



상생협력·갈등관리  
플러스충남 정책포럼  
Plus Chungnam Policy Forum

【대학생 부문 우수논문 3】

## 협오시설 유치에 따른 상생적 갈등관리(CM)모형 개발에 관한 연구

— 충남 아산시 폐기물 처리시설 입지선정 사례에 적용하여 —

김성우(연세대학교) · 이성실(남서울대학교)



【대학생 부문 우수논문 3】

# 협오시설 유치에 따른 상생적 갈등관리(CM)모형 개발에 관한 연구

— 충남 아산시 폐기물 처리시설 입지선정 사례에 적용하여 —

김성우(연세대학교) · 이성실(남서울대학교)

주제어 : 갈등관리, 협오시설, 협력거버넌스, 상생모형

## 초 록

이 연구는 갈등을 부정적으로 보는 과거의 인식에서 벗어나 갈등 발생의 필연성을 전제로 갈등의 양면성을 인정하여야 한다는 관점을 제시하였다. 그리하여 갈등예방 및 해소 방안에 대한 중요성과 프로세스는 공공부문을 중심으로 갈등해소(CR : Conflict Resolution)의 차원을 뛰어넘는 체계적(system)인 갈등관리(CM : Conflict Management)의 구축이 필요함을 논의하였다.

협오시설 입지선정 과정에서 정책갈등은 다양한 이해관계의 형태로 나타나는데 갈등의 첨예한 대립으로 정책이 무산되거나 지역사회의 반목이 나타나는 등 부정적인 결과를 초래하게 되었다. 그래서 오늘날 공공정책사업에 대한 갈등관리가 필요하게 되었고 이러한 필요성에 의해 갈등사례를 연구하게 되었다.

본 연구에서는 먼저 선행 연구에서 제시한 공통된 결론을 발견하고 이와 관련된 사례로써 부안 핵폐기물 처리시설 입지선정 과정에서 나타난 문제점을 분석한다. 기존의 지역이기주의적 관점에서 갈등조정이 한계가 있음을 발견하고 현재 충남 아산시에 건설 예정인 폐기물 처리시설 입지선정 과정을 상생모형에 적용하여 살펴보았다.

충남 아산시 폐기물 처리시설 입지선정 과정을 분석하여 갈등을 해결하는 과정에 이 연구는 지역 주민간의 상생모형을 제시한다. 또한 상생모형의 적용과 해결 방안으로서 참여행정을 이론적 근거로 하여 갈등관리기구의 상설화, 적응적 흡수개념의 도입, 신도시개발과 기초 환경시설의 통합 추진 방안을 대안으로 제시하였다.

## I. 서론

1995년 민선 1기 지방자치제 이후의 실질적 지방자치의 시작은 행정에 많은 변화를 가져왔다. 지방정부로의 자치권 이양, 참여행정의 확대, 주민참여, 고객중심의 행정 등의 개념은 지방 분권화의 의미뿐만 아니라 민주화<sup>1)</sup>의 측면에서 의미가 있다. 오늘날 정책형성과정에서 나타나는 다양한 구성원의 갈등과 조정의 사례는 한국행정이 21세기에 진정한 지방자치의 시대를 맞이했음을 알려줌과 동시에 해결해야 할 과제가 많은 점도 함께 시사하고 있다.

과거 공공정책을 비롯한 모든 정책과정은 밀실행정에서 나타난 정책의제설정에서 동원모형<sup>2)</sup>이나 내부접근모형<sup>3)</sup>의 한계를 보여준다. 이러한 한계는 외재적 환경과 내재적 환경의 관점으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 외재적 환경의 관점에서 다원화, 네트워크화 된 사회는 복잡성에서 비롯된 여러 이해관계자를 발생시키기 때문에 공익(public interest)을 대변하기 어려우며 내재적 환경의 관점에서 공공기관 내의 의사결정은 더 이상 주민의 욕구를 충실히 반영하지 못하며 이는 곧 고객의 대응성(responsiveness)을 확보하지 못한 이유로 비판을 받게 된다.

이러한 맥락에서 참여행정의 확대와 주민참여의 활성화는 시대의 필연적인 현상이지만 지역이기주의와 갈등의 발생에 따른 조정비용 등의 문제가 수반되는 경우도 있어 성숙한 시민사회가 전제가 되지 않은 이상 공공기관에서 주민의 참여를 유도하는 것에 피로감을 느낄 수 있다. 하지만 기존의 공공기관이 갖는 거버먼트의 관점이 아닌 새로운 형태의 거버넌스(governance)<sup>4)</sup> 관점에서의 변화는 '갈등관리'와 '상생발전', '협력'을 아우르는 의미로 공공부문 변화의 중심에 있다. 이러한 패러다임은 연합과 파트너십(partnership), 네트워크, 상호작용적인 행정관 리구조로의 이행의 의미로 활용되고 있다.(서순복, 2005)

1) 행정학 용어로써의 민주성(民主性)은 정부와 국민과의 관계에서의 민주성으로 국민의 요구를 수렴하여 행정에 반영시키는 대응성(responsiveness)의 확보 및 책임행정을 구현을 의미한다.

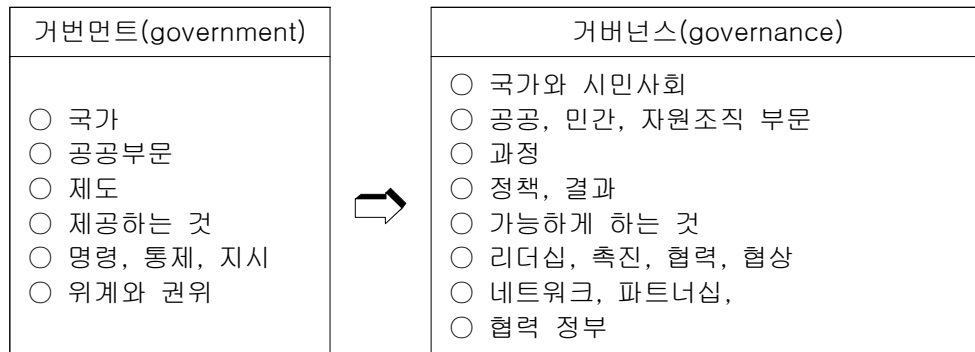
2) 정치 엘리트들이 스스로 정책의제 주도 하는 모형으로 집행을 위해 국민의 지지를 필요로 한다.

3) 일반국민이나 집단의 참여를 배제하는 모형으로 정부 내부에서 이슈를 주도하고 정부나 정책결정자집단에 의해 정책의제를 형성한다.

4) 협치(協治)의 의미로써의 거버넌스를 말한다.



### <그림 1> 거버먼트에서 거버넌스로의 변화



출처 : Leach, R. & J. Percy-Smith. (2001). Local Governance in Britain. New York: Palgrave.

그러나 실제 사회에서 갈등해결의 문제는 표준화되거나 정례화 된 문제가 아닌 매우 복잡한 이해관계가 얽혀있기 때문에 ‘상생’이 어려우며 궁극적으로 수혜집단(beneficiary group)과 정책비용부담자의 발생으로 양극의 문제에 봉착하게 된다. 그렇기 때문에 정책 과정에서 갈등의 발생은 제로섬 게임(zero sum)으로 설명되어지며 이러한 이유로 올바른 갈등 해소와 ‘상생’의 레짐(regime)이 필요한 것이다.

정책과정에 있어 갈등이 가장 잘 표출된 사례는 공공시설의 설치에 있다. 혐오시설의 경우 님비(NIMBY)현상이 나타나는가 하면 선호시설<sup>5)</sup>에 대해서는 핼피(PIMFY)현상이 나타나는 등 지역이기주의와 관련한 문제가 발생한다. 님비현상과 핼피현상의 발생은 어느 것이 더 심각한 문제라고 함부로 논할 수 없지만 님비현상은 핼피현상에 비해 정책비용부담자가 느끼는 부담이 더 크게 나타나기 때문에 더 큰 문제가 있다.<sup>6)</sup>

### <표 1> 님비, 핼피의 비교표

| 요소 \ 목록      | 명칭   | 재산가치       | 공중의 인식        | 효과    |
|--------------|------|------------|---------------|-------|
| 님비(NIMBY) 요소 | 혐오시설 | - $\alpha$ | 부정적(Negative) | 외부불경제 |
| 핼피(PIMFY) 요소 | 선호시설 | + $\alpha$ | 긍정적(Positive) | 외부경제  |

님비현상과 핼피현상에 의한 정책갈등은 지역이기주의로 치부해 버리기엔 재산

5) 관공서, 주민편의시설, 고속철도 중간역, 대형행사유치시설 등

6) 정책결과 : 수혜집단 < 정책비용부담자

권의 문제와 관련이 있어 당사자들에게 매우 민감한 사안이다. 그래서 갈등 발생의 여지는 충분하며 필연적으로 발생하는 갈등을 조정하고 관리하는 시스템으로 문제를 해결해야 한다.

