

Residents' Behavioral Patterns in Siting Locally Unwanted Facilities

- Focusing on Conflict Cases on Waste Treatment Facilities -

Hyungjoon Jeon⁺

Dankook Center for Dispute Resolution, Dankook University, 152 Juljeon-ro, Suji-gu, Yongin-si, Gyeonggi-do, Korea

Abstract

This study examines 20 environmental conflict cases that are related to waste treatment facilities. Nowadays it is highly recommended for local government officials to engage local residents in the process of siting and constructing NIMBY facilities in order to prevent and manage conflicts. The results of this study show that local residents protested against the decision of local governments in many cases. However, there were also many cases where local residents participated in communication with the officials in negotiation, mediation, Dutch reverse auction, and citizens' jury. On one hand, the participation of local residents helped the officials design a better policy in implementing the facilities. On the other hand, their participation in the communication were also favorable to themselves since it helped diminish their concerns on toxic gases and provide appropriate incentives for the local communities.

Key words: locally unwanted facility, public conflict, waste treatment, incinerator, landfill, negotiation, mediation, dutch reverse auction

1. 서론

한국의 공공갈등은 1980년대 민주화와 1990년대 지방자치제도의 도입을 거치면서 최근까지 증가하는 추세이다. 1991년부터 5년간 연평균 약 25건의 공공갈등이 발생한데 비해, 2001년부터 5년간 발생한 공공갈등의 수는 연평균 약 37건이며, 2011년부터 5년간 발생한 공공갈등의 수는 아직 확정적이지는 않지만 연평균 45건 이상으로 추산된다(Ka, 2017).

특히 어떤 당사자들 간에 공공갈등이 발생하는지를 분석한 바에 따르면, 중앙정부, 지방자치단체, 공공기

관 등 공적인 주체들 간에 갈등이 발생하는 비중은 상대적으로 적고, 대신에 이들 공적인 주체를 한쪽 당사자(이하 사업추진기관들)로 하고, 주민들을 상대방 당사자로 하는 관-민 형태의 공공갈등이 많은 것으로 나타났다(Ka, *et. al.*, 2009).

그동안 공공갈등에 대한 많은 연구들이 우리 사회의 공공갈등을 해결하기 위해서 사업추진기관들이 무엇을 알아야 하고, 어떻게 해야 하는가에 초점을 맞추었는데, 상대적으로 갈등의 상대방인 지역 주민들에 초점을 맞추어 그들이 어떤 방식으로 행동하고, 각각의 행동 방식에 대해 그 결과가 어떠했는지에 대해서는 체계적

⁺ Corresponding author: Hyungjoon Jeon, Tel. +82-31-8005-2649, Fax. +82-31-8005-4019, e-mail. samjeon2000@hanmail.net

으로 정리되어 있지 않았다. 그에 따라 본 연구에서는 관-민 갈등이 가장 전형적으로 발생하는 비선호시설의 문제에 주목하여, 지역 주민들의 행동 양식을 체계적으로 분석해 보고자 하였다.

근래에 사업추진기관들은 효율 위주의 방식으로는 비선호 시설을 건설하는 것이 점점 어려워지는 것을 체감하고 있다. 대표적인 사례로는 1998년 서울시가 추진했던 화장장 입지 사례를 들 수 있다. 당시 서울시는 40%인 화장률이 10여년 후에는 70%까지 증가할 것으로 예상하고, 기존의 화장장 한 곳 외에 모두 3개의 시립 화장장을 추가로 건설하기로 했다. 그러나 서울시의 이 같은 계획은 입지 예정 발표 지역 주민들의 적극적인 반대에 막혀 수차례 입지를 변경하는 어려움을 겪게 됐고, 주민들과의 갈등을 해결하고 착공하기까지 12년이 걸리게 됐다. 결국 서울시는 1곳의 시립 화장장을 건설하는 데 만족해야 했으며, 그마저도 대법원까지 가신 소송을 거치고 주민들의 요구 사항을 일정 부분 수용하는 형태였다(Lee & Kim, 2010).

정책을 추진하거나 공공시설의 입지를 선정하는 과정 등에서 상호의존적인 이해당사자 조직들 간에 상반되는 입장 속에서 발생하는 충돌과 대립을 공공갈등으로 정의할 때(Jeon, 2016a: 98), 한국 사회에 관-민 형태의 공공갈등이 증가한다는 것은 행정의 민주화에 대한 요구가 높아진다는 의미로도 해석될 수 있다.

행정의 민주화는 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫 번째는 전통적인 입장에서 행정 관료가 주민들의 대표성을 띠도록 하는 방법이다. 논쟁의 여지가 있으나 영국 관료제에 대한 연구나 미국의 지방자치단체에서 흑인 공무원들에 대한 연구를 통해 행정 관료가 자신들의 계층적 또는 인종적 집단을 대변하는 것이 불가피하다는 접근에 착안한 것이다(Kingsley, 1944; Park, 2000; Bradbury & Kellough, 2008).

또 다른 측면은 주민들의 참여를 통해 행정의 민주화가 가능하다는 접근이다. Park(2000)은 주민참여를 현대행정의 시대적 요청이라고 해석하면서, 주민 다수의 권익과 요구를 행정에 반영하는 방법, 특히 말없는 다

수의 요구까지도 최대한 반영하는 방법으로서 주민참여가 중요하다고 주장했다.

본 연구에서는 행정의 민주화와 관련된 두 가지 방법 중에서 주민참여에 주목했다. 우선 비선호시설의 건설이라는 갈등 상황에서 사업추진기관들에 대해 지역 주민들은 어떤 방식으로 자신들의 의견을 전달했으며, 그 결과는 어떠한지를 파악했다. 집회와 시위처럼 집단적인 주민 의견을 피력하는 것은 사업추진기관들에게 반대의 목소리를 인지시키는 역할을 하는데, 공공갈등이 발생할 때 주민들의 행동 방식에는 이처럼 여론의 힘을 통해 해결하고자 하는 모습이 어느 정도는 나타난다.

한편 지역 주민들은 힘 뿐 아니라 자신들의 권리를 내세우며 대응하기도 한다. 공사금지가처분신청과 같이 법원에 소송을 제기하는 경우가 이에 해당한다. 비선호시설과 관련된 공공갈등 사례들의 경우 시설이 건설되거나 백지화되는 등 결과가 명확히 나오기 때문에, 법원 판결이 진행된 사례들에 대해서 그 결과가 어떠한지도 분석했다.

마지막으로 지역 주민들이 체계적인 대화를 통해 문제를 해결했는지에 대해서도 분석했다. 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률에는 주민대표가 지원협의체를 구성하도록 되어 있는데, 이처럼 공식적인 협의체가 공공갈등의 과정에서 구성됐는지, 아니면 쟁점 위주의 일시적 협상이 진행되었는지를 분석하고 그 결과가 어떠한지도 비교했다.

연구에 필요한 사례를 수집하는 데는 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 구축한 공공분쟁 데이터베이스를 활용하였다.

II. 선행연구

1. 공공갈등 해결에 있어서 주민 참여

1) 공공갈등의 해결 유형

주민참여가 현대 행정에서 중요하며 특히 비선호시설의 건설에 있어서 매우 중요한 요소라는 점을 감안할 때(Park, 2000), 갈등해결에 있어서 주민 참여를 유형

화하는 것이 필요하다.

