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

도시계획학박사 학위논문

해상풍력 사업의 갈등 예방과 완화를 위한 사회적 대화와 촉진적 조정의 의의와 역할

- 통영과 영광의 현장 사례를 중심으로 -

2022년 7월

서울대학교 대학원

환경계획학과 환경관리전공

박 선 아

해상풍력 사업의 갈등 예방과 완화를 위한 사회적 대화와 촉진적 조정의 의의와 역할

- 통영과 영광의 현장 사례를 중심으로 -

지도교수 윤 순 진

이 논문을 도시계획학박사 학위논문으로 제출함

2022년 7월

서울대학교 대학원

환경계획학과 환경관리전공

박 선 아

박선아의 박사 학위논문을 인준함

2022년 7월

위 원 장	홍 종 호	(인)
부위원장	조 공 장	(인)
위 원	김 도 균	(인)
위 원	육 근 형	(인)
위 원	윤 순 진	(인)

국문초록

기후위기 대응을 위한 재생에너지 확대의 필요성에 따라 해상풍력에 대한 관심이 높아지고 있다. 해상풍력이 아직 시작단계인 국내에서는 사업추진 과정에서의 갈등을 어떻게 이해하고 해결해나갈 것인가에 대한 문제의식도 높아지고 있다. 그간 재생에너지의 수용성 제고를 위해서는 지역 이해관계자들이 절차와 경제적으로 참여해야 한다는 규범적인 방향이 연구와 사례들에서 거듭 확인되어왔다. 그러나 이를 해상풍력에서 어떻게 구현해나갈 것인가에 대해서는 구체적인 논의가 부족한 상황이다.

이 연구에서는 해상풍력 갈등 양상을 제도적 측면과 갈등행위자 인식 측면의 상호작용으로 보아 분석하고, 해상풍력의 특성을 고려한 촉진적 조정이 갈등의 해결방안이 될 수 있음을 보인다. 해상풍력이 입지하게 되는 공유수면을 사용해 왔던 어업인과의 분쟁은 갈등의 대표적인 유형이기에 이에 해당하는 연구대상지로는 경상남도 통영시와 전라남도 영광군을 선정하였다. 연구자는 각 사례 대상지에서 수행된 해상풍력 갈등조정의 사회적 실험들에 대해 참여관찰을 병행한 다중사례연구를 진행하였다. 심층면접 결과에 대한 텍스트분석을 수행하여 갈등행위자들의 갈등 인식을 분석하고, 연구자들이 조정 기제를 적용했던 과정과 결과에 대해 순환적으로 검토하였다. 이를 분석하기 위한 이론적 틀로는 제도분석틀과 프레임이론을 결합하였다.

주요 연구 결과는 크게 3가지다. 첫째, 맥락적 요소는 초기 신뢰 형성에서 부정적인 영향을 끼쳤다. 현행 법제도에 따르면 갈등행위자들은 뒤늦게 해상풍력 사업을 인지하게 되어 있어 어업인과 지역민들은 해상풍력 사업을 의심하는 대응방식을 취하게 된다. 정부가 재생에너지 수용성 정책을 지속적으로 도입했음에도 불구하고, 기존의 발전사업허가와 공유수면 점사용허가에 관한 제도적 원리는 크게 바뀔 수 없었으며 이미 발생한 갈등을 해결하기에는 부족했다. 해상풍력 입지에 대한 지방정부들의 권한 역시 부족했기 때문에 지방자치단체의 해상풍력 정책은 산업육성과 사후갈등관리, 이익 공유 등의 부차적인 차원에 머물렀다.

어업인과 지역민들은 해상풍력에 대해 우려와 기대를 동시에 가지는 양상을 보였다. 두 지역은 많은 농어촌 지역과 마찬가지로 경제적으로 침체를 겪고 있었기 때문에, 해상풍력이 지역발전의 기회로 인식되기도 하였다. 어업이 활성화되면 비어업인들도 지역의 어업에 대해 자부심을 가지고 중요도를 부여하는 경향을 보였다. 두 지역이 겪은 가까운 과거 갈등 경험인 바다모래 채취 반대운동이나 원전입지 전후에 관한 갈등들도 해상풍력 대응 패턴과 연관성이 있었다.

둘째, 행위자들이 해상풍력 추진에 어떻게 대응하는지와 어떻게 인식하는지는 지역의 상황에 따라 달라졌다. 해상풍력 추진 사실이 처음 알려질 때, 어업인들은 분노하면서 이익을 중심으로 단결하였고 '어업인 대 해상풍력'의 대결구도를 형성하였다. 하지만 적극적인 지역 내 조정자가 없는 상황에서 일련의 갈등사건들을 접하는 과정에서, 행위자들은 서로 다른 방식으로 문제를 인식해나갔다. 두 지역에서 갈등은 크게 다른 방식으로 전개되었으며 갈등프레임의 양상 또한 달랐다. 이는 서로 다른 지역사회 요소의 영향이 강하게 투영된 결과로 이해할 수 있다.

갈등프레임 분석 결과에 따르면 해상풍력 갈등에서 어업과의 상충이라는 쟁점은 가장 중요하게 드러났으나 갈등의 총체를 설명할 수는 없었다. 두 지역 모두 어업에 대한 피해 문제가 가장 큰 갈등 쟁점을 이루고 있었는데, 이러한 갈등 쟁점의 해소를 위해서는 피해를 최소화할 입지방식과 후속적인 산업 전환정책 등의 마련이 중요한 것으로 나타났다. 또한 사업 추진 과정에서의 문제들이 심각하게 제기되었다. 많은 이들은 그 원인으로 민간주도 사업을 지적하였다. 기후위기 대응보다는 이윤추구를 일차적 목적으로 하는 민간사업자들에 의해 사업이 추진되면서, 중앙정부와 지방정부 정책이 자리해야할 제도적 과정에서 공공성을 담보할 수 있는 장치가 부족했다. 시간이 지나면서 행위자들 안에서 무력하다고 느끼고 배제되었다고 생각하는 집단이 형성되는 등 해상풍력을 쟁점이 아닌 관계의 프레임으로 보는 경향도 생겨났다. 어업인 뿐 아니라 비어업인들 역시 바다를 지역의 정체성으로 인식하고 있어, 해상풍력에서 더 적극적인 지역사회 동의가 필요하다는 요구도 발견할 수 있었다. 갈등행위자들은 공통적으로 사

업자가 주도하는 과정이 아닌 정부가 전체적인 과정을 책임 있게 추진하는 해결방식을 원했다.

셋째, 제3자에 의한 조정은 갈등 관계자들이 스스로 대안프레임을 형성하고 해결점을 찾아가는 기회를 제공할 수 있다. 이 연구의 사례는 조정의 모든 요소를 갖춘 것은 아니지만 조정의 필요성과 효과를 탐색할 수 있는 사회적 실험이 가능한 상황에 있었다. 따라서 조정의 성립 조건과 조정의 내용 두 측면에서 함의를 도출할 수 있었다. 조정 자체를 받아들일 수 있는지 여부는 갈등상황에 크게 의존한다. 영광처럼 지역행위자들 간에서 갈등이 발생하고 상호간 불신이 형성된 경우 조정 기회는 더욱 축소되었다. 이와 달리 통영처럼 갈등의 최전선에 있지 않아도 해상풍력 문제에 관심을 기울이는 다양한 단체가 있는 경우, 넓은 제3지대가 조정상황을 창출하는 완충지대 역할을 할 수 있었다.

조정의 내용적 차원에서 촉진적 조정은 대안적인 인식틀을 창출하는 리프레이밍에 효과적일 수 있음도 드러났다. 개입하는 제3자 전문가는 갈등행위자들의 인식 프레임을 충분히 이해하고 확대하며, 그들이 하나의 대안만을 고집하지 않도록 안내하는 역할을 할 수 있었다. 통영에서 진행된 사회적 대화 실험은 참여자들의 상호 토론 하에 이루어진 리프레이밍을 통해 참여자들은 어느 지점에서 잠정적으로 합의하거나 합의할 수 있는지 서로 확인할 수 있음을 시사하였다. 영광에서 진행된 입지지도 방식에서는 상호 토론이 이루어지지 못했으나, 제3자는 지도라는 새로운 인식도구를 통해 갈등의 복잡한 측면을 어업 쟁점으로 축소하여 공간 차원으로 의견을 재구성할 수 있었다. 이 과정에서는 제3자는 분석자로서 참여자들의 견해를 리프레이밍함으로써 쟁점을 분명히 하는 데 기여할 수 있었다.

두 가지 사례에서 다수 참여자들은 해상풍력 문제에 대한 공동의 프레이밍에 본인들이 기여하고 있다는 점 자체를 긍정적으로 평가했다. 동시에 의견이 실제로 반영되어 함께 문제 해결에 다가설 수 있는가에 대해서는 회의적인 태도도 보였다. 이 연구에서의 성과를 본격적인 의미의 조정으로 확대하기 위해서는 또 다른 중요한 갈등행위자인 사업자와, 해상풍력 사업 허가에 관한 권한을 가진 중앙정부와 지방정부까지 참여하는 것이 필요하

다.

이 연구는 해상풍력에 따른 지역 갈등을 입체적 동학적 관점에서 설명하고 실천적 해답을 구하고자 했다는 의의가 있다. 그간 많은 수용성 연구는 사업의 입지를 다 정한 상태에서, 지역 이해관계자들이 참여하지 않은 상태에서 측정되곤 했다. 이러한 수용성 개념은 전체 제도의 일부분만을 관찰할 뿐이었다. 이 연구는 해상풍력 갈등을 제도 관점에서 접근하기 위해 사업이 어떻게 법적 허가를 받는지와 그 지역의 공공갈등과 경제사회 맥락의 이해를 바탕으로 해상풍력 갈등 전개의 특징을 이해하는 데 기여한다. 따라서 갈등을 예방하고 해결하기 위해서는 촉진적 조정이라는 사회적 실천이 필요하다는 점을 실험적 사례 분석을 통해 보였다.

정책적 함의로는 무엇보다도 해상풍력에 적합한 조정과 갈등관리 제도가 필요하다는 점을 꼽을 수 있다. 해상풍력 계획 수립시 이해관계자들과 제3자가 논의하는 조정의 방식을 적용하는 것은 갈등을 저감하고 계획의 실질적인 합리성을 높일 수 있을 것이다. 조정 기제를 제도화하기 위해서는 조정을 담당하는 기구를 설치하는 것뿐만 아니라 조정의 미시적 상황을 담지하는 전문 조정자 육성이 필요하다. 장기적으로는 갈등관리가 부차적이고 사후적인 수준에 머무를 것이 아니라 기존의 과정과 결합됨으로써 주민 및 이해관계자들의 참여가 안정적으로 제도화될 필요가 있다.

이 연구는 사회적 해결의 가능성을 발견하는 데에 가장 큰 의의를 가진다. 동시에 그 가능성을 모두 시험해볼 수 없었다는 점은 이 연구의 한계로 남는다. 조정을 통해 대안프레임을 촉진하기 위한 기법에는 다양한 기법이 있을 수 있기에 향후 많은 개입 사례들이 축적되어나가는 것이 필요하다. 또한 조정의 지속성과 이행 측면에서 이 연구는 설명의 한계를 가진다. 특히 정부나 제도, 사업자 측에 갈등의 상당한 책임이 있다는 점이 연구과정과 결과에서 드러났으나, 이 연구에서는 여전히 연구의 주된 대상을 우려의 목소리를 내는 어업인과 지역민들로 한정하였다는 한계가 있다. 향후에는 정책과 사회가 어떻게 과정적 해결을 이행할 수 있는지 심도깊은 후속 연구가 진행되어야 할 것이다.

주요어 : 해상풍력, 갈등조정, 사회적 대화, 에너지 갈등, 재생에너지 수용성, 갈등프레임
학 번 : 2018-35897

제목 차례

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구 배경과 목적 ····· 1
제 2 절 연구 방법과 구성 ····· 5
1. 연구 대상 ····· 5
2. 연구 방법 ····· 8
3. 연구 구성 ····· 12

제 2 장 이론적 배경과 선행연구 고찰 ····· 16
제 1 절 재생에너지 수용성에 관한 비판적 검토 ····· 16
1. 재생에너지 수용성 개념 재고 ····· 16
2. 국내 해상풍력 선행연구의 검토 ····· 20
제 2 절 공공갈등과 조정 ····· 26
1. 공공갈등의 사회적 해결 ····· 26
2. 갈등해결방식으로서의 조정 ····· 31
제 3 절 갈등·조정 분석의 이론적 토대 ····· 37
1. 제도분석틀 ····· 37
2. 프레임 이론 ····· 43
제 4 절 연구의 분석틀 ····· 50

제 3 장 연구대상지의 맥락적 요소: 제도정책요소와 지역사회요소 ····· 55
제 1 절 해상풍력 허가·운영현황 ····· 55
1. 해상풍력 발전사업허가 현황 ····· 55

2. 해상풍력 운영 현황 ····· 59
제 2 절 제도정책요소 ····· 63
1. 해상풍력 입지의 법적 절차 ····· 63
2. 중앙정부의 해상풍력 정책 ····· 69
3. 기초지방자치단체의 정책 ····· 83
제 3 절 사례 대상지의 지역사회요소 ····· 89
1. 생태환경의 이용방식: 바다와 어업의 특성 ····· 89
2. 어업관련 경제·사회 조직: 수협과 어촌계 ····· 95
3. 지역의 경제·사회환경 ····· 100

제 4 장 해상풍력 갈등상황 분석 ····· 112
제 1 절 통영 사례 ····· 112
1. 갈등상황 ····· 112
2. 갈등행위자와 그 대응 ····· 116
3. 주요 행위자의 갈등프레임 분석 ····· 120
제 2 절 영광 사례 ····· 129
1. 갈등상황 ····· 129
2. 갈등행위자와 그 대응 ····· 133
3. 주요 행위자의 갈등프레임 분석 ····· 136
제 3 절 갈등 사례 비교분석 ····· 146
1. 행위자와 갈등관계: 공통점·차이점 ····· 146
2. 갈등프레임: 갈등은 어떻게 인식되고 있는가? ····· 150
3. 해결방안에 대한 사례지역별 어업인 인식 ····· 152

제 5 장 조정 과정과 결과분석 ····· 157
제 1 절 사회적 대화 ····· 158

1. 개요와 설계 ····· 158
2. 진행 과정 ····· 162
3. 분석 결과 ····· 165
제 2 절 입지지도 ····· 171
1. 개요와 설계 ····· 171
2. 진행 과정 ····· 174
3. 분석결과 ····· 180
제 3 절 갈등 조정에 관한 논의 ····· 192
1. 갈등 조정의 요소 ····· 192
2. 조정의 성립 과정 ····· 195
3. 조정의 내용적 측면 ····· 198
4. 조정자의 도구 ····· 206

제 6 장 결론 ····· 209
제 1 절 연구의 요약 ····· 209
제 2 절 연구결과의 함의와 시사점 ····· 211

참고문헌 ····· 218
부록 1. 국내 해상풍력 수용성 선행연구 ····· 237
Abstract ····· 238

표 차례

<표 Ⅱ-1> 재생에너지 수용성 문제 접근법 간 비교 ····· 20
<표 Ⅱ-2> 국내 해상풍력 수용성 주요 문헌의 방법론 및 접근방식 ····· 22
<표 Ⅱ-3> 공공갈등 접근법에 따른 원인 진단, 관리방안, 한계 ····· 29
<표 Ⅱ-4> 조정에서 성공적 합의안을 도출할 수 있는 요인 ····· 34
<표 Ⅱ-5> 환경분야 갈등프레임의 분류 ····· 44
<표 Ⅱ-6> 연구분석틀 상 분석요소, 하위변수, 측정 지표 ····· 54
<표 Ⅲ-1> 광역지자체별 해상풍력 발전사업허가 현황 ····· 58
<표 Ⅲ-2> 해상풍력 입지 허가제도의 단계 구분 ····· 64
<표 Ⅲ-3> 해상풍력 허가제도 상 수용성 검토항목 요약 ····· 69
<표 Ⅲ-4> 단지개발 지원사업 및 적합입지 발굴사업 비교 ····· 73
<표 Ⅲ-5> 풍력에너지원에 대한 REC 가중치 (2021년 7월 개정) ····· 77
<표 Ⅲ-6> 2010년도 영광군 풍력발전 기업지원 사업 현황 ····· 85
<표 Ⅲ-7> 통영시와 영광군의 어선등록 현황 ····· 91
<표 Ⅲ-8> 통영시와 영광군의 어업허가현황 ····· 93
<표 Ⅲ-9> 통영시와 영광군의 면허어업 현황 ····· 94
<표 Ⅲ-10> 통영시와 영광군의 주요 경제활동별 부가가치 ····· 102
<표 Ⅲ-11> 통영과 영광의 지역사회요소 요약 ····· 111
<표 Ⅳ-1> 통영시 해역 내 추진 중인 해상풍력발전사업 현황 ····· 113
<표 Ⅳ-2> 통영지역 이해관계자 면접자 특성 ····· 121
<표 Ⅳ-3> 통영 사례의 갈등프레임 도출을 위한 요인분석 결과 ····· 122
<표 Ⅳ-4> 통영 사례에서 갈등사례의 요인별 주요 키워드와 대표 의견 ····· 122
<표 Ⅳ-5> 통영 갈등사례의 요인별 참여자 ····· 127
<표 Ⅳ-6> 통영사례 해상풍력 갈등프레임 분석결과 요약 ····· 128
<표 Ⅳ-7> 영광군 해역 내 추진 중인 해상풍력발전사업 현황 ····· 130
<표 Ⅳ-8> 영광지역 이해관계자 면접자 특성 ····· 137
<표 Ⅳ-9> 영광 사례의 요인분석결과 ····· 138
<표 Ⅳ-10> 영광 사례에서 갈등사례의 요인별 주요 키워드와 대표 의견 ····· 138
<표 Ⅳ-11> 영광 갈등사례의 요인별 참여자 ····· 143
<표 Ⅳ-12> 영광사례 해상풍력 갈등프레임 분석결과 요약 ····· 145

<표 Ⅳ-13> 지역별 주요행위자 갈등프레임 분석결과 요약 ····· 150
<표 Ⅴ-1> 통영 사회적 대화에 대한 핵심 이해관계자들의 입장 ····· 160
<표 Ⅴ-2> 통영 사회적 대화 참여자 구성 ····· 162
<표 Ⅴ-3> 토론 중 공유된 사회적 대화의 의제 ····· 164
<표 Ⅴ-4> 사회적 대화 결과의 분석대상 키워드 (N=53) ····· 167
<표 Ⅴ-5> 사회적 대화 결과 요인분석결과 ····· 167
<표 Ⅴ-6> 사회적 대화 결과 요인별 주요 키워드와 대표 의견 ····· 168
<표 Ⅴ-7> 사회적 대화 결과 요인별 참여자 그룹 ····· 169
<표 Ⅴ-8> 사회적 대화 결과 요인간 공통키워드 ····· 171
<표 Ⅴ-9> 입지지도 프로그램 참여자들에게 제시된 입지 기준 ····· 175
<표 Ⅴ-10> 입지지도 응답에 대한 기술통계 ····· 177
<표 Ⅴ-11> 그룹1의 협의가능 지도와 협의불가 지도 ····· 181
<표 Ⅴ-12> 그룹2의 협의가능 지도와 협의불가 지도 ····· 182
<표 Ⅴ-13> 그룹3의 협의가능 지도와 협의불가 지도 ····· 183
<표 Ⅴ-14> 그룹4의 협의가능 지도와 협의불가 지도 ····· 184
<표 Ⅴ-15> 해상풍력 갈등상황 속 조정의 성공요소 ····· 192

그림 차례

<그림 Ⅰ-1> 바다 및 해상풍력의 법적 정의 ····· 7
<그림 Ⅰ-2> 연구흐름도 ····· 13
<그림 Ⅱ-1> 촉진적 조정과 사회적 대화의 각 특징과 공통점 ····· 36
<그림 Ⅱ-2> 제도분석틀 ····· 40
<그림 Ⅱ-3> 갈등프레임을 활용한 수정된 제도분석틀 ····· 42
<그림 Ⅱ-4> 조정 개념을 적용한 갈등연구 제도분석틀 ····· 42
<그림 Ⅱ-5> 해상풍력 입지 갈등조정과정 분석을 위한 제도분석틀 ····· 51
<그림 Ⅱ-6> 상호작용의 스펙트럼 ····· 53
<그림 Ⅲ-1> 연도별 해상풍력 신규 발전사업허가 개수 ····· 56
<그림 Ⅲ-2> 발전사업허가당 발전용량 연간평균 및 연간합계 ····· 57
<그림 Ⅲ-3> 연도별·시도별 해상풍력 발전사업허가 누적용량 ····· 59
<그림 Ⅲ-4> 영광풍력발전설비 설치 위치도 ····· 62
<그림 Ⅲ-5>「재생에너지 3020 이행계획」설비 목표 ····· 70
<그림 Ⅲ-6>「해상풍력 발전방안」의 정부주도 추진 지원시스템 ····· 71
<그림 Ⅲ-7> 집적화단지 지정 및 개발 절차 ····· 71
<그림 Ⅲ-8> 영광군 풍력발전단지 현황도 (2019년) ····· 86
<그림 Ⅲ-9> 영광군 신재생에너지 클러스터 추진계획 ····· 87
<그림 Ⅲ-10> 통영시 지구별수협 조합원 수 추이 ····· 96
<그림 Ⅲ-11> 전라남도와 영광군의 지구별 수협 조합원 수 ····· 97
<그림 Ⅲ-12> 영광군수협 조합원 수 추이 ····· 97
<그림 Ⅲ-13> 경남계와 통영관내 어촌계원 수 ····· 98
<그림 Ⅲ-14> 통영시 어촌계원 수 추이 ····· 99
<그림 Ⅲ-15> 전라남도와 영광군의 어촌계원 수 ····· 100
<그림 Ⅲ-16> 영광군 어촌계원 수 추이 ····· 100
<그림 Ⅲ-17> 통영시 주요 경제활동별 부가가치 및 총부가가치 현황 ····· 103
<그림 Ⅲ-18> 영광군 주요 경제활동별 부가가치 및 총부가가치 현황 ····· 105
<그림 Ⅳ-1> 통영지역 해상풍력 갈등행위자 지도 ····· 120
<그림 Ⅳ-2> 통영 갈등프레임 분석에 사용된 단어의 빈도분포 ····· 121
<그림 Ⅳ-3> 낙월해상풍력 진행 경과 ····· 132

<그림 Ⅳ-4> 영광지역 해상풍력 갈등행위자 지도 ····· 136
<그림 Ⅳ-5> 영광 갈등프레임 분석에 사용된 단어의 빈도분포 ····· 137
<그림 Ⅳ-6> 지역별 이해관계자 지도(2시기) 비교 ····· 146
<그림 Ⅳ-7> 통영과 영광의 갈등프레임 ····· 151
<그림 Ⅳ-8> 해상풍력 정책과 입지 각각에 대한 부정적 견해 정도 ····· 153
<그림 Ⅳ-9> 해상풍력 관련 주체를 불신하는 정도 ····· 154
<그림 Ⅴ-1> 해상풍력 갈등조정을 위한 사회적 실험 사례 논의 흐름 ····· 157
<그림 Ⅴ-2> 사회적 대화 프로그램 진행 모습(좌) 및 테이블 포스트잇(우) · 163
<그림 Ⅴ-3> 입지지도 프로그램 진행 모습(좌) 및 작성된 입지지도(우) ····· 173
<그림 Ⅴ-4> 공간적 입지 조건 평가에 활용된 영광 해역 빈 지도 ····· 176
<그림 Ⅴ-5> 입지평가 기준별 중요성 평가점수 ····· 177
<그림 Ⅴ-6> 입지지도 결과의 분석대상 지역 ····· 178
<그림 Ⅴ-7> 영광 해역 인공위성 지도 ····· 179
<그림 Ⅴ-8> 영광 해역 인접 지자체의 행정구역 현황 ····· 180
<그림 Ⅴ-9> 수용성 지도 결과 ····· 187
<그림 Ⅴ-10> 협의가능 지도 결과 ····· 188
<그림 Ⅴ-11> 협의불가 지도 결과 ····· 189
<그림 Ⅴ-12> 갈등예측 지도 결과 ····· 191
<그림 Ⅴ-13> 영광의 갈등프레임과 대안프레임의 비교 ····· 199
<그림 Ⅴ-14> 통영의 갈등프레임과 대안프레임의 비교 ····· 200

제 1 장 서론

제 1 절 연구 배경과 목적

기후위기 대응을 위한 재생에너지의 필요성이 증대되고 있는 가운데, 해상풍력에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 해상은 우수한 풍황, 대규모 설비 가능성, 국토의 효율적 사용, 생활환경 영향 최소화 등의 이유로 풍력발전을 위한 유망한 입지로 꼽혀왔다(이희선 외, 2009: 196). 2017년 12월 발표된 「재생에너지 3020 이행계획」은 2030년까지 재생에너지 신규설비 중 12GW를 해상풍력으로 설치하여 재생에너지 중 19% 수준을 해상풍력을 통해 보급할 계획을 제시하였다. 한국 정부는 2021년 말 2050 탄소중립 시나리오를 수립하고 국가 온실가스감축목표(Nationally Determined Contribution, NDC) 상향안을 유엔 기후변화협약에 제출함으로써 재생에너지의 보급 확대 문제가 더욱 중요해졌다.

국내에서 처음으로 해상풍력 단지 조성과 확대가 정책 목표로 대두된 것은 2011년으로, 이 시기 서남해 해상풍력 실증단지 사업이 시작되었다(지식경제부, 2010.11.3). 해상풍력에 대한 관심이 사회적으로 증가한 것은 정부 최초의 에너지 전환 선언이 있었던 2017년 이후이다. 높아진 관심에도 불구하고, 해상풍력의 필요성이 선언된 2011년에 비해 최근 10년간 해상풍력 보급은 원활하게 진행되고 있지는 않다. 2022년 1월을 기준으로 해상풍력발전사업의 운전 현황을 보면 2019년까지 82.1MW(31기), 2020년 신규설비 60MW(20기, 1개소)가 추가되었으나, 2021년에는 신규 운전 설비가 없었다. 해상에서 풍력발전사업허가를 획득한 사업계획의 설치용량은 약 16GW로 적지 않으나, 다수 사업이 진행 중이거나 보류되어 있기 때문이다(한겨레, 2021.07.28). 이는 발전사업허가를 거쳐도 실제 풍력발전이 가동되기까지 많은 난관에 처해 있음을 단적으로 보여준다.

재생에너지가 현장에서 확대되지 않는 이유로는 기술, 금융, 법・제도, 문화, 수용성 등이 장애요인으로 지적된다(Painuly, 2001; Wüstenhagen et

al., 2007). 재생에너지 수용성은 사회 정치적, 지역사회, 시장 수용성을 의미하는데(Wüstenhagen et al., 2007), 그 가운데서도 특히 지역사회 수용성은 국내 재생에너지 확대의 강력한 장애물로 간주된다(Ki et al,. 2022; 안승혁 외, 2022). 국내 해상풍력 사례들에서는 특히 어업인들의 문제제기가 이루어져왔다(박종문 외, 2021; 에너지타임즈, 2020.10.06; 한겨레, 2021.07.28). 기존 해역 이용자인 어업인들은 어업과의 상충 문제를 핵심적인 이유로 지적하면서 해상풍력이 입지하는 것에 부정적인 입장을 취하고 있다(CBS노컷뉴스, 2021.11.23). 일부 어업인이나 주민이 사업에 동의하더라도 지역 내에서 찬성과 반대 주민을 가르고 보상문제로 인해 지역갈등이 일어나기도 한다(염미경·허종철, 2009; 한국농어민신문, 2021.10.22).

재생에너지 갈등을 해소하고 지역사회 수용성을 확보하기 위해서는 이해관계자나 주민들이 함께 논의하고 참여하는 것이 필요하다는 규범적 방향은 국내외에서 거듭 확인되어왔다(김은성, 2018; 박종문 외, 2021; Baxter, 2017; Scherhaufer et al., 2018; Jenkins et al., 2022). 참여와 소통은 갈등관리와 에너지전환 두 차원 모두에서 중요한 의미를 지닌다. 갈등관리 차원에서 갈등 당사자가 문제를 인지하는 해석의 틀을 변화시켜 나가는 것은 문제를 긍정적 해결로 이끄는 주요한 방법이다(Kaufman et al., 2003; 심준섭·김지수, 2011). 에너지전환은 장기적인 체계의 전환인 만큼 의미 있는 시민참여를 구체적으로 고안하는 것은 전환의 중요한 과제이다(Chilvers et al., 2021). 대중적인 지지는 장기적으로 해상풍력의 사회경제적 경로를 이끄는 핵심 요인이 된다(Jenkins et al., 2022).

해외에서는 일찍이 재생에너지 수용성 문제에 있어 연구자들이 문제의 '이해'를 넘어 지역적 반대에 대한 '해결' 단계로 가야 한다는 필요성이 제기된 바 있다(Cohen et al., 2014). 이를 위해서는 두 가지 차원의 변화가 필요하다. 첫째로는 수용성 개념 대신 갈등 개념을 사용하여 문제 규정을 위한 질문을 재구성해야 한다. 같은 현상이더라도 이를 수용성이 적은 상태로 규정하고 '어떻게 수용성을 제고할 것인가'를 물어볼 때와, 공공갈등으로 규정하고 '어떻게 갈등을 해소할 것인가'를 물어볼 때, 다른 이해에 도달할 수 있기 때문이다. 재생에너지 수용성 연구에서 자주 인용되는

Wüstenhagen et al.(2007)의 연구조차 수용성에 대해 명확한 정의를 내리고 있지 않다. 한 사례에 대해 '수용성을 확보하였다'고 진단하기 위한 일관된 측정도구 역시 없다. 이러한 배경에서 '수용성'은 해상풍력 수용성 문제의 기저에 있는 제도적 복잡성, 이해관계자들의 가치 상충, 과학적 불확실성을 이론적으로 담아내고 정책적으로 반영하기에 부족한 개념이라는 의심을 받고 있다(Head & Alford, 2015; Nadaï & Labussière, 2021).

국내 해상풍력 수용성의 경우 최근 10년간 대부분의 사업 프로젝트에서 수용성이 현저하게 문제가 되고, 소위 수용성이 확보되었다고 평가된 지역에서도 지역 내 갈등이 발생한다. 수용성 연구는 주어진 사업을 주민들이나 이해관계자들이 받아들이는 것을 선으로 전제하고 특정 시점의 인지적 결과물을 측정하는 방식을 취한다. 이와 같은 편협함을 극복하는 하나의 방법은 공공갈등으로 접근하는 것이다. 갈등은 사회가 무엇을 원하는지를 평가하기 위한 도구로도 사용될 수 있고, 나아가 보다 적극적으로는 갈등을 일종의 참여방식으로 간주할 수도 있다(Cuppen & Pesch, 2021). 무엇보다도 갈등 개념은 수용성이 가지는 일방적 전제들을 걷어냄으로써 복합적이고 과정적으로 문제를 파악할 수 있다.

둘째로는 이해를 넘어 실천적 해결 노력을 직접적인 연구대상으로 삼아야 한다. 해상풍력 갈등 저감을 위한 정책적 개선도 있지만, 오히려 연구과정에서 갈등을 관찰하고 개입할 수 있는 기회들이 적지 않다. 이와 관련하여 실험적 존재론 관점에서는 연구자의 참여가 상호작용 방식을 변화시켰을 때 해상풍력 갈등 문제를 변화시킬 수 있다고 본다(Noortje Marres, 2013). 연구자들은 국가나 사회적으로 조성된 연구지원금을 바탕으로 연구하며, 지역사회의 다양한 인물들을 만나는 과정에서 의도와 무관하게 일종의 참여자가 되며, 연구의 결론이 다시 사회적 영향을 끼치기 때문이다(Cuppen & Pesch, 2021).

최근 들어 해상풍력의 수용성 증진 방향을 모색하기 위해 주민이나 어업인들을 조직하여 참여적 워크샵을 운영, 활용하는 연구들이 이루어져 오고 있다(Billing et al., 2022; Haggett et al., 2020; Hall & Lazarus 2015; Wever et al., 2015). 예컨대, 해상풍력에서 지역주민을 대상으로 설문조사

와 워크샵을 진행하여 지역에 적합한 해상풍력 방식을 제안하는 식이다(Billing et al., 2022). 이는 다른 재생에너지원에 비해 해상풍력이 기존의 지역(해역) 이용자들과 경합이 불가피하다는 한계를 가질 뿐 아니라, 그렇기에 지역 상황에 맞는 상생 가능성도 함께 가지는 기술적·사회적 특징이 있기 때문이다. 연구자들은 해상풍력에 관한 갈등에 대해 조사할 뿐만 아니라, 갈등당사자들이 갈등을 인식하는 방식에 개입할 수 있도록 주민참여적 방법을 기획, 활용, 분석, 환류하는 과정에 참여함으로써 개입의 역할을 수행한다.

이와 같은 배경에서 연구자의 개입을 통한 공공갈등의 이해와 해결방안 모색이 필요한 상황이나 그간 충분히 수행되어 오지 못했다. 실행에 기반한 분석과 평가는 현실에 기반한 새로운 시사점을 줄 수 있다. 주민이나 어민의 능동적인 참여와 연구자들의 개입은 기존 공공갈등관리의 방법 중에서도 특히 '조정'(mediation, 調停)[1]과 상당한 공통점이 있기에 제3자 개입을 통한 갈등 조정에 관한 실무와 이론 논의는 해상풍력 갈등에 함의를 줄 것이다.

조정은 갈등 당사자들이 갈등을 어떻게 인식하는지를 확인하고 당사자들의 변화에 대해 개입하는 커뮤니케이션 과정이다.[2] 이해당사자에게 해상풍력을 수용하는가 하지 않는가를 묻더라도 하나의 사업에 대해 윤곽을 그릴 때 묻는 것과 사업의 모든 구체적인 것이 결정된 후에 묻는 것은 상당히 다른 결과를 도출할 수 있다. 반대하는 주민들이라도 충분한 정보를 공유하고 그들의 우려를 사업계획에 반영할 가능성이 있다면 긍정적인 입

1) 조정(mediation)이란 합의나 결과물을 도출할 권한이 없는 제3자가 둘 이상의 상호작용하는 집단을 돕는 갈등 해결방식이다(Wall & Dunne, 2012). 한국어에서는 '어떤 기준이나 실정에 맞게 정돈함'(영어: adjust)이라는 뜻의 조정(調整)과 '분쟁을 중간에서 화해하게 하거나 서로 타협점을 찾아 합의하도록 함'(영어: mediate)이라는 뜻의 조정(調停)이 동음이의어임에 유의해야 한다. 예컨대 '무엇을 어떤 상황이나 기준에 맞게 조절할 수 있는 권리'를 의미하는 조정권의 조정은 전자를 의미한다(표준국어대사전).

2) 조정에 대해서는 법학에서 가장 활발히 연구되고 있으며 행정학에서도 이를 받아들여 사용하고 있지만, 그 외의 다양한 학문분야를 통해서도 연구될 수 있다(김대중 외, 2021). 이 연구에서는 새로운 분야에의 조정의 도입 가능성을 탐색하고 있으며 조정을 주로 커뮤니케이션적 관점(임유진, 2015)과 사회학적 관점에서 살펴본다.

장으로 변할 수도 있다. 나아가 다양한 입장을 가진 주민들이 토의를 거치면서 의사결정의 질을 높이고 변화의 가능성을 기대할 수 있다(Cuppen & Pesch, 2021). 이는 어업인들이나 주민들이 더 이상 사업을 '수용'하는 대상이 아니라 협력적으로 계획해나가는 주체로 전환하는 실천적 기획이다. 이처럼 재생에너지 갈등에 대한 관계주의적 관점은 지역을 제도·지역사회 특성이 얽힌 간섭의 망으로 보고, 재생에너지 반대 혹은 찬성하는 주민들과 공동생산 아젠다를 형성하는 데 역점을 둔다(Nadaï & Labussière, 2021:154-155). 갈등해결방식으로서의 조정을 해상풍력 갈등에 적용하여 유용성, 작동조건, 사회적 함의 등을 탐색하는 것은 해상풍력 갈등에서 지역주민들의 갈등을 충분히 이해하는 것을 넘어 그 위에 수용성을 증진할 방안을 모색하는데 기여할 것이다.

이 연구에서는 해상풍력 갈등이 진행되고 있는 지역의 상황을 이해하고, 촉진적 조정에 기반한 방법론을 사용한 사회적 대화를 사회적 실험으로써 수행하고 그 결과를 해석하였다. 입지 갈등이 발생할 때 그 갈등을 해결하는 과정에서 협력적 관계로 전환하는 것은 어려운 과제이다. 그럼에도 제3의 독립적인 기관이나 연구자들은 갈등에 관한 인식을 재구성하도록 촉진함으로써 인식적 요소에 기반한 공공갈등 개입방식의 주체로서 역할을 수행할 수 있을 것이라 보았다(강재호 외, 2005; 심준섭·김지수, 2010: 30).

이상의 연구 목적을 두 가지 연구질문으로 제시하면 다음과 같다. 1) 어업인들이 주된 갈등행위자인 해상풍력 갈등의 양상과 갈등행위자들의 인식은 어떠한가? 2) 갈등해결방식으로서의 조정을 해상풍력 갈등에 적용하는 것은 어떠한 의미를 지니는가?

제 2 절 연구 방법과 구성

1. 연구 대상

이 연구는 해상풍력 사업으로 인해 발생한 지역사회 갈등과 갈등에 전문가들이 개입한 시도 이후 갈등의 변화 지점을 분석한다. 특히 갈등에의 개입을 조정 개념을 통해 평가함으로써 조정의 가능성을 도출하는 것을

주된 문제의식으로 하고 있다. 갈등의 이해와 조정의 가능성 도출은 지역사회 행위자들의 인식에 따른 그들의 상황이해를 분석함으로써 가능하다.

이 연구에서 해상풍력을 둘러싼 사회갈등을 공공갈등으로 간주하고, 해상풍력 갈등을 해상풍력시설 입지로 인한 공공갈등으로 규정한다. 공공갈등은 공적영역에서 발생하는 갈등을 일컬으며, 공적영역의 범위는 점차 넓게 해석되고 있다(김정인, 2018: 15-16). 협의의 공공갈등은 공공부문에서 사업을 추진하는 과정에서 이해당사자들이 저항하는 이해관계의 충돌로 정의되지만(이범용 외, 2020), 광의의 공공갈등은 개인들 간 사적행위에 따른 갈등이라도 사회공동체의 다른 구성원들에게 영향을 미칠 수 있다면 공공갈등의 범위에 포함시킬 수 있다(정용덕, 2010).

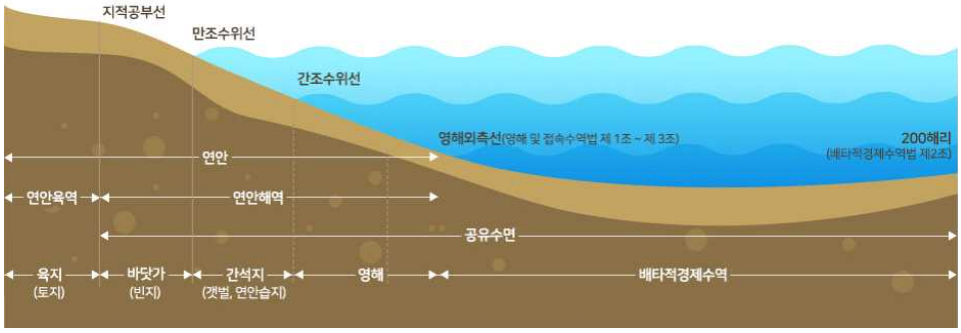
해상풍력은 풍력기술의 사용과 더불어 입지적 특성이 고려되는 개념이다. 기술적으로 풍력발전은 바람에너지를 이용하여 전기를 생산하는 발전방식이다. 산업통상자원부 고시[3]에 따른 '해상풍력' 정의는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 '바다'[4] 혹은 '바닷가' 중 수심이 존재하는 해역에 풍력발전기를 설치한 경우를 의미한다. 방조제 내측 및 간석지까지는 '연안해상풍력'으로 분류된다.[5] 따라서 가시적으로 육지처럼 인식되기 쉬운 간석지까지도 해상풍력의 범주 안에 들어가며, 반대로 EEZ에 해당되는 먼 바다에서도 해상풍력의 개발이 이루어질 수 있다(<그림 I-1> 참조).

---

3) 「신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침」

4) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 바다는 간석지, 영해, EEZ이다. 바닷가와 바다는 모두 공유수면이다.

5) 이와 같은 정의는 2021년 7월 고시 개정시 구체화된 것이다. 전자신문 (2021.05.21) 참고



바닷가~ : 해상풍력

바닷가~간석지 : 연안해상풍력

원그림출처: 해양수산부 연안포털
(https://coast.mof.go.kr/coastAdmin/shareSea/introduce.do), 검색일: 2022.03.18.

<그림 Ⅰ-1> 바다 및 해상풍력의 법적 정의

<그림 Ⅰ-1>에서 제시되듯 해상풍력은 주민들의 생활반경과 접점이 있을 수도 없을 수도 있는 입지 특성을 가진다. 그럼에도 해상풍력에 대한 공공갈등을 연구대상으로 할 때, 해상풍력 갈등의 고유 특성을 잘 나타내는 사례는 기존 공유수면 해역이용자인 어업인들과의 갈등이다. 국내 해상풍력 갈등에서도 어업인들은 집단적인 저항의 주된 행위자가 되고 있어, 이들에 초점을 맞추는 것이 필요하다(박종문 외, 2021). 기존 해상풍력 갈등 연구들은 해상풍력과 지역 어업 공동체(Reilly et al., 2016) 또는 “바다 위의 공동체”(St. Martin and Olson, 2017)를 갈등과 참여의 중요한 주체로 보았다. 따라서 이 연구에서는 어업인들을 중심으로 한 해상풍력 갈등과 조정의 양상을 1차적인 연구 대상으로 하고 있다.

공유수면상 시설입지에 따른 갈등은 공유수면 상에서 일어나는 것은 아니다. 시위, 언론보도, 항의, 사람 간 분쟁 등은 지역사회에서 일어나기 때문에 지역사회 갈등을 연구의 관찰 대상으로 하는 것이 필요하다. 공유수면의 사용권이 행정경계와 일치하지 않는다는 점은 기존의 육상 기피시설 입지 갈등과 다른 점이다. 그러나 가까운 지역일수록 어업인들과 주민들이 상대적으로 큰 관심을 갖고 있으며 해상풍력 시설의 점사용허가권이 기초지자체에 있다는 점을 미루어 볼 때, 인접 기초지자체를 연구 수행의 공간

적 범위인 연구 대상지로 삼는 것이 연구질문에 답하기에 용이하다.

2. 연구 방법

1) 다중사례연구와 연구 대상지 선정

해상풍력 입지에 관한 지역 내 갈등과 조정의 효과를 탐색하기 위해 선택한 연구 방법은 다중사례연구이다. 경험적 연구가 실제 삶 속 동시대의 현상을 연구해야 할 때, 현상과 맥락이 명료하게 구분되어지지 않을 때 사례연구 방법이 필요하다(Yin, 1981: 98). 복수의 사례를 연구하는 다중사례연구는 비교하고자 하는 사례 지역이 다를 경우 일반화 가능성을 감소시킬 수 있지만, 공간에 따른 복잡한 변수를 이해하고자 하는 경우 적합하다(Sovacool et al., 2018: 31).

사례연구에서는 사례를 어떠한 기준으로 선택했는지와 그에 따른 일관된 분석관점을 이어가는 것이 중요하다.[6] 이 연구는 갈등 사례의 '최대 유사성(most-similarity)'을 사례 선정 기준으로 선택했다. 사례 선정 기준 중 하나인 최대 유사성은 2개 이상의 사례가 특정 변수에 대한 관계 패턴에서 유사성을 띄는 것을 의미한다. 이는 단일사례연구가 일탈적이거나 희귀한 사례에 집중하는 것과 대비되며, 복수의 사례는 같은 실험을 두 번 시행한 것과 같은 원리로 해석된다(Yin, 2009). 이 연구에서는 복수의 해상풍력 입지 갈등 및 조정을 연구사례로 삼기 위해, 2개의 연구 대상지를 선택, 연구가 수행되는 공간으로 삼았다. 이렇게 함으로써 해상풍력발전사업의 이해관계자 범위는 선험적으로 지정되지 않았고 지역에 관한 사회경제적 요인, 역사적 경험, 이해관계자 및 주민의 인식을 폭넓게 추가적인 분석대상으로 삼을 수 있다.

최대 유사성을 위해서는 선정하는 사례가 '극단적'이거나 '일탈적인' 사

6) 사례연구에 적합한 사례를 선정하는 기준으로는 전형적인, 다양한, 극단적인, 일탈적인, 영향력 있는, 최대로 유사한, 그리고 최대로 다른 사례를 선택하는 7가지의 사례 선택 방식이 제안된다(Seawright & Gerring, 2008: 1). 한편, 연구를 수행할 수 있는 시간, 자원, 접근성, 이론적 특출성(prominence) 등 실용적인 고려에 따라 선택될 수 있는데, 이 경우에는 사례들이 나머지 모집단과 비교하여 어떤 특성을 지니고 있는지 소급하여 이해할 필요가 있다(Seawright & Gerring, 2008: 2).

례가 아니도록 표집하는 것이 필요하다. 이 연구에서는 다음과 같은 해상풍력 갈등의 현황들을 고려하여 대상 사례를 좁혔다. 첫째, 민간사업자들이 발전사업허가 전후 과정을 진행하고 있는 해역이 전국 곳곳에 있으며 그 면적이 이미 상당한 수준에 이르고 있기에 민간사업자 문제에 집중할 필요가 있다. 한편, 별도의 발전사업허가 과정을 가지고 있는 제주도 지역은 제외되었다. 둘째, 국가-지자체 연합의 집중적인 지원이 이루어지는 사례는 소수로, 연구결과를 다른 사례에 적용하기에 한계가 존재한다. 이에 따라 국가적 관심과 투자가 10여년간 집중된 전북 서남해 해상풍력 사례나 전남 신안 해상풍력 사례는 사례로 선정하기 어려웠다. 셋째, 해상풍력과 어민과의 상충이라는 문제는 담론적 문제이기 전에 실재적인 문제로, 어민들의 행위가 조직적으로 일어나는 지역을 연구할 필요가 있다. 이와 같은 사례선정 방식에 따른 다중사례연구의 연구결과에서 도출된 특징, 공통점과 차이점은 다른 다수 해상풍력 갈등 문제에도 함의를 줄 수 있을 것이다. 다만, 제도가 다른 제주특별자치도에서의 갈등, 소수이지만 해안가 주민이나 레저낚시 집단의 반발, 어민이 전혀 조직화되지 않은 조용한 갈등 등을 설명하는 데에서는 한계가 있을 수 있어 향후에는 연구결과를 확장할 필요가 있다.

분석사례로 선정한 지역은 경상남도 통영시와 전라남도 영광군이다. 이 사례들에 대해서 다수 언론보도가 이루어져 왔고 갈등이 몇 년 간 지속되고 있다. 특히 두 지역의 어업 관련 행위자들은 높은 적극성을 가지고 있어, 다른 사례에 영향력을 가진다. 예컨대 수협중앙회는 2019년 6월 해상풍력발전 건설에 대응하기 위해 총괄대책위 산하 5개 권역별 대책위원회를 구성했는데, 여기에서 영광군수협 조합장은 수석 대책위원장으로, 통영수협 조합장은 남해권역 대책위원장으로 선출되어 적극적인 활동을 개진해왔다(한국수산경제, 2020.08.18).

연구가 목적으로 하는 조정에 대한 탐구를 위해서는 지자체에서 해상풍력에 대한 정책적 대응을 추진하고 있는지도 사례선정 요건이 된다. 지자체의 추가적인 정책대응은 해상풍력 사업이 가시화되었음을 의미하며 갈등의 구체성과 조정의 가능성이 확보되는 사례가 될 수 있음을 의미하기

때문이다. 통영시는 갈등관리조례를 제정한 지 4년만인 2019년 첫 위원회를 개최하여 해상풍력단지 문제를 다루었고(프레시안, 2019.05.23) 2021년 제1차 갈등관리심의위원회에서 1등급의 갈등등급을 부여하였다(한산신문, 2021.11.12). 영광군은 '적합입지 발굴사업' 공모에 참여하여 2021년 전국 2개 지역 중 하나로 선정되기도 하였다.

2) 연구 기법

이 연구는 '왜'와 '어떻게'에 초점이 있는 연구질문들을 다루기 때문에 질적 자료 수집을 주된 연구 기법으로 사용한다. 주요 자료 수집 방법으로는 문헌 연구, 참여관찰, 반구조화된 심층면접을 사용하였다. 해상풍력 수용성에 관련한 국내외 학술논문, 산업통상자원부 등 중앙부처의 보도자료, 기사와 같이 해상풍력에 직접적인 관련이 있는 자료와 더불어 시군의회 회의록과 시군통계, 지역신문 등 각 연구대상지에 관련성이 있는 자료들을 검토, 분석하였다.

연구자는 연구 수행과정에서 참여관찰 방식을 사용하였다. 참여관찰의 과정은 국책연구기관인 한국환경연구원이 수행한 두 가지 연구프로젝트에 따라 이루어졌다. 연구자는 2020년 7월부터 2021년 12월까지 프로젝트 연구원으로 참여하면서 사례에 접근하고 자료를 수집하며 개입을 수행하는 역할을 하였다. 갈등 상황에 대한 자료를 수집할 때는 관찰자적 참여자(participant as observer)로서, 연구자의 정체성을 드러내고 관찰과 자료 수집을 진행하였다. 조정 상황에 있어서는 직접 참여자적 관찰자(observer as participant)로서 연구자의 정체성을 드러내면서 조정의 기획, 진행, 수행 과정에 참가하는 역할을 수행하였다. 따라서 연구자는 해상풍력 갈등에 관한 현장의 요소들을 다양하게 관찰할 수 있었다.

두 가지 프로젝트는 지역 이해관계자들과 어업인을 대상으로 해상풍력 갈등을 조사할 뿐만 아니라 이들과 워크샵과 같은 참여형 프로그램을 수행해야 하는 실천적 과업이 요구되는 연구 프로젝트였다. 첫 번째 프로젝트는 환경부의 발주로 진행된 「녹색 전환을 위한 사회적 대화 기획·운영」으로, 연구자는 2020년 7월부터 2020년 12월까지 중점적으로 참여하

였다. 재생에너지 갈등에 대한 사회적 대화를 추진하는 것이 과업이었기 때문에, 연구 과정에서 통영시 욕지도 지역을 대상지로 선정하는 과정이 있었다. 두 번째 프로젝트는 한국에너지공단의 발주로 진행된 「국가주도 해상풍력 적합입지 발굴사업」으로, 연구자는 2021년 7월부터 2021년 12월까지 중점적으로 참여하였다. 이 사업은 산업통상자원부의 주도로 군산시와 영광군이 사업 대상지로 선정되어 있었으며, 이 연구는 그 중 영광군을 연구 대상지로 다루고 있다.

이 연구에서 참여관찰은 자료수집 방법이기도 하지만 연구 수행 방법이기도 하다. 많은 지역사회 연구참여자들은 연구수행기관이 국무총리실 소속으로 하나의 특정 부처 소속이 아니면서 정부 유관기관이라는 점에서 신뢰를 보였다. 그럼에도 '연구' 특성상 연구참여자들에게 행사할 수 있는 권위나 강제를 담보할 권한은 없었기 때문에 연구실행의 영역은 전적으로 연구자들의 몫이었다. 이와 같이 지역사회 외부의 주체이면서도 중립성을 기대할만한 주체라는 연구진의 특성은 갈등조정에서 조정자의 특성을 강하게 띠는 것이었다. 따라서 두 가지 연구 프로젝트는 기원이 달랐지만 이 연구에서는 "조정"이라는 개념을 통해 비교적 공통점이 많은 '사회적 실험' 사례로 이론화 작업을 함으로써 해상풍력 갈등에 대한 사회적 해법을 모색하고 있다.

통영 지역에서는 2020년 8월부터 2020년 11월 사이 핵심 이해관계자 8명을 대상으로 한 2~3회차의 심층면접이 이루어져 총 12회의 심층면접을 진행했으며, 지역 시민단체 관계자 7명이 참가한 간담회를 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI) 형식으로 1회 개최하였다. 면접의 결과는 갈등상황에 대한 설명과 텍스트분석의 자료로 사용되었다. 2020년 12월에는 지역 오피니언 리더를 대상으로 한 사회적 대화를 개최하였다. 면접 참가자들의 추천을 통한 눈덩이 표집 과정을 거쳐 27명이 참가하였으며, 수산업계 관계자는 5명이 참가하였다. 이를 통해 획득한 자료는 텍스트 분석의 자료로 사용되었다.

영광 지역에서는 지역 어민 및 어업관계자에 대한 조사가 2021년 12월에 집중적으로 이루어졌으며, 총 15명에 대해 심층면접이 이루어졌다. 입

지지도 워크샵을 개최하려고 하였으나, 지자체의 협조가 부족하고 지역 내 갈등이 심화된 상황에서 개개인별 입지지도 프로그램으로 선회하는 과정이 있었다. 심층면접을 진행한 직후 해상풍력 상대적 선호·거부 지역을 공간상에 표현하고 입지지도를 작성하도록 하고 입지조건 중요도에 대한 추가 면담을 진행하였다. 이는 이해관계자 그룹별 입지의 선호 기준과 구역, 지역지식을 분석하는 데 사용되었다.

이 연구에서 다루는 해상풍력 갈등과 조정의 사회적 실험은 기초지자체를 연구 대상 단위로 삼는다. 그러나 두 비교 단위는 지리적 조건, 지역사회 배경, 해상풍력 사업자들의 태도, 지자체의 대응, 조정의 경험 등 상황이 크게 달라 포괄적인 비교를 수행하기 어렵다. 따라서 이 연구의 설계에서는 다중사례연구의 주의점 중에서도 두 가지가 중요하게 고려되었다. 첫째, 잘 검증된 이론적 프레임워크에 의지하여 평가하는 것이 필요하다. 다중사례연구는 이론적 조망에 의지하여 예측된 패턴과 실제 패턴의 유사성 혹은 차이점을 평가함으로써 연구결과의 설득력을 확보할 수 있기 때문이다. 유사성보다는 차이점이 더 두드러질 때에는 이론적 재현(replication)이라는 의의를 가질 수 있다(Yin, 2009). 둘째, 다중사례연구 연구방법의 기반이 되는 방법론(methodology)으로 상징적 상호작용주의(symbolic interactionism) 접근을 채택하는 것이다. 상징적 상호작용주의는 개인들이 해석의 과정에서 단어들로 표현된 '상징'을 사회적 현상의 중요한 증거로 보고 상호작용을 중심 분석대상으로 삼는다(Denzin, 2008). 달리 말해, 다양한 사회적 지표들보다도 연구참여자들의 이해의 틀이라는 미시적 요소가 연구의 초점이 된다. 이에 따라 프레임이론을 분석틀에 결합하고, 수집된 인터뷰 자료는 그들이 '갈등에 부여하고 있는 의미'로서 해석되었으며, 사례별 핵심 증거는 텍스트분석을 통해 분석되었다.

3. 연구 구성

연구의 구성은 <그림 Ⅰ-2>에 요약적으로 제시한 것처럼, 이론적 배경과 선행연구 고찰을 바탕으로 설정한 연구분석틀을 따라 맥락변수 검토, 갈등상황 분석, 조정에 대한 분석을 진행하고, 연구의 결론을 제시한다.

<그림 Ⅰ-2> 연구흐름도

제2장에서는 이론적 검토를 통해 이 연구의 분석틀을 구성한다. 해상풍력 수용성과 공공갈등 연구의 쟁점을 검토하고 제도분석틀과 프레임이론과의 연관성을 밝혀 이론적 합성(Theoretical synthesis, Sovacool et al., 2018: 19)을 추구한다.

제3장에서는 해상풍력 허가·운영 현황, 정부·지자체의 제도정책변수 및 연구대상지의 지역사회변수를 검토한다. 자료의 삼각검증법 설계에 따라 3가지 유형의 자료가 활용되었다.[7] 첫째, 정부 보도자료와 법령 등 제도

7) 삼각검증법(트라이앵귤레이션, triangulation) 개념은 연구의 타당도를 높이기 위

규칙에 관한 정책자료로, 이 자료들은 정부의 정책목표를 객관적으로 드러내는 것으로 간주되었다. 둘째, 제도에 대한 평가와 변형 과정·장애를 파악하기 위해서 이해관계자들이 소개되거나 이들이 제작한 문서(즉, 언론보도, 성명서, 토론회 발언 등)들이다. 이 자료들은 해상풍력의 맥락적 요소 분석을 위한 질적 연구방법에 사용된다(Sovacool et al., 2018: 28-29). 셋째, 관계자들에 대한 심층면접 자료이다. 공식적으로 드러나지 않는 요소를 파악하는 것이 필요한 경우 제도와 깊은 관련이 있는 관계자들에 대한 면접을 진행하였다. 지역 현황에 대한 통계와 갈등 사건에 대해서는 문헌 및 언론보도 기사 등 2차 자료를 활용하였다.

제4장에서는 갈등의 개요와 갈등행위자 인식을 분석한다. 2개의 연구대상지의 해상풍력 갈등 관련 사항들을 기술하였다. 갈등행위자 인식 분석을 위해 이들을 심층면접하고 전사 자료에 대해 텍스트분석을 진행하였다. 이를 통해 이해관계자들의 입장을 가장 잘 설명하는 주된 갈등프레임을 도출하고 각 입장에 해당되는 이해관계자 그룹을 도출하였다. 텍스트 기반의 분석을 보완하기 위해, 두 지역에서 동일하게 수행한 설문 분석결과를 추가적으로 사용하였다.

제5장에서는 조정에 대한 사회적 실험을 분석한다. 연구자가 참여관찰을 진행한 두 가지 이해관계자 참여 프로그램의 결과를 분석하고 해당 내용과 과정이 갈등조정에 주는 함의를 분석한다. 두 사례를 분석시 질적자료들을 대부분 양화하기 때문에 변형적 설계가 주를 이룬다.[8] 첫 번째 설

한 자료, 연구자, 방법론적 삼각검증법을 의미한다(Mathison, 1988; 김경희 외 2011:166 재인용). 삼각검증법은 연구를 통해 설명된 결과가 방법론적 특성이 아닌 현상 기저의 특성 때문인 것을 확인하기 위한 복수의 조작주의(multiple operationalism)이다(Johnson et al., 2007: 113-114). 삼각검증법을 활용할 때에는 계량적 비교를 위해 자료의 수치를 늘리는 것이 아니라 의미와 맥락이 비교되어야 한다(조용환, 1999; 김경희 외, 2011:167에서 재인용). 대표적으로, 분석적 삼각검증법은 동시적으로 서로 다른 양적 질적 분석방법을 수행하여 연구 결과의 유사점을 평가하는 식으로 이루어진다(Creswell et al., 2003: 179).

8) 변형적 설계는 연구목적을 달성하기 위한 구체적인 이론적 관점이 존재할 때 수행될 수 있다. 삼각검증법이나 중첩설계를 포함한 동시적 설계에서 종종 변형적 설계가 요구된다. 수집에서는 두 가지 유형의 데이터가 동시에 수집되고 우선순위가 부여된다. 분석에서는 이들의 서로 다른 데이터가 통합된다(Creswell et al., 2003: 185-186).

계인 사회적 대화에서는 대화의 결과를 텍스트 분석인 Q분석으로 의제를 분석하고, 두 번째 설계에서는 입지지도 작성 프로그램을 진행하여, 행위자 군집에 따라 그 공간적 표현에 차이가 있는지를 QGIS를 통해 분석한다.

제6장은 결론장으로 연구 결과를 요약하고 해상풍력 갈등상황의 입체적 이해와 조정 매커니즘 도입의 정책적 필요성을 제언한다.

제 2 장 이론적 배경과 선행연구 고찰

제 1 절 재생에너지 수용성에 관한 비판적 검토

1. 재생에너지 수용성 개념 재고[9)]

1) 재생에너지 수용성 개념

해상풍력을 추진하는 측에 제동을 거는 지역 이해관계자들은 종종 사업 추진을 방해하고 지연시키는 장애물로 인식된다(Hall, 2014). 님비(not in my back-yard, NIMBY)라는 개념은 이기심에 기초한 개인들을 상정하고, 입지 반대활동의 근거를 이해관계 추구의 산물로 바라본다(Devine-Wright, 2009). 그러나 재생에너지 시설에 님비라는 해석틀을 적용하는 것은 "뒷마당(Back-yard)"이라는 개념이 엄밀하지 못하고 경험적 근거가 부족할 뿐만 아니라, 유용한 해결책을 제공해주지 못했다는 비판을 받았다(Magnani, 2021; van der Horst, 2007; Batel et al., 2013; Swofford & Slattery, 2010).

이에 기존의 재생에너지 수용성 연구들은 주민들의 지역적 반대를 님비라는 틀로 진단하는 것을 넘어서기 위한 노력이 진행되어 왔다. 해상풍력 반대 현상을 다층적으로 이해하기 위한 연구들을 기반으로 해상풍력에 대한 수용성(acceptance)이 낮아지는 이유로 금전적 이유 외에도 개인들의 선호와 태도, 새로운 산업과 일자리 기회, 환경 영향 우려, 경관에 대한 영향, 적절하지 않은 의사결정과정, 건강위협 등이 지적되어왔다(Firestone et al., 2009; Haggett, 2011). 점차 수용성을 권력, 정의, 장소애착과 같은 다른 차원과의 연관 속에서 반대현상을 분석하는 것이 유용하다는 점도 드러나고 있다(Ellis & Ferraro, 2016; Wüstenhagen et al., 2007, 박선아·윤순진, 2018). 그럼에도 불구하고 수용성의 명확한 정의는 합의되고 있지 않다. *사실상* 수용성의 정의란 눈에 띄는 반대가 없는 것(Cohen et al.,

9) 본 소절은 Park et al.(2022)의 내용을 수정 보완한 것이다.

2014), 혹은 긍정적 행동이 존재하는 상태(Kraeusel and Möst, 2012)를 의미한다. 오히려 연구자들 사이에 합의되고 있는 지점은 사업을 추진하는 개발자의 입장에서 실용적인 목표로 취하는 것이 수용성이라는 점이다(Jobert et al., 2007; Wüstenhagen et al., 2007).

2) 재생에너지 수용성 개념에 대한 비판

주관적 측면을 포용할 수 있는 수용성 개념은 님비 관점에 비해 한 걸음 더 진보한 것이다. 그러나 '재생에너지에 대한 수용성(acceptance of renewable energy)'이라는 말이 사업과 주민 간 하향식 일방적 관계를 내포하며, 지지, 저항, 무관심 등의 다양한 '사회적 반응(social response)'을 담아내지 못한다는 비판 역시 존재한다(Batel et al., 2013). 사회적 반응 개념은 해상풍력 발전사업 입지에 대한 다양한 사회적 논의를 사업개시에 대응하는 개념으로서의 '수용성'에만 한정짓는 문제를 극복할 수 있다는 가능성이 있었다(Haggett, 2011).

그러나 사회적 반응이라는 개념은 지역 주민의 의견을 개개인의 고정된 선호체계의 합으로 환원함으로써 해상풍력사업의 정당성에 필요한 사회·환경에 대한 연대적 의미를 고려하지 못하는 한계를 가진다. 한정적 의미의 수용성과 사회적 반응을 보완하는 관점으로 나아가기 위해서는 주체 간 상호작용과 추진과정의 공정성(fair) 차원까지 포함한 사회적 수용성을 풍부하게 파악하는 것이 점차 요구되기 때문이다(Ellis & Ferraro, 2016; Wüstenhagen et al., 2007; Hall, 2014; Billing et al., 2022; Haggett et al., 2020). 이에 최근에는 수용성을 대체하는 개념으로 '운영의 사회적 승인(social license to operate, SLO)' 개념이 제안되고 있다(Moffat et al., 2016). 운영의 사회적 승인은 기존 지역 공동체와 개발사업자 간의 지속적인 관계 형성하고, 개발사업자가 공동체의 특정한 기준을 준수함으로써 지역 사회의 수용을 얻게 될 수 있다는 적극적인 개념을 의미한다(Billing et al., 2022).

한편, 재생에너지 수용성 개념을 보다 사회구조적으로 비판한 연구들은 연구의 관심을 재생에너지 시설 자체에 두는 것의 한계를 지적한다(Nadaï

& Labussière, 2021; Cuppen & Pesch, 2021). Nadaï & Labussière (2021)은 연구의 초점을 수용의 관점에서 '간섭(interferences)의 망'으로 관점을 전환해야 한다고 주장한다. 이들은 민간사업자 주도로 재생에너지 확대가 이루어지는 프랑스에서의 10여년 간의 문헌을 검토하면서, 관계주의적 관점 도입이 필요하다는 점을 지적한다. 나아가 연구자들이 어떻게 변화를 조작화할 것인지에 대해 실험적 존재론으로 답해야 한다고 주장한다.

Cuppen & Pesch (2021)는 재생에너지 갈등을 뻗어나가는 뿌리줄기(Rhizome)로 보고 향후 재생에너지 수용성 연구에 많은 변화가 필요함을 제안하였다.[10] 우선 동학적 과정으로서의 갈등 분석이 필요하다. 하버마스식 토론을 통해 입지 반대자들도 학습을 하고, 의사결정의 질을 높임으로써 변화의 가능성을 탐색할 수 있기 때문이다. 유독 주민 연구에 집중된 재생에너지 수용성 연구는 정책(정부)과 기업에 대한 연구로 확대되어야 한다. 이들은 사회적 갈등을 사회영향평가 도구로 볼 것을 제안하면서, 부차적인 맥락으로만 다루어지고 있는 기존 갈등 사례가 현 재생에너지 갈등에 끼치는 영향인 논쟁 파급효과(controversy spillover)를 중요한 분석대상으로 삼을 것을 제안하였다(Cuppen et al., 2020). 이와 같은 그들의 제안은 재생에너지 갈등을 진단하고 해결해 나가는 데에서 관점의 협소함을 극복할 필요성을 제기한다.

3) 재생에너지 수용성 제고 실천을 위한 접근법

지역 주민들의 주관성을 인정하고 받아들이면서도 동시에 변화시켜나가고 합의해나갈 수 있는 공존의 해결책은 지역계획에 반영될 필요가 있다. 이에 에너지 시설을 둘러싼 제반 문제를 드러내고 개선해나갈 수 있는 협력적 계획(collaborative planning)과의 접합이 필요하다(Simão et al., 2009). 협력적 거버넌스 흐름 속에서 태동한 협력적 계획에서 공간계획과 의사결정에서 중요한 역할을 하는 것은 소통이다(Healey, 1997). 다양한 이해당사자들이 상호작용하면서 가치 판단을 내리는 것을 계획과정에 포

10) 이들은 변화하는 갈등을 분석할 수 있는 방법으로는 과정이론(process theory), 사건계열분석(Event sequence analysis), Q 방법론 등을 제시하였다.

함시키면서, 계획과 사회적 가치체계의 상호작용, 상호작용의 변화와 학습, 실행과의 연계를 중요하게 고려해야 한다(Healey, 1997; 조봉경, 2021). 협력적 계획의 구성요소로는 계획 환경, 참여자, 상호작용, 사회적 학습, 협력적 집행에 이르기 까지를 고려해야 한다(조봉경, 2021: 134). 국내에서는 '협력적 계획'이 수사적 표현에 그치는 사례들이 있어 실천적 차원에서 비판이 제기되기도 하였다(조봉경, 2021).

영국과 미국에서도 해상풍력에서의 갈등을 극복하고 정의로운 전환을 위해 이해관계자들의 의미 있는 참여를 강조하고 있다(Hagett et al., 2020; Pol & Ford, 2020). 연구이자 실천으로써 대중들이 설문참여자가 아니라 연구참여자로 참여하며, 그들의 의견이 변할 수 있는 기회를 주는 방식을 채택한다. 개인들은 상호작용하며 오해를 극복하고 우려를 해소할 방안을 모색함으로써, 찬성을 위해 필요한 조건들을 도출하고 수용가능한 계획을 디자인할 수 있다(Hall & Lazarus, 2015). 이는 협력적 계획이 사회적 수용성에 대한 연구 세계의 질문에 답할 뿐 아니라 협력적 거버넌스의 실천 세계를 오가는 실행연구적 성격을 띨 때 의미가 배가될 수 있음을 시사한다.

재생에너지 수용성 부족 혹은 재생에너지 갈등에 대한 이상의 논의를 요약하면 <표 Ⅱ-1>와 같다. 이 연구에서는 해상풍력 갈등을 파악하는 데에서는 관계의 망 관점을, 갈등관리를 위한 전략 모색에서는 협력적 계획 관점을 차용하고자 한다.[11] 이와 같은 접근은 에너지 체계를 장소적 맥락에 배태된 것으로, 에너지 전환을 사회기술 전환으로 포착할 수 있게 한다(Calvert, 2016). 에너지 전환을 지리적으로 구성된 과정으로 이해할 때, 공간적 특성은 정책을 방해하는 요인일 수 있으면서도 동시에 혁신적이고 실험적인 에너지 경로가 다양하게 존재할 수 있도록 하는 중요한 가정이 된다(Bridge et al., 2013).

11) 다만 이 연구에서도 기존의 연구결과와 정책적 해석을 위해서는 때에 따라 '수용성' 개념을 사용하게 된다. 이 연구에서 수용성 개념을 사용할 때에는 '정책적 사회적으로 해상풍력 갈등 문제를 수용성으로 진단하는 사회적 해석이 있음'을 고려하고 있다.

<표 Ⅱ-1> 재생에너지 수용성 문제 접근법 간 비교

관점	설명방식 및 설명력	설명의 가정	설명의 대상
님비즘 (NIMBYism)	이익침해에 따른 사업 반대	인간의 이기심 가정, 이익 측면만 설명	시설 입지
수용성 (acceptance)	사업의 찬성과 반대	주어진 사업에 대한 찬/반을 설명하는 것이 중요	시설 입지
사회적 반응 (social response)	사업에 대한 다양한 주관적 측면 포용	정적 (static) 주관성: 다차원적 가치관 간의 갈등 조정 여력 부족	시설 입지 (계획, 운영방식)
운영의 사회적 승인 (social license to operate, SLO)	사업에 대한 사업자-지역 협상 과정, 공정성 개념 포함	사업에 대한 지역민 찬/반을 이끌어내는 것은 시설을 원하는 주체의 과제: 지역사회의 수용을 얻어가는 과정	시설 입지, 계획, 운영방식
관계의 망(web of interference)	경제사회적 요인과 제도가 수용성 및 반응에 끼치는 영향	재생에너지 갈등은 사회적 특성, 제도, 행위자 상호작용에 따른 결과: 변화의 가능성 상정	시설 입지, 갈등 배경
협력적 계획 (collaborative planning)	다양한 가치관을 반영, 이익침해시 사업 조정 가능성	역동적 (dynamic) 주관성: 시민 간 설득, 수용가능한 계획 도출에 방점	시설 입지, 계획, 운영방식

2. 국내 해상풍력 선행연구의 검토[12)]

12) 동료검토를 거친(peer-reviewed) 해상풍력 수용성 연구를 선별·표집하고, 이들 연구의 접근 관점, 연구방법, 도출된 결과에 대해 체계적 검토(systematic review)를 진행한다. 체계적 검토는 설명적 검토(narrative review)에 비해 시간과 자원 소모가 집약적이나, 체계적 검토는 구체적인 초점을 가지고 연구결과를 종합할 수 있으며, 종합하는 과정에서 기존 연구의 연구방법론상의 한계를 고려한다(Sovacool, 2018: 22-23).

국내 해상풍력 수용성 문헌을 검토하는 것은, 그동안 국내에서 어떤 방식으로 해상풍력 수용성이 다루어져 왔는지를 살펴보고 발견된 점과 미비점을 도출하는 데 필요하다. 국내 문헌자료 수집은 다음과 같은 방식으로 이루어졌다. 첫째, (해상)풍력을 키워드로 하고 지역갈등 문제를 다룬 연구를 선정했다. 따라서 전국을 대상으로 하는 연구[13]나 제도만을 대상으로 하는 연구[14]는 제외하였다. 둘째, 논문의 형태로 발간된 것들 중 수용성을 주된 문제의식으로 하는 연구를 선정했다. 따라서 학회발표문, 학위논문,[15] 보고서[16] 등의 출판물은 검토하지 않았다. 이러한 연구가 처음 등장한 2008년부터 2021년 말까지 이와 같은 기준을 만족하는 18개의 문헌을 집중적으로 검토하였다(대상 논문은 <부록 1> 참조).

1) 문제 접근방식과 연구방법

문제 접근방식은 공공갈등 접근법에 따라 나누었다. 하나의 연구에서 복합적 관점이 혼용되는 경우가 많으나, 도출된 결론에서 가장 중요한 제언으로 여겨지는 방향으로 범주화하였다.[17] (a) 심리문화적 접근은 경험, 가시성 등 개인 내부요인을 강조하며 주민 인식 기술에 초점을 맞추는 경우,

---

13) 전국을 대상으로 하는 연구는 해상풍력에 대한 선택실험(Kim et al., 2019), 그리드 확장에 대한 지불가능의사액(willingness to pay, WTP) 조사 결과(Kim et al., 2021), 무작위 추출된 사람을 대상으로 한 서베이(Kim et al., 2020) 등 해상풍력 수용성을 계량화한 연구가 주를 이루었다.