따라서 본 연구는 혐오시설 입지에 따른 갈등이 필연적이라는 것을 전제로 자치단체의 사례를 통해 갈등의 대상과 요인은 무엇이며 어떻게 문제를 해결을 하였는지 살펴보고 바람직한 대안을 제시하는데 그 연구의 목적이 있다. 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 전개는

첫째, 갈등에 대한 이론적인 논의를 참고문헌을 통해 살펴보고

둘째, 갈등관리의 사례를 분석하여 갈등의 요인(대상, 원인 등)을 분석하고

셋째, 상생모형을 제시하고 갈등관리를 위한 바람직한 방안을 찾는다.

## II. 이론적 배경 : 갈등관리에 관한 고찰

갈등관리(conflict management) 또는 갈등해소(conflict resolution)의 개념은 서구사회에서 시민사회의 성장과 함께 논의되어왔다.<sup>7)</sup> 서구의 갈등관리는 주로 지역간(state) 갈등이나 테러리즘, 조직 내의 갈등 문제 등 다양하고 광범위한 측면에서 연구가 진행되었지만 이에 비해 국내에서 갈등에 대한 연구는 미흡하였고 참여정부에 와서야 그 논의와 연구가 활발하게 이루어졌다. 참여정부는 구조적 차원에서 갈등관리 없이 지속적인 사회발전이 불가능하다는 사회철학적 입장에서 2003년 12월 15일 대통령자문지속가능발전위원회를 발족하였고 위원회는 갈등관리시스템을 구축방안 연구보고서를 발간하는 등 갈등관리 시스템 구축을 위한 노력을 기울였다. 하지만 현재 자치단체와 관련한 한국의 갈등관리 시스템의 주요 내용은 자치단체 간 갈등 발생에 따른 중앙정부의 중재에 머무르는 수준이다.

7) 갈등관련 해외저널 : Journal of Conflict Resolution / Journal of Conflict and Security Law / Conflict Resolution Quarterly / Journal of Conflict Archaeology / Conflict Resolution/ Cooperation and Conflict / Studies in Conflict and Terrorism / Medicine, Conflict & Survival / Low Intensity Conflict & Law Enforcement / Conflict, Security and Development/Conflict Management & Peace Science / Conflict



## 1. 해외연구

갈등 또는 갈등해결, 갈등조정, 갈등관리 등 다양한 갈등 개념에 대한 이론적 논의는 국내외 학자들 사이에서 이루어졌다. Roger(2004)는 갈등이 경쟁(competition)을 전제로 하고 있으며 이익의 침해의 여부 또는 규범적으로 정해진 규칙의 침해 여부에 따라 갈등이 발생하고 그 외의 경우는 정당한 경쟁으로 볼 수 있다고 주장한다. 또한 Marx와 Weber는 갈등에 대해 공통적으로 계급과 계층에 대한 경제적 대립과 갈등이 자연스러운 현상이라고 설명하였다. 주로 갈등과 갈등해결에 대한 연구가 해외에서 이루어졌는데 Barsky(2000), Wallensteen(2007), Jeong(2008)은 갈등의 근원과 일련의 해소과정에 대해 광범위한 연구를 하였다.

갈등관리의 필요성에 대해 Harvard Business School Press(2000)의 연구는 보통 갈등이 개인과 타인간의 '감정의 연루'가 급격하게 일어나 무계획적거나 적절하지 않은 방법에서 다루어진다고 주장한다. 또한 갈등의 발생은 다름(difference)에서 비롯된 갈등이기 때문에 갈등관리는 관리적 객관성(managerial objectivity)에서 다루어야 한다고 주장한다.

효과적인 갈등관리를 위한 연구도 오래전에 진행되었는데 Gorden(1972)은 그의 저서를 통해 갈등관리를 위해 목표를 정하고, 각각의 특성에 맞게 구별하고 목표에 더욱 자연스럽게 적용시키기 위해서 더 많은 사람과 집단을 의사결정에 포함시키고 이것이 곧 갈등관리 역학의 이해라고 주장하였다.

상호작용주의적 관점에서 갈등관리에 대한 연구도 이루어졌다. Greenberg(1993)는 갈등관리는 단순히 갈등을 해소시킨다는 것만을 의미하는 것이 아닌 적절한 수준의 갈등을 유지하고 그에 상응하는 조치를 취하는 것 그리고 더 나아가서 조직에 유익하다고 판단되는 갈등을 조장하는 것 까지를 갈등관리라고 말한다고 주장하였다.(Greenberg, 1993 ; 이성록 2007에서 재인용) 행동과학적 관점에서 갈등의 인정과 해결을 관심의 대상으로 삼았다면 상호작용주의적 관점은 갈등을 활용하자는 의미로 더 적극적인 갈등관리 전략으로 사용할 수 있다.

Tjosvold(1977)는 갈등관리를 위한 협상(negotiation)에 대한 연구를 주로 진행하였는데 구성원으로부터 개인적인 지지를 받는 대표자는 다른 외부의 대표자의 흠집에서 저항을 통해 구성원에게 현재의 상황을 보여준다고 주장하였다. 이는 협

상가가 청중(audience)으로부터 긍정적인 반응을 얻기 위한 노력으로 하나의 갈등을 조장해 갈등을 관리하는 방법으로 오늘날 상호작용주의적 관점에서 갈등을 ‘조장’하는 것으로 갈등관리의 전략이 될 수 있다.

## 2. 국내연구

국내에서도 갈등에 대한 연구가 이루어졌다. 김영중(2006)의 연구는 공공시설에 대한 입지갈등과 정책결정자의 딜레마를 살펴보았는데 공공시설의 경우는 유치정쟁을 위한 유치적 지역이기주의가 발생하였고 혐오시설에 대해서는 주민투표를 이용해 해결하는 지역이기주의가 발생한 점을 발견하였다.

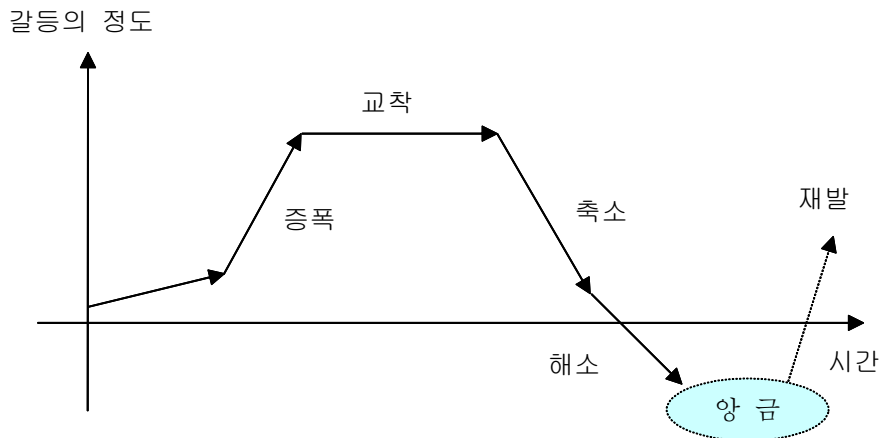
그 외의 다수의 연구는 주로 갈등해결과 관련된 내용으로 대부분 비슷한 결론을 도출한다. 갈등사례에 대한 연구는 한상겸 외(2007)의 연구에서 찾아볼 수 있는데 갈등 예방을 위한 주체자들 간의 의사소통과 지역주민의 의사를 수렴하고 민·관·업체간 갈등 조율을 위한 상설기구의 필요성을 주장하였다. 박광무 외(2008)의 연구는 문화도시 조성과 관련해 네트워크 거버넌스를 통해 갈등해소 과정을 살펴보았는데 다양한 주체들의 ‘참여’에 의한 거버넌스를 주장하였는데 공식적 참여자와 비공식적 참여자가 연석회의, 컨퍼런스, 설명회 등을 통해 서로 상호작용하여 갈등 조정의 효과가 발생했음을 검증하였다. 김두환 외(2007)의 연구에서는 이해갈등 조정을 ‘참여’를 통한 피드백의 과정으로 설명하였는데 참여를 통한 효율성과 대응성을 달성할 수 있음을 주장하였다. 서순복(2005)은 거버넌스 상황에서 갈등관리를 위한 대체적 분쟁해결제도로 분쟁해결수단(ADR)<sup>8)</sup>에 대해 언급하면서 거버넌스의 특성상 다양한 구성원의 참여로 갈등은 발생여지가 충분한 것은 당연하며 분쟁처리에 대한 기관으로 제3자의 개입을 중요하게 생각하였다. 김두환(2005)의 연구는 대안적 분쟁해결과 숙의적 시민참여제도를 통해 기존의 갈등조정 한계를 극복할 것을 주장하였다. 정규호(2007)는 갈등해결을 위한 합의형성적 접근의 필요성을 주장 두 반대되는 의견에 대해 정부차원의 조정을 주장하였다. 박진 외(2006)의 연구에서는 갈등관리를 갈등예방과 갈등발생 이후의

8) 오늘날 ADR 순서 원리는 중재(arbitration), 협의회의(settlement conference), 조정(mediation), 간결한 배심(summary jury trial), 소배심(minitria) : Harvard Business School Press. (2000). harvard business review on negotiation and conflict resolution. Boston : Harvard Business School Press. pp.208~209.



해결로 나누어 보았는데 갈등예방을 위한 다섯 가지 제언에서 다른 학자들과 비슷하게 참여의 중요성을 강조하였고 조정기구의 필요성을 주장하였다.