Moore(2003: 6-14)는 갈등해결을 위해 사용된 강제력의 정도 및 주요 의사결정 주체가 누구지에 따라 갈등의 관리 및 해결 형태를 크게 네 가지로 구분했다. 첫 번째 유형은 강제력이 가장 약한 형태이면서 당사자가 의사결정 판단의 주체가 되는 형태이다. 여기에는 갈등에 있어서 한쪽 또는 둘 이상의 당사자가 문제를 회피하는 것부터 시작해서 문제해결을 위해 당사자 간에 비공식적으로 논의를 하는 방법, 넓은 의미의 협상을 통해 문제를 풀어나가는 방법, 당사자가 의사결정권을 가지되 대화를 촉진하는 제3자의 도움을 받는 조정이 해당된다.

두 번째 유형은 앞선 유형보다는 강제력이 증가하지만 법적인 강제력에는 못 미치는 형태이다. 조직 내에서 발생한 갈등에서 상급 관리자가 의사결정 판단을 내려 갈등을 해결하는 방식이라든가, 당사자들의 합의에 의해 제3자가 판단을 내리는 권한을 가지고, 당사자들은 그 판단에 따르는 방식인 중재가 여기에 해당한다.

세 번째 유형은 법적인 강제력 또는 그에 상응하는 강제력이 작동하는 방식으로 갈등을 해결하는 형태이다. 대표적인 경우가 사법부의 판결을 받는 방식과 입법부에서 갈등해결과 관련된 법을 제정하는 경우라고 할 수 있다.

마지막 네 번째 유형은 법을 넘어선(extralegal) 강제력이 작동하는 방식으로 갈등을 해결하는 형태이다.

이 경우 어느 한 쪽이 승리하면 다른 한 쪽이 패배하는 것이 명확해지는데, 대표적인 경우가 폭력에 의해 문제를 해결하려는 경우이고, 꼭 폭력적인 방식은 아니더라도 갈등의 상대방에게 불가항력적인 강제력을 가하는 방식이 여기에 해당한다. 이때 주요 의사결정 주체는 사실상 강제력을 가하는 상대방이 된다고 할 수 있다.

공공갈등의 경우에도 유사한 방식으로 갈등해결의 유형을 구분할 수 있다. Lim(2016)은 공공갈등의 종료 방식으로 10가지를 제시했는데, 자진철회, 소멸, 협상, 조정, 중재, 주민투표, 법원 판결, 입법, 행정집행, 진압이 이에 해당했다. Moore(2003)의 분류를 차용하여 공공갈등의 종료 방식을 정리하면 자진철회, 소멸, 협상, 조정의 네 가지가 강제력이 가장 약한 형태이면서 주민들이 의사결정 판단의 주체가 되는 형태로 볼 수 있다.

이에 비해 강제력이 증가하지만 법적인 강제력에는 못 미치는 형태로는 중재와 주민투표가 있다. 주민투표는 주민투표법에 의해 진행될 경우에는 법적인 강제력을 가지지만, 주민투표법에서 보장하는 쟁점이 아닌 경우에는 결과의 법적 효력을 인정받지 못하는 경우가 있고, 적법하게 진행된 주민투표의 경우에도 투표율 미달로 결과를 확인하지 못할 경우 그에 대한 판단은 정치적으로 내려지는 경우가 종종 있었다(Jeon & Kim, 2013).

	Weak coercion and Private decision making by parties	Moderate coercion and Private third-party decision making	Legal authoritative Third-party decision making	Extralegal coerced decision making
Conflict	Avoidance, informal discussion and problem solving, negotiation, and mediation	Administrative decision and arbitration	Judicial decision and legislative decision	Nonviolent direct action and violence
Public Conflict	Withdrawal, disappearance, negotiation, and mediation	Arbitration and referendum	Judicial decision and legislative decision	Administrative enforcement and oppression

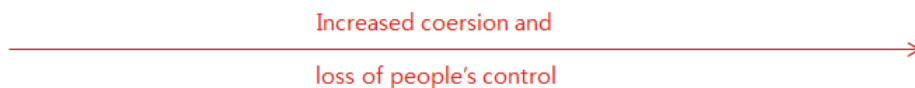


Figure 1. Continuum of public conflict management and resolution

앞서 일반적인 갈등에 있어서 법적인 해결에 해당하는 사례로 법원 판결과 입법을 통한 갈등해결을 제시했는데, 공공갈등의 경우에도 이 경우는 마찬가지이다. 경부고속철도 천성산 관통터널 공사를 둘러싼 갈등이 법원 판결을 계기로 종료된 사례(Park, 2005), 밀양 송전탑 갈등을 겪은 이후 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률이 국회에서 입법화된 사례 등이 있다.

공공갈등 종료 방식의 마지막 유형에는 행정명령과 진압이 해당된다고 볼 수 있다. 이 유형은 앞서 일반적인 갈등의 관리 및 해결 방법에서 언급한 바와 같이 불가항력적인 강제력이 존재하고 상대방이 주요 의사결정 주체가 되는 경우이다. 주민의 관점에서 볼 때 행정명령과 진압이 여기에 해당하는 것으로 분류된다. 이상을 정리하면 <Figure 1>과 같다.

2) 갈등해결을 위한 주민 참여 유형

한국의 공공갈등 해결에 있어서 주민들이 주도권을 가지는 경우는 일반적으로 자진철회, 협상, 조정, 주민투표, 사업 백지화 등이다. 이 중에서 자진철회는 주민들이 요구하던 사항이 반영되지 않은 경우에 해당하고, 사업 백지화는 사업추진기관이 주민들의 주장을 전면적으로 수용한 경우에 해당한다. 주민투표는 대화를 통한 해결이라기보다는 다수결의 힘이 작용하는 제도이므로 사실상 협상과 조정이 대화를 통한 주민 참여의 전형적인 형태라고 할 수 있다.

물론 이 외에도 다양한 형태의 주민 참여가 그동안 이루어졌다. 심의민주주의적 의사결정방식에 해당하는 시민배심원제, 공론조사, 공모제 등이 이에 해당한다.

시민배심원제는 1974년 미국의 비영리단체인 제퍼슨 센터가 고안한 것으로 알려졌는데, 공적인 쟁점에 대해 이해관계자가 아닌 시민들을 일정한 방법에 따라 선발하여 시민배심원단을 구성하고, 이들이 자문위원들과 증인들의 증언을 들은 후 정책권고안을 제출하는 방식이다. 시민배심원단의 선출 방식으로는 무작위 선발 방식, 층화 표집 방식 등이 쓰이며 통상적으로는

12~24명의 인원이 3~4개월의 준비 기간을 거친 후 4~5일의 심리를 진행한다(Jeong, 2011).

우리나라에서는 울산시 북구의 음식물자원화시설 건설을 둘러싼 갈등을 해결하는 데 쓰인 것이 대표적인데, 13개의 지역 시민단체에서 37명을 시민배심원으로 추천하고, 천주교와 기독교에서 각각 3명씩을 추천하여 총 43명의 시민배심원이 선정되었다. 이들은 15일 동안 다섯 차례의 회의와 현장 방문, 공청회 등을 진행했다. 통상적인 방식대로 정책권고안을 제시하는 대신 이 울산시 북구의 시민배심원들은 실질적인 결론을 내리기 위한 표결을 진행했는데, 이는 사업을 진행하고자 했던 측과 사업에 반대했던 측이 표결 결과에 따르기로 사전에 합의했었기 때문이다. 표결 결과 전체 시민배심원단 중 31명이 찬성하여 시설 건립으로 정책 방향이 정해졌다. 사전에 합의된 기준인 1차 투표시 2/3 이상, 미달시 2차 투표에서 과반수 의견 채택에 부합했기 때문이다(Jeong, 2011).

