

제3자 조정을 통한 갈등해결의 정책적 함의: 환경갈등사례를 중심으로*

김도희

국문요약

환경피해로 인한 갈등은 원인관계를 규명하기 힘든 환경문제의 특성상 갈등이 발생하였을 때 갈등이 장기화되고 첨예한 대립이 발생하는 경우가 빈번하다. 환경 분야의 갈등을 해결하는 방법으로 본 연구에서는 대체적 분쟁해결방식 중의 하나인 제3자 조정을 통한 갈등해결 효과에 대한 연구를 시도해 보았다. 제3자 조정으로서의 언론의 역할을 통해 환경갈등이 해소되는 방안에 대해 모색해보았다. 본 연구에서는 돈사건립 갈등사례를 연구대상으로 지역 언론이 갈등조정자로서의 역할과 한계 등에 대한 분석을 시도해 보았다. 연구의 구체적인 내용은 다음과 같다. '돈사' 건립을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등제기의 주요 원인은 무엇이며, 이들 간의 상호작용이 어떻게 이루어지고 있는가? 어떤 계기로 갈등이 증폭되었으며, 갈등의 해소는 어떻게 이루어지게 되었는가에 대한 내용을 중심으로 한 갈등의 전개과정을 분석해 보았다. 본 연구에서는 무엇보다 갈등전개과정에서 갈등해결의 계기를 마련한 제3자 갈등조정자로서의 언론의 개입에 대한 영향력을 집중적으로 분석해 보았다. 언론이 개입하게 된 계기는 무엇이며, 언론의 1, 2차 개입을 통해 어떤 변화를 보였는지에 대한 내용을 중심으로 갈등조정자로서 언론개입의 효과를 분석하는데 연구의 초점을 맞추었다.

주제어: 제3자 조정, 돈사건립, 환경갈등

1. 서론

사람들의 생활수준이 높아짐에 따라 과거 양적 성장에만 주력하던 것이 질적인 성장과 발전에 대한 관심으로 변화되어 온 것이 사실이다. 질적인 부분에 대한 관심이 커지면서 환경, 복지, 보건·위생에 대한 행정수요가 급증하기 시작하였다. 1980년대에 들어 환경문제 또는 환경오염에 대한 관심의 정도는 높아졌지만, 환경문제가 빈부격차, 물가, 기타 정치적인 문제에 비해서는 덜 중요한 것으로 인식되는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 중앙일보에서 매년 실시하는 국민의식조사에서 80년대 내내 '중요한 문제' 선택 목록에 환경 문제를 한 번도 포함시키지 않은 사실만으로도 환경문제를 다른 문제에 비하여 상대적으로 덜 중요한 것으로 보았다는 사실을 알 수 있다. 하지

* 이 논문은 2013년 울산대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음.

그리고 이 논문은 2013년 4월 26일에 개최된 한국행정학회 춘계학술대회에서 발표된 논문을 수정 보완한 논문입니다.

만 1990년대에 접어들면서는 환경 보호 여론이 강력히 형성되었을 뿐만 아니라 환경 법률에도 획기적인 변화가 있었다. 90년대의 대부분의 여론조사에서 시민들이 환경문제를 시급히 해결해야 할 사회적 과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다(정준금, 2007).

그중에서도 특히 급속한 경제발전으로 황폐해진 환경문제는 1990년대 초반부터 사회적으로 빠른 속도로 부각되기 시작하였다. 1990년을 기점으로 사회갈등의 원인으로 ‘환경’ 쟁점이 부각되기 시작하였고, 사회적으로 늘어나는 환경갈등은 사회과학의 관심 대상이 되었으며 갈등에 관한 연구들이 활발히 진행되는 원동력이 되었다(김민정, 2005:110-111).

80년대와 90년대의 환경에 대한 문제인식의 차이는 왜 이렇게 크게 나타나는 것일까에 대한 의문에 제기되지 않을 수 없다. 이에 대한 원인은 다음과 같다. 한국사회는 개발주도형 국가체제하에서 갈등이 억압 및 잠재된 유형으로 진행되었다. 군사정권하에서는 국가 강제력에 의한 억압은 갈등을 사회의 각 분야에 걸쳐 표출하지 못하고 누적되어 왔다. 하지만 1987년 이후 소위 순수 시민단체라고 불리는 인권, 여성, 환경, 아동·청소년, 사회적 약자 등을 위한 NGO들의 활동이 활발히 전개되기 시작하였고, 그 이전에는 관변적인 성향을 띠는 시민단체들이 주를 이루었다고 하겠다. 따라서 90년대의 환경단체의 활동이 이전에 비하여 매우 활발해짐으로써 환경에 대한 시민들의 관심을 집중시키는데 많은 영향을 미쳤음을 배제할 수 없을 것이다. 그리고 언론의 환경문제에 대한 관심 역시 시민들의 환경에 대한 인식을 달리하는데 큰 기여를 했다고 하겠다. 90년대에 들어서 언론의 환경문제의 보도 건수는 증가¹⁾하였고, 보도 내용면에서도 과거와 비교할 수 없을 정도로 심층적이고 다양한 보도를 하였다(정준금, 2007:328).

환경피해로 인한 갈등은 원인관계를 규명하기 힘든 환경문제의 특성상 갈등이 발생하였을 때 갈등이 장기화되고 첨예한 대립이 발생하는 경우가 빈번하다. 환경 분야의 갈등을 해결하는 방법으로 Susan & Kennedy(2001) 등에 의하면 크게 두 가지 방법이 있다. 하나는 전통적인 해결방법으로 소송을 통해 해결하는 방법이고, 또 하나는 대체적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution) 방식을 통해 갈등을 해결하는 방식이다. 전자의 경우 갈등을 해결하기까지 시간이 많이 걸리고 비용이 많이 소모되며, 피해사실에 대한 입증의 부담이 있다는 점에서 인과관계에 대한 규명이 어렵기 때문에 환경피해를 구제하는데 한계를 가지는 반면 후자의 경우 소송에 비해 비용이 저렴하고, 분야에 대한 전문성을 확보할 수 있으며 신속하고 원활한 갈등해결이 가능하다는 장점이 있다(유수진, 2011:2-3).

이처럼 환경갈등을 해결하는 방식이 위의 예에서처럼 있긴 하나 환경갈등의 경우 다른 분야에서 제기되는 갈등과는 다르게 생명의 위해성으로 인한 갈등당사자들 간의 마찰이 빚어지기 때문에 첨예한 대립적인 양상을 보이는 것은 공통된 현상이다. 환경관련 피해자의 경우 환경 전문 지식이 부족하거나 이로 인한 피해를 입증시킬만한 능력을 갖추지 못함으로 인해 환경문제로 인한 피해를 고스란히 떠안아야 하는 상황에 처하기도 한다²⁾. 이런 경우 언론은 환경갈등의 조정자로서의 역할

1) 언론 보도 건수는 1981년부터 1983년까지 3년 동안 동아일보에 보도된 환경 기사의 빈도를 조사한 연구에 의하면, 1981년은 56회, 82년은 64회, 83년은 83회로 증가하고 있다. 1981년 5월-8월까지 4개월 동안 조선일보에 보도된 환경기사를 분석한 바에 따르면 총 91건이 게재된 것으로 나타났다. 이는 월평균 22.8건으로서 연간으로 환산하면 거의 300건에 육박하는 수치이다(정준금, 2007:328).

을 수행함으로써 갈등문제 해결을 기대해 볼 수도 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 대체적 분쟁해결방식 중의 하나인 갈등조정자로서의 언론의 역할을 통해 환경갈등이 해소되는 방안에 대해 모색해보고자 한다. 울산광역시 울주군 축사건립을 둘러싼 환경갈등의 사례를 중심으로 지역 언론의 갈등조정자로서의 역할과 개입형태와 한계 등에 대한 분석을 시도해 보고자한다. 좀 더 구체적으로 연구목적에 언급한다면 환경갈등을 해결해나가는 데 있어 언론이 갈등조정자로서 어떤 역할을 할 수 있으며, 과연 갈등해결력이 있는 것인지, 환경갈등의 갈등조정자로서 제대로 된 역할을 수행해 나가기 위해서는 역할형태에 있어서 어떤 문제점이 있으며, 이를 개선하기 위해서는 어떤 노력이 필요한지에 대한 논의를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 제3자 조정과 환경갈등에 관한 이론적 논의

1. 환경갈등과 제3자 개입 갈등조정

1) 환경갈등의 개념 및 특징

환경문제 자체가 복잡 다양한 만큼 ‘환경갈등’(environment conflict)에 대한 개념정의도 단순하지는 않다. 홍준형(2010)은 환경갈등을 ‘환경을 둘러싼 갈등’으로 넓게 해석하였고, 사득환(1998)은 ‘둘 이상의 당사자들 간의 환경적 가치와 이해를 둘러싸고 발생하는 상호배타적인 행위’를 환경갈등으로 표현하였다. 정희성(2000)은 환경갈등을 “현재 및 미래에 걸쳐 일정 지역에서 인간의 환경권을 침해하거나 자연환경을 파괴하는 사태를 둘러싸고 당사자 간 또는 관련 집단 간 다툼이 합의에 이르지 못한 상태”로 정의하고 있다. Emerson et. al(2003)은 “환경 생태계, 자연자원, 공공용지 등과 관련하여 발생하는 실제적 또는 잠재적 갈등으로 환경에 대한 사람들의 가치와 태도에서 근본적이고 지속적인 차이에서 발생하는 문제”로 환경갈등을 정의하고 있다(최봉문, 2009:40).

최근 전 국민의 관심사가 되고 있는 사회적 쟁점의 상당 부분이 개발과 보전을 둘러싼 사회적 갈등이며, 갈등의 대부분은 개발정책에 대한 보전 주장 세력의 반대에 따라 비롯된다. 이제 개발과

- 2) 미국의 러브커넬 사건을 그 예로 들 수 있을 것이다. 1892년 윌리엄 러브(William T. Love)라는 사업가가 운하건설을 추진하였으나, 갑자기 닥친 경제공황으로 인하여 계속 사업을 추진하지 못하고 길이 1마일, 너비 15야드, 깊이 10-40피트의 러브커넬(Love Canal)이라 불리는 웅덩이만 남기고 사업을 중단하게 되었다. 그 이후 1940년대 들어와 후크케미칼이라는 화학회사가 인수하여 공장에서 버리는 화학물질을 이 운하에 매립하여 1953년에 이 주변의 땅과 함께 시교육위원회에 기증을 하였다. 몇 년 후 이땅이 초등학교와 주택지로 사용되었고, 1970년대에 연못이나 토양에서는 유해한 화학물질이 다량 검출되고 이 지역의 주민들은 두통과 피부병이 발병하였고 신체의 통증을 호소하기 시작하였다. 하지만 이에 대한 원인을 규명하기 어려웠던 주민들은 그러한 고통을 고스란히 떠안아야 했다. 그러던 중 학부모인 로이스 깁스가 끝까지 이에 대한 역학조사를 주장하였고, 이러한 주장을 한지 오랜 시간이 흘러 뉴욕주 보건당국이 역학조사를 실시한 결과 유독성 화학물질의 영향으로 밝혀지게 되었다. 결국 1978년 그 지역은 미국 역사상 처음으로 환경재난 지역으로 선포하게 된 것이다(정준급의 3인, 2007).

