일반논문 「한국행정학보」 제51권 제3호(2017 가을) 157~191
DOI http://dx.doi.org/10.18333/KPAR.51.3.157

공공갈등에서 시민참여의 변화:
수도권매립지 사례에 대한 근거이론의 적용*

신 상 준
이 숙 종**

이 논문은 수도권매립지의 정책결정과정에서 발생한 공공갈등 과정에서 정부정책에 반대하는 시민들의 참여 변화를 분석하였다. 시민참여의 변화는 일정한 시기를 두고 다양한 요인에 의해 역동적으로 변화하기 때문에 실증적으로 분석하는 데에는 한계가 있고, 기존 연구모형을 원용하여 분석하기에도 적절치 않아 근거이론을 적용하였다. 분석결과, 수도권매립지에 관한 갈등사례에서 시민참여는 '정부정책에 대항하지만 반대운동 세력이 미약하여 참여가 변화되는 특징'이 있음을 발견하였다. 정책결정은 권력이 강한 개인 혹은 집단의 의지가 반영되는데, 수도권매립지에 관한 정책결정은 민간 이해관계자들의 힘이 약하여 정부정책에 영향을 주지 못한 특징을 보였다. 한편, 이들은 서로 신뢰하는 수준이 낮았고 수도권매립지로 인한 보상제도에 문제가 있어 민민갈등이 발생하고 있었기 때문에 반대운동을 위한 광범위한 조직화를 이뤄내지 못하였다. 이러한 분석 결과를 통해서 본 연구는 공공갈등 구도에서 행위자들의 권력차이가 갈등 관계에 영향을 미칠 것이라는 가설을 제공하였다. 그리고 갈등관리에 필요한 절차적 정의를 갖추기 위해서 제도적으로 민간 이해관계자들에게 권한을 부여하는 시스템을 마련할 필요성을 제안하였다.
[주제어: 공공갈등, 시민참여, 권력관계, 수도권매립지]

Ⅰ. 서론

본 연구는 수도권매립지에 관한 정책결정과정에서 발생한 갈등 사례에서 시민참여의 변화를 분석한다. 수도권에서 배출되는 대부분의 매립 폐기물을 처리하는 수도권매립지는 환경부와 함께 서울시와 인천시, 경기도 등 4자 정부기관이 주도하여 관리되고 있다. 본 매립지는 당초 2016년 12월 31일까지 사용될 계획이었으나, 2015년 6월 28일에 이들 정부기관이 모여 사용을 연장하기로 합의하였다. 이 합의는 성공적인 정부간 협력의 사례로 평가받지만(권혁소, 2015), 지역

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이며(NRF-2016S1A3A2924832), 분석 자료는 신상준의 박사학위논문 자료를 사용하였다.
** 교신저자

주민들의 의견이 반영되지 않아 공공갈등이 발생하였다.

국내의 정책결정과정에서 발생한 공공갈등에 관한 연구들은 대부분 갈등해소를 위해 대안적 분쟁해결방식을 제안하거나 갈등 해결에 성공한 거버넌스 사례를 분석하는가 한편, 갈등 구도에 참가한 행위자들의 인식을 연구하는 경향이 있다. 한편, 공공갈등의 종단적 과정을 분석하는 연구들은 이론적 분석틀을 적용하여 정책갈등에서 발생하는 특징들을 분석한다. 하지만 공공갈등에서 시민들의 참여양상을 역동적으로 분석한 연구는 거의 없다.[1)]

정책이 결정되는 과정은 이해관계자들의 상호 협력과 갈등이 일어나는 상호작용으로 이루어진다(Sabatier & Weible, 2007). 정책결정과정을 분석하는 옹호연합모형((Advocacy Coalition Framework; 이하 ACF)은 정책하위체제의 옹호연합에 초점을 두어 특정 정책을 지지하거나 반대하는 세력들이 정책을 결정하는 주요 영향요인임을 밝힌다(김순양, 2010). 이 분석모형에 의하면, 옹호연합 간의 권력관계가 정책에 영향을 미치며(Ingram et al, 2007), 상대적으로 강한 권력을 지닌 집단의 의지대로 정책이 결정되곤 한다.

정책은 강한 권력을 가진 집단의 의지가 반영된 결과물인데, 정부기관은 상대적으로 강한 권력을 가지고 있어서 이들의 의도대로 정책이 결정되는 경우가 많다. 국내에서 공공갈등이 발생한 사례는 공공정책에 대해서 사회적 합의 없이 정부가 단독으로 결정하고 공지하며 방어하는 형태로 진행되곤 한다(정지범, 2010; 이선우; 2011; 정정화 2012). 선행연구에서는 공공갈등이 발생할 경우 대안적 분쟁해결 방식으로 갈등해소를 요구하지만, 실제 사회현상은 이러한 갈등해결 기제가 요원한 과제로만 보이는 듯하다. 왜냐하면 민간 이해관계자보다 강한 권력을 가진 정부기관은 그들의 의지대로 정책을 결정하고 집행하려는 경향이 강하기 때문이다(Schattschneider, 1975).

정부정책에 불만을 가지고 정부에 항거하는 시민들은 본인들의 의견이 정책에 영향을 주기위해 적극적인 참여형태를 보인다. 이들은 본인들이 보유한 권리를 획득하기 위해 정책결정과정에 참여하려는 의지를 보이며(Dahrendorf, 1994), 정부기관과 협상하기 위해 민간 이해관계자들을 조직하기도 한다(Beresford and Hoban, 2005). 이들은 정부정책에 영향을 주기 위해 다양한 방식으로 의견을 제시한다. 가령 옹호연합을 구성하거나, 집단으로 조직화하여 세력을 확장시키며, 정부와 대등한 권력관계를 유지하기 위해 집단간 연대를 실시하기도 한다.

본 연구는 수도권매립지에 관한 정책결정과정에서 발생하는 시민들의 참여를 분석하고자 근거이론을 적용한다. 근거이론은 행위자들의 심층적임 모습을 담아낼 수 있고, 현실과의 연계가 가능하기 때문에(Locke, 2001) 수도권매립지 운영 갈등에서 확인할 수 있는 시민들의 참여변화를 밀도 있게 분석할 수 있는 장점이 있다. 이를 위해 참여관찰로 작성한 관찰일지와 이해관계자의 인터뷰 등의 1차자료와 함께, 언론보도, 정책보고서, 연구논문, 성명서 및 보도자료 등의 2차자료를 취합하여 상호 비교하였다. 이러한 자료들을 귀납적으로 분석하는 과정과 더불어 정책

1) 정책옹호연합모형은 정책결정에서 발생한 옹호연합의 형성을 주요 분석요소로 담고 있지만, 이 연합들이 어떻게 형성되는지를 구체적으로 밝히는 데는 한계가 있다(김순양, 2010: 50).

결정과정에서의 권력관계와 시민참여의 특징을 선행연구를 통해 연역적으로 검토하는 과정을 동반하였다. 즉, 사례에 대한 숙지와 선행연구 분석을 동시에 진행하면서 근거이론에서 지향하는 관찰과 선행지식 간의 변증법적인 상호작용에 초점을 두었다(Suddaby, 2006: 634-635; 권향원·최도림, 2011: 295).[2)]

Ⅱ. 사례선정과 이론적 논의

1. 사례 선정

수도권매립지는 환경부와 서울시, 인천시, 경기도 등의 4자 정부에 의해 운영 및 관리되고 있는 매립지다.[3)] 인천 서구에 위치한 수도권매립지는 1992년에 매립을 시작으로 2016년 12월 31일에 사용 종료를 목표로 수도권에서 배출되는 매립 폐기물의 대부분을 처리하였으나, 4자 정부기관에 의해 2015년 6월 28일에 연장해서 사용할 것으로 합의되었다.

수도권매립지에는 다양한 민간 이해관계자도 관여되어 있다. 법적으로 피해보상을 받을 수 있는 지역주민들과 보상을 받지 못하는 그 외의 주민들,[4)] 그리고 인천의 시민단체 및 지역 정당, 수도권매립지관리공사(이하 SL공사)의 노조는 수도권매립지에 관한 공공갈등에 참여하는 민간 이해관계자들이다. 이들은 본인들이 직면한 이해관계에 따라서 이 매립지의 공공갈등 구도에 참여한다. 가령 피해 보상을 받지 못하는 지역주민들은 수도권매립지에 관한 정부정책에 반대하고, 인천의 시민단체들은 수도권매립지가 폐기물의 발생지처리원칙에 어긋나기 때문에 수도권매립지의 적절한 해결책을 요구하고 있었던 상태였다. 지역정당 역시 유권자들이 관심을 가지고 있는 사안이기 때문에 적극적으로 공공갈등 구도에 참여한다. 마지막으로 SL공사 노조는 SL공사의 인천시로 이관 사안을 반대하고자 참여한다.

4자 정부기관의 협력에 운영되고 있었던 수도권매립지는 지역사회에 관심을 두기 시작한 2010년부터 정부간 갈등을 보여 왔다(권혁소, 2015: 93). 특히 수도권매립지에 강한 이해관계를

2) Glaser & Strauss(1967: 79)는 실질이론(substantive theory)은 선행연구에 담겨 있는 공식이론(formal theory)으로 가기위한 시작점이며, 근거이론(grounded theory)은 이들과의 관계에서 도출될 수 있음을 밝힌다.

3) '수도권해안매립조정위원회규정'에 의하면 환경부를 중심으로 광역자치단체가 포함되어 수도권매립지의 운영 및 관리를 담당하고 있고, 2000년 7월에는 수도권매립지관리공사(SL공사)가 설립되어 수도권매립지를 운영하고 있다.

4) 폐기물 처리시설의 영향권은 직접영향권과 간접영향권으로 구분된다(폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제17조; 이하 폐촉법). 수도권매립지의 영향권은 간접영향권으로 "폐기물매립시설의 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내"를 뜻한다(폐촉법 시행령 제20조). 여기서 주민지원협의체는 간접영향권 내의 지역주민들로 구성된 단체이다.

가지고 있었던 서울시와 인천시가 갈등 관계를 형성하였고, 이러한 상황에서 인천 서구의 지역주민과 인천시민단체들은 수도권매립지의 사용 종료를 지속적으로 주장하였다. 정부간 갈등과 정부-지역주민 간의 갈등이 복합적으로 얽혀 있는 수도권매립지 사례는 2014년 12월에 수도권매립지의 사용 종료 기한에 대해 협의한다는 명분으로 4자 정부기관이 참여하는 '4자협의체'를 구성하게 이른다. 이후 인천시는 시민협의회를 구성하여 인천시 시민사회와 논의하는 장을 마련하기도 하였다.[5] 그리고 2015년 6월 28일에 수도권매립지 사용기한을 연장하는데 합의함으로써 정부간 갈등은 일단락된다.

이 사례를 분석하기 위한 시기적 공간은 4자협의체가 구성되어 정부간 협력이 공식적으로 시작된 2014년 12월 3일부터 민간이해관계자들이 인천시를 상대로 제기한 소송이 모두 기각된 2017년 2월 9일까지로 한정하였다. 수도권매립지 사례는 1992년의 매립을 시작으로 현재까지의 시기에 걸쳐있지만, 공공갈등에서의 시민참여를 분석하기 위해서는 해당 자치단체가 시민들과 입장이 다르게 변화되는 시기로 한정시키는 것이 타당하다고 판단하였다. 왜냐하면 자치단체가 시민들의 입장과 동등할 때는 해당 시민들이 정부기관에 반대하지 않지만, 자치단체가 시민들의 입장과 상이할 때는 시민들이 자치단체에 반대의견을 표시하였기 때문이다.

2. 이론적 논의

1) 정책결정과정에서의 권력관계

정책이 결정되는 과정에는 다양한 이해관계가 얽혀 있기 때문에 개인 혹은 집단 간의 상호작용으로 인하여 협력과 갈등이 빈번하게 발생한다. 특히 다자정부기관이 연관되어 있고 다양한 민간 이해관계자가 포함되어 있다면, 해당 사안에 대한 정책결정과정은 복잡하고 역동적인 관계를 형성한다. 따라서 정책결정과정은 모두의 이해관계를 반영하기가 어려워서 이해관계자들이 모여 합의를 형성하는 일련의 과정이 작동하지 않을 수 있기 때문에 공공갈등이 발생하곤 한다(Innes, 1998; Innes and Booher, 1999; 이선우, 2011). 국내 선행연구에서는 사회적 합의가 형성될 수 없는 원인 중에 하나를 정책결정방식이 정부가 단독으로 결정하고, 공지하며, 방어하는 형태인 DAD(decide-announce-defend)로 이루어지기 때문임을 지적한다(정지범, 2010: 151; 정정화 2012: 312). DAD방식의 정책결정은 해당 정책을 비판하는 행위자들을 양산하는 단점이 있다(Wolsink,1996; 2000).