공론조사는 미국 스탠포드대학교에서 정치 커뮤니티의 한 가지 방법으로 개발된 것으로 알려졌는데, 통계적 확률표집을 통해 조사 대상자들을 선발하고, 이들에게 적절한 정보를 제공하고, 심도 있는 토론을 진행하여, 일반적인 여론 조사에 비해 심사숙고된 집단의 의견을 확인하는 방법이다(Office for Government Policy Coordination, 2013).

우리나라에서 진행된 공론조사의 사례로는 2011년 서울대와 스탠포드대가 KBS와 더불어 진행한 통일 문제에 대한 공론조사가 있다. KBS의 국민패널 10만 명을 모집단으로 해서 서울·경기 지역에 거주하는 약 2백 명의 주민들이 선발됐다. 참가자의 선발에는 남녀 비율, 연령대, 거주 지역, 지지하는 정당 등이 고려되었다. 공론조사를 거치면서 토론 참여자들의 의견이 변화된 것이 관측되었는데, “통일의 필요성”에 동의하는 비율이 높아졌으며, “핵문제 해결 전에는 대북지원을 중단해야 한다”는 의견이 감소했고, “핵문제와 상관없이 인도적 지원을 해야 한다”는 의견은 증가했다(Kim, *et al.*, 2013).

공모제는 비선호시설의 입지를 선정하는 데 있어서 사업추진기관이 인센티브를 제시하여 유치 의사가 있는 지역주민들의 참여를 이끌어내는 방식이다. 적절한 인센티브의 규모를 산정하는 것이 쉽지 않은데, 인센티브가 너무 적을 경우 공모에 응하는 지역이 없고, 인센티브가 너무 많을 경우 향후 유사한 공모제 등을 실시함에 있어서 사업추진기관에게 재정적 부담을 가중시킬 우려가 있다.

2. 협상과 조정을 통한 공공갈등 해결

1) 협상과 조정의 특징

본 연구에서는 여러 가지 주민참여 방식 중에서도 협상(negotiation)과 조정(mediation)에 주목하고 있다. 그 이유는 앞서 Moore(2003)의 분류에서도 볼 수 있듯이 이 두 가지가 당사자들이 가지는 이해관심을 가장 효과적으로 충족시킬 수 있는 방법이며, 강제성이 최소화되는 방법이기 때문이다.

과거 주민들은 공공갈등에 있어서 해결을 위한 중요한 역할을 하기 보다는 공공갈등의 발생과 전개에 있어서 역할을 하는 것으로 여겨졌다. 이는 그동안의 공공정책 및 공공사업을 사업추진기관이 주도하고 주민들이 그에 대해 반대하는 경우가 대부분이었기 때문이다.

그러나 공공갈등을 해결하는데 있어서 주민들의 참여가 중요해지면서, 공공갈등 해결을 위한 사업추진기관과 주민들 간의 대화도 늘어나고 있다(Chae & Kim, 2009; Lee & Hong, 2012; Kim & Lee, 2011; Jeon, 2016a; Jeon, 2016b). 쓰레기 소각장의 입지를 결정하는 절차의 초기부터 주민들을 참여시키는 사례도 있고(Chae & Kim, 2009), 송전선로의 입지와 관련하여 주민들이 참여하는 갈등조정회의를 진행한 사례(Lee & Hong, 2012), 국립서울병원의 이전을 둘러싸고 갈등조정회의의 형식으로 주민들의 아이디어를 반영하고 최종안에 대해 주민들의 광범위한 참여적 의견 수렴을 모색한 사례(Kim & Lee, 2011), 기존에 구성된 비상대책위원회의 대표들이 참여하는 방식으로 갈등조정회의를 진행해 갈등을 해결한 사례(Jeon, 2016a), 마을 총회를

거쳐 갈등조정회의에 참여할 것인지를 논의하고 비교적 다수의 주민 대표들이 참여한 갈등조정회의를 하며, 필요에 따라 극소수의 주민들이 참여하는 테스트포스를 운영해 갈등해결을 위한 공동사실조사까지 진행한 사례(Jeon, 2016b) 등이 있다.

협상은 상대를 어떻게 정의하느냐에 따라 크게 세 가지로 구분할 수 있다(Fisher, *et. al.*, 2011). 첫째로는 입장에 근거한 강성 협상으로서, 상대를 적으로 정의하는 방식이다. 이 경우 협상은 상대와의 대결이 되고, 상대에 대한 신뢰는 위험한 행동이 된다. 협상의 목적은 상대를 이기는 것인데, 상대가 원하는 것을 내어주지 않고 내가 원하는 것만을 얻는 것이 승리로 여겨진다. 따라서 자신의 입장을 끝까지 고수하는 것이 중요해진다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 중요한 것은 상대와 쟁점 둘 다에 대해 강경하게 대응하는 것으로서 상대에게 양보를 요구하고, 필요하다면 위협을 하는 것까지 서슴지 않게 된다.

둘째로는 입장에 근거한 연성 협상이 있다. 이는 상대를 친구로 정의하는 방식으로서, 협상은 상대와 자신의 의견 차이를 줄이는 절차로 정의된다. 상대에 대한 신뢰는 기본적인 사항이 되고, 상대와의 합의를 보는 것이 중요해지기 때문에 자신의 입장을 변경하는 것도 큰 문제가 되지 않는다. 이러한 목적을 달성하기 위해 중요한 것은 쌍방이 양보를 하는 것이 되며, 상대와 쟁점 둘 다에 대해 부드럽게 대하게 된다.

마지막으로 이해관심사에 기반한 협상이 있다. 여기서는 협상을 문제를 풀어가는 과정으로 정의한다. 상대방은 문제를 같이 풀어갈 파트너로 본다. 협상의 목적은 문제를 잘 풀어 나와 상대가 만족할 만한 결과를 얻는 것인데, 이 과정에서 어느 한 쪽도 상대에게 굴복하지 않는 것이 중요하다. 이러한 목적을 달성하기 위해 중요한 것은 대화와 아이디어인데, 당사자 모두에게 좋은 해결책은 쉽게 도출되지 않기 때문이다. 이 접근에서는 사람과 쟁점을 구분해서 사람에게 대해서는 부드럽지만 쟁점에 대해서는 엄격한 태도를 취하는 것을 주장한다.

조정은 당사자 간 협상이 쉽지 않을 경우 중립적인 제3자가 협상 과정을 도와주는 방식이다(Susskind & Cruikshank, 1987). 조정을 시작하기 위해서는 당사자들의 동의가 필요하고, 조정 성립에 있어서도 당사자들의 합의가 필요하다. 당사자들의 합의가 쉽지 않다는 점은 연성 협상의 상태는 아니라는 것을 의미하고, 조정의 시작과 끝에 당사자들의 합의가 필요하다는 점은 강성 협상의 상태로는 어렵다는 것을 의미한다고 할 때, 조정에서는 기본적으로 이해관심사에 기반한 협상의 방식을 피하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 따라서 조정에서의 당사자들의 역할은 협상에서와 마찬가지로 대화를 통해 자신들의 이해관심을 드러내고, 당사자 모두 당면한 문제를 공동으로 풀어나가는 것이 된다.

