creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

행정학석사학위논문

갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스에 관한 연구

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

정책학과

장 새 미

갈등관리방안으로서
협력적 거버넌스에 관한 연구

지도교수 구 민 교

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원

정책학과

장 새 미

장새미의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 _____ 박 순 애 _____ (인)

부 위 원 장 _____ 김 봉 환 _____ (인)

위 원 _____ 구 민 교 _____ (인)

국 문 초 록

갈등 중에서 특히 정부의 정책이나 사업을 통해 더 많은 이해당사자들을 포괄하면서 광범위하게 영향을 미치는 갈등을 공공갈등이라고 하는데 이러한 공공갈등에 대처하기 위해 학자들은 각종 갈등관리 요인들을 연구해왔다. 본 논문은 전통적이며 권위적인 수단에 의한 갈등관리 방식에 대한 대안으로 떠오른 협력적 거버넌스의 요인들이 갈등관리에 어떻게 활용되었는지를 살펴보아 향후 발생하는 공공갈등에 시사점을 주는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 비선호시설의 입지갈등 사례로 서울복합 건설 갈등 사례와 부안 방폐장 유치 갈등 사례를 비교분석하였고 사례분석을 위해 각종 문헌자료를 검토하였다.

연구를 통해 "갈등관리의 방안으로서 협력적 거버넌스가 어떻게 작용하고 있으며 그것은 갈등에 어떤 영향을 미치는가"라는 문제에 대한 답을 얻고자 하였다. 이를 위해서 Ansell & Gash(2007)가 메타분석을 통해 도출해낸 협력적 거버넌스의 모형을 토대로 갈등사례 분석을 위한 변수들을 도출했다. 먼저 크게 i) 갈등의 구조 ii) 협력적 거버넌스의 갈등관리 iii) 결과로 범주화한 뒤, 갈등의 구조는 갈등의 내용과 갈등의 당사자로, 협력적 거버넌스의 갈등관리는 제도적 설계(절차의 투명성, 참여의 제도화, 경제적 보상)와 협력적 과정(실질적 참여의 보장, 학습과 조정)으로 세분화하였다.

이러한 분석의 틀을 가지고 두 사례를 비교분석한 결과 다음과 같은 사항을 도출해냈다. 첫째, 초반에 사업/정책의 계획과 결정의 과정에서 절차적 투명성 요건이 지켜지지 않아 당사자들이 불신을 갖게 되면 그것은 이후의 참여절차에 대한 불신으로 이어져 성공적인 갈등관리를 어렵게 만드는 요인이 된다. 둘째, 제도적으로 참여절차가 보장된다하더라도 그것이 형식화되면 갈등관리에 유효한 수단이 될 수 없다. 셋째, 보상안의 법규정의 존부 자체는 갈등관리에 큰 영향을 미치지 않았으며 그보다 보상의 내용이 갈등 당사자들의 요구를 반영하고 있는지가 중요했다. 넷째, 공청회와 주민설명회와 같은 의견수렴절차는 주민들의 실질적인 참여를 보장하는데 취약했다. 마지막으로, 당사자들 간 합의를 이끌어낼 수 있는 방안을 마련하기 위해서는 꾸준하게 지속되어 학습과 조정을 가능케 하는 매개요인이 요구되었다.

연구의 이론적·정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 당사자들의 공공갈등에서 당사자들의 참여를 보장하는 제도적 기반의 존재 자체가 갈등관리에 유효한 진정한 참여를 의미하지는 않는다. 여기서 절차에 대한 신뢰를 갖게 되는 전제조건은 절차의 투명성이다. 둘째, 비선호시설의 입지에 있어 경제적 유인만으로는 근본적으로

갈등문제를 해결할 수 없고 다른 요인들과 함께 제시되었을 때 성공적인 갈등관리가 이루어질 수 있다. 이 때, 협력적 거버넌스가 승자독식(winner-take-all)이 아닌 정합적인 거래(positive-sum bargaining)의 형태를 갖는 것은 갈등관리에 시사하는 바가 크다. 셋째, 갈등의 당사자들이 상호작용하고 성공과 실패의 경험을 공유하면서 학습하고 대안을 조정해나갈 수 있는 매개체가 요구되는데 장기적으로는 갈등관리의 시스템 구축을 필요로 한다.

본 연구는 비선호시설의 입지갈등에 협력적 거버넌스의 모형을 토대로 체계적인 분석을 시도하였다. 또한 협력적 거버넌스의 갈등관리 요인들이 사업이나 정책 추진의 성공여부에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하여 기존의 연구에서 다루지 못했던 부분을 보완하였다. 또한 사례의 비교분석을 통해 보다 균형적인 관점을 유지하여 각 요인들의 설명력을 높였다는 데 본 연구의 의의가 있다. 하지만 사업/정책 추진의 성공 여부가 곧 갈등관리의 성공여부라고 단언할 수 없다는 점, 협력적 거버넌스의 모형에서 리더십 요인을 제외하고 분석을 행했다는 점, 사례연구의 특성상 비교 사례들의 다른 설명 가능한 변수들을 완벽하게 통제할 수는 없었다는 점이 본 연구의 한계이다. 이를 보완하기 위해서 갈등 이후의 갈등에 대한 분석과 심층 인터뷰 등의 방법을 추가적으로 활용한 리더십 요인에 대한 분석이 요구된다 할 것이다.

주요어: 공공갈등, 비선호시설 입지갈등, 갈등관리, 협력적 거버넌스
학번: 2012-22001

- 목차 -

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 목적과 필요성 ····· 1
제2절 연구대상과 범위 ····· 3
제3절 분석방법 ····· 4

제2장 이론적 배경 ····· 5

제1절 공공갈등관리 ····· 5
1. 공공갈등 ····· 5
2. 공공갈등관리의 개념 ····· 7
3. 공공갈등관리의 접근방법 ····· 7
제2절 공공갈등관리와 협력적 거버넌스 ····· 10
1. 협력적 거버넌스 ····· 10
2. 협력적 거버넌스의 모형 ····· 13
3. 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스에 관한 선행연구 ····· 15
4. 선행연구의 검토와 시사점 ····· 20

제3장 연구의 설계 ····· 22

제1절 주요변수의 설정 ····· 22
1. 갈등의 구조 ····· 22
2. 협력적 거버넌스의 갈등관리 ····· 23
3. 결과 ····· 28
제2절 연구의 분석틀 ····· 30

제4장 서울화력발전소 갈등사례 ····· 32

제1절 갈등의 개요 ····· 32
제2절 갈등의 구조 ····· 36

1. 갈등의 내용 ····· 36
2. 갈등의 당사자 ····· 44
제3절 협력적 거버넌스의 갈등관리 ····· 47
1. 절차의 투명성 ····· 47
2. 참여의 제도화 ····· 50
3. 경제적 보상 ····· 54
4. 실질적 참여의 보장 ····· 58
5. 학습과 조정 ····· 62
제4절 결과 및 요약 ····· 64

제5장 부안 방사성폐기물처분장 갈등사례 ····· 66

제1절 갈등의 개요 ····· 66
제2절 갈등의 구조 ····· 68
1. 갈등의 내용 ····· 68
2. 갈등의 당사자 ····· 74
제3절 협력적 거버넌스의 갈등관리 ····· 76
1. 절차의 투명성 ····· 76
2. 참여의 제도화 ····· 80
3. 경제적 보상 ····· 86
4. 실질적 참여의 보장 ····· 89
5. 학습과 조정 ····· 92
제4절 결과 및 요약 ····· 96

제6장 결론 ····· 98

제1절 연구결과의 요약 ····· 98
제2절 이론적·정책적 시사점 ····· 101
제3절 연구의 의의 및 한계 ····· 102

참고문헌 ····· 104
Abstract ····· 112

- 표 목차 -

<표 1> 공공갈등의 정의 ····· 5
<표 2> 협력적 거버넌스의 정의 ····· 12
<표 3> 선행연구의 협력적 갈등관리요인 ····· 19
<표 4> OECD가 권고하는 정책추진 방식 ····· 27
<표 5> 주요변수의 설정 ····· 29
<표 6> 서울화력발전소 현황 ····· 32
<표 7> 비선호시설의 유형 ····· 37
<표 8> 서울화력발전소: 제1기 갈등전개 ····· 38
<표 9> 이전후보지 현황 ····· 39
<표 10> 서울화력발전소: 제2기 갈등전개 ····· 41
<표 11> 서울화력발전소: 제3기 갈등전개 ····· 43
<표 12> 시기별 TF 구성 ····· 52
<표 13> 실무접촉 방문 횟수 ····· 53
<표 14> 발전소 주변지역 지원사업 ····· 55
<표 15> 서울복합 건설에 따른 혜택 ····· 57
<표 16> 주민설명회 발언 내용 ····· 58
<표 17> 심포지엄 주요 토의 내용 ····· 59
<표 18> 부안 방폐장: 제1기 갈등전개 ····· 69
<표 19> 부안 방폐장: 제2기 갈등전개 ····· 70
<표 20> 부안 방폐장: 제3기 갈등전개 ····· 72
<표 21> 부안 방폐장: 제4기 갈등전개 ····· 73
<표 22> 대책위와 정부의 문제해결방안 비교 ····· 82
<표 23> 보완된 방폐장 유치신청 절차 ····· 84
<표 24> 부안군 재정자립도 현황 ····· 86
<표 25> 비교분석의 요약 ····· 100

- 그림 목차 -

<그림 1> Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모형 ····· 13
<그림 2> 비선호시설 입지에 따른 비용과 편익 ····· 25
<그림 3> 비선호시설 입지에 따른 공간적 불평등의 분배 ····· 25
<그림 4> 연구의 분석틀 ····· 30
<그림 5> 이전후보지 위치도 ····· 39
<그림 6> 고양시 내 기피시설 현황 ····· 40
<그림 7> 문화창작발전소 조성 TF의 목표와 하위목표 ····· 63

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

최근 삼성경제연구소가 발표한 자료에 따르면 2010년 기준 데이터를 중심으로 OECD 27개국을 대상으로 사회갈등지수를 산출하여 적용한 결과 한국(0.72)이 터키(1.27)에 이어 두번째로 사회갈등지수가 높은 것으로 나타났다.[1] 장기간 논란이 지속되고 있는 밀양송전탑 건설 갈등을 비롯해, 제주 해군기지 건설, 부안군 방사성폐기물처분장 설립, 울산북구 음식물 자원화 시설 건설, 동강댐 건설, 상수원 분쟁 등 그 내용도 다양하다. 이러한 갈등은 높은 사회경제적 비용을 수반하기 때문에 이에 대한 관리의 필요성이 대두되었다.

시대를 막론하고 사회적 갈등은 존재했지만 오늘날 사회구조와 구성원들의 관계가 복잡해짐에 따라 갈등의 양상은 더욱 다양해졌다(주재복 · 한부영, 2006). 이러한 갈등 가운데서도 특히 정부의 정책이나 사업을 통해 개인에게 영향을 미치는 데서 그치지 않고 보다 다양한 이해당사자들을 포괄하며 광범위하게 영향을 미치는 갈등을 공공갈등이라고 한다(배수경, 2011).

공공갈등의 대표적인 형태인 NIMBY(Not In My Back Yard) 또는 LULU(Locally Unwanted Land Use)는 환경에 유해하거나 위험하다고 인식되는 시설들이 특정 지역에 들어올 때 환경오염, 사회경제적 불이익, 건강에 대한 악영향, 안전의 위협 등이 결합적으로 작용하여 해당 지역 주민들의 반발을 일으키는 현상 또는 그러한 시설을 지칭한다. 그런데 이러한 시설들은 공공재의 성격을 가지기 때문에 지역 주민들의 반발이 자칫 지역이기주의로 비춰지기도 한다.[2] 이와 같은 비선호시설 입지와 관련한 갈등은 당사자 간의 이해관계가 극명히 엇갈리고 목표 역시 명백하게 상충되기 때문에 상호 합의를 이끌어내기 쉽지 않다. 하지만 이러한 갈등은 피할 수 없는 것이며 때로는 이를 해결해나가는 과정에서 발전적인 결과를 가져올 수 있다는 점에서 갈등을 무조건 부정적인 것으로 보기보다는 이에 대한 적절한 대책을 수립할 것이 요구된다.

전통적으로 갈등관리는 DAD(Decide-Announce-Defense 결정-통보-방어)의 방식으로 행해졌는데 이는 정부의 일방적이고 권위적인 갈등 해결 방법이다(박태순,

1) 국책사업부터 소규모 지역사업 제동 거는 '갈등공화국', 건설경제, 2013.9.11
2) 공공재의 특징으로는 편익의 비배제성과 비경합성이 있는데 이러한 비선호시설로부터 발생하는 편익은 널리 분산되는 반면 그로 인해 발생하는 피해는 인근 지역주민들에게 돌아갈 개연성이 크기 때문에 공공재의 성격을 가진다고 할 수 있다.

2006). 이처럼 힘에 의한 갈등관리는 이해당사자들의 참여를 배제시키고 상호간의 소통을 단절하여 결과적으로 갈등의 심화와 장기화를 유발할 가능성이 있어 문제가 된다. 이에 따라 실질적인 이해당사자를 포함한 자발적인 참여와 합의에 의한 갈등해결방법이 논의되기 시작했는데(채종헌 · 김재근, 2009) 여기서 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 요소들은 갈등해결의 실마리를 제공해준다. 즉, 협력을 통한 갈등의 관리는 참여자 모두에게 자신의 목소리를 낼 수 있는 기회를 제공하여 합의를 이끌어내도록 해준다는 것이다.

한편, 그런 장점들을 지나치게 강조하는 것은 자칫 문제해결방법에 대한 편향적인 시각을 갖게 할 수 있기 때문에 주의해야 한다는 시각도 있다(한승준, 2007). 참여와 협력은 많은 시간과 비용을 요구할 뿐 아니라 그 과정에서 의사결정의 효율성을 낮출 가능성이 있기 때문이다. 그런데 갈등사례에 협력적 거버넌스의 요인들을 활용하여 해결을 시도한 기존의 논의들은 참여와 소통의 중요성을 지나치게 부각시킨 면이 없지 않다. 물론 이러한 요소들이 갈등해결에 중요한 역할을 한다는 점을 부인할 수는 없다. 하지만 이들이 실제적으로 갈등관리에 얼마나 유효한지를 살펴보려면 구체적으로 협력이 갈등문제에서 어떻게 활용되고 있는지에 대한 보다 세밀한 분석이 요구된다.

본 연구의 목적은 공공갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스가 갈등사례에서 어떻게 작용하였는지를 분석하여 이를 통해 향후 발생하는 갈등에 대한 적용 가능성을 시사하는 데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 비선호시설 입지갈등으로 분류할 수 있는 서울화력발전소(일명 당인리발전소)의 이전 및 지하화(서울복합건설)를 둘러싼 갈등과 부안 방사성폐기물처분장 유치과정에서 발생한 갈등 사례를 채택하여 이들 사례에서 협력적 거버넌스의 요인들이 어떻게 작용했는지 살펴보고, 또 두 사례에서 서로 다른 결과를 가져온 요인을 분석하고자 한다.

사례 연구의 특성상, 연구의 결과를 일반화하는 데에는 한계가 있겠지만 사례를 총체적으로 분석하고 이로부터 얻은 결과를 가지고 기존의 이론을 보강하거나 반박함으로써 새로운 논의의 시발점을 형성할 수 있다는 데 그 의의가 있다(Yin, 2011). 본 연구는 지금까지의 공공갈등과 협력적 거버넌스에 관한 이론적 논의를 바탕으로 각각의 사례를 분석하고 그 결과를 비교하여 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스의 이론적, 정책적인 시사점을 도출해내도록 하겠다.

제2절 연구대상과 범위

본 연구는 서울복합 건설을 둘러싼 갈등과 부안 방사성 폐기물 처분장 유치 과정상 갈등의 분석을 통해 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스가 어떻게 작용했으며 그것이 갈등관리에 어떤 영향을 미쳤는지, 두 사례에 서로 다른 결과가 나타난 이유는 무엇인지 비교분석을 통해 살펴보려고 한다.

서울화력발전소 사례는 한국전력공사의 자회사인 한국중부발전이 기존의 발전소 부지에 지하 복합발전소를 건설하는 계획을 세우면서 발전사와 주민들을 중심으로 발생한 갈등이다. 비선호시설로 인식되는 발전설비의 폐기 또는 이전을 원했던 지역주민들의 기대가 좌절되면서 갈등이 시작된 이후 지속적인 이전 요구로 인해 이전 후보지 검토 단계로 넘어가게 되었다. 그러나 이전부지로 거론된 고양시와의 합의가 이루어지지 않았고 결국 다시 기존부지 지하에 서울복합의 건설이 추진되어 2013년 9월 착공되기에 이르렀다.

마찬가지로 비선호시설로 분류되는 방사성폐기물처분장의 건설은 오랜 기간 동안 정부의 숙원사업이었는데 유치 선정과정에서 부안이 후보지로 선정되자 지역주민과 단체들은 이에 반발하며 핵폐기장백지화・핵발전소추방범부안반핵대책위를 발족시키는 등 반대의견을 표명했다. 하지만 정부와 주민들 간의 이해관계와 의견의 차이는 쉽게 좁혀지지 않았고 극단적인 폭행사태까지 유발하기도 했다. 갈등이 수그러들지 않자 공동협의회를 구성하는 등 합의를 이끌어내기 위한 노력이 시도되었음에도 불구하고 대립은 계속되었고 2004년 12월 1일 후보지로서의 법적 자격이 종료되어 부안군 방폐장 유치는 실패로 돌아갔다.

이처럼 비선호시설의 입지와 관련한 서울화력발전소 갈등과 부안 방폐장 갈등사례는 정부와 사업자인 공기업(중부발전, 한수원), 그리고 지역주민들을 중심으로 발생한 공공갈등의 대표적인 예라고 할 수 있다. 두 사례 모두 갈등의 전개과정에서 갈등관리를 위한 각종 수단을 적용하였는데 '공적인 목적을 수행하기 위해 공공기관, 상・하위 정부, 공적, 사적, 민간 영역에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 과정과 구조(Emerson et al., 2011)'라는 협력적 거버넌스의 정의에 따를 때 이로써 설명할 수 있는 특징들을 발견할 수 있었다. 이점에 착안해 협력적 거버넌스의 각 요인들이 갈등관리에 어떤 영향을 미쳤는지를 보다 설득력 있게 설명하기 위해 두 사례를 비교사례로 선정했다. 또한 갈등의 결과 사업/정책의 추진이 하나는 성공(서울복합 건설), 하나는 실패(부안 방폐장 유치 무산)로 돌아갔는데 사례의 비교를 통해 이처럼 서로 다른 결과를 가져 온 갈등관리의 요인이 무엇이었는지를 분석하고자 한다.

연구의 시간적 범위는 서울화력발전소 사례의 경우, 한국중부발전(이하 중부발전)이 서울복합 건설기본계획을 확정하고 발전시설의 지하화 계획을 밝힌 2007년 3월부터 중부발전과 발전소가 위치한 마포구과 서울복합1,2호기 이행협약을 체결한 2012년 12월까지이다. 부안 방폐장 유치 사례는 부안군 위도 주민들을 중심으로 핵폐기장 유치위원회가 결성되면서 갈등이 표면화된 2003년 5월 7일부터 후보지 법적 자격 종료로 마무리된 2004년 12월까지로 시간적 범위를 한정하겠다.

제3절 분석방법

본 연구는 사례연구방법을 통해 갈등관리의 방안으로서 협력적 거버넌스의 가능성을 모색하고자 한다. 사례연구는 현실에서 벌어지는 사건들을 대상으로 하며, 이와 관련된 행동들을 통제할 수 없을 때 선호되는 연구방법이다(Yin, 2011). 그런데 사례연구는 i) 연구자의 주관과 편견이 개입될 가능성이 있고 ii) 과학적 일반화를 위해 충분한 근거가 되지 못한다는 이유로 비판을 받아왔다. 이에 대해 Yin(2011)은 i) 여타의 연구방법에서도 연구자의 편견에 의해 실험이나 연구가 설계될 수 있고 ii) 사례연구의 목적은 그 사건이 얼마나 일어났는지 빈도를 조사하는 것(통계적 일반화)이 아니라, 이론들을 확장, 일반화하는 데(분석적 일반화) 있다며 반박하였다. 또한 사례연구는 "어떻게"와 "왜"라는 질문에 답하기에 적절한 방법이라고 하였다. 이에 본 연구는 사례연구방법으로 현상을 관찰하고 그로부터 도출된 결과를 통해 기존의 이론을 확인, 보강 또는 반박함으로써 향후의 갈등을 예방하고 관리하는 데 이론적, 정책적인 시사점을 주고자 한다.

본 연구에서는 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스가 어떻게 활용되고 있으며 그것이 갈등에 어떤 영향을 미쳤는지를 알아보기 위해 서울화력발전소 갈등 사례와 부안 방폐장 건설 갈등 사례를 비교분석하려한다.

사례의 분석에는 기본적으로 문헌자료가 이용되었다. 공공갈등관리, 협력적 거버넌스와 관련된 이론적인 논의를 검토하기 위해 국내외의 학술논문과 단행본 등을 참고하였다. 그리고 사건의 개요를 파악하기 위해 신문과 뉴스 보도 자료를, 갈등의 쟁점과 당사자들의 인식 등을 파악하기 위해 주민 설명회 기록, 회의 자료, 토론회 자료, 성명서등을 검토했다. 그 외에도 지방자치단체 및 유관기관의 공개 자료와 내부자료, 정부의 보도자료, 의회 회의록, 주민대책위원회 카페, 반핵대책위원회의 홈페이지에 게재된 게시물을 참고하였다.

제2장 이론적 배경

제1절 공공갈등관리

1. 공공갈등

일반적 의미에서 공공갈등이란 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점에 대한 갈등을 가리킨다(강영진, 2000). 「공공기관 갈등관리에 관한 법률안」 제3조(정의)에 따르면 갈등은 "공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"을 가리킨다. 일반적 정의와 법률상 정의를 종합해보면 공공갈등은 공공기관이 당사자로서 법령이나 법규를 제·개정하고 집행하는 과정 또는 정책이나 사업을 수립하고 추진하는 과정에서 공중에게 광범위한 영향을 미침으로 인해 발생하는 갈등"이라고 정리할 수 있다. 따라서 여기에는 공공기관과 주민 사이의 갈등뿐만 아니라 정부기관 간, 민간 간의 갈등까지도 포함된다.

<표 1> 공공갈등의 정의

학자	정의
황기연·나태준(2005)	개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 사이의 투쟁
강영진(2000)	일반적으로 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등
신창현(2005)·전주상(2002)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책을 둘러싼 관련 이해관계자들이 상호작용하면서 나타나는 역동적인 과정
신창현(2005)	국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁
하혜영(2007)	국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자가 되며, 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생되는 대립과 분쟁

하혜영・이달곤(2007)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
정규호(2007)	정부의 정책행위는 물론 법규 제정 등 공중의 이해관계와 관련된 포괄적 문제에 의해 발생하는 갈등
공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	법령의 제・개정, 각종 사업계획의 수립・추진을 포함한 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

자료: 남덕현(2011) 재수정

공공갈등이 일반적인 갈등과 구별되는 특징은 다음과 같다. 첫째, 이해당사자(stakeholder)자체가 특정화되기 어렵다는 것이다. 공공갈등의 특성상 광범위한 이해당사자가 포함되는데 간접적인 이해당사자들까지 더해진다면 그 범위는 더욱 확장된다. 갈등의 당사자들은 개인이 아니라 집단과 단체가 된다. 둘째, 공공갈등은 그 원인이 복합적이다. 수많은 이해당사자들이 얽혀있기 때문에 복잡한 관계가 형성되는데 하나의 문제에 이익갈등과 가치갈등이 동시에 발생하여 갈등을 증폭시킨다(지속위, 2005). 셋째, 공공갈등은 그 절차가 표준화되어있지 않다. 즉, 노사협상이나 국제외교 협상과는 달리 공공갈등의 해결 절차는 제도화되어있지 않다는 것이다. 그런데 대중의 이해를 보호하기 위해 존재하는 정부의 규정이나 규제가 오히려 갈등해결에 방해가 되기도 한다. 규정에 정해진 의무적 공청회, 당사자와 규제자의 논의를 막는 규정, 의무적 시민 의견 개진 기간 등은 공공갈등관리의 걸림돌이 되어 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용할 위험이 있다(Carpenter & Kennedy, 1988).

Carpenter & Kennedy(1988)는 공공갈등에서 복잡한 이해관계가 형성되는 이유로 새로운 당사자의 등장, 전문지식 수준의 차이, 그리고 다양한 힘의 형태를 든다. 갈등의 전개과정에서 새로운 당사자들이 발견되는 것은 흔한 일인데 논의의 전개 방향에 따라 예측하지 못했던 문제들이 발견되면 그와 함께 새로운 이해당사자들이 출현하게 되는 것이다. 또한 공공갈등이 세부적이고 전문적인 데이터를 포함하게 되면 당사자들 간 지식과 정보에 격차가 생기며 이러한 격차는 힘의 불균형으로 이어질 수 있다는 점에서 문제가 있다. 또한 각자가 가진 재정적 능력, 법적 권한, 지식과 기술, 사람 수, 정책결정자와의 관계 등 다양한 형태의 힘을 가지게 되기 때문에 이해관계가 더욱 복잡해진다. 이외에도 이해관계를 복잡하게 만드는 요소로 당사자들 간의 지속적 관계의 부족, 결정절차의 차이, 책임의 차이가 있다.

2. 공공갈등관리의 개념

갈등의 불가피성을 인정하면서 갈등의 부정적인 요소를 제거하고 긍정적인 요소를 이끌어내기 위한 방법을 총칭해 갈등관리라고 한다(황기연・나태준, 2005). 즉, 갈등관리의 목적은 갈등을 제거, 방지, 통제하는 데 있을 뿐 아니라 그로부터 파생되는 가치와 이익을 증진시키고 비용을 감소시키는 데에도 있다는 것이다(안광일, 1994). Bercovitch는 갈등관리를 갈등이 수용한계를 넘어서 확대되는 것을 막고 유리한 결과를 이끌어내는 데 도움을 주는 구조나 조건을 마련해 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정으로 본다(Bercovitch, 1984; 황기연・나태준, 2005 재인용).

갈등관리는 일반적으로 갈등해결보다 더 넓은 의미로 사용되는데, 갈등 상황이 장기화되거나 첨예해져 합의형성이 어려워짐으로써 정책이 실패로 돌아가는 것을 막기 위한 전략이다(유수진, 2012; Lewicki et al, 1992). Krauss는 갈등관리란 갈등해소를 보장해주는 것이 아니라 갈등해결을 용이하게 해주는 것으로 본다. 그에 의하면 갈등관리는 합의되지 않은 갈등 이슈에 대해 합의된 절차에 의해 다루어져 갈등이 수용한계를 넘어 악화되거나 고조되지 않도록 하는 것이다(Krauss, 1984; 김영수, 2003:35; 하혜영, 2007 재인용).

정리하면, 갈등관리란 피할 수 없는 갈등의 부정적인 요소를 제거하고 그로부터 파생되는 이익을 증진하며 갈등이 확대되는 것을 막아 갈등해결이 용이하게 하는 것을 말한다.

3. 공공갈등관리의 접근방법

정부사업에 대한 갈등요인으로는 사업의 명분결여, 주민참여의 미보장, 정보공개 및 투명성의 미확보, 미흡한 보상체계, 집행기술에 대한 불신, 갈등조정기구의 미흡, 비용과 편익의 불공평성, 정치적・심리적 요인 등으로 나눌 수 있다(나태준, 2004). 이러한 요인에 대응하는 갈등관리방안은 정치적 접근, 경제적 접근, 환경적 접근, 인지적 접근으로 나눌 수 있다(McGregor, 2002; 황기연・나태준, 2005 재인용). 하혜영(2007)은 공공갈등관리에 대한 접근방식을 법적・제도적 접근, 시장적 접근, 민주적 참여 접근, 대체적 분쟁해결 접근으로 분류한다. 지방정부간 갈등 해결과정을 논하는 강재호 외(2005)의 연구에서는 갈등에 대한 접근을 정치적 접근, 경제적 접근, 법제도적 접근, 심리문화적 접근, 사회구조적 접근 게임이론적 접근, 협상론적 접근으로 유형화한다.

이를 참고해 재분류하면 갈등관리는 i) 법제도적 접근 ii) 경제적 접근 iii) 참여적 접근 iv) 대체적 분쟁해결 접근 v) 인지적 접근 등으로 나눌 수 있는데 여기에 최근 집중적으로 조명되고 있는 vi) 거버넌스 접근을 추가하여 각 내용과 한계 등을 살펴보면 다음과 같다.

법제도적 접근은 법률과 제도적인 장치를 이용하는 전통적인 갈등해결의 방법이다. 이해관계와 가치가 대립되어 협상과 중재가 실패하면 사법적인 절차를 따르는 경우가 많은데 이러한 사법적 수단에 의한 의사결정은 i) 시간과 비용이 과다하게 소요되고 ii) 즉시적인 관심이 필요한 경우에는 부적절하며 iii) 소송 자체의 성격상 갈등당사자들이 호의적 관계를 형성하기 어렵고 iv) 재판의 규칙과 절차의 한계 상 갈등의 본질적인 부분은 검토되지 않고 형평성과 효율성 측면을 고려하기 곤란하다(Susskind & Ozawas, 1984:5; 정회성, 1997:33, 하혜영, 2007:50 재인용). 또한 하향적(Top-Down) 의사결정방식이기 때문에 탄력적인 대응이 어렵다는 약점이 있다(강재호 외, 2005).

경제적 접근은 갈등해결에 시장경제의 원리를 활용한다. 경제적 유인으로서 각종 보조금, 재정 인센티브 등은 국책사업의 입지갈등을 극복하고 협력적인 관계를 형성하는 데 일조한다. 경제적 유인책 중 보상(reward)는 비선호시설과 관련된 외재적 비용을 내재화시키는 수단으로서, 비용-편익의 불균형을 개선시킬 수 있는 효율적인 방안으로 지적되어 왔다. 여기에는 현재와 미래의 가시적, 비가시적 손실에 대한 금전, 리베이트(rebate), 자가보상 등이 포함된다. 그러나 이러한 보상을 경제적인 가치로 환산하는 것이 쉽지 않고, 보상 수준에 대한 합의도출이 어렵다는 한계가 있다. 즉, 갈등의 원인이 비용과 편익의 불균형에 있는 경우, 경제적 보상이나 시장 메커니즘에 의한 갈등관리방식 택하게 되는데 이러한 방법은 갈등과 해결을 구체적이고 현실적으로 설명한다는 의의가 있지만 경제적 보상에 의해 해결되지 않는 부분에 대해서는 설명하지 못한다는 문제가 있다(Alm & Stephanie, 1996; 박기묵, 1997; 강재호 외, 2005 재인용).

참여적 접근은 민주적인 참여를 통해 주민들이 정부의 정책이나 사업에 대해 영향력을 미치는 데 주안점을 둔다. 공공정책에서의 시민참여는 정부와 시민간의 갈등을 해결하고 상호 이해와 신뢰를 형성하는 데 이바지한다(하혜영, 2007). 시민참여의 장점은 첫째 상호학습이 이루어진다는 것이다. 시민과 정부는 의사결정의 과정에서 소통하며 상호간의 이해의 폭을 넓히게 된다. 둘째, 서로에 대한 적대감은 줄고 신뢰가 향상된다. 참여로 상호간의 교착상태는 사라지게 되며 불필요한 소송을 방지할 수 있게 된다(Irvin & Stanbury, 2004; 하혜영, 2007 재인용). 그러나 참여로 인한 실질적인 효과는 불확실하며(이달곤, 2005), 정책과정의 효율성이 저해될

수 있고, 참여자들의 대표성이 확보되지 않을 경우 정치 안정을 해할 가능성이 있다

대체적 분쟁해결 접근은 미국을 중심으로 1960년대 후반부터 관심을 받은 대체적 분쟁해결제도(ADR, Alternative Dispute Resolution)를 가지고 갈등을 해결하려는 시도이다. 이러한 방식은 분쟁 당사자들이 스스로 문제를 해결함으로써 모두가 승리하는 win-win에 목표를 두고 있다(김경배, 2005). 여기서 분쟁해결방법은 당사자가 절차와 결과를 통제할 수 있는지에 따라 협상, 조정, 중재로 나뉜다(하혜영, 2007). 당사자가 절차와 결과를 모두 통제할 수 있는 것은 협상(negotiation)이며, 절차는 제3자에게 위임하되 결과는 당사자가 통제하는 것은 조정(mediation) 그리고 절차와 결과를 모두 제3자에게 일임하는 것은 중재(arbitration)이다. 대체적 분쟁해결제도의 장점으로 소송으로 인한 시간과 비용을 절약, 분야별 전문가의 활용 가능성, 갈등 당사자들의 관계 개선, 절차를 결정할 수 있는 자율성 등을 든다(하혜영, 2007). 하지만 대체적 분쟁해결은 시민단체보다 기업에 더 유리할 수 있고 갈등의 본질을 왜곡할 우려가 있다(Amy, 1990).

인지적 접근 또는 심리문화적 접근은 갈등의 발생원인이 오해나 감정적인 대립 등에 있다고 보아 경제적 보상이나 여타 법제도적 장치를 통한 갈등해결방법이 모든 문제를 해결해줄 수 없다는 사실에서 출발한다(강재호 외, 2005). 따라서 이에 대한 관리방법은 인간적인 호소와 설득, 신뢰회복, 홍보, 정보 공개 등으로 이루어진다. 하지만 이러한 접근방법은 원론적인 논의에 그칠 수 있어 독자적인 접근 방법으로는 한계가 있다(황기연・나태준, 2005).

거버넌스 접근은 갈등이 선형적으로 발생하는 것이 아니라 비선형적이고 복합적인 형태로 발생한다는 점에 착안하여 이들의 이해관계를 조정할 수 있는 통합적이고 유기적인 거버넌스 네트워크를 구축하는 것이 중요하다고 강조한다(길병옥・박재필, 2011). 여기에는 거버너스 차원의 협의체 구성, 파트너십, 네트워크 관리, 소통의 장 마련 등이 포함된다(홍성후・허훈, 2013; 최병학, 2011). 그런데 거버넌스의 효과가 실제로 우리가 기대하는 만큼 효과를 발휘하지 못하고 있음을 보여주는 연구 결과도 있다(채종헌・김재근, 2009). 이러한 연구 결과는 단순한 참여적 의사결정 방식의 도입 등 형식적인 절차만으로 갈등해결의 성공을 담보할 수 없음을 시사해준다.

이와 같은 유형화는 갈등관리에 어떤 접근법이 사용되었고 또 사용될 수 있는지를 보여줄 수 있는 유용한 기준으로 활용될 수 있을 것이다. 하지만 실제로는 경제적 보상에 있어서도 법적 제도적 기반이 요구되는 등 그 경계를 명확히 구분하기는 쉽지 않다. 또한 다양성과 동태성을 지닌 갈등의 특징 때문에 이들 접근 방식 중

어느 하나만 단독으로 쓰이기보다는 둘 이상의 접근 방법이 혼용되는 경우가 많다(강재호 외, 2005).

제2절 공공갈등관리와 협력적 거버넌스

1. 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스는 시대 및 행정환경의 변화에 따라 정부의 역할과 국정운영 방식에 대한 기대가 변하고 새로운 국정운영 패러다임으로 제시되었다(Emerson et al., 2011). 그러나 아직까지 이에 대한 명확한 개념의 통일은 이루어지지 않고 있는데 Ansell & Gash(2007)는 참여적 관리, 상호작용적 정책결정, 이해관계자 거버넌스 그리고 협력적 관리와 유사하게 사용하고 있다. 이 연구의 정의에 의하면 협력적 거버넌스는 "정책 및 계획에 있어 공식적이고, 합의 지향적(consensus-oriented)이며, 집합적인 의사결정(collective decision-making)과정에 공공기관, 비정부기관의 이해당사자들이 참여하는 조직 혹은 체계"이다.

Emerson et al.(2011)은 협력적 거버넌스를 "공적인 목적을 수행하기 위해 공공기관, 상·하위 정부, 공적, 사적, 민간 영역에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 결정의 과정과 구조로 그 외의 다른 수단에 의해서는 그 목적을 달성하기 힘든 것"을 말한다고 했다.

Huxham(2000)은 협력적 거버넌스를 "다른 조직에 소속되어 있는 사람들과 공동의 작업을 수행해야 하는 사람들이 행위자인 모든 형태의 거버넌스"라고 규정하고, 구조의 복잡성, 다양성 차원에서 이를 논의하였다.

Henton et al.(2008)은 협력적 거버넌스가 협력(collaborative)과 거버넌스(governance)의 합성어라고 보았는데 거버넌스가 시장, 정부, 시민사회의 결정과 행동에 영향을 미치는 과정의 조정이라면 협력은 다양한 분야에 걸쳐 있는 공동의 목적을 달성하기 위한 협력을 의미하며 이는 상호성에 근거한다고 보았다(Henton et al., 2008; 채종헌 외, 2012 재인용).

Thomson & Perry (2006)는 협력적 거버넌스를 "자율적인 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙과 구조, 그리고 다루어야 할 쟁점들을 결정하거나 활동하는 방법을 만들기 위해 공식적·비공식적 협상을 통해 상호작용하는 과정"이라고 보았다.

Tang & Mazmanian (2008)은 협력적 거버넌스를 "한 조직이나 공공부문만으로는 쉽게 다루어질 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 부분의 조직들이 협의하여 방향

을 설정, 계획, 실행, 평가하는 과정"이라고 정의했다(박해육, 2011; 채종헌 외, 2012 재인용).

서순탁 · 민보경(2005)은 지역발전을 위해 지역수준에서 중앙정부, 지방정부, 지역주민을 포함하는 "각 행위주체들과 참여와 파트너십을 강조하여, 그들 간의 자발적이며 수평적으로 형성되는 상호협력에 바탕은 둔 문제해결방식"이라고 정의하였다.

배귀희(2006)는 협력적 거버넌스가 Peters(1996)의 참여 거버넌스(participatory governance)모형과 유사한 것으로 보고 모든 이해관계자들이 참여하는 집단적 의사결정 혹은 집단적 행동의 메커니즘이라 정의하였다. 여기서 핵심 요소는 이해당사자들의 담론과 심의를 통해 집합적 의사결정에 참여하는 것이다. 이것은 참여자들의 대화에 근거한 네트워크라 할 수 있다(채종헌 · 김재근, 2009).

박재창(2008)은 기존의 단일 중심적 행정관료 의사결정은 속도가 느려 정보사회의 도래로 사회의 변화속도, 복잡성, 다양성 역동성이 커진 데 대응하지 못한다고 보았다. 이에 문제 해결에 즉각 대응할 수 있기 위해 전환비용을 줄이도록 고안된 것을 협력적 거버넌스라고 정의했다(남덕현, 2011 재인용).

이명석(2010)은 "공공기관이 주도하는 자율적인 조직과 행위자 사이의 구조화된 상호작용으로 계층제, 네트워크 및 시장 등의 3가지 사회적 조정방식의 최적의 조합을 통한 자율적인 행위자와 조직들 사이의 다양한 형태의 공식적이고 의도적인 협력을 활용하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월해 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결방식"이라고 보았다.

유재원 · 이승모(2008)는 다수의 이해당사자들이 공동목적 및 사회문제 해결을 달성하기 위해 어느 정도 공식화된 조직구조와 권한을 가지는 공동행위로 이해했다(하동현, 2011 재인용).

채종헌 · 김재근(2009)은 협력적 거버넌스를 "자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협력 및 관리노력이 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정체계"로 정의한다.

은재호 · 오수길(2009)은 참여적 거버넌스(participatory governance)와 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 구분했다. 참여적 거버넌스에서는 당사자들이 공공문제에 참여하여 정책 형성에 기여하는데 협력적 거버넌스는 단순히 참여와 타협에 그치지 않고 높은 협력과 상호의존성을 보이게 된다고 보았다. 또한 이러한 특징들 때문에 뉴거버넌스의 문제로 지적되고 있는 책임소재의 문제를 해소시킬 수 있을 것이라고 주장했다.

협력적 거버넌스는 경쟁적인 패러다임으로부터 협력적인 패러다임으로의 전환을 의미한다(Roberts, 1996). 행위자들 간의 네트워크가 중요시되고 이들의 상호의존성

을 강조하면서 경쟁적인 전략보다는 win-win할 수 있는 전략에 초점이 맞추어지고 있는 것이다. Ansell & Gash(2007) 역시 같은 맥락에서 협력적 거버넌스는 "승자독식(winner-take-all)"형태의 이익 중재가 아니고 "정합적인 거래(positive-sum bargaining)"와 협동적인 연합을 형성한다고 보았다. 또한 협력에 있어서는 상호간의 신뢰가 중요한 요소로 작용하는데 신뢰와 규범은 거래비용을 줄이고, 조직간 관계를 활성화시키며, 건전한 관리-복종(manager-subordinate)관계를 형성하고, 불확실한 환경에서 거래비용을 줄이게 해준다(Bae, 2009).

Fung(2002)은 협력적 거버넌스의 특징을 '참여적 협력'으로 정의하고 여기에 4가지 특징을 제시한다. 참여적 협력은 첫째, 공적인 문제 해결에 초점을 맞추고 있고 둘째, 부분적으로 분권화되어 있으며 셋째, 시민들의 참여를 유도하며 넷째, 지속적이고 제도화된 방식으로 나타난다. 이중에서도 특히 참여자들이 지속적으로 참여할 수 있는 제도적인 기반을 마련하는 것은 장기적인 협력을 이끌어내는 데 필수적이라고 했다.

