



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

Habeeb의 협상력과 WINSET 틀을 활용한  
제주환경자원순환센터 입지 선정 과정의 협상론적 분석  
- 협상 당사자와 이해 당사자들의 협상 행위를 중심으로 -

제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

채 중 협

2018年 8月

Habeeb의 협상력과 WINSET 틀을 활용한  
제주환경자원순환센터 입지 선정 과정의 협상론적 분석  
- 협상 당사자와 이해 당사자들의 협상 행위를 중심으로 -

지도교수 황 경 수

채 종 협

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2018년 6월

채종협이 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장

강영훈



위 원

박병욱



위 원

황경수



제주대학교 행정대학원

2018년 6월



Analysis of Theory on Selection Process of  
Location for Jeju Environmental Resources  
Recycling Center by Using Habeeb's  
Negotiating Power and WINSET

- focusing on negotiation action between negotiators and stakeholders -

Chae Jong Hyub

(Supervised by professor Kyung-Soo Hwang)

This thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for  
the degree of Master of Social Science

2018. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

<국문초록>

## 제 1 장 서론 ..... 1

제 1 절 연구의 배경 및 목적 ..... 1

제 2 절 연구의 방법 및 범위 ..... 4

## 제 2 장 갈등관리와 협상에 대한 이론적 검토 ..... 6

제 1 절 갈등과 갈등 관리 ..... 6

1. 공공갈등의 개념과 특성 ..... 6

2. 공공갈등 관리 요인 ..... 7

제 2 절 협상의 개념 및 구성 요소 ..... 10

1. 협상의 개념 ..... 10

2. 협상의 구성요소 및 협상력 ..... 11

3. Habeeb의 협상이론 ..... 12

4. Winset과 ZOPA ..... 15

제 3 절 선행연구 고찰 ..... 16

## 제 3 장 제주특별자치도 폐기물 정책 실태 ..... 26

제 1 절 제주특별자치도 폐기물 처리현황 ..... 26

1. 폐기물 발생 요인 ..... 26

2. 폐기물 발생량 및 처리시설 ..... 27

제 2 절 폐기물 정책의 변화 ..... 29

1. 폐기물 관리정책 변혁 ..... 29

2. 폐기물관리 체계 및 정책방향 .....	32
3. 폐기물 책무관계의 변화 .....	32
4. 제주 지역의 폐기물 관리방향 .....	33
5. 제주 지역의 폐기물관리 실천목표 .....	34
<b>제 4 장 동복리 제주환경자원순환센터 입지 선정과정 사례분석 ...</b>	<b>36</b>
제 1 절 동복리 제주환경자원순환센터 개요 .....	36
1. 제주환경자원순환센터 입지 선정 과정 .....	36
제 2 절 협상과정 분석 .....	53
1. 분석의 틀 .....	53
2. Habeeb의 협상력 분석 .....	54
3. WINSET과 ZOPA 분석 .....	64
<b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>67</b>
제 1 절 연구의 요약 및 정책적 시사점 .....	67
제 2 절 연구의 한계 및 의의 .....	69
<b>【 참고문헌 】 .....</b>	<b>71</b>
<b>【 Abstract 】 .....</b>	<b>75</b>
<b>【 부록 1】 제주환경자원순환센터 영향지역 주민지원 계획 .....</b>	<b>78</b>
<b>【 부록 2】 제주환경자원순환센터 입지 추진일지 .....</b>	<b>80</b>

## 표 목 차

<표 2-1> 정부의 공공갈등 관리 요인 .....	9
<표 2-2> Habeeb의 협상력 .....	14
<표 2-3> 공공갈등 관련 선행연구 .....	19
<표 2-4> 협상 관련 선행연구 .....	24
<표 3-1> 제주특별자치도 연도별 세대 및 인구 .....	26
<표 3-2> 제주특별자치도 관광객 추세 .....	27
<표 3-3> 제주특별자치도 매립시설 운영 현황 .....	28
<표 3-4> 제주 지역 생활폐기물 관리 실천 목표 .....	34
<표 4-1> 제주특별자치도 생활폐기물 발생량(2009년~2017년) .....	36
<표 4-2> 북부광역소각로 가동 현황 .....	37
<표 4-3> 회천 매립시설 및 매립현황(2018. 4. 30. 기준) .....	37
<표 4-4> 제주특별자치도 폐기물처리시설 확충 추진현황 .....	39
<표 4-5> 폐기물처리시설 입지선정위원회 활동내역 .....	43
<표 4-6> 전략환경영향평가 선정 대상지 .....	44
<표 4-7> 봉개지역 폐기물처리시설 관련단체 지원 및 인력채용 내역 .....	46
<표 4-8> 봉개지역 폐기물처리시설 지역개발 지원 내역 .....	47
<표 4-9> 신규폐기물처리시설 입지에 관한 주민여론 면담결과 .....	49
<표 4-10> 주민지원사업에 사용할 수 있는 재원의 규모와 종류 .....	55
<표 4-11> 주민지원사업에 사용할 수 있는 연차별 재원의 규모 .....	56
<표 4-12> 봉개동 및 동북리의 상황과 접근전략 .....	57
<표 4-13> 전략환경영향평가 추진 상황 .....	58
<표 4-14> 2013.10월 ~2014년 2월 주요 반대활동 .....	59
<표 4-15> 동북리 지역 대상 밀착행정 .....	59
<표 4-16> 동북리 지역 대상 주민대화 및 주민간담회 세부내역 .....	60

## 그림 목 차

(그림 1-1) 연구의 과정 .....	5
(그림 2-1) 협상당사자의 Winset과 ZOPA .....	16
(그림 3-1) 제주특별자치도 생활 폐기물 처리시설 .....	29
(그림 4-1) 폐기물처리 기본계획 수립절차 .....	40
(그림 4-2) 입지선정 과정 .....	41
(그림 4-3) 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률에 따른 입지 진행 과정 ..	42
(그림 4-4) 주민 면담결과(찬성 및 중립 주민 요구사항) .....	50
(그림 4-5) 주민 면담결과(반대 이유) .....	51
(그림 4-6) 분석의 틀 .....	53
(그림 4-7) 협상 전 기본 윈셋 .....	65
(그림 4-8) 협상 후 윈셋 및 합의가능 영역 .....	66



<국문초록>

## Habeeb의 협상력과 WINSET 틀을 활용한 제주환경자원순환센터

### 입지 선정 과정의 협상론적 분석

- 협상 당사자와 이해 당사자들의 협상 행위를 중심으로 -

지도교수 황경수

제주대학교 행정대학원 행정학과 일반행정전공

본 연구는 제주특별자치도 제주시 동북리 제주환경자원순환센터 입지선정 과정에서 발생하는 제주도의 대표적인 공공과 민간부분의 갈등 및 협상과정을 살펴보고, 갈등에서 합의에 이르는 과정을 협상론적으로 분석하였다. 이를 통해 공공과 민간에 대해 사회적 손실 방지와 건설적 방향의 사회적 합의를 이룰 수 있는 시사점 및 정책적 제언을 제시하였다.

먼저 공공갈등의 개념 및 특성 등 제이론과 협상의 개념 및 구성요소를 고찰하였으며, 이론적 고찰을 통해 Habeeb의 협상이론과 Winset과 ZOPA를 중심으로 살펴본 후 본 연구의 분석의 틀로 설정하게 되었다.

사례연구의 대상으로 2013년부터 2014년까지 제주지역에서 가장 큰 쟁점이슈였던 제주환경자원순환센터의 입지선정 과정을 설정하고, 언론 및 백서, 연구보고서, 통계자료, 각종 인터넷 자료를 통해 해당 사례를 조사·분석하였다. 이후 이론적 고찰에서 설정된 분석의 틀을 제주환경자원순환센터의 사례에 적용하여 협상당사자간의 윈셋(Winset) 및 합의 가능영역(ZOPA)를 중심으로 분석하였다.

분석결과 제주환경자원순환센터를 둘러싼 갈등구조 안에서 제주특별자치도와 동북리 사이에서 '총체적 힘'에서 제주특별자치도가 인허가권 및 사업시행을 바탕으로 협상력이 절대적으로 우위에 있는 힘의 불균형을 나타내고 있었다. 그러나, 협상과정에서 동북리는 입지지역으로서 폐기물 처리시설의 난제와 행정의 부담, 청정지역으로서의 위상 '이슈별 힘' 및 '행태적 힘'을 극대화하여 제주특별자치도와 대등한 관계에서 설 수 있었다. 이후 힘의 불균형을 해소하면서 기본 원

셋구조 및 합의 가능영역의 변화를 꾀함으로써 협상을 이끌어 낼 수 있었다. 즉, 상대적약자인 제주특별자치도와 동북리의 협상은 제주특별자치도에서 양보(지원)할 수 있는 친환경 건설, 마을발전계획 수립, 주민 간접보상 등을 통해 적기에 제주환경자원센터 조성을 추진할 수 있게 되었고, 동북리는 환경피해를 최소화하면서 지역의 발전에 도움이 될 수 있도록 지자체의 지원과 일자리 창출에 있어 상호 Win-Win의 결과를 도출했다고 볼 수 있다. 따라서, 협상과정에서 협상력을 확보하기 위해서는 초기 윈셋의 구성이 중요하며, 협상가능 영역을 확보하기 위해서는 상대방이 수용할 수 있는 여러 대안들을 적극적으로 제시하여 윈셋을 변화시킬 수 있는 협상력 강화가 필요하다. 따라서 협상 당사자들은 협상과정의 이해와 상호 이익이 되는 대안을 개발할 필요가 있다

결과적으로 협상이 진행되는 과정에서 윈셋의 변화는 협상력의 ‘총체적 힘’이 우위에 있는 제주특별자치도의 윈셋 변화가 중요한 역할을 하며, 다양한 유인구조를 제시할 수 있어야 한다. 반면 협상력이 열세인 지역주민은 ‘이슈별 힘’과 ‘행태적 힘’을 강화하여 ‘총체적 힘’을 보완하기 위해 적극적으로 이슈를 개발하여야 한다.

이에 공공과 민간부문의 갈등 및 협상과정을 원활히 진행하여 사회적 손실 방지를 위한 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 총체적 힘에 우위가 있는 협상자는(주로 행정기관) 힘의 우위를 숨기지 말고 투명하게 공개를 하여 협상대상자에게 충분한 정보를 제공 긍정적인 변화를 주어야 한다. 이는 정보공개를 통한 참여민주주의 강화가 필요하다. 둘째, 협상당사자들은 협상 전후의 윈셋구조변화를 충분히 인지하고 합의가능영역에 이르기까지 충분히 협상을 지속해야 한다. 최초 계획 수립 시부터 이해 당사자들인 지역주민과 지자체 등 이해당사자들이 참여하는 공식적인 협의체를 구성하여 중단없는 협상이 필요하다. 셋째, 협상력이 열위에 있는 협상자는(주로 지역주민, 마을회 등) 협상력 증대를 위해서 이슈별 힘에 의한 다양한 문제제기, 행태적 힘에 의한 구체적 실행방안 등을 확보할 필요가 있다. 다양한 정보를 습득하고, 각자의 인식제고 확대 및 전문가의 도움 등으로 협상력을 극대화시켜야 한다. 마지막으로 다양한 지역의 갈등유발사업 및 협상이 수반되는 사업을 추진하는 행정기관은 항상 지역주민, 단체 들과 대립하게 될것이므로 사전에 (가칭)협상관리팀을 두고나 내부 협상전문가를 양성하여 사회적 비용 절감노력이 필요하다고 본다

주제어: 공공갈등 관리, Habeeb, Winset, ZOPA

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

본 연구의 목적은 제주특별자치도 제주시 동북리 제주환경자원순환센터 입지선정 과정에서 발생하는 제주도의 대표적인 공공과 민간부분의 갈등 및 협상과정을 살펴보고, 갈등에서 합의에 이르는 과정을 협상론적으로 분석하여, 공공과 민간에 대해 사회적 손실 방지와 건설적 방향의 사회적 합의를 이룰 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

식민지배와 분단, 6.25전쟁의 폐허 속에서 절대적 빈곤에 시달리던 한국은 국가 주도 경제성장정책을 추진하면서 ‘경제성장 제일주의’의 기치 하에 모든 국가자원은 경제개발에 동원되었으며 환경, 복지, 분배 등의 논리는 함몰되었다. 국민들도 가난과 굶주림에서 벗어나는 것이 우선이라고 생각했기 때문에 환경훼손이나 저임금, 열악한 노동환경은 어느 정도 감내해야 하는 것으로 치부되었다. 이로 인하여 때로는 노동자들의 인권이 침해 받기도 하였으며 급격한 산업화와 도시화로 인하여 다양한 영역에서 환경파괴가 진행되었다(임재형, 2016: 110). 또한, 이러한 산업화 도시화를 비롯하여, 급속한 민주주의의 발전, 정보통신의 발달 등으로 개인 및 집단간 사회적 갈등이 급속도로 증가하고 있다. 이러한 갈등은 개인 혹은 집단 간 이해의 충돌이나 가치 차이, 사실관계에 대한 인식 차이, 현실과 제도의 부조화, 의사소통 부족, 주민요구와 공공사업 추진 방식 간 모순의 심화, 정체성 혼란이나 충돌 등과 같이 발생 원인이 점점 다양하고 복잡해지는 양상을 보인다(박태순, 2010).

오늘날 한국의 사회갈등 중에서도 공공정책이나 개발정책을 둘러싼 ‘공공갈등(public conflict)’은 해당 정책의 수립단계에서부터 다양한 이해관계가 개입되며 집행단계에 접어들면서 이해관계의 복잡화 또는 새로운 이해관계의 발생으로 인해 갈등이 증폭되는 경향을 보이고 있다. 기본적으로 공공갈등은 다양한 이해관계와 상호 양립하기 어려운 가치들이 서로 맞물리면서 첨예한 갈등구도를 보이며, 이러한 구도에 따라 자기주장의 관철에 찬반 양측이 형성됨으로써 해결하기

어려운 복잡한 갈등 양상을 보인다. 이러한 갈등이 상호간의 합의와 타협의 접점을 찾기 어려운 갈등구도로의 확대·재생산될 경우 막대한 경제적·사회적 비용을 초래하게 된다(한석지·고승한, 2009: 1-2).

사회갈등으로 인한 피해가 심각해지면서 갈등을 해결 또는 완화하기 위한 다양한 방안이 모색되고 있는데 갈등관리 방식을 분류해보면 법적 제도적 접근방법, 시장경제적 접근방법, 민주적 참여접근방법, 대체적 분쟁해결 접근방법(ADR: Alternative Dispute Resolution)으로 구분할 수 있다. 이 중 ADR을 통한 갈등 해결방식이 주목받고 있으며 협상, 중재, 조정 등으로 나눌 수 있다. 이 중 협상은 갈등의 발생 이전과 발생과정 그리고 발생 이후의 모든 국면에서 이견을 좁히고, 이해관계자 상호간의 공유이득을 더 많이 창출해 낼 수 있는 수단이며(이승철, 2003), 비용면에서도 효율적인 갈등해결 방식으로 인식되고 있다(은재호 외, 2011).

1950년대까지 제주지역은 자연재해를 제외하고는 별다른 환경문제가 발생하지 않는 농업지역이었으나, 1960년대 시작된 지역개발사업과 1970년대에 이어진 산업화, 도시화의 과정에서 환경문제가 중요하게 대두되게 되었다. 더욱이 현대에 이르러서는 비선호시설의 입지, 대규모 개발사업 등을 둘러싸고 지역사회 내에서 많은 갈등이 발생하고 있으며 그러한 갈등이 쉽게 해결되지 못하고 점차 증폭되어가면서 심각한 사회적 문제가 되고 있다(김은주, 2016: 304).

2000년대 들어서면서 제주 사회에서는 크고 작은 다양한 갈등 사례들이 표출되는데, 국제자유도시 건설을 둘러싼 새로운 정책 사업 추진과 관련한 갈등과 ‘제주특별자치도’ 라는 국내 최초로 기초자치단체를 폐지하는 단층제 행정구조 개편 갈등, 사회갈등의 고전적 이슈라고 할 수 있는 개발과 보존간의 충돌, 지역불균형 발전 등의 이슈를 둘러싼 님비(NIMBY)나 펌피(PIMFY) 갈등, 중앙정부에서 추진하려는 한미 FTA 협상과 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설과 관련한 갈등 등 다양한 분야에서 표출되고 있다. 또한 이러한 공공정책이나 사업을 둘러싼 갈등의 표출 양태도 제도적 틀 내에서 합의와 타협에 의해 해결책을 모색하기보다는 제도의 틀을 넘어 대결과 충돌 같은 비합리적인 방식으로 접근하면서 심각한 사회문제로 전개되고 있다(한석지·고승한, 2009: 1).

특히 2013년에는 제주지역의 공간적 한계와 도시화·산업화의 진전과 생활패

턴의 변화에 따른 폐기물 발생량의 지속적 증가로 인한 쓰레기 대란으로 인해 갈등이 심각하게 전개되었다. 제주시 동지역에서 발생하는 폐기물을 매립하고 있는 제주시 회천매립장<sup>1)</sup>의 침출수로 인한 악취 문제의 기사(제주환경일보, 2013. 02. 21.)를 시작으로 매립장 노후화 및 관리문제, 포화상태로 인한 이전 문제가 대두되었다.

제주특별자치도 생활환경관리과와 제주시 환경시설관리사무소에서는 2012년부터 해당 사항의 문제를 인지하여 ‘폐기물처리 기본계획(2012.07)’, ‘폐기물처리시설 확충계획(2012.08)’을 수립하고, 2013년 폐기물처리시설 입지선정위원회를 구성하여 주민설명회를 실시하였으나, 각 마을 주민들의 반대에 부딪혀 무산되며 난항을 겪게 되었다. 이러한 갈등을 해결하기 위한 방안으로 제주특별자치도와 제주시는 폐기물처리시설에 대한 주민들의 인식전환이 가장 중요한 것으로 판단하고, 지역 주민의 요구 및 불편사항, 인식전환 등을 골자로 하는 ‘주민밀착행정’을 펼치게 되었다. 또한, ‘선진자원화시설 견학’을 통해 친환경적인 시설을 통해 유치 지역에 대한 지속가능한 환경복지의 구현 및 지원, 부수적인 경제적 효과 등을 지속적으로 피력하였다. 지역주민들의 강력한 반대에 불구하고 이러한 노력들의 결과로 2014년 4월, 제주특별자치도 구좌읍 동북리에서 자체적으로 주민투표를 실시(찬성 69.8%)하여 제주환경자원순환센터 유치 신청을 결정하게 되었고, 신규시설 착공 지역 주민과의 지원협약을 체결하였다.

이후 폐기물처리시설의 입지와 관련하여 지역주민들과 갈등이 봉합되는 듯 했지만 마을 안 양돈장 이설문제가 부각되면서 공사가 지연되고, 회천매립장의 사용연장(2018년)이 도래되면서 또 다른 쓰레기 대란에 대해 우려가 나오고 있는 실정이다(제주일보, 2017.12.05.).

이렇듯 갈등의 문제에 대한 관심이 커지고 있지만 이를 해결하는 방안을 찾는 것이 어려운 이유 중 하나는 갈등 당사자들의 행동이 복잡하기 때문이다. 갈등 당사자들이 선택하는 행동의 목적은 본질적으로 자신에게 유리한 해결방안을 찾는 데 있기 때문에 갈등의 문제를 체계적으로 이해하기 위해서는 갈등 당사자들

---

1) 제주시 회천매립장은 매립면적이 203,320㎡, 매립용량 1,880,000㎡으로, 현재 제주시 동지역에서 발생하는 폐기물을 매립하고 있는데, 제주시내 다른 4곳의 매립면적 합계 28,530㎡, 매립용량 합계 113,855㎡와 비교(매립면적 7배, 매립용량 16배)할 때 대규모 매립장이지만 2016년까지 사용할 수밖에 없어 이를 대체할 수 있는 매립지 확보대책 마련이 시급한 실정이었다.

이 선택하는 행동에 대해 살펴볼 필요가 있다.

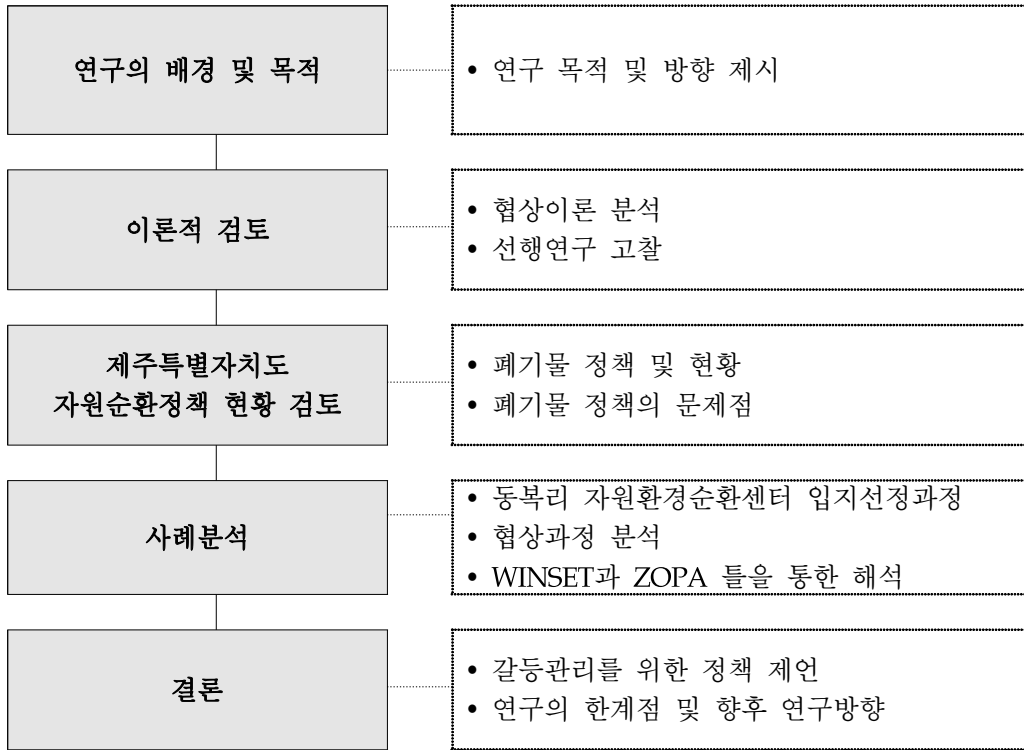
최근 제주환경자원순환센터(매립장, 소각장)와 관련된 갈등이 새롭게 대두되고 있지만, 본 연구에서는 2013년부터 2014년까지 동복리 제주환경자원순환센터의 입지결정과정을 둘러싼 갈등 및 협상과정을 살펴보고, 이를 통해 공공과 민간부문의 협상과정을 분석하여 갈등해결에 필요한 요소들을 찾고자 한다. 즉, 폐기물 처리시설 입지선정에 대한 갈등 및 협상과정 분석을 통해 사회적 손실 방지와 시행착오를 최소화할 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 방법 및 범위

본 연구의 방법은 크게 협상에 대한 이론적 고찰, 사례조사를 통한 협상과정 분석으로 구분된다. 먼저, 문헌고찰을 통해 협상이론 등 주요 개념을 정리하고, 다음으로 언론 및 백서, 연구보고서, 통계자료, 각종 인터넷 자료를 통해 사례를 분석하여 제주환경자원순환센터 입지선정의 협상과정 및 주요 쟁점이슈를 분석한다. 협상과정은 Habeeb의 비대칭협상이론에 근거하여 협상당사자간의 윈셋(Winset) 및 합의 가능영역(ZOPA)를 중심으로 분석한다. 협상과정에 대한 조사 시기는 최초 폐기물매립시설 입지 선정 논란이 발생한 이후부터 제주특별자치도와 구좌읍 동복리 주민들이 협상에 성공하여 신규시설 착공 지역 주민과의 지원협약을 체결한 2013년 3월부터 2014년 5월까지를 대상으로 한다.

본 연구에서 제주환경자원순환센터를 중심으로 협상과정을 연구하기 위한 과정은 다음(그림 1-1)과 같다.

(그림 1-1) 연구의 과정



## 제 2 장 갈등관리와 협상에 대한 이론적 검토

### 제 1 절 갈등과 갈등 관리

#### 1. 공공갈등의 개념과 특성

공공갈등은 ‘정부, 지방자치단체 및 공공기관이 공공정책이나 법규제정 과정에서 이해관계자간 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 발생하여 사회·경제적으로 심대한 영향을 미쳐 정부의 개입 또는 관여를 필요로 하는 갈등’을 의미한다(임동진, 2010: 22). 공공갈등은 공익(public interest)과 사익(private interest)간의 충돌에서 발생하기도 하고 때론 서로 다른 공익 간의 충돌에서 발생하기도 한다. 물론 서로 다른 공익 간의 경쟁은 좋은 공공정책을 형성하는데 필수적이다(Dukes, 2006). 또한 공공갈등은 합리적인 갈등조정 제도가 없거나, 제도가 있다 하더라도 새로운 수요나 기대에 제도가 부응하지 못하는 경우 발생할 수 있다(Mack & Snyder, 1971; 임동진, 2012: 292). 이러한 공공갈등 발생의 대표적인 예로는 천성산 고속전철 터널건설, 의약분업, 새만금 간척사업, 교원평가, 비정규직입법, 방폐장 입지선정, 사립학교법 개정, 한미 FTA 반대 촛불 시위 등이 있다. Susskind(1994)는 정부의 정책추진 방식이 정부가 정책결정 및 집행에 전권을 갖고 행사하던 온정주의적 모형(paternalistic model)에서 정부행태에 불만을 드러내는 갈등모형(conflict model)이나, 이해관계자의 참여와 합의절차를 강조하는 합의형성 모형(consensus building model)으로 변화하고 있다고 주장하고 있다(임동진, 2012: 292 재인용)<sup>2)</sup>.

