

폐기물처리시설의 입지과정에서 나타난 은유(metaphor)의 변화에 대한 고찰 -파주시 소각장 입지갈등 사례를 중심으로-

주 경 일*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 관련문헌 및 주요 개념 소개
- III. 사례분석을 통한 은유의 변화 기제 탐색
- IV. 정책적 함의 및 연구의 한계

〈요 약〉

본 연구에서는 쓰레기소각장 등 환경기초시설의 입지과정을 은유적 관점에서 재조명해 보고 아직까지 분명한 해결책을 찾지 못하여 사회문제로 되어 있는 입지갈등문제에 대해 인지적 관점에서의 정책제안을 도출해 보았다. 파주시 사례를 중심으로 분석해 본 결과, 시설입지의 담당자들은 대부분 전달매체의 은유와 험난한 여정의 은유를 가지고 있었다. 이에 따라 상대방의 가치나 감정 보다는 사실전달에만 경도된 경향을 보여 원활한 의사소통이 어려운 조건을 형성하였으며, 입지과정 자체에 대해서도 매우 경직된 인식을 나타내었다. 그러나 파주시의 경우 창조의 은유와 파트너십 은유를 가진 단체장과의 주기적이고 안정적인 접촉으로 인해 담당자들의 은유가 변화되어 입지갈등의 대응방식이 보다 협력적으로 개선됨으로써 원만한 시설입지가 이루어질 수 있었다. 결국, 본 연구는 입지갈등문제에 대한 이와 같은 인지적 접근방식을 통해 갈등당사자간 합의형성이 쉽게 도출되지 못하는 이유를 새롭게 이해할 수 있도록 하고 이를 바탕으로 갈등완화와 합의형성 촉진을 위한 정책적 보완점까지도 제시할 수 있었다는 측면에서 의의를 가진다.

【주제어 : 은유, 쓰레기소각장, 입지갈등, 합의형성】

* 고려대 정부학연구소 연구교수

I. 서 론

쓰레기 소각장이나 매립지와 같은 소위 혐오시설의 입지를 둘러싼 갈등문제는 최근 방폐장 건설 사례에서도 볼 수 있듯이 일부 지역사회문제를 지나서 하나의 심각한 사회문제로 전화될 가능성을 늘 내포하고 있다. 이러한 가운데 폐기물 증가에 대비하여 환경기초시설의 집중적인 확보가 절실하다는 정부의 의지는 앞으로 시설입지를 둘러싼 지역 및 사회갈등문제가 더욱 심화될 것임을 예단케 한다. 그러나 많은 연구노력에도 불구하고 이렇게 심각한 사회문제 해결을 위한 실질적인 해결안이 아직도 강구되지 못하고 있다는 점에서 기존과는 차별화된 새로운 접근방법의 모색이 필요한 시점이라고 생각한다.

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 폐기물처리시설의 입지갈등문제에 접근하는데 있어 기존의 제도적 접근에서 벗어나 인지적 접근을 시도하려고 한다. 즉 입지갈등의 장(arenas)에서 서로 충돌할 수밖에 없는 양 당사자 집단(시설입지의 추진 집단과 대상집단)의 의식 속에 있는 해당 사안에 대한 전반적인 개념체계 및 은유가 입지갈등을 심화시키는 중요한 요인이 될 수 있다는 것이다. 더구나 시설입지를 추진하는 지방자치단체의 공무원들이 가지고 있는 기존의 은유가 해당 지역주민들과의 갈등과정을 경험하면서도 상호 합의형성(consensus building)을 이루는 방향으로 변화되지 못하는 경직성으로 인해 입지갈등문제가 쉽게 학습되지 못하고 있다고 보여진다.

그렇다면 폐기물처리시설의 입지를 추진하는 담당자들은 대체 어떠한 은유 및 개념체계를 가지고 있는 것일까? 입지갈등의 심화 및 완화라는 측면에서 볼 때 이들이 가지고 있는 은유는 시설의 입지과정에서 어떠한 의미를 가지고 있을까? 그렇다면 입지 담당자들의 기존 은유가 변화되어 입지문제에 대한 새로운 은유가 활성화될 가능성은 없는 것인가? 만약 변화의 가능성이 감지된다면 어떻게 변화시킬 수 있는 것인가? 본 연구는 파주시 쓰레기위생처리시설의 입지갈등사례를 통해 이러한 의문들을 체계적으로 검토해 볼 것이다. 시설의 입지결정과정에서 단체장과의 잦은 접촉을 통해 입지 담당자들의 은유가 역동적으로 변화되었다고 판단되는 파주시의 갈등사례가 이러한 의문들에 대해 유의미한 해답을 줄 수 있을 것으로 믿기 때문이다.

II. 관련문헌 및 주요 개념 소개

1. 기존문헌 검토

폐기물처리시설 등 주요 환경기초시설을 둘러싼 갈등과 정책에 대해서는 다방면의 접근이 이루어져왔다. 먼저 외국문헌의 경우 지금까지의 논의는 크게 5가지 정도로 정리될 수 있는데, “기술적 접근”, “참여적 접근”, “시장 논리적 접근”, “분배 정의에 입각한 접근”, 그리고 “통합적 접근”이 그것이다.

첫째, 기술적 측면에서 입지갈등을 다룬 저작들은 주로 시설입지에 대한 확실한 기술적 지식에 기초한 의사결정을 전제로 한다. 여기서는 감정이나 두려움 등 비합리적 기준에 바탕을 둔 비전문가적 견해의 개입은 배제되고 전문가와 전문지식에 대한 순응과 교육이 우선시된다. 따라서 이러한 접근에서는 입지갈등 초기의 공공의 민주적 참여는 불필요한 절차가 된다. Hadden(1984)과 Lawrance(1980) 등에 의해 대표되는 이러한 접근방식은 시설의 위험성 정도를 주로 양적으로 평가(위험요인=발생확률×피해의 크기)하여 시설의 수용 여부가 전문가의 유해성 판단에 의해 이루어짐을 강조한다(Hadden, 1984: 7~8). 따라서 일반인들의 위험요인에 대한 인식이 편견에 의해 전문가와 차이를 보일 때 갈등이 나타난다고 본다.

이에 반해 참여적 접근방식에서는 “위험(risk)”을 다형의 개념(polymorphous definition)으로 파악하여 위험의 한쪽 측면인 확률적이고 양적인 속성 뿐 아니라 또 다른 측면인 참여와 신뢰의 사회적 속성을 동시에 고려하여 대화와 협상 등 사회적 통제체제(social control systems)의 구축이 시설입지에 있어 보다 중요함을 강조한다(Nelkin & Pollak(1979); Rayner(1984)). 셋째, 시장 논리에 입각한 접근은 Popper(1981)나 Carnes et al(1987)에게서 발견되는데, 이들은 입지갈등이 시설 수용의 경제적 편익 보다 비용요인이 더 크다는 인식 때문에 발생한다고 보고 따라서 이러한 피해의식을 보정하기 위한 경제적 보상과 보상액에 대한 합리적 논의의 장(free and open market)이 만들어져야 함을 주장한다. 넷째, Kasperson(1986)으로 대

1) Krimsky(1992)는 위험인식에 대한 기존의 연구들을 계량적 접근(quantitative approach), 정태적 유형화 접근(static taxonomic approach), 체제론적 접근(systems approach), 인과적 접근(causal approach), 과정적 접근(process approach), 기능주의적 접근(functionalist approach), 유추해석적 접근(analogical approach), 인지적 접근(cognitive approach)의 8가지로 구분하고 각각에 해당하는 연구와 각 접근시각의 장, 단점 등을 잘 정리해 놓고 있으며, Rohrmann(2000)도 위험인식에 대한 기존 연구들을 핵심이슈와 방법론적 특성, 그리고 연구결과의 개요에 따라 체계적으로 분류해 놓고 있다.

표되는 분배 정의에 기반한 접근방식에서는 위의 시장 논리적 접근과는 달리 시설에 기인한 위험과 비용요인이 특정의 소수에게 집중되어서는 안되며, 지역과 세대간 위험 배분의 형평성 확보를 위한 정부의 역할이 무엇보다 중요함을 강조한다. 마지막으로 통합적 접근에서는 혐오시설의 입지갈등을 완화시키기 위해서는 입지갈등문제에 대한 위의 시각들간 효과적 조합이 필요함을 강조한다. 즉 여기서는 공공의 참여와 정부의 참여라는 두 차원에 따라 조합 가능한 4가지 시각을 제시하고 공공의 참여자와 정부의 참여수준에 따른 효과적인 조합방식을 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 1〉 두 행위자의 참여 정도에 따른 입지갈등문제의 효과적인 접근시각

〈참여의 강도(intensity)〉	정부의 높은 참여 (high participation)	정부의 낮은 참여 (low participation)
공공의 높은 참여 (high participation)	분배 정의적 접근과 참여적 접근	시장 논리적 접근과 참여적 접근
공공의 낮은 참여 (low participation)	분배 정의적 접근과 기술적 접근	시장 논리적 접근과 기술적 접근

자료 : Hisschemoller & Midden, 1989: 240 재구성.

국내의 경우 1990년대 중반 이후 입지갈등문제에 대한 연구들이 단편적이지만 많은 양적 팽창을 보여주었다. 이들은 크게 3가지 정도의 접근방식을 취한다고 할 수 있는데, 첫째는 갈등 발생의 근본원인에 천착하는 원인 규명적 접근이고, 둘째는 앞서 서술한 참여적 접근과 유사하게 입지갈등을 둘러싼 사회적 통제 시스템의 강화를 강조하면서 관련 당사자들간의 협상을 통해 갈등의 해소를 강구하는 협상적 접근이며, 셋째는 갈등 당사자들에 대한 면접과 서베이조사 등을 통해 이들의 기본 의식과 그 차별성을 파악, 분석함으로써 갈등해결의 실마리를 찾으려고 하는 의식조사형의 접근방식이다.

먼저 원인 규명적 접근으로는 유해운(1996)과 김종후(1994) 등이 있는데, 전자는 주민참여의 부족, 정책추진집단에 대한 불신, 그리고 잠재적 위험에 대한 근본적인 두려움 등이 갈등 발생의 근본 원인으로 작용함을 주장하고 있고 후자는 정책추진기관의 반응성 부재와 역시 주민참여의 제약을 갈등의 근본원인으로 지목하고 있다. 또한 이수장(1995), 임우석(1995), 손창익(1996), 권원용(1993), 이달근(1993) 등 많은 저작들은 협상론적 접근을 취하고 있는데, 이들은 공통적으로 기존의 기술적이고 행정 편의적 접근 보다는 우리 실정에 맞는 협상전략과 절차의 개발, 활

용이 필요함을 역설하고 있다. 마지막으로 윤영채(2000), 심문보(1999), 차용진(1999) 등은 입지갈등의 원인이 정책추진자와 정책대상자간의 기본적 인식차이에 있음을 상정하고 이 두 집단간 인식 차이에 대해 심층적 규명을 시도하고 이를 통해 정책적 시사점을 얻으려고 하고 있다. 그러나 지금까지의 인식에 기반한 이들 저작들은 양 당사자들간 인식차이를 표피적으로 그려낼 뿐 이러한 인식이 실제 사례에서 갈등의 심화나 완화에 있어 구체적으로 어떤 작용을 하는지에 대해서는 함구하고 있다. 따라서 갈등 당사자들의 인식 작용이 무엇이고 또 이를 어떻게 변화시킬 수 있으며 이를 위해 기존의 제도는 어떻게 재설계 해야 하는지에 대한 실천적이고 통합적인 정책제안은 많이 부족한 실정이다.

