

지방정부의 정책추진과 갈등관리

-남양주시 소각잔재매립장 입지선정 및 건설갈등 사례-

Policy Process and Conflict Management of Local Government

-A Case of *Namyangju* City's Landfill Site Construction for Incineration Remnants-

강문희

한국방송통신대학교 사회과학대학 행정학과

Moon-Hee Kang(munheekang@hanmail.net)

요약

본 연구는 오랜 기간 동안 난항을 거듭해왔던 한 사례를 통해 지방정부의 정책추진과정에서 갈등관리능력이 차지하는 중요성을 부각시켜보고자 하는 목적으로 시도되었다. 본 연구가 주목한 사례는 지난 1991년 입지선정에서 시작하여 무려 20년이란 긴 세월 동안 정책추진의 난항을 거듭해오다가 최근에 이르러서야 해결의 문턱을 넘어 비교적 안정적인 정책추진의 기미를 보이고 있는 경기도 남양주시의 쓰레기 소각잔재 매립장 건설사례다. 유사한 입지선정 및 건설과정의 갈등을 겪었음에도 불구하고 상대적으로 짧은 기간 내에 성공적인 정책추진을 경험했던 기타의 많은 지방정부 사례와 달리 남양주시 사례의 경우 장기간 동안 대립적 상황을 거듭해 왔던 점은 갈등관리의 차원에서 주목해 볼만한 특이사례다. 과연 남양주시는 왜 정책추진에 그토록 오랜 세월을 허비하며 난항을 거듭해 온 것일까? 본 연구는 일정한 분석모형에 입각하여 정책 성패요인의 인과관계를 검증하는 연역적 접근과는 달리, 정책단계별 사례의 개요와 쟁점 및 구조를 기술하는데 치중함으로써 정책단계별 갈등관리의 중요 요소를 귀납적으로 추론해 나가는 방식을 취했다. 분석 결과, 지방정부의 정책추진과정에서 갈등관리는 정책수립 및 결정단계와 홍보단계 그리고 집행단계에 이르기까지 지속적인 민주적 절차와 토론 및 주민과의 협력을 도출하기 위한 노력을 요하는 연속적 과정을 확인할 수 있었으며, 이는 궁극적으로 정책성공의 중요한 요인으로 작용하고 있음을 확인하고 있다.

■ 중심어 : | 정책추진 | 갈등관리 | 정책결정 | 정책홍보 | 정책집행 | 투명성 | 정책딜레마 |

Abstract

The purpose of this paper is to highlight the importance of conflict management by local government by explaining a peculiar case of *Namyangju* city's construction project of landfill site for incineration remnants. Policy stage and internal dynamics of conflict between city and opposition group of local residents are used as major tools of case observation. From this analysis, this study finds that the conflict management effort of local government is critical to bring a success of a public policy. The local government needs to assess possible sources of conflict, and to prepare reasonable solutions through sincere communication with local residents. Also we need to reconsider the concept of administrative efficiency. Sometimes "slow" is better than "fast". Authoritative and hasty policy process may face unexpected obstacles, then consume more time to fulfill the policy goals. It means that the local government needs to spend more time for policy formulation. It also shows the importance of democratic process in reaching a public policy decision. In conclusion, this study confirms that the cooperative relationship between local government and residents, so-called governance, is the key to the success of public policy.

■ keyword : | Policy Process | Conflict Management | Policy Decision | Public Relations | Policy Implementation | Transparency | Policy Dilemma |

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2010-330-B00258)

접수번호 : #110915-001

접수일자 : 2011년 09월 15일

심사완료일 : 2011년 09월 27일

교신저자 : 강문희, e-mail : munheekang@hanmail.net

I. 서론

최근 지방정부가 담당하게 된 대부분의 정책과정(정책결정-홍보-집행-평가)이 일종의 공공갈등관리과정의 연속이라는 점은 많은 정책학자들 사이에 이론의 여지없이 동감되는 부분이다[6]. 또한 효율적인 갈등관리 전략은 정책대안의 경제적 합리성이나 효율성 그리고 법률적 합법성 등의 전통적인 기준에 더하여 정책의 성패여부를 판단하는 중요한 기준으로 강조되고 있기도 하다. 실제 자치제 실시 이후 무수히 발생한 지방정부 정책추진과정의 갈등사례들은 지방정부의 갈등관리능력 여하에 따라 그 성패여부가 엇갈리고 있음을 보여준 바 있다[8][18][9].

본 연구는 오랜 기간 동안 난항을 거듭해왔던 한 사례를 통해 지방정부의 정책추진과정에서 갈등관리능력이 차지하는 중요성을 부각시켜보고자 한다. 본 연구가 주목한 사례는 지난 1991년 입지선정에서 시작하여 무려 20년이란 긴 세월 동안 정책추진의 난항을 거듭해오다가 최근에 이르러서야 해결의 문턱을 넘어 비교적 안정적인 정책추진의 기미를 보이고 있는 경기도 남양주시의 쓰레기 소각잔재매립장 건설사례다. 유사한 입지선정 및 건설과정의 갈등을 겪었음에도 불구하고 상대적으로 짧은 기간 내에 성공적인 정책추진을 경험했던 기타의 많은 지방정부 사례와 달리 남양주시 사례의 경우 장기간 동안 대립적 상황을 거듭해 왔던 점은 갈등관리의 차원에서 주목해 볼만한 특이사례라고 할 수 있다. 과연 남양주시는 왜 정책추진에 그토록 오랜 세월을 허비하며 난항을 거듭해 온 것일까? 본 연구는 이 특이사례를 정책의 추진단계별로 분석해 봄으로써 공공갈등의 해결과 관련된 시사점을 도출하는 데 목적을 두고 있다. 따라서 본 연구는 일정한 분석모형에 입각하여 정책 성패요인의 인과관계를 검증하는 연역적 접근과는 달리, 정책단계별 사례의 개요와 쟁점 및 구조를 기술하는데 치중함으로써 정책단계별 갈등관리의 중요 요소를 귀납적으로 추론해 나가는 방식을 취하고자 한다. 정책단계는 정책수립 및 결정-홍보-집행 등 세 단계로 나누어 살펴보기로 한다. 사례의 설명은 주로 신문기사와 언론보도, 법원의 판례와 갈등당사자들

이 제시한 각종 문건자료와 2007년 8월과 2011년 1월, 2회에 걸쳐 실시한 지역주민, 반대투쟁위원회 임원 및 관계공무원과의 심층면접결과에 바탕을 두고 있다.

이하의 논의는 크게 두 가지 내용으로 이루어지게 된다. 첫째, 지금까지 20년에 걸쳐 진행되어온 남양주시 쓰레기소각잔재매립장 건설 갈등의 정책단계별 전개과정을 살펴보기로 한다. 둘째로는 정책추진과정에서 단계별로 성패의 주요 영향요인이 무엇인가를 추론적으로 논의해 보기로 한다. 결론에서는 이상의 논의를 간략히 요약하고 지방정부 갈등관리전략의 중요성을 환기시켜보기로 한다.

II. 이론 및 선행연구 그리고 분석의 초점

본 연구는 기본적으로 귀납적 사례연구를 통해 지방정부의 효율적인 갈등관리전략을 추론함을 목적으로 하고 있다. 따라서 여기서는 본 연구가 취하고자 하는 귀납적 관찰의 필요성을 연역적 논리에 기반한 이론과 선행연구들의 한계를 통해 지적해 보기로 한다.

1. 이론 및 선행연구

지방정부의 비선호시설 입지와 관련된 기존의 이론들과 선행연구들은 연구의 초점을 어디에 두느냐에 따라 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 하나는 입지갈등과 관련된 다양한 원인변수들을 논리적으로 추출하고 이를 실제 사례에 적용하려는 연구라고 할 수 있다. 이는 일찍이 Walton(1969)에 의해 기초적인 개념이 제공되고 Mitchell(1981)에 의해 도식화된 갈등의 누적순환모형에 기초한 일종의 거시적인 원인탐색연구라고 할 수 있다. 누적순환모형에 따르면 갈등이란 잠재된 갈등에서 어떤 촉발요인에 의해 현재화되어 폭발하기도 하고 또는 억압되거나 해소되기도 하는 갈등증감의 시간적 가변성과 내용적 다양성을 가지게 되는데, 바로 이러한 동태적 특성이 인과관계에 대한 가설의 설정과 연역적 연구를 가능케 하는 것이다. 따라서 이러한 유형의 연구 속에서 밝혀진 원인변수들은 매우 다양하게 제시되고 있다. 분석단위의 수준에 따라 크게는 정치·경제·

사회·문화적 변수군으로 제시되기도 하며, 작계는 갈등 당사자들의 심리적·행태적 변수로 세분화되기도 한다. 최근 게임이론이나 정책네트워크분석에 따라 갈등의 원인을 탐색하려는 일련의 연구들은 다분히 분석 단위를 행위자 수준으로 낮춘 연구들이라고 할 수 있다. 이처럼 수많은 연구들 속에서 제시된 다양한 변수들을 일일이 열거하기는 힘들다. 다만 이들 원인변수들을 다시 갈등누적순환모형이 전제하고 있는 잠재요인과 현재요인을 기준으로 분류해 볼 수 있다. 잠재요인이란 갈등이 촉발되기 이전에 이미 지역주민들에게 감지되고 있는 비선호시설 자체에 대한 심리적 거부감과 불안감을 의미한다. 이때의 거부감과 불안감을 주로 시설 자체의 안전성과 시설입지로 인해 받게 될 경제적 손실에서 비롯된다고 설명된다[24][19]. 현재요인은 이러한 거부감과 불안감이 실제의 반대운동으로 촉발되도록 하는 요인들을 의미한다. 여기에는 주로 지방정부의 갈등관리전략, 입지선정의 타당성, 갈등당사자들 간의 상호신뢰, 보상의 적절성 등이 포함된다[2][7][10][13][14]. 물론 이들 변수들에 대한 측정은 각각 연구자별로 설정한 분석단위의 수준에 따라 다르게 이루어지고 있다. 그러나 이러한 이론적 바탕 위에서 시도된 수많은 연구들이 가지고 있는 기본적인 한계는 갈등변화를 촉발하는 원인변수들에 대해 여전히 합의할 이루지 못하고 있다는 점이다. 연구자별로 혹은 사례별로 다양한 결론이 도출되고 있다. 오히려 선행연구들의 결론에서 발견되는 현실은 연구에 포함된 다양한 변수들이 모두 갈등증감에 복합적으로 영향을 미치고 있을 것이라는 또 하나의 잠정적 추론이다. 이는 갈등 연구가 가지고 있는 생래적인 한계라고도 볼 수 있지만, 기본적으로는 사례별 변이현상을 충분히 설명할 수 없는 연역적 연구방식의 한계라고 할 수 있다.

