

Q 방법론을 활용한 갈등행위자 인식유형 및 특성에 관한 연구* : 가로림조력발전소 건설계획을 중심으로

Views of the Related People toward the Construction of Garolim Tidal Power Plant

이 순 자** · 박 형 서***

Lee, Soonja · Park, Hyung-Seo

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 논의와 선행연구
- III. 가로림조력발전소 건설을 둘러싼 갈등의 진행경위
- IV. 연구설계
- V. 분석결과
- VI. 함의 및 결론

그동안 공공갈등의 예방과 원활한 해결을 위한 다양한 노력이 있었다. 그러나 각종 정책 입안이나 계획수립 및 사업추진을 둘러싼 이해관계 충돌은 여전히 심각하게 전개되는 양상이다. 특히 국토 및 지역개발에 따른 갈등은 정책 비효율성과 사회적 비용증대의 주요 요인으로 작용하고 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 지금까지 정부의 갈등관리가 제도적 기반 마련에 치중한 반면, 개개인이 지니는 가치, 믿음이나 신념, 관점, 의견, 선호 등 환경·조건에 쉽게 변하지 않으면서 갈등상황에 지속적으로 영향을 미치는 행위자 인식을 간과해 왔다는 문제의식에서 출발한다. 따라서 갈등을 일으킨 해당이슈나 사업에 대해 지니는 관련자들의 내면인식을 유형화하고 유형별 특성을 찾아내어 각 인식유형에 따른 대응 방안을 모색하는데 연구목적이 있다.

* 이 논문은 2010년도 국토연구원에서 수행한 「국토개발과정에서 지역 간 갈등관리 및 해소방안」 연구의 일부내용을 보완·수정한 것임.

** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(제1저자)

*** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(제2저자)

논문 접수일: 2011. 5. 10, 심사기간(1차): 2011. 5. 11 ~ 2011. 6. 29, 게재확정일: 2011. 6. 29

연구의 차별화와 사람의 내면인식에 대한 접근을 위해 Q 방법론을 활용하였고, 이를 통해 조사된 자료의 분석은 PC용 QUANL 프로그램을 이용하였다. 연구목적과 방법론의 특수성을 감안하여 갈등상황이 현재 지속되고 있으면서 정치적 원인이 갈등상황 전개에 핵심변수로 작용하지 않는 것을 사례 중에서 최근 기후변화와 맞물려 정책적 차원에서 주목 받고 있는 '가로림조력발전소 건설갈등'을 연구대상으로 최종 선정하였다.

분석결과, 가로림조력발전소 건설에 대한 관련자들의 인식은 정부불신·냉소형, 생계염려·실리추구형, 기대·낙관주의형, 환경·생태계가치중시형, 대의명분의존형, 사업추진확신형의 6개 유형으로 구분되었다. 대의명분의존형이나 사업추진확신형을 제외하면 각 유형마다 어느 정도 뚜렷한 특성을 보이는 것으로 나타났다. 이처럼 개개인의 마음, 즉 내면심리나 주관적인 가치와 실제 원하는 바를 정확하게 파악할 수 있다면, 찬·반이라는 이분법적 대응차원을 넘어 다양한 인식유형별로 적절한 처방을 마련하는데 유용할 것이다.

□ 주제어: 조력발전소, 갈등관리, 인식유형, Q 방법론

This study aims to introduce a new approach to make up for the weak points in the current conflict management system, to explore views of people involved in conflict situation on the basis of this new approach, to draw some kind of types and their unique features from diverse views, and to propose how to apply the analytic results to the real process of public conflict management. The main method employed is the Q methodology, which is useful for analyzing the inner viewpoint of people and their real intention – labeled as 'subjectivity' in academic term.

In order to find out the subjectivity of people, one case is examined: the head-on confrontation among groups in Seosan-si and Taeae-gun over the construction of Garolim tidal power plant. Though there are limitations to one case study, the Q analysis shows that there are several types of subjectivity in public minds and each type has distinctive features and differences. It means that it is able to develop more effective and practical measures to deal with conflicts in pushing the development project. By using QUANL PC Program, the case of Garolim tidal power plant classified people's views into six factors, named as the type: distrusting the government; pursuing practical interest; having optimistic expectation; putting emphasis on environmental and ecological value; seeking for a great cause; and believing firmly the implementation of project.

There are few studies that focus on individual minds of stakeholders in finding out conflict causes and solutions in spatial development projects. It means that it is too early to generalize the results of one case study to other

conflict cases. Even though it may have some limits to find out possible policy application, however, this attempt could provide useful suggestions to public authorities seeking for desirable models analyzing people's views to prevent and reduce public conflicts.

□ Keywords: Garolim Tidal Power Plant, Conflict Management, Subjectivity, Q methodology

I. 서론

우리나라의 사회갈등 수준이 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 네 번째로 높다는 연구결과가 나왔다.¹⁾ 사회통합위원회 자료에 의하면, 1990~2008년 간 총 624건의 공공갈등이 발생했으며, 한 해 평균 30건이던 발생건수가 IMF 이후 37건으로 증가한 것으로 나타났다.²⁾ 물론 민주화되고 다원화된 사회에서 갈등이 상존하는 것은 당연하다. 또 이를 통해 사회발전이라는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다. 그러나 갈등의 지속으로 인한 관계악화는 정책의 비효율성과 사회적 비용 증대뿐만 아니라³⁾ 중국에는 상호 신뢰를 손상시키는 등 부정적인 영향을 미치게 된다. 이렇게 법의 제·개정, 정책의 입안, 계획의 수립, 사업의 집행 등을 둘러싼 이해관계 충돌이 빈번해지는 가운데, 특히 국토 및 지역개발에 따른 갈등은 최근 우리 사회의 통합과 안정을 저해하는 주요 원인으로 작용하고 있다.⁴⁾

이에 정부는 실제 공공정책 형성과정에 참여시스템을 강화하고, 갈등원인 추출 및 사전적 조치를 강구하는 등 갈등의 예방적 관리를 위한 노력을 경주해 왔다. 2007년 행정기관의 갈

1) 삼성경제연구소의 '한국의 사회갈등과 경제적 비용(2009.6)' 보고서에 따르면, 우리나라 사회갈등지수는 0.71로 OECD 회원국 평균(0.44)을 상회하고 있다. 갈등요인인 소득불균형지수는 OECD 회원국 평균수준이나, 갈등관리시스템으로서 민주주의지수와 정부효과성지수는 27위와 23위로 나타났다.

2) 갈등 전 과정에서 연인원 500명 이상이 참가한 경우, 공중의 접근이 자유로운 곳에서 최소 100명 이상의 집단행동이 1회 이상이었다는 경우, 둘 이상 갈등주체의 상호작용이 적어도 7일 이상 지속된 경우를 대상으로 집계한 결과이다.

3) 2005년 4월 대한상공회의소는 '주요 국책사업 중단사례 분석 및 시사점'이라는 보고서에서 새만금 간척지, 천성산 터널, 사패산 터널, 경인운하, 계룡산국립공원 관통도로 등 국책사업의 공사 지연이나 중단으로 인한 손실이 4조원이 넘는다고 추정한 결과를 발표하였다.

4) 1990~2008년 간 발생한 총 624건의 공공갈등 중 선호 및 비선호시설 입지관련 지역갈등과 개발에 대립하는 환경갈등은 모두 204건으로 전체의 약 33%를 차지하는 것으로 조사되었다.

등예방·해결의 역할 및 책무, 절차를 규정한 「공공기관 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 제정은 이러한 노력의 대표적인 성과로 31개 중앙부처는 동 규정에 따라 갈등관리심의위원회를 두고 있다. 지자체 차원에서도 갈등관리조례 제정 등 관련노력들이 추진되고 있다. 이 같은 법적 근거 마련과 행정기관별 제도화 노력과 더불어, 학계차원에서도 공공정책이나 사업 추진에 있어서 참여적 합의형성과 합리적 갈등해소를 위한 다양한 기법연구와 보급에 있어서 성과를 거두고 있다. 또한 2009년 12월 계층·이념·지역·세대 간 갈등완화와 주요 정책의 갈등영향분석 및 대안을 제시할 대통령직속 사회통합위원회가 발족되었고, 2009년 6월과 2010년 7월에는 국회에서 2007년 규정에 기본법적 지위를 부여하기 위한 공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 법률안이 발의되기도 하였다.⁵⁾ 이러한 정부의 노력들은 주민투표(경주 방폐장), 시민배심원제도(울산 음식물쓰레기처리시설), 중재·조정(서울외곽순환고속도로 사폐산구간과 국립서울병원), 주민과의 지속적인 대화(미군기지 이전), 법원의 판결(경부고속철 천성산구간과 새만금간척사업), 사업의 중단 및 변경(영월댐과 한탄강댐) 등 다양한 방식과 형태의 공공갈등관리로 나타나고 있다.

그러나 그동안의 갈등관리 인프라 구축에도 불구하고 공공갈등은 쉽게 관리되지 않고 오히려 심화되는 경향을 보이고 있다. 이는 갈등을 부정적으로 보는 전통적인 인식이 여전히 팽배한데다, 반드시 제거되어야만 할 사회적 병리현상이라는 시각에 입각한 대처에서 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 오늘날 공공갈등 대부분이 다양한 이해당사자와 불특정 다수인이 직·간접적으로 관계되면서 갈등원인과 진행상황이 사안마다 상이하여 관리 자체가 어려워졌기 때문이기도 하다. 갈등관리 효과가 미미한 또 다른 이유는 현행 공공갈등관리방안 자체에서도 발견할 수 있다. 그 동안 공공의 갈등관리가 주로 법·제도적, 사회·정치적, 환경·경제적 원인 등 갈등을 둘러싼 외적 요소를 해결하는데 초점을 맞추다 보니 이해당사자의 입장을 충분히 반영하지 못한데 기인한다는 것이다. 다시 말하면, 부정확한 정보로 인한 의견차이, 소외로 인한 불안감, 상호이해 부족으로 인한 공감대 형성의 어려움 등이 복합적으로 작용하여 상호인식에 부정적 영향을 주고 중국에는 갈등상황으로 발전하는 경우가 대부분임에도 불구하고 이에 제대로 대처하지 못해 왔다는 것이다.

갈등의 기저를 이루는 원천은 행위자 가치관의 차이, 신념 또는 규범에 대한 충성심의 충돌 등 다분히 심리적인 것이라고 할 수 있다. 일반적으로 갈등의 직접적인 원인은 특정정책이나 사업 또는 이슈와 관련해 나타나는데 이는 주변상황이나 구체적이고 객관적인 조건의 변화에 따라 변동될 수 있는 반면, 갈등의 원천으로 작용하는 원인들은 주관적 요소가 매우

5) 2009년 6월 18일 임두성의원이 '사회통합을 위한 정책갈등관리법안'을, 2010년 7월 1일 권택기의원은 '공공정책 갈등예방 및 해결을 위한 기본법안'을 대표발의했다. 사회통합위원회도 '갈등예방 및 해결을 위한 법률안' 작업을 추진하는 등 갈등관리 기본법 제정을 위한 노력들이 경주되어 왔다.

강해 변화시키기가 어렵다. 근원적이고 효과적인 갈등관리를 위해 이들 요소에 대한 고려가 필수적인 이유가 여기에 있는 것이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 기존의 공공정책 갈등원인 분석연구를 보완하는 차원에서 심리적인 갈등원인에 초점을 맞추고자 한다. 환경이나 조건에 쉽게 변하지 않으면서도 갈등 상황에 지속적으로 영향을 미치는 갈등행위자의 내면심리와 주관적 가치를 분석대상으로 한다는 것이다. 다시 말하면, 본 연구의 주된 목적은 공공정책을 둘러싼 대결양상에서 갈등원인과 갈등상황을 바라보는 이해당사자들의 인식유형을 분석하고 그 특성과 차이점에 근거해 갈등관리방안을 제시하는데 있다.

