

## 국립공원 이해당사자간 갈등 관리를 위한 사회연결망 분석의 적용 - 태안해안국립공원 사례 연구 -

이영주<sup>1\*</sup> · 이동호<sup>1</sup> · 이주연<sup>2</sup> · 김 현<sup>3</sup> · 김성일<sup>1</sup>

<sup>1</sup>서울대학교 산림과학부, <sup>2</sup>서울대학교 농업생명과학연구원, <sup>3</sup>국립공원관리공단

### Social Network Analysis for Conflict Management in a National Park: A Case Study of the Taean-Haean National Park, Republic of Korea

Yeongjoo Lee<sup>1\*</sup>, Dong-Ho Lee<sup>1</sup>, Jouyeon Yi-Kook<sup>2</sup>, Hyun Kim<sup>3</sup> and Seong-II Kim<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Department of Forest Sciences, Seoul National University, Seoul 151-921, Republic of Korea

<sup>2</sup>Research Institute for Agriculture and Life Sciences, Seoul National University, 151-921, Republic of Korea

<sup>3</sup>International Affairs Division, Korea National Park Service, Seoul 121-717, Republic of Korea

**요 약:** 이 연구는 사회연결망분석을 이용한 이해당사자간 관계 구조(relational structure) 분석이 국립공원 관리에 나타난 갈등을 분석하고, 보다 효율적인 갈등해결 방안을 제시하는 연구방법론으로서 타당한지 살펴보고자 하였다. 태안해안 국립공원 이해당사자 12명을 전화면접 설문조사 하여 국립공원 관리를 둘러싼 갈등에 대한 인식과, 갈등발생시 맺는 응답자간 사회연결망 특성을 평상시에 맺는 사회연결망 특성과 비교하여 살펴보았다. 갈등 발생시에는 국립공원관리공단으로부터 정보를 구하지 않는 응답자의 수가 평상시보다 많았고, 갈등 발생시 중요 의사 결정을 할 때 응답자들은 평상시보다 외톨이가 더 많이 나타나 응답자들간 상호교류가 덜 활발하였다. 갈등 해결을 위해 국립공원관리공단은 이해당사자에게 정보를 직접 전달하기보다는 이해당사자들이 선호하는 정보원에게 정보를 배분하고, 외톨이로 분산된 이해당사자가 서로 교류하여 협력적 관계를 형성할 수 있도록 매개자를 찾거나 제3자를 개입하도록 할 필요가 있음을 확인하였다. 따라서, 사회연결망 분석이 국립공원을 둘러싼 갈등관리 연구에 이바지 할 수 있는 연구방법론이라고 볼 수 있으며 향후 보다 다양한 국립공원 갈등 관리 연구에 응용할 필요가 있다.

**Abstract:** This study aimed to present that the understanding of the relational structure among stakeholders of a national park with the usage of 'social network analysis' can help more effectively to diagnose conflicts among stakeholders and to resolve them. Conducting a telephone-interview survey with 12 stakeholders of the Taean-Haean National Park, Republic of Korea, this study examined their perception of conflicts related to the park, and compared their social networks when their conflicts emerged with their networks when the conflicts did not appear. When the conflicts appeared, the more respondents tried to seek other information sources apart from the Korea National Park Service (KNPS) and the fewer interactions among the stakeholders occurred than when the conflicts were not present. Based on the findings, it was suggested that KNPS need not to directly distribute information to the stakeholders, and to create the third party to generate more interaction and cooperative relationship among the stakeholders. Thus, it can be said that the employment of social network analysis is worth being employed in the study of conflict management in national parks.

**Key words :** National parks, stakeholders, conflict management, social network analysis

## 서 론

최근 국립공원 관리와 이해(利害)가 얽혀있는 이해당사자 집단이 다양해지고, 이들간의 갈등이 표면화되는 현상이 빈번해지면서 국립공원 관리에서 있어서 갈등관리

(conflict management)가 중요한 주제로 떠오르고 있다. 국립공원 관리와 이해관계가 있는 이해당사자를 살펴보면, 먼저 지역주민을 들 수 있다. 국립공원 토지의 약 39%가 사유지로 구성되어 있고, 11여만명의 주민이 거주하고 있어서(국립공원연구소, 2004) 지역주민 대표가 국립공원 운영을 위한 국립공원위원회에 참여하고 있다. 또한, 주 5일 근무제 도입 이후 국립공원으로 대표되는 자연지역에 대