<그림2> 갈등의 전개과정



출처 : Pruitt, Dean G. & Jeffrey Z. Rubin. (1986). Social Conflict : Escalation, Stalemate, and Settlement. New York, NY: McGraw-Hill.

공공갈등사례에 대한 실증적인 연구도 이루어졌는데 하혜영 외(2007)의 연구는 갈등당사자들이 공식적인 협의안을 마련하고 그에 대한 수용도가 높아서 성공한 경우 갈등해소가 가능한 것을 확인하였다. 서문기(2004)의 연구는 한국의 갈등문제를 구조적 관점에서 해석하였는데 이 연구 또한 대안적 분쟁해결과 갈등해결 프로세스를 개발하고 더 나아가 갈등관리지원센터 등의 전담기구의 설치를 통해 경험적이고 분석적인 갈등연구 결과를 지속적으로 해 나가야 한다고 주장했다.

국내 연구에서 나타나는 갈등관리 프로세스에 관한 연구의 핵심은 참여를 통한 사회적 합의와 갈등조정 메카니즘이다. 따라서 국내 갈등관리 프로세스의 틀도 유럽과 미국의 유형으로 가고 있는 것을 확인할 수 있다. 대통령자문지속가능발전위원회가 제시한 갈등조정기구는 주로 중앙부처나 공공기관에 국한되어있다. 갈등관리가 창발성의 원리나 통합의 기능을 중요시 하면서 중앙정부 중심의 기구의 발전도 중요하지만 지방자치의 시대를 맞아 자치단체 또한 주민과 소통할 수 있는 갈등조정기구를 두는 것도 필요하다.

갈등조정기구의 상설화와 관련해서는 자치단체의 적극성이 낮은 편이다. 갈등관

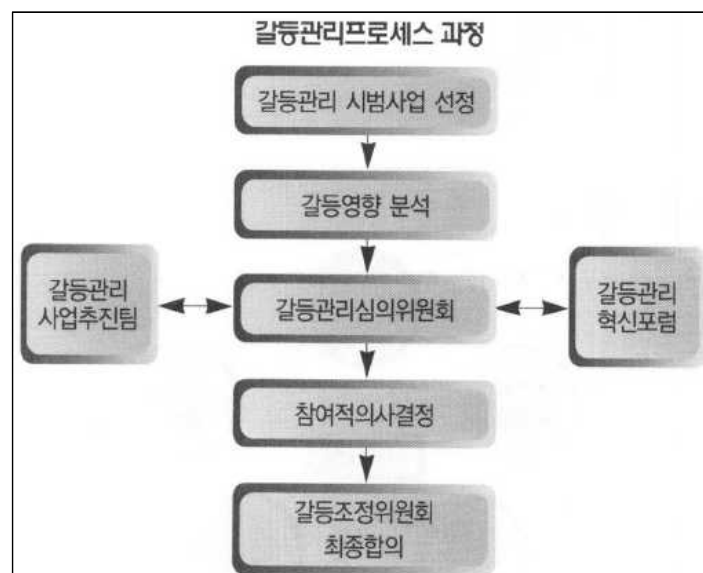


리시스템 구축방안 연구보고서에 따르면 시·도 갈등지원센터 및 시군구갈등관리지원센터의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 시·도 및 시·군·구의 조례로 정한다고 명시하며 보통 갈등조정기능과 관련해 해당 정책에 대한 테스트 포스팀 중심체제가 효율적이기 때문에 상설화 하지 않는 경우가 있다.

이렇게 국내 다수의 갈등관련 연구에서 도출되는 결론의 공통점을 살펴보면 두 가지로 축약할 수 있다. 첫째, 갈등문제의 해결은 ‘참여’를 통해 해결하자는 주장이다. 패러다임의 변화에서 이를 설명하자면 참여적 의사결정(participatory decision making)기법과 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution)기법을 이용한 문제의 해결이라고 볼 수 있다(박홍엽 외, 2007). 둘째, 갈등조정기구 또는 갈등관리기구 등을 상설화하여 갈등에 대한 지속적인 관리와 연구가 필요하다는 주장이다.

따라서 앞으로 살펴볼 사례의 분석은 기존에 나타났던 사례 또는 현재 진행 중이거나 진행될 정책이 두 가지 결론에 의해 바람직한 기준이 되는 것을 잠정적으로 인정한다. 그리고 기존 사례에서 벤치마킹할 수 있는 부분과 갈등 조정과 관련한 창조적인 대안을 모색하여 궁극적인 기대효과로 갈등관리의 목적 달성을 꾀한다.

<그림3> 갈등 관리 프로세스 과정



출처 : 이승철 (2007)행정혁신 사례 : 21C 건강한 미래를 함께 하는 공공행정 갈등해결시스템 (PASS) 구축 p115



### 3. 갈등관리 실패사례 : 부안군 핵폐기물 처리시설 입지 선정의 실패

#### 1) 사례의 과정

1980년대 동해안을 중심으로 정부가 핵폐기물 처리시설의 입지 선정 과정은 밀실행정에서 비롯된 주민의 반발이 거셌다. 이후 계속되는 반발 속에 1990년 서해안 지역을 대상으로 입지 후보지를 선정하였으나 이 또한 반발이 거셌다. 일방적인 부지선정방식으로는 핵폐기물 처리시설의 건설이 어렵다고 판단한 정부는 공개적인 절차를 통해 지역주민과 협의하여 부지를 선정하기로 하였으나 이 또한 주민 반발로 인해 무산되기에 이르렀다.

이후 입지선정에 계속 난항을 거듭하던 중 1998년 정부는 정부주도 방식에서 ‘유치공모’ 방식으로 방법을 전환하고 시설 입지가 확정되는 자치단체에 3000억원을 지원하기로 결정하여 7개의 지역 주민들로부터 유치신청을 받았지만 이번에는 자치단체의 반대로 무산되었다.

한편 2003년 7월 11일 전북 부안군수 김종규는 위도에 핵폐기물 처리시설을 유치한다고 선언하면서 새만금사업의 차질 없는 추진, 국립공원구역의 합리적 조정, 원전수거물 특별지원금 6000억원 상향 조정, 한수원본사의 이전, 바다목장사업, 농축산물 판로보장, 관광사업 기반 확충 등을 정부에 제시하였다.(김길수, 2007)

하지만 군수가 유치신청서를 산업자원부에 제출한 이후 주민 반대 시위가 일어났고 정부는 이에 ‘부안군 지원대책위원회’를 구성하여 지원계획을 논의하였다. 지원계획에 대한 규모는 총 2조 1000억원 규모였으나 여전히 주민의 반발은 줄어들지 않고 더욱 심각해졌다. 이에 따라 행정자치부장관과 부안대책위는 대화기구 구성하기로 합의하였으나 이후 부안대책위가 정부에 대한 ‘성의’ 문제를 제기하며 무산되었다. 이러한 격렬한 대치 속에 고건 국무총리가 부안대책위의 방문 자리에서 정부의 요식행위에 대해 문제점을 인정하면서 대화기구가 다시 합의되었다. 이후 부안대책위는 주민투표를 실시하여 찬성 5.7%, 반대 91.8%의 결과가 나왔고 정부는 더 이상 사업 추진이 어렵다는 판단 하에 2004년 9월 16일 사실상 위도에서의 핵폐기물 처리시설 사업을 백지화 하였다. 결국 핵폐기물 처리시설은 유치공모제를 통해 후보등록을 한 자치단체들이 2005년 11월 2일 주민투표를 실시하여 찬성표가 가장 높은 경주시가 영덕, 군산, 포항 등을 제치고 핵폐기물 처리시설을 유치하게 되었다.

## 2) 분석 및 진단

위의 사례를 분석하면 갈등의 상황이 발생하게 된 요인을 정부와 주민간의 소통 부재로 설명할 수 있다. 즉, 정책과정에서 주민의 참여의 기회가 충분히 주어졌는지 판단해 보아야 하는데 참여가 활발하게 이루어지고 접촉빈도가 높을수록 동시에 정부정책에 대한 국민의 신뢰 수준도 높아질 수 있다.<sup>9)</sup> 또한 정부정책과정에 참여와 정부의 갈등관리능력은 국민의 만족도로 평가할 수 있다.