연구목적 달성을 위해 먼저 심층사례조사를 실시하였다. 대상은 국토 및 지역개발과 관련해서 갈등이 진행 중인 사례들로부터 도출하였다.⁶⁾ 여기서는 정치적 원인이 정책이나 사업의 추진여부나 갈등상황 전개에 주요 변수로 작용 할 수 있는 경우와 갈등상황 자체가 이미 종료되어 사람들의 기억 속에만 남아 있는 경우는 대상에서 제외시켰다. 예를 들어, 최종 정책결정자의 의지에 따라 판도가 변화될 여지가 있는 4대강사업이나 주요 갈등상황이 이미 종료된 새만금 간척사업이 해당된다. 이러한 기준들과 함께 기후변화와 에너지정책의 중요성이 점차 증대되고 있다는 것을 감안하였고, 최종적으로 정책적 차원에서 다시 고려되면서 논란의 중심에 서게 된 가로림조력발전소 건설 갈등사례를 분석대상으로 선정하였다. 이 사례에 대한 관련자들의 세분화된 인식구조와 특성을 규명하는 일은 공공갈등분야에서도 주관적 요소를 평가할 수 있는 기초를 제공할 수 있다는 점과 관련정책 및 사업을 둘러싼 공공갈등의 증가가 예상된다는 점에서 유용하고 시의적이라고 판단하였다.

가로림조력발전소 건설 갈등사례에 대한 관련자들의 인식분석을 위하여 인간 내면에 대한 접근에 적합한 Q 방법론(Q methodology)을 활용하였다. 이 방법론은 해당이슈나 대상에 대한 지지체, 지역주민, 사업자, 전문가 등 관련자들의 주관적인 반응을 객관적으로 측정하고, 인식구조의 유형화와 특성을 파악할 수 있는 바탕을 제공하게 된다. 문헌조사, 현장인터뷰 및 설문을 통해 수집된 가로림조력발전소 건설에 대한 관련자 인식의 조사결과는 통상 Q 방법론에 의한 정량적 분석에 활용되는 PC용 QUANL 프로그램을 통해 분석하였다.

6) 사례는 '중앙행정기관의 2009 하반기 주요 갈등관리과제 목록(국무총리실)'을 참조하여 선정하였다.

II. 이론적 논의와 선행연구

1. 갈등원인에 관한 이론적 논의

1) 갈등연구의 흐름과 접근방법

그 동안 사회갈등과 공공이 정책을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등현상에 대한 이론적 논의들이 다양하게 진행되어 왔다. 또한 이러한 과정에서 축적된 지식과 정보를 바탕으로 실제 현장에서 적용할 수 있는 갈등관리방안이 제안되어 왔다.

갈등연구의 흐름은 갈등을 보는 관점의 변화에 따라 발전해 왔는데, 크게 갈등이라는 현상을 사회구조적 측면에서 분석하려는 거시적 차원의 연구와 사회과정적·행동적 측면에서 갈등을 분석하려는 미시적 차원에서의 연구로 대별된다.

먼저 거시적 차원에서의 연구는 개인의 행위나 인식은 궁극적으로 구조와 체계를 반영한다고 보았다. 여기에는 두 가지 흐름이 있는데 하나는 갈등을 비정상적인 상태를 간주하는 통합 또는 기능주의자견해(integration or functionalist perspective)이고, 다른 하나는 갈등을 당연한 것으로 받아들이는 갈등견해(conflict perspective)이다. 통합 및 기능주의자견해는 뒤르켐(E. Durkheim)의 전통에 근거를 두고 있으며, 체계이론과 구조기능주의이론에 입각하여 사회갈등을 파괴적이고 일탈적 현상으로 이해하고 사회의 통합과 균형을 회복시키는 대응책을 강구하는 측면을 중시하는 반면, 마르크스(K. Marx), 베버(M. Weber), 짐멜(G. Simmel)의 이론에 근거를 둔 갈등견해는 사회조직의 역학관계 차이에 따라 사회불평등이 심화되고 필연적으로 갈등이 발생한다고 이해하면서 갈등의 사회적 기능을 중시한다.

미시적 차원에서의 연구흐름의 대표적인 학자인 로빈스(S. P. Robbins)는 전통적 견해(traditional view), 행동과학적 견해(behavioral view), 상호작용론적 견해(interventionist view)로 구분하여 시대변천에 따라 갈등에 대한 견해가 변화하는 모습을 설명하고 있다. 전통적 견해는 갈등을 해로운 것이며 회피해야 되는 것으로 어떤 형태의 갈등이든 제거해야만 하는 것으로 보았다. 전통적 견해에 대한 비판과 함께 1940년대 이후 등장한 행동과학적 견해는 갈등의 사회적 기능을 인식하기 시작하면서 갈등의 존재는 어쩔 수 없으며 갈등에 압력을 가하면 혼란이 따른다고 보았다. 이 견해에는 갈등당사자가 선택한 행동의 본질을 단순화시켜 갈등문제를 체계적으로 이해하려는 이론과 거시적 구조를 만드는 미시적 기초로서의 행위자에 주목해 행위자들의 갈등에 대한 태도는 집합적 행동으로 구조로부터만 설명될 수 없다는 이론이 있다. 그러나 행동과학적 견해는 갈등의 불가피성을 인정하면서도 여전히 갈등

관리보다는 갈등해소 측면을 강조한다. 1970년대 들어서면서 행동과학적 견해의 한계를 극복하기 위해 상호작용론적 견해가 대두되었다. 이 견해는 갈등을 가치가 있는 것이며 필요한 것으로 보았다. 따라서 갈등이 조직에 긍정적인 가치를 가진다면 건전하게 조장하되, 극단적인 형태로 흐르지 않도록 적절하게 관리해야 한다는 것이다.

이렇게 갈등 연구의 흐름은 시대와 시각에 따라 다양하게 발달해 왔다. 갈등연구의 접근방법을 종합적 관점에서 요약할 수 있는데, 토마스(Thomas, 1976)는 갈등이 일어나는 일련의 사건들의 역동적이고 동태적인 과정을 중시하는 과정적 모델과 갈등의 과정보다는 그 과정을 형성하게 하는 시스템의 조건이나 변수에 관심을 둔 구조적 모델로 나누었고, 르위키등(Lewicki et al., 1992)은 갈등의 원인과 과정의 역동성에 초점을 맞춘 설명적 모델과 생산적 결과도출을 위한 갈등행위의 변화방식에 초점을 둔 규범적 모델을 제시하고 있다. 쉐렌버그(Schellenberg, 1996)는 사람의 본성에 초점을 둔 개인적 특성이론, 갈등을 개인 또는 집단 간 사회적 상호작용과정으로 보는 사회과정이론, 갈등을 사회를 형성하고 조직하는 생산으로 보는 사회구조이론, 법률과 수학적 용어로 갈등을 이해하려는 공식이론으로 구분한다.⁷⁾

공공갈등의 영향요인에 대한 관점도 갈등연구 접근방법과 크게 다르지 않아서 객관주의 접근, 주관주의 접근, 상호작용 접근, 사회구조 접근, 종합적 접근으로 구분해 볼 수 있다. 객관주의 접근은 문제의 객관적 특성이나 제도로 갈등을 해석하려는 접근의 하나로 제도분석틀(institutional analysis and development framework) 등이 있고, 주관주의 접근은 갈등당사자들의 주관적인 인식, 가치, 의도나 동기, 입장이나 태도, 감정 등 내면에 대한 이해를 통해 갈등을 해석하려는 것으로 담론이론(discourse theory), 프레임분석(frame analysis), 근거이론(grounded theory), Q 방법론(Q methodology) 등이 있다. 상호작용 접근은 사회의 역동성, 즉 갈등을 의사소통 이념과 투쟁 이념을 결합시킴으로써 설명하려는 것으로 인정투쟁모델(kamft um anerkennung) 등이 있고, 사회구조 접근은 인구 구성, 사회적 네트워크의 차이, 지역의 문화적 가치와 규범체계, 신뢰 수준, 지역조직의 특성, 지역주민과 지방정부 간 정치적 관계 등 지역 경제적, 사회·문화적, 정치적 조건으로 갈등을 해석하고자 한다. 마지막으로 종합적 접근은 다양한 갈등원인을 통해 갈등과정과 실체를 설명하려는 것으로 제도뿐만 아니라 당사자들의 대화 및 협상역량, 인적, 물적, 정보자원의 상호작용 속에서 갈등을 해석하려는 갈등시스템설계(dispute systems design) 등이 있다.⁸⁾

2) 갈등원인에 대한 이해

7) 하혜영(2007: 21-24)을 요약·정리하였다.

8) 김두환(2009)의 내용을 발췌·요약하였고, 일부내용을 새롭게 추가하였다.

갈등의 원인에 대해서도 다각적인 차원에서 논의되어 왔다. 이들은 대부분 갈등상황은 직·간접 원인이 복합적으로 작용하여 발생하고 진화하고 있음을 보여준다. 인지할 수 있는 명백한 갈등이 일어나기 위해서는 원인에 앞서 몇 가지 전제가 성립되고 상호 결합되어야 한다. 그 중에서도 가장 기본적이고 중요한 전제는 첫째, 이해관계자간 지향하는 목표나 가치에 대한 의견 불일치이고, 둘째, 이해관계자간에 활동의 의존성 또는 접촉성이며, 셋째, 참여자간 자원, 정보의 분배나 시설 등의 공동이용관계 형성이다. 이 세 가지 전제의 정도와 결합형태에 따라 갈등의 잠재력이 어느 정도 결정되며, 잠재력이 높은 상황에서 특별한 갈등요인이 첨가될 경우 갈등이 외부로 노출되는 것이다(Schmit & Kochan, 1986).⁹⁾

일반적으로 갈등의 원인은 크게 정태적 원인과 동태적 원인으로 대별된다. 전자는 주변 환경 및 간접적 원인으로 사회환경(어떤 시점의 정치, 사회, 경제적 환경이나 상황의 변화), 조직시스템(어떤 조직의 운영행태나 체제의 특성 또는 조직의 민주성이나 효율성 수준), 갈등 주체의 인간성(사회나 조직체 내에서의 시스템을 운영하고 움직이는 당사자의 개성, 성격, 감정) 등이다. 갈등은 유기체처럼 하나의 과정을 거치면서 진행해 나가는 특징을 지닌다. 갈등의 진행은 정책이나 사업의 추진 단계와 병행하여 발생할 수도 있고, 발생한 갈등자체가 변천하면서 갈등이 진행해 나갈 수도 있다. 이는 정태적 원인 이외에도 갈등의 진행과정, 즉 동태적 과정에 초점을 두고 그 원인을 분석할 필요성이 있음을 의미한다. 갈등의 동태적 원인은 갈등잠재 및 발생단계에서는 정보공개, 참여여부, 절차의 타당성과 합리성, 이해당사자간 형평성 등을, 갈등협상진행단계에서는 당사자 행동이나 협상태도, 정확한 정보교류와 신뢰, 갈등해결수단 등을, 그리고 사후갈등관리단계에서는 당사자의 합의이행 여부 등으로 구분하여 파악해 볼 수 있다(박형서 외, 2007).

특히 공공정책은 그 종류나 특성이 다양하여 나타나는 이슈나 주변상황도 복잡하기 때문에 갈등원인도 그만큼 다양하고 갈등에 미치는 영향정도도 상이하다. 최근의 우리나라 공공정책 갈등발생 양상을 보면, 각종 국책사업에 대한 공약이 정치적으로 남발되면서 지역 간 과도유치경쟁에 의해 갈등이 심화되고 중국에는 사회통합 저해와 재정부담 가중이라는 악순환이 되풀이되고 있다.¹⁰⁾ 지역갈등의 발생원인은 특수한 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 요인에 의해 그 내용과 성격이 다양하고 서로 복잡하게 얽혀있을 뿐만 아니라, 사례별로 개별성을 지니므로 그 원인을 파악하기란 쉽지 않다. 다만 관련연구들을 종합하면, 민주화와 지

9) 박형서(2007: 9)에서 인용하였다.