공공갈등에 있어서 조정이 갖는 장점은 소송에 비해 비교적 짧은 기간에 합의 도출이 가능하다는 점과 소송에 비해 비용이 저렴하다는 점이 있다. 특히 공공갈등의 한 쪽 당사자가 정부, 지방자치단체, 또는 공공기관인 경우 조정에 소요되는 비용은 사업 추진 주체 측에서 전액 부담하는 경우가 많아 주민 측에서는 경제적 부담이 매우 적다.

한편 단점으로는 아직 우리 사회에서 조정에 대한 경험이 부족해 조정인의 선정 방식부터 조정 절차의 진행 등에 있어서도 시행착오가 종종 발생한다는 점을 들 수 있다. 그러나 이러한 단점은 향후 우리 사회에 조정에 대한 경험이 축적되면서 자연스럽게 해소될 것으로 예상된다.

2) 대리인들의 주민대표성

공공갈등에 있어서 협상과 조정이 진행될 경우 가장 처음으로 만나는 문제 중 하나가 대리인들의 주민대표성이다. 공공갈등의 특성 상 수많은 주민들이 관련되어 있는데 비해, 대화를 통해 문제를 풀기 위해서는 소수의 대리인들이 대화의 자리에 지속적으로 나와야 하기 때문이다.

이처럼 비교적 소수의 대리인들이 자신들이 속한 조직을 대표해 입장과 이해관심사 등을 이야기하게 되는

데, 대리인들이 쟁점에 대해 자신들이 속한 조직으로부터 직·간접적으로 부여받은 책임과 권한을 대표성이라고 정의할 수 있다.

특정한 대리인들이 시민들을 대표할 수 있는지에 대해 Allen(1998)은 두 가지의 관점을 제시했다. 하나의 관점은 대리인들이 시민들의 인구사회학적 분포를 반영하도록 구성하는 경우로서, 동일한 인구사회학적 특징을 가지는 사람들은 갈등 사안에 대해 유사한 상황인식과 입장, 이해관심사를 가질 것이라는 가정에 기반하고 있다. 이 경우 특정한 인구사회학적 집단에 속한 사람이 대리인들 중에 없을 경우 그 집단이 제외되었다는 지적을 받게 되는 문제가 있고, 인구사회학적 구분 방법도 성별, 연령별, 경제적 특성별 등 다양해서 어떤 기준을 쓰는 것이 합리적인지에 대한 이견도 있을 수 있다.

다른 관점은 대리인들의 대표성을 활동성의 관점에서 보는 경우이다. 즉 어떤 공공갈등과 관련하여 많은 활동을 하는 사람들이 있을 경우 많은 시민들은 이들이 자신들을 대표해서 발언을 할 수 있다고 받아들인다는 것이다. 이들은 쟁점과 관련된 정보를 수집해서 시민들에게 배포하고, 회합이나 집회를 개최하며, 갈등 상대방에 대해 목소리를 높이게 된다.

공공갈등의 현장에서의 관찰 결과들을 기반으로 주민들의 대표성을 구분하면 다음과 같은 구분도 가능하다. 첫째, 상시적 주민조직이 존재하고 그 대표가 공공갈등 쟁점에 대해 대표성을 가지고 논의에 참여하는 경우이다. 예를 들어 아파트 단지의 주민대표가 문제를 제기하는 경우 등이 이에 해당한다. 둘째, 특정 공공갈등과 관련하여 임시적 조직이 구성되어 그 조직의 대표가 논의에 참가하는 경우인데, 이 때 그 조직의 명칭이 입장을 반영한 경우이다. 즉 쓰레기 소각장 반대대책위원회와 같은 것이 조직되고 해당 조직의 위원장이 공공갈등의 당사자로 나서는 경우가 이에 해당한다. 마지막으로 특정 공공갈등과 관련하여 임시적으로 조직이 구성되지만, 그 조직의 명칭에서 반대 입장을 표면화하는 대신 비교적 중립적인 관점을 내세우는 경우이다. 이때에는 이해관심사에 기반한 협상이나 문제 해결이 보다

수원하기에 반대 입장을 표면에 내세우는 경우와는 구별할 수 있다. 예를 들어 쓰레기 소각장 대책위원회가 그에 해당한다.

한편 사업추진기관의 대리인들이 갖는 대표성은 크게 두 가지 방법으로 확인될 수 있다. 첫째는 공식적인 직위에 의해 해당 기관의 대표임이 인정되는 경우이다. 예를 들어 특정 정부 부처의 장관이라든가 지방자치단체의 단체장 등은 별도의 대표성 확인 절차가 없이도 그 조직을 대표하는 것으로 인정받게 된다. 둘째는 위임에 의한 대표성이 인정되는 경우이다. 예를 들어 특정 정부 부처의 장관이나 지방자치단체의 단체장이 소속 조직의 중간관리자 등을 대리인으로 지정하여 협상이나 조정에서 참여하도록 하는 경우 이들은 대표성을 갖게 된다.

그러나 주민 참여의 상황에서 주민 조직의 대리인이 어느 정도의 대표성을 갖는지 확인하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 사업추진기관과 같은 논리로 접근하면, 특정 지역 주민 모두가 속하는 조직을 구성하고, 투표 등에 의해 선출된 그 조직의 리더를 협상이나 조정에서 대리인으로 선정할 수 있다. 그러나 공공갈등이 발생할 경우 특정 지역의 주민 모두가 속하는 조직을 구성하는 것 자체가 어렵다.

예를 들어 A라는 지역의 인구가 3만 명이라고 할 때, A와 맞닿은 B지역에 비선호시설이 건설될 것이라는 사실을 접하고 A지역의 주민들이 문제를 제기하는 조직을 구성한다면, A지역의 주민 중에서 B지역에 가까운 사람들은 적극적으로 참여하겠지만, B지역으로부터 먼 쪽에 사는 주민들은 무관심할 수 있다. B지역에 가까운 사람들 중에서도 조직적 활동을 선호하는 사람과 이런 활동 자체에 거부감을 느끼는 사람의 참여도가 다를 수 있다.

III. 연구문제와 연구방법

이상의 논의에 기반해서 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 쓰레기 처리시설과 관련된 공공갈등의 종결과정에서 주민참여는 어떤 형태로 나타났는가?

둘째, 쓰레기 처리시설과 관련된 공공갈등은 어떤 방식으로 종결되었으며, 시설의 건립 여부는 어떠한가?

셋째, 쓰레기 처리시설과 관련된 공공갈등의 종결과정에서 협상 또는 조정이 이루어진 경우, 주민대표성과 관련해서는 어떠한 문제가 발견되는가?

분석을 위한 공공갈등 사례들은 단국대학교 분쟁해결연구센터의 한국 공공분쟁 데이터베이스를 활용했다. 해당 데이터베이스에서는 공공분쟁을 “서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정이 공중에게 광범위하게 영향을 미치게 되어 사회적 분쟁관리기제에 의해 다루어지는 분쟁”으로 정의하고 있으며, Ka, *et. al.*(2009)에 따르면, 갈등은 분쟁보다 큰 개념으로서 공공갈등의 경우 공공분쟁과 상호호환적으로 사용할 수도 있다.

해당 데이터베이스에 공공갈등으로 등재되기 위해서는 다음과 같은 세 가지 조작적 정의를 충족해야 한다. 첫째, 갈등의 시작과 끝에 이르는 전 과정에 있어서 연인원 500명 이상이 참여해야 하고, 둘째, 공중의 접근이 가능한 곳에서 최소 100명 이상의 시민들이 집단적으로 행동한 사례가 적어도 1회 이상 발생해야 하며, 셋째, 행위 주체들의 상호작용의 기간이 적어도 일주일 이상 지속되어야 한다(Ka, *et. al.*, 2009).

