

## 정책집행과정의 집단갈등분석에 관한 연구

- 부산시 신평 산업폐기물소각장 건설사례를 중심으로 -

### The Study on the Group Conflict Analysis of the Policy Implementation Process

- The Case of the Sin-Pyung industrial waste article incinerator construction -

최 낙 범(경남대학교, 법·행정학부)

김 석 용(고려대학교 박사과정 수료)

The purpose of paper will inquire into dynamic relation between group conflict change and stackholders in the industrial waste article incinerator of policy implementation process with the instruction of local autonomy. In the course of results of analysis, we could find out some of important facts. First The chief of local autonomy provided new moment for established conflict group and expanded participation in the relation of the citizen and public administration. Second, It was hard to practice physical coercion, one-sided directions or order Third, It was necessary to require the role of the negotiation or restraint between in the chief of local autonomy and Sa-Gu local conference. finally The chief local autonomy assented to the environmental group with problem solution intervention, further demanded the intervention of the problem solution.

주제어: 집단갈등, 신평, 민선단체장, 소각장, 영리집단

## I. 문제제기와 연구방법

오늘날 국가 또는 사회적 문제를 위기로 특정 지우는 것이 일반적인 현상이나 모든 위기가 그 중요성에 있어 같지는 않다. 어떤 위기는 소수의 사람들에게만 중요한 반면 다른 위기는 대다수의사람들에게 문제가 된다. 또한 본질적으로 수명이 짧은 危機가 있는 가 하면 몇 세대에 걸쳐 지속되는 危機도 있다. 나아가 현대과학이나 기술에 의해 극복될 수 있는 위기가 있는 한편 그렇지 못한 위기도 있다. 이러한 위기 가운데 가장 심각한 것이 산업화·근대화의 副産物(주로 유해 폐기물)에 의해 야기되는 환경 내지 건강상의 유해문제라 할 수 있다. 이러한 환경

문제의 위기에 대처하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 副産物을 안전하게 처리할 수 있는 환경시설 관련 정책의 초점을 두고 있는 것이 세계적으로 보편적인 현상이다.

그런데 이러한 환경시설은 그 계획과 집행에 있어 주민들의 격렬한 반대를 야기하고 있는데, 그 주된 이유는 지방적 토지기피사용의 영향이 사회전체에 분산되기보다는 어느 국지적 지역에 집중되는 지리적 결정성을 가지는데 있다는 것이다.

또한 환경시설 문제는 본질적으로 비용 편익의 문제를 지니고 있어 당사자들의 입장을 반영시키는 과정에서 정책갈등을 야기 시켜 왔다. 이처럼 정책 문제에 있어 갈등은 획일적·명령 일변도적인 위주의 과거의 권위주의체제하에서 경험하지 못했던 현상이며, 그리고 1991년 지방의회와 출범과 1995년의 자치단체장의 선출이라는 지방정치 환경의 변화는 주민들이 자기 자신(집단)이나 지역의 이익에만 집착하여 자신의 주장과 이익이 배치될 때에는 집단행동, 비합리적, 물리적, 폭력적 행동도 서슴지 않는 극단적인 남비<sup>1)</sup> 현상을 야기하고 있다.

본 연구는 자치단체장 직선이후 산업폐기물소각장 정책집행과정에 있어서 집단갈등 양상이 어떻게 변화하였으며, 이때에 민선 자치단체장이 갈등집단간의 역학관계에서는 어떻게 영향을 미치는가를 탐색하는데 있다. 이를 위해 민선 자치단체장이 집단갈등에 어떻게 대처해 나갔으며, 그리고 민선 자치단체장 이후에 갈등당사자 집단의 기본 입장과 태도 및 갈등당사자 집단들의 역학관계는 어떻게 변화하였으며 그것이 정책집행과정에 미치는 영향과 해결책은 무엇인가? 라는 연구질문(research question)을 제기하고자 한다. 그리고 사례연구 분석틀은 부산광역시 사하구 신평 산업폐기물소각장 건설관련 사례를 연구대상으로 하였다. 이 사례를 선택한 이유는 지난 1991년 정책이 결정되어 1995년 10월 본격적인 집단갈등이 시작된 이후로 오늘(1998년 현재)에 이르기까지 해결이 되고 있지 않은 사례<sup>2)</sup>이기 때문이다.

연구의 초점은 민선 자치단체장과 집단갈등 행위자(actor)들과의 관계를 중심으로 고찰하였다. 그리고 본 연구는 기존의 연구문헌, 국내서적, 관련집단들의 각종자료, 회의자료, 신문, 부산환경단체자료 등을 조사분석하고 이의 부분적으로 보완하기 위해 관계자와의 면접을 동시 병행하여 기술하였다.

## II. 집단갈등에 대한 선행연구와 분석의 틀

### 1. 집단갈등의 특성

갈등의 개념은 일반적으로 행정학에서나 정책학에서는 갈등의 개념을 "개인, 집단, 조직들

- 1) NIMBYs(Not In My Back Yard syndrome)는 주로 혐오시설, 환경관련시설 등의 설치를 반대하는 현상을 말하는 것으로, 예를 들면 핵폐기물 저장고 설치반대, 화장장 설치반대, 쓰레기소각장 및 매립장 설치반대 등이 있으며, 반대이유로는 생활환경 침해, 부동산 가치하락 등이 있으며, 이러한 남비에 관한 기존연구들을 두가지의 경향 즉 정책효율성과 공공선을 저해하는 '지역이기주의'로 간주하는 일부 정부기관과 권위주의적 정책결정과정의 축소 및 지방자치제의 효율성 향상, 주민의식 제고 등 민주화의 이행과정에서 발생하는 일시적인 발전적 증후군으로 파악하기도 하였다. 대표적인 연구로 김홍식(1993), 박동수(1995), 삼성전체연구소(1997), 유해운, 권영길, 오창택(1997) 등이 있다.
- 2) 본 사례연구는 부산광역시의 단독정책결정에 가까우면서 다른 단독정책 결정과는 다른 다양한 특징을 가지고 있다. 즉 단독정책 결정이면서도 정책결정 기관과 주민간의 갈등이 아닌 이익집단(소각장 건설주체)과 주변지역 주민들간의 갈등과 관련 지방자치단체인 사하구청, 지방의원 등이 복잡 다양하게 얽혀있고 갈등의 증폭은 자치단체장 선출이후에 이루어졌다.

내부 또는 이들 상호간에 나타나는 상호작용(Duncan, 1981: 265)으로서 특히 권력 등과 같은 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단들(competing groups)사이의 투쟁”(Abcarian, Palmer & Palmer: 1974: 9-18)이라고 이해되고 있다. 이처럼 갈등은 인간 생활의 일반적인 현상이며, 건설적인 순기능과 파괴적인 역기능을 함께 지니고 있다. 사회적으로 주된 관심거리는 주로 집단적인 명시적 갈등에 한정한다. 이와 같은 명시적인 갈등이 성립하기 위해서는 서로 달리 인식될 수 있는 둘 이상 집단간 상호작용이 존재해야 하며, 목표의 양립불가능성을 적어도 한 집단이 인식하고 있어야 한다. 따라서 이러한 집단들 사이에서 발생할 수 있는 집단갈등의 특성을 살펴보면 첫째, 어떤 문제를 둘러싸고 이해가 상반되는 집단들 사이에 치열한 이해투쟁(pork barrel)현상이 벌어진다는 것이다. 어느 특정집단이 다른 집단의 요구와는 양립할 수 없는 형태로 문제를 해결하려는 경우, 다른 집단들은 그들의 이익을 방어(보호)하거나 이해 능력을 확장시키기 위한 노력이 동시에 유발되기 때문에 이해가 상충되는 집단들 간에는 서로 이익을 극대화시키기 위해 치열한 갈등이 발생하게 된다는 것이다. 이러한 대립양상은 갈등당사자 외부의 집단들이 개입하기 시작하면 문제는 더욱 복잡해져 이해 갈등은 그만큼 해결하기가 더욱 어려워진다(Johnson, 1992: xi-xii). 둘째, 비일관성과 갈등진폭의 변화를 들 수 있다. 이해집단들의 갈등상황이나 조건, 진폭 등은 고정되어 있는 것이 아니라 유동적인 상황에서 안정된 균형상태가 재구축 변화될 때까지 계속 변화한다. 참여집단들 중의 일부라도 입장의 변화가 생기면 그 동안 구축해온 합의는 흔들리게 되고 따라서 갈등이 다른 양상으로 재연되기 쉽다. 왜냐하면 갈등이나 문제해결과정은 시간의 경과에 따라 참여자가 바뀔 수도 있고, 이에 따라 그들의 입장이나 이해관계가 변화하기 때문이다. 그리하여 문제해결과정에 주로 누가 참여하느냐의 문제와 참여시점, 관심도, 접하는 정보 등에 따라서 문제양상은 다양한 형태로 변화될 수 있고, 이에 따라 집단 대립의 모습도 새롭게 재구성되고 갈등의 진폭도 증폭되거나 완화되기도 한다(Johnson, 1992). 이와 같이 이해당사자들의 집단갈등은 참여집단이나 문제의 성격, 참여 시점 등에 따라서 다양하게 변화하는데 특히 여론이나 언론에 의하여 갈등진폭은 결정적인 영향을 받는 경향이 있다. 특히 특정문제에 대한 여론의 지지여부는 사회정의나 정당성의 원천으로까지 간주되는 경향이 많기 때문에 참여집단들간의 갈등양상이나 갈등진폭에 커다란 영향을 미치게 되는 것이다(Rourke, 1976:43-49). 셋째, 집단갈등의 높은 불확실성은 환경적, 구조적, 인과적 불확실성이 복합적으로 작용함으로써 더욱 높아진다(김영평, 1991:24-28)고 볼 수 있다. 또한 갈등상황에서는 불확실성의 증가로 관련집단들간의 관계도 급속히 변화하게 된다(Pruitt, 1969:18-38). 불확실한 상황에서는 상호간의 접촉과 의사소통이 더욱 필요해지게 되는데 현실의 상황은 이와는 정반대의 현상이 벌어진다. 이러한 집단갈등 상황에서는 상대방은 적으로 간주되며 집단 내부적으로는 강한 응집성이 요구된다. 이해관계에 따라 쉽게 집단화가 이루어지면서 그들은 집단화를 통하여 그들의 세력이나 위상을 향상시키려하거나 불확실한 상황에 대하여 위험을 공유(risk sharing)하려고 한다.