10) 선심성 개발공약으로 전국적으로 지역개발사업 지역·지구의 종류만 53가지에 1,553곳이며, 발표된 개발면적만 국토의 1.2배에 이른다. 공익과 지역발전을 위한다는 것이 오히려 부정적 결과를 낳는 문제를 풀기 위해 정부는 일명 '오중털(오월중 대형갈등사업 털기)'로 동남권신공항 백지화, LH공사 이전지역 결정, 과학비즈니스벨트 입지선정을 강행한바 있다(조선일보 2011. 03. 08일자).

방자치제도의 정착, 정부에 대한 불신과 정부의 전문성 부족, 비용과 편익의 불일치 및 보상 제도 미흡, 환경이나 삶의 질 관련이슈에 대한 관심 증대, 조정기구 미비 및 조정능력 부족 등이 일반적으로 지적되고 있다(주재복 외, 2005).

이러한 지역갈등은 주로 국토 및 지역개발사업 추진이나 시설의 입지와 관련해서 나타나는데, 아모어(Amour, 1991)는 넘비 신드롬, 불충분한 섭외 및 홍보, 입지절차상의 흠결 등을 갈등원인으로 지적했고, 고버스(Govers, 1989)는 입지선정의 비민주성, 기술적인 적합성에 대한 신뢰부족, 정치적 압력과 비공개적 협상과정 등에서 그 원인을 찾고 있다. 핀치(Pinch, 1985)는 어떤 한쪽이 편익 또는 경제적 효과를 얻는 반면 다른 한쪽은 비용과 사용불편에 따른 불경제효과를 받게 되는 외부효과 불균형이 원인이라고 보고 있다.

갈등원인은 어떤 측면에서 보느냐에 따라 그 구분이 다양하다. 갈등진행단계별로 갈등원인이 제시되기도 하고, 갈등주체나 갈등시기, 시설이나 사업의 성격 및 유형, 갈등이슈 자체를 기준으로 갈등원인을 규명하기도 한다. 이처럼 갈등을 보는 시각과 연구초점에 따라 다양한 원인이 제시될 수 있으나, 대체로 갈등의 발생과 과정에 가장 크게 영향을 미치는 요인은 갈등이슈, 갈등당사자, 갈등관리, 환경적 요인으로 요약되거나(하혜영, 2007), 인간의 심리 상태나 사회분위기를 강조하는 사회·심리적 요인, 법 등을 권한·제도적 요인, 이해관계자의 경제적 편익과 손실을 강조하는 경제적 요인, 환경가치 등을 강조하는 환경적 요인, 정치적 이해관계를 강조하는 정치적 요인 등으로 구분되기도 한다(박형서 외, 2007).

2. 선행연구 검토

갈등연구는 다양한 관점에서 진행되므로 몇몇 기준을 적용하여 이들을 일률적으로 정리하고 그 특징을 밝히는 것은 어렵다. 다만, 주된 분석대상에 따라 갈등사례, 갈등주체, 갈등행태 등 세 가지로 유형으로 갈등관련 선행연구를 구분해 볼 수 있는데, 갈등사례는 주로 선호 또는 비선호사업에 관한 연구로, 갈등주체는 정부 내, 정부 간, 정부와 민간 간, 정부와 지역주민 간, 복수 이해당사자 간 갈등에 관한 연구로, 그리고 갈등행태는 원인과 영향에 초점을 맞춘 연구, 전개과정에 관한 연구, 해결방안에 관한 연구로 요약된다.

갈등사례에 관한 선행연구로는 이선우 외(2001)의 영월다목적댐 건설갈등, 권경득·안형기(2003)의 청주-청원 광역쓰레기매립장 조성갈등, 고경훈(2003)의 전북 공립외국어고등학교 유치갈등, 구종석(2004)의 위천공단과 취수원 관련갈등, 권경득 외(2004)의 장곡취수장 설치갈등, 강윤호(2005)의 부산신항만 관할권 분쟁에 관한 연구 등이 있다. 갈등주체에 관해서는 정부 내 갈등에 초점을 맞춘 최중윤(1999) 및 주재복·홍성만(2001) 등의 연구, 정부 간 갈등에 관한 이인수(1998), 주상현(2000) 및 주재복(2001) 등의 연구, 정부-

민간 또는 주민 간 갈등에 관한 박인권(1999), 전주상(2000) 및 김도희(2001) 등의 연구, 복수의 이해당사자 간 갈등에 관한 이채일(2001), 박준호(2002) 및 조형석(2003) 등의 연구가 있다. 갈등행태에 관한 연구로는 서희석(2001)의 구로-광명 쓰레기소각장 갈등진행 과정을 다룬 연구, 박형서 외(2004 및 2007)의 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향을 분석하고 공공사업 입지관련 갈등유발지표를 개발한 연구 등이 있다.

본 연구의 관심인 행위자(개인, 집단, 조직 등)에 초점을 맞추고 있는 연구는 주로 갈등주체에 관한 연구로 상기한 공공정책 영향요인에 관한 관점 중에서 주관주의 접근방법에 기초해 수행된다고 볼 수 있다. 즉, 당사자들의 주관적인 인식, 가치, 의도나 동기, 입장이나 태도, 감정 등 내면에 대한 이해를 통해 갈등을 해석하려는 담론이론이나 프레임분석, 근거이론, Q 방법론에 기반을 두고 있는 것이다. 이 접근방법에 의한 연구들은 갈등주체의 인식에서 갈등문제의 본질적인 원인을 규명하며, 갈등해결의 시작을 갈등에 대한 당사자들의 인식 차이에서 찾고자 한다. 다시 말하면, 갈등은 사실의 문제라기보다는 인식의 차이에서 비롯된다고 전제하는 것이다. 이들은 갈등은 객관적 문제구조나 제도적 틀만으로 설명할 수 없으며, 당사자들의 주관적 인식과 인식의 틀로 이해해야 한다고 주장한다.

주요 선행연구로 주경일(2002 및 2003)은 인터뷰와 집단프레임분석을 기반으로 폐기물 처리시설을 둘러싼 입지갈등과 수자원 갈등을 분석함으로써 이해집단 간 프레임과 중요 인식 차이가 갈등원인을 규명하고 있고, 김서용(2005 및 2006)은 문화이론이라는 이론적 틀과 설문조사방법 및 Q 방법론 등을 활용하여 새만금 간척사업을 둘러싼 갈등과 관련해 이해관계집단이 가진 문화편향의 차이가 사실에 대한 인식차이를 불러오고 결국 갈등의 원인이 된다는 것을 보여주고 있고, 다른 한편 정책과정에서 전문가는 비중립적일 수 있는데 그 원인이 사회관계와 문화편향에 기인하고 있음을 밝히고 있다. 최홍석 외(2003)는 근거이론방법과 심층인터뷰를 동원하여 한탄강댐 건설갈등을 둘러싼 핵심당사자들을 지배하는 불신이 여러 가지 변수에 영향을 미치고 있다는 것을 보여주고 있고, 김영기·한선(2007)은 Q 방법론을 통해 국책사업인 광주문화중심도시 조성사업에 대한 관련자들의 이념적·실천적 인식유형을 살펴보고 갈등해소의 단초를 찾고 있다. 최충익·정주리(2009)도 Q 방법론을 이용한 흥천 골프장 개발사업 갈등구조 분석을 통해 주민들 대다수가 환경문제보다는 지역경제에 보다 많은 관심을 가지고 있으며, 따라서 갈등해소의 초점이 기존의 환경오염이 아니라 지역경제 활성화에 맞추어져야 한다는 것을 보여주고 있다.

그러나 우리나라 갈등연구의 전반적인 경향은 아직도 특정사안과 관련되거나 시설 또는 이슈의 단일사례를 중심으로 갈등주체를 파악하고 표면화된 갈등원인을 종합적, 주제별로 분류하여 제도적 측면에서 해결방안을 제시하는데 초점을 맞추고 있다. 갈등상황을 움직이는 핵심인 행위자 인식은 분석대상으로 하는 경우는 드문데, 이는 사람의 내면심리나 주관적 가

치를 객관적으로 밝힌다는 것이 어려운 작업이라는 특성에 기인하는 것 같다. 공공정책의 갈등원인 규명에서 이러한 접근에 의해 수행된 연구를 찾아보기 힘든 까닭이다.

Ⅲ. 가로림조력발전소 건설을 둘러싼 갈등의 진행경위

1. 가로림만 입지여건과 사업의 개요

‘숲에 이슬을 더한다’는 뜻을 담고 있는 충남 태안반도 중북부의 가로림만(加露林灣)은 남쪽으로 천수만이 만입하고, 동쪽으로 서산 팔봉면, 지곡면 및 대산면이, 서쪽으로는 태안 이원면, 원북면 및 태안읍이 둘러싼 호리병 모양의 반폐쇄성 내만이다. 입구 폭은 2.5km 정도이지만 해역면적이 약 112km²로 서해안에서 가장 넓은 갯벌지역이며, 해양환경과 생태계가 양호해 다양한 해양생물자원의 서식지와 산란장으로 손꼽히는 곳이기도 하다.

이곳이 일찍부터 우리나라의 대표적인 조력발전소 후보지의 하나로 꼽히게 된 이유는 내륙으로 깊숙이 들어와 있으면서 서해와 만나는 지점은 그 폭이 좁아 늘 물결이 잔잔한 반면, 조수간만의 차이가 7~9m이고 밀물과 썰물의 차이가 최대 8.14m나 되는 천혜의 자연적 조건 때문이다. 그 동안 경제성과 환경영향을 이유로 건설사업이 중단되었으나, 기후변화협약 국회비준, 신·재생에너지 공급의무화당제(Renewable Portfolio Standard) 도입 등의 여건변화로 다시 정책적 차원에서 논의되기 시작하였다.

여기에 서부발전을 비롯한 포스코건설, 롯데건설, 대우건설의 컨소시엄인 가로림조력발전(주)은 2015년까지 조력발전소를 건설한다는 계획을 추진하고 있다. 서산시 대산읍 오지리(별말)~태안군 이원면 내리(만대) 간의 가로림만 입구부를 단류식 낙조발전방식의 조력발전시설을 설치하여 조력을 생산한다는 것이다. 이를 위해 만 입구에 총연장 2,020m의 방조제와 수문 16련, 통신문 대형 등을 설치하려고 한다. 이 사업계획은 가로림조력발전소 방조제 건설과 함께 주변지역에 해양종합관광단지를 조성하는 내용도 포함하고 있다.

2. 주요 갈등이슈와 쟁점

가로림조력발전소 건설을 둘러싼 갈등 초기에는 방조제 건설로 교통이 편리해지고 관광수입 증대를 기대하는 태안군과 통과지역으로 전락될 것을 우려하는 서산시의 지역 간 대립으로 비추어졌다. 그러나 시간이 흐르면서 어민들을 중심으로 같은 지자체 내에서도 찬·반이

대립하거나, 견해를 같이 하는 다른 지자체의 개인 및 집단들과 결속하는 등 행정구역을 넘어서 찬성측과 반대측으로 갈라지는 양상으로 갈등이 전개되고 있다.

우선 찬성측의 핵심은 고파도, 가느실, 가로림, 삼동, 활곡 등 일부 어촌계로 구성된 서산·태안보상대책위원회이다. 태안군의 입장은 국가의 신·재생에너지정책이자 지역발전을 위해 긍정적인 효과가 기대되지만, 충분한 보상이 병행되어야 한다는 조건부찬성론이다.¹¹⁾ 반면, 반대측은 오지, 대로, 웅도 등 어촌계로 구성된 가로림조력발전소 반대투쟁위원회, 서산수협, 서산시가 주축이고, 환경운동연합, 가로림지킴이, 태안참여자치연대 등이 포함된다. 한편, 충청남도도 갈등해소에 적극 개입하고 않고 중도적 입장을 취하고 있으나, 향후 이들의 행보는 찬·반이 팽팽한 맞서는 대립구도를 변화시킬 수 있는 주체가 될 수 있다.

