

# 갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점

## <요 약>

# 갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점

채종헌  
한국행정연구원

## 1. 갈등관리체계의 절차적 요소로서의 갈등평가

- 정부와 지방자치단체 등 공공기관이 추진하는 정책, 법령, 사업을 둘러싸고 정부와 국민, 다수와 소수 간에 갈등이 발생할 우려가 있을 때 이를 예방하기 위한 선결과제는 대화의 장을 마련하는 것임
- 사회적 합의절차를 활성화하기 위한 의사소통 수단이라 일컬어지는 갈등평가는 상호 신뢰의 토대에서 협력하고 서로에게 이익이 되는 대안을 찾는 노력을 이상적이고 실현불가능한 것으로 치부하는 우리의 인식에 변화를 가져다 줄 수 있는 수단이 될 수 있음
- 갈등평가의 주요 목적의 하나가 바로 이해관계자간의 이해를 도모하고 건설적인 협상의 장을 마련하는 것이며, 그렇게 되었을 때 갈등평가는 기존 공공갈등 관리시스템의 변화를 가져올 수 있는 현실적이고 적실한 절차가 될 수 있을 것임
- 갈등평가는 갈등에 영향을 주는 요소나 주체들을 분석적 방법으로 해부한다는 개념보다는, 갈등을 좀더 통합적이고 객관적인 관점에서 바라보게 하는 틀을 만들어 낸다는 점에서 더 깊은 의미가 있음
- 기술적으로 분류할 때 갈등평가는 정보수집 과정에서 모은 정보를 해석하고, 분석과 평가를 통해 고착된 갈등상화에 대한 변화가능성을 찾아내어 문제해결에 가장 적합한 방법을 적용한다는 점에서 문제분석의 과정이라 할 수 있지만, 갈등평가 자체가 갖는 문제해결 기능 또한 무시할 수 없는 갈등해결의 중요한 부분이라고 할 수 있기 때문임

## 2. 갈등평가의 수행

- 갈등평가(Conflict Assessment)는 사람들에 따라 '갈등분석', '갈등평가', '쟁점평가', '상황평가', '주관자 평가', '갈등영향분석' 등의 용어로 혼용하여 사용되기도 함<sup>42)</sup>

- 갈등평가는 예상되는 또는 발생된 갈등을 어떻게 관리할 것인가에 관한 권고안 (recommendations)을 작성하기 위한 갈등평가 및 진단 활동으로서(Susskind, 1999), 갈등이나 합의형성 노력과정에서의 누가 이해관계를 갖고 있는 지를 파악하고, 이해관계자들에게 어떤 쟁점이 중요한지, 주어진 제도적, 재정적, 그리고 다른 제약요인 하에서 합의형성절차를 밟는 것이 필요한지, 만일 그렇다면 어떤 상황조건 하에서 핵심당사자들이 참여하는 데 동의할 것인지를 파악하는데 도움
- 갈등평가는 실질적인 이해관계자를 파악하고, 실제 이해관계를 분석해 합의영역과 합의불가능영역의 범위를 파악하기 위해 실시될 수 있으며, 상호존중의 자세로 협상에 임할 유인과 의사가 있는지, 합의형성절차를 추진할 때 참여할 의사가 있는지를 파악하기 위함임
- 합의형성절차를 성공적으로 마무리 짓기 위해 무엇이 필요한지에 대해 이해관계자를 교육시킬 수 있는 좋은 계기가 되며, 평가자와 이해관계자 사이에 좋은 관계를 형성시켜 차후 분석자가 조정자로 활동할 수 있는 기반 조성하기도 함
- 각 이해당사자가 저변의 다양한 이해관계를 객관적으로 파악할 수 있는 기회를 부여하고, 자신의 이해관계뿐만 아니라 다른 쪽의 이해관계도 반영된 갈등평가서를 통해 대립되는 견해의 차이를 정확히 알 수 있어 합의 전망을 가늠할 수 있는 도구가 될 수 있음
- 갈등평가서에는 공공정책 등의 개요 및 기대효과와 이해관계자의 확인 및 의견조사내용, 관련단체 및 전문가의 의견, 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 그 밖의 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이 빠짐없이 포함되어야 함
- 갈등평가의 주관자(convener)인 해당 공공기관이 갈등상황을 안이하게 인식하거나 잘못 판단하는 것을 예방할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐. 해당 공공기관은 갈등의 내용에 대해 잘 알고 있다고 생각할 수 있지만 실제로는 그렇지 않을 수가 있음. 중립적인 갈등평가의 분석가는 모든 이해관계자의 의견을 파악한 후 정확한 판단을 내릴 수 있다는 점이 중요
- 평가자는 합의형성을 가로막는 다양한 장애를 제거하고 참여하기를 주저하는 이해관계자를 설득해 신뢰할 수 있는 운영규칙(credible ground rules)을 만드는데 도움을 줄 수 있음
- 갈등평가는 크게 사전작업, 정보수집, 분석, 합의형성단계 설계, 보고서 작성 및 배부의 단계 등으로 설계될 수 있음(Susskind, 1999)
- 이해관계자들의 면담내용을 분석해 본 결과 합의절차가 성공할 가능성이 있다고 판단되면 구체적인 방식을 설계해서 갈등평가서에 포함시킬 수 있으며, 평가자의 합의절차

42) 2007년 2월 국무회의에서 의결된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에서는 '갈등영향분석'이라 표현하고 있음

설계안은 분석서 초안에 대한 회람과정에서 이해관계자들이 제시한 검토의견을 참고하고 이해관계자 전체 회의에서 토론을 거쳐 수정 가능

### 3. 한국에서의 갈등평가의 실제 - 울진 신원전 건설 관련 갈등영향분석

- 울진지역에서는 2005년 울진 6호기 건설이 완공되어 건설경기가 빠지면서 지역경제가 어렵게 되어 불만과 위기감이 고조되던 차에, 군의회에서의 부결로 중저준위 방폐장 유치 신청 주민투표조차 실시하지 못하게 되자, 반핵운동은 점차 사그라들고, 이후 지역경제 활성화를 위한 신원전건설 조기착공과 원전 착공에 대한 지역보상 문제가 화두로 부상<sup>43)</sup>
- 정부나 한수원이 아닌 제3자가 갈등영향분석서 작성을 하는 것은 대규모 국책사업의 시행을 앞두고 해당 지역의 수용성을 분석하고 다양한 요구사항의 합의가능성을 파악할 뿐만 아니라 기존의 정부 정책의 추진방식에서 빚어지기 쉬운 갈등을 사전에 예방하는 데에 목적이 있었음
- 울진원전 신규건설과 관련한 갈등영향분석서 작성은 과거의 정책추진 방식에서 탈피해 정책결정과정에서 이해관계자에게 사전 의견수렴을 하고 갈등해결을 위한 노력을 공론화하는 계기가 되었음
- 울진원전 신규건설을 둘러싼 갈등영향분석서의 작성목적 가운데 하나는 중앙정부와 한수원의 원전신규건설 계획과 지역주민 및 지방자치단체의 다양한 요구 사이에 협상 및 조정의 가능성을 탐색하기 위한 것이었음
- 기존의 정부정책 추진과정과 새로운 추진과정을 비교해 볼 때 두드러진 특징은 내용적 타당성뿐만 아니라 절차의 타당성이 매우 중시된다는 점임. 최근에 발생한 많은 공공갈등의 사례를 보면 절차적 타당성을 중요시하고 있어 아무리 좋은 정책이라 해도 절차적으로 흠결이 있는 경우에는 정책으로 수립되기 어려운 실정이기 때문임
- 공공시설입지를 둘러싼 갈등의 영향을 분석하는 목적은 이해관계자들이 수긍하고 납득할 수 있는 합의형성절차를 설계하고 실시함으로써 원전신규 건설과 관련된 결정의 절차적 타당성을 획득하기 위한 것이며, 갈등영향분석은 그러한 절차적 정당성을 획득하기 위한 필수적인 과정 중 하나가 될 수 있을 것임
- 울진 신원전 건설과 관련된 주요 이해관계자는 대체로 산업자원부, 한국수력원자력

43) 울진군은 1999년 3월 지역 대표들로부터 신원전의 기준부지 내 수용 대안에 따른 건의서'를 접수받아 산자부 장관에게 북면 기준부지 수용을 확정해 줄 것을 요청하면서 아래 14개 요구사항을 정부에 전달  
 ① 원자력발전소 종식 보장 ② 발전소 주변지역 지원에 관한 법률 개정 ③ 원전 안전 관리 공동 참여 보장 ④ 북면 지역 특수 대학 설립 ⑤ 북면 지역 개발계획 수립 및 시행 ⑥ 추가 지정에 따른 피해지역 선 보상 이주와 지원 대책 ⑦ 기존 피해 보상책 강구 - 연근해 어장 피해 보상/실농 및 실어비 보상 ⑧ 연안 어장 목장화 사업 추진 ⑨ 원전 5,6호기 공사 조기 시공 추진 ⑩ 원자력안전기술원 울진지소 설치 ⑪ 한국해양연구소 울진 지소 설치 ⑫ 울진 종합병원 건설 및 운용 ⑬ 울진원전 명칭 변경 ⑭ 골프장 설치 및 운용 등

(주), 울진군청, 울진군의회, 주변지역 주민, 주변외지역 주민, 조기착공희망 시민단체 및 반핵 시민단체 등으로 구분되었으며, 이들의 각 주요 쟁점에 대한 입장은 아래 표로 정리될 수 있음

〈신원전 건설과 관련된 주요 의제에 대한 이해관계자별 입장〉

이해관계자와 주요쟁점	지역 주민	원전 단체	일반 단체	군의회	군청	한수원	산자부	비고
4개기 원전추가건설 합의의 유효성	○	△	○	○	○	○	○	○:유효 △:검토
14개 항목의 이행여부와 추가 발전방안 마련	○	선이행 요구	○	○	○	○	○	○:찬성
신원전건설의 조기착공요구와 보상요구	북쪽:조 남쪽:보	보	조	△	△	△	△	조: 조기착공 보: 보상요구 △: 유보
신원전건설에 따른 특별지원금 규모 확대	○	○	○	○	○	X	X	○: 찬성 X: 반대 (법개정要)
원전관련 지원사업의 지역 내 형평성문제 제기	북쪽:X 남쪽:○	△	△	○	○	X	X	○: 찬성 X: 반대 (법개정要) △: 유보
울진지역 내 고용확대 요구	○	○	○	○	○	△	△	○: 찬성 △: 유보 (법제도 제약)
한수원에 대한 대주민관계 개선 요구	○	○	○	○	○	○	○	○:찬성
덕천리 주민의 이주 대책	○	○	○	○	○	○	○	○:찬성
국도건설 등 교통인프라 개선 요구	○	○	○	○	○	△	협의 가능	○:찬성 △:권한밖 사안

# 갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점

채종현  
한국행정연구원

본 연구에서는 성공적 갈등관리를 위한 절차적 요소 중 대표적으로 거론되고 있는 갈등평가(Conflict Assessment)에 대해 살펴보고자 한다. 갈등평가는 서구에서는 이미 갈등 이해당사자들의 참여를 유도하고 건설적인 논의의 장(場)을 마련하기 위해 '필수적인' 과정으로 인식되고 있는 절차이다. 서구에서 출발한 갈등평가의 의의와 구체적인 모습, 그리고 '갈등영향분석'의 이름으로 이제 막 한국에 도입된 갈등평가의 실체를 살펴봄으로써 공공갈등 관리에 있어서 갈등평가의 절차적 의미를 살펴보고자 한다.

