

# 環境葛藤管理—立地政策 事例를 中心으로\*\*

李 達 坤\*

.....〈목 차〉.....	
I. 서 언	IV. 사례 : T市の 쓰레기매립장
II. 환경갈등의 성격과 정부의 역할	조성 사례
III. 환경분쟁관리의 유형	V. 사례분석
	VI. 시사점과 결어

## 〈요 약〉

이 논문은 公害施設의 立地政策事例를 갈등관리라는 측면에서 분석하고 있다. T市の 쓰레기매립장 조성사례를 활용하여 多數의 關聯利害關係者를 식별하고 그들이 갈등과정에서 어떻게 상호작용하고 있는가를 살펴보았다. 그리고 주요한 한 당사자로서 정부의 이분야 정책개발방향과 집행과정의 고려사항을 일반문헌을 통하여 추출하고, 한국의 실정에 적실성 있는 環境紛爭管理方案에 대하여 몇가지 시사점을 모색하였다.

## I. 序 言

최근 국내 環境問題가 악화되면서 環境保全에 관한 국민의 의식수준이 높아지고 정부의 대응방안도 개선되고 있다. 국제적으로도 汎地球的 環境紛爭에 대비하여 국제적 環境規制가 점차 강화되고 있으며 각국은 국내산업보호와 관련하여 국제적 규제동향에 대해서 예민한 반응을 보이고 있다. 생활환경에 관한 국민의 인식이 높아지면서 환경문제를 둘러싼 이해관계자간의 갈등이 그 심도와 빈도면에 있어서 심각한 양상을 보이고 있으며, 일부 식자층에서는 지구적 환경악화와 이에 따른 규제와 분쟁가능성에 대해서도 상당한 우려를 표명하고 있다. 한때 開發時代에는 지역에 산업체가 들어서고 이에 따른 지역경제의 활성화가 기대되면서 이를 환영하는 소위 「뽕피현상」(PIMFY: Please In My Front Yard)이 일반적인 추세였으나, 최근에는 자기 생활공간과 재산주변에 산업체나 嫌惡 施設이 들어서지는 것을 싫어하는 「넙비현상」(NIMBYs: Not In My Backyard

\* 서울대학교 행정대학원 부교수

\*\* 이 연구는 「1993년도 서울대학교 발전기금학술연구비」의 지원을 받아 수행되었음.

Syndromes)이 보편화되어가고 있다. 그간 생활수준은 놀랄만큼 향상되었고 교육기회도 대폭 확장되었으나 환경수준은 악화일로를 걷고 있어, 여기서 나타나는 부정(合性)이 이러한 의식과 가치관의 변화를 유발시키는 동인으로 작용하고 있다.

급속하게 진행되는 都市化 과정속에서 都市下部構造의 건설은 미진하고 都市地域의 생활환경은 날로 열악해지고 있다. 산업화로 인한 화석연료의 과다한 사용과 중화학공업을 基幹産業으로 하는 산업구조하에서 각종 産業廢棄物이 증가하는 것은 필연적인 因果應報인지도 모른다.<sup>1)</sup> 또한 농어촌지역의 연료대체와 농업용 자재들의 구분별한 사용은 농어촌지역의 환경을 급속히 악화시키고 있다. 都市와 農村을 불문하고 이러한 물리적 환경과 생활환경의 악화가 진행되는 과정에서 대부분의 주민은 삶의 質(quality of life)이라는 좀 더 종합적 차원에서 삶의 效用에 관심을 가지게 된 것이다.

環境部門의 이러한 변화와 더불어 6월항쟁 이후 政治社會的 民主化過程은 개인 및 집단의 이익을 공개리에 주장할 수 있는 분위기를 조성해 주었다.<sup>2)</sup> 그동안 지체되어 온 권위주의적인 정치사회 분위기 속에서 私的 利益을 침해하는 국가권력에 대하여 주민이 異議를 제기하는데는 많은 제약이 있었고, 또한 그 효용도 극히 낮았었다. 당시에는 국가발전과 公共必要라는 명목하에 정부가 추진하는 공공시설의 立地選定과 建設에는 그렇게 큰 제약을 받지 않았다. 이러한 과정에서 個別利益은 헌법적 보장조항이 있음에도 불구하고 상당한 침해를 받았던 것이 사실이다.

민주화과정이 深化됨에 따라서 더 이상의 개인재산권 침해를 가할 수 있는 영역과 가능성은 점점 좁혀들고 있다. 그동안 상당기간 지속된 재산권 침해에 대해서 이제 국민이 당당하게 異議를 제기하고 있을 뿐만 아니라, 새로이 가해지는 재산권 및 생활의 질에 대한 침해에 대해서도 한치의 양보도 없이 자신의 立場을 주장하고 있는 것이 최근의 실상이다. 더구나 일부 주민은 침해된 이익의 원상회복수준을 넘어서 추가적인 이득을 추구하기도 한다. 그럼에도 불구하고 정부는 公職者의 意識變化가 미진한 緣由로 종래와 같은 일방적 정책추진방식을 그대로 밀고 나가는 態를 범하고 있다. 따라서 그 만큼 環境立地問題를 둘러싼 분쟁은 심각해지고 있다.

1) 지난 3년간(1960~1990)석탄소비는 약 6배, 석유와 전기소비는 각각 55배, 자동차는 110여배 증가되었다. 경제기획원, 「한국통계연감」, 1985, 1990.

2) Herbert Kitschelt, "Political Opportunity Structure and Political Protest," *British Journal of Political Science*, Vol. 16(1986), pp. 57-85.

## II. 環境葛藤의 性格과 政府의 役割

### 1. 負의 外部效果

환경문제는 그 發生原因과 樣態가 아주 다양하지만 利害關聯 集團間의 분쟁은 상당부분이 負의 外部效果(negative externalities)라는 환경문제의 특성에 기인되고 있다.<sup>3)</sup> 일반적으로 環境汚染의 효과는 복잡한 물리적·화학적 변화과정을 거치면서 널리 분산되기 때문에 오염발생 과정에 직접적인 관계가 없는 사람들과까지 피해를 준다. 그리고 이러한 피해를 감소시키기 위해서 추가적인 汚染防止負擔이 필요한데, 이기적인 汚染發生者는 통상 이를 內部化(internalize)하지 않으려는 특성이 있다. 따라서 私的 利害當事者間에 權利·義務關係를 명확히 하거나<sup>4)</sup> 정부나 또 다른 권위를 가진 기관이 사회전체를 고려하여 경제적 규제에 의하여 오염발생을 억제하고 오염문제를 해결해야만 이해관계를 둘러싼 갈등이 해소되는 특징이 있다.

權利·義務關係가 명확하게 설정되어 있지 않거나 혹은 불가능한 경우, 그리고 공공기관이 적절한 조치를 취하지 못하는 경우, 환경문제를 둘러싼 被害者와 原因提供者間에 분쟁이 발생하게 된다. 환경분쟁과 관련된 사례들을 보면, 첫째 환경유발사업의 수용여부자체가 문제가 되는 수가 있고, 둘째 원론적으로는 어떤 사업의 필요성을 인정하면서도 環境汚染防止를 위한 구체적인 조치의 내용에 대해서 분쟁이 발생하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 이 두가지 분쟁은 모두 환경오염으로 인한 피해를 개인이나 집단별로 정확하게 推定하기 어렵다는 불확실성에 기인하는 공통점이 있다. 또한 환경오염방지노력이 미진하다고 보거나 피해에 대한 보상이 기대이하일 때도 발생하고 심지어는 일부집단이 私的 利益을 증대시키기 위한 戰略的 行態(strategic behavior)때문에 분쟁이 심화되기도 한다.

특히 보는 경우 환경분쟁은 利害關係의 微視的 調節機制가 작동하지 않아서 일어나는 것 같지만 반드시 그러한 문제에 국한되는 것은 아니다. 철학적 차원이 아니라 삶의 양식(life style) 측면에서도 환경오염문제를 보는 시각이 있다. 즉

3) 외부효과에는 여러 가지 개념이 있는데, 여기서는 기술적 외부효과(technological externalities)가 중요한 문제의 씨앗이다. 상세한 것은 Otto A. Davis & Morton I. Kamien, "Externalities, Information, and Alternative Collective Action," in K. Dorfman & N.S. Dorfman(eds.) *Economics of the Environment* (2nd ed.), (New York: W.W. Norton & Co., 1977), pp. 111-129.

4) Ronald Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, (Oct. 1960), pp. 144-147.

단순한 利害關係를 넘어서는 가치관과 세계관의 문제로 인식될 수도 있다.<sup>5)</sup> 이러한 차원에서 환경문제가 다루어지는 경우 환경분쟁의 해소방안이 용이하지 않다. 이러한 가치관단의 문제는 자연히 개인이나 집단의 기본적 권리의식으로 연결되기 때문이다.

