

환경갈등과 시민참여: 환경갈등해결을 위한 제도 현황과 전망

김두환(바람과물연구소 연구원)

지난 2003년 4월 15일 국무회의에서 대통령에게 보고한 '사회갈등 24개 과제'를 부서별로 정리해보면 <표 1>과 같다. 이 가운데 굵은 글씨로 표시한 것들이 환경갈등으로 분류할 수 있는 현안들이다. 1년여가 지난 2004년 5월 현재 이 갈등 현안들은 어떻게 (해결) 되어가고 있는가? 바람직한 해결의 방향은 무엇인가? 바람직한 해결을 위해 어떤 접근과 제도 그리고 실천이 요구되는가? 이 글에서는 이러한 물음을 중심으로 사회갈등해결) 접근 동향을 환경갈등에 한정하여 정리해보고 향후 전망을 그려 보고자 한다.

<표 1> 국무회의에서 보고한 24개 사회갈등현안 (2003.4.15)

부 서	사 회 갈 등 현 안
노동부	· 공무원노조 허용 · 주5일 근무제 · 비정규직 문제 · 외국인 고용허가제 · 퇴직연금제 도입
건설교통부	· 철도산업 구조개혁 · 주택공사·토지개발공사 통합문제 · 경부고속철 천성산 노선 · 서울외곽순환도로 건설 · 한탄강댐 건설 · 경인운하 건설 · 호남고 속철 선정
산업자원부	· 방사성 폐기물 관리시설 부지 선정문제
농림부	· 새만금 간척사업 · 한·칠레 자유무역협정 대책
환경부	· 소각장 건설추진 현황
복지부	· 건강보험재정 통합 · 국민연금 재정안정화 · 의약분업 제도개선
해양수산부	· 항만 명칭 및 구역분리 지정 요구
교육부	· 교육정보망 구축 · WTO 교육개방 협상
재경부	· 부산선물거래소 이관
법무부	· 불법체류자 출국 조치
과학기술부	· 양성자 가속기 설치문제

* 출처: 국민일보(2003.4.16.), 「廬 '사회갈등 24개 과제 차근차근 해결」을 재구성.

* 굵은 글씨는 필자 (환경갈등 현안)

- 1) 가장 좋은 갈등해결은 갈등을 예방하는 것이다. 따라서, 이하에서는 사후 갈등해결과 사전 갈등예방을 모두 포함하여 지칭하는 것으로 '사회갈등해결'과 '사회갈등해결·예방'을 섞어 쓰도록 한다.

1. 7개 환경갈등 현안은 2004년 5월 현재 어떻게 진행되고 있는가?

중요 환경갈등 현안들이 어떻게 해결 또는 진행되고 있는가를 살펴보면, 현재 환경갈등해결 제도가 가지고 있는 실천적 한계를 생생하게 가늠할 수 있을 것이다.

○ 경부고속철 천성산 노선

‘경부고속철 천성산 노선’ 문제는 현재 사법적 차원에서 갈등 중이다.²⁾ 지울 스님과 환경단체 등이 ‘도롱뇽의 친구들’ 명의로 ‘고속철도 공사착공 금지 가처분 신청’을 냈고(1차 공판 2003년 11월 24일), 2004년 4월 9일 울산지법 민사합의부는 이에 대해 ‘신청의 권리가 없다’고 각하 했다. 지울 스님 등 원고측은 즉시 항고 뜻을 밝히고 있다(천성산 대책위 홈페이지).

○ 서울외곽순환도로 사패산 터널

‘서울외곽순환도로 사패산 터널’ 문제는 불교계와 정부의 타협 이후 사실상 공사 재개로 결정되었다. 당초 대통령 선거에서 사패산 터널구간공사 백지화를 공약했던 노무현 대통령은 ‘공론조사’를 통한 문제해결 방향을 제시했으나, 환경단체와 불교계에서 이를 받아들이지 않자 해인사 방문과 불교계와의 타협으로 공사 강행으로 입장을 정리했다.³⁾ 하지만, 환경단체들은 이를 받아들이지 않고 있다.

○ 한탄강댐

‘한탄강댐 건설’ 문제는 국가지속가능발전위원회에서 새로운 사회갈등 해결절차를 적용하는 첫 과제로 선정하여 2004년 5월 현재 갈등해결 프로그램을 진행 중이다.⁴⁾ 지속위는 갈등해결정책 전문위원회를 구성하여 한탄강댐 논란과 관련한 사실조사를 진행하였고, 지역주민 등 이해당사자들과 전문가, 정부관계자들이 참여하는 협의체를 구성하고 토론회 등을 거쳐 한탄강댐 건설에 대한 합의도출을 시도하고 있다. 한탄강댐 건설 문제가 새로운 절차에 따라 해결되면 이 방법을 다른 사안들에도 적용할 방침이다.