이들로부터 가로림조력발전소 건설과 관련해 제기되고 있는 주요 이슈와 쟁점은 네 가지로 요약된다, 첫째, 환경·가치적 관점에서의 대립이다. 조력발전소 건설은 결국 가로림만의 해양환경과 생태계를 훼손할 것이라는 주장이 있다. 특히 가로림만에 서식하는 천연기념물 331호 작은점박이물범 서식지 파괴와 해수순환을 감소에 따른 내수면 부영양화 등을 이유로 반대하는 입장과 환경오염은 얼마든지 최소화시킬 수 있다는 입장이 맞서고 있다.

둘째, 경제적 이슈에 대한 대립이다. 반대측은 가로림만 갯벌은 지역주민들에게 평생소득원과 같은 곳임을 강조하고 있다. 또한 홍수시 주변 농경지 침수와 안개 및 서리로 인한 농작물 생육피해를 걱정한다. 반면, 찬성측은 방조제 건설은 오히려 정온화와 유속 완만으로 수중·수면 어업을 활발하게 할 뿐만 아니라, 총사업비 1조22억 원의 투입으로 서산~태안 간 교통편리성 도모, 관광객 유치, 고용 창출 및 주민소득 증대 등의 효과를 강조한다.

셋째, 제도·절차적 이슈에 대한 대립이다. 기후변화협약 이행을 빌미로 낮은 경제성과 심각한 환경피해를 이유로 취소된 사업을 재개하려 한다는 비판이 있다. 저탄소 녹색성장을 표방한 정권이 조력발전소 건설에 힘을 실어준다는 것이다. 이들은 정부가 사전환경성 검토보고서나 이행여부를 제대로 검토하지 않고, 이해당사자간 대화나 토론의 기회조차 제공하지 않는다고 주장한다. 이해당사자가 알아서 문제를 해결하라는 식의 정부의 불분명한 태도도 여론을 더욱 양분시킨다고 생각한다. 이에 환경영향평가, 공청회, 공람 등 필요한 행정절차를 거쳤기 때문에 사업추진에는 전혀 문제가 없다는 입장이 맞서고 있다.

마지막으로, 사회·정치적 이슈에 대한 대립이다. 상기 세 가지 이슈들이 갈등의 직접적인 원인이라면, 사회·정치적 이슈는 갈등상황을 교착시키는 외부요인이다. 먼저 사업계획지의 지역적 특성을 들 수 있다. 이웃 간 관계가 밀접한 농어촌지역의 경우 보통 개인의견을 개진하는데 미온적일 수밖에 없는 반면, 일단 불화가 생기면 그 갈등구조가 좀처럼 해소되지 않

11) 조선일보, “가로림潮力발전소 논란 속 자치단체 마찰 조짐: 反 서산 ‘해안 생태계에 악영향’… 贊 태안 ‘충분히 보상해주면 OK’”, <http://news.chosun.com/> (검색일: 2011.4.8).

는 특성을 지니는데, 이것이 갈등해결을 어렵게 한다는 것이다. 또한, 찬·반으로 양분된 지역여론을 의식해 분명한 입장을 취하지 않는 민선자치단체장들의 존재도 갈등상황을 어렵게 하는 요인이 된다. 인·허가권을 쥐고 있는 것은 중앙정부이지만, 지역여론의 향방을 가르는 중요한 변수는 오히려 지자체 단체장의 입장표명일 수 있기 때문이다.

3. 갈등의 진행경위 및 향후 전망

오일쇼크를 겪으면서 정부의 에너지정책은 탈유전환정책으로 전환되었다. 그 일환으로 1980년 1월 경제장관회의에서 가로림만 일대를 조력발전소 제1후보지로 선정했다. 그러나 타당성 검토에서 단일시설만으로는 경제성이 낮다는 결과가 나오면서 사업은 취소되었다.

그러나 기후변화협약과 에너지수급 불안정에 대응한 정부의 신·재생에너지 보급 확대방침에 따라 동 사업은 다시 탄력을 받기 시작했다. 2005년 7월, 정부는 9개 에너지회사와 자발적 신·재생에너지 공급협약(Renewable Portfolio Agreement)을 체결했고, 2006년에는 가로림만조력발전소 관련내용을 「제3차 전력수급 기본계획」에 반영했다. 이를 근거로 협약 당사자 중 하나인 서부발전은 2006년 3월 가로림조력 건설사업 환경 및 교통영향평가를 실시했고, 2007년 8월에 초안에 대한 주민설명회를 강행했다. 2007년 10월에는 본격적인 사업추진을 위해 포스코건설, 대우건설, 롯데건설과 컨소시엄으로 가로림조력발전(주)을 설립하였다. 그러나 사업자측의 일방적인 진행은 오히려 주민들의 강한 반발을 불러 일으켰다. 해양수산부도 가로림만이 국내 갯벌중 보존상태가 가장 양호하다는 평가를 내렸던 2005년 조사결과를 근거로, 또 2007년 말에는 편익/비용비율(B/C ratio)이 0.81로 경제성이 없다는 '가로림만 환경가치평가 연구' 결과를 발표함으로써 반대입장을 분명히 했다.

이러한 분위기는 2008년 2월 실용정부 수립을 계기로 역전된다. '저탄소 녹색성장'이라는 국정과제 수행을 위해 「국가에너지기본계획」에 2020년까지 신·재생에너지 비율을 11%까지 확대한다는 내용을 담았고, 후속조치로 「제4차 전력수급기본계획」에 가로림조력발전소 설비용량까지 고시한다. 국가의 정책기조 변화는 정당한 보상을 요구하면서 반대하던 지역분위기에 영향을 끼쳤다. 여론이 찬·반으로 양분되면서 심각한 대립구도로 변화한 것이다. 결국 2009년 2월, 찬성측은 보상대책 마련을 위한 주민대표단을 구성하고, 3월에는 서부발전과 서산·태안 보상대책위원회가 보상업무 추진을 위한 양해각서를 체결했다. 이어 4월 사전환경성 검토보고서 주민설명회를 강행하면서 불신의 골은 더욱 깊어졌고, 2009년 7월 반대투쟁위원회는 반대서명을 청와대와 관련부처에 제출하기에 이른다.

이러한 논란에도 불구하고 국토해양부는 2009년 11월 환경피해 최소화를 전제로 가로림조력발전소 건설을 위한 공유수면매립기본계획 변경안을 통과시켰고, 3월 24일에는 지식경

제부가 제103차 전기위원회를 거쳐 가로림조력발전사업을 허가했다. 사업주체측과 찬성측을 중심으로 환경영향평가 본안협의를 위한 조사가 진행되었고, 2011년 4월 12일 환경영향평가 초안에 대한 공청회가 개최되었다. 그러나 이 자리에서도 몸싸움이 빚어지고 고성이 오는 등 갈등상황이 발전적으로 진전되지 못하는 모습이었다.

사업자측은 2011년 4월에 지식경제부로부터 전원개발사업 실시계획 승인을 얻은 후 7월부터 공사를 시작하겠다는 계획을 밝혔으나, 여전히 가로림조력발전소 건설 여부는 불투명한 것 같다. 이미 당사자 간 불신의 골은 깊어질 대로 깊어졌고, 이제는 지역차원을 넘어 다양한 이해집단들이 관련된 갈등구도가 형성되어 원만한 해결은 쉽지 않아 보인다.

IV. 연구설계

본 연구는 사람들이 사물 혹은 사안을 인식하는 관점의 틀이 상이하다는 기본가정에서 출발한다. 즉, 갈등문제의 분석과 해답을 이해당사자들의 인식을 고찰하는데서 구하겠다는 것이다. 다만, 여기서는 갈등의 현상들을 해당이슈나 사업 또는 시설을 인식하는 사람들의 다양한 마음들이 결합되어 표출되는 것으로 이해하고자 한다.

가로림조력발전소 건설에 대한 다양한 주관적 생각과 판단을 심층적이고 객관적이며 정량적으로 분석하기 위해 스티븐슨(William Stephenson, 1953)이 창안한 Q 방법론을 활용하였다. 이 방법론은 자연현상에는 가치구조가 개입되지 않지만 사회는 인간이 특수한 의미와 적합성의 구조를 가지므로 주관성을 배제하고 사회현상을 제대로 연구할 수 없다는 가정에 기반하고 있다. Q 방법론은 개인이 지니는 내면인식의 세계를 객관적인 절차를 통해 구체적으로 표현하고 상호 비교할 수 있게 해 준다(김홍규, 1992; 2003; 2008).

여기서 인식이란 인간 또는 인간 간의 관계에서 내면에 가지는 느낌, 가치, 믿음, 신념, 관점, 의견, 선호, 태도, 이미지 등을 총칭하는 개념이다. 학술적으로는 주관성(subjectivity)이라고 부르는데, 브라운(Brown, 1980)은 “개개인이 특정 사건, 생각, 사물에 대해 스스로의 관점에서 어떤 견해를 지니고 있는지를 밝히는 것이다”라고 정의한다(황상민·최은혜, 2002). 다만, 본 연구에서 차용하는 주관성이란 개별적인 것이라기보다 동일 또는 유사한 인식구조를 지닌 사람들의 집합적 주관성을 말한다. 즉, 사회적 맥락으로서의 활동에 참여하여 상호작용하는 둘 또는 그 이상 사람들 간의 공유된 이해로서의 상호주관성(intersubjectivity)을 의미하는 것이다(배재정·정정희, 2003). 결국 객관성이란 것도 엄밀한 의미에서 인간의 주관성이 포함된 합의에 의해 이루어진다고 보는 것이다(최영민, 2008).

특정집단의 개개인이 지닌 동기나 가치, 태도는 어떠하며, 이는 다른 집단과 어떤 유사점이나 차이점을 갖는지 분석하는데 유용한 Q 방법론을 통해 가로림조력발전소 건설 갈등사례로부터 얻고자 하는 연구문제는 아래와 같다.

- 연구문제1. 가로림조력발전소 건설에 대해 공무원, 지역주민, 사업자, 전문가 등 관련자들이 지니는 인식과 가치는 어떻게 구조화되며, 인식유형별 특성은 무엇인가?
 연구문제2. 발견된 갈등행위자들의 각 인식유형에 걸쳐 나타나는 공통된 차원과 차이점은 무엇인가?
 연구문제3. 분석결과의 의미와 시사점은 무엇이며, 각 인식유형의 심리적 특성을 고려하여 갈등을 조정하고 해결할 수 있는 방안은 무엇인가?

1. Q 표본 구축

Q 표본 구축에 앞서 먼저 연구대상에 대해 개개인이 가지는 가치, 신념, 믿음, 관점, 의견, 태도, 선호, 평가, 이미지 등을 표현한 모든 Q 항목들(문서나 구두로 된 표현, 사진, 그림, 신문기사제목, 광고물, 사람이름, 영화제목 등)을 모아야 한다. 즉, 의견의 집합체 또는 통합체(concourse)인 Q 모집단(Q population)을 수집하는 것이다. 그 다음 Q 모집단으로부터 대상에 대한 의견이나 가치가 아닌 사실(fact)에 관한 항목 또는 중복항목은 삭제하고 유사항목은 통합시키는 작업을 통해 내면심리나 주관적 가치만을 표현한 항목만을 골라내는데, 이렇게 조정된 항목들을 Q 표본(Q sample)이라고 부른다.

Q 표본 구축을 위해 1차적으로 중앙지 및 지역지의 관련기사, 지역소식지, 관련기관 홈페이지, 심포지엄 발표자료, 지역설명회 자료, 성명서 및 의견서 등 다양한 자료들로부터 가로림조력발전소와 관련된 사람들의 가치, 느낌, 신념이나 믿음, 의견, 태도 등 주관적 인식을 수집하여 300개의 Q 모집단 후보군을 구성했다. 이를 토대로 2차적으로 가로림만 어촌계 대표자, 지자체 공무원, 관련지역 수협 담당자, 가로림조력발전(주) 담당자 등 9명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 Q 모집단 후보군을 보완했고, 최종적으로 149개의 Q 모집단을 구축했다. 이 과정은 2010년 8월 중순부터 9월 말까지 5주 동안 이루어졌다.