14) 제도를 대상으로 하는 연구는 발전사업허가 제도 상 수용성 검토 항목 미비의 문제를 지적한 박선아·조공장(2021), 해상풍력 법령 상 어업손실보상 협의의 법적 근거 보완 및 보상협의 기준 마련의 필요성을 지적한 임현지 외(2021), 보상절차를 일관성있게 추진하고 지역민이 원하는 이익공유 방안 설계·실행할 기구 필요성을 제시한 이상혁·박재필(2020), 해상풍력사업 입지 제도에서 어업인 고려가 부족함을 지적한 유충열(2020) 등이 있다.

15) 노재용(2021)은 사업리스크 요인에 대해 사업자 관점에서 AHP 분석을 진행하였으며, 이효은(2022)은 해상풍력 갈등 4개 지역(부산(청사포), 영광, 태안, 제주)에 대한 탐색적 질적연구를 진행하고 공통 요소로서 절차적 부정의 문제를 지적하였다.

16) 한국환경연구원(KEI)는 2021년 12월 5일 KEI포커스 '수용성 확보를 위한 해상풍력 발전사업의 지역 주도 추진전략'를 발간하여 지자체 역할의 강화 필요성을 제안하였다(조공장 외, 2021).

17) 범주화에서는 공공갈등의 분류를 시도한 강재호 외(2005)를 주로 참고하되 해상풍력 상황을 고려하여 적용하였다.

(b) 사회구조적 접근은 개인의 학력, 소득 등 사회경제적 변인을 사용하거나 맥락 및 인식(프레임)문제를 사회구조로 접근하는 경우, (c) 법제도적 접근은 수용성 개선을 위한 정책 디자인 제안이 포함된 경우, (d) 정치적 접근은 사업 과정 상 문제에 대해 비판적 접근을 취하는 경우로 나누었다.

국내 해상풍력 수용성 주요 문헌을 방법론적으로 분류하기 위해 (a) 심층면접 기반 질적연구(인터뷰 텍스트분석 포함) (b) 데이터(설문, 2차 자료 등)을 혼용한 질적연구 (c) 설문 기반의 통계 분석(연결망 분석 포함) (d) 문헌검토로 유형화하였다. a에서 d로 갈수록 현장의 언어보다는 학술적 언어가 중요해진다고 볼 수 있다.

<표 Ⅱ-2> 국내 해상풍력 수용성 주요 문헌의 방법론 및 접근방식

문제 접근방식 / 연구방법	심리 문화적	사회 구조적	법제도적	정치적	합계
심층면담 기반 질적연구		4			4
데이터혼용 질적연구	1	1		2	4
설문 기반 통계 분석	5	2	1		8
문헌검토	1		1		2
합계	7	7	2	2	18

교차표 <표 Ⅱ-2>를 통해 국내 연구 현황을 살펴본 결과, 해상풍력 갈등의 양상을 이해하기 위한 심리문화적 접근과 사회구조적 접근이 가장 많이 이루어졌다. 심리문화적 접근에서는 지역주민 또는 어민의 인지적 요인을 설문을 통해 탐색하는 연구가 가장 활발히 이루어졌다(박종문 외, 2021; 김형성 외, 2014; 박재필, 2015; 박재필·황성원, 2016). 사회구조적 접근에서는 질적 연구와 통계적 분석이 골고루 사용된 가운데, 사회경제적 변인을 통해 개인 차이를 설명하는 연구(박재필, 2014; 박재필, 2016)와 집단간·시간적 인식차이를 분석하는 연구(염미경, 2010; 김형성·황성원, 2014; 이상혁·박재필, 2020)가 주로 이루어졌다.

법제도적 접근에서는 문헌 검토를 통해 분배적 정의 관점에서 이익공유 방안을 제안한 연구(이상훈·윤성권, 2015)와 네트워크 설문을 통해 이해관계자 범위 설정과 대표성 부여의 방법론과 절차를 제안한 연구가 이루어

졌다(김형성 외, 2013). 정치적 접근에서는 사업자 입장에서의 행위를 함께 조사하여 데이터가 혼용된 질적연구가 수행되었다(염미경, 2008).

이와 같이 최근 10여 년 동안의 국내 주요 문헌에서는 다양한 접근방식과 방법론이 사용되어왔다. 연구 동향은 국내 해상풍력 수용성 문헌의 동향은 특히 접근 방식에 맞는 방법론을 적절히 조화시키는 것이 중요하다는 점을 상기시킨다. 다만, 심리문화적 접근을 취하는 연구들에서 심층면담을 기반으로 한 질적 연구가 부족한 상황이다. 양적 연구에서는 이론적 변인 외 현장에서 발견 사항을 맥락이나 배경, 본문보다는 각주에 싣게 되어 현장 발견에 대한 의미 부여에 한계가 있었다. 사회구조적 접근을 취한 연구들 중 국내 해상풍력의 첫 테스트베드가 되었던 제주도에서의 갈등은 면담 기반 사례분석 등 질적 연구가 주된 방법론으로 사용되었는데 이는 지역주민간 갈등을 입체적으로 분석한다는 장점이 있었다(염미경, 2008; 2010 등). 해상풍력은 그 규모가 크고 연안 및 공유수면에 관한 다양한 잠재적 이해관계자들이 존재하기 때문에 질적 연구의 방법을 통해서는 지역사회의 모든 부분들을 설명할 수는 없겠으나, 중요한 측면에 상세하게 접근하는 이점이 있을 것이다.

접근 방식에서는 정치적 접근이나 법제도적 접근이 상대적으로 미흡하다. 즉, 제도가 주민 반대에 어떠한 영향을 끼치는지에 대한 연구는 상대적으로 부족하다. 주민들의 인식에 영향을 끼칠 수 있는 요소 중에는 제도적 요소가 있다는 점과 사업 추진절차 측면에 문제가 있다는 점은 여러 문헌에서 지적하고 있다(염미경, 2008; 김형성 외, 2014a, 2015; 박재필, 2015, 2016; 박종문 외, 2021; 이상혁·박재필, 2021 등). 그럼에도 불구하고 실제 절차에 어떠한 문제가 있는지에 대해서는 부분적 또는 탐색적 연구만이 이루어진 실정이다(임현지 외, 2021; 박선아·조공장, 2021). 이는 Cuppen & Pesch (2021)이 지적하듯, 해상풍력 수용성과 갈등은 기본적으로 '주민'에 관한 문제라는 전제가 통용되고 있기 때문으로 평가할 수 있다.

제도의 개선을 논의하기 위해서는 제도가 기반으로 하는 역사문화적 조건을 고려하는 것도 중요하다. 예컨대 '원스톱샵' 제도를 채택한 것으로 잘 알려진 덴마크의 경우 주민과 정부 간, 그리고 정부 부처간 합의문화가 발

달해있으며, 역사적으로는 석유파동과 원전반대운동이 재생에너지에 대한 사회적 공감대에 크게 영향을 끼쳤다(오진경, 2018). 따라서 제도적 대안이 작용하기 위해서는 어떠한 조건이 충족되어야 하는지에 대한 연구가 수반되어야하기에(강은숙·김종석, 2016: 95), 이 부분에서 제도개선 연구는 기존의 수용성 연구와 상호보완될 수 있다.

수용성 개념에 관한 문제제기를 직접적으로 언급한 문헌은 많지 않았다. 일찍이 염미경(2009; 2010)은 정책집행자와 사업자 입장에서의 수용성 개념에 대해 조심스러운 접근이 필요함을 시사하였으나, 이는 후속 해상풍력 연구들에서 명시적으로 논의되지 못하였다. 다만 비교적 최근으로 올수록 전제에 대한 논의들이 이루어지고 있다. 김은성(2018)은 육상 및 해상풍력의 수용성 요인을 감각적·심미적 요인, 문화적 요인, 제도적 요인 등으로 나누어진다고 제안하여 수용성 부족의 이유를 주민 밖에서 찾을 것을 시사한 바 있다. 이상혁·박재필(2021)은 갈등프레임 이론을 기반으로 주체별 상황인식이 해상풍력 수용성에 영향을 줌을 분석하면서, 해상풍력을 찬반의 대상이 아닌 의사소통 공론장이 필요한 문제라는 점을 시사하였다.

2) 국내 해상풍력 수용성에 관한 특징

해상풍력 수용성과 갈등 문제를 하나의 분석틀로 구성하기 위해서는, 우선 해상풍력 수용성 '문제'가 어떠한 특징을 갖는지에 대한 탐색이 필요하다. 앞선 주요 국내 문헌들과 관련 연구들을 종합했을 때, 국내 해상풍력 갈등의 관리·해결이 어려운 이유로 5가지 특징을 제시할 수 있다.

첫째, 공유수면을 점유하는 해상풍력의 이해당사자를 규명하는 것이 어렵다(김형성 외, 2013; 유충열, 2020; 박선아 외, 2020). 행정적 책임상 지자체 소관이나 기초지자체와 광역지자체, 나아가 정부의 책임성이 불분명하다. 공유수면 점·사용허가의 권한은 해양수산부가 가지나, 기초지자체에 허가를 위임하였기에 책임은 분산된다. 해역이용자를 규정함에도 어업허가의 특성에 따라 앞 바다를 그 지역 어민들만 사용하는 것이 아니며, 나아가 해양 레저, 경관 등을 향유하는 잠재적 사용자들을 규정하기가 어렵다. 한편, 해상풍력의 문제는 기후위기 대응의 문제이기 때문에 에너지·환

경 단체의 의제이기도 하며, 나아가 지역적 문제이기 때문에 지역단체들의 의제이기도 하다. 다시 말해, 해상풍력이 입지하는 공유수면은 비배제성과 경합성을 가지는 공동자원적 특성(Ostrom et al., 1994: 7)을 가진다.

둘째. 갈등이 복잡하고 불확실성이 있다. 해상풍력은 환경적 측면에서 기후위기 대응을 위한 노력임에도 해양생태계에 영향을 끼칠 가능성을 배제할 수 없다. '사업'적 수준의 해상풍력이 지역에 끼칠 수 있는 영향에 대한 실증적인 정보도 부족한 상황이다. 이는 개인과 집단의 태도가 객관적인 데이터보다는 추측과 기대를 기반으로 형성되는 결과를 낳는다. 또한, 기존 님비나 핌피 사례와는 달리, 찬성의 형태가 '조건부 찬성'의 형태를 띠고 있다. 따라서, 찬성 대 반대의 구도를 띠지 않고 갈등의 구조가 유동적인 상태에 놓인다(박선아 외, 2020). 이렇듯 해상풍력 사업의 리스크(risk, 위험)는 복잡성, 불확실성, 모호성을 특징으로 하기에, 계산적 합리성을 가정했던 기존의 거버넌스에서 소통과 포용, 통합, 재귀적 관점의 위험 거버넌스의 접근이 요구된다(Van den Burg et al., 2020).

셋째, 해양환경이나 기후위기 자체보다도 사회경제적 요인이 해상풍력 갈등의 핵심적인 이유이다. 앞선 국내 주요 선행연구들(총 18개)에서 언급한 수용성 요인을 경제, 환경, 절차로 코딩하였을 때, 공통적으로 발견되는 수용성 요인은 경제적 요인(14개)과 절차적 요인(15개)이었다. 환경적 요인의 경우 통합된 수용성 모형 제안 연구(이동호, 2020)나 어민 인식에 대한 개괄적 접근 연구(박종문 외, 2021) 등 2개 연구에서만 요인으로 상정되었다.

넷째, '과거 국책사업'이 끼치는 영향이 지대하다. 이 장에서 체계적 검토의 대상이 된 선행연구 중 과반(11개)이 과거 국책사업의 영향을 갈등의 선행 이유로 언급하고 있다. 과거 국책사업의 영향은 사례연구의 맥락으로서 기술되거나(염미경, 2008) 때로는 통계적 분석의 대상이 되었으며(박재필, 2015; 박재필, 2014; 박재필·황성원, 2016; 박재필, 2016; 김형성 외, 2014), 정부나 지자체 불신의 원인으로 지적되었다. 과거 국책사업의 영향은 군산, 서남해, 제주 연구뿐 아니라 다중사례연구에서도 보고되고 있어 현재까지 모든 연구대상지에서 나타난 특성이다. 그럼에도 과거 국책사업

의 영향이 어떻게 해상풍력 수용성에 영향을 끼치는가에 대한 구체적인 분석이 진행된 바 없어 연구상 공백으로 남아있다.

마지막으로, 해상풍력에 관한 법체계가 잘 정비되어있지 않다. 해상풍력의 '요람에서 무덤까지'를 관장하는 일관된 법이 부재할 뿐 아니라, '요람'에 해당되는 사업허가과정에서도 기존의 다수 법률을 그대로 사용하고 있다. 따라서 '해상풍력법'이 따로 존재하지 못하고 제도적 배열(institutional arrangements, Clement, 2010: 8)로서의 '해상풍력 법령체계'가 존재한다. 통합적 법안에 대한 요구는 2011년 경부터 제기되었으나, 2021년 5월 21일에 발의된 '풍력발전 보급촉진 특별법안'(일명 "풍력발전 원스톱샵 법안")은 현 시점에서 계류되어있다.[18] 이러한 상황들은 국내에서 해상풍력에 관한 견고한 원칙이 여전히 수립되지 못했음을 보여주고 있다.

이 연구에서는 국내 해상풍력 수용성 연구에서 미흡했던 연구였던 제도와 수용성 간 관계, 질적연구 방식, 수용성 개념을 둘러싼 긴장 관계을 반영하고자 한다. 또한 기존 연구들에서 밝혀진 5가지 특징을 고려하는 분석틀 및 분석방식을 사용하고자 한다.

제 2 절 공공갈등과 조정

1. 공공갈등의 사회적 해결

정부는 공공갈등을 "공공정책(법령의 제정・개정, 각종 사업계획의 수립・추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"로 정의하고 있다.[19] 그러나 이는 공공갈등에 대한 협소한 정의이다. 현대사회에서 정부의 역할이 비대해진 상황에서, 사회적 영향을 미칠 만큼의 규모를 지닌 갈등 사례에는 대부분 정부 부문이 개입되어 있다(은재호, 2020.09.16). 공공성의 개념 역시 점차 확장되고 있어, 다양한 층위의 사회적 갈등에 대한 국가의 책임과 민간의 공동 노력이 요구된다(하승우,

18) 풍력발전 원스톱샵 법안 또한 해상풍력만을 다루지 않고 육상풍력을 함께 다루고 있어 '해상풍력법'이라고 부르기 어려운 실정이나, 그 실제 내용에서는 해상풍력이 법 제정의 배경이 되었다. 이 부분에 대해서는 다음 장에서 서술한다.

19) 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제19886호)

2014). 따라서 공공갈등은 공공성의 의미가 변화하는 바와 연관되어 담론적으로 설정되는 유동적인 측면이 크며, 점차 외연이 확장되고 있는 추세에 있다(김정인, 2018; 정용덕, 2010).

공공갈등의 원인은 주관적인 원인과 객관적인 원인으로, 구조적 원인과 행위 수준의 원인으로 나눌 수 있다(정용덕, 2010). 국내의 공공갈등 연구 유형 역시 다양해지고 있다(김경동, 2021). 이 중 정치적, 경제적, 법제도적 접근을 외적 접근으로, 인지적, 협상론적 접근을 내적 접근으로 구분하여 특징을 살펴보면 아래와 같다.

정치적 접근은 공공갈등이 리더십 부족과 이해관계자 합의 부족으로 생긴다고 보는 관점이다. 따라서 리더십, 협상과 조정이 유효한 해결수단이 될 수 있다고 본다. 예컨대 윤민재(2011)는 님비와 핌피와 같은 지역 이익갈등 사례에서 정부와 정책에 대한 신뢰를 높이는 정치적 접근방식을 제안하였다. 그러나 국내 실제사례에 적용할 때 다수 환경갈등은 정치적으로 해결되기 어려웠으며(강재호 외, 2005), 특히 원전과 같은 고위험 시설에 대해서는 적용하기 어렵다는 한계가 있었다.

경제적 접근은 갈등이 경제적 이유로 발생한다는 설명이다. 따라서 충분한 자원과 경제적 보상이 그 해결법이 되며, 때에 따라서는 님비시설과 핌피시설을 연계하는 방식으로 비용편익을 조정하는 수단도 제안된다. 그러나 보상의 재원을 충분하기 어려운 경우가 많고, 대체로 경제적 접근은 보완적 수단으로 쓰인다(강재호 외, 2005).

법제도적 접근은 관련 법률의 명확성 결여나 갈등관리제도 부족으로 인해 공공갈등이 생긴다는 관점이다. 법률을 명확하게 하는 것은 사전에 규칙을 구체화함으로써 이해관계자들의 모호한 갈등의 소지를 줄일 수 있다. 소송이나 제도적 중재기구와 같은 제도를 정비할 경우 갈등을 사전에 방지하거나 사후에 해결할 수 있는 정책적 목표를 달성할 수 있다. 그러나 방사성폐기물처리장 입지의 경우에도 원자력법이라는 제도가 있었다는 점에 비추어 볼 때 법의 내용을 놓고 동일하게 갈등이 발생할 수 있다. 또한 하향식 의사결정방식을 강조하는 것은 갈등 대응에 미흡할 수 있다는 점이 가장 큰 한계로 지적될 수 있다(강재호 외, 2005).

이상의 정치적, 경제적, 법제도적 접근은 갈등상황의 외적 조건을 갈등의 원인으로 꼽는다. 이러한 접근 방식들은 직접적으로 드러나는 원인외에도 심층적으로 작용하는 원인이 있음을 설명할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 외적 조건은 갈등해결을 위한 실천적인 결론을 도출하는데 있어서는 한계를 지닌다. 우선 갈등을 일으킨 지점을 개선하여 다른 조건을 설계하더라도 다시금 또 다른 정책실패를 불러올 가능성이 있다.[20] 또한 외적조건은 결국 갈등 내부의 행위자들에 의해 인지되고 해석되는 방식으로 갈등에 영향을 미친다. 따라서 갈등의 직접적인 원인은 갈등행위자들에게서 찾아야 한다는 점은 갈등연구에서의 과제이다.

정치적, 경제적, 법제도적 시도가 항상 성공적이지 않았기에(강재호 외, 2005), 그리고 갈등발생의 기저에 인지적 요소에 따른 경우가 많았음이 드러나면서(나태준, 2007), 갈등의 내적 동학에 집중하는 접근들이 주목받고 있다. 대표적으로 인지적 접근과 전략적 접근을 꼽을 수 있다. 우선 인지적 접근은 주된 갈등당사자들 개인의 정서적 배경을 이해해야 한다는 '심리문화적 접근'과 갈등이 갈등 사안에 대한 행위자들의 인식에서 기인한다는 '사회구조적 접근'으로 나눌 수 있다. 인지적 접근은 강제성이 없다는 특징을 지닌다. 이 중에서도 사회구조적 또는 사회학적 접근은 갈등을 다원성의 일부로 보고 받아들이려는 노력에서 출발한다(박종철 외, 2013: 16). 사회구조적 접근은 갈등에 대한 설명과 유연한 해결방안 모색을 권장하는데, 특히 갈등 당사자들이 스스로 문제 인식을 달리하는 것을 가장 자연스러운 해결방안으로 제시하고 있다.

협상론적 접근은 상호작용을 하면서 협상전략을 취함으로써 갈등을 관리할 수 있다는 정책적·과정적 관점이다. 국내에서도 일부 지자체에서 갈등관리를 위한 전문적인 담당자를 두는 등 전략적 관리의 중요성이 높아지고 있다. 또한 경험적 사례들에서 당사자들과 자주 논의를 하면서 신뢰를 쌓고 협상이 가능한 조건을 형성하는 것은 갈등해결에 중요한 밑바탕이 되는 것으로 알려져 있다(홍수정, 2016). 이와 같은 접근법은 사실상 사회구조적 접근을 수용하되 이를 정책의 관점으로 피아를 바꾼 설명방식이

20) 특히 연구가 아닌 현실에서도 해상풍력 갈등에 대한 정치적, 경제적, 법제도적 접근 방식은 한계를 노정해왔다. 관련해서는 Ⅲ장 참고.

라 볼 수 있다. 다만 실제 사례들에서는 협상의 상황과 협상자의 능력 등에 많이 좌우되므로, 협상전략이 성공하기 위한 일반 원리를 도출하기 어렵다. 게다가 국내에서는 갈등조정 사례가 극히 부족하고 연구자가 직접 참여하고 분석한 사례는 더욱 부족하다(이선우·홍수정, 2012; 전형준, 2016; 박재근·은재호, 2016).

이상의 공공갈등에 대한 다양한 접근방식을 종합하면 <표 Ⅱ-3>과 같다. 보통 갈등은 복합적인 성격을 갖고 있어서 각 연구들에서도 각 특징들은 복합적으로 고려되기도 한다(강재호 외, 2005). 갈등연구의 복합성을 보여주는 대표적인 예시가 해상풍력 갈등이다. 앞선 제1절 국내 해상풍력 문헌 검토에 따르면 인지적 접근이 주로 이루어져 왔다. 갈등행위자들의 인식을 상세히 보는 접근은 연구대상이 특정되기에 연구적 접근이 용이하나, 그 관심을 개인적 인식의 한 단면인 수용성 제고에만 두기 때문에 구조적 문제의 심각성을 간과하는 경향이 있다. 한편으로 구조적 문제를 드러내는 연구들로는 법적·정치적 문제가 다루어져왔으나 그것이 어떻게 갈등과 연계되는지에 대해서는 많이 다루어지지 못한 실정이다. 결국 해상풍력 갈등의 해결안을 도출해 나가기 위해서는 외적 조건의 영향을 고려하되, 인식의 점진적 개선을 염두에 둔 사회적 해결방안이 필요할 것이다.

<표 Ⅱ-3> 공공갈등 접근법에 따른 원인 진단, 관리방안, 한계

접근법	갈등의 원인 진단	갈등관리방안	한계
정치적	• 미약한 리더십 • 불충분한 비전 • 이해관계자 참여 저조 • 합의 미흡, 대립	• 강력한 리더십 발휘 • 정책과 사업 비전 제시 • 이해당사자의 참여, 숙의, 합의, 협력, • 정치적 협상과 조정	• 심각한 사안(고위험 시설 등)의 경우 해결 어려움 • 영구적 해소 어려움

경제적		• 비용과 편익 불균형 • 재산가치 하락 • 환경과 건강 위해	• 충분한 자원 제공 • 경제적 보상 • 님비와 핌피의 연계	• 양 당사자가 합리적 경제적 주체임을 가정하는 방식 • 재원 부족 가능성 • 비용 편익 효과를 타당하게 검증하기 어려움
법제도적	법적	• 모호한 법률규정 • 불명확한 기준·절차	• 법률·규정 명확화 • 상충되는 규정 조정	• 지방정부의 역동성과 다양한 이해관계 무시하는 경직된 논리
	제도적	• 미약한 갈등관리 제도 • 미흡한 갈등관리 기구	• 관련제도 마련 • 기구 구성 • 협상과정 이행	• 제도 유지에의 비용 • 갈등관리제도의 법적근거 마련이 오랫동안 지체되어 옴 • 행위자나 지역특성 설명 부족
인지적	심리문화적	• 시설의 부정적 기능으로 인한 자연스러운 현상 • 불신 및 의사소통 부족	• 교육과 홍보 • 정보 공개와 공유 • 의사결정의 질 향상 • 과학적 근거 마련 • 신뢰 형성	• 독자적 접근으로 한계
	사회구조적	• 갈등사안에 관련된 이해당사자의 집단해석 정향에 원인이 있음	• 제3자 중재절차 개발에 반영 • 사람들의 행동(방향)에 개입	• 갈등 당사자들이 스스로 프레임을 재구성할 때 해결 가능
협상론적		• 상호이해와 학습 부족 • 협상자의 선호도, 능력, 의지 부족	• 상호작용을 하면서 다양한 결과 창출 • 현명한 협상전략 선택 • ADR 방식 적용	• 협상전략의 성공 여부 예측할 수 없음 • 갈등의 구조적 측면 간과

자료: 나태준, 2007; 강재호 외, 2005; 이용훈, 2013를 바탕으로 재구성

2. 갈등해결방식으로서의 조정

1) 대체적 분쟁해결

갈등이나 불만이 공적으로 표출된 것은 분쟁으로 정의된다. 기존의 국내 제도에서는 완전한 해결인 분쟁해결에 다다르지 못하더라도 다양한 분쟁처리 유형이 가능하다. 가장 잘 알려진 분쟁처리방법인 '소송'은 제3자가 추상적 법규범을 현실에서의 구체적 사실관계에 적용하는 행위(사법작용)를 통해 분쟁을 처리하는 방식이다(홍완식, 2018: 26). 소송은 갈등해결을 위한 간단한 방법처럼 보인다. 물론 구조기능주의적 설명에 따르면, 법은 사회 내 분쟁을 해결하고 사회를 유지하는 기능을 한다(이상영·김도현, 2016). 그러나 법을 해석하고 적용하는 권한을 가지는 제3자에 의한 강제적 결정이 이루어지면, 관계자들은 승자와 패자로 나뉘게 된다. 분쟁해결 과정의 유연성이 떨어지며 개인적·사법적 비용 역시 증가하는 문제가 있으며, 심각한 경우에는 법이 사회를 아직 반영하지 못한 시점에서 법을 통해 구제받지 못하는 상황이 벌어질 수 있다.

따라서 중립적인 제3자를 통해 분쟁을 처리하되, 소송이 아닌 방식으로 분쟁을 해결하는 방식이 요구된다(박철규, 2014: 210; 황승태·계인국, 2016: 29) 즉, 대체적 분쟁해결은 사법적 대안으로서의 분쟁해결 방식과 공공갈등관리 두 분야를 포괄하는 것으로 이해될 수 있다(박철규, 2014: 2-4). 대체적 분쟁해결은 alternative dispute resolution의 축약어인 ADR로 사용되기도 하나 그 의미는 국내외에서 지속적으로 변하고 있다(황승태·계인국, 2016: 40). 우리나라의 대체적 분쟁해결은 국가주도적 성격이 있어 정부에 의한 갈등관리나 분쟁해결의 한정적 의미로 받아들여지는 경우가 많다(이상영·김도현, 2016; 김지수, 2019).

대체적 분쟁해결의 대표적인 유형으로는 협상, 조정, 중재가 있다(이상영·김도현, 2016; 국무조정실, 2016; 110). 이들은 비강제성을 특징으로 하는 분쟁처리의 이념적 접근방식으로, 협상보다는 조정이, 조정보다는 중재가 강제력이 크다. 협상은 제3자 개입 없이 당사자가 스스로, 중재는 제3자가 구속력 있는 분쟁 해결안을 제시하는 분쟁 해결을 하는 방식이다. 이

중에서도 중립적인 제3자의 개입과 더불어 자율적으로 합의를 도출할 수 있는 조정의 유용성이 강조되고 있다. 조정은 갈등 사후적 개념이었으나 점차 갈등을 예방하는 사전적인 기제로도 활용되고 있다(김대중 외, 2021).

2) 조정의 개념과 중요성

조정(mediation)은 조정자(mediator)로 불리는 제3자가 당사자들로 하여금 자발적으로 합의하도록 하는 것이다. 조정의 개념은 제3자가 두 개 이상의 갈등 당사자 집단을 돕는 것으로, 제3자는 합의나 결과를 이끌어낼 수 있는 권한이 없는 것을 의미한다(Kressel and Pruitt 1989; Wall, Stark, and Standifer 2001). 조정은 사적 영역과 공적 영역에서 모두 적용될 수 있다. 공공갈등 중에서도 분쟁 당사자가 상호의존적일 때, 반대 또는 적대감이 있을 때, 선출직 또는 기관 담당자가 편향된 것으로 인식될 때, 갈등당사자들이 협상 대안에 대해 불확실하다고 느낄 때 등의 조건이 만족될 때, 특히 조정이 효과적일 수 있다(Carlson, 1998). 공공갈등 조정자는 갈등당사자들의 시각, 주장, 정보를 공유하고, 논의가 필요한 쟁점을 정리하는 역할을 담당한다(Carlson, 1998).

국내에서는 이미 지자체와 공공기관에서 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 갈등조정자문단 등을 운영하여 조정의 기제를 통해 공공갈등을 사전에 예방하려는 노력을 기울이고 있다. 지자체들은 조례에 의거하여 심의위원회가 종합시책을 수립하고 갈등관리 대상사업을 지정하며, 사안별로는 갈등조정협의회를 구성하여 활동하는 방식을 취하기도 한다(아시아경제, 2021.12.27). 행정법상 조정제도는 언론중재위원회, 환경분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회 등 주제와 조정 내용, 방식 등에서 다양한 양상을 보인다. 이들 조정은 사인들 간 갈등에 집중되어 있으며 사법적 해결의 단순화를 주요한 목적으로 하고 있다(황해봉, 2005).

조정은 제3자인 조정자의 역할에 따라 평가적 조정(evaluative mediation)과 촉진적 조정(facilitative mediation)으로 나눌 수 있다. 평가적 조정에서 조정자는 당사자들의 양쪽 당사자의 의견을 평가하여 해결안을 제시하고 합의안에 대한 의견을 적극적으로 개진한다. 국내의 행정법상

조정제도는 조정자가 조정안을 제출하고 그 결과를 갈등당사자들이 받아들였을 때 사법적 결정에 준하는 강제성을 발휘한다는 점에서 평가적 조정이 대부분을 차지한다. 반면, 촉진적 조정은 당사자들이 협상을 도모하고 해결안을 도출할 수 있도록 장려하는 역할을 한다. 촉진적 조정인은 당사자들의 의사소통을 증진하고 협력과 문제해결 분위기를 조성한다(황승태·계인국, 2016; 전형준, 2016b). 따라서 조정의 본래적 의미는 촉진적 조정이라 할 수 있으며, 평가적 조정은 사실상 중재(arbitration)로 보는 것이 타당하다. 그러한 점에서 국내 행정법상 조정제도는 조정보다는 평가적 조정 또는 중재에 가까운 개념이다. 공공기관의 갈등관리 매뉴얼은 조정자(mediator)란 이해당사자들과의 개별 만남까지 수행 전문가로, 대화를 촉진하는 회의 진행자(facilitator)보다 적극적인 개념으로 구분하고 있다(국무총리실, 2016: 96-97). 따라서 이 연구에서 말하는 촉진적 조정은 제3자인 전문가가 개입하여 적극적으로 이해관계자들을 만나 합의를 촉진하는 일련의 과정으로 정의하고자 한다.

조정의 도입 목적은 최종적으로 성공적인 합의안을 도출하는 것이다(김대중 외, 2021: 151). 합의안을 성공적으로 도출하기 위한 요인은 이해당사자 요인, 조정자 요인, 외부적 환경적 요인으로 나눌 수 있다(<표 Ⅱ-4> 참조). 이 중 외부적 환경적 요인은 갈등상황에 주어지는 것이나, 이해당사자 요인은 조정 과정에서 변화할 수 있는 것이다. 결국 조정에 따른 변화를 만들어낼 수 있는 것은 조정자 요인으로, 중립성과 공정성, 전문성이 갖추어진 조정자의 활동이 이해당사자들의 인식과 의지를 촉진적으로 바꾸어나갈 수 있도록 과정을 설계하고 운영하는 것이 성공적인 갈등해결로 다다르는 길이라고 할 수 있다(은재호 외, 2009).

<표 Ⅱ-4> 조정에서 성공적 합의안을 도출할 수 있는 요인

요인	세부 요인	평가 기준
이해당사자 요인	이해당사자의 조정 인식 및 자율성	당사자들의 조정에 대한 인식, 조정을 통한 갈등 해결 의지, 조정에 대한 자발적인 요청 및 참여
	이해당사자의 문제 해결의지	당사자의 조정 또는 중립적 제3자가 개입하여 합의안을 유도하는 데 긍정적
조정자 또는 중립적 제3자 요인	조정자의 중립성과 공정성	객관적이고 중립적인 조정자의 선정, 조정과정에서 독립성 유지
	조정자의 전문성	조정절차, 협상설계, 의사소통기술, 관련 사안에 대한 전문지식 보유
외부적 환경적 요인	갈등의 성격	이해갈등/가치갈등, 급진적/만성적
	외부의 압력	이해관련된 제3자의 개입. 언론. 정치인. 시민단체 등 조정 이외의 대안이 있는가

표 출처: 김대중 외, 2021: 151

조정은 비용과 시간을 절감하고 신뢰를 회복하는 데 기여하는 등 사회적 이점이 많은 분쟁해결 방식이나 현재 있는 조정제도들도 활발히 활용되고 있지는 않은 실정이다(은재호 외, 2009). 이는 조정과 관련한 제도가 부족한 측면과 함께(김정인, 2018), 갈등당사자들이 조정을 받아들이거나 요청하지 않는 측면이 있기 때문이다. 대치 상태에 처한 갈등 당사자들이 '강제성'[21]도 없고 '자율적으로 답을 찾아야' 하는데 제3자 '개입'을 허용해야 하는 이유가 명확하지 않은 것이다. 따라서 조정에 관한 기본적인 필요성에 대해 사회적 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 조정이 자율적으로 답을 찾을 수 있는 기회, 즉 자율과 배움의 공간을 제공한다(Deshler & Edmonds, 2004)는 사회적 공감대가 확산될 필요가 있다.

조정에서는 다양한 참여적 의사결정 방법을 활용하는 것이 권장되며, 그 중에서도 당면 이해당사자 외에 일반 시민들까지 대상으로 한 숙의적 의견수렴을 활용할 수 있다(국무총리실, 2016: 18).[22] 에너지체계에 대한 대

21) 한국적 특성을 고려할 때 조정-중재(mediation-arbitration)를 활용하여, 조정을 거친 합의안에 구속력을 부과하는 것도 고려되기도 한다(장현주, 2018).

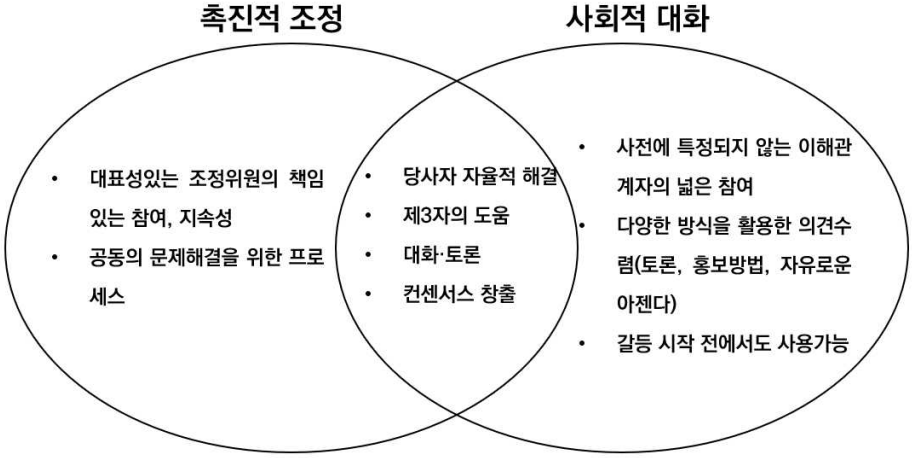
22) 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제15조(참여적 의사결정 방법의 활용)

중참여는 시민주도적인지 제도적인지를 한 축으로 하고 행동적인지 담론적인지를 다른 한 축으로 파악해볼 수 있다(Chilvers et al., 2021). 이에 따르면, 사회적 대화(Public dialogue)는 시민주도 성격보다는 제도적 성격이, 행동보다는 담론적 성격이 강한 방법으로, 갈등행위자들만 논의하는 것에 비해 근본적 장기적 관점들을 제시하는 장을 의미한다. 사회적 대화는 조정 과정이 이익 간의 조율 이상으로 공동의 가치를 형성하기 위한 보조적인 수단으로 사용될 수 있다.

국내 조정사례 연구는 어떠한 과정을 거쳐 조정이 진행되었고 국내 사례의 특징은 무엇인가(김광구·이선우, 2011), 어떻게 하면 조정이 성립하는가, 어떻게 하면 합의안이 성립하는가(박재근·은재호, 2016), 혹은 조정성립과 합의도출을 묶어 성공적인 조정으로 볼 때 성공적인 조정의 요인문 무엇인가(장현주, 2018), 조정 국면마다 어떠한 방식의 커뮤니케이션이 진행되었는가(전형준, 2016a), 개인의 문화성향, 갈등인식, 조정유형이 협력의지에 영향을 미치는가(김영욱·함승경, 2015) 등의 연구질문에 답한 바 있다. 이 연구에서 상대적으로 더 주목하는 것은 조정과 대안도출이 가능한 외적 요인보다도 조정이 성사되어가고 진행될 때의 내적 커뮤니케이션 방식이다. 즉, 해상풍력에 조정을 도입할 때에 무엇을 어떻게 논의할 수 있는가라는 물음에 답하는 과정이다.

국내에는 조정사례가 많지 않은 가운데, 기존 연구들도 대체적 분쟁해결 방식으로 한정하지 않고 중립적인 제3자의 개입과 갈등당사자간 대화, 합의안 도출 등의 일련의 과정을 광의의 조정으로 보고 있다(장현주, 2018). 조정을 대체적 분쟁해결이라는 틀에 비추어 볼 때, 조정회의의 구성원은 책임감있게 지속적으로 참여해야 하며, 중요한 순서로 진행되는 회의 아젠다를 따라가며 각 단계별 문제를 해결해야 한다(전형준, 2016b; 김광구·이선우, 2011 등). 그러나 실제 갈등조정 사례에서의 조정매커니즘이 조정회의의 구성원만을 소통의 대상으로 하지 않는다. 예컨대 주민보고회, 주민참여형 여론조사(공론조사), 정보제공형 여론조사, 소규모 집단 설명회, 참관인 등은 조정회의의 내용을 주민들과 소통하는데 큰 역할을 수행한다(김광구·이선우, 2011). 따라서 사회적 대화는 사전에 특정되지 않았던 이

해관계자의 넓은 참여, 다양한 소통방식 등을 포괄하며, 갈등 상황이 벌어지기 전 예방적 차원에서 특히 효과적으로 수행될 수 있다. <그림 Ⅱ-1>은 이상의 촉진적 조정과 사회적 대화의 공통점과 차이점을 도식화한 것이다.



<그림 Ⅱ-1> 촉진적 조정과 사회적 대화의 각 특징과 공통점

이렇듯 사법을 넘어 문제해결의 방식으로서 자리잡고 있는 조정은 제3자 개입을 통해 당사자 간 힘의 불균형을 시정하고자 한다. 조정이 없는 갈등 상황에서는 대치한 상황에서 한 발짝 물러나는 갈등 당사자가 열위에 서게 된다. 이렇게 '죄수의 딜레마' 상황에 놓여있는 행위자들에게 자율의 공간은 대안을 찾을 수 있는 기회를 제공한다. 앞선 공공갈등에 관한 관점들에 비추어 본 조정의 지향성이란, 갈등은 구조에 의해 발생되나, 행위자들의 상황인식에 따라 갈등에서 협력으로 전환될 수 있다는 가능성을 확보하는 것에 있다. 장기적으로는 구조의 지배를 의사소통적 합리성으로 생활세계를 복구해나가는 프로젝트라는 의미를 지닌다. 더불어 사회적 대화라는 방식은 단순히 촉진하는 사람(facilitator)의 도움을 받는 회의를 명명하는 것을 넘어, 재생에너지를 중심으로 한 에너지 체계가 나가야 할 시민참여를 지향하는 실천방식이다.

제 3 절 갈등·조정 분석의 이론적 토대

1. 제도분석틀

1) 제도분석틀의 등장 배경

신제도주의적 접근은 국가이론과 시장이론에 기반한 관리방식은 지속가능하지 못하다는 비판 하에서 전개되었다. 만약 국가가 어업인들이 공유수면을 사용하는 것을 완벽히 통제하려 한다면 규제에 드는 비용이 무한할 것이다. 반대로, 만약 공유수면을 사유화하여 공유수면의 사용을 시장원리에 맡긴다고 하더라도, 공유수면을 분할하고 경계를 획정하는 데에도 무한한 비용이 들게 된다. 이와 같은 한계를 오스트롬은 '제2의 집합적 딜레마'로 규정한다(Ostrom, 1990: 92). 따라서 공동자원과 그 갈등을 다루는 데에서 국가이론이나 시장이론에 따른 규칙은 공동자원의 적절한 사용에 다가가기에는 현실을 지나치게 단순화한다는 한계가 있다(Ostrom, 1990, 윤홍근·안도경 역, 2010: 54-55). 이에 비추어볼 때, 결국 국가이론과 시장이론과의 가장 큰 인식론적 차이점은 제도를 사회 내재적으로 보는 관점을 채택했다는 점이다.

한편으로 신제도주의(new institutionalism)는 공식적 제도를 강조하는 구제도주의와 인간의 의사결정을 강조하는 행태주의를 동시에 비판하는 이론으로 등장하였다(한국행정학회). 신제도주의 중에서도 '합리적 선택 신제도주의'는 개인들이 제한된 합리성과 주어진 환경 하에서의 합리적인 선택을 함으로써 그 행동의 산물로 제도가 만들어진다고 설명한다.[23] 계산적이나 불완전한 인간을 상정하는 이 관점에 따르면 제도를 포함한 사회현상은 다양한 수준의 규칙의 제약 안에서 개인들이 자신의 목적을 달성

23) 신제도주의는 크게 계산합리성 논리를 따르는 '합리적 선택 신제도주의', 경로의존성 논리를 따르는 '역사적 신제도주의', 적절성 논리를 따르는 '사회학적 신제도주의'로 나누어지며, 실제 연구에서는 어느정도 혼합되어 나타난다(백영민·강현희, 2021). 국내에 새로이 커뮤니케이션 논리를 따르는 '담론적 제도주의'를 소개한 백영민·강현희(2021)에 따르면, 커뮤니케이션의 중요성이 증대되는 시대적 변화에 따라 제도와 커뮤니케이션과의 관계에 대한 심층적 연구가 필요하다. 이 연구는 신제도주의에 대한 이론적 논의를 깊이있게 전개하고 있지 않으나 그러한 필요성에 동의하는 관점을 지닌다.

하기 위해 상호작용을 하는 행위의 결집이다(이명석, 2006: 249).

신제도주의의 대표적 분석도구인 “제도분석틀(institutional analysis and development framework, IAD framework)”은 제도가 충분히 복잡하다는 점을 인정하는 가운데에서도 이를 간명하게 분석하기 위한 도구이다(Michael, 2020:2). 제도분석틀은 초기 공동자원에 관련된 상황에서 인간의 행위와 그에 따른 결과를 이해하고자 고안되었다(Ostrom et al., 1994: 5-6). 다양한 인식론에 근거한 이론들을 통합였기 때문에 설명력이 높다는 장점을 지녀 사회현상을 명확하게 이해하는 필요성이 있는 연구주제에 사용되어왔다.

제도분석틀에서의 ‘제도’란 반복적이고 구조화된 상호작용을 조직하기 위해 사람들이 사용하는 처방이다(Ostrom, 2005: 3). 제도분석틀은 한 사례를 투입, 행위상황, 산출물, 환류로 파악한다. 제도 개념 안에는 법률과 같은 공식적 제도뿐 아니라 문화적으로 공유되는 비공식적 제도까지 포함된다. 특정 자원을 관리하는 제도는 그 자원의 물질적 속성과 행위상황에 위치하는 공동체 특성의 영향을 받는다. 어떤 제도라도 그것이 배태된 제도적 배열에서 분리된 채로는 완전히 이해될 수 없기 때문이다(Michael, 2020: 4).

2) 갈등분석 도구로서의 제도분석틀

제도분석틀을 접목한 갈등관리 연구들은 한 편으로는 공동자원에 관한 관리 사례에서 갈등조정이나 협력과정에서의 요인을 밝히는 연구들이, 다른 한 편으로는 비선호 시설의 갈등사례에서 정책과정상 참여자들의 행위 및 제도를 다룬 연구들이 이루어졌다(김경동, 2021). 해상풍력에 양식업을 도입하는 데에서의 당면 과제를 설명하는 데에서도 제도분석틀은 기본 분석틀로 사용되었다(Billing et al., 2022). 예컨대 해상풍력의 지역 입지 과정에서 제도분석틀은 지역사회변수는 이전의 경험과 이해를, 행위자들이 얼마나 관계당국을 신뢰하는지를, 행위상황은 성공적으로 사회적 승인(SLO)을 획득할 수 있는지를 설명할 수 있다(Billing et al., 2022). 제도분석틀을 적용한 갈등연구 사례들은 특히 연구대상에 맞게 수정하여 모형에

적용하는 것이 필요하다는 점을 보여준다(강재호 외, 2005; Eun, 2009; 이용호, 2013).

제도분석틀에서 핵심을 이루는 것은 행위상황[24]을 식별하는 것이다(Ostrom et al., 1994: 28; Whaley & Weatherhead, 2014). 제도분석틀에서 행위상황이란 분석 단위로 사용되는 유형화된 상황으로, 게임[25]의 규칙을 일반화하는 공간이다. 행위상황은 개인들이 상호작용하고 생산활동을 하고 문제를 해결하거나 갈등이 발생하는 사회적 공간이다. 행위상황의 구성요소로는 참가자, 지위, 정보, 통제력, 보상, 잠재적 결과, 행위 7가지이다(McGinnis, 2020; Ostrom, 1990). 행위상황에서 행위자들 각각의 전략적 행동은 협력 또는 대결의 상호작용 패턴으로 이어진다(김경동, 2016). 기존 연구들은 행위상황 대신 갈등상황이라는 표현을 사용하기도 하였는데(이용훈, 2013), 이는 갈등상황을 행위상황의 하나의 부분으로 정의할 수 있음을 의미한다. 국내에서 제도분석틀을 활용한 갈등연구에서 행위상황의 핵심 구성요소가 무엇인지는 연구의 초점에 따라 달라졌다. 예컨대 4대강사업 갈등사례에 대한 연구를 진행한 이용훈(2013)은 '쟁점'과 '행위자'을 갈등상황을 이해하는 핵심으로 꼽았다.

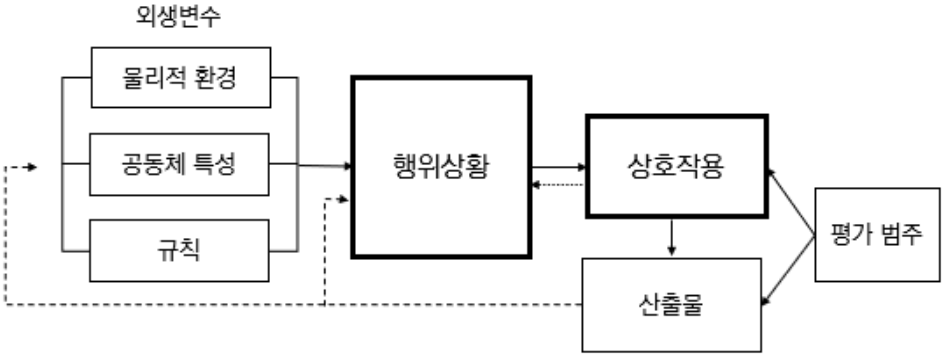
행위상황에 영향을 미치는 물리적 환경, 공동체 특성, 규칙은 외생변수들이다. 이 세 가지 측면은 환경-사회 상호작용을 관장하는 자연, 사회, 규칙을 의미하기에, 다양한 상황에 유연하게 적용할 수 있는 분석적 강점을 가진다(Clement, 2010: 4). '규칙'은 맥락적이며 처방적인 성격을 지녀 행위상황에 영향을 준다(Ostrom et al., 1994: 38). 규칙의 수준은 헌법적 선택규칙[26], 집단 선택 규칙, 운영 규칙으로 나눌 수 있는데, 현실에 적용하면

24) 기존의 제도분석틀은 행위의 장 안에 행위상황과 행위자가 구분되어 존재하는 것으로 파악하였으나, 행위자에 대한 관심과 가능성이 행위상황 속의 지위규칙(position rule)에 따른 것으로 볼 수 있다는 지적에 따라 오스트롬(2010)은 행위상황과 행위의 장을 구분하지 않는 것을 권고하였다(Michael, 2020: 10).

25) 주어진 행위상황에서 행위자들은 최선의 선택을 하게 되는 상황에 놓이게 되기 때문에 게임이론 역시 제도분석틀의 이론적 배경이 되었다.

26) Constitutional choice 규칙에 대해 헌법적 선택(주경일, 2017), 법률적 규칙(이용훈, 2013), 헌법적 선택규칙(홍성만 외, 2004) 등의 번역어가 혼용되어 사용되고 있으나, 이 연구에서는 Ostrom et al.(1990)의 번역 및 통용되는 표현(주경일, 2017)을 따라 주로 헌법적 선택 규칙으로 표현하였다.

각각 법률 제정, 정책 결정, 집행·사용이라는 절차에 해당된다(Ostrom, 1990: 110). 같은 규칙이 적용된다 하더라도 물리적 세계의 유형에 따라 다른 행위상황을 만들어낼 것이기 때문에 '물리적 조건'은 행위의 물리적 가능성, 결과로의 연결과 같은 사항들에 영향을 준다. 특정 물리적 속성에서는 경합성과 배제성이 어느 정도인지가 고려된다. '공동체 특성'이란 일반적으로 받아들여지는 행동 규범, 행위상황에 관한 공통된 이해, 구성원들의 선호 동질성이나 자원배분방식 등 '문화'로 통칭되는 것들을 개념화한다(Ostrom et al., 1994: 44-45)(<그림 Ⅱ-2>).



원 그림 출처: Ostrom (2005: 15); Michael (2020: 36)를 번역·수정
<그림 Ⅱ-2> 제도분석틀

제도분석틀은 외생변수들이 행동상황에서 행위자들의 유인구조를 결정하고 이에 따른 행위자 간 상호작용이 산출물에 영향을 주는 과정을 설명한다(이명석, 2006: 252). 행동상황의 결과물인 상호작용은 행동의 장에 지속적으로 영향을 끼치며, 상호작용과 산출물은 외생변수와 행동상황에 다시금 영향을 끼치는 피드백 구조를 이룬다.

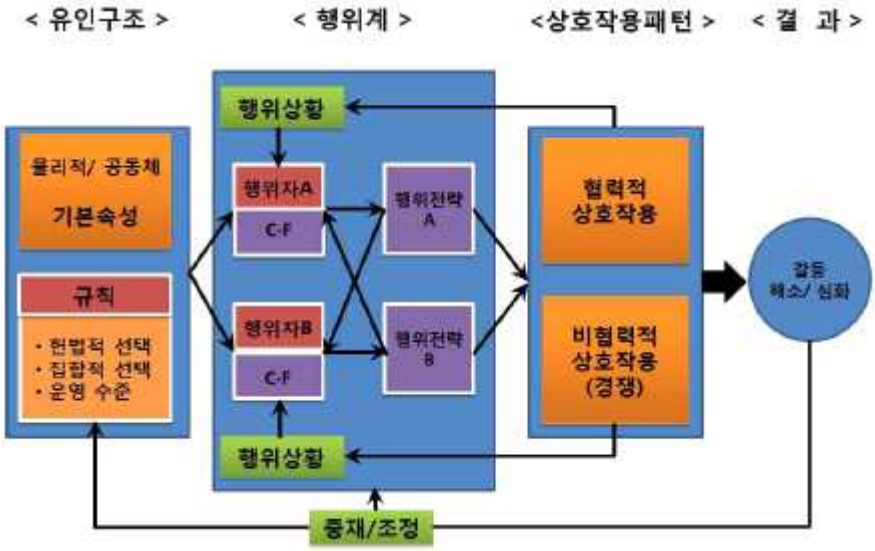
3) 조정분석을 위한 추가적 요소들

제도분석틀은 타 이론과의 접합이 용이하여 연구주제에 맞는 풍부한 설명을 가능하게 한다(McGinnis, 2020). 제도분석틀을 이용하면서도 갈등의

인식적 요소와 그 변화의 가능성을 강조한 연구들은 행위상황이 외생변수에 의해 구조적으로 결정지어진다는 견해를 더욱 적극적으로 넘어서고자 한다. 여기에서는 대표적으로 갈등의 주관성을 심층적으로 이해하기 위한 프레임이론과의 결합과, 갈등의 해결을 추적하기 위한 조정 요소와의 결합을 다루고자 한다.

유인구조만으로는 상호작용 패턴인 '협력'과 '비협력'을 충분히 설명할 수 없기에, 갈등연구에서 주관적 인식의 중요성이 강조될 필요가 있다(은재호, 2010). 따라서 행위상황이란 구조적·개인적으로 형성된 행위자들의 지각과 해석체계가 개인의 전략적 선택을 낳고, 이것이 종속변수인 상호작용의 패턴을 결정하는 독립변수로 상정할 수 있다. 이렇듯 갈등연구에서 제도와 인간행동의 관계를 강조하는 가운데, 인간행동의 선행변수가 되는 상황인식을 개념화하기 위한 필요성이 대두되었다. 공공갈등이 객관적 상황보다 당사자들의 주관적 판단에 의거, 인지적 프레임(cognitive frame) 차이 때문에 발생한다는 문제의식에 따라(김정인, 2018: 29-30), 제도분석틀의 보완적 개념 도출을 위해 프레임 이론이 접목되어 왔다(주경일, 2017; 심준섭·김지수, 2010; 심준섭·김지수, 2011, 정정화, 2007; 이상혁·박재필, 2021).[27] 예컨대, 밀양송전탑 갈등에 관한 주경일(2017)의 연구 역시 상호작용의 패턴은 행위자의 상황 인식도구인 갈등프레임과 이에 따른 행위전략의 영향을 받는 것으로 보았다(<그림 Ⅱ-3> 참조).

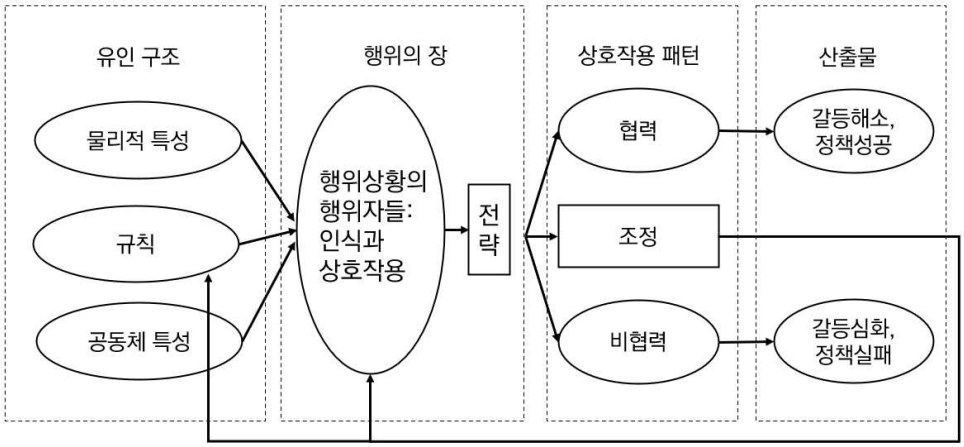
27) 프레임 이론에 대해서는 다음 소절에서 상세히 다룬다.



주: C.F는 갈등프레임(conflict frame)을 의미
출처: 주경일, 2017: 197

<그림 Ⅱ-3> 갈등프레임을 활용한 수정된 제도분석틀

국내 선행연구에서 제도분석틀과 조정을 결합한 연구들은 '조정' 요소를 제도분석틀 중 '상호작용 패턴'에 위치시킨 바 있다(Eun, 2009; 이용훈, 2013)(<그림 Ⅱ-4> 참조). 조정을 통한 갈등 개입에서 제3자는 갈등행위자들의 인식과 초기 행위가 어느 정도 형성된 후에 개입되기 때문이다. 다만 기존의 조정 연구들은 조정의 구체적인 산출물을 개념화하지 않았다는 한계가 있었다. 성공적인 분쟁조정에 대한 일부 사례연구는 조정과정 중 내용상 특징을 밝히고 있으나(홍성만 외, 2004), 조정 결과물의 체계적인 평가보다는 조정의 전체적인 윤곽을 그리는 것에 주안점이 있었기 때문이다(이용훈, 2013; 권영규, 2006; 주경일, 2017). 조정의 구체적인 효과를 논의하기 위해서는 앞선 (갈등)프레임과 대응되도록 조정의 결과물로서의 프레임을 상정하는 것이 필요할 것이다.



원 그림 출처: Eun, 2009: 179을 번역·수정

<그림 Ⅱ-4> 조정 개념을 적용한 갈등연구 제도분석틀

2. 프레임 이론

1) 프레임 이론의 필요성

갈등은 객관적인 사실과 이해관계 차이 때문에 발생하기도 하나, 상당 부분은 인식 차이가 원인이 된다. 특히 해상풍력과 같이 복잡한 사안에서는 서로 다른 기대와 우려, 즉 인식적 측면이 중요하다(이상혁·박재필, 2021). 여기에서 물론 인식이라 함은 단순히 해상풍력에 대한 수용과 거부가 아니라, 해상풍력과 해양 이용 전반에 대한 주민들의 이해를 구성하는 체계로서의 인식을 의미한다.

프레임 이론은 사람들이 특정 상황에서 주관적이고 종종 편향된 인식을 가질 수밖에 없음에서 출발한다. 사람들은 의식적·무의식적으로 프레임을 활용한다. 개인이 모든 정보를 균형있게 조직하기 어렵기에, 복잡한 정보를 보다 쉽게 이해하는 데 도움이 되도록 인지적 해석체계를 사용하기 때문이다(Kaufman&Smith, 1999: 166). 특히 복잡한 갈등상황에서도 많은 정보들 중에서 사람들의 인지적 “지름길 장치”(Kaufman&Smith, 1999: 165)를 따라 선택된 것만이 ‘문제’가 된다.

갈등관리 연구에서도 프레임이 갈등에 끼치는 영향에 대해 주목하고 있다(주경일, 2017; 심준섭·김지수, 2010; 김지수·심준섭, 2014). 프레임분석

은 행위자들의 기대를 드러내어 향후 제3자 중재절차인 조정상황을 위한 필요조건으로 알려져있다(김경동, 2021; 심준섭·김지수, 2010). 대표적으로, 프레임을 갈등상황에 적용한 “갈등프레임(conflict frame)”은 해당 갈등사안이 왜 발생했고 어떻게 관리 및 해결되어야 하며, 상대방의 행위에 대해 어떻게 반응해야 하는지를 판단하는 데 있어 결정적인 역할을 하는 인지적 해석체계로 정의된다(Kaufman, 2005; 주경일, 2017). 즉, 갈등에 관련된 사람들이 갈등을 인지하는 방식으로, 나에 대한 규정, 타인에 대한 규정, 문제의 원인, 해결방안 등을 사고하는 인식틀이다. 갈등프레임은 “1) 어떤 상황이 갈등상황이며 2) 언제, 어떻게 갈등이 시작되었고 또한 어떻게 끝나야 하며 3) 갈등을 다루는 가장 바람직한 방법은 무엇인지를 규정한다” (심준섭·김지수, 2011: 33-34). 행정 및 공공갈등 연구에서 갈등프레임으로 표현하지 않더라도, “프레임”은 인식, 행동, 언어적 표현을 형성하는 인지적 틀로 사용되어왔다(은종호·조은영, 2020: 87).

2) 프레임의 대상

프레임의 대상이 되는 것은 문제 자체만은 아니다. 사람들의 인지적 지름길 장치는 문제를 자신만의 방식으로 이해하도록 하며, 이는 갈등해결을 복잡하게 만든다. 환경갈등에서 프레임은 Lewicki et al.(2003)에 의해 정교하게 구분된 바 있다. 갈등 당사자들의 프레임은 정체성 프레임, 특징부여 프레임, 갈등관리 프레임, 사회적통제 프레임, 상황요약 프레임, 권력 프레임, 위험 프레임, 손익 프레임으로 구분될 수 있다(세부내용은 <표 Ⅱ-5>에 소개). 국내 해상풍력 발전사업 갈등에 대한 프레임 분석에서는 과거 국책사업으로 인한 ‘정체성 프레임’, 타 어촌계에 대한 ‘특징부여 프레임’, ‘손익 프레임’이 작동한다는 점이 연구된 바 있다(이상혁·박재필, 2020; 2021).

<표 Ⅱ-5> 환경분야 갈등프레임의 분류

유형	개념	특징
정체성 프레임	자신이 속한 집단과 구성원에 대한	자신과 자신이 속한 집단의 인구구성학적 특징을 강조, 개인 또는 집단적 신념

	의미부여	이나 핵심적 가치를 표현, 자신이 속한 집단에 대해 정의
특징부여 프레임	상대방이 속한 집단과 구성원에 대한 의미부여	상대방 또는 상대방이 속한 집단의 인구구성학적 특징을 강조, 갈등 상대방에 대한 규정이나 특징 묘사, 상대방과의 관계나 상대방의 태도에 대한 묘사
갈등관리 프레임	갈등관리 방법에 대한 선호	회피-수동성, 진상조사, 공동문제해결, 권위에 의한 결정, 재판, 정치적 행동에 호소, 시장경제에 호소, 분쟁/파괴/폭력, 기타(일반적인 상식)
상황요약 프레임	갈등상황에 대한 요약적 진술	상황에 대한 핵심적 요약, 은유적 표현 또는 진술("-에 대한 문제이다"), 상황의 총체적 정의("한마디로 말해서")
사회적 통제 프레임	문제 해결의 주체에 대한 인식	상호의존성-주인의식에 따라 분류 가능(개인주의자, 평등주의자, 운명론자, 계층주의자)
권력 프레임	권력의 원천에 대한 인식	권한/지위, 자원, 전문성, 개인적 성격, 연합/관계, 동정심, 강요/협박, 도덕/권리, 목소리 내기
위험 프레임	위험에 대한 인식	위험의 수준·종류에 대한 인식, 객관적 위험과는 구분되는 주관적 위험 인식
손익 프레임	이익과 손실에 대한 인식	상황에 대한 이익·손실의 규정, 경제적 효과·사회적 효과에 대한 인식

표 출처: Lewicki et al., 2003; 심준섭·김지수, 2011 의 내용 요약

Dewulf et al.(2009)은 갈등상황에서 프레임의 대상을 '쟁점', '정체성과 관계', '과정'의 3가지로 간명히 분류하였다. 즉, '문제'가 무엇인가(쟁점) 외에도, 어떻게 사람들은 자신과 타인, 관계를 인식하는가, 그리고 갈등상황 속 당사자들간 상호작용 과정을 인식하는가도 프레임의 대상이 된다. 대표적으로 상대와 자신의 관계가 얼마나 우월하다고 생각하는지나, 전체 과정이 불합리하다고 생각하는 것 등은 프레임의 대상이자 갈등의 원인이 된다.

3) 프레임의 두 가지 패러다임과 조정에의 함의

프레임 개념 정의에서 중요한 점은 프레임에 대한 연구전통과 개념 정의는 크게 심리학 전통과 커뮤니케이션적(또는 사회학적) 전통에 따라 다른 출발점을 지닌다는 것이다(Scheufele & Iyengar, 2017; Dewulf et al.,

2009). 두 패러다임은 프레임의 본질을 다르게 간주한다. 전자는 인지적 재현으로, 후자는 상호작용적 공동생산물로 간주하며, 이에 따라 분석의 대상과 방법이 달라진다.

예를 들어 갈등 당사자들이 생각하는 쟁점(issue)은 프레임의 주요 대상이다. 즉, 당사자들이 주장하는 쟁점은 수많은 예비 쟁점 중 일부만이 의미를 획득한 것이다. 심리학적 관점에서, 쟁점이란 외부의 갈등상황이 개인적 인지 처리과정을 거쳐 재현된, 휴리스틱의 결과물이다. 그러나 집합적 관점에서, 이들의 쟁점은 갈등 상황 속에서 타인과의 교류와 사회적 상호작용 과정에서 공동으로 구성되고 개발된 것이다. 전자에서는 '갈등 당사자들로부터 재현된 쟁점이 무엇인가'가 더 중요한 질문이라면, 후자에서는 '어떻게 특정 쟁점만 강조되는가'가 더 중요한 질문이다.

그러나 많은 프레임 연구에서 두 가지 패러다임은 종종 구별되지 않고 쓰여왔다. 앞서 행위상황의 행위자 요소 중 인식적 요소를 개념화(주경일 외, 2003)함으로써 인지적 해석체계로 개념화한 갈등프레임 개념은 심리적 접근에 가깝다.

이와 달리, 커뮤니케이션 연구에서 가장 많이 사용되는 프레임에 대한 정의는 "전개되는 사건들에 대해 의미를 부여하는 중심적인 조직화 사상 또는 스토리라인"으로, 여기에서 프레임은 논쟁적인 것이 무엇인지를 제시하는 역할을 한다(Gamson & Modigliani, 1987). 협력적 도시계획에 적용된 분야에서는 프레임을 "사람들이 상황, 문제, 옹호에 특징을 부여하기 위한 지름길 장치"라고 정의하였다. Gamson(1992)는 환경분야의 갈등에서 프레임을 "공론장에서 사상과 표상의 관계, 그리고 정치적 이슈를 둘러싸고 사람들이 만들어내는 의미"로 정의한 바 있다. 미시적 커뮤니케이션 상황을 연구대상으로 한 Drake & Donohue (1996)은 갈등프레임을 "갈등행위자들이 갈등 문제를 중심으로 구축하는 일시적인 의사소통 구조"로 정의함으로써, 갈등프레임을 인지적 해석체계가 아니라 표현된(소통된) 것으로 받아들이기도 하였다.

프레임이 가지는 두 가지 차원은 분석대상의 혼란을 가중시킨다기 보다는, 주관성의 기원이 개별적 인식 대 타인과의 상호작용 측면 중 어디에

중점을 두고 있는가에 대한 이론적 논의를 제공하는 배경이 된다. 이는 인지적 접근을 취하는 갈등연구의 관심사와도 맞닿아 있다. 다만 프레임 개념에 대한 혼동을 피하기 위해서라도, 프레임은 이미 구성되어 있는 인식의 틀로, 프레이밍(framing)을 프레임 창출의 과정을 강조하는 용어로 사용하는 것이 본래의 뜻을 표현하기에 용이하다(최종술, 2016; Dewulf et al., 2009). 갈등연구들은 갈등 사건의 진행 과정 중에서 프레임의 중대한 변화가 이루어지는 것을 리프레이밍(reframing)으로 개념화함으로써 갈등에 큰 영향을 끼친 인식적 기점을 분석하는데에 유용하게 활용해왔다(최종술, 2016; 심준섭·김지수, 2011: 34; 은종호·조은영, 2020). 이슈의 리프레이밍은 협상에서도 공통의 기반을 찾는 데에 중요한 역할을 한다(Dewulf et al., 2009).

특히 조정 이후, 즉 리프레이밍 이후의 프레임은 상호작용적 성격을 강하게 갖게 된다. 기존의 갈등프레임은 '개인'들의 인식의 재현이었던 것에 반해, 행위자들의 담화의 결과물로 또 다른 프레임이 창출되며, 창출된 프레임은 상호작용을 통해 '공동'으로 구성한 것이라는 성격을 획득한다. 물론 이 공동 작업의 수준은 조정자가 참여자들로 하여금 상호작용의 기회를 얼마나 충분히 제공하느냐에 따라 달려있다. 이처럼 조정은 어떻게 서로 다른 인지적 프레임을 가진 갈등 당사자들이 상호작용을 통해 충분한 동의지반을 공동으로 형성하고 갈등에 대한 합의에 이르게 하는지를 설명함으로써 프레임 이론이 가지는 두 차원을 연결하는 지점이 될 수 있다(Dewulf et al., 2009).

프레임이 분명한 언어적 특성을 가진다는 점을 고려할 때(심준섭·김지수, 2011: 33-34), 공공갈등에 대한 조정상황은 사적인 주체들이 자유롭게 대화할 수 있는 공론장(the public sphere) 성격을 가진다. 하버마스의 의사소통행위 이론에서 합리성은 미리 주어지는 것이 아니라 '커뮤니케이션을 통한 종합적 구성체'이며, 이는 상호작용을 기반으로 한 대화를 통해 성취된다(김주환, 2005). 조정자가 강제적인 권한이 없이도 갈등 해결을 추구할 수 있는 유일한 방법은 갈등당사자들의 담화에 개입하고 촉진하는 것이다.[28] 조정은 갈등 상대와 인식의 차이를 좁히는 기회를 제공하고, 프레

임의 차이를 좁히는 것은 갈등 해결의 가능성을 높인다고 알려져 있다(Drake & Donohue, 1996).

이 연구에서는 조정이라는 과정을 통해 리프레이밍을 거친 이후 새로운 프레임인 '대안프레임'이 도출되는 것으로 상정하였다.[29] 대안프레임이란 기존의 프레임에 조정이나 중재와 같은 제3자 개입을 통해 생성된 다른 방식의 갈등이해로 정의할 수 있다. 행위자들이 대안프레임을 어떻게 받아들이는가에 따라 이후 이들의 전략, 상호작용 패턴에 영향을 끼칠 수 있는 가능성이 열린다. 따라서 프레임, 프레이밍, 대안프레임으로 이어지는 프레임 분석 방식은 갈등 당사자들의 이해방식을 탐구하고 이를 조정·협력 과정으로 재창출하는 완결된 구조를 상정할 수 있다.

4) 프레임 분석 방법으로서의 Q방법론

프레임연구는 그 이론적·실천적 장점에도 불구하고, 연구방법 측면에서 그 타당성을 검증하기 위한 도구가 부족하다는 비판이 있었다(은종호·조은영, 2020: 93). 이에 따라 인간의 주관성을 탐구하는 데에서 유용하면서도 체계와 방법론이 정비되어 있는 Q방법론의 결합에 대한 관심도 높아졌다.

Q방법론은 1930년대 사람들의 주관성을 연구하기 위한 방법으로 개발되었으며, 재생에너지 정책과 계획에서도 차용되어 사용되고 있다(Cuppen et al., 2010: 581). R방법론에 문제제기 방식을 제시하고 이를 철학적으로 반영하였다 Stephenson은 사회경제적 변인이 개인의 주관성 특성을 설명하기에는 한계가 있기에, 오히려 주관성이 우선적 분석대상이 되며 이에

---

28) 단어 Discourse는 '서로 말을 주고받음'의 뜻을 가진 "담화"와 '어떤 주제에 대해 체계적으로 논의를 함. 또는 그렇게 쓴 체계적인 말이나 글'의 뜻을 가진 "담론"으로 번역될 수 있다(고려대한국어대사전). 사회학적으로도 '담론'은 일종의 사회적 실천방식으로 작동되는 집합적인 성격을 지닌 반면, '담화'는 개별적이거나 자의적 경험을 의미화시킨 것이다(신동일, 2021). 조정을 통한 제3자 개입의 대상이나 분석의 대상이 되는 갈등당사자들의 말들은 대체로 비체계적이고 개인적이기 때문에 보다 '담화적'인 성격을 지닌다.

29) 많은 연구들이 리프레이밍 과정의 중요성을 지적하고 있는 것과는 대조적으로, 리프레이밍에 따라 (부분적으로) 변형된 프레임을 특별히 명명하지 않고 있다.

따르는 응답자들의 차이를 보아야 한다고 주장했다(김순은, 2010: 2; Stephenson, 1935). 결과의 해석에 있어 어느 정도까지 질적인지에 따른 철학적 기반에 따라 해석과 사용이 조금씩 달라지나(Ramlo, 2021), 해석학적 입장을 견지하고 있다(Durning, 1999: 396; 은종호·조은영, 2020: 90 재인용).

이 연구에서는 텍스트마이닝 방법을 내용분석(content analysis)에 적용하는 방식으로 Q방법론을 사용한다(Tseng et al., 2007; Grimmer & Stewart, 2013; Kayser & Blind, 2017; Lee, 2019). 구체적인 분석 단계에서는 다음과 같은 프로세스를 거친다. 첫째, 최종의견을 코딩하고 텍스트 내용에 대한 형태소 분석(Morphology analysis)을 수행한다. 둘째, 형태소 분석을 통해 추출된 명사 중 빈도수 기준 상위 명사들을 단어 가방(bag of word)의 대상으로 선택하였다. 이 중 너무 많이 등장하여 변별을 주기 어려운 명사 및 단독으로 의미를 갖기 어려운 명사들을 제외하여 분석대상 키워드를 선정한다(Luhn, 1958; Lee, 2021). 셋째, 참여자 각각에서 도출된 분석대상 키워드의 빈도를 파악하여 행렬을 만든다. 넷째, 참여자별 주요 키워드에 대한 주성분분석을 수행한다. 주성분분석은 요인분석 방법 중에서도 자료를 파악하기 위해 주어진 데이터를 최대한 보존하는 저차원의 데이터를 얻을 수 있고, 적은 표본수에도 모집단으로의 복원 능력이 뛰어나다는 장점이 있다(Karamizadeh et al., 2013). 주성분분석에는 SPSS 24.0을 사용하였다. 이를 통해 다양한 의견 속에서 몇 개의 두드러지는 요인을 주요 이슈로서 발굴할 수 있다.