2) 조선일보(2004.4.10), 「천성산터널 반대: ‘도롱뇽의 소송’ 각하」.

3) 한겨레(2003.12.23), 「사패산 터널 강행키로: 노대통령, 해인사 방문 “공론조사 힘들어” 협조 요청」.

4) 한겨레(2004.2.3), 「한탄강댐, 갈등해결 이정표될까」, <지속가능위원회> 인터넷 홈페이지 참조.

○ 경인운하 건설

환경영향과 경제성 측면에서 많은 논란을 빚어왔던 경인운하 건설 사업은 2004년 1월 6일 건설교통부가 경인운하의 민자사업자인 경인운하(주)와의 계약을 공식해지하기로 함에 따라 사실상 백지화했다.⁵⁾ 건교부가 경인운하 사업의 경제성이 과장되었다는 감사원의 감사 결과⁶⁾에 따라 운하사업을 포기하고 대신 홍수 방지를 위한 굴포천 방수로 사업만 추진키로 한 것이다.

○ 방사성 폐기물 관리시설 부지 선정문제

부안군 위도의 이른바 핵폐기장 부지 선정을 둘러싼 갈등은 2003년 최대 사회갈등 현안 가운데 하나였다. 부안군수의 유치 신청 이후 이에 반발한 부안군 주민들의 지속적이고 격렬한 반대운동은 결국 2004년 2월 14일 주민과 시민단체의 자주적 주민투표로 한 매듭지어지는 양상을 보이고 있다.⁷⁾ 하지만, 2004년 4월 15일 국회의원 선거 이후까지 부안군청은 핵폐기장 유치 철회를 공식 선언하지 않고 있어 여전히 갈등 재연의 소지를 남겨 놓고 있다. 핵폐기장 백지화 부안대책위는 4월 22일부터 다시 촛불집회를 개최하고 이를 정례화 하겠다고 선언하였다.⁸⁾

○ 새만금 간척사업

지난 10여 년 동안 한국 사회에서 환경갈등의 대명사가 되어 온 ‘새만금 간척사업’ 문제는 현재 사법적 차원에서 갈등이 진행 중이다. 반대시위, 항의 방문, 서명운동, 민관합동조사단, 3보1배 등 공식·비공식적인 여러 해결 노력에도 불구하고 새만금 간척사업을 둘러싼 갈등은 해결되지 못했고, 결국 법원으로 공이 넘어가기에 이르렀다. 그리고, 2003년 7월 15일 서울행정법원(행정3부, 강영호 부장판사)은 “소송 진행 중 발생하는 돌이킬 수 없는 손해를 막기 위해 일단 사업을 중지시켜달라”며 새만금 지역 주민과 환경운동연합 대표 등 3명이 국무총리와 농림부를 상대로 낸 ‘공유수면 매립면허처분효력정지신청’을 받아들여 ‘본안소송 선고 전까지 일단 새만금 사업을 중지하라’는 집행정지 결정을 내렸다.⁹⁾ 이후, 2004년 1월 29일 서울고등법원(특별7부,

5) 조선일보(2004.1.7), 「뉴스 브리핑: 건교부 경인운하 사업 포기...1520억원 손실」.
 6) 경인운하 사업에 대한 감사원의 감사 결과 “건교부는 경인운하 건설사업에 대한 한국개발연구원의 용역 연구에서 이 사업의 경제적 타당성이 낮은 것으로 분석되자, 경제성을 높일 목적으로 추가 검토사항을 제시해 재검토하게 하는 등 두 차례나 용역내용을 수정하도록 한 것으로 나타났다”(한겨레, 2003.9.25, 「경인운하 경제성 분석 왜곡」).
 7) 한겨레(2004.2.16), 「부안주민 압도적 반대 확인/핵폐기장 백지화 ‘뒷심」.
 8) 문화일보(2004.4.23), 「부안 ‘방폐장 갈등’ 재연 조짐 - 반대측, 촛불집회 정례화」.
 9) 문화일보(2003.7.15), 「“새만금공사 잠정중단”결정 / 행정법원, 시민단체 집행정지신청 받아

재판장 이영애)에 의해 공사 집행정지 결정이 취소되기도 했다.¹⁰⁾ 2004년 5월 현재까지 불안심리가 진행 중이며, 법원은 이르면 9월 중 심리를 마친 후 재판부에서 환경단체·농림부·전라북도 대표자들을 불러 타협을 모색하고, 여의치 않을 경우 조정권고안을 내도록 한다는 방침을 세워놓고 있다.¹¹⁾