## 제1장 갈등관리체계의 절차적 요소로서의 갈등평가

최근에 갈등관리를 위한 논의에서 빠지지 않고 등장하는 개념은 사회적 합의 혹은 합의형성과 관련된 것이다. 갈등 해결이나 예방을 위해서는 상대방을 누르고 승리하겠다는 적대적 인식보다 모두가 만족할 수 있는 해결책을 찾아내기 위한 협력적 접근이 더 중요하다는 것을 인지해가고 있다는 반증이라 할 수 있다. 그러나 우리는 아직까지 적대적 협상 문화에 익숙하여 상호 신뢰의 토대 위에서 협력하여 모두에게 이익이 되는 대안을 찾는 노력을 이상적인 것으로 치부하고 실현 불가능한 것으로 치부하는 경향이 있다. 사회적 합의절차를 활성화하기 위한 의사소통 수단이라 일컬어지는 갈등평가는 이러한 우리의 이러한 인식에 변화를 가져다 줄 수 있는 수단이 될 수 있다.

정부와 지방자치단체 등 공공기관이 추진하는 정책, 법령, 사업을 둘러싸고 정부와 국민, 다수와 소수 간에 갈등이 발생할 우려가 있을 때 이를 예방하기 위한 선결과제는 대화의 장을 마련하는 것이다. 앞으로 살펴볼 갈등평가의 주요 목적의 하나가 바로 이해관계자간의 이해를 도모하고 건설적인 협상의 장을 마련하는 것이며, 그렇게 되었을 때 갈등평가는 기존 공공갈등 관리시스템의 변화를 가져올 수 있는 가장 현실적이고 적실한 절차가 될 수 있을 것이다.

갈등평가는 갈등에 영향을 주는 요소나 주체들을 분석적 방법으로 해부한다는 개념보다는, 갈등을 좀더 통합적이고 객관적인 관점에서 바라보게 하는 틀을 만들어 낸다는 점에서 더 깊은 의미가 있다. 기술적으로 분류할 때 갈등평가는 정보수집 과정에서 모은 정보를 해석하고, 분석과 평가를 통해 고착된 갈등상화에 대한 변화가능성을 찾아내어 문제해결에 가장 적합한 방법을 적용한다는 점에서 문제분석의 과정이라 할 수 있지만, 갈등평가 자체가 갖는 문제해결 기능 또한 무시할 수 없는 갈등해결의 중요한 부분이라고 할 수 있기 때문이다.

## 제2장 갈등평가의 수행

갈등평가(Conflict Assessment)는 사람들에 따라 '갈등분석', '갈등평가', '쟁점평가', '상황평가', '주관자 평가' 등으로 용어로 혼용하여 사용되기도 한다. 이러한 의견 차이를 보이는 이유는 "갈등"과 "평가"라는 단어의 속성 탓이다. 혹자는 갈등이라는 단어의 사용이 오히려 상황을 악화시킬 수 있기 때문에 사용을 꺼려하기도 하고(Susskind, 1999), 평가라는 단어가 가진 의미가 '종료'된 갈등의 의미가 있다고 하여 '분석'이라는 용어를 선호하기도 한다. 2007년 2월 국무회의에서 의결된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에서는 '갈등영향분석'이라 표현하고 있다.

갈등평가(conflict assessment)란 공공기관(중앙정부, 지방정부, 정부산하기관을 총칭)이 추진 또는 승인하는 법령의 제·개정, 정책, 사업을 수립·시행함에 있어 사전에 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 과학적, 체계적으로 예상·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다(지속가능발전위원회, 2004) 2007년 2월 의결되고 5월 공포된 '공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정'에는 "중앙정부"로 한정하여 표현되어 있는데(10조), 이는 '공공기관의 갈등에 관한 기본법(안)'이 국회2년여 국회에서 계류되어 오다 통과되지 못하고 대통령으로 공포됨에 따라 법의 적용범위가 한정되었기 때문이다. .

갈등평가는 예상되는 또는 발생한 갈등을 어떻게 관리할 것인가에 관한 권고안(recommendations)을 작성하기 위한 갈등평가 및 진단 활동으로서(Susskind, 1999) 갈등이나 합의형성 노력과정에서의 누가 이해관계를 갖고 있는 지를 파악하고, 이해관계자들에게 어떤 쟁점이 중요한지, 주어진 제도적, 재정적, 그리고 다른 제약요인 하에서 합의형성절차를 밟는 것이 필요한지, 만일 그렇다면 어떤 상황조건 하에서 핵심당사자들이 참여하는 데 동의할 것인지를 파악한다.

공공기관이 이해관계자들의 입장에 대한 충분한 사전검토 없이 형식적인 의견수렴을 거쳐 정책을 결정·추진할 경우에는 갈등이 증폭될 우려가 있다. 갈등평가는 정책결정 이전에 이해관계자의 의견을 충분히 경청하고 정책의 갈등구조를 파악하여 이를 토대로 실현 가능한 해결방안을 강구해 나가기 위한 것이다(국무조정실, 2005).

갈등평가는 공공기관의 장이 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 준다고 판단하는 경우나 국민의 이해상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에 실시할 수 있다. 정책입안단계에서부터 이해관계자의 참여를 통해 공공정책에 대한 불필요한 오해를 불식시키고 정부에 대한 신뢰를 제고하는 데에 커다란 효과가 있다. 특히 갈등 해결에 관한 현실성 있는 해결방안을 강구함으로써 원만한 정책추진을 기대할 수 있다.

갈등평가는 실질적인 이해관계자를 파악하고, 실제 이해관계를 분석해 합의영역과 불합의 영역의 범위를 파악하기 위해 실시된다. 상호존중의 자세로 협상에 임할 유인과 의사가 있는지, 합의형성절차를 추진할 때 참여할 의사가 있는지를 알기 위함이다. 합의형성절차를 성공적으로 마무리 짓기 위해 무엇이 필요한지에 대해 이해관계자를 교육시킬 수 있는 좋은 계기가 되며, 평가자와 이해관계자 사이에 좋은 관계를 형성시켜 차후 분석자가 조정자로 활동할 수 있는 기반이 조성된다. 각 이해당사자가 저변의 다양한 이해관계를 객관적으로

파악할 수 있는 기회를 부여하고, 자신의 이해관계뿐만 아니라 다른 쪽의 이해관계도 반영된 갈등평가서를 통해 대립되는 견해의 차이를 정확히 알 수 있어 합의 전망에 대한 가늠이 가능하다. 해당 지역사회에 어떠한 합의형성절차가 필요한지를 알려줌으로써 참여자 선발 절차에 정당성을 부여할 수 있다(Susskind, 1999; 신창현, 2005).

갈등평가서에는 공공정책 등의 개요 및 기대효과와 이해관계자의 확인 및 의견조사내용, 관련단체 및 전문가의 의견, 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 그 밖의 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이 빠짐없이 포함되어야 한다.

갈등평가의 주관자(convenor)인 해당 공공기관이 갈등상황을 안이하게 인식하거나 잘못 판단하는 것을 예방할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 해당 공공기관은 갈등의 내용에 대해 잘 알고 있다고 생각할 수 있지만 실제로는 그렇지 않을 수가 있다. 중립적인 갈등평가의 분석가는 모든 이해관계자의 의견을 파악한 후 정확한 판단을 내릴 수 있다는 점이 중요하다(Susskind, 1999).

평가자는 합의형성을 가로막는 다양한 장애를 제거하고 참여하기를 주저하는 이해관계자를 설득해 신뢰할 수 있는 운영규칙(credible ground rules)을 만드는데 도움을 줄 수 있다(Susskind, 1999). 핵심적인 이해관계자를 간과함으로써 제기될 수 있는 합의형성노력 자체에 대한 비판을 방지할 수 있으며, 합의형성절차에서 중요한 쟁점이 누락되는 것을 방지할 수 있으며, 합의형성노력이나 절차를 밟지 않아도 되는지 여부를 사전에 파악할 수 있다. 핵심적인 이해관계자가 합의를 중시하고 있지 않으며 합의가 아닌 다른 대안을 갖고 있어 합의형성절차를 별로 매력적인 것으로 여기지 않고 있다는 점을 갈등평가를 통해 알 수 있다는 이점이 있다.

갈등평가는 크게 사전작업, 정보수집, 분석, 합의형성단계 설계, 보고서 작성 및 배부의 단계로 설계된다(Susskind, 1999). 사전작업 단계에서는 갈등평가 주관자(convenor)와의 사전정리 작업과 인터뷰 대상집단의 확인과 연락, 인터뷰 항목 준비 등으로 구성되는데, 인터뷰 대상집단을 선정하는 작업은 갈등평가의 성과를 가늠하는 중요한 작업이므로 신중을 기해야 한다.

정보수집 단계는 인터뷰의 준비와 진행으로 구성되는데, 이해관계자들을 개별적으로 직접 인터뷰해야 한다. 전화인터뷰가 아닌 직접인터뷰의 경우 눈을 마주치며 하는 것이 둘 사이의 교감을 만들고 정확한 정보를 모으는데 중요하게 작용한다. 또한 인터뷰를 진행함에 있어서는 2명의 진행자가 필요한데, 한 명은 질문을 하고, 다른 한 명은 필기를 하기 위함이며, 평가자는 이 과정에서 응답자가 말하는 것에 집중하고 대답과 주요표현 등에 관심을 기울여야 한다. 인터뷰 중에는 인터뷰 원안에 근거해야만 하며, 평가자도 인터뷰가 계획에서 벗어나지 않도록 균형을 이루어서 진행하고, 인터뷰 대상자가 질문의 요지를 파악하도록 하고 진행자는 중요한 정보나 예상치 못했던 정보를 캐치할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 진행자는 주어진 시간 내에 인터뷰를 진행해야 한다. 인터뷰 내용은 인터뷰 대상자의 갈등과의 관련성, 인터뷰 대상자의 다른 이해집단에 대한 견해, 인터뷰 대상자가 중요하다고 생각하지 않는 것, 인터뷰 대상자가 언급한 관련 조직이나 사람의 이름, 갈등문제를 다룬 언론에 대한 인터뷰 대상자의 생각 등이 포함되어야 한다.

