

화력발전소 입지 갈등해소에 관한 연구

- 화력발전소 건설동의 확보절차개선을 중심으로* -

김 광 구 (경 희 대 학 교)**

김동영(KDI국제정책대학원)***

이선우(한국방송통신대학교)****

본 연구의 주된 대상인 화력발전소가 입지와 관련한 지역에서의 갈등은 중앙정부와 민간발전사업자 대 지방정부 및 주민들 간에 발생하는 대표적인 공공갈등이다. 이러한 지역에서의 갈등관리는 매우 중요한 의미를 가진다. 우리 생활에 필수불가결한 전력생산 시설임에도 불구하고, 발전소의 입지, 신·증설 및 운영에 따라 지역갈등이 끊이지 않고 있기 때문이다.

이러한 갈등상황에서 화력발전소 인허가 과정에서 중앙정부는 민간발전사업자에게 주민동의서를 제출하라는 형식적 절차만을 요구하고 있고 이에 따라 민간발전사업자는 이 동의서 획득 과정에서 지자체와 또는 주민간의 갈등이 유발되고 있다.

본 연구는 주민동의서 획득 절차를 갈등관리 관점에서 설계방향을 제시하고자 하며 중앙정부-민간사업자-지자체-주민 등 관련 이해관계자들의 공감과 숙의에 기초한 합의형성을 제안하고 있다.

[주제어: 갈등관리, 화력발전소, 주민동의서, 공감과 숙의, 합의형성]

I. 서론

정부는 국가의 경쟁력과 국민의 삶의 질을 제고하기 위한 미래형성으로서 각종 정책과 계획을 생산한다. 그러나 정책과 계획이라는 행위 또는 형식을 통한 정부의 미래형성은 기본적으로 권위적인 가치배분이다. 정부의 권위적인 가치배분으로 인해 항상 이익집단과 손해집단이 나타나게 되므로 손해집단의 반발과 저항을 최소화하기 위한 노력을 제도화하고 있다. 많은 민주주의라는 정치이념으로 갖고 있는 정부는 민주적인 과정과 절차를 통해 다수를 만족시키기 위해 노력하지만 가치의 배분과정은 모두를 만족시키지 못하는 것이 일반적이다.

이러한 정부의 권위적인 가치배분에 만족하지 못한 현상이 바로 갈등이라 할 수 있다. 정부

* 이 논문 또는 저서는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055042)

* 주저자

** 공동저자

*** 교신저자

의 정당한 역할이자 기능인 미래형성이 정당하고 타당한 절차적 과정을 통해 다수의利害(interests)와 소수의 理解(understanding)를 모두 충족시킬 수 있도록 노력함에도 불구하고 모든 정부들은 크고 작은 그러나 매우 다양한 갈등을 경험하고 있다. 따라서 갈등으로 인해 국민들의 공동체 의식을 훼손하지 않고 사회적 비용을 최소화하기 위해 정부는 갈등 조정자로서의 역할을 충분히 그리고 적극적으로 수행하여야 한다.

그러나 우리나라는 최근 밀양송전선로 갈등이 행정대집행으로 9년여만에 마무리되는 모습에서 정부의 갈등관리 역량을 단적으로 알 수 있듯이 전국이 발전소 건설 및 송전선로 사업을 둘러싸고 갈등에 휩싸여 있다. 이와 함께 제주해군기지 건설, 경주 방사성폐기물처분장 건설, 원자력발전소 신규부지 선정, 화상경마장 설치, 발전소 신증설, 변전소 설치, 수도권매립지 기한연장, 교도소 이전 및 재건축 등 많은 공공갈등이 전국에 걸쳐서 발생하고 있다.

이러한 최근 및 현재 전개되고 있는 갈등사례들의 열거만으로도 구체적인 비용을 제시하지 않더라도 우리나라 정부의 갈등관리 역량과 수준이 어느 정도인지 가늠할 수 있다. 이러한 우리나라 정부를 신영철 전 국민권익위원회 위원장은 신문기고문에서 “21세기 국민의 19세기 정부”(국민일보, 2014.7.1일)라고 할 정도로 행정지체 (administrative lag) 현상이 심각하다. 결국 정부가 높아진 국민의 참여욕구와 의식수준을 따라가지 못하고 있어서 발생하는 갈등에 효과적으로 대응할 수 있는 역량과 체제를 갖추고 있지 못한 실정이라고 할 수 있다.

이러한 행정지체 현상을 더욱 심화시킨 요인은 바로 지방자치제의 정착일 것이다. 지방자치의 실시는 중앙정부 주도의 각종 사업에 대해 지역주민들은 과거 보다 많은 관심을 가지고 민감하게 반응하게 되었다. 자신들의 개인적인 이익 및 지역의 이익과 부합되지 않는 사업은 과거와 달리 중앙정부의 사업일지라도 거부하고 저항하는 행태가 나타난 것이다. 이러한 주민들의 대응에 대해 지방자치단체장도 동조하거나 앞장서야 하는 정치적 이해관계로 인해 갈등은 쉽게 증폭되는 경향도 있다.

그러나 지방자치단체와 지방 주민의 정당한 이해관계 표출은 제도적인 차원 안에서 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 중앙정부의 우월적 행정지위를 허용하고 있는 많은 법체계(정정화, 2011)에는 지방의 정당한 주장과 참여를 수용하지 못하기 때문에 이들의 요구는 집회 및 시위 등 물리적인 양상을 띠게 되는 것이다. 이렇듯 중앙정부와 지방정부간의 관계가 이미 변화하였고 중앙정부 對 지방정부·지방주민간 힘의 불균형이 지방자치제 실시 이후 균형상태로 전개되면서 갈등의 빈도와 강도 및 양상이 대립적이고 비협력적으로 나타나고 있다.

공공갈등은 사회적 대립을 반영하기 때문에, 참여 유형의 다양화, 많은 이해관계자의 수, 복합적인 갈등이슈의 연계 등의 특징을 가진다. 이러한 특징으로 인해 갈등이 발생한 이후 조정 또는 해결을 위한 대안 마련이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 공공갈등이 통상적인 행정절차나 과정 내에서 해소되거나 관리 되지 못하게 되면 갈등당사자간의 관계는 훼손되며 지역사회는 붕괴되고 정부의 권위와 신뢰도 손상 받게 된다. 결국 공공갈등이 증폭되지 않고 예방될 수 있는 방법은 통상적인 행정절차나 과정 안에서 이해당사자들이 함께 논의하고 결정하는 것이다.

그러나 중앙정부가 제6차 전력수급기본계획을 2013년 2월에 확정하였으나 이 계획의 수립 과정에서 발생한 전국적인 갈등은 매우 심각한 현상이다. 전력수급기본계획이 매 2년마다 수

립될 때 마다 발전 및 송전 관련 갈등이 전국에서 벌어진다. 이러한 갈등상황이 반복적으로 발생하는 원인을 파악하여 갈등이 사전예방 및 대응체계를 구축할 필요성이 매우 높다.

본 연구의 주된 대상은 제6차 전력수급기본계획에 반영하기 위한 민간과 공공사업자들이 지역에 제안한 화력발전소의 입지갈등이다. 이 화력발전소 입지갈등은 중앙정부와 민간발전사업자 對 지방정부 및 주민들 간에 발생하는 공공갈등이다. 우리 경제와 생활에 필수불가결한 전력생산 시설임에도 불구하고, 발전소의 입지, 신·증설 및 운영에 따라 지역갈등이 끊이지 않고 있다. 또한, 여기에는 환경오염, 온배수 문제, 보상갈등, 지역공동체 균열 등 많은 지역갈등이 수반되고 있다(최병학, 2013). 현재에도 화력발전소 주변지역에는 많은 갈등이 잠복해 있다.

정부는 제6차 전력수급기본계획을 통해 2027년까지 화력발전을 통한 전력 공급량을 1,580만kw로 상향하고, 투자규모의 측면에서 신규 10기의 석탄화력발전소와 4기의 LNG 발전소에 약 16조원을 투자할 예정이다. 이렇듯 제6차 전력수급기본계획(이하 제6차 계획)에서는 화력발전의 비중이 높아진다는 것 뿐만 아니라, 민간사업체의 화력발전소 건설 참여가 확대된다는 특징도 보이고 있다.¹⁾

정부의 전력정책의 변화로 민간사업자의 화력발전사업 참가 비중이 증대되는 과정에서 민간사업자는 중앙정부 부처에 건설의향서에 지역수용성을 확인하기 위하여 지방자치단체와 주민으로부터의 ‘주민동의서’를 첨부 하도록 하고 있다. 이 주민동의서를 획득하는 과정에 갈등이 발생한다. 중앙정부는 주민동의서 징구 과정에서 발생하는 갈등관리에 대해서는 아무런 지침도 없어 민간사업자나 유치집단은 유치반대 집단과 대립하면서 갈등이 발생하게 된다. 결국 중앙정부는 자신의 사업을 진행하면서 발생하는 갈등에 대해서 아무런 책임을 지지 않고 있는 것이다. 즉 민간사업자와 지방정부와 지역의 주민에게 갈등에 대한 책임을 전가하고 있는 것이다. 이는 정부가 수행하여야 할 고유의 갈등조정기능을 방기하고 있는 것이다.

이에 본 연구는 전력수급기본계획에 신규 화력발전소 건설을 반영하는 과정에서 발생하는 갈등을 주목하여 이 갈등이 왜 발생하고 어떻게 전개되고 그러한 과정에 지역사회는 어떠한 양상을 보이는지를 분석한다. 이러한 분석을 통해 어떻게 이러한 갈등이 효과적으로 관리될 수 있으면 근본적으로 예방될 수 있는지에 대해 고민하도록 한다. 특히 점차 어려워지는 지역경제의 활성화를 위해 민간화력발전소 유치를 희망하는 집단과 반대하는 집단간의 갈등으로 지역공동체가 훼손되지 않으면서도 효과적으로 자신들의 의사를 집결하여 화력발전소 유치여부를 결정할 수 있는 제도적 방안을 찾아 보고자 한다.