한편 또 다른 유형의 연구는 연구의 초점을 해결과정에 국한한 비교적 미시적인 연구라고 할 수 있다. 즉 갈등의 전 과정에 걸쳐 나타나는 국면변화의 원인에 초점을 맞추는 것이 아니라 이론적으로 제시된 다양한 해결 전략의 유용성을 검증하려는 연구다. 대표적으로 대비되는 이론으로는 입지선정의 하향식 접근방법(DAD, Decide-Announce-Defend)의 유용성과 상향식 접근방

법인 부지공모방식의 유용성에 대한 이론이라고 할 수 있다. 전자의 경우 시설입지에 대한 지방정부의 전문적인 지식이 보다 합리적이며 이기적인 동기에 따른 지역 주민의 반대는 규제전략과 경제적 보상에 의해 충분히 극복할 수 있을 것이라는 이론적 가정에 입각해 있다[26][27]. 반면 상향식 접근방법은 주민참여와 공론화 과정을 통해 입지를 결정함으로써 비선호시설에 대한 주민들의 수용태도를 훨씬 더 쉽게 확보할 수 있다는 점에서 보다 효율적인 전략일 것이라는 가정을 하고 있다[23][26][27]. 여기에 더하여 주민참여의 수준이나 협상방법의 유형과 갈등해결의 상관관계에 대한 이론적 가정도 이루어지고 있다[11][28]. 즉 권위적 협상보다는 협력적 협상의 방법이 유용하며, 참여를 늘리고 정보공개를 많이 할수록 그리고 제3자(전문가, 중앙정부, NGO 등)의 개입을 통해 협상의 객관성을 높일수록 갈등해결의 효율성이 높아질 것이라는 가정이다. 이러한 이론적 가정에 따라 전개된 대부분의 연구들은 거의 일률적으로 상향적 접근방법의 유용성을 입증하고 있다[3][12][15][18]. 그러나 이 경우 역시 상향적 접근방식이 가지는 정책 딜레마 현상을 충분히 설명할 수 없는 한계를 보여주고 있다. 즉, 주민참여를 보장하고 제3자의 개입이 충분히 보장된 상황에서 정책참여자들의 문제제기와 집단 의사표시 그리고 반대행위가 폭발함에 따라 최종적인 정책결정이 무기한 지연되는 상황이다[4]. 결국 이러한 유형의 연구 역시 연역적 연구가 가지는 이념적 한계에 봉착되는 셈이라고 할 수 있다. 따라서 어떤 방식의 협상방법이 갈등관리전략으로 가장 좋은 것인가의 문제는 여전히 사례별로 다를 수밖에 없다는 혼돈에 빠지게 되는 것이다.

2. 귀납적 연구를 위한 분석의 초점

입지갈등이 가지는 사례별 다양성과 시기별 가변성의 동태적 속성은 지방정부의 효율적인 갈등관리방식에서도 엄연한 차이를 나타낼 수밖에 없다. 갈등의 증감에 미치는 영향변수가 복합적일 뿐 아니라 특정 갈등관리방식이 가지는 효용성 역시 사례에 따라 그리고 특정 사례의 시간적 상황에 따라 각기 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 효율적인 갈등관리방식은 개별

사례에 대한 심층적인 귀납적 관찰을 통한 통합적 추론의 과정을 필요로 한다. 이러한 귀납적 관찰을 위해 본 연구가 주목할 분석의 초점은 크게 정책의 추진과정에 따라 나타난 지방정부의 갈등관리방식과 이에 대한 반작용으로 나타난 지역주민들의 반응이다. 정책의 추진 과정은 크게 정책수립 및 결정단계, 정책홍보단계, 그리고 정책집행단계로 구분하기로 한다. 즉 각 단계별로 갈등의 두 주체인 지방정부와 지역주민들 간의 대립이 무엇 때문에 일어났는지를 살펴보고 이를 바탕으로 효율적인 갈등관리방식을 단계별로 다시 추론해 내는 방식을 취하기로 한다.

III. 정책단계별 사례의 전개과정

1. 정책수립 및 결정단계

남양주시의 소각잔재매립장 건설정책의 형성은 크게 두 가지 국면으로 구성되고 있다. 하나는 1991년 별내면 광진리 일대를 매립장 부지로 선정하게 된 과정이며, 다른 하나는 2000년 7월 수원지법으로부터의 건설승인 취소판결이 난 이후 설계변경을 통해 구리시와의 광역화 협약을 맺어 소각잔재매립장으로 다시 한번 부지를 확정하고 건설추진을 결정한 과정이다. 전반부의 결정이 남양주시 관할권내에서 발생하는 쓰레기를 처리하기 위한 생쓰레기 매립장 건설을 위한 결정이었다면, 후반부의 결정은 주민의 반대와 법원의 건설허가 취소판결을 극복하기 위한 남양주시의 새로운 정책수립 및 결정이었다고 할 수 있다.

우선 매립장 선정은 1991년 각 읍, 면에서 후보지를 선정하여 제출한 사항 중 별내면 광진리 1번지 일원이 적합한 최종후보지로 환경처에 보고되었고, 같은 해 9월 14일 환경처는 현 부지를 폐기물관리법에 의한 매립장 후보지로 선정하였다. 이듬해인 1992년 1월 10일 광역쓰레기처리시설(매립장) 설치를 확정하였다. 1992년 8월 10일에는 「일반폐기물 처리 기본계획」을 수립하여 환경처에 제출하여, 1993년 12월 22일 폐기물관리법 제 8조 규정에 의하여 환경처 장관으로부터 「국가종합폐기물처리 기본계획」 승인을 얻게 된다. 1994년 7월에는

「남양주권 광역매립지 조성사업 타당성조사」를 통해 6개 후보지 중 광진리를 최적의 입지로 선정하였다.

남양주시가 광진리를 매립장 부지로 선정한 것은 1992년이었는데, 이때만 해도 주변에 아파트가 없었다. 그러나 1995년 별내면 일대를 건교부와 경기도가 청학택지지구로 신도시개발허가를 하고 아파트 건설이 시작되면서 상황은 반전되기 시작한다. 신설되는 아파트 단지가 매립장 부지에서 불과 2km 정도 밖에 떨어지지 않은 근접거리에 위치한다가 분양 당시 매립장 건설에 대한 충분한 고지가 이루어지지 않았다는 것이 후에 주민 반발을 일으키는 중요 요인이 된 것이다[그림 1]. 아래 [그림 1]은 수락산 중턱에서 소각잔재매립장 반대투쟁위원회 관계자가 촬영한 청학리 전경을 보여주고 있는데, 소각잔재매립장 예정 부지는 오른쪽 끝에 산지가 절개된 모습으로 나타나 있다. 청학리 아파트단지와 매립장의 거리는 800m 정도이고, 산자락을 400m 정도 넘으면 광릉수목원이 나타난다.



그림 1. 청학리 전경과 소각잔재매립장 부지(2007년)

결국 1997년부터 매립장 부지 반경 2km 안(2004. 4. 6 판결문에서 원고적격을 인정)에 6,300여 가구가 입주하면서 주민반발은 자신의 재산권보호라는 차원에서 새로운 국면을 맞이하게 된다. 매립지 주변의 원주민들을 중심으로 이루어졌던 반대투쟁이 이제는 입주자들의 반대투쟁위원회로 조직화되었으며, 이들의 활동은 장외투쟁은 물론 적극적인 법원소송으로까지 비화되기에 이르게 된다. 결국 폐기물 처리시설 설치계획승인처분 무효확인 청구소송에서 수원지방법원은 2000년에 주민들의 반대의견을 받아들여 승인처분에 대한 무효판결을 내리게 된다.

남양주시 P팀장에 의하면, 애초에 남양주시에서는 본

위치에 소각장, 매립장, 음식물처리시설장, 재활용품 선별장 등을 설치하는 환경관리센터를 설치할 계획이었다. 1995년까지 환경부 지침은 1소각장 1매립장 원칙을 내세웠기 때문이다. 그러나 1997년부터 폐기물처리시설 광역화 논의가 있어서 남양주시는 구리시와 2000년 12월 20일 폐기물처리시설에 대한 행정협약을 맺게 된다. 이러한 배경 뒤에는 남양주시 내부의 여러 가지 상황변화와 지방의회 의 역할이 있었다. 남양주시장은 경기도지사에게 남양주권 광역쓰레기매립장 설치를 추진하는 내용의 「일반폐기물처리 기본계획」을 제출하는 한편, 관련 주민간담회, 공청회 등을 실시하고, 용역의뢰 결과 제출된 환경영향평가를 기초로 한강환경관리청장과의 환경영향평가협의를 거친 다음 광역쓰레기매립장에 대한 기본설계를 마쳤다. 그런데 남양주시의회가 1995년 12월 21일 소각로 설치를 우선사업으로 추진하여야 한다는 내용의 의안을 의결하자, 남양주시장은 1996년 1월 25일 소각장을 설치하여 소각잔재 매립을 원칙으로 하는 것으로 사업계획을 일부 변경하였다. 이에 따라 소각장과 매립장이 분리되는 근거를 마련했으며, 2000년 12월 20일 구리시와 환경빅딜 이후 남양주시는 매립장만 설치토록 결정되었다. 매립장이 생쓰레기에서 소각잔재로 변경되면서, 매립예측량이 감소함에 따라 사업 부지를 축소·변경하고, 침출수처리시설, 주민편익시설 등을 설치하는 계획변경을 하게 되었다.