## 2. 집단갈등의 영향요인

정책과정에서 발생하는 정책갈등은 대부분 집단갈등화 한다. 집단갈등화된 정책갈등에 영향을 미치는 요인에는 크게 정책적 요인과 환경적 요인으로 나눌 수 있다. 이러한 영향요인들은 개별 요인들이 독립적으로 작용하기보다는 상호간에 복합적으로 영향을 미치게 되어 갈등의

진폭이나 갈등소요기간의 변화를 초래하게 된다.

정책적 요인으로는 첫째, 정책의 유형이 어떤가에 따라 갈등집단의 활동은 상당히 다르게 나타난다. 정책이 가지는 특성상 정책은 가치배분적 측면에서 정책 집단간 이해투쟁을 유발하게 되어있다. 정책은 정책의 집행으로 인하여 비용의 부담자와 편익의 향유자는 최소의 비용으로 최대의 편익을 향유하고자 한다(박호숙, 1994). 그런데 일반적으로 정책이 가지는 효과·가치의 효과가 클수록 피해나 비용부담 집단은 극력 반대하거나 투쟁의 강도를 높이게 되어 있어 갈등의 강도나 진폭을 강하게 나타내게 마련이며, 이 과정에서 때로는 물리력을 동원한 집단외사 관철을 추진하기도 한다. 둘째, 정책관련기관의 행태, 즉 정책담당자 및 정책결정자 사고방식의 민주화와 분권화정도, 정책관련기관의 대응능력과 자세 등에 따라 집단갈등 전개 양상이 크게 달라질 수 있다(박호숙, 1996).

환경적 요인으로는 첫째, 1991년(지방의회 구성)과 1995년(민선 자치단체장)의 지방정치 환경이 달라지면서 새로운 지방정치체제의 변화를 가져 왔는데, 이들이 새로이 정책과정에 참여하면서 자치 구역 관할내의 주민을 우선적으로 의식하는 행태를 보여주게 되고, 집단갈등에 대하여도 표(vote)를 의식 다소 덜 중립적이거나 비합리적인 행태를 보여줌에 따라 갈등집단의 역학구도에 상당한 영향을 미치게 되었다. 지역주민이나 이익집단은 이러한 관점을 최대한 이용하여 자신들의 이익추구나 가치배분의 효과적 달성을 위해 더욱 치열한 투쟁을 하게 될 것이라는 점에서 더욱 그러하다.

지방의회 의원은 갈등집단 중 자신의 지지와 관련된 집단에 대하여 더 많은 관심과 반응을 보일 것이고, 또 규모가 더 큰(표가 더 많은)집단을 지지하거나 유리하도록 정책관련기관에 압력이나 개인적 노력을 강화할 것이다. 민선 자치단체장 역시 지방의회의원과 마찬가지로 자신의 지지나 표(vote)를 의식한 행태를 표출하게 마련이며 이에 따라 갈등집단에 영향을 미치게 될 것이다. 그러나 지방의회 의원과의 차이점은 민선단체장이 집행기관의 수장으로서의 결정권한을 가지고 있어 정책에 대한 영향력이 더 크고 경우에 따라서는 갈등정책을 직접 결정하거나 해결을 할 수 있으므로 민선단체장의 지지를 받는 갈등집단은 당연히 갈등구도에 있어 우위를 점할 수 있게 되어 집단갈등 전개양상에 영향을 미치게 된다. 둘째, 주민의 여론은 대중매체의 관심에 영향을 주기도 하지만 대중매체의 지식이나 정보제공기능과 의사전달기능에 의하여 영향을 받기도 한다. 주민여론이 특정 정책에 대한 지지나 반대를 표명함에 따라 갈등집단에 명분과 지지세력의 존재로서 등장하고 집단갈등 구도의 변화를 초래하게 된다. 셋째, 갈등집단의 대립이 균형을 이루고 있는 상황에서 정책갈등과 관련된 특정집단에 대한 정책관련기관의 지지(Mazmanian & Sabatire, 1981: 20-30)는 갈등집단의 힘의 균형을 깨트려 지지를 받는 집단이 유리하게 되고 이로 인하여 갈등전개양상이 달라진다. 그러나 갈등집단의 대립이 균형을 이루지 않고 있거나 갈등 전개양상이 특정 집단에 아주 유리한 상황으로 전개 될 경우에는 정책결정기관의 지지가 크게 도움이 되지 않을 수도 있다. 넷째, 이익집단은 그들이 가지고 있는 자원과 정보를 최대한 활용하여 자신의 이익을 극대화 하고자 한다. 이익집단은 정책과정에 대한 영향력 행사는 물론 나아가 갈등상황에서도 정책관련기관 및 정책환경집단에 대하여 최대한 영향력을 행사하여 대립·갈등관계에서의 위상제고와 협상의 유리한 고지를 선점하도록 노력할 것이다(Dye, 1975).

### 3. 집단갈등에 관한 분석의 틀

지방의회 구성 이후 실시된 민선 자치단체장은 지방의회와 더불어 갈등집단에 여러 가지 측면에서 영향을 주게 되었다. 즉 민선 자치단체장 역시 지방의회와 마찬가지로 선거 구민의 이익을 대변하여야 하며 선거구민(지역주민)의 요구사항에 대한 해답을 제공해 주어야 한다. 또한 정책과정에서의 진행과정 등에 대한 설명을 해주고 선거구민의 요구를 받아들여 정책대안을 제시하여야 하며, 발생한 집단갈등의 해소에 최선을 다하여야 한다.

그러므로 1995년 7월 민선 자치단체장은 선거가 갖는 속성상 표(vote)의 향배와 관련된 방향으로 활동하게 되어 집단갈등에 크든 작든 영향을 미치게 되어있다. 갈등당사자에게 미치는 영향을 살펴보면, 갈등당사자가 주민과 주민간, 또는 주민과 특정집단(이익집단)인 경우에는 지방의회의원보다 더 강력한 관심과 지지를 표명할 수 있다. 이에 따라 갈등당사자 집단의 역학구도에 직접적이고 강한 영향을 미치게 된다. 즉 특정집단의 입지를 강화시켜 주거나 집단갈등의 주도권을 부여함으로써 갈등전개 양상의 변동을 초래하여 지금까지 비교적 조용하게 진행되어온 갈등전개 양상이 과격해지거나 물리적, 폭력적 행사를 동반하게 하기도 하며 팽팽하게 대립된 집단갈등의 균형을 파괴하여 상대집단으로 하여금 스스로 포기하거나 순응하게 하여 오히려 갈등을 증식시키는 경우도 있다.

또한 주민과 이익집단간의 갈등의 경우, 종전에는 이익집단(interest group)이 그들의 자원과 조직력을 이용 갈등관련 행정기관에 로비 등을 통하여 갈등구도가 유리하도록 이끌러 갈 수 있었으나, 민선단체장 이후에는 대부분의 경우 지역주민의 여론에 더 관심이 많으므로 지역주민의 의견에 따르게 되고 이익집단과 행정기관간의 유착이 어렵게 되어 이익집단<sup>3)</sup>의 활동을 약화시키므로 종전의 갈등구도 유지가 어렵게 된다. 따라서 갈등집단의 역학구도에 변동을 초래하여 집단갈등의 강도나 진폭 그리고 전개양상이 변화를 초래하게 한다. 또한 민선 자치단체장은 정책갈등 내용에 따라 지방의회와 대립 또는 협조관계를 유지하여 집단갈등에 대처하게 되므로 지방의회와의 관계에 따라 갈등집단에 미치는 영향력이 달라질 수 있고, 그 결과에 따라 집단갈등에 영향을 미치게 된다.

정치집단 및 행정기관<sup>4)</sup>에 미치는 영향을 살펴보면, 민선단체장은 종전처럼 국가나 상급자치단체의 일방적 지시에 따라 행동하지 않고 주민 등의 갈등집단의 뜻에 따라 행동방향을 결정한다. 그러므로 주민과 행정기관간의 집단갈등에는 과거처럼 행정기관간의 기존 직제 체제에 의한 해결이 어려워져 갈등의 신속한 해소가 어렵다. 또한 행정기관간(국가와 지방자치단체간, 지방자치단체간)의 갈등에 있어서도 자신이 속한 자치단체의 이익이나 입장을 견지하게 되므로 갈등이 오랫동안 지속되거나 팽팽하게 대립되는 경우가 발생되며, 갈등해소도 상호간의 입장이나 이익이 충족될 수 있는 협상의 형태가 된다.

또한 갈등관련 행정기관은 집단갈등에 대하여 민선단체장 이전에는 주민이나 관련집단의 의사를 무시하고 행정의 능률성과 적법성 등에 의해 일방적 계속적 추진이나 물리적 권한의 동

3) 이익집단은 자신들의 이익을 최대한으로 확보하기 위하여 여론을 동원하거나, 선거과정에 개입하여 지방자치단체장을 사전에 매수 또는 친숙관계를 유지할 수도 있으며, 또한 로비스트를 이용하거나 자신들이 직접 지방자치단체장을 매수할 가능성이 있기 때문에 일방적 현상인 표(vote)의 향배에만 관련을 지어 판단할 수 없는 경우도 있다

4) 집단갈등과 관련된 정치집단에는 광역 또는 기초의회와 지역구 국회의원이 있으며 행정기관에는 정책갈등과 관련된 정책결정 및 집행기관이 있으며 국가나 중앙부처, 상급 또는 하급지방자치단체가 해당된다. 본 사례연구의 경우 정치 집단으로는 사하구의회를 그리고 행정기관은 사하구청과 부산광역시청 선정하였다.

