

충청남도 화력발전소 주변지역 갈등관리에 관한 연구*

최 병 학**

현재 충청남도에서 화력발전소가 입지해 있는 당진, 태안, 보령, 서천지역에서의 갈등 관리는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 이는 우리 생활에 필수불가결한 전력생산임에도 불구하고, 발전소 입지갈등과 신·증설 및 운영에 따른 주변지역에서는 지역갈등이 그치지 않고 있으며, 이는 대체로 환경오염, 온배수 문제, 보상갈등, 지역공동체 균열 등 수많은 지역갈등을 수반하고 있다.

본 연구는 지역 전문가 및 실무자를 대상으로 현지에서 갈등관리의 쟁점과 해소방향 모색을 위한 연속 개최된 현장간담회를 토대로 수행되었다. 주요 참여주체들은 발전소 주변지역 주민대표, 지역언론사, 지역NGO, 시·군 공무원 및 의회의원이었으며, 주요 내용은 갈등의 개요와 발생원인, 이해당사자 및 참여주체들의 입장, 갈등의 양상과 이슈, 향후전망과 해소방향 등이 포함되었다.

본 연구를 통해서 지역과 함께 상생발전하기 위한 각 발전소들의 실질적인 피해보상 및 전향적인 지역친화기업으로의 변모가 필요하고, 이를 위해서는 지방정부가 지원하는 주민참여와 소통 및 협의, 전문가 중재·조정 및 법·제도적 장치 마련 등을 통한 실효성 있는 갈등관리 추진전략이 절실하며, 이와 관련하여 화력발전소 주변지역의 바람직한 갈등관리를 위한 실천적인 정책방향 설정과 내실 있는 추진이 기대된다.

주제어: 갈등관리, 화력발전소 주변지역, 이해관계자, 지역친화적 기업, 갈등쟁점해소, 전문가 갈등조정 및 중재

I. 서 론

오래 전부터 한국사회는 이념갈등, 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등, 도농갈등 등 무수한 갈등을 겪어오고 있다. 그러나 문제는 어떻게 갈등을 효과적으로 치유할 것인가이다. 특히 공공부문의

* 본 연구는 다음 연구조사 보고서에 기반을 두고 있음을 미리 밝혀둔다. 최병학 외(2012. 12), 「충청남도 화력발전소 주변지역 갈등관리 쟁점분석 및 정책적 시사점」, 현장조사 연구보고서, 충남발전연구원, 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 및 한국지방자치학회 하계학술대회, 「공공정책과 갈등세션Ⅱ」(2013. 8. 9) 각각 참조.

** 충남발전연구원 선임연구위원, 충남대학교 평화안보대학원 겸임교수
논문접수일: 2013.11.18., 심사개시일: 2013.11.25., 게재확정일: 2013.12.19.

갈등은 문제의 성격도 복잡하거나 시급히 해결하지 않으면 엄청난 사회적 비용을 초래하는 것들이 대부분이다. 더욱이 최근 들어 공공정책이나 공공사업 추진과 관련된 각종 갈등이 급증하고 있는 추세에 있다.

특히, 충청남도에서 화력발전소가 입지해 있는 당진, 태안, 보령, 서천지역에서의 갈등관리는 매우 중요한 의미를 갖는다. 이는 우리 생활에 필수불가결한 전력생산임에도 불구하고, 발전소 입지갈등과 신·증설 및 운영에 따른 주변지역에서는 지역갈등이 그치지 않고 있으며, 여기에는 환경오염, 온배수 문제, 보상갈등, 지역공동체 균열 등 많은 지역갈등이 수반되고 있다.

그런데 충청남도에 입지하고 있는 당진, 태안, 보령, 서천지역의 화력발전소는 신설 초기부터 계속되는 신·증설 과정을 거치는 동안 각 화력발전소 주변지역에는 적지 않은 갈등을 겪어왔으며, 아직도 많은 갈등이 잠복해 있는 상태이다. 그러나 여기에 대한 사회과학적 측면에서 조사연구는 거의 이루어지 않은 상태이며, 다만 환경·생태분야 및 보상문제와 관련하여 조사연구가 제한적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 더욱이 지금까지 발전소 주변지역의 갈등연구는 주로 원자력 발전소에 국한되어 상당한 연구자료를 축적하고 있으나, 화력발전소에 관한 갈등연구는 거의 없다 해도 과언이 아닐 정도로 빈약한 실정이다.¹⁾

우선 당진지역 화력발전소의 경우는, 동부그린발전소의 건설예정지역이 관광진흥법상 지정 관광지인 왜목관광지와 현재 가동중인 당진화력발전소의 중간위치로 자연경관을 포함하여 환경위해요소의 완충역할 지역으로, 발전소 건립시 대기환경기준 초과, 관광지 훼손 및 환경오염 등 부정적인 효과는 물론, 공유수면 매립시 갯벌 및 어장잠식과 해수유통 장애 및 조류변화, 어족자원 감소, 온배수로 인한 수온상승, 어선 입·출입 제한 등 해양생태계 변화와 수산업에의 악영향 등이 우려되어 반대하고 있는 것으로 나타나고 있다.

태안지역 화력발전소의 경우는, 지난 허베이스피리트호 유류유출 사고 이후 2010년 6월말 태안읍 중심의 태안화력 9, 10호기 증설 유치추진위원회의 구성과 관련하여, 유치신청 시 발전소 주변지역이 아닌 외부지역에서의 동시유치 추진으로 지역내 찬반갈등이 표면화되었고, 증설과정에서 합의한 이행각서나 협의내용의 불이행으로 정부와 사업자의 불신, 지원금 배분문제 등이 갈등의 불씨로 드러나면서 반대목소리가 커지는 상황이다.

보령지역 화력발전소의 경우는, 1984년 화력발전소가 본격 가동을 시작하면서 발전소 주변 지역의 환경피해 및 온배수 해양오염과 어업권 훼손 등으로 갈등이 유발되었고, 그동안 발전소 측에 대한 조치와 보상요구에도 해결이 난망한 상태에 있으며, 최근 신보령 1, 2호기 증설과 관련하여 지난 30여년간의 막대한 피해에도 보상도 제대로 못받는 가운데 추가 발전소 건설은 동의할 수 없으며 수용불가를 견지하는 상황이다.

서천지역 화력발전소의 경우는, 1978년 착공 당시 군사정부시절이어서 어업권 등의 피해 보상을 제대로 받지 못한 가운데 1983년 11월 1, 2호기가 가동되면서 특히 마량포구 동백정

1) 지금까지 화력발전소 주변지역의 갈등 관련 연구는 다음 석사논문 이외에는 찾아보기 어려운 실정이다. 이광재(2007)의 “어업손실보상 이후 피보상 어업인들의 취업형태 변화에 관한 조사연구: 하동화력발전소 건설로 인한 어업권 소멸지역을 중심으로”와 이정일(2012)의 “갈등관리 기제로서의 민주적 로컬거버넌스 구축방안에 관한 연구: 태안화력발전소 증설과정을 중심으로”이다.

인근 화력발전소가 입지로 관광이미지가 크게 실추되었다가, 근래 한국중부발전(주)가 신서천 1, 2호기 증설을 추진하면서 비상대책위원회 및 증설반대 지역청년단을 구성, 저지투쟁에 나섰으나, 보상과 지역에 관광사업 투자 등 주민설득 노력으로 조건부 투표결과 81.7% 동의를 얻어 갈등은 일단 잠재되어 있는 상태이다.

이에 본 연구는 당진, 태안, 보령, 서천의 화력발전소 주변지역을 대상으로, 현단계에서 갈등이 어느 정도 나타나고 있으며, 특히 이해관계자(stake-holders)들의 갈등인식 정도를 직접 현장 조사인 연속적인 간담회 개최를 통해 파악하고자 하였다. 따라서 각 화력발전소 주변지역의 주제별 조사연구를 비롯해 전체적인 맥락에서 갈등의 정도를 파악 및 분석하고, 이와 관련한 정책적 함의를 도출해 보고자 하였다.

II. 선행연구의 검토 및 연구설계

여기에서는 주요 선행연구들에 관하여 먼저 갈등요인, 인식유형, 갈등분석과 지원정책, 개선 방식으로 구분하여 검토해 보고 본연구와의 차별성을 적시한 다음, 연구설계 및 분석방법을 제시하고자 한다.

1. 선행연구 검토 결과

1) 갈등요인, 인식유형 및 갈등분석

김도희(2001)의 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구에 따르면, 비선호시설 입지에 보다 강하게 영향을 미치는 갈등유발요인은 무엇이며, 사업의 추진단계별로 제기되는 주요 갈등유발요인을 밝힌 결과, 입지선정계획 입안단계에서는 능률성보다는 민주성을 중시하며, 시설공사집행단계와 시설운영·관리단계에서는 시설의 위해성과 사고의 위험성, 시설관리에 대한 정부불신을 하위변수로 두고 있는 기술적 요인에서 제기되는 사안을 중시하고 있는 것으로 밝혔다.

이순자·박형서(2011)의 충청남도 가로림조력발전소 건설계획을 Q방법론을 활용한 갈등행위자 인식유형 및 특성에 관한 연구에서는, 2006년 제3차 전력수급기본계획에 가로림만 조력발전소 건설이 반영되고 조력발전소 건립이 본격화되면서 주변어민들과 지역 환경단체를 중심으로 반대운동과 관련한 분석을 통해서, 가로림조력발전소 건설에 대한 관련자들의 인식은 정부 불신·냉소형, 생계염려·실리추구형, 기대·낙관주의형, 환경·생태계가치중시형, 대의명분 의존형, 사업추진확신행의 6개 유형으로 구분하였다.²⁾

2) 이에 따라 개개인의 마음, 즉 내면심리나 주관적 가치와 실제 원하는 바를 정확하게 파악할 수 있다면, 찬·반이라는 이분법적 대응 차원을 넘어 다양한 인식유형별로 적절한 처방을 마련하는데

고유성 외(2013)의 가로림만 조력발전소 건설분쟁의 해결방안 모색 연구에서는 분쟁의 발생 배경, 전개과정, 분쟁의 성격과 유형, 주요 이해관계자들의 주장의 분석을 통해서, 정책의 집행 단계에서부터 갈등을 해결하려는 노력이 필요하다는 점, 밀어붙이기식 사업은 공공분쟁의 원인이 된다는 점, 갈등의 핵심 이해관계자들이 문제해결과정에서 배제되어서는 안된다는 점, 공공 정책의 수립은 협력적 계획의 관점에서 포괄적 참여를 보장해야 한다는 점을 도출하였다.

심준섭·김지수(2011)에 따르면, 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임(conflict frames) 분석과 관련하여, 먼저 일본 후쿠시마 원전사고가 지역주민의 갈등 프레임에 미친 영향을 분석하였으며, 고리원전 지역주민 대표들을 대상으로 한 네 번의 시기별 인터뷰자료에 대해 언어 네트워크분석(semantic network analysis) 기법을 활용한 프레임분석을 토대로 원전 갈등의 성공적인 관리에 필요한 중요한 정책적 시사점들을 도출하였다.