데이터베이스 구축 과정을 간략히 소개하면, 첫째 위의 조작적 정의를 충족하는 공공갈등 사례와 관련된 기사들을 매년 일정 기간 동안 KINDS와 포털 사이트를 통해 검색하여, 일련의 공공갈등 후보 사례들을 도출한다. 해당 후보 사례들에 대해서는 갈등의 시작부터 조사 시점에 이르는 시기까지 진행 사항에 대해 모든 기사 및 온라인 자료 등을 검색해서 사례의 내용을 작성한다. 온라인 자료만으로 사례의 진행에 대한 충분한 내용을 파악하기 어려운 경우에는 관계 기관에 전화를 하는 등 추가 조사를 진행해 사례를 보완한다. 해당 데이터베이스는 이와 같은 방법으로 1990년 이후 우리나라에서 발

Table 1. List of public conflict cases on waste treatment facilities

Id	Location	Period	Type of Facilities
1	Busan Haeundaegu	1990-1990	Landfill
2	Seoul Nowongu	1992-1996	Incinerator
3	Gunposi	1992-2000	Incinerator
4	Seoul Gangnamgu	1995-1996	Incinerator
5	Busan Sahagu	1995-1999	Incinerator
6	Pohangsi	1996-2002	Landfill
7	Seoul Mapogu	1998-2005	Incinerator
8	Yeongwolgun	1999-2001	Landfill
9	Anseongsi	2003-2005	Incinerator
10	Ulsan Bukgu	2004-2004	Incinerator
11	Icheonsi	2004-2005	Incinerator
12	Namyangjusi	2005-2010	Landfill
13	Yeongcheonsi	2006-2006	Incinerator
14	Eumseonggun	2006-2008	Incinerator
15	Gongjusi	2008-2008	Incinerator
16	Jeonjusi	2008-2009	Incinerator
17	Hamyanggun	2008-2009	Incinerator
18	Goesangun	2010-2011	Animal waste treatment facility
19	Jeungpyeonggun	2011-2013	Animal waste treatment facility
20	Buyeogun	2012-2015	Landfill

생한 공공갈등 사례들을 체계적으로 수집했는데, 총 사례의 수는 1천 건 내외에 이른다.

해당 데이터베이스에서 쓰레기 처리시설과 관련된 사례들을 탐색한 결과 다음과 같이 총 20건의 공공갈등 사례가 추출되었다.

총 20건의 사례 중에서 13건이 소각장의 형태로 쓰레기를 처리하는 시설의 갈등 사례였고, 5건은 매립의 형태로 쓰레기를 처리하는 시설의 갈등 사례였다. 그리고 2건은 축산업 분뇨를 처리하는 시설과 관련된 갈등 사례였다.

갈등이 발생한 지역은 부산 해운대구, 서울 노원구, 군포시, 서울 강남구, 부산 사하구, 포항시, 서울 마포구, 영월군, 안산시, 울산 북구, 이천시, 남양주시, 영천시, 음성군, 공주시, 함양군, 괴산군, 증평군, 부여군이었다.

각각의 사례들에 대한 기간, 종료형태 등 코딩 내용은 기본적으로 해당 데이터베이스의 코드가 기록한 것을 활용했고, 확인이 필요한 코딩 내용 또는 기존 코딩

에 없던 항목에 대해서는 연구자와 코더가 협의해 값을 부여했다.

IV. 연구 결과

1. 종결과정에서 주민참여 형태

첫 번째 연구문제는 20개의 공공갈등 사례들이 종결되는 과정에서 주민참여는 어떤 형태로 나타났는지에 대한 것이다. 모든 사례들이 초기에는 주민들의 반대 시위 및 집회 등을 포함하고 있었으나, 그 이후로 주민들이 집회 및 시위 외에도 여러 가지 행동 방식을 보여준 경우도 적지 않았다. <Table 2>에서 참여 유형에 대한 분류에서 반대자로서만 표시된 경우는 다른 형태의 참여 없이 사업에 대한 반대 활동에만 주력했던 경우를 의미한다.

총 9번의 사례에서 지역주민들은 주로 반대하는 활동이 지속적으로 관찰되었다. 도로를 점거하기도 하고, 자녀들의 등교거부를 하기도 했으며, 경찰과 몸싸움을

Table 2. Participation of residents on waste treatment facilities conflict cases

Id	Location	Period	Type of Facilities	Participation type
1	Busan Haeundaegu	1990-1990	Landfill	Protester
2	Seoul Nowongu	1992-1996	Incinerator	Negotiation partner/ Residents' council
3	Gunposi	1992-2000	Incinerator	Protester
4	Seoul Gangnamgu	1995-1996	Incinerator	Negotiation partner
5	Busan Sahagu	1995-1999	Incinerator	Negotiation partner/ Mediation partner
6	Pohangsi	1996-2002	Landfill	Protester
7	Seoul Mapogu	1998-2005	Incinerator	Negotiation partner/ Residents' council
8	Yeongwolgun	1999-2001	Landfill	Protester/Bidder
9	Anseongsi	2003-2005	Incinerator	Negotiation partner/ Residents' council
10	Ulsan Bukgu	2004-2004	Incinerator	Protester/ Advocate
11	Icheonsi	2004-2005	Incinerator	Protester/ Bidder
12	Namyangjusi	2005-2010	Landfill	Protester/ Residents' council
13	Yeongcheonsi	2006-2006	Incinerator	Protester
14	Eumseonggun	2006-2008	Incinerator	Negotiation partner
15	Gongjusi	2008-2008	Incinerator	Protester
16	Jeonjusi	2008-2009	Incinerator	Protester
17	Hamyanggun	2008-2009	Incinerator	Protester
18	Goesangun	2010-2011	Animal waste treatment facility	Protester
19	Jeungpyeonggun	2011-2013	Animal waste treatment facility	Negotiation partner
20	Buyeogun	2012-2015	Landfill	Protester

별이기도 했다.

반면 다른 11번의 사례에서는 지역주민들은 처음에 반대 활동에 주력했지만, 사업추진기관과의 협상이나 조정에서 파트너의 역할을 하기도 했고, 또 다른 주민들은 공모제에 참여하는 모습이 나타나기도 했다.

2. 종결 형태

두 번째 연구문제는 쓰레기 처리시설과 관련된 공공 갈등은 어떻게 종결되었으며, 시설의 건립 여부는 어떠한지에 대한 것이었다. 20개의 사례들이 종결된 방식과 각각의 사례에서 시설의 건립 여부는 다음 <Table 3>과 같다.

총 20건의 사례 중에서 7건이 협상을 통해 해결된 사례(2, 4, 5, 6, 9, 14, 19번 사례)였는데, 이 중에서 6개의 사례에서 시설이 건립되었다. 6번 사례의 경우 주민들을 대신해서 포항시가 민간사업자와 협상을 진행했는데, 최종적으로 민간사업자가 쓰레기 처리시설을 짓

는 대신에 골프장을 짓는 것으로 합의했다.

지방자치단체 등 사업자가 반대에도 불구하고 사업을 추진한 경우는 4건(3, 7, 13, 16번 사례)이었으며, 주민 반대를 수용해 사업을 취소한 경우는 2건(1, 15번), 공모제를 통해 입지가 결정된 경우가 2건(8, 11번 사례)이고, 1건(10번 사례)은 시민배심원제를 통해 사업 추진이 결정된 사례였다.