분석 단계는 조사결과의 요약, 의견 일치 영역의 도식화, 합의 형성절차의 진행가능성에 대한 평가 등으로 구성된다. 이 단계에서 평가자는 각 쟁점들에 대한 이해관계자의 입장(position)과 이해관계(interest)를 파악하여 매트릭스를 활용하여 도식화할 수 있어야 한다.

이해관계자들의 면담내용을 분석해 본 결과 합의절차가 성공할 가능성이 있다고 판단되면 구체적인 방식을 설계해서 갈등평가서에 포함시킬 수 있다. 평가자의 합의절차 설계안은 분석서 초안에 대한 회담과정에서 이해관계자들이 제시한 검토의견을 참고하고 이해관계자 전체 회의에서 토론을 거쳐 수정할 수 있다.

### 제3장 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'의 갈등영향분석의 특징

갈등관리에 대한 시대적 요청에 부응하여 정부는 2007년 2월 6일 한명숙 국무총리가 주재한 국무회의에서 1) 갈등 영향분석 실시 2) 갈등관리심의위원회 설치 3) 참여적 의사결정 방법 활용 4) 갈등조정협의회 설치 등을 주요내용으로 하는 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(안)'을 의결했다. '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'은 중앙행정기관이 갈등 예방과 해결을 위해 거쳐야 하는 행정절차에 관한 사항을 제도화한 것으로 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책의 수용성 제고 등을 목적으로 하고 있다<sup>1)</sup>.

규정에 따르면 정책입안단계에서는 갈등발생을 사전에 제거하기 위해 건교부 등 갈등빈발 부처에 갈등관리심의위원회를 민관합동으로 설치하고, 파급효과가 큰 주요정책은 갈등영향 분석을 실시할 수 있도록 했다. 갈등영향분석은 주로 객관적이고 공정한 제3자로 하여금 이해관계자를 직접 면담함으로써 이뤄지는데, 직접 면담을 통해 작성된 갈등영향분석서는 갈등관리 위원회의 심의를 통해 공공정책 결정에 반영되거나, 이 분석서를 바탕으로 이해당사자간의 합의를 유도한 갈등해소 절차가 시도될 수 있기 때문이다(신창현, 2006).

### 제4장 한국에서의 갈등평가의 실제 : 울진 신원전 건설 관련 갈등영향분석<sup>2)</sup>

- 
- 1) 당초 정부는 만연하는 공공갈등을 체계적으로 관리하고 해소하기 위해 2005년 4월 '공공기관의 갈등관리에 관한 기본법'을 입법예고하였으나, 국회에서 상정되지 못하고 계속 계류되어 오다 2007년 2월 대통령령으로 공포되고, 5월 시행 예고되었다.
  - 2) 본 장의 내용은 2006년 한수원이 주관자(convenor)가 되어 실시된 '울진원전 신규건설 추진과 관련된 갈등영향분석' 보고서의 내용을 재구성한 것으로서, 사업주체가 자발적으로 주관자가 되어 갈등이 표면화되기 전 중립적 기관에 갈등평가를 의뢰하여 작성된 수범 사례 할 수 있음.

## 1. 울진지역 원전관련 갈등 전개과정

1978년 정부가 울진에 원전을 세우겠다고 계획을 세울 당시에 울진지역의 주민이나 지방 정부는 원전이 낙후된 지역의 발전에 크게 기여하게 될 것으로 기대하였다. '협오시설'보다는 '지역발전'으로 원전을 이해한 울진군은 부지매입에 적극적으로 협조하는 등 중앙정부에 순응하였다. 토지소유자들도 지역발전에 대한 기대와 비교적 높은 땅값보상으로 원전건설에 협조적이었다. 그러나 원전에 대한 기대는 울진 3·4호기 건설문제가 대두되면서 차츰 '발전' 보다는 '핵'이나 '협오시설'로 변화되기 시작하였다. 원전이 위협의 대상으로 인식되면서 원전에 호의적이던 지역정서가 바뀌기 시작하였고 결국 울진 지역에 반핵운동이 등장하였다. 울진의 반핵운동은 원전건설 자체보다는 핵폐기물처리장이 주요쟁점이 되었다(채경석, 2002).

울진에서 전개된 반핵운동의 주요 특징을 살펴보면 3·4호기나 5·6호기 등 원전자체에 대한 반대운동이라기보다는 핵폐기물처리장설치 반대가 주요 쟁점이었다는 점이다. 1992년 1월 울진군 기성면이 핵폐기물처리장 후보지로 선정되자 이에 반대하는 시위가 있었고 1994년 5월 기성면의 일부주민들이 폐기물처리장 유치신청을 내자 또 한 차례 대규모 시위가 전개되었다.

다음으로 울진의 반핵운동은 일개 읍·면 보다는 다양한 읍·면 단위에서 발생하였다. 즉, 원전소재지인 북면과 추가건설후보지로 선정된바 있는 평해읍 직산리, 근남면 산포리, 폐기물처리장 후보지로 선정되었던 기성면, 후포면 등에 각각 「생존권투쟁위원회」 등이 조직되면서 반핵운동이 발생하였다.

아울러 울진에서도 발전소 근무자의 방사능피폭사건과 기형가축출산사건이 발생하여 쟁점화 되었다. 그러나 역학조사결과 발전소 근무자나 기형가축 모두 방사능 피폭과의 직접적 연관성은 밝혀지지 않아 원전의 안전성 문제가 구체적으로 쟁점화 되지 않았다는 특징이 있다.

읍·면 단위로 진행되던 울진의 반핵운동이 1991년 7월 연합체적 성격의 「울진원전반대투쟁위원회」로 확대 개편되었고 이 단체는 이후 울진의 반핵운동에서 중심적 역할을 하게 된다. 그렇지만 울진 3·4호기의 착공으로 「울진반투위」의 활동이 소강상태에 들어가자 원전문제와 관련하여 군 의회의 역할이 상대적으로 강화되었다. 이어 과학기술처가 1994년 2월과 4월 방사성폐기물처리장 유치신청을 공고하자 울진의 반핵운동은 새로운 국면에 접어들었다. 유치를 반대하는 「기성면 반투위」와 유치를 찬성하는 「방사성폐기물처리장 유치준비위원회」는 각각 주민들의 연대서명을 받아 과학기술처에 반대의견서와 신청서를 함께 제출하는 등 갈등이 격화되었다(채경석, 2002).

부안에서의 격렬한 반대를 거쳐 2006년 경주가 중저준위 방사능폐기물처리 후보지로 결정이 나자 양상은 새로운 국면으로 접어들었다. 2005년 울진 6호기 건설이 완공되어 건설경기가 빠지면서 지역경제가 어렵게 되어 불만과 위기감이 고조되던차에, 군의회에서의 부결로 중저준위 방폐장 유치 신청 주민투표조차 실시하지 못하게 되자, 반핵운동은 점차 사그라들고, 이후 지역경제 활성화를 위한 신원전건설 조기착공과 원전 착공에 대한 지역보상 문제<sup>3)</sup>

가 화두로 부상하게 된다4).

## 2. 신원전 건설과 관련된 이해관계자 분석

이해관계자분석(Stakeholder Analysis)으로 불리기도 하는 갈등영향분석은 정책시행으로 영향을 받는 이해관계자들과 여론 주도층을 대상으로 심층면담을 통해 이뤄진다. 면담방법은 사전에 선정된 면담대상자에게 면담협조 요청공문을 발송하고 날짜와 면담장소를 정한 후, 3차에 걸쳐 울진 현지 방문을 하는 방식으로 이뤄졌다. 주로 개방형 질문을 사용하되 내용에 따라 명확한 입장 표명이 필요한 사항에 대해서는 폐쇄형 질문으로 보완하였고 면담시간은 1회 평균 1시간에서 2시간 정도 소요되었다.

- 3) 울진군은 1999년 3월 13일 북면 군의원, 북면발전협의회장, 북면청년회장, 북면이장협의회장, 북면새마을지도자협의회장, 북면새마을부녀회장, 북면농업경영인회장 등 지역 대표 7명으로부터 '산포원전지구 후보지 전면 해제에 따른 북면 기존부지 내 수용 대안에 따른 건의서'를 접수받아, 5월28일 군의회의 의결을 거쳐 5월29일 산자부 장관에게 북면 기존부지 수용을 확정해 줄 것을 요청하였다. 이에 산자부 장관은 1999년 12월8일 원전종식보장을 전제로 산포리 원전 후보지를 해제하고 울진군에서는 2000년 2월1일 14개 요구사항을 정부에 전달한다. 울진군이 주민들의 건의사항을 수렴해 군의회의 동의를 거쳐 정부에 요구한 14개 조항은 다음과 같다.

내용	비고
① 원자력발전소 종식 보장	핵폐기장 및 핵발전소 추가정책 포기 문서화 보장
② 발전소 주변지역 지원에 관한 법률 개정	지원금 운용 개선(한전사장→지자체 단체장)/기금 조성률 상향(11.2/1000→15/1000)
③ 원전 안전 관리 공동 참여 보장	자치단체 대표, 지역 사회단체 대표 참여 보장
④ 북면 지역 특수 대학 설립	한전 설립 운영
⑤ 북면 지역 개발계획 수립 및 시행	중·장기 개발 계획 용역 연구(전문기관 의뢰) / 해상공원 개발(부구~나곡 해안) / 산악 휴양시설 개발(내륙 산악) / 917호선 지방도 4차선 확·포장(부구~덕구) / 식수대책 강구(광역상수도 확장-울진군) / 농업용수 확보대책 강구 / 부구천 개선 /TV 난시청 지역 해소
⑥ 피해지역 선보상 이주와 지원대책	편입지역 우선 대책(집단 이주) / 특산물 단지 조성 / 기타 지역
⑦ 기존 피해 보상책 강구	연근해 어장 피해 보상/실농 및 실어비 보상
⑧ 연안 어장 목장화 사업 추진	8,000ha.
⑨ 원전 5,6호기 공사 조기 시공 추진	지역 노동력 최대 고용 / 지역 업체 최대 참여 보장
⑩ 원자력안전기술원 울진지소 설치	
⑪ 한국해양연구소 울진 지소 설치	
⑫ 울진 종합병원 건설 및 운용	기자재 확보책/병원 운용 관리(한국전력공사)
⑬ 울진원전 명칭 변경	현 명칭(울진원자력발전소)→변경 명칭(부구원자력발전소)
⑭ 골프장 설치 및 운용	규모(18홀)/ 덕구·백암 관광 단지내 설치(민자유치 지원).