민간 화력발전소의 증가와 더불어 지역의 갈등이 늘어나고 있지만, 지금껏 민간 화력발전소 입지 주변지역의 갈등관리에 대한 연구는 매우 빈약한 상황이다. 지금까지는 발전원 주변

1) 제6차 계획에 신규 화력 건설 의향 반영 결과를 살펴보면, 석탄화력발전 총 1,074만KW(6개사, 12기) 중 민간사업자가 800만KW(4개사, 8기), 공기업이 274만KW(2개사, 4기)를 건설하는 것으로 나타났으며, LNG 발전의 경우 총 506만KW(6개사, 6기) 중 민간사업체가 376만KW(4개사, 4기), 공기업이 130만KW(2개사, 2기)를 담당하는 것으로 나타났다. 구체적으로 민간화력발전사업자로 선정된 업체는 SK 건설(NSP IPP 독립발전산업 1·2호기 200만kW), 삼성물산(G프로젝트 1·2호기 200만kW), 동양파워(동양파워 1·2호기 200만kW), 동부하슬라(동부하슬라 1·2호기 200만kW) 등 4개 민간 기업이 선정되었다(전기신문, 2013.5.17일)

지역 갈등연구가 주로 원자력 발전소에 초점을 맞추어 진행되어 왔고, 화력발전소 특히 민간 화력발전소의 입지와 관련된 갈등연구는 거의 찾아 볼 수 없는 실정이다. 본 연구는 이러한 측면을 고려하여 우리나라 민간 화력발전소 입지를 둘러싼 갈등 사례를 분석하고, 일반적으로 적용 가능한 갈등관리 방안을 제안하고자 한다.

II. 선행연구의 검토

본 논문은 발전소의 입지선정 및 운영, 증설, 보상, 지역개발 관련 선행연구들을 검토하였다. 그러나 대부분의 선행연구들은 전국적인 갈등으로 주목받고 있는 원자력발전소의 입지선정과 보상, 주변지역 개발 및 갈등, 그리고 인식 관련 선행연구들이 많았다 (김도희, 2001; 김지수, 2011; 심준섭·김지수, 2011; 조민정, 2012).

본 논문의 연구대상인 화력발전소 관련 선행연구는 다양하지 못하고 최근에서야 일부 학자들의 관심을 받는 상태라고 할 수 있다 (이광재, 2007; 이정일, 2013; 최병학, 2013). 그동안 화력발전소는 오래전에 입지하여 운영 중이었고 주로 공기업인 발전소가 주변지역지원을 통해 순조로이 사업을 전개해 오고 있었다고 판단된다.

그러나 우리나라의 발전원 체계가 원자력발전 중심으로 유지되어 오면서 원자력발전소의 입지, 보상, 방사능폐기물처분장 설치와 관련된 갈등이 심각해지고 원자력발전에 대한 위험인식이 높아가면서 화력발전소 관련 갈등 들은 상대적으로 주목받지 못해 왔던 것으로 보인다.

하지만 최근들어 원자력발전소의 증설에 차질이 빚어지고 발전원의 다양화를 추구하면서 화력발전소가 다시 주목받게 되었고, 이에 따라 기존 화력발전소의 증설 및 신규 화력발전소의 건설이 허용되면서 갈등이 발생하고 있다고 생각된다.

해안에 입지하고 있는 화력발전소는 바다로 온수를 배출하고 있다. 이에 따라 해안지역의 어업활동에 피해를 발생시키고 있다. 이러한 현상과 관련하여 이광재(2007)는 하동화력발전소 건설 이후 어업활동에 대한 피해보상과 보상받은 어업인들의 취업형태에 관한 연구를 하였다. 이 연구에 따르면 여전히 보상과 관련된 지역주민간 갈등이 지속되고 있어 화력발전소 입지에 따른 지역경제 및 지역공동체에 지대한 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

기존 화력발전소의 증설과정에서 발생하는 갈등에 주목한 이정일(2013)은 민주적 로컬거버넌스의 구축을 통해 관련 이해관계자의 참여와 협력을 지방정부가 유도할 필요성을 주장하고 있다.

우리나라에서 많은 화력발전소를 갖고 있는 지역의 하나가 충청남도이다. 당진, 태안, 보령, 서천에 총 개의 화력발전소가 충남이 입지하고 있다. 최병학(2013)은 충남지역 화력발전소 주변지역에서 발생하는 갈등이슈에 주목하고 갈등해소 방안을 모색하였다. 이 연구는 발전소가 지역주민과 소통하고 지역발전예 기여하는 기업으로 거듭날 필요가 있으며, 실효성이 있는

갈등관리 체계의 구축이 필요하다고 주장하고 있다.

위의 연구들은 기존의 화력발전소 운영에서 발생하는 피해보상 및 지역개발문제 주목하고 있다. 발전소 주변지역은 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」에 근거해 보상 및 지원을 받고 있지만 여전히 전자파 등 건강이슈, 환경훼손, 보상지역범위, 지원금 활용방법, 그리고 신설 및 증설에 의한 변전시설과 송전선로의 추가 설치에 따른 갈등 등 다양한 이슈가 상존하고 있다. 따라서 이러한 이슈에 대한 지속적이고 체계적인 연구가 필요한 실정이다.

그러나 본 연구는 최근 들어 확대되고 있는 화력발전소의 신규 인허가에 따른 갈등에 주목하고 있다. 제6차 전력수급기본계획을 수립하면서 기존 화력발전사 및 민간사업자에게 신규 화력발전소 사업허가를 하면서 2012년에는 화력발전소 관련 갈등이 전국에서 발생하게 되었다.

화력발전소 신규 인허가에 따른 갈등이 심각한 이유는 전국에서 동시다발적으로 발생하고 있다는 점이다. 관계 중앙부처는 관련 지자체와 주민 민원 등으로 화력발전소의 준공 지연 및 취소사태가 발생하여 안정적인 전력공급에 커다란 차질을 빚음에도 불구하고 화력발전소 사업 인허가 단계에서 발생하는 갈등에는 관심을 충분히 기울이지 못하고 있다. 더 심각한 문제는 갈등당사자인 관련 지방정부도 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 기제나 역량을 갖고 있지 못하다. 이러한 갈등상황에 대한 근본적인 처방이 마련되지 못한다면 매 2년마다 전력수급 기본계획이 수립될 때 반복하여 발생할 수 있다.

또한 발전사업자가 사업의 후보지로 선택하는 지역은 주로 낙후된 해안지역이다. 이들 지역은 새로운 지역발전의 기회로 발전소 유치를 희망하기도 하지만 이 과정에서 환경 등 이슈로 유치를 반대하기도 하여 주민간 갈등이 발생하게 된다.

이러한 갈등은 소중한 지역공동체를 파괴하고 해당 지역 주민간의 신뢰와 믿음 등 사회적 자본을 훼손하여 지역의 발전잠재력을 잠식하는 심각한 후유증일 야기한다. 따라서 이러한 지역 공동체와 사회적 자본, 더 나아가 발전잠재력 등의 상실이라는 후유증을 발생시키는 갈등의 원인이 어디에 있는지에 관심을 갖는 것은 매우 가치 있다고 생각된다.

선행연구들은 화력발전소 사업의 인허가 과정에서 발생하고 있는 갈등현상에 주목하고 있지 못하기 때문에 더욱더 신규화력발전소 사업 인허가 과정에서 발생하는 갈등현상에 대한 예방 및 관리방안에 관한 연구가 의미가 있다고 생각된다. 특히, 중앙정부와 지방정부의 역할 정립 및 화력발전소 유치에 관련한 갈등을 예방하고 주민의 의사를 효율적이고 합리적으로 결집할 수 있는 제도적 기반의 마련에 관한 연구가 필요하다.

Ⅲ. 화력발전소 사업 인허가에 따른 갈등분석

1. 화력발전소 입지 주변지역 갈등사례

1) 민간화력발전 사업자들의 참여 증가원인

우리나라의 민간사업자의 발전 점유율은 2001년 8.3%에서 2013년에는 15.8%로 상승하였다(전기신문, 2013.5.27일). 이러한 민간발전사의 점유율 증가의 원인은 전력시장 가격체계 때문이다. 현재의 전력시장 가격체계는 전력을 생산하는 발전기 중 변동비가 가장 높은 발전기의 한계가격(system marginal price, SMP)에 따라 생산가격이 결정되고 있다.²⁾ 즉, SMP는 한전에 판매하는 전력가격으로 발전기의 유효 변동비 가운데 가장 높은 것의 가격으로 결정된다.

최근 들어 전력수요의 지속적 증가와 동시에 전력수급이 불안정하여 특히 동하절기 피크수요에 대응하기 위해 연료비가 높은 연료를 사용하는 첨두발전기의 가동률(실제가동시간/가동가능시간)이 빠르게 증가하여 왔다.

또한 전력시장 가격체계 하에서 한국전력의 발전자회사가 수익정산 할인율(보정계수)을 통해 일부만 정산받는 것과는 달리, 민간발전사에 대한 가격정산은 높은 연료비와 높은 설비투자 등이 고려되어 할인율을 적용하고 있지 않고 발전비용 전액을 보전 받고 있는 실정이다.

이러한 전력시장 가격체계에 따라 민간발전사의 석탄화력발전사업은 통상의 영업이익률이 20%에 이를 정도로 고수익을 올리고 있고, 석탄이 LNG 보다 연료비가 저렴하고, 석탄화력발전소 수명도 30년에서 40년 정도로 안정적이어서 장기적인 수익창출이 가능하다(국민일보, 2012.9.25일).

이에 따라 대기업의 경우 건설 계열사의 석탄화력발전소 시장 진출을 통해 건설경기 불황을 극복하고, 후쿠시마 사고 이후 우리나라 기저 발전원 중의 하나인 원자력발전소에 대한 불안감이 상승하고, 전력 수급난 속에서 화력발전소 가동률 증가와 SMP 상승 등의 요인들로 민간사업자들에게 6차 전력수급기본계획 수립을 기점으로 해서 발전사업이 매우 안정적인 사업기회가 되었다(김제현, 2013; 한국건설신문, 2013.2.6일)³⁾.