\*Corresponding author  
E-mail: paul0146@snu.ac.kr

한 국민적 관심이 증대되고 있으며, 국시도, 전국국립공원 주민연합회 등 여러 이익단체가 결성되어 활동하고 있다. 각종 환경문제와 관련된 사회·문화적 환경의 급격한 변화는 국립공원과 관리에서 다양한 이해관계가 표면화되는 계기를 빈번하게 하였으며, 국립공원의 이용과 보전을 쟁점으로 과거부터 지속되어온 갈등 양상을 더욱 복잡하게 만들었다. 따라서, 국립공원 관리에 나타나는 이해당사자간의 갈등을 보다 효율적으로 관리하기 위해서는 갈등 현황을 분석하고 갈등 해결방안을 제시하는 다양한 연구 방법론이 개발 및 축적되어야 할 필요가 있다. 특히, 국립공원을 둘러싼 이해당사자의 특성과 그들 간의 관계적 구조 및 특성을 이해하는 것은 이해당사자간 갈등 현황을 분석하는데 필수적 요건이라고 할 수 있다. 기존의 국립공원과 관련된 연구에서 사용되지 않았던 사회연결망 이론과 분석 방법론을 활용하면 이해(利害)가 복잡하게 얽혀있는 이해당사자간 관계(연결망)의 구조를 시각적으로 이해하기 쉽게 보여줄 수 있는 장점이 있으며, 이해당사자간의 갈등 해결 및 협조적인 관계 형성을 위해 무엇이 필요한지 파악하는 데 도움을 줄 수 있다. 따라서, 본 연구는 사례 연구로서 태안해안 국립공원 이해당사자들이 심각하게 인식하고 있는 갈등이 무엇인지 파악하고, 그 심각한 갈등이 발생하였을 때 이해당사자들 간에 형성되는 관계(연결망)의 구조와 특성을 사회연결망 분석기법으로 분석하고, 이해당사자간 연결망 특성을 고려한 보다 효율적인 갈등 관리 방안을 제시하고자 하였다. 그래서 향후 국립공원 관리에서 발생하는 각종 이해당사자간 갈등을 분석하고 그 해결방안을 제시하는 근거를 마련하는 데 있어서 사회연결망 이론 및 분석의 활용 가능성을 검토하고자 하였다.

## 이론적 고찰

### 1. 국립공원 관리에 나타난 갈등

우리나라의 국립공원 관리 과정에서 나타난 갈등은 주로 용도지구의 지정 등 공원구역의 설정 및 공원구역에 편입된 사유지의 각종 행위제한에 집중되어 있다고 할 수 있으며(김진명 등, 2005; 국립공원관리공단, 2005), 국립공원관리공단과 지방자치단체 간의 관리권 이관의 요구와 아울러 각종 지역개발을 둘러싸고 주민, NGO 또는 행정기관이 이해당사자가 된 갈등도 나타나고 있다(국립공원연구소, 2004). 이를 해결하기 위한 대안으로서 규제완화, 사유지의 매수제도를 비롯하여 국립공원구역조정제도 등을 시행하고 있고 국립공원관리공단은 국립공원협의회 등을 정기적으로 개최하는 등 여러 가지 방안을 강구하고 있으나, 경제적 가치와 물리적 환경에 대한 접근이 주로 이루어졌으나 국립공원의 이해당사자들과 그들이 포함된

커뮤니티를 이해하기 위한 체계적인 방법론에 관한 연구가 부족하였다고 판단된다(국립공원연구소, 2004; 정기성, 1998).