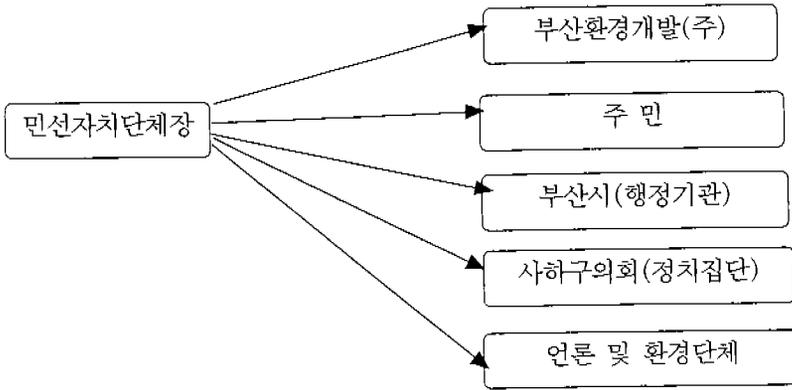
원에 의한 갈등의 강제 해소를 해왔으나, 민선 자치단체장 이후에는 과거와 같은 행태를 할 수가 없게 된다. 민선 자치단체장은 선거가 갖는 속성에 의거 자신의 표를 의식하여 관련 갈등 집단의 의견을 조사하여 그들의 의견을 수렴하여 정책갈등과 관련된 행정기관에 대하여 갈등 해소 관련 대책을 건의하거나 요구를 함으로써 갈등집단의 이익을 대변해 주거나 관심과 지지를 보여준다. 따라서 과거에 국가나 지방행정기관과의 갈등에서 상대적으로 불리한 위치에 있던 갈등집단의 경우 대등한 입장을 유지하게 된다.

다른 한편으로 민선 자치단체장은 기존 정치집단의 역할에도 변화를 초래한다. 민선 자치단체장 이전에는 지역구 국회의원과 지방의회의원이 주민과 자신이 속한 지방자치단체의 입장이나 이익을 대변하여 왔으나, 민선 자치단체장은 종전의 지역구 국회의원과 지방의회의원이 하던 역할을 대신할 수 있게 됨으로서 역할의 변동이 생겨났다. 또, 민선 자치단체장은 자기 지역에 상주하므로 국회의원보다 정책갈등 내용을 잘 알 수 있고 갈등집단의 입장 파악이 용이하므로 상대적으로 국회의원보다 역할이 증대되어 집단갈등의 중재나 협상 등을 통한 갈등 해소 등 집단갈등에 직접 영향을 미치게 된다.

환경단체 등에 미치는 영향을 살펴보면, 환경오염이나 주민생활권과 관련되는 집단갈등의 경우, 민선 자치단체장은 집단갈등의 적극적 해소를 위해 환경관련 지식과 중재 또는 협상 경험이 많은 환경단체를 초청하여 갈등집단을 대상으로 강연이나 토의를 개최하여 이해를 증진시키거나 중재를 요청하게 된다. 그 이유는 지금까지 행정관행으로 인하여 불신에 젖어 있는 갈등집단에게 환경단체의 의한 중재나 협상이 민선 자치단체장의 중립적 입장 전지가 용이하고 공정성과 신뢰를 제고하기 때문이다. 또한 환경단체들은 언론과 주민여론을 이용 민선 자치단체장에게 환경정책에 대한 의사를 민선단체장 이전보다 자유롭게 제공할 수 있게 되어 피해 집단의 권익보호가 용이하게 되었다. 그리고, 이러한 행태가 이익집단이나 환경산업에 대한 압력으로 작용하여 갈등집단 중 피해집단의 위상과 역량이 강화되어 갈등구도를 유리하게 이끄는 결과를 초래하여 집단갈등의 전개양상에 변화를 초래하게 되었다.

따라서 본 연구에서는 위의 논의를 바탕으로 신평 산업폐기물소각장 건설 및 가동을 둘러싸고 일어나고 있는 부산환경개발 주식회사(이익집단)와 지역주민들간에 발생하는 집단갈등양상에 민선 자치단체장의 역할이 각각의 행위자(actors)들에게 어떻게 영향을 주고 그 결과 집단갈등 양상이 어떻게 나타나고 있는지를 분석하고자 하였다. 나아가 민선 자치단체장이 미치는 역할 수행에 대해 각각의 집단갈등 행위자(actors)들이 어떻게 반응하고 대처해 나가는지를 각각의 행위자(actors)들을 중심으로 그 갈등과정을 연구하였다. <그림1>은 이와 같은 논의를 바탕으로 연구의 분석 틀을 설계하면 다음과 같다.

〈그림1〉 민선자치단체장의 역할이 집단갈등 행위자에게 미치는 분석의 틀



### Ⅲ. 신평 산업폐기물소각장 건설사례<sup>5)</sup>

#### 1. 사례의 개요

신평 산업폐기물소각장 사태의 발단은, 부산환경개발 주식회사(이하에서는 부산환경개발 혹은 이익집단이라고 칭한다)가 지난 1993년 7월 가락타운 등 아파트 밀집 지역인 사하구 신평동 642의 10번지인 1만평의 부지에 하루 3백톤 처리 용량의 소각장 건립공사에 착공하면서 시작된다. 주민들은 공정 70%에 이르던 지난 1995년 10월 “소각장은 지난 1993년 4월 주민공청회에 참석한 주민 69명 중 60명이 건립을 반대했고, 유해물질 발생이 극히 우려된다”며 본격적인 소각장 철폐운동에 돌입하였다. 주민들은 소각장시설이 완공된 후에도 그 가동을 반대해 왔으며, 사하구청 역시 1996년 8월과 11월 등 3차례나 걸쳐 주민 민원이 해소되지 않았다는 이유를 들어 부산환경개발에서 제출한 소각장 건축물 사용승인 신청을 반려했다. 이 과정에서 “신평동 통합폐기물관리 위원회(중재자 장원교수)”가 결성돼 “환경영향평가를 맡고 불가피한 경우 시험가동을 실시할 수 있다”는 중재안을 내세웠으나 주민들이 1997.4월 이를 거부해 감정대립 양상으로 비화되었다. 주민들은 1997.6.18일 이후 한 달 동안 항의 농성을 계속 하였으며, 부산환경개발 역시 1997.6.23일 사하구청과 주민들을 상대로 84억 1천5백 만원의 손해배상청구소송을 내는 한편, 주민대표를 부산지검에 업무방해 혐의로 고소하는 지경에 이르렀다. 양측간 갈등의 핵심은, 주민들은 시험가동을 실시할 경우 본격가동으로 이어질 수 있다며 시험가동 자체를 반대하고, 부산환경개발은 이에 대해 “다이옥신 등 유해물질이 기준치를 초과할 땐 우리가 앞장서서 소각장을 폐쇄할 것”이라며 일단 시험가동과 성능검사를 통해 유해물질 배출여부부터 가리자는 입장을 주장했다.

5) 이하 본 사례에 대한 자료는 부산환경개발(주)의 업무현황(’98.5), 부산환경운동연합(’97~’98)과 부산일보(<http://pusanilbo.com>) 기사를 토대로 작성하였다.

## 2. 집단갈등의 전개과정

본 연구에서는 논의의 편의상 갈등의 전개과정을 갈등의 강도, 갈등의 조직화와 현시화 정도 등에 따라 잉태기, 태동기, 증폭기, 해빙기, 잠복기 등으로 구분하여 설명하고자 한다.

### 1) 집단갈등의 잉태기

1980년대 말 부산지역의 제조업체에서 발생하는 산업폐기물이 연간 1,214천 톤에 이르고, 연평균 증가율이 15%에 이르러 산업폐기물 처리문제가 상당히 심각하게 대두되었다<sup>6)</sup>(부산시 내부보고서, 1990).

이러한 산업폐기물 처리 관련 각종 애로사항이 발생하자, '89.10월 부산시 및 환경처에서는 심각한 산업폐기물 처리문제를 해결하기 위하여 부산상공인이 주축인 부산상공회의소에서 주관하여 자체적으로 산업폐기물 소각처리시설을 설치토록 권유하였다. 부산상공회의소는 자체회의를 통하여 부산시 및 환경처의 권유내용을 검토한 결과 타당성이 있다고 판단하여 부산시에 승낙의사를 제출하였다.

부산시는 부산상공회의소의 승낙의사에 따라 산업폐기물 소각시설 설치장소를 모색한 결과, 사하구 신평동 소재 장림하수처리장 증설 예정부지가 부산시상공단과 가깝고, 524개 업체가 입주하여 있는 중소기업협업단지 및 신평·장림공단내에 위치하여 여러 가지 측면에서 적합하다고 판단하였다.

이와 같은 부산시의 적극적인 행정지원에 발맞춰 부산상공인들은 '91. 9. 27 산업폐기물처리시설 설치 및 운영을 위한 부산환경개발(주)을 설립하여 산업폐기물 소각장 건설을 추진하게 되었다. 하지만 부산시의 신평 산업폐기물소각장 건설정책은 정책결정 과정에서 두 가지의 문제점을 발견할 수 있다. 첫째는 신평 산업폐기물소각장 건설부지 선정과정에 있어서 주거환경을 고려하지 않았다는 점이다. 부산시는 '91. 6. 30 해당부지를 장림 하수처리장 증설예정부지에서 쓰레기 및 오물처리장으로 도시계획시설 용도변경 결정을 하였다는 점이다. 그러나 이 당시는 당해 부지의 반경 1Km~1.5Km이내에 부산시에서 사업 승인된 공동주택단지 6600세대가 있었다. 이러한 관점에서 볼 때 부산시에서 해당부지를 소각장 부지로 결정하기 전에 조금만 면밀히 검토하였더라면 해당부지가 산업폐기물 소각장 부지로서 적지가 아니었음을 알 수 있었으리라 본다. 부산시에서는 산업폐기물 처리문제의 심각성과 시급성만 고려하고 소각장 배출 공해가 주변 지역에 미치는 영향 등 정책환경을 고려하지 않음을 알 수 있다.