이병일(2013)의 원전지역에서 경험한 원자력과 신뢰 연구에서는, 국내에서의 원자력 출발은 충분한 검토를 통한 국민적 합의에 의해서가 아닌 시대적 상황에 따라 정부주도로 거의 일방적으로 이루어졌고 원자력산업은 지속적으로 확대되었으나, 민주화와 정보화, 주민자치의식 제고에 따른 환경, 복지, 안전 등에 대한 국민적 요구를 수용하는 데에 매우 인색하여 원자력정책은 원전 주변지역 주민들의 눈높이와 간격이 생기기 시작하면서 이 과정에서 야기된 불만과 갈등이 점점 고착상태에 다다랐다. 특히, 원전민간환경감시센터는 원전 주변의 환경방사능 분석을 수행하고, 그 결과를 지역주민들로 구성된 감시위원회를 통해 원전 주변 주민들에게 전달하여 주민들의 불안감을 해소하는 것을 목적으로 탄생하였으나, 시간이 지나면서 주민들과의 만남을 통해 원전과 정부에 대한 주민들의 불신이 너무 커서 감시센터의 환경방사능 분석이라는 기술적 활동만으로는 주민들의 불안감 해소라는 목적달성의 한계를 점을 밝혔다.

이준건(2010)의 충남지역 주민의 갈등인식 실태와 갈등관리방안 연구에 따르면, 일반적인 사회 갈등보다 공공갈등에 대한 관심이 상대적으로 더 높고, 일반주민집단이 공무원집단에 비해 더 민감한 것은 공무원집단이 갈등표출 전까지는 가능한 덮어두려고 하는 경향에 비해 일반주민 집단은 그렇지 않으며, 특히 충남 서해안지역의 화력발전소 증설문제를 둘러싼 갈등요인으로 확산적 요인, 촉발요인, 유형별 요인, 실태상황별 요인에 따라 고른 영향을 미치는 것을 밝혔다.

이정일(2013)의 태안화력발전소 증설과정을 중심으로 한 갈등관리 기제로서의 민주적 로컬 거버넌스 구축방안에 관한 연구에서는 화력발전소 관련 갈등은 거버넌스의 과정적 산물이자 구조적 결과로 보고, 갈등의 전개과정 속에서 이해관계자간 상호작용하는 갈등구조와 과정에 초점을 두면서 민주적 로컬거버넌스 관점에서 분석한 결과, 지역갈등의 해결에 있어 다양한 행위주체간의 공동협력과 참여를 지원하고 조정하는 지방정부의 역할과 민주적인 로컬거버넌스 구축이 중요하고, 지역주민들이 손쉽게 관련정보에 접근할 수 있도록 정보공개절차 및 방법을 개선해야 하며, 화력발전소는 상생·협력을 지향하는 지역친화형 기업으로 거듭나야 함을 도출하였다.

2) 지원정책 및 개선방식

최성두(2009)는 고리원전 지역을 중심으로 원자력발전소 주변지역 지원정책의 문제점과 발전 방향을 모색한 연구에서, 원자력발전소와 지역주민간 갈등을 해결하기 위하여 정부는 지금까지 원전 주변지역에 많은 지원사업들과 재정지원을 해 왔지만 여전히 주민들의 불만과 반발이 계속되고 있으며, 기본적으로 사업주체인 원전에 대한 지역주민들의 신뢰 수준이 낮고, 지원사업 전반에 대한 주민 만족도가 보통 수준에 불과하며, 최근 단체장의 이익추구행동으로 인한 사업의 왜곡과 주변지역 내·외 주민간 갈등이 있고, 원전지원사업의 장기적·종합적 마스터플랜이 수립되어 있지 않으며, 지방자치단체와 한수원 간의 실질적 협력거버넌스가 구축되어 있지 않은 문제점을 밝혔다. 따라서 향후 지역주민과의 신뢰구축, 경제적 지원중심 접근방식에서 자발주의적 봉사활동 보완, 지자체 행동개선을 위한 법제도의 합리적 강화, 원전지원사업에 대한 중·장기 종합계획의 수립, 한수원-지방자치단체 간의 협력적 거버넌스 구축의 필요성을 강조했다.

오영석 외(2010)의 발전소 주변지역 지원사업비의 차등지원방안 연구에서는, 발전소 주변지역 지원제도의 개선을 통하여 지원법의 목적인 지역발전과 주민수용성 제고를 위해 지원사업의 질적 향상을 도모하기 위한 정책수단으로 자리잡을 수 있도록 평가체계를 합리화하고 관련 규정을 정비해야 하며, 평가제도의 전면적 도입에 앞서 주민과 담당자를 대상으로 사전교육을 시행하고 주변지역에 합당한 평가기법 등을 개발하여야 할 것을 강조하였다.

김완재(2013)의 발전소 주변지역 지원사업 성과개선 컨설팅 과제에 관한 연구에서는 극도의 이해관계 대립이 발생하는 전기요금보조사업 지원대상의 적정규모를 제시하고, 전기요금보조사업 비중의 적정성 여부와 변동성분석을 통한 위험분석, 전기요금보조사업의 합리적 지원금의 현실화, AHP기반 설문조사를 통한 전기요금보조사업의 산정기준을 마련하고 SWOT분석과 TOWS모형을 사용하여 효율적 전기요금보조사업의 운영전략 도출과 정책분석과 공공정책 의사결정 방법의 우선순위를 지역정서 중심의 사회문화적, 경제적, 전통적 관점에서 규명하여 발전소의 주변지역 지원사업의 효율적 추진방안을 도출했다.

오영석(2013)의 원자력 발전소 주변지역 갈등의 '치유'적 접근 연구에서, 지금까지 원자력 주변지역 갈등은 관리나 쟁점의 시각에서 이해하고 해결하려는 경향이 강했으나, 갈등에 대한 이해가 깊어질수록 갈등의 인간적 요소의 중요성을 강조하였다. 이러한 원전 관련 갈등의 성격을 건강이나 재산과 같은 지역주민들의 생존권과 직결, 편익에 비해 비용이 특정지역에 과도하게 편중, 구조물의 반영구화와 함께 갈등의 구조가 장기간에 걸쳐 고착화, 지원금과 같은 경제적 요소가 지역내 갈등을 증폭하는 요인으로 작용, 일본 후쿠시마 원전사고처럼 사고가 나면 부정적 영향이 지역사회뿐만 아니라 국가 전체에 미치는 심대한 영향, 안전성이라는 기술적 문제뿐만 아니라 위험인식이라는 심리적 요인이 복합적으로 연계, '탈핵'과 '찬핵'이라는 상호 대립되는 가치 충돌, 위험의 발생가능성과 결과의 정도에 대한 사전지식의 부족과 미경험, 갈등의 징후군으로 분노·절망감·두려움 등의 부정적 감정이 장기화, 갈등의 성격과 형태가 원전이 위치하고 있는 지역의 문화·심리적 기저를 반영하고 있음을 강조했다.

이광재(2007)의 하동화력발전소 건설로 인한 어업권 소멸지역을 중심으로 수행한 어업손실 보상 이후 피보상 어업인들의 취업형태 변화에 관한 조사연구에서는 어촌마을의 전통적 어장에 대한 보상문제에 대한 회원과 비회원 사이의 갈등은 여전히 해결되지 않은 과제이며, 손실보상에 관한 제도적 결함과 이러한 제도적 장치를 이해하지 못하는데서 갈등이 비롯되고 있으므로, 이들에게 사회경제적 취업교육 지원이 필요하고, 금융지원 노력 등이 필요함을 도출하였다.

3) 본연구와의 차별성

앞에서 살펴본 대로 우리나라의 발전소 주변지역 갈등연구는 원자력발전소에 치중되어 있어 있으며,³⁾ 주로 원자력발전소 입지·가동 및 증설과 관련한 주변지역 또는 지역사회와의 갈등 구조를 분석, 규명하는데 초점을 두었으며, 여기에는 갈등요인, 행위자(참여자)의 인식유형, 갈등 쟁점 분석과 함께 갈등해소 지원정책 및 개선방식 제안 등 다양한 연구가 이루어졌다. 그러나 화력발전소와 관련한 갈등의 연구는 현재까지 2편의 석사논문 이외에는 학술적 연구가 축적되어 있지 못한 실정이며,⁴⁾ 다만 개별적인 정책보고자료나 현장조사자료는 더 있을 것으로 사료된다.

이러한 이유는 화력발전소에 비해 원자력발전소가 안전성 확보 여부나 위험성으로 인한 지역 피해 정도가 더 크고 이로써 국민적 관심도나 지역사회·주민의 긴장도가 상대적으로 더 높기 때문이라 할 수 있다. 그렇기는 하지만 화력발전소 또한 지역사회와 인접주민들의 체감하는 손실·피해나 특히 송전탑 설치·증설에 따른 갈등이 계속 증폭되고 있다.⁵⁾

충남은 서해안지역을 따라 화력발전소가 대거 밀집되어 있으며, 여기서 생산되는 전력의 약 70% 이상이 서울 등 수도권지역으로 송출되고 있으며, 이에 더하여 최근 대규모의 송전탑 증설에 따른 갈등이 촉발되고 있어 긴장감이 계속하여 증폭되는 상황에 있다.

그러므로 충남을 포함하여 전국에 산재한 화력발전소 주변지역의 갈등관리와 관련한 쟁점 분석은 필수적인 기초연구 단계에서 요구되는 것이며, 이를 토대로 각 개별발전소별 다양한 갈등분석이 후속적으로 나올 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구설계 및 분석방법

1) 연구설계

본 연구는 일반적인 분석모형을 활용한 방법 대신 실증적 연구방법을 통해 충남지역 화력

3) 선행연구 검토에서는 다루지 않았으나, 다음의 연구들도 원자력발전소와 관련한 갈등분석으로 참고할 필요가 있다. 김지수(2011), 조민정(2012), 김쾌희(2012).

4) 이 또한 이정일(2013)의 연구와는 달리 이광재(2007)의 연구는 분석의 대상이나 초점이 매우 상이하다고 할 수 있다.

5) 이와 관련한 지역·주민들의 기본적으로 원자력발전소에 비해서는 안전하다고 보지만, 이를 제외하고는 지역·주민피해는 동일하거나 유사하다고 보고 있고, 특히 지원체제는 상대적으로 매우 미흡하다고 보고 있다.

발전소 주변의 갈등현황을 참여주체별로 분석하고자 한다. 연구대상은 크게 당진, 태안, 보령, 서천화력 발전소 주변지역으로 한정하고, 연속적인 현장간담회 개최를 통한 각 이해관계자(참여주체)들의 입장에 관한 자료를 수집한다.

이렇게 수집된 자료들을 바탕으로 각 화력발전소의 입지 및 운영현황과 갈등의 쟁점 및 정도를 분석하고, 이와 관련한 정책적 함의를 도출하고자 한다. 이에 따른 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



이에 따라 충청남도의 화력발전소 소재지인 당진, 태안, 보령, 서천 지역의 이해관계자들의 갈등의 정도를 분석하여 참여주체별 갈등관리의 실태를 파악해 보고자 한다. 또한 이러한 분석 결과를 토대로 정책적 함의를 도출해 보고, 이를 토대로 향후 개선대안인 갈등관리의 제도화 방향을 모색해 보고자 한다.