법원의 판결로 끝난 4건의 사례 중에서 사업을 추진하는 것으로 결정난 사례는 12번, 18번 사례이고, 사업을 취소하는 것으로 결정난 사례는 17번, 20번 사례였다.

3. 협상 및 조정에 있어 주민대표성

협상을 통해 갈등이 해결된 사례 중에서 주민들이 당사자가 아닌 경우를 제외하면(포항시의 경우에는 협상 당사자가 포항시와 민간 사업자), 협상 사례는 총 6개가 된다. 이 사례들에서 주민측 대리인의 대표성 유형

Table 3. Results of public conflict cases on waste treatment facilities

Id	Location	Participation type	Resolution	Results
1	Busan Haeundaegu	Protester	Accepted	Project canceled
2	Seoul Nowongu	Negotiation partner/ Residents' council	Negotiation	Implemented
3	Gunposi	Protester	Not accepted	Implemented
4	Seoul Gangnamgu	Negotiation partner	Negotiation	Implemented
5	Busan Sahagu	Negotiation partner	Mediation, Negotiation	Implemented
6	Pohangsi	Protester	Negotiation	Substituted
7	Seoul Mapogu	Negotiation partner/ Residents' council	Not accepted	Implemented
8	Yeongwolgun	Protester/Bidder	Dutch reverse auction	Implemented
9	Anseongsi	Negotiation partner/ Residents' council	Negotiation	Implemented
10	Ulsan Bukgu	Protester/ Advocate	Citizens' jury	Implemented
11	Icheonsi	Protester/ Bidder	Dutch reverse auction	Implemented
12	Namyangjusi	Protester/ Residents' council	Judicial decision	Implemented
13	Yeongcheonsi	Protester	Not accepted	Implemented
14	Eumseonggun	Negotiation partner	Dutch reverse auction, Negotiation	Implemented
15	Gongjusi	Protester	Accepted	Project canceled
16	Jeonjusi	Protester	Not accepted	Implemented
17	Hamyanggun	Protester	Judicial decision	Project canceled
18	Goesangun	Protester	Judicial decision	Implemented
19	Jeungpyeonggun	Negotiation partner	Negotiation	Implemented
20	Buyeogun	Protester	Judicial decision	Project canceled

과, 대표성과 관련하여 문제가 발생했는지 여부, 시설의 건립 여부를 제외한 기타 협상 결과는 무엇인지를 요약하면 다음과 같다.

2번 사례에서 사업추진기관인 서울시와 협상을 진행한 지역주민들은 쟁점에 따라 결성된 임시적 조직이었으며, 서울시와의 협상 과정에서 대표성의 문제는 발생하지 않았다. 주민대책위원회와 서울시의 노원구 상계 쓰레기소각장 협상 결과는 당초 소각장 규모를 1일 1,600톤에서 800톤으로 줄이는 것이었다. 또한 조례를 마련해 소각장 주변 주민들을 위한 주민지원기금을 설

치하고, 소각장 주변 5,400여 가구에는 8억 2천만원을 난방비 명목으로 지원하고, 서울시의 출연금으로 약 5억 2천만원을 도로보수 등 생활환경개선자금으로 지원하는 것에 합의했다. 또한 다이옥신의 배출량을 0.1ng/m³ 이상 검출될 때는 가동을 즉각 중단하는 등의 환경측면의 합의도 이루어졌다.

4번 사례에서 사업추진기관인 서울시·강남구와 협상을 진행한 지역주민들은 주변의 임대아파트 2,214가구의 대표들이었다. 협상 과정에서 주민대리인들의 대표성 문제는 없었다. 강남구와 임대아파트 2,214가구

Table 4. Representativeness of residents and the results of negotiation

Id	Location	Representativeness	Results of Negotiation*
2	Seoul Nowongu	Resident Issue Committee	Fac., Env., Incen.
4	Seoul Gangnamgu	Resident Representative	Fac., Env., Incen.
5	Busan Sahagu	Opposition Committee	Env., Incen.
9	Anseongsi	Opposition Committee	Env.
14	Eumseonggun	Opposition Committee	Incen.
19	Jeungpyeonggun	Opposition Committee	N,L., Incen.

* Fac.: Facility related issues / Env.: Environmental issues / Incen.: Incentives / N,L.: New location

의 대표들은 진입로 지하화 공사에 필요한 예산 확보 등 시설 관련 조항들과 공해방지시설을 위한 공사비 예산확충 등 환경 관련 조항들에 합의했다. 서울시와 강남구는 주민 의견 수렴 과정에서 밝힌 바에 따라 당초 1,800톤의 처리 규모를 900톤으로 줄였고, 주민지원기금을 조성하기로 했다.

5번 사례에서 사업을 추진하던 민간사업자와 협상을 진행한 대리인들은 소각장 인근의 주민들이 쟁점에 따라 임시로 결성한 조직의 대표들이었다. 이들은 민간사업자와의 협상에서 대표성 문제를 드러내게 된다.

비교적 초기에 사하구 신평동 주민대표와 민간사업자는 갈등을 해결하기 위해 사하구청 및 부산시와 함께 다자간 협상 기구인 공동협의체를 운영했으나 입장 차만 확인한 채 성과를 거두지 못했다. 이후 지역주민들은 이해관계가 없는 민간 환경단체를 조정자로 하는 조정 절차를 제안했고, 민간사업자가 수용함으로써 조정이 개시되었다. 그러나 양 당사자는 조정자로부터 유리한 결론을 이끌어내려는 자세를 보이며 대립하여 결국 합의에 이르지 못했다. 이 시기까지 주민 대리인들의 주민대표성 문제는 드러나지 않았다.

그 이후 민간사업자는 주민대표들을 대상으로 소각장 가동을 못하는 데 따른 손해배상 소송을 제기하여 승소했다. 이후 압박을 느낀 주민대표들은 민간사업자와 1997년 11월 5일 환경영향조사 기관을 주민대표가 국내외 공인연구기관 중에서 선정할 것, 환경영향조사와 병행해 시험가동을 할 것, 시험가동 결과 환경 문제가 발생하지 않을 경우 본 가동을 할 것, 민간사업자가 소송을 취하할 것 등에 합의했다. 그러나 11월 25일부터 26일까지 실시된 소각장 인근 주민 1만 1백 82가구를 대상으로 한 주민투표에서 7,734가구가 투표에 참여해 그 중 60.7%가 합의안에 반대함으로써 갈등이 재현됐다. 대리인들의 주민대표성 문제가 드러난 것이다. 대리인들이 새롭게 구성되고 이들이 강경한 입장을 내세움에 따라 대화를 통한 해결이 어려워졌다.

2년여가 흐른 1999년 7월 23일 민간사업자와 신평소

각장 반대주민대책위원회는 다이옥신 배출농도를 $0.1\text{ng}/\text{m}^3$ 이하로 하되 기준치를 초과할 경우 6개월 내에 재측정하고, 소각장 연간 매출액의 1%를 주민복지기금으로 출연하고, 주민들이 환경감시기구를 설치할 경우 민간사업자가 운영 경비의 일부를 부담하는 등 3개항에 합의했다.

