

정책갈등모형(PCF)에 기반한 나주SRF발전소 갈등에피소드 분석과 협력 거버넌스 모색*

최 성 욱

국문요약

이 연구는 Weible & Heikkila(2017)의 정책갈등모형(PCF)을 기반으로 통합적 갈등 분석틀을 구성한 후, 나주 SRF 열병합발전소를 두고 발생한 갈등사례를 분석한다. 분석결과, 5개 정부를 거치면서 전통적·대안적 갈등해결 수단들을 모두 적용한다. 정치이념에 따른 에너지 정책기조의 변화와 정책적 비일관성은 SRF에 대한 인식을 '신재생에너지'에서 '쓰레기'로 (리)프레이밍하게 만들면서 갈등을 장기화시킨 주요인이었다. 소송이 최종 수단이 되면서 갈등당사자 간 타협 기회는 사라졌다. 당사자 간 협상과 합의형성보다는 법원, 상위 지자체, 중앙부처 등 제3자의 개입에 의한 갈등대응이 부각된다는 점에서, 이 사례도 한국의 전통적 갈등관리 거버넌스 맥락을 나타낸다. 이 연구는 난제 성격의 정책갈등에 대한 효과적 대응을 위해 협력 거버넌스 구축이 절실하다고 주장하며, 이를 위한 실천적 함의를 제시한다.

주제어: 공공갈등, 정책갈등모형(PCF), 고형연료(SRF) 열병합발전소, 프레임, 협력 거버넌스

I. 서론

발전시설이 환경이슈와 결부되어 발생하는 정책갈등은 매우 다루기 힘든 난제(wicked problem)이다.¹⁾ 시설가동에 따라 의심되는 유해성의 인과지식이 불확실하고, 다양한 이해관계자로 복잡하며, 비용·편익 분리에 의한 분배적 비형평성이 인식되면서, 효과적 합의안 마련이 어렵다. 여러 유형의 정책갈등 중에서도 환경갈등은 합의형성노력이나 정치적 해법제시 등과 같은 갈등관리기제들이 효과적으로 작동하지 않고 갈등이 장기간 지속되는 경우가 흔하다(심준섭·김지수, 2010). 이러한 성격의 갈등문제를 해결하기 위해서는 협력 거버넌스 역량이 필요하다. 관료제적 거버넌스의 한계를

* 이 논문은 2021년 영호남공동학술대회의 발제문(최성욱, 2021a)을 발전시킨 것이다. PCF에 관한 유용한 정보를 제공해주신 콜로라도대학교(덴버) 유종은 박사님께 고마움을 전한다.

1) 공공영역의 갈등현상을 지칭하기 위해 학자에 따라 여러 용어들이 사용되는데, 정책갈등의 경우도 속의 나 이성에 의한 합의도출 가능성에 따라 단순한 '정책이견'과 난제 성격의 '정책분쟁'이라는 용어로 구분된다(강민아·장지호, 2007; 김창수, 2020: 48). 이 논문은 정책갈등, 공공갈등, 분쟁, 갈등 등 용어를 동일한 의미로 문맥에 따라 혼용한다.

보완하고, 민간영역과의 협력 강화를 위해 정부의 적극적 역할이 요청됨과 함께(이명석, 2010; Ansell & Gash, 2008), 거버넌스 참여자 모두가 성과는 물론 책임도 공유하는 의식구조가 필요하다(김정인, 2020; Weber & Khademian, 2008). 이해관계자의 참여와 정보공개 등 공식 제도적 요소 자체가 협력 거버넌스의 실효성을 보장하지는 않는다. 참여의 타이밍, 정치요인의 부정적 영향을 여과할 수 있는 기본규칙, 협동의 마음가짐 등 요소가 전제되지 않으면서 관료적인 전통 사고방식으로 접근하면 협력 거버넌스의 효과적 작동은 가능하지 않다.²⁾

이 연구는 광주·전남공동혁신도시의 기반조성을 위해 준공된 고품연료(Solid Refuse Fuel, SRF) 열병합발전소(이하 '나주SRF발전소')를 둘러싸고 유발된 갈등사례를 분석한다. 나주SRF발전소는 2007년말 사업허가를 취득하여 2017년 말 준공되나, 2022년 대법원의 상고심 판결로 재가동되기까지 지속된 소송전과 대립으로 갈등의 소용돌이에 휘말렸다. 이 갈등으로 발생한 손실액이 1조원에 육박한다는 추정도 있다. 단일사례분석의 한계에도 불구하고, 이 사례는 다음과 같은 점에서 분석할 가치가 있다. 5개 정부를 거쳐 전개된 사례이기 때문에, 공공갈등의 정치적 요인에 대한 분석에 적합하다. 그리고 이 사례에서는 민·관협력 거버넌스 위원회가 출범했으나 결국 해체되었다는 점이다. 그 동안 학계에서 뉴거버넌스 방식이 제안되어 왔으나 실천세계에 적용한 사례는 많지 않다. 갈등해결을 위한 민·관협력 거버넌스 실행사례를 분석함으로써 뉴거버넌스 설계에 유용한 함의를 얻을 수 있다.

정부는 중앙과 지방단위에서 모두 갈등관리역량 강화를 위해 노력을 기울여 왔다(김강민·김주경, 2021). 행정학계의 갈등 연구 업적물도 양과 질적으로 모두 견실한 성장세를 보인다(최성욱, 2020; 조경훈·박형준, 2015). 그러나 미시 차원의 개별 사례중심의 원인규명 및 처방책 제시에 초점을 두다보니 체계적인 이론개발이 부족했다고 지적된다(양연희 외, 2019). 개별 사례분석들이 지식축적으로 이어지기 위해서 통합적 갈등 분석틀의 필요성이 제기되고 있다(강지선, 2021; 조홍남 외, 2019; 장현주·정원옥, 2015). 아울러 갈등 강도에 대한 측정방법 개선의 필요성도 지적된다(이승모, 2015; 정지원·박치성, 2012; 강민아·장지호, 2007).

이 연구는 이상과 같은 문제의식 속에 Pondy(1967)의 갈등발전단계론과 Weible & Heikkila(2017)의 정책갈등모형(Policy Conflict Framework, 이하 'PCF')을 기반으로 통합적 갈등 분석틀을 구성하여 나주SRF발전소 갈등사례를 분석한다. 폰디는 갈등현상을 발전단계에 따라 에피소드로 개념화하며, PCF는 정책행위자들의 인지적·행태적 특성을 표현하는 정책갈등 에피소드(episode of policy conflict)를 개념화한다. 정책갈등과 같이 복잡한 개념을 다룰 때 사회과학의 개념적 모호성 문제를 완벽하게 해소하기란 불가능하다. 하지만 PCF와 갈등발전단계론을 모두 반영하여 구성된 갈등에피소드는 개념적 명확성 제고에 보탬이 될 수 있다. 그리고 옹호연합모형(이하 'ACF')과 같은 기존 이론들은 갈등해결을 위해 신념의 변화와 학습을 강조하는데 비해, PCF는 합의점을 찾는 데에 반드시 신념변화의 필요성을 전제하지 않고, 대신 타협안 도출을 위한 상대방과의 협력의지를 가정한다. 이 점에서 협력 거버넌스에 대한 논의에 적합하다.

2) 정권교체와 같은 정치시스템 요인은 환경갈등의 변수라기보다는 상수일 수 있기 때문에, 정치요인에 의한 협력 거버넌스 체제의 형해화를 막을 제도적 장치 마련이 중요하다는 심사위원의 지적에 감사를 드린다.

분석을 위해 한국지역난방공사와 나주시의 내부자료가 포함된 민·관 협력거버넌스 실무위원회 자료, 시의회 회의록, 참여관찰, 정부간행물, 언론기사 등 자료가 사용되었다. 먼저, 발전시설 관련 갈등을 분석한 최근 논문, 갈등발전단계론, PCF 관련 선행연구를 검토한 후 이 연구의 분석틀을 제시한다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 선행연구 검토

1) 발전시설 관련 갈등에 관한 최근연구

SRF발전소 관련 갈등을 분석한 논문은 거의 없다.³⁾ 김예은과 최충익(2021)이 ACF를 적용하여 원주 SRF발전소 갈등을 분석했는데, 정책형성과정에 정치적 진영논리가 개입하여 찬반대립이 심화되면 갈등의 장기화가 우려된다고 주장한다. 박인수와 박수일(2018)은 해결사례로서 남양주 에코랜드시설과 당시 진행 중인 내포 신도시 집단에너지시설 입지갈등사례를 비교하여, 경제·환경·참여·불확실성의 관점에서 갈등의 원인과 관리방안을 제시한다. 신성현과 정준금(2019)은 화력발전소에 대한 지역자원시설세 도입 갈등사례에 ‘수정된 ACF’를 적용하였는데, 장기적 연합기회 구조 대신 대통령의 통치이념을 외부요인과 정책하위시스템의 매개변수로 투입하여 과세 찬성과 반대 연합 간 갈등을 분석한다. 장기적 연합기회구조가 유럽의 조합주의 국가에는 적합할 수 있으나, 한국의 맥락에는 대통령의 통치이념이나 정책지향 요인이 더 적합하다고 가정한다.

강지선(2019)은 신고리 원전 5·6호기 공론화 사례분석을 포함한 총 53편의 공론화 선행연구에 대한 메타분석을 통해 연구경향을 탐색하였는데, 선행연구들은 정책갈등을 공론화에 의해 해결하려는 것에 대한 긍정적 태도를 갖는 경향이 있다. 주지예와 박형준(2020)은 정책내러티브모형(NPF)을 통해 신고리 원전 5·6호기 공론화 사례에서 건설 중단과 재개 양측 옹호집단 간 차이를 분석한다. 김효선과 조윤직(2019)은 정치적 관리 분석틀을 통해 부안군과 경주시 방폐장 입지정책 사례를 비교했는데, 정부의 기업가적 옹호와 협상 전략 면에서 경주 사례가 부안 사례보다 우수했다고 분석한다. 임현지와 윤순진(2019)은 태양광 발전시설 입지를 둘러싼 갈등 해결에 지자체의 이격거리 규제가 적절한 정책수단인지를 분석하였는데, 오히려 산림훼손과 난개발의 소지, 소송 제기 등 부작용을 낳고 있음을 확인한다.

비선호시설의 입지갈등이 사회적으로 가장 문제가 된다(조홍남 외, 2019: 38). 공공갈등에 관한 국내 선행연구 중 비선호시설 입지갈등을 토픽으로 한 논문이 가장 높은 비율을 차지하나 시간이 갈수록 감소하는 추세에 있다(양연희, 2019: 444). 발전관련 시설은 입지확정 후에 주로 비선호시

3) Google 학술검색에서 ‘열병합발전소’ ‘SRF’ (‘RDF’) ‘갈등’을 키워드로 단 1편이 검색되었다(2023년 2월 13일 기준).

설의 님비갈등의 특성을 나타낸다. 최근연구의 검토결과, 발전시설의 입지·가동을 둘러싼 갈등은 불확실성, 외부효과 또는 분배적 비형평성, 지역의식(‘님비’ 또는 ‘핍피’라는 일반적 태도), 정책지향차이 등이 결합된 가치문제로 표명되면서, 이외 유형의 갈등보다 합의도출이 어려운 난제라는 점을 확인할 수 있다.

2) 갈등발전단계론

Pondy(1967)는 선행연구검토를 통해 교섭·관료·시스템 등 3가지 개념적 갈등모형을 제시하면서, 갈등 개념을 선행조건, 인지(지각)와 감정 상태, 행태 등 요소로 파악한다. 그는 갈등과정을 다음과 같이 5단계로 나누어 갈등에피소드를 구성했다. ①갈등잠재(latent conflict) 단계는 희소자원과 자율성 확보를 둘러싼 경쟁, 하위목표 간 불일치, 역할의 모호성 등 갈등의 유발조건이 잠복해있다. ②갈등인지(perceived conflict) 단계에서는 갈등을 지각하게 된다. 갈등의 선행 유발조건이 없어도 상대방의 입장에 대한 오해가 있을 때 갈등이 인지될 수 있다. 인지단계에서는 의견차이가 있음을 자각하더라도 이에 대해 감정에 의한 효과는 없다. ③갈등감촉(felt conflict) 단계에서는 갈등이 개별화된다. 개인이 불안감 또는 상대에 대한 적대감을 갖게 된다. ④갈등표출(manifest conflict) 단계에서는 갈등이 구체적 행위로 가시화된다. 언어적 폭력, 파업, 준법투쟁, 복지부동 등 공개적이거나 은밀한 행태가 나타난다. 갈등의 정점인 이 단계에서 다양한 갈등해결수단들이 적용된다. ⑤갈등여파(conflict aftermath)에서는 갈등이 원만하게 해결되지 못하고 갈등의 유발조건들이 악화될 수 있다. 이 단계가 갈등주기에서 환류(feedback)에 해당한다.

폰디의 모형을 효시로 하여 갈등발전단계 또는 갈등주기를 구분하는 연구가 다수 이어졌다(김학린, 2011). 국내연구를 예시하면 다음과 같다. 주상현(2001)은 잠재-심화-해결기로, 강인호 외(2005)는 발생-증폭-완화기로 나눈다. 박홍엽(2006)은 생성-잠복-표출-고조-완화-해결기로, 임정빈(2007)과 심준섭·김지수(2010)는 발생-심화-완화(변동)기로 구분한다. 장현주·정원옥(2015)은 생성-표출-증폭-완화 단계로, 김창수(2020)는 잠복-표출-증폭-확산-조정-합의형성(/재증폭) 단계로 나눈다. 김민정과 김도희(2020)는 재난관리의 예방-대비-대응-복구 단계에 따라 태풍 차바로 비롯된 갈등 전개과정을 분석하며, 홍성만(2020)은 표출-확대고조-완화기로 구분하여 코로나19 갈등사례를 분석한다.

3) PCF모형

PCF는 ACF에 기초하면서도 이에 대한 한계를 보완하고, 갈등 강도의 측정을 위한 이론틀을 제시한다. ACF에서 갈등은 가치 차이, 극화된 네트워크, 악마화(devil shift)⁴⁾ 등 요인들을 불충분하게 결합하여 간접적으로 측정된다(Weible & Heikkila, 2017: 29). ACF는 특정 정책과 사업에 대한 찬성/반대 집단연합 간 이분법적 대립이 핵심이 되는 사례 분석에 적합하다. 그러나 이분법적 대

4) 정책행위자가 상대방의 권력과 악의를 과장함으로써 악마처럼 만드는 경향을 말한다.

립은 행위자의 실제 입장과 행태보다 더욱 찬성 또는 반대 옹호연합으로 편향시키는 분석결과를 낳는다. 그리고 중앙부처나 지자체 집행부 등 행정기관을 옹호연합 또는 중재자 범주에 명확히 포함시켜 분석하는 데는 한계가 있다. 신성현과 정준근(2019)에 의하면, 정부부처나 행정관료 등 행위자는 정책 옹호자인지 중재자인지 또는 두 역할을 동시에 하는지 구별이 쉽지 않는 경우가 많다. 행정행위자는 공공갈등 전개과정에서 실제 많은 영향을 미치지만, 나주SRF 갈등사례처럼 옹호연합이나 중재자 어느 쪽에도 명확히 속하지 않는 경우, PCF가 더 적합할 수 있다.

PCF를 적용하여 분석한 국내 논문은 많지 않다. 강지선(2021)과 조홍남 외(2019)는 이 모형에 기반하여 각각 서울 은평광역자원순환센터 건립과 제주 제2공항 입지갈등을 분석했는데, 정책입장의 차이와 상대의 정책입장으로부터 인식되는 위협이 크고 타협에 대한 거부감이 강하며, 다양한 정치적 전략을 사용한 고강도의 사례들로 결론지었다. You et al.(2020)은 높은 강도의 갈등 사례들이 낮은 강도의 갈등 사례들에 비해 사용하는 프레이밍과 정치적 전략이 더 많았음을 실증하였다. 이범용 외(2020)는 PCF를 적용하여 2000년 이후 국내 송변전소 건설과정에서 발생한 11개 공공갈등사례를 포괄적으로 분석하였다.

PCF는 정책환경, 갈등에피소드, 갈등의 환류 효과 등 세 가지 요소로 구성된다. 정책환경은 활동수준, 정책행위자, 정책이슈, 중요사건의 개념범주를 포함한다. ①범주는 정치체제-정책하위체제-정책행위상황 등을 포함하는 활동수준이다. 정치체제는 국가정치체제 또는 연방제의 하위국가체제에 해당하며, 정책하위체제는 이슈에 따라 정치체제의 부분이거나 정치체제 자체가 되며, 정책행위상황은 행위자들이 관련 이슈에 개입하여 토의하고 해결책을 모색하는 현장을 말한다. 갈등의 성격과 연구 질문 및 목적에 따라 활동수준을 선택적으로 분석할 수 있다. ②범주는 갈등에 개입된 행위자들의 내적·관계적 속성이다. 내적 속성은 신념, 지식, 위협/편익지각, 개인적 자원 등이 포함된다. 관계적 속성은 네트워크적 관계, 조직관계, 집합적 자원 등을 말한다. ③범주인 정책이슈의 속성은 도덕성과 복잡성으로 구성된다. 도덕성은 해당 이슈가 옳고 그름에 대한 근본 가치 및 사회적 방향성으로 인식되는 정도를 말한다. 도덕성은 “위협 및 타협거부감과 상승작용을 일으켜 갈등강도를 동인”할 수 있다(Weible & Heikkila, 2017: 34). 복잡성은 이슈에 대한 이해·반응의 난이도 및 애매성 정도를 나타낸다. ④범주는 재난이나 선거와 같은 관련 중요사건이다. PCF는 정책환경과 갈등에피소드를 환류관계로 가정한다. 그리고 중범위 활동수준인 정책행위상황의 개념은 제도적 조건이 어떻게 행위자 간 상호작용에 연계되는가를 보여준다. 이 개념은 실행현장(action arena)을 분석단위로 하는 오스트롬의 제도분석틀을 끌어와 제시된 것이다.⁵⁾

갈등에피소드는 정책환경 및 제도 맥락에 둘러싸인 행위자들이 갈등발전단계상 나타내는 인지적·행태적 특성을 말한다. 인지적 특성은 행위자의 입장차이, 상대방의 입장에서부터 인지된 위협 정도, 타협의지(타협에 대한 거부감) 등을 포함한다. 행태적 특성은 정책 결과와 산출에 직간접적으로 영향을 미치는 정치적 전략이나 전술을 말하는데, 로비, 압력행사, 선거 캠페인과 투표, 토론, 공청회 참여, 프레임경쟁, 옹호연합결성, 시위나 집회, 소송 등을 예시할 수 있다. 갈등에피소드는 산출과 결과를 낳고 정책환경으로 환류된다. 환류인자인 산출은 정책이나 제도의 변화 그리고 선

5) “arena” 개념은 특정행위가 발생하는 상황을 말한다(Ostrom, 1990: 54).

출직의 교체 등으로 예시될 수 있고, 결과는 산출 자체와 정책환경에 미치는 장단기적 또는 직간접적 파급효과를 말한다.

PCF는 갈등에피소드의 인지적 측면에서 행위자의 입장, 상대로부터 위협, 타협의지 등 요소의 조합으로 갈등의 강도를 측정한다. 입장차이가 없으면 갈등이 없다고 간주한다. 입장차이가 약간 있지만 상대의 입장에서 인식되는 위협이 없고 사용되는 정치적 전략이 다양하지 않는 경우, 갈등의 강도는 낮다고 간주한다. 입장차이가 중간수준이고 상대의 입장에서 인식되는 위협도 중간수준이지만, 타협의지가 있으면 갈등강도는 중간수준이라고 평가한다. 입장차이가 강하고 상대의 입장에서 인식되는 위협이 강하면서 타협의지가 없으면 갈등강도는 높다고 평가하며, 이 경우 일반적으로 다양한 정치적 전략이 사용되는 것으로 나타난다.

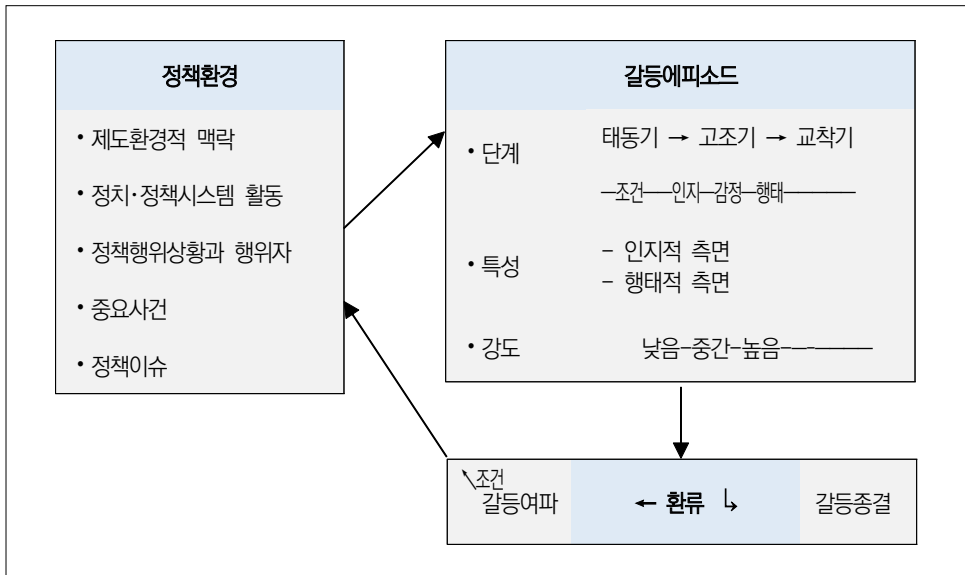
2. 분석틀

Pondy(1967)와 Weible & Heikkila(2017)가 이 연구에 미치는 함의는 크게 세 가지이다. 첫째, 갈등에피소드는 유발조건, 잠재로부터 시작하여 당사자들의 인지와 감정 그리고 갈등행태의 등장으로 이르는 일련의 사건으로 구성된다. 갈등국면에 대한 체계적 이해를 위해서는 갈등사건의 연속성에 초점을 맞추어야 한다. 둘째, 갈등의 강도에 대한 선입견에 앞서 갈등에피소드의 인지적·행태적 특성에 대한 충분한 이해가 필요하다. 셋째, 두 모형의 결합에 따라 구성인자들(constructs)의 재구성이 요구된다. PCF에서 활동수준 구성인자는 실제로 정치시스템-정책하위시스템-정책행위 상황으로 명확히 구분되기 어렵다. 정책하위시스템은 정치시스템과 일치할 수도 있고 이의 부분 집합일 수도 있다. 그리고 환류인자에서 시점에 따라 산출이 결과일 수도 있고 결과가 산출로 분석될 수도 있다. 이러한 함의에 따라 이 연구는 분석틀을 <그림 1>과 같이 재구성한다.

정책환경은 제도환경맥락, 정책·정치시스템, 정책행위상황과 행위자 등 활동수준별 특성과 중요사건 및 정책이슈로 구성된다. 갈등에피소드는 태동-고조-교착-여파기로 구분한다. 태동기는 잠재적 유발조건과 인지 요소가 부각되고, 고조기는 감정과 행태 요소가 부각되며, 교착기는 행위자 간 타협의지가 없고 갈등이 관리통제의 범위를 벗어나 더 이상 해결의 진전이 없는 소극적 대립 단계로 가정한다. 그리고 갈등의 특성을 인지적·행태적 측면으로 대별하면서 인지적 특성에 의해 갈등강도를 낮음·중간·높음으로 분석한다. 환류인자는 정책환경에 피드백 되어 다음 주기 갈등에피소드의 조건이 된다. 그럼으로써 갈등이 종결되지 않는 한, 갈등여파로서 작용을 한다.

작업흐름상 나주SRF발전소 갈등에피소드를 단계별로 기술한 후, 정책환경적 특성과 맥락을 파악한다. 그리고 인지적·행태적 측면의 행위전략, 갈등강도, 그리고 환류인자를 분석한다.

〈그림 1〉 PCF기반 갈등에피소드 분석틀



Ⅲ. 나주SRF발전소 갈등에피소드

1. 발전소 개요

나주SRF발전소는 발전과 지역냉난방을 위해 건설된 광주·전남공동혁신도시(빛가람혁신도시)의 집단에너지시설이다. 발전소가동 에너지원인 SRF는 폐기물을 연료화한 고�형(고체)연료이다.⁶⁾ 전국 대부분의 SRF 시설이 민간에 의해 운영되는데 비해, 나주SRF발전소는 운영주체가 공공기관인 한국지역난방공사(이하 '한난')이다. 발전소 부지는 전라남도 나주시 신도 일반산업단지이며 빛가람혁신도시와 1.5km 거리를 두고 있다. 냉난방의 공급대상은 혁신도시의 주거(23%), 상업시설(73%), 공공시설(4%) 등이다. 시설용량은 현재 LNG 발전설비가 75%이고 SRF 발전설비는 25%이다(한난 내부자료). 발전소 가동에 필요한 행정절차는 완료되었으며, 시운전 후 측정된 유해물질과 대기오염물질의 배출기준도 양호하였다.⁷⁾ 하지만 지역사회에서 유해성과 분배적 비형평성 문제를 제기하며 가동에 반대하였다.

6) 고�형연료는 2014년부터 SRF와 Bio-SRF 두 종류로 분류되는데, SRF는 폐합성 수지류·섬유류, 페타이어, 폐고무류, 생활폐기물(음식물류폐기물 제외) 등을 원료로 이용한다.

7) 유해물질(다이옥신, 수은 등)과 대기오염물질(일산화탄소, 질소산화물, 염화수소, 먼지 등)의 배출정도가 유럽 기준을 충족하는 것으로 측정되었다(갑사원, 2019: 25).

2. 단계별 갈등에피소드

1) 태동기

노무현 정부의 신재생 에너지비중 확대방향에 맞춰 2005년 말 광주·전남공동혁신도시를 자원순환형 신재생 에너지도시로 조성하기 위한 계획이 수립된다. 이 계획은 쓰레기소각장을 대체하는 방안으로서도 의미를 지녔다. 2007년 관계기관 협의를 통해 자원순환형 에너지도시 조성에 관한 협약을 하고, 전라남도는 한난에 혁신도시지역 집단에너지 공급협조를 요청한다.⁸⁾ 그해 10월 한난은 나주시의회를 대상으로 집단에너지사업 설명회를 실시하며, 시의회, 시민단체, 주민대표 등과 함께 일본 오무타 RDF 발전시설을 견학한다. 해외시설견학은 2010년에도 실시한다. 2007년 말 산업통상자원부는 집단에너지 사업허가를 한다. 2008년 6월 환경부, 한난, 한국환경자원공사, 전라남도, 나주시 사이에 자원순환형 에너지도시 협력합의서를 체결하며, 환경부는 이 사업을 시범사업으로 지정한다. 2009년 3월 폐기물에너지 자원화 업무협력 합의서를 한난, 환경부, 전라남도, 그리고 6개 지자체(나주시, 목포시, 순천시, 구례군, 신안군, 화순군) 사이에 체결한다. 합의서의 주요내용을 보면, SRF(당시 RDF) 생산시설을 나주시, 순천시, 목포시 등 3개 권역에 설치하여 여기로부터 생산된 SRF를 5년간 무료로 나주발전소의 연료로 사용한다는 것이다. 2012년 7월 한난은 나주시 산포면 주민 51명을 대상으로 열병합발전소와 환경영향평가에 대한 설명회를 실시한다. 그해 9월에는 주민대표들을 대상으로 국내 타 지역 유사시설을 견학하며 사업은 계획대로 진행된다.

그런데 이후 한난은 2009년 체결된 업무협력합의서에 따라 공급될 SRF로는 발전소 연료가 부족할 것으로 예상한다. 이에 2013년 8월 한난은 전라남도와 나주시에 광주광역시 관할 SRF 반입 계획에 대한 동의를 요청하며 공문을 발송한다. 나주시와 전라남도는 “행정적으로 적극 협조한다”고 명시하여 회신한다. 9월 한난은 (주)청정빛고을이라는 광주광역시 소재 SRF 생산업체와 수급계약을 맺는다.⁹⁾ 그러나 11월 나주시는 간부회의에서 한난의 동의요청에 대한 8월의 회신공문은 ‘행정적 지원에 국한된 것’으로 ‘완전 동의한 것은 아니라’고 주장한다. 그러면서 나주시는 ‘광주시 SRF는 사전협약에 명시된 사항이 아니기 때문에 수용할 수 없으니 한난은 발전소 연료를 LNG로 대체하는 방안을 적극 검토해주기바란다’는 내용으로 공문을 작성한다. 하지만 이 공문을 발송하지 않았다.

2014년 4월 한난은 환경부와의 환경영향평가에 관한 협의를 마치고, 2015년 6월 나주시는 발전소 건설공사허가를 승인한다. 그해 8월 발전시설을 착공하여 12월에 지역난방공급설비를 완공한다. 나주시는 건설공사과정에 구비해야 할 각종 인허가 처리를 수리하며, 한난과 함께 2017년 6월부터 두 달여 동안 나주시의회와 발전소 인근 7개 읍면동 주민들을 대상으로 설명회를 개최한다.

8) 전라남도가 한난에 송부한 2007년 5월 23일자 공문.

9) 청정빛고을의 지분율은 부산은행 49.1%, 광주광역시 25%, 한난 16.6%, 포스코건설 5.6%, 기타 3개 건설사 3.7%이다.

또한 사업자-주민-외부 전문가로 구성된 민관협의체(한남 대표 3인, 읍면동별 4인씩 주민대표 총 28인, 외부 전문가 자문단 10여명)를 통해 2018년 초까지 2차례 주민대표회의와 5차례 전체회의를 개최하여 현안을 협의한다.

2) 고조기

2017년 9월 발전소가 시운전에 들어감에 따라 '나주열병합발전소 쓰레기연료 사용반대 범시민 대책위원회'(이하 '범대위')가 출범한다. 주민의 민원과 시위를 필두로 이후 반대운동이 지속된다. 범대위는 서명, 항의방문, 집회, 시민보고회 등 활동을 전개하며 여당대표, 국회의원, 도지사 등 정치적 영향력을 행사할 수 있는 유력인사와의 면담도 추진한다. 또한 환경 다큐멘터리에 제보할 정보를 수집하는 노력도 한다. 반대 측 중심에 있는 나주시의원이 배포한 자료에는 2017년 9월말부터 2019년 5월 중순까지 집회 등 SRF사용 반대활동이 46건으로 기록되어 있다. 두 달 동안의 시운전을 마쳤으나, 나주시가 인허가 승인을 하지 않음으로써 발전소는 가동되지 못한다. 사태가 이렇게 되자 한남, 나주시, 전라남도, 광주광역시, 산업통상자원부, 환경부, 국무조정실 등 사업자-지자체-중앙정부 행위자가 참여하는 관계기관대책회의를 구성한다.

나주시는 광주지법에 발전소가동금지 가처분신청을 하며 나주시장은 광주광역시청 앞에서 1인 시위 반대활동을 펼친다. 재판부는 SRF 사용으로 발암물질이 배출되거나 환경을 오염시킨 국내외 사례를 제출해달라고 요청하였으나 나주시는 입증 사례를 찾지 못했다. 가처분신청은 기각되고 나주시는 항소를 포기한다. 하지만 한남도 행정심판과 행정소송(건축물 사용승인, SRF 사용신고 등 이행청구)을 제기했고, 발전소 미가동으로 인한 손해배상을 청구한다. 손해배상청구는 연쇄적으로 이어진다. SRF 생산업체인 (주)청정빛고을도 연료수급불가에 따른 손해배상을 한남을 상대로 청구하며 광주광역시도 소송을 보조한다. 2018년 6월 나주시는 발전소 건축물의 사용을 승인한다.

고조된 갈등 해소를 위해 2019년 1월 SRF열병합발전소 현안문제 해결을 위한 민·관협력 거버넌스 위원회가 구성되어 1차 회의를 개최한다. 거버넌스 위원회는 전라남도(행정부지사)와 민간공동위원장이 주관하고 범대위, 한남, 나주시(부시장), 산업통상자원부(국장급)가 참여한다. 그해 9월 거버넌스 위원회는 제14차 회의에서 시민참여와 주민수용성 제고를 위한 환경영향조사와 손실보전방안 등에 관한 기본합의서를 체결한다.¹⁰⁾ 거버넌스 위원회는 주민수용성 조사를 위한 세부적인 논의와 대안설계작업을 개시하고 나주시는 SRF 사용신고를 수리한다.

발전소를 시험가동하며 한남과 범대위는 공동으로 환경영향조사를 주관한다. 환경영향조사는 제3의 외부전문기관이 수행했는데, 측정 방법과 절차는 범대위가 참여한 전문위원회에서 결정하였다. 측정결과 총 66개 항목에서 모두 기준치 이하로 나타났다. 그러나 범대위 측은 시험가동에

10) 이의 주요내용이다: ① 한남과 범대위가 환경영향조사를 공동 주관, ② 발전소 주변 5km이내 거주민을 대상으로 주민투표(70%)와 공론조사(30%)를 통해 SRF 사용방식과 조건부 LNG 사용방식 중 택일하는 주민수용성 조사 실시, ③ 주민수용성 조사결과 LNG 방식이 선택되면, 완공된 SRF시설 폐쇄로 인한 손실보전방안을 한남, 나주시, 전라남도, 중앙정부가 합의하여 마련하고, 비용부담주체나 지역난방사용자의 열요금 인상 등 구체적 내용은 부속합의서에서 정하기로 한다.

따라 유아에게 발생된 상세불명의 피부발진증상이 의심된다며 관련 사진 자료를 거버넌스 실무위원회 회의석상에서 배포한다. 2020년 9월 범대위는 거버넌스 탈퇴를 선언하고, 민·관협력 거버넌스 위원회는 약 22개월의 합의 노력을 뒤로 한 채 결국 해산된다.

3) 교착·여파기

국정감사에 제출된 자료를 기초로 계산한 추정에 따르면, 발전소 가동중단에 따른 손실은 한남과 광주시 각각 4,500억원으로 합계 9천억원에서 최대 1조원에 육박한다(우제윤, 2022). 나주시는 2017년부터 2021년 7월까지 SRF발전소 관련 소송비용만 1억 9,850만원을 지출했다(박영래, 2021). 나주시 2022년도 예산은 약 8,880억 원 수준이다. 2021년 4월 한남이 제기한 행정소송에서 원고승소 판결이 나고 나주시는 이에 항소한다. 한편 '나주 열병합발전소 쓰레기 사용 저지 공동대책위원회'(이하 '공대위')가 조직되어 항소를 위한 소송참가인 모집과 소송비용 모금 활동, 가동중단을 촉구하는 상여 시위 등과 같은 반대 활동을 재점화한다. 갈등해소를 위한 노력 역시 계속된다. 관련 지자체와 정부 여당이 참여하는 당정협의체 운영도 모색된다. 그 일환으로 더불어민주당 탄소중립특별위원회 실행위원회 긴급당정협의회가 열리기도 한다.

그렇지만 장성군에 야적 보관 중인 SRF의 품질 적합성을 두고 나주시와 한남은 공방을 펴는 등 소송전과 함께 갈등은 교착상태에 빠진다. 2022년 2월 광주고등법원은 나주시가 제기한 행정소송 항소심을 기각한다. 그리고 6월말 대법원 역시 상고심에서 심리속행 불가 결정을 내림으로써 한남이 승소한다. 7월에는 국무조정실이 조정안을 만들어 제시한다.¹¹⁾ 9월에 나주시는 시장, 시·도 의원, 시민과 언론인 등이 참석한 '나주SRF열병합발전소 현안 해결을 위한 설명회'를 개최한다. 여기에서 민선8기 새로 취임한 나주시장은 "잇따른 소송 패소로 시의 행정 조치 범위가 좁아진 상황에서 이제는 시민의 건강을 지키기 위한 합리적 대안을 찾아야 할 때"라고 언급한다. 그러나 공대위 측 행위자들이 단상에 올라 구호를 외치고 피켓 시위 등 반대행위를 전개한다(김성현, 2022). 대법원 판결로 발전소가 재가동되어 1편의 갈등에피소드는 일단락되었지만, 민선8기를 맞아 나주시장과 시의회 등 지자체 선출직 행위자들의 구성 변화는 다음 주기 갈등에피소드 전개에 영향을 미칠 것이다. 지금까지 살펴 본 내용을 사건 시계열로 요약하여 <표 1>과 같이 단계별 갈등에피소드를 정리하였다.

11) 이의 주요내용은 나주SRF 2032년까지 가동, 2032년 이후 나주SRF 연료 전환, 난방공사 손실액을 나주시에 손해배상 청구하지 않기, 광주시 소각장 건설 및 나주시에 대한 협력금 지급 등이다(임소연, 2022).

〈표 1〉 나주SRF발전소 시계열 단계별 갈등에피소드

단계		내용	주요행정절차
주기	년도		
태동기	'07	<ul style="list-style-type: none"> • 집단에너지 공급대상지역 지정 • 광주전남혁신도시 폐기물전처리시설 사업을 통한 자원순환형 도시 구축계획(안) 발표 	사업허가 (산자부)
	'08	<ul style="list-style-type: none"> • 자원순환형 에너지도시 협력합의서 체결 (한국지역난방공사, 환경부, 전라남도, 나주시) 	SRF, REC가중치 '1.0' (산자부)
	'09	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물에너지 자원화 업무협력합의서 체결 (한국지역난방공사, 환경부, 전라남도, 전남도내 6개 기초지자체) 	
	'12	<ul style="list-style-type: none"> • 열병합발전소와 환경영향평가에 대한 주민 설명회 개최 (한국지역난방공사) 	
	'13	<ul style="list-style-type: none"> • 광주SRF 사용 동의요청(한국지역난방공사)에 행정적 적극지원의사를 명시하여 회신 (전라남도, 나주시) • 광주시소재 청정빛고을 SRF 수급계약 체결 (한국지역난방공사) • 광주SRF 수용불가 입장을 명시한 공문 작성했으나 미발송 (나주시) 	
	'14	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가 본안 협의 완료 (환경부) 	환경영향평가
	'15	<ul style="list-style-type: none"> • 공사계획 승인·착공 • 지역난방공급설비 완공 	건축허가 (나주시)
고조기	'17	<ul style="list-style-type: none"> • 범시민대책위 출범, 주민 민원 및 반대시위 조직화 • 시운전 완료, 인허가 미승인 (나주시) • 관계기관대책회의 구성 (국무조정실, 산업통상자원부, 환경부, 전라남도, 나주시, 광주시, 한국지역난방공사) • 발전소가동금지 가처분 신청 (나주시) 	시운전 (한남)
	'18	<ul style="list-style-type: none"> • 나주시의 발전소가동금지가처분신청 기각 • 발전소 인허가 지연에 따른 손해배상 청구 (한국지역난방공사) • 광주SRF 연료수급불가에 따른 손해배상 청구 (청정빛고을, 광주시) 	건축물 사용승인 (나주시)
	'19	<ul style="list-style-type: none"> • 민·관협력 거버넌스 위원회 구성, 1차 회의 	SRF, REC가중치 하락('0') (산자부)
		<ul style="list-style-type: none"> • 민·관협력 거버넌스 위원회(제14차), 기본합의서 체결 • 사업개시신고 수리거부처분에 대한 취소청구 (한국지역난방공사) 	
'20	<ul style="list-style-type: none"> • 민·관협력 거버넌스 위원회 탈퇴(범대위), 해체 	사업개시 수리거부 처분, SRF 사용신고 수리 (나주시)	
교착·여파기	'21	<ul style="list-style-type: none"> • 사업개시신고 수리거부처분 취소 소송에서 한국지역난방공사 승소, 나주시 항소심 제기 • 당정협의체 구성추진 • 발전소가동, 다이옥신 측정결과 양호 (한국지역난방공사) • 나주 열병합발전소 쓰레기 사용 저지 공동대책위원회(이하 '공대위') 조직 • 나주시, 공대위, SRF에 대한 불신 지속 	사업개시 수리거부 처분, SRF 사용신고 수리 (나주시)
	'22	<ul style="list-style-type: none"> • 광주고등법원, 'SRF열병합 발전소 사업 개시신고 수리거부 처분 취소' 행정소송 항소심 기각(한국지역난방공사 승소) • 대법원, 'SRF열병합 발전소 사업 개시신고 수리거부처분 취소' 행정소송 상고심에서 심리속행 불가 결정 (한국지역난방공사 승소) • 국무조정실, 갈등조정안 제시 • 나주시, '나주SRF열병합발전소 현안 해결을 위한 설명회' 개최 	

IV. 갈등 분석

1. 정책환경

1) 제도환경적 맥락

거시적 제도환경의 변화는 관련 정책과 정책수단의 발굴이나 변화를 유도한다. 국제유가급등과 기후변화에 대한 대응은 저탄소 신재생에너지 정책과 이의 수단 중 하나로 SRF에 대한 관심을 높였다. 2008년 국제유가가 장기급등 주기에 빠져들면서 각국 정부의 신재생에너지에 대한 관심과 지원은 급증하였다. 특히 기후변화 대응과 폐기물 매립 최소화를 목표로 한 ‘저탄소 녹색성장과 자원순환형 사회’ 구축의 일환으로 SRF관련 사업은 탄력을 받았다. 2012년부터 한국 정부는 일정 발전설비 규모 이상을 보유한 사업자에게 신재생에너지 공급의무량을 할당하는 신재생에너지 공급의무화 제도(Renewable Portfolio Standard, 이하 ‘RPS’)를 시행하였다. 이에 따라 에너지원과 설치유형 및 세부기준에 따라 공급의무자가 확보할 수 있는 신재생에너지 공급인증서(Renewable Energy Certificate, 이하 ‘REC’)를 발급한다. 이러한 정책에 호응하여 국내 SRF 활용은 증가하였다.¹²⁾

SRF 관련시설은 고�형연료제품을 제조하는 시설과 사용하는 시설로 대별된다. 2019년 기준으로 제조시설은 총 263개소로 이 중 민간에서 운영하는 시설은 236개소이고 공공부문이 운영하는 시설은 27개소이다. 사용시설은 총 157개로서 이 중 SRF 사용시설은 74개소(47%)이고 Bio-SRF 사용시설은 68개소(43%)이며, 양자를 혼용한 시설은 15개소(10%)이다(한국환경공단, 2020). 민간 운영주체의 시설 비율이 전체 중 제조시설의 약 90%와 사용시설의 약 96%를 차지한다. 공공기관에 의한 운영 비율이 높은 일본이나 유럽연합과는 대조를 이룬다. 한편 대기오염 방지를 위해 고체(형)연료 사용지역을 제한할 수 있는데, 서울특별시와 광역시 그리고 경기도 시지역 기초지자체 등 인구밀도가 높은 지역이 여기에 속한다(대기환경보전법 제42조 및 시행령 제42조).

요컨대, 유가변동과 기후변화 등과 같은 국제적 거시 맥락에서 신재생에너지와 자원순환 지향 정책이 강조되면서 RPS와 REC 제도가 시행되었고, 그 수단으로서 SRF 제조와 사용이 증가하였으나 관리감독에 취약한 영세 민간업체의 비율이 높았다. 그리고 인구 고밀도 지역에 사용을 제한하는 내용을 법률에 명시한 것 역시 SRF의 환경친화성이나 신재생에너지 인식에 역행하는 부정적 측면을 배태시켰다. 나주SRF발전소 건설은 이러한 맥락과 정책의도를 가지고 추진된 것이다.

2) 정치·정책시스템 활동

SRF시설을 둘러싼 전국적인 갈등유발은 정권교체에 따른 정책의 노선변화와 비일관성이 큰 기여를 한다. 정권교체와 같은 정치시스템의 변화는 정책 노선과 집행수단의 변화를 가져오며, 이에

12) SRF 사용량은 2014년 115만 톤에서 2017년 361만 톤으로 약 3배가 증가한다(김유미 외, 2018). 2018년 사용량은 약 390만 톤, 2019년 약 431만 톤으로 점증한다(한국에너지공단, 2020).

따라 정책의 비일관성 인식과 함께 갈등고조의 도화선이 되기도 한다. 예컨대, 4대강 보 관련정책은 권력변화와 정책기조의 변화에 따라 일관성 없이 추진되면서 높은 거래비용과 갈등을 초래했다(김창수, 2022). SRF가 정책적으로 각광받았던 이유는 앞서 언급했던 국제유가변동과 기후변화의 대응과 같은 거시환경적 맥락과 함께, 쓰레기처리방식인 매립과 소각을 대체하거나 보완할 수 있는 대안으로 인식되었기 때문이다. 당초 정부는 SRF를 재활용 자원순환을 위한 재생에너지로 분류하였다. 고�형연료는 RPS에 의한 REC 가중치가 부여되었다. 감사원(2019)에 의하면, 산업통상자원부는 2010년 12월 SRF 발전시설의 REC 가중치를 1.0으로 부여했는데, 태양광 0.7~1.5와 부생가스 0.25에 비하면 높은 편에 속했다. 정부가 SRF 제조와 활용 사업에 민간이 참여하도록 정책적으로 유인한 것이다. 그래서 SRF 시장은 단기간에 급격하게 커졌고 SRF 시설의 허가도 크게 증가했다.¹³⁾

그러나 오염물질 배출에 대한 우려가 커지고 정권이 교체되면서 에너지정책의 기조도 변한다. 2017년 5월 문재인 정부가 집권하면서 고�형연료에 대한 규제가 강화된다. 수도권과 대도시권에서의 사용제한, 신고제에서 허가제로의 변경, SRF 전용 사용시설의 신규설치 제한 등 SRF에 대한 환경관리기준이 강화되었다(감사원, 2019). 2017년 10월 환경부는 산업통상자원부와 의 정책협의회에서 고�형연료 문제를 들어 신재생에너지 범위의 재검토를 요청한다. 그해 12월 국회는 신재생에너지 범위에서 SRF를 제외하는 '신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법' 개정안을 의결하였다. 이에 따라 SRF의 REC 가중치도 변한다. 2018년 5월 0.25로 하향 되었다가 2019년 10월부터는 0으로 되면서 신재생에너지 항목에서 제외되었다. SRF시설에 대한 국고지원도 급격히 축소된다.¹⁴⁾ 공공시설에 비해 민간운영 SRF시설은 영세한 편이다. 그래서 대기오염 방지시설의 설치·운영이 미흡한 사례가 많았다.¹⁵⁾ 정부정책을 믿고 사업에 투자한 영세업체의 경우 자금난과 오염물질 배출증가의 악순환에 빠진다. 2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 이전 정부와 다른 방향의 에너지 정책기조를 표방하면서, RPS 의무비율을 하향조정한다고 의결하고 신재생에너지 범주에 변화를 주고 있다. 한편 중앙부처와 관료는 과학적 증거에 기반하여 정책적 소신을 적극적으로 피력하기보다는 정치적 중립성을 표명하면서 정권교체에 대비한 사후 면책방안을 강구함과 동시에 집권세력의 국정노선을 따르는 전략적 행동을 취하는 경향을 보인다(최성욱, 2021b: 195).

3) 정책행위상황과 행위자

정치와 정책시스템 수준의 활동변화는 정책행위상황에 영향을 미친다. 정권변동에 의한 정책

13) SRF 인증업체는 2008년 51개, 2009년 79개, 2010년 103개, 2011년 127개, 2012년 142개로 연평균 29% 증가한다(한국환경공단 2013년 보도자료).

14) SRF시설에 대한 국고 보조액은 2017년 223.6억 원, 2018년 206.9억 원, 2019년에는 0원이 된다(감사원, 2019).

15) 한국환경공단은 SRF시설에 대한 관리감독을 연 6회 이상 실시했는데, 기준미달 사례가 증가했다. 2018년 경기도 내 75개의 SRF시설을 조사한 결과를 보면 27개(36%)가 법규를 위반한 것으로 나타났다(김도완 외, 2019).

적 비밀관성은 정책행위상황의 수준에서 찬반집단의 세력화, 지역사회의 분열, 그리고 지역 정치적 이슈화로 이어진다. 기존 사례연구들은 지역 활동수준인 실행현장 또는 정책행위상황에서 갈등구조의 원인으로서는 정치적 요인을 확인했는데, 특히 지역 정치인과 공직자 엘리트의 리더십과 동원전략이 갈등의 해결과 지속을 분기시키는 주요인이었다(임정빈, 2007). 이 사례에서 갈등의 핵심 세력은 사업자인 한난, SRF반대로 조직화된 범대위(공대위), 그리고 나주시 선출직(후보) 행위자들이다.

(1) 사업자

한난은 공공기관으로서 법과 정해진 결정 및 절차에 의해 사업을 진행하였고 갈등대응수단도 소송을 선호하는 경향을 보인다. 발전사업자로서 한난에게는 경제적 기준이 주요 동인이다. 합법적으로 준공한 시설에 대한 가동 중지와 폐쇄 가능성은 한난으로 하여금 매몰비용과 같은 손실 측면에 준거하여 대응하도록 유인한다. 즉 한난의 행위는 손실프레임의 정박효과에 구속된다. 전망이론(Kahneman & Tversky, 1979)에 따르면, 행위자는 불확실한 위험보다는 확실한 상황을 선호하며 이익보다는 손실 국면에서 효용 변화를 더 크게 느낀다. 한난의 입장에서 볼 때, 준공된 시설에 대한 가동 중단은 불확실한 상황을 나타낸다. 이 상황에서 한난은 손해배상이 전제되는 경우에만 'SRF폐쇄-100% LNG발전소 가동'과 같은 반대 측의 입장과 대안을 수용할 수 있다. 위험/편익 각각의 경직성은 정책갈등의 일관적인 특성인데, 손익프레임에서 갈등당사자들의 인식차이가 가장 선명하게 나타나는 경향이 있다(조흥남 외, 2019: 39-40). 한난은 당초 사업계획(SRF+LNG)대로 운영해도 연간 70억원의 적자가 예상되고, 100% LNG연료로 전환하여 가동할 경우에는 매몰비용 1,554억원과 연간 133억원의 적자발생을 예상한다(내부자료). 한난에게는 정치적 수단에 의해 문제를 해결하는 것보다 사법적 절차를 밟는 것이 예측가능하고 확실하다. 그래서 소송으로 대응하는 것이 합리적이다.

(2) 정치인과 반대연합 행위자

정치인은 득표 가능성에 따라 이슈에 대한 태도와 의견을 달리하는 경향이 있으며, 당선에 핵심적인 유권자 집단이 중시하는 이슈에 혼신의 힘을 쏟는다(Zegart, 2011). 규범적으로 정치인의 태도는 정치이념과 신념에 따라 형성되어야 하지만, 현실적으로 표계산에 의한 도구적 합리성에 큰 영향을 받는다. 그래서 당선에 유리하다고 판단하면 전임자의 정책이나 사업을 변경하거나 또는 무책임하게 과거의 입장을 바꾸기도 한다. 이 사례에서 주요한 정치 행위자는 나주시 지역구 국회의원, 나주시장, 나주시의원이다. 우선, 이 갈등사례의 태동기부터 현재까지 나주시장과 국회의원의 직을 모두 거친 행위자가 있다. 그는 민선 3·4대(2002~2010년) 나주시장을 역임했고 2014년 7월 말부터 2016년 5월말까지 이 지역 보궐선거로 국회의원에 당선되었으며, 2020년 5월말부터 현재 국회의원을 수행하고 있다. 그는 더불어민주당 탄소중립특별위원회를 통해 나주SRF 갈등해결을 위한 협의체를 만들며 이해관계자 간 합의를 모색하며 조정자와 같은 역할을 자임하였다.

반대 측 핵심행위자인 시의원은 현재 공대위 집행위원장을 맡고 있다. 그는 2018년 제7회 지방

선거에서 범시민 대책위 후보(무소속)로 출마하여 혁신도시가 위치한 선거구에서 최고 득표율(약 21.2%)로 당선한다. 2022년 민선8기에서도 무소속으로 출마하여 득표율 26.19%로 재선한다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템). 이 행위자는 공식석상에서 앵겔스, 토인비, 헤겔 등을 언급하며 SRF 반대운동을 시대정신과 역사적 진보를 위한 투쟁으로 인식한다(제220회 나주시의회 제2차 정례회, 2019-12-6; 제225회 나주시의회 제1차 정례회, 2020-6-19). 나주시의회에는 ‘나주 열병합발전소 현안해결을 위한 특별위원회’가 구성되어 있다. 상기 시의원은 특별위원장 선출 투표에서 패배하고 부위원장직 선임을 제안 받았으나 고사한다(제207회 나주시의회(임시회) 2018년 8월 7일 회의록). 2019년 9월 민·관 협력거버넌스의 기본합의서 체결 당시 손실보전방안에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우 한난의 재량에 맡긴다는 합의서 문구가 쟁점이 되었는데, 당시 범대위는 이를 기회로 탈퇴를 선언한다. 범대위는 거버넌스의 해체 책임을 외부귀인한다. 공대위 집행위원장은 다음과 같이 발언한다. “전남도와 나주시의 무성의한 행정행위와 한난의 탐욕이 얽혀 거버넌스 협상이 교착상태에 놓이면서 민·관 거버넌스가 해체되었습니다.”(제228회 나주시의회(임시회) 본회의회의록 2020-10-22).

나주시의회 웹사이트에서 ‘SRF’ 색인어로 검색하면 2017년 6월부터 2022년 2월 사이에 65건의 회의록이 나타난다. 그 내용을 보면 광주시 비성형 SRF 반입문제와 한난의 ‘일방적’ 행태를 성토했으며 나주시장과 집행부 출석 공무원들의 자기방어적 발언이 부각된다. 그러나 시의회 내부에서도 입장 차이를 보인다. 예를 들어 ‘나주SRF열병합발전소 해결을 위한 대정부 촉구 결의안’이 상정되나, 일부 의원들이 안전 채택을 반대하여 안전 상정이 보류되기도 하였다(정성균, 2021). 한편 상기 기본합의서에는 ‘지방의회로부터 손실보전방안을 승인받지 못할 때는 기본합의서의 효력은 상실된다’는 단서조항이 달렸는데, 이는 갈등이해관계자 간 합의가 지역정치형태에 큰 영향을 받을 수 있음을 나타낸다. 지방자치단체장은 “시장독주체제 혹은 시장지배연합”(박종민 외, 1999), “강시장-약의회 또는 강관료-약의회 구조”(조성수, 2018) 등으로 표현되듯이, 지방의회보다 권력과 자원 등 제 측면에서 우위를 점하고 있는 핵심 행위자이다. 이 사례에서 갈등의 태동기부터 교착·여파기까지 거의 전체 갈등기간 동안 나주시장을 역임(2014~2022년 6월)한 행위자는 SRF발전소가동반대를 주장해왔다. 이 행위자는 갈등의 원인을 광주광역시 소재 SRF의 반입으로 귀인하며, 광주시청 앞에서 1인 시위를 전개하는 등 적극적인 반대를 하였다. 나주시의회에 출석하여 발언한 시정연설내용을 발췌해보면 이를 잘 대변한다. “시민의 건강권과 환경권 보장이라는 중대한 공익을 위해 우리 시의 입장은 확고합니다. 문제해결의 걸림돌인 광주SRF는 절대 반입할 수 없으며, 광주시는 갈등의 원인이 된 광주시 쓰레기의 자체 처리계획을 조속히 마련해야 합니다.”(제239회 나주시의회 제2차 정례회, 2021-11-19). 이 행위자는 갈등 태동기인 2014년에 약 49%의 지지로 당선되었고 고조기인 2018년에는 약 72%의 지지로 재선하였다. 그러나 교착·여파기인 2022년에는 약 33%의 지지로 낙선한다.

(3) 행정행위자

행정공무원은 단체장을 보조·보좌하여 지방의회의 견제와 감시 하에 집행역할을 전담한다. 집

행과정상 발휘되는 행정공무원의 역량은 공적으로 직접 드러나지 않을 뿐, 실제 공공갈등에 큰 영향을 미친다. 나주시는 공문의 접수 및 회신과 관련하여 행정적 판단착오로 지각될 행태를 나타낸다. 관료제에 기초한 행정기관의 의사 결정과 전달 기제는 공문서이다. 이 사례의 핵심갈등이슈는 광주시의 생활폐기물로 처리한 비성형 SRF에 대한 반입여부이다. 갈등에피소드에서 서술한 바와 같이, 한난은 광주광역시에 SRF를 요청하며 나주시에 동의확인을 요청한다.¹⁶⁾ 나주시는 “행정적으로 적극 협조할 예정이라”고 명시하여 환경관리과장의 전결로 회신한다.¹⁷⁾ 이 회신공문에는 ‘동의하지 않음’으로 명백히 해석할 수 있는 어떠한 문구도 없다. 그리고 첨예한 갈등 사안이 될 광주시 비성형 SRF 수급 동의요청에 대해서, 주민대표나 시의원들의 의견수렴 없이 공문접수 다음날 바로 환경관리과장 전결로 회신하였다. 몇 달 후 나주시 간부회의에서 광주SRF 반입불가를 명시한 공문을 작성했지만 발송하지도 않았다. 사업자인 한난 입장에서는 이를 긍정적 동의표시로 받아들여도 문제되지 않을 맥락이다. 2020년 11월 더불어민주당 나주당원자치회는 2013년 당시 공문을 처리했던 나주시와 전남도 담당공무원을 광주지검에 고발하였다(제231회 나주시의회 제2차 정례회, 2020-12-8).

4) 중요사건

선거와 정권교체는 갈등에 영향을 미친 중요사건이다. 2010년 민선 5기 이후 정권교체와 여소야대 등 정치적 요인은 공공갈등의 주요 원천으로 분석된다(신현두·박순중, 2018; 최성욱, 2020). 원주 SRF발전소 건설사례에서도 지방선거를 맞아 정치 이슈화가 되면서 찬성과 반대 옹호연합이 명확히 형성되었는데, 선거를 매개로 정치논리가 개입하여 갈등이 장기화되었다(김예은·최충익, 2021). 나주SRF발전소의 경우도 선거 후보자들의 공약이 되거나 토론회의 쟁점이 되었다. 공대위 집행위원장을 겸하고 있는 무소속 시의원의 선거공약은 SRF를 반대하고 100% LNG 연료로 전환하는 것이었다. 그러나 이 선거에서 더불어민주당 나주시장 후보와 시·도의원 후보들은 “LNG 100% 열병합발전시설로 전환하기 위한 2000억원의 비용을 시민들의 동의 없이 시민의 혈세로 부담하자고 주장하는 것은 실현가능성이 없다며, 선거후 공론화위원회를 통한 해법을 모색하겠다”는 내용으로 공동입장문을 발표하기도 했다(박영래, 2018).

선거라는 중요사건은 지역현안에 대한 여론 조성과 태도 형성·변화에 큰 영향을 미친다. 특히 “집권야당”(이시철, 2005)으로 표현될 만큼 특정 정당의 영향이 강한 지역에서는, 정치적 지형이 변할 때 강도 높은 공공갈등이 발생할 개연성이 있다. 이 사례도 선거를 통한 정치·정책적 변동이 에너지정책기조와 정책수단의 변화로 이어져 관련 행위자들에게 정책적 비밀관성 인식과 불신을 조장함으로써, 갈등고조의 원천으로 작용하였다. SRF에 대해 자원순환형 신재생에너지로서 정책 노선을 유지해 온 시기(노무현~박근혜 정부)에는 광주시 소재 SRF생산업체와의 수급계약이 체결되면서 갈등이 잠재되어 있었다. 그러다가 에너지정책 노선이 다른 정권(문재인 정부)이 들어서자

16) 한난이 나주시(환경관리과장)에 보낸 2013년 8월 29일자 공문.

17) 나주시 환경관리과장의 전결로 한난에 보낸 2013년 8월 29일자 공문.

SRF의 REC 가중치는 하락되고, <표 2>에서 볼 수 있듯이 '집권야당'에서 '집권여당'으로 지역정치 지형이 바뀌면서, 나주시는 시운전이 완료된 발전소에 대한 인허가를 승인하지 않게 된다. 그리고 범대위가 출범하고 갈등이 고조되기 시작한다. 선거라는 중요사건으로 SRF반대노선이 국가와 지자체 그리고 지자체 내 단체장과 의회 사이에 단일화됨으로써 반대연합이 강화된 것이다.

<표 2> 갈등단계별 층위별 선거 집권정당 분포

갈등단계	집권	나주 국회의원	나주시장	나주시의회	나주정치지형
태동기	노무현 정부	새천년민주당	무소속	민주당 9석 무소속 5석	집권여당
	이명박 정부	통합민주당	민주당	민주당 9석 무소속 4석 민노당 1석	집권야당
	박근혜 정부	민주통합당 (당선무효) 새정치민주연합	새정치민주연합	새정치민주연합 9석 무소속 5석	집권야당
고조기	문재인 정부	국민의 당	더불어민주당	더불어민주당 12석 무소속 2석 민중당 1석	집권여당
교착·여파기	윤석열 정부	더불어민주당	더불어민주당	더불어민주당 13석 무소속 2석 진보당 1석	집권야당

민선 8기 선거에서 나주SRF 반대의 핵심 행위자인 당시 단체장은 민주당 공천을 받지 못하고 낙선한다. 특히 나주 열병합발전소에 의해 에너지가 공급되는 혁신도시지역 빛가람동에서 나주시 전체(33%)보다 상대적으로 낮은 지지율(28%)을 보였다. 이러한 선거결과는 갈등의 고조기를 여파기로 전환하는 하나의 환류인자로서 작용한다.

5) 정책이슈

나주SRF발전소 문제는 다양한 이해관계자들 사이에 유해성과 위험에 대한 인식과 입장차이가 있어서 불확실성과 복잡성을 띠며, 친환경이나 지속가능발전 등 사회적 기본가치와 도덕성 인식에 있어 행위자 간 차이를 드러낸다. 일반인과 전문가의 위험지각은 다르다. Slovic(1987)은 대학생, 여성유권자연합, 사회활동가, 그리고 전문가 집단을 대상으로 위험 활동항목에 대한 평가를 했는데, 예컨대 원자력에 대해 여성유권자연합과 대학생 등 일반인은 위험항목 30개중 1순위로 평가했지만, 전문가 집단은 20위로 평가하였다. 김영평 외(1995)도 이러한 위험지각의 차이를 입증하였다. 예컨대 교통항목을 전문가 집단은 위험하게 평가하지만 일반인 집단은 매우 낮은 위험으로 인식하였다.

SRF에 대한 갈등당사자 간 위험지각의 차이는 크다. 반대 측은 SRF를 쓰레기로 보고 LNG보다 유해한 것으로 인식한다. 민·관협력 거버넌스 실무위원회 회의(2020년 6월)에서 범대위 측이 배포

한 자료에는 SRF발전소 가동 때문에 인체에 유해한 결과를 낳았다는 내용과 함께 유아의 피부발진 사진이 삽입되어 있다.¹⁸⁾ 하지만 한난과 환경공학전문가들은 SRF와 LNG의 오염 배출은 종류에 따라 그 정도가 다르고, 배출방지시설의 구비와 관리감독이 전제된다면 SRF는 위험하지 않다고 지각한다. 민·관협력 거버넌스 위원회의 합의에 따라 실시된 환경영향조사의 결과를 두고도 한난과 범대위는 해석과 수용성의 차이를 보였다. 거버넌스 위원회는 측정된 전체 항목이 법정배출허용기준을 충족한다는 조사결과를 채택하지만, 범대위는 굴뚝 현장에서 측정한 값과 굴뚝연속자동측정기기(TMS) 값 간에 차이가 있다며 수용하지 않는다. 한난도 보도자료를 통해, 조사는 환경부의 대기오염 공정시험기준에 따른 것이며 현장 측정과 TMS 측정방법 자체의 차이로부터 비롯되어 나타난 차이면서 이전에 전라남도 보건환경연구원에서 측정했던 결과 값까지 공개하며 적극적인 반박에 나선다(2021년 7월 19일자 보도자료).

요컨대, 나주SRF 이슈는 성격상 다양한 이해관계자(산자부와 한난, 나주시, 전남도, 원료공급 지자체들, 광주시와 광주SRF생산 컨소시엄 등)가 존재하고, 갈등 당사자 간 위험지각의 차이로 인해 불확실하고 복잡하다. 그리고 도덕성과 연계된다. 보수와 진보정권에 따라 성장과 보존 가치에 두는 무게가 다르며 ‘친환경’이나 ‘신재생’ 등에 부여하는 사회적 가치와 도덕적 인식에 차이가 존재한다. 이러한 차이가 나주SRF 이슈에 그대로 투영되어 있다.

2. 인지·행태 특성에 의한 갈등 에피소드와 강도

1) 인지적 특성

상이한 인지체계는 갈등을 유발하는 요인이다. 한난과 지자체들 간 접수·회신된 공문을 두고 서로 사후해석이 달랐다. 광주에서 생산되는 SRF 수급문제에 대해, 한난은 나주시가 동의한 것으로 해석한 반면 나주시는 행정적 지원을 의미할 뿐 반입에 동의한다는 의미는 아니라고 주장한다. 나주시는 공문내용에서 “상기의 업무협력합의서(*2009년 체결한 ‘폐기물에너지자원화업무협력합의서’) 내용을 이행 및 준수해”라는 문구를 강조하여 포지티브 형식으로 해석한다. 반면 한난은 상기의 “업무협력합의서는 나주, 순천, 목포 3개 연료화시설의 SRF를 수급받는 것이며 이로 인해 광주 등 타지역 SRF의 반입을 금지한다는 합의사항은 아니다”(국회 예상질의 답변자료)라고 하여 네거티브 형식으로 해석한다.

갈등 당사자의 입장과 프레임에 따라 공문서 내용의 ‘동의사실확인’, ‘합의’서, ‘행정적 지원’ 등에 대한 의미를 사후적으로 달리 해석할 여지가 상존한다. 청년수당지원사업을 둘러싸고 발생했던 갈등사례에서도 서울시와 보건복지부 사이에 ‘협의’라는 용어를 두고 해석 차이가 벌어져 결국 대법원 소송까지 가게 된다(신현두·박순중, 2018). ‘무상보육’ 정책을 두고서 중앙정부와 지방교육

18) 자료내용을 보면 “2020년 3개월의 SRF 시험가동시, 총 SRF사용량 24,777톤 소각으로 인해 발생된 질환 증상으로 추정되는 1차 보건소 접수 18건(2차 전문의료기관 소견서 1건)외 수십건 보고된 유아에게 발생된 상세불명의 피부발진 증상이다. 그 외 접수된 증상으로는 인후통, 가려움, 급성인후염, 비염, 상세 불명 두통, 알러지 등이 있다. 초미세먼지로 인한 증상보다 더 심한 것을 알 수 있다”고 기록되어 있다.