이렇게 수집된 Q 모집단은 Q 표본 도출을 용이하게 하기 위해 성격에 따라 환경·생태계의 파괴, 어장 및 농경지 등 삶의 터전 상실, 기후변화대응 대체에너지로서 조력발전소의 필요성 여부, 보상 및 주민 생계지원대책 마련 필요, 장기적 지역발전사업 추진 필요, 정부불신 및 정책 일관성 결여, 사업추진절차의 정당성 및 계획내용의 신뢰성 문제, 지역정서 파괴라는 카테고리별로 정리하였다. 그리고 149개 항목들을 조정하고 다듬는 과정을 거친 후, 비구조화된(unstructured) 표집방법을 통해 최종 31개 항목의 Q 표본을 구축하였다.

〈표 1〉 가로림조력발전소 건설에 대한 Q 표본

번호	항 목
1	해양환경 및 생태계를 훼손하고 바다물도 오염시킬 것이다.
2	가로림만에 살고 있는 작은점박이물범의 서식지를 파괴할 것이다.
3	조력발전소 건설에 따른 환경영향이 객관적·과학적으로 조사되지 못하고 있다.
4	어장과 갯벌 등 삶의 터전을 파괴할 것이다.
5	조력발전소 건설로 가로림만 내수면이 개발되어 오히려 주민소득이 증가할 것이다.
6	가로림만 내 농경지 침수와 농작물에 피해를 줄 것이다.
7	조력발전소에서 조력을 생산해야 기후변화협약을 이행하기 수월해진다.
8	조력생산은 명목일 뿐 리조트 개발 등 이윤창출을 위한 기업활동일 뿐이다.
9	조류발전이 조력발전보다 환경과 생태적인 측면에서 더 좋다.
10	조력발전소 건설보다 에너지절약 캠페인이 기후변화대책으로 더 효과적이다.
11	보상도 받고 일자리도 생기는데 무책임하게 조력발전소를 반대한다.
12	보상을 더 받으려고 조력발전소 건설을 반대하는 것이다.
13	일시적인 금전보상보다 장기적인 주민 생계지원대책의 제시가 필요하다.
14	정부는 환경파괴와 낮은 경제성으로 취소했던 조력발전소 건설을 다시 강행하려고 한다.
15	정부는 지역의견도 무시하고 지역실정도 이해하지 않으려고 한다.
16	저탄소 녹색성장을 내세운 정권이 들어서서 조력발전소 사업이 힘을 받는 것이다.
17	환경성 검토, 설명회, 공람 등 행정절차는 주민의견을 무시한 요식행위에 불과하다.
18	찬성측과 반대측이 만나 대화하고 토론할 기회가 거의 없는 실정이다.
19	보상에 대한 감언이설과 거짓정보, 물적 공세로 주민들을 찬성편으로 끌어들이고 있다.
20	조력발전소 반대는 일반주민보다 어촌계 계장들을 중심으로 진행되고 있다.
21	조력발전소 건설강행은 반대측의 극단적인 행동(제2의안면도사태 등)을 불러올 것이다.
22	농어촌지역에서의 이웃 간 관계 때문에 주민들은 찬반의견을 분명히 하지 못한다.
23	가로림만에서는 이전의 천수만 매립과 같은 실수를 다시 되풀이하지 않을 것이다.
24	민선자치단체장들은 표를 의식해서 입장을 분명히 내놓는 것을 부담스러워 한다.
25	가로림조력발전소 건설을 둘러싼 갈등으로 정겨웠던 지역정서는 완전히 무너졌다.
26	접근성 향상, 관광 활성화, 일자리 창출 등 지역경제 발전을 가져올 것이다.
27	조력발전소를 통한 육로 연결시 관광업을 하는 몇 사람만 이익을 볼 것이다.
28	가로림 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다.
29	시화호조력발전의 효과를 충분히 검증한 후 가로림조력발전을 해도 늦지 않다.
30	조력발전소 반대는 소득수준에 비해 지나치게 높은 환경의식 때문이다.
31	극단적 흑백논리보다 지역발전차원에서 조력발전소 사업을 바라보아야 한다.

2. P 표본 구성

Q 표본으로 작성된 조사표의 응답자를 선정하는 단계이다. P 표본 구성에 앞서 연구대상에 관심이 있거나 또는 직·간접적으로 영향을 받는 사람들을 모두 고려하여 P 모집단(P population)을 구성한다. 그 다음, P 모집단으로부터 실제로 Q 분류(조사)에 참여시킬 응답자를 선정하게 되는데 이들의 집합을 P 표본(P sample)이라고 부른다. 통상 P 표본은 약 30명 정도가 적당하며, 가능한 다양한 의견이 반영될 수 있도록 구성할 필요가 있다.

본 연구에서는 29명을 P 표본으로 선정하였다. 물론 P 표본 선정을 위해 가로림조력발전소와 직·간접적으로 연관을 가지고 있다고 판단되는 모든 사람들을 고려하는 과정, 즉 P 모집단을 구성하였다. Q 방법론은 개인 간의 차이(intra-individual difference)가 아니라 개인 내의 인식의 중요성 차이(inter-individual difference in significance)를 다루기 때문에 P 표본의 크기에 제한을 받지 않는다(김홍규, 2008). 다만, 여기서는 가로림조력발전소 건설에 대한 지역에서의 다양한 의견을 반영하기 위해 지자체 공무원 3명, 사업시행자 담당자 2명, 지역주민 10인, 전문가 14명 등으로 적절하게 배분하여 P 표본을 추출했다.

3. Q 분류(조사) 실시

P 표본을 대상으로 실제 Q 표본에 대한 의견을 묻는 단계로 Q 분류(Q sorting)라고 한다. Q 표본으로 추출된 개별 Q 항목과 항목별로 부여된 일련번호가 함께 적힌 카드 1세트와 피라미드형의 조사표를 응답자에게 제공한다. 조사표는 카드의 일련번호가 독립적으로 기입되도록 Q 항목 개수와 동일한 빈 박스로 구성된다. 응답자는 카드를 한 장씩 넘기며 자신의 의견에 비추어 일치정도에 따라 카드를 분류하고, 제공된 조사표에 강제할당방식(forced distribution)으로 번호를 기입한다. 카드의 순위정하기 과정으로 이해하면 된다.

여기서는 Q 분류를 위해 가장 긍정(+3)에서 가장 부정(-3)까지 7점 척도를 이용했다. 각 응답자는 31개 항목으로 구성된 카드를 한 장씩 넘겨가며 자신의 의견과의 부합정도에 대한 순위를 정하고, 카드와 함께 제공된 조사표에 항목별 번호를 기입하게 하였다. 체계적인 분류를 위해 응답자들에게 먼저 31개 카드를 긍정(+), 중립(0), 부정(-)의 3그룹으로 분류한 후, 그룹별로 각각 긍정과 부정의 정도에 따라 재분류하도록 주문하였다. 일단 배치시킨 카드를 재고하고 재배치하는 과정을 거친 후 최종적으로 카드번호를 조사표 해당란에 기입하게 하였다. 응답자별 Q 분류 소요시간은 30분에서 1시간 정도였고, 이 과정은 2010년 10월 18일부터 21일까지 실시되었다.

〈그림 2〉 Q 분류 실시를 위한 조사표

원 점 수	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
변환점수	1	2	3	4	5	6	7
	← 가장 부정				가장 긍정 →		

4. 자료처리 및 분석

Q 분류단계에서 조사된 점수를 실제 분석에 필요한 점수로 환산하여 코딩하고, QUANL 프로그램으로 분석하는 과정이다. 분석결과를 기초로 개개인 인식의 유사성 정도에 따라 유형화하고, 유형별로 특징을 잡아내거나 상관관계를 찾아내며, 명명(naming)을 한다. 또한 분석결과를 기초로 갈등이슈의 현주소를 파악하고 바람직한 실천방안을 제시하게 된다.

여기서는 먼저 29명의 P 표본으로부터 수집된 Q 분류결과를 분석이 가능한 점수로 변환시켰다. 가장 긍정적인 +3을 7점으로 하여, +2는 6점, +1은 5점, 0은 4점, -1은 3점, -2는 2점, 그리고 가장 부정적인 -3은 1점으로 변환시킨 후 코딩을 거쳐 데이터 파일(data file)을 만들었다. 데이터 파일의 자료는 PC용 QUANL 프로그램을 통해 그 응답이 함유하고 있는 고유한 특성을 보존하는 연구방법인 주인자분석(Principle Component Factor Analysis)을 사용하여 처리하였다. 여기서는 최대변수회전(varimax rotation)에 의해 항목의 상관관계 및 요인을 분석하였으며, 주관적 견해가 비슷한 사람들은 같은 견해를 가지고 있는 사람들과 같은 인식 및 가치체계 그룹에 속하게 되는 결과를 얻게 되었다.

가로림조력발전소 건설에 대한 인식유형 분석결과에 대한 해석은 각 유형별로 31개 Q 항목 중 강하게 동의하는 항목(표준점수 z-score > +1.00)과 강하게 부정하는 항목(표준점수 z-score < -1.00)을 중심으로 수행하였다. 또한, 각 유형의 특성을 보다 분명히 밝혀내기 위해 개별 Q 항목에 대한 특정유형의 표준점수가 다른 유형에서의 해당항목 표준점수와 차이가 두드러진 항목들을 중심으로 분석결과 해석을 보완하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서는 특히 인자가중치가 1.00 이상인 응답결과로부터 특이점을 파악하고자 했다.

V. 분석결과

1. 가로림조력발전소 건설에 대한 인식의 구조

가로림조력발전소 건설계획과 관련 이슈에 대한 관련자 인식 및 가치체계 구조 분석을 위해 아이겐 값(eigen value) 1.0 이상을 기준으로 요인의 수를 3, 4, 5개 등 다양하게 입력시킨 결과, 상관관계나 각 유형 간의 고유성 등을 고려해 가장 이상적이라고 판단된 요인의 수는 4개로 나타났다. 각 요인의 설명변량(variance)은 32.71%, 14.54%, 8.2%, 6.23% 등 총 61.68%로 비교적 높은 설명력을 지니는 것으로 분석되었으며, 각 요인의 아이겐 값은 9.4870, 4.2153, 2.3784, 1.8064 순이었다.

<표 2> 요인별 아이겐 값과 누적변량

구 분	요인1	요인2	요인3	요인4
아이겐 값	9.4870	4.2153	2.3784	1.8064
변량	0.3271	0.1454	0.0820	0.0623
누적변량	0.3271	0.4725	0.5545	0.6168

이와 같이 요인의 수를 4개로 하여 분석하였을 때, 가로림조력발전소 건설계획과 관련 이슈에 대한 인식 및 가치체계 구조는 모두 6개로 분류되었다. 총 29명의 응답자 중 제1유형에 7명, 제2유형에 9명, 제3유형에 7명, 제4유형에 4명, 제5유형에 1명, 제6유형에 1명이 각각 속하는 것으로 나타났다.

인자가중치가 1.0 이상은 제1유형에 7명, 제2유형에 2명, 제3유형에 4명, 제4유형에 1명, 제6유형에 1명이 속해 있는 것으로 분석되었다. 유형별로 인자가중치가 높은 사람일수록 해당유형의 전형적인 사람이며 그 유형의 특성을 가장 많이 지닌 사람임을 의미하는데(윤은자, 1995), 제1유형은 응답자 5번, 제2유형은 응답자 24번, 제3유형은 응답자 10번, 제4유형은 응답자 2번이 각각 이에 해당된다.