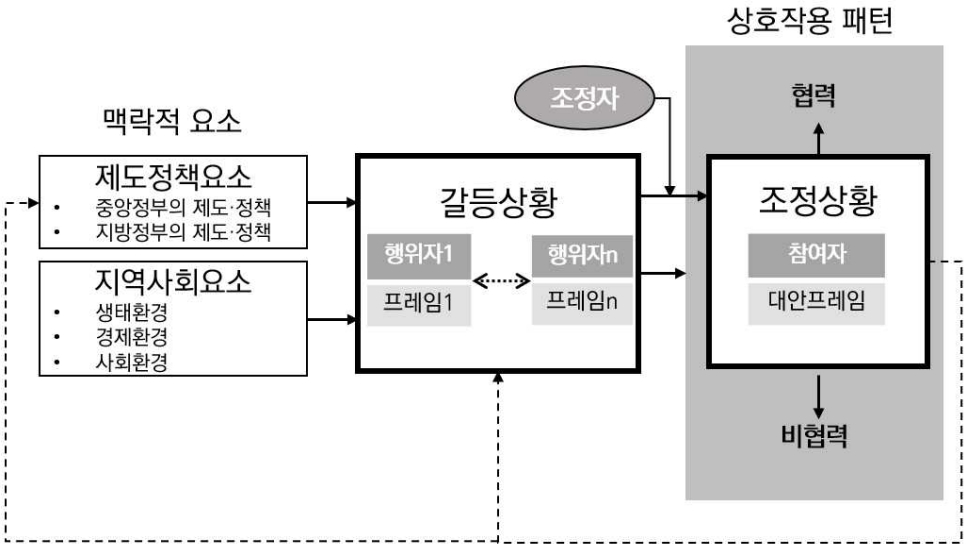
Q분석을 언어 네트워크 분석(Semantic network analysis) 방식으로써 차용하는 것은 커뮤니케이션이 가지는 연결이라는 특성을 체계적으로 분석하여 담론의 구조를 파악할 수 있다는 장점을 지닌다. 언어 네트워크를 파악하는 방법 중에서도 텍스트마이닝과 요인분석을 결합하는 방식은 중요하지만 연구자가 파악하기 어려웠던 요인들을 드러내고(Taminiau et al., 2016), 서로 다른 이해관계자들의 핵심의견을 식별할 수 있다(Lee, 2021). 따라서 Q방법론은 복잡성을 띄며 상황에 따라 변화하는 재생에너지 갈등을 분석하는 데에서 적합한 방법론이다(Cuppen & Pesch, 2021).

나아가 Q방법론을 프레임 분석에 적용할 경우, 기존 공공갈등 프레임연구에 비해 연구자의 자의적 판단의 편향문제를 해결하고 프레임 간의 유사점과 차이를 명확하게 드러낼 수 있다는 장점을 지닌다(은종호·조은영, 2020).

이 연구에서는 주요 행위자들에 대해 심층면접을 진행한 인터뷰의 내용에 Q분석을 적용하여 주된 프레임을 도출하는 전략을 사용한다. 갈등과정에서 동일한 사안에 대해서도 행위자 각각의 갈등프레임에 따라 다양한 행위전략이 도출되고, 시간이 지날수록 대화가 왜곡될 수 있다(주경일, 2017: 193-194). 주관적이고 다층적인 속성을 지닌 프레임을 경험적으로 분석하는 일은 어려운 일이다(심준섭·김지수, 2010; 주경일, 2017). 해상풍력 갈등장은 한 지역이라 하더라도 여러 개의 사업에 대한 동시다발적인 반응으로서 형성되기 때문에 이를 질적연구만으로 프레임분석을 하기에는 연구의 객관성을 확보하기 어렵다. 따라서 이는 코더가 구조화한 프레임으로 전체 상황을 설명하는 방식(주경일, 2017)이나, 개별 자료에 대해 프레임을 코딩하고 그 수를 세는 방식(심준섭·김지수, 2010)에 비해, 연구자의 선입견을 우선 배제하여 귀납적으로 프레임을 도출할 수 있다는 장점이 있다.

제 4 절 연구의 분석틀

이 연구는 해상풍력 갈등 현장에서 이루어진 조정 실험사례를 분석함으로써, 해상풍력 갈등에서 조정의 방식이 어떠한 가능성을 지니는지 탐색한다. 이와 같은 연구의 특성에 따라 전체는 크게 세 가지 부분으로 나누어진다(<그림 Ⅱ-5>).



<그림 Ⅱ-5> 해상풍력 입지 갈등조정과정 분석을 위한 제도분석틀

첫째, 맥락적 요소이다. 제도분석틀에서 맥락적 요소는 행위상황 및 그 산출물과 인과적 관계에 있으나(주경일; 2017) 반드시 결정적인 것은 아닌(Ostrom, 1990; 402) 성격을 띤다. 따라서 행위상황에 영향을 주는 변수이나 단기적으로는 변화하지 않으며 주어진 것으로 받아들여야 한다는 가정을 포함한다. 이러한 행위상황과 외생변수의 구분은 제도분석틀의 모형을 따른 것으로, 각 부분이 긴밀하지만 동시에 구분될 수 있음을 보인다.

맥락적 요소는 제도정책변수와 지역사회변수로 설정하였다. 제도정책변수는 중앙정부의 제도·정책, 지방정부의 제도·정책의 2가지 나누어 파악한다. 중앙정부의 재생에너지 시설 입지 관련 법률과 재생에너지 확대 정책, 지방정부의 산업·에너지 및 재생에너지 수용성 관련 조례와 정책은 1차적인 분석대상이 된다. 이 중 지방정부인 지방자치단체는 정책변수와 행위상황에 둘 다 등장할 수 있다는 독특한 특징이 있다.[30] 그러나 실제 갈등 행위상황에서는 표면화되어 드러나는 행위를 하지 않았기 때문에 제도정책변수로서 파악하였다.

30) 지자체는 공유수면 점·사용허가권자이면서 해상풍력 갈등저감 역할이 요구되는 주체라는 점(조공장 외, 2021)에서 그러하다.

지역사회변수는 물리적 특성과 공동체 특성을 함께 다룬다(김경동, 2021; 주경일, 2017). 이 연구의 지역사회변수는 김경동(2021)이 공공갈등에서 지역상황, 지리적 특성, 이익·이해관계로 분류한 것과 유사하게 설정하였으나, 이 연구에서 다루는 대상지가 더 넓기 때문에 좀 더 포괄적으로 생태환경, 경제환경, 사회환경으로 나누어 분석하고자 한다.

둘째, 갈등상황이다. 행위상황은 사회현상이 벌어지는 현장으로, 제도분석틀 분석의 핵심이 되는 분석요소이다. 여기에서는 갈등현상이 벌어지는 현상을 갈등상황으로 명명함으로써 분석의 성격을 드러내도록 하였다.[31] 갈등분석방법은 일반적으로 갈등 전개과정, 이해관계자 분석, 쟁점 분석으로 이루어진다(황보명·윤순진, 2014). 갈등사건을 확인함으로써 갈등양상을 전체적으로 파악할 수 있고, 어떠한 사건이 갈등양상에 큰 영향을 주는지를 함께 분석하였다.

갈등 분석에서 이해관계인의 확인이 우선적으로 필요한 것과 마찬가지로 행위자는 이 연구분석틀에서 우선적인 분석요소가 된다. 그러나 공공갈등의 특성상 사업이 영향을 끼치는 이해관계자 범위가 넓기에, 갈등에의 관여정도로 행위자들을 구분하기도 한다(임재형, 2019).[32] 따라서 이 연구에서는 '주요 행위자'는 갈등에 직접 개입되어 있는 정도가 강한 지역사회 행위자들을 일컫고 있으며, 주요 행위자에 '어업인 행위자'가 포함된 사례들을 다루고 있다. 이어서 어업인은 아니면서 지역 갈등상황에 관심을 갖는 지역주체들은 주변적 행위자로 파악하였다. 갈등상황 중 인식적 측면은 갈등프레임 개념으로 구체화하였다. 갈등프레임이란 갈등 당사자들이 갈등상황을 이해하는 인식의 틀이다. 이 연구에서는 행위자들의 언어(인터뷰 결과)를 직접적인 분석대상으로 삼았으며, 언론보도 내용을 부가적으로 참고하였다.

---

31) 이는 갈등연구에 제도분석틀을 도입시 행위상황을 갈등상황으로 부를 수 있다는 관점을 따른 것이다(이용훈, 2013). 행위상황과 행위의 장에 관한 개념화 논의는 앞선 절에서 언급한 바 있다.

32) 잠재적 갈등행위자로는 중앙정부, 지방정부 등 정책행위자, 사업자, NGO와 같은 민간주체, 생활 반경이 가까운 지역주민 등이 가능하다. 그러나 이 연구에서는 지역 스케일의 갈등상황에서 구체적이고 사회적 목적을 가진 행위를 한 경우를 분석대상으로 하고 있다.

셋째, 조정과 상호작용 패턴이다. 상호작용 패턴은 행위상황에서의 인식과 전략에 따라 정형화되어 고착화 제도화된 상태를 의미한다. 갈등사례에서 상호작용은 <그림 Ⅱ-6>과 같이 경쟁에서 협력까지의 스펙트럼으로 표현될 수 있으며, 조정은 그 사이에서 이를 매개하거나 조정(adjust)하는 위상을 가진다. 따라서 조정은 상호작용 패턴에 위치한다(이용훈, 2013).

원그림출처: 은재호, 2010: 57

<그림 Ⅱ-6> 상호작용의 스펙트럼

조정을 통해 상호작용 패턴에 개입하는 사례를 분석하는 것은 이 연구의 큰 특징이다. 조정은 조정자에 의해 이루어지며, 조정자는 전체 제도의 외부에 존재한다. 참여자는 갈등상황에서 드러난 행위자와 같지 않을 수 있다. 참여자는 조정자로 등장한 전문가, 갈등행위자, 그리고 해상풍력에 관심있는 그 외 집단으로 나눌 수 있다. 조정상황에 대해서는 조정과정에는 조정자가 개입하여 조정상황을 추진했던 경위나 의도, 실제 구현된 설계 방식을 서술한다. 대안프레임은 '조정을 거친 참여자들이 갈등상황을 이해하는 대안적 프레임'으로 정의된다. 조정상황에서의 결과물인 대안프레임은 한편으로는 이해관계자별로 분화된 모습을 보이지만 한편으로는 의견수렴의 기초가 된다. 따라서 대안프레임은 완전한 갈등해결의 합의점은 아니나 합의의 가능성을 보여준다는 점에서 잠정적 합의안으로도 일컬을 수 있다. 최종적으로 조정상황은 환류과정을 통해 갈등상황과 제도정책 요소에 반영될 수 있다.

이상 논의한 분석틀의 요소는 <표 Ⅱ-6>와 같이 요약할 수 있다. 이 분석틀은 사회구조적 관점은 갈등상황에서 지역사회의 집단경험, 프레임, 수용성 등 인식적 요소를 강조하며 동시에 제3자의 개입을 통한 리프레이밍의 가능성을 제공한다.

<표 Ⅱ-6> 연구분석틀 상 분석요소, 하위변수, 측정 지표

분석요소		하위변수	측정 지표
맥락적 요소	제도정책요소	중앙정부의 제도·정책	재생에너지 입지 법률, 재생에너지확대 정책, 법률 제개정 논의
		지방정부의 제도·정책	산업·에너지, 재생에너지 수용성 (조례, 정책)
	지역사회요소	생태환경	지리적 위치, 기상조건, 자연보호구역
		경제환경	어업현황(수협, 어촌계, 어선, 어업허가·면허), 산업구조
		사회환경	인구, 행정, 토지이용, 과거갈등사례
행위 상황	갈등상황	행위자	갈등행위자(주요(어업인 등), 주변적), 갈등관계
		갈등프레임	언론, 설문, 인터뷰
조정	조정	조정자	조정자(전문가)
상호작용 패턴	조정상황	참여자	조정자(전문가), 갈등행위자, 그 외 관심집단
		대안프레임	잠정적합의

제 3 장 연구대상지의 맥락적 요소: 제도정책요소와 지역사회요소

제 1 절 해상풍력 허가·운영현황

해상풍력 갈등의 일반적인 특성을 알기 위해서는 국내에 해상풍력이 어느 단계에 있는지가 고려되어야 한다. 해상풍력 사업은 추진되고 운영되는데 수년이 걸린다. 따라서 준공 후 발전 및 전력판매를 개시한 운영 현황과 더불어 사업이 본격적으로 시작함을 의미하는 발전사업허가의 현황을 나누어 파악하는 것이 필요하다.

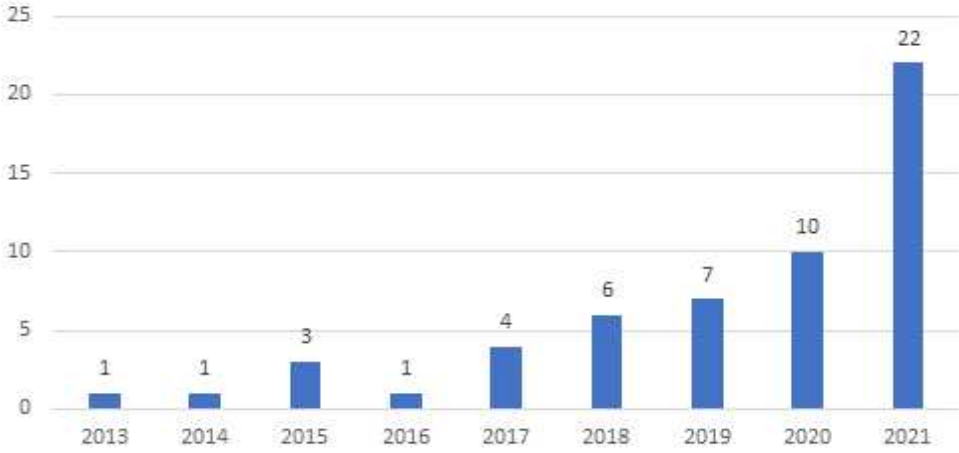
1. 해상풍력 발전사업허가 현황

해상풍력 발전사업허가 현황을 개괄하기 사용된 자료는 산업통상자원부 전기위원회의 '3MW 초과 발전사업허가관리대장'의 2021년 12월 말까지의 자료이다. 해상풍력은 대규모로 진행되기 때문에 3MW 미만의 지자체 허가 건은 다루지 않았다. 다만 제주도의 해상풍력의 경우 제주특별법에 따른 허가로 이루어지기 때문에 이는 파악 대상에서 제외하였다.[33] 전기위원회의 발전사업 허가현황 자료는 체계적으로 정리되어 있지 않기 때문에 허가내용에 기재된 원동력과 위치를 검토하여 실질적인 해상풍력 발전사업허가를 분리해내는 과정을 거쳤다. 발전사업허가를 받고나서 발전사업허가 용량, 위치, 대표자가 변경되거나 주식취득이나 양수인가와 같은 권리 변경이 일어나는 경우가 많았는데, 자료 시점 간 검토를 통해 최종적으로 승인된 용량을 기준으로 현황을 집계하였다.

---

33) 제주도는 2011년부터 풍력발전지구 제도를 도입하여 육지부와 다른 해상풍력 추진체계를 따른다(육근형 외, 2009). 제주에서는 2022년 7월을 기준으로 1개소(탐라(30MW))가 운전중이며 5개소(총 565MW)가 준비중이다. 5개소 중 2개소(한림(100MW), 한동·평대(105MW))가 지구지정이 완료되었고, 3개소(대정(100MW), 표선·하천·세화2(135MW), 월정·행원(125MW))가 지구지정을 준비중이다(제주특별자치도, 2020; 김동주, 2022).

2021년 12월 말을 기준으로, 제주도를 제외한 국내의 해상풍력 발전사업허가 건수는 55개이다.[34] 해상풍력으로 발전사업허가를 가장 먼저 받은 사업은 2013년 서남해1단계 사업이었다. <그림 Ⅲ-1>에 제시한 것처럼 2018년부터 허가건수가 매년 증가하여 2021년에는 22건의 신규 허가가 발생하였다.



*주: 제주도 지역 제외 (단위: 건)

<그림 Ⅲ-1> 연도별 해상풍력 신규 발전사업허가 개수

해상풍력 발전사업허가 현황에 따르면 단위사업당 발전용량 평균이 증가하고 있다. 2017년에는 처음으로 100MW를 초과하였으며, 2021년에는 평균 374MW로 대형화되는 추세이다. 허가 건수와 함께 단위사업당 발전용량이 증가하면서, 매년 신규설치되는 발전용량은 더욱 가파르게 증가하였다. 2015년 한 해에는 159MW의 신규 허가가 났지만, 2020년에는 2,163MW, 2021년에는 8,230MW의 신규 허가가 발급되었다. 이들 신규 허가사업의 발전용량을 누계하면 13,520MW로, 재생에너지 3020 이행계획 목표 상의 2030년까지의 해상풍력 목표인 12GW보다 1.35GW만큼 많은 상황이다(<그림 Ⅲ-2> 참조).

34) 2022년 5월경까지 발전사업허가를 받은 해상풍력 사업은 62건, 총 17.8GW 규모라고 알려져있다(일렉트릭파워, 2022.05.03)

*주: 제주도 지역 제외
*주2: 우측 연도별 발전용량 합계(단위:MW), 좌측 개소당 평균발전용량(단위:MW)
<그림 Ⅲ-2> 발전사업허가당 발전용량 연간평균 및 연간합계

광역지자체별 해상풍력 발전사업허가 현황을 보면 <표 Ⅲ-1>과 같다. 17개 시도 중 해상풍력 발전사업허가가 있는 곳은 8개 시도로, 서남해안을 인접한 모든 시도가 해당되었으며, 동남부 지역의 부산과 울산도 해당된다. 2021년 말 누적 허가용량은 전남(8.1GW), 울산(2.6GW), 충남(0.7GW), 전북(0.6GW), 경남(0.6GW) 등의 순으로 많았다. 단일 기초지자체로서 가장 많은 누적용량이 소재하는 곳은 여수(2.7GW)와 신안(2.4GW)이었으며, 울산의 경우 울산동측 60여km 지점에 2.4GW에 달하는 해상풍력 발전사업허가가 이루어진 상태이다. 수도권인 경기도와 인천에도 총 0.8GW 정도의 해상풍력 발전사업허가가 이루어졌다.

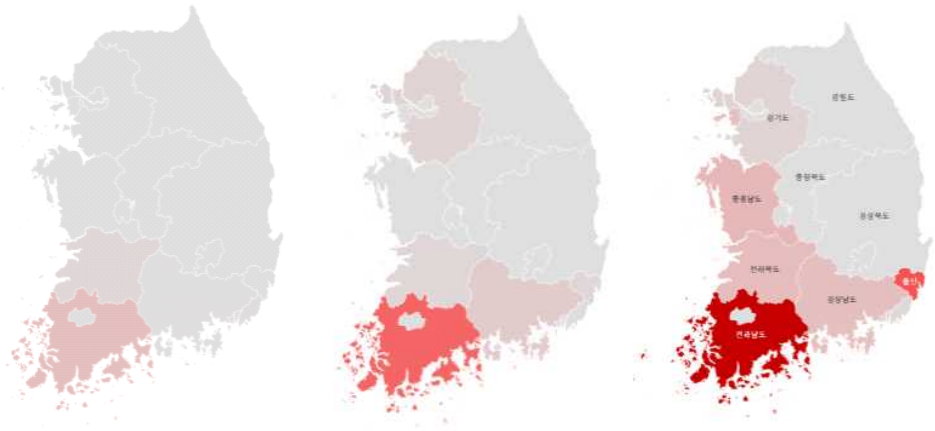
<표 Ⅲ-1> 광역지자체별 해상풍력 발전사업허가 현황 (‘21.12.말 기준)

시도	시군구 또는 지역	누적용량 (MW)	시도	시군구 또는 지역	누적용량 (MW)
경상남도	합계	586	전라남도	합계	8,134
	통영	586		고흥	352
부산광역시	합계	136		신안	2,366
	사하구	96		여수	2,793
	해운대	40		영광	1,243
울산광역시	합계	2,568		완도	749
	(부유식)	2,432		진도	296
	북구	136		해남	336
인천광역시	합계	554	전라북도	합계	628
	옹진군	234		고창	69
	중구	320		부안	460
경기도	합계	200		새만금	99
	안산	200	충청남도	합계	714
-	-	-		당진	210
	-	-		태안	504
총합					13,520

*주: 제주도 지역 제외

해상풍력 초기인 2013년부터 2016년 사이에는 전남 신안, 영광, 전북 부안, 새만금과 같은 곳에 시범적인 소규모 해상풍력 발전사업허가가 이루어졌으나, 점점 전국적으로 확산되었다. 2017년에는 경남 통영, 부산 해운대에서도 해상풍력 발전사업허가가 이루어졌고, 2019년에는 경기도 안산, 2020년에는 인천 옹진군에서도 허가가 이루어졌다. 전남 지역은 해상풍력의 초기부터 2021년까지 꾸준히 해상풍력 허가 수와 용량이 증가하였는데, 8.1GW 중 6.4GW가 신안, 영광, 여수에 밀집해 있다. 한편, 울산지역에서는 해상풍력 기술의 발전에 따라 2021년 부유식 해상풍력 5건이 허가를 받았다. 이들 부유식 해상풍력 허가는 최대 804MW로, 대형화하여 설치하는

부유식 해상풍력의 이점을 보여준다(<그림 Ⅲ-3> 참조).



자료: 전기위원회(2021a)

<그림 Ⅲ-3> 연도별·시도별 해상풍력 발전사업허가 누적용량

허가·운영현황에 따르면 발전사업허가만을 받고 아직 사업이 본격화되지 않은 사업도 상당히 있는 것으로 나타났다. 국내의 한 연구는 발전사업허가를 받은 해상풍력발전사업 중 절반 이상이 사업 지연, 보류, 포기 상태라는 것을 지적하고 있다(박성우·전의찬, 2022). 아직 언론보도 등을 통해 표면화되지 않은 곳에서도 향후 갈등이 발생할 수 있으리라 예상할 수 있기에, 갈등을 사후 완화할 수 있는 방안이 필요한 상황이다.

2. 해상풍력 운영 현황

1) 전국 해상풍력 운영현황

한국풍력산업협회 자료에 따르면, 2021년 12월 기준으로 국내에는 총 9곳 142.1㎿(51기) 해상풍력발전 설비가 운영되고 있다(한겨레, 2021.08.18; 최덕환, 2021). 그 중 연구 실증 등이 아닌 상업운전을 하는 곳은 세 곳으로, 서남해 실증단지(60MW), 제주 탐라(30MW), 영광풍력(34.5MW)이 있다. 착공을 앞둔 프로젝트는 제주시 한림읍 수원리 해상의 한림(100MW),

명운산업의 영광 낙월(354MW), 전남해상풍력 1단계(99MW) 등이다. 그 뒤를 이어 신안우이해상풍력(396MW), 완도 금일해상풍력 1·2단계(600MW), 영광 안마1·2해상풍력(528MW) 등도 세부설계와 풍력터빈을 선정 중이라고 알려져 있다(일렉트릭파워, 2021.12.22).

재생에너지 3020 이행계획에 비추어볼 때, 2021년 7월 목표 대비 설비 달성률은 태양광이 200% 이상인데 반해, 육·해상 풍력은 40% 미만으로 추정되었다(한겨레, 2021.07.28.). 그 중에서도 해상풍력의 경우 발전사업허가는 누적 13GW에 달하나 거의 대부분의 사업이 아직 궤도에 오르지 못하고 있다. 정부가 2010년 2.5GW 로드맵을 발표하였고 2011년에 시작된 서남해 실증단지는 2013년에 발전사업허가를 받고 결과적으로는 2020년에서야 60MW를 운전할 수 있었다(이유진, 2021). 발전사업허가를 받았지만 사업이 지연되고 보류하는 사업자들이 있어 기존 발전사업허가가 실제 운영으로 이어질 수 있는지에 대해서는 구체적인 실태파악이 어려운 실정이다(박성우·전의찬, 2022).

2) 상업운전 중인 해상풍력단지별 현황

(1) 서남해 실증단지 (전북 서남권)[35]

서남해 실증단지(60MW)는 전북 고창군 및 부안군 해상에 2019년 7월 상업운전을 개시하여 2020년 1월 종합준공되었다. 국내에서 정부가 해상풍력에 대한 로드맵을 제시한 것은 처음이었으며, 2010년부터 정부, 지자체, 관련업체, 한전 등이 해상풍력추진협의회를 꾸리고, 실증 및 시범사업의 운영주체가 SPC를 꾸려 진행하였다.

2010년 11월 이명박 정부는 해상풍력 추진 로드맵을 발표하여 해상풍력사업의 단계적인 개발전략을 제시하면서 2019년까지 2.5GW급 해상풍력발전단지 조성을 계획하였다. 2008년부터 진행된 해상풍력 타당성조사 결과

35) 서남해 실증단지라는 이름은 현재 '전북 서남권' 해상풍력 단지로 이름이 변경되었다. 초기 기획에서는 전북 고창과 전남 영광에 걸친 해역에 입지하려 하였으나, 여러 과정에서 전남 영광은 빠지게 되고 고창과 부안을 중심으로 사업이 변경되었기 때문이다. 여기에서는 이 사업이 가지는 대표성을 감안하여 주로 서남해실증단지로 표기한다.

를 기반으로 2011년 전북 부안·고창·영광 해상을 적합지로 선정하였고, 2011년 11월 서남해 2.5GW 해상풍력 종합추진계획을 발표하였다. 100MW급 실증단지 4년, 400MW급 시범단지 3년, 2GW급 해상풍력발전단지를 통한 확산 3년을 제시하였다(전력연구원, 2011). 이 계획이 크게 지체된 원인으로는 정부와 한전 간 기술과 비용의 분담 문제와 함께 주민 반대가 꼽힌다(김봉균 외, 2014). 또한 인허가 과정에서 부처간 이견과 협의도 지연의 원인으로 꼽혔다(투데이에너지, 2016.05.23).

2013년 5월 초 추진했던 사전설명회는 주민반대로 무산되었다. 이에 따라 추진단은 지역사회 수용성 향상을 위해 한국관광공사와 해상풍력 관광상품 개발협의를, 해양수산개발원 및 수산자원관리공단과 대체어장 조성을 통한 소득 증대방안을 논의했다(김봉균 외, 2014). 김봉균 외(2014)는 “서남해 해상풍력 사업은 정부 중심의 위계적 정책들 속에서 위원회, 개별적 프로그램이 공통의 목표에 대한 공유보다는 개별적 활동자체에 머물러 있었음을 확인”하였다고 평가하였다. 다시 말해, 기술적 문제 해결도 미흡했으나 무엇보다도 기술에 적합한 정책을 이끌어내지 못한 것이다. 그들은 “단지 개발에 관계된 다양한 개별적인 정책들은 각자의 논리가 있기 때문에 절충되기 타협되기 어렵다”면서, “각 부문의 정책 간 상호 작용과 양립 가능성을 높이고, 이에 대한 관련 정책의 통합적인 배열에 대해 심층적 추가 연구가 필요”하다는 점을 지적하였다(김봉균 외, 2014: 376).

(2) 탐라해상풍력

제주 탐라해상풍력은 국내 최초로 상업운전을 시작한 해상풍력발전으로 2017년 11월 상업운전을 시작했다. 한국남동발전과 두산중공업이 공동출자하여 10기(30MW)를 제주도 한경면 두모리와 금등리 공유수면상에 설치하였다(탐라해상풍력(주) 홈페이지).

제주도는 국내 최초의 해상풍력발전단지가 시작된 곳이기도 하다. ‘월정 1’ 발전소는 제주도 구좌읍 월정리의 한국에너지기술연구원 신재생에너지 연구기지 사례이다. 한국에너지기술연구원은 약 300억 원을 투입해 국가연구기술개발 과제로 2011년 6월 2MW 1기와 2012년 6월 3MW 1기를 설

치했고 2013년까지 실증사업을 진행한 바 있다(매일경제, 2008.01.01; 제주일보, 2020.12.23.).

(3) 영광풍력

‘영광풍력’은 해상풍력 15기(34.5MW)와 국내 최초의 영농형 풍력발전기 20기(45.1MW)로 구성된 육해상 풍력단지로, 2019년 1월부터 상업운전을 시작하였다. 한국동서발전은 서해안 풍력단지 윈드팜 조성의 일환으로 1단계 호남풍력은 영광 하사리에 20MW급으로 2014년 2월부터 가동을, 2단계 백수풍력은 영광 백수읍에 40MW급으로 2015년 5월부터 가동을 하였으며 그 3단계 사업이 영광풍력이다(뉴스핌, 2019.04.04; 전기저널, 2019.05.09). <그림 Ⅲ-4>의 설비위치도와 같이 영광풍력의 설비는 백수읍, 염산면, 서해에 걸쳐 입지하였다.

그림출처: 전기저널(2019.05.09)

<그림 Ⅲ-4> 영광풍력발전설비 설치 위치도

제 2 절 제도정책요소

1. 해상풍력 입지의 법적 절차

1) 해상풍력 입지에 관한 법률들

에너지 공급시설의 필요성은 탄소중립녹색성장기본법과 에너지법에서 그 기본적인 사항을 제시하고 있다. 에너지법에서는 에너지 개념을 연료, 열, 전기로 제한하고 있다. 그 중 발전시설의 설치는 에너지사업에 관한 여러 법제 중에서도 전기사업법에 따라 직접적인 설치와 관리가 규제된다. 한편, 풍력은 전기 생산의 동력이기에 에너지로 직접 간주되거나 법률상 권리를 부여할 수 없다(이종영, 2021). 따라서 풍력은 신재생에너지법에 따른 재생에너지 개념으로 분류되어 다루어진다. 풍력시설에 대해서는 전기사업법과 신재생에너지법이 주요하게 적용된다. 신재생에너지법은 주로 시설 입지가 끝난 뒤의 수익성에 관한 내용을 다루고 있어 초기 단계에서 중요하게 고려할 법률상 내용은 많지 않다.

이에 따라 발전사업에서는 전기사업을 위한 업무 외에도 시설 입지를 위한 업무가 큰 부분을 차지한다. 부지 입지에 대한 인허가는 부지의 특성에 따라 다르나, 전원개발촉진법, 국토계획법, 공유수면법 등 20여 개의 법률에 대해 검토하고 다수 기관과의 사전/개별협의 과정을 거친다(진창규, 2020). 전기사업에 관한 부분만을 단계로 구분할 때에는 발전사업허가, 전원개발 실시계획 승인, 공사계획 인가, 착공·사업개시 신고 등 4단계로 설명할 수 있다(Park and Kim, 2019). <표 Ⅲ-2>는 전기사업 인허가와 입지 인허가를 둘 다 포함하여 전체 허가 절차를 보아야 한다는 점과, 발전사업허가 이전에 사업자가 스스로 타당성을 검토하는 사전절차가 있다는 점을 종합하여 4개의 단계로 구분, 요약한 것이다.

<표 Ⅲ-2> 해상풍력 입지 허가제도의 단계 구분

단계	단계의 성격
1. 사전타당성 검토	사업자가 입지 여건과 사업성을 분석, 사업 추진 여부를 결정
2. 발전사업허가	전기사업법에 따라 허가를 득함으로써 전기사업자 지위를 확보
3. 부지사용허가	육상과 해상 각각에 대한 관련 법령 준수 여부를 각 부처에 확인하여 부지사용을 가능하게 함. 이 단계에서 전원개발실시계획을 승인받음으로써 공사계획에 대한 인가를 받음
4. 착공 및 사업개시	인가된 공사계획에 따라 착공하고, 완공시 검토를 받아 사업개시를 받음

구분한 4단계 중 지역주민의 우려나 기대, 또는 수용성을 제도적으로 점검하여 의미있게 반영할 수 있는 단계는 두 번째와 세 번째 단계인 발전사업허가와 부지사용허가 단계이다. 각각의 단계에 관한 법령에서는 수용성에 관하여 어떠한 장치를 갖고 있는지 검토하고자 한다.

(1) 발전사업허가

사업자는 부지의 기초자료와 전력수급기본계획 등을 참고하여 부지를 선정하고 용량을 결정하여 발전사업허가를 준비한다(Park and Kim, 2019). 발전사업허가는 3MW 이상은 산업부가 직접 허가과정을 담당하며 그 미만으로는 지자체별 권한이 상이하다. 사업자는 사업계획서와 관련 첨부서류를 산업통상자원부장관에게 내도록 하여 신청하며(전기사업법 시행규칙 제4조), 신청이 접수되면 전기위원회 심의를 통해 허가 적격 여부가 결정, 발전사업허가가 부여될 수 있다(전기사업법 제7조 2항). 따라서 해상풍력과 같은 대규모 발전사업허가를 심의하고 허가를 부여하는 전기위원회의 판단이 중요하다.

발전사업을 허가하는 데에서 수용성은 허가 조건의 하나로 고려된다. 발전사업허가 심사기준은 크게 재무능력, 기술능력, 사업이행가능성으로 분류된다(전기사업법 제7조). 이 중 “사업이행가능성”의 의미는 1973년 10월

11일 대통령령 제6900호로 폐지 제정된 전기사업법 시행령 제4조 제4호에서 “그 전기사업이 계획대로 확실히 수행될 수 있을 것”을 사업허가의 기준으로 규정한 것에서 유래한다(법률신문, 2019.05.27). 시행규칙은 이에 관한 “사업이행 능력”(‘전기사업이 계획대로 수행될 수 있는지’)에 관한 심사기준을 구체적으로 제시하고 있다: (1) 전기설비 건설 예정지역의 수용정도가 높을 것 (2) 사업계획서 상의 계획이 구체적이며 실현가능할 것 (3) 발전소를 적기에 준공하고, 발전사업을 지속적 안정적으로 운영할 수 있을 것. 여기에서 (1)은 지역수용성과 밀접한 관련이 있는 항목이다.

이에 따라 고시에서는 다음의 두 가지 심사기준을 제시하고 있다: 첫째, “지자체 의견의 합리성, 수용성 제고노력 등을 종합 고려하여 심사(전원개발예정지역 지정과정·사업자간 우선순위 결정과정에서 지자체 동의서가 제출된 경우, 지자체 동의절차가 완료된 것으로 평가)”. 둘째, “부지 등에 대한 소유권 입증서류 또는 소유권자의 동의서가 구비될 것 (국공유지, 공유수면의 경우 명시적 반대가 없는 유보적 또는 조건부 검토의향서도 인정)”. 표준심사검토서는 더욱 구체적인 체크리스트를 제공한다. 여기에서 사업이행가능성은 “1) 관할 지자체가 명백한 불가 의견을 제시하지 않고 있는가?”와 “2) 심의에서의 지역수용성 제고 노력 요청을 이행하였는가?”의 항목에 체크하여 허가신청서를 제출하도록 한다. 자료를 첨부하는 데에서 지자체 의견은 의무이나 지역수용성 제고활동 실적이나 주민동의서 등은 선택사항으로 되어 있다.

이와 같이 전기사업법 상 사업이행가능성의 기준에 따라, 하위법령들과 표준심사서 작성기준에서는 지역 및 주민 수용성을 중요한 가치로 추구하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 가치를 어떻게 구체적으로 측정하는지에 대해서는 명료한 제시가 없다. 수용성 심사의 제도적 검토가 미비한 부분은 재무능력과 기술적 검토에서 검토할 사항과 수치 등을 세부적으로 설계해 놓은 것과 대조된다. 한편으로는, 현재의 발전사업허가 제도가 재생에너지 시대에 맞는지에 대한 의문을 제기할 수 있다. 전기위원회는 2000년대 초반에는 1년에 0~10건 정도의 발전사업허가 및 변경사항을 심사할 뿐이었으나, 2020년 1년 동안에는 풍력 및 해상풍력만 143건이 넘는 심사

를 진행해야 했다.

발전사업허가 이전에 수용성을 점검해야 한다는 문제의식이 높아지면서 2020년 3월부터는 태양광, 풍력, 연료전지를 이용하는 발전사업의 경우 발전사업 내용에 대한 사전고지를 통하여 주민 의견수렴 절차를 거치도록 전기사업법이 개정되었다. 시행령은 발전소가 입지하는 해당 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공고할 것, 발전사업의 내용을 주민이 열람할 수 있도록 할 것을 규정하고 있다. 이는 미약하게나마 정책적으로 주민들의 알 권리를 충족하기 위한 노력이라는 평가를 받으나, 한편으로는 재생에너지원에만 사전고지의 의무를 둔 것에 대한 비판을 받기도 한다.

정책집행 주체인 전기위원회는 수용성 문제는 발전사업허가 뒷 단계인 전원개발 및 도시개발 절차에서 다루어야 한다고 주장하고 있다.[36] 그러면서도 동시에 수용성을 검토하기 위한 추가적인 노력들을 진행해왔다. 예컨대 2020년 전기위원회 심사 회의록에 따르면 수용성이나 지자체 의견을 근거로 하여 허가를 보류하는 사례가 대폭 증가하였다. 이와 같이 정책결정이나 집행의 행위자들도 수용성 문제를 중요하게 인지하고 있으나, 제도적으로는 여전히 미비하다고 평가할 수 있다.

(2) 부지사용 인허가

부지입지에 대한 인허가는 입지하고자 하는 부지에 따라 다른 법령을 따르는데, 해상풍력은 내륙에 연계하기 위한 허가와 더불어 공유수면에 대한 점용·사용허가가 추가된다는 점에서 육상풍력 또는 태양광발전과 차이가 있다. 전원개발실시계획 승인을 획득하는 과정은 환경영향평가, 민원동의 등을 포함하기 때문에 전체 해상풍력발전사업 개발에서 가장 어려운 단계로 꼽힌다(Park & Kim, 2019).[37]

---

36) 수용성에 관한 민원에 대하여 전기위원회는 2015년 홈페이지 공지사항을 통해 “발전사업의 허가 과정에서 주민의 의견이 사전에 모두 다 반영되어야 한다고 오해”가 있다고 게재하였다(전기위원회 홈페이지, 검색일: 2021.6.30).

37) 그러나 한편으로는 전원개발촉진법은 사업자가 산자부로부터 실시계획을 허가받으면 타법률에 따른 16개의 인허가를 의제할 수 있도록 하고 있어 주민참여권과 민주성이 결여된다는 점이 지속적으로 문제가 되어왔다(한겨레, 2013.10.14).

공유수면에 대한 허가는 해양수산부가 관리청이나, 허가권한은 다원화되어 있다는 것도 특징적이다(공유수면법 제4조)(양형선, 2014). 12해리부터 200해리까지인 배타적 경제수역(exclusive economic zone, EEZ)은 지방해양수산청장이, 영해수역 내측인 12해리까지는 지방자치단체에서 공유수면 점·사용허가권을 가진다. 다만, 제주특별자치도에서는 해상풍력에 관한 공유수면 및 개발사업 허가권을 모두 도지사가 갖고 있다(육근형 외, 2019: 83).

사업자는 규모에 따라 해역이용협의나 해역이용영향평가, 해상교통안전진단, 해양공간적합성협의 등을 해양수산부장관과 협의해야 한다. 그 중에서도 부지사용이 확정되는 공유수면 점사용허가는 유일하게 부처가 아닌 권리자에 대한 동의 절차가 있다. 권리자는 공유수면관리법 시행령(제12조 제1항)에서 정하고 있는데, 어선어업 종사자 중에서는 구획어업만이 포함되어 있고 연안어업이나 근해어업은 권리자 범위에 해당하지 않는다(유충렬, 2020: 33, 70).[38] 법률에 따르면 대다수 어선어업인들이 권리자가 아니라 사용자로 간주됨으로써 어업인들의 법감정과는 괴리가 있다. 공유수면 점사용허가와 관련해서는 어업인들이 지자체에 민원을 제기하는 일이 많아, 지자체별로 공유수면 관련 허가에 관한 원칙이 부족한 편이다.

2) 법제도에 따른 수용성 검토 방식

전체 해상풍력 사업 절차를 수용성의 관점에서 간단히 4단계로 볼 수 있다. 1단계인 사전 타당성 검토는 사업자를 중심으로 이루어지는 사전단계로 아무 의무가 부여되지 않았었다. 다만 풍력사업에 대해서는 2018년 산업부 고시 기준을 개정하여 1년 이상의 풍력계측을 의무화함으로써 제도의 적용시기를 앞쪽으로 확대하였다. 이에 따라 해상풍력계측을 공유수면에서 진행하고자 하는 경우에도 해당 공유수면의 권리자 동의가 필요하게

38) 권리자는 다음이 가능하다: 수산업법 제2조 제11호에 따른 입어자, 수산업법 제8조에 따른 어업면허를 받은 자 및 양식산업발전법 제10조에 따른 양식업 면허를 받은 자, 수산업법 제41조 제3항에 따른 구획어업 및 양식산업발전법 제43조 제1항 제1호에 따른 육상해수양식업의 허가를 받은 자, 수산종자산업육성법 제21조에 따른 수산종자생산업의 허가를 받은 자, 인접한 토지·인공구조물의 소유자 또는 점유자

되었다. 사업자 입장에서는 사업 타당성을 조사하는 단계에서 지자체 및 권리자와 협의하고 싶지 않아, 근방의 섬에 계측기를 설치함으로써 공유수면점사용허가를 피해가는 방법을 쓰기도 한다.

2단계에서는 앞서 언급했듯 발전사업허가 신청 2주 전 일간신문 공고를 해야 한다. 무엇보다도 허가를 진행하기 위해서는 지자체 의견 제출이 필요하다. 수용성 검토를 위해 풍력발전추진지원단이 조력하는 것으로 되어 있으나 절차나 방식이 정형화되어 있지 않다.

3단계에서는 공유수면 점사용허가가 다시 이루어져야 한다. 1단계에서의 허가는 풍황계측기를 설치하기 위한 허가였으나, 3단계에서는 발전을 위한 허가이기 때문이다. 4단계 이후에는 수산업법에 따른 어업피해보상 절차를 진행해야 하나, 이를 완료하는 데에는 약 2~3년 가량이 걸린다. 따라서 사업자는 공사 착수 전에 미리 어업손실보상약정을 추진하고자 한다(이종영, 2022: 26). 4단계의 손실보상약정은 3단계의 부지사용에의 권리자 동의보다 더 큰 개념이다. 따라서 실제로는 어업손실보상합의라는 하나의 단계만으로도 부지사용에서의 허가를 대체할 수 있다. 즉, 착공 전 어업인들과 어업보상 약정을 체결하여 '사후보상'을 추진하고, 착공 후에 어업피해조사를 진행하여 보상을 확약하는 것이다.

이상의 4단계 허가단계별 수용성 검토항목을 요약하면 <표 Ⅲ-3>과 같다. 서남해(1단계) 해상풍력 사업의 경우 정부의 강력한 동인에 의해 2011년부터 공식 추진되었으나 발전사업허가를 2013년에 취득하고 2015년 용량을 축소, 2019년에 완공될 수 있었다. 이렇듯 해상풍력 사업을 1단계에서 4단계까지를 수행하는 데에는 다년간의 시일이 걸린다. 그럼에도 사업 추진 절차에서 수용성을 점검하는 실질적인 절차는 전기사업법의 발전사업허가에서 '지자체 의견 제출'이라는 평가항목이 유일한 실정이다(<표 Ⅲ-2> 참조). 3단계의 환경영향평가 제도에서 공청회 방식이 미흡하나마 자리잡은 제도라 할 수 있으나, 이마저도 입지가 정해진 뒤에 진행할 수 있다. 따라서 사업 최초의 제도적 허가 단계인 발전사업허가에서의 수용성 검토에서 그 과정과 결과가 사회적으로 납득가능하도록 보완하는 것이 현 제도에서 갈등을 예방할 수 있는 방안으로 제시되기도 한다(박선아·조공

장, 2021).

<표 Ⅲ-3> 해상풍력 허가제도 상 수용성 검토항목 요약

단계	재생에너지 일반	해상풍력
1. 사전타당성 검토		■(풍황계측기 설치시) 공유수면 점사용허가: 권리자 동의서 첨부
2. 발전사업허가	■신청 2주전 일간신문 공고 ■**지자체 의견제출** ■풍력발전추진지원단의 검토	
3. 부지사용허가		■공유수면 점사용 허가: 권리자 동의서 첨부
4. 착공 및 사업개시		■착공 전 **어업손실보상약정 체결**(어업손실보상제도)

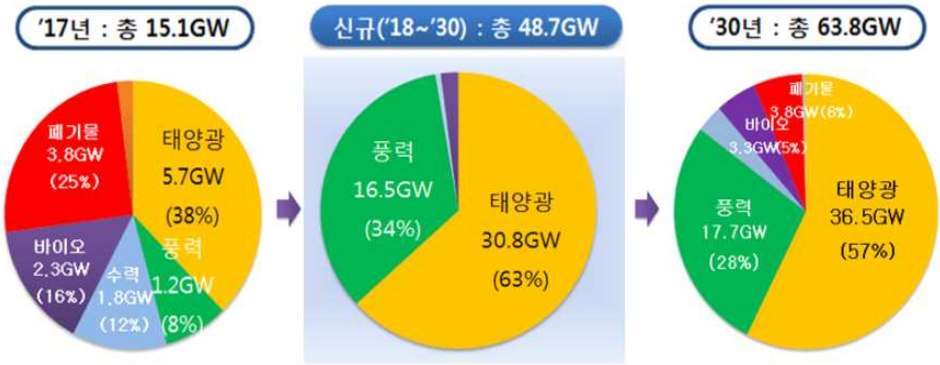
*주: 해상풍력 사업 추진에서 가장 중요한 영향을 끼치는 검토항목을 굵은 글씨로 표현함

2. 중앙정부의 해상풍력 정책

1) 해상풍력 지원 정책[39]

국내에서 에너지전환이 담론과 규범적 수준에서 정책적 수준으로 논의되기 시작한 것은 2017년 문재인 정부 시기부터이다(진상현, 2021). 정부는 「재생에너지 3020 이행계획」(산업통상자원부, 2017)을 통해 2030년까지 풍력발전 설비규모를 17.7GW로 확대하는 목표를 발표하였다. 이는 2017년 8%(1.2GW)이던 풍력의 비중을 28%(17.7GW)까지 끌어올리는 것이다(<그림 Ⅲ-5> 참조). 정책목표인 신규 풍력 설비용량 16GW 중 해상풍력은 2030년까지 12GW로 목표하였다(관계부처 합동, 2020.07). 「재생에너지 3020 이행계획」에서는 해상풍력 부지확보를 위해 계획입지를 활용한 대규모 계획단지를 조성하는 정책적 방향이 제시되었다.

39) 에너지 전환 정책 중에서도 해상풍력을 확대하기 위한 정책은 시장성 확보와 송배전 문제의 기술적 지원, 수용성 정책 등이 있으나, 여기에서는 수용성과 밀접한 사항을 중심으로 검토하였다.



출처: 산업통상자원부(2017)「재생에너지 3020 이행계획」p.2

<그림 Ⅲ-5>「재생에너지 3020 이행계획」설비 목표

약 2년 반 뒤, 정부는 2020년 7월「주민과 함께하고 수산업과 상생하는 해상풍력 발전 방안」(관계부처 합동, 2020.07.17)(이하 "해상풍력 발전방안")을 발표하였다. 해상풍력 발전방안에서는 입지개발 단계에서 주민과 지자체 협의와 지역 수용성 확보를 위한 노력 부족과 수용성 확보를 위한 제도적 지원 부족을 문제점으로 진단하였다. 이렇듯 정책 슬로건과 문제의식에 수용성이 매우 강조될 정도로 해상풍력발전에 관한 정부 정책 변화에서 지역갈등 문제는 핵심적인 사안이었다(이유진, 2021).

따라서 해상풍력 발전방안에서는 정부 주도로 적합입지를 발굴하면서 해상풍력 주변지역 주민 지원 확대 및 이익공유와 지역상생 방안을 모색하는 방향이 중점적으로 제시되었다. 그 내용으로는 주민 지원 시행, 이익공유 가이드라인, 수산업 공존 방안 등 다양한 주민수용성 강화 세부대책을 포함하고 있다. 그 중에서도 특히 계획수립 단계에서부터 지구별 수협 등 이해관계자가 참여하는 민관협의체를 구성하고 의견수렴을 강화하는 방안은 기존의 절차와 크게 달랐다. 입지과정에서부터 사회적 수용성을 확보하기 위해 정부는 공공주도 해상풍력에 대해서는 민관협의회 운영방안을 마련하고, 이를 민간사업에도 적용을 권고하고자 하였다. 이와 같은 정부의 추진 계획은 계획적 입지발굴, 집적화단지 지정·개발, 인허가 간소화로 요약할 수 있다(<그림 Ⅲ-6> 참조).

계획적 입지발굴		집적화단지 지정·개발		인허가 간소화
■입지정보도 구축 ■고려구역 발표 ■타당성조사 지원	⇨	■민관협의회 통한 주민수용성 확보 ■공모를 통한 사업자 선정	⇨	■에너지개발구역 지정 ■인허가 통합 추진

자료: 관계부처 합동(2020.7) 「주민과 함께하고, 수산업과 상생하는 해상풍력 발전방안」을 바탕으로 작성

<그림 Ⅲ-6> 「해상풍력 발전방안」의 정부주도 추진 지원시스템

이와 함께 정부는 2020년 10월 1일 신재생에너지법 시행령을 개정하여 11월 10일부터 집적화단지 제도를 시행하였다. “집적화단지”란 40MW 이상 태양광·풍력 등 신재생에너지 발전시설을 설치·운영하기 위한 지역으로, 지자체가 입지발굴, 단지계획 수립, 주민 수용성 확보 등을 주도적으로 수행하는 구역을 의미한다. 실시기관은 지자체가 되며, 지자체가 요건을 갖추어 신청하고 평가를 통해 지정되는 절차를 따른다(<그림 Ⅲ-7> 참조).

신청단계 (지자체)	➔	지정단계 (산업부)	➔	개발단계 (지자체·사업자)
입지발굴, 단지계획 수립 주민의견 수렴, 단지신청		평가, 정책심의회 심의, 단지 지정 등		사업자 공모(지자체), 발전사업허가, 개발행위허가
신재생에너지법				전기사업법, 전원개발촉진법

자료: 산업통상자원부 보도자료(2020.11.10.) p.2.

<그림 Ⅲ-7> 집적화단지 지정 및 개발 절차

민관협의회 운영을 의무로 하는 것은 집적화단지 제도의 가장 큰 특징이다. 지자체는 특히 사업의 계획단계, 즉 발전사업허가 이전부터 민관협의회를 운영하는 것이 원칙이며, 발전사업허가 이후 민관협의회를 운영하는 경우 집적화단지 조성을 위한 지자체 기여도를 평가한다. 민관협의회의 구성방안에 대해서도 가이드라인(2021년 8월)과 고시 개정(2021년 12월)을 통해 구체화되었다. 가이드라인은 민간위원을 실질적인 이해당사자로 구

성하도록 하며, 지구별 수협, 업종별 수협, 어업인 단체 등을 포함할 수 있도록 하였다. 해상풍력 사업과 갈등 조정 등에 전문성이 있는 공익위원을 전체 위원수의 20% 이상이 되도록 구성해야 한다.

제도적 정비 수준을 넘어 실질적인 사업 수준으로의 이행을 지원하는 사업으로는 해상풍력 단지개발 지원사업과 해상풍력 적합입지 사업이 있다(산업통상자원부, 2020.08.24). 해상풍력 단지개발 지원사업은 “지자체 주도 대규모(GW급) 해상풍력 발전사업 개발을 위한 환경성・수용성・사업성 등 사전 타당성 검증에 필요한 예산 지원”을, 해상풍력 적합입지 발굴사업은 “산업부・해수부・환경부 공동 해상풍력 적합입지의 풍황자원 측정, 해양환경 조사, 주민 수용성 확보를 위한 지역커뮤니티조사”을 지원한다(<표 Ⅲ-4> 참조). 2020년도 단지개발에는 전라북도, 전라남도, 보령시, 태안시가 신청한 가운데 보령과 전라북도가 선정되었으며, 적합입지에는 군산시, 당진시, 영광군, 고성군, 신안군, 진도군이 신청한 가운데 군산시와 영광군이 선정되었다(일렉트릭파워, 2021.03.28).

<표 Ⅲ-4> 단지개발 지원사업 및 적합입지 발굴사업 비교 (2020년도)

구분	해상풍력 단지개발 지원	해상풍력 적합입지 발굴
지원 대상	-지자체 주도로 개발중인 대규모 해상풍력단지	-기초지자체 관할 해역 및 EEZ
지원 내용	-지자체 주도 해상풍력단지 사업 타당성 조사 등 개발비용 지원 ▸풍황/해역환경(지형, 생태계 등) 조사 ▸단지 배치, 기초설계 ▸사업 타당서 조사 ▸주민협의 프로세스 설계·운영 (민관협의회, 주민설명회 등) ▸주민참여형 등 이익공유 모델 개발	-중앙정부 및 관련 전문기관이 권역별 해양공간 및 해당 지역커뮤니티 조사를 통해 해상풍력 적합입지 발굴 ▸풍황계측기 설치·운영·조사 ▸입지평가 공동연구 (전력연구원, 환경정책평가연구원, 해양수산개발원, 해양환경공단)
지원 조건	-3년간 국비 최대 75억, 총사업비의 50%이상 민자(지방비 포함) 매칭 (국비 25억/년, 2GW 단지 기준)	-2년간 국비 70억 (35억/년, 국비 100%)) (2개 권역 조사)
20년 예산	-25억	-35억
향후 계획	매년 1GW급 해상풍력 신규단지 개발 지원	2년마다 2개 권역 해양공간 조사

표 출처: 산업통상자원부 재생에너지산업과 보도자료 (2020.8.4.)

지속적으로 해상풍력 정책수정안이 제시되고 실현이 구체화될 수 있었던 배경에는 정책행위자 거버넌스가 있었다. 2020년 3월부터 해상풍력 협의회를 통해 수산업계 및 해상풍력 업계의 의견을 지속적으로 수렴·조율해 왔다. 실무협의체에서 어업인들은 참여 법제화를 주장해왔다(어업in수산, 2020.05.27). 협의회는 산업부, 해수부, 수협중앙회, 한국풍력산업협회, 해양환경공단, 전력연구원, 한국해양수산개발원, 한국에너지공단 등으로 이루어져 있다(산업통상자원부, 2020.12.14). 이를 토대로 정부는 2020년 7월 산업부·해수부·환경부 합동으로 「해상풍력 발전방안」을 발표하였다. 2022년 1월부터는 에너지차관 주재의 민관합동 해상풍력 TF팀을 운영하고, 수용성 전담 워킹그룹을 만들기도 했다(환경일보, 2022.1.22.).

제도정책요소 중 법률은 해상풍력 시장참여자들과 이해관계자들이 따라

야 하는 규칙이다. 규칙은 내적 정합성을 갖추어야 하며 나아가 사회적 법감정과 조응할 수 있는 타당성도 가져야 한다. 그러나 법률 측면을 살펴본 결과 해상풍력 입지 과정은 해상풍력의 각 부분들을 각 부처별로 검토하는 방식으로 되어 있었다. 특히 발전사업허가 전 수용성을 검토하도록 법적 근거가 마련되어 있음에도 구체적인 평가 기준이 없어 제도가 작동하지 못했다. 공유수면 점·사용허가는 2022년 7월부터 동의의 필요성을 강조하도록 법이 개정되었다. 그러나 동의절차를 도입하더라도 동의의 주체, 대상, 측정방법 등에 관한 법적 기준을 수립하기 어렵다는 기존의 우려는 해소되지 못하였다(유충열, 2020). 해상풍력 사업이 준비기간만 수년에서 10여년이 걸리고 설치 후에도 30여 년 간 운영되는 대형 사업이라는 점에 비추어본다면, 그 절차와 결과가 사회적 수용성을 갖도록 설계하는 것은 지역별 해상풍력 갈등을 사전에 예방하기 위한 중요한 조건이 된다.

정부는 2017년부터 2022년까지 해상풍력을 지원하고 수용성을 제고하기 위한 정치적 의지와 구체적 지원정책 수단을 다양하게 제시하였다. 해상풍력 사업에 관한 정책적 특이사항은 민관협의회, 집적화단지, 정부주도 입지발굴처럼 국가, 지자체, 어업인과 주민의 협력을 지향한다는 점이다. 이는 공유수면 상 에너지·토목개발 사업이라는 해상풍력의 입지 특성에 따른 고려라 할 수 있으며, 해외 해상풍력 경험에서의 교훈이기도 하다(이유봉, 2015).

2) 해상풍력 제도의 개선

(1) 기존 법률상의 점검 강화

해상풍력 제도의 개선은 크게 두 가지 방향으로 이루어졌다. 첫째는 수용성 검토가 잘 이루어지지 않았던 허가단계의 조건을 강화하는 것이었다. 앞선 소장에서의 검토와 같이 전체 허가 프로세스는 발전사업허가와 개발행위허가로 분절적으로 이루어진다. 그 중 해상풍력 사업 추진의 앞 단계에 해당하는 발전사업허가를 고려한 고시 개정이 2018년 5월 크게 이루어졌다.[40] 이에 따르면 해상풍력을 포함한 재생에너지 발전사업허가를 신청

하기 2주 전에는 지역 일간신문을 통해 주민들에게 사전에 고시하여야 한다. 또한 풍황계측을 1년 이상 진행하게끔 하여 타당성 조사를 강화하고(산업통상자원부, 2018.5.3.), 풍력계측기 설치·운영 가이드라인을 세분화하였다(일렉트릭파워, 2022.05.03).

산업통상자원부는 재생에너지 업계 및 지역수용성을 감안하여 고시를 지속적으로 개정하고 있다. 2020년에는 5회 개정이 이루어졌다. 대표적으로 해상풍력 발전사업을 위해서는 해양공간관리계획과의 상충 여부를 해당 지자체에 확인하도록 한 것(일렉트릭파워, 2020.06.28), 발전사업 허가 전 입지에 대한 해수부 산하 전문기관을 통해 어업활동 정보 등 60여 가지 해역정보를 분석해 해상풍력 입지 적정성을 검토하여 발전사업 허가 전에 컨설팅 결과를 전기위원회에 제출하는 절차를 신설한 것을 꼽을 수 있다(한국농어민신문, 2020.08.11).

개발행위 허가에서의 핵심인 공유수면 점·사용허가에서는 어업인 등 이해관계자의 의견을 듣는 것을 의무화 하는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 일부개정법률안」(법률 제18694호)이 2020년 12월 9일 국회를 통과, 2022년 7월부터 시행되었다(현대해양, 2022.1.4). 이에 따라 공유수면의 점용・사용허가를 하는 경우 공고 및 열람뿐 아니라 어업인 대상 의견조사 등을 거쳐 어업인 등 이해관계자의 의견을 들어야한다. 공유수면 관리에 대한 제도 개정은 발전사업허가에 비해서는 상대적으로 늦게 이루어졌다. 그러나 발전사업허가는 모법률인 전기사업법에 대한 정비 없이 정부 고시만 지속적으로 개정하고 있는 것과는 달리 법률을 개정하였기 때문에 구속력의 차이가 있다.

(2) 수익 창출과 지역민·지자체 지원

정부는 해상풍력 사업자들의 수익을 지지하고 주민수용성을 확보하기 위한 방안으로 해상풍력의 이익 부문 제도를 지속적으로 수정해왔다. 재생에너지의 비중을 높이기 위해 정부 차원에서 운영하는 기본적인 법제도는 공급의무화제도(Renewable Portfolio Standard, 이하 RPS)와 공급인증서

40)「발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시」

(Renewable Energy Certificate, 이하 REC)제도이다. RPS가 전체적인 신재생에너지 수요 의무량을 늘려가는 방식이라면, REC는 사업자 입장에서 더 높은 발전수익을 기대할 수 있도록 하는 직접적인 보조이다(이종영, 2021: 384-391). 재생에너지 발전사업자의 입장에서 전력시장에서 계통한계가격(system marginal price, SMP)으로 전력을 판매함으로써 수익을 창출할 수 있으나 그 가격이 너무 낮게 형성되어온 문제가 있었다. 그렇기에 REC를 판매하는 것이 수익을 창출하는 중요한 수단이 된다.

REC 가중치는 산자부 고시에 따르는데, 특정 전원으로의 편중을 방지하기 위해 발전원가 등을 고려하여 REC 발급시 반영하는 가치이다. 정부는 해상풍력의 보급을 가속화하기 위해 우선 연계거리별 REC 가중치 조정을 진행하였다(산업통상자원부, 2021.07.28.). 연계거리는 해안선과 해안선에서 가장 가까운 풍력터빈의 중앙부 위치와의 직선거리를 말한다. 정부는 지속적인 고시 개정을 통해 2018년 연계거리 5km 이하의 해상풍력의 REC 가중치를 상향 조정하고, 2019년 연계기준의 거리를 명확히 하였으며, 2021년 '연안해상풍력'의 정의를 신설하고, 수심 및 연계거리 증가시마다 가중치를 높이도록 복합가중치를 적용하도록 하였다(<표 Ⅲ-5> 참조). 복합가중치에 대한 산정방식에 따르면, 예컨대 연계거리가 60km이고 평균수심이 200m인 해상에서 개발되는 부유식해상풍력 사업의 경우 최종 가중치는 4.6351(연계거리 복합가중치(3.5)+수심 복합가중치(3.6351)-기본가중치(2,5))로 나타나 타 재생에너지원에 비해 가장 큰 규모의 가중치를 받게 된다(일렉트릭파워, 2021.8.19).

<표 Ⅲ-5> 풍력에너지원에 대한 REC 가중치 (2021년 7월 개정)

분류	설명	~2021. 7.28	개정 후
육상풍력		1.0	1.2
해상풍력	법률상 바다 및 바닷가 중 수심이 존재	2.0	2.5
연안해상풍력	해상풍력 중 간석지 또는 방조제 내측	-	2.0 (신설)
수심 5 m, 연계거리 5km 증가 시마다	수심 20m 초과, 연계거리 5km 초과인 해상풍력 및 연안 해상풍력에 적용		+0.4 (복합)

자료: 산업통상자원부 보도자료(2021.7.28) 바탕으로 재작성

이렇듯 사업자들의 참여를 촉진하기 위한 가격보조가 있는 한편, 직간접적 피해를 받는 주민들과의 협의방안으로 현행법에서 사용할 수 있는 대안은 보상, 지원, 이익공유로 나누어진다(임현지 외, 2021:49).[41] 그러나 보상 제도에 대한 개선은 최근에는 진행되지 않았으며, 「신재생에너지법」에 따른 지원 제도 개선이 중점적으로 이루어졌다.

정부는 이익공유를 촉진하기 위해 집적화단지 및 주민참여제도의 기준을 만족하는 경우 REC 가중치를 추가 부여하였다. 2017년부터 시행된 재생에너지 주민참여제도는 주민 참여금액이 '자기자본의 10% 및 총사업비의 2% 이상'인 경우 0.1 REC를, '자기자본의 20% 및 총사업비의 4% 이상'인 경우 0.2 REC를 추가로 부여할 수 있다. 발전사업자는 이 추가가중치로 인한 수익을 지역 주민들에게 제공해야 한다(신재생에너지법 제27조의2 제2항).[42] 2020년부터 시행된 집적화단지에 지정되면 지자체주도형

41) 제도적으로 해상풍력 이해관계자 협의의 분류는 다음과 같이 나누어진다(임현지 외, 2021: 49): ① 보상: 공익사업시행으로 인한 어업 제한에 대해 손실액 보상을 하는 것 ② 지원: 발전소·송전선로 주변 지역에 대해 지원하여 지역사회와 협력관계 조성 ③ 이익공유: 사업자가 지역사회에 추가적·자발적으로 제공하는 광범위한 혜택

42) 여기에서 지역주민이란 ① 발전기로부터 최근접 해안지점을 기준으로 양쪽 해안선을 따라 반경 5km 내의 범위에 있고, 해안선으로부터 폭 2km 범위 내의 육지(섬은 발전기로부터 최근접 해안지점까지의 반경 내에 위치한 섬)에 속 하는 읍·면·동)에 1년 이상 주민등록이 되어 있는 주민, ② 어업권 등 관련법에 따른 피해

REC 추가 가중치를 최대 0.1까지 부여받을 수 있다. 지자체주도형 REC는 발전수익을 지역사회와 공유하도록 하며 지자체에 직접 부여된다는 특징이 있다. 2021년 12월 최초의 해상풍력 집적화단지로 전북 서남권 해상풍력 발전단지가 지정되었으며, 20년간 약 7,680억원의 지자체주도형 REC 수익이 지자체에 지급될 것으로 예측되었다(배상훈, 2022).

정부는 해상풍력 수용성 문제 해결을 위해 기존의 발전소 주변지역 지원제도를 활용하였다. 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」(이하 "발주법")을 2020년 8월 시행함으로써, 해상풍력발전소에 대한 발주법 상의 지원 근거를 마련하였다.[43] 이에 따라 시행령을 개정하여 주변지역의 범위(제2조), 지원금 산정기준(제27조 및 별표 2의3), 지원금 배분방법(제29조 및 별표 2의4) 등을 새롭게 규정하였다.

3) 통합적 해상풍력법 제정 시도와 이해관계자 충돌

새로운 기술인 해상풍력은 새로운 기술이 사업화되기까지 기술적, 경제적 지원뿐 아니라 정책적 개입도 다양하게 이루어지는 것이 필요하기에 정부는 해상풍력 지원 정책과 해상풍력 제도를 고쳐왔다. 하지만 해상풍력 사업자나 주변 지역주민들이 체감하는 문제를 해결하는 효과는 충분하지 못했고, 이에 따라 통합적 해상풍력법의 필요성이 제기되었다. 특히 2021년 5월 발의된 '풍력발전 보급촉진 특별법안'은 해상풍력의 수용성 문제가 제정의 중요한 배경이 되었으며, 제정 과정에서 이해관계자들의 참여와 비판의 중심에 있었기 때문에, '제도를 통한 갈등 해결'을 대표하는 법안이자 왜 제도를 통한 해결이 어려웠는지를 간접적으로 설명할 수 있는 법안이기도 하다.

법률과 정책의 조문만으로는 유추하기 어려운 해상풍력의 제도정책적 난점을 파악하고자 할 때 정책 분석이 필요하다. 정책 분석의 방법으로는 정책 내용에 대한 직접적인 평가인 구성요소별 접근, 투입과 산출 모형의 체제적 접근, 기획-실행-평가의 단계적 접근, 의제설정-정책집행-평가로

보상 대상이 되는 주민, ③ 어촌계 또는 조합 등 유관단체 이다(고시 별표2 16호)

43) 이는 2015년 이후 처음 발주법이 개정된 것이다.

이어지는 과정적 접근 등이 가능하다(신현석, 2016: 130). 이 절에서는 입법 목적과 절차에 대해서는 과정적 접근을, 핵심 쟁점과 관련한 정책수단의 타당성에 대해서는 구성요소에 대한 접근을 하였다(이명균·이일용, 2017).

(1) 통합적 해상풍력법의 필요성 제기와 이해관계자들의 견해

해상풍력 사업을 위한 별도의 통합적 법제도에 대한 필요성은 해상풍력이 추진되던 초기부터 지속적으로 제기되어왔다(이투뉴스, 2013.02.22; 광주매일신문, 2014.10.05; 신철오·육근형, 2011; 양형선, 2014; 이유봉, 2015; 박재희·김범석, 2019). 2011년 지식경제부는 <해상풍력발전단지 개발 법제화 방안 연구>를 진행하였으며 해상풍력 발전사업을 위한 별도의 법률을 제정하고자 하였다(산업통상자원부, 2020.06.01). 해당 법제화 방안에 따르면 지식경제부를 중심으로 정부가 예정구역을 지정·고시하고, 사업자는 예정구역 내에서 해상풍력개발권을 출원하여 허가를 득하면 사업구역으로 지정되는 방식으로 이루어진다. 공유수면 점·사용허가에 대한 의제, 지방자치단체 해상 경계선 설정 및 수용성 문제 등 지방자치단체와의 관계, 전력계통 연계비용 부담주체 정립, 어업권 보상 방식, 사업 만료 후 원상복구 의무나 국가 귀속의 근거 마련을 위한 내용들이 검토되었다(무역투자연구원, 2011). 이러한 검토 결과에 따른 법은 발의되지 못했다.

2010년대 중반에 진행된 서남해 단지개발 과정에서 인허가제도가 실질적인 걸림돌이라는 점이 드러나면서 해상풍력법의 필요성은 꾸준히 제기되었다(이투뉴스, 2013.02.22; 성진기, 2017). 2017년 정부의 에너지전환 선언이 있고 해상풍력에 대한 관심이 다시 커지자 2021년 5월에는 여당 의원들이 주도하여 '풍력발전 보급촉진 특별법안'(일명 "원스톱샵법안")이 발의되었다. 특별법안은 기존 법제화 논의의 연장선에 있었다.

원스톱샵법안의 입법 절차에서는 산자부, 여당, 국회가 주도적인 입법 요구자로 활동하였고 해양수산부와 환경부 등이 참여하였다. 법의 적용대상이 되는 풍력산업계는 의견을 지속적으로 개진하였다(에너지신문, 2021.05.21; 국토일보, 2020.11.19.). 또한 정부는 2020년 3월부터 해상풍력

협의회를 구성하여 수협중앙회, 한국풍력산업협회, 해양환경공단 등 각계 유관기관과 실무협의체를 운영해왔었다(산업통상자원부, 2020.05.25). 2020년 10월 어업인들이 '일방적 해상풍력 추진 반대' 53만여 명의 서명을 정부에 전달하였을 때도, 산자부는 "이번 결의문에 담긴 요구사항도 해상풍력 발전방안에 대부분 포함된 내용"이라고 응답하였다(연합뉴스, 2020.10.20). 따라서 2021년 5월 법안이 발의되기 직전까지도 수산업계는 상당한 기대감을 가지고 있었다(어업in수산, 2021.4.14.):

> "어업인들은 정부주도 사업이든 민간주도 사업이든 일체 어업인 참여를 의무화하는 제도적 장치 마련을 통한 정부의 진정성을 기대하고 있다." (어업in수산(2021.4.14.) '수협, "해상풍력, 되는 것도 안되는 것도 없다"')

이렇듯 법안을 발의하는 과정에서 관계부처들과 정책 이해관계자들이 함께 논의를 해나갔다는 점에서는 정부가 실체적 민주성을 갖추려 노력하였고, 이에 대해 대화에 참여하고 있던 정책 이해관계자들도 나름대로의 신뢰를 구축하고 있었음을 알 수 있다.[44] 그러나 이렇게 많은 논의를 거쳤음에도 불구하고 어업인을 대표하는 수협 측은 최종 발의안에서 어업인들의 의견은 심각하게 배제되었다고 평가하였다. 그렇다고 해상풍력 사업자 측이 만족하거나 환영하지도 않았으며, 현재 시점에서 법안이 통과되지 못하고 있다.

(2) 통합적 해상풍력법의 체계·내용상의 쟁점[45]

원스톱샵법안의 특징은 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 통합적 프로세스를 가진다. 대표적으로, 발전지구에서 실시계획이 승인되면, 각종 29개 법률에 대한 인허가가 의제된 것으로 간주한다. 그동안 사업자는 분산된 인

44) 수협중앙회 국정감사, 해수부 국정감사, 전국어업인일동 성명서(2021.5.26.) 등은 원스톱샵법이 의원발이였지만 정부가 주도한 법으로 보았다.

45) 사용한 자료로는 국회 법안검토보고서, 원스톱샵 법안에 대한 토론회 기록과 관련 기사, 단체 성명서 등을 활용하였다. <그린뉴딜 달성을 위한 풍력발전 인허가 원스톱샵 도입 필요성 토론회>(2020.11.20.), <탄소중립을 위한 풍력발전 보급촉진 특별법 공개토론회>(2021.12.07.) 등이 대표적이다.

허가권자와 각각 대응을 해야 했다. 따라서 같은 사안이라도 부처간 이견이 있어 조율이나 결정이 매우 더뎠다. 원스톱샵법안에는 국무총리 소속으로 풍력발전위원회를 두고 각 부처를 포함시킨다는 계획이 담겨 있다(법안 제5조).

둘째, 환경성·수용성을 고려하여 고려지구와 발전지구를 순차적으로 지정하는 것이다. 고려지구는 정부가 나서서 입지 부적합지를 걸러내는 것이고, 해당 입지가 환경성과 주민수용성이 충분하다고 여겨질 때 발전지구를 지정하게 된다. 이는 그동안 일부 민간사업들이 타당성이 부족한 곳에 입지하면서 문제를 야기했기 때문에 지구지정(zoning)을 국가가 나서서 한다는 의미를 지닌다.

셋째, 민관협의회 운영을 의무화하는 것이다. 민관협의회는 발전지구에 대한 사항, 주민 이익공유에 대한 사항, 기본설계에 관한 지역 주민 영농·수산업에 대한 사항 등 주민수용성 확보에 필요한 사항을 협의한다(법안 제14조). 발전사업자는 민관협의회 협의 결과의 이행에 관한 내용을 포함하여 실시계획을 수립하여야 한다(법안 18조제1항).

특별법안의 제1조에서는 그 목적을 “풍력발전시설의 설치와 풍력단지 조성에 관한 통합적 행정절차에 필요한 사항을 규정함으로써 풍력산업발전과 풍력발전 보급을 확대하여 발전부문에서 온실가스감축과 탄소중립 실현에 이바지”하고자 한다. 입법 목적은 법의 존재 이유와 방향, 법의 구성 범위와 내용 수준을 결정한다(이명균·이일용, 2017: 133). 그렇기에 제1조를 놓고도 새로운 법안을 통해 수용성 제고를 기대했던 이해관계자들, 특히 수산업계는 이와 같은 입법 목적부터 문제가 있다는 입장을 표명했다.

체계 측면에서 특별법이라는 위상이 주는 혼란도 컸다. 어업인 이해를 대변하는 수협은 원스톱샵 법이 어업인과 환경성을 (결과적으로) 배제할 것이며 당면한 지역갈등 문제 해결에 효과가 없을 것으로 보고, “어업인의 요구는 어느 하나 반영되지 않았다”는 평가를 내렸다(농축수산신문, 2021.09.07; 어업in수산, 2021.11.10). 해양공간계획, 해상교통안전진단제도 등을 인허가 의제처리하고, 환경성에 대한 평가도 신속처리함으로써 해양

환경과 수산자원에 미치는 영향이 검증될 통로가 없어졌다는 것이다. 무엇보다도 타 법률과 충돌할 때 특별법이 우선시되기 때문에 더욱 문제가 된다는 의견을 제기하였다.