2) 임동진(2012)은 공공갈등을 다음과 같이 몇 가지 유형으로 구분하여 체계적으로 분석하고 있다. 내용을 보면, 첫째, 갈등유형별로 이익갈등 44.7%, 입지갈등 19.1%, 정책갈등 18.1%, 노사갈등 10.6%, 개발갈등 7.4% 순으로 나타났고. 둘째, 공공갈등의 원인으로는 경제적 이익관계 24.7%, 정부의 일방적인 공공정책 추진 16.5%, 정부불신 등 사회신뢰 부족 15.5%, 가치관·인식·이념의 차이 12.4% 순으로 나타났으며, 공공갈등관리가 잘 되지 않은 이유로는 갈등이슈의 복잡화 30.8%, 갈등관리규정이 도움 안 됨 14.2%, 공무원들의 갈등관리 인식부족 14.2%, 이해당사자 간 비협조적인 태도 12.5%의 순으로 나타났다. 셋째, 현재의 공공갈등 해결방식으로는 협상 36.6%, 조정 23.7%, 법원 판결 10.8%, 행정집행 10.3% 순으로 나타난 반면, 미래의 공공갈등 해결방식으로는 협상이 61.3%로 압도적으로 높고, 다음으로 조정 19.6%, 중재 9.8%, 주민투표 5.2% 순



이와 같이 공공갈등이란 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해 관계의 충돌이라고 볼 수 있는데, 정부는 2007년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준절차인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 대통령령으로 제정했다. 이 법령의 적용대상은 원칙적으로 중앙행정기관에 한정했고, 지방자치단체와 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리 제도를 운영할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 2015년 7월 1일까지 53개 지자체가 갈등관리 예방 해결 조례를 제정한 것으로 나타났다(하혜영, 2015: 2). 이러한 공공갈등의 특성을 살펴보면 다음과 같이 논의될 수 있다(행정자치부 외, 1996). 첫째, 다양성과 복합성이다. 이해관계를 갖고 있는 집단이 크고 다양할 뿐 아니라 간접적 이해 관계자들까지 연관되어 복합적인 양상을 띠고 있어 갈등해결이 용이하지 않다. 둘째, 사회적 환경이 공공갈등을 증대시키는 간접적 원인이 되고 있다. 환경보전과 삶의 질을 중시하는 가치관이 기존의 개발우선의 가치관과 충돌하면서 공공갈등이 증가하고 있고, 다원화 사회에서 이해당사자 간의 합리적인 타협과 조정의 토대가 형성되지 못하고 있는 사회적 요인도 공공갈등의 원인이자 특성으로 볼 수 있다.

## 2. 공공갈등 관리 요인

공공갈등 관리 요인이란 정부가 공공갈등 해결을 위하여 사용하는 방법이나 수단을 말한다. 공공갈등의 원인이나 특성이 무엇이냐에 따라서 정부의 공공갈등 관리 요인은 다를 수 있다. 국책사업과 관련한 공공갈등의 원인은 비용과 편익의 불공평성, 보상체계에 대한 불신, 개발과 보전에 대한 가치관 대립, 정책수립 절차상의 문제점, 시민사회의 성장과 참여 확대, 정보공개 및 투명성 미확보 등이 있다(임재형, 2006). 공공갈등 특성 요인으로는 갈등 당사자의 수, 유형, 조직력, 상호 대립, 신뢰관계 등을 포함하는 갈등당사자 특성, 갈등 이슈의 속성, 그리고 공공갈등의 대상이 되는 정책 특성 등이 있다(하혜영, 2007). 따라서 오늘날 정부

---

으로 나타났다. 공공갈등의 해결에 있어 가장 기여할 수 있는 주체로는 직접적 이해당사자가 50.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 갈등조정위원회 18.6%, 중앙정부 및 지방자치단체 10.8% 순으로 나타난 것으로 분석하고 있다.

및 공공기관의 관리자들이 갈등을 진단하고 처방할 수 있는 능력을 갖기 위해서는 공공갈등의 원인이나 특성 그리고 이에 대한 방법론을 숙지하는 것이 중요하게 되었다. 1990년대 초, 중반에는 비선호 국책사업의 발생원인 및 사후적인 분쟁해결이 주류를 이루었고, 2000년대 들어서는 갈등예방 및 조정, 시민 참여, 참여적 의사결정 등으로 확대되어 갈등관리론, 협상론, 합의형성론 등으로 연구 분야가 정립된 것(임재형, 2006)도 이러한 환경을 반영한 것이다.

공공갈등 관리에 미치는 많은 영향요인에도 불구하고, 정부의 공공갈등관리 요인은 갈등관리에 영향을 미치는 첫 번째 조건이다. 왜냐하면 정부는 공공갈등 관리의 당사자이기 때문이며, 정부 행정력만큼 공공갈등을 둘러싼 이해당사자가 갖는 영향력이 없기 때문이다. 또한 정부가 공공갈등 관리의 책임과 의무를 지고 있기 때문이다. 이 점에 착안하여 하혜영(2007)은 지금까지 정부의 공공갈등 관리에 대한 논의를 종합하여 이를 전통적 관리방법, 대체적 접근방법, 경제적 접근방식, 민주적 방법 등 네 가지로 구분하였다.

전통적 접근방법은 공공갈등의 해결을 사법적 판결이나 정부의 우월적 힘에 의존한다. 이 방법은 공공갈등과 관련된 이해당사간의 상충하는 이해를 해결하기 위해서는 사법적 소송을 통해서 문제를 종식시키거나, 우월한 힘을 갖고 있는 공공갈등의 당사자가 갈등해결을 주도해 나간다는 관점이다. 구체적인 수단으로는 회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마 등이 있다.

대체적 접근방법이란 사법적 소송에 의존하는 전통적 접근방법을 대체하는 방식을 말한다. 이는 공공갈등의 당사자들이 상생과 상호 호혜를 위해 윈-루즈(win-lose)가 아닌 윈-윈(win-win)을 추구하며, 협상, 조정, 중재 등이 대표적 활동이다. 협상(negotiation)이란 둘 또는 그 이상의 상호 의존적인 사회 개체들이 상호 상반되는 이해관계로 인하여(Pruitt, 1993) 표출된 갈등과 분쟁을 공격적이지 않은 방법으로 해소하기 위한 합의점을 도출하고자 하나, 준거가 될 만한 규범이나 절차를 찾지 못할 경우에(Thopson, 1990) 이해당사자들이 직접 이해관계를 조정하는 상호작용적 의사소통이다(Richard, 2003; 이성록, 2007: 384~385). 조정은 제삼자가 갈등 당사자 사이에 들어가서 당사자의 욕구를 조율하여 해결하는 전략으로 당사자의 합의가 없는 한 조정자가 내린 결정에 대해서 갈등 당사자에게 강제할 권한이 없다(천대운, 2008: 270). 중재는 당사자들이 자신의 분

쟁을 제삼자인 중재인에게 의뢰하여 중재인이 구속력이 있는 결정을 내리는 해결방식이다(이달곤, 2005: 24).

경제적 접근방법은 시장 경제 원리를 공공갈등 관리의 근간으로 삼는다. 공공갈등이 비용과 편익의 불공평성이나 보상체계에 대한 불만 등에서 비롯되는 것으로 보고 공공갈등의 당사자에게 인센티브나 보조금을 지원하는 방식이다. 원자력 시설이나 폐기물 매립장 같은 대형 국가 시설 부지 선정 과정에서 사용되는 경제적 유인책이 대표적이라 할 수 있는데, 대립하는 경제적 이해관계를 해결하는 데 유용성이 있다(이달곤, 2005).

민주적 방법이란 공공갈등을 참여적 의사결정으로 관리하는 방식이다. 참여적 의사결정이란 시민의 참여를 통하여 공공의사 결정에 이르는 의사결정 방법으로써, 여기서 말하는 시민의 참여란 이해관계자의 참여 또는 전문가의 참여 등과 같이 특정기준에 의한 제한된 그룹만의 참여가 아니라 이해관계의 존부나 전문성 유무와 관계없이 일반 시민을 공공 의사결정에 참여시키는 것을 말한다(권영인 외, 2005). 결국 공공갈등 관리에 있어서 민주적 방법이란 시민의 참여의 정도에 의해 달라질 수 있는데, Arnstein(1969)은 시민 참여 단계를 비참여, 명목적 참여, 시민권력 참여로 구분하였다. 참여적 의사결정 방법의 장점은 공공정책 수립과 관련된 광범위한 정보를 취득할 수 있고 정책결과와 관련하여 개인의 이기적 경제 이익의 추구를 극복하고 공익에 대한 시민들의 책임감을 고양시킬 수 있다는 점이다(Fischer, 1993; 권영인 외, 2005: 259).

<표 2-1> 정부의 공공갈등 관리 요인

관리방식	특징	관리 요인
전통적 접근방법	사법적 판결, 우월적 입에 의존	회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마
대체적 접근방법	사법적 소송의 대체, 원-원 추구	협상,조정, 중재
경제적 접근방법	시장경제 원리, 이해관계의 조정	보조금, 지원인센티브
민주적 접근방법	참여적 의사결정	참여제도의 수준과 활용 여부

자료 : 김찬석(2011), 공공갈등 관리의 성공 요인과 커뮤니케이션 메시지 특성, P.13.

## 제 2 절 협상의 개념 및 구성 요소

### 1. 협상의 개념

협상의 개념은 학문분야별, 접근분야별로 독자적이고 다양하게 이루어져왔다. 예컨대 사회심리학에서는 협상을 주체간의 동태적 상호작용으로 보며, 국제정치학분야에서는 현상주의의 입장에서 세력균형을 위한 정책수단으로, 행정학에서는 조직의 갈등해소를 위한 수단으로서 의사결정 과정으로 보기도 한다(오석홍, 1991).

협상은 negotiation 혹은 bargaining이 모두 사용되고 있는데, 두 단어의 사용에 관해서는 의견이 일치되어 있지 않다. 학자에 따라서 bargaining은 상업적인 거래에 있어서 개인 간의 흥정을 둘러싼 상호작용을 negotiation은 복잡한 사회단위, 즉, 공공조직, 집단, 국가 등의 주체가 갈등을 해소하기 위해서 시도하는 상호작용을 지칭한다. 협상에 관한 정의를 좀 더 살펴보면 Pruitt, D. G.(1981)는 비즈니스를 위하여 국제적인 논쟁을 해결하고 개인 간 갈등을 관리하기 위한 일반적이고, 건설적인 방법이며, 다양한 이해관심사를 가진 둘 또는 다수의 집단 사이의 커뮤니케이션으로 정의하였다. Coddington(1966)은 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 전체가 수용할 수 있는 특정한 대안을 찾아가는 동태적인 의사결정이라 하였으며, Habeeb(1988)는 협상자가 상대와의 관계속에서 자신에게 유리한 결과를 얻기 위해 힘의 사용을 변화시키는 과정이라고 규정하였고, 이달곤(2005)은 협상에 대하여 경쟁하는 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 갈등을 줄이며 수용할 수 있는 특정 대안을 찾아가는 동태적 의사결정으로 다자간 상호작용 과정을 거치는 복수주체의 의사결정 과정이라고 하였다. Shell(1999)은 자신이 협상 상대로부터 무엇을 얻고자 하거나, 상대가 자신으로부터 무엇을 얻고자 할 때 발생하는 상호작용적인 의사소통 과정으로 정의하였고, Thompson(1991)은 협상은 사회적 상호작용이 한 형태로서 다양한 장면에서 이루어지는 갈등해소 방법으로서 타인과 상호작용을 하여 목적을 성취해야 할 경우 필수적 과정으로 정의하고 있다. Gosselin(2007)은 갈등은 한 가지 문제에 연루된 사람들이 서로 양립할 수 없는 가치나 목표를 추

구하거나 동일한 상황을 다르게 인식할 때 발생하며, 이러한 갈등을 해소하고 서로 이익이 되는 합의에 도달하고자 무엇인가를 교환하고 거래하는 행위를 협상이라 정의하고 있다. 이와 같이 협상은 갈등 또는 분쟁이 발생한 이후의 효과적인 해결 방법과 전략에 관심을 갖고 있으며, 둘 이상의 당사자들간 의사결정 과정을 통해 나타나는 행동대안이 상호의존적인 상황을 나타내주고 있다.

## 2. 협상의 구성요소 및 협상력

협상은 몇 가지 특징적인 구성요소를 가지고 있다. 첫째, 협상은 둘이나 그 이상의 의사결정 주체 및 당사자를 구성요소로 갖는다. 둘째, 상호간에 가치, 이해, 요구 등의 사안들이 집단적으로 선택된다. 셋째, 협상은 협상결과가 상대방에 의존한다는 의미에서 결과의존이라는 성질을 갖는다. 넷째, 협상과정은 불완전한 정보속에서 상대의 입장을 동시적으로나 혹은 순차적으로 탐색하는 상호모색을 근간으로 하는 정보의존을 특징으로 한다. 따라서 상대방의 협상목표, 의도, 전략, 최대 양보선 등에 대한 정보를 탐색하면서 자신에 관련된 정보의 누출을 적절히 통제하는 것을 기본 활동으로 한다. 마지막으로, 협상에서는 상대방으로 하여금 자신이 바라는 대안 쪽으로 다가오게 만드는 협상력이 매우 중요한 요소로 작용한다. 협상력은 협상국면의 전개과정에서 협상의도를 실현시키기 위하여 협상에 직접적으로 관련되는 자원을 종합적으로 활용하는 능력을 의미한다(이달곤, 2005).

협상력에 대한 정의는 다양한데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, Habeeb(1988)는 협상당사자들이 협상을 함에 있어 양국 간의 힘의 균형으로 협상결과가 결정된다는 것을 비판하며, 이는 협상자의 힘 또는 협상력에 대한 불명확한 정의에서 기인한다는 사실을 인식하고, 그 한계를 극복하기 위해 협상에 관련된 힘을 요소를 총체적 힘, 이슈별 힘, 행태적 힘의 3가지로 파악하려고 하였다. Thompson(2001)은 협상력을 한 조각의 파이를 얻고자 하는 준비행위이며, 상호이익을 위해 새로운 기회를 창조하는 것으로 보았다. Zartman(1983)은 협상에서 상대방으로 하여금 그 자신이 바라는 대안쪽으로 다가오도록 만드는 것을 협상력이라 하였다. 당사자간 상호작용 과정에서 자신이 의도한 방향으로 상대방의 판단을 유도하는 힘이 필요하며, 이 힘을 어떠한 자질이나 관계로만 보지 않

고 인과관계에 영향을 미치는 능력으로 파악하여 협상력을 규정하였다. 김기홍(2002)은 협상력은 협상의 각 당사자들에게 돌아갈 몫을 결정하는 전략 혹은 자신에게 돌아올 몫을 상대적으로 더 많이 하는 능력으로 정의하였다.

본 연구에서는 이해당사자간 협상력에 기반하여 협상과정을 분석해보고자 한다.

### 3. Habeeb의 협상이론

Habeeb의 비대칭적 협상모델은 협상에서 당사자의 총체적 힘이 다르다는 전제 하에 협상과정에서 협상과 관련한 하위 힘의 작용을 통해 협상과정을 분석하는 틀이다. Habeeb의 비대칭 협상이론은 국제관계에 있어 국력의 차이가 나는 두 국가간 협상에서 상대적으로 약한 국가들이 어떻게 원하는 바를 달성할 수 있는지를 밝히고 있으며, 따라서 서로의 목적과 협상력이 다른 공공과 민간분야의 협상에 적용할 수 있는 틀이 될 수 있다. Habeeb는 협상력을 구성하는 요소를 ‘aggregation structural power(총체적 힘)’ ‘issue-specific power(이슈별 힘)’ 그리고 ‘behavioral power(행태적 힘)’으로 구분하였다.

#### 1) 총체적 힘(aggregation structural power)

‘총체적 힘’은 한 행위자가 외부세계에 대해서 자신의 자원, 능력 그리고 지위 등을 통합적으로 활용하는 것을 의미한다. 이러한 힘은 군사력, 경제력, 자원, 인구, 전략 등 흔히 국력이라 명명되는 요소로서 총체적 자원과 국가의 잠재능력에 의해 결정되어진다. 이러한 총체적 힘은 구체적인 협상력으로 바로 전환되는 것은 아니지만, 협상자 간의 힘의 구조와 균형에 대한 전체적인 윤곽을 드러내 주며, 총체적 능력이 협상에서 강대국이 약소국에게 일방적인 협상결과를 강요하는 유일한 요소는 아니지만, 총체적 능력이 강한 쪽은 협상에서 유리한 쪽에 있기가 쉽다.

#### 2) 이슈별 힘(issue-specific power)

이슈별 힘은 구체적 이슈에서 협상자가 유리한 자원과 입장을 활용하는 것을 의미한다. 협상당사자 간에 분쟁의 소지가 된 문제를 어떻게 접근하는가에 초점을 맞추는 개념이다. 두 명 이상의 협상자가 복수의 이슈에 대해 벌이는 국제협

상에서는 이러한 이슈별 힘의 작용을 정확하게 파악하는 것이 유용하다. 이슈별 힘을 결정짓는 보다 구체적인 요소로서는 대안, 확약, 유인구조 등 세 가지가 중요하게 논의된다.

#### 가. 대안

여기서 말하는 대안은 협상자가 원하는 결과를 상대와의 협상이 아닌 다른 방법에 의하여 얻을 수 있는 능력을 의미한다. 즉 협상을 통하여 갈등이 타결되지 않을 경우 다른 방법을 통하여 협상 당사자들이 얻을 수 있는 최선의 대체적 가치라고 풀이할 수 있다. 자신의 입장을 강화하는 여러 대안들을 개발할수록 협상에 유리하게 작용하며, 자신의 최적 협상안이 유리할수록, 또 상대방의 최적 협상대안이 불리할수록, 자신에게 유리한 협상결과를 얻을 수 있게 된다.

#### 나. 확약

확약 혹은 자기기속은 협상자가 원하는 협상 결과를 얼마나 절실하게 확보하려는가 하는 자세를 지칭한다. 확약(commitment)을 결정 짓는 요소로는 역사와 문화전통에서부터 초기 자본의 집중적인 투자를 통한 선점전략, 스스로의 공약에 구속력을 부여하는 자기 속박적 전략 등 여러 가지를 들 수 있다.

#### 다. 유인구조

어떤 이슈에 있어서 각각 어떠한 이해관계 즉 보상구조를 갖느냐 하는 것은 타협 가능성에 결정적인 영향을 미친다. 죄수의 딜레마 상황과 같이 협력을 어렵게 만드는 보상구조가 존재하는가 하면 미래에 대한 고려, 행위자 수의 제한, 협력하지 않는 행위자에 대한 제재 수단의 보유 등으로 협력이 가능한 보상구조로 전환도 가능하다.

### 3) 행태적 힘(behavioral power)

‘행태적 힘’은 소위 협상전술으로써 협상자의 협상행태와 관련된 힘을 말한다. 협상주체는 자신이 갖고 있는 힘(총체적 힘, 이슈별 힘)을 사용하는데, 협상주체가 가지고 있는 힘을 협상에서 동원하거나 사용하는 것을 ‘행태적 힘’이라 한다.

협상자간 협상력의 미세한 구조는 구체적으로 협상과정이 진행되면서 드러나는 ‘행태적 힘’에 의해 파악된다. 행태적 힘은 행위자의 구체적 행위에서 유래되는 힘을 말하는데, 이러한 행위에는 위협, 경고, 약속, 보상, 처벌, 양보, 동맹결성, 지연 등 협상을 유리하게 이끌기 위해 사용되는 미세한 행위들을 가리킨다.

<표 2-2> Habeeb의 협상력

구분	내용	
총체적 힘	-자신의 자원, 능력, 그리고 입장을 통합적으로 활용하는 것을 의미, 비대칭을 의미하는 힘을 뜻함	
이슈별 힘	-구체적 이슈에서 협상자가 유리한 자원과 입장을 활용하는 것을 의미 -협상당사자간에 분쟁의 소지가 된 문제를 어떻게 접근하는가에 초점을 맞추는 개념 -이슈별 힘을 결정짓는 보다 구체적인 요소 : 대안, 확약, 유인구조	
	대안	-협상 이외 다른 방법을 통하여 협상 당사자들이 얻을 수 있는 최선의 대체적 가치 : 최선의 대안인 BATNA와 같은 개념
	확약	-협상자가 원하는 협상 결과를 얼마나 절실하게 확보하려는가 하는 자세
	유인구조	-각각 어떠한 이해관계 즉 보상구조를 갖느냐 하는 것
행태적 힘	-행태적 힘은 협상전술로써 협상자의 협상행태와 관련된 힘을 의미 : 협박, 연합형성, 약속, 보상, 양보 등	

자료 : 이달곤(2005), 협상론, pp. 531-533.

Habeeb는 비대칭 협상 이론에서 협상은 상호작용으로 협상결과는 ‘총체적 힘’ 보다는 ‘이슈별 힘’이 더 큰 영향을 미친다고 주장하였다. ‘이슈별 힘’은 구체적 이슈에서 협상자가 발휘하는 힘을 말한다. Habeeb는 협상결과는 협상자의 힘(능력)에 의한 인과적인 결과라고 하면서, 협상 당사자 간에 분쟁의 소지가 된 문제를 어떻게 접근하는가에 초점을 맞추고 있다. ‘총체적 힘’이 외부환경 전체에 대한 협상 주체별 능력과 지위에 관련된 반면 ‘이슈별 힘’은 특정한 쟁점을 두고 협상주체 상호간의 능력과 지위에 관련된 개념이다. 상호의존적인 협상주체들 중 의존도가 상대적으로 낮은 협상자가 상대적으로 큰 힘을 갖는다고 보았으며, 이러한 ‘이슈별 힘’의 크기는 대안, 확약, 통제력 이라는 세 가지 변수에 의해 결정된다고 주장하였다. 이러한 ‘이슈별 힘’은 상호 보완적인 성격을 갖는 데, 즉 대안이 부족한 경우에는 높은 확약(헌신)을 과시하거나 통제력을 증대시켜 부족한 대안을 보완할 수 있다는 것이다. 반대로 많은 대안과 강력한 통제력을 보유하고 있더라도 확약(헌신)이 미약한 경우에는 ‘이슈별 힘’이 약해진다고 본다.



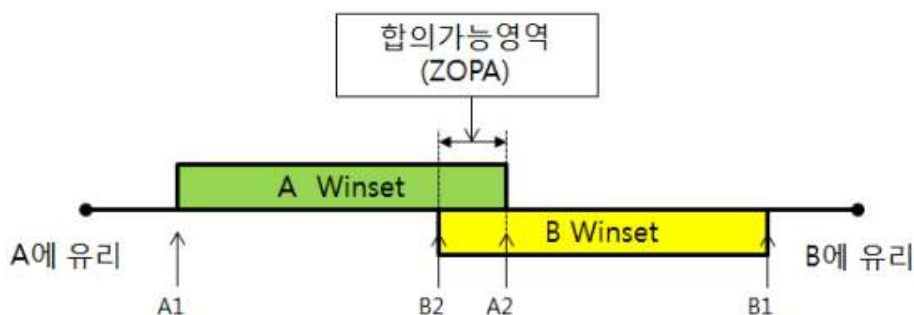
#### 4. Winset과 ZOPA

협상 준비단계에서는 보통 상대방이 완강히 나올 경우 협상을 파기하기 직전에 최대한 양보할 수 있는 수준을 결정하는 것이 필요한데, 이 수준을 유보가격(RP: reservation price)라 하며, 당사자들의 최대만족 가격에서 유보가격 사이의 영역을 윈셋(Winset)이라 한다. 그리고 이론상 어디에서나 합의가 이루어 질수 있는 양자의 최대만족 가격에서 RP까지의 서로 중합되는 영역을 ZOPA(Zone of Potential Agreement)라고 하며, 합의 가능영역이라고도 불리며, 협상이 타결 가능한 범위를 의미한다.

이러한 ZOPA는 그 폭이 넓을 수도 있고, 그렇지 않고 매우 좁은 경우도 있다. 만일 ZOPA가 없다면 협상은 타결점을 찾을 수 없게 된다. 또한, ZOPA가 좁을 수록 협상과정은 비효율적으로 될 것이고, 긴장 또한 높을 것이다. 특히, 당사자 모두 최대 양보치를 특정한 값으로 고정시키고 있는 경우 타결의 신축성이 제약되어 합의의 성공 가능성이 줄어든다. 따라서, 유연한 협상을 추진하기 위해서는 최대 양보선을 특정한 값이 아니라 일정한 범위의 값으로 가지는 방안이 유용하며, 그렇게 되면 협상 실무자의 재량이 증대되고 이것이 협상의 타결에 큰 효과를 가져온다. 즉, 윈셋의 크기가 클수록 협상대표의 협상여지가 커져서 합의 가능성이 높아진다(그림 2-1 참조).

이론상 이 양자 사이 A1 ~ B1 사이에서 협상이 타결될 수 있지만, A1 주변과 B1 주변 같은 극단적인 값 근처에서 타결될 가능성은 적으며, A2 ~ B2 사이에서 협상이 타결될 가능성이 매우 높다. 그런데 합의가능영역이 광범위함에도 불구하고 협상이 타결되지 않는 경우도 발생하는데, 이는 당사자들이 전략적으로 자신의 최대양보치에 대하여 상대방으로 하여금 잘못된 판단을 유도하여 과도한 이익을 도모할 때 발생한다. 일반적으로 협상의 효과적인 전략은 최대 만족가격과 유보가격까지의 영역을 최소화하면서 상대방의 윈셋영역은 최대화하는 것이다. 즉, 영역 간 교집합의 크기와 합의 가능성은 비례하고, 영역의 크기와 협상력은 반비례한다.

(그림 2-1) 협상당사자의 Winset과 ZOPA



자료 : 이선우·오종열(2017), Winset 분석을 통한 도시개발과정에서 공공과 민간의 협상에 관한 연구, P.65.

### 제 3 절 선행연구 고찰

현대 우리나라 사회에서는 다양한 갈등과 갈등을 해결하기 위한 노력이 수없이 많이 진행되고 있다. 그러한 노력은 갈등 당사자 간의 갈등에 대한 협상이라는 방식으로 해결되어졌고 해결하려고 한다. 이러한 갈등과 협상과 관련하여서는 학계에서 다수 연구가 이루어져 있으며, 동 논문에서도 갈등과 협상에 대해 기존 연구에서 밝혀진 것을 분석하고자 한다.

우선 갈등의 양상과 갈등의 해결방식에 대한 선행연구는 아래와 같다.

권경득·임동진(2017)은 선문대 정부간 관계연구소에서 제공한 1948~2014년까지의 우리나라의 공공정책 갈등사례 DB 자료를 분석하여 공공갈등 발생현황 및 해결방법을 연구하였다. 이 연구에서 분석기간에 해당하는 공공갈등 2030건을 시기별, 유형별, 갈등 주체별, 갈등기간, 공공갈등 해결률, 갈등 해결방법 등으로 구분하여 분석하였다. 갈등 해결방법으로는 ‘이익에 의한 방식’(48.1%)이 가장 많고, 다음으로 권위에 의한 방식(29.6%), ‘권력에 의한 방식’(6.4%)의 순으로 나타났다. 또한 공공갈등 해결방법의 영향요인을 분석하기 위해 로짓 회귀분석을 실시하였다. 9개 독립변수와 3개 종속변수(이익적, 권위적, 권력적 해결방식)를 선정하여 분석한 결과 정부와 민간 간 갈등, 권위적인 정부일수록, 전국적 지역 갈등일수록, 수도권 지역 갈등일수록 권력적 해결방식에 비하여 이익적 해결방식의

활용이 높았으며, 정부와 민간 간 갈등, 수도권 지역 갈등, 갈등 지속기간 장기간 시 권력적 해결보다는 권위적 해결방식 활용 확률이 높았다.