<표 3> P 표본의 인식유형별 요인가중치

제1유형(N=7)		제2유형(N=9)		제3유형(N=7)		제4유형(N=4)		제5유형(N=1)		제6유형(N=1)	
번호	요인가중치	번호	요인가중치	번호	요인가중치	번호	요인가중치	번호	요인가중치	번호	요인가중치
1	1.0802	16	1.0588	10	2.6325	2	1.0551	8	.5901	9	1.1331
3	1.0021	19	.9873	11	.8055	6	.8881				
4	1.2713	20	.4246	12	2.0242	7	.9917				
5	1.5025	24	3.0109	13	2.0689	22	.8084				
17	1.0728	25	.8688	14	.9205						
18	1.3773	26	.7704	15	.8972						
21	1.1859	27	.8523	23	1.1150						
		28	.8455								
		29	.7019								

가로림조력발전소 건설계획에 대한 인식유형별 상관관계를 살펴보면, 제1유형과 제4유형이 $r=0.706$ 으로 매우 높은 양(+)의 상관관계를 보이는 반면, 제4유형과 제6유형 간 상관계수는 $r=-0.552$ 로 비교적 높은 음(-)의 상관관계를 나타내고 있었다. 이는 비록 다른 유형으로 유형화는 되고 있으나, 가로림조력발전소 건설과 관련해서 각각 두 유형들이 인식을 상당히 공유하고 있다는 것을 의미한다. 반면에, 제2형과 제3유형, 제5형과 제6형, 제3유형과 제5유형, 제5유형과 제6유형의 상관계수는 낮아 상호 독립적임을 알 수 있었다.

<표 4> 6개의 인식유형별 상관관계계수

	제1유형	제2유형	제3유형	제4유형	제5유형	제6유형
제1유형	1.000					
제2유형	.282	1.000				
제3유형	-.430	-.039	1.000			
제4유형	.706	.335	-.400	1.000		
제5유형	-.217	.099	.019	-.208	1.000	
제6유형	-.338	.022	.307	-.552	.012	1.000

가로림조력발전소 건설에 관한 사람들의 내면심리와 가치체계의 6개 유형은 각각 어느 정도 뚜렷한 특성을 보이고 있었다. 따라서 이들 특성에 기초하여 제1유형은 정부불신·냉소형, 제2유형은 생계염려·실리추구형, 제3유형은 기대·낙관주의형, 제4유형은 환경·생태계가치 중시형, 제5유형은 대의명분의존형, 제6유형은 사업추진확신형으로 각각 명명(naming)했다. 각 유형의 응답자들이 공통적으로 긍정적이거나 또는 부정적인 응답 Q 항목(consensus item)은 도출되지 않았다. 유형별 특성은 다음과 같다.

2. 인식유형별 특성

1) 제1유형 : 정부불신·냉소형

이 유형에서 나타나는 가장 큰 특징은 가로림조력발전소 건설과 관련된 행정절차와 정부가 보여준 태도에 대한 강한 불신이다. 대규모 국토의 개발 및 이용과 관련된 사업을 추진할 때 반드시 거쳐야 하는 사전환경성 검토나 환경영향평가를 사업자측이 수행할 경우 과연 그 결과를 믿을 수 있겠냐는 강한 불신과 함께(#3, $z=1.64$), 갈등상황에서 정부는 사업자측의 말에만 귀를 기울일 뿐 지역의 의견이나 실정을 제대로 파악하려는 노력도 기울이지 않는다는 생각하고 있었다(#15, $z=1.53$). 또 이들에게 2009년 4월 당시 사전환경성 검토보고서에 대한 지역설명회에서 찬성측 사람들만 회의장에 입장시켰다는 기억은 공청회나 공람도 실질적인 주민의견 수렴과정이 아니라 그저 요식행위에 불과하다는 생각을 더욱 강화시키는 결과를 초래하였다(#17, $z=1.46$).

이러한 정부불신·냉소형의 특성은 부정적 점수를 받은 항목에서도 잘 확인되는데, 보상도 받고 일자리도 생기는데 조력발전을 무책임하게 반대를 한다거나(#11, $z = -1.51$), 조력발전소 건설로 가로림만 내수면이 개발되어 오히려 주민소득이 증가할 것이다(#5, $z = -1.45$), 가로림 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다(#28, $z = -1.44$) 등 사업효과나 영향을 낙천적으로 신뢰하는 항목에 대해 매우 부정적 견해를 보여주고 있다.

<표 5> 제1유형(정부불신·냉소형)의 표준점수 ± 1.00 이상인 Q 항목

Q 항목	표준점수
3. 조력발전소 건설에 따른 환경영향이 객관적·과학적으로 조사되지 못하고 있다.	1.64
15. 정부는 지역의 의견도 무시하고 지역실정도 이해하려고 노력하지 않는다.	1.53
25. 정겨웠던 지역정서는 완전히 무너졌다.	1.49
17. 환경성 검토, 설명회, 공람 같은 행정절차는 주민의 실질적인 의견수렴과는 거리가 먼 요식행위에 불과하다.	1.46
1. 해양환경 및 생태계를 훼손하고 바닷물을 오염시킬 것이다.	1.34
4. 어장과 갯벌 등 삶의 터전을 파괴할 것이다.	1.29
18. 찬성과 반대측이 만나 대화하고 토론할 기회와 장소가 거의 없는 실정이다.	1.08
26. 조력발전소 방조제가 건설되면 접근성 향상, 관광 활성화 등 지역발전에 기여할 것이다.	-1.01
12. 보상을 더 받으려고 조력발전소 건설을 반대하는 것이다.	-1.13
31. 찬성이니 반대니 하는 극단적 흑백논리보다 지역발전차원에서 조력발전소 사업을 바라보아야 한다.	-1.37
27. 조력발전소를 통한 육로 연결시 관광업을 하는 주변의 몇 사람만 이익을 볼 것이다.	-1.37
28. 가로림 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다.	-1.44
5. 조력발전소 건설로 가로림만 내수면이 개발되어 오히려 주민소득이 증가할 것이다.	-1.45
11. 보상도 받고 일자리도 생기는데 조력발전을 무책임하게 반대를 한다.	-1.51

2) 제2유형 : 생계염려·실리추구형

제2유형인 생계염려·실리추구형은 가로림조력발전소 건설로 바지락이나 낙지를 얻고 있는 갯벌과 고기를 잡는 어장 등 주민들의 생계터전을 잃을 수도 있다는 두려움을 지니고 있었다(#4, $z=1.46$). 이 유형은 만일 사업이 추진되더라도 이러한 우려를 불식시켜줄 수 있는 분명한 대책이 필요함을 강조하고 있다. 직·간접적인 그동안의 유사경험이 이들로 하여금 눈앞에 보이는 일시적인 금전보상보다는 장기적인 생계대책을 제공받는 것이 무엇보다 고향을 떠나지 않고도 지금처럼 살 수 있는 최선이라고 여기고 있다(#13, $z=1.86$).

이러한 유형의 인식은 부정적 점수를 받은 항목에서도 잘 확인된다. 가로림만 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다는 항목에 대해 강하게 부정하고 있는데(#28, $z=-2.11$), 이는 조력발전소 건설에 따른 생활환경의 변화나 생계에 대한 불안감과 우려를 다른 Q 항목으로 표현한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이 유형은 삶의 터전을 파괴하는 가로림조력발전소 건설을 기본적으로 반대하고는 있으나, 사업추진이 불가피한 것이고, 또 이에 대해 지속적으로 생계를 이을 수 있도록 실질적인 방안을 마련해 준다는 믿음만 있다면 조력발전소 건설사업에 크게 반대하지는 않을 것 같다. 이 유형의 경우 조력발전소 건설에 대해 강한 찬성도, 강한 반대도 하지는 않고 있으나, 어느 순간에 사업의 추진여부를 결정할 수 있는 중요행위자가 될 수도 있다.

<표 6> 제2유형(생계염려·실리추구형)의 표준점수 ± 1.00 이상인 Q 항목

Q 항목	표준점수
13. 일시적인 금전보상보다 장기적인 주민 생계지원대책의 제시가 필요하다.	1.86
3. 조력발전소 건설에 따른 환경영향이 객관적·과학적으로 조사되지 못하고 있다.	1.68
4. 어장과 갯벌 등 삶의 터전을 파괴시킬 것이다.	1.46
9. 조류발전을 통해 대체에너지를 생산하는 것이 조력발전에 의한 것보다 환경과 생태적으로 더 좋다.	1.31
18. 찬성과 반대측이 만나 대화하고 토론할 기회와 장소가 거의 없는 실정이다.	1.25
1. 해양환경·생태계를 훼손하고 바닷물을 오염시킬 것이다.	1.04
16. 저탄소 녹색성장을 내세운 정권이 들어서면서 조력발전소 건설사업 재추진에 힘을 실어주었다.	1.01
21. 조력발전소 건설강행은 반대측의 극단적인 행동(제2의안면도사태 등)을 불러올 것이다.	-1.02
20. 조력발전소 반대는 일반주민보다 어촌계 계장들을 중심으로 진행되고 있다.	-1.06
5. 조력발전소 건설로 가로림만 내수면이 개발되어 오히려 주민소득이 증가할 것이다.	-1.30
25. 정겨웠던 지역정서는 완전히 무너졌다.	-1.61
28. 가로림 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다.	-2.11

3) 제3유형 : 기대·낙관주의형

제3유형의 가장 큰 특징은 조력발전소 건설계획이 가져올 긍정적인 효과에 대한 강한 믿음이다. 이 유형은 사업시행측에서 제공하는 사업추진에 따른 기대효과를 희망적인 시각으로 받아들이고 있으며, 점차 고령화되고 쇠퇴해 가는 어촌과 어업의 현실을 타계할 가장 효과적인 방안이 바로 이 가로림조력발전소 건설이라고 여기고 있다. 조력발전소 방조제가 건설되면서 접근성 향상, 관광 활성화 등 지역발전에 기여할 것이다(#26, $z=1.96$)와 찬성이니 반대니 하는 극단적 흑백논리보다 지역발전차원에서 조력발전소 건설을 바라보아야 한다(#31, $z=1.91$)의 항목에 가장 긍정적인 의견을 보인 결과가 이 유형의 특성을 가장 잘 보여준다.

이러한 사업효과에 대한 기대와 사업자측이나 정부에 대한 믿음은 부정적 점수를 받은 항목에서도 잘 확인되는데, 정당한 방법이 아닌 보상에 대한 감언이설과 거짓정보, 물적 공세로 주민들을 찬성편으로 끌어들이고 있다(#19, $z=-2.11$), 정부는 지역의 의견도 무시하고 지역실정도 이해하려고 노력하지 않는다(#15, $z=-1.48$), 조력생산은 명목일 뿐 리조트 개발 등 이윤을 창출하려는 기업활동일 뿐이다(#8, $z=-1.39$) 등의 항목에 대해 특히 부정적인 견해를 보이고 있다.

다만 사업추진에 대한 기대와 낙관적 태도에도 불구하고, 일시적인 금전보상보다 장기적인 주민 생계지원대책의 제시가 필요하다(#13, $z=1.03$)는 의견도 지니는 것으로 보아 무조건 조력발전소 건설을 찬성하기 보다는 고향을 떠나지 않고 지금까지 지켜온 삶의 터전도 지키면서 좀 더 나은 삶을 영위하고 싶은 내면심리를 지니는 유형으로 해석된다.