<표 2> 협력적 거버넌스의 정의

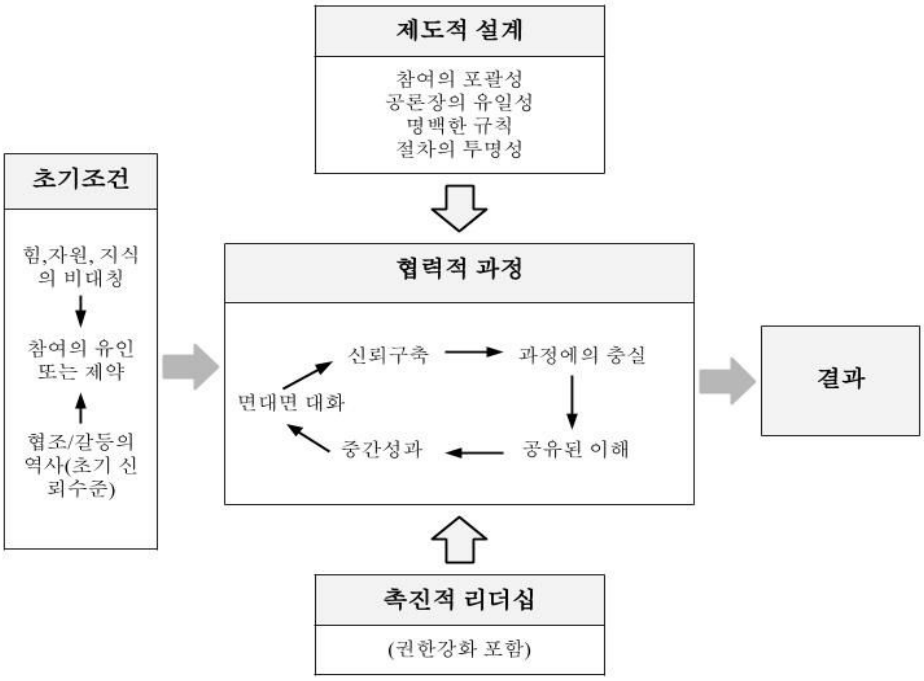
학자	정의
Ansell & Gash(2007)	정책 및 계획에 공식적, 합의 지향적인 집합적 의사결정과정에 공공기관, 비정부기관의 인해 당사자들이 참여하는 조직 혹은 체계
Emerson et al.(2011)	공적인 목적을 수행하기 위해 공공기관, 상·하위 정부, 공적, 사적, 민간 영역에 건설적으로 참여하게 하는 공공정책의 과정과 구조
Huxham(2000)	다른 조직에 소속되어 있는 사람들과 공동의 작업을 수행해야 하는 사람들이 행위자인 모든 형태의 거버넌스
Henton et al.(2008)	협력과 거버넌스의 합성어. 거버넌스가 시장, 정부, 시민사회의 결정과 행동에 영향을 미치는 과정의 조정이라면 협력은 다양한 분야에 걸쳐 공동의 목적을 달성하기 위한 것
Thomson & Perry(2006)	자율적인 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙과 구조, 그리고 다루어야 할 쟁점들을 결정하거나 활동하는 방법을 만들기 위해 공식적·비공식적 협상을 통해 상호작용하는 과정
Tang & Mazmanian(2008)	한 조직이나 공공부문만으로는 쉽게 다루어질 수 없는 공공정책 문제에 대해 여러 부분의 조직들이 협의하여 방향을 설정, 계획, 실행, 평가하는 과정
서순탁·민보경(2005)	각 행위주체들과 참여와 파트너십을 강조하여 그들 간의 자발적이며 수평적으로 형성되는 상호협력에 바탕을 둔 문제해결방식
배귀희(2006)	모든 이해관계자들이 참여하는 집단적 의사결정 혹은 집단적 행동의 메커니즘
박재창(2008)	사회의 변화속도, 복잡성, 다양성, 역동성이 커진 데 대응하기 위해 고안된 것

이명석(2010)	공공기관이 주도하는 자율적인 조직과 행위자 사이의 구조화된 상호작용으로 계층제, 네트워크 및 시장 등의 3가지 사회적 조정방식의 최적의 조합을 통한 자율적인 행위자와 조직들 사이의 다양한 형태의 공식적이고 의도적인 협력을 활용하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월해 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결방식
유재원・이승모 (2008)	다수의 이해당사자들이 공동목적 및 사회문제 해결을 달성하기 위해 어느 정도 공식화된 조직구조와 권한을 가지는 공동행위
채종헌・김재근 (2009)	자율성을 갖춘 행위자들이 공동의 문제해결을 위한 협력 및 관리 노력의 수단으로 합의추구를 지향하는 숙의적 의사결정체계

2. 협력적 거버넌스의 모형

Ansell & Gash(2007)는 협력적 거버넌스에 관한 기존문헌을 메타분석을 통해 협력적 거버넌스의 모형을 도출해냈다. 이는 크게 초기조건(starting conditions), 협력적 과정(collaborative process), 제도적 설계(institutional design), 촉진적 리더십(facilitative leadership) 그리고 결과(outcome)로 구성되어있다.

<그림 1> Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모형



자료: Ansell & Gash(2007) 재수정

먼저 초기조건은 i) 힘/자원의 불균형과 ii) 적대적 혹은 협조적인 과거 역사 그리고 iii) 참여의 유인으로 구성되어 있다. 힘/자원의 불균형이란 당사자 중에 누군가가 다른 당사자들과 동일하게 참여할 수 있는 능력, 조직, 지위 또는 자원을 결여하고 있다면 협력적 거버넌스는 이러한 조건을 잘 갖추고 있는 당사자들에 의해 조작될 가능성이 있다는 것이다. 만약 당사자들 사이에 이러한 불균형이 존재한다면 불신이 생기고 과정에 충실히 참여할 가능성이 줄어든다. 힘의 불균형으로 발생하는 문제점은 중요한 당사자임에도 불구하고 조직적 기반이 없어 과정에서 배제될 수 있다는 것이다.

다음으로 초기조건에서는 당사자들 간의 과거 적대 혹은 협조의 역사가 중요한 문제가 된다. 당사자들 간에 갈등의 역사가 있을 경우 이들 사이의 신뢰의 수준은 낮을 수밖에 없고 이로 인해 과정에의 충실도도 낮아지며 부정직한 소통이 발생하게 된다. 반대로 과거에 성공적인 협력이 이루어진 경우에는 사회자본이 창출되며, 신뢰의 수준은 상승하고 협력에의 선순환이 이루어진다.

참여의 유인은 앞서 언급한 힘의 불균형과, 당사자들 간 갈등 혹은 협조의 역사에 영향을 받는다. 힘의 불균형을 지각한 당사자들은 협력의 과정에 참여할 유인을 갖게 되는데 특히 참여로 인해 구체적이고 효과적인 정책 성과가 예상될 때 그 유인이 증가한다고 한다(Futrell, 2003; Ansell & Gash, 2007 재인용). 또한 당사자들이 다른 사람들의 협조 여부가 그들의 목표 실현에 영향을 준다고 인식하면 참여에 대한 유인이 증가한다. 그런데 여기서 당사자들 간의 갈등의 역사가 있다고 하더라고 그들 사이에 상호의존성이 높다는 인식이 자리하고 있다면 이 역시 협력적인 과정에의 유인이 증가하는 요인이 된다. 반대로 당사자들 간에 신뢰가 구축되어있고 공유하는 가치가 있다고 하더라도 항상 협력에 긍정적인 영향을 주는 것은 아닌데 이는 협력보다 일방향적으로 목표를 성취하는 것이 더욱 용이하다는 판단을 내릴 가능성이 있기 때문이다. 즉, 상호의존성이 낮은 경우라면 당사자들 사이에 신뢰 관계가 형성되어있어도 협력이 막힐 수 있다는 것이다.

협력적 과정에 영향을 주는 요인으로는 촉진적 리더십과 제도적 설계가 있다. 촉진적 리더십은 합의를 형성하는 데에 있어 어느 개인의 리더십의 발휘가 당사자들이 스스로 협력할 수 없을 때 중요하다. 또한 리더십은 규칙을 제정하고 신뢰를 구축하며, 대화를 이끌어내고 상호 이익을 탐색할 때 특히 필수적 요건이 된다.

협력적 과정에 대한 외재적인 요인의 하나로 제도적인 설계가 있다. 여기서 제도적인 설계는 협력을 하기 위한 기본적인 규칙, 참여의 범위의 확대, 공론장의 유일성, 과정의 투명성 등을 포함한다. 이 중에서 특히 참여 범위의 확대는 협력적 거버넌스의 개방적이고 협조적인 정신을 반영할 뿐만 아니라 당사자들이 다른 당사자들

과 숙의(deliberate)할 기회를 제공하고 그 결과 나타난 정책의 성과가 광범위한 동의에 근거하였다는 정당화 근거를 마련해준다.

협력적 거버넌스 모형의 중심축을 형성하는 협력적 과정은 신뢰구축(trust building), 과정에의 충실(commitment to process), 공유된 이해(shared understanding), 중간성과(intermediate outcomes), 면대면 대화(face-to-face dialogue)로 이루어져 있다. 그런데 이들 요소들은 병렬적으로 나열되어 있는 것이 아니라 순환적이고 반복적인 과정을 거친다. 다시 말해 대화를 통해 서로에 대한 이해가 증진되고 신뢰가 형성되며 그로 인해 과정에 충실히 참여하게 되는데 이 과정에서 중간성과 혹은 작은 승리(small wins)들이 나타나게 된다. 이러한 협력적 과정을 거치면서 장기적으로는 당사자들 간에 신뢰가 구축되는 것이다.

3. 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스에 관한 선행연구

먼저, 대형 국책사업의 갈등해결에 협력적 거버넌스가 수단으로 제시된 연구로 남덕현(2011)과, 정우송(2010)의 연구가 있다. 남덕현(2011)은 협력적 거버넌스의 대표적인 기구로 평가되는 시화지구 지속가능발전협의회가 갈등해결을 성공으로 이끈 요인이 무엇인지 분석하였다. 이를 위해 사례를 Robbins의 '집단갈등 전개모형'에 기초해 분석하였다. 그 결과 시화지속협의회가 갈등을 성공적으로 해결할 수 있었던 요인을 도출해냈는데 i) 협력적 파트너십 구축 ii) 의사결정의 민주성 iii) 이해관계자 참여수준의 확대 iv) 제도적 기반확보였다. 협력적 거버넌스가 사회적 갈등을 해결하기 위해 나아가야 할 방향으로 시화지속협의회의 운영에 대한 체계적인 연구를 통한 향후 갈등조정 시스템에의 적용, 협력적 거버넌스 구성 시 주민대표성을 확보할 수 있는 제도적 장치 확보, 국책사업의 시행에 대한 이해당사자의 의식전환을 들었다.

정우송(2010)은 새만금 사업과 4대강 사업이라는 대규모 국책사업을 비교하여 어떤 문제점을 지니는지, 어떻게 이 사업들이 사회적 · 정치적 갈등의 원인이 되었는지를 분석하였다. 이를 통해서 갈등을 최소화하면서 국책사업을 합리적으로 추진할 수 있는 방안을 모색하였는데 성공적인 사업의 진행을 위한 대안적 시나리오로 협력적 거버넌스를 제시했다. 세 가지의 시나리오(정부안의 추진, 사업의 중지, 협력적 거버넌스) 중에 협력적 거버넌스의 시나리오는 사업의 경제적 효과는 낮을 것으로 예측하였으나 사회적 불안정이나 정책 불순응 정도가 낮고, 행정/정책의 민주성은 높으며, 정부정책에 대한 신뢰성은 높은 win-win plus게임으로 보아 장기적으로 가

장 사회적 갈등의 강도가 적으면서 사회적 비용도 줄일 수 있는 대안이 될 수 있다고 결론을 내렸다.

기존의 합리적 계획으로는 주민기피시설과 관련된 당사자 간 갈등이 불가피하다는 인식아래 대안적 원리로 협력적 지역 거버넌스(collaborative local governance)를 제시한 연구로 조영석(2003)의 연구가 있다. 주민기피시설의 갈등사례(서초구 원지동 추모공원 건립)를 중심으로 갈등 조정기제로서 협력적 지역거버넌스의 적실성을 살펴보았다. 그는 협력적 지역거버넌스의 결과에만 초점을 두지 않고 변화의 과정과 동기를 분석하는 과정을 중점적으로 분석하였다. 협력적 지역거버넌스의 모형을 주민기피시설과 관련된 주체(이해당사자), 과정(사회적 학습과정), 맥락(제도), 상황(역사)의 분석차원으로 설정하였다. 사례분석의 결과, 지역주민의 실질적인 참여를 보장하고 주민대표기구의 응집성과 효과성을 제고할 수 있는 관련법의 내실화가 시급하며, 이해당사자간 정보공개가 이루어질 수 있는 연계기제가 마련되어야 하고, 당사자의 기본적인 인식과 태도의 전환이 요구된다는 정책적 함의를 밝혔다.

Bae(2009)는 군포시의 쓰레기 소각장 처리시설을 둘러싼 이해집단들의 갈등해결을 위해 협력적 거버넌스가 효과적으로 작동하였는지 여부를 살펴보았다. 협력적 거버넌스는 지역적인 반대를 줄이고 숙의와 열린 대화를 통한 협력을 가능케 하는데 그것은 Habermas의 이상적 공론상황과 유사하다고 하였다. 현실적인 대화의 상황이 완전하게 이루어지지는 않지만 입지선정과 같은 논란이 되는 이슈에 있어서 합의를 이끌어내는 데 도움을 준다는 것이다.

유낙근 · 이원섭(2012)은 부산시가 식수원 문제를 해결하기 위해 서부경남에 위치한 남강물을 사용하려 한 사례를 통해 지역 간의 갈등에 초점을 맞추었다. 연구에서는 서부경남지역들의 피해의식과 불신을 해소하기 위해서는 그들의 참여를 보장해줘야 한다는 입장에서 지역 간 협력적 거버넌스 방식을 구상하였다. 갈등문제를 다루기 위한 틀로 갈등원인과 대응과정을 분석하고, 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 방안을 모색했다. 갈등원인과 갈등 대응의 과정에서는 갈등의 발발, 전개, 대립된 주장, 절차적 갈등의 성격을 분석하고 협력적 거버넌스를 규범적 차원에서 담론을 통해 갈등관리 방안과 광역적 상생안을 도출하고 신뢰를 구축하였으며 법적 제도적 장치를 모색했다.

임순미(2006)는 정부 간 갈등의 해결에 있어서 협력적인 로컬 거버넌스 구축을 모색하였다. 지역사회의 문제에 대해 지역공동체들의 행위자들이 상호작용을 통하여 해결해가는 것을 의미하는 협력적 로컬 거버넌스가 정부 간 갈등에서 가지는 의미를 분석하고 이를 예방하고 해결할 수 있는 필요조건과 과제를 도출하였다. 주민참여 확대와 참여적 의사결정 기법 및 이해당사자간 합의형성 기제의 활용을 통한

과정의 참여 확대, 정부 간 상호의존적 동반자 관계 구축, 정부 간 지속적인 상호작용 네트워크 구축, 정부 간 상호 신뢰할 수 있는 게임의 규칙 정립, 정부 간 자기조직화와 자율적 문제해결, 문제해결과정에서 거버넌스 원리 적용을 통해 갈등관리에 협력적 로컬 거버넌스가 구축될 수 있을 것이라고 밝혔다.

김광구 외(2006)의 연구는 중앙정부와 지방정부가 동등한 위치에서 국가사업의 효율적 추진을 위해 지방주민들의 이해를 반영하고 나아가 이해관계자들의 실질적인 참여를 담보할 수 있는 실천적인 거버넌스 모델을 구축하고자 했다. 이를 위해 군국기무사사령부(기무사)의 과천이전 사례를 중심으로 당사자들 간의 갈등과 이를 해결하기 위한 협의체 운영과정, 도시계획관련 법규정의 거버넌스 측면의 역할과 한계를 분석하고 협력적 거버넌스 체계 구축의 성공요인을 도출했다. 분석의 틀로 행위주체간의 상호작용(연합, 대립, 중립)과 리더십, 제도적 기반을 설정했다. 분석의 결과로부터 갈등의 극복 요인으로 합리적인 명분을 바탕으로 한 협상의 진행, 과천시장 등 이해당사자들의 리더십, 다자간 협의체와 같은 공식적인 협상기구의 활용이 제시되었다.

박광무 · 이언용(2008)은 일반적인 광의의 거버넌스와 구분하여 뉴거버넌스라고 불리는 네트워크 거버넌스를 협력적 거버넌스와 동의어로 이해하고 광주 아시아문화중심도시 조성 계획 과정에서 일어난 국립아시아전당 건립관련 갈등사례를 분석하였다. 여기서 이해관계집단 간 갈등의 해소 · 조정 방법과 어떻게 종합계획 수립과 지역의 협력 분위기를 이끌어낼 수 있었는지를 네트워크 거버넌스를 통해 바라보았다. 이들 주체들은 지역 국회의원이 주최한 전문가 토론회와 정부기관 내부 관계자 회의, 전당 공연장 관계자 회의, 국립아시아문화전당 설계안 설명회, 문화도시 조성 국제 컨퍼런스, 종합계획안에 대한 공청회를 통해 공식적으로 상호작용했다. 또한 '광주문화중심도시 성공을 위한 범시민사회단체 연석회의', 광주지역의 언론이 주도하는 특집보도 · 토론회 · 전문가 인터뷰 · 취재보도 등을 통해 비공식적 상호작용의 통로도 열어두었다. 이와 같은 상호작용의 결과 국립아시아문화전당의 건립계획이 정상적으로 추진되었고 네트워크 거버넌스 참여주체들의 의견을 수렴 · 반영할 수 있는 방안을 마련할 수 있었다.

채종헌 · 김재근(2009)은 거버넌스의 지나친 강조가 편향적인 관점을 가질 수 있다는 인식 아래 실제로 거버넌스가 이론적인 주장만큼의 성과를 내고 있는지를 실증연구를 통해 알아보았다. 소각장 건설갈등 사례에서 협력의 기제로 작용한 범시민 폐기물처리시설 추진협의회(이하 범폐추협)을 협력적 거버넌스로 규정하여 그 효과를 양적으로 분석했다. 갈등관리의 효과성 변수로 협력을 통한 합의의 만족을, 결과변수로 과정적 효율성을 설정했고 설명변수는 경제요인, 상호의존, 가용자원,

제도요인으로 구성했다. 매개변수로 협력적 거버넌스를 설정하여 연구를 진행했는데 분석 결과, 협력적 거버넌스의 운영은 제도요인에 의해서만 영향을 받았으며 효과변수인 의사결정의 효율성은 제도요인과 경제요인의 영향을 받았고 합의만족 수준은 제도요인과 협력적 거버넌스 수준에 직접적으로 영향을 받은 것으로 나타났다. 이것은 참여 및 공동협약을 위한 제도 및 규범이 공식적으로 마련되어 있다면 행위자의 자율성이 증대되어 의사결정과정의 복잡해지고 이로 인해 합의도출이 어려워져 결국 비효율을 초래할 수 있음을 의미한다고 하였다.

조철주 · 장명준(2011)은 갈등해소의 대안으로 협력적 거버넌스의 모형을 도출하고 도시 계획 및 지역개발과 관련해 발생하는 이해의 충돌과 갈등 완화의 제도적 수단으로서의 협력적 거버넌스의 필요성을 제기하였다. 협력적 거버넌스의 모형은 크게 i) 구조 ii) 제도적 규율 iii) 이해 및 참여 관계 iv) 협력과정 v) 결과로 구성되었다. 여기서 제도적 규율과 참여관계는 초기 협력과정을 조율하는 시작조건으로 보았다. 구조는 거버넌스 작동을 전반적으로 한정하는 참여자들 간의 권력관계, 지식과 정보 보유 수준, 자원배분관계, 사고방식, 행태, 의미체계와 관련된 문화, 참여자들 간 또는 참여자들이 외부의 사람들과 형성하고 있는 사회적 관계들을 포괄하는 개념이라고 하였다. 제도적 규율은 거버넌스의 조직과 운영과정에 적용되는 룰과 규정을 말하고 이해 및 참여 관계는 이해당사자들이 가지고 있는 참여와 합의에 대한 의욕과 열정의 정도 그리고 거버넌스가 이를 지원하는 정도를 말하는 것으로 보았다. 협력과정은 실제 합의를 유도하기 위한 논의와 담론의 과정으로 사회적 학습과 집단의 힘과 집단지성을 활용해 합의를 이끌어내는 과정이라고 보았다.

나인수 외(2009)는 기성시가지의 재생과정에서 발생하는 갈등을 해소하기 위해 협력적 거버넌스가 구축되어야 한다고 보고 이를 위해 재정비촉진 사업협의회가 구성・운영되어야 한다고 주장했다. 협력적 계획을 위한 재정비촉진 사업협의회 구성의 기본 원칙으로 i) 공공 민간 갈등해소를 위한 공공과 민간 조직의 재구성 ii) 계획단위의 광역화에 따라 계획 및 사업주체의 전문화/광역화 iii) 계획 및 사업의 전단계를 제어할 수 있는 거버넌스의 구축을 제시하였다.

<표 3> 선행연구의 협력적 갈등관리요인

학자	갈등관리요인
남덕현(2011)	(협의회) i) 협력적 파트너십 구축 ii) 의사결정의 민주성 iii) 이해관계자 참여수준의 확대 iv) 제도적 기반 확보
정우송(2010)	i) 낮은 사회적 불안정과 정책 불순응도 ii) 높은 행정/정책의 민주성 iii) 정책에 대한 신뢰성
조영석(2003)	i) 관련법의 내실화 ii) 정보공개 이루어질 연계기제
Bae(2009)	숙의와 열린 대화를 통한 협력
유낙근・이원섭(2012)	i) 참여대상의 확대 ii) 유・무형 피해에 대한 충분한 보상 iii) 당사자 중심의 거버넌스 구축 – 실제 운영 관리에 투입 iv) 광역지역간 신뢰구축 v) 법제도적 장치
임순미(2006)	i) 과정의 참여 확대 ii) 정부 간 상호의존적 동반자 관계 구축 iii) 정부 간 지속적인 상호작용 네트워크 구축 iv) 게임의 규칙 정립 v) 정부 간 자기조직화와 자율적 문제해결 vi) 문제해결과정에서 거버넌스 원리 적용
김광구 외(2006)	i) 합리적인 명분을 바탕으로 한 협상의 진행 ii) 이해당사자들의 리더십 iii) 공식적인 협상기구의 활용
박광무・이언용(2008)	i) 공식적인 상호작용 – 전문가 토론회, 내부 회의, 설명회, 컨퍼런스, 공청회 ii) 비공식적 상호작용 – 시민단체 연석회의, 언론 특집보도, 토론회, 전문가 인터뷰, 취재보도
채종헌・김재근(2009)	(양적분석) 의사결정의 효율성은 ← i) 제도요인 ii) 경제요인 / 합의 만족 수준은 ← i) 제도요인 ii) 협력적 거버넌스 수준
조철주・장명준(2011)	i) 구조 ii) 제도적 규율 iii) 이해 및 참여 관계 iv) 협력과정
나인수 외(2009)	(협의회) i) 공공/민간 조직의 재구성 ii) 계획 및 사업주체의 전문화/광역화 iii) 계획 및 사업의 전 단계를 제어할 거버넌스 구축

선행연구에서 제시한 협력적 거버넌스의 갈등관리 요인들을 다음의 몇 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 제도적 요인이다. 갈등해결을 성공으로 이끈 요인 중 제도적 기반이 확보를 들며 협의회의 구성에 주민 대표성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 확보해야 한다는 연구(남덕현, 2011), 실질적인 참여를 보장하기 위해 관련 법제도적 장치를 마련해야 한다는 연구(조영석, 2003; 유낙근・이원섭, 2012), 양적 분석을 통해 의사결정의 효율성과 합의의 만족수준은 제도 요인의 영향을 받는다는 결과를 도출한 연구(채종헌・김재근, 2009), 협력적 거버넌스 자체를 갈등해소를 위한 제도적 수단으로 본 연구(조철주・장명주, 2011) 등이 있었다.

둘째, 참여 요인이다. 여기에는 참여의 대상이 확대되어야 한다는 연구(유낙근・이원섭, 2012; 남덕현, 2011; 임순미, 2006)와 공식적・비공식적 상호작용을 통해 협력을 이끌어냈다는 연구(박광무・이언용, 2008), 그리고 숙의와 열린 대화를 강조한 연구(Bae, 2009)가 있었다.

셋째, 당사자들 간의 관계 요인이다. 여기서는 파트너십과 네트워크 등을 강조(남덕현, 2011; 임순미, 2006)했고 넓게는 거버넌스 시스템 구축(유낙근・이원섭, 2012; 나인수 외, 2009)까지 고려하기도 했다.

넷째, 신뢰 요인이다. 대형국책사업의 추진과정에서 발생하는 갈등에서 협력적 거버넌스가 신뢰성을 높여 갈등관리를 성공으로 이끈다는 연구(정우송, 2010), 협력적 거버넌스가 지역 간 신뢰를 구축하게 해준다는 연구(유낙근・이원섭, 2012)가 있었다. 이외에도 경제적 보상(유낙근・이원섭, 2012), 리더십(김광구 외, 2006), 공식적 협상 기구(김광구 외, 2006) 등의 요인을 강조한 연구가 존재했다.

4. 선행연구의 검토와 시사점

앞서 검토한 선행연구들은 첫째, 주로 제도적인 기반 마련과 참여요인에 집중되어 있었다. 그 중에서 특히 제도적 기반의 경우, 당사자들로 구성된 협의체를 협력적 거버넌스로 규정하고 그 운영과정을 분석하여 갈등관리 수단으로서 협력적 거버넌스의 가능성과 한계를 모색하였다. 물론 협의기구가 당사자들 간에 참여를 유도하여 갈등을 관리하는 데 유효한 수단이 된다는 점을 부인할 수는 없을 것이다. 하지만 여기에 지나친 의미를 부여한다면 다른 요인들이 미치는 영향을 간과할 수도 있다는 점에서 협의기구를 포함하여 참여의 제도화, 경제적 보상 등 보다 다각도의 접근이 요구된다 할 것이다.

둘째, 비선호시설의 입지갈등 관련, 협력적 거버넌스의 관점에서 사례를 분석하고 협력적 거버넌스의 모형을 기반으로 한 체계적이고 통합적인 연구는 상대적으로 부족했다. 입지 갈등사례에 협력적 거버넌스 모형을 가지고 분석을 행한 연구(조영석, 2003)도 있었지만 연구 당시 갈등에 따른 결과(시설 설치여부)가 확정되지 않은 상태여서 각 요인이 갈등에 어떤 영향을 주었는지를 살펴보는 데에는 한계가 있었다. 이에 협력적 거버넌스의 모형을 토대로 입지갈등에서 그 기제들이 어떻게 작용하였으며 또 갈등문제에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 필요하다.

셋째, 방법론적으로 선행연구들은 사례연구가 주를 이루었다. 사업의 비교와 시나리오 예측기법을 사용한 연구(정우송, 2010)와 계량적인 실증연구를 시도한 연구(채종헌 · 김재근, 2009)를 제외하고는 대부분 단일사례를 분석한 질적인 연구였다. 사례의 연구는 문제를 깊이 있고 총체적으로 볼 수 있게 해주지만 하나의 사례를 다루다보면 어느 특정 요인을 과소/과대평가할 위험이 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위한 방법으로 다른 사례와 비교분석을 한다면 변수들에 대한 좀 더 객관적인 평가가 이루어질 수 있을 것이다.

위와 같은 기존 연구의 한계점들을 보완하고자 본 연구는 i) 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스의 요소들을 협의체나 기구에 한정하여 해석하기 보다 다양한 각도

에서 총체적으로 분석하고 ii) Ansell & Gash(2007)의 통합적인 협력적 거버넌스의 모델을 참고하여 체계적으로 사례를 분석하며 iii) 다른 사례와의 비교를 통해 협력적 거버넌스의 요인들이 갈등관리에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보고자 한다.

제3장 연구의 설계

제1절 주요변수의 설정

선행연구의 검토를 통해 협력적 거버넌스가 갈등관리방안으로서 활용될 때에 제도와 참여적 측면이 주로 논의되었음을 알 수 있었다. 제도적 측면은 협력이 이루어질 수 있는 기반이고 참여는 그 내용이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스의 모형을 참고하여 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스의 요인들을 살펴보려고 하는데 협력적 과정에 영향을 주는 외부적 요인 중 개인적인 역량에 초점을 둔 리더십은 논의에서 제외하고 제도적 측면과 참여와 관련이 있는 협력적 과정으로 범주화하여 주요 변수를 도출하겠다.

1. 갈등의 구조

1) 갈등의 내용

갈등사례의 분석을 통해 갈등관리의 기제들이 어떻게 작동하고 있는지를 알아보기 위해서는 갈등의 내용에 대한 정리가 선행되어야 한다. 여기에는 갈등이 발생하게 된 정황, 갈등의 원인, 갈등의 성격, 갈등의 쟁점 등에 대한 분석이 요구된다. 이와 같이 갈등의 내용에 대한 분석이 이루어져야 하는 이유는 갈등이 어떠한 속성을 가지는지에 따라 그에 적합한 갈등관리방식이 달라야 하기 때문이다(Deutsch, 1991; Fisher, 1994 재인용). 따라서 해당 갈등사례에 적합한 갈등관리방안이 사용되었는지, 또 어떻게 사용되었는지를 분석하기 위해 먼저 갈등의 내용에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다.

2) 갈등의 당사자

갈등의 구조를 파악하는 데 있어 필요한 또 하나의 요소는 갈등의 당사자와 이들 간의 관계이다. 갈등의 당사자들을 파악하는 것이 갈등관리에서 중요한 이유는 모든 의사결정은 쟁점에 대한 가치, 목표, 이해를 반영한 것이고 여기서 충돌이 일어

날 때 갈등이 점화되기 때문이다. 갈등의 당사자들의 다양한 특성은 갈등에 영향을 미치는데 이해당사자들의 수, 참여의 동기, 참여의 자원, 갈등 당사자의 역할 분화 및 전문화 정도, 조직의 성격 등이 논의될 수 있다(주재복・한부영, 2006). 여기서는 당사자들의 역할과 관계를 중점적으로 분석하겠다.

2. 협력적 거버넌스의 갈등관리

갈등관리 수단으로서 협력적 거버넌스를 다룬 선행연구들이 제시한 갈등관리요인들을 종합해보면 네트워크, 파트너십, 의사결정의 민주성, 협상기구, 실질적 참여의 확대, 공식・비공식적 상호작용, 제도적 기반, 신뢰 구축, 충분한 보상, 리더십 등이 있었다. 본 연구에서는 이러한 연구 이들을 참고하여 i) 절차의 투명성 ii) 참여의 제도화 iii) 경제적 보상 iv) 실질적 참여의 보장 v) 학습과 조정으로 분류했다.

1) 절차의 투명성

절차의 투명성이란 당사자들이 공적인 협상이 진실하다고 믿으며 협력적 과정이 막후 협상을 가리는 가리개 역할을 하지 않는다는 것을 의미한다(Ansell & Gash, 2007). 과정의 투명성은 절차적 정당성과 신뢰의 관점에서 이해할 수 있다. 당사자들은 선의에 의한 협상과 공동의 이익을 기대하지만 이들은 대부분 협력적 과정에 대해 회의를 품고 있다. 특히, 이들은 다른 당사자들과의 관계에서 힘의 균형에 대해 민감하게 반응하며 협력 과정이 조작될 수 있다는 의심을 가진다(Ansell & Gash, 2007). 따라서 절차적 정당성은 어느 정도 각 주체들이 "공정한 참여의 기회"를 얻었다고 인식하는지 여부에 달려있다. 이 때문에 협력 과정의 투명성은 그 절차가 공정하고, 평등하며, 개방되어있다는 믿음을 갖게 해준다(Murdock et al. 2005). 여기서 중요한 것은 당사자들의 명확한 역할 설정이다(Alexander et al. 1998). 또한 과정의 투명성은 정보의 불균형과 관련이 있다. 따라서 초점은 공동의 데이터베이스를 구축하고, 기술적 자원들을 공유하며, 통합된 자원 등을 통해 정보 불균형을 시정하는 데 있다. 정리하면, 절차가 투명하게 이루어졌는지 여부는 절차에 대한 당사자들의 신뢰, 역할에 대한 명확한 정의, 정보와 자원의 공유를 통한 힘의 불균형 시정 등을 통해 알 수 있을 것이다. 이 중에서 절차에 대한 당사자들의 신뢰 그리고 정보와 자원의 불균형 정도를 가지고 절차적 투명성이 확보되었는지 살펴보겠다.

2) 참여의 제도화

갈등관리에서 협력적 과정이 제대로 실현되려면 이를 뒷받침해줄 수 있는 제도적인 장치가 요구된다. 즉, 설명회, 공청회와 관계자 회의, 참여적 의사결정 등이 법이나 제도로 보장이 되어 있을 때 지속적이고 안정적인 참여, 그리고 이를 통한 협력이 이루어질 수 있는 것이다. 특히, 비선호시설 입지갈등과 같이 당사자 간의 이해관계가 첨예하게 대립하는 상황에서는 사실문제에 대한 정확한 정보가 제공될 수 있도록 절차가 제도화되어야 더 큰 갈등으로 번지는 것을 막을 수 있다.

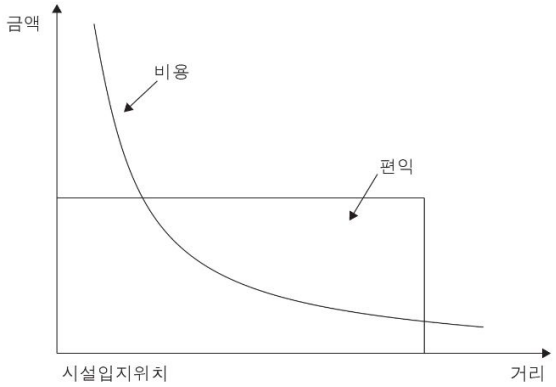
갈등의 관리에 제도적인 뒷받침이 이루어지고 있는지 여부는 관련법이나 규칙의 정비(조영석, 2003; 유낙근・이원섭, 2012), 협의기구의 구성, 토론회의 개최 등을 통해 알 수 있을 것이다.

3) 경제적 보상

보상의 적정 수준을 산정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 모든 사례에 일률적으로 적용할 수 있는 기준이 없으며, 피해자를 만족시킴과 동시에 현실적으로 보상 가능한 수준을 종합적으로 고려하여 산정해야 하기 때문이다. 경제학적으로 입지갈등의 근본적인 원인은 해당시설에 대한 편익과 비용이 불일치한다는 것인데(Sandman, 1986) 편익은 지역이나 국가 전체에 고르게 분포되는 반면, 이로 인한 비용은 특정 지역 주민들에게 집중되기 때문이다(<그림 2>참조).

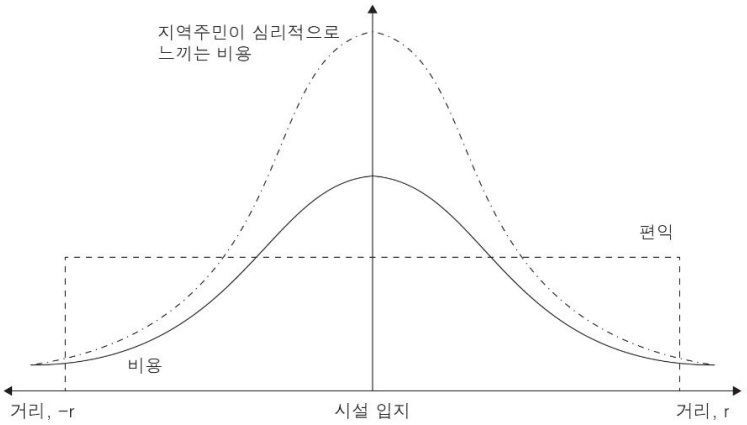
또한 <그림 3>에서 볼 수 있듯 전체지역으로 볼 때는 편익의 총량은 비용의 총량에 비해 월등하게 높지만 이러한 공리적 판단으로 주민들의 반발을 완화시키기는 힘들다(정지범, 2010). 따라서 충분한 보상인지 여부를 알아보기 위해서는 경제적 보상 액수나 지원 내용은 물론 유무형의 피해, 당사자의 피해에 대한 인식 등을 총체적으로 고려해야 한다.

<그림 2> 비선호시설 입지에 따른 비용과 편익



자료: Smith D.M.(1977)

<그림 3> 비선호시설 입지에 따른 공간적 불평등의 분배



자료: 정지범(2010)

합리적 선택이론(rational choice theory)에 의하면 개인은 합리적 존재로서 이익과 손실을 비교하여 이익이 손실을 초과할 때 움직인다(안형기 외, 2000). 하지만 어느 정도가 "적정"한지 혹은 "충분"한지에 대한 합의를 도출해내는 것은 쉬운 일이 아니다. 대한민국 헌법 제23조 3항에서는 국가가 공공필요에 의해 사인(私人)의 재산권을 수용(收用)·사용(使用) 또는 제한하는 경우 그에 대한 보상은 법률로써 하는데 그 보상의 내용 혹은 정도는 "정당"해야 한다고 명시한다. 그런데 이것은 정부가 사인에게 재산적인 피해를 가할 수 있는 상황에서 보상의 필요성에 대해서 말해줄 뿐 구체적으로 어느 정도가 정당한 것인지에 대해서는 말해주고 있지 않다.

또한, 환경상 또는 안전상 유해한 비선호시설의 입지의 경우, 대부분 금전적 보상만으로 갈등이 해소될 수 없다(이만동・김동찬, 1999). 즉, 경제적 보상은 다른 갈등관리의 요인들과 함께 쓰일 때 유효한 수단이 될 수 있는 것이다. 정리하면, 충분한 보상의 정도에 대한 합의를 이끌어내는 데에는 어려움이 있으며 경제적 보상책만으로는 갈등관리의 유효한 수단이 될 수 없다. 따라서 경제적인 보상이 충분한지 여부는 갈등의 여러 정황과 성격, 당사자들의 관계 등에 대한 총체적 검토를 통해 이루어져야 할 것이다. 여기서는 유형 피해는 물론 무형 피해도 고려해야 하며(유낙근・이원섭, 2012), 현금 보상을 비롯하여 지역개발을 연계하는 방안, 보험제도의 도입 등(정창수, 2004)도 염두에 두어야 할 것이다.

4) 실질적 참여의 보장

당사자들의 참여 확대에 초점을 맞춘 연구들은 보다 많은 참여를 유도하는 것이 갈등을 관리하는 데 효과적일 것이라는 논리에 근거한다. Gray(1989)는 성공적인 협력은 문제를 정확하게 반영할 수 있을 만큼의 이해당사자들을 포괄하고 있는지 여부에 달려있다고 하며 참여의 범위를 확대해야 함을 강조한다. 당사자들에게 참여의 기회를 제공하는 것은 매우 중요하다. 하지만 그것이 그들의 의견이나 이해관계를 제대로 반영할 수 있는 실질적인 기회를 보장해주는 것인지는 별개의 문제이다.

참여의 문제는 주로 주민들에게 어느 정도의 실질적인 참여의 기회가 주어졌는지와 관련이 있다. OECD가 제시하는 정부와 시민간의 상호작용은 정보제공(information), 협의(consultation) 그리고 적극적 참여(active participation)으로 구분되는데 정보제공은 정부가 정책형성에 대한 정보를 제공하거나 혹은 시민이 요구하는 정보를 제공하는 것으로 정부의 일방향적 관계이다. 협의는 정부가 정책형성에 대한 시민의 피드백을 요청하거나 받는 것으로, 제한된 쌍방향 관계를 의미한다. 적극적인 참여는 시민이 적극적으로 정책형성과 정책결정에 참여하는 것을 의미하는데 이것은 발전된 쌍방향관계를 의미한다(하혜영, 2007).

<표 4> OECD가 권고하는 정책추진 방식

정책추진방식	개념정의	갈등관리 방식	특징	갈등관리기법
정보제공 (information)	정부→시민 one-way relation 정부가 시민에게 일방적으로 정보전달	가부장적, 억압적	-높은 정책효율성 -정부의 일방적 추진에 대한 사회적 불만 팽배	홍보책자발간 (brochures)
협의 (consultation)	정부⇄시민 two-way relation 정부가 규정한 쟁점에 대해 시민이 피드백 제공	갈등의 사후적 해결 사법적 해결	-의견 교환 -막대한 갈등비용	공청회 (public hearings)
적극적 협의 (active participation)	정부↔시민 partnership 시민이 정책대안 마련에 적극 참여하고 정부에 최종 결정 책임	갈등의 사전적 예방	합의 형성에 오랜 시간 소요	시민배심원제 (citizens' juries)

자료:OECD(2002); 박홍엽(2011) 재작성

이외에도 실질적인 참여가 보장되고 있는지를 확인하기 위한 기준으로는 숙의와 열린 대화(Bae, 2009), 의사결정의 민주성(남덕현, 2011), 토론회, 회의, 설명회, 공청회 등을 통한 공식적인 상호작용과 언론의 보도 등을 통한 비공식적인 상호작용(박광무・이언용, 2008) 등을 고려해볼 수 있을 것이다.

그런데 Ansell & Gash(2007)는 면대면 대화가 협력을 이끌어내기 위한 필요조건이지만 충분조건은 아니라고 지적한다. 갈등 당사자 간 대화의 자리가 마련되지 않고서 협력을 기대하기는 힘들지만 모든 대화와 토론이 곧 갈등의 해소로 귀결되는 것이 아니라는 것이다. 이 점을 염두에 두고 참여 기회의 확대와 더불어 그것이 실질적으로 참여를 보장하는 것인지 그 내용에 대한 세부적인 검토가 필요하다. 실질적 참여가 참여의 범위(대상)와도 관계가 있음을 고려해 본 연구에서는 실질적 참여 여부는 주민들의 참여에 초점을 두어 논의하겠다.