체계성 측면에서 하위법령에의 과잉위임 문제와 자치법규 제정원칙이 제시되지 않은 것도 문제의 소지가 크다. 수용성 관점에서 가장 기대가 컸던 지구지정과 관련해서, 고려지구와 발전지구의 차이는 무엇인지, 각각 지정시 어디까지를 검증하는 것인지에 대해서는 제시되지 않았다. 민관협의회 운영을 의무화한 것도 획기적인 일이나, 이를 뒷받침하기 위한 지자체 차원의 조례나 예산 확보 등에 대해서는 언급이 부족하다. 이러한 문제들 때문에 특별법안은 내용상으로도 구체성이 떨어진다는 지적을 받게 된다.

내용적 측면에서는 첫째로 적용대상 명료성이 떨어진다. 이는 풍력산업이나 수산업 양측에 있어 만족스럽지 않은 부분이다. 특히 발전사업허가를 받았거나 준비하고 있는 수많은 '기존 사업'이 어떻게 처리되는지 불분명하지 않기에(최덕환, 2021), '기존 사업'을 둘러싼 해상풍력 갈등을 해결할 방안이 불분명하다. 원스톱샵법을 통해 기존 사업을 다 인정하더라도, 고려지구에도 들어가지 못한 사업을 사업자가 자진해서 포기하지 않는 문제, 부실사업자가 수행하는 사업이 우연히 고려지구 안에 들어가서 거래 프리미엄이 발생하는 문제 등이 발생한다. 해상풍력에 주안점을 두고는 있으나, 육상풍력을 함께 다루고 있어 혼란을 가중시킨 점도 지적된다.[46]

둘째로 해상풍력 사업절차는 매우 길고 복잡하기 때문에 일괄적으로 특정 단계로 옮겨놓게 되면 진행한 인허가를 다시 밟아야 되는 상황도 벌어질 수 있다. 설령 완벽한 특별법안이 통과되더라도 1년 뒤 공포되어 10년간 효력을 가지게 되는 정책적 시차의 문제가 발생할 수 있다. 마지막으로 환경영향평가 등 면제·신속처리 절차로 기존 법의 안정성 및 구속력이 약화됨으로써, 법적 안정성과 강제력이 저하되는 결과를 나올 수 있다. 무엇보다도 수용성을 고려하기 위한 핵심적인 제도적 장치인 민관협의회에 대

46) 예컨대, 특별법안에 대해 전국 15개 지역 풍력·태양광 대책위원회의가 반대 성명서를 발표하였지만 이들은 주로 농촌·산지 기반 재생에너지에 문제제기를 하는 조직으로 해상풍력과는 거리가 먼 단체였다(안동뉴스, 2021.03.22).

해서도 그 강제력에 대해서는 명료하지 않은 부분들이 있다.

정책차원으로는 수용성을 비롯한 각종 문제들을 해결하기에 부족하며 해상풍력 법차원에서 규칙을 새로 만들어야 한다는 고민들이 꾸준하게 제기되었고, 이는 통합적 해상풍력법으로 수렴되었다. 이해관계자 간 협상으로 새로운 제도를 창출하려는 새로운 시도에도 불구하고, 그 결과물에 대해서 어업인들과 해상풍력 사업자들도 받아들이지 못했다. 이와 같은 결과는 제도적 접근이 가지는 한계를 보여주기도 한다. 기존 제도를 이용하고 있는 행위자와 미래의 행위자, 그리고 서로 다른 이해관계와 문제인식을 갖는 행위자들 간에 합의점을 찾고, 그것을 타 제도와 이질성 없게 고안하는 방안을 도출한다는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다.

3. 기초지방자치단체의 정책[47)]

1) 산업정책으로서의 해상풍력 정책

(1) 통영시의 녹색산업 육성

통영시는 시의 산업적·경제적 흐름 속에서 에너지사업을 또 다른 경제의 축으로 강조해왔다. 통영시는 수소에너지 개발 인프라를 조성하기 위해 수소교통복합기지 구축사업을 진행하고 있으며(투데이에너지, 2021.11.23), 2018년에는 신·재생에너지 활성화를 위한 통영시 에너지 기본 조례를 제정하였다.

통영시의 해상풍력 정책의 기원은 이명박 정부 시기 녹색산업 육성에서부터 시작한다(한려투데이, 2019.05.08). 2010년 이명박 대통령 직속 녹색성장위원회는 “풍력을 제2의 조선산업으로 육성”하겠다고 발표하였고, 2014년 지방선거에 당시 여당인 새누리당 후보로 출마했던 김동진 전 통영시장이 공약으로 욕지도해상풍력발전단지 조성을 약속하였다. 그 해 경남도(도지사 홍준표)가 도내 6개 해상풍력발전 후보지를 대상으로 타당성 조사를 실시한 결과 거제 장승포 해상과 통영 욕지도 해상이 유력한 입지

47) 여기에서는 이 연구의 사례대상지인 통영시와 영광군을 분석대상으로 하였다.

로 선정되었으며, 그 중 욕지도 앞바다는 풍황이 가장 좋은 것으로 조사되었다.

경남도는 2017년 정부의 해상풍력발전단지 공모에 참여하였고, 통영시 역시 참여의사를 밝혀 선정되었다(경남신문, 2019.09.30). 이에 따라 경남테크노파크, 경남발전연구원, 고등기술연구원, 두산중공업, 유니슨 등과 함께 협약을 체결하였다. 사업명 '경남통영 100MW이상 해상풍력 실증단지 설계 및 해상풍력자원 평가기술 개발사업'은 총사업비 31억 원의 대규모 사업으로, 도와 시가 각각 2.5억 원을 분담하였으며 23.5억 원은 국비로, 2.5억 원은 민자로 진행하였다. 경남도 기관인 경남테크노파크가 주관하고 민간·공공기관들이 참여하였으며. 수심, 지반, 해양환경 등 기술적 적합 지역을 발굴하고 설계하는 것, 인허가 검토, 주민수용성 모델과 상생방안을 도출하는 것을 사업내용으로 하여 2020년 9월까지 연구개발을 수행하였다(한려투데이, 2019.04.22.; 한려투데이, 2019.05.08.).

(2) 영광군의 기술의 테스트베드 유치와 확산

영광군의 경우는 보다 이른 시기에 구체적으로 풍력을 유치하였다. 2008년부터 시작된 지식경제부 연구 용역은 국내 해역 전역을 대상으로 한 해상풍력발전 타당성 조사에서 부안-영광 해역이 가장 적합한 지역으로 판단하고 실증연구지로 선정하였다. 이에 따라 국내 왕등도의 이동통신탑에 풍황계측기를, 위도와 안마도 사이에 최초로 해상기상탑 해모수를 설치하여 2010년과 2011년에 걸쳐 풍력자원을 분석하였다(전력연구원, 2011). 이를 계기로 전라남도와 영광군은 2011년 백수읍 하사리, 지산리 일대에 총 5기, 45MW의 풍력발전소를 '유치'하였고, 풍력시스템 테스트베드 센터를 구축하였다. 풍력시스템 테스트베드는 국내 기업이 개발한 풍력발전기 시스템에 대한 성능 시험과 평가, 인증을 받도록 지원하는 사업이다. 영광군은 테스트베드 센터를 시작으로 블레이드, 발전기, 인버터 등 풍력발전 설비 관련 국내 주요 기업들을 대마전기자동차 산업단지에 유치하여 "친환경 미래산업의 중심도시"로 변모함으로써 경제가 활성화될 것이라 보았다(<표 Ⅲ-6> 참조)(영광군청, 2011.08.18; 2011.11.25; 2012.03.19).

<표 Ⅲ-6> 2010년도 영광군 풍력발전 기업지원 사업 현황

발전소 / 구분	풍력시스템 테스트베드 센터 구축 (국가사업)	호남풍력 발전소	영광지산 풍력 발전소	영광풍력 발전소	소형풍력-태양광 실증센터
위치	백수읍 하사리	백수읍 하사리	백수읍 지산리	백수읍 하사리	백수읍 약수리
규모	20MW	20MW	3MW	2MW	85kW
기간	2011.8.~2014.6.	2013.12 상업운전	2012.11. 상업운전	2013.4.	2012.4. 설치완공
사업비	134억원	454억원	143억원	42억원	27억원
시행사	전남테크노파크	㈜호남풍력발전, ㈜DMS, ㈜한국동서발전	㈜영광지산풍력발전, ㈜두산중공업, ㈜한국동서발전	㈜DMS	㈜신옥테크

출처: 민선5기 영광군청 군정백서 54p "기업지원 중 풍력발전 사업 추진실적 (2010년)"의 내용을 요약

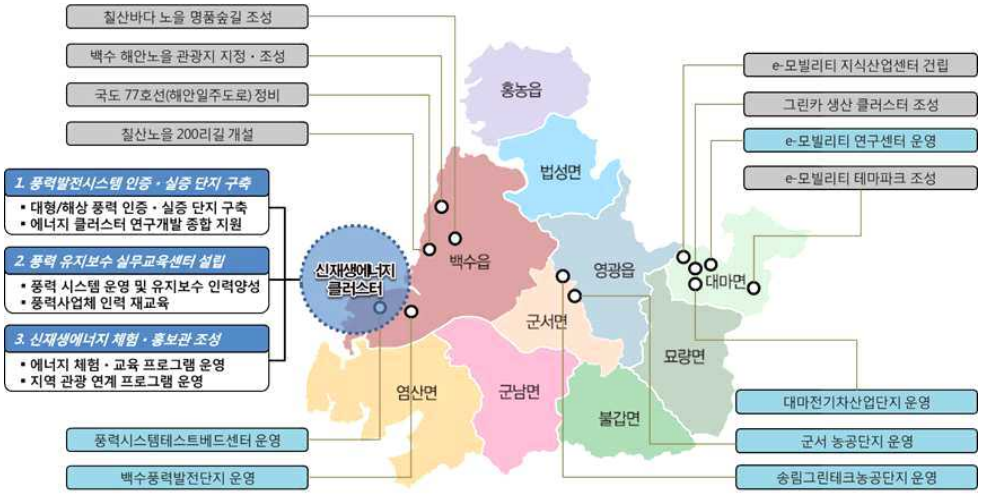
풍력시스템 테스트베드는 국내 개발 제품의 사업화 및 경쟁력 확보를 목표로 확장해나갔다(영광군, 2019). 영광군은 초대형 풍력 실증기반을 구축하기 위해 풍력시스템 평가센터의 테스트 제한을 5MW에서 8MW까지 올렸다. 2022년 1월에는 국내 최대 해상풍력 발전기가 백수읍 국가풍력실증센터에 세워졌다. 두산중공업은 8메가와트급 해상풍력 발전기 시제품 설치를 마쳤다(한국일보, 2022.1.27).

풍력시스템 테스트베드 사업 이후 지속적으로 영광군 백수읍 하사리 일대에서 풍력발전단지가 구축되어 총 76기, 발전용량 173.8MW 규모의 풍력발전이 이뤄지고 있다(<그림 Ⅲ-8>). 영광풍력단지는 영광풍력(79.6MW), 백수풍력(40MW), 호남풍력(20MW), 약수풍력(19.8MW) 등의 발전소들로 구성되어 있다. 2019년 4월에 준공된 영광풍력발전소는 육상과 해상에 35기의 발전기를 운영하는 방식이라는 특성이 있고, 발전기금을 활용하여 지역주민들로 구성된 주민발전 주식회사를 설립하여 태양광발전소 2MW를 설치하고 복지회관과 요양시설을 제공하고 있다.

출처: 영광군(2019)

<그림 Ⅲ-8> 영광군 풍력발전단지 현황도 (2019년)

영광군은 풍력을 시작으로 다른 재생에너지 기술도 진흥함으로써 점진적인 클러스터화를 계획하고 있다. 영광군의 또 다른 신성장 동력산업은 전기차 사업으로, 2013년 대마전기자동차 산업단지를 준공하였다. 2010년 정부의 「그린카 산업발전 전략 및 과제」정책이 발표됨에 따라 영광군은 2011년 서울, 제주와 함께 전국최초로 전기자동차 선도도시로 선정되기도 하였다(영광군, 2010: 54-55). 영광군 신재생에너지클러스터 조성계획은 영광군이 풍력발전시스템을 실증하는 역할을 넘어 풍력 유지보수 실무교육센터, 에너지벤처단지, 산업연구단지 등을 점차 조성하고자 한다. 그 과정에서 풍력발전기 설치와 유지보수를 위한 배후항만(목포 신항, 계마항), 풍력기자재의 원할한 공급을 위한 영광 대마산업단지, 풍력발전기 제작, 운송, 설치 업체를 육성하기 위한 영암 대불산업단지 등 지역 인프라가 종합적으로 고려되었다(영광신문, 2019.08.05)(<그림 Ⅲ-9> 참조).



출처: 영광군(2019)

<그림 Ⅲ-9> 영광군 신재생에너지 클러스터 추진계획

2) 사회갈등 해결을 위한 지자체 정책

(1) 통영시의 갈등관리: 갈등관리위원회와 민관협의회

민선 6기에서 추진되기 시작한 욕지도 근방 해상풍력 사업은 시비분담 예산이 통과된 민선 7기에서 갈등이 점화되기 시작하였다. 이에 따라 통영시는 갈등관리조례를 근거로 2019년 5월 갈등관리위원회를 개최하여 해상풍력 문제를 다루었다. 갈등관리조례는 제정된 후 4년 동안 한 차례도 위원회를 열지 않았기에 유명무실하다는 비판을 받았다(프레시안, 2019.05.23.). 갈등관리위원회에서는 찬반의 의견을 듣고 상호질의를 나누고 필요한 포럼 등의 의견도 제시되었기 때문에 지역 내에서 갈등관리에 대한 약간의 기대감이 형성되었다.

통영시 갈등관리심의위원회는 우선 '어업인 등 이해관계자를 대상으로 토론회 개최 권고사항'을 의결하였다(프레시안, 2019.05.23; 2019.09.27). 또한 9월 23일 통영시 갈등관리심의위원회는 욕지해상풍력사업을 담당하는 조직인 갈등조정협의회를 구성하였다. 협의회는 통영시 갈등관리심의위원 2명, 욕지해상풍력 반대대책위원회 추천 2명, 욕지풍력주식회사 추천 1명, 해당분야 전문가 3명, 총 8명으로 구성하였다. 갈등조정협의회는 2019년

10월 24일 통영수협에서 ‘시민토론회’를 개최하였으나 당일 어업인 반발로 토론회는 무산되었다(한산신문, 2019.10.25). 이로 인해 갈등조정협의회와 위원회의 활동이 정체되었고, 이후 갈등관리심의위원회는 2021년 욕지 해상풍력 갈등에 대해 1등급의 갈등등급을 부여하는 등 최소한의 활동을 이어나갔다(한산신문, 2021.11.12).

통영지역 해상풍력과 관련하여 경남도는 민관협의체를 구성하기 위한 어업인 대표 간담회를 2020년 7월에 개최하였다. 경남도와 어업인 대표들은 해상풍력 관련 어업인 피해에 대한 용역조사를 실시하고 민관협의체를 구성하기로 결정하였고 이후 매월 2회씩 워킹그룹을 운영하였다(통영시 내부자료). 이 민관협의체에는 통영 5개 수협 조합장, 통영통합해상풍력반대대책위원장, 경상남도, 통영시 관계자가 참여하였다.

간담회 2달 뒤인 2020년 9월에는 통영시와 경상남도가 통영시청 강당에서 남해권 해상풍력 민관협의회 구성을 위한 어민대표 간담회를 개최하였으며, 통영 및 남해권 어민대표 15명이 참석하여 공식적으로 구성을 논의하였으며(한산신문, 2020.10.08), 그로부터 1달뒤인 2020년 10월 27일에 ‘경남 남해권 해상풍력 민관협의회’가 발족하였다.

경남 남해권 해상풍력 민관협의회 공동위원장은 경남부지사와 통영수협 조합장이었으며, 민관협의회 위원은 어민대표 19명을 포함해 총 35명 내외로 구성키로 하고, 산업부, 해수부 등 정부와 유관기관, 전문가 등도 협의회에 참여키로 했다(현대해양, 2021.01.04). 그러나 2020년 11월 17일 개최될 예정이었던 ‘경남 남해권 해상풍력 민관협의회’ 2차 회의가 민관 의견차로 무산되었다. 그 후에는 2021년 12월에야 한 차례 사업을 설명하는 자리를 가지는 등 민관협의회도 순탄하게 작동하지는 않았다(경향신문, 2022.03.07.; 현대해양, 2020.11.14).

(2) 영광군의 주민 이익공유 지원

영광군은 2020년 5월 29일 '영광군 재생에너지산업 육성 및 군민 참여 등에 관한 조례'를 제정하며 500㎾ 이상 발전시설에 대해 사업자로 하여금 자기자본금 20% 이내의 주식 또는 채권 매입을 통한 군민참여방안을 모

색하도록 하였다[48]. 일례로, 백수읍 하사리 일대 폐염전 대규모 태양광발전단지 내에도 950가구가 출자함으로써, 대규모 개발에 대한 피해보상금 분배를 놓고 갈등 대신 주주참여에 따른 배당의 구조를 갖게 되었다(농민신문, 2021.03.08).

또한, 산업부에서 2020년 11월 11일 집적화단지 고시 제정을 완료, 전라남도의 가이드라인 개정의 후속 조치로, 2021년 1월 22일 영광군 집적화단지 추진기준을 마련하였다. 이에 따르면 40MW를 초과하는 신재생에너지 발전시설을 조성할 때에는 의무적으로 영광군 주도로 집적화단지를 조성하여, 계획단계에서부터 주민수용성을 확보해야 한다(해남신문, 2021.11.20; 영광신문, 2021.02.01.).

제 3 절 사례 대상지의 지역사회요소

해상풍력과 어업인 간 상충을 보기 위해서는 어업을 중심으로 지역사회의 생태·경제·사회환경과 어떠한 관계를 지니는지를 살펴볼 필요가 있다. 어업인의 인식은 생태환경과 자원으로서의 해양, 어업인 집단, 지역의 경제·사회환경의 영향을 받을 수 있기 때문이다. 이 절에서는 이 연구의 사례 대상지를 중심으로 해상풍력의 갈등에 영향을 끼칠 수 있는 지역사회요소를 기술, 분석하였다.

1. 생태환경의 이용방식: 바다와 어업의 특성

1) 바다의 특성

생태환경으로서의 해양은 이후 사회적, 경제적, 해상풍력 추진, 어업 형태 등에 대한 물질적 조건들을 이룬다. 따라서 어업에 오래 종사한 어업인은 해류, 조류, 수온 등이 어떻게 계절별, 장소별, 어류생애별 어종 서식지에 영향을 끼치는지에 대한 지식을 가지기도 한다.

48) 영광군 재생에너지산업 육성 및 군민 참여 등에 관한 조례 제6조1항

통영시는 경상남도 서남부 남해안에 인접하여 3개 면이 바다와 접하고 있는 도농복합도시이다. 남해안은 침강성 리아스식 해안으로 크고 작은 만과 섬이 발달해있다(기상청 날씨누리). 통영시의 총 면적 중 38.2%(91.6㎢)가 570개의 도서(유인도 43개, 무인도 527개)로 구성되어 있을 정도로 다도해를 이루고 있다. 영광군은 전라남도 서북부에 위치하여 동남쪽은 전남 장성군과 함평군, 북쪽으로는 전북 고창군, 서쪽으로는 서해와 접하고 있다. 전남과 전북 경계에는 노령산맥이 가로지르고 있는데, 영광군은 그 아래에 위치한다. 서해 역시 굴곡이 심한 리아스식 해안으로 이루어져 있다. 영광군의 섬은 유인도 10개, 무인도 54개로, 면적 중 2.5%(12.1㎢)만 해당되며, 모든 유인도와 대부분의 섬은 낙월면에 속한다(영광군, 2019).

2021년 말 기준 수산자원보호구역 지정 현황(해양수산부, 2022)에 따르면 [49]통영시 관할 해수면 452.6㎢이 수산자원보호구역으로 설정되어있다. 이는 단일 기초지자체 구역으로는 가장 넓은 것으로, 국내 해수면 수산자원보호구역의 18.1%에 달한다. 영광군에서는 염산면 해수면 77.0㎢가 수산자원보호구역으로 설정되어있다. 아래쪽으로 인접한 함평군의 함평읍과 손불면에도 33.3㎢의 해수면이 수산자원보호구역이다. 또한 함평만 일대 해역 140.7㎢은 국내 4개 환경보전해역 중 하나로, 영광군 염산면과 함평군·무안군 일부 지역이 해당된다.

2) 어업의 특성

어선어업은 공유수면의 기존 해역의 주된 이용자이기에 (유충열, 2020). 2011년부터 2019년까지 통영시 전체 어선 척수는 비교적 일정하게 유지되고 있으나, 총 어선 톤수는 지속적으로 증가하고 있어 어선의 대형화가 진행되고 있다. 통영시에 등록된 어선은 1톤미만 어선이 7.0%뿐이며, 1-5톤 미만 어선이 72.0%로 가장 많은 비율을 차지한다. 그러나 10톤 이상의 어선이 308척이며, 특히 100톤~200톤 미만의 어선 12척, 200톤 이상의 어선 3척이 등록되어있는 등 어선의 대형화가 진행되고 있다. 2011년부터 2019년

49) 해양수산부 장관이 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 대한 수산자원보호구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있음 (국토계획법 제40조)

까지 영광군 전체 어선 척수를 살펴보면, 2014년까지 감소하다가 이후 다시 소폭 증가하는 추세를 보였다. 영광군에 등록된 어선은 1톤 미만 어선이 24.7%, 1-5톤 미만 어선이 55.9%로, 5톤 미만 어선이 80.6%에 달해 대체로 소형 영세 어선이 많은 것을 알 수 있다(<표 Ⅲ-7> 참고).

<표 Ⅲ-7> 통영시와 영광군의 어선등록 현황

구분	통영시		영광군	
톤급 구분 (척)	척수	비중(%)	척수	비중(%)
1톤 미만	243	7.0%	205	24.7%
1~5톤 미만	2,490	72.0%	463	55.9%
5~10톤 미만	419	12.1%	115	13.9%
10~20톤 미만	62	1.8%	29	3.5%
20~30톤 미만	69	2.0%	12	1.4%
30~50톤 미만	53	1.5%	4	0.5%
50~100톤 미만	109	3.2%	1	0.1%
100~200톤 미만	12	0.3%	0	0.0%
200톤 이상	3	0.1%	0	0.0%
총 어선 척수(척)	3,460	100.0%	829	100%
총 어선 톤수(톤)	27,391	-	2,999	-

자료: 통영시기본통계(어선보유), 영광군기본통계(어선보유)
주: 2019년 기준

어업은 수산업법의 어업의 분류에 따라 면허어업, 허가어업, 신고어업으로 나뉘어진다. 수산업법은 어업·어구의 기본적인 사항을 정하고 있으며 시행령은 "어업별 어구의 규모・형태・사용량 및 사용방법" 등을 상세하게 정하고 있다.[50] 면허어업은 수면의 위치와 구획이 특정되기에 '어업권'으로도 부르며, 마을어업, 정치망어업 등이 있다. 허가어업은 이동성 조업인 '어선어업'을 대부분 포괄하며, 원양, 근해(off-shore), 연안(coastal), 구획 등을 포함한다. 신고어업은 자연인 개인에게 신고증서를 교부하는 것으로, 맨손어업과 나잠어업을 의미한다.[51] 어업별로 법적 권한과 필요한 자

50) 이는 2022년 1월 11일 이전의 수산업법에 따른 것이다. 2020년 8월 수산업법 전부개정으로 수산업법의 양식업 관련 조항이 '양식산업발전법'으로 분법되었다.
51) 어업에 대한 3가지 구분의 세부적인 법적 특징에 대해서는 유충열(2020: 47-50) 참고.

본이 다르기 때문에 이에 따라 어업인 인식도 달라질 수 있다. 또한 어업의 종류와 구체적인 어구에 따라 해상풍력과의 상충도도 달라지는 것으로 알려져 있다(정초영 외, 2019).

이동성 조업을 특징으로 하는 '허가어업'은 특히 근해어업과 연안어업이 대표적이며, 근해어업은 전국을 대상으로 연안어업은 시도를 기준으로 조업구역이 설정된다.[52] 2019년 기준 통영시 어업허가는 2,587건이며 영광군 어업허가는 591건이었다. 통영시의 경우 근해허가 중에서는 근해통발어업이, 연안허가 2,492건 중에서는 연안복합어업, 연안통발어업, 연안자망 순으로 많았다. 통영시의 업종별 어업은 자망어업, 통발어업, 기선권현망어업[53] 등 다양한 어업이 골고루 발달해있다는 특징이 있다. 반면 영광군의 경우 근해허가 중 가장 많은 어업은 근해자망이었으며, 연안허가는 연안자망어업과 연안복합어업이 다수를 차지했다. 따라서 영광군의 주요 어업형태는 연안자망과 연안복합어업[54]이 대표적인 어선업 형태이다(<표 Ⅲ-8> 참조).

52) 그 정의에도 불구하고 법적으로 근해어업은 10톤 이상인 경우를, 연안어업은 10톤 미만인 경우를 구분 기준으로 하고 있다. 구획어업은 5톤 미만이다.

53) 수협중앙회에서 통계를 작성할 때 선단조업을 하는 쌍끌이대형저인망어업(2척), 대형선망어업(6척), 기선권현망어업(5척)은 어선 여러 척이 하나의 어로단위이며 그 외 어업은 어선 척이 어로단위임

54) 연안허가 중 복합어업은 낚시어업, 문어단지어업, 손꽁치어업, 패류껍질어업, 패류미끼망어업을 할 수 있음 (수산업법 시행령 제25조 제1항의 8)

<표 Ⅲ-8> 통영시와 영광군의 어업허가현황

구분		통영		영광	
		건수	비고	건수	비고
허가	근해	95	잠수기 21건, 근해통발 52건, 근해연승 2건, 기선권현망 18건	49	근해자망 34건, 근해연승 7건, 근해채낚기 7건, 근해봉수망 1건
	연안	2,492	자망 644건, 복합 1,152건, 통발 660건, 선망 22건, 들망 14건	542	자망 354건, 복합 152건, 통발 16건, 안강망 15건, 선망 5건
	구획	-	(2011년 이후 부재)	57	실뱀장어어업 44건, 주목망 8건, 각망 5건
합계		2,587		591	

출처: 통영시 통계연보(2019년 기준), 영광군 통계연보(2019년 기준), 연안·구획허가는 영광군수협 제공자료(2021년 기준)

‘면허어업’은 마을어업과 정치망어업, 양식어업으로 나눌 수 있다. 통영시에서의 어업면허는 1,172건으로 8,447ha에 대해 어업권이 설정되어있으며, 영광군에서의 어업면허는 71건으로 3,474ha에 대해 어업권이 설정되어 있다. 통영시에서는 굴과 같은 패류가 양식어업의 대부분을 차지하고 있으며 그 규모가 매우 크다는 특징이 있다. 통영 일대는 양식업이 어촌계를 중심으로 이루어지는 것이 아니라 영어조합법인 등을 통해 산업적으로 이루어지고 있다. 한편, 영광군에서는 마을어업이 더 발달해있다. 통영에서는 어촌계 235건 등으로 설정한 마을어업 면적이 4,000ha인데, 영광에서는 어촌계 37건 등으로 설정한 마을어업 면적이 3,169ha에 달한다(<표 Ⅲ-9> 참조). 통영에서는 다도해 안쪽으로 상당히 넓은 면적이 양식업을 중심으로 허가되어 있으며, 영광에서는 낙월면 섬지역과 염산면, 백수읍 등의 연안에 마을어업이 넓게 형성되어 있다.

<표 Ⅲ-9> 통영시와 영광군의 면허어업 현황

구분		통영			영광		
면허어업		건수	면적 (ha)	어업권	건수	면적 (ha)	어업권
양식어업	해조류	63	261	개인 19건, 협업 5건, 어촌계 39건	3	136	어촌계 3건
	패류	569	3,152	개인 174건, 협업 323건, 어촌계 69건, 수협 3건	14	134	어촌계 8건, 개인 4건, 수협 1건, 영어조합법인 1건
	어류등	225	641	개인 37건, 협업 160건, 어촌계 27건, 수협 1건	5	36	개인 4건, 영어조합법인 1건
	복합	16	38	개인 1건, 협업 14건, 어촌계 1건	-	-	
	협동	23	355	어촌계 21건	-	-	
	합계	896	4,447	수협 6건, 협업 502건, 어촌계 157건, 개인 231건	22	306	
마을·정치어업	마을	244	-		-	-	
	정치망	32	-		-	-	
	합계	275	4,000	수협 1건, 협업 2건, 어촌계 235건, 개인 28건	49	3,169	어촌계 37건, 수협 12건
합계		1,172	8,447		71	3,474	

출처: 통영시 통계연보 (어선어업허가 및 신고현황, 어업권, 양식어업권)(2019년기준), 영광군수협 제공자료(2021년 기준)

주: '-'표시는 통계 없음, 신고어업(맨손, 나잠)과 기타허가(육상양식, 육상종묘생산)는 다루지 않았음

2. 어업관련 경제·사회 조직: 수협과 어촌계

어업은 어촌 사회의 기층 조직과 밀접한 관계를 가진다. 어업인 조직으로는 대표적으로 수협과 어촌계가 있으며, 지역의 어업 현황을 이해하기 위해서는 수협과 어촌계 형태를 각각 조사하는 것이 필요하다. 수협은 수산업협동조합법(이하 "수협법")에 근거하여 설립된 조직으로 크게 지구별수협, 업종별수협, 수산물가공수협으로 나누어진다. 지구별수협의 조합원이 되려면 1년 중 60일 이상 조합의 정관에서 정하는 어업을 경영하거나 종사해야 한다(수협법 시행령 제14조). 업종별수협의 조합원이 되려면 그 구역에 주소, 거소 또는 사업장이 있으며, 단일 어업을 경영하는 경우 해당 업종별수협에만 가입할 수 있다(수협법 제106조).

어촌계는 마을어업을 주관하는 조직이다(이정림, 2014:45). 지구별수협의 조합원은 행정구역・경제권 등을 중심으로 어촌계를 조직할 수 있으며, 그 구역은 어촌계의 정관으로 정한다(수산업협동조합법 제15조1항). 지구별수협의 조합원으로서 어촌계의 구역에 거주하는 사람은 어촌계에 가입할 수 있다(수협법 시행령 제6조). 다시 말해, 조합원이 아니면 어촌계에 가입할 수 없다.[55] 따라서 지구별수협과 어촌계는 분리하여 파악하는 것이 필요하다.[56]

1) 수협

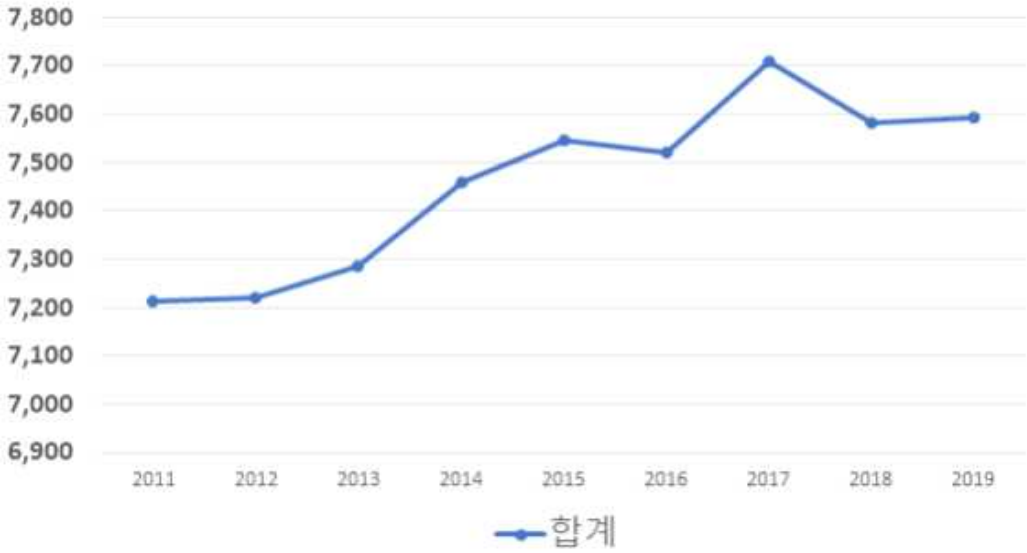
통영시 소재 주요 수산업 단체로는 지구별수협과 업종별수협을 들 수 있다. 통영시에는 지소를 제외하고도 지구별수협이 3개(통영수협, 욕지수협, 사량수협) 있고, 업종별 수협이 6개(멸치권현망수협, 굴수협, 근해통발수협, 멍게수협, 서남해수어류양식수협, 정치망수협)있는 등 수산업 및 수산유통이 발달하였다. 일반적으로 하나의 기초지자체에는 지구별수협이 1

55) 2021년 3월 1일부터 시행되는 수산업법 시행령에 따르면 조합원이 아니어도 어촌계에 가입할 수 있게 되었다. 「수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 따른 경영이양의 경우 이전의 어촌계원이 영구적으로 탈퇴하고 만 55세 이하의 어업인에게 이양하는 경우 가입이 가능하며, 1년 이내에 지구별 수협에 가입해야 한다.

56) 수협과 어촌계의 관계 등에 관해서는 정지열(2018) 참조.

개 있고, 업종별수협의 소재지는 해당 업종이 국내에서 가장 활성화된 지역에 입지한다는 점을 고려한다면, 통영시는 어업이 상당히 발달한 곳이라 평가할 수 있다.

이 중 가장 큰 수협이자 대표적인 지구별수협인 통영수협은 조합원이 4,774명이며, 직원이 105명이고 연 판매사업 실적이 1,000억을 상회한다(2019년 기준). 판매사업 실적으로 보았을 때 그 다음으로 큰 수협은 멸치권현망수협과 굴수협이다. 2019년 이들의 판매사업 실적은 각각 895억원과 897억원이었다. 2019년 통영수협 조합원은 4,844명, 욕지수협 조합원은 486명, 사량수협 조합원은 545명으로, 이들 지구별수협의 조합원 수는 총 7,592명이었다. 이는 2011년 7,215명에서 꾸준히 증가한 결과이다(<그림 Ⅲ-10>).

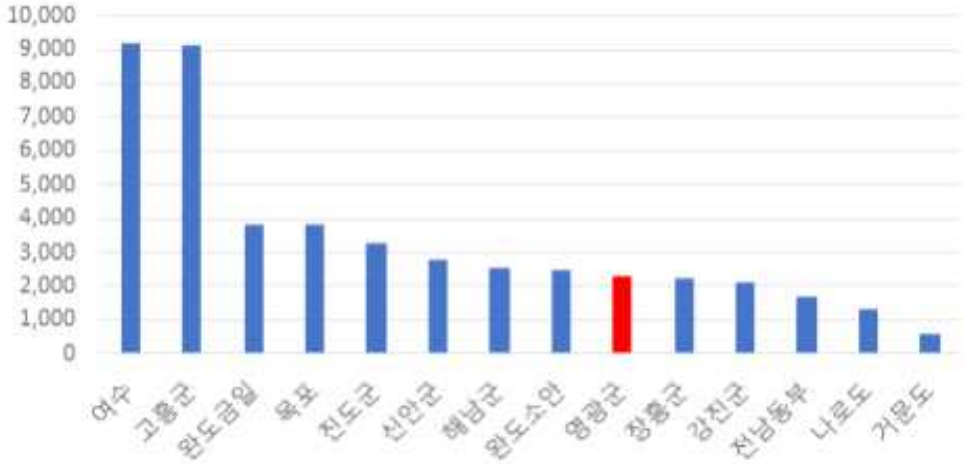


주: 지구별수협인 통영수협, 욕지수협, 사량수협 합계 (단위: 명)
자료: 경상남도 통영시,「경상남도통영시기본통계」 (2019년 기준)

<그림 Ⅲ-10> 통영시 지구별수협 조합원 수 추이

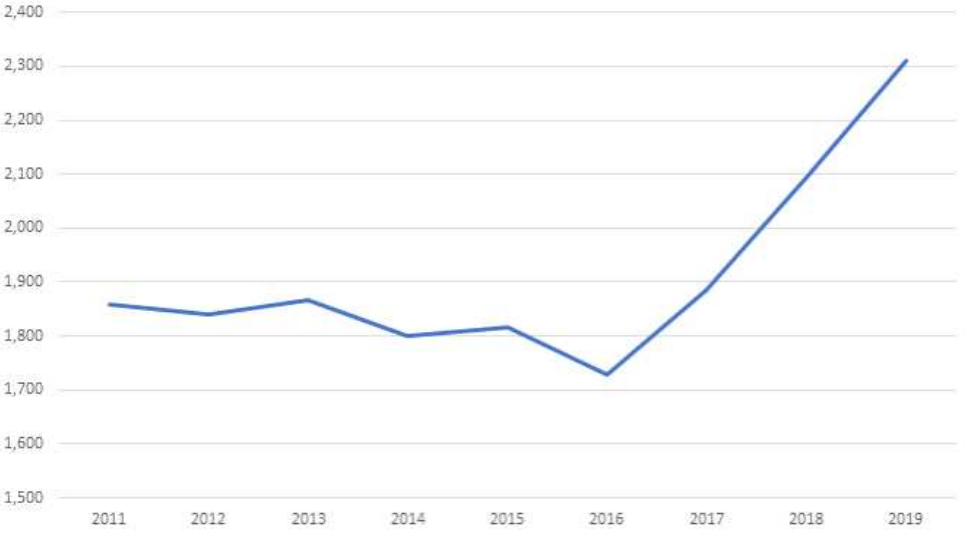
영광군에는 지구별수협인 영광군수협 1개가 있으며, 영광군수협의 조합

원 규모는 다른 전라남도 지구별수협 현황과 비교하면 중소 규모의 수준이다(<그림 Ⅲ-11>). 다만 2010년부터 2019년까지 1,846명에서 2,311명으로 증가하였으며 특히 2016년 이후 가파른 증가세를 보이고 있다(<그림 Ⅲ-12>).



출처: 전라남도 기본통계(수산업협동조합현황) (2019년 기준)

<그림 Ⅲ-11> 전라남도와 영광군의 지구별 수협 조합원 수

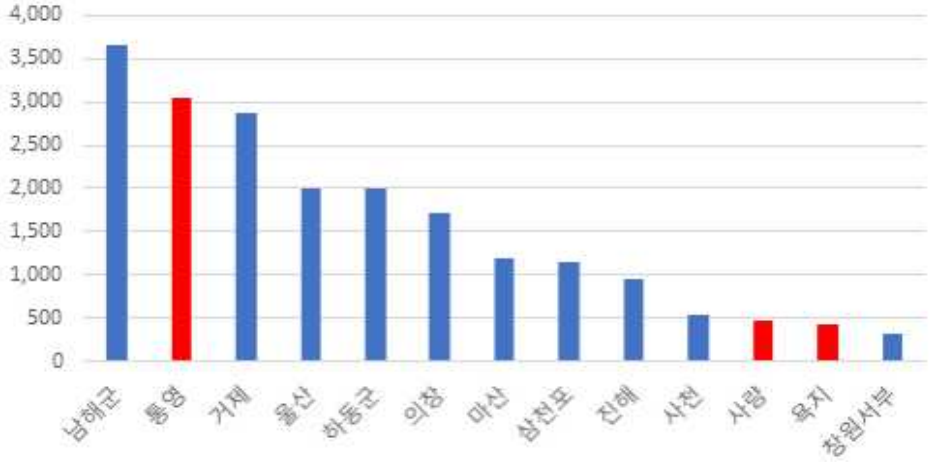


출처: 전라남도 기본통계(수산업협동조합현황) (단위: 명)

<그림 Ⅲ-12> 영광군수협 조합원 수 추이

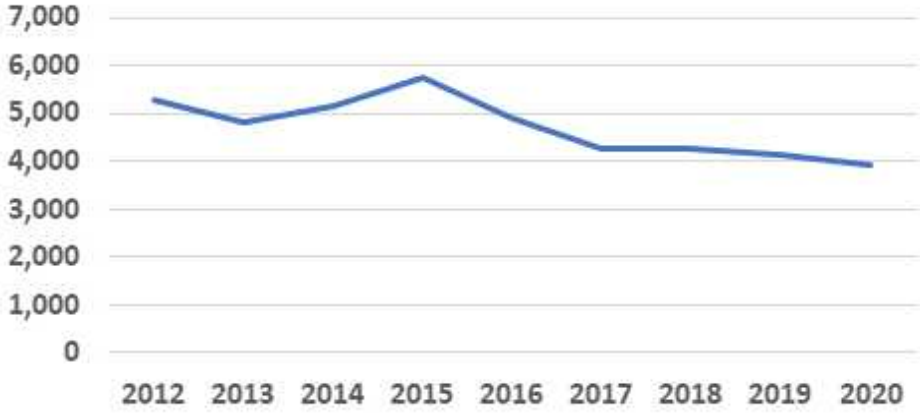
2) 어촌계

통영수협의 관할에는 85개 어촌계에 3,048명의 어촌계원이, 욕지수협 관할에는 18개 어촌계에 421명의 어촌계원이, 사량수협 관할에는 14개 어촌계에 470명의 어촌계원이 있다(2020년말 기준). 사량수협과 욕지수협이 통영수협에서 분화되어 나온 것을 고려한다면, 통영시의 지구별수협 어촌계원 수는 경남계를 통틀어 가장 큰 규모를 보인다(<그림 Ⅲ-13>). 한편, 2012년 5,265명이었던 전체 어촌계원 수는 2020년 3,939명으로 줄어들었다(해양수산 통계시스템). 다시 말해, 수협 조합원수는 증기하였으나 어촌계는 축소되고 있다(<그림 Ⅲ-14>).



자료: 해양수산 통계시스템, 지구별·조합별 어촌계 및 어촌계원 현황 (2020년)
(단위: 명)

<그림 Ⅲ-13> 경남계와 통영관내 어촌계원 수

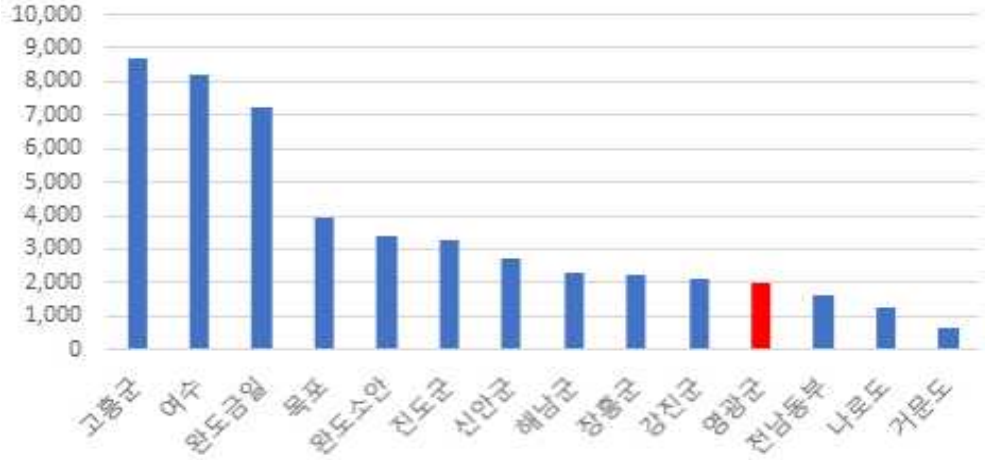


주: 지구별수협인 통영수협, 욕지수협, 사량수협 합계
자료: 해양수산 통계시스템, 지구별·조합별 어촌계 및 어촌계원 현황 (2012~2020년)

<그림 Ⅲ-14> 통영시 어촌계원 수 추이

영광군 소재 어촌계는 16개로, 홍농읍 소재 2개, 법성면 소재 1개, 백수읍 소재 2개, 염산면 소재 7개, 낙월면 소재 4개 등이다. 전라남도 내 다른 어촌계 중 섬 지역을 제외하면 영광군 어촌계 규모는 가장 작은 수준이다(해양수산 통계시스템)(<그림 Ⅲ-15>). 영광군어촌계원 규모는 2012년 1,841명에서 점차 감소하다가 2019년 1,823명, 2020년 2,008명으로 급격히 증가하였다(<그림 Ⅲ-15>)[57].

57) 한 이해관계자 인터뷰에 따르면, 지역에서 해상풍력 사업 이야기가 나오기 시작하면서 어촌계들이 어촌계원들을 많이 받아 규모를 키우고자 하는 경쟁이 이루어졌다고 하였으나, 실제로 그러한 이유인지는 확인하지 못했다.



자료: 해양수산 통계시스템, 지구별·조합별 어촌계 및 어촌계원 현황 (2020년) (단위: 명)

<그림 Ⅲ-15> 전라남도와 영광군의 어촌계원 수

자료: 해양수산 통계시스템, 지구별·조합별 어촌계 및 어촌계원 현황(2012~2020년) (단위: 명)

<그림 Ⅲ-16> 영광군 어촌계원 수 추이

3. 지역의 경제·사회환경

1) 경제환경

어업인의 인식은 어업을 어떻게 인식하는가에 따라서도 달라질 수 있으나, 지역사회의 맥락과 독립적일 수 없다. 즉, 지역의 경제환경과 사회환경은 이들이 해상풍력 입지를 어떠한 문제의 연장선으로 인식하는가에 영향을 끼친다. 두 지역의 경제적 상황은 해상풍력을 지역발전의 기회나 위기로 생각하는 근거가 될 수 있다. 통영시의 지역내총생산(GRDP)는 경상남도 GRDP의 약 2.8%수준이며, 영광군의 GRDP는 전라남도 GRDP의 약 3.1%수준으로, 두 지역의 경제 규모는 작은 편이다.

GRDP의 구성에서도 두 지역은 공통점을 가진다. 통영시 GRDP 중 '전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업'이 16.9%(4,794억원)으로 가장 크게 나타나 경상남도 중에서도 이미 에너지시설이 밀집되어 있다. 농림어업의 경우는 6.5%를 차지하여 경상남도 전체의 비중인 3.9%를 웃돌지만, 제조업의 경우 4.1%로, 경상남도 전체의 비중인 38.8%에 한참 미치지 못하는 것으로 나타났다. 영광군 GRDP에서도 '전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업'이 40.9%(8,789억원)으로 가장 크게 나타나 원자력 발전산업이 지역경제에 상당한 영향을 끼치고 있는 것을 보여준다. 농림어업은 영광군 GRDP의 8.6%를 차지하여 전라남도 전체의 비중인 7.9%보다 약간 높았으며, 제조업은 5.4%에 불과한 것으로 나타났다. <표 Ⅲ-10>은 두 사례 대상지의 주요 경제활동별 부가가치와 비중을 각 광역지자체의 해당수치와 비교한 것이다.

<표 Ⅲ-10> 통영시와 영광군의 주요 경제활동별 부가가치

지역	통영			영광		
경제활동	당해년 가격 (억원)	총부가 가치 비중	경상남도 총부가 가치 비중	당해년 가격 (억원)	총부가 가치 비중	전라남도 총부가 가치 비중
농업, 임업 및 어업	1,842	6.5%	3.9%	1,836	8.6%	7.9%
제조업	1,176	4.1%	38.8%	1,150	5.4%	35.8%
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	4,794	16.9%	2.0%	8,789	40.9%	3.2%
총부가가치(기초가격)	28,354	-	-	21,475	-	-

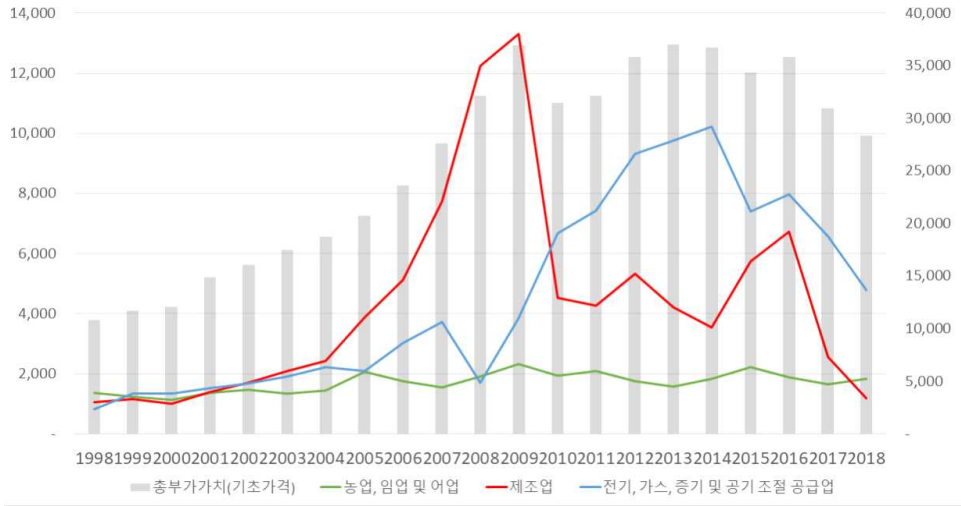
주: 기초지자체가 속한 광역지자체 전체 비중에 비해 높은 비중에 음영처리
출처: 경상남도, '경상남도 지역내총생산' (2018년 기준); 전라남도, '전라남도 지역내총생산' (2018년 기준)

제조업은 고용과 지역 성장에서 중요한 역할을 한다. 통영시 경제에서 제조업은 큰 변화를 경험했다. 제조업은 2000년대 초반 급격히 성장하여 2008년 통영시 GRDP의 38.0%를 차지하기도 하였다[58]. 1974년 조선공업 기지 개발을 위한 안정국가산업단지(광도면)가 처음 지정되었고, 안정일반산업단지(광도면), 덕포산업단지(광도면), 법송산업단지(도산면 법송리)와 법송2산업단지(도산면 법송리) 등이 추가로 조성되었다(경남도민일보, 2016.10.25). 그러나 지속적인 조선업 쇠퇴로 인해 2008년에서 2017년 사이 안정국가산업단지 가동업체는 11개에서 5개로, 고용인원은 18,330명에서 1,955명으로 급감하였으며, 2008년~2016년 기간 동안 통영시 전체 제조업 사업체수는 130개 감소하였고, 총 종사자수는 6,151명이 감소하였다(안현

58) 당시는 경상남도 GRDP에서도 제조업이 차지하는 비중이 가장 높았던 시기이다 (47.1%, 2008년). 이 때 통영은 경상남도 지역내총생산액(76조 6,936억원)의 약 4.4%를 차지하였다.

찬·한수경, 2018). 국내외 경기불황과 조선업의 침체에 따른 구조조정이 진행되면서 2013년 고용촉진특별구역, 2018년 5월 산업위기지역으로 지정되었다. 그러나 정책지원에도 불구하고 개선이 부진하여 산업위기지역 지정이 2021년 5월까지 연장되었다(중앙일보, 2019.04.23).

이 시기에 에너지산업의 규모와 비중이 급격하게 증가하였다. 이는 기존 조선업 중심의 산업시설을 에너지사업으로 전환하고자 하는 흐름과 무관하지 않다. 대표적으로 광도면의 성동조선해양은 한때 세계 10위권까지 오른 중견조선소였으나 조선업 부진 및 경영난으로 2018년 3월 법정관리에 들어가게 되었다(연합뉴스, 2021.01.05; 에너지신문, 2021.3.16). 통영천연가스발전사업은 성동조선해양 내 부지에 LNG복합화력 발전소 1기와 LNG 저장탱크를 건설할 계획에 있다. <그림 Ⅲ-17>는 이와 같은 에너지산업, 1차산업, 제조업과 통영 경제 전반의 성장과 정체를 종합하여 보여주고 있다.



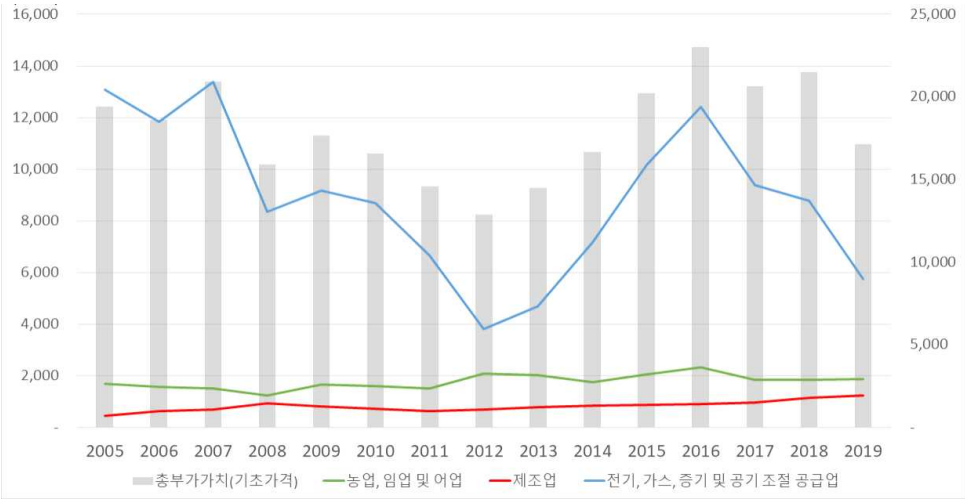
주1: 꺾은 선이 경제활동별 부가가치, 막대그래프가 총부가가치 (단위: 억원)
주2: 2015년~2018년 자료는 추계방식 변경으로 약 2~3% 정도 과대추정되는 경향이 있으나 본 장에서의 분석은 비율을 중점적으로 보고 있기 때문에 그대로 사용함.
출처: 경상남도, '경상남도 지역내총생산' (1998~2014, 2015~2018)

<그림 Ⅲ-17> 통영시 주요 경제활동별 부가가치 및 총부가가치 현황

영광군 경제에서 원자력 발전산업은 매우 중요한 축을 담당한다. 영광군의 GRDP 규모 그래프는 에너지산업 그래프와 흐름을 같이 했다. 순생산물세를 제외한 총부가가치에서 차지하는 비중이 최대 67.3%(2005년)에 달하기도 했다. 한빛원전이 납부한 지방세 누적액이 3,445억원(2014~2020년)이며, 원자력발전분 지역자원시설세(일명 "원전세")[59] 조정교부금 및 원전주변지역 사업자지원금도 영광군 세입의 절반 가까이를 차지하고 있다. 영광군은 2011년과 2016년 사이 연평균 32.8%씩 경제가 성장하면서 전국 시군구 중에서 연평균 GRDP 상승률이 가장 높은 기초지자체였다(전기신문, 2019.10.4.). 이는 동시기에 에너지 산업이 연 부가가치가 4,000억에서 12,000억원으로 상승한 것에 연유하므로 GRDP 상승의 상당 부분이 원전에 의한 것이라 평가할 수 있다.

한편으로는 원자력·화력 발전분 지역자원시설세의 세율은 발전량을 기준으로 하고 있기 때문에, 원전의 가동 여부에 따라 지역경제가 휘청거릴 수 있다. 2020년에는 한빛 3·4호기 가동이 오랫동안 멈추면서 2016년 628억에 달하던 원전세는 2020년에는 412억으로 줄어들기도 했다(광주일보, 2021.1.15). <그림 Ⅲ-18>는 이와 같은 에너지산업, 1차산업, 제조업과 영광 경제 전반의 성장과 정체를 종합하여 보여주고 있다.

59) 2006년 1월 1일 도입되었으며, 2015년 100%인상됨. (「지방세법」 제142조)



주: 꺾은 선이 경제활동별 부가가치, 막대그래프가 총부가가치 (단위: 억원)
출처: 전라남도,「전라남도지역내총생산」 (2005~2019)

<그림 Ⅲ-18> 영광군 주요 경제활동별 부가가치 및 총부가가치 현황

2) 사회환경

해상풍력의 인식과 가장 관련이 많은 사회환경적 요소는 인구절벽 및 지방소멸과 관련한 위기의식, 그리고 과거 갈등경험이었다. 고령화와 지역활력 침체가 장기화되다보니 새로운 사업을 '유치'해야하는 것이지 않을까 하는 아이디어는 앞선 지자체 정책에서도 확인된 바와 유사하다. 통영시의 인구는 12만5,383명(2021년)으로, 2012년부터 10년동안 10.0%(1만3,964명)가 감소한 것이다. 동시에 통영시의 고령인구(65세 이상) 비중은 2011년 12%였으나, 2014년에 고령사회 수준인 14%를 넘어 2019년 18%로 증가하여 초고령사회에 가깝다. 영광군의 인구는 5만1,985명(2021년)으로, 2012년 5만 7,224명에 비해 9.1%(5,239명)가 감소하였다. 영광군의 고령인구(65세) 비중은 2020년 40%에 달한다(통계청).

기존 문헌에서 재생에너지 갈등의 분석대상으로 제시되었던 과거의 갈등경험은 두 지역의 행위자들이 각각 갈등을 인식하고 풀어나가는 방법에 영향을 끼칠 수 있다(Cuppen et al., 2020). 해상풍력 갈등상황에 가장 큰 영향을 준 과거 갈등경험을 발견하기 위해, 각 지역에서 해상풍력 갈등이

고조기에 이르던 시기에 '함께' 언급되었던 갈등경험을 선정하였다. 해상풍력 갈등에서 해당 과거 경험을 떠올린다는 것은 과거 갈등의 심각성이 충분히 높았으며, 특히 해역 사용자들과 연계가 있는 사건이라 보았기 때문이다. 그 결과 통영 지역에 대해서는 남해 EEZ 바다모래 채취 갈등을, 영광 지역에 대해서는 원전 입지 및 온배수 갈등을 선정하였다.

EEZ 바다모래 채취는 2017년 정부가 선정한 공공갈등 관리과제 25개 중 하나로 꼽힌 바 있으며(연합뉴스, 2017.10.11), 2018년 5월에는 해소과제로 제외되었다(경향신문, 2018.05.13). 해상풍력 갈등이 고조기에 이르던 2019년, 통영 해상풍력에 대한 반대 의견은 아래와 같은 표현들을 자주 발견할 수 있었다. 빈출하는 이와 같은 표현들은, 통영 지역에서는 바다모래 채취가 해상풍력과 연계되어 해석되는 경향이 있음을 보여준다(어업in수산, 2019.10.02; 경남일보, 2019.11.05; 환경이슈신문, 2019.05.30; 한려투데이, 2019.05.13):

"지난 10년간 통영 욕지 앞바다는 **바다모래 채취**로 몸살을 앓아왔다. 이제는 모래 채취도 모자라 **해상풍력**발전소 건설로 어업인의 삶의 터전을 빼앗고 있다" (욕지수협)

"이미 이 지역은 10여년간 무분별한 **바다모래채취**로 인한 막대한 피해를 입었고 또 다시 어업인의 삶의 터전에 수십 년간 지속될 **말뚝**을 꽂으려 하는 것은 어업인을 무시하고 생존권을 위협하는 행동으로 결코 좌시할 수 없는 일" (전국수협 해상풍력대책위원회 수석대책위원장)

"**골재업자**와 **풍력사업자**에게 바다는 돈벌이 수단에 불과하지만 어민들에게 바다는 조상 대대로 살아온 삶의 터전이자 후손들에게 물려 줘야 하는 생명의 공간" (경남도의원)

"욕지도는 2000년대 들어 **바닷모래 채취사업**으로 홍역을 치렀다. 당시 경험을 떠올린 어민들은 **해상풍력발전단지** 조성사업에 일말의 여지도 주어선 안 된다는 강경한 입장이다." (경남일보)

"해양수산부와 경남도가 지난(2018년) 9월 발표한 '경남 및 경남 인근

EEZ 해역 해양공간계획'에서도 통영 욕지도 앞바다는 **바닷모래 채취**와 **해상풍력단지 조성 추진**에 따른 갈등을 겪고 있는 주요 현안 지역이다. 이에 따르면 멸치, 고등어 등 다양한 어종이 서식하는 욕지도 앞바다의 바닷모래 채취 허가 및 연장에 대해 어업인 환경단체가 반대하는 등 갈등이 지속하고 있으며 통영 해상풍력단지 대상 후보지는 멸치 어획량이 높은 해역에 걸쳐 있어, 해양생태계, 어업 등에 미치는 영향에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 지적하고 있다." (경남일보)

"사실 욕지도 앞바다는 어족자원의 보고로, 우리 지역 수산업 종사자들에는 삶의 터전과 같은 곳이다. 이미 지난 10년간의 **모래채취**로 어민들 마음에 큰 상처가 난 상태이기도 하다."(한려투데이)

국내에서 연안 바다모래 채취는 1990년대 고갈된 강모래 공급을 대체하기 위해 1984년부터 시작되었다. 그러나 어장 황폐화나 백사장 유실 등으로 국내 연안에서 지정, 채취, 중단이 반복되곤 했다(어업in수산, 2021.07.21). 2008년에는 남해안과 서해안의 EEZ에 건설용 모래를 위한 골재채취단지가 지정되었다. 남해 EEZ 골재채취단지는 최초지정시에는 2년으로 계획되어있었으나, 단지 지정을 여러 번 연장하면서 갈등이 심화되었다.

채취로 인해 변화된 해저지형은 원상회복이 어려우나 신뢰성있는 해양환경영향 자료가 없어 이해관계자들의 불신을 초래하였다(윤성순·이정삼, 2017). 특히 남해 EEZ 골재채취 해역은 국내 연근해어업의 주요 어족의 산란장으로 알려져있는 만큼(윤성순·이정삼, 2017), 어업인들의 조직화된 반대가 이루어졌다. 수협은 '골재채취법'의 문제와 해역이용영향평가와 의견수렴을 사업자에게 맡기는 문제 등 법제도적 측면과 해저지형 변화, 부유사 확산, 해안침식 등 해양환경적 측면, 저서환경 파괴로 인한 수산자원에의 부정적 영향 측면을 반대의 근거로 들었다(어업in수산, 2021.07.28).

바다모래 채취 문제는 남해 EEZ뿐만 아니라 서해 EEZ이나 연안 등에서도 문제시되어 있었기 때문에 전국적 범위와 지역적 범위에서 반대행동이 조직되었다. 대표적으로 2016년에는 138만 수산산업인 총궐기대회가 개최

되었으며(어업in수산, 2021.08.11), 2017년에는 남해EEZ 대책위와 한국수산산업총연합회 및 통영지역 환경·시민단체 차원에서 반대 성명서를 내었다(통영뉴스, 2017.02.20). 바다모래 채취에 대해 지역구 국회의원과 경남도의원도 비판 입장을 내세웠으며, 국회 농해수위 차원의 결의문이 채택되었다(어업in수산, 2021.08.18.). 이와 같은 반대활동의 결과 남해EEZ 골재채취단지는 2020년 8월 단지지정기간을 연장하지 못하게 되었다(어업in수산, 2021.07.21).

남해 EEZ 모래채취 반대가 "어업인을 중심으로 한 치밀하고 체계적인 채취반대 운동의 성과물"(어업in수산, 2021.07.21)이라고 평가되었음을 비추어 본다면, 어업인들이 반대운동에 대한 큰 효능감을 갖게 된 계기가 된 사건이었다. 효능감은 단순 반대뿐 아니라 정부를 대상으로 한 협의과정에 걸쳐 학습되었다. 남해EEZ 민관협의체라는 해양개발사업 최초의 어업인 참여를 제도적으로 이루어내고, 산란기 채취 금지, 사후 모니터링 등 협의 이행조건을 강화하였다. 또한 공유수면 점·사용료를 변경하도록 하여 채취물량 감소를 유도하였다(어업in수산, 2021.08.11).[60]

영광지역에는 영광원전 1·2호기가 1986년과 1987년에 상업운전되기 시작하였다[61]. 이후 3·4호기는 6여 년 간의 반대운동에도 불구하고 각각 1995년과 1996년에, 5·6호기 역시 약 7~8여 년 간의 반대운동에도 불구하고 2002년에 가동을 시작하였다(박재묵, 1998: 15). 1980년대 후반에 시작된 영광군 홍농읍 계마리 가마미마을 주민들의 피해보상운동은 우리나라의 역사에서 가장 이른 원전 피해보상운동으로 기록되고 있으며, 원전반대운동의 의미있는 전신으로 평가된다(박재묵, 1998: 14-15; 윤순진, 2006). 그러나 지금까지도 온배수 어업피해 보상 등으로 현재진행형으로 진행되고 있다.

주민 운동에는 관광업 보상, 이주대책 요구, 방사능 누출사고 원인 규명

60) 기존에는 연안해역의 모래는 골재 도매가격 평균의 30%을 적용하고, EEZ의 모래는 골재채취원가의 20%를 적용했다. 따라서 옹진군 연안의 모래는 남해 EEZ 단지의 모래에 비해 4배가량 비쌌다. 2021년 1월부터 EEZ의 모래 역시 연안과 동일하게 부과함으로써, 바다모래개발사업의 사업성이 사실상 없어졌다.

61) 2013년부터 '영광원전'은 '한빛원전'으로 이름이 바뀌었음(황보명·윤순진, 2014: 48).

등도 있었다. 그러나 최근까지도 두드러지는 문제는 원전 가동을 위해 냉각수를 사용하는 과정에서 해수 온도가 상승하는 문제이다. 최초의 원전인 고리 1호기 인근 미역양식장에서의 문제제기가 있을 때부터 지금 시점까지 계속 문제가 되고 있다(박재묵, 1998: 14-15; 황보명·윤순진, 2014). 무엇보다도 이러한 온배수는 물리적 환경에도 지속적인 영향을 끼치지만, 어업 활동에 영향을 끼치고, 보상 과정에서 지역공동체가 분열되고 지역 사회 갈등이 증폭된다는 점이다(황보명·윤순진, 2014: 76).

원전 입지와 온배수에 이르는 장기간의 갈등은 해상풍력의 인식에 영향을 끼치는 것으로 예상된다(해남신문, 2021.11.20; 한국농어민신문, 2019.12.13). 그러나 통영과는 달리 갈등의 이유가 분명하게 언론보도를 통해 명료하게 표출되지 않고 있다. 다만, 보상 문제와 연계하여 이해된다는 특징이 있다:

"영광은 **원자력발전소**로 인해 큰 갈등을 겪었던 곳이고 그 갈등은 지금도 이어지고 있다. 원자력 대신 신재생에너지의 필요성은 다들 공감하고 있으나 과거와 같은 갈등이 또 이어질 수 있다는 우려도 크다. 원전이 운영된 후에 원전 주변 지역에만 **보상**이나 지원이 이뤄지고 소외되는 곳이 있다. 원전으로 함께 고통을 받고 있는데 혜택을 본 사람과 아닌 사람으로 나뉜다. 신재생에너지도 마찬가지이다." (영광군 해상풍력피해대책위)

"고창 바로 아래 영광한빛**원전**이 있다" "한빛원전의 온배수가 올라오면서 어업피해가 큰 곳이 고창인데 정부가 충분한 **보상**이나 대책을 마련하지 않고 있는 상황인데다가 고창해역에 해상풍력을 하겠다고 나오니까 어민들은 돌아버릴 지경"(고창지역구 의원)

원전 입지정책은 추진방식의 민주성 측면에서 많은 문제가 지적되었으며, 크고 작은 저항사건이 30년 이상에 걸쳐 지속적으로 발생하는 계기가 되었다. 위험 측면에서는 방사능과 원전사고, 온배수 등 부정적인 영향이 지대하지만, 손익 측면에서는 발주법 제정, 영광군 세수 지원, 온배수 보상, 원전건설 특수와 같은 긍정적·부정적 측면이 혼재되어 있다.

영광군은 40여 년 간 원전지역공동체로 재구조화되는 과정을 거쳤다. 관련 문헌을 종합한 결과, 최소 한빛원전 5,6호기 취소가 우세했던 1996년(김용철, 1998)과 온배수에 대한 보상이 본격화된 2000년대(황보명·윤순진, 2014; 국사편찬위원회, 2013)에 조직화된 주민갈등이 있었다. 보상과 포섭의 반복된 역사로 인해, 정부에 대항하는 주민의 구도는 점차 이해관계를 둔 주민 간 갈등으로 전이되는 갈등의 공동체 내재화 현상으로 이어질 수 있다(홍덕화·구도완, 2009). 차등적 보상은 개인화를 부추기고, 피해산정 조사가 편익을 결정한다는 것을 사회적으로 학습하게 만든다. 영광군 원전 사례에서는 오랜 시간에 걸쳐 갈등이 진행되어 왔을 뿐 아니라 고창군과 같은 인접지자체 행위자들까지 연대 또는 갈등의 대상으로 복잡하게 얽혀 있음을 확인할 수 있다(전주일보, 2006.06.14.).

이 장의 제3절에서 논의된 지역사회요소를 요약하고 상대적인 유사성을 종합한 것은 <표 Ⅲ-11>이다. 이렇듯 지역사회요소를 이해하는 것은 입지지역의 관점에서 해상풍력 갈등을 이해하는 데에서 중요한 단서를 제공한다. 지역사회마다 특징이 다를 수 있기에 지자체가 앞장서서 해상풍력 갈등의 예방과 완화를 위한 역할을 수행해야 한다는 주장도 제기된 바 있다(조공장 외, 2021). 그러나 실제로는 녹색산업 육성, 갈등관리수단 도입, 투자형 주민참여 지원 정책 등 정부 정책에서 크게 벗어나지 않아, 지자체만의 주도적인 역할을 한다고 평가하기에는 어려웠다. 지자체 역할이 미비한 것과 관련해서, 법의 적용 과정에서 지자체 재량권을 인정받지 못하기에 불가피한 것인지 단지 소극적으로 대처하는지에 대해서는 이견이 있다. 예컨대, 영광군이 안마해상풍력단지 공유수면 점사용허가에서 어민 동의절차를 준수하지 않았다고 어업인들이 항의했을 때, 군은 대상사업지인 공유수면에 법적 권리자는 없기에 어민 동의절차가 강행규정은 아니라는 해석을 수행했다고 답했다(영광신문, 2021.05.24).

<표 Ⅲ-11> 통영과 영광의 지역사회요소 요약

범주	내용		통영	영광	사례간 유사성
바다와 어업의 특징	바다의 특징		■남해안 ■섬면적 38.2% ■수산자원보호구역 넓음	■서해안 ■섬면적 2.5% ■수산자원보호구역 보통	적음
	어업의 특징	어선 규모	■어선의 대형화	■소형어선 중심	적음
		허가 어업	■근해통발, 연안복합, 연안통발, 연안자망, 기선권현망 등 다양	■연안자망, 연안복합어업	적음
		면허 어업	■개인·법인 등 양식업 발달	■어촌계 어업권 발달	적음
어업인 조직 현황	수협		■지구별수협 3개, 업종별 수협 6개 등 발달 ■조합원 꾸준히 증가	■지구별수협 1개 ■중소규모 ■최근 조합원 약간 증가	적음
	어촌계		■117개 어촌계 4천여명, 점차 축소	■16개 어촌계, 2천여명, 최근 증가	적음
지역의 경제·사회환경	경제환경		■에너지시설 밀집 ■제조업(조선업) 심한 쇠퇴 ■1차산업 비중 6.5%	■에너지시설(원전)에 강한 의존 ■미약한 제조업 ■1차산업 비중 8.6%	큼
	사회환경	인구	■인구감소 ■고령화	■인구감소 ■심한 고령화	큼
		과거 갈등 경험	■해양생태계 및 어업과 관련 ■성공적인 반대운동을 통한 효능감	■에너지시설 및 보상과 관련 ■갈등의 공동체 내 재화	적음

제 4 장 해상풍력 갈등상황 분석

이 장에서는 갈등상황의 주요 사건과 갈등프레임을 중심으로 갈등의 특성을 진단한다. 각 사례별로 갈등양상과 관련된 단지개발사업·충돌사건들을 기술하고 갈등 행위상황에 참여한 주요 행위자들을 밝힌다. 이들의 대응 방식을 나타낼 수 있는갈등 이해관계자 지도를 2개의 시기로 나누어 도출한다. 즉, 갈등주기이론을 부분적으로 적용함으로써 짧은 시간 내에 진행된 갈등이지만 국면의 전환을 만든 사건이 무엇인지를 파악하고자 한다. 마지막으로 이러한 결과를 뒷받침하기 위해 갈등프레임 분석을 시행한다.

제 1 절 통영 사례

1. 갈등상황

1) 해상풍력 현황

2021년 말 기준 통영시 근방에서 추진되고 있는 해상풍력 사업은 7개이다(<표 Ⅳ-1> 참조). 섬 안쪽 지역에는 양식업이 크게 이루어지고 있기 때문에 대부분의 사업이 육지에서 멀리 떨어져 진행되며, 특히 바람이 센 욕지도 근방에 추진되고 있다. 이 중 발전사업허가를 받은 사업은 초도근방 영동발전의 9.9MW 규모의 사업과 욕지도 서쪽 352MW규모의 욕지풍력, 욕지도 남쪽 224MW규모의 현대건설사의 풍력이다. 영동발전은 해상풍력 조건과 수용성이 강화되기 전인 2017년 3월 발전사업허가를 취득하였고, 이후엔 계속 사업준비기간을 연장하기 위해 허가기간만을 연장해왔기 때문에 관련 갈등사건이 존재하지 않았다.