둘째는 부산시의 중앙집권적 사고방식에 의한 정책결정이었다. 부산시에서 도시계획 시설 변경결정을 할 때 도시계획법 상 사전에 해당지역인 사하구의 의견을 수렴하여 결정토록 되어 있는 절차에 따라 사하구청에서는 산업폐기물 소각장 건설시 혐오시설에 대한 넘비현상으로 집단단원 발생이 예상된다는 의견을 제시<sup>7)</sup> 하였음에도 불구하고, 부산시에서는 사하구라는 지방자치단체의 지위를 고유의 독자성을 가진 실체로 인정하기보다는 행정계층구조의 하나인 하

6) '90년도 부산시 산업폐기물 발생량은 연간 1,214.4천톤으로 그 처리실태는 다음과 같다. 자체처리 208.1톤(17%), 위탁처리 702.3천톤(58%), 자체보관 304천톤(25%)으로서 위탁처리비용이 상당히 높고 적기처리곤란으로 자체보관이 25%나 되었다.

7) 이 때 사하구에서는 신평 산업폐기물 소각장 건설 예정부지가 갖고 있는 주변여건, 즉, 당해부지의 반경 1Km~ 1.5Km이내에 기존 건립된 럭키 무지개 아파트 505세대와 공동주택 입지승인 및 사업 승인된 공동주택단지 6600세대 등 약 7100세대의 공동주택이 밀집하게 되어 있었기 때문에 반대의견을 제시했다.

부기관으로 인식하고, 상급기관에서 결정된 정책을 집행만 하면 된다는 시각을 가지고 있었던 것으로 보여진다(박호숙, 1997). 그래서 사하구청의 의견을 무시하고 부산시의 입장에서만 정책을 결정하게 된 것이다.

## 2) 집단갈등의 태동기

부산시와 환경처, 그리고 부산상공회의소가 주축이 된 산업폐기물 소각장 건설정책은 부산시가 사하구의회 개원 이후 약 2개월이 지난 시점인 '91. 6. 30 에 사하구 신평동 642-10 번지 하수종말처리장 증설예정부지를 도시계획시설 용도변경 결정을 하였다.

그 당시의 사하구청(집행기관)은 '88. 5. 1 자치구로 개칭된 이후 지방의회 구성 이전까지는 형식상 자치구 일 뿐이었고, 중앙정부나 상급자치단체인 부산시의 정책에 대하여 주도적으로 산업폐기물 소각장 건설과 관련된 반대의사를 표명할 수 있는 체계가 아니었다.

그러나 당시 사하구청에서는 '91. 6. 30 도시계획시설 용도변경에 대해 장기적 관점에서 볼 때 신평 소각장 건설로 집단민원발생이 예견된다는 내용을 부산시에 전달하였으며, 부산시에서는 이를 무시하고 강행하였다. 이것은 정책결정과정에 있어서 자치구의 의견이 반영되기 힘들었던 당시의 지방행정 풍토와 부산시의 정책결정 행태를 잘 반영해 주고 있다고 할 것이다.

한편 신평 산업폐기물소각장 건설과정에서 부산환경개발은 '93. 8월에는 공해방지 시설일부를 당초 계획했던 SCR방식 대신 SNCR방식으로 변경 결정하여 확정하였다.<sup>8)</sup> 그 이유는 그 당시 국내에서도 다이옥신의 공해문제가 거론되고 있어 장래에 발생할 지도 모르는 공해관련 환경규제에 대비하기 위해서였다. 내부 관련시설을 보완·확정한 부산환경개발은 그 다음 절차로 낙동강 환경관리청 등 관련기관에 환경영향평가서를 제출 심의를 완료하고 사하구청에서 산업폐기물 소각장 건축허가를 받아 '94. 8. 6일 공사를 착공하게 된다.

그러나 착공과정에서 사하구의회는 '93. 4. 13일 산업폐기물 소각장 설치 반대 결의문을 작성하고, 소각장 건축허가와 관련 사하구청에게 사전 설명회를 요구하기도 하였다. 이러한 사하구의회와의 갈등에서 부산환경개발은 사업의 필요성, 당위성, 공해설비의 완벽성 등을 주장하며 갈등을 극복해 왔다.

한편 사하구의회는 '91. 4. 15 개원 이후 '91. 6. 30 신평동 소재 장림하수처리장 증설예정부지가 산업폐기물 소각장 건설부지로 확정되었다는 사실을 알고 '91. 10. 9 제6회 임시회에서 "산업폐기물시설 설치관련 대책특별위원회"를 구성, 산업폐기물 소각장 건설반대 활동을 하였다.

'94. 6월 부산환경개발이 산업폐기물 건설관련 건축허가를 신청하자, 건축허가에 따른 건축심의회위원회의 심의시 구의회 의견을 반영하여 건축허가를 해주었다. 이 과정에서 건축물 외관

8) 공해방지시설은 크게 세정장치, 집진장치 그리고 탈질장치로 나누어진다. 세정장치에는 습식, 반건식 세정장치가 있으며, 집진장치에는 싸이크로, 백필터, 전기집진기 등이 있다. 탈질장치에는 SNCR (Selective Non-Catalytic Reduction) 방식과 SCR (Selective Catalytic Reduction) 방식이 있다. 여기서 주민들 사이에 논란의 대상이 되고 있는 SNCR은 일명 비촉매탈질 방식이라하며 비촉매탈질장치는 연소 배스가스중에 질소산화물(NOx)을 암모니아(NH3)를 반응제로 분사하여 무해한 질소(N2) 및 수증기(H2O)로 분해하는 장치로 다양한 연소변화에 대응할 수 있도록 되어있다고 하면서 부산환경개발은 「활성탄 + 백필터」 시스템을 사용한 SNCR방식이 현재 유럽 등 선진외국소각시설에 실제로 적용하여 효율이 입증되고 있으므로 아직 효율성이 입증 안된 SCR(촉매탈질방식)보다 안정적이고 효율적인 SNCR을 채택하였다고 주장한다. 그러나 학자들간에 그 성능과 관련하여 논란이 있다. (한국과학기술연구원 "연소가스 처리설비 성능평가서", 1996)

의 슈퍼그래픽(super graphic)은 건축물 사용검사 전에 심의를 받아 시공토록 하는 조건을 붙였는데 이것이 민선 자치단체장 후에 사하구청과 부산환경간 중요한 갈등요소가 된다.

한편으로 그 당시 주민들은 신평 산업폐기물소각장 건설공사와 관련하여 의외로 무관심하였고 이처럼 주민들의 반응이 저조한 것은 첫째 피해지역과 직접 관련이 있는 주민수가 적었고, 둘째 지역주민에게 정보제공이 제대로 되지 않아 주민들의 인지도가 낮았기 때문이라고 볼 수 있다.

### 3) 집단갈등의 증폭기 (민선 자치단체장 이후)

부산환경개발은 '93년 8월 관련 학계 교수들 간의 의견충돌까지 감수하면서 공해방지 시설의 기종을 SCR 에서 SNCR로 교체하였다. 그때 당시에는 내부 공해방지시설 기종이었고 직접 시설이 되지 않은 상태라 별로 문제가 되지 않았다.

그런데 '95년 9월 신평 산업폐기물소각장 건설에 대한 정보와 그 폐해를 주민에게 대대적으로 알려주는 촉발기제(triggering device)적 성격의 사건이 발생하였다. '95년 9월 소각장 건설 공정이 약 70% 가 된 시점에서 지역언론에서 관련학계 교수들의 의견충돌 내용 중 신평 산업폐기물소각장의 다이옥신<sup>9)</sup> 발생가능성을 대대적으로 보도하기 시작하면서, 현재 설치된 공해방지 시설의 완벽성에 대한 의문을 제기 하였다. 이에 따라 다른 지역언론과 TV 등 매스컴이 이를 집중 부각시키게 됨에 따라, 사하구 전 지역 주민이 신평·장림공단내 산업폐기물소각장이 건설되고 있음을 알게 되었고, '96. 10. 6부터 인근지역 주민이 모여 폐기물소각장 건설 반대 집단시위를 시작하였다.

이와 때를 같이하여 사하구 의회(제 2 대 사하구 의회)는 신평 산업폐기물소각장 건설 관련 주민반대가 극심해지자 신평 산업폐기물소각장 건설 중단과 타 지역 이전 방안을 요구하였다.

부산시에서는 산업폐기물 소각시설을 신평동 현 부지에 계속 건설한다는 방침 하에 주민과의 협의를 위해 4자 공동협의체를 구성하여(주민대표, 부산환경개발, 부산시, 사하구청) 산업폐기물 소각장 건설의 당위성과 필요성을 설명하고, 부산환경개발은 소각장 완공 후 3개월의 시험가동결과 배출되는 대기가 환경부의 공해기준치에 적합하지 않을 경우 소각장 인수를 거부하겠으니 3개월 시험 가동할 수 있도록 해달라는 것이었으나, 주민은 大氣質이 정상치일 경우라도 인근공단의 대기와 합성되어 생활환경의 침해가 예상되므로 시험가동은 불가하고 소각장을 다른 곳으로 무조건 이전할 것을 주장하였다. 사하구청은 주민의견에 동조하는 입장으로 과거와는 달리 주민들의 집단행동을 무마하거나 해산시키는데 주력하지 않았다. 결국 4자 공동협의체 회의는 서로간의 입장만을 확인시켜주는데 지나지 않았다.

이처럼 4자 공동협의체가 별 진전사항이 없자<sup>10)</sup>, 주민들은 여론환기의 목적으로 '96. 7.

9) 다이옥신(Dioxins)이란 Polychlorinated dibenzo-p-dioxine의 통칭으로 도시폐기물, 유해폐기물, 목재류, biomass등과 같은 폐기물을 소각할 때 주로 발생하는 것으로, 본 사례연구의 논란의 대상이 되는 SNCR, SCR은 후처리제어기술에 해당되며 그 효과성 검증은 폐기물성분의 다양성, 검정기술의 미발달 등으로 매우 어려운 상태다. 동종안·윤균덕, "폐기물 소각시 다이옥신 생성에 관한 연구", 폐기물 46권('96.11월호) '97.7.16일자 부산일보사설을 보면 전국대부분의 소각장에서 내뿜는 다이옥신 농도가 선진국 기준치를 18배까지 초과하고 있기 때문에, 최근 환경부의 자료에서 밝혀진 이와 같은 수치는 주민의 건강과 안전을 위협하는 심각한 유해요소가 아닐 수 없다는 것을 지적하고 있다.

10) 4자 협의체가 진전이 없는 것은 주민대책위에서는 "장림하수2차처리장으로 계획돼 있던 부지를 소각장으로 용도변경한 것은 법적 하자가 있다"고 주장 즉각적인 철거 및 이전을 요구한 반면, 부산환경개발은 "소각장은 당국에서 적극적으로 추진하던 사업의 일환이었으며 유해가스의 배출여부도 시험가동을 해보

29 녹색 연합<sup>11)</sup> 사무총장인 대전대학교 환경공학과 장원교수를 초청 강연회를 개최하였다. 이에 따라 주민들은 '96. 8. 12 주민대책위를 개최 4자 공동체협의체를 해체하고 장원교수를 중심으로 한 새로운 협상기구를 만들 것을 결의하였다.

녹색연합 장원교수는 중재조건으로 참여인원 15 ~ 20인 이내, 5개 관련 부서합의에 의한 전원일치 결정, 회의결과의 언론공개 및 회의결과 승복 등 4개 항목을 내세웠다. 그리고 주민측 주장인 "산업폐기물 소각장 건설 백지화와 이전"과 부산환경개발측 주장인 "선 시험가동 후 공장이전 여부 결정"에 대하여 문제해결방안을 제시하였다. 이에 따라 소각장 건설 관련 갈등 집단들은 장원교수가 제시한 중재안 및 방법에 따라 행동하기로 하고 통합폐기물 관리위원회(이하 "통폐위"라 한다)를 발족하였지만 8차례에 걸친 통폐위의 중재는 아무런 성과없이 실패로 끝났다.

그런데 이런 과정을 거치는 동안 사하구청(집행기관)은 해결주체로서의 역할은 할 수 없었으며, '96. 4. 19 부산환경개발에서 건물외벽 그래픽 심의를 신청하였을 때(1차 신청) 현재 발생한 민원의 미해결을 이유로 그래픽 심의 보류통보를 하였고, '96. 6. 29. 2차 신청, '96. 8. 5 3차 신청 '96.10. 7 4차 신청에도 같은 이유로 사하구 건축심의 위원회에 상정조차 않고 보류 통보를 하였다. 또 이로 인하여 부산환경개발측이 부산광역시 행정심판위원회에 그래픽심의 이행 행정심판 청구를 하였고, '96.10. 2 부산광역시 행정심판위원회로부터 "민원을 이유로 그래픽 심의를 보류하는 것은 위법 부당하므로 이를 철회하고 조속히 심의의 결토록 하라"는 행정심판 재결 및 시행 명령에도 불구하고 계속 심의를 거부하였다.

신평 산업폐기물 소각장건설 사업은 지속적인 협의와 중재노력에도 불구하고 모두 실패함으로써 다시 원점으로 회귀하자 부산환경개발측은 '97. 6. 23 소각장 가동지연의 책임을 물어 관할 사하구청과 주민들을 상대로 총 84억 1천 5백만원의 영업손해 배상청구 소송을 제기하였다. 또한 사하구청의 고의적인 건설그래픽심의 지연기간에 해당하는 영업손실 77억 8백만원의 배상을 요구했으며, 또 주민대책위는 산업폐기물 소각장 건설공사를 물리력으로 방해하여 피해를 입혔기 때문에 공사방해 기간에 해당하는 영업손실 7억 6백만원을 배상하여야 한다고 주장하면서 부산지방법원에 소송을 제기하였다. 소송제기 사실이 알려지자 주민대책위는 소각장 건립에 따른 재산권피해 소송을 제기하는 등 맞대응하기로 하고 재산세납부 거부운동과 초등학교 동교 거부운동을 전개하는 등 최악의 국면을 맞았다. 이렇게 관련집단간의 갈등이 더욱 심화되자, 부산시에서는 5자 회담(주민대책위, 부산시, 사하구청, 환경운동연합, 부산환경개발)구성을 제의하여 회의를 개최하였으나 뚜렷한 합의점을 찾지 못한 채 결렬되었다. 5자 회담이 결렬되자 부산환경개발은 소각장 시험가동을 위해 '97.7.14에 시험가동용 폐기물 차량을 진입시키다 이를 저지하는 인근주민과 격렬한 몸싸움을 벌였다.<sup>12)</sup>

기 전에는 알 수 없다"며 "만일 유해기준치를 초과할 경우 독일 시공사로부터 소각로 인수를 거절할 계획"이라고 밝히고 있어 서로 상반된 입장을 보여주고 있다.

- 11) 녹색연합은 최근 천안쓰레기 매립장 설치를 둘러싼 문제에도 중재에 나서 원만한 해결을 유도해낸 적이 있어 신평소각장 사태해결에도역할이 기대되기 때문이다.
- 12) 주민대책위는 "부산환경개발이 신평소각장해결을 위한 5자회담이 열리고 있는 가운데 주민들을 속여가며 폐기물 반입을 강행, 부산시의 중재도 불필요하게 됐다"며 초등학교생의 등교거부도 불사하겠다고 말했다. 이에 대해 부산환경개발은 "시험가동용 폐기물반입사실을 이미 부산시와 낙동강환경관리청에 통보했다"며 관할 사하경찰서에서 주민들의 불법행위를 보고도 공권력을 투입하지 않는 것은 이해할 수 없는 처사"라고 비난했다.

#### 4) 집단갈등의 해빙기

신평소각장 사태가 환경영향평가 및 조사를 전제로 한 성능 검사후 시험가동을 하는 방향으로 점차 가닥을 잡아가고 있어 사태해결에 청신호를 던져주고 있다. 4차대표(부산시, 사하구청, 주민대책위, 부산환경개발)는 3개항(13)으로 된 중재안을 두고 난상토론을 벌인 끝에 주민대책위는 환경영향평가지 대기 수질 토양 교통 등 4개 항목 이외에 인허가 입지선정 등도 추가할 것을 요구한 반면, 부산환경개발측에서는 환경영향평가 대신에 환경영향조사를 실시하고자 주장함으로써 뚜렷한 결론을 내리지는 못했지만 양측은 환경영향평가 및 조사방식에 대한 논란 외에는 별다른 이견을 보이지 않아 추후 협상결과에 따라 상당한 의견접근이 이루어질 것으로 기대되었다. 이에 대해 부산시가 합의서 초안(14)을 마련하여 주민과 업체를 대상으로 설득작업에 나섰다. '97.11.6에는 부산환경개발이 제시한 최종합의안을 주민대책위가 수용함으로써 지난 '95.10월 이후 지금까지 2년 동안 주민들의 농성과 부산환경개발측의 소송 등으로 얼룩진 신평소각장 사태 해결의 전망을 밝게 했다. 주민대책위는 부산환경개발이 제시한 환경영향조사와 동시에 시험가동에 돌입하는 것을 골자로 한 5개 항목의 최종합의안(15)을 수용하고 이를 주민투표에 붙이기로 했다. 이번 합의안은 그 동안 환경영향조사 이후 시험가동을 주장해온 대책위안이 양보된 반면 환경영향조사기관을 주민들이 선정하고 환경영향조사계약과 동시에 회사측이 민·형사상의 소송을 취하하도록 하는 대책위안이 반영되는 등 주민대표와 회사측의 현실적인 입장이 절충된 것이다. 따라서 수용한 합의안과 소각장 가동을 계속 반대하는 방안 등 2개의 안건을 주민투표에 붙여 최종입장을 결정할 방침이었다. 그러나 '97.11.26~27일에 실시된 주민투표실시 결과 찬성보다는 반대의견이 우세한 것으로 나타났다. 이는 혐오시설을 반대하는 주민들의 환경권 요구가 예상외로 거세다는 사실을 발견할 수 있다.

〈표1〉 주민투표 결과

대상 세대수	투표세대수	투표율	찬성	반대	무효
10182	7754	76%	2845(37%)	4698(61%)	211(2%)

자료: 부산환경개발주식회사 업무현황, 1998년 5월

#### 5) 집단갈등의 잠복기

신평소각장 시험가동여부를 묻는 주민찬반투표가 부결로 끝나자 신평 산업폐기물소각장 사

- 13) 첫째, 환경영향평가를 실시한 후 소각시설에 대한 성능검사는 주민들이 지칭하는 국내의 공인기관에 의뢰하며 둘째, 기기성능 검사에 이상이 없을 경우엔 시험가동을 실시하고 셋째, 소각용 폐기물은 주민대책위에서 선정하는 것 등이다.
- 14) 부산시가 작성한 초안을 보면 첫째, 성능 및 다이옥신 배출농도 측정 둘째, 시험가동 결과 '97.7월에 결정된 환경부령의 배출기준에 적합할 경우 소각시설을 가동하고 초과 때 폐쇄 등 6개항으로 되어 있다.
- 15) 대책위가 수용한 합의안을 보면 첫째, 대기 수질 토양 악취 교통 기상 분야의 환경영향조사는 주민대표들이 선정한 국내의 공인연구기관에서 실시할 것 둘째, 환경영향조사와 병행하여 시험가동을 실시할 것 셋째, 성능검사 결과 다이옥신 농도가 0.1ng이상 배출시에는 가동을 중지하고 1회에 한하여 6개월 이내에 시설을 보완하며 불가능할 시 공장가동을 포기 할 것 넷째, 시험가동 결과 이상이 없을 때는 본 가동에 돌입할 것 다섯째, 본 건 합의이후 환경영향조사계약과 동시에 주민농성을 해제하고 회사측도 민, 형사상 고발을 취하한다는 것이다.

태가 또다시 원점으로 돌아가게 되었다. 그러나 건축물사용승인을 보류한 사하구청이 부산환경개발측의 승인요청에 이를 승인할 가능성이 높은데다<sup>16)</sup> 회사측 역시 적법절차에 따라 소각장 시험가동을 강행할 계획이어서 또 다시 주민들과의 마찰이 불가피할 전망이다. 또한 이번 합의안의 부결이 대책위를 불신임한 것으로 보고 상당수가 자진 사퇴할 것이라고 알려져 새로 구성되는 집행부에서 시험가동 반대투쟁에 나선다는 방침이다. 반면 부산환경개발은 이번 합의안 부결로 협상은 물건너 갔다고 판단하고 현재 진행중인 민·형사소송과 함께 적법절차에 따라 소각장 시험가동을 강행할 계획이어서 양측간의 첨예한 마찰이 우려되고 있다.

'98.2.16 에는 급기야 부산환경개발이 시험가동에 들어감으로써 6백여명 등이 집회를 갖고 시험가동 중단을 촉구하였다. 그리고 부산법원에서는 폐기물 반입을 저지하는 각종 시위를 주도한 주민 3명에 대해 회사측의 피해를 보상하라는 원고일부 승소판결을 내렸다. 이러한 판결에 대해 부산지역 시민 환경단체들이 "주민의 정당한 환경권을 무시한 잘못된 판결"이라며 강력 반발하고 나섰다.

'99.7.27에는 부산시가 최근 주민대표 16명 가운데 3분의 2가 넘는 11명이 부산환경개발과 소각장 가동에 합의서<sup>17)</sup>에 합의함에 따라 부산환경개발측은 공사완료 3년 만에 가동허가를 받았다. 한편 주민대책위의 일부 위원들은 "소각장 가동에 서명한 일부위원들이 전체 주민의 의사를 대변하는 것은 아니다"며 주민집회를 개최 가동반대 운동을 벌이겠다고 밝혔다. 그리고 새로 구성되는 주민대책위는 가동합의의 무효와 전면투쟁을 선언하고 나서 주민들과의 합의로 재가동을 앞두고 있는 신평동 소각장 문제가 또 다시 불거지고 있다. 또한 부산환경운동연합도 "부산시는 기업의 입장이 아니라 시민의 입장에서 주민의 환경권을 수용하라"고 촉구하며 주민들과 연대 투쟁할 뜻을 밝히고 있다.

#### IV. 갈등집단들의 기본 입장

본 연구사례의 갈등당사자 집단은 산업폐기물소각장 건설운영 주체인 부산환경개발과 소각장 건설관련 직접 피해자인 소각장 인근지역 주민이라고 할 수 있다. 이들의 기본 입장은 한마디로 "가동되어야 한다"는 입장과 "절대 가동 불가"라는 입장으로 대별되는데, 양 갈등당사자들의 명확한 기본입장을 기술하면 다음과 같다.

- 16) 신평소각장 건축물에 대한 사하구청의 사용승인 반려행위는 잘못됐으며 소각장 운영업체인 부산환경개발이 부산시에 낸 행정심판에서 부산시는 '97.10.6일 행정심판위원회를 열고 "사하구청이 지난 '97.6월 집단민원을 이유로 적법한 절차에 의해 건축된 소각장 건축물에 대해 사용승인을 반려한 것은 부당하다"며 사하구청은 사용승인 반려를 철회하고 심의를 다시 해 결과를 통보하라"고 지적했다. 부산환경개발은 이마저 받아들여지지 않을 경우 "처분청에서 이행하지 않을 경우 재결청에서 행정행위를 할 수 있다"는 행정심판법에 따라 재결청인 부산시에 사용승인신청을 한다는 방침이다.
- 17) 주민대표와 부산환경개발간의 합의서를 살펴보면 첫째, 소각장 가동 후 6개월 이내에 다이옥신 검사를 실시, 다이옥신이 0.1ng이상 배출될 경우 6개월 이내에 시설을 보완하고 보완이 불가능할 때는 소각장을 폐쇄하며 둘째, 회사는 매출액의 총1%를 주민복지 기금으로 지원하고 주민감시기구를 설치, 운영하며 셋째, 회사가 주민을 대상으로 제기한 민, 형사사의 소송 및 고소 등을 취하하고 주민대표는 소각장 정상영업에 협조한다는 3개의 항목으로 되어있다. 부산환경개발은 "'99.4월 환경관리공단에 의뢰해 소각장 시험가동에 따른 다이옥신 검사를 실시한 결과 다이옥신 배출량이 0.062ng에 그치는 등 환경에 문제가 없다"고 밝혔다.

## 1. 갈등당사자 집단

부산환경개발은 신평소각장 착공에서 현재 시점의 완공에 이르기까지 적법성에 의해 추진을 해왔기 때문에 주민의 반대를 일종의 님비현상으로 보는 관점이 있다. 그렇기 때문에 주민과의 집단갈등에서 합법성과 정당성만을 주장해왔고 소각장 건설의 재고를 검토한 적이 없다. 그래서 '95년 10월부터 주민들의 집단행동과 물리적으로 공사를 방해하자 공사방해 금지에 대한 법적 대응을 해왔고, 소각장 건설과 관련하여 막대한 사업비를 투자하여 시설이 완공단계인 시점에서는 더 이상 소각장 가동을 양보하거나 취소할 입장이 아닌 것은 분명하였다.

반면 지역주민 입장에서 살펴보면, 신평 산업폐기물소각장 건설정책의 결정당시에는 소각장 건설과 관련 주민은 불과 얼마 되지 않았을 뿐만 아니라 공사시행의 여부를 몰랐기 때문에 든 체제가 없었지만, '95년 9월 이후 언론보도에 의하여 주민 생활권과 불과 1km주변에 산업폐기물 소각장이 건설된다는 사실과 그로 인한 다이옥신의 문제의 심각성을 인지한 주민들은 결집하여 산업폐기물 소각장 건설저지에 필사의 노력을 경주하여 왔다. 또한 주민들은 신평·장림공단이 배출하는 공해로 생활환경권이 침해되고 있는 상태에서 산업폐기물소각장의 유해가스가 추가로 배출되는 것은 인정할 수 없다는 기본입장이므로 집단행동 초기부터 일관되게 산업폐기물 소각장 건설의 철회를 주장하고 있다.

## 2. 부산시와 사하구청

신평 산업폐기물소각장 건설과 관련된 행정기관은 주로 행정절차 및 인·허가와 관련된 부산시와 사하구청이 해당된다. 이 정책의 추진주체인 부산시는 부산지역내 발생 산업폐기물의 처리가 주요 관건이었고, 일반폐기물 중간처리업 관련 허가 권한과 도시계획시설 결정권한을 가졌기 때문에 신평 산업폐기물소각장 건설에 있어 주도적인 역할을 한 반면, 소각장 주변여건 및 사하지역 주민의 생활환경 침해에 대한 면밀한 검토없이 정책을 결정하였던 것이다.

또한 부산시는 부지 결정과 관련된 집단민원도 무시하고, 오히려 소각장의 필요성과 신평·장림공단내 설치의 정당성을 역설하면서 사하구 의회의원들의 의견도 무시하였다. 부산시는 이러한 현상들을 정책결정 또는 정책집행시 통과의식쯤으로 생각하였고, 폐기물소각장 부지의 타지역 재선정시 역시 지금과 같이 주민이나 지역의회의 반발로 상당히 어려울 것이라는 판단 아래 결정된 정책은 일관되게 추진되어야 한다고 생각하였다.

그리고 사하구청의 경우 관할구역내의 집단갈등이므로 주도권을 가지고 집단문제를 해결해야 하나 사실상 주도할 만한 권한이 없었다. 사하구청이 가지고 있는 권한은 건축물 신축허가와 건축물 사용승인권한이 있었으나, 모두 적법한 요건만 갖추면 허가나 승인할 수밖에 없는 귀속행위적 성격의 권한이었다. 민선 단체장 이전에는 신평 산업폐기물소각장 건축허가를 적법절차에 따라 처리하였다. 그리고 주민대책위와 부산환경개발간의 극한 마찰을 빚고 있는 와중에 사하구청은 소각장 문제가 1년 이상이 지나도록 뚜렷한 입장 표명없이 주민들에 대한 "면피성 조치"만 반복해 결과적으로 시간만 끈 뒤 사태해결을 주민대책위와 부산환경개발에만 떠맡겼다는 비난을 사고 있다.

그러나 민선 자치단체장 이후에는 입장이 완전히 바뀌어 건축물 사용승인 전 그래픽심의를 하도록 되어 있는 건축허가 조건에 의거 부산환경개발이 그래픽심의를 신청하자, 주민민원술 이유로 4차례에 걸쳐 심의를 보류하였고, 이에 부산환경개발이 부당함을 행정심판위원회에 제

소하여 그 결과 사하구청의 행정처분이 부당하므로 조속히 시행하라는 이행명령이 있음에도 불구하고 끝까지 심의하지 않아 지금 부산환경개발로부터 77억 8백 만원이라는 영업 손해배상 청구소송이 제기된 상태에 있다. 감사원으로부터는 적법한 절차에 의한 건축물사용승인 신청을 반려한 것은 부당한 행정처분이자 행정권의 남용이라는 지적을 받았다. 부산시의 행정심판에서도 사용승인 반려취소라는 재결결정을 받아 민원에 끌려 다니는 쫓대없는 행정이라고 비판을 면하기는 어려울 것이다.

### 3. 사하구의회

사하구 의회는 다른 정치집단보다 주민과 밀접한 관계에 있다. 즉 구 의원은 자신의 선거구 활동상황이 바로 주민에게 보여줌으로써 차기 선거 등에 직접 영향을 받게 되므로 다른 정치 집단보다 적극적일 수밖에 없다. 그러한 관계로 정치집단 중 가장 먼저 신평 산업폐기물소각장 건설 반대활동을 시작한다. 그러나 이미 잘못 결정된 정책의 철회는 구 의회 의원이 가진 역량으로는 한계를 느껴야 했다.

### 4. 언론 및 환경단체

신평 산업폐기물소각장 건설에 있어 언론은 촉발기제적 성격의 역할을 하였다. 특히 지역언론의 역할이 강하였다. 그 내용은 다이옥신 제거에 부산환경개발의 공해방지 설비(SNCR 시스템)가 효율적이지 못하며 다이옥신 성분이 월남전의 고염제 성분과 비슷하다고 보도함으로써 집단갈등이 본격화되었다. 그러나 SNCR시스템에 대한 학계의 반대의견이 있음에도 불구하고 일방적 주장만 보도함으로써 진실을 왜곡시키는 결과를 초래하기도 하였다.