현재 소각장은 구리시 토평동에 구리시와 공동 설치하여 2002년 4월부터 운영 중이다. 음식물처리장은 남양주시 관내 이패동 및 진접읍 내곡리에서, 건설폐기물은 진건읍 송능리, 진접읍 연평리와 호평동에서 처리하고 있으며, 하수처리장은 진건읍 진관리와 화도읍 금남리 등에서 처리·운영되고 있다. 이에 대해 남양주시는 관내 타 지역과의 형평성을 고려해 볼 때, 별내면 광진리는 매립장 입지로서 타당하다는 입장을 견지하고 있다(남양주시 P팀장 면담, 2007. 8. 13).

이와 같이 1991년부터 2000년에 이르기까지 나타난 정책수립과정은 남양주시의 성급한 입지결정과정과 주민반발에 의한 매립지 건설승인 취소판결 그리고 사업규모의 변경에 따른 소각잔재매립장으로의 정책변동으로 특징지어지고 있다. 시의 관점에서는 합리적인 입지

선택과 광역화에 따른 건설규모의 축소를 통해 최선을 다했다는 것이며, 주민들의 관점에서는 여전히 시가 민주적 절차를 거치지 않은 채 일방적으로 광진리 일대의 매립장 건설을 고수하는 것으로 비쳐진 것이다.

2. 정책홍보단계

남양주시의 매립장 건설과 관련된 정책홍보활동은 전반적으로 건설의 당위성을 일반적으로 주민들에게 강요하는 방식에 따라 추진해 왔다는 점을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 남양주시가 취한 홍보전략의 구체적인 변화를 시기별로 나누어 보면 크게 다섯 가지 국면의 특징적 변화가 나타나고 있음을 파악할 수 있다.

첫째, 1단계로서 2000년 12월 이전에는 재산가압류 등 법상 조치로 주민들에게 강경한 입장이었다(남양주시 P팀장 면담, 2007. 8. 13). 즉, 지역주민들과 설명회와 간담회를 개최하면서 쓰레기처리장 입지를 기정사실화하고 대화를 통해 설득하는 전략을 취하고 있다. 아래에 예시된 남양주시 P팀장과의 면담내용은 초기 남양주시가 시도한 일방적 설득전략의 면모를 그대로 보여주고 있다.

1991년과 1992년 광진리 일대에 매립장 부지가 선정될 당시에도 청학리 자연부락을 중심으로 반대가 있었습시다. 그러나 강경하고 적극적인 대처(재산가압류, 행정대집행, 위협 등)로 인해 주민들이 많이 놀라고 겁섭하여 지금까지 불신의 뿌리를 형성하고 있는 것은 사실입니다. 당시에는 주로 법무계장 출신들이 법적으로 아무런 하자가 없다는 자신감에 기초하여 일을 성급하게 밀어 붙였다는 사실을 인정합니다(남양주시 P팀장 면담, 2007. 8. 13).

둘째, 2단계는 1997년 별내면 아파트 주민들이 가세하면서 반대운동이 본격화되는 시점으로부터 2002년 말에 이르는 시기다. 특히 남양주시는 2000년 12월 이후 1999년 수원지법을 거쳐 2001년 5월 1일 서울고법 항소심에서 “구 폐촉법 제9조에 근거한 입지선정위원회 구성 등의 절차상의 흠결 때문”에 패소함에 따라 상소를 포기한 상태에서 어떻게 해서든 이미 선정된 매립장 부지에 건설을 재개할 돌파구를 탐색하고 있던 상황이었다. 남양주시는 패소한 후, 동일한 장소에 규모를

축소하여 소각잔재 매립장사업을 추진하면서 주민들과 대화를 추진하고, 특히 소규모 그룹으로 나누어 대화와 설득을 시도하는 전략을 구사했다(남양주시 P팀장 면담, 2007. 8. 13). 물론 남양주시의 이러한 홍보전략은 주민반대투쟁위원회의 더욱 완강한 반대를 불러일으키는 역효과를 가져오게 되었다.

셋째, 3단계로서 광역화사업으로 전환된 쓰레기소각잔재매립장에 대한 적극적 홍보시기에 해당된다. 이 시기에 남양주시는 소각잔재매립장(에코 랜드)건설계획을 구체화하였고 주민들의 반발을 완화하기 위한 각종의 지원사업과 주민편의시설 건설계획까지 세우게 된다. 우선 주민들의 협력을 얻어내기 위한 방안으로 주민지원사업기금 60억원을 조성하고 이를 운영하기 위해 '주민지원사업협의회' 구성을 제안하고 있다. 또한 소각잔재매립장 건설기간동안 주민들이 추천한 전문가 및 주민대표와 남양주시가 선정한 감리단이 공동으로 공사를 감독할 수 있는 공동건설방안도 제안하고 있다. 건설이 완료된 이후에는 매립장 관리를 철저히 하기 위해 유급으로 채용된 주민감시단이 폐기물 반입차량을 감시하고 매립장의 운영을 관리 감독할 수 있는 방안도 제시된다. 한편 [그림 2]에 나타난 바와 같이 매립장 주변에 환경동산, 인라인스케이트장, 인조잔디축구장 및 산책로 등 주민편의시설을 건설할 것을 조감도를 통해 보여주고 있기도 하다. 남양주시는 이상의 사업내용을 KBS 영상사업단에 의뢰하여 2003년 9월에 홍보동영상을 제작하여 이장, 새마을 지도자, 부녀회장, 노인회장 등에게 배부하고 학교와 교회, 공동주택관리사무소, 노인회관에 배부하게 된다. 동시에 주민설명회를 소모임별로 개최하고 마을대회 및 척사대회참석 그리고 지역 종교지도자와의 면담 등을 통해 실시하는 등 적극적인 대주민 홍보활동을 펼치게 된다. 그러나 이러한 홍보활동은 2003년 12월 20일 별내초등학교에서 개최하기로 한 주민설명회가 무산되어 실질적인 대화기회가 차단되는 위기를 맞게 된다. 당시 반대투쟁위원회 위원장이었던 김○○씨가 중심이 되어 주민설명회장소인 학교 정문에서 주민들의 설명회장입장을 방해하였으며, 이미 강당에 들어와 있던 주민들도 이런 상황을 보고 퇴장하여 사실상 무산되었다(남양주시 P팀장 면담,

2007. 8. 13).

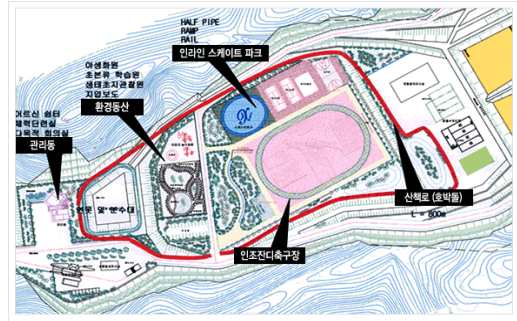


그림 2. 소각잔재매립장 주민편의시설 조감도
출처 : 별내면 소각잔재매립장 에코랜드 사이트
(<http://www.nyj.go.kr/eco-land/>)

넷째, 4단계는 2005년 11월 이후 2006년 4월을 거쳐 남양주시가 공사를 강행하기 위해 용역업체를 고용하는 등 폭력을 통해 강경한 입장을 돌아서면서 쌍방향적 공공관계보다는 합법성을 바탕으로 하는 법적 투쟁으로 비화된 극단적인 상호대립의 특징을 보여주고 있다. 남양주시는 2006년에 홈페이지에 별도로 소각잔재매립장 에코 랜드 사이트를 개설하여 각종의 공사계획정보를 홍보하기 시작하고 있다. 이 시기는 사실상 상호 대화보다는 일방적인 주장이 대립되는 극한 갈등적 상황이 지속되었다고 할 수 있다. 2007년 4월 남양주시는 다시 동영상(시민과 함께 만드는 에코 랜드)을 제작하여 주민들에게 무상으로 배포하는 노력을 하게 되는데 이러한 홍보노력은 사실상 시기상으로 큰 반향을 얻지 못하고 있었다. K시의원과 면담은 남양주시의 홍보노력에 대한 지역주민들의 냉소적인 반응을 단적으로 표현해 주고 있다.

시의 사업홍보는 말 그대로 사업광고에 지나지 않았습니다. 시민들과의 대화가 단절된 일방적인 정보전달에 몰두해 왔다고 할 수 있습니다. 홍보몰자 제작에 소요된 예산을 차라리 시민과의 진정한 대화에 썼더라면 지금과 같은 사태는 벌어지지 않았을 겁니다. 지금이라도 시는 광고에 몰두하기 보다는 공청회나 협의회 구성을 통해 문제의 해결에 진정성을 보여야 한다고 생각합니다

니다. 문제의 본질은 외면한 채 사업의 추진에만 골몰하는 시의 입장이 답답하기만 합니다. 시가 광고하고 있는 체육시설이나 매립장의 안전성은 이제 이 지역주민이라면 아무도 믿는 사람이 없습니다. 시에 대한 기본적인 신뢰가 없어진 거죠(남양주 시 K 의원 면담, 2007. 8. 13).