<표 Ⅳ-1> 통영시 해역 내 추진 중인 해상풍력발전사업 현황

발전사명	위치	용량 (MW)	추진상황
영동발전(주)	욕지면 초도	9.9	발전사업 허가(‘17.3.~‘22.12.)
욕지풍력(주)	욕지면 서산리 (욕지도 서쪽해역)	352	발전사업 허가(‘19.3.~‘22.12.)
현대건설(주)	욕지면 동항리 (욕지도 남쪽 해역: 갈도와 좌사리도 중간지점)	224	풍황계측 완료(‘20.7.) 발전사업 허가(‘21.6.~‘25.4.)
대한그린에너지	욕지면 갈도	미정	풍황계측 완료(‘18.8.)
WPD코리아	욕지면 국도	300	풍황계측 추진(‘19.9.-’20.8.)
한국남동발전(주)	욕지면 동항리	400	풍황계측 추진
우람종합건설(주)	한산도~비진도	152	풍황계측기 설치 협의 중

자료: 통영시 제공자료(2020.9) 및 언론보도, 시의회 회의록 등 재구성
주: 발전사업허가 기간 내에 사업이 수행되지 않으면 허가는 취소됨. 허가 연장 신청도 가능함.

2) 사업별 갈등사건

① 욕지풍력

욕지풍력의 추진 해역은 욕지도 서쪽해역에 49㎢ 면적에 352MW 규모로 진행되는 사업으로, 사업비는 1조 6500억원 가량으로 알려져있다(조선일보, 2019.10.10). 발전사업허가는 욕지풍력(주)가 얻었으나, 2021년 다국적기업인 뷔나에너지가 이를 인수하였다.

욕지풍력(주)는 2011년 두산중공업, 삼강엠앤티, 유니슨 등의 기업들이 참여하여 설립하였다. 욕지풍력(주)은 설립 직후부터 욕지도 근방 풍황조사를 실시하고, 욕지도 주민들과 관련 어촌계를 대상으로 여러 차례 설명회 및 풍력발전소 사례 견학을 진행하였다(경남신문, 2019.09.30). 한편, 2013년경에는 욕지도 섬 지상에 20MW 규모의 풍력단지를 개발하는 방안도 논의된 바 있었다. 당시 사업자측은 주민들과 간담회, 견학 등을 진행하고, 주민들은 위원회를 꾸려 SPC와 MOU에 참여하기도 했다(한려투데이,

2013.05.19).

2017년 10월 욕지풍력은 통영시 욕지도에서 서쪽으로 8.5km 떨어진 해상에 계류식 해상기상탑을 설치하기 위하여 공유수면 점·사용허가를 신청하였다(연합뉴스, 2017.10.25). 이와 관련하여 통영수협은 부정적인 견해를 피력했고, 산자부는 아직 사업허가와 환경영향평가도 이루어지지 않은 상황에서 반대여론으로 사업이 좌초될 위기라는 것은 너무 앞서나간 판단이라는 입장을 보였다(통영인터넷신문,2017.11.02).

2019년 3월 욕지풍력(주)은 욕지도 앞바다 350MW 규모 해상풍력단지 발전사업허가를 얻었다(경남신문, 2019.09.30). 발전사업허가 직후 어업인들의 반대가 조직적으로 이루어지기 시작하는 계기가 되었다. 이 발전사업허가는 2019년 3월 18일 취득하여, 2022년 12월 31일까지 허가가 유효하다. 욕지풍력(주)는 자신의 사업권을 싱가포르에 본사를 둔 다국적 기업인 뷔나에너지(VENA ENERGY)에 2021년 초 이전했다(부산일보, 2021.05.31). 인터뷰에 참가한 몇몇 행위자들은 '천혜의 자연을 결국 외국기업에 넘긴 것'이라고 평가하기도 했다.

② 한국남동발전

한국전력공사 산하 발전공기업인 한국남동발전(주)은 욕지도 남쪽해역에 400MW 규모로 해상풍력 사업을 추진중이다. 2019년 9월, 통영시로부터 공유수면 점·사용허가를 취득한 남동발전은 2020년 10월 풍황계측기 설치 공사를 시작했다(부산일보, 2021.09.09). 그러나 어민들은 "어민들 몰래" 공유수면 점·사용허가를 내준 통영시에 민원을 제기하였다.

특히 어민들은 2020년 10월 27일 (1차) 경남 민관협의회에서 한국남동발전의 풍황계측기용 공유수면 점·사용허가를 문제화하였다. 민관협의회 결정을 근거로 통영시는 한국남동발전에 공사 중지 명령을 내렸다. 이에 남동발전은 부당한 결정이라며 통영시를 상대로 행정심판을 제기했고, 6월 인용 판정을 받았다(시사저널, 2021.09). 민관협의회 결정은 법적 구속력이 없다는 이유였다. 한국남동발전은 2021년 9월 공사를 재개했다.

"어민 동의 없인 안 한다더니, 이번에도 몰래 작업을 재개했어요. 더

는 믿을 수도, 참을 수도 없습니다.”(부산일보, 2021.09.09.)

공사가 중단되었던 시기인 2021년 4월에는 사고도 발생하였다. 2021년 4월 10일 늦은 밤 시간, 조업을 마치고 모항으로 돌아가던 24t급 사천선적 근해자망어선 A호가 남동발전이 설치한 풍황계측기 하부구조물과 충돌했다. 이 사고로 뱃머리 절반이 흔적도 없이 사라졌다. 당시 선내에는 선원 8명이 타고 있었는데, 자칫 대형 인명피해로 이어질 수도 있었다는 지적이다(부산일보, 2021.05.31). 어선이 충돌한 풍황계측기는 직경 13m, 높이 110m, 무게 1050t 규모의 철 구조물로, 수심 42m 바닥에 고정돼 완성되면 27m가량이 수면 위로 드러나게 된다. 이와 같은 사고를 예방하지 못했던 사건은 어민들이 부정적인 견해를 갖도록 하는 또 다른 계기가 되었다.

③ 현대건설

현대건설은 욕지도 동쪽 해상인 좌사리도 일원에 224MW 규모의 2021년 6월 발전사업허가를 얻었다(부산일보, 2021.11.17; 조선일보, 2021.11.22). 이 시점에는 발전사업허가 시행령 개정으로 사업타당성을 검토하는 단계에서 풍황계측이 의무화되면서 풍황계측기 단계에서 어민들이 인지할 수 있는 창구가 생겼다. 그러나 유효반경에 있는 인근 도서에 풍황계측기를 설치할 수 있기 때문에 어민들이 인지하지 못한 채로 넘어간 경우이다.

해상풍력 사업임에도 풍황계측지점에 대한 제한이 없다는 맹점을 악용해 바다가 아닌 욕지좌사리도 남쪽 끝단 등대섬에 풍황계측기를 설치했다. 이를 이용해 허가에 필요한 풍황값을 얻는 꼼수를 부렸다. 게다가 좌사리도가 욕지도에서 8km나 떨어져 있음에도 불구하고 욕지 주민에게만 사업혜택을 설명한 뒤 동의서를 받아 신청서에 첨부했다. 산업부는 이를 허가 요건 중 하나인 ‘주민수용성’ 근거로 인정했다.(부산일보, 2021.11.17.)

그 후 현대건설은 환경영향평가에 필요한 기초 지반조사를 위해 공유수면 점·사용을 신청했다가 어민 반발로 일단 철회했다. 어민들은 현대건설의 사례에 대해 2021년 11월 산업부를 대상으로 허가 취소를 요구하는 소

송을 시작하였다.

2. 갈등행위자와 그 대응

1) 어업인의 결집

어업인들의 조직적인 행동이 시작된 것은 2019년 4월 경이다. 2019년 3월 욕지풍력(주)의 발전사업허가가 이루어지고 2019년 4월 해상풍력단지 발굴 사업에 대해 시비분담 안이 통영시의회 임시회에서 통과되자, 시청2청사 앞에서 통영어업피해대책위원회 등 어업인들이 기자회견 및 반대집회를 진행하였다(한산신문, 2019.04.22).

이어 2019년 5월 24일 통영시 소재 7개 수협 관계자 50여명이 모여 '통영욕지해상풍력발전단지 현황설명 및 통합대책위 구성' 회의를 개최하고 통영통합해상풍력발전건설반대대책위원회(이하 "통합위원회")를 구성하였다. 통합위원회는 해양수산부, 산업자원부, 경상남도와 통영시에 정식으로 해상풍력 반대 관련 공문을 발송하였다(한려투데이, 2019.05.30; 한산신문, 2019.06.04).

통합위원회의 위원장에는 통영수협의 통영어업피해대책위원회 위원장이, 부위원장으로는 통영수협어촌계장협의회장, 멸치권현망수협대책위원장, 근해장어통발선주협회장, 욕지수협 대의원, 사량수협대의원 협의회장, 통영연안통발협회, 경남연안어업인협회, 통영자율어업연합회 단체 관계자 등 8명으로 구성되었다. 통영 관내 7개 수협(통영, 욕지, 사량, 굴, 멍게, 통발, 멸치)의 수협장들은 고문으로, 각 지역 어촌계장협의회, 낚시어선협회, EEZ욕지모래대책위 등 23개 단체 대표를 이사로 구성하였다. 즉, 통영 관내의 모든 어업인 관련 단체들이 망라되었다.

2019년 6월 수협중앙회에서는 해상풍력 관련 대책회의가 개최되었고 전국 5개 권역별 대책위원회를 구성하였다. 남해권역해상풍력대책위원회(이하 "남해권역대책위") 위원장으로 통영수협 조합장이 선출되었다(현대해양, 2019.06.21). 2019년 7월 5일 통합대책위는 1차 회의를 개최하고 경남전역 어민들이 참여하는 대규모 집회를 진행하겠다고 선언하였다. 그 해 9월

30일 남해권역대책위는 통영 한산대첩광장에서 경남어민 생존권 투쟁 결의대회를 개최하여 통영, 거제, 고성, 남해 등 지역 어민 1천여명이 참석하였다(한산신문, 2019.10.01). 수협중앙회 해상풍력 대책위원회는 2020년 10월 20일 산업통상자원부 청사 앞에서 해상풍력 반대 집회를 갖고 8월말부터 진행한 '일방적 해상풍력 추진 반대 서명운동' 관련 어업인, 시민 등 53만 8천여명의 서명부를 산업통상자원부, 해양수산부, 국무조정실에 전달하는(연합뉴스, 2020.10.20) 등의 활동을 이어나갔다.

2) 민관협의회 참여

2019년 3월 통영시 차원에서 갈등조정협의회를 구성하였으며, 그 구성원으로 8명 중 2명을 욕지해상풍력 반대대책위원회가 추천하도록 하였다. 그 해 10월 24일 통영시 갈등관리심의위원회 산하 갈등조정협의회가 개최한 시민토론회에 통영수협 조합장, 멸치수협 조합장, 욕지수협 조합장, 통영통합해상풍력대책위원장을 비롯한 어업인 100여명이 참석하였으나, 어업인들이 20여분만에 집단 거부를 하며 무산시켰다. 해상풍력대책위원회는 이 토론회에 (사업자측과 통영시 담당 부서는 와 있지만) 시의원 한 명 오지 않은 것, 결사반대이기 때문에 더 할 말이 없다는 것, 이미 허가했기 때문에 감정이 치솟은 상태에서 토론은 무의미하다는 것 등을 시민토론회를 할 수 없는 이유로 들었다(한산신문, 2019.10.25)

2020년에 7월 정부의 해상풍력발전방안 발표가 있고 나서, 10월에는 광역지자체 차원인 경상남도가 주도하여 민관협의회 구성을 추진하였다. 통영 5개 수협 조합장과 반대대책위 등은 9월 25일 어민간담회를 갖고, 워킹그룹에 참여하여 민관협의체 구성에 관여하였다. 2020년 10월 27일, '경남 남해권 해상풍력 민관협의회'가 발족되었다(현대해양, 2021.01.04), 공동위원장은 경남부지사와 통영수협 조합장으로 임명되었다. 그 해 11월 17일 개최될 예정이었던 '경남 남해권 해상풍력 민관협의회' 2차 회의 역시 민관 의견차로 무산되었다.

2020년 9월 말 경남 민관협의회가 처음 구성될 때 참여한 어민·지역대표로는 통영시가 추천한 욕지면 주민대표 1인과 대책위원회가 추천한 와 15

인이 참여하였다. 15인은 수협별 조합장, 대책위원장, 수협 관계단체 협회장 등으로 구성되어 있는데, 어민측 반대 조직을 이끌었던 통영수협 관계자가 총 5인으로 가장 많이 분포하였다. 타 통영 관내 수협으로 멸치권현망수협(2인), 욕지수협(2인), 근해통발수협(1인)이 참여한 가운데, 통영시 외 경남지역인 남해, 거제, 진해, 삼천포수협에서도 민관협의회에 참여하였다. 이는 초기 2019년 통합위원회에 참여하였던 통영관내 수협 중 이해관계가 적은 지구별수협인 사량수협과 2개의 양식업(굴, 멍게) 수협은 민관협의체에 참여하지 않은 것이다.

2020년 10월 27일 민관협의회 발족 시기에는 경남 지역 수협 4곳(거제, 남해, 삼천포, 고성)의 관계자들이 민관협의회 어민대표로 추가되어, 어민대표는 19인이 되었다. 반면 '주민대표'는 1인뿐이었기 때문에, 타 지역 대표가 너무 많다는 문제의식 하에 욕지도 주민들의 목소리를 대변하는 '욕지 해상풍력 대책위원회'가 이즈음 별도로 발족하기도 하였다(경남신문, 2020.11.08).

경남 민관협의회는 통영시 갈등관리심의위보다도 구성원이 훨씬 확대되고 산업통상자원부와 해양수산부 등 정부가 참여하고, 유관기관인 경남테크노파크, 수협중앙회, 통영상공회의소 등도 참여하였다. 어업인들은 민관협의회의 공신력은 인정하고 있었으나 의미있는 논의가 될 것인가에 대해서는 회의적인 태도를 견지하고 있었다. 남해권 수협 조합장들은 어업피해를 확신하고 있었기 때문이다. 민관협의회 공동위원장인 통영수협 조합장 역시 "도에서는 어업과 해상풍력이 상생하는 해상풍력모델을 만든다고 하지만 상생이 되겠느냐"며 해상풍력을 추진하려는 경상남도와 대치하고 있음을 지속적으로 드러냈다(현대해양, 2021.01.04).

3) 대정부 반대활동

2021년 5월 해상풍력 보급촉진 특별법이 통과된 이후, 반대활동이 더욱 강격해졌다. 2021년 6월 30일에는 해상풍력발전 반대 경남 어민들 450여척 어선 해상시위가 있었다. 여기에는 통영, 삼천포, 기선권현망 해상풍력 대책위원회가 주축이 되었다(연합뉴스, 2021.06.30). 2022년 2월에도 통영시

한산대첩광장 앞바다에서는 포괄적-점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)[62]와 해상풍력을 반대하는 해상시위에 어선 200여척이 참여한 바 있다(연합뉴스, 2022.02.16).

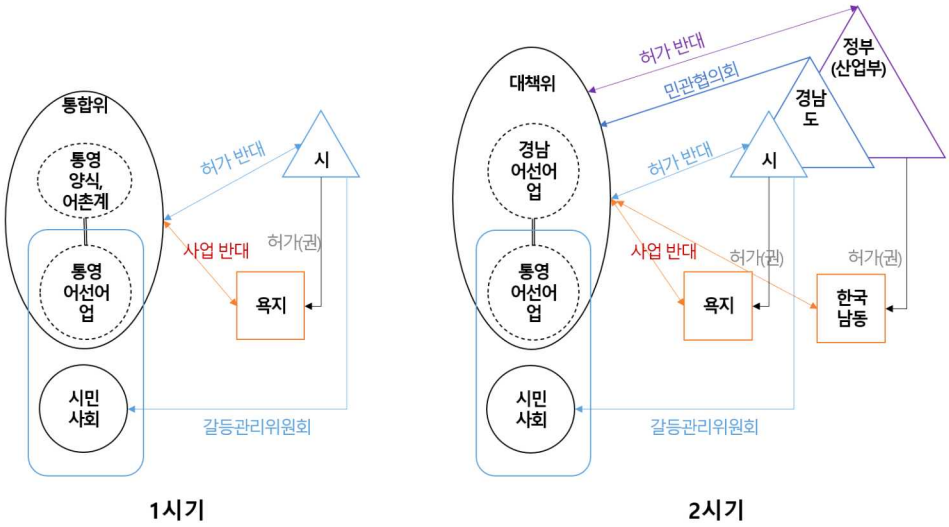
2021년 11월 17일에는 멸치권현망해상풍력발전대책위원회와 멸치권현망수협이 지난 17일 '현대건설 욕지좌사리도 해상풍력 발전 허가'를 취소해달라는 소송을 제기했다. 소송을 제기한 원고는 대책위원장 등 대책위 소속 어업인 5명이고, 피고는 산업통상자원부 장관이다(조선일보, 2021.11.22; 현대해양, 2021.11.17).

이와 같은 갈등행위자들의 갈등 구도를 갈등행위자 지도로 나타내면 <그림 Ⅳ-1>과 같다.[63] 행위자를 중심으로 파악하는 방식. 시기를 구분하는 구분은 지역 행위자들의 전략이 큰 영향을 끼친다. 통영에서는 통영시 내부에서의 해결방안을 모색하던 1시기 (~2019.10.)와 경상남도, 정부와의 대립이 분명해진 2시기(2019.10.~)로 나눌 수 있다.

---

62) 포괄적-점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)은 2018년 발효된 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)으로, 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 싱가포르, 베트남, 페루 등 11개 국이 참여하고 있다(호주 외교통상부, 검색일:2022.4.11). 국내 어업인 및 농업인들은 농산물의 95% 이상, 수산물에 대해서 100%의 관세를 철폐하는 등 개방 수준이 매우 크기 때문에 피해가 클 것으로 예측하고 있다(현대해양, 2022.04.02).

63) 이와 같이 이해관계자들을 부각하여 주체들이 쟁점별로 어떠한 갈등 관계에 있는지 그림으로 표현하는 것을 '갈등 지도'라고 부르기도 한다(이승모, 2012; 조성배, 2012; 황보명·윤순진, 2014 재인용). 하지만 이 연구에서는 V장에서 '갈등지도'를 공간에 대한 이해관계를 지도화하여 공간계획 근거자료로 활용가능한 지도(이재혁 외, 2021)로 분석하기 위한 표현으로 사용하였다. 따라서 이해관계자들 간의 갈등구도를 나타낸 그림은 주체가 강조된다는 점에서 '갈등행위자 지도'로 명명하였다.



<그림 Ⅳ-1> 통영지역 해상풍력 갈등행위자 지도

3. 주요 행위자의 갈등프레임 분석

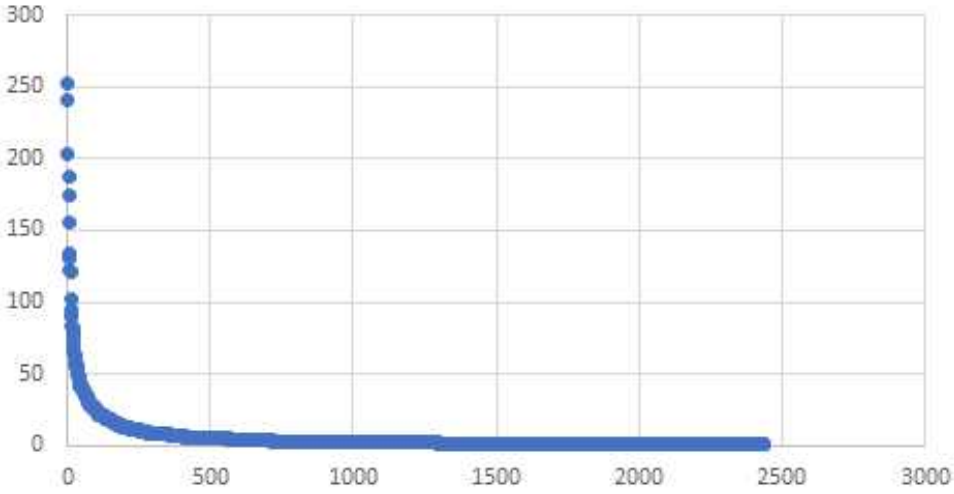
1) 분석 개요

갈등당사자들은 갈등을 어떠한 이해의 틀로 바라보고 있는지를 분석하기 위해 이해관계자 현장 면접 자료에 대해 텍스트분석 방법을 적용하였다. 분석대상이 된 이해관계자는 총 14명이었다. 14명에는 어업 피해대책위 대표자 및 통영수협 관계자 4인이 포함되었으며, 시민사회단체는 갈등관리심의위원회 부위원장 등 통영시 갈등조정협의회 위원들 2인이 포함되었다. 그 외 통영시 해상풍력 이슈에 대해 관심이 있는 지역단체 대표자들을 소개받는 눈덩이 표집 방식을 사용하였다. 이 중 가장 갈등에 많이 관여하고 있는 행위자들은 2번 이상씩 면담을 진행하여 동일한 분석의 대상으로 사용하였다(<표 Ⅳ-2>).

<표 Ⅳ-2> 통영지역 이해관계자 면접자 특성

분류	소속	인원
어업인측	수협 및 피해대책위	4
시민사회단체	거버넌스단체	2
	시민단체	3
	해양단체	2
	환경단체	3
합계		14

총 2,436개 명사 형태소가 추출되었으나, 빈도 8 이상의 키워드 357개를 단어 가방의 대상으로 선택하였다(<그림 Ⅳ-2>). 이 중 1~2글자 단어 등 단독으로 의미를 알기 어려운 단어 110개를 제거하여 247개 단어를 선정하였다. 즉, 명사 기중 상위 10%(247개, 빈도가 8 이상)를 분석대상 키워드로 선정하여 요인분석을 진행함으로써 주된 갈등프레임을 식별하고자 하였다.



<그림 Ⅳ-2> 통영 갈등프레임 분석에 사용된 단어의 빈도분포

2) 분석결과

키워드들을 각 참여자들이 몇 번씩 언급했는지에 대해 키워드와 참여자 사이의 매트릭스를 만들어 주성분분석을 수행하였다. 적재량의 고유값 기준을 1로 설정하였으며, 그 결과 대표적인 요인은 4개로 추출되었다(<표 Ⅳ-3>).

<표 Ⅳ-3> 통영 사례의 갈등프레임 도출을 위한 요인분석 결과

설명된 총분산									
성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재량			회전 제곱합 적재량		
	전체	% 분산	누적 %	전체	% 분산	누적 %	전체	% 분산	누적 %
1	4.119	29.423	29.423	4.119	29.423	29.423	2.468	17.629	17.629
2	1.980	14.145	43.568	1.980	14.145	43.568	2.420	17.284	34.913
3	1.288	9.202	52.770	1.288	9.202	52.770	2.043	14.592	49.504
4	1.076	7.683	60.453	1.076	7.683	60.453	1.533	10.948	60.453

*주1: Kaiser-Meyer-Olkin = 0.767, Bartlett x2 = 1054.099, df = 91, p = 0.000.
*주2: Extraction method: Principal component analysis. Rotation method: Varimax with Kaiser normalization. Rotation converged in six iterations.

4개 요인으로 묶인 주요 발언 내용을 검토하여 각 요인의 요인명을 부여하였다. 적재량 1이상의 키워드 및 각 요인에 해당되는 참여자들의 주요 발언을 예시로 제시한 것은 <표 Ⅳ-4>와 같다.

<표 Ⅳ-4> 통영 사례에서 갈등사례의 요인별 주요 키워드와 대표 의견

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	
요인1 (어업 대책 전무)	어업 지역 배 수협 정부 욕지 나라 해양 국가 계획 갈등 법 멸치 산업 해역	5.495 5.130 3.957 3.749 3.020 3.016 2.538 2.503 2.194 1.819 1.791 1.682 1.674 1.642 1.122	● 어민들은 당장 생계문제를 걱정하고 직종 변경이 어렵다 보니 1차적으로는 어업인들이 중요하다. 어장주, 선주, 선장, 선원 연령대와 어업별 생산량, 연간소득이 어떻게 되는지 그리고 이 분들이 보상을 해서 직업전환이 있을 때 어떤 전환이 가능한지 (조사가 필요) (해양a) ● (어민들의 보상요구는) 어민들에게 책임을 돌릴 수 있는 부분이 아니라 신항만 건설할 때 국가가 잃었던 신뢰를 극복하는 게 더 어려운 것 (해양a) ● 멸치 배 같은 큰 배들은 작업의 특성상 그 구역 안에서는 작업을 할 수가 없기 때문에 그 사람들의 입장에서는 금지 구역이 된다. 그렇지만 작은 배들은 오히려 어류가 보호되면서 적정하게 잡아서 꾸준히 지속 가능한 어업이 될 것 (거버넌스a) ● (구체적 면적, 어족자원 영향)에 대한 것들이 검토가 안 되면 어민과 상충할 수밖에 없다.(해양b) ● (수협-어촌계 등의 구조를 고려할 때) 갈등관리 구조를 하기 위한 판은 못 만든다. 막을 수 있는 구조가 아닐 것이다.(해양b) ● (대화) 과정을 거치고 그럴 것도 없다. 몇 번 이야기 했지만 거기 바다는 너무 중요하고 우리 삶의 터전(수협a) ● 자료를 많이 가지고 있어야 되는데 이제 시민이나 어업인 여론을 수렴해서 정부에 반영하는 것은 늦었다(수협b)

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	
요인2 (지역의 정체성)	바다 시민 오염 운동 데이터 관광	11.894 5.387 2.120 2.099 1.803 1.453	● 통영 바다는 굉장히 민감한 바다다. 그래서 우리가 어떤 행위를 할 때에 사전에 조심스럽게 접근해야한다. (환경 c) ● 통영 사람이라면 통영 바다를 배제하고는 단 한 톨의 추억도 이야기할 수 없는 그런 삶의 터전 (시민a) ● 어업도 관광도 '그냥 관광객만 많이 유치하면 된다. 무슨 시설을 설치해서 관광객을 부르면 된다.' 그런 주먹구구식 행정 등 여러 가지 편향된 접근이 많다. (시민a) ● '도대체 통영의 비젼이 뭐냐. 서울 빼다박은 화려하고 편리한 도시로 만들 것이냐, 아니면 정말 통영다운 통영을 만들 것이냐.' (중략) 풍력 단지만이 아니라 화력 발전소도 추진되고 있어서 과연 이런 것들이 통영의 정체성과 미래 전략에 얼마만큼 부합하는지에 대해서 누가 검토하고 누가 토론하고 누가 합의했는지 아무도 모른다 (시민a) ● 시민들에게 분명한 정보를 전달하고 그래서 바르게 결정을 할 수 있는 시민의식을 가질 수 있게끔 하는 것이 중요하다. 그래서 풍력 발전에 대해서 이야기가 아마 결론점인 것 같은데 그런 부분에서도 시민들이 알기 쉬운 정확한 데이터, 환경 분석 여러 측면에서 나왔으면 좋겠다. (시민c)

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	
요인3 (민관협의회의 취약성)	협의 협의회 민관 경남 사업 에너지 조합 시작 산자부 수산 수산업 행정	6.705 6.081 5.474 2.619 2.541 2.519 2.086 2.025 2.006 1.361 1.313 1.151	● 첫째로, 구성시기가 중요하다. 둘째, 협의체를 어떻게 구성할 것인가가 중요하다. 셋째, 협의안건이 중요하다. (수협c) ● 룰없이 협의회 꾸린 것은 잘못. 대안의 견이 나올 수 없는 구조. 사실상의 추진측(에너지과) vs 반대측(어민). 간단히 타협할 수 있을 것이라는 편의식 행정 (거버넌스b) ● 민관협의회 참여자는 대표성, 자질도 필요하다. 또한 민관협의회를 요식으로 구성해서 싸우는 사이에, '우린 단계를 밟았으니 추진하겠다'는 식으로 밀어부쳐서는 안 된다.(수협d)
요인4 (기후변화 정책 부재)	어민 방식 이야기 해상 정보 환경 기후 정책	7.182 5.718 5.613 3.188 2.891 2.753 2.386 2.155	● 저는 지금 현재 재생 에너지 율을 높이는 가장 좋은 방법은 해상풍력이라고 생각한다. 태양광 가지고 해결될 문제는 아닌 것 같다. 거기에 대해서 공감하는 어민이 몇 명이나 될까... (환경b) ● 이것은 해상풍력으로 가야 한다는 당위성이 있기 때문에 어민들 반대의 목소리와 해야 한다는 입장에서 어민들을 설득할 수 있는 과학적 지식, 전문적 지식이 있어야 이 분들이 이해를 할 수 있다. 그런데 이 전문적 지식을 어떻게 전달하느냐. 사회 과학자처럼 전달할 수 있는 전문가가 있어야 한다. (환경b) ● 탄소제로운동을 계속 해야 하고 정책적 개선을 적극적으로 해야 하는데, 아까 말씀하셨듯이 정책이 굉장히 단기화 되어있고 중장기적인 계획 자체가 부족하다 하셔서 답답하긴 하다. (시민b)

*주: 주요 키워드는 적재량 1이상으로 선정하였다. 각 요인에 해당되는 키워드들은 다른 요인들에 대한 적재량보다 가장 높은 적재량을 지닌 것이다.

요인1은 '어업 대책 전무'로 명명하였다. 어업인의 생계를 고려한 직종 전환, 피해를 예측할 수 있는 해양영향 자료, 어업인들과의 대화를 가능하

게 할 어촌 조직과 구조, 어족자원 고갈에 대응할 수 있는 전환적인 대책 등 지역 어업을 어떻게 고려할 것인가에 대해서는 생각하는 바들이 상이했다. 그러나 어업을 고려한 계획이 중요하며 그 역할은 정부와 정책기관에서 담당해야 하나, 준비가 너무 미비하다는 의견이 주를 이루었다. 요

요인2는 '지역의 정체성'으로 명명하였다. 통영 바다는 자연적 문화적 가치를 가지고 있으며, 통영 시민들에게도 중요한 의미를 가지기에 중장기 비전을 가지고 접근해야 한다는 것이다. 그동안 행정 역시 수산업이든 관광업이든 주먹구구식으로 사업을 하는 경우가 많았고, 더 거시적으로는 어떤 통영을 만들 것인가에 대한 논의가 부족했다는 점을 지적하였다.

요인3은 '민관협의회의 취약성'으로 명명하였다. 진행되고 있는 민관협의회나 어업인 소통 방식에 대해 문제제기를 하는 비판적 의견이 주를 이루었다. 즉, 민관협의회가 요식행위 절차로 전락하지 말아야 한다는 것이다. 구성에서는 대표성있는 이해관계자를 참여시켜 일관된 대응이 가능하도록 해야 하고, 폐쇄적인 민관협의회를 개선해야 한다고 보았다. 협의회의 구성시기도 중요한데, 사업의 전 단계인 풍황계측기 설치 시기부터 미리 논의테이블을 구성하고 어업인에게 어업 피해정도를 충분히 추산하여 알려주어야 한다.

요인4는 '기후변화 정책 부재'으로 명명하였다. 해상풍력은 기후위기 대응을 위해 필수불가결한 수단이라면, 이를 이행할 수 있는 계획과 설득의 과정이 필요하다. 시간이 걸리더라도 투명한 절차를 거쳐 필요성, 장소, 방식 등의 순으로 논의를 해가야만 해상풍력이 개발사업의 경제적 이익의 문제로 협소하게 흘러 대치와 갈등만을 반복하는 상황을 피할 수 있다. 어민들과의 대화도 중요하지만, 그 시작점에는 기후변화 대응 교육과 정보 제공이 있어야 하며, 이해를 맞추어가야만 사회적 합의라고 부를 수 있다는 것이다.

<표 Ⅳ-5> 통영 갈등사례의 요인별 참여자

요인 (요인명)	참여자	
	구분	요인가
요인1 (어업 대책 전무)	해양a	.715
	거버넌스a	.707
	해양b	.610
	환경a	.546
	수협a	.497
	수협b	.410
요인2 (지역의 정체성)	시민a	.830
	시민c	.828
	환경c	.811
요인3 (민관협의회의 취약성)	수협d	.845
	거버넌스b	.696
	수협c	.662
요인4 (기후변화 정책 부재)	환경b	.709
	시민b	.667

*주: '수협b'를 제외한 발화자들은 Q 요인분석의 0.01수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(Lee et al., 2017).

각 요인에 해당하는 참여자들은 <표 Ⅳ-5>와 같다. 요인1에 해당한 참여자들은 통영시 갈등관리심의위에 대해 잘 알고 있었으며, 수협 내에서도 피해대책위를 중심으로 적극적으로 활동하는 어업인들이 포함되었다. 시민사회단체 중에서도 해양단체 참여자들도 요인1에 포함되었다. 요인2에 해당한 참여자들은 모두 시민사회단체들이었는데, 통영 바다에 대한 판단, 합의, 논의의 주체로 어업인이 아닌 시민을 호명하고 있다는 점에서 공통점을 지니고 있다. 요인3에는 수협 중에서도 핵심 행위자로 나서고 있지 않은 사람들, 그리고 주로 도 차원의 거버넌스 활동을 주로 하는 사람이 해당되었다. 이들은 민관협의회를 구성하는 것만이 능사가 아니며, 의미있는 논의를 위해서는 합리적이고 대표성있는 구체적 규칙 제정(룰세팅)이 중요하다고 보았다. 요인4에는 환경단체와 시민단체가 해당되었다.

3) 분석결과의 해석

이와 같이 도출된 요인과 그 내용은 이 연구의 분석틀의 '갈등프레임'에 해당된다. 통영사례에서의 갈등프레임을 간략히 다시 요약하면 <표 Ⅳ-6>와 같다. 통영지역의 경우 수산업의 중심지로 수산업의 경제적 중요성이 지대했다. 기존 갈등 경험에서는 바다모래 채취와 관련하여 '승리'한 경험이 있기 때문에 어업인들은 타협적으로 나오지 않았다. 따라서 통영의 갈등프레임의 비중에서 어업에 대한 비중이 가장 크게 도출되었다. 설명된 총분산과 도출된 내용에 따르면 크게 프레임1이 우세하고, 그와 구분되는 프레임2~4가 존재하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 Ⅳ-6> 통영사례 해상풍력 갈등프레임 분석결과 요약

프레임	프레임명	주요내용	참여자의 사회경제특성
프레임1	어업 대책 전무	정부 차원의 설득력 있는 자료 생산과 그에 기반한 종합정책 필요	• 해상풍력 갈등 고관여 그룹 • 해양단체
프레임2	지역의 정체성	해상풍력 도입시 해양오염, 관광, 문화, 도시 등 다양한 가치와의 정합성	• 시민사회단체
프레임3	민관협의회의 취약성	현재의 의사결정구조로는 한계가 뚜렷	• 문제해결전략 관심 그룹(수협, 거버넌스)
프레임4	기후변화 정책 부재	해상풍력의 필요성에서 시작한 이해관계자 설득 등 장기적 계획	• 시민사회단체

프레임1의 내용에 따르면 어업을 중요시 하는 시각에도 다면적인 평가가 있음을 확인할 수 있었다. 바다와 수산업에 심각한 영향을 미칠 것이라고 확신하는 의견, 영향의 구체적 부분을 조사로 확인해야 한다는 의견, 어업인의 일자리 전환을 위한 사회조사가 필요하다는 의견, 소형 어선 중심

으로 지속가능한 어업으로 전환해야 한다는 의견, 어업인들의 요구사항에 대해 비판적으로 받아들여야 한다는 의견, 어업인들이 참여할 수 있는 법적 조직 기반이 없다는 의견 등 구체적인 관심사는 모두 달랐다. 지역의 해상풍력 갈등의 행위자들이 다수 포함되었는데, 이들은 자료가 부족한 채로 사업에 대한 판단을 해야하는 상황에 대해 답답한 감정을 표현했다. 또한 신뢰할 수 있는 자료의 부족은 더 이상의 진전된 논의를 할 수 없는 상황을 초래하였다.

프레임2~4는 해상풍력 갈등의 중심인 프레임1에서 한 발짝 떨어져 비판적 입장을 견지하고 있다. 프레임2는 바다가 과연 어민들만의 것인지, 프레임3은 지금 민관협의회 및 어민들의 논의 과정과 산출물이 타당한지, 프레임4는 어민들과의 합의가 기후·환경정의 원칙에 따라 이루어지고 있는지 물음을 제기한다. 통영 지역에서의 갈등프레임은 행위의 장에서 직접적으로 충돌하고 있지는 않다. 내용적으로는 서로 다른 층위를 상호보완할 수 있는 내용이며, 수용성 높은 해상풍력사업을 만들어가는 과정에 대해 보다 근본적인 과제를 던지고 있다.

제 2 절 영광 사례

1. 갈등상황

1) 해상풍력 현황

현재 영광군 해역 내에서 발전사업허가를 취득하고 추진 중인 민간해상풍력단지는 총 7건으로 발전용량 규모로는 약 1.2GW 수준이다(<표 Ⅳ-7> 참조). ㈜영광풍력발전의 해상풍력단지인 영광풍력은 국내 최초의 육해상 복합 풍력단지로서 2019년 4월 2일 준공되었다(연합뉴스, 2019.04.02). 영광풍력은 한국동서발전의 기존 실증단지인 호남풍력(20MW)과 백수풍력(40MW)과 합쳐져 대규모 풍력단지를 이루고 있다(일렉트릭파워, 2019.03.26.; 일렉트릭파워, 2014.12.17). 공유수면에서의 해상풍력 사업중 사업 추진 속도로는 낙월해상풍력발전사업이 가장 빠른 편으

로, 연구시점에서 유일하게 환경영향평가가 완료된 상태이다. 낙월해상풍력발전사업은 영광군에서 가장 먼저 진행된 해상풍력 사례로, 현재 갈등상황에 영향을 많이 끼쳤다. 안마해상풍력과 야월해상풍력은 각 2건의 발전사업허가로 나누어 발전사업허가를 취득하였다.

<표 Ⅳ-7> 영광군 해역 내 추진 중인 해상풍력발전사업 현황

사업명	위치	용량 (MW)	발전사업 허가 (최초취득)	비고
영광풍력	백수읍 약수·하사리, 염산면 축동·신성·송암·두우리 일원	79.6	19.4.4. 준공	*육해상 복합(35기: 육상 17기(39.1MW), 산지 3기(6MW), 해상 15기(34.5MW))
영광대명지이씨	전남 영광군 염산면 봉남리, 봉남리 전면 방조제부터 설도항까지 이르는 염산 방조제 앞 공유수면부	38.4	('14)	
영광낙월	영광군 낙월면 안마도, 송이도 일원	354.5	('19.1.)	환경영향평가, 어업피해조사 완료
영광안마	영광군 낙월면 안마군도 서측 5km 앞 해상	224	('19.4.)	-
영광안마2		304	('20.7.)	
영광창우	영광군 낙월면 송이리, 염산면, 두우리 공유수면 일원	151.2	('18)	
영광두우리	염산면 두우리 및 공유수면 일원	99.1	('16)	
영광야월	염산면 두우리 공유수면 일원	49.8	('18)	
영광야월2		10	('20)	
합계	-	1231.0		영광풍력제외

출처: 전기위원회 3MW초과 발전사업 허가대장에서 요약·정리

주: 풍력발전 상업운전 7개사, 173.9MW, 76기/ 조성예정(발전허가) 6개사 1,187MW

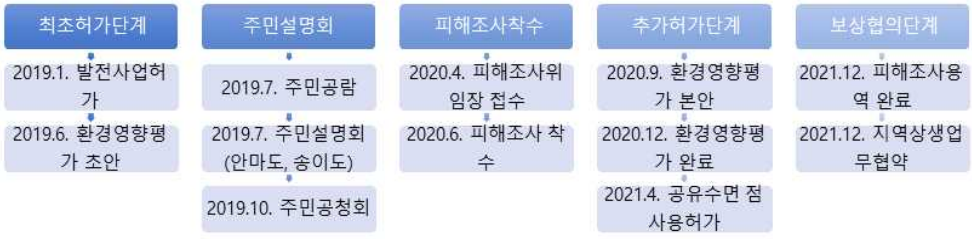
2) 사업별 갈등사건

① 낙월해상풍력

낙월해상풍력의 사업시행자인 명운산업개발(주)은 2019년 1월 발전사업 허가를 취득하였다. 2019년 6월 말 낙월해상풍력발전사업의 환경영향평가 초안을 접수하고, 7월 중순경 초안 공고로 1개월간 주민공람기간이 주어졌다. 낙월해상풍력 측은 7월말 주민설명회를 안마도와 송이도 어민회관에서 개최하였으며, 8월 안마도, 송이도 주민합의서를 체결하였다. 10월 말 주민공청회를 개최하였다(환경영향평가정보지원시스템). 낙월해상풍력발전사업에 대한 환경영향평가는 2020년 9월 초 본안 접수 이후 12월 말 완료되었다.

2020년 9월에는 해역이용협의서 협의를 완료하였다. 이를 바탕으로 영광군청은 낙월면 안마도 해상 일원에 영광 낙월 해상풍력발전단지 건설공사 및 운영 목적에 대해 2021년 4월초 공유수면 점·사용 허가를 고시하였다(우리군민신문, 2021.05.17). 낙월해상풍력은 환경영향평가를 완료하고 2021년 12월 21일 발전사업자와 영광군 간의 지역상생 업무협약을 체결하는 등 사업이 “본 궤도에 올랐다”고 평가되고 있다(뉴시스, 2021.12.29).

어업손실보상 과정은 2020년과 2021년에 걸쳐 진행되었다. 2020년 4월 피해대책위는 낙월해상풍력 피해조사 위임장을 접수하였다. 피해대책위는 어업피해보상 약정서를 체결하여 이에 따라 어업피해조사 용역은 2020년 6월경 착수보고회를 시작으로 2021년 12월까지 피해조사 용역을 진행하였다. 가장 많은 갈등사건이 발생했던 낙월해상풍력의 진행 경과는 <그림 Ⅳ-3>와 같이 요약할 수 있다.



<그림 Ⅳ-3> 낙월해상풍력 진행 경과

② 안마해상풍력

안마해상풍력은 낙월면 안마도 서쪽 5km 해상에 위치한다. 사업시행자인 안마해상풍력(주)은 2017년 7월 전남개발공사, 한수원, 현대엔지니어링, 한국풍력산업이 컨소시엄을 이루어 SPC 특수목적법인으로 설립되었다. 2018년 산업통상자원부 풍력단지개발 R&D 사업에 선정된 바 있다. 2018년 12월에 전기사업발전허가를 신청, 2019년 4월 224MW 전기발전사업허가(영광안마)를 받고 2020년 7월 304MW 규모의 전기발전사업허가(영광안마2) 승인을 받아 총 528MW 규모의 발전단지 사업을 추진 중이다.

안마해상풍력 주식회사는 528MW 규모 발전단지에 대한 환경영향평가 등과 관련하여 2021년 7월 20일 사업설명회를 개최하려 하였으나 통합위원회 소속 어민들의 저지로 중단되었다. 통합위원회 소속 어민들은 앞선 낙월해상풍력사업 사례에서 의견수렴이 형식적이고 소통이 충분하지 않았다고 주장하였으며 민관협의회를 구성하도록 요구하였다(우리군민신문 2021.07.26). 안마해상풍력 주식회사는 환경영향평가 초안을 2022년 4월 27일 제출, 초안공람기간을 1달동안 가지며 2022년 6월 중 설명회를 개최하기로 하였다(환경영향평가정보지원시스템, 2022.05.23).

> “명운산업개발이 앞서 사업을 시행했던 것처럼 안마해상풍력도 대다수의 어업인을 무시한 채 본인들에게 찬성하는 소수에게 이익을 약속하며 사업을 진행하려 한다”고 비판했다.(우리군민신문, 2021.07.26.)

③ 해안가 풍력들

그 외 야월해상풍력발전사업이나 두우리해상풍력발전사업은 예정지 주변 해안은 어업으로 인한 소득이 거의 없어 인근 어촌계들에서도 반대 보다는 보상 관련 갈등이 있는 것으로 확인되고 있다. 사업예정지가 해안선 주변에 위치하여 갈등행위자가 어업인단체나 위원회보다 인접한 어촌계에 따라 개별적으로 논의가 되고 있는 것이 특징이다.

두우리 일대에 연안 해상풍력들이 들어오고 있는데, 마을 주민들을 대상으로 한 금품 살포나 회유, 협박으로 인해 지역 내 갈등이 심해진 상태이다. 마을 주민 인터뷰에 따르면, 사업자측이 한 언론사를 이용하여 지속적으로 마을 주민들의 생계형 불법 어업을 고발하는 등 심각한 압박을 가하고 있다(영광뉴스&TV, 2022.01.24; 2020.02.11). 한 쪽으로는 집집마다 방문하여 사업 동의 '지장값'으로 금품을 살포하고 있다는 내용은 2021년 국정감사에서도 거론이 될 정도로 심각한 문제가 되었다(한국농어민신문, 2021.10.22).[64]

2. 갈등행위자와 그 대응

1) 반대대책위 조직

낙월해상풍력 사업자에 의한 주민설명회는 2019년 7월 안마도와 송이도의 섬 주민들을 대상으로 처음 진행되었다. 이 시기 2019년 7월말 영광군수협 주도로 주요 어선어업인 단체들(자망협의회, 닻자망협의회, 개량안강망협의회)이 포함된 '해상풍력반대대책위원회(이하 반대대책위)'가 조직되었다.

2019년 10월 30일 낙월해상풍력발전사업의 환경영향평가 주민공청회가 개최되었을 때 반대 여론이 본격적으로 표면화되었다. 반대대책위는 보도자료를 배포하고 반대 서명운동을 진행하였다. 당시 공청회에서는 주민간 찬반 입장이 나눠졌는데, 찬성 입장은 안마도와 송이도 주민과 어민들이, 반대 입장은 반대대책위 소속 어민들이 제시하였다(우리군민신문, 2019.11.05; 영광군민신문, 2019.11.05). 공청회 이후 반대대책위에 어촌계협의회장도 참여하기 시작하였다.

64) 이와 같은 내용들은 관계자 면접을 통해서도 확인됨

2) 민간사업 피해조사 참여 여부를 두고 어민간 갈등

2020년 4월경 반대대책위를 구성했던 어선업 어업인 3개 단체 대표와 어촌계협의회장이 반대대책위 탈퇴 후 '해상풍력피해대책위원회(이하 피해대책위)'를 별도로 구성하였다. 피해대책위 단체들은 해상풍력 사업에 대한 반대보다는, 실리를 얻을 수 있는 선에서 사업을 받아들이는 것이 낫다고 판단했기 때문이다.

> 하지만 이미 산자부를 통해 발전사업 허가는 이뤄진 상태에서 사업철회는 어려웠고 대책위는 영광군 해상풍력 피해대책위로 이름을 변경[65]하고 사업자 측과 피해보상과 더불어 상생할 수 있는 방안을 찾는데 집중하기로 했다. (해남신문, 2021.11.20)

피해대책위는 어민들을 대상으로 해상풍력 사업자와의 협의 및 피해조사에 대한 위임장을 접수하였다. 피해조사 용역 추진과 관련하여 낙월해상풍력발전사업에 반대해 온 반대대책위의 다른 조직들인 영광군수협이나 다른 어업인 단체들은 피해대책위가 피해조사 여부 및 대상 등을 함께 논의하지 않고 피해조사를 시작하려고 한다는 점을 비판하며 지역 내 갈등이 가속화되기 시작하였다.

2021년 2월초 낙월해상풍력에서 공유수면 점사용 인허가를 군청에 신청한 사실이 알려지면서, 영광군어선업연합회는 3일간 영광군청과 수협 앞에서 선주 80여명이 참여하는 낙월해상풍력 반대 시위를 진행하였다. 어선업연합회는 민자 사업은 사익을 위해 어업인 생존권을 뺏어가고 있으며, 사업자측에서 제출한 어업인 위임장, 동의서는 불법적으로 받은 것이라 주장하였다(영광군민신문, 2021.02.23; 어바웃영광, 2021.02.26). 그러나 2021년 4월 1일 낙월해상풍력 건설과 운영을 위한 공유수면 점사용허가가 이루어졌다.

3) 사업별 민관협의회

---

65) 언론보도와 달리 실제로는 변경한 것이 아니라 두 개의 대책위가 공존하고 있었음

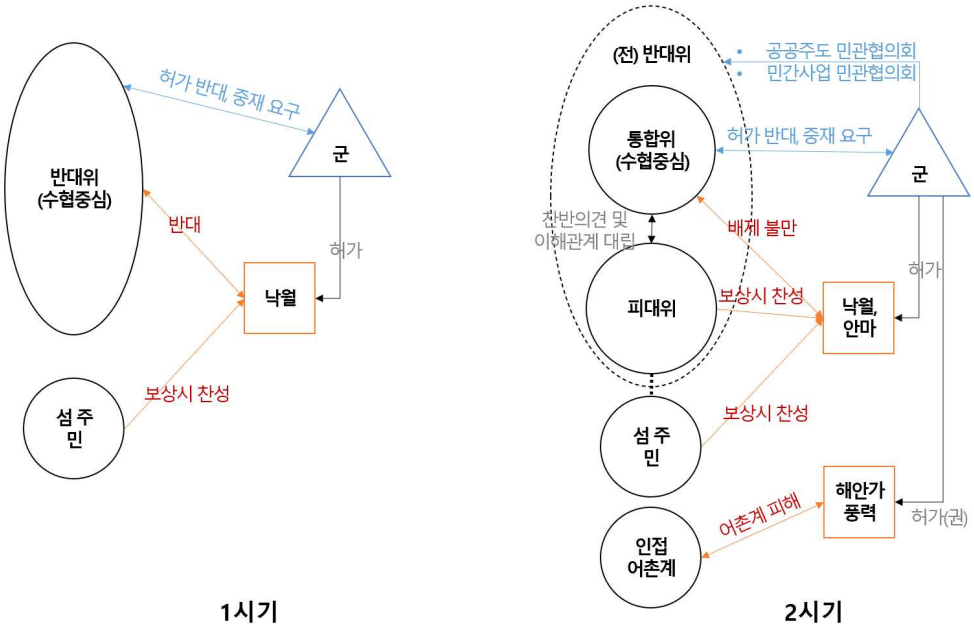
낙월해상풍력사업이 공유수면 점사용허가까지 완료되자, 2021년 4월 19일 지구별수협인 영광군수협은 “해상풍력통합위원회(이하 통합위)”을 구성하였다. 이는 해상풍력발전사업에 대해 어업인들이 통합된 의견을 내는 방안을 도모하기 위함이었다. 통합위에 피해대책위 단체들은 참여하지 않지만, 통합위의 정관에 향후 피해대책위의 참여 가능성을 명시한 채로 발족하였다.

영광군수협은 낙월해상풍력사업에 대한 대응수단으로 영광군을 상대로 공유수면 점·사용허가에 대한 행정소송을 준비하였다. 한편으로는 민간사업에 대해 열어놓고 논의할 수 있는 협의체를 구성할 것을 요구하였다. 낙월해상풍력발전사업 실시계획 승인 이후 사업에 반대하기가 실질적으로 어려워지고 있기 때문에, 어업인 피해에 관한 후속조치도 필요했기 때문이다. 수협의 강경한 태도는 2021년 9월 영광군 민간분야 해상풍력 민관협의체 구성을 유도하였다. 영광군청에서는 피해대책위 단체들과 통합위 단체들을 모두 포괄하는 민간분야 해상풍력 민관협의체를 구성하였으며, 개별 어촌계가 참여하기도 하였다. 영광군수협은 군에 대한 행정소송을 취하하였다. 그러나 2021년 말까지 영광군 민간분야 해상풍력 민관협의체는 실질적인 구성 및 작동은 하지 못했다.

한편, 영광군청은 2020년 12월말 ‘영광군 공공주도 해상풍력 민관협의회’를 발족시킨 바 있다. 이는 영광군이 국가주도 해상풍력 적합입지발굴사업 대상지에 신청, 2020년 9월 선정이 된 것의 연장선이다. 이 민관협의회에서는 공공이 주도하는 입지발굴과 개발에 대하여 협의해나가는 것이 목적으로, 전남도, 전문가 등 16명의 위원으로 구성되었다(광주일보, 2021.01.05). 그러나 당시에도 이미 대립구도를 형성하고 있는 피해대책위와 반대대책위 단체가 모두 참여하고 있고 어민 간 감정이 격화된 상황에서 공공주도 민관협의체가 협력적으로 진행되기 어려운 상황이었다.

이상의 갈등행위자들의 갈등 구도는 <그림 Ⅳ-4>과 같은 갈등행위자 지도로 나타낼 수 있다. 영광지역 내에는 낙월해상풍력 사례를 거치면서 단체별 입장에 따라 피해대책위, 반대대책위, 통합위원회라는 이름의 연대

체들이 생겨났다. 지자체가 함께 참여하는 민관협의회의 경우에도 해상풍력사업의 성격에 따라 공공주도와 민간분야 각각 꾸려졌으며, 이 외에 사업자별 회의체도 공식적·비공식적으로 존재하는 것으로 알려져있다.



<그림 Ⅳ-4> 영광지역 해상풍력 갈등행위자 지도

3. 주요 행위자의 갈등프레임 분석

1) 분석 개요

이해관계자 현장 면접 자료에 대해 텍스트분석을 진행하였다. 분석대상이 된 이해관계자는 15명이었다(<표 Ⅳ-7> 참조). 앞선 이해관계자 조사에 따르면 다양한 협의체들이 있었지만 그 중 가장 포괄적인 협의체는 공공주도 민관협의회이기 때문에, 공공주도 민관협의회에 참여한 단체의 대표들을 최대한 조사하였다. 조사에 참가한 15명 중 10명은 공공주도 민관협의회의 구성원들로, 현재 진행되고 있는 해상풍력 사업에 직접적으로 관여하거나 지역 내 갈등의 상황을 잘 알고 있었다. 이들에 대해 면접을 진행하고, 눈덩이 표집을 통해 어업지역 이해관계자들 5명을 추가적으로 조

사하였다. 이들은 영광지역에서 어선어업 또는 어촌활동에 종사하고 있기 때문에 지역성을 잘 알고 있었으며, 해상풍력 사업에 관해 정보를 듣는 등 간접적인 경험을 갖고 있었다.

<표 Ⅳ-8> 영광지역 이해관계자 면접자 특성

분류	소속	인원
어업단체	어선업, 닻자망, 자망, 개량안강망	4
어촌계	어촌계장(4명), 어촌계원(3명), 어촌계장협의회장(1명)	8
지역단체	수산경영, 해상풍력추진위, 어촌활동가	3
합계		15

총 2,159개 명사 형태소가 추출되었으나, 빈도 8 이상의 키워드 290개를 단어 가방의 대상으로 선택하였다(<그림 Ⅳ-5>). 이 중 1~2글자 단어 등 단독으로 의미를 알기 어려운 단어 41개를 제거하여 249개 단어를 선정하였다. 즉, 명사 기중 상위 10%(249개, 빈도가 8 이상)를 분석대상 키워드로 선정하여 주된 갈등프레임을 식별하고자 하였다.

<그림 Ⅳ-5> 영광 갈등프레임 분석에 사용된 단어의 빈도분포

2) 분석결과

키워드들을 각 참여자들이 몇 번씩 언급했는지에 대해 키워드와 참여자

사이의 매트릭스를 만들어 주성분분석을 수행하였다. 적재량의 고유값 기준을 1로 설정하였으며, 그 결과 대표적인 요인은 4개로 추출되었다 (<표 Ⅳ-9>).

<표 Ⅳ-9> 영광 사례의 요인분석결과

설명된 총분산									
성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재량			회전 제곱합 적재량		
	전체	% 분산	누적 %	전체	% 분산	누적 %	전체	% 분산	누적 %
1	5.837	38.912	38.912	5.837	38.912	38.912	3.256	21.704	21.704
2	1.483	9.890	48.802	1.483	9.890	48.802	2.621	17.476	39.180
3	1.242	8.283	57.085	1.242	8.283	57.085	2.326	15.507	54.688
4	1.051	7.009	64.094	1.051	7.009	64.094	1.411	9.406	64.094

*주1: Kaiser-Meyer-Olkin = 0.863, Bartlett x2 = 1523.624, df = 105, p = 0.000.
*주2: Extraction method: Principal component analysis. Rotation method: Varimax with Kaiser normalization. Rotation converged in nine iterations.

4개 요인으로 묶인 주요 발언 내용을 검토하여 각 요인의 요인명을 부여하였다. 적재량 1이상의 키워드 및 각 요인에 해당되는 참여자들의 주요 발언을 예시로 제시한 것은 <표 Ⅳ-10>와 같다.

<표 Ⅳ-10> 영광 사례에서 갈등사례의 요인별 주요 키워드와 대표 의견

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	
요인1 (어장터 상실)	배	8.252	● 어장 터가 없어져 버리니까. 해상 풍력 현재까지 저희들이 아는 거는 해상 풍력 들어가는 그 면적에 대해서는 어업권이 없어져 버린다 이제 이렇게 알고 있고(지역단체a) ● 온 바닥에 고기가 있는 게 아니고. 우리가 이제 도시에서 사람이 모여 사는 곳에 이렇게 딱딱 모여 살고 그 외에는 안 사는 데가 있잖아요, 산에서는 누가 아무도 없잖아요. 거기(바다)도 마찬가지예요. 딱 거기 있는 데만 (물고기들이) 있어요. (어업단체a) ● 어민들 입장에서는 내가 논밭하고 같은 것인데 거기다 우리 설치하려니까 그 어장을 하지 마라 하면은. 생활권을 그냥, 생명줄을 잘라내다 같은 입장인데 반발 안 할 수가 없죠.(어촌계d1) ● 어민들의 의견을 반영을 해서, 자 c지구가 어장이 최고 형성이 잘 된다. 계절에 따라서 어종이 최고 많이 나오는 자립니다. 그러면은 정부에서도 c지구는 어느 회사가 탐을 해도 여기는 안 된다.(어업단체b) ● 이것이 지금 현재 우리 영광군 소형 선박들의 완전 조업 구역이거든요, 황금 어장터. 그런데 이 황금 어장터도 지금 이 허가가 나가는 거예요. (어업단체c)
	어장	6.631	
	고기	3.360	
	물	3.275	
	자망	2.389	
	정부	2.295	
	바람	1.292	
	꽃게	1.127	
	양식장	1.091	
	그물	1.019	

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	
요인2 (공공주도 의 필요성)	어민	7.894	● 이제 공공주도도 처음부터 오픈을 하고 들어와야 돼. 무조건 군에 가서 솔직히 점사용허가만 내고 계측기 1년 있다가 발전허가 받아놓고 큰 소리를 칠 일이 아니야.(어업단체d) ● 군에서 첫째는 이것을 해야 할 부분인데, 군에서 못하면 어떤 정부에서 이제 어떤 안을 내놓고, 정부나 도나 산자부나 이런 데서 와서 아니면 교수들이 이런 분들이 많이 와서, 어민들 여론을 충분히 들어보고 어민들 생각이 어떤가 그런 생각을 충분히 정책을 시켜가지고, 다 그것을 어떤 논의를 해가지고 일괄적으로 이것을 어떤 해결 방법이 나오고 하는 것이 나중에 지역 사람들이 갈등을 안 시키고,일을 하는 데는 아까 말한 대로 2년 걸리는 걸 1년에 할 수도 있고(어촌계d2) ● 공공주도가 개입이 돼서 거기에 맞춰 이렇게 나간다고 한다면, 이런 불협화음이라든가 문제점이 훨씬 더 잦아들고 소리가 안 날 수가 있다, 이 생각이 들어. 지금 민간 주도로 하는 부분에 대해서 지금 마음대로 하잖아.(어촌계a) ● 공공주도 같은 국가에서 알아서 산자부에서 알아서 하니까 어민들도 믿음이 가요 믿음이(어촌계c1)
	공공	5.215	
	주도	4.849	
	군	3.599	
	얘기	2.040	
	말씀	1.349	
	정도	1.163	
	업체	1.116	
	대책위	1.082	

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	
요인3 (무력한 주민공동체)	사업 풍력 허가 영광 지역 백수 피해 이장 사업자 업자 주민 해상 반대 돈 발전 지장 마을 계획 에너지	6.056 4.485 4.073 3.518 3.244 3.059 2.660 2.509 2.465 2.213 2.159 2.090 2.070 1.938 1.938 1.682 1.499 1.211 1.147	● 정부에서는 뭘 했냐 말이에요. 조례 같은 것도 하나도 안 만들어놓고 던져 놓으니까 민민 간의 갈등이 생겨버리고. 이단체 저단체 챙겨가지고, 내가 주도권 갖겠다고 민간끼리 싸워요.(어촌계b) ● (사업허가) 5개는 아웃이야 당연히 아웃돼야 하고 정부에서 아웃시켜야 돼. 여기 지금 백수 염산 보셨어요? 바닷가 안에다가 풍력을 해놨는데 어민들 다 속았어 여기 주민들 다 속았어요. 선풍기 쓰레기장이야.(어촌계b) ● 조례 제정 이전에 낙월해상풍력 명운사업은 허가가 났어요. 이제 피해 보상에 대해서 협의를 하려는데 이분들은 민간협의회 구성이고 의미가 없어요. 그냥 어민들 몇 프로만 되면 되는 겁니다 자기 주장대로라면.(지역단체b) ● 군수한테도 면담도 하고 했지만은, 뭐 하러 그러면은 이장이나 어촌계장을 만들어서 하냐고. 군수가 알아서 하고 대통령이 알아서 다 해버리지. 대통령이 지금 국가시책을 했으니까 그냥 알아서 다 해버려. 그러면 이것이 민주주의예요, 독재예요? 영광군은 지금 독재를 하고 있다 이 말이요. (어촌계e)
요인4 (배제된 어촌계)	어촌 보상 어촌계 어업 양식 계장 문제 회장 대표 대체 어업권	6.798 6.503 6.152 3.234 2.991 2.636 1.941 1.901 1.497 1.225 1.225	● 어민들은 피해를 보게 돼 있어요. 이것이 올보상이 안 되기 때문에 그런데 우리 땅만 없어져 버리지 아무 불편만 느끼지 좋을 이득이 없어요 (어촌계f) ● 16개 어촌계가 있는데 그러면 어촌계 계장님들은 다 선거도 거치고 다 나름대로 명분성이 있는 지도자들이 있단 말입니다. 그런데 아무 명분도 없는 애들이 대표를 만들어 가지고 지들이 스스로 대표 만들어가지고 해가지고 어촌계장들을 못 들어오게 만들어(어촌계f) ● 실질적으로 어민들은 배제당해요. 그리고 오만 놈들이 다 좀 주도를 해오잖아요. (어촌계c2)

*주: 모든 할당된 발화자들은 Q 요인분석의 0.01수준에서 통계적으로 유의함

요인1은 “어장터 상실”로 명명하였다. 지역어업을 고려한 계획이 수립되어야 함을 중요하게 생각하는 그룹이었다. 이들은 어장을 고려한 해상풍력 적합입지를 어느정도 식별 가능할 것이라고 보는 입장도 있었지만, 계절에 따라서 움직이기도 하는 어업이 많아 그것이 가능할지 회의적인 입장도 있었다. 그럼에도 어업이라는 “생활권”, “생명줄”을 빼앗겨 ‘어민들한테 도움되는 것은 하나도 없다(어업단체b)’라는 부정적인 전망, 그리고 최소한의 “황금어장터”는 배제할 수 있는 입지선정과정이 중요하다는 점에는 크게 공감대가 있었다.

요인2는 “공공주도의 필요성”으로 명명하였다. 공공주도가 무엇인지에 대해서는 ‘정부’, ‘지자체’, ‘여론 반영’ 등 다양한 의견을 가지고 있었으나, 민간사업과 대비되는 공공성의 측면들을 지적하였다. 해상풍력 갈등 경험에 비추어보았을 때, 정부가 신뢰할만한 주체가 될 수 있으며, 대화의 장을 투명하게 열어 갈등을 저감할 수 있으리라 보았다. 민관협의회의 경우 기본적으로 군이 운영을 하겠지만, 군 차원으로 어려운 부분에 대해 정부나 광역지자체에서 중립적 검토를 도와줄 수 있게 해야한다. 현재의 주민참여제도는 민간사업에 대한 주민 투자와 보상의 개념이나, 사업자가 “유령회사”인 경우 다른 업체에 인수를 하는 등 리스크를 어민들이 질 수 있기 때문에 이를 보증할 수 있는 정부차원의 노력이 필요하다. 그렇게 했을 때, 어민들이 뜻을 모으기 수월하며, 해상풍력을 설치하는 입장에서도 ‘2년 걸리던 일을 1년안에 할 수도’ 있어 더 빠르게 갈 수 있는 방법이 된다.

요인3은 “무력한 주민공동체”로 명명하였다. 이들은 모두 정부와 군이 원칙을 세워놓지 않아서 어민들과 사업자가 “힘겨루기”를 해야하는 상황을 가장 큰 문제로 보았다. 동의의 근거를 만들기 위해 제대로 된 설명도 없이 주민들의 지장을 받아가는 “편법”을 쓰니 주민들 사이에서도 “민민갈등”이 생기고 신뢰가 무너지고 있었다. 영광군 내의 선행사례가 된 백수·염산면의 육·해상풍력단지에 대해서도 주민들이 충분한 보상을 받지 못했다는 평가를 했으며, “에너지 정책의 과정은 없고 공급확대에만 급급”하여 SRF발전소, 송전탑, 선로 지중화, 태양광발전소 등 곳곳에서 지역갈

등이 일어나고 있는 문제를 제기하였다.

요인4는 “배제된 어촌계”로 명명하였다. 어촌계장과 어촌계협의회장은 선거를 거친 명분이 있는 지도자이지만, 몇몇 민관협의체에서는 어촌계장들을 일부러 배제시키고 있기 때문에 대표성이 문제시 된다. 또 다른 어촌계의 문제의식은 보상기준이 기존 어업실적이 아니라 어업을 향후 할 수 있는 권리로서의 어업권에 대한 보상이 필요하다는 것이다. 어촌계의 일반 구성원들은 보통 작은 배와 그에 해당하는 어업권을 가지고 있는데 때에 따라 어업을 쉬는 등 실적 측면에서 산정의 불리함이 있다. 따라서 어촌계의 적지 않은 구성원들이 현재 피해조사방식에서 소외되면서도 실질적으로 미래의 어업권이 박탈당할 우려가 있다.

<표 Ⅳ-11> 영광 갈등사례의 요인별 참여자

요인 (요인명)	참여자	
	구분	요인가
요인1 (어장터 상실)	지역단체a	.764
	어업단체a	.711
	어촌계d1	.705
	어업단체b	.647
	어업단체c	.609
요인2 (공공주도의 필요성)	어업단체d	.767
	어촌계d2	.733
	어촌계a	.552
	어촌계c1	.541
요인3 (무력한 주민공동체)	어촌계b	.728
	지역단체b	.712
	지역단체c	.624
	어촌계e	.531
요인4 (배제된 어촌계)	어촌계f	.811
	어촌계c2	.604

* 주: 주요 키워드는 적재량 1이ㅁ상으로 선정함. 각 요인에 해당되는 키워드들은 다른 요인들에 대한 적재량보다 가장 높은 적재량을 지니고 있었음.

영광 갈등사례에서 면접 참가자는 모두 어업인이었기 때문에 소속만으로는 어떠한 행위자들이 각 요인에 해당되는지 구분하기 어렵다(<표 Ⅳ-11> 참조). 따라서 참여자들의 구체적인 사회경제적 특성을 파악함으로

써 다소 구분할 수 있다. 우선 요인1의 경우 어업단체가 많이 속해있는데, 이들은 대체로 중대형 어선을 이용한 어선어업 종사자였다. 그러나 요인1에는 지역단체나 어촌계도 속해서 가장 큰 설명력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이와 반대로 요인4에는 어촌계에 속하고 소형 어선어업에 종사하는 행위자들이 속했다. 요인2에는 통합위원회와 피해대책위원회의 대표가 함께 속해있다는 것이 특징적이다. 요인3에는 어업단체가 아닌 지역단체가 속해있다. 또한 어촌계원이라도 지금은 어선어업에 종사한다고 보기 어려운 행위자들이 해당되었다.

3) 분석결과의 해석

이와 같이 도출된 요인과 그 내용은 이 연구의 분석틀의 '갈등프레임'에 해당된다. 영광사례에서의 갈등프레임을 간략히 다시 요약하면 <표 Ⅳ-12>와 같다. 영광 지역민들은 근접한 고창, 부안 지역에 이미 해상풍력단지가 현실화되고 있었기 때문에 소식을 많이 접할 수 있었다. 내부적으로는 어업이 쇠퇴하고 있는 문제가 있었으며, 한빛원전과 관련한 어장파괴와 보상문제가 여전히 진행중이었다. 영광의 갈등프레임에서 어업에 대한 비중이 가장 크게 도출되어 프레임1이 가장 우세하였다. 프레임1에 해당되는 발화자는 연근해어업 단체 대표 4명 중 3명이 포함되기도 했으며, 어업을 실질적으로 고려하는 것을 중요하게 생각했다.

<표 Ⅳ-12> 영광사례 해상풍력 갈등프레임 분석결과 요약

프레임	프레임명	주요내용	참여자의 사회경제특성
프레임1	어장터 상실	어장을 고려한 입지 정부가 함께 책임	• 골고루 속함 • 중대형 어선어업 종사자
프레임2	공공주도의 필요성	군, 업체와 논의할 수 있는 열린 장 필요	• 피대위·통합위 대표 등 중심 행위자
프레임3	무력한 주민공동체	민간사업자와 군에 대한 분노, 민민갈등 심화	• 지역사회 우려 그룹 • 어선어업 미종사
프레임4	배제된 어촌계	어선어업 중심 피해논의 불만, 어촌계 참여·보상 요구	• 어촌계 • 소형 어선어업 종사자

이 시기 영광지역의 민민갈등은 표면적으로는 2개의 위원회로 나누어져 대립하고 있는 상황이다. 그러나 갈등프레임 분석을 통한 결과는 이들의 의견을 재분류할 수 있음을 보인다. 무엇보다도 각 위원회 대표들이 공공주도를 지지하고 강조하는 프레임2에 함께 분류된 결과는, 국가의 역할이 현재 민민갈등의 문제를 해소하는 데에서 매우 중요함을 보인다. 국가는 사회적 요구, 산업적 요구, 환경적 요구를 합리적인 방식으로 종합함으로써 갈등을 방지하고 중재할 수 있는 역할을 수행해야 한다. 따라서 갈등의 양상은 보상의 방식을 중심으로 2개의 위원회로 갈라져있는 민민갈등이나, 현실적인 해결책은 정부가 공동자원에 관한 규칙을 수립하고 그 수립 과정에 이해관계자들을 참여시키는 거버넌스에 있다.

낙월해상풍력처럼 이미 피해조사까지 진행된 사업은 일면 갈등이 종료된 것으로 보인다. 그러나 주민동의서를 받는 과정에서 공동체 내 신뢰가 무너지고 지나친 집적으로 농어촌경관이 파괴되며(프레임3), 참여한 사람과 아닌 사람 간의 분쟁인 대표성을 둘러싼 갈등(프레임4)과 같은 문제를 남긴다. 영광지역은 원자력발전소 입지 시절부터 오랫동안 에너지에 대한 문제의식이 심화되어 온 지역이다. 한편으로는 에너지시설에서도 무조건

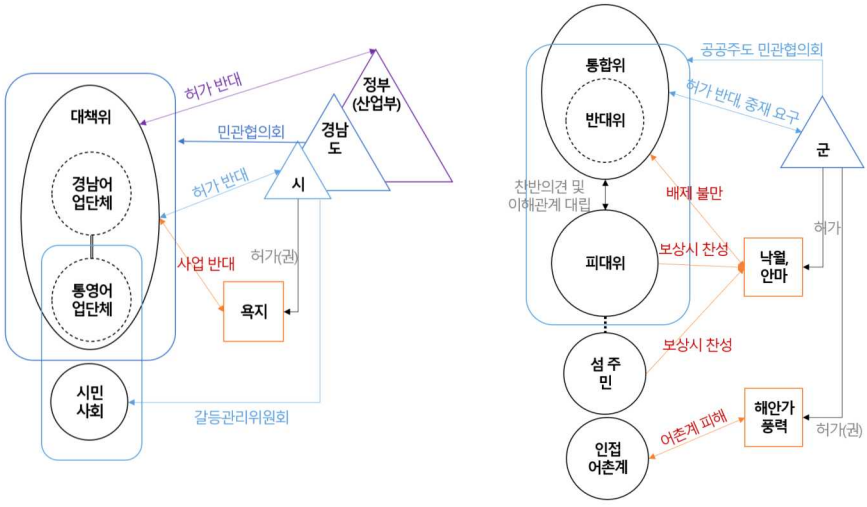
적인 반대보다도 이에 개인적 이해관계를 추구하는 방식에 익숙해져있는 편이다. 이익갈등에 따른 기존의 악순환을 해소하기 위해서는 해상풍력 역시 해양과 그 바람이라는 공동자원을 사용하는 또 다른 방식이라는 점을 고려하여 새로운 방식으로 과정과 결과를 조직할 필요가 있다.

제 3 절 갈등 사례 비교분석

1. 행위자와 갈등관계: 공통점·차이점

1) 각 사례지역의 갈등관계 요약

이해관계자 지도는 주요행위자와 관계의 성질을 보여줌으로써 갈등의 양상을 행위자 중심으로 표현할 수 있는 도구이다. <그림 Ⅳ-6>과 같이 통영지역과 영광지역의 갈등양상이 어떻게 형성되었는지를 살펴봄으로써 갈등 관계의 공통점과 차이점을 분석해볼 수 있다.



통영지역 이해관계자 지도　　영광지역 이해관계자 지도

<그림 Ⅳ-6> 지역별 이해관계자 지도(2시기) 비교

우선, 통영에서 1시기에는 욕지풍력 단지를 중심으로 갈등이 발생하였고, 이후에도 욕지풍력에 관한 갈등사건들이 갈등 전개에서 주를 이룬다.