2) 전력시장 가격체계는 변동비만영시장(Cost Based Pool)을 뜻하는 것으로, 민간발전사는 한국전력공사와의 장기전력공급 계약에 의해 정산하고 있음(김제현, 2013: 6).

3) 제6차 전력수급계획에 따르면 총 12개의 발전사가 사업권을 획득했고, 이중 민간 대기업(석탄화력발전소 6개, LNG발전소 6개)의 수는 8개 사로 한전의 발전자회사 4개 사보다 2배에 달한다. 석탄화력발전사업 허가권을 획득한 기업은 동양파워, 삼성물산, SK건설, 동부하슬라파워이고, LNG발전사업 허가권을 획득한 기업은 GS EPS, 대우건설, SK E&S, 현대산업개발이다(한국건설신문, 2013.2.6일). 그러나 일부는 이러한 민간발전사업자 위주의 계획에 문제점을 지적하고 있다(국민일보, 2012.9.25일; 연합뉴스 2013.2.1일).

<표 1> 발전사업자 영업이익 (%)

	발전사	2009	2010	2011	2011.09	2012.09	평균
영업이익률	한국수력원자력	14.3	25.2	16.3	25.2	23.2	20.84
	화력발전자회사	6	6.5	3.5	5	7.1	5.62
	민자발전 3사	15.3	12.4	8.8	9.6	9.6	11.14
	평균	8.2	10.5	6.4	9.4	10.1	8.92

출처 : 김제현 (2013, 5)의 표에서 부분 인용

주 : 1) 화력발전자회사 : 남부, 남동, 중부, 서부 동서발전사

2) 민자발전 3사 : 포스코에너지, GS EPS, GS파워

2) 제 6차 전력수급기본계획 과정상 발생한 갈등사례

높은 수익을 장기간 보장하는 발전사업에 참여하려는 민간사업자들은 중앙정부 (현, 산업통상자원부)에 건설의향서를 제출하게 된다. 이 건설의향서에는 건설의향서 평가기준에 따라 지역희망 정도를 파악해야 하는데, 이를 위해 지방자치단체와 지방의회의 유치동의서와 주민 동의서를 포함하도록 하고 있다. 그러나 이 동의서를 확보하는 과정 중에 심각한 갈등이 발생하고 있다.

지난 민간발전사들이 6차 전력수급기본계획에 화력발전소 건설의향서를 반영하고자 하는 과정 중에서 전국적으로 발생한 지역별 주요 갈등양태는 다음과 같다. 우선 수도권 경우 경기도 용인시와 포천시에서의 민간사업자와 지역주민 간의 갈등 등을 살펴 볼 수 있다.

경기도 용인시에서는 민간사업체가 용인시 남사면 일원에 LNG복합화력발전소 건립을 추진하면서 주민설명회와 견학 등을 추진하자 이장협의회, 새마을협의회, 부녀회 등이 강력 반발하고 나섰다. 화력발전소 계획이 알려지자 반경 5km내 지역인 화성, 오산, 안성, 평택 등의 주민들도 반대에 가세하였다. 2012년 11월에도 민간사업체는 용인시청에 관련 자료 제출 및 협조를 요청하지도 않은 상황이었다. 이에 시는 주민 피해방지 및 주민 의견 최우선할 것을 표명하였다. 그러나 지식경제부 건설의향서 평가에는 통과하지 못하여 제6차 전력수급계획에는 반영되지 못하였다. 이와 함께 경기도 포천시에 포천파워(주)의 복합화력발전기 증설사업에 대한 주민들이 반대하고 나섰으며, 포천시 신북면에 대우건설이 추진하는 천연가스발전소에 대해서도 주민간에 찬성과 반대가 대립하게 되었다 (경기신문, 2012.11.19일).

충청권의 경우 충남 당진군, 태안군, 보령시에서의 갈등상황을 살펴볼 수 있다. 이 중에서 충남 당진군에는 당진화력발전소, GS EPS복합화력발전소, 현대그리파워 등이 운영중이며, 최

근 동부건설이 당진시 석문면 교로3리에 석탄화력발전소 2기 건설을 추진하였다. 그러나 동부그린발전소의 건설예정부지가 전국적으로 유명한 관광지인 왜목마을과 인접해 있어 관광이미지를 훼손할 수 있으며, 어민들도 당진화력발전소에서 나오는 온배수로 인한 어장피해가 막심한데 또 다른 발전소가 들어서서 갯벌 및 어장에 악영향을 줄 것이라고 주민들이 반발하고 있다. 동부발전소 신설에 대해서 주민들 사이에서도 찬반의견이 엇갈리고 있었다. 그러나 동부그린발전소는 제6차 전력수급계획에 확정반영 되었다 (충청투데이, 212.11.30일; 최병학, 2013).

제6차 전력수급기본계획 수립과정에서 가장 격렬한 갈등을 보인 곳이 충청북도 보은군이다. 2012년 3월 보은군과 트루벤인베스트먼트(주)은 보은군 삼승면 우진리 보은첨단산업단지 내에 830MW 규모의 LNG복합화력발전소 건립을 위한 투자협약을 맺었다. 2012년 7월에는 보은그린에너지(주)의 명의로 건설의향서를 지식경제부에 제출하고 9월부터 지역주민에게 설명회를 개최하였다.

그러나 10월에는 발전소 유치 반대측 주민들은 LNG발전소 유치반대투쟁위원회를 구성해 주민설명회 내용을 수용할 수 없다고 반발하게 되었다. 특히 유치지역인 삼승면 주민으로부터도 적극적인 동의를 확보하지 못하게 되었다. 보은군청에서 유치반대 시위 개최, 보은군민체육대회 불참, 이장과 새마을지도자 전원 사퇴, 군청 앞 천막농성, 군청사 진입시도, 출근하는 군수의 차량에 계란 투척 및 죽창으로 운행 방해 등이 벌어졌다. 더 나아가 군수와 군의원 에 대한 주민소환도 전개되었다. 한편 이러한 유치반대에 대한 반발하는 유치찬성 주민들의 움직임도 발생하였다.

그러나 2013년 1월 보은군 발전소 건립의향서에 대해 지식경제부의 평가에서 최종 탈락하게 되었고 발전소 유치는 무산되었다. 결과적으로 보은군 지역사회가 발전소 유치를 둘러싸고 발생한 찬반갈등으로 민심이 분열하는 등 심각한 후유증을 남기게 되었다 (아시아투데이, 2012.2.18일; 충북일보, 2012.10.4일; 중부매일, 2012.11.16일; 충청투데이, 2012.12.7일; 중도일보, 2012.12.7일; 중도일보, 2012.12.18일; 충북일보, 2013.1.2일; 충북일보, 2013.1.14일; 한국일보, 2013.1.20일; 충청투데이, 2013.1.23일).

다음으로, 전라권에서는 전남 고흥군, 해남군, 전북 김제시에서의 갈등상황을 살펴볼 수 있다. 전남 고흥군의 경우 포스코건설이 봉래면 나로우주센터 인근 해변에 건립을 추진 중인 4천mw급 유연탄 화력발전소로 인해 인구유입과 세수증대 등 지역경제 활성화를 주장하는 찬성 측과 환경피해로 인한 청정고흥 이미지 훼손을 우려하는 반대 측 주장이 팽팽히 맞서면서 심각한 갈등이 발생 한 후 백지화 되었다(노컷뉴스, 2013.3.8일; 뉴스1, 2012.10.16일).

전남 해남군에서는 중국계 기업이 회원면에 추진 중인 화력발전소를 두고 지역 내 갈등이 첨예하게 대립하였다. 해남군에서는 2011년에 화력발전소 유치위원회가 구성되었으나 해남군을 포함해, 목포·신안·진도 주민들도 반대를 표명하였고 2012년 2월 13일에는 박준영 전남지사도 반대입장을 표명하였다. 2012년 5월 7일 해남군의회는 유치반대를 의결했으나 이후 유치측 주민들이 다시 유치청원서를 제출하는 등 대립과 반목이 지속되면서 공감대를 형성하지 못하고 찬반 갈등만 심화되었다 (광주일보, 2015.5.9일; 뉴스시스 2012.7.26일; 세계일보, 2012.7.16일).

전북 김제시는 SK E&S와 무연탄 화력발전소 건립을 위한 2012년 7월 양해각서를 체결하였고 10월 25일에는 발전소 예정부지 주민 673명의 동의서를 받았다. 그러나 김제시는 일부 시의원, 주민, 시민사회단체가 반대하자 9월 유치반대를 결정했다가, 다시 시의회에 유치 요청을 하여 11월 14일 김제시의회는 무기명 투표를 통해 유치를 가결하였다. 발전소 예정부지가 민간육종연구단지가 있고, 군산항이 석탄항으로 전략할 것이라는 우려, 반대측 주민에 대한 폭행 비난, 시의원의 반대 단식농성, 그리고 지역구 국회의원 반대표명 등 지역사회에서의 갈등이 심각하였다. 그러나 2013년 1월 21일 지식경제부의 심사결과가 부정적으로 알려지자 김제시장은 최종 발표전에 사업추진 포기를 선언하였다⁴⁾ (세계일보, 2012.9.2일; 새전북일보, 2012.11.16일; 중앙일보, 2012.11.16일; 새전북신문, 2013.1.15일; 새전북신문, 2013.1.16일; 내일신문, 2013.1.18일; 뉴스1, 2013.1.21일).

경상권의 경우 경북 포항시와 경남 남해군, 사천시의 사례를 살펴볼 수 있다. 경북 포항시는 중국계 기업 MPC사와 복합화력발전소를 건설할 계획이었다. 이에 시의회의 유치반대에서 유치찬성이라는 입장변경 과정에서 유치 찬성과 반대측 주민간의 극심한 대립을 1년간 보여왔다. 그러나 MPC사가 준비시간 부족, 주민간 갈등, 포항시의 미온적 입장 등의 이유로 사업 포기를 선언하면서 갈등은 봉합되었다. 결국 화력발전 유치 과정에서 포항시, 포항시의회, 유치찬성측, 그리고 유치반대측을 포함한 지역사회가 갈등과 혼란에 빠지게 되었다 (뉴스1, 2012.8.29일; 매일신문, 2012.8.30일; 매일신문, 2012.9.5일; 영남일보, 2012.9.26일).