### <그림4> 정부정책 결정과정에 대한 국민의 만족도

$$\begin{aligned}
 &= \text{① 국민의 참여요구 충족도} \times \text{② 국정운영의 안정성} \\
 &= \frac{\text{정책결정의 민주성}}{\text{국민의 참여요구}} \times \frac{\text{정부의 갈등관리 능력}}{\text{국민의 참여요구}} \\
 &= \frac{\text{정책결정의 민주성} \times \text{정부의 갈등관리능력}}{(\text{국민의 참여요구})^2}
 \end{aligned}$$

출처 : 박진 외(2006) 갈등조정 그 소통의 미학 p11

서두의 이론에서 발견한 결론과 마찬가지로 실제 부안군의 사례에서도 참여와 갈등관리기구의 필요성을 찾을 수 있었다. 갈등에 대한 관점의 변화는 조직이론의 발전과 행태주의의 등장으로 갈등 억제가 아닌 갈등 해결 쪽으로 방법이 바뀌었는데 오늘날은 서로 도움이 되는 상생의 갈등(friendly conflict)으로써 관리(management)의 수준을 요구한다.<sup>10)</sup>

### <표2> 분석과 진단 요약

| 분 석  | 진 단   |
|--|---|
| ◇ 일방·밀실행정의 한계<br>: 입지선정시 내부결정<br>◇ 갈등관리 기구의 부재<br>: 지원계획과 관련된 기구만 존재<br>◇ 정책과정에 있어서 주민의 참여 결여<br>: 주민의 반발이 지속됨<br>◇ 유치공모제를 통한 대안의 가능성<br>: 부안군 사태 이후 유치공모제를 통해<br>가능성 확인 | 1. 거버넌스의 원리<br>2. 책임성의 원리<br>3. 합리성의 원리 <sup>11)</sup> 의 행정 필요<br><br>* 조정위원회(The coordinating council)의 필요성<br>: 정책결정의 역할에서 시민들을 조정하는 역할 |

9) 사회연결망 이론에 따르면 ‘신뢰’에 의해 조정비용과 거래비용을 감소시킬 수 있다고 한다. 갈등관리에 있어 정부에 대한 국민의 신뢰는 보다 정책추진과정을 수월하게 만들어주기 때문에 신뢰를 형성하기 위한 참여형 행정을 구현할 필요가 있다.

10) 당시 조직이론(Organizational Theory)의 한계는 주어진 환경에 대한 수용에 있었다. 오늘날 지식사회에 와서야 조직을 위협하는 환경에 대해 더 이상 대처하는 것이 아닌 ‘관리’의 패러다임이 형성되었다.



### 3) 갈등의 대상과 범위

핵폐기물 처리시설 유치는 위도 주민의 90%이상이 찬성하였으나 부안읍 주민들의 반대로 결국 유치가 결렬되었다. 위도에서 부안읍까지 14.4km가 떨어져있는 데도 불구하고 혐오시설에 대한 부정적인 시각과 생존권과 직결되는 부담 그리고 보상에 대한 편익을 느낄 수 없기에 느끼게 되는 거부감 등이 반대의 원인이었다.

여기서 나타나는 갈등의 주체는 부안읍 주민 대 위도 주민, 부안읍 주민 대 정부, 위도 내의 소수 반대 주민 대 찬성 주민 등이며 갈등의 범위는 경제적 보상 및 지역발전과 정부에 대한 신뢰의 범위 안에 있다.

## Ⅲ. 아산 폐기물 시설과 관련한 새로운 갈등관리 모형의 개발과 적용

아산 폐기물 처리시설은 지난 10년간 부지선정과 주민 반발에 따른 선정 취소 등의 우여곡절을 겪다가 2006년부터 지역개발 공약을 내건 주민 공모와 유치전을 통해 배미동 일대로 최종 확정되었다.<sup>12)</sup> 아산시는 20년간 사용하던 신동 매립장이 과포화 상태인 점을 문제점을 해결하고자 폐기물 처리시설의 필요성을 지속적으로 강조해왔었다.<sup>13)</sup>

아산시 폐기물 시설 건설 과정에서 정책갈등은 부안군 핵폐기물 처리 시설과 마찬가지로 초기 주민의 반발이 심했고 입지선정 과정에서부터 난항을 겪었다. 현재는 원만한 타협으로 충남 아산시 배미동 24-1번지 일원에 사업 면적 107,809㎡, 폐기물처리시설 93,291.76㎡로 건설을 확정지었으며 2008년 9월 사업에 착수하여 2011년 7월에 준공을 예정으로 하고 있다.

현재로써는 원만한 타협을 통해 폐기물 처리시설 건설이 확정되었지만 갈등관

11) 거버넌스의 원리 : 정책과정과 집행과정에 관심이 있는 시민들이 의미 있는 참여가 이루어질 수 있도록 개방된 그리고 자유로운 기회를 제공하는가? 책임성의 원리 : 주민들이 요구하는 수요를 충족시킬 수 있는 업무수행 방식에서 행정서비스와 관련 프로그램의 관리를 구조적으로 정비하고 있는가? 합리성의 원리 : 정책결정과 집행에 제기되는 모든 관점들이 포함될 수 있도록 의견존중을 기본으로 충분한 시간과 논의를 진행시키고 있는가?

12) 동양일보 2007.8.27에서 인용

13) 아산시정신문 2006년 6월호 : 『20대 지역개발 프로젝트』에 폐기물 처리시설 목록 포함, 아산시정신문 2006년 7월호 : 『50대 주요사업 목록에 폐기물시설 건립』.

리를 위한 전문적인 방안의 부재로 한계가 있었다. 따라서 먼저 아산시 폐기물 처리 시설 사업이 추진되어온 과정을 살펴보고 새로운 갈등관리 모형을 제시하고자 한다.

## 1. 새로운 갈등관리 방안 : 상생 모형의 개발과 적용

아산시 폐기물 처리시설의 사례에서 나타나는 갈등의 대상은 표면적으로 주민과 정부의 갈등이지만 유치지역 주민과 유치지역 인근 거주민의 갈등으로 확산되었다. 이 문제를 먼저 그동안 갈등문제 해결의 일반적인 관점으로 바라보았던 지역이기주의의 현상에서 갈등 범위와 갈등 조정을 살펴보고 갈등조정이 어떻게 이루어지는지 살펴보고자 한다.

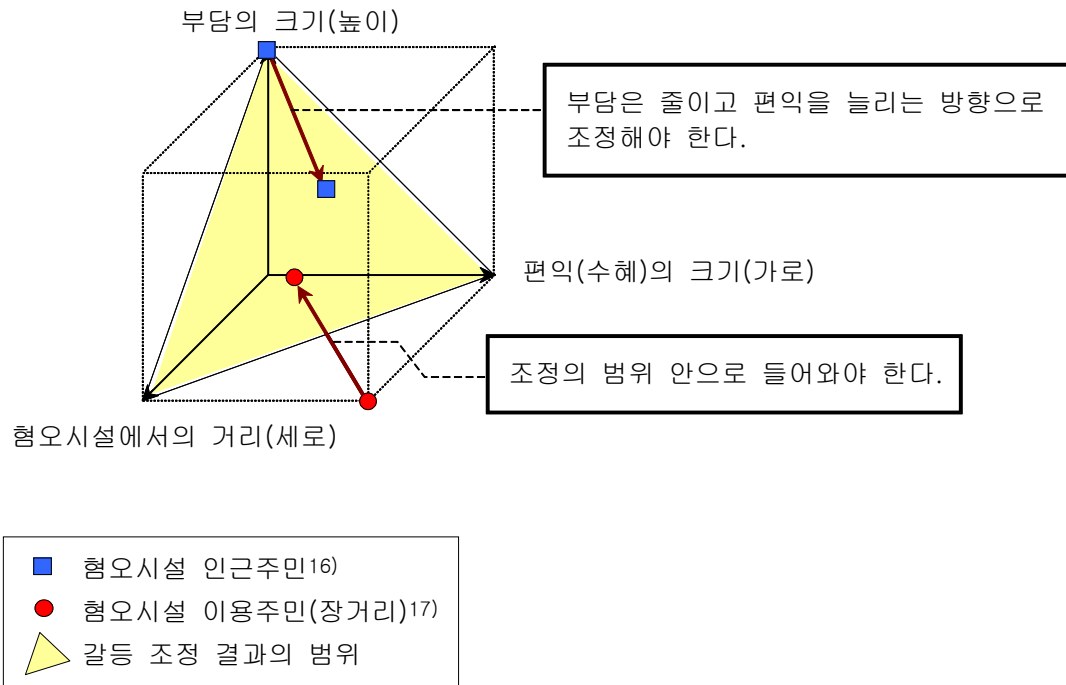
### 1) 지역이기주의 관점에서의 모형<sup>14)</sup> : 현재의 관점

지역이기주의 관점에서 혐오시설의 입지는 정책비용부담자와 수혜자라는 이분적인 관계로 바라본다. 폐기물 처리시설 입지에서 이를 적용해 설명하면 혐오시설이 들어선 지역이나 그 인접지역은 정책부담자의 입장에 놓이게 된다. 일반적으로 기초환경시설에 대한 편익<sup>15)</sup>이 광역적으로 나타나기에 굳이 본인이 살고 있는 가까운 거리에 해당 시설이 들어서지 않는 것이 가장 합리적이라는 판단에 서게 되는 것이다. 따라서 혐오시설의 입지지역과 그 인접지역 편익은 0에 가깝다고 볼 수 있다. 결국 이러한 관점에서 공공재(public good)에 대한 무임승차를 기대하는 님비현상이 나타나는데 첫 관점의 시작과 끝이 모두 님비현상으로 나타나는 불행한 결과가 나타난다. 이를 나타낸 모형은 다음과 같다.

14) 3개 변인에 의해 창작한 모형으로 본 연구를 시작한 김성우, 이성실이 고안하였다. 지역이기주의의 관점이란 상생과는 반대의 의미로 정책 결과물에 대해 수혜집단과 피해집단으로 바라보는 시각으로 상생의 개념 자체를 생각하지 못한다.

15) 편익(benefit)이란 자원을 어떤 용도로 사용함으로써 나타나는 복지 또는 후생(welfare)수준의 제고이다.