마지막 5단계는 2008년 이후 지금에 이르는 상황의 변화라고 할 수 있다. 이 시기는 주민들의 매립장건설 승인무효소송이 잇달아 서울고등법원에서 패소(2008년 5월과 10월)함에 따라 남양주시가 세운 건설계획의 합법성이 사실상 확정되는 시점이라고 할 수 있다. 따라서 시는 보다 자신감을 가지고 지역주민들을 설득하고 공사재개의 시점을 탐색하려는 시도를 하게 된다. 남양주시의 내부자료에 따르면 2008년 12월부터 3월에 이르기까지 시는 11회에 걸친 반대주민과의 대화, 3회에 걸친 지역주민들의 공사현장 견학, 3회에 걸친 주민설명회를 개최한 것으로 나타나고 있다. 비교적 짧은 기간 동안 집중적으로 적극적인 주민설득 및 홍보전략을 펼친 셈이라고 할 수 있다. 여기서 한 가지 흥미로운 사실은 이 시기에 지역주민들의 여론이 크게 두 갈래로 분산되기 시작했다는 점이다. 기존의 별내면 지역주민 대부분은 반대투쟁위원회를 중심으로 여전히 냉담과 반대의 입장을 견지하고 있었던 반면, 일부 외부지역 대표를 포함한 주민들은 <매립장조건부수용추진위원회>(2008년 8월 15일 발족)를 발족함으로써 무조건 반대의 입장을 벗어나 시로부터 보다 많은 지원대책을 확보하려는 움직임을 보이게 된다. 시의 입장에서는 당연히 후자의 움직임에 반색을 하게 되었고, 이 단체와의 대화를 적극적으로 추진하는 한편 궁극적으로는 이를 <주민협의체위원회>로 구성하여 모든 대화의 채널을 공식화하려는 움직임을 보이게 된다. 한편 기존의 반대투쟁위원회는 <주민협의체위원회>를 중심으로 건설을 강행하려는 남양주시에 대항하여 매립장건설문제를 주민투표로 결정할 것을 제안하게 된다. 이에 대해 남양주시는 주민투표의 결과에 상관없이 건설계획의 기본 방침에는 변화가 없을 것이라는 전제하에 주민투표에 동의하게 된다. 그러나 2009년 3월 21일에 치러진 주민

투표는 90%(총 2,609명 투표 중 2,150명 반대)가 매립장 건설을 반대하는 것으로 나타나게 된다. 이 결과에 대해 남양주시는 낮은 투표율(지역주민의 20% 미만)과 투표 자체의 공정성이 확보되지 않았다는 점을 들어 투표결과의 정당성을 인정하지 않겠다는 입장을 고수한다. 결국 시는 2009년 3월 31일 행정집행을 강행함으로써 매립장 건설을 재개하게 되고, 반대투쟁위원회는 이러한 시의 강제집행에 강한 반발을 표출하게 된다. 이러한 대립 상황이 지속된 가운데 남양주 시는 결국 2011년 1월 사실상 건설공정의 약 70%가 진행되고 있는 시점에서 별내면 일대에 대한 주민지원조례의 제정을 추진함으로써 반대여론을 무마하려고 있으나, 여전히 반대투쟁위원회는 조례의 졸속성과 공정성 문제를 지적하며 시와 대치하고 있는 상황이다(2011년 5월 31일 남양주투데이).

이상 다섯 단계의 국면으로 변화되는 남양주시 홍보활동의 중요한 특징은 정책의 타당성을 알리는데 많은 에너지를 집중하고 정작 지역주민들과의 대화를 통한 해결책 모색에는 소홀했다는 점이다. 즉, 쌍방향 커뮤니케이션에 입각한 홍보활동이 아니라 일방적인 정보의 제공을 통해 주민들을 설득하려는 행태를 계속 보여주었다고 평가된다. 이는 정책의 수립단계에서 이미 잘못 시작된 주민관계가 두 차례에 걸친 건설의 강제집행(2006년 4월 3일, 2009년 3월 31일)이라는 극단적인 대립양상으로 격돌됨에 따라 지속적으로 악화된 경우라고 할 수 있다. 뒤늦게 주민지원조례의 제정노력을 통해 반대여론을 중화시키려는 움직임을 보이고는 있지만, 여전히 이에 대한 반대투쟁위원회의 반대에 시달리고 있는 상황이다.

표 1. 남양주시 정책홍보전략의 변화과정

단계	시 기	주요 내용	주민 반응
1	2000년 12월 이전	자연부락중심의 설득	냉담
2	2000년 12월 - 2002	반대 단체별 개별접촉	냉담
3	2003 - 2005	주민지원계획 홍보	냉담
4	2006년 - 2008년 11월	합법성 및 안전성 홍보	냉담
5	2008년 12월 이후 현재	반대주민과의 적극대화, 견학, 설명회, 주민지원협의체 구성, 주민지원조례제정	반대와 수용으로 분리

3. 정책집행단계

정해진 정책목표의 달성을 위해 다양한 정책도구를 모색하고 이를 적극적으로 사용하여 실현해 나가는 것이 정책집행이라고 할 때, 남양주시의 경우는 다양한 정책도구의 탐색보다는 경제적 능률성을 실현할 수 있는 신속한 매립장 건설방식을 주요 정책도구로 사용해 왔던 것으로 평가된다. 남양주시의 이러한 정책집행 방식은 최초 매립장 부지의 선정에서부터 최근 주민과의 극심한 대립양상을 빚고 있는 상황에 이르기까지 일관된 특징으로 나타나고 있다.

우선 남양주시는 1991년 매립지 지정과정에서 무척이나 성급한 결정을 보여주고 있다. 즉 당시에 제시되었던 대상후보지에 대한 상호비교와 민주적 의견수렴 절차가 없이 불과 몇 개월 만에 후보지 선정을 마치고 이를 환경처에 신청하는 관료적 절차를 밟게 된다. 1995년 매립장 인근 800m에 위치한 청학리에 신 도시형 대형 아파트 건설이 승인된 시점에서도 남양주시는 이에 대한 적극적 대응을 하지 않고 있다. 당시 주민들의 관점에서 남양주시의 이러한 태만한 반응은 주민들의 이익이나 권리를 방기한 행정으로 비쳐지고 있다. 2000년 수원지법에서의 매립장건설승인 무효판결이 난 이후에도 남양주시는 또 다른 대안으로 추진되고 있던 구리시와의 소각잔재매립장 건설을 새로운 대안으로 기획하면서 해당 부지에의 건설을 지속적으로 추진하게 된다. 생쓰레기에서 소각잔재매립장으로의 설계변경이 이루어졌다고는 하지만 기본적으로 인근 주민들의 관점에서는 동일한 입지였으며 그들의 피해의식을 완화시켜줄 수 있는 방식은 아니었다. 시의 입장에서는 이미 선정된 최적의 후보지에 법적으로 하자가 없는 설계변경을 통해 추진하는 것이 최상의 정책추진방식이었으며, 주민들은 이러한 시의 추진방식이 일종의 기만적 행정추진으로 받아들여지게 된 것이다. 시와 주민들 간의 상호불신은 더욱 깊어지고 양측 모두 자신의 입장을 관철시키기 위한 대립을 강화하게 됨에 따라 정작 매립장 건설은 지금에 이르기까지 지연되고 있는 실정이다. 이러한 일련의 정책집행과정은 크게 정책집행과정상의 갈등 증폭상황과 양 당사자 간의 법적 소송과정으로 나누어 좀 더 부연해 보기로 한다.

3.1 정책집행과정상의 갈등 증폭상황

1992년 별내면 광전리에 대해 소각잔재매립장 입지 선정이 이루어진 이후 1995년부터 1997년까지 매립장 부지 반경 2km 안에 해당하는 인근지역을 택지개발지구로 지정하여 6300여 가구가 입주하면서 주민반발이 증폭되기 시작했다. 남양주시는 갈등영향에 대해 충분히 분석하고 예측하지 못한 것이다. 남양주시 P 팀장에 의하면, 남양주시는 아파트가 인근지역에 들어오더라도 합법성과 안전성에는 별 문제가 없었기 때문에 심각하게 받아들이지 않았다고 한다. 그러나 이에 대한 주민들의 반응은 매우 냉소적이다. 2007년 6월 반대투쟁 위원회 위원장이었던 K씨가 황령희의로 구속된 이후 반대투쟁위원회의 핵심적 역할을 대신해 온 K씨의원과 의 면담내용은 이를 그대로 방증해 주고 있다.

이 사업은 전형적인 행정편의주의적인 사례라고 볼 수 있습니다. 민주적인 절차는 무시되었고, 관료들의 일방적인 기획과 홍보만이 우선시 되었습니다. 지역주민들과의 대화는 단절된 채, 사업에 대한 내용이 마을의 동장이나 이장에게 통보되는 수준이었습니다. 인터넷에 올라와 있는 홍보 내용 역시 사업이 모두 결정되고 난 이후 사후공지의 의미만 있을 뿐입니다. 지역주민들이 진정으로 무엇을 원하는지 들으려고 하지도 않았고 적극적으로 대처하려는 의지도 전혀 찾아볼 수 없습니다. 이는 여론을 조작하고 힘으로 사업을 밀어붙이려는 소위 독재시대에 벌어졌던 관치행정의 잔재가 그대로 답습되고 있는 상황이었다고 할 수 있습니다. 90년대 초 별내면을 매립지로 선정하는 과정에서도 300여명에 불과했던 당시 지역 주민들로부터 동의를 구하는 절차가 없었습니다. 결정하고 난 뒤에 통보만 한 것이죠. 이에 대해 주민들이 반발한 것은 당연한 것이었다고 생각합니다. 제가 들은 바로는 당시 시 관료들이 지역주민들을 향해 법에 따라 이미 결정된 일이니 무조건 반대만 하면 법에 저촉될 수도 있다는 협박성 발언도 했다고 합니다. 무지한 일부 주민들은 주눅이 들 수밖에 없는 상황이었겠죠. 90년대 중반에 이곳 별내면에 아파트 건립허가가 내려진 과정 역시 시는 책임이 없다고 하는데 정말 어이가 없는 변명이 아닐 수 없다고 생각합니다.

다. 시의 관할지역에 아파트건립을 허가하는 과정에서 해당 시청 관계자들과 일체의 협의가 없었다는 것은 공식적인 수준에서도 이해가 되지 않는 일입니다. 공식적인 증거자료를 확보하진 못했지만, 사전교섭이나 정보의 교류가 있었음이 분명합니다. 그렇다면 시는 묵인하고 있었다는 이야기인데 바로 이 부분이 이해가 되질 않는 것입니다. 아파트 건설이 되고 나면 당연히 많은 입주자들, 무려 4만에 달하는 지역주민들이 이사를 오게 되는데 매립장 건설을 반대할 것이 뻔한 이치 아니었겠습니까? 아마도 시는 반대는 쉽게 극복할 수 있으리라고 생각했던 것 같습니다. 묵인하는 대신 시는 엄청난 지방세 수입을 얻을 수 있을 것이란 타산적 계산이 앞서지 않았나 생각됩니다. 시민들의 재산과 안전 그리고 쾌적한 환경 보다는 시의 돈주머니를 먼저 생각했다는 거죠. 사실 아파트의 보상결정이 내려지긴 했지만, 시가 실질적으로 손해 본 것은 아직까지 없는 셈입니다. 보상은 건설업체가 한 것이니까요.