경남 남해군이 한국동서발전(주)와 (주)포스코건설가 건설하려는 석탄화력발전소 유치를 적극 추진하면서 건설 예정지 주민들, 전·현직 군의원, 명예군수, 이장단들이 인구 유입과 지역경제 활성화 등 지역발전을 들어 찬성했으나, 환경단체, 농어민, 농어업 관련 단체들은 환경오염과 생존권 위협을 이유로 강력히 반대해 찬반 갈등이 발생하였다. 특히 2012년 10월 17일 유치찬반 주민투표를 앞두고 유치반대측이 군수와 관련 공무원들을 고소고발 하는 등 갈등이 심화되었다. 그러나 주민투표 결과 유치반대가 우세하여 발전소 유치사업이 무산되었다 (문화일보, 2012.10.12일; 에너지경제신문, 2012.10.13일; 내일신문, 2012.10.18일).

경남 사천시에서 한국남동발전과 SK건설이 추진하는 신삼천포석탄화력발전소는 2013년 1월 제6차 전력수급기본계획에 반영되었다. 그러나 반영이 확정된 이후에 갈등은 더욱 증폭되었다. 환경단체들이 발전소 건립을 전면 철회를 요구했고, 발전소 부지 인근주민들도 피해만 보고 보상도 받지 못한다고 건립을 반대하였다. 또한 어민들도 온배수 배출에 따른 어장 황폐화 등을 주장하였다.

4) 김제시장이 포기결정을 내리게 된 이유 중에 제 6차 전력수급계획 건설의향서 평가지표인 의회 동의서 제출기한을 넘겼으며, 반경 5km내 주민동의서도 2000세대 중 673여 세대뿐이어서 평가점수가 낮았던 것으로 알려졌다 (뉴스1, 2013.1.21일).

<표 2> 석탄 및 LNG 발전소 건설의향 및 계획반영 발전설비 :
제 6차 전력수급기본계획(2013-2027)

(단위 : MW)

구분		석탄	LNG
평가 반영	적정규모	영 흥 #7 ('18.12) 870 #8 ('19. 6) 870 신서천 #1 ('18.12) 500 #2 ('19. 6) 500 NSP IPP #1 ('18.10) 1000 #2 ('19. 4) 1000 G프로젝트#1 ('19. 4) 1000 #2 ('19.10) 1000 동양과워 #1 ('19.12) 1000 #2 ('21. 7) 1000	당진복합 #5 ('15.12) 950 영남복합 ('16. 6) 400 대우포천 #1 ('16.10) 940 여주복합 ('17. 6) 950
		불확실 대응	동부하슬라#1 ('19.12) 1000 #2 ('20. 6) 1000
		10,740 (12기)	5,060 (6기)
평가 설비	평가 미반영	군장석탄 #1 ('17.12) 500 김 제 #1 ('18. 6) 300 #2 ('18.12) 300 한양그린 #1 ('18.10) 1000 신호남 #1 ('18.11) 1000 남해그린 #1 ('18.12) 1000 #2 ('19. 6) 1000 STX삼척 #1 ('19. 3) 1000 #2 ('19. 9) 1000 삼척에코#1 ('19. 8) 1000 #2 ('20. 2) 1000 #3 ('21. 8) 1000 #4 ('22. 2) 1000 삼 척 #3 ('19.12) 1000 #4 ('19.12) 1000 동부삼척 #1 ('19.12) 1000 #2 ('20. 6) 1000 대우그린 #1 ('19.12) 500 #2 ('20. 6) 500 동해과워 #1 ('19.12) 1000 #2 ('20. 6) 1000 포스코삼척#1 ('20. 6) 1000 #2 ('20.12) 1000 #3 ('23. 6) 1000 #4 ('23.12) 1000 대림고성 #1 ('20. 6) 1000 #2 ('20.12) 1000 #3 ('22. 6) 1000 #4 ('22.12) 1000 포스코고흥#1 ('20.10) 1000 #2 ('21. 7) 1000 #3 ('22. 7) 1000 #4 ('23. 4) 1000 투루벤고성#1 ('21. 4) 1000 #2 ('22. 4) 1000 #3 ('23. 4) 1000 #4 ('24. 4) 1000	당진복합 #6 ('15.12) 950 부천열병합#2 ('15.12) 525 분당복합 #3 ('16. 9) 600 보은복합 #1 ('16.12) 415 #2 ('17.12) 415 대우포천 #2 ('17. 4) 940 시흥복합 ('17. 6) 500 양주복합 #1 ('17. 6) 950 #2 ('17. 9) 950 대송복합 #1 ('17. 6) 850 #2 ('18. 6) 850 영흥도복합#1 ('17. 6) 920 #2 ('17.12) 920 포천복합 #3 ('17. 6) 850 용인복합 ('17. 8) 850 군장복합 #1 ('17.11) 900 #2 ('18. 6) 900 영월복합 #2 ('17.12) 400 군산복합 #2 ('18. 6) 900 통영복합 #2 ('18. 6) 920 제주복합 ('18.12) 200
		34,100 (37기)	15,705 (21기)
반영 합계		23,260 (27기)	16,283 (23기)

자료: 지식경제부(2013, 34), <참고 1> 수정

반면 발전소와 거리가 떨어진 주민들은 지역경제가 활성화될 것을 기대하였다. 이렇게 갈등이 발생하는 이면에는 주민동의 과정에서 발전소 부지 반경 5km 내 고성군(1400여 가구, 3000여 명) 주민 동의만 구한 채 사천시 동 지역(1만 8340가구 4만4000명) 주민들 동의를 구하지 않았으며 절차적 문제도 제기되었다. 2014년까지도 신삼천포화력발전소 건설을 싸고 사천지역내부 주민간 갈등은 여전히 지속되고 있다 (경남도민일보, 2013.2.20일; 경남신문, 2013.3.27일; 경남신문, 2014.1.8일; 국제신문, 2014.10.20일)

경남 통영시의 김동진 시장은 해운 및 조선경기 불황으로 지역경제가 침체되고 있는 상황에서 한국가스공사 통영생산기지 인근 안정일반산업단지에 현대산업개발의 LNG발전소 사업을 유치하고자 하였다. 통영시는 2012년 7월에 주민 91명의 이름으로 유치신청서를 지식경제부에 제출하였다. 9월 5일에는 시의회는 시 집행부간의 간담회에서 공유수면매립 등 환경훼손이 예상됨에도 주민공청회 없이 일방적으로 발전소유치를 추진한다고 지적하였다. 이후 9월 10일과 11일 두 차례의 주민설명회가 개최되었고, 발전소 반경 3.5km이내의 2,043세대 주민들의 약 71%의 동의를 받았다. 즉 시 의회의 동의를 구하기 전에 주민동의서를 구한 것이다. 이후 10월 24일 시 의회에서 찬성 7명, 반대 5명 기권 1명으로 유치 동의안을 가결하였고, 10월 25일 발전소 건설의향서를 지식경제부에 제출하였다. 그러나 시민단체들 중심으로 ‘통영 LNG발전소 줄속 추진 시민대책위원회’를 발족하면서 ‘묻지마식 유치’라고 반대입장을 표명하였다. 이후 어민들도 민간사업자의 사업의사 표명 3개월만에 통영시가 통영바다의 미래를 민간사업자에게 넘겼다고 비난하고 나섰다. 2013년 1월 LNG발전소 건설 허가를 받은 이후에도 갈등은 계속되고 있다. 특히 현대산업개발이 원래 예정부지에서 토지를 확보하지 못해 대체부지를 찾는 과정에서 더욱 갈등은 증폭되고 있다 (연합뉴스, 2012.9.6일; 부산일보 2012.9.12일; 국제신문, 2012.10.24일; 부산일보 2012.10.30일; 경남도민일보, 2013.2.27일; 한산신문 2013.12.10일)

마지막으로 강원권의 경우 강원도 동해시는 동부메탈이 송정동 일대에 석탄화력발전소 2기를 건설하는 사업에 대해 송정동, 북삼동, 천곡동 지역 거주 거주주를 대상으로하는 찬반 서명을 받은 결과 찬성이 과반수에 미치지 못해 주민동의서를 제출하지 않기로 결정하였다. 그러나 석탄화력발전소 사업에 대한 지역 주민들의 찬반 서명과정에서 주민 분열과 갈등이 야기 되었다 (세계일보, 2012.10.23일).

강원도 고성군도 대립산업이 제안한 화력발전소 건립에 대해서 1차 후보지인 현내면 주민들의 반대가 심해지자 죽왕면을 2차 후보지로 선정하고 동의서를 받으려고 했지만 역시 주민들의 반대하였다 이에 고성군청은 2012년 10월 19일 군정조정위원회를 개최하여 화력발전소 건립은 청정지역 이미지와 주민 정서에 부합되지 않아 불허하기로 결정하였다. 그러나 지역민심은 화력발전 유치에 대한 찬성과 반대가 나뉘어 갈등이 발생하였다 (한국일보, 2012.10.21일).

강원도 삼척시에서도 대기업들이 화력발전소 건립에 경쟁적으로 뛰어들면서 심각한 지역갈등을 겪었다. 삼척 화력발전소 수주에 동양, 동부, 포스코, 삼성물산, STX에너지 등이 참여하면서 삼척시의회가 삼성물산과 STX에너지 탈락시킴에 따라 지역사회도 갈등에 빠지게 되었다. 일부 주민들은 시의회에 항의하였고, 청와대와 권익위원회에 청원서를 제출하기는 등

지역사회가 사분오열되었다 (한국일보, 2012.12.7일).

제6차 계획수립 과정에서 이러한 갈등이 전국적으로 동시다발적으로 발생했다는 점이다. 제6차 계획에 반영하고자 발전소 신규 건설의향서를 제출한 민간발전사업자 24개사 중에서 8개사만이 반영되었다. 결과적으로 미반영된 지역은 심각한 갈등만 겪고 후유증만 남긴 채 발전소 유치는 무산된 것이다. 이러한 갈등을 경험한 지역이 전국적으로 40여개 지역이나 된다 (<표 2>참조).