### <그림5> 지역이기주의 관점에서 협오시설입지에 따른 갈등조정 범위



(1) 전제 : 협오시설 입지 선정 과정에서 주민들은 지역이기주의의 시각을 갖는다.

(2) 갈등의 대상 : 협오시설 인근주민, 협오시설 이용주민(장거리)

(3) 조정범위 : 협오시설 인근주민의 부담을 줄이면서 동시에 편익을 늘린다.

즉, 협오시설 인근주민에 대한 적절한 보상이 필요한데 상충의 논리에 의해 편익이 최대인 주민들을 조정하기 위해 강제로 편익을 감소시킬 수 없는 문제가 발생한다.

(4) 부담의 크기(높이) : 높이축에서 말하는 '부담'의 개념은 정책결과에서 정책 비용부담자로써의 부담과 같은 의미이다.

16) 협오시설에서의 거리가 거의 0에 가깝고 부담의 크기는 높으며 편익이 전혀 없는 상태.

17) 협오시설에서의 거리가 멀고 부담의 크기는 없으며 편익이 최대인 상태.

(5) 편익(수혜)의 크기(가로) : 편익의 크기는 부담에 반비례하는 개념으로 공공재 사용에 대한 무임승차의 심리를 반영한다.

(6) 혐오시설에서의 거리 (세로) : 사례를 통해 지역이기주의의 관점에서 혐오시설의 인근주민과 이 지역에 가까운 인접 주민들이 갈등의 주체로써 나타난 사실을 파악하였다.

(7) 모형의 의의와 한계 : 정책비용부담자, 정책수혜자와의 관계와 입지의 관계를 연결하여 갈등조정 범위를 설정하는데 의미가 있으나 두 변인이 상충관계에 있어 상생이나 시너지를 설명할 수 없다. 갈등조정을 위해서 편익이 높은 쪽의 분배가 이루어져야 하지만 근본적인 갈등을 해결하는 조정이 이루어지지 않는다. 따라서 윈-윈(win-win)이 가능한 상생의 관점에서 새로운 모형을 통해 타당성을 찾는 것이 중요하다.

## 2) 상생의 관점에서 모형<sup>18)</sup>

상생의 관점에서의 모형은 지역이기주의 관점의 모형과 달리 사회적 합의와 적절한 보상을 전제로 한다. 혐오시설에서의 거리, 양질의 후생증가 크기, 공공재 이용에 따른 효능감 등 세 가지 요인의 합(부피)를 편익으로 계산하는데 사회적 편익비용분석<sup>19)</sup>으로 분석해보면 편익의 편차가 거의 없는 결과를 도출할 수 있다.<sup>20)</sup>

이 모형을 파악하는데 있어 선행조건은 혐오시설에 대한 인식을 기초환경시설로의 전환과 정책과정에서 주민의 참여, 전문성을 가진 환경영향평가와 환경권의 유지, 보상대상의 확대, 공익사업과 연계된 간접보상 등이며 혐오시설 입지에 따른 반사적인 거부가 아닌 합리적인 타협을 시도하는 주민의 태도, 신중한 정부

18) 지역이기주의 관점에서 본 혐오시설입지 갈등조정 범위 모형은 갈등해소의 한계점이 있기 때문에 상생 모형을 고안하여 궁극적으로 협력적 거버넌스를 설명한다. 본 연구를 시작한 김성우, 이성실이 고안하였다.

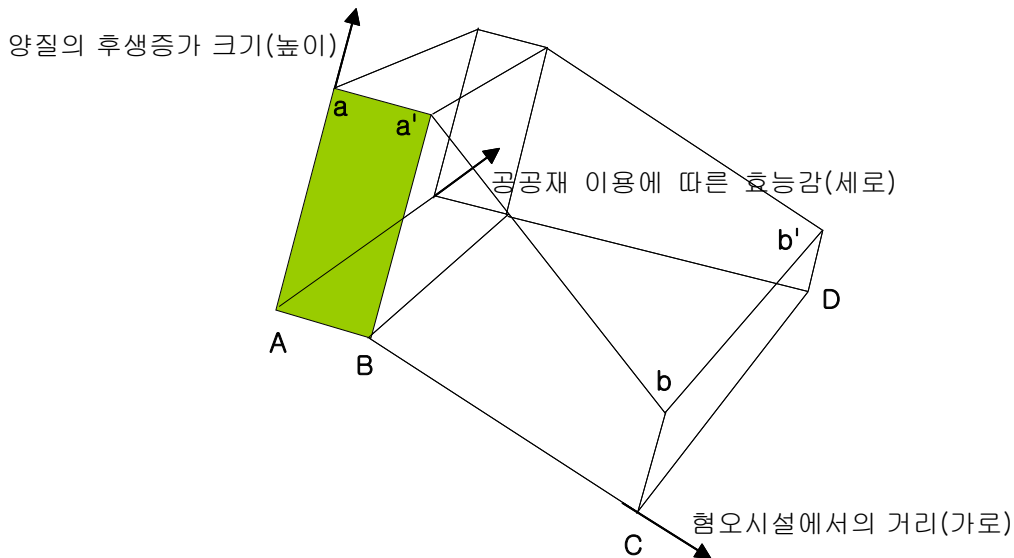
19) 경제적 효율성 + 분배, 각 집단이 누리는 후생이 어떻게 영향을 받는지 확인한다.

20) 일반적으로 혐오시설에 대한 관점은 지역이기주의의 관점이다. 편익에 대한 정도의 차이는 혐오시설 입지와 무관한 경우에만 증가하는 형태로 영합(zero sum)의 개념으로 설명되며 수확체증이나 상생의 개념으로 받아들여지지 않는다.



의 협상의지 또한 이 모형을 이해하는데 필요한 개념이다.

<그림6> 상생의 관점에서 편익 모형



(1) 전제 : 정부에 대한 주민의 신뢰, 기초환경시설로서의 인식 전환, 적절한 보상이 보장된다.

(1) 구간설명 : A~B(협오시설 및 인근, 인접지역), B~C(협오시설과 비교적 거리가 떨어져있는 지역, 행정구역상 보상의 범위에 포함되지 않는 지역을 설명), C~D(협오시설 장거리 거주주민이 공공재 이용에 따른 효능감, 거리가 멀수록 효능감은 크다.), A~a'/ B~a'(협오시설 인근, 인접 주민에 대한 후생증가 크기, 공익사업과 연계될 경우 후생이 크다.), C~b/D~b'(협오시설에서 장거리 거주주민의 후생증가의 크기, 폐기물 처리시설 건설에 따라 예산 절약 및 공공시설 이용 가능하기에 거리에 비례해서 후생이 감소하는 원리)

(2) 보상범위 : 지역이기주의의 관점에서 나타났던 지역 주민간의 갈등을 해소하기 위해서는 협오시설 인근주민 및 인접지역에 대한 보상도 함께 이루어져야 한다. 색으로 표시된 영역은 폐기물 처리시설 입지에 따라 영향을 받는 지역으로 두 지역간 갈등이 발생하지 않는 적절한 보상이 요구된다. 문제는 보상의 방법인

데 혐오시설 입지지역 주민에 대한 혜택의 우선권은 인정하는 것을 전제로 공익사업과 연계된 간접보상에 인근주민과 인접주민 모두 포함시켜야 한다.

(3) 공공재 이용에 따른 효능감(세로) : 공공재에 대한 비경합성, 비배제성에 따라 일반적인 공중(公衆)은 공공재에 무임승차하려는 경향이 있다. 따라서 폐기물 처리시설에서 거리가 멀수록 시설과 동떨어져 있지만 인근 지역의 주민과 동일하게 이용하는 것으로 느껴 효능감은 증가한다.

(4) 혐오시설에서의 거리(가로) : 혐오시설에서의 거리는 여기에서도 단순한 입지를 나타내기 위한 요인이다. 혐오시설의 거리에 따라 효능감과 후생증가의 크기가 달라지는 것을 확인할 수 있다.

(5) 양질의 후생증가 크기(높이) : 양질의 후생증가의 의미는 경제적 증가 외에도 문화수준 및 지역사회 발전에서 오는 이익을 의미한다. 이 모델에서 후생의 증가가 혐오시설 인근 주민에서 인접 주민까지 동일하게 나타나는 이유는 기존의 인접지역에 대한 적절한 보상과 함께 간접보상의 대상에 인접 주민까지 포함시켰기 때문이다.<sup>21)</sup> 거리가 멀어짐에 따라 후생은 급격히 줄어들게 되지만 후생효과가 나타나는 것은 바로 혐오시설과 함께 도시계획사업으로 건설되는 각종 공공시설에 대한 이용이 가능하기 때문이다.