2) 분석방법

본 연구에 앞서 지역의 전문가 및 실무자를 대상으로 현지에서 갈등관리의 쟁점과 해소방향과 관련한 현장간담회를 연속 개최한 바 있고, 주요 참석자는 발전소 주변지역 주민대표, 지역 언론사, 지역NGO, 시·군 공무원 및 의회의원 등이며, 주요 내용은 갈등의 개요와 발생원인, 이해관계자 및 참여주체들의 입장, 갈등의 양상과 이슈, 향후전망과 해소방향 등이 포함되었다.⁶⁾

6) 이는 본 연구자가 소속하고 있는 충남발전연구원과 상생협력·갈등관리 충남포럼과 공동으로 충남 지역 화력발전소 주변지역의 갈등관리 쟁점분석 및 제도화방안을 모색해 보고자 지역전문가 및

〈표 1〉 갈등관리 쟁점과 해소방향 관련 현장간담회 일정

일 자	장 소
2012. 10. 22(월)	당진시청 4층 기업유치상담실
2012. 11. 2(금)	태안군 태안읍 태안자치연구소 회의실
2012. 11. 23(금)	보령시 주교면사무소 주민자치센터 2층 회의실
2012. 11. 21(수)	서천군 문화예술회관 2층 소회의실

Ⅲ. 충남지역 화력발전소 주변지역 갈등관리 쟁점분석

1. 당진화력

1) 갈등 개요

당진화력은 한국동서발전(주)의 핵심발전소로 현재 1-8호기가 4,000MW의 설비용량으로 전력을 생산, 전국 총 설비용량의 5.4%를 차지하여 수도권과 중서부지역의 전력생산을 담당하는 주력 발전소이며, 건설중인 9, 10호기(각 1,000MW)가 준공되면 설비용량 6,000MW로 세계적인 발전소가 될 것으로 예상되며, 1MW의 태양광과 5MW의 소수력을 가동 중이다. 또한 동부그린 발전소는 동부건설(주)이 총 2조2천억원(준공연도 경상가 기준)을 들여 석문면 교로3리 일원 61만3천㎡(육상부 34만6천㎡/공유수면 26만7천㎡)에 석탄을 이용한 발전소를 건립하려는 것으로 발전용량은 50만kW급 2기이다.

당진지역의 경우 현재 당진화력 1-8호기 400만KW, GS EPS 복합화력 2호기 100만KW, 현대 그린파워 4호기 40만KW가 가동 중에 있으며, 앞으로 당진화력 9-10호기 200만KW 및 GS EPS 복합화력 3-8호기 300만KW와 현대그린파워 5-6호기 20만KW 등 520만KW가 증설계획으로 총 1,060만KW가 가동 중이거나 건설 추진과 관련하여 갈등이 나타나고 있다(최병학 외, 2012: 4).

특히, 동부그린발전소의 건설예정지역은 관광진흥법상 지정된 관광지인 왜목관광지와 현재 가동 중인 당진화력발전소의 중간에 위치하여 자연경관을 포함한 각종 환경위해요소로부터 완충역할을 하는 지역이며, 발전소가 건설될 경우 인근지역의 대기환경 기준 초과, 관광지 훼손 및 환경위해시설의 완충지 소멸 등 부정적인 효과 발생을 우려하고 있다.

실무자를 대상으로 당진, 태안, 보령, 서천 현지에서 현장간담회의 연속 개최로 현장자료를 수집·분석하였으며, 조사에는 본 연구자(주관, 충남발전연구원)와 신기원 교수(신성대학교), 이준건 소장(갈등조정연구소)이 참여했으며, 앞으로 이와 관련하여 보다 심도 있고 다각적인 분석 작업을 계획, 추진하고자 한다.

공유수면매립 예정지는 마을어업 면허 및 허가, 신고어업이 산재해 있고, 공유수면매립으로 인한 불가피한 갯벌 및 어장잠식과 매립으로 인한 해수유통 장애 및 조류변화, 해양생태계 영향에 따른 어족자원 감소, 온배수로 인한 수온상승, 어선 입·출입 제한 등 해양생태변화와 수산업에 악영향이 우려되어 반대하고 있다.⁷⁾

2) 갈등의 발생원인

화력발전소를 추가로 건설할 경우 초대형화로 인한 환경피해 문제 발생이 예상된다. 대기오염은 2015년 주요사업체의 정상가동을 가정해 시물레이션기법으로 측정한 결과, 1시간 평균 SO₂ (이산화황)의 농도가 1578.7ppb로 환경기준인 150ppb를 10배 이상 초과한다고 주장한다.

또한 NO₂ (이산화질소)의 농도는 884ppb로 환경기준인 100ppb를 9배 가량 초과, 먼지는 과거 10년간 가을철 24시간 최고농도 발생일 기준으로 최고 4배 이상 초과, 온실가스 배출량은 2015년이면 5,220만톤에 이르는 것으로 나타나 환경오염이 심각한 상황이다.

이밖에 당진지역이 ‘발전소 천국’으로 인식되는데 반해서 당진지역에서 사용하는 전력은 생산 전력의 1%에 불과하여, 당진은 환경피해만 입고 수도권 전력공급의 창구로서 역할만하지 별다른 혜택은 없지 않느냐는 주장과 해양생태계의 파괴로 인한 어족자원의 고갈과 거주민의 생활터전이 없어지는 것에 대한 상대적 박탈감 등이 갈등의 발생원인으로 대두하고 있다는 부정적 시각이 존재한다.

3) 이해관계자 또는 참여주체들의 입장차이

당진화력발전소 건설 및 증설과 관련하여 중재적 입장을 갖고 있는 당진시청 관계자와 반대 투쟁위원회 사무국장 및 진행관계를 보도하는 지역언론 관계자 간의 입장은 사안별로 일부 일치되는 측면도 있었으나, 전반적으로는 각자 상이한 입장을 견지하는 상태이다.

지역언론 관계자의 입장은, 갈등 초기에 민·관·전문가 합동위원회를 구성하고 예산을 배정해서 대처하는 등 적극적으로 나섰어야 하는데, 그렇지 못하여 갈등이 커지면서 지역공동체가 와해 우려 및 누구도 중재하기 어려운 상황에 도달했다.

환경단체 관계자의 입장은, 국책사업의 추진시 주민갈등을 최소화하려는 방안 없이 일방적으로 추진하여 갈등이 야기되므로, 원전건설과 같이 공모를 통해 유치를 찬성하는 지역위주로 진행하면 갈등도 줄어든 것이며, 향후 11, 12호기 건설 추진과 관련하여 종합적인 계획 속에서 논의되고 투명하게 정리되어야 한다. 특히, 이번 갈등사태와 관련하여 충남도의 역할이 없으며

7) 더욱이 최근 송전탑 송전선로 교체작업과 관련하여 한국전력과 해당주민들간에는 송전선로 전차와 피해우려 등으로 대규모 집회가 열리는 등 갈등의 골이 깊어지고 있다. 특히 북당진변전소~신당정변전소 간 345KV 송전탑 39개가 추가 건설될 예정이어서 이에 따른 피해를 고스란히 지역주민들이 떠안아야 한다면 앞으로 송전탑 추가건설시 지중화를 의무화해야 한다고 주장하고 있다. 대책위원회는 초고압 송전탑 통과지역은 암환자 급증, 땅값 하락에 따른 피해 등이 속출하고 있으며, 현재 국회 본회의 상정을 앞두고 있는 “송전설비 주변지역 보상 및 지원에 관한 법률안”이 신규 지역만 대상에 포함시켰다며 갈등이 깊어지고 있다.

관계자의 인식에도 문제가 있음을 강조한다. 여기서 환경단체는 민으로 볼 수 있을 것이며, 이들의 갈등 정도는 높다고 보여진다.

지역언론 관계자의 입장은, 갈등의 진단 등에 관하여 신뢰할 수 있는 기관의 전문가적 용역이 필요하며, 또한 이해당사자 간 갈등으로 끝나지 않을 때 위원회를 구성하고 그곳에 힘을 실어주어야 한다. 즉, 위원회에서 협약을 맺고 협약한 것을 이행하는지 확인하고 강제할 필요가 있다. 갈등관련 법규 제정 및 위원회 구성은 찬성하며, 갈등재발 방지를 위해서 주기적으로 모니터링이 필요하다. 이들은 지역 공동체의 와해나 중내 불능상황을 염려하는 점에서 갈등의 정도가 높다고 보여진다.

당진시청 관계자의 입장은, 화력발전소 갈등문제는 구조적 문제로 풀기 어렵고 새로운 갈등으로 전개되는 측면이 있다. 시에서는 초기에 의회 및 환경단체, 지역주민들과 공조하여 반대를 표명후, 동부화력에서 교로3리 마을 주민에 대한 회유에 들어간 이후 공조관계가 약해지고 지역내 갈등이 야기된 측면이 강하기 때문에 갈등의 정도는 보통으로 볼 수 있을 것이다.

종합적으로 볼 때, 갈등비용 축소를 위해서는 지역갈등 예방시스템 구축, 갈등 관련 실태조사 실시, 갈등 종합관리 부서나 직책의 마련, 운영시스템 구축이 시급하다고 보여진다.

2. 태안화력

1) 갈등의 개요

태안화력은 한국서부발전(주)의 전체발전량의 약 45%를 차지하며 현재 1-8호기까지 4,000MW의 설비용량으로 전력을 생산, 전국 총 설비용량의 5.4%를 차지하여 수도권과 중서부 지역의 전력생산을 담당하는 주력발전소이며 건설을 추진 중인 9, 10호기(각 1,000MW)가 준공 되면 설비용량 6,000MW의 초초임계 발전설비로 대규모 발전설비단지가 될 것으로 예상된다. 또한 0.12MW의 태양광과 2.2MW의 소수력을 가동 중이다(최병학 외, 2012: 10-11).⁸⁾

특히, 허베이스피리트호 기름유출 사고후 불어닥친 태안군의 어려운 여건 속에서 2010년 6월말 태안읍을 중심으로 태안화력 9, 10호기 증설 관련 유치추진위원회가 구성, 적극적으로 9, 10호기 유치신청과 관련하여 추진과정에서 발전소 주변지역이 아닌 외부지역에서의 유치추진으로 발전소 주변지역 내의 찬반갈등이 불거지고, 기존 증설과정에서 합의한 이행각서나 협의내용의 불이행으로 인한 정부와 사업자간의 불신, 지원금 배분에 대한 문제가 새로운 갈등의 불씨로 드러나면서 갈등이 심화되었다.

주변지역 마을 간, 주변지역과 인근피해지역 간, 주변지역과 태안군 간, 태안군민과 서부발전 간 등 참여주체들 간의 갈등양상이 복잡해지면서 이를 중재하고 조정할 지방자치단체로의 태안군의 입장 또한 딜레마에 빠지면서, 일종의 '교착상태'로 접어들었다고 볼 수 있다.

8) 한국서부발전(주)는 2011년 11월 태안화력발전소 내에 76,443㎡의 부지에 발전용량 380MW 규모의 태안 IGCC(석탄가스화 복합발전) 실증플랜트 착공식을 가졌고, 2012년 11월에는 태안 9, 10호기 착공식을 가졌으며, 이들 발전소는 2015년 11월과 2016년에 각각 준공될 예정이다.