그리고 시는 소각잔재니까 냄새도 없고 안전하다고 강조하고 있지만, 제가 알고 있는 바로는 이미 선진국에서는 더 이상 소각매립을 폐기한 지 오래입니다. 장기적으로 환경에 더 치명적이라는 점을 깨달았다는 것이죠. 이미 선진국에서 폐기한 소각매립장을 안전하다고 내세우는 것은 매립장 플랜트업체의 과장된 선전일 뿐입니다. 자국에서는 더 이상 사업성을 인정받지 못 받으니까 이를 제3국에 수출하고 있는 것입니다. 저는 매립장 부지 선정은 물론 설계에 이르기까지 전면적으로 이 사업에 다시 검토되어야 한다고 생각합니다. 처음부터 새롭게 모든 과정이 시작되지 않고서는 이 사업의 성공은 절대 확보될 수 없습니다. 주민대표, 시, 전문가 등이 참여한 공정하고 투명한 절차에 의해 사업이 다시 검토되고 기획되어야 합니다. 이미 투입된 예산을 운운하는 것은 지역의 미래와 후손들을 생각하면, 너무나 근시안적이고 관료주의적인 변명일 뿐입니다(남양주시 K 의원 면담, 2007. 8. 13).

2000년 7월 12일 폐기물처리시설 설치계획 승인처분이 수원지방법원에서 무효판결이 내려지고, 2001년 5월 1일 서울고법에서 패소하면서 남양주시는 항고를 포기

하게 된다. 이런 가운데 환경부의 폐기물처리시설 광역화 정책이 추진되면서 2000년 12월 20일 구리시와 환경빅딜을 성사시키게 된다. 그리고 환경빅딜 이후 2001년 2월에 이르면 폐기물처리시설이 소각잔재매립장으로 용어가 바뀌어 기본 및 실시설계에 들어가는 것을 알 수 있다. 반대투쟁위원회 K시의원의 얘기를 빌면(2007. 8. 13~14), 이때 입지선정위원회를 공정하게 구성하고, 일방적으로 사업을 추진하지 않았다면 지금과 같은 극한 대립상태는 없었을 것이라고 한다.

남양주시와 구리시는 2000년 12월 구리시에는 자원회수시설을, 남양주시에는 소각잔재매립장을 지어 양 시설을 공동으로 이용키로 합의했다. 구리시는 이에 따라 2001년 12월부터 자원회수시설을 운영하고 있다. 이곳에는 하루 평균 95톤씩 남양주시의 쓰레기가 반입되고 있다. 반면 남양주시는 약속을 지키지 못하고 있다. 8만 6000여 평 규모의 소각잔재매립장이 들어설 별내면 광전리 주민들과 매립장 부지에서 400여m 떨어진 광릉 숲을 지키려는 환경단체의 반대 때문이었다(동아일보, 2005. 1. 27). 남양주시 K 시의원에 의하면, 환경단체의 반대는 지역주민과 지속적으로 연대되지 못하고 반대운동에도 참가하지 않고 있다고 했다. 2005년 1월 29일 남양주시 관계자에 따르면, 구리시 토평동 자원회수시설(쓰레기소각장)에서 나오는 하루 평균 20여톤의 소각잔재를 처리하기 위해 지난 1999년부터 남양주시 별내면 광전리 일원에 소각잔재매립장 건립이 추진되고 있다. 남양주시 관계자는 “구리시는 2000년 자원회수시설을, 남양주시는 자원회수시설에서 나오는 소각잔재를 매립하는 시설을 각각 건립하는 빅딜 형식의 협약을 체결했으나 소각잔재매립장을 아직 건립하지 못해 구리시민에게 면목이 없다”며 “구리시와 약속을 지키기 위해 오는 2005년 3월부터 건립을 강행할 수밖에 없다”고 말했다. 남양주시 P팀장에 의하면, 정책추진주체의 입장에서는 합법성을 충실히 지켰고, 주민들의 이익을 위해 공사규모도 줄인 상태에서 공기지연에 따른 비용손실을 감당하는 데도 한계가 있었기 때문에 당시의 공사강행 결정은 불가피한 선택이었다고 한다.

이에 대해 주민들은 2005년 1월 21일 남양주시청 앞

에 모여 “매립장과 소각장 등 폐기물 관련 시설물의 유해성이 입증되고 있음에도 불구하고 주민들과 합의 없이 시설을 건립하려는 행위는 있을 수 없다”며 항의농성을 벌였다. 남양주시는 그동안 주민들을 상대로 “소각잔재매립장은 각종 첨단공법으로 건립돼 유해성 문제가 없다”며 설득해왔다. 남양주시가 추진 중인 소각잔재매립장은 전체 부지 28만4000여㎡ 가운데 11만2000여㎡ 규모로 모두 436억 원(부지매입비 포함)의 예산이 투입될 예정이다. 나머지 부지에는 관리동과 주민들의 편의시설인 인조잔디축구장, 테니스장, 인라인스케이팅 코스, 지압보드, 어린이놀이터, 야생화단지, 분수대 등이 2006년 12월말 완공될 계획이었다.

2005년 11월과 2006년 4월에는 주민들과 건설회사 용역직원들 간의 폭행사건이 발생했다. 규모를 축소하여 소각잔재매립장건설 승인을 받고 주민들의 무효소송에서도 승소한 남양주시가 2005년 9월 말부터 공사를 강행하기 시작한 것에 대한 주민들의 극한 반발이 일어난 것이다. 시의 입장에서는 어떻게든 공사가 진행될 수 있도록 하기 위해 주민들의 공사장 난입을 막기 위해 용역업체 직원들을 고용했으며, 주민들은 시의 일방적인 공사 진행에 분노한 것이다. 반대투쟁위원회 관계자와 지역주민에 의하면, 이때의 충돌상황은 상상을 초월하는 것이었다고 한다. 충돌과정에서 주민 17여명이 부상을 입는 사태가 발생하기도 한다. 실제 이 당시의 상황은 언론을 통해 상세히 보도된 바 있다(MBC 2006년 4. 10, 생방송 “아주 특별한 아침”; SBS 2006. 4. 14. 임성훈 생방송 “세븐 데이즈”; KBS 2006. 4. 26. 추적 60분 “2006 용역실태보고, 폭력을 서비스해 드립니다). 당시 폭력사태에 대한 시와 반대투쟁위원회의 극단적인 대립적 입장은 남양주시 P팀장과 K시의원과의 면담내용을 통해 그대로 드러나고 있다.

■ **남양주시의 입장** : 크게 두 차례에 걸친 대치상황이 있었던 것은 사실입니다. 이는 이미 언론에서도 자세히 보도가 된 바 있습니다. 안타까운 현실임을 인정합니다. 2005년 4월에 건설업체가 공사를 진행하기 위해 고용한 용역직원 100여명과 주민 400여명이 공사장 진입로에서 정면 충돌을 했습니다. 당시로서는 공사개

개 결정이 난 상태였기 때문에 건설업체로서는 당연히 공사를 속개할 수밖에 없는 상황이었습니다. 시로서도 업체로 하여금 공사를 지연하라고 할 수 없는 상황이기도 했고요. 그러나 지역주민들은 무조건 공사재개는 안 된다는 주장으로 장비의 진입 자체를 방해한 것입니다. 이 과정에서 용역직원과 주민들 간의 몸싸움이 일어난 게 되었고, 서로 감정이 격해진 것입니다. 이후 2005년 11월에는 시의 환경과장이 반대주민들에게 감금당한 채 폭행을 당하는 사건이 발생하기도 했습니다. 저 역시 저 자신은 물론 가족들의 신변 안전에 위협을 느낄 만한 협박전화와 폭언을 수차례 당한 바 있습니다. 따라서 시는 더 이상의 충돌을 막기 위해 사법부에 공사 방해 및 공사장 출입금지 가처분 신청을 하는 등 적법한 조치를 취했습니다. 가장 극렬했던 충돌은 2006년 4월입니다. 이 사진들은 당시 공사장 안에서 대치하고 있던 반대주민들이 준비해 두었던 각종의 장비들입니다. 이 사진들은 공개할 수 없지만 만약을 위해 저희가 참고자료로 준비해 두고 있는 것입니다. 보시면 알겠지만 사진 속에 나타난 장비들은 이들의 반대가 단순한 농성이나 시위가 아니라 무력을 사용하려고 했다는 증거를 확실히 보여주고 있습니다. 당시 충돌이 일어났던 4월 3일 전날 밤에 시와 건설업체에서는 반대투쟁위원장인 K씨가 북파공작원 출신의 청년 80여명을 무장시켜 대항할 것이라는 첩보를 입수하였고 경악을 금치 못했습니다. 공사를 재개해야할 건설업체와 시로서는 난감한 상황이 아닐 수 없었던 거죠. 4월 3일 공사재개를 위해 현장에 도착하자 역시나 극렬한 반대시위가 시작되었습니다. 할 수 없이 경찰병력이 동원되었고 경찰중재 하에 양 측이 물러났습니다(남양주시 P팀장 면담, 2007. 8. 13).