5) 학습과 조정

공공갈등은 불확실하고, 복잡하며 끊임없이 변화하는 환경 가운데 발생하는데 이러한 불확실성에 대처하기 위한 방법으로 협력적 거버넌스가 주목 받고 있다. 그런데 협력은 일회적으로 이루어지는 것이 아니다. Ring & Van de Ven(1994)은 협력의 과정을 반복적(iterative)이고 순환적(cyclical)인 것으로 보았는데 이와 같은 협력

의 속성은 학습과 조정을 통해 불확실성을 적절하게 대처할 수 있게 도와준다.

Fisher(1994)는 조직간 갈등을 해결하기 위한 원리로 갈등의 분석(conflict analysis), 갈등의 대면(conflict confrontation) 그리고 갈등의 해결(conflict resolution)을 든다. 여기서 중요한 것은 각각의 국면이 순차적으로 전개되지 않고 겹치고, 나선형으로 반복된다는 사실이다. 그리고 넓은 의미에서 갈등의 분석과 갈등의 대면은 갈등의 해결에 속한다고 했는데 이는 학습의 과정으로 설명할 수 있다.

Wanna(2008)는 협력이 상호 학습과 경험을 가능하게 해준다고 하였다. 이 때문에 많은 정부 부처들은 사적 영역과 파트너십을 형성하여 쌍방에 이익을 주는 방법을 모색하게 되었다. 이처럼 협력을 통한 학습은 조직에 변화를 가져다주고, 자원의 배분에 기여한다. 박순애・이지한(2005)은 위험시설의 입지정책에서 정책집행과정에 미치는 중요한 요인은 과거 정책실패로부터 학습(policy learning)하는 것이라고 했다. 정부는 과거의 실패를 통해 후보지 선정방식, 보상제도, 정책홍보 전략 등을 개선하고 주민들은 언론과 단체들의 영향을 받아 인식이나 의사에 영향을 미치는데 이것이 정책의 성패에 영향을 미친다는 것이다. 정책의 정당성 문제가 동태적 상황에서의 불확실성과 함께 논의되기도 한다(김영평, 1991). 동태적 여건 가운데서 불확실성은 정책의 정당성을 미리 정할 수 없게 하는데 이 때문에 각 결정의 단계-예컨대 규칙제정, 정책집행, 감시체계의 운영 등-에서 절차적 합리성을 통해 정당성을 확보할 수 있게 된다고 본다. 그리고 그러한 정당성 확보는 진화적 과정을 거친 시행착오를 통해 지식의 증가(학습)가 일어나고, 이에 대한 절차가 마련되는 것을 학습의 제도화라고 한다. 이러한 논리는 갈등에도 적용할 수 있는데 어떤 방향으로 갈등이 전개될지 불확실한 상황 속에서 당사자들 간의 시행착오를 통해 갈등이 관리될 수 있는 것이다. 여기서는 불확실성에 대처하기 위한 방법으로 당사자들 간 토론이나 합의와 같은 절차를 통한 협력이 이루어져야 한다고 보고, 그 과정에서 어떻게 의견이 조정되어 가는지 살펴보겠다.

3. 결과

갈등해결(conflict resolution)이 "분석적 접근을 통해 갈등과 관련된 당사자들이 자율적으로 문제를 해결해 나가는 일련의 과정"(지속위, 2005), "문제의 해결을 의미하기도 하면서 동시에 갈등의 문제를 서로 간에 협의를 통해 일치해 가는 과정이나 행위이며, 더 나아가 협력으로까지 연결되는 것"(하혜영, 2007)을 의미한다면 이는

갈등의 결과 그 자체보다 합의를 형성해나가는 과정에 초점을 두는 것이다. 여기서 "결과"는 갈등의 해결 여부에 있다기보다 갈등관리의 요인들이 갈등에 어떠한 변화를 가져왔는지에 있다고 할 수 있다. 즉, 당사자들의 목표는 어느 정도 달성되었으며, 합의가 이루어졌는지, 문제의 방향은 어떻게 전환되었는지 등이 검토되어야 할 것이다.

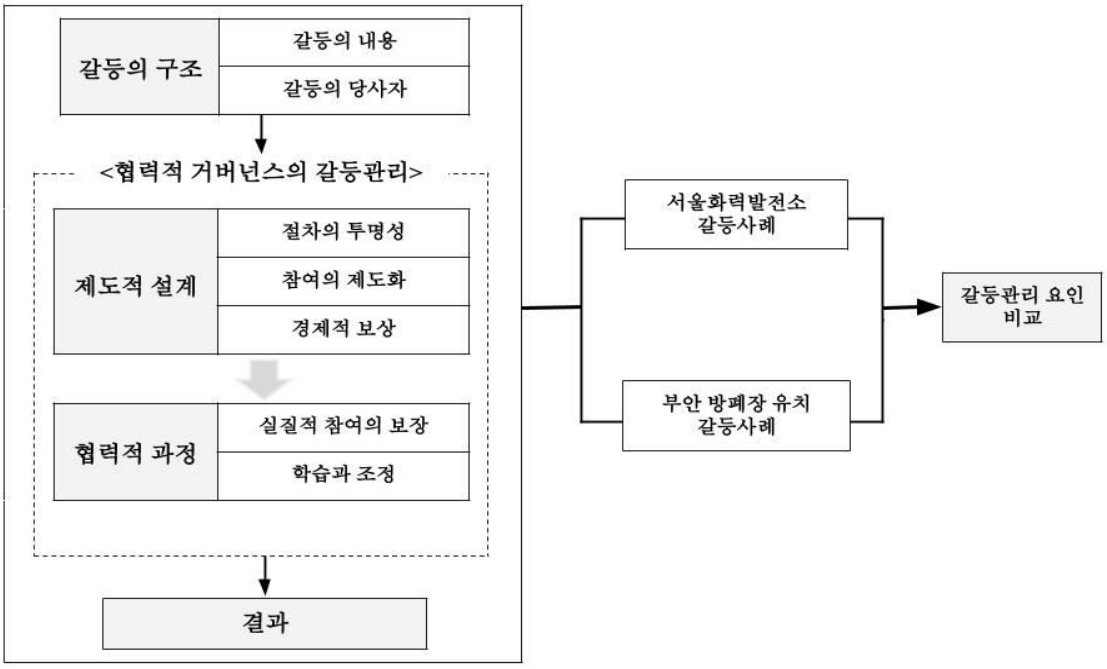
<표 5> 주요 변수의 설정

분석요소			변수의 내용
변수	하위변수		
갈등의 구조	갈등의 내용		갈등의 정황, 원인, 성격, 쟁점
	갈등의 당사자		갈등 당사자의 역할, 당사자 간 관계
협력적 거버넌스의 갈등관리	제도적 설계	절차의 투명성	절차에 대한 당사자들의 신뢰, 정보와 자원의 공유를 통한 힘의 불균형 시정
		참여의 제도화	각종 관련법, 협의체나 갈등조정기구
		경제적 보상	현금보상, 지역개발연계 등 기타 보상
	협력적 과정	실질적 참여의 보장	설명회, 공청회, 토론회 등의 대화와 토론, 공식적·비공식적 상호작용(의 내용)
		학습과 조정	상호작용을 통한 학습
결과			당사자의 목표 달성, 합의의 도출, 문제의 전환

제2절 연구의 분석틀

이상의 이론적 논의로부터 도출해낸 변수들을 가지고 다음과 같은 연구의 분석틀을 마련하였다. 갈등사례의 전개과정을 갈등관리 측면에서 살펴보고, 그 중에서 협력적 거버넌스의 요소들이 어떻게 활용되었는지 체계적으로 파악하기 위해 협력적 거버넌스의 모형을 참고하였다.

<그림 4> 연구의 분석틀



가장 먼저 갈등의 구조를 파악하려한다. 갈등의 구조는 갈등의 내용과 갈등의 당사자로 나누었는데 갈등의 내용은 갈등의 형성된 배경과 쟁점 등을 말하며 갈등의 당사자는 갈등에 직간접적으로 이해관계를 가진 개인이나 조직을 일컫는다. 갈등의 내용과 갈등의 당사자를 파악하는 것은 역동적인 갈등에 대한 분석을 행하기 위한 기초 작업이라고 할 수 있다.

다음은 협력적 거버넌스의 갈등관리의 범주이다. 갈등관리방안 중에서 협력적 거버넌스의 요소들이 어떻게 활용되었는지 구체적으로 파악하기 위해 선행연구에서 다루어진 협력적 갈등관리 요소들을 참고하였다. 절차의 투명성, 참여의 제도화 그리고 경제적 보상은 절차적 요소들이 제대로 기능할 수 있는 기반이며 합의를 형성할 수 있는 현실적인 수단이라고 할 수 있다. 이것은 주로 사업자와 정부의 입장에

서 관리의 수단으로 제시할 수 있는 요소이다. 실질적 참여의 보장은 각 당사자들, 특히 지역주민들이 갈등 절차에서 배제되지 않고 합의와 협력을 이끌어낼 수 있는지에 초점을 둔 것이다. 학습과 조정은 갈등의 당사자들이 갈등전개과정에서 경험을 통해 배우고 대화와 토론을 통해 의견을 조정해나가는 과정이다. 이상 협력적 갈등관리방안에 대한 분석이 이 연구의 핵심이며 가장 깊이 있게 다루어져야 할 부분이다.

갈등관리의 결과에서는 갈등관리의 수단들이 어떤 영향을 미쳤는지, 당사자들의 목표는 어느 정도 달성되었고 합의가 이루어졌다면 그 내용은 무엇이며 그것이 문제에 어떤 변화를 가져왔는지를 살펴보려는 것이다.

위와 같은 틀을 가지고 순차적으로 서울화력발전소 갈등사례와 부안 방폐장 갈등사례에 적용하여 검토한 뒤, 두 사례를 갈등관리 요인별로 비교분석하여 결과를 도출하도록 하겠다.

제4장 서울화력발전소 갈등사례

제1절 갈등의 개요

서울시 마포구 합정동 55-1번지 일대에 위치한 서울화력발전소는 1930년 11월 28일 준공되었고 현재는 한전 자회사인 한국중부발전(주)이 소유・운영하고 있다. 대지면적은 118,924㎡(3만 6천평)으로 서울지역에 3.2% 규모의 전력을 공급하고 국회의사당, 정부종합청사, KBS 등의 비상전력 공급원의 역할을 담당하고 있으며 여의도, 마포, 이촌, 반포 지역 등 5만 7천 세대에 지역난방 열공급원이다.[3)]

<표 6> 서울화력발전소 현황

호기	발전용량(MW) / 열공급(Gcal/h)	준공 / 폐지(예정)
1호기	10.0MW	1930 / 1970 폐지
2호기	12.5MW	1935 / 1970 폐지
3호기	25.0MW	1956 / 1982 폐지
4호기	137.8MW / 129 Gcal/h	1971 / 2014 폐지예정
5호기	250MW / 258 Gcal/h	1969 / 2014 폐지예정

서울화력발전소 열공급 현황

구분	세대수(호)	열부하(Gcal/h)
여의도	10,024	165
마포	3,166	14
이촌	13,384	68
반포	30,343	164

2004년 6월, 문화관광부는 「창의한국: 21세기 새로운 문화의 비전」에서 서울화력발전소의 '종합문화센터'화를 추진하겠다고 밝혔다. 개발경제시대에 한강의 기적을 상징했던 서울화력발전소는 이미 노화되었으며 도심에 위치하여 발전소의 역할을 다하지 못하고 있으므로 발전소를 개조하여 국제적인 문화・관광의 명소로 육성하겠다는 것이었다. 그런데 2004년 12월, 문화관광부는 서울화력발전소가 국가중요시설이기 때문에 다른 용도로 대체가 곤란하다며 이전 추진 계획을 중단하겠다고 밝혔다. 그리고 이어 2005년 3월, 산업자원부 역시 발전소의 대체부지 확보가 어렵고 수도권 중심지의 지역난방 설비 및 변전 설비가 중요하기 때문에 이전이 불가하

3) "서울화력발전소 이전을 위한 정책적 해결과제와 전망" 정책토론회 자료집, 2008.7.15, "당인리 발전소의 문화창작발전소 조성" 심포지엄: 서울복합화력 건설 계획 발표 자료, 2008.3.20

다고 발표했다.

2005년 6월, 정부는 충청권 행정중심복합도시 건설과 공공기관 지방이전 등에 따른 후속조치로 '수도원발전 종합대책'을 확정했다. 당인리 화력발전소를 폐쇄하자는 일부 주장에 대해 정부는 당인리 발전소가 가정용 난방열과 전기를 생산·공급하는 열병합(열+전기)발전소이고 현재 여의도, 동부 이촌동 등 5만 여 세대(약 20만명)에 난방열을 공급하고 정부청사 등 국가 주요기관에 전기를 공급한다는 이유를 들어 발전소의 이전이 불가능하다는 입장을 표명했다. 뿐만 아니라 당인리 발전소 내 345kV 중부변전소는 서울 중서부 지역에 70만kW의 전력을 공급하고 있고, 정부종합청사 등 국가 주요시설의 비상전원을 공급하고 있는데 이에 대한 대체 공급원이 없는 상황에서 발전소의 이전을 논하는 것은 곤란하다고 밝혔다.[4)]

그 후 2006년 12월 산업자원부는 '제3차 전력수급기본계획'에서 2012년에 폐지 예정된 서울화력발전소 발전설비 4,5호기를 대체하여 2011년 3월과 6월 각각 서울복합 1,2호기 건설을 추진하겠다고 발표했다.[5)] 이러한 맥락에서 2007년 3월, 중부발전과 산업자원부가 '공사 건설기본계획'을 확정하여 발전시설 2기를 지하에 증설하고 지상에는 에너지 테마파크를 모델로 한 자연생태공원을 조성한다고 밝히면서 본격적으로 서울화력발전 둘러싼 갈등 국면이 형성되기 시작했다.

서울화력 4,5호기의 설비 수명기간이 도래함에 따라 국가 중요시설에 비상전력을 공급할 공급원의 대체설비가 필요하게 되었다.[6)] 이에 따라 2006년 12월, 정부의 제3차 전력수급 기본계획에 이들 설비의 폐지와 서울복합 1,2호기의 건설 계획이 반영되었다.

2007년 3월 13일에는 발전시설 2기를 지하에 증설하고 그 지상에는 에너지 테마파크를 모델로 한 자연생태공원을 조사한다는 내용의 '공사 건설기본계획'을 확정하여 발표했다. 2007년 7월 서울시는 한강 르네상스 마스터플랜(안)을 발표했는데 여기서는 기존의 화력발전소 건물을 최대한 활용하여 수변의 대표적인 복합문화공간을 조성하겠다고 밝혔다. 그리고 "발전소 이전 또는 축소와 연계한 장기 구상계획"이라고 밝히면서 지하화 및 이전에 관한 구체적인 언급은 생략되었다.

2008년 1월 8일, 문화관광부는 대통령인수위원회에 업무보고에서 서울화력발전소를 개조하여 아시아 문화허브로 육성한다는 계획을 보고했고 1월 22일에는 인수위원회가 서울화력발전소 현장을 방문하여 계획을 구체화하려는 움직임을 보였다. 그 후 1월 28일에는 마포구의회 본회의에서 서울화력발전소의 이전 또는 폐지를 요구

---

4) (일문일답) 수도권발전 종합대책, 이데일리, 2005.6.27
5) 제3차 전력수급기본계획, 산업자원부, 2006.12.12
6) 화력발전의 평균수명은 보통 30년으로 이 기간이 지나게 되면 성능개선공사를 통해 수명을 연장하거나 폐지하게 된다(한국중부발전 홈페이지 www.komipo.co.kr). 4호기는 1971년, 5호기는 1969년에 준공되었으므로 수명연장이나 폐지가 요구되는 것이다.

하는 '서울화력발전소 이전촉구안'이 의원 만장일치로 채택되었고 이 건의안은 국회와 대통령직인수위원회, 산업자원부, 문화관광부와 한국전력 및 한국중부발전 등에 전달되었다.

문화체육관광부에서는 서울화력의 지하화 또는 이전 및 문화창작발전소의 조성방향을 논의하려는 목적으로 2008년 2월 14일, '서울화력발전소 문화창작발전소 조성' TF를 구성했다. 구성원으로는 지경부, 서울시, 마포구, 한강사업본부, 한국전력공사, 중부발전, 지역난방공사와 외부전문가 3인이 포함되었다. 문화창작발전소 TF는 2008년 2월 18일부터 2008년 10월 6일까지 총 7회의 TF회의를 개최했다.

2008년 4월 17일부터 6월 2일까지 발전설비 지하화에 따른 안전성 검증 연구용역이 시행되었다. 용역 결과, 설계시 가스누출감지기, 환기시스템 등 예방설비 구축으로 지상과 유사한 조건을 구비할 경우 안전성 확보가 가능하다는 진단을 내렸다. 하지만 발전소 지하화에 대한 주민들의 반발은 끊이지 않았고 2008년 6월 4일, 서울화력발전소의 이전을 촉구하는 주민집회가 발전소 앞에서 열렸다. 7월 15일 한나라당 마포구 국회의원들의 주최로 '당인리화력발전소 이전을 위한 정책적 해결과제와 전망'에 관한 토론이 이루어졌다. 본 토론회에서는 발전소의 이전의 필요성과 당위성, 이전의 현실적 가능성 검토, 창의문화벨트 조성, 전력계통 검토, 문화시설의 방향과 쟁점 등 다양한 분야와 관점에서 문제에 대한 접근이 이루어졌다.

결국, 2008년 10월 6일 열린 국정감사에서 지식경제부 장관이 "발전소 이전을 위해 적극 노력하겠다"고 밝히면서 거세게 불거진 지하화 논란에 대한 전환점이 마련되었다. 이로써 발전소 지하화를 둘러싼 일차적인 논쟁은 마무리 되었고 새로운 갈등 국면으로 접어들게 되었다.

발전소의 이전이 확실시됨에 따라 이전 후보지에 대한 검토가 새로운 쟁점으로 부상되었다. 따라서 2008년 10월 8일에는 '발전소 이전부지 확보'를 위한 TF가 구성되었다. TF는 지경부, 서울시, 마포구, 한국전력공사, 중부발전, 한국난방공사로 구성되었고 10월 8일 제1차 회의를 시작으로 이전부지확보가 어려워 추진방향을 변경할 필요가 있다고 결론지은 2010년 10월 14일 제7차까지 총 7회에 걸친 회의가 개최되었다.

이전 후보지 선정에 진척을 보이지 않는 가운데 발전소 이전을 선거공약으로 내세운 한나라당 국회의원의 제명과 고양시 의원들의 확고한 반대의사 표명은 이전 가능성을 더욱 불투명하게 만들었다. 발전소 이전이 어려워졌다고 판단한 중부발전은 제5차 전력수급기본계획에 발전기 4,5호기의 수명연장신청을 냈다.[7] 발전소 이전이 사실상 불가능해짐에 따라 중부발전은 당초의 지하발전소 계획을 재추진하여 한

7) 당인리발전소 이전, 물 건너가나, 전자신문(www.etnews.com), 2010.7.25

강 르네상스의 한 축을 담당하게 되었다. 오세훈 당시 서울시장은 서울시가 추진 중인 한강 르네상스 프로젝트와 지하발전소가 연계 가능한 것으로 보아 지하발전소 재추진을 암묵적으로 승인했다.[8)]

이로써 2년 여간 지속된 이전부지확보 TF회의는 그 목적을 달성하지 못한 채 막을 내릴 수 밖에 없었다. 이전후보지가 검토되었던 제2기의 특징은 이전 후보지 논의가 관계 당사자들로 이루어진 TF에 의해 주도되었다는 데 있다. 하지만 수차례의 회의에도 불구하고 이전 후보지 선정 목표는 좌절되어 다시 원래의 지하화 논의로 되돌아 갈 수 밖에 없게 되었다.

결국, 발전소의 이전은 무산되고 당초의 계획대로 서울복합의 지하 건설이 재추진되기에 이르렀다. 2011년 4월 27일, 서울화력발전소 대강당에서 '서울 LNG복합화력 대체건설사업 환경영향평가(초안) 공청회'가 열렸다. 그런데 이날 공청회는 수용인원을 초과한 주민들의 운집과 질서유지 차원에서 배치한 경호업체 직원들의 물리적 충돌이 일어나는 등 소란이 일어나자 주최 측의 무산 발표로 종료되었다.

2011년 7월 4일 중부발전은 발전소 지하화 추진을 위한 도시계획시설사업 실시계획인가 신청서를 제출했는데, 마포구는 이전부지화보 TF에서 발전소 지하화 또는 이전 등에 대한 구체적인 결정이 선행되지 않았다는 이유로 이를 반려했다.[9)]

2011년 10월 26일 사업자측은 발전사업 허가를 취득했고 2012년 2월 10일 서울복합 1,2호기 건설사업 사업추진 회의를 개최하는 등 사업 추진을 구체화하기 시작했다. 주민들의 서울복합 건설 반대도 점점 거세지기 시작해 2012년 6월 7일에는 신규건설반대 주민투표 청구인 대표자 증명서 교부신청이 이루어졌다. 이에 대해 마포구는 "주민투표 청구 대표자 증명서를 교부하기 위해서는 이 사안이 주민투표법 제7조 등에서 정한 주민투표대상인지 여부를 먼저 판단"해야 하는데 서울복합 화력발전소 신규지하건설과 관련된 구청장의 인·허가권의 법적 성질을 보면 단체위임사무가 아니라 기관위임사무"이기 때문에 주민투표법 제7조 제1항에서 정한 '주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항'에 해당되지 않아 주민투표대상이 아니므로 주민투표 청구인 대표자 증명서를 교부할 수 없다고 통보했다.[10)] 이에 7월 9일 신규건설반대 추진위원회 회장은 서울행정법원에 마포구청장을 상대로 청구인대표자증명서 교부거부처분 취소소송을 제기했다.

---

8) 당인리 발전소, 지하발전소로 재추진, 전자신문(www.etnews.com), 2010.10.4

9) 서울화력발전소 지하건설 인가 신청에 대한 결정문, 2011.7.15(자료 출처: 서울화력발전소 폐쇄 주민대책위원회 카페 http://cafe.naver.com/hapjeongvision)

10) ★ 주민투표법 제7조(주민투표의 대상) 제1항, 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다.
★ 서울특별시도시계획조례 제68조(권한의 위임) 제1항, (국토계획및이용에관한법률)법 제139조 제2항에 따라 시장의 권한에 속하는 사무 중 별표4의 사무를 구청장에게 위임한다.

그런데 2012년 11월 9일 서울행정법원은 "발전소 실시계획 인가 업무는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 기관에 위임된 사무이며, 위임사무는 주민투표의 대상이 될 수 없다"는 마포구의 주장을 받아들여 주민투표는 어렵게 되었다.

2012년 7월 4일에는 주민협의체의 구성위원 명단이 발표되어 8월 10일 주민협의체 회의가 열렸다. 8월 16일에는 공원화에 관한 자문회의가 개최되었고 8월 30일에는 문화창작발전소 조성관련 회의가 개최되면서 부지 활용에 대한 문제의 윤곽을 잡으려는 노력이 진행되었다. 이와 함께 2012년 10월 12일에는 관계기관과 전문가로 구성된 문화창작발전소 조성 TF 회의가 열렸다.

2012년 10월 26일, 마포구 서강동 주민센터에서 열린 서울복합화력발전소 주민설명회에서 주민들은 안전성을 우려하여 반대입장을 고수한다는 의견을 밝혔는데 중부발전이 주민들이 우려하는 안전성에 대해 설명하려 했지만 주민들의 방해로 진행되지 못했다. 이에 예정보다 일찍 설명회가 마무리 되었다.

이후, 2012년 12월 21일 서울복합 1,2호기의 토건공사 입찰이 진행되었고 12월 28일에는 마포구, 문화체육관광부, 중부발전 간 서울복합화력 1,2호기 지하건설 및 문화창작발전소 조성을 위한 이행협약을 체결했다. 이 협약안에는 지역주민의 편익을 위해 발전소 전체 11만8000㎡ 중 75%인 8만8350㎡를 공원으로 조성하고 6만400㎡는 주민에게 전면 개방하고 나머지 2만7950㎡는 시간대를 정해 개방한다는 내용이 포함되어있다. 같은 날, 수차례 반려와 보완요청을 반복하며 행정심판까지 갔던 도시계획시설사업 실시계획 인가가 이루어졌다. 이로써 수년에 걸친 논란은 원래의 계획대로 기존부지 지하에 서울복합 1,2호기를 건설하는 것으로 가닥이 잡히게 되었다.

제2절 갈등의 구조

1. 갈등의 내용

서울화력발전소를 둘러싼 갈등은 위험시설의 입지로 인해 지역주민들이 전형적으로 갖게 되는 위험에 대한 불안, 환경오염으로 인한 신체상의 위협 그리고 지역의 지가하락 등의 경제적인 손해가 복합적으로 발생했다. 하지만 사업자 측은 각종 사고 발생 시 전력공급 중단을 예방하고 국가중요시설에 비상전력을 공급하는 역할과

수도권 중심지역(마포, 반포, 동부이촌동, 여의도 등)과 주요 공공시설에 난방열을 공급하는 역할을 담당해야 할 복합발전소의 필요성을 제기해왔다. 또한 이전을 하지 않고 기존의 송전선로, 열공급설비 등을 활용한다면 막대한 비용 절감(4,045억원)을 할 수 있어 경제성 측면에서 볼 때에도 이전보다는 기존 부지를 활용하는 것이 이익이었다.[11)]

<표 7> 비선호시설의 유형

유형분류	시설사례	입지갈등 발생요인
위험시설	핵폐기물처리장, 원자력발전소, 송전탑 등	기술수준에 대한 신뢰성 결여, 사고의 위험성
혐오시설	화장장, 공동묘지 등	지역이미지 손상, 재산가치 하락, 지역이기주의 등
오염시설	공영버스 차고지, 하수종말처리장, 쓰레기 소각장, 쓰레기매립장 등	생활환경 오염물질 배출(소음, 매연, 악취 등)
기피시설	교도소, 정신병원, 장애인복지시설 등	지역이미지 손상, 지역이기주의 등

자료: 최재실(2005) 재수정

1기 갈등의 주요 쟁점은 서울화력발전소의 지하화의 추진과 이에 대한 지역주민의 반대이다. 2004년 6월 문화관광부가 서울화력발전소 '종합문화센터화' 계획을 밝혔고, 서울화력 4,5호기는 2012년 폐지예정이었기 때문에 주민들은 이러한 사실로부터 서울화력발전소가 폐지 및 이전되기를 기대하고 있었다. 그러나 이러한 기대는 정부의 제3차 전력수급 기본계획에 기존 설비의 폐지와 서울복합 1,2호기 건설 계획이 반영되면서 좌절되는듯하였다. 그런데 2007년 12월, 이명박 당시 대통령 당선자의 '문화창작발전소' 조성 공약으로 인해 다시 한 번 주민들은 발전소의 이전 가능성에 대한 희망을 갖게 되었다. 이후, '서울화력발전소 문화창작발전소 조성' TF가 구성되어 각 이해당사자들의 입장 정리와 토의가 이루어졌다. 그럼에도 주민들과 사업자 사이의 의견 차가 좁혀지지 않았고 논란은 지속되었는데 2008년 10월 열린 국정감사에서 지경부 장관이 서울화력발전소 이전의사를 표명하면서 발전소 지하화 건설 계획은 무산되었다.

11) 지하화 건설비용 약 7,925억원, 이전 건설비용 약11,970억원(토지비 제외)

<표 8> 서울화력발전소: 제1기(서울복합건설추진)갈등전개

날짜	주요 활동내용
2007.3	산업자원부-중부발전, 발전시설 지하화 결정・건설기본계획 확정
2007.7.16	중부발전, 이사회에서 전력수급기본계획 확정
2007.11.9	중부발전, 대주민설명회
2007.12	이명박 대통령 후보(당시)의 문화창작발전소 공약
2008.1.28	마포구의회, 당인리발전소 이전 혹은 폐지 촉구안 채택
2008.2.14	"서울화력발전소 문화창작발전소 조성" TF 구성
2008.2.18	문화창작발전소 조성 TF 제1차 회의
2008.3.6	문화창작발전소 조성 TF 제2차 회의
2008.3.14	문화부, 서울화력발전소 부지에 문화창작발전소 조성한다고 밝힘
2008.3.20	발전소 부지 활용문제 관련 문화부 주최 심포지엄 개최
2008.4.8	발전설비 지하화에 따른 안전성 검증 연구용역 시행
2008.4.24	문화창작발전소 조성 TF 제3차 회의
2008.5.22	문화창작발전소 조성 TF 제4차 회의
2008.6.4	서울화력발전소 이전촉구 주민집회
2008.6.5	문화창작발전소 조성 TF 제5차 회의
2008.7.15	한나라당, "서울화력발전소 이전을 위한 정책토론회" 개최
2008.7.25	문화창작발전소 조성 TF 제6차 회의
2008.8.29	문화창작발전소 조성 TF 제7차 회의
2008.10.6	지경부, 서울복합 지하화 계획보류

서울복합 건설이 무산되면서 논의의 초점은 이전 후보지로 옮겨졌다. 2기의 주요 쟁점은 최적의 발전소 이전후보지를 찾는 데 있었다. 지경부 주관으로 '발전소 이전 부지 확보'TF가 구성되어 본격적으로 이전부지 확보에 대한 논의가 시작되었다. 사실살 이전 후보지로 고양시가 거론되면서부터 이미 고양시와 지역주민들의 반발은 예견된 것이었다. 지경부, 중부발전, 지역난방공사, 서울시가 고양시 도시주택국장, 환경경제국장, 도시정비과장 등을 만나 협의한 결과, 후보지로 제시한 4개 지역(향동, 용두, 덕은, 난지물재생센터(현천동))중 그나마 이미 기피시설이고 거주지로부터 다소 떨어진 난지물재생센터가 나을 것이라는 의견이 나왔고 제4차 회의에서는 난지물재생센터로 후보지가 단일화 되었다.

<그림 5> 이전후보지 위치도

<표 9> 이전후보지 현황

구분	향동지역	용두지역	물재생센터	덕은지구
위치	고양시 향동동	고양시 용두동	고양시 현천동	고양시 덕은동
거리(서울화력 기준)	9km	12km	10km	6km
면적	120천㎡ (36천평)	160천㎡ (48천평)	200천㎡ (60천평)	132천㎡ (40천평)
부지용도	개발제한구역 군사시설보호 비행안전구역	개발제한구역 군사시설보호 고도 8m위임	개발제한구역 군사시설보호	개발제한구역 비행안전구역 고도15m위임
송전선로	0.5km (향동C/H)	0.2km (향동C/H)	10km (중부전력)	6km (중부전력)
특징	* 택지개발지구 인근지역으로 민원가능성 높음 * 경제성 측면: -송전선로 연결 비용이 적음 -열공급망 건설 비용 증가 -개인소유지로서 높은 보상요구로 매입비용 증가	* 농사지역으로 민원가능성이 상대적으로 낮음 * 경제성 측면 -송전선로 연결 비용이 적음 -열공급망 건설 비용 증가 -개인소유지로서 높은 보상 요구로 매입비용 증가	* 주민기피시설 인근지역으로 민원가능성 낮음 * 경제성 측면 -송전선로 연결 비용이 많음 -열공급망 건설 비용 보통 -서울시 소유 토지로 매입비용 감소	* 취락지구 지역으로 민원 가능성 매우 높음 * 경제성 측면 -송전선로 연결 비용이 많음 -열공급망 건설 비용 적음 -높은 부지조성비로 부지매입비용 증가
부지확보방법	전원개발사업구역지정(전원개발촉진법)	전원개발사업구역지정(전원개발촉진법)	도시관리계획 변경결정(국토의계획및이용에관한법률)	도시개발사업(도시개발법)

이러한 배경에는 고양시와 서울시의 오랜 갈등의 역사가 자리하고 있었다. 1963년, 서울시립묘지가 고양시 덕양구 일대로 들어선 것을 시작으로 이후 서울시의 분뇨시설, 쓰레기처리시설, 교통시설 등이 들어와 고양시내 각종 기피시설만 7개에 달하게 된 것이다. 서울시의 기피시설이 고양지역에 집중되면서 지역주민들은 주거환경 악화, 교통정체, 집값하락 등의 피해를 받았다. 게다가 서울시가 유치 당시의 지원약속을 지키지 않아 주민들의 불만은 이미 도에 달한 상태였다.[12)]

<그림 6> 고양시 내 기피시설 현황

자료: 한국일보 2007년 7월 16일자

● 기피시설 설치 현황

기피시설	설치 연도	면적·처리량
서울시립묘지	1963	137만㎡
벽제승화원	1970	화장로 23기
난지하수처리장	1986	하루 100만톤
난지분뇨처리장	1988	하루 4,500톤
서대문구 음식물 처리시설	1996	하루 90톤
마포구 폐기물 처리시설	2002	1만6,529㎡
지축철도기지	2004	31만3,165㎡

이 때문에 후보지로 거론된 부지 중 어디를 택하더라도 주민들의 반발을 면키는 어려운 상황이었다. 따라서 가장 유력한 후보지인 난지물재생센터로 결정이 난다해도 서울시에 대해 피해의식을 가지고 있는 주민들의 정서상 난관이 예상되었다. 결국, 수차례에 걸친 이전부지확보 TF회의에도 이전협상이 진척되지 않자 중부발전측은 2012년 폐지 예정이던 서울화력발전소의 수명을 연장하기로 했다. 여기에 서울화력발전소의 이전을 공약으로 내세운 마포구 의원의 제명까지 겹쳐 발전소 이전이 불투명해졌고 결국 이전부지 확보 TF회의에서 사실상 고양시 내 이전부지 확보가 어렵다고 판단해, 현부지에 발전설비를 지하화 하고 지상공원화 하는 방안을 다시 검토하기로 했다.

2기 갈등의 특징은 본 사례의 갈등이 발생하기 전부터 서울시와 고양시 사이에 과거 반목의 경험이 있었다는 것이다. 더군다나 기존의 기피시설에 대한 지원이 본래 약속대로 이루어지지 않았기 때문에 지역주민들 입장에서는 더욱 반감을 가질

12) 하수·쓰레기 처리장에 화장장까지 … 고양시 '울화통', 한국일보, 2007.07.16

수밖에 없었다. 이러한 갈등의 역사에 대해서는 두 가지 반대되는 견해가 존재하는데 하나는 자원을 두고 지속되는 "전쟁"에 지친 당사자들은 그들의 입장을 조율할 수 있는 대안을 찾기 원한다는 것이고(Weber, 2003; Ansell & Gash 2008 재인용), 다른 하나는 과거 반목의 경험은 서로에 대한 의심(suspicion), 불신(distrust) 그리고 고정관념(stereotyping)을 갖게 만든다는 것이다. 사례에서 당사자들은 후자에 속했고 직접적인 당사자인 지역주민과의 진정한 대화의 자리도 가지지 못한 채 이전 문제는 수포로 돌아갔다.

<표 10> 서울화력발전소: 제2기(발전소 이전 검토) 갈등전개

날짜	주요 활동내용
2008.10.8	"발전소 이전부지 확보"를 위한 TF 구성
2008.10.8	이전부지확보 TF 제1차 회의
2008.10.31	이전부지확보 TF 제2차 회의
2008.12.12	이전부지확보 TF 제3차 회의
2008.12.18	고양시 환경경제국장, 도시주택국장 방문(중부발전, 서울시)
2009.1.19	이전부지확보 TF 제4차 회의
2009.3.2	고양시장 방문(지경부, 중부발전, 한국지역난방공사)
2009.3.12	서울시 방문(지경부)
2009.3.17	이전부지확보 TF 제5차 회의
2009.3.19	마포구청장 방문(중부발전)
2009.5.1	이전부지확보 TF 제6차 회의
2009.5.25	고양시 부시장 방문(지경부, 중부발전, 한국지역난방공사)
2009.8.13	마포구의원 면담(중부발전)
2009.10.16	고양시장 비공식 면담(지경부 차관)
2009.10.22	서울시 물관리국장 방문(중부발전, 서울화력)
2009.10.29	고양시 환경경제국장 방문(중부발전)
2009.11.24	고양시장 방문(중부발전)
2009.12.8	발전소 신규부지 확보를 위한 인허가 추진계획 수립
2009.12.29	고양열병합 환경영향 평가계획서 제출(지경부)
2010.3.16	고양의원 면담(중부발전)
2010.6.8	서울화력 문화창작발전소 조성 관련 국정과제 현장점검(국무총리실, 지경부, 문화부)
2010.8.18	서울시장 면담(중부발전, 서울화력)
2010.8.30	고양시장 면담(지경부, 중부발전, 서울화력)
2010.10.14	이전부지확보 TF 제7차 회의

결국, 문제는 원점으로 돌아와 다시 당인동 부지 서울복합 건설추진문제가 논의되기 시작했다. 이에 서울복합 건설 관련 주민공청회가 개최되었고 도시계획시설사업 실시계획인가 신청이 이루어지는 등의 본격적인 움직임을 보였다. 그런데 상황은 처음과 같지 않았다. 그 중 하나는 인근지역의 부동산 투자였다. 서울시가 2009년 2월 서울르네상스와 관련해 당인리발전소 부지에 공원화를 추진한다고 발표하고

고양시 이전 분위기가 조성되자 2007년 3.3㎡당 3,300만원 선이었던 부동산 시세가 2010년 초에는 5,500만원 선까지 거래되었는데 고양시 이전이 불확실해지면서 4,000원 선으로 내려간 것이다. 이처럼 기존 부지의 개발계획으로 지역 부동산 가격이 상승했다가 이전이 불투명해지자 투자자들과 주민들은 손실을 보게 되어 지역경제에도 영향을 미치게 되었다.[13)]

뿐만 아니라 문화부에서 추진 중이던 '당인리 문화창작발전소 프로젝트'도 대체부지 확보가 어려워짐에 따라 일정에 차질이 빚게 되었다. 당초 발전소의 설비들이 고양시로 이전되는 것을 전제로 2011년부터 2016년까지 리모델링 공사를 거쳐 2017년 개관하겠다는 계획이었는데 이전 부지 문제가 풀리지 않자 조성공사 일정이 계획대로 진행되지 못하였다. 따라서 대통령의 공약이었던 문화창작발전소 조성도 타격을 입게 되었다.

그럼에도 정부가 발전소 지하화를 결정하자 주민들은 크게 반발했다. 2011년 9월 21일 발전소 앞에서 열린 주민들의 이전촉구 집회에서 이봉수 주민대책위원장은 "발전소 이전은 이명박 대통령 공약이며 이윤호 전 지식경제부장관과 후임 최경환 장관이 2012년 이전 및 폐쇄를 약속한 사안으로 반드시 발전소를 폐쇄하고 이전할 것을 촉구한다"며 "서울시는 당인리 발전소를 사람이 살지 않는 마포구 상암동 전 석유비축부지로 이전하고 정부는 현재 발전소를 폐쇄한 공간에 문화창작 공원을 만들어 쉼터를 조성하라"고 촉구했다.[14)]

중부발전 측과 마포구 사이에도 마찰이 있었다. 마포구가 두 차례나 도시계획시설사업 실시계획인가를 반려하자, 중부발전은 서울시에 행정심판을 청구하였고 서울시가 이를 인용하면서 문제가 해결되는 듯 했으나 서울시의 행정심판이 있은 이후에도 마포구 측에서는 몇 차례 실시계획보완을 요청하면서 인가를 지연시켰다.

한편, 지역주민과 마포구청은 주민투표 건을 두고 실랑이를 벌였다. 2012년 6월 7일 발전소 신규건설반대 주민투표를 시행하고자 마포구에 대표자교부 증명서 교부 신청했는데 마포구는 이것이 기관위임사무이고 주민투표 대상에 해당되지 않는다며 이를 거부한 것이다. 이에 신규건설반대 추진위원회 회장이 행정법원에 교부거부처분 취소소송을 제기하면서 마포구와 주민 간의 갈등을 빚었다.

3기의 특징은 갈등의 쟁점 자체는 1기와 동일했음에도 불구하고 더욱 복잡한 양상을 보였다는 것이다. 이것은 발전소 이전에 대한 기대가 좌절되면서 지역 부동산 투자자 등 경제적 이해관계를 갖게 된 당사자들이 손실을 입게 되었고, 문화발전소를 둘러싼 정부의 정책도 부진하는 등 여러 문제들이 복합적으로 발생했기 때문이

13) '마포 당인리발전소' 집단 민원: 고양시 이전 불투명해져…지역경제 휘청, 세계일보, 2010.11.19
14) 마포 당인리발전소 지하화 결사반대" 주민들 폐쇄이전 촉구 주민집회, 세계일보, 2011.11.21

라고 할 수 있다. 특히 주민들은 집회나 시위, 단식투쟁 등을 통해 더욱 적극적으로 반대의사를 표명했는데 서울복합 건설의 본격화되자 격렬한 반대로 사업의 추진을 어떻게든 막아내고자 했던 의도로 해석된다.