### 2. 국립공원의 이해당사자

이해(利害)는 이득과 손실을 의미하며, 이해당사자란 어떤 행위나 사건, 공적 기관의 처분 등에 의하여 자기의 권리 또는 이익에 영향을 받는 사람을 의미한다. 이해당사자 개념은 다자간 협력이 중요시 되는 지역개발 분야에서 1990년대부터 주목받기 시작하여 활발히 이용되어 '특정한 조직 또는 행위에 의해 영향을 받거나 그 조직 또는 행위에 이해관계를 가지고 있는 개인 또는 집단'(신용석과 이태희, 2005; Mitchell, 1997)으로 정의 된다. 이해당사자와 비슷한 개념을 국립공원에 응용하여, '지역에 위치한 국립공원에 각별한 이해와 관심이 있는 다양한 집단으로 구성된 국립공원의 지역사회 공동체를 국립공원 커뮤니티라고 하며, 이 커뮤니티는 국립공원별로 주민, 상인, 사찰, 학생, 행정기관, NGO, 기업 등 다양한 이해관계 집단으로 구성되어 있다'고 정의하고 있다(국립공원연구소, 2004). 국립공원연구소에서는 국립공원커뮤니티를 구성하는 주요 이해당사자의 유형을 크게 주민, 사찰, 상인, 국립공원 관리 공단, 학생, 행정기관, 시민사회단체(NGO 포함), 기업으로 구분하였다. 본 연구에서는 국립공원 이해당사자를 국립공원의 운영 및 관리의 측면에서 이해하고자 한다. 국립공원은 단순한 자연 자원과 환경 보전 기능뿐만 아니라 휴양 등 공익적 기능을 바탕으로 한 이용을 전제로 지정되었으며, 국립공원 내에 거주하는 주민의 생계 영위가 포함되어 있기도 하다. 국립공원의 이러한 특성이 국립공원에서 발생하는 주요 갈등의 근본적인 원인이 되고 있다. 즉 국립공원이 가지고 있는 자연자원, 사회·문화적 자원의 이용과 보전을 둘러싼 이해당사자간의 갈등이 국립공원의 운영 및 관리적 측면에서 중요한 문제가 되고 있기 때문이다. 본 연구에서는 국립공원 이해당사자란 '국립공원 및 인근 지역에 거주하고 있거나, 국립공원의 관리 및 이용에 직접 또는 간접적 이해관계를 맺고 있는 사회조직이나 집단, 개인'으로서 학생과 기업은 포함되지 않는다.

### 3. 사회연결망 이론 및 분석

사회연결망 분석은 이론적 측면에서 '관계적 인간관(relationship concept of man)'에 바탕을 두고, 그 분석대상을 '사회관계성의 형태(morphology), 혹은 사회적 연결패턴(patterns of social linkages)'으로 삼고 있다(김용학, 2004a). 사회연결망 이론은 개인의 개별적 속성(attributes)에서 개인의 관계적 속성(relational property)에 설명의 축을 두는 이론이라고 할 수 있다(김용학, 2004a). 사회연결망 분석에서 주로 다루는 주제는 어떤 사람들이 결속집단

(clique)을 형성하는가 하는 것이다. 결속집단은 그 집단에 속한 성원들이 모두 직접 연결됨과 동시에 이 결속집단은 다른 결속집단 내에 존재하지 않아야 하며 결속집단의 의미는 높은 수준의 결속감, 협동관계, 정보의 교환, 집합행동의 가능성을 의미한다(김용학, 2004b). 만약 결속집단의 발견이 용이하지 않을 경우는 정의를 완화시켜 상호 연결될 필요 없이 한 방향으로라도 연결되어 있거나 간접적으로 연결되어 있어도 결속집단으로 간주할 수 있다.

## 연구방법

본 연구의 조사대상지는 충청남도에 위치한 태안해안국립공원이다. 자료 수집의 용이성을 고려하여 국립공원관리공단 태안해안사무소의 협력을 받아 조사하였다. 조사 대상자는 국립공원관리공단의 국립공원 커뮤니티 개념(국립공원연구소, 2004)을 바탕으로 국립공원관리공단 태안해안사무소에 접수된 민원자료와 사전조사를 통해 선정하였다. 태안해안국립공원의 이해당사자 집단을 지역주민(마을이장 포함), 번영회, 환경관련 NGO, 지자체, 국립공원관리공단, 기타 집단(국립공원과 관련된 집단)로 구분하였다. 각 집단을 대표할 수 있는 조사 대상으로 마을이장(1명), 지역주민(2명), 번영회장(3명), 환경 NGO(2명), 공무원(1명), 국립공원관리공단 직원(1명), 기타(사진작가 및 기자 각1명) 등 총 12명을 선정하였으며, 사진작가는 태안해안국립공원의 사진을 주로 촬영하며, 평소 국립공원 관련 각종 사업과 정책에 대하여 의견을 적극적으로 제시하여 조사대상자로 선정되었다. 자료수집은 2005년 11월 16일~11월 18일 사이에 전화인터뷰를 통해 면접자가 설문지를 기입하는 방법으로 이루어졌다(Table 1). 전화설문을 통하여 태안해안국립공원을 둘러싼 이해당사자들 간의 갈등 존재 여부, 갈등의 내용 및 심각성을 파악하였다. 전화설문을 통하여 파악된 갈등 중에서 대부분의 이해당사자가 가장 심각하다고 인식한 사유재산권 행사 제