보전 문제를 둘러싼 환경 갈등은 전 국민적 관심사가 되었으며, 이로 인한 사회적 갈등은 계층 또는 계급 간 갈등에 못지않게 사회 전반에 영향을 미치는 중요한 요소가 되고 있다(정준근, 2007: 335). 이러한 환경갈등은 1990년대 이후 지구화, 지방화, 민주화 흐름이 급속하게 전개되는 상황 속에서 새로운 양상을 보이고 있음을 알 수 있다. 즉 환경오염 및 파괴로 인한 피해에 대한 사후적 구제 및 보상차원에서 제기되던 환경갈등은 자연개발 및 이용에 대한 계획, 정책, 사업들의 결정 및 집행과정 등으로 그 영역이 확장되었다. Scott(1996)이 주장하고 있는 것처럼 환경갈등은 오염피해 구제 차원에서 제기되던 환경갈등과 달리 자원이용 및 개발을 둘러싼 갈등당사자간의 갈등뿐만 아니라 갈등 내용 측면에서도 복잡한 양상으로 나타나고 있다는 것이다(최봉문, 2009:41).

환경갈등은 갈등당사자간의 가치관의 차이, 지역성, 기술적 복잡성과 불확실성 등의 특징을 지니고 있다. 먼저 환경갈등은 환경이라는 희소한 자원을 개발하고 이용하려는 과정에서 당사자 간의 인식의 차이가 조율되지 못할 경우 갈등이 발생하고 갈등의 해결이 어렵게 된다(지속가능발전위원회, 2004:51). 또한 환경갈등은 특정한 지역을 중심으로 심화되는 경향을 보이기도 하며, 환경문제는 일정한 지역을 중심으로 발생하여 지역의 주민들과 밀접한 관련을 맺음으로 인해 지자체 수준의 개입이 뒤따른다. 마지막으로 환경갈등은 환경문제의 기술적 복잡성과 불확실성으로 인해 쉽게 판단하지 못하는 상황에 봉착되게 만든다. 환경에 관한 전문 지식이나 과학적으로 밝혀진 근거 없이 환경문제에 접근하기 어렵기 때문에 일반 지역 주민들의 경우 환경문제로 인한 피해를 보고 있으면서도 이로 인한 피해의 정도와 심각성을 제대로 이해시키지 못하고 피해를 떠안게 되는 문제도 발생하는 것이다.

2) 대안적 분쟁해결제도와 조정

대안적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution, ADR, 이하 ADR로 표기)는 이해당사자간의 타협과 합의로 문제를 해결해보려는 갈등해결방식으로 서구를 중심으로 활발하게 논의되어 왔다. ADR은 소송 이외에 조정(mediation), 중재(arbitration) 등과 같이 제3자의 관여나 당사자 간의 협상을 통한 분쟁해결방식으로 주로 민사법 영역에서 개인 간의 분쟁해결 수단으로 미국에서 발달하기 시작해 전 세계적으로 활용빈도가 늘어나고 있다. 최근에는 ADR이 개인 간의 분쟁뿐만 아니라 공공갈등 영역에서도 유용성이 확대되고 있다(정정화, 2012:1).

ADR은 불완전한 소송제도를 보완하여 분쟁을 원활히 해결할 수 있는 비형식화된 제도 및 절차라 할 수 있으며, 중립적인 조정자의 도움을 받아 어느 한편으로 귀속되는 ‘승리’를 판정하는 것이 아닌 ‘상호수용 할 만한 합의’를 생산하여 상호 이익 되는 대안 창출을 통해 갈등을 예방하거나 분쟁을 해결하는 방식이다(Bowers, 1980; Carnevale, 1993; 김재근·채종현, 2008:9). 대안적 분쟁해결제도는 현대사회에 들어와 갈등양상이 복잡해지고, 소송의 폭주, 많은 시간과 비용 부담 등 소송 제도에 의한 해결이 한계를 가져옴에 따라 더욱 주목받게 되었다(Menkel-Meadow, Love, & Schneider, 2006; 권오곤, 1996; 류승훈, 2009; 정남철, 2009; 김영욱·임유진, 2010:184).

ADR의 종류는 일반적으로 중재, 조정, 협상 등으로 나누어지고, 비사법적 제도인 중재, 조정, 협상 가운데 중재와 조정은 제3자의 관여 하에 갈등을 해결하는 방식이고, 협상은 제3자의 관여

없이 당사자 간 해결을 추구한다는 차이를 가진다(Menkel-Meadow, et al., 2006; Menkel-Meadow, 2007; Wall & Callister, 1995; 김영옥, 2008; 김영옥·임유진, 2010:184). ADR의 유형에 대한 자세한 내용에 대해서는 최인재외 공저 연구(2005)에 근거한 기본적 분쟁해결방법을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 협상이란 제3자의 개입 없이 당사자끼리 대화를 통해 갈등을 해결하는 방식을 말한다. 그리고 조정(mediation)은 중립적 위치의 제3자가 분쟁당사자들의 동의를 얻어 분쟁당사자 또는 대리인이 쉽게 협상을 하여 분쟁을 해결하도록 도와주는 분쟁해결방법이며, 중재(Arbitration) 사 인간의 분쟁해결을 사인인 제3자에게 의뢰하고, 다만 당사자 간에 그 제3자에 의한 판정에 따르기로 미리 합의하는 것이라고 정의하고 있다. 즉 중재는 분쟁당사자간의 합의를 기초로 사인 또는 사적 기관이 주체가 되어 분쟁을 해결하는 ADR의 하나이다(김도희, 2007:9-10).

환경갈등의 경우 이해당사자 간의 갈등이 첨예하게 대립되면서도 환경 위험이 가지고 있는 특성을 둘러싼 갈등 양상을 보이고 있기 때문에 과학적인 근거를 가지고 중립적인 입장에서 조정해 줄 수 있는 노력이 무엇보다 필요하다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 환경갈등을 언론을 통한 갈등 조정을 통해 해결해 나가는 측면에 중점을 둔 논의를 전개하고자 한다. 즉 ADR의 세 가지 유형인 협상, 중재, 조정 중 조정에 의한 갈등해결방안에 대한 논의를 중점적으로 살펴보고자 한다.

3) '조정'의 의미와 효과

대안적 분쟁해결 방법 중에서 특히 한국사회에서 제도적 기반이 취약한 당사자 간 자율적 해결의 의미가 강한 조정(mediation)에 대해 그 의미와 효과에 대해 살펴보기로 하겠다. 조정이란 갈등분쟁 상황에서 3자가 당사자들 가운데에 있어서 당사자들의 문제해결 과정을 돕는 것을 말한다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005:431). 따라서 '조정'은 중립적 제3자가 갈등당사자들로 하여금 상호 동의 가능한 해결책을 찾도록 도움으로써 갈등을 해소하는 비구속적 갈등 해소 과정이다. '조정' 제도의 의미나 기능은 제3자의 역할에 따라 크게 달라질 수 있다(Kovach, 2005; Menkel-Meadow, et al., 2006; Riskin, 1996; 김영옥·임유진, 2010:186).

'조정'에서의 제3자 역할은 평가적 조정자와 촉진적 조정자 역할 두 가지로 나누어 볼 수 있는데(Kovach, 2005; Riskin, 1996; Scanlon, 2005), 평가적 조정자는 중재자, 판사 등처럼 조정자가 조정 과정에서 갈등 당사자들에게 충고나 평가, 해결책 제안 등을 하는 역할을 말하며, 촉진적 조정자는 갈등 당사자들이 스스로 창의적 문제 해결에 도달할 수 있도록 커뮤니케이션을 촉진시키고 이해를 돕는 지원적 역할을 의미한다(Kovach, 2005; Scanlon, 2005; 김영옥·임유진, 2010:186). 따라서 조정자는 갈등상황에서 과정촉진자, 토론촉진자, 명확한 이해 전달자 등의 역할을 하며, 조정단계에서 다양한 기술과 전략을 활용한다(김재근·채종현, 2008:13).

조정자에 의해 갈등 조정이 이루어질 경우 갈등상황이 극단적인 경우로 가도록 방지하지 않기 때문에 당사자들 사의의 관계를 지속적으로 유지시킬 수가 있다. 또한 조정자에 의해 문제를 해결해 나갈 수 있는 분위기 조성과 도움을 받을 수 있다. 갈등당사자의 입장에서는 조정자가 문제 해결에 대한 전문성과 어려움을 극복할 수 있는 자원을 보유하고 있어 갈등당사자들 간의 긍정적 관계를 구축하는데 도움을 줄 수 있을 것이라 기대하면서 조정을 요청하게 되는 것이다(Levinton &

Greenstone, 1997:9-10). 특히 환경갈등의 경우 가해자가 환경오염의 책임을 부인하는 경우에는 전문적인 조사능력이 없는 피해자의 경우 인관관계를 입증하기가 사실상 불가능하기 때문에(김시평, 1999; 유수진, 2011:23) 갈등이 장기화될 수 있는 부분을 조정자의 도움으로 사실관계를 제대로 확인할 수 있음으로써 증폭되었던 불신을 걷어내고 신뢰를 회복하거나 갈등해결의 계기를 마련할 수 있는 것이다.

호프만(Hoffman, 2000)은 조정의 윤리적 원칙으로 조정자의 사익 금지, 공명정대성, 자발성, 기밀성, 자기결정성, 정직성 등의 열 가지 항목을 제시하기도 했는데 효과적인 조정은 갈등당사자들의 인간적 감정과 관계회복에 도움을 줄 뿐만 아니라 조정제도는 이해관계 당사자들 서로의 감정 분출을 통한 인간 감정의 상처를 회복시켜 줌으로써, 우호적이고 협력적인 해결을 가져올 뿐만 아니라(Davis, 1989) 사적 커뮤니케이션을 통한 기밀 정보를 통해 조정의 가치를 제고하기도 한다 (Brown & Ayres, 1994; 김영욱·임유진, 2010:187).