<표 11> 서울화력발전소: 제3기(서울복합 재추진)갈등전개

날짜	주요 활동내용
2010.12.9	마포구 부구청장 면담(중부발전, 서울화력)
2010.12.20	마포구의원 면담(중부발전, 서울화력)
2011.1.13	마포구청장 면담(중부발전)
2011.4.27	환경영향평가서 주민공청회 개최
2011.6.21	마포구의원 면담(중부발전)
2011.7.4	도시계획시설사업 실시계획인가 신청
2011.7.15	도시계획시설사업 실시계획인가 반려(마포구)
2011.8.5	이전부지확보 TF 운영종료(지경부)
2011.8.22	도시계획시설사업 실시계획인가 재신청
2011.9.20	전기사업허가 신청(지경부)
2011.9.21	주민들, 발전소 폐쇄이전촉구 집회
2011.10.14	도시계획시설사업 실시계획인가 재접수
2011.10.25	발전사업 허가 관련 전기위원회 심의(지경부)
2011.10.26	발전사업 허가 취득(지경부)
2011.10.31	도시계획시설사업 실시계획인가 2차반려(마포구)
2011.11.28	발전소 신규건설반대 추진위원회, 고양시에 협조공문 발송
2011.12.16	행정심판청구(서울시)-도시계획시설사업 실시계획인가 반려 취소 재결요청
2012.2.20	행정심판 심리(서울시)-인용재결(승소)
2012.3.26	마포구청장 면담(중부발전)
2012.4.3	도시계획시설사업 시행자 지정신청(마포구)
2012.4.17	도시계획시설사업 시행자 지정
2012.4.23	마포구의원 면담(중부발전)
2012.5.15	마포구청 도시관리국장 면담(중부발전, 서울화력, 민원인)
2012.6.7	신규건설반대 주민투표 접수
2012.6.8	서울복합1,2호기 건설사업 준공시점 조정(안) 품의 (착공:'12.7 → '12.10 , 준공:'14.12 → '16.9)
2012.6.20	주민투표 청구인 대표자 증명서 교부 거부
2012.6.25	도시계획시설사업 실시계획인가 신청서 접수
2012.6.29	도시계획시설사업 실시계획인가 보완 요청(마포구) 주민협의체 구성위원 추천 요청(마포구)
2012.7.3	마포구의원 면담(중부발전, 서울화력)
2012.7.4	주민협의체 구성위원 명단 알림
2012.7.24	신규건설반대 집회
2012.7.30	도시계획시설사업 실시계획인가 보완 제출
2012.7.31	도시계획시설사업 실시계획인가 2차 보완 요청(마포구)
2012.8.10	주민협의체 회의
2012.8.16	공원화 자문회의 개최
2012.8.23	마포구청장 면담(중부발전)
2012.8.30	문화창작발전소 조성관련 회의(문화부)
2012.9.3	마포구 부청장 면담(중부발전)

2012.9.4	서울화력 추진현황 점검회의(서울시 녹색에너지과, 마포구, 중부발전)
2012.9.27	서울복합1,2호기 토건공사 시행(안) 품의 및 계약의뢰
2012.10.10	마포구 부청장 면담(중부발전)
2012.10.12	문화창작발전소 조성 TF 회의
2012.10.16	주민협의체 제2차 회의 개최
2012.10.26	발전소 신규건설관련 주민설명회(마포구)
2012.11.14	당인리발전소 지하화 백지화 촉구 규탄 집회
2012.12.5	문화창작발전소 조성 TF 제2차 회의
2012.12.21	서울복합 1,2호기 토건공사 입찰
2012.12.26	마포구 부청장 면담(중부발전, 서울복합)
2012.12.28	건설이행협약 및 문화창작발전소 건립관련 업무협약체결
2012.12.28	도시계획시설사업 실시계획 인가

2. 갈등의 당사자

서울화력발전소 사례의 주요 갈등 당사자들은 정부의 지식경제부와 문화체육관광부, 서울시, 사업자인 중부발전, 마포구, 마포 지역주민, 고양시, 고양시 후보지 지역주민이다.

정부는 제3차 전력수급 기본계획에 기존의 설비 폐지와 서울복합 건설 계획을 반영하면서 주민들이 가지고 있던 발전소 폐지 및 이전에 대한 기대를 좌절시켰다. 이에 이명박 대통령의 공약이었던 '문화창작발전소' 조성의 부지의 활용문제에 대해 논란이 일기 시작했는데 문화창작발전소 조성이라는 정책 아래 발전소의 폐지 혹은 이전이 전제되었는지 여부에 대한 의견이 대립되었다. 지식경제부는 당초 서울화력발전소가 전력계통의 안정을 위한 필수 시설이므로 폐지가 불가능하고 이전 부지 확보의 가능성은 희박하고 막대한 추가비용을 요하기 때문에 현실적으로 이전 추진은 불가능하다는 입장이었다. 그런데 결정적으로 2008년 10월, 국정감사에서 지경부 장관의 발전소 이전 입장 표명으로 인해 새로운 갈등의 국면에 접어들었다. 이어 지경부는 이전후보지 검토에 참여하였으나 이전이 백지화되자 서울복합에 대한 전기사업허가를 내주는 등 사업 재추진을 뒷받침해주었다.

문화관광부는 서울화력발전소를 종합문화센터로 건설한다는 계획을 가지고 있었는데 대통령의 공약은 이 정책에 힘을 실었다. 그러다 주민들의 발전소 이전 요구가 거세지자 중간적 입장을 취하게 되었다. 또한 문화관광부는 '서울화력발전소 문화창작발전소 TF'를 구성하여 당사자들의 대화를 위한 심포지엄을 개최했고, 발전소 지하건설의 안전성 연구에 착수하기도 하였다. 이들에게 가장 중요한 이슈는 문화창작발전소의 건립이었기 때문에 발전소를 지하화 할 것인지 또는 이전할 것인지

의 문제는 상대적으로 부차적인 문제였던 것으로 보인다. 그런데 부지 이전 쪽으로 논의가 기울게 되면서 문화창작발전소의 조성은 탄력을 받기보다 오히려 갈팡질팡하게 되었다. 후보지였던 고양시와의 협상이 원활하게 이루어지지 않아 문화창작발전소 건설 자체가 백지화될 가능성을 배제하지 못했기 때문이다. 더불어 이전 논의 과정에서 제기된 고양시에 대한 지원비용(난지물재생센터 지하화 및 복개, 공원화)의 부담주체가 누가되어야 할지의 문제에서 지경부가 발전소 이전을 통해 이익을 보는 문화부가 비용부담의 주체가 되어야 한다고 주장했기 때문에 선뜻 정책을 적극적으로 추진하지 못했던 것이다.

서울시는 발전소의 폐지 및 이전에 대해 다소 모호한 입장을 취했다. 2007년 7월, 서울시 한강 르네상스 마스터플랜(안)에 기존의 화력발전소 건물을 활용하여 복합문화공간을 조성하겠다고 밝히면서도 발전소의 '이전 또는 축소'와 연계해 구상을 계획하고 있다고 해 확실한 입장의 표명은 피했다. 이후 이전 후보지의 검토과정에서 서울시는 이전부지확보 TF의 구성원이었지만 이전문제는 국가적인 정책사항으로 중앙부처가 중심이 되어야 하고 정치적인 합의가 이루어지면 적극 협력하겠다고 입장을 피력했다. 이는 고양시내 위치한 서울시의 각종 기피시설로 인해 피해의식을 가지고 있었던 고양시와의 갈등관계를 고려한 것으로 해석된다. 기존부지에 서울복합 건설되는 것이 확실시 되자 서울시는 적극적인 입장을 내세우지는 않았으나 서울시의 사업과 연계성이 있다고 보아 암묵적으로 승인했다.

중부발전은 사업자로서 서울복합의 건설 필요성을 누구보다도 절감하고 있었고 사업의 정당성을 확보하기 위해서는 다른 당사자들, 특히 지역주민들을 설득하고 합의를 이끌어내야만 했다. 이를 위해서는 구체적이고 현실적인 방안이 요구되었는데 무엇보다 전례 없는 최초의 지하발전소에 대한 주민들의 안전성 우려를 종식시킬 수 있는 방법이 마련되어야 했다. 이에 2008년 4월 17일부터 6월 2일 까지 발전설비 지하화에 따른 안전성 검증 연구용역을 시행하여 설계시 지상과 유사한 조건을 갖추면 안전성을 확보할 수 있다는 결과를 보여주었다. 사업자 입장에서는 기존의 부지에 지하발전소를 건설하는 것이 최선의 방법이었으나 이전이 불가피해지자 TF의 구성원으로서 최적의 후보지를 검토하는 데 참여했다. 서울복합의 추진과정에서 중부발전 측에서는 주민설명회와 공청회 등으로 주민과의 갈등을 풀어나가려 했으나 이러한 절차가 주민들의 의견 수렴의 자리가 아니라 사업자의 일방적인 발표의 자리라는 인식을 가지고 있던 주민과의 타협점을 찾기는 쉬운 일이 아니었다.

마포구는 발전소의 이전이 불가피하다는 입장이었다. 발전소를 지하화할 경우 전자파, LNG연료 사용 등 안전성이 우려되고 실질적으로 공간 활용이 어렵다는 이유로 발전소의 폐지 및 이전을 주장했다. 마포구의회는 이전 촉구 건의안을 상정하고

유관기관에 전달하는 등 적극적으로 반대 의사를 표명했다. 더불어 마포구 국회의원들은 발전소이전을 위한 토론회를 개최하면서 서울복합 지하 건설계획에 제동을 걸었다. 한편 마포구청은 애매한 태도를 취하기도 했다. 마포구 도시관리국장은 "이전을 원칙으로 한다"고 하면서도 "3만평 발전소 부지 전체를 지하화하는 게 아니라 전력생산에 필수적인 소규모 시설만 지하로 옮긴다는 게 중부발전 측 계획"이라며 일부시설은 존치할 수도 있음을 암시했다.[15]

서울화력발전소 인근지역 주민들은 발전소로 인해 환경, 위험, 경제적 피해를 입었기 때문에 발전소가 폐지되어 문화창작발전소가 조성에 대한 기대를 가지고 있었다. 하지만 서울복합의 추진이 가시화되면서 끊임없이 이전을 촉구했다. 마포구의회, 마포구 국회위원 등의 노력이 더해져 갈등이 더욱 악화되기 전에 이전 논의로 전환이 이루어졌지만 이전이 어렵게 되면서 주민들은 중부발전, 마포구청, 서울시 등과 대립하면서 집회 시위 등을 통해 반대 입장을 표명했다. 이 과정에서 발전소 신규건설반대 추진위원회는 고양시에 공문을 발송하기도 하면서 고양시로의 이전이 다시 추진되기를 희망했다. 또한 후에 주민투표를 접수했으나 대표자 증명서 교부가 거부되어 이 역시 무산되었고 행정소송으로까지 이어졌다. 1기에서도 주민들의 반대행동은 있었으나 갈등이 더 확대되기 전에 지경부의 지하화 계획 보류로 잠시 수그러들었다. 그러던 중 서울복합건설의 재추진으로 마포지역 주민들은 더욱 적극적인 반대행동을 취하게 되었다.

이전 후보지로 대상이었던 고양시와 고양시 지역주민들과 정부, 서울시, 사업자 사이에 가시적인 충돌은 나타나지 않았으나 이전부지 검토과정에서 TF팀은 꾸준히 고양시와 관계자들과 접촉했으며 사업자측은 고양시 주민들에 대한 봉사활동을 실시했다. 하지만 이미 고양시는 서울시와 기피시설과 관련해 갈등을 빚고 있었기 때문에 이전 부지확보에 협조적일 수 없었으며 고양시의 입장은 강경했다.

서울화력 사례에서 당사자들 간의 갈등의 특성은 시기별 쟁점에 따라 세부적인 입장의 변화를 보였다는 것이다. 그리고 갈등의 전개과정에서 새로운 당사자가 추가되거나 변경되면서 갈등의 동태적인 측면이 부각되었다.

15) 마포 서울화력발전소 이전-"발전소 부지를 문화창작발전소로", 문화일보, 2008.1.21

제3절 협력적 거버넌스의 갈등관리

1. 절차의 투명성

절차의 투명성은 절차가 당사자들 모두에게 열려있고, 따라서 당사자인 누구도 배제되지 않으며 정보나 자원이 불균형하게 분포된 경우 그에 대한 시정이 이루어진다는 사실을 전제로 한다고 했다. 즉, 절차가 투명하다면 모든 갈등의 당사자들은 객관적 사실에 대한 동일한 정도의 지식을 가지게 되리라는 것이다. 이것은 또한 절차에 대한 신뢰의 문제와도 연결되는데 어느 한 당사자라도 절차가 정당하지 않고 자신들이 접근할 수 없는 막후의 절차가 존재할 것이라 의심한다면 절차의 투명성은 확보될 수 없다.

사업자인 중부발전 측은 2006년 12월 서울복합 건설의 타당성 조사를 마친 상태로 이미 기존 발전설비의 노후화로 인한 대체건설을 추진 중에 있었다. 2006년 12월 서울복합 1,2호기의 건설이 지식경제부의 제3차 전력수급기본계획에 반영되었는데 이것은 2005년 3월 지식경제부(당시 산업자원부)의 서울화력발전소 이전 불가 입장과 정부의 '수도권발전 종합대책' 가운데 서울화력발전소가 이전대상에서 제외된 것과 맥을 같이한다.

그런데 지역주민들은 사업자의 발전소 지하화 계획이 일방적이라는 인식을 가지고 있었다. 2007년 11월 9일 열린 주민 설명회에서 마포구 의회의원과 지역주민의 발언 내용을 보면 왜 그런 인식을 가지게 되었는지를 유추해볼 수 있다.

> *"**건설사업을 확정하고 주민설명회를 시행한다면 주민설명회가 무슨 의미가 있으며**, 발전소가 존재하는 것이냐 떠나는 것이냐에 대해 주민설명회가 먼저 시행되어야 한다. ... 이창동 장관 보고서에는 2012년 설비가 수명이 다하여 이전해도 아무런 문제가 없음을 발표하였고 이전을 약속했었다."(마포구 의회의원)*

> *"국가산업이기 때문에 부득이하게 사업을 할 수밖에 없다면, **그 필요성을 주민들에게 충분히 설명**하고, 그에 상응하는 구체적인 인센티브를 제공하라. 환경·교통영향평가에 관련한 사항은 주민들이 아는 바가 없으므로 계속 진행해봐야 의미가 없다."(서강동 주민)*

주민측은 설명회가 이미 사업자들이 결정해 놓은 내용을 단지 전달하는, 구색을

맞추기 위한 형식적 절차라고 여기고 있었다. 사업의 결정과 집행이 주민들에 대한 정보 제공과 접근이 제한된 상태에서 진행되었기 때문에 주민들은 절차의 공정성에 의문을 제기하고 그 후의 의견수렴절차에 대해서도 협조적인 입장을 보이지 않았던 것이다.

한편, 각 유관기관 및 전문가로 이루어진 '서울화력발전소 문화창작발전소 조성' TF가 구성된 이후 2008년 3월 20일 개최된 심포지엄에서는 전문가, 마포구청, 중부발전, 지역난방공사의 주제발표 및 전문가와 주민이 참여한 자유토론이 진행되었다. 문화체육관광부 문화정책부의 주관으로 개최된 이날 심포지엄은 이명박 대통령의 공약인 '문화창작발전소'에 대한 구체적인 방안, 즉 서울화력을 지하화할 것인지 또는 이전할 것인지에 대한 각 당사자들의 의견을 듣고 추진방향을 논의하기 위한 자리였다.

Ansell & Gash(2007)가 제시한 협력적 거버넌스 모델에서는 초기조건을 힘-자원-지식의 불균형과 당사자 간 협력 혹은 갈등의 역사로 나누는데 이러한 초기조건들에 의해 참여와 협력 여부가 정해진다는 것이다. 만약 힘-자원-지식이 어느 한 당사자에게 집중되어있으면 협력적 과정은 자원이 많은 쪽에 의해 조작 될 가능성이 있고 그렇게 되면 절차의 투명성은 보장될 수 없다. 따라서 정보와 자원의 불균형이라는 초기조건이 이미 형성되어있다면 사후적으로라도 이를 조정하려는 노력이 투입되어야 한다. 절차의 투명성이 보장되지 않았다고 느낀 주민들은 힘의 불균형을 지각하고 이것은 협력의 과정에 참여한 유인을 갖게 해주었다고 볼 수 있다.

이전 후보지의 선정 과정은 지경부, 서울시, 마포구, 한국전력공사, 중부발전, 한국지역난방공사로 구성된 TF에 의해 주도되었다. 이와 같은 방식을 택하게 된 것은 발전소의 지하화 계획이 무너지게 되면서 이전 쪽으로 힘이 실리게 되기는 했으나 이전 부지가 확정되기 전까지는 사업의 진행방향을 섣불리 단언할 수 없기 때문인 것으로 보인다. 또한 고양시에 입지해 있는 기존의 기피시설 등에 대한 반감 때문에 고양시와 지역주민들이 협상 테이블에 앉는다 해도 실질적으로 논의가 진전되기는 어려울 것이라고 판단했을 가능성이 있다. 때문에 이전부지 확보 TF 회의와 비공식적인 실무 접촉이 동시에 이루어졌다. 하지만 이로써 주민들은 반대를 피할 수는 없었다. 후보부지로 거론된 덕양구 현천동(난지물재생센터 부지)에서 가까운 거리에 있는 행신택지지구 내 주민들은 "현재 발전소 소재지인 마포구가 기피하는 화력발전소를 고양시 관내에 다시 건설하는 것은 절대 반대"라며 "이 같은 형태의 발전소 이전 계획이 철회될 때까지 반대운동을 계속할 방침"이라고 했다.[16] 고양시의회 본회의 내용을 보면 고양시에서도 발전소의 이전에 대해 얼마나 강경한 입장을

16) 고양시 행신동 주민들 "당인리발전소 이전 반대", 국민일보, 2009.4.20

가지고 있었는지 짐작할 수 있다.[17]

"서울복합화력발전소를 우리 시 덕양구 현천동에 소재한 ***난지물 재생센터 부지로 이전하고자 하는 계획은 단지 서울시만의 생각일 뿐****입니다. …… 당인리 화력발전소 이전계획은 서울시민을 대상으로 하는 서울시의 열 공급시설 계획임을 감안할 때 난지물재생센터 부지 내에 서울시 복합화력발전소의* ***이전계획에 대하여는 고양시에서는 절대 수용할 수 없음을 통보하였고, 앞으로도 이에 대한 우리의 입장변화는 없을 것****입니다." (최성 시장)*

이전 논의의 초기부터 절차는 비공개적으로 이루어졌다. 이전부지확보를 위한 TF가 구성되고 회의가 진행되는 동안에도 고양시와의 협의는 이루어지지 않았다.

"지금 마포구에서는 주민이 당인리발전소를 다른 곳으로 옮겨가라고 대책위원회도 구성되어서 시끄럽습니다. 언론까지 같이 동조를 해주고 또 마포구의회에서는 결의문까지 만들어서 결의하고 있습니다. ***그런데 막상 이게 우리 고양시로 올지도 모른다는 보도가 있었는데도 우리 고양시에서는 너무 조용한 겁니다.*** *…… 산자부장관의 국회답변을 들어보면 마포구에서 생각한대로 당인리발전소는 현 위치에 지하화하지 않고, 당초 계획은 당인리발전소를 지하화하면서 그 위에다가 공원 등 근린시설을 만든다는 얘기가 있었거든요. 그랬는데 지금에 와서는* ***'당연히 옮겨간다. 그러나 옮겨갈 곳은 아직까지 거론하지 못한다.'*** *이렇게 얘기를 하고 있습니다. " (김홍 위원)[18]*

"서울화력발전소 이전과 관련해 서울시나 지식경제부·KEPCO측 인사를 만난 적도 없고 ***설명회나 협의를 정식으로 요청받은 적이 없다. 이전 문제와 관련해서 누구와도 만난 일이 없다."*** *(윤성선 고양시 국제화산업본부장)*

"이전 부지로 거론된 난지물재생센터는 ***언론을 통해 들었다."*** *(전무구 고양시 기업지원과 과장)[19]*

이처럼 이전 후보지의 검토가 직접 당사자가 배제된 상태에서 이루어진 것은 갈등의 온상이 되었다. 이후 이전 협조 요청을 위해 고양시장, 부시장을 비롯해 환경

17) 고양시의회 153회 제2차 본회의 회의록, 2010.9.6
18) 고양시 환경경제위원회행정사무감사회의록, 2008.11.26
19) 서울화력 이전 2년째 '제자리 걸음', etnews, 2010.4.15

경제국장, 도시주택국장 등에 대한 방문이 있었지만 그것으로 긍정적인 결과를 얻어내기는 어려웠다. 다만, 고양시와 2회에 걸친 실무협의로부터 주민들에 대한 구체적인 인센티브를 제공하여 주민을 설득하지 않으면 동의를 얻어내기는 힘들 것이라는 답을 얻어낼 수 있었을 뿐이다.

발전소 이전이 사실상 불가능해지고 서울복합 건설이 점차 구체화되기 시작된 후에는 또다시 새로운 갈등 구도가 형성되었다. 사업자는 마포구청장과 마포구 실무자들 그리고 마포구 의원에 대한 협조요청을 위해 지속적인 비공식적 면담과 방문을 시도했고 동시에 주민 공청회를 개최하여 주민들에게 사업의 필요성을 설명하고자 했다. 하지만 주민들은 여전히 공청회나 설명회가 일방적이라는 인식을 가지고 있었다.

> *"문화지구 개발 자체가 **발전소와 짜고 발언하는 어용** …… 홍대에서 이곳까지 문화지구로 개발하겠다는 것은 **주민들의 뜻이 전혀 반영되지 않은 탁상공론**으로 책방 하나 없는 곳이 무슨 문화지구가 될 수 있느냐" (상수동 주민대표)*[20]

주민들은 일대를 문화지구로 개발하겠다는 계획도 단지 서울복합의 추진에 정당성을 부여하기 위한 것이며 그 과정에서 그들의 의견은 고려되지 않았다는 인식을 가지고 있었다.

서울복합의 재추진으로 사업자는 이전논의로 지연되었던 계획에 박차를 가해야 했고 정부(문화부)는 한동안 뒤쳐져 있었던 정책을 다시 활성화 시켜야 한다는 부담을 가지고 있었다. 이 때문에 주민들은 사업자와 서울시 문화부 등이 자신들의 의견을 등한시하고 있다는 인상을 받을 수밖에 없는 상황이었다. 즉, 서울복합의 재추진 시기에는 처음 추진 때와는 달리 여러 환경적 요인들이 축적되어 절차의 투명성 확보가 더욱 어려운 여건이었다고 판단된다.

2. 참여의 제도화

먼저 서울화력발전소 사례에서 주민들의 참여가 제도적으로 보장된 것은 환경영향평가 상의 주민의견수렴절차였다. 환경영향평가의 법적 근거는 <환경영향평가법>[21]인데 제2조(정의) 2호에 의하면 "환경영향평가"란 환경에 영향을 미치는 실시

20) 당인리 발전 "가라" "안간다"-서울시 '지하화 공청회' 주민반발로 무산, 환경매일신문, 2011.4.28

21) 우리나라는 1977년 "환경보전법"을 제정하여 처음으로 환경영향평가의 실시 근거를 마련했다. 이후 1981년 "환경영향평가서 작성에 관한 규정"을 제정·고시하여 제도를 발전시켰는데, 1993년 개별입법으로 "환경영향

계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다". 여기서 발전소는 제22조 1항의 환경영향평가의 대상이 되며 평가실시주체는 환경영향평가 대상사업을 하려는 사업자이다. 주민들의 의견 수렴 절차는 제25조(주민 등의 의견 수렴)에 의해 보장되는데, 의견수렴절차는 제12조-14조를 준용한다. 제13조 1항은 "개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 다만 대통령령으로 정하는 범위의 주민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다."고 규정하여 지역 주민들의 참여를 허용한다. 그런데 이에 대해 지역 대표성을 갖추지 못한 주민들을 대상으로 의견수렴제도를 실시하여왔다는 문제점이 지적되기도 하였다(박중훈 외, 2003).

2007년 11월 9일, 환경영향평가를 위한 주민설명회가 개최되었으나 실질적으로 환경영향평가에 대한 의견은 모이지 않았고 주민들의 서울복합 건설 반대 의견과 사업자 측의 이에 대한 해명으로 끝이 났다. 서울복합이 재추진 시기였던 2012년 10월 26일에도 환경영향평가를 위한 공청회가 열렸으나 역시 사업이 미치는 환경영향에 대한 원활한 토론이 이루어지지는 못했다.

> *"구청은 해당 구에 거주하는 주민들의 의견을 충분히 반영해야 하는데도 발전소 건설 후 지역에 큰 혜택이 오는 것처럼 주민들을 현혹시켰다. ... 박홍섭 마포구청장에 대해 주민소환도 요구할 것"(박강수 발전소 신규지하건설 반대추진위원장)*

또 이날 주민들은 "주민설명회에 참석하는 것은 사업을 찬성하는 것과 마찬가지"라며 설명회를 막아서기도 했다. 중부발전이 주민들의 우려의 대상이 되는 안전성에 대해 설명하려 했으나 주민들의 방해에 의해 진행하지 못했고 예정보다 일찍 설명회를 마쳤다.[22] 이렇게 설명회나 공청회가 파행으로 끝나는 경우가 많았던 이유는 주민들이 이를 형식적인 절차로 여겼기 때문이다. 이와 같은 절차에 대한 부정적인 인식은 상대방에 대한 불신으로 인한 것이었는데, 이는 절차적 불투명성과 실질적 참여로부터의 배제와도 관련이 있다. 다시 말해, 과거에 절차가 투명하게 이루

평가법"이 제정되었고 2001년 1월 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법으로 개정되어 본격 실시되었다. 그런데 통합영향평가법 운영과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위해 2008년 3월, 다시 독립하여 "환경영향평가법"으로 개정되었다.

22) '서울복합화력발전소'건설 설명회 앞두고 반대 농성 열려, 뉴스1, 2012.10.26

어지지 않아 힘의 불균형을 갖게 된 경험이 있거나 공청회나 설명회 등의 의견수렴 절차가 형식화된 경우 참여의 제도화는 오히려 갈등을 촉발하는 요인이 될 수 있다는 것이다.

정책형성과정에서 공청회의 역할과 그것이 주민들의 참여를 이끌어내는 수단으로서 의미가 있는지에 관한 이종국(1999)의 연구에서는 공청회를 통한 주민참여의 장점 중 하나로 정책형성과정의 투명성의 보장과 그로인해 주민들의 신뢰를 얻을 수 있다는 점을 들었다. 또한 얼마나 많은 사람들이 참관했느냐는 공청회에서 다루는 주제에 대한 주민들의 관심도를 나타내주는데 본 사례에서 발전소의 이전문제는 주민들의 경제적 이해관계와 직결되는 것이었기 때문에 비교적 높은 관심을 받았던 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 주민들은 사업 추진과정의 투명성이 지켜지지 않았다고 느끼고 있었고 이와 같은 의견수렴절차에 대한 불신은 절차의 형식화를 초래했다.

이처럼 주민과 사업자, 그리고 주민과 지방자치단체(마포구) 간의 공청회 및 주민설명회는 실질적으로 제 기능을 다하지는 못했지만 그 가운데 문화창작발전소의 조성과 발전소 이전후보부지 검토를 위한 TF가 구성되어 실질적인 협의를 이어나갔다.

<표 12> 시기별 TF 구성

시기	TF 구성 목적	구성원	활동
제1기	서울화력발전소 문화창작발전소 조성	지경부, 서울시, 마포구, 한강사업본부, 한국전력공사, 중부발전, 지역난방공사, 외부전문가 3인	2008.2.14~2008.10.6 총7회 회의
제2기	발전소 이전부지 확보	지경부, 서울시, 마포구, 한국전력공사, 중부발전, 한국난방공사	2008.10.8~2010.10.14 총7회 회의
제3기	문화창작발전소 조성	지경부, 서울시, 마포구, 중부발전, 외부전문가 4인	2010.10.12~

먼저 1기에 구성된 '문화창작발전소 조성'을 위한 TF는 총 7차례의 회의를 거쳐 발전소 조성과 연결된 문제들을 논의했다. 여기서 구성의 목적은 문화창작발전소의 건립이었지만 그 세부 내용으로는 발전소가 지하화하고 그 지상부지에 문화공간을 조성할 것인지 아니면 주민들의 요구대로 발전소를 이전한 뒤 조성할 것인지에 대한 의견의 대립이 있었다. 주민 2008년 3월 20일에는 이들 TF가 주축이 되어 심포지엄이 열렸다. 여기서는 발전소 존치 및 지하화의 필요성을 주장한 지경부와 중부발전, 발전소의 이전의 당위성을 주장한 서울시와 마포구 그리고 발전소의 문화적

활용방안에 대한 입장을 피력한 문광부의 발표와 토론이 있었다.

이전 논의로의 전환과 함께 '발전소 이전부지 확보'를 위한 TF가 구성되었다. 이들은 2008년 10월 8일 1차 회의를 시작으로 2010년 10월 14일까지 총 7회의 회의를 개최했는데 회의를 거치면서 발전소 부지로서의 적합성을 검토하고 주민들의 반발 가능성을 고려하는 등 진지한 토론의 분위기를 조성하였다.[23]

마지막으로 서울복합의 재추진으로 다시금 문화창작발전소 조성문제가 떠오르면서 사업의 추진과 더불어 TF가 구성되어 발전소 조성방향에 대한 논의를 이끌었다.

이와 같이 일정한 목적을 가지고 시기별로 구성된 TF에 의해 전체적인 사업의 방향이 설정되었다. 비록 주민들의 직접적인 참여가 보장되지 않아 민의를 수렴하는 데에는 한계를 보였으나 각 이해당사자가 지속적이고 안정적으로 대화하고 토론할 수 있는 기반을 조성해주었다는 점은 긍정적으로 평가된다.

위와 같은 공식적인 협의의 절차 외에 비공식적인 통로로 당사자들과의 접촉을 시도하기도 했다. 다음의 <표 13>은 이전부지확보 TF가 당사자들과 접촉・방문한 횟수를 보여준다.

<표 13> 실무접촉 방문 횟수

방문/면담	시・구청	의회 의원	국회의원	지역주민
고양시	42회	15회	3회	230회
서울시	8회	-	2회	-
마포구	4회	3회	12회	3회

* 고양시장 면담: 3회(지경부 에너지자원실장 등), 서울시장 면담: 1회(중부발전 사장), 고양시 대상 사회봉사활동: 99회

23) 이전부지 확보 TF의 회의에서 논의된 주요내용은 다음과 같다. 제1차 회의(2008년 10월 8일)에서는 발전소 이전을 적극적으로 추진하고 고양시 난지물재생센터를 유력한 이전부보지로 지속적으로 검토하기로 결정했으며 각 기관별로 이외의 적합한 신규 부지를 발굴하기로 했다. 제2차 회의(2008년 10월 31일)에서는 중부발전이 자체 검토를 통해 추려낸 4개의 이전부지(고양시 용두지역, 향동지역, 난지물재생센터와 마포구의 난지공원)를 검토해 용두와 향동지역을 이전후보지로 추진하기로 했다. 제3차 회의(2008년 12월 12일)는 2차 회의에서의 4개 부지를 검토했는데 이전부지 대안제시방안과 발전소 부지 제공에 따른 인센티브 제공방안 등 고양시와 협력할 전략에 대한 논의가 이루어졌다. 제4차 회의(2009년 1월 19일)에서는 이전부지 관련 고양시와 실무협의의 결과를 토대로 향후 추진방안을 논의했다. 제4차 회의에서는 이전후보지를 '난지물재생센터로 단일화하여 고양시와 협의하기로 했고, 인센티브 제공방안을 마련하기로 했다. 제5차 회의(2009년 3월 17일)에서 지경부는 고양시 소재 서울시의 기피시설에 대한 처리방안 없이는 고양시와의 추가협의가 불가능하다는 입장을 설명했다. 이에 제3의 부지로 중부발전은 서울시 마곡지구를 지목했으나 마포구는 이에 반발했고 문화부가 부지를 매입하여 개발해야 한다고 주장했는데 이에 대해 문화부는 지하화를 전제로 부지 활용문제를 검토했다며 문화부의 부지 매입은 불가하다는 입장을 표명했다. 제6차 회의(2009년 5월 1일)에서는 난지물재생센터의 부지제공과 관련해 그 규모에 관해서 서울시(동쪽 3만평)와 중부발전(서쪽 6만평)의 의견에 차이가 있었다. 또한 고양시에 대한 인센티브 비용부담의 주체와 관련해 문화부나 서울시 모두 소극적인 입장을 취했다. 제7차 회의(2010년 10월 14일)는 이전부지 확보가 곤란해졌다고 판단, 향후 관련 사업의 추진방향을 협의하기 위해 모인 자리였고 서울시는 현부지에 발전 설비 지하화와 지상공원화 추진방향을 수용하기로 했다.

<표 13>을 통해 이전부지 확보를 위해 관련당사자들이 각 기관 및 지자체, 의원 그리고 주민과 수차례의 접촉을 시도했다는 사실을 알 수 있다. 고양시 시·구청에의 방문 및 면담이 총 42회로 가장 많았고 고양시 지역주민에 대한 접촉은 230회로 사업자인 중부발전은 2008년 12월 4일부터 총 99회 고양시 대상 사회봉사활동을 시행했다. 결과적으로 이전부지 확보는 실패로 돌아갔지만 이전 후보지 검토과정에서 이루어진 공식적·비공식적 소통은 갈등 문제를 풀기 위한 대안마련에 당사자들이 적극적으로 협의에 임했음을 보여주었는데 이는 이후에 다시 사업을 추진하는 데 필요한 정당성을 확보하는 토대가 되었다고 평가된다.

그 후, 2012년 7월 4일 주민 협의체가 구성되어 2012년 8월 10일 1차, 2012년 10월 16일 2차 회의가 개최되었다.[24] 회의에서 논의된 내용은 발전소의 이전 또는 폐지 주장, 공청회의 적법성 문제, 발전소 지하화시 안전성 문제, 협의체의 역할 등이었다. 그런데 주민협의체 구성은 이전 논의의 무산 이후 발전소 지하화 사업이 재추진되면서 이루어진 것이어서 주민들의 요구대로 사업의 백지화를 논의하기에는 시기적으로 늦은감이 있었다. 주민들의 의견을 반영하여 사업을 추진하겠다는 취지에는 부합하는 것이었으나 사실상 사업이 본격화되어가는 분위기 속에서 협의체의 역할이 크게 부각되지는 못했던 것으로 보인다.

3. 경제적 보상

발전소와 같은 비선호시설의 경우 주민들이 실제로 느끼는 심리적인 비용(perceived cost)은 실제보다 더욱 크다(정지범, 2010). 따라서 실제적인 비용과 주민들이 체감하는 비용의 차이를 메워야 하는데 이 때 지원금의 제공만으로는 부족하다고 느낄 소지가 있다. 다음의 설명회에서 발언내용은 주민 측의 보상에 관한 만족도를 짐작하게 해준다.

"서울화력은 전력생산역할은 거의 없고 난방열공급역할만 남아있다고 알고 있으며 동부이촌동 등 부촌에 주로 공급하고 있는 상황이다. …… 발전소 건설시 주민에게 줄 수 있는 ***실질적인 혜택****을 제시해라."(서강동 주민)*

24) 주민협의체 구성은 다음과 같다. 위원장: 최종인(마포구청 도시관리국장), 위원: 유동균(구의원), 한정무(구청 도시계획과장), 이영복(구청 기획예산과장), 최병길(한국종합목재대표), 안중환(홍진석재대표), 김종선(서강동 주민자치위원장), 신정택(합정동 주민자치위원장), 김현숙(합정동 주민자치위원), 신용(합정동 주민자치위원), 김윤기(한국중부발전 건설기획팀장), 박근영(한국중부발전 건설기획팀차장), 윤경헌(서울화력발전소 공사관리팀장)

*"합정동에 살면서 **난방열공급 등** 아무런 혜택을 받아보지 못했다."(합정동 주민)*

서울화력발전소의 경우 국내 최초의 화력발전소로 주민들에게 오랜 기간 동안 환경오염과 경제적인 손실을 가져다주었다. 따라서 보상 문제에 관련해서 서울복합의 건설이 주민들에게 실질적인 혜택을 가져다 줄 것인지의 문제는 과거 보상에 대한 불만과 함께 고려의 대상이 되었다.

지역주민에 대한 지원에 관한 법적 근거로 <발전소 주변지역 지원에 관한 법률>이 있다. "주변지역"이란 <전기사업법>제2조제4호에 따른 발전사업자가 가동・건설 중이거나 건설한 예정인 발전소에 따른 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍・면・동의 지역을 말한다(제2조). 지원사업 계획 수립의 주체는 산업통상자원부장관이고 지원 사업의 종류는 지역개발과 주민 복리를 위한 기본지원사업, 발전소가 건설 중이거나 건설이 예정된 주변지역과 그 특별자치도・시・군 및 자치구지역에 지원하는 특별지원사업, 전력사업에 대한 국민의 이해증진을 위한 홍보사업, 그밖에 조사・연구활동을 포함해 주변지역의 발전, 환경・안전관리와 전원 개발의 촉진을 위해 필요한 사업 등이 있다. 이외에도 발전사업자는 이주자와 주변지역주민을 우선하여 고용할 수 있고(제17조), 공사・물품・용역 등의 계약을 체결하는 경우 해당 주변지역을 관할하는 지방자치단체에 주된 영업소를 두고 있는 자를 우대할 수 있다(제17조의2).

<표 14> 발전소 주변지역 지원사업

지원사업 종류	지원대상	사업시행자
소득증대사업	지역균형발전 및 지역주민의 실질적 소득증대가 가능한 사업(예: 농림수산업시설, 상공업시설 설치・운영)	지자체
공공시설사업	시설물을 지방자치단체가 소유할 수 있는 사업(예: 의료시설, 도로시설 건립・운영 등)	
주민복지지원사업	지역주민의 생활안정 및 주거환경의 개선 등을 위한 사업	
기업유치지원사업	기업유치에 필요한 융자, 임대, 보조 사업 등 지원 사업	
사회복지사업	사회복지 관련시설의 건립 등 사회복지지원 프로그램의 운영 및 지원사업	
전기요금보조사업	주택용 및 산업용 전기요금의 일부를 지원	지자체・발전사업자
육영사업[25]	지원금의 100분의 15이상 100분의 30이하 범위에서 시행	지자체・발전사업자
특별지원사업	발전소의 건설 시에(신규건설 및 증성 등)발전소건설비의 1.5%에 해당하는 금액을 지원	지자체

25) 서울화력본부에서 시행하고 있는 육영사업으로는 모범학생 장학금지원, 초중교 교육지자재 지원, 주민센터

위 법률조항에 의거하여 발전소 측은 지자체와 함께 기본지원사업과 특별지원사업을 시행하고 있는데 이 중 서울화력발전소가 지원하는 사업은 육영사업(모범학생 장학금 지원, 초중교 교육기자재 지원, 주민센터 도서지원)이다.[26] 이와 같이 다양한 사업을 통해 지역주민들 지원하는 것은 일면 타당해 보이지만 문제점도 있다. 먼저, 각 지역에 따라 사업에 대한 수요의 정도가 다를 수 있음에도 이를 고려하지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 국민권익위원회는 위와 같은 기금지원사업이 지원사업계획 수립지침을 해당 읍・면・동에 비치후 주민이 열람하도록 형식적으로 공지하고 사업시행자는 지경부 장관이 통보한 사업계획을 주민에게 별도로 설명하거나 기관 홈페이지에 게시하지 않아 지역주민들이 지원사업의 선정 방향을 사실상 알기 힘들다는 점을 지적했다. 주민지원사업 선정과정에서 주민의사가 반영되지 않은 채 자치단체 또는 특정계층 주도로 사업을 선정하여 주민지원사업의 결정과정이 불투명하다는 점을 문제 삼았다.[27] 이러한 문제점을 해결하기 위해 사업추진 계획, 주민신청 사업 내역을 홈페이지에 게시하고 게시기간을 장기로 설정하라는 대안을 마련했다. 또한 주민공청회(설명회)제도를 도입하여 지원사업계획 수립지침을 설명하도록 제안했다.

다음으로 법정지원금 산정방식을 살펴보면, 발전소주변지역 지원에 관한 법률 제13조는 지원금액을 대통령령에 위임하고 있는데 이에 따라 시행령 제27조(지원금의 결정) 1항은 다음과 같은 기본지원금 산정방식을 제시한다.

★ 기본지원사업의 지원금 산정방법

1. 기본지원사업의 연간 지원금

가. 계산식

전전년도 발전량(kWh) × 발전원별 지원금 단가(원/kWh)
+ 설비용량(MW) × 발전원별 설비용량 단가(만원/MW)

나. 발전량은 <전기사업법> 제35조에 따른 한국전력거래소에 판매한 전량을 말한다. 다만, 법률 제6283호 전기사업법 전부개정법률 부칙 제8조 및 제9조에 따라 전기판매사업자에게 전기를 공급하는 자의 발전소인 경우에는 그 공급한 전력량을 말한다.

도서지원이다.

26) 중부발전의 경우 전기요금보조사업은 보령화력발전소에서만 시행된다. (중부발전 홈페이지, https://www.komipo.co.kr/sub.asp?cd=2090100)

27) 국민위원회는 투명성 제고 의안에서 i) 주변지역지원사업심의 지역위원회 운영의 형식화와 ii) 지원사업 선정 기준 및 기구에 관한 법적 근거 부재를 지적했다. 위원회 운영의 형식화는 지원사업의 타당성을 심의해야 할 지역위원회 위원 대부분이 자치단체장, 부자치단체장이 위촉하는 사람들로 구성되었고 위원들은 지역주민과의 친분으로 부의된 안건에 대해 비판적 검증이 어려워 안건이 대부분 원안대로 의결된다는 문제를 제기했다. 또, 사업지원 대상을 결정하는 한수원 본사심의위원회 지원사업 선정기준에 관한 법령상 근거규정이 없고 육영사업의 관리・감독의 미비가 부패유발요인으로 작용한다고 주장했다.