2. 화력발전소 입지갈등의 원인

제6차 전력수급기본계획을 수립하는 과정에서 민간발전사업자들이 자신들의 사업을 계획에 반영시키고자 지역으로부터 동의를 얻는 과정에서 전국적으로 벌어지는 갈등은 매우 광범위하고도 심각하였다. 이들 지역 중 대다수 지역은 발전잠재력이 낮은 낙후지역으로서 지역경제 활성화를 꿈꾸며 발전소의 입지 또는 유치를 희망하였다. 그러나 지역의 환경과 청정이미를 우선시 하는 발전소 입지를 반대하는 주민들도 있었다.

화력발전소 입지에 대한 지역주민내의 다양한 의견과 목소리가 존재함에도 불구하고 다양한 의견과 이견들이 합리적인 절차를 통해 논의, 절충, 타협되며 합의가 도출되지 못하고 물리적 충돌과 이해대립으로 비화되어 지역공동체가 파괴되는 현실이 발생하게 되었다.

본 논문은 민간화력발전소 입지 또는 유치과정에서 발생하는 갈등의 원인으로 제6차 전력수급기본계획 수립 과정상에 민간발전사업자 인허가 절차, 특히 지역으로부터 지역희망정도를 파악하는 절차에 주목하여 이 과정에서의 갈등원인을 찾아보고자 한다.

또한 민간사업자로부터 발전소 사업에 대한 제안을 받은 기초자치단체와 자치단체장의 행태에 주목하고자 한다. 대부분의 자치단체는 민간발전사업와 양해각서를 체결하고 민간사업자의 중앙부처 신청 절차에 협조하게 된다. 이러한 지자체와 지자체장의 행동과 결정에 대한 지역주민의 반발과 대립이 발생하는 현상에 주목하여 갈등관리 및 대응과정에서 갈등원인을 찾아보고자 한다.

IV. 민간화력발전소 인허가 관련제도 분석

1. 전력수급기본계획

1) 제6차 전력수급기본계획의 주요 내용

우리나라의 여러 에너지 계획의 원칙과 거시적인 관점을 제시하고 있는 최상위 법정 계획은 ‘국가에너지기본계획’으로 5년마다 수립되었다. 2008년에 수립된 제1차 국가에너지기본계획(2008년~2030년)은 석유와 석탄 등 화석에너지에 대한 의존을 낮추고, 원전과 신재생에너지에 비중 확대라는 중장기 비전을 담고 있다.

국가에너지기본계획에 따라 「전기사업법」에 근거하여 15년간 전력수급의 기본방향과 장기전망, 발전 및 송배전 설비계획, 전력수요관리, 적정 예비율, 전원 믹스 등에 관한 사항을 2년 단위로 ‘전력수급기본계획’이 마련된다.

2013년 2월에 마련된 제6차 전력수급기본계획(2013년~2027년)에는 전력수급불안정을 해소하기 위해 안정적인 예비설비 확보를 통한 수급안정을 목표로 하고 있으며, 원전이용률 하락에 따른 석탄 및 LNG복합화력의 확충과 대기업 계열의 민자발전사 참여를 확대하는 특징을 갖고 있다(김제현, 2013.3).

구체적으로 6차 계획에서는 2027년까지 전력소비량이 연평균 2.2% 증가하고 최대전력은 연평균 2.4%가 증가할 것으로 전망하고 있다. 2024년의 전력소비량은 5차 계획 대비 111% 증가한 611,734Gwh이며, 최대 전력은 8.2% 증가한 102,839MW이다. 이 계획에서는 전력설비 예비율을 22%로 설정하고, 2357만kW의 신규설비투자를 확정하였다(지식경제부, 2013).

2) 지역수용성 강화

제6차 전력수급기본계획의 기본방향은 적극적 수요관리를 통해 신규 발전설비 건설소요 최소화, 경제규모에 걸맞는 안정적 예비율 확보, 그리고 지역수용성 및 계통여건을 고려한 발전 시설 확충이었다(지식경제부, 2013: 16).

본 논문은 이 기본방향에 지역수용성 강화에 주목하고자 한다. 제6차 계획에서는 지역수용성과 계통여건을 고려한다는 기본방향에 따라 신규 건설의향을 평가하여 공기업 4개사(6기, 404만kW), 민간 2개사(2기, 190만kW), 민간·공기업 공동지분참여 6개사(10기, 986만kW)를 선정, 반영하였다.

<표 3> 제 5차 전력수급기본계획의 건설의향 평가기준

구 분			가중치	
비용지표	송전비용	접속비용+보강비용	20	
	발전비용	건설비용+연료비용		
이행성지표	지역희망정도	지자체 유치 희망	20	80
		지역주민 동의	8	
		주민설명회	2	
	설비입지확보	부지확보	10	
		용수확보	5	
		연료확보	5	
	계통연계설비확보		15	
	환경영향평가		10	
	건설지연정도		20	
	민간기업추진		5	
건설의향 특이사항 평가		위원회 결정		

자료: 지식경제부(2012), 제6차 전력수급 기본계획 추진방향.

<표 4> 제 6차 전력수급기본계획의 건설의향 평가기준

구 분			가중치	
비용지표	송전비용	접속비용+보강비용	15	
	발전비용	건설비용+연료비용		
이행성지표	지역희망정도	지자체·지방의회 (지자체 제출)	10	85
		주민 동의서 (지자체 제출)	15	
	사업추진 여건	부지확보	10	
		연료 및 용수확보	5	
	계통여건	송변전 입지적정성	25	
		송변전 건설용이성		
	환경여건	환경영향평가	8	
		온실가스 감축노력	6	
	건설지연정도	건설지연시 기간 평가	감점	
	민간투자추진	민간참여 사업자 가점	6	
건설의향 특이사항 평가	건설의향 중 특이사항	위원회 결정		

자료: 황성렬(2013).

즉 제6차 계획은 최근 발전설비 및 송전선로 건설 관련 갈등이 높아짐에 따라 발전소 및 송전선로 건설 관련 지연 및 취소 등 불확실성을 최소화하기 위해 '지역수용성'을 높이고자 화력발전소를 건설하려는 민간사업자가 제출하는 건설의향서의 '지역희망정도' 지표와 배점을 변경하였다.

제5차 계획에서는 지자체의 동의와 사업자가 제출한 주민동의서만으로 지역수용성을 평가함에 따라 지역주민의 의사확인에 한계가 있었다는 지적이 있어 왔다. 이에 제6차 계획에서는 발전소 준공지연과 취소를 최소화한다는 계획의 방향에 따라 지역수용성 평가항목을 상당부분 개선하였다.

지역민원으로 인한 건설지연과 취소를 최소화하기 위해 주민 동의서의 배점을 기존 8점에서 15점으로 상향조정 하였고, 공신력을 높이기 위해 사업자가 아닌 지자체가 직접 제출하도록 변경하였다. 또한 주민동의서 징구대상(발전소 주변 5km 이내 또는 최소 2천 세대 이상)에 포함되지 않은 주민의사를 확인하고, 지역에서 필요한 관련절차에 대한 이행성 제고를 위해 지방의회의 동의 항목을 추가하였다.

2. 발전사업 관련 인허가 절차

발전사업은 전기의 보편적 공급이라는 국가적 목표 아래 「전기사업법」 제7조에 근거하여 인·허가가 결정된다. 발전사업 인·허가 절차를 살펴보면, 우선 허가 신청서 접수 후 사업 신청인의 재무능력, 기술능력 및 전기사업 세부 허가기준 적합 여부 등을 종합적으로 검토하고, 전기위원회의 심의 통과 후 산업통상자원부 장관이 허가를 결정하게 된다.

세부 추진절차를 살펴보면, 우선 발전사업을 희망하는 사업자는 「전기사업법 시행규칙」 제4조에 의거 사업허가 신청을 접수해야 한다. 구비서류는 사업허가신청서와 각종 첨부서류(사업계획서, 사업개시 후 5년간 사업손익 산출서, 발전설비개요서, 송전관계일람도 및 발전원가명세서, 신용평가의견서 및 소요자원 조달계획, 기술인력확보계획서, 정관·등기부등본·대차대조표 등)로 구성되어 있다.

이후 「전기사업법」 제7조 2항에 의거 전기위원회의 심의를 거치게 되고 「전기사업법」 제7조 1항에 의거 사업허가가 결정되며, 허가기준은 재무능력 및 기술능력이 있을 것, 발전사업이 계획대로 수행될 것, 계통 운영에 지장이 초래되지 아니할 것, 연료가 특정연료에 편중되지 아니할 것 등이다.

이후 산업통상자원부 전력산업과에 전기설비의 시설계획 신고를 마친 후 전기설비 공사계획 인가를 득할 수 있게 된다. 전기안전공사에서 사용 전 검사를 필한 후 임시사용이 승인되면 상업운전을 개시하게 되고, 「전기사업법」 제9조 4항에 의거 전기위원회에 사업개시 신고를 마친 후 본격적인 전력시장 공급이 이루어지게 된다.

<그림 1> 발전사업 인·허가 절차



V. 화력발전소 입지 갈등해소 구축 방향

1. 발전소 인허가 절차 및 건설의향서 개선

1) 발전소 인허가 절차의 개선

「전기사업법」에는 발전소의 사업허가, 건설, 영업운전 단계에 대해 규정하고 있다. 동 법은 발전사업자의 발전소 건설 역량 및 운영에 대한 규정을 명시하고 있을 뿐이다. 사업허가단계 이전과정 즉, 발전소 건립예정지 지역에서 발생하는 갈등현상에 대해서는 전혀 주목하고 있지 않다.