2) 갈등의 발생원인

화력발전소가 추가 증설되면서 다양한 환경적 피해(어장 환경의 변화, 탈황·탈진 설비 미설치 등으로 인한 석탄재 피해 등)가 누적되어 갈등표출로 나타났다. 피해를 최소화하기 위하여 증설에 따른 상호합의 내용을 이행치 않아 정부와 서부발전 그리고 태안군에 불신과 배신감 팽배, 지역주민들의 의견을 무시한 채 ‘일방통행식’ 추진, 형식적인 환경영향평가 공개와 공청회 등을 통해 절차적 정당성을 확보하는 과정에서 갈등이 증폭되었다.

3) 이해관계자 또는 참여주체들의 입장차이

먼저 지역언론 관계자의 입장은, 지역주민의 의견을 전달해야 할 군이 청원서를 내서 유치 신청을 하는데 주도적인 역할을 한다. 이원면, 원북면 지역은 기본지원금의 사용방법과 가능한 범위에 대한 문제 그리고 태안군과 주변지역(태안읍과 소원면)에 대한 특별지원금의 배분 문제를 둘러싼 갈등이 첨예하게 대립하였으며, 시민사회단체가 주민들과 함께 하지 못한 측면이 있으며, 외부전문가와 지역인사들이 참여한 공신력 있는 논의기구를 만들어 앞으로 발생할 갈등에 대해 적절히 대처해야 할 것을 주문하고 있는 점을 고려하면 갈등의 정도를 보통으로 볼 수 있을 것이다.

지역주민의 입장은, 9월 19일 면사무소에서 있었던 주민설명회는 보도내용과 다르며, 참석한 지역대표자들은 갑자기 회의가 소집되어 참석했던 것이다. 그동안 ‘반대하면 뭐 나온다더라’라는 인식도 있었으나 인·허가가 나면 ‘나 몰라라’ 하는 것이 비밀비재하며, 미래에 대한 불확실성 때문에 ‘보상병 환자’도 있었으나, 발전소 측은 이 점을 알고 기만하는 경향이 있다. SPC(특수목적법인)⁹⁾의 경우 반드시 주민들과 함께 해야 하며, 갈등은 이해당사자가 서로의 입장을 이해하고 접근하여 대화하고 토론하여 합의점을 도출하면 해결이 가능하다고 주장한다. 이는 갈등의 정도가 높다고 볼 수 있을 것이다.

지역연구소 관계자의 입장은, 화력발전소 문제는 1990년부터 시작, 장기적·주기적으로 반복되어 오면서 생긴 갈등으로, 현재 주민동향은 찬반으로 나뉘어 있으며 지원금 배분과 관련, 주민간 갈등이 커질 것으로 예상된다. 이에 반해 지자체는 갈등해결역량이 없으며 갈등원인을 제공한 당사자나 태안군은 그동안 갈등을 조정할 경험도 없고 현재 갈등을 관리할 수 있는 시스템도 없음을 지적한다.

태안군청 관계자의 입장은, 태안군의 지역경제 활성화를 위해 기업들이 들어와야 한다는 측면에서 보면, 태안군은 건축허가 등을 통해 기업으로부터 얻어낼 것은 얻어내야 할 입장이다. 또 SPC가 독인지 득인지는 분석이 필요하고, 공동선언문의 경우 도의적으로 이행해야 되는 것이며, 특별지원사업비 796억원 배분문제의 경우 ‘나눠먹기식’으로 현안에 쓰게 되면 후폭풍이 있을 것으로 예상된다. 따라서 갈등의 정도는 보통으로 보여진다.

9) SPC(Special Purpose Company, 특수목적법인), 특수한 목적을 수행하기 위해 일시적으로 만들어진 일종의 유한회사.

종합적으로 볼 때, 외부전문가와 지역인사들이 참여하는 공신력 있는 논의기구를 구성, 앞으로 발생할 갈등에 대해 사전에 적절히 대처해야 할 것이 강조되었다.

3. 보령화력

1) 갈등의 개요

보령화력은 1979년 12월 1, 2호기 건설을 시작으로 1993년 3, 4호기, 1994년 5, 6호기 2008년 7, 8호기 등 3차례 증설 후 정부의 전력산업수급계획¹⁰⁾에 따라 신보령 1, 2호기 증설을 추진하고 있다. 지난 5, 6호기 건설 당시 발전소 측은 지역주민과 추가적인 증설은 없다고 약속했으나 7, 8호기가 건설되었으며,¹¹⁾ 최근 신보령 1, 2호기는 전력발전량 규모가 기존의 2배에 이르는 등 발전규모와 용량이 ‘대형발전소화’되고 있다(최병학 외, 2012: 16).

1984년 보령화력발전소가 본격 가동을 시작하면서 발전소 주변 농경지와 인근 해변의 갯벌에서 바지락, 조개, 홍합 등이 발전소에서 쏟아내는 유연탄분진과 석탄가스 바다 온배수가 해양을 오염시키면서 어업권(어장 및 양식장) 소음, 대형트럭의 교통량 증가 및 우기 때 일부 농경지 침수 등 주변지역의 농작물 피해가 가중되면서 주민들의 피해가 끊임없이 제기되면서 갈등이 유발된 측면이 강하다.

그동안 발전소 측에 수시로 피해문제에 대한 조치와 보상을 요구했으나 법과 회사규정을 들어 외면하는 등 대립각이 높다. 최근에는 정부가 전력산업수급계획에 의거 신보령 1, 2호기 증설과 관련, 주민들은 지난 30여 년간 막대한 피해를 입고 보상도 제대로 받지 못하고 있는 가운데 추가로 발전소 건설은 동의할 수 없고, 원칙적인 보상과 이주대책 등이 제대로 이루어지지 않을 경우 수용불가를 견지하고 있는 상태이다.

2) 갈등의 발생원인

발전소가 당초 입지할 당시 지역주민과 피해보상과 환경문제, 어업권허가 등의 이행약속이 제대로 이뤄지지 않으면서 불신의 골이 깊은 상태이며, 또한 지역주민에게 지급하는 특별지원금의 경우 발전소 주변 반경 5km로 규정하고 있어 행정구역이 다른 지역은 보상에서 배제되어 주민간, 지역간 갈등이 잠재화되었다.

화력발전소 주변지역 주민들의 암발생률이 높아 보건환경이 극도로 저하되면서 주민들이 불안해하는 등 거주권을 놓고 갈등을 겪고 있다. 발전소 청소용역 및 지역업체 수의계약, 식당 운영권, 어업권 보상 주민집단 이주, 발전소 지역 장비투입 등 생계보장을 위한 각종 요구를

10) 전력산업 구조개편 이전에는 정부가 공익성, 독점성, 강제성 중시의 ‘장기 전력수급 계획’을 수립, 한국전력공사가 이를 이행해 왔으나, 전력산업구조 개편에 따라 시장경쟁 체제가 도입되면서 다양화된 전기사업자 중심의 계획을 추진중에 있다.

11) 발전소 시설에 탈황, 탈질설비를 구비한 친환경발전소이며, 발전 부산물로 나오는 석탄회와 탈황석고는 시멘트와 석고보드 등으로 재활용하고 있다. 2008년도 발전소 사옥에는 525kw 용량의 태양광설비 2012년 12월 29일에 준공하였다.

하고 있으나 최근 회사내규 수정 및 감사원의 감사결과 특혜시비 지적과 관련 당초 발전소 건립 당시의 약속이행이 잘 이루어지지 않고 있다.

환경의 심각성에 대한 문제 지적에 대해서도 조사결과를 제때 공개하지 않고 있으며, 환경영향평가에 대한 자료 또한 수시로 공개하지 않는 등 일방적으로 모든 문제를 풀어가려 하면서 주민을 의견을 수렴하지 않고 무시하는 불통으로 일관하고 있다는 주장이 많이 나오고 있다.

3) 이해관계자 또는 참여주체들의 입장차이

먼저 시민단체 관계자의 입장은, 보령화력의 초대형화는 이미 산업자원부 시절부터 미리 결정된 계획을 점차적으로 추진하고 있는 것으로 인식, 또한 주민과 마찰이 심한 지역은 잠시 속도를 늦추며 국가산업이라는 명분으로 지역주민들을 속이며 진행되는 듯하다. 따라서 민의 갈등 정도는 높다고 보여진다. 한편 특별지원자금은 5km 반경 피해지역 범위 문제 등으로 한정하는 것 보다 주변지역의 직접적 피해 및 투자우선순위에 대한 현실적 검토가 필요하며, 직접 피해를 입고 있는 주변지역에 대한 건강관리센터 등 실질적 지원이 거의 이루어지지 않고 있는데 반해, 대부분 토목이나 기반시설 등 주로 종래의 하드웨어식 토건분야에 투자하고 있다.

지역 환경단체 관계자의 입장은, 화력발전소에서 배출하는 온배수로 인해 천수만 일대의 해수순환이 이루어지지 않고 있어 환경의 문제가 심각하다. 보령화력은 당초 7, 8호기까지 건설하고 추가 건설은 절대 없다고 했는데, 신보령 1, 2호기까지 추가적으로 건설한다고 하며, 추가증설 과정에서 환경협약을 선행하고 사업허가를 내주었어야 하는데, 순서가 뒤바뀐 상태에서 보령시가 앞장서 환경의 문제는 뒤로 한 채 특별지원금에만 관심을 쏟고 있는 듯 보여진다. 또한 보령화력은 조직적으로 보령시 환경과를 앞세워 유치추진위원회를 만들고 이를 통해 섬지역 등을 돌며 유치청원서를 내도록 하면서 다시 이에 대한 공청회를 여는 등 사람들을 회유하는 등 동원방식으로 추진한 점을 고려하면 관의 갈등 정도는 낮다고 판단된다.

지역언론 관계자의 입장은, 반대투쟁을 위한 지역주민 중 말 꺼나 하는 사람이나 젊은 사람들을 대상으로 발전소에 취업토록 하는 수법으로 포섭하고 있으며, 남은 사람은 고령화로 인한 노인들 뿐이어서 대응력도 떨어지고 있고, 가족이나 자녀가 취업하고 있는 발전소를 대상으로 회유전략을 구사한다. 또한 각종 암 등 질병발생으로 사망률이 높아가고 있어 보령시청 및 충남도청에 조사를 의뢰했는데 형식적으로 임하여 주민들의 어려움을 체감하지 못한다. 이는 언론의 갈등 정도가 보통이라는 점을 보여준다.

종합적으로 볼 때, 청소용역 등 지역업체 수의계약, 식당운영권, 어업권 보상, 주민집단 이주, 지역 장비투입 등 생계보장, 환경피해 조사결과와 공개화 등이 요구된다고 보여진다.

4. 서천화력

1) 갈등의 개요

서천화력발전소는 1978년 착공 당시 군사정부 시절이어서 어업권 등의 피해에 대한 충분한

보상을 받지 못한 가운데 1983년 11월 1, 2호기가 가동되었으며, 그 이후 발전소에서 뽑어내는 가스냄새와 분진 그리고 온배수 배출로 어족자원이 고갈되고 있고, 특히 마량포구 동백정 인근에 화력발전소가 입지하면서 서천의 관광이미지가 크게 실추되었다.