욕지풍력 발전사업허가가 난 2019년 3월부터 통영시는 갈등조정협의회를 구성하였고, 시민토론회도 개최하려고 했다. 2019년 당시가 발전사업허가를 받은 직후임을 생각해보면, 통영시는 약 2년 내로 해상풍력사업의 최종적 운영 등에 영향을 미칠 공유수면점사용허가권을 갖고 있던 상황이기 때문에, 허가권자이기는 하지만 사전에 대화의 도구를 사용하려고 했던 점은 합리적이여 보인다. 그러나, 같은 시기, 통영 어업인들은 크게 분노했기 때문에 대화의 도구를 거절하였다. 초기 결성된 통합위원회 이름이 '통영통합해상풍력발전건설반대대책위원회'였을 만큼 통영시 관내의 다양한 어업인 조직을 망라한 성격이 강했다.

그러나 2시기로 갈수록 여러 "대책위"가 만들어졌다. 이름과 소속되는 단체들을 달리하는 조직들인데, 갈등의 중심에 있는 대책위는 점차 어선어업 관계자들을 중심으로 한 대책위원회였다. 또한 지역으로도 남해를 공유하는 주변지역 소재의 어선어업 관계자들이 추가되며 확대되었다. 정책적 대응도 기초지자체 차원에서 광역지자체 차원으로 확대되었다. 2020년 10월부터 경상남도 민관협의회가 개최되었으나, 그 성과는 미미했기 때문에 2시기 이해관계자 지도에서는 일방향의 화살표로만 표현되어 있다. 제1차 민관협의회에서 한국남동발전의 풍황계측기 설치공사가 문제화되었고, 통영시는 민관협의회의 협의에 따라 한국남동발전에 공사중지명령을 내렸으나, 약 1년뒤 통영시가 행정심판에 패소하면서 공사가 재개되었다. 수협중앙회의 5개 권역위 중 핵심권역위이자, 경상남도 및 통영시와의 대결에서도 할 수 있는 조치가 없다고 판단한 통영 및 경남 어선어업 단체들은 2021년 11월, 산자부를 대상으로 하여 현대건설의 해상풍력 발전사업허가에 관해 산자부 장관을 상대로 소송을 제기하였다. 이렇듯 통영 해상풍력을 두고는 강경한 반대를 관철하기 위한 상호작용이 이루어졌다. 한편, 통영시는 여전히 갈등관리위원회의 중요 사안으로 해상풍력을 꼽고 있지만, 실질적인 대책을 집행하기보다는 모니터링 수준의 활동을 이어가고 있다.

영광에서 1시기는 2019년, 가장 먼저 낙월해상풍력 발전사업허가가 1월에 이루어지고, 그에 대한 환경영향평가 초안이 6월에 제출되던 초기 갈등관계를를 보여준다. 당시 사업자는 섬주민을 대상으로 주민설명회를 진행

하였고, 이는 정보제공과 권리에서 배제된 어업인들을 반대위원회로 결집시켰다. 반대위원회는 2019년 10월 진행된 공청회에서 보도자료를 배포하고 반대서명운동을 진행하였다.

2시기는 2020년초부터 2022년 초 현재까지의 갈등행위자 지도를 나타낸다. 반대위원회의 반대운동이 채 확산되기도 전, 2020년 초 일부 어선업 단체들이 반대대책위를 탈퇴하고 피해대책위를 구성하였다. 영광사례에서는 이 점이 행위자들의 대응 방식의 큰 변화를 보여주기에 2020년을 기준으로 2시기를 구분하였다. 2020년 4월 피해대책위는 어업 피해조사를 위한 위임장을 접수하였고, 피해대책위가 아닌 일부 단체는 영광군으로 하여금 공유수면 허가를 하지말 것을 주장하며 상반되는 전략을 선택하였다. 그러나 영광군은 2021년 4월 공유수면 점사용허가를 내줌으로써, 격화된 어업인 간 갈등을 고려하지 않았다는 비판을 받았다. 지구별수협인 영광군수협은 다시 통합위를 만들어 피대위까지를 포함한 어업인들을 규합하고자 하였고, 민관협의회를 구성해서 문제를 해결해야 한다고 영광군에 압박을 넣기도 하였다[66]. 그러나 첫번째 해상풍력사업 과정에서 지역 어업인들이 가치, 이익, 감정적 대치가 격화된 상황이었기 때문에 민관협의회는 성과를 내지 못했다. 한편, 연안에 가까운 지역에도 해상풍력사업이 추진되면서 어촌계별 내부 갈등이 심해졌다. 통합위에서는 이러한 개별 사업들도 군과의 민관협의회를 통해 해결해야한다고 보았으나 아직 어촌계의 개별적인 대응에 놓여있는 상황이다.

2) 공통점과 차이점

두 지역의 사례에서는 갈등이 즉각적인 반대에 이어 프레임이 다양해지는 일련의 패턴이 형성된다는 점이 공통적이다. 1차적 갈등 시기에는 해상풍력사업자와 불특정 다수 어민과의 대결구도가 형성된다. 발전사업허가가 외부에서 주어진 후 생기기 시작한 인식은 긍정적이기 어려웠다. 이 과정에서 지역 내에서 정보를 소통할 수 있는 주체나 갈등을 사전에 예방할

66) 이는 수협과 지자체가 평소에는 사업적으로 긴밀한 관계에 있기 때문에 이례적이라 할 수 있다.

수 있는 조정자가 없었다. 따라서 1시기에서는 통영과 영광 각 지역에서 어업인들이 단체를 구성하여 대응하게 된다.

2차적 갈등에서 갈등행위자가 확대·재편되고 집단 행동이 늘어나면서 집단수준의 프레이밍이 이루어지기 시작한다. 통영에서는 지역적으로 남해지역의 어선업 단체들로 갈등행위자가 확대되면서, 동시에 양식업 등 직접적으로 무관한 단체들은 자연스럽게 참여하지 않는 것으로 재정비되었다. 영광에서는 행위자들 사이에 실익판단에 대해 다르게 생각하는 집단들이 생겨나면서 지역내 갈등으로 진화되었다. 이와 같은 갈등전개는 기존 지역사회요소 중에서도 과거의 갈등 경험과 유사하게 전개된다는 특징이 발견되었다.

두 지역의 특성 중 가장 큰 차이점은 '수용하는 어업인 집단'의 존재 여부이다. 영광군에서는 피해대책위를 중심으로 피해보상·사업을 수용했다. 고령화, 어업소득 감소 등을 고려했을 때 상생을 할 수 있는 방안을 선택한 것이라 볼 수 있다(물론 반대측이 보기에는 "사업자의 회유에 넘어간 것"으로 평가된다). 그러나 피해대책위가 발전사업허가 사실을 처음 알게 된 뒤, 피해보상 절차에 동의하기까지 불과 1년도 걸리지 않았다. 그리고 그로부터 1년 이상이 지난 뒤에야 민간사업에 대한 민관협의회가 개최되었다. 피해대책위와 대척점에 있던 어업인 집단은 충분한 정보가 부족한 문제, 협상자의 대표성 문제 등을 제기해왔다.

피해대책위의 판단이 지역사회에서 적실한 것이었다고 가정하고 피해조사를 진행한 뒤에도 여전히 다음의 문제들이 제기되고 발생할 수 있다. 첫째, 공정성의 문제이다. 피해대책위만 위임장을 접수했기 때문에 반대대책위의 구성원들이 피해보상에서 불리해질 수 있다. 둘째, 공적 권위의 문제이다. 피해대책위와 사업자와의 협상과 약속에도 불구하고, 그것을 담보할 수 있는 제도적 장치가 없는 민간 간 약속이기 때문에 지켜지지 않을 수 있는 위험성이 있다. 셋째, 공동체에 대한 부정적 영향이다. 지역 내 감정격화로 공동체성 파괴와 상대적 박탈감을 경험할 수 있다. 따라서 뒤늦은 민관협의회 구성으로 인해 투명성과 프로세스를 담보해줄 수 있는 행정기관의 부재했다는 점은 영광 내 해상풍력 갈등을 사업자 대 주민의 갈등에

서 민-민갈등으로 전화시키는 부정적 영향을 끼쳤다.

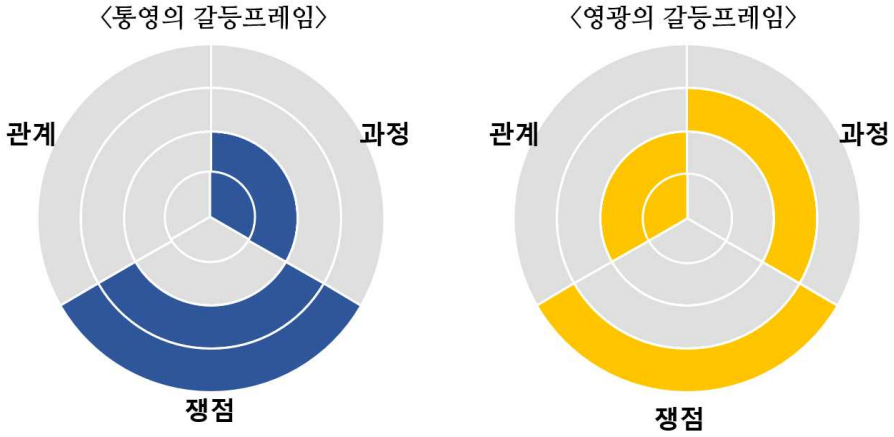
2. 갈등프레임: 갈등은 어떻게 인식되고 있는가?

두 지역의 갈등프레임은 경험한 갈등사건, 행위자, 그리고 지역사회요소의 영향을 받아 상이한 모습을 보인다. 귀납적으로 구성된 각 프레임이 주로 무엇을 프레이밍하였는지를 '쟁점', '관계(정체성)', '과정'의 3가지로 구분하면(Dewulf et al., 2009) <표 Ⅳ-13> 및 <그림 Ⅳ-7>과 같이 요약할 수 있다.

<표 Ⅳ-13> 지역별 주요행위자 갈등프레임 분석결과 요약

통영		
#	프레임명	프레임 대상
1	어업 대책 전무	쟁점
2	지역의 정체성	쟁점
3	민관협의회의 취약성	과정
4	기후변화 정책 부재	과정

영광		
#	프레임명	프레임 대상
1	어장터 상실	쟁점
2	공공주도의 필요성	과정
3	무력한 주민공동체	관계
4	배제된 어촌계	관계



*주: 원의 바깥부터 갈등프레임 1~4의 프레임특성을 표현한 것임

<그림 Ⅳ-7> 통영과 영광의 갈등프레임

두 지역에서 가장 우세한 갈등프레임은 어업과의 상충으로 나타난다. 그 외의 갈등프레임들은 다르게 구성되었다. 통영의 경우 어업과 수산업의 미래에 대해 주체들은 서로 다른 관점을 갖고 있었다. 이는 일정부분 통영사례의 조사대상이 어업인행위자뿐 아니라 갈등조정협의회와 같은 다양한 주요행위자가 추가로 있었다는 점, 그리고 주변적 행위자인 다양한 지역단체의 의견을 들었기 때문이다. 이는 통영이 상대적으로 큰 지자체이며 예술, 문화, 해양환경 등 시민단체가 많았던 지역의 사회환경에 기인하는 특성이기도 하다. 물론 어업인 행위자 중에서도 어업이 아닌 프레임을 가진 경우도 있었다.

영광의 경우 실제 해상풍력이 들어섰을 때 어업에 영향을 끼칠 것인가 아닌가, 어종이나 어업방식마다 다를 것인가에 초점이 있었다. 이는 '어업'이라고 묶이는 범주 하에 다양한 어촌 공동체와 어업활동 형태가 있다는 자연환경과 경제환경의 영향 때문이다. 이 때문에 거의 모든 참여자들이 수산업이 중요하다고 이야기하지만 지속가능한 바다나 해상풍력이 구체적으로 어때야 하는가에 대해서는 컨센서스가 없었다.

프레임의 성격에서 눈에 띄는 것은, 영광지역에서는 정체성과 관계에 관한 프레임이 4개 중 2개를 차지하고 있다는 점이다. 자신이 타인의 행위나

정책에 따른 피해자라고 인식하는 정체성 프레임은 한번 형성된 후에는 과거 경험과 결부되면서 변화하기 어려워진다(Perry et al., 1994). 자신을 타인보다 열등한 지위에 있다고 인식하는 권력프레임은 대표적인 관계 프레임이다. 권력프레임은 정체성프레임과 마찬가지로, 갈등을 만성화시키는 것으로 알려져있다(Gray, 2004). 따라서 해상풍력 쟁점 자체에 관한 갈등 프레임 역시 중요하지만, 해상풍력 사업이 더 빨리 진행되고 있는 지역에서 사회적 문제화되고 있다는 점을 주목해야 할 것이다.

이와 함께 과정이 불합리하다고 느끼는 프레임도 최종 결과를 받아들이지 못하게 만드는 요인이 되곤 한다. 과정에 관한 부분은 정책적 환류를 통해 개선함으로써 갈등이 악화되지 않도록 해야한다.

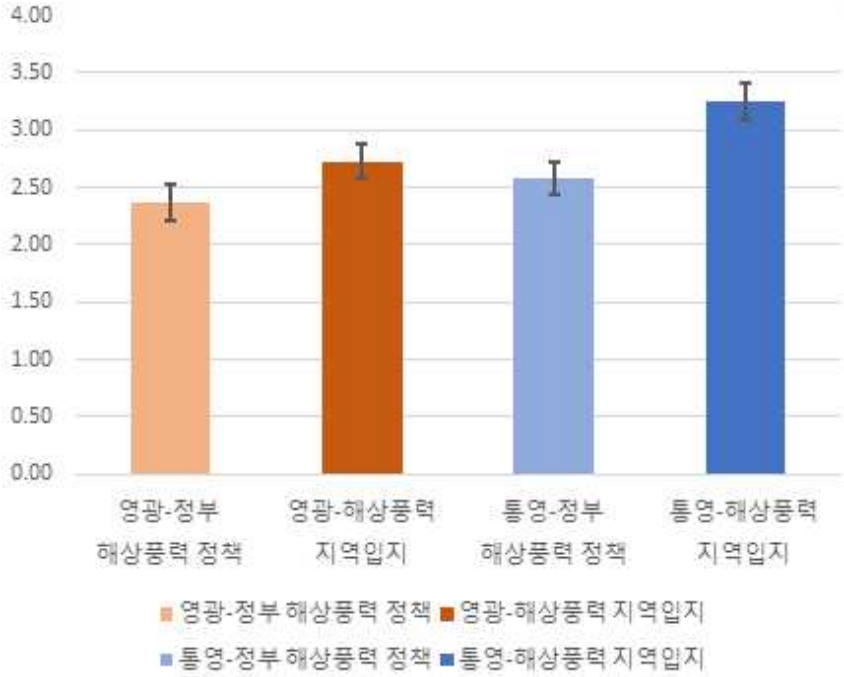
3. 해결방안에 대한 사례지역별 어업인 인식

갈등프레임은 문제를 어떻게 인식하는지뿐만 아니라 해결방안이 무엇이라고 생각하는지를 잘 드러내고 있다. 이와 관련하여 어업인 설문자료의 통계적 검증을 통해 지역간 차이점을 종합 논의하고자 한다. 확대된 표본에 대한 설문을 추가분석한다면 '핵심 갈등행위자이기 때문에' 발생할 수 있는 편향을 줄여 결과의 타당성을 높일 수 있기 때문이다. 2021년 6월 통영수협 회의실에서 내부적으로 개최되었던 해상풍력 관련 어업인 간담회에서 유효부수 42부를, 2021년 6월 영광수협 회의실에서 개최되었던 해상풍력 관련 어업인 간담회에서 유효부수 52부를 분석 대상으로 삼았다.[67] 지역별로 갈등상황이 상이하다면 당사자들이 선호하는 문제해결방안도 다르게 나타나는지 검증·논의하고자 한다. 첫째는 수용해야할 대상이 해상풍력 '사업'인지 해상풍력 '정책'인지에 따라 "수용성"이 다른지이다. 둘째는 문제 진단에 해당하는 갈등프레임이 달랐던 만큼, 지역마다 "원하는 해결주체"가 다른지이다.

첫째로 "해상풍력 수용성"의 대상에 따라서 응답의 양상이 달라졌다(<그림 Ⅳ-8> 참조). 두 지역 어업인들은 모두 '국가정책으로서의 해상풍

67) 국내 기존 연구에서 어업인만을 분석 대상으로 한 설문연구는 박종문 외(2021) 뿐이었는데, 본 장은 해당 연구의 데이터를 기초로 하여 사용하고 있음을 밝힌다.

력(이하 “정책”)’보다 ‘지역 입지시설로서의 해상풍력(이하 “입지”)’에 더 부정적이었다.[68] 영광에서는 정책은 2.37점, 입지는 2.73점으로 0.365점만큼 유의한 차이가 났다(p<.01). 통영은 정책에는 3.42점, 입지에는 2.74점으로 0.674점만큼 유의한 차이(p<.001)를 보였다. 즉, 통영에선 정책과 입지 각각에 대한 수용성이 명확히 더 구분된다.



주: 5점으로 갈 수록 부정적

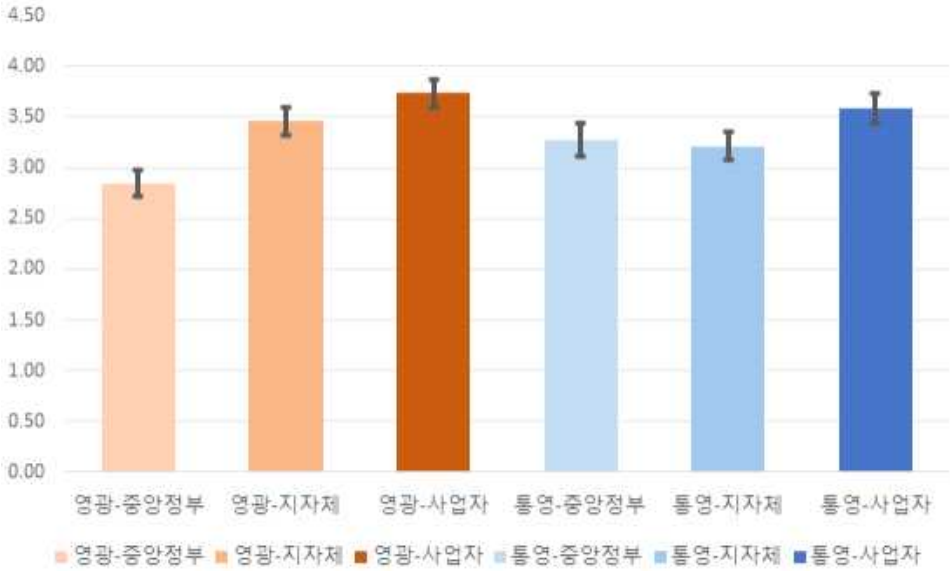
<그림 Ⅳ-8> 해상풍력 정책과 입지 각각에 대한 부정적 견해 정도

지역 간 같은 문항에 대해 비교했을 때, 정책에 관한 문항은 지역간 차이가 없었지만, 입지에 관한 문항에서는 지역간 유의한 차이가 있었다. 입지 문항에 대해 영광은 2.73점, 통영은 3.26점으로 통영이 유의하게 0.525점 높았다(p<.05). 다시 말해, 통영 어업인들의 경우는 국가 해상풍력 정책에는 찬성하나 지역내 입지에 대해서는 크게 부정적으로 생각하였다. 영광 어업인들의 경우는 정책보다는 입지에 대해 부정적인 것은 맞으나, 입지에

68) 1~5점 리커트척도이며, 5점으로 갈수록 부정적 입장 의미

대한 평가가 보통(3점)보다는 긍정적이었기 때문에 이들이 입지를 전면적으로 거부하고 있다고 보기는 어려웠다.

둘째로, 지역별로 누가 문제를 해결하길 원하는지가 달랐다(<그림 Ⅳ-9>). 설문에서는 어업인들로 하여금 중앙정부, 지자체, 사업자에 대한 평가를 하게 하였다[69]. 우선 지역 간 비교 결과는 다음과 같다. 중앙정부에 대해 영광은 2.85점, 통영은 3.28점으로 통영이 유의하게 0.433점만큼 높아, 정부에 대한 불신을 보여주었다(p<.05). 지자체나 사업자 평가에서는 두 지역 어업인들 간의 유의한 차이가 없었다.



주: 5점으로 갈 수록 부정적

<그림 Ⅳ-9> 해상풍력 관련 주체를 불신하는 정도

지역 내 비교를 수행했을 때, 영광에서는 중앙정부 2.85점, 지자체 3.46점, 사업자 3.73점으로, 사업자·지자체보다 중앙정부를 더 신뢰하는 것으로 나타났다(최소차이 지자체-정부 0.615점, p<.001). 통영에서는 중앙정부 3.28점, 지자체 3.21점, 사업자 3.58점. 정부·지자체가 사업자보다 유의하게

69) 1~5점 리커트척도이며, 5점으로 갈수록 부정적 입장 의미

신뢰되는 것으로 나타났다(최소차이 중앙정부-사업자 0.302점, $p<.05$). 이로 미루어볼 때, 영광은 정부(국가)가 주도할 필요성을 강하게 느끼고 있었고, 통영은 정부에 대한 기대가 크지 않은 것으로 나타났다. 나아가, 지자체에 대한 평가가 엇갈린다는 점은 눈여겨보아야 할 점이다. 통영의 어업인들은 정부와 지자체를 동일한 수준으로 신뢰하였으나, 영광의 어업인들은 지자체를 정부에 비해 신뢰하지 않아, 그 불신의 정도가 사업자와 유의한 차이가 없었다.

이와 같은 차이는 행위자와 갈등관계, 갈등프레임, 갈등사건들로 구성된 갈등상황이 다른 문제의식과 해결방식으로 귀결됨을 보여준다. 그리고 왜 이러한 차이가 나왔는지를 가장 잘 보여주는 것은 앞 소절의 갈등프레임이다. 특히 주체에 대한 신뢰도는 향후 갈등해결의 주체가 정부가 적합할지 지자체가 적합할지에 대한 상반된 입장을 보여준다. 4장의 내용을 종합해 보았을 때 이와 같은 차이가 만들어진 이유를 갈등프레임과 행위자, 사건에 비추어 분석해볼 수 있다.

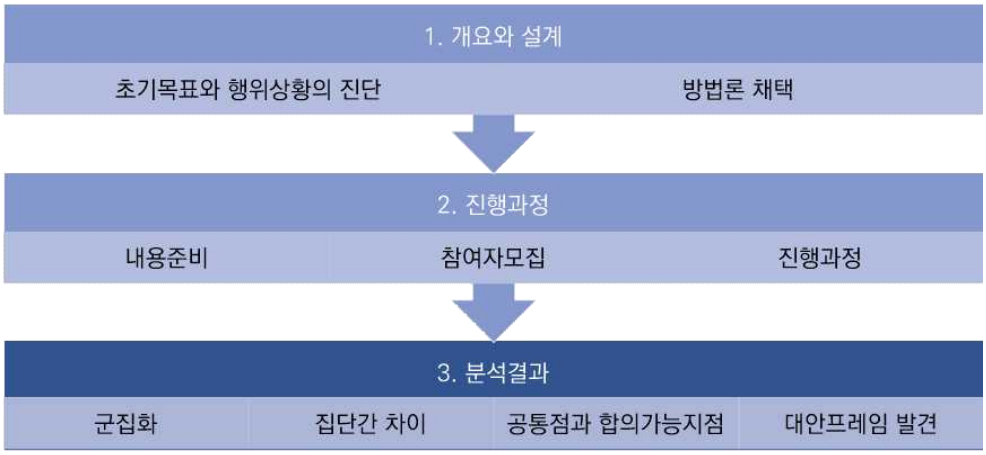
첫째, 자치 효능감에서 차이가 있다. 통영에서의 갈등프레임은 자체적인 해결을 강조하나 영광의 갈등프레임은 상대 주체들에 대한 비판이 주를 이루고 있다. 나아가 영광 내에서는 서로 다른 입장의 지역 주체들 간에 강한 불신이 있어 함께 논의하거나 공동으로 대응하기 어려운 상황이다. 둘째, 가치의 다양성에 차이가 있다. 통영에서는 다양한 가치가 제시되었으나, 영광에서는 어업별 정체성에 따른 이익갈등이 주를 이룬다. 다양한 가치는 논의를 통해 반영될 수 있으나, 이익갈등으로 귀결될 경우 제로섬 게임화 될 수 있다. 셋째, 지역의 사회적 자본 차이가 있다. 통영 행위자에는 해상풍력 문제에 관심을 가진 시민사회가 있었으나 영광에는 거의 없었다. 넷째, 국가에 기대하는 바에 차이가 있다. 국가로 하여금 공정성을 요구한다는 점에서 동일하나, 통영은 정확한 어업피해 정보라는 의견이 다수인 반면, 영광은 직접적 갈등 중재자로 호명된다. 이는 과거 갈등 경험에서 얻은 경험 역시 영향을 주었다. 다섯째, 해상풍력 사업의 진척정도에 차이가 있다. 통영은 보다 초기 단계로 다양한 모색이 가능하나, 영광은 이미 1개 단지가 피해보상조사까지 마치면서, 해상풍력에 원천적으로 반대하는

것이 어렵다는 인식이 확산되어 있었다. 물론 여러 해상풍력 단지가 있기에 기존의 1개 단지를 제외하고 논의를 할 수 있는 것이 객관적 사실이다. 그러나 1개 단지에 대한 갈등 선례는 행위자들로 하여금 비협력적 상호작용이 보다 손쉬운 선택이라는 신호를 주고 있다.

제 5 장 조정 과정과 결과분석

이 장에서는 외부인인 연구자들이 상호작용전략에 개입하는 방식으로 갈등 해결방안을 모색한 프로그램 사례를 분석한다. 첫 번째 사례는 2020년 12월에 통영에서 수행된 사회적 대화 프로그램이고, 두 번째 사례는 2021년 12월 영광에서 수행된 입지지도 프로그램이다. 연구자는 두 가지 사례에서 이 '사회적 실험'에 대한 참여관찰을 수행하였다.

기술에 대한 공적 대화(public dialogue) 프로그램에서 전문가들의 역할은 분석(studying), 수행(practising), 조직(orchestrating), 조화(coordinating) 등으로 나눌 수 있다(Chilvers, 2010). 이를 참고하여 이 장의 분석에서는 1. 개요와 설계 2. 진행과정 3. 분석결과로 나누었다(<그림 Ⅴ-1>). 이를 통해 조정이 내용적 측면과 과정적 측면에서 어떠한 가능성이 있는지를 검토해보았다.



<그림 Ⅴ-1> 해상풍력 갈등조정을 위한 사회적 실험 사례 논의 흐름

제 1 절 사회적 대화

1. 개요와 설계

1) 초기목표와 행위상황의 진단

본 사회적 대화 프로그램에는 환경부의 발주로 연구프로젝트를 수행하는 연구자들(당시 한국환경정책·평가연구원)이 주도하였다. 연구프로젝트의 목표는 '녹녹갈등으로 인한 현장갈등에 대해 현장 이해관계자들이 중심이 되어 대화를 하는 것'이었기 때문에, 형식논리로 이미 달성가능한 것이었다. 따라서 내용적으로 프로그램에 관철시켜야 할 선행적인 가정은 없었다.

연구진은 환경부와 논의를 해가며 진행하였으나 자체적인 행위상황 진단에 따라 기획을 할 자율권이 컸다. 연구진들은 통영시를 대상지로 선정하였으며 통영지역의 해상풍력 갈등 상황이 심각한 대치 상황이라고 인식하였다. 여러 개의 발전사업허가 사업들이 있으나 아직 준비단계인 점이 많다는 점을 고려하였다. 즉, 해상풍력을 원점에서 고민을 하는 것에 대해 요구가 높다고 파악하였다. 따라서 보다 자유롭게 문제를 털어놓는 자리로 만들되 조용하게 준비와 진행을 하기로 하였다.

다른 이해관계자들도 이것이 '괜한 오해를 불러일으키는' 행사가 되어서는 안 된다는 점을 공유했다. 예컨대 행사의 목적이 '수용성을 증진'한다고 한다면 해상풍력 사업을 추진하겠다고 전제된다. 따라서 오해를 불러일으키지 않고 참여자들이 공감할 수 있도록 리플렛(안내책자)의 슬로건, 행사명, 취지, 내용을 거듭 수정하였다. 그러나 최종적으로는 리플렛 자체가 오해를 불러일으킬 수 있기 때문에 리플렛을 거의 사용하지 않았다.[70] 이와 같은 논의과정을 거쳐 최종적으로 행사명은 "통영 바다와 해상풍력의 미래를 위한 시민 대화: 해상풍력 시민간담회"로 정해졌다.

2) 촉진적 조정의 방식 기획

70) 활자로 아무리 적확하게 표현하도록 해도 받아들이는 사람에 따라 다르게 받아들일 수 있는 문제 때문이다.

문제를 자유롭게 털어놓는 자리를 기획하기 위해서는 적절한 토론 기획이 필요했다. 이때 동원된 것은 연구진들의 이전 경험이었다. 연구진 중 2인은 2018년에 고창에서 해상풍력에 관한 시나리오 워크숍을 원활하게 운영한 경험이 있었다. 연구자 본인은 각종 대규모 원탁회의 운영과 참여 경험이 많았다. 프로그램의 기획에서 테이블별 담당자로는 퍼실리테이터가 포스트잇 등을 통해 참가자들의 이야기를 경청하고 논의를 이끌어가는 것을 테이블별 기본운영 방식으로 하였다. 여기에 더해, 각 테이블에 별도의 서기를 배치하고 실시간으로 분석팀에 논의 흐름과 내용을 보내도록 하고, 분석팀은 실시간으로 논의 동향을 분석하도록 하였다. 이는 논의가 테이블에 갇히지 않고 모든 테이블이 연결되어 하나의 종합된 결과를 공유할 수 있도록 기획한 것이었다.

프로그램의 원활한 진행을 위해 행사 일주일 전 참가의사가 있는 이들에게 미리 궁금한 것에 대해 질문할 수 있도록 설문 링크를 보냈기 때문에, 대략의 관심사를 파악할 수 있었다. 또한 프로그램 전반부에는 객관적 정보에 대한 강의를 제시하였고, 프로그램 마무리에는 참가자들에 최종적인 의견과 평가를 적어주기를 부탁하였다. 전반부의 강의는 전력연구원의 '해상풍력이란? - 해상풍력의 개요와 사례', 한국해양수산원의 '바다는 어떻게 이용되는가? - 해양공간계획 개요와 사례', 한국환경정책·평가연구원의 '소통의 가능성과 향후 해결방안은?'이었다. 강의는 15분씩 짧게 진행되었고 질의응답을 통해 참가자들이 필요로 하는 정보를 얻도록 하고자 기획한 것이었다. 그러나 강의자들이 온라인으로 연결이 되어있다보니 질문은 예상보다 활발하게 이루어지지 않았다. 또한 연구자들의 발표가 사람들이 궁금해하는 눈높이에 맞추어지지 않다보니 정보전달과 궁금증 해소의 효과가 미미했다[71].

발주처이자 중앙정부부처인 환경부는 당일행사에서 참관하는 역할만을 했으며, 지자체인 통영시나 경남도는 참여하지 않았다. 이에 따라 이 행사는 참여자들에게 특정 부처에 속하지 않는 국가기관 연구자들이 추진하는 것이라 인식되었다. 따라서 주최하는 연구자 측에 대해 일정한 권위와 중

71) 한 참가자의 평가이자 프로그램 관찰레포트 작성을 담당한 내부 연구진의 평가

립성은 인정하였으나, 집행에 대한 구속력은 없다는 것도 내외부로 인지되었다.

3) 프로그램 성립에 관한 여건

연구대상지 선정과 참가자 조직을 위해서 주요 행위자들을 만나는 과정이 있었다. 주요 행위자 4개 그룹에 대해 각각 2~3번 방문하고나서 대화의 가능성과 관련한 입장을 물었다. 해상풍력에 나서서 반대를 해온 어업인단체1은 부정적인 입장을 피력했다. 그 가장 큰 이유는 “너무 늦었다”는 점 때문이었다. 또한, 현재 1차적인 피해당사자인 어업인들의 의견도 수렴되지 않는 상황에서 시민층위로 넓히는 것에 대해 부정적으로 생각했다[72]. 다른 주요 행위자였던 어업인단체2는 필요성에 대해서는 조심스럽게 공감했지만, 타 시민그룹들과 함께 논의하는 것에 대해서는 부담스럽게 여겼다.

시민사회단체 1과 2는 필요성에는 공감하고 모집 대상을 추천해주기로 하였다. 그러나 통영시의 공식적인 기구인 갈등관리심의위원회의 주관으로 운영하는 것에 대해서는 부정적인 입장이 있었다. 따라서 이 프로그램은 제도의 부분으로서 기능하지는 못했다(이와 같은 집단별 입장은 <표 Ⅴ-1> 참조). 한편으로는 해상풍력 갈등 특성상 곧바로 공식성을 부여하는 것은 부담이 될 수 있었기에, 대화를 통한 조정의 가능성을 시험해보는 장으로 이해할 수 있다(Chilvers et al., 2021).

<표 Ⅴ-1> 통영 사회적 대화에 대한 핵심 이해관계자들의 입장

구분	내용

72) 하지만 이들은 당일에 참가하였다.

어업인 단체1	입장	• 원치 않음
	기대	• 기대가 없음. • 이러한 포럼은 수 년 전에 했어야하는 과정이며, 지금 상황에서는 너무 늦음. • 이미 지금까지 수많은 간담회를 진행했으나 소용이 없었음
	거절 사유	• 다른 반대활동으로 시간이 없음 • 해상풍력 반대 외에 다른 입장 없음
어업인 단체2	입장	• 필요성 인식
	기대	• 본 프로그램이 산자부 민관협의회에 영향을 줄 것이라 기대 • 어업인 측에서도 해상풍력 관련 정보의 필요성을 느끼므로 어업에 어떤 영향을 끼치는지 등에 관해 전문가의 설명 듣고 싶음(이전에 수협중앙회 차원의 해상풍력 워크샵이 있었고 도움이 되었던 경험이 있음). • 논란이 있겠지만 사업당사자가 직접 설명하는 것도 좋다고 생각
	진행 관련 의견	• 참여자 관련(어업인단체 측) : 자유로운 의견개진을 위해 어업인단체 중에서도 대표보다는 실무자급 중심으로 진행하는 방안이 좋음 • 참여자 관련(시민 측) : 시민이라고 해도 논의의 (이해)당사자가 아니므로 참여에 부정적. 그러나 시민들에게 설득홍보하는 차원에서는 긍정적으로 생각함
시민사회 단체1	입장	• 필요성 인식
	기대	• 현장상황 변화(악화)에도 불구하고 여전히 사회적 대화 과제의 취지가 지역에 매우 중요하다고 생각. • 그동안 어떻게 만나고 대화했는지 결과보고에 담아서 노력을 알릴 필요 • 바다는 어민들만의 것이 아니라고 생각
	진행 관련 의견	• 통영시 갈등심의위원회가 주관하는 것은 부담스러울 수 있음. • 기후관련 단체나 기타 참여자 추천 등 협조할 수 있도록 하겠음
시민사회 단체2	입장	• 필요성 인식
	진행 관련 의견	• 반대측을 다 포괄하지 못한다면 통영시 갈등심의위가 주관하는 것은 부적절(갈등의 주체들을 모으고 조정하는 역할이므로)

2. 진행 과정

1) 내용준비 및 참여자 모집

연구자는 위 주요 단체들 외에도 다양한 단체 대표들을 대상으로 인터뷰를 하면서 이들을 사회적 대화 워크숍에 초청하고, 그들에게 지역사회 단체 활동을 하는 활동가들을 추천해달라고 하였다. 이러한 눈덩이표집 과정을 거쳐 행사 당일에는 다양한 지역단체에서 오피니언 리더 역할을 하고있는 사람들 총 27명이 참가하게 되었다(<표 Ⅴ-2>)[73]. 연구진은 이들 27명이 소속단체를 골고루 하여 당일 3개의 테이블에 나누어 앉도록 사전에 사전에 조를 편성하였다. 각 테이블에는 워크샵 퍼실리테이터 진행 경험이 있는 연구진들이 직접 테이블 퍼실리테이터를 담당했다.

<표 Ⅴ-2> 통영 사회적 대화 참여자 구성

구분	소속	인원
시민단체 (9명)	공동체 지원	1
	근로자 복지	1
	네트워크	1
	생협	3
	시민교육	1
	여성	1
	주민자치단체	1
환경·에너지 단체 (8명)	생태	6
	에너지 전환	2
어업 단체 (5명)	양식업	1
	어촌계	1
	수협	1
	피해대책위	2
해양관련 단체 (3명)	해양생태계	1
	수산업	1
	조선업	1
해상풍력 기관 (2명)	전력공기업	1
	에너지공단	1

73) 27명은 연구진이 당시 갈등상황을 고려하여 예상했던 인원 규모를 넘는 수준이었다.

2) 프로그램의 진행 단계와 연구진 역할

이 연구에 앞서 사회영향조사를 통해 해상풍력을 바라보는 시각이 단순 찬반이 아닌 매우 다양한 층위로 있음을 확인하였다. 이러한 인터뷰 자료는 현장에서 토론을 진행하는 데에서 기초자료로 활용되었으며, 사회적 대화 결과물과 비교할 수 있는 자료로 활용되었다.

토론은 다음과 같은 프로세스로 1시간 30분동안 이루어졌다. 첫 단계, 선택지가 주어지지 않은 상황에서 각자 개방형으로 의견을 제출하였다. 질문으로는 '수용성확보를 위한 해상풍력 추진 전략 및 원칙'이 무엇이라고 생각하는지에 대한 질문이 제시되었다. 이 질문 안에는 첫 번째 전제는 조정자이자 자리 주최자로 참여한 연구자들은 해상풍력을 추진하려고 하는 사람들이 아니라는 점, 두 번째 전제는 해상풍력 사업 수준이 아닌 더 이전 단계에 해야하는 것에 대해 논의하고자 한다는 점이 내포되어 있다. 모두 방해받지 않고 의견을 말하는 시간을 개인당 2분씩 가졌으며, 가시성을 높이기 위해 포스트잇을 사용하였다.

두 번째 단계, 제출된 의견을 바탕으로 상호토론을 진행하였다. 본인이나 다른 사람이 제출한 의견에 질의, 보충, 반박을 할 수 있도록 하였다(<그림 Ⅴ-2> 참조). 테이블별 중재자들은 가급적 참가자들이 골고루 토론하고, 다양한 의견 내용들이 논의될 수 있도록 유도하였다.

<그림 Ⅴ-2> 사회적 대화 프로그램 진행 모습(좌) 및 테이블 포스트잇(우)

세 번째 단계, 테이블 토론이 40분 경과하는 시점에서, 각 테이블에서 어떠한 논의가 진행되고 있는지를 한 테이블씩 발표를 하는 시간이 있었다.

그 후에는 3개 테이블을 망라한 전체적인 의견을 보여주었다. 이는 테이블마다 연결된 속기록을 분석팀에서 연구자가 즉석에서 의제화한 것으로, 당일 테이블에서 나온 이야기에서 키워드를 선정하고 이를 구조화하여 의제 가이던스를 제공한 것으로, 아래 <표 Ⅴ-3>와 같다.

네 번째 단계, 추가적인 토론 시간을 가지고, 최종적으로 가장 중요한 3개 의제를 골라 서면으로 제출하게 하고 그 '이유'를 상술하도록 하였다. 이와 함께 각 테이블에서 어떤 분위기였는지 소회를 발표하는 자리를 가지고 토론회 평가서 작성을 요청했다.

<표 Ⅴ-3> 토론 중 공유된 사회적 대화의 의제

의제	의제 설명문
1. 기후위기 대응	정부가 기후위기에 대해 교육, 홍보, 소통해야한다
2. 전력계획	전기의 사용자, 이익을 보는자가 누구인지 명확해야. 과연 해상풍력이 필요한가? 지역이 떠안아야 하는가?
3. 입지전 의견수렴	사업자 결정 전 민관협의절차. 입지공모가 투명하게 진행되고, 주민참여통해 사업이 조정되어야 한다
4. 통영의 비전	해양이 가지는 문화적 가치, 미래세대에 끼칠 영향까지 고려해야 한다.
5. 어민피해	수산업 피해를 과학적으로 평가하여 입지선정 및 저감방안 마련
6. 이익분배, 공유	어업인 참여 모델이 가능한지에 대해 주장뿐이 아닌 구체적인 검토가 필요하다.
7. 정보제공	통영에 입지하는 것이 적절한지 정보가 부족한데, 시민들이 이해할 수 있는 정보가 제공되어야 한다
8. 환경	먹이사슬과 해양환경에 끼치는 영향을 고민해야 한다
9. 공공의 역할	지자체의 역할이 부족하여 결국 사업자 편인 경우 발생. 공정성과 역량 확보해야 한다
10. 민영화 아닌 지역투자	발전사업 구조(독점)
11. 추진방식	밀어부침에 두려움, 불신, 정부 속도 따라갈 수 없음.

주: 당일 참가자들이 사용한 단어 키워드로 즉석에서 구성한 내용임

이 자리에서 조정자는 형식적 중립성이 아닌 결과도출을 위한 적극적 중립성을 지향했다. 각 테이블 퍼실리테이터의 토론진행 중재를 위한 개입을 제외하고 크게 2가지 개입이 이루어졌다. 첫 번째, 참여자들은 토론 시작 전 15분짜리 강의 3개를 들었다: 해상풍력은 어떤 원리로 운영되는가, 해양공간계획이란 무엇인가, 재생에너지 소통 정책의 중요성. 이는 최소한의 배경지식을 제공하기 위한 개입이었다. 2명의 전문가는 온라인으로 참여하였다. 해상풍력에 대해 이야기를 시작하기에 최소한으로 공유되는 기본지식이 필요하다고 판단하였기 때문이다. 두 번째, 앞서 프로세스 설명에서 언급한, 입론 후 상호토론을 촉진하기 위한 의제의 공개이다(<표 V-3> 참조). 이를 통해 참여자들은 자신의 테이블에서 나온 의견뿐 아니라 더 많은 의견이 있음을 인지하게 된다. 연구자는 이 의제를 공개하면서, 제시된 내용들이 참가자들의 말을 통해 구성된 것이며, 모두의 의견이 가치가 있으나 무엇이 더 중요할지 참가자들간 토론을 통해 고민해보라는 점을 지속적으로 강조하였다. 이러한 강조는 토론의 전반적인 질을 상승시키고 숙의를 할 수 있는 기회를 제공하기 위한 것이었다.

3. 분석 결과

1) 데이터 특성에 따른 해석 방식

텍스트 분석에서는 사회적 대화에 참여한 27명의 최종 의견을 분석하였다. 이는 해상풍력 도입시 고려할 사안에 대한 쟁점과 컨센서스를 파악하고자 한 것이다. 커뮤니케이션 장이 만들어지는 참여적 접근에서 텍스트마이닝 방법론의 사용은 편견을 피하면서도 새로운 연구질문을 제기할 수 있도록 돕는다(de Miranda Santo et al., 2006). 이 연구의 텍스트 분석의 대상이 되는 텍스트는 토론이 끝나고 가장 중요한 3개 의제를 꼽을 때 각 의제가 왜 중요한가 '이유'를 상술한 참여자들의 글이었다. 의제는 연구자가 제시한 가이던스였기 때문에 분석의 대상이 아니었고, 이를 선택한 이유가 참가자들의 최종 견해를 더 잘 대표한다고 보았기 때문이다.

당일 토론회가 분석의 가치가 있을 정도의 자리였다는 증거는 충분히 있다. 첫째, 통영에서 처음 있는 자리였으며 이 자리를 개최하기 위해 많은

단체들의 협조가 있었으며 많은 인원이 모집되었다. 둘째, 무산이 되지 않고 끝까지 원활하게 진행되었다. 비판적인 참여자들도 끝까지 토론회의 룰에 따라주었다. 셋째, 마지막 평가서에서 대다수 참여자가 '모여서 논의하는' 자리에 대한 의미를 충분히 인정하였다. 물론, 이 연구에서 의도한 목표를 모두가 정확히 숙지하는 것은 아니었으며, 이 사회적 대화가 여전히 해상풍력 사업을 추진하려고 하는 의도가 있다는 비판을 하는 참여자도 있었다. 그러나 사회적 대화 방식이 기존에 만연했던 '지자체'나 '국가'가 진행하는 토론회나 공청회와 달리 한국에서는 익숙하지 않은 접근방식이었기 때문에 이 자리에 대한 약간의 불신은 오히려 자연스러운 현상이라 하겠다.

2) 의견 군집화를 통한 주요 의견 식별

형태소 분석을 통해 추출된 명사 242개 중 빈도수 기준 상위 25%(61개, 빈도가 3 이상)를 단어 가방(bag of words)의 대상으로 선택하였다. 이에 따라 필요(n=20), 중요(n=11), 가능(n=10), 문제(n=8), 해결(n=6), 제공(n=5), 마련(n=3), 방식(n=3)이 제외되었으며, 최종적으로 53개의 키워드가 선정되었다(<표 Ⅴ-4>). 선정된 키워드들을 각 참여자들이 몇번씩 언급했는지 횟수를 계산하여 키워드와 참여자 사이의 매트릭스를 만들고, 이를 주성분분석의 대상으로 사용하였다(Lee, 2019). 명확한 구분을 위해 통계적 기준값보다 높은 수준으로 고유값(eigenvalue) 절단값을 선정할 필요가 있었다. 따라서 고유값이 2 이상인 요인을 선정하였다(<표 Ⅴ-5>). 요인분석의 결과로 도출된 대표 요인 3개에 대해 요인을 명명하고, 발화자와 실제 텍스트를 식별하였다.

<표 Ⅴ-4> 사회적 대화 결과의 분석대상 키워드 (N=53)

순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도
1	사업	17	17	이익	7	35	교육	3
2	피해	13	17	지속	7	35	동의	3
3	정보	12	17	이해	7	35	미래	3
4	참여	11	17	지역	7	35	보상	3
4	에너지	11	23	부족	6	35	보장	3
6	기후	10	23	주민	6	35	생존	3
6	어민	10	23	어업	6	35	선정	3
6	바다	10	26	계획	5	35	소통	3
9	과학	8	26	진행	5	35	역할	3
9	시민	8	26	협의	5	35	영향	3
9	입지	8	29	과정	4	35	자료	3
9	통영	8	29	대응	4	35	장기	3
9	풍력	8	29	의견	4	35	절차	3
9	환경	8	29	전환	4	35	조사	3
9	공유	8	29	토론	4	35	공감대	3
9	방안	8	29	해상	4	35	당사자	3
17	결정	7	35	삶	3	35	사업자	3
17	위기	7	35	가치	3	-	-	-

<표 Ⅴ-5> 사회적 대화 결과 요인분석결과

설명된 총분산									
성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재량			회전 제곱합 적재량		
	전체	% 분산	누적 %	전체	% 분산	누적 %	전체	% 분산	누적 %
1	3.02	11.19	11.19	3.02	11.19	11.19	3.01	11.14	11.14
2	2.53	9.39	20.58	2.53	9.39	20.58	2.43	9.02	20.16
3	2.11	7.83	28.41	2.11	7.83	28.41	2.23	8.25	28.41

* 주1: Extraction method: Principal component analysis. Rotation method: Varimax with Kaiser normalization. Rotation converged in five iterations.
* 주2: Kaiser-Meyer-Olkin = 0.276, Bartlett x2 = 477.602, df = 351, p = 0.000.

<표 Ⅴ-6> 사회적 대화 결과 요인별 주요 키워드와 대표 의견

요인			대표 의견
요인명	키워드	적재량	
요인1 (초기부터 주민참여)	사업 참여 주민 협의 입지 결정 정보 의견 과정	3.168 2.214 1.659 1.367 1.348 1.229 1.208 1.051 1.034	● 사업자 결정 전 민관협의절차, 입지공모가 투명하게 진행되고 주민참여 통해 사업 진행 (어업1) ● 사전에 참여가 이루어져서 주민의 의견이 반영되어야 그 과정과 결과도 만족스러울 것이다 (시민1) ● 새로 통영풍력 협의. 전력계획, 입지, 필요성을 민관협의체에서 다시 처음부터 협의 필요 (해상풍력1)
요인2 (어업피해 최소화)	어업 어민 피해 사업 동의 풍력 이해 진행	2.902 2.850 1.592 1.404 1.322 1.305 1.202 1.173	● 어업구역 축소로 인한 어업피해를 최소화 하는 방향으로 진행되어야 한다 (어업2) ● 어업인 참여 가능한 제도 마련 (어업3) ● 어민피해. 직접적인 이해당사자인 어민의 동의가 중요하다. 그러나 끌려다니는 방식은 안 된다 (시민2)
요인3 (정보와 다양한 선택지)	피해 이익 위기 방안 기후 사업 부족	3.537 1.970 1.835 1.743 1.702 1.603 1.184	● 계량화된 피해규모 산정 필요. 고정식 아닌 부유식 기술 등의 기술적 대처방안(옵션) 필요하다(환경1) ● 지역에 해상풍력이 입지해야 하는 당위성에 대한 설득, 정보공개 등 매우 중요함(시민3) ● 기후대응, 에너지, 중요한 문제에서 우선권을 어디에 둘지에 대한 정보가 필요(시민4) ● 이익분배, 공유에 대한 토론 부족 (어업4)

* 주1: '키워드'는 적재량 1이상으로 선정.
* 주2: 이 표에서는 괄호안에 발화자의 소속 구분만을 표시함(5개 소속구분은 <표 Ⅴ-2>에 따름). 번호는 임의로 부여.

<표 Ⅴ-6>는 요인명을 부여한 결과와 해당 요인에 속한 실제 텍스트의 주요 내용을 요약한 것이다. 가장 많은 설명력을 지닌 요인1의 요인명은

“초기부터 주민참여”로 명명하였다. 참여자들은 입지과정에 주민이 참여하는 것이 중요하고 협의하여 결정 내리는 것을 가장 중요하게 보았다. 과정에의 참여는 해상풍력 사업의 정당성을 위해 중요하며, 현 해상풍력 갈등 해결을 위한 선결조건이라는 의견이다. 요인2는 “어업피해 최소화”로 명명하였다. 해상풍력 추진을 위해서는 현 공유수면 사용자인 어민들의 동의를 구하는 것이 필요하며, 어업피해 최소화, 어업인들의 이익보호, 어업인 참여 제도 마련 등이 필요하다는 것이다. 이와 같은 결과는 현재 한국의 사업허가제도가 어업피해를 진정성있게 고려하고 있지 못하다는 인식을 보여준다. 요인3은 “정보와 다양한 선택지”로 명명하였다. 해상풍력의 필요성, 피해규모의 산정, 이익공유 방안에 대해 부정확한 정보들이 시민들의 대처를 어렵게 하고 있다. 사업의 기본적인 전제인 기후위기 대응 필요성에 대한 공감대도 부족하다. 그래서 많은 사람들은 뉴스에 기대거나 추측할 수밖에 없고 이는 주민들의 의심을 키울 수 있기에, 올바른 정보가 필요하다.

<표 Ⅴ-7> 사회적 대화 결과 요인별 참여자 그룹

요인 (요인명)	참여자		
	구분	소속	요인가
요인1 (초기부터 주민참여)	시민	공동체 지원	.573
	어업	수협	.569
	환경·에너지	생태	.505
	시민	시민교육	.496
	시민	생협	.467
	해상풍력	에너지공단	.466
	시민	생협	.353
	환경·에너지	생태	.173
	해양	조선업	.140
요인2 (어업피해 최소화)	어업	피해대책위	.620
	어업	피해대책위	.613
	어업	어촌계	.514
	시민	네트워크	.466
	환경·에너지	에너지 전환	.458
	환경·에너지	생태	.411
	시민	여성	.116

요인3 (정보와 다양한 선택지)	**환경·에너지**	**에너지 전환**	**.720**
	해양	**해양생태계**	**.545**
	환경·에너지	생태	.459
	환경·에너지	생태	.453
	시민	생협	.354
	어업	양식업	.302

* 주: 참여자중 굵은 글씨는 Q 요인분석에서 0.01수준에서 통계적으로 유의 (Lee et al., 2017). 차원 축소과정에서 5명은 모든 요인에서 음수가 나와 분석의 대상이 되지 않았다.

<표 Ⅴ-7>를 통해 각 요인의 참여자를 보면, 요인별의 내용과 각 주체가 무엇을 최종적으로 중요시 여겼는지를 알 수 있다. 요인1(초기부터 주민참여)에는 시민사회 공동체 활동가, 환경단체 대표, 어업인, 조선업, 해상풍력 관계기관 등이 각계각층이 두루 해당되었다. 이는 입지과정에의 주민참여라는 의제가 다양한 주체들에게 가장 시급한 우선순위임을 보여준다. 요인2(어업피해 최소화)에는 어업에 관한 이해당사자들이 주로 해당되었다. 한편, 시민사회에서도 '좋은' 해상풍력 추진을 위해서는 어민들과의 관계 개선이 필요하고, 또 대치하는 것이 아닌 함께 갈 수 있기를 희망하며 어업피해 고려 주장에 공감하였다. 요인3(정보와 다양한 선택지)는 환경단체와 에너지전환 관계자들이 많이 해당되었다. 이들은 기본적으로 기후위기의 심각성을 인지하고 있기에 재생에너지의 필요성과 다른 차원의 가치가 균형을 이루기 원했다. 합리적인 판단을 위해서는 기술적, 사회적, 도덕적 차원의 정보가 충분히 공유되어야 한다.

3) 공통의 관심사 도출

마지막으로 요인간 공통의 관심을 알아보기 위해, 키워드의 분산이 적고 (0.15 미만) 적재량 평균이 양수인 키워드들을 공통의 키워드로 추출하였다. 즉, 이들은 모든 요인의 발화자들이 중요한 이슈로 간주하고 있어 이견이 크지 않은 내용들이다. 이 결과에 따르면 참여자들은 입지 선정 과정에 대한 불만과 관심이 매우 컸으며, 그 중에서도 민간 사업자 주도의 사업 방식을 문제로 인식하였다(<표 Ⅴ-8>). 참여자들은 "사업자 결정 전 민관 협의절차, 입지공모가 투명하게 진행되고 주민참여 통해 사업 진행이 필요

하다” (수협), “과학성 객관성 바탕으로 상호 설득하고 협의해야 한다”(생태), “지역갈등해소가 필요하다. 어업인과 시민이 함께 공유하는 바다의 이용에 대한 결정과정에 함께 참여해야 한다.”(생태), “시민들이 아는 것과 이해가 무엇보다 중요” (여성) 등의 의견을 피력했다. 이와 같은 결과는, 시민들은 해상풍력 사업에서 국가와 지자체가 더 적극적으로 개입하여 공공성과 공정성을 확보해주기를 요구하고 있다. 공통적으로 환경·사회 영향에 대한 과학적 조사와 정보를 통한 합리적 해결방안을 추구한다고 해석할 수 있다.

<표 Ⅴ-8> 사회적 대화 결과 요인간 공통키워드

공통키워드	요인1	요인2	요인3	분산	평균
선정	0.306	0.002	0.155	0.023	0.154
시민	-0.173	0.079	0.127	0.026	0.011
사업자	0.400	0.025	-0.027	0.056	0.133
과학	0.739	0.361	0.812	0.059	0.637
입지	1.348	0.612	0.820	0.144	0.927

* 주: 음수는 해당 요인에 강하게 해당되지 않음을 의미

제 2 절 입지지도

1. 개요와 설계

1) 초기목표와 행위상황의 진단

이 연구에서는 영광군을 사례의 대상지로 하여 입지지도 프로그램을 진행하였다. 영광군은 공공주도 적합입지 발굴 사업에 신청하여 선정된 군산시와 함께 선정되었기 때문이다. 공공주도 적합입지 발굴 사업은 한국에너지공단 신재생에너지센터이 전담하고 전력연구원, 한국해양수산개발원, 해양환경공단, 한국환경정책·평가연구원이 공동수행하는 대규모 사업을 지원하는 프로젝트였다(산업통상자원부, 2020.08.05). 따라서 전력연구원의

풍황자원 측정결과와 같은 공학적 자료와 한국해양수산개발원과 해양환경공단의 해양환경 조사와 같은 자연과학적 자료와 융합시킬 수 있는 방식의 지역커뮤니티 조사를 필요로 했다. 따라서, 지자체의 공공주도 사업 의지가 있다는 전제하에, 과학정보와의 결합을 염두에 둔 프로그램을 기획해야 한다는 큰 전제 하에서 진행되었다.

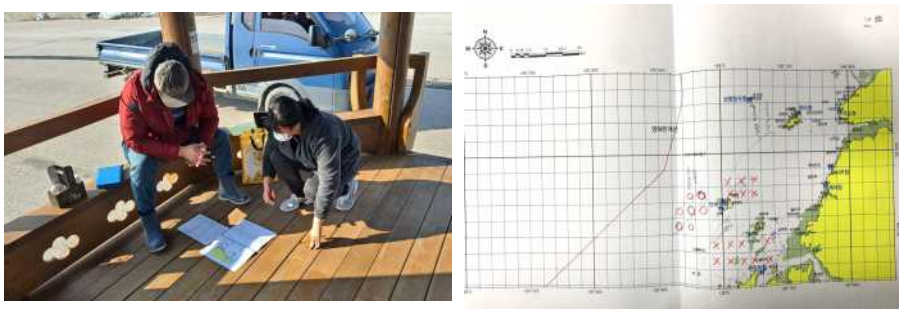
연구진의 초기 목표는 '공공주도' 하에서 모두를 모아 토론하는 방식을 통해 갈등을 최소화할 수 있는 입지를 탐색하는 것이었다. 군의 주도로 사업에 선정되었다는 것은 초기에는 행정 차원의 관심과 의지가 있었음을 의미하기 때문에 개입의 조건이 형성되는 듯하였다. 2020년 9월 영광군이 공공주도 사업에 선정된 후, 영광군은 2020년 12월 공공주도 민관협의회를 구성하기도 하였다.

그러나 앞 절의 갈등상황에 따라 피해대책위와 반대대책위로 양분된 상태에서 논의가 어려웠고 지자체의 정치적 리더십이 발휘되기 어려운 상황이었다. 연구를 수행하는 기간 중이었던 2021년는 4월에 영광군이 낙월해상풍력에 대해 공유수면점사용허가를 부여하였다. 영광군은 이후 갈등 완화를 위해 9월 민간사업에 대한 민관협의회를 구성하였으나 원활히 운영할 수 없었다. 2021년 12월 경에는 낙월해상풍력에 대한 피해조사 결과가 나오는 등 민간사업으로 인한 지역갈등이 격화되었다. 이 시기 영광군청 담당자의 인사이동 등의 변화가 생기면서 영광군은 연구진의 기대보다 소극적·수동적인 입장을 취하였다. 이해관계자 갈등이 여전한 상황에서 지자체 행정으로 하여금 이를 적극적으로 중재할 수 있는 역할을 기대하기가 어려웠다. 갈등행위자들을 모아서 토론을 진행하는 방식에 대해서도 군은 소극적인 입장을 보였다. 그 대안으로 그룹을 나누어 소규모 워크샵을 몇 번에 걸쳐 진행하는 안도 논의되었으나 사람들이 모이는 형식 자체가 갈등에 부담이 될 수 있다는 판단이 있었다.

2) 촉진적 조정의 방식 기획

이러한 연구 조건의 변화는 참여적 평가 연구설계에서 순환적으로 반영될 필요가 있다(Scherhaufer et al., 2018). 전체 또는 그룹별 워크샵의 형

태로 진행되기 어려웠기 때문에, 개별면담을 중심으로 1:1 혹은 소그룹 인터뷰와 병행하여 진행되었다. 다시 말해, 원래는 모두가 모여서 입지지도에 대한 의견을 제시하고, 의견에 대해 서로 토론하고, 공통점과 차이점을 찾아나가고, 이 과정과 결과를 목도하는 것이 목표였으나, 의견을 제시하는 선까지만 진행된 것이다(<그림 Ⅴ-3>). 이는 프로그램 진행단계에서 참가자간 대화와 토론이 이루어질 수 있는 기회가 상실됨을 의미한다. 내용 분석결과와 논의들은 조정 및 입지지도 프로그램을 구체화·확산하기 위한 사전적 단계로 해석될 수 있다.



<그림 Ⅴ-3> 입지지도 프로그램 진행 모습(좌) 및 작성된 입지지도(우)

앞선 절의 갈등상황과 갈등프레임에서도 드러났듯, 영광지역의 해상풍력 갈등에서는 해상풍력이 좋은지 나쁜지 쟁점뿐 아니라 관계와 정체성, 과정상의 이슈가 복잡하게 얽혀있었다. 갈등행위자들의 의견이 어디에서 상충하는지나 대안을 모색하기 위해서는 하나의 쟁점에 집중할 수 있도록 해야했다. 촉진적 조정의 강점은 여러 가지 갈등의 이유를 쟁점에 관한 문제로 이동시킬 수 있다는 것이다(전형준, 2016a; 2016b). 기존 갈등조정 사례에서도 조정자의 중요한 역할은 다양한 갈등 쟁점을 조정을 통해 해결 가능한 갈등 의제로 재구성하는 것이다(이선우·홍수정, 2012). 이러한 촉진적 조정의 기제를 고려한 결과 연구진은 빈 지도에 공간적 표현을 하게 하는 입지지도 방식을 채택하게 되었다. 입지지도 방식은 향후 자연과학 정보와의 결합이 용이하다는 장점도 있었다. 입지지도 작성과정에서 자연스럽게 연구자와 연구참여자들은 입지의 적절성을 집중적으로 논의할 수 있

었다.

2. 진행 과정

1) 내용준비와 진행과정

입지지도가 의미있게 작성되도록 하기 위해 다음과 같은 방식으로 면담을 진행하였다. 조사 시작에 앞서 조사연구 사업의 배경과 개별적으로 작성하게 되는 입지지도의 의미를 설명하였다. 자유롭게 면담을 진행하고, 면담 중에 해상풍력의 입지기준에 관한 짧은 설문을 놓고 이야기를 나누었으며, 가장 마지막에 지도를 작성하도록 하였다. 여기에서 짧은 설문을 사용한 것은 크게 세 가지 이유가 반영된 것이다. 첫째는 앞서 언급한 타 자연과학과 공학 정보와의 결합을 위해 가중치 모델을 형성하기 위해 만들어졌다.[74] 둘째는 참여자들이 다양한 입지기준에 대해 생각해볼 수 있도록 하는 일종의 정보제공의 역할이었다. 셋째는 반구조화된 질문지를 대체하는 방식으로서, 대화를 이어나갈 수 있도록 하는 도구였다. 설문에는 해상풍력 관련 정보에 대해 알고 있는지, 해상풍력 입지에서 어떤 기준이 중요하다고 생각하는지, 해상풍력과 어장과의 상충가능성이나 항로 영향에 대해 어떻게 생각하는지였다(<표 Ⅴ-9> 참조). 이와 같은 면담을 통해 지도를 작성하기 전, 참여자들이 입지라는 쟁점에 집중할 수 있는 단계를 가졌다.

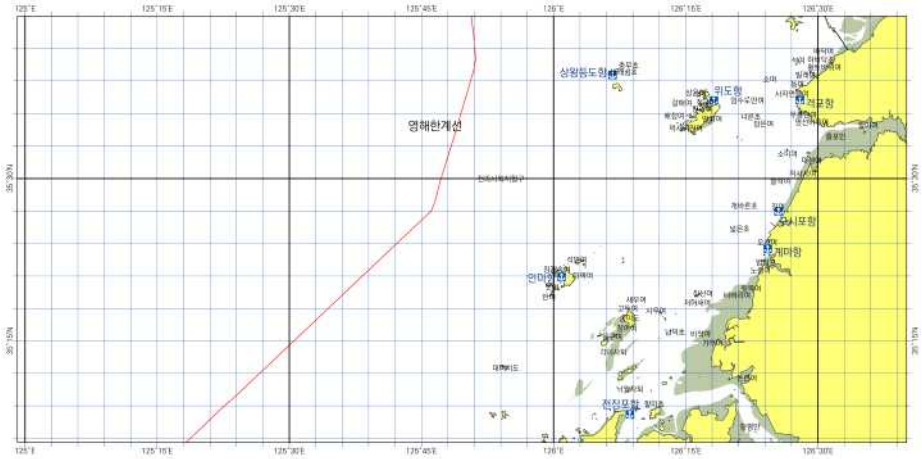
74) 타 기관의 과학연구자들은 모델링을 위해 “적절한 육지와의 이격거리는 몇 km라고 생각하는가?”와 같은 문항을 넣기 원하였지만, 이 입지지도 프로그램을 수행한 연구진들은 그러한 질문을 던지는 것이 타당성이나 현실성이 없다고 생각하여 제척하였다.

<표 Ⅴ-9> 입지지도 프로그램 참여자들에게 제시된 입지 기준

순서	기준	설명
1	경제적으로 유리한 해역	적은 비용으로 많은 발전이 가능한 해역
2	대형선박의 교통 흐름이 적은 해역	안전과 공익에 상충되지 않는 해역
3	해상사격장을 벗어난 해역	안보와 공익에 상충되지 않는 해역
4	계절별 어장 및 양식장이 형성되지 않는 해역	지역주민의 생업에 영향을 미치지 않는 해역
5	경관영향이 적은 해역	지역주민의 생활환경에 영향을 미치지 않는 해역
6	해양생태계 및 수산자원에 미치는 영향이 적은 해역	보호종 서식지, 인공어초, 바다목장과 멀리 떨어진 해역

*주: 참여자들에게 각 기준에 5점 척도로 체크하면서 그 이유에 대해 물어보는 방식으로 인터뷰를 진행.

빈 지도는 영광해역이 포함된 A3사이즈의 지도를 이용하였으며, 경도 및 위도 3′마다 격자 표현이 되어있었다(<그림 Ⅴ-4>). 지도를 작성할 시에는, 응답의 구체성을 확보하기 위해 “지역 해역 지도에 귀하의 어업 경험에 기반하여 해상풍력이 절대적으로 피해야 할 곳이나 검토가 가능한 곳을 표시하여 주시기 바랍니다”라고 물어보았다. 참가자들은 격자 중 원하는 곳에 원하는 만큼 “해상풍력 입지 검토를 허용할 수 있는 곳”(이하 “협의가능”)과 “절대적으로 피해야 할 곳”(이하 “협의불가”)를 O와 X로 자유롭게 표현할 수 있었다. 참가자가 표시를 하면 연구자는 그 이유를 상세히 물어보았다.



<그림 Ⅴ-4> 공간적 입지 조건 평가에 활용된 영광 해역 빈 지도

2) 기술통계

참여자 15명은 협의가능 구역 총 120개, 협의불가 구역 총 111개를 지도상에 표시하였다.[75] 이 중 3명은 협의불가 구역만, 3명은 협의가능 구역만 표시하였다. 응답자는 최소 5개에서 최대 28개까지, 1인 평균 15.4개(sd=6.4)의 구역을 평가하였다. 미응답자를 제외했을 때 1인 평균 협의가능 구역은 10개(sd=3.6), 1인 평균 협의불가 구역은 9.25개(sd=4.3)였다. 개수의 제한없이 자율적 응답을 기초로 하였기 때문에 표준편차가 큰 편이며 이는 분석과정에서 적절하게 고려되어야 한다.

입지지도의 내용을 분석하기에 앞서, 심층면접 내용에 기반한 갈등프레임을 기준으로 참가자들을 그룹화하였다.[76] 15명 각각이 갈등을 인식하는

75) 이 참석자 15명은 제4장에서 등장한 참석자 15명과 같다. 따라서 뒤 분석에서도 이들의 갈등프레임별 군집과 공간특성을 연계하여 진행된다.

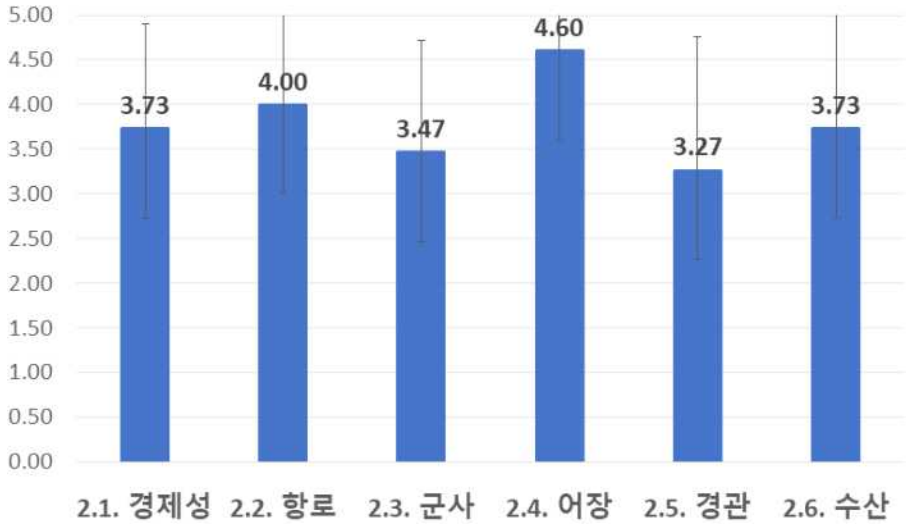
76) 이 그룹은 제4장제2절에 따른 '요인별 이해당사자' 분포 결과와 동일하다. 즉, 여기에서 그룹이라고 명명한 것은 유사한 프레임을 가진 행위자들을 연구자가 분류한 가상의 행위자 집단이다. 이를 지칭하기에 군집보다는 그룹이라는 개념이 적합하다고 본 이유는 다음과 같다. 그룹(group)의 사전적 의미는 '함께 행동하거나 공통점이 있어 한데 묶일 수 있는 사람들의 무리'로, 공통점을 통해 묶이는 상황을 포괄적으로 지칭할 수 있다(표준국어대사전). 이와 대비되게 군집(cluster)이란 스스로 집단을 만들어간다는 능동적인 의미가 포함되어 있을뿐 아니라, 통계적 개념인 군집분석(clustering analysis)와 혼동될 우려가 있다.

갈등프레임 특성과 사회경제적 특성이 '좋은 입지'라는 구체 쟁점에 대해서도 영향을 미치리라 예상되기 때문이다. 그룹별로 1인 의견개수 평균에는 큰 차이가 없었으며 협의가능 구역을 주로 이야기하는지 협의불가 구역을 주로 이야기하는지 표현방식이 달랐다(<표 Ⅴ-10> 참조).

<표 Ⅴ-10> 입지지도 응답에 대한 기술통계

그룹	해당되는 응답자(명)	구역 표시 개수			1인당 의견개수 (평균)
		협의가능 구역	협의불가 구역	합계	
그룹1	5	41	23	64	12.8
그룹2	4	25	51	76	19
그룹3	4	29	31	60	15
그룹4	2	25	6	31	15.5

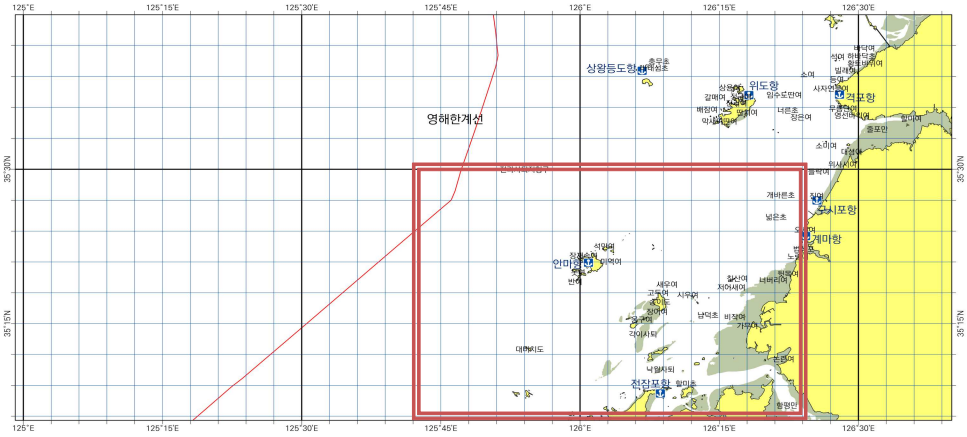
면담에서 공통적으로 입지평가의 기준이 각각 얼마나 중요한지에 대한 질문에 대해, 중요도는 어장, 항로, 수산, 경제성, 군사, 경관 순으로 나타났다. 그러나 기준간 또는 그룹간 평균점수에는 유의한 차이가 없었다(<그림 Ⅴ-5> 참조).



주: 얇은 막대는 기준별 점수의 표준편차, 5점만점

<그림 Ⅴ-5> 입지평가 기준별 중요성 평가점수

응답자들에게는 공간적 선택지로 북위 35°45′N에서 35°06′N, 동경 125°00′E에서 126°40′E 가 주어졌으나, 의견이 분포한 범위는 북위 35°30′N에서 35°06′N, 동경 125°42′E에서 126°24′E에 이르는 지역이다. 즉, 한 변을 위도와 경도의 3′(도)(약 4km)로 하는 격자 칸 약 450칸이 응답자들에게 주어졌으나 실제로는 가로 14칸 세로 8칸의 112칸의 직사각형 범위가 사용되었다. 따라서 본 분석에서는 의견분포가 집중된 112칸에 대해 다루었다. 이 112칸 중 의견이 분포한 칸은 82칸이며, 30칸에 대해서는 의견제시가 없었다(그림 Ⅴ-6).