2. 발전원별 지원금 단가 및 설비용량 단가

발전원	원자력	유연탄 화력	무연탄 화력	유전소 (油專燒)화력	가스 화력	양수	수력	조력	신・재생 에너지
지원금 단가 (원/kWh)	0.25	0.15	0.3	0.15	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1
설비용량 단가(만원/MW)	–	–	–	–	–	50	500	–	–

3. 기본지원사업의 연간 지원금의 발전월별 최저한도
 가. 원자력발전소, 화력발전소, 수력발전소, 조력발전소 및 시설 용량이 1만킬로 와트를 초과하는 신・재생에너지설비(수력발전설비는 제외한다):3천만원
 나. 시설용량이 1만킬로와트 이하인 신・재생에너지설비 2천만원

위 계산식에 의하면 가스 화력을 사용하는 서울화력발전소의 경우, 설비용량 단가는 해당사항이 없으므로 전전년도 발전량과 발전원별 지원금 단가에 의해 지원금이 결정되는데 지원금 단가는 고정되어있으므로 결국 전전년도 발전량에 의해 지원금이 결정된다고 할 수 있다. 2013년을 기준으로 연간 지원금을 산정해보면, 2011년 서울화력의 발전량이 1,073GWh(1,073백만kWh)이므로 연간 지원금은 10,730만원이다. 즉, 기본지원사업의 지원금 산정방식은 발전소의 발전량에 의해서만 결정되고 있는 것이다. 한편, 사업자는 서울복합의 건설에 따른 혜택을 다음과 같이 제시하였다.

<표 15> 서울복합 건설에 따른 혜택

대상	혜택
주민	–발전소 상부 및 여유부지 녹지공원 조성, 주민과 관광객에 개방 –한강 조망권 확보 및 공원화로 지역부가가치 상승 –문화관광 클러스터 조성으로 지역경제 활성화에 기여
	주변지역 지원금 혜택 –특별지원금: 119억(2011년[28]) –기본지원금: 약 6억원/년(30년간 약 180억원 지원)
	편리하고 저렴한 지역난방 열 이용
지자체	지역개발촉진 –친환경 열공급 확대로 뉴타운 건설 및 재개발 촉진
	문화공간 조성 –주변 문화와 연계한 복합문화 공간 조성, 서울시 랜드마크로 활용 –한강르네상스 마스터 플랜과 연계한 설계로 인프라 구축
	환경적 측면 –기존난방대비 Nox 배출 연간 226ton 저감

자료: 당인리 발전소의 문화창작발전소 조성 심포지엄 주제발표(2008.3.20)

위와 같은 혜택은 금전적인 지원과 더불어 인근지역의 개발과 연계한 보상안이었다. 특히 복합문화공간의 조성은 국가 정책과 맞물려 그동안 침체되어있었던 인근지역을 활성화시켜 줄 수 있는 대안으로 제시되었다. 이처럼 오랜 피해의식과 안전성에 대한 의구심, 그리고 발전소 건설로 인한 지역의 직간접적 피해까지 고려하여 총체적인 경제적인 보상 수준을 산정할 때 당사자들 모두가 만족할 만한 합의를 이끌어낼 가능성이 높아진다고 볼 수 있다.

4. 실질적 참여의 보장

OECD에서 제시한 정책추진 시의 정부의 시민 간의 관계를 공공갈등에 적용해보면 공청회나 설명회 등 토론의 장을 제공하는 것은 협의(consultation)에 해당하고 당사자들 간의 의견의 교환이 이루어지는 쌍방적 관계의 형성이라고 할 수 있다. 1기에서 주민들의 공식적인 참여는 2007년 11월 9일에 열린 주민 설명회와 2008년 3월 20일 문화창작발전소 조성 심포지엄이 전부였다. 다음은 2007년 11월 9일, 서울화력발전소에서 열린 주민설명회의 내용의 일부다.

<표 16> 주민설명회(2007.11.9) 발언 내용

주민/마포구	중부발전
"2012년이면 발전소 노후로 더 이상 사용을 못하는 것으로 알고 있는데 이를 폐지하고 3배 이상의 용량으로 새로 건설하는 것에 반대한다. 과거에는 공기업이고 국가기간산업이라는 이유로 참아왔으나 이번 서울복합발전소 건설은 주민들의 **강력한 저항이 있을 것**이다." "중부발전은 한 번도 이전을 검토하지 않았나? 이전하지 않고 대체건설을 추진할 것이었으면 **미리 주민의 의향을 물었어야** 하는 것 아닌가?" "재개발 준비위원회 발족식에서 서울복합 건설 관련하여 주민들에게 찬반을 물어보았더니 전체 150명 중 100명이 이전을 요구하였다. **서울화력은 이전해야 되며, 이전함과 동시에 그동안의 환경피해를 보상**하여야 할 것이다." "발전소 부지는 다른 곳에도 많이 있다. **주민들은 발전소로 인해 많은 피해를 보아왔고 이전을 요구하고 있다.** 환경영향평가 이전에 주민들에게 인센티브를 제공하고, 이에 대한 찬반을 먼저 물어야 한다."	"전력수급 및 난방열 상황을 모두 고려해본 결과 현재 상황에서는 발전소를 지하화하고 지상부지를 공원화하는 방안이 주민들을 위한 최선의 방법으로 생각되므로 **이해해주시기 바란다**." "현재 수도권은 전국 전력수요의 44%를 차지하나 수도권 전력생산은 22%에 불과하여, 송전선로 고장 시 수도권 정전이 발생할 수 있으며, 또한 서울화력은 국가중요시설 전력공급 및 마포구 등 인근지역 난방열 공급 등으로 **국가적 필수시설**이다."

28) 2008년 당시 계획했던 준공연도

이처럼 설명회 자리는 쟁점에 대한 피드백이 이루어지기보다는 이해관계에 따른 각자의 의견을 피력하는 데에 그치고 말았음을 확인할 수 있었다. 지역주민과 마포구 측은 발전소의 이전을 요구하고 사업자측은 이전이 불가하다는 주장을 반복하여 협의가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 3기에서도 주민공청회와 주민 설명회가 열렸으나 두 번 모두 주민과의 대화가 제대로 이루어졌다고 보기는 어려웠다. 이후 두 차례 주민 협의체 회의가 열렸는데 이 때에는 주민들이 2012년 7월 구청을 상대로 제기한 행정소송이 진행 중이어서 주민들과 마포구청은 긴장상태에 있었을 뿐만 아니라 주민대표로 선정된 6명에 대해서도 주민들은 대표성에 이의를 제기하며 반발했다.[29]

이후 문화창작발전소 조성 심포지엄에서는 발전소의 활용방안, 발전소 이전의 당위성, 서울복합화력 건설계획, 에너지와 문화의 만남 등의 주제로 발표와 전문가 및 주민들의 토론이 진행되었다. 주요 질의응답 및 토론 내용은 다음과 같다.[30]

<표 17> 심포지엄 주요 토의 내용

서울복합건설 반대측	서울복합건설 찬성측
100만kW 대체설비가 된다면 수요가 11.8%고 준공이 된다면 수요대비 제공량이 얼마나 되는지?(마포구청)	"100만kW다. 현재 일산복합과 서울화력에서 생산하는 것이 모두다. 건설되더라도 3%정도 늘어나겠지만 현재 0.68%의 발전소가 있는 것도 다행인데 없애라는 것은 비논리적이다. 정전 시 복구시간이 길어진다. 병원과 대도시도 멀리서 전기를 가져오는 방법도 있지만 송전선로 고장이 있을 수 있어 도심에도 발전소가 있어야 한다." (중부발전 건설처장)
"문화창작발전소라고 했을 때 앞으로 원대한 꿈을 갖고 나가자는 것인데 쟁점은 송전선 고장을 가장 큰 이유로 제시했다. 여기서 이전부지로 약 10km 정도인데 송전선 고장이 큰 문제가 되나? 제3국에 의뢰를 했을 때 자료를 줄 수 있겠느냐?"(마포구의원)	"발전소를 지으면서 송전선로를 건설해달라고 의뢰를 하고 한전이 계획을 세운다. …… 송전선로 고장은 최근엔 없지만 번개가 치거나 대량전기업체에서 발생할 수 있는 가능성이 있다. …… 발전소를 수명이 다 되고 다른 곳으로 가라고 하는 것은 설비를 다시 해야 하고 수요 중심지에서 멀어지게 된다. …… 제3국 용역 의뢰의 경우 한전의 기술수준은 세계에서 5위 수준이다. 3국에 용역을 의뢰한다면 국내 기술자들 및 전기공학과 교수들을 무시하는 처사가 된다. " (중부발전 건설처장)

29) "이 주민협의체는 주민의 민의가 들어가 있지 않은 발전소와 마포구의 일방적인 협의체로, 발전소 지하화를 위한 어용단체로 규정 …… 결국 마포구의 입맛대로 발전소 지하화를 위한 주민협의체가 구성이 되었습니다." (서울화력발전소 폐쇄 주민대책위원회, http://cafe.naver.com/hapjeongvision)

30) 당인리 화력발전소의 문화창작발전소 조성을 위한 심포지엄, 한국전력신문, 2008.03.21

"이용자의 입장에서 공간을 어떻게 활용할 것인가. 안전에 대해 100% 확신하는 근거는 무엇인가?" (서울시민)	"분명하게 말할 수 있는 것은 서울화력이 하고 있는 기능은 반드시 있어야 한다는 것이다. 지금 사용되고 있는 전기는 실시간으로 만들어져 전달된다. (그런데) 예를 들어 비가 송전선로에 떨어져 통로를 막으면 우회로로 가는데 수요와 공급의 차이가 나면 차이를 메워 줘야 하는 데 그 기능을 서울화력이 하고 있다."(고려대 전기공학과 교수)
"발전소를 없애라는 것이 아니라 가까운 곳으로 이전하라는 것이다. 지하로 갔을 때 뭐가 문제인가? 그 위에 공간이 온전히 창작발전소로 쓸 수 없다는 것이다."(마포구청장)	"발전소는 현재 가동 중인 시설이다. 이를 폐지하라는 것은 안락사를 시키겠다는 것이다. 문화발전소를 설치하는 것은 다시 살리는 것이다."... "홍대 한강을 복합적으로 구축한다면 문화공간이 될 가능성이 많다고 생각한다. …… 안전성은 충분히 검토돼야 한다. 발전소 기능을 해체하라는 것은 지역의 발전을 위한 것이다."(경기대 교수)

주민설명회와 비교했을 때 심포지엄에서는 비교적 다양한 논의가 진행되었다. 기본적으로는 찬반 양측의 의견 대립이 있었지만 전문가를 포함해 여러 당사자들의 참여로 진행되면서 실질적인 의견 "교환"이 이루어졌다고 해석된다. 그 내용을 살펴보면 단지 의견뿐만 아니라 객관적 사실에 대한 문제, 안전성에 대한 신뢰도 문제, 역할과 기능의 문제 등의 다각도의 접근이 이루어졌음을 알 수 있다. 찬성 혹은 반대라는 의견을 내어놓으면서도 단지 그것을 공격이나 방어로 대응하지 않고 구체적인 논리 근거를 내세우려는 시도가 이루어지고 있었다.

설명회나 심포지엄과 같은 면대면 대화는 당사자들 간의 상호 이익을 확인하여 갈등을 관리하고 합의를 형성할 수 있게 하는 자리이다. 이러한 "두터운 커뮤니케이션(thick communication)"[31]은 이해당사자들이 상호 이익을 발견할 수 있게 해주는 기회이므로 협력의 필수적 조건이라 할 수 있다(Ansell & Gash, 2007).

31) 두터운 커뮤니케이션(thick communication)이란, 인류학자인 Clifford Geertz가 그의 책 <The Interpretation of Cultures(1973)>에서 사용한 "두터운 묘사(thick description)"라는 용어로부터 파생된 것으로, 사람들의 언어와 행동에 새겨진(inscribed) 깊은 의미를 찾아내기 위한 수단으로 활용된다. 이와 반대되는 개념인 "얇은 묘사(thin description)"를 정의함으로써 그 의미가 명확해질 수 있는데 얇은 묘사란 단지 사실에 관한 것으로 '목소리, 감정, 행동, 그리고 상호작용하는 개인들이 듣게 되는 의미 자체'를 말한다. 이와 반대로 두터운 묘사는 사실성(verisimilitude)을 수반한다. 이러한 개념은 인류학뿐만 아니라 커뮤니케이션, 정책연구 등에도 적용되었는데 Lule은 커뮤니케이션에 이 개념을 차용하면서 이 두터운 묘사의 개념이 단순한 사실이나 이론이 아닌 설명에 초점을 두고 있기 때문에 유용하다고 했다. 또한 정책연구에서는 과거의 정치 '문제'를 회피하려했던 데서 벗어나 그것을 대면하려고 하는데 정치 '문제'를 대면하기 위해서는 맥락에 대한 이해가 필요하고 맥락을 이해하기 위해 필요한 것이 바로 두터운 묘사이다. (W.B. Thompson (2001), Policy making through thick and thin: Thick description as a methodology for communications and democracy, *Policy Science* 34:63-77) 여기서는 당사자들 간 면대면 대화를 통해 맥락에 대한 이해가 증가할 수 있다고 보아 협력을 이끌어내기 위해서는 이와 같은 참여 기회가 보장되어야 한다는 의미로 이해할 수 있다.

이전논의가 있었던 2기에서의 문제는 직접적인 이해당사자였던 고양시와 그 지역주민들에 대한 참여가 보장되지 않았다는 점이었다. 단지 후보지를 검토할 때에 주민들의 반발이 더 적을 것이라고 예상되는 지역을 유력 후보지로 검토하는 차원에서 간접적으로 주민의 의사가 반영되었을 뿐이었다. 그런데 참여의 포괄성은 절차적 정당성 측면에서 중요한 의미를 가진다. 먼저, 참여의 포괄성(broad-based inclusion)은 i) 당사자들이 정책 결과에 대해 다른 당사자들과 숙고(deliberate with others)할 수 있는 기회를 주고 ii) 그러한 결과가 보다 포괄적인 합의(consensus)를 대표한다는 점에서 절차적인 정당성의 핵심 요소라고 할 수 있다(Beierle & Konisky, 2001; Geoghegan & Renard, 2002; Smith, 1998; Ansell & Gash, 2007 재인용). 따라서 설사 고양시에 이전부지가 채택되었다고 하더라고 고양시와 지역주민의 참여의 기회를 보장하지 않았다면 절차적 정당성을 상실하여 실질적인 참여에 의한 합의라고 볼 수 없었을 것이다.

이처럼 실질적인 참여의 기회가 막히자 주민들은 스스로 자신의 목소리를 내기 위한 방법을 모색했다. 2011년 11월 28일, 서울화력발전소 신규건설 반대추진위원회는 고양시와 유관기관에 발전소 고양시 이전 협상을 위한 공문을 발송했고, 2012년 6월 7일에는 주민투표를 접수했다. 그런데 마포구청에서 이를 받아들이지 않자, 서울행정법원에 행정소송을 제기했고 서울행정법원이 마포구 측의 주장을 받아들여 주민투표는 이루어지지 않았다. 이외에도 반대 농성, 단식 투쟁 등을 통해 격렬하게 반대했는데 결국 실질적인 결과를 이끌어내는 데 실패했다. 이러한 주민들의 대응방식은 참여의 기회가 보장되지 않았을 때 당사자들은 자신들의 의견을 표출할 수 있는 다른 대안을 모색하게 된다는 사실을 알려준다. Kraft & Johnson(1999)은 환경단체들이 공식적인 참여절차로부터 배제되었을 때 "대안적인 공론장"을 구성한다는 사실을 발견했다. 사례에서 주민들이 자체적으로 주민설명회를 실시하고 주민투표를 시도하는 행위는 이러한 논리에 의해 설명될 수 있을 것이다. 그런데 이러한 대안적 공론장의 존재는 진정한 숙의 과정(실질적 참여)에 대한 유인을 감소시키기 때문에 문제가 된다(Fung & Wright, 2001). 이로부터 공공갈등에서 이해당사자들의 실질적인 참여를 보장하기 위해서는 의견을 표출할 수 있는 절차를 마련하는 데 그치지 않고 당사자들에게 그것이 유효한 의견수렴의 절차라는 인식을 줄 수 있어야 한다는 사실을 알 수 있다.

5. 학습과 조정

본 사례는 발전소의 건설문제를 두고 발전소 지하화-이전-지하화 재추진의 순환적인 형태로 전개되어 전형적으로 갈등이 가진 역동성을 잘 보여주고 있는 예이다. 여기서 여러 갈등 당사자들은 갈등과정을 거치면서 불확실성에 대처하기 위해 학습과 조정(調整)이 이루어졌는데 특징적인 것은 각 시기별로 일정한 목적을 가진 TF가 구성되었다는 것이다. 1기에는 대통령의 공약이었던 문화창작발전소를 조성하기 위한 TF가 구성되었고 2기에는 발전소 이전부지 확보를 위한 TF가 구성되었으며 3기에서 서울복합의 건설이 현실화되면서 다시 문화창작발전소 조성을 위한 TF가 구성되었다.

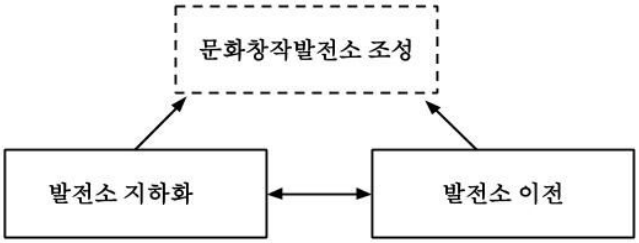
위 협의체들은 다음과 같은 특징을 가지고 있었다. 첫째, 이들 협의체가 비교적 명확한 단기적 목표를 가지고 있었다. 갈등관리의 중・장기적 목표는 당사자들 간에 관계를 개선하고 신뢰를 구축하여 갈등을 해소하는 것이지만 당장에 직면하고 있는 문제를 해결하기 위해서는 좀 더 구체적이고 뚜렷한 목표가 필요했다. 이는 협력을 통해 "작은 성과(small wins)"를 낼 수 있거나 그 장점이 구체적으로 드러날 때 협력을 유도해내기가 쉬워지기 때문이다(Weech-Maldonado & Merrill, 2000).

둘째, 사례에서의 협의체는 약하게 결합된(loosely coupled) 특징을 가지고 있었다. 각 당사자들은 독립적인 이해관계를 가지고 있었고 필요에 따라 상호 교류하지만 또 그 독자적인 성격 때문에 연결고리는 약했다. 특히 이전부지 확보 TF에서 이런 특징이 두드러지게 나타났는데 이전부지 확보라는 목표를 가지고 협의하면서도 각자의 이해관계에서 완전히 벗어나지 못해 고양시 이전후보지에 대한 인센티브 제공 주체를 두고 당사자 간 긴장관계를 형성했다.

셋째, 협의체는 공식적 비공식적 채널을 모두 활용하였다. 공식적인 채널은 현안을 논의하기 위한 TF 회의, 심포지엄, 설명회 등이었고, 비공식적 채널은 관계자들에 대한 직접적인 면담, 방문 등이었다.

이와 같은 협의체의 특징과 관련해 갈등의 당사자들은 끊임없는 의견의 조정을 시도했고 경험을 통해 학습하여 불확실성에 놓인 갈등상황에 대처했다. 먼저, 단기적인 목표의 설정으로 쟁점을 명확히 하였는데 이것은 논의가 분산되어 복잡하게 전개되는 것을 막아 각 당사자들의 주장에 긴장을 통한 균형관계를 형성하게 해주었다.

<그림 7> 문화창작발전소 조성 TF의 목표와 하위 목표



1기에서의 목표는 문화창작발전소의 조성이었는데 여기에는 두 가지 하위 목표가 있었다. 하나는 서울화력발전소를 지하화 한 뒤 그 지상부지에 문화창작발전소를 짓는 것이었고 다른 하나는 발전소를 이전한 뒤 그 부지에 문화창작발전소를 건립하는 것이었다. 이처럼 하나의 상위 목표를 두고 당사자들 간의 이해관계에 따라 상호 대립하는 하위 목표를 가지고 있었기에 문화창작발전소의 건립을 위한 방안을 체계적으로 검토할 수 있었다. 즉, 문화창작발전소라는 큰 목표의 달성을 위해 발전소의 지하화 또는 이전 두 가지 대안이 있었는데 지하화가 무산되자 다음으로 이전부지 검토가 진행되었고 이전부지 선정을 위한 수차례의 회의와 비공식적 접촉이 있었음에도 이 또한 무산되자 다시금 발전소의 지하화라는 대안을 고려할 수 있었던 것이다. 또한 이들 TF는 시기별로 새로 구성되었지만 크게 보았을 때 연속성을 지녔기 때문에 협의과정을 원활히 하는데 기여했다.

또한 당사자들 간의 파트너십이 형성되었는데 파트너십은 정부의 조직들처럼 구조화된 형태를 가지지 않고 협력적인 환경에 놓여있기 때문에 유동적이며 자유로운 참여를 유도해낸다(Skelcher et al., 2005). 이러한 특징으로 인해 TF는 응집력을 발휘하면서도 필요에 따라 각 조직별 내부 회의를 통해 의견을 조정하면서 상황에 유연하게 대처할 수 있었다.

마지막으로 TF가 자체적인 내부회의를 중심으로 당사자들과의 소통의 채널을 다원화 한 것은 동태적 불확실성 가운데 갈등에 대처하는 방법이었던 것으로 보인다. 여타의 주민의견수렴절차가 형식화되고 주민들의 스스로 대안적 공론장을 형성하면서 후에 주민협의체가 구성되기 전까지 지역주민들의 직접적인 참여는 어려운 분위기였다. 그럼에도 TF가 주축이 되어 지속적으로 당사자들 간에 다양한 통로로 교류를 시도했기에 전체적으로 의견의 조정을 이루어낼 수 있었다고 평가된다. 하지만 협의체가 모든 이해당사자들을 그 범위 안에 포섭하지 못했다는 한계도 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 모든 당사자에게 합리적이고 이성적인 토론의 가능성을 열어놓을 수 있는 학습의 제도화가 병행되어야 할 것이다.[32]

제4절 결과 및 요약

서울복합의 건설(발전소의 지하화)은 지경부의 제3차 전력수급기본계획에 반영되면서 점차 그 모습을 드러내었는데 정부의 문화창작발전소 건립 정책을 신뢰하고 발전소의 폐지 혹은 이전을 기대하고 있었던 지역주민들은 사업의 추진이 주민들의 의견을 묻지 않은 일방적인 것이었다며 반발했다. 공청회와 주민 설명회에서의 발언을 통해 주민들은 이러한 의견수렴절차가 제 기능을 하지 못하고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있었다. TF의 논의구조에서 지역주민들이 배제된 것은 절차적 투명성을 확보하기 어렵게 만들었던 요인으로 평가된다.

참여가 제도적으로 보장될 수 있었던 법적인 근거는 <환경영향평가법>상의 주민의견수렴절차였다. 하지만 앞서 보았듯 절차에 대한 불신으로 인해 참여의 제도적인 기반이 마련되었음에도 불구하고 주민들의 협력을 유도해내는 데 실패했다. 하지만 각 시기별로 문화창작발전소의 조성, 이전부지확보를 위해 구성된 TF를 통해 사업의 전체적인 방향이 설정될 수 있었다. 이들은 공식적인 통로는 물론 비공식적인 통로를 통해 여러 당사자들과 직접 만나는 기회를 가졌는데 하나의 대안(발전소의 지하화)만을 끝까지 고집하지 않고 다른 대안(발전소 이전)을 진지하게 검토하면서 적극적으로 협의에 임했다. 이후에는 주민들을 포함한 주민협의체가 구성되어 2차례의 회의가 진행되었으나 사업이 이미 본격적으로 진행되어가는 분위기 속에서 주민들의 요구가 실질적으로 반영되기를 기대하는 것은 무리였다.

서울화력발전소 지역주민들은 현재의 피해뿐만 아니라 과거 오랜 기간 동안 발전소로 인해 떠안은 피해에 대해서도 보상을 요구했다. 이러한 이들의 요구를 관철시킬 수 있는 가장 좋은 방법은 발전소의 폐지 또는 이전이었으나 이를 전제하지 않고 문화창작발전소의 조성을 통한 지역발전 등과 연계하여 경제적 보상안을 제시하는 것이 급선무였다. 이들에게 현재 제공되고 있는 경제적 보상은 <발전소 주변지역 지원에 관한 법률>에 의한 것이었는데 그 내용이 지역의 수요를 반영하지 못한다는 문제가 있었다. 동 법률에 의한 지원금 산정에서도 연간 지원금은 발전소의 발전량에 의해서 결정되었다. 그런데 서울복합의 건설은 그동안의 피해와 함께 주민들의 합의를 이끌어낼 수 있는 총체적인 보상안이 요구되었다. 이 가운데 문광부의 정책의 이었던 문화창작발전소의 조성과 그로 인해 기대되는 지역경제 활성화 방안은 지하 발전소의 건설과 문화창작발전소 조성, 그리고 그로 인한 지역경제적

32) 동태적인 상황에서 미리 정해져 있는 기준에 따라 정책의 개선방향을 설정할 수 없다면 정책이 전개되어가는 양상에 비추어 그에 대한 대처방안을 생각해야 하는데 그것은 절차적 정당성과 관련이 있다. 이러한 과정은 진화적이라고 볼 수 있는데 그것은 하나의 지식과정이며, 그 지식과정 또는 시행착오를 통해 지식의 증가가 나타난다. 이러한 시행착오가 이루어지는 절차를 마련하는 것을 학습의 제도화라고 한다(김영평, 1991).

효과까지 아울러 win-win할 수 있는 정책이었던 것으로 평가된다.

실질적인 참여와 관련해서는 당사자들 간의 대화와 토론의 자리에서 실제로 의견의 교환이 이루어졌는지 여부를 보았다. 공청회와 주민 설명회에서 양측은 대립구도를 그대로 드러내며 각자의 의견을 전달하는 데에 그친 데 비해 문광부의 주관으로 열린 토론회에서는 다양한 당사자들의 참여로 쟁점에 대한 논의가 이루어졌다. 여기서는 의견의 표명은 물론 객관적인 정보의 전달까지 이루어져 다각도의 접근을 가능케 했다. 또한 일부 갈등의 당사자들로 구성된 TF의 협의과정에서 직접적인 참여가 보장되지 않았던 주민들은 자체적인 의견 표명의 통로를 모색하게 되었는데 이와 같은 대안적 공론장의 형성은 진정한 참여에 대한 유인을 감소시킨다는 문제가 지적되었다.

서울화력 사례에서 순환적이고 반복적인 갈등전개는 불확실성 가운데 학습과 조정 이 어떻게 작용하는지를 명확히 보여주었다. 특히 TF라는 협의기구의 구성으로 뚜렷한 목표설정과 파트너십 형성, 그리고 소통 채널의 다원화가 이루어져 지속적인 의견의 조정을 통해 불확실성에 대응하였다.

정리하면, 서울복합의 추진과정에서 절차적 투명성은 확보되지 않았는데 이후에 공청회와 주민설명회를 통해 사업의 계획과 추진방향을 전달하고 동의를 이끌어 내려했지만 주민들은 이러한 절차가 이미 정해진 사업을 강행하기 위한 하나의 절차로 형식에 불과하다고 인식했다. 따라서 <환경영향평가법>에 규정된 의견수렴절차와 뒤늦게 구성된 주민협의체는 그 본래의 기능을 다하지 못했다. 대신 각 시기별로 TF가 구성되어 협의가 진행되면서 전체적인 방향을 잡을 수 있었던 것으로 평가되었다. <발전소 주변지역 지원에 관한 법률>에 규정된 주변지역 지원사업과 지원금만으로 주민들의 정책 수용을 기대하기는 힘들었는데 이는 장기간의 피해에 대한 총체적인 방안이 요구되었기 때문이었다. 여기서 모두의 요구를 적절하게 수용하는 방안으로 발전소의 지하화, 지상부지 문화창작발전소 조성, 그리고 그로 인한 지역경제 활성화가 결정되었다. 실질적인 참여는 주민들의 반감이 조성된 공청회 혹은 설명회와 같은 자리보다 다양한 참여자들에 의한 다각도의 접근이 이루어진 토론회나 심포지엄에서 상대적으로 더 잘 드러났다. 이 때, 실질적인 참여의 부재는 대안적인 공론장의 형성으로 이어져 협력의 유도를 어렵게 만들었다. 마지막으로 TF의 특성은 불확실성 가운데 학습과 조정을 용이하게 만들어주었다.

제5장 부안 방사성폐기물처분장 유치갈등

제1절 갈등의 개요

원자력발전에 대한 의존도가 높아짐에 따라 방사성폐기물처분장 시설 건립이 시급한 문제로 떠올랐다. 이에 정부는 오랜 기간 부지 선정을 위해 노력했지만 지역주민과의 갈등을 해소하지 못하여 부지선정에 난항을 겪었다. 2001년 정부는 외부용역의 결과를 가지고 방폐장 후보부지로 영덕, 울진, 영광, 고창 등을 발표했는데 이들 지역주민들의 거센 반발로 인해 후보지 선정에 실패했다. 이에 2003년 4월 15일 국무회의에서 양성자가속기 사업과 연계추진하기로 하고 5월 1일, 위의 4개 후보지 외에도 유치신청이 가능하다는 공고를 내 장흥, 군산, 삼척 등이 신청했으나 지질부적합 등의 이유로 선정되지 못했다.

그러던 중 2003년 5월 7일, 부안군 위도 주민들은 핵폐기장 유치위원회를 결성하였고 이후 5월 11일에는 주민공청회에서 주민 1,458명 가운데 937명의 유치찬성을 받아 군의회에 유치신청서를 제출하였다. 6월 26일 산자부는 원전수거물 부지선정에 대한 최종방침을 발표했는데 그 내용은 7월 15일까지 지자체장의 자율유치신청을 받는다는 것이었다. 2003년 7월 1일 위도 방폐장 유치 위원회는 부안군의회에 원전수거물관리시설 유치신청서를 냈고 다음날 지역주민과 단체들은 핵폐기장백지화・핵발전소추방범부안반핵대책위를 발족시켰다. 김종규 부안군수는 7월 10일 방폐장 유치반대의견을 표명 했는데 7월 11일 돌연 방사성폐기물처분장 유치선언을 하여 충격을 주었다. 이에 부안군의회는 임시회를 개최해 '원전수거물관리시설유치신청' 청원의 건을 다루었는데 출석의원 12명 중 찬성 5표, 반대 7표로 부결되었음에도 부안군수는 7월 14일 산자부에 '원전수거물관리시설유치신청서'를 제출하여 부안군 위도면은 방폐장 후보지가 되었다.

2003년 7월 21일에는 군의회 의장에 대한 폭행사태가 일어났고, 7월 22일에는 부안 읍내에서 방폐장 유치 반대집회가 열렸는데 폭력까지 불사하는 등 갈등이 악화되었다. 그런데 2003년 7월 24일 산자부와 한국수력원자력(주)이 방폐장 부지선정위원회를 통해 위도를 최종부지로 확정한다고 발표했고 이에 찬성 측과 반대 측이 격렬하게 대립하기 시작했다.

주민들의 반발이 격해지자 행자부는 7월 25일 관계부처 협의를 거쳐 2009년까지 1,185억원의 정부 예산을 지원한다는 지원시책을 발표하고 국회의 승인이 필요한 부안군 청사 신축 사업비 335억원과 부안 안전체험관 조성사업비 200억원은 이른

시일 내로 국회의 승인을 얻어 구체적인 지원방안을 확정하겠다는 경제적 지원 계획을 발표했다.

2003년 7월 26일 과기부 장관, 행자부 장관, 산자부 장관이 부안을 방문했는데 이날 산자부 장관은 현금보상을 고려하고 있다는 발언을 하여 관심을 모았다. 그러나 이에 대한 정부 내부의 의견은 일치하지 않았다. 7월 29일, 국무회의에서는 지역간 형평성 문제와 향후 국책사업에 나쁜 선례가 될 수 있다는 이유로 현금보상 불가방침을 밝혔던 것이다. 이러한 정부의 비일관적 태도는 주민들이 정부를 불신하게 만든 계기가 되었다. 게다가 7월 31일 산자부 장관이 '위도주민이 유치를 철회하더라도 방폐장을 강행하겠다'는 발언을 하면서 반대 여론이 더욱 들끓기 시작했다. 8월 3일, 산자부는 '원전수거물관리시설 부지선정위원회 평가 결과'를 통해 방폐장의 안전성에 문제가 없다는 입장을 표명했고 8월 14일에는 부안군 지원사업에 착수한다고 밝혔다. 이에 부안주민들의 시위는 더 과격해졌고 촛불시위, 해상시위, 무기한 등교거부 등으로 이어졌다. 이에 정부는 "부안군 지원대책위원회"를 구성하고, 2조 1,000억 규모의 지원을 논의하였지만 주민들은 반대 입장을 굽히지 않았다. 2003년 9월 8일 부안군수가 방폐장 유치반대 주민들에게 집단폭행을 당하고 경찰차가 불타는 등의 사건이 벌어지자 정부는 주민들의 시위에 더욱 강하게 맞섰다. 주민과 정부의 대립구도와 함께 주민들 간의 갈등도 심화되었다.

이처럼 갈등이 격화되자, 정부와 부안반핵대책위는 정부측 5명, 부안대책위 5명, 중립 1명 등 11명으로 이루어진 '부안지역현안해결을위한공동협의회'를 구성하였다. 공동협의회에서 최병모 민변회장이 주민투표를 제안하였으나 정부는 "주민투표를 통해 부안문제를 해결하는 데에는 동의하지만 주민투표법안이 국회에 계류 중이고, 정밀 지질조사, 찬반토론 분위기 조성, 준비기간과 행정절차에 소요되는 시간이 필요하다'라며 주민투표를 거부했다. 이에 부안대책위는 반발해 공동협의회 불참을 선언했고 2003년 11월 15일 결국 공동협의회는 결렬되었다. 2003년 11월 20일 정부는 촛불집회를 원천 봉쇄하였고 이는 반대 시위대의 과격한 시위로 이어졌다. 12월 10일에는 윤진식 산자부 장관이 원전센터 문제를 원점에서 재검토하겠다고 발표하면서 부안군의 유치선정과정에서의 문제점을 인정하고 유치신청을 추가로 접수하겠다고 밝혔다. 정부는 부지선정과정 상의 미비점을 보완하고자 했는데 그 내용은 주민투표절차를 공식 절차로 반영해 방폐장을 건설한다는 것이었다. 그로부터 이틀 후인 12월 12일, 윤진식 산자부 장관은 부안 사태에 책임을 지고 사임하였다.

정부가 부지선정절차를 보완한다고 밝히면서 갈등은 완화국면으로 접어들었지만 여전히 정부와 부안반핵대책위 간 주민투표 실시를 두고 의견을 좁히지 못하고 있었다. 결국 부안반핵대책위는 2004년 2월 14일 자체적인 주민투표를 실시하기로 결

정했다. 이에 부안군은 '주민투표 시행금지 가처분 신청서'를 제출하였으나 주민이 실시하는 사적인 투표는 금지할 법적 규정이 없고, 그 결과에 법적 구속력도 없다는 이유로 기각되었다. 2월 14일 부안반핵대책위가 실시한 자체 주민투표 결과, 전체 주민의 72%인 37,540명 중 찬성이 5.7%, 반대가 91.8%로 나타났고 이를 들어 방폐장 유치추진 철회를 주장했다. 2004년 8월 18일 부안군의회는 주민투표관련 조례안을 통과시켰고 9월 16일, 산자부는 기존 부지선정절차를 포기한다고 선언해 부안군 위도의 방폐장 유치는 철회 쪽으로 기울었다. 2004년 12월 1일 새로운 부지선정절차 상 유일한 예비 신청지역인 부안군이 신청하지 않아 후보지로서의 법적 자격이 종료되었다.

제2절 갈등의 구조

1. 갈등의 내용

부안군 위도 주민들로 결성된 핵폐기장 유치위원회는 2003년 5월 11일 열린 주민공청회의 자리에서 1,458명 가운데 937명의 유치 찬성 동의를 받았고 같은 날 군의회에 유치신청서를 제출하였다. 당시 위도 주민들은 가구당 20-30억 원의 보상이 주어진다는 약속을 신뢰하고 유치에 찬성했는데 이러한 유치신청은 부안군 전체의 의견이 아니었기 때문에 주민들 간 내부 갈등에 일어나는 계기가 되었다(이현우・이병관, 2005; 박홍엽 외, 2007 재인용).

그런데 6월 26일 산자부는 방폐장부지선정에 대해 후보지였던 울진, 영덕, 고창, 영광 외에도 7월 15일까지 지질조사와 부지조사를 통해 적합한 지역을 우선적으로 적용하여 해당 지자체장의 유치신청을 거쳐 부지를 선정하겠다는 최종방침을 발표하였다. 7월 1일에는 위도 주민들을 중심으로 부안군의회에 방폐장 유치신청 청원서가 제출되었는데 이에 대응하여 부안지역의 사회단체들은 수차례의 회의를 거쳐 핵폐기장백지화・핵발전소추방범부안반핵대책위를 발족시켰다.

부안군수는 7월 10일 언론을 통해 이러한 반대 입장을 지지하는 발언을 했으나 다음날 이를 번복하면서 7월 11일 예정된 군의회 유치청원 찬반투표 직전에 기자회견을 열어 원전수거물관리시설 유치선언을 발표하였다. 이날 열린 부안군의회 "원전수거물관리시설 유치신청 청원의건"은 출석의원 12명, 찬성 5표, 반대 7표로 부결되었다. 그럼에도 불구하고 7월 14일 부안군수는 산자부에 유치신청서를 제출하였는

데 이것은 민주적인 절차를 무시한 행동이었지만 산자부는 유치신청에 법적인 하자가 없다고 주장했다. 이에 같은 날, 유치반대 대규모 군민궐기대회가 열렸고 다양한 사회단체들이 반대 입장을 표명하면서 대립구도를 형성해나갔다. 7월 18일에는 곰소, 변산 중학교, 격포 초등학교에서 등교거부운동이 열렸으며 7월 21일에는 반대범군민대책위원회가 부안군의회 의장을 집단폭행하는 등 사태가 심각하게 전개되었다. 7월 22일 반대범군민대책의 주도로 '핵폐기장 백지화와 군수 퇴진 결의대회'가 열렸는데 시위대와 경찰 간에 물리적 충돌이 일어나기도 했다. 7월 24일에는 산자부와 한수원이 방폐장 부지선정위원회를 통해 부안군 위도를 원전수거물관리시설 부지로 최종 결정했는데 이에 위도 주민을 제외한 부안군 주민들과 사회단체 회원들은 전북도청, 부안군청에서 대규모 시위를 여는 등 크게 반발했다.

<표 18> 부안 방폐장: 제1기(갈등표면화기) 갈등전개

날짜	주요 활동내용
2003.5.11	원전수거물관리시설 유치위원회 주민공청회 실시 , 군의회에 유치신청서 제출
2003.6.26	산자부 원전수거물 부지선정 최종방침 발표(7월 15일까지 지자체장 자율신청)
2003.7.1	원전수거물관리시설 부안군 유치신청 청원서 접수
2003.7.2	핵폐기장백지화・핵발전소추방범부안대책위원회 발족(34개 사회단체)
2003.7.10	부안군수의 원전수거물관리시설 유치반대 표명(언론 인터뷰)
2003.7.11	부안군수의 원전수거물관리시설 유치선언 발표(오전 9시경)
	제149회 부안군의회(임시회):"원전수거물관리시설 유치신청 청원의건" 부결(출석의원 12명, 찬성 5표, 반대 7표)
2003.7.14	- 부안군수는 산자부에 유치신청서 제출 - 유치반대 대규모 군민궐기대회(반대범국민대책위원회)
2003.7.15	전북 부안군 단독 유치신청
2003.7.22	부안읍내에서 원전수거물관리시설 유치반대 시위-반대범군민대책위원회
2003.7.24	- 산자부에서 부안군 위도를 원전수거물관리시설 부지로 최종결정 - 위도주민들 제외, 전북도청, 부안군청에서 대규모 시위

자료: 박홍엽 외(2007), 소순창 외(2006) 재수정

상황이 이렇게 되자 주민들의 반대는 더욱 격렬해졌고 이에 7월 25일, 행자부는 특별교부세로 100억원을 지원하고 지역발전을 위한 사업과 필요한 예산을 지원한다고 발표하면서 주민들에 대한 회유책을 제시했다. 이어 7월 26일에 산자부 장관은 주민들이 기대했던 현금보상에 대해 관련 법규를 개정해서라도 주민들을 위한 직접보상 방안을 모색하겠다는 발언을 했는데 7월 29일 국무회의에서 이러한 현금보상이 나쁜 선례가 될 수 있다며 현금보상은 불가하다고 밝혀 주민들의 혼란을 초래했

다. 이로 인해 유치에 찬성했던 위도 주민들도 크게 반발했다. 사실상 이들이 방폐장을 유치 신청하게 된 핵심적 이유는 가난에서 벗어날 수 있다는 기대를 심어준 정부의 현금보상안 때문이었는데 정부의 이런 발표로 위도 주민들의 의견이 찬성과 반대로 양분되었다.