전형득(2016)은 울진 원전 주변 거주 문제 갈등 조정회의 운영사례를 중심으로 다자간 공공갈등 조정과정 분석을 연구하였다. 이 연구는 30여 년간 원전 및 송변전 시설에 둘러싸여 있던 주변 주민들이 집단이주 등을 요구하면서 표면화된 갈등을 다자간 협의를 연구자가 직접 조정인으로 활동하면서 그 과정을 분석한 연구이다. 생존권대책위원회(주민), 한국수력원자력, 한국전력, 산업부, 울진군은 5자 협의체를 진행하였으나, 피해실태 조사용역을 추진한다는 합의에만 머물고 근본적인 갈등해결은 이루지 못했다. 이에 조정자 역할을 하는 전문가가 포함된 다자간 협의체를 구성하고, 이해 관계자의 입장보다는 이해 관심사를 고려하는 촉진적 조정을 통해 모든 이해 관계기관이 주민들의 삶의 질을 향상시키고, 중장기적으로 법과 제도 개선을 위해 노력하겠다는 합의를 이룬 사례이다. 다자간 조정의 현실에서도 BANTA가 중요한 이론으로 적용된 것을 확인하였고, 협의나 협상보다 조정이 중요하다는 연구결과를 확인 할 수 있었다.

이선우·오종열(2017)은 용산국제업무지구 사례를 중심으로 대규모 개발사업에 따른 갈등 및 협상과정을 협상론을 바탕으로 사업추진 과정 분석과 정책적 시사점에 대해 연구하였다. 협상과정에 대해서는 Habeeb의 비대칭협상이론에 근거하여 협상 당사자 간의 윈셋(Winset) 및 합의 가능영역(ZOPA)를 중심으로 분석하였다. Habeeb의 협상이론에서는 협상력은 총체적인 힘, 이슈별 힘, 행태적 힘으로 구성되고, 윈셋은 당사자들의 최대만족 가격과 유보가격 사이의 영역을 윈셋이라 하며, 합의가 이루어질 수 있는 양자의 최대만족 가격에서 유보가격까지의 중첩되는 영역을 ZOPA라고 하였다. 용산국제업무지구에서 보여준 서울시와 코레일의 협상과정은 총체적인 힘에서 우세인 서울시(인허가권)에 대해 코레일이 토지소유주로서 이슈별 힘과 행태적 힘을 강화해서 협상을 이끌어 내었고, 결과적으로 양자간 양보할 수 있는 최대한의 대안을 받아내(서울시의 경우 재정투입 없이 서부이촌동 정비 및 한강르네상스 개발/코레일의 경우 최대한의 용적률을 얻어냄) 양자간 WIN-WIN하는 결과를 도출했다고 분석하였다. 연구에서는 협상력 확보를 위해서는 초기 윈셋의 구성이 중요하고, 협상가능영역 ZOPA를 확보하기 위해서는 상대방이 수용할 수 있는 여러 대안들을 적극적으로 제시하여 윈

셋을 변화시킬 협상력 강화가 필요하다.

김찬석(2011)은 공공갈등 관리의 성공요인으로서의 커뮤니케이션 메시지는 어떤 특성을 갖는지를 연구하였다. 성공요인으로는 공공갈등 관리 전문가들이 강조하는 요인을 파악하기 위해 네이버의 뉴스코너를 이용하였고, 성공적인 갈등관리 사례에서 나타난 메시지 특성을 파악하였다. 연구결과 공공갈등 관리의 성공요인은 주민참여의 폭을 확장하여 협상, 조정, 중재 등을 중시하는 민주적, 대체적 접근방법론이 우세하였으며, 공공 갈등관리 성공 사례에서 나타난 메시지 특성은 공공갈등 관리 주체의 경우 사실적·상호적 메시지, 그리고 공공갈등 당사자로서 지역단체와 주민들은 정서적·일방적 메시지를 사용하는 것으로 밝혀졌다.

유재봉·주상현(2016)은 강릉 구정골프장 갈등사례에서 나타난 갈등관리 문제점을 파악하고 조정사례 등을 통한 향후 지자체가 이와 유사한 사례에 바람직한 갈등관리를 위해 필요한 정책적 시사점이 무엇인지를 연구하였다. 공공갈등 발생 원인과 갈등관리 방안 연구를 위해 갈등시기를 1차 갈등기, 2차 갈등기, 3차 갈등 조정기로 구분하고, 이해 관계자를 지역주민, 지자체, 사업자, 사회단체로 분류하고, 이들 사이에 제기된 쟁점을 경제적, 행정적 요인으로 분류하는 분석체계를 세웠다. 그 연구결과 갈등인식의 부재와 갈등 시스템 미비 등이 나타났었고, 해결방안으로는 갈등교육, 갈등 전문가 육성, 갈등 관리기구 설립 등을 제시하였다.

김학린(2015)은 공공갈등의 예방과 숙의적 공공협의 모델의 한국사회 적용을 위해 2014 국민대토론회, 프랑스 국가공공토론위원회, 스웨덴의 알메달렌 정치주간, 미국 21세기 타운홀미팅을 비교분석 연구하였다. 연구결과, 프랑스의 국가공공토론위원회는 법적 보장으로 인해 제도적인 안정성과 실효성 제고를 보장받고 있고, 스웨덴의 알메달렌 정치주간의 경우 스웨덴 총리, 모든 정당, 시민단체, 노동단체의 적극적인 참여로 인해 오랜 역사적 전통을 만들어 왔다는 점이 특징이다. 미국의 경우 21세기 타운홀미팅이 대표적인데 시민단체 주도하에 미국식 숙의적 공공협의 모델을 만들었으나 시민단체 주도로 인해 지속성, 안정성 측면에서 한계를 보여주고 있다. 우리나라의 경우, 2014 국민대토론회의는 한국형 공공협의 모델의 정립을 위해 만든 정부 차원의 첫 시도였다. 프랑스, 스웨덴, 미국의 사례 등을 참고하여 한국사회의 특성을 고려하고 제도적으로 보장된 숙의적 공

공협의 모델이 필요할 것으로 판단된다.

하중범(2007)은 비정규직 관련 법안의 국회 심사과정에 대한 협상론적 접근을 연구하였다. 2001년 노사정위원회에서 논의되고 도출된 안을 정부가 2004년 관련 법안을 국회로 제출한 법률안과 그 이후 심사과정을 연구대상으로 하였다. 연구 결과 비정규직 법안의 경우 특정 교섭단체에 의해 법안이 통과되는 타 법률과는 달리, 각 교섭단체들이 협상의 당사자로서 직접주도하여 논의하면서 타협안을 만들었고, 위원회의 교섭단체의 구성의 변화 등 협상환경의 변화도 영향을 미쳤다. 협상결과 법률 안에는 당초 정부 안보다 노동계에 유리한 결과를 가져왔다고 분석하였다.

<표 2-3> 공공갈등 관련 선행연구

연구자	연구내용
권경득 · 임동진 (2017)	○제목 : 한국의 공공갈등 발생현황 및 해결방법에 관한 연구 - 1948~2014년까지의 '공공정책갈등사례DB' 자료를 활용하여 우리나라 공공갈등의 전반적인 발생현황 및, 갈등유형별 특성 및 갈등해결 방법 등을 분석하고 이에 따른 정책적 함의를 제시(총2030건을 분석)
전형준 (2016)	○제목 : 다자간 공공갈등 조정과정 분석 : 울진 원전 주변 거주 문제 갈등조정회의 운영사례를 중심으로 - 울진군 북면 신화1리에서 발생한 갈등을 해결하기 위해 추진된 다자간 갈등조정회의가 조정 기제에 있어서 어떤 특징을 가지고 있고, 조정 회의에서 나타난 커뮤니케이션상의 특징이 무엇이었는지를 분석하는 것을 목적으로 함 - 이 사례는 연구자가 조정인으로 실제 참여한 사례논문임
이선우 · 오종열 (2017)	○제목 : Winset 분석을 통한 도시개발과정에서 공공과 민간의 협상에 관한 연구 : 용산국제업무지구 사례를 중심으로 연구
김찬석 (2011)	○제목 : 공공갈등 관리 성공요인과 커뮤니케이션 메시지 특성 -연구목적 : 공공기관 공공갈등관리 성공요인과 성공요인으로서의 커뮤니케이션 메시지 특성
유재봉 · 주상현 (2016)	○제목 : 공공갈등 발생요인과 갈등관리 방안 -연구목적 : 강릉 구정 골프장 미원갈등 해소사례를 중심으로 공공갈등의 한 유형으로 나타난 공공갈등 현황을 이해관계자와 쟁점 분석을 통해 문제점 분석 및 바람직한 갈등해결 방안 모색 -강릉 구정골프장 갈등 분석체계
김학린	○제목 : 공공갈등 예방과 숙의적 공공협의

(2016)	-연구목적 : 갈등예방기제로 유럽 등 주요선진국에서 활용되는 숙의적 공공 협의 모델을 비교분석하고, 한국사회에 적용 및 과제에 대해 검토하고자 함
하중범 (2007)	○제목 : 비정규직 관련 법안의 국회심사과정에 대한 협상론적 접근 -연구목적 : 비정규직 관련 법안 국회 법률심사과정에서 정책형성에 관여하는 협상당사자에 대해 협상론적 측면에서 협상의 여건, 협상의 진행, 협상의 결과의 관점에서 살펴봄
김선아 (2013)	○제목 : 혐오시설 입지정책 갈등관리에서의 지방정부 역할 탐색 -부안·경주의 원전수거물관리시설 사례를 중심으로- -연구목적 : 혐오시설 입지 갈등에서의 바람직한 지방정부 역할제시 -연구방법 : 이론적 검토를 통한 혐오시설 입지 갈등관리 영향요인을 도출 및 분석체계를 설정하고, 혐오시설 입지선정 실패사례인 부안과 성공사례인 경주를 분석체계에 맞춰 비교분석

정용준(2016)은 정읍시 KTX 역사 신축 갈등해결사례를 협상론적 관점에서 연구하였다. 본 연구에서는 호남고속철도 정읍시 KTX역사 신축 관련 협상사례를 연구하였다. 2006년부터 시작된 정읍역사 신축갈등은 철도시설공단이 정읍역을 설계원안에서 변경(기존 역사 활용 증축 단계별 건설 등)함으로써 지자체 및 지역사회와 사회적 갈등을 겪게 되고, 2012년 국민권익위 조정으로서 최종 조정서에 서명함으로써 정리가 된다. 본 갈등은 협상론적 시각에서 조명하여 사전, 본, 사후 협상의 3단계로 나누어 보았다. 사전협상단계에서는 잠재적합의 가능영역(ZOPA)와 협상결렬시 우리측 최고의 대안(BANTA)를 설정하였다. 본협상단계에서는 양측의 입장(POSITION)과 이해관심사(INTEREST)를 비교하고, ADR등(ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION)조정을 통한 적극적인 갈등해결 협상을 시도한다. 사후협상에서는 최종협약안을 작성하게 된다. 연구결과 본 사례에서는 국민권익위가 개입한 조정, 지역갈등이슈에 공무원으로 대표되는 정읍시가 적극 개입, 공식조정외에도 비공식적 회의 및 소통 등 시사점으로 도출되었다.

민서정·이관규·김준순(2011)는 생물다양성협약 발효에 따른 나고야 의정서의 채택에 따라 '유전자원에 대한 접근과 이익의 이용에 발생한 이익의 공평한 공유(ABS)의 기준이 정립됨에 따라, ABS협상의 갈등관리 프로세스 측면에서 사례를 분석하였다. 본 연구는 일반 갈등사례와 ABS협상 사례에서의 공통적인 갈등 요인을 분석하고 본질적 측면, 자원 배분측면, 의사소통·정보공유 측면으로 구분하였다. ABS협상의 주요 갈등관리적 측면에서는 이해당사자들이 상황이 지닌

잠재적 갈등 발생 가능성을 조기에 파악하고 적절한 예방조치(사전 정보공유 체계 형성), 당사자 간 표면적이 아닌 근본적인 BANTA를 설정하고, 협상장 안팎의 제반 시스템을 갖추어 신속한 협상이 진행되었다는 것이 파악되었다. 연구결과 ABS협상 타결과정에서 갈등예방과 해결을 위해서는 이해 당사자들 간 상호 신뢰 구축, 협상 중재자 양성을 통한 정책적 관심 제고, 갈등 관리를 위한 법적·정책적 구축이 주요 시사점으로 도출하였다.

황경수(2014)는 제주도정에 협상기법을 도입하여 도로신설 및 확장과정에서 나타나는 갈등의 문제를 해결하기 위한 기법을 찾기 위한 연구를 하였다. 서귀포시 중정로 도시계획선 갈등 관련 사례를 협상측면에서 분석하였다. 서귀포시 주관 협상의 진행과정을 협상의 시작과 갈등의 표출시기, 협상팀 활동의 시작시기와 전체적인 틀짜기 시기, 소모임을 통한 의견수렴과 구체적인 안 수립시기, 외부환경변수개입과 와해기로 분류하였다. 협상 진행과정에서의 문제점은 의제의 포커싱 부족, 협상팀에 대한 권위부여 부족, 기초자치단체장의 권한 부족, 협상팀이 지켜야할 규칙인 그라운드 룰의 부족, 협상당사자들의 자존감과 대표성 미흡, 통합협상과 윈셋(win-set), 합의 가능영역(ZOPA)에 대한 이해 부족, 자기의 이익을 드러내지 않고 진행하는 문제, 논의 단계별 확인과 이행의무 부여 부족이 파악되었다. 연구결과 협상 관리팀 구성 및 전방위 지원, 협상팀의 결정에 권한 부여, 그라운드 룰 규정과 강제, 협상진료팀 구성, 협상학교 설치와 운영, 협상성공시 보상체계 확립, 지붕으로서의 협상행정체계 구축을 도출하였다.

이우형 외2(2014)는 문화재보호 구역 내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안을 연구하였다. 서울 풍납토성 보존과 개발 사유재산권의 제약에 따른 지역주민과의 이해갈등 해소를 Habeeb 이론을 적용하여 협상력을 분석하고 협상당사자의 윈셋(win-set) 및 합의가능영역(ZOPA)을 도출하여 그 변화과정을 예측 분석하였다. 분석결과, 협상주체의 힘의 불균형을 전제로 하는 협상과정에서 윈셋의 구조 및 합의 가능영역의 분석을 통해 합의 가능영역의 변화와 더불어 이를 통한 협상의 동태적인 흐름을 예측할 수 있었고, 윈셋의 변화과정 속에서 합의 가능영역을 도출하기 위해서는 협상력의 절대적 우위의 힘을 가지고 있는 문화재청의 윈셋 변화가 매우 중요한 역할을 한다. 협상의 타결을 위해서는 초기 윈셋의 구성이 매우 중요함을 알 수 있었고, 마지막으로 현

제의 비대칭적 협상구조는 계획의 결정체계상 불가피한 것으로 향후 계획 시스템을 대칭적 힘의 균형을 가질 수 있도록 하는 제도설계가 필요하다는 것이었다.

김태기(2004)는 갈등당사자들의 복잡한 갈등양상을 게임이론을 적용해 협상의 관점에서 연구하였다. 게임이론을 협상적 관점에서 갈등의 상황을 정합게임, 담력 겨루기 게임, 죄수의 딜레마 게임으로 나누고, 실제사례를 적용하여 갈등 해결결과를 분석하였다. 연구결과 갈등 당사자의 협상적 관점에서 어떠한 전략적 행동을 취할 것인지를 분석하고, 전략적 행동이 갈등상황의 해결결과를 어떻게 바꿀수 있는지를 찾아내고 분석한다. 연구결과 갈등당사자의 전략적 행동을 성공적으로 하게 하는 요인이 무엇인지를 알아내고, 불확실 상황에서 갈등 당사자들 취하는 전략적 행동의 한계와 벼랑끝 갈등해결 전략을 중심으로 살펴보았다.

하혜수(2003)는 지방정부간 분쟁에 관해 협상론적 관점에서 분쟁의 해결 및 협상에 영향을 미치는 요인으로 협상유형과 전략, 타협의 규칙, 당사자간 관계 그리고 제도·환경적 요인을 도출하고, 세가지 분쟁협상 실제사례에 적용 분석하는 연구를 하였다. 실제사례 분석결과 첫째, 분배적 협상에서 재빨리 통합적 협상으로 전환하는 노력이 필요하며, 입장 협상전략보다는 객관적인 원칙이나 기준에 입각한 협상을 전개하는 원칙 협상전략을 주로 사용해야 하며, 둘째, 일반원칙적인 이슈와 이해 관계적 이슈가 혼재되었을 경우 일반 원칙적 이슈에 대한 합의 이후 이해 관계적 이슈에 대한 합의로 이행하는 이슈 분리 규칙을 활용해야 하며, 셋째, 당사자 간 신뢰 또는 생산적 관계의 유지가 필요하며, 협상력을 높이기 위해서는 정치적 자원보다는 전문적 자원을 활용하는 편이 유리하며 연구용역 등 전문적 자원의 활용에 있어서는 공동연구를 진행하는 방식 등 당사자 모두의 수용을 확보하는 노력이 필요하다는 점을 연구결과로 제시하였다,

박헌준(2007)은 협상연구가 시대적으로 이뤄져온 추이를 살펴보고 앞으로의 과제에 대해 연구하였다. 시기적으로 1960년대와 1970년대에 협상의 사회 심리학적 연구가 이뤄져 왔고, 1970년대 말 인지과학 등장으로 대인관계의 관계에 대한 연구가 급격히 쇠퇴함에 따라 협상연구의 정체가 있었고, 1980~90년대는 행동적 의사결정(Behavior Decision Research : BDR)의 과정으로서 협상에 대한 연구가 전개되었으며 1990년대 말부터는 협상의 사회심리학적 연구가 재등장하여 협상연구가 진행되고 있음을 밝혔다. 지금까지 연구된 협상의 주요 연구과제로는 협상



자의 성격과 스타일, 협상자의 기술과 전략 등 협상자 개인 요인에 관한 연구와 국제협상, 전자협상 등 협상의 상황 요인에 관한 연구과제가 이뤄져왔고 앞으로 협상자체에 대한 협상프로세스 연구의 필요성을 밝혔다. 연구자는 협상자체를 들여다보기 위해 생소한 마르코프 체인 분석을 하였으며, 좀 더 계량적으로 협상을 분석할 수 있음을 연구결과로 제시하였다.

김상구((2003)는 신평동 쓰레기소각장 입지협상을 중심으로 협상방법의 결합유형과 협상성패를 연구하였다. 환경기초시설물 자체보다는 이해 당사들이 선택하는 협상방법의 결합유형, 특정 협상방법 선택 및 그 원인, 협상방법 결합유형이 합의 도출의 가능성을 제고시킬 수 있는가를 분석하였다. 연구결과, 상호전략 협상방법의 결합유형이 협상의 합의 도출에 가장 성공적인 요인으로 나타났다. 지역이 상호전략 협상방법을 선택하게 미친 요인은 상호 만족하는 보상이었으며, 시행주체가 상호전략 협상방법을 선택하게 만든 요인은 시설의 특성, 상호 만족하는 보상, 언론 등 외부환경의 관심 등으로 나타났다.

박상현((2013)은 한미 주둔군 지위협정(SOFA) 환경 관련 협상을 게임 이론적 관점에서 연구하였다. 협상론의 관점에서 특히 행위자의 성향과 역할을 분석하고 이를 바탕으로 대안의 선호도를 분석하였으며, 게임 이론으로 재구성하여 푼 결과 한국측에서 국방부가 주도하고 외교통상부와 환경부가 지원하는 협상방식은 협상력의 저하를 가져왔다는 것이 밝혀졌다. 따라서 강경 입장의 환경 NGO를 참여시켜, 환경부가 주관하는 것이 협상력의 증대 측면에서 바람직하다는 것이 연구결과로 밝혀졌다.

고종식·임채승은(2004)은 협상전략과 결과 만족도에 있어 영향요인에 대한 효과를 검증하는 연구를 하였다. 협상에 영향을 미칠 수 있는 조절변수의 영향을 집중적으로 분석하고자 하였고, 상황에 적합한 효율적인 협상전략 선택은 협상당사자와 집단성원의 이해를 높일 수가 있고, 결과적으로는 개인의 만족도와 조직의 공동목표를 효율적으로 달성코자 하였다. 연구결과 협상 영향요인은 선행연구를 기초로 가장 유용성이 높은 요인을 추출하여 이들 요인에 따른 효율적인 협상전략의 선택기준을 제시하였다. 현실적인 협상전략의 선택에서는 확고한 경쟁을 지양하고 조절변수의 영향은 거의 받지 않는 것으로 나타났고, 협상절차와 결과에 대한 만족수준을 측정하였으나 전체적으로 낮은 것으로 분석되었다.

<표 2-4> 협상 관련 선행연구

연구자	연구내용
정용준 (2016)	○제목 : 협상론적 관점에서 본 정읍시 KTX역사 신축 갈등해결사례 분석 - 호남고속철도 정읍역사 신축관련 갈등사례를 협상론적 시각에서 사전, 본, 사후 협상단계로 분석하고 시사점을 도출함
민서정 이관규 김준순 (2011)	○제목 : 갈등 관리 프로세스에 의한 ABS협상의 갈등 사례분석 - 나고야 의정서의 생물다양성협약 발효에 따른 ABS협상 갈등을 분석하여 다양한 형태의 갈등사례에 대한 갈등 예방 및 해결을 위한 시사점 도출
황경수 (2014)	○제목 : 도로신설 혹은 확장 과정에서 나타나는 갈등해결을 위한 협상체계 구축연구 - 제주도에 협상기법을 도입하여 도로신설 혹은 확장과정의 갈등문제를 협상측면에서 분석 및 협상시스템 제안
이우형 외 2 (2014)	○제목 : 문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구 - 풍납토성 갈등사례의 하비브(Habeeb) 이론에 의한 협상력 분석
이우형 외 2 (2014)	○제목 : 사회협상과 협상게임 - 갈등 당사자들의 복잡한 행동을 게임이론을 통해 협상론적 관점으로 분석 - 정합게임, 담력겨루기 게임, 죄수의 딜레마를 실제사례에 적용 - 갈등당사자의 선택가능한 전략적행동과 예측되는 해결결과를 분석 - 전략적 행동의 한계와 벼랑끝 갈등해결전략의 문제점을 찾아냄
하혜수 (2003)	○제목 : 지방정부간 분쟁조정 과정에 관한 협상론적 분석 - 물이용부담금사례, 행정구역경계분쟁사례, 위천공단 사례를 협상의 유형과 전략, 타협의 규칙, 당사자간 관계, 제도·환경요인으로 분석 - 분배적 협상에서 재빨리 통합적 협상으로 전환 필요 - 입상협상 전략보다는 원칙협상전략을 주로 사용 - 일반원칙적 이슈 합의 이후 이해관계적 이슈에 대한 합의로 진행 - 정치적 자원보다는 전문적 자원을 활용해 협상력을 높임
박헌준 (2007)	○제목 : 협상 연구의 이론적 과제와 전망 - 협상 연구의 시대적 변천 - 지금까지 이뤄져온 협상의 주요연구과제 - 향후 연구과제 - 마르코프 체인 분석을 통한 협상자체의 계량적 분석 필요성 제기
김상구 (2003)	○제목 : 협상방법의 결합유형과 협상성패 분석(신평동 쓰레기 소각장 입지 협상을 중심으로) - 협상방법의 유형과 협상단계 1) 협상방법의 유형 : 상호전략, 강경전략 2) 협상단계 : 예비단계, 합의단계, 집행단계 -가설설정 : 지역주민이 강경전략, 시행사가 상호전략 취할 경우 협상방법의 결합유형은 협상의 성공을 가져올 것이다 -사례분석 : 신평동 쓰레기 소각장 입지협상

박상현 (2013)	○제목 : 한미 주둔군 지위협정(SOFA) 환경관련협상 분석(주요 행위자의 성향과 선호도를 중심으로) -SOFA 환경협상의 국제 규범적·협상적 특징 -주요 행위자의 선호 분석을 통한 SOFA 환경관련협상의 분석
고종식 · 임채승 (2004)	○제목 : 협상전략과 결과만족도에 있어 영향요인에 대한 효과검증 -협상전략, 조절변수, 협상만족

위의 선행연구에서는 공공갈등의 발생원인과 유형, 해결방식 등이 이슈에 따라 다양하게 이루어지고 있다는 것을 제시하고 있다. 즉 정부와 민간의 갈등, 지역갈등, 대규모 개발사업과 관련된 갈등, 원전, 환경을 둘러싼 갈등 등 다양한 갈등의 원인과 이를 해결하기 위한 갈등관리의 성공적 요인을 제시하고 있다. 또한 협상론적 관점에서 살펴보면 많은 연구들은 전반적인 협상의 과정에 초점을 두고 갈등당사자들의 이해관계와 협상방법 등을 제시하면서 갈등관리 프로세스를 제시하고 있다.

본 연구는 제주환경자원순환센터의 입지선정 과정을 둘러싼 이해 당사자들의 협상 행위를 Habeeb의 협상력과 WINSET틀로 분석을 하고자 하는 연구로서, 제주지역에서 님비로 인한 갈등 국면을 협상론적 관점에서 살펴본 최초의 연구라는데 의의가 있다고 하겠다.

### 제 3 장 제주특별자치도 폐기물 정책 실태

#### 제 1 절 제주특별자치도 폐기물 처리현황

##### 1. 폐기물 발생 요인

제주특별자치도는 유입 인구에 의한 인구 증가와 관광 도시라는 특수성으로 인한 매년 유입되는 관광객의 수의 증가 추이가 폐기물 발생의 원인으로 작용한다.

<표 3-1> 제주특별자치도 연도별 세대 및 인구

(단위 : 세대, 명)

구 분	세 대			인 구		
	전 체	제주시	서귀포시	전 체	제주시	서귀포시
2017	278,203	198,454	79,749	678,772	492,401	186,371
2016	266,972	192,353	74,619	661,190	483,325	177,865
2015	256,928	185,874	71,054	641,355	470,778	170,577
2014	246,516	179,090	67,426	621,550	458,325	163,225
2013	238,465	173,370	65,095	604,670	445,457	159,213
2012	232,141	168,658	63,483	592,449	435,413	157,036
2011	227,873	165,494	62,379	583,284	427,593	155,691
2010	224,713	162,824	61,889	577,187	421,683	155,504

주) 인구는 외국인 포함

자료 : 제주특별자치도(2018), 2018 주요행정통계.