청 간 프레임과 사후해석(예: '교육' 대 '보육')의 차이로 극심한 갈등을 빚은 사례도 있다(주재복·강영주, 2016). 청주시 화장장 입지갈등을 분석한 심준섭·김지수(2010)는 당사자 간 프레임의 격차(이질성)가 심화되면 갈등이 고조되는 반면 좁혀지면 완화됨을 확인한다. 이러한 사후해석 및 프레임의 차이는 고맥락 문화가 매개되어 강화될 개연성이 있다. 고맥락 문화는 전달되는 메시지(언어) 자체보다 맥락을 중시하기 때문에, 합의문과 공문서 내용을 상황적 맥락에 따라 자기 프레임에 정박하여 신축적으로 해석할 여지를 많이 남긴다. 한국은 고맥락 문화권으로 분류된다(Hall, 1976). 우리와 같은 고맥락 문화적 특질을 배태하고 있는 사회에서는 이러한 경우가 드물지 않게 발생한다.

갈등당사자는 프레임링을 통해 자기 입장을 강화하며 옹호연합을 결집시킨다. 이 사례에서 반대 측은 당초 '신재생에너지' '재활용자원'으로 관심 받았던 SRF를 '쓰레기'로 (리)프레임하여 범대위(공대위)와 같은 옹호연합체를 결성하였다. 반대행위 주도자의 선거공보책자의 표지에는 "혁신도시환경지킴이 쓰레기연료 사용 반드시 저지하겠습니다. 쓰레기연료 사용반대 100% LNG"라는 적혀있다. 그는 시의회에서도 "제가 SRF 성형을 갖고 왔는데요. 제가 아무리 봐도 이것은 연료라고 보기에는 쓰레기를 압축해서 수분을 뺀 연료가 아닌 쓰레기입니다, 쓰레기"로 SRF를 각인시킨다(제207회 나주시의회(임시회) 나주열병합발전소 현안해결을 위한 특별위원회 회의록 2018-8-7). 행위전략으로서 프레임은 개인수준의 요구와 주장을 집단수준으로 사회화하여 중요이슈로 전환시키는 매개체로 작용한다. 갈등당사자는 프레임 전략에 의해 자신의 입장에 대한 정당성을 강화하면서 상대방의 정당성을 약화시키려고 한다. 프레임 전략구사과정에서 갈등의 강도는 높아진다(You et al., 2022). 범대위는 이러한 쓰레기 프레임링을 분배적 비형평성 인식과 결합하여 다음과 같이 표명한다. "광주에서 온 쓰레기를 나주에서 처리하는 것은 있을 수 없다. 쓰레기 연료……"(2020년 6월 3일 민·관협력 거버넌스 실무위원회 회의에서 범대위 지역대책위원장의 발언 중). 이와 같이 나주SRF 발전소 갈등에피소드는 사업자 측의 '재생 고형연료' 대 반대 측의 '쓰레기' 프레임 대결로 전개되었다.

2) 행태적 특성

인지 측면의 지각과 해석은 행태로 연계된다. 갈등 행태는 프레임링과 같은 인지적 특성에 의해 영향을 받은 결과라고 할 수 있다. 반대 측은 쓰레기 프레임 전략 하에 집회, 항의방문, 서명, 시민보고회, 유력인사와의 면담, 환경관련 다큐멘터리 제보를 위한 정보수집, 상여시위, 소송비용 모금활동 등 다양한 활동을 벌인다. 특히 거버넌스 탈퇴선언 후 범대위는 주기적인 차량집회, 성명서발표, 1인 시위, 조직연대(광주전남노조협의회), 등교거부운동, 청와대 등 권력기관 상대 공문발송·의견전달하기 등과 같이 다양하고 강도 높은 반대운동을 펼친다. 이 시기에는 나주시와 시의회도 광주 SRF반입거부 및 손실보전범위 이슈를 중심으로 반대흐름에 동참한다(제231회 나주시의회 제2차 정례회, 2020-12-8).

설명회, 시설전학 등 주민참여 수단을 두고서도 갈등당사자 간 참여의 형식성 논란이 일었다.

반대 주민들과 나누시는 한난의 의견수렴과 공지 활동이 충분치 않았다는 입장을 내세우는 반면, 한난은 공청회와 설명회 등 적절한 홍보와 공지 활동을 했으며 법적 절차에 문제가 없다는 입장을 견지한다. 한난은 2012년 7월에 주민 설명회를 주관했는데, 그 대상이 혁신도시지역에 실제 입주할 예정자라기보다는 혁신도시 조성 후 다른 지역으로 이주하여 발전소로부터 직접적 영향을 받을 것이라고 보기 어려운 사람들이었다. 반대주민들은 혁신도시 조성 이후시기인 2014년부터 입주하였기 때문에 SRF 발전소를 사전에 인지하기 어려웠다고 주장한다. 재개발이나 신도시 개발의 경우 흔히 관련 시설의 설치가 신규 입주자의 이주 전에 이미 결정되거나 완료된다. 그러다보니 시설의 준공과 가동 단계의 거주민 구성이 다르다. 따라서 입지선정의 초기단계에서 실질적 주민 참여를 보장할 수 있는 입지선정위원회의 구성이 쉽지 않다(윤여창, 2020). 이 사례도 이와 유사한 상황으로 볼 수 있다.

한편 민·관협력 거버넌스 위원회의 참여자들 사이에 문제해결수단에 대한 관점과 선호의 차이가 있다. 범대위 측이 법의 경시와 전문가에 대한 불신 그리고 기득권 세력에 대한 반발로 해석할 수 있는 행태를 드러낸 반면, 한난 측은 사법적 수단과 전문가 판단에 의한 문제 해결을 선호하는 경향을 보였다. 민·관협력 거버넌스 실무위원회에서 논의했던 주민수용성 조사방식에 대한 협의 상황을 예시해보자. 한난 측은 법적 소송을 염두에 두고 논의를 펴는 모습을 보였다. 나주뿐만 아니라 이외 지역 소송들에 미칠 영향을 고려하면서 승소에 유리할 사항에 초점을 두는 경향을 보였다. 반면 범대위 측은 기존 결정과 법규에 대한 고려는 많지 않고 현재부터 ‘합의만 되면 된다’는 의식이 강하게 부각되었다. 이미 합의된 결정사항에 대해서도 상당히 ‘신축적’으로 반응하는 경향을 보였다. 투표율이 1/3 미만일 경우 개표하지 않는다는 『주민투표법』 조항의 적용 여부를 두고 위원들 사이에 논쟁이 벌어졌는데, 범대위와 참관주민 등 반대 측은 “투표율과 무관하게 결과를 보고 싶으니 개표는 당연하다”거나 “투표율 자체에 가중치를 부여하자”는 주장을 하며 관점 차이를 드러냈다.

3) 갈등강도

이 사례에서 고강도 갈등요인으로 소송, 프레임과 확증편향 같은 인지특성, 정권변동에 의한 정책변화를 들 수 있다. 이 요인들이 상승 작용을 하며 갈등은 고조되고 교착기로 진입했다. 먼저, 발전소가동금지 가치분 신청이나 손해배상청구 소송은 상대방의 입장에서부터 느끼는 위협을 강화하며 타협의지를 사라지게 하였다. 위협인식은 상대방의 입장이 실현될 경우 초래될 비용과 몫의 손실과 관련된다(Cobb & Elder, 1972). 한편 소송에 대한 문화적 인식의 차이가 있는데, 일반적으로 서양에서는 소송을 문제해결을 위한 수단으로 보는 반면, 동양사회에서는 관계의 단절이나 최후통첩으로 인식하는 경향이 있다(이달곤, 2007; 최성욱, 2020: 70). 우리사회의 경우에도 소송 하면 ‘갈 때까지 간’ 것으로 인식되어 당사자 간 관계단절과 타협거부를 나타내는 경향이 있다. 소송 동안 상대 당사자 측으로부터 느끼는 위협도 강해진다. 패소할 경우 지게 되는 손해배상비용 그리고 선거패배로 이어질 개연성 등에 대한 심리적 두려움과 위협은 크게 마련이다.

이 상황에서 갈등당사자 간 입장 차이는 더욱 견고해지며 두려움과 위협감의 방어기제들이 작동한다. 갈등당사자와 이해관계자들은 정박효과(anchoring effect), 사후확신편향(hindsight bias), 확증편향(confirmation bias) 등과 같은 요인에 영향을 받는다. 정박효과는 초깃값에 얽매어 이 값의 근사치로만 판단하며 새로운 정보는 수용하지 않는 경향을 말한다. 사후확신편향이란 사건발생확률 및 자기예측능력에 대한 주관적 신념과 왜곡된 기억이 결합된 심리로서, 현 상황에서 맞다고 알려진 것과 일치하는 정보만을 선택적으로 기억하는 것을 지칭한다(Roese & Vohs, 2012). 확증편향은 자기편의 신념·기대·가설에 유리한 해석과 증거를 강구하는 심리로서, 자기편에 일치하는 정보만 수용하고 반대되는 정보는 무시하는 인지오류 성향이다(Nickerson, 1998). 이러한 인지 심리 요인들과 프레임은 상승작용을 하여 각자 자기입장의 정당성을 강화한다. 정권교체에 따른 SRF의 REC = 0이라는 외부 자극은 반대 측의 사후확신편향을 강화한다. ‘거봐 쓰레기 맞잖아’ ‘내가 광주SRF 반입 절대 불가하다고 했잖아’와 같은 표현처럼, 과거 사건발생 당시 자기는 잘못이나 오차 없이 모두 알고 있었다고 뒷북치는 심리를 강화함으로써 자기입장에 대한 정당성을 제고하려 한다. 이러한 편향성이 지배하면 민·관협력 거버넌스 위원회와 같은 협의체가 협력보다는 자기입장의 강화를 위한 통로로 오용된다. 그 결과 협력 거버넌스 위원회에서 일방적으로 탈퇴하며 그 책임을 외부귀인하는 행태를 보였다. 범대위는 민·관 거버넌스의 해체를 한남·나주시·전남도·산자부의 “묵시적 야합”으로 규정하고 광주시를 나주SRF 갈등유발의 “주범”으로 귀인한다(제228회 나주시의회(임시회), 2020-10-22). 이러한 요인들과 갈등수준 간 양(+)의 피드백 구조가 형성된 것이다.

요컨대, 나주SRF발전소 갈등은 소송전을 벌이면서, 사업자 측과 반대 측 간 타협의지는 없고 오히려 각자 기존 입장을 강화, 그 차이가 더욱 견고해졌다. 이 과정에서 소송과 동시에 민·관 협력 거버넌스 위원회를 구성하여 토의와 조정을 시도하고, 범대위(공대위) 옹호연합을 결성하여 집회나 항의방문 등 다양한 정치적 전략을 사용하였다. 그래서 PCF 관점에서 볼 때 이 사례는 전반적으로 높은 갈등강도를 지닌 것으로 분석된다.

3. 환류

태동기부터 한남과 반대 측 옹호연합의 공식적 입장은 변하지 않고 오히려 견고해지는 패턴을 보인다. 나주시의 경우는 집권정부와 정치지형의 변동에 따라 입장 변화가 나타난다. 정권에 따른 에너지 정책노선의 변화는 정책행위상황에 영향을 주면서, 전국적으로 SRF 발전소와 시설물에 대한 반대흐름을 만든다. 정권교체와 REC 가중치 변동은 정부 보조금의 중단과 기존 민간사업자의 자금난으로 이어졌고, SRF에 대한 주민의 불신을 조장하였다. 친환경에너지 정책노선과 REC 가중치를 마치 ‘정책보증수표’로 인식해서 은행대출을 받아 사업을 시작했는데, 도중에 REC 가중치가 변하여 부도가 난 경우도 있었다. SRF나 태양열 에너지원이 환경에 미치는 영향에 관한 과학적 연구 결과가 불과 몇 년 사이에 ‘친환경적 신재생’에서 ‘쓰레기’로 프레임될 만큼 급변했다고 보기엔 무리가 있다. 이와 관련해 감사원도 정책적 비일관성으로 초래된 신뢰저하를 지적하였다.¹⁹⁾ 정

책의 일관성에 의한 정부신뢰는 인체유해성 여부와 같은 불확실성을 흡수하는 기능을 한다(최성욱, 2020: 318-9). 일반시민은 많은 경우 정책이 일관적이면 다소 위험성을 의심하더라도 정부를 믿고 수용한다. 이 사례에서 정권교체에 따른 에너지정책 기조의 변화는 이러한 불확실성 흡수기능을 저해함으로써 신뢰의 저하와 공공갈등을 조장하였다.