■ **지역주민의 입장** : 저 역시 이곳 별내면 청학리 아파트 입주민의 한 사람으로서 그리고 시의원이 되기 이전에는 민주노동당의 당원이자 환경운동가의 한 사람으로서, 소각잔재매립장 건설을 둘러싼 주민과 시 간의 대립상황을 주의 깊게 관찰해 왔습니다. 저는 시민의 한 사람으로서 시가 정작 보호해야 할 지역 주민들을 대상으로 무력행사를 방관하고 심지어는 조장했던

처사에 분노를 금할 수 없습니다. 남양주 시청 관계자들에게 지역 주민은 더 이상 봉사의 대상이 아니라 시가 고집하고자 하는 사업의 장애물 정도로 밖에는 보이지 않는 것 같습니다. 이는 정말 오만의 극치라고 할 수 있습니다. 생존권과 재산권에 위해를 받고 있는 지역주민들로서는 소각잔재매립장의 건설을 당연히 반대할 수밖에 없는 것입니다. 그럼에도 불구하고 시 측은 더 이상의 대화나 대안을 찾지 않은 채 공사를 굳이 강행하겠다고 고집하고 있는 겁니다. 지역주민들의 반대가 보다 강도 있게 진행된 것은 이와 같은 시 측의 강경한 입장을 감지하게 된 2005년 9월 이후라고 할 수 있습니다. 이 시기에 시는 공사업체를 선정하고 다시 공사 재개를 공표했습니다. 지역주민들은 이때부터 공사현장에 천막을 설치하고 교대로 24시간 반대농성을 시작했습니다. 아침시간과 낮에는 주로 은퇴하신 노인들과 주부들이 현장에 계셨고, 밤에는 퇴근하고 돌아온 남주민들이 교대로 현장을 지켰습니다. 2005년 11월 경시의 과장이 감금당하고 폭행을 당했다는 이야기가 있는데, 당시 농성현장에 나왔던 과장이 주민들을 상대로 “여기엔 민주적 과정이 필요 없다”고 발언한데에 대한 주민들의 거센 반발이 있었을 뿐입니다. 그러다가 2005년 12월 1일 오전 7시에 갑자기 헬멧을 착용한 100여명의 용역업체 직원들이 현장을 급습하여 주민들이 자고 있던 천막을 철거하고 강제로 끌어내기 시작했습니다. 즉시 현장을 떠나지 않으면 가만 두지 않겠다는 험악한 욕설과 협박이 있기도 했습니다. 이에 거세게 항의한 주민들과는 심한 몸싸움이 일어났고 많은 주민들이 부상을 당하는 사태가 발생했습니다. 당시 현장에 있었던 주민들의 말에 따르면 이들 용역업체 직원들 중 상당수는 조직폭력배임이 분명하다고 합니다. 이 사건이 발생하자마자 소식을 전해들은 2,000여명 이상의 지역주민들이 현장에 나와 폭력적인 공사업체에 항의를 한 바 있습니다. 뒤 늦게 경찰이 출동하여 사태가 진정되긴 했지만 이미 공사현장에 있던 주민들의 농성장은 만신창이가 되어 있었고, 모두 쫓겨 난 뒤였습니다. 저는 개인적으로 시와 건설회사 그리고 경찰들 사이에 사전협약이 있지 않았나 생각합니다. 즉 농성현장을 파기하고 공사를 강행하기 위한 강제집행이 기획되어 있었다

는 거죠. 이에 대해 아직까지도 시 측은 사실은 부인하고 있고 일체의 공식적인 사과나 해명을 하지 않고 있습니다. 오히려 시와 건설회사는 농성현장 시설물을 철거하라는 법원명령을 받아냈고 이를 현장에 공시하는 한편, 농성주민들을 대상으로 공사현장 출입금지 가처분소송을 통해 출입금지를 명하는 공고문까지 내걸게 됩니다. 이게 2005년 12월 무력충돌이 일어난 뒤 불과 3개월 사이에 나타난 일들입니다. 주민들로서는 무력에 의한 공사강행을 어떻게 해서든 막기 위해 다시 공사현장입구에 농성장을 만들어 대처하게 됩니다. 그러다가 급기야 2006년 4월 3일(우리는 이를 4·3사태라고 부릅니다), 농성현장 시설물 철거를 명하는 공고문과 함께 용역업체직원 400여명과 경찰병력 600여명이 동원되어 농성현장에 있던 주민들을 강제로 철거시키는 상황이 발생합니다. 즉 임의철거집행이었던 거죠. 이 날 숫적으로 절대 열세였던 지역주민들은 강하게 반발했습니다만, 결국은 현장으로부터 쫓겨나올 수 밖에 없었고 집단적인 폭행을 감수해야만 했습니다. 지역주민들이 얻어맞는 이 사태가 과연 오늘날의 민주시대에도 일어날 수 있구나 하는 점에 망연자실했습니다. 당시의 사태에 대해서는 최근 언론을 통해서도 자세히 소개가 되어 있고 각종 사진자료들로도 보도가 되어 있는 상태입니다(남양주 시 K 의원 면담, 2007. 8. 13).

2009년 3월 31일, 남양주시는 매립장건설재개를 위한 행정대집행을 강행함으로써 본격적으로 건설추진을 하게 되지만 여전히 반대투쟁위원회와의 갈등상황은 종식시키지 못했다.

3.2 법적 소송과정

청학리 벌내면 주민들과 남양주시 사이에 벌어진 법적 소송과정은 크게 2001년 이전과 이후로 대별될 수 있다. 이 시기는 매립장 건설의 규모와 관련된 것으로서 관련법이 폐촉법인지 아니면 폐기물관리법인지 그리고 해당 건설지역이 환경영향평가의 대상인지 아닌지가 주요 법정 공방의 쟁점으로 제기되었다.

2007년 10월 11일 면담한 남양주시 P팀장에 의하면, 2001년 공사가 진행 중이던 상황에서 소송에서 패소하면서 질곡의 늪으로 빠졌다면서 안타까워했다. 1년이면

공사가 완공될 수 있는 상황이었기 때문에 절차적 흠결로 인한 패소는 남양주시의 입장에서는 뼈아픈 상처로 남게 된 것이다.

남양주시는 ‘에코랜드’ 관련 소송에서 2006년 11월 21일 1심 판결에 이어, 2007년 6월 27일 고등법원에서 승소했다. 남양주시가 별내면 광전리 일대 28만 4000㎡에 추진 중인 남양주권 광역 소각잔재 매립장 ‘에코-랜드’ 조성사업과 관련한 항고소송에서 항고소송의 대상이 될 수 없다는 항소심 판결이 나왔다.

서울고법 제6특별부는 2007년 6월 27일 전·현직 시의원 등이 이석우 남양주시장을 상대로 제기한 항소심에서 “협약이나 고시 자체에 직접 원고들이나 주민들의 구체적인 권리·의무에 직접적 변동을 초래하거나 법률관계를 규율하는 내용을 포함하고 있지 않으므로 항고소송이 될 수 없다”는 1심 판결을 확정하고, 원고들의 항소를 기각했다. 에코-랜드 조성을 반대하는 전·현직 시의원 2명은 지난해 6월 이 시장을 상대로 ‘광역폐기물 처리시설 설치와 운영사업에 관한 협의고시 무효확인’ 소송을 제기했지만 의정부지법은 지난해 11월 “항고소송의 대상이 될 수 없다”고 판결했다.

남양주시는 지난 1992년부터 별내면 광전리 일대 28만4000㎡ 부지에 남양주권 광역 쓰레기 소각 잔재 매립장 건설을 추진하고 있으며, 지난 2005년 9월 착공했으나 주민들의 반대로 2006년 8월 공사가 중단됐다(조선일보, 2007. 6. 29). 이에 대해 주민들은 2006년 11월 21일 의정부지방법원 1심 판결에서 “협약이나 고시 자체에 직접 원고(전·현직 시의원)들이나 주민들의 구체적인 권리의무에 직접적 변동을 초래하거나 법률관계를 규율하는 내용을 포함하고 있지 아니하므로 이는 항고소송의 대상이 될 수 없다”고 각하처리 된데 불복, 같은 해 12월 8일 서울고등법원에 항소하고 있다.

그러나 별도의 지역주민대표들을 중심으로 제기된 일련의 건설승인 무효소송은 2008년 5월과 10월에 서울고등법원에서 기각 판결을 받게 되며, 궁극적으로 2010년 3월 대법원은 지역주민들이 제기한 소송에 대해 기각판결을 내림으로써 모든 법적공방의 종지부를 찍게 된다. 따라서 지금까지의 법적 공방을 돌이켜 보면, 결국 남양주시가 추진하고 있는 소각잔재매립장 건

설은 합법적인 상태로 남게 된 셈이며, 여전히 매립장 인근의 지역주민들은 이러한 법적 판단에 불복하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

IV. 정책단계별 갈등관리전략의 추론

위에서 살펴본 바와 같이 남양주시 소각잔재매립장 건설문제는 1991년 입지선정이 시작되고 광역화사업의 일환으로 설계변경이 이루어져 오늘에 이르기까지 남양주시측과 지역주민들 간의 극단적인 대립상황이 지속되어온 특징을 보여주고 있다. 이러한 대립상황은 결국 남양주시가 취한 갈등관리전략의 부재 또는 비효율성에서 비롯된 것이라고 평가할 수 있다. 여기서는 정책단계별로 지방정부가 취해야 할 바람직한 갈등관리전략의 방향을 추론해 보기로 한다.

1. 정책형성단계

1.1 갈등영향분석의 중요성

갈등영향분석을 포함한 공무원의 분석적 합리성의 부족은 행정의 신뢰성을 떨어뜨리는 중요한 요인이 된다. 분석과 결정과정의 합리성 부족은 집행과정에서 착오를 가져와 정책갈등을 초래하는 중요한 원인으로 작동하기 때문이다. 환경갈등을 초래할 수 있는 건설 사업을 추진함에 있어서는 무엇보다 철저한 사전조사와 그에 따른 준비와 계획이 빈틈없이 수립될 필요가 있다. 특히 개발을 우선시 하여 환경문제를 소홀히 해서는 결코 사업의 성공이 보장될 수 없다는 점에도 유의할 필요가 있다. 경비와 시간이 더 든다고 해도 친환경적인 개발과 건설이 이루어져야 하여 그에 필요한 새로운 기술과 운영이 요구되는 까닭도 여기에 있다. 특히 혐오시설 사업 준비과정에서 합법적 절차를 뛰어넘어 민주적 절차까지 검토하여 시민사회의 동의를 얻기 위해서는 경제효과 분석, 갈등영향 예측, 환경영향 예측 등에서 충분한 합리성을 갖고 준비해야 할 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때 남양주시의 경우 1992년 별내면 광전리에 대해 소각잔재매립장 입지선정이 이루어진 이후 이 일대가 택지개발지구로 지정되어 6,300여

가구가 입주하는 과정에서 남양주시는 갈등영향에 대해 충분히 분석하고 예측하지 못했다고 할 수 있다. 따라서 공무원의 직업적 전문성과 분석적 합리성을 바탕으로 하는 정책추진 로드맵의 확립과 이에 따른 정책집행은 정책성패에 중요한 영향을 미침을 알 수 있다.