「전기사업법」, 동 법의 시행령과 시행규칙을 포함하여 이러한 법적 불비는 발전사업자로부터 하여금 사업허가라는 결과에 집중하게 하지만 사업허가를 획득하기 위해 어떠한 절차 또는 과정을 거쳐 지역주민의 동의를 구해야 하는지에 대해서는 관심을 두지 않게 하고 있다. 결국 발전사업자는 자신의 자의적이며 편의적인 판단에 의해서 지역주민의 동의를 받게 됨에 따라 갈등이 발생하게 된다.

이러한 현상을 예방하기 위해서는 「전기사업법」 제25조 전력수급기본계획의 수립 과정에서 발전사업자가 제출하는 발전소 건설의향서에 대한 구체적이고 정교한 주민동의 절차에 대한 규정이 도입될 필요가 있다. 특히 지역희망정도를 파악하기 위한 지표의 성격 및 배점에

대한 재설계가 필요하다.

2) 발전소 건설의향서의 개선

화력발전소 입지관련 갈등을 효과적으로 관리 및 저감할 수 있는 방법으로는 먼저 건설의향서 평가절차의 개선에서 찾을 수 있다. 제6차 전력수급기본계획에는 지역수용성 강화를 기본방향으로 설정하고 있다. 이러한 기본방향에 따라 발전사업자가 제출하는 건설의향서에 대한 평가기준도 제5차 계획보다는 강화하였다.

특히 제6차 계획에서는 최초로 지방의회의 동의를 지방자치단체와 함께 제출하도록 하고 있다. 즉 이는 정치적 대표기관인 지방의회의 의사를 반영하게 됨으로써 발전사업에 대한 지역정치대표기관이 지방의회가 심의할 수 있도록 하고 있다. 단순히 자치단체장의 의사가 반영되는 차원에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다.⁵⁾

그러나 제5차 계획에서는 지역희망정도(총 30점)의 하위지표로 지자체 유치희망(20점), 지역주민 동의(8점), 주민설명회(2점)에서 제6차 계획의 지역희망정도(총 25점)의 하위지표인 지자체·지방의회(10점), 주민동의서(15점)로 변화했다.

비록 주민동의가 8점에서 15점으로 높아졌지만 오히려 지역희망정도가 제5차 계획 보다 제6차 계획에서 5점이 낮아 졌다. 결과적으로 지역주민의 의견 반영의 중요성이 더 낮아졌다고 볼 수 있다(황성렬, 2013).

또한 제5차 계획에는 있었던 절차지표인 주민설명회 지표가 제6차 계획에서는 빠졌다. 이 주민설명회 지표는 절차를 통해 주민동의를 구하라는 지침의 성격이 강한 지표였는데 이러한 절차중심의 지표를 삭제함으로써 주민동의 과정의 민주적 정당성 확보가 오히려 후퇴하는 결과를 가져왔다.

결과적으로 제6차 계획에서 지역수용성 강화라는 기본방향과는 정반대로 지역주민희망 지표의 배점이 하락을 했고, 지역주민동의 절차의 정당성을 확보하기 위한 지표가 누락되었다.

지역수용성 강화라는 기본방향과는 정반대로 발전소 건설의향서 평가기준이 마련되면서 발전사업자가 발전소 입지에 대한 지역주민의 동의서를 무리하게 받으면서 심각한 갈등을 유발하는 경우가 많다. 이러한 갈등유발로 인해 지역사회의 공동체 의식은 훼손되고 이렇게 한번 지역공동체가 훼손되면 원상회복이 매우 어렵게 된다.

또한 이러한 갈등을 경험하면서 중앙정부 특히 주무부처에 대한 신뢰도 훼손될뿐만 아니라 발전사업 진출희망자들은 갈등으로 인해 발전사업 진출을 포기하게 되거나 발전사업자 허가를 획득하였더라도 지역주민과의 갈등 속에서 사업을 진행하면서 사업의 지연 및 취소가 됨에 따라 장기적으로는 전력공급 안정성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있게 된다. 즉, 장기적인 전력생산 및 공급의 안정성을 확보하기 위해서는 지역수용성, 즉 지역주민의 동의절차가

5) 한편 지자체와 지방의회의 동의서를 받으면서 주민동의서를 받는 것은 두 기관에 대한 정치적 대표성을 침해하는 것으로 판단할 수 있으나, 제6차 계획에서 주민동의를 발전소 예정부지의 5km 내의 주민으로 한정하고 있으므로 발전소로 인해 영향 받는 주민들의 의사를 좀 더 반영함으로써 정치적 대의기구에 대한 보완의 성격을 갖는다고 평가할 수 있다.

명확하게 규정되고 이행될 수 있어야 한다.

따라서 지역 수용성 지표는 주민동의서를 수단과 방법을 가리지 않고 확보하기 보다는 지역사회의 갈등을 최소화하는 방법으로 주민동의서를 확보할 수 있도록 주무부처는 내부 지침을 마련할 필요가 있다. 이 내부지침은 주민동의서를 확보하려는 사업자가 준용하도록 하고 이를 준용하지 않거나 심각한 갈등을 유발한 발전사업신청자는 감점을 받도록 하거나 신청자격을 제한해야 한다. 중앙정부가 주민동의 방법 및 절차에 관한 지침이나 규정도 없이 주민동의라는 결과만을 평가하는 것은 민가사업자와 지자체에 갈등을 떠넘기는 것이라고 할 수 있다 (내일신문, 2012.9.26일).

주민동의서 확보를 위한 지침의 핵심은 발전사업자로 하여금 주민들의 의견을 민주적이고 효과적으로 확보할 수 있도록 하고 발전사업자와 주민들이 발전소 입지 및 운영에 따른 긍정적인 효과와 부정적인 영향에 관한 정보를 공동으로 생산하고 숙의할 수 있도록 하여 주민 스스로가 판단할 수 있도록 하게 하는 것이다. 이러한 공동정보생산과 공동정보해석이라는 과정을 거쳐 발전사업자와 주민간의 합의가 도출된 지역에서만이 주민동의서 확보를 하도록 해야 한다⁶⁾.

결과적으로 발전사업자로부터 제출된 건설의향서 평가에서 지역의 수용성 지표가 결과가 아닌 과정 중심으로 평가될 수 있어야 한다. 즉 주민동의서 확보를 위한 과정이 얼마나 민주적이고 절차적인 정당성을 확보하고 있는지에 대한 과정적, 절차적 측면에서 지역희망정도를 평가하도록 해야 한다. 단순히 주민동의서 확보라는 결과만으로는 평가되어서는 안된다.

건설의향서의 지역수용성을 절차적 측면에서 평가하기 위해서는 건설의향서 평가에 갈등관리 전문가가 참여하여 갈등관리 측면에서 주민동의서 징구 과정에서 지역사회와 지역주민간의 갈등이 최소화 되어 발전소 건설에 대한 사회적 비용이 효과적으로 관리되었는지를 파악할 수 있어야 한다.

3) 주민동의에 따른 갈등 해소

제6차 전력수급기본계획 수립에서 주민동의의 범위는 발전소로부터 반경 5km를 원칙으로 하고 있고, 2천 세대가 넘는 경우 2천 세대 이상을 범위로 선정하여 최소 2천 세대를 초과하는 지역까지의 세대주를 대상으로 하고 있다. 후자의 기준에 따르면 2천 세대가 넘으면 5km 이내라도 주민동의를 구하면 됨에 따라 갈등의 소지가 잠복하여 있어 기준을 명확하게 개선할 필요가 있다.

「발전소주변지역 지원에 관한 법률」에 따라 발전소 주변 지역 5km이내의 지역주민들은 지원금을 지원받게 됨으로써 쉽게 발전소 사업에 대해 지지를 보내는 인센티브로 작용한다. 그러

6) 하지만 화력발전소 유치에 희망하는 지자체장과 이에 따른 지방공무원들은 발전소 유치에 따른 긍정적인 측면만을 주민들에게 알리는 경향이 많게 되며, 주민동의를 징구하는 과정을 발전소 건립의 향서를 제출한 민간사업자가 주도하게 되는 경우에도 발전소 입지에 따른 긍정적 측면을 주민에게 알리게 되어 주민들에게 공정한 정보제공이 되지 못하게 된다.

나 5km외의 주민들은 지원금을 받지 못하게 발전소 입지에 반대를 표명하는 경우가 발생한다.

이렇게 동일한 지역임에도 불구하고 이해관계에 따라 주민동의 여부가 달라진다. 현행처럼 5km내의 주민에게만 동의를 받게 됨으로써 주민간의 갈등을 유발하게 되기 때문이다. 이러한 문제를 해소하는 방법으로는 동일한 지자체내의 모든 주민들에게서 동의를 받도록 하거나 찬반 주민투표를 함으로서 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

2. 주민동의의 확보 전략

1) 주민투표의 필요성

화력발전소의 입지 결정은 지역에 지대한 영향을 미치는 결정이다. 이는 지역사회의 현 세대 뿐만 아니라 미래세대, 그리고 지역경제구조 및 사회문화적 차원 그리고 육체적 및 심리적 건강에까지도 영향을 미치는 중요한 결정이다. 이러한 중요한 결정에 대해서 지역 주민이 발전소 입지 및 운영에 대한 다각적이고 다차원적인 또는 긍정적이고 부정적인 영향에 대해서 인식하고 숙의를 통해서 결정해야 하는 사업이다.

지역에게 심대한 영향을 주는 사업에 대해 심각한 숙의 없이 결정하지 않도록 하기 위해서는 ‘자기결정권’이 확보되어야 한다. 이러한 자기결정권을 보장하기 위해 「주민투표법」 제7조 1항에는 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다.”라고 규정하고 있다.

다만, 동법 제7조 2항 2에는 “국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항”에 대해서는 주민투표에 부칠 수 없다고 하고 있다. 이러한 조항은 국가 및 자치단체 권한과 사무에 대한 결정을 국민 또는 주민의 의사보다 우월적 지위를 보장함으로써 중앙 및 지방정부의 효율성만을 강조한 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 정부 또는 행정우월적이고 효율성 중심적인 법규정은 중앙 및 지방정부의 정책과 사업에 대한 주민의 의사표시욕구와 참여욕구를 반영하지 못하고 있는 것이다. 과거 행정우월적, 효율 중심적 사고에서 벗어나 민주적이고 절차적 정당성이 확보되는 정책과 사업의 결정이 이루어져야 한다.