반대측의 의견과 정부의 이러한 현금 보상방침 번복으로 주민들은 불신을 갖게 되었는데 특히 찬성 측에 있던 위도 주민들도 소요되는 계기가 되었다. 이와 함께 주민들은 지속적으로 반대운동을 펼쳤는데 2003년 7월 27일에는 본격적으로 촛불시위를 시작했으며, 8월 1일에는 1만명이 모이는 대규모 촛불시위가 열렸고, 반대범군민대책위원회의 서해안고속도로를 점거 시위, 부안군민 차량이용 상경시위, 전북 도청 앞 시위, 학생들의 무기한 등교거부 등으로 이어졌다.

이러한 지속적인 반대 행위에도 불구하고 정부가 8월 14일, 부안군 지원 사업 착수를 발표한 이후 "민란"이라고 표현될 정도로 주민들의 시위는 과격해졌다. 이러한 가운데 한수원은 2003년 8월 4일 주민들과 공무원에 대한 외국원전시설 견학을 실행했고, 이후 '부안군 지원대책위원회'를 구성하여 대책을 마련하고자했으나 이러한 시도는 정부의 핵폐기물처리장 강행을 사실상 확인한 것으로 정부의 전향적 해법을 바라던 부안군민들의 반응은 싸늘했다.[33] 이와 같은 불신과 반감은 극단적인 폭행으로 이어져 9월 2일에는 반대범군민대책위원회가 한수원 직원을 폭행하는 사건이 벌어졌고 9월 8일에는 부안군수가 반대위 주민들에게 집단폭행을 당하면서 갈등은 최악의 상태로 번져나갔다.

<표 19> 부안방폐장: 제2기(갈등확대기) 갈등전개과정

날짜	주요 활동내용
2003.7.25	- 방폐장 유치백지화 범도민 궐기대회: 반대범군민대책위원회, 민노총 - 행자부는 특별교부세 100억원 지원 발표
2003.7.26	과기부, 산자부, 행자부 장관의 부안방문: 방폐장 유치관련 현금보상고려 발언
2003.7.27	부안 지역주민들의 본격 촛불시위(2004년 1월 25일까지 183일)
2003.7.29	정부 국무회의에서 현금보상방침 번복 - 위도주민 소요
2003.7.31	'MBC 100분 토론' <핵폐기장 논란, 그 쟁점은> 방송
2003.8.1	대규모 촛불시위(1만 명): 반대범군민대책위원회
2003.8.4	주민, 공무원 외국원전시설 견학: 한수원
2003.8.13	반대범군민대책위원회의 서해안 고속도로 점거 시위
2003.8.14	산자부, 부안군 지원사업 착수 공식 발표

33) 한 대책위 관계자는 "1백억원이 아니라 1천억원을 제시한다고 하더라도, 부안군민들에게는 그다지 매력적으로 보이지 않을 것"이라며 "정부 혼자서 춤추는 꼴"이라고 했다. (정부, 부안군에 특별교부세 100억원 추가지원-20개 사업 우선 지원하기로 방침 확정해, 프레시안, 2003.8.14)

2003.8.17	부안군민 차량이용 상경시위(호남고속도로, 서해안 고속도로)
2003.8.21	반대범군민대책위원회의 어선 이용한 2차 해상시위
2003.8.23	전북 도청 앞 시위: 경찰 수송버스 2대 전소
2003.8.25	전면 무기한 등교거부 시작, 학생 등교 거부로 8월말까지 휴교 결정
2003.8.30	국무조정실: '부안군지원대책위원회'구성 및 대책 논의
2003.9.2	반대범군민대책위원회의 한수원 직원 폭행
2003.9.8	부안군수 내소사 진원스님 방문 시 집결한 반대위 주민의 부안군수 집단폭행

자료: 박홍엽 외(2007), 소순창 외(2006) 재수정

이처럼 갈등이 극단적인 양상으로 치닫자, 정부는 주민과 대화를 원칙으로 하는 대화기구를 구성하면서 갈등 해결방안을 모색하고자했다. 이에 2003년 10월 16일 정부측 대표 5명과 부안대책위측 대표 5명 중립 1명으로 이루어진 '부안지역현안해결을 위한 공동협의회'가 구성되었다. 협의회는 10월 24일 제1차 회의를 시작으로 11월 14일까지 총 4차례의 회의를 개최하였다. 그런데 공동협의회에서 주민투표에 의한 문제해결방안이 제안되었으나 산자부 장관은 "원전센터의 건설은 적법한 절차에 따라 이루어지고 있으므로 주민투표가 이에 대해 법적 구속력을 가질 수 없다"고 밝혔고 정부측에서도 법적·행정적, 정치적 상황을 고려할 때 현실적으로 이루어지기 어렵다는 이유로 이를 거부했다. 부안핵대책위 측은 이를 정부의 문제 해결 의지가 없다고 판단해 대화 중단을 선언하기에 이르렀다.

협의회를 통해 대화를 시도했음에도 불구하고 이러한 기본적인 의견의 차이를 극복하지 못해 결국 합의의 도출은 실패로 돌아갔다. 이에 갈등의 완화 국면으로 접어들은 듯 했던 분위기는 다시금 악화되어 2003년 11월 19일에는 부안반핵대책위가 대규모 폭력시위를 감행했고, 11월 20일에는 경찰이 촛불집회를 원천봉쇄함으로써 전면 대응했다. 이에 11월 26일 대통령은 언론사 합동 기자회견을 통해 "사태를 안이하게 보"았다며 정부의 실수를 인정하고 "질서회복→자유토론→주민투표"라는 해법을 제시하였다. 이어 12월 10일, 산자부 장관은 부안군 유치선정과정에서의 문제점을 인정하고 위도 방폐장을 원점 재검토하겠으며 후보지 선정을 위한 제도를 새로 마련하겠다고 발표했으며 그 후 이에 부안 사태에 대한 책임을 지고 사임했다.

2003년 12월 19일, 대책위는 기자회견을 통해 총선 60일 전인 2월 13일 정부 주도하에 주민투표를 실시하자고 요구했고, 정부가 이를 받아들이지 않으면 독자적인 투표를 시행하겠다고 밝혔다.[34] 그런데 정부가 이를 수용하지 않아 2004년 1월 15

34) 부안대책위와 반핵국민운동은 "핵폐기장 사태가 6개월 계속되면서 행정이 마비되고 주민생활이 파탄에 이르렀다"며 주민투표 추진 배경을 설명했다. ... 대책위는 오는 1월 7일까지 정부의 답변을 기다리고 아무런 답변이 없을 경우 거부 의사로 받아들여 독자적인 주민투표를 시행한다고 밝혔다. ... 대책위는 "정부가 아닌 주민들이 독자적으로 투표를 실시한다는 것 자체가 정부의 무능을 보여준다, 그 투표결과마저 인정하지 않는다면

일 부안반핵대책위는 2월 14일 자체 주민투표를 하기로 결정했다. 이에 대해 국책사업유치추진연맹은 이를 불법주민투표라고 보고 무효선언 규탄대회를 열었고 1월 26일에는 주민투표실시 중단 가처분신청을 하기도 했다. 2월 14일 예정대로 부안반핵대책위가 실시한 자체 주민투표가 시행되었고 그 결과, 전체 주민의 72%인 37,540명이 투표하여 찬성 5.7%(2,146명), 반대 91.8%(34,372명)로 압도적인 반대의견을 보여주었다. 이에 정부는 주민투표에 대해 법적 효력이나 구속력이 없다는 기존의 입장을 재확인했으나 이를 무시하기도 어려운 상황이었다.

이 가운데 산자부는 2004년 2월 4일 '원전수거물 관리시설부지 신규 공모'를 발표했는데 그 내용은 위도를 후보부지로 선정하는 과정에서 의견수렴이 부족하였다는 지적을 받아들여 주민투표를 필수절차로 규정하는 등 주민자치 원칙을 보장하고, 신규 공모 절차를 통해 부안 이외의 지역에 유치신청의 기회를 부여한다는 것이었다.

<표 20> 부안방폐장: 제3기(갈등완화기) 갈등전개

날짜	주요 활동내용
2003.10.16	정부와 부안대책위의'부안지역현안해결을 위한 공동협의회' 구성 (정부측 대표 5명, 대책위측 대표 5명)
2003.10.24	'부안지역현안해결을 위한 공동협의회' 제1차 회의
2003.10.31	'부안지역현안해결을 위한 공동협의회' 제2차 회의
2003.11.7	'부안지역현안해결을 위한 공동협의회' 제3차 회의: 소위원회 구성논의
2003.11.14	'부안지역현안해결을 위한 공동협의회' 제4차 회의: 한수원 부안사무소 철수요구와 정부 거부
2003.11.17	정부의 방폐장 관련 주민투표 연내 실시 불가 표명
2003.11.18	부안반핵대책위: 정부와의 협상결렬 표명
2003.11.19	부안반핵대책위: 대규모 폭력시위 및 서해안고속도로 점거
2003.11.20	촛불집회 원천봉쇄 및 강경진압
2003.11.26	노무현 대통령 원전관련 전북 언론인과의 대화
2003.12.10	윤진식 산자부 장관 원전센터 원점 재검토: 부안군의 유치선정 과정의 문제점 인정하고 원전수거물관리시설 유치신청 추가접수 표명
2003.12.19	부안반핵대책위: 정부에 2004년 2월 13일까지 주민투표 실시요구 - 정부 거부
2004.1.15	- 부안반핵대책위: 2월 14일에 자체 주민투표 계획 결정 - 국책사업유치추진연맹: 불법주민투표 무효선언 규탄대회
2004.1.16	- 전북도지사 기자회견: 부안문제는 부안 주민스스로 결정, 국책사업에 대한 주민투표는 행정기관의 장이 지자체 장에게 요구하는 경우 실시
2004.1.26	국책사업유치추진연맹: 주민투표실시 중단 가처분신청

누가 정부를 신뢰하겠냐"고 강조했다. (부안대책위, "2월 13일 주민투표, 정부 안 받으면 독자 강행", 오마이뉴스, 2003.12.19)

2004.2.4	- 산자부 장관 기자회견: 원전수거물관리시설 신규공모절차 발표 및 부안반핵대책위 주민투표 강행에 대한 정부입장 발표 - 신규공모절차: 주민유치청원-예비신청-주민투표 및 본신청
2004.2.9	전북도지사 담화문 게시: 부안문제는 찬반 주민 간 합의로 주민투표 실시
2004.2.12	산자부 장관 전격 교체, 부안군이 주민투표무효 가처분 신청
2004.2.14	- 부안 주민의 원전수거물관리시설 유치 찬반 '주민투표'실시(37개 투표 중 36개, 위도는 투표소 점거로 투표하지 못함)
2004.2.16	정부 부안 주민투표 불인정 발언

자료: 박홍엽 외(2007), 소순창 외(2006) 재수정

주민투표로 주민들의 반대의사를 확실히 표명한 데 이어 부안군수 퇴진을 요구하는 1인 시위가 시작되었고, 촛불집회가 이어졌으며 부안군민결의대회가 열리는 등 반대운동이 끊이지 않았다. 이에 대해 부안군청 차원에서 부안경제살리기 캠페인이 전개되어 국책사업 유치를 위한 홍보가 이루어졌고 한수원은 공무원 및 일부 군민들에 대해 국내원전 견학을 실시하였다. 또한 위도발전협의회는 위도만의 주민투표 실시를 촉구하면서 정부의 일관성 있는 원전수거물 사업을 추진해야 한다고 주장했다. 이와 같이 팽팽한 대립구도가 지속되었지만 2004년 9월 16일 산자부 장관이 기존의 부지선정절차를 포기한다고 선언하고 새로운 부지선정절차를 마련할 것을 발표하면서 부안군 위도의 방폐장 유치 철회의 움직임을 보였다.

이러한 새로운 정부의 선언에 대해 찬반측의 입장은 갈렸는데 핵폐기장반대범부안군민대책위원회는 이를 유치 백지화로 보았던 데 반해 범부안국책사업유치추진연맹은 부안을 포함하여 건립문제를 논의한다는 것으로 풀이했다. 이어 범부안국책사업유치추진연맹은 2004년 10월 5일 중앙정부를 방문하여 원전센터 위도유치를 촉구했고, 위도발전협의회는 정부종합제1청사 앞에서 항의 집회를 열었지만 11월 12일 한수원의 부안사무소가 철수하고 새로운 부지선정절차에 의해 유일한 예비신청지역인 부안군이 신청을 하지 않아 후보지 법적자격은 종료됨으로써 부안군 방폐장 유치를 둘러싼 갈등은 마무리 되었다.

<표 21> 부안방폐장: 제4기(갈등해소기) 갈등전개

날짜	주요 활동내용
2004.3.22	부안군수 퇴진 1인시위 시작
2004.4.2	208회 촛불집회(부안성당)
2004.4.21-5.24	부안군청: 부안경제살리기 캠페인 전개 - 캠페인을 통한 국책사업 유치 간접 홍보
2004.4.29-30	(주)한수원: 국내원전견학 실시(부안군 주민, 부녀회장단 등)

2004.5.12	부안군 공무원 국내원전 견학(부안군수 등 33명)
2004.5.20	부안군의회 의원 유럽 연수 저지 및 215회 촛불집회(부안성당)
2004.6.10	6.10 부안군민궐기대회
2004.6.17	(주)한수원: 부안군 공무원 및 부안군민 국내원전 견학 실시
2004.6.30	위도발전협의회: 위도만의 주민투표 실시촉구 기자회견-정부의 일관성 있는 원전수거물사업 추진촉구
2004.7.16-28	부안군 면 순회 촛불집회
2004.8.18	부안군의회: 주민투표조례 제정(의원 7명)
2004.8.19	부안군의회 의장 기자회견: 주민투표조례안 의결관련 절차적 흠결 및 의장권한 침해에 따른 주민투표조례 무효 주장
2004.8.23	부안군의회의원(찬성측): 주민투표조례안 의결관련 행자부 질의
2004.9.1	(주)한수원: 부안군민 국내원전견학 실시
2004.9.16	- 산자부 장관: 기존 부지선정절차포기 선언 - 새로운 부지선정절차 마련할 것 발표 - 핵폐기장반대범부안군민대책위원회는 원전센터 완전 백지화 요구집회(약 3,000명) - 범부안국책사업유치연맹: 정부의 부지선정 일정 변경 움직임에 대한 항의 방문
2004.10.4-7	부안핵폐기장 반대 삼보일배단 상경투쟁 및 정리 기자회견
2004.10.5	범부안국책사업추진연맹: 중앙정부 항의방문-원전센터 위도유치 촉구
2004.10.7	위도발전협의회: 정부종합제1청사 앞 항의집회
2004.11.8	한수원: 부안사무소 1차 철수
2004.11.12	한수원: 부안사무소 완전 철수
2004.12.1	유일한 예비신청지역인 부안이 신청 마감일까지 신청하지 않아 후보지 법적 자격 완전 종료

자료: 박홍엽 외(2007), 소순창 외(2006) 재수정

2. 갈등의 당사자

부안 방폐장 사례에서 주요 갈등의 당사자는 방폐장 건설이라는 국책사업의 주체인 정부, 지방정부 그리고 사업자인 한수원이 있고 찬성측 주민들, 반대측 주민들 그리고 각종 단체들이 있었다.

먼저 중앙정부에서는 산업자원부, 행정자치부가 주를 이루어 부안군 방폐장 유치에 적극적으로 참여했다. 산자부의 원전수거물 부지선정 방침은 지자체장 자율신청을 가능케 하는 것이어서 부안군수의 단독 유치로 인한 갈등의 불씨가 되었다. 2003년 7월 24일에는 산자부가 부안군 위도를 원전수거물관리시설 부지로 최종결정하면서 주민들의 대규모 시위가 일어나기 시작했다. 이러한 불만을 완화시키기 위해 행자부는 특별교부세로 100억원을 지원하는 방안을, 산자부 장관은 현금보상 방안을 제시해 유치에 찬성하는 주민들의 지지를 얻었는데 얼마 후 국무회의에서의

현금보상 번복은 찬성 측 주민들을 소요시키고 정부에 대한 불신을 야기 시켰다. 갈등을 완화시키기 위한 방법으로 '부안지역현안해결을 위한 공동협의회'가 구성되었고 대통령도 이 문제에 대해 전북의 언론인과 대화를 하는 등 대화의 국면이 마련되었는데 부안핵대책위측이 제안한 주민투표에 대해 산자부 장관이 원전센터 건설에 절차상의 하자가 없다며 주민투표를 거부해 다시금 갈등을 촉발했다. 이후 부안군 유치선정과정의 문제를 인정하면서 윤진식 산자부 장관은 사임하였고 2004년 2월 4일에는 '원전수거물 관리시설부지 신규 공모'를 발표하면서 민주적 절차를 보완하였다.

부안군의회의 유치신청 청원이 부결로 돌아갔음에도 부안군수는 단독으로 유치를 신청하면서 이에 대한 주민들의 반대에 부딪히자 전형적인 일방적, 권위적 방법에 의한 갈등관리(Decide-Announce-Defense)를 시도하였다. 군수의 입장에서는 방폐장을 유치함으로 인해 얻는 지역개발지원 등은 무시할 수 없는 유인이었을 것이다. 상대적으로 국가의 보상이나 지원의 혜택을 누리지 못한 부안군에서 방폐장을 유치함으로 인해 얻을 수 있는 각종 이익은 찬성측 주민들과 지자체장에게 모두 경제적인 보상에 대한 기대를 심어주었다. 하지만 갈등이 격화되면서 반대측의 반감은 군수 개인에 대한 집단 폭행으로 이어졌고 부안군수 퇴진시로도 나타났다.

사업자인 한수원은 방폐장 건설을 추진하려는 과정에서 일부 주민들만을 대상으로주민 공청회를 실시하였고 비공개적인 접촉을 통해 부지 선정에 동참하는 등의 행태를 보여 반대측 주민들의 반발을 초래했다. 한수원 직원에 대해 폭행사건이 일어난 것은 주민들의 반감이 극에 달했음을 보여주는 사건이다. 한수원은 반대여론을 잠재우기 위해 공무원 및 부안군민들에 대한 국내외의 원전시설을 견학을 실시했는데 후에 이에 대해 무리한 해외 시찰이며, 공무원에 대한 강제 견학이었다는 판단이 내려졌다.[35]

부안 사례에서는 지역 주민들의 내부 갈등이 명확하게 나타났다. 먼저 찬성측 지역주민들은 위도발전협의회, 국책사업유치추진연맹, 유치추진위원회를 구성하면서 지속적으로 방폐장 유치를 위해 노력했다. 이들은 한수원과 정부측이 제한적으로 실시한 주민공청회와 의견수렴절차에 참여하여 반대측 주민들과 갈등구도를 형성했다. 먼저 원전수거물관리시설 부안군 유치신청 청원서를 제출하였는데 군의회에서 부결되었으나 군수의 유치신청으로 목적을 달성했다. 후에 부안반핵대책위가 자체적으로 실시한 주민투표에서도 위도주민들은 투표소를 점거하여 투표를 방해했고

35) 인권위는 또 "당시 부안군수도 공무원 원전시설 강제 견학 등을 통해 해당 공무원의 행복추구원과 양심의 자유를 침해했다"고 판단했다. ... 인권위 조사를 통해 산자부와 한국수력원자력은 핵폐기장 사업 추진 과정에서 여론 주도층을 대상으로 무리한 해외 시찰을 실시했고, 부지선정과정에서는 주민 수용성 평가를 위도 주민으로 한정해 여론을 왜곡하는 등 부적절한 방법이 동원된 것으로 결론이 내려졌다. ("부안핵폐기장, 주민 행복권 침해", 경향신문, 2004.11.9)

결국 위도를 제외한 36개의 투표소에서만 투표가 이루어졌다. 주민투표의 결과가 압도적인 반대의견으로 나오자 위도발전협의회는 위도만의 주민투표를 실시하기를 요구하기도 했다. 반대측 주민들이 이와 같이 방폐장 유치에 적극적이었던 것은 새만금 방조제 공사로 인한 어획량의 감소와 낙후된 지역상태와 무관하지 않다(박홍엽 외, 2007). 인근의 영광원전 6호기의 가동으로 어획량이 감소했음에도 불구하고 피해보상 대상지역의 범위에 포함되지 않아 보상을 받지 못했던 것이다. 이러한 경제적 보상심리로 인한 적극적 유치 운동은 갈등이 마무리 단계까지 지속되었다.

이에 반해 환경, 종교, 인권 시민단체 등의 지지를 받으면서 방폐장 유치 반대운동을 벌인 반대측 주민들에게 반대하는 이유는 충분했다. 그것은 환경오염 문제는 물론, 위험성에 대한 우려, 절차적 요건의 흠결 등이었다. 여기에 부안군수가 약속을 어기고 유치 신청을 내자 이에 분노한 주민들은 핵폐기장백지화・핵발전소추방범부안대책위원회, 반대범국민대책위원회를 통해 반대운동을 벌였다. 이들은 83일간의 촛불시위를 실시했고 차량과 어선을 이용하여 고속도로, 해상에서도 시위를 이어나갔으며 학생들의 등교거부까지 감행했다. 한수원 직원 폭행과 부안군수에 대한 폭행은 이들의 분노가 극에 달했음을 보여주는 예이다. 이와 같이 극단적인 방법으로 입장이 표출된 데에 문제는 있지만 어찌되었든 정부는 이를 보고만 있을 수 없었고 대화의 창구를 마련하는 계기가 되었던 것으로 보인다. 하지만 정부와 부안반핵대책위의 대화의 자리였던 '부안지역현안해결을 위한 공동협의회'도 결국 합의점을 찾지 못하고 결렬되었다. 이처럼 주민들과 정부 사이의 갈등뿐만 아니라 주민들 내부의 의견의 대립은 갈등을 더욱 복잡하게 만들었고 사건이 마무리 된 이후에도 깊은 상처를 남겼다.[36]

제3절 협력적 거버넌스의 갈등관리

1. 절차의 투명성

부안 방폐장 갈등의 원인 중 하나는 바로 부지선정과정에서의 절차적 정당성을

36) 방폐장 유치 찬반에 따라 형제 간이나 이웃 간에 등을 돌린 주민은 한둘이 아니다. 주산면에 살고 있는 차모(37)씨는 "당시 찬성했던 사람들은 동창회나 계모임에 아예 나오지도 못한다"며 지난 5.31 선거 때도 찬핵과 반핵이 나눠져서 감정싸움이 심했다"고 당시 분위기를 전했다. ... 뿐만 아니라 주민들은 부안군 전체를 풍비박산내고도 아무런 사후대책이 없었다는 데에 치를 떨었다. (3년 뒤에 다시 찾아 본 부안 ... 찬성・반대파 동창회도 "따로", 세계일보, 2008.1.21)

결여했다는 점이다. 부안군의회에서 '원전수거물 관리시설 유치신청' 청원의 건이 부결로 돌아갔음에도 불구하고 부안군수는 그 결과를 무시하고 독단적인 결정을 내리고 말았다. 이러한 군수의 의사결정은 권위적인 DAD방식으로 당사자들을 참여에서 배제시키고 갈등을 심화시킬 우려가 있다. 부안에서도 이러한 독단적인 유치선언으로 인해 주민과 단체들은 크게 반발했다.

특히나 부안군수는 유치신청에 대한 공개의사를 밝히기 전인 7월 9일, 유치반대 입장을 밝혔기 때문에 유치의 가능성을 예견하지 못해 주민들의 의견수렴절차가 이루어질 여기도 없었다. 이처럼 주민의 의견수렴절차를 생략하고 적법절차의 요건을 무시한 행동은 갈등을 더욱 증폭시켜 2003년 9월 8일 부안군수에 대한 주민들의 집단 폭행사건을 유발하기도 했다.

"김종규씨는 지난 7월 14일 절대 다수의 군민들이 반대하고 ***군의회조차 부결한 바 있는 핵폐기장을 유치 신청****함으로써, 21세기 참여 민주주의의 근간을 무너뜨리고* ***부안의 민주정치 질서를 과거 군사독재의 시대로 되돌려*** *놓았습니다." (대책위 '김종규 군수 주민소환 성명서', 2003.8.7)*

"국민의 민주적 대의기관인 의회의 존재를 무시한 군수의 독단적 처사*이고 민주주의의 기본조차 지켜지지 않는 부안군의 수치이다. 이에 부안군 의회는 군수 사퇴 권고안을 의결하는 바 있고 부안군민은 김종규의 퇴진을 강력히 요구하고 있는 것이다." (부안군의회 기자회견문, 2003.9.24)*

또한 방폐장 추진 사업자였던 한국수력원자력 역시 객관적인 절차와 공개적인 방식을 통해 문제를 해결하려기보다 비공개적이고 개별적인 접촉을 통해 부지를 선정하려 했다. 유치에 찬성했던 위도 주민들은 산자부와 한수원 관계자들과 수시로 접촉하면서 방폐장 관련정보를 습득할 수 있었지만 반대측 주민들은 정부나 사업자와 소통의 통로가 사실상 차단되어 심각한 정보 불균형을 가지고 있었다. 이에 반대측 주민들은 초기부터 시민단체들과 적극적으로 네트워크를 형성했다.

갈등관계에서 당사자들이 가진 정보의 불균형은 힘의 불균형으로 이어질 수 있다. 어느 한 당사자 정보를 쥐고 있으면서 공개하지 않으면 그것이 다른 당사자에겐 공정한 절차가 확보되지 않았다는 인상을 주게 된다. 방폐장의 건설은 특히 안전성의 측면에서 전문적인 지식과 정보에 취약할 수밖에 없는 주민들에게 충분한 정보의 제공과 설명이 필요했다. 그런데 주민들은 방폐장의 유치과정에서 정부가 시행한 안전성 검증에 대해 의문을 제기했는데 이는 정부측에서 민감한 정보에 대

해 공개하기를 꺼렸기 때문이다. 이에 대해서는 2003년 7월 31일 방송된 'MBC 100분 토론 <핵 폐기장 논란, 그 쟁점은>'에서도 토론의 주제로 언급되었다. 방송에서 서주원 환경운동연합 사무총장은 1991년 자원연구소의 자료에는 위도가 부적합하다고 되어있는데 지금은 적합한 곳으로 되었다며 의혹을 제기했다. 이에 김신종 산업자원부 에너지국장은 "자연연구소는 후에 지진연구소로 바뀌었고 13년 후 다시 조사를 벌여 적당하다는 결과를 발표했다"고 답했다.[37] 하지만 조사 자료를 공개하라는 요구에 대해서는 부안의 분위기를 고려할 때 공개하기는 어렵다며 회피했다.

이후 8월 3일 핵폐기장부지선정위원과 평가결과가 공개되었는데 핵폐기장 백지화 범부안군민 대책위는 "핵폐기장 부지선정위원 14명 가운데 언론인 1명을 제외하고 대다수는 정부나 산하기관 인사로 구성돼 객관성이 결여되어 있다"고 주장했다. 이처럼 부지선정위원의 구성에 문제가 있어 그 평가결과 역시 객관성을 신뢰할 수 없다고 했고 대책위 이현민 정책실장은 "끈질긴 요구에도 정부 측이 부지선정위원명단과 평가 결과 공개를 미룬 것은 위원 구성 자체가 객관성과 민주성이 결여됐기 때문"이라고 말했다.[38][39]

이러한 불투명한 절차는 과거 방폐장 사업 추진에서도 발견할 수 있었다. 정부가 1986년 처음 방폐장 사업을 시작하면서 영덕, 영일, 울진 지역에서 행한 한국에너지연구소의 조사요원들의 조사는 주민들의 눈을 피해서 이루어졌고, 조사와 보고도 폐쇄적인 방식으로 진행되었다(채경석 외, 2008;, 김경모, 2010 재인용). 안면도에 방폐장을 조성할 때에도 '원자력 제2연구소'라고 하면서 비밀스럽게 사업을 추진했다. 뿐만 아니라 방사성폐기물의 기본적인 정의에 대해서도 부정확한 정보를 제공하여 진실을 호도하기도 했다. 부안 방폐장 유치신청 이전에 원자력문화재단은 방사성폐기물을 '원자력을 쓰면서 생기는 작업복이나 장갑 등'이라고 설명했는데 산자부, 한수원도 홍보물에 동일한 표현을 썼다(김경모, 2010). 그런데 이는 원자력법 제2조 제18호 '방사성폐기물을 방사성물질 또는 그에 의하여 오염된 물질로서 폐기의 대상이 되는 물질(사용 후 핵연료를 포함한다)'이라고 정의한 것과 배치되는 것으로

37) 100분 만으론 부족했던 핵폐기장 설전, 오마이뉴스, 2003.8.1

38) 부안군민, "부지선정위원 문제 있다", 연합뉴스, 2003.8.3

39) 반핵국민행동은 2003년 8월 27일 기자회견을 열어 "위도의 예비조사와 부지선정위원회의 부지적합 평가보고서를 검토한 결과 그 내용이 부실했고 더욱 세밀한 조사가 필요하다"고 주장했다. 민간조사단으로 참여했던 시민환경연구소 이인현 연구위원은 이날 기자회견에 참석해 "예비조사 보고서에 따르면 소규모 층만 발견된다고 했지만 현지 조사를 통해 지표에 큰 단층이 있음을 발견했다. 위도의 활성단층 존재는 확인이 안되었을 뿐 없다고 할 수 있는 증거가 부족하다."고 했다. 서주원 반핵국민행동 집행위원장은 "안전성을 최우선으로 두어야 할 정부의 핵폐기장 선정이 짧은 기간동안의 조사로 결론지어진 것은 끼워 맞추기 식으로 진행된 것 아니냐"며 "조사내용을 살펴보면 지질학계의 상식을 벗어난 내용이어서 부지선정위원회 지질전문가들의 전문성이 매우 의심스럽다"고 비판했다. 한수원의 윤시태 부지부장은 "6월 12일부터 7월 10일까지 1달이 채 안되는 기간 동안이었지만 1200여 명의 조사단을 투입시켜 현지 조사를 했다. 이는 1단계 조사에 불과하며 그 당시 조사는 과학기술부 고시 중 위치기준상 결격사유가 있는지를 판단하는 내용이 주였다"고 말했다.("위도 활성단층 여부 확인도 제대로 안됐다", 오마이뉴스, 2003.8.28)

주민들에게 이처럼 정확한 정보를 제공하지 않는 것은 의도적인 것으로 해석될 여지가 있었다.

2001년 4월 미국 국가연구위원회(National Research Council) 산하 방사성폐기물관리위원회(Board on Radioactive Waste Management)가 발간한 정책보고서는 핵폐기장 부지선정에서 지켜야할 최소한의 민주적 절차를 다음과 같이 제시한다(김명진, 2003). 첫째, 일반대중과 모든 것을 터놓고 논의하고 둘째, 외부 과학자들에 의한 동료심사(peer review)를 활용하라는 것이다. 이러한 기준에 의하면 부지선정과정에서 일부를 배제하고 형식적으로만 절차적 요건을 충족하는 것이나 정보를 공개하지 않는 것은 절차의 민주성 관점에서 볼 때에도 심각한 문제이다. 부안 사례에서 부지선정과정에서는 안전성 검증 결과나 부지선정위원을 처음부터 공개하지 않아 갈등을 더욱 증폭시켰다. 과정의 비공개와 공개요구에 대한 회피적 대응은 반대측 주민들과 단체의 절차에 대한 불신, 나아가 정책의 내용과 공정성에 대한 불신을 초래했다. 이와 같은 절차에 대한 불신은 주민들도 정부와의 대화의 통로를 차단하고 스스로 정보를 수집하고 반대행동을 전개하도록 만들었는데 찬성측인 위도주민들만이 제한적으로 정부와 사업자와 교류하자 반대하는 주민들이 시민단체와 네트워크를 형성한 것과 안전성 검증 결과 비공개, 그리고 공개 이후 그 결과에 대한 의문을 제기하고 민간조사단을 구성하여 자체적인 검증을 실시한 것이 그 예이다.

정책에 반대하는 주민들을 설득하는 작업은 시간과 비용을 요구하므로 정책의 효율성만을 두고 본다면 비효율적인 절차라고 할 수도 있다. 하지만 주민의 의견을 수렴하지 않고 의사결정과정의 투명성을 지키지 않으면 주민들은 정부와 공공기관을 의심하게 되고 정보 불균형으로 인해 결국 협력적인 역학관계를 어렵게 만든다(이혜인, 2012). 후에 대통령이 공식적으로 인정했듯 부안을 방폐장으로 선정하는 과정에서도 초반에 이러한 절차적 요건을 충족시키지 못했기 때문에 사태가 확대되었던 것이라고 평가된다.[40]

40) 부지 선정에 대해 노대통령은 "정부가 시작할 때 조금 오판했던 것 같다"며 시행착오를 처음으로 인정했다. "적극적이었던 군산은 지질 때문에 안 됐고 상당히 망설였던 영광은 원불교 발상지라는 특수 사정이 있었다"며 "부안이 참 좋겠고 또 선물이 많이 붙어 있어서 이것은 전북에 가는 게 좋겠다고 판단, 규정을 고쳐 절차를 단축했다"고 밝혔다. 노대통령은 "문을 좀 더 열어놓고 신청을 받을 수도 있었는데 사태를 좀 안이하게 본 것"이라며 여러 환경단체의 실력을 좀 가벼이 본 것 같기도 하다"고 했다. 특히 선정 절차가 투명하지 않았다는 지적에 대해 노대통령은 "지방의회 통과도 무난하다고 들어 결정한 뒤 사후 승인을 받겠다는 것이었다"며 (지방의회의)사전 승인 후에 신청하라고 했더라면 좀 더 나았을 것"이라고 말했다. (노, 부안 선정 착오 첫 인정, 중앙일보, 2003.11.26)

2. 참여의 제도화

부안 사례에서 방폐장 후보지가 되기 위해 거친 절차는 자치단체장의 유치신청서의 제출과 산자부 부지선정위원회의 결정, 이렇게 단 두 단계였다. 주민의 의견을 수렴하지 않았을 뿐 아니라 부안군의회의 부결 결정을 무시한 부안군수의 일방적인 결정이었음에도 그것이 유치신청과정에서 장애가 되지는 않았다. 이것이 더욱 문제되었던 이유는 유치신청 직전이었던 2003년 6월 26일 후보지 선정의 절차적 요건에서 지방의회의 동의 요건을 삭제하여 지방자치단체장이 단독으로 유치신청을 할 수 있게 되었기 때문이다. 주민의견수렴 절차의 부재는 이러한 일방적인 의사결정을 가능하게 했는데 이것은 참여절차가 제도화되지 않은 상태에서 절차적 투명성이 지켜질 수 없다는 점을 시사한다.

유치 신청 청원이 제출되기 이전, 2003년 5월 11일 개최한 주민 공청회는 전체 부안군민의 의견이 아닌 일부 유치 찬성 주민들의 의견을 모은 자리였다. 이 공청회는 정부의 현금보상 발언에 기대를 가진 핵폐기장 유치위원들이 주최한 것으로 유치 찬성 쪽으로 치우칠 수밖에 없었다. 따라서 부안군민 전체의 의견을 고루 반영할 수 있는 공청회의 필요성이 제기되었는데 대책위와 부안군수의 면담 시 부안군수는 자신의 유치반대 입장을 확인시켜주면서 공청회가 불필요하다고 말했다(김경모, 2010). 결국 군수가 자신의 의견을 번복하면서 유치를 신청하자 주민들은 자신들의 의견 표출의 기회 자체를 막아버린 데에 분노해 반대운동을 벌이고 후에 군수에 대한 집단 폭행까지 불사했다. 주민들이 이렇게 극단적인 행동으로 대응한 것은 정부가 대화로 문제를 해결할 의지가 없다고 판단했기 때문이다.

> *지금껏 **우리는 정부로부터 공식적인 대화 제의를 단 한 번도 받은 적이 없다.** 우리는 **거부할 기회조차 없었다.** 또 **군민의 의사와 무관한 유치신청을 확정해 주민들에게 의견표명 기회를 빼앗고**, 정밀조사를 시작도 않았는데 특별법까지 만들겠다며 위도 계획을 기정사실화하며, 많은 수의 주민들을 연행하고 구속하는 상황에서 부안국민들에게 평상심을 요구하는 것은 지나치게 뻔뻔한 일이다. 조건이 이럴진대 군민 대다수가 정부의 횡포와 군수의 독단에 분노를 느끼고, 지역에 반대 분위기가 팽배한 것을 문제 삼는 것은 가증스러운 일이다. 결단코 대화를 하지 못하게 한 것은 정부이지, 주민이 아니다. 우리는 대화하고 싶고, 평화적으로 문제가 해결되길 바란다.(핵폐기장 백지화 핵발전 추방 범부안군민대책위원회 성명서, 2003.8.22)*

주민들은 대화의 통로가 원천적으로 차단되었기 때문에 의견 표명의 기회가 박탈되었다고 주장했다. 또한 지금까지의 정부의 행태에 대해 불만을 표시하며 진정한 대화의 방향을 제시했다.

어쩌면 대통령은 은밀하게 주민들을 조직해 해외에 여행을 보내거나, 논리에 맞지 않는 내용을 공작하듯이 주민들에게 퍼뜨리는 것을 대화라고 하는지 모른다. 주민들에게 ***얼마 떼어 줄테니 조용히 하라는 흥정을 대화라고 한 모양****이다. 그리고 "대화가 안 되면 정부 방침대로 추진해 나갈 것"이라고 협박한다. ... 한편에선 돈으로 유혹하고 다른 한편에선 폭력으로 위협한다. 하지만 부안군민은 돈에 정신을 팔지 않을 것이며, 폭력에 굴복하지 않을 것이다.(핵폐기장 백지화 핵발전 추방 범부안군민대책위원회 성명서, 2003.8.22)*

즉, 기본적인 대화의 시도 없는 보상안의 제시나 반대행동에 대한 과잉 진압에 절대 굴복하지 않겠다는 것이었다. 이는 8월 21일 대통령이 청와대 수석·보좌관회의에서 부안 방폐장에 관련해 "폭력행사에 대해 법과 원칙에 따라 단호하고 강경하게 대응하라"고 지시하고 "극단적인 행동이 계속 돼 대화가 안되면 정부 방침대로 추진해 나갈 것"이고 밝힌 것에 대한 대책위 측의 입장이었다.

이처럼 정부의 대응방식에 대해 불만을 품어왔던 대책위와 주민들은 고속도로 점거시위, 해상시위, 전북도청 앞 시위, 무기한 등교거부 등으로 반대 시위에 가세했는데 이에 행자부 장관이 2003년 8월 29일 부안대책위를 방문하여 대화를 제안하면서 사태의 진정을 시키려 했다. 엄청난 유·무형의 비용으로 지불하고 얻어낸 성과인 셈이었다. 하지만 대책위는 8월 28일 있었던 행자부 장관의 대화 약속과 특별교부세 1백억원에 대한 지원 유보의사, 그리고 8월 30일, 교육부총리가 부안문제 해결시까지 핵폐기장 관련 교육행정의 지원을 유보하겠다는 의사를 표명했음에도 불구하고 이후에 보인 정부의 행태는 기만적이라며 반발했다.[41] 이유인즉, 교육부총리가 위의 교육행정 지원 유보의사를 밝힌 지 하루 만에 부안농공고를 에너지 관련 전문실업고로 개편하고, 줄포자동차공고를 자동차 특성화고로 육성한다는 방침을 밝혔다는 것이다. 또한 행자부 장관 역시 약속을 깨고 특별 유보세에 1백억원을 추가 배정하는 등 20개 우선지원 사업까지 확정하면서 주민들의 불법, 폭력 시위에 대해서는 법과 원칙에 따라 엄정 대처한다고 밝힌 것은 명분상 대화하는 척 하면서 자신들의 정책을 밀어부치려는 의도라는 것이다. 결국 대화는 다시 중단되었고 그 역

41) 믿을 수 없는 대화 방침은 받아들일 수 없다(9.2 성명서), 2003.9.2(부안반핵대책위 홈페이지, http://nonukebuan.or.kr/)

효과가 한수원 직원과 부안군수에 대한 폭행 등으로 드러났다.

이에 정부는 대화 실무기구를 구성하기로 했는데 2003년 10월 24일 '부안지역 현안해결을 위한 공동협의회'의 제1차 회의가 열렸다. 이어 10월 31에 열린 공동협의회 제2차 회의에서 대책위 측이 제안한 부안 현안의 해결방안을 살펴보면 사태 해결의 전제조건은 "주민동의가 없다면 (방폐장 건설 사업을 추진)하지 않겠다"는 것이었다. 제3차 회의에서는 양측의 견해를 좁히기 위한 소위원회를 구성하기로 합의했다. 이날 회의에서 대책위측과 정부측이 각각 제시한 해결방안을 보면 서로가 원하는 것이 무엇인지를 좀 더 명확히 파악할 수 있다.