DAD 방식이 공공갈등의 발생을 추동함에도 불구하고, 정부기관은 그들의 의지대로 정책을 결정하고 집행하려는 경향이 있다. 왜냐하면 정부는 상대적으로 강한 권력을 가지고 있어서 민간 이해관계자들에게 정부의 의지를 부과하여 갈등을 해소할 수 있기 때문이다(Schattschneider, 1975: 39).[6] 선행연구에서는 공공갈등의 발생시 정부가 대안적 분쟁해결 방식(Alternative

5) 인천시 보도자료(2015.01.26.「수도권매립지 시민협의회 첫 회의 열려」)

Dispute Resolution; 이하 ADR)으로 갈등의 해소를 요구한다(Goldberg et al, 1985: 291; Carnevale, 1993: 455; Lan, 1997). ADR은 민간 이해관계자들과 협상하거나 제3자기관이 조정 혹은 중재하는 수평적인 갈등기제이다. Cooper(1984: 143)는 정부가 수평적인 권력관계를 유지한다면, 정책형성과 집행과정에서 민간 이해관계자들의 의견을 이끌어낼 수 있는 기회를 가진다고 주장한다. 수평적인 권력 관계를 유지하여 ADR로 갈등을 해결할지를 판단하는 것은 정부의 의지에 달려있음을 시사하는 바이다. 따라서 강한 권력을 가진 정부기관의 의지는 정책결과를 좌우할 수 있으며, 이러한 권력관계에 의해 정책이 결정된다.

정책결정과정을 연구하는 모형 중에 하나인 ACF는 정책하위체제에서 옹호연합들 간의 갈등과 협력이 오가는 상호작용으로 정책이 산출되는 과정을 설명한다(Sabatier & Weible, 2007). ACF에서의 정책하위체제는 사회문제 해결을 위해 모인 개인 혹은 집단들인데, 정책핵심신념에 기반을 두어 이루어진 이해관계자들이다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1999). 정책하위체제는 여러 개의 옹호연합들로 구성되어 있으며, 이들 간의 정치적 권력관계가 정책결과에 영향을 준다(Ingram et al, 2007: 101).

그렇다면 정책결정과정에서의 권력은 어떠한 특징을 지니는가? 우선 권력이라 함은 집단 내에 속해있는 구성원들이 강제적인 의무를 이행하도록 만들 수 있는 일반화된 능력을 일컫는다(Parsons, 1967: 308). 의사결정에서 권력의 특징을 연구한 Luke(1976)는 권력의 3가지 시각을 제시한다. 1차원적(one-dimensional) 시각은 특정 쟁점이 의사결정과정에서 가시적 갈등을 수반하는 것이다. 1차원적 시각이 가시적 쟁점에 대한 권력관계를 보았다면, 2차원적 시각은 보이지 않는 잠재적 쟁점이 정책으로 결정되지 못하는 방식을 고려한다. 이에 반해 3차원적 시각은 특정 상황에 의해서 이해관계를 표출하지 못하는 문화적 현상까지 포함한다.

Luke(1976)의 이러한 관점을 정책에 중점을 두어 발전시킨 Levin(1997)은 정책결정과정에서 드러나는 권력을 3가지 형태로 설명한다(Gunn, 2008: 254). 첫 번째는 '할 수 있는 권력(power to do)'으로 한 개인이나 집단이 정책을 결정할 수 있는 힘을 뜻한다. 두 번째로는 '상대방에게 영향을 주는 권력(power over)'으로 상대방보다 강하여 그들에게 영향을 줄 수 있는 힘을 말하며, 마지막으로는 '이룰 수 있는 힘(power to achieve)'으로써 권력을 가진 특정인의 의지에 따라 정책을 결정할 수 있는 힘을 의미한다(Levin, 1997: 54-56).

정책은 이러한 권력에 따라 결정되며, 강한 권력을 가지고 있는 정부의 의지대로 정책이 결정되는 경우가 다분하다. ACF 모형에 따르면, 민간 이해관계자들은 정책결정과정에 영향을 주기 위해서 옹호연합을 구성한다(Sabatier & Weible, 2007). 개인이나 집단으로 구성되는 옹호연합은 그 크기가 클수록, 그들이 보유하는 권력의 크기는 커진다. 왜냐하면 권력은 세력의 크기에 의해 결정되고(Arendt, 1970: 44),[7] 참가한 청중의 숫자가 갈등의 결과를 결정짓기 때문이다

6) Schattschneider(1975: 39)는 권력을 가진 자의 의도대로 특정 사안을 결정할 수 있기 때문에 강한 권력을 가진 자는 제3자의 개입으로 갈등해결을 환영하지 않는다고 언급한다.

7) 아렌트는 권력을 특정 한 개인의 속성으로 이해하지 않는다. 그녀에 의하면, 권력은 "집단에 속하고 집단

(Schattschneider, 1975: 2). 즉, 정책결정과정에서 민간 이해관계자들의 참여 수준에 따라 권력의 크기는 달라지기 때문에 이들은 세력을 넓히기 위해 일련의 노력과 전략들을 수행하고, 개인보다는 집단으로, 단독의 집단보다는 집단간의 연대를 통해 정책결정과정에 참여하고자 한다.

2) 공공갈등 행위자의 참여

정책결정과정에서 발생하는 공공갈등은 이해관계의 네트워크가 복잡하고 관련 사안의 범위가 넓은데, 구체적인 특징 중에 하나가 민간 이해관계자들과 밀접히 연관되어 있다는 점이다(Carpenter and Kennedy, 2001: 5-11; Dukes, 2006: 45). 즉, 정부정책에 불만을 품은 시민들이 적극적으로 참여하여 본인들의 의견을 개진한다(박종민, 1995). 이들은 정부에 항의(voice)하거나 충성(loyalty)하며, 해당 정책을 회피하기 위해 이탈(exit)하거나 무시(neglect)하는 등의 행동을 보인다(Hirschman, 1970; Lyons and Lowery, 1986; 1989).

정부정책에 불만을 가지고 갈등구도에 참여하는 자들은 본인들의 의견이 정부정책에 영향을 주기를 바라는 마음에서 나오는 적극적인 행태들이다. 이들은 정부집단보다 권력이 약하여 개인적으로 참여하기보다는 집단을 조직하기도 하고, 이 집단들은 타집단과 연대하여 반대운동에 참여하는 경향을 보인다. 이러한 참여는 사회적 약자 혹은 소외된 자들이 집단을 조직함으로써 정부기관(power holders)과 협상하려는 행위를 뜻한다(Beresford and Hoban, 2005: 27).

이들의 참여는 시민권(citizenship) 차원에서 권리를 획득(entitlements)하기 위한 적극적인 활동이다(Dahrendorf, 1994). Marshall(1950)은 시민권을 시민적·정치적·사회적인 요소 등의 3가지로 구분하였다. 이 중에서 사회적 시민권은 시민들의 사회경제적 권리를 뜻하는바, 사회에서 일반적으로 수용되는 문명화된 삶을 누릴 수 있는 권리를 말한다(Marshall, 1950: 11).[8] Dahredorf(1994: 12-14)는 사회적 시민권을 물질적인 제공(provisions)과 권리의 획득(entitlements)으로 구분하였는데, 그는 사회적 시민권을 권리획득 차원에서 설명한다. 그에 의하면, 사회적 시민권은 시민들이 정책결정과정에 참여하여 권리를 추구하는 절차적 가치를 의미한다. 그리고 이러한 참여를 통해 시민들이 정치참여로부터 소외받지 않을 권리를 뜻한다(최장집, 2009: 169).

그러므로 정부정책에 반대하는 민간이해관계자들은 권리를 획득하기 위해 본인이 직면한 개인적 환경에 따라 공공갈등 구도에 참여한다. 갈등 구도에 참여한 행위자들은 사회경제적 상황과 개인의 심리적 요인에 영향을 받게 된다. 소득·교육·직업 등의 사회경제적 지위가 높을수록 높은 참여 경향을 보이거나(Verba and Nie, 1972: 136),[9] 개인의 정치행동이 정치적 과정에 영

이 상호 협조하는 동안 유지된다."라고 언급하면서 권력은 사람들로 구성된 세력집단에 의해 결정된다고 밝힌다(Arendt, 1970: 44).

8) 시민적 요인은 개인적 자유를 위해 필요한 신체·사상·양심·재산소유·계약체결 등의 자유를 말하고, 정치적 요인은 정치권력의 활동에 참여할 수 있는 권리는 뜻한다(Marshall, 1950: 10-11).

9) 참여에 관한 국내 선행연구에서는 사회경제적 지위에 따라 시민참여는 상이한 양상을 보인다고 실증적으로 증명한다(이승종, 2001; 이승종·유희숙, 2001; 지병문, 2005; 유재원·이승모, 2006; 김혜정, 2009)

향을 줄 수 있다는 정치적 효능감(Campbell et al, 1954: 187) 역시 참여에 미치는 영향요인이다(Craig et al, 1990: 290; Yeich and Levine, 1994: 259-260). 그리고 개인이 인식하는 정부에 대한 신뢰 수준 역시 시민의 참여에 영향을 주기도 한다(Kaase, 1999; Cox, 2003; 장수찬, 2002; 김대욱·이승종, 2008; 배귀희·임승후, 2009).

시민들의 참여를 분석하는 국내연구에서는 시민참여에 미치는 영향요인을 규명하거나, 정책과정에서의 시민참여 형태를 분석하고, 정부정책에 대한 시민들의 반응을 연구한 경향으로 대별된다. 첫째로 시민들의 참여에 미치는 영향요인을 분석하는 연구들은 시민의 사회적배경과 심리적 요인이 시민들의 참여에 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정하고 이를 검증한다(김혜정, 2009a; 김혜정, 2009b; 현승숙·금현섭, 2011). 둘째, 정책과정에서의 시민참여 연구는 주민참여제도(정명은·장용석, 2013), 시민참여를 통한 전자정부사이트에서의 정책의제 설정(황성수, 2011), 정책과정에서의 시민참여 유형을 구분한 연구가 있다(최태현, 2014). 셋째, 정부정책에 대한 반응을 연구한 경향은 원전인근 지역주민들의 위험반응을 알아보거나(박천희·홍은영, 2016), 정부서비스에 불만을 가진 시민들의 반응을 실증적으로 규명한다(김서용, 2009). 다만, 국내 선행연구에서는 횡단면 자료를 통해서 참여형태를 분석하는 연구들이 대부분인데, 정부정책에 불만을 품고 갈등구도에 참여하는 형태를 종단적으로 분석한 연구는 거의 없다.

정부정책에 불만을 품고 갈등구도에 참여하는 행위자들은 정부에 대한 불신에 근거하여 사회경제적 상황에 따라 다양한 방식을 통해 참여한다. 이들은 개인의 참여적 동기에 의해 정책 불만족의 표출 과정에 참여하거나 이탈하며, 혹은 새로운 행위자가 참여하는 역동적 과정을 보인다. 이러한 논의에 근거하여 본 연구는 정부정책에 불만을 품고 참여하는 민간 이해관계자들의 참여형태를 분석하였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료

이 연구는 질적 자료를 기반으로 근거이론을 적용한다. 질적 자료를 확보하기 위해 1차자료와 2차자료를 취합하였고, 연구결과의 왜곡을 방지하기 위해 이 자료들을 상호보완적으로 활용하였다(Uzzi, 1997: 40-41). 1차자료는 연구자가 현장에서 관찰하는 참여관찰을 토대로 작성한 관찰일지와 이 매립지에 이해관계가 있는 행위자들을 대상으로 실시하는 인터뷰 자료 등이다. 참여관찰은 2015년 6월부터 2016년 2월까지 수도권매립지 사용연장 반대 운동을 실시하고 있었던 천막농성에의 방문을 시작으로, 기자회견과 토론회, 간담회, 회의 등에 총5번 참석하여 자료를 수집하였다.[10] 인터뷰는 연구자와 인터뷰 대상자 간에 자유롭게 대화를 시작하여 의미 있는 주제로 넘어가는 형식으로 진행되었다(Riessman, 1993). 다만 반구조화된(semi-structured)

질문지가 없으면 해당 사례에 대한 심층적인 내용을 확보할 수 없기 때문에 인터뷰 전에 질문지를 메일로 송부하였다.[11] 다음의 〈표 1〉은 1차자료와 관련한 내용이다.

〈표 1〉 1차자료 취득 경로
〈Table 1〉 Primary Data Acquisition Path

자료	구체적 내용		
참여 관찰	① 2015.05.30. – 매립지 반대 천막 농성 현장 방문(검암역) ② 2015.08.26. – 시민토론회 참가(인천 서구청) ③ 2015.09.23. – 지역주민·시민단체·정당 기자회견 참가(인천시청) ④ 2015.11.20. – 지역주민·시민단체·정당 대표 회의 참가(인천 서구) ⑤ 2016.02.26. – 주민대책위 소속 주민단체 대표 회의 참가(인천 서구)		
인터뷰	시 기	대상자	장 소
	2015.05.29.	시민단체 종사자	전화인터뷰
	2015.06.01.	인천 시민협의회 참가자 P씨	인천 남동구
	2015.06.01.	연장반대 운동 이탈자 J씨	인천 서구
	2015.06.12.	연장반대 주민단체 통합대표 2명(S씨, K씨)	인천 서구
	2015.07.16.	연장반대 주민단체 대표 S씨	전화인터뷰
	2015.07.29.	시민단체 종사자 P씨 인터뷰	인천 서구
	2015.09.25.	연장반대 주민단체 대표 S씨	전화인터뷰
	2015.11.06.	연장반대 주민단체 대표 S씨	전화인터뷰
	2016.03.04.	인천광역시청 담당 공무원	인천시청
	2016.03.14.	전문가 K씨	서울 강북구
	2016.04.19.	서울특별시청 담당 공무원	서울시청
	2016.04.22.	연장반대 주민단체 대표 S씨	전화인터뷰
	2016.05.03.	연장반대 주민단체 대표 S씨	인천 서구
	2016.05.09.	연장반대 새로운 참여단체 대표 L씨	서면인터뷰
	2016.05.12.	연장반대 운동 이탈자 J씨	전화인터뷰
	2016.05.17.	시민단체 대표 K씨	인천 남동구
	2016.06.07.	전문가 Y씨	인천 서구
	2016.08.19.	시민단체 대표 L씨	인천 남동구
	2016.09.09.	대체매립지 확보 추진단 참가자 J씨	전화인터뷰
	2016.10.11.	인천 서구 협의회 대표 K씨	인천 서구
	2016.11.14.	경기도청 담당 공무원	서면인터뷰
	2016.11.28.	과거 인천시 고위공무원	서울 종로구
	2016.12.01.	과거 서울시 고위공무원	서울 동대문구

10) 본 연구에서 작성한 참여관찰일지는 B5 노트로 약20쪽 가량 된다.