제주특별자치도의 인구 증가 원인은 전국적으로 제주의 청정 자연환경 속에서 여유로운 삶을 추구하고자 하는 귀농·귀촌인들, 베이비부머와 은퇴자들이 몰리기 때문으로 분석된다. 또한 영어교육도시 내 국제학교, 투자진흥지구 개발사업과 관련해서도 유입인구가 증가하는 것으로 보인다. 특히 제주의 인구증가율(외국인 포함)은 2011년도에 1.06%이지만 2015년 3.19%를 넘어서고 2017년은 2.66%로 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 이 중 제주시는 제주특별자치도의 중심도시로 관광, 교육, 상업, 교통 등 대부분이 제주시에 집중되어 있기 때문에, 제주 인구의 72.5% 이상을 차지하고 있다. 인구증가율 역시 2015년도 2.72%,

2016년 2.67%, 2017년 1.88%로 높은 것으로 나타낸다. 서귀포시는 산업 중에서 관광업과 농·축·어업에 주로 편중되어 있어 제주 인구 중 약 27.5%를 차지하고 있으며, 인구도 지속적으로 증가하고 있다.

<표 3-2> 제주특별자치도 관광객 추세

(단위 : 명, %)

구 분		2011년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
관 광 객	계	8,740,976	10,851,265	12,273,917	13,664,395	15,852,980	14,753,236
	(증감률)	(15.3)	(12.0)	(13.1)	(11.3)	(16.0)	(-6.9)
	내국인	7,695,339	8,517,417	8,945,601	11,040,135	12,249,959	13,522,632
	외국인	1,045,637	2,333,848	3,328,316	2,624,260	3,603,021	1,230,604

자료 : 제주특별자치도(2018), 2018 주요행정통계.

제주특별자치도는 2002년 생물권보전지역 선정, 2007년 세계자연유산 등재, 2010년 세계지질공원 인증까지 이른바 유네스코 3관왕을 달성하면서 자연환경에서 그 경쟁력을 인정받아 2013년도에는 ‘제주 관광객 1,000만명 시대’를 맞이하였다. 이는 세계적인 휴양지인 하와이, 발리의 관광객 수를 뛰어넘는 엄청난 기록이다. 관광객 증가의 주요원인은 내국인 관광객 증가율이 2012년 4.0%, 2013년 6.3%, 2014년 5%의 증가율을 보인 반면, 외국인 관광객 증가율은 2012년 60.8%, 2013년 38.8%, 2014년 42.5%로 큰 증가율을 보이고 있다. 2017년에는 대외적인 요인에 의해 외국인 관광객이 크게 감소하였으나, 내국인 관광객은 증가 추세에 있다.

## 2. 폐기물 발생량 및 처리시설

위와 같이 제주 지역에 인구와 관광객이 증가하면서 폐기물 발생량도 높아지고 있다. 재활용, 소각, 매립 등 생활폐기물은 2011년 764.7톤/일이었으나 2015년에 1,162.3톤/일, 2016년 1,305.3톤/일, 2017년 1,302.2톤/일로 지속적으로 증가하고 있다.

현재 제주특별자치도내에서 운영 중인 폐기물 매립장은 9개소이며, 제주시에 5개소, 서귀포시에 4개소가 있다.

<표 3-3> 제주특별자치도 매립시설 운영 현황

구 분	시설명	소재지	매립면적 (㎡)	매립용량 (㎡)	매립량 (㎡)	잔 여 매립량 (㎡)	사용기간
합 계		9개소	315,002	3,421,151	3,160,558	260,591	
제주시	회 천 매립장	회천동 294-22	203,320	2,319,800	2,241,824	77,976	'92. 8~ '18. 5
	서 부 매립장	한림 월림 산 2-1	20,500	108,675	99,468	9,207	'02. 12~ '18. 12
	동 부 매립장	구좌 동북 산56-12	7,290	47,265	39,858	7,407	'99. 5~ '17. 12
	추 자 매립장	추자 대서 225	2,000	8,834	1,622	7,210	'09. 10~ '24. 12
	우 도 매립장	우도 서광 237	2,790	10,739	9,469	1,270	'99. 7~ '26. 12
서귀포시	색 달 매립장	색달동 산 8-2	60,824	812,768	674,498	138,270	'97. 7~ '19. 10
	남 원 매립장	남원 한남 산 11-2	6,350	49,733	41,602	8,131	'95. 1~ '20. 11
	성 산 매립장	성산 난산 2854	5,362	34,085	32,349	1,736	'95. 1~ '21. 8
	표 선 매립장	표선 성읍 3090	6,566	29,252	19,868	9,384	'02. 3~ '30. 9

자료 : 제주특별자치도(2018), 2018 주요행정통계.

폐기물 매립지 총 면적은 315,002㎡이고, 총 매립용량 3,421,151㎡이며, 이중 3,160,558㎡을 매립하였으며, 앞으로 매립할 수 있는 잔여 매립량은 260,591㎡이다. 특히, 제주시 회천매립장과 서귀포시 색달 매립장은 1일 매립되는 양이 많을 뿐만 아니라, 광역소각시설, 자원재활용 시설 등과 연계 운영되고 있어, 폐기물 처리시설 간 연계 처리 효과를 높일 수 있도록 특별 관리가 필요한 실정이다.

(그림 3-1) 제주특별자치도 생활 폐기물 처리시설



## 제 2 절 폐기물 정책의 변화

### 1. 폐기물 관리정책 변혁

국가의 폐기물 관리 정책이 근간이 되는 폐기물관리법의 「2원화」→ 「1원화」→ 「세분화」의 단계와 같이 제주 지역의 폐기물 관리정책도 계속적으로 변화, 발전해 왔다. 폐기물의 문제가 그다지 심각하지 않았던 1980년대 중반이전에는 생활폐기물은 「오물청소법」, 사업장폐기물은 「환경보전법」에 의하여 이원적으로 관리되었다. 그러나 1986년에 「폐기물관리법」이 제정되면서 관리체계가 통합되어 일원화되었으며, 이후 다시 재활용의 활성화 및 폐기물처리시설의 설치추진을 위하여 분법화함에 따라 법률체계가 세분화·전문화되어 오늘에 이르고 있다.

#### 1) 오물청소법 시대(1961~1977년)

1960~1970년대는 청소개념에 기초한 「오물청소법(1961년)」 시대로서 주로 도시지역에서 쓰레기와 분뇨를 생활주변에서 보이지 않도록 신속하게 치움으로써 도시지역 주민의 보건·위생을 지키는데 주안점이 주어졌던 시기이다. 「오물청소법」은 청소지역을 특별청소지역(도시지역)과 계절적 청소지역으로 구분하고

청소지역, 하수도, 하천 및 해역 등에 오물투기를 금지하였다.

이 법이 1973년 개정되면서 “오물”의 개념에 “폐기물”을 포함시켜 산업 활동으로 생기는 오물을 사업자 스스로 처리하도록 규정함으로써 산업폐기물이 형식적으로는 관리의 대상이 되었다.

## 2) 환경보전법 시대(1978~1986년)

1970년대 말에 들어 환경문제가 점차 가시화되고 폐기물문제에도 종래의 방어적 입장에서 적극적으로 대응할 수 있는 법적 근거를 위하여 「환경보전법」이 제정(1978년)되었고, 1980년에는 환경청이 발족되었다.

「환경보전법」의 제정과 환경청의 발족을 통해 환경문제에 대한 종전의 “소극적 방어적 개념”이 “적극적 보전 개념”으로 전환한 것을 의미한다. 또한 농촌 폐비닐이 사회적 문제로 대두되면서 「합성수지폐기물처리사업법」이 제정(1979년)되었고, 이를 집행하기 위해 한국자원재생공사가 설립되었다. 그러나 생활폐기물은 여전히 「오물청소법」에 의해 관리되고 산업폐기물은 「환경보전법」에 의해 관리되어 이원적으로 운영되는 실정이었으며 여전히 폐기물을 “처리개념” 중심으로 다루었다.

## 3) 폐기물관리법 시대(1986~1992년)

1986년 환경청은 일원화된 폐기물관리체계를 구축하기 위하여 오물청소법과 환경보전법상의 폐기물관련 규정을 통합하여 「폐기물관리법」을 제정하게 되었다. 이 법의 종전과 다른 특색은 “재활용”이란 개념이 도입되어 단순처리개념에서 진일보한 접근이 이루어졌다는 것이다.

1991년에는 「폐기물관리법」을 개정하여 “일반폐기물”과 “산업폐기물”로 구분하던 분류체계를 국민건강에 대한 위해성 정도를 기준으로 “일반폐기물”과 “특정폐기물”로 구분하고 특정폐기물은 국가에서, 일반폐기물은 지방자치단체에서 그 역할을 담당하는 처리책임을 부과하였다. 한편, 오수·분뇨 등이 1991년 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」이 제정되면서 수질관리 측면에서 다루어지게 되었다.



#### 4) 불법화 시대(1993 ~ 현재)

1992년 폐자원의 재활용촉진을 위해 "폐기물관리법"에서 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」이 불법 되었고, 1995년에는 님비(NIMBY)현상에 효과적으로 대처하기 위하여 「폐기물처리시설 설치촉진 및 그 주변지역 지원 등에 관한 법률」. 1994년에는 우리나라가 바젤협약에 가입하면서 동 협약의 국내이행을 위해 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 1999년에는 수도권매립지의 효율적 운영을 도모하기 위하여 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」이 각각 제정되었다.

이 시기의 주요한 성과는 지속가능한 발전을 위한 폐기물발생의 최소화개념을 도입하여

- (1) 제품으로 인한 폐기물 문제를 효과적으로 해소하기 위해 폐기물부담금 및 예치금 제도가 도입되었고,
- (2) 1995년 1월부터 쓰레기종량제를 시행함으로써 폐기물관리정책이 재활용·감량 쪽으로 전환되어 가면서 생산·유통·소비의 전 과정에 걸쳐 폐기물 발생을 최소화하는 자원순환형 사회구축을 위한 기본 틀을 마련하였다.

한편 1990년대 말 들어 폐기물의 부적정 처리, 불법투기 및 폐기물처리업자의 방치 폐기물로 인한 환경오염문제가 심각한 사회문제가 됨에 따라 이에 효율적으로 대처할 수 있도록 「폐기물관리법」을 개정(1999. 2. 8. 공포, 1999. 8. 9. 시행)하여 지정폐기물에 대한 처리증명제 및 폐기물처리업자의 방치폐기물처리이행보증제를 도입하고, 폐기물수집·운반업자에 의한 「운반+처리」의 일괄수탁행위의 관행을 근절할 수 있도록 벌칙규정을 강화하였으며, 재활용을 빙자한 부적정 처리를 방지하기 위한 재활용신고체계의 재편과 소형소각시설로 인한 대기오염 예방을 위한 소형소각시설에 대한 관리를 강화하고, 적축물에 대한 관리가 보건복지부에서 환경부로 이관됨에 따라 의료폐기물에 대한 관리기준을 정하는 외에 폐기물처리시설 설계·시공업 등록제를 폐지하는 등 사업자에 대한 규제를 합리적으로 재정비하여 경제 활성화와 폐기물 최소화 및 안전관리를 충족할 수 있도록 전면적으로 개정하였다.

## 2. 폐기물관리 체계 및 정책방향

폐기물관리법은 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물(사업장 일반, 건설폐기물, 지정폐기물)로 분류하여 관리하고 있으며, 각 폐기물별 관리에 대한 역할분담을 국가와 지방자치단체, 기초자치단체로 정하여 국가는 기술개발지원, 기술·재정지원, 광역자치단체간의 폐기물사업의 조정을 담당하도록 하고 있으며, 광역자치단체는 폐기물처리사업, 기술적 재정지원, 기초자치단체는 생활폐기물의 수거·운반·처리를 하여, 이전에 국가 및 광역자치단체가 가지고 있던 업무 대부분이 기초자치단체로 이관되어 왔다. 또한 이러한 업무의 효율성을 재고하기 위하여 5년에 1회씩 국가는 폐기물처리종합계획, 광역 및 기초자치단체는 폐기물처리기본계획을 수립하도록 명시하고 있다.

폐기물관리법 체계 내에서는 폐기물 배출 및 처리 책임을 명시하여 생활폐기물은 시장·군수 등이 사업장폐기물에 대해서는 배출자 처리 책임을 원칙으로 하고 있다. 예전에는 폐기물에 관계된 사업을 하려고 할 때에 특정지역에 특정업체만을 지정하여 허가하는 정수제로 이루어졌으나, 현재는 정수제가 폐지되어 수집운반업, 중간처리업, 최종처리업, 종합처리업으로 구분되어 수집운반, 처리가 이루어지도록 하고 있다. 또한 폐기물에 대한 사업을 하는 자가 수집한 폐기물을 처리하지 않고 방치하여 사회문제를 야기 시키는 사례가 있어 방치폐기물처리 이행보증제도를 도입하고 있으며, 폐기물처리시설에 대해서는 시설의 설치 및 관리기준을 정하고 있으며. 매립지와 같이 사업종료 이후에 사후관리가 필요한 곳은 사후관리 이행보증제도를 도입하였다.

## 3. 폐기물 책무관계의 변화

1980년대 이전까지는 폐기물을 배출한 자가 그 처리에 책임을 졌다. 그러나 1979년 입법된 합성수지폐기물처리사업법은 폐기물처리 책임을 생산자에게 부과한 최초의 법이다. 그러나 이법에 의한 농어촌 폐비닐을 제외하고는 배출자 책임 원칙이 지속되었으며, 1993년 “자원의절약과재활용촉진에관한법률”에 폐기물부담금 및 예치금제도가 도입되어 제품에 기인하는 폐기물에 대해 생산자의 책임을

간접적으로 부과하게 되었다. 그러나 이 제도는 폐기물의 수거·운반·처리책임은 지자체에 있고, 생산자는 재정적인 책임만 맡고 있어 정책적 태도가 불분명하다는 비판이 있다.

따라서 최근에는 제품에서 기인하는 폐기물에 대해 생산자에게 물리적·재정적 책임을 모두 부과하는 생산자책임재활용제도(Extended Producer Responsibility)가 법제화 되어 2003년 1월 1일부터 시행되고 있는데 이는 폐기물 문제의 해결 열쇠는 생산자들에게 있으며, 이들에 의해 폐기물 감량 및 재활용이 적극 추진시킬 수 있도록 책임을 강화시킨 것이다.

#### 4. 제주 지역의 폐기물 관리방향

폐기물정책의 궁극적인 목표는 폐기물이 환경에 주는 부하를 줄임으로써 자연환경을 보전하고 모든 국민이 쾌적한 환경 속에서 살아갈 수 있도록 하는데 있다. 이를 위해서는 단순히 발생된 폐기물을 처리하기보다는 지속가능한 개발이념에 기초한 자원순환형 사회로의 전환을 촉진하고, 미래세대와 공유해야 할 자원인 환경의 잠재력을 최대한 보전해 나가는 노력이 필요하다. 21세기에는 환경적 토대가 건실한 지역만이 지속적인 성장과 발전을 누릴 수 있다는 전제하에 폐기물관리는 다음과 같은 기본원칙 속에서 추진해 나갈 것이다.

첫째, 폐기물 정책의 최우선 과제를 발생억제에 최우선에 두고 이를 실천하기 위하여 반입쓰레기 감량추진, 1회용품 사용규제, 포장폐기물 감량화를 추진하고 시민들의 참여와 공감대를 형성하기 위해 공동체 구성원 간에 역할과 책무를 합리적으로 설정하여 정책목표를 효율적으로 달성하도록 할 것이다.

둘째, 체계적인 수거 및 운반을 위해서 생활쓰레기배출 선진시스템을 도입하여 쓰레기 배출에 따른 주민의 불편을 해소하고, 음식물쓰레기는 별도로 분리배출 수거·운반체계를 구축하여 2005년 동(洞)지역 부터 음식물쓰레기를 분리배출하여 재활용하고 있으며, 2013년부터는 음식물쓰레기 종량제를 시행하고 있다.

셋째, 재활용 및 자원화의 극대화를 위해 재활용품 수거체계 강화 및 수거품목을 확대 추진하고, 재활용 산업의 활성화를 위하여 공공기관의 재활용제품 구매를 적극 확대하고 있다.

넷째, 발생한 쓰레기는 효율적이고 안전한 처리를 위하여 위생매립시설, 광역소각시설, 자원화시설 등을 철저하게 운영하여 환경오염을 최소화하고 있으며, 폐기물처리시설 주변지역 주민을 위하여 주민지원시설 설치 운영, 사용종료된 노형비위생매립지는 주민 편의시설(축구장, 시민공원)로 정비하여 활용하고 있다.

다섯째, 주요 정책결정은 과학적이고 합리적인 정보에 기초하여 이루어지도록 환경정보관리체계를 개선하고, 환경정보는 일반에 공개하는 것을 원칙으로 하여 도민의 의견개진 기회를 확대해 나갈 것이다.

또한, 폐기물의 적정관리 및 운영을 위해서 폐기물관리 재원을 확충하고 담당공무원의 전문성을 높이며, 폐기물 문제의 심각성을 인식시키고 시민들의 참여와 협조를 위해서 학교·사회의 환경교육을 내실 있게 추진하며 폐기물 처리과정에서 주민참여를 확대하여 시책추진의 효율성을 도모해 나가고 있다.

## 5. 제주 지역의 폐기물관리 실천목표

폐기물관리의 우선순위에 따라 재활용을 확대하고, 소각 및 매립을 최소화하는 방향으로 정책방향을 설정하여 장기적으로 재활용이 가능한 모든 폐기물은 재활용(자원화)으로 추진해 나갈 계획이다.

<표 3-4> 제주 지역 생활폐기물 관리 실천 목표

구 분	2015	2018	2020
계	100	100	100
재활용(%)	56	58	60
매립(%)	25	19	11
소각(%)	19	23	29

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

제주특별자치도는 폐기물을 종합적이고 효율적인 방법으로 관리함으로써 주민의 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록, 2개 행정시의 장기적인 폐기물 관리정책방향과 방안 등을 수립하고 단순한 사업계획이나 투자계획이 아닌 관할 지역내 폐기물을 종합적·효율적으로 관리하기 위해 제주특별자치도 폐기물처리 기본계획을 10년 단위로 수립하고 있다.

그러나 제주특별자치도는 위생매립장과 소각장, 생활자원회수시설 등 기반시설을 갖고 있으나, 중·장기적인 폐기물처리를 수행하기에는 부족함이 있으며, 또한 회천동 매립장은 포화 시기가 임박함에 따라 제주특별자치도 폐기물처리기본계획에 부합되는 시설확충이 시급하였다.

특히 천연의 자연환경으로 세계적인 관광지로 부상한 제주특별자치도의 환경을 보호하고 폐기물 자원의 순환으로 배출량을 줄이며 신재생에너지 생산으로 에너지자원 절약 등 인간에 의한 폐기물의 선순환으로 자연과 어우러지는 세상을 만들기 위해 폐기물처리 시설은 선택이 아닌 필수적 시설이 되었다. 그리하여 제주특별자치도는 폐기물 발생예상량, 폐기물처리기술, 지역여건 등에 대한 체계적인 분석을 토대로 권역별 또는 지역별 폐기물처리시설에 대한 최적화 추진을 통해 폐기물의 친환경적 처리 및 재정투자 효율화를 도모하기 위해 제주환경자원순환센터 조성을 착수하기에 이르렀다.

## 제 4 장 동복리 제주환경자원순환센터 입지 선정과정 사례분석

### 제 1 절 동복리 제주환경자원순환센터 개요

#### 1. 제주환경자원순환센터 입지 선정 과정

제주특별자치도 쓰레기 매립시설은 본래 제주시 회천동에 1991년 11월에 준공되어 이를 당초 1992년부터 2002년까지 사용하기로 하였으나, 종량제 시행·연탄재 감소·재활용 분리배출 등으로 쓰레기 매립량이 줄어 2002년에 재차 사용기간을 연장하고 2011년 봉개동 주민협약으로 매립 종료시(당시 2016년 예상)까지 활용할 수 있을 것으로 예상하였다.

봉개동과의 재협약의 주요 내용은 (1)매립장 사용기간은 4공구 매립종료(2016년 예정)시까지로 결정, (2)새로운 매립후보지 확보 시까지 명시적인 사용기간 연장, (3)주민지원 사업비(110억원) 지원, (4)시설의 증설 또는 변경 시 사전 협의 등이었다.

<표 4-1> 제주특별자치도 생활폐기물 발생량(2009년~2017년)

연도별	합 계	소 각(%)	매 립(%)	재활용(%)
2009	621.9	175.5(28.2)	96.6(15.6)	349.8(56.2)
2010	638.8	179.2(28.1)	122.1(19.1)	337.5(52.8)
2011	764.7	198.1(25.9)	156.6(20.5)	410.0(53.6)
2012	861.9	203.9(23.7)	179.9(20.9)	478.1(55.4)
2013	860.7	185(21.5)	275.4(32.0)	400.3(46.5)
2014	976.2	179.3(18.4)	249.8(25.6)	547.1(56.0)
2015	1,162.3	226.5(19.5)	278.6(24.0)	657.2(56.5)
2016	1,305.3	304.6(22.3)	303.4(23.2)	697.3(53.4)
2017	1,302.2	319.4(24.5)	244.7(18.8)	738.1(56.7)

※ 자료 : 전국폐기물 발생 및 처리현황(2009~2016년), 제주특별자치도 내부자료(2017년)

※ 2016년도 1인당 1일 생활 폐기물 발생량 전국 평균 1.01kg으로, 그 중 최저는 세종시가 0.72kg/인·일인 반면, 최고는 제주로 1.97kg/인·일로 나타남

그러나 북부·남부 광역소각로의 노후화와 폐기물 성상 변화로 인한 발생량 증가로 소각능력 저하와 잦은 고장 발생, 덧붙여 도내 가연성 폐기물 반입량 증가로 반입 폐기물의 일부를 매립(49.8t/일)함과 동시에, 생활 쓰레기 역시 2010년에는 122t/일, 2011년에는 147t/일, 2012년에는 161t/일, 2013년에 201t/일로 늘어나는 상황에 봉착하여 매립장 포화상태를 피할 수 없는 지경에 이르렀다.

<표 4-2> 북부광역소각로 가동 현황

구 분	총소각량 (톤)	평균소각량 (총소각량/300)	1·2호기 평균 가동일수(일)	가동률(%)	비 고
2010	47,584	159	310	79	
2011	49,790	166	308	83	
2012	49,220	164	323.5	82	
2013.	47,199	157	304.5	79	
2014	47,954	160	317	80	
2015	49341	164	324	82	
2016	48,216	161	335	80	
2017	46,640	155	332	78	

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년).

<표 4-3> 회천 매립시설 및 매립현황(2018. 4. 30. 기준)

조성면적 (m <sup>2</sup> )	매립계획량 (t)	기매립량 (t)	매립가능량 (t)	1일평균 (t)	사용예측 기간(년)
203,320	2,319,800	2,272,183	47,617	205	2018. 12월말

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2018년)

이에 제주특별자치도 생활환경관리과와 제주시 환경시설관리사무소에서는 2012년부터 시·도 차원의 협력연계를 중점으로 해당 사항의 신속한 해결을 위하여, 제주특별자치도 폐기물처리 기본계획(‘2012.07.) 및 폐기물처리시설 확충 계획을 수립하게 되었다(2012.08.22.). 나아가 문제 해결의 점진적인 진행을 목표로 삼고, 2012년에 폐기물처리시설 입지선정위원회를 구성하였다. 이와 더불어 객관적·전문적인 자문과 연구결과에 근거하여 폐기물처리시설 입지후보지를 선정하고자, 전략환경영향평가를 실행하고 그 대상지역 3곳을 도출하였다.

결국, 2013년 10월에 이르러서는 회천동 쓰레기매립시설의 매립량이 매립 가능량

의 96.97%에 달하며 해당 문제가 시급하게 경종을 다투는 안전으로 상정되므로, 원활한 시설 입지 선정의 추진을 위하여 선정 지역 내 8개 마을은 대상으로 주민설명회를 실시하였다. 그러면서도 생활폐기물 압축·포장시설을 설치하여 1일당 90여 톤에 이르는 초과반입가연성 폐기물의 직매립을 방지하고, 신규매립시설 조성시까지 안정적으로 폐기물을 처리할 수 있는 노력을 시작하였다. 그러나 주민설명회가 각 마을 주민 구성원들의 반대에 부딪혀 무산되고, 폐기물처리시설 건립 추진 반대를 표방하는 시위 등으로 신규 친환경 폐기물처리시설의 입지 선정 첫 단계에서부터 진행이 난항을 겪는 상황이 지속되었다. 이에 도와 제주시는 입지선정과 관련하여 폐기물처리시설에 대한 주민들의 인식전환이 가장 주요한 것으로 판단하고, 2013~2014년에 걸쳐 ‘주민밀착행정’과 ‘선진 자원화시설 견학’을 통한 인식전환의 계기를 문제해결의 중심에 두었다.

‘주민밀착행정’은 입지 선정 관련 지역주민의 요구 및 불편사항, 인식전환 등을 목표로 삼고, 84명의 공무원들이 주민 135명을 상대로 1인당 평균 3회의 면담을 실시하였다. 이를 통하여 신규로 추진되는 폐기물처리시설이 ‘친환경’과 최신시설임을 강조하여 삼으며, 유치 지역에 대한 지속가능한 환경복지의 구현과 주민지원 안 내, 유치에 따른 부수적인 일자리창출효과 등에 관련한 안내를 지속적으로 홍보하였다.

이와 함께 ‘선진 자원화시설 견학’은 입지 선정 관련 지역주민 700명과 관계 공무원 110명으로, 총 810명을 대상으로 진행되었다. 국내 선진 환경자원화 시설은 대구, 울산, 구미 등지를 기점으로 하였으며, 해외의 경우 오카야마, 나오시마, 교토, 오사카, 후쿠오카, 기타큐슈 등의 환경자원화 시설을 살폈다. 환경자원화 시설과 관련된 발전 및 수익모델 창출 아이디어를 민·관의 연계 차원에서 모색하였다는 데 큰 의의가 있다.

위와 같은 노력 중, 제주특별자치도 제주시 구좌읍 동북리에서(2014.04.29.) 자체적으로 주민임시총회를 개최하여, 환경자원화시설 및 센터 조성과 관련한 주민투표를 실시하였다. 그 결과 찬성이 69.8%로 시설 및 센터 유치 신청을 마을 차원에서 접수(2014.04.30.), 구좌읍 동북리에 신규 폐기물처리시설 입지를 결정·고시하고, 신규시설 착공 지역 주민과의 지원 협약을 체결하였다(2014.04.30.~2014.05.14.). 해당 사업은 현재 ‘2014년에 실시한 전략환경영향평가와 연계하여 ‘2015년 폐기물처



리시설 설치계획 승인(소각, 매립시설 및 개발사업시행 승인)을 거쳐, 자체적 환경영향평가 용역을 추진·환경자원순환센터 기본 설계 및 실시 설계 용역을 완료하여 2016년 8월중 착공한 것으로 계획되었다. 그러나 주민과의 약속 사항 중 하나인 마을에 위치한 양돈장 이설이 해결되지 않아 착공이 미뤄지며 폐기물 처리시설 준공 도한 미뤄지게 되었다.