<표 22> 대책위와 정부의 문제해결 방안 비교

	대책위측	정부측
문제의 원인	주민 동의 및 의견수렴이라는 최소한의 과정이 생략된 비민주적 유치신청과 주민 회유와 매수라는 잘못된 사업진행	부지 선정에 있어 **법적인 절차상의 문제는 없었으나**, 주민의 의견수렴 과정에서 **정부의 노력에도 불구하고** 많은 제약이 있었음
문제해결의 전제조건	- **주민동의가 없이는 강행하지 않겠다는 전제조건**이 선행되어야 함 - 백지화 또는 사업진행과 관련된 일체의 행위의 중단을 포함한 **전면적인 유보 및 중단**이 전제되어야 함	- 사업의 추진을 위해서는 **주민의 이해와 동의**가 중요 - 다만, 주민의 진정한 의사를 확인하기 위해서는 **주민들이 자유로운 분위기에서 올바른 정보를 바탕으로 시설에 대한 정확한 이해와 판단을 내릴 수 있는 기회 제공**이 필수적
문제의 해결방안	대통령 직속기구로 '국가 에너지 정책 수립을 위한 민관공동위원회' 구성: - 사회적으로 신망 받는 인사들이 포함 - 의제는 국가의 중장기적인 에너지 정책의 방향과 방사성폐기장을 포함한 핵 에너지 **정책을 사회적으로 철저히 공개하고 합의** - 제안하는 민관공동위원회는 현재의 지속가능 위원회 산하 대책반과 위상, 규모, 구성에서 차이와 한계가 있기에 국민적 합의를 도출해 내기 위한 기구로서 새로이 추진되어야 함	- 양측 공동 주관하에 ① 시설의 안전성에 대한 설명회 또는 공청회를 읍·면별 개최(각 2-3회) ② 찬반 토론(3-4회) ③ 국내외 관련 시설 공동견학 등을 제안함 - 또한 현재 추진중인 **정밀지질조사에 대책위측 전문가 및 주민이 참여하여 위도의 부지적합성을 공동으로 검증**할 것을 제안함

문제의 원인에 대한 양측의 인식은 동일했다. 즉, 민주적 의견수렴절차의 요건이 생략되었다는 것이다. 하지만 여기서도 정부는 절차상에 법적인 하자는 없었다는 의견을 명시했고 정부의 노력이 있었다는 점을 강조했다. 전제조건에 있어서도 주민들의 이해와 동의가 요구된다는 점을 동일했지만 세부적으로 분석해보면, 대책위측은 주민들에 대한 동의가 사업의 전면적인 중단 가운데 이루어져야 한다고 한 반면 정부측에서는 정확한 정보를 바탕으로 객관적인 판단을 유도해낸다는 데에 초점을 두어 사업이 중단되어야 한다는 것을 선행조건으로 하고 있지는 않았던 것으로 보인다. 해결방안에서 대책위는 민관공동위원회를 구성하여 에너지 정책에 대한 제반 과정을 공개하여 합의를 도출해내야 한다고 주장했고 정부는 공청회와 같은 절차, 찬반토론, 공동견학 등을 절차를 통해 의견이 조정되어야 한다고 했다. 이는 문제해결의 전제조건에서와 마찬가지로 대책위 측은 철저한 공개를 통해 조금이라도 국민적인 합의를 도출하지 못한다면 정책이 강행되어선 안 된다는 것이며 정부측은 공청회와 찬반토론과 같은 의견수렴절차와 더불어 시설의 공동견학과 부지적합성의 공동참여를 제안해 주민의 동의를 얻어내는 경우 정책이 기존의 계획대로 시행될 수 있음을 암시하는 것이었다.

하지만 양측의 주장이 좀처럼 합의점을 찾지 못해 공동협의회는 중단될 위기에 처하게 되었는데 이에 주민투표를 통해 문제를 해결하려는 움직임을 보였다. 그런데 정부가 2003년 11월 17일, 방폐장 관련 주민투표를 연내 실시하는 것은 불가능하다고해 공동협의회로 조성되었던 대화의 분위기는 다시 와해되었다. 이후 2003년 12월 29일 대책위는 정부에 재차 주민투표의 실시를 촉구하면서 그 시기를 2004년 2월 13일로 지정했는데 이는 총선 60일 전에는 주민투표가 실시되어야 핵폐기장 문제가 선거의 정치적 이슈로 변질되는 것을 막을 수 있다고 판단했기 때문이다.[42] 그런데 이마저 정부가 거부하자 2004년 1월 8일 주민투표 성명서를 내 2월 중순 독자적 주민투표를 실시한다고 밝혔다. 이렇게 시일을 정하여 주민투표를 감행하게 된 이유는 주민들이 부안사태가 전개되는 과정에서 부상과 구속 등의 피해를 보았고 그동안 생업을 포기하다시피 하여 경제적인 타격을 입었기 때문이었다. 2004년 2월 14일 계획대로 독자적 주민투표가 실시되었고 그 결과 투표가 이루어지지 않은 위도를 제외한 36개 투표소의 개표 결과 압도적 반대의견이 나왔다.

대책위와 정부는 주민들의 동의를 이끌어내는 절차가 필요하다는 점에 대해서는 일치된 의견을 냈다. 그런데 절차적 배제로 인한 불신은 대화나 참여에 의한 합의가 아닌 반대시위, 집회, 등교거부, 폭행 등의 표출 수단을 선택하게 만들었다. 일방적인 유치신청으로 인해 닫힌 문은 여러 비용을 지불하고 정부측의 대화의 시도로

42) 부안반핵대책위 주민투표 제안서, 2003.12.27

잠시 화해의 가능성을 보여주었으나 결국 정부는 오랫동안 지지부진했던 정책에 박차를 가해야한다는 부담을 가지고 있었던데 비해 대책위는 주민들의 동의 없이는 절대 사업을 강행할 수 없다고 해 평행선을 그릴 수밖에 없었다. 따라서 공동협의회가 구성되었음에도 합의점을 찾지 못해 결국 주민들이 자체적인 주민투표를 실시하며 반대의견을 확인하는 것으로 마무리되었다.

사례에서 주민들은 정부의 일방적인 사업 추진에 대한 반감과 불신을 가지고 있었기에 대화를 유도하는 것이 쉽지 않았다. 그런데 대화가 이루어지지 않아 입장차가 더욱 벌어지고 사태가 더욱 심각해지자 협의기구를 구성하여 유치신정의 절차의 민주적 요건을 보강하는 등의 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 합의가 결렬되면서 주민들의 반대운동은 다양한 방법으로 실시되었고 피해가 속출했다. 이로부터 절차적 참여를 보장하지 못하는 경우 당사자들은 그 대안으로 다른 방법을 취하게 되고 많은 경우 이는 더 큰 비용을 소요하게 된다는 사실을 알 수 있다.

한편, 정부는 방폐장 유치신청 절차상의 문제점을 보완하여 새로운 유치신청 절차를 마련했다.

<표 23> 보완된 방폐장 유치신청 절차

가. 주민의 유치청원	(1) 시설의 유치를 희망하는 주민은 공고일 현재 당해 읍•면•동 지역의 유권자 3분의 1 이상의 유치 찬성 서명을 첨부하여 2004년 5월 31일까지 산업자원부장관에게 유치 청원을 할 수 있다. (2) 산업자원부장관은 주민의 유치 청원서가 접수되면 지체 없이 이를 해당 지방자치단체장에게 통보하여야 한다. (3) 산업자원부장관은 주민의 유치 청원서가 접수되거나 필요하다고 인정할 경우 해당 지방자치단체장에게 협조를 요청한 후 사업자로 하여금 부지적합성 조사를 착수하게 할 수 있다. (4) 사업자는 주민의 유치청원서가 제출된 지역의 부지적합성 조사, 연락업무 등 필요한 업무를 수행하기 위해 현지사무소를 둘 수 있다.
나. 예비신청 및 주민의견 수렴	(1) 지방자치단체의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우 2004년 9월 15일까지 산업자원부장관에게 예비신청을 할 수 있다. ①산업자원부장관으로부터 가.(2)항에 의해 주민유치청원서 접수 사실을 통보받은 경우 ② 시설의 유치를 희망하는 주민이 공고일 현재 당해 읍・면・동 지역의 유권자 3분의 1 이상의 유치찬성 서명을 첨부하여 지방자치단체장에게 예비신청을 요청하는 경우 ③ 당해 시・군・구 의회가 결의하여 지방자치단체장에게 예비신청을 요청하는 경우 (2) 지방자치단체장은 예비신청서에 정부에 지원을 요청하는 사업내역을 첨부하여야한다 (3) 지방자치단체장은 예비신청을 전후하여 주민의견 수렴을 위한 공개토론회, 행정구역별 공동설명회 등을 실시하고, 필요한 경우 국내・외 관련시설 견학 등을 실시할 수 있다. (4) 산업자원부장관은 사업자로 하여금 지방자치단체장의 요청에 따라 나.(3)항의 주민의견 수렴활동과 관련하여 소요되는 경비를 지원하게 할 수 있다.

다. 주민투표	(1) 산업자원부장관은 나.(1)항의 예비신청과 나.(3)항의 주민의견 수렴 절차를 거친 지방자치단체장에게 "주민투표법(법률 제7124호)" 제8조의 규정에 따라 시설 유치여부에 대한 주민투표의 실시를 요구한다. (2) 다.(1)항에 의해 주민투표의 실시를 요구받은 지방자치단체장은 주민투표법에 따라 주민투표를 **실시하여야 한다.** 다만, 주민투표법 시행이전에 주민투표를 실시하는 경우에는 주민투표법의 관련규정을 참조하여 해당 지방자치단장이 주민투표의 구체적인 절차와 방법을 정하여 실시할 수 있다. (3) 주민투표는 부지적합성이 확인된 이후에 실시하며, 부지적합성은 지역주민대표가 참여하는 「부지선정위원회」에서 1.나항의 위치에 관한 기술 기준상 결격사항 존재여부를 심사하여 평가한다. (4) 주민투표는 투표권자 3분의 1이상의 투표와 유효투표수 과반수의 찬성으로 가결한다.
라. 본신청	(1) 주민투표 결과 가결된 지역의 지방자치단체장은 양성자 기반 공학기술개발사업 유치신청서를 첨부하여 2004년 11월 30일까지 산업자원부장관에게 본신청서를 제출하여야 한다 (2) 동일 광역자치단체 내에서 시설과 양성자기반공학기개발 사업을 각각 다른 지방자치단체에 유치하고자 하는 경우에는 ① 시설을 유치하는 지방자치단체의 장이 양성자기반공학기술개발사업을 유치하는 지방자치단체의 장의 의견서를 첨부하여 본신청서를 제출하거나 ② 당해 광역자치단체장이 양 지방자치단체장의 의견을 수렴하여 본신청서를 제출할 수 있다. (3) 부안군은 주민투표를 통해 가결될 경우, 별도의 신청절차 없이 본신청이 완료된 것으로 본다.

새로운 공고내용의 특징은 주민자치와 참여를 제도적으로 보장한다는 것이었다. 먼저, 주민투표의 도입으로 '주민자치원칙'을 보장하고자했다. 이를 위해 주민의 유치청원에 의해 절차가 개시되고 주민투표를 통해 유치여부를 최종결정하는 등 민주적이고 투명한 공모절차를 추진하도록 했다. 둘째, '지역주민의 참여'를 제도적으로 보장하도록 했다. 주민대표, 시민단체 대표 등이 부지적합성 조사에 참여하여 직접 확인할 수 있는 기회를 보장하며, 부지적합성 여부 및 최종 후보부지 선정은 지역주민대표가 참여하는 '부지선정위원회'에서 심사하도록 했고, 부지선정 이후 시설의 건설 및 운영단계에서도 지역주민 대표, 시사회단체 대표 등이 참여하는 '운영위원회'를 구성하여 주민참를 제도적으로 보장했다. 셋째, 안전성에 대한 지역주민들의 불안감을 해소하겠다고 밝혔다. 사용후 연료 재처리시설과 고준위방사성폐기물 영구처분장은 이 공고로 선정되는 후보부지의 대상시설에서 제외하여 불필요한 오해를 방치하도록 했다. 또한 국내외 관련시설 견학 등을 통해 주민들이 시설의 안전성을 직접 확인할 수 있는 기회를 최대한 부여한다고 했다.

이러한 절차적 보완은 그 과정에서 민주적인 의사결정이 이루어질 수 있는 기반이 되었다는 점에 의의가 있다. 하지만 아쉬운 것은 이것이 이미 갈등이 확대된 이후의 사후적인 대처방안이었다는 점이다. 결과적으로 절차에 민주성을 증진시킨 것

은 바람직했지만 이미 깊은 적대감이 형성된 상황에서 절차 보강의 의미는 희석될 수밖에 없었다.

3. 경제적 보상

정부와 한수원은 2003년 4월 21일과 23일 주요 일간지에 담화문을 게재해 방폐장 사업과 양성자가속기 사업의 연계추진, 한수원 본사이전, 3,000억원의 유치지원금, 부처별 지역 지원사업 발굴 및 지역 숙원사업 해결 등의 강력한 경제적 보상안을 제시하였으며, 후보지로 선정된 경북 영덕과 울진, 전북 고창, 전남 영광 외에도 5월 1일부터 7월 15일까지 자율 유치 신청 기간을 가진다는 유치 공모방식을 발표했다. 부안군 위도 주민들은 3,000억원에 이르는 지원금을 직접 보상의 형식을 지급받을 수 있다는 정보를 접하고 방폐장 유치에 적극적으로 나서게 되었다.

이렇게 경제적인 보상에 대해 적극적으로 반응할 수밖에 없었던 이유는 과거에 시설의 입지로 인해 피해를 받고 있었음에도 불구하고 보상에서 제외되었던 경험과 지역의 경제적인 침체에 대한 보상심리가 작용했던 것으로 보인다. 당시 인근의 영광원전 온배수로 인한 보상의 범위는 방수 폐관을 기준으로 17.5km였는데 원전과 21km 떨어진 위도는 보상에서 제외되었다. 또 새만금 사업에서도 토사 축적으로 인한 어업 피해를 농업기반공사가 인정하지 않아 보상을 받지 못했다(김창민, 2007; 김경모, 2010 재인용). 또한 <표 24>의 재정자립도를 보면, 2001년부터 전국평균 지자체 재정자립도는 55%를 웃도는데 전북부안군은 2001년 20.1% 수준을 기록하다 2003년에는 12.6%까지 떨어졌다. 이것은 전북전체평균과 비교해 보아도 낮은 수준으로 열악한 경제적인 상황을 가늠해볼 수 있다.

<표 24> 부안군 재정자립도 현황

(단위:%)

연도	전국평균	전북평균	전북부안군
2001	57.6	27.7	20.1
2002	54.8	26.3	14.4
2003	56.3	25.6	12.6
2004	57.2	25.9	13.8
2005	56.2	25.1	13.3

자료: 안전행정부 지방재정통계

이처럼 영광원전과 새만금 사업으로 인한 어장 황폐화와 상대적 박탈감, 새로운 수익사업의 미비, 인구감소 및 노령화 등으로 사회·경제적 침체 속에서 방폐장 유치로부터 얻을 수 있는 각종 보상에 위도 주민들은 솔깃하지 않을 수 없었던 것이다. 이들에게 보상 문제는 단순한 지원이 아니라 생존권과 연결된 문제였다. 2003년 7월 26일, 윤진식 산자부장관은 주민들의 현금보상 요구에 "관련법규를 개정해서라도 원전센터 유치한 위도 주민들을 위한 직접 보상 방안을 모색하겠다"고 약속했다. 그런데 이와 같은 정부의 보상계획은 당장에 주민들의 정책 수용을 이끌어내기 위한 빌미였다는 비난을 받았다.

"그동안 정부가 정책을 추진하는 과정에서 손해를 부담하는 지역민들이 많이 있었다. 그들에게는 토지 수용과 어업권에 대한 보상이 이루어지는 방식이었다. 그런데 핵폐기장 유치주민들에게는 이와는 별도로 현금보상을 한다는 것은 그동안 피해를 입었던 사람들과의 형평에 심히 어긋나는 조치이고 헌법상의 평등권과 민주적 시장경제질서에도 반하는 위헌적인 발상이다. ... ***실현 가능성이 없는데도 불구하고, 오늘 산자부의 (현금보상고려)발언은 주민들의 반발을 잠재우기 위한 고도의 정치적인 수사****에 지나지 않는다."(대책위 성명서, 2003.7.26)*

"대부분의 군민이 반대하는데도 정부가 위도 주민에 대한 직접 보상 움직임 등 밀어붙이기식으로 핵폐기장을 추진하는 것은 일종의 국가폭력" *"앞으로 날마다 오후 8시 부안수협 앞에서 촛불시위를 벌이고 8월 2일 열리는 미스변산 선발대회 등 부안에서 열리는 모든 행사를 실력 저지할 방침"(대책위 관계자)*[43]

그런데 7월 29일 국무회의에서는 지역간 형평성 문제와 향후 국책사업 시행에 나쁜 선례를 남길 수 없다는 이유로 현금보상방침을 번복했다.[44] 이와 같은 정부의 일관성 없는 발언은 찬성측에 있었던 위도 주민들에게도 영향을 주어 '핵폐기장 반대를 위한 위도 지킴이'라는 모임을 결성하게 만들었다.

"현금으로 최고 3억에서 5억을 준다는 말을 믿고 주민 대부분이 핵폐기장 유치 동의서에 도장을 찍어주었는데*, 이제 와서 현금보상을 못해준다고 말한다면 말이 되느냐" "약속을 번복하는 정부를 더 이상 믿을 수 없다. 방폐장 반대운동*

43) 부안핵폐기장 현금보상 논란, 한겨레, 2003.7.27

44) 국무회의에서 국무위원 6-7명의 의견 '현금보상 반대'쪽이었다. 기획예산처차관은 현금보상이라는 말 자체가 잘못됐다. 현금지원이다"고 했다. 다른 국무위원들은 "다른 국민과의 형평성, 공감대가 부족하가" "법리상에도 문제가 있다."고 했다. 공통적인 지적은 "앞으로 다른 국책사업을 하는데도 다 돈으로 해결해야 하는 나쁜 선례를 남길 수 있다는 것이었다. ([위도 현금보상 백지화 파장] '원칙대로' 설득이 과제, 중앙일보, 2003.7.30)

에 집단적으로 나서겠다."[45]

"정부에서 ***현금 보상을 않는다면 끝까지 보상을 요구****하며 강력히 대응할 것" (정영복 위도 유치위원장)*[46]

"상당수 ***위도 주민들은 현금 보상이 전제되지 않으면 방폐장을 받아들일 수 없다는 입장****을 가진 것으로 안다. 고향 사람들 사이에서 돈 때문에 고향을 팔았다는 극한적인 비난을 받고 있는 마당에 정작 이마저도 받지 못하면 반대 입장은 더욱 뚜렷해질 것"(부안군 의회 관계자)*[47]

이러한 주민들의 분노는 정부에 대한 불신으로 이어졌다. 정부도 이러한 문제를 의식해 방폐장 선정과정의 절차적 보완과 관련한 발표(2003.12.10)에서 지원금을 보다 합리적이고 투명하게 개선하겠다고 밝혔다. 먼저 i) 약속한 정부지원금(3,000억원), 양성자가속기 사업, 한수원 본사이전 등의 직접지원은 당초계획대로 추진하되 ii) 지역 개발사업 등과 같은 간접지원은 심사과정에서 부지선정위원회와 지자체 간 협의를 통해 지원 규모를 결정하고 iii) 정부지원금이 정보가 투명하게 지원될 수 있도록 조세방식으로 전환하는 방안을 검토하겠다는 내용이었다.[48]

그러나 정부가 제시한 현금지원 등 지역개발의 보상책은 부안반핵대책위원회를 중심으로 한 부안군 주민들의 반대 입장을 움직이지는 못했다. 처음부터 반대 입장을 견지했던 부안군 주민들은 정부측의 밀어붙이기식의 관행과 주민들의 의견을 수렴하지 않은 결정 등으로 인해 보상을 수용하지 않겠다는 입장이었으며 유치에 찬성한 부안군 많은 위도 주민들도 현금보상을 전제로 한 찬성임을 밝혀 현금보상의 불가 결정으로 인해 부안군 방폐장 유치는 큰 타격을 입게 되었다.

비선호시설의 입지는 비용과 편익의 불일치로 인해 필연적으로 갈등이 내재되어 있고 지역주민이 심리적으로 느끼는 비용은 실제보다 더욱 크기 때문에 보상에 있어 갈등의 배경과 상황을 고려한 총체적인 접근이 필요하다(정지범, 2010). 부안사례에서는 과거 불균형적인 수혜와 낙후된 경제적 여건으로 인해 찬성측의 현금보상에 대한 기대가 상대적으로 크게 작용했기 때문에 특히 현금보상의 번복에 대해 민

---

45) 위도주민에 '현금보상 않기로', 시사1번지 폴리뉴스, 2003.7.29
46) [핵폐기장] 정부 "현금 보상은 안한다" ... 위도주민 "반대시위 가세", 한겨레, 2003.7.29
47) '현금보상' 오락가락.. 위도 주민 분통, 머니투데이, 2003.7.29
48) 이러한 계획은 2004년 2월 4일 '원전수거물 관리시설부지 신규 공모 발표'(정부공고)에 반영되었다.
★ 유치지역에 대한 지원내역 i) <발전소주변지역지원에관한법률>상의 지역지원금(3,000억원 상당) ii)양성자기반학기술개발사업 iii) 한국수력원자력(주) 본사이전을 지원하고, 또한 해당지방자치단체가 제출하는 정부 지원요청사업을 최대한 지원 - 국무조정실장을 위원장으로 하여 관계부처 차관급으로 '지원위원회'를 구성하여 범정부적 지원체제 구축

감한 반응을 보인 것이라고 할 수 있다.

4. 실질적 참여의 보장

참여의 제도화에서 언급했듯이 부안 사례에서 각 당사자들에게 참여를 통한 의견 개진의 기회를 제공하기 위해 정부와 한수원은 공청회와 설명회를 개최했고 '부안 지역 현안해결을 위한 공동협의회'를 구성하였다. 그런데 이와 같은 대화 기회의 제공이 협력을 이끌어내기 위한 충분조건이라고 할 수는 없다(Ansell & Gash, 2007). 다시 말해, 참여의 기회가 제공되었다는 사실만으로 그것이 갈등관리에 유효한 수단이었다고 볼 수는 없다는 것이다. 따라서 갈등의 당사자들에게 참여의 기회가 보장되었는지 여부와 함께 그것이 당사자들의 실질적인 참여를 유도해냈는지에 대한 분석이 필요하다.

부안 방폐장 유치과정에서 사업자인 한수원은 2003년 5월 1일 위도에서 사업설명회를 열었다. 그런데 그 장소는 대부분의 부안군민이 거주하는 지역이 아닌 내륙에서 떨어진 섬이었기 때문에 여기에는 방폐장 유치를 찬성하는 위도 주민들만 참석했다. 이어 산자부는 6월 10일, 7월 3일 부안에서 사업설명회를 개최했는데 여기에도 방폐장 찬성 측인 위도 주민들만 참여했다. 즉, 정책결정 이전의 단계에서 정부와 사업자는 정책 추진에 찬성하는 측에만 한정적으로 정보를 제공했고 의견수렴의 기회를 제공했기 때문에 참여의 형평성 측면에서 본다면 한쪽으로 치우친 제한적 참여였다는 것이다. 여기서 정책결정 절차에서 참여의 기회조차 얻지 못했던 일부 부안 주민들에게는 절차적 공평성이 보장될 수 없었다.[49]

이처럼 유치신청을 제출한 2003년 7월 14일까지 단 한 차례도 부안군민 모두를 대상으로 한 공청회나 설명회를 가지지 않았다는 것은 절차적 정당성에도 의문을 제기하게 한다. 그런데 한 언론과의 인터뷰에서 윤진식 장관은 주민에 대한 의견수렴과정이 불충분했던 것은 사실이라고 인정하면서도 부안군수의 유치신청에는 주민들의 의견을 반영되었을 것이며 지역 발전 등의 혜택을 고려할 때 반대할 이유가 없다고 보았다.

---

49) 김영평(1991:19)은 절차가 합리적일 수 있는 조건 가운데 하나로 '절차의 공평성'을 든다. "정책결정의 절차가 참여의 범위와 방법에 관한 것이더라도, 참여가 공평하게 이루어져야 합리적일 수 있다. 결정 절차란 서로 다른 주장을 가진 사람들이 경쟁적으로 자기의 주장을 옹호하고 반대주장을 비판하는 기회를 마련하는 것이다. 이 주장의 전개가 질서정연하게 이루어지려면, 절차에 대한 참여자들의 개괄적인 동의가 있어야 한다. 그 동의의 기반이 절차적 공평성이다. 절차의 공평성은 참여자들이 의견을 개진할 수 있는 기회가 균형 있게 제공되는 것을 말한다.

- 정부의 의견수렴과정에서 국민을 배제한 것 아니냐는 논란에 대해

민선군수인 ***부안군수가 신청할 당시, 주민들의 지역발전과 의사를 최대한 수렴해서 결정했을 것으로 보고 있다****. 원전수거물시설이 안전하고 위해하지 않다는 것만 믿는다면 지역발전 등을 고려할 때 반대할 일이 아니라고 본다. 이 사업에 대해 설명하는 과정에서 주민들이 정부의 국책사업에 협조할 것으로 본다.*

- 주민들을 충분히 설득했다고 보는가

두 번의 설명회와 한 번의 공청회를 했고, 또 한 번은 공청회가 무산됐다. 나름대로 열심히 했지만, 개개인으로는 충분한 설명이 안됐다고 본다. ***7월 15일까지 시간제한이 돼 있어서 설명이 부족****한 면이 있었다.*

(윤진식 장관 인터뷰, 2003.7.30)[50]

그렇지만 국정감사에서 산자부가 제공한 자료에 의하면 2003년 6월 9일 부안군민 대상으로 실시된 여론조사에서는 방폐장 유치 찬성이 39.2%, 반대가 45.7%였고, 6월 16일에는 찬성이 36.7%, 반대가 53.1%, 6월 24일에는 찬성이 38.5% 반대가 52.2%, 7월 11일에는 찬성이 35.4%, 반대가 61.7%인 것으로 나타났다(정호철, 2004; 김경모, 2010 재인용). 이러한 결과로부터 부안군수의 유치결정과정에서 주민들의 의견은 충분히 수렴되지 못했던 것이었음을 알 수 있다. 더불어 산자부 장관의 인터뷰 내용에서도 알 수 있듯이 시간적 제한은 주민의 동의를 기반으로 한 정책 추진을 더욱 어렵게 만든 요인이었다.

이러한 의견수렴절차의 미비는 유치신청 이후에도 영향을 미쳐 주민들의 반대운동을 격화시켰다. 후에 문제를 인식하고 대화를 시도하고자 국무총리실에서 대화기구를 구성하겠다고 밝혔을 때에도 반대측 주민들은 이를 반기는 분위기만은 아니었다.

"국무총리실의 이번 발표는 부안군민의 지칠 줄 모르는 투쟁을 통해 드러난 핵폐기물 처리장의 부안 유치가 현실적으로 어렵다는 판단과 현 정부의 과오를 인정하는 최소한의 표현이라고 본다. ... 우려스러운 점도 적지 않다. ***"강행을 전제로 한 대화"로 정부정책의 신뢰성이 땅에 떨어진 상황에서 제기된 이번 대화기구구성이 사면초가에 있는 정부의 얕은 계산에서 선택한 국면전환용이라는 의구심****을 지울 수 없다."(대책위 성명서, 2003.10.24)*

50) 윤진식 장관 "위도주민 만족할 지원책 마련중", 이데일리, 2003.7.30

이미 민주적 절차 요건의 흠결, 불투명한 절차와 일방적인 사업의 추진으로 정부에 대한 불신이 극에 달했던 반대측은 대화기구의 구성이 정책의 추진을 위한 명목상의 절차일 수 있다는 우려를 가지고 있었던 것이었다.

이 가운데 '부안지역 현안해결을 위한 공동협의회'가 구성되었는데 정부측 4명, 부안측 4명, 중립인사 2명, 위원장 1명 등 총 11명으로 구성되었고 4차례의 회의를 개최하였다. 1차 회의에서는 향후 협의회의 운영계획을 논의했는데 여기서 제시된 규칙들은 선언적인 성격이 강했으며 구체적인 절차가 마련된 것은 아니었다.

2차 회의에서는 부안측과 정부측이 현안에 대한 원인과 대책에 대하여 정부와 대책위 양측이 자료를 정리하여 발제를 하고 이를 근거로 논의하였다. 하지만 이견이 좁혀지지 않자, 1주일 뒤 '부안문제 해결방안'에 대한 양측의 쟁점을 정리하여 발표하고 논의하기로 했다. 이날 합의한 사항으로는 i) 정부는 신문, TV 등을 통한 광고를 중단하고 ii) 공무원 및 가족들에 대한 해외시설 견학을 중단하며 iii) 양측은 도덕적으로 비난받을만한 행위를 하지 않는다는 것이었다.

3차 회의에서는 부안지역의 현안해결을 위한 방안에 대해 양측의 입장을 정리하여 발표하였다. 이날 공동 합의문에서 양측은 "양측의 견해를 좁히기 위해 소위원회를 구성하여 논의한다. 11월 14일(금) 4차 공동협의회를 개최하되, 소위원회에서 개최시기를 조정할 수 있다. 소위원회 운영은 양측 간사에게 일임하며, 차기 본 회의에서는 쟁점을 하나로 압축하여 충분히 논의하도록 한다."고 밝혔다.

4차 회의는 부안반핵대책위의 한수원, 산자부 부안사무소 철수와 정부측의 주민총의 소위원회 구성 제안으로 이루어졌다. 그런데 주민투표 연내 실시에 대한 의견이 나뉘면서 협상이 결렬되었고 협의회의 기능도 종료되었다.

4차에 걸친 공동협의회는 결국 근본적인 해결을 위한 합의를 도출하지 못한 채 끝나고 말았다. 공동협의회는 정부가 주민들의 이해와 동의를 얻어야 한다는 대명제 아래서 진행되었으며 이를 위해 설명회 또는 공청회의 읍·면별 개최, 찬반토론회, 국내외 관련시설 공동견학 등이 제안되었다. 정부측은 부지선정에 있어서 법적인 문제는 없었지만 필요하다면 주민의견을 명확히 하는 차원에서 주민투표도 한 방법이라고 제시하기도 했다. 특히 4차 회의는 11월 7일 부안군청 근처에서 반대주민과 경찰 사이에 충돌이 일어나 50여명이 부상을 당하는 사태가 벌어진 지 일주일 만에 열린 것이어서 이러한 심각한 상황 가운데 대화를 통한 합의가 기대되었음에도 불구하고 타협점을 찾지 못했다. 이후 11월 17일 정부가 대책위 측이 제안한 주민투표 연내 실시에 대해 불가입장을 표명하면서 공동협의회는 큰 성과 없이 마무리되고 말았다.[51]

---

51) 정부는 "주민투표를 원칙적으로 동의 한다"고 하면서도 주민투표법, 정밀지질조사, 찬반토론 분위기 조성, 준

이후 공식적인 대화의 통로였던 공동협의회에서의 협상이 결렬되자 주민들은 계속해서 점거시위와 촛불시위 등을 통해 의사를 표출했다. 2003년 12월 29일 대책위는 다시금 정부에 2004년 2월 13일까지 주민투표를 실시할 것을 요구했으나 정부가 이를 거부하자 자체적으로 주민투표를 실시하기로 결정했다. 결국 2004년 2월 14일 위도를 제외한 36개의 투표소에서 방폐장 유치에 대한 압도적인 반대(찬성 5.7%, 반대 91.8%)의견을 확인하는 것으로 문제는 종결되었다.

이와 같은 일련의 과정을 통해 대화를 통한 합의의 형성은 초기의 정부의 일방적 정책추진과 민의수렴과정이 생략된 유치신청, 형평성에 어긋난 정보의 제공 등과 떼어놓고 설명하기 어렵다는 사실을 알 수 있다. 특히 유치 신청이 이루어지기 전에 산자부와 한수원 측이 위도 주민들에게 경제적인 보상안을 제시하면서 사업에 대한 수용도를 높이려했던 것은 다른 부안군민들에게 절차적 공평성에 대한 의문을 제기하게 만들었다. 이 때문에 공동협의회라는 대화의 창구가 마련된 이후에도 주민들은 끊임없이 정부의 태도를 주시했는데 정부가 끝내 주민투표 제안을 거부하자 대책위는 그것이 평화적인 문제 해결의지를 결여한 것이라며 비난했다. 여기서 참여가 제도적으로 보장이 되었거나 합의에 의해 대화기구가 조성된다고 하더라고 초반에 형성된 절차에 대한 불신을 종식시키려면 단순히 몇 번의 대화의 기회 제공만으로는 불충분하다는 것을 알 수 있다. 대화를 통한 문제의 해결이라는 취지는 바람직했으나 결국 기본적인 입장 차이를 넘어서지 못했던 것은 뒤늦은 대응과 지속적인 합의 기반의 결여로 인한 것이었다고 평가된다.

5. 학습과 조정

부안 방폐장 유치 사례는 부안이 부지로 선정되기 이전 20년 가까이 추진되었지만 진전을 보이지 못했던 정책 문제였다. 따라 부안 갈등 역시 먼저 전체적인 선정과정의 시행착오의 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 1984년 10월 13일, 제221차 원자력위원회에서 심의 의결된 "방사성폐기물 관리대책"의 주요 내용은 "중・저준위 방사성폐기물은 육지처분을 원칙으로 처분시설은 원전부지 외부에 집중식으로 건설한다는 것"이었다. 이에 따라 1995년까지 15년간 정부는 방폐장 건설부지를 선정하기 위해 노력했다. 1994년 12월, 경기도 옹진군 덕적면 굴업도를 최종 부지로 선정했으나 정밀지질 탐사과정에서 활성단층이 발견되어 굴업도의 시설지구선정을 해체해야했고 결국, 사업은 원점으로 돌아갔다. 이에 방사성폐기물관리사업을 재검토하

비기간과 행정절차에 많은 시간 소요, 내년(2004년) 총선 연계의 이유를 들어 주민투표 연내실시안을 거부했다.

면서 1996년 6월 25일 제245차 원자력위원회에서 중·저준위 방사성폐기처분장 및 사용후핵연료 중간저장시설의 건설 및 관리업무를 원자력연구소에서 한전으로 이전하고 기존의 방사성폐기물 관리기금을 폐지한다는 조정안을 확정했다. 1998년 9월에는 '국가 방사성폐기물 관리대책'이 확정되었고 2001년 4월 국가 전력산업구조개편정책에 따라 한전이 6개로 자회사로 나누어지면서 관리사업은 한수원으로 이전되었다. 이후 46개 임해지역 지자체를 대상으로 관리시설 부지 자율유치 공모가 시행되었는데 7개 지역주민의 유치청원이 이루어졌으나 지자체가 거부하여 자율유치신청은 이루어지지 않았다. 이에 정부와 한수원은 관리시설 부지 확보를 위한 방식을 사업자 주도방식으로 변경했고 2002년 12월까지 전문기관 용역을 통해 후보 부지를 도출해 2003년 2월 제252차 원자력위원회 의결로 전남 영광, 전북 고창, 경북 울진, 경북 영덕을 후보부지로 발표했다. 2003년 5월 주민수용성을 높이기 위해 양성자가속기 사업을 연계추진하기로 했고, 전 지자체를 대상으로 자율유치 신청 공모를 추진했는데(2003.5.1~7.15) 부안군 위도가 최종 예정부지로 선정되어 지역주민과 환경단체의 반대를 불러일으켰다.[52]

이러한 과정을 보면 2003년 부안이 최종부지로 선정되기까지 1989년에는 영덕, 영일, 울진, 1990년의 안면도, 1995년의 굴업도에서 부지 선정에 대한 반대에 직면하여 갈등을 경험하면서 점차적으로 새로운 해법 마련을 위한 분위기가 조성되었음을 알 수 있다. 그런데 정부는 그러한 해법을 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 마련하는 데에 두지 않았을 뿐 아니라 오히려 주민의 의견을 대표하는 지방의회의 동의 요건마저 삭제함으로써 후보지 신청과정에서 그 어떤 주민의 의견수렴 노력을 보이지 않았다. 이와 같이 정부가 과거의 주민과의 갈등을 경험했음에도 불구하고 여전히 의사결정과정에 주민의 참여를 보장하지 않은 것은 오랜 기간 표류했던 정책 문제에 대한 조급함이 드러나는 대목이라고 할 수 있다. 따라서 정부는 민의를 수렴하는 절차로부터 주민들의 수용성을 이끌어내려 하기보다는 대대적인 현금보상과 양성자가속기사업의 실시 등의 경제적인 유인을 제공하여 갈등해결의 실마리를 찾고자 했다.

하지만 정부의 계획은 시작부터 삐걱거렸다. 물론 위도 주민들은 현금보상에 대한 소식을 공식적, 비공식적 통로로 접하게 되면서 방폐장 유치에 적극적으로 찬성했다. 하지만 정부 내에서도 현금 보상에 대한 의견이 엇갈리고 산자부 장관이 부안을 방문해 언급했던 현금보상 고려 발언이 며칠 후 정부 국무회의에서 번복되면서 주민들의 반발을 샀다. 정책의 수용성을 높이기 위한 직접 보상안은 위도 주민들의 동의를 이끌어내는 데에는 성공했을지는 모르겠지만 반대측 주민들에게는 오

52) 산자부, 원자력 발전백서, 2005

히려 반발심을 조장했고 현금보상 불가 결정이 나면서 일부 찬성측이 입장을 바꾸게 만들어 갈등을 증폭시켰다.

그 후 대대적인 반대시위가 벌어진 것은 정부측이 보상과 같은 하향적인 관리방법을 시도했다는 것과 무관하지 않다. 여전히 정부는 유치선정과정에서 있었던 민주적 절차 미비의 문제에 대한 주민들의 불신에 대한 적절한 대응책을 마련하지 못했던 것이다. 결국 정부에서도 주민들의 의견을 듣지 않고서는 합의를 이끌어내기는 어렵다는 점을 인정하고 '부안지역 현안해결을 위한 공동협의회'를 구성하게 된다. 4차례의 회의를 통해 정부와 대책위 양측간의 합의점을 찾기 위한 노력이었으나 결국 주민투표에 관련한 상반된 입장으로 인해 공동협의회는 그 목적을 다하지 못하고 종료되었다. 주민들은 정부가 대화를 통한 문제해결의지가 없다고 인식했고 정부는 대책위가 백지화 주장만을 되풀이 한다며 서로 상대에게 협상의 실패에 대한 책임을 돌렸다.[53]

그동안 정부는 부안문제의 평화로운 해결을 위해 모든 문제를 조건 없이 진지하게 대화하기로 반대대책위와 합의하고 10.24일부터 대화를 시작하였음. 그러나 ***대화과정에서 정부는 반대대책위가 요구한대로 언론매체를 통한 광고를 중단하고 부안군의 공무원 및 그 가족의 선진국 관련시설 시찰일정을 중단하는 등 원만한 대화 분위기 조성을 위해 최선의 노력을 다하였으나, 반대대책위는 시작단계에서부터 "원점재검토와 백지화"주장만을 되풀이하며 스스로 자유롭고 개방된 대화를 단절하는 행태를 보였음.*** *… 정부는 부안대책위가 현실적으로 어려운 점이 많은 주민투표 연내실시가 힘들다고 해서 어렵게 유지되고 있는 대화를 결렬시킬 것이 아니라, 자유로운 대화와 토론 분위기 조성, 주민투표의 구체적 실시 시기·방법, 투표관리 주체, 투표운동 방법, 투표결과 확정방식 등에 대해 지속적인 대화를 통해 논의할 것을 제안하였음.(총리실 보도자료, 2003.11.18)*

"(정부는) 여론을 의식해 '대화를 통한 문제해결', 주민투표 원칙적 동의'를 ***떠들어 댈 뿐 이를 실현시킬 어떠한 의견도 제시하지 못하고 있다****. 원칙적 동의라는 문장만 있고 동의수준에 따르는 최소한의 절차 내용을 제시하지 않았다.*

53) 국무총리실의 보도자료(2003.11.18)에 의하면 정부가 제시한 연내 주민투표 불가 이유에 대해 "첫째, 현재 국회에 계류중인 주민투표법(안)의 제정 전에는 제도적 장치가 미비하여 주민투표의 구체적 방법의 합의가 어려우며, 둘째, 주민총의 확인은 현재 진행중인 정밀지질조사 이후에 실시하는 것이 타당하며, 셋째, 주민 투표 전에 반드시 자유로운 대화와 토론의 분위기가 보장되어야 하며, 넷째, 실제 투표 준비에는 행정적인 준비기간이 필요한 점, 다섯째, 내년 총선을 앞두고 정치적 분위기와 연계되는 것은 바람직하지 않은 점도 있음을 고려할 때 주민투표의 연내 실시는 현실적으로 어려울 것이라도 판단"되기 때문이라고 밝혔다.

… 최소한의 진실성도 없는 '정부의 대화 의지, 주민투표 동의' 운운은 한순간의 책임을 모면하려는 얕은 꾀에 불과하다."(대책위 성명서, 2003.11.20)

거의 유일했던 소통의 자리가 무산되었지만 대통령이 원전관련 전북 언론인과의 대화를 통해 정부와 군민간의 대화 재개 가능성을 열어두었고, 산자부 장관은 부안 유치선정과정에서의 문제점을 인정하면서 새로운 부지선정절차 보완방안을 마련해 절차의 민주적 요건을 강화시키면서 다시금 합의의 방향을 모색하고자했다. 공동협의회는 기존의 일방적인 정책추진에 대한 반성에서 비롯된 것이었지만 깊은 불신을 해소하고 갈등을 풀어나가기에는 충분히 숙성되지 못했다는 문제점을 지적할 수 있다. 결국 대화에 의한 갈등해결은 불가능해졌고 주민들은 스스로 주민투표를 실시해 민의를 보여줌으로써, 정부, 부안군청과 한수원은 지속적인 정책홍보와 원전견학 등을 통해 제각기의 움직임을 보이면서 갈등은 지속되었다. 결과적으로 주민들의 요구대로 부안 방폐장 건설은 백지화되었으나 그마저도 당사자들 간의 합의를 통한 것이 아니라 새로운 부지선정절차에 의해 법적 자격이 종료됨으로 인한 것이어서 끝까지 상호교류를 통한 의사결정은 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

부안 사례에서 정부측과 반대측은 각각 갈등전개과정에서 어느 정도의 학습이 이루어졌다고 평가된다. 정부는 정책을 성공적으로 추진하기 위해 절차를 간소화하는 등 민의수렴과정을 생략했는데 이에 대해 향후에 주민자치의 요건을 포함하여 절차를 보완하였고 또한 대화의 필요성을 깨닫고 공동협의회 구성을 제안하였다. 주민들 역시 자신들의 의견을 무시한 채 정부가 일방적으로 정책을 추진하는 데 반감을 가지고 협조적인 태도를 보이지 않았으나 대화기구 구성을 수용하고 주민투표를 통해 양측 모두가 수용할 수 있을 만한 대안을 제시하면서 적극적인 태도를 보였다. 하지만 심각한 대립 상황과 비교할 때 양측을 매개하는 대화의 노력은 상대적으로 부족했고 서로의 이해와 동의를 이끌어낼 수 있을 만큼 진정하게 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 공동협의회 결렬에 대한 정부와 대책위 측의 입장을 보면 이들은 모두가 협상 실패에 대한 원인을 상대방에게 돌리고 있는데 실패를 통해 전략을 개선해나가기 보다는 단지 기본적인 의견의 차이를 다시 확인해 준 것에 불과했다는 인상을 가지게 한다.