9번 사례에서 안성시는 주민들과 관련 사회단체 등이 함께 참여하는 폐기물 정책협의회를 구성하고, 소각장 주변에 대해 안전성 검사를 주기적으로 실시하며, 다이옥신 배출기준을 $0.08\text{ng}/\text{m}^3$ 으로 삼기로 합의했다. 소각장 내에 하수·축산 분뇨 슬러지는 반입하는 걸 금지하기로 했으며, 재활용품이 섞인 쓰레기에 대해서는 주민들이 단속을 실시하기로 했다. 정책협의회에 참여한 대리인들은 지역주민들이 쟁점에 따라 임시로 결성한 조직을 대표했으며 대표성의 문제는 발생하지 않았다. 시설의 건설 이외에 이 정책협의회가 합의한 내용은 다른 곳보다 더 엄격한 다이옥신 배출기준 등 환경적인 측면에 초점이 맞추어져 있었다.

14번 음성군의 광역폐기물처리장 추가건설 갈등 사례에서는 공모제가 중간 과정에 지속적으로 추진되었다. 음성군은 4차에 걸친 공모 동안 90억 원의 인센티브를 제시했지만 후보지가 도출되지 않았다. 음성군은 5차 공모에서는 110억 원으로 인센티브를 늘렸음에도 후보지가 나오지 않았다. 결국 음성군은 포화되어 가던 기존의 매립지 인근에 공모와 동일한 인센티브를 제시하면서 주민들을 설득했고, 쟁점에 따라 임시로 결성된 반대대책위원회가 수용함에 따라 사업을 추진하게 되었다. 대표성과 관련된 문제는 발생하지 않았다.

19번 사례에서 증평군은 쟁점에 따라 임시로 결성된 반대대책위원회 등과의 협의 과정을 통해 부지를 마을 외곽으로 다소 옮기는 방안을 합의하고, 마을에 필요한 시설인 공동 육묘장, 벼도정 공장 등을 추가로 건설하기 위해 70억 원을 투입하는 방안을 통해 농축산순환자원화시설을 건설했다. 대표성과 관련하여 별도의 문제는 발생하지 않았다.

V. 결론

본 연구는 비선호시설과 관련된 갈등에 있어서 지역 주민들이 어떤 방식으로 행동하는지에 대해 20개의 유사 사례를 기반으로 체계적으로 분석했다. 쓰레기 처리 시설은 대표적인 비선호시설로서 지역주민들의 다양한 행동 방식을 잘 보여주었다.

그동안 공공갈등 연구에서 비선호시설 건설 사업의 경우 사업추진기관이 독단적으로 추진하기보다는 지역 주민들이 참여하는 방식으로 추진되는 것이 바람직하다는 관점이 많았다. Lee & Chung(2016)은 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행위가 정책 수용성을 제고할 수 있다는 연구 결과를 제시하기도 했다. 그러나 지역 주민들이 어떤 방식으로 참여할 수 있으며 그 결과는 어떠한지에 대해 구체적이면서 다양하게 제시한 연구는 부족했다.

쓰레기 처리시설과 관련된 20건의 공공갈등 사례들을 분석한 결과 종결과정에서 가장 자주 등장한 형태는 끝까지 집회와 시위를 하면서 문제를 제기하는 형태(9개 사례)였지만, 사업추진기관과 협상을 통해 문제를 풀어나가고자 했던 경우도 7개 사례로서 적지 않았다. 또한 협상의 형태는 아니어도 시민배심원제, 공모제 등을 통해 문제를 풀어나간 경우도 3개 사례였다. 이 경우에 지역 주민들의 역할은 시민배심원을 대상으로 자신들의 주장을 펼치는 역할을 맡기도 하고, 공모에 응하기 위해 지역 주민들이 서로의 의견을 교환하는 일이 필요하기도 했다.

본 연구는 주민참여가 비선호 시설의 갈등해결에 중요하다는 기존의 통찰에 머물지 않고, 주민참여가 사업추진기관과 지역주민 모두에게 유리한 측면이 있다는 것을 밝혀냈다는 데 그 의의가 있다.

사업추진기관의 관점에서 보면 주민참여가 있었던 11개 사례 모두에서 시설이 건립되었다는 것을 확인할 수 있었다. 사업추진기관의 최대 이해관심사가 시설의

건립을 통한 쓰레기 문제 해결이라는 점을 감안하면 이는 분명 사업추진기관에게 유리한 결과로 볼 수 있다.

한편 주민참여는 지역주민들에게도 유리한 측면이 있었다. 지역주민들이 집회와 시위 등 힘을 통해 사업추진을 백지화시키고자 할 경우, 사업추진기관이 수용한 경우도 있었지만 주민들이 아무 것도 얻지 못한 채 시설이 건설된 경우도 같은 비율로 발생했다. 이는 소송을 통해 권리 다툼을 벌인 경우도 마찬가지였다. 소송을 통해 해결된 네 건의 사례 중에서 두 건은 시설이 백지화되었지만, 다른 두 건에 있어서는 시설이 건설되었다. 즉 힘이나 권리를 통해 갈등을 해결하고자 할 경우 도 아니면 모의 결과를 얻게 되는 것이다. 반면에 주민참여가 있었던 경우를 보면 주민들이 환경에 대한 우려를 덜 수 있도록 다이옥신 배출 농도에 대한 합의를 하고 이를 강제한다든가, 지역 주민들을 위한 인센티브를 도출해 내는 등 주민들이 중시하는 이해관심사를 충족시키는 것을 확인할 수 있었다.

한편 협상이나 조정과 같이 지역주민들의 대리인들이 참여하는 경우 주민대표성의 문제에 대한 우려가 제기되기도 하는데, 본 연구의 결과 대리인들 개개인의 이해관심사가 피소 등에 의해 지역주민 일반의 이해관심사와 동떨어진 경우를 제외하면 대리인들의 주민대표성은 대체로 문제가 되지 않음을 확인할 수 있었다. 이는 일정 지역을 대표하는 상시적인 조직의 대표인 경우 뿐 아니라 쟁점을 중심으로 임시로 구성된 비상대책위원회와 같은 조직의 대리인인 경우에도 마찬가지였다.

본 연구는 쟁점의 유사성이 높은 공공갈등 사례들을 체계적으로 추출하여 비교분석한 것으로서 단일 사례 분석이나 2개의 사례를 비교분석한 것에 비해서는 결과의 일반화가 상대적으로 타당하다고 할 수 있다. 그러나 공공갈등의 다양한 형태 중에서 쓰레기 처리시설이라는 특정한 입지 갈등의 사례만을 다뤘다는 점에서 전체 공공갈등으로 일반화하기에는 한계를 지닌다.

References

- Allen, Peter T. 1998. Public Participation in Resolving Environmental Disputes and the Problem of Representativeness. *Risk: Health, Safety & Environment*. 9(4): 297.
- Bradbury, M. D. and J. E. Kellough. 2008. Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4): 697-714.
- Chae, Jong Hun and Jae Keun Kim. 2009. A Study on the Constitution and Effectiveness of the Collaborative Governance in Public Conflict: A Conflict over the Location of Waste Incineration Plant in Icheon City. *Journal of Local Government Studies*. 23(4): 107-136.
- Fisher, R., W. L. Ury, and B. Patton. 2011. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. Penguin.
- Jeon, Hyoung Joon and Hak Lin Kim. 2013. Characteristics and Statistics of Referendum as an Instrument of Public Dispute Resolution. *Dispute Resolution Studies Review*. 11(3): 5-26.
- Jeon, Hyoung Joon. 2016a. An Analysis of Mediation Communication for Public Conflict: Focusing on the Siting Conflict of Buk-Ansan Sub-station. *Crisisonomy*. 12(5): 97-117.
- Jeon, Hyoung Joon. 2016b. Analysis of Mediation Process for Multiparty Public Conflict: A Case Study of Uljin Community Conflict. *Journal of Local Government Studies*. 30(2): 173-198.
- Jeong, Jeong Hwa. 2011. Public Conflict and Consensus Building: The Application and Limitations of Deliberative Democracy. *Korean Public Administration Quarterly*. 23(2): 577-606.
- Ka, Sang Jun, Soon Cheol An, Jae Hyoung Lim, and Hak Lin Kim. 2009. Characteristics and Trends of Korean Public Disputes: 1990-2007. *Korean Political Science Review*. 43(2): 51-87.
- Ka, Sang Jun. 2017. Public Conflicts in South Korea: 1990-2015. *Presented Paper in Winter Conference of Dankook Center for Dispute Resolution*. Kyunggi-do. 1-9.
- Kim, Guang Goo and Sun Woo Lee. 2011. Conflict Resolution through Mediation Process. *Journal of Local Government Studies*. 23(1): 1-25.
- Kim, Hak Lin, Hyoung Joon Jeon, and Dae Young Kim. 2013. *A Research on Conflict Prevention and Resolution Based on Collective Intelligence*. Unpublished Research Report.
- Kingsley, J. D. 1944. *Representative Bureaucracy*. Ohio: Antioch Press.
- Lee, Joo Hyun and Hyo Jung Kim. 2010. A Comparative Study between Inter-governmental Conflict and Cooperation. *Journal of Local Government Studies*. 22(4): 83-105.
- Lee, Sun Woo and Soo Jung Hong. 2012. A Case Study of Resolving Conflicts of Building Power Lines. *Korean Policy Sciences Review*. 16(2): 183-212.
- Lee, Tae Jun and Won Jun Chung. 2016. An Empirical Assessment of the Influence of Transparency and Trust in Government on Lay Citizens' Communicative Actions Relative to Conflict of Interest in the Public Service. *Journal of Public Relations*. 20(3): 84-112.
- Lim, Jae Hyoung. 2016. A Study on the Causes and Characteristics of Environmental Conflicts in South Korea. *Dispute Resolution Studies Review*. 14(2): 109-136.
- Moore, Christopher W. 2003. *The Mediation Process*. Jossey-Bass.
- Office for Government Policy Coordination. 2013. *Conflict Management Manual*.
- Park, Ho Sook 2000. Strategies for Activation of Residents' Participation to Enhance Residency Representation. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 4(1): 67-86.
- Park, Jae Mook. 2005. Cheonsungsan Dispute in Terms of Public Dispute Management. *Dispute Resolution Studies Review*. 3(2): 5-37.
- Susskind, L. and J. Cruilshank. 1987. *Breaking the Impasse: Consensual Approaches tor Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
- Korean References Translated from the English*
- 가상준, 안순철, 임재형, 김학린. 2009. 한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007. *한국정치학회보*. 43(2): 51-87.
- 가상준. 2017. 한국의 공공갈등 현황: 1990-2015. 단국대학교 분쟁해결연구센터 2017년도 동계학술대회. 경기도. 1-9.
- 국무조정실. 2013. *갈등관리 매뉴얼*.

- 김광구, 이선우. 2011. 조정기제를 이용한 갈등해소 한국지방자치학회보. 23(1): 1-25.
- 김학린, 전형준, 김대영. 2013. 집단지성을 활용한 갈등예방 및 해결방안에 대한 연구용역.
- 박재묵. 2005. 공공갈등 관리의 관점에서 본 천성산 갈등. 분쟁해결연구. 3(2): 5-37.
- 박호숙. 2000. 주민대표성 제고를 위한 주민참여 활성화 전략. 지방정부연구. 4(1): 67-86.
- 이선우, 홍수정. 2012. 송·변전시설 건설갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765Kv 송전선로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로. 한국정책과학학회보. 16(2): 183-212.
- 이주현, 김효정. 2010. 지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구: 장사시설 관련 갈등 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보. 22(4): 83-105.
- 이태준, 정원준. 2016. 에너지 설비 사업 공공 갈등의 거버넌스 효과 증진을 위한 PR 커뮤니케이션 전략 연구: 밀양 송전선로 건설 사업을 중심으로. 홍보학연구. 20(3): 84-112.
- 임재형. 2016. 한국사회 환경갈등의 발생원인과 특징에 관한 연구. 분쟁해결연구. 14(2): 109-136.
- 전형준, 김학린. 2013. 공공갈등 해결기제로서의 주민투표의 활용현황과 특징. 분쟁해결연구. 11(3): 5-26.
- 전형준. 2016a. 공공갈등 조정 커뮤니케이션 분석: 북안산변전소 입지갈등해결을 위한 갈등조정회의 운영사례를 중심으로. Crisisonomy. 12(5): 97-117.
- 전형준. 2016b. 다자간 공공갈등 조정과정 분석: 울진 원전 주변 거주 문제 갈등조정회의 운영사례를 중심으로. 지방행정연구. 30(2): 173-198.
- 정정화. 2011. 공공갈등과 합의형성-심의민주주의 방식의 적용과 한계. 한국행정논집. 23(2): 577-606.
- 채종현, 김재근. 2009. 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구-경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례. 지방행정연구. 23(4): 107-136.

Received: Jun. 14, 2017 / Revised: Jun. 29, 2017 / Accepted: Jul. 10, 2017

비선호시설 갈등에 있어서 지역주민들의 행동 방식 연구

– 쓰레기 처리시설 관련 갈등 사례들을 중심으로 –

국문초록 비선호시설의 건설에 있어서 과거에는 사업기관이 효율성을 중시하는 관점에서 독단적으로 사업을 추진하기도 했다. 최근 공공갈등이 증가하면서 비선호시설의 건설에 있어 지역주민들의 참여가 바람직하다는 관점이 힘을 얻고 있는 바, 본 연구에서는 비선호시설과 관련된 공공갈등에 있어서 지역 주민들이 어떤 방식으로 행동하는지에 대해 20개의 사례를 대상으로 체계적으로 분석하였다. 연구 결과 지역 주민들이 비선호시설과 관련된 갈등에서 사업기관에 대해 문제를 제기하는 역할에 머문 경우가 가장 많았으나, 적지 않은 사례에서 협상, 조정, 공모, 시민배심원제 등 다양한 대안적 분쟁해결방법의 과정 속에서 당사자로서 참여한 경우도 발견되었다. 주민참여는 사업기관에게 긍정적인 결과를 가져왔을 뿐 아니라, 지역주민의 입장에서 도 아니면 모 식의 극단적인 결과 대신 환경적 우려에 대한 해소, 지역 사회를 위한 인센티브 확보 등 긍정적인 결과를 가져온 것이 확인되었다.

주제어 : 비선호시설, 공공갈등, 폐기물 처리시설, 쓰레기 소각장, 쓰레기 매립장, 협상, 조정, 공모제

Profiles **Hyungjoon Jeon** : He received his Ph.D. from University of Missouri, USA in 2004. He is an assistant professor of Dankook Center for Dispute Resolution at Dankook University, in which he has taught and conducted research since 2008. He is interested in risk communication and conflict communication. He also provides conflict coaching service and works as a facilitator or a mediator to resolve conflicts(samjeon2000@hanmail.net).