서해안지역의 당진, 태안, 보령 등 인근 발전소와는 달리 서천화력발전소는 증설은 없었으나 고압선로 등으로 인한 각종 피해가 지속적으로 제기되었는데도, 이를 적절히 수용하지 않는 등 불통으로 이어져 피해가 이어져 왔다.

최근에는 정부 국가전력산업수급계획의 일환으로 한국중부발전(주)이 신서천 1, 2호기 증설을 추진하면서 초기에 주민들이 비상대책위원회를 구성하고 저지투쟁에 나섰고, 2011년 12월 23일 화력발전소 증설반대 지역청년단이 발대식 후 서천화력 현수막과 직접 제작한 마네킹을 놓고 화염식을 진행한 바 있었으나, 이후 보상과 지역 관광사업 투자 등 주민들을 설득하는 노력을 기울여, 조건부 투표결과 81.7%의 동의를 얻어 갈등은 일단 잠재되어 있는 상태이다.¹²⁾

2) 갈등의 발생원인

신서천화력발전소 1, 2호기 증설에 따른 추가 피해와 누적된 보상이 적절히 이루어지지 않은 해묵은 갈등이 재현되고 있으며, 최근에는 이와 관련하여 보상받고자 하는 지역주민의 의지가 강하게 나타나면서 갈등이 발생되었다. 특히 발전소 건설에 따른 온배수문제는 수온을 상승시켜 인근해역의 어족자원 등 환경피해가 크고, 김 양식장 등의 추가 피해, 어로확보에 따른 준설 공사로 인한 생태계교란 등으로 인근 해수욕장까지 피해가 확산될 것을 우려하고 있는 상태이다.

서천군민들은 신서천 1, 2호기 증설은 지역주민들에게 도움이 되지 않는 혐오시설이라는 것을 인식하면서 저지입장을 분명히 하고 있으며, 고압선 소음과 인체유해물질 발생, 대기오염의 심각성, 지가하락, 어민소득 감소 등을 그 이유로 들고 있다.

3) 이해관계자 또는 참여주체들의 입장차이

먼저 시민사회단체 관계자의 입장은, 화력발전소 사업자는 사실상 지역에 대한 관심과 애착이 크게 떨어지는 현실에서 지역과 주민을 무시하면서 갈등이 증폭되고 있다. 피해를 입은 주민이 정당한 보상을 요구하는 경우에 ‘보상병 환자’ 취급하거나 매번 떼를 쓰는 집단으로 취급하고 있으며, 특별지원금 지급으로 크게 지역을 위하여 인심을 쓰는 것처럼 여기는 등 지역주민의 목소리에 귀를 기울이지 않고 있다. 갈등해소에 대한 근본적인 이해가 결여되어 있고, 갈등에 대한 심각성 보다는 사업을 방해하는 것으로 인식하면서 해결의 실마리를 찾지 못하였다. 이는 갈등의 정도가 보통이라고 볼 수 있는 부분이다.

12) 서천군은 중부발전(주)은 발전소 주변지역의 300실 규모의 콘도미니엄과 각종 문화사업 등 지역 개발에 적극 지원하겠다는 서천군과의 이행협약은 이루어졌으나 조건부 허가로 갈등은 일시 잠재된 채 추이를 지켜보고 있다. 그러나 이미 충남 서천군(군수 나소열)과 한국중부발전(주)(사장 최평락)은 신서천발전소 건설의 원칙과 서천관광 및 지역경제 활성화 도모를 위하여 신서천화력 1, 2호기 건설을 위한 계약을 체결하였다.

지역언론사 관계자의 입장은, 일부 어민들은 온배수 배출로 양식장 피해가 증가할 것을 우려하고 있으며, 특히 해상으로 석탄운반선이 추가운항이 잦을 것으로 판단, 해로(海路) 주변지역의 생태계교란 또는 파괴를 우려하고 있다. 또한 서천군민은 지난 30년간 보상받지 못한 피해 보상금을 이번에 모두 받아내려 하고 있는 형국임. 저탄장 시설의 낙후로 분진이 발생하여 주변 피해가 급증하고 있는 상황에서, 추가로 신서천 1, 2호기 건설될 경우 저탄장시설의 현대화 시설 요구 및 회처리 시설 또한 투명하고 공개적인 가운데 처리할 것을 요구하였다.

서천군의회 관계자의 입장은, 화력발전소 지역특별지원금 제도를 현실화해야 하며, 사업의 부가가치는 높는데 비해 이의 지역환원이라는 필수적인 수요를 충족시키지 못하면서 발전소 입지갈등이 계속 불어지고 있다. 환경피해와 위험도, 생계문제 등은 원자력발전소와 비슷한데 비해 주변지역에 대한 보상기준은 턱없이 낮은 수준이다. 어업면허 제도도 1년 단위로 이루어져 안정적 어업활동을 보장받지 못하고 있으며, 발전소 측은 주민과의 이행합의서 등을 체결해야 함에도 군과 협약을 체결하는 등 지자체와 주민 간 원활한 협력관계가 이루어지지 않아 상호불신하는 내부갈등의 양상이다. 특별지원금 지원으로 모든 것이 해결되었다고 생각할 것이 아니라 보상의 기준이 현실화되었는지, 주민들이 왜 요구하는지에 대한 근본적인 문제해결을 고민해야 한다.

시민단체 관계자의 입장은, 먼저 갈등을 해결해 본 경험은 전무하고 목소리를 높이는 투쟁적인데만 몰입해 온 경향이 짙고, 주민들은 막연히 집단행동을 하면 요구사항이 관철되는 것으로 인식하고 있다. 갈등에 관한 전문적인 식견이 절대 부족하기 때문에 갈등문제 해결을 위한 제도화가 급선무이다. 또한 주민들의 협상력 부족으로 전문성을 키우고 수평적 관계에서의 민주적 해결방안이 시급하다.

지역언론사 관계자의 입장은, 갈등해소를 위한 자체적인 능력한계가 있으며 상호간 불신의 골이 깊은 상황에서 합의를 위한 노력을 기울이는 것은 현실적 한계가 있다고 한다. 따라서 제3자적 문제해결의 원칙이 전제되어야 하며 상호간 충분한 대화의 창구를 마련하기 위한 가칭 ‘신서천화력발전소 증설관련 갈등협의체’가 필요하다고 주문한다. 이러한 점을 고려하면 갈등의 정도를 보통으로 판단할 수 있을 것이다.

서천화력발전소 관계자의 입장은, 나름대로 최대한 보상에 임하려 노력하고 있으며, 특별자금 지원, 지역출신 취업특혜, 지역주민 자녀장학금 지원, 문화사업 등 주민과 좀 더 가까이 함께 하려는 노력을 기울이고 있다. 하지만 규정과 법에 따라 집행해야 하는 한계가 있고, 공기업으로서 정부와 감사원의 감사를 받아야 하며, 자체감사와 경영성과 평가를 받기 때문에 주민 요구를 수용하기에는 어려움이 있다. 그러나 법과 제도의 범위 내에서 김 양식장 및 어족자원 고갈에 따른 보상 등 주민생계와 관련된 피해는 최대한 지원할 수 있도록 최선을 다 할 예정이다. 아울러 이해관계자가 한자리에 모여 수시로 간담회내지는 워크숍 및 세미나 등을 개최하는 것이 바람직하다는 등의 입장을 보면 갈등의 정도는 보통으로 보여진다.

서천군 관계자의 입장은, 갈등해소를 위한 선결과제는 발전소와 지역주민 간 사회적 소통의 통로를 만드는 것이며 지역발전 지원방안을 강구하기 위한 구체적 대안을 제시하는 것으로, 제3자적 중립적 위치에 있는 외부전문가 그룹에 의한 공개토론 진행방식으로 진행하여야 하며,

이 경우 충돌을 최소화하면서 상호간 입장을 이해하고 협력하면서 대화를 통한 민주적 합의 도출을 기대한다.

종합적으로 볼 때, 갈등해소를 위한 자체적 능력의 한계, 제3자적 문제해결 원칙이 전제되고, 대화장구 설치와 관련하여 (가칭) ‘신서천화력발전소 증설 갈등협의회’가 필요하다.

IV. 분석결과의 종합 및 정책적 함의

1. 분석결과의 종합

앞서 논의한 바와 같이, 충청남도 화력발전소 주변지역에서 다양한 참여주체들의 갈등양상과 현황이 조사되었다. 갈등관리에서는 이들이 어떠한 역할을 수행하고 있으며, 정책과정상 이들의 영향력, 그리고 이들 간의 갈등 정도가 분석의 쟁점이 될 것이다.

본 연구에서는 이러한 분석결과를 기초로 충청남도 화력발전소 주변지역 갈등관리를 위한 정책적 함의를 도출해 보고, 이로써 향후 갈등관리의 제도화 방향의 토대로 삼고자 한다.

이에 따라 이제까지 조사된 각 화력발전소 주변지역별로 공통된 참여자들인 민, 관, 언론을 대상으로 한 분석결과를 간략히 정리해 보면 다음과 같다.¹³⁾

〈표 2〉 분석결과의 종합

구 분	갈등의 정도		
	민	관	언론
당진화력	높음	보통	높음
태안화력	높음	보통	보통
보령화력	높음	낮음	보통
서천화력	보통	보통	보통

이와 관련한 당진화력의 경우를 보면 다음과 같다.

첫째, 민은 주민갈등 최소화방안 없이 일방적 추진으로 갈등을 야기하였고, 향후 11, 12호기 건설과 관련한 종합적인 계획 속에서 논의되고 투명하게 정리되어야 하며, 특히 충남도의 역할이 없고 관계자의 인식에 문제가 있다고 본다는 이유로 갈등의 정도가 높다고 보았다.

13) 당초 각 발전소 주변지역별 연속적 간담회에는 민(주민대표), 관(지자체), 언론, NGO, 발전소 관계자 및 의회의원 등을 골고루 참여토록 계획, 추진하였으나, 정작 간담회 개최 당일에는 불참이 잇따라, 전체적으로 공통 참석대상은 민, 관, 언론이었다. 이러한 사실은 그만큼 화력발전소 주변 지역의 갈등이 내재되어 나타난 결과로 이해된다.

둘째, 관은 화력발전소 갈등문제는 구조적인 문제로 풀기 어렵고 새로운 갈등으로 전개되며, 초기에 의회, 환경단체, 지역주민과 공조하여 반대를 표명하며, 동부화력에서 교로3리 회유후 공조관계가 약해지고 갈등이 야기된 측면이 있다고 생각한다는 측면에서 갈등의 정도는 보통이라고 보았다.

셋째, 언론은 갈등초기 민·관·전문가 합동위원회의 구성 및 예산배정 등에 적극적인 대처의 부족으로 갈등이 커지면서 지역공동체 와해 우려 및 중재 불능상황을 크게 염려하고 있는 점에서 갈등의 정도가 높다고 보았다.

이어 태안화력을 보면 다음과 같다.