2. 제3자 갈등조정 효과와 언론

1) 언론의 사회적 기능과 갈등관리 기능

다양한 사람들이 모여 생활하는 어떤 조직 단위에서든 갈등은 존재할 수밖에 없다. 우리가 인식하고 있는 갈등은 답답함, 긴장감 조성, 비효율 등의 부정적인 의미가 강하기 때문 대부분의 사람이 적극적으로 해결 또는 관리해보고자 하기 보다는 가능하다면 회피하려는 성향이 강하다. 이러한 이유로 갈등의 골이 깊어지고 해결의 실마리를 찾지 못하는 문제가 발생하는 것이다. 하지만 코저(Lewis Coser, 1956)의 갈등기능론에 의하면 갈등은 사회통합을 깨뜨리는 역기능적 효과만을 초래하는 것이 아니라 오히려 기능적일 수 있다는 것이다. 즉 다원주의사회에서 외부로 가시화되지 않았지만 잠재적으로 내재되어 있는 갈등을 적절한 수준에서 관리해 나간다면 오히려 사회통합에 도움을 줄 수 있다는 것이다. 이때 이러한 역할의 책임자로는 기능주의적 입장에 의하면 언론이 어떤 사회체제나 시대를 막론하고 사회통합에 기여할 수 있으며, 갈등의 조정 또는 관리 역할을 기대해 볼 수 있다는 것이다(윤영철, 1993:68)

대부분의 경우 언론은 사회 갈등의 성패를 결정지을 수 있을 만큼 사회적 관리와 정치적 측면의 중요할 역할을 담당한다. 이러한 이유로 인해 사회갈등이 발생했을 때 그 상황에 대한 언론 보도로 인해 갈등당사자는 물론이고 사회 전체 구성원들에게까지 관심을 집중시키는 역할을 한다(박근수, 2005:43). 이에 대한 예로 환경오염의 외부효과 강도와 그룹크기간의 관계 설명을 통해 언론의 사회적 기능과 갈등조정 역할의 효과성에 대한 부연 설명을 하고자 한다. 환경정화 행위는 외부 경제 효과를 발생시키지만 환경오염은 외부비경제효과를 발생시킨다. 어떤 경제 주체의 행동이 제3자에게 긍정적인 외부 효과인 경제효과가 아닌 부정적인 외부효과인 비경제외부효과를 발생시킨다고 할 때 이러한 상황에 대한 문제의식은 반드시 가질만하다. 하지만 외부효과의 영향을 받는 제3자 집단의 크기가 작으므로 인해 공공성의 정도가 낮다고 판단될 경우 언론의 입장에서 보았을

때 뉴스가치가 매우 낮다고 판단되어 여론화하지 않는 경우가 발생한다.

그러나 사건발생이 제기된 당초 또는 시간이 많이 경과하지 않은 시점에서는 사회문제로 부각되지 못할 뿐이지 여기서 짚어야 할 사실은 외부효과 강도도 약하고 관계있는 집단의 크기가 작은 이러한 성격의 환경오염이 장기적이고 사회적으로 광범위한 지역에서 이루어지는 경우 자연생태학적인 스템시홀드 지점을 위협할 수 있다는 데 문제가 있는 것이다. 이때 언론의 사회적 기능과 갈등관리 역할이 기대되는 것이다. 즉 언론은 비록 강도는 약하고 집단의 크기도 작을지라도 현재 발생되고 있는 상황이 당연히 문제점으로 인식이 되고 장기적으로 보았을 때 분명히 사태의 심각성이 예기된다고 할 때 이를 과학적으로 규명 보도하고 시민을 계도함으로써 국가권력의 정책적 효율성을 높일 수 있도록 방향잡이 역할을 해줌으로써 문제가 더 크게 확산되고 그로 인한 피해규모가 커지는 것을 방지할 수 있는 것이다. 따라서 언론은 총체적이고 장기적인 시각으로 문제에 접근함으로써 사전적으로 대응할 수 있는 사회적 여론을 만드는데 언론이 일조해야할 필요성이 있다고 하겠다(문중대, 1997: 88-90).

이상의 내용을 정리하여 요약하자면 언론은 개인이나 조직의 현실인식에 영향을 미칠 뿐만 아니라 언론은 무수한 현실의 구체적인 사건들 가운데 무엇을 선택하고, 어떻게 처리할 것인지에 관해 수문장(gate keeper) 역할을 한다는 사실이다. 또한 언론은 사회적 쟁점을 제공할 뿐만 아니라 그 쟁점에 가치와 방향을 부여하는 현실규정의 역할도 하기 때문에 언론은 수용자가 그들의 생활조건을 지각하고 행동하는데 큰 영향을 미친다고 하겠다(양희연, 1997:16). 언론은 갈등이 발생하였을 때 갈등해결을 위한 최종적인 결정을 내리고 해결책을 지시할 수 있는 권한을 가지고 있지는 않다. 하지만 언론은 보도를 통해 다른 사람과 집단에 대한 정의는 물론이고, 갈등의 이슈와 전략, 행동 그리고 집단의 입장을 정의해주는 과정에서 우리의 지각과 신념을 배양시킨다. 맨더(1999)는 언론의 보도로 인해 갈등 이슈에 대해 잘 몰랐던 사람, 이 사실에 대해 전혀 낯선 사람들이 사실을 제대로 알게 되고 친밀한 사람으로 바뀌게 됨으로써 매스미디어는 우리를 둘러싸고 있는 세계에 대한 공통적인 이해를 구축하는 중요한 도구가 되고 있음을 알 수 있다(김병진, 2001:12-13)

2) 환경갈등과 언론의 영향력

핵폐기물이나 산업폐기물을 처리하는 환경시설은 물론이고 생활쓰레기를 처리하는 시설도 인체에 직접적인 피해를 유발하기 쉽기 때문에, 환경시설의 설치는 주변 지역 주민들에게 식수, 토양오염 등으로 인한 건강상의 공포를 불러일으켜 집단민원을 야기하게 한다(Morell, 1987; 정준금, 2007:387). 이처럼 환경갈등의 경우 더욱 첨예하게 이해관계 당사자들 간의 갈등이 심각하게 나타나는 이유는 환경시설의 관리상의 잘못으로 인체상의 직접적인 위협을 가할 수 있기 때문이다. 또한 환경시설의 설치로 인한 비용과 편익이 지역주민들에게 불공평하게 배분된다는 것도 중요한 이유가 된다. 환경시설의 설치해당 지역에 소음, 악취, 교통 체증, 건강 및 생명의 위협, 지역 이미지 손상, 지가 하락 등의 비용을 야기하지만, 편익으로는 약간의 세수 증대와 고용 효과만을 가져온다(Tarlock, 1984; 정준금, 2007:388). 환경갈등의 이러한 특성으로 인해 이해관계당사자들 간의 갈등 양상이 첨예하게 대립적인 관계로 나타나게 되는 것이다.

환경갈등의 경우 피해를 보는 집단의 규모가 소규모이고 이들이 겪는 피해 정도에 대해 주변사람들의 관심도 부족하다고 할 때 이 문제를 쉽게 해결할 방법이 없다. 하지만 언론에서 관심을 가져준다면 상황은 이전과는 전혀 다르게 전개될 수 있다. 언론이 어떤 사안에 대해 지속적인 관심을 나타낼 경우 그런 언론 보도는 지역주민들의 여론을 반영하기도 스스로 여론을 형성하는 역할도 한다. Lowery, Shearon A., and Melvin L. DeFleur(1988)의 연구에서 밝히고 있듯이 언론이 잘못된 관점의 해석 또는 편향된 정보를 제공하는 경우에는 사회 구성원 개개인의 객관적이고 현실적인 판단을 불가능하게 만들뿐 아니라 크게는 사회 여론의 방향을 오도할 수도 있다는 것이다. 이른바 프레이밍 효과(framing effect)의 부정적 영향이 나타난다는 것이다. 따라서 아무리 좋은 정책이라고 하더라도 신문이나 방송, 언론 등에서 비판적인 보도가 반복되거나 반대로 비록 바람직하지 못한 정책이라 하더라도 그것에 대한 언론의 보도가 호의적인 측면으로 반복 보도되면 언론에서 보도되는 방향대로 지역주민들은 영향을 받기 쉽다. 또한 언론이 어떤 시각을 가지고 어떻게 보도하느냐에 따라 그 파급효과에 현격한 차이를 보이게 된다. 그 뿐만 아니라 언론의 보도 내용은 공식·비공식적으로 정책과정에 참여하는 사람들에게 대해 해당 문제의 해결방안을 찾아내거나 대안선택에 주요한 정보와 자료를 제공함으로써 광범위하게 영향을 미친다(정은영, 2008:2). 따라서 언론은 환경갈등에서 이해관계자들 간의 심각한 갈등을 중재해줄 수 있는 공식적인 권한은 없지만 갈등조정자로서의 역할을 통해 갈등을 완화시키거나 때로는 갈등을 결정적으로 해결하는데 필요한 살마리를 찾아주기도 한다.

3. 선행연구 고찰 및 연구의 분석틀

갈등해결이나 조정에 있어서 언론의 영향력에 대한 연구는 많은 학자들에 의하여 이루어졌다. 좀 더 구체적으로 분류하자면 언론 보도의 순기능적인 측면과 역기능적인 측면, 언론의 갈등보도 과정에서의 문제점 분석, 다양한 갈등사례의 언론의 조정 효과 분석 등에 대한 연구 등이 있다. 여러 학자들에 의하여 연구되어진 연구내용이 어떤 부분을 중점적으로 다루고 있는지의 차이일 뿐이지 공통된 견해는 다양한 사회갈등에 언론의 개입은 언론이 어떤 방향에서 문제를 조명하고 방향을 제시하느냐에 따라 대중들에게 같은 방향으로 인식될 가능성이 높을 뿐 아니라 갈등의 조정효과 역시 존재한다는 사실이다. 그렇다면 과연 언론의 개입이 갈등해결에 효과성이 있는지에 대한 측면에 선행 연구를 통해 확인해 보기로 한다.

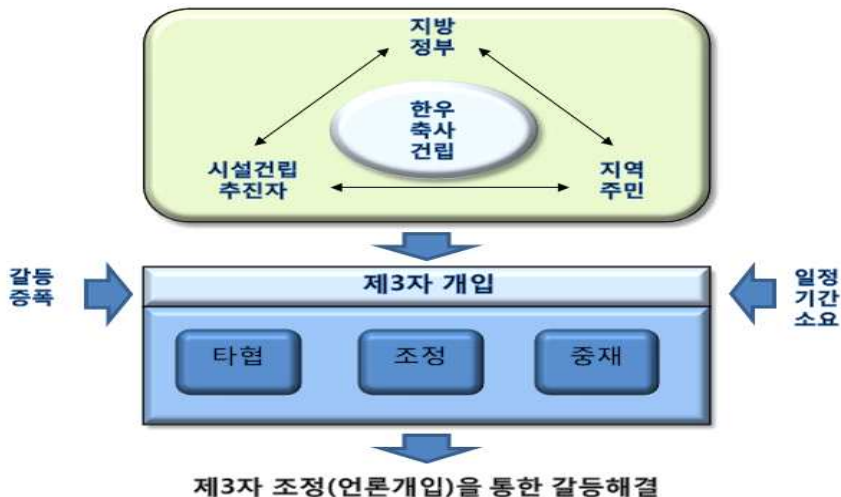
김영기(2003)의 연구에서는 반핵운동을 중심으로 최근 16년간의 신문기사를 분석한 연구인 보도 추이분석과 보도시각의 분석을 보면 시문별 보도내용의 차이를 찾아볼 수 있었다. 사회운동이 성공하기 위해서는 대중매체는 반드시 착취해야 할 중요한 외부자원이라고 언급하고 있으며, 대중매체의 보도를 통하여 운동이 주장하는 불만과 갈등이 더 많은 공중에게 인식되면 될수록 운동의 상대적인 힘도 증가한다고 말한다. 한승훈(2011)의 연구에서는 천안함 갈등사례를 통해 공정한 보도를 중시하는 언론에서도 보도의 편향들이 나타나는 사실을 지적하고 있으며, 제한된 기사만을 접한 일반인들은 보도내용의 일부만을 접함으로써 객관적인 판단이 어려운 점을 지적하고 있기도 하

다. 그만큼 언론의 영향력이 크다는 것을 입증하는 것이다. 따라서 언론은 특정 집단에 대한 편향된 지지를 지양하고 균형적인 보도를 유지해야 함을 주장한다. 이효성(1996), 권혁남(2001), 김은환(2001), 김병진(2001), 이재경(2008), 정은영(2008), 황치성(2008), 임양준(2009), 김영욱·임유진(2010) 등의 연구에서 보여주듯이 언론이 사회 커뮤니케이션의 주요 역할을 담당할 뿐만 아니라 갈등을 관리하는데도 어느 정도 기여함을 여러 학자들이 의견을 같이하고 있다.