한 문제(개발 제한)를 중심으로 형성되는 이해당사자간 사회 연결망을 평상시에 맺는 연결망과 구별하여 4가지로 분류하여 조사하였다. 4개의 사회 연결망은 (1)갈등(사유재산권 행사 제한 문제) 발생시 해결을 위한 정보취득 연결망(갈등발생시 정보취득 연결망) (2)평상시 국립공원 관련 사안에 대하여 정보를 얻는 이해당사자 집단간의 연결망(일상적인 정보취득 연결망) (3)갈등(사유재산권 행사 제한 문제) 발생시 해결을 위한 의사결정에 영향을 미치는 연결망(갈등발생시 의사결정 연결망) (4)평상시 국립공원 관련 주요 의사결정에 영향을 미치는 이해당사자 집단간의 연결망(일상적인 의사결정 연결망)으로 구분하였다. 연결망을 4가지로 구분한 것은 국립공원을 둘러싸고 이해당사자들 간에 갈등이 발생하였을 경우, 갈등 해결을 위한 정보수집 활동과 의사결정 과정에서 형성하는 연결망과 평소에 형성하고 있는 연결망을 비교하기 위함이다. 연결망의 분석에는 사회연결망 분석 컴퓨터 소프트웨어 중 하나인 Net-Miner II(version 2.5.0)를 이용하였다.

## 연구결과

태안해안국립공원과 관련된 이해당사자들은 주민 1명을 제외한 모든 응답자가 국립공원 내에 갈등이 존재하는 것으로 인식하고 있었다. 특히 연구대상지의 대부분의 이해당사자들은 사유재산권 행사 제한 문제(개발 제한)와 국립공원내 해수욕장별 입장료 차별 징수 문제를 가장 심각하고 중요한 갈등으로 인식하고 있었다. 이 2가지 갈등 중 사유재산권 행사 제한 문제로 인한 갈등이 발생하였을 경우와 평상시 형성하는 연결망을 정보취득 과정과 의사결정 과정으로 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다.

### 1. 정보취득 연결망 분석결과

응답자들의 일상적인 정보취득 연결망 분석 결과, 국립공원관리공단(이하 공단) 직원의 연결정도가 가장 높았으며 마을이장, 지역주민 1과 2, 번영회장 1과 2, 환경단체 대표 1과 2, 기자에게 정보를 제공하는 것으로 나타나 주요 정보원으로 파악된 반면, 기자는 가장 많은 이해당사자에게 정보를 찾으러 다니고 있었다. 그리고 사진작가와 번영회장 3이 '외톨이'로 나타났다(Figure 1). 그러나 태안해안국립공원 관련 갈등(사유재산권 행사 제한 문제) 발생시, 공단직원의 연결정도가 낮아졌다. 마을 이장과 환경NGO 1은 평상시와 달리 공단 직원을 통하지 않았으며 응답자간의 연결망 내에서 정보를 구하고 있지 않았다. 인터뷰 결과 이들은 개인적인 인맥 등의 다른 연결망을 통해 정보를 수집하는 것으로 나타났다. 또한 갈등발생시 정보취득 연결망에서 번영회1, 번영회3이 외톨이로 나타났다(Figure 2). 주목할 것은, 갈등발생시 공단직원을 통하지

Table 1. 조사대상자 현황.