## 2. 政府의 役割

환경분쟁은 여러 유형으로 나누어질 수 있다. 民間開發者와 住民間의 분쟁과 같은 民間對 民間의 분쟁이 있을 수 있고, 공공사업의 경우와 같이 政府機關과 政府機關, 혹은 政府機關과 住民間의 분쟁도 있다. 환경분쟁의 유형에 관계없이 정부는 어떤 형태로든지 분쟁과정에 개입되는 것이 보통인데, 이때 정부는 분쟁의 利害當事者일 수도 있고 분쟁의 중재와 조정을 시도하는 紛爭解決者의 역할을 수행할 수도 있다.

어떤 경우이든지 정부의 信賴와 中立性이 환경분쟁 해결과정에 중요한 영향을 미치는 요소로 작용하게 된다. 정부가 공정한 보상이나 중립적인 仲裁者라고 일관대중이 믿는 경우 환경분쟁은 용이하게 관리될 가능성이 높다. 그러나 정부의 신뢰가 격추된 상황에서 정부가 중립자 역할을 할 것으로 기대하는 집단은 적으며,<sup>6)</sup> 설사 公益을 위하여 정부가 중립적으로 利害調整에 참여하는 경우에도 그 수용폭이 줄어들고 있는 점이 문제가 된다. 공정한 중립자라는 역할 인식에 단기간에 형성되기 어렵다는 점을 감안할 때, 당분간 정부의 환경분쟁 관리노력을 크게 기대할 수 없는 상황이다.

이러한 認知的·文化的 요소 뿐만 아니라 환경 피해로 인한 損失을 적절하게 보상할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 점도 환경분쟁을 악화시키는 요인이 되고 있다. 토지수용과 같은 분야에서는 어느 정도 時價補償制度가 정착되고 있으며, 심지어는 재산소유자의 무리한 요구가 공공사업의 집행에 큰 장애가 되는 경우도 있다. 그렇지만 아직도 여타 공공시설임지나 환경오염으로 인한 재산상 생활상의 피해를 정확하게 추정하여 보상에 연계시키는 제도적 조치는 미비한 것이 현실이다.

환경분쟁조정과 관련된 제도적 발전이 미비하여 합리적인 논의를 기초로 한 協商이 진행되기 보다는 비합리적 방법이 분쟁과정에서 등장하게 된다. 비합리

5) W.R. Catton & R.E. Dunlap, "A New Ecological Paradigm for Post-Exuberant Sociology," *The American Behavioral Scientist*(Special Issue, 24), 1980.

6) 裴炳龍·李時遠, "정부불신의 원인과 결과," *韓國行政學報*, 제22권 제2호(1988. 12), 393-427쪽.

적인 수단이 활용됨으로써 분쟁해결과정의 왜곡될 뿐만 아니라, 일반인들이 갈등해소를 위한 制度的發展을 緊要한 것으로 인식하지 않는 경향까지 낳고 있다. 이러한 葛藤管理方式은 문화적 전통이나 사회적 정서와도 관련이 있는데, 우리 사회에서는 意識과 行態의 변화를 선도할 수 있는 제도적인 진보가 필요한 時點에 이르렀다고 판단된다. 제도가 발전하여 의사결정의 합리성을 제고할 때 비합리적이고 감정적인 요구와 투쟁은 줄어들 가능성이 높기 때문이다.

### Ⅲ. 環境紛爭管理의 類型

#### 1. 環境紛爭의 管理

최근 권위주의적 國家·社會管理方式에서 사회전반의 自律化를 신장하고 체재운영에서 민주화를 도모하는 과정에서 예상하지 못한 附隨效果가 많이 나타나고 있다. 민주주의 理想과 慣行에 익숙하지 못한 이유로 각 분야에서 사적이익의 과도한 옹호를 위한 비합리적인 行動의 표출현상이 빈발하게 되었다. 환경관련 분쟁을 관찰하여 보면 당사자들이 제도적 절차를 따르고 합리적인 수단을 활용하기 보다는 비정상적인 수단을 동원하는 경향이 자주 발견되고 있다. 사회구성원이 민주적인 의식과 행태를 제대로 規範化하지 못한 상태에서 환경분쟁은 감정적 對決文化와 정부에 대한 불신 때문에 합리성이 결여된 촉발적 대결이라는 특징을 보이고 있다. 이와 같은 극단적인 대결이 심화되는 과정속에는 지역주민들의 피압박심리가 기본적으로 내재되어 있고 이러한 심리적 傷痛 때문에 쉽게 폭력이 동원되는 등 파괴적 행동이 촉발되고 있다.<sup>7)</sup>

우리나라에서 생기는 집단간 개인간 갈등은 公權力의 일방적 행사나 전통적인 신분질서 및 조직위계질서에 의해서 대체로 해결되어 왔다. 전근대적인 시대에는 지역내 및 지역간의 갈등해소에 兩班이나 鄕校가 커다란 역할을 수행한 적도 적지 않다. 그후 근대화가 진행되는 과정에서 이러한 신분질서가 변화되고 새로운 규범과 절차를 구비한 근대적 제도가 형성되기 시작했다. 그렇지만 기능적으로 利害關係를 조정하는 이해조정메카니즘이 아직도 미발달된 상태에 있을 뿐만 아니라, 일방적인 상하관계를 통하여 갈등을 해소하려는 권위주의적 관행이 여전히 남아 있다고 판단된다.

현대산업사회에서 나타나는 환경분쟁을 해결하기 위해서는 정교하면서도 균형

7) Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*(New York: The Free Press, 1956), pp. 39-66.

된 제도가 요구된다. 정교한 利害補償制度는 갈등으로 인한 폭력을 방지할 수 있는 안전판 기능(safety valve function)을 수행하게 될 것이다. 현재 우리나라의 경우 환경법제가 정비되어 가고 있고, 이에 따른 제도적·정책적 발전이 진행되고는 있으나, 아직은 합리적 제도가 제대로 정착되지 못한 단계에 있기 때문에 정부의 행정적 간여를 통한 갈등해소 방식이 유행되고 있다. 여기에는 自意性이 介入되고 利害關係者들의 전폭적 理解가 불가능한 측면이 존재하기 때문이다.

서로-진진국의 경우에도 극단적인 대결이나 분쟁이 장기화되는 사례가 적지 않으나, 대부분의 경우 利害關係當事者들이 법제화된 절차를 존중하면서 합리적으로 利害關係를 조정함으로써 분쟁을 해소시키고 있다. 環境保全價值와 개발을 통한 발전과를 조화시키기 위한 紛爭調整機制가 多段階로 개선되어지고 있다. 미국의 제정과정(rule making process) 뿐만 아니라 보조금을 결정하는 과정(grant making) 혹은 사업인가를 수여하는 과정(permitting activities), 그리고 사업을 시행하고 운영·평가하는 과정(evaluation) 등 일련의 環境保全-開發事業의 全過程에 걸쳐서 利害關係者의 利害關係를 반영시키기 위한 다양한 제도가 구미되어가고 있다.<sup>8)</sup> 나라에 따라서 정도와 민도의 차이는 있으나 假想被害者의 참여와 중립적 기관에 의한 利害關係의 조정을 통하여 환경갈등을 해소하려는 노력은 하나의 추세로 파악된다. 어떤 조건에서도 분쟁관리에서 합리성을 제고하는 방안이 강조되어야 할 것이다.

환경분쟁이 발생하는 경우 사업이 가져올 다양한 영향에 대한 불확실성이 높은데로 그 인유가 있다. 가령 아연폐기물 처리장이 인체에 미칠 영향을 판단하기 위해 疫學的 調查(immunereaction)를 하는 경우에도 醫學的으로 불확실한 점이 많이 발견된다. 사전에 시뮬레이션을 통하여 이를 측정하는 일은 더욱 어렵을 뿐만 아니라 측정과정상 정확도에 있어서도 많은 문제가 있다. 個體水準의 露出系數(exposure factor)나 용량반응모델(dose-response model)도 상당히 불확정적이다.<sup>9)</sup> 이러한 불명확한 점을 해석하는 과정에서 오해가 발생된다.

8) 각 단계의 환경분쟁해소방식에 대해서는 Lawrence Bacow Susskind and Michael Wheeler, *Resolving Environmental Regulatory Disputes* (Cambridge, M.A.: Schenkenan Publishing Company, 1983) 참조. 물론 미국의 사례를 주로 다루고 있어 제도와 관례가 다른 나라에 적용시키기에는 많은 한계가 있을 것으로 본다.