첫째, 민은 9월 19일 면사무소 개최 주민설명회는 보도내용과는 다르며, ‘반대하면 뭐 나온 다더라’ 및 인허가 후 ‘나 몰라라’ 하는 경우가 비일비재하고, SPC(특수목적법인)는 반드시 주민들과 함께 추진해야 하며, 갈등은 상호이해와 합의점 도출로만 가능하다고 강조하는 측면에서 갈등의 정도가 높다고 보았다.

둘째, 관은 지역활성화를 위한 기업유치 차원에서 건축허가 등 기업에서 얻어낼 것은 얻어내야 할 입장이며, SPC에 대한 분석이 필요하고, 공동선언문은 도의적으로 이행되는 것이며, 특별지원사업비의 ‘나눠먹기식’은 후폭풍 예상된다고 인식하고 있다는 점에서 갈등의 정도는 보통이라고 보았다.

셋째, 언론은 지자체가 유치신청에 주도적 역할을 하였고, 이원면과 원북면은 기본지원금 사용 방법과 범위, 군과 인접지역(태안읍, 소원면) 특별지원금 배분에서 갈등과 대립이 있으며, 시민단체가 주민과 유리된 측면을 인식하고 있다는 점에서 갈등의 정도를 보통으로 보았다.

다음으로 보령화력을 보면 다음과 같다.

첫째, 민은 보령화력의 초대형화는 산업자원부 시절부터 미리 결정된 계획을 단계적으로 추진되었으며, 특별지원금은 5km 반경에 한정하지 말고 직접적인 피해를 포함, 투자우선순위 검토가 필요하며, 건강관리센터 설치보다도 대부분 토건사업 투자는 큰 문제라고 인식하는 점에서 갈등의 정도가 높다고 보았다.

둘째, 관은 당초 7, 8호기까지 건설하고 추가건설은 없다고 했으나, 신보령 1, 2호기까지 추가 증설과정에서 환경협약 선행 후 허가를 내주어야 하는데 순서가 뒤바뀌었으며, 특별지원금에 관심을 갖고 보령화력은 시(환경과)를 내세워 유치추진위원회를 구성, 청원서 및 공청회 개최 등 동원방식에 응했다는 측면에서 갈등의 정도는 낮다고 보았다.

셋째, 언론은 반대자를 대상으로 발전소 취입수법으로 포섭, 각종 암 등 질병발생으로 사망률이 높아가고 있어 보령시 및 충남도에 조사를 의뢰했으나 형식적으로 임하여 주민들의 어려움을 체감하지 못하다고 인식하는 점에서 갈등의 정도는 보통이라고 보았다.

서천화력을 보면 다음과 같다.

첫째, 민은 피해보상도 외면, 특별지원금을 인심 쓰는 것, 갈등해소의 근본적인 이해가 결여되어 있으며, 지역특별지원금 제도의 현실화 및 사업이익의 지역환원이 필요하다는 측면에서 갈등의 정도가 보통이라고 보았다.

둘째, 관은 발전소와 주민간 사회적 소통의 통로 마련이 필요하며, 제3자적 중립의 외부전문

가에 의한 공개토론이 요구되고, 민주적 합의도출을 기대한다는 측면에서 갈등의 정도는 보통이라고 보았다.

셋째, 언론은 생태계 교란을 우려하면서, 그동안 못받은 보상을 한번에 받아내려는 형국이며, 신서천 1, 2호기 건설시 저탄장, 회처리 시설의 투명화 및 공개화가 필요하다고 인식하는 점에서 갈등의 정도가 보통이라고 보았다.

이러한 분석결과를 토대로 높음은 3점, 보통은 2점, 낮음은 1점으로 단순히 수치화하면, 다음과 같이 지역별 갈등의 정도를 볼 수 있을 것이다.

〈표 3〉 분석결과의 종합

구 분	갈등의 정도			합계
	민	관	언론	
당진화력	3	2	3	8
태안화력	3	2	2	7
보령화력	3	1	2	6
서천화력	2	2	2	6

분석결과, 당진화력발전소의 주변지역 갈등이 상대적으로 가장 높은 것을 알 수 있으며, 그 다음은 태안화력, 그리고 보령화력과 서천화력이 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

당진화력은 11, 12호기 추가 건설 및 동부화력의 교로3리 회유와 관련하여 민과 언론의 갈등 인식이 상대적으로 강해 가장 높은 것으로 나타났고, 태안화력은 9월 19일 면사무소 개최 주민 설명회의 보도내용과 달라 긴장감이 높고, SPC 추진은 반드시 주민들과 함께 해야 한다는 점에서 갈등의 정도가 비교적 높다고 볼 수 있다.

반면 보령화력은 피해지역 주민들이 실제로 체감하는 갈등에 비해 지자체의 미온적 행태가 대비된다는 점에서, 그리고 서천화력은 그동안의 피해요구 등 긴장관계에도 불구하고 최근 신서천 1, 2호기 허가후 갈등이 잠복되어 있다는 측면에서 충남지역에서는 상대적으로 낮은 갈등정도로 분석되었다.

따라서 본 연구의 분석대상인 네 지역 중 당진화력과 태안화력은 보령 및 서천화력의 갈등 관리를 참고할 필요가 있을 것으로 보여지며, 그렇다고 해서 보령 및 서천화력의 갈등 정도가 무시할 수준은 아니기 때문에 비슷한 갈등의 수준을 보이는 네 지역에 대한 전반적인 갈등관리 추진방안이 필요할 것으로 생각된다.

2. 정책적 함의

앞에서 각 화력발전소 주변지역의 갈등의 정도를 민, 관, 언론을 중심으로 개략적으로 분석해

보았으며, 이와 관련하여 앞으로의 바람직한 갈등관리를 위한 정책적 함의를 도출, 정리해 보면 다음과 같다.

일반적으로 화력발전소 증설 관련 갈등의 근본원인은 사실상 정부정책의 문제로부터 출발하고 있으며, 세계 각국의 석탄화력발전의 감축 움직임에도 불구하고 우리나라 정부는 현재까지도 여전히 확대 정책을 고수하고 있으며, 대체로 ‘일방통행식’ 발전소 건설을 추진하는 경향이 있다. 또한 이러한 과정에서 정부와 발전사들은 지원금을 통해 지방자치단체와 주변지역 주민들을 유인한 측면이 있으며, 이로 인해 지역여론은 찬반으로 나뉘면서 주민갈등을 유발해 오고 있는 것이 일반적인 흐름임을 부인하기 어려움이 있다.

현재 동부화력발전소 건립 등을 둘러싼 갈등의 경우 찬반을 둘러싼 논쟁이 장기화되고 있는 국면으로 이행되고 있어 갈등으로 인해 지불되는 사회적 비용이 계속 증가하고 있다. 이처럼 갈등이 해결되지 않고 장기화되는 근본적인 원인은 공공갈등이 발생할 경우 이를 강제적으로 해결할 수 있도록 규정해놓은 법률이 없고,¹⁴⁾ 전력사업의 경우 국가사업인 관계로 정책결정에 관한 권한과 책임이 충청남도나 시·군 등 지방자치단체에 있는 것이 아니라 중앙정부에 있기 때문이다.

또한 갈등이 장기화되는 것을 방지할 수 있는 가장 효과적인 방안은 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화라고 할 수 있는데, 우리나라의 경우 이를 이용해서 합리적으로 갈등을 해결하려고 하기 보다는 ‘힘의 논리’를 빌어 무조건 해결하려는 경향이 강하다 보니 갈등해결이 어려운 국면에 처해있다고 할 수 있다.

따라서 정부의 전력산업정책의 전환 없이는 이러한 갈등은 지방 곳곳에서 계속될 수밖에 없으며, 지방정부의 입장 또한 열악한 지방재정 및 산업여건 등을 고려해 볼 때, 분명 뿌리치기 힘든 입장인 것이 현실이다. 즉, 대부분 발전소 주변지역 지원금을 통해 많은 외형적 발전을 이룬 반면 갈등으로 인한 상당한 사회적 비용을 치르며, 그동안 지키고 가꾸어 왔던 소중한 것들이 사라지는 경험을 하고 있다. 그러나 그동안 지역의 현실을 되돌아보면, 갈등과 불신만 남은 채 지속가능한 상생발전을 위한 최소한의 노력조차 기울이지 않은 것이 현실이라고 할 수 있다.

따라서 지역과 함께 상생발전하기 위해 각 발전소들의 전향적인 사회적 책임경영을 기대하며, 이를 현실화하기 위해서는 주민참여를 통한 진정성 있는 실천이 필요하며, 발전소 주변지역을 둘러싼 지속가능한 상생발전의 시작은 상호신뢰에 비롯된다는 사실이 강조되고 있다.

이에 본 조사연구를 통해 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다.

14) 갈등관리와 관련하여 참여정부에서 갈등의 심각성을 인식하고 여기에 적극적으로 대응할 방법을 모색하려고 대통령령으로 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정(2007. 2. 12)하고 ‘갈등관리심의위원회’ 설치를 의무화하였지만 정작 위원회는 한 차례도 개최하지 않는 등 형식적으로 운영되는 측면이 있다. 또한 이명박 정부도 집권 첫해인 2008년부터 2011년까지 4년간 매년 갈등관리과제를 선정(2008년 97개, 2009년 103개, 2010년 101개, 2011년 현재 87개)하여 관리하고 있으나, 17개의 과제가 4년 동안 매년 동일한 관리과제로 선정되는 등 갈등 예측과 관리에 문제가 있고 과제해결을 위한 노력도 미흡했다는 평가를 받고 있다. 한편, 국무총리실은 「공공기관의 갈등 관리 매뉴얼」을 만들어 각 부처에 보급하였으나 아직까지 큰 효용성은 없는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 발전소 주변지역 특별지원금 지원지역 법과 제도의 개선이다. 발전소 반경 5km 지역 주민에 대한 특별지원금 제도를 현실적인 어장피해 및 농어민에게 지원될 수 있도록 실질적인 법과 제도의 개선을 통해 우선적으로 내부 갈등해소가 필요하다.

둘째, 발전소 증설 및 운영에 대한 사전 정보공개 시스템의 정례화이다. 발전소 증설시, 이 해당사자인 지역주민에게 사전에 충분한 사업계획 공개를 정례화하고 실시설계, 착공, 준공 등의 공정을 물론, 특히 온배수와 배출가스 등의 환경문제에 대한 유해성 등 배출 총량을 공개토록 해야 한다.

셋째, 환경배출 총량에 대한 보상과 지원시스템의 구축이다. 발전소별 온배수 배출량과 배출 가스, 회처리장 등 환경오염 피해의 정도에 따라 농민과 어장피해 지역의 특수성(해수욕장 등 관광시설 피해 등)을 종합적으로 감안하여 발전소 보상 기준을 실질적으로 마련하여 지원할 수 있도록 법과 제도의 개선이 있어야 한다.

넷째, 발전소측 과 지역주민 간 ‘만남의 날’ 행사를 정례화해야 한다. 정부와 지자체의 사업 허가를 받은 후 발전소의 일방적 수준의 사업추진과 준공 후 가동으로 사실상 주민과의 대화가 단절되어 대립과 반목으로 불신의 골이 깊다. 따라서 이를 해소하기 위해 상호존중을 위한 만남의 날 정례화를 통해 차이를 극복하고 신뢰를 높이는 상호간 소통창구의 확장이 필요하다.

다섯째 지역주민의 생계를 위한 용역 입찰제도의 개선이 필요하다. 어장 및 농업보상을 받은 지역주민의 대체 생계를 위한 발전소내 청소 및 용역, 식당운영의 입찰제도를 개선이 중요하며, 발전소 허가 당시의 지자체와 지역주민 및 발전소간 협약서에 제시된 내용에 의해 지속 운영 될 수 있도록 법과 제도의 개선을 통한 (가칭) “발전소 주변지역 주민의 생계유지 특별법” 제정도 필요하다.

여섯째, 발전소와 지자체간 이행 협약서의 적절한 ‘담보화’가 필요하다. 발전소 증설 허가시 체결한 지역경제 활성화를 위한 지역물품 구매, 인력채용할당제, 환경배출 최소화 등의 협약을 사실상 이행하지 않아 불신이 증폭되고 있으므로, 이를 강제하거나 담보할 수 있는 법적 제도적 장치를 통한 사후 갈등의 재발방지 시스템을 조기에 구축해야 한다.

일곱째, 민간환경감시단 제도의 상시 운영이 필요하다. 현재 충남지역 화력발전소들이 집중화 및 대형화로 주민들의 불안감이 커지고 있는 상황을 고려하여 지역주민대표, 지자체, 의회, 시민 단체, 환경전문가, 갈등전문가 등이 참여하는 민간환경감시단을 상설 운영하고, 환경문제 및 갈등이 발생할 경우 신뢰성 있는 조사기관에 의뢰 분석하여 결과 등에 대한 사후조치를 통해 재발방지 등 지속적 활동을 통한 실질적인 갈등해소를 도모해야 한다.

여덟째, 갈등분야 전문가를 위촉하여 폭넓게 활용해야 한다. 지방자치단체와 발전소 측간의 갈등해소를 위해서는 관계전문가를 위촉하여 갈등을 선제적으로 대응하고 공공부문의 갈등 관리에 대한 교육과 훈련, 그리고 소통과 학습의 기회를 통해 갈등관리에 대한 이해의 폭을 확장하는 등 의식전환을 통한 상생협력 및 사회통합의 기반을 조기에 구축해야 한다.

아홉째, 갈등해결 역량을 갖춘 인사로 협력거버넌스 구축하는 것이 중요하다. 현재 충청남도 및 대부분 시·군이 갈등예방과 해결에 관한 조례를 제정은 하고 있지만 실질적인 위원회를 구성, 운영하고 있지 않아 형식적으로 그치는 경우가 많은 바, 갈등관리심의위원회를 조속히 구성하되

기존처럼 지역의 명망가 위주로 구색맞추기식으로 위촉하지 말고 갈등해결에 실질적인 역할을 할 수 있는 전문가 인사로 협력적 거버넌스를 구축해야 할 것이 요구된다.

열째, 발전소와 지역사회간의 상생협력모델 구축이 필요하다. 현재 전력산업이 공급위주로 되어 있고 전력정책이 국가정책이라는 이유로 자치단체는 권한이 없어 분쟁이 발생할 경우 대처하기 어려운 점을 충분히 고려하여, 참여주체들이 폭넓게 연계하고 제3의 전문가그룹의 참여 추진을 통해 소통·신뢰구조를 활성화하여 발전소와 지역사회간의 상생협력모델 구축이 긴요하며, 이를 위한 사전 조사연구를 수행할 필요가 있다.

V. 결론 : 갈등관리의 제도화 방향

본 연구는 충남지역의 화력발전소 주변지역의 이해관계자 및 참여주체들을 대상으로 현장 간담회 개최를 통해 갈등쟁점을 파악하고 민, 관, 언론을 중심으로 한 전반적인 갈등의 정도를 분석함으로써 정책적 함의를 도출하였다. 이를 토대로 갈등관리의 제도화 방향을 몇 가지로 제시해 보고자 한다.

첫째, 지방자치 실시 이후 정부의 정책결정에 대한 불신이 많아서 정부가 어떤 결정을 내려도 지방자치단체의 이해와 상충될 경우 이를 잘 따르지 않는 경향이 있고 중앙정부 또한 갈등 해결능력이나 갈등관리능력 또는 갈등조정 메카니즘의 적용, 가동의 정도가 낮다보니 갈등이 지속화되는 경향이 있다.

이에 정부 차원에서는 조속히 ‘갈등관리 기본법’을 제정하여 갈등문제해결에 관한 법적, 제도적 정당성을 확보하고 이에 따라 선진국의 경우처럼 갈등문제 발생시 제3자적 입장에서 갈등 문제를 지원·조정·해결해 줄 수 있는 권위 있는 기관이나 갈등문제 해결의 전문가들이 양성되어 합리적으로 문제를 해결할 수 있어야 하며, 이는 전문가포럼 또는 갈등관리·갈등조정 전문 학회의 역할과 참여를 통해 상당부분 가능할 것으로 기대된다. 충남의 시·군은 2012년 말 현재 기준으로 ‘갈등예방과 해결에 관한 조례’를 모두 제정하였으나 갈등관리심의위원회를 구성, 운영하지는 않는 등 조례제정에 따른 후속조치를 실시하지 않아 실효성 확보가 한계를 보이고 있다.¹⁵⁾

따라서 갈등발생 예방활동 또는 초기부터 해소(소멸)까지 아우를 수 있는 책임성 있는 주체 또는 전담조직을 통해 중재할 수 있는 기반을 조성하는 것이 필요하며, 지역의 다양한 의제와 갈등문제에 대한 정보교류 등을 통해 효율적 갈등관리시스템을 구축할 필요가 있다.¹⁶⁾ 공동문제 해결이라는 관점에서, 민(民)·관(官)·산(産)·학(學)·언(言)·연(研) 등 다자간 참여하는 협력적 거버넌스 체계의 소통구조를 마련해야 한다.

둘째, 지방정부는 지역사회의 측면에서 화력발전소와의 관계를 재정립해 나가는 것이 기본적

15) 예컨대 “당진시의 공공갈등이 도내에서 높은 수준에 있다”라는 측면을 고려한다면, 이를 해결하기 위한 방안모색에도 지대한 관심과 실천노력이 있어야 할 것이다.

16) 특히, 전문가 또는 제3자의 개입에 의한 이슈를 공개된 장소에서 수시 토론회를 할 수 있도록 대화의 광장부터 마련해야 하는 것이 필요하다.

으로 중요하다. 이에 따라 화력발전소 주변지역의 갈등인식 실태조사 분석 및 해소방안에 관한 조사연구를 통해 전반적인 갈등의 흐름을 정책적으로 검토하고 현실적 조건들을 감안하여 합리적인 대안을 마련하여야 한다.

지역주민들은 정보와 조직, 자금 등이 발전소에 비해 상대적으로 취약함으로 상황에 따라서는 보령시의 경우 발전소 주변지역의 주민들을 위한 행·재정적, 법률적 지원이 요구되며, 발전소 주변지역 주민을 위한 특별지원금의 배분원칙을 설정하여 인근지역에까지 피해보상이 간접적으로 이루어질 수 있도록 재검토가 필요하다. 보상에 대한 기준을 발전소 발전량 또는 온배수 배출량(석탄소비량) 등 투명하고 공감할 수 있는 기준을 만들어 보상(간접) 및 지원금의 객관적인 기준을 마련, 추진하는 것이 시급한 실정이다.

앞으로 화력발전소의 운영에 대한 환경감시단을 각계 전문가 그룹으로 위촉하고 운영의 실질화를 위하여 문제가 발생할 경우 조사결과를 주민에게 투명하게 공개하고 재발방지를 위한 공동의 노력이 필요하다. 앞으로는 화력발전소 증설에만 치중할 것이 아니라 새로운 생태(녹색)에너지 정책, 즉 친환경 에너지발전소 건립 등으로의 전환을 적극적으로 검토, 추진해야 한다.

셋째, 그동안 지역사회에서는 화력발전소가 건립될 경우 사업자 측이 얻을 수 있는 이익은 막대하데 반하여, 예컨대 지역주민들이 받는 이익은 거의 없고 환경피해만 입는다는 식의 피해의식이 현존하는 만큼, 이를 보전할 수 있는 이윤의 사회적 환원방법을 다각적으로 마련할 필요가 있다. 화력발전소가 주민들에게 지역친화적 기업으로 인식되고 정착될 수 있도록 다각적인 방안을 모색하여 지역구성원들에게 신뢰를 얻어야 한다. 특히, 서부발전(주)의 사회공헌활동 패러다임 전환이 필요하며, 사회공헌 활동을 종래 시혜적 차원의 비용 개념보다는 지역사회와 공기업의 가치를 동반성장할 수 있는 투자가치로의 인식전환이 필요하다.

2012년 11월 7일 발전소 공사·물품·용역 등의 계약을 하는 경우 지역기업을 우대하는 것을 주요 내용으로 하는 '발전소 주변지역 지원에 관한 법률 일부개정 법률안'을 제출, 통과되어 올해 3월 23일 발효되었다.¹⁷⁾ 사회공익을 위해 세워진 발전소가 지역주민 생활에 많은 불편을 끼쳐왔으며, 이에 발전소 주변지역 지원법을 통해 민원해소와 지역경제 활성화에 이바지하기 위해 지역기업을 우대하고 있으나 구체적 기준이 마련되지 않아 실효성은 없었으며, 따라서 발전소 공사·물품·용역 등의 계약을 하는 경우, 지역기업을 우대하여 지역제한 경쟁입찰이 가능토록 한 것이며, 또한 청소용역 등 단순 노무용역의 경우 수의계약을 할 수 있도록 하여 지역업체를 보호하고 발전소 주변지역 지역경제 활성화에 도움이 되도록 한 것임을 참고할 필요가 있다.

넷째, 본 연구와 관련하여 충청남도 화력발전소 주변지역의 갈등문제를 풀어가기 위해서는 무엇보다도 정부나 지자체의 갈등해결·예방능력이 제고되어야 하지만 정부나 지자체와 이해당사자로부터 독립적이고 전문가적인 갈등해결·예방능력 또한 제고되어야 한다는 사실을 강조하지 않을 수 없다.¹⁸⁾ 이는 정부 및 지자체와 이해당사자들로부터 독립적인 제3자의 조정과

17) 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」,〔타〕일부개정, 2013. 3. 23. 법률 제11690호.

18) 참고로 충청남도에서는 2006년 10월 30일 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」을 창립, 운영해 오고 있으며, 현재 4대 권역별 포럼(북부권, 남부권, 중부권, 서해안권)간의 연계를 통해

중재가 정부 및 지자체와 이해당사자간의 갈등해결에 큰 도움을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 독립적인 제3섹터의 능력을 제고하기 위해서는 갈등관리 전문가 영역을 확대하는 것이 필요하며, 이는 갈등해결·예방 능력을 갖춘 검증된 전문가의 역할이 긴요하기 때문이다.