응답자 유형	성별	연령	직업
마을이장	남	53	자영업
번영회장1	남	41	자영업
번영회장2	남	38	자영업
번영회장3	남	54	자영업
환경NGO1	남	43	환경운동단체 직원
지역주민1	남	49	건설업
지자체공무원	남	42	공무원
기자	남	37	신문기자
사진작가	남	40	사진작가
지역주민2	남	44	교사
환경NGO2	남	64	회사원
공단직원	남	35	국립공원관리공단 직원

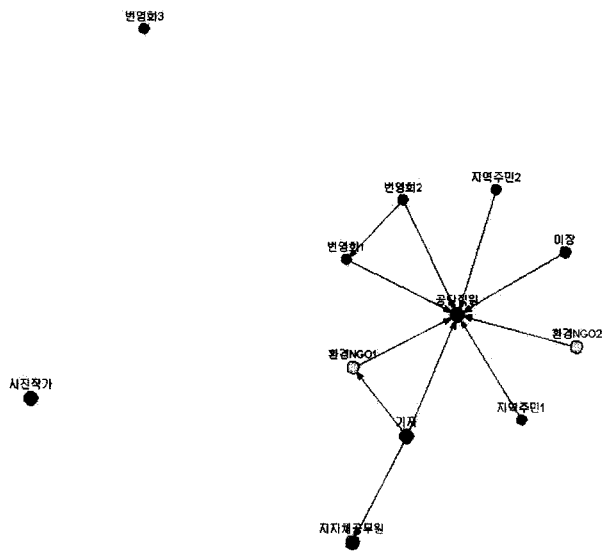


Figure 1. 일상적인 정보취득 연결망.

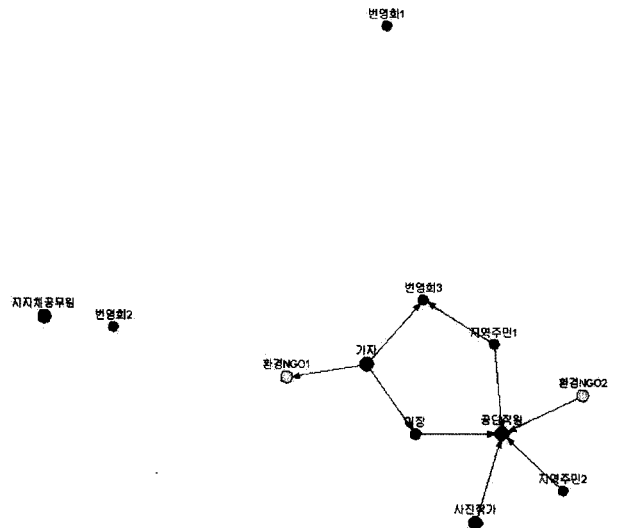


Figure 3. 일상적인 의사결정 연결망.

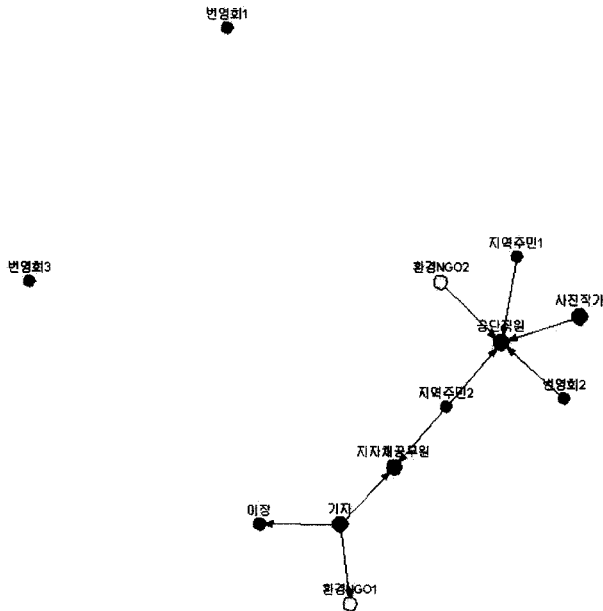


Figure 2. 갈등발생시 정보취득 연결망.

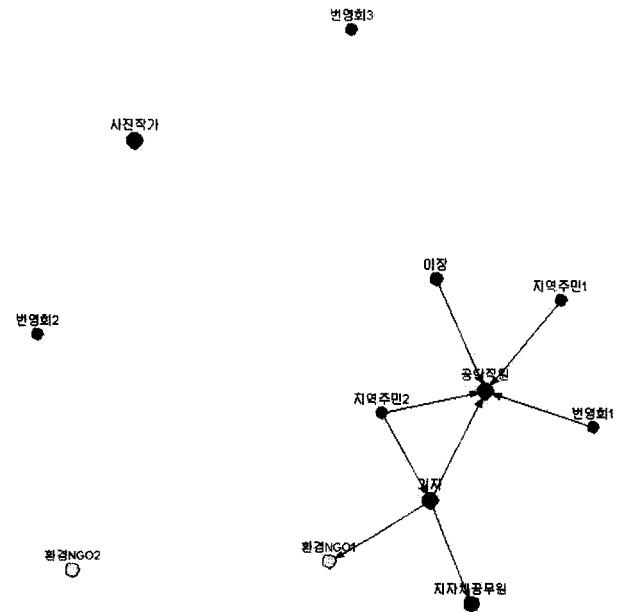


Figure 4. 갈등발생시 의사결정 연결망.