전오열·최동성(2010)의 연구에서 역시 다원화된 지역사회에서 갈등은 상존하기 마련이고 지역 언론은 갈등중재자로서 나름대로 의제설정 역할을 하면서 갈등이슈에 대한 언론의 바람직한 보도 태도를 가져야 하는 것이 갈등해결에 언론 보도 관점이 어떻게 이루어지느냐에 따라 영향을 받는다는 것이다. 행정구역 통합과 관련한 세 지역 신문 보도를 보면 상당한 견해 차이를 보이고 있으며, 각각 자기 지역주민의 관심사와 이해관계가 반영되고 있어 언론의 가장 중요한 역할인 객관적인 입장을 보이고 있지 못하다는 것이다. 이럴 경우 세 지역 간의 갈등을 언론의 보도를 통해 서로의 입장을 객관적으로 이해하고 타협점을 찾아가기란 쉽지 않다는 것이다. 하지만 다양한 선행 연구에서 보여준 공통된 견해는 갈등해결에 언론의 제3자 조정효과를 기대할 수 있다는 것이다.

따라서 본 연구에서 축사건립을 둘러싼 이해당사자들 간의 갈등해결에 언론의 제3자 조정효과에 대해 중점적으로 분석하고자 한다. 연구의 구체적인 내용은 다음과 같다. ‘축사’ 건립을 둘러싼 갈등 주체들은 지방정부, 시설건립추진자, 지역주민 등이다. ‘축사’ 시설건립을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등제기의 주요 원인은 무엇이며, 이들 간의 상호작용이 어떻게 이루어지면서 갈등이 증폭되었는지에 대한 내용을 중심으로 한 갈등의 전개과정을 분석해 보기로 한다. 갈등의 전개과정에서 갈등해결의 계기를 마련한 제3자 갈등조정자로서의 언론의 개입에 대한 영향력을 집중적으로 분석해 보고자한다. 언론이 개입하게 된 계기는 무엇이며, 언론의 1, 2차 개입을 통해 어떤 변화를 보였는지에 대한 내용을 중심으로 갈등조정자로서 언론개입의 효과를 분석해 보기로 하겠다. 이상의 내용에 대한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



Ⅲ. 환경갈등과 갈등조정자로서의 언론의 영향력 분석: ‘돈사’건립갈등사례를 중심으로

1. ‘돈사’ 건립의 추진개요

2009년 6월 울주군청 앞에서 울주군 두서면 차리 마을 주민들의 대규모 시위가 벌어졌다. 시위가 벌어지게 된 이유는 마을 한 가운데 기업형 축사 건립이 허가가 난 사실을 주민들이 뒤늦게 알게 되면서 허가 취소를 요구하게 된 것이다. 울주군 두서면 차리 마을에 기존에 2만 5천 마리의 돼지를 키우는 돈사가 있었고, 10여년이 넘는 세월동안 농장주의 안일한 대처로 인해 인근 지역주민들은 오폐수 유출과 악취, 소음과 분뇨로 인한 수질 오염 등의 피해 발생으로 인해 농장주와 지역 주민들 간의 마찰이 지속되어 왔다. 그러던 중 2009년 4월에 농장 바로 옆에 부지 17만㎡에 한 우 축사 건축 허가가 났고, 이 사실을 6월에 농장주가 이장에게 일방적으로 이 사실을 통보하면서 축사건립이 추진된다는 사실을 알게 되었던 것이다. 축사건립 사실을 뒤늦게 알게 된 지역주민들은 자신들의 의견수렴도 없이 일방적으로 축사건립 허가를 내준 것에 대해 울주군에 격렬하게 항의를 하기 시작하면서 갈등은 시간이 흐를수록 고조되어 갔다.

사연담 상류에 추진되는 기업형 돼지축사 건립을 둘러싸고 주민들이 2009년 6월 29일부터 실력 행사에 돌입했다. 주민들이 시민들에게 식수원 상류에 기업형 돈사가 건립되고 있는 점을 적극 홍보하면서 갈등은 심화되어갔다. 돈사건립반대추진위원회 회원과 차리·평리 등 4개마을 주민 200여명은 집회 당일 오전 10시30분부터 오후 3시까지 울주군청 정문 앞에서 차리 마을 기업형 돈사건립 허가취소 촉구 항의집회를 개최했다. 집회에서 주민들은 축사 건립 시 악취 발생, 지하수 고갈, 공사로 인한 산사태와 토사유출 위험, 마을길 대형차량 통행으로 인한 불편이 불가피한데도 허가를 내줬다고 주장하였다. 주민들은 붉은 머리띠와 두건을 쓰고 개인별로는 피켓을 들고 ‘울산의 식수원 최상류 차리 마을에 기업형 돈사가 건립되는 것을 울산시민은 알고 있다’, ‘지역주민 무시한 기업형 돈사 허가 즉각 취소하라’는 플래카드를 내걸고 대시민 홍보전을 펼쳤다. 주민들은 울주군이 취한 안전조치 이행은 임시방편일 뿐 근본적인 해결책은 허가 취소 밖에 없다고 주장하면서 축사건립 반대 집회를 이어나갔다(경상일보, 2009. 6.30.)

2. ‘돈사’건립을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등제기

1) 갈등제기의 주요 원인

울주군 두서면 차리 마을에 기존에 25,000마리의 돼지를 키우는 돈사가 이미 건립되어 운영되고 있었다. 돈사 건립으로 인해 지역주민들은 이미 10여년이 넘는 세월동안 농장주의 안일한 대처로 인한 오폐수 유출과 악취 등으로 인해 고통과 피해를 겪어 온 주민들이었기에 축사건립에 대한 반대는 강경하였다. 이미 건립되어 운영되어 오고 있는 시설과 유사한 시설이 다시 건립됨으로써 주

민들의 반대가 시작되었는데 축사건립을 둘러싼 주민들과의 갈등의 주요 원인을 분석해보면 다음의 구체적인 원인을 찾아볼 수 있다.

먼저 절차적 민주성의 확보에 대한 문제제기를 들 수 있다. 동일한 시설의 운영으로 인한피해를 오랫동안 겪고 있고, 소음과 분뇨로 인한 수질 오염 등으로 주민과의 마찰이 있어왔는데도 또다시 유사시설인 축사건립을 추진하면서 사전에 주민들의 동의를 구하지 않았다는 사실이다. 주민들은 농장주가 2009년 4월 농장 바로 옆 부지 17만㎡의 건축 허가가 나고 난 다음 6월에 이장에게 농장주가 일방적으로 이 사실을 통보하면서 알게 된 사실이었다. 절차적 민주성의 확보 없이 추진된 시설건립이었던 만큼 주민들의 반발은 더 클 수밖에 없었던 것이다.

둘째, 주민들이 축사건립을 반대하는 또 다른 이유로는 마을의 환경오염을 꼽고 있다. 차리 마을과 불과 4km 떨어진 부근은 울산시민의 식수원인 사연댐이 위치해 있고, 이미 몇 번 분뇨탱크가 터짐으로써 주변의 농경지가 분뇨로 뒤덮이는 등 사고가 잦게 발생하였다는 것이다. 대규모 돈사가 들어오고 나서부터는 오폐수가 배출되고 식수가 고갈되는 현상을 보이고 있다는 것이다. 축사 뒤에 보면 연못이 하나 있는데 그 연못에 물 반 고기 반 할 정도로 고기가 많았는데 물이 바닥나서 3년째 연못에 물이 없을 정도라는 것이다, 따라서 주민들은 악취와 수질오염, 식수부족 현상으로 많은 고통은 어려움을 호소하고 있는 실정이었다 (2009년 UBC 7월 5일 방송보도 자료).

셋째, 축사건립 허가가 난 지역의 공사를 무리하게 추진할 경우 초래하게 될 시설의 위해성을 들 수 있다. 축사건립 예정지는 경사가 심하고 이미 30여 년 전부터 조림사업을 실시할 만큼 산사태 위험지역인데 어떻게 정부에서 허가를 내줄 수 있었는지에 대해 의구심을 제기하였다. 농장으로 드나드는 2.5톤 이상의 트럭이 주민들이 평소 이용하는 골목으로 다님으로써 길가의 담벼락이 무너지는 등의 피해가 빈번하게 발생하고 있음으로 인해 여러 가지로 시설 건립에 따른 위협적인 요소의 발생으로 주민들의 불안감은 날이 갈수록 심각하다는 사실이다.

마지막으로 축사 건립을 둘러싼 농장주의 허위 사실 주장을 둘러싼 주민들의 분노를 들 수 있다. 먼저 농장주는 행정부서에 최초 허가를 낼 때 양돈장이 아니라 한우 축사를 짓겠다고 하여 허가를 받아낸 사실과 주민들이 주장하고 있는 돼지 사체 유기 사실에 대해 전혀 그런 적이 없다고 주장하면서 주민들은 농장주를 더욱 더 불신하게 된 것이다.