〈표 3〉 국내 SRF 발전소 공공갈등 현황

소재지역	시설용량	운영주체	진행사항	소송
강원 원주시	400톤/일 220톤/일	민간	시민대책위 구성; 원주시, 고형연료 사용허가반려; 강원도, 화훼단지 지구지정 취소	소송(대법원 상고심)
경기 양주시	300톤/일	민간	지자체 불허	행정심판
경기 여주시	237톤/일	민간	산업통상자원부 허가	행정심판, 행정소송, 민사
경기 파주시	170톤/일	민간	반대청원서 및 국민감사 청구 신청, 산업통상자원부 허가	행정소송
경기 평택시	600톤/일	민간	환경부 허가	행정소송, 민사
경북 구미시	300톤/일	민간	사업계획 재검토	-
경북 포항시	500톤/일	민간	비상대책위 구성, 시의원에 대한 주민소환 투표 부결, 정상 가동	민사
대구 달서구	264톤/일	민간	지자체 불허	행정심판, 행정소송
전남 나주시	444톤/일	공공	민관협력 거버넌스 위원회 구성 및 해체, 시설완공, 환경영향조사완료	행정심판, 행정소송, 민사
전남 영광군	318톤/일	민간	착공, 공사중 주민반대	행정소송
전북 전주시	215톤/일	민간	민관공동대응단 구성, 지자체 허가 취소	행정소송
충남 예산군(내포신도시)	900톤/일	민간	SRF(당시 RDF)에 사용반대, LNG로 연료 변경, 갈등해소	-
충청 부여군	390톤/일	민간	지자체 불허	행정소송

출처: 김유미 외(2018), 김해동 외(2020), 윤여창(2020) 토대로 저자 수정·보완.

〈표 3〉에서 볼 수 있듯이, SRF시설에 대한 공공갈등이 유발되어 소송으로 귀결되는 사례들이 전국적으로 분포되어 있다. 그간 SRF발전소와 관련하여 나주시와 한난이 벌였던 소송만도 10건에 달한다.²⁰⁾ 시의회에서도 시의원과 집행부 공무원간 SRF관련 소송 대응 부실문제가 도마에 오른다(제239회 나주시의회 제2차 정례회 기획총무위원회 행정사무감사회의록, 2021-11-22). 갈등태동기 이후 소송이 활용되면서 갈등은 오히려 고조되었다. 소송처럼 법에 의한 해결은 이외의 방식보

19) 감사원(2019: 27)의 지적 내용은 다음과 같다. “환경부는 2008년부터 적극적으로 지자체 및 한국지역난방공사 등과 자원순환형 에너지도시 조성을 위한 양해각서(MOU)를 체결하는 등 폐기물 에너지화 정책을 강력히 추진하였으나, 환경부와 산업통상자원부가 2017년부터 2018년 사이에 신재생에너지 공급인증서 가중치 축소에 이어 신재생에너지 제외까지 정책을 전환하여 사실상 신규 고형연료 전용 발전사업의 허가를 제한함으로써 정부정책의 일관성에 대한 신뢰성 저하와 이미 형성된 고형연료 관련 산업 전체의 위축을 야기하게 되었다.”

20) 10건 중 6건은 나주시가 패소하였고, 1건은 각하되었다. 나머지 3건은 진행 중인데, 한난이 나주시와 공무원 등을 상대로 낸 손해배상 소송 2건이 포함되어 있다(김성현, 2022).

다 효과가 높지만, 당사자 간 영합게임이 되고 이해관계 대립이 심화됨으로써 대화의 기회를 놓치는 경우가 많고 감정악화로 인해 생산적인 대화가 불가능한 경우도 많다(장현주, 2018: 435). 갈등 고조기에 이르면서 민·관협력 거버넌스 위원회가 구성되거나 지역 국회의원과 당시 여당 위원회에서 국무조정실에 중재·조정안을 의뢰하기도 하였다. 그 동안 한국은 갈등초기에 소송과 같은 전통적 관리방식으로 대응하다가 갈등중결단계에 오면 ADR 방식을 모색하는 경향을 보였다(하혜영, 2007). 이 사례에서도 소송전으로 가다가 민·관협력 거버넌스 위원회를 구성하여 운영하는 노력을 보였지만 실효성이 없었다. 참여와 숙의에 방점을 둔 갈등당사자 간 직접대응방식보다는 대법원 상고심까지 가는 제3자에 의한 간접대응방식이 부각되는 결과를 나타냈다. 전국적으로 SRF 시설관련 소송전이 확산되고 갈등은 장기화되면서 상부기관이나 외부에 조정이나 중재를 기대하는 경향을 낳았던 것이다. <표 4>는 지금까지 분석한 내용을 정리한 것이다.

<표 4> PCF기반 갈등에피소드 분석들에 의한 나주SRF발전소 갈등사례 분석내용

구성인자		내용					
정책 환경	제도환경적 맥락	긍정요소	국제유가급등, 기후변화, 저탄소 친환경 자원순환형 사회건설, 신재생에너지 공급의무화(RPS)와 공급인증서(REC) 제도시행				
		부정요소	SRF 활용 증가(절대적으로 높은 영세 민간업체비율), 인구 고밀도 지역 사용제한 법적규제				
	정책이슈 속성	복잡성	다양한 이해관계자(산자부, 환경부, 한남, 나주시, 전남도, 원료공급 5개 기초지자체들, 광주시와 광주SRF생산 컨소시엄 등)의 입장/관점 및 유해성과 위험지각의 차이 존재				
		도덕성	'친환경' '신재생' '지속가능발전' 등 사회적 기본가치와 도덕적 인식의 차이 존재				
	정치·정책시스템활동	정책방향 및 수단	SRF, REC가중치 = 1.0 국고보조금 지급		SRF, REC가중치 = 0.25 → 0 규제강화(신고제→허가제, 신규설치 제한)	RPS 의무비율 하향조정 의결	
			신재생에너지 범주 및 RPS·REC 기준 변동, SRF 국고지원 및 규제의 변화				
		중앙관료	집권세력 국정노선 추종, 정권교체대비 사후면책방안 강구 등 전략적 행동경향				
	정권교체	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	윤석열 정부	
	정책행위상황과 행위자	핵심 갈등이해 관계자 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업자(한남): 합법성, 경제성, 소송 선호, 준공시설가동 및 손해배상청구(손실프레임), 광주SRF 반입 • 반대연합(범대위, 공대위): 법의 경시, 과학·전문가 불신, SRF해체(쓰레기프레임) • 정치인과 반대연합행위자: 표계산에 의한 도구적 합리성 추구, 정치수단 선호 - 나주지역 국회의원: 갈등조정자 역할의 자임(나주시장과 국회의원직 수행) - 지방자치단체장: SRF발전소 가동반대, 광주SRF 반입불가(전체 갈등기간 동안 나주시장 역임 행위자), 정치지형변동에 따른 입장변화모색 - 지방의회: SRF발전소 패쇄, 광주SRF 반입불가(공대위 집행위원장 시의원 주도), 시의원들 간 입장차이 존재 • 행정행위자: 공문서 처리 관련 판단착오적 태도와 행정역량(나주시·전남도 담당공무원) 				
	중요사건	지역선거 정치지형	집권 여당	집권 야당	집권 야당	집권여당 (국가-지자체 단체장·의회 정당일체화)	집권야당
갈등 에피	갈등단계	태동기			고조기	교착·여파기	
	인지적 특성	프레이밍	'신재생에너지' '재생 고형연료' vs. '쓰레기' → 정박효과, 사후확신편향, 확증편향				

소드		입장차이	없음 → 차이의 잠재	강함	강함
		상대위협	없음	강함	강함
		타협의지	—	없음 → 있음 → 없음	없음
	행태적 특성 (전략·전술)	전략전술	다수행위자 협약체결, 형식적 참여(시설견학, 설명회), 공문서수발, 민관협의체 구성·회의	반대연합출범('범대위'), 민원, 시위, 서명, 항의방문, 집회, 시민보고회, 유력인사면담, 정보수집, 성명서발표, 등교거부운동, 권력기관 서면접촉(공문의견제출), 관계기관대책회의, 행정심판, 소송, 민관협력거버넌스체제 구성·협의·탈퇴해체	반대연합 재출범('공대위'), 소송(항고, 상소), 소송참가인 모집, 소송비용 모금, 긴급 당정협의회, 설명회, 국무조정실 조정
		활동종류	소수	다양(↙)	다양(↘)
	갈등 강도	없음 → 낮음	높음(↗)	높음(↔)	
환류	산출	SRF의 REC값 변화, 선거결과 지역정치지형의 변화(SRF반대행위자들의 당락), ADR모색			
	결과	SRF 반대흐름과 소송의 전국적 확산, 갈등의 장기화, 문제해결의 외부·상부 조정모색			

V. 결론

이 연구의 사례분석 내용을 토대로 다음과 같은 갈등에피소드를 패턴화할 수 있다. 협력 거버넌스의 조정자로서 역할을 해야 할 정치 행위자는 자기의 정치이념과 입장을 고수한다. 행정 행위자는 '정치적 중립성' 모토 하에 집권세력의 눈치를 보며 면피를 위한 전략적 행위를 취하곤 한다. 이러한 행위가 정권교체와 맞물려 정책노선의 변화와 정책적 비일관성으로 연결되면 공공갈등 고조의 도화선으로 작용한다. 한편 협력 거버넌스의 한 축이 되어야 할 민간 사업자와 지역 주민도 원래 입장을 고수할 뿐 상대방의 입장과 견해를 불신한다. 이 과정에서 인지차원의 확장편향 등 심리요인과 프레임링 전략이 고맥락 의사소통양식과 상승작용을 일으켜 당사자 간 입장 차이는 강화되며, 결국 갈등은 교착상태에 빠져 장기화된다.

이 사례의 갈등해결방식은 5개 정부를 거치면서 전통적인 해결접근과 ADR 접근을 모두 적용하는 것으로 요약된다. 태동기에는 설명회나 홍보 등 형식적 주민참여수단으로 대응하고, 고조기에는 소송, 협의체, 공론조사 등 전통적 수단과 대안적 수단을 모두 활용하거나 강구하며, 교착·여파기에는 소송이 최종 수단이 되면서 외부 제3자의 개입수단 이외에 갈등당사자 간 협상과 합의형성 기회는 사라진다. 당사자 간 해결보다는 법원, 상위 지자체, 중앙부처 등 제3자의 개입에 의한 갈등대응이 부각된다는 점에서, 이 사례도 한국의 전통적 갈등관리 거버넌스 맥락을 보여준다.

갈등핵심요인을 정치·정책, 행정, 거버넌스 등 세 측면에서 축약하면 다음과 같다. 첫째, 정치이념에 따른 에너지 정책기조 변화와 정책적 비일관성은 SRF에 대한 인식을 '신재생에너지'에서 '쓰레기'로 (리)프레임하게 만든 요인이다. 중앙정부의 정책적 비일관성이 지역 정치에 영향을 미쳤다. 이러한 정치·정책적 요인의 영향은 검토했던 선행연구들과 부합한다. 둘째, 지자체의 행정

절차상 의사 결정과 전달의 역량요인이다. 공문내용에 대한 사후해석 차이가 있었고, 공문접수·회신과 관련된 행정적 판단착오 행태를 보였다. 셋째, 갈등해결을 위한 민·관협력 거버넌스 위원회의 구성과 참여요인이다. 구성은 나주SRF발전소가 광주·전남 공동혁신도시의 기반시설이며 광주시 SRF연료 반입이 갈등의 핵심이슈라는 점에서 판단할 필요가 있었다. 그리고 협력 거버넌스 차원에서 초기에 실질적인 주민참여기제를 강구할 필요가 있었다. 주민참여의 실효성 제고에는 참여 및 정보공개가 타이밍이 중요하다. 지역민 등 이해관계자들의 참여는 사업 확정 전/후 시차에 따라 합의형성 및 정책적 측면에서 그 효과가 다르게 나타난다(김창수, 2015). 시차에 따라 갈등 이해관계자와 당사자의 자기 해석과 프레이밍은 내용과 강도의 측면에서 달라지며, 이는 갈등 전개양상과 결과에 큰 영향을 미친다. 갈등 당사자들의 프레이밍이 형성되어 강화된 이후라면, 정박 효과, 사후확신편향, 확증편향 등 인지심리요인의 영향에 구속되어 참여와 정보공개가 오히려 갈등을 고조시킬 수 있다. 지금까지 많은 연구들이 사업 확정 전 초기단계에서 이해관계자의 참여에 의한 합의형성 노력이 민주성은 물론 효과성 역시 달성할 수 있음을 주장해왔다.

이 연구는 이론 측면에서 통합적 분석틀을 구성하여 갈등사례를 분석했다는 의의를 갖는다. 공공갈등이 전개되는 과정을 단계별로 확인한 다음 정책갈등모형의 구성인자에 기초하여 사례를 분석하였다. 그럼으로써 갈등 사건의 역동적 연속성과 강도를 결합하여 갈등에피소드를 제시할 수 있었다. 그러나 단일사례분석이라는 지속된 비판과 함께, 행위자간 관계나 갈등강도 등에 대한 분석수준이 기존 비판을 극복할 만큼 심층적이지 못했다.

사례분석결과를 토대로 협력 거버넌스에 관한 실천적 함의를 제시하면서 마무리하고자 한다.