않고 다른 정보원을 찾는다는 응답자의 수가 더 많아졌다는 것이며, 평상시와 갈등발생시 정보취득 연결망의 연결 밀도를 비교하면 갈등발생시에 연결밀도가 더 낮게 나타나 응답자간 상호교류가 더 적게 일어났다고 볼 수 있다.

2. 의사결정 연결망 분석결과

평상시 국립공원 관련 업무에 대한 의사결정을 할 때 영향력을 미치는 이해당사자간 연결망에서 공단직원의 연결정도가 다른 이해당사자들에 비해 가장 높았고, 마을이장, 지역주민 1과 2, 사진작가, 환경NGO 2는 의사결정시 공단 직원을 찾아가 조언을 구하는 것으로 나타났다. 외톨이는 공무원, 변영회장 1과 2로 나타났다. 환경단체 대표

1, 변영회장 3, 공단직원은 다른 이해당사자들의 의사결정시 영향력을 행사하지만 다른 이해당사자들부터 영향을 받지 않는 것으로 나타났다(Figure 3). 한편, 갈등 발생시에 여전히 공단직원의 연결정도가 가장 높고 지역주민 1과 2, 기자, 변영회장 1이 공단직원의 영향을 받아 의사결정을 하지만 외톨이 수가 증가했다. 환경단체 대표 2, 사진작가, 변영회장 2와 3이 외톨이로 나타났다. 갈등발생시 공무원, 환경NGO 1, 공단 직원은 다른 이해당사자들의 의사결정시 영향력을 주기만 하고, 다른 이해당사자들로부터 영향을 받고 있지는 않았다(Figure 4).

분석 결과를 요약하면 갈등발생 여부에 따라 이해당사자간의 정보취득 연결망, 의사결정 연결망의 구조적 차이가 관찰되었다. 첫째, 평상시와 갈등발생시를 비교했을

때, 일상적 정보취득 연결망과 일상적 의사결정 연결망의 연결밀도가 각각 갈등발생시 정보취득 연결망과 갈등발생시 의사결정 연결망의 연결밀도보다 더 높게 나타났다. 둘째, 정보취득 연결망을 보면, 갈등발생시 국립공원관리공단 연결정도가 평상시보다 줄어들었는데 이는 공단 직원을 찾아가지 않고 다른 정보원을 찾는 이해당사자가 평상시보다 더 많아졌다는 것을 의미한다. 셋째, 의사결정 연결망을 보면, 갈등발생시의 연결망에서 외톨이의 수(4명)가 평상시 연결망에서 나타나는 외톨이 수(3명)보다 더 많았다.