주: 모든 응답은 빨간 이중선 안에 표현되었기 때문에 이 절에서 진행하는 분석의 대상지가 됨

<그림 Ⅴ-6> 입지지도 결과의 분석대상 지역

분석 대상인 112칸의 자연·사회현황을 기술하면 다음과 같다(<그림 Ⅴ-7>과 <그림 Ⅴ-8> 참조).[77] 지도 우하단의 J28, K27, K28, L28 지역은 백수읍에서 염산면으로 이어지는 영광군이며, 지도 하단의 M22~M27 지역은 신안군에 해당하는 육지지역이다. 영광군을 둘러싼 I27, I28, J27, K26, L26, L27은 갯벌로, 바다이면서도 때때로 땅이 드러나는 간석지 지역이다. M28은 함평만으로 함평군에 속한다. 섬은 지역민들에게 표지와 같은 역할

77) 분석의 명료성을 위해 대상지 현황을 단순화하였다. 격자를 따라 앞선 112칸에 대해 행 번호(F~M)와 열 번호(15~28)를 부여하였다.

을 하는데, H20, H21, I20, I21은 안마도와 안마항을, J23는 송이도를, K23는 각이사퇴 등 송이도와 이어진 섬 및 갯벌지역이다. 한편, G22, G23, H22, H23은 명운산업이 발전사업허가를 받아놓은 지역이다.

<그림 V-7> 영광 해역 인공위성 지도

주: 홍농읍, 백수읍, 염산면은 영광군에, 임자면, 해제면은 신안군에, 손불면은 함평군에, 상하면은 전북 고창에 속해있다.

<그림 Ⅴ-8> 영광 해역 인접 지자체의 행정구역 현황

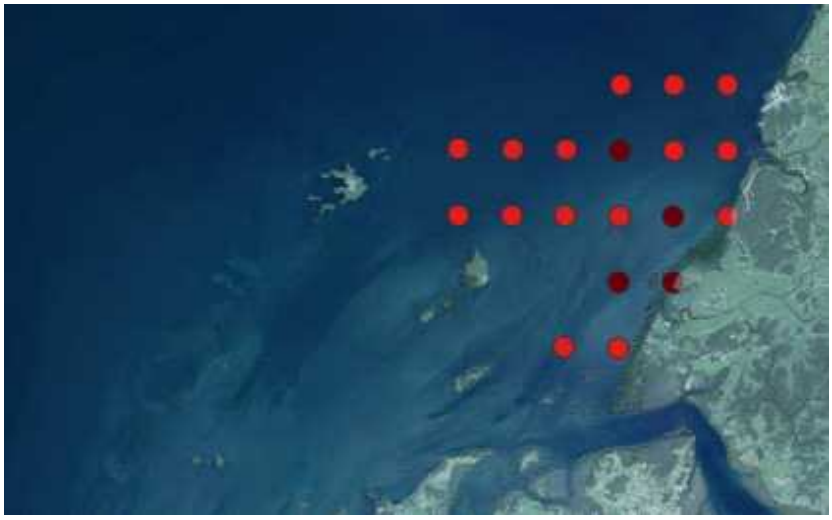
3. 분석결과

1) 그룹에 따른 입지 공간 선호·비선호

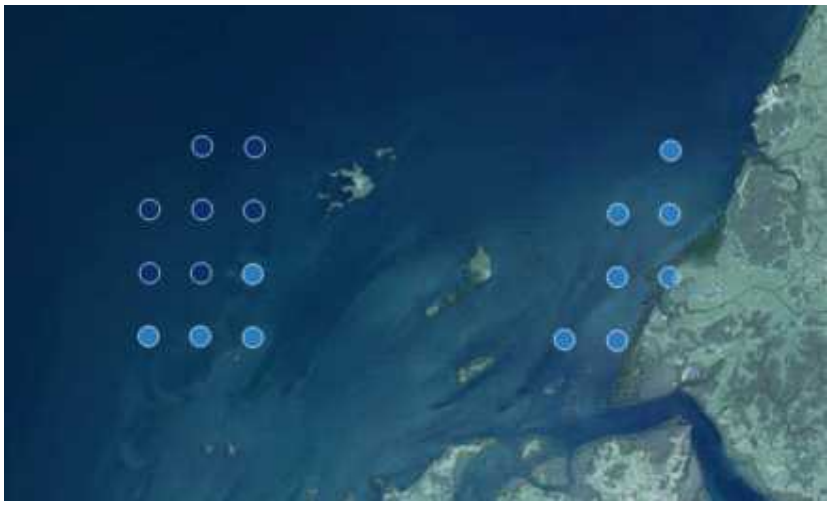
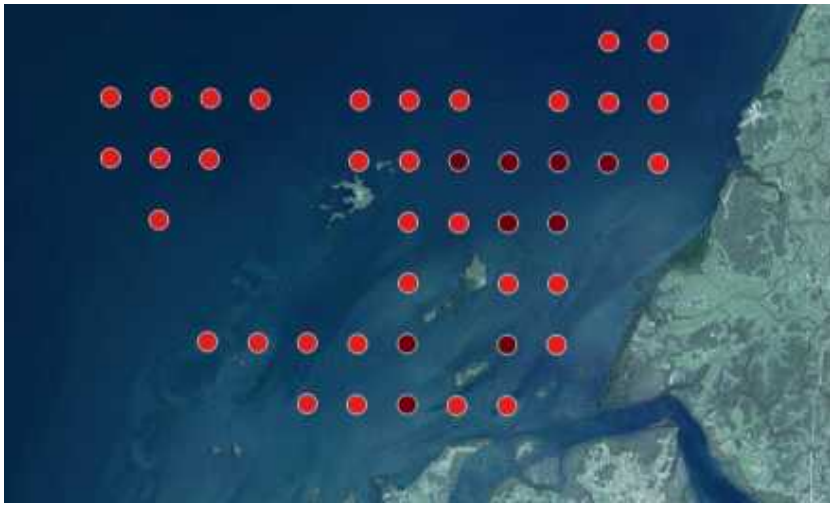
상충지점에 대한 갈등관리를 위해서는 어떠한 상충이 일어나는지를 대략적으로 파악하기 위해 그룹별 세부 구역에 어떤 의견을 갖는지를 검토할 필요가 있다. 이들 4개 그룹의 각각의 협의가능 지도와 협의불가 지도를 표현하면 <표 Ⅴ-11>에서 <표 Ⅴ-14>까지와 같다. 점의 진한 정도가

클수록 더 많은 의견이 제시된 것이다.

<표 Ⅴ-11> 그룹1의 협의가능 지도와 협의불가 지도

그룹 개요		그룹	1
		갈등프레임	어장터 상실
		사회경제적 특성	중대형어선
입지지도 결과	협의가능 지도	● 안마도 위쪽(경계지) ● 가까운 연안·간석지	
	협의불가 지도	 ● 안마도 내측~법성면 연안 및 간석지	

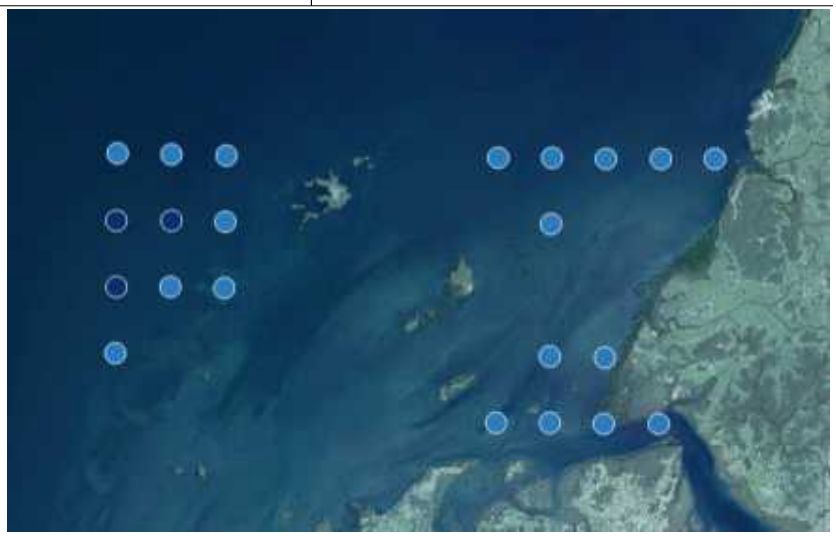
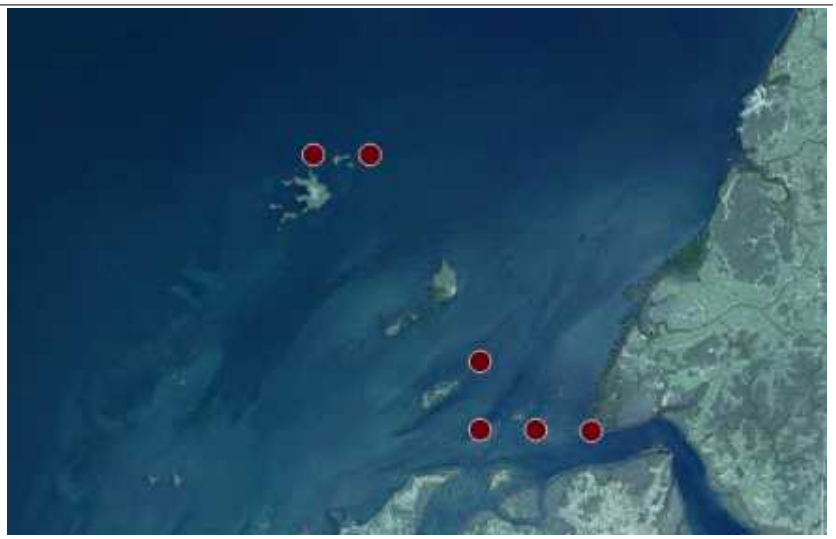
<표 Ⅴ-12> 그룹2의 협의가능 지도와 협의불가 지도

그룹 개요		그룹	2
		갈등프레임	공공주도의 필요성
		사회경제적 특성	대표자들 포함
입지지도 결과	협의가능 지도		● 안마도 좌측 ● 가까운 연안·간석지 일부
	협의불가 지도		● 찬성 지역을 제외한 전부

<표 Ⅴ-13> 그룹3의 협의가능 지도와 협의불가 지도

그룹 개요		그룹	3
		갈등프레임	무력한 주민공동체
		사회경제적 특성	어선어업 미종사
입지지도결과	협의가능 지도		
		● 안마도 좌하단 ● 안마도-법성면 한가운데	
	협의불가 지도		
		● 안마도 우측 ● 송이도 우측	

<표 Ⅴ-14> 그룹4의 협의가능 지도와 협의불가 지도

그룹 개요		그룹	4
		갈등프레임	배제된 어촌계
		사회경제적 특성	소형어선
입지지도 결과	협의가능 지도	 ● 안마도 좌측 ● 안마도-법성면 가는 길 ● 송이도 아래측 연안·간석지	
	협의불가 지도	 ● 안마도 우측 ● 송이도 아래측 연안	

그룹별 의견은 해상풍력 입지와 배치에 대한 어업 이해관계자들 및 지역주민들의 고려사항들을 보여준다. 중대형어선을 포함한 다양한 어선어업 종사자들이 속해있는 그룹1은, 협의가능 구역으로 안마도 위쪽과 간석지 두 곳을 꼽으면서 어장을 큰 이유로 제시하였다. 안마도 위쪽의 경계지는 “외지 배들이 점령”한 곳이기 때문이다. 이 지도의 바로 위는 전라북도 고창으로, 전남과 전북의 경계가 된다. 연안어업은 행정관할구역이 조업구역이므로 시・도 관할 해상구역내에서만 조업가능하다. 연안어업의 실제적 거래가 40km 정도로 인정되는 것을 고려했을 때, 어업 도중에 경계선을 넘어가는 경우가 발생하고, 이로 인해 ‘범법자가 되는 일’이 일어나기 쉽다. 따라서 차라리 해상풍력처럼 고정되는 설치물이 적합할 수 있다고 보았다. 가까운 연안과 간석지에는 대체로 협의가 가능하다는 의견을 제시했다. 이 지역은 “뻘” 지역으로 “1년중 40일만 조업이 가능”하기 때문이다. 이들은 협의불가 구역에서도 일관성을 보였다. 그룹1의 한 참가자는 “영광 연안 조업은 22km 이내에서 이루어지기 때문에 연안 중에서 대형선박들에게는 현재 명운산업 해상풍력 자리가 황금어장터”라고 설명했다. 안마도 내측은 이미 연안어선어업인들 사이에서도 업종내, 업종간, 규모간 경쟁이 치열한 곳이기 때문에 반대지역으로 꼽혔다. 간석지 중에서도 근해어장과 연결된 위쪽 공간에서는 반대 의견이 제시되기도 하였다.

피해대책위와 통합대책위 위원장이 모두 속해있고, 협의불가 구역을 협의가능 구역보다 2배 많이 표시한 그룹2는, 협의가능 구역으로 안마도 좌측, 그리고 가까운 연안·간석지를 꼽았다. 연안·간석지에 대한 투표의 이유는 그룹1과 마찬가지로 어장을 이유로 들었다. 안마도 좌측은 어업활동이 드문 곳이라고 짚었는데, 특히 소규모 선박이 갈 수 없다는 점과 공해와의 경계라는 문제점 등이 어업상충이 적은 이유로 꼽혔다. 그룹2의 협의가능 구역은 크게 두 영역이었으며 이를 제외한 넓은 지역 대부분을 협의도 불가한 지역으로 꼽았다. 안쪽은 소형선박들이 많이 다니고 먼 곳은 수출용 선박들이 다니는 길이기에 항로 차원에서 문제가 된다고 보았다. 섬 근처는 국방부의 레이더가 있기 때문에 안 된다는 이유를 들었다.

그룹3은 어선어업을 하지 않는 관련 지역단체나 맨손어업 중심의 어촌

계 계장을 포함하고 있다는 특징을 보인다. 그룹3은 연안지역에 대해서 분명한 반대를 보이고 있다는 것이 특징이다. 반대의 큰 이유로 “너무 가깝다”는 경관문제를 중요한 이유로 들었다. 국내 해상풍력 초창기에 추진되어 백수-염산에 걸쳐 설치되어 있는 육·해상풍력단지에 대해 부정적인 인식을 갖고 있었다는 점도 공통적이다. 어선어업에 대비되는 맨손어업의 관점에서, 연안지역은 개발해서는 안 된다는 입장을 지닌 참여자도 있었다. 동시에 이들이 선호한 협의가능 구역은 타 그룹들에 비해 가장 먼 곳에 위치해있다. 연안지역 중에서는 이들은 안마도~계마항 사이 중간 공간이 그나마 고기가 잘 안 잡히는 곳이라며 선호하였다.

그룹4는 작은 배를 타는 연안어업 종사자 및 어촌계원들이 속해있으며, 이들은 안마도 좌측이 소규모어업활동이 적은 곳이라는 점에서는 다른 참여자들과 비슷한 의견을 제시하였다. 그러나 그 외의 협의가능, 협의불가 구역에 대해서는 명확한 결과는 도출되지 않았다. 갈등프레임에서 가장 작은 설명력을 지니는 그룹4에는 2명만이 속해있는데, 이들은 소규모 어업 종사자였다. 한 명은 상대적으로 어업활동을 기준으로 입지라는 쟁점에 관한 응답을 하고자 했으나, 다른 한 명은 어차피 어선어업은 이동을 하기 때문에 ‘특별히 나쁘다’고 말할 수 있는 입지를 선정할 수 있을까 하는 회의적인 태도를 보였다. 이러한 태도는 다른 일부 참여자들에게서도 발견되는 것이었다. 이러한 배경에서 그룹4의 참가자들은 총 31개의 입지 구역 평가 중 6개만을 ‘협의불가’라고 평가하였다.

종합하면, 그룹별로 선호하거나 비선호하는 공간은 그룹별로 조금씩 달랐다. 각 그룹이 협의불가라고 평가한 구역은 안마도·송이도 내측에 대한 평가를 기준으로 했을 때 나누어진다. 그룹 3과4는 송이도-염산이, 그룹 1과2는 안마도-법성이 더 부적절한 입지로 평가하였다. 즉, 그룹 1과2는 송이도 내측보다는 더 위쪽 공간인 안마도-법성에 관심이 더 많았으며, 특히 이 공간이 어선어업에게는 “황금어장”으로 불리고 있다. 반면, 각 그룹이 적절하다고 동의할 수 있는 입지는 분명하지 않았다. 다만 그룹 2와4는 분명히 안마도 왼쪽을 선호하였는데, 이들은 연안어업이 나갈 수 있는 사실상의 마지노선이면서 고기가 잘 잡히지 않는 곳이라 인식하였기 때문이다.

2) 수용성 지도를 통한 의견의 전체적 추세 분석

수용성은 선호의 합으로 표현된다. 즉 얼마나 많은 응답자가 구역마다 협의가능 또는 협의불가 평가를 했는지를 나타냄으로써 '수용성 지도'를 그릴 수 있다. 수용성 지도인 <그림 Ⅴ-9>에 따르면 안마도 외해에 가장 많은 선호가, 안마도 내해에 가장 많은 반대가 있었다. 송이도 내해에서도 반대가 많지만 갯벌쪽으로 올수록 반대가 분명치 않았다.

주: 수용성 정도는 각 구역별 '협의가능' 개수에서 '협의불가' 개수를 뺀 값으로, 그 값을 그라데이션으로 표시함: 협의불가(-3) 협의가능(5)

<그림 Ⅴ-9> 수용성 지도 결과

협의가 가능한, 즉 상대적으로 더 선호되는 공간은 크게 두 곳으로, 안마도 외측해역과 백수읍·염산면 가까운 연안 및 간석지 지역이다. 안마도 외측 해역의 경우, 육지에서 4~50km떨어져 있기에 소규모 어업이 가지 않는 곳이며, 안마도 내측에 비해 어획량이 떨어진다는 평가가 많았다. 안마항 외측 해역 전반이 외지 대형 선박(통발, 닻자망 등)에 의해 경쟁이 치열하기 때문에 영광 어업인들이 조업을 하기 용이치 않으며, 영해한계선 부분으로는 수출용 배가 자주 다니기 때문에 통항도 잘 하지 않는다고 답하였

다.

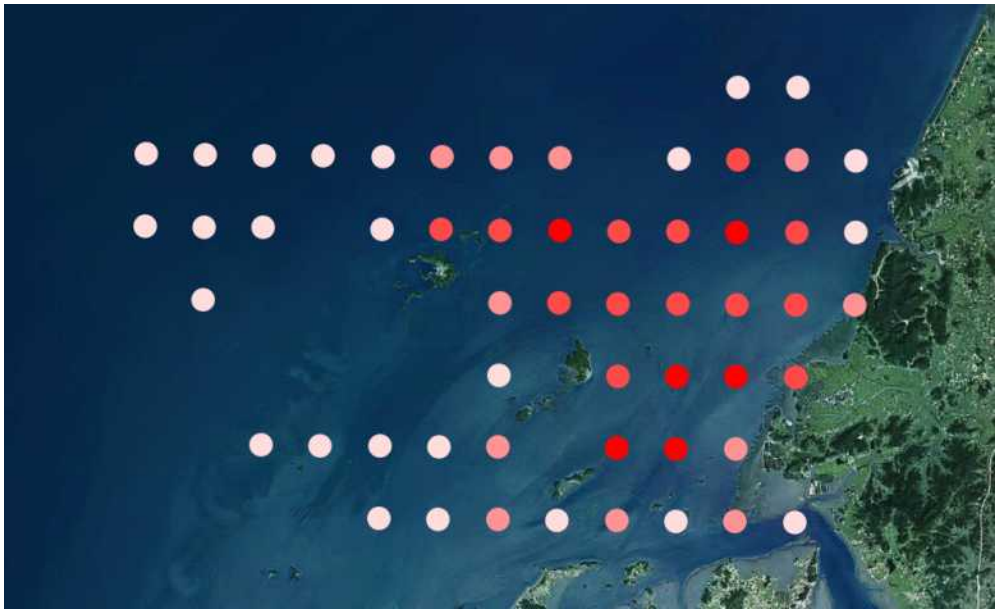
백수읍 연안 및 염산면 연안·간석지의 경우에는 개량안강망, 자망 등 어선어업을 생계로 하는 응답자들이 선호하는 지역이었다. 이들에 따르면 해당 해역은 간조시 어업을 할 수 없는 뻘 지역이다. 따라서 어선어업에 종사하는 이해관계자들은 연안 가까운 이 지역을 선호하였다(<그림 V-10>).

<그림 V-10> 협의가능 지도 결과

해상풍력 협의가 불가능한 지역은 두 지역으로, 안마도~계마항 사이(H21~H27)와 송이도~염산면 사이(J24 및 K24~ J27 및 K26)이다. 우선, 송이도~염산면 사이 해역의 경우, 2톤 미만의 소형 배가 자주 조업하는 지역이라는 점이 주요 반대 이유로 꼽혔다. 또한, 염산면 근방에 거주하는 일부 주민들은 어촌계와 너무 가까운 곳에 입지하는 것 자체에 대한 거부감을 가졌다. 경제성을 중요시한 이해관계자는, 내측에 위치하게 되면 풍량이 부족하여 사업 경제성이 부족하며, 뻘 지역에는 기술적으로 설치가 어려울 것으로 예상되기에 회피지역으로 꼽은 경우도 있었다.

안마도~계마항 사이 해역의 경우, 소규모(5톤 미만) 연안어업 및 중규모

(10톤 내외) 근해어업에 해당하는 배의 통항과 조업이 집중된다. 대다수 어업인들은 이 해역 부근을 “황금어장”이라 부르며 영광 주어장이라고 인식하였다. 그 중 안마도 동쪽 약 10km까지는 조업이 활발한 곳으로 어선 간 경쟁도 치열한 지역이다. 칠산도 근방 역시 소형선박이 어업을 많이 하는 곳으로 거론되었다. 한편, 응답자 중에서는 해당 자리에 ‘이미 낙월해상풍력이 환경영향평가를 완료하였기 때문에 현실적으로 반대할 수 없다’고 생각하여 반대하기를 포기한 경우도 있었다. 따라서 기존 사업을 고려하지 않는다면, 해당 구역에 대한 실제 수용성은 더욱 낮다고 평가할 수 있다(<그림 Ⅴ-11>).



<그림 Ⅴ-11> 협의불가 지도 결과

3) 갈등예측 지도를 통한 갈등 예측

앞선 수용성 지도는 각 구역의 찬성값과 반대값을 평균하여 기술하기에, 선호나 비선호 각각의 경향성을 파악할 수 있다는 장점이 있다.[78] 그러나

78) 이 소제목에서는 논의의 단순화를 위해 찬성과 반대로 축약하여 표시하였다. 앞선 서술에서처럼 “검토가능한 곳”과 “절대회피구역”이었기 때문에, 찬성은 조건

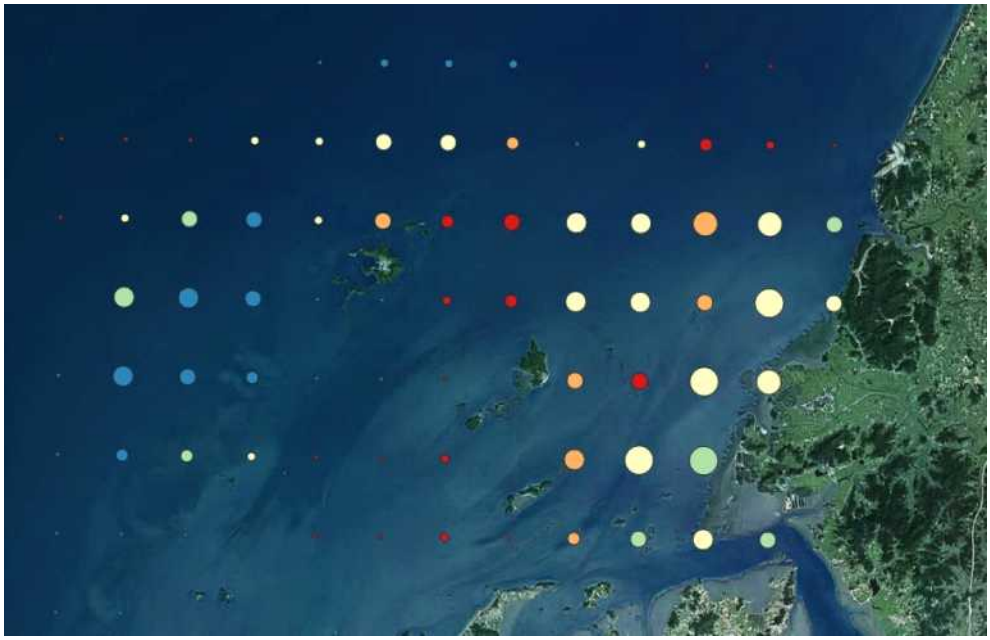
응답자별로 얼마나 서로 다른지 그 차이의 정도를 파악하기는 어렵다. 의견이 뚜렷이 찬성인 곳이라도 어떠한 과정을 통해 찬성에 이르렀는지에 대한 추가적인 분석이 없다면, 소수의 의견을 누락할 수도 있다. 갈등을 예방하는 차원에서 차이를 확인하고 갈등 가능 지점을 예측하는 것이 요구된다. 따라서 이 분석에서는 참여자들이 전체적으로 어떤 지역에 관심을 가졌는지와 찬·반 의견이 엇갈리는 곳에 대한 추가적인 검토를 하였다.

이 연구에서 제시하는 '갈등예측 지도'에는 2가지 변수가 포함되었다. 첫 번째는 의견의 강도이다. 이는 지도상 원의 크기로 표현되었으며, 원의 크기가 클수록 많은 의견이 제출됨을 의미한다. 두 번째는 상충지수이다. 입지에 대한 평가와 상충정도를 한 번에 나타내기 위해, x가 찬성의견수 y가 반대의견수일 때, (x-y)/(x+y)를 상충지수로 제시하였다. 이는 Simão et al.(2009)이 논쟁지수를 1-|2*추천+1*수용-2*수용불가|/(2*추천+1*수용+2*수용불가)로 제시하여 최고값이 +1, 최소값이 0이 되도록 제시한 것을 참고한 것이다. 이 연구에서는 측정되는 변수가 "찬성(협의가능)"과 "반대(협의불가)" 2가지였다는 점과, 찬성이 '조건부 찬성'을 의미하는 한편 반대는 '절대 반대'를 의미하기 때문에 찬성의 역이 반대로 단순히 환원될 수 없음을 고려한 것이다. 반대의견만 존재할 경우 최소값인 -1이, 찬성의견만 존재할 경우 최대값인 +1이, 찬성과 반대의견이 대등할 경우 0이 되도록 하였다. 원이 표현되지 않은 지역은 의견이 없었던 칸이다.

갈등예측 지도의 결과는 <그림 Ⅴ-12>와 같다. 원의 크기인 의견강도는 해당 지역에 얼마나 많은 응답자들이 의견을 개진했는가를 보여주는데, 영광군 연안과 갯벌지역(I27~L26)에 응답이 가장 많다. 뒤이어 안마도 외해지역(I18), 안마도-백수읍 사이지역(H26~27), 안마도 우측지역(H22~H23) 순으로 의견이 많이 개진되어, 응답자들의 상대적인 관심정도를 보여준다. 갈등예측 지도를 수용성 지도와 비교해서 보면, 관심이 집중되면서 찬/반의 방향으로 수렴되는 곳도 있으나, 관심이 집중되면서 찬/반의 의견이 불일치하는 곳이 있음을 알 수 있다. 찬-반 상충 정도만을 나타낸 지도는 아래와 같으며, 총 32칸에 상충이 존재하는 것으로 나타난다. 특히 연안과 갯

부 찬성이라고 이해되어야 한다. 하지만 그렇게 할 경우 뒤 분석 전개가 너무 복잡해질 수 있어 이 소 장에서만 "찬성"과 "반대"로 축약하였다.

벌지역에 대한 평가가 크게 엇갈리는 것으로 나타난다.



*주: 원의 크기는 “의견강도”를 나타냄. 원의 색깔은 “상충지수”의 값 -1부터 1까지를 의 그라데이션으로 표시한 것이며, 각 색깔은 각각 ‘반대의견뿐’ ‘반대의견우세’ ‘찬반 대등’ ‘찬성의견우세’ ‘찬성의견뿐’임을 의미한다.

<그림 V-12> 갈등예측 지도 결과

원의 색깔인 찬-반 상충정도는 의견의 종합적인 분포에 따른 갈등 예상 지역을 식별할 수 있게 한다. 앞선 찬성에서 안마도 외측 해역은 찬성의견이 거의 우세하지만, 백수읍 및 염산면 연안에 대한 찬성은 논쟁적이다. 또한 앞선 반대추이에서 안마도~계마항 사이와 송이도~염산면 사이가 우세한 것으로 나타났으나, 안마도와 송이도에 근접한 해역보다, 조금 떨어진 해역에서는 논쟁적이다. 앞선 의견강도 지도에서도 이 지역에 대한 관심은 어느정도 나타났으나, 이견이 적은 안마도 외해에 비해, 연안지역은 논쟁의 소지가 있음을 나타낸다.

제 3 절 갈등 조정에 관한 논의

조정사례에 대한 논의는 조정의 성립조건과 합의안 도출조건(박재근·은재호, 2016; 장현주, 2018)과 같은 외적 요인에 대한 논의와 조정 과정에서 어떠한 방식의 커뮤니케이션이 진행되는지와 인식적 특징(전형준, 2016a; 김영욱·함승경, 2015)과 같은 내적 요인에 대한 논의로 나누어 진행할 수 있다. 이 절에서는 이 둘을 모두 고려한 갈등 조정의 요소들을 우선 종합하여 논의한 뒤, 외적 측면인 조정의 성립 과정을 살펴보고, 내적 측면인 내용과 도구에 대해 논의하였다.

1. 갈등 조정의 요소

IV장의 해상풍력 갈등 상황과 V장의 조정 사례비교를 통해 갈등조정의 성공요소들을 도출하면 <표 V-15>과 같다. 이 연구는 조정을 사법적 과정보다 넓은 사회적 해결 기제로 보고 있기 때문에 갈등조정 '성공'이란 조정의 성립, 해결안의 창출, 정책에의 반영, 사회적 수용 등의 다층적 목표를 의미한다. 하위 세부 요소들은 앞서 검토한 해상풍력 갈등과 조정상황에 맞게 구체화되었다. 조정의 성공에는 인물로 드러나는 두 요소인 행위자와 조정자가 중요한 역할을 하며, 조정의 결과물이 얼마나 파급력이 있을 수 있는지는 주로 상황 요소에 달려있다.

<표 V-15> 해상풍력 갈등상황 속 조정의 성공요소

요소	세부 요소	특성
행위자 요소	조정 인식	● 조정에 대한 인식, 조정을 통한 갈등해결의지 ● 조정에 대한 자발적 요청·참여
	문제 해결의지	● 조정을 통해 합의를 유도하는 데 긍정적으로 작용하는 노력 ● 의견 표출, 상호토론, 우선순위 등 대안프레임 도출 과정에 최선의 참여
	태도와 문화	● 참여하려는 의지 ● 조정 과정에서 상대의 의견을 존중 ● 대안을 이해하려는 학습적 태도

요소	세부 요소	특성
조정자 요소	정보 제공 전문성	● 관련 사안에 대한 전문지식 ● 사건에 관한 사실(fact finding) ● 타인(준거집단)의 의견 제공
	의사소통 전문성	● 균형을 고려한 중립성 ● 정보의 효과적인 전달 ● 참여자들의 토론 참여·협력 증진 ● 적절한 토론 도구의 사용
	프레임 관리 전문성	● 조정 절차 설계·운영 ● 갈등프레임 분석 ● 대안프레임 도출 ● 대안프레임 공유·환류 노력
	중립성과 독립성	● 조정자 선정에서의 공정성 ● 참여자를 포괄적으로 조직 ● 편향된 견해 표출 자제
상황 요소	갈등의 성격	● 사업추진 단계 ● 이해갈등/가치갈등
	외부의 압력	● 권리권자의 태도·의지 ● 지역 공론화 정도
	환류가능성	● 정책에 영향 ● 갈등상황에 영향

행위자 요소는 3가지 세부 요소로 분류된다. 조정 인식은 당사자들이 조정을 이해하고 조정을 통해 갈등을 자발적으로 해결하겠다는 의지이다. 일반적으로 조정은 자발적으로 요청하는 것으로 설명되나, 선행연구들에서는 전문가의 조정 소개와 권유를 수용하는 것까지 넓게 인정되는 편이다(장현주, 2018). 문제 해결의지는 조정, 즉 스스로가 참여하여 당면한 사안에서 합의를 도출해나가는 구체적인 과정에 대한 노력이다. 조정의 자리에서 적극적으로 의견을 표출하고 토론을 통해 대안프레임을 통해 해상풍력이라는 새로운 문제에 대해 창의적 대안을 도출하려는 의지가 필요하다. 마지막 행위자 요소는 태도와 문화이다. 효과적인 대안을 도출하더라도 마지막에 결렬되거나 또 다른 갈등을 불러일으키지 않도록 하기 위해서는 학습자로서의 태도가 필요하다. 소통이 단절되고 효능감이 부족한 우리나

라의 사회적 배경에서 갈등상황에서 조정을 수용하는 것이 어려운 것은 분명하다(박승관, 1993). 그러나 조정을 거듭하면서 참여자들의 태도와 전반적인 소통의 문화가 형성되어야 조정을 통한 갈등종결을 기대할 수 있다. 예컨대 다수 이해관계자들이 민관협의회의 논의를 소수의 남의 일로 생각한다면 민관협의회에서의 논의도 큰 의미를 갖지 못하게 된다.

조정자 요소는 4가지로 분류된다. 우선 정보 제공 전문성이다. 정보 제공은 관련 전문지식뿐 아니라 객관적인 갈등사건과 타인들의 의견을 고루 전달하는 것을 포함한다. 공동의 사실 인식은 오해를 해소할 수 있고 이는 발전적인 논의의 출발점이기 때문이다. 의사소통 전문성은 참여자들이 토론에 적극적으로 참여할 수 있도록 하고 정보전달을 효과적으로 수행하는 기술적 전문성을 의미한다. 프레임 관리 전문성은 조정 절차를 운영하는 전문성으로, 갈등프레임을 분석하고 대안프레임을 도출하는 과정을 갈등상황에 맞게 설계할 수 있는 전문성을 의미한다. 조정의 결과물인 대안프레임에 의의를 부여하고 정책결정자나 갈등행위자들과 해석을 공유하는 역할도 이에 포함된다. 조정자 요소 중 중립성과 독립성은 신뢰 형성에 필수적인 요소로, 조정자가 선정되는 과정이나 조정자가 참여자를 조직하는 과정에서 공정성이 필요하며, 미시적 논의 상황에서도 편향된 견해를 삼가는 논의에서의 공정성이 필요하다. 참여자 포괄성은 적극적으로 목소리를 내는 갈등행위자뿐 아니라 사안의 특성을 고려한 관심집단의 참여를 요청한다.

상황요소는 조정 과정에 영향을 끼치는 환경적 측면으로, 조정의 설계와 결과물에 영향을 끼친다. 우선, 갈등의 성격은 조정을 설계하는데 영향을 끼치는데, 그 중 입지갈등의 성격상 사업추진 단계가 큰 영향을 미친다. 즉, 장기적·근본적 논의가 열려있는 기본계획단계인지, 구체적인 설계방안 등에 관한 공간계획단계인지에 따라 조정이 가능한지와 무엇을 논의할지에 달라진다. 외부의 압력으로는 정부나 지자체 등 권리권자의 태도와 의지가 대표적이다. 이 연구의 사례에서는 권리권자의 입장이 매우 조심스러웠기 때문에 다양한 협조를 구할 수 없었다. 그러나 지자체의 적극행정은 공공갈등 조정을 효과적으로 이루어내는 중요한 요인으로 꼽히기도 한다

(김창수, 2020). 지역의 공론화와 정보수준, 언론이나 정치도 영향을 끼칠 수 있다. 마지막으로 조정의 과정과 결과물이 환류됨으로써 사회적으로 학습되고 현실 문제 개선에 반영이 가능한지는 조정의 지속성과 효과성에 영향을 끼칠 수 있다. 이 연구에서 다루어졌던 사회적 실험과 같은 시도들도 1회성으로 끝나지 않고 정책과 갈등상황에 환류되어야 할 것이다.

이와 같이 사례를 통해 조정의 요소를 구체화하였을 때, 기존의 연구에 비해 해상풍력 갈등이라는 현실에 어떻게 적극적으로 개입할 것인지를 드러낼 수 있게 된다. 타 갈등조정 문헌에 비해 이 연구에서 강조하고 있는 조정의 특징은 두가지이다. 첫째, 기존 조정에 관한 연구에서는 조정 전후의 내용적인 측면을 평가하지 않는 경향이 있었기 때문에 프레임 관리의 전문성은 세분화하여 검토될 필요가 있다. 이러한 경향은 국내의 문제만은 아니다. 예컨대, Wall & Dunne (2012) 역시 공공갈등 조정에 관한 대부분 연구들이 조정자가 구체적으로 어떠한 조정을 한 것인지, 그러한 기법이 결과를 가져온 것인지, 구체적으로 공동이익이나 사회적 변형 등 어떤 결과물을 입증할 수 있는지 보고하지 못하고 있음을 비판한다.

둘째, 무엇보다도 국내 현실에서는 행위자 요소가 부족하고 상황 요소도 열악하기 때문에 조정자 요소가 매우 중요하다. 타 선행 갈등조정 사례들에서도, 제3자 전문가는 갈등행위자들에게 조정 개념을 소개하고 방식을 설명하여 조정 기제를 제안하는 초대되지 않은(uninvited) 조정자의 역할을 하는 경우가 많다(전형준, 2016a; 장현주, 2018; 박재근·은재호, 2015). 달리 말해, 제도화되지 못한 부분에 대해 조정자가 인물로써 개입의 시작단계에서 개입 종료까지 상당히 많은 역할을 수행해야 하는 것이 현실이다. 향후 조정을 해상풍력 사례에 적용할 때에나 갈등관리 제도를 설계할 때에는 이러한 국내의 현황을 고려할 필요가 있다.[79]

2. 조정의 성립 과정

79) 이 연구에서 결국 '조정자에게 부담을 주는 조정모델'을 인정하고 있는 이유는 조정가의 전문성을 제도적으로 해결하는 것이 당장 가능하지 않다는 현실적 고려 때문이다. 조정의 성과는 맥락의존적이기 때문에 이론적 논의는 실천가들의 전문성을 통해 선순환구조를 이루어 가야 할 것이다(박재근·은재호, 2015).

사회적 실험으로 이루어진 두 사례에서 가장 많은 시간이 걸린 부분은 조정으로 이행하는 과정이었다. 그 어려움은 조정의 기존 연구들 역시 조정의 성립 조건 자체에 관심을 두었다는 사실에서도 유추될 수 있다(박재근·은재호, 2016; 정정화, 2016). 두 사례에서 대화의 필요성에 공감하는 연구참여자들은 많았지만, 나서서 논의를 주관할 수 있는 주체는 없었다. 조정의 결과가 갈등에 긍정적인 영향을 끼치리라는 기대보다는 지역 내 또 다른 오해를 만들 수 있다는 염려가 더 컸기 때문이다. 갈등의 고착화 현상은 해상풍력 갈등에서 제3자의 적극적 개입이 갈등행위자들을 논의에 동참하도록 독려하는 방식이 효과적일 수 있음을 시사한다. 이와 같은 어려움 속에서 통영의 사회적 대화 사례는 조정을 실행하는 요소들을 더 갖출 수 있었지만, 영광의 입지지도의 사례는 조정을 위한 조사로서 진행되었다.

두 사례에서의 차이는 상황요소와 행위자요소가 어떻게 조정의 조건에 영향을 끼치는지 보여준다. 우선 영광에서는 조정자가 개입하기에 상황요소 중에서도 외부의 압력 요소가 우호적이지 않았다. 공공주도를 신청하고 선정되었던 영광군의 적극적 태도가 소극적으로 변한 것이 초기의 장애물이었다. 군이 이미 두 종류의 민관협의회를 만들었으나 효과적으로 운영하지 못한 상태에서, 자율과 협의의 공간을 촉진할 역량이 부족했다. 지역 내에서 건강한 공론화가 부족했던 것 역시 큰 장애물이었다. 여러 사업자들이 주민들을 개별적으로 만나는 방법을 취하였기 때문에 소문은 많았지만 '공식적인' 사실이 많지 않았다.

사업자와의 갈등에서 민민갈등으로, 공감대가 부족한 상태에서 사업이 추진되었고 공간계획단계가 시작된 것은 갈등의 성격이 조정하기 어려운 갈등으로 변화해간 측면이 있다. 따라서 수용성있는 공공주도 해상풍력의 입지를 발굴하고자 하는 강력한 제3자 개입의지에도 불구하고 대안 도출의 한계가 명확했다. 특히 이미 민간사업이 다수 발전사업허가를 받은 상태여서 말 그대로 '자리'가 없었다. 기존에 허가가 발급된 민간사업자가 사업을 끝까지 진행한다는 보장이 없는 상황에서, 기존사업을 인정하고 입지를 고려할 것인지, 무시하고 입지를 고려할 것인지 명확하게 기준을 세우

기 어려웠다. 이는 근본적으로는 Ⅲ장에서 검토하였듯 중앙정부의 인허가와 사업자 중심의 해상풍력 제도상 지역과 지방정부의 권한이 부족한 관계가 반영된 결과이기도 하다.

행위자요소에서는 조정에 대한 필요성이나 효능감과 같은 조정 인식이 크게 부족하였다. 수십년째 원전을 둘러싼 갈등을 겪으며, 보상이란 평등하게 주어지는 것이 아니라는 점이 오랫동안 학습되어온 점도 자발적인 조정과정에 참여하려는 문화와는 크게 배치되는 것이었다. 낙월해상풍력사업을 거치며 이미 보상단계인 사람과 보상과정에서 배제된 사람으로 나누어져 있기에 행위자들간의 협력은 매우 어려웠다. 통영과 달리 시민단체나 거버넌스 기구 등 조정을 원활하게 할 태도를 가진 행위자 다양성도 부족했다.

이러한 상황에서 조정자가 수행한 역할은 조정의 필요성에 대해 지역사회의 공감대를 높이는 역할에 가까웠다. 여러 가지 오해 속에서 조정이 무엇을 하는 것인지에 대해 관계자들만을 설득하는 데에서는 한계가 있었기 때문이다. 따라서 일대일 인터뷰를 진행하면서 조정이 무엇을 하려고 했던 것인지 직접 보여주는 방법을 취했다. 구체적으로는, 조정자가 다양한 이해관계자들을 만나고, 그들의 의견을 구체적으로 경청하며, 해상풍력계획에 반영하고자 한다는 메시지를 전하는 역할이었다. 개별적으로 진행되었기에 행위자들간 토론은 이루어지지 못했지만, 입지지도는 이들의 감정적인 갈등프레임을 쟁점이라는 대안프레임으로 전환하려는 시도였다고 평가할 수 있다. 즉, 누가 어떤 보상을 더 많이 가져갔는가에 대한 과거 이야기를 하는 단계가 아니라, 해상풍력이 도입된다고 했을 때 미래 예상되는 피해를 방지할 방안에 대해 논의하자고 리프레이밍을 시도한 것이다.

많은 연구참여자들은 입지지도를 그리며 “이걸 진작 했어야 한다”거나 “관계된 사람들 만나서 끝장토론 해야한다”는 말로 이해관계자 의견수렴 및 조정의 필요성에 동의하기도 하였다. 물론 동시에, 자신이 의견을 이렇게 피력해도 받아들여지지 않을 것이라는 회의감을 표현하는 연구참여자들도 많았다. 향후 이러한 의견 수렴과 논의의 장이 많아지고 사회적 학습으로 누적될 때 행위자들과 상황요소의 여건이 조정에 긍정적인 방향으로

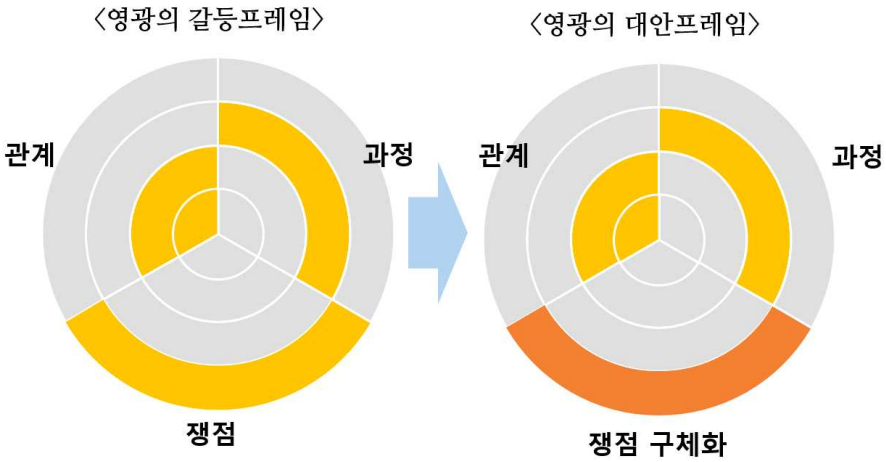
바뀌어갈 수 있을 것이다. 따라서 영광에서 이루어졌던 사회적 실험은 갈등에서 조정으로의 이행과정의 한 부분으로 이해할 수 있다.

이 연구에서는 참여자들간 논의를 통해 조정을 기대했던 부분에 대해 연구자가 분석을 통해 이들의 의사를 번역하는 역할을 수행하였다. 분석결과에 비추어보면, 실제로 모여서 입지지도 워크샵을 했다면 많은 정보제공 전문성과 프레임관리 전문성이 필요했을 것이라는 점도 드러났다. 결과에 따르면 갈등프레임에 따라 분류된 갈등행위자들의 해역이용 패턴과 해양공간에 대한 이해가 크게 상이했다. 공간계획단계인 만큼 의사소통 전문성뿐만 아니라 실제 사용에 대해서도 깊이 있는 전문지식이 갖추어져야 할 것이다.

3. 조정의 내용적 측면

조정이 갈등에 효과적임을 설명하기 위해서는 내용적 측면의 효과성, 즉 행위자들의 인식에 변화를 가져올 수 있다는 점이 드러나야 한다(전형준, 2016a). 두 조정 시도 사례에서 확인할 수 있는 내용적 효과는 다르다. 우선, 영광에서는 사회적 대화에 이르지는 못하였으며 사전조사 단계에 그쳤다. 영광에서 갈등프레임에서의 문제는 '관계', 즉 무력감과 배제가 상당부분을 차지하여 지역 내 협력적 해결방안이 설득적이지 못했다.

따라서 입지지도를 통한 사전조사는 '쟁점', 즉 해상풍력의 입지가 생활·경제환경에 어떠한 영향을 주는지로 갈등행위자들의 의견을 재구성하는 역할을 했다. 수용성 지도와 갈등 예측 지도에 따르면, 입지관련 쟁점 하에서 행위자들은 공통적으로 인식하는 점도 있었고 다르게 인식하는 점도 있었다. 분쟁이 진행되고 있음에도 인식적인 공통점을 찾음으로써 프레임의 재배열을 촉구하고 점차 협력으로 나아가는 데에서 분기점이 될 수 있다(Hardy et al., 2015). 이는 <그림 Ⅴ-13>로 요약하여 표현할 수 있다. 갈등프레임에서 가장 큰 설명력을 지니는 것이 어장터 상실에 관한 쟁점이었기 때문에 이를 지도라는 도구로 구체화하는 효과를 의도할 수 있었다.



갈등프레임	
#	프레임명
1	어장터 상실
2	공공주도의 필요성
3	무력한 주민공동체
4	배제된 어촌계

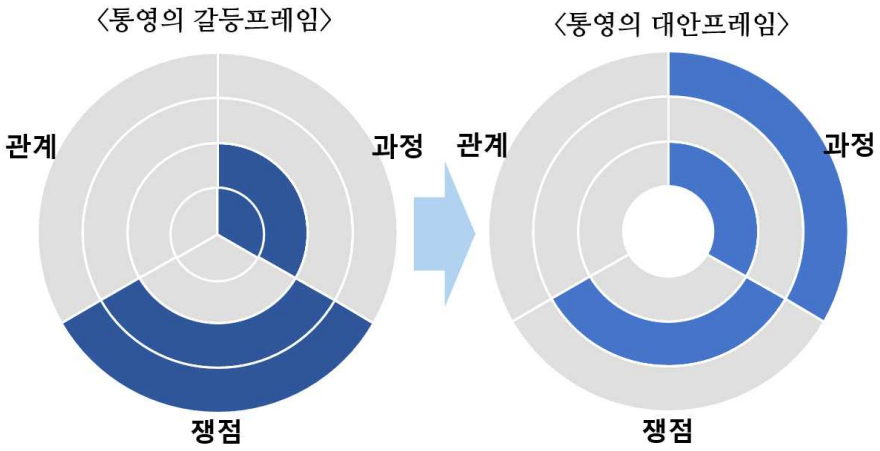
- ✓ 입지기준 동의 정도
- ✓ 어업 종류별 어업 평가
- ✓ 경관, 해양교통 등 타 기준 평가
- ✓ 기존 문제를 해결할 수 있는 방안

*주: 원의 바깥부터 갈등프레임 1~4 프레임특성을 표현한 것임

<그림 V-13> 영광의 갈등프레임과 대안프레임의 비교

통영에서는 말에 기반한 사회적 대화 프로그램을 진행하였으며 기본계획단계에서 현 사회적 공감대를 창출하는 시도였다. 사회적 대화의 결과는 갈등프레임이 어떻게 대안프레임으로 리프레이밍 되었는지를 쉽게 보여준다.[80] 갈등프레임에서는 집단간 쟁점 차이가 두드러지고 과정의 문제는 부차적으로 제기된 반면, 대안프레임에서는 과정의 문제가 더욱 중요하게 부각되었으며 쟁점에서는 어업이 최우선적인 문제로 대두되었다(<그림 V-14> 참조).

80) 두 프레임을 쉽게 대조할 수 있는 큰 이유는, 이 사례에서 갈등프레임과 대안프레임의 분석방식이 담화의 내용에 대한 Q분석으로 동일했기 때문이다.



갈등프레임	
#	프레임명
1	어업 대책 전무
2	지역의 정체성
3	민관협의회의 취약성
4	기후변화 정책 부재

대안프레임	
#	프레임명
1	초기부터 주민참여
2	어업피해 최소화
3	정보와 다양한 선택지
-	-

*주: 원의 바깥부터 갈등프레임 1~4 및 대안프레임 1~3의 프레임특성을 표현한 것임

<그림 Ⅴ-14> 통영의 갈등프레임과 대안프레임의 비교

이와 같은 대안프레임 형성 결과는 세 가지 측면에서 의미를 갖는다. 첫째, 개별적 생각을 묶은 것이 아니라 상호작용을 통한 잠재적 합의 지점을 드러낸다. 둘째, 인식이 변하는 참여자들이 생김으로써 프레임의 군집이 유연하게 변화한다. 셋째, 해상풍력 갈등을 해결하는 제도정책방식을 시작하기 위한 근거가 될 수 있다. 이하에서는 대안프레임의 세 가지 의미에 대해 논의하고자 한다.

1) 잠재적 합의로서의 대안프레임

참여자간 토론 과정에서 프레임의 성격은 개인적 인지체계로서의 프레임에서 상호작용적 공동구성물로서의 프레임으로 바뀐다. 사회적 대화 당일 회의록과 최종의견을 비교해보면, 토론을 거치면서 보다 당면한 문제,

구체적 문제로 좁혀지는 양상이 있었다. 이는 참여자들이 대화를 거치며 근거를 가지고 입장을 확정해나갔다는 점을 보여준다.

대안프레임1에서 강조되는 초기 참여와 드러나는 입지선정 과정의 투명성 확보는 해상풍력의 수용성을 확보하기 위해서 필수적인 것으로 평가할 수 있다. 재생에너지 확대의 필요성을 공감하더라도, 왜 여기인지(“입지”), 왜 저 사업자가 해야하는지(“민관협의”), 정말로 전기 생산이 불가피한지(“전력계획”)에 대해 투명한 근거가 있어야 하는 것이다. 참여자들은 지역의 오피니언 리더들이었음에도 불구하고 사업이 어떠한 계획으로 진행되는지, 추진 전에 본인들이 의견을 낼 수 있는지를 알 수 없어 답답해하였다. 이전의 모래채취 경험, 어업보상 경험에 비추어볼 때 해상풍력 사업 역시 주민을 배제한 채 진행된다면 기존의 해양개발사업과 같은 사회적·환경적 상처를 남길 것이라는 우려가 있기 때문이다.

대안프레임2의 어업인 참여 부족과 어업피해에 대한 우려는 기존 해상풍력 발전단지 사례에서도 자주 제기되었던 부분이다(Haggett et al., 2020; Hoey et al., 2021; Hooper et al., 2015). 피해대책위 소속 참여자는 “어업구역 축소로 인한 어업피해를 최소화 하는 방향으로 진행”되어야 함을 강조하였다. 어업피해와 관련하여 정부는 해양풍력 하부구조물이 치어보호나 양식업에 활용될 수 있다면서 수산업과 공존할 수 있음을 제시하고 있다. 그러나 이러한 정부계획은 불확실성으로 인해 아직 어민들 사이에서는 널리 받아들여지지 못하고 있다(Wever et al., 2015). 추가적으로 강조되어야 할 사항은 해상풍력이 어선어업과 양식업에 주는 영향은 예측하기 쉽지 않은 한편 사회경제적 균형을 고려한 접근이 필요하다는 것이다(Hoey et al., 2021). 어업이 미치는 영향을 과학적 객관적으로 파악하는 것도 중요하지만, 주관적 인식이나 예상할 수 없는 위험이 예상되는 것과 우려 등을 소통하는 매커니즘 개발은 독자적인 중요성을 가진다(van den Burg et al., 2020; Hooper et al., 2015).

대안프레임3에서 드러난 구체적인 판단 근거 요구는 해상풍력 대안 계획 수립에 필요한 요소이다. 대안프레임1처럼 절차적 투명성의 형식요건을 갖추고, 대안프레임2처럼 직접 피해 당사자만을 설득한다고 하여 해상

풍력사업이 정당화되기는 어렵다. 해양공간계획이 체계적으로 수립되고 사회적으로 인정받기 위해서는 이해관계자들과 함께 데이터를 만들어가려는 노력이 필요하다(Hoey et al., 2021; Ryan et al., 2019; Haggett et al., 2020). 허가과정에서도 과학적인 조사는 풍황조사와 환경영향평가에 국한하지 않고 사회영향평가(social impact assessment, SIA)처럼 사회적 영향에 대한 과학적 체계적 조사로 확대될 필요가 있다.

대안프레임3에 해당되는 이들이 주장한 바를 보면, “계량화된 피해규모를 산정”할 것, “기술적 대처방안(옵션)들”을 다양하게 고려할 것, “지역에 해상풍력이 입지해야 하는 당위성에 대한 설득”으로 기후위기에 대한 인식을 높일 것, “중요한 문제 간 우선권에 대한 토론이 가능한 정도의 정보제공”, ”이익분배와 공유“ 등 지역주민과의 상생방안을 고려할 것 등 정의로운 전환을 위한 다양한 아이디어들을 제공하고 있다. 이는 공적 참여(public engagement)가 부족한 한국에서 지역적·공동체적 지식 공동생산(local and collective knowledge co-production)을 시작할 수 있는 단서를 제공한다(van den Burg et al., 2020; Solman et al., 2021). 특히 이익배분과 같은 민감한 부분은 초기부터 정책적으로 공정하게 추진해야 사업자가 뇌물성으로 보상하여 지역 갈등을 초래하는 상황을 예방할 수 있다(Walker et al., 2017; Haggett et al., 2020).

2) 대안의 재배열과 주체의 재배열

주체의 경향성을 파악하는 것은 협력적 거버넌스를 구축하는 데 있어 각 단체가 사업에 참여하고 상호 협력하는 기반이 된다(Zhang et al., 2017; Haggett, 2011; Haggett et al., 2020). 사회적 대화 결과에서도 대안프레임2는 소위 반대 경향의 주체가 많고, 대안프레임3은 찬성 경향의 주체가 많았지만, 가장 많은 설명력을 지니는 대안프레임1에는 두 경향의 주체가 모두 포함되어 있었다. 따라서 찬성과 반대라는 틀로는 시민들이 원하는 바를 정확하게 파악할 수 없다는 점을 일깨워준다. 이 사회적 대화의 결과는 향후 협력적 거버넌스를 발전시키기 위해서는 어업인들이 이해당사자로서 중요한 주체로 참여해야 하며, 에너지전환 단체들은 올바른 정보

유통을 통해 협력을 하는 역할을 해야 한다고 요약할 수 있다.

수산업에서도 조업 특징에 따라 다른 입장을 가졌다. 피해대책위 소속 어민들은 대형 어망을 사용하기에 해상풍력발전단지와 상충 가능성이 크지만, 수협은 다양한 이해관계자들을 포괄하고 있어 양식업과 같은 어업방식을 띄는 어업인들은 어업피해에 대한 우려가 적었다. 육상풍력의 기존 연구들은 지역주민들의 경관, 소음, 진동을 주요한 반대요인으로 보고하고 있으나, 해상풍력의 경우에는 고기잡이 배로 어업활동을 하는 어민들이 주요한 이해관계자가 됨을 알 수 있다. 이렇듯 요인에 따라 주체들을 분류하는 것은 이질적으로 보이나 같은 그룹, 같아 보이나 이질적 그룹 등을 구분할 수 있다. 이는 대중을 모두 같은 대중으로 보면 안 된다는 Haggett(2011)의 주장을 강화한다.

사전에 시행된 사회영향조사에서 시민단체와 에너지전환 단체 대표들은 바다가 어민들만의 것이 아니라는 입장을, 환경 단체 대표들은 생태적 영향을 고려해야 한다는 입장을, 어민들은 해상풍력 사업이 어업권을 침해하므로 해상풍력발전사업을 반대한다는 입장을 보였다. 그러나 사회적 대화 결과에서는 어업에 대한 대책이 상당히 중요한 과제로 드러났다. 특히 사회적 대화 참여자의 비율에서 어민단체보다 시민단체 소속 참여자의 비율이 훨씬 높았음에도 어업상충에 대한 우려는 큰 공감대를 얻었다. 한 시민단체 참여자는 해상풍력이 필요하다는 견지에서 “어민들에게 끌려다녀서는 안된다”면서도 동시에 “직접적인 이해당사자인 어민의 동의가 중요하다”며, 어업인들의 주장에 공감하였다. 또한 사회영향조사에서 지역사회 오피니언 리더들은 바다에 대한 자부심과 애착, 수산업을 기반으로 한 지역의 성장 역사, 문화유산 등의 맥락을 공유하고 있었다. 따라서 어업은 어업인들의 이해관계일뿐 아니라 지역민들의 문화적 상징 측면을 지니기에 어업과의 상충문제가 중요한 의제로 선정될 수 있었다.

3) 해상풍력 갈등 예방·완화를 위한 제도에의 시사점

사회적 대화는 본격적인 사업으로 들어가기 전 갈등의 고착화를 방지하고 이해관계자 간 공감대를 형성할 수 있다. 타인의 의견을 경청하고 나의

의견을 개진할 수 있는 기회를 통해, 개개인의 의견을 사회적으로 모으는 역할을 수행한다. 이와 같은 의견 발굴 작업은 정책적 동력에도 기여할 수 있다. 이 사례에서는 지자체의 참여는 없었지만, 사회적 대화의 결과를 일정부분 수용한 해상풍력 의사결정을 시행할 수 있을 것이다. 사회적 대화는 기본계획단계인만큼, 다양한 가치를 존중하는 성격을 지닌다. 다만 이 잠정적 합의를 일시적인 합의가 아니라 지속적인 사회적 대화로 이어나가는 출발점으로 만들기 위해서는 제도정책적 환류가 일어나야 한다.

이 연구의 사회적 대화와 입지지도 프로그램은 한국의 재생에너지 수용성 부족 및 갈등 상황 맥락에서 어렵게 기획된 프로그램이었다. 세계 167개국을 조사한 2021년 레가툼 번영지수(Legatum Prosperity IndexTM)에 따르면, 한국은 번영평균지수는 29위를 차지하였으나, 사회적 자본 부문에서 147위를 차지한 것으로 나타났다.[81] 사회적 신뢰가 낮은 상황 속에서 갈등은 격화되기 쉽다. 특히 한국은 어떠한 개발사업이더라도 추진과정에서 충분한 수용성을 고려하는 문화와 제도가 정착되지 못했다.

입지후보지로 거론되는 지역마다 지역사회 안에서는 찬반의견이 극단과 평행선을 달리는 경향이 있었다. 서로 만나서 이야기할 수 있는 장이 없었으며, 갈등이 심화된다. 이러한 국가적 배경에서 해상풍력의 경우도 충분한 사회적 토론이 없었다. 이 연구의 사회적 대화에서는 어민보다는 각계각층의 지역 오피니언 리더들이 주로 참여하게끔 하여 해상풍력 사업에 대한 사회적 관심을 확인하고 문제의식을 고취시키고자 했다. 갈등상황에서 행위자들은 자신의 입장에서 이익을 극대화하기 위해 폐쇄적인 당사자주의를 선호하는 것이 일반적이다. 그러나 갈등이 만성화되지 않게 하거나 새로운 대안이 필요할 때 다양한 입장의 집단이 참여하는 것은 갈등의 완충지대를 형성하여 조정의 성공을 이끄는 중요한 역할을 할 수 있다. 참여자들은 본인의 의견을 말하고, 타인의 의견을 확인하고, 숙고된 의견을 제

81) 레가툼 범영지수는 교육재단 레가툼재단이 2007년부터 개발하고 발표해온 연간 순위로, 104개의 변수가 9개의 하위 지표를 이룬다. 9개 하위 지표는 경제적 질, 기업환경, 거버넌스, 교육, 건강, 안전과 안보, 개인적 자유, 사회적 자본, 자연환경이다. 이 중 사회적 자본 하위 지표에서는 개인과 가족 관계, 사회적 망, 상호 신뢰, 시민적 사회적 참여를 측정한다(Legatum Prosperity Index, 검색일: 2021.12.05).

출하는 절차를 거쳤다. 이러한 방법은 해상풍력의 공유수면 점유와 관련한 '이해관계 이슈'를 보다 다양한 차원에서 검토할 수 있는 '사회적(societal) 이슈'로 전환하는 사회적 실천이라 할 수 있다(Cuppen & Pesch, 2021).

사회적 대화 프로그램은 재생에너지 수용성 문제에 주관성을 인정하면서, 동시에 변화를 꾀할 수 있는 협력적 구성 실천의 도구가 될 수 있다. 토론회의 결과를 보면, 시민 리더들은 지금의 문제점이 무엇인지 발견해나가며 서로 다른 주체들 간의 토론으로 숙고한다. 참여자들은 면대면으로 함께 아젠다를 만들어가면서, 서로의 주장이 배타적인 것이 아니라 상호보완성이 있다는 점을 확인한다. 이러한 관용적인 구간(generous momentum)은 격차를 확인하면서도 자신의 의견을 수정·발전할 수 있는 기회와 입지 계획을 위한 컨센서스 빌딩을 가능하게 한다(Innes, 1996; Wever et al., 2015).

촉진적 조정을 통한 접근은 갈등을 예방하고 완화하며 더 나은 답을 모색할 수 있다는 장점이 있다. 입지를 여기에 할 것인가 말 것인가를 넘어, 어떻게 사람들이 좋아할만한 시설로 만들 것인가 하는 사업 계획을 함께 협력적으로 구성해나가야 한다. 내용적 결과측면에서, Chilvers et al.(2021)은 한쪽으로 편향되지 않은 일반인의 숙의 워크샵의 결과가 전문가들의 워크샵 결과와 가장 유사했음을 보였는데, 본 사회적 대화 내용의 분석결과 역시 해상풍력의 사회적 수용성을 위해 연구자가 직접 주민참여 워크샵을 시행에 대한 최신 해외 연구결과들과도 조응한다는 점도 주목할 필요가 있다(Haggett et al., 2020). 어업인 및 다양한 계층이 거버넌스와 연결되어 새로운 해상풍력 정책 및 전략 디자인에 참여해야 한다는 점을 한국의 경우에서도 다시 확인하였다.

'사회적 대화'의 결과는 해상풍력 사업 갈등 상황에서 전략수립의 기초자료로 사용될 수 있다. 나아가 이러한 방법론을 현실 정책 문제에서 채택하여 사용한다면, 대외적으로 주민들에게 협력에 관한 시그널을 줄 수 있다. 정책적으로도 사회영향평가·갈등영향평가의 기초자료로 사용될 수 있다. 장기적으로는 거버넌스에 잠식되지 않는 열린 공간을 유지해야 한다. 공론장이 통치(거버넌스)의 하위 전술로만 유지된다면 그 체계는 다시 한

계를 맞게 될 것이다. 따라서 완전히 제도적이지 않은 이와 같은 사회적 대화 형태의 프로그램은 의제를 풍부하게 가져가는 데에 기여할 수 있다.

4. 조정자의 도구

조정에서 사용된 대화의 도구는 조정자가 조정상황에 대한 종합적인 판단을 수행한 후 어느 정도까지의 리프레이밍을 의도하는가에 따라서 달라진다. 각 도구의 특징에 대한 평가를 진행하고 이에 기반하여 일반적으로 조정을 위한 대화기법 선정에서 고려가 필요한 지점들을 종합하였다.

1) 상향식 토론

에너지 전환에 시민참여를 진지하게 결합하는 연구는 주체, 목적, 참여 모델이 결합한 공동생산 과정이며, 대중이란 미리 주어진 연구대상이 아니라 능동적으로 구성되는 것이다(Chilvers & Longhurst, 2016). 공론장 형성이 지속적으로 진행되고 아젠다가 점점 발전한다면 시민들이 자기조직화를 할 수 있는 기회가 될 수 있다. 시민들의 '날 것'의 말을 듣고 또한 개입할 수 있는 자리들이 많이 필요하다. 이를 위해서는 첫 번째로 대화의 툴을 개발할 필요가 있다. 목적이나 프로세스에 따라 정교함을 추구할 수도, 간편함을 추구할 수도 있을 것이다. 이 연구에서 진행한 방식은 하나의 툴이 될 수 있다. 두 번째로는 공론장을 뒷받침할 수 있는 과학적인 정보가 지속적으로 보충되어야 한다. 해양계획 차원에서도 정보가 지속적으로 업데이트되지 않는다면 좋은 의사결정을 할 수 없으며 신뢰도도 떨어뜨리게 된다(Ryan et al., 2019).

이 연구에서 분석의 방식으로 사용한 텍스트분석과 요인분석의 결합은 해상풍력사업 추진에 대해 통영 지역사회에서 중요하게 생각하는 가치를 새롭게 발견할 수 있는 효과적인 툴이다(Cuppen & Pesch, 2021; Lee, 2021). 텍스트 분석은 참여자들의 견해를 해체 및 재구성한 결과로, 주관식으로 기입하게 함으로써 이들 일반인의 키워드를 발견할 수 있다. 뿐만 아니라 맥락과 함께 해석될 때 깊은 관찰을 가능하게 한다(de Miranda Santo et al., 2006). 또한 요인분석은 기존 언어네트워크 분석보다 이해관

계자별 의견특성을 보다 두드러지게 구분할 수 있었기에, 지역 거버넌스 측면의 함의를 줄 수 있다(Lee, 2021).

2) 지도의 유용성

입지지도의 결과는 지도가 커뮤니케이션 도구로서 유용한 역할을 할 수 있음을 보여준다. 우선 비구체적이었던 '말'을 구체적인 '지도'로 하는 것은 대화를 촉진할 수 있다. 어촌지역이나 고령층을 대상으로 한 조사에서 말로 조사연구를 하는 것이 어렵기 때문에, 지도는 이들의 생각을 매개하는 표현 도구가 될 수 있다. 결과물은 다양한 시각화와 분석을 가능하게 한다. 예컨대 한정된 공간에서 상이한 의견이 충돌하는 지점을 잘 보여주기 때문에 갈등의 시각화가 가능하다.

지도는 공간계획단계에서 공간에 기반한 이해관계자 참여를 가능하게 하는 매개 역할을 한다. 논의에 공간적 스케일을 부여하는 것은 구체성을 확보할 수 있으며, 어업인과 어촌의 지역지식(local knowledge)을 존중하는 방법이 될 수 있다. 따라서 형식화된 시민참여를 넘어 효능감을 높일 수 있는 도구로 사용될 수 있다. 흔히 어업의 강도는 객관적인 데이터로 확보할 수 있지만, 어업의 산출물이 많은 곳과 조업활동이 많이 이루어지는 곳은 다를 수 있다. 예컨대, 뻘지역은 어선어업 관점에서는 가치가 떨어지는 곳이지만, 맨손어업 관점에서는 노인들의 일자리를 제공하는 터전이 될 수 있다. 이와 같이 입지지도 프로그램은 해양공간별 이해관계자를 쉽게 식별할 수 있으며, 상대적으로 취약한 계층을 고려하는 접근을 할 수 있다. 따라서 협력적 공간계획의 기초적인 형태라고 할 수 있다.

연구의 유용성뿐만 아니라 해석적 측면에서도 고찰할 수 있는 바를 얻을 수 있다. 요인별 찬성 반대지도는 사회경제적 요인(어선업 여부 등)만으로 선호 입지 설명하기 어려운 다양한 생각들을 압축적으로 보여준다. 단순히 종사하는 어선업의 종류를 조사하는 것보다도 자세한 생활·인식의 방식을 이해하는 번역의 역할을 할 수 있다.

그룹별 지도는 다양한 입지-사회영향 시나리오를 구축하는 데에서 귀중한 자원이 된다. 15명을 표본으로 한 이 연구에서, 참가자들의 입지에 대한

생각이 매우 다양함이 드러났다. 그러나, 주요행위자를 모두 만났지만 귀납적인 본 접근방식으로는 내용 범주에서 이론적 포화가 일어나지 않은 것으로 보인다. 따라서 이러한 조사는 단번에 끝나는 것이 아니라 발견된 것을 바탕으로 하여 확장·심화하여 적용하는 것이 필요하다.

3) 도구의 선정

이 연구에서 사용된 두 가지 조정자의 도구는 조정상황에 대한 종합적인 판단 하에 미시적 상황에서 사용되는 커뮤니케이션 기법이다. 사례비교에 따르면 도구의 특징은 사업의 단계, 참여자 범위, 쟁점의 구체성에 차이가 있었다.

사업단계에서 사회적 대화와 같은 공론화 기법은 입지 여부가 결정되기 전 광범위한 적절성 평가를 하는 단계에서 적합하다. 구체적으로는 환경영향평가에서 반드시 평가해야 할 항목과 범위를 미리 정하는 스코핑 제도와 상호보완성이 있다. 입지지도는 입지 여부가 결정된 뒤 구체적인 입지 선정을 하는 단계에서 적합하다. 입지지도와 같은 협력적 계획방식은 사업자에게도 도움이 될 수 있다. 근거리에 있는 장소들 간에도 부존량 차이가 있기 때문에 최적의 입지를 위해서는 다양한 고려를 해볼 필요가 있기 때문이다(황광일, 2013).

사회적 대화는 어업인뿐 아니라 광범위한 관심집단을 대상으로 하여 참여자 범위를 넓게 설정하였다. 이 연구의 통영 사례에서 참여자들은 과정에서 어업과 환경쟁점까지 다양한 쟁점을 논의했으나 그 구체성은 떨어진다는 한계가 있었다. 그러나 스코핑 수준에서 우려를 확인하고 우선순위를 논의하면서 잠재적 지역 갈등을 예방하는 효과를 기대할 수 있었다. 입지지도는 어업인 참가자에 집중함으로써 참여자 범위를 좁혀 설정하였다. 지도라는 도구는 기존 갈등상황에서 두드러졌던 관계프레임을 입지와 설계에 대한 쟁점프레임으로 리프레이밍할 수 있도록 돕는다. 입지조건을 평가한 뒤 그 조건에 따라 평가하도록 함으로써 쟁점의 구체성을 높였다. 참여자 범위와 쟁점의 구체성은 상호 보완적 관계로, 실제 조정에서는 이를 고려하여 조정상황에 맞는 다양한 도구를 기획할 수 있을 것이다.

제 6 장 결론

제 1 절 연구의 요약

이 연구에서는 해상풍력 갈등 양상과 갈등행위자들의 인식을 기반으로 조정의 필요성과 효과를 탐색하였다. 국내 해상풍력 입지갈등의 성격을 입체적으로 진단하는 것에서 출발하여 조정의 원리에 기반한 사회적 실험 사례들에 대해 참여관찰적 연구를 수행하였다. 분석에서는 조정 개념을 적용하고 효과와 작동조건 등을 평가하였다. 주요한 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 맥락적 요소는 초기 신뢰 형성에서 부정적인 영향을 끼쳤다. 제도 정책요소가 갈등행위자들이 뒤늦게 해상풍력 사업을 인지하도록 설계되어 있어 어업인과 지역민들이 해상풍력 사업에 적대적인 대응방식을 갖게 되었다. 정부가 재생에너지 확대와 수용성 정책을 지속적으로 도입했음에도 불구하고, 기존의 발전사업허가와 공유수면 점사용허가에 관한 제도의 원리는 크게 바뀌지 않았다. 무엇보다도 이미 문제가 발생한 뒤 도입된 정책들은 모든 갈등을 포괄할 수 없었다. 이와 같은 상황에서 지방정부들의 해상풍력 정책은 산업육성과 사후갈등관리, 이익 공유 등의 부차적인 차원에 머물렀는데, 이는 해상풍력 문제에서 지방정부의 권한이 현저히 부족한 것에도 원인이 있다.