### 1) 폐기물 처리 기본계획 수립

폐기물처리 기본계획이란 폐기물관리법 제 9조에 따른 법정계획이다. 여기에는 관할 구역의 인구, 주거형태, 산업구조 및 분포, 지리적 환경 등에 대한 개황, 폐기물의 종류별 발생량과 장래의 발생 예상량, 폐기물의 처리 현황과 향후 처리계획 등이 담겨 있다. 2011년 회천동 쓰레기 매립장과 관련한 주민 협약이 이루어지긴 하였으나, 증가하는 폐기물 매립 의존도를 대폭 감소시키고, 처리시설의 광역화 등에 따른 실질적인 문제 해결 방안의 도출이 시급한 실정에 이르러, 2011.02.15.일 『제주시 폐기물처리 기본 계획 및 입지타당성 조사용역』 착수를 기점으로 하여 제 3차 폐기물처리 기본계획을 새롭게 수립하였다.

<표 4-4> 제주특별자치도 폐기물처리시설 확충 추진현황

단위 : 억원

구분	면적	용량	사업비(예상액)			비고
			계	국비	지방비	
매립시설 (순환포함)	200,000m <sup>2</sup> 이상	1,848천m <sup>3</sup>	1,165	348	817	'19목표
광역소각시설	35,000m <sup>2</sup> 이상	500톤/일	2,350	1,175	1,175	

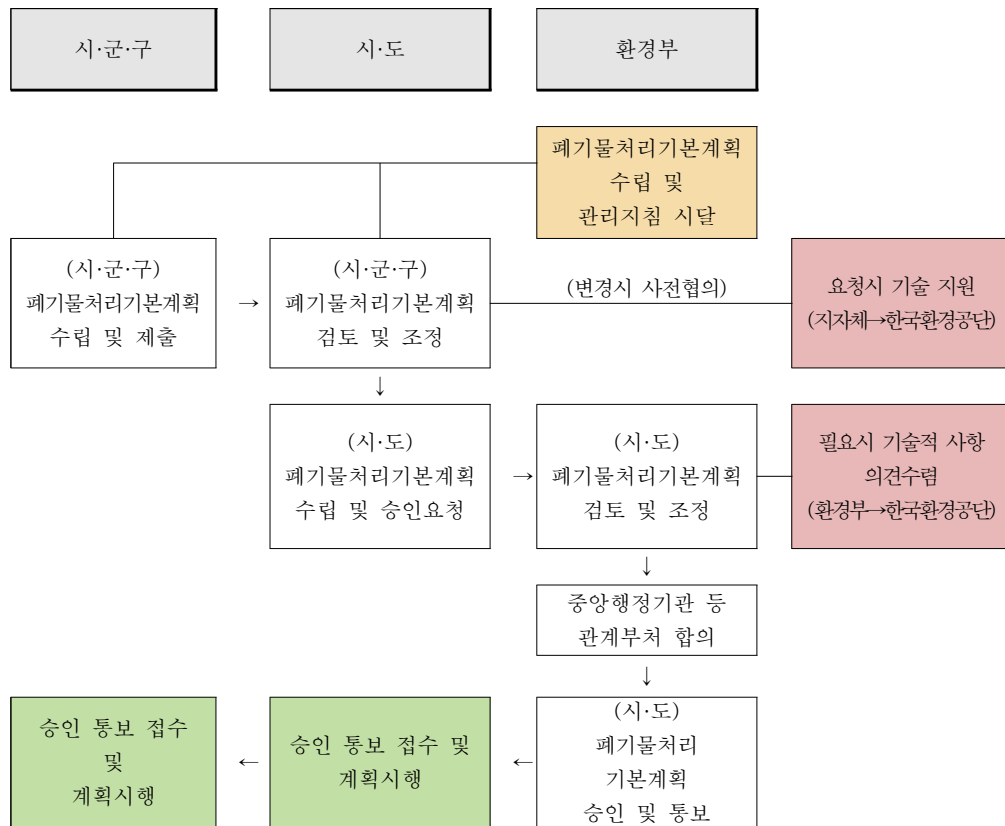
※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

제 3차 폐기물처리 기본계획은 시·도 차원의 협력연계를 중점으로 한다. 이 계획은 2011년 7월 해당 계획의 수립을 언론을 통하여 제주특별자치도 전역에 고시되었고, 2012년 7월에 최종 확정되었다. 이는 2012년~2022년에 이르는 장기 계획으로 (1)폐기물의 감량화와 재활용 등 자원화에 관한사항, (2)폐기물처리시설 설치현황과 향후 설치계획, (3)폐기물의 수집 운반 보관에 따른 장비 용기 등의

개선, (4)재원의 확보 계획 등이 포함되어 있다. 덧붙여 (5)도내 폐기물 처리시설의 광역화, 최적화를 위한 방안 역시 해당 계획의 주요 위치를 차지하고 있다. 덧붙여 폐기물 처리 시설 확충 계획 역시 2012년 08월 22일에 수립되어, 현재 제주특별자치도가 안고 있는 폐기물 처리에 관한 제반 문제들을 효율적으로 해결하고자 노력하고 있다.

이에 따른 수반 작업들에는 (1)제주시 위생매립시설 확보 추진 계획 및 입지 후보지 공모(2011년 12월~1월 진행), (2) 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률 적용 폐기물처리시설 관련 질의(2012년 4월 16일 진행), (3) 입지선정위원회 구성 계획 수립 및 활동 추진, (4)소각시설 및 매립시설 타당성 조사 및 기본계획 수립을 통한 시설 입지의 선정, (5)폐기물처리 시설 입지 선정 지역 및 주변 영향 지역의 발전·지원 계획 수립 등이 속하여 있다.

(그림 4-1) 폐기물처리 기본계획 수립절차



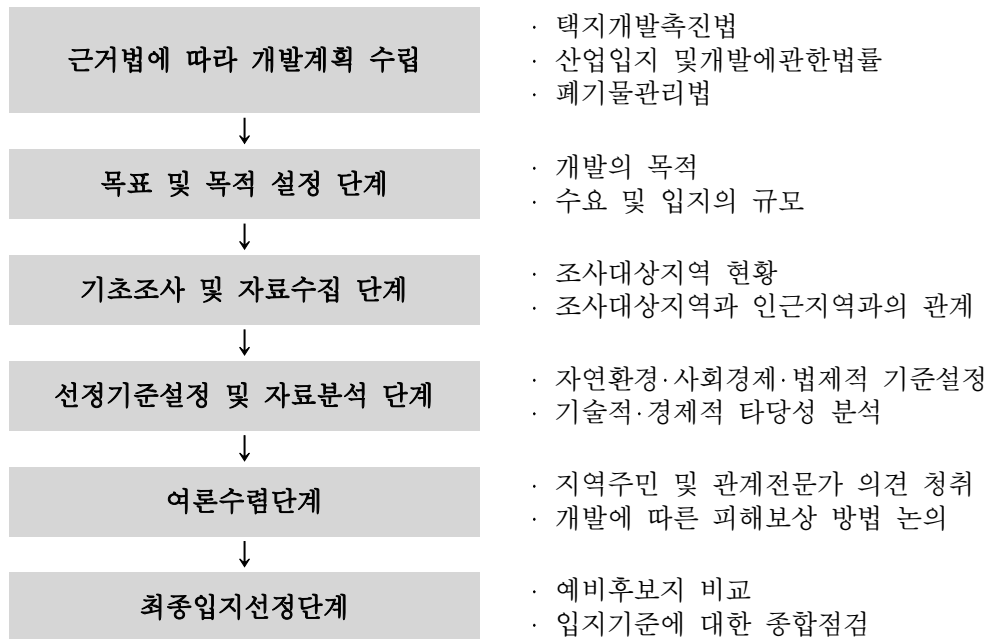
자료 : 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

## 2) 폐기물처리시설 입지선정 위원회

입지선정 과정이란 부지가 가지고 있는 자연 환경적, 사회경제적, 법제적인 조건을 개발계획의 목표와 조정하는 진행 과정을 의미한다. 즉, 예비부지를 비교·검토하여 최적의 입지를 선정하는 의사결정 과정 전반을 일컫는 말이다.

각종 법에 제시된 입지선정과정은 토지개발과정의 일부로서 법에는 일반적으로 미약하게 표현된 경우가 대부분이다. 입지관련기관의 실무지침이나 개발편람 등을 종합해 볼 때 법제상의 입지선정 과정은 여섯 단계로 요약할 수 있다.

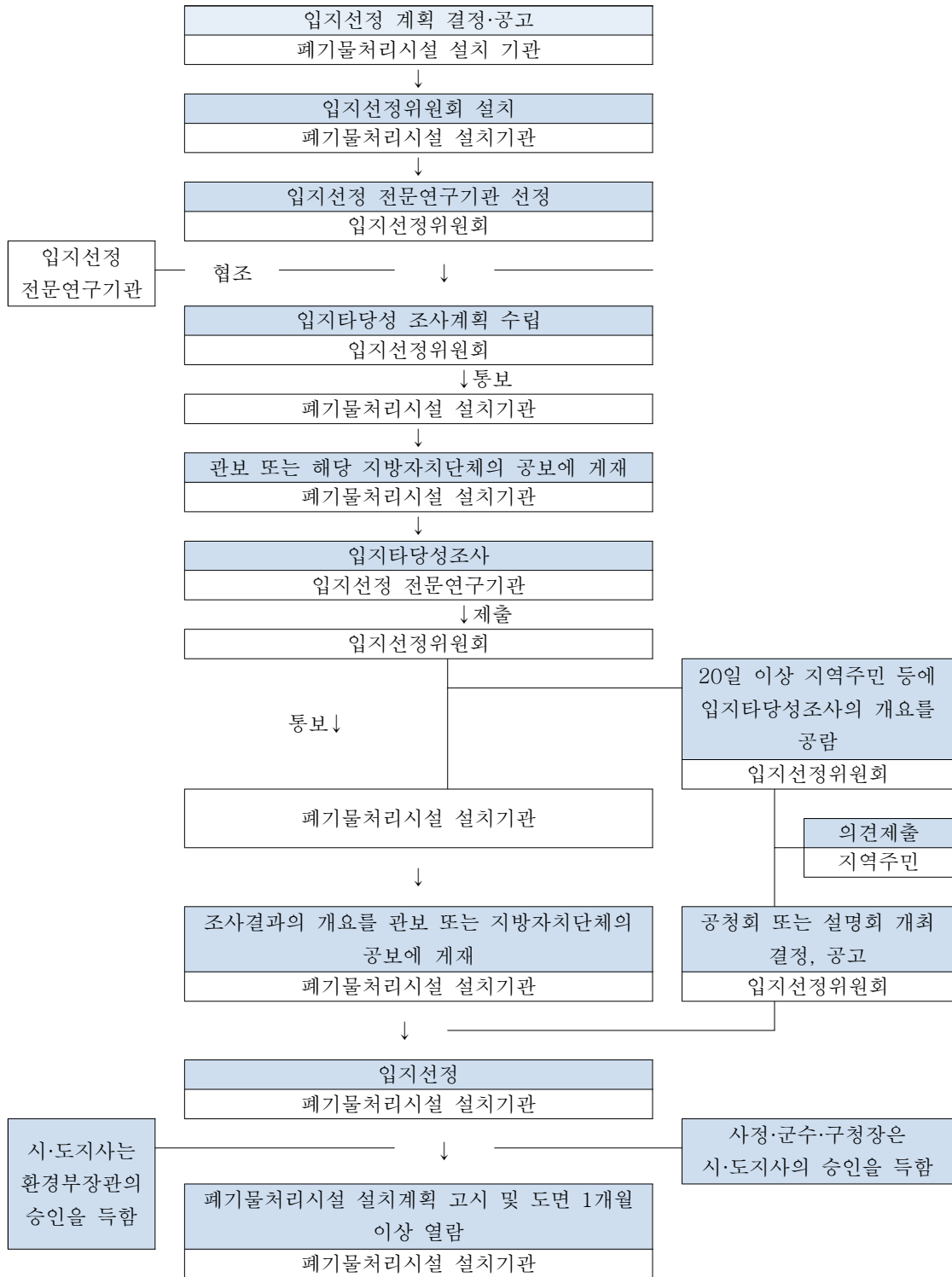
(그림 4-2) 입지선정 과정



자료 : 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

기존 회천 매립장과 광역소각장의 조기 포화 및 노후와 등의 문제가 가시화 되는 시점에서 제주특별자치도 및 제주시는 폐기물처리시설 입지를 선정하기 위해 2011년 2월에 제주시 폐기물처리 기본계획 및 입지타당성 조사용역 착수를 실시한 바 있다. 이에 따라, 당해 7월 제주시는 폐기물처리 기본계획(안)과 입지선정위원회 구성요청(안)을 도에 제출하였으며, 제주특별자치도는 당해 9월에 시에 회신하여 폐기물처리시설 입지선정위원회를 구성·추진하게 되었다.

(그림 4-3) 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률에 따른 입지 진행 과정



자료 : 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

2012년 5월 제주특별자치도는 전체 매립시설 입지선정위원회 구성과 신규매립 시설 입지선정위원회 구성 요청을 제주시에 전달하였고, 2012년 12월 14일 주민 대표 및 도의원, 전문가, 공무원 등 11명으로 구성된 입지선정위원들을 위촉하였다. 입지선정위원회의 주요 업무는 객관적·과학적 지표를 통한 타당성 있는 폐기물 처리 입지 지역의 선정에 있었다.

2011년 12월 제주시는 위생매립시설 확보 추진계획을 수립하여 해당 시설에 대한 입지후보지 1차공모를 하였으나, 폐기물처리 시설에 대한 부정적인 인식이 여전히 자리하고 있어, 기간 내 지원하는 응모지역이 존재하지 않았다. 따라서 1차 공모에 대한 연장공모를 실시한 결과, 조천읍 교래리에서 단독으로 자원 공모하였다.

입지선정위원회는 폐기물 매립시설 및 광역소각시설 입지타당성 조사용역을 토대로 후보지를 선정, 전략환경영향평가 및 주민설명회 등을 거쳐 '14년 1월 입지를 최종 결정한다는 계획 아래, 광역소각장 및 회천매립장 대체 후보지 4곳을 중심으로 전략환경영향평가를 진행하여 조천읍 교래리, 구좌읍 동복리 2곳, 봉개동 등 총 4곳을 검토하였다.

4차에 걸친 회의를 통하여 매립 및 소각시설의 동일 입지 선정 기준을 결정하고, 입지후보지 타당성 조사 용역 계획의 수립, 공고, 착수 등을 주관하였다. 5차 회의에서 전략환경영향평가 입지 대상지를 도출하고, 입지후보지 타당성 조사 결과에 따른 예정후보지를 5개 지역으로 압축하여 폐기물처리시설의 최종 입지 후보지를 선정하는 역할을 맡아 수행하였다.

<표 4-5> 폐기물처리시설 입지선정위원회 활동내역

일 자	내 역
2011. 07. 26.	市, 道에 입지선정계획 제출 및 입지선정위원회 구성 요청
2011. 09. 02.	道, 市에 입지선정 회시, 자체 입지선정자문위원회(시) 구성 및 추진
2012. 05. 03.	道, 市에 전체 매립시설 입지선정위원회 구성 필요 요청
2012. 05. 23.	道, 市에 신규매립시설 입지선정위원회 구성 요청
2012. 12. 14.	폐기물처리시설 입지선정위원회 구성 (11명)
2013. 01. 21.	입지선정위원회 1차 회의 - 위원장, 부위원장 선출, 향후 활동일정 논의
2013. 02. 01.	입지선정위원회 2차 회의 - 매립·소각시설 동일입지 선정 기준 결정
2013. 04. 04.	입지선정위원회 3차 회의 - 입지후보지 타당성 조사 용역조사 결정

2013. 04. 26.	입지선정위원회 4차 회의 - 입지후보지 타당성 조사계획 수립
2013. 07. 02.	입지선정위원회 5차 회의 - 전략환경영향평가 대상 입지후보지 선정 - 입지타당성 조사결과 최적 후보지 선정
2013. 08. 30.	입지선정위원회 6차 회의 전략환경영향평가 수행계획 보고 및 의견 수립
2014. 04. 04.	입지선정위원회 7차 회의
2014. 04. 30.	입지선정위원회 8차 회의 - 동북1후보지를 폐기물처리시설 입지로 결정

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

### 3) 전략환경영향평가 및 결정공고

폐기물처리시설 입지선정 위원회의 전문적 자문 및 용역 결과를 바탕으로 전략환경영향평가 대상 입지후보지와, 폐기물처리시설 입지 최적 후보지가 선정되었다. 전략환경영향평가란 환경영향평가보다 앞선 초기단계인 사업 계획 단계에서 사업의 타당성과 입지의 적정성 등을 평가하는 작업이다.

<표 4-6> 전략환경영향평가 선정 대상지

지역(3개소)	장 소(5개소)	비 고
봉개동	① 회천동 산293-26번지 일원	현 회천매립장 동측
	② 회천동 294-22번지 일원	현 회천매립장·소각장
구좌읍	① 동북리 산56번지 일원	현 삼보산업 채석장
	② 동북리 산56번지 일원	동북매립장 포함지역
조천읍	① 교래리 산114번지 일원	작은지그리오름 옆

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

전략환경영향평가의 경우, 2013년 11월 18일 초안 공람을 시작으로 2014년 2월 5일에 용역이 완료되었다. 이와 관련하여 주민설명회의 개최를 시도하였으나, 지역 주민들의 반대에 부딪혀 어려움을 겪었다. 그럼에도 구좌읍 동북리가 최종 환경자원화시설의 입지 대상지로 선정되면서 환경영향평가로 건인되었다. 환경영향평가의 경우, 2014년 3월에 기본설계 및 실시설계가 착수 되었고, 2014년 11월에 환경영향평가 입찰 및 낙찰자가 결정되었으며, 2015년 12월에 해당 용역의 시행 및 완료가 되었다.

전략환경영향평가 및 폐기물처리시설 입지 최적지 선정은 진행과정에서 많은 어려움이 있었던 것이 사실이다. 전략환경영향평가에 따른 초안 공람 및 주민설

명회 개최는 제주특별자치도의 폐기물처리(소각, 매립) 시설의 확충이라는 공익 산출의 명료한 목적을 가지고 진행되었음에도 불구하고, 해당 주민설명회 계획은 8회에 걸쳐 계획되어 있었으나, 모두 무산되는 사정에 처한다. 그러나 제주특별자치도 및 제주시의 관계 부처가 주변지역 주민 삶의 질 향상 및 지역경제 활성화, 주민과의 소통과 인식전환을 통한 주민합의에 문제 해결의 실마리가 있음을 견지하고 보다 효율적, 공익적인 측면에서 폐기물자원화처리시설 입지 선정에 도달하는 계기를 마련하는 시발점이 되었다.

#### 4) 주민간담회 및 선진지 견학

제주특별자치도의 폐기물처리시설 확충 계획에 가장 시급한 문제는 최종 입지 선정지역 주민들의 인식 전환이었다. 신규 폐기물처리시설의 입지 후보지 선정 및 공고 과정에서, 입지 후보지 지역 주민들의 이른 바 님비(NIMBY)현상이 발생하였기 때문이다. 추가적으로 동일 지역에 관련 시설을 확충하는 것은 무리라는 주장과, 해당 시설이 거주 지역에 미칠 환경적 악영향을 우려하는 목소리가 팽배한 상태에서 반대 집회 등이 거세졌다.

특히 1992년 회천매립장을 10년간 사용되기로 계획되었으나, 2002년부터 2011년까지 10년 간 사용을 연장하였으며, 2011년 3월 제주시장과 회천동쓰레기매립장 주민대책위원장 간에 협약서를 체결해 4공구 매립완료 시점이 예상되는 2016년에 매립장을 타 지역으로 이설하기로 협약하였지만, 또 다시 봉개동에 대단위 광역 폐기물을 추진하면서 주민들의 격렬한 반대가 일어났다.

2013년 6월에 회천동 쓰레기매립장에서 나오는 침출수가 모두 3차레나 넘쳐 인근 도로 및 마을로 맨홀을 통해 독성 침출수가 흘러들어온 것이 언론에 의해 알려지고 같은 해 7월, 북부소각장에서 발암물질 다이옥신이 허용기준인 0.1나노그램을 93배 초과한 9.3나노그램의 측정 사실 등이 언론에 보도되면서, 쓰레기매립장에 대한 주민들이 인식은 더욱 불신에 휩싸였다. 이에 봉개동 주민들은 2014년 1월 도의회 도민의 방에서 기자회견을 열고 23년간 자연환경적 파괴와 생활의 직·간접적 피해로 인한 고통과 행정으로부터 역차별을 받아왔다고 봉개동 주민대책위원회를 통해 입장을 정리하였다. 또한, 봉개동을 제외한 타 지역 후보지 선정에 적극적으로 나서지 않는다면 이설을 준비하기 위한 연장과 관련해 어떠

한 협의도 거부하고 4공구 매립완료시에는 매립장을 폐쇄하겠다고 밝혔다.

실제 회천매립시설이 들어선 이후 도로개설사업, 하수도시설사업, 생활체육공원조성, 주거환경개선사업, 배수개선사업, 주민편의시설 등의 지역발전사업과 회천매립장, 북부광역소각장 등에 주민 일자리 창출 등의 지원이 꾸준히 이루어져 왔다.

<표 4-7> 봉개지역 폐기물처리시설 관련단체 지원 및 인력채용 내역

년 도	단체지원 및 인력 채용 내역 (단위 : 백만원)
2011~2014년도	회천동 쓰레기 매립장 비상대책위원회 운영비 지원(90)
	북부광역소각장 주민지원협의체 운영비 지원 (90)
	회천매립장 지역주민 감시요원(3명) 수당 지원 (378)
2014년도	주민지원시설(봉개사우나) 유통비 지원 (70)
지역주민 채용 (2013년도)	회천매립장 : 무기계약직 21명 북부광역소각장 : 14명, 환경미화원 등 : 41명

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

제주특별자치도와 제주시는 그럼에도 불구하고 입지 선정 후보지 주민들의 이러한 반대의사 표명에는 신규 폐기물처리 시설의 성공적 입지 결정을 위한 주요한 해결 쟁점이 있다는 것에 주목하였다.

먼저, 지역주민은 지역발전을 위한 도로개설, 복지시설, 일자리 창출을 중요한 사항으로 여기고 있으나, 이와 동시에 “삶의 질”을 표방하는 쾌적한 거주 지역 환경을 선호하고 있다는 것이다. 덧붙여 법적으로 또는 행정적으로 적법한 절차를 시행했다 하더라도, 지역주민들의 이해를 위한 대화나 사전협의 과정이 소홀하다는 인식이 발생한다면, 통념에 의하여 혐오시설로 인식되는 폐기물매립장이 준공된 지역주민들이 피해의식을 갖는 것은 불가결한 일임을 깨닫게 되었다.

또한 이러한 문제는 타 지역 후보지에서도 얼마든지 불거질 가능성이 있는 쟁점이었다. 실제로 구좌읍 동북리에서는 주민들이 반발이 매우 거세었고, 이로 인하여 폐기물처리시설 입지 반대 주민대책위원회가 구성되기에 이르렀다. 교래리 역시 전략환경평가에 자원하였으나, 시간이 지남에 따라 지역 내 주민들의 반대 의견이 속출하였다.



<표 4-8> 봉개지역 폐기물처리시설 지역개발 지원 내역

기 간	사 업 비 (억원)	사 업 내 역
계	816.1	
1991년 12월 ~2002년 12월	78.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도로개설사업(4,016백만원)</li> <li>- 도로확장 및 포장개설(명도암~비자림로)</li> <li>· 하수도시설사업(441백만원) L=2.9km</li> <li>· 저온저장고시설(750백만원)</li> <li>- 2개소 300평(동·서회천 각 150평)</li> <li>· 생활체육공원 조성(2,650백만원)</li> <li>- 축구장, 테니스장, 배구장, 농구장 등</li> </ul>
2003년 1월 ~2011년 3월 (1차 사용 연장)	591.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도로개설 사업(20,246백만원)</li> <li>- 도련~회천간 도로개설(12,250백만원)</li> <li>- 봉개초~도련반석APT간 도로개설(2,493백만원)</li> <li>- 마을안길 도로개설(5,503백만원)</li> <li>· 봉개동 주거환경개선사업(6,282백만원)</li> <li>- 소방도로 L=2.4km, 상하수도 L=5.2km 주차장 및 소공원 조성</li> <li>· 재해위험지구정비사업(10,019백만원)</li> <li>- 동회천 재해위험지구 정비사업 외 1개소</li> <li>· 배수개선사업(20,625백만원)</li> <li>- 배수로 L=9.9km, 관리도로 L=8.4km, 저류지 6개소</li> <li>· 명도암 저온저장고 시설 등 10개 사업 (1,992백만원)</li> <li>· 북부광역소각장 주민편의시설(3,945백만원)</li> <li>- 사우나, 휴게실, 찜질방</li> </ul>
2011년 3월 ~2013년 12월 (2차 사용 연장)	146	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획도로 개설(4,400백만원)</li> <li>- 매립장 주변지역 도로개설(1,900백만원)</li> <li>- 봉개초~도련반석 간 도로개설(2,500백만원)</li> <li>· 환경교육모델 생태로 조성(700백만원)</li> <li>· 회천매립장 주변지역 주민지원사업(4,500백만원)</li> <li>- 봉개동 복지회관 건립(1,200백만원)</li> <li>- 명도암 농촌체험마을 생활관(1,471백만원)</li> <li>- 서회천 태양광 주택 48가구(345백만원)</li> <li>- 서회천 태양광발전소 413kW(1,484백만원)</li> <li>· 2014 회천매립장 주변 지역 주민숙원사업(5,000백만원)</li> <li>- 봉개 본동(2,000백만원), 동회천 및 용강동(3,000백만원)</li> </ul>

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

제주특별자치도와 제주시는 전체적 입지 선정 과정에 있어 폐기물처리시설의 유치의 성공적인 입지 결정 과정은 바로 “협치와 평화의 민주적 과정”, “환경적·문화적·사회적 삶의 질 향상” 양 쪽 모두에 중점을 둔 유치, 발전, 지원, 관리 등의 철저한 계획을 수립·진행하는 것으로 해당 과정을 재정비하였다.

이에 수립된 것이 “주민과의 밀착 행정”이며, 간담회· 1:1 면담·홍보물 제작 및 보급의 일련에 중점을 두어 진행하였다. 특히, 간담회나 1:1 면담을 통하여 지금까지 폐기물처리시설 주변지역의 지원 및 그에 따른 지역 주민들의 견해를 들을 수 있었고, 이를 바탕으로 각 지역 분위기 및 동향을 파악하고 수집한 문제점을 중심으로 향후 개선 대책을 철저히 세울 수 있었다. 현재 협치를 통한 주민과의 밀착행정은 구좌읍 동북리에 입지가 결정된 이후에도, 제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립에 따라 동 지역의 지역주민들을 대상으로 지속적으로 이루어졌다.