- 4) 2002년 5월 산업자원부와 한수원은 1999년 12월 산업자원부와 울진군청 간에 합의가 이루어진 원전후보지 예정지역인 경북 울진군 북면 덕천리 일대를 신울진부지로 지정, 고시하고 2005년 6월 건설기본계획을 확정하였다.

이 연구의 이해관계자 면담은 2006년 7월 말부터 8월 초에 걸쳐 총 37명의 이해관계자와 면담이 진행됐다. 주민 4명, 원전관련 시민사회단체 6명, 일반 시민사회단체 9명, 지역공공기관 7명, 군의회 4명, 울진군청 3명, 산업자원부 1명, 한수원 3명 등 37명과 면담이 이루어졌으며, 군수, 한수원 관계자, 덕천리 주민 등 주요이해관계자에 대해서는 2차, 혹은 3차례에 걸쳐 추가 면담이 이뤄졌다.

각 면담자와의 면담은 주로 신원전 건설과 관련해 발생될 수 있는 쟁점 및 이해관계, 그리고 갈등의 발생여부와 합의형성절차에 초점을 맞추어 진행되었다. 주요 질의 내용은 다음과 같다.

[표 1] 이해관계자 질의 내용

구분	내용
울진지역에 대한 분석	· 현재의 울진군에 대한 인식
	· 울진지역의 발전가능성
원자력발전소에 대한 분석	· 원자력발전소와 울진군과의 관계
	· 원자력발전소와 지역지원
	· 원자력 안전성
한수원에 대한 인식과 분석	· 한수원과 지역주민과의 관계
	· 한수원의 지역사업
갈등의 발생가능성과 대응 방안 모색	· 신원전 건설에 대한 인식
	· 신원전 건설 관련 갈등발생 가능성과 신뢰구축의 정도
	· 신원전 건설에 대한 보상차원에서의 지원확대
	· 지원내역 및 규모의 결정방식과 참여 의사 보유 여부

### (1) 이해관계자별 입장과 이해관계

신원전 건설과 관련된 이해관계자는 크게 보면 원전을 추진하고자 하는 정부와 한수원 그리고 원전을 유치하게 되는 울진지역의 두 가지 그룹으로 대별된다. 이와 같은 정부와 지역주민간의 갈등은 개발-환경, 혐오시설 사례에서 대표적으로 나타나고 있다.

산업자원부는 전력공급을 책임지고 있는 중앙부처로서 차질 없이 신원전 건설을 마무리하고자 한다. 2006년 11월 경 있을 예정인 국가에너지심의위원회에서 결정이 나겠지만 전력의 원활한 공급을 위해서는 원전의 추가건설이 필수적이라고 보고 있다. 그리고 울진지역은 원전건설에 가장 유리한 지리적 입지조건을 가진 곳으로서 기존의 6기가 이미 건설된 상태이므로 추가적인 4기 건설에 대한 반발도 상대적으로 적을 것으로 예상하고 있다. 더욱이

1999년에는 추가원전 종식보장을 조건으로 원전 4기 추가건설에 대한 동의를 울진군청으로부터 받은 바 있어 앞으로의 추진에 큰 걸림돌은 없다고 보고 있다. 다만 당시 울진군은 원전 4기를 추가로 받아들일겠다고 약속하면서 14개 요구사항의 이행이라는 전제를 달았기 때문에 14개항의 법적인 유효성 여부를 떠나 14개항에 대한 문제제기가 있을 경우에는 적극적으로 주민에게 설명하겠다는 입장이다.

청와대 및 국무총리실에서 국가적인 사업시행에 있어 공공갈등을 최소화 하고 이를 적절하게 관리해 가는 부처의 능력을 중시하고 있으므로 가급적 큰 갈등 없이 원전건설을 추진하고 싶어 한다. 아울러 방폐장 사태 이후 지역주민들과의 협의를 중시하고 있으며 신원전 건설을 놓고 지역에서 요구사항이 있을 경우에는 적극적으로 협의에 나서겠다는 입장을 보이고 있다. 다만 지역주민들의 지원규모에 대한 기대수준이 높아지고 있어 협의과정에서 어려움이 있지 않을까 하는 우려를 나타내고 있다.

한편, 한수원은 원전건설과 운영을 책임지고 있는 공기업으로서 차질 없이 신원전 건설을 마무리하는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 신원전 건설이 지연될 경우 국가적으로 에너지 공급에 차질이 빚어지는 것은 물론 한수원의 신원전 건설 준비작업에도 큰 영향이 미칠 것으로 예상하고 있다. 현재 수력발전소 신규건설이 쉽지 않은 상태이므로 원전의 추가 건설 없이는 적시에 필요전력을 공급하는 것이나 한수원의 조직발전을 기대하기 어렵다고 보고 있다. 그러나 그 과정에서 주민과 과도하게 마찰을 빚는 것은 피하고 싶어 한다. 방폐장 건으로 한번 홍역을 치룬 뒤이므로 이번 건만은 지역주민과의 갈등 없이 추진하는 것이 중요하다고 보고 있다.

주민에 대한 정부지원의 50%는 한수원, 50%는 울진군을 통해 지출되게 되어 있으므로 주민에 대한 지원이 늘어나는 것은 한수원의 예산이 커지는 것을 의미하게 된다. 그렇지만 특별지원금 규모를 둘러싸고 방폐장과 비교해 더 많이 주어야 한다는 일부 지역 여론과 지역 내 많은 요구사항들이 법 개정을 전제로 하는 것이 많아 합의형성 과정에서 어려움이 있지 않을까하는 우려를 갖고 있다.

울진군청은 신원전 건설의 필요성에 대해서는 공감하고 있다. 그러나 그 과정에서 정부로부터 최대한의 지원을 얻어 내어 지역발전의 계기를 마련해야 하고 주민간의 갈등이 발생하지 않아야 한다고 생각한다. 주민들 간에 이해관계 충돌이 일어나는 것을 방지하면서 지역 내 형평성을 제고하는 방향으로 나아가야 한다고 생각한다. 신원전 건설과 관련해 향후의 문제해결 과정에서 울진군청이 적극적인 역할을 해야 한다고 생각한다. 지역경제 활성화를 위해 조기착공을 해야 한다는 지역 내 여론과 지역발전을 위해 정부 및 한수원의 지원보상 규모를 최대화해야 한다는 여론 사이에서 군청이 고민할 수밖에 없다는 점을 충분히 인식하고 있다. 아울러 군청은 대외적으로 이를 밝히고 있지는 않으나 지원금 활용에 있어서도 군청의 역할이 상대적으로 강화되어야 한다고 믿고 있다.

울진군 의회의 입장 역시 군청과 크게 다르지 않다. 특히 방폐장 유치를 반대했던 군의원들이 모두 2006년의 지방선거에서 당 공천을 받지 못하거나 선거에서 어려움을 겪었던 것을 기억하고 있어 이번 신원전 건설에 반대하기는 어렵다고 느끼고 있다. 특히 주변지역의 군의원들은 상대적으로 신원전 건설에 더 적극적이다. 지역상권을 살리는 데에는 별다른 대안이 없기 때문이다. 다만 주변외지역의 군의원들은 그간 6호기의 원전운영에 따른 지원이 매

우 부족했다고 느끼고 있어 신원전 1, 2호기 건설을 계기로 주변지역 외의 지역에도 혜택과 지원이 확대되어야 한다고 생각한다. 군의원들은 지난번에 정부지원금을 각 면별로 나누어 사용했던 것에 대해 지역여론이 따갑다는 것을 알고 있어 이번에는 정부지원금을 장기적인 지역인프라 확대를 위해 사용해야 한다는 점에 의견일치를 보이고 있다. 일부 군의원은 지원금 활용에 있어서도 군청의 역할이 상대적으로 강화되어야 한다고 믿고 있다. 이에 따라 한수원 보다는 군청 중심의 정부지원을 선호하고 있다.

주민 중 먼저 원전주변 반경 5km 이내인 북면, 죽면, 울진읍 일부 지역으로 구성된 주변지역은 대체로 신원전의 조기착공을 강하게 희망하고 있다. 특히 자영업자들의 경우 이러한 열망이 강하다. 일부 농민들은 신원전에 대하여 소극적인 경우도 있으나 대세가 조기착공으로 기울어 있어 반대의사 표현을 하지 못하는 분위기이다. 지역경제가 매우 어려운 상태이며 신원전이 하나의 돌파구가 될 수 있다는 믿음이 확산되어 있기 때문이다. 다만 주변지역 내에서도 지역 간 갈등의 소지를 보이는 문제들도 있다. 신규 한수원 사택, 한수원의 정문 위치와 관련해서는 주변지역 3개 읍면간의 이해관계가 얽혀 있다. 울진군내 남쪽 면 지역이 원전유치에 따른 혜택이 각 면에 형평성 있게 돌아가야 한다고 주장하는 것에 대해 원전이 입지한 지역과 그렇지 않은 지역 간에는 차등이 있어야 한다는 생각이고 남쪽 지역에 대한 지원과 혜택을 확대할 경우에도 북쪽 지역과는 분명한 차등이 있어야 한다는 의견을 내놓고 있다.

한편 주변외지역에서는 신원전 조기착공에 대한 요구가 그다지 크지는 않지만 반대하지는 않고 있다. 오히려 그간 정부의 지원이 주변외지역에만 국한되어 왔다는 점을 지적하고 있으며 주변외지역에도 그 혜택이 돌아가야 한다고 생각한다. 지금은 원전유치에 따른 혜택과 지원이 주변외지역에도 확대되어야 한다는 의견을 피력하는 수준이지만 향후 신원전 건설 논의가 본격화될 경우에는 군청과 군의회를 통해 요구의 강도를 높일 것으로 여겨진다.

시민사회단체는 대체로 신원전 조기착공을 희망하고 있다. 그러나 일부 단체에서는 조기착공보다는 보상을 극대화할 필요가 있다고 주장한다. 원전건설과 방폐장 유치에 반대했던 시민사회단체도 신원전 조기착공을 바라는 지역주민의 여론을 충분히 인식하고 있으며 신원전 건설을 지역발전의 계기로 삼아야 한다는 의견을 제시하고 있다. 지역 내의 일부 반핵단체는 외부의 반핵단체와 연계되어 있어 신원전건설 논의시 반대운동을 적극적으로 전개하겠다고 공언하고 있지만 지역 내의 강한 조기착공 여론에 부딪칠 경우에 어느 정도의 효과를 낼지는 미지수이다.