「주민투표법」 제7조 2항의 규정에도 불구하고 최근 삼척시에서는 중앙정부의 신규원전 부지 결정에 대한 유치 찬반 주민투표를 실시하여 이 결정에 대해 부결의사를 표시하였다.⁷⁾ 이러한 주민투표는 현행 「주민투표법」에서는 불법으로 규정하고 있어 그 효력은 법적으로 인정받지 못하고 있다.

하지만 우리는 중저준위방사성폐기물처분장 건립부지 선정과 관련하여 극심한 갈등을 경

7) 강원도 삼척시 신규 원자력발전소 유치 찬반을 묻는 주민투표에 총 투표자 28,867명 중 유치 반대 24,531명, 유치 찬성 4,164명, 무효 172명으로 집계되어 84.97%가 원자력발전소 유치에 반대를 표시하였다 (연합뉴스, 2014.10.9일).

협한 바 있다. 특히 불안사태라고까지 칭할 정도로 방폐장 입지에 따른 갈등을 경험한 이후 중앙정부의 일방적인 부지선정 절차를 개선하여 부지를 공모하고 이후 주민투표를 거치도록 법을 개정하여 방폐장 부지를 선정할 수 있었다.

밀양 송전선로 건설과정에서 보았듯이 정부가 아무리 법적 근거에 기반하여 결정을 했더라도 관련 이해관계자, 특히 정부의 결정으로 피해를 본다고 인식하는 주민이 아무리 소수이더라도 이들 주민의 동의와 지지를 확보하지 못하고 일방적으로 사업을 추진하면 엄청난 갈등과 사회경제적 비용을 초래함을 보았다.

결과적으로 정부의 일방적인 결정으로 인해 결정에 대한 절차적 타당성 논란을 유발하는 것 보다 정교한 사업설계와 타당성 높은 결정과정으로 통해 정책 및 사업의 정당성을 확보해야 할 것이다.

더 나아가 지역에 중대한 영향을 미치는 정책 및 사업에 대해서는 주민투표를 거침으로써 향후 발생할 수 있는 논란과 갈등을 원천적으로 차단할 수 있는 발상의 전환이 필요하다. 주민투표를 통해 중앙 및 지방정부는 국가나 지방의 미래형성을 국민과 해당 지역주민 스스로가 결정할 수 있도록 함으로써 갈등을 예방하고 사회경제적 비용을 낮출 수 있을 것이다.

2) 주민투표의 절차적 공정성과 지방지차단체장

주민투표가 민주적이고 실효적인 주민의사의 확인이 되기 위해서는 절차적 설계가 정교하게 될 필요가 있다. 원자력 및 화력 발전소 입지 등 지역에 중대한 영향을 주는 사업에 대해서는 주민들에게 실효성 있는 정보를 제공하고 숙의과정의 확보 및 공론화 과정이 보장되어야 할 것이다.

즉 관련 사업에 대한 다각적이고 종합적인 영향에 대한 중립적이고 객관적인 정보를 바탕으로 해당 지역주민이 숙의할 수 있는 공론화 과정이 주민투표에 앞서서 마련되어야 한다. 더 나아가, 숙의와 공론화과정의 설계와 운영을 담당할 중립적·객관적인 전담조직의 마련이 필요하다 (김광구·오현순·김영근, 2013).

중립적이고 객관적인 정보를 바탕으로 숙의할 수 있는 공론화 과정을 거친 후 주민투표를 실시함으로써 지역별로 화력발전소 입지로 인한 다양한 의제와 문제점을 공유하고 함께 해결 방안을 마련하는 등의 효율적인 갈등예방 및 관리시스템을 구축할 필요성이 있다. 특히, 이를 통해 화력발전소 건립으로 인해 얻을 경제적 이득과 환경적 손실에 대한 면밀한 검토뿐 아니라 사업자, 지자체, 주민 간 공감대 형성이 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.

주민투표의 절차적 공정성과 중립성을 확보하는데 있어 가장 중요한 요인이 바로 지방지차단체장의 입장과 태도이다. 일반적으로 화력발전소 입지에 대해서 지자체장은 지역경제 활성화를 위해 찬성 입장을 견지하는 것이 통상적이다. 지자체장의 이러한 입장은 공정한 주민투표 절차의 설계와 운영에 대단히 우려스러운 결과를 가져 올 수 있다.

따라서 지자체장은 화력발전소 입지 및 운영에 따른 부정적이고 긍정적인 측면의 영향과

함께 단기와 장기적 영향에 대해 지역주민들에게 제공할 수 있어야 한다. 그렇지 못하고 일방에 경도된 입장을 견지하거나 자신과 다른 입장이나 정보를 막으려고 할 때 갈등이 야기될 수 있음을 인식할 수 있어야 한다(에너지경제신문, 2012.10.13). 지자체장은 공정한 관리자의 입장을 견지하고 공론의 장, 숙의의 장을 마련하여 주민들로 하여금 자신의 지역에 대한 결정에 다각적이고 신중한 판단을 할 수 있도록 유도하여야 한다(김광구, 2015).

VI. 결론

제6차 전력수급기본계획을 수립하는 과정에서 화력발전사업에 진출하고자 하는 민간사업자들로 인해 동서남해안의 많은 지역들이 심각한 갈등을 전국적으로 겪게 되었다. 발전소 유치에 반성하는 주민측과 이에 반대하는 주민측간의 격렬한 대립과 반목으로 인해 지역공동체는 훼손되었고 결과적으로 지역발전을 위한 잠재력은 더욱 고갈되게 되었다.

이러한 갈등은 제6차 계획에 발전사업을 반영시키려는 지자체장과 민간사업자들의 지방의 회와 주민동의를 얻는 과정에 발생하였다. 무엇보다 중요한 것은 민간화력발전소 입지 시에 발생하는 갈등을 되풀이 하지 않기 위해 정교한 프로세스를 다시 설계해야 한다는 것이다. 특히 화력발전소 건설을 위한 부지확보 과정에서 상당수의 갈등을 발생함에 따라, 건립의향서 제출 단계에서의 평가과정을 정교하게 재구성해야 한다.

이러한 갈등은 전력수급계획의 건설의형서 평가기준에서 비롯되었고, 더욱 구체적으로는 지방의회동의와 지역주민동의서 확보과정에 명확하고 구체적인 과정이나 절차가 명확하게 규정되어 있지 않고 있기 때문이다. 건설의향서 평가가 주민동의 결과만을 평가하고 주민동의 과정에 대한 평가를 하지 않게 설계되어 있다. 결국 주민동의 확보과정을 평가할 수 있는 복수의 과정지표가 만들어질 필요가 있다.

한편 발전소 유치에 대한 지역주민 전체 의사를 확인하는 절차가 정교하게 마련되고 운영될 필요가 있다. 현재로써는 발전소 주변지역의 주민만을 대상으로 동의를 구하고 있음에 따라 이해관계를 표명하는 동일한 행정구역의 주민들은 실질적으로 자신들의 의사나 이해를 표명할 제도적인 기회가 보장되고 있지 못하다.

따라서 지방자치단체장은 발전소 예정지 주변지역의 주민뿐만 아니라 전체 주민의 의사를 파악할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다. 지방자치단체장이 발전소 유치에 대한 입장을 표명함으로써 중립적인 절차관리자의 지위를 스스로 훼손할 우려가 있음을 인식하고 중립적이고 객관적인 입장을 견지하면서 발전소 입지와 운영에 대한 부정적이고 긍정적인, 그리고 단기적이고 장기적인 영향에 대한 다각적인 정보가 지역주민에게 전달되어 공감에 기반한 숙의가 가능할 수 있도록 해야 한다.

참 고 문 헌

- 김광구·오현순·김영근. (2013). 갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안 연구: 속의 민 주주의적 요소를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(3): 85-116.
- 김광구. (2015). 지역발전 위한 갈등관리, 소통의 리더가 답. 「월간 공공정책」, 112: 19-21.
- 김도희. (2001). 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구 : 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1) : 165-188.
- 김제현. (2013.3). 발전사 사업위험, 정책변화에 주목할 시점. KIC Credit Monitor : 3~19 (Special Report).
- 김지수. (2011). 갈등 당사자의 프레임 변화에 관한 연구 : 신고리 원자력발전소 입지갈등 사례를 중심으로. 중앙대학교 석사학위청구논문.
- 심준섭·김지수. (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석 : 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3) : 173-202.
- 이광재. (2007). 어업손실보상 이후 피보상 어업인들의 취업형태 변화에 관한 조사연구: 하 동화력발전소 건설로 인한 어업권 소멸지역을 중심으로. 부경대학교 대학원 석사학 위논문.
- 이정일. (2013). 갈등관리기제로서의 민주적 로컬거버넌스 구축 방안 연구: 태안화력발전소 증설 과정을 중심으로. 충남대학교 대학원 석사학위논문.
- 전국경제인연합회. (2009). 발전산업의 경쟁체제 강화를 위한 민간 발전사업 투자·운영 관 련제도의 개선방안.
- 정정화. (2011). 한국사회의 갈등구조와 공공갈등 : 국책사업 갈등사례를 중심으로. 「한국 사회와 행정연구」, 22(3): 1-27.
- 조민정. (2012). 비선호시설 입지를 둘러싼 갈등구조분석 : 삼척시 원자력발전소 유치과정을 중심으로. 강원대학교 석사학위논문.
- 지식경제부. (2012). 제 6차 전력수급 기본계획 추진방향.
- 지식경제부. (2013). 제 6차 전력수급기본계획 (2013-2027).
- 최병학. (2013). 충청남도 화력발전소 주변지역 갈등관리에 관한 연구. 「한국거버넌스학회 보」, 20(3): 351-376.
- 허가형. (2013). 제 6차 전력수급기본계획의 문제점 및 개선과제. 국회예산정책처.
- 황성렬. (2013). 석탄화력 주변 주민 입장에서 본 발전정책의 문제점. 제6차 전력수급기본계 획 진단 토론회.
- 「경기신문」. (2012). 용인 남사면 LNG복합화력발전소 추진. 11. 19.
- 「경남도민일보」. (2013). 신삼천포화력발전소, 공해 백화점. 2. 20.
- 「경남도민일보」. (2013). 통영 LNG발전소 결사 반대... 거제 어민까지 합류. 2. 27.
- 「경남신문」. (2013). 삼천포화력발전소 증설 놓고 사천지역 여론 양분. 3. 27.
- 「경남신문」. (2014). 신삼천포화력발전소 건설 싸고 ‘두 쪽’난 사천. 1. 8.