1:1 면담의 경우, 동북리 주민 총 135명을 대상으로 1인 평균 3회의 면담을 추진하였다. 또한 신규폐기물처리시설 유치 홍보물을 제작하여 256세대에 배포하는 등의 노력을 기울였다.

입지 후보지 지역주민 선진 환경자원화 시설 견학은 2013년~2014년 사이 총 27회에 걸쳐 실시되었다. 주민 700명, 공무원 110명 총 인원 810명을 대상으로 실시되었다. 이 과정을 통하여 행정에서는 단순한 폐기물처리시설에서 그치는 것이 아닌, 친환경자원화시설로서의 폐기물처리시설의 구축을 모색하게 되었고, 여러 국·내외의 성공 모델들을 중심으로 각 시설들의 장·단점을 분석하여, 제주특별자치도의 현황과 입지 선정 후보 지역적 특성을 반영한 환경자원화시설의 구상을 완성할 수 있었다.

해당 견학은 입지 선정 후보지 지역 주민들을 대상으로 진행함과 동시에, 구좌읍 동북리에 제주환경자원순환센터의 입지가 결정된 후에도 해당 지역의 발전 방향, 지원 방향 등을 모색하고 보다 많은 동북리 주민들의 인식 전환을 위하여 활용되었다.

또한 환경자원순환센터조성에 따른 지역발전에 대한 이해를 충분히 마련하기 위해, 제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명회를 총 11회 실시하였으며, 동북리 주민과의 간담회를 개최하였다. 그 뿐만 아니라, 이에 따른 동북리 주민 대표와 간담회 건의사항 검토 관련 도·행정시 관계부서 회의를 개최하여 해당 주민들과의 신뢰 형성에 만전을 기하였다.

국·내외 환경자원화시설 견학이, 신규 폐기물처리시설의 입지 후보지나 인근지역에만 국한된 것은 아니었다. 동북리에 신규 폐기물처리시설 입지가 결정된

동시에, 회천동 매립장의 사용종료 기한이 다가오는 것을 염두에 두고, 매립장 사용 종료 후 사후관리 및 활용방안과 관련하여 타 지역의 모범 사례를 견학하고, 봉개 지역 주민들의 불만과 기타 요청 사항을 해소하고자 난지도 공원 등을 방문하는 견학이 2014년 3월 13일부터 14일까지 추진되기도 하였다.

## 5) 주민투표

주민 투표의 경우, 1:1 밀착행정을 통한 주민 인식 조사 및 제주환경순환센터 지역 조성의 찬반 여부를 가리기 위하여 실시되었다. 앞서 1:1 밀착행정의 주민 인식 조사는 제주특별자치도와 제주시에서 주관하였으나, 주민들이 폐기물처리시설에 대한 인식 제고 방안 및 해결하여야 할 여타의 문제들을 명료화 시키는 데에 매우 큰 역할을 하였다.

밀착행정은 폐기물처리시설 입지 선정 후보지를 대상으로, 2013년 12월 6일부터 12월 31일에 걸쳐 이루어졌다. 참여한 대상 주민은 135명이며, 면담 조사에 투입된 공무원은 총 157명에 달한다. 주민 1명 당, 평균 3회 이상의 면담을 실시하여 보다 심층적인 면담으로 주민들의 애로사항과 폐기물처리시설에 대한 현재 인식을 알리고자 하였다.

<표 4-9> 신규폐기물처리시설 입지에 관한 주민여론 면담결과

면담대상	찬성	중립	반대
135	36(26.7%)	57(42.2%)	42(31.1%)

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

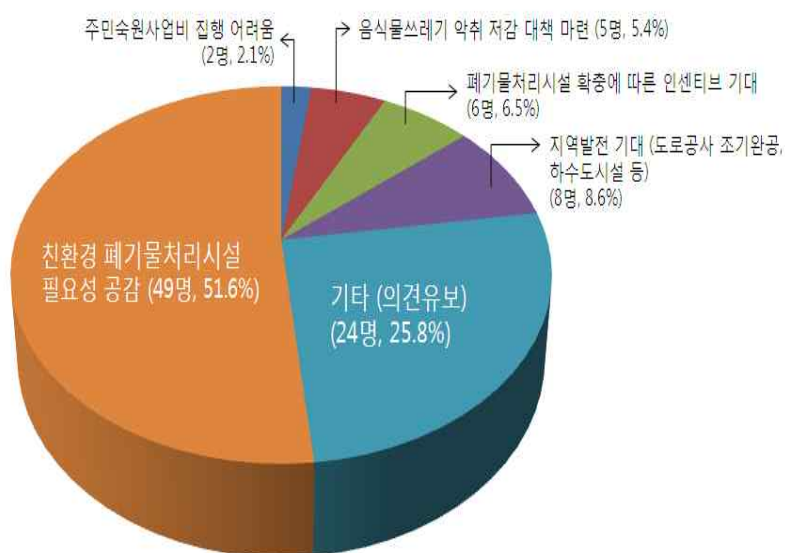
위와 같이 1:1 밀착행정을 통해 드러난 신규폐기물처리시설 입지에 대한 각 지역 주민들의 인식은 찬성 36(26.7%), 반대42(31.1%)로 중립의 입장을 제외하면 반대의 견해가 4.4%p 높은 수위를 보였다. 그러나 중립의 비중이 57(42.2%)로 매우 높은 비중을 차지하고 있어, 중립에 선 주민들의 긍정적인 인식 전환과 그들의 요구 사항을 듣는 것도 폐기물처리시설의 성공적인 입지를 위하여 필요한 전략이었다.

찬성과 중립에 선 주민들은 모두 93명으로 밀착 행정 주민 비율의 68.9%를 차

지하는 바, 이들을 면담하면서는 여타 입지 결정과 관련한 주민 요구 사항이나 불편 사항을 조사하는 방향으로 진행하였다. 그 결과는 다음과 같다. (1) 친환경 폐기물처리시설 필요성 공감(48명, 51.6%), (2) 도로 공사 조기완공, 회천지역 하수도시설 등 지역발전 기대(8명, 8.6%), (3) 폐기물처리시설 확충에 따른 주변지역 인센티브 기대(6명, 6.5%), (4) 음식물쓰레기 악취 저감 대책 마련(5명, 5.4%), (5) 주민숙원사업비 보조금으로 지원되어 집행이 어려움(2명, 2.1%), (6) 기타(마을분위기 때문에 의견 유보)(24명, 25.8%) 이었다.

(그림 4-4) 주민 면담결과(찬성 및 중립 주민 요구사항)

### 주민요구 및 불편사항

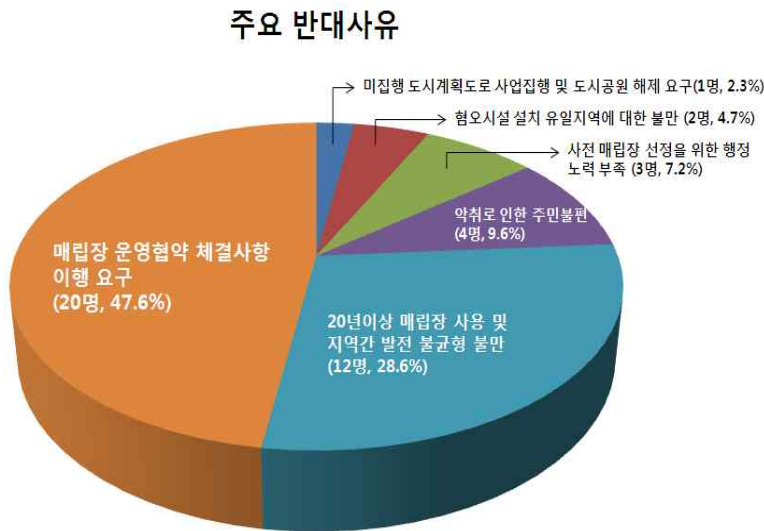


※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

이와 함께 반대 입장에 선 주민들의 의견을 청취하고, 해결 방안을 강구하는 일 또한 의의가 있으므로 주요 반대 사유를 1:1 면담을 통하여 파악하였다. 그 결과는 다음과 같다. (1) 매립장 운영협약체결 사항 이행 요구(20명, 47.6%), (2) 20년 이상 매립장 사용과 지역 간 불균형 발전에 대한 불만(12명, 28.6%), (3) 악취로 인한 주민 불편(4명, 9.6%), (4) 사전 매립장 선정을 위한 행정의 노력이 부

족(3명, 7.2%), (5) 혐오시설이 봉개동에만 시설된 것에 대해 불만(2명, 4.7%), (6) 미집행도시계획도로 사업집행 및 도시공원 해제 요구(1명, 2.3%)이다.

(그림 4-5) 주민 면담결과(반대 이유)



※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

해당 면담을 통해, 반대 입장의 주민들을 설득하는 것에도 목적을 두고 진행하였으나 이것에는 한계가 있었으며, 찬성 및 중립 주민의 지적 및 요구사항을 폐기물처리시설 입지 결정의 필수적 검토 요소로 도출하는 성과를 거두었다. 따라서 위와 같은 주민들의 요구 및 불편 사항을 수용, 개선하기 위하여 최첨단 폐기물처리시설 조성 방안, 구체적인 지역발전계획, 청년층이 호감을 가질 수 있는 인센티브 발굴 등의 지원 및 발전 계획을 통한 지역 지도자들과의 심층적 대화가 필요하다는 결론에 이르렀다.

끊임없는 밀착 행정 시도와 주민 인식전환의 일환으로 진행된 선진화 된 국·내외 환경자원화 시설 견학을 제주특별자치도와 제주시에서 추진한 것은 이러한 일련의 과정에서 기인하였다. 결국 이러한 관, 민의 노력과 끊임없는 커뮤니케이션이 평화적이고, 민주적인 제주환경자원순환센터의 입지 결정을 이끌어 내기에 이른다.

2014년 4월29일 폐기물처리시설 입지 후보지인 구좌읍 동북리에서 자치적으로

주민 임시총회를 개최하여, 제주환경자원순환센터의 입지 결정 여부를 주민투표에 상정하기로 하였다. 자치적인 주민 투표 결과 총 258명 참여에서 찬성 180표, 반대 70표, 무효 8표로 참여 주민의 70%의 찬성을 얻는 결과를 낳았다.

이러한 노력의 성과로 자치적 주민 투표 결과에 따라 구좌읍 동북리에서 제주특별자치도에 시설 유치 신청을 접수하였다. 이에 폐기물처리시설 입지선정위원회는 4월 30일 제8차 입지선정위원회회를 개최하여 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 근거하여 구좌읍 동북리를 최종 입지 결정지로 확정, 협약을 맺고 이를 고시하기에 이르렀다(2014.05.14.).

입지 후보지 중, 민주적 절차로 자발적인 환경자원화시설 유치를 이끌어 낸 구좌읍 동북리의 일례는 ‘협치’와 ‘상생’으로서 주민의 역할이 극대화 된 모범적인 관·민 협치 모델을 보여준다고 할 수 있다. 이는 부단히 제주환경자원순환센터에 관한 끊임없는 관심을 보이고, 진지하게 이와 관련한 거주 지역의 미래를 고민하며, 관계부처의 행보에 응하여 준 많은 주민들이 자발적으로 이룬 쾌거이며, 또한 관련 지역 주민들의 요구를 적극적으로 수렴하여 평화적·민주적·발전적·환경적인 제주환경자원순환센터를 유치하려는 공무원 및 관계 부서의 노력이 없었다면 불가능하였던 일이었다.

## 제 2 절 협상과정 분석

### 1. 분석의 틀

동복리 제주환경자원순환센터 입지선정 과정을 둘러싼 협상이 이루어지기 위해서는 협상대상자인 제주특별자치도(제주시)와 지역주민 간 갈등을 중심으로 협상력이 어떻게 작용했는지, 협상 당사자 간 어떠한 영역에서 합의가 가능한지를 살펴볼 필요가 있다. 즉, Habeeb의 협상력의 ‘총체적 힘’, ‘이슈별 힘’, ‘행태적 힘’과 당사자들의 최대 만족 가격에서 유보가격 사이의 중첩된 영역인 Winset의 규명이 성공적인 협상을 위한 기본적인 이해의 단서를 제공하는 것이다. 이 기법들은 협상의 가능한 영역과 당사자들의 욕구를 도식화하여 협상의 가능성을 타진해보거나 분석하는 데에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 다음과 같은 분석의 틀을 설정하여 제주환경자원순환센터 선정 과정에서 협상력이 어떻게 작용했는지 Habeeb의 협상력과 Winset과 ZOPA를 통해서 분석하고자 한다.

(그림 4-6) 분석의 틀



## 2. Habeeb의 협상력 분석

### 1) 총체적 힘

총체적 힘을 분석하면, 당시 협상 대상자는 제주특별자치도(제주시)였으며, 제주특별자치도(제주시)는 제주환경자원순환센터의 지정권자이며 인허가권자, 사업시행자로서 독점적 지위에 있었으며, 표면적으로는 제주특별자치도(제주시)는 구조적 차원에서 협상력의 우위에 있을 수밖에 없다. 그러나 회천 매립장의 확장반대 및 매립장 폐쇄 등을 요구하는 봉개동 주민들, 그리고 전략환경영향평가 지역으로 선정된 조천읍 교래리, 동복리 주민들의 반대로 인해 제주특별자치도(제주시)에 조만간 쓰레기처리 대란이 올수 있다는 시간적 촉박함에 빠져있어 총체적 협상력에서 시간이라는 변수가 협상력을 저하시키고 있었다. 하지만 협상대상자인 제주환경자원순환센터 유치를 희망하는 대상 마을이 나타났을 시 총체적 협상력에 있어서는 우위에 있었고, 실제로 동복리 마을회가 유치를 희망했을 때 협상력을 전사적으로 발휘할 수 있었다. 제주특별자치도(제주시)가 가진 협상력은 지정권자이며 인허가권, 그리고 유치 대상지역에 지원할 수 있는 예산 등을 가져 총체적인 힘은 우위에 있다고 볼 수 있다. 협상 대상자가 되는 동복리의 입장에서는 청정한 자연환경을 갖고 있지만 낙후된 마을의 발전을 위해서는 환경자원순환센터의 유치를 희망할 수 있었으나, 전문적 지식부족, 인력의 부족 등 총체적인 협상에 있어서는 열위에 있을 수밖에 없었다.

총체적 협상력의 견지에서는 행정력을 대표하는 제주특별자치도(제주시)가 협상 대상자인 동복리에 비해 우위에 있을 수밖에 없다는 것은 주지의 사실이다. 단 협상력을 극대화시키며, 동복리 주민의 갈등을 최소화시키는 방향, 동복리 주민 및 마을에 최대한 지원이라는 측면에서 협상력이 작용하였다.

제주특별자치도(제주시)가 가진 협상력은 법에서 정한 권한(지정권·인허가권), 예산지원등이라고 할 수 있는데, 좀더 세밀하게 살펴보면, 첫째 법에서 부여하고 있는 권한 협상력이다. 제주환경자원순환센터를 지정하고 인허가권을 가진다는 것은 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 「제2조 2호. 가」에 조에 근거를 두고 있다. 동법 조항은 폐기물처리시설을 지정하고 인허가함에는 폐기물처리시설 입지하는 지역의 해당 시·도에 전적인 권한이 있다는



것을 말한다. 또한 폐기물처리시설을 건설할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이는 독점적이고 전적인 권한은 시·도만 행사할 수 있는 권한으로서 협상력의 근원이 되며 시발점이 된다. 법에서 정한 권한을 절차에 맞춰 진행하여, 일부 반대가 있더라도 내용적 절차적 및 절차적 정당성을 확보한다며 행정이외에 되돌리기 힘들다. 즉 실행의 강제성을 갖고 있으며 총체적 협상에서 우위를 정할 수 있는 행정의 최대 권리이다.

둘째, 지정권·인허가권 등 법적 권한 행사에 따른 예산지원책이다. 법에서 정한 강제적 권한을 행사하려 한다면, 어느 어떤 마을, 주민도 받아들여 하려고 하지 않을 것이다. 협상에 있어서 상대방이 납득할 수 있게 제공할 수 있는 대안이 있어야 하는데, 폐기물처리시설을 건설함에 있어서 제주특별자치도(제주시)가 협상력으로 발휘할 수 있고, 행정만이 전적으로 가지고 있는 것은 유치회망지역에 내놓을 수 있는 예산지원, 즉 마을발전 방안이다. 실제 행정이 총체적 협상력으로 제주자원환경순환센터 유치회망지역에 제공한 마을발전 지원방안은 크게 도로개설, 상하수도 및 배수 개선·개설, 주거환경개선, 주민편익시설 설치, 주민지원사업비 제공이라고 할 수 있다.

<표 4-10> 주민지원사업에 사용할 수 있는 재원의 규모와 종류

(단위 : 억원, 기준 2013. 12월 기준)

총규모	도출연금	사업비 10% 중편익시설 건립후잔액	쓰레기 반입수수료 10%			
			소계	매립장반 입수수료	소각장반 입수수료	쓰레기봉 투판매
459	200	250	9.0	1.5	0.3	7.2
			제주	1.5	0.3	6.1
			서귀			1.1

- 편익시설 지원비 : 사업비의 10%(350억원)

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

행정에서는 주민지원계획안을 제시하였고, 동복리와 협상을 하면서 약간씩 수정을 거치면서 진행되었다. 먼저 행정에서는 주민지원 사업에 소요되는 재원 조성 규모를 총459억원으로 예상하였으며, 재원 조성 세부내역을 살펴보면 도출연

금 200억원, 주민편익시설에 지원에 필요한 공사비의 10%인 250억원 쓰레기 반입수수료와 종량제 봉투 판매수수료의 10%인 9억원으로 산정하였다. 또한 주민 지원 사업에 소요되는 연차별 기금 조성규모는 매년 증가하는 것으로 산정하였으며, 20년 후에는 639억원이 조성되는 것으로 예상하였다.

<표 4-11> 주민지원사업에 사용할 수 있는 연차별 재원의 규모

(단위 : 억원)

연도별	입지선정 고시연도	1년차	2년차	20년차
기금액	459	468	477	639

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

기금의 활용방안으로 제1안으로 기금이자 수익( 459억 × 2.8% = 12.8억원/년)으로 매년 12.8억원이 지원가능 하였으며, 제 2안으로 태양광발전 단지조성(공사비 459억원)으로 전기판매(12.3MW×200원/kw×3시간/일×365일 = 27억원)로 27억원이 지원가능 한 것으로 산정되었다. 그러나 의견을 수렴한 결과 기금의 사용방법은 편익시설 지원비 중 일부 매년 수익이 발생하는 사업에 투자하고 도 출연금의 확대 등 주민들과 협상과정에 +a 지원마련이 필요하는 의견이 제시되었다.

이외에도 주민지원 방안에 대하는 제 1안으로 지역 주민에게 현금을 지급하는 방안이 제시되었으며, 재원은 사업비 10% 중 편익시설 설치 비용을 제외한 나머지 사업비로 약 250억원이었으며, 현금지급 대상자는 직접 또는 간접영향 지역 중 결정 고시일 기준의 가구로 한정한다는 것이다. 그러나 봉개 지역은 폐축법에서 규정하는 영향 지역(소각장 300m, 매립장 2km)을 벗어나 있어 영향지역 확대 필요(5km 이내)하였으며, 대상자 선정 과정에서 주민들간의 반목 등 불협화음 발생은 물론, 향후 타 공공사업 진행시 현금지급 등 사회전반에 악영향 등을 고려하여 일시금 지급보다는 소득증대 사업 및 기금이자 활용하여 지급하는 방안이 고려되었다.

제 2안으로 기금 이자수익, 소득증대 사업(태양광 발전 판매수익 등) 지급방안이 제시되었으며, 대상자는 직접 또는 간접영향지역 중 결정 고시일 가구로 하였고,

지원기간은 20년으로 하였다. 예상문제로는 일시에 많은 출연금(200억원) 확보에 따른 재정적 부담과 현행 폐기물 반입수수료 5%를 10%로 상향 조정하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 그러나 유치지역 주민들이 원하는 가장 현실적인 방안으로 판단되었다. 또한 봉개와 동복리 지역별 현상황에서 접근 전략으로 봉개 지역은 타 지역으로 이설은 전제로한 설득을 동복리 지역은 개별 면담과 설득과 병행하여 전폭적인 지원사업을 제시하는 접근 전략이 제시되었다.

<표 4-12> 봉개동 및 동복리의 상황과 접근전략

구분	현상황	접근전략
봉개동	협약내용 준수 및 행정기관의 약속과 같이 매립시설 등 전체 이전 타 지역 매립부지 선정시까지 모든 대화거부	제주시에서 공식적인 타지역 매립장이설계획을 갖고 주민설득 '14. 1. 12. 구성되는 대책위원회와 대화재개 및 의견수렴
동복리	반대 대책위원회 구성 강력 반대	매립장 반대 여론그룹 개별설득을 통한 유치전략 전폭적인 지원사업(직접혜택)을 통한 주민설득

셋째, 행정이 가진 총체적 힘 중 주민설득을 위해 사용한 것은 일반 행정력이다. 불법적인 그런 것이 아닌, 합법적으로 행사 가능한 것으로 인적 행정력을 동원한 전사적인 설득·홍보·협상 작업이다. 여기에는 전문적인 지식을 가지고 있는 공무원을 활용하여 어느 때라도 주민들을 만나고 대화할 수 있는 능력이 있었다.

## 2) 이슈별 힘

제주특별자치도와 동복리는 개발방향·마을발전·주민보상 등에 대해 서로 대치되는 상황이었으며, 다양한 대안이나 유인구조 등을 확보하는 것이 중요해졌다.

당시 제주시 광역 매립시설(회천)은 2016년 만적이 예상됨에 따라 신규시설이 필요하였다. 또한 광역 소각시설은 시설 노후화로 대책이 시급한 시기였다. 또한 정부의 폐기물 정책은 2020년부터 폐기물 직매립 금지 및 폐기물처리의 권역 광

역화를 적용할 계획이었다. 제주특별자치도는 산적한 매립 및 소각시설의 신설이 필요한 시점이었고, 구좌읍 동북리에 소각 약 500톤/일, 매립 4,579,850m<sup>3</sup>, 사업비 3,515억원을 들여 2014년부터 ~ 2018년 까지 폐기물처리시설을 설치하고자 하였다.

애초 제주특별자치도는 폐기물처리시설 입지 후보지 선정부터 난제에서 출발하였다. 폐기물처리 기본계획 및 입지 후보지 선정 계획이 2011년 2월에 수립되었으나, 2012년 8월 입지선정계획 결정 공고 후, 도 입지선정위원회를 구성하고 2012년 12월부터 2014년 4월까지 1년 5개월간 8차례나 회의를 개최하였으나 뚜렷한 결과물을 쉽게 내놓지 못했다. 2013년 7월 전략환경영향평가 대상지 입지로 기존의 봉개, 동북, 교래를 후보지로 선정하기까지 무려 3년간 담보 상태로 별다른 진척을 보지 못한 상태였다.

<표 4-13> 전략환경영향평가 추진 상황

구분	일시	장소	결과	비고
1차	2013. 11.25	명도암 마을회관	무산	
2차	2013. 11.26	서회천 마을회관	무산	
3차	2013. 12.01	동회천 마을회관	무산	
4차	2013. 12.02	용강 마을회관	무산	
5차	2013. 12.04	봉개동주민복지회관	무산	
6차	2013. 12.05	동북리 사무소	무산	
7차	2013. 12.09	교래리 복지회관	무산	
8차	2013. 12.10	북촌리 사무소	무산	

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

기존 폐기물 처리시설의 만적으로 행정은 막판까지 물리고 있는 상황이지만 마을주민의 유치 반대는 계속되었고, 입장차는 여전히 평행선을 달리고 있었다. 행정의 입장은 기존 시설을 리사이클링하여 사용하는 것이 바람직하다고 판단하였고, 이때까지 행정은 기존 폐기물처리시설이 있는 봉개동 주민설득에 집중하였다. 주민들에게 폐기물처리시설의 필요성을 이해시키고 양해를 구하는 수준으로 진행되었으나 마을 주민들은 여전히 반대 입장이었으며 반대대책위를 중심으로 더욱 강경한 입장으로 나아가고 있는 상태였다. 2013년 11월 ~ 12월까지 봉개동을 대상으로 주민설명회를 개최하였으나 주민반대로 무산되어 공전의 상황만 계속 되풀이되는 상황이었다.

<표 4-14> 2013.10월 ~2014년 2월 주요 반대활동

기간	봉개동 주요반대활동	비고
2013.10	봉개동연합청년회 폐기물처리시설 확충계획 반대 성명서	
2013.11~12	회천동 폐기물처리시설 주민설명회 무산	2013.12.04.

2013년 10월 봉개동연합청년회의 폐기물처리시설 확충 계획 반대 성명서와 1인 시위를 비롯하여 2013년 11월 10일 대규모 집회 및 가두시위가 이뤄졌으며, 명도암, 동회천, 용강, 봉개본동, 서회천, 등에서 주민설명회 저지 집회와 야간 릴레이 집회를 통해 반대 활동을 벌였다.

제주지역 일간지에서도 이러한 반대활동을 대대적으로 보도했는데, ‘폐기물처리시설 확충 반발 확산(한라일보, 2013.11.22.)’, ‘광역폐기물처리시설 확충 가시밭길 예고(한라일보, 2014.1.24.)’, ‘쓰레기 매립장 이전 약속 이행하라(한라일보, 2014.2.11.)’ 등의 주요 기사들이 있었다.

한편, 새로운 시설 후보지를 모색하는 상황에서 구좌읍 동북리의 경우 향후 100년 이상 사용가능하고, 이미 훼손된 채석장을 활용 가능한 유휴부지가 있었다. 이 부지는 마을과 떨어져 소음과 공해 요인이 없고, 주변 수림이 조성되어 친환경적 입지로 좋은 여건을 가지고 있었다. 하지만 당시 동북리 마을회는 2013년 10월 마을 주민투표를 통해 유치 반대 결정을 한 상태였고, 주민반대 대책위원회가 기 구성되어 반대활동을 계속 하고 있었다. 하지만 입지 대상지역의 마을들을 대상으로 선진시설 견학, 밀착행정 등으로 조금씩 긍정적 반응이 나오기 시작했다.