제4절 결과 및 요약

부안 방폐장 유치 갈등에서는 장기간 국가 정책의 부진으로 인한 시급한 상황과 맞물려 절차적 투명성 요인이 충분히 지켜지지 않았음을 확인했다. 부안군이 방폐장 부지로 선정되기 이전부터 정부와 한수원은 위도 주민들만을 대상으로 제한적인 정보제공과 공청회를 실시해 대다수의 반대측 부안군민들은 이로부터 배제되어 있었다. 여기에 부안군수의 독단적인 유치신청은 민관갈등을 더욱 확대시켰다. 또한 처음에는 부지선정과정에서 안정성을 심사했던 부지선정위원과 그 결과에 대해서도 공개가 되지 않아 안정성이라는 매우 중요한 이슈에 대해서도 주민들은 절차에 대해 신뢰하지 못했다.

지속적이고 안정적인 참여는 갈등관계를 협력적 관계로 선회할 수 있는 가장 중요한 요인인데 이것은 참여가 제도적으로 보장되었을 때 실현될 수 있다. 부안사례에서 주민들은 공식적인 대화의 통로가 없는 대신 각종 시위나 반대행동을 통해 자신들의 의견을 표출했다. 이후 '부안지역 현안해결을 위한 공동협의회'가 구성되면서 대화의 분위기가 조성되어 정부와 대책위 양측이 문제에 대한 서로의 의견을 확인하고 그에 대한 방안을 마련했지만 결국엔 각자의 근본적인 입장의 차로 인해 성공적인 합의를 이끌어내지는 못했다. 이처럼 대화의 자리는 결국 실패로 돌아갔지만 정부는 방폐장 유치과정에서 주민의견수렴이 결여된 절차적인 문제점을 인정하고 주민의견수렴과정과 주민투표 요건을 추가하여 새롭게 절차를 보완하게 되었다.

정책의 수용성을 증진시키기 위한 방법으로 정부는 대대적인 경제적 보상안을 제시했는데 그중에서도 특히 현금보상에 대한 소문과 이후의 산자부 장관의 현금보상 고려 발언은 상대적 박탈감과 경제 침체를 경험하고 있었던 위도 주민들에게는 유치를 찬성하게 된 결정적인 요인이 되었다. 하지만 갈등관리의 측면에서 볼 때 이러한 경제적 보상은 긍정적으로만 평가할 수는 없다. 오히려 반대측 주민들의 입장에서는 현금보상안에 대해 실현 가능성이 없는데도 주민들의 반발을 잠재우기 위한 정치적인 수사에 지나지 않는다고 평가했다.

참여가 보장되고 대화의 기회가 마련되는 것도 중요하지만 그 절차가 실제 모든 당사자들에게 공평하게 주어진 것이었는지, 그 내용을 실질적인 대화라고 볼 수 있는지 여부를 보아야 한다. 공동협의회가 구성되어 4차례의 회의를 거쳤는데 양측이 한 자리에 모여 대화를 통한 합의를 모색했다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있으나 서로의 주장에 대해 이해하려하기보다 자신의 입장을 표명하는 데에 치중했기 때문에 평행선을 이루며 결국 합치점을 찾지 못했다.

오랜 기간 방폐장 부지선정을 두고 방황했던 정부는 정책에 추진력을 더하기 위해 양성자가속기 사업을 연계하는 등의 노력을 보였는데 이와 함께 유치신청 절차에서 지방의회의 동의 요건을 빼고 주민의견수렴절차를 거치지 않아 주민들의 엄청난 반발을 초래했다. 다시 말해, 이전에도 민의 수렴을 소홀히 하여 반발을 산 경험에도 불구하고 정책을 성공적으로 집행하기 위해 그 실패를 통한 교훈을 결정과정에 적용하지 못했던 것이다. 후에 공동협의회의 구성과 유치절차 보완은 갈등상황의 심각성을 깨달은 후에 내린 결단이었다고 볼 수 있다. 주민들도 처음에는 반대행동을 통해 의견을 표출하다가 대화의 자리가 마련됨에 따라 갈등상황에 진전을 기대했다. 그러나 결국 합의를 도출해내지 못하고 공동협의회가 종료되었는데 각자의 학습과 조정의 노력은 있었으나 그것이 대화라는 매개요인을 통해 서로에 대한 이해와 합의로 연결되지 못했기 때문이다.

정리하면, 장기간 국책사업의 부진으로 인한 상황적 요인은 사업의 시급성을 부각시켜 절차에서 민의 수렴을 생략했고, 일방적인 유치신청을 가능케 했으며 시설의 안전성 검증도 공개하지 않아 절차적인 투명성은 충족되지 않았다. 참여를 제도적으로 보장한 것으로는 공동협의회의 구성을 들 수 있는데 공식적인 대화기구의 구성은 갈등의 분위기를 완화하는데 기여했다고 평가되지만 지속되지 못하고 실패로 돌아감으로써 이후의 갈등 상황에 오히려 부정적인 영향을 주기도하였다. 부안사례에서 현금보상 방안이나 그 외에 양성자가속기사업 연계 등은 하향적인 정부의 갈등관리 수단으로 주민들의 입장에서는 반대의견을 무마시키고 동의를 이끌어내기 위한 사탕발림에 불과했다는 평가를 가져오기도 했다. 정부와 반대측은 공동협의회를 통한 실질적인 참여를 통한 합의가 이루어지기를 기대했다. 하지만 이들은 각자의 주장 쪽으로 상대방을 끌어들이려는 태도를 보였고 대화는 충분히 숙성되지 못해 합의를 도출하지는 못했다. 마지막으로 정부와 반대측은 각각 갈등과정에서 학습과 조정을 이끌어냈으나 이것이 대화를 통해 연결되는 것에 실패함으로써 결국 평행선을 그릴 수밖에 없었다.

제6장 결론

제1절 연구결과의 요약

지금까지 한국중부발전(주)의 서울복합건설 갈등사례와 부안 방사성폐기물처분장 유치 갈등사례에서 협력적 거버넌스의 갈등관리 요인들이 어떻게 활용되었는지를 분석하고 두 사례에 서로 다른 결과를 가져오게 요인이 무엇인지 살펴보았다.

공공갈등에서 협력적 거버넌스의 기제들이 어떻게 활용되었는지를 구체적으로 분석하기 위해 선행연구들의 내용을 종합해 크게 갈등의 구조, 협력적 거버넌스의 갈등관리 그리고 결과로 항목을 나눈 뒤 세부적으로 갈등의 구조를 갈등의 내용과 당사자로, 협력적 거버넌스 모형을 기반으로 갈등관리 범주를 제도적 설계 부분의 i) 절차의 투명성 ii) 참여의 제도화 iii) 경제적 보상, 협력적 과정 부분의 i) 실질적 참여의 보장 ii) 학습과 조정으로 분류하였다. 분석의 결과, 다음과 같은 내용을 도출해낼 수 있었다.

첫째, 두 사례에서 모두 사업 추진과정에서 정보를 공개하지 않거나 일부 당사자들 배제하였는데 사업/정책의 계획과 결정의 과정에서 일부 당사자를 배제하여 이들이 절차에 대한 불신을 갖게 되면 그것은 이후의 참여절차나 대화의 통로에 대한 불신으로 이어져 성공적인 갈등관리를 어렵게 만드는 요인이 된다는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 제도적으로 보장된 참여절차라도 형식화되어 제 기능을 못한다면 그것은 갈등관리에 유효한 수단이 될 수 없다는 것이다. 또한 부안사례에서 볼 수 있는 법적인 하자가 없더라도 그것이 주민들의 의견을 배제하고 진행되는 것이라면 결국엔 정당성을 상실할 수 밖에 없게 된다. 서울화력과 부안 사례에서는 공통적으로 일종의 협의체(TF-공동협의회)가 구성되었는데 이들이 서로 다른 결과를 가져오게 된데에는 여러 요인들이 복합적인 영향을 미쳤겠지만 참여 관점에서 보았을 때 TF는 당사자간 동등한 입장으로 문제에 대해 토론하면서 유연성 있는 분위기가 조성된 반면 공동협의회는 각자의 목표를 관철하기 위한 수단으로 협의에 참여했기 때문이라고 해석된다.

셋째, 보상안의 법규정의 존부 자체는 갈등관리에 큰 영향을 미치지 않았으며 그보다 보상의 내용이 갈등 당사자들의 요구를 반영하고 있는지에 의해 결정되었다. 서울화력의 경우 주변지역 주민들을 지원하는 법적인 근거가 마련되어있었던 반면 부안 방폐장 사업이 추진될 당시에는 <중・저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지

역지원에 관한 특별법>이 제정되지 않았다.[54] 그런데 발전소 주변지역 지원에 관한 법률도 그 내용과 시행에 있어 여러 문제점이 노정되고 있었다. 한편, 부안 사례에서 현금보상 약속은 정책에 대한 수용성을 제고시키기 위한 수단이었던 것으로 보인다. 하지만 현금보상 약속마저도 일관성을 잃으면서 혼란을 주었고 반대측은 물론 찬성측의 반감을 불러일으키기도 했다. 반면 서울화력 사례에서는 문화창작발전소의 건립과 지역개발을 통한 경제 활성화가 서울복합의 건설로 인한 혜택으로 제시되어 보상에 있어서 정합적인 거래(positive-sum bargaining)가 이루어질 수 있었던 것으로 판단된다.

넷째, 참여의 제도적 기반에서 확인했듯이 공청회나 주민설명회는 그 제도적 근거의 유무와 상관없이 주민들의 실질적인 참여를 보장하는 데에는 취약했다. 이것은 본래 그 목적인 주민들의 의견수렴의 기능을 다하지 못하고 있었기 때문인데 정부나 사업자의 하향식의 일방적 절차에 해당한다는 인식이 팽배하여 실질적인 협의가 이루어지지는 못했던 것이다. 또한 두 사례에서 모두 주민협의체, 공동협의체를 통해 대화를 통한 합의를 유도해냈으나 그 구성 시기가 지연되었다는 점, 논의가 숙성될 만큼 충분한 시간을 확보하지 못했다는 점 등이 실질적인 참여를 보장하는데 걸림돌이 되었던 것으로 판단된다.

다섯째, 두 사례는 학습과 조정요인에서 비교적 뚜렷한 차이를 보였다. 여기서 발견할 수 있는 사실은 당사자들 간의 합의를 이끌어낼 수 있는 방안을 마련하기 위해서는 꾸준하게 지속될 수 있는 매개요인이 필요하다는 것이다. 즉, 당사자들 사이에서 실패로부터 학습하고 경험을 통해 전략이 조정될 수 있는 매개체가 존재할 때 갈등관리가 효과적으로 이루어질 수 있다. 서울화력에서는 정부의 문화창작발전소 조성이라는 정책 추진이 개입되어 서울복합의 건설 혹은 발전소 이전의 논의를 이어나갈 수 있게 해 주었다. 여기에 TF의 구성은 그 합의의 기반이 되었던 것으로 보인다. 반면, 부안 사례에서는 이와 같이 정책의 추진에 동력이 될 만한 요인이 없었고 하루빨리 방폐장 건설사업이 실행되어야 하는 상황에 처해있었기 때문에 합의 기반을 통한 시행착오를 꾀하기 보다는 보상안의 제시나 절차의 간소화 등을 통해 목적을 달성하려했다. 이러한 정책의 시급성과 지속적인 소통의 부재는 일방적인 갈등관리를 초래했고 결국 합의 도출에 실패하게 만들었다.

54) 특별법은 2005.3.31에 제정되어 2007.4.21부터 시행되었다.

<표 25> 비교분석의 요약

<table>
<tr><th colspan="2">갈등관리요인</th><th>서울화력발전소</th><th>부안 방폐장</th></tr>
<tr><td rowspan="3">제도적 설계</td><td>절차의 투명성</td><td>- 지경부의 '제3차 전력수급기본계획에 서울복합 건설사업 반영, 사업 타당성 조사가 끝난 이후 공청회, 주민설명회 개최(계획과 결정에 주민의견수렴과정 X)
- 이전부지확보 TF에 고양시와 지역주민들의 공식적 참여 X, 비공식적 접촉은 시도됨</td><td>- 위도(찬성측)주민들만을 대상으로 한 방폐장 홍보, 설명회, 공청회
- 의견수렴과정 없이 진행된 부안군수의 독단적인 유치신청(절차적 하자는 없었음, 군의회에서의 부결에도 군수의 유치신청강행)</td></tr>
<tr><td>참여의 제도화</td><td>- <환경영향평가법> 제25조에 의해 보장되는 주민 의견수렴절차 → 절차의 형식화
- TF(문화창작발전소 조성, 이전부지확보)를 주축으로 대화와 토론 분위기 조성</td><td>- 후보지 선정의 절차적 요건에서 지방의회의 동의 요건 삭제, 주민의견수렴절차 X
- '부안지역 현안해결을 위한 공동협의회' 구성
- 2003년 12월 10일 정부의 부지선정과정 보완발표(주민찬성서명, 의견수렴절차, 주민투표 등 의사결정의 민주적 요건 강화)</td></tr>
<tr><td>경제적 보상</td><td>- <발전소주변지역지원에관한법률>에 주변지역지원사업
→ 지역에 따른 수요의 차이 고려 X
→ 발전량에 의해 보상 금액 결정

- 서울복합 건설로 인한 혜택 제시: 인근지역 개발과 연계한 보상(안)
→ 서울복합 건설 + 문화창작발전소 조성 + 지역경제 활성화 = positive sum bargaining</td><td>- 보상(안)
i) 양성자가속기 사업 연계방안
ii) 한수원 본사이전 및 지역지원
III) 3,000억원 유치지원금
→ 현금보상은 위도주민들을 유치찬성으로 이끈 요인이었으나 밀어붙이기식의 관행의 일환이었다는 비난을 받음</td></tr>
<tr><td rowspan="2">협력적 과정</td><td>실질적 참여의 보장</td><td>- 주민설명회: 실질적인 의견의 교환으로 보기 어려움
- 심포지엄: 이해당사자와 제3자의 참여로 다각도의 접근이 이루어짐
- 주민협의체: 시기의 지연과 충분한 논의 시간 부족</td><td>- 사업설명회: 사실상 반대측 주민들을 배제
- '부안지역현안해결을위한공동협의회' 구성: 협의과정에서 의견이 일부 수용되었으나 결국 협상 결렬(뒤늦은 대화기구 조성, 지속성 결여로 충분한 토론 이루어지지 않음)</td></tr>
<tr><td>학습과 조정</td><td>- 순환적 형태로 갈등이 전개되어 학습요인이 부각
- 각 시기별 TF의 구성으로 협의의 지속성 확보, 균형적 긴장관계
<table><tr><th colspan="2">문화창작발전소 조성</th></tr><tr><th>i) 발전소 지하화</th><th>ii) 발전소 이전</th></tr></table>발전소 지하화 추진(무산)→ 발전소 이전 검토(무산) → 발전소 지하화(ii) + 문화창작발전소 조성

⇒ TF와 문화창작발전소 조성 정책은 당사자간 시행착오를 통해 학습과 조정을 가능케 하는 매개요인
(-) 특성상 주민들의 직접 참여를 보장하지 못했다는 한계</td><td>- 정부: 의견수렴절차를 생략한 절차 → 유치신청절차에 의견수렴절차, 주민투표를 규정
대화보다는 경제적 보상안으로 유인
→ 공동협의회를 통한 대화 시도

- 부안군민: 대대적 반대운동 → 공동협의회를 통해 의견 표명 → 자체적인 주민투표

⇒ 각각 여러 갈등관리요인들을 활용해 학습과 조정을 이루었지만 이들을 지속적으로 매개할 요인이나 합의 기반이 없었음</td></tr>
</table>

제2절 이론적·정책적 시사점

협력적 거버넌스는 공적인 문제의 해결에 있어 분권화된 형태로 당사자들의 참여를 유도하며 지속적으로 제도화된 방식으로 나타난다는 점에서 전통적으로 행해진 정부의 일방적이고 권위적인 갈등관리 방법의 대안이 될 수 있다. 이에 본 연구는 협력적 거버넌스의 요인들이 갈등관리에 어떻게 활용되었는지를 비교분석하여 다음과 같은 이론적·정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 공공갈등에서 당사자들의 참여를 보장하는 제도적인 기반의 존재 자체가 갈등관리에 유효한 진정한 참여를 의미하지는 않는다는 것이다. 물론 갈등관리에서 법제도적 근거는 사회적 갈등을 합리적으로 예방할 수 있는 기반이 되지만 그 내용이 현실과 유리되면 오히려 역효과가 일어날 수도 있다는 점이다. 여기서 절차에 대한 신뢰의 문제를 제기하지 않을 수 없게 된다. 제도적으로 보장된 절차가 형해화되는 이유는 당사자들이 그 절차의 공정성에 의문을 제기하며 본인 스스로도 진지한 태도로 임하지 않기 때문이다. 그런데 여기서 절차를 신뢰하게 되는 전제조건은 그것이 모두에게 공평하게 열려있는지, 즉, 절차의 투명성과 관련이 있다. 본 연구에서 검토한 두 사례에서 모두 절차적 투명성이 지켜지지 않아 절차적 투명성 요인이 갈등관리에 미치는 영향을 직접 확인할 수는 없었지만 참여의 제도화, 실질적 참여의 보장 요인을 분석하는 과정에서 초반에 형성된 절차에 대한 불신이 절차적 투명성과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있었다. 참여의 제도적 보장은 사업/정책의 전 과정에서 투명성을 보장할 수 있는 제도적인 근거와 함께 마련될 때 제 기능을 할 수 있을 것이다.

둘째, 비선호시설 입지에 있어 경제적 유인만으로는 근본적으로 갈등문제를 해결할 수는 없으며 다른 요인들과 함께 제시되었을 때 성공적인 갈등관리가 이루어질 수 있다는 것이다. 부안 방폐장 사례에서의 직접 보상안의 제시는 주민들의 정책 수용성을 이끌어내기 위한 조치였는데 유치에 찬성했던 이는 초기에 위도 주민들의 관심을 모으는 데에는 성공했지만 전체 갈등과정을 보았을 때 이와 같은 정부의 하향적(top-down) 접근방식은 오히려 정책 추진에 정당성을 약화시켰고 오히려 주민들의 내부갈등을 촉진시키는 요인이 되었다. 이에 비해 서울화력 사례에서 서울복합의 건설과 함께 대통령의 공약이자 정부의 정책이었던 문화창작발전소 조성이 추진되면서 주민들에게 실질적인 혜택을 줄 수 있는 혜택이 논의되었는데 이 과정에서 승자독식(winner-take-all)이 아닌 정합적인 거래(positive-sum bargaining)가 이루어진 것으로 평가되었다. 따라서 보상안의 제시는 갈등문제의 총체적인 분석이 선행되어야 하며 그에 따라 당사자들의 경쟁보다는 협력에 의한 win-win전략을 모

색해야 할 것이다.

셋째, 갈등의 당사자들간 꾸준히 상호작용하면서 성공과 실패의 경험을 통해 학습하고 대안을 조정해나갈 수 있는 매개체가 요구된다. 협의체나 기구의 구성은 당사자들이 대면할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 의의가 있지만 그것만으로는 부족하고 이와 함께 논의를 지속시킬 수 있는 유인이 필요하다. 부안 사례에서 정부는 주민들과의 대화의 분위기를 조성하기 위해 공동협의회를 구성했지만 당사자들의 충분한 이해와 합의를 이끌어낼 수 있을 만큼의 지속성을 확보하지 못해 결국 협상에 실패했다. 이와 달리 서울화력 사례에서는 갈등이 더 확대되기 이전에 TF를 구성하여 이를 중심으로 논의를 이끌어갔고 이는 정부의 정책과 맞물려 당사자간 시행착오를 통한 학습과 조정을 가능하게 해 주었다. 이는 장기적 관점에서 갈등관리 시스템의 구축의 요구와 연결되어 지속 가능한 갈등관리 시스템의 구축을 통해 보다 안정적이고 체계적인 해법이 가능할 것임을 시사한다.

제3절 연구의 의의 및 한계

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 기존 연구에서 비선호시설의 입지갈등에 관해 협력적 거버넌스의 모델을 토대로 한 체계적 연구가 상대적으로 부족했다. 특히 비선호시설 입지갈등과 관련해 협력적 거버넌스의 갈등관리의 요인이 정책이나 사업 추진의 성공여부에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의는 이루어지지 않았다. 본 연구는 권위적이고 일방적인 갈등관리 수단의 대안으로 제시되는 협력적 거버넌스의 범주를 제도적 기반과 협력적 과정으로 나누어 각 변수를 세분화한 뒤 사례를 분석하였는데 이러한 총체적인 접근은 갈등관리의 어느 한 요인이 지나치게 부각되는 것을 막고 향후 갈등관리에 어떤 요인을 어떻게 활용해야 할 것인지에 지침이 될 것이다.

둘째, 사례의 비교분석을 통해 각 요인들의 설명력을 높였다. 협력적 거버넌스는 대안적 형태의 갈등관리 수단으로 주목을 받고 있지만 거버넌스의 지나친 강조는 편향적인 관점을 가지게 할 우려가 있다(채종헌・김재근, 2009). 따라서 협력적 거버넌스의 모든 요인과 논리구조가 당연히 성공적인 갈등관리를 담보하지는 않는다는 인식을 전제로 사례의 비교를 통해 보다 균형적인 관점을 유지하고자 했다.

하지만 이러한 의의와 함께 다음과 같은 연구의 한계가 있다. 첫째, 두 사례를 비교함에 있어 서로 다른 결과(정책/사업 추진의 성공 또는 실패)를 기준으로 각 요인

들이 성공적인 갈등관리로 이끌었는지 여부를 판단했는데 정책 추진의 성공여부가 곧 갈등관리의 성공이라고 단언할 수는 없다는 점이다. 정책 추진이 성공적으로 이루어진 뒤에도 여전히 갈등이 잔존하고 있었는데 갈등 종결 이후에 그로부터 파생되는 여러 문제들을 감안한다면 정책추진의 성공이 갈등관리의 성공이라고 보기는 어렵다. 이에 협력적 거버넌스의 갈등관리 요인들이 실제로 얼마나 영향을 미쳤는지를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 정책이 결정된 이후의 갈등상황에 대한 연구가 요구된다.

둘째, 본 연구는 Ansell & Gash(2007)의 협력적 거버넌스의 모형을 토대로 분석을 했는데 그 중에서 리더십 요인은 제외하였다. 리더십 요인은 개인적 역량이나 정치적 성향에 좌우될 가능성이 있기 때문이었다. 하지만 여러 요인들이 복합적으로 작용하는 공공갈등에서 리더십 요인을 간과할 수는 없다. 리더십 요인에 관해서는 각종 문헌 자료의 분석과 더불어 당사자에 대한 심층 인터뷰를 실시한다면 보다 정교한 연구 결과를 도출해낼 수 있을 것이다.

셋째, 사례의 선정에 있어 두 사례 모두 비선호시설의 입지갈등이라는 점과 학자들이 내린 협력적 거버넌스의 정의와 특징으로 봤을 때 모두 설명 가능하다는 판단하에 갈등관리 요인들을 비교하였다. 하지만 사례 연구의 특성상 다른 설명 가능한 변수들을 완벽하게 통제할 수 없었다는 한계가 있다.

<참고문헌>

국내문헌

강재호 · 김상구 · 조정현 · 우양호(2005), "선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등 사례의 비교분석", 「지방정부연구」, 9(2), 61-87.

강영진(2000),「갈등분쟁 해결 매뉴얼」, 성공회대 시민사회복지대학원 NGO학과 성공회대 아시아 NGO정보센터.

국민권익위원회(2012), "발전소 주변지역 주민지원사업비 운영 투명성 제고", 국민권익위원회 보도자료, 2012.11.7.

길병옥 · 박재필(2011), "군사기지 관련 효과적인 민,군 갈등관리 및 상생발전을 위한 정책방안", 「군사논단」, 68, 119-145.

김경모(2010), 「공공시설 입지선정의 영향요인: 절차적 합리성을 중심으로」, 전북대학교 대학원 박사논문.

김경배(2005), "한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구", 「산업경제연구」, 18(1), 251-274.

김광구 · 문채 · 홍성우(2006), "중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천이전 사업을 중심으로", 한국거버넌스학회 학술대회자료집.

김도훈(2003), "학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호: 정책실패의 원인과 교훈", 「한국정책학회보」, 12(1), 299-323.

김명진(2003), "부안핵폐기장 논란, 어떻게 바라볼 것인가?", 연대대학원 신문, 2003년 9월호.

김석준 외(2000), 「뉴거버넌스 연구」, 서울: 대영문화사.

김소연 (2006), "성공한 합의제도? '울산 북구 시민배심원제'의 평가와 함의", 「시민사회와 NGO」, 4(2), 175-205.

김영평(1991), 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대학교 출판부.

김유환(2008), "우리나라의 공공갈등 관련법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안", 「한국의 갈등관리 시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제」, 한국개발연구원편.

나인수 · 박소현 · 안건혁(2009), "기성시가지 재생과정의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스의 구축: <도시재정비 촉진을 위한 특별법>의 재정비촉진 사업협의회 구성과 운영을 중심으로", 「한국도시설계학회지」, 10(2), 73-90.

나태준(2004), 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」, 서울: 한국행정연구원.

나태준(2005a), "공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안", 「연세행정논총」, 28, 103-126.

나태준(2005b), "공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색", 한국행정학회 2005년도 추계 학술대회 발표자료.

남덕현(2011), 「협력적 거버넌스를 통한 대규모 국책사업의 갈등해결에 관한 연구」, 고려대학교 행정대학 석사학위 논문.

박광무 · 이언용(2008), "문화도시조성 관련 갈등해소 과정의 네트워크 거버넌스 작동 사례연구", 한국행정학회 하계 학술대회 발표자료.

박은령(2009), 「광역비선호시설을 둘러싼 갈등관리에 관한 연구: 서울시 양천자원회수시설 사례를 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

박중훈 · 윤기석 · 이남국 · 김윤수(2003), "갈등조정기구의 기능과 역할", 한국행정연구원.

박태순(2006), "한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구",「한국위기관리논집」, 2(2), 95-105.

박홍엽(2011), "공공부문의 갈등관리 제도화 모색", 「한국공공관리학보」, 25(1), 105-132.

박홍엽 · 홍성만 · 김유환 · 권영인 · 강상규(2007), 「공공갈등: 소통, 대안 그리고 합의형성」, 서울: 르네상스.

배귀희 · 임승후(2010), "공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로", 「행정논총」, 48(4), 107-144.

배수경(2011), 「공공갈등 과정에서 시민참여의 효과에 대한 연구: '국립서울병원 현대화'를 둘러싼 입지갈등 분석을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

서순탁 · 민보경(2005), "지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로연결을 중심으로", 「지역사회발전학회논문집」, 30(2), 25-44.

서휘석(1994), "환경위험시설의 입지에 따른 갈등해결에 관한 연구: 화성사업소 사례를 중심으로", 「한국자치행정학보」, 8, 59-84.

소순창 · 임승빈 · 최미옥 · 홍성만 · 권혁래 · 안형기 · 강혜정 · 배재용(2006), 「방사성폐기물처리장 부지선정사업 사례」, 과천: 중앙공무원교육원.

안광일(1994), 「정부갈등관리론」 서울: 대명출판사.

안형기・최병대・강인호(2000), "친환경 정치행동화: 사회・심리적 접근과 합리적 선택의 관점", 「한국행정학보」, 33(4), 393-409.

유낙근 · 이원섭(2012), "남강물 부산공급 갈등관리를 위한 협력적 거버넌스 탐색", 「지방정부연구」, 16(3), 273-290.

유수진(2012), 「공공갈등 해결을 위한 대체적 분쟁해결(ADR)조직의 역할증대 요인 분석: 환경분쟁조정위원회를 중심으로」, 고려대학교 석사학위논문.

유재원 · 소순창 (2005), "로컬 거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자 네트워크를 중심으로", 「한국사회와 행정연구」, 15(4), 299-319.

은재호 · 오수길(2009), 「한국의 협력적 거버넌스」, 서울: 대영문화사.

이달곤(2005), 「협상론-협상의 과정, 구조 그리고 전략」제3판, 서울: 법문사.

이만동 · 김동찬(1999), "LULU와 갈등관리: 보상기준과 제약요인에 대한 모형 구상", 「국토계획」, 34(3), 169-190.

이명석(2010), "협력적 거버넌스와 공공성", 「현대사회와 행정」, 20(2), 23-53.

이명석 · 배재현 · 양세진(2009), "협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로", 「한국행정학보」, 36(4), 321-328.

이종국(1999), 「지방자치단체 정책형성과정에 있어서 주민참여에 관한 연구: 속초시, 고성군, 양양군, 인제군 주민공청회 활동을 중심으로」, 연세대학교 석사학위논문.

이중훈 · 권혁일 · 김연식 · 이만형(2007), "비선호시설 입지갈등에 대한 인과지도 작성과 정책대안", 「한국 시스템 다이내믹스 연구」, 8(1), 151-171.

이혜인(2012), "증거기반정부(EBG)관점에서의 합리적 갈등관리", 한국행정학회 하계 학술대회 발표자료.

임순미(2006), "정부간 관계에서의 갈등관리와 협력적 거버넌스", 「동북아연구」, 11, 101-120.

전주상(2002), "입지갈등의 구조분석: 강남 쓰레기소각장 건설사례를 중심으로", 「한국 사회와 행정 연구」, 13(3), 239-263.

정규서(1996). "중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구", 「인천대 논문집(인문 · 사회과학편)」, 21, 207-234.

정용덕(2010). "공공갈등과 정책조정 연구", 「행정논총」, 48(4), 1-30.

정우송(2010), 「대형 국책사업을 둘러싼 공공갈등과 협력적 거버넌스를 통한 해결방안에 관한 연구: 새만금간척사업과 4대강사업의 사례 분석을 중심으로」, 국민대학교 대학원 박사학위논문.

정정길(2001), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

정창수(2004), 「지역이기주의에 따른 혐오시설의 입지갈등과 극복방안 연구: 쓰레기 처리장을 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.

조승현(2002), "위험시설입지와 관련된 주민-정부간 갈등에 관한 연구", 「정치 · 정보 연구」, 5(2), 195-221.

조영석(2003), "갈등 조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구: 주민기피시설의 갈등사례를 중심으로", 서울행정학회 학술대회 발표자료.

조철주 · 장명준(2011), "공공정책의 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 모형 연구", 「도시행정학보」, 24(2), 23-47.

주재복 · 한부영(2006), 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」, 서울: 한국지방행정연구원.

지속가능발전위원회(2005), 「공공갈등관리의 이론과 기법(上)」, 서울: 논형.

채종헌 · 김재근(2009), "공공갈등에서 협력적 거버넌스 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례", 「지방행정연구」, 23(4), 107-136.

채종헌 · 배귀희 · 강여진 · 김기형 · 임인선(2012), "환경갈등해결을 위한 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구", 한국행정연구원 연구보고서.

천대윤(2005), 「갈등관리와 협상전략론」, 서울: 선학사.

최병학(2011), "지방정부의 갈등관리와 민 · 관협력체제: 충청남도 갈등관리 정책을 중심으로", 「분쟁해결연구」, 9(3), 5-37.

최세광(2012), 「거버넌스 기제를 이용한 갈등관리 사례에 관한 연구: 시화지구개발사업 갈등관리 사례를 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

최재실(2005), 「비선호시설의 입지선정 갈등발생요인에 관한 연구: 장사시설 사례를 중심으로」, 광운대학교 대학원 박사학위논문.

하혜영(2007), 「공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구」, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

한승준(2007), "신거버넌스 논의의 이론적 · 실제적 한계에 관한 연구", 「한국행정학보」, 41(3), 95-116.

홍성우 · 허훈(2013), "도시화지역 환경갈등의 협력적 해결방안 적용가능성 탐색: 갈등 관련 주요 이해당사자 인식조사를 중심으로", 「분쟁해결연구」, 11(1), 67-98.

황기연 · 나태준(2005), "청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석", 「서울도시연구」, 6(4), 169-190.

외국문헌

Alexander, J.A., Maureen, E.C. and Bryan, J.W.(1998), "Governance in Public-Private Community Health Partnerships: A Survey of the Community Care Network: SM demonstration sites, *Nonprofit Management & Leadership*, 8, 231-332

Amy,D.J.(1990), "Environmental Dispute Resolution: The Promise and the Pitfalls", In N.J. Vig and M.E. Kraft(eds.), *Environmental Policy in the 1990s Toward a New Agenda,* DC: CQ Press.

Ansell, C. and Gash, A.(2007), "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

Bae, K.(2009), "How Does Collaborative Governance Work for Waste Facility Siting: Focusing on the Case of Gunpo City in Korea", *Korean Public Administration Quarterly*, 21(2), 707-728.

Bryson, J.M., Crosby,B.C. and Stone, M.M.(2006), The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

Burton and Dukes(1990), *Conflict: Practice in Management, Settlement, and Resolution*. NY: St. Martin's Press.

Carpenter, S.L. and Kennedy, W.J.D.(1988), *Managing Public Disputes: A Practical Guide for Professionals in Government, Business and Citizen's Groups,* CA: Jossey-Bass Publishers.

Daniels, S. and Walker, G.B.(2001), *Working through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach*, CT: Praeger.

Donahue, J. and Zeckhauser, R.(2011), *Collaborative Governance: Private Roles for Publlic Goals in Turbulent Times*, NJ: Princeton University Press.

Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S.(2011), "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory,* 23(3), 1-30.

Fisher, R.J.(1994), "Generic Principles for Resolving Intergroup Conflict", *Journal of Social Issues,* 50(1), 47-66.

Fung, A.(2002), "Collaboration and Counterveiling Power: Making Participatory

Governance Work", Draft: September 2002.

Fung, A., and Wright, E.O.(2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, 29, 5 - 41.

Giddens, A.(1987), *Social Theory and Modern Sociology*. Cambridge: Policy Press.

Gray, B.(1989), Collaborating: Finding Common Ground for Multi-Party Problems. CA: Jossey-Bass.

Huxham, C.(2000), "The Challenge of Collaborative Governance", *Public Management Review,* 2(3), 337-358.

Huxham, C. and Vangen, S.(2009), "Doing Things Collaboratively: Realising the Advantage or Succumbing to Inertia?", In O'Flynn, J. and Wanna, J.(eds.), *Collaborative Governance - A New Era of Public Policy in Australia?,* ACT: ANU E Press.

Imperial, M.(2005), "Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs, *Administration & Society,* 37, 281-320.

Kraft, M. and Johnson, B.N.(1999), "Clean Water and the Promise of Collaborative Decision Making: The Case of the Fox-Wolf Basin Wisconsin", In *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformation in Environmental Policy*, Mazmanian, D. and Kraft, M.(eds.), MA: MIT Press.

Kriesberg, L.(2003), *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution(2nd)*, MD: Rowman & Littlefiled Publishers.

Lan, Z.(1997), "A Conflict Resolution Approach to Public Administration", *Public Administration Review*, 57(1), 27-35.

Lewicki, R.J., Weiss, S.E. and Lewin, D. (1992). "Models of Conflict, Negotiation and Third Party Intervention: A Review and Synthesis", *Journal of Organizational Behavior,* 13(3), 209-252.

Maxwell, J.P.(2000), "Managing Conflict at the Country Level: The Use of Q Methodology in Dispute Resolution and Strategic Planning", *Public Administration Quarterly*, 24(3), 338-354.

Murdock, B., Wiessner, C. and Sexton, K.(2005), "Stakeholder Participation in Voluntary Environmental Agreements: Analysis of 10 Project XL Case

Studies", *Science, Technology & Human Values,* 30, 223-250.

OECD(2002), *Citizens as Partners: Engaging Citizens in Policy-Making*, Public Governance and Territorial Development-OECD.

Ostrom, E.(1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Ozawa, P.(1993), "Improving Citizen Participation in Environmental Decision Making: The Use of Transformative Mediator Techniques" *Environment and Planning C: Government and Policy,* 11(1), 103-117.

Raymond, L.(2006), "Cooperation without Trust: Overcoming Collective Action Barriers to Endangered Species Protection", *Policies Studies Journal*, 34(1), 37-57.

Ring, P.S., and Van de Ven, A.H. (1994), "Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships", *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.

Roberts, M.(1996), "Sustainable Development is a New Global Agenda", *Chemical Week*, 158(26), 39-46.

Sandman, P. M.(1986), "Getting to Maybe: Some Communications Aspects of Siting Hazardous Waste Facilities". *Seton Hall Legislative Journal*, 9(2), 442-465.

Smith, D.M.(1977), "Human Geograph: A welfare Approach", NY: St. Martine Press.

Thomson, A.M. and Perry, J.L.(2006), "Collaboration Process: Inside the Black Box", *Public Administration Review*, December 2006 Special Issue.

Wanna, J.(2008), Collaborative Government: Meanings, Dimensions, Drivers and Outcomes, In O'Flynn,J. and Wanna, J. (eds.), Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia? ACT: ANU E Press.

Weech-Maldonado, R. and Merrill, S.(2000), "Building Partnerships with the Community: Lessons from the Caden Health Improvement Learning Collaborative", *Journal of Healthcare Management*, 45, 189-205.

Yin, R.(2011), *Case Study Research: Design and Methods*, CA: Sage Publications.

참고 사이트

한국중부발전(주): https://www.komipo.co.kr

고양시의회 회의록: http://www.goyangcouncil.go.kr

서울화력발전소 폐쇄 주민대책위원회: http://cafe.naver.com/hapjeongvision

부안반핵대책위 http://nonukebuan.or.kr

Abstract

Collaborative Governance as a Means of Conflict Management

Chang, Sae Mi
Public Policy
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

Public conflict is a conflict that has wide-spread influence on stakeholders who are associated with government's policies or projects. In order to deal with public conflict issues, scholars have continually been conducting researches regarding the factors that are likely to be effective in managing conflicts. This research aims to give implications for future public conflicts by looking into the cases that applied the factors of collaborative governance as an alternative to conventional, authoritative means of conflict management. 'Seoul Combined Cycle Power Plant' and 'Buan-gun Radioactive Waste Repository' LULU(Locally Unwanted Land Use) cases were chosen and analyzed by means of comparative method. For the analysis, all sorts of literature materials were reviewed.

Research question is "How do the factors of collaborative governance work in public conflicts and what kind of influence do they have upon conflict management?". Based on the model of collaborative governance drawn out by Ansell & Gash(2007) through meta-analysis study of the existing literature, this research identified variables that can be used for analysis on conflict cases.

First of all, it was categorized into 1) structure of conflict 2) conflict management of collaborative governance 3) outcome, and then the structure of conflict was subdivided into i) issues of conflict and ii) stakeholders, the conflict management of collaborative governance into i) institutional design(process transparency, institutionalization of participation, economic reward) and ii) collaborative process(*de facto* participation, learning and adjustment).

Followings are the results of this research. First, when process transparency is not guaranteed in the early stages of business/policy, stakeholders tend to distrust each other which also leads to distrust of the procedures making successful conflict management hard to achieve. Second, even though participations are secured by institutional basis, it may not be effective when it gets perfunctory. Third, whether or not there are provision of law on economic reward, is not a decisive factor for satisfactory conflict management. Rather, how well the economic reward reflects people's needs is crucial. Fourth, processes of collecting public opinions such as public hearing and information sessions for residents are inadequate to ensure *de facto* participations. Lastly, mediating factors that make learning and adjustment possible are required in order to build consensus.

Implications of this research are first, the existence of institutional grounds on participations does not directly mean that they are effective means to conflict management. Here, preconditions of trust is process transparency. Second, in LULU facility siting occasions, economic incentives cannot settle the conflict fundamentally. Only when they are combined with other managing factors, successful conflict management will be made possible. In this perspective, the traits of collaborative governance- positive-sum bargaining instead of winner-take-all -are very suggestive. Third, a mediator is needed to learn and adjust through active interactions. In the long run, the implementations of conflict management system is demanded.

This research attempted systematic analysis of LULU conflict on the basis of collaborative governance model. Moreover, it tried to complement existing researches by looking into the impacts of conflict management factors of collaborative governance and why some businesses or policies end up differently in spite of similar conflict situations. This study is significant in that it

maintained balanced view and enhanced explanatory power through comparative studies.

However, there were also some limitations. First, even though the successful implementation of business/policy does not necessarily mean successful conflict management, they were regarded the same. Second, The leadership factor which may have considerable impact was left out. Third, due to the nature of case study, complete control was infeasible. Analysis on the post-conflict period and of leadership factor using in-depth interview will contribute much to supplement this research.

Key words: Public Conflict, Unfavored Facility Siting, LULU, Conflict Management, Collaborative Governance.

Student number: 2012-22001

The grass withers and the flowers fall, but the word of our God stands forever.

—Isaiah 40:8—