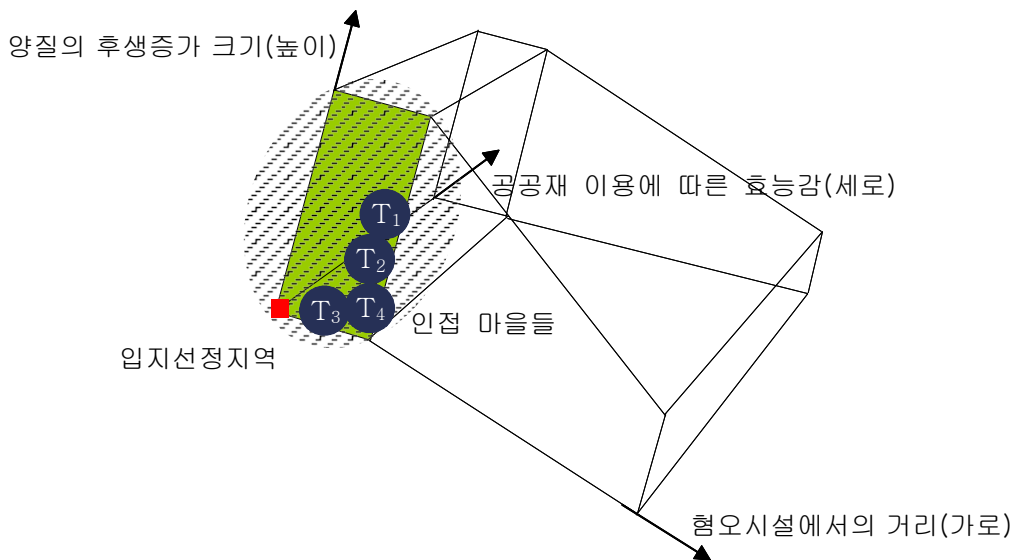
(6) 지역이기주의 관점 모형과 비교 : 부담의 크기는 경감되고 편익이 증가(각종 혜택, 지원 등)한다. 편익을 부피로 계산하면 혐오시설 입지에도 장거리 주민과의 차이가 거의 없을 수 있다.

21) 국민기초생활대상자를 예로 들면 대상자 위의 차상위계층에 대한 지원이 이루어지지 않는 문제점이 있다. 이와 다르게 폐기물 처리시설 입지에 따른 인접주민에 대한 적절한 보상으로 간접보상에 대상을 포함시킴으로서 후생을 증가시킬 수 있다.

### 3) 상생모형의 적용 : 아산시 폐기물 처리시설 입지선정 사례

초기 아산시 폐기물 처리시설 입지 선정시 갈등의 대상은 정부 대 주민, 폐기물 처리시설 선정부지 인근 주민 대 인접 주민의 갈등이었다. 아산시는 인주면에 건설 예정이었던 폐기물 처리시설이 주민들의 반대로 무산되자 2003년 9월 유치 공모제를 통해 3개 지역이 유치를 신청하였는데 인접 지역 주민들의 강력한 반발이 일어났다. 갈등 발생의 요인은 입지에서 인접한 거리에 있는 주민들의 경우 적절한 보상을 받지 못하기 때문에 발생하였는데 이는 폐기물 처리시설 입지에 따라 영향을 받는 지역에 대한 조치가 아닌 행정구역의 구분에 따른 조치가 이루어졌기 때문이다. 이것을 상생모형의 관점에 적용하여 해결 한다면 다음과 같다.

<그림7> 상생모형에서 입지선정 인근 지역 주민 간 갈등해결



빗금친 구역은 폐기물 처리시설 입지선정에 따른 주요 갈등 발생 지역을 임의로 지정한 것이다. 인접 마을을 각각 Tx와 같이 표현하였는데 이렇게 입지에 따라 영향을 받는 인접지역의 마을 주민까지 보상의 범위를 설정하여야 하고 이들을 포용할 수 있는 보상책이 마련되어야 한다는 것이다. 아산시 폐기물 처리시설 입지선정과 이에 따른 주민간의 갈등은 이렇게 상생모형에서 해결이 가능하다.

이후 2004년 5월 24일부터 2005년 6월 23일 기간 동안 후보지에 대한 입지 여건 등의 타당성 조사를 통해 최적의 입지를 선정하기 위한 조사가 이루어졌다.22)

입지타당성조사 평가 결과 배미동이 가장 높은 평점을 받아 아산시 배미동 24-1번지 외 98필지, 125,251㎡에 대해 아산시는 2005년 8월 25일 아산시 폐기물처리시설의 입지를 결정하고 고시하였다.

<표3> 입지타당성조사 평가 결과

| 순 위 | 신청마을      | 위 치             | 면 적(㎡)  | 평 점  | 비고 |
|-----|-----------|-----------------|---------|------|----|
| 1   | 배미1통 실옥4통 | 배미동 24-1번지 일원   | 125,251 | 79.4 |    |
| 2   | 신2통       | 신동 541번지 일원     | 127,443 | 75.6 |    |
| 3   | 실옥4통      | 실옥동 289번지 일원    | 116,121 | 75.0 |    |
| 4   | 수장1리      | 신창 수장 48-1번지 일원 | 123,226 | 74.4 |    |
| 5   | 와산1리      | 도고 와산 11번지 일원   | 189,979 | 61.3 |    |
| 6   | 와산2리      | 도고 와산 산28번지 일원  | 206,469 | 60.3 |    |

출처 : 아산시 폐기물처리시설 입지타당성조사 결과의 개요 공람공고

이후 아산시 폐기물처리시설 건설사업 환경영향평가가 이루어졌고 2006년 8월 31일 아산시폐기물처리시설 설치사업에 따른 환경영향평가서(초안) 공람 및 주민설명회 개최 공고가 되어 2006년 9월 7일 목요일 오후2시 충청남도 아산시 국민생활관 1층에서 아산시의 주관으로 주민설명회가 개최되었다. 환경영향평가서의 공람기간은 2006년 8월 31일부터 2006년 9월 30일까지 충남 아산시 온양4동 사무소와 아산시청 청소과에서 이루어졌으며 사업시행으로 예상되는 생활환경 및 재산상의 피해와 그 감소방안 및 공청회 개최여부에 대해 2006년 10월 7일까지 의견을 제출받았다.<sup>23)</sup>

이렇게 유치공모제에 대한 주민들의 적극적인 반응은 혐오시설을 기초환경시설로 인식하기 시작한 것으로써 의미가 있다. 자치단체가 입지선정 과정에서부터 주민과 정보를 공유하고 참여의 공간(공청회)을 제공함으로써 정부 정책에 대한 신뢰를 형성해갔다. 또한 아산시청 환경보호과, 아산시 폐기물처리시설입지선정위원회, 폐기물처리시설 설치 주변지역 개발을 위한 태스크포스(TF)팀 등의 갈등관리 기구는 상생모형의 패러다임을 형성하는 하나의 요인이 되었다.

상생모형은 어떤 현상에 대한 분석틀이 아닌 바람직한 패러다임 형성을 위한

22) 공고일 : 2005년 3월 9일

23) 이후 용역감리업체 등의 선정과 사후환경평가에 대한 용역계획도 이루어졌다. (본문에서는 과정 생략)



의식 전환의 방안으로 사용할 수 있다. 갈등 상황에서 주민을 설득하거나 또는 정책결정과정에서 갈등을 해결하기 위한 하나의 참고 사항으로 활용할 수 있을 것이다. 위에서 모형의 적용은 현상을 분석한 것이 아니라 실제 모형이 어떻게 적용되어 설득력을 얻을 수 있는지 시뮬레이션을 한 것이다.

## 2. 새로운 갈등관리 모형의 실제 적용 방안

상생 모형에 대한 실제에서 적용은 부안군의 실패 사례와 갈등관리 이론에서 논의했던 ‘참여’와 ‘갈등기구’의 수준에서 함께 이루어져야한다. 그리고 앞서 살펴 본바와 같이 지역이기주의의 관점에서 조정은 편익을 조정하는 차원에서 이루어지기 때문에 상생이 어렵다. 또한 사전적 갈등예방을 위한 방안도 제시할 수 없기에 실질적인 갈등관리로 볼 수 없다. 다음에 제시하는 두 가지의 물음은 효과적인 갈등관리를 달성하기 위한 제언이다.

첫째, 주민이 정책 과정에 참여하는 방법, 정책 참여로의 접근성, 주민의견반영 등이 얼마나 이루어지는가?

둘째, 갈등발생에 대비한 사전적 예방과 갈등발생에 따른 사후적 조치가 적절하게 이루어지는가?

앞으로 향후 새로운 갈등관리 모형의 적용을 위해서는 다음의 네 가지 방안이 이루어져야 할 것이다.

### 1) 참여행정의 구현

참여행정의 중요성은 집단사고(group thinking)에서 벗어난 합리적인 선택이 가능하다. Agranoff, R. & McGuire, M.(2003)의 연구에서 협력(공공)결정은 개인적인 의사결정보다 더 합리적이고 이러한 결정은 더 합리적인 과정의 생산물일 뿐만 아니라 다수의 개인이 공통된 해결을 추구할 때 시너지의 결과로 나타난다고 주장하였다. Brook(1999)도 행정 전달의 매개으로써 책임성(accountability), 대응성

(responsiveness), 대표성(representation) 등을 언급하였다.

이러한 학문적 의미에서 참여행정의 개념으로 협력거버넌스의 도입이 필요한데 이는 협력갈등관리(Corporative Conflict Management)로써 갈등의 당사자들의 참여를 통해 이해관계를 조정하고 타협해가는 것을 의미한다. 이에 대한 실체로써 조정기구의 상설화는 더 확대된 개념으로써 갈등관리기구(Conflict Managemnet Institution)의 형태로 발전해야 하며 기구를 통한 이해관계자의 사전 갈등 조율을 가능케 해야 한다.