9) 오염이 인체에 주는 피해나 경제에 주는 손실은 복잡한 절차를 통하여 추정된다. 배출(emission)→노출(exposure)→위험(risk)→피해발생(damage)→금질적 평가(valuation)의 여러 단계를 거치면서 일정한 용량의 배출이 최종적으로 어떠한 효과를 낳는가를 추정한다. 자세한 사례에 대한 것은 J. Haigh, D. Harrison, Jr., and A.L. Nichols, "Benefit-Cost Analysis of Environmental Regulation: Case

환경분쟁과정은 이처럼 대단히 복잡한 과학적 과정에 대한 정확한 理解와 因 其關係 추정과정을 거치면서 피해규모가 측정되고 그에 따른 합리적 피해보상 다 대책이 마련되는 절차를 밟아야 한다. 이러한 각종 단계에 놓여져 있는 불확실성을 과학적·분석적 방법으로 제거하여야 합리적인 조정과정이 작동가능하게 된다. 서구선진국에서는 開發者가 주장하는 損益과 保全論者가 주장하는 損益이 다른 경우, 兩者가 서로의 分析方式과 결과를 비교함으로써 분쟁을 합리적이고 객관적으로 해결하려는 사례가 적지 않다. 이러한 해소방식에는 크게 비용-편익분석과 위험-편익분석(risk-benefit analysis)이 활용되고 있다.

전문성을 활용하여 불확실성을 제거함으로써 분쟁의 평화적 해결을 도모하고, 이를 통하여 當事者 모두가 만족하고 동시에 지역사회에 이득이 되는 방향으로 문제를 해결될 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 합리적 분석을 이용한 갈등의 해결빈도가 아직도 많지 않을 뿐만 아니라, 공식적인 회의를 통하여 합리적인 주장들이 토의도 되지 않는 경우도 적지 않다는 보고가 있다.<sup>10)</sup> 특히 근본적인 價値觀이나 世界觀이 다른 집단간에는 이러한 기능적 접근이 불가능하며, 방법론면에서도 합리적인 토의보다 세력과시를 통한 일방적 제압을 효과적이라고 믿는 집단들에게는 합리적 절차가 무의미한 粉飾으로 보일 것이다.

## 2. 環爭紛爭을 둘러싼 協商의 類型

공동 협상은 兩者間에 혹은 多者間에 진행되는데 環境協商도 協商 當事者가 둘인 경우와 그 이상인 경우로 나누어 볼 수 있다. 이러한 두 형태의 協商類型에 있어서 協商이 진척되는 과정, 그리고 協商을 용이하게 하는 요소나 어렵게 만드는 요소들은 통상적인 協商過程과 별반 다를 바 없다. 다만 環境協商의 경우 필연적으로 각 당사자 내부구조가 상당한 복잡성을 띠게 되는 특징이 있다. 그것은 환경 오염이 기본적으로 多數에게 潛在的 被害와 便益을 동시에 가져다 주는 外部效果라는 특징을 가지고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 최근에는 실질적인 피해와 편익을 직접적으로 받는 집단에다 장기적, 지구적 영향을 중시하는 집단들이 동조하는 현상이 나타나고 있으면서 협상구조와 과정이 매우 동태적으로 변모되고 있다.

2. 다음 유형분류는 당사자들의 성질과 자격에 따라서 나누어질 수 있다. 즉

Studies of Hazards on Air Pollutants," *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 8(1984), pp.384-434 참조.

10) Lawrence H. Tribe, Corinne S. Schelling, and John Vass, *When Values Conflict*(Cambridge, MA: Bellanger Publishing Company, 1976), p.20.

개인과 집단간의 협상, 민간인과 공공기관과의 협상, 공공기관 상호간의 협상, 그리고 개별국가간의 협상이나 국제기관과 국가기관간의 협상으로 편의적으로 나누어지 볼 수 있다. 이들 협상은 양자간 혹은 다자간에 이루어지는데 의양적으로 양자간 협상(bilateral negotiation)으로 보이는 협상도 내부집단간의 이견을 고치하면 多者間 協商으로 볼 수 있으며, 나아가 처음부터 多者間 協商(multilateral negotiation)으로 보는 것이 정교한 분석에 도움이 된다.

개인이나 집단간의 분쟁은 생활환경의 변화과정에서 흔히 일어나는 문제이다. 예를 들면 도시연탄공장과 지역주민간의 분쟁, 골프장 건설주와 인근주민간의 분쟁 등이 이러한 유형에 속한다. 현재 우리나라에서는 이러한 분쟁이 있는 경우 地方政府가 직접적으로 개입하고 제도적인 문제에 대해서는 中央政府가 간여하는 경우도 있다. 최근 地方政府는 갈등관리에 관한 상당한 책임을 부여받고 있으며 집행과정에 약간의 재량이 생기고 있는 점이 발견된다.

다음으로 民間과 公共機關間的 協商은 公共工事와 그 영향을 받는 利害關係者 사기에서 工事自體를 반대나 피해보상의 과다문제를 둘러싸고 분쟁이 진행될 수 있다. 공공쓰레기 매립장 건설에 隣近 住民이 반대하는 경우나 정부의 開發策에 대한 느슨한 규제에 대해 주민이 불만을 가지고 假想被害를 축소하기 위해서 압력을 행사하는 경우가 이 유형에 포함된다. 본 논문의 사례가 여기에 해당된다.

세번째 公共機關間的 분쟁과 협상이 최근 지방자치제의 실시로 부쩍 늘어나는 추세에 있다. 이 경우 보통 은밀하게 갈등이 진행되는데, 지역이익의 수호자임을 자임하고 있는 地方議會가 中央政府나 他 地方政府와 대립양상을 보이면서 분쟁이 露呈되고 있다. 본 논문에서 소개하는 사례에서도 이러한 측면이 보이고 있다. 지방의회가 지역사회의 갈등문제에 중요한 행위자로 떠오르고 있는 것을 보여준다.

分權化가 시작되는 시기에는 중앙과 지방간의 관계에 있어서 조화로운 상태가 도히려 예외적일 수도 있다. 생산적인 상호관계를 유지할 수 있는 제도적 방안을 조기에 모색하는 것이 바람직하며, 갈등과정에서도 다양한 원칙과 관리방식이 도입되어야 할 것이다. 間接管理方式을 광범위하게 도입하여 정확하고 개방적인 의사소통을 통하여 갈등을 좀더 공식적으로 해결하는 방안이 필요하다. 더불어 利害關係의 정확한 분석과 이해주체간 相計方式에 대한 개방적 협의가 필수적으로 요청된다.<sup>11)</sup> 김포매립지 개발과 운영에 관한 서울특별시, 인

11) 間接管理에 대해서는, 拙稿 “지방자치의 실시와 정책·환경관리방식의 대안개발: 閩



적극할시, 경기도간의 협의체(組合形式)설치와 운영이 이러한 경우에 속한다.

그리고 국가와 국가간의 협상, 個別國家와 國家群과의 협상, 개별국가와 국제기구와의 협상 등은 앞으로 더욱 빈번해질 것으로 보인다. 이는 地球化(globalization)와 地域化(regionalization)가 동시에 추진되는 탈냉전 과정의 특징으로 보인다. 이런 시대상황을 반영하여 協商研究에서는 70년대 이후의 국제질서를 協商의 時代(age of negotiation)라고 묘사하고 있다.<sup>12)</sup>

협상에서 결정되는 합의안의 파급효과가 커지면서 국가간 갈등의 심각성도 더해질 것이다. 국제적 협의체에서 규제레짐(regulation regime)이나 구체적인 국제환경법규(international environmental law) 등이 제정되는 경우 그만큼 개별국가는 국내정책영역에 대한 자율성을 잃게 될 것이다. 어떤 측면에서 보면 주권의 일부분이 상실되는 것으로 나타난다. 그리고 국제규제를 수용하면서 결과되는 국가이익의 변화와 국가내 관련집단의 利害關係도 국가간 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용한다.<sup>13)</sup>

국제적 환경협상방안에 대해서도 깊이 있는 연구가 전개되고 있다. 이들에 대해 두 부류로 나눌 수 있다. 한 그룹은 국제정치학자 및 경제학자와 일반협상 이론 연구가들로 구성되어 있는데, 이들 그룹은 지금까지 진행된 국제협상의 사례를 분석하고 거기로부터 교훈을 얻어서 갈등의 합리적 해소를 실험할 수 있는 협상방식을 연구하고 있다.