<표 4-15> 동북리 지역 대상 밀착행정

구분	주민대화	선진지견학	간담회	비고
대화	총34회	13회(380명)	4회	

※ 자료 : 제주특별자치도 내부자료(2017년)

<표 4-16> 동복리 지역 대상 주민대화 및 주민간담회 세부내역

일 자	출장자	출장지	출장목적	비 고
2014.01.14	신규매립장 추진팀장 외 1	동복리사무소	동복리 주민 건의 세부사항 확인	동복리장 면담
"	환경시설관리 사무소장외 1	동복리 ○○○식당	동복리 매립장 입지에 따른 의견수렴	○○○ 개발위원
2014.02.04	청정환경국장 외 2	동복리사무소	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획설명	○○○ 개발위원 외 3
2014.02.06	"	부녀회장 덕 ○○○ 자택	"	부녀회장 ○○○ 면담
2014.02.07	청정환경국장 외 1	골막식당 외	"	○○○ 개발위원 면담
2014.02.09	신규매립장 추진팀장 외 1	동복리 노인회관	"	노인회원 면담
2014.02.10	청정환경국장 외 3	제주시 일원	"	반대대책 위원장 면담
2014.02.11	청정환경국장 외 2	동복리	"	(전)리장 면담
2014.02.14	청정환경국장 외 1	동복리	"	어촌계 감사 외 2
2014.02.15	제주시장의 2	동복리	"	(전)리장의 7명 면담
2014.02.18	부시장외 2	"	"	○○○ 리장외 4
2014.02.21	청정환경국장 외 5	"	제주환경자원센터 홍보 및 동복리 개발위원회의 동향과약	○○○ 개발위원 외 4
2014.02.23	제주시장외 7	"	제주환경자원센터 입지와 관련 주민설득	○○○ 리장외 13
2014.03.19	부시장외 3	"	동복리 반대대책위원과 면담	○○○ 개발위원 외 2
2014.03.24	청정환경국장 외 3	덕천리	동복리장 건의사항 수렴	○○○ 리장외 5
2014.03.24	제주시장외 7	시내 식당	봉개동 지역유지와 간담회	봉개동 주민 7

일 자	출장자	출장지	출장목적	비 고
2014.03.25	신규매립장 추진팀장외 1	동북리	동북리장 건의사항 중 우수관로 설치 건 현장확인	○○○ 리장외 1
2014.03.26	신규매립장 추진팀장외 3	"	동북리 어촌계 회의안건 선진 환경자원화시설 견학논의	어촌계장 외 1
2014.03.31	청정환경국장 외 2	항운노조식당 함덕리 제주어촌식당	동북리 및 북촌리 건의 사항 답변사항 사전설명	동북리장 북촌리장 외 2
2014.04.01	신규매립장 추진팀장외 1	○○○변호사 사무실	삼보산업 복구비와 관련 지원여부 법적 검토	삼보산업 대표외 1
2014.04.03	부시장 외 8	삼보산업 채석장 동북리 일원	삼보산업 토석채취업 변경허가 지역 확인 제주환경자원센터 입지 관련 동북 주민 방문이해 설득	삼보산업 대표외 1 ○○○ 외 1
2014.04.07	환경시설관리 사무소장 외 4	동북리 어촌계	해신제 참석 및 주민설명회 개최 협조요청	어촌계장 개발위원 장 외
2014.04.08	신규매립장 추진 팀장	(도) 환경관리과 도시계획과	동북리 풍력단지 및 제주환경자원센터 입지 선정 관련 논의	환경관리 과, 도시계획 과
2014.04.15	청정환경국장 외 2	동북리 일원	간담회 결과 및 추진일정 확인	동북리장 외 3
2014.04.16	청정환경국장 외 4	동북리 및 북촌리 일원	제주환경자원센터 입지와 관련한 주민 동향 파악	동북리 부녀회 21 북촌리장 외 2
2014.04.20	부시장 외 2	동북리 ○○식당	동북리 청년회와 간담회	청년회장 ○○○외 4
2014.04.22	청정환경국장 외 3	동북리사무소	동북리 청년회 건의사항 사전 협의	동북리장 외 1
2014.04.22	청정환경국장 외 3	북촌리사무소	북촌리와 동북리 관계 정립	북촌리장 외 1
2014.04.22	신규매립장 추진 팀장외 1	동북리 ○○식당	동북리 청년회 건의사항 검토결과 사전협의	청년회장 외 3
2014.04.23	청정환경국장 외 1	동북리 일원	동북리일원 제주환경자원 센터 입지지역주민동향 파악	-

일 자	출장자	출장지	출장목적	비 고
2014.04.23	신규매립장 추진 팀장외 1	동북리 ○○식당	동북리청년회 부시장 의견 전달 및 사업계획서 제출 안내	청년회장 외 2
2014.04.25	부시장외 3	동북리 ○○식당	동북리 청년회와 간담회	청년회장 외 2 반대대책 위원장의 1
2014.04.28	신규매립장 추진팀장외 3	해녀촌 앞	동북리청년회 건의사항 검토의견 전달	청년회장
2014.04.29	청정환경국장 외 7	동북리 일원	동북리 임시주민총회 개최 동향과약	-

자료 : 제주특별자치도 내부자료, “협치를 통한” 제주환경자원순환센터 입지결정 백서. pp.142-144.

2014년 4월 29일 동북리는 마을총회에서 주민투표(찬성 180명(69.8%), 반대 70명(27.1%), 무효 8명(3.1%))로 최종 입지 찬성을 하였고 제주특별자치도는 2014년 5월 14일 입지선정고시와 2014년 10월 24일 정부 재정 투·융자 심사를 통과하게 되었다.

당시 한라일보 기사(2014.04.29.)를 보면 동북리 주민들 매립장 유치 찬성을 69.8%라는 제목으로 ‘폐기물처리시설(쓰레기 매립장·광역 소각장) 새 입지 선정이 속도를 낼 것으로 보인다’는 기사로 주민투표 과정 및 결과에 대해 소개했고, 이때 동북리에서는 “선거 결과 주민 대다수가 찬성했기 때문에 제주환경자원센터 유치에 나설 것”이라면서 “기존의 마을 내에 있던 매립장 반대대책위원회를 해산하고 유치신청위원회를 결성하기로 했다”는 입장에 서게 되었다.

본 연구에서 파악하고자 하는 것은 동북리가 마을총회에서 주민투표로 찬성하게 되기까지의 두 협상대상자의 협상력에 있다.

동북리의 경우는 낙후된 지역의 발전, 기반시설의 확충, 주민소득의 증대, 마을유지를 위한 젊은층의 유입 등이 필요한 시점이었다. 하지만 동북리는 제주특별자치도의 조성조건을 받아들일 수 없다는 입장을 지속적으로 표명하면서도, 입지조건으로 지역발전계획, 주민·마을 직접보상, 친환경적 제주환경자원순환센터 조성 등 최대한 마을과 주민에게 혜택을 줄 수 있도록 행정의 지원을 대안으로 제시하면서 협상력을 강화하였다. 이에 대해 제주특별자치도(제주시)는 친환경적



공법을 통한 건설을 보장하며 법에서 정한 범위 내에서 최대한 지원과 지방자치단체장의 재량으로 지원할 수 있는 인센티브라는 대안을 제시하면서 협상력을 극대화시켰다. 우선 제주도는 후보지 지원계획(안)을 만들어 협상대상자인 동북리에 제시하였고, 동북리는 폐기물처리라는 대의를 위해 동북주민들이 희생한 만큼 혜택이 주어져야 한다고 인식하여, 행정으로부터 협상이 개별적으로 각각의 사업을 요구하며, 받아들여지지 않을 경우 폐기물처리시설 입지 반대라는 카드를 활용하여 이슈별 협상력을 강화하였으며, 그 결과 마을발전 지원계획<sup>3)</sup>을 행정으로부터 확약 받았고, 동북리의 입장과 계획을 지원계획에 포함시켰다. 행정은 각각의 개별적 사업지원 이슈에 대해 법적 범위내에서 최대한의 예산지원이라는 원칙하에 협상에 임하였다.

즉 양측은 모두 갈등구조 해소를 위해 자신이 갖고 있는 협상대안을 활용하여 협상력을 극대화 시켰으며, 지속적으로 대안의 제시가 이루어지면서 갈등 구조의 실마리가 풀리게 되었다.

이와 같은 협상과정을 살펴보면 총체적 힘에서는 제주특별자치도(제주시)가 우위였으나, 이슈별 힘에서는 제주특별자치도(제주시)와 동북리가 대등한 협상력을 보이면서 갈등이 해소되게 되었다.

### 3) 행태적 힘

행태적 힘은 상술한 바와 같이 협상주체가 가지고 있는 힘을 협상에서 동원하거나 사용하는 것을 ‘행태적 힘’이라 한다. 협상자간 협상력의 미세한 구조는 구체적으로 협상과정이 진행되면서 드러나는 ‘행태적 힘’에 의해 파악되는데, 제주특별자치도(제주시)와 동북리가 제주환경자원순환센터에서 얻고자 하는 목적을 분석해보면다음과 같다.

제주특별자치도(제주시)는 제주특별자치도 내의 폐기물 처리문제를 해결하기 위해 제주환경자원순환센터의 조성이 우선 필요하였고, 동북리는 고령화되는 마을과 이로 인한 낙후된 마을발전이 우선이라는 목표가 있었다. 이 같은 목적하에 제주특별자치도는 협상을 유리하기 이끌기 위해 동북리 주민의 의식 전환을 위한 선진시설 견학을 추진하였다. 실제 주민견학을 가기 시작하자 기획기사, TV

3) 부록1 참조.

방송보도, 라디오 방송보도, 취재보도 등을 통해 호의적인 시각의 보도가 나오기 시작했고, 선진시설 주민견학은 총 13회 380명에 이르렀다.

먼저 2014년 6월 22일부터 26일 총 26명(동복리 주민 15명, 언론인 5명, 관계 공무원 6명)의 일본의 폐기물처리시설 선진지(가와이현 나오시마 폐기물처리시설, 혼무라지구 이에이 프로젝트, 히라카타시 동부 클린센터 등) 견학을 시작으로, 국내의 노원 자원회수 시설, 구리 자원회수시설, 대구 음식물쓰레기처리시설, 광주 환경관리센터, 울산 에너지타운 등의 견학을 실시하였다.

한편 마을 자생단체별 대화, 행정시 6급 이상 관리자급의 동복리 마을 198세대 가가호호 방문 면담 등을 지속적으로 실시하였고, 최종적으로 청년회를 중심으로 한 마을 지도자급 주민들이 반대 입장을 고수함에 따라 개인별 면담 및 설득도 협상의 한 방편으로 활용하였다.

동복리는 청년회와 마을 지도자 급에서 계속 반대 입장을 언론과 행정에 내비치며 본인들에게 유리한 협상구도로 만들어가려고 하였다. 행정의 주민견학에는 주민들이 참여하는 것은 응하게 하면서도 마을과 주민에 필요한 마을발전조건들을 계속 내비치며 행정을 압박하게 하는 협상카드로 사용하여 유리한 입장으로 이끌었고, 제주특별자치도와 대등한 관계에서 협상할 여건을 만들었다고 볼 수 있다. 이에 행정에서도 신규 폐기물처리시설 입지로 동복리가 가장 적합하다는 판단하에 인센티브 560억 지원 등 동복리 주민과의 대화에 행정력을 집중하였다(제민일보, 2014.03.09.).

양측 모두 협상과정에서 위협, 경고, 약속, 보상, 처벌, 양보, 지연 등 행태적 힘을 강화시켜 제주특별자치도와 동복리 상호간 협상력을 강화하였고, 상호 원하는 결과를 얻을 수 있었다고 볼 수 있다.

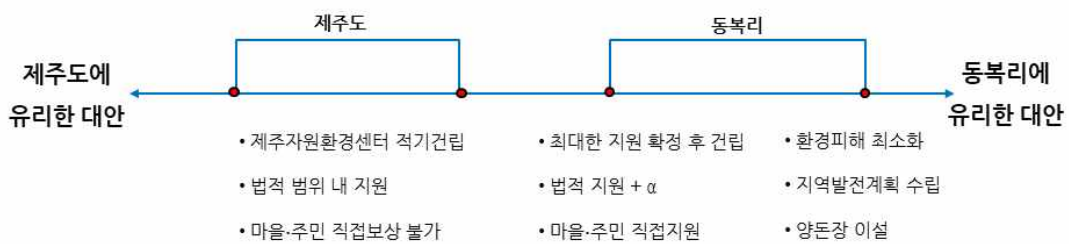
### 3. WINSET과 ZOPA 분석

합의과정에서 양자간의 공동이익을 극대화하는 방안을 마련하는 것은 매우 중요하다. 제주환경자원순환센터 조성을 둘러싼 제주특별자치도와 동복리의 협상 과정을 살펴보면, 상호간의 공동이익을 최대화하면서 수용가능한 대안을 제시하는 협상으로 전개 협상이 타결되게 되었다. 두 협상 대상자는 이슈별 힘을 강화하면서, 행태적 힘을 적절히 사용하여 갈등 상황을 극복해 나갔다.

### 1) 협상 전 기본 원셋

당초 제주특별자치도는 제주환경자원순환센터의 적기 조성을 위해 유치지역에 대한 법에서 정한 범위내 보상만이 최적의 대안이었고, 동북리는 환경피해를 최소화하면서 법적보상 및 제주특별자치도의 동북리 지역발전계획수립과 지원 및 마을과 주민에 직접 현금보상, 일자리 창출, 양돈장이설이 최적의 대안이었다.

(그림 4-7) 협상 전 기본 원셋



하지만 이 상태로서는 협상은 진척을 볼 수 없는 것은 주지의 사실이다. 협상과정에서 양 당사자의 이익을 극대화하는 방안을 마련하는 것은 매우 중요한데, 두 대상자는 ‘이슈별 힘’을 강화하면서 기본 원셋 구조를 변화시키고, ‘행태적 힘’을 활용해 갈등을 극복하면서 이익을 극대화 할 수 있도록 합의 가능 영역을 만들어 갔다.

### 2) 협상 후 원셋 및 합의가능영역

친환경적 폐기물처리시설의 조성, 법적지원과 지자체장의 재량과 예산의 범위 내에서의 지원, 동북리를 발전시킬 수 있는 마을발전계획의 수립, 직접보상은 아니지만 주유소를 행정이 만들어 이를 마을주민이 운영하도록 하여 수익금을 마을과 주민에게 사용할 수 있게 하는 실제적으로는 마을과 주민에게 현금보상 수준의 간접보상, 그리고 환경자원센터 내 주민 일자리의 동북리 주민에게 우선 제공, 불가능한 양돈장 이설 대안으로 현금지원 등으로 합의가능영역이 만들어진 것이다.

(그림 4-8) 협상 후 원셋 및 합의가능 영역



### 3) 합의가능영역에 의한 해결

위에서 분석한 합의가능영역에 의해 극적으로 제주특별자치도와 동북리는 합의에 이르게 되었다. 합의가능영역에 의해서 동북리 주민은 주민총회를 통해 통과시키게 되고 행정과 협약서를 체결하게 되었다. 2014년 5월 7일, 제주특별자치도와 동북리는 주민편익시설 및 주민 소득 창출 사업 등에 565억 3000만원 지원과 지역개발계획 수립을 통한 마을 발전 유도하는 ‘(가칭) 제주환경자원순환센터(폐기물처리시설)’ 건립사업에 따른 협약서를 체결하였다(제민일보, 2014.05.07.).

동북리와 행정의 협약서를 체결한 것은 합의가능영역을 성문화하여 양 상대방이 협약서에 구속되고 이행할 의무가 있음을 나타낸다. ‘제주환경자원순환센터 입지 지역주민지원 협약서’는 총 9개 조항으로 되어 있으며, 1조는 목적으로 본 협약이 제주특별자치도와 제주시 및 동북리간의 협상에 의한 결과를 명문화하고 폐기물처리시설 입지에 따른 법적지원 및 마을발전, 친환경 폐기물처리시설에 있음을 밝히고 있으며 본 논문이 분석한 합의가능영역을 함축적·요약적으로 잘 밝히고 있다. 2조는 지원내역, 3조는 지원범위, 4조는 지원금 사용, 5조는 지원기간을 명시하고 있다. 2조는 협상에 의해 제주도가 제시할 수 있었던 법적 근거에 의한 법정지원금과 동북리와 협상에 의해 간접지원 형태의 주민특별지원금이 있다. 4조의 경우 법정 지원금은 법에 근거한 지원이고 지원금은 간접지원 형태로 사용목적은 정하고 있다. 5조는 지원기간은 공사 착공 후 5년 이내로 함을 정해 놓았고, 6조는 법정 지원금과 주민지원금의 사업종류를 세밀하게 규정하고 있다.

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 연구의 요약 및 정책적 시사점

본 연구는 공공갈등의 해결을 위한 협상력에 대해 Habeeb의 이론을 중심으로 동복리 제주환경자원순환센터 유치 사례를 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 이론적 연구 및 사례연구를 실시하였다.

이론적 연구에서는 공공갈등의 개념 및 특성 등 제 이론과 협상의 개념 및 구성요소를 고찰하였으며, 이론적 고찰을 통해 Habeeb의 협상이론과 Winset과 ZOPA를 중점적으로 살펴 본 후 본 연구의 분석의 틀로 설정하게 되었다.

사례연구의 대상으로 2013년부터 2014년까지 제주지역에서 가장 큰 쟁점이슈였던 제주환경자원순환센터의 입지선정 과정을 설정하고, 언론 및 백서, 연구보고서, 통계자료, 각종 인터넷 자료를 통해 해당 사례를 조사·분석하였다. 이후 이론적 고찰에서 설정된 분석의 틀을 제주환경자원순환센터의 사례에 적용하여 협상당사자간의 윈셋(Winset) 및 합의 가능영역(ZOPA)를 중심으로 분석하였다.

본 분석의 틀을 적용하여 동복리 환경자원순환센터 입지선정 과정을 분석한 결과는 다음과 같다.

본 연구의 사례인 제주환경자원순환센터는 제주특별자치도민에게 반드시 필요한 환경기초시설이지만, 지역의 입장에서는 기피시설일 수 있다. 이러한 환경기초시설의 설치 과정에서는 행정당국과 지역주민 간 갈등은 필연적이다.

이러한 갈등구조 안에서 제주특별자치도와 동복리 사이에서 ‘총체적 힘’에서 제주특별자치도가 인허가권 및 사업시행을 바탕으로 협상력이 절대적으로 우위에 있는 힘의 불균형을 나타내고 있었다. 그러나, 협상과정에서 동복리는 입지지역으로서 폐기물 처리시설의 난제와 행정의 부담, 청정지역으로서의 위상 ‘이슈별 힘’ 및 ‘행태적 힘’을 극대화하여 제주특별자치도와 대등한 관계에서 설 수 있었다. 이후 힘의 불균형을 해소하면서 기본 윈셋구조 및 합의 가능영역의 변화를 꾀함으로써 협상을 이끌어 낼 수 있었다. 즉, 상대적약자인 제주특별자치도와 동복리의 협상은 제주특별자치도에서 양보(지원)할 수 있는 친환경 건설, 마을발

전계획 수립, 주민 간접보상 등을 통해 적기에 제주환경자원센터 조성을 추진할 수 있게 되었고, 동복리는 환경피해를 최소화 하면서 지역의 발전에 도움이 될 수 있도록 지자체의 지원과 일자리 창출에 있어 상호 Win-Win의 결과를 도출했다고 볼 수 있다. 따라서, 협상과정에서 협상력을 확보하기 위해서는 초기 원셋의 구성이 중요하며, 협상가능 영역을 확보하기 위해서는 상대방이 수용할 수 있는 여러 대안들을 적극적으로 제시하여 원셋을 변화시킬 수 있는 협상력 강화가 필요하다. 따라서 협상 당사자들은 협상과정의 이해와 상호 이익이 되는 대안을 개발할 필요가 있다

결과적으로 협상이 진행되는 과정에서 원셋의 변화는 협상력의 ‘총체적 힘’이 우위에 있는 제주특별자치도의 원셋 변화가 중요한 역할을 하며, 다양한 유인구조를 제시할 수 있어야 한다. 반면 협상력이 열세인 지역주민은 ‘이슈별 힘’과 ‘행태적 힘’을 강화하여 ‘총체적 힘’을 보완하기 위해 적극적으로 이슈를 개발하여야 한다.

위의 분석결과를 토대로 공공과 민간부문의 갈등 및 협상과정을 원활히 진행하여 사회적 손실 방지를 위한 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 총체적 힘에 우위가 있는 협상자는(주로 행정기관) 힘의 우위를 숨기지 말고 투명하게 공개를 하여 협상대상자에게 충분한 정보를 제공 긍정적인 변화를 유도해야 한다. 이로인해서 투명한 정보공개로 통한 참여민주주의 강화가 된다. 지역주민들이 주로 반대하는 개발과 보존간의 충돌, 지역불균형 발전 등의 이슈를 둘러싼 님비(NIMBY) 갈등은 정보공개미흡으로 인해 불만과 불안이 쌓여 무조건적인 반대에 부딪히는 경우가 많다. 또한, 부족한 정보공개로 인한 주민 참여가 결여됨으로써 커다란 저항을 불러오기도 한다. 정책결정단계의 초기부터 공공정책이 갖는 장점과 단점, 보상과 리스크에 대한 정보를 적극적으로 전달한다면 갈등의 부정적인 측면을 최소화될 수 있을 것이다. 또한 그로인한 협상대상자인 지역주민의 긍정적인 변화가 수반될 것이다.

둘째, 협상당사자들은 협상 전후의 원셋구조변화를 충분히 인지하고 합의가능역에 이르기까지 충분히 협상을 지속해야 한다. 최초 계획 수립 시부터 이해 당사자들인 지역주민과 지자체 등 이해당사자들이 참여하는 공식적인 협의체를 구

성하여 중단없는 협을 진행한다면 협상과정과 협상 타결 이후 사업추진에 있어 막대한 사회적 비용이 낭비되는 상황은 나타나지 않을 것이다. 또한 관련 전문가 및 시민단체 등을 참여시킨다면 지역주민의 입장에서 ‘총체적 힘’을 보완하고 ‘이슈별 힘’을 보완할 수 있을 것이다.

셋째, 협상력이 열위에 있는 협상자는(주로 지역주민, 마을회 등) 협상력 증대를 위해서 이슈별 힘에 의한 다양한 문제제기, 행태적 힘에 의한 구체적 실행방안 등을 확보할 필요가 있다. 다양한 정보를 습득하고, 각자의 인식제고 확대 및 전문가의 도움 등으로 협상력을 극대화시켜야 한다.

넷째, 갈등관리 주체의 갈등에 대한 인식제고를 위한 교육확대 및 전문가 육성이 필요하다. 많은 연구에서 공공갈등의 관리의 문제점 중 하나로 갈등에 대한 인식부족으로 나타났고, 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서도 부족한 것으로 나타났다. 민간부문에 대해서는 투명한 정보공개, 참여확대 등을 통해 어느 정도 부정적인 시각을 줄이 수 있지만, 갈등 주체인 지방정부의 담당자들의 갈등관리에 대한 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다. 따라서 이해관계가 복잡하고 다양한 양상으로 전개되는 갈등을 계획적이고 체계적으로 관리하기 위해서는 전문적 역량을 갖춘 갈등 전문가를 육성할 필요가 있겠다.

마지막으로, 다양한 지역의 갈등유발사업 및 협상이 수반되는 사업을 추진하는 행정기관은 항상 지역주민, 단체 들과 대립하게 될 것이므로 사전에 (가칭) 협상관리 팀을 두거나 내부 협상전문가를 양성하여 사회적 비용 절감노력이 필요하다고 본다.

## 제 2 절 연구의 한계 및 의의

본 연구의 사례처럼 환경기초시설 입지 관련에 대한 갈등에 있어 정량화된 분석이 쉽지 않은 것이 사실이지만 향후 연구에서는 지역내 주민들의 민원 및 요구사항에 대한 직접 설문조사 등을 통해 정량적 분석도 필요하다고 본다. 또한 과거에 협상이 타결된 사례이기 때문에 분석의 틀과 어느 정도 정합성을 이룰 수 있었다고 판단된다.

본 연구는 협상이론을 토대로 협상주체 간 협상력과 협상대안 설정에 따른 협상결과의 분석에 초점을 두어 공공갈등 해결과정 사례를 분석하여 또 다른 공공갈등 발생에 어느 정도 적용 가능하여 시행착오를 줄이기 위한 사례연구로서 의의가 있다고 할 수 있을 것이다



## 【 참고문헌 】

### 1. 국내 문헌

- 고종식·임채승(2004), “협상전략과 결과만족도에 있어 영향요인에 대한 효과검증”. 「경영교육저널 4」, pp. 27-41.
- 권경득·임동진(2017), “한국의 공공갈등 발생현황 및 해결방법에 관한 연구”. 「한국정책학회보」, 제26권 2호, pp. 167-200.
- 권영인 외(2005). 공공갈등과 참여적 의사결정. 대통령자문 지속가능발전위원회 편. 공공갈등 관리의 이론과 기법(상). 서울: 논형.
- 김상구(2003), “협상방법의 결합유형과 협상성패 분석”. 「지방정부연구」, 제7권 제1호), pp. 55-74.
- 김선아(2013), “협오시설 입지정책 갈등관리에서의 지방정부 역할 탐색”. 「복지행정연구」, 제29집, pp. 195-223.
- 김은주(2016), 제주특별자치도에서의 환경갈등 해소를 위한 대안적 법제 연구, 한국지방자치법학회 49호 제16권 1호, pp. 303-321.
- 김찬석(2011), 공공갈등 관리의 성공 요인과 커뮤니케이션 메시지 특성, 한국PR학회 홍보학연구 15권 4호. pp. 5-35.
- 김태기(2004), “사회갈등과 협상게임”. 「분쟁해결연구」, 제2권 1호, pp. 5-26.
- 김학린(2015), “공공갈등 예방과 숙의적 공공협의”. 「분쟁해결연구」, 제30권 제1호, pp. 443-467.
- 민서정·이관규·김준수(2011), “갈등 관리 프로세스에 의한 ABS협상의 갈등사례분석”. 「환경정책연구」, 10(2), pp. 3-19.
- 박상현(2013), “한미 주둔군 지위협정(SOFA) 환경관련협상 분석”. 「정치정보연구」, 제16권 1호, pp. 59-83.
- 박태순(2010), “공공갈등의 발생원인과 해결을 위한 과제”, 행정포커스, 1-2월호.
- 박현준(2007), “협상 연구의 이론적 과제와 전망”. 「연세경영연구」, 44(2), pp. 181-211.
- 유재봉·주상현(2016), “공공갈등 발생요인과 갈등관리 방안”. 「한국자치행정학

- 보」, 제30권 제1호, pp. 443-467.
- 은재호 외(2011), 공공갈등에 있어서 윈윈협상 방안에 관한 연구, 한국행정연구원, KIPA연구보고서, 2011-36.
- 이달곤(2005), 협상론, 협상의 과정, 구조, 그리고 전략, 법문사.
- 이성록(2007). 비영리민간 조직 갈등관리론. 서울: 미디어 숲.
- 이승철(2003), “지방정부간 갈등관리 전략에 관한 연구-협상론적 관점에서-”한남대학교 사회과학연구소, 사회과학연구 12: pp. 123-141.
- 이우형·정재희·정재웅(2014), “문화재보호구역내 공공기관과 지역주민과의 이해갈등 해소를 위한 협상론의 도입방안 연구”. 「한국도시설계학회지 도시설계」, 15(1), pp. 33-50.
- 임동진. (2010). 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」. 한국행정연구원 연구보고서.
- 임재형(2006). 한국공공분쟁의 발생원인: 국책사업을 중심으로. 분쟁해결연구, 4권 2호, 59~82.
- \_\_\_\_\_ (2016), 한국사회 환경갈등의 발생원인과 특징에 관한 연구. 분쟁해결연구, 14(2): 109-~136.
- 전형준(2016), “다자간 공공갈등 조정과정 분석”. 「지방행정연구」, 제30권 제2호, pp. 173-198.
- 정용준(2016), “협상론적 관점에서 본 정읍시 KTX역사 신축 갈등해결사례 분석”. 「한국협상학회」, 제19권 1호, pp. 113-140.
- 천대운(2008). 갈등관리와 협상 전략론. 서울: 선학사.
- 하중범(2007), “비정규직 관련 법안의 국회심사과정에서 대한 협상론적 접근”. 「의정논춘」, 제2권 제1호, pp. 149-177.
- 하혜수(2003), “지방정부간 분쟁조정 과정에 관한 협상론적 분석”. 「한국행정학보」, 37(1), pp. 205-224.
- 하혜영(2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. 한국행정학보, 41권 3호, pp. 273~296.
- 하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(4): 329-356.