#### <표4> 갈등예방을 위한 제언

1. 정책입안 초기단계부터 이해당사자의 의견을 담아내는 참여형 의사결정체제를 구축하는 것이 좋다.
2. 반복되는 협상상대와는 상설 논의창구를 만드는 것이 좋다.
3. 이해관계자간의 신뢰, 특히 정부에 대한 신뢰는 갈등해결에 절대적으로 중요하다.
4. 공공갈등의 관리에 있어서는 이해관계자의 자존심을 지켜주는 것이 매우 중요하다.
5. 이해관계 갈등이 가치갈등으로 비화되지 않도록 해야 한다.

출처 : 박진 외(2006) 갈등조정 그 소통의 미학 p364-367

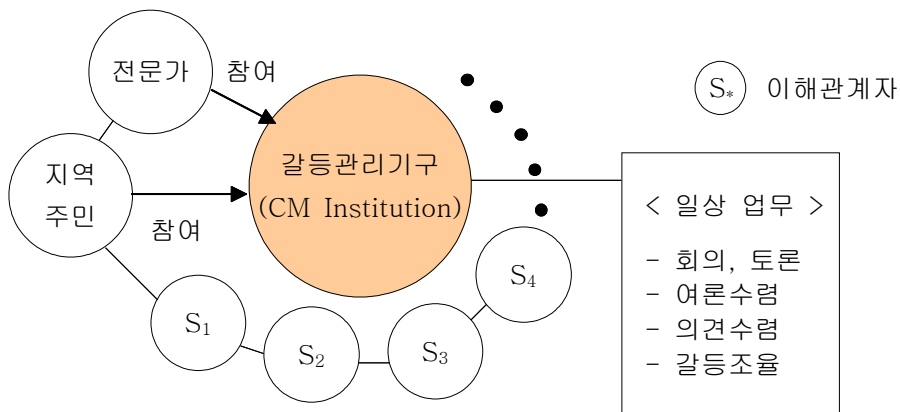
### 2) 갈등관리기구(Conflict Managemnet Institution)의 상설화

국내에서 갈등관리 시스템형성을 위한 논의는 2003년 참여정부 때부터 이루어졌고 다양한 국내외 연구를 통해 현실적용을 위한 노력도 함께 이루어졌지만 지방자치단체에서의 성과는 미미하다. 자치단체수준에서 갈등의 발생과 조정은 일상적(routine)인 현상이 아니기 때문에 그 필요성을 느끼지 못할 수도 있지만 갈등예방의 차원에서 갈등관리기구는 필요성을 갖고 상설화를 위한 노력이 추진되어야 한다.

갈등관리기구의 상설화의 의미는 이론적 근거인 참여와 연계가 되어 실체로서 나타난 결과다. 장기적인 발전차원에서 협력거버넌스의 구조화된 형태로 거버넌스 위원회(CCG : Committee on Citizen Governance) 등의 형태로 나아가는 것은 주민참여에 대한 수동적인 대응이 아닌 적극적으로 능동적인 대응이다. 이와 같은 기구는 평소에 주민과의 접촉(touch)하여 지역이슈를 관리한다. 주민과의 잦은

접촉은 자치단체에 대한 신뢰가 형성되어 정책갈등을 사전에 예방하는 관리<sup>24)</sup>가 가능하다. 갈등이 발생하는 시점에 지원기구를 만들거나 테스트포스팀(TF)을 운영하는 것은 사후적인 조치만 이루어지는 것이기에 갈등의 근본적인 해결이 아니다. 갈등관리기구의 주체는 주민과 전문가로 구성하며 다양한 이해관계자로 연결되어 있다. 협력거버넌스 구조에 대한 그림은 아래와 같다.

<그림8> 협력거버넌스의 구조



### 3) 적응적 흡수(Cooptation) 개념을 도입

1933년 미국의 경제 대공황을 극복을 위한 목표로 시작한 미국의 국내정책(Domestic Program)인 TVA(Tennessee Valley Authority)사업<sup>25)</sup>은 외부세력<sup>26)</sup>의 반대로 사업에 차질이 발생하자 그 세력을 흡수함으로써<sup>27)</sup> 정책목표를 달성하였다. 당시 사업의 정책결정(policy-making)과정에 외부세력을 포함시킴으로써 갈등을 해소하여 주민 의사를 정책에 반영하는 상생의 성과를 거둔 사례이다.

이와 같은 맥락에서 협오시설과 같이 주민의 반발이 심하거나 심할 것으로 예

24) 갈등관리의 두 가지 개념은 예방(사전적 조치)과 조정(사후적 조치)이다. 갈등관리기구의 구성은 전문가와 주민이 주체가 되어 관리하고 함께 갈등의 문제를 해결한다.

25) 1933년~1980년대까지 장기간에 걸쳐서 사업이 진행되었다.

26) 이 당시 외부세력이란 테네시강 유역에서 농사를 짓던 주민들로 자신들의 일터가 뺏기게 되자 많은 반대를 하였다.

27) Philip Selznick in TVA and the Grass Roots discovers "cooptation" when he examines how the Tennessee Valley Authority subsumed new elements into its policy-making process in order to prevent those elements from being a threat to the organization, cooptation ; “적응적흡수”라는 뜻으로 외부의 반대로부터 새로운 요소를 흡수하여 그것을 수용·극복함으로써 정책의 성공뿐만 아니라 민주주의를 강조하였다는 평가를 받는다.

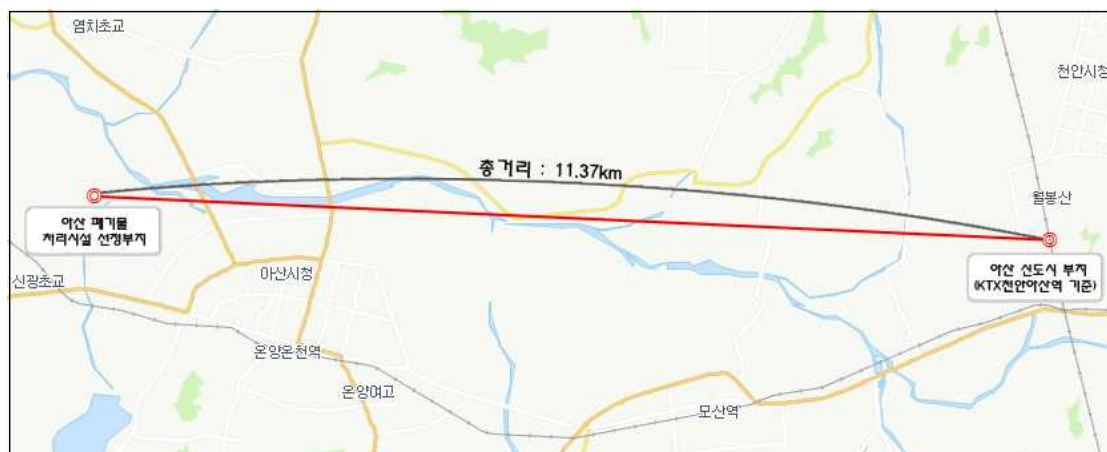


상되는 공공정책에 대해서 ‘적응적 흡수’를 통한 갈등해결 방법을 고안해야 할 것이다. 예를 들어 폐기물 처리시설의 건설현장 인력으로서 참여에 우선권을 주거나 도시계획사업의 일환으로 함께 들어서는 공공시설의 매점에 대한 영업권을 주는 등의 혜택의 방법이 있다.

#### 4) 신도시개발과 기초환경시설의 통합 추진

송파신도시의 폐기물 처리시설 건설에 주민들의 반대로 어려움을 겪고 있지만 도시개발 과정에 있어 ‘친환경도시’ 또는 ‘그린시티’의 슬로건을 걸고 개발을 추진한다면 폐기물 처리시설과 통합적인 건설에 대한 책임도 필요하다. 상생의 관점에서는 더 이상 폐기물 처리시설은 혐오시설이 아니며 폐기물 처리시설 입지에 따라 지역 주민은 적절한 보상도 기대할 수 있다. 주민들에게 폐기물 처리시설이 공공시설이라는 인식을 심어줌과 동시에 향후 추진되는 친환경 신도시 건설에 대해서는 폐기물처리시설 주변 지역에 우선하여 추진해야만 한다.

<그림9> 아산 폐기물 처리시설 선정부지와 아산신도시부지 간의 직선거리



아산 신도시 부지와 아산 폐기물 처리시설 선정부지와 간의 직선거리는 약 11.37km이다. 사회간접자본(SOC)의 성격을 가진 KTX천안·아산역 부근의 집약 투자만 선행될 것이 아니라 국토균형발전과 분배의 정의에서 폐기물 처리시설 주변 지역에 대한 개발을 먼저 시행하는 것도 유치공모제를 촉진하는 방안이 될 수 있다. 물론 이에 상응하는 법제는 자치단체의 조례 수준보다 높은 국토종합계획의 차원에서 이루어져야 효과를 발휘할 수 있을 것이다.