- 「광주일보」. (2015). 상처만 남긴 해남 화력발전소 유치 무산. 5. 9.
- 「국민일보」. (2012). 거세지는 원전 역풍... 석탄화력발전 시대로 U턴 하나. 9. 25.
- 「국민일보」. (2014). 정부 성패 공공갈등 해결에 달렸다. 7. 1.
- 「국제신문」. (2012). 통영 LNG발전소 유치 시의회 통과. 10. 24.
- 「국제신문」. (2014). 민자 신삼천포화력발전소 건설 갈등 장기화. 10. 20.
- 「내일신문」. (2012). 화력발전소 건설로 전국이 ‘시끌시끌’. 9. 26.
- 「내일신문」. (2012). 화력발전소 건립 곳곳서 ‘제동.’ 경남 남해 주민투표로 백지화... 전남 여수, 고흥도 주민반발해 무산. 10. 18.
- 「내일신문」. (2013). 전북김제 석탄화력 ‘사면초가.’ 1. 18.
- 「노컷뉴스」. (2013). 고흥 화력발전소 갈등 고조. 3. 8.
- 「뉴스1」. (2012). 포항화력발전소 무산...주민 갈등·혼란만 남아. 8. 29
- 「뉴스1」. (2012). 전남 고흥군, 화력발전소 유치 ‘포기.’ 10. 16
- 「뉴스1」. (2013). 김제시, ‘지평선 친환경 석탄화력발전소’ 유치 포기 선언. 1. 21.
- 「뉴스시스」. (2012). ‘갈등 첨예’ 해남 화력발전소 해법 없다. 7. 26.
- 「매일신문」. (2012). 물거품 화력발전소 책임 누가... 8. 30.
- 「매일신문」. (2012). 상처만 남긴 포항화력발전소. 9. 5.
- 「문화일보」. (2012). 주민투표 앞둔 ‘남해 화력발전소’ 찬반 갈등 심화...후유증 우려. 10. 12.
- 「부산일보」. (2012). 통영시 “LNG발전소 유치 강행. 9. 12.
- 「부산일보」. (2012). 통영 LNG발전소 반대” 시민대책위 결성. 10. 30.
- 「새전북신문」. (2013). 김제석탄화력발전소 밀어붙이기 ‘주민들 불났다.’ 1. 15.
- 「새전북신문」. (2013). 김제석탄화력발전소 갈등이 심각하다. 1. 16.
- 「새전북일보」. (2012). 김제시의회 석탄화력발전소 공모사업 가결. 11. 16.
- 「세계일보」. (2012). 해남화력발전소 건설 갈등 재점화. 7. 16.
- 「세계일보」. (2012). 김제 석탄화력발전소 추진 논란. 9. 20.
- 「세계일보」. (2012). 동해시도 화력발전소 유치 포기. 10. 23.
- 「아시아투데이」. (2012). 보은군-트루벤인베스트먼트, 청정에너지 MOU 체결. 2. 18.
- 「에너지경제신문」. (2012). 남해군, 석탄화력발전소 유치로 갈등. 10. 13.
- 「연합뉴스」. (2012). 지자체들 일방적 발전소 유치 잇따라 제동 걸려. 9. 6.
- 「연합뉴스」. (2013). <연합시론> 6차 전력수급계획 실효성 있게 다듬어야. 2. 1.
- 「연합뉴스」. (2014). 삼척원전 주민투표 ‘유치 반대’ 84.79%. 10. 9.
- 「영남일보」. (2012). 포항화력발전소 무산 후폭풍 닥치나. 9. 26.
- 「전기신문」. (2013). (이제는 민자발전시대) 전력거래시장 선진화도 함께 간다. 5. 27.
- 「전기신문」. (2014). 발전소 건설 추진 현황 짚어보기. 7. 2.
- 「중도일보」. (2012). 보은 주민, LNG화력발전소 반대 시위 ‘위험수위.’ 12. 7.
- 「중도일보」. (2012). 보은 “발전소 반대” 군수차에 계란 투척. 12. 18.
- 「중부매일」. (2012). LNG화력발전소 民民갈등심화. 11. 16.

- 「중앙일보」. (2012). 김제 화력발전소 석달만에 재추진. 11. 16.
- 「충북일보」. (2012). 보은 주민들, LNG복합화력발전소 반발 움직임. 10. 4.
- 「충북일보」. (2013). 보은LNG발전소, 군수·군의원 ‘주민소환투표’로 비화. 1. 2.
- 「충북일보」. (2013). 보은LNG발전소, 주민간 갈등으로 비화 조짐. 1. 14.
- 「충청투데이」. (2012). 보은 LNG유치반대 시위 ‘폭력화.’ 12. 7.
- 「충청투데이」. (2013). 보은LNG화력발전소 사실상 무산. 1. 23.
- 「한국건설신문」. (2013). [제6차 전력수급계획] “민간발전시대 열린다.” 2. 6.
- 「한국일보」. (2012). 고성 대립산업 화력발전소 건립 무산. 10. 21.
- 「한국일보」. (2012). 화력발전소 입찰 전쟁...사분오열된 삼척. 12. 7.
- 「한국일보」. (2013). LNG발전소 놓고 보은 민심 두동강. 1. 20.
- 「한산신문」. (2013). 한점순 의원 “LNG발전소 위치변경에 따른 절차 새로 봐야.” 12. 10.

김광구(金光九) : 2002년 미국 위스콘신 주립대학교에서 박사학위(Urban and Regional Planning)를 취득하고 국토연구원을 거쳐 현재 경희대학교 행정학과에 부교수로 재직중. 주요 관심분야는 공공갈등관리, 전략기획론, 국토공간관리 등이다. 국립서울병원 갈등영향분석(2006), 국립서울병원 갈등조정위원회 연구(2011), 국군기무사 과천이전 갈등 연구(2006), 경인운하 갈등영향분석(2009), 백두대간 비개방구간 갈등영향분석(2011), 안양교도소 관련 갈등 (2012) 등 갈등영향평가 및 갈등사례연구를 수행하여 오고 있으며, 현재 당진화력발전소-북당진변전소간 송전선로 건설 갈등영향평가를 진행중이며, ‘갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안연구(2013)’, ‘조정기제를 통한 안양교도소 관련 갈등해소연구(2013)’, ‘숙의거버넌스 실패사례 연구(2012)’, ‘공공갈등 이렇게 타개하라(2013, 공동번역)’ 등의 연구가 있다<E-mail: kkim20@khu.ac.kr>.

김동영(金東映) : 2006년 미국 MIT에서 박사학위 (공공정책학과 환경계획학) 를 취득하고 KDI 국제정책대학원 부교수로 재직하고 있으며 글로벌경제연구 팀장을 맡고 있다. 공공갈등조정, 협상, 환경정책, 거버넌스 분야를 연구하고 있으며, 공공갈등관리를 위한 갈등정보체계(DB)의 구축 및 활용방안 연구(2012), Institutional design for conflict resolution: an examination of institutional designs for waste facility siting conflict (2012), Understanding integrated environmental assessment in a multi-stakeholder negotiation via role-play (2014), Transformation of countervailing power in collaborative governance: a case study of the shi-hwa sustainable development committee (2014) 등의 연구가 있다<Email: dykim@kdischool.ac.kr>.

이선우(李宣雨) : 1996년 시라큐스 대학교에서 박사학위(Human Resource Management and High Performance Management)를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학 교수로 재직 중. 주요 관심분야는 인사행정, 갈등관리 등이고, ‘고령화 시대에 대비한 공무원정년제도의 유연화에 대한 임금피크제의 영향분석(2005)’, ‘갈등관리와 거버넌스: 조정사례를 중심으로(2007)’, ‘공무원 정년제도 유연화 모형의 실효성에 관한연구(2008)’, ‘공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단 간 인식의 차이(2010)’, 원활한 갈등조정을 위한 필요조건-경험으로부터의 교훈(2011), 갈등조정과정에서의 갈등당사자 집단대표들의 행태에 관한 분석(2011), 송변전설비 건설갈등 해소를 위한 과정과 선택(2012), 공공갈등의 합의 형성을 위한 진단에 관한 연구: 갈등요인과 대응방법을 중심으로(2013) 등이 있다<E-mail: bunte@knou.ac.kr/ 논문접수일: 2015. 2. 15/ 논문수정일: 2015. 2. 20/ 게재확정일: 2015. 2. 24>

A Study on the Locational Conflicts of Thermal Power Plants : Focused on the Construction Agreement Processes for Thermal Power Plants

Kim, Kwang-goo·Kim, Dong-young·Lee, Sun-woo

This paper pays attention to the locational conflicts of new thermal power plants among private firms, local governments, and local residents at local levels . The locational conflicts around operating and new thermal power plants have long been the nation-wide problem that have put local communities into troubles.

The location conflicts may be caused by private firms that would want to operate thermal power plants when they would try to get agreements from residents. The processes to get the construction agreement from residents are not specified, especially in terms of conflict management.

Both the location decision of thermal power plant and the construction agreement may bring about even violent disputes between local governments and residents, and between pro-power plant residents and con-power plant residents.

This paper suggests the guideline to design more sophisticated process for the construction agreement from residents which is firmly based on conflict management. This paper specifies the roles of a local government head as the neutral manager on the thermal power plant issue. This paper also recommend the use of local referendum to identify the opinion of residents as a consensus-building process.

[Keywords: Conflict Management, Thermal Power Plants, Residents' Agreement, Consensus and Deliberation, Consensus Building]