2) 돈사건립을 둘러싼 이해관계자들 간의 상호작용

축사 건립을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등양상은 다양한 주체들 간의 갈등으로 나타나고 있다. 이를 정리하면 주민과 농장주간의 갈등, 주민과 행정부서와의 갈등, 농장주와 행정부서와의 갈등 등으로 크게 세분화 할 수 있다. 환경오염의 우려와 함께 주민들의 생활 불편 등이 가중되면서 주민들이 수차례 건립허가 취소 민원을 행정당국에 제기하였으나 받아들여지지 않음으로 인해 주민들은 돈사건립반대추진위원회를 구성하여 읍주군에 진정서를 제출하고 정보공개요청과 읍주군청 앞에서 대규모 시위를 감행하는 등의 주민과 행정부서간의 갈등이 존재하였다. 또한 농장주와 행정부서 간의 갈등도 있었는데, 돈사 건립을 하면서 행정당국으로부터는 한우 축사를 짓는 것으로 신고해서 허가를 받았고, 축사 건립 예정지 경사도 역시 허위로 신고한 사실을 둘러싼 농장주와

행정부서와의 이견으로 인한 갈등이 존재하였다. 마지막으로 가장 첨예한 대립 양상을 보인 갈등 주체는 농장주와 주민들 간의 갈등이라고 하겠다. 축사건립에 대해 주민들의 사전 동의를 받지 않았던 점, 오랜 세월에 걸친 환경오염 피해 발생, 돼지 사체 유기 등으로 인해 환경오염 상황을 더욱 더 심각한 상황으로 몰아갔던 점 등으로 인해 농장주와 주민들 간의 갈등은 극단적인 상황으로 까지 치달게 된 것이다.

그렇다면 가장 대립각을 세웠던 농장주와 주민 간의 갈등에서 각 이해관계당사자의 주장을 구체적으로 살펴보기로 하겠다. 먼저 농장주의 입장을 설명하면, 농장대표는 지금까지 농장을 운영하면서 주민과의 소통이 부족한 것을 인정하지만 불법이나 탈법으로 인한 물의를 빚은 적은 없다는 것이다. 또한 주민들의 환경오염 피해 사실에 대해 10여 년이 넘도록 단 한 번도 남의 논밭에 오폐수가 들어가서 곡식을 물려주거나 땅이 상하거나 한 적이 없다고 주장하였다. 또한 축사건립에 대해서도 허가를 받아놓고 이장을 찾아가서 친환경 육성법에 따른 유기농 돼지를 생산하고자 해서 돈사를 짓겠다는 의사를 밝혔고, 이에 대해 주민들은 그렇게 심각하게 반대하는 사람들이 없는 것으로 판단을 했다고 주장하였다(2009년 7월 5일 UBC 방송, 농장 대표 인터뷰 자료). 따라서 농장주는 오히려 자신이 억울하다는 입장을 피력하였고 자신은 불법, 위법 행위를 한 적이 없을 뿐만 아니라 적법한 민원절차에 따라 축사건립 허가를 승인받았음을 주장하였다.

이러한 농장주의 주장에 대해 지역주민들의 입장은 전혀 다른 주장을 하고 있음을 알 수 있다. 기존에 건립된 돈사 운영으로 지역주민들에게 피해를 준 적이 전혀 없다는 농장주의 주장에 대해 지역 주민들은 전혀 사실과 다르다는 것이다. 돼지 분뇨처리만 보더라도 오폐수가 그대로 유출되고 있어서 분뇨로 인해 풀이 다 말라죽고 분뇨 일부는 방치되기도 해 악취 또한 심각하다고 주장하였다. 두서면에 들어설 축사의 경우 농장주는 당장 설계비가 적게 든다는 이유로 소를 키우겠다고 허가를 신청해놓고 실제로는 돈사건립을 추진한 사실 역시 주민과 울주군청을 속였다는 입장이다. 또한 주민들은 행정청에 대한 분노도 농장주에 대한 분노 못지않았다. 그 이유로는 울주군청은 서류상에 아무런 문제가 없다는 이유로 주민들의 의견수렴 없이 허가를 내주었다는 것이다. 따라서 기업형 축사를 허가해 준 지방자치단체장에게 그 책임을 묻겠다는 강경한 입장을 보이고 있다(2009년 7월 5일 UBC 방송, 울주군 두서면 차리 이장 인터뷰 자료).

3. 제3자 갈등조정자로서의 언론의 개입

1) 제3의 갈등조정자로서의 언론의 개입 계기

울주군 두서면 차리 마을의 축사건립을 둘러싼 농장주와 지역주민간의 갈등은 제대로 해결책을 찾지 못한 채 지역주민들만의 속앓이로 남겨지거나 농장주와 주민들 간의 갈등이 장기전으로 갈 수도 있었다. 하지만 우연하게 언론이 개입하게 됨으로써 갈등해결의 실마리를 찾게 된 것이다. 언론이 갈등조정자로서 개입하게 된 계기를 살펴보면 다음과 같다.

UBC 방송 담당 기자가 정상일보 사회면에 단신으로 울주군 두서면 주민들이 돼지축사 증설을

반대한다는 기사인 ‘마을 주민들이 마을에 들어설 예정인 돼지축사 반대 집회를 울주군청 앞에서 열었다’는 정도의 짤막한 내용을 보게 된 것이다. 이 기사를 읽은 담당 기자가 마을 이장에게 연락을 하게 되었고, 마을 이장에게 연락한 마침 다음 날 울주군청 앞에서 두번째 시위가 있다고 해서 UBC 방송 담당 기자가 울주군청 앞에서 시위하는 지역주민들을 취재하기 위해 가게 되면서 취재가 시작되게 된 것이다(UBC 방송 축사관련 갈등 당시 취재 담당 기자와의 인터뷰, 2013. 4. 3.).

2) 제3자 갈등조정자로서의 언론의 1차 개입

기업형 축사 건립을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등에서 언론은 이해관계자들 각자인 울주군 두서면 주민들과 농장주, 그리고 축사 건립 허가를 내준 울주군의 입장을 들여보는 것으로 취재를 시작하면서 제3의 갈등조정자로서 언론의 1차 개입이 이루어지게 되었다.

축사건립 둘러싼 갈등발생의 경위와 이해관계당사자들의 입장을 제3자의 입장에서 객관적이면서 정확하게 전달받을 수 있는 언론의 집중 취재 결과는 7월 5일 UBC 방송국 ‘인사이드’라는 프로그램을 통해 방송되었다. 방송이후 축사건립을 둘러싼 울주군 두서면 지역주민들의 고민은 더 이상 그들만의 고민이 아니라 많은 사람들의 관심사로 부각되는 계기가 되기도 하였다. 앞서 축사건립을 둘러싼 이해관계자들 간의 상호작용을 언급하면서 충분히 설명하였듯이 이해관계당사자들 각자의 주장은 어느 쪽의 말이 사실인지를 구분하기 힘들 정도로 각자의 입장에서 주장하는 내용이 사실임을 강조하고 있기 때문에 이에 대한 사실여부 확인이 필요하다고 하겠다.

언론의 개입을 통해 확인된 이해관계당사자들의 입장은 다음과 같다. 농장주는 주민들의 주장과는 달리 환경오염피해 발생 사실이 없다고 주장하였고, 주민들은 축사로 인한 환경오염피해를 오랫동안 겪어 왔다는 것이다. 이처럼 극명하게 상반된 주장을 펼치고 있는 농장주와 주민들의 주장을 언론의 1차 개입을 통해 사실 여부를 확인하는 계기를 갖게 된 것이다. 주민들은 자신들이 주장하는 내용에 대한 사실 여부 확인을 위해 울주군 담당부서에 찾아가 현장조사를 해줄 것을 부탁하였으나 서류상 하자가 없다는 말만 들었을 뿐 이에 대한 검증 작업을 실시하겠다는 약속을 듣지 못함으로써 답답한 심경을 호소하고 있는 실정이었으나 언론의 1차 개입을 통해 사실 여부 확인이 이루어지게 됨으로써 갈등해결의 물꼬를 트게 된 것이다.

3) 제3자 갈등조정자로서의 언론의 2차 개입

언론의 2차 개입은 1차 개입을 통해 제기된 몇 가지 의혹 사안에 대해 사실 여부를 확인하는 방향에 초점을 맞추어 진행되었다. 지역주민들은 농장주와 허가를 내준 울주군에 대해 몇 가지의 의혹을 제기하였는데 먼저 농장주 상대로 제기한 의혹에 대한 사실 여부 확인부터 언급하고 다음으로 축사건립 허가를 내준 울주군에 대한 의문에 대한 사실 확인에 대해 살펴보기로 하겠다.

① 농장주를 상대로 제기된 의혹에 대한 언론의 사실관계 규명

농장주를 상대로 제기한 여러 가지 의혹 중 먼저 축사에서 흘러나오는 폐수로 인한 환경오염 부분에 대한 사실 여부 확인부터 언급하기로 하였다. 축사예정 부지는 울산의 식수원인 사연댐 상류지역이다. 사연댐과 직선거리로 4km 떨어진 위치에 돼지 25,000마리를 키우며 주민들과 마찰을 빚어 온 농장 주인이 바로 그 옆에 또 하나의 새로운 대형 축사를 건립하겠다고 하면서 주민들과의 갈등이 시작된 것이다. 주민들의 이에 크게 반발하게 된 데에는 축사 운영으로 인한 악취와 오 폐수 배출로 환경이 오염되고 식수에 피해가 발생된다는 것이다. 농장주는 이런 피해 발생에 대해 주민들이 주장하는 내용이 부풀려진 것이고 사실과 다르다고 하였다. 하지만 환경오염 피해 사실을 확인하러 나간 취재진들에 의하면 마을을 흐르는 개울에는 원인모를 거품이 잔뜩 끼어 있었고, 주변 곳곳에서 풍겨 나오는 악취가 코를 찔렀다고 하였다. 또한 분노로 보이는 시커먼 물도 축사 주변에 고여 있는 것이 확인되었다(2009년 7월 UBC방송 인사이드 담당 PD 진술 내용).

돼지 사체 유기 사실과 관련한 사실 여부 확인 역시 언론의 1차 개입 이후 이루어지게 되었다. 울주군 축사 건립을 둘러싼 지역주민들과의 갈등에 관한 내용이 방송된 이후 그 다음 날인 7월 6일 농장에 대해 경찰의 전격적인 압수수색이 진행되었다. 그 결과 축사 주변 4곳에서 약 40여 마리가 넘는 돼지의 사체가 발견되었다. 결국 주민들이 주장했던 내용이 사실로 확인된 것이다.

주민들이 지적했던 또 다른 문제로는 축사 건립 예정지의 급경사로 인한 위험성이었다. 산사태 위험으로 주민들은 항상 불안해하고 있는 실정이었다. 현상조사를 나간 취재진들 역시 한눈에 보기에 위험해 보인다고 할 정도였다. 주민들은 이렇게 가파른 곳에 공사 허가가 난 것에 대해 의문을 제기하였다. 경사도가 25도 이하이면 공사가 허가되는 것을 알고 있는 농장주가 평균 경사를 18도로 허위신고 했다는 것이다. 축사건립 예정 지역의 이장을 맡을 빌리면 ‘뒷짐을 지고 산을 올라갈 수 있어야 자연스럽게 (경사도가) 한 20도 미만이라고 하는데 저기는 기어서 올라가야 합니다. 기어서... 저걸 뒷짐지고 올라갈 수 있는 사람이 누가 있겠습니까 그러면 저것은 우리가 일반 상식선에서 생각해볼 문제인데, 저것은 한 40-50도에 가깝다’는 것이다(2009년 7월 울주군 두서면 차리 이장과의 UBC방송 인터뷰 내용). 결국 산사태 위험성에 대한 지역 주민들의 주장 역시 농장주가 경사도를 허위 신고한 사실이 밝혀졌고, 재난 방지 시설을 제대로 하지 않아서 산사태 위험 또한 높은 것으로 드러났다.

② 행정당국을 상대로 제기된 의혹에 대한 언론의 사실관계 규명

다음으로는 지역주민들이 축사 건립 허가를 내준 울주군에 대해 제기한 의문에 대한 진위 여부를 살펴보기로 하였다. 주민들은 돼지축사건립을 반대하는 과정에서 울주군에 각종 인허가 관련 서류 공개를 요청하였다. 축사 건립 취재를 담당했던 당시 PD는 관련 부서의 취합한 서류를 통해서 사전 지식이 없는 일반인의 입장에서 보더라도 상당부분 허술함이 보였다는 것이다. 그렇다면 인허가 과정에서 나타난 문제점은 어떤 시안들이 있었는지에 대해 구체적으로 살펴보기로 하였다.

우선 지적할 사안은 사업주가 하나의 토지를 두 사람의 이름으로 나누어서 신고했다는 점이다. 그 이유는 환경영향평가를 피하기 위해서였다는 것이다. 환경정책기본법 시행령에 따르면 농림 지역에서의 사업계획이 7,500평방미터 이상인 경우 사업의 허가 전에 사전 환경성 검토를 받도록 되

어 있다. 하지만 농장주가 환경성 검토를 피하기 위해 하나의 필지를 두 사람 명의로 나눠서 신고 하는 이른바 쪼개기 개발하기를 통해 공사를 승인받았다는 것이다. 인허가 과정에서 지적할 또 하나의 사안은 농장주가 당초에 허가를 요구할 때 한우축사로 신고하고서는 실제로는 돼지 축사를 건립했다는 것이다.

이처럼 농장주가 허위 사실을 신고한 부분에 대해 행정당국이 조금만 관심을 가지고 보았다면 알 수 있었을 것이라는 것이 지역주민들의 입장이다. 울주군 두서면 차리 마을 이장은 농장주가 하나의 토지를 두 사람의 이름으로 나누어서 신고할 때 그 두 사람은 바로 한명은 농장 법인 대표이고 나머지 한 사람은 농장 법인 대표 부인이었다는 것이다. 울산시민연대 김 사무처장 역시 허가를 내준 행정기관에도 책임이 있다는 주장을 하고 있다. ‘두 개의 업체를 가지고 같은 지역에 들어오겠다고 하면 개별업체로 볼 것이 아니라 두 개 업체의 규모로 판단하고 지 전체 규모가 어떻게 주민들한테 영향을 미칠 것인가라는 관점에서 봐야 하는데 그럼에도 불구하고 허가를 내주었다는 것은 행정적 편의를 보겠다는 의혹에서 벗어나기 힘들다라는 것이다.

‘돈사’를 ‘우사’로 신고한 사실에 대해서도 농장주는 돼지 축사를 짓겠다는 계획을 공공연히 밝히고 다녔고, 지역 주민들 역시 이러한 사실을 행정기관에 찾아가 이야기를 했음에도 불구하고 허가를 취소하지 않았다는 것이다. 건축허가 취소 사유를 보면 다음과 같은 경우에 해당될 경우 허가를 취소하거나 목적 사업의 중지, 시설물의 철거 그 밖의 조치를 명할 수 있다는 것이다. 첫째, 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받거나 신고를 한 경우, 둘째, 허가의 목적 또는 조건을 위반하거나 허가 또는 신고 없이 사업계획 또는 사업규모를 변경하는 경우가 해당된다.

당시 축사 건립 허가를 내준 행정당국인 울주군청 건축과 담당 과장에게 어떻게 허가를 내주게 되었는지에 대해 확인한 바에 따르면 다음과 같다. 우사와 돈사는 시설물 자체가 완전히 다르기 때문에 돈사 건립은 나중에 악취 발생으로 인한 민원소지가 많이 있기 때문에 현장을 가보지만 우사로 신고를 했기 때문에 돈사와 달리 민원소지가 없다고 판단하고 건축허가를 내준 것이라고 답변하였다. 최근 행정이 바로바로 민원처리센터를 운영함으로써 건축허가 처리 신청을 하면 보통 7일-10일 정도의 시간이 걸리지만 바로바로 민원처리센터에서 결정해서 다음날이나 2-3일 정도에서 건축허가가 처리가 되기 때문에 축사건립 허가 신청 바로 다음날 허가가 나게 되었다는 것이다.

4) 제3자 조정(언론 개입)을 통한 갈등해결

돈사건립을 둘러싼 농장주와 지역주민들 간의 갈등은 제3자 조정(언론 개입)을 통해 해결의 실마리를 찾게 되었다. 축사건립을 둘러싼 여러 가지 의혹들에 대해 지역주민들이 행정당국을 찾아가서 여러 차례 민원을 제기하였지만 지역주민들의 요구 사항인 축사 건립 허가 취소가 받아들여지지 않았었다. 하지만 언론의 개입을 통해 사실 관계 확인 절차가 진행되었고 지역주민들이 주장한 내용들이 사실임이 모두 확인되면서 울주군은 돈사 건립에 대한 건축 허가를 취소하기로 결정하였다.

결국 돈사건립을 둘러싼 이해관계당사자들 간의 갈등은 주민들이 축사 건립 허가 사실을 안 시점부터 돈사 건립을 반대하는 거센 항의가 이어져 왔고, 수차례의 민원제기를 하였음에도 불구하고

고 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 우연히 UBC 방송 담당 기자가 측사 건립을 반대하는 신문 기사를 보고 취재에 나서게 되면서 갈등은 해결 국면으로 접어들게 된 것이다. 언론의 개입이 이루어지면서 이해관계당사자들이 자신들의 입장에서 주장하는 내용에 대한 사실관계 확인을 위해 경찰 수사가 진행되기까지 하면서 갈등의 실체가 전면에 드러나게 된 것이다.

사실 지방자치단체와 지역 주민간의 매개체 기능은 거의가 지역 언론에 의해 수행된다고 해도 과언이 아니다. 그런 측면에서 지역 언론은 여론형성의 기초가 되는 지역사회의 공동관심사에 대한 정보를 충분히 제공해야하며, 주민의사가 표출되고 논의되는 매개체로서 역할 또한 필수적이라고 하겠다(김은환, 2001:2). 울주군 돈사건립 갈등사례에서 보여주는 바와 같이 행정당국이 농장주가 제출한 서류 만에 의존해서 그리고 민원을 빨리 처리한다는 차원에서 현장답사 마저 제대로 하지 않은 채 허가를 내주고도 차후에 주민들이 제기한 문제점에 대해 사실여부 확인을 위해 현장에 가보지조차 않았다. 이러한 측면을 볼 때 언론 개입이 이루어지지 않았다면 사실여부 확인도 이루어지지 않은 채 울주군 돈사건립갈등사례는 주민들의 고민거리로 남겨질 뻔 했던 사건이었음을 다시 한번 확인시켜주고 있는 것이다.

IV. 측사건립갈등사례를 통해서 본 언론의 갈등조정효과에 대한 정책적 함의

1. 갈등해결기제로서의 제3자 조정(언론개입)의 효과성 부각

갈등이 발생했을 때 가장 원만한 갈등해결방법은 갈등당사간의 합의를 통한 갈등해결방식이다. 하지만 다양한 갈등사례를 보면 갈등당사자간의 타협을 통한 해결을 한 사례를 찾아보기란 쉽지 않다. 갈등해결이후 후유증도 없으면서 가장 깔끔하게 갈등을 종결지을 수 있는 방식이 갈등당사자간의 합의를 통한 해결이긴 하나 어느 한쪽이 양보를 하거나 화해의 제스처를 먼저 표해 오기란 쉽지 않은 것이 현실이다. 인간의 자기중심성은 갈등을 고착상태에 빠뜨리고, 악화시키는 요인으로 작용한다. 갈등에 직면한 당사자들은 흔히 자기에게 유리하게 사건을 평가하는 경향이 있다. 밥콕과 루윈스타인(Bobcock and Loewenstein, 1997)은 두 그룹의 학생들에게 동일한 교통사고 보고서를 읽게 하고, 판사가 이 사건에 대해 내릴 공정한 보상액을 추정하라고 요구했는데 피해자 쪽 역할을 맡은 학생의 추정액이 가해자쪽 역할을 맡은 학생들의 추정액보다 평균 \$14,527이 높았다. 이 실험에 참여한 학생들은 제시된 사건과 아무런 연관이 없으며, 학생들에게는 보상액을 공정하게 평가할 유인이 주어졌으나, 피해자, 가해자라는 역할의 차이만으로 보상액 추정에 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 이러한 추정액 차이의 원인은 피해자쪽 역할을 맡은 학생들은 사건 보고서에서 피해자의 과실에 대해서는 간과하고, 가해자의 실수에 집착했고, 반대로 가해자쪽 역할을 맡은 이들은 보고서에 나타난 피해자의 과실에 집착하고, 가해자의 실수는 과소평가했기 때문이다. 동일한 사고보고서를 읽은 학생들이 주어진 역할에 따라 보여준 추정액의 차이는 이기적 편향이 갈등을

고착시키는 데 중요한 역할을 한다는 것을 증명했다(Bobcock and Loewenstein, 1997:119; 한승훈, 2011:146).

이처럼 갈등당사자간의 합의를 통한 갈등해결은 쉽지 않음을 알 수 있다. 따라서 철저히 자기중심적인 입장에서 주장되는 내용에 대해 객관적이고 중립적인 입장에서 사실 여부를 판단하고 사실 판단을 근거로 한 서로의 입장을 이해시키고 감정을 완화시켜 나갈 수 있는 제3의 조정자 역할이 필요한 것이다. 환경갈등의 경우 피해 사실에 대해 제대로 규명을 하려면 전문적인 지식과 기술을 요하기 때문에 피해당사자들이 피해 상황을 인과론적으로 규명하기가 어렵다. 이런 경우 언론의 보도를 통해 많은 사람들의 관심을 집중시킬 수 있기 때문에 그 속에는 환경 관련 전문가들의 분석도 나올 수 있고, 울주군 축사 건립 갈등에서처럼 사실관계 확인을 위해 경찰 수사가 진행되면서 사건의 실태 분석을 할 수 있는 계기를 마련할 수 있게 되는 것이다.