1.2 느낌의 행정문화와 사회적 합의도출의 중요성

환경영향평가나 사전환경성검토 절차를 통과해야 하는 등 분석 작업에 장시간을 요하고, 특히 집행에 10년 이상의 긴 시간을 요하는 혐오시설사업에 있어서는 정책설계를 할 때 정책오차를 항상 고려할 필요가 있다. 그리고 예측오차를 줄이는 중요한 방법이 분석과 결정 시간을 집행시간보다 더 많이 안배하는 것이다. 그러면 집행과정에서 정책혼란을 줄여 집행시간을 감소시킬 수 있기 때문이다. 결정시간과 집행시간을 고려한 총시간을 염두에 두면서 시간안배를 할 필요가 있는 것이다.

권위주의 시대에는 소위 DAD(Decide-Announce-Defense)방식으로 정부사업의 추진이 가능하였기 때문에 굳이 결정시간에 많은 비중을 두지 않아도 되었다. 따라서 총시간의 대부분을 좌우하는 집행시간에 대해서만 고려하면 그만이었다. 그러나 사회가 다원화되고 민주화되면서 이해관계자들의 동의를 구하는 결정시간의 비중이 중요하게 되었다. 정책결정에 관여하는 사람이 많고, 이해관계가 상충하고, 문제는 복잡하고, 이해당사자들의 자율성이 높은 사회에서는 결정비용이 증가하기 때문이다 [5]. 그런데 결정비용의 삭감에만 많은 신경을 쓰는 정책결정자들이 이에 대한 배려 없이 결정 시간을 무시하다보니 오히려 집행시간의 지연을 가져오고, 결국 총시간의 증대를 가져온 것이다. 남양주에서 20년간 매립장 공사가 표류하고 혼란을 거듭한 이유는 분석과 결정시간을 아끼기 위해 조급하게 결정하고 밀어붙인 권위주의적 정책추진방식 때문에 발생한 것으로 볼 수 있다.

1.3 의견수렴절차의 민주성

본 사례에서 관련 공무원들이 가장 부족했던 점은 민주적 절차를 통해 사회적 합의를 도출하는 지혜가 부족

했다는 것이다. 물론 정치적 시간표에 맞추어 공사를 추진할 수밖에 없는 관료로서의 한계도 있지만, 민주적이고 합리적 절차가 문제해결에 얼마나 중요한지를 충분히 인식하지 못했던 점은 부인할 수 없을 것이다.

2004년 4월 6일 남양주시가 소송에서 승소한 이후 2005년 9월 29일 공사를 재개하면서 반대집단은 대화를 원했지만 정치적 시간표에 따라 사업을 추진하면서 2005년 11월 1일과 2006년 4월 3일 용역업체를 동원하여 무리하게 공권력을 행사하기도 하였다. 물론 “폐기물관리법”에 근거해서 합법성을 충족하였다고는 하지만, 품질 높은 정책은 지역주민에 대한 배려에서 나온다는 민주성의 이념을 충족하지 못하면 원만한 정책집행이 어렵다는 사실을 시사해준다. 그리고 주어진 정책 일정에 맞추어 공사를 추진할 수밖에 없는 관료로서의 한계도 있지만, 민주적이고 합리적인 절차가 문제해결에 얼마나 중요한지를 충분히 인식하지 못했던 점은 부인할 수 없을 것이다.

2. 정책홍보단계

2.1 민주적 홍보의 중요성

Flyvbjerg, et al. [20]은 미국, 영국, 스웨덴, 덴마크뿐만 아니라 중국 삼협댐에 이르기까지 20개 국가의 대형 사업 추진사례를 비교연구하면서 대형사업의 실패와 실패위험성에 대해 경고한 바 있다. 이 연구는 대형사업의 실패원인을 사업결정과정의 투명성(transparency) 문제, 시민사회의 미약한 참여로 인한 민주성 부족(democracy deficit), 그리고 사업결정과정의 책임성 부족에서 찾고 있다. 대형 사업들(mega-projects)은 과소계산된 비용, 과대 추정된 수익, 과소평가된 환경영향, 그리고 과대평가된 경제발전 효과라는 승인공식에 따라 추진되기 때문에 매우 위험함을 경고하고 있는 것이다. 따라서 처음부터 진실하게 예상되는 비용, 편익, 환경영향, 경제발전 효과를 국민과 이해관계자에게 알리고, 의견을 수렴하고 함께 사업을 추진하는 정책홍보 전략이 요구된다.

먼저 진실한 정보공개가 요구된다. 이는 시민사회로부터 협력을 얻을 수 있는 가장 효율적인 방법이다. 매립장 공사를 하면 어떤 위험이 있는지, 생태계에 어떤

영향을 미치는지, 대안의 비용과 편익이 어느 정도인지 진실하게 공개하고 시민사회의 협조를 구하고 설득하는 작업이 필요하다. 따라서 정책기획단계에서부터 진실한 홍보를 통해 시민사회의 협조를 구하는 자세가 요구된다.

그리고 공정기능을 강화할 필요가 있다. 먼저 시민사회의 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 정책을 기획하는 '발상의 전환'이 요구된다. 정책형성과정에서 시민사회는 의견투입의 기회를 얻지 못하면, 집행과정에서 문제를 제기하면서 정책집행을 지연시키는 중요한 요인으로 작용한다. 실제 남양주시 시장을 비롯한 관계자들이 솔하게 지역주민들을 만나고 설명회를 가졌지만, 진실하게 정보를 공개하고 의견을 수렴하기보다는 일방적으로 알리는 데만 급급했기 때문에 반대투쟁위원회와 관계된 주민들은 함께 민주주의를 만들어간다는 효능감이 전혀 없었다. 특히 지역주민들이 2006년 4월 3일 '43사태'라고 부르는 용역들의 폭력사태 이후 남양주시와 경찰공권력에 대한 서운함과 실망감으로 불신의 골이 깊어 팬 것을 읽을 수 있었다.

2.2 지혜로운 홍보전략의 추진

고영철·정연우[1]는 정책홍보의 개념을 일반국민 대상이 아닌 구체적인 집단별 활동으로 확장시키면서, 정책홍보는 이해(interests)가 상충되어 갈등이 발생한 집단의 이해(comprehension)와 타협을 이끌어내고 최대한의 공공이익을 창출 할 수 있는 정책대안을 마련함과 동시에 반대자의 이해와 협조를 구하기 위한 능동적·적극적 커뮤니케이션 활동을 수행하는 것이라고 보았다. 따라서 주민들에게 불편함이나 손해를 끼칠 수 있는 것으로 인식하고 있는 혐오시설 입지정책을 추진할 때는 다음과 같은 몇 가지 지혜가 요구된다.

첫째, 쌍방 과정(two way process)을 통한 신뢰 및 선린관계의 유지·확보를 근간으로 하여 설득관계와 지지 협조관계로 유도하는 관계가 형성되어야 한다. 남양주시 별내면 주민들을 만나본 결과(2007. 8. 13~4), 남양주시가 몇 차례에 걸쳐 폭력을 행사하면서 민주사회에서 영원히 함께 지역사회를 꾸려갈 지역주민들을 비참하게 만든 사실에 때문에 설득과 협조관계보다는 불신

과 방해로 태도를 고집하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 남양주시의 입장에서는 이러한 불신의 구조를 신뢰구조로 전환시키는 각별한 노력이 요구된다.

둘째, 인간관계를 개선시킴으로써 정책추진주체의 이미지 형성(image building)을 통해 지역주민의 지지와 지원을 끌어들이는 것이 중요하다. 특히 지역주민의 호의적인 이미지 형성(favorable image making)을 유발하는 방법이 요구된다. 이때 각종 매스미디어를 통하여 지역주민의 태도 변화를 가져오는 방법을 활용하는 것이어야 효과적일 수 있다. 그러나 남양주시의 경우 이미 2006년 4월 MBC “생방송 특별한 아침”이라든지, KBS 추적 60분 “폭력을 서비스해드립니다” 등의 프로그램을 통해서 부정적인 이미지가 각인되어 버렸다. 따라서 이후에 남양주시가 주력한 홈페이지를 통한 홍보물의 상영, ‘에코-랜드’라는 명칭 사용, 각종 팸플렛의 활용 등은 부정적 이미지를 회복하기에는 역부족이었다고 판단된다.

3. 정책집행단계

3.1 정책주체간의 조정 및 협력

남양주시의 소각잔재매립장사례는 별도의 정책목표를 지향하는 정책주체들(중앙정부와 광역정부, 지방정부 그리고 공기업 등)간의 정책조정 및 협력이 얼마나 중요한가를 환기시켜주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 정책조정 및 협력이란 어떤 한 정책이 관련되는 다른 정책에 미치게 될 악영향(adverse consequences)을 어느 정도까지, 그리고 일정한 빈도로 회피, 감소, 상쇄할 수 있도록 관련정책을 정책주체들끼리 상호 조절하는 일련의 노력이라고 할 수 있다 [22]. 중앙정부와 광역정부 그리고 주택공사가 수도권 인근지역에 보다 많은 주택공급을 정책목표로 하고 있었다면, 남양주시는 자체의 관할권내에 쓰레기매립장건설을 통해 전체 지역주민에 대한 생활서비스를 제공하려는 정책목표를 지향하고 있었다고 할 수 있다. 문제는 바로 이 두 가지 정책목표가 공교롭게도 동일한 지역을 대상으로 집행됨으로써 시작된 것이다. 입지선정과 건설계획 등에 관해 사전에 정책주체들 사이에 조율과 협력이 이루어졌다면, 그토록 장기간에 걸친 지역주민과의 갈등상황을

연출하지 않았을 수도 있을 것이란 추론이 가능하다. 즉, 1995년 건교부와 경기도가 청학택지지구를 매립장 인근에 지정했을 당시 남양주시는 충분히 주민들의 반대를 예상할 수 있었으리라 짐작된다. 물론 이에 대해 2007년 8월 13일에 만난 남양주시 P팀장은 택지개발지구 지정은 건설교통부에서 서민주택공급사업의 일환으로 추진하는 사항으로 지방정부가 반대하더라도 추진되었을 것이라고 항변하고 있다. 이러한 항변은 일견 우리의 정책현실에서 정책주체간의 사전 조율이나 협의가 제대로 작동하지 않고 있음을 시사해주고 있기도 하다.