<표 7> 제3유형(기대·낙관주의형)의 표준점수 ± 1.00 이상인 Q 항목

Q 항목	표준점수
26. 조력발전소 방조제가 건설되면서 접근성 향상, 관광 활성화 등 지역발전에 기여할 것이다.	1.96
31. 찬성이니 반대니 하는 극단적 흑백논리보다 지역발전차원에서 조력발전소 사업을 바라보아야 한다.	1.91
20. 조력발전소 반대는 일반주민보다 어촌계 계장들을 중심으로 진행되고 있다.	1.60
24. 민선자치단체장들은 표를 의식해서 조력발전소 건설계획에 대한 입장을 분명히 내놓는 것을 부담스러워 한다.	1.08
28. 가로림 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다.	1.06
22. 이웃 간 친밀한 관계를 형성하는 농어촌지역에서는 주민들이 조력발전소 건설에 대한 찬반 의견 표명에 미온적이다.	1.06
13. 일시적인 금전보상보다 장기적인 주민 생계지원대책의 제시가 필요하다.	1.03
8. 조력생산은 명목일 뿐 리조트 개발 등 이윤을 창출하려는 기업활동일 뿐이다.	-1.39
15. 정부는 지역의 의견도 무시하고 지역실정도 이해하려고 노력하지 않는다.	-1.48
19. 정당한 방법이 아닌 보상에 대한 감언이설과 거짓정보, 물적 공세로 주민들을 찬성편으로 끌어들이고 있다.	-2.11

4) 제4유형 : 환경·생태계가치중시형

이 유형은 해양환경과 생태계에 대한 가치를 매우 중시하는 특성을 보인다. 조력발전소 건설은 어장과 갯벌 등 삶의 터전을 파괴하고(#4, $z=2.04$), 바닷물 오염 등 해양환경과 생태계를 훼손시킬 것이라고(#1, $z=1.46$) 믿고 있다. 특히, 가로림만 내의 천연기념물 제331호로 지정된 작은점박이물범 서식지가 조력발전소 방조제 건설로 인해 파괴될 것이다(#2, $z=2.02$)는 항목에도 강하게 긍정하고 있어 이 제4유형을 일명 환경운동가형이라고도 부를 수 있을 것 같다.

이 환경·생태계가치중시형은 보상을 더 받으려고 조력발전소 건설을 반대하는 것이다(#12, $z=-1.79$), 조력발전소 건설로 가로림만 내수면이 개발되어 오히려 주민소득이 증가할 것이다(#5, $z=-1.67$), 보상도 받고 일자리도 생기는데 조력발전을 무책임하게 반대를 한다(#11, $z=-1.61$)라는 항목에 강하게 부정적인 의견을 보임으로써 제1유형인 정부불신·냉소형의 인식특성과 상당히 유사하다는 것을 확인 할 수 있다(제1유형과 제4유형의 상관관계계수 $r=0.706$).

<표 8> 제4유형(환경·생태계가치중시형)의 표준점수 ± 1.00 이상인 Q 항목

Q 항목	표준점수
4. 어장과 갯벌 등 삶의 터전을 파괴할 것이다.	2.04
2. 가로림만에 사는 작은점박이물범 서식지를 파괴할 것이다.	2.02
1. 해양환경 생태계를 훼손하고 바닷물을 오염시킬 것이다.	1.46
19. 정당한 방법이 아닌 보상에 대한 감언이설과 거짓정보, 물적 공세로 주민들을 찬성편으로 끌어들이고 있다.	1.00
28. 가로림 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다.	-1.06
7. 조력을 생산해야 기후변화협약을 이행하기 수월해진다.	-1.22
11. 보상도 받고 일자리도 생기는데 조력발전을 무책임하게 반대를 한다.	-1.61
5. 조력발전소 건설로 가로림만 내수면이 개발되어 오히려 주민소득이 증가할 것이다.	-1.67
12. 보상을 더 받으려고 조력발전소 건설을 반대하는 것이다.	-1.79

5) 제5유형 : 대의명분의존형

제5유형의 응답결과는 여러 인식특성들이 혼재되어 있다. 예를 들면, 가장 긍정적인 항목인 #7과 #27 및 가장 부정적인 항목인 #2와 #31을 통해 동일한 인식유형의 특성을 설명하기 어렵다는 것이다. 다만, 다른 유형들 응답결과와의 비교를 통해 제5유형의 특성을 끌어낼 수 있을 것 같다. Q 항목 가운데 #7과 #10을 살펴보자. 제5유형을 제외한 다른 유형들 중

에서 제4유형인 환경·생태계가치중시형이 #7에 대해 부정적인 의견을 보인 것을 제외하면 ((#7, $z=-1.22$), 나머지 5개 유형 어디에서도 #7과 #10의 표준점수가 ± 1 이상인 경우를 발견할 수 없다. 다시 말하면, 두 Q 항목이 제5유형의 특성을 가장 잘 반영해 주는 것이라고 해석할 수 있을 것이다.

그렇다면, 제5형의 인식특성은 지역차원의 이익보다는 국가발전이나 기후변화라는 전 지구적 차원의 문제를 해결하기 위한 효과적인 방안의 하나로 조력을 생산해야 한다고 믿고 있다(#7, $z=1.87$)의 항목에서 가장 분명하게 나타난다고 할 수 있다. 또, 찬성이나 반대니 하는 극단적 흑백논리보다 지역발전차원에서 조력발전소 사업을 바라보아야 한다(#31, $z=-1.87$)는 항목에서도 이 유형의 유추해 낼 수 있다.

<표 9> 제5유형(대의명분의존형)의 표준점수 ± 1.00 이상인 Q 항목

Q 항목	표준점수
7. 조력을 생산해야 기후변화협약을 이행하기 수월해진다.	1.87
27. 조력발전소를 통한 육로 연결시 관광업을 하는 주변의 몇 사람만 이익을 볼 것이다.	1.87
5. 조력발전소 건설로 가로림만 내수면이 개발되어 오히려 주민소득이 증가할 것이다.	1.24
10. 조력발전소 건설보다 에너지절약캠페인을 벌이는 것이 기후변화대책으로 더 효과적이다.	1.24
20. 조력발전소 반대는 일반주민보다 어른계 계장들을 중심으로 진행되고 있다.	1.24
30. 조력발전소 반대는 소득수준에 비해 지나치게 높은 환경의식에 기인한다.	1.24
23. 서산과 태안의 지역사람들은 가로림만에서 천수만 매립과 같은 실수를 되풀이하지 않을 것이다.	-1.24
28. 가로림 바다가 없어지는 것도 아니고 아무도 그 피해를 알 수 없는 것인데도 미리 걱정을 한다.	-1.24
1. 해양환경·생태계를 훼손하고 바닷물을 오염시킬 것이다.	-1.24
25. 정겨웠던 지역정서는 완전히 무너졌다.	-1.24
2. 가로림만에 사는 작은점박이물범 서식지를 파괴할 것이다.	-1.87
31. 찬성이나 반대니 하는 극단적 흑백논리보다 지역발전차원에서 조력발전소 사업을 바라보아야 한다.	-1.87

6) 제6유형 : 사업추진확신행

제6유형 또한 주요 인식특성을 잡아내기가 쉽지 않았다. 다만, 정부는 지역의 의견도 무시하고 지역실정도 이해하려는 노력을 하지 않는다고 생각하면서도(#15, $z=1.87$), 일시적 금전보상보다 장기적인 주민 생계지원대책의 제시가 필요하다(#13, $z=1.87$)는 항목에 긍정적인 것으로 미루어 사업은 찬성하되, 국가의 관심과 실질적 보상을 바라고 있다.

이 유형의 특징은 시화호 조력발전의 효과를 충분히 검증한 후 가로림조력발전소 건설을 추진해야 한다(#29, $z=-1.87$)와 가로림만 내 농경지 침수와 농작물에 피해를 줄 것이다(#6, $z=-1.87$)의 항목에 대해 매우 부정적인 견해를 보이는 결과에서도 엿볼 수 있다. 또

한, 제4유형인 환경·생태계가치중시형과 비교적 강한 음(-)의 상관관계($r=-0.552$)를 보이고 있다는 점도 이 유형의 특성을 유추해 볼 수 있게 해 준다.

<표 10> 제6유형(사업추진확신행)의 표준점수 ± 1.00 이상인 Q 항목

Q 항목	표준점수
13. 일시적인 금전보상보다 장기적인 주민 생계지원대책의 제시가 필요하다.	1.87
15. 정부는 지역의 의견도 무시하고 지역실정도 이해하려는 노력을 하지 않는다.	1.87
9. 조류발전을 통해 대체에너지를 생산하는 것이 조력발전에 의한 것보다 환경과 생태적으로 더 좋다.	1.24
11. 보상도 받고 일자리도 생기는데 조력발전을 무책임하게 발대를 한다.	1.24
12. 보상을 더 받으려고 조력발전소 건설을 반대하는 것이다.	1.24
30. 조력발전소 반대는 소득수준에 비해 지나치게 높은 환경의식에 기인한다.	1.24
23. 서산과 태안의 지역사람들은 가로림만에서 천수만 매립의 실수를 되풀이하지 않을 것이다.	-1.24
4. 여장과 갯벌 등 삶의 터전을 파괴할 것이다.	-1.24
14. 정부가 환경파괴와 낮은 경제성으로 취소됐던 조력발전소 건설을 다시 강행하려고 한다.	-1.24
19. 정당한 방법이 아닌 보상에 대한 감언이설과 거짓정보, 물적 공세로 주민들을 찬성편으로 끌어들이고 있다.	-1.24
6. 가로림만 내 농경지 침수와 농작물에 피해를 줄 것이다.	-1.87
29. 시화호조력발전의 효과를 충분히 검증한 후 가로림조력발전소 건설을 추진해야 한다.	-1.87

VI. 함의 및 결론

가로림조력발전소 건설계획과 관련된 갈등은 표면적으로 찬성측과 반대측 간 갈등으로 비춰지는 것이 사실이다. 그러나 갈등상황을 대하는 이러한 이분법적 사고는 조력발전소 건설에 대한 갈등상황 해결을 더욱 어렵게 할 수 있다. 더구나 농어촌사회라는 지역적 특성과 주민여론에 민감한 민선자치단체장들의 존재 등 사회·정치적 여건으로 말미암아 중요한 이해당사자들이 조력발전소 건설에 대한 마음을 솔직하게 표현하지 않는 상황에서 갈등은 더욱 악화될 수 있다. 따라서 과연 조력발전소 건설과 관련해서 마음에 지니고 있는 가치와 견해는 무엇이며, 원하는 바가 무엇인지 정확히 파악할 수 있어야만 이러한 대결상황을 해결할 효과적인 처방을 내 놓을 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 지금까지 본 연구는 가로림조력발전소 건설에 대한 관련자들의 내면심리와 가치체계를 구조화하고 인식유형별 특성을 분석하였다. 국토 및 지역개발과 관련된 공공갈등이 끊임없이 발생되고 심화되는 가운데, 갈등사례에 대한 사람들의 인식을 세분화해 보려는 이번 연구는 각 갈등행위자를 세분화된 갈등관리대상으로 간주할 수 있다는 관점에서의

갈등해소방안 마련에 중요한 단초를 제공할 수 있을 것이다. 만일 기존 또는 특정의 갈등관리방안이 세분화된 갈등행위자의 욕구를 제대로 만족시키지 못한다면, 이들은 대화나 타협 이외에 시위 등 대안적 의견표출방법을 선택하게 되고, 결국 해당 갈등관리수단이 더 이상 유용하지 못하다는 결론에 이르게 될 것이기 때문이다. 따라서 갈등대상에 대한 행위자들의 내면심리나 가치체계에 대한 이해는 큰 의미를 갖는다.

분석결과, 가로림조력발전소 건설계획에 대한 관련자들의 인식유형은 6개로 구분된다는 결론을 얻었다. 이들 유형들이 각기 나름대로 독특한 인식구조를 보이고 있고 그 특성도 상이하기 때문에 각 유형에 적합한 방안이 도출될 수 있을 것이다. 또한 갈등상황에서 가장 핵심역할을 하면서도 해결전략이 비교적 잘 흡수될 가능성이 큰 타깃유형을 찾아내고, 이 유형이 갈등해결을 위해 기능할 수 있도록 유도하는 방안도 강구될 수 있을 것이다. 개략적인 갈등관리방안은 다음과 같다.