사실 갈등 발생 시 조정의 역할을 누가 담당하느냐는 중요하다. 갈등당사자들로부터 신뢰를 받지 못하고, 양자를 움직일 수 있는 권한도 힘도, 리더십도 없다면 조정의 효과를 기대하기란 힘들 것이다. 하지만 사회 커뮤니케이션의 주요 역할을 담당하는 언론은 이러한 갈등을 관리하는데 어느 정도 기여한다. 기능주의 관점에서 언론은 정보제공과 상관 조정을 통해 사회 통합 역할을 수행하기 때문이다. 이러한 측면이 존재함으로 인해 언론학자들은 언론이 사회적 공기로써 갈등을 조정하거나 해결하는데 중요한 역할을 해야 한다고 주장하고 있다. 지방자치시대가 정착되고 지역 사회구조가 다원화되면서 지역사회에는 크고 작은 갈등이슈들이 빈번하게 나타난다. 이러한 갈등과 관련된 이슈에 관한 다양한 정보를 제공하고 해석과 논평을 통해 갈등당사자 간의 협의를 이끌어 낸다면 갈등을 해소하고 적절히 관리해 냄으로써 지역의 공동이익을 증진하고 대다수 주민들이 수긍할 수 있는 정책적 대안을 마련하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다(전오열·최동성, 2010: 500-501).

갈등당사자들은 언론을 자신들의 주장을 여론화시킬 수 있는 창구로 이용하기도 하고, 일반인들은 언론이 갈등 현실에 대한 주요 정보원이자 판단의 기준을 제공해주는 안내자로 인식하고 있는 것이 사실이다. 사회가 복잡 다양화 되면서 갈등의 양상은 기본적인 계급갈등 이외에도 지역·집단·계층·성·세대·문화 간 갈등의 표출이 일상화되고 복합적으로 전개되면서, 이제는 갈등의 본질이 무엇인지, 누구의 주장이 맞는지, 그리고 궁극적인 목적이 무엇인지를 모를 정도로 혼란스럽게 갈등 상황이 전개되고 있는 실정이다. 극단적인 경우에는 언론을 이용하여 집단이나 조직의 이해관계를 실현시키려는 이른바 언론을 향한 유사갈등까지 나타나고 있다(김병진, 2001:8).

따라서 언론이 갈등조정자로서 갈등을 제대로 관리하고 해결 국면으로까지 도달할 수 있도록 하려면 무엇보다 언론이 객관적·중립적인 입장에서 사실에 근거한 인과관계 규명의 자세가 필요하다고 하겠다. 이런 자세가 갈등이 마무리 될 때까지 유지될 수 있다면 이기적 편향에 입각한 갈등당사자들 간의 주장, 부풀려지거나 왜곡된 정보의 유포 등을 바로 잡는 기회를 마련할 수 있을 것이다. 갈등이 오래 지속될 경우 갈등당사자들은 적대적인 관계를 형성함으로써 의사소통을 전혀 하지 않으려고 할 뿐만 아니라 자신이 속한 조직 내의 구성원들끼리만 응집하려는 양상을 보이게 된다. 이런 경우 서로간의 대화 단절로 인한 갈등당사자 서로 간의 오해와 불신을 해소할 수 있는 방법이 없게 된다. 하지만 본 연구 분석 대상이 되었던 울주군 축사건립갈등에서처럼 언론이 갈등

조정자로서 나서준다면 상황은 새로운 국면을 맞게 될 것이고 충분히 해결 가능한 상황으로 반전시킬 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 갈등해결기제로서의 제3자 조정(언론개입)의 효과성에 대해 강조하지 않을 수 없다.

2. 제3자 갈등조정자로서의 실질적 역할 수행을 위한 필수 요건과 한계

언론이 갈등조정자로서 역할을 제대로 수행해 내기 위해서는 먼저, 언론은 갈등이슈에 관련된 여러 의견들이 제시되도록 다양한 쟁점들을 다루어야 하며, 특정 집단에 대한 편향적 지지를 지양하고 균형적인 보도 방향을 유지해야 한다. 그런데 언론은 갈등이슈를 보도하면서 긍정적으로 갈등을 해결하는데 도움을 줄 수 있지만, 오히려 갈등을 심화시키는 부정적인 역할을 수행할 수도 있다는 점을 주목해 볼 필요가 있다(권혁남, 2001, 임양준, 2009; 전오열·최동성, 2010:500-501).

사회적 갈등이 발생하면 언론은 보도를 통해 갈등의 사회적 구성에 참여하게 된다. 갈등 현장에 대한 접근 그리고 취재와 기사화 과정을 통해 언론은 갈등의 사회적 의미를 생산해 낸다. 그런 과정에서 언론은 나름의 다양한 선택과 가공, 배제 그리고 구성의 논리가 작용하며 편집하는 과정에서 편견과 왜곡을 낳기도 한다. 이런 측면에서 갈등의 조정자·관리자로서의 역할수행에 실패하는 문제가 발생하기도 한다. 사실 언론은 사회갈등이나 사건을 보도하는 과정에서 사소화(trivialization), 양극화(polarization), 주변화(marginalization)를 시도하는 경향이 있다. 갈등의 보도의 과정에서 근본적인 문제보다는 단발적인 사건의 연속으로 보도된다거나 갈등을 단순화해서 보도하는 경향이 존재한다. 또한 갈등이 발생하게 된 원인, 쟁점의 배경 등을 분석하고 바람직한 방향으로 갈등해결이 될 수 있도록 하는 것이 아니라 갈등당사자들 간의 대립구조가 빚어내는 논리나 주장의 극단을 집중적으로 부각시키는 경향이 있으며, 사안의 본질에서 비껴난 주장과 논리들이 보도의 대상이 되기도 한다는 것이다(김병진, 2001:11-12).³⁾

둘째, 언론의 개입을 통해 갈등을 조정해나가는 방식을 통한 갈등의 완화 및 해결은 언론보도의 공정성 확보에 가장 큰 한계를 가진다고 하겠다. 실제 위천공단 조성문제라는 동일한 사안인데도 매일신문은 공단의 조기 지정만을 고집하면서 공단으로 인한 환경오염의 유발을 강하게 부정하는 반면 부산일보의 공단의 조성이 수질오염의 근본적인 원이라고 지적하고 있어 상반된 입장을 보이기도 하였다(김은환, 2001:21).

3) 실제 울산은 작년 2012년에 고탄유 사용허가와 관련한 지방의회 의원들 간의 논란이 심각하게 진행됨에 따라 울산시 환경보전위원회에서 행정사무감사가 제대로 진행되지 못한 사태가 발생되기도 하였다. 울산은 석유화학단지, 자동차, 중공업 등의 공업단지가 밀집되어 있는 지역이라 지역민들의 환경정책에 대한 관심이 매우 높다. 그런데 일부 언론에서 논란이 일게 된 배경과 원인에 대한 구체적인 보도 내용보다는 고탄유 사용을 허가하겠다는 조례를 울산시의회에서 통과시키려고 한다는 측면에만 초점을 맞추어 보도하면서 환경단체를 비롯해 지역민들까지 반발을 하는 등의 논란이 있었다. 하지만 구체적인 내용을 들여다보면, 저항유를 기업이 사용하다보니 제품단가비용이 높아지므로 인해 물가상승의 원인이 되고 있는 점을 감안하여 고탄유 사용을 허용하더라도 환경오염물질 배출량을 저항유 사용 시보다 환경오염물질배출량을 저감시키는 환경처리시설을 갖추는 기업의 한도 내에서 고탄유 사용을 허용하도록 하자는 것이 핵심적인 내용이다. 하지만 언론에서는 고탄유사용을 허용하는 법안추진 사실만을 부각시켜 보도함으로써 논란이 더 심하게 일게 된 사례도 있었다.

이처럼 언론보도에 있어서 공정성은 가장 소중한 가치다. 어떤 현상을 공정하고 객관적으로 보도함으로써 갈등당사자들이 이를 토대로 올바른 판단을 할 수 있도록 하는 것이 언론의 역할 즉 갈등의 조정자로서 적절한 자세라고 할 것이다. 하지만 철저하고 완벽한 공정성의 정답은 없는 것이 현실이다. 다만 언론이 어떤 사한을 냉정하고 중립적인 입장에서 관찰해 보도하는 과정에서 공정성의 확보를 위해 육하원칙에 해당하는 정보나 믿을만한 소식통의 인용문 위주로 구성해야 하는 것이 전제되고 있을 따름이다. 하지만 이것도 객관적이고 공정한 보도를 보장해 줄 수 없다는 비판이 나온다. 왜냐하면 언론의 기능 중 가장 크게 차지하고 있다고 하는 비판기능은 이런 공정성을 유지하는데 걸림돌이 되기 때문이다(김은환, 2001:19).

셋째, 언론의 개입을 통한 갈등해결방식의 한계 사항으로 다음의 사안 역시 짚어볼 필요가 있다. 즉 언론의 지속적인 관심의 확보가 중요한데 비해 현실적으로는 어렵다는 것이다. 본 연구 분석 대상이 되었던 울주군 축사건립 갈등사례처럼 언론의 1차, 2차 개입을 통해 갈등의 발생배경 및 원인을 밝혀내고, 또한 갈등이 해결국면으로 접어들 때까지 지속적인 관심을 가지고 보도하는 의지와 노력이 필요하다. 하지만 대부분의 경우 언론은 새로운 이슈를 쫓아 취재하고자 하는 속성이 강하므로 이미 보도를 통해 쟁점화 되었고, 이 사안에 대해 대부분의 사람들이 인지하는 순간 새로운 사건, 새로운 쟁점사안을 발굴하여 취재하고자 하는 속성이 강하게 작용한다. 이런 언론의 속성으로 언론의 개입을 통해 갈등이 해결되기란 쉽지 않은 측면 또한 존재하는 것이다.

마지막으로 사회적 갈등 중 특히 환경갈등의 경우 언론이 조정자로서 역할을 수행하기에는 관련 분야의 전문성이 요구된다. 언론은 어떤 문제를 공중의제화 하는 데에는 결정적인 역할을 한다. 하지만 정책결정에서는 언론의 영향이 비교적 약하다. 환경 분야와 관련한 갈등의 경우 특히 관련 분야의 전문지식이 있어야만 문제해결을 위한 정책대안의 제시와 대안들 간의 비교 평가를 할 수 있는데 언론은 이런 역할을 해내기가 어렵다(정은영, 2008:30).

V. 결론

울주군 둔사건립 갈등사례를 통해 제3자 개입의 중요성과 역할에 대해 살펴보았다. 제3자 개입을 통한 분쟁 해결방식에는 타협, 중재, 조정 등의 세 가지 유형에 있는데 본 연구에서는 제3자 조정 효과에 대한 측면에 초점을 맞추어 살펴보았다. 울주군 둔사건립 갈등에서 보여 주듯이 언론이 제3의 갈등조정자로서 개입함으로써 자칫 사실이 은폐되고 환경오염이 심화될 수 있었던 사안이 언론의 보도를 통해 바로 잡을 수 있는 기회를 갖기도 하고 갈등이 내재화 될 수 있는 사안을 가시적 외부화를 통해 갈등해결의 실마리를 찾기도 한다.