지역사회요소는 어업인과 지역민들이 해상풍력에 대해 우려와 기대를 동시에 가진다는 점을 드러내었다. 두 지역은 많은 농어촌 지역과 마찬가지로 경제적으로 지역경기 침체를 겪고 있었기 때문에, 해상풍력이 지역발전의 기회로 인식되기도 하였다. 어업의 활성화 정도는 통영 지역이 더 높은 것으로 나타났는데, 이러한 상황으로 인해 어업에 종사하지 않는 사람들도 지역의 어업에 대해 자부심을 가지는 경향을 보였다. 두 지역이 겪은 가장 가까운 과거 갈등 경험이 해상풍력 대응과 큰 연관성이 있음도 드러났다. 통영 지역에서는 어업 종사자들이 주도하여 바다모래 채취라는 사업에 대해 자신의 이해와 환경적 가치를 관철시킨 경험이 있었다. 영광 지역

에서는 원전입지 과정과 입지 후 지역사회 내에서 오랫동안 갈등이 끊이지 않았으며, 그 과정에서 지역민들은 국책사업이 모두에게 공평한 보상을 주지 않는다는 점을 학습하였다.

둘째, 갈등상황에서 해상풍력 사업 추진은 1차적인 원인을 제공했지만, 갈등행위자들이 이에 대응하는 과정에서 맺게 된 관계와 형성된 갈등프레임은 지역 갈등을 고착화시켰다. 해상풍력 사업이 가장 먼저 추진되던 시기에 어업인들은 같은 이해관계를 강조하며 어업인 대 해상풍력의 구도를 형성하였다. 하지만 알려진/알려지지 않은 다양한 갈등사건을 겪으며, 적극적인 지역 내 조정자가 없는 상황에서 행위자들은 서로 다른 프레임을 형성해나갔다. 두 지역에서 이루어진 서로 다른 전개는 서로 다른 지역사회요소의 영향이 강하게 투영된 결과였다.

주된 갈등행위자들을 대상으로 한 갈등프레임 분석을 통해 해상풍력 갈등이 어업과의 상충이라는 단일 쟁점을 넘어선 갈등임을 알 수 있었다. 어업에 대한 피해 문제가 가장 큰 갈등 쟁점을 이루고 있었는데, 이러한 갈등 쟁점의 해소를 위해서는 피해를 최소화할 입지방식과 후속적인 산업전환정책 등의 마련이 중요한 것으로 나타났다. 또한 사업추진 과정에서의 문제들이 심각하게 제기되었다. 기후변화 대응 필요성에 따른 사업임에도 이윤추구를 목적으로 하는 민간사업자들에 의해 사업이 추진되었고, 그 과정에서 공공성을 담보할 수 있는 장치가 중앙정부와 지방정부 수준에서 부재했다. 이 과정에서 이미 무력하다고 느끼고 배제되었다고 생각하는 집단이 형성되고 있었다. 또한 비어업인의 입장에서도 바다가 중요한 지역정체성으로 인식되는 만큼, 훨씬 더 적극적인 사회적 동의가 필요하다는 점도 발견할 수 있었다. 갈등행위자들은 공통적으로 사업자가 주도하는 과정이 아닌 정부가 전체적인 과정을 책임 있게 추진하는 해결방식을 원했다.

셋째, 제3자에 의한 조정 방식은 갈등 관계자들이 스스로 해결점을 찾아가는 기회를 제공하는 것으로 나타났다. 조정 자체를 받아들일 수 있는 여건인지 여부는 갈등상황에 달려 있었다. 영광처럼 지역행위자들 간에서 갈등이 발생하고 상호간 불신이 형성된 경우 조정 기회는 더욱 축소되었다. 이와 달리 통영처럼 갈등의 최전선에 있지 않으면서 해상풍력 문제에 관

심을 기울이는 다양한 단체가 있어 제3지대가 넓은 경우 조정상황을 창출하기에 더 용이했다.

이 연구의 대상 사례는 조정의 모든 요소를 갖춘 것은 아니지만 조정의 필요성과 효과를 탐색할 수 있는 사회적 실험의 요소를 갖추고 있었다. 조정 효과는 대안적인 인식틀을 창출하는 리프레이밍에서 나올 수 있었다. 제3자는 갈등행위자들의 인식 프레임을 충분히 이해하고 확대하며, 그들이 하나의 대안만을 고집하지 않도록 안내하는 역할을 할 수 있었다. 통영에서 진행된 사회적 대화 실험은 참여자들의 상호 토론하에 이루어진 리프레이밍을 통해 참여자들은 어느 지점에서 잠정적으로 합의하거나 합의할 수 있는지 서로 확인할 수 있음을 시사하였다. 영광에서 진행된 입지지도 방식에서는 상호 토론이 이루어지지 못했으나, 제3자는 지도라는 새로운 인식도구를 통해 공간 차원의 쟁점에 관한 프레임에 관련 행위자들을 초대할 수 있었다. 참여자들의 견해를 분석자로서 리프레이밍함으로써 쟁점을 분명히 하는 데 기여할 수 있었다.

두 가지 사례에서 많은 참여자들은 해상풍력에 대한 공동의 프레임 생산에 본인들이 기여하고 있다는 점 자체를 긍정적으로 평가했다. 하지만 동시에 의견이 반영되어 문제 해결에 다가설 수 있는가에 대해서는 회의적인 태도도 보였다. 이 연구에서의 성과를 본격적인 의미의 조정으로 확대하기 위해서는 또 다른 중요한 갈등행위자인 사업자와, 해상풍력 사업 허가에 관한 권한을 가진 중앙정부와 지방정부까지 참여하는 것이 필요하다.

제 2 절 연구결과의 함의와 시사점

이 연구의 대상 사례들에서는 조정의 전 과정이 수행된 것은 아니지만, 대상지들에서 수행한 대화와 조정 작업들은 실행을 위한 사회적 실험 사례로 향후 조정의 발판을 마련하는 데에 함의를 제공한다. 무엇보다도 이 연구의 결과는 갈등을 사회적으로 해결해나가는 방식이 필요하다는 점을

보여준다. 연구결과에서 갈등상황의 갈등프레임이나 조정에 따른 대안프레임 모두 '과정'에 대한 문제가 중요하게 지적되었다. 어업인들을 비롯한 주민들은 사업이 이미 다 정해진 뒤 알게 된 상황에서 사업에 대해 긍정적으로 생각할 수 있는 여지가 많지 않았다. 어업인들은 어장에 끼칠 영향을 차근차근 검토해가면서 피해를 최소화할 수 있는 입지가 되길 원했고, 비어업인들은 지역사회에 끼칠 수 있는 영향들을 고려하되 모두에게 도움이 되는 방식으로 입지되길 원했다. 최근 미국에서 수행된 종단 연구에서도 과정이 얼마나 공정하다고 느끼는 지는 입지 이후 운영시점의 주민들의 태도에 영향을 끼치는 것으로 나타났다(Bingaman et al., 2022). 따라서 경제적 보상 방식이나 정치적 해결에 기대는 것뿐 아니라 과정에서의 합리성과 공정성 문제가 해상풍력의 처음부터 끝까지 핵심 가치로 구현되도록 노력해야 한다.

입지과정에서의 갈등 조정은 재생에너지의 지역사회 수용성을 높일 수 있는 중요한 접근 방법이 될 수 있다. 원전이나 석탄발전소는 그 자체로 가지는 위험성과 오염의 정도가 심각한 수준이기에 갈등의 초점은 입지 그 자체에 있다. 그러나 재생에너지 시설은 분산형 에너지로서 규모, 사용하는 기술과 제품, 세부적인 입지, 시설의 디자인과 경관 영향, 경영 방식 등을 유연하게 계획하거나 조정할 수 있다. 풍력이 '공동의 선'이기 때문에 가능한 '많이' 설치해야 한다는 접근 대신, 사업 계획단계에서부터 참여를 제도화함으로써 가능한 '좋은' 시설이 되도록 하는 전략이 필요하다(Breukers & Wolsink, 2007). 더 나아가, 논의하고자 하는 입지예정 지역이 재생에너지를 설치하기에 심각하게 부적절할 때는 설치하지 않는다는 결정을 내리는 것 역시 성공적인 조정의 결과로 볼 수 있다.

사업이 정해진 뒤 수용성을 높여야 하는 기존 방식과 달리, 조정은 양측이 동등한 입장에서 함께 답을 모색할 것을 요구한다. 만약 중립적 제3자가 개입하여 힘의 균형을 조절하였을 때 조정이라는 대화의 방식이 유용할지에 대해 판단하기에는 국내의 실제 조정사례가 부족하다. 따라서 이 연구에서는 해상풍력 갈등을 경험하고 있는 지역을 선택, 해당 지역에서 관련 행위자들이 이를 어떻게 바라보고 있는지 살펴보고 그들이 협력의

방향에서 해상풍력사업을 다시 바라볼 수 있도록 하는 실험적 방법을 시도하고 결과를 분석하였다. 연구결과에 따르면 계획 초기 단계부터 연구자들이 현장에 개입하여 발생 가능한 갈등 상황을 예상하고 관련 행위자들 간 대화를 촉진하는 방식을 취하는 것은 긍정적인 효과를 가져올 것으로 예상된다. 물론 조정자로서 내용적, 과정적 전문성이 부족하다면 자칫 개입을 통해 갈등이 확대될 수 있다. 따라서 공공성 있는 해상풍력 사업을 만들어가기 위해서는 사회적 실험과 이를 위한 준비가 더 많이 이루어져야 한다. 이 연구와 같은 실행연구를 통해 협력적 계획에 대한 실천, 경험, 의식이 누적되는 것은 조정 제도의 설립만큼이나 중요하다.

정책적 함의로는 무엇보다도 해상풍력의 특징에 맞는 조정과 갈등관리 제도가 필요하다는 점을 꼽을 수 있다. 연구결과에 비추어 볼 때, 조정은 협상, 중재 등 타 대체적분쟁해결 방법과 달리 해상풍력 갈등 저감에서 유용할 지점들이 있었다. 조정은 주체 측면에서는 갈등당사자의 참여, 내용 측면에서는 논의를 통한 대안창출, 과정 측면에서는 제3자의 개입을 특징으로 한다. 만약 제3자가 없었다면 협상을 해야했는데, 이미 주체간 상호교류가 없는 상황에서 현실적인 해결 방법이 아니었다. 두 사례에서도 대화의 방법 자체에는 긍정적이더라도 이를 나서서 주관할 수 있는 주체가 없었던 점이 이를 잘 드러낸다. 만약 갈등당사자의 참여가 없었다면 제3자가 주도하여 중재안을 만드는 중재를 시도해야 하는데, 해상풍력이 도시계획적 특성을 가지기 때문에 중재의 대상이 되기 어려웠다. 따라서 조정의 방식은 해상풍력 상황에서 갈등을 저감하고 계획의 실질적인 합리성을 높일 수 있을 것이다.

이 연구에서는 초대되지 않은 자발적 갈등조정자의 사례를 다루었는데, 지역사회의 동의를 구하고 조정의 필요성을 설득하는데에 많은 노력을 기울여야했다. 이는 국내에서 조정의 성립 자체가 어렵다는 기존 연구들에서 확인된 바와 일치한다(박재근·은재호, 2016; 김광구·이선우, 2011). 제도화는 이러한 조정인의 개인적인 노력을 상당히 절감할 수 있는 방안이 된다. 앞의 <표 V-11>에서 제시했던 조정 요소에 비추어 보았을 때, 가장 중요한 것은 조정을 도입하는 시기로 나타났다. 이는 갈등이 발생하고 심화되

기 이전, 사업의 세부사항이 확정되기 이전인 초반부터 이해관계자들과 다양한 목소리들을 수렴해나갈 수 있는 장치가 필요함을 시사한다. 최초 허가시 수용성 검토가 미비했던 점에 대해 정부 차원의 재검토 가능성까지를 열어 둔다면 전향적인 대화와 조정의 장이 창출될 수 있다. 새로 추진하는 사업의 경우에는 조정 절차를 의무화함으로써 갈등을 사전에 예방하고 중립적 관점에서 해결해나갈 수 있도록 해야 한다.

Ⅱ장 제2절에서 다룬 것처럼 국내에서도 공공갈등을 효과적으로 저감하기 위해 중앙정부, 지방정부, 공공기관 수준에서 다양한 갈등관리나 조정기구가 운영되고 있다. 이들 기존 운영사례들은 해상풍력 갈등사례에도 참고할 만한 선례가 될 수 있을 것이다. 독일의 경우 학교폭력과 같은 상대적으로 소규모의 사안뿐 아니라 많은 의견수렴이 필요한 도시개발, 나아가 인간의 기본권과 관련한 생명공학, 국민연금, 낙태 등의 사안도 조정 대상으로 두고 있다. 물론 나라별로 배경과 상황이 다르기 때문에 관련 제도를 동일하게 수용하거나 적용하는 것은 적절하지 않을 수 있기 때문에 한국의 해상풍력 상황에 맞게 조정절차를 신설할 필요가 있다.

조정은 절차뿐 아니라 조정자의 권한과 중립성을 확보하는 것이 중요하다. 조정이 사회적 신뢰를 얻기 위해서는 조정을 담당하는 기구와 실제 미시적 상황에서 활동하는 전문조정인 두 측면의 조정자가 고려되어야 한다. 그동안 지자체 공공갈등 조례가 잘 작동하지 않았던 경험들에 비추어 볼 때, 조정을 비롯한 전체 해상풍력 사업 추진 과정에서 중앙정부 책임을 강화해야 한다. 갈등관리에 관한 법제화가 이루어지지 않은 상황에서 지자체 조례 또한 활성화되어 있지도 않고 되기도 어렵기 때문에 실효성이 떨어지는 문제가 있다(임재형, 2017). 통영의 사례에서도 해상풍력 사업이 국가사무로 분류되어 지자체 권한이 부족했기에 지자체의가 갈등을 적절하고도 충분하게 관리하는데 한계가 있었다.

하지만 중앙정부의 책임을 강화하는 것이 곧 조정의 권한을 정부에 귀속시키는 방식이 된다면 중립성을 훼손할 우려가 있다. 중앙정부 스스로가 허가권자이면서 제3자 조정권자로 기능하기 위해서는 다른 사회적 주체들과 조정 역할을 분담해야 한다. 독일의 재생에너지 갈등중재기구

(Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende, KNE)의 경우는 시민단체들의 제안과 정부의 후원으로 설립된 민간기구로, 갈등중재전문가들을 파견하여 대화 조성의 역할을 담당한다(KNE 홈페이지). 국내 선행연구에서는 조정권을 가진 제3자이자 전문가 인증제 운영기관으로 정부기관보다는 국책연구기관 등 정부가 위임하는 준정부기관이 자율성과 공적 권위를 모두 지니기 때문에 가장 적합한 것으로 제시되었다(은재호 외, 2009). 이 기관들이 조정기구 역할을 수행하면서 갈등 조정을 수행하는 전문가 인증제도를 운영하는 것을 대안으로 고려해볼 수 있다. 독일이나 미국 등 해외 사례에서도 정부가 조정자 육성 작업을 직접 수행하지는 않는데, 조정자 양성에 직접 개입하게 되는 경우 조정자가 국가 이익을 대변하도록 양성하는 것으로 보일 수도 있기 때문이다.

마지막으로, 현재 당사자성에 기반하고 있는 민관협의회와 더불어 지역 공론화 과정을 운영함으로써 당사자 및 지역사회 수용성 확보를 과정적으로 접근할 필요가 있다. 기존 민관협의회 운영사례에서는 정해진 참여자들만이 참가하며 정부가 회의 아젠다를 결정하는 방식으로 운영되어 왔으며, 주로 어업인에 관한 사항을 중점적으로 다루었다. 2021년 12월 「신·재생에너지 집적화단지 조성·지원 등에 관한 지침」 개정으로 민관위원회에 공익위원을 포함하도록 하였는데, 이들이 조정에서 말하는 제3자 역할을 수행할 수 있도록 하는 것도 대안으로 고려해볼 수 있다. 어업인 외의 지역행위자들을 참여시켜 지역사회 논의를 활성화하게 되면 민관협의회가 이익 기반의 판단으로 흐르지 않도록 하는 사회적 분위기를 조성하는 데 기여할 수 있다.

이 연구는 해상풍력에 따른 지역 갈등을 입체적 동학적 관점에서 설명하고 실천적 해답을 구하고자 했다는 의의가 있다. 그간 많은 수용성 연구는 사업의 입지를 다 정한 상태에서, 지역 이해관계자들이 참여하지 않은 상태에서 측정되곤 했다. 이러한 수용성 개념은 전체 제도의 일부분만을 관찰할 뿐이었다. 사업이 어떻게 허가를 받게 되었는지와 그 지역의 공공갈등과 경제사회 맥락의 이해를 바탕으로 해상풍력 갈등 전개의 특징을 이해할 때 해상풍력 갈등을 제도적으로 접근할 수 있다. 과학적 조사를 강

화하고 경제적 유인을 제공하는 것을 넘어, 추진 과정에서 사회적 수용성을 높이기 위한 제3자의 노력 역시 조정의 개념으로 제도화하는 것이 필요함을 시사한다.

연구방법에서는 프레임 분석을 통해 갈등조정 문헌의 공백을 메우는 데에 기여하였다는 의미를 가진다. 그간 갈등을 행위자 관점에서 보기 위해 갈등프레임으로 접근한 사례들이 최근 들어 늘어났으며, 리프레이밍이 갈등 전개에서 중대한 변화 기점이 됨은 이전 연구에서도 제안되어왔다. 조정에 대한 해외 연구에서는 조정과 프레이밍 사이에 기법상 밀접한 연관이 있음이 지적되었으나, 특히 공공갈등 분야에서 조정자의 개입이 구체적으로 어떠한 효과를 가져오는지 연구가 부족했다. 이 연구는 갈등과 조정의 근본적인 공통분모가 해석체계와 커뮤니케이션이라는 관점에서 기존의 연구를 확장하였다. 그간 조정을 커뮤니케이션 관점에서 보는 것의 필요성(김영욱·임유진, 2010)이 제기되고 실험연구(임유진, 2010), 전문가조사(임유진, 2015) 등이 수행된 바 있으며, 갈등 현장과 결합되어 조정국면에 따른 커뮤니케이션 특징이 연구되기도 하였다(전형준, 2016a; 2016b). 이 연구는 더 나아가 조정의 개념과 프레임이론을 접목함으로써 특히 촉진적 조정의 가능성을 부각할 수 있었다. 향후 연구의 방법론과 결과는 입지에 관한 공공갈등에도 응용되어 적용할 수 있을 것이다.

이 연구는 가장 잘 알려진 해상풍력 갈등당사자들인 어업인을 중심으로 연구를 진행하였다. 조정의 핵심이 당사자들의 상호 해결을 위한 창의적인 해결 모색이라는 점에서, 갈등 당사자들에 대한 연구가 우선적으로 이루어져야 하기 때문이다(김영욱·함승경, 2015). 그 연구 성과에도 불구하고, 이 연구는 설명하는 대상에서의 한계를 가진다. 특히 정부나 제도, 사업자 측에 갈등의 상당한 책임이 있다는 점이 연구 진행과정에서 드러났으나, 이 연구에서는 여전히 연구의 주된 대상을 우려의 목소리를 내는 어업인과 지역민들로 한정하였다는 한계가 있다. 향후에는 이러한 우려에 어떻게 답할 수 있는지 정책적 차원에서 심도 있는 후속 연구가 진행됨으로써, 조정의 지속성을 담보할 방안이 강구되어야 할 것이다.

방법론적으로 이 연구는 면담과 적극적 참여관찰을 병행하고 연구자의

개입 사례를 조정의 사회적 실험으로 개념화하는 시도를 하였다. 제3자이지만 해상풍력 현장 속 연구참여자들의 관점에서 갈등을 관찰할 수 있었다. 이와 같은 관점의 전회는 당사자들의 상호간 노력을 통해 갈등을 저감하고 더 나은 사업추진과정을 만들 수 있다는 가능성과 동시에 지역과 현장의 노력만으로는 해결이 불가능한 한계를 동시에 발견하는데 기여하였다. 물론 이 연구만으로는 그 가능성을 모두 시험해볼 수 없기에 앞으로 해상풍력의 사회적 해결에 대한 더 많은 사례들이 축적되어나가야 할 것이다.

참고문헌

<논문 및 단행본>

강은숙·김종석. 2016. 《엘리너 오스트롬, 공유의 비극을 넘어》, 커뮤니케이션이론총서: 서울.

강재호·김상구·조정현·우양호. 2005. “선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교분석.” 『지방정부연구』 9(2): 61-87.

국무조정실. 2016. 《공공기관의 갈등관리 매뉴얼》

김경동. 2021. “제도분석틀(IAD)을 통한 거버넌스와 공공갈등 연구 -한탄강댐·제주 해군기지·하남시 광역화장장 비교사례분석-.” 『한국지방자치학회보』 33(3): 221-254.

김경희·김기덕·박지영. 2011. “질적 연구의 타당도 담론에 관한 탐색적 연구: 주관성과 사회성의 긴장을 중심으로.” 『한국사회복지학』 63(2): 155-177.

김광구·이선우. 2011. “조정기제를 이용한 갈등해소: 국립서울병원 사례를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 23(1): 1-25.

김대중·김현정·김세진. 2021. 《한국사회의 공공갈등 사례를 통해 본 조정, 참여형 갈등관리, 예방적 접근의 활용과 해외 시스템 연구 : 한국사회의 구조변화와 미래 대응》. 서울:집문당

김동주. 2022. “카본프리 아일랜드 제주 10 년 평가 및 제주 공공주도 풍력개발 현재와 미래” 발표자료. (사) 에너지전환포럼 제주워크숍 세미나 <「카본프리 아일랜드 2030 제주」 실현을 위한 사회적 대화, 어떻게 할 것인가?> 2022.07.11.

김봉균·김덕영·김경남·김동환. 2014. “해상풍력 기술의 사회-기술시스템 전환과정에 관한 탐색적 사례연구.” 『기술혁신학회지』 17(2): 355-379.

김영욱·임유진. 2010. “언론-소스 간 갈등 해소와 ‘조정’기능 강화 장치로서 언론중재제도 연구.” 『한국언론학보』 54(1): 182-204.

김영욱·함승경. 2015. “공공갈등 상황에서 문화성향, 갈등인식과 조정유형이 협력의지에 미치는 영향-밀양 송전탑 갈등 위기에 대한 분석.” 『Crisisonomy』 11(3): 39-62.

김용철. 1998. “NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: ‘영광원전 5·6호기 건설사업’과 ‘전남도청 이전사업’사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 32(1): 87-109.

김은성. 2018. “우리나라 풍력발전단지의 주민 수용성에 대한 감각적, 문화적,

제도적 요인.” 『환경사회학연구 ECO』 22(1): 209-241.
김정인. 2018. 《참여형 공공갈등관리의 이해》 박영사.
김창수. 2020. “공공갈등 조정의 성공조건: 구포가축시장 갈등 조정 사례의 분석.” 『지방정부연구』 24(3): 47-71.
김형성·김민영·박재필·황성원. 2013. “갈등관리에서 주요 이해 관계자 도출을 위한 방법론의 모색과 적용-서남해안 해상풍력단지 설치 예정지역을 중심으로.” 『한국자치행정학보』 27(4): 77-100.
김형성·김민영·황성원·박재필. 2014. “서남해안 해상풍력단지 예정지역 주민 수용성에 관한 시론적 연구-주민인식 조사결과를 중심으로.” 『한국도서연구』 26(2): 101-129.
김형성·황성원. 2014. “서남해안 해상풍력단지 설치지역 주민 수용성에 대한 시차적 접근과 정책적 개선방안.” 『정책개발연구』 14(2): 85-113.
노재용. 2021. “탄소중립 달성을 위한 해상풍력발전 활성화 연구.” 세종대학교 대학원 박사학위논문(미간행).
무역투자연구원. 2011. “해상풍력발전단지 개발 법제화 방안 연구.” 지식경제부.
박선아·윤순진. 2018. “장소애착 맥락으로 본 태양광 발전시설 입지 갈등과 수용성.” 『환경사회학연구 ECO』 22(2): 267-317.
박선아·조공장. 2021. “지역수용성 관점에서 본 재생에너지 발전사업허가 개선방안 탐색: 전기위원회 운영을 중심으로.” 발표자료. <한국신재생에너지학회 학술대회> 2021.07.14.
박선아·조공장·정우현. 2020. “해상풍력의 갈등구조와 사회적 대화.” 발표자료. <한국환경사회학회 2020년 추계학술대회> 2020.12.03.
박성우·전의찬. 2022. “풍력발전사업의 주요 장애요인 분석과 시사점-풍력발전사업주체의 관점에서.” 『한국기후변화학회지』 13(1): 011-021.
박승관. 1993. “한국사회의 사회적 커뮤니케이션 세계의 붕괴.” 『서울대학교 신문연구소학보』 30: 85-122.
박재근·은재호. 2016. “공공갈등 해결과정에서 조정의 성립과 합의 형성에 영향을 미치는 요인 연구-경북 울진군 신화 1 리 집단이주 갈등조정 사례를 중심으로.” 『한국정책학회보』 25(2): 529-559.
박재묵. 1998. “한국 반원전 주민운동의 전개과정.” 『사회과학연구』 9: 1-20.
박재필. 2014. “서남해안 2.5 GW 해상풍력건설사업의 지역수용성 결정요인 분석.” 『글로벌경영학회지』 11: 279-301.
박재필. 2015. “서남해안 2.5 GW 해상풍력발전에 대한 고창과 부안의 수용성 분석.” 『산업경제연구』 28(5): 1943-1963.

박재필. 2016. “물리적 거리가 서남해안 2.5 GW 해상풍력수용성에 미친 효과 분석.” 『한국지역경제연구』 34: 45-65.

박재필·이상혁. 2021. “말도 인근 해상풍력발전에 대한 주민수용성 연구.” 『신재생에너지』 17(3): 24-31.

박재필·황성원. 2016. “서남해안 2.5 GW 해상풍력에 대한 지역수용성 분석-가시성 중심으로.” 『신재생에너지』 12(3): 13-19.

박재희·김범석. 2019. “유럽 주요국과 한국의 해상풍력개발 정부 정책 비교연구.” 『신재생에너지』 16(3).

박종문·임효숙·박선아·조공장. 2021. “해상풍력 수용성에 대한 어민 인식 조사.” 『환경정책』 29(4): 83-109.

성진기, 2017, ″해상풍력발전 현황과 미래.″ 발표자료. 국회신·재생에너지포럼 <해상풍력 산업화 전망과 과제> (2017.06.08).

신철오·육근형. 2011. “해상풍력발전의 환경적·경제적 영향 분석.” 한국해양수산개발원.

신현석. 2016. “박근혜 정부 대학구조개혁 정책의 쟁점과 과제.” 『교육행정학연구』 34(5): 125-162.

심준섭·김지수. 2010. “갈등 당사자의 프레임과 프레이밍 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례.” 『행정논총』 48.

심준섭·김지수. 2011. “갈등 연구에서 프레임 분석의 적용가능성: 문헌연구를 중심으로.” 『국가정책연구』 25(3): 29-64.

안승혁·소윤미·윤순진. 2022. “수상태양광 주민 수용성에 영향을 미치는 요인: 군산시 수상태양광 사업을 중심으로.” 『분쟁해결연구』 20(1): 35-79.

양형선. 2014. “해상풍력발전시설의 부지 및 허가에 관한 승인절차.” 『해양환경안전학회지』 20(1): 71-77.

염미경. 2008. “풍력발전단지 건설과 지역수용성.” 『사회과학연구』 47(1): 59-85.

염미경. 2009. “신재생에너지시설 입지에 대한 지역주민들의 태도-풍력발전단지 입지지역 사례를 중심으로.” 『인문논총』 24: 181-221.

염미경. 2010. “풍력발전시설 입지문제의 지역 쟁점화 양상과 시사점.” 『지역사회학』 11(2): 199-218.

염미경·허종철. 2009. “풍력발전시설 입지과정에 나타난 갈등양상과 시사점.” 『지역사회학』 10(2): 197-223.

오진경. 2018. “덴마크 해상풍력발전의 성공요인 분석: 협력적 거버넌스를 중심으로.” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문(미간행).

유충열. 2020. “해상풍력발전의 어업인 수용성 제고를 위한 제도개선 연구.” 건국대학교 행정대학원 석사학위논문(미간행).

육근형·강창우·김연수·신철오·정지호. 2019. “제주도 해상풍력발전지구 제도 개선 연구.” 한국해양수산개발원.

윤성순·이정삼. 2017. “남해 EEZ 모래채취 갈등을 수습할 공동연구와 대책이 시급.” KMI 동향분석 16, 한국해양수산개발원.

윤순진. 2006. “2005년 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 추진과정과 반핵운동: 반핵운동의 환경변화와 반핵담론의 협소화.” 『시민사회와 NGO』 4(1): 277-311.

은재호·윤광석·양세훈·김형락·홍성만·서성아. 2009. “갈등조정 전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구.” 한국행정연구원 기본연구과제, 2009(0): 1-234.

이동호. 2020. “해안지역의 해상풍력발전에 대한 주민 수용성 연구.” 『한국도서연구』 32(4): 67-87.

이명균·이일용. 2017. “[진로교육법] 입법과정과 그 쟁점에 대한 입법정책적 분석.” 『교육법학연구』 29(1): 119-146.

이범용·박형준·주지예. 2020. “공공갈등 에피소드 특성과 정책환경, 정책환류의 상호작용: 송변전소 건설갈등 사례를 중심으로.” 『정책분석평가학회보』 30(4): 239-267.

이상혁·박재필. 2020. “해상풍력 주민수용성 연구: 군산 말도를 중심으로.” 『신재생에너지』 16(2): 20-27.

이상혁·박재필. 2021. “해상풍력 주민수용성 텍스트 네트워크 분석: 군산 말도·명도·방축도를 중심으로.” 『풍력에너지저널』 12(4): 17-25.

이상훈·윤성권. 2015. “재생에너지 발전설비에 대한 주민 수용성 제고 방안.” 『환경법과 정책』 15: 33-66.

이선우·홍수정. 2012. “송· 변전설비 건설갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765㎸ 송전선로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 16(2): 183-212.

이유봉. 2015. “기후변화시대의 해상풍력발전 추진을 위한 외국에서의 새로운 입법동향과 시사점.” 『환경법과 정책』 강원대학교 비교법학연구소, 15: 113-115.

이유진. 2021. “해상풍력 지역갈등 관련 정부 정책과 최근 연구 동향.” 『Bulletin of the KSNRE』 1(1).

이정림. 2014. “어촌마을의 사회적 경제: 공유자원의 자율적 관리와 사회관계를

중심으로.” 충남대학교 대학원 박사학위논문(미간행).
이종영. 2021. 《에너지법학》 박영사.
이종영. 2022. “국내 해상풍력 사업개발 관련 법제도와 정부정책 및 제언.” 『국제건설에너지법연구회 제54회 정기세미나 자료집』 1-34.
이효은. 2022. “국내 해상풍력 확산 장애 요인과 수용성 제고 방안.” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문(미간행).
이희선·안세웅·선효성·신경희·이명진·주현수. 2009. “재생에너지의 환경성 평가 및 환경 친화적 개발 I.” 한국환경정책·평가연구원.
임유진. 2015. “공공갈등해소를 위한 ″조정″의 성공 조건에 관한 연구-한국형 ″조정″의 모색.” 『홍보학 연구』 19(4): 55-82.
임유진. 2015. “공공갈등해소를 위한 ‘조정’의 성공 조건에 관한 연구: 한국형 ‘조정’의 모색.” 『홍보학연구』 19(4): 55-82.
임유진. 2010. “갈등 해소에 있어 커뮤니케이션 요소의 역할에 관한 연구 : 갈등 유형, 제3자 역할, 사과가 신뢰와 협력의지에 미치는 영향.” 『한국언론학보』 54(6): 229-260.
임재형. 2017. “지방자치단체 별 공공갈등 현황과 갈등관리 관련 조례 개선 방향.” 『제주발전포럼』 28-43.
임현지·윤성권·권필석·문효동·김윤성. 2021. “해상풍력 발전사업의 원만한 이해관계자 협의를 위한 절차적 개선방향 - 어업손실보상 근거와 기준을 중심으로.” 『환경법과 정책』 27: 29-53.
장현주. 2018. “공공갈등 해결기제로서 조정에 관한 연구: 중앙-지방 간 정책갈등과 입지갈등 사례 비교를 통한 교훈.” 『지방정부연구』 22(2): 433-453.
전력연구원. 2011. “국내 해역의 중형 해상풍력발전 플랜트 타당성 조사연구.” 지식경제부.
전형준. 2016a. “다자간 공공갈등 조정과정 분석: 울진 원전 주변 거주 문제 갈등조정회의 운영사례를 중심으로.” 『지방행정연구』 30(2): 173-198.
전형준. 2016b. “공공갈등 조정 커뮤니케이션 분석-북안산변전소 입지갈등해결을 위한 갈등조정회의 운영사례를 중심으로.” 『Crisisonomy』 12(5): 97-117.
정용덕. 2010. “공공갈등과 정책조정 연구.” 『행정논총』 48(4): 1-30.
정지열. 2018. “어촌계의 사회·경제적 영향에 관한 연구.” 고려대학교 정책대학원 석사학위논문(미간행).
조공장·박선아·박종문·윤기돈·이유진. 2021. “수용성 확보를 위한 해상풍력 발전

사업의 지역 주도 추진전략.” 『KEI포커스』 9(10).
조봉경. 2021. “광화문광장 조성 및 재조성 계획과정 비교 연구: 협력적 계획의 담론과 실제.” 『지방정부연구』 25(2): 131-156.
진상현. 2021. “문재인 정부 에너지 전환 정책의 경로 고착: 탈원전·탈석탄 공약을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 25(3): 1-34.
진창규. 2020. 《신재생에너지발전사업 인·허가 Hand Book》. 도시와자연: 안양
최덕환. 2021. “풍력발전 사업 추진현황 및 과제.” 발표자료. <탄소중립을 위한 풍력발전 보급촉진 특별법 공개토론회> 2021.12.07.
하승우. 2014. 《공공성》, Vita Activa 개념사, 책세상.
홍덕화·구도완. 2009. “헤베이 스피리트호 기름 유출 사고로 인한 사회갈등: 갈등의 제도화와 공동체의 해체.” 『환경사회학연구』 13(1): 7-47.
황광일. 2013. “남해-통영 주변 도서지역에서 에너지자원 조사를 위한 풍력과 일사량의 측정.” 『한국항해항만학회지』 37(1): 79-84.
황보명·윤순진. 2014. “원전 입지와 온배수로 인한 사회 갈등과 공동체 변화: 한빛원전을 중심으로.” 『공간과 사회』 24(1): 46-83.

Batel, S., Devine-Wright, P., and Tangeland, T. 2013. “Social acceptance of low carbon energy and associated infrastructures: A critical discussion.” *Energy Policy* 58: 1-5. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.03.018
Baxter, J. 2017. “Energy justice: Participation promotes acceptance.” *Nature Energy* 2(8): 1-2.
Billing, S.-L., Charalambides, G., Tett, P., Giordano, M., Ruzzo, C., Arena, F., Santoro, A., Lagasco, F., Brizzi, G., and Collu, M. 2022. “Combining wind power and farmed fish: Coastal community perceptions of multi-use offshore renewable energy installations in Europe.” *Energy Research & Social Science* 85: 102421. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102421
Bingaman, S., Firestone, J., and Bidwell, D. 2022. “Winds of change: examining attitude shifts regarding an offshore wind project.” *Journal of Environmental Policy & Planning* 1-19.
Breukers, Sylvia and Wolsink, Maarten. 2007. “Wind power implementation in changing institutional landscapes: An international comparison.” *Energy Policy* 35(5).
Bridge, G., Bouzarovski, S., Bradshaw, M., and Eyre, N. 2013. “Geographies

of energy transition: Space, place and the low-carbon economy." *Energy policy* 53: 331-340.

Calvert, K. 2016. "From 'energy geography'to 'energy geographies' Perspectives on a fertile academic borderland." *Progress in Human Geography* 40(1): 105-125.

Chilvers, J. 2010. "Sustainable participation? Mapping out and reflecting on the field of public dialogue on science and technology." Working Paper. Sciencewise Expert Resource Centre, Harwell.

Chilvers, J., Bellamy, R., Pallett, H., and Hargreaves, T. 2021. "A systemic approach to mapping participation with low-carbon energy transitions." *Nature Energy* 6(3): 250-259. https://doi.org/10.1038/s41560-020-00762-w

Chilvers, J. and Longhurst, N. 2016. "Participation in Transition(s): Reconceiving Public Engagements in Energy Transitions as Co-Produced, Emergent and Diverse." *Journal of Environmental Policy & Planning* 18(5): 585-607. https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1110483

Clement, F. 2010. "Analysing decentralised natural resource governance: proposition for a "politicised" institutional analysis and development framework." *Policy Sciences* 43(2): 129-156.

Cohen, J. J., Reichl, J., and Schmidthaler, M. 2014. "Re-focussing research efforts on the public acceptance of energy infrastructure: A critical review." *Energy* 76: 4-9.

Creswell, J. W., Plano Clark, V. L., Gutmann, M. L., and Hanson, W. E. (2003). "An expanded typology for classifying mixed methods research into designs." pp. 209-240 in *Handbook of mixed methods in social and behavioral research* edited by A. Tashakkori & C. Teddlie. SAGE.

Cuppen, E. and Pesch, U. 2021. "How to assess what society wants? The need for a renewed social conflict research agenda." pp. 161-178 In *A critical approach to the social acceptance of renewable energy infrastructures* edited by S. Batel and D. Rudolph. Palgrave Macmillan: Cham.

Cuppen, E., Ejderyan, O., Pesch, U., Spruit, S., van de Grift, E., Correljé, A., and Taebi, B. 2020. "When controversies cascade: Analysing the dynamics of public engagement and conflict in the Netherlands and

Switzerland through "controversy spillover"." *Energy Research & Social Science* 68: 101593.

de Miranda Santo, M., Coelho, G. M., dos Santos, D. M., and Fellows Filho, L. 2006. "Text mining as a valuable tool in foresight exercises: A study on nanotechnology." *Technological Forecasting and Social Change* 73(8): 1013-1027.

Denzin, N. K. 2008. *Symbolic interactionism and cultural studies: The politics of interpretation*. Wiley-Blackwell.

Devine Wright, P. 2009. "Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place protective action." *Journal of community & applied social psychology* 19(6): 426-441.

Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R., and Van Woerkum, C. 2009. "Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective." *Human relations* 62(2): 155-193.

Ellis, G. and Ferraro, G. 2017. "The social acceptance of wind energy." EUR 28182 EN, doi 10.2789/696070

Firestone, J., Kempton, W., and Krueger, A. 2009. "Public acceptance of offshore wind power projects in the USA." *Wind Energy: An International Journal for Progress and Applications in Wind Power Conversion Technology* 12(2), 183-202.

Gray, B. 2004. "Strong opposition: Frame-based resistance to collaboration." *Journal of Community and Applied Psychology* 3: 166 - 76.

Haggett, C. 2011. "Understanding public responses to offshore wind power." *Energy Policy* 39(2): 503-510. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.10.014

Haggett, C., Brink, T. T., Russell, A., Roach, M., Firestone, J., Dalton, T., and McCay, B. J. 2020. "OFFSHORE WIND PROJECTS AND FISHERIES." *Oceanography* 33(4): 38-47.

Hall, D. M. and Lazarus, E. D. 2015. "Deep waters: Lessons from community meetings about offshore wind resource development in the US." *Marine Policy* 57: 9-17.

Hall, N. L. 2014. "The discourse of "social licence to operate": case study of the Australian wind industry." *AIMS energy* 2(4): 443-460.

Hardy, C., Lawrence, T. B., and Grant, D. 2005. “Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity.” *Academy of management review* 30(1): 58-77.

Head, B. W. and Alford, J. 2015. “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management.” *Administration & Society* 47(6): 711 - 739.

Healey. P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.

Hoey, G. V., Bastardie, F., Birchenough, S. N. R., Backer, A. D., Gill, A., Koning, S., Hodgson, S., Chai, S. M., Steenbergen, J., Termeer, E., Burg, S. v. d., and Hintzen, N. T. 2021. *Overview of the effects of offshore wind farms on fisheries and aquaculture*. European Union

Hooper, T., Ashley, M., and Austen, M. 2015. “Perceptions of fishers and developers on the co-location of offshore wind farms and decapod fisheries in the U.K.” *Marine Policy* 61: 16-22.

Innes, J. E. 1996. “Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal.” *Journal of the American Planning Association* 62(4): 460-472. https://doi.org/10.1080/01944369608975712

Jenkins, J., Malho, M., and Hyytiäinen, K. 2022. “Regionally extended shared socioeconomic pathways for the offshore wind industry in Finland.” *Energy, Ecology and Environment*, 1-13.

Jobert, A., Laborgne, P., and Mimler, S. 2007. “Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies” *Energy policy* 35(5): 2751-2760.

Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., and Turner, L. A. 2007. “Toward a Definition of Mixed Methods Research.” *Journal of Mixed Methods Research* 1(2): 112 - 133.

Kaufman, S. and Gray, B. 2003. “Using retrospective and prospective frame elicitation to evaluate environmental disputes.” In L. Bingham and R. O’Leary (eds) *The promise and performance of environmental conflict resolution* pp.129-47. Washington, DC: Resources For the Future Press

Ki, J., Yun, S.-J., Kim, W.-C., Oh, S., Ha, J., Hwangbo, E., Lee, H., Shin, S., Yoon, S., and Youn, H. 2022. “Local residents’ attitudes about wind farms and associated noise annoyance in South Korea.” *Energy Policy* 163: 112847.

Kim, H. J., Kim, J. H., and Yoo, S. H. 2019. “Social acceptance of offshore wind energy development in South Korea: Results from a choice experiment

Kim, H., Park, S., and Lee, J. 2021. “Is renewable energy acceptable with power grid expansion? A quantitative study of South Korea's renewable energy acceptance.” *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 139: 110584.

survey.” *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 113: 109253.

Kim, J.-H., Nam, J., and Yoo, S.-H. 2020. “Public acceptance of a large-scale offshore wind power project in South Korea.” *Marine Policy* 120: 104141. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104141

Kraeusel, J. and Möst, D. 2012. “Carbon Capture and Storage on its way to large-scale deployment: Social acceptance and willingness to pay in Germany.” *Energy Policy* 49: 642-651.

Lee, Jae-hyuck. 2019. “Conflict mapping toward ecotourism facility foundation using spatial Q methodology.” *Tourism Management* 72: 69-77. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tourman.2018.11.012

Lee, Jae-hyuck. 2021. “Setting the governance of a participatory ecosystem service assessment based on text mining the language of stakeholders' opinions.” *Journal of Environmental Management* 284

Magnani N. 2021. “Civil Society and Conflicts Over Renewable Energies Beyond the NIMBY Syndrome.” In *Understanding the Energy Transition*. (pp. 27-52) Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-83481-4_3

Marres, N. 2013. “Why political ontology must be experimentalized: On eco-show homes as devices of participation.” *Social studies of Science* 43(3): 417-443.

Martin, K. S. and Olson, J. 2017. “Creating space for community in marine conservation and management: Mapping “Communities-at-Sea”.“ In *Conservation for the Anthropocene Ocean* (pp. 123-141). Academic Press.

Moffat, K., Lacey, J., Zhang, A., and Leipold, S. 2016. “The social licence to operate: a critical review.” *Forestry: An International Journal of Forest*

Research 89(5): 477-488.

Nadaï A. and Labussière O. 2021 "Social Acceptance: Beyond Criticism and Critical, a Call for Experimental Ontology." pp. 143-160 In *A critical approach to the social acceptance of renewable energy infrastructures* edited by S. Batel and D. Rudolph. Palgrave Macmillan: Cham.

Ostrom, E. 2010. 《공유의 비극을 넘어서》 윤홍근·안도경, 역. 서울: 랜덤하우스코리아. (원서출판 1990)

Ostrom, E., Gardner, R., Walker, J., Walker, J. M., and Walker, J. 1994. *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.

Painuly, J. P. 2001. "Barriers to renewable energy penetration; a framework for analysis." *Renewable energy* 24(1): 73-89.

Park, J. and Kim, B. 2019. "An analysis of South Korea's energy transition policy with regards to offshore wind power development." *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 109: 71-84.

Park, Seona, Yun, Sun-jin, and Cho, Kongjang. 2022. "Text Analysis of Social Dialogue on the Offshore Wind Energy Projects: Implications to Renewable Energy Acceptance and Collective Planning." Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4035249 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4035249

Perry, E.L., Davis, B.A., and Kulik, C.T. 1994. "Explaining gender-based selection decisions: A synthesis of contextual and cognitive approaches." *Academy of Management Review* 19: 786 - 820.

Pol, M. V. and Ford, K. H. 2020. "Offshore Wind Energy and the Fishing Industry in the Northeastern USA." pp. 115-124 In *Modern Fisheries Engineering*. CRC Press.

Reilly, K., O'Hagan, A. M., and Dalton, G. 2016. "Moving from consultation to participation: A case study of the involvement of fishermen in decisions relating to marine renewable energy projects on the island of Ireland." *Ocean & Coastal Management* 134: 30-40.

Ryan, K., Bates, A., Gopnik, M., Danylchuk, A., and Jordaan, A. 2019. "Stakeholder Perspectives on the Value of Marine Spatial Planning Towards Advancing Offshore Wind in the U.S." *Coastal Management* 47(3): 269-291. https://doi.org/10.1080/08920753.2019.1596675

Scherhaufer, P., Höltinger, S., Salak, B., Schauppenlehner, T., and Schmidt, J.

2018. “A participatory integrated assessment of the social acceptance of wind energy.” *Energy research & social science* 45: 164-172.

Seawright, J. and Gerring, J. 2008. “Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options.” *Political Research Quarterly* 61(2): 294 - 308. https://doi.org/10.1177/1065912907313077

Simão, A., Densham, P. J., and Haklay, M. 2009. “Web-based GIS for collaborative planning and public participation: an application to the strategic planning of wind farm sites.” *Journal of environmental management* 90(6): 2027-2040.

Solman, H., Smits, M., van Vliet, B., and Bush, S. 2021. “Co-production in the wind energy sector: A systematic literature review of public engagement beyond invited stakeholder participation.” *Energy Research & Social Science* 72: 101876.

Sovacool, B. K., Axsen, J., and Sorrell, S. 2018. “Promoting novelty, rigor, and style in energy social science: Towards codes of practice for appropriate methods and research design.” *Energy Research & Social Science* 45: 12-42.

Swofford, J. and Slattery, M. 2010. “Public attitudes of wind energy in Texas: Local communities in close proximity to wind farms and their effect on decision-making.” *Energy Policy* 38(5): 2508-2519.

Van den Burg, S. W., Röckmann, C., Banach, J. L., and Van Hoof, L. 2020. “Governing risks of multi-use: seaweed aquaculture at offshore wind farms.” *Frontiers in Marine Science* 7: 60.

van der Horst, D. 2007. “NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies.” *Energy Policy* 35(5): 2705-2714. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.012

Walker, B. J. A., Russel, D., and Kurz, T. 2017. “Community Benefits or Community Bribes? An Experimental Analysis of Strategies for Managing Community Perceptions of Bribery Surrounding the Siting of Renewable Energy Projects.” *Environment and Behavior* 49(1): 59-83. https://doi.org/10.1177/0013916515605562

Wall, J. A. and Dunne, T. C. 2012. “Mediation research: A current review.”

Negotiation Journal 28(2): 217-244.
Wüstenhagen, R., Wolsink, M., and Bürer, M. J. 2007. "Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept." *Energy policy* 35(5): 2683-2691.
Yin, R. K. 1981. "The case study as a serious research strategy." *Knowledge* 3(1): 97-114.
Yin, R. K. 2009. *Case study research: Design and methods (Vol. 5)*. sage.
Wever, L., Krause, G., & Buck, B. H. 2015. "Lessons from stakeholder dialogues on marine aquaculture in offshore wind farms: Perceived potentials, constraints and research gaps." *Marine Policy* 51: 251-259.
Zhang, Y., Zhang, C., Chang, Y.-C., Liu, W.-h., and Zhang, Y. 2017. "Offshore wind farm in marine spatial planning and the stakeholders engagement: Opportunities and challenges for Taiwan." *Ocean & Coastal Management* 149: 69-80.

<1차자료(정부문서)>

경상남도 통영시. 2021. 『경상남도통영시기본통계』.
공유수면 관리 및 매립에 관한 법률
공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령
공유수면관리법 시행령
관계부처 합동. 2020.7.「주민과 함께하고 수산업과 상생하는 해상풍력 발전 방안」.
구 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(2022.01.04. 법률 제18694호로 개정되기 전의 것)
국토계획법
발전소 주변지역 지원에 관한 법률
발전소 주변지역 지원에 관한 법률 시행령
산업통상자원부, 2020.08.05. "['20년도 공공주도 대규모 해상풍력 단지개발 지원사업 공고], 산업통상자원부 공고 제2020 - 470호."
산업통상자원부. 2017.12.「재생에너지 3020 이행계획」.
산업통상자원부. 2020.05.25. "산업부-해수부, 해상풍력 협의회 개최."
산업통상자원부. 2020.06.01. "해상풍력 주민수용성 제고를 위한 발전소 주변지

역 지원법령 개정 추진.”
산업통상자원부. 2020.08.04. “<’20년도 공공주도 대규모 해상풍력 단지개발 지원사업 공고>(산업통상자원부 공고 제2020 - 470호).”
산업통상자원부. 2020.11.10. “신재생에너지 집적화단지 제도 본격 시행.”
산업통상자원부. 2020.12.14. “(설명자료)정부는 수산업계 및 해상풍력 업계 의견 수렴·조율을 통해 해상풍력 발전 정책을 추진중으로, 어업인에 대한 고려 없이 일방적·무분별하게 해상풍력을 추진한다는 내용은 사실이 아님 (파이낸셜뉴스 10.14일자 보도에 대한 설명).”
산업통상자원부. 2021.7.28. “신재생에너지 공급의무화 제도(RPS) 고시 일부 개정안 시행.”
산업통상자원부고시. “발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시(‘21.1.29).”
수산업법
수산업협동조합법
신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침
신에너지 및 재생에너지 개발・이용・보급 촉진법
신에너지 및 재생에너지 개발・이용・보급 촉진법 시행령
영광군. 2010. <민선5기 영광군청 군정백서>
영광군. 2019. <영광군 신재생에너지 클러스터 조성 기본계획 수립 및 타당성 검토 용역>
영광군청. 2011.08.18. “영광군 풍력산업 기반구축 날개 달다.”
영광군청. 2011.09.07. “영광군, 전기차 및 풍력 관련 기업유치 쾌속 질주.”
영광군청. 2012.03.19. “영광군 신·재생에너지시대 서막을 알리는 기공식 열려.”
전기사업법
전기사업법 시행규칙
전기사업법 시행령
전기위원회. 2021a. ‘3MW 초과 발전사업허가관리대장’(2021.12월말).
전기위원회. 2021b. “표준심사서.”
전라남도 영광군. 2021. 『전라남도영광군기본통계』.
제주특별자치도. 2020. 『제주특별자치도 풍력발쩐현황』
지식경제부. 2010.11.3. “서남해안에 대규모 해상풍력단지 건설 추진.”
통계청. 2021. 『인구동향조사』.
통계청. 2021. 『지역소득』.
풍력발전 보급촉진 특별법안. 2021. 의안번호 2110205. 김원이의원 대표발의.

<1차자료(언론보도)>

CBS노컷뉴스. 2021.11.23. “어민 외면한 해상풍력 '잔치판'…생계 위협에 뿔난 어민들.”

경남신문. 2019.09.30. “[초점] 통영 욕지 해상풍력발전 반대 이유는?”

경남신문. 2020.11.08. “해상풍력 대책 마련’ 욕지 주민 나섰다.”

경남일보. 2019.11.05. “[심층취재] ‘풍력 발전’으로 들끓는 남해바다.”

경향신문. 2018.05.13. “정부 ‘집중관리 갈등과제’에 문재인케어·가계통신비 등 포함.”

경향신문. 2020.03.07. “‘어민만 몰랐던 해상풍력단지 건설’ 불통행정에 남해안 들썩.’

광주매일신문. 2014.10.06. “전남 해상 풍력 거점 조성 정부 정책 지원 확대해야.”

광주일보. 2021.01.05. “‘공공주도’ 영광 해상풍력 민관협의회 본격 가동.”

국토일보. 2020.11.19. “풍력산업협회, 20일 '국회 인허가 원스톱샵 필요성 토론회' 개최.”

농민신문. 2021.03.08. “에너지 개발사업 갈등 없는 영광 ‘주민참여형 태양광’ 주목.”

농축수산신문. 2021.09.07. “풍력발전특별법, 수산업계 의견차 못좁혀 논의 장기화 조짐.”

뉴스핌. 2019.04.04. “'첫 영농형 풍력' 영광 풍력발전 20기 상업운전 돌입.”

뉴시스. 2021.12.29. “국내 최대 영광낙월해상풍력…지역발전에 250억 지원.”

더퍼블릭뉴스. 2020.09.16. “[정책-정책제안] 갈등관리기본법 제정이 절실하다.”

매일경제. 2008.01.01. “제주 월정, 해상풍력 메카로 뜬다.”

법률신문. 2019.05.27. “전기사업의 허가기준에 관한 산업통상자원부령 규정의 문제점.”

법률신문. 2021.09.23. “신재생에너지 집적화단지 가이드라인 발표.”

부산일보. 2021.05.31. “부산 이어 경남서도 반발 사는 해상풍력단지.”

부산일보. 2021.09.09. “통영 욕지도 앞바다, 풍력발전단지 논란에 바람 잘 날 없다.”

부산일보. 2021.11.17. “‘해상풍력에 황금어장 뺏길수 없다’ 뿔난 어민들, 정부 상대 소송전.”

시사저널. 2021.09.26. “해상풍력발전, 자칫 계륵 신세로 전락할 수 있다.” 1667

호.
안동뉴스. 2021.03.22. “풍력발전 원스톱 샵 도입, 주민들 피해 더 커질 것.”
어바웃영광. 2021.02.26. “해상풍력 사업 놓고 군어선업연합회 집단 반발.”
어업in수산. 2019.10.02. “무분별한 해상풍력발전 결사 반대.”
어업in수산. 2021.07.21. “바다모래채취 사실상 쫑났다.”
어업in수산. 2021.07.28. “수협, 바다모래채취 해양생태계·수산자원 훼손.”
어업in수산. 2021.08.11. “바다모래채취 반대 역량 결집 ‘대성과.’”
어업in수산. 2021.08.18. “수협, 바다모래채취 위험성 국민적 공감대 형성.”
어업in수산. 2021.11.10. “육상풍력 분리, 어업인 중심 민관협의회 구성해야.”
어업in수산. 2021.4.14. “수협, ‘해상풍력, 되는 것도 안되는 것도 없다.’”
에너지신문. 2021.05.21. “′원스톱숍 법안′ 발의로 풍력업계 기대감 고조.”
에너지타임즈. 2020.10.06. “발전사업허가 받은 22개 해상풍력발전사업 추진.”
연합뉴스. 2017.10.11. “전해철 ‘정부, 25개 갈등과제 집중 관리…리스트 공개.’”
연합뉴스. 2017.11.14. “′해상풍력발전시대 활짝′ 제주 탐라해상풍력 30MW 상업운전 돌입.”
연합뉴스. 2019.04.02. “‘육상·해상 복합’ 영광풍력발전소 4일 준공…79MW 발전.”
연합뉴스. 2020.10.20. “′해상풍력 반대′ 어업인 등 53만명 서명…수협이 정부에 전달”
연합뉴스. 2021.06.30. “파시 열렸던 ‘황금어장’ 통영 욕지도 해상풍력발전 반대.”
연합뉴스. 2022.02.16. “‘해상풍력이 황금어장 위협’…통영해상 어선 200척 생존권 시위.”
영광군민신문. 2019.11.05. “[社說] 낙월풍력단지 반대할 이유 있나.”
영광군민신문. 2021.02.23. “안마도·송이도 인근해역 해상풍력 반대.”
영광뉴스&TV. 2020.02.11. “영광군 해이한 단속, 어민 범법자 만들어.”
영광뉴스&TV. 2022.01.24. “해양수산과, 백대영 팀장 비공개 일관, 어민 갈등·분쟁의 불씨에 기름 부은 격.”
영광신문. 2019.08.05. “신재생에너지단지와 지역발전 전략(8).”
영광신문. 2021.02.01. “‘지역주민 주도’ 재생에너지 집적화단지 제도 본격 시행.”
영광신문. 2021.05.24. “공유수면 점·사용 허가 논란.”
우리군민신문. 2019.11.05. “해상풍력발전 건설 시작도 안했는데 파열음.”
우리군민신문. 2021.05.17. “낙월해상풍력 공유수면 점·사용허가 논란.”
우리군민신문. 2021.07.26. “어업인 의견 수렴 없었다...해상풍력 설명회 무산.”
이투뉴스. 2013.02.22. “해상풍력 개발권 법제화 필요성 제기.”

일렉트릭파워. 2014.12.17. “영광, 풍력시스템 최적 테스트베드로 탄생.”
일렉트릭파워. 2019.03.26. “국내 첫 육·해상 복합풍력단지 ‘영광풍력’ 가동.”
일렉트릭파워. 2020.06.28. “해상풍력 불확실성에 에너지정책 흔들.”
일렉트릭파워. 2021.03.28. ‘속도 더딘 해상풍력 개발 공공주도로 숨통 튼다’
일렉트릭파워. 2021.12.22. “올해 해상풍력 발전사업허가 8.2GW 넘게 받아.”
일렉트릭파워. 2021.8.19. “헷갈리는 해상풍력 가중치… 연계거리에 수심까지 복잡.”
일렉트릭파워. 2022.05.03. “무늬만 풍력 사업자 걸러낸다… 발전사업세부허가기준 재정비.”
전기저널. 2019.05.09. “좋은 바람이 분다 … 전남 영광, 5백(五白)의 도시로 거듭나다.”
전자신문. 2021.05.21. “에너지공단, 해상풍력 설비 기준 개정 추진…해상풍력 정의 바뀐다.”
전주일보. 2006.06.14. “고창-영광, 10% 배분에 증폭되는 갈등.”
제주일보. 2020.12.23. “애물단지 전락 우려 월정해상풍력…사업용 활용 관심.”
조선일보. 2019.10.10. “욕지도 풍력발전에 어장 빼앗겨… 생계 어쩌나.”
조선일보. 2021.11.22. “‘황금어장 사라진다’ 남해안 어민들 해상풍력단지 허가한 정부 상대 법적 대응 나서.”
통영뉴스. 2017.02.20. “EEZ 남해안 바다모래 채취 강력 반대한다.”
통영인터넷뉴스. 2017.11.02. “통영, 국내 최대 해상풍력발전단지 욕지도에 추진… 어민 반발 ‘진통.’”
투데이에너지. 2016.05.23. “해상풍력, 30조원 시장을 잡아라.”
투데이에너지. 2021.11.23. “통영시, 수소교통복합기지 구축사업 본격.”
프레시안. 2019.05.24. “통영바다 해상풍력 ‘갈등’ … 해법은 없나.”
한겨레. 2013.10.14. “송전탑 강행 뒤엔 ‘유신 악법’ 전원개발촉진법 있다.”
한겨레. 2021.07.28. “햇빛 넘치고 바람은 모자라…불균형 해법 시급하다.”
한겨레. 2021.08.18. “해상풍력, 비중 아직 낮으나 성장세는 빨라.”
한국농어민신문. 2019.12.13. “‘해상풍력발전’ 반대 목소리 커진다.”
한국농어민신문. 2020.08.11. “‘해상풍력-수산업 상생 방안’ 마련…논란 종식은 어려울 듯.”
한국농어민신문. 2020.10.20. “‘일방적 해상풍력사업 중단하라’ 산업통상자원부 앞 어업인 결의문 낭독.”
한국농어민신문. 2021.10.22. “어민·어업·해양환경 위협 큰 풍촉법, 장관 ‘협조’ 발언 이해 안돼.”

한국수산경제. 2020.08.18. “해상풍력발전 추진 소탐대실하지 말아야.”
한국일보. 2022.01.27. “거대한 해상풍력발전기 전남 영광에 등장...남산타워 만해.”
한려투데이. 2013.05.19. “욕지도에 신재생에너지 풍력발전단지 추진.”
한려투데이. 2019.04.22. “해상풍력자원 R&D연구개발사업 추진 용역실시.”
한려투데이. 2019.05.08 “모래채취 이어 욕지해상풍력?”
한려투데이. 2019.05.13. “[인터뷰] 손쾌환 의원 ‘찬성이 아니라 대응할 자료가 있어야 한다는 뜻.’”
한려투데이. 2019.05.30. “통영욕지해상풍력발전 건설반대, 어민들 총결집했다”
한려투데이. 2019.09.27. “‘갈등을 넘어 상생으로’ 통영시갈등관리심의위원회 개최.”
한산신문. 2019.04.22. “통영 바다 넘보지 말고 해상풍력발전사업에서 손 떼라!”
한산신문. 2019.06.04. “통영 7개수협 통합대책위 구성...‘풍력발전 막아낸다.’”
한산신문. 2019.10.01. “어업인 무시한 채 강행 ‘해상풍력발전’ 즉각 중단하라!”
한산신문. 2019.10.25. “통영 욕지해상풍력 시민토론회 어민반발 무산.”
한산신문. 2020.10.08. “언론 취재 차단, 깜깜이 회의 논란.”
한산신문. 2021.11.12. “갈등진단 욕지해상풍력 1등급 · 통영천연가스 2등급.”
해남신문. 2021.11.20. “육상 이어 해상까지… 영광에 대규모 신재생단지 조성.”
현대해양. 2019.06.21. 수협 “무분별한 해상풍력발전 추진 중단하라”
현대해양. 2020.11.14. “‘경남·남해권 해상풍력 민관협의회’ 발족은 했지만….”
현대해양. 2021.01.04. “김덕철 남해권해상풍력민관협의회 공동위원장, ‘어업과 해상풍력 상생 어렵다.’”
현대해양. 2021.11.17. “기선권현망어업인, 산자부 상대 해상풍력발전 허가 취소 소송 제기.”
현대해양. 2022.01.04. “어업과 해상풍력.”
현대해양. 2022.04.02. “CPTPP가 도대체 뭐길래….”
환경이슈신문. 2019.05.30. “통영시, 욕지해역 모래채취 및 해상풍력발전 건설중단 촉구.”
환경일보. 2022.01.22. “‘주민수용성 문제’ 해소… 해상풍력 전담팀 구성.”

<웹사이트>

기상청 날씨누리. https://www.weather.go.kr
표준국어대사전. https://stdict.korean.go.kr/main/main.do

해양수산부 국립해양조사원 해아름. http://www.khoa.go.kr/oceanmap/
해양수산부 연안포털. https://coast.mof.go.kr/coastAdmin/shareSea/introduce.do
해양수산 통계시스템. https://www.mof.go.kr/statPortal/main/portalMain.do
전기위원회. https://www.korec.go.kr/
탐라해상풍력(주) 홈페이지 http://tamra-owp.co.kr/
한국풍력산업협회. http://www.kweia.or.kr/bbs/page.php?hid=sub02_01
한국행정학회(신제도주의). https://kapa21.or.kr/bbs/dictionary/6729
환경영향평가정보지원시스템. eiass.go.kr
국사편찬위원회. 2013. “김상오 구술자료, 원전과 함께 살아가는 사람들 - 영광원전 주변지역 주민들의 삶의 변화와 갈등(부분공개).hwp” 국사편찬위원회 전자사료관 사료참조코드 COH010_19_00A0001).
호주 외교통상부. https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership (검색일:2022.4.11.)
Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende voranbringen (KNE) https://www.naturschutz-energiewende.de/
Legatum Prosperity IndexTM https://li.com/reports/2020-prosperity-index/

부록 1. 국내 해상풍력 수용성 선행연구

순번	저자	연도	제목
1	염미경	2008	풍력발전단지 건설과 지역수용성
2	염미경	2009	신재생에너지시설 입지에 대한 지역주민들의 태도 -풍력발전단지 입지지역 사례를 중심으로
3	염미경·허종철	2009	풍력발전시설 입지과정에 나타난 갈등양상과 시사점
4	염미경	2010	풍력발전시설 입지문제의 지역 쟁점화 양상과 시사점
5	김형성·황성원·김민영·박재필	2013	갈등관리에서 주요 이해 관계자 도출을 위한 방법론의 모색과 적용 - 서남해안 해상풍력단지 설치 예정지역을 중심으로
6	김형성·황성원	2014	서남해안 해상풍력단지 설치지역 주민 수용성에 대한 시차적 접근과 정책적 개선방안
7	김형성·김민영·황성원·박재필	2014	서남해안 해상풍력단지 예정지역 주민 수용성에 관한 시론적 연구 -주민인식 조사결과를 중심으로-
8	박재필	2014	서남해안 2.5 GW 해상풍력건설사업의 지역수용성 결정요인 분석
9	박재필	2015	서남해안 2.5GW 해상풍력발전에 대한 고창과 부안의 수용성 분석
10	이상훈·윤성권	2015	재생에너지 발전설비에 대한 주민 수용성 제고 방안
11	박재필·황성원	2016	서남해안 2.5GW 해상풍력에 대한 지역수용성 분석 -가시성 중심으로
12	박재필	2016	물리적 거리가 서남해안 2.5GW 해상풍력수용성에 미친 효과 분석
13	김은성	2018	우리나라 풍력발전단지의 주민 수용성에 대한 감각적, 문화적, 제도적 요인
14	이동호	2020	해안지역의 해상풍력발전에 대한 주민 수용성 연구
15	이상혁·박재필	2020	해상풍력 주민수용성 연구: 군산 말도를 중심으로
16	박종문·임효숙·박선아·조공장	2021	해상풍력 수용성에 대한 어민 인식 조사
17	박재필·이상혁	2021	말도 인근 해상풍력발전에 대한 주민수용성 연구
18	이상혁·박재필	2021	해상풍력 주민수용성 텍스트 네트워크 분석: 군산 말도·명도·방축도를 중심으로

Abstract

Social Dialogue and Facilitative Mediation to Prevent and Alleviate Conflicts in Offshore Wind Farm Projects

Insights from two field cases of Tongyeong and Yeonggwang

Park, Seona
Department of Environmental Planning
Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

With the necessity of expanding renewable energy to mitigate the climate crisis, interest in offshore wind power is increasing. In South Korea, where offshore wind power is still in its infancy, there is increasing concern about how we must understand and resolve conflicts in the process of project implementation. The normative direction that local stakeholders should participate both procedurally and economically to improve the acceptability of renewable energy

has been repeatedly confirmed in studies and cases. However, there is insufficient discussion on how to implement this in offshore wind farms (OWFs).

This study analyzes OWF conflicts as an interaction between the institutional aspect and the perception of conflict actors (the main actors in conflict with OWF projects, which in this research is typically fishers) and shows that, considering the characteristics of OWFs, facilitative mediation can be a solution to the conflict. An example of a typical conflict would be disputes with fishers who use public waters where OWFs are located. Tongyeong-si, Gyeongsangnam-do, and Yeonggwang-gun, Jeollanam-do were selected as the case study sites, both being coastal areas, with prominent fishing industries and OWFs located along the shore. The researcher conducted a multi-case study with participatory observation on the social experiments of OWF conflict mediation conducted in each case study site. Text analysis was performed on the in-depth interview results to analyze conflict actors' perceptions of the conflicts. Each case of the mediation program was analyzed cyclically in terms of process and contents. This study combined the frame theory and the institutional analysis and development framework for a theoretical ground.

There are three main research results. First, contextual factors hurt initial trust building. According to the current legal system, the conflict actors are informed of the OWF late, leading fishers and residents to become suspicious of the OWF project. Although the Korean government continued to improve renewable energy acceptance policies, the existing institutional principles for power generation business licenses and occupancy permits for public waters could not be changed significantly, and so it was insufficient to

resolve the conflicts that had already occurred. The local government's authority over OWF siting was also insufficient. So the local government's offshore wind power policy remained secondary to industrial development, post-conflict management, and profit sharing.

Fishers and residents had both concerns and expectations about OWFs. Since the sites of both case studies were experiencing economic stagnation, just like many rural areas, OWFs were also recognized as an opportunity for regional development. When the fishing industry was active, the non-fishers also showed a tendency to attach importance and pride to local fisheries. The conflicts experienced by the two regions in the recent past, such as the movement against sea sand extraction and conflicts before and after the site of the nuclear power plant, were also related to the OWF response pattern.

Second, while the promotion of OWF projects is maintained as the primary cause of conflict across both case studies, conflict actors responded differently in the two cases in terms of how action was taken against the OWFs and also in how the OWFs were perceived. When the OWF plans were first unveiled, fishers discontent with the projects were united in their shared dissatisfaction. They considered themselves the sole stakeholder in the battle against OWFs, resulting in an 'us versus them' perception and leading to the exclusion of other possible stakeholders, such as civil society and environmental movement groups. However, in the absence of an active regional coordinator, each actor experienced various conflict events, and actors perceived the problem in different ways. The fact that conflicts developed in different ways in the two case study sites and that different conflict frames were formed can be analyzed as a result of the strong projection of the influence of different community elements.

The results of this study's conflict frame analysis showed that the OWF conflict included but also went beyond the single issue of conflict with the fishing industry. In both sites, damage to the fishery was the biggest conflict issue, and it was found that it was important to prepare a location method to minimize damage and a follow-up industrial transition policy to resolve the conflict issue. In addition, serious problems were raised in the process of OWF project promotion. The project was pursued by private business owners who were primarily profit-seeking rather than responding to climate change. In the process, there was a lack of central and local government policies to ensure publicity of commons. As time passed, a few actors tended to frame OWFs as a relationship problem rather than a damage issue, since they feel powerless and excluded. Not only fishers but also non-fishers recognize the sea as a regional identity, so wide community consent is needed for OWFs. Conflict actors wanted the government to responsibly promote the process in its entirety, rather than just promoting the business sector.

Third, mediation by a third party can provide an opportunity for those involved in the conflict to form an alternative frame on their own and find a solution. Although the case study here did not have all the elements of mediation, it was in a situation where social experimentation was possible to explore the necessity and effect of mediation. Therefore, implications could be derived from both the conditions for the establishment of mediation and the content of mediation. Whether or not mediation is acceptable depends largely on the conflict situation. As in Yeonggwang, when conflicts occurred between local actors and mutual distrust was formed, the opportunity for mediation was further reduced. In contrast, such as in Tongyeong, when civic groups are not at the forefront of conflict, but are paying

attention to OWF issues, mediation could be more acceptable.

In terms of the content of mediation, it was also found that facilitative mediation could be effective for reframing to create an alternative cognitive framework. The intervening third-party expert could fully understand and expand the perception frame of the conflict actors and play a role in guiding them not to insist on only one alternative but to also consider other possibilities. The social dialogue experiment conducted in Tongyeong suggested that through reframing under the mutual discussion of the participants, participants could tentatively agree or confirm at which point they could reach an agreement. Although there was no mutual discussion in the location mapping method conducted in Yeonggwang, a third party was able to reconstruct opinions in a spatial dimension by reducing the complex aspects of conflicts to fishery issues through a new recognition tool called maps. In this process, a third party could contribute as analysts to clarify issues by reframing the participants' views.

In both cases, many participants positively evaluated the fact that they were contributing to the joint framing for OWFs. However, at the same time, there was also a skeptical attitude about whether opinions could be realistically reflected to solve the problem. To expand the results of this study to a full-fledged mediation, it is necessary to participate with another important conflict actor, the business operator, and the national and local governments with the authority to permit OWFs.

This study is meaningful in that it attempted to explain local conflicts of OWFs from a multi-dimensional and dynamic perspective and to find practical solutions. Meanwhile, acceptance studies have been conducted in a state where the location of the OWF project has been established and without the participation of local stakeholders.

This acceptability concept can observe only one part of the whole system. This study approached OWF conflicts from the institutional viewpoint to understand the characteristics of OWF conflict, based on understanding how the project was legally approved as well as the local public conflicts and economic and social contexts. Therefore here suggests that a facilitative mediation as social practice is necessary to prevent and alleviate OWF conflicts, in light of the experimental cases.

As for policy implications, above all else, it is necessary to establish a system for mediation and conflict management fitting the characteristics of OWF project development. In light of the research results, mediation was found to be useful in reducing OWF conflicts, rather than other alternative dispute resolution methods such as negotiation and arbitration. Mediation is characterized by the participation of the conflicting actors in relation to the subject, the creation of alternatives through discussion regarding the content, and the intervention of a third party when it comes to the process. Without a third party, negotiations would have to be made, but it was not a realistic solution in a situation where there was no interaction between the actors. In both case studies, many actors were positive about the method of dialogue, but neither actor could take charge of it. Without participation of the conflicting parties, a third party should try to create an arbitration plan, but it was difficult because OWF project development has urban planning characteristics. Therefore, applying the method of mediation discussed by stakeholders and a third party when establishing an OWF siting plan will reduce conflict and increase the practical rationality of the plan.

This study has the greatest significance in discovering the

possibility of social solutions. The fact that all possibilities could not be tested at the same time remains a limitation of this study. Since there can be various techniques to promote alternative frames in mediation mechanisms, it is necessary to accumulate several intervention cases. Also, in terms of the continuity and implementation of the mediation, this study has limitations in explanation. In particular, although this study revealed that the government, institutions, and business operators were responsible for the conflict, the focus is still on the fishers and residents who expressed concerns. In the future, in-depth follow-up studies should investigate how policymakers and society implement a procedural solution.

Keywords : Offshore wind power, Conflict mediation, Social dialogue, Energy conflict, Renewable energy acceptance, Conflict frame

Student Number : 2018-35897