그리고 환경단체(부산환경운동연합)의 개입으로도 아무런 진전이 없자 주민들이 녹색환경 사무총장을 초청하였다. 녹색환경연합 사무총장인 장원교수는 집단갈등을 해소하기 위해 8차례나 회의를 개최하고 적극 중재에 나섰지만, 주민들과의 현저한 의견의 차로 중도에서 하차하게 되었다. 이 중재안의 기본입장은 신평 산업폐기물소각장 시험가동을 전제로 한 환경영향 정밀조사와 분석이지만, 주민의 입장은 소각장 시험가동 없는 조사와 분석이므로 갈등당사자 집단의 이해관계를 모두 충족시킬 수 없었다.

## V. 민선 자치단체장이 집단갈등에 미친 영향

정책과정에서는 정책결정단계에서 집단갈등이 아주 강하였다가 집행과정이 진행되면서 갈등의 강도는 점차 약화되는 현상이 나타나는데, 이처럼 집행과정에서 오히려 집단갈등이 강화되는 현상은 바로 민선단체장이라는 지방정치체제의 변화로 갈등당사자 집단 중 특정집단의 위상이 제고되어 집단갈등을 주도하게 되었다는 것을 의미한다. 이하에서는 <그림1>의 분석의 틀을 기반으로 민선자치단체장의 역할이 각각의 행위자(actor)들에게 어떤 영향을 미쳤는지를 기술하면 다음과 같다.

## 1. 갈등당사자에 미친 영향

첫째, 부산환경개발에 미친 영향을 살펴보면 민선단체장은 기존의 갈등집단에 새로운 계기를 제공하게 되었다. 민선 자치단체장은 표(vote)의 향방에 관심을 갖고 갈등집단의 규모가 크고 여론의 미치는 영향이 큰 사업에 대해서는 관심이 커질 수밖에 없다.

사하구 민선 자치단체장은 임명제 자치단체장<sup>18)</sup>과는 달리 주민에 대한 지지를 기반으로 한다. 민선 단체장인 사하구청장은 부산환경개발의 건축물외관 그래픽심의를 법적 근거 없이 수차례 보류하면서까지 피해집단인 주민의 지지를 표명하였다. 그것은 상급기관의 지시를 어기고 이익집단의 보호를 회피하는 등 종전과는 다른 단체장의 행태인 것이다. 이로 인해 산업폐기물 건설정책에 제동이 걸리게 됨으로써 부산환경개발은 불리한 위치로 밀려나게 되었다. 이처럼 단체장을 직선 함으로써 부산환경개발이라는 이익단체에는 매우 부정적인 영향을 주게 되었다.

둘째, 지역주민에 미친 영향을 살펴보면 민선 자치단체장은 주민과의 관계에서는 행정과 주민의 관계를 보다 밀접하게 함으로써 참여를 신장시킨다는 것이 이상적인 목표이다. 이를 위해 행정과정을 공개하고 정보를 제공함으로써 주민들의 보다 적극적인 관심을 유도한다. 그리고 행정서비스가 지역주민들에게 공평하게 제공되고 상대적 불이익 또는 불만이 없도록 공정성을 기하는 것이다. 그러나 지역주민과의 관계에서 민선 자치단체장의 역할이 현실적으로 중요성을 갖게 하는 것은 무엇보다 통치권의 기반인 동시에 재선을 가능하게 하는 유권자라는 사실이다. 민선 자치단체장이 투표로부터 자유로울 수 없는 한 지역주민과의 관계는 민선 자치단체장의 가장 중요한 대상 중의 하나가 분명하다. 이러한 측면에서 볼 때 민선 자치단체장이라는 지방정치체제의 변화가 갈등당사자 집단의 역학구도를 변동시켜 열세집단이었던 주민이 오히려 집단갈등을 주도하게 되었다는 것이다. 이에 따라 지역주민도 민선단체장 이후 주민의 의견을 단당하고 강력하게 주장할 수 있게 되었으며 집단행동과 물리적 행사시 적법성만 강조하여 강제해산되거나 설득을 강요당하지 않았다. 주민들은 민선 단체장이 갖고 있는 선거의 속성을 자신들의 집단에 잘 활용하고 있는 것이다.

## 2. 부산시와 사하구의회에 미친 영향

부산시에 미친 영향을 살펴보면, 부산시는 집단갈등에 대해 종전에는 일부 주민의 이익보다는 부산시 전체의 이익을 위해 또 행정의 능률성과 효과성의 확보를 위해 일방적인 추진을 강행해왔지만, 민선 자치단체장 이후에는 종전처럼 물리적인 강제해소가 어렵고 상급자치단체로서 하급자치단체인 사하구청에 일방적인 지시나 명령에 의한 해결도 어렵게 되었다.

그리고 사하구의회에 미친 영향을 살펴보면, 일반적으로 민선 자치단체장과 區 의회와의 관계에서는 협상과 견제의 역할이 요구된다. 즉 민선 자치단체장에게는 지역의 중요한 문제의 결정 및 집행에 있어서는 합리적인 설득과 타협의 과정을 거쳐 지방의회의 협력을 이끌어내고, 반면 구 의회가 의정활동에서 문제를 야기할 경우에는 법적으로 주어진 권한을 통해 이를 적

18) 민선 자치단체장과 임명제 자치단체장과 비교해 볼 때, 우선 전자는 법의 규정에 의해 자격이 주어지고 주민의 지지에 의해 선출되는 관계로 중앙정부 및 상급자치단체와 대등한 수평적 관계를 유지할 수 있으므로 보다 자율적이고 소신 있는 권한행사가 가능하다. 다만 국가사무를 위임받아 처리하는 기관위임사무의 경우에는 그렇지 않다. 반면 후자는 실제적으로는 엄연히 국가공무원에 지나지 않았던 바, 그의 신분은 법적으로 국가공무원이었을 뿐만 아니라 국가(대통령)에 의해 임명되고, 국가기관(지금의 행정자치부)의 명에 의해 부임함으로써 중앙의 통제와 감시로부터 자유로울 수 없었다(김남진, 1995)

절히 견제하는 것이 요청된다 하겠다. 그러나 사하구의회는 민선 자치단체장 이후 사하구청과의 역학구도가 변화함에 따라 신평 산업폐기물소각장 건설과 관련하여 집행기관인 사하구청에 대하여 비판보다는 지원 및 협조체제로 바뀌었고, 때로는 대외적으로 사하구청의 입장을 대변해 주거나 명분을 제공하기도 하였다. 민선 자치단체장 이후 단체장과 역할분담이 가능해지고 또 단체장과의 공조로 주민의 입장 대변이 용이해졌기 때문에 지역내 피해집단의 입장을 지지하였다. 그리고 주민과의 관계에 있어서도 사하구청과 다소 경쟁의식을 느껴 보다 더 적극적으로 활동하였다고 할 수 있다.

따라서 갈등해결에 있어서 조정자적 역할은 사하구의회가 가장 적격이라고 볼 수 있는데 그 이유는 區 의회 의원들은 주민 직선에 의해 선출되기 때문에 일반 공무원들보다는 주민들의 신뢰성이 높을 뿐만 아니라 또 단독의 자치단체장보다는 다수의 의원들로 인하여 독단이나 편견이 개재될 가능성이 상대적으로 낮기 때문이다. 따라서 區 의회가 객관적 규범(규칙)의 제시와 스스로 이를 엄정히 준수하는 자세만 갖는다면 갈등당사자들도 區 의회를 상당히 신뢰할 수 있게 될 것이다.

### 3. 언론 및 환경단체에 미친 영향

첫째, 언론에 미친 영향을 살펴보면 언론은 산업폐기물소각장 건설정책에 촉발적인 역할을 하였다. 이런 계기로 민선단체장은 언론에 의한 여론 형성에 관심을 많이 가지게 됨으로 언론에 집단갈등과 관련된 내용을 전달하거나 보도요청을 하여 보도된 내용이 다시 여론을 형성하기도 한다. 이와 같이 민선단체장은 언론에 직접적인 영향보다는 간접적인 영향을 주었다고 볼 수 있다.

둘째, 환경단체에 미친 영향을 살펴보면 신평소각장 가동에 관한 집단갈등이 해소되자 앞서 주민의 요청에 의해 환경오염지식 전달과정에서 환경단체가 개입하게 된다. 민선단체장은 과거와는 달리 이들의 개입을 자유롭게 하였으며, 오히려 개입을 요청하는 결과를 가져왔다. 이것은 민선단체장이 주민에 의한 집단갈등 주도라는 역학구도의 변동을 초래하여 발생한 간접적인 영향의 결과이기도 하다.

## VI. 결 론

집단갈등은 지역사회 발전과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없으며, 그 갈등해소를 지역발전의 새로운 계기와 원동력으로 삼으려는 인식과 노력이 필요하다. 그러나 이러한 집단갈등은 당사자들만의 문제로 인식되거나 대단히 부정적인 넘비적 시각속에서 사회적으로 방치되어왔던 것도 사실이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 신평 산업폐기물소각장 건설에 대한 정책갈등도 부산시가 산업폐기물 처리의 심각성과 시급성만을 중요시한 나머지 소각장 부지결정과정에서 소각장 주변환경의 면밀한 검토 없이 과거 행정행태에 의한 정책결정에서 시작되었고, 소각장 부지결정 과정 및 결정직후 사하구청이나 사하구 의회의 의견을 무시하고 밀어부치기식 정책추진에서 갈등이 잉태하였다. 또 부산시는 정책집행 초기 지방의회구성에 의한 사하구의회 의 반대에 대해서 혐오시설 정책관련 정책에서 흔히 나타나는 정책갈등 현상으로 치부하여 이를 무시하고 지속 추진하였고, 사하구의회 역시 역할과 권한의 한계로 인하여 정책집행을 중단

시키지 못했다. 이러한 것들이 부산시의 신평 산업폐기물소각장 건설에 대한 집단갈등이 지속되고 있는 이유이다.

