

# 이천시 쓰레기 소각장 건설: NIMBY 현상의 갈등해결

박상필(성공회대 NGO대학원)

## I. 머리말

1987년 6월, 전두환 정권은 국민의 저항으로 기존의 헌법에 기초한 정권이양을 포기하고 헌법개정을 통한 새로운 공화국의 탄생을 수용하였다.<sup>52)</sup> 우리가 흔히 '87체제'라고 부르는 새로운 헌법의 내용과 이후의 민주주의 발전에 대해서는 많은 논쟁이 있었다. 사실 87체제에 대해서는 헌법의 내용 그 자체뿐만 아니라, 그것을 운용하는 정부의 철학이나 능력에 대한 비판적 시각이 많았다. 그럼에도 1987년 이후 한국 민주주의가 점진적으로 발전해왔음을 부인하기 어렵다. 이러한 사실은 2016-17년 한국사회에 정치폭풍을 몰고 온 박근혜 대통령 탄핵 촛불집회에서 여실히 드러났다. 사회적 의제에 대한 시민들의 관심과 참여, 운동지도부의 결성과 합의, 광장에서의 질서와 반대의견의 수용 등에서 한국 시민사회의 성숙과 시민들의 민주의식을 엿볼 수 있기 때문이다. 과거 역사나 선진국의 선례에서 볼 수 있듯이, 광장민주주의의 정치적 효용을 확보하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 박근혜 대통령의 탄핵을 둘러싼 한국정치의 위기는 한국 시민사회의 역량과 한국인의 시민의식에 의해 가장 적은 비용으로 질서 있게 해결되었다.

2016년 11월부터 2017년 3월까지 약 5개월 간, 연인원 1,700만 명 정도가 참여한 촛불집회는 헌법재판소의 판결로 종결되었다. 그러나 촛불집회는 민주주의의 발전 도정에서 새로운 과제를 우리에게 부과했다고 할 수 있다. 촛불집회를 통해 시민들은 자신이 어떤 권한을 가지고 있는지를 실감하게 되었다. 실제로 탄핵 시위가 벌어진 5개월 동안 언론을 비롯한 다층적 공론장에서 헌법 제1조 국가의 정체와 인민주권론이 자주 언급되었다.<sup>53)</sup> 대한민국이 민주공화국이며 국민이 주권자라는 것을 국민 스스로 인식하게 된 것이다. 따라서 주권자로서 실질적인 권리를 행사할 수 있는 제도를 어떻게 구축할 것인가가 한국 민주주의의 질적 발전에서 매우 중요한 과제로 떠오르게 되었다.

52) 1987년 6월항쟁의 대표적 구호는 '호헌철폐,' '독재타도'였다.

53) 한국에서는 인민과 국민을 상호 호환하여 사용하는 경향이 있어 인민주권론과 국민주권론을 동일하게 보는 경향이 있다. 그러나 이를 구분하는 헌법학자도 많다. 예를 들어, 정종길(2006: 86)은 인민주권론이 국민주권론에 비해 개인의 실질적 권한을 담보하는 성격이 강하다고 본다.

그러나 국민이 주권자로서 최고 결정권을 가지고 있다는 것은 사실 추상적인 수사(修辭)에 지나지 않는다.<sup>54)</sup> 대의민주주의 체제에서는 국민이 주권자로서 행사할 수 있는 권한이 매우 제한되어 있기 때문이다. 따라서 헌법개정을 앞두고 국민이 권력을 행사할 수 있는, 시민권력의 제도화에 대한 관심이 증대하고 있다. 물론 현대사회와 같이 인구가 많고 복잡한 구조에서 시민들이 직접 정책을 결정하고 권력을 행사한다는 것은 결코 간단하지 않다. 전자민주주의의 도입 가능성에 대해 논의하고 있지만, 실제로 직접민주주의의 도입은 절차적인 기술문제뿐만 아니라, 정책의 정당성을 증진한다고 담보하기도 어렵다. 그럼에도 국민발안, 국민소환, 국민투표 등을 비롯하여 시민배심제, 민회, 타운미팅(town meeting) 등과 같은 제도의 도입에 대한 요구가 증대하고 있다.<sup>55)</sup> 더구나 이러한 제도가 최소한 지방정치 수준에서는 가능성과 효용성 측면에서 긍정적인 시각이 늘어나고 있다.

직접 민주주의의 요소가 새헌법에 포함되고 실제로 운용될 지의 여부에 대해서는 시간을 두고 지켜보아야 하는 상황이다. 제도라는 것은 일종의 권력투쟁의 산물이기 때문에 그것이 가진 효용이나 시대정신과는 달리 현실화되는 것은 별개의 문제이기 때문이다. 그러나 헌법개정과 관계없이, 혹은 좀 더 전향적으로 새헌법에 관련 내용을 첨가함으로써 거버넌스(governance)를 확대하는 것은 실현가능성이 높다. 거버넌스에서 말하는 의사결정 형식을 정책과정에 투입하는 것은 훨씬 용이하기 때문이다.

1990년대 이후 거버넌스에 대한 연구와 논의가 활성화되면서 한국사회에서도 거버넌스의 담론이 확산되고 공무원의 거버넌스 교육도 확대되었다. 그리고 실제로 지방정치에서 거버넌스 시스템을 활용함으로써 복잡한 문제를 해결한 성공사례가 늘고 있다. 이 글은 경기도 이천시 쓰레기 소각장 건설을 둘러싼 갈등에서 거버넌스 메커니즘을 통해 사회문제를 해결하는 사례를 살펴보는 것이 목적이다. 거버넌스 시스템을 적용함으로써 사회문제가 보다 효율적이고 효과적으로 해결되는 성공모델을 제시하려고 한다. 연구방법에서는 이천시에서 제공하는 각종 자료를 살펴보는 문헌연구에 더하여, 그 당시 사업을 추진했던 공무원과의 인터뷰를 부가적으로 사용하였다.

쓰레기 소각장 건설은 일종의 님비(NIMBY: Not In MY Back Yard) 현상으로서 정책의 총량적 비용·편익의 비교를 떠나 직접적인 이해관계자의 심한 반대에 부딪히게 된다. 따라서 갈등을 해결하는 것이 쉽지 않다. 이러한 난제를 기존의 통치(government) 모델에서 벗어나 거버넌스 시스템을 적용하여 해결한 사례는 지방정치와 행정에서 시사하는 바가 크다. 로컬 거버

54) 이 글에서는 시민과 국민을 혼용하고 쓰고 있지만, 문맥에 따라 성격을 달리하여 사용하고 있다. 국민은 국가의 구성원이라는 경험적 의미인데 반해, 시민은 개인의 권리 향유뿐만 아니라 공동체의 발전에 책임을 지는 규범적 성격이 강하다. 이에 대한 자세한 내용은 박상필(2017) 참조.

55) 한국에서도 이러한 직접민주주의 제도가 지방적인 차원에서 실험적으로 실시되었다. 그리고 문재인 정부에 들어와서 탈원전 정책에 대한 시민배심제가 진행되고 있다.

년스(local governance)의 성공사례는 다른 지역에 적용할 수 있는 실제적인 지식과 구체적인 전략을 제공한다는 측면에서 학술적 의미를 넘어 정책적 유용성을 지니고 있다고 할 수 있다.

## II. 거버넌스의 이론적 배경

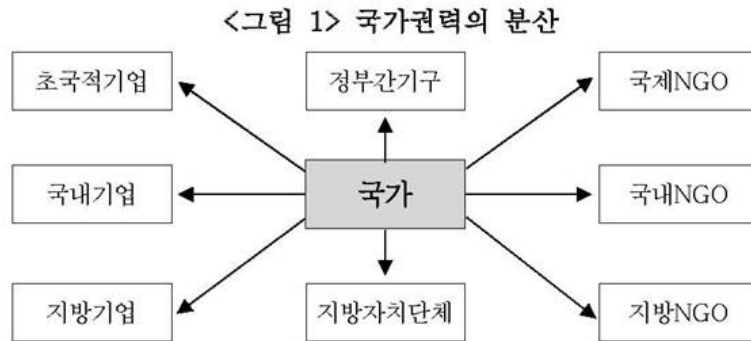
### 1. 거버넌스의 등장

민주주의가 ‘국민에 의한 통치(government by the people)’라는 점에서 정책에 대한 시민 참여는 민주주의의 본령에 해당한다. 대리인체제(agent system)에 기초하는 근대 대의민주주의가 끊임없이 정당성의 문제에 봉착하게 된 것도 시민참여가 제한적으로 수용될 수밖에 없는 체제이기 때문이다. 따라서 정책과정에 대한 시민참여에 대해서는 정치학에서 끊임없이 주장되고 연구되었다. 이러한 연구결과로 단순한 투표참여뿐만 아니라, 국민들의 아이디어 수용, 위원회의 결성과 참여, 행정의 정보공개, 서비스의 공동생산 등에 대한 제도가 마련되기도 하였다. 그래서 정책과정에 대한 시민참여를 표현하는 용어로서 시민참여(citizen participation), 사회적 구상(social design), 파트너십(partnership), 공생산(coproduction) 등과 같은 개념이 등장하였다. 물론 이보다 직접적인 권한행사를 위해 국민발안이나 국민소환과 같은 제도가 논의되었으며, 다양한 형태의 배심제나 시민의회가 시도되기도 하였다.

이러한 가운데 1990년대에 등장한 거버넌스는 기존의 시민참여 개념에 비해 민주주의 이념의 급진성을 함축하고 있다. 왜냐하면 거버넌스는 단지 정책과정에 참여하여 아이디어를 제공하거나 공동으로 서비스를 생산하는 것을 넘어 ‘공동의 결정과 책임’을 지향하는 제도이기 때문이다. 이것은 정부가 공적 권위를 가지고 단독으로 정책을 결정하던 기존의 정책결정 방식에 비하면 엄청난 변화를 수반한다. 이처럼 정책과정에 정부 외 행위자의 참여와 권한 확대는 정부의 자기성찰에 의한 것이라기보다 사회구조의 변화에 따른 외생 변수의 영향이 크다. 거버넌스의 등장을 초래한 시대적 배경은 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

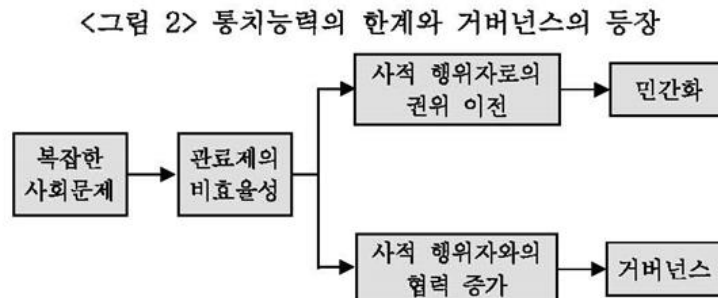
하나는 섹터 간 권력의 재편에 따른 것이다. 1648년 베스트팔렌조약(Peace of Westfalen) 이후 등장한 국민국가는 대내적인 강제력과 대외적인 독립성의 특징을 갖는다. 이후 국가의 권한이 계속 증가되어 왔는데, 이러한 추세가 20세기 말에 와서 수직적·수평적으로 재구조화되는 국면을 맞게 되었다. 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 수직적으로 국가는 세계화와 지방화의 강화에 따라 위로는 정부간기구, 아래로는 지방자치단체로 권한이 이양되고 있다. 그리고 수평적으로는 시장과 시민사회의 권한 확대로 인해 국가의 권한이 기업과

NGO(nongovernmental organization)를 비롯한 각종 시민사회단체(CSO: civil society organization)로 이양되고 있다.<sup>56)</sup> 그야말로 국가에서 다른 기관 및 영역으로 권력이동(power shift)이 이루어지고 있는 것이다.



자료출처: Nye, Jr.(2002) 재구성

다른 하나는 사회구조의 다원화와 복잡화에 따라 각종 사회문제를 해결하는 정부의 한계에 따른 것이다. 일종의 통치능력의 위기(governability crisis)라고 할 수 있다. 현대사회와 같이 사회구조가 복잡하고 갈등이 빈번하게 일어나는 상황에서 관료제에 의존하는 정부가 각종 사회문제를 해결하려는 것은 효율성과 효과성을 담보하기 어렵다. 따라서 한편으로 정부는 공공업무의 일부를 사적 행위자로 이전하게 되었다. 이것은 민간화로 표현할 수 있다. 다른 한편으로 정부가 공공업무를 효과적으로 해결하기 위해 사적 행위자와의 협력이 증가하게 되었다. 물론 시민권한의 확대에 의해 과거와는 달리, 정책과정에 대한 정부 외 행위자의 권한이 확대되었다. 여기서 거버넌스가 등장하게 된다. 이를 정리하면 아래 <그림 2>와 같다.



자료출처: 박상필(2011: 314) 재구성

56) 시민사회에 위치하고 있는 결사체를 규정하는 용어는 다양하다. 이 중에서 NGO와 CSO는 개념위계상 차이가 있다. 전자가 후자보다 좁은 범주를 가리킨다. 이에 대해서는 박상필(2011) 제4장 참조.

## 2. 거버넌스의 정의

1990년대 거버넌스라는 개념이 본격적으로 확산되고 이에 대한 연구가 활성화되기 이전, 거버넌스는 일반적인 의미로서 통치양식(mode of governing)을 의미하였다. 따라서 통치(government)와 비슷한 의미로서 공공의 자원을 배분하는 제도나 체계를 의미하는 용어로 사용되었다. 그러나 오늘날 거버넌스는 주로 통치의 상대적인 의미로 사용되고 있다. 물론 거버넌스에 대한 개념정의는 국가와 학자마다 다양하다. 예를 들어, 로즈(R.A.W. Rhodes)는 최소 국가나 신공공관리의 측면을 강조한다(Rhodes, 1997). 그런가 하면, 히스트(Paul Hirst)는 경제적 의미를 강조하여 기업과의 협력을 중시한다(Hirst, 2000). 오늘날 사회과학에서 말하는 거버넌스는 스토키(Gerry Stoker)가 제시하는 의미와 비교적 가까운데, 그는 거버넌스에 정부를 초월하는 기구와 행위자 조직, 경계와 책임의 모호함, 상호 관계적 권력의존, 자율적 자기 통치 네트워크, 명령과 권위를 넘어서는 새로운 통치도구 등과 같은 의미를 지니고 있다고 보았다(Stoker, 1998).

거버넌스는 실제로 다차원적 개념인데,<sup>57)</sup> 크게 협의적 의미와 광의적 의미로 나눌 수 있다. 협의적 의미는 정부 내의 상호 의존적이고 협력적인 의사결정방식을 의미한다. 물론 거버넌스의 유형이 다양하기 때문에 시장이나 시민사회에서도 이러한 거버넌스가 행해질 수 있다. 협의적 의미는 미국과 유럽에서 차이가 있는데, 전자는 정부의 조종능력에 초점을 두고, 후자는 상호의존적 권한행사를 강조한다. 한국에서는 주로 유럽적 의미에 가깝다. 광의적 의미는 공공목적을 달성하기 위해 자원동원과 권력행사 방식에 관한 것으로서, 다양한 행위자의 참여와 행위자들 간의 상호작용, 상호협력, 권한배분과 관련된다(박상필, 2008: 246).

거버넌스의 개념정의를 위해서는 거버넌스의 등장이 공공문제 해결에 대한 정부능력의 한계와 시민 참여 및 권한 확대와 관련된다는 점을 주목할 필요가 있다.<sup>58)</sup> 따라서 거버넌스는 공공문제의 해결에 정부와 정부 외의 행위자가 참여하여 권한과 책임을 공유하는 의사결정 메커니즘으로 정의할 수 있다. 물론 이것은 협의적 의미에 가깝다. 이렇게 본다면 거버넌스의 핵심은 공공문제에 대한 시민참여와 권한배분이라고 할 수 있다. 따라서 거버넌스가 이루어지기 위해서는 시민의 참여와 시민사회의 자원성(voluntarism)을 동원하기 위해 정부와 민간 영역 사

57) 다차원적 개념으로서 거버넌스는 문화, 제도 혹은 체계, 의사결정 메커니즘 등 넓은 범위에서 좁은 범위까지 망라한다.

58) 거버넌스가 국가역할의 축소를 의미하는가에 대해서는 논쟁이 되고 있다. 케틀(Donald Kettl)이나 뫼에르(Jon Pierre)와 피터스(B. Guy Peters)는 거버넌스가 반드시 최소국가나 국가역할의 축소를 의미한다고 보지 않는다(Kettl, 2000; Pierre and Peters, 2000).

이에 커뮤니케이션을 활성화하고 네트워크(network)를 구축하는 것이 중요하다. 그리고 정부 외의 행위자가 실질적으로 권한을 행사할 수 있는 수평적 복합조직(heterarchy)을 형성하는 것을 강조한다. 따라서 거버넌스는 계층조직(hierarchy)에서 명령에 의해 움직이는 기존의 통치와는 달리, 수평적인 조직에서 네트워크를 활용하여 협력과 조정을 통해 의사를 결정하고 공공문제를 해결하는 것을 지향한다.

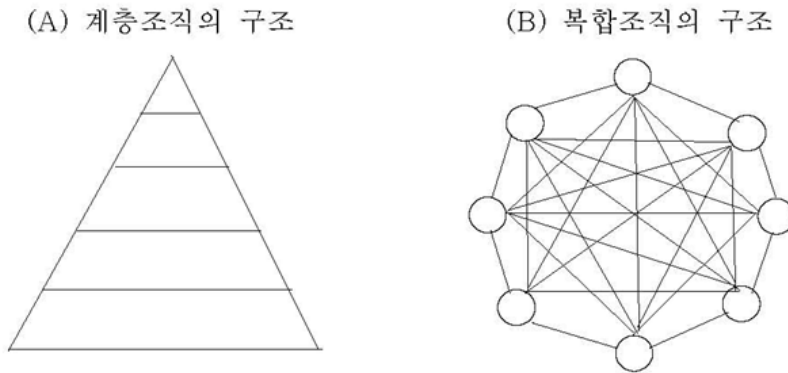
### 3. 거버넌스의 구조와 가치

앞서 정의한 바와 같이, 거버넌스가 정책과정에 정부 외의 행위자가 참여하여 정부 담당자와 함께 권한과 책임을 공유하는 의사결정 시스템이라는 점에서, 거버넌스는 공적 영역과 사적 영역 간의 경계 완화, 비정부적 행위자의 참여확대, 신뢰와 협력에 기반한 수평적 네트워크, 행위자 간의 상호작용과 자율, 목표달성을 위한 상호 협력과 조정, 권력분화와 의사소통의 증대, 자기조직적(self-organizing) 역동성 등과 같은 특징을 내포한다고 볼 수 있다(박상필, 2008: 247).

이렇게 본다면, 거버넌스는 현대사회의 특징 중의 하나인 공적 영역과 사적 영역 간의 ‘변증법적 융합’(dialectical fusion)(Habermas, 1989: 141)을 전제하고 있다. 그리고 영역 간 융합을 통해 의사결정구조가 계층조직의 단선구조에서 벗어나 수평적 복합조직의 특징인 네트워크 조직으로 바뀌게 된다. 복합조직에서는 아래 <그림 3>에서 보는 같이, 계층조직과는 달리 행위자들이 수평적인 관계에서 네트워크를 형성하고 상호 소통과 협력이 빈번하게 일어난다. 거버넌스가 자기조직화의 원리에 따라 외부환경에 적응하고 변형해가는 능력을 가지는 것도 복합조직의 성격과 네트워크의 특징을 내포하고 있기 때문이다(박상필, 2014).<sup>59)</sup>

59) 자기조직화(self-organization)란 조직 내에서 일어나는 불안정과 무질서를 창조와 쇄신의 원천으로 인정하고, 조직이 안팎의 피드백을 받아들여 항구적으로 쇄신과 변형을 지속하는 것을 말한다(Kiel, 1994). 자기조직화에서는 조직을 부분으로 나누어 바라보는 환원주의(reductionism)를 지양하고 부분 간의 연결을 중시하는 시스템(system)이나 현상을 통합적인 관점에서 바라보는 전일주의(holism)를 강조한다. 자기조직화는 프리고진(Ilya Prigogine)과 얀치(Erich Jantsch)와 같은 과학자에 의해 생명탄생의 원리에 적용되는데, 물질과 의식이 연결되어 물질에서 생명의 진화가 가능하다고 본다. 이에 대해서는 Prigogine & Stengers(1994), Jantsch(1989) 참조.

### <그림 3> 계층조직과 복합조직의 비교



자료출처: 박상필(2014: 11)

거버넌스는 정책과정에 시민을 참여시키고 권한과 책임을 공유하여 공공문제를 해결하는 시스템이다. 따라서 기존에 정부가 단독으로 정책을 결정하던 방식과는 달리 참여민주주의(participatory democracy), 토의민주주의(deliberative democracy), 다원민주주의(plural democracy) 등 급진적 민주주의의 이념을 수용하게 된다(박상필, 2008: 251-63). 또한 민주주의의 원시적 이념인 자율, 참여, 평등, 다원성 등과 같은 가치를 중시하게 된다. 한마디로 말하면, 국정관리에 있어서 기존의 통치형태에서 벗어나 새로운 아이디어와 제도를 수용하는 창의성과 수용성을 내포하고 있다고 할 수 있다(박상필, 2011: 316). 아래 <표 1>은 통치와 거버넌스의 이념·가치를 비교한 것이다. 물론 각 내용은 절대적이라기보다 상대적인 의미이다.



〈표 1〉 통치와 거버넌스의 이념/가치의 비교

통치의 가치	거버넌스의 가치
독점적 결정	참여, 자치권력
권력집중	권력분화
강제, 불평등	자율, 평등
위계적 조직	네트워크형 조직
대의제	자결, 자치
명령, 제재	조정, 합의
권력남용, 부패	책임
중속, 순응	저항, 부정, 회의
불신, 폐쇄, 은폐	신뢰, 개방, 투명
획일, 성장	다양성, 균형
신속, 강요, 독단	토론, 협력, 연대
안전, 경직	쇄신, 자기변형
다수결 원리	소수자 보호
소극적 권리	적극적 권리
이데올로기 주입	시민성 계발

자료출처: 박상필(2011: 316)

#### 4. 거버넌스의 NGO

거버넌스가 기존의 정부 중심의 공공문제 해결 방식에서 벗어나 정책과정에 정부 외의 행위자가 참여한다고 할 때, 여기에는 다양한 영역의 행위자가 참여하게 된다. 그러나 참여자의 전문성 확보뿐만 아니라, 정책의 공공성(publicness) 확보의 관점에서 보면, 시장의 행위자보다는 시민사회의 행위자가 주로 참여하게 된다. 기업에 소속된 사람들은 특정 영역에서 전문성을 가지고 있기는 하지만, 기업의 본래적 가치가 이윤추구이기 때문이다. 이에 반해 시민사회는 공공의 영역이라는 점에서 정책과정의 공공성을 확보하는 데 상대적으로 적절하다.<sup>60)</sup> 이러한 현상은 실제로 1995년 한약분업 분쟁, 2000년 의약분업 분쟁, 2012년 가정상비약 슈퍼판매와 같은 정책갈등에서 잘 드러난다.

물론 시민사회의 결사체도 다양한 스펙트럼을 형성하고 있다. 비영리병원에서부터 시작하여 친목단체까지 광범위할 뿐만 아니라, 각 단체의 공공성의 정도에서도 차이가 있다.<sup>61)</sup> 실제로 시민사회에 위치하는 이익집단은 집단이익을 추구하고, 친목단체는 개인적 교류나 취미에 초점을 둔다는 점에서 공공성의 정도가 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 그런가 하면, 시민사회와

60) 공공성이라는 개념은 복합적인 의미를 담고 있다. 대체로 공개성, 공정성, 공익, 공공제도 등과 같은 요소를 내포한다고 볼 수 있다.

61) 시민사회의 각종 비영리단체(NPO: nonprofit organization) 또는 시민사회단체(CSO: civil society organization)의 분류에 대해서는 박상필(2011) 제4장 참조.



시장과의 경계에 위치하는 노동조합, 협동조합, 사회적 기업 등과 같은 사회적 경제 조직의 공공성도 상대적으로 낮다. 이에 반해 NGO는 공익(public interest)을 추구한다는 점에서 상대적으로 공공성의 정도가 높다.<sup>62)</sup> 따라서 거버넌스 시스템에서 NGO는 중요한 행위자로 참여하게 된다. 앞서 제시한 통치와 거버넌스의 이념 및 가치의 비교에서 볼 수 있는 바와 같이, 참여, 자율, 자치, 합의, 신뢰, 다양성, 협력, 소수자 보호, 시민성 계발 등은 NGO에서 중시하는 것이기도 하다. 즉, 거버넌스와 NGO는 이념적, 혹은 가치의 유사성을 내포하고 있는 것이다.

### III. 쓰레기소각장 건설계획의 추진 과정<sup>63)</sup>

#### 1. 후보지 선정과 주민의 반대

경기도 이천시는 1995년 이천시 모가면 소고리에 쓰레기 매립을 위한 위생매립장을 설치하면서 주민의 반대에 부딪혔다. 주민의 반대는 집회나 시위뿐만 아니라 직원폭행과 시청점거 농성까지 벌어지는 상황으로 이어졌다. 따라서 주민을 설득하고 의견을 수렴하는 과정에서 사용연한을 7년으로 한정하여 2004년까지만 사용하기로 하였다. 그래서 이천시는 2004년 이후 생활쓰레기 처리를 위한 별도의 시설건설이 필요하였다. 이러한 과정에서 중앙정부에서 폐기물처리를 매립에서 소각으로 정책을 전환하였기 때문에, 이에 맞추어 매립시설에서 소각시설의 설치로 방향을 전환하고 쓰레기소각 시설 설치를 위한 후보지 선정작업을 추진하였다.

이천시는 1995년 11월, 하루 60톤 규모의 일반폐기물 소각장 건설계획을 수립하고, 1996년 이천시 전 지역을 대상으로 조사하여 4개 후보지역을 선정하였다. 그리고 이천시의회와 공동으로 4개 지역을 사전답사를 하여 이천시 설성면 자석리 산50번지 일원을 최종후보지로 정하고 입지타당성 조사 용역을 실시하였다. 용역결과에 따라 1997년 8월 소각시설 사업부지로 타당하다는 결론을 내려졌다. 이 결론에 따라 이천시는 설성면 자석리 지역을 최종 후보지로 확정 발표하고, 공사계약까지 체결하였다.<sup>64)</sup>

그러나 사업부지가 결정되자 인근지역인 이천시 장호원읍의 주민뿐만 아니라, 여주군 가남면

62) 공익이라는 개념은 정의하기가 매우 어렵다. 실제로 다수의 학자들은 공익은 존재하지 않는다고 보기도 한다. 시민사회적 관점에서 본다면, 공익은 “일정한 사회단위 내에서 사회구성원 불특정 다수나 사회적 약자의 합당한 이익(reasonable interest)”으로 규정할 수 있다(박상필, 2011: 142-43).

63) 이 장을 구성하는 데 필요한 자료는 이천시에서 제시한 자료(2017)에 근거하였고, 자료에서 얻을 수 없는 정보는 추가적으로 인터뷰를 실시하였다.

64) 쓰레기소각장 건설 공사는 삼성엔지니어링과 계약을 체결했다가 나중에 철회하게 되면서 위약금을 변제하였다.

주민들도 대대적으로 반대운동에 나섰다. 여기에 지역의 환경단체를 비롯한 다양한 시민단체가 연대하여 가세하였고, 급기야 다른 지역의 시민단체까지 동참하여 반대운동을 전개함에 따라 쓰레기소각장 건설은 난관에 부딪히게 되었다. 반대운동이 최고조에 달할 때는 2천여 명이 시위에 참가하기도 하였다. 이천시가 1996년에 군(郡)에서 시(市)로 승격하였기 때문에 그 당시 이천시의 인구가 10만여 명이었던 것을 감안하면, 이것이 커다란 시민적 저항이라고 할 수 있다.

더욱이 언론에서는 폐기물 소각이 다이옥신을 배출함으로써 건강에 심각한 해를 끼친다고 보도하였고, 1998년 <폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원에 관한 법률>이 개정됨에 따라 사업부지에서 300m 이내의 주민과 협의를 거쳐야만 하게 되었다. 그러나 사업부지에서 300m 이내에 있는 여주군 가남면 주민의 반대로 여주군청에서는 협의불가를 통보하였고, 이에 이천시에서는 환경분쟁조정위원회의 조정을 요청하였다. 그러나 여기서도 조정되지 않자 이천시 쓰레기소각장 건설계획은 표류하게 되었다. 이에 이천시는 1999년 11월 쓰레기소각장 건설계획을 유보하였다.

이상 1995년부터 1999년까지 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정을 정리하면, 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정1

연도	내용	비고
1995년	소각장 건설계획 수립	기존 매립에서 소각으로 전환
1996년	4개 후보지 선정 및 최종 후보지 선정	의회와 공동조사, 입지타당성 용역 조사 결과
1997년	최종후보지 확정 및 공표	이천시 설성면 자석리 산50번지
1998년	여주군 협의불가 통보	환경분쟁조정위원회 조정 신청
1999년	환경분쟁조정위원회 조정 불가	건설계획 표류
1999년 11월	이천시 쓰레기소각장 건설계획 유보	건설계획 일시 중지

## 2. 건설계획 유보 이후 새로운 시도와 후보지의 선정

이천시 설성면 자석리 일대에 쓰레기소각장을 건설하는 계획을 유보한 이후, 이천시는 문제를 해결하기 위해 후보지 결정방식을 전환하였다. 시청에서 하향식(top-down)으로 후보지를

선정하는 방식을 포기하고 지역에서 상향식(bottom-up)으로 신청하는 방식을 선택하였다. 따라서 1999년 11월 시청에서는 지역발전기금 30억 원 제시와 함께 후보지를 공모하였다. 그리고 주민들의 참여와 의견 수렴을 위해 읍·면·동별로 시의원과 이·통장연합회가 참여하는 <입지선정위원회>를 구성하였다.<sup>65)</sup> 또한 2000년 4월에 시의회, 이·통장 대표, 주민대표, 시민단체, 환경전문가 등 47명이 참여하는 <이천시 범시민 폐기물처리시설 추진협의회>(범폐추협)를 결성하였다. 협의회가 구성되자 시청에서는 행정지원만 하고 공무원은 참여하지 않기로 하였다. 그리고 범폐추협에서 후보지 선정과 관련된 의사를 결정하도록 결정권을 위임하였다.

이후 쓰레기소각장 후보지 선정작업은 범폐추협의 주도하에 진행되었다. 범폐추협에서는 2000년 5월 이후, 주민공청회를 실시하고 이·통장연합회를 대상으로 한 이동설명회 개최하여 7월에 공모에 응한 입지후보지 27개소를 선정하였다. 이후 범폐추협은 후보지 현장답사를 통해 9월에 13개소로 압축하였다. 그리고 환경전문가에 의뢰하여 일반폐기물 종합처리시설 기본계획을 수립하고, 2000년 11월 주민공청회를 개최하여 12월 입지선정계획안을 공고하였다. 이후 범폐추협은 해당지역 주민을 지원하기 위한, 이천시와 주민 간의 협약체결과 관련된 내용을 13개 지역 주민에게 우편으로 발송하였다. 2001년 1월 해당지역 주민에 대한 협약서 순회 홍보를 실시하고 의견을 수렴한 후, 6월 이천시와 협력을 체결하였다. 그리고 폐기물처리 시설의 건설과 해당지역 주민에 대한 지원을 범제화하기 위해 6월 <이천시 쓰레기처리 시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례>를 제정하였다.

조례가 제정된 후, 시청에서는 입지선정의 객관성과 과학성을 확보하기 위해 2001년 7월 연세대 환경과학기술연구소에 13개 지역 입지타당성조사 연구용역을 의뢰하였다. 그리고 8월 입지후보지 주민대표의 국내 폐기물처리시설 견학을 실시하였다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 9월에 입지타당성 조사 중간결과보고서를 토대로 입지선정위원회와 범폐추협의 의결을 거쳐 입지후보지를 4개로 압축하여 확정하였다. 이후에는 4개 지역을 대상으로 하여 주민설명회를 개최하여 추가평가 항목에 대한 의견을 수렴하였다. 2002년 4월 추가평가항목을 확정하고 지역 주민의 의견을 수렴한 후, 8월에 사업부지를 확정하였다. 그러나 해당주민이 이의를 제기하여 재평가를 하지 않을 수 없게 되었고, 재평가를 실시하여 2002년 12월에 이천시 호법면 안평리 산5번지 일원으로 최종 후보지를 확정하였다. 범폐추협의 활동 결과, 이천시 쓰레기소각장 건설 후보지 선정은 협의회가 결성된 후, 5개월 만에 13개 예비 후보지가 선정되었고, 1년 5개월 만에 4개로 압축되었으며, 최종적으로 2년 8개월 만에 최종 후보지가 확정되었다. 이것은 님비 관련 시설인 것을 감안한다면, 매우 짧은 기간에 이루어진 것이라고 할 수 있다.

이상 1999년부터 2002년까지 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정을 정리하면, 아래 <표

65) <입지선정위원회>는 <폐기물처리 시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률>의 제9조 제3항 및 동법 시행령 제7조의 규정에 따라 구성하도록 되어 있었다.

3>과 같다.

<표 3> 이천시 쓰레기소각장 후보지 선정 일정2

연도	내용	비고
1999년	후보지 공모	지역발전기금 30억 원 제시
2000년 4월	<이천시 범시민 폐기물처리시설 추진협의회> 결성	지역의 다양한 영역에서 47명 대표 참여
2000년 9월	입지 후보지 13개소 선정	범폐추협이 주도하여 이동설명회, 현장답사 결과
2000년 12월	후보지 입지선정 계획안 공고	기본계획 수립 및 주민공청회 결과
2001년 6월	이천시와 지역주민 간의 협약서 체결	13개 예정 지역에 한정
2001년 6월	<이천시 쓰레기처리 시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 조례> 제정	폐기물처리 시설 건설 및 해당지역 주민에 대한 지원의 법제화
2001년 9월	입지후보지 4개소로 압축	입지타당성 조사, 국내 시설 견학, 범폐추협의 의결 결과
2002년 4월	최종 후보지 확정	해당주민 이의제기로 보류
2002년 12월	이천시 호법면 안평리 산5번지에 최종 후보지 확정	주민설명회, 추가평가항목 삽입, 재평가 실시 후 결정

### 3. 후보지 확정 이후 정책의 변화 및 주민의견의 수용

지역사회의 다양한 이해관계자가 참여한 범폐추협이 주민의 의견을 수렴하는 일련의 절차를 거쳐 2002년 12월 이천시 호법면 안평리 지역으로 이천시 쓰레기소각장 건설 최종 후보지가 확정된 후, 2003년 2월 이천시청은 <이천시 쓰레기소각장 건설 기본계획>을 수립하고 환경평가를 위한 용역을 발주하였다. 그러나 중앙정부(환경부)에서 광역규모의 폐기물처리시설이 경제적으로 효율적이고 환경적으로 안정적이라고 보고, 광역단위로 건설하는 방향으로 정책을 전환하였다. 또한 광역규모로 건설할 경우 예산지원 확대와 같은 인센티브도 제시하였다. 이에 이천시는 기존의 이천시 쓰레기소각장 건설계획에 기초한 환경평가 용역을 중지하고, 이천시 외에 인근 광주시, 하남시, 여주군, 양평군 등을 포함하는 경기 동부 5개 지역과 <광역화추진협의회>를 구성하고 광역자원회수시설에 대한 논의를 시작하였다.<sup>66)</sup>

66) 광역규모의 쓰레기소각장 건설에 대한 논의가 진행됨에 따라 기존의 이천시 쓰레기소각장 건설 후보지는 유효한 상태에서 사업진행이 유보되었다. 만약 광역규모의 쓰레기소각장 건설이 불가능할 경우, 기존의 건설 후보지에서 이천시

광역규모의 폐기물처리시설 건설을 논의하면서 이천시 시의원이 일본 등 선진국의 광역시설을 견학한 후 주민들과 간담회를 가졌다. 주민들의 의견을 수렴한 결과, 인근 5개 시/군의 주민뿐만 아니라, 이천시의 주민들도 광역규모의 쓰레기소각장 건설에 찬성하였다. 이후 쓰레기소각장 건설은 광역규모로 전환하였다. 경기 동부 5개 지역은 입지결정 후 발생할 수 있는 지역 간 갈등을 예방하기 위해 입지선정 방법(후보지 공모), 시설방식(소각시설), 시설규모(1일 300톤), 사업비 분담 등에 대한 사전합의를 통해 2003년 7월 <광역자원회수시설 공동설치·운영에 관한 협약>을 체결하였다. 그리고 5개 자치단체는 광역규모의 쓰레기처리시설의 입지후보지 공모를 실시하였다.

이천시도 5개 지역 간 협약에 따라 광역규모 쓰레기처리시설의 건설을 위해 후보지를 공모하는 한편, 이천시 지역을 14개 읍면동으로 나누어 순회하면서 주민에게 사업을 홍보하고 의견을 수렴하였다.<sup>67)</sup> 또한 주민대표를 대상으로 하여 국내 선진 쓰레기소각장 시설을 견학하였다. 이 결과 다른 4개 시/군에서는 후보지 신청이 없었으나, 이천시에서는 4개 지역이 후보지를 신청하였다. 이천시는 관련 법규에 따라 <입지선정위원회>를 구성하여 4개 지역에 대한 평가를 통해,<sup>68)</sup> 2004년 1월 최종적으로 이천시 호법면 안평리 산98번지로 후보지가 확정되었다.<sup>69)</sup>

물론 경기 동부 광역자원회수시설이 이천시의 호법면으로 결정된 후 반대가 없었던 것은 아니다. 이러한 결정에 대해 일부 주민이 불만을 제기하였고, 이에 편승하여 일부 선출직 지도자들이 표를 의식하여 반대진영에 가담하기도 하였다. 그러자 후보지를 신청하고 시설의 건설에 동의했던 해당지역의 주민대표까지 자신의 결정에 대해 동요하는 상황이 벌어지게 되었다. 여기에 급기야 광역규모 쓰레기소각장의 이천시 건설과 관련하여 <반대대책위원회>가 결성되었고, 주민에 대한 시설의 피해에 대해 설명회까지 개최하였다. 또한 해당 지역에서는 주민들 간에 찬반 갈등이 일어나 찬성을 주장하는 주민이 폭력을 당하는 사태까지 벌어졌다.

그럼에도 과거 범폐추협의 결성, 주민들 간의 토론, 800여 명의 타지역 시설 견학, 시청의 설득 등을 통해 2004년 7월 경기 동부 5개 지역 광역 쓰레기소각장 건설 후보지가 최종적으로 합의를 통해 재확정되었다.<sup>70)</sup> 후보지가 확정된 후 그 다음해인 2005년 11월에 쓰레기소각

단독 쓰레기소각장 건설을 추진할 계획이었다(담당공무원 인터뷰).

67) 그 당시 이천시는 행정구역이 4동, 2읍, 8면으로 구성되어 있었다.

68) <입지선정위원회>는 시의원 2명, 주민대표 3명, 전문가 2명, 공무원 2명, 시장 추천자 2명 등 11명으로 구성되었다(담당공무원 인터뷰).

69) 광역규모 쓰레기소각장 건설 후보지 공모에서는 기존의 이천시 쓰레기소각장 건설 후보지로 선정된 안평리 산5번지도 신청하였다. 그러나 평가결과, 새로 신청한 안평리 산98번지가 선정되었다(담당공무원 인터뷰).

70) 광역규모의 쓰레기소각장 건설 후보지가 최종 합의되기에 앞서 <반대대책위원회>는 주민지원사업 등을 포함한 19개 건의서를 이천시청에 제출하였다. 이천시청은 현실적으로 불가능한 사항을 제외한 대부분의 요구를 수용하였다.

장의 기공식이 거행되었다. 그리고 착공 이후 3년이 지난 2008년 11월에 부지면적 114,644m<sup>2</sup>, 시설용량 300톤/일, 총사업비 1,000억 원 규모의 쓰레기소각장 건설이 완공되었다. 이천시의 쓰레기소각장의 착공은 2004년 1월 부지가 확정된 후 1년 10개월 만에, 그리고 최종 후보지가 재확정된 후 1년 4개월 만에 이루어졌다. 그야말로 매우 짧은 기간에 사업이 진행된 것이라고 할 수 있다.

이상 2003년부터 2008년 광역규모의 쓰레기소각장 완공까지의 추진과정을 정리하면, 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 경기도 광역 쓰레기소각장 건설 일정

연도	내용	비고
2003년	이천시, 광주시, 하남시, 여주군, 양평군 등 5개 지역 광역시설 논의	중앙정부에서 광역규모의 시설 건설로 정책방향 전환
2003년 7월	5개지역 간 광역규모 시설 건설을 위한 지역 간 협약체결	광역규모 시설의 입지 결정 이후 갈등예방 목적
2003년	이천시 4개 지역 신청	5개 시/군 공모에 의해 이천시의 지역에서 신청
2004년 1월	이천시 호법면 안평리 산98번지 최종 후보지 확정	<입지선정위원회>의 평가 결과
2004년 7월	최종 후보지 합의 및 재확정	추가적 요구 수용 및 갈등의 해결 결과
2005년 11월	쓰레기소각장 착공	후보지 확정 후 1년 10개월, 후보지 합의 후 1년 4개월 후
2008년 11월	쓰레기소각장 완공	착공 3년 후

#### IV. 쓰레기소각장 건설 사업의 성공요인

##### 1. 로컬 거버넌스의 적용

앞서 3장에서 살펴본 바와 같이, 이천시는 역내 쓰레기문제를 해결하기 위해 시정부에서 후보지를 결정하는 작업을 진행하였다. 물론 주민의 법적 대표라고 할 수 있는 시의회와 함께 작업을 진행하였다. 그럼에도 입지 후보지가 확정되자 주민의 격렬한 반대에 부딪혔다. 특히 쓰레기소각장은 일종의 혐오시설이었기 때문에 주민들의 반대가 더욱 격렬하였다.

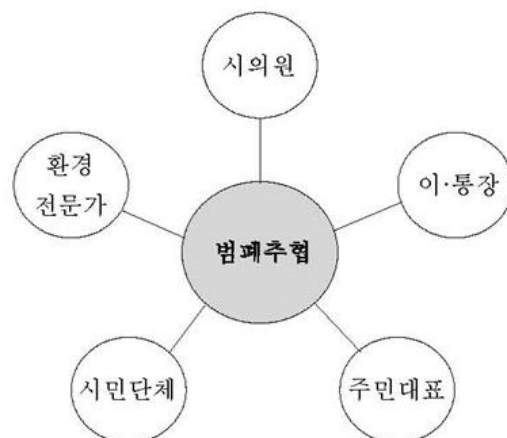


지금도 크게 변하지 않았지만, 그 당시 해당 주민을 비롯한 이해관계자들은 혐오시설의 실질적인 유해성을 따지거나 지역의 비용·편익을 따지기보다는 혐오시설의 건설에 무조건 반대하는 경향이 강하였다.

주민의 반대가 격렬해지자 이천시에서는 기존의 통치 방식에서 거버넌스로 방식으로 전환하여 다양한 주민대표와 시민사회의 NGO들이 참여하는 범폐추협을 결성하였다. 법률에 의해 시정부와 시의회가 참여하는 <입지선정위원회>가 구성되었지만, 보다 광범위하게 시민사회와 주민을 대표하는 범폐추협이 결성됨에 따라 입지선정위원회는 범폐추협의 소위원회처럼 활동하였다. 범폐추협은 거버넌스에서 말하는 전형적인 복합조직이다. 복합조직의 형성은 제습(Bob Jessop), 로즈(R.A.W. Rhodes), 박상필(2008) 등이 거버넌스의 핵심으로 간주하는 요소이다. 범폐추협의 결성과 활동 이후 네트워크가 형성되고 커뮤니케이션이 활발하게 일어남에 따라 혐오시설에 대한 주민들의 선입견이 완화되기 시작하였다.

아래 <그림 4>는 그 당시 이천시에서 구성된 범폐추협 참가자를 그룹으로 분류한 것이다. 범폐추협은 총 47명의 대표로 구성되었고, 이들은 시의원(2명), 이·통장연합회 대표(2명), 주민대표(26명),<sup>71)</sup> 시민단체(10명), 환경전문가(3명), 기타 4명 등이었다.<sup>72)</sup> 시민단체의 경우 여성단체협의회, YMCA, 자원봉사단체협의회, 환경운동연합, 환경보호국민운동본부에서 각각 2명씩 참여하였다.

<그림 4> 복합조직(범폐추협)의 참여자



71) 주민대표는 13개 읍면동에서 각각 2명씩 총 26명이다.

72) 기타 4명은 새마을지도자협의회 대표 2명, 새마을부녀회 대표 2명인데, 이들은 정부와 시민단체의 중간쯤에 해당한다고 볼 수 있다.



일반적으로 거버넌스 모델을 적용하여 복합조직을 구성하게 되면 정부 대표로 공무원이 참여한다. 그러나 이천시의 경우에는 주민들에게 의사결정 전결권을 주기 위해 공무원이 범폐추협에 참여하지 않았다(담당공무원 인터뷰). 따라서 자연적으로 범폐추협의 참여자는 수평적인 관계에서 권한과 책임을 공유하는 형식을 띠게 되었다. 조직 내에서 상호 네트워크를 통해 의사소통이 활발하고 합의의 원칙이 적용되었음은 말할 것도 없다. 그리고 다양한 형식의 주민홍보, 설명회, 공청회 등이 이루어졌기 때문에 범폐추협의 참여자와 각 참여자가 대표하는 주민 간에도 네트워크와 형성되어 커뮤니케이션이 활발하게 진행되었다. 주민들은 쓰레기소각장 건설과 관련하여 다양한 형식의 회의나 집회에 참여하였기 때문에 시민사회의 자원활동이 공공업무에 활발하게 동원되었다. 특히 범폐추협에 참여한 대표들은 2001년 예산이 편성되어 회의수당이 지급되기까지는 활동비도 없이 주민의 의견수렴을 위한 각종 활동을 전개하였다(담당공무원 인터뷰).

이상 이천시 쓰레기소각장 건설에서 거버넌스의 이념과 가치가 투입된 것을 정리하면, 아래 <표 5>와 같다.

**<표 5> 거버넌스 요소의 투입**

번호	요소	내용
1	복합조직의 형성	5개 그룹 47명 대표가 범폐추협에 참여
2	권한배분	정부의 불참 속에서 참여자 간의 수평적 관계 및 권한배분 유지
3	네트워크 형성	참여자 간, 참여자와 그룹회원 간 네트워크 형성
4	의사소통의 원활	참여자 간, 참여자와 그룹 회원 간 활발한 의사소통 전개
5	자원성의 동원	대표자 및 주민의 홍보활동, 토론, 공청회, 선진시설 견학 등에 참여

범폐추협의 활동에 의해 2002년 12월 이천시 호법면 안평리 지역으로 이천시 쓰레기소각장 건설의 최종 후보지가 확정되었지만, 2003년에 들어와 중앙정부에서 광역규모의 쓰레기소각장 건설로 방향을 전환함에 따라 이후 경기 동부 5개 시/군을 대상으로 하여 광역 규모 쓰레기소각장 건설 후보지 선정 작업이 진행되었다. 따라서 이천시에 쓰레기소각장 건설을 목표로 조직

된 범폐추협의 활동은 잠정 중단되었다. 이후 이천시에서 후보지 선정 업무는 시장 추천자, 시의원, 공무원 등 정부에 소속되거나 정부의 영향을 받는 <입지선정위원회>가 주도하여 진행하였다. 그럼에도 경기 동부 5개 시/군 중에서 이천시에서만 4개 지역이 경쟁적으로 후보지 신청을 하였고, 또 1년이라는 짧은 기간에 최종 후보지가 선정된 것은 과거 범폐추협의 구성과 활동이 커다란 영향을 미쳤다.<sup>73)</sup> 즉, 범폐추협에 참여한 대표들 간의 수평적 관계와 권한배분, 내부 대표자 간 및 대표자와 주민 간의 소통 등을 통한 민주적 의사결정 경험이 긍정적으로 작용한 것이다(담당공무원 인터뷰).

후보지가 선정되고 나서 일부 해당지역 주민의 반대가 있었다. 그리고 선출직 공무원들이 반대자의 목소리에 민감하게 반응하기도 하였다. 그러나 과거 범폐추협에 참여한, 환경단체를 비롯한 시민단체들이 쓰레기소각장 유치에 대한 반대에 동참하지 않았고, 주민들도 크게 동요하지 않았다(담당공무원 인터뷰). 이것은 주민대표 및 시민단체가 공공문제를 해결하는 책임 있는 행위자로서 참여하고, 조직 내 및 조직 내외 행위자 간의 소통과 합의가 얼마나 중요한가를 말해준다. 경기 동부 5개 시/군 쓰레기소각장의 이천시 건설은 개별 시/군의 건설에 비해 약 2,367억 원의 경제적 비용절감을 할 수 있었다(담당공무원 인터뷰). 더욱 중요한 것은 여기서 계산되지 않은 사회적 갈등비용을 고려한다면, 이천시 쓰레기소각장 건설은 매우 짧은 시간에 적은 비용으로 사업을 성공한 사례라고 할 수 있다.

결론적으로 이천시의 쓰레기소각장 건설은 지방정부와 지방 시민사회 간의 민관 거버넌스의 결과라고 할 수 있다. 그리고 그러한 거버넌스 시스템의 작동에는 정부와 정부 외의 행위자가 참여하는 복합조직의 구성과 네트워크를 통한 소통 증대 및 자원성의 동원이 핵심적 요소임을 알 수 있다.

## 2. 시청의 노력

쓰레기소각장 건설이라는 사업은 공공업무로서 정부가 최종적으로 책임을 지게 되어 있다. 따라서 아무리 거버넌스 시스템에 입각하여 민관 협력에 의해 후보지 선정을 진행한다고 하더라도, 각 행위자 간의 상호작용을 매개하는 정부의 역할이 제대로 작동하지 않으면 정책을 효과적으로 달성하기 어렵다. 심지어 거버넌스를 지향하는 복합조직이 형성되었다고 하더라도 참여자는 다양한 이해를 가지고 있어서 내부 갈등에 의해 의견이 조정되지 않

73) 이천시를 제외하고는 광주시에서 1개 지역이 신청을 시도하다가 주민의 반대에 부딪혀 포기하였다. 이런 것을 감안하면 이천시에서 4개 지역이 경쟁적으로 후보지를 신청한 것은 이례적인 것으로서 범폐추협의 과거 활동이 커다란 영향을 미쳤다(담당공무원 인터뷰).

는 경우도 허다하다. 따라서 쓰레기소각장이라는 일종의 혐오시설 건설과 관련된 사업의 완성은 이천시청의 적극적이고 적절한 노력이 일정한 영향을 미쳤다.

이천시가 하향식으로 쓰레기소각장 건설 후보지를 선정하는 작업을 폐기하고 상향식으로 전환한 후, 시민참여를 통해 범폐추협을 결성한 것은 2000년이었다. 이때에만 해도 거버넌스가 한국에 소개되어 초기단계에서 연구가 이루어지던 시기였다. 따라서 거버넌스에 대한 담론이 많이 확대되지도 않았고, 공무원 교육에서 거버넌스 관련 교육도 거의 포함되지 않았던 때였다. 그리고 다른 지방정부의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 지방정치의 지도자들이 거버넌스를 제대로 이해하지 못했기 때문에 복합조직의 구성을 제대로 받아들이지 않았다.<sup>74)</sup> 그럼에도 이천시는 복합조직의 구성을 통해 의사를 결정하는 시스템을 수용하고, 거버넌스 시스템이 제대로 작동하기 위해 다양한 노력을 경주하였다.

2000년 복합조직인 범폐추협의 결성 이후, 2002년 이천시 쓰레기소각장 후보지 확정까지 이천시가 기존의 통치 모델에서 벗어나 거버넌스의 이념과 가치에 입각하여 사업을 진행하는 과정에서 투입한 일련의 노력을 정리하면 아래 <그림 5>과 같다. 복합조직의 구성 이후 공청회와 설명회를 개최하였고, 현장답사와 전문가의 의견을 수용하였다. 그리고 지역을 다니면서 순회홍보를 하였을 뿐만 아니라, 전체 가정을 대상으로 하여 우편으로 사업 내용을 설명하는 홍보활동을 전개하였다. 그리고 지방의회와 협력하여 조례를 제정하였고, 후보지에 대한 과학적이고 객관적인 심사를 위한 전문연구소의 평가를 받았다. 또한 주민대표들이 국내 선진시설을 견학하는 사업을 추진하였다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 최종 후보지가 선정된 이후에도 주민의 반대가 제기되자, 주민의 의견을 수렴하여 평가항목을 수정하고 재평가를 실시하는 과정을 거쳤다. 이러한 일련의 과정을 살펴보면, 이천시의 공무원들이 거버넌스의 이념을 이해했느냐를 떠나 협의적 의미의 거버넌스의 핵심인 복합조직의 구성 이후, 복합조직의 작동을 위한 다양한 노력을 경주했음을 알 수 있다. 가장 대표적인 것이 네트워크의 형성과 커뮤니케이션의 원활이라고 할 수 있다. 이러한 활동이 있었기 때문에 내부의 갈등을 잘 극복할 수 있었다.

74) 가장 대표적인 것으로서 이명박 서울시장 재임기간(2002-2006년) 녹색서울시민위원회의 경우를 예로 들 수 있다. 녹색서울시민위원회가 거버넌스에 입각하여 청계천 개발을 추진한다고 했지만, 실제로는 거버넌스 시스템이 아니고 참여자가 들러리만 서게 되어 시민단체의 대표들이 위원회에서 탈퇴한 적이 있다.

<그림 5> 문제해결을 위한 시청의 노력1



앞서 지적한 바와 같이, 2002년 이천시 쓰레기소각장의 최종 후보지가 결정된 후, 2003년 광역규모로 정책이 전환됨에 따라 후보지 선정 작업은 원점에서 다시 시작하게 되었다. 그러나 광역규모의 후보지 선정 작업은 앞서 이천시의 후보지 선정 작업에서 거버넌스 모델이 작동했을 뿐만 아니라, 시정부가 일정한 역할을 해왔기 때문에 한층 수월하게 진행되었다. 그 당시 시정부의 활동을 정리하면 아래 <그림 6>과 같다. 이천시는 다른 4개 시군과 합의하여 후보지 공모를 실시하였다. 2003년 5개 시/군 간의 광역지역 간 협약을 체결한 이후, 순회 공청회 및 홍보활동을 실시하였다. 그리고 과거 이천시 쓰레기소각장 건설의 경우와 마찬가지로 국내외 소각장 선진시설 견학을 지속적으로 추진하였다. 일부 주민의 반대가 있었으나 시장이 전 주민을 대상으로 하여 서한을 발송하여 설득하였고, 이후에도 주민의 건의사항에 대해 가능한 한에서 최대한 의견을 수용하였다. 이러한 시정부의 활동 또한 광의적 의미의 거버넌스의 가치와 관련된 주민의 참여, 주민과의 대화, 주민의 의견 수렴 등이 활발했기 때문이라고 할 수 있다.

<그림 6> 문제해결을 위한 시정의 노력2



쓰레기소각장과 같은 혐오시설의 건설사업이 성공적으로 완성이 되기 위해서는 거버넌스 모델의 도입 이후에도 정부에서 다양한 노력을 기울여야 한다. 먼저 이천시는 후보지를 공모하는 형식으로 바꾸었다. 이것은 하향식에서 상향식으로, 일방적인 방식에서 협력적인 방식으로 의사결정 양식이 바뀌었다는 것을 의미한다. 그리고 범폐추협 외에도 입지선정위원회를 구성했는데, 이것은 쓰레기소각장 건설과 관련된 의사결정에 주민의 대표성을 투입하고 강화하는 것이다. 또한 범폐추협을 형성하여 시의원과 이·통장 대표뿐만 아니라, 주민대표, 시민단체, 환경전문가 등을 참여시킴으로써 민간의 참여와 권한 행사를 수용하였다.<sup>75)</sup> 그리고 다양한 형식의 공청회 및 홍보활동을 강화하고, 심지어 선진시설에 대한 견학을 체계적으로 진행하였다. 이것은 행위자 간의 소통을 강화할 뿐만 아니라, 혐오시설에 대한 선입견을 완화하고 지역의 필수 시설에 대한 주민의 공감대를 형성하는 데 크게 기여하였다. 나아가 최종 장소가 선정된 후에도 주민 내에서는 반대의견이 나왔지만, 시정부는 반대의견을 무시하거나 일방적으로 후보지 선정을 종결하기보다는 주민들이 의견을 제시하도록 시간을 주고, 또 가능한 한에서 의견을 수용하였다(담당공무원 인터뷰). 이것은 갈등관리에 있어서 시정부가 강제보다는 설득을 통한 해결을 지향했음을 말한다. 이러한 일련의 노력이 쓰레기소각장이라고 하는 혐오시설 건설의 성공에 커다란 영향을 미친 것으로 보인다.

이천시에서 쓰레기소각장 건설의 성공을 위한 노력을 요소별로 정리하면 아래 <표 6>과 같다.

75) 복잡다단한 현대사회에서 시의회나 이·통장 대표로써는 시민의 대표성을 충족하는 데 한계가 있다. 오늘날 다양한 직접민주주의 제도가 시험되고 있듯이, 시민사회의 대표적 결사체를 참여시키는 것이 중요하다.

<표 6> 사업 성공을 위한 시청의 노력

번호	내용	비고
1	입지 후보지 공모	하향식에서 상향식으로, 일방적 결정에서 협력적 결정으로 전환
2	입지선정위원회 구성	주민대표성의 강화
3	범폐추협의 구성	복합조직 형성을 통한 민간참여 강화
4	공청회 및 홍보활동	소통 강화, 선입견의 완화 및 공감대의 형성에 기여
5	주민의 건의사항 수렴	강제보다는 설득을 통한 갈등해결 방법 모색

## V. 맺음말

이천시 쓰레기소각장 건설을 둘러싼 갈등은 한때 중앙 언론에서도 보도되었을 정도로 심각하였다. 그러나 이천시는 이러한 갈등을 거버넌스의 모델을 적용하여 거버넌스에서 강조하는 이념과 가치를 투입함으로써 해결할 수 있었다. 1999년 쓰레기소각장 건설계획이 중단될 때에만 해도 이천시에서 이러한 혐오시설을 건설하는 것은 불가능한 것으로 보였다(담당공무원 인터뷰). 그러나 이천시는 재빨리 기존의 통치모델에서 거버넌스 모델로 전환하여 상향식으로 후보지를 공모하도록 하고, 시민사회의 다양한 대표들이 참여하는 범폐추협을 구성하여 권한을 위임함으로써 사업은 성공적으로 완결될 수 있었다.

이천시에서 제공한 자료와 담당자와의 인터뷰에 의하면, 앞서 지적한 요소 외에도 이천시에서 쓰레기소각장이 건설된 데에는 이천시장의 확고한 신념과 의지가 작용했다고 한다. 사실 선거로 선출되는 시장은 주민들의 반대가 심하고, 이러한 갈등이 전국적으로 뉴스에 등장할 정도면 포기하기 십상이다. 그러나 시장은 단지 혐오시설이라는 사실만으로 공공시설의 건설을 회피하는 것이어서는 안 된다는 의지를 가지고 주민들과의 대화와 설득에 노력하였다. 실제로 다른 사례에서도 지방정부에서 거버넌스의 성공은 정치지도자의 의지와 이해가 중요하다는 연구결과가 많이 제시되고 있다. 시장의 의지와 시의회의 노력에 의해 공무원들도 사명감을 가지고 사업을 추진할 수 있었다. 특히 쓰레기소각장 건설과 관련된 공무원은 부서 이동을 하지 않고 장기간 동일 업무를 담당하면서 업무의 연속성과 전문성을 확보하고, 시민사회와의 네트워크도 유지할 수 있었다. 이러한 과정에 행위자 간의 네트

워크와 인간적 유대와 같은 사회자본(social capital)도 형성될 수 있었다.

이천시에서 쓰레기소각장 건설을 추진하는 과정에 투입된 거버넌스의 이념과 가치는 사실 시장, 시의회, 공무원들이 이론적으로 알고 있었던 것이 아니다. 그럼에도 한국에서 선구적으로 거버넌스 모델이 적용되어 사업이 실현될 수 있었던 것은 거버넌스의 모델이 현대사회의 각종 공공문제 해결에 작동할 수 있다는 것을 보여준다. 앞으로 거버넌스의 확산을 위해서는 시스템의 실험을 통해 성공모델을 축적하는 것이 매우 중요하다. 다양한 실험을 거쳐 모델이 축적되면 여러 자치단체에서 이를 벤치마킹하여 정책을 추진할 수 있기 때문이다. 물론 공무원들이 거버넌스에 대해 제대로 이해해야 한다는 점에서 거버넌스에 대한 공무원의 체계적인 교육을 실시하는 것도 중요하다고 하겠다.

기든스(Anthony Giddens)가 ‘고도현대’라고 표현하듯이(Giddens, 1997), 현대사회는 그야말로 복잡다단하다. 시민들의 요구도 다양할 뿐만 아니라 갈등구조도 중층적이다. 이러한 사회구조에서 정부가 단독으로 각종 사회문제를 해결하는 것은 한계가 있다. 따라서 거버넌스 모델의 적용을 통해 시민참여를 유도하고 시민사회의 자원적 에너지를 활용하는 것은 행정의 선진화와 함께 시민의 삶의 질을 높일 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 더구나 지방정치의 차원에서 본다면, 로컬 거버넌스(local governance)의 실현은 일상의 다양한 생활문제를 해결하는 생활정치(life politics)의 현실화에도 유용한 메커니즘으로 작용할 수 있다.

## 참고문헌

- 박상필(2008). 『NGO와 정부 그리고 정책』 (개정판). 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_(2011). 『NGO학: 자율 참여 연대의 동학』 (개정판). 홍천: 아르케.
- \_\_\_\_\_(2014). “국가 거버넌스의 평가를 위한 분석틀.” 『NGO연구』, 9(2): 1-24.
- \_\_\_\_\_(2017). “시민주권시대 시민의 정체성과 주권의 재편.” 『NGO연구』, 12(1): 41-76.
- 이천시(2017). “동부권 광역자원회수시설 성공스토리.” (내부 자료)
- 정종길(2006). “우리 통치구조 기본원리에 수용된 18세기 후반의 프랑스 헌법사상.” 『공법논총』, 제2호.
- Giddens, Anthony(1997). 『현대성과 자아정체성』, 권기돈(역). 서울: 새물결; *Modernity and Self-Identity*. Oxford: Polity Press, 1991.
- Habermas, Jurgen(1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: the MIT Press.
- Hirst, Paul(2000). “Democracy and Governance.” Jon Pierre(ed.), *Debating Governance: Authority, Streeing, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Jantsch, Erich(1989). 『자기조직하는 우주』. 서울: 범양사. 홍동선(역): *The Self-Organizing*



- Universe*. New York: Pergamon Press, 1980.
- Jessop, Bob(2000). "Governance Failure." Gerry Stoker(ed.), *The New Politics of British Local Governance*. New York: MacMillan Press.
- Kettl, Donald(2000). *The Global Public Management Revolution*, 3rd ed. New York: CBS College Publishing.
- Kiel, Douglas(1994). *Managing Chaos and Complexity in Government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Nye, Jr., Joseph(2002). "Information Technology and Democratic Governance." Elaine Kamarck and Joseph Nye, Jr.(eds.), *Governance.Com: Democracy in the Information Age*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters(2000). *Governance, Politics, and the State*. New York: John Wiley & Sons.
- Prigogine, Ilya and Stengers, Isabelle(1994). 『혼돈속의 질서』, 유기풍(역). 서울: 민음사; *Order out of Chaos*. 1984.
- Rhodes, R. A. W.(1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- \_\_\_\_\_(2000). "Foreword." Gerry Stoker(ed.), *The New Politics of British Local Governance*. New York: MacMillan Press.
- Stoker, Gerry(1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*, Vol. 155: 17-28.