11) 반구조화된 질문지에는 큰 주제가 담겨 있고, 세부적인 내용은 포함되지 않았다. 왜냐하면 인터뷰 질문지에 세부적인 내용을 명시하면 인터뷰 대상자가 답변을 회피할 수도 있기 때문이다

수도권매립지와 연관된 이해관계자와의 인터뷰를 위해서 인터뷰 대상자 물색을 스노우볼링(snow-balling) 방식으로 진행하였다. 본 연구의 인터뷰 대상자 집단은 민간 및 정부 이해관계자, 수도권매립지 관련 전문가 등 3가지로 구분된다. 첫째, 민간 이해관계자들은 수도권매립지 연장반대 운동을 실시하고 있었던 시민단체 대표를 시작으로, 점차 민간 이해관계자들의 범위를 확대시켰다. 둘째, 정부 이해관계자는 정부사이트에 수도권매립지 담당자를 찾아 전화 한 후, 인터뷰를 요청하였다.[12] 다만 과거 서울시와 인천시의 고위 공무원들은 지인의 소개를 받아 인터뷰를 진행하였다. 셋째, 인터뷰를 실시한 수도권매립지 전문가는 2명인데, 1명은 지인의 소개를 받았고 다른 1명은 메일을 보내 인터뷰를 요청하여 진행하였다. 이러한 과정을 통해서 본 연구에서는 총 23번의 인터뷰를 수행하였다. 인터뷰 내용은 사전 동의하에 녹음하였으며, 녹음에 동의하지 않은 인터뷰 대상자는 인터뷰 내용을 메모하였다. 녹음한 인터뷰는 모두 전사(transcription)하였다.

2차자료는 연구자료의 개방성을 확보하기 위해 언론보도와 정책보고서, 학술연구논문, 각 이해관계자들의 성명서 및 보도자료 등을 수집하였다. 언론보도는 수도권매립지와 관련된 신문기사를 '한국언론진흥재단'에 다운받아 정리하였고, 정책보고서는 인천발전연구원, 서울연구원, 환경부 디지털도서관, SL공사 등의 홈페이지에서 수집하였다. 그리고 학술연구논문은 권혁소(2015)의 논문을 참조하였다.[13] 마지막으로 정부 및 민간 이해관계자들의 성명서 및 보도자료는 각 정부기관의 사이트와 민간 이해관계자들이 속한 단체의 사이트에 접속하여 취합하였다.

2. 연구 방법

수도권매립지에 관한 시민참여 변화를 분석하기 위해 본 연구에서는 근거이론(grounded theory)을 사용한다(Strauss & Corbin, 1990). 근거이론은 현장과 이론의 상호 비교분석을 통해 맥락적인 이론을 개발시키는 방법론이다(권향원·최도림, 2011: 293-294). 이점에 입각하여 국내에서는 근거이론에 대한 소개에서부터 이 이론을 사용하여 분석한 연구까지 다양한 선행연구가 축적되어 왔다.[14]

근거이론은 연구과정에서 체계적으로 데이터를 모아서 그 데이터를 통해 이론을 도출하는 방법이지만(Strauss & Corbin, 1998: 12; Creswell, 2013: 83-90), 선행이론의 학습 없이 진행되지는 않는다(권향원·최도림, 2011). Suddaby(2006: 635)는 연구자가 학습한 사전 지식은 연구자의

12) 중앙정부인 환경부의 담당 공무원과 인터뷰를 위해 여러 번의 전화와 메일을 보냈지만, 인터뷰를 진행하지 못하였다. 그래서 이 연구는 환경부 공무원의 의견을 포함하지 못한 한계를 가지고 있다.

13) 권혁소(2015)는 서울시청에 근무하면서 수도권매립지 사안을 담당하였는데, 그 경력을 토대로 수도권매립지에 대한 정부간 갈등과 협력, 합의에 대한 일련의 과정들을 협력적 거버넌스 차원에서 분석하였다.

14) 행정학 및 정책학 분야에서 근거이론에 대한 소개는 권향원·최도림(2011), 윤견수(2013), 이영철(2014), 권향원(2016) 등이 있으며, 근거이론을 적용한 연구는 최근(2015년부터)에 김경은(2015), 허준영 외(2015) 등이 있다.

관점에 부정적 영향을 주는 것이 아니라는 점을 지적한다. 이 방식은 연구자가 자료와 지속적인 상호작용을 실시하면서 이론을 생성하고, 자료를 토대로 코딩을 구성하여 연구자의 선입견을 배제하는 접근 방식이다(Strauss, 1987: 10-11; 이영철, 2014: 193).[15)]

근거이론은 복잡한 맥락의 파악과 현실과의 연계를 구축하기가 용이하며 새로운 분야에서의 이론을 형성할 뿐만 아니라 이론을 심층적으로 발전시킬 수 있기 때문에(Locke, 2001: 95-98), 수도권매립지에 관한 공공갈등과정에서 시민참여의 변화를 분석하기에 적합하다고 판단하였다. 이에 따라 이론과 자료들을 지속적으로 비교하여 연구결과를 제시하였다.

한편 근거이론은 분석방법과 현상 기술에 타당성을 확보할 필요가 있다(Glaser & Strauss, 1967: 233-235; Rennie, 1998). 이를 위해 본 연구에서는 Lincoln & Guba(1985)가 제시한 기법 중에서 사례와 연관된 행위자들에게 연구결과에 대해 의견을 묻는 멤버 체크(member check) 과정을 실시하였다. 이 연구에서 수행한 멤버 체크는 약1년 6개월의 시간동안 진행되었으며, 이 기간 동안 인터뷰 대상자들과 지속적으로 반복하여 연구결과에 대해 피드백을 받는 과정을 거쳤다. 참여관찰을 통해 작성한 관찰일지와 인터뷰 대상자의 의견 등의 1차자료와 더불어 언론기사와 정부보고서, 학술연구논문, 성명서 및 보도자료 등과 지속적으로 비교(constant comparison)하여 연구결과의 다각화(triangulation)를 도모하였다.

3. 코딩 방법

근거이론을 적용하기 위해서는 체계화된 연구절차를 따르면서 진행된다(Strauss & Corbin, 1998). 본 연구는 근거이론방법으로 연구를 진행하기 위해서 윤견수(2013)와 권향원(2016)이 제시한 가이드라인을 따라 분석하였다. 우선 연구자의 주관적 인식이 개입될 가능성을 줄이기 위해 Strauss(1987: 29)와 Strauss & Corbin(1990; 1998)이 제시한 '패러다임 모형'(paradigm model)을 해석적인 틀로 삼았다(권향원, 2016: 202). 패러다임 모형은 범주간 인과관계를 이해하기 위해 유용하게 사용되지만 일련의 코딩(coding) 과정이 전제되어야 한다. 본 연구는 근거이론의 코딩방법으로 개방코딩(open coding), 축코딩(axis coding), 선택코딩(selective coding) 등의 과정을 진행하였다. 개방코딩에서는 원자료(raw data)에서 얻어낸 정보들을 최소한으로 가공하여 낮은 추상화를 시도하여 자료의 사실성을 강조하였다. 그리고 축코딩 단계에서는 개방코딩에서 얻어낸 개념들을 범주화하거나(Strauss & Corbin, 1990: 96), 범주들 간의 관계를 정리하여 관계성을 구성해보고, 선택코딩을 실시하여 범주 간의 관계를 통합하고 정교화 시키는 과정을 거쳤다. 이후 각 범주들의 관계가 인과적인 이야기 구조를 지니는지 알아보았고, 본 연구에서 선정한 자료들이 범주간의 관계성을 얼마나 담아낼 수 있는지 확인하기 위해 역으로 분석

15) 이영철(2014: 188-200)은 근거이론의 세 가지 흐름인 Glaser, Strauss & Corbin, Charmaz의 구성주의 근거방법 등을 구체적으로 설명한다. 본 연구에서는 관찰과 심층인터뷰를 통한 상징적 상호작용 측면이 강한 Strauss의 근거이론 방법을 적용하였다.

하고 분석 자료들과 비교하는 과정을 지속적으로 반복하였다.[16]

Ⅳ. 시민참여 유형의 변화에 대한 근거이론 적용

1. 인과적 조건: 수도권매립지의 정책결정

수도권매립지는 2010년부터 정부간 갈등이 발생한 사례지만, 2014년 12월 3일에 4자협의체가 결성되면서 정부간 협력으로 변화하였다(권혁소, 2015). 민간 이해관계자와의 인터뷰에 의하면 서울시와 인천시가 갈등을 맺고 있었던 시기에는 인천시가 수도권매립지 연장 반대 입장에 있었기 때문에 연장반대 입장인 지역주민들은 인천시가 사용을 종료할 것으로 기대하고 적극적으로 참여하지 않았지만, 인천시가 수도권매립지 사용연장 찬성으로 입장이 바뀌면서 지역주민들이 적극적으로 참여하기 시작하였다고 언급하였다.[17] 이러한 변화과정을 거치면서 지역주민들은 정부정책에 불만을 가지고 정부와 갈등구도를 형성한다.[18]

2. 맥락적 조건

1) 낮은 사회신뢰

수도권매립지의 사용연장을 반대하는 민간 이해관계자들은 서로 신뢰하는 수준이 낮았다. 사회신뢰의 형성은 공적이익을 추구하며 사회적 협력을 촉진하는데 긍정적인 영향을 주지만(Putnam, 1993), 이 사례에서의 지역주민들은 상호 신뢰가 낮은 상황이었다.

우선 주민들간 신뢰가 낮았다. 그 이유는 과거 SK화학공장에 대한 입지 반대운동의 실패경험에서 기인한다. SK화학공장의 입지를 반대하기 위해서 지역주민들은 집단행동을 하였지만, 경제적 보상 문제로 지역 주민간에 주도권을 갖기 위한 다툼이 있었다. 이러한 사건으로 지역주민들은 연대실패를 경험하게 되었고, 현재까지 상호 불신이 뿌리내려져 있었다.

---

16) 근거이론의 코딩과정은 연구자의 주관성과 자의성이 개입될 여지가 크기 때문에, 선행연구에서는 복수의 연구자를 코딩과정에 참여시킬 것을 요청한다(윤견수, 2013; 권향원·최도림, 2011). 하지만 본 연구의 특성상 복수의 연구자들이 수도권매립지 사례 및 자료를 완전히 이해하기에는 어려운 상황이었다. 따라서 다른 연구자에게 코딩의 분석결과를 점검 및 평가해주는 역할을 맡겼다.

17) 연대단체에 있는 시민단체 대표에 의하면, 인천시는 연장반대에 있었고 인천지역 정치인들도 사용종료를 공약으로 내세웠기 때문에 지역주민들이나 시민단체에서 적극적으로 참여하지 않았다고 언급하였다.

18) 본 연구는 수도권매립지와 관련된 민간 이해관계자들의 참여를 분석하기 위해 시민참여 측면에서 분석한다. 시민이라는 용어가 주민과 유사하게 사용되고 있기 때문에(이승종·김혜정, 2011: 61), 주민참여 역시 넓은 의미에서는 시민참여로 볼 수 있다. 다만, 주민단체는 수도권매립지의 지역주민을 의미하며, 시민단체는 이 매립지의 연장 사용에 반대하기 위해 참여한 인천지역의 시민단체를 일컫는다.

> "누가 책임지고 그렇게 하는 것도 부담스럽고. 긁어 부스러워서 욕먹고. SK 투쟁할 때 ***들이 다 걸고 6개월 동안 열심히 해서 거의 서울시청과 인천시청, 서구청 집회까지 했었을 때, ***들이 다 지쳐서 중간에 그만두었어요. 그러면서 SK 투쟁이 어그러진 것이죠. 주요세력이 빠지니까 서로 자기가 주인이라고 얘기하면서 완장 끼고 그런 건데."[19](인천 서구 시민단체 종사자 P씨)
> "다 똑같은 주민단체가 아니에요. 이익단체일 경향이 커요. 훼방을 놔요."(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)

두 번째로 시민단체에 대한 주민단체의 신뢰도 낮았다. 정부간 합의(2015.06.28.) 이전에는 시민단체들이 적극적으로 수도권매립지의 연장반대운동에 가담하지 않았다. 당시의 주민단체 대표는 인천시의 대부분 시민단체가 정부보조금을 받아서 정부입장에 동조하고 있다고 판단하고 있었다. 따라서 주민단체들은 시민단체들이 정부정책에 반대하는 운동에 참가하거나 이를 주도하기에는 불가능하다는 점을 지적하였다.

> "시민단체가 보조금을 받고 있어서 정부에 반대를 못 해요. 그냥 관변단체에요."(연장반대주민단체 대표 S씨와 사무국장 K씨)

2) 보상제도의 문제점

수도권매립지 인근지역 주민들은 법적으로 피해보상을 받을 권리가 있다. 그러나 피해보상 범위가 2km 이내로 제한되어 있어 2km 외에 거주하는 지역주민들은 간접적인 피해를 받고 있음에도 불구하고 보상을 받지 못한다.

법적으로 보상에서 제외된 주민들은 여러 불만을 표출하였다. 수도권매립지의 피해보상이 특정 집단에 집중되고, 관련 정보 역시 보상 범위 이내에 거주하는 주민들에게만 제공된다는 점을 비판하였다. 그리고 보상범위 이내에 거주하고 있는 지역주민들(주민지원협의체 소속)은 수도권매립지로 반입되는 폐기물의 감시권한을 가지고 있지만, 이 권한으로 이득을 취하려는 경향이 있었다(수도권매립지관리공사, 2010: 224).

> "영향권이고 대규모 인구가 밀집되어 있기 때문에 영향권이라고 볼 수밖에 없는데. 그 법률에 의해서만 누구는 어떤 지원을 해주고. 건강 검진을 해주고. 돈이 나오고. 아파트에 돈이 나오고. 이렇게 또 소수 한정된 사람들한테만 나오고. 같이 나오는 사람들에게는 전혀 혜택을 받지 못하니까."(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)

피해보상을 제공하는 방식에도 문제점이 있었다. 윤하연(2015: 209-210)은 수도권매립지로

19) 인터뷰 내용에서 '***'는 SK투쟁을 주도한 단체명이다.

피해를 보는 주민들에 대한 보상체계의 문제점을 적시한다.[20] 이러한 문제점은 지역주민들도 동일하게 인식하고 있었다. 가령 이들은 피해보상 방식이 형식적으로 운영되고 있다고 비판하였다.

> "주민협의체에서 노인복지회관을 짓고 있는데. 노인요양원을 길가에다가 짓고 있어요. 수도권매립지 길가에다가. … 전시 행정적으로 돈이 일단 책정이 되니까. 건물만 짓고."(연장반대 주민대책위 대표 S씨)

3) 정치적 목적

인천 지역주민들과 시민단체 대표들은 인천 지역의 정치인들이 수도권매립지를 정치적으로 활용하였다고 판단하였다. 이들은 정치인들이 이 매립지의 사용종료를 공약으로 내세워서 이 사안을 정치적으로 이용하였다고 인식하고 있었다.[21]

> "정치권에서 연장만 가지고 아웅다웅 할 것이 아니라, (정책)하나도 없이 싸웠잖아요."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)
> "야당에서도 이것을 이용하고, 새누리당에서도 이것을 이용해요. 지역현안으로 엮어버리는 것이에요."(연장반대주민단체 대표 S씨와 사무국장 K씨)

수도권매립지 사안을 정치적으로 활용한 측면은 인천 서구의 일부 지역주민들도 예외가 아니었다. 주민단체 및 시민단체의 대표는 정치적 목적을 달성하기 위해 일부 지역주민들이 수도권매립지의 연장반대운동에 적극적으로 참가하였다고 판단하였다.

> "대부분 선거쯤 나가시고, 주민단체 안에서도 단체 다 끼어있고. 어디랑 무슨 당이랑 친하고. 공천을 또 어디 받을 것이고."(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)

4) 정부정책 비판

수도권매립지의 사용연장반대 운동에 참여한 민간 이해관계자들은 공히 정부의 폐기물 관리 정책을 비판하였다. 연장반대운동에 참가한 민간 이해관계자들과 관련 전문가들은 수도권매립지에 관한 정부의 폐기물 관리 정책이 부재하여 수도권매립지를 연장 사용할 수밖에 없는 상황으

---

20) 수도권매립지의 반입수수료의 10%를 매립 반경 2km 범위 이내에 한해서 주민지원기금으로 지원하고 있으나 한계가 있기에 제도적인 보완이 필요하다(윤하연, 2015).

21) 대표적으로 2014년 6월에 당선된 유정복 인천시장 역시 수도권매립지의 2016년 사용종료를 공약으로 제시하였다.

로 귀결되었다고 주장하였다. 실례로 인천시는 2012년부터 수도권매립지를 대체할 매립지 조성에 관한 연구용역을 발주하여 마무리하였으나, 공식적인 발표를 수회에 거쳐 미룬 적이 있다.[22]

> "(정부기관들이)아무런 대책이 없어요."(연장반대주민단체 대표 S씨와 사무국장 K씨)
> "마냥 (수도권매립지의 사용)종료를 주장하기에는 어려운 상황이었어요. 법률적인 검토를 통해서 인천시 입장에서는 행정 소송도 걸릴 수 있고."(수도권매립지 전문가 Y씨)

정부정책을 비판하는 두 번째 입장은 정부정책의 비일관성이다. 현재까지 환경부와 인천시의 폐기물 관리 정책이 일관적으로 제시되지 않았다는 주장이다. 이들은 환경부가 수도권매립지와 연관된 폐기물 관리정책을 수립하지 않았고, 인천시는 대체매립지를 조성하려다가 다시 수도권매립지의 사용연장으로 선회한 자세를 비판한 것이다.

> "정부의 쓰레기 정책이 무엇이냐에 대한 부분이 일관적으로 나와야하는 것이에요."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)

3. 중심현상

1) 민간참여 저조

수도권매립지는 비선호시설이라서 연장사용에 반대하는 집단이 일부 있지만, 대부분의 지역주민들은 반대운동에 참여하지 않았다.[23] 이러한 현상들은 지역주민들이 수도권매립지 사안에 관심이 없고, 관심이 있더라도 주민들간 갈등이 있어 집단행동에 참여하지 않으며, 경제생활을 해야 하기 때문에 참여하기 어렵다고 언급하고 있다.

첫 번째로 지역주민들 간의 갈등관계가 있었던 점이다. 인터뷰에 의하면, 주민들간 갈등의 원인은 낮은 사회신뢰와 제도의 문제점이었다. 폐촉법의 보상범위는 2km이내 이기 때문에, 보상을 받는 주민과 받지 못하는 주민 간에 미미한 갈등구도를 구축하고 있었다. 그리고 상호신뢰가 약하여 집단행동이 용이하지 않았으며 오히려 갈등관계를 맺고 있었다.

> "연대를 잘 안 해요. 들어오고만 있고. 자기 목소리만 내는 것이죠. 그러니까 이게 그 대신 인

22) 인천일보(2013.11.29. "대체매립지 연기 밀실 처리")에 의하면, 대체매립지 연구용역은 2013년 11월경에 마무리된 듯하다. 대체매립지 연구용역의 공식적인 결과발표는 2014년 12월 3일에 이루어졌으며, 경향신문(2014.07.04. "인천시 전용 쓰레기 대체매립지 후보 5곳 선정")과 동아일보(2014.08.13. "인천 수도권매립지 대체할 장소 9월 발표")의 언론 보도에 의하면, 인천시장은 연구용역의 발표를 지속적으로 미루었음을 알 수 있다.

23) 연장반대주민대책위 대표에 의하면, "우리 회원 수만 6만 명입니다. 그런데 실제로 행동하는 사람이 없어요. 실제로 도와주겠다고만 그러죠."라고 언급하며, 실제로 민간참여가 저조함을 밝힌다.

터뷰했지만 한 번도 움직인 적은 없어요. 실질적으로 행동한 적은 없어요."(연장반대주민대책위 대표 S씨)
"(보상범위로)민민간의 갈등이 일어나잖아요."(연장반대주민단체 대표 S씨와 사무국장 K씨)

두 번째로 인천 서구 지역주민들과 인천 시민들은 수도권매립지 사안에 큰 관심을 갖고 있지 않고 있었다.[24] 인천시민들은 수도권매립지를 알고 있긴 하지만, 이 매립지의 연장사용에 관심이 없어 지역사회문제로 인식하고 있지 않았다.

"남동구나 남구나 중구는 우리 지역사안이라고 피부로 다가오지 않거든요. 부평과 계양도요. 서구도 가좌동 저쪽은 굉장히 멀거든요. 그래서 매립지가 연장이 되거나 안 되거나 내 삶에 어떠한 영향을 끼치는 것에 대해서 말이 없거든요."(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)
"다른 지역 분들은 그렇게 까지 관심이 있는 사안이 아니거든요."(수도권매립지 전문가 Y씨)

세 번째로 지역주민들은 경제생활을 해야 하기 때문에 반대운동에 참여가 어렵다는 점이다. 인터뷰에 의하면, 수도권매립지 주변지역은 맞벌이 부부가 많아서 반대운동에 참여하기가 어렵다고 언급하였다.

"대부분의 주민들이 먹고 살기 바쁘니까. 시간이 점점 오래 걸리면 힘들어지는 것이죠."(연대단체 소속 시민단체 대표 L씨)

2) 일부 참여

몇몇 지역주민들과 시민단체는 수도권매립지 2016년 사용 종료를 위해 적극적으로 의견을 제시하며 참여하고 있었다. 이들은 수도권매립지 사안이 지역문제이고, 정책을 결정하는 자들을 감시하고, 인천 지역주민들에게 정보를 제공해주기 위해 참여하였다.

"쓰레기매립지는 공공적 목적을 지닌 시설이지 않습니까? 이런 것을 시민사회가 나서서 풀지 않으면, 시민운동을 할 이유가 없고."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)
"여야를 막론하고 우리를 도와주면 적극 지지하겠다고 했죠. 주민을 위한, 시민을 위한 정치를 하라는 것이죠."(연장반대주민대책위 대표 S씨)

24) 인천시 내부 자료에 의하면, 인천시민 중에 수도권매립지를 알고 있는 인원이 51.4%로 과반수가 넘었지만 인천 서구(62.6%)를 제외하고는 약 40%정도만이 수도권매립지를 알고 있는 것으로 나타났다. 다만, 수도권매립지로 피해를 보았다는 비율은 인천 서구 주민이 24.9%이고, 나머지 지역은 대략 10% 후반을 기록하였다.

4. 중재조건

1) 정부간 합의 비판

4자협의체에서는 2015년 6월 28일에 대체매립지를 조성할 때까지 수도권매립지를 연장 사용하기로 합의하였다. 수도권매립지 연장사용 반대운동에 참여하는 이들은 4자협의체의 합의문에 대하여 부정적 입장을 견지하고 있었다.[25] 이들이 4자협의체의 합의문을 비판한 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 4자협의체 합의문에 매립기한을 명시하지 않은 점이다. 이러한 점을 두고 대부분의 인터뷰 대상자들은 수도권매립지를 영구적으로 사용하기 위한 초기 작업이라고 주장하였다. 둘째, 환경부 소속의 SL공사를 인천시로 이관할 경우, 인천시에 경제적으로 부정적인 영향을 미친다는 점이다. 매립지연장반대 연대단체에서 발행한 책자에 의하면, SL공사의 부채가 많아서 SL공사 이관이 인천시 재정에 부정적인 영향을 준다고 결론을 내린다.[26] 셋째, 수도권매립지 주변지역에 대한 실질적 지원책에 대한 비판이다.[27] 4자협의체에서 합의한 실질적 지원책은 지금까지 피해본 지역사회에 대한 당연한 조치이고, 과연 이 지원책이 실효성을 가지고 집행될 것인지 의문을 제기하였다. 넷째, 수도권매립지로 반입되는 폐기물의 반입수수료를 50% 가산한다는 사안이다. 대부분의 전문가들과 민간 이해관계자들은 반입료를 50% 가산한다고 하더라도 수도권매립지로 반입되는 폐기물의 양이 줄어들기 때문에 실질적인 반입료 수익은 증가하지 않는다고 주장하였다.[28]

> "합의문에 매립기간이 명시되어 있지 않은 것이 잘못이에요. … 그러니까 여기는 그냥 어떻게 보면 무기한, 무기한? 굉장히 오래 동안 쓸 수 있게 연장된 상황이에요."(수도권매립지 전문가 Y씨)
> "이런 것(실질적 지원책)은 당연한 것이지. 당연한 건데."(시민단체 대표 P씨)
> "반입료 현실화시킨다고 해서 그만큼 수익이 증가된다고 볼 수는 없는 것이죠."(연대단체 소

25) 4자 정부기관 보도자료(2015.06.28.「수도권매립지정책 4자 협의체 최종합의」)에 의하면 4자협의체의 합의문은 1. 공유수면매립면허권을 인천시로 이양, 2. SL공사 인천시로 이관, 3. 수도권매립지 주변지역 개발 활성화 정책, 4. 폐기물 반입수수료 50% 가산 등이다.

26) 연대단체에서는 2016년에「SL공사 인천시 이관 문제점과 해법」이라는 책자를 발행하여 수도권매립지에 관한 시민토론회 및 더불어민주당 인천시당이 주최한 정책토론회의 발제문을 편집하여 수록하였다.

27) 4자 정부기관 보도자료(2015.06.28.「수도권매립지정책 4자 협의체 최종합의」)에 의하면, "수도권매립지 주변지역 개발 및 경제 활성화"에 대한 구체적인 방안으로 ①인천도시철도 1호선 및 서울도시철도 7호선 연장 및 조기착공, ②테마파크 조성사업, ③검단산업단지 환경산업 활성화, ④체육시설 이용 프로그램 개발 및 교통 확충 등이다.

28)「SL공사 인천시 이관 문제점과 해법」에 게재된 2명의 전문가들은 반입수수료를 증가시킨다고 해서 경제적 이득은 없다고 주장하였고, 1명의 전문가는 반입수수료를 홍보하는 인천시의 폐기물 정책이 잘못되었다고 언급하였다.

속 시민단체 대표 L씨)

2) 정책결정과정 비판

4자협의체의 정책결정과정과, 합의 이후 정부간 협력의 지속에 대하여 민간 이해관계자들은 부정적인 입장을 보였다. 이들은 정부기관의 정책결정과정에서 정보를 공개하지 않았고, 사회적 합의가 없었으며, 그 결정과정이 급박하게 이루어졌다고 비판하였다.

첫 번째로 수도권매립지에 관한 정보의 비공개다. 전문가를 비롯하여 연장반대운동에 참여한 대부분의 행위자들이 이 특징에 대하여 동의하였다.

> "연장을 할 것이냐 안 할 것이냐, 얼마나 할 것이냐, 영구히 할 것이냐. 이 다툼만 하고 있잖아요. 이 다툼도 이유가 뭐냐면 정보가 공개되지 않아서 의심만 하고 있는 것이잖아요."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)
> "(정보비공개가)맞습니다. 이 부분이 갈등요소를 더 나타내고 있는 것이에요."(연대단체 소속 시민단체 대표 L씨)

두 번째로 수도권매립지의 정책결정과정에서 사회적 합의가 없었던 점이다. 구체적으로는 수도권매립지의 사용으로 피해를 보는 지역주민들과 더불어, SL공사 이관 사안에 대해서는 해당 공사 직원들의 의견을 고려하지 않았다는 것이다.

> "(4자협의체의 합의안은)이해당사자들의 의견을 전혀 반영하지 않았던 것이죠. … 매립지에 일하시는 분들이 있죠. … 주민들의 요구는 전혀 반영이 되었다고 생각하지 않는 것이죠."(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)
> "그러니까 사회적 합의 자체가 없었던 일방적 발표였던 것이에요."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)

마지막으로 몇몇 민간 이해관계자들은 수도권매립지에 관한 정부의 정책결정이 빠르게 진행되었다고 인식하고 있었다. 한 참가자에 의하면 유정복 인천시장이 2015년 6월 안에 정리하려고 시간에 쫓기어 정책을 결정하려는 경향을 보였다고 언급하였다. 더불어 시민협의회 역시 4번의 모임에 그친 점이 아쉬우며 좀 더 논의가 필요한 사안이었다고 보았다.

> "시민협의회가 네 번밖에 안 모였거든요. 네 번밖에 안 모였던. 그리고 시사적인 그런 결정도 못했던 것인데."(시민단체 대표 P씨)
> "마지노선을 정해 놓고 움직였다는 것이 맞다고 생각합니다. 7월 말, 7월이 가기 전에 정리를 할려고 했었든 흔적이 조금 보이는 것 같다. 이렇게 생각하고 있었어요. 새누리당 안에서도 의원들을 만나보면, 6월 안에 정리하였다고 하더라고요."(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)

3) 낮은 정부신뢰

세 번째의 중재조건으로 정부신뢰가 낮은 점이다. 대부분의 인터뷰 대상자들은 수도권매립지의 정책결정권자인 정부기관들을 불신하고 있었다. 이들은 환경부가 폐기물 관리정책이 부재하고 폐기물 관리에 대한 책임을 자치단체로 전가시키려는 자세를 비판하였다. 오히려 환경부는 폐기물의 원활한 처리를 위해서 수도권매립지의 연장 사용을 종용하는 적극적인 의지를 보이고 있었다고 주장하였다.[29]

> "제가 생각할 때는 환경부가 첫 단추를 잘 못 끼었고, 그래서 로드맵이 없다 보니까. 그 문제를 지역현안으로 돌려버렸다는 것이에요. 쓰레기 문제를. 세계에서 제일 큰 쓰레기 문제를 갖다가 그냥 지역현안 문제로 돌려버렸다는 것이에요."(연장반대주민단체 대표 S씨와 사무국장 K씨)

다음으로 인천시장에 대한 불신이다. 연장반대 참가자들은 전·현직 인천시장의 수도권매립지 관리 정책과 현직 인천시장이 보여준 수도권매립지 연장결정과정에서의 협상력에 대하여 비판하였다. 송영길 전(前) 인천시장에 대해서는 수도권매립지를 대체할 매립지 조성을 위해 정책적 대안을 구성하지 않았고, 유정복 현(現) 인천시장은 대체매립지에 대한 고민 없이 수도권매립지를 연장사용하기 위한 전략을 취했다고 언급하였다.

> "전임시장도요. 일례로 대체매립지를 만든다고 했는데, 실제로 움직인 것은 없거든요. 전임시장은요. 그런데 현직시장은 아예 대체매립지에 대한 고민이 없는 상황이에요."(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)
> "(인천시장이)도대체 뭘 협상을 했냐는 것이에요."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)

5. 작용/상호작용

1) 반대운동 이탈

수도권매립지의 사용연장으로 정책이 결정되면서 지역주민들은 반발하였지만, 반대운동에서 이탈한 지역주민들도 있다. 인터뷰에 의하면, 이탈한 이유는 연장운동에 참가하여도 효과가 없기 때문이었다. 이러한 점은 이탈하지 않은 연장반대운동의 참가자도 같은 의견이었다.

> "사실 수도권매립지 단체가 많이 있었어요. 그런데 싹없어졌어요. 왜냐하면 효과도 없고, 자

29) 수도권매립지 전문가에 의하면 환경부는 서울시의 입장을 대변하는 역할을 보이고 있었다면서 환경부가 수도권매립지 연장 사용에 노력하였다고 평가하였다. 이러한 입장은 전문가와 연장반대참여자 모두 동의하였다.

기 능력만큼 효과가 없으니까요."(연장반대주민대책위 대표 S씨)
"힘들기도 하고"(참여 이탈자 J씨)

2) 집단 간 연대

정부간 합의이후, 연장에 반대하는 지역주민들과 시민단체들은 '연대단체'를 조직하여 정부의 정책결정에 항의하고 있다.[30] 정부간 합의 이전에는 지역주민들이 중심이 되어 수도권매립지 연장 사용에 반대하였다면, 합의 이후에는 지역주민단체와 시민단체, 지역정당, SL공사 노조 등이 연대하여 정부정책에 반대한다. 연대의 순서는 주민단체 대표가 시민단체대표들에게 찾아가 반대운동에 동참하자고 제안하였고, 시민단체가 동의하면서 연대가 시작된다. 이후 연대단체에서는 인천지역의 모든 정당들에게 공식적인 동참 의사를 물었으며, 당시 새정치민주연합(현재 더불어민주당)과 정의당이 동의하면서 연대단체에 가입하게 된다. 그리고 SL공사 노조는 SL공사의 인천시로 이관 사안을 반대하기 위해 연대단체에 참여한다.

"이번에 (연장반대단체주민)대표가 시민단체에게 찾아오셔서 그러면서 다시 관계를 처음으로 만든 것이고"(인천 서구 시민단체 종사자 P씨)
"새누리당 모든 정당에게 이 문제를 함께 풀자고 제안을 했어요. 그런데 새누리당은 답변이 없고, 참석을 못하겠다고 했어요. 야당들은 같이하겠다고 했어요."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)
"(SL공사)노조위원장도 그런 얘기를 한 것 아니에요? 수도권매립지공사 이관문제 때문에. 환경부에서 인천시로 (이관하는) 그 건 하나만으로도 이 사람들이랑 (연대할 수 있죠). … 그 논리가 같아서 같이 연대하기로 했어요."(연장반대주민대책위 대표 S씨)

연장반대운동에 참가하게 된 시민단체들은 연대에 대한 조건으로 주민단체의 정치적 중립을 제시하였다. 연대단체에 참가한 시민단체 대표들에 의하면, 연장반대주민단체 대표가 시민단체들과 연대하기 위해 정치적 목적을 지닌 일부 주민단체들을 정리하였고 지금까지 정치적 중립을 지켜왔다고 언급하였다.[31]

6. 결과: 전략 변경

수도권매립지 사용연장을 반대하는 연대단체에서는 시간이 지나면서 지역주민들의 연장반대 운동에 대한 참여율이 저조하여 전략을 변경하였다. 연대단체는 지역주민들에게 4자협의체

30) 이들의 공식적인 단체명이 없어서 본 연구에서는 '연대단체'라고 명명한다.
31) 연장반대운동에 참가한 시민단체 종사자들은 주민단체대표가 정치적 중립을 약속하였고 이후에도 이러한 약속을 지켜왔기 때문에 연대하고 있다고 언급하였다.

합의안의 무효를 알리기 위한 홍보활동과 동시에, 소송을 제기하고 피해보상 범위를 확장하려는 제도 개편을 요구한다.

첫 번째로 홍보활동이다. 연대단체에서는 수도권매립지의 연장 사용이 환경정의에 어긋나며, 정부의 독단적인 정책결정방식이라는 점을 홍보하는 전략으로 변화된다. 구체적으로는 기자회견과 토론회, 반대집회, 서명운동을 실시하였다. 이러한 구체적인 전략들의 목적은 지역주민들에게 정보를 제공하여 주민들이 판단할 수 있는 기반을 마련하고 참여를 독려하기 위한 목적을 지닌다.

> "우리 기자회견을 할 것이에요. 우리는 내일 회의를 할 계획이에요. 내일이나 내일 오후에 모아서 1차 모임도 하고. 기자회견도 하고."(연장반대주민대책위 대표 S씨)
> "우선 지역의 언론을 대상으로, 그리고 지역의 시민을 대상으로, 그리고 지역의 주민을 대상으로 점차 디테일하게 토론을 했어요. … 주민들의 피해, 권리들 문제 이러한 문제들을 시민들에게 알려주기 시작했어요."(연대단체 소속 시민단체 대표 K씨)

두 번째로 연대단체에서는 수도권매립지와 연관된 법령을 개정하여 이 매립지로 피해보는 지역에 적절한 보상 제도를 마련하기 위해 노력한다. 우선, 폐촉법에 규정된 보상 범위인 2km를 5km로 확장하려는 움직임이다. 이와 더불어 4자협의체의 연장합의안에 대하여 행정소송을 제기하였다.[32)]

> "우리는 그것을 없애고, 5km반경으로 넓혀야한다고 주장하고 있어요. 지금 현재 폐촉법을 개정하는 것을 20대 국회에서 하려고 해요. … 실질적인 보상, 주민들이 불편한 점이라든가 보상을 제대로 할 수 있지 않겠느냐는 것이죠."(연장반대주민대책위 대표 S씨)

V. 시민참여 유형에 대한 패러다임 분석 결과 및 논의

1. 시민참여의 변화(패러다임 모형)

본 연구는 수도권매립지에 관한 시민들의 참여변화를 분석하기 위해 근거이론을 적용하였고, 다음의 〈그림 1〉과 같은 범주간의 관계 모형을 제시한다. 각 범주들은 하위범주가 55개, 상위범주는 23개, 패러다임 요수는 13개가 도출되었다. 이러한 범주들을 토대로 핵심범주는 "정부정책에 대항하지만 반대운동 세력이 미약하여 참여가 변화됨"으로 분석되었다. 그리고 이 패

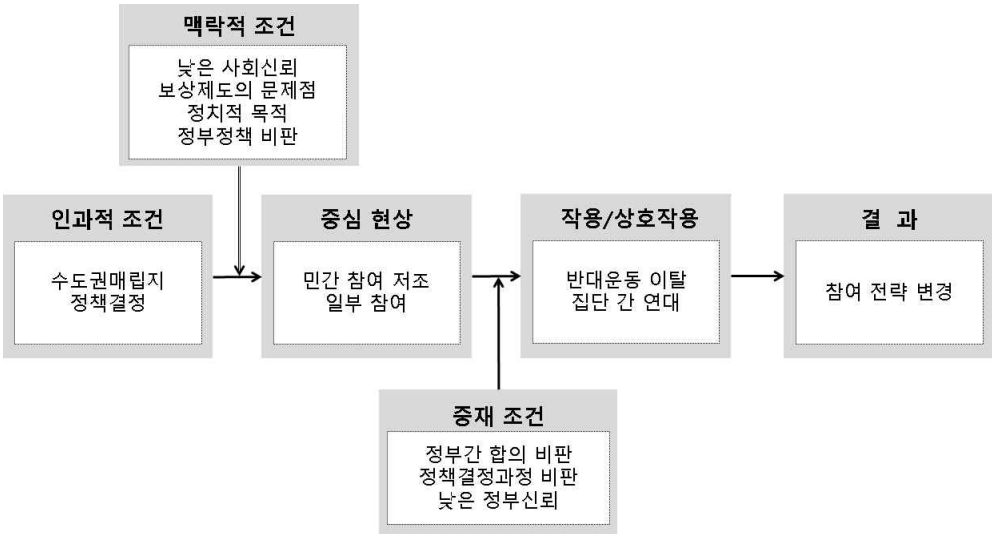
32) 연대단체에서는 2건의 행정소송을 제기하였으나 모두 패소하였다. 첫 번째는 '수도권매립지 폐기물 반입수수료고시처분 취소와 효력정지 가처분'이고, 두 번째는 '공유수면 수도권매립지 매립실시계획 변경승인 고시 취소'에 관한 건이다.

러다임의 모형을 활용하여 다음과 같은 이야기 구조(story line)를 지닌다(Corbin & Strauss, 2008: 106-107).[33]

수도권매립지의 사용기한을 결정하기 위해 서울시·인천시·경기도·환경부의 4자협의체가 2014년 12월 3일에 출범하였다. 수도권매립지의 최대 이해관계자인 서울시와 인천시는 2010년부터 갈등관계를 맺고 있었지만(권혁소, 2015), 4자협의체를 구성하면서 정부간 갈등에서 협력으로 변화한다. 수도권매립지의 지역주민들은 4자협의체가 수도권매립지의 연장결정을 위한 정부간 협력이라고 판단하고, 정부기관에 항의하는 형태를 보인다. 이 과정에서 일부 지역주민들은 정부정책에 반대하는 '항의형'을 보이지만, 대부분의 지역주민들은 연장반대운동에 참여하지 않는 '회피형'을 보인다. 참여하지 않는 이유는 지역주민들 간에 신뢰가 약하고 매립지의 보상제도에 문제가 있어 갈등관계가 있었고, 인천지역 정치인들이나 일부 지역주민들이 정치적 목적으로 활용하여 혼란을 주어 큰 관심을 보이지 않았기 때문이다.

2015년 6월 28일 4자협의체에서는 수도권매립지를 연장하여 사용할 것을 합의한다. 지역사회에서는 반대의견을 표명하였고 일부 지역주민들의 참여가 추가로 이루어졌다. 이후 연장반대운동을 위해, 주민단체와 시민단체의 연대를 시작으로 인천지역 정당, SL공사 노조와도 '조직화'하여 '연대단체를 결성'한다. 반대로 일부 지역주민들은 연장반대운동에서 '이탈'하는 형태를 보인다.

〈그림 1〉 패러다임 모형
〈Figure 1〉 Paradigm Model



33) Corbin & Strauss(2008: 106-107)는 연구자가 범주들을 통합할 때에 연구 대상을 표현하기가 어려울 수 있기 때문에 생각을 정리하는 차원에서 연구대상을 이야기 형식으로 기술하는 방법이 좋다고 언급한다.

연대단체 참가자들은 수도권매립지의 연장을 결정하는 4자협의체 합의안의 무효를 주장하고, 정부기관의 정책결정과정들을 비판한다. 이들은 4자협의체에서 합의한 내용들이 인천시에 부정적이라는 입장을 고수한다. 그리고 정부기관들의 정책결정과정이 정보비공개와 사회적 합의의 부재, 급박하게 진행된 점에 대해서 비판하였다. 이러한 정부기관들에 대하여 연장반대의 입장에 있는 민간 이해관계자들은 환경부와 인천시를 중심으로 정부기관을 불신하고 있다.

연대단체에서는 인천시를 상대로 4자협의체의 합의안 무효를 주장하지만, 지역주민들의 참여가 저조하여 반대운동의 동력을 상실하고 있다. 이를 극복하기 위해 기자회견 및 토론회 등으로 지역주민들의 참여를 촉구하는 홍보활동을 하면서, 인천시를 상대로 소송을 제기하였고 피해보상범위를 확장하려는 운동을 전개하는 등의 적극적인 '항의형'을 유지하였다. 하지만 인천시를 상대로 제기한 2건의 소송은 모두 기각되었다.

2. 논의

본 연구는 수도권매립지의 연장사용에 반대하는 시민참여의 변화과정을 근거이론을 적용하여 분석하였다. 상기의 분석결과를 토대로 몇 가지 논의할 점을 제공해준다.

수도권매립지의 갈등구도에서 정부정책에 반대하는 시민들은 정부기관들의 협력이 지속되는 과정에서 반대운동을 중단하는 경우가 많았다. 연장반대운동에 참여하는 지역주민의 비율이 낮았고, 권력을 가진 정부기관들이 협력을 지속하면서 연장반대 세력은 정책결정과정에 영향력을 행사하기에는 미약하였다. 정책결정은 권력관계에 의해 상대적으로 강한 권력을 가진 집단이 그 결과를 좌우하고(Ingram et al, 2007), 다양한 방식으로 힘을 발휘한다(Levin, 1997). 특히 이 사례에서는 권력집단인 정부기관들이 성공적으로 협력을 유지하면서 이들의 의지대로 정책이 결정되었고, 권력이 약한 연장반대 집단은 정책결과에 영향을 주지 못하고 이들의 세력은 점차 사라지고 있다.

그렇다면 정부정책에 반대하는 민간 이해관계자들이 적극적으로 반대운동에 참여하지 못한 이유는 무엇인가? 이 사례에서는 지역주민들이 집단으로 조직화하여 정부정책에 반대하기에는 사회적 자본이 미약하였고, 보상 범위제도의 문제로 인하여 보상을 받는 주민과 받지 못하는 주민 간에도 갈등관계가 있어 집단행동을 실시하기란 어려운 상황이었다. 집단행동을 촉진시키는 요인으로서의 사회 자본은 공공문제 해결을 위한 집단 결속을 가능하게 하지만(Putnam, 1993; Ostrom and Ahn, 2003), 수도권매립지 사례에서는 주민들간 사회자본이 부족하여 일부 주민들만이 연장반대 운동에 참여하게 되었다.

거버넌스가 협력적으로 운영되기 위해서는 이해관계자들간 권력의 불균형 해소가 전제조건이다(Susskind and Cruikshank, 1987; Wanna, 2006; Ansell and Gash, 2008; 신상준·이숙종·햄든터너, 2015). 정책결정과정에서 정부는 일반 시민들의 의견을 이끌어낼 수 있도록 수평적 권력관계를 유지할 수 있는 힘이 있기 때문에(Cooper, 1984: 143), 권력의 불균형 해소는 정부

의 의지에 있다고 볼 수 있다. 그러나 정부가 시민들의 의견을 고려하지 않을 경우에는 민간 이해관계자들이 때로는 집단을 조직하여 정부기관과 협상하려는 자세를 취한다(Beresford and Hoban, 2005). 이 사례에서는 수도권매립지의 사용연장반대를 위해 민간 이해관계자들이 연대단체를 결성하여 세력을 확장하려는 일련의 노력을 진행하였다. 하지만 일부 지역주민들이 이탈하고 민간의 참여는 저조한 상황에서 연대단체의 세력은 정부의 세력보다 열등하여 정부의 정책결정에 영향을 미치기에는 역부족이었다.

이와 같이 공공갈등 구도에서 참여자들 간의 세력의 불균형, 즉 권력의 차이는 갈등 구도에 영향을 주고, 권력이 강한 행위자의 입장에 따라 공공갈등 구도가 형성되거나 사라진다. 정부에 비해 권력이 약한 민간 이해관계자들은 정부와의 권력의 차이가 해소될 때 정책에 영향을 줄 수 있다. 그 중에 하나가 집단행동인데, 한국사회는 집단행동을 가능케 하는 상호간 신뢰가 약해서 민간 이해관계자들의 조직화는 어려운 것이 현실이다(Fukuyama, 1996; 신상준·이숙종, 2016).

한편 이 사례에서는 공공갈등에서 선행연구에서 요구하는 ADR방식으로의 갈등해소가 이루어지지 않았다(Goldberg et al, 1985; Carnevale, 1993; Lan, 1997; 이선우, 2011). 실례로 국가인권위원회가 환경부장관에게 수도권매립지 사안에 대하여 지역주민들에게 정보를 제공하고 주민참여를 권고하는 중재역할을 시도하였으나,[34] 시행되지 못하였다. 이러한 점을 통해서 확인할 수 있는 힘의 차이가 제3자의 개입여부를 결정한다는 Schattschneider(1975: 3, 39)의 주장이다. 그에 의하면, 제3자의 개입은 갈등구도에서 힘의 관계를 변화시킬 수 있기 때문에 상대적으로 강한 권력을 가지고 있는 집단은 제3자의 개입을 환영하지 않는다고 주장한다.[35] 이 사례에서는 정부정책에 반대하는 행위자들의 세력이 약하였고 권력집단인 정부기관들이 성공적으로 협력하면서, ADR의 갈등해결방식이 아닌 반대세력의 의견을 배제하면서 정책을 결정하였다.

Ⅵ. 결론

이 연구에서는 수도권매립지에 관한 공공갈등에서 시민참여 변화를 분석하기 위해 근거이론을 적용하였고, 정부정책에 반대하는 민간 이해관계자들의 참여가 줄어들고 있는 현상을 질적 자료를 활용하여 인과관계를 분석하였다.

이 연구는 시민참여의 변화 양상을 심층적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 분석방법 차원에서 1차자료와 2차자료를 지속적으로 비교함으로써 연구의 타당성과 신뢰도 확보를 위해

34) 국가인권위원회는 환경영향평가에서 환경정보의 접근 및 이용권, 절차참여권의 보장을 강화하기 위해 주민의견 수렴방안을 마련할 것으로 환경부장관에게 권고하였다(2016년 1월 29일, 「공공사업에서 주민의 환경정보 접근·이용권, 절차 참여권 보호 권고」)

35) Schattschneider(1975: 3, 39)는 A가 B보다 강하면, A는 제3자의 개입을 환영하지 않는다고 언급한다. 왜냐하면 A의 의지대로 갈등을 해결 할 수 있기 때문이다.

노력하였다. 그리고 갈등 구도에 참여한 이해관계자들의 권력의 차이가 갈등관계에 영향을 미칠 것이라는 가설을 제공한 점에서도 이론적인 의의가 있다고 볼 수 있다. 또한 공공갈등의 적절한 해결 기제로 제시되는 ADR이 현실에서는 적용되지 않는 이유와 정부정책에 반대하는 개별적 집단들이 상호 연대하는 과정들을 권력관계 측면으로 해석하였는데, 이러한 하위 가설을 제공한 점에서도 학술적인 의의가 있다고 판단한다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구는 다음과 같은 정책적인 시사점을 제시한다.

정책결정과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위해서 행위자들 간의 권력 차이가 해소되어야 하고, 이를 위해서는 민간 이해관계자들에게 권한을 부여해야 한다. 정책결정과정에서의 권력은 특정인의 의지에 의해 결과가 결정되고, 상대방에게 영향을 준다(Levin, 1997). 정책결정에서 정부는 상대적으로 강한 권력을 가지고 있기 때문에, 민간과의 협력이 이루어지기 위해서는 권력의 불균형이 해소되어야 한다. 민간 이해관계자들에게 정책결정에 대한 권한이 부여된다면, 권력의 차이는 일정부분 해소되고 원활한 협력이 이루어질 것이다.

다만, 정책에 관한 권한부여는 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 갈등의 적절한 관리를 위한 제도적 보완은 선행연구를 통해서도 주장되고 있다(김광구·심준섭·이선우, 2016). 정책결정에 대한 권한은 주민들의 참여를 근간으로 진행되는 일련의 협력적인 의사결정이다. 협력을 추동하는 중요한 요인 중에 하나가 제도적 요소인데(Feoick, 2007; Ansell and Gash, 2008), 제도적으로 정책결정에 대한 권한을 민간 이해관계자들에게 부여한다면 원활한 협력이 이루어질 것으로 예상하고, 해당 정책 역시 정당성을 입증 받을 수 있을 것이다(Kraft and Clary, 1991; Stirling, 2006).

이러한 정책적인 시사점이 있음에도 불구하고 이 연구에서는 공무원 대상자들의 의견을 심층적으로 담아내지 못할 뿐만 아니라, 적극적인 참여형태를 보인 민간 이해관계자들만을 대상으로 인터뷰를 진행한 한계점이 있다. 공무원들은 수도권매립지와 관련되어 단편적인 의견만을 파악할 수밖에 없었다, 한편 갈등구도에 참여하지 않는 지역주민들의 의견을 폭 넓게 확보할 수 없었다. 물론 이 연구의 목적이 정부정책에 반대하는 적극적인 참여자들을 대상으로 시민참여의 변화양상을 분석하는 것이지만, 정부와 민간 이해관계자들의 입장 차이를 심층적으로 연구하지 못한 점과 이해관계가 있음에도 불구하고 갈등구도에 참여하지 않는 민간 이해관계자들의 참여 형태를 분석하지 못한 점은 이 연구의 한계로 지적하고 싶다.

참고 문헌

국회환경노동위원회 (2013). **2012년도 국정감사 결과보고서.**

권향원 (2016). 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로. **한국정책과학학회보**, 20(2): 181-216.

권향원·최도림 (2011). 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로. **한국행정학보**, 45(1): 275-302.

권혁소 (2015). **광역행정의 협력적 거버넌스 형성과정 연구 – 수도권매립지 사용연장 사례를 중심으로** – 서울시립대학교 도시행정학과 박사학위논문.

김경은 (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. **한국행정학보**, 49(3): 391-425.

김광구·심준섭·이선우 (2016). 갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략. **한국비교정부학보**. 20(2): 157-180.

김대욱·이승종 (2008). 정부신뢰의 참여에 대한 효과. **한국사회와 행정연구**, 18(4): 43-62.

김서용 (2009). 떠날 것인가 남을 것인가: Tiebout 가설과 Hirschman의 EVLN(Exit, Voice, Loyalty and Neglect) 모형에 관한 실증분석. **한국행정학보**, 43(1): 145-169.

김순양 (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형-이론적·실천적 적실성 검토. **한국정책학회보, 19**(1): 35-71.

김혜정 (2009a). 지역사회 시민의 참여활동과 영향요인. **한국행정학보**. 46(2): 213-240.

_____ (2009b). 시민참여의 표준사회경제이론 수정모형의 수립 및 분석. **한국정책학회보**. 18(3): 283-309.

박종민 (1995). 정치항의의 사회심리적 조건. **한국정치학회보**, 29(1): 377-396.

박천희·홍은영 (2016). 원전 인근 지역민들의 이탈, 항의, 충성에 대한 탐색적 연구: Hirschman의 EVL 모형 적용. **한국행정학보**, 50(3): 189-217.

배귀희·임승후 (2009). 정부신뢰가 공식적 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구. **한국행정논집**, 21(4): 1421-1447.

수도권매립지관리공사 (2010). **녹색을 꿈꾸다, 수도권매립지관리공사 10년**.

신상준·이숙종 (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로. **한국행정학보**, 50(2): 1-37.

신상준·이숙종·햄든터너 (2015). 협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정. **한국지방자치학회보**, 27(2): 79-111.

유재원·이승모 (2006). 한국의 시민접촉: 보편성과 특수성. **한국행정학보**, 40(2): 53-72.

윤견수 (2013). 경험의 의미와 질적 연구의 연구 과정: 근거이론에 대한 사례를 중심으로. **한국정책과학학회보**, 17(2): 163-200.

윤하연 (2015). 수도권매립지 활용에 따른 인천시 대응 방안. **IDI 도시연구, 10**: 175-216.

이승종 (2001). 지방정치에서의 참여 불평등: 현실과 과제. **한국정치학회보**, 35(1): 327-343.

이승종·김혜정 (2011). **시민참여론**. 박영사.

이승종·유희숙 (1999). 지방공직자에 대한 주민접촉. **한국정치학회보**, 33(4): 343-357.

이선우 (2011). 원활한 갈등조정을 위한 필요조건-경험으로부터의 교훈. **한국정책학회보**, 20(3): 87-106.

이영철 (2014). 근거이론의 근거에 대한 음미: 방법론과 방법. **한국정책과학학회보**, 18(1): 187-214.

정명은·장용석 (2013). 주민참여 제도화 논리에 대한 탐색. **한국정책학회보**, 22(1): 109-136.

장수찬 (2002). 한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부신뢰. **한국정치학회보**, 36(1): 87-112.

정정화 (2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로. **한국정책연구**, 12(2): 311-336.

정지범 (2010). 입지정책 분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구. **행정논총**, 48(4): 145-169.

지병문 (2005). 지방정부에 대한 시민 접촉 모델: 광주의 경험. **한국정치학회보**, 39(1): 233-251.

최장집 (2009). **민중에서 시민으로: 한국 민주주의를 이해하는 방법**(Vol. 4). 돌베개.

최태현 (2014). 참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구. **한국정책학회보**, 23(1): 231-256.

허준영·권민영·조원혁 (2015). 세종시 이전 기관 공무원이 경험하는 행정비효율성에 관한 연구: 근거이론의 적용. **한국행정학보**, 49(3): 127-159.

현승숙·금현섭 (2011). 지역 내 소득불평등도에 따른 주민참여. **한국행정학보**, 45(2): 159-186.

황성수 (2011). 전자거버넌스와 정책의제 설정 – 전자정부사이트에서의 정책제안과 시민참여 탐색연구-. **한국정책학회보**, 20(2): 1-21.

홍성만·이종원 (2009). 숙의거버넌스와 합의형성 제도설계: 시화지역 지속가능발전협의회의 운영사례를 중심으로. **행정논총**, 47(1): 21-45.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory,* 18(4): 543-571.

Arendt, H. (1970). *On violence.* Houghton Mifflin Harcourt.

Beresford, P., & Hoban, M. (2005). *Participation in anti-poverty and regeneration work and research.* York. Joseph Rowantree Foundation.

Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. E. (1954). *The voter decides.*

Carpenter, S. L., & Kennedy, W. J. (2001). *Managing public disputes: A practical guide for government, business, and citizens' groups.* Jossey-Bass.

Carnevale, D. G. (1993). Root dynamics of alternative dispute resolution: An illustrative case in the US Postal Service. *Public Administration Review,* 53(5): 455-461.

Cooper, T. L. (1984). Citizenship and professionalism in public administration. *Public Administration Review,* 44: 143-151.

Corbin, J. M., & Strauss, J. M. (2008). Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory(3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Cox, M. (2003). When trust matters: Explaining differences in voter turnout. *JCMS: Journal of Common Market Studies,* 41(4): 757-770.

Craig, S. C., Niemi, R. G., & Silver, G. E. (1990). Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items. *Political Behavior,* 12(3): 289-314.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches.* Sage publications.

Dahrendorf, R. (1994). *The changing quality of citizenship.* In van Steenbergen, B. (ed) The Condition of Citizenship, London: Sage.

Dukes, E. F. (1996). *Resolving public conflict: Transforming community and governance.* Manchester University Press.

Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs,* 29(1): 49-65.

Fukuyama, F. (1996). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity.* New York: Free press.

Glaser, B. G., & Strauss, A. L.. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative*

Research. Hawthorne, NY: Aldinede Gruyter.

Goldberg, S. B., Green, E. D., & Sander, F. E. (1985). ADR problems and prospects: Looking to the future. *Judicature,* 69: 291.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty.* Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge.

Højlund, S. (2014). Evaluation use in the organizational context-changing focus to improve theory. *Evaluation,* 20(1): 26-43.

Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007). *Social construction and policy design.* In P. A. Sabatier (ed) Theories of the policy process. 93-126. Boulder. CO: Westview Press.

Innes, J. E. (1998). Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association,* 64(1): 52-63.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American planning association,* 65(4): 412-423.

Kaase, M. (1999). Interpersonal trust, political trust and non-institutionalised political participation in Western Europe. *West European Politics,* 22(3): 1-21.

Kraft, M. E., & Clary, B. B. (1991). Citizen participation and the NIMBY syndrome: Public response to radioactive waste disposal. *The Western Political Quarterly,* 44(2): 299-328.

Lan, Z. (1997). A conflict resolution approach to public administration. *Public Administration Review,* 57(1): 27-35.

Locke, K. (2001). *Grounded Theory in Management Research.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Levin, P. (1997). *Making social policy: The mechanisms of government and politics, and how to investigate them.* Open Univ Press.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry.* (Vol. 75): Sage.

Lyons, W. E., & Lowery, D. (1986). The organization of political space and citizen responses to dissatisfaction in urban communities: An integrative model. *The Journal of Politics,* 48(2): 321-346.

_____. (1989). Citizen responses to dissatisfaction in urban communities: A partial test of a general model. *The Journal of Politics,* 51(4): 841-868.

Lukes S. (1976). *Power: A Radical View*(translated by Seo, Gyuhwan). MacMillan Press, London.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays.* Cambridge, England: Cambridge University Press

Ostrom, E., & Ahn, T. K. (2003). A social science perspective on social capital: Social capital and collective action. *Revista Mexicana De Sociologia,* 65(1): 155-233.

Parsons, T. (1967). *Sociological theory and modern society.* New York: Free Press.

Putnam, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy.* Princeton University Oress.

Rennie, D. L. (1998). Grounded theory methodology The pressing need for a coherent logic of

justification. *Theory & Psychology,* 8(1): 101-119.

Riessman, C. K. (1993). *Narrative analysis* (Vol. 30). Sage Publication.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences,* 21(2): 129-168.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In: Sabatier, PA (ed.). *Theories of the Policy Process.* 117-166. Boulder. CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: Sabatier, PA (ed.). *Theories of the Policy Process.* 189-217. Boulder. CO: Westview Press.

Schattschneider, E. E. (1957). Intensity, Visibility, Direction and Scope. *American Political Science Review,* 51(4): 933-942.

_____. (1975). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America.* Wadsworth.

Strauss, A. L. (1987). *Qualitative analysis for social scientists.* Cambridge University Press.

Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Development Grounded Theory*(2nd ed.). CA: Sage Publications. Inc.

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*(2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Stirling, A. (2006). Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis. *Land use policy,* 23(1): 95-107.

Suddaby, R. (2006). From the editors: What grounded theory is not. *Academy of management journal,* 49(4): 633-642.

Susskind, L., & Cruikshank, J. L. (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes.* Basic Books.

Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative science quarterly,* 42(1): 35-67.

Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America.* Harper & Row.

Wanna, J. (2008). *Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes.* Collaborative Governance, 3.

Wolsink, M. (1996). Dutch wind power policy: stagnating implementation of renewables. *Energy policy,* 24(12): 1079-1088.

Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable energy,* 21(1): 49-64.

Yeich, S., & Levine, R. (1994). Political efficacy: Enhancing the construct and its relationship to mobilization of people. *Journal of Community Psychology,* 22(3): 259-271.

〈English Translation of the Korean References〉

Bae, Kwihee & Lim, Seunghoo (2009). A Study on the Effect of Trust in Government on Formal

Citizen Participation. *Korean Public Administration Quarterly,* 21(4): 1421-1447.

Choi, Jangjip (2010). *From the People(Minjoong) To the Citizen: One Way to Understand Korean Democracy.* Dolbegae.

Choi, Taehyon (2014). A Typology of Citizen Participation through Perception of the Value of Participation and Policy Literacy. *Korean Policy Studies Review,* 23(1): 231-256.

Environment and Labor Committee. (2013). *Report on the Results of the Audit of the National Assembly in 2012.*

Hong, Sungman & Lee, Jongwon (2009). Deliberative Governance for Consensus Building and Institutional Design. *Korean Journal of Public Administration,* 47(1): 21-46.

Hur, Joonyoung & Kwon, Minyoung & Cho, Wonhyuk (2015). Administrative Inefficiency of Geographically Dispersed Central Government Bodies: Case study on Sejong-City in Korea Using Grounded Theory. *Korean Public Administration Review,* 49(3): 127-159.

Hwang, Sungsoo (2011). Engaging Public Online: An Exploratory Study on the Citizen Participation Via Online in Korea. *Korean Policy Studies Review,* 20(2): 1-22.

Hyun, Seungsook & Kum, Hyunsub (2011). Income Inequality and Citizen Participation. *Korean Public Administration Review,* 45(2): 159-186.

Jang, Soochan (2002). The Presence of the Vicious Cycle among Civic Engagement, Social Capital(Trust), and Confidence in Political Institutions in South Korea. *Korean Political Science Review,* 36(1): 87-112.

Jee, Byungmoon (2005). An Explanatory Model of Citizen-Initiated Contacts among Local government Officials or Agencies: Lessons from the Gwangju Experience. *Korean Political Science Review,* 39(1): 233-252.

Jeong, Jeonghwa (2012). Institutional Approach on Prevention of Public Conflict: Focused on Introduction of Public Debate Institution. *The Journal of Korean Policy Studies,* 12(2): 311-336.

Jeong, Jibum (2010). Conflict and Settlement in Siting Policy: Comparative Study of Radioactive Waste Management Facilities in Korea and Sweden. *Korean Journal of Public Administration,* 48(4): 145-169.

Jeong, Myungeun & Jang, Yongseok (2013). Exploring the Logics of Institutionalization of Citizen Participation. *Korean Policy Studies Review,* 22(1): 109-136.

Kim, Daewook & Lee, Seungjong (2008). The Effect of Trust in Government on Citizen Participation. Korean Society and Public Administration. 18(4): 43-62.

Kim, Hyejeong (2009). A Study on Standard Socio-Economic Theory and Its Revised Model in Citizen Participation. 18(3): 285-312.

Kim, Hyejeong (2012). Factors Influencing Participation by Local Citizens. *Korean Public Administration Review,* 46(2): 213-240.

Kim, Kyoungeun (2015). Is the Korean Minister a Politician or an Administrator? Application of Grounded Theory to Ministerial Leadership. *Korean Public Administration Review,* 49(3):

391-425.

Kim, Kwangkoo & Shim, Junseop & Lee, Sunwoo (2016). Toward Building Inclusive Administrative Institutions for Internalizing Conflicts. *Korean Comparative Government Review,* 20(2): 157-180.

Kim, Seoyong (2009). Exit or Voice: Empirical Studies of Tiebout's Hypothesis and Hirschman's Exit, Voice, Loyalty, and Neglect Model in Korea. *Korean Public Administration Review,* 43(1): 145-169.