이상과 같이 검토해 볼 때 신평 산업폐기물소각장 사례는 주민환경권이 우선이나 그렇지 않다면 소각장 건립의 적법성이 우선 이나에 초점이 맞추어진다. 특히 집단갈등이 이 지경에 이르도록 사태를 악화시켜온 부산환경개발과 부산시는 엄중한 책임을 면하기는 어렵다. 주요핵심은 예상되는 다이옥신 수치를 정확하게 측정하는데 있다고 본다. 그렇다면 어차피 시험가동은 불가피하며 우선 주민대표와 관계자들의 입회하에 철저한 조사를 진행하는 것이 보다 현명한 접근법일 것이다. 산업폐기물의 과학적인 처리는 우리가 당연한 초미의 과제이지만 산업폐기물 소각시설은 부산에 신평 한군데 밖에 없다. 막대한 예산 600억 원을 투입하여 겨우 완공한 현대적인 시설을 3년 가까이 녹슬게 하고 있다는 것은 심각한 문제이다. 따라서 이러한 집단갈등이 해소가 되지 않는 것은 지방정치체제 변화 중 민선 자치단체장이 관할하는 지역이나 자신의 이기주의에 빠졌을 때 행정의 심각한 위기가 초래될 수도 있음을 반증하는 것이라고 볼 수 있다.

그러므로 본 사례연구인 신평 산업폐기물소각장 건설에 대한 정책갈등에서 보다 합리적인 집단갈등 해소대책을 살펴보면 첫째, 시설 가동 전에 가스배출검사를 실시해봄으로써 그리고 다이옥신 등 각종 공해물질의 기준치 이상 배출여부를 검사 실시함으로써 그 결과를 주민들에게 투명하게 제시함으로써 그 위험에 대한 안전의 신뢰를 확신토록 노력해야 할 것이다. 둘째, 배출되는 가스성분을 본 시설의 중앙제어실에서 자동으로 감지·기록할 수 있도록 가스배출시 주민들에게 이를 완전 공개토록 전광판 등을 설치하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 셋째, 완벽한 시설가동을 위하여 지역주민, 부산환경개발 그리고 관계기관의 24시 공동감시기구를 구성하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 넷째, 주민들에게 적절한 보상심리를 충족시킬 수 있는 편익의 제공이 필요하다고 본다. 예를 들면 소각장 주변을 완전 녹지화 내지는 종합체육관 등과 같은 복지시설의 설치와 소각장 폐열 이용에 의한 전력 및 온수공급, 주민복지 기금 등을 지원하는 것 등이다. 그리고 신평 산업폐기물소각장 운영주체를 변경시켜보는 것도 바람직하다. 즉 부산환경개발은 영리목적의 법인이므로 앞으로 소각장 운영의 목적에 있어서 현재 약속하고 있는 유해성 폐기물 소각 등에 관하여 주민들의 불신이 크므로 이 시설을 부산시에서 직영함으로써 불신해소에 도움이 될 것이다.

그러나 무엇보다도 먼저 이러한 집단갈등을 해소하기 위해서는 인식의 변화가 우선되어야 한다. 우리사회의 지역이기심은 자신들의 지역에는 혐오시설이 입지 할 수 없다는 기본적인 전제가 깔려 있다. 이러한 집단갈등 하에 지역사회전체를 위한 시설을 유치한다는 것은 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 따라서 선진국형 국민 상을 정립할 수 있는 프로그램을 개발하여 지속적인 홍보활동이 필요하다. 모든 지역이기주의의 갈등은 지역주민들의 집단갈등의 인식에서부터 출발하는 것이기 때문이다.

## 참 고 문 헌

- 김주환. (1998). 「정책집행의 불응에 관한 실증적 연구」. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원.  
 김영평. (1991). 「복합실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.

- . (1991). 행정학의 시각에서 본 환경문제 「한국자원경제학회」 발표논문
- 김용철. (1998). NIMBY와 PIMFY현상의 정치적 갈등구조, 「전남대학교사회과학연구소」 (9), 380-405.
- 김홍식. (1993). 지역이기주의 극복을 위한 정책연구. 「한국지방행정연구원」.
- 김필두. (1996). 지방자치단체 상호간 갈등해소 방안. 「한국지방행정연구원」.
- 김남진. (1995). 민선 자치단체장시대의 개막과 의의. 「지방행정」 44(5)
- 구자인. (1994). 친환경적인 지역개조를 위한 지방자치단체의 역할. 「지방자치」 4월
- 강종원. (1996). 또다시 진통 겪는 쓰레기소각장, 「지방자치」 11월
- 민주당 정책위원회. (1993). “소각장 문제 어떻게 할 것인가?”. 11: 91-113.
- 백완기. (1996) 한국행정에서의 갈등관리. 「한국관료제와 정책과정」 서울: 다산출판사
- 박호숙. (1994). 「정책갈등과 지방의회의 조정역할」. 박사학위논문. 고려대 대학원.
- . (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사
- . (1993). 집단민원에 대한 지방자치단체의 대응. 「지방행정연구」 8(28)
- . (1996). 집단갈등 해결과 지방의회의 역할. 「지방자치」 현대사회연구소(98):33-37.
- 박동수. (1995). 지방정부 수준의 NIMBY해결방안. 「지방자치연구」 7(1)
- 박병식 외2. (1998). 공공시설 입지결정에 관한 연구. 「한국행정학보」 32(4):239-255.
- 부산환경개발 내부보고서. (1998). 「업무현황 5월」
- 부산환경운동연합. (1997). 「소각은 환경도, 경제도 망친다」 1차 자료집
- 사하구청 내부보고서. (1998).
- 삼성경제연구소. (1997). 「함께 풀어 가는 지역갈등」. 서울: 삼성경제연구소
- 송병주·최성모. (1992). 정책집행의 정치적 성격과 특징, 「한국행정학보」. 26(3).
- 송용선. (1993). 「정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구」. 박사학위논문. 청주대 대학원
- 오주열. (1996). 지역집단갈등 해소방안. 「충북리포트」 (10):13-23.
- 유해운·오창택. (1996). 비선호시설 입지선호방식의 분석. 「지방자치연구」 8(2)
- 유해운·권영길·오창택. (1997). 「환경갈등과 님비이론」. 서울: 선학사
- 이기호 외5인. (1994). 도시폐기물소각공정에서다이옥신류생성에연구. 「한국폐기물학회지」 (11).
- 이호준. (1997). 폐기물처리시설의 법적 문제, 「전남대학교 법률행정연구소」 (17).
- 이달곤. (1993). 환경갈등관리. 「행정논총」. 31(1):232-256.
- 이만형. (1996). 지방자치와 집단적 갈등. 「충북대 지역개발연구」 (7): 1-29.
- . (1995). 지방자치단체와 관련된 집단적 갈등. 「토지연구」 (9-10): 45-62.
- 이은재. (1996). 지방자치실시에 따른 민선자치단체장의 역할, 건국대학교. 「사회과학연구소」 (1): 151-165.
- 입법조사분석실. (1995). 자치시대의 갈등조정과 정책과제. 「정책세미나 결과보고서」
- 정희성. (1994). 환경오염시설 입지저항과 극복방안. 「94환경리포트」 (5,6월)
- 정정길. (1997). 「정책학원론」 서울: 대명출판사
- 조용태. (1989). 「집단갈등에 관한 연구」. 석사학위논문. 고려대 대학원.
- 천병호. (1992). 유해폐기물 처리정책에 관한 연구. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 부산일보. <http://pusanilbo.com>
- Abcarian, Gilbert and Palmer, Monte. (1974). Society in Conflict(San Francisco: Canfield Press), 9-18.

- Barrett, Susan and Fudge, Colin. (1981). "Examining the Policy-Action Relationship," Policy and Action (London : Methuen), 23.
- Duncan, W. J. (1981). Organizational Behavior, 2nd ed.(Boston: Houghton Mifflin Company), 265.
- Dye, T .R.(1975). Understanding Public Policy(Prentice-Hall inc.)
- Grindle, M .S.(1980). "Policy Content and Context in Implementation," in M. S. Grindle(ed.), Politics and Policy Implementation in the third World (New Jersey: Princeton University Press)
- Johnson, C. M.(1992). The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators(New York: M. E. Sharpe Inc.), xi ~ xii.
- Kingdon, J. W.(1984). Agendas, Alternatives and Public Policies(Boston :Little, Brown and Company)
- Meter, D.Van and Horn, C.Van.(1975). "The Policy Implementation Process", Administrative and Society, February. 446.
- Mazmanian, D. A. and Sabatier, P.A.(eds.), The Implementation of Public Policy: Framework of Analysis," in Danial a.Mazmanian and Sabatier, P.A., Effective Policy Implementation (Lexington: Lexington Books, 1981),20-30.
- Pruitt, Dean.G. (1969). "Stability and Sudden Change in Interpersonal and International Affairs," Journal of Conflict Resolution. 13: 18-38.
- Raiffa, Howard(1982). The Art and Science of Negotiation(Cambridge: Harvard University Press), 187-204.
- Ripley, Randall B. and Franklin Grace A.,(1991). The Bureaucracy and Public Policy, 5th ed. (California: Books/cole Publishing Company), 44.
- Rourke, Francis E.(1976). Bureaucracy, Politics and Public Policy(Boston : Little Brown and Company), 43-59.; 박호숙, "지방자치체 실시에 따른 행정책임성제고 방안," 「지방행정연구」 (한국지방행정연구원, 1990), 157-159 참조.

**崔洛範:** 동아대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문:일본지방자치기관의 개편과정과 그 특성에 관한 연구, 1992), 현재 경남대학교 법행정학부 교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 지방자치와 지방행·재정이며, "일본북지행정의 정부간 관계(1995)", "지방자치의 정착과 발전을 위한 지방의회역할:경상남도의회를 중심으로(1997)", "자치단체 상호간의 협력체제확립을 위한 광역행정의 발전방향:마산, 창원, 진해시를 중심으로(1999)" 등의 논문을 발표하였다

**김석용:** 고려대학교 대학원 행정학과 박사과정수료. 관심분야로는 과학기술 및 산업정책, 정보화정책, 관리분석과 연구방법론이며, 저술로는 통계학과 SPSS활용(공저:2001)이며, 발표논문으로는 "신제품개발전략과 성과에 관한 연구(1998)", "전자상거래 확산과 지원탐색에 관한 연구"(1999), 행정정보화 활용성과의 결정요인에 관한 연구"(1997) 등이 있음.