한석지·고승환(2009), 제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구, 제주발전연구원.

행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원(1996). 「지방자치 시대의 분쟁사례집」.

황경수(2014), “도로신설 혹은 확장 과정에서 나타나는 갈등해결을 위한 협상체계 구축연구”. 「대한토목학회논문집」, 34(3), pp. 955-963.

## 2. 국외문헌

Arnstein, S. R.(1969). A Leader on citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216~224.

Coddington, A.(1966) “Theory of Bargaining Process: Comment Reply”. *American Economic Review*, 56(3).

Dukes, E. F.(2006). *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*. Manchester, UK: Manchester University Press.

Mack, R., & Snyder, R. (1971). *The Analysis of Social Conflict*. In C. G. Smith (Ed.), *Conflict Resolution: Contributions of the Behavioral Sciences* (pp. 3-25). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Pruitt, D. G.(1981) *Negotiation Behavior*. New York: Academic Press.

\_\_\_\_\_.(1993). *Negotiation in Social Conflict*. Buckingham, England: Open University Press and Pacific Grove.

Richard, S. G(2003). The Role of Bargaining Style in Public Company Audits? *Journal of Forensic Accounting*, 4, 233~248.

Shell, G. R.(1999) *Bargaining for Advantage : Negotiation Strategies for Reasonal People*. NY : Viking Penguin, 69-98.

Susskind, L. E.(1994). Overview of Developments in Public Participation. In ABA Standing Committee on Environmental Law (Eds.), *Public Participation in Environmental Decision Making*: 1-7.

William M, Habeeb.(1988) *Power and tactics in international negotiation: How weak nations bargain with strong nations*. Baltimore: Johns Hopkins

University Press.

Thopson, L.(1990). Negotiation behavior and outcomes: Empirical evidence and theoretical issues. *Psychological Bulletin*, 108(3), 515~532.

\_\_\_\_\_ (1991) “Information Exchange in Negotiation”. *Journal of Experimental Social Psychology*, 27: 161-179.

Wu, D., Wang, S., and Ma, S. H.(2014) “Negotiation Scheme for a High-Speed Railway Station Redevelopment Project”. In *Proceedings of the 17th International Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate*, Springer Berlin Heidelberg, 589-595.

Zartman, I. William.(1983) *The 50% Solution*. Yale University Press.

### 3. 기타

제민일보(<http://www.jemin.com>).

제주일보(<http://www.jejuilbo.net>).

제주환경일보(<http://www.newsje.com>).

한라일보(<http://www.ihalla.com>).

환경부 자원순환정보시스템(<https://www.recycling-info.or.kr>)

## 【 Abstract 】

### Analysis of Theory on Selection Process of Location for Jeju Environmental Resources Recycling Center by Using Habeeb's Negotiating Power and WINSET

- focusing on negotiation action between negotiators and stakeholders -

This study examined typical conflicts and negotiation processes in the public and private sectors of Jeju-do arising from the selection process for the possible location of the Jeju Environmental Resources Recycling Center in Dongbok-ri, Jeju City, Jeju Special Self-Governing Province and analyzed the conflict-to-agreement process with a negotiation theory. Through this, I suggested both public and private implications and political proposals to reach a prevention of social loss and social agreement of a constructive manner.

First of all, I considered some theories about the concept and characteristics of public conflicts and concepts as well as some elements of negotiation, then I set Habeeb's negotiation theory, Winset, and ZOPA as a framework for analysis after I had focused on them through theoretical consideration.

I set the selection process of location for the Jeju Environmental Resources Recycling Center, which was the biggest issue in Jeju from 2013 to 2014, as a case study object, and then I investigated and analyzed those cases via the mass media, white papers, research reports, statistical data, and various internet data. After this, I analyzed further, focusing on Winset between negotiators and the Zone of Possible Agreement(ZOPA) by applying the framework of analysis which was set through theoretical consideration to the case of the Jeju Environmental Resources Recycling Center.

Analysis showed that there was an imbalance of power in the conflict structure over the Jeju Environmental Resources Recycling Center as Jeju Special Self-Governing Province had superior negotiating power based on its authority to give approval and project implementation in terms of total power between Jeju

Special Self-Governing Province and Dongbok-ri. However, Dongbok-ri could be equal to Jeju Special Self-Governing Province by maximizing a serious problem in waste disposal facilitation and administrative burden in order to gain the status of a clean area, 'power by issues', and 'behavioral power' as a location area. Then it could draw negotiations by solving the power balance and seeking change in a basic Winset structure and Zone of Possible Agreement. That is, the negotiations between relatively weak Jeju Special Self-Governing Province and Dongbok-ri allowed the creation of the Jeju Environmental Resources Recycling Center to proceed on time through eco-friendly construction, establishing a development plan of the village, indirect compensation to the local residents, etc., which Jeju Special Self-Governing Province could concede (support), and draw a win-win result in the support from local government and job creation by helping regional development with minimal damage to the environment in Dongbok-ri. Therefore, the composition of early Winset is important to secure negotiating power in the negotiation process, and strengthening negotiating power which parties can accept is necessary to secure the Zone of Possible Agreement. Thus, negotiators need to develop alternatives which could be helpful in understanding the negotiating process and seeking their mutual benefit.

As a result, to change Winset in the process of negotiation, Winset's change of Jeju Special Self-Governing Province with superior 'total power' of negotiating power plays an important role, and various incentive structures should be offered. On the other hand, residents with inferior negotiating power should develop issues actively to make up for 'total power' by strengthening 'power by issues' and 'behavioral power'.

Accordingly, I'm trying to present some measures as follows to prevent social loss by smoothly following the process of conflicts.

First, the negotiator who is superior in total power (mostly administrative agency) should provide enough information for the negotiation subject and make positive changes by disclosing the dominant position of power in a transparent manner. This needs to strengthen participatory democracy by disclosing information. Second, negotiators should be fully aware of Winset structure change before negotiation and after, and continue negotiation long enough until they reach the Zone of Possible Agreement. Stakeholders should form an official

consultative group which stakeholders, such as residents and local governments, could participate in from the initial planning stage, and need to negotiate non-disruptively. Third, negotiators with inferior negotiating power (mostly local residents- village associations) need to raise a range of questions through power by issues to increase negotiating power, and secure specific implementation measures through behavioral power. They should acquire various information and maximize their negotiating power by increasing awareness and getting help from experts. Lastly, the administrative agency which conflict-inducing businesses in various regions and businesses involving negotiation, so it needs to work hard to reduce social costs by having a (tentatively named) negotiation management team or by training internal negotiation experts in advance.

keywords: public conflict management, Habeeb, Winset, ZOPA

## 【 부록 1】 제주환경자원순환센터 영향지역 주민지원 계획

\*출처 : 제주도 내부자료(2017년)

### 1) 법정지원금

- ▶지원금액: 358억원(사업비의 10%범위)
- ▶지원기간: 공사착공 후, 5년 이내 전액 지원
- ▶지원근거: 법령에 의한 의무지원
- ▶관리주체: 법령에 의한 주민지원협의체
- ▶지원범위: 제주환경자원순환센터 영향권(2km) 지역 내 있는 세대
- ▶지원사업종류
  - 영향권 지역 가구별 태양광 발전시설 설치(108억원)
  - 지하 해수를 활용한 힐링케어 타운 조성(230억원)

### 2) 동복리 주민 특별지원금

- ▶지원금액: 225억 3천만원(별도의 청년회 지원 10억 포함)
- ▶지원기간: 공사착공 후, 5년 이내 전액 지원
- ▶지원근거: 협약에 의한 임의지원
- ▶관리주체: 동복리 마을
- ▶지원사업종류
  - 6.5MW의 태양광 또는 풍력발전 사업 지원(2016년도에 3M의 태양광 또는 풍력 우선 지원)
  - 동복리 마을 주유소(편의점+휴게음식점 등) 사업 (별도 10억추가 지원)
  - 동복리에 위치한 양돈장의 이설
  - 신규 재활용선별장을 조성할 경우, 동복리 청년회에 위탁 운영
  - 동복리 지역 배수개선 사업의 추진(별도 예산 83억)
  - 제주환경자원순환센터 신규 인력 충원에 있어 동복리 지역 우선 채용
  - 제주환경자원순환센터 인근 토지 매수 요청의 경우, 적극 매입
  - 각종 지역개발 사업의 발굴 및 우선 지원



## 2) 북촌리 주민 특별지원금

- ▶지원금액: 151억원
- ▶지원기간: 공사착공 후, 5년 이내 전액 지원
- ▶지원근거: 협약에 의한 임의지원
- ▶관리주체: 북촌리 마을
- ▶지원사업종류
  - 3MW의 풍력발전 사업
  - 북촌리 임대주택 사업(40호 규모)
  - 북촌리 경로당 신축공사(2-3층 규모)
  - 음식물쓰레기 수집운반 위탁 운영(차량 5대 구입비용 지원)
  - 해양관광센터 설립(활어장 및 민박체험형)
  - 북촌리 전천 후, 게이트볼장 건립
  - 시내버스 노선 연장운행(단기 마을버스, 장기연장 검토)

【 부록 2】 제주환경자원순환센터 입지 추진일지

일시	주요내용	비고
1991. 11. 28.	회천 매립시설 시공 착수	
1992. 08. 01.	회천 매립시설 최초 사용 개시	
1999. 06. 29.	북부 광역소각장시설 설치 착수	
2001. 09. 03.	회천 매립시설 완공	
2002.	회천 매립시설 사용기간 연장	
2003. 02. 24.	북부 광역소각장시설 설치 완공	
2003. 04. 03.	북부 광역소각장시설 사용 개시	
2010.	회천 매립시설 매립량 122t/일 도달 - 북부광역소각로 가동률 79% 도달	
2011.	회천 매립시설 매립량 147t/일 도달 - 북부광역소각로 가동률 83% 도달	
2011. 02. 15.	제주시 폐기물처리 기본계획 및 입지타당성 조사용역 착수	
2011. 03. 22.	봉개동 회천매립장 운영에 관한 협약 체결 ※매립종료시(2016년 예상)까지 사용키로 협의	
2011. 04. 03.	북부광역소각장 시설 위탁 실시	
2011. 07. 04.	제주시 폐기물처리 기본계획(안) 제출(시→도)	
2011. 07. 26.	입지선정계획 제출 및 입지선정위원회 구성 요청(시→도)	
2011. 09. 02.	제주시에서 입지선정 회시(도→시) ※자체 입지선정자문위원회(시) 구성 및 추진	
2011. 12. 05.	제주시 위생매립시설 확보 추진계획 수립	
2011. 12. 10. ~2012. 01. 10.	위생매립시설 입지후보지 1차 공모	
2012.	회천 매립시설 매립량 161t/일 도달 - 북부광역소각로 가동률 82% 도달	
2012. 01. 11. ~2012. 01. 31.	1차 공모에 대한 연장공모 실시	
2012. 02. 07. ~2012. 02. 29.	위생매립시설 입지후보지 2차 공모 ※조천읍 교래리 공모(교래리 산 114, 115)	
2012. 04. 16.	폐축법 적용 폐기물처리시설 해당여부 질의 (시→환경부, 도)	
2012. 05.	소각시설 타당성조사 및 기본계획 수립 착수	
2012. 05. 03.	전체 매립시설 입지선정위원회 구성요청 회신(도→시)	
2012. 05. 23.	신규매립시설 입지선정위원회 구성 요청(도)	
2012. 07.	제주특별자치도 제3차 폐기물처리기본계획 (2012~2021)수립	
2012. 08. 22.	폐기물처리시설 확충 입지선정계획 결정공고	
2012. 12. 14.	폐기물처리시설 입지선정위원회 구성(11명)	
2013. 01. 21.	입지선정위원회 1차 회의 ※위원장, 부위원장 선출, 향후 활동일정 논의	
2013. 02. 01.	입지선정위원회 2차 회의 ※매립·소각시설 동일입지 선정 기준 결정	

일시	주요내용	비고
2013. 03.	폐기물처리시설 입지 타당성 조사 착수	
2013. 04. 04.	입지선정위원회 3차 회의 ※입지후보지 타당성조사 용역조사 결정	
2013. 04. 26.	입지선정위원회 4차 회의 ※입지후보지 타당성 조사계획수립	
2013. 05. 07.	입지후보지 타당성 조사계획 공고	
2013. 05. 14. ~2013. 05. 16.	구미시 환경자원화시설 견학 *(읍면 매립장 주변 지역주민 대상, 전체 18명)	
2013. 07. 02.	입지선정위원회 5차 회의 ■ 전략환경영향평가 대상 입지후보지 선정 ※후보지 3개 지역 : 회천, 동북, 교래 ■ 입지타당성 조사 결과 최적 후보지 선정 ※소각시설 : 회천동 산 5-2, 293-26, 색달동 산 8-6 ※매립시설 : 회천동 294-22, 동북리 산 56, 산 56-12	
2013. 08. 06.	입지후보지 전략환경영향평가 용역 착수	
2013. 08. 08.	주민편의시설 설치 타당성 조사 용역 착수	
2013. 08. 09. ~2013. 08. 10.	구미시 환경자원화시설 견학 *(동북리민 및 관계공무원)	
2013. 08. 20. ~2013. 08. 22.	수도권 매립지 및 청계천 등 견학 *(동북초등학교)	
2013. 08. 30.	입지선정위원회 6차 회의 ※전략환경영향평가 수행계획 보고 및 의견 수렴	
2013. 09. 30.	북부광역소각로 가동률 80% 도달	
2013. 10.	회천 매립시설 사용예정기간 '2014.7. 단축 측정	
2013. 10. 21.	주민편의시설 설치 타당성 조사 용역 완료	
2013. 11. 18.	전략환경영향평가 초안 공람 시작	
2013. 11. 25. ~2013. 12. 12.	주민설명회 개최 계획 수립 및 시행 ※무산 ※명도암, 동회천, 용강, 봉개본동, 동북리, 교래리, 북촌리, 서회천	
2013. 12. 06.	폐기물 처리시설(소각, 매립) 확충에 따른 주변 지역 관련 주민 홍보 관계관 회의	
2013. 12. 12.	입지후보지 주민(봉개동) 밀착 대화 실시	
2013. 12. 21.	전략환경영향평가 초안 공람 기간 종료	
2013. 12. 24.	신규 폐기물 처리시설 추진을 위한 주민민착행정 추진상황 중간보고회 개최 (별관 제1회의실, 29개 부서 158명(6급 이상))	
2013. 12. 31.	입지후보지 주민(봉개동) 밀착 대화 실시 종료	
2014. 01.	폐기물처리시설 입지선정 및 결정 고시 시작	
2014. 01. 10.	신규 폐기물처리시설(소각,매립)입지선정 관련 도·행정시 회의 개최(1차)	
2014. 01. 14.	동북리 주민 건의 세부사항 확인, 동북리장 면담 *(동북리 매립장 입지에 따른 의견수렴)	
2014. 01. 17.	신규 폐기물처리시설(소각,매립)입지선정 관련 도·행정시 회의 개최(2차)	

일시	주요내용	비고
2014. 01. 26. ~2014. 01. 28.	구미시 환경자원화시설 견학 *(구좌읍 이장단 협의회, 관계공무원)	
2014. 02. 04.	신규 폐기물처리시설 입지 후보지 현장견학 *(대화 추진 공무원 84명)	
2014. 02. 04.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 1차	
2014. 02. 04. ~2014. 02. 28.	입지후보지 주민(동복리) 밀착 대화 실시	
2014. 02. 05.	입지후보지 전략환경영향평가 용역 완료	
2014. 02. 06.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 2차	
2014. 02. 07.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 3차	
2014. 02. 09.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 4차	
2014. 02. 10.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 5차	
2014. 02. 11.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 6차	
2014. 02. 14.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 7차	
2014. 02. 15.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 8차	
2014. 02. 18.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 9차	
2014. 02. 21.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 10차	
2014. 02. 23.	제주환경자원센터 후보지 주민지원계획 설명 11차	
2014. 02. 24. ~2014. 02. 26.	구미시, 대구 바이오가스시설 견학 *(구좌읍 자생단체 대상)	
2014. 02. 27. ~2014. 03. 01.	구미시, 울산 환경에너지타운 견학 *(시민행복자문위원회 대상)	
2014. 02. 28.	제주환경자원센터 후보지(동복리)주민과 간담회 개최(1차)	
2014. 03.	소각시설 및 매립시설 타당성조사 및 기본계획 수립완료	
2014. 03. 04.	동복리 주민대표와 간담회 건의사항 검토 관련	
2014. 03. 14. ~2014. 03. 15.	구미, 구리시 강남자원회수시설 견학 *(북촌리 주민 대상)	
2014. 03. 19.	동복리 반대대책위원 면담	
2014. 03.20 ~2014. 03. 22.	부산, 울산, 대구, 구미시 환경자원시설 견학 *(북촌리 주민대상)	
2014. 03.21 ~2014. 03. 22.	노원구, 구리시, 남양주시 자원화시설 견학 *(동복리주민대상)	
2014. 03. 24.	동복리장 건의사항 수렴 및 봉개동 지역유지를 위한 간담회	
2014. 03. 25.	동복리장 건의사항 중 우수관료 설치 현장확인	
2014. 03. 27.	동복리 및 북촌리 건의사항 관련 도·행정시 관계 부서 회의개최	
2014. 03. 31.	동복리 및 북촌리 건의 사항 사전 설명회	
2014. 04.	예비타당성 조사 면제 승인(기획재정부) - KDI(한국개발연구원)	
2014. 04. 11.	삼보산업 복구비 관련 지원여부 법적 검토	
2014. 04. 03.	제주환경자원센터 입지 관련 동복 주민 방문회	
2014. 04. 04.	폐기물처리시설 입지선정위원회 7차 회의 개최	
2014. 04. 05.	제주시장과 동복리 주민 간 간담회 개최(2차)	

일시	주요내용	비고
2014. 04. 07.	동북리 해신제 참석 및 주민설명회 개최	
2014. 04. 08.	동북리 풍력단지 및 제주환경자원센터 입지 선정 관련 논의	
2014. 04. 10. ~2014. 4. 12.	울산에너지타운, 대구바이오가스시설, 구리, 노원구 자원회수시설 견학 *(북촌리 주민대상)	
2014. 04. 14.	제주시장과 동북리 주민 간 간담회 개최(3차)	
2014. 04. 15.	동북리장 참석 간담회 결과 및 추진일정 확인	
2014. 04. 16.	제주환경자원센터 입지와 관련한 주민동향파악	
2014. 04. 15. ~2014. 04. 16.	울산에너지타운, 대구바이오가스시설, 구미, 양산 자원회수시설 견학 *(봉개동 주민대상)	
2014. 04. 20.	부시장과 동북리 청년회간 간담회 개최	
2014. 04. 22.	동북리 청년회 건의사항 사전 협의 *(북촌리와 동북리 관계 정립을 위한 간담회 실시) *(동북리 청년회 건의사항 검토결과 사전 협의 실시)	
2014. 04. 23.	동북리 일원 제주환경자원센터 입지지역 주민동향파악 *(동북리 청년회 대상 사업계획서 제출 안내)	
2014. 04. 25.	동북리 청년회 및 반대대책위 건의사항 검토 관계관회의	
2014. 04. 28.	동북리 청년회 및 반대대책위 건의사항 검토 의견전달	
2014. 04. 29.	동북리 임시 주민총회 개최(동북리게이트볼장) - 제주환경자원센터(매립/소각장)유치 및 동의 찬반투표 ※투표결과 (총유권자 : 주민등록상 490명(실거주유권자360명) 찬성 180명(69.8%), 반대 70명(27.1%),무효 8명(3.1%)	
2014. 04. 30.	제주환경자원센터 유치신청 공문 접수 - 동북리 → 제주특별자치도, 입지선정위원회 - 동북리 주민대표 기자회견(동북리장 등 9명) ※동북리 제주환경자원센터 유치 선정에 따른 설명	
2014. 04. 30.	제8차 폐기물처리시설 입지선정위원회의 개최 - 제주특별자치도 제1청사 회의실, - 입지선정위원 9명 참석 ※동북1후보지를 폐기물처리시설 입지로 결정	
2014. 04.	예비타당성 조사 면제승인(기획재정부) - KDI 규모 및 사업비 적정성 검토로 대체	
2014. 05. 07	제주환경자원순환센터 입지 지역주민 지원 협약 체결	
2014. 05. 14.	제주환경자원순환센터 입지결정, 고시	
2014. 06. 22. ~2014. 06. 26.	일본 오카야마, 나오시마, 교토, 오사카 환경자원시설 견학 *(동북리 주민대상)	
2014. 07. 24. ~2014. 07. 25.	대구바이오가스시설, 남양주시 에코랜드, 노원구 자원회수시설 견학 *(북촌리 주민대상)	
2014. 08.	중앙 투·융자사업 심사 의뢰 국비(기본 및 실시설계) 확보 위한 중앙 질충	
2014. 08. 12. ~2014. 08. 13.	대구바이오가스시설, 남양주시 에코랜드, 노원구 자원회수시설 견학 *(동북리 주민대상)	
2014. 08. 21. ~2014. 08. 22.	대구바이오가스시설, 남양주시 에코랜드, 노원구 자원회수시설 견학 *(동북리 주민대상)	

일시	주요내용	비고
2014. 09. 02.	주변지역 발전계획 수립방안 지역주민, 전문가 토론회	
2014. 09. 17.	지역주민지원 사업 용역 발주에 따른 주민 간담회	
2014. 09.24 ~2014. 09. 26.	대구 수목원, 상암동 난지도 공원 청주문암생태공원, 여주 환경테마파크 견학 *(봉개동 주민대상)	
2014. 10.06 ~2014. 10. 08.	대구바이오가스시설, 울산 환경에너지타운 부산환경공단 해운대사업소 견학 *(함덕리 주민대상)	
2014. 10. 10.	지역주민지원사업 용역 발주	
2014. 10.13 .~2014. 10. 15.	대구바이오가스시설, 울산 환경에너지타운, 부산환경공단 해운대사업소 견학 *(거로마을 주민대상)	
2014. 10. 17. ~2014. 10. 19.	대구바이오가스시설, 구미자원회수시설 견학 *(조천읍부녀회 대상)	
2014. 10.	- 환경영향평가 용역 발주 - 공유재산심의(토지취득 26필지 · 36,999㎡) - KDI 규모 · 사업비 적성정 중간 검토 결과 반영 사업비 조정	
2014. 10. ~2014. 11.	환경영향평가 용역 수행능력 평가(PQ)	
2014. 11. 05.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역 계약	
2014. 11. 11.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역 착수	
2014. 11. 12. ~12.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역에 따른 기초자료 수급 및 현황자료 구축	
2014. 11. 26. ~2014. 11. 28.	인천 송도소각장, 난지도 제2매립장, 구리시 자원회수시설 견학 *(구좌읍 주민 대상)	
2014. 11.	환경영향평가 입찰 및 낙찰자 결정 기본 및 실시설계에 따른 국비예산 절충, 지방비 확보	
2014. 12. 02. ~2014. 12. 04.	청주시 환경자원화시설, 서울 강남구 자원 회수시설 견학 *(월림리 주민 대상)	
2014. 12. 12. ~2014. 12. 14.	구리시 자원회수시설, 남양주시 에코랜드 견학 *(봉개동 주민 대상)	
2014. 12. 16. ~2014. 12. 18.	파주시 환경관리센터, 노원구 자원회수시설, 남양주시 에코랜드 견학 *(우도면 주민 대상)	
2014. 12. 16. ~2014. 12. 19.	일본 후쿠오카, 기타큐슈 환경자원화시설 견학 *(봉개동 주민 대상)	
2014. 12. 28. ~2014. 12. 30.	난지도 매립장(하늘공원), 노원자원 회수시설 견학 *(동북리 주민 대상)	
2014. 12. ~ 2015. 01.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역에 따른 마을 및 주변 현황조사, 현황분석	
2014. 12.	공유재산심의 및 건설기술심의	
2015. 01. 14.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역에 따른 동북리 주민 설명회	
2015. 01. ~2015.04.	- 주민규약사례 및 지역주민 지원사업계획 검토 (풍력발전설치, 임대주택설치, 마을주유소 설치 등) - 친환경에너지타운 사업계획서 중 유리온실 사업비 검토 - 풍력발전 관련 부서(에너지산업과) 협의 진행 - 선진적 해외 사례 대상지 조사 및 일정 검토 - 백서 목차 구성 및 자료 수집 등	

일시	주요내용	비고
2015. 04. 08.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역에 따른 동복리 주민 간담회	
2015. 05. 07.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역에 따른 북촌리 주민 간담회	
2015. 06.	제주환경자원순환센터 주변지역 발전계획 수립 용역 완료(예정)	
2015. 06.07. ~2015.06.13.	선진지 해외 사례 대상지 조사 및 견학(예정)	
2015. 09.	2016년도 국비예산 확보(예정)	
2015. 10.	도로점·사용허가(침출수) 인·허가 승인(예정)	
2015. 11.	환경자원순환센터 설치 승인(환경부장관)(예정)	
2015. 12.	환경영향평가 용역 시행 및 완료(예정)	
2016. 01.	환경자원순환센터(소각·매립) 사업 발주(예정)	
2016. 02.	국비예산 내시결정 및 사업비 배정(예정) 사업수행능력평가(PQ)(예정) 기본·실시설계 용역 시행 및 완료(예정)	
2016. 03.	환경자원순환센터 사업 시행 입찰 및 낙찰자 결정(예정)	
2016. 04. ~2018. 12.	환경자원순환센터 사업발주 및 준공(예정)	
2016. 04. ~2020. 12.	주민지원사업사항 완료(예정), 착공 후 5년 이내	

\*출처 : 제주도 내부자료(2017년)