시민사회단체들이 신원전 건설에 대해서는 하나의 목소리로 대표하기가 어렵지만 지역발전의 계기로 삼아야 한다는 점에서는 의견의 일치를 보이고 있다. 특이할 만한 점은 울진의 시민사회단체들이 외부의 시민사회단체와 연계를 갖고 있지만 외부단체의 영향력이 상대적으로 크지 않다는 점이다. 대체로 특정지역과 중앙정부와의 갈등사안에 경우 전국적인 네트워크를 가진 외부 시민사회단체가 가세하여 지역의 투쟁력을 강화하는 경우가 많다. 미군기지 이전 문제, 한탄강댐 문제 등에서도 우리는 이러한 사례를 목격하였다. 그러나 울진에는 이러한 외부의 영향력이 크지 않은 상태이다.

## (2) 이해관계자별 역학관계

원전 건설과 관련된 갈등의 본질은 신원전건설을 추진하고자 하는 정부·한수원측과 이 과정에서 지역경제의 활성화를 최대한 도모하고자 하는 지역의 이해가 충돌한다는 점이다. 그러나 신원전 건설이 지역경제를 활성화 시킬 것이라는 주민들의 기대감이 큰 상태이므로 신원전건설 자체가 차질을 빚을 것으로 보이지는 않는다.

그러나 주민간 신원전 착공 시기에 대한 절박성에는 다소 차이가 있다. 주변지역 주민 특히 자영업에 종사하는 주민들은 신원전 건설의 조기착공을 매우 강하게 바라고 있다. 따라서 이들에게는 신원전건설 자체가 중요하므로 보상관련 논의로 인해 신원전건설의 착공이 지연되는 것을 바라지 않는다. 반면에 농민이나 주변지역 외의 주민들은 그에 비하여 절박성이 다소 약한 편이다. 따라서 신원전 착공 이전에 충분히 보상협의를 하여 울진군 전체가 얻을 수 있는 지원규모를 극대화 하자는 입장을 보일 가능성이 높다.

만약 신원전 건설을 둘러싼 보상 논의가 지연되어 신원전 건설이 지연될 경우 조기착공을 희망하는 주민들의 강한 반발이 예상된다. 이렇게 보면 신원전 건설을 둘러싼 갈등은 표면적으로는 정부와 주민간의 갈등이지만 내면적으로는 신원전 조기착공을 선호하는 주민(이하, 조기착공 선호주민)과 보상극대화를 요구하는 주민(이하, 보상극대 선호주민)간의 갈등이라고 보아야 할 것이다. 물론 조기착공 선호주민이나 보상극대 선호주민 모두 조기착공과 보상극대를 원하고 있다. 그러나 이 두 가지 목표가 상충될 가능성이 많으므로 어디에 초점을 맞추는지가 갈등의 핵심으로 부상할 수 있다.

조기착공 선호주민은 신원전이 착공될 경우 이 지역에 건설인력이 몰리고 완공 이후에는 한수원 등 운영인력이 상주하게 될 것이므로 상권의 확대를 기대하고 있다. 주변지역 주민 중 농민들은 신원전에 대하여 상대적으로 부정적 입장을 가질 가능성이 많다. 과거 6호기의 원전이 들어설 때와 마찬가지로 추가원전이 들어서는 경우에도 농민들을 위한 정책은 가시화되지 않을 것으로 여기기 때문이다. 그러나 이들의 생활도 직간접적으로 자영업과 연계되어 있어 이해관계의 판단에 다소 혼란을 겪고 있는 경우가 많다. 간혹 원전에 부정적인 입장을 가진 농민이 있다고 하더라도 주변지역내의 전반적인 분위기가 이미 조기착공 쪽으로 경도되어 있어 목소리를 내지 않고 있다.

한편 보상극대 선호주민 역시 신원전 건설이 울진에 긍정적인 변화를 줄 것이라는 점에는 공감한다. 더욱이 정부지원금이 주변외지역에도 활용될 수 있게 되어 원전이 향후 울진군의 발전에 기여할 것이라는 기대를 하고 있다. 그러나 이들은 원전 착공으로 인한 상권 확대 등의 수혜는 상대적으로 크게 느끼고 있지 않다. 그 보다는 신원전 건설로 인한 보상에 더욱 관심을 가지고 있다. 따라서 이들은 신원전 착공이 많이 지연되는 것을 바라지 않지만 충분한 보상을 얻어내야 한다고 느끼고 있다.

울진주민들은 모두 조기착공과 보상극대의 두 목표가 모두 달성되기를 바라고 있다. 그러나 이 두 목표 중 어디에 우선순위를 두는지에 따라 입장에 차이가 나올 것으로 보인다. 보상극대 선호 주장은 주변외지역에 많이 나올 것으로 예상되고 조기착공 선호 주장은 상대적으로 주변지역에서 많이 나올 것으로 예상된다.

### 3. 신원전 건설과 관련한 쟁점 분석

#### (1) 핵심 쟁점

신원전 1, 2호기 건설과 관련한 핵심 쟁점은 「신원전 건설에 따른 지역발전 방안의 모색」으로 압축될 수 있다. 즉 울진지역에 원전 4기를 신규로 건설하면서 어떠한 지역발전방안이 마련될 수 있는가가 핵심적인 사안이다. 이 같은 핵심쟁점은 원전건설과 관련된 핵심 쟁점과 지역발전과 관련된 주요 쟁점으로 나뉠 수 있다.

원전건설 재논의 여부 : 신원전 건설과 관련된 협의는 이미 1999년에 이루어진 바 있었다. 당시 울진군은 14개 항을 정부가 이행하는 조건으로 신원전 건설에 동의한다는 공문을 발송한 바 있다. 그러나 이는 울진군과 산자부가 공식 합의한 것이 아니며 법적인 구속력을 가지고 있지 않다. 따라서 신원전건설을 이미 합의된 사안으로 볼 것인지 아니면 원점에서 재논의해야 하는지를 가장 먼저 논의해야 할 것이다. 이에 대한 입장은 크게 두 가지가 있다고 본다.

첫째, 1999년에 합의된 사안이므로 재논할 필요가 없으며 신원전건설을 전제로 14개 항을 포함하는 보상책을 논의하면 된다는 입장이 있다. 정부·한수원의 입장이며 조기착공 선호주민의 입장이기도 하다. 이들은 14개 항이 오래전에 합의한 내용이므로 일부 불합리한 것은 빼고 새로운 내용을 더하는 것이 좋겠다는 유연한 입장을 보이고 있다. 둘째, 1999년 합의는 전체 군민의 의사를 결집한 것이 아니고 선행조건인 14개항도 전혀 이행되지 않았으므로 신원전건설도 원점에서 재논의할 필요가 있다는 입장으로서 보상극대 선호주민의 입장이다. 먼저 이들은 14개 항 모두가 완료되었거나 이행되고 있다는 정부 및 한수원의 입장에 공감하지 않는다. 따라서 이들은 14개 항이 제대로 이행되기 전까지는 신원전 착공을 해서는 아니 된다는 입장을 가지고 있다. 물론 이들도 보상조치가 14개 항만으로 국한될 필요가 있다고 보지는 않으며 14개 항을 기본으로 하여 추가적인 보상조치를 요구할 것으로 생각된다.

보상논의와 원전착공 시점 : 보상논의가 길어지면 당연히 원전착공 시기가 영향을 받게 된다. 이 경우에 과연 어느 쪽을 우선해야 하는지는 조기착공 선호주민과 보상극대 선호주민 간에 가장 기본적인 쟁점이다. 조기착공 선호주민은 일단 신원전 건설에 착수하고 보상논의를 병행해야 한다는 입장이다. 이들은 착공 및 완공을 가급적 최대한 앞당겨야 한다는 입장이다. 반면 보상극대 선호주민은 전체적인 보상 문제를 매듭짓고 난 후 신원전 건설에 착수해야 한다는 입장이다. 이들은 조기착공도 중요하지만 보상 문제를 소홀히 다룰 수는 없다는 입장이다.

이러한 양상은 지역주민과 중앙정부와의 갈등에서 빈발하고 있다. 경의선 복선화 사업에서도 고양시 구간을 지나가는 역을 지상화할 것인지 지하화 할 것인지도 마찬가지였다. 당시 모든 지역주민은 지하화를 요구하였으나 이를 받아들이지 않은 건교부와의 협이가 지연되면서 지역주민 사이에서는 지하화도 좋으나 경의선 복선화가 지연되는 것이 더욱 문제라는 의식이 싹 텴다. 모든 지역 주민은 지하화와 조기완공을 모두 바라고 있었다. 그러나 이

두 목표가 상충되면서 어느 쪽을 우선시 하느냐에 따라 고양시민들이 지하화과와 조기복선화과로 나뉘었다. 당시에 시간 지연될수록 조기복선화를 요구하는 시민의 목소리가 커져 지상화로 타결되면서 지상화의 문제점을 해소하는 대책을 마련하는 것으로 결론이 난 바 있었다.

보상논의와 원전착공 시점 역시 협상에 주어진 시간과 관계가 있다. 따라서 착공이 당초의 예정인 2010년보다 어느 정도 앞당겨 질 수 있는지에 대한 확인이 필요하다.

14개 항의 이행여부에 대한 판단: 1999년에 합의된 14개 항은 공문에 의한 합의라는 점에서 어느 정도 공식성을 부여받고 있다. 물론 그 과정의 절차적 민주성에 대하여는 서로 다른 의견이 존재한다. 일부에서는 주민의 의사가 제대로 반영되지 않은 졸속안이라고 주장하기도 한다. 또한 7년 전에 합의된 사항으로서 지금의 상황에 비추어 적합하지 않은 내용도 있다는 의견도 많다. 그러나 현재까지 남아 있는 공식문건으로서 14개 항이 논의의 출발점이 되어야 한다는 점은 분명하다.

한수원측은 14개 항 모두가 완료되었거나 현재 추진 중이라고 밝히고 있다. 이에 대하여 보상극대 선호주민은 아래 표에서 보듯이 한수원의 입장을 수긍하지 않고 있다. 보상극대 선호주민의 입장은 한수원이 직접 하지 않은 일은 완료라고 보기 어렵다는 것이다. 예를 들어 북면에 특수대학을 설립하자는 요구에 대하여 한수원측은 경북대 울진캠퍼스를 일부 유치하였으니 완료라는 입장인데 비하여 보상극대 선호주민은 경북대 울진캠퍼스는 울진군이 협의한 사안으로서 한수원측이 설립한 특수대학이 아니므로 완료라고 인정할 수 없다는 입장이다. 현재 14개 항에 대해서 대부분의 이해당사자들은 이를 협의체에서 논의해야 한다고 보고 있다.