최근 정부에서 발표한 자료에 따르면 한국농촌경제연구원의 표본 농가를 통한 실태조사에서 무허가 축사들이 지속적으로 발생되고 있으며, 무허가 축사로 인해 악취 및 수질오염 등으로 인한 환경 민원의 증가와 구제역 등으로 축산업에 대한 지역민들의 부정적인 인식이 팽배하고 있다고 밝히고 있다. 무허가 축사가 전체 축산업에서 차지하고 있는 비중이 30-40%로 작지 않은 현실을

고려할 때 이에 대한 근본적인 조치가 시급하다고 하겠다(국회입법조사처, 2013. 4. 9). 이처럼 울주군 역시 언론의 개입을 통해 돈사건립으로 인한 갈등을 제대로 진단하지 못했다면 환경오염문제는 훨씬 심화되었을 것이며 지역민들의 피해 역시 심각한 수위에 이르렀을 것이다.

따라서 언론은 현재 발생하고 있는 실태 보도를 통해 정보전달자로서의 역할과 함께 정책공동체에서 전문가들 사이에 논의되고 있거나 주목받고 있는 중요한 대안들을 소개하고 일반대중이나 중요 정책결정자들에게 알려서 정책결정에 간접적인 영향을 미치기도 한다(정은영, 2008:30). 이런 측면에서 환경갈등에서의 언론의 역할이 전문성의 부족으로 역할 수행에 한계를 지닌다고 앞 서에서 언급하였지만 이러한 측면의 문제점만 보완이 된다면 언론은 갈등조정자로서의 갈등해결책 마련에 상당한 기여를 할 수 있다고 하겠다.

참고문헌

- 권오곤 (1996). 직권 중재 결정의 법적 의의 및 효력: 소송에 갈음하는 분쟁해결방안(ADR)의 차원에서. 「언론중재」, 가을호, 16~29.
- 권혁남. (2001). TV 방송의 사회갈등 조정역할에 관한 연구:의약분업분쟁을 중심으로, 「한국방송학보」, 15(1):45-84.
- 국회입법조사처. (2013). 무허가 축사 현황과 대책, 「이슈와 논점」 제633호.
- 김민정. (2005). 환경갈등조정자로서의 전문가의 역할, 「ECO」 상반기 8호, 109-138.
- 김병진.(2001). 「언론의 지역사회 문제 이슈화와 갈등관리 기능에 관한 연구-부산대 제2캠퍼스 조성문제에 대한 신문보도를 중심으로」, 동의대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김시평. (1999). 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향, 「환경법연구」, 21:81-99.
- 김영기. (2003). 생태·환경운동과 언론(1987-2002):반핵운동을 중심으로, 「언론학연구」, 3(3):51-94.
- 김영욱·임유진.(2010). 언론-소스 간 갈등해소와 ‘조정’기능 강화 장치로서 언론중재제도 연구, 「한국언론학보」, 54(1):182-204.
- 김은환. (2001). 「지역언론 보도의 지역이기주의 연관성에 관한 연구-수도권정비계획법 완화를 둘러싼 갈등보도분석을 중심으로」, 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위논문.
- 김재근·채종현. (2008). 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과, 「분쟁해결연구」, 5-40.
- 류승훈 (2009). 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 발전과 그 의미. 「언론중재」, 봄호, 6~23.
- 문종대. (1997). 환경보도의 공적 성격과 정의로운 언론행위, 「언론학연구」 창간호, 81-105.
- 박근수. (2005). 「지방정부간 갈등에 있어서 언론의 영향력에 관한 연구」, 조선대학교 대학원 박사학위논문.
- 사득환. (1998). 환경갈등과 대체적 분쟁해결장치: 인식과 대안, 「환경정책」, 6(2):197-202.
- 양희연. (1997). 「환경정책에 있어서 환경운동과 언론의 영향력 분석-광주·전남지역을 중심으로」, 조선대학교 환경보건대학원 석사학위논문.
- 유수진. (2011). 「공공갈등해결을 위한 대체적 분쟁해결(ADR)조직의 역할증대 요인 분석」, 고려대학교 대학원 석사학위논문.

- 윤영철. (1993). 지방언론과 지방언론의 갈등관리에 관한 연구, 「언론 사회 문화」, 제3호, 63-87.
- 이재경. (2008). 한국의 저널리즘과 사회갈등: 갈등유발형 저널리즘을 극복하려면, 「커뮤니케이션 이론」, 4(2):48-72.
- 이효성. (1996). 「한국사외와 언론」, 서울:아침.
- 임양준. (2009). 집단적 갈등이슈에 대한 방송뉴스 비교연구: 조선일보 한겨레신문 한국일보를 중심으로, 「한국언론학보」, 54(1):337-261.
- 전오열·최동성. (2010). 갈등이슈에 대한 지역 언론의 보도 비교 연구: '행정구역 통합' 관련 경남·전북·충북 지역 종합일간신문을 대상으로, 「언론과학연구」, 10(3):499-538.
- 정남철. (2009). 대체적 분쟁 해결 제도로서의 언론중재제도. 「언론중재」, 봄호, 42~59.
- 정은영. (2008). 「언론보도가 지방정부의 정책형성과정에 미치는 영향에 관한 연구-울산광역시 공무원의 인식을 중심으로」, 계명대학교 대학원 박사학위논문.
- 정정화. (2012). 공공갈등해결을 위한 ADR의 활성화방안-미국, 일본, 한국의 조정제도 비교 분석, 「한국자치행정학보」, 26(2):1-22.
- 정준급. (2007). 「환경정책론」, 서울: 대영문화사.
- 최봉문. (2009). 「환경갈등관리에 관한 연구-새만금사업 사례를 중심으로」, 전북대학교 박사학위논문.
- 최인재 외 공저. (2005). 「사회갈등 해소를 위한 민간 인프라 구축 현황 및 방안」, 한국여성개발원.
- 한승훈. (2011). 언론보도를 통해 본 천안함 갈등과 그 해결방안, 「분쟁해결연구」, 9(1):127-157.
- 황치성. (2008). 「갈등이슈 보도의 새로운 접근」. 서울: 한국언론재단.
- 홍준형. (2010). 환경갈등과 조정: 쟁점과 대안, 「환경법연구」, 32(3):385-416.
- Browsers, M. H.(1980). Grievance Mediation: Another Route to Resolution. *Personal Journal*. Vol. 59: 132-136.
- Brown, J. G., & Ayres, I. (1994). Economic rationales for mediation. *Virginia Law Review*, 80(2), 323~328.
- Carnevale, D. G.(1993). Root Dynamics of Alternative Dispute Redolution: An Illustrative Case in the U.S. Postal Service. *PAR*. 53(5): 455-461.
- Davis, A. M. (1989). The logic behind the magic of mediation. *Negotiation Journal*, 5(1), 17~24.
- Dahlgren, P. (1999). Television News Narrative. In M. S. Mander(Ed.), *Framing Friction. II.*: University of Illinois Press, 189-214.
- Kovach K. K. (2005). Mediation. In Moffitt, M. L., & Bordone, R. C., *The handbook of dispute resolution*.(pp. 304~317). Jossey-Bass.
- L. A. Coser. (1993). *The Function of Social Conflict*, London: Free Press of Glencoe.
- Leviton, S. C. & Greenstone, J. L.(1997). *Elements of Mediation*. Brooks. Cole Publishing Company.
- Lowery, Shearon A., and Melvin L. DeFleur. (1988), *Milstones in Mass Communication Research*, New York : Longman, pp.327~328.
- Menkel-Meadow, C. J., Love, L. P., & Schneider, A. K., (2006). *Mediation: Practice, policy, and ethics*. Aspen Publishers.
- Menkel-Meadow, C. J., Love, L. P., & Schneider, A. K., (2006). *Mediation: Practice, policy, and ethics*.

Aspen Publishers.

Menkel-Meadow, C. J. (2007). *Mediation: Concepts and models*. Aspen publisher.

Morell, David. (1987). "Siting and the Politics of Equity," in Robert W. Lake(ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick: The Center for Urban Policy Research.

Riskin, L. L. (1996). Understanding mediators' orientations strategies and techniques: A grid for the perplexed. In Alfini, J. J., Press S. B., Sternlight J. R., & Stulberg, J. B., *Mediation theory and practice* (pp. 171~178). LexisNexis.

Scanlon K. M. (2005). Primer on developments in mediation confidentiality. In Bleemer, R., *Mediation: approaches and insights* (pp. 241~248). Juris Publishing, Inc.

Susan, C. I. & Kennedy, W. J. D.(2001). *Managing Public Dispute: A practical guide for government, business, and citizens' groups*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

Tarlock, A.D.(1984), "Siting New or Expanded Treatment, Storage or Disposal Facilities: The Pigs in the Parlors of the 1980s," *National Resources Lawyers*, 9.

Wall, J. A., & Callister, R. R (1995). Conflict and its management. *Journal of Management*, 21(3), 515~558.

김도희(金度希): 부산대학교 대학원에서 “도시비선호시설입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구”논문으로 행정학 박사학위(2001)를 취득하고, 현재 울산대학교 정책대학원에서 강의하고 있다. 주요 관심분야는 갈등관리, 지방행정, 복지행정, 여성행정 등이다. 주요논문으로는 “울산광역시 남구의 문화도시정책 추진성과의 정책적 함의-남구의 문화도시 정책사례 분석을 중심으로”(2012), “공공정책갈등의 제3자중재개입의 역할과 한계-울주군청사 이전갈등사례를 중심으로”(2013), “청년 1인가구 증가 요인에 따른 생활실태분석과 정부의 정책과제”(2013) 등이 있다 (dhkim5090@ulsan.ac.kr).

Abstract

Policy Implications of Conflict Resolution Through Third-Party Mediation: Case Study on Environmental Conflict

Kim, Do Hee

Considering the peculiar characteristics of environmental problems denying easy understanding of causes of the problems, conflicts due to environmental damage often last long and lead to severe hostility among interested parties when conflicts actually occur. To provide a solution to environmental conflicts, this research attempts to seek a solution for environmental conflicts by employing third-party mediation, which is one of alternative conflict resolving methods. To be specific, this research seeks a solution which resolves environmental conflicts by employing the media as a third-party mediator. This research focuses on the case of environmental conflicts over construction of pig houses and attempts to analyze the role and limitations of the local media as a conflict mediator. This research analyzes primary causes of conflicts among interested parties over construction of pig houses and how the interested parties interact with each other. The research also analyzes a conflict development process focusing on what amplified the conflicts and how the conflicts were resolved. Most of all, this study attempts to analyze influence of the media as a third-party conflict mediator that provides an opportunity for conflict resolution during a conflict development process. In other words, this research analyzes an intervention effect of the media as a conflict mediator focusing on how the media becomes involved in the conflict development process and in which way a conflict in question is evolved through a first and a second intervention of the media.

Key Words: third-party mediation, pig house construction, environmental conflict