## IV. 시사점 및 결론

갈등관리는 갈등해소라는 궁극적인 목표를 향해 효과적인 체계를 갖추는 것이라고 정의할 수 있다. 갈등관리를 위한 정부차원의 노력은 성숙한 시민사회의 성장, 복잡한 사회 환경에 따른 관리 필요의 의미를 갖는다. 혐오시설 입지선정에 따른 다양한 이해관계의 충돌에서 살펴보았듯이 공공정책을 추진하는데 있어 영합(zero sum)의 결과가 아닌 상생이 가능한 형태로 프로세스를 형성하여 시스템을 구축하는 것이 중요하다.

혐오시설 유치를 촉진하기 위해 유치공모제도 활발하게 논의되었고 주민설명회를 통해 주민들을 설득할 수 있었지만 지역이기주의를 초월하는 협력거버넌스의 구축하기 위해서는 주민의 역할이 중요하다. 갈등예방의 차원에서 참여와 그것의 실체로써 갈등조정기구의 상설화가 반드시 이루어져야 한다. 평소 이 기구는 갈등관리기구로서 주민 참여의 공간을 형성하고 여론을 수렴하는 등 주민과 공공기관이 협력하는 형태로 공공기관의 자발적인 참여행정의 노력으로 인정받을 수 있다.

실질적인 보상을 위한 노력도 함께 이루어져야 하는데 금전적인 보상이 아닌 도시계획사업의 틀 안에서 주민들이 요구하는 공공시설의 확충과 수익사업의 우선권을 주는 등의 혜택이 돌아가야 한다. 또한 향후 신도시 사업에 있어 폐기물 처리시설 인근지역을 우선 선정해야 한다. 이러한 계획도 갈등관리기구에서 평소에 조율하여 상호 의사소통의 문제를 해결할 수 있다.

넘비현상을 극복하기 위한 방안은 이슈나 정치적 외압을 통한 수용이 아니다. 주민들에게 폐기물 처리시설과 같은 기초환경시설은 분명히 지역에 필요한 공공재이고 보다 친환경적인 도시를 만드는데 있어 필요한 인프라임을 강조해야 한다. 이는 본 연구에서 제안한 상생모형에 대해 더 많은 논의와 연구를 통해 패러다임의 바탕으로 활용할 수 있을 것이다. 또한 환경영향평가의 결과를 주민들이 신뢰할 수 있도록 평소 갈등관리기구를 통해 용역업체 선정에서부터 의사결정을 함께 하여 주민들을 설득해야 한다.

아산시의 폐기물 처리시설 입지 선정은 유치공모제를 통해 슬기롭게 해결하였지만 그 이면에 존재하는 주민간의 갈등에서 자치단체의 책임이 존재한다. 혐오시설 유치에 따라 어느 지역도 갈등으로부터 자유롭지 못하기에 갈등을 사전에

예방하고 주민과 함께 하는 행정으로 주민을 의사결정과정에 참여시켜 정책에 대한 책임도 주민과 함께 떠안아 갈 수 있는 제도가 필요하다. 21세기 지방자치시대를 맞아 주민들을 정책의 과정에 포함시키고 정책과정의 주체로서 주민과 함께 지역발전을 형성해 나가는 것은 갈등의 발생을 가중시키는 것이 아니라 성숙한 시민사회를 형성해가는 미래상이다. 마지막으로 현재까지 갈등관리 시스템구축을 위한 정부의 노력이 이루어지고 있지만 주민의 역할이 미비한 만큼 협력거버넌스의 관점에서 앞으로 실제적인 도입부터 주민참여가 선행되는 갈등관리기구를 사회 구성원 모두가 관심을 갖고 만들어 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김길수. (2007). 「위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구 -부안 위도,군산 방폐장 입지선정사례를 중심으로-」. 정치정보연구, 10(1):249-273. 한국정치정보학회.
- 김두환. (2005). 「사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교 - 전력 정책 합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로 -」. 시민사회와 NGO, 3(1):143-174. 한양대학교 제3섹터연구소.
- 김두환·이윤상·이삼수. (2007). 「도시개발과정에서 주민참여를 통한 이해갈등조정」. 시민사회와 NGO, 5(1) : 241-269. 한양대학교 제3섹터연구소.
- 김영중. (2006). 「공공시설 입지갈등과 정책딜레마 형성에 관한 연구」. 한국정책과학학회보, 10(4):19-42. 한국정책과학학회.
- 노화준. (1995). 「정책학원론」. 파주: 나남출판.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. (2004). 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」. 서울 : 대통령자문 지속가능발전위원회.
- 박광무·이언용. (2008). 「갈등조정 정책 : 문화도시조정 관련 갈등해소 과정의 네트워크 거버넌스 작동 사례연구」. 한국정책학회지, 하계학술대회 2008(1):677-702. 한국정책학회.
- 박원표.(2001). 「참여행정론」. 대전: 한남대학교 출판부.
- 박진·채종현. (2006). 「갈등조정, 그 소통의 미학」.서울: 굿인포메이션.



- 박홍엽·홍성만·김유환·권영인·강상규. (2007). 공공갈등 소통, 대안 그리고 합의 형성. 서울: 르네상스
- 서문기. (2004). 「연구논문 : 한국의 사회갈등 구조 연구: 갈등해결 시스템을 모색하며」. 한국사회학, 38(6):195-220. 한국사회학회.
- 서순복. (2005). 「거버넌스 상황에서 갈등관리를 위한 대체적 분쟁해결제도」. 파주: 집문당.
- 아산시청. (2005). 「아산시 폐기물처리시설 입지타당성조사 계획변경 공고」.
- 아산시청. (2005). 「아산시 폐기물처리시설 입지타당성조사 결과의 개요 공람공고」.
- 아산시청. (2005). 「아산시 폐기물처리시설 입지결정고시」.
- 아산시청. (2005). 「아산시폐기물처리시설건설사업환경영향평가용역사업집행계획및사업수행능력평가서제출안내공고」.
- 아산시청. (2005). 「아산시폐기물처리시설건설사업기본계획및입찰안내서작성용역사업집행계획및사업수행능력평가서제출안내공고」.
- 아산시청. (2006). 「아산시폐기물처리시설설치사업 손실보상계획 공고」.
- 아산시청. (2006). 「아산시폐기물처리시설 환경영향평가(초안)공람 및 주민설명회 개최공고」.
- 아산시청. (2008). 「도시계획시설(폐기물처리시설, 도로)사업 실시계획인가 고시」.
- 아산시청. (2008). 「도시계획시설(폐기물처리시설, 도로)사업 실시계획 인가에 따른 열람공고」
- 아산시청. (2008). 「아산시 폐기물처리시설(소각) 설치계획 승인공고」.
- 이근식. (2005). 「자유와 상생: 새로운 시대정신을 찾아서」. 서울: 기파랑.
- 이성록. (2007). 「비영리 민간조직 갈등관리론」. 서울: 미디어숲.
- 이승철. (2007). 「행정혁신 사례 : 21C 건강한 미래를 함께 하는 공공행정 갈등해결시스템 (PASS) 구축」. 지방행정, 56(642):111-127. 대한지방행정공제회.
- 이용학. (2004). 사회연결망이론. 서울:박영사.
- 정익준. (2005). 「비영리마케팅」. 서울: 형설출판사.
- 정규호. (2007). 「정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제 -한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로-」. 한국정책학회보, 16(2): 91-119, 한국정책학회.
- 최홍석·주재복·홍성만·주경일. (2004). 「공유재와 갈등관리」. 서울 : 박영사
- 하혜영·이달곤. (2007). 「한국 공공갈등의 발생과 해결 -1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로-」. 한국정책학회보, 16(4):329-357. 한국정책학회.



- 한상겸·이용일. (2007). 「갈등사례분석을 통한 갈등관리 연구」. 한국창업정보학회지 10(1):91-110 . 한국창업정보학회.
- 황기연·변미리·나태준. (2005). 「프로젝트 청계천 갈등관리 전략」. 파주: 나남출판.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). collaborative public management Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Barsky, A. E. (2000). Conflict Resolution for the Helping Professions. Australia; Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Brooks, J. (1999). Public Policy and Administration. Public Policy and Administration. Vol. 14, No. 1, pp42~59.
- Gorden, M. (1971). Comparative political systems: managing conflict. New York : Macmillan.
- Harvard Business School Press. (2000). harvard business review on negotiation and conflict resolution. Boston : Harvard Business School Press.
- H, W. Jeong. (2008). Understanding conflict and conflict analysis. Los Angeles ; London: SAGE.
- Leach, R. & J. Percy-Smith. (2001). Local Governance in Britain. New York: Palgrave.
- Lewicki, R, J., Saunders, D, M. & Barry, B. (2006). Negotiation. Boston, Mass. : McGraw-Hill Irwin
- Oberg, M. (2008). Resources, governance and civil conflict. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- Pruitt, Dean G. & Jeffrey Z. Rubin. (1986). Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement. New York : McGraw-Hill.
- Roger G. Noll. (2004). The Conflict Over Vertical Foreclosure In Competition Policy And Intellectual Property Law. SIEPR Discussion Paper No. 03-22.
- Selznick, P. (1966). TVA and the grass roots : a study in the sociology of formal organization. New York : Harper & Row.
- Tjosvold, D. (1977). The effect of the constituent's affirmation and the opposing negotiator's self-presentation in bargaining between unequal status group.



Wallensteen, P. (2007). Understanding conflict resolution : war, peace and the global system. London ; Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications.