



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

입지갈등에 있어 시민참여의  
역할과 효과에 관한 연구

- 부안 방폐장 입지갈등 사례를 중심으로 -

2014년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

박 상 호

# 입지갈등에 있어 시민참여의 역할과 효과에 관한 연구

- 부안 방폐장 입지갈등 사례를 중심으로 -

지도교수 김 순 은

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함  
2014년 4월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공  
박 상 호

박상호의 석사 학위논문을 인준함  
2014년 6월

위 원 장           홍  준  형           (인)

부위원장           이  석  원           (인)

위        원           김  순  은           (인)

## 요약(국문초록)

본 연구는 입지갈등관리 과정에서 시민참여의 역할과 효과에 관한 연구이다. 갈등과정에서 다양한 시민참여가 이루어지고 있으며 제도적으로도 또한 참여가 보장되고 있음에도 우리사회에서 갈등은 여전히 진행중이며 오히려 그 폭이 깊어지고 있다. 갈등이 갖고 있는 순기능에도 불구하고 국가에 커다란 비용과 부담을 유발함에 따라 갈등을 효율적으로 관리하기 위해서는 어떠한 형태의 시민참여가 바람직한가를 확인하기 위해 갈등관리 과정에서 시민참여 제도와 함께 실질적인 참여방식에 대해 연구를 진행하였다.

단일 사례로서 2003년 2월 4일 원자력안전위원회의 영덕, 울진, 영광, 고창 등 4개 지역의 방폐장 후보지 발표 이후, 2005년 9월 부안군이 방폐장 유치 신청을 공식 철회할 때까지 ‘부안 방폐장 부지선정 입지갈등’을 분석하였다. 갈등단계를 나누고 단계별로 이루어진 시민참여 형태를 과정과 구조적인 관점에서 살펴보았다. 갈등단계 분석은 각 단계에서의 시민참여 형태를 살펴봄으로써 시간의 흐름에 따라 이루어진 시민참여의 상호작용 양상이 갈등해결 정도에 어떻게 영향을 미쳤는지를 분석하는데 도움이 되었다. 각 갈등단계에서 갈등해결 정도는 주민 수용성, 이해관계자의 관계 등을 통해 파악하였다.

갈등표출기의 시민참여는 거의 없었으며 정부 주도의 공고, 설명회 등에 참석하는 반응적 참여가 이루어졌다. 구조적 측면에서는 비제도적, 시민개입적, 대립적이었으며 갈등양상은 증폭되었다. 갈등증폭기의 시민참여는 위원회를 통한 제도적 참여가 있었으나 실질적 참여는 이루어지지 않았다. 정부가 ‘부지선정위원회’를 정부측 인사 위주로 구성함으로써 제도적 틀을 갖추었음에도 시민의 의사가 반영될 수 있는 활동은 이루어지지 않았다. 따라서, 주민들도 ‘등교거부’, ‘반핵 민주학교’ 개최와 같은 통제적 참여를 시도하였으며 물리력을 동원한 대중동원 등 비제도적, 시민행동적, 대립적인 형태의 참여가 주를 이루었다. 갈등전환기는 정부의 인식 전환

에 따라 형식적 참여에서 실질적 참여로, 참여의 수준이 높아지는 시기이며 갈등적 참여보다는 합의적, 교호적 참여로 변화되었던 시기이다. 시민들은 국민감사 청구 등 제도적 수단을 통해 의사를 표출했고 정부는 반대측 인사들과 함께 ‘공동협의회’를 구성하여 교호적인 관계를 형성해 나가기 시작했다. 갈등양상도 물리적 시위횟수가 28회에서 10회로 급감하면서 갈등이 완화되는 모습을 시현한다. 마지막으로 갈등해소기의 시민참여는 제도적 틀 안에서 교호적으로 이루어졌다. 여당은 부안 문제를 사회 주요 현안으로 인식하고 중재자로서의 역할을 수행하였으며 시민-정부-중재자가 참여하는 ‘국민통합위원회’를 구성하여 대화를 진행하였다. 그 결과, 정부가 국가정책 추진에 있어 ‘공론화 기구’를 구성하여 주민의견을 반영하는 것을 의무화하고 방폐장 부지선정 절차, 운영방식에도 커다란 변화를 가져옴으로써 갈등이 해결되는 계기를 마련하게 된다. 이에 따라, 시민이 주도하는 ‘시민행동’적이고 행위자들간의 관계도 우호적인 행태를 보였다.

시민참여의 형태는 갈등관리 정도에 영향을 주었다.

갈등표출기에 사전 의견수렴절차 생략과 참여적 의사결정 방식의 미사용은 시민참여가 존재했음에도 불구하고 갈등증폭의 원인이 되었다. 갈등증폭기에 이루어진 형식적 수준의 위원회 활동과 참여적 의사결정 회의 역시, 갈등적, 단기적으로 운영됨으로써 갈등관리가 제대로 이루어지지 않았고 갈등 증폭의 요인이 되었다. 반면, 갈등 전환기의 실질적 수준의 참여, 합의 형성적인 교호적 참여방식은 갈등해소에 긍정적인 영향을 주었다. 이후 갈등해소기의 ‘국민통합위원회’ 활동과 공론화 기구 구성을 통한 갈등해결 노력과정에서 시민 또는 시민단체들의 적극적 참여와 협의의 지속성 확보 노력은 시민참여를 통한 갈등의 완화, 해소에 결정적인 영향을 주었다.

이상의 논의에서 갈등관리 과정에서 시민참여의 영향과 효과에 대한 분석의 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 제도적 참여만으로는 갈등완화에 절대적인 영향을 끼치지 않았다. 제도를 운영하는 과정에서 시민참여의 수준과 유형이 시민참여 제도를 통한 갈등관리의 효과에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 갈등 초기 단계의 중요성, 즉, 갈등이 증폭되기 전의 갈등관리가 중요함을 알 수 있다.

마지막으로 갈등관리 과정에서 시민의 실질적, 적극적 참여와 합의적 자세가 필요하다. 갈등 이해관계자들은 주체적인 참여의지가 있어야 하며 갈등해결 과정에서 대립적이기보다는 합의적이며 협상과 타협의 자세를 갖추어야 한다. 또한, 정부는 합의과정에 적극적으로 참여해야하며 그러한 결과를 정책에 반영하여 합의결과의 수용성을 높일 수 있도록 해야 한다.

**주요어** : 갈등해결, 갈등관리, 갈등단계, 입지갈등, 시민참여, 방폐장, 불안, 공론화

**학 번** : 2012-22018

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 배경과 목적 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	4
제 2 절 연구의 대상과 범위 .....	8
제 2 장 이론적 논의와 선행연구검토 .....	9
제 1 절 이론적 검토 .....	9
1. 시민참여의 개념과 의의 .....	9
2. 시민참여의 유형과 수준 .....	11
3. 공공갈등의 개념과 입지갈등 요인 .....	14
4. 공공갈등관리에 관한 접근방식 .....	18
5. 공공갈등관리와 시민참여 .....	23
6. 갈등과정 .....	28
7. 갈등해결의 의미 .....	29
제 2 절 선행연구 검토 .....	31
1. 입지갈등 관리방식에 관한 연구 .....	31
2. 갈등관리 수단으로서 시민참여에 관한 연구 .....	34
제 3 절 연구의 분석틀 .....	37
1. ‘비선호시설의 입지갈등’에서 시민참여 범위 .....	37
2. 갈등단계의 설정 .....	38
3. 시민참여 형태의 조작화 .....	40
4. 갈등해결(양상) 측정의 조작화 .....	44

제 3 장 갈등사례 분석 .....	46
제 1 절 불안 방폐장 입지갈등 사례 개요 .....	46
1. 불안 방폐장 건설 추진 경위 .....	46
2. 불안 방폐장 건설 갈등 개요 .....	49
3. 불안 방폐장 부지선정 갈등단계 및 양상 .....	55
제 2 절 갈등 단계별 시민참여 수준 및 유형 분석 .....	60
1. 갈등표출기 .....	61
2. 갈등증폭기 .....	67
3. 갈등전환기 .....	74
4. 갈등해소기 .....	83
5. 갈등단계별 시민참여 분석 .....	91
제 3 절 시민참여 형태와 갈등관리 효과 .....	94
1. 갈등과정에서 시민참여 형태 .....	94
2. 갈등해결에 있어 시민참여의 효과 .....	97
제 4 장 결론 및 연구의 정책적 함의 .....	100
제 1 절 연구 요약 및 정책적 함의 .....	100
제 2 절 연구 한계 및 향후 연구 과제 .....	104
참고문헌 .....	106
Abstract .....	113



## 표 목 차

[표 1] 시민참여의 개념 .....	10
[표 2] 시민참여의 유형 .....	13
[표 3] 입지갈등 유발 요인 .....	18
[표 4] 입지갈등 및 관리방식 연구 .....	33
[표 5] 갈등관리 수단으로서 시민참여 연구 .....	36
[표 6] 과정관점 시민참여 분석 기준 .....	42
[표 7] 구조관점 시민참여 분석 기준 .....	44
[표 8] 갈등단계별 갈등양상 측정 .....	45
[표 9] 부안 방폐장 유치를 둘러싼 이해관계 .....	51
[표 10] 부안 방폐장 입지갈등의 단계별 개요 .....	56
[표 11] 갈등표출기의 시민참여와 갈등양상 .....	66
[표 12] 부지선정위원회 명단 .....	72
[표 13] 갈등증폭기의 시민참여와 갈등양상 .....	74
[표 14] 공동협의회 위원장 및 위원 명단 .....	80
[표 15] 갈등전환기의 시민참여와 갈등양상 .....	82
[표 16] 국민통합실천위 참석자 명단 .....	89
[표 17] 갈등해소기의 시민참여와 갈등양상 .....	91
[표 18] 비참여 위원회와 교호적 위원회 비교 .....	99

## 그림 목차

[그림 1] OECD 주요 회원국 갈등수준 연도별 비교 .....	3
[그림 2] 연구의 분석틀 .....	37
[그림 3] 부안 방폐장 이해관계자 지도 .....	55

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경

### 1. 연구의 배경

시민참여는 시민의 당연한 권리 및 의무 행사로서 그 필요성이 인정되고 있다. 참여는 국민주권의 실현수단으로서 의의가 있으며 시민은 정부의 정책결정과정에서 직접 자신들의 의사를 전달함으로써 공공의사 결정에 영향을 미치고 동시에 참여과정을 통해 만족감을 얻을 수 있는 것이다(이승중, 2005).

1995년 지방자치 시대가 개막한 이래 시민들의 정책 참여도 활성화 되어가고 있다. 과거에는 정부가 개발중심의 일방적 국정운영으로 인해 시민들의 요구나 의견이 제대로 반영되지 못했고 행정참여의 통로도 확보되지 못했었다. 그런데 자치단체장과 의원들을 자신들의 의사에 따라 선출하는 지방자치 시대가 열리자 각종 민원을 비롯해 정책과정에서 지방정부를 견제하고 참여하려는 시민들의 욕구가 커지게 되었다. 이들은 이념에 따라, 가치에 따라, 추구하는 목적에 따라 다양한 단체를 구성해 정부의 정책에 적극 관여하고 있다.

시민들의 참여의사가 높아지면서 정부와 주민 또는 시민단체 간에 다양한 종류의 갈등 양상이 빚어지고 있는데 이중 발생빈도가 높고 심각한 갈등을 야기하는 영역은 폐기물 매립장, 소각장 등 소위 '비호감시설'의 입지선정을 둘러싼 갈등의 문제이다(이강웅, 2008). 정부의 정책에 따라 자신들의 주거지역에 폐기물 처리시설, 전력시설, 교정시설 등 비호감시설의 입지를 추진하면 주민들은 다양한 경로로 반대의사를 표출하는데 그 대응방법이 제도적으로 보

장받는 수준을 넘어 폭력 행사, 파괴, 선동 등 집단행동으로까지 이어지고 있어 정부-시민간, 시민-시민간 심각한 사회갈등을 유발하기도 한다.

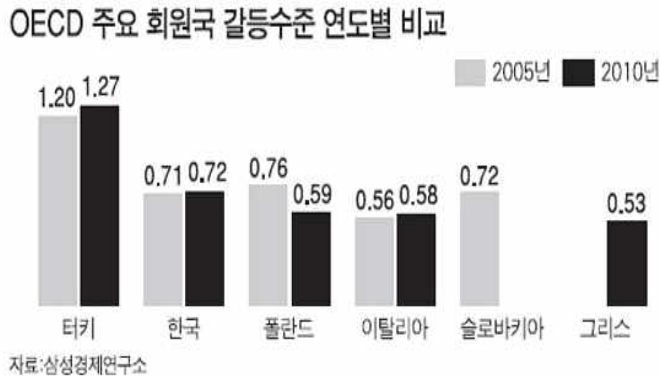
갈등관리가 중요한 이유는 갈등이 복잡해지고 장기화됨에 따라 이로 인한 경제적·사회적 손실이 크기 때문이다. 한탄강댐 건설 문제로 야기된 갈등의 직접적인 사회적 비용이 2004년 당시 24억원을 넘었고 댐건설 합의의 지연으로 발생한 사회적 비용이 348억원에 이르는 등 경제적으로 추산되는 비용적 손실이 크다. 하지만, 무엇보다 사회적 갈등이 표출되고 증폭되는 과정에서 발생하는 주민들간의 갈등과 정부정책에 대한 신뢰저하 등 사회적 손실은 가치를 산출하기가 쉽지 않다.

시민의식의 성장과 함께 참여는 그 자체만으로도 사회에 다양한 긍정적 기능을 한다는 인식이 확산되고 있다. 정부정책 추진과정에서 이해 당사자인 주민들의 의사가 투영되고 구성원들간 합의나 협력을 통해 사회적·환경적인 변화를 가져온다는 것이다. 그러나 시민들의 정책참여가 오히려 사회적 갈등을 조장하고 확산시키는 기제로 작동한다면 참여로 인한 편익보다 비용이 더 커질 수 있기 때문에 그 방법과 수준에 대한 신중한 논의가 필요하며 이 때문에 사회문제에 대한 갈등관리가 중요하다고 할 수 있다.

갈등은 곧 비용이다. 국책사업을 둘러싼 갈등이든, 세대 간 갈등이든 혹은 계층·이념·노사 간 갈등이든 모든 사회적 갈등은 곧 경제적 손실로 나타나게 된다. 이를 돈으로 환산하면 연간 최대 246조원이나 된다는 분석도 있다. 삼성경제연구소는 경제협력개발기구(OECD) 회원국들을 대상으로 민주주의 지수, 정부의 갈등관리능력, 소득불균형 정도(지니계수) 등을 토대로 사회갈등지수를 측정해 발표하고 있다. 그 결과 2010년 현재 우리나라의 사회갈등지수는 0.72로, 종교적 갈등이 심한 터키에 이어 두 번째로 갈등 정도가 심한 것으로 나타났다. OECD 평균치(0.44)보다 월등히 높은 수준이다. 2009년 사회갈등지수가 OECD 회원국 중 4위였던 점을 감안하면, 한국사회의 갈등수위는 낮아지기는커녕 더 높아지고 있는 셈이다. 이처럼 사회갈등이 제대로 관리되지 못해 나타나는 경제

적 손실 비용은 연간 적게는 82조원, 많게는 246조원에 이르는 것으로 추산되고 있다. 삼성경제연구소는 "사회갈등지수가 지금보다 10%만 낮아지더라도 1인당 국내총생산(GDP)이 1.8~5.4% 높아지고 OECD 평균수준으로만 개선되더라도 GDP가 7~21% 증가하는 효과가 있을 것"이라고 밝혔다. 우리나라가 갈등을 얼마나 해소하고 관리하느냐가 선진국 진입여부를 판가름하는 중요한 열쇠가 될 수 있다는 얘기다(한국일보, 2013. 10.11)

[그림-1] OECD 주요 회원국 갈등수준 비교



앞서 언급했듯이 최근 들어 중앙정부나 지방정부가 추진하는 정책에 반대하는 경우 시민단체들과 주민들이 연대하여 집단행동을 통해 이를 해결하려는 경향이 강하게 나타나고 있다. 주민들은 ‘비호감시설’ 입지로 인한 재산가치 하락, 지역오명 등 낙인효과, 환경오염에 대한 우려 등을 이유로 내세우고 있는데 특히, 발전시설·군사기지·폐기물 처리시설 등 대규모 국책사업과 관련한 경우 환경훼손, 위해물질 배출 가능성에 대한 막연한 우려가 크게 작용해 시설입지 자체를 반대하면서 계획수립단계부터 갈등이 빈번하게 발생하고 있는 실정이다.

이러한 소위 ‘지역이기주의’ 혹은 ‘집단이기주의’로 불리는 현상이 광범위하고 다양한 형태로 표출되면서 지역간·집단간 갈등과 분규가 첨예화되고 있다. ‘안면도 핵폐기물 처분장’ 건설이나 ‘김포 수도권

쓰레기 매립장' 건설 반대운동 등은 대표적인 지역 이기주의 사례로 꼽히고 있다. 이와 같은 갈등의 대부분은 정치·사회의 민주화, 자치화, 자율화 과정에서 이익의 대립과 갈등이 조성됨으로써 확대된 정치공간과 기회구조를 통하여 표출의 길을 찾은 결과로 볼 수 있다(소진광 등, 2008). 이와 관련, 시민참여를 확대는 하되, 순기능을 유지할 수 있도록 절차적, 제도적 개선방안 마련이 선행되어야 한다는 논의가 확산되고 있다.

## 2. 연구의 목적

'밀양송전탑', '제주 강정마을 해군기지', '삼척·영덕 핵 발전소 부지 선정' 등 최근 정부가 추진했던 국책사업 중에서 사회적으로 논란이 되었던 이슈들은 모두 공공갈등으로 발전하였다. 이러한 공공갈등이 발생하는 가장 큰 이유는 정부의 많은 정책들이 지니는 가치 배분적 성격 때문이다. 가치 배분적 성격은 포지티브 게임보다는 제로섬 게임의 특성이 있어 비용의 부담자와 편익의 향유자 사이에서 대립구도가 형성된다. 또한, 갈등의 원인은 정부 정책이 갖는 공유재적 성격과 정책 가운데 내재되어 있는 정당성으로부터 기인하기도 한다(박호숙, 2009). 정부가 추진하는 정책이 내포하고 있는 공공재적인 성격 때문에 시설이 입지하는 지역 주민들의 의사는 정당성이라는 이름하에 간과되기 쉬운 것이다.

국내에서 대표적인 갈등사례로 꼽히는 사용후핵연료 처리시설 건설과 관련하여 정부는 2016년이면 저장공간이 사라지는 사용후핵연료 처리를 위해 1990년대 초부터 안면도·굴업도 등 다양한 부지를 검토하였으나 매년 주민들과 환경단체들의 심각한 저항으로 사회적 갈등만 유발하고 결론을 내지 못하고 있다. 그로 인해 2013년 10월 '국가공론화위원회'가 공식 출범하면서 이러한 첨예한 사회갈등의 해결방안으로 시민단체와 정부가 함께하는 '공론화'를 전제조건으로 인식하기 시작했다. '국가공론화위원회' 출범은 정부가 공공갈등과

관련하여 정책에 대한 만족도를 높이고 불필요한 사회갈등을 최소화 하겠다는 의지의 표명인 것이다.

국책사업 추진과정에서 발생하는 공공갈등의 경우, 기존 갈등관리에서와 같이 정부주도의 전통적 해결방식과 시민들 또는 제3자에 의한 개입을 권장하는 대체적 갈등관리 방식에 따라 해결하려는 노력이 있었다. 특히, 3자가 참여하는 협상, 조정, 중재 등의 방식은 이해당사자들의 의사를 최대한 수용하려한다는 측면에서 대안적 갈등 해결 방식으로 상당한 기대를 모으고 있으나 제도적 미비·이해 관계자들의 갈등해결에 대한 의식 부족 등으로 인해 아직까지 사회갈등을 해결하는 데는 한계가 있다고 지적되고 있다.

이해관계자들의 참여<sup>1)</sup>로 갈등의 소지를 최소화하고 정책 수용성을 높이고자 하는 긍정적 측면에도 불구하고 직접적 이해당사자인 주민들이 아닌 과격 성향의 시민단체가 참여하고 의사결정의 주도권을 행사하는 경우 갈등관리에 도움이 되기보다는 오히려 갈등을 조장하고 증폭시키는 결과를 초래하기도 하기 때문이다. 자신들의 편협한 가치에만 집착하는 시민단체들은 정부와 합리적인 방식으로 타협에 이를 의사가 없기 때문에 시설 입지와 관련된 정부 정책들은 순조롭게 출발하지 못하는 사례가 빈번하게 발생한다.

---

1) 시민단체들이 갈등해결에 참여하는 이론적 근거로는 셀러먼(Salamon, 1999)의 제3자적 정부(Third-Party Government) 이론을 들 수 있다. 시민단체를 포함한 비영리단체들이 정부나 시장실패의 틈새영역에서 소극적, 보조적인 기능을 하는 것이 아니라 공공서비스에 대한 정부의 대안으로서 적극적인 역할을 수행하는 것으로 보는 것이 특징이다. 거버넌스(governance)적 접근으로, 정부실패와 시장실패에 대한 대응으로서 시장과 정부라는 이분법적 사고를 지양하고 시장, 정부, 시민사회간의 상호 협력적인 네트워크의 구축과 파트너십을 통한 협력양식을 가져온 국가정책 운영 패러다임을 말한다. 또한, 현실적 근거로 한국에서 시민단체는 정부나 기업에 대한 감시, 비판기능과 함께 도덕적인 요소를 체득함으로써 국민들의 신뢰를 얻는 대표적인 집단으로 기능해 왔다. 이처럼 정부가 갈등관리자로서의 역할을 충분히 수행하지 못할 경우 국민의 지지를 받고 있는 공익단체인 시민단체들이 제 2의 대안으로 등장하게 되었다(금창호·라휘문, 2010).

대안을 제시하지 않는 ‘묻지마 반대’는 개발의 효용성, 경제성, 안정성을 위협한다는 측면에서 공론화 된 갈등관리 과정에서 바람직한 시민참여의 방식은 어떻게 이루어져야 할 것 인가에 대한 고려가 선행되어야 한다는 생각도 하게 되는 것이다.

10대 공공갈등의 지속기간은 평균 4년2개월에 이른다. 제주해군기지 건설은 2007년 6월 국방부가 해군기지 건설 터로 강정마을을 결정한 이후 6년째 갈등이 지속되고 있다. 강영진 성균관대 갈등해결연구센터장은 “우리나라의 갈등 양상은 선진국형인데 갈등 해결 방식이나 인식은 후진국에 머무르고 있다”고 지적했다. 과거에는 민주화와 보혁갈등 등 사회 가치 갈등이 주된 국가적 갈등이었다면 지금은 주민들의 생활에 영향을 주고 환경이나 에너지 인식 등 정책적 사안이 복잡하게 얽힌 선진국형 갈등이 발생하고 있다. 하지만 갈등해결 방식은 정부의 공권력 투입에 따른 물리적 충돌이나 지루한 법정 소송으로 마무리되는 등 여전히 후진국형에 의존하고 있다는 것이다. (동아일보, 2013. 6.17).

2003년 2월 정부의 일방적인 방폐장 후보지 부지선정 발표로 촉발된 부안의 방폐장 시설 입지갈등은 이러한 공공갈등의 특성을 잘 보여주고 있다. 특별 지원금 3천억에 한수원 본사 이전·양성자 가속기 사업 특혜 등 정부의 경제적 지원 약속에도 불구하고 환경단체와 주민들로 구성된 ‘부안대책위’를 중심으로 한 시민단체들은 거부 의사를 명확히 하였고 이로 인한 갈등이 장기화 되면서 결국, 정부가 사업추진을 포기하고 말았다. 설치지역인 위도주민들이 정부의 지원방침에 따라 적극적인 추진의사를 밝힌 반면, 유치지역인 부안군과 전라북도 주민들은 초기부터 유치를 반대하였고 ‘국민 통합위’ 구성 등 정부의 갈등해결 노력에도 불구하고 건설은 실패하고 말았다.

지역 주민 또는 시민단체가 중심이 된 사회 갈등은 국책사업을 장기간 지연시키면서 천문학적 규모의 사회적 비용을 발생시키고 있으며 그 보다 심각한 것은 그 갈등에 연관된 국가기관, 이해 집단 간 더 복잡하고 커다란 감정의 갈등을 양산한다는 점이다. 부안 방



폐장 입지갈등 사례도 찬성측 주민들과 반대측 주민들간 형성된 이해갈등, 감정적 대립이 10년 가까이 지난 지금까지도 남아 주민들이 아직까지도 ‘방폐장’에 대한 언급을 꺼리고 있는 실정이다.

그렇다면, 부안 사례에서 보듯 정부가 경제적 보상을 통한 지역 발전 등 파격적인 공약을 제시했음에도 부안 주민들이 이토록 격렬하게 거부하고 저항했던 이유는 무엇일까? 사회갈등, 그중 최근 주요 현안으로 빈번하게 발생하고 있는 국책사업 추진과정에서의 입지갈등과 관련하여 시민들의 참여는 어떠한 역할을 하고 있으며 그 기능은 무엇일까?

‘국가 공론화 위원회’ 출범과 함께 고준위성 폐기물 처분장 부지 선정사업을 추진해야 하는 지금, 성공적인 정책수립을 위해서는 정부, 시민단체, 주민 등 이해당사자들의 참여가 필수적이라고 할 때 과연, 정부의 국책사업 추진과정에서 바람직한 시민들의 참여방안과 수준은 어떠한 것이 있으며 이의 이행을 위해서는 어떠한 노력들이 선행되어야 하는지 살펴보는 것은 갈등의 발생을 방지하고 최소화 할 수 있다는 측면에서 매우 의미가 있다고 생각한다.

## 제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구는 정부의 정책추진 과정에서 발생한 입지갈등 사례를 연구대상으로 한다. 국가기관과 주민, 환경단체간 대표적인 입지갈등 사례로 꼽히는 부안 방폐장 유치사업을 선정, 후보지 선정 초기 단계부터 부안군수의 유치포기 선언까지 일련의 과정을 갈등단계별로 정리하고 각 단계별 시민참여의 역할과 효과를 연구 분석한다.

본 연구는 공공갈등 관리과정에서 시민참여의 역할에 관해 이론적 배경검토 및 선행연구와 사례연구로 구성된다.

이론적 논의는 시민참여의 개념과 유형, 그리고 이에 따른 시민참여의 수준과 관련하여 우선 논의한다. 다음으로 공공갈등의 개념, 입지갈등의 요인, 공공갈등 관리방식과 갈등의 단계, 해결의 의미 등에 대해 검토하며 이러한 이론적 논의를 바탕으로 사례분석을 위한 분석틀을 구축한다.

이론적 논의에 따라 사례연구(Case study)를 진행하였다. 분석대상은 국가정책 추진과정에서 발생한 대표적 입지갈등 사례로 꼽히는 ‘부안 방폐장’ 건설 사업이다. 위 사례를 갈등의 단계 및 단계별 분석요인에 따라 정리하면서 각 과정에서 시민들이 참여를 과정의 관점과 구조적인 관점에서 분석하고 갈등해결이 실패하게 된 원인이 무엇이었는지 살펴본다. 사례분석을 위한 자료 수집은 다음과 같이 진행하였다.

우선, 부안 방폐장 갈등 사례에 대해 연구한 문헌들을 중심자료로 사용하고자 한다. 사례를 연구한 문헌들은 이론적 배경과 함께 객관적인 데이터 확인도 가능하기 때문에 유용하다고 판단하였다. 다음으로, 부안사례와 관련된 백서, 시민단체 홈페이지, 블로그 등을 통해 이해 시민참여의 행태를 수집하는 한편, 당시 사업에 참여했던 관계자 인터뷰 등을 분석하여 행위자들의 갈등에 대한 입장을 살펴보았다. 마지막으로 연구의 객관성과 자료의 한계를 보완하기 위해 정부가 생산한 발간자료 등을 참고하였다.

## 제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

### 제 1 절 이론적 검토

#### 1. 시민참여의 개념과 의의

민주사회에 있어 시민참여는 필수적인 요소임에도 불구하고 시민참여가 무엇인가에 대한 정의에 대해서는 학자마다 의견이 상이하기 때문에 시민참여에 대한 명확한 정의를 내리기는 쉽지 않다(전영평 등, 2007).

Langton(1978)은 시민참여를 어원적으로 ‘어떤 정치체제 내에서 법적 거주인이 정치적인 일에 가담하게 되는 것’을 의미하지만 굳이 어원적 의미에 제약될 필요는 없으며 핵심적인 것은 ‘시민의 의도적 개입’이기 때문에 시민참여를 ‘정부와의 관계에 가담하는 시민들의 의도적인 활동’으로 정리하고 있다. 그는 시민참여 형태를 크게 시민행동과 시민개입으로 분류하면서 시민행동은 시민에 의해 주도되는 상향적 시민참여를, 시민개입은 정부에 의해 주도되는 하향적 시민참여를 의미하는 것으로 사용하고 있다. 그러나 법적으로 부여된 시민참여까지를 포함할 경우 시민참여는 4가지 형태 - 시민행동(citizen action) : 시민들의 목적을 달성하기 위한 활동(로비, 시위, 대중 동원 등), 시민개입(citizen involvement) : 정책결정, 사업, 서비스에 대한 지원을 얻기 위한 정부 주도의 시민참여(공청회, 자문위원회 등), 선거참여(electoral participation) : 정치 행정적 대표자를 선출할 목적으로 법에 의해 참여하도록 되어 있는 활동(투표, 후보자 접촉 등), 의무참여(obligatory participation) : 시민에게 부여된 법적 의무를 수행하는 활동(납세, 배심원제, 교육 등) - 으로 구분할 수 있다고 보았다.

한편, Zimmerman(1986)은 참여자의 자발성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여로 분류하였는데, 능동적 참여는 주민이 자발성을 갖고 적극적으로 참여하는 것으로서 주민총회, 공청회, 시민자문위원회, 시민위원회, 주민투표, 주민발의, 주민소환 등의 참여를 의미하고 수동적 참여는 정부로부터의 정보 제공, 정보 해석을 통한 정책 지지 혹은 반대 견해를 가지게 되는 참여 형태를 의미하는 것으로 사용하였다.

이 외에도 시민참여의 개념과 의미에 대해 다수의 학자들이 논의하고 있는 바, 여러 논의들을 정리하면 다음과 같다.

[표-1] 시민참여의 개념

학 자	시민참여의 개념
Langton (1978)	·시민은 정치적 단위의 합법적인 거주자이며 참여란 ‘정치적인 일에 가담하는 것’으로 핵심은 ‘시민의 의도적인 개입·활동’
Cunningham (1972)	·지역사회의 일반적 사항에 관한 결정에 대해 공적으로 결정권이 부여된 사람들에게 영향을 미칠 의도로 권력을 행사하는 과정
Huntington (1967)	·정부의 정책결정에 영향을 미치기 위한 의도적인 일반 주민의 행위
Verba (1967)	·주민들이 행정기관이나 관료들의 정책결정과정에서 주체 의식을 갖고 참여하여 투입기능을 수행하는 행위

학 자	시민참여의 개념
이승중 (1993)	·최협의 : ‘정부의 의사결정 과정에 대한 영향력 행사를 위한 참여’로서, 실제 행동을 통한 참여만을 인식하며, 합법적 또는 정당한 참여만을 의미. 즉, 정치적 효능감 또는 시민의식과 같은 심리적 경향을 제외한 개념(Verba, Nie)
	·협의 : 정부에 대한 영향력 행사 또는 지지를 위한 시민의 활동(Millbrath, Goel)
	·광의 : 시민참여는 정치적 행위라고 정의하면서 폭력적 항의까지를 참여의 개념에 포함하고 있으며 가장 포괄적개념의 정의(Barnes, Kaase)

※ 출처 : 김익식(2003), 이승중(1993) 등 논의와 시민참여 이론 참고정리

즉, 시민참여는 정부의 활동에 시민이 영향력을 행사하는 것, 그 과정이라고 할 수 있다. 따라서 시민참여는 정부와 시민 관계에 따라 많은 영향을 받는다. 오늘날의 시민참여는 적극적 협력기능을 수행하며, 이는 과거 ‘통치’하의 시민참여와 오늘날 ‘거버넌스’ 체제하에서의 시민참여의 의미와 역할이 다름을 의미한다. 즉, 참여에 대한 관점은 저항행동에서 상호적 협력행동으로 변화되어야 하며, 참여의 수준과 질, 그리고 방법이 매우 중요하다(박희봉, 2006; 김순은, 2013).

## 2. 시민참여의 유형과 수준

시민참여는 참여의 단위 및 주도권·제도화 여부·정책결정에 참여도·활동의 범위 등을 기준으로 다양하게 유형을 분류할 수 있다. 먼저, 가장 일반적인 유형분류로서, 참여 주체와 주도권을 중심으로

한 분류이다. 참여 주체를 민간과 행정으로 분류하고, 이를 다시 참여 단위를 기준으로 개인, 집단, 조직, 네트워크로 나누어 구분할 수 있다(전영평 외, 2007).

또한, 제도화 여부, 참여의 범위, 참여의 성격, 참여의 내용과 방법에 따라 유형을 나누어 볼 수 있다(김은주, 2006; 김유환, 2004).

우선, 제도화 여부에 따라, ‘제도적 참여’와 ‘비제도적 참여’로 나눌 수 있다. 제도적 참여는 법규 또는 절차 등을 통하여 공식적으로 인정되어 있는 참여활동을 의미한다. 일반적으로 정부나 공식적인 의사에 의해 이루어지는 활동으로 투표, 선거관련 활동, 정치헌금, 위원회, 청문회, 공청회 등을 예로 들 수 있다. 비제도적 참여는 법적으로 보장되지 않는 참여로 비공식적이다. 시민의 의사에 의하여 이루어지는 경우가 많으며 여론 형성, 대중동원 및 시위행위, 서명운동 등이 있다.

참여의 범위는 이슈와 관련된 직접적 이해당사자만의 참여를 ‘협의의 참여’로 일반 대중인 제3자와 국민, 중재집단 등을 포함한 참여를 ‘광의의 참여’로 정의한다.

참여의 성격을 기준으로 할 때에는 집단적 갈등 양상을 보이는 ‘갈등적 참여’와 협의적 성격의 ‘합의 형성적 참여’로 나눌 수 있는데(김유환, 2004) 특히, 갈등적 참여의 경우, 사회적 비용과 시간 낭비, 정책과정의 비효율성의 문제를 야기한다는 문제가 있다.

참여의 내용과 방법을 기준으로 ‘공공정보에의 참여’, ‘협의의 참여’, ‘국민발의에 의한 참여’로 분류한다. 공공정보에의 참여는 단순한 정보 제공을 받는 수준의 참여이고 협의의 참여는 정보제공과 의견수렴과정까지 참여하는 경우이다. 국민 발의적 참여는 일반국민이 문제제기와 의견 제시를 적극적으로 하는 참여이다(김은주, 2006; 은재호 외, 2008).

마지막으로, 정책과정에 따른 분류로 OECD는 설계·집행·평가의 3단계 정책과정에서 시민의 참여방법으로 정보 제공, 협의, 능동적 참여의 3가지 유형을 제시한다. ‘정보 제공’은 정부가 국민에게 정보

를 제공하는 일방적 관계로서, 참여의 가장 기본이 된다. 국민의 요구에 의해 정보를 수동적으로 제공하는 경우와 정부가 국민에게 정보를 전파하는 능동적 경우가 존재한다. ‘협의’는 국민이 정부에게 환류를 제공하는 양방향 관계이다. 정부는 국민에게 협의 주제를 제시하고 의견을 물으며, 국민은 견해 제시, 의견 개진이 가능하다. ‘능동적 참여’는 국민이 정책과정과 결정 내용에 대하여 적극적으로 관여하고 정부와 협력 관계를 형성한다. 정책의 최종 결정권이 정부에게 있지만, 의제설정과 대안 제시과정에서의 국민의 역할과 참여를 인정한다(김상묵 외, 2004; 배수경, 2011 pp.13-14).

[표-2] 시민참여의 유형

기 준	학 자	유 형	분 류
주체/ 주도자	Langton (1978)	시민 행동	시민에 의해 주도되는 상향적 시민 참여
		시민 개입	정부에 의해 주도되는 하향적 시민 참여
주체/ 자발성	Zimmerman (1986)	능동적 참여	주민총회, 공청회, 민간자문위원회, 주민투표, 주민발안, 주민소환, 자원 봉사
		수동적 참여	PR, 정보공개, 여론조사
주도권/ 참여 단위	전영평 외 (2007)	행정 주도	개인/ 집단/ 조직/ 네트워크적 참여, 시민 운동
		시민 주도	
관계/ 영향력	Sharp (1990)	반응적 참여	정부가 주도권을 행사. 민원실, 고 충처리, 정보공개

기 준	학 자	유 형	분 류
관계/ 영향력	Sharp (1990)	교호적 참여	정부와 주민간의 대등한 상호작용. 공청회, 간담회, 자문위원회
		통제적 참여	주민이 상당한 주도권을 소유. 심의 위원회, 지역수권, 직접민주제
범위 /성격 /내용· 방법	김은주 (2006)	제도화	제도적 참여, 비제도적 참여
		참여 범위	당사자 참여, 일반국민 참여
		참여 성격	갈등적 참여, 합의 형성적 참여
		내용· 방법	공적 정보에 대한 참여, 협의에 의한 참여, 국민 발의에 의한 참여
활동/ 정책 단계	OECD (2001)	정보 제공	백서, 법률 및 규제 초안
		자문 (협의)	토론회, 시민패널, 의견조사, 법률안 의견 수렴
		능동적 참여	법률·정책 대안 제시, 시민단체와 협 력, 시민사회단체의 독자적 평가

※ 출처 : 강인성(2008), 전영평 외(2007), 이승중(1993) 등 연구 참고정리

### 3. 공공갈등의 개념과 입지갈등 요인

갈등을 바라보는 시각은 크게 전통적, 행태적, 상호작용론적 견해로 구분할 수 있다. (Robbinson, 2003) 전통적 견해(traditional



view)는 갈등에 대한 부정적인 시각으로 19세기 후반부터 1940년 중엽까지 갈등연구에 지배적으로 작용하였다. 갈등은 조직 내에 역기능을 나타내기 때문에 조직의 목표를 달성하는데 언제나 부정적인 영향을 끼치며, 조직내 관리자리의 책임은 조직에서 갈등을 제거하는 것으로 본다. 이에 비해 행태적 견해(behavior view)에서 갈등은 조직 내에서 자연적으로 일어나는 현상으로 보며, 조직의 성질상 불가피한 것이기 때문에 갈등을 그대로 수용해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 견해는 갈등을 불가피한 것으로 받아들인긴 하지만 갈등의 관리문제를 언급할 때에는 갈등을 모두 해소해야 한다고 주장하고 있다. 상호작용론적 견해(interactional view)는 갈등에 대한 긍정적인 시각으로 갈등을 고무한다는 입장을 견지하고 있다. 즉, 갈등은 새로운 아이디어를 촉진하며 집단 내의 응집성을 향상시키고, 다양한 이견의 투입을 통해 좀 더 우수한 의사결정을 초래하고 욕구 불만의 탈출구를 제공하는 등 조직에 유익한 기능도 수행한다는 주장이다(금창호, 라희문 2010).

공공갈등은 어느 사회에서나 일어날 수 있는 현상이지만 갈등이 발생되었을 때, 이를 어떻게 관리하는가에 따라서 그 결과가 긍정 혹은 부정적 파급효과를 야기할 수도 있다. 공공갈등이란 정부가 공익추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등을 의미한다. 이러한 갈등은 발생의 잠재력이 큰 반면에 이해관계자들 모두가 만족할 만한 해결안을 마련하기가 쉽지 않다. 특히, 공공갈등은 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자가 되며, 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 대립과 분쟁으로 나타난다. 이러한 공공갈등은 이해관계자 수가 많고 갈등 이슈도 복잡하게 연결되어 있어 갈등이 발생되면 관련된 이해관계자들 모두가 만족할 만한 대안 혹은 해결안을 마련하기가 쉽지 않다(하혜영, 2007)는 특성을

지니고 있어 시민들의 참여가 확대되는 요즘 공공갈등의 발생비율과 사회에 미치는 파장은 적지 않은 실정이다.

이처럼 우리 사회에 공공갈등을 포함한 다양한 유형의 갈등이 복잡다단하게 표출되고 있는 것은 지난 1980년대 후반이후 급격한 민주화 과정을 거치면서 시민사회의 활성화와 사회 각 집단의 자율성 확대에 따른 갈등 전선의 다변화가 맞물리면서 나타난 현상이긴 하지만, 갈등에 대한 사전예방 또는 관리시스템이 제대로 구축되지 못해 갈등이 효율적으로 조정되지 못하기 때문에 심각한 사회문제로 노출되고 있는 것이다. 즉 갈등당사자들 간에 대화와 타협을 통해 합의를 도출하지 못하고 오히려 서로에 대한 대립과 반목으로 불신이 심화된 채 답보상태에 이르게 되는 소위 후진적 모습을 아직도 벗어나지 못하고 있는 현실이다. 더욱이 혐오시설 입지선정 문제에 있어서는 종전에 야기된 수많은 갈등사례를 통해 지역주민들이 반대할 경우 시설입지가 무산되거나 자신들의 보상요구를 최대한 관철시킬 수 있음에 대한 사회적 학습이 이루어진 상태이다. 특히, 시민단체 등 제3자의 개입에 대해서도 이해당사자인 지역주민들이 휘둘리지 않는 모습도 나타나고 있는 현실이다. 이에 따라 정부도 입지결정에 있어서 지역주민들의 사전 참여를 도모하고 일정 몫의 결정권이 지역사회에 있음을 인정하는 모습을 보이고 있다(이강웅, 2008).

갈등의 규모나 사회적 파급효과를 고려할 때 이러한 갈등의 특성을 이해하기 위해 입지갈등의 유발요인을 이해하는 것도 매우 중요하다. 입지갈등의 유발요인을 직접적 요인과 간접적 요인으로 구분하여 살펴보면, 먼저 직접적 요인을 정부부문, 시설부문, 지역부문으로 구분하고 간접적 요인으로 외부환경을 들 수 있겠다. 정부부문의 경우는 정치·행정적 영역으로 주로 절차상의 민주성 확보 여부를 말하는데, 정보의 적극적 공개를 통한 투명성 확보이다. 지역주민이 정보의 부정확, 부족을 느끼게 되면 당연히 불신이 파생된다. 따라서 공개된 정보의 전달과정과 수신여부까지 확인하고 정책과정 전

반에 대해 누구나 접근이 가능해야 한다. 또한 정책 추진의 일관성이 결여되면 갈등이 유발된다. 담당부서나 담당자의 교체는 물론이고 특별한 여건의 변화가 없음에도 불구하고 주민의 강한 저항 때문에 정책기조가 바뀌거나 특히 지방정부의 경우 집행부와 의회와 사이의 불협화음도 갈등의 유발과 증폭요인이 될 수 있다.

시설부문의 경우는 과학기술적 요인으로 주로 시설의 위험성 내지 위해성에 관한 문제이다. 일반적으로 전문가는 위험평가에 있어서 확률과 결과에 동일한 비중을 두는 반면 일반인은 결과에 보다는 큰 비중을 두고 있다(이수장, 1996). 따라서 시설의 설치와 가동에 관련한 주민들의 이해와 평가가 선행되지 않으면 갈등이 야기된다. 이것은 정부부문에서 언급된 정보의 공개성 정도에 의해서도 영향을 받는 부분이다.

지역부문에 있어서는 우선 지역주민들이 지역 이기주의와 별개로 자신들의 지역이 공간구조적 차원에서 최상의 입지 적격지에 해당되는지를 인정하느냐의 여부이다. 즉 시설의 입지선정 기준에 대해 지역사회가 타당성을 인정한 후 선정과정이 진행되어야 한다. 다음으로 주민들 입장에서 결정 자율권이 확보 되는지의 문제이다. 지역사회의 적극적 참여의 결과가 결정권으로 연계될 수 있는지 여부가 갈등유발의 관건이 되는 것이다. 그리고 시설입지에 따른 재산가치 하락, 이미지 훼손과 이에 수반한 지역발전 후퇴 등을 만회할 만한 적절한 보상책이 마련되지 않을 경우 갈등이 유발될 소지가 커진다. 주민들은 경제적 측면을 매우 중요하게 생각하고 있기 때문이다(윤영채·전주상, 2000).

간접적 요인으로 외부환경이란 결국 지역주민들의 의식체계에 영향을 미치는 사회문화적 속성이다. 지역사회의 가치체계는 경제적 요인, 기술적 요인, 정치적 요인과 상호작용 하면서 구성되고 이는 정책결정 과정에 영향을 미치게 된다(김상돈, 2004). 다시 말해 유사한 다른 사례, 경제적 사건, 정책실패로부터의 학습, 정치사회적 여건 그리고 언론의 보도행태, 시민단체의 개입 등 외부환경은 갈등의

촉발과 정도에 영향을 미치게 된다(이강웅, 2008). 국내 입지갈등의 전개과정을 살펴볼 때 환경단체는 물론 일부 정치적 성향이 강한 시민단체들의 개입은 직접적 이해당사자인 주민들보다 더 갈등유발에 영향을 미치고 있다. 따라서 갈등과정에서 이러한 제3자들이 어떠한 역할을 수행하는지 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라 할 수 있다.

[표-3] 입지갈등 유발 요인

구분		유발 요인
직접적 요인	정부부문	정치·행정적 요인 : 절차상 민주성 확보
	시설부문	과학·기술적 요인 : 시설의 위험성·위해성
	지역부문	입지선정 기준의 타당성
간접적 요인		주민들의 의식체계에 영향을 미치는 속성 (언론보도, 시민단체의 개입 등)

#### 4. 공공갈등관리에 관한 접근방식

안광일(1994)·유해운 외(1997) 등은 갈등관리를 갈등이 역기능적이고 파괴적인 갈등으로 확대되는 것을 막고, 갈등의 순기능을 증가시킬 수 있도록 도와주는 환경과 조건을 마련해 주는 과정이라고 정의했다. 공공갈등관리에 관한 접근방식을 크게 나누어 보면 전통적인 접근방식인 법적·제도적 접근방식, 시장경제원리를 활용하는 시장기제적 접근방식, 참여제도를 활용한 민주적 접근방식이 있다. 이러한 공공갈등관리 접근방식은 다음과 같이 설명될 수 있다.

## 1) 법적·제도적 접근방식

갈등해결을 위한 전통적인 접근방식으로 법률을 통한 방법과 갈등관련 제도적인 규정을 통한 방식 등이 있다. 이러한 법적·제도적 방식에 의한 갈등관리는 개인간, 집단간, 정부와 국민간, 국가와 국가간 갈등에도 널리 사용된다. 법률과 제도 외에도 관례, 조례 등 비공식적인 기제도 갈등관리 과정에서 적용된다. 갈등관리 과정에서 이러한 비공식적인 기제들이 제대로 작동하지 못하면 소송 등 법률적인 절차가 갈등관리 방안으로 적용되게 된다.

갈등해소를 위한 전통적인 법적 방식으로 행정심판과 행정소송이 있는데 행정심판은 행정심판법에 근거를 두고 행정소송은 행정소송법에 근거를 둔다.

행정심판은 행정기관의 부당한 공권력 행사에 의한 국민의 권리 및 이익침해를 구제하기 위한 절차로 그 주체는 행정기관이며, 행정기관 자체의 전문적이고 기술적인 지식을 사용하도록 함으로써 소송 남발 등으로 인한 법원의 부담을 경감하고 국민의 시간과 비용을 절감하고자 하는 것을 목적으로 하는 제도라고 할 수 있다.

반면, 행정소송은 공공기관의 위법한 행위로 권리를 침해당한 당사자가 소를 제기하고 법원이 이를 심리하여 판결하는 정식 소송절차이다. 행정소송은 판결기관이 법원으로 민사 및 형사소송으로 대별된다(홍준형, 2001).

최근 들어 정부가 추진하는 정책의 집행과 관련하여 다양한 갈등이 발생하고 있고 갈등 당사자들간의 합의가 이루어지지 않는 상태, 즉, 협상과 중재 등 일차적 갈등관리 기제들의 작동이 실패하게 되는 일이 빈번하게 발생하면서 사법적 판결을 구하는 사례들이 다수 목격되고 있다. 2005년의 ‘천성산 도룡뇽 소송’으로부터 최근의 ‘밀양 송전탑 공사중지 가치분 소송’ 등의 사례를 볼때 사회적으로 이슈가 되는 국가기관의 사업 상당수는 이해 당사자들간의 갈등해결 실패는 물론, 시민단체들의 개입으로 인해 해결의 실마리조차도

찾지 못해 결국 사법부의 결정에 의존하게 되는 것이다. 이러한 판결과정은 여러 가지 문제점을 갖고 있는데 첫째, 소비적이고 비용이 과다하게 소요된다. 둘째, 갈등해결의 측면에서 소송 특성상 이해당사자간에 우호적인 관계가 형성되기 어렵다. 셋째, 즉각적인 해결이 필요한 시점에서 해결에 상당한 시간이 소요된다. 넷째 재판과정에서 갈등의 본질에서 벗어나기 쉽고 소송에서 패한 당사자 일방이 형평성 문제를 제기하며 결과에 수궁하기 어렵다(하혜영, 2007).

즉, 재판은 제3자가 개입하기는 하지만 갈등 당사자들간의 합의도출보다는 법리의 적용을 통한 옳고 그름의 판단이면서 이해관계자가 승-패(win-lose)로 갈리게 되기 때문에 결과에 대한 만족도가 갈릴 수밖에 없다. 최근에는 이런 문제점을 보완하기 위해 전통적 방식과 대비되는 개념으로 대체적 분쟁해결방식<sup>2)</sup>(alternative dispute resolution)을 제시하고 있다.

## 2) 시장경제적 접근방식

다음으로 시장경제적인 원리를 활용한 접근방식이다. 이 방식은 경제적인 이해관계를 수반한 공공갈등 분야에서 효과를 볼 수 있는 방식(이달곤, 2005)으로 공공사업과 관련하여 지급될 수 있는 이익 개발금, 보조금과 인센티브 등 경제적 유인 요인 등이 있다. 갈등해결과 관련한 유인책으로는 강제력에 의한, 보상에 의한, 설득에 의한 방법 등 세 가지가 있다.

강제력에 의한 유인책(coercive inducement)은 상대방에게 강제를 하기 위한 목적으로 위협과 폭력을 행사하는 방법과 무시·보이콧·경제 제재 등 비폭력적인 것을 말한다.

---

2) ADR은 일반적으로 법적 해결이 아닌 비공식적 해결을 의미하여, 단순한 이해관계 분쟁에 한해 적용되어 왔으나 최근에는 광범위하게 적용되는 추세(지속가능발전위, 2005)로 협상, 조정, 중재 등이 대표적인 갈등해결 방식으로 제시된다(Pruitt & Carnevaie, 1993).

설득(persuasive inducement)은 이슈에 대한 정보제공, 의사소통, 상대방과 갈등상태에 대한 인식 동조화 등을 통해 의사결정에 영향을 미치는 것을 말한다. 보상에 의한 유인책(rewards as inducement)은 상대방에게 갈등해결을 조건으로 보상을 제시하는 것으로 이중 보상에 의한 방법이 시장기제적 접근방식의 유인책이라 할 수 있는데 보상에 의한 유인책이 갈등발생시 해결의 대안책으로 강제적인 접근보다 더 효과적인 방법이 될 수 있다(Kriesberg, 2003).

보상은 국가기관의 정책추진 과정에서 발생하는 입지갈등 과정에서 상대방측의 정신적, 물질적 피해와 향후 예측되거나 예측될 수 없는 피해에 대한 금전적 보상 등 각종 경제적 유인들을 제공함으로써 갈등으로 인한 반발을 최소화하는 방식이다(하혜영, 2007).

보상방법은 경주시 방폐장 사례에서 보듯 보상에 대한 기대로 인해 지역사회와 사업시행자간 사업추진 관련 논의를 원활하게 할 수 있으며 사회적 편익이 비용을 초과할 경우에만 사업이 진행되게 함으로써 능률성을 증진시키는 한편 그로인한 반대론자들의 손실을 최소화하거나 제거함으로써 반대유인을 감소시킨다는 점이다(유해운 외, 1997; 하혜영, 2007).

그러나 이러한 보상방식의 접근법은 시설 입지에 따른 사회적 편익과 비용의 정확한 산출이 어렵고 입지지역의 이해당사자들 사이에서도 보상의 유형과 금액에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우 능률성이 오히려 떨어질 수 있다는 점도 있다. 따라서 보상방식은 갈등 당사자들에게 금전 등 경제적 유인을 제공하여 비선호시설 입지에 따른 비용-편익의 불균형적 구조를 개선할 수는 있겠지만 이러한 유인이 갈등당사자에게 제공되는 너물로 인식될 수 있고, 보상이 이루어진 이후에 시설이 안정적으로 정착 또는 유지되는지 여부를 보장할 수 없다는 점에서 일부 한계가 있다고 할 수 있다(유해운 외, 1997).

### 3) 참여제도를 활용한 접근방식

공공갈등은 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 대립과 분쟁으로 나타난다(하혜영, 2007). 사회갈등관리시스템 구축은 거버넌스(governance) 과정에서 시민간의 관계 차원에서 접근해야 하며(김태홍 외, 2005), 주민참여는 정부에 대한 주민의 영향력 행사로 볼 수 있기에 국가 정책 추진과정에 있어 당사자들의 참여는 정부에 영향을 미치기 위한 주민의 일련의 행위라고 할 수 있다(이승중, 2003).

공공정책 추진과정에 있어 주민참여의 유형은 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 참여의 수준이 가장 낮은 단계로서 정부가 주민들에게 정보를 제공하고 일방적인 의사소통 방식을 사용하는 단계이다. 둘째, 참여수준의 중간단계는 정부와 주민들이 정책추진과 관련하여 상호 협의하는 쌍방향형 의사소통이 이루어지는 단계이다. 마지막으로 적극적인 참여단계는 주민들이 정책을 결정하는데 주도적인 역할을 하고 정부와도 쌍방향형 의사소통 관계를 맺는 단계로(하혜영, 2007), 주민들의 참여의사가 과거에 비해 매우 높아진 시점에서 정책의 결정, 추진과정에 주민들의 의사가 제대로 반영이 되지 않을 경우 정책에 대한 불신과 거부감이 더욱 커지고 더 나아가 공공갈등 형태로 발전할 수 있기 때문에 이러한 갈등을 사전에 예방하기 위해서는 다양한 형태의 주민참여를 보장할 필요가 있다.

공공정책 추진과정에서 주민들의 참여가 가지는 장점으로는 사회 형평성 제고의 역할을 한다(이승중, 2003)는 점과 정부와 주민간 갈등해결의 계기를 마련하고 정부정책에 대한 이해와 신뢰를 형성하는데 도움을 주어 궁극적으로 사회갈등을 해결하는 역할을 한다(이달곤, 2005)는 점을 들 수 있다.



그러나, 공공갈등 해결에 있어 참여의 효과에 대한 실증적 연구나 계량화가 쉽지 않고(이달곤, 2005) 오히려 새만금 간척사업, 천성산 터널공사, 한탄강댐 건설 사업에서와 같이 시민들의 참여가 국가의 정책을 잘못된 방향으로 이끌거나 필요이상의 지나친 간섭으로 인해 정부가 추진하고 있던 정책의 효율성이 떨어질 수 있는 위험도 있다(이승중, 2003). 의사결정에 참여하는 대표가 개인적, 정치적 인 목적에만 관심을 두고 참여하게 되면 소통보다는 일방적인 의사표시로만 그칠 수 있어 ‘합의’를 위한 참여가 아닌 ‘반대’를 위한 참여가 될 수도 있다는 부정적 측면도 생각해 볼 수 있다.

## 5. 공공갈등관리와 시민참여

### 1) 공공갈등관리 방식으로서의 시민참여

일반적으로 공공갈등관리 방식은 전통적 방식과 대체적 방식, 참여적 방식으로 나눌 수 있다. 전통적 방식은 회피·철회·비순응과 같은 방식, 권력이나 강제력을 이용한 방식, 사법기관의 강제력에 의한 갈등 해결 방식으로 주로 DAD(Decide-Announce-Defence)방식에 의해 갈등관리가 이루어진다. 대체적 방식은 문제해결, 협상, 제3자의 개입과 같은 방식을 사용한다. 대체적 분쟁해결(ADR)로 불리는 이 방식은 협상·중재·조정 방식 등을 통해 갈등을 해결한다. 시민참여는 참여적 방식으로서의 공공갈등관리에 해당한다. 현대 사회에서는 정책의 직접적 수혜자이자 비용 부담자인 시민의 중요성이 점점 증가하고 있으며, 정책과정에서의 시민참여는 전통적 방식의 문제점을 극복하고 갈등해결의 수준을 높이기 위해 그 중요성이 점차 부각되고 있다(하혜영, 2007; 정다운, 2007).

공공갈등 과정에서 시민참여는 정부와의 지속적 상호작용을 통해 갈등의 증폭을 방지하거나 갈등의 표출을 예방하는 ‘사전적 접근’이 가능하다는 점에서 그 유용성과 필요성이 증가하고 있다(박홍

엽, 2006). 지금까지 시민의 참여가 갈등해결에 긍정적인 영향을 미친다는 논의는 많이 있었다. 지방자치제와 민주주의의 성숙으로 지역주민들의 권한이 커지고 정책 과정에의 참여 욕구가 강해지면서 정책형성 초기단계부터 주민참여를 확대시키는 것이 매우 중요해진 것이다.

과거 중앙집권적 권위주의 정권은 정책의제설정에서 정책평가까지 전 과정에 이해당사자의 참여가 배제되거나 극히 형식적인 참여만 인정하였다. 정부중심의 일방적 의사결정 관행은 지역주민의 의사를 제대로 반영하지 못함으로써 정책과정의 합리성과 민주성을 충족하지 못했고 이는 성공적인 정책집행에 장애요인으로 작용했다. 정책과정에서 결정이 법적·경제적 타당성을 바탕으로 이루어졌다고 하더라도 구체적인 사안에 대해 이해당사자인 주민의 참여가 결여될 경우 갈등은 필연적이다. 따라서 주민참여는 그 자체로 바람직한 결정을 가져올 가능성이 높으며, 장기적으로는 효과적인 정책목표 달성이 가능하다.

실제 많은 연구를 통해서 갈등 과정에서 시민참여가 갈등해결에 효과적임이 증명되었다. 심재정(2009)과 하혜영(2007) 등은 갈등관리요인의 갈등 해결 영향력에 관한 실증연구를 통해 갈등 당사자간의 대화창구 구성 등 커뮤니케이션 활성화와 갈등 해결의 관계, 갈등 당사자로서 지자체나 주민 참여와 갈등 해결 관계를 확인하였다.

분석 결과, 시민참여와 관련하여 협력적 관리방식을 활용할수록, 커뮤니케이션 활성화가 이루어질수록 갈등 해결 가능성이 높았다. 또한, 갈등 당사자의 참여수준이 높을수록 갈등 해결 수준도 높은 것으로 나타나기도 했다(심재정, 2009; 하혜영, 2007).

특히, 비선호시설의 입지 정책과 관련한 시민참여의 긍정적 영향력은 다음과 같다. 첫째, 시설입지선정 및 추진과정에서 정당성을 확보 할 수 있다. 둘째, 해당 시설 입지지역 주민들의 이해를 구할 수 있어 시설입지 합의에 쉽게 도달할 수 있다. 셋째, 이해관계자들의 충분한 의사소통을 통해 보다 나은 의사 결정안을 도출할 수 있

다. 넷째, 시설 입지 후, 시설 운영이나 안전관리에 대한 감시에 주민들을 참여시킴으로써 주민 신뢰와 운영의 안전성 확보가 가능하다. 이러한 시설입지 과정에서 시민참여 효과는 참여를 통한 갈등해소를 가능하게 하는 긍정적 요인으로 작용한다(도수관, 2000).

## 2) 시민참여 관점에서 로컬 거버넌스

정부와 시민의 사회 작용 현상의 하나인 갈등을 해결하기 위한 사회의 공공갈등 관리시스템은 기본적으로 거버넌스 과정에서의 정부-시민간의 협력 관계로 보아야 한다(하혜영, 2007). 거버넌스가 공공문제 해결의 구조와 과정에 관한 논의라고 할 때 지역단위의 로컬 거버넌스와 시민참여는 매우 밀접한 관계에 있으며 시민참여의 활성화는 구조와 과정의 관점에서 거버넌스의 발전에 영향을 미친다(김순은, 2011).

### (1) 시민참여와 로컬 거버넌스의 구조

시민참여에 기초한 거버넌스의 구조는 통상 네트워크의 특징을 지닌다(Kooiman, 2003). 제도상 시민참여가 보장되어 시민이나 시민단체가 공공문제의 해결을 위한 구조상의 행위자가 되는 사례도 있지만 선진국에서는 시민사회의 발전과 더불어 시민들의 자발적인 참여에 의한 비형구적인 네트워크의 특성이 강하다. 선진국에서 시민네트워크에 기초한 거버넌스는 논의되는 정책과 이슈에 따라 느슨하게 구조화된다. 공공문제의 해결을 목적으로 하는 구조의 틀 아래에서 시민이나 시민단체의 역할은 시민참여의 양과 질에 따라 다원주의, 조합주의 및 조합다원주의 모형으로 분류된다. 시민이나 시민단체가 지방정부와의 일정한 거리를 유지하면서 지방정부에 대한 견제력을 유지하는 모형을 다원주의 모형이라고 한다. 다원주의 모형은 다양한 시민단체가 이슈에 따라 지방정부를 견제하는 구조의

모형이다(Pierre and Peters, 2000).

조합주의는 지방정부가 시민이나 시민단체의 활동을 조작하는 모형이다. 지방정부가 비조직적이고 결속력이 약한 시민단체를 지방정부의 통제아래 두고 각 시민단체에 역할과 기능을 부여하기도 한다. 이러한 모형아래서는 시민이나 시민단체의 자율성은 약할 수밖에 없다. 조합주의와 다원주의의 중간 형태로서 조합다원주의가 있다. 다원주의의 관점에서 다양한 형태의 시민단체를 허용하면서도 지방정부의 의도에 순응하는 단체에 참여의 기회를 보장하는 모형이다.

구조적 관점에서 시민참여는 지역 민주주의와 밀접한 관련성을 맺는다. 시민들의 다양한 형태의 참여가 지역 민주주의의 발전을 위한 정치적 구조이기 때문이다. 이를 위하여 대부분의 국가에서 시민참여를 헌법과 법령 등에 규정하고 있다(김순은, 2013).

## (2) 시민참여와 로컬 거버넌스의 과정

과정적 관점의 로컬 거버넌스는 시민과 지방정부간의 의사소통 등 동적인 요소에 초점을 맞춘다. 앞서 논의한 로컬 거버넌스의 구조적 관점이 제도의 내용적 측면을 강조하는 것이라면 로컬 거버넌스의 과정적 관점은 제도의 운영적 사항에 초점을 두고 있다. 헌법이나 지방정부법 등 법령에서 시민참여를 규정하고 있지만 수사적이거나 형식적인 의미로 규정하고 시민참여 제도가 실질적으로 활용하기 어렵게 되어 있거나 시민참여가 이루어지더라도 실질적인 비참여 또는 상징주의에 그친다면 시민참여가 거버넌스에 기여할 수 없다(김순은, 2011).

아른스타인(Arnstein, 1969)이 제시한 파트너십과 권한위임형 참여 및 주민통제형 참여, 쿠이만(Kooiman, 2003)이 제시하였던 상호·소통 거버넌스, 파트너십, 공동관리(Co-management), 네트워크 등의 모형 등은 시민참여의 과정적 측면의 내용과 매우 밀접한 관계

가 있다.

파트너십 관계에서는 시민과 정부가 대등한 관계를 전제로 하기 때문에 정부의 일방적인 사무 처리가 어렵고 시민들과 실질적인 협의를 통하여 사무 처리가 이루어지며 시민들도 참여한 부분에 대한 책임을 공유한다. 권한위임형은 지방정부가 일정한 영역에 대한 권한을 시민에게 위임함으로써 시민들이 자율적으로 결정하는 형태이다. 위원회 등을 구성할 때 민간위원의 수가 지방정부의 공무원보다 많은 경우가 예에 해당한다. 주민통제형 시민참여는 권한위임형을 넘어 시민들이 프로그램을 실질적으로 운영하는 형태를 말한다(Arnstein, 1969; 김순은, 2011).

쿠이만의 네가지 모형은 시민과 정부간 상호작용의 정도에 따른 구분이다. 쿠이만이 제시하는 모형들은 시민과 정부와의 상호과정을 네트워크의 관리라는 측면에서 거버넌스의 효과성을 제고하는데 목표를 두고 있다. 시민과 정부와의 상호과정을 질적 측면에서 강조하는 것으로 볼 수 있다.

거버넌스가 사회현안의 공공문제 해결에 관한 논의라고 할 때 시민참여는 거버넌스에 영향을 미치며, 이는 갈등관리와 시민참여가 매우 밀접하게 연관되어 있음을 보여준다.

구조적 관점이 제도적 측면과 관계있다고 할 때 헌법이나 법률 또는 조례 등에서 시민참여를 규정하고 있다 하더라도 실질적으로 시민들의 참여가 활발하게 진행되지 않거나 제도적인 규정은 명분용으로 제정되고 실질적으로 운영되지 못하는 사례도 적지 않다(김순은, 2011).

한편, 시민참여가 제도적으로 보장되어 있지 않은 경우는 물론이고 외형적으로 시민참여가 활발하게 이루어지더라도 정부에 의해 동원되거나 정부에 호의적인 시민에게만 허용되면 과정적 관점에서 또한 거버넌스에 영향을 미칠 수 없다. 시민과 정부가 상호대등한 관계에서 상호소통이 불가능하기 때문이다. 따라서 바람직한 거버넌스 즉, 공공문제 해결을 위해서는 제도적 기반마련은 물론, 이의 실

행 또한 매우 중요하다. 본 연구에서 시민 참여의 효과를 질적인 면과 양적인 측면에서 살펴보려는 이유도 이와 같다고 할 수 있다.

## 6. 갈등과정

갈등과정에서 Pondy(1967)는 갈등을 연속적인 에피소드로 보고 갈등의 단계를 잠재적 갈등, 인지적 갈등, 지각된 갈등, 현재화된 갈등, 갈등여과 등 다섯 단계로 분류하고 이러한 단계들이 서로 연결된 것으로 보고 있다.

박호숙(1994)은 갈등의 단계를 잠재된 갈등과 외연적 갈등으로 구분하여 설명하였는데 잠재된 갈등이란 갈등행동 이전의 갈등상황이나 행위주체들이 느끼는 스트레스, 긴장, 적대감 같은 감정상태를 의미하며, 외현된 갈등이란 노골적인 갈등 행동으로 말로 공격하는 행위, 정보를 왜곡하는 행위, 물리적 행위 등을 말한다.

유해운 외(1997)는 환경문제에 대한 갈등의 관리과정에 중점을 두고 갈등관리과정을 갈등의 발달단계(잠재적 갈등단계)-갈등의 표출단계(명시적 갈등단계)-갈등해결의 탐색단계-갈등 후 단계(갈등의 여과단계) 등으로 나누어 설명하고 있다. 잠재적 갈등이란 갈등현상이 일어날 수 있는 다양한 상태를 의미하며, 명시적 갈등이란 잠재화된 갈등이 표출되는 단계로 갈등을 야기한 원인 자체가 분명하게 이슈화되고 갈등당사자의 확인이 가능하며, 감정적인 차원으로 지각한다.

갈등해결의 탐색단계란 갈등이 표출된 뒤 여러 가지 전략과 정책이 활용되는 단계로 이 단계에는 표출된 갈등에 대한 강압, 협의, 협상과 문제해결을 위한 제3자의 개입 등이 활용되는 단계이다. 마지막으로 갈등의 여과란 갈등이 완전히 해결되어 갈등당사자간의 협력을 유도하는 상황이나 혹은 갈등이 피상적으로 해결되어 언제든지 표출될 수 있는 갈등의 잠복기를 의미한다(한상겸·이용일, 2007).

비선호시설의 입지에 대해 커다란 피해의식을 지니고 있는 지역 주민의 의사반영 여부는 비선호시설로 인해 야기된 갈등의 해소와 밀접한 관련이 있다. 주민의 의사가 반영되지 않은 무리한 정책집행은 필연적으로 주민들의 저항행위를 불러일으키게 된다. 이렇게 볼 때, 시설입지 추진과정에서 주민의 참여와 합의가 도출되어 추진해 나가면 주민들과의 갈등이 최소화 되지만 부지선정과정에서 민주성을 확보하지 못한 채 강행할 경우 당장 사업초기에는 마찰이 일어나지 않을 수 있지만 심각한 갈등의 소지를 안은 채 시작하게 됨으로써 갈등이 내재된다고 할 수 있겠다. 이는 곧 Pondy(1967)의 갈등 전개과정에서 잠재적 갈등에서 인지된 갈등으로의 발전 가능성이 충분히 전제된 상태이고 이러한 갈등은 대부분의 비선호시설 입지 갈등의 사례에서 볼 수 있듯이 주민들의 입지반대를 목표로 한 농성, 시위, 방어적 연합행동 등의 강력한 저항태세로 이어짐을 알 수 있다.

이러한 저항행위는 갈등전개과정에서 느껴진 갈등, 명백한 갈등 단계로의 발전을 의미한다. 그러나 이러한 갈등상황을 어떻게 관리하느냐에 따라 갈등의 여파가 달리 나타나게 된다. 갈등이 적정수준에서 잘 관리되면 주민들과의 갈등을 완화시키면서 협력적 관계로의 토대가 마련될 수 있는 반면, 계속해서 일방적인 자세로 대안모색을 위한 갈등의 전환기를 마련하지 못한다면 주민들과의 갈등상황에서 탈피하기가 쉽지 않다(김도희, 2005)는 점에서 갈등의 증폭 과정에서 제3자가 개입으로 인한 전환기 마련이 중요하다고 할 수 있다.

## 7. 갈등해결의 의미

갈등해결이란 갈등이 되는 문제의 해결을 의미하기도 하지만 갈등의 문제를 서로 간에 협의를 통해서 일치해 가는 과정이자 행위, 그리고 더 나아가서 서로 협력으로까지 연결되는 것으로 볼 수도 있

다. 즉 갈등해결은 갈등당사자가 서로 협의한 결과이며, 그 결과로서 모든 당사자가 만족해야 한다. 또, 갈등해결을 갈등이 해결되었다기보다는 분쟁에서 주요한 문제를 중심으로 이해관계자가 상호수용할 수 있는 수준의 의사결정에 이르게 되는 것을 의미한다고 보기도 한다(Lewicki, Gray & Elliott 2003). Susskind, Mckearnan & Thomas-Larmer(1999)도 갈등해결을 합의형성과정(consensus building)으로 보며, 관련된 이해관계자들이 모두 만족할만한 의견일치를 찾아가는 과정으로 정의하고 있다. Ross(1999)는 성공적 갈등관리를 판단하기 위해서 세 가지를 제시하는데 해결책에 대한 수용성, 지속성, 그리고 당사자들 간의 관계가 갈등 전보다 더 긍정적으로 발전되는 것이다.

국내연구를 살펴보아도 갈등관리과정에서 해결의 주체로 갈등당사자가 등장하는데, 이들이 서로의 필요를 나누고 결합한 결과로서로 만족할 만한 이익을 얻을 수 있도록, 즉 합의를 얻는 것에 초점을 맞춰 행위해 가는 것이라고 한다(지속가능발전위원회, 2005). 유해운 외(1997)도 갈등해소란 갈등의 근본원인들을 제거시키는 당사자간 수용가능하고 지속가능한 합의라고 정의하고 있다.

지금까지 살펴본 갈등해결의 내용을 정리하면, 넓은 의미의 갈등해결은 갈등당사자들이 상호 합의를 형성하고, 이를 모두 수용할 수 있으며, 해결책이 지속적으로 유지되는 것이다. 그리고 더 나아가서 갈등당사자들 간의 관계가 갈등 전보다는 더욱더 긍정적인 관계로 개선되는 것을 의미한다.



## 제 2 절 선행연구 검토

입지갈등 연구는 갈등원인과 진행과정의 분석을 중심으로 한 연구가 많았으며 원인분석을 통해 갈등해결의 대안을 제시하고 있었다. 갈등관리와 시민참여에 관한 연구는 해결을 위한 시민참여의 당위성을 주장하면서 참여를 위한 제도적 접근방안을 모색하고 있었다.

### 1. 입지갈등 관리방식에 관한 연구

입지갈등 관리방식에 관한 연구는 주로 하수나 폐기물 처리시설·산업시설·발전시설 등 정책적으로 추진하는 공공시설을 혐오시설로 인식하는 주민들과 시민단체들과의 관계에서 발생하는 갈등과 그 관리과정에 대한 연구들이 대부분이었다.

김길수(2007)는 위험시설의 입지선정 과정에서의 정책집행주체와 지역주민간의 갈등이 심화되는 것에서 문제의식을 갖고, 불안위도와 군산에서 발생한 방폐장 입지선정 과정을 둘러싼 정책갈등 분석을 통하여 갈등원인과 구조를 밝히고 갈등관리에 대한 시사점을 도출했다. 특히, 갈등 주체들간의 위험지각 정도와 절차적 민주성에 대한 가치의 차이가 갈등을 유발하며 이를 적절히 관리해야한다고 하면서 갈등관리 수단은 일방적, 강제적인 것이 아닌 타협과 조정적 수단이 필요하다고 주장한다.

이강웅(2008)은 혐오시설 입지선정을 둘러싼 공공갈등이 우리 일상생활의 흔한 문제로 보아야 한다고 주장하며 혐오시설 입지갈등 관리에 있어 우선순위를 모색하고자 하였다. 주목할 만한 것은 공공갈등과정에 연관된 당사자들이 갈등을 어떻게 바라보고 받아들이고 있는지(사회적 인식분석)를 고찰함으로써 환경적 요인보다 개별적 요인에서 갈등관리에 접근하려는 시도를 하였다는 점이다. 이를 위해 공무원, 연구원, 대학교수, 언론인, 시민단체 등 5개 집단을 대상으로 설문을 실시하고 인식분석을 위해 'Q 방법론'을 이용하였다.

그 결과, 실질적 주민참여라는 절차적 민주성의 확보차원에서 주민과 정부의 직접협상이 우선시되며 이를 위한 제도화의 선행이 필요하다고 하였다. 그리고 경제적 보상의 문제가 해결의 열쇠가 되는 중요한 요소이기는 하나 절대적인 요인은 아니라고 하며 갈등관리의 문제는 시설별, 지역별, 사회적 여건 등이 충분히 고려되어야 한다고 강조했다. 결국, 사회환경이 변화되면서 갈등관리 시스템의 기본은 거버넌스(governance) 구축이라는 차원에서 모색되어야 하며 정책 효용성의 저해, 참여자의 대표성 등 참여 자체의 효과에 대한 불확실성에도 불구하고 정보의 공개성과 투명성 확보 그리고 사회적 공공성의 제고라는 수단과 의미를 고려할 때 이러한 문제점은 극복될 수 있다고 제시하였다.

채경석(2010)은 혐오시설의 정책수용성과 갈등관리에 관한 연구를 통해 정책갈등의 수용성이 성공적인 갈등관리 방안 모색의 방법이 될 수 있을 것이라 가정하였다. 이를 위해 국내사례로는 방사성 폐기물처분장 입지사례를, 외국사례로는 미국의 유카마운틴 고준위 폐기물 처분장 입지사례를 선정하여 비교를 통한 사례분석(Case study)을 실시하였다. 제도적 측면과 입지추진과정을 분석하여 비교한 결과, 입지갈등은 대부분 이익갈등에서 가치갈등으로 변화되는 경향이 있으며 이러한 가치갈등의 관리를 위해서는 정부의 일방적인 결정방식보다 참여(투표경쟁)에 의한 방식이 도입되었다.

이러한 참여가 성공적이기 위한 요건으로는 설득과 승복의 절차, 입지선정 방식에 구성원의 자발적 참여유인, 기피시설 입지로 인한 위험의 입계치에 대한 확신, 효율적 지역의 선정(비용)을 제시했다.

정부정책에 관심을 갖고 있는 이해당사자들의 직·간접적인 참여가 효율성을 저해할 수는 있어도 이들의 활동을 무시할 경우 더 큰 비효율이 발생될 수 있으므로 모든 국책사업에 참여적 의사결정이 필요함을 강조했다. 정부가 단기적인 효율성과 효과성 보다는 장기적인 관점에서 기획과 집행을 염두에 두어야 하며 민주적 정책결정 과정과 공론화가 그 대안이라는 것이다.

특히, 입지선정 과정에서 발생하는 갈등관리와 관련하여 중·저준위방사성폐기물처분장 건설과정에서 사용되었던 주민투표를 통한 경쟁과 유치희망 지역 내부적인 찬반투표를 제시하였다. 이는 지역 주민들간 긍정적인 분위기 조성과 함께 과격 시민단체들의 개입논리를 약화시킬 수 있다고 말한다. 결국, 지역내 다양한 참여자들이 지역현안 문제의 해결을 위한 논의와 참여적 의사표현 등이 국책사업 입지갈등 관리에서 매우 중요하다는 것이다.

금창호·라희문(2010)은 사회통합을 위한 갈등관리제도 마련을 위해 기존 갈등관리제도의 구조를 분석하였다. 갈등관리제도 개선을 위해 종합적 기반조성 시스템의 구축을 제안하면서 참여 거버넌스 확립, 협상문화 구축, 빈번한 갈등요인의 지속적인 관리를 요건으로 제시하고 있다. 다음으로 차별화된 갈등예방·관리시스템 구축이 필요하다고 하였는데 이는 갈등의 성격에 따른 상이한 접근을 말한다. 가치갈등이면서 전국적인 세대갈등은 합의회의와 시민배심원제를, 이익갈등이면서 전국적인 계층갈등은 규제협상을, 가치 및 이익갈등이면서 이념갈등은 공론조사를 활용하는 등 갈등유형에 따라 관리방식도 차별화되어야 한다는 것이다.

[표-4] 입지갈등 및 관리방식 연구

학 자	분석 내용	분석 결과
김길수 (2007)	위도·군산에서 발생한 방폐장 입지선정 관련 정책 갈등 원인	갈등주체의 위험지각 정도, 절차적 민주성에 대한 가치 차이
이강웅 (2008)	공공갈등과정에서 연관된 이해당사자들의 갈등인식	실질적 주민참여라는 절차적 민주성의 확보차원에서 주민과 정부의 직접협상과 제도화 선행 필요
채경석 (2010)	경주 방폐장, 유카마운틴 폐기물처분장 비교분석을 통해 혐오시설 정책수용성 연구	입지갈등이 이익에서 가치갈등으로 변화되는 경향이 있으며 갈등관리를 위해서는 참여의 방식 필요

## 2. 갈등관리 수단으로서 시민참여에 관한 연구

갈등관리 수단으로서 시민참여에 관한 연구는 주로 참여 자체의 발전 방안이나 수단을 연구하는 것으로 시민참여를 여러 갈등 관리 수단중 하나로 인식하거나 거버넌스 또는 협력의 개념과 연계하여 참여적 거버넌스 개념으로 이해하는 연구들이었다.

전주상(2000)은 서울시 쓰레기 소각장 건설사업 집행과정에서 지방정부와 지역주민의 갈등에 대하여 각 갈등단계별로 갈등상황, 이슈, 갈등관리전략, 제3자의 개입이 지방정부와 주민간 상호작용에 미친 영향을 분석하면서 갈등해결을 위해서는 주민참여의 실질화 및 제도화, 협상과정의 제도적 보완 및 조정기구 설치 등이 필요하다고 주장하였다.

김상묵 외(2004)는 중앙정부의 정책과정에 시민참여의 중요성을 역설하였는데 정책과정에서 시민참여 형태를 정보제공, 협의, 능동적 참여로 유형화한 분석틀을 사용하여 중앙정부와 처·청의 시민참여제도를 분류하고 그 특징을 분석했다. 분석 결과, 이해관계가 없는 국민의 의사와 공익을 대표할 수 있는 시민대표가 정책과정에 참여할 수 있는 대안을 모색해야 하며, 시민참여 결과를 환류해주는 기능이 보완될 필요가 있음을 설명하고 있다.

임정빈(2005)은 천안-아산 쓰레기 소각장 설치와 청주-청원 쓰레기매립장 설치 사례를 비교, 분석하여 지방정부간 갈등과 갈등관리 기제로서 주민참여 거버넌스를 분석하였다. 분석결과, 참여 거버넌스는 참여자의 이해와 요구를 반영하고 새로운 문제해결 기제로 유용한 역할을 하고 있음을 발견하였다. 또한, 참여적 거버넌스는 정부의 수혜 및 보상의 산물이 아니라 주민의 요구와 지방정부의 필요요성이 결합된 산물임을 밝혀냈다. 결과적으로 비선호시설과 같은 부(negative)의 외부효과가 발생하는 공공시설과 관련된 정책에서 갈등을 해결하기 위한 바람직한 방안으로 주민참여 거버넌스를 통한 적절한 보상이 답이 될 수 있다고 주장하고 있다.

박홍엽(2006)은 갈등단계 이론을 통해 갈등을 단계별로 나누고 사례 비교를 실시하여 각각의 시기 및 단계별로 갈등 해결기제를 모색하였다. 분석 결과, 갈등초기 단계에서는 주민 및 집단과의 협의가 미흡하며 쟁점을 해소하려는 노력이 부족한 경우에 갈등이 고조되었다. 그러나 협의기구 등을 통한 의사소통 노력은 갈등의 해결, 정부와 시민간의 합의도출에 유리하게 작용함을 밝히고 있다.

김도희·정준금(2006)은 울산지역의 로컬 거버넌스 성과와 한계를 분석하는 과정에서 울산 북구 음식물자원화 시설의 입지갈등을 해결하는 주요 기제로서 주민배심원제의 성과에 대해 논의하였다.

특히, 갈등 전환기에서 시민참여를 중심으로 한 로컬 거버넌스의 중요성을 강조하고 있으며 시민참여가 갈등 해소에 긍정적 영향을 미치므로 제도의 실효성 확보가 선행되어야 한다고 주장하고 있다.

은재호 외(2007)는 참여적 의사결정기법을 활용한 갈등 해결방안을 연구하는 과정에서 참여적 의사결정기법의 개념 이해와 적용 가능성 및 제약요인을 분석하였다. 분석을 통해 그간 정책추진과정에서 적용되었던 워크숍, 시민배심원제도, 규제협상의 3개 기법을 각 사례에 적용하여 다양한 참여적 의사결정 기법의 적절성 여부를 검토하고 ‘공공기관 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호)’의 참여적 의사결정기법 도입에 대한 체크리스트를 제시했다. 이와 관련, 합의형성 메커니즘을 소통-대안창출, 합의형성의 3단계로 나누고 총 20개의 독립변수를 사용하여 갈등관리 수단으로서 참여적 의사결정 기법의 효용성에 대하여 검증하는 연구를 수행하였다.

하혜영(2007)은 공공갈등 관리와 해결에 영향을 미치는 요인을 밝히기 위해 이슈내용, 당사자 유형, 정책대상 특성 등 갈등특성과 갈등관리, 갈등환경(사회적, 정치적 요인) 요인을 독립변수로 하여 합의형성과 수용성 등 갈등해결 수준을 분석하였다.

그 결과, 정부의 갈등관리 방식 특히, 대체적 관리방식으로서 중재, 당사자 협상방식과 주민참여의 수준이 갈등의 효과적 관리에 직접적 영향을 미치는 주요 요인이라고 설명했다.

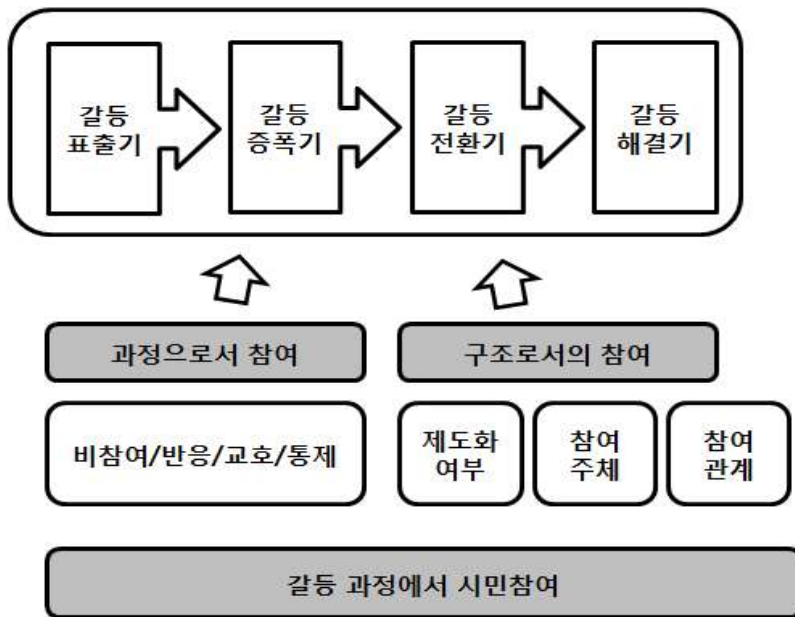
[표-5] 갈등관리 수단으로서 시민참여 연구

학 자	분석 내용	분석 결과
전주상 (2000)	서울시 쓰레기소각장 건설사업 관련 지방정부와 주민 갈등	주민참여의 실질화 및 제도화, 경제적 보상의 적정화 및 다양화
김상목 외 (2004)	중앙정부 정책과정의 시민참여를 정보제공, 협의, 능동적 참여로 유형화하고 특징 분석	해당 정책과 이해관계가 없고 대표성을 인정받는 시민대표의 정책과정 참여 필요
임정빈 (2005)	쓰레기매립장 사례를 비교·분석하여 지방정부간 갈등과 갈등관리기제로서 주민참여 거버넌스를 분석	참여자의 이해와 요구를 적절하게 반영하는 참여적 거버넌스는 문제 해결 기제로서 유용하며 특히, 공공시설 관련 정책에서 바람직
박홍엽 (2006)	갈등단계 이론을 통해 갈등을 단계별로 나누고 사례비교를 통해 해결기제를 모색	주민 및 집단간의 협의나 해소노력이 부족할 경우 갈등이 고조되며 협의기구 등을 통한 소통 노력 필요
김도희 외 (2006)	울산 북구 음식물 자원화 시설의 입지갈등 해결기제로서 주민 배심원제의 성과 분석	갈등 전환기에 시민참여를 중심으로 한 로컬 거버넌스가 중요했으며 효과성 극대화를 위한 참여제도 실효성 확보 필요
하혜영 (2007)	갈등해결 주요 요인으로 갈등특성(이슈내용, 당사자 유형, 대상정책 특성), 갈등 관리(갈등관리방식, 경제적 유인, 주민참여 수준), 갈등 환경(사회적 요인, 정치적 요인)을 분석	정부의 갈등관리 수단으로서 대체적 관리방식인 중재, 당사자 협상방식과 함께 주민참여의 수준이 매우 의미

### 제 3 절 연구의 분석틀

본 연구는 비선호시설의 입지갈등 과정에서 시민참여가 갈등해결에 어떠한 방식으로 영향을 미치는지를 연구한다. 우선 갈등의 각 과정에서 시민 참여가 어떻게 이루어졌는지를 살펴본다. 특히, 갈등의 증폭기와 전환기에서 시민참여의 영향에 중점을 두는데, 궁극적으로는 이를 통해 갈등관리 수단으로 효과적인 시민참여의 형태를 확인하고자 한다. 사례분석을 위한 연구의 분석틀은 다음과 같다.

[그림-2] 연구의 분석틀



#### 1. ‘비선호시설의 입지갈등’에서 시민참여의 범위

본 연구에서는 시민참여의 이론적 논의들을 바탕으로 비선호시설의 입지갈등 과정에서 시민참여를 다음과 같이 정의하고자 한다.

‘시민’은 비선호시설의 입지 추진집단인 정부의 상대방으로 갈등 당사자, 이해관계자 및 시민단체와 전문가 등을 말하며, 개인과 집단, 조직, 네트워크까지로 범위를 정한다. ‘참여’는 시민들의 의사와 가치가 정부 및 집합적 의사결정 내부로 흡수되는 과정을 말하며 쌍방향 의사소통과 상호작용을 통해 시민들이 지지하는 방향으로 더 나은 의사결정을 하는 것(Creighton, 2005)을 말한다. 본 연구에서 ‘시민참여’는 정부의 비선호시설 입지정책에 따른 의사결정 과정에서 영향력을 행사하고자 하는 의도적 행위로서 설명회, 공청회 등 정부의 소극적인 정보제공에서 무력을 동원한 비합법적인 항의까지도 포함한다(이승중, 2005).

## 2. 갈등단계의 설정

본 연구에서는 갈등이 진행되는 과정에서 시민참여의 역할이 사건순서에 따라 어떠한 방식으로 영향을 미치는가를 살펴보기 위해 사례를 갈등 단계별로 분석하고자 한다. 갈등의 단계는 김도희(2005)의 구분을 참고하여 「갈등표출기→갈등증폭기→갈등전환기→갈등해결기」의 4단계로 나누고 단계별 특성은 박홍엽(2006)·배수경(2011) 등의 논의를 참조하여 정리하였다.

### 1) 갈등 표출기

잠재된 갈등이 특정 사건의 발생, 정부 정책 및 시설입지 발표로 인해 표면화되는 시기이다. 보통 갈등이 표면화되는 특정 계기나 사건(triggering event)이 관찰된다. 입지갈등에서 갈등표출기는 시설입지 추진집단으로부터 입지가 결정되고 정책이 발표되면서 특정사건으로 인해 갈등이 촉발·표면화되는 시기를 말한다. 갈등이 외부적으로 표출되기 때문에 갈등 원인에 대하여 이해관계자들의 대립과 대결구도가 보인다.



이 시기의 효과적 갈등관리는 갈등해소 또는 잠복기로 돌아갈 수 있지만, 방치하거나 잘못 관리하는 경우 갈등이 증폭되거나 대결 양상이 심화될 수 있다. 대립의 당사자들은 주장을 관철시키기 위한 노력을 하며 다양한 형태의 주민참여와 정부대응, 정책홍보가 진행된다. 정부는 갈등이 증폭되거나 사회적인 파장을 일으키기를 원하지 않기 때문에 정책을 변화하거나 중단하는 등 갈등이 확대되는 것을 방지하기 위한 노력을 한다.

## 2) 갈등 증폭기

표출된 갈등이 증폭되는 단계이다. 갈등주체는 상대방의 절대적 양보와 요구관철을 위해 대립하므로, 갈등의 규모와 대립정도가 커지고 사회적 비용이 최대화 된다. 갈등당사자들은 서명운동, 집회나 시위 등 물리적 집단의견 표출행위를 통해 사회적 지지확보를 위해 노력한다. 언론의 지속적인 관심을 받으며, 일반 국민에게도 갈등이 인식된다.

이 시기의 갈등은 국민적 지지와 자원 확보 정도에 따라 다른 양상으로 발달하는데 지지와 자원의 확보 수준이 낮으면 갈등이 표출되는 시기나 표출이 본격화되기 전의 잠복기적인 시점으로 돌아갈 수도 있다. 반대로 충분한 지지와 자원이 있는 경우, 갈등의 고조상태가 계속될 수 있으나 그럼에도 불구하고 사회적 비용이 너무 커서 갈등의 고조상태를 지속하기 어려운 경우에는 갈등이 전환되는 시점으로 이행되기도 한다.

갈등증폭기의 구체적인 특징으로는 자신의 입장강요 및 양보기피, 위협 및 적대적인 행동, 지역주민과 시민단체가 동원된 데모행위, 경쟁적 관계 및 상호관계의 악화 등의 양상이 나타난다(강성철·문경주·문유석, 2004).

### 3) 갈등 전환기

갈등의 원인에 대한 근본적인 대책방안을 강구하기 위한 노력여부에 따라 갈등이 더욱 심화되거나 갈등이 완화되기도 하는 단계이다. 갈등관련 당사자들이 갈등이 발생하였음을 인식하고 갈등을 해결하기 위한 여러 가지 제도와 협의·협상 등의 의견교환 및 타협을 위한 노력, 중앙정부나 제3자에 의한 중재 및 조정, 신뢰와 양보를 통한 친화적 관계형성(유해운 외, 1997; 주상현, 2001) 등의 수단을 동원하여 갈등해결을 위한 노력이 이루어진다. 갈등이 적정수준에서 잘 관리되면 갈등이 완화되면서 협력관계의 토대를 마련하기도 하지만 일방적인 태도를 지속하며 대안모색을 위한 전환기를 마련하지 못한다면 갈등에서 헤어나기가 어렵기 때문에 갈등과정에 있어서 전환기는 매우 큰 의미가 있다(김도희, 2005).

### 4) 갈등 해결기

갈등당사자간의 이견조정을 위한 구체적인 협상이 진행되는 단계로, 협의체 구성 등 합의도출을 위한 노력이 이루어진다. 합의된 사항은 기자회견, 언론보도문 형식으로 발표하거나 합의문 작성을 통해 쌍방의 서명으로 이루어진다. 상호 신뢰와 합의사항 이행을 위한 의지를 보이며, 법적·제도적 장치의 마련을 위한 노력이 이루어진다. 갈등이 원만하게 해결되면 갈등은 종결되지만 그렇지 않은 경우 또 다른 연계갈등으로 전이될 가능성이 있다. 입지갈등의 경우, 입지가 정상적으로 이루어지고, 시설이 완공된 시점을 갈등의 해결, 종결로 본다.

## 3. 시민참여 형태의 조작화

각종 사회문제에 다양하게 대응하는 탄력적 구조(arrangement)

와 과정을 거버넌스라고 할 수 있다. 거버넌스는 정적인 상황 하에서 사회문제와 관련된 다양해진 행위자간의 유연한 구조를 의미하며, 동적인 관점에서 다양한 행위자간의 탄력적인 문제해결의 과정을 지칭한다(김순은, 2009). 입지갈등이 지역사회에서 이슈가 되는 사회문제라고 할 때 이러한 갈등을 주민참여의 형태를 통해 해소한다는 측면에서 입지갈등과정에서 거버넌스는 참여와 밀접한 연관이 있다.

김순은(2011)은 거버넌스를 구조와 과정, 두 가지 측면으로 구분하면서 구조는 정적인 관점으로 제도적 내용 측면이 있고 과정은 동적인 관점으로 제도의 운영적 사항에 초점을 맞추고 있다고 하였다. 또한, 구조가 양적이라고 한다면 과정은 질적이라고 하여 참여 제도가 있더라도 형식적으로 이루어진다면 의미가 없기 때문에 참여는 질적인 측면 또한 고려되어야 한다고 강조하였다.

이에 따라, 본 연구에서는 시민참여의 요소를 과정의 관점과, 구조적 관점으로 나누어 갈등과정에서 참여가 제도적으로, 운영적으로 어떻게 이루어졌는지를 살펴보고 더 나아가 갈등해결에 어떻게 영향을 미쳤는지를 분석해 보고자 한다.

## 1) 과정관점에서 시민참여의 조작화

과정의 관점에서 참여는 정부와 주민간의 영향력 관계 내지는 결정 주도권 위치를 기준으로 다음과 같이 유형화하였다. 이승중(2005)은 정책과정에서 시민참여를 통하여 정부의 반응성이 얼마나 담보되는가가 정부와 시민의 상대적 영향력에 따라 달라진다고 하며 이를 반응적(reactive), 교호적(interactive), 통제적(controlling)으로 유형화하였다.

본 연구에서는 정책추진 과정에서 주민의 참여가 전혀 이루어지지 않는 단계를 포함하여 ‘비참여’, ‘반응적’, ‘교호적’, ‘통제적’ 등 4가지로 나누어 살펴보고자 한다.

① ‘비참여’는 말 그대로 정부가 주민들과 사전협의 없이 일방적으로 의사를 결정하고 통보(Decide-Announce-Decide)하는 것을 말한다.

② ‘반응적 참여’는 정부가 주도권을 갖는다. 시민의 참여는 있으나 제도적 절차에 따라 소극적으로 반응하고 결과에 영향력을 행사하지 못한다.

③ ‘교호적 참여’는 정부와 시민간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여제도이다.

④ ‘통제적 참여’는 시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도이며 민주정치의 이상에 가장 가까운 형태라는 의의가 있다.

**【표-6】 과정관점 시민참여 분석 기준**

조작적 정의	판단 근거	예 시
비참여	·참여 없음 ·정부가 일방적 주도	·정부의 일방적 발표
반응적 참여	·정부가 주도권 ·시민은 참여하나 소극적 반응 ·정부반응에 따른 결과 확정	·민원실, 고충처리 ·정보공개, 설명회 등 ·위원회, 실태조사
교호적 참여	·정부와 주민이 대등 ·파트너십 ·시민들과 실질적 협의	·공청회, 간담회, 자문위원회 ·민관협의체의 구성, 입지조사
통제적 참여	·시민통제 ·시민이 상당한 주도권 행사 ·의사결정 과정에 참여적 의사결정 방식 적용 ·시민들이 운영에 대해 책임행사	·심의위원회 ·지역수권 ·주민 배심원제, 시민감시제 ·주민발의, 소환, 투표

※ 출처 : 김순은(2013), 강인성(2007), 하혜영(2007) 논의와 시민참여 이론 참고정리

## 2) 구조관점에서 시민참여의 조작화

구조적 관점에서 참여는 시민참여의 유형화와 관계가 있으며 시민참여의 제도적 보장 여부를 확인하기 위한 ‘제도화’ 여부를 파악한 후에 참여 주체, 참여성격 등 기준으로 많이 활용되는 것들을 살펴보고자 한다(전영평 외, 2007).

① ‘참여의 제도화’ 여부는 시민참여의 제도적 보장 여부를 나타내며, ‘제도적 참여’와 ‘비제도적 참여’로 구분한다. 제도적 참여는 법규 또는 절차 등을 통해 공식적으로 인정되는 것을 말하며 비제도적 참여는 법적으로 보장되지 않는 참여로 비공적인 것을 말한다.

제도화를 기준으로 참여를 유형화하는 이유중 하나는 제도화가 충분히 이루어질수록 참여과정의 정형화를 통하여 참여에 필요한 비용을 절감할 수 있으며 이에 따라 참여활성화의 가능성이 높아질 것임을 감안한 것이다. 특히, 참여와 안정을 조화시키기 위해서는 무엇보다도 제도적 참여가 중시되어야 한다는 점에서 의미를 찾을 수 있다(이승중, 2005). 국내 입지갈등의 경우 갈등과정에서 시민단체에 의한 폭력행위가 빈발하고 이것이 또 다른 갈등요인이 되기도 함에 따라 위 구분에 비제도적·비합법적 참여로 폭력행위를 추가해 보았다.

② ‘참여의 주체’는 Langton(1987)의 분류에 따라 ‘시민개입’과 ‘시민행동’으로 정한다. ‘시민개입’은 정부에 의해 주도되는 하향적 시민참여를 의미하고 ‘시민행동’은 시민, 환경 단체 등 정부를 제외한 이해관계자가 주도하는 상향적 시민참여를 의미한다.

③ ‘참여 관계’는 배귀희(2010) 등의 논의를 통해서 ‘우호적’과 ‘대립적’으로 나눈다. 우호적 관계는 참여자간 역할관계가 동등하고 수평적 의사결정이 이루어지나 ‘대립적 관계’인 경우는 시민단체간 동등하지 않은 입장으로 각자 가치, 이해에 따라 역할을 달리하는 것을 말한다.

**【표-7】 구조관점 시민참여 분석 기준**

조작적 정의		판단 근거
제도적 참여	제도적 참여	·법규 또는 제도 절차로서 참여 보장 여부. ·공식적 활동(위원회, 청문회, 공청회, 투표, 선거운동)
	비제도적 참여	·법률로 보장 안 됨. 비공식적, 정치적 참여 ·여론형성, 대중동원 및 시위, 서명운동, 탄원서 제출
		·시민불복종. 폭력행위 등 과격행위(비합법적)
참여주체	시민개입	·정부(중앙 및 지방정부, 의회) 주도
	시민행동	·시민(주민, 시민단체, 외부전문가, 환경단체 등) 들이 주도
참여관계	우호적	·참여자간의 관계가 상호 대등하며 정해진 규칙에 따라 행동
	대립적	·특정 참여자가 주도 또는 통제. ·규칙 없이 각자 역할에 따라 행동.

※ 출처 : 전영평 외(2007), 하혜영(2007) 등 논의와 시민참여 이론 참고정리

#### 4. 갈등해결(양상) 측정의 조작화

본 연구에서 ‘갈등해결’은 ‘협회의 의미로 갈등 문제의 상충적 맥락과 해결 그 자체, 광의의 의미로는 갈등이 잠복되는 시점부터, 전개과정에 따라 확산, 지속에서 협상 및 타결에 이르는 일련의 과정이자 행위, 그리고 지속적인 협력의 과정’으로 정리하고자 한다. 비선호시설의 입지 갈등에서 갈등해결은 ‘입지가 성공적으로 결정되는

것'이며 협의과정 및 행위는 '입지성공을 위한 갈등 주체의 협의 과정'이라고 할 수 있다.

국내·외 연구들은 성공적인 갈등관리를 판단하기 위해서 결정에 대한 수용성, 지속성, 행위 당사자들간의 관계가 갈등 전보다 더 긍정적으로 발전했는지 여부 등을 확인해야 한다고 제시하고 있다. 결정에 대한 수용성과 행위자들의 관계는 해결책이 제시되는 시점에서 이해당사자들의 의사표현(시위, 성명서 등)을 통해 확인할 수 있다. 본 연구에서는 갈등의 표출기-증폭기-전환기-해소기 등 각 갈등과정에서 방폐장 유치 찬성·반대측의 시위 횟수, 물리적 폭력 등 비합법적 수단동원 여부 등으로 갈등의 양상을 측정하여 증폭, 완화, 해소의 3가지 유형으로 분류하고자 한다.

**【표-8】 갈등단계별 갈등양상 측정**

구 분	진행 내용	비 고
증폭	해결책 제시 이후 시위, 대중동원 등 행위자의 비제도적 의사표현이 증가	격렬한 반대의사 표시
완화	해결책 제시 이후 시위, 대중동원 등 행위자의 비제도적 의사표현이 감소	
해소	해결책 제시 이후에 합의서 또는 공동 선언문 작성 등 우호적 관계 형성	입지추진 포기

## 제 3 장 갈등 사례 분석

### 제 1 절 ‘부안 방폐장’ 입지갈등사례 개요

#### 1. 부안 방폐장 건설 추진경위

정부는 방사성 폐기물 처리시설 확보와 관련 2003년 5월 방폐장 유치지역에서 양성자가속기<sup>3)</sup> 사업을 추진할 경우 특별가산점을 부여하고 유치지역에 ‘한국수력원자력’(이하 한수원) 본사를 이전하며 3,000억 원의 특별지원금을 제공하는 등 막대한 지원을 약속하고 2003년 7월15일까지 자율유치신청을 받기로 하였다<sup>4)</sup>. 이것은 방폐장 입주에 따른 지역주민들의 정서적인 부담감을 경제적으로 보상하고 나아가 중요사업에 참여하는 지역에 대하여는 국가가 나서서 지원한다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

취임초기부터 양성자가속기 유치를 위해 노력해 오던 전라북도 강현욱 지사는 방폐장을 전북에 유치하기 위해 고창, 부안, 군산 등을 대상으로 방폐장 유치를 신청하도록 설득하였다<sup>5)</sup>.

---

3) 양성자가속기 사업은 건설 이후 4,600억 원에서 1조 이상의 부가가치가 있는 핵심 사업으로 알려져 있었다. 특히, 양성자 가속기 사업을 추진할 경우 다른 분야의 첨단 과학기술산업의 유치로 고급연구인력, 관련기업 및 연구기관 등의 유입으로 획기적인 지역발전 등의 경제적 부가가치를 유발할 수 있고 2만여명의 인구유입, 30개 이상의 전문 벤처기업 창출 등의 효과가 기대되는 사업으로 평가되고 있다(중앙일보, 2003. 4.17)

4) 지방자치단체 장이 자율적으로 방폐장의 유치를 신청하면, 그 지역에 양성자 가속기를 건설키로 하였다.

5) 고창은 한수원의 용역결과 후보지역으로 선정되었으나, 이를 거부하였고 군산은 신시도에 방폐장을 유치하려고 하였으나 지질조사 결과 활성단층이 발견되어 부적합지역으로 판명됨으로써 유치를 포기하였다



위도의 경우 이미 지역주민 총 1,265명중 73.5%인 930명이 유치에 찬성하는 서명을 하여 5월23일 부안군 의회에 유치를 청원한 상태였는데 안전성이 검증된 방폐장과 양성자가속기를 유치하여 방사성 관련 사업을 육성하자는 전북지사의 설득까지 더해지면서 2003년 7월 11일 부안군수가 방폐장 유치를 신청하게 되었다<sup>6)</sup>. 산자부는 정부, 학계, 언론계 등 각계 전문가로 구성된 ‘부지선정 위원회’를 통하여 부안군에 대한 지질, 해양환경 등 다각적인 검토를 거쳐 7월말까지 최종부지로 선정하기로 하였다고 밝혔다.

유치추진 초기, 부안 지역 사회단체가 ‘핵 폐기장 반대성명서’를 발표하고 현수막을 붙이는 활동을 시작하였고, ‘핵 폐기장 반대 부안지역 종교·사회단체·정당 연석회의’를 개최하였으며 핵 폐기장 반대 대책위 구성을 위한 8차례의 회의 끝에 ‘핵 폐기장 백지화·핵 발전소 추방 범 부안대책위’를 발족하게 되었다<sup>7)</sup>.

당시 부안군의회의는 부안 군민 2,000여명이 참여한 가운데 핵 폐기장 유치를 반대하는 첫 번째 시위가 열리면서 2003년 7월 원전센터 유치에 관한 토론회가 개최되었고 표결에 부쳐져 반대 7, 찬성 5로 부결되었고 부안군수도 7월 10일 유치신청을 하지 않겠다는 뜻을 분명히 밝혔었다. 그러나 다음날인 7월 11일 부안군수는 위도의 유치신청 의사를 발표하고 7월 14일 부안군의회의 의장과 함께 방폐장 유치신청서를 제출하면서 주민들과 반핵단체로부터 의견수렴 및 절차를 무시한 비민주적 의사결정을 하였다는 비난을 받게 되었으며, 주민들의 격렬한 반대에 부딪히게 되었다.

---

6) 김종규 군수는 유치 조건으로 새만금사업의 차질없는 추진, 국립공원구역의 합리적 조정, 원전수거물 특별지원금 6천억 원으로 상향조정, 한수원 본사 이전, 바다목장사업, 농축산물 판로보장, 관광사업 기반확충 등을 정부에 제시

7) 평통자문위원회, 여성의용소방대, 대한노인회, 국립공원주민대책위, 부안군재향군인회, 한국농업경영인연합회, 자연환경보고부안군협의회, 부안군쌀전업농회, 개인택시조합, 음식점부안군지부, 농촌지도자회, 부안상설시장변영회, 원불교, 불교, 천주교, 개혁국민정당, 민주당 등 지역의 다양한 단체로 구성

부안군수가 방폐장 유치를 신청한 당일 부안주민 3,000여명이 모여 핵 폐기장 반대 2차 쫓기대회를 개최하였고 7월 15일 군 의회에서는 의장 불신임안이 제출되었다. 학부모들이 초등학교 자녀들의 등교를 거부하였고, 다음날에는 중고생 추가 등교거부 및 각 면별 대책위가 구성되는 등 지역 곳곳에서 방폐장 반대 움직임이 확산되었다. 이러한 상황에서도 정부는 결국 2003년 7월 24일 부안군 위도를 원전 수거물 관리시설 최종부지로 확정하고 절차상의 하자보다는 기술적인 안전성만을 강조하며 주민들을 설득하려 하였다.

특히, 지역주민들의 반대시위가 연일 계속되자 7월 26일 행정자치부 장관과 산업자원부 장관이 부안을 방문하여 현금보상을 할 수 있는 방안을 고려하겠다는 요지의 발언을 하였으나(주민운동백서, 2010), 이틀 뒤 국무회의에서 ‘현금보상 불가방침’을 확정하면서 위도에서도 방폐장에 대한 찬반 여론이 엇갈리기 시작하였고 반대세력은 15,000여명이 참석한 가운데 대규모 촛불집회, 전북 30여개 사회단체가 모인 쫓기대회 개최 등 정부방침에 강력하게 반발하기 시작하였다. 2003년 8월 25일에 부안군청 별관 방화를 시작으로 9월 8일에는 부안군수가 주민들에게 집단폭행을 당해 전치 6주의 부상을 입는 등 시위가 과격해졌으며 9월 중순 시위에 참가한 주민 250여명이 경찰에 입건되는 등 점차 반정부시위의 형태를 띠게 되었다.

이렇게 반대운동이 거세지는 상황에서도 정부는 방폐장 부지선정의지를 확고히 하였다. 그러나 산자부 장관이 위도에 대통령 별장을 짓겠다는 허위 발언으로 12월 12일 사퇴를 표명하면서 주민들이 반발, 2004년 2월 14일 원전수거물 관리시설 유치 찬반을 묻는 부안 주민투표를 실시하고<sup>8)</sup> 정부에 반대의사를 분명히 함으로써 정부의 유치시설 공모절차를 변경하도록 하는 등 주민운동은 입지추진 과정에서 주민참여를 제도화하는데 커다란 역할을 하였다.

---

8) 유권자의 72%가 참여, 투표자중 91.8%가 유치반대에 찬성하는 의사를 표명했다(주민운동백서, 2010).

## 2. 부안 방폐장 건설 갈등 개요

### 1) 주요 쟁점

부안의 방폐장 입지갈등은 위도의 낙후되고 침체된 지역경제를 방폐장 유치를 계기로 살려내야 한다는 주장과 핵 폐기물 안전성이 검증되지 않은 상태에서 후손들에게 오염된 고향을 남겨줄 수 없다는 주장간의 찬반 대립에서 기인한 것이라고 할 수 있다.

#### (1) 방폐장 유치 찬성측 주장

유치측의 주장은 당시 위도의 사회경제적 상황을 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다. 1970년대까지만 해도 위도 어민들은 조기를 잡아 파장금항과 치도리에서 거래하면서 여유 있는 생활을 했다.

한때 5,000여명에 달하던 인구가 1,300명(2011년 기준)으로 줄어든 것으로 볼 때 위도의 경제 사회적 상황은 인구감소 및 노령화를 겪는 여느 쇠락해 가는 어촌과 별반 다르지 않았다. 영광 원자력발전소에서 배출되는 온수로 바다 수온이 상승하여 어장이 파괴되고 새만금 방조제 축조로 해수 흐름이 바뀌면서 해양 생태계 교란으로 어획량이 급감하는 등 경제적 어려움으로 부채가 가중됨에 따라 위도 주민들은 위도를 살리기 위한 불가피한 선택으로 방폐장 유치를 추진하게 되었다. 정부가 약속한 양성자 가속기 사업과 3천억 원의 지역발전지원금은 경제적 어려움에 시름하던 주민들에게는 지역발전과 생계문제 해결을 위한 좋은 기회였다.

“이 사업을 통하여 위도가 개발되고 문화 관광권이 만들어져서 고용창출과 관광 개발이 이루어진다면 어장과 삼박자를 이루어서 지금보다 더 나은 생활이 이뤄질 수 있다는 생각에 유치 추진을 시작했다.”(정영복 위도핵폐기장유치위원장)<sup>9)</sup>

9) 2003년 7월 31일 MBC 백분토론 발언(백서)

## (2) 방폐장 유치 반대측 주장

부안군에서 방폐장 유치를 격렬하게 반대했던 것은 ‘위도지킴이’ 등 시민단체와 환경단체, 그 밖에 이들과 연계하여 활동한 주민들이었다. 부안군에서 방폐장 유치에 반대하는 시위가 계속되는 기간 동안 “핵은 곧 죽음”, “핵 폐기장 반대”, “핵 없는 세상에 살고 싶다” 등의 구호가 적힌 플래카드가 군내 도처에 걸려 있었다.

“그때는 문을 연 상점이 있으면, 사람들이 유리창을 깨고, 물건을 망가뜨리고, 집단 따돌림을 했다. 외부 사람들과 반대론자들이 들어대는 동영상도 무서운 힘을 발휘했다. 외부 사람들이 하는 말을 들어보니까 방폐장이 들어오면 부안이 망할 것 같은 생각이 들었다. 매일 밤 열린 강좌에서 주입식 교육을 했는데, 그런 걸 접하다 보니 반대 입장에 서게 되었다.”(당시 반대측 주민 김00)<sup>10)</sup>

“처음에야 핵이 어떤 건지 주민들이 알았겠습니까? 그런데 고준위 핵폐기물에서 방사능이 사라지려면 24,000년이 지나야 된다는 거예요. 미쳤습니까? 그런 걸 후손에게 물려주게? 주민들이 그렇게 반대하는데 운수 간이 얼마나 크다고 유치신청을 하겠느냐 하고 있다가 이 지경까지 온 겁니다”(당시 반대측 주민 이00)<sup>11)</sup>

환경운동연합 등 시민단체들은 주민들과 연대하여 반대운동을 주도하였는데 특히, 핵 시설 유치로 인한 위험성을 알리기 위해 동영상 상영, 반핵 교육 실시 등 홍보활동에 많은 비중을 두었다. 위와 같은 문구를 통해서 보면 부안군 주민들은 방폐장은 ‘핵 시설’이고 ‘핵은 곧 죽음’이라고 인식하고 있었음을 알 수 있다.

부안지역 주민들은 핵에 대해 높은 수준으로 위험을 지각하고 있었다. 반대측은 세계 어느 국가도 핵폐기물을 안전하고 믿을 수 있게 처분할 수 있는 방법을 개발하지 못하고 있다고 주장했다.

---

10) 월간조선 2012년 5월호

11) 신동아 2004년 1월호

또한, 상업적 이익만 추구하는 한수원이 과연 장기간 핵폐기물을 철저하게 관리할 수 있는지에 대해서도 의구심을 갖고 있었다. 단순한 경제적 이익보다 가족과 후손들의 건강과 생명이 우선이기에 반대측은 핵 폐기물 처리장을 받아들일 수 없었다(김길수, 2004).

## 2) 이해관계자 분석

부안지역의 방폐장 부지선정과 관련하여 찬성측은 중앙정부-전라북도-부안군-위도발전협의회 등이고, 반대측으로는 녹색연합 등 환경단체-종교계(천주교, 원불교, 기독교, 불교)-민주당 부안·고창지구당-부안대책위-위도를 사랑하는 사람들 등으로 찬성과 반대가 명확하게 나뉘지고 있다.

부안 방폐장 유치 추진 과정에서 발생한 갈등을 둘러싼 주요 이해관계자와 그 입장을 표로 나타내면 다음과 같다.

【표-9】 부안 방폐장 유치를 둘러싼 이해관계

찬성측	쟁점 사항	반대측
청와대	·원전수거물 관리시설이 치명적인 방사선 유출	핵폐기장 백지화 핵발전소 추방 범 부안대책 위원회
산업자원부		반핵국민행동 위도지킴이
열린우리당	·원전수거물 독성 지속	위도비전21
산자위 소속 국회의원	·플루토늄 1g에 100만명 암에 걸려	환경운동연합지역단체
전북지사, 군의회 의장		민주노총/전농
부안발전협의회	·원전수거물은 안전하게 처분할 방법 전무	부안군 공무원 직장협의회
위도발전협의회	·원전수거물의 해상운반 과정에서 방사능 누출	부안지역교사모임
방폐장유치추진위원회		전국민중대회
부안군지역발전협의회	사고 발생 우려	부안군방폐장유치찬반
부안경제발전협의회	·위도는 지진다발 지역	주민투표관리위원회
부안사랑나눔회		

## (1) 전북지사·부안군수·부안발전협의회 등

부안지역이 방폐장 유치에 관심을 갖게 된 것은 당시 강현욱 전라북도 지사의 적극적인 추진 노력과 정부의 양성자가속기 연계발표를 전북지역의 차세대 성장동력으로 삼아야 한다고 주장하던 발전협의회 등이 유치의견을 표명하면서 부터였다.

강현욱 전북지사는 부안의 경제여건이 지속적으로 악화되고 있는 와중에 지역을 활성화할 수 있는 획기적인 계기가 마련되지 않는 한 지역발전은 물론 본인의 정치적인 입지도 크게 나아지지 않을 것이라는 판단아래 산자부에 유치를 위한 지원요청을 한다. 유치에 찬성하는 주민들도 5월3일 추진위를 구성하고 서명운동에 돌입하는 한편, ‘마을 이장회’, 도내 ‘자연과학기술 교수단’들과 연대하여 ‘위도면 원전보상대책위원회’를 ‘방폐장유치추진위원회’로 출범시키며 유치 추진운동에 동참하게 되었다.

김종규 부안군수의 경우 초기에는 방폐장에 대한 부정적인 인식을 표명하였다. 그러나 유치신청 마감을 불과 3일 앞두고 부안이 방폐장을 유치할 경우 경제적 이익은 물론, 한수원 본사 이전 등으로 인한 지역발전도 기대할 수 있다는 강현욱 지사와 윤진식 산자부장관의 설득에 유치를 결심하고 7월 11일 기자회견을 통해 유치를 공식 추진한다.

“도지사인 강현욱 지사는 야당인 새천년민주당 출신으로 정치적인 입지가 크지 않아 고민이었다. 김종규 군수 또한 야당 출신으로 여당이 주도하는 군 의회로부터 제약이 많이 있었다. 정치적 역학관계를 고려할 때 강현욱 지사가 김종규 군수를 설득하여 방폐장 유치를 추진하도록 했을 가능성이 높으며 실제로 당시, 부안지역에서는 차기 국회의원으로 강현욱, 도지사로 김종규가 될 것이라는 소문이 파다했다.”(이00, 전 원자력환경공단 방폐장 관련 실무자)

이후, 김종규 군수는 군의회의 불신임안 제출과 반대 단체들의 저항에도 불구하고 정부와 전북지사와 연대하여 반대측을 설득하려

고 노력을 하는 한편, 정부에 위도 방폐장 건설과 경제적 지원을 요구하는 등 정부가 위도를 후보지에서 제외하는 순간까지 유치를 위해 고군분투하는 모습을 보여준다.

## (2) 부안대책위·군의회·공무원 직장협의회·환경연합 등

방폐장 유치 반대측은 부안대책위가 가장 중심이 되었다. 강현욱 지사가 유치추진 의사를 표명하고 주민들을 대상으로 원전시설 견학을 실시하는 등 찬성 분위기를 조성할 무렵, 부안 농민회가 처음으로 반대의사를 표명하며 준비위원회 구성에 나서게 된다.

2003년 5월20일 부안지역 개혁정당, 종교계, 환경단체, 군의원 등은 천주교 부안성당 교육관에서 방폐장 반대를 위한 연석회의를 개최하고 정당관계자 3명, 종교계 3명, 사회·농민단체 등 15명 내외로 ‘핵 폐기장 백지화를 위한 범 부안군민대책 준비위원회’를 구성하고 조직적인 반대운동에 돌입하기 시작한다(주민운동백서, 2010). 이후 대책위는 주민 3,000여명을 동원하여 부안군수 퇴진 군민행동의 날을 개최하고 외부 반핵인사·환경단체와 연계하여 주민운동을 적극 주도, 부지선정 관련 정부의 입장변화를 이끌어 내는 역할을 한다.

부안군의회도 초기부터 유치에 반대한다는 입장을 명확하게 하고 정부와 부안군수를 압박하였다. 군 의회는 김종규 군수의 유치추진 발표 직후 방사성폐기물 설치 유치 건에 대한 찬반 투표를 실시, 찬성 5표와 반대 7표로 부결하였으며 이후 김종성 의원 등 5명은 군수가 의회의 동의 없이 유치를 추진하는 등 민주적 절차를 지키지 않았다고 7월 18일 부안군수 사퇴권고안을 부안군 의회에 제출하였다.

부안군 공무원직장협의회도 ‘원전 수거물 관리시설 유치와 관련한 입장’에서 반대의사를 밝혔으며 부안지역 교사모임도 절차적 비민주성을 지적하며 학생들의 등교거부를 독려하고 환경단체와 함께 반핵학교를 개최하는 등 반대여론 확산에 동참했다.

### (3) 청와대·산업자원부·열린우리당

청와대와 산업자원부는 참여정부 출범 초기 방폐장 부지선정을 원자력 발전에 있어 불가피한 숙원사업으로 선정하고 범정부차원의 사업추진 체제 구축을 위하여 산자부 장관을 위원장으로 하고 과학기술부, 문화관광부, 행정자치부, 건설교통부 등 각 부처 차관과 한수원 사장 및 민간전문가로 구성된 방사성폐기물 대책위원회를 구성하고 정부 위주의 부지선정 활동을 주도한다.

노무현 대통령은 7월 22일 국무회의에서 주민들의 반대시위에 대한 보고를 받고 “방폐장 사업은 반드시 실시되어야 하며 안전에 우려가 없도록 최선의 조치를 다하고 그에 상응한 지원도 중앙정부에서 할 것”이라며 사업추진에 대한 확고한 입장을 표하는 등 갈등이 증폭되기 전까지만 해도 원전 폐기물 관련 부지선정 사업은 정부가 주도해야 한다는 태도였다.

그러나 9월 8일 김종규 군수가 폭행당하는 사건이 발생하면서 방폐장 부지선정 절차에 있어 주민들의 의견수렴이 선행되어야 한다는 판단 하에 반대측과 대화를 통한 갈등해결에 적극 나서게 되고 오히려 위도 방폐장 유치 철회 과정에서 전북지사, 부안군수와 새로운 대립관계를 형성하게 된다.

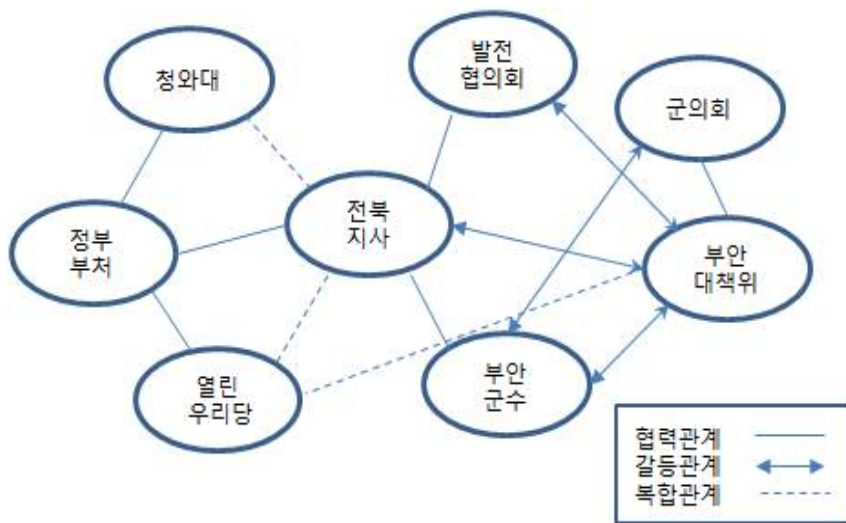
열린우리당은 부지선정 초기에는 청와대와 산자부 중심의 부지선정 과정에 별다른 의사표현 없이 관조하는 입장을 보인다. 그러다가 정부 주도의 민관 합동토론회가 별다른 성과 없이 끝나고 반대측이 주민투표를 단독으로 실시하는 등 갈등이 순화되지 않고 확산되는 경향을 보이자 당내에 ‘부안방폐장 소위’를 구성하여 찬성측과 반대측 인사들을 접촉하여 의견수렴을 하는 등 중재역할에 나서게 된다.

열린우리당의 경우 부안대책위·환경단체 등 반대측의 의견을 대폭 수용하여 「국민통합실천위원회」라는 찬·반 주민단체와 산자부·한수원 등 이해관계자가 모두 참여하는 협의체를 구성하고 2004년



4월부터 9월까지 8차례에 걸쳐 회의를 개최, 방폐장 부지선정은 주민들이 참여하는 공론화 기구를 통해서 결정해야 한다는 원칙을 제시하고 「국가공론화 위원회」의 설립을 주도하는 등 갈등해소에 있어 중립적·중재적 역할을 이행하게 된 점이 주목할 만하다.

【그림-3】 부안 방폐장 이해관계자 지도



### 3. 부안 방폐장 부지선정 갈등단계 및 양상

부안의 방폐장 입지와 관련한 갈등은 행위자들의 역할과 갈등진행 경과에 따라 「갈등표출기 → 갈등증폭기 → 갈등전환기 → 갈등해소기」의 4가지 단계로 구분할 수 있다.

갈등 표출기는 2003년 2월 4일 원자력위원회가 영덕, 울진, 영광, 고창 4개 지역을 방폐장 후보지로 발표하면서 부지선정 문제가 사회적인 이슈가 되고 이후 7월 11일 김종규 군수가 기자회견을 통해 위도 유치를 공식 선언하면서 갈등이 본격화되는 시기를 말한다.

갈등의 증폭기는 위도의 유치추진이 본격화 되고나서 군 의회가 김종규 군수 사퇴 권고안을 가결한 시점부터 반대측인 부안대책위와 찬성측인 부안발전협의회간 격렬한 시위가 전개되고 9월 8일 내 소사에서 부안대책위 인사들이 김종규 군수를 포위하고 집단으로 폭행하여 갈등이 확산되는 과정까지로 구분하였다.

갈등의 전환기는 김종규 군수 폭행사건 이후 청와대가 부지선정 절차에 대한 인식을 전환하여 대통령이 반대측 주민들과 직접 대화 의사를 밝힌 시점부터 각종 민관협의체를 통해 갈등해소를 위한 노력을 하였으나 양측간 합의를 이루지 못해 ‘민관 합동포럼’이 해체되는 2004년 6월 4일까지로 구분하였다.

갈등의 해소기는 정부가 절차상 문제점을 지적하는 반대측의 의사를 수용하여 방폐장 후보지를 재공모하는 작업에 착수하고 부지선정 방식의 변경을 예고함에 따라 부안에 방폐장을 유치하는 조건으로 경제적 보상을 요구해 왔던 김종규 군수가 유치의사를 공식적으로 포기하는 2005년 9월 6일까지로 하였다.

**【표-10】 부안 방폐장 입지갈등의 단계별 개요**

단 계	일 자	주요 내용	비 고
갈 등 표 출 기	2003. 2. 4	제252차 원자력위원회. 영덕/울진/영광/고창 등 4개지역 방폐장 후보지 발표	
	2. 6	부안농민회·환경운동연합 등 40개 시민·환경단체 ‘반핵국민행동’ 출범	
	4.15	제17회 국무회의에서 양성자 기반 공학기술 개발사업과 방폐장 부지선정 연계 결정	유치에 따른 경제적 파급효과 1조 강조

단 계	일 자	주요 내용	비 고
갈 등 표 출 기	4.21	재정부 등 10개부처 장관과 한수원 공동명의 담화문 발표	특별지원금 3,000억 제공 등 지원내역 포함
	5. 1	전라북도 과학기술자문단 방사성폐기물 관리시설 유치 지지입장 표명	위도주민 1,265명중 930명(73.5%)명의 서명을 받아 5.23 부안군 의회에 유치청원
	5.27	한수원 기존 4개 후보지 포함 유치활동 사업자 모집 공고	7.15 유치활동 종료
	6.16	위도 유치추진위 방폐장 유치 희망 농성 개최	6.18일까지 부안군청에서 3일간 개최
	7. 2	부안방폐장 유치반대범군민 대책위원회 발대식	
	7.11	김종규 부안군수 방폐장 및 양성자가속기 사업 부안군 유치 입장 표명	
갈 등 증 폭 기	7.21	부안군의회, 군수사퇴권고안 가결, 김형인 군의회 의장 폭행 등 과격화	
	7.22	노무현 대통령, 국무회의시 폭력행위 엄단 지시	
	7.24	산자부, 원전수거물 관리시설 부지로 위도 최종 확정 발표	부지선정위원회 발표
	7.26	행자부장관과 산자부장관이 부안 방문시 윤진식 산자부장관 “현금 보상 추진” 발언	7.29 국무회의서 불가 결정

단 계	일 자	주요 내용	비 고
갈등 증폭기	8.13	방폐장 반대측 주민들 서해안 고속도로 접거	5~7,000여명 참석
	8.25	부안지역 초, 중, 고교생 등 학부모 및 학생 등교거부	10.4까지 지속
	9. 8	‘내소사’ 사건(부안 주민의 김종규 군수 폭행)	
갈등 전환기	9.24	박주현 대통령국민참여수석 비서관, 청와대 반대측 인사 들과 직접 대화의사 표명	
	9.29	고건 총리, 반대측과 방폐장 설치관련 조건없는 대화 제의	문규현 신부·수경· 김인경 원불교 교무
	10. 8	‘부안지역 현안해결을 위한 공동협의회’ 구성	찬성 5, 반대 5, 중립 인사 3명 포함
	11.17	공동협의회, 주민투표 실시 시기에 대한 이견으로 결렬	4차 회의
	12.16	노무현 대통령 연내 주민투표 불가 등 3대 기준 제시	반대측이 정부를 강하게 비난하고 독자투표 추진
	12.19	범 부안군 국책사업유치추진 연맹 구성	갈등 재점화
	2004. 2.14	부안대책위 정부 동의 없는 일방적 주민투표 실시	투표자중 반대 91.8%, 찬성 5.7% 결과 발표
	6.24	‘에너지정책 민관 합동포럼’ 시민단체 탈퇴와 함께 해체	4.27 출범

단 계	일 자	주요 내용	비 고
갈 등 해 소 기	2004. 9.15	정부 방폐장 후보지 제공모, 예비신청 지자체 전무	예비신청, 주민투표, 본신청으로 부지선정 방식 변경 예고
	11.30	예비신청 주민투표 시한 경과	
	12.17	산자부, 원전수거물 관리시설 선정방안 발표	중저준위와 사용후 핵연료로 분산 선정
	2005. 2.14	부안대책위 해산	
	6.16	산자부·과기부 등 정부 공동으로 부지선정 공고 발표	'중저준위 방사성 폐기물 처분시설 부지선정 등에 관한 공고'
	8.31	경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지자체 유치신청서 접수	
	9. 6	김종규 군수 유치 공식 포기	

※ 주민운동 백서(2010), 조택·이진영(2005) 등 참고 정리

## 제 2 절 갈등 단계별 시민참여 수준 및 유형 분석

갈등 단계별 주요 갈등 내용을 소개하고, 이를 과정으로서의 시민참여와 구조로서의 시민참여 유형을 중심으로 분석하고 나서 각 갈등 단계에서 이루어진 시민참여가 갈등의 전개 및 해결과정에서 어떠한 역할을 하고 어떠한 영향을 끼쳤는지 즉, 갈등 단계별 시민참여 양상을 살펴보고자 한다.

갈등단계별 시민참여의 형태와 갈등의 양상을 측정하기 위해 「부안주민운동백서」를 중심으로 데이터 작업을 수행하였다. 먼저 부안 사례의 진행 경과를 이해하기 위해 갈등 초기부터 일자별로 각 행위자들의 참여 형태, 행위의 주체, 주요 내용, 명칭 등으로 구분하여 정리하였다.

갈등의 특징에 따라 정리된 데이터들을 분석하여 표출기-증폭기-전환기-해소기 4단계로 구분하였으며 해당 시기에 발생했던 시민참여의 형태를 참여정도에 따라 비참여, 반응적·교호적·통제적참여로 정리하고 참여 제도 유무·행위자간 관계 등에 따라 제도적·비제도적·시민개입 및 행동, 우호적·대립적으로 정리하였다.

갈등양상을 측정하기 위해 각 단계별로 발생한 시민들에 의한 비제도·비합법적 행위들의 횟수를 전수 조사하였다. 시민의 참여와 갈등의 해결에 대한 영향력은 정책에 대한 수용성과 행위 당사자들간의 관계를 통해 확인할 수 있다. 본 연구에서는 2003년 2월 정부의 방폐장 후보지 발표 시점부터 2005년 9월 부안군의 유치포기까지 비합법적 시위 여부 등에 따라 갈등 해결 정도를 판단함으로써 비제도적 행위의 증가여부와 갈등의 심화여부의 상관관계를 연계, 해당 정책에 대한 수용성을 분석하고자 한다.

과정으로서의 참여는 갈등과정에서 시민 참여가 이루어지는 형태, 즉 참여의 질과 관계가 있다. 구조로서의 참여는 시민 참여를 보장하는 제도적인 틀의 형태와 행위자간 관계 등 참여의 양과 관계가 있다. 갈등 해결과정에서 양적인 측면에서의 참여와 함께 질적

인 측면에서의 참여가 병행되어 이루어질 때 갈등관리에 미치는 영향을 살펴보기 위해 각 단계별로 두 가지 측면에서의 시민 참여 역할을 번갈아가며 살펴볼 것이다.

자료의 신뢰도는 전체 행위 가운데 무작위로 10%를 선정하여 훈련받은 보조연구자를 통해 호스틸(hostile) 신뢰도 방식(2명의 코더 간 일치한 코딩 수를 연구자와 보조연구자의 코딩수로 나눠서 신뢰 수준을 측정)에 따라 검증하였다. 그 결과, 전체 신뢰도가 81%로 나타나 분석결과가 신뢰할 만한 수준인 것으로 판단하였다.

## 1. 갈등표출기

갈등표출기는 정부가 제252차 원자력위원회에서 경북 영덕과 울진, 전남 영광, 전북 고창 등 4개 지역을 방폐장 후보지로 발표한 2003년 2월부터 김종규 부안군수가 기자회견을 통해 유치선언을 한 7월까지 약 6개월간이다.

### 1) 주요 갈등 내용

갈등이 외부로 드러나기 이전의 시기와 김종규 군수의 기자회견을 계기로 갈등이 표출된 시기이다. 2003년 2월 4일 제252차 원자력위원회에서는 동·서해안에 각각 1개소의 최종 부지 선정을 위해 경북 영덕과 울진, 전남 영광, 전북 고창 등 4개 후보 부지를 발표했다. 원자력위원회는 원전의 지리적 분포 등을 감안, 전문기관 용역을 통해 도출된 후보 부지를 대상으로 지질조사와 함께 지역 협의 과정을 거쳐 동·서해안에 각각 1개소의 최종 부지를 선정하는 ‘방사성폐기물 관리대책 변경안’을 확정했다.

이어 정부는 2003년 2월 5일 행정자치부장관, 과학기술부장관 등 7개 부처 장관명의로 공동담화문을 통해 향후 확정되는 최종부지 지역에 관련법에 따라 3천억원 규모의 지역지원금은 물론, 범 정부

차원에서 주민이 희망하는 각종 국가사업을 다른 지역보다 우선적으로 지원하기로 하였다.

그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 환경운동연합 등 40개 시민·환경단체와 지역 반핵단체들은 ‘핵 폐기장 백지화 및 핵 발전 추방 반핵국민행동’을 출범하며 반대의사를 표출하기 시작했다. 이들은 “국민의 뜻을 하나로 모아 방폐장 건설 백지화와 친환경적인 에너지 정책 수립을 위해 노력할 것”이라고 선언하며 반대 입장을 분명히 했다.

지역에서 반대운동이 지속되는 가운데 정부는 2003년 4월 15일 제17회 국무회의에서 국가적 과제인 방사성폐기물 관리시설 부지 선정을 지원하기 위해 양성자기반 공학기술 개발 사업<sup>12)</sup>을 연계 추진하기로 결정했다. 이날 회의에서 노무현 대통령은 방사성 폐기물 부지선정 사업과 양성자 가속기 사업을 연계하는 등 적극 추진을 지시하였으며 이에 따라, 정부는 4월 21일 재정경제부 등 10개 부처 장관과 한수원 공동명의 담화문에서 방폐장이 들어서는 지역에 대해서는 ▲ 지역발전을 위한 특별지원금 3천억원 제공 ▲ 한수원 본사 이전 ▲ 양성자 가속기 사업 신청시 특별 가산점 부여 ▲ 산자부 장관을 위원장으로 하는 방사성폐기물 대책추진위 구성을 통한 지역 숙원사업 지원 등 경제적 지원방안과 함께 방폐장 유치신청 기한을 7월 15일로 하도록 발표하였다. 한편, 한수원 용역결과, 후보 지역으로 선정된 고창은 방폐장 유치신청을 거부하였고, 군산은 신시도에 방폐장을 유치하려고 하였으나 지질조사 결과 활성단층이 발견되어 부적합지역으로 판명되자 유치를 포기하였다.

---

12) 양성자가속기는 수소를 방전시켜 얻은 양성자를 빠른 속도로 가속시키는 장치다. ‘양성자기반공학 기술개발사업단’은 2002년 12월 사업 유치기관 공개모집 공고를 내고 2003년 1월 전라북도, 강원대, 익산시 등을 돌며 유치활동을 전개했는데 이 사업을 유치하면 연간 경제적 파급효과가 1조원 이상에 이르고 첨단산업의 ‘메카’로 발돋움 할 수 있는 기반을 선점하게 된다고 홍보하면서 유치열기가 과열되기도 했다(주민운동백서, 2010).



반면 부안은 강현욱 전북지사의 지원 하에 주민들이 대전에 있는 원자력연구소를 몇 차례 견학하며 원자력시설에 대한 이해를 높이고 찬성 주민들이 ‘위도유치추진위원회’를 구성, 전체주민 1,265명 중 73.5%인 930명의 서명을 받아 5월 23일 부안군 의회에 유치를 청원하는 등 유치에 적극적인 태도를 보였다.

위도에서 유치여론이 확산되는 가운데 전북지역 반핵단체와 대학 총학생회는 방폐장 건설중단을 촉구하는 집회를 개최하였으며 일부는 ‘전북지역 총·학장단의 간담회’가 열린 회의장에 난입하여 논의 자체를 중단시키는 등 반대열기가 확산되었다. 6월 26일에는 ‘부안군 농민회’가 ‘방폐장 유치반대준비위원회’와 유치반대 집회 신고를 냈고 다음날에는 부안 원불교, 농민회 등이 주축이 되어 방폐장 유치반대 준비위원회를 개최하여 유치반대 운동 방향과 조직 구성 방안에 대해 논의했다.

부안군에서 방폐장 유치에 대한 반대 논의가 본격화되면서 7월 2일 부안군의 종교계와 사회단체들을 중심으로 ‘핵 폐기장·핵 발전소 추방 범 부안대책위원회<sup>13)</sup>’를 구성하여 조직적으로 방폐장 유치를 반대하기 시작하였다. 초기에는 강현욱 전북지사와 위도 주민들 위주의 유치찬성 여론이 지배적이었으나 유치신청 기한이 가까워짐에 따라 반대측 세력들이 결집하기 시작한 것이다.

부안대책위는 7월 9일 부안군민 2,000여명이 참석한 가운데 핵 폐기장 유치를 반대하는 첫 번째 시위를 열고 찬성측을 압박하였으며 부안군 의회도 찬반토론회를 열고 김형인 의장을 제외한 대부분의 의원들이 방폐장 유치에 반대한다고 결의하였다.

---

13) 부안대책위는 문규현 신부가 상임고문을 맡았으며, 원불교 김인경 교무가 상임대표를, 김선곤·이병학 도의원, 서대석(위도거주), 진원스님(내소사 주지), 황진형 목사(부안제일교회) 등이 공동대표를 맡았다. 또한, 집행위원장 김종성(부안군의회 의원), 대변인 고영조(개혁국민정당 부안지역사무소장), 정책실장 이현민(계화농협감사), 조직국장 김진원(부안군 농민 회장), 홍보부장 신권, 총무부장 조미옥(부안군여성농민회장) 등으로 구성하는 등 종교계와 농민단체 및 지역정치권 인사로 구성되었다(주민운동백서, 2010).

당시까지는 김종규 부안군수도 반대측 질의에 유치신청을 하지 않겠다는 뜻을 분명히 하는 등 찬·반 여부가 불명확한 상태였다.

그러나 김종규 군수가 갑자기 입장을 바꿔 7월 11일 오전 9시30분 부안군청 기자실에서 부안지역 신문기자 11명이 참석한 가운데 방폐장 및 양성자 가속기 사업을 부안군에 유치하고자 한다는 입장을 표명하고 이에 대해 부안군 의회가 위도 주민 유치청원을 찬성 5표, 반대 7표로 부결시키면서 지역내 갈등이 본격화되기 시작한다.

## 2) 갈등표출기의 시민참여

갈등표출기의 시민참여는 정부 주도의 부지선정 방식에 대해 참여가 없거나 견학, 설명회 참석 등 소극적으로 반응하다가 유치신청 시기가 다가올수록 찬·반 단체들이 대규모 집회 또는 시위를 개최하는 방식으로 이루어졌다.

### (1) 과정으로서의 시민참여

갈등표출기의 시민참여는 ‘비참여’, ‘반응적 참여’의 수준에서 이루어졌다.

방폐장 유치 문제가 부안지역에서 사회문제로 본격화되기 전까지는 사실상 시민참여가 이루어지지 않았던 ‘비참여’ 시기이다.

이전 방폐장 후보지 결정과정에서도 그랬지만 참여정부의 방폐장 부지선정 작업도 역시 정부가 일방적으로 결정(Decide)하고 발표(Announce)하고 방어(Defence)하는 전형적인 형식을 띄었다. 정부는 2002년 12월 산자부, 과기부, 행자부, 문광부, 건교부, 해수부 등 6개 부처 차관으로 방사성폐기물 대책위를 구성, 방폐장 부지선정을 위한 범 정부 사업추진체제를 구축하였으며 3차례에 걸친 회의결과 2003년 2월 4일 개최된 제252차 원자력위원회에서 울진, 영덕, 영광, 고창 등 동·서해안 2개소를 각각 후보지로 선정하여 발표하였다.

이후에도 후보지역 주민단체들의 거부움직임에도 불구하고 4월 21일 “방사성 폐기물 관리시설 더 이상 미룰 수 없습니다.” 제하 정부 공동담화문을 발표하면서 유치지역에 대해 한수원 본사 이전, 특별지원금 3천억원 지급, 양성자 가속기 사업 신청시 가산점 부여 등 부지선정 과정에 참여보다는 경제적 혜택만을 강조하면서 선택을 강요하는 등 주민들의 참여가 전혀 이루어 지지 않았다.

또한, 5월 1일 4개 후보부지 등의 유치신청에 대한 정부공고 이후부터는 전라북도 지역발전협의회, 주민들을 대상으로 원자력시설 견학과 설명회 등을 7회에 걸쳐 실시하면서 정부가 주도하고 주민은 소극적으로만 참여하는 ‘반응적’ 참여의 모습을 보이고 있다.

## (2) 구조로서의 시민참여

구조관점에서 시민참여는 ‘비제도’, ‘시민개입’, ‘대립적’인 양상으로 이루어졌다.

정부가 국무회의, 공고 등 제도에 기반을 둔 역할을 수행한 것에 반해 갈등표출기에 방폐장 부지선정 과정에서 주민들은 제도적으로 참여할 수 있는 절차가 전혀 확보되어 있지 않았다. 오히려 정부의 일방적인 후보지 발표를 계기로 ‘전북 대책위’, ‘부안 대책위’ 등 반대하는 단체를 구성하여 여론형성, 대중동원, 시위와 같은 비제도적인 참여가 대부분 이었다.

### 반핵국민행동 출범 선언문(2003년 2월 6일)

오늘 우리는 정부와 한수원에 의해 비민주적이고 비과학적인 방법으로 결정된 핵 폐기장 후보지 선정을 백지화하고 핵발전 중심의 위험하고 시대착오적인 에너지 정책을 바로잡고자 이 자리에 모였다. ....중략...정부는 핵발전소에서 나오는 핵폐기물을 어찌란 말이냐며 국민을 협박하고 있지만, 사실은 누구의 동의도 얻을 수 없는 핵발전 확대 정책을 밀어붙이기 위해 어떻게든 핵폐기장을 먼저 건설하겠다는 조급한 마음을 드러내고 있을 뿐이다. ....중략...‘반핵국민행동’은 국민의 뜻을 하나로 모아 핵폐기장 건설을 백지화 시킬 것이다. ....(주민운동백서, 2010).

또한, 참여의 주체도 중앙정부와 전라북도가 주도하여 후보지 선정을 발표하고 부안군수가 기자회견을 통해 유치신청 의사를 발표하는 등 시민은 참여라기보다 ‘개입’하는 입장이었다.

참여자간의 관계와 관련하여서는 찬성측인 방폐장 유치추진위원회나 반대측인 부안대책위원회 모두 방폐장에 대한 전문 지식도 없고 특정한 조직이나 집단이 질서를 구성하는 형태가 아닌 규칙 없이 각자 이해관계 또는 의사에 따라 대립적인 행태를 보였다.

### (3) 갈등표출기 시민참여와 갈등양상

부안 방폐장 부지선정 관련 갈등표출기의 갈등양상은 ‘증폭’적인 모습을 보였다.

이 시기에 시민단체들이 대중동원, 집회 등 비제도적 참여를 한 것은 6회였다. 6월 12일 부안대책위 소속 주민들이 ‘방폐장 부지 결사반대’ 구호를 외치며 찬성측 주민들과 격렬한 몸싸움을 하였으며 유치 신청일이 다가올수록 시위 횟수가 증가하고 격렬해 지는 등 부지선정 사업이 본격화되면서 갈등이 증폭되고 있음을 알 수 있다.

결국, 시민의 참여 없이 시작된 정부의 일방적 부지선정 후보지 발표로 촉발된 갈등은 설명회, 견학 등 반응적인 수준의 참여만을 허용함으로써 비제도적이고 정부 주도하 시민은 개입하는 형태를 띠게 되었으며 이로 인해 갈등은 점점 증폭되기 시작하였다.

【표-11】 갈등표출기의 시민참여와 갈등양상

갈등 해결 갈등 단계	과정으로서 시민참여	구조로서 시민참여			갈등양상
		제도화 여부	참여주체	참여관계	
갈등 표출기	비참여 반응적 참여	비제도적	시민개입	대립적	증폭

## 2. 갈등증폭기

갈등증폭기는 김종규 군수가 일방적으로 유치의사를 발표한 이후 갈등이 고조되는 시점부터 정부의 설득 노력 실패로 불안대책위가 주도하는 시위가 격화되고 9월8일 내소사를 방문한 김종규 군수가 반대 단체 및 군민들로부터 폭행을 당하기까지 약 2개월간이다.

### 1) 주요 갈등 내용

김종규 군수가 기자회견을 통해 일방적인 유치의사를 발표한 이후 지역주민은 물론 정치권에서도 우려의 목소리가 나왔다.

고창·부안을 지역구로 두고 있는 민주당 정균환 의원은 “위도는 빈번하게 지진이 발생하는 지역이라 결코 핵 폐기장이 들어설 수 없는 부적격지로 이번 결정은 80%에 달하는 군민의 반대여론과 군의회를 무시한 비민주적 결정”이라고 주장하면서 “참여정부는 군수의 독단에만 호응해 핵 폐기장 설치결정을 강행함으로써 국민참여에 기초한 국정운영이란 국정철학을 스스로 저버렸으며 책임 있는 정치인으로서 몸을 던져 지반이 불안정한 위도지역에 핵 폐기장을 건설하겠다는 위험한 결정, 지역민의 반대의사를 무시한 비민주적인 결정을 철회할 것”이라고 비난하기도 했다(김길수, 2004).

부안군의 김선곤 도의원도 기자회견 당일 5분 발언을 통해 “김 군수가 단 한차례의 의견수렴 과정을 거치지 않은 채 군의회의 반대결정을 무시하고 단독으로 유치신청을 한 것은 의회민주주의를 짓밟는 처사로 정부는 비민주적인 결정을 스스로 철회해야 한다.”고 발언하며(주민운동백서, 2010) 절차상의 문제점을 지적했다.

한편, 정치권과 군의회의 우려에도 불구하고 김종규 군수는 7월 14일 김형인 부안군의회 의장과 산자부를 방문하여 유치신청서를 제출하였고 산자부는 부지선정위원회를 구성하여 위도에 대한 부지 적합성을 평가하였다.

14인으로 구성된 부지선정위원회는 1차례 현장답사와 6차례의 회의를 거쳐 위도가 방폐장 부지로 적합하다고 평가하였다.

부안군수가 방폐장 유치신청서를 산업자원부에 제출한 이후 이에 반대하는 시위가 과격해지기 시작했다. 7월 22일에 열린 ‘2차 군민 총궐기대회’에서 부상자가 속출하면서 주민들의 감정이 악화되어 시위가 격렬해졌고 7월 25일에는 군수 퇴진과 방폐장 유치철회를 요구하는 12,000명의 부안군민들이 대규모 집회를 열었다.

부안지역 주민들의 반대시위가 계속되던 7월 23일 노무현 대통령은 김종규 군수에게 전화로 “용기를 잃지 말고 국책사업에 최선을 다해 달라, 행정과 치안 등은 정부에서 확실히 지원하겠다.”고 격려했다. 또한, 행정자치부는 7월 25일 부안군에 특별교부세 100억 원을 즉시 지원하고 지역발전을 위해 군이 요구한 사업이나 항목을 모두 수용하여 필요한 예산을 지원하고 방폐장 건설로 인한 행정수요 증가에 대비하여 정원 60명 규모의 2개 사업소 설치를 승인하는 등 부안군을 적극 지원할 것이라는 점을 시사 함으로써 방폐장 유치사업을 본격적으로 추진해 나가기 시작한다.

반대단체와 주민들의 시위가 과열되자 정부는 경찰병력을 추가 배치하고 격렬 시위자를 검거하는 등 적극 대응한다. 매일 2,000~10,000여명이 모인 촛불시위는 2004년 1월 25일까지 지속되었다. 이렇게 지역 주민들의 반대시위가 계속되자 7월 26일 행정자치부 장관과 산업자원부 장관이 부안을 방문했는데 이 자리에서 산업자원부 장관은 현금보상을 할 수 있는 방안을 고려하겠다는 요지의 발언을 하였다. 그러나 이 방안은 7월 29일 국무회의에서 현금보상의 경우 선례로 남아 앞으로 새로운 국책사업을 할 때 되풀이될 수 있기 때문에 지역주민들에게 실질적인 혜택이 돌아가는 지역 지원 사업으로 추진하고 현금보상은 하지 않기로 최종 결정하면서 오히려 주민 여론을 악화시키는 결과를 초래하였다.

한편, 부안에서는 7월 31일에 어선 200척이 부안 격포에서 위도에 이르는 해상에서 반핵시위를 개최하였으며 8월 5일에는 방폐장

유치를 반대하는 부안군민들이 차량 1,000여대를 동원하여 부안에서 전주에 이르는 45km를 왕복하면서 저속시위를 전개하였다.

한 달 동안 계속된 시위를 통해 부안군민들은 위도에 방폐장을 설치하겠다는 정책을 백지화하라고 요구하였다. 그러나 정부는 여전히 방폐장 건설이 촉박하다는 입장 하에 주민 설득만 반복하고 정부의 이런 무성의한 태도에 부안대책위는 8월 11일부터 평화적 시위에서 공세적인 투쟁으로 전환한다고 선언하였다.

8월 13일에는 부안군민 총과업 결의대회를 마치고 주민 4,000여명이 서해안고속도로 부안나들목 부근에서 점거시위를 벌여 2시간 동안 고속도로를 마비시켰다. 또한 8월 17일에도 차량을 이용하여 호남고속도로와 서해안고속도로에서 지속적으로 상경시위를 벌이다 80여명이 평택경찰서 등에 연행되어 즉시에 회부되었다. 8월 21일 위도-격포간 14.4km 해상에서 어선 300여척이 참여하여 2차 대규모 해상시위를 벌인데 이어 8월 23일에는 전주시내 도청 앞에서 시위를 하던 부안군민들과 경찰이 충돌하여 경찰 수송버스 2대가 전소되고 시위주민 53명이 연행되는 등 시위 양상이 격렬해 졌다.

정부는 8월 30일 국무조정실 주도로 ‘부안군 지원대책위원회’를 구성하여 부안군에 대한 지원계획을 논의하였다. 여기에서는 당초 방폐장 시설과 연계하여 약속한 양성자 가속기사업과 한수원 본사 이전 등을 포함하여 2조 1,000억 규모의 사업들이 논의되었다. 지역 개발사업에는 새만금 사업지구 철도 신설 계획, 전북대 분교 유치, 변산 해양종합레저타운 조성, 에너지 테마파크 조성, 바다목장 사업, 위도~식도간 연도교 가설 등 67개 사업이 포함되어 있었다.

이러한 중앙정부의 지역개발사업 약속에도 불구하고 부안주민들의 저항은 격화되었다. 이에 정부는 부안주민과의 대화를 모색하기 시작한다. 8월 28일 행정자치부장관과 부안대책위는 대화기구 구성에 합의하였으나, 9월 2일 부안대책위가 정부가 주민을 회유하지 않기로 한 약속을 파기했다고 주장하면서 정부와의 대화를 일방적으로 거부하였다.

이 와중에 김종규 군수가 9월 8일 반대측의 주요 인사중 한명인 내소사 주지 진원을 방문했다가 주민 1,000여명에게 감금되는 상황이 발생했다. 김종규 군수는 주민들과 대화를 하기위해 나섰으나 감정이 격앙되었던 주민들이 흥분하면서 군수를 폭행하여 코뼈가 부러지는 중상을 입었으며 반대주민들은 군수를 내소사 경내에 8시간가량 감금하다가 경찰의 진압에 의해 해산하였다. 노무현 대통령은 9월 9일 열린 국무회의에서 관련자들에 대한 엄단을 지시하고 경찰병력을 7,000명으로 증원하였으며 반대측은 지방정부나 한수원을 대상으로 한 주민시위에서 대정부 투쟁으로 전환하면서 갈등이 증폭되기 시작했다.

## 2) 갈등증폭기의 시민참여

갈등증폭기의 경우 정부 주도의 부지선정 방식에 대해 주민들이 반대의사를 분명히 하며 거부의를 밝혔음에도 정부는 대화보다는 각종 지원 약속과 함께 사업추진을 강행하면서 갈등이 확산된다. 이에 반대단체들은 과격시위로 대응하였으며 갈등을 촉발했던 김종규 군수를 폭행함으로써 갈등양상이 격화되고 있음을 보여준다.

### (1) 과정으로서의 시민참여

갈등증폭기의 시민참여는 ‘비참여’, ‘통제적 참여’의 수준에서 이루어졌다.

김종규 군수의 방폐장 유치추진 선언이후 정부와 시민단체들간의 갈등이 격화되기 전까지는 ‘비참여’ 시기이다.

정부는 김종규 군수의 유치신청을 받아 본격적으로 방폐장 건설 사업을 추진한다. 그러나 부안군 의료인·종교단체와 일반 주민들이 김종규 군수가 주민들과 군의회의 의견을 제대로 반영하지 않고 유치신청을 한 것은 무효라며 반발하였음에도 불구하고 주민들과의



대화노력도 없이 ‘부지선정위’의 조사 결과만을 수용하여 7월 24일 위도를 방폐장 건설 부지로 최종 확정하여 발표한다. 당시, 7월 23일 노무현 대통령이 김종규 군수에게 전화로 유치신청을 격려하고 부안의 치안문제는 정부가 책임지겠다고 발언하는 것 또한 의사결정 과정에 주민을 참여시킬 필요성 자체를 인식하지 못하고 있다는 반증이다.

한편, 반대측 주민들도 중앙 시민단체와 연계하여 ‘부안대책위’를 구성하고 본격적인 반대활동에 돌입한다. 2003년 7월 31일 김종규 군수가 부안 문제 해결을 위해 유치여부를 주민투표를 통해 결정할 수 있다고 언급하고 행자부도 8월 1일 김 군수가 제안한 주민투표 방안을 수용할 수 있다고 밝혔으나 ‘부안대책위’는 이를 시간 끌기라고 비난하며 8월 7일부터 민주주의의 회복과 부안의 생존을 위해 주민소환에 들어간다고 밝혔다. 실제 대책위는 8월 8일부터 13일까지 부안군 유권자 5만 여명의 서명을 받아 자체 선관위를 구성하고 군수퇴진 여부를 묻는 주민투표를 실시하기로 했으나 당시에는 주민소환제가 법적근거가 마련되지 않아 법적 구속력이 없었다.

이와 같이 정부의 일방적 추진으로 ‘비참여’적 행태를 띠던 시민 참여는 갈등이 증폭되면서 주민투표, 등교거부 운동과 ‘반핵 민주학교’ 개최 등 ‘통제적’ 행태가 등장하기 시작하는데 그 와중에도 반응적, 교호적 참여가 없었다는 것은 당시 주민들이 사업에 반대의사를 충분히 밝혔음에도 정부가 대화 또는 합의를 위한 장(場)을 전혀 마련하지 않았음을 보여준다.

## (2) 구조로서의 시민참여

구조관점에서 시민참여는 ‘비제도’, ‘시민행동’, ‘대립적’인 양상으로 이루어졌다.

정부는 김종규 군수 유치신청을 계기로 ‘부지선정위원회’를 구성한다. 그러나 ‘부지선정위원회’의 위원들의 구성을 보면 정부측 3명,

학계 및 연구계 7명, 언론계 1명, 사업자측 1명, 기타 단체 2명 등 선정주체인 산자부, 행자부, 한수원 인사들이 대부분을 차지하고 반대측 단체 또는 주민들이 참여할 수 있는 자리는 전혀 없었다.

또한, 부지선정위 활동 과정에서도 7월 15일 1차 회의 개최 후 24일까지 6차례 회의가 있었으나 이 과정에서조차 주민들이 의사를 전달하거나 주민들에게 활동내용을 설명하는 자리가 없었으며 무엇보다 부지선정위원회 명단을 최종 평가결과가 발표되고 난 이후인 8월 3일에야 공개함으로써 위원회 활동의 신뢰성을 훼손시켰다.

**【표-12】 부지선정위원회 명단**

성 명	소 속	직 책	전 공	주요 경력
장인순	한국원자력연구소	소장	원자력	한전 원자력환경기술원장
강병규	행정자치부	자치행정국장	법학	경산시 부시장
김신중	산자부	에너지산업국장	법학	원자력산업과장
문현구	한양대	교수	지질공학	한국암반공학회 부회장
박시룡	서울경제	논설위원	지질공학	경제학무역위 위원
변상경	한국해양연구원	원장	해양학	해양과학위 부위원장
오석보	원자력 문화재단	전무	정치학	새천년민주당 창당준비위원장
이중재	한수원	사업 본부장	원자력	한전 대외사업단장
이창건	전력기술기준위	회장	원자력	원자력위원회 위원
이태섭	지질자원연구원	원장	자원공	한국자원공학회 회장
장승필	서울대	교수	토목공	대한토목학회 회장
장호완	서울대	교수	지질학	원자력안전위 위원
조청원	과학기술부	원자력 국장	화학공	원자력안전심의회
황주호	경희대	교수	원자력	과학기술평가원 전문위원

한편, 갈등증폭기는 표출기와 달리 갈등이 전개될수록 시민단체들이 주도권을 행사하는 경우가 많았다. 주민소환이나 ‘반핵 학교’ 개최와 같이 정부에 대응하기 위해 적극적으로 참여하는 등 시민은 ‘행동’하는 형태였다.

참여자간의 관계와 관련하여서는 사업을 추진하는 정부나 유치 추진 측인 부안군수 및 찬성측 주민들이 행위자로서 구조적인 역할 관계를 형성하지 못했다. 반대측도 부안대책위가 주도적인 역할을 수행했지만 종교인, 교사단체, 주민단체 등과 유기적인 역할을 설정하지 못했고 별다른 규칙 없이 각자의 이해관계 또는 찬·반 의사에 따라 계속해서 대립적인 행태를 보였다.

### (3) 갈등증폭기 시민참여와 갈등양상

부안 방폐장 부지선정 관련 갈등증폭기의 갈등양상은 ‘증폭’적인 모습을 보였다.

이 시기에 시민단체들은 정부의 일방적인 사업추진에 항의하기 위해 격렬하게 대응하였다. 2달여 남짓한 시간동안 시민들이 시위, 대중동원 외에도 폭력행위 등 비제도적 참여를 한 것이 무려 28회였다. 특히, 정부가 사업 강행 의사를 밝힌 8월 11일부터는 하루나 이틀간격으로 시위를 전개하고 경찰 등과 격렬한 몸싸움을 하였으며 이 과정에서 양측 모두 부상자가 발생하는 등 방폐장 부지선정 사업이 본격화되면서 갈등이 증폭되고 있음을 알 수 있다.

결국, 정부의 무리한 추진으로 갈등이 커짐에도 불구하고 정부는 시민들의 참여 필요성과 문제의 심각성을 크게 인식하지 못했으며 이 와중에 산자부 장관의 현금지원 언급, 김종규 군수의 주민투표 발언 등 본질과 맞지 않는 선심성 발언과 무리한 언행들로 인해 반대측 시민들은 폭력 등 비합법적 시위를 전개하며 정부-시민간 갈등이 대규모로 증폭되는 결과를 낳았다.

【표-13】 갈등증폭기의 시민참여와 갈등양상

갈등 해결 단계	과정으로서 시민참여	구조로서 시민참여			갈등양상
		제도화 여부	참여주체	참여관계	
갈등 증폭기	비참여 통제적 참여	비제도적 (비합법)	시민행동	대립적	증폭

### 3. 갈등전환기

갈등전환기는 김종규 군수가 반대단체 주민들로부터 폭행당한 사고 이후 부지 선정과정에 문제점을 인식한 정부가 시민단체 및 주민들과 대화의 필요성을 인식하는 등 태도변화가 시작된 2013년 9월 중순부터 반대측의 일방적 주민투표 강행 등 합의가 성사되지 않아 ‘민관 합동포럼’이 해체되는 2004년 6월 24일까지 약 9개월간이다.

#### 1) 주요 갈등 내용

김종규 군수 폭행사건 이후 정부는 주민들의 시위에 강경하게 대처하기로 하였다. 노무현 대통령은 9월 9일 열린 국무회의에서 “폭행사건 관련자들을 찾아내 엄단하고 재발되지 않도록 만반의 대비를 갖춰줄 것”을 지시하였으며 이에 경찰은 7,000명으로 증원되었고 산자부 장관은 위도에 방폐장 건설사업을 계속 추진하겠다는 입장을 재확인하는 등 정부의 태도에는 큰 변화가 없었다.

주민들은 약 한 달 동안 촛불시위만 하고 대규모 집회나 시위를 하지 않았다. 그렇지만 10월 1일부터 11일 사이에 부안 핵 폐기장의

백지화를 요구하는 ‘삼보일배’를 하는 등 평화적 시위를 하면서 방 폐장에 대한 반대의사를 굽히지 않았다. ‘삼보일배’가 한창이었던 10월 3일 정부와 부안대책위 사이에 대화를 추진하기로 합의가 이루어져 갈등은 다소 진정국면으로 들어서게 되었다.

정부와 부안대책위 주민들 사이에 해결의 실마리를 찾지 못하고 대립이 계속되자 9월 29일 고건 국무총리는 부안대책위 공동대표인 문규현 신부, 불자 수경, 김인경 원불교 교무의 방문을 받은 자리에서 “정부가 방사성폐기물 관리시설을 건설하겠다는 취지에서 공식적인 요식절차에 치중하여 부안군민과 충분한 대화가 미흡했다”고 추진과정의 문제점을 시인하고 “앞으로라도 진지하게 대화를 하겠다. 대화는 조건 없이, 모든 사안에 대해, 진지하게 해나가겠다”고 언급함에 따라 갈등 발생이후 처음으로 정부와 부안대책위는 대화기구의 구성에 합의하였다. 대화기구 구성이 합의되면서 여름방학 이후 등교거부를 하던 학생들이 등교거부를 철회하고 10월 6일부터 등교를 재개하기 시작하였다.

10월 24일 정부와 부안대책위는 각각 5명과 위원장 등 11명으로 ‘부안지역 현안해결을 위한 공동협의회’(이하 공동협의회)를 구성하였다. 제4차 회의에서 중립인사로 이 협의회에 참여한 최병모 민변회장은 주민들의 의사를 묻는 방법으로 주민투표를 제안하였다.

부안대책위는 2003년 연내에 주민투표를 실시하자고 제안한 반면에 정부는 연내 실시가 불가능하다는 입장을 보여 공동협의회가 결렬되었다. 정부는 주민투표 실시에는 원칙적으로 동의하지만 투표를 실시할 수 있는 법적인 근거가 마련되지 않았기 때문에 국회에서 주민투표법을 제정한 이후에 주민투표를 실시할 수 있다고 하였다.<sup>14)</sup>

---

14) 주민투표제는 주민소환제와 함께 참여정부의 분권전문위에서 행자부 중점과제로 부여, 2003년 중반부터 법안마련을 추진하였으나 당시에는 심의조차 되지 않아 당장 투표를 실시하는 것은 불가능한 상태였다.

정부의 주민투표 연내 실시불가 입장에 대해 부안대책위는 “10년 전 주민투표법이 제정되지 않았을 때에도 익산군과 이리시, 군산시와 옥구군의 통합을 위한 주민투표가 실시된 전례가 있다”고 하면서 정부측이 주민투표를 지연하려는 것은 방폐장을 홍보하기 위한 시간벌기라고 비난하였다. 부안대책위는 11월 15일까지를 대화시한으로 정해 놓고 투쟁강도를 높이다가 11월 18일 대화중단을 선언하였고 그 다음날부터 대규모 집회를 재개했다.

한편, 정부는 12월 10일 원전수거물 관리시설 부지선정 과정에서 부안군민의 의사가 충분히 반영되지 못한 점에 대해 사과하고 부지선정 절차에 주민투표 과정을 도입하는 등의 보완방안을 마련하여 발표하였다. 이의 골자는 ▲부안대책위와 논의 중인 주민투표 절차를 공식의견수렴 절차로 반영하여 추진하고 ▲주민투표절차를 도입함에 따라 다른 지자체에도 보완된 절차에 따른 기회를 보장하고 ▲지역에서의 주민투표 결과, 복수의 지자체가 신청하는 경우 심사에 의해 최종부지로 선정하되 ▲복수지역이 경합할 경우 부안을 우선적으로 배려한다는 내용이었다. 이 보완방안이 발표된 지 이틀 후인 12월 12일 윤진식 산업자원부 장관이 방폐장 부지선정과정에서의 잘못에 책임을 지고 사임하였다.

12월 29일 부안대책위는 2월 13일까지 주민투표를 실시할 것을 정부에 재차 요구하였으나 정부가 이를 수용하지 않았다. 부안대책위는 2004년 1월 15일 부안 방폐장 유치여부에 대한 부안군 주민들의 의사를 확인하기 위해 2월 14일에 자체적으로 주민투표를 실시하기로 하고 주민투표를 관리하기 위해 시민사회단체, 종교계와 학계 인사들로 ‘부안군 방폐장 유치 찬·반 주민투표관리위원회’(이하 주민투표관리위원회)<sup>15)</sup>를 구성하였다.

---

15) 주민투표관리위원회는 시민사회, 종교계, 학계 인사 등 26명으로 구성하고 박원순 변호사(아름다운재단 상임이사)를 위원장으로 선임하였다.

이 위원회를 중심으로 주민투표 실시를 위한 절차가 진행되던 2월 4일 부안군은 “법적 근거가 없는 단체가 주민투표를 실시하는 위법행위가 허용될 경우 법치주의를 훼손하고 주민간 갈등과 대립을 증폭시킬 뿐이기 때문에 주민투표의 시행을 중단해 달라”는 ‘주민투표 시행 금지 가처분 신청서’를 전주지법 정읍지원에 제출하였다.

전주지법 정읍지원은 2월 12일 결정문을 통해 “이번 주민투표는 주민 스스로 실시하는 사적 주민투표로 이를 금지할 법적 규정이 없으며, 특히 이번 투표의 결과는 법적 구속력도 없다”고 하며 부안군의 가처분 신청을 기각하였다.

부안군이 제출한 가처분이 기각됨에 따라 2월 14일 부안군에서 주민투표가 실시되었다. 주민투표에는 전체주민의 72%인 37,540명이 참여하였으며 찬성이 5.7%인 2,146명이었고, 반대는 91.8%인 34,472명이었다.

한편, 정부는 12월 10일 발표했던 ‘원전수거물 관리사업 추진 보완방침’에 따라 2004년 2월 4일 방폐장 부지의 신규유치를 공모한다고 공고하였다. 신규유치 공모절차는 유치 공고 후 ①주민 유치청원(~5.31) ②주민의견 수렴 및 예비신청(~9.15) ③주민투표 및 본신청(~11.30) ④심사(부지선정위원회) 과정을 거쳐서 올 12월 31일에 후보부지를 최종 선정한다는 것이었다.

이와 관련, 정부는 방폐장 유치 과정에서 주민의견 수렴이 충분하지 못했던 문제점을 보완하기 위해 3월초 녹색연합 등 시민단체 활동가들과 포럼 구성안에 대한 협의를 갖고 4월 27일 정부, 시민단체, 에너지수요자 및 공급자가 한 자리에 모여 에너지정책 방안에 토대를 마련하는 기구로 ‘에너지정책 민·관 합동포럼’을 출범시킨다.

또한, 이회범 산자부장관, 박원순 아름다운재단 이사장, 정광모 한국소비자연맹 회장 등 정부와 시민사회 인사들이 참여하는 ‘에너지 원탁회의’도 5월 7일 한국생산성본부에서 제1차 회의를 갖는 등 시민참여를 더욱 활성화하기 위한 노력에 따라 민관합동포럼과 함께 정부와 시민단체와의 다양한 협의 채널을 구성하게 된다.

그러나, 시민단체들이 당시 추진 중인 신고리 1, 2호기 건설과 방사성 폐기물 처분시설 부지선정 과정의 즉시 중단을 대화의 전제 조건으로 주장하면서 정부와 합의가 난항을 겪다가 5월 31일 경북 울진 등 7개 시군에서 방사성 폐기물 처리장 유치청원을 하자 “정부가 부지결정 계획을 강행하는 것은 제2의 부안사태를 부르는 것”이라며 강하게 반발하고 6월 24일 포럼 결렬을 선언한다.

## 2) 갈등전환기의 시민참여

갈등전환기에는 정부가 부지선정 방식의 문제점을 인식하고 시민단체가 참여하는 협의체를 구성하여 대화채널을 다양화하려는 노력을 시도하였다. 그러나 시민단체들의 일방적인 주민투표 실시로 가까스로 마련됐던 대화분위기가 사라지고 갈등이 재개되었다. 협의체를 통한 논의과정에서 방폐장 사업의 즉각 중단을 요구하는 시민단체와 불가방침을 고수하는 정부가 대립하면서 갈등의 전환은 이루어지지 못하고 폭력시위가 재개되게 된다.

### (1) 과정으로서의 시민참여

갈등전환기의 시민참여는 ‘교호적’, ‘통제적 참여’의 수준에서 이루어졌다.

김종규 군수 폭행 사건 이후 강경대응 방침을 고수했던 정부는 주민들의 저항이 지속되자 방폐장 부지선정 과정에서 문제점이 있었다는 점을 인식하고 박주현 국민참여수석이 부안사태와 관련하여 주민과 직접대화를 시도할 것이라며 정부의 입장변화를 시사한다.

9월 29일 고건 국무총리가 문규현 신부, 김인경 원불교 교무 등 반대측 주요 인사를 공관으로 초청, 전제조건이 없는 대화를 원칙으로 하는 부안 민·정 대화기구 구성에 합의하였으며 10월 8일부터 10월 16일간 실무회의(정부대표 2명, 부안대책위 2명, 중재인 1명)를



개최하여 ‘부안지역 현안해결을 위한 공동협의회’를 구성하는 등 시민단체는 정부와 대등한 입장에서 방폐장 문제에 대한 협의를 진행하는 교호적 관계를 유지한다.

그러나, 시민단체들은 정부와 한수원에 방폐장과 관련한 광고 중지, 주민대상 견학중단을 요구하면서 이견이 생기기 시작했고 최병모 민변회장이 제시했던 연내 주민투표 방안에 대해 정부가 수용불가 입장을 표명하면서 공동협의회는 4차 회의 만에 파행을 겪게 된다.

이후 2014년 1월 부안대책위는 주민들로만 구성된 ‘주민투표관리위원회’(위원장 박원순)를 구성하고 발대식과 함께 투표공고문을 게시하는 등 독자적인 활동에 착수하면서 정부를 배제한 주도적 의사 행태를 보이기 시작한다. 부안군은 반대측이 주도하는 주민투표가 근거가 없다며 반대했지만 대책위는 결국 2월 14일 부안 13개 읍·면에서 주민투표를 강행, 유권자 5만 2천명중 72%인 3만 7천명이 참여하여 반대 의견이 91.8%가 나왔으며 ‘부안 방폐장 백지화 및 부안 자치 공동체 선언문’을 발표하기에 이른다.

결국, 주민투표를 계기로 찬·반측 주민들의 폭력시위와 함께 갈등이 재점화되면서 ‘에너지 민관합동 포럼’ 등 대화를 위한 협의체도 파행에 이르게 되었다.

## (2) 구조로서의 시민참여

구조관점에서 시민참여는 ‘제도적’, ‘시민행동’, ‘대립적’인 양상으로 이루어졌다.

부안대책위는 김종규 군수 폭행사건 이후 정부의 강경대응에 맞서 9월 17일 감사원에서 기자회견을 열고 ‘핵 폐기장 선정 부당성 및 가구당 5억원 등 현금보상설<sup>16)</sup>에 대한 국민감사를 청구한다.

---

16) 당시 주민들 사이에 위도가 부지로 선정되면 정부에서 지역발전기금과 특별 보상금 등 1가구당 5억원씩 지원한다는 소문이 확산 중이었다(주민운동백서, 2010).

국민감사청구 제도는 2001년도에 제정된 「부패방지법」 제40조에 따라서 2002년부터 시행된 것으로, 일반국민이 일정한 요건을 갖춘 사항에 대하여 감사 실시를 요청하면 감사원 직원과 외부전문가로 구성된 「국민감사청구 심사위원회」에서 감사실시 여부를 결정하고, 감사원은 위원회의 결정에 따라 감사에 착수·처리한 후 그 결과를 청구인에게 통보하여 주는 제도이다.

청구인 요건은 ‘만 19세 이상의 국민중 시·도는 500명, 인구 50만 이상의 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 않는 범위에서 일정 수 이상’이 연서하여 청구하여야 하며, 청구 대상은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우로 시민단체측은 정부의 방폐장 부지선정 절차가 주민의견 수렴과정이 생략되었다는 사유를 들어 법령에 따라 국민감사를 청구하게 된 것이다.

또한, 정부측이 본격적으로 주민들과 대화를 하기로 입장을 변경하면서 고건 국무총리 주재로 구성된 ‘부안지역 현안해결을 위한 공동협의회’의 경우도 기존 정부주도의 형식적인 위원회와는 달리 실무회의부터 반대측 인사 2명을 정부와 동등하게 참여시키고 협의회 또한 정부와 시민단체가 각각 5명씩 동수로 구성하도록 함으로써 제도적으로 시민들의 참여를 보장하는 모습을 띄게 되었다.

**【표-14】 공동협의회 위원장 및 위원 명단**

성 명	소 속	직 책	협의회 직책	비 고
이종훈	경실련	대표	위원장	중립
정익래	국무총리실	민정수석비서관	위원(간사)	정부
배성기	산자부	자원정책실장	위원	정부
이형규	전라북도	행정부지사	위원	정부

성명	소속	직책	협의회 직책	비고
강동석	한전	사장	위원	정부
김명현	경희대	원자력공학 교수	위원(전문가)	중립
고영조	부안대책위	대변인	위원	시민단체
김인경	원불교	교무	위원	시민단체
박원순	아름다운재단	상임이사	위원	시민단체
박진섭	환경운동연합	정책실장	위원(간사)	시민단체
최병모	민변	회장	위원	시민단체

한편, 갈등전환기도 갈등증폭기와 같이 갈등이 전개될수록 시민단체들이 주도권을 행사하는 경우가 많았다. 주민들이 감사를 청구하거나 정부 위원회에 동등한 입장으로 참여하고 정부의 반대에도 자체 선거관리위원회를 구성하여 주민투표를 실시한 것은 정부의 사업 강행 의지에 맞서서 적극적으로 참여하고 사안에 있어 주도권을 행사하려는 ‘시민행동’의 형태였다고 할 수 있다.

참여자간의 관계와 관련하여서는 부지선정과 직접적인 이해관계가 있는 위도주민들 보다도 중앙에서 활동하던 박원순·최병모 등 환경단체·시민단체측의 인사들이 정부와의 협의를 주도하고 주민투표를 통제하는 등 주민들과 유기적인 역할을 설정하지 못했고 주민투표 실시이후에는 중앙에서 온 인사들이 ‘에너지 원탁회의’ 등 정부 활동에 주력하는 동안 주민들은 별다른 역할 없이 간헐적인 시위활동에만 참여하는 등 대립적인 행태를 보였다.

### (3) 갈등전환기 시민참여와 갈등양상

부안 방폐장 부지선정 관련 갈등증폭기의 갈등양상은 ‘완화·증폭’적인 모습을 보였다.

이 시기에 시민단체들은 정부가 대화참여 의지를 밝힘에 따라 증폭기 때 보였던 격렬한 폭력시위 보다는 평화적인 방법의 ‘삼보일배’ 시위를 실시하는 등 비합법적 방법을 지양하는 모습을 보였다. 따라서 시위 횟수도 28회에서 10회로 부쩍 줄어들면서 갈등이 완화되는 양상을 보이게 된다.

그러나, 사업추진 중단과 연내 주민투표를 요구하는 시민단체와 정부의 수용불가 입장이 대립하면서 공동협의회가 파행을 겪게 되자 11월 17일 폭력시위가 재개되면서 화염병이 다시 등장하고 주민 60여명이 부상당하는 등 갈등이 과열되는 양상을 보였으며 주민투표 실시나 주민투표 결과의 수용 여부 등을 두고 찬·반 단체간 또는 정부와 반대측간 갈등이 확산되면서 폭력 등 비합법적 시위와 함께 갈등이 다시 증폭되기 시작하였다.

【표-15】 갈등전환기의 시민참여와 갈등양상

갈등 해결 단계	과정으로서 시민참여	구조로서 시민참여			갈등양상
		제도화 여부	참여주체	참여관계	
갈등 전환기	교호적 통제적 참여	제도적	시민행동	대립적	완화 증폭

## 4. 갈등해소기

갈등해소기는 민·관 협의체에서 시민단체가 탈퇴한 이후 열린우리당이 국민통합실천위를 통해 조율에 나선 2004년 6월부터 정부가 방폐장 부지 선정방식을 변경하는 등 사실상 부안방폐장 건설을 포기한 상태에서도 계속해서 유치를 추진했던 김종규 군수가 유치포기 의사를 공식적으로 밝힌 2005년 9월 6일까지 약 1년 2개월간이다.

### 1) 주요 갈등 내용

2004년 6월이후 당시 집권여당인 열린우리당이 사회적 갈등현안 조정을 위해 당내에 설치한 ‘국민통합실천위원회’(위원장 이미경, 이하 실천위)는 부안 방폐장 문제를 주요 갈등현안의 하나로 인식하고 정부 관련부처와 주민대표 시민사회단체 등 이해관계자가 참여하는 국민통합기구를 구성하여 사회적 합의를 도출하고자 노력하였다. 그러나 여당 내부의 이런 움직임은 2월 5일 발표한 공모절차에 의해 이미 7개 지자체 10개 지역 주민이 유치 청원을 하고 9월 15일 예비신청을 준비하고 있는 정부의 정책 추진에 혼선을 일으키게 된다. 이미 유치 청원을 했음에도 불구하고 지자체장들이 자신의 소신에 의해 혹은 반대주민의 압력에 의해 예비신청을 포기하거나 유보하고 있는 상황에서 공론화를 통해 공모시기와 절차를 새롭게 정하겠다는 정부 여당의 움직임은 이들 지자체에 심각한 영향을 초래하였다. 결국 9월 15일까지 예비신청을 한 지자체는 한 곳도 없게 되었다.

열린우리당은 ‘국민통합기구’ 구성을 통해 입지 선정과 보상 방안 등을 최종 결정하도록 하는 방안을 적극 추진하면서 이를 사회적 갈등이 예상되는 현안에 대해 적용할 수 있도록 야당과 협의해 특별법을 제정하는 방안도 검토하기로 했다.

실천위에서 방폐장 부지선정 문제를 맡았던 김춘진 의원은 “방폐장 건립의 의사결정 기구인 원자력위원회는 정부 주도여서 해당지

역 주민 등 국민으로부터 신뢰를 받기 어렵다”며 방폐장 선정과 운영 등 과정 일체를 정부와 주민, 시민단체 등이 참석하는 노사정 위원회 형태의 독립적인 기구를 통해 추진할 필요가 있다고 주장하기도 했다(한겨레, 2003년 6월 1일).

실천위는 6월 8일 위원회내에 ‘부안 방폐장 소위’를 구성하고 부안 방폐장 문제에 대해 전면적인 조사에 들어갔다. 소위에는 이미경, 이철우, 김춘진, 송영길, 임종인, 정장선, 제종길, 채수찬, 홍미영, 김영주 의원 등이 참여했다. 위원회는 서주원 환경연합사무총장, 문규현 신부, 김인경 교무 등 7명의 시민단체 관계자들을 초청하여 간담회를 가졌는데 이 자리에서 참석자들은 방폐장 건설을 현재와 같은 방식으로 추진한다면 끊임없는 사회적 갈등과 대립이 지속될 것이라 주장하고 합리적이고 민주적인 의견수렴 과정을 거치는 방식의 도입이 필요하다고 주장했다.

6월 9일 실천위 소속 국회의원들은 부안을 찾아 김종규 군수와 종교인 등 찬반 양측 주민들의 의견을 들었으며 7월 1일 방사성폐기물 처분시설 관련 공론화 논의의 중재 역할을 담당하기로 결정하였다. 이는 정부와 시민단체 양자 협의에서 청와대, 열린우리당, 지속가능발전위 등 관련 기관 모두에게로 논의의 폭을 확대한 것으로 공론화 기구 구성논의가 한층 탄력을 받는 계기가 마련되게 된다.

7월 14일 실천위가 주관하는 공론화 기구 구성을 위한 1차 회의에서(참석자 : 열린우리당 이철우 간사, 청와대 남영주 비서관, 김학기 국장, 반핵국민행동 박진섭 정책실장, 지속가능발전위 구도완 수석연구위원, 산자부 조석 국장, 정승일 과장) 공론화 기구 구성을 위한 논의를 시작하였다.

이후 7월 20일, 8월 10일, 9월 2일 등 3차례의 회의를 통해 공론화 기구 구성방안, 법적 성격 등에 대한 의견조율을 하였다. 그러나 신규 원전 건설 포기 및 방폐장 부지 선정작업 중단 등을 주장하는 시민측과 공론화 논의 결과에 대한 수용을 요구하는 정부측간 입장차를 좁히지 못했으며 영광 등 반대지역 측은 공론화 기구 참여를

거부하고 지역내 폐기물 처분시설 건설을 결정할 경우 결코 수용하지 않겠다는 강경 입장만을 확인했다.

9월 10일 열린우리당은 원전 정책 및 방사성 폐기물 관리 정책에 대한 공론화 기구 구성 중재안을 정부와 시민단체에 전달한다. 중재안은 ▲부지 선정 등 현행 일정 전면 중단 ▲정부, 시민사회단체, 전문가 등 3자가 참여하는 사회정책 공론화 기구를 1개월 안에 구성 ▲적어도 1년 동안 원전시설 관련 정책 공론화 ▲신규 원자력 발전소에 대한 적정성 검토 ▲원전 건설 로드맵 작성 등이었다. 시민사회단체는 정부의 방사성폐기물 처분시설 일정 중단에 의미를 두고 중재안을 받아들이기로 하였으나 정부는 15일까지는 예비신청을 받되 신청이 없으면 새로운 절차를 진행하기로 결론을 냈다.

9월 16일 이회범 산자부 장관은 예비신청 마감 10시간 뒤인 오전 10시 긴급 기자회견을 열어 예비신청을 한 지자체가 한 곳도 없었다는 사실을 공식 발표하며 “이번 결과는 자치단체들이 자율적으로 내린 결정으로 정부는 이를 겸허히 받아들일 것이며 지난 2월 공고한 현행 부지선정 방식은 지역주민과 자치단체장의 결정에 따라 유치여부를 결정하는 새로운 절차였으나 결론을 도출하지 못한 점에 대해 유감스럽게 생각한다면서 새로운 대안을 갖고 부지선정 방안을 마련하겠다.”며 부지선정 방식의 변경을 예고했다.

9월 이후 정부는 시민단체의 불안 백지화 요구, 조폐의 미비에 따른 주민투표의 현실적 어려움, 불안 우선권에 대한 다른 자치단체의 거부감 등을 이유로 불안 방폐장 포기를 이미 내부적으로 확정된 상태였으나 11월 30일까지 본 신청이 끝나기만을 기다렸다. 그때까지 주민투표가 실시되지 않으면 지금까지의 절차가 자동으로 백지화되고 정부는 계획변경에 대한 부담 없이 부지선정을 위한 새로운 프로세스를 제안할 수 있기 때문이었다. 결국, 11월 30일까지 불안에서 주민투표가 실시되지 못하면서 2004년 2월 정부가 공고했던 예비신청, 주민투표, 본신청 등을 통한 원전센터 부지선정 계획은 완전히 무산되었다.

12월 16일 산자부 장관은 기자 브리핑을 통해 원전수거물 관리 시설 부지를 중·저준위와 사용후 핵연료로 나눠 분산 선정하기로 결정했다며 중·저준위 처분장 건설에 대한 구체적인 절차를 마련하기 위해 시민단체, 학계 등 다양한 계층의 의견을 수렴하여 2005년 2월 초에 새로운 일정을 발표할 것이며 부안에 대해서는 과거의 기득권이 소멸되었음을 인정하였다. 정부 발표에 따라 부안 방폐장 유치는 사실상 포기되었다. 이에 따라, 정부의 원전센터 위도 건설 반대를 주도해 온 ‘핵 폐기장 백지화 범 부안군민 대책위원회’가 발족 20개월만인 2005년 2월 14일에 공식 해체되었다. 부안대책위는 정부가 지난 해 사실상 부안 부안군 위도면 유치 추진에 대한 포기 의사를 밝힘에 따라 대책위를 공식 해산한다고 밝혔다.

2005년 6월 16일 산자부장관은 과학기술부장관, 행정자치부장관, 한수원사장 등 공동명의로 ‘중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 선정 등에 관한 공고’를 발표한다.

부지선정 방안은 주민수용성을 최우선적으로 고려하는 부지안전성과 사업추진여건을 단계별로 평가하되 적합 여부만 평가하고 최종적인 결정은 주민 수용성에 의한 것으로 하는 방안이었다.

이에 따라, 8월 31일 유치신청 접수마감 결과 경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지자체가 의회동의를 얻어 유치신청서를 접수하였다.<sup>17)</sup> 울진, 삼척은 유치신청 동의안이 의회에서 부결되어 유치가 무산되었고 의회승인을 받지 못한 부안군은 지방자치법상의 선결처분권을 주장하며 유치신청서를 제출하였다.

산자부는 부안군에 마감 때까지 선결처분에 대한 의회승인을 받아들일 것을 요청했으나 의회승인을 받지 못해 신청서가 반려되었으며 결국, 접수 마감시한까지 접수를 못해 신청이 불가능해졌다.

---

17) 2005 11월 2일 방폐장 주민투표를 실시, 최종 개표결과 경주가 89.5%로 가장 높은 찬성률을 기록했으며 군산 84.4%, 영덕 79.3%, 포항 67.5%로 나타났으며 이 희범 산자부 장관은 11월 3일 기자회견을 갖고 경주가 유치지역으로 선정되었음을 발표하였다.



9월 1일 김종규 군수, 김형인 군의원, 김명섭 국추련 국책사업추진연맹대표 등 찬성측 관계자 10여명은 산자부를 방문하여 산자부장관 면담 직후 유치신청서 거부에 반발하여 장관접견실을 점거하고 9월 5일까지 농성을 하다 9월 6일 김종규 군수가 방폐장 유치포기 의사를 공식 발표함으로써 부안 방폐장 유치에 따른 찬반운동은 공식적으로 막을 내리게 된다.

## 2) 갈등해소기의 시민참여

갈등해소기는 열린우리당이 부지선정 문제를 주요 갈등현안으로 인식하고 관련 시민단체의 의견을 적극적으로 수용하여 갈등을 중재하기로 하면서 참여가 가장 활발히 이루어졌던 시기이다. 정부와 시민단체가 열린우리당의 공론화기구 구성, 부지선정 절차 변경 등 중재안을 받아들여 새로운 후보지 선정에 착수하고 김종규 군수가 유치포기 의사를 발표함으로써 갈등은 해소되게 된다.

### (1) 과정으로서의 시민참여

갈등해소기의 시민참여는 ‘교호적’, ‘통제적 참여’의 수준에서 이루어졌다.

당시 야당이었던 열린우리당은 부안 방폐장 문제가 증폭되기 전까지는 별다른 관심과 역할을 보이지 않다가 2004년 2월 부안대책위 주관으로 주민투표를 강행하고 민관 협의회체인 ‘에너지 원탁회의’가 파행되는 등 문제가 해결될 조짐이 보이지 않자 이후 적극적으로 중재에 나선다. 그 과정에서 6월 8일 ‘부안 방폐장 소위’를 구성하고 2차례에 걸쳐 서주원 환경연합 사무총장, 문규현 신부 등 시민단체 주요 인사 7명을 면담하며 “부안군의 유치신청은 공청회나 주민의견 수렴이 없어 절차상 문제가 있었다.”는 반대측 인사들의 주장에 공감하면서 교호적인 분위기를 형성하게 된다.

이를 계기로 실천위는 7월 20일부터 9월 2일간 5회에 걸쳐 부안 대책위는 물론, 김종규 군수와 찬성측 주민들을 접촉하면서 다양한 의견을 수렴하는 한편, 9월 10일 부지 선정 일정 전면 중단과 정부, 시민사회단체, 전문가 등이 참여하는 사회정책 공론화 기구 구성 등 ‘원전 정책 및 방사성 폐기물 관리 정책에 대한 공론화 기구 구성 중재안’을 정부와 시민단체에 전달하고 시민단체가 중재안을 수용함으로써 교호적 관계를 통한 갈등해소의 밑그림을 완성한다.

‘국민통합실천위’나 ‘부안방폐장 소위’의 경우 정부나 찬성측 인사들의 의견보다 환경단체, 종교계 인사 등 반대측 인사들이 적극적으로 의사를 반영하는 통로로 활용되었으며 실질적으로도 그들이 요구했던 부안 방폐장 부지선정 철회, 공론화 기구 구성 등이 모두 반영되었다는 측면에서 통제적 참여가 이루어졌다고 할 수 있다.

## (2) 구조로서의 시민참여

구조관점에서 시민참여는 ‘제도적’, ‘시민행동’, ‘우호적’인 양상으로 이루어졌다.

여당인 열린우리당이 중재에 나서면서 시민참여의 양상도 많은 변화를 가져왔다. 갈등 초기에는 정부나 사업자가 주도하면서 시민들이 참여할 수 있는 공간이 마련되어 있지 않았기 때문에 시위나 대중동원 등 비제도적인 참여가 주로 있었다면 교호적인 분위기가 형성되었던 갈등해소기에는 시민단체들의 참여를 공식적으로 인정하고 보장해주는 제도적인 참여가 주를 이루었다.

열린우리당이 사회 현안 해결을 위해 만들었던 실천위는 부안 방폐장 문제의 해결을 위해 공론화기구를 구성하면서 정부는 물론, 시민단체, 주민대표 등 반대측 인사들이 참여할 수 있는 통로를 마련해 주었다. 시민단체들은 회의과정에서 부안의 유치신청 과정상의 문제점을 지적하고 현재 진행 중인 절차 중단, 공론화 기구 구성 등 자신들의 의사를 반영하고 제도적인 틀 안에서 활동할 수 있었다.

정부와 여당이 시민단체의 의견에 귀를 기울이면서 참여 주체도 정부나 사업자에서 시민주도의 ‘시민행동’ 양상을 띠게 되었다. 반핵 국민행동, 불안대책위 등 방폐장 유치를 반대해 온 단체들은 열린우리당이 마련한 협상테이블에서 절차상 문제점을 지적하며 ‘참여정부’ 정신에 부합하는 민주적 의견수렴 절차의 필요성을 주장한다. 실천위는 시민단체의 주장을 바탕으로 중재안을 마련하고 정부가 이를 사실상 수용함으로써 시민주도의 참여가 있었다고 할 수 있다.

참여자간의 관계 또한 정부, 여당, 시민단체가 동등한 입장에서 의견을 조율하고 방폐장 소위, 국민통합실천위 등 제도적 틀 안에서 규칙에 따라 각자의 역할을 수행했다. 정부가 유치방식을 변경하여 재추진하는 것에 대해 일부 반대측 인사들이 ‘완전 백지화’를 요구하며 시위를 하기도 했지만 열린우리당의 중재안을 시민단체가 수용하고 정부가 이를 반영하여 불안에서 방폐장 건설을 백지화함으로써 갈등 해결의 계기가 되었다는 점을 고려하면 참여자간의 관계는 우호적이었다고 할 수 있다.

**【표-16】 국민통합실천위 참석자 명단**

성명	소속	직책	실천위 직책	비고
이철우	열린우리당	국회의원	간사	중립
구도완	지속가능발전위	수석연구위원	위원	중립
남영주	청와대	비서관	위원	중립
김학기	청와대	국장	위원	중립
박진섭	반핵국민행동	정책실장	위원	시민단체
고영조	부안대책위	대변인	위원	시민단체
조 석	산자부	국장	위원	정부
정승일	산자부	과장	위원	정부

### (3) 갈등해소기 시민참여와 갈등양상

부안 방폐장 부지선정 관련 갈등해소기의 갈등양상은 ‘완화·해소’적인 모습을 보였다.

이 시기에 시민단체들은 열린우리당이 부안 방폐장 소위, 국민통합 실천위의 공론화 기구 구성 등 정부가 갈등 초기 부지선정 방식의 문제점을 인식하고 의견수렴을 제도적으로 보장하자 이전까지 보여줬던 과격하고 일방적인 행태의 시위방식을 지양하기 시작했다.

정부는 실천위의 활동으로 부안에서의 방폐장 건설을 사실상 포기하고 새로운 부지선정 방식을 마련하는 등 갈등을 최소화하기 위해 노력하였으며 그 결과, 2005년 2월 반대운동을 주도했던 부안대책위가 공식 해체를 선언하면서 대립의 구도가 사라지게 되었다.

“2004년 9월 무렵 부안대책위 내부에서도 갈등이 많았다. 계속해서 강경한 입장만을 고수하는 것에 대해 일부 주민들의 반발도 있었고 무엇보다 자금이 떨어져가기 시작하면서 대책위 활동을 접어야 하는 것은 아닌지 고민이 있었다고 들었다. 그렇다가 당시 동아일보에 정부가 부안 방폐장 건설을 포기하기로 방침을 확정했다는 보도가 나면서 분위기가 완전히 뒤바뀌게 되었다. 이 보도를 계기로 반대측은 더 결집을 하게 되고 승리했다는 분위기 속에서 정부와 한수원에 더욱 적극적으로 대응하게 되었다. 이후 부안대책위가 정부 여당과 협상을 주도하면서 사실상 반대측이 모든 의사결정을 원하는 방향으로 이끌어 나가게 되고 정부나 한수원은 거의 여당의 방침을 수용하는 방향으로 사건이 진행되었다. 열린우리당의 중재 이후 찬성측은 동력을 잃은 반면 반대측은 더욱 결집하여 자신들의 의사를 관철할 수 있었던 것이다.”(이00, 전 원자력환경공단 방폐장 관련 실무자)

이후, 김종규 부안군수를 포함한 찬성측 인사들이 주민투표 조례안 마련, 산자부 장관 면담 등을 통해 부안 유치에 계속 추진하려는 노력이 있었지만 별다른 영향을 미치지 못했고 2005 9월 6일 유치포기를 공식 선언할 때까지 찬반 양측 모두 눈에 띄는 역할 없이 갈등이 해소되게 되었다.

【표-17】 갈등해소기의 시민참여와 갈등양상

갈등 해결 단계	과정으로서 시민참여	구조로서 시민참여			갈등양상
		제도화 여부	참여주체	참여관계	
갈등 해소기	교호적 통제적 참여	제도적	시민행동	우호적	완화 해소

### 5. 갈등 단계별 시민참여 분석

지금까지 부안 방폐장 시설 유치를 둘러싼 입지갈등의 단계별 갈등 양상과 시민참여 형태를 분석해 보았다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 갈등이 전개될수록 시민참여가 비참여 → 반응적 참여 → 교호적으로 참여의 수준이 확대된다. 부안 사례에서는 특히, 갈등이 전환되어가는 시점에서 교호적, 통제적 참여가 공존하는 양상을 보였는데 이는 방폐장 부지선정 과정의 문제점을 인식한 정부가 시민단체와 대화에 나서고 부안대책위 등 반대측 인사들이 주도권을 갖고 협상 또는 갈등 전환을 주도하려는 노력이 커졌기 때문이다.

갈등전환기는 당사자들이 갈등을 인식하고 이를 해결하기 위한 여러 가지 제도와 협의, 협상 등 타협을 위한 노력, 중앙정부나 제3자에 의한 중재, 조정 등 우호적 관계형성을 위한 시도가 이루어진다(유해운 외, 1997). 부안사례에서도 고건 국무총리 주재로 정부와 시민단체가 동등하게 참여하는 ‘공동협의회’가 구성되었으며 이러한 경험들을 바탕으로 갈등해소기에 열린우리당의 제안으로 ‘국민통합 실천위’를 구성하고 부지선정 방식 변경, 공론화를 통한 문제해결 등 중재안을 도출함으로써 갈등해소의 전기를 마련하게 된다.

둘째, 갈등단계가 진행됨에 따라, 다시 말해서 참여의 수준이 확대됨에 따라 시민들의 참여가 제도화되기 시작했다. 부지선정 초기에 정부는 후보지와 부지선정 방식을 일방적으로 결정하여 발표한다. 시민들의 참여가 보장되지 않았던 갈등표출기의 경우 시민들은 여론형성, 집회, 대중동원 등 비제도적인 방법으로만 의사를 표현했다. 정부와의 대화요구가 받아들여지지 않고 여전히 정부주도 방식으로 의사결정이 이루어졌던 갈등증폭기에서는 찬·반 주민들간 폭행, 폭력시위 등 비제도적이고 비합법적인 참여로 인해 사태가 악화되었다.

그러나, 교호적인 참여가 이루어지기 시작한 갈등전환기부터는 정부와 함께하는 각종 위원회를 통해 공식적으로 의사를 반영할 수 있었고 정부는 2003년 12월 사회 주요 현안에 대해 주민들의 의사를 확인하기 위한 투표를 의무화하는 ‘주민투표법’을 제정하는 등 커다란 제도적 틀을 마련하기도 했다. 갈등해소기에 구성된 ‘국민통합실천위’는 특히, 반대측 인사들이 참여하여 그들의 의사를 정부의 부지 선정계획에 대폭 반영토록 함으로써 실질적인 제도적 참여가 이루어졌다고 할 수 있다.

셋째, 참여의 구조적 측면에서 ‘시민행동’적이고 ‘우호적’인 참여일 때 갈등이 완화되는 것으로 나타났다. 갈등증폭 초기까지 시민행동은 정부가 주도하는 ‘시민개입’ 수준에서 이루어졌다. 반대측 주민들은 자신들의 의사가 반영되지 않고 정부가 일방적으로 결정하고 사업을 추진하는 과정에서 합의적이기 보다는 대립적인 행태를 시현하며 갈등을 악화시켰다. 그러다가 정부와 함께 참여하는 위원회를 통해 시민단체들이 주도적인 의사표현을 하기 시작하면서 전환기를 맞이하게 된다. 이를 계기로 시민단체들은 부지선정 방식 변경, 핵 폐기장 건설 중단 등 더욱 적극적으로 자신들의 의사를 표현하고 정부가 이를 수용함으로써 ‘우호적’인 관계가 형성되었으며 이러한 중재 노력들은 갈등해소에 결정적인 역할을 하게 된다.

넷째, 동일한 수단을 통한 시민참여도 갈등단계에 따라, 참여의 양 또는 질에 따라 그 역할과 효과가 달라질 수 있다. 갈등 초기 주민들의 반대가 커지자 정부는 주민들을 설득할 수단으로 ‘부지선정위원회’라는 협의기구를 만들어 선정절차가 과학적인 근거에 따라 이루어지고 있음을 보여주려고 한다. 그러나 갈등이 증폭되어 있던 시기에 주민들은 정부의 설명을 아예 들으려고조차 하지 않았고 위원회가 제시한 자료들도 철저하게 외면하였다. 무엇보다 위원회 구성이 사업자와 학계 등 정부측 인사들로만 구성되어 구조적인 측면에서 시민들의 참여가 배제됨에 따라 위원회의 효과가 전무했다고 할 수 있다.

그러나 갈등해소기 교호적인 분위기 속에 정부와 시민단체가 동등하게 참여하는 ‘국민통합실천위’ 등 민관 협의체가 구성되었을 때는 양측 모두 본격적으로 대화에 임하면서 정부와 시민단체의 태도 변화와 함께 갈등이 완화되기 시작한다. 시민들의 참여가 과정과 구조적인 면에서 함께 이루어질 때 갈등해결의 수단도 제 역할을 할 수 있는 것이다.

## 제 3 절 시민참여 형태와 갈등관리 효과

김순은(2013)이 제시한 로컬 거버넌스에서 시민참여의 효과를 사회 갈등해결 과정에 적용하여, 과정으로, 구조로서의 참여가 사회갈등 해결에 어떠한 역할을 수행했는지 정리해 보고자 한다.

### 1. 갈등과정에서 시민참여 형태

#### 1) 과정관점에서 참여형태

과정관점에서의 시민참여는 동적인 것으로 네트워크상의 행위자 사이에 발생하는 의견의 차이나 갈등을 어떻게 해결하느냐 또는 네트워크상의 행위자들이 공공정책의 성과에 영향을 주기위해 상호작용하는 문제에 관심을 갖는다(김순은, 2011).

‘부안 방폐장 입지갈등’과 관련하여 초기 시민참여는 거의 이루어지지 않았다. 부안 방폐장 문제가 불거지기 전까지 정부의 주요 국책사업에 대한 부지선정 방식은 정부가 결정해서 일방적으로 주민들에 통보하는 ‘DAD’ 방식이었다. 부안 사례에서도 2002년 12월 산자부, 과기부, 행자부 등 관계부처 차관들로 대책위를 구성하고 3차례 회의 개최 끝에 동·서해안 2개소를 후보지로 일방적으로 발표하였다.

이후 주민들의 의견수렴 없이 군수가 일방적으로 추진한 유치신청은 무효라며 거세게 반발하였으나 역시 정부는 정부·한수원 위주의 ‘부지선정위원회’를 구성하고 주민들과 대화 없이 계속해서 유치추진을 강행함으로써 주민들이 등교거부·‘반핵민주학교’ 개최 등 저항을 강화하는 모습을 시현하게 된다.

결국, 김종규 군수 폭행사건 등 갈등이 증폭되기 시작하자 그제야 사태의 심각성을 깨닫고 고건 국무총리 주재로 ‘부안지역 현안해



결을 위한 공동협의회'를 구성하고 이 자리에서 문규현, 김인경 등 반대측 주요 인사들과 대화를 시도함으로써 갈등발생 7개월만에야 주민들의 의견을 청취하기 시작한다. 그러나 대화가 늦게 시작된 탓에 즉각 주민투표 실시 등을 고집하는 주민단체와 법적 근거가 없다며 타협의지를 보이지 않는 정부간 네트워크 형성에 한계를 발생시키며 교호적 분위기 형성에 어려움을 겪게 된다.

하지만, 2004년 7월 방폐장 입지갈등 사태를 사회 주요 현안으로 인식한 당시 여당의 국회의원들이 '국민통합실천위'를 통해 부안대책위 등 반대측 인사들의 주장을 적극 청취하고 의견수렴을 통해 마련된 중재안을 정부에 전달함으로써 교호적이고 시민 주도적인 활동이 이루어지면서 부분적이거나 갈등이 일단락되게 된다.

이는 아른스타인(Arnstein, 1969)이 제시한 권한위임형을 넘어 주민들이 실질적으로 프로그램을 운영하는 것과 같은 통제형 참여가 이루어졌다고 할 수 있다. 또한, 시민과 정부간의 상호작용 과정과 네트워크 효과로 인해 갈등이 해결되는 계기가 마련되면서 시민참여의 '질적' 측면에서 효과성을 강조할 수 있다.

## 2) 구조관점에서 참여형태

구조관점에서의 시민은 정책의 대상이 아닌 중요한 행위자로서의 역할을 수행한다. 시민과 시민단체들은 정부와의 네트워크 관계에서 특성에 따라 다양한 역할을 수행하는데 이러한 참여의 구조는 법과 제도를 통해 표출되기도 한다(김순은, 2011).

갈등초기에 정부는 시민을 정책의 대상으로만 인식하고 행위자로서의 역할을 인정하지 않았다. 정부가 국무회의, 공고 등 제도에 기반을 둔 역할을 수행한 것에 반해 주민들은 '부안대책위'를 통한 여론형성, 대중동원, 시위와 같은 비제도적 참여가 대부분이었다. 이에 따라 찬성측인 유치추진위나, 반대측인 교사단체, 대학 총학생회 등도 뚜렷한 역할 구분이나 질서 없이 대립적인 관계를 형성했다.

김종규 군수의 일방적 유치 신청 이후 정부는 주민들이 불만을 달래기 위해 ‘부지선정위원회’를 구성하지만 부지선정과 관련된 정부·사업자측 인사들이 대부분을 차지하고 주민들이 의사를 전달할 수 있는 자리는 전혀 보장되지 않았다. 이로 인해, 주민들이 정부가 반대측의 의견을 전혀 들으려하지 않는다고 반발하면서 갈등의 골이 더욱 깊어지게 된다.

김종규 군수 폭행사건으로 정부의 강경대응 방침이 정해질 무렵, 부안대책위는 9월 17일 ‘정부의 5억원 주민 매수설’에 대해 감사원에 국민감사를 청구한다. 국민감사는 「부패방지법」에 따라 일반국민이 일정한 요건을 갖춘 사항에 대해 감사원에 감사를 요청할 수 있는 권리를 보장하는 제도로 시민단체측은 정부의 방폐장 부지선정 절차가 주민의견 수렴 없이 이루어졌다고 감사를 청구한 것이다.

이를 계기로 정부는 주민들과 대화가 필요하다며 입장을 변경하고 ‘부안지역 현안해결을 위한 공동협의회’를 구성하는데 이번에는 정부주도의 위원회와는 달리 실무회의부터 반대측 인사를 정부와 동수로 구성함으로써 시민들의 참여를 보장하는 것은 물론 의사결정과정에서도 상당한 권한을 인정하는 모습을 보여준다.

이후 열린우리당은 공동협의회에서 더 나아가 ‘국민통합실천위’에 반대측 주요 인사들을 참여시키고 부지선정 작업 중단, 국가 공론화기구 구성 등 시민단체의 의견을 상당히 반영한 중재안을 마련하여 정부가 수용하도록 함으로써 갈등양상에 큰 변화를 가져오게 된다.

결국, 부안 방폐장 사례를 구조적 측면을 통해 살펴보면 제도상으로 시민들의 참여가 보장되어 시민 또는 시민단체가 공공문제 해결을 위한 구조상의 행위자가 될 때 쿠이만(Kooiman, 2003)이 제시했던 다원주의와 같이 시민의 참여가 정부의 정책결정에 견제력을 유지할 수 있음을 잘 보여주고 있다고 할 수 있겠다.

## 2. 갈등해결에 있어 시민참여의 효과

갈등관리과정에서 시민참여의 역할에 대한 분석을 통해 시민참여의 효과에 대해 살펴볼 수 있다. 갈등이 진행될수록 시민참여는 매우 다양한 수준과 유형으로 이루어지며, 그 수단의 다양성도 증가한다. 또한, 갈등단계에서 갈등의 표출-증폭과정에서의 시민참여와 갈등의 전환-해소 과정에서의 시민참여 수단과 유형에도 차이가 있음을 발견할 수 있어 갈등과정과 시민참여 형태의 연관성도 확인할 수 있었다.

이상의 논의를 바탕으로 갈등관리과정에서 시민참여의 영향력을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 갈등관리 수단으로서 제도적 참여기제는 그 자체만으로 갈등해결에 영향을 주지 않는다.

부안 방폐장 입지갈등의 전 단계에 걸쳐 제도적 참여는 보장되었으나, 이것이 곧바로 갈등해결로 이어지지 않았다. 특히 갈등증폭기의 ‘부지선정위원회’와 같은 제도적 참여는 오히려 정부의 부적절한 대응으로 갈등증폭의 원인으로 작용하였다. 또한 갈등 전환기에도 위원회 성격을 갖는 제도적 참여기제가 갈등해결을 위해 동원되었으나 갈등완화에 영향을 주지 못했다. 그러나 ‘국민통합위원회’나 비제도적 기제로서의 ‘간담회’ 및 ‘주민설명회’는 갈등해결에 기여하였다. 따라서 갈등해결과정에서 시민참여 보장을 위한 제도적 장치가 곧바로 갈등해결에 영향을 미치는 것은 아니며, 이는 곧 제도의 운영과정에서 시민참여의 수준과 질이 중요함을 의미한다.

둘째, 참여주체 측면에서 시민행동적인 참여는 갈등해결에 긍정적으로 작용하였다.

갈등이 증폭되었다가 전환기로 돌입하면서 시민 또는 시민단체의 역할은 더욱 커졌다. 최초, 정부가 주도하는 정책에 반응적으로 행동하던 소극적 태도에서 갈등이 진행됨에 따라 해결의 주체로서 능동적으로 참여함으로써 정부태도의 변화를 불러오는데 성공한다.

또한, 갈등표출기와 갈등해소기의 시민참여를 비교해 볼 때, 해결국면에 진입할수록 시민은 개인적 형태일 때 보다는 조직적일 때 더욱 갈등해결에 긍정적 영향을 미칠 수 있으며, 정부, 시민, 중재자 등 구성원의 다양성이 확보될 때, 갈등관리에 있어 시민참여가 더욱 효과적이었다. 이를 통해, 쿠이만이 제시했던 행위자간 관계, 네트워크 구조의 시민참여 형태의 중요성을 설명할 수 있겠다.

셋째, 갈등해결에 있어 시민참여는 필수적인 요소이다. 그러나 갈등표출기나 증폭기에서 보여주었던 비제도적이고 비합법적인 갈등적 참여행위는 오히려 갈등을 증폭시키는 기제로 작용했다. 또한, 정부의 일관적이지 않고 안이한 대응과 주민들의 요구에 대한 무관심 등은 행위자들의 폭력적이고 무질서한 참여와 입장을 정당화하는 수단이 될 수 있다. 김종규 군수 폭행이나 찬성측 인사들을 대상으로 한 반대측의 ‘공격조’ 운영과 같은 과격한 형태의 참여는 오히려 갈등을 복잡하게 만들고 증폭시킬 뿐이다. 따라서 시민참여가 갈등확산의 예방과 조기해결에 기여하기 위해서는 갈등적 참여를 지양하고 대화를 통한 합의와 협상 분위기 조성이 바람직할 것이다.

넷째, 갈등관리를 위한 참여 형태로서 ‘교호적 참여’와 ‘제도적 참여’, 그리고 활발한 ‘시민참여’의 결합된 형태가 갈등해결에 긍정적 영향을 미친다. 앞서 언급했듯 과정을 ‘질’이라 하고 구조를 ‘양’이라 할 때 단순히 참여를 할 수 있는 공간을 확보하고 참여횟수를 증가시킨다고 해서 진정한 의미의 시민참여가 이루어진다고 할 수 없다.

시민단체들이 정부와 활발한 의사소통을 거쳐 상호간의 의사가 일치하는 순간 주민과 정부사이에 파트너십을 형성하면서 신속한 의사결정과 함께 그 의사의 정당성 확보가 가능하다(김순은, 2011). 결국, 제도적 기반을 바탕으로 행위자들간의 활발한 교호적 활동, 즉, 양적인 참여와 질적인 참여가 함께 이루어 질 때 시민참여가 효과를 지닐 수 있는 것이다.

**【표-18】 비참여 위원회와 교호적 위원회 비교**

제도를 통한 시민참여	부지선정위원회	국민통합위원회
참여주체	정부 (정부, 학계, 사업자)	시민 (정부-시민-중재자 협의체)
참여내용	비참여	교호적
회의형식	부지선정 연구결과를 받아 일방적으로 발표	찬·반측 주민들 의견 수렴, 중재안 마련
결과	갈등 증폭	갈등 해소

마지막으로, 갈등 초기 정부대응이 매우 중요하며, 이 단계에 갈등영향 분석이나 이해관계자 분석, 시민참여통로 확보 등이 이루어지지 않으면 갈등증폭기나 전환기에 가서 이러한 사항들이 반영되어도 큰 효과가 없음을 알 수 있었다. 또한, 갈등과정에서 참여 주체간 합의사항이 실제 협의문, 중재안, 합의기구 구성 등을 통해 정책과정에 포함될 때 갈등해결에 더욱 효과적임을 확인하였다. 형식적인 참여보다 실질적인 참여가 이루어지는 것을 경험할 때 시민들이 참여의사와 함께 갈등해결 의지도 더욱 커지면서 갈등해결 가능성이 높아진다고 할 수 있는 것이다.

## 제 4 장 결론 및 연구의 정책적 함의

### 제 1 절 연구 요약 및 정책적 함의

본 연구는 갈등관리과정에서 시민참여의 역할과 효과에 관한 연구이다. 지방자치가 확대되고 시민의 의식수준이 성장함에 따라 국가정책 추진과정에서 다양한 갈등이 발생하고 있다. 갈등해결 과정에서 다양한 시민참여가 이루어지고 있으나 ‘제주 해군기지’, ‘밀양 송전탑 건설’ 등에서 보듯 갈등의 규모는 줄어들지 않고 오히려 장기화되고 비용도 커지고 있다. 갈등관리에 있어 시민참여가 바람직하기는 하지만 그 방법상의 문제에 대해서는 여전히 연구가 필요한 이유다. 따라서 본 연구는 갈등과정에 있어 시민참여 자체에만 집중하여 참여수준과 행태에 따른 갈등해결의 영향과 효과에 대해 분석하였다

본 연구는 방폐장 부지선정과 관련하여 가장 대표적인 갈등사례로 꼽히고 있는 ‘부안 방폐장 입지갈등’ 사례를 중심으로 시민참여의 갈등관리에 대한 영향과 효과를 살펴보았다. 부안 방폐장 사례는 정부가 4조원에 가까운 대규모 경제적 지원을 약속하며 주민들을 설득하고 유치를 추진하였으나 주민의견 수렴절차 생략 등 일방적인 태도를 고수하다 주민들의 강력한 저항에 부닥쳐 방폐장 부지선정 절차 자체를 변경하게 되었다는 점에서 주목할 필요가 있다고 생각했다.

‘과연 당시 시민들의 참여가 갈등해결에, 그리고 또 정책의 변화에 어떻게 영향을 미쳤는가.’를 확인함으로써 향후 주요 국가시설 입지 추진시 단순한 경제적 유인책이 아닌 다른 정책적 고려사항을 도출해 보고 향후 주요시설 입지과정에서 갈등을 최소화 해 본다는 측면에서 의의가 있다.

부안 방폐장 입지갈등을 각 갈등 단계별로 나누고 단계별로 이루어진 시민참여를 과정과 구조, 다시 말해서 참여의 질과 양적인 측면으로 구분하여 살펴보았다. 갈등단계별 분석은 각 단계에서 시민참여 상호작용의 양태에 대한 이해와 함께 갈등해결 정도를 분석하는데 도움이 되었다. 갈등해결 정도는 수용성과 이해당사자들간의 관계로 파악하였다. 비제도적 행태가 줄어들수록 수용성이 높고 갈등이 해결중에 있으며 비제도적 행태가 늘어나고 폭력행위 등 당사자간 관계가 악화될수록 갈등이 증가하는 것으로 볼 수 있다.

부안 방폐장 부지선정에 따른 입지갈등은 2003년 2월 4일 원자력위원회가 영덕, 울진, 영광, 고창 등 4개 지역을 방폐장 후보지로 발표하면서 시작하여 김종규 부안군수가 유치의사를 공식적으로 포기한 2005년 9월 6일까지 약 2년 7개월간 지속되었다.

갈등표출기의 시민참여는 거의 없었으며 정부 주도의 공고, 설명회 등에 참석하는 반응적 참여가 이루어졌다. 구조적 측면에서는 비제도적, 시민개입적, 대립적이었으며 갈등양상은 증폭되었다.

갈등증폭기의 시민참여는 위원회를 통한 제도적 참여가 있었으나 실질적 참여는 이루어지지 않았다. 정부가 ‘부지선정위원회’를 정부측 인사 위주로 구성함으로써 제도적 틀을 갖추었음에도 시민의 의사가 반영될 수 있는 활동은 이루어지지 않았다. 따라서 주민들도 ‘등교거부’, ‘반핵 민주학교’ 개최와 같은 통제적 참여를 시도하였으며 물리력을 동원한 대중동원 등 비제도적, 시민행동적, 대립적인 형태의 참여가 주를 이루었다.

갈등전환기는 정부의 인식 전환에 따라 형식적 참여에서 실질적 참여로, 참여의 수준이 높아지는 시기이며 갈등적 참여보다는 합의적, 교호적 참여로 변화되었던 시기이다. 시민들은 국민감사 청구 등 제도적 수단을 통해 의사를 표출했고 정부는 반대측 인사들과 함께 ‘공동협의회’를 구성하여 교호적인 관계를 형성해 나가기 시작했다. 갈등양상도 물리적 시위횟수가 28회에서 10회로 급감하면서 갈등이 완화되는 모습을 시현한다.

마지막으로 갈등해소기의 시민참여는 제도적 틀 안에서 교호적으로 이루어졌다. 여당은 불안 문제를 사회 주요현안으로 인식하고 중재자로서의 역할을 수행하였으며 시민-정부-중재자가 참여하는 ‘국민통합위원회’를 구성하여 대화를 진행하였다. 그 결과, 정부가 국가정책 추진에 있어 ‘공론화 기구’를 구성하여 주민의견을 반영하는 것을 의무화하고 방폐장 부지선정 절차, 운영방식에도 커다란 변화를 가져옴으로써 갈등이 해결되는 계기를 마련하게 된다. 이에 따라, 시민이 주도하는 ‘시민행동’적이고 행위자들 간의 관계도 우호적인 행태를 보였다.

시민참여의 형태는 갈등관리 정도에 영향을 주었다.

갈등표출기에 사전 의견수렴절차 생략과 참여적 의사결정 방식의 미사용은 시민참여가 존재했음에도 불구하고 갈등증폭의 원인이 되었다. 갈등증폭기에 이루어진 형식적 수준의 위원회 활동과 참여적 의사결정 회의 역시, 갈등적, 단기적으로 운영됨으로써 갈등관리가 제대로 이루어지지 않았고 갈등 증폭의 요인이 되었다. 반면, 갈등 전환기의 실질적 수준의 참여, 합의 형성적인 교호적 참여방식은 갈등해소에 긍정적인 영향을 주었다. 이후 갈등해소기의 ‘국민통합위원회’ 활동과 공론화 기구 구성을 통한 갈등해결 노력과정에서 시민 또는 시민단체들의 적극적 참여와 협의의 지속성 확보 노력은 시민참여를 통한 갈등의 완화, 해소에 결정적인 영향을 주었다.

이상의 논의를 통해 갈등관리 과정에서 시민참여의 영향과 효과에 대한 분석의 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 제도적 참여만으로는 갈등완화에 절대적인 영향을 끼치지 않았다. 제도를 운영하는 과정에서 시민참여의 수준과 유형이 시민참여 제도를 통한 갈등관리의 효과에 영향을 미칠 수 있다.

정책과정에서 갈등은 필연적이며 특히, 비선호시설 입지갈등의 경우 이해갈등-가치갈등이 정치적인 성격과 혼합되면서 매우 강한 이해관계 대립이 수반된다. 따라서 갈등관리 과정에서 시민참여의 제도적 보장은 필수적이라 할 수 있다. 즉, 참여의 제도적 보장이



바탕이 될 때 시민참여는 법적 보호하에 이루어질 수 있다. 그러나 부안 사례에서 알 수 있듯이 중요한 것은 그 제도를 활용하는 시민들의 참여방식과 수준이다. 즉, 어떠한 수준과 형태를 통해 참여제도가 운영되고 활용되는가가 갈등관리에 영향을 미친다.

둘째, 갈등초기 또는 갈등이 증폭되기 전의 갈등관리가 중요함을 알 수 있다. 본 사례에서도 갈등 초기에 시민참여는 존재했다. 그러나 정부가 제공하는 설명회나 공고와 같은 반응적 수준의 참여만이 이루어졌고 ‘주민소환’이라는 제도적 참여도 법적근거 미비로 제대로 이행되지 못했다. 정부는 시민들을 정책의 대상으로만 인식하고 그들의 저항에 대해 안이하게 대처함으로써 조기에 갈등을 해결할 수 있는 기회를 놓쳤다. 정부가 부지선정 후보지를 발표하고 김종규 부안군수가 일방적으로 유치신청을 했던 갈등 초기에 시민을 대화 상대로 인식하고 이해관계자 분석과 참여적 의사소통 통로를 열어 두었더라면 갈등은 증폭되지 않고 그 여파도 크지 않았을 것이다(이수장, 1996; 박홍엽, 2006; 배수경, 2010). 구체화되기 전의 잠재적 갈등은 해결이 쉽지만 이미 증폭된 갈등은 이해관계가 복잡해지기 때문에 해결하기 어려운 것이다.

“처음에는 반대하는 사람들이 그렇게 많지 않았으나 외부인들이 들어와 방폐장이 들어오면 부안이 망할 것이라 주장하고 매일 밤 열린강좌에서 핵 폭탄 동영상 틀어주며 교육을 하다 보니 찬성입장이었던 청년회의소 조차도 반대로 돌아섰다. 이 때 정부가 주민들을 대상으로 적극적으로 홍보에 나섰다면 사태가 이렇게 악화되지는 않았을 것이다.” (이00, 전 원자력 환경공단 방폐장 관련 실무자)

마지막으로 갈등관리 과정에서 시민의 실질적, 적극적 참여와 합의적 자세가 필요하다. 갈등 이해관계자들은 주체적인 참여의지가 있어야 하며 갈등해결 과정에서 대립적이기보다는 합의적이고 협상적인 자세를 갖추어야 한다. 또한, 정부는 합의과정에 적극적으로 참여해야하며 그러한 결과를 정책에 반영하여 합의결과의 수용성을 높일 수 있도록 해야 한다.

## 제 2 절 연구 한계 및 향후 연구 과제

본 연구는 ‘부안 방폐장 입지갈등’ 사례를 단계별로 분석해 봄으로써 갈등관리과정에서 시민참여의 역할과 효과를 분석하고 바람직한 시민참여의 방안을 도출하고자 했다.

아쉬운 부분은 단일사례로서 다각도에서 사례연구를 진행하지 못한 한계가 있다는 점이다. 갈등표출기를 제외하고 각 단계별로 비교적 다양한 시민참여가 존재했기 때문에 이를 종합하여 분석을 실시하였으나 좀 더 정확한 사례분석을 하기 위해서는 국내·외 유사사례와의 비교연구가 필요할 것이다.

참여행태 분석을 위해 사회갈등연구소가 출판한 ‘부안 방폐장 관련 주민운동백서’(2010년)를 주로 활용했다. 정부측의 입장을 이해하기 위해 산자부가 작성한 백서를 찾아보았으나 당시 정부는 부안 사례를 실패한 사업으로 간주하고 정책추진 과정상에서도 문제점이 많다는 이유로 백서 자체를 제작하지 않아 연구에 있어 핵심적인 정부자료를 입수할 수가 없었다. 따라서 정책을 추진한 정부보다 시민단체의 주장과 시각이 일방적으로 반영되어 정책추진 과정에서의 정부 입장 등 균형 있는 연구를 수행하기에 부족함이 있었다.

갈등양상을 정리할 때도 수용성과 이해자간의 관계를 중심으로 결정했는데 비제도적 시위의 횟수만으로 갈등양상을 측정하는 것은 다소 무리가 있었다는 판단이다. 갈등양상을 정확하게 측정하기 위해서는 언론보도 추이나 찬·반 단체들이 작성한 발표문 등 좀 더 객관적인 지표를 활용할 필요가 있다고 생각했다.

또한, 갈등관리 방식을 도출함에 있어 이해당사자들이 갈등을 어떻게 인식하고 있는가를 이해하는 것도 의미가 있지 않을까하는 생각이 들었다. 갈등의 원인과 해결이 단순히 시설의 입지에만 있지 않고 정치적, 사회적, 지역적 요인 등의 영향에 따라 달라질 수 있기 때문에 정부, 시민단체, 주민의 갈등에 대한 인식을 통해 갈등관리 방안을 도출해 보는 것도 필요할 것이다.

마지막으로 시민의 참여는 그 공공성에도 불구하고 항상 바람직한 것인가에 대한 의문을 가져보는 것도 필요하다고 생각했다. 물론, 본 연구를 통해서 시민참여의 역할과 효과에 대해서는 충분히 긍정적인 결론을 이끌어 낼 수 있었다. 하지만 부안 사례에서 갈등의 중심에 있었던 김종규 군수가 한차례 낙선 후 금번 ‘6.4 지방선거’에서 부안군수로 재당선 된 것을 보면 시민단체의 참여로 방폐장 유치 철회에 성공한 이후 지역산업 낙후로 인한 주민들의 경제난, 주민간 갈등지속 등 그 후유증에 대한 주민들의 불만과 거부감이 적지 않았다는 추측을 해 볼 수도 있다. 실제로 사례를 수집하면서 부안대책위 활동에 참여했던 주민들이 지금에 와서는 일부 과격 인사들에 휘둘려 반대운동에 앞장섰던 것을 후회하고 있음을 확인할 수도 있었다.<sup>18)</sup>

따라서 입지정책 추진과정에서 직접적인 이해당사자들인 주민들의 참여는 적극 보장하되 순수한 시민참여와 일부 정치적, 이념적 성향의 과격 시민단체의 참여를 분리함으로써 정책의 효율성도 높이고 참여의 만족도도 제고할 수 있는지를 살펴봄으로써 무조건적인 참여에 대한 부정적 인식을 제거하고 시민참여를 확대할 수 있도록 이론적 논의를 마련해 보면 좋을 것이다.

---

18) “방폐장이 들어왔으면 일자리가 생겼을 텐데. 지금 젊은 사람들이 할 게 없어요. 똑똑하거나 돈 있는 알짜배기들은 다 외지로 나가고, 남은 사람들은 공무원, 택시기사 뿐이야. 그리고 당시에 시위하는 모습이 그렇게 나왔는데 어떤 기업이 오려고 하겠어요. 일자리가 만들어질 수가 없지”(김OO, 당시 부안군 반대측 주민)

## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

- 강성철 외.(2004). 지방정부간 비선호시설 입지갈등의 요인분석, 한국지방정부학회 2004년 동계학술대회논문집.
- 강인성.(2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석-16개 광역자치단체를 중심으로-. 한국정책학보. 42(3).
- 김경배.(2005). 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구, 산업경제연구, 제18권 제1호.
- 김길수.(2005). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구-부안방폐장 부지선정을 중심으로-. 한국정책학회보. 13(5).
- 김남수.(2003). 지방행정변화와 시민참여 발전 모색. 중앙행정논집. 17(1).
- 김도희.(2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의-‘북구 음식물자원화시설’ 유치사업의 실증적 분석을 중심으로- 한국정책학회보.
- 김두환.(2005). 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교-전력정책 합의회와 한탄강댐 조정소위를 사례로-.
- 김상돈.(2004). 딜레마 상황에서의 악순환적 행위에 관한 연구. 한국지방자치학회보.
- 김상묵 외.(2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여. 한국행정논집. 16(4).
- 김순은.(2011). 일본의 로컬 거버넌스와 주민참여-주민투표제도를 중심으로-. 한국지방자치학회보. 23(2).
- 김순은.(2013). 필리핀 지역발전을 위한 지방분권 개혁의 성과평과와 과제.

- 김영수.(2003). 시민단체의 공익적 역할에 관한 연구-갈등중재를 중심으로-. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 김은주.(2007). 공공갈등관리 영향요인에 관한 연구: 제주 해군 기지건설 사업 사례를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김익식.(2003). 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구-참여제도 와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로-. 지방행정연구. 17(1).
- 김홍희.(2008). 협동 거버넌스 모형의 적용-부안방폐장 선정 과정 사례 분석-. 한국행정논집. 20(1).
- 금창호.(2010). 사회통합위한 갈등관리제도 발전 방안.
- 나태준.(2004). 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안. 한국행정연구원.
- 박호숙.(2006). 정책결정이 갖는 정책갈등의 특징을 고려한 갈등관리전략. 한국지방자치학회 2006년도 동계학술대회 발표논문.
- 박호숙.(2009). 정책갈등 발생의 필연성과 갈등관리의 필요성. 「지방행정」.
- 박태순.(2010). 「부안 방폐장 관련 주민운동 백서」. 사회갈등연구소.
- 배귀희·임승후.(2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조.
- 산업자원부·한국수력원자력.(2003). 「원자력발전백서」.
- 신환철.(2003). 지방분권과 시민참여의 현실. 호남정치학회보.
- 유해운·권영길·오창택.(1997). 「환경갈등과 님비이론」. 산학사운영채·전주상(2000). 환경기초시설 입지갈등에 관한 정책추진사와 정책수용자간 인식차이 연구.
- 은재호 외.(2007). 참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구. 한국행정연구원.
- 이강웅.(2008). 혐오시설 입지갈등관리의 우선순위 모색.

- 이달곤.(2005). 「협상론-협상의 과정, 구조, 그리고 전략」 제3판. 법문사.
- 이수장.(1996). 기피시설입지의 갈등해소에 관한 연구.
- 이승중.(1993). 「민주정치와 시민참여」. 삼영출판사.
- 이승중.(1997). 지역주민참여의 활성화 방안. 한국지방자치학회보. 9(2).
- 이승중.(2005). 「시민참여론」. 박문각.
- 임순미.(2006). 정부간 관계에서의 갈등관리와 협력적 거버넌스, 경남대학교 극동문제 연구소 동북아연구.
- 임정빈.(2005). 지역갈등, 주민참여 그리고 거버넌스. 한국지역정보학회지. 제1호.
- 전영평.(2003). 지방정부의 거버넌스 모형 구축-공익형 NGO의 형성정도와 정책참여 수준을 중심으로-. 행정논총. 41(1).
- 전영평 외.(2007). 시민참여 유형분류를 통한 참여성과 분석. 행정논총. 45(1).
- 정규호.(2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의 형성적 접근의 의미와 과제-한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로-. 한국정책학회보. 16(2).
- 정성균.(2008). 정책집행의 순응성 확보에 관한 연구-부안과 경주 방폐장 부지선정 사례의 비교를 중심으로-. 성결대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 정정길·최종원·이시원·정준금.(2003). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 전주상.(2002). 입지갈등의 구조분석-강남쓰레기소각장 건설사례를 중심으로-. 한국 사회와 행정연구. 13(3).
- 정희성·김미숙.(2000). 환경정책과정에서의 주민참여 유형화와 촉진 방안. 환경정책. 8(2).
- 지속가능발전위원회.(2005). 「공공갈등 관리를 위한 이론과 기법」. 지속가능발전위원회.

- 채경석.(2009). 혐오시설의 정책수용성과 갈등관리에 관한 비교 연구. 국가정책연구. 24(2).
- 최병대·김상구(2004). 정책과정에서 NGO의 역할에 대한 실증연구. 한국정책학회보. 13(1).
- 채종현·김재근.(2009). 공공갈등에서의 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구.
- 최미옥·이재성.(2005). 지방정부 정책행위자의 참여혁신 지지도 분석. - 인식, 의지, 제도를 중심으로 -. 한국행정학보. 39.
- 하혜영.(2007). 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석.
- 하혜영.(2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석.
- 한상진.(2005). 지방 거버넌스를 위한 시민참여의 조건: 울산 북구 음식물자원화시설 입지를 둘러싼 시민배심원제도의 사례. 지역사회학회·환경사회학회 춘계 공동학술대회 자료집.
- 홍준형.(2001). 「행정법총론」. 한울출판사.

## 2. 국외문헌

- Arnstein, S. R.(1969). A Lader of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4).
- Bingham, L. B. & Nabatchi, T.(2003). Dispute System design in Organization, In William J.P. Jr. & Jerri K.(eds). *The Handbook of Conflict Management*. Newyork : Marcel-Decker.
- Bovaird, T.(2005). Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society. *International Review of Administrative Science*. 71(2).

- Buckle L. G. & Thomas-Buckle S. R.(1986). Placing environmental mediation in context: lessons from 'failed' mediations. *Environmental Impact Assess Review*, 6(1).
- Deutsch, M(1973). *The Resolution of Conflict : Constructive and Destructive Process*. New Haven, London : Yale Univ. Press.
- Fisher, Roger & Williams, Ury(1984). *Getting to yes : Negotiating Agreement without giving in* Newyork: Penguin Book.
- Kooiman, J.(ed).(1993). *Modern Governance : New Government-Society Interaction*. London: Sage.
- Kooiman, J.(2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publication.
- Kriesberg, L.(2003).*Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*(2nd). Lanham, Maryland : Rowman & Littlefiled Publisher.
- Langton, stuart.(1978). *Citizen Participation in America*.
- Lan, Z.(1997). *A Conflict Resolution Approach to Public Administration*. *Public Administration Review*, 57(1).
- Leach, W. & Sabatier, P.(2003). *Facilitators, Coordinator, and outcomes*. In R.
- Lewicki, R. J., Gray, B. & Elliott, M.(2003). *Making Sense of Intractable Environmental Conflict*, Washington, DC : Island Press.
- Moore, C. W.(2003). *The Mediation Process : Practical Strategies for resolving conflict*.(3rd). CA : John wiley & Sons.



- O'leary, R, Nabatchi, T. & Bingham, L. B(2005). Assessing and Improving Conflict Resolution in Multi-party Environmental Negotiations. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*, 8(2).
- Pierre, J. and G. Peters.(2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's press.
- Pierre, Jon & Guy Peters.(2005) *Governing Complex Society*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Pondy, R Louis(1967). Organizational Conflict Concepts and Models, *Administrative Science Quarterly*, 12(2).
- Pruitt, D. G. & Carnevale, P.J.(1993). *Negotiation In Social Conflict, Buckingham*. UK : Open Univ. Press.
- Quirk, P. L(1989). The Cooperative Resolution of Policy Conflict. *The American Political Science Review*, 83(3).
- Rhodes, R.(1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Robinsons, S. T(1986). *Organizational Behavior, Concepts, controversies, and application*. Englewood Cliff. New Jersey : Prentice Hall.
- Ross, M. H.(1993). *The Management of Conflict : Interpretations and Interest in Comparative Perspective*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Sabatier, P.(1988) An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning therein. *Policy Science*, 21(2).
- Susskind, L., Mckearnan, S., & Thomas-Larmer J.(eds.)(1999). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. CA : Sage.

Susan, C.I. & Kennedy, W, J.D.(2001). Managing Public dispute : A practical guide for government, business, and citizens' group. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

### 3. 기타자료

부안 위도소개 홈페이지 [www.buan.go.kr/country/politic/zone/yd](http://www.buan.go.kr/country/politic/zone/yd)

범부안대책위원회 홈페이지 [www.nonukebuan.or.kr](http://www.nonukebuan.or.kr)

산업자원부 홈페이지 [www.mocie.go.kr](http://www.mocie.go.kr)

한국수력원자력 홈페이지 [www.khnp.co.kr](http://www.khnp.co.kr)

환경운동연합 홈페이지 [www.kfem.or.kr](http://www.kfem.or.kr)

한국언론진흥재단 홈페이지 [www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr)

Abstract

A Study on the effect of citizen  
participation on locational conflict  
process

- Case study Analyzing conflict process of the  
Bu-an radioactive waste disposal facility -

Sangho, Park

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Policy

Seoul National University

This study is about the effect of voluntary citizen participation on process of locational conflict and its management. Various aspects of citizen participation occur within the process of conflict management, yet a lot of times, it fails or rather aggravates managing the conflict even though the citizen participation is present. This study focuses on the fact that the levels and patterns of participations differ the results in conflict management and its degree from each case.

As for a single case study, this paper analysed the conflict in determining location of radioactive waste disposal facility in Buan-gun in Southern part of Korea during 2003~2005.

This analysis comes to the following results.

There is almost no citizen participation mobilized in conflict when it first began, and petition by the people residing in that area is the only form of participation. It is a nominal participation, and its form is characterized as institutional, citizen participatory and consensual.

Secondary, during the developing phase of the conflict, the citizen participation is in form of submitting petition through related committees working with and participatory decision making meetings. Those kinds of activities used both institutional and non-institutional methods, however, it was not reflected on governmental level and the participation itself had conflictive factors of its own. Besides, the decision making meetings were run by government, so it is merely an institutional participation of citizen. Every meeting took the form of cooperating system which showed conflictive patterns.

Thirdly, the citizen participation during the conflict conversion phase is classified as the period of an switchover – from the nominal participations to the substantial and real participations. As the development of participation rises to its next stages, the conflictive participation starts to change its form into a more organized participation, and both the non-institutional and institutional participation takes place within this phase.

Lastly, the citizen participation during the conflict settlement phase is substantial. Citizens and the government formed a Conflict adjustment committee, through which both parties successfully organized talks and agreements. The resolutions made within this committee was fully disclosed and extended to all residents. The citizen participation of this period includes both institutional and non-institutional methods, and also, cooperative and formative participations were happened.

Level and pattern of citizen participation effected on the degree of success in conflict management.

Although the citizen participation existed during the first conflict phase in some extent, the absence of conflict impact assessment and non-participatory decision making process made the conflict more aggravated. The nominal participations within committee works and decision making meetings during the escalating phase of the conflict also created conflicts by short-term running and mis-leading managements. Meanwhile, the change that occurred during the conversion phase had a positive effect on settling the conflict through cooperative and formative citizen participations and substantial level of participations which led to series of continuous discussions and agreements. Afterwards, this became the crucial reconciliation

point by activating Public Unity committee and other cooperative system in which progressive citizen participation and efforts of consecutive discussions took place.

Policy implication from the analysis above are the followings.

First of all, institutional participation is only a necessary condition and not the sufficient condition. In other words, process in running the system – the level and pattern of citizen participation – can determine whether the system is effective or not.

Second, the importance of conflict management before the conflict escalation was noticeable.

Finally, a substantial, participatory and cooperative citizen attitude is required of citizens to be the subject of conflict management. Also, the government roles to take the results of citizen participation into an policy is important.

Key-words : conflict resolution, conflict management, phase of conflicts, locational conflict, citizen participation, radioactive waste disposal facility, Buan-gun, public engagement.

Student Number : 2012-22018