다른 한 그룹은 환경문제전문가들로 구성되어 있는데 다양한 배경을 가진 사람들이 모여 과학적인 기초데이터를 바탕으로 새로운 환경조건을 만들기 위하여 노력하고 있다. 국제환경협상레짐(international environmental negotiation regime)에 대해서는 협상전문연구가인 시베니우스(Sebenius, Jame K.)교수의 연구가 돋보인다.<sup>14)</sup> 시베니우스교수는 협상에 있어 漸進的 段階的 接近(the step-by-step framework) 방식과 多數國家들의 協約(multi-conventions)에서 綜合的 條約(comprehensive treaty)으로 협상이 진행되는 방식을 환경분쟁의 효과적인

接管理에로의 중점이동”, 「行政論叢」 제26권 제1호, 서울대 행정대학원 (1988. 6), 237-279쪽을 참고하고, 국가(중앙)과 지방자치단체간의 이해조정에 대해서는 拙稿, “국가와 지방자치단체간의 이해조정방안”, 지방행정발전세미나(내무부 지방행정연수원, 1991. 11. 19~20) 참조.

12) William Zaltman(ed.), *The 50% Solution* (New Haven: Yale University Press, 1983), pp. 2-7.

13) Oscar Schachter, “The Emergence of International Environmental Law,” *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 2(Winter, 1991), pp. 73-101.

14) 자세한 연구내용은 James K. Sebenius, “Designing Negotiations Toward a New Regime,” *International Security*, Vol. 15, No. 4(Spring, 1991), pp. 110-148 참조.

해결방법으로 보고 있다.

小夥의 利害關係者가 협상을 진행시켜가는 과정에서 상호이득을 충분히 인지하게 되면, 이들간에 우월한 방안을 쫓으면서 연합이 형성되고 이들의 견해가 드러내는 성공(winning coalition) 되리라는 판단이다. 다만 어떠한 경우에도 남부간의 連退兩難의 難局(North-South impasse) 등 협상을 방해하는 잠재적 연합(potential blocking coalition)이 발생하는데, 이를 극복할 수 있는 방안들이 쓰기에 강구되어야 국제환경규제지침이 효과적으로 작동될 수 있을 것이라고 전망하고 있다.

#### IV. 事例 : T市의 쓰레기매립장 造成事例

##### 1. 事例背景

본 사례는 실제 있었던 직할시급인 T市 쓰레기매립장 造成事例를 약간 변형시켜 개발한 것이다. 최근 대도시지역에서는 이미 조성된 廢棄物處理場의 수용용량이 한계를 보이자 새로운 부지를 모색하는 사례가 많다. 쓰레기는 固形廢棄物을 지칭하는데 산업폐기물 이외의 일반폐기물을 말하며 생활폐기물이라고도 한다. 이 사례는 실제 진행된 사업을 중심으로 소개되지만 익명성을 보장하기 위해 고유명사는 모호한 것으로 대체하였다.

이 환경분쟁은 T市가 1990년대 이후 사용할 수 있는 쓰레기매립장을 마련하기 위해 우수區 고궁洞에 그 敷地를 선정하면서 시작되었다. 그렇지만 1991년 내내 해당 지역주민들의 극심한 반발이 계속되었고 우수구 의회와 T市 의회에서도 중재역할을 담당하기도 했으며 인근 지방자치단체에서 그들이 사용하는 상수원의 오염가능성과 관련하여 이의를 제기한 적도 있는 사례이다. 본 사례는 안면도 핵 폐기물 처분장 건설사건과 같이 대립이 극단적이거나 대규모의 폭력투쟁이 일어난 사건은 아니다.<sup>15)</sup> 그러나 최근 대도시 주변에서 주민과 지방자치단체간에 발생하는 환경분쟁양상의 대표적인 樣態를 가지고 있다. 유사한 사례를 보면 제주시 회수동, 경기도 화성군, 경북 달성군, 충북 보은군, 충북 청원군, 부산 가덕도, 김포매립지 등이 있으며 기본 葛藤構圖는 비슷하다고 볼 수 있다.

15) 안면도 핵폐기물 처분장 건설과 관련된 주민저항운동에 대해서는, 권혜수, 「사회문제와 공공정책의 역동적 관계연구」, 서울대 박사학위논문, 1992년 2월, 88-109쪽 참조.

## 2. 事業推進過程

### 1) T市의 立場

급격한 도시화에 따르는 인구의 증가로 T市에서 하루 1,800여톤의 쓰레기가 배출되고 있다. 현재 총 배출량의 98%를 단순 매립에 의존하고 있고, 도시면적의 59%가 開發制限區域에서 추가적으로 매립이 가능한 지역은 매우 한정되어 있다. 기존의 구립洞 매립장의 경우 1993년이면 포화상태가 될 것으로 예상되었다. 따라서 장기 쓰레기매립장의 선정과 건설사업은 T市의 주요한 懸案諸題로 부각되었다.

### (2) 候補地選定過程

T市에서는 이러한 과제를 해결하기 위해 1988년부터 3개의 候補地를 선정하고 그 중 隣近道의 내산郡 산도面 상수里 일대를 최적으로 판단했으나 다음과 같은 이유로 사업추진이 어렵게 되었다. 첫째, 이 곳은 市 지역을 흐르는 대부분 상류지역으로 도시종합개발 및 수자원 보전측면에서 제검토될 필요가 있었다. 둘째, 이 곳은 집중호우지역으로 홍수와 그로 인한 범람 및 하천오염의 가능성이 높았다. 셋째, T市와 인근지역에 놓인 국도변에 위치하여 매립지의 수송물량이 늘어날 경우 심한 교통체증이 우려되었다. 넷째, 사업대상지역에 대한 소유권 분쟁이 아직 끝나지 않았다. 다섯째, 진입로 주변주민 약 3천여세대의 심한 반대가 있었다. 여섯째, 지역유지, 카톨릭 농민회, 대학생 및 지역출신인사의 강력한 반발과 로비가 있었다. 이러한 사회적·기술적 문제로 市에서도 적극적으로 추진할 의사가 없게 되었다.

상수리 지역의 조성계획이 추진될 수 없게 되자 T市는 곧바로 새로운 3개 지역을 후보지로 선정하고 이중 유수區 고공洞 지역을 최종 후보지로 내부적으로 선정하였다. 이 지역은 약 25만여평의 부지로 약 15년 정도 사용이 가능하고 기술적 측면에서 유리한 점도 적지 않았다. 경사가 완만하고 구릉지 분지형태로 매립이 용이한 구도에다 현지에서 복토재를 조달하기도 쉬웠다. 이 지역이 토지매입비가 많이 들고 약 300여개의 분묘가 있음에도 불구하고 이웃한 주민들의 큰 반발이 없을 것으로 초기에 예상되는 측면도 있었다. T市 내부적으로든 최선의 대안은 아니나 주민반발이 상수리지역에 비하여 크지 않다면 차선의 대안은 될 수 있다고 판단한 것이다. 따라서 T市에서는 이 지역을 도시계획에 반영하여 최종후보지로 선정하였다.

### 3) 住民의 反應

### (1) 1段階-散發的인 問題提起

언론보도나 소문을 통하여 주민들은 이 지역이 쓰레기 매립장 후보지로 선정되었음을 알고 1990년 5월부터 산발적으로 문제를 제기하였다. 이에 대해 이 지역행정기관인 구명洞 사무소의 실무자가 주민들에게 매립장조성의 불가피성을 설명하고 앞으로 협의를 해 나갈 것이라고 답변하였다. 주민들은 그 이후 행정기관의 명확한 해명이 없는 상황에서 갖가지 추측이 나돌기 시작하였고 市 본청이나 區廳에 대하여 불신하는 태도를 가지게 되었다. 그 후 11월에 시장과 구청장이 주민과 함께 대화를 나누었지만 별다른 수용가능성을 탐지하지 못하였다. 주민들은 드디어 1991년 1월부터 시청을 방문하여 강력한 항의를 시작하였다.

### (2) 2段階-住民의 組織的 反對運動의 激化

이러한 산발적인 문제제기가 이루어지면서 1991년 2월에 고궁洞 쓰레기 매립장 반대투쟁위원회가 조직되어 시청, 청와대, 건설부, 환경처 등에 진정이나 청원을 하기에 이르렀다. 투쟁위원회는 隣近住民들에 의하여 구성되었으며 외부인의 개입없이 자연스럽게 형성되었으나 이 지역이 비교적 오래된 지역이어서 주민간의 이질성은 많지 않았다. 그리고 1991년 6월에 T市가 이 지역에 쓰레기장설치를 위해 도시제정비 계획안에 공식수용하여 공람하도록 함으로써 주민들의 반응도 격화되어 집단시위의 모습을 띠게 되었다.

또한 1991년 7월에는 隣近地域을 흐르는 錦繡江수질오염을 우려하여 他道の J市 의회의원 등 40여명이 T시청을 방문하여 항의하기도 했다. 쓰레기 매립장이 생기면 J市에서 사용하는 식수가 오염될 가능성이 있으므로 장소를 移轉하기를 바랐다. 이 문제는 기술적으로 敷地造成方式을 개선시킴으로써 어느 정도 해결할 수 있는 문제로 파악되기도 하였다.

이러한 일련의 항의에도 불구하고 T市에서 별 다른 변화가 없자 주민들은 집단으로 시위를 전개하여 1991년 8월에는 전경 한명이 부상하고 주민 1명이 구속되는 사태가 벌어졌다. 주민들은 그들의 뜻과 결의를 분명히 전달한 사건으로 인식하였다. 동시에 이 사건으로 과격하고 폭력적인 대립이 상호피해만을 초래한다는 인식도 확산되었다. 그 이후 주민들의 반응은 결사반대수준에서 이 주의 보상대책쪽으로 관심이 옮겨가기 시작했다. 이 사업이 T市 전체로서 피할 수 없는 선택이라는 점에 대해서 반론을 펴기가 어려웠고 말없는 多數의 눈초리가 주민들에게 느껴진 것이다.

### 4. 意見調整 및 마무리

주민들은 1991년 10월에 그간의 주민대표자모임을 해체하면서 새로운 委員會

를 구성하고 위원장도 새로 선출하여 T市와 적극적인 의견조정에 들어갈 준비를 했다. 주민들은 쓰레기 매립장의 불가피성을 일단 인정한 다음 최대한의 補償과 移住對策을 요구하였다. 그 후 고궁洞 주민 104세대의 주민을 대표하여 1명의 주민이 이주민 동의서를 작성하여 최소한 쓰레기장 설치자체에 대한 완곡한 공감대를 형성한 셈이었다. 일부 불만이 있는 주민도 없지 않았으나 市에서도 상당히 폭넓게 주민의 요구를 수용할 가능성이 있음을 시사하였다.

동의서 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 4개부락 104세대를 집단이주시킨 후 매립장을 조성한다. 둘째, 이주택지는 선택地區를 원칙으로 한다. 셋째, 市는 일시 보상을 하되 재정상 어려운 경우 매립개시 6개월전까지 보상을 완료해야 한다. 넷째, 세입자 이주대책을 기본계획에 반영한다. 이상과 같은 동의안은 80년대 중반까지만 해도 市單位의 自治團體에서 제시하기 어려운 조건들이었다. 특히 세입자의 이주대책은 상당히 진보적인 조항이었다.

## V. 事例分析

### 1. 傳統的 接近方法의 限界

제도시 주변의 폐기물은 그것이 유해한 산업폐기물이든 일반생활 쓰레기이든 간에 이를 처리하기 위한 매립장조성이 커다란 政策問題(policy problem)로 등장하고 있다. 특히 일정규모의 쓰레기처리장에 대한 입지선정에 있어서 주변주민들의 반발 및 관련 政府部處와 地方自治團體間의 異見과 葛藤으로 최적 후보지를 결정하는데 어려움이 많다. 종래 政府爲主의 전통적 입지선정방식이 기술적 측면에서는 최적일 수 있겠지만, 그러한 결정을 일방적으로 수용할 수 없는 단계에 와 있으므로 사회적으로도 이를 最適이라고 보기 어렵게 되었다.

주민들의 입장에서서는 자신들의 주위에 타인의 행위로 인한 피해가 직접적으로 감지될 경우 이를 그대로 수용할 수 없다는 것이며, 정부의 결정으로 인해 파생되는 문제도 같은 차원에서 판단된다는 점을 분명히 하고 있다. 민주화과정에서 자신들의 정치적 권리를 행사하는 것은 자연스러운 일이다. 뿐만 아니라, 쓰레기 매립장이 주변에 들어서는 경우 그 지역의 財產價値는 여러 가지 요인에 의해 하락하는 것이 보통이다. 매립장 건설과 연관된 새로운 개발계획이 들어서지 않는다면 쓰레기 차량의 증가로 인한 교통정체, 도로파손, 위험증가, 소음 및 분진증가 등으로 생활상의 불편이 있을 것이다. 또 쓰레기 매립장 주변의 지역개발가능성이 줄어들 뿐 아니라 악취와 미관훼손 등으로 삶의 질을

저하시킬 것이다. 이러한 요소들이 종합적으로 작용하여 周邊地價를 포함한 인근 재산가격을 하락시키게 된다.

이러한 경제적 손실을 국민이 그대로 감내하리라고 기대하는 것은 잘못된 것이다. 주민은 당연히 헌법과 관련법규에 보장된 기준에 의하여 보상을 받을 권리를 갖게 되는 것이다. 따라서 주민들의 시설설치 반대나 적정한 보상에 대한 주장을 일단 당연한 것으로 수용해야 한다. 더불어 쓰레기 매립장주변 지역에 대한 사회적 인식이 좋을 수 없다. 이것은 마치 永久賃貸住宅 居住者들이 스스로 자신들의 사회적 불명예(stigma)를 인지하는 것과 유사하다. 그들이 이러한 사회적 불이익을 거부하거나 아니면 감내하는 경우에 보상을 요구하는 것은 당연하다고 보아야 된다.

70~80년대에 정부의 立地選定에 대하여 주민의 반발이 있을 경우, 정부는 강력한 물리적 통제장치를 가동시키기도 하였다. 그 이후에도 이러한 문제를 해결함에 있어 정부는 원칙을 구체화하고 세련된 제도를 개발하기 보다는 단기적으로 물의를 확장시키지 않으면 된다는 자세로 주민의 요구를 일부 수용하는 선에서 타결을 보는 경우가 적지 않았다. 이러한 무원칙적인 억압이나 일부 요구수용은 주민측으로 하여금 집단적·폭력적 행동의 필요성을 느끼게 하였고 또 그러한 행동의 效能感을 상승시키는 작용을 한 것이다. 힘과 단합을 과시하게 되면 정부는 그 만큼 뒤로 물러서서 국민의 요구를 수용하였던 점을 이용하는 것이다. 따라서 문제해결의 실마리가 합리적 절차와 정당한 손실보상 제도로 연결되지 않는 것이 보통이었다.

종래 전통적으로 수행된 협오시설과 관련된 立地政策을 보면 대체로 다음과 같은 특징이 발견된다. 우선 해당관청의 실무자가 주민과의 직접적인 상의없이 몇개 지역을 선정하고 선정된 후보지를 다수의 평가지표에 따라서 여러 측면에서 평가한다. 후보지로 사용하는 경우 필요한 경비, 교통, 주민반발, 그리고 기술적 타당성 등이 보통 이러한 평가요소로 고려된다. 근자에 이를수록 주민과의 관계를 평가할 때 좀더 정밀한 분석을 시도하는 경향이 나타나고 있다. 그러나 후보지가 최종 결정자에 의하여 결정될 때까지 내부 결재단계를 거치면서 그 내용은 엄격하게 비밀사항으로 취급된다. 말하자면 밀실행정에 의한 폐쇄적 정책결정이 주요한 결정 방식이 된다. 最終候補地가 결정되면 이를 해당 지역 주민에게 알리기 보다는 집행에 필요한 제반 법적·제도적 절차를 세우고 먼저 필요한 기관에 협조를 의뢰한다.

이러한 단계에서 ‘情報’가 누출되어서 주민들의 항의가 시작되기도 한다. 어

며 경우는 工事敷地에 편입되는 토지를 官廳에서 매입하려고 토지소유자에게 미대응락을 요구하는 과정에 이르기까지 기밀에 부쳐지기도 한다. 이러한 과정에서 부정확한 정보가 돌아다니면서 과장왜곡되어 소위 流言蜚語로 변하고 주민을 감정적으로 자극한다. 문제가 심각할 경우 한 걸음더 나아가 정부불신의 정도를 넘어 국민이 정부기관을 적대시하는 상황으로 치달기도 한다. 그러면서 相關기관의 最高位責任者를 질책하고 相關기관(특히 청와대나 관계부처장관)에게 탄원서를 제출하고 그 과정에 자극적인 사건이 발생하는 경우 집단적으로 폭력을 행사하는 과정으로 변하기도 한다. 일단 폭력적인 사건이 터지거나 最高決定權者가 사건이후 관심을 보이게 되면 그때서야 相關기관에서는 문제를 다른 각도에서 보기도 하고 ‘사태를 해결하기’ 위하여 다방면으로 노력하게 된다. 이러한 과정은 갈등을 증폭시키고 비용을 증대시키는 副作用이 심한 것이 특징이며 점진적인 개선방향과는 일치되지 못한다.

## 2. 重點要因 把握

이 사례는 환경분쟁협상의 진화과정(evolutionary process)을 잘 드러내 주고 있다. 보통 사례를 成功事例・失敗事例 등으로 나누어서 논의하는 경우가 있으나 반드시 그렇게 양 극단으로 몰아서 문제를 볼 필요는 없다고 본다. 사례가 극적인 요소를 가지고 있지 않더라도 약간의 대표성을 가지고 있고 시사점을 찾을 수 있는 試驗對象(cadaver)이 되면 이의 학술적인 의미는 적지 않다. 위 사례에서는 다음과 같은 몇가지 특징적인 점이 발견되고 있다.

첫째, 고궁洞이 후보지로 확정될 때까지 행정기관과 관계되는 지역주민이나 대표자들과 협의가 전혀 없었다. 심지어 결정이나 나고 나서 1990년 5월부터 산발적인 주민반발이 있었으나 1991년 10월까지 市廳이나 區廳으로부터 쓰레기 매립장조성과 관련된 정확한 정보가 주민들에게 주어지지 않았다. 이 점은 한국 행정의 특징인 非公開主義가 온존되고 있음을 보여준다. 1991년 10월 市의 설문조사에서도 주민들의 91%가 소문이나 언론매체를 통하여 소식을 접한다는 것이 특징으로 발견된다. 따라서 정책결정과정에서는 물론 그 이후 상당한 시간이 흐르도록 주민에게 行政情報가 공개되지 못하였고, 더구나 주민의 참여는 완전히 배제되어 있다.

둘째, 1990년 5월 이후 1991년 10월까지의 주민과 관청의 관계는 戰略的인 適選期로 파악된다. 實務者, 區廳長, 市長이 주민의 반발을 조기에 무마하기 위하여 차례로 대화를 시도하였으나, 주민은 市廳을 집단방문하여 위협을 한

다음 자체 준비를 위하여 1991년 2월에는 「투쟁위원회」를 조직하여 대결구도를 완벽한다. 청와대 및 관련부서에 진정을 내므로써 市에 대하여 기선을 제압하려고 하며, 문제가 위쪽으로 비화되어 보아야 주민들로서는 잃은 것이 없다는 인식을 보여준다. 오히려 위에서 지시하지 않으면 움직이지 않은 지방행정의 관행을 이용하려고 한다.

그리고 행동으로 반대결의를 과시하기 위하여 1991년 6월에는 집단시위를 하게 된다. 이때 당허 쓰레기장이 도시재정비 계획안에 공식 수용되자 사업이 확정되는 것으로 받아들여서 더욱 거세게 반발한다. 공식적으로 市의 의도를 확인한 시의회에서는 이 사건에 개입하게 된다. 시위로 부상자가 나고 주민이 구속되는 사례가 생기자 시와 주민의 태도가 진화되었는데 이때 市로서는 초기에 생각하지 못하였던 양보를 준비하였을 것이다.

셋째, 기본적으로는 住民과 市當局間의 兩者協商에 言論, 地方議會議員, 建設部, 環境處, 그리고 周邊 道 및 道議會가 개입하는 구조를 가지고 있다. 주민집단의 규모가 적고 사안이 단순한 것이었으며 외부인사의 개입여지가 적고 이때 율로기적인 요소가 없어 주민간의 관계는 복잡하지 않다. 물론 부채지주, 현지지주자, 세입자간 미묘한 입장차이는 있겠으나 대단한 이해분극현상은 없었다. 주민들은 초기에 사업의 부당을 널리 알리면서 중앙관계부처, 언론, 시의원 등으로부터 지원을 획득하려고 聯合을 기도하였다. 건설부는 처음에는 개발제한구역내에 대상지가 있으므로 반대를 표시하다 총리실을 위시한 다른 관련 중앙부처와 협의하면서 수용쪽으로 의견이 모아졌으며, 환경치는 환경영향평가를 신청을 쓰면서 T市의 입장을 이해하는 쪽으로 방향을 모았다. 他道の 경우 고공 쓰레기장의 설치로 예상되는 도내 주민의 식수오염을 없애기 위해 개입하여 자신들의利害關係만을 중시하는 측면이 보였고 현재 교착상태에 있는 인근 '댐' 공사의 협조를 반대급부로 요구하였다. 적어도 정부측에서는 기관간에 입장의 차이는 있으나 특별한 문제점이 없는 한 독성이 미약한 생활폐기물처리장 건설을 반대한 이유는 없었다. 범규정을 준수하기 위하여 기관간에 필요한 절차를 요구한 점은 관련기관의 당연한 역할수행으로 보아야 할 것이다.

당사자인 T市에서는 미시적인 취약점에도 불구하고 거시적인 관점에서는 충분한 協商資源(negotiation resources)을 가지고 있었다. 이는 다름 아닌 公益과 관련된 것으로 쓰레기매립장 설치의 긴박성, 市면적의 약 59%가 개발제한구역이고 대안지를 구하기가 어렵다는 점, 문제시되는 사항은 기술적으로 보완하겠다는 점과 집단이주 및 보상에 대한 동의를 확보 등이 든든한 협상자원이



되었다.

주민의 입장에서는 移住條件과 補償條件의 내용을 보다 유리하게 만들기 위하여 행정절차상의 문제를 제기하고, 이어서 재산권 손실의 규모를 과대하게 추정하여 제시하려고 하였다. 그러나 여론의 방향이 사업자체 인정으로 선회하자 보상내역을 유리하게 만들기 위하여 여러 가지 협상자원을 동원하였다. 이중 일부집단, 예를 들면 세입자의 보호조건과 같은 것은 市측에서 진지하게 수용한 것이며, 이것은 80년대 이 분야 시민운동의 결과가 영향을 미치고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 여기서 地方議會는 현장에서 주민들의 의사를 청취하고 주민이익을 최대한 반영시키려고 노력하면서 일면 사업의 불가피성도 강조하였다. 그들은 그들 나름대로 구성된지 얼마되지 않은 地方議會 의원의 위상을 제고하기 위하여 노력한 점이 있다. 地方議會가 지역 一部利益과 지역 전체 公益間의 균형을 도모하고 갈등해소과정에 적극적으로 기여한 점에서 평가될 필요가 있다. 이 사례 이후에도 地方議會가 지역주민의 民願 그리고 주민과 집회부간의 분쟁에서 훌륭한 역할을 수행한 사례는 적지 않다.

### 3. 進行過程上的 問題點

4 사례는 대단히 심각한 사회적 문제를 파생시키지는 않았다. 그러나 구체적으로 이상에서 소개된 사례에서 환경갈등관리 과정의 몇가지 문제점을 지적하면 다음과 같다.

#### 1 行政機關의 對藤姿勞

市本廳이나 區廳이 주민과 서로 협의하는 과정에서 나타난 문제점을 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 적극적으로 住民參與를 유도하지 못하였다. 행정당국의 行政情報公開에 의한 기피적 태도와 주민참여를 위한 制度化가 미흡하다. 초기 정책결정과정은 물론 집행단계에서도 폐쇄적 태도를 견지하였다. 공해방지시설에 대해 좀 더 유의있는 행정당국의 과학적인 설득노력이 있었어야 했다. 1991년 10월 T市에서 실시한 설문조사에 의하면 91%이상의 주민들이 언론, 소문 등을 통하여 2:1식을 접하였음을 보여주었다. 주민들에 대한 關聯情報提供도 미흡하여 주민의 80% 이상은 최소한 1991년 10월까지 市나 區로부터 쓰레기 매립장 조성과 관련된 정보를 전혀 제공받지 못하였다. 주민의 삶의 수준과 시민의식이 올라갈수록 참여는 중요한 관건이 되고 있는데 이렇게 소외되었다는 점 자체가 사업 불만으로 연결된 것이다.

둘째, 關聯公務員들이 능동적으로 대응하지 못하였다. 公務員들의 태도가 과거 ‘葛藤統制’ 위주의 자세로부터 전향적인 ‘葛藤管理’ 자세로 탈바꿈이 되지 않았다. 더구나 주민의 신뢰를 획득하고 公益을 위한 사업추진의 妥當性을 설득시키지 못하였다. 주민의 參與를 통한 의사형성 파트너십(decision-forming partnership)<sup>16)</sup>에 대한 이해가 없었다. 지방공직자의 意識과 態度轉換이 가장 큰 과제 중의 하나로 파악된다.

## 2) 住民의 對應姿勢

주민들이 쓰레기 매립장의 설치자체를 인정하지 않는 태도는 몇가지 전제가 수용된다면 수정되어야 할 것이다. 公益의 관점에서, 그리고 기술적·경제적 측면에서 해당지역이 가장 적합한 곳으로 판정되고, 초기 계획과정부터 공개리에 결정이 이루어진다는 조건이 충족되면 매립장의 설치자체를 반대하여서는 안 될 것이다. 주민의 75%가 처음부터 ‘무조건 반대’라는 입장으로 協商의 여지를 잃어버렸던 것은 문제점으로 지적 되어야 한다. 무조건 반대하는 태도로서 지역 공동체를 운위할 수 없는 것이다.

그 이후 주민들이 행정기관과 서로 協商하는 과정에서 나타난 문제점을 보면 다음과 같다. 첫째, 주민들은 의사표시에 있어서 다소 과격하고 무리한 집단행동에 의지했다는 것이다. 둘째, 주민들은 市 관련 공무원이 아닌 市長이나 國會議員과 같은 최상위계층을 協商의 상대방으로 간주하였다. 셋째, 쓰레기장이 필요하다는 인식을 하면서도 “왜 하필이면 우리동네냐”라는 극단적인 地域利己主義의 모습이다. 그런데, 주민들의 입장에서는 조직되지 못한 약자로서 집단행동을 하지 않을 수 없었고 지방이나 하위층의 결정권이 미약한 현실구조하에서 最終決定權者에게 호소하는 수 밖에 없지 않으나 하고 반박할 수 있다. 그러니 민주적인 절차는 이제 약자의 입장에서도 준수되어야 할 것이다.

## 4. 葛藤當事者들의 立場檢討

쓰레기 매립장 조성사업에서 여러 當事者들부터 제기되어온 爭點을 보면 다음과 같다. 첫째, 사업계획자체의 철회여부를 둘러싼 住民과 T市間の 갈등이다. 둘째, 주민 및 세입자의 移住·補償對策을 둘러싼 주민과 T市間の 갈등이

16) 계획과정의 의사형성 파트너십에 대해서는, D.R. Goldschalk, and W.E. Mills, "A Collaborative Approach to Planning Through Urban Activities," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 32, No. 2, 1966, pp.86-94; and Michael Fagence, *Citizen Partnership in Planning*, (New York: Pergamon Press, 1977), pp.2-6 참조.

다. 셋째, 그린벨트내의 쓰레기 매립장 시설결정을 둘러싼 T市와 건설부간의 갈등이다. 넷째, 쓰레기시설의 환경오염 방지를 둘러싼 주민과 T市 그리고 환경처간의 갈등, 그리고 다섯째, 금강수계의 오염을 둘러싼 T市와 隣近 道民 및 隣近 道議會 간의 갈등이다. 이상의 關聯者間의 입장을 검토하면 다음과 같다.

#### 1) 該當地域住民의 立場

해당지역 주민의 입장에서 볼 때 지난 약 20년간 토지 형질변경이 불가능하여 재산권행사상의 제약을 받아왔다. 이러한 과정에서 혐오시설인 쓰레기 매립장이 들어선다는 것은 주민의 입장에서 받아들이기 어려운 사실임에 틀림없었다. 주민들의 권리를 20년간 묶어 두더니 드디어 公益이라는 명목으로 손해를 치려고 한다는 인식이 조성되어 버렸다. 더구나 미리 후보지가 선정되는 과정에서 이 사실을 알지 못하고, 이 사실이 이미 알려진 후에도 市廳이나 區廳으로부터 정보의 제공도 충분히 받지 못하는 등 정책결정과정에서 소외되었다. 이런 상황속에서 주민의 심한 집단행동은 자연스럽게 일어났다. 그러나 행정기록과의 계속적인 만남 과정에서 주민들은 스스로의 協商資源이 강력하지 않고 議事장(chip)도 별로 많지 않다는 지배적인 인식이 확산되면서, 일단 사업자체를 인정하고 補償과 移住對策등 2차적인 문제에 관심을 집중시켜 協商을 진행시켜 나갔다.

#### 2) T市的 立場

사업주체인 T市的 입장에서 볼 때 쓰레기장 설치문제는 아주 급박한 문제였다. 더구나 市 전체의 59%가 그린벨트이기 때문에 사회적으로 무리가 적은 매립장을 확보하기가 쉬운 것은 아니었다. 이러한 다급한 상황속에서 T市는 단지 T市민을 위한 공공시설건설이라는 극히 우월한 정당성을 協商資源으로 삼아 일방적인 사업추진을 해 왔다. 이러한 일방적인 자세는 해당 지역주민의 집단민원을 야기시킬 수 밖에 없었으며 T市에서도 어느 정도 예견하였을 것이다. T市 관계자의 입장에서는 이러한 일방적 결정후 통보방식이 관행에 따르는 것이 거서 내부적 개선이 어려웠든지, 아니면 이 방식이 주민의 불만을 무마하는 차선책이라고 판단했는지도 모른다.

#### 3) 市議會 및 區議會의 立場

991년 8월 市議會에서 직접 현장을 찾아 주민들과 대화하고 쓰레기 매립장의 불가피성을 설득하면서 최대한 주민의 입장을 반영하려는 仲裁者로서 그 역할을 수행하려고 하였다. 區議會 議員도 유사한 역할을 수행하였다. 地方議會가 구성되지 얼마 안되는 시점에서 그들 나름대로 역할을 하려고 하였을 것이

다. 더불어 그 지역은 선거구를 가지고 있는 의원의 경우 주민과 시청사이에서 주민의 이익을 반영하려고 노력하는 것은 당연하다. 그들은 때로 시민과 관청 사이에서 큰 갈등을 느꼈을 것이다.

#### 4) 言論 및 一般市民

言論은 사업의 타당성을 전반적으로 인정하면서도 매우 중립적인 자세를 견지하려고 하였다. 다만 言論에서는公益次元에서 사업필요성을 새삼 강조한 바는 없으며 그렇다고 관심을 보이지 않은 것도 아니다. 언론의 보도는 그 이후 비슷한 유형의 사례를 비교하는 문헌에서도 언급될 만큼 상당히 자세한 보도를 하고 있었다. T市民도 1991년 10월 시의 여론조사에서도 고궁동 지역에 쓰레기 매립장을 반대하는 사람은 28%에 불과하였으며 다만 충분한 보상이 필요하다는 의견을 나타냈다. 이러한 필요성 인정이 該當地域住民에게는 목인의 압력으로 작용했을 것이다.

#### 5) 建設部와 環境處

建設部는 쓰레기 매립장이 그린벨트지역內이므로 처음부터 이 사업을 완고하게 반어해 왔다. 사업이 구체화되면서 해당 地域住民의 극심한 저항이 일어나자 이를 구실로 반대를 했지만 總理室과 他行政部處와의 협조라는 조건으로 수용쪽으로 정리된 듯이 보였다. 그린벨트관리의 주무부처로서 절차상의 하자를 남기지 않아야 했을 것이다. 또 인근 J市議會에서 건설부에 대해서 항의를 한 점도 건설부의 입장을 어렵게 하였었다. 그러나 공공시설중 쓰레기 매립장과 같은 공사는 일정조건하에서는 허가 가능한 사안이었다.

環境處는 쓰레기처리 主務部處이므로 적극적으로 반대하지는 않았으나 매립 과정에서 나타날 환경오염을 우려하여 環境影響評價에 관심을 보였다. 사업지 허가 이전에 環境影響評價가 이루어져야 하는 것도 아니었고 쓰레기처리 자체가 중요한 환경관리업무였기 때문에 큰 정책갈등(policy conflict)은 없었던 것으로 보인다. 일단 사업이 구체화되자 T市와 같은 입장에 서게 되었으나, 주민들이 조직적 반발에 부딪치게 되자 協商過程에서 벗어나려는 자세를 보였다.

#### 6) 隣近 地方自治團體 및 그 住民

사실 T市로서는 隣近道에서 반발이 있으리라고는 예상하지 못했다. 그러나 사업이 공개되자 바로 인근의 市住民들이 반대의사를 보였다. 금수강의 수질오염 우려가 있다는 이유로 사업자체를 반대해서 T市로서는 고궁동 주민과의 연계하여 더욱 반대운동이 격화되지 않을까하는 우려도 있었다. 그러나 이들의 주장이 과학적 신빙성이 부족하고 또 계속적으로 地域住民의 지지를 받지 못하

였다. 이들의 일부가 해당지방 의회의원과 함께 예고없이 T시청을 방문하는 등 조직적이고 체계적이지 못한 태도로 일관하여 이 문제가 정식 協商議題로 채택되는데는 한계가 있었다. 다만 그린벨트내의 시설결정 승인을 하여야 할 건설부에서 이들 인근지역의 반대를 근거로 그들의 동의까지 요구하라는 조건이 제시될 수도 있었다. 그러나 이 사업의 추진에 있어 결정적인 역할을 하였다고 보기는 어렵다.