결과적으로 당시 주택공사는 매립장 입지 사실은 주민들에게 공지하지 않았고, 나중에 손해배상책임을 지게 된다. 2006년 8월 19일 남양주시 청학지구 주공아파트 입주자 325명이 낸 손해배상 청구소송에 대한 대법원의 원고승소 판결이 내려진다. 대법원은 쓰레기 매립장이 들어선다는 사실을 미리 알리지 않았다는 점을 인정함으로써 대한주택공사가 입주자들에게 총 22억 2천여만 원을 배상할 것을 판결한 것이다. 한편 남양주시는 택지지구와 매립지건설이라는 두 마리의 토끼를 잡기 위해 합구함으로써 이후의 장기적인 갈등상황을 초래했다고 볼 수 있다. 결국 상이한 정책들이 한 지역에 조율 없이 집행될 경우 발생할 수 있는 혼란과 갈등을 보여준 셈이다.

3.2 집행과정에서 열린 토론의 지향

정책집행의 성공을 위해서는 예기치 못한 상황에 대한 지혜로운 정책조정이 요구된다. 이는 정책과 관련된 이해당사자들 간의 인내심을 바탕으로 한 열린 토론과 협력을 전제조건으로 한다. 남양주시와 지역주민들은 상호 대화를 통해 문제를 해결하기 보다는 10개의 법적 소송을 통해 법적 우위를 다투기 위한 극단적 선택을 했다고 할 수 있다. 이 경우 대화와 협상을 통한 문제해결의 단계는 이미 넘어서는 셈이다. 최근 사실상 공사가 진행되고 있는 상황에서도 반대투쟁위원회를 중심으로 여전히 매립지 주변의 주민지원조례의 내용과 관련하여 갈등상황을 연출하고 있는 것은 토론과 협력의 문화가 정착되지 못했음을 반증해주고 있다.

V. 결론

본 연구가 보여준 남양주시의 소각잔재매립장 입지 선정 및 건설갈등 사례는 기본적으로 지방정부의 정책 추진과정에서 지역주민들과의 갈등관리가 매우 중요한 요소로 작동하고 있음을 일깨워주고 있다. 이러한 갈등관리는 정책의 수립과 결정, 홍보와 집행에 이르는 모든 과정에서 핵심적인 요인으로 작동하고 있다. 남양주시가 지난 20년간 겪어온 일련의 갈등상황은 결국 정책의 경제적 합리성에만 주목한 나머지 갈등관리의 중요성을 경시한 때문에 발생된 것이라고 할 수 있다. 집행 단계에 이르러서야 비로소 이미 불거진 갈등을 봉합하기 위해 취해진 뒤늦은 행정조치들은 오히려 지역주민의 불신을 심화시켰으며, 정책의 집행 또한 지연시키는 악재로 작용하고 있었다. 또한 최후의 수단으로 이용되는 법적 공방은 결코 이해당사자들 간의 만족스런 정책 조정을 가져오지 못한다는 사실도 확인할 수 있다. 법원의 판결이란 정책사안의 합법성만을 적시해줄 뿐 사실상 해당 정책에 의해 발생하는 구체적인 이해관계의 조정은 여전히 당사자들 사이의 몫으로 남기 때문이다. 한편 본 연구가 위 사례를 통해 정책단계별로 추론한 성공적인 갈등관리전략들은 향후 지방정부의 정책성패 요인을 검증해 볼 수 있는 하위변수로서의 잠재성을 지니고 있다고도 판단된다. 이는 기존의 갈등관리전략과 관련된 선행연구에서 협상과 타협 그리고 제3자개입을 통한 방법이 가장 우월한 전략임을 강조해왔던 것과 달리 정책단계별로 주민과의 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 전략이 필요하다는 점을 확인케 해주고 있기도 하다. 물론 이에 대한 검증은 좀 더 체계적인 이론적 설명과 연구설계에 기초한 후속연구를 필요로 하고 있다.

참고 문헌

- [1] 고영철, 정연우, “지방행정홍보 매체의 현황과 효과에 관한 연구”, 한국광고학보, 제3권, 제2호, 2002.
- [2] 김도희, “NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등

- 구조 비교분석, 한국정책학회보, 제13권, 제1호, pp.157-188, 2004.
- [3] 김상구, “협상방법의 결정요인에 관한 연구: 쓰레기소각장 입지갈등을 중심으로”, 한국행정논집, 제15권, 제1호, 2003.
- [4] 김영중, “공공시설 입지갈등과 정책딜레마 형성에 관한 연구”, 한국정책과학학회보, 제10권, 제4호, pp.19-40, 2006.
- [5] 김영평, *불확실성과 정책의 정당성*, 서울: 고려대학교 출판부, 1995.
- [6] 김영평, “정책갈등의 양상과 갈등관련자의 윤리적 대응”, 정부학연구, 제8권, 제2호, pp.113-143, 2002.
- [7] 김필두, “혐오시설 입지를 둘러싼 분쟁의 효율적 해소방안: 군포시 쓰레기 소각장 사례를 중심으로”, 협상연구, 제6권, 제1호, pp.93-104, 2000.
- [8] 나태준, “공공성과 갈등관리: 혐오시설 유치를 중심으로”, 윤수재, 이민호, 채종현 편, 새로운 시대의 공공성 연구, 서울: 법문사, 3편 2장 6절, 2008.
- [9] 변성수, 배정환, “행정학 분야에서 갈등 연구경향 분석”, 한국콘텐츠학회논문지, 제10권, 제1호, pp.365-371, 2010.
- [10] 이경훈, “혐오시설의 입지선정과 지역갈등의 효율적 관리: 생곡쓰레기매립장 사례를 중심으로”, 지방행정, pp.114-126, 2003.
- [11] 이달곤, *협상론-협상의 과정, 구조 그리고 전략*, 서울: 법문사, 2005.
- [12] 장영두, “협상에 기초한 지방정부와 주민간의 대안적 환경분쟁해결방안”, 한국행정논집, 제13권, 제3호, pp.693-718, 2001.
- [13] 전주상, “비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원, 목동, 강남쓰레기 소각장 건설 사례의 비교 분석”, 한국사회와 행정연구, 제11권, 제2호, pp.275-295, 2000.
- [14] 정주용, 김종백, “비선호시설 입지수용성 향상을 위한 지방정부의 역할 탐색: 제천시 자원관리센터 부지선정 사례를 중심으로”, 한국정책학회보, 제16권, 제2호, pp.255-280, 2007.
- [15] 조승현, “비선호시설 입지선정의 성공요인에 관한 연구: 익산시 폐기물처리시설 입지선정 사례를 중심으로”, 지방행정연구, 제19권, 제3호, pp.295-316, 2005.
- [16] 지속가능발전위원회, *갈등관리시스템 구축방안 연구보고서*, 2003.
- [17] 최병선, “부처간 정책조정 개선: 경제정책분야를 중심으로”, 김영평, 최병선, *행정개혁의 신화와 논리*. 서울: 나남출판, 1994.
- [18] 하혜영, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로”, 한국행정학보, 제41권, 제3호, pp.273-296, 2007.
- [19] Gibson, L. James, Caldeira, A. Gregory, and Spence, K. Lester, Why Do People Accept Public Policies They Oppose?: Testing Legitimacy Theory with a Survey-Based Experiment, *Political Research Quarterly*, Vol.58, No.2, pp.187-201, 2005.
- [20] Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius, and Werner Rothengatter, *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press, 2003.
- [21] Lindblom and Charles, *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press, 1965.
- [22] Lindblom, E. Charles, and Woodhouse, J. Edward, *The Policy-Making Process*(3rd ed.), New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- [23] McAvoy and E. Gregory, *Controlling Technology: Citizen Rationality and the Nimby Syndrome*, Georgetown Univ. Press, 1999.
- [24] Mazmanian and Morell, “The “NYMBY” Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse,” *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda*, 2nd ed., A Division of Congressional Quarterly Inc., Washington, D. C. 1994.
- [25] C. R. Mitchell, *Peacemaking and the*

Consultant's Role, New York: Nichols, 1981.

[26] Munton and Don, Introduction: The Nimby Phenomenon and Approaches to Facility Siting, in Munton, Don(eds.), *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*, Georgetown Univ. Press, 1996.

[27] Rabe and G. Barry, *Beyond Nimby: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, The Brookings Institution, 1994.

[28] Thomas and W. Keneth, "Conflict and Conflict Management," in M.D. Dunnette(ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago: Rand McNally, 1976.

[29] Walton and Richard, *Interpersonal Peacemaking*, Mass: Addison-Wesley Publishing Co., 1969.

저자 소개

강 문 희(Moon-Hee Kang)

정회원



- 1985년 8월 : 한국외국어대학교 행정학과(행정학사)
 - 1987년 8월 : 한국외국어대학교 행정학과(행정학 석사)
 - 2001년 2월 : 미국 Univ. of Delaware 정치학과(정치학 박사)
 - 2008년 1월 ~ 현재 : 한국방송통신대학교 행정학과 교수
- <관심분야> : 정부간 갈등 및 협력, 도시지배구조 및 통치양식