## 결론 및 제언

이 연구의 목적은 국립공원을 둘러싸고 갈등이 발생하였을 경우, 이해당사자들이 형성하는 연결망의 구조와 특성을 이해하기 위해 사회연결망 분석(social network analysis)을 활용하여, 향후 국립공원 관리 과정에서 발생하는 각종 갈등의 진단 도구 및 갈등 해결방안 제시를 위한 사회연결망 분석의 활용가능성을 검토하는 것이었다. 사회연결망 분석 결과 태안해안 국립공원의 이해당사자들이 국립공원과 관련된 갈등이 발생하지 않은 평상시와 갈등이 발생한 상황에서 형성하는 정보취득 연결망과 의사결정 연결망 각각에서 차이를 확인할 수 있었다. 특히, 갈등발생 시 국립공원관리공단이 중심적 정보원으로서의 역할이 약화되며, 이해당사자간 상호교류가 약화되며 외톨이 집단이 늘어났다. 따라서, 국립공원공단이 갈등발생시 주요 정보를 전달하는 역할을 담당하기보다는 이해당사자들이 찾아가는 다양한 정보원에게 갈등 이슈에 대한 정보를 배분하는 전략이 필요하다. 또한, 갈등으로 분산되고 외톨이로 남는 이해당사자간 상호교류를 증대할 수 있는 매개자 또는 제3자(예: 조정위원회)를 만드는 것도 생각해 볼 수 있다. 이런 면에서 사회연결망 분석은 이해당사자간 관계를 시각화함으로써 이해당사자간 관계적 특성을 이해하기 쉽게 하고, 더욱 효율적인 갈등 해결 전략을 세우는데 기여할 수 있을 것으로 사료된다. 사회연결망 분석을 활용할 경우, 갈등을 둘러싸고 형성되는 이해당사자간의 사회 연결망의 시각화가 용이해지고, 연결망 결속정도 및 연결망 중심인물, 연결망내 외톨이 파악, 협력적 연결 구조의 판단 및 평가가 가능해지는 장점이 있다. 즉 이해당사자간에 갈등의 소지가 있는 관계(연결망의 분리 상태)를 쉽게 파악함과 동시에, 이해당사자간 협력관계를 생성 발전시키기 위해 구체적으로 어떤 이해당사자간의 협력(연결)관계를 만들어 나가야 하는지도 쉽게 파악할 수 있다. 국립공원과 관련된 갈등 발생시, 갈등을 최소화하여

나, 해결하는데 있어서 중요한 역할('중개자')을 수행할 수 있는 인물(혹은 집단)의 파악이 용이해진다는 것이다. 이런 핵심인물들을 구성원으로 한 갈등조정위원회를 구성할 경우 갈등해결의 가능성은 더욱 높아질 것으로 기대된다. 향후 국립공원과 관련된 갈등의 분석에 있어 사회연결망 분석기법의 적용 사례를 추적하여 국립공원과 관련하여 발생하는 각종 갈등에 대한 이해수준을 높이고, 이를 바탕으로 이해당사자간 협력적 관계를 유도할 수 있는 방법론을 더욱 정교하게 할 필요가 있다. 마지막으로 본 연구의 한계를 두 가지로 정리 할 수 있다. 첫째, 갈등의 유형별로 이해당사자간의 연결망 구조가 다르게 나타날 수 있으나, 본 연구에서는 이해당사자가 중요하게 인식하고 있는 갈등 한 가지(사유재산권 행사 제한 문제)를 중심으로 분석하였기 때문에, 갈등의 유형에 따라 다르게 발생할 수 있는 연결망의 구조적 차이를 분석하지 못했다. 둘째, 본 연구는 해안형 국립공원을 대상으로 탐색적으로 진행되었다. 사회 연결망 분석방법론을 국립공원 갈등 관리에 보다 폭넓게 활용하기 위해서는 우리나라 국립공원의 대부분을 차지하는 산악형 국립공원을 대상으로 추가적인 연구를 통해 사회연결망 분석의 적용 사례를 추적해 나갈 필요가 있다.

## 인용문헌

1. 국립공원연구소. 2004. 국립공원 커뮤니티 프로그램 개발. 국립공원관리공단 국립공원연구소 현황 자료.
2. 국립공원관리공단. 2005. 연도별 허가 및 협의 처리현황. 국립공원관리공단 홈페이지.
3. 김용학. 2004a. 사회 연결망 이론. 서울. 박영사. 289pp.
4. 김용학. 2004b. 사회 연결망 분석. 서울. 박영사. 262pp.
5. 김진명, 이관규, 조세환. 2005. 합리적 국립공원 관리를 위한 사유지 문제의 갈등해소 방안. 국토계획 40(5):47-57.
6. 이주연, 이영주, 이동호. 2005. 농촌관광개발 이해당사자 분석 방법론-사회연결망분석 사례 연구. 농촌계획 11(3): 29-42.
7. 신용석, 이태희. 2005. 지역축제 이해집단 분석틀을 위한 탐색적 연구-이해집단의 역할관계를 중심으로. 관광학연구 28(4):295-312.
8. 정기성. 1998. 국립공원 관리효율화를 위한 구역조정에 관한 연구-덕유산 및 다도해해상국립공원을 중심으로. 관광개발논총 8:71-97.
9. Mitchell, R., B. Agle and D. Wood. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. Academy of Management Review. 22(4):853-886.