Kim, Soonyang (2010). The Advocacy Coalition Framework in the Analysis of Policy Process: Examination of Its Theoretical and Practical Relevances. *Korean Policy Studies Review,* 19(1): 35-70.

Kwon, Hyangwon (2016). Understanding Grounded Theory. *Korean Policy Sciences Review,* 20(2): 181-216.

Kwon, Hyangwon & Choi, Dolim (2011). Understanding the Theorization Logic of the Grounded Theory Method: Focused on Decontextualization and Methodological Bias of Public Administration in Korea. *Korean Public Administration Review,* 45(1): 275-302.

Kwon, Hyukso (2015). A *Study on the Building Process of Collaborative Governance in Area-Wide Administration: Focusing on Sudokwon Landfill Site Use Period Extension Case.* Ph D. Dissertation in the University of Seoul.

Lee, Junseok (2016). The Knowledge Poor, Poor Because They Study: Analysis on the Graduate Students of Korea Using Grounded Theory. *Korean Policy Studies Review,* 25(2): 489-528.

Lee, Seungjong (2001). Inequality in Local Political Paticipation: Realities and Imperatives. *Korean Political Science Review,* 35(1): 327-343.

Lee, Seungjong & Kim, Hyejeong. (2011). *The Theory of Citizen Participation.* Pakyoungsa.

Lee. Seungjong & Yoo, Heesook (1999). Citizen-Intiated Contacts with Local Public Officials. *Korean Political Science Review,* 33(4): 343-357.

Lee, Sunwoo (2011). Conditions for Effective Conflict Mediation: Lessons from Field Experience. *Korean Policy Studies Review,* 20(3): 87-106.

Lee, Yungchul (2014). Reflecting on the Grounds for Grounded Theory: Methodology and Methods. *Korean Policy Sciences Review,* 18(1): 187-214.

Park, Chunhe & Hong, Eunyoung (2016). An exploratory study on the exit, voice, and loyalty of the local residents near a nuclear power plant. *Korean Public Administration Review,* 50(3): 189-217.

Park, Chongmin (1995). Social Psychological Correlates of Political Protest. *Korean Political Science Review,* 29(1): 377-396.

Shin, Sangjoon & Lee, Sookjong (2016). Influence of government justice perceptions on trust in government: With special reference to the mediating effects of satisfaction with government performance. *Korean Public Administration Review,* 50(2): 1-37.

Shin, Sangjoon & Lee, Sookjong & C. Hampden_Turner. (2015). Factors for Successful Collaborative

Governance: The Citizen Participatory Budgeting Ordinance Revision Case of the Incheon Metropolitan City. *Journal of Local Government Studies,* 27(2): 79-111.

Soodokwon Landfill Site Management Corporation (2010). *Dream Green. Soodokwon Landfill Site Management Corporation ten years.*

Yoo, Jaewon & Lee, Seungmo (2006). Citizen-Initiated Contact in Korea: Commonality and Uniqueness. *Korean Public Administration Review,* 40(2): 53-72.

Yoon, Gyunsoo (2013). A Meaning of Experience in the Process of Qualitative Research: With an Exemplary Case of Grounded Theory Method. *Korean Policy Sciences Review,* 17(2): 163-200.

Yun, Hayeon (2015). Incheon's counterstrategy to the utilization of sudokwon landfill site. *IDI,* 10: 175-216.

신상준: 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고(논문: 비선호시설 운영에서 정부간 갈등 및 협력의 역동성, 2017), 현재 성균관대학교 동아시아 공존협력연구센터에서 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 시민사회, 참여, 사회자본, 갈등 및 협력이며, 최근 논문으로는 "정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향"(2016) 등이 있다.(sangjoon415@gmail.com) **이숙종**: 미국 Harvard University에서 "The Limits of the Japanese State: Liberalization and Industrial Reorganization of the 1960s"(1989)로 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 동아시아 거버넌스, 정치경제 등이며, 최근 주요 논문으로는 "The Complex Relationship between Government and NGOs in International Development Cooperation"(2016), "시민활동가의 정치참여에 대한 유권자인식 영향요인 분석"(2016) 등이 있다.(skjlee@skku.edu)

투 고 일: 2017년 4월 25일
수 정 일: 2017년 6월 16일
게재확정일: 2017년 7월 11일

〈부록〉 시민참여 패러다임 요소
〈Appendix〉 Properties of Citizen participation Paradigm

개념	하위범주	상위범주	패러다임 요소
수도권매립지 사용연장 기한이 다가옴	정책결정	정책결정	[인과 조건] 정책결정
과거 SK 화학공장에 대한 투쟁으로 주민단체 간에 불신이 존재함	주민들 간 불신	주민들 간 불신	[맥락 조건1] 낮은 사회신뢰
주민단체가 타주민단체를 불신함	타주민단체 불신		
인천의 특정 시민단체에 대한 불신	시민단체 불신	시민단체 불신	
보상을 받지 못하는 주민들이 불만을 가짐	피해보상 범위 문제	보상제도 문제점	[맥락 조건2] 보상제도의 문제점
피해보상 지원방식의 문제점이 있음	피해보상 방식 문제		
수도권매립지 주변지역은 발전이 늦고 환경도 좋지 않으며 악취 문제가 있음	주변지역 낙후		
인천 지역의 정당 및 국회의원들이 수도권매립지 사안을 정치적으로 이용함	정치적 활용	정치적 활용	[맥락 조건3] 정치적 목적
시민협의회의 참가자 중에 한 명이 지방선거에 출마하기 위해 참가함	참가자의 정치적 목적	지역주민들의 정치적 목적	
다수의 지역주민단체 대표가 정치적·경제적 목적을 달성하기 위해 지역사회운동에 참여함	주민단체의 정치적 목적		
수도권매립지에 관한 정부의 적극적인 폐기물 관리 정책이 없음	정부정책의 부재	정부정책 비판	[맥락 조건4] 정부정책 비판
정부기관들이 폐기물 관리 정책에 대하여 일관적으로 집행하지 않음	정부정책의 비일관성		
수도권매립지에 관한 제도가 문제 있어 주민들 간에 갈등이 발생함	제도로 인한 민민갈등	민민갈등	[중심현상1] 민간참여 저조
지역주민단체들 간에 갈등이 있음	민민갈등		
수도권매립지 사용연장에 반대하지만, 주민들 간에 연대가 잘 되지 않고 서로 주도하려고 하는 경향을 보임	지역주민들 간 연대의 어려움		
인천 시민들이 수도권매립지 사안에 큰 관심이 없음	인천시민의 무관심	무관심	
수도권매립지가 수도권 전체 문제(광범위한 사안)로 인식하여 주변지역 주민들은 큰 관심이 없음	지역주민들의 무관심		
수도권매립지가 환경사안에서 정치적 쟁점으로 변화되어 지역주민들이 관심이 없음	정치적 쟁점으로 변화		
지역주민들이 경제생활을 영위해야하기 때문에 참여하기가 어려움	경제적인 어려움	참여의 어려움	
인천시 지역사회문제이기 때문에 관심을 가지고 참여	지역문제	갈등과정 참여	[중심현상2] 일부 참여
인천시장이 공약을 지키지 않았고, 정치인들을 압박 및 감시하기 위해서 참여	정책결정자 감시		
인천 지역주민들에게 정보를 제공하기 위해 참여	정보 제공을 위해 참여		

개념	하위범주	상위범주	패러다임 요소
4자협의체의 합의안 중에 매립연장기한을 명시하지 않음	매립기한 명시 필요	정부간 합의 비판	[중재조건1] 정부간 합의 비판
수도권매립지관리공사의 인천시로 이관은 인천시에 경제적으로 부정적임	SL공사 이관 비판		
4자협의체의 실질적 지원책에 대한 문제가 많음	실질적 지원책 비판		
4자협의체의 합의안 중에 반입료 50% 가산이 경제적으로 효과가 있을지 의문	반입료 가산 비판		
4자협의체의 협의 내용이 공개되지 않음	4자협의체 협의내용 비공개	정보비공개	[중재조건2] 정책결정과정 비판
정부기관들은 수도권매립지의 전반적인 사안과 대체 매립지 선정과정에 대하여 정보를 공개하지 않음	정보비공개		
인천시 여야 정치권 모두 정보를 제공하지 않음	정치권 정보비공개		
수도권매립지의 전반적인 정책결정과정에서 민간 이해관계자들의 의견을 고려하거나 반영하지 않음	민간 의견 미반영	사회적 합의 부재	
시민협의회에 인천의 대표성을 지닌 많은 단체가 참여하지 않았고, 참가자들은 인천시가 원하는 사람들로 구성되어 있음	시민협에 여러 단체 불참		
시민협의회에서는 참가자들이 결정하기 보다는 자문의 성격을 지님	시민협의 성격은 자문		
인천시장이 시민협의회를 활용하여 수도권매립지 정책결정에 대한 정치적 배경을 만들려는 의도가 있었음	시민협 이용		
수도권매립지의 정책결정과정은 전문가 및 민간 이해관계자들과 논의하는 사회적 합의가 없었음	사회적 합의 부재		
시민협의회가 4번의 모임에 그치고, 마지막에 인천시장이 위임을 요구한 점이 아쉬움, 좀 더 논의가 필요하였음	시민협의회가 일찍 마무리	정책결정의 급박성	
인천시장이 2015년 6월 안에 정리하기 위해 빠르게 정책을 결정하려고 하였음	정책 결정의 급박성		
환경부가 국가 차원으로 접근하는 폐기물 관리 정책이 없음	환경부의 정책 불신	환경부 불신	[중재조건3] 낮은 정부신뢰
환경부는 폐기물 관리에 대한 책임을 자치단체에 전가시킴	환경부의 책임전가		
환경부는 수도권매립지를 사용 연장하려는 적극적인 의지가 있었음	환경부는 연장에 적극적		
전·현직 인천시장은 수도권매립지 사안을 잘 못 관리함	인천시장 불신	인천시 불신	
현직 인천시장은 수도권매립지 종료라는 공약을 이행하지 않음	인천시장 공약 불이행		
4자협의체의 합의과정에서의 인천시 협상력 문제	인천시장 협상력 비판		
4자 정부기관들과 정책결정자들에 대하여 불신함	정부기관 불신	정부 불신	

개념	하위범주	상위범주	패러다임 요소
연장반대운동에서 운동한 만큼 효과가 없어서 주민단체들이 많이 탈퇴함	효과 없어 이탈	반대운동 이탈	[작용/상호작용1] 반대운동 이탈
연장반대운동을 하면서 정신적·육체적으로 힘이 들어 반대운동을 그만 둠	힘이 들어 이탈		
연장반대주민단체 대표의 제안으로 참여하게 되었음	주민단체의 제안으로 연대	연대	[작용/상호작용2] 집단 간 연대
주민단체만으로는 운동이 어려우며 시민단체와 지속적으로 연대활동을 실시함	시민단체와 연대하려 함		
유권자의 관심 사안이기 때문에, 인천지역정당들에게 제안하여 참여하게 됨	지역정당과의 연대		
SL공사 노조는 수도권매립지관리공사가 중앙공기업에서 지방공기업으로의 이전을 반대하기 위해 연대단체에 참가함	SL공사 노조와의 연대		
연장반대주민단체 대표의 신뢰가 있었기에 연대하기 시작함	주민단체 대표 신뢰	연대 조건	
주민단체에게 연대하는 조건으로 정치적 중립을 요구함	정치적 중립 요구		
연장반대운동을 홍보하면서 지역주민들에게 정보를 제공하려는 목적을 지님	기자회견 및 토론회	홍보활동	[결과] 전략 변경
연장반대운동에 민간 이해관계자들의 참여를 독려함	지역주민들의 참여촉구		
폐촉법에 규정된 영향권 범위인 2km를 5km로 확장하는 운동 시작	피해보상범위 확대	제도개편 요구	
인천시를 상대로 소송을 제기함	법적대응		

Changes in citizen participation in public conflict: Applying grounded theory to the case of the Seoul Metropolitan Landfill Site

Shin, Sangjoon & Lee, Sook-jong

This paper analyzes how citizens who are opposing government policies in installing public facilities have changed their participation as the public-private conflicts have proceeded over the years. Our case is the Seoul Metropolitan Landfill Site conflict where multiple governments and private actors have engaged. This study applied grounded theory to analyze citizen participation changes in public conflict to capture the fluid and dynamic nature of multiple actors' interactions. Citizen participation in this case is found to have changed due to the weakness of the opposition movement against government positions. Policy decision reflects the willpower of individuals or groups, and in this landfill site conflict private stakeholders were too weak to consolidate their opinions and make an impact on their government counterparts. There was no widespread organizational cooperation among the private actors, and their relations became confrontational on some issues. Low trust and government compensation weakened the united front of citizens towards the government. On the basis of these findings, this study proposes a hypothesis that the actors' power differences in public conflicts will significantly affect the relations among the actors, and, as in this and in most cases, government has more power and will to implement policies. To correct this asymmetrical power relation, we propose a system empowering private stakeholders and fulfilling procedural justice to better manage public conflicts.

Keywords: public conflict, citizen participation, power relations, Seoul Metropolitan Landfill Site