첫째, 발전소 가동지연에 따른 손실보전액과 소송비 등 매몰·거래비용 해결을 위한 방안으로 환경공해배출권제도를 적용할 수 있다. 승소 측이든 패소 측이든 막대한 손해배상액 변수로 인해 갈등에피소드는 아직 종결되지 않았다. 광주시를 비롯한 SRF 반출 지자체들이 수급(반입)량과 발전소와의 거리를 고려한 비용단가에 따라 환경공해배출권을 구입하는 것이나 또는 지역자원시설세 형식의 제도운명을 검토할 수 있다. 둘째, 시민참여형 환경영향평가와 감시 제도를 통해 실효성 있는 민·관협력 거버넌스를 구축해야 할 것이다. 환경감시제도는 환경오염피해자의 입증책임 원칙으로부터 사업자와 관계기관에 의한 환경 무해성 입증책임 원칙으로 전환할 필요가 있다. 범대위는 SRF의 인체 무해성을 검증할 때까지 LNG를 100% 사용하라고 주장하였다. 반대주민도 전문가의 과학적 연구결과를 신뢰하고 규정된 안전규제기준 내에서 위험과 안전의 균형점을 선택하면서 살아야한다는 현실을 직시할 필요가 있다. 셋째, 에너지정책의 일관성이 요청된다. 이를 위해 먼저 정치권의 인식 제고가 필요하다. 쓰레기처리나 전력 문제와 같은 기초생활영역에서는 정권변동과 무관하게 정책이 일관적이어야 한다. 해당 정책 노선과 수단의 변화는 정치이념보다는 철저한 과학적 연구결과에 근거해야할 것이다. 이에 관한 기본규칙(ground rules)을 갈등관리기본법(안)에 담아 법제화할 필요가 있다. 넷째, 책임성 측면이다. 사업이 진행되는 동안 선출직 공직자, 공무원, 사업자 등 관련 행위자가 바뀌고 부정적 결과가 나오면 책임회피 동기가 활성화되는 경향이 있다. 협력 거버넌스에서는 이해관계자들 사이에 성과와 책임의 공유를 강조한다. 이 점에서 나주SRF발전소 갈등해결을 목적으로 운영된 민·관협력 거버넌스 위원회는 전통적 거버넌스

패러다임을 넘어서지 못했다. 협력 거버넌스의 성공을 위해서 모든 참여자가 결정과 집행결과에 대한 성과는 물론, 책임도 공유해야겠다는 마음가짐이 요구된다.

참고문헌

- 감사원. (2019). 「감사보고서: 폐기물 관리 및 재활용 실태」.
- 강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장 입지 선정 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 23-45.
- 강인호·이계만·안병철. (2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리: 공항 건설과 외국 어고 입지갈등구조 비교연구. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 37-166.
- 강지선. (2019). 공론화 연구의 경향분석: 신고리 5·6호기 공론화 사례연구의 경향과 연구과제를 중심으로. 「정부학연구」, 25(1): 165-207.
- 강지선. (2021). 서울시 은평광역자원순환센터 건립을 둘러싼 갈등 분석: 정책갈등프레임워크(PCF)의 적용을 중심으로. 「국가정책연구」, 35(3): 1-37.
- 김강민·김주경. (2021). 시민단체의 갈등역량이 정부의 갈등역량에 미치는 영향: 문재인 정부를 중심으로. 「한국행정논집」, 33(1): 33-61.
- 김도완·임병란·김정대·배재근. (2019). 국내 고형연료 관리의 문제점 및 개선방향. 「환경정책」, 27(2): 1-10.
- 김민정·김도희. (2020). 태풍 차바(CHABA)로 인한 지방정부와 주민간의 갈등사례의 정책적 함의: 울산 중구 피해사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(4): 373-394.
- 김성현. (2022). 5년째 가동 차질... 나주시, 고형연료 발전소 해법 고심. 「조선일보」, 2022년 9월 30일자.
- 김영평·최병선·소영진·정익재. (1995). 한국인의 위험인지와 정책적 함의. 「한국행정학보」, 29(3): 935-954.
- 김예은·최충익. (2021). ACF 모형을 활용한 SRF 열병합발전소 건립 정책과정분석과 함의. 「한국 지적정보학회지」, 23(2): 99-111.
- 김유미·조지혜·안준영·최현진·문난경·이영수·이영준·김민아. (2018). 「고형연료 에너지시설의 대기오염물질 관리 개선방안 연구」, 한국환경연구원.
- 김정인. (2020). 사회성과 달성을 위한 협력적 거버넌스: Pay for Success 제도를 중심으로. 「한국행정논집」, 32(2): 327-356.
- 김창수. (2015). 수자원갈등과 시간선택의 딜레마: 댐 건설갈등의 시차적 해석. 「지방정부연구」, 19(1): 303-328.
- 김창수. (2020). 공공갈등 조정의 성공조건: 구포가축시장 갈등 조정 사례의 분석. 「지방정부연구」, 24(3): 47-71.
- 김창수. (2022). 4대강 유역 지하수 갈등의 제도적 프레임 분석. 「지방정부연구」, 26(3): 109-130.

- 김학린. (2011). 한국 공공갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석. 『한국사회와 행정연구』, 22(3): 47-67.
- 김해동·김석연·김영희. (2020). 「국내 SRF 소각시설의 문제점 분석 및 제도개선 방안」, 여주시 환경과 연구용역보고서.
- 김효선·조운직. (2019). 방폐장 입지정책에서 정부의 정치적 관리: 부안군 유치 시도 및 경주시 유치 선정 사례 비교. 『행정논총』, 57(3): 227-259.
- 박영래. (2018). 나주 열병합발전소 해결 위한 시민공론화위 구성 제안. 『news1 뉴스』, 2018년 6월 11일자.
- 박인수·박수일. (2018). 환경시설 입지에 따른 공공갈등의 원인과 관리방안: 남양주시 에코-랜드와 내포신도시 에너지시설 사례를 중심으로. 『한국공공관리학보』, 32(1): 311-330.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (1999). 한국 지방정치 특징. 『한국행정학보』, 33(2): 123-139.
- 박홍엽. (2006). 갈등주기관점에서의 갈등해결기제의 탐색. 『NGO연구』, 4(2): 75-112.
- 신성현·정준금. (2019). 정책응호연합모형을 통한 정책변동 사례분석: 지역자원시설세 과세정책을 중심으로. 『지방정부연구』, 23(2): 71-96.
- 신현두·박순중. (2018). 중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의: 서울시 청년수당지원사업을 사례로. 『한국정책학회보』, 27(2): 161-191.
- 심준섭·김지수. (2010). 갈등 당사자의 프레임과 프레임링 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례. 『행정논총』, 48(4): 229-261.
- 양연희·권영주·이상철. (2019). 토픽모델링과 네트워크 분석을 활용한 공공갈등 연구경향 분석. 『지방정부연구』, 23(3): 427-450.
- 에너지경제연구원. (2020). 「2019 통계 연보」.
- 우제윤. (2022). 주민반대에 5년간 방치 나주발전소... 이번엔 나주시 vs 난방공 보상 공방. 『매일경제』, 2022년 10월 19일자.
- 윤여창. (2020). 「고형연료 발전시설 관련 주민수용성 문제 사례 분석」, 에너지경제연구원.
- 이달곤. (2007). 「협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」(제3판). 파주: 법문사.
- 이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 『현대사회와 행정』, 20(2): 23-53.
- 이범용·박형준·주지예. (2020). 공공갈등 에피소드 특성과 정책환경, 정책환류의 상호작용: 송변전소 건설갈등 사례를 중심으로. 『정책분석평가학회보』, 30(4): 239-267.
- 이승모. (2015). 응호연합모형을 통한 밀양 송전선로 건설 갈등과정 분석: 정책변동 성공과 실패의 경계. 『국가정책연구』, 29(4): 193-218.
- 이시철. (2005). 지방분권과 지역 거버넌스의 어울림: mismatch와 관련 쟁점. 『지방정부연구』, 9(1): 185-208.
- 임소연. (2022). 광주시-난방공사, 나주 SRF 갈등 손해액보상 못받을 수도. 『남도일보』, 2022년 10월 19일자.
- 임정빈. (2007). 님비와 핼피사례의 비교분석을 통한 지방정부간 갈등관리전략. 『지방정부연구』, 11(3): 155-179.

- 임현지·윤순진. (2019). 태양광 발전시설 입지 갈등에 대한 기초지자체 이격거리 규제의 정책과정 분석. *New & Renewable Energy*, 15(2): 61-73.
- 장현주. (2018). 공공갈등 해결기제로서 조정에 관한 연구: 중앙-지방 간 정책갈등과 입지갈등 사례 비교를 통한 교훈. 「지방정부연구」, 22(2): 433-453.
- 장현주·정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 27(4): 901-924.
- 정성균. (2021). 나주시의회, SRF 해결을 위한 대정부 촉구 결의안 채택 '불발'. 「나주투데이」, 2021년 6월 7일자.
- 정지원·박치성. (2012). 정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정 분석. 「한국행정연구」, 21(2): 1-47.
- 조경훈·박형준. (2015). 폐기물 처리시설 입지 갈등의 지속 요인 연구- 퍼지셋 질적 비교연구방법을 중심으로. 「한국행정연구」, 24(2): 29-64.
- 조성수. (2018). 집행기관과의 갈등상황 속 지방의회 영향력 한계에 관한 연구: 지방의원 발의 교섭단체 관련 조례개정 쟁점을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(3): 103-127.
- 조홍남·손정웅·박형준. (2019). 정책갈등모형(PCF)를 활용한 신공항 입지갈등 분석: 제주 제2공항 사례를 중심으로. 「교통연구」, 26(2): 35-52.
- 주상현. (2001). 광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」.
- 주재복·강영주. (2016). 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등해결방안. 「한국지방행정연구원 연구보고서 2016-02」
- 주지예·박형준. (2020). 원자력발전 정책결정과정의 정책 내러티브 연구: 신고리 5·6호기 공론화의 옹호연합체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 29(2): 91-122.
- 최성욱. (2020). 「공공영역에서 갈등관리와 거버넌스: 문화적 관점」, 서울: 박영사.
- 최성욱. (2021a). 열병합발전소를 둘러싼 공공갈등과 민·관협력거버넌스. 「한국정부학회·한국거버넌스학회 옹호남하계공동학술대회 발표문」, pp. 279-298.
- 최성욱. (2021b). 적극행정과 관료적 면피문화. 「융합사회와 공공정책」, 15(2): 182-212.
- 하혜영. (2007). 공공갈등해결에 미치는 영향요인분석: 갈등관리요인의 효과를 중심으로. 「한국행정학회」, 41(3): 273-296.
- 한국에너지공단. (2020). 「2019년 신재생에너지보급통계」.
- 한국지역난방공사. 「내부자료」.
- 한국환경공단. (2017). 「2016 고형연료제품제조 사용시설목록」.
- 한국환경공단. (2020). 「2019년도 고형연료제품 제조·사용·수입 실적현황」.
- 홍성만. (2020). 코로나19 감염병 재난상황에서 갈등증폭 연구: 감염병 재난대응 정책형성과정에서 정부-의료계간 갈등을 중심으로. 「한국정책연구」, 20(4): 1-32.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.

- Hall, E. T. (1976). *Beyond culture*. New York: Anchor Books.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2): 263-292.
- Nickerson, R. S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, 2(2): 175-220.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Pondy, L. R. (1967). Organizational conflict: Concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 12(2): 296-320.
- Roese, N. J. & Vohs, K. D. (2012). Hindsight bias. *Perspectives on Psychological Science*, 7(5): 411-426.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799): 280-285.
- Weber, E. P. & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.
- Weible, C. M. & Heikkila, T. (2017). Policy Conflict Framework. *Policy Sciences*, 50: 23-40.
- You, J., Weible, C. M., & Heikkila, T. (2022). Exploring instigator and defender policy scenarios in the siting of energy infrastructure. *Politics & Policy*, 50(1): 8-32.
- You, J., Yordy, J., Park, K., Heikkila, T., & Weible, C. M. (2020). Policy conflicts in the siting of natural gas pipelines. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(4): 501-517.
- Zegart, A. B. (2011). *Eyes on Spies: Congress and the United States Intelligence Community*. CA: Hoover Institution Press.

최성욱(崔誠旭): 고려대에서 행정학 박사학위를 2001년 취득하고(논문: “스키마관점과 상징을 활용한 조직문화층들의 해석: 통합 재정경제원의 사례를 중심으로”), 현재 전남대 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심주제는 행정문화, 갈등관리, 거버넌스 등이다. 저서로 공공영역에서 갈등관리와 거버넌스: 문화적 관점 (2020) 등이 있으며, 최근 논문으로 적극행정과 관료적 면피문화(2021), The emotional proletariat in public service (2021), The link between emotional labor and organizational culture in Korean bureaucracy: how taxing is tax work? How enforcing is law enforcement? (2020) 등이 있다. 한국거버넌스학회 회장(2022)과 편집위원장(2016~2017)을 지냈고, 미국 플로리다주립대(2010)와 콜로라도주립대(2019) 교환교수를 역임하였다.(csw4pa@jnu.ac.kr)

Abstract

An Analysis of Conflict Episodes through the Revised Policy Conflict Framework for Exploring Collaborative Governance: A Case of SRF Cogeneration Plant in Naju, Korea

Choi, SungWook

This study constructs an integrated conflict analysis framework based on the PCF model of Weible & Heikkila (2017), and then by it analyzes the conflict episodes of SRF cogeneration plant in Naju, Korea. As a result of the analysis, both traditional and alternative dispute resolution strategies were applied to resolve the conflict that has escalated through the five administrations. In particular, the inconsistent change in energy policy direction led by different political ideologies was the key factor that re-framed the perception of SRF from 'renewable energy' to 'garbage.' In the stage of conflict deadlock and aftermath, litigation was the only final resolution, and the opportunity for negotiation or consensus-building between conflict parties disappeared. In this regard, the case represents Korean traditional governance for conflict resolution. In order to effectively manage the public conflicts characterized as 'wicked problem,' building up collaborative governance is essential, and the study provides practical implications for this.

Key Words: Public conflict, Policy conflict framework (PCF), SRF cogeneration plant, Framing, Collaborative governance