[표 2] 14개항 이행 여부에 대한 입장

항목	한수원측 입장	보상극대 선호주민 입장
1. 원전종식	완료	불인정(방폐장)
2. 법률개정	완료	인정
3. 안전관리 공동참여	완료	인정
4. 북면에 특수대학	경북대 울진캠퍼스	불인정
5. 북면지역 개발계획	진행 중	인정
6. 선보상 이주대책	진행 중	인정
7. 기존피해 보상책	진행 중	불인정 혹은 미흡
8. 연안어장 목장화	완료	인정
9. 원전 5,6호 조기시공	완료	인정
10. 원자력안전기술원지소	방재지휘센터	불인정
11. 한국해양연구소 지소	완료	인정
12. 울진종합병원	완료	불인정(운영비)
13. 울진원전 명칭	요청시 조치	불인정(한수원의 의지)
14. 골프장	추진 중	불인정(6홀에 대한 문제제기)

## (2) 기타 쟁점

핵심 쟁점 외의 하위 쟁점은 크게 한수원 및 정부가 울진군과 이해관계가 맞서는 사안과 울진군내 지역간 이해관계가 맞서는 사안으로 구분된다. 이러한 구분은 향후 어떠한 협의체에서 이러한 문제들이 논의되어야 하는지에 대한 시사점을 제공한다.

아래에서는 각 사안별로 갈등을 유발할 가능성이 높은지 여부를 판별하는 데에 분석의 초점을 맞추었다.

### 가. 한수원과 울진군의 갈등

일반예산사업에 반영: 지역주민들에게 36번 국도에 대한 요구가 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 정부의 일반예산에 36번 국도 관련 예산이 반영될 수 있도록 요구해야 한다는 주장이 많다. 산자부로서는 이 요구를 직접 해결할 수는 없으므로 건설교통부와 기획예산처와의 협이가 필요하다.

사업자 직접지원사업 내역: 한수원은 사업자 직접지원사업으로 정부지원금의 50%를 집행하는 역할을 맡고 있다. 따라서 그 구체적인 방법에 대해서는 지역주민과 협의하도록 주변지역지원사업심의위원회가 구성되어 있다. 지원금 사용분야는 교육·장학지원, 지역경제협력, 주변환경개선, 지역복지, 지역문화진흥 등으로 되어 있다. 5km내의 주변지역에 전체 예산의 70%를, 주변의지역에 30%를 사용할 수 있게 되어 있다. 그러나 주변지역 주민들도 그간 지역경제가 좋아진 것이 별로 없다고 주장하는 경우가 많다.

이런 점에서 사업자지원사업이 보다 지역주민의 만족도를 향상시키는 방법으로 개선되어야 한다는 문제제기가 있을 것으로 보인다. 한수원 지역본부는 그간의 나름대로 많은 노력들을 경주하여 왔다. 실제로 지역주민들 중에는 한수원이 그간 많은 노력을 해 온 점을 인정하는 사람들도 적지 않았다.

다만 구체적인 사업은 주변지역지원사업심의지역위원회에서 검토하게 될 것이므로 협의체가 구성된다면 주로 지역위원회의 구성 및 결정방식에 대한 논의가 일어나게 될 것이다. 구체적으로는 주변지역지원사업심의위원회의 구성을 변화시키는 방안, 의사결정을 보다 투명화 하는 방안, 지역주민의 요구를 청취하는 채널을 공식화하는 방안 등이 논의될 수 있을 것이다. 특히 주변의지역인 남쪽 면들이 그간 지역위원회에 참여가 지나치게 제한되어 왔다고 보고 있어 이들의 참여확대 여부를 둘러싼 논의가 있을 것으로 예상된다.

울진업체 우대: 한수원측에 대한 요구사항 중에는 울진군내 하청업체에 대한 우대정책이 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 한수원이 지역내 공사를 진행할 때 울진군내 업체를 우대하게 되면 지역경제가 활성화될 수 있을 뿐만 아니라 많은 기업들이 울진지역으로 오지 않겠냐는 논리이다. 지역의 고용창출과 세수확대 등이 기대되므로 대다수의 면담자들이 의견을 제시하고 있다. 그러나 특정지역 업체에 대한 우대조치는 자칫 경쟁제한적인 조치로 지적받을 우려가 있으므로 한수원에서 쉽게 받아들이기 어려운 사안이다. 이 사안은 한수원

이 직접 해결할 수 없는 외부의 제약요건이 큰 쟁점이다. 이러한 쟁점은 대체로 큰 갈등요인으로 등장하지는 않는 것이 상례이다.

고용창출을 위한 채용가산점 조정요구(갈등유발 가능성): 고용창출에 대한 주민의 요구는 상당히 광범위하며 그 강도 역시 강하게 나타나고 있다. 한수원 채용시험에 지역가점을 확대해 달라는 요구가 대표적이다. 현재에는 원전주변지역 출신자에게 채용시험에서 10%의 가산점을 주고 있는데 이 정도로는 지역주민이 취업할 가능성이 높지 않으니 더욱 높여야 한다는 것이다. 그러나 특정지역 출신자에게 가산점을 주는 것은 위헌소지가 있고 자칫 법적인 문제로 비화될 소지가 있으므로 신중하게 다루어야 한다는 의견 또한 제기되고 있다. 고용문제는 지역 내에서 관심이 많은 사안이므로 의제로서 제기될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 이와 함께 가산점 혜택을 주변외지역 주민들에게도 주어야 한다는 의견도 있다. 현재의 10% 가점은 주변지역 주민들에게만 적용되고 있기 때문이다.

이주자 보상문제 (갈등유발 가능성): 신원전이 건설 예정지인 북면 덕천리 지역주민에 대한 이주보상 문제 역시 갈등을 불러일으킬 가능성이 높다. 이주대상 주민들은 충분한 보상을 받은 후에 이주를 하고 싶어하지만 지역 내 조기착공을 바라는 여론 때문에 강하게 보상을 주장하지 못할 수도 있다는 우려는 표명하고 있다. 조기착공을 바라는 주민들도 이주민 보상문제에 대해서는 주거지가 걸려 있는 사안의 특수성에 비추어 충분한 보상이 이루어져야 한다는 원론적 입장을 밝히고 있다. 대부분의 주민들이 이주대상자에 대해서는 동정적인 입장이다. 해당 지역주민들은 인근 지역으로 이주·정착하기에는 보상액이 부족하다는 입장인 반면 한수원의 입장에서는 법적인 규정을 넘어선 보상은 어렵다는 입장이다. 따라서 이주자 보상문제는 갈등소지가 매우 큰 사안으로 협의가 필요한 사항이라 판단된다.

한수원내 체육시설 활용: 편 수영장, 골프장 등 한수원내 체육시설 활용에 대한 지역주민의 불만도 상당하다. 한수원 단지 내에 있어 직원 외에는 사용하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 주로 주변지역 주민들이 주로 가지고 있는 불만으로 한수원의 대주민관계 개선요구의 일환으로 제기된다.

지역상권 기여: 한수원이 지역상권 활성화를 위해 기여하지 않고 있다는 지적도 많았다. 이는 주로 주변지역에서 자영업을 하는 주민들 사이에서 제기되는 불만이다. 한수원 직원들이 어디에서 생필품을 구매하는지 어디에서 회식을 하는지 등 일견 사소한 문제로 보이는 것들이 일부 주민들에게는 매우 중요한 의미를 가지고 있었다. 한수원 측은 이러한 요구를 진지하게 경청하는 태도이나 개인의 소비생활에 직접 관여하기도 어렵다는 의견을 조심스럽게 개진하고 있다.

감시위원회 역할: 감시위원회의 역할에 대한 논의가 있어야 한다는 의견이 제시되었다. 현재 원전안전을 위해 지역주민이 중심이 되어 감시위원회가 구성되어 있으며 그 산하에 감시센터가 설치되어 운영되고 있다. 감시위원회가 원전의 안전성 확보 측면에서 신원전의 건설과정에서도 일정한 역할을 해야 하고 그렇게 하기 위해서는 어느 단계에서 어떠한 역할을 맡아야 하는지에 관한 논의가 필요하다는 것이다. 원전 안전의 시작은 계획수립 및 건설단계부터 시작하는 것이므로 지역주민의 안전에 대한 우려를 불식시키기 위해 신원전 건설과정에서 감시위원회의 역할을 인정하는 것은 주민참여를 확대하는 방안으로서 논의할 수 있다고 여겨진다.

전기료 할인을 적용지역 확대여부: 현재 전기료 할인은 발전소 주변 반경 5km내의 리에만 적용되고 있다. 이에 따라 울진읍내의 26개 리 중에는 도랑을 사이에 두고 혜택에서 배제되는 리가 존재하고 있다. 특히 남쪽 지역의 주민들이 주변외지역에도 전기료 보조가 있어야 함을 역설하고 있다. 이 사안은 원전혜택의 형평성제고 차원에서 제기될 수 있지만 지원을 받고 있는 지역은 차등지원을 원하고 있고 법령개정을 필요로 하는 사안이어서 쉽게 접근하기 어렵다는 특징이 있다.

#### 나. 울진군내 지역간 이해관계가 충돌하는 쟁점

울진군과 한수원의 지역지원사업 분담율과 역할분담: 현재 지역지원사업은 기본지원사업과 사업자지원사업으로 나뉘고 울진군과 한수원이 5:5의 비율로 집행하고 있다. 일부 지역주민들은 한수원 보다는 군수가 집행하는 지원금 비율이 높아져야 한다는 주장을 하고 있다. 이러한 주장이 주변외지역에서는 더욱 강하다. 주변외지역에 쓸 수 있는 한도가 한수원의 경우 30%이나 울진군의 경우에는 50%로 더 높기 때문이다. 일부 군의원들도 이러한 주장에 동의를 표하고 있다. 한수원 본부장이 집행하는 예산에 대해서는 군청이 집행하는 경우에 비하여 직접적인 통제권한이 없기 때문인 것으로 여겨진다.

한편 주변지역 주민들 사이에서는 울진군이 집행하는 사업의 경우 정치적인 결정이 많아 실질적인 효과가 적으므로 현행 5:5 비율이 유지되어야 한다는 입장도 있었다. 지역지원사업의 분담률에 관한 사항은 법개정을 필요로 하는 사안이므로 쉽게 해결되기 어려워 갈등쟁점으로 부상할 가능성은 낮아 보인다.