## VI. 示唆點과 結語

環境問題에 대한 국민의 의식이 높아지면서 각종 산업시설에서 배출되는 유해물질의 안전한 처리를 둘러싼 각종 분쟁은 더욱 빈번할 것이다. 環境問題의 발생양태는 負의 外部效果라는 오염현상과 밀접한 관련을 지니고 있다. 또한 환경오염의 효과는 널리 분산되어 나타나고 오염이 미치는 부정적인 효과를 추정하기가 용이하지 않기 때문에 이를 둘러싼 권리의무의 관계가 명확하게 드러나지 않는 특징이 있다. 그리고 關係當事者의 價値觀과 世界觀이 본질적으로 相異하여 분쟁의 일시적 해결이 불가능하기도 하고, 被害關係 차원의 문제로 인식되는 경우에 있어서도 利害關係 조정과정이 매우 복잡한 것이 보통이다.

우리나라에는 아직도 環境葛藤을 해결하는 민주적인 관행이 자리잡지 못하고 있으며 이에 따른 제도화수준도 미흡한 상태에 있다. 또한 합리적인 분석이나 엄밀한 과학적 정보에 바탕을 둔 協商能力이나 慣行도 충분치 못한 상태에 있다. 환경분쟁의 경우 관련된 當事者가 다양하여 어떤 특정한 철학이나 接近法에 대하여 합의할 것을 조성하는 일이 여간 어렵지 않다. 民間과 民間사이에서 나타나는 분쟁 뿐만 아니라, 民間과 公共機關 혹은 公共機關 상호간의 분쟁에서도 저재될 불확실성이 너무나 많다.

그럼에도 불구하고 어떤 환경분쟁의 유형이든 정부가 關聯當事者로서 혹은 調整者로서 개입하는 경우가 대부분이기 때문에 紛爭解決者로서 정부의 역할이 중요하게 부각되는 측면이 있다. 정부가 어떠한 정책기조로서 환경오염문제와 관련된 權利 및 利害關係를 다룰 것인가가 중요한 출발점이 된다. 그동안 정부에 대한 불신감 때문에 중립적인 조정자로서 역할이 의문시되었고, 또한 분쟁과 관련된 집단들이 지나치게 私의 利益을 추구하는 방향에서 전략적으로 대응함으로써 문제가 대립양상으로 치달는 경우도 자주 발견되었다.

본 연구에서는 T市 유수區 고강洞 쓰레기매립장 조성사례를 이용하여 갈등

의 生成過程과 그 解消過程을 분석하였다. 본 사례에서는 우선 후보지 선정과정에서 나타난 문제점을 살펴보고, 여기서 분쟁관련 當事者인 지역주민과 T市の 입장과 그리고 관련집단의 시각을 검토하였다. 地方議會 및 言論의 입장과 역할도 분석대상에 포함되고 있다. 우리나라에서 환경분쟁에 관한 전통적인 접근 방식은 주민과 상의없이 행정기관이 주도하여 비공개적으로 사업을 진행시키는 특징을 가지고 있었다. 이 사례의 경우에도 본 지역이 쓰레기 매립장 후보지로 선정되기까지 지역주민과 協議가 전혀 없었다. 상당기간 동안 참여가 배제되다가 청취와 진정이 들어가고 집단시위가 발생해서야 행정기관이 해당 지역주민과 協行을 시도하려는 태도를 보였다는 점에서 크게 진보된 것이 없다.

地域間·集團間 利害相衝은 오래전부터 존재했지만 그것이 利己主義라는 모습으로 구체화되어 우리들에게 문제화된 것은 극히 최근의 일이다. 이러한 상황속에서 행정이 능동적으로 문제해결을 도모하기 위하여서는 보다 개방적인 문제해결자세를 가지고 행정의 專門性을 강화하고 葛藤 調整能力을 키우는 일이 무엇보다 중요하다. 그리고 集團이나 地域利己主義에 대한 새로운 개념설정이 필요하다 하고 나아가 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 발전이 수반되어야 한다.

무엇보다도 地域利己主義를 합리적으로 극복하려면 이를 보는 시각이 재정립 되어야 한다. 첫째, 민주공동체 내에서 集團 및 地域共同體의 이익이 공정하게 논의될 수 있는 사회적 여건을 조성하여야 한다. 公益이 단순한 私의 利益의 집합체일 수는 없지만 일정집단의 利害關係가 정당하게 보장될 수 없는 곳에 公益의 기반이 강화되기 어려울 것이다. 더불어 私의 利益을 주장하는 경우에도 분별력 있는 한계(decent boundary)는 있어야 한다. 집단의 입장에서 公益과 私益을 조화시킬 수 있는 공동이익에 대한 확고한 인식이 선행되어야 하고, 地域利己主義라는 이익표출방식을 공익을 해치지 않는 범위내에서 수용할 수 있는 제도적 장치도 필요하다. 우선 집단적 의사표시방식을 가급적 줄이기 위해서 각종 법규상 주민의견 청취범위의 확대, 공청회 제도개선, 地方議會의 역할확대 등이 촉진되어야 한다. 또한 행정정보공개제도를 조기에 정착시키고 일정한 정보를 의무적으로 公開하도록 해야 한다.

둘째, 지역간 혹은 공식기관간 의견조정을 제도적으로 보장하는 틀을 마련할 필요가 있다. 廣域行政協議會 또는 地方自治團體組合 등 현행 지방자치법상 규정은 되어 있으나 실제 운영이 미흡한 제도적 장치를 더욱 내실있게 활용할 필요가 있다. 최근 강화매립지와 같은 신규사업 수행방식을 잘 평가하여 여러 자치단체에 속하는 각종 폐기물처리제도의 운영방법을 개선시켜야 할 것이다. 規

模의 經濟가 존재할 수 있는 사업이므로 지역간 공동사업으로 발전시키는 것이 중요하다고 본다. 그리고 이 사업은 使用者負擔方法이 적용될 수 있으므로 기업경영적 측면이 더욱 강조되어야 할 것이다.

셋째, 행정기관은 전통적인 규제나 통제위주의 관리방식에서 벗어나 상충되는 視角과 利害關係를 公益增進이라는 대명제하에 조정할 수 있는 적극성을 가져야 한다. 수평적 외부관리(external management) 능력을 배양하고 외부의 권위부여자의 협조를 구하는 행정방식이 필요하다. 다원화 사회의 이해상충문제를 관리하기 위해서는 정부관리면에서도 새로운 첨단관리방식이 도입되어야 한다. 그 중 하나가 協商能力이라고 사료된다.

PIMFY시대가 지나고 NIMBYs가 한국사회에서 일반화되는 전환기에 위의 사례는 다음과 같은 몇가지 점을 시사하고 있다. 이러한 시사점은 이미 국내의 여러 사례분석에서 나온 공통된 결론으로 歐美地域학자들의 발견과 크게 다르지 않다.

政策協助(policy cooperation)를 가능하게 하기 위해서는 政策葛藤(policy conflict)의 協助的 解消條件(conditions for cooperative resolution)을 파악해야 한다.<sup>17)</sup> 제도적 관점 뿐만 아니라 게임이론적 관점을 동시에 고려하여 정책협조를 얻을 수 있다는 견해들이 나오고 있는데, 이를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.

(i) 정책갈등을 전문적으로 다루기 위한 人力과 組織이 갖추어져야 할 것이다. 우리나라에서는 기존 인력과 조직중에서 홍보, 국민운동지원, 민원부서 등을 활용하면 된다고 본다.

(ii) 초기단계부터 주민들의 參與가 보장될 수 있는 절차를 수립하여 활용해야 할 것이다. 이를 위하여 行政情報公開法 및 行政節次法의 제정과 우리실정이 맞는 직접참여수단들을 널리 개발하여야 할 것이다.

(iii) 적정한 보상기준을 더욱 정교하게 발전시켜서 보상방식이 신뢰성을 얻어야 하고 關聯者 모두가 협조하는 것이 낫다고 판단할 수 있는 경제적 유인을 개발해야 할 것이다. 이 분야는 우리나라에서 가장 뒤진 분야로서 정확한 피혜 보상 방법을 개발하는 것이 시급한 과제로 부각되고 있다.

(iv) 필요한 경우 복잡한 정책이슈의 분석을 도와주 住民의 信賴(public trust reliability)를 얻기 위하여 유능하고 신뢰받는 專門家를 적극적으로 활용할 필

17) J. Quirk Paul, "The Cooperation Resolution of Policy Conflict," *American Political Science Review*, No. 83(1989), pp.905-921.

요가 있다. 일부 민간 環境專門家들이 이러한 기능을 수행하고 있는데 정부관련기관의 專門家들도 이러한 활동에 가담할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그리고,

(1) 자발적으로 市民들이나 公職者 모두가 스스로 정책을 지지하고 정책의 호응(policy compliance)을 얻을 수 있도록 시민의 행동과 공직자의 정책관리 행태를 개발하기 위한 規範을 확장시킬 필요가 있다. 인류공동의 문제인 환경 문제는 民과 官이 공동으로 해결해야 할 문제이므로 이를 위해 서로 협조하면서 대응할 수 있는 規範이 형성되어야 할 것이다.