먼저, 제1유형인 정부불신·냉소형은 그 이름에서도 알 수 있듯이 국토의 개발과 이용을 위해 반드시 거쳐야 하는 각종 행정절차의 불합리성과 비공정성, 사업자측에 서는 정부의 편파적인 태도에 강한 불신을 지니고 있다. 이들은 사업계획의 결정이나 추진이 자신들이 배제된 채 일방적으로 진행된다는 점에 특히 불만스러워 한다. 이 유형의 인식특성에 대응해서는 지역주민들과 접촉해 사업의 필요성과 목적, 주요 내용, 그 효과에 대해 이해시키고 설득하는 비공식적 노력이 절대적으로 필요하다. 이 과정에서 사업에 따른 부정적인 영향이나 문제점을 솔직하게 밝히고, 그에 대응한 노력과 실질적인 대책을 제시하는 것이 오히려 신뢰회복의 지름길이 될 수 있다. 사업에 대한 정보나 관련자료 제공을 지금까지처럼 공청회나 공람과 같은 공식적인 행정절차에만 의존하지 말고, 비공식적인 모임이나 회합 등을 통해 유대관계를 공고히 하고 지속적으로 입장을 이해시킨다면, 신뢰감 회복과 함께 사업을 바라보는 부정적인 시각도 줄일 수 있을 것이다.

제2유형인 생계염려·실리추구형은 가로림조력발전소 건설로 자신들이 평생 살아온 고향을 떠날 수도 있다는 불안감과 앞으로의 생계유지에 대한 두려움을 지니고 있다. 따라서 이러한 우려를 불식시키고 안도감을 줄 수 있도록 일시적인 금전보상 이외에도 중·장기적인 생계지원대책을 제시할 필요가 있다. 여기에는 단순히 도로 건설이나 마을회관 조성 등과 같은 물리적인 보상대책 이외에 종전 생계수단에 대한 피해 저감방안이나 고용의 보장 등이 다양하게 고려될 수 있다.

제3유형인 기대·낙관주의형은 고령화, 부채, 낮은 경제성 등으로 어업의 미래가 불투명한 상황을 극복할 새로운 계기와 변화를 긍정적으로 받아들이고 있다. 이들은 가로림조력발전소 건설이 서산-태안 간 이동편리성 및 접근성 향상, 지역관광 활성화 등을 가져올 것이라고 믿고 있다. 따라서 금전보상도 중요하지만 이들이 지금까지 살아온 삶의 터전도 지켜나가면서

지역이 지속적으로 발전할 대책 제시가 필요하다.

제4유형인 환경·생태계가치중시형에게는 가로림만의 갯벌과 어장 보호가 그 어떤 가치보다 우위에 있다. 인간의 편리한 생활을 위해서는 어느 정도 환경파괴는 불가피하다는 인식과는 대별되는 것으로 환경운동가형으로도 볼 수 있다. 다만, 외부자극으로부터 고향과 삶을 지켜내겠다는 생각, 즉 지역적 관점에서 환경과 생태계를 바라본다는 점이 환경단체 등에서 활동하는 환경론자들의 인식과 다른 점이다. 작은점박이물범이 사업 추진여부를 가르는 중요한 변수이다 보니 표면상으로 이 유형이 환경운동가들처럼 보이지만, 사실 맨손어업과 어업활동의 근거지인 갯벌과 어장을 보호하고 싶은 마음이 환경과 생태계 보호라는 명분에 투영된 것으로 이해된다. 따라서 이 유형에게는 사업추진에 따른 실질적인 오염피해 저감방안을 제시하고, 사업추진의 목적이 삶의 터전을 잃게 하려는 것이 아니라 궁극적으로는 기후변화 대응이나 해양환경 및 생태계 보전에도 바람직 것이라는 점을 부각시켜 설득할 필요가 있다.

제5유형인 대의명분의존형은 국가차원에서 기후변화협약을 이행하고 더 나아가 지구온난화를 예방할 수 있도록 조력발전소를 건설하고 대체에너지를 생산해야 한다고 믿고 있다. 이들은 지역적 차원의 논의를 넘어서 국가이익이나 전 지구적 문제를 해결하는데 관심을 보인다. 따라서 사업추진의 효과, 즉 국가적으로 무엇이 이익이 되고 이것이 국제적 차원에서는 어떻게 작용할 수 있는지를 보다 구체적으로 제시하는 것이 효과적일 수 있다. 국가이익을 위해 지역이 희생해야 한다는 논리는 이제 설득력을 얻을 수 없으며, 지역개발 → 국가이익 → 지구적 발전이라는 연계 고리를 이해시킬 필요가 있는 것이다. 즉, 희생이라는 관점에서가 아니라 우리가 모두 함께 잘 살아야 한다는 관점에서 접근해야만 한다는 것이다.

제6유형인 사업추진확신행은 정부가 지역을 무시하는 태도는 기분이 나쁘지만, 그렇다고 사업추진 자체까지 부정할 수는 없다고 생각한다. 물론 여기에는 지역의 지속가능한 발전대책의 제시가 전제가 되어야 한다. 이들은 가로림조력발전소 건설에 따른 거의 모든 부정적인 영향에 대해 부인한다. 따라서 사업을 중단시키거나 미룰 이유가 없는 것이다. 그러나 환경·생태계가치중시형과 마찬가지로 이 유형처럼 사업에 대한 신봉은 오히려 갈등해결을 어렵게 할 수도 있다.

<표 11> 가로림조력발전소 건설에 대한 인식유형 요약

	경제성 및 실속 추구	지속가능 지역발전	기후변화대응·환경보존
찬 성	사업추진확신행 (제6유형)	기대·낙관주의형 (제3유형)	대의명분의존형 (제5유형)
반 대	생계염려·실리추구형 (제2유형)	정부불신·냉소형 (제1유형)	환경·생태계가치중시형 (제4유형)

지금까지 효과적인 갈등관리를 위한 인식유형별 대처방안을 개략적으로 제시하였다. 상기한 바와 같이, 본 연구의 중요과제 중 또 다른 하나가 바로 갈등관리의 타깃유형을 잡아내는 일이다. <표 11>을 보면, 찬성측의 사업추진확실행(제6형)과 반대측의 환경·생태계가치중시형(제4유형)이 그들의 의견을 가장 강하게 표출함으로써 같은 열에 있는 다른 유형들을 이끄는 것처럼 보인다. 그러나 같은 열에서도 다수는 찬성측의 기대·낙관주의형(제3유형)과 반대측의 생계염려·실리주의형(제2유형)이라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 사업추진확실행과 환경·생태계가치중시형이 찬성과 반대를 선동하는 역할을 담당한다면, 갈등을 해소하는 결정권은 잠재적 이해당사자들의 유형인 기대·낙관주의형과 생계염려·실리주의형이 쥐고 있다는 것이다. 이러한 결과는 기대·낙관주의형과 생계염려·실리주의형을 갈등해소과정에 어떻게 끌어들이느냐가 대세를 좌지우지 할 수 있음을 의미한다. 기대·낙관주의형을 반대측의 생계염려·실리주의형으로 유도하거나, 반대로 생계염려·실리주의형을 찬성측의 기대·낙관주의형으로 유도한다면 갈등상황이 보다 쉽게 종결될 수 있다. 또한 찬성측 입장에서 볼 때, 환경·생태계가치중시형에 대응하기 보다는 정부불신·냉소형의 불만을 해소하고 인식을 전환시킬 수만 있다면 갈등종결은 좀 더 쉬워질 수 있을 것이다.

이 연구는 인간의 심리상태나 사회분위기를 강조하는 접근방법에 의한 연구가 희소한 상황에서 해당이슈나 대상을 바라보는 행위자 내면의 인식을 분석대상으로 삼았다는 점, 그리고 갈등연구에는 생소한 Q 방법론을 적용함으로써 갈등분석의 다양성을 제공했다는 점에서 의의가 있다. 다만, 연구의 대상이나 방법론 자체에 대한 선행연구가 거의 없고 체계화되지 못한 상황에서 관심분야를 갈등원인 연구에 접목시키기 위한 논리를 개발하는데 어려움이 있었다. 또한, 유형화 및 유형별 특성 찾기를 넘어 유형간 인식차이를 발견하기 위한 상호지향성분석(Co-orientation Analysis)을 실시하지 못한 것도 아쉬움으로 남는다. 향후 인식유형 상호간에 소통과 이해가 어느 정도인가를 좀 더 깊이 있게 파악하는 일과 함께, 일반적인 갈등사례 뿐만 아니라 특수한 갈등사례를 포함한 다양한 사례에 Q 방법론을 지속적으로 적용해 봄으로써 갈등행위자 인식유형과 그 특성에 대한 일반화 또는 표준화 가능성도 타진해 볼 필요가 있겠다.

【참고문헌】

- 김두환. (2009). 정부-주민 간 갈등해소 영향요인에 관한 비판적 고찰. *공간과 사회* 31: 200-228.
- 김서용. (2005). 환경갈등의 문화적 분석: 새만금 개발사업을 중심으로. *한국행정학보* 39(3): 43-66.
- _____. (2006). 정책과정에서 전문가의 중립성에 대한 실증분석: 문화이론과 Q방법론의 적용을 통해. *한국행정학보* 40(4): 127~153.1
- 김영기·한선. (2007). 문화도시 만들기에 대한 인식유형 연구: 광주문화중심도시 조성사업 관련 자들에 대한 Q-방법론 연구. *언론과학연구* 7(3): 39-80.
- 김홍규. (1992). 주관성(Subjectivity) 연구를 위한 Q 방법론의 이해. *간호학논문집* 6(1): 1-11.
- 김홍규. (2003). Q 방법론(Q Methodology)의 정치학적 적실성과 적용 가능성. *주관성연구* 제8호: 5-19.
- 김홍규. (2008). Q 방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용. 커뮤니케이션북스.
- 대한상공회의소. (2005). 주요 국책사업 중단사례 분석 및 시사점.
- 박형서 외. (2004). 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구. 안양: 국토연구원.
- _____. (2007). 공공사업 갈등지표 설정과 활용방안 연구: 공공사업 입지관련 갈등유발요인 분석 및 지표체계 구축. 안양: 국토연구원.
- 배재정·정정희. (2003). 유아기의 사회적 가상놀이와 상호주관성 발달에 관한 이론적 탐색. *열린 유아교육연구* 8(1): 155-175.
- 삼성경제연구소. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용.
- 양재찬. (2009). 경제기사의 뉴스가치에 대한 기자와 수용자의 인식유형과 상호지향성 연구. *주관성연구* 제19호: 61-85.
- 윤은자. (1995). 간호단위 관리자의 전문간호 이미지 연구: Q-방법론적 접근. 중앙대학교 박사학위논문.
- 주경일. (2002). 폐기물 처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근: 집단프레임(Collective Frame)의 관점에서. *정부학연구* 8(2): 336-371.
- _____. (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해. 2003년도 한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문: 47-64.
- 주재복 외. (2005). 지역갈등의 현황 및 정책과제. 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 최영민. (2008). 상호주관성: 정신분석 패러다임의 변화. *정신분석* 19(2): 125-138.

- 최충익·정주리. (2009). Q-방법론을 이용한 주민 환경갈등구조 분석: 홍천 골프장 개발사업을 사례로. *한국지역개발학회지* 21(3): 253-272.
- 최홍석 외. (2003). 사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로. *한국행정학보* 37(4): 169-192.
- 하혜영. (2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 황상민·최은혜. (2002). Q 방법론의 심리학적 적용과 해석의 문제 : 객관성과 주관성의 이중주 (二重奏). *주관성연구* 제7호: 4-26.

- Barry, John and John Proops. (2005). Seeking sustainability discourses with Q methodology. *Ecological Economics*, 28: 337-345.
- Brown, Steven R. (1980). *Political subjectivity: Applications of Q methodology in political science*. New Heaven, CT: Yale University Press.
- Hutson, Garrett, Diane Montgomery & Whitney Ward. (2009 Winter). Making a Place for Q Methodology in Leisure Research: A Research Summary, *Journal of Human Subjectivity*, Vol.7 No.2: 103-110.
- Schmit S. M. & T. A. Kochan. (1986). Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*, 17: 359-370.

대통령직속 사회통합위원회: <http://www.harmonykorea.go.kr>.

연합뉴스 홈페이지: www.yna.co.kr.

조선일보 홈페이지: <http://www.chosun.com>.

YTN 홈페이지: <http://www.ytn.co.kr>.