특히, 충청남도 화력발전소 주변지역 갈등분석을 통해서 정책의 집행단계에서부터 갈등을 해결하려는 노력이 긴요하며, ‘밀어붙이기’ 방식은 반드시 지양되어야 하며 만일 Top-Down 방식이 불가피하다면 지속적인 소통과 대화가 이루어져야 하고, 갈등의 핵심 이해관계자들이 문제해결과정에 반드시 참여해야 하며, 공공정책의 수립은 협력적 계획의 관점에서 포괄적 참여를 보장해야 한다는 점을 강조할 필요가 있다.

본 연구를 통해 화력발전소 주변지역의 갈등해결을 위한 다음과 같은 점이 강조된다.

첫째, 분쟁의 예방과 조정을 위한 단계별 전략이 필요하다. Godschalk(1992: 403-410)의 분석에 따르면 분쟁은 문제화 단계(issues), 분쟁의 가시화 단계(dispute), 교착상태(impasse)의 3단계를 거치게 된다. 문제화 단계에서 정부나 사업자는 일방적 사업추진으로 갈등감소 기회를 놓쳤다. 갈등·분쟁의 가치화 단계에서 협력적으로 소통·대화를 하지 않아 의견차이를 좁히지 못했다. 마지막 단계인 교착상태는 제3자에 의한 개입에 의해서도 갈등·분쟁조정이 이루어지지 않아 이해당사자간에 자율적인 타협의 여지가 없어지게 되고, 양측의 주장이 계속해서 평행선을 이루게 되는 상태인 교착상태에 빠지기 쉽다. 따라서 갈등·분쟁이 교착상태로 이르기 전에 조정·협상 또는 지속적인 소통·토론이 필요하다.

둘째, 객관적이고 과학적인 정보가 확보되어야 한다. 찬반 양측의 주장과 논리의 객관성과 합리성 여부가 갈등·분쟁해결의 핵심이 된다. 따라서 이러한 갈등·분쟁의 경우 정확하고 과학적인 정보 확보가 필수적이다. 이를 위해서는 중립성과 객관성을 인정할 수 있는 전문가 집단 및 기관을 적극 활용해야 하며, 이를 통해 소모적인 갈등의 사회적 비용을 줄이고 아울러 공공 갈등을 합리적으로 관리하도록 노력하지 않으면 안된다.

참 고 문 헌

- 고유성 외(2013), “가로림만 조력발전소 건설분쟁의 해결방안 모색”, [제5회 충청남도 상생 협력·갈등관리 전국 대학(원)생 우수논문대회 발표논문], 한국갈등관리학회·충남발전연구원.
- 권경득·최병학 외(2007), “충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구”, 충남발전연구원.
- 김도희(2001), “지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로”, [한국정책학회보], 제10권 제1호, 한국정책학회.
- 김완재(2013), “발전소 주변지역 지원사업 성과개선 컨설팅 과제에 관한 연구: 요금 보조금 사업을 중심으로”, 배재대학교 박사논문.
- 김지수(2011), “갈등당사자의 프레임 변화에 관한 연구: 신고리 원자력발전소 입지갈등 사례를 중심으로”, 중앙대학교 석사논문.
- 김필두 외(2011), “지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계방안”, 한국지방행정연구원.
- 김태룡·최병학 외(2010), “실효성 있는 갈등관리·해결절차의 제도화 연구”, 대통령소속 사회통합위원회·한국행정학회.
- 김쾌희(2012), “원자력발전소 주변지역 주민의 갈등과 인식 : 월성원자력 주변지역 사례 연구”, 대구가톨릭대학교 석사논문.
- 신기원(2011), “동부화력발전소 건설에 관한 갈등문제”, [상생협력·갈등관리 플러스충남 정책 포럼 세미나자료집].
- 심준섭·김지수(2011), “원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전 사고의 영향을 중심으로”, [한국행정학보], 제45권 3호, 한국행정학회.
- 안종록(2012), “동부발전 당진화력발전소 건설의 필요성”, [충남권 환경현안 갈등해결을 위한 공감대형성 토론회 발표자료집], 푸른충남21실천협의회.
- 여형범 외(2012), [충남 서해안의 지속가능한 발전방안 마련 토론회 자료집], 충남발전연구원.
- 오영석 외(2010), [발전소 주변지역 지원사업비의 차등지원방안 연구], 동국대학교 지역정책 연구소·지식경제부.
- 오영석(2013), “원자력 발전소 주변지역 갈등의 ‘치유’적 접근,” 하계학술세미나, 한국갈등관리 학회·동국대학교 갈등치유연구소.
- 유종준(2012), “동부화력 발전소 현황과 문제점”, [충남권 환경현안 갈등해결을 위한 공감대형성 토론회 발표자료집], 푸른충남21실천협의회.
- 이광재(2007), “어업손실보상 이후 피보상 어업인들의 취업형태 변화에 관한 조사연구: 하동 화력발전소 건설로 인한 어업권 소멸지역을 중심으로,” 부경대학교 석사논문.
- 이근탁 외(2012), “한국남부발전(주)의 사회적 책임경영 현황과 발전방향”, [한국비교정부학회 토론회 자료집].

- 이병일(2013), “원전지역에서 경험한 원자력과 신뢰”, 하계학술세미나, 한국갈등관리학회 · 동국대학교 갈등치유연구소.
- 이순자 · 박형서(2011), “Q방법론을 활용한 갈등행위자 인식유형 및 특성에 관한 연구: 가로림 조력발전소 건설계획을 중심으로”, [지방행정연구], 제25권 2호, 한국지방행정연구원.
- 이정일(2012), “지속가능한 발전을 위한 태안군과 서부발전의 상생협력방안: 태안화력 9·10 호기 증설에 따른 갈등문제를 중심으로”, [서해안권포럼 발제자료집].
- _____(2013), “갈등관리 기제로서의 민주적 로컬거버넌스 구축방안에 관한 연구: 태안화력 발전소 증설과정을 중심으로,” 충남대학교 석사논문.
- 이준건(2010), “지역주민의 갈등인식 실태와 갈등관리방안에 관한 연구,” 배재대학교 박사 논문.
- _____(2012), “당진시 공공갈등 충남 랭킹 1위”, [디트뉴스24](6. 4).
- 임동진(2010), “중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적 갈등관리방안”, 한국행정연구원.
- 정인경(2012), “지역사회와 함께 하는 삼척 그린파워 사회공헌 실행방안”, [한국비교정부학회 토론회 자료집].
- 조민정(2012), “비선호시설 입지를 둘러싼 갈등구조분석: 삼척시 원자력발전소 유치과정을 중심으로”, 강원대학교 석사논문.
- 지식경제부(2012), “제6차 전력수급 기본계획 추진방향”, 제6차 전력수급 기본계획 수립의 추진현황 및 정부의 신규 석탄화력발전 추가반영에 관한 정책토론회.
- 최성두(2009), “원자력발전소 주변지역 지원정책의 문제점과 발전방향 모색: 고리원전 지역을 중심으로”, [지방정부연구], 제13권 3호, 한국지방정부학회.
- 최병학(2010), “지방정부의 갈등관리 제도화를 위한 연구: 충청남도를 중심으로”, [충청지역 연구], 제3권 1호, 충남발전연구원.
- _____(2011), “지방정부의 갈등관리와 민·관협력체제: 충청남도 갈등관리정책을 중심으로”, [분쟁해결연구], 제9권 제3호, 단국대학교 분쟁해결연구센터.
- 최병학 외(2012), “충청남도 화력발전소 주변지역 갈등관리 쟁점분석 및 정책적 시사점”, 현장조사 연구보고서 ; 충남발전연구원(2013), [상생협력·갈등관리 플러스충남 정책 포럼 및 한국지방자치학회 하계학술대회 자료집], 공공정책과 갈등세션Ⅱ.
- Coombs, W. T.(2012), *Ongoing Crisis Communication: Planing, Managing and Responding*, CA: SAGE.
- Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R. J., Aarts, N., Bouwen, R. et al.(2009), “Disentangling Approaches to Framing in Conflict and Negotiation Research,” *Human Relations*, Vol.62, No.2.
- Godschalk, D. R.(1992), *Negotiating Intergovernmental Conflict: The Case of Human Services*, PAR, Vol.45, No.5.

Moore, C. W.(2003), *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict(3rd)*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Lederach, John Paul.(2003), *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse, PA: Goodbooks.

Madzmanian, Daniel & David Morell. (1990), "The 'NIMBY' Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse," in Norman J. Vig and Michael E. Kraft eds., *Environmental Policy in the 1990*, Washington, D.C.: CQ Press.

최병학 : 공군사관학교 졸업(1978), 청주대학교 대학원 행정학박사(1988, 학위논문: 한국 행정 문화의 종교문화적 영향에 관한 연구), 현재 충남발전연구원 선임연구위원, 충남대학교 평화안보대학원 겸임정교수, 한국갈등관리학회 회장, 전공 및 관심분야는 갈등관리·재난안전관리·정책개발, 주요 연구실적은 「충청남도 갈등관리 인재육성 및 활용방안」(2009), “해양영토 갈등·분쟁과 독도영유권 연구”(2010), 「금강살리기 사업의 갈등관리 실태분석 및 개선방안」(2011), “지방정부의 갈등관리와 민관협력체제”(2011), “전환기 민·군 갈등관리의 쟁점과 정책과제”(2013) 외 다수가 있다.

e-mail : bhchoi@cdi.re.kr

Directions for Analyzing and Systematizing Conflict Management Issues in Regions around Thermoelectric Power plants in Chungcheongnam-do Province

..... Choi, Byoung Hahk

It is really important to manage conflicts over thermoelectric power plants in the regions of Dangjin, Taean, Boryeong, and Seochon in Chungcheongnam-do Province. The matter is the production of electric power which is indispensable to our life, but conflicts are arising one after another in relation to the location, establishment and enlargement of new power plants in surrounding regions; and most of the conflicts are accompanied by such problems as the pollution of environment, the distribution of hot or cold water, the compensation for environmental damages, and the breaking of regional communities.

This research is aimed to investigate into regional experts and personnel in charge of practical matters, with a view to drawing, from on-site social gatherings in series of personnel in charge of practical matters, the schemes for managing conflicts, resolving issues and searching for directions. Major participants in the gatherings include representatives of residents in regions surrounding power plants, regional press, regional NGO, public servants from cities and counties, and regional council members. Major agenda include the summary of and causes for conflicts, the positions of stake-holders and participants. the aspects and issues of conflicts, future prospects and directions for the solution.

The findings of this research comprise the facts that practical compensations for damages need be made by each of the power plants in order that plants may be developed along with their regional communities and they may be turned into proactive region-friendly enterprises, that effective strategies to manage the conflicts shall be urgently facilitated by local governments including support for the participation, communication and consultation between residents, the arbitration and coordination conducted by experts, and the establishment of relevant laws and systems. In this connection, it is also necessary that directions for practical policies should be set and creatively promoted so as to manage conflicts arising from regions surrounding thermoelectric power plants in an advisable manner.

[Key Words: Conflict Management, Issues in Regions around Thermoelectric Power plants, Stake-holders, Region-friendly Enterprises, Resolving Conflict Issues, Arbitration & Coordination Conducted by Experts]