2. 이론적 배경으로서의 은유(Metaphor)

1) 의미와 유용성

일반적으로 '은유(metaphor)'는 세상을 보는 우리의 시각을 구조화시켜주는 도구라고 할 수 있다. 즉 은유는 언어로 발현될 수 있는 개념적 체계로서 우리가 직접 경험해보지 못한 것도 은유를 통해 이해할 수 있게 하여 세계가 어떻게 작동하는지에 대해 우리들의 생각을 개념화 시켜주는 것으로 규정지을 수 있다. 또 은유는 한가지 시각만으로는 바라보기 힘든 복잡한 세상을 읽고 해석할 때 이미 경험적으로 알고 있는 이미지나 시나리오를 통해 특정의 방향으로 그 상황을 이해하게 하고 이에 따른 적당한 행동까지도 발현되도록 한다(Morgan, 1986). Schon(1993)은 은유를 사람이 특정의 경험영역에 있는 객체를 마치 다른 경험영역의 객체처럼 보는 틀이라고 정의하면서, 이때 정책문제에 대해 사람들이 이야기하는 내용을 보면 다른 경험의 측면에서 문제를 보게 되는 은유적 틀(metaphorical frame)을 추론할 수 있다고 한다. 따라서 은유는 특정의 문제를 묘사하는 암묵적인 방식으로 정의 내릴 수 있으며(Schon, 1993: 137~163), 이러한 문제 정의 방식은 또한 일정한 행동도식을 연상시키거나 문제의 원인을 파악하는데 있어서 중요한 역할을 한다. 이에 따라 은유는 특정한 행동도식을 연상시키는 표지(signal cue)로서 작용하여 결국 정책내용이나 일정한 자극에 대한 대응방식을 결정하는데 있어서도 커다란 역할을 하게 된다(Gioia & Poole, 1985; 이종범, 1992: 7).

예를 들어 Lakoff & Johnson(1980)은 '시간은 돈이다(Time is Money Metaphor)'라는 은유는 단순한 언어적 표현이라기 보다는 시간을 더 가치 있는 것으로 이해하도록 우리를 구조화시키는 이해의 수단이라는 점을 강조한다. 즉 '시간은 돈이다'라

는 은유 속에서 '시간을 빌린다' 혹은 '시간을 낭비한다'와 같은 은유적 표현들이 파생된다는 것으로 단순한 언어표현으로서의 기능 이외에 이해의 수단으로서의 은유를 이야기하고 있다²⁾(Lakoff & Johnson, 1980: 7~9). 이는 은유가 사람들이 세상이나 세상 속의 특정 사건들을 생각하는 방식과 이에 따른 행동방식 등을 이해하는데 있어 핵심적 요소가 될 수 있다는 것으로도 풀이된다. 따라서 특정인이 갈등문제에 대해 가지고 있는 은유를 파악함으로써 이들의 문제에 대한 추론내용 및 대응방식을 보다 효과적으로 이해할 수 있다고 본다.

특히 본 연구와 같은 집단갈등의 상황에서 각각의 갈등 당사자들이 가지고 있는 이러한 은유를 이해함으로써 이들의 추론방식상의 차이는 물론 갈등상황의 원인 자체를 파악하는데 있어서도 매우 도움이 될 수 있을 것이다. 또 한가지, 은유는 그 사용의 주체조차 자신의 은유를 잘 인식하지 못하는 경우가 많다. Lakoff & Turner(1989)는 우리가 사용하는 많은 은유들이 무의식적으로 또 자동적으로 은유의 대상에 대한 이해를 구조화시키는 물론 인식주체가 이러한 구조화를 당연한 것으로 수용한다고 하면서 이러한 과정에서 은유는 우리들의 사고에 체계적인 영향을 미친다고 주장한다. 은유는 이렇게 언어행위를 하는 인식주체들의 수사와 추론방식 등을 예측하고 설명하는데 있어 유용한 수단이 될 수 있다.

본 연구의 분석대상인 위생처리시설을 둘러싼 파주시의 입지갈등사례를 이러한 은유적 관점에서 접근할 때 다음과 같은 몇 가지 유용성을 기대할 수 있다. 첫째, 각 이해관계집단, 특히 입지추진 담당자들이 가지고 있는 지배적 은유의 발견과 규명을 통해 입지결정과정에서 주민들의 반발을 야기하는 이들의 행동방식이 왜 지속적으로 발현되는지에 대한 이해를 도움으로써 갈등 당사자간 의사소통상의 오해를 줄일 수 있다. 또 이를 통해 상대방을 좀더 효과적으로 이해할 수 있는 가능성을 높여준다. 둘째, 입지갈등을 유발하는 정책추진집단의 이러한 은유와 인식이 어떻게 변화될 수 있고 어떻게 변화되어야 하는지에 대해 알 수 있게 함으로써 갈등완화를 위한 보다 새로운 통합적 은유의 창출을 가능하게 하고 이에 따라 갈등 당사자간 합의형성을 촉진시킬 수 있는 위한 제도적 보완책까지도 마련할 수

2) 즉 소쉬르를 비롯한 공간기호학과의 입장에서 볼 때 은유는 더 이상 세상에 대한 대상 지시적 기능만을 하는 것이 아니라 기의(signified)와 기표(signifier)의 결합개념이 된다. 다시 말해, 화자에 의해 전달되는 메시지(내용)는 청자에게 일종의 표현(signal)으로 나타나며, 따라서 궁극적으로 은유는 하나의 기호체계로서 내용면과 표현면이 가지는 실질들이 아니라 그 심층에 내포되어 있는 형식들의 결합에 의해서 의미가 발현되는 것이라고 할 수 있다(Hervey, 1982: 13).

있게 한다.

2) 의사소통을 왜곡시키는 은유들

입지갈등과정에서 서로 감정적으로 충돌하게 되는 것은 양 당사자간에 존재하는 의사소통구조상의 왜곡 때문일 수 있다. 언어학자 Reddy(1993)는 자연스러운 대화를 가로막는 몇 가지 예³⁾를 제시하면서 의사소통에 대한 이러한 종류의 개념화를 ‘전달매체의 은유(conduit metaphor)’라고 칭한다. 이러한 은유에 따를 때 화자(speaker)는 자신의 생각을 단어로 전환시켜 의미 없는 수사가 아닌 일정한 전달매체를 통해 청자(hearer)의 머리 속에 보내게 되는데, 이때 화자는 자신의 생각을 객관적이고 분명한 객체로 인식하고 언어적 표현을 통해 청자에게 이를 정확하게만 전달하면 된다는 인식을 강하게 가진다는 것이다(Lakoff & Johnson, 1980: 10). 즉 전달매체의 은유는 화자의 생각은 하나의 객관적 실체이며, 이를 담는 도구인 언어적 표현을 통해 청자의 머리 속(container)에 분명하게 전달하면 되는 것으로 일련의 의사소통과정을 이해한다는 것이다.⁴⁾ 이때 소각장 등의 입지과정에서 특히 입지를 추진하는 담당자들이 주민들과의 대화를 이런 방식으로 이해할 때 의사소통의 왜곡 가능성은 커질 것이다. 왜냐하면 이러한 은유 하에서는 전달하는 정보의 사회 구성적 측면 보다는 정보의 체계적 통합이나 전체성 내지는 사실성을 강조하여 의사소통의 실재적 다원성을 소홀히 할 가능성이 높아져서 현안문제에 대한 잘못된 진단과 부적절한 해결책을 야기할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 전달매체의 은유는 의사소통상의 왜곡 가능성이 큰 상대방과의 직접적인 대화 보다는 가시적인 문서나 글 중심의 의사교환을 선호하게 하며, 따라서 단방향성 의사소통의 가능성이 커짐은 물론 기존의 생각을 유연하게 변화시킬 수 있는 여지를 감소시키게 된다. 결국, 입지갈등의 상황에서 이러한 은유가 지배적일 때 가치적 다원성 보다는 사실 중심의 의사교환에 경도되어 상대방과의 대화 및 합의형성 가능성은 그만큼 낮아지게 될 것이다.

3) ‘말(words)이 감정으로 가득차 있다’, ‘말이 지나치게 의미만을 담고 있다’, ‘상대방의 생각이 도무지 나에게 전달되지 않는다’, ‘상대방의 말이 별 의미를 전달하지 못한다’, ‘내 생각을 말로 전하기가 매우 어렵다’ 등이다.

4) 따라서 의사소통 행위에 있어 행위주체가 얼마나 사실관계를 정확하게 상대방에게 전달하려고 하는지, 그리고 행위주체의 언어표현 속에 의사소통 기제에 대한 이러한 속성들이 얼마나 나타나고 있는지를 탐색함으로써 전달매체의 은유를 확인할 수 있을 것이다.

한편 갈등 당사자간의 합의형성과 의사소통상의 왜곡에 대해, Throgmorton(1990)은 서로 다른 '해석적 공동체(interpretive communities)'간의 정상적 담론(normal discourse)의 붕괴가 합의를 어렵게 만든다고 주장한다. 즉 한쪽이(주로 정책 분석가) 현상을 일관되게 이론적인 측면에서만 이야기하는 과학자들의 수사(scientist's rhetoric)를 사용하고 다른 한쪽(대개 정책대상집단)은 자신의 권리를 주장하는 옹호자의 수사(advocate's rhetoric)를 사용하게 되어 결국은 의사소통상의 왜곡을 낳는다고 하면서 새로운 공동체의 형성과 합의를 위해서는 정책 분석가가 과학자와 옹호자, 그리고 정치가간의 대화를 중재하는 적극적인 중재인(actively mediator)이 되어야 함을 주장한 바 있다(Throgmorton, 1990: 156). 여기서 과학적 수사를 사용하는 정책 분석가나 기획자들이 바로 전달매체의 은유에 배태되어 있을 가능성이 높다는 것이다.

결국 전달매체의 은유는 의사소통을 현실을 온전히 100% 반영한 언어로 있는 사실을 그대로 전달하는 도구로 이해하는 것이기 때문에 만약 이러한 대화를 거부하는 집단이 있다면 이를 해당 집단의 무지나 감정의 소산으로 귀인시키게 되고 이들의 행위나 주장을 이해하려는 노력을 더 이상 하지 않을 것이다. 이것이 더 이상의 대화를 기피하는 행동으로 이어질 것임을 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

소각장 등 환경기초시설의 입지과정에서 특히 주민들이 갈등의 상대방인 공무원들의 말을 전혀 신뢰하지 않고 사실인 정보에 대해서조차 수용하기를 거부하는 것은 무엇 때문인가? Sweetser(1987)는 이를 '정보적 언어 사용의 은유(informational language-use metaphor)'로 설명한다. 이는 의사소통 참여자들이 상대방의 말에 대한 참, 거짓을 판별하는데 있어 이들 사이에 폭넓게 공유된 의사소통상의 전제로서 이는 통상적 지식과 의사소통에 대한 인식상의 전제 아래 형성된다고 한다. 실제로 일상의 의사소통 과정에서 상대방의 말에 대한 참, 거짓 여부의 검증은 일일이 행하지 않고서 일단 화자의 말을 진실이고 동시에 유용한 것으로 받아들이는 것은 바로 이러한 은유적 전제가 무의식중에 작동하기 때문이다.

그러나 만약 유용성과 진실에 대한 믿음과 조건들, 즉 통상적인 지식과 의사소통에 대한 단순화된 전제들과 실제의 언급(표현)들이 일치하지 않는다고 판단될 때 청자는 설령 화자의 말이 단순한 실수라고 할지라도 이를 아주 부주의한 실수나 심지어는 거짓말로 생각해 버리게 된다. 반대로 유용성과 진실성에 대한 전제가 지속된다면 같은 실수를 하더라도 이를 선의의 실수로 인정하고 이후에도 신뢰에 기반한 의사소통이 이어진다는 것이다. 본 연구에서는 입지갈등과정에서 지역주민들이 상대방의 말을 처음부터 믿지 못하고 대화 자체를 거부하는 등의 행

태를 보이는 것이 결국은 이러한 정보적 언어 사용상의 일상적 전제들이 깨어져 버렸기 때문이라고 보고 이를 검증하는 한편 이러한 전제를 회복시키고 활성화하기 위한 방안들은 무엇인가에 대해서도 탐구해 볼 것이다.

Sweetser(1987)는 한번 깨어진 통상적인 지식과 의사소통의 전제들이 어떻게 복구 가능한지에 대한 구체적인 해답을 주고 있지는 않지만, 상대방의 말이 최소한 거짓이 아니라 부주의한 실수라고 인식하는 한 통상적인 지식의 첫번째 조건인 ‘화자는 자신의 믿음에 대한 충분한 이유가 있을 것’이라는 정보적 언어 사용의 전제는 다시 작동할 가능성이 있다고 한다. 즉 아직 상대방의 말을 무조건 거짓으로 생각해 버리는 단계가 아닌 한, 부주의한 실수가 계속 이어지지만 않는다면 통상적 지식의 전제조건은 복구 가능하며 의사소통상의 신뢰도 재구축될 수 있다는 것이 그녀의 주장이다.

〈표 2〉 Sweetser의 통상적 지식과 의사소통에 대한 전제들

〈통상적 지식(ordinary knowledge)〉	〈통상적 의사소통(ordinary communication)〉
<ol style="list-style-type: none"> 1. 사람들은 자신의 믿음에 대한 충분한 이유를 가지고 있다. 2. 이러한 근거 있는 믿음은 진실이다. 3. 따라서, 사람들의 믿음은 진실이고, 믿음 만한 정보로 구성된다. 4. 사람들은 거짓은 믿지 않는다. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사람들은 서로 도우려고 하지 해를 주려고 하지 않는다. 2. 믿을 만한 정보는 도움을 주지만 거짓 정보는 해가 된다. 3. 화자(speaker)는 믿을 만한 정보를 공유함으로써 청자(hearer)를 도우려고 한다. 4. 거짓 정보를 가지고 의도적으로 대화하는 사람은 상대방에게 해를 주려는 의도에서 그러는 것이다.

자료 : Paul Grice의 협력원칙과 대화논리에 대한 이론 중 일부.

이외에도 집단갈등의 과정에서 합의형성을 저해할 수 있는 은유로서 ‘험난한 여정의 은유(journey metaphor)’ 등이 있다. Lakoff(1993)는 현대적 은유 이론을 소개하면서 하나의 사건이나 실체를 정해진 위치를 향해 일정한 길을 따라 움직이는 것으로 이해하여 현재의 위치나 목적지, 변화의 움직임 등의 하위 표현들이 지배적인 경우를 여정의 은유(journey or location metaphor)로 명명한 바 있다. 또 Sargent et al(1991)도 환경갈등문제에서 일반적인 기획과정이 정해진 목표의 달성을 위해 일정한 절차에 따라 점진적으로 각 단계를 밟아 가는 마치 험난한 여정길과 같다는 점을 지적하면서 역시 여정의 은유를 언급한 바 있다. 이러한 여정의 은유에

따를 때 입지과정은 어떤 저해요인이 있더라도 정해진 일정에 따라 움직여야 하는 까닭에 주민저항 등 돌발적인 상황이 발생하는 경우에도 지속적인 설득 등을 통해 이에 능동적으로 대처하기 어려운 조건을 만들 수 있다.

3) 합의형성을 촉진시키는 은유들

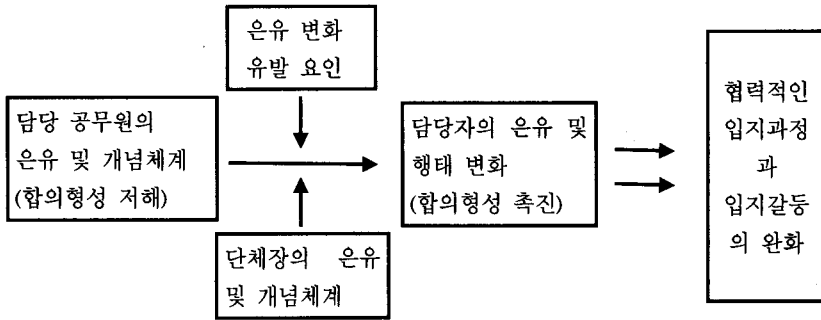
그렇다면 갈등과정에서 활성화되어 합의형성을 저해하는 이러한 은유를 변화시켜 기존의 갈등구조를 합의형성의 장으로 바꾸어 나가는데 도움되는 은유에는 어떤 것이 있을까? 대표적인 것으로 '파트너쉽의 은유(partnership metaphor)'와 '창조의 은유(creating metaphor)'를 들 수 있다. 먼저 창조의 은유는 Kingdon(1984)을 중심으로 하여 인간의 문제 정의에 대한 연구에서 종종 등장하는 은유의 개념으로 문제를 정의하는 기본적인 접근방식과 관련된다.

즉 창조의 은유는 '정답은 없다', '내가 정확히 아는 것은 아니다', '새롭게 만들어 나간다'는 언어적 표현에서 알 수 있듯이 문제의 해답을 미리 결정하고 확신하기 보다는 문제 정의에 있어 상대방과의 공통된 이해관계와 시각을 먼저 찾아내려는 특성을 가진다. 따라서 특정 문제에 대해 상향적 접근방식을 통해 합의형성을 이루어 가려고 한다. 그러므로 창조의 은유는 문제에 대한 접근방식의 측면에서 사회적 구성주의에 입각한 의사소통방식과 유사한 속성을 가진다. 사회적 구성주의에서도 하나의 사회문제를 정의할 때 이와 연관된 객관적 상황의 도래 여부 보다는 사회적 정의 행위들을 통해 구성되고 양산된 주관적인 결과물로서 문제를 바라보기 때문이다(Best, 1989: xviii).

결국 집단갈등의 상황에서 이러한 창조의 은유를 가질 때 행위주체는 사법적 절차에 의존하기 보다는 상대방과의 공통된 이해기반에 관심을 가지고 함께 문제를 해결해 나가려고 할 것이며, 이는 자연히 갈등 상대방을 협상과 협의를 위한 진정한 파트너로 인식하는 결과를 초래함으로써 파트너쉽의 은유를 생성시킬 것이다. 이렇듯 서로 연관된 이러한 두 은유는 갈등 상대방과의 신뢰관계를 바탕으로 하여 문제에 대한 유연한 사고를 통해 합의형성을 진작시키는데 많은 도움을 줄 수 있다.

한편 Innes et al(1994)은 상황과 환경에 변화(change of setting)를 가함으로써 기존의 대립적 관계를 신뢰적 관계로 변화시킬 수 있다고 주장한다. 그는 갈등집단간 상호작용의 배경으로서 개인적인 만남의 장을 구축하고 이를 반복함으로써 사적인 관계를 형성하고 인간적인 친밀도를 증가시킬 수 있으며, 이를 통해 상대방에

대해 가지고 있던 기존의 사회적 편견(social bias)과 고정관념(stereotypes)⁵⁾을 바꿀 수 있다고 한다(Innes et al, 1994). 다시 말해, 집단간 상호 의사소통의 배경을 친밀하게 구축할 때 상대방의 말을 신뢰 속에서 재해석하게 되고 과거 의구심을 보였던 상대방의 전체적인 언행까지도 재평가를 통해 진실된 것으로 수용할 수 있게 된다는 것이다(Gadamer, 1989). 또 Holland & Quinn(1987)은 해당 집단 사이의 구체적인 개념체계 공유와 이를 통한 공동체의 응집력 형성을 부정적 의식구조를 변화시킬 수 있는 필수적인 요소로 들기도 한다. Innes et al(1994: 49~50)는 이러한 새로운 인식의 창조를 지적 자본(intellectual capital)으로 명명하고 있는데, 지적 자본의 강화를 위해서는 먼저 공유된 지식기반(knowledge base)이 있어야 함은 물론 상대방의 이해관계에 대한 정확한 이해가 동반되어야 함을 강조한다.



〈그림 1〉 파주시 사례 분석을 위한 연구가설 설정

이렇게 Innes et al(1994)의 경우처럼, 개인간 혹은 집단간의 부정적 인식체계를 변화시키는데 있어서 개인과 집단간 상호작용(interaction together)의 중요성을 강조하는 저작들이 있는가 하면(All port, 1954; Cook, 1984 등), Brown & Wade(1987)나 Deschamps & Brown(1983)의 경우처럼 이러한 상호작용 없이도 공동의 이해관계와 노동(common fate and shared labor)만으로도 기존의 인식을 바꿀 수 있다는 주장을 펴는 이들도 있다. 특히 Peteigrew(1998)는 집단간 접촉이 상대방에 대한 개인적 인

5) 이 두 개념은 유사한 개념이기는 하지만 고정관념이 특정 문화와 사회에서 해당 집단에 대해 널리 퍼져 있는 지식과 믿음이라고 한다면, 편견은 같은 집단에 대한 보다 개인적인 믿음이라고 할 수 있다. 따라서, 고정관념을 일으킬 수 있는 상황에서도 편견이 약한 사람들은 고정관념의 활성화를 통제함으로써 편견적 태도를 보이지 않을 수 있게 된다(Devin, 1989; 한규석, 2000: 400재인용).

식을 강화시켜 재범주화(recategorizations)를 촉발하고 또 잦은 정보교환을 통해 상대방에 대한 불안감 감소와 지식의 증가를 가져와 상대방을 더 우호적으로 인식하도록 돕는다고 한다. 같은 맥락에서 Brown & Miller(1984)도 우호적인 교호작용을 통해 갈등 당사자들이 각각 상대방의 속성에 더 큰 관심을 두게 하고 나아가 더 긍정적이고 차별화된 개별적 인상을 가지게 된다고 한다(Gaertner et al, 1999: 389).

이러한 배경 아래에서 본 연구에서는 파주시 사례에 대한 사전조사를 통해 다음과 같은 연구가설을 설정해 보았다.

Ⅲ. 사례분석을 통한 은유의 변화 기제 탐색

1. 폐기물처리시설 입지갈등의 거시적 맥락

1) 우리나라의 폐기물처리시설 입지정책(Siting Policy)과 주요 이해관계집단

폐기물처리에 대한 정부의 기본 정책은 1990년대 초반 기존 ‘처리’ 중심에서 ‘재활용’ 중심의 개념을 폐기물관리법에 반영하면서부터 바뀌기 시작하였다. 이후 1993년 “자원의절약과재활용촉진에관한법률시행령”이 공포되고 1995년 쓰레기종량제가 실시되면서 현재의 재활용 위주의 폐기물 관리 및 처리 정책이 그 틀을 잡기 시작하였다. 이에 따라 폐기물의 재활용 비율이 개선되기는 하였으나 쓰레기를 매립할 시설은 급감하여 2000년 현재 전국에서 운영 중인 생활폐기물 매립 시설 중 약80% 정도가 5년 이내에 사용이 종료될 것이라고 한다(환경부). 이에 따라 정부의 폐기물처리정책도 소각위주의 정책으로 전환되어 국가폐기물관리종합계획(1993~2001)에 따라 2001년까지 총258개의 소각장을 건설하여 1998년 8.9%이던 소각율을 2001년까지 20%이상으로 상향조정할 계획을 추진한 바 있다(환경

-
- 6) 그러나 실제로는 2001년 현재 생활쓰레기에 대한 소각처리율은 13.6%로 애초 목표치에는 미달하였으며, 2003년도에는 소각장의 증설로 인해 15%의 소각율을 보인 바 있다. 참고로 2003년 현재 소각장과 매립장의 건설 추진 현황을 보면, 매립장의 경우 2002년까지 수도권 매립지를 제외하고 전국에 241개소가 운영 중인데, 2003년에는 국고 28,449백만 원을 지원하여 20개소를 설치(용량 51,105천m³)할 계획이다. 또 소각장의 경우는 국고 64,967백만 원을 지원하여 41개소 건설(소각용량 3,972톤/일)을 추진, 2003년 현재 총 1,926개소(용량 10,520 톤/일)가 설치, 운영 중에 있다(환경부, 2004).

백서, 2000). 여기에 서울시의 자체 소각장 추진 계획⁷⁾이 더해져 현재 우리나라의 폐기물처리정책은 소각위주의 정책으로 방향을 굳힌 상태라고 할 수 있다. 전체적으로 보면 우리나라의 폐기물처리 및 시설 입지정책은 매립위주에서 대형 소각로 증설을 통한 소각위주 정책으로, 그리고 광역시설화 정책에서 1자치구 1시설 정책으로 또 최근에는 이것이 여의치 않자⁸⁾ 다시 광역화 정책으로 변화되어가고 있다고 할 수 있다.

한편 폐기물처리시설의 입지를 둘러싼 갈등문제에서는 주로 다음과 같은 이해관계집단(stakeholder groups)이 등장하게 된다.

우선 시설입지의 추진집단으로 각급 지방자치단체의 입지담당 공무원(청소행정과, 환경관리과, 환경보호과)을 들 수 있다. 이들은 해당 지역에 시설을 입지시켜야 한다는 절박감을 안고 사업을 추진하는데, 시설 자체의 안전성에 대한 소신을 가지고 있는 것이 보통이다. 이들은 또한 소각장이나 매립지를 지역공동체에 모종의 이익을 가져다주는 ‘환경기초시설’로 생각함으로써 주민들의 유해시설 인식과 대조를 이룬다. 이들은 폐촉법 등 관련 법률에 입각해 시설입지를 주도적으로 추진하면서 단체장과 함께 지역주민들을 설득하는 등 다양한 업무를 담당한다. 이러한 이유 때문에 담당 공무원들은 입지업무를 열악한 작업환경 속에서 많은 희생이 요구되는 일로 생각하는 것이 일반적이다.

이에 반해 또 다른 이해집단으로서 지역주민은 시설 자체를 못사는 지역이라는 낙인의 상징물로 보며 낭비의 표본으로서 소외와 부정의의 상징으로 인식한다. 따라서 이들은 자기 집 앞마당에 이러한 없어져야 할 대상이 절차적 정당성도 없이 들어서는 것에 대해 매우 부정적인 입장을 취하게 된다.

마지막으로 또 하나의 이해집단으로서 제3자 집단인 환경단체는 폐기물처리시설과 관련된 과학, 기술, 법적인 문제들에 대해 지역주민들을 돕는 역할을 맡는다. 그러면서 이들은 주민들과의 호의적 관계 속에서 주민들의 환경, 인권의식을 개선시키고 자신들의 존재를 부각시켜 조직의 세력범위를 확대시키려고 노력한다.

7) 그러나 서울시의 1자치구 1시설 정책은 지역주민들의 거센 반발에 부딪쳐 광역화 정책으로 전환을 한 상태이다.

8) 이는 주로 지역주민들의 반대 때문으로, 이에 대해 정부에서는 1995년 소위 “폐촉법”을 시행하여 주민참여의 폭을 넓히고 피해보상의 범위를 확대함으로써 시설의 설치를 용이하게 하려고 하였으나 유해 환경의 영향범위를 2km(매립장)와 300m(소각장)로 한정하여 비현실성 논란을 초래하였고 입지선정위원회 규정 역시 형식적인 참여에 그치고 있는 등 많은 한계점을 노정하고 있다.

또 시설에 대해서도 앞의 두 집단과는 다르게 온갖 부패의 온상이 되는 부도덕한 상징물로 여기는 경향이 크다. 결국 이렇게 서로 다른 인식 속에서 각 이해집단들은 정도의 차이는 있지만 상황에 따라 대립과 제휴관계를 반복하면서 입지갈등의 장을 형성해 간다.

2) 파주시 사례 소개

본 연구의 분석대상인 파주시 쓰레기위생처리시설(파주시 탄현면 낙하리 소재)의 입지과정 개요를 그 결정과정을 중심으로 하여 살펴보면 다음과 같다(파주시 업무보고자료 재구성, 2001.7).

<시설입지를 둘러싼 갈등의 발생기>

- 1994.3.9-쓰레기위생처리장 입지선정보고(군-->읍, 면), 12개 읍, 면 중 적성면만 보고
- 1994.3.25-1995년도 국고보조사업 계획서 제출(위치 : 적성면 객현리 286번지의 20필지, 면적 : 75,500제곱미터, 용량 : 755,000세제곱미터)
- 1994.4.18-쓰레기위생처리시설 설치 반대 시위(객현리 주민 60여명, 적성면사무소 앞)

<입지선정위원회를 통한 입지선정기>

- 1995.12-파주군 쓰레기위생처리시설 입지선정위원회 위원 선정(24명으로 구성)
- 1996.4.24-파주시 쓰레기위생처리시설 입지선정위원 위촉과 입지후보지 현지조사(25명)
- 1996.5.23-입지선정위원 국내 소각장 견학(일산, 목동 소각장)
- 1996.6.7-파주시민 국내소각장 견학 및 홍보전단 배포(8만부)와 주민간담회 개최
- 1996.7.18-타당성 조사 및 기본용역 발주
- 1996.12.13-파주시 쓰레기위생처리시설 입지선정
- 1997.3-12: 기본계획 및 환경영향평가 수행

<해당 주민들과의 협의와 설득 시기>

- 1997.3.10-파주시 낙하리 주민들의 시장 방문과 현안 논의

- 1997.6.24-주민 설명회 개최 및 현안 협의
- 1997.9.23-환경영향평가서 주민공청회 개최
- 1997.11.11-도시 쓰레기소각장 해외 견학(독일과 이탈리아)
- 1997.12.5-파주시 내포리 주민 초청 간담회(내포리 지중해가든2층)
- 1997.12.29-환경영향평가서 최종 보고서 및 환경성 조사서 제출(경기도)
- 1998.1.20-내포리 주민 40여명 국내 소각장 견학(일산과 목동)
- 1998.2.10-내포리와 낙하리 주민 대상 주민 설명회 및 대토론회 개최(시청회의실)
- 1998.4.21-영향권 주변 지역주민 해외 쓰레기소각장 견학(총22명)

〈행정절차공개와 시설의 건설 및 준공기〉

- 1998.9.15-실시설계방침 확정을 위한 주민보고대회 개최(시청2층 상황실)
- 1998.5-11: 위생처리시설 부지 협의매수 및 보상금 지급
- 1999.4.23-환경영향평가 및 환경성 검토 완료, 주민보고대회
- 1999.6.12-소각시설 설치승인(경기도)
- 1999.12.27-매립시설 설치승인(경기도)
- 2000.7.21-쓰레기위생처리시설 광역화 협약 체결(김포시)과 주민 간담회
- 2002.7-시운전
- 2003.5-시설 준공
- 2004.9 현재-시설 운영 중(파주시 환경관리센터라는 명칭으로 근무인원 총43명이 시설관리 및 운영에 임하고 있다)

이러한 입지결정과 건설과정을 거친 파주시 위생처리시설(소각장과 매립장)은 올해 들어 주민들의 건강문제가 최대 이슈화된 가운데 운영되고 있다. 본 연구에서는 시설 완공 후의 운영, 관리과정 보다는 입지결정단계에서의 주민과의 갈등 과정에 초점을 두어 갈등집단이 가진 은유의 작용과 합의형성을 위한 그 역동적 변화 가능성을 탐구하는데 목적이 있기 때문에 최근의 이슈에 대한 자세한 논의는 생략하기로 한다. 따라서 이하에서는 1994년 최초 입지선정보고 당시부터 2003년 시설 준공에 이르기까지의 입지과정 전기간에 대해 주로 시설입지의 추진주체인 파주시 환경과 공무원들과 입지결정과정 및 주민들과의 갈등과정에서 중요한 역할을 하였다고 판단되는 단체장의 은유에 관심을 가지고 논의를 진행하기로 한다. 또 깊이 있는 논의와 분석을 위해서 주요 행위자에 대한 비구조화 인터뷰

(unstructured in-depth interview)를 통해 얻어진 자료가 주로 활용될 것이며, 행위자의 인식체계를 알 수 있게 하는 회의록이나 공문서 등 각종 2차 자료들이 보완적으로 이용될 것이다.⁹⁾ 이러한 자료들 속에 나타난 각 행위주체의 언어적 표현들과 각 행위자들을 제3자의 입장에서 객관적으로 보아왔던 주변 행위자들의 증언을 종합하여 각각의 은유를 확인할 것이다.

2. 입지갈등과정에서 나타난 은유(Metaphor) 분석

1) 시설입지 담당자들의 은유 분석¹⁰⁾

폐기물처리시설의 입지를 담당하고 있는 주요 공무원과 주민들에 대한 인터뷰 결과 우선적으로 알 수 있었던 것은 이들이 구체적인 발견물이나 측정치 등 일정한 사실관계를 상대방에게 전달하는 것에 집착하며 주민들과의 직접 대화와 설득보다는 문서를 통한 실제 과학적 근거의 제시를 합리적인 의사소통으로 생각한다는 것을 알 수 있었다. 전술한 바와 같이 Reddy(1993)와 Throgmorton(1990: 156)은 이러한 사실관계의 집착과 편협한 수사가 정상적인 담론의 단절(the breakdown of normal discourse)이나 의사소통상의 왜곡을 초래한다고 주장한 바 있다. 수원시의 입지 담당자는 다음과 같이 언급하고 있다.

“공청회에 가보면 알겠지만, 우리가 거짓말하는 것은 하나도 없다. 있는 그대로 과학적 근거를 가지고 이야기하는 것인데 주민들이 이러한 사실조차 받아들이려고 하지 않아서 문제인 것이다. 설명하는 중간에서 중단되거나...(이하 중략) 이런 마당에 대화가 잘 되겠는가?(수원시 담당자와의 인터뷰, 2003.7)”

“여러 가지 방법이 있겠지만, 말은 오해를 불러오기 쉽다. 정확한 수치나 기록을 글로 적어서 주민들에게 보여주면 된다고 본다. (시설이 안전하다고)이미 나와

9) 2차 자료 보다 인터뷰 자료에 의존하는 것은 행위자와의 직접적인 대면접촉을 통해 이들의 은유를 보다 정확하게 파악할 수 있기 때문이다.

10) 이하 시설입지 담당자들의 지배적 은유를 파악하기 위해 파주시 이외에 수원시, 의정부시, 군포시의 입지 담당자 및 관련 주민들과의 인터뷰도 활용되었다. 신문기사 검색과 환경운동연합 등에 문의한 결과 수원시, 의정부시, 그리고 군포시의 시설 입지과정이 상당한 갈등을 노정하였다는 것을 알 수 있었고, 이렇게 갈등이 심했던 사례일수록 합의형성을 저해하는 일반적인 은유가 보다 극명하게 드러날 것이라고 생각했기 때문이다. 한편, 이들 사례의 주요 행위자에 대해서도 응답 범위를 한정하지 않고 입지과정에서 느낀 문제점이나 해결방안, 혹은 생각나는 실제 사례 등을 자유로운 분위기에서 이야기할 수 있도록 하였다.

있는 사실이니까 미리미리 완벽히 준비해서 그러한 사실을 잘 전해주는 방법 밖에 없다. 이를 받아들이는 것은 그 다음 문제이고...(수원시 담당자와의 인터뷰, 2003.7.)”

더구나 이러한 인식 속에서 담당자들은 주민들을 과학적 사실도 제대로 수용하지 못하는 감정적이고 비이성적인 집단으로 여겨 직접적인 대화를 꺼려하는 모습 또한 드러냈다.

“특히 주민들은 침출수나 다이옥신 이야기가 나오면 전혀 들으려고 하지 않는다. 국제적인 규제기준이나 실제 피해사례 등 조금 깊이 있는 이야기를 하려고 하면 누군가 이야기를 가로막는다. 그러면 다른 주민들이 이에 합세하고 우리에게 거짓말이라고 하는 것이다. 그러면 이제 더 이상의 대화는 어렵게 되고...(의정부시 담당자와의 인터뷰, 2003.7.)”

그러나, 이에 비해 주민들은 사실관계의 전달에 초점을 두는 공무원들의 행태에 대해 불만을 토로하였다.

“우리는 사실 이야기를 일반적으로 들으려고 간 것이 아니라 우리의 생각을 이야기하고 서로 의견을 나누려고 거기까지 간 것이다. 다이옥신 기준이니 그러한 이야기들은 들어서 다 안다. 환경운동연합에서도 들었고, 인터넷에도 다 나와 있는 것이다...(이하 중략). 우리는 불안하니까...(의정부시 주민과의 인터뷰, 2003.7.)”

결국 이러한 내용은 일반화의 오류 가능성에도 불구하고 공무원들의 사실에 대한 집착이 주민집단에 대한 편견을 형성하여 원활한 의사소통을 저해하고 있다는 것을 알 수 있게 한다. 즉 파주시 담당자를 포함한 입지 담당자들은 입지갈등문제에 있어 주민들과의 효과적인 의사소통은 일정한 실체를 보다 정확하게 전달하기 위해 말 보다는 미리 준비한 문서 등을 활용하는 것이 바람직하다는 생각을 하였다. 또 이들의 언어 표현 속에서도 ‘사실’, ‘전달’, ‘내용을 담는다’, ‘보낸다’ 등의 문장들이 흔하게 확인됨으로써 주민 커뮤니케이션에 대한 담당자들의 지배적 은유가 전달매체의 은유임을 알 수 있었다. 이에 따라 주민들과의 대화 현장에서도 주요 논쟁거리가 되는 가치나 감정에 대한 새로운 이슈들을 유연하게 수용하여 양방향 대화를 발전적으로 만들어 나가는데 어려움을 겪었다. 따라서 주민들과의 지속적인 대화를 위해서는 하나의 사실도 간주관적인(intersubjective) 작용을 통해 새로이 만들어질 수 있다는 사실과 객체의 사회적 속성에 대한 이해가 선행되어 기존의 전달매체의 은유 보다는 창조의 은유로의 변화가 필요할 것으로 보인다.

또 한편으로는 주민과 입지 담당자들간에 이렇게 일상적인 대화 관행이 사라진 것은 전술한 것처럼 상대방과의 대화에 있어서 유용성과 진실성에 대한 암묵적

믿음, 즉 정보적 언어사용의 전제(Sweetser, 1987)가 입지과정 중에 깨어져 버렸기 때문이라고도 할 수 있다.

“그때 부지결정(산본동 166번지) 하기 전에 주민들을 위한 환경영향평가 공람이 없었던 것은 아니지만, 아파트 주민들의 입주가 거의 이루어지지 않은 상태였고 우리들은 1년쯤 후에야 시설이 들어선다는 것을 알았다. 군포시가 주민들의 입주 후에 시설입지 사실을 알리고 의견도 묻고 우리의 주장도 수용하고 했다면 그렇게 심하게 저항하지 않았을지도 모른다.¹¹⁾ 처음부터 그래 놓으니까 공무원들 만날 때마다 ‘이 사람들은 우리의 입장이나 불편 따위는 안중에 없는 사람들이지’라는 생각이 들어서 흥금을 터놓고 이야기하기가 어려웠다(군포시 주민과의 인터뷰, 2001.10).”

이러한 주민들의 증언은 입지결정과정 초기 군포시의 형식적 의견수렴과 밀실행정이 담당자의 말에 대한 유용성과 진실성에 대한 무의식적 전제를 깨뜨려서 이후 신뢰에 기반한 대화가 이루어지기 어려웠다는 의미로 해석할 수 있다. 군포시 이외의 다른 입지갈등사례에서도 볼 수 있는 이러한 입지주체의 일방적 행태는 대화의 유용성과 진실성에 대한 기본 가정을 무너뜨려 정상적 담론의 단절을 야기하는 또 하나의 주요 요인이 된다고 보겠다. 따라서, 입지과정에서의 일상적 대화 관행의 복구를 위해서는 주민집단을 자신들의 업무 달성을 위한 하나의 전략적 대상으로 보기 보다는 서로 협력하여 업무를 성취해야 하는 진정한 파트너¹²⁾(파트너쉽의 은유)로 인식할 필요가 있을 것이다.

한편 입지 담당자들은 시설의 입지과정 자체에 대해 상당히 경직된 생각을 가지고 있었다. 담당자들은 ‘입지과정’은 시설완공과 쓰레기처리라는 최후 목적지를 향해 주민들의 반대를 슬기롭게 극복하면서 정해진 일정에 따라 계속 전진해야 하는 힘든 과정이라는 생각에 사로잡혀 있어 ‘힘난한 여정의 은유(linear journey metaphor)’를 가지고 있음을 보여주었다.

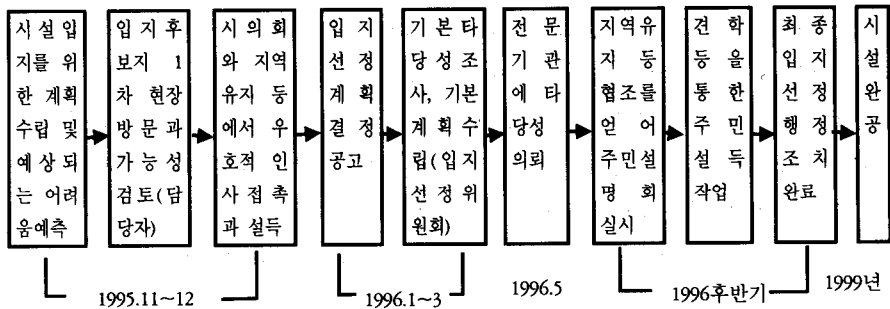
“쉽지 않은 작업이다. 시간도 많이 걸리고 힘도 들고, 일단 정해진 날짜까지 어

11) 실제로 군포시는 1992년 당시 산본동 166번지로 입지결정을 하고 일을 시작할 때 주민들이 휴가를 떠난 시기에 의견수렴절차를 진행시켰고 시장조차도 입지계획을 공식적으로 부인했던 것이 사실이었다. 주민들은 1993년 5월이 지나야야 시설입지 사실을 알았다고 한다.

12) 인터뷰 과정에서 나타난 바로는 갈등의 상대방이 약속 이행을 준수하고 공개적인 대화를 선호하며, 상대방과 지속적인 접촉을 가질 때 상대방과의 파트너쉽이 생기는 것 같다는 의견이 지배적이었다.

떻게 해서든지 시설을 세워야 한다는 목표점이 확실해야 한다. 그리고 장, 단기적으로 수행해야 할 일들을 계획적으로 정해서 스피디하게 다음 단계로 움직여나가는 게 중요하다. 이렇게 계획성 있게 절차를 밟아가지 않으면 이 일은 이루어내기 어렵다. 예산 문제도 있고 해서...(A시 담당자와의 인터뷰, 2003.7).”

시설 입지를 담당한 공무원들의 대부분은 입지과정의 어려움을 묻는 질문에 이와 유사한 내용의 답변을 하여 언어적 표현상 입지과정은 하나의 험난한 여정길이라는 은유를 가지고 있는 것으로 보였다. 입지과정에 대한 담당자들의 이러한 은유는 주민들을 사업 성취의 동반자로서 제반 문제를 이들과 함께 고민하기 보다는 어떻게 해서든 이들을 교육시켜 정해진 기일까지 임무를 완수하려는 행태로 나타나 주민들의 의견수렴과정을 형식적으로 만들 수 있다. 대부분의 입지 담당자들은 입지과정을 추진하면서 시설의 완공까지 소요되는 예상기간과 중간에 거쳐야 할 과정들에 대한 일정, 그리고 각 과정에서 예상되는 문제 및 극복방안 등에 관한 하나의 여행일정표를 자세히 만들어서 이에 따라 업무를 추진해 나갔다. 다음은 소각장 건설을 위한 A시의 업무추진일정표¹³⁾를 개략적으로 예시하고 있는데 입지과정에 대한 업무추진집단의 선형적이고 경직된 개념화를 미루어 짐작할 수 있게 한다.



〈그림 2〉 쓰레기소각장 업무추진일정(A시의 시설입지 관련 내부문서 재구성)

따라서 대다수 공무원들이 가지고 있는 이러한 여정의 은유는 특히 주민들의 의견수렴과 참여의 과정을 기존 계획에 영향을 주는 실질적 과정으로서 보다는

13) 물론 이것이 모든 입지담당부서에 해당하는 것은 아니므로 이러한 기획 행태를 일반화하기에는 무리가 있으나 담당자들의 의식 속에 대부분 이러한 선형적 과정 인식이 존재하고 있음은 부인하기 어려울 것이다.

하나의 극복 과정으로 인식하게 만들어 주민들의 진정한 참여를 가로막고 원만한 의사소통을 저해하는 요인이 될 수 있다. 따라서 입지과정을 계획에 맞게 무조건 따라야 할 지침으로 보기 보다는 상황에 따라서 혹은 주민들의 의사를 고려하여 융통성 있게 대응해 나갈 수 있는 순환적인 과정(circular process)으로 새롭게 인식하는 것이 필요하며, 이를 위해 촉박한 일정을 잡도록 유도하는 현행 예산회계법 등 관련 법률의 개정도 수반되어야 할 것이다.

2) 합의형성(Consensus Building)을 위한 은유의 변화

앞서 살펴본 것처럼 입지과정이나 주민과의 대화에 대해 대부분의 담당자들이 가지고 있는 은유는 의사소통상 왜곡을 초래하여 입지갈등을 심화시키는 요인이 될 수 있다. 그러나 입지갈등문제가 여전히 사회문제로 존존하고 있는 현실을 볼 때 입지갈등에 대한 직·간접적인 경험에도 불구하고 담당자들이 가진 은유의 변화를 동반하는 갈등의 질적 학습은 쉽게 이루어지지 못하고 있는 듯 하다. 이에 파주시의 입지갈등사례는 이제는 갈등을 악화시키는 하나의 행위규범으로 자리잡게 만든 담당자들의 은유가 어떻게 합의형성을 촉진하는 방향으로 변화될 수 있는지에 대한 적지 않은 시사점을 주는 까닭에 의미가 깊다.

전술한 바와 같이 파주시 쓰레기처리시설의 입지선정은 1996년 12월 13일에 이루어졌다. 이후 파주시 낙하리와 내포리 등 해당 지역주민들의 반발은 다른 지역과는 다르게 크지 않았다. 더구나 시설의 광역화라는 정책 변화¹⁴⁾에도 불구하고 일반적으로 있음직한 주민들의 거센 반발은 감지되지 않았다. 이러한 사실의 이면에는 여타 지역과는 다른 어떤 요인이 있었을까? 파주시 사례에서 우선 눈에 띄는 점은 시설 입지과정에서 나타난 당시 송달용 시장의 적극성과 개방성이라고 할 수 있다. 당시 시장은 시설입지를 계획할 때부터 입지를 담당할 실무진에게 항

14) 기존의 1차지구 1시설 정책 대신 1999년 무렵부터 도입되기 시작한 폐기물처리시설의 광역화 정책은 시설운영의 비효율성과 재정이 열악한 하급 지자체의 부담을 덜어주는 이점이 있으나 다른 지역의 쓰레기까지 한 지역에서 처리해야 한다는 점 때문에 지역이기주의라는 측면에서 볼 때 시설 인근 주민들의 더 큰 반대를 초래할 가능성이 크다는 단점 또한 있다. 파주시의 경우도, 1996년 말 입지선정 이후 주민들이 파주시 쓰레기만을 처리하는 것으로 알고 있다가 1999년 이후 다른 지역 쓰레기(2000년 여름 파주시는 자유로 이용의 편의성을 들어 이웃 김포시와 시설 공동이용의 협약을 맺게 된다)도 받아야 한다는 것을 알게 되면서 주민들 사이에서 약간의 동요가 있었던 것이 사실이다.

상 주민들을 염두에 두어야 하고 시설규모도 애초의 90톤에서 100톤으로 늘려서 환경영향평가를 공개적으로 받도록 해야 한다고 말했던 것으로 알려졌다. 또 당시 담당자에 의하면 먼저 주민의 소리에 귀기울이고 단기적인 회유는 삼가라는 주문을 수시로 했다고 한다(파주시 담당자와의 인터뷰, 2003.11). 실제로 주민과의 인터뷰에서도 다른 지역에서도 같이 폐촉법 규정의 자의적 해석이나 위법에 대한 불만이 크게 나타나지 않고 있는 것으로 보아 시장의 준법의식은 사실인 듯하다.

또한 송시장이 입지결정과정에서 여러 가지 문제에 직면하였을 때 그 실제 규정에서부터 해결안 모색에 이르기까지 관련 이해당사자들과 머리를 맞대고 함께 노력했던 흔적은 그의 문제해결방식을 이해할 수 있게 한다.

“정부의 입지정책이 광역화로 선회하면서 경기도로부터 광역시설로의 변경을 요구받고 있을 때, 시장은 우리는 물론이고 지역주민들을 초청해 시설 광역화에 따른 문제점과 해결안 등을 널리 구했었다. 그래서 우리들도 사업 수행 중에 변경 사항이 발생하면 어려움 없이 시장과 함께 여러 대안을 놓고 밤새 토론을 할 수 있었고 또 그러한 분위기를 만드는데 시장이 신경을 많이 써주었다(파주시 담당자와의 인터뷰, 2003.11).”

“한번은 문산읍에 있었던 비위생매립지 문제로 집단민원이 발생한 적이 있었는데, 우리가 보기에는 그렇게 큰 문제는 아니었는데 시장은 주민들을 불러 상당 기간 이야기를 많이 했었다. 그리고는 우리에게 최종 의견을 물은 후 결국 주민들의 의견을 수용하여 매립지 자리에 복토 환경 개선과 안정화를 위해 공설 운동장을 지었다. 오면서 보았던 구장이 바로 그...(파주시 담당자와의 인터뷰, 2003.11).”

시장 자신이 행정경험이 풍부하여 행정의 달인으로 널리 알려진 상황에서 주위의 개발압력으로 시설의 조속한 입지가 끊임없이 요구되었던 당시 상황을 감안할 때 여타의 경우와 마찬가지로 밀어붙이기식 사업추진이 이루어졌을 가능성이 높았음에도 불구하고 입지과정에 있어서 이렇게 공개성을 견지해 나갔던 점과 작은 민원에 대해서도 주민들과의 충분한 협의를 선호했다는 사실은 그의 입지문제에 대한 기본적 인식이 일반적인 경우와 마찬가지로 경직되어 있지 않고 상당히 유연했음을 시사한다. 즉 문제 발생시 관련자들과 함께 고민하고 주민들과 갈등이 있었던 기간에도 항상 시장실을 주민들에게 열어놓았던 그 이면에는 문제의 해답을 탐색할 때 독단적이기 보다는 여러 갈등당사자들과 공통의 이해관계를 형성시킨 후 이들과 함께 새로운 해답을 만들어나가려는 인식체계가 자리하고 있었다고

하겠다. 이는 당시 파주시장이 입지 담당자들이 일반적으로 가지고 있는 전달매체의 은유나 험난한 여정의 은유에 배태되어 있지 않고 상대방과의 대화를 통해 사실을 새롭게 만들어 나가려는 창조의 은유(creating metaphor)나 주민, 담당자들에 대한 파트너십의 은유(partnership metaphor)를 일면 가지고 있다는 추정을 가능하게 한다.

한편 이러한 시장의 새로운 행동방식은 입지과정의 진행되면서 입지 담당자들의 생각에 많은 영향을 미쳤다고 보여지는데 이렇게 되기까지는 시장과 담당자들 간에 매우 빈번한 교류가 있었던 것으로 확인되었다.

“입지선정 무렵인 1996년부터 1999년 착공 때까지 내가 담당자로 근무했을 당시에는 환경보호와 시설계를 중심으로 시설입지를 위한 소위 ‘협의위원회’라는 것이 있었다. 여기에는 시장과 입지 담당자들이 모두 소속되어 일주일에 두 번은 정기적으로 만나서 입지문제와 관련된 전반적인 논의를 했었다. 입지문제라는 것이 대부분 주민들과 관련된 문제이기 일쑤이고 그래서 이것이 민감한 사안이다 보니 밤늦게까지 논의가 이어지는 경우가 많았는데 그래도 결론이 나지 않으면 퇴근 후 개인적인 자리로 옮겨서까지 계속 논의가 이어졌다(당시 입지 담당자와의 인터뷰, 2003.11).”

“또 한가지는 우리 실무팀과 시장과 사이에 이른바 hot line이 설치되어 있었다. 그래서 그날 그날 일어난 일을 국장 등을 거치지 않고 바로 직접 보고하고 시장에 직접 도움을 요청하기도 했다. 주로 주민들을 설득하는 것이었지만... 어쨌든 이렇게 해서 시장은 업무의 추진 상황은 물론이고 주민들과의 설득, 대화과정도 상세히 알 수 있었고 그래서 시장이 주민들과 이야기할 때도 우리에게 재삼 확인하는 과정을 거치지 않았기 때문에 주민들에게 좋은 인상을 줄 수 있었다. 우리로서는 이게 처음에는 귀찮고 생소한 면도 있었지만 하다 보니까 나중에는 주민 설득에 많은 도움이 되었던 것이 사실이다. 지금에 와서 생각해 보면 이 일은 그만큼 주민과 함께 하는 것이 중요하다. 시청 안에서도 주민과의 문제에서도...(당시 입지 담당자와의 인터뷰, 2003.11).”

이렇게 파주시의 경우 사업의 최종 책임자인 시장과 실무를 담당한 공무원간에 입지문제를 중심으로 하여 하나의 네트워크가 구조적으로 구축되어 있었으며, 이는 다른 지역과는 비교가 안될 정도의 시장과 담당자들간 잦은 상호작용을 가능하게 하였다. 또한 하나의 팀을 상징하는 ‘협의위원회’의 존재로 인해 이들의 만남이 정기적으로 이루어지면서 보다 친밀한 관계가 만들어질 수 있었으며, 시장과의 직통전화 개설은 담당자들로 하여금 시장을 상관으로서 보다는 문제를 더불

어 논의할 수 있는 협력자나 파트너로서 재인식하게 하는 계기가 되었을 것이다. 작년까지 문산읍에 근무했던 당시 담당자는 입지문제에 대해 개방적이고 적극적인 생각을 가진 시장과의 잦은 교류로 인해 자신들의 생각에 변화가 있었음을 암시하였다.

“다른 직원들도 그랬는지 모르겠지만 시장이 그렇게 행동하는 것을 자주 접하다 보니까 평소 가졌던 생각 중에 조금은 달라진 것이 있기는 했다. 사실 시설 인근의 지역주민들에 대한 인상이 좋은 편이 아니었다. 이기적인 것도 같고 이야기도 안통하고... 그러다 보니 처음에는 피하는 입장이 되어버렸다. 그런데 얼마를 지나면서 시장과 주민들 만나고 하다보니 이 일을 하려면 주민들과 마치 한식구가 되지 않으면 안되겠다는 생각이 들기 시작했다. 그래서 같이 밥도 먹고 술도 하고 그랬다. 술자리에서 편하게 만나면 아주 순박한 사람들¹⁵⁾인데...(파주시 담당자와의 인터뷰, 2003.12).”

“시장과 같이 다니면서 느낀 것이 있다면 적어도 시설 들어서는 문제만큼은 주민들의 감정이 매우 중요하다는 것을 알았다. 우리가 확실히 자신하는 것도 주민들이 아니라고 하면 그렇게 되는 것이다. 반대로 우리가 보기에는 좀 불안해도 주민들이 O.K하면 그것은 된 것이다. 너무 우리 입장이나 기준으로만 문제를 대해왔다는 생각이 그때 들었었다(파주시 담당자와의 전화인터뷰, 2003.12).”

당시 입지 담당자들과의 인터뷰 내용을 종합해 볼 때, 입지갈등과정을 경험하면서 입지전략이나 지역주민들에 대한 이들의 인식에 변화가 생겼고 시장과 함께 주민들과 개인적으로 자주 접촉했던 것이 이러한 변화를 유발한 요인들 중 하나였다는 것을 알 수 있다. 즉 담당자들은 시장과 활발한 교류를 가지고 주민들과 편안한 자리에서 접촉하는 과정에서 주민들에 대한 기존의 편견이 바뀌게 되었음은 물론 객관적인 사실도 합의형성과정에서 새롭게 만들어질 수 있다는 사실을 인식하게 되어 ‘창조의 은유’가 활성화되었고,¹⁶⁾ 이에 따라 주민들을 ‘한식구’로

15) 상황과 환경에 변화(change of setting)를 가함으로써 기존의 대립적 관계를 신뢰적 관계로 변화시킬 수 있다고 주장한 Innes et al(1994)의 견해가 타당성이 있음을 알 수 있다. 그가 주장한 것처럼 파주시 담당자도 상대방과의 상호작용을 위한 배경으로서 개인적 만남의 장을 구축하고 이를 반복함으로써 주민들과의 인간적인 친밀도를 증가시키고 상대방에 대해 가지고 있던 기존의 편견이나 고정관념을 바꾸어 나갔다.

16) Dewey(1938)에 의하면, 인간의 경험 소재를 어떤 목적에 따라 새로운 대상에게로 전환하는데 사용되는 도구인 언어는 관념과 정서의 두 가지 요소로 구성된다고 한다. 그런데 개인적인 자리에서 언어를 통해 상대방에게 전환되는 내용은 주로 관념이나 사실적 지식 보다는 감정이나 정서이기 쉽다. 즉 이러한 자리에서 사용되는 언어의

여기는 파트너쉽도 자연스럽게 생겨나게 되었던 것으로 볼 수 있다.

또 담당자로서 입지갈등 경험 후 느꼈던 것을 묻는 질문에 다음의 의견을 피력함으로써 기존의 전달매체의 은유가 약화되면서 주민들에 대한 갈등관리전략으로서 직접적인 대화를 선호하게 되었음을 보여주었다.

“주민들에게 승낙을 얻으려면 (문서와 같이)무엇을 만들어서 하는 것 보다 직접 얼굴을 보고 설득하는 것이 바람직하다. (주민들을)만나기 전에 일단 미리 준비는 좀 해야겠지만 일단 나가서 직접 부딪쳐 보는 것이 가장 좋은 것 같다. 오해가 생기면 풀어주고 내 입장도 솔직히 좀 이야기하고… 언제 어떤 일이 생길지 모르니까 그래서 임기응변이 좀 필요…(파주시 담당자와의 전화인터뷰, 2003.12).”

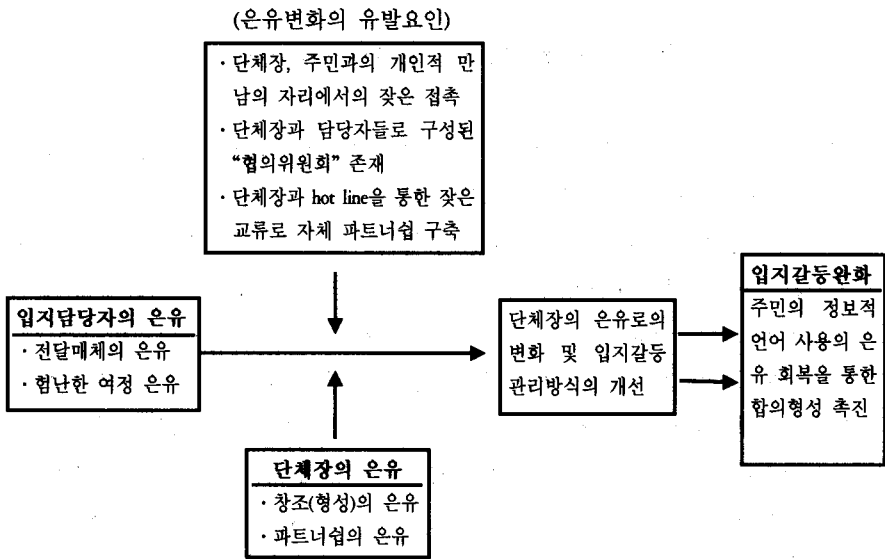
따라서 시설입지 사업의 최종 책임자가 입지문제와 그 해결방식 등에 대해 어떤 은유를 가지고 있고 또 입지문제에 대해 실무진과 얼마나 강한 네트워크를 형성하는가에 따라, 그리고 공식적인 만남 보다는 다소 비공식적이기는 하지만 개인적이고 편안한 배경에서 주민들과 자주 만나 대화하고 설득하는 전략의 채택 여부에 따라 전달매체의 은유나 험난한 여정의 은유를 포함한 원활한 의사소통을 저해하는 은유는 변화될 수 있다고 생각된다.

실제로 1995년 송시장 당선 이후 파주시의 주민설득과정은 이전에 비해 달라진 모습을 보인 것이 사실이다. 주민 공청회와 보고대회가 연5~6회 이상 실시된 것도 그러하고 낙하리와 내포리 주민들의 자유로운 시장실 방문 허용이나 담당자들이 일과 후에도 주민들을 직접 찾아다니면서 대화에 적극 나선 것 등은 실제 입지 추진집단의 갈등관리방식이 전향적으로 변화된 비근한 예가 될 수 있을 것이다. 여기에 외부적 압력으로 인한 광역화 정책으로의 선회 등 주민반발요인이 추가된 점을 감안할 때 입지문제에 대한 시장의 새로운 은유와 이에 동화된 담당자들의 은유 및 행태의 변화가 입지갈등의 완화에 적지 않은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

주된 기능이 과학적이기 보다는 심미적이라는 것이다. 다시 말해 원활한 의사소통이라는 측면에서 볼 때 상대방에 대해 부정적 인상을 가지고 있는 상황에서 언어를 통해 상대방의 정서를 이해하고 이를 바탕으로 자신의 입장을 설득할 때가 관념적 이해를 상대방에게 강제할 때 보다 효과적일 수 있을 것이다.

- 17) 물론 파주시가 다른 지역에 비해 주민과의 갈등이 적었던 것은 파주가 아직까지 씨족사회의 전통이 남아있어 환경단체나 제3자의 개입 보다는 주민들 스스로 문제를 해결하려는 경향이 강했기 때문이라는 시각도 존재한다. 환경단체의 개입 여부가 입지갈등의 심화 혹은 완화에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구가 희소한 관계로 이에 대한 분명한 답을 내기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 그것이 일정부분 사실이라 하

“시장이 적극 나서서 그런지 직원들도 점점 적극적이 된 것은 사실이다. 아마 우리들을 설득할 때 직접 몸으로 부딪치는 것이 효과적이라는 것을 이 일을 하면서 깨달은 모양인데, 물론 정해진 완공 날짜가 다가오니까 그랬겠지만 아무튼 언제부터인지 자주 만남을 요구했었다. 그리고 가장 문제가 되었던 언행일치도 조금씩 나아졌고...(이하 중략). 그러면서 이야기가 되기 시작했던 것 같다(파주시 前 주민대책위원장과의 인터뷰, 2002.11).”



〈그림 3〉 파주시 입지과정에서의 은유의 역동성

이상에서 볼 때 파주시의 입지갈등이 여타 지역에 비해 상대적으로 크지 않았던 데에는 제3자의 도움에 의존하지 않고 지역현안을 자신들 스스로의 힘으로 해결해 보려는 주민들의 의지가 있었다는 점도 작용했겠지만 무엇보다도 입지문제에 대한 시장의 은유와 여기에 동화된 입지 담당자들의 새로운 은유의 활성화도 한 몫을 했다고 할 수 있다. 특히 단체장이 창조나 파트너십의 은유와 같이 사회적 논의를 중시하는 은유를 가지는 경우 전달매체의 은유 등 담당자들의 경직된 은유를 변화시키고 더 나아가 담당 부서의 입지문제에 대한 대응방식까지도 개선

더라도 최소한 담당자들의 은유 변화 가능성과 이로 인한 행위규범의 변화는 부인하기 어려울 것이다.

시킬 수 있는 것으로 드러나 단체장의 인식과 역할이 입지갈등문제를 완화시키는 데 중요한 의미를 가진다는 것을 알 수 있었다.¹⁸⁾ 다만, 이렇게 합의형성을 촉진시키는 은유가 담당자의 인식 속에 효과적으로 전이되도록 하기 위해서는 단체장과 담당자집단 사이에 잦은 상호작용과 함께 이에 대한 조직적 구조화가 요구된다고 하겠다. 지금까지 살펴본 파주시 입지갈등사례를 은유의 역동성이라는 측면에서 정리해 보면 다음과 같다.

IV. 정책적 합의 및 연구의 한계

이상의 파주시 사례분석을 통해 검증된 바를 폐기물처리시설의 입지갈등 완화를 위한 정책적 제언의 형식으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 입지문제에 있어 사실관계에만 집착하고 입지과정을 지나치게 선형적으로 인식하는 입지 담당자들의 경직된 은유가 주민들과 일상적인 대화, 관행을 깨뜨리고 합의형성을 저해하는 것으로 나타나 이에 대한 변화가 필요하다. 즉 담당자들로 하여금 사실도 상대방과의 상호작용 속에서 새롭게 만들어질 수 있으며, 입지과정도 앞으로만 나아가야 하는 것이 아니라 합의형성을 위해서는 순환적 환류도 가능하다는 인식을 가지도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 입지과정의 조급한 추진을 유발하는 예산회계법 등 관련 법규의 개정과 함께 잦은 인사이동 방지와 인력 보강 등이 요구된다. 감당하기 어려운 업무량이나 재정지원과 연계된 조기 사업 완수의 부담이 담당자들로 하여금 참여와 협의보다는 능률과 독단에 치우친 촉박한 사업 일정을 잡도록 하기 때문이다.

둘째, 그러나 이러한 새로운 은유로의 변화에는 무엇보다도 단체장의 역할과 인식이 매우 중요하게 작용한다. 즉 단체장은 입지문제를 대할 때 해답이 이미 정해져 있다고 생각하기 보다는 어떤 문제도 공통의 이해관계 형성을 위해 지역주민 등 관계자들과 서로 머리를 맞대고 노력할 때에만 진정한 해결책을 찾을 수 있다는 인식을 가지는 것이 필요하다. 이러한 인식은 상대방과의 대화와 합의의 중요성 인정으로 이어져 상대방을 극복대상이 아닌 하나의 협의대상으로 여기는 파트너쉽 생성을 필연적으로 동반하게 될 것이다.

18) 한 연구(주경일, 2002)에 의하면 지자체 공무원과 환경단체, 그리고 지역주민 등 입지갈등을 경험한 바 있는 각 이해관계집단들의 인식 속에 입지갈등문제의 해결책으로서 단체장의 공개적 마인드와 적극적 대화노력이 강하게 남아있다고 한다.

셋째, 이러한 단체장의 협의성과 개방성은 다음과 같은 방법으로 입지 담당자에게 전이 가능하다. 먼저 단체장의 참여를 필수 조건으로 하는 담당자들과의 협의기구(가칭 시설입지를 위한 협의위원회와 같은 프로젝트팀) 지자체 내에 설치함으로써 담당자와 단체장이 서로 안정적으로 교류할 수 있는 조직적 기반을 마련해야 한다. 또 단체장과 담당자는 직통전화 개설 등 기존의 보고체계를 뛰어넘는 긴밀한 협조체제를 구축하여 정책추진집단으로서의 자체 파트너십을 강화할 필요가 있다. 이를 통해 입지과정이나 주민들에 대한 담당자들의 은유 변화가 더욱 가속화될 수 있기 때문이다.

넷째, 입지주체측과 지역주민들이 보다 우호적인 자리에서 개인적인 만남의 장을 형성할 수 있도록 하는 공식적인 지원체계가 마련된다면 갈등 상대방에 대한 기존의 부정적 인식을 전환하고 원활한 의사소통을 이루는데 효과가 있을 것이다.

다섯째, 이렇게 하여 이루어진 정책추진집단의 은유 변화는 입지과정을 주민참여를 증시하는 보다 협력적이고 순환적인 과정으로 변화시킴으로써 입지주체에 대한 주민들의 신뢰를 회복시켜 그만큼 갈등 당사자간의 합의형성을 촉진시킬 수 있을 것이다.

1995년 민선지방자치시대 이후 더욱 심각한 양상을 보이고 있는 폐기물처리시설의 입지를 둘러싼 사회갈등은 쓰레기 대란과 같은 직접적이고 눈에 보이는 피해와 더불어 지역주민과 지자체간의 신뢰 붕괴는 물론이고 주민들 상호간 위화감 조성 및 우리사회 전체의 비용과 시간 낭비를 초래하고 있다. 따라서 본 문제는 단순한 민원관리의 차원을 넘어선 긴급한 사회현안임에 분명하다. 이러한 문제에 대해 기존의 수많은 해결안들이 실제 적용상 많은 문제점을 노출하고 해당 당사자들에게조차 큰 호응을 얻지 못하는 등 아직까지 효과적인 해결책이 도출되지 못하고 있는 것이 현실이다.

이러한 판단 아래 본 연구에서는 기존 대다수의 접근방식과는 다르게 갈등당사자들의 은유에 초점을 두는 인지적 접근을 시도해 보았다. 입지갈등문제에 대한 이러한 인지적 접근을 통해 왜 입지갈등과정에서는 갈등당사자간 원활한 의사소통과 원만한 합의형성이 이루어지지 못하는가에 대한 근본적인 이해를 도출할 수 있었다고 생각한다. 또 이러한 이해를 바탕으로 입지갈등완화와 합의형성 촉진을 위한 정책적 보완점까지도 제시할 수 있었던 것은 본 연구의 조그만 공헌이 될 수 있을 것이다. 그러나 인간의 인지와 행동간의 인과성에 대해 조금은 자의적 해석을 하였고 아직 보편화되지 않은 은유의 개념을 사용하면서 분석의 수준도 일관성을 유지하지 못한 것은 연구의 한계로 남을 것이다. 하지만 더 큰 연구의 한계

는 이러한 분석 결과를 정책적 처방으로 제안하는 과정에서 또다시 일반화의 오류를 범하고 말았다는 점이 될 것이다.

참 고 문 헌

- 권원용.(1993). 도시계획분야에 있어서 협상론의 도입을 위한 시론적 고찰. 「국토 계획」, 28(4).
- 김종후.(1994). 공공시설 설치에 따른 지역, 집단의 이해갈등과 조정에 관한 연구. 「지방자치연구」, 6(1).
- 유해운.(1996). 「비선호시설 입지에 대한 주민반발요인 연구」. 박사학위논문, 광운대학교.
- 윤영채·심문보.(2000). 환경기초시설 입지갈등의 원인규명과 해결방안 연구. 「한국행정논집」, 12(2).
- 이달곤.(1992). 중앙정부와 지자체간 갈등관리에 대한 연구. 「행정논총」, 30(2).
- 이수장.(1996). 「기피시설 입지갈등 해소에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교.
- 이종범.(1992). 「은유와 정책: 대학의 과학기술연구에 관한 정책을 중심으로」. 고려대학교 행정문제연구소. Discussion Paper. No.92~01.
- 임우석.(1995). 「협상에 의한 도시혐오시설 입지결정에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 주경일.(2002). 「폐기물처리시설의 입지과정에서 나타난 각 이해관계집단의 인지 구조 분석」. 박사학위논문, 고려대학교.
- 차용진.(1999). 환경위험인식의 유형화와 정책적 함의. 「한국환경정책학회지」, 7(1).
- 한규석.(2000). 「사회심리학의 이해」. 서울 : 학지사.
- 파주시 업무보고자료.(2001.7), 파주시 쓰레기위생처리시설 관련 내부자료 및 일지.
- 환경부.(2000). 「환경백서」.
- 환경부.(1999). 「폐기물처리시설설치업무편람」.
- Best, Joel.(1989). *Images of Issues*, N.Y: Aldine de Gruyter.
- Dewey, John.(1938). *Logic: The Theory of Inquiry*, N.Y: Holt, Rinehart and Winston.
- Gaerter, S. L et al.(1999). Reducing Intergroup Bias. *Journal of Personality and Social Psychology*, 76(3).
- Hervey, S.(1982). *Semiotic Perspectives*, London: George Allen & Unmin.Ltd.

- Hisschemoller, M. and Midden, J. H.(1989). The Technological Risk Policy Theories and Public Perception in Connection with the Siting of Hazardous Facilities. In Cvetcovich. ed. *Social Decision Methodology for Technological Projects*, Klumer Academic Publishers.
- Innes, J. and Gruber, J. and Newman, M.(1994). *Coordination Growth and Environment Management through Consensus Building*, Report the California Policy Institute.
- Kasperson, R. E.(1986). Hazardous Waste Facility Siting. In *Hazard: Technology and Fairness*. National Academy of Engineering. ed, Washington D. C: National Academy Press.
- Krimsky, S.(1992). The Role of Theory in Risk Studies. In Krimsky, S. and Golding, D. ed. *Social Theory of Risk*, Westpost, CT: Praeger.
- Lakoff, G. and Johnson, M.(1980). *Metaphor We Live by*, Chicago Univ Press.
- Lakoff, G. and Turner, M.(1989). *More than Cool Reason*, Chicago Univ Press.
- Morgan, Gareth.(1986). *Images of Organization*, Thousand Oaks, California: Sage.
- Ortony, Andrew.(1993). *Metaphor and Thought* 2nd, Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Reddy, M.(1993). The Conduit Metaphor. In Ortony A. ed. *Metaphor and Thought* 2nd, Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Sargent, Frederic O. and Paul, L. and Jose, A. R. and Maria, V.(1991). *Rural Environmental Planning for Sustainable Communities*, Washington, D.C: Island Press.
- Schon, D. and Rein, M.(1993). Reframing Policy Discourse. In Fischer, F. and Forester, J. ed. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke Univ Press.
- Rohrmann, B.(1999). *Risk Perception Research*, <http://www.fz-juelich.de/mut>.
- Schon, D. A.(1981). Generative Metaphor. In Ortony A. ed. *Metaphor and Thought*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Sweester, E.(1987). The Definition of Lie. In Dorothy, H. and Quinn, N. ed. *Cultural Models in Language and Thought*, Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Throgmorton, J.(1990). Passion, Reason and Power. *The Journal of Architectural and Planning Research*, 7(4).

Abstract

The study of metaphor change in the incinerator's siting process

- focus on the Pajoo's siting conflict case -

Kyung-II Joo

This article analyzes the siting process of incinerator from metaphorical viewpoint and gives policy advice about incinerator siting conflict issues that intractable social problems in terms of cognitions. As the result of case analysis, the public officials in siting charge used conduit metaphor and linear journey metaphor. Consequently, the public officials in siting charge were attached to fact-conveyances than citizen's emotions and values and this obstructed smooth communications with citizens. and these officials used very non-flexible conceptualizations about siting process itself. But in the Pajoo case the officials regularly met the mayor which has creating metaphor and partnership metaphor, as the result the officials' metaphor assimilated with mayor' metaphor. Accordingly city's conflict management strategy took the cooperative styles and the incinerator successfully sited. This article understood the intractable siting disputes by cognitive approach and proposed policy advices for conflict alleviation and consensus-building in the siting conflict.

【Key words : metaphor, incinerator, siting conflicts(disputes), consensus-building】