이와 관련이 있는 사안으로서 울진군과 한수원의 역할분담에 대한 문제제기도 있다. 현재 발전소주변지역지원에관한법률 시행령 제19조에 보면 기본지원 사업 중 울진군수가 시행하는 사업은 소득증대사업, 공공시설 사업, 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 사회복지사업, 주변지역에 대한 육영사업이다. 반면 발전사업자인 한수원이 시행하는 사업은 전기요금 보조사업과 주변외지역에 대한 육영사업으로 규정되어 있다. 그 외에 동 시행령 27조의2에 의하면 사업자지원사업으로 한수원은 교육·장학지원, 지역경제협력, 주변환경개선, 지역복지, 지역문화진흥 등으로 되어 있다. 이런 점에서 보면 울진군과 한수원의 역할분담은 다소 모호하게 규정되어 있다고 판단된다. 향후 지역경제에 대한 파급효과를 극대화하는 방향으로 새롭게 역할분담을 해야 한다는 주장이 제기될 수 있다.

주변외지역에 활용 가능한 지원금 비율: 현재 군수는 50% 범위내에서 한수원은 30% 범위내에서 주변외지역 지원 사업을 시행할 수 있다. 그 중 한수원의 사업은 지역경제협력사업 및 지역문화진흥사업으로 국한되어 있는 반면 울진군의 사업에는 제한이 없다. 이러한 현행 법령을 고쳐 주변외지역에 사용되는 지원금을 더 확대해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 이 같은 주장은 주변외지역에서 제기될 것이고 그 경우 주변지역과의 논란이 불가피하다. 이 사안 또한 법령개정이 필요한 사안이므로 쉽게 접근되기 어렵다는 특징이 있다.

주변지역지원사업심의지역위원회 구성: 현재 지역위원회는 울진부군수가 위원장이 되고 울진군 공무원, 주변지역내 군의원 4인이내, 한수원 직원, 한수원 본부장 추천 3인, 군수 추천 2인으로 구성된다. 울진군과 한수원이 공동간사를 맡도록 되어 있다. 현재 주변외지역의

지역위원회에 대한 참여는 매우 제한되어 있다. 이에 따라 이 문제가 주변외지역으로부터 제기될 가능성이 있으며 결국 주변지역과 주변외지역간의 논란을 불러일으킬 수도 있다.

시행령상의 지원금 배분율: 시행령 29조는 신원전이 건설된 북면, 북면외 주변지역 그리고 주변외지역에 대한 지원금 배분비율을 규정하고 있다. 이러한 배분비율에 대해 북면외 주변 지역 혹은 주변외지역으로부터 문제제기가 있을 수 있다.

한수원의 신규 사택위치와 신원전 정문입구: 주변 지역 내에서도 발전소가 위치한 북면과 죽변 및 울진읍간의 이해관계도 충돌할 수 있다. 한수원의 신규사택이 그것이다. 현재 한수원 사택은 북면에 위치하고 있으나 신원전건설과 함께 들어설 신규사택의 입지는 현재 주변 지역 뿐만 아니라 주변외지역 주민사이에서도 첨예한 사안이다. 사택을 유치하는 지역에는 경제력과 문화적 수준을 가진 한수원의 직원들이 대거 유입될 것이므로 지역의 상권 발달과 교육문화적 수준향상에 큰 도움이 될 것으로 기대하고 있다. 특히 죽변의 자영업자들은 이 문제를 매우 중요하게 여기고 있다. 그러나 이 문제는 다른 면과의 상대적인 측면이 강해 쉽게 접근되기 어려워 보인다. 이와 유사한 쟁점으로서 신원전의 정문위치가 있다. 정문의 위치는 사람의 흐름에 영향을 주어 지역 상권과 밀접한 연관이 있다. 현재 죽변에서는 신원전의 정문위치가 죽변을 향해야 한다는 주장을 하고 있다. 이 사안 또한 지역주민 사이에 논의가 필요하다.

[표 3] 주요 의제에 대한 이해관계자별 입장

이해관계자의제	지역 주민	원전 단체	일반 단체	군의회	군청	한수원	산자부	비고
4개기 원전추가건설 합의의 유효성	○	△	○	○	○	○	○	○: 유효 △: 검토
14개 항목의 이행여부와 추가 발전방안 마련	○	△	○	○	○	○	○	○: 찬성 △: 선이행 요구
신원전건설의 조기착공요구와 보상요구	북쪽:* 남쪽:#	*	#	△	△	△	△	*: 조기착공 강조 #: 보상요구 강조 △: 유보 협의가능
신원전건설에 따른 특별지원금 규모 확대 요구	○	○	○	○	○	X	X	○: 찬성 X:반대(법개정필요)
원전관련 지원사업의 지역 내 형평성문제 제기	북쪽:X 남쪽:○	△	△	○	○	X	X	○: 찬성 X:반대(법개정필요) △: 유보
울진지역 내 고용확대 요구	○	○	○	○	○	△	△	○: 찬성 △: 유보(법적 제약)
한수원에 대한 대주민관계 개선 요구	○	○	○	○	○	○	○	○: 찬성
덕천리 주민의 이주 대책	○	○	○	○	○	○	○	○: 찬성
국도건설 등 교통인프라 개선 요구	○	○	○	○	○	X	△	○: 찬성 X: 권한박 사안 △: 유보 협의가능

#### 4. 갈등해소를 위한 합의형성 절차의 설계

##### (1) 합의형성절차에 관한 주요 이해관계자의 의견

주민 : 주민을 포함한 협의기구를 구성해 대화와 협상을 통해 해결해야 한다는 입장이다. 군청이나 군의회 뿐만 아니라 주민대표기구인 면단위의 대화채널도 필요하다는 입장이다.

원전관련 시민사회단체 : 원전신규건설에 관한 주민수용성을 높이기 위해 한시조직으로서의 협의체가 필요하다는 의견이다. 협의체는 협상의 창구를 단일화 시키는 효과가 있고 민원발생을 줄이는 역할을 할 것으로 평가하고 있다. 한수원 보다는 산자부가 나서서 정부 측 협의 창구로서의 역할을 기대하고 있다.

일반 시민사회단체 : 군청이나 군의회가 독점적으로 나서기보다는 주민대표들이 참여할 수 있는 협의기구의 구성이 필요하다는 의견을 강하게 밝히고 있다. 아울러 협의기구 구성

시 각 분야, 계층, 면을 대표하는 단체들이 고루 참여할 수 있기를 기대하고 있다.

지역공공기관 : 군청 또는 군의가 협의 창구를 맡아 주도적인 역할을 해야 한다는 의견과 모든 이해당사자들을 포함시킨 협의회에서 이뤄져야 한다는 의견으로 나뉜다. 그렇지만 협의를 진행함에 있어 지역에서는 군청(군수)이나 군의회, 그리고 중앙에서는 산자부가 중심적인 역할을 해야 한다는 입장이다.

울진군청 : 상향식 의사전달을 할 경우에 지역 내 경쟁이 유발될 수 있으므로 협의기구보다는 군청이 직접 나서는 것이 바람직하다는 입장이다. 그렇지만 협의의 상대방으로는 산자부를 지목하는 경우와 한수원을 지목하는 경우로 나뉘지만 결국에는 산자부가 나서서 지역발전 등에 관한 인센티브를 제시하고 타 부처 관련 사항도 적극적으로 거중 조정해 반영해주기를 바라고 있다. 만일 산자부가 시기적으로나 여건상 조기에 나설 수 없다면 한수원과 먼저 협의하는 것도 검토해 볼 수 있다는 입장이다.

울진군의회 : 군청과 군의회가 산자부, 한수원과 직접 협의하는 형태가 바람직하다는 의견과 사회단체를 망라한 협의기구를 구성하되 군이 주도하는 형태가 바람직하다는 의견을 동시에 제시하고 있다. 책임 있는 당사자들이 나서서 결정해야 한다는 의견이 보다 강하다.

산자부 / 한수원 : 주민이 참여하는 협의체를 통해 의견을 수렴하자는 의견과 협의기구가 오히려 갈등을 야기할 수 있으므로 군청만으로 창구를 단일화 시키자는 의견으로 나뉜다. 현실적으로는 후자에 더 많은 무게가 실려 있다. 그렇지만 협의기구를 구성하자는 의견을 제시하는 경우에도 사전에 협의기구 구성에 대한 논의를 군청과 진행해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

## (2) 합의형성절차의 설계

신원전 건설과 관련한 지역 내 합의형성 절차로서 2가지 방식이 제안되고 있다. 하나는 기존의 추진방식 즉 사업의 주체인 산자부, 한수원이 군청과의 협의를 통해 필요한 행정절차를 진행하고 마지막으로 군의회의 동의를 받아 진행하는 기관간 협의방식이다. 다른 하나는 주민이 참여할 수 있는 대표성 있는 협의기구 구성을 통해 추진하는 주민참여방식이다.

### 설계 1 : 기관 간 협의 방식

주민이나 시민사회단체 등이 제외되고 산자부, 한수원과 군청, 군의회 등 기관 간의 협의 방식을 통해 합의를 이끌어낸 후 사업을 진행하는 방식이다. 주민전체를 대표하는 협의기구를 구성하려 했을 때 대표성을 가진 주민이 포함되기가 어렵고, 협의기구가 구성됐다 해도 너무 다양한 의견이 표출되어 합의를 이루기가 어려울 것이므로 책임 있는 기관이 나서서 협의를 진행하고 협이가 완료된 후 따로 주민들에게 설명하는 기회를 갖자는 입장이다. 이 같은 방식은 추진절차의 효율성이 중시될 때 사용되고 주민들이 스스로의 대표를 선출하기도 어려울 때 채택된다. 이 방식에서 주민들의 참여는 사실상 배제되고 주민들에게는 기관 간 합의가 이루어진 후 사후에 추인하는 역할이 주어진다.

기관 간에 합의한 사항을 주민 또는 시민사회단체를 상대로 추진을 얻는 과정에서 합의사항에 불만을 품은 지역주민이나 시민사회 단체에 의해 갈등이 발생할 가능성은 언제나 상존한다.

기관 간 협의방식에서는 다양한 요구사항들을 조정하고 이견을 해소하는 방식으로 '협상방식'이 활용된다. 의제가 다양할 경우에는 일괄타결 방식이 선호되고 핵심의제와 하위의제로 나뉘어져 있는 경우에는 핵심의제에 대한 타협이 이루어질 경우에 하위의제에 대한 협상은 쉽게 이루어지는 경우가 많다.

기관 간 협의방식에도 책임 있는 기관 모두가 참여해 동시에 협의를 진행하는 일괄진행방식과 참여가능한 단체들이 먼저 협의를 진행하고 그 후에 참여하지 않았던 단체와 협의를 진행하는 단계별 진행방식이 있을 수 있다. 만일 어느 한 기관이라도 참여를 미룰 경우에는 참여 가능한 기관이 협의 가능한 의제를 먼저 협의하고, 그 뒤에 참여하지 않는 기관을 상대로 다른 의제를 놓고 협상하게 되는 단계별 진행방식이 채택된다.

## 설계 2 : 주민참여 방식

기관에 속해 있는 이해관계자를 제외한 대부분의 이해관계자들은 다자가 참여하는 협의회를 구성해 신원전건설에 관한 정보를 교환하고 각계각층의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 '주민참여 방식'을 선호하고 있다. 다만 기존의 방폐장 유치 논란이 발생했을 때 구성됐던 한수원 주도의 협의기구가 아니라 실질적으로 대표성과 책임성을 갖춘 협의기구가 구성되어야 한다는 의견을 피력했다.

주민참여방식에서는 다양한 의견이 제시될 것이므로 합의를 형성하는 데에 시간은 걸리겠지만 협의기구 내에서 각 이해관계자의 불만이 토로될 수 있는 기회가 주어지므로 사실상 갈등이 발생할 가능성은 매우 낮아진다.

주민참여방식을 채택할 때 가장 많이 제시됐던 우려사항은 과연 주민들이 협의기구에 참여할 수 있는 대표를 스스로 뽑을 수 있는 역량이 있을 것인가이다. 또한 협의기구 내에서 일부 목소리 큰 사람이 협의회를 진행을 좌지우지할 때 그 책임은 누가 지고 뒷감당은 누가 지는가라는 점도 우려사항으로 제기되었다.

## 제5장 갈등평가 실시의 의미와 개선방향

울진원전 신규건설을 앞두고 정부나 한수원이 아닌 제3자가 갈등영향분석서 작성을 하는 것은 대규모 국책사업의 시행을 앞두고 해당 지역의 수용성을 분석하고 다양한 요구사항의 합의가능성을 파악할 뿐만 아니라 기존의 정부 정책의 추진방식에서 빚어지기 쉬운 갈등을 사전에 예방하는 데에 목적이 있었다. 기존의 정부정책의 추진과정에서 갈등이 자주 발생했던 이유 가운데 하나는 정부가 정책을 결정하는 과정에서 이해관계자의 다양한 의견을 수렴하거나 합의를 도출해 내려는 노력이 미흡해 결정된 정책의 집행과정에서 이해관계자의 반

받을 초래했기 때문이다. 정책결정과정에서 효율성은 강조됐지만 민주성이나 형평성은 간과된 나머지 이해관계자의 의견수렴이 형식적으로 진행되거나 아예 이해관계자의 참여가 원칙적으로 봉쇄된 경우도 많았다. 주민설명회 등을 통해 해당 지역주민의 의견을 수렴하는 절차를 밟았다 해도 지역주민들에게는 정부가 사전에 결정된 내용을 일방적으로 통보하는 것으로 인식되어 주민의 참여와 협력을 이끌어내지 못했다.

울진원전 신규건설과 관련한 갈등영향분석서의 작성은 이 같은 과거의 정책추진 방식에서 탈피해 정책결정과정에서의 사전 의견수렴을 통해 갈등을 사전에 예방함으로써 정책집행과정에서의 갈등발생을 줄이기 위함이었다.

기존의 국책사업의 추진과정을 살펴보면 중앙정부에서 기본 방침이 결정되면 커다란 변경 사유가 발생하지 않는 한 그러한 방침은 지방정부나 지역주민에게 그대로 받아들여지도록 강요되는 경우가 많았다. 한번 결정된 중앙정부의 방침은 매우 경직된 것이어서 그 내용이나 절차를 바꾸기가 쉽지 않았고 그 과정에서 해당 지역의 주민이나 지자체의 반발을 불렀다. 원전건설지역 결정이나 방사성폐기물처리장 입지선정을 둘러싼 갈등의 예에서 쉽게 파악할 수 있듯이 한 번 결정된 중앙정부의 결정은 여간해서는 수정되거나 반복되지 않았고 그 과정에서 많은 사회적 갈등이 발생했다. 특히 중앙정부에 의해 결정된 방침이나 내용은 협상의 대상이 될 수가 없어 일방적으로 정책을 추진한다는 비난을 면하기 어려웠다. 그러나 근래에 들어서 대규모 국책사업에 관한 정부방침이나 정책내용도 유관기관이나 이해관계자와의 협의과정에서 수정되거나 보완되고 있다. 기본 원칙에서 벗어나지 않는 한 상당한 정도의 유연성과 탄력성을 가지고 상호간의 이견을 조정하고 있다. 정부의 정책결정 과정에서도 공공협상의 필요성이 대두되고 있다. 울진원전 신규건설을 둘러싼 갈등영향분석서의 작성목적 가운데 하나는 중앙정부와 한수원의 원전신규건설 계획과 지역주민 및 지방자치단체의 다양한 요구 사이에 협상 및 조정의 가능성을 탐색하기 위한 것이다.

기존의 정부정책 추진과정과 새로운 추진과정을 비교해 볼 때 또 하나의 두드러진 특징은 내용적 타당성뿐만 아니라 절차의 타당성이 매우 중시된다는 점이다. 즉 과거에는 어떠한 국책사업의 필요성이 인정되고 내용적 합리성(substantial rationality)이 있는 경우에는 비록 추진과정에서 반발이 예상된다 해도 밀어붙이는 경우가 많았기 때문에 그 과정에서 절차적 합리성(procedural rationality)은 간과될 수밖에 없었다. 그러나 최근에 발생한 많은 공공갈등의 사례를 보면 절차적 타당성을 중요시하고 있어 아무리 좋은 정책이라 해도 절차적으로 흠결이 있는 경우에는 정책으로 수립되기 어려운 실정이다. 즉 해당 정책의 이해관계자나 유관 시민사회단체와의 협의를 거치지 않는 경우에는 정책으로 채택되기 어렵다. 공공시설 입지를 둘러싼 갈등의 영향을 분석하는 목적은 이해관계자들이 수긍하고 납득할 수 있는 합의형성절차를 설계하고 실시함으로써 결정의 절차적 타당성을 획득하기 위한 과정이라 할 수 있다.

우리 몸의 병을 치유하기 위해서는 적절한 약물과 정교한 수술도 중요하지만 이를 위해서는 정확한 진단이 선행되어야 하듯, 갈등을 조정하고 지속가능한 갈등해소 결과를 얻기 위해서는 갈등에 대한 정확한 진단이 필요하며 갈등평가 혹은 갈등영향분석은 그러한 진단을 위한 중요한 수단이 될 수 있다.

그러나 갈등평가가 갈등의 당사자와 그들의 입장 및 이해관계를 조사하여 갈등의 해소가

능성을 판단하기 위한 수단임을 감안하면 갈등평가는 기본적으로 갈등을 조정하고 해소하기 위한 '사전 작업'임을 주지하여야 할 것 같다. 정확한 진단 후에는 의사의 정교한 처방과 환자의 회복 의지와 노력이 뒤따라야 하듯이, 갈등평가 등을 통한 갈등에 대한 정확한 진단 후에는 정부를 포함한 구성원의 아이디어와 노력, 후속 조치가 필수적이라 할 것이다(갈등 조정절차, 합의형성절차 등).

## 참고문헌

- 갈등해결 전문가 훈련 프로그램 참가자. (2001). 「갈등해결배우기: 이론, 방법, 적용」. AFSC/평화를 만드는 여성회.
- 강영진. (2000). 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」. 성공회대 아시아NGO정보센터.
- 공석기. (2003). "한국 환경운동의 초국적 동원 과정의 동학: 리우에서 요하네스버그까지". 「ECO」. 4: 8-45.
- 국무조정실. (2005). 「갈등관리에 관한 법률(안)」.
- 김동영, 채종현. (2007). 「갈등영향분석 실무 매뉴얼」. 국무조정실.
- 문순홍. (1992). 「생태위기와 녹색의 대안」. 서울: 나라사랑.
- 문순홍. (1999). 「생태학의 담론」. 서울: 숲.
- 박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- 배응환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 「지방행정연구」, 19(2): 187-216.
- 신창현. (2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울: 예지
- 신창현, 박형서. (2005). 「갈등영향분석 및 정책적 함의」. 서울: 경제, 인문사회연구회.
- 윤경준, 안형기. (2004). 심의민주주의적 의사결정의 효과성-지방의제21 작성을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(2): 149-165.
- 이런주. (2005). "공공기관의 갈등관리에 관한 기본법안의 주요 내용". 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안) 공청회 자료집」. 국무조정실.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이종범. (1986). 「국민과 정부관료제」. 서울: 삼영사.
- 이진우, 박일우, 김종환. (1996). '담론이란 무엇인가 - 담론개념에 관한 학제간 연구'. 「철학연구」. 56.
- 조용윤. (1996). 「갈등상황에 처한 양극집단의 갈등해결조건에 관한 연구: 한약분업갈등 사례를 중심으로」. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법」. 「2002년 하계학술대회 발표논문집」. 한국행정학회.
- 지속가능발전위원회. (2004). 「갈등관리기본법 및 법·제도 개선」. 지속위자료집 2004-20.
- 채정석. (2002). 지방정부의 정책은유와 집행전략: 영광, 울진 원전 집행사례.
- 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집 I」. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집 II」. 한국지방행정연구원.
- 한국인사행정학회 갈등관리연구회. (2006). 「울진원전 신규건설 추진과 관련한 갈등영향평가」.
- Atkinson, G. (2000). Sustainable Development and Policy. In Helm(ed.), Environmental Policy: Objectives, Instruments, and Implementation, 29-47. Oxford: Oxford University Press

- Blechman, F. J. Crocker, J. Docherty, and S. Garon. (2000). Finding Meaning in a Complex Environment Policy Dialogue: Research into Worldviews in the Northern Forest Lands Council Dialogue, 1990~1994. Working Paper No. 14. The Institute for Conflict Analysis and Resolution. George Mason University
- Burton, J. (1996). Conflict Resolution: Its Language and Processes. Scarecrow Press
- Coser, R. L. (1956). The Functions of Social Conflict. London: Free Press of Glenco
- Dahrendorf, R. (1958). Toward a Theory of Social Conflict. Journal of Peace and Conflict Resolution. XI: 170-183
- Jeong, H. (2002). Peace and Conflict Studies. Ashgate
- O'Riordan, T. (1991). The New Environmentalism and Sustainable Development. The Science of the Total Environment, 108: 5-15
- Susskind, Lawrence and Jennifer Thomas-Larner. (1999). Conducting a Conflict Assessment, In Lawrence Susskind, Sarah McKearnan and Jennifer Thomas-Larner, The Consensus Building Handbook, 99-136. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.