○ 소각장 건설 추진 현황

쓰레기 소각장과 매립장 문제는 시설 입지가 예정된 거의 모든 지역에서 첨예한 지역갈등이 될 정도로 심각한 환경갈등 문제가 되고 있다. 1990년대 초반에 환경부와 각 지방정부에서 부정확한 폐기물 통계에 근거하여 입안한 소각장 건설계획은 추진 과정에서 강력한 주민반발에 직면하여 상당량이 철회되었다. 하지만, 2002년 12월 현재 전국적으로 29개(9,340톤/일)의 대형생활폐기물 소각장이 가동되고 있으며, 2004년 도에는 33개소(2595.2톤/일, 13개소 계속사업, 20개소 신규사업)의 소각장 건설이 추진 중에 있거나 추진될 계획으로 있다.¹²⁾ 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에 관한 법률을 제정하여 소각장과 매립장의 설치, 운영에 주민참여를 독려하고 주변지역 주민들을 지원하고자 했으나, 여전히 갈등을 해소하는데는 역부족인 현실이다.

7개 환경갈등 현안이 진행되고 있는 상황을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 대부분 현안에서 갈등이 여전히 진행중이며, 해결된 것도 불완전한 해결이었다. 7개 환경갈등 현안 가운데 2004년 5월 현재 2개(경인운하, 외곽도로)는 갈등상황이 종결 또는 사실상 종결되었고, 나머지 5개는 갈등이 진행 중이다. 하지만, 서울외곽순환도로 사패산 터널 문제는 정부와 불교계간 타협은 이루어졌지만 환경단체는 이를 인정하지 않고 있어 반쪽 해결이라는 한계가 있다. 경인운하의 경우는 갈등과정을 통해 문제가 해결되었다기보다는 갈등원인이 제거됨으로 해서 해결된 경우다. 둘째, 여전히 진행 중인 갈등은 사법적 차원에서 또는 과거와 같은 방식으로 갈등이 진행 중이다. 2004년 5월 현재 갈등이 진행 중인 5개 현안 중 2개(고속철, 새만금)는 재판이 진행 중이며, 다른 2개(소각장, 방폐장)는 정부 차원에서 별다른 대책이 없는 가운데 갈등이 진행 중이거나 소강 상태로 갈등이 재연될 가능성을 가지고 있다. 한탄강댐 한 사안만 지속위에서 새로운 갈등해결 모델을 시도하고 있는 중이다.

들여.

10) 조선일보(2004.1.30), 「새만금 공사 6개월만에 재개...高法, 1심 중단결정 취소」.

11) 한겨레(2004.3.26), 「법원 "새만금 조정안 낼 터"」.

12) 홍수열(2004.2.13). 「소각장 건설을 둘러싼 주민갈등 현황 및 바람직한 해결방안」. <“과학기술과 시민참여” 워크숍 자료집>. pp.46-54.

<표 2> 7개 환경갈등 현안 진행 상황 (2004년 5월 현재)

환경 갈등 현안	진행 상황	비고
경부고속철	재판 진행 중	
서울의곽순환도로	정부와 불교계 합의로 사실상 종결	환경단체는 불복
한탄강 댐	지속위에서 대안적 갈등 해결 방법 시도 중	
경인운하 건설	건교부 사업 포기로 종결	감사원 감사 후 갈등 원인 소멸
핵 폐기장 입지	부안에서는 자주적 주민 투표로 일단락	군청의 공식 철회가 없는 상황으로 갈등 재연 가능 / 다른 여러 지역으로 갈등 확산 가능
새만금 간척 사업	재판 진행 중	
소각장 건설	여러 지역에서 갈등 중	

다음절에서는 사회갈등해결의 바람직한 접근에 관한 논의를 통해 (1) 환경갈등 현안 진행 상황이 가지고 있는 문제점과 (2) 갈등이 해결되지 못하거나 형식적 해결에 그치고 있는 이유를 찾아보도록 한다.

2. 환경갈등해결의 여러 접근

환경갈등해결의 이상형으로 '시민참여를 통한 갈등해결 접근'(김두환, 2003a)을 그려 볼 수 있고, 그것을 기준으로 다른 여러 접근도 유형화하는 것이 가능하다.

1) 사회갈등해결을 위한 시민참여 접근

사회갈등이 항상 문제인 것은 아니다. 갈등을 통해 새로운 가치나 지식 또는 주체가 정책영역으로 들어오기도 한다.¹³⁾ 합의가 항상 좋은 것만도 아니다. '도전 받지 않는 국론(國論)'은 '국론분열'에 비해 더 심각하고 돌이키기 어려운 문제를 만들어 내기도 한다. 파시즘은 도전 받지 않는 국론의 가장 불행한 결과다. 환경파괴의 대명사가

13) 사회갈등의 (순)기능에 관한 주장과 연구로 Coser(1956), Pondy(1967), Thomas(1976), 천대윤(2001) 등 참조

된 간척사업도 초기에는 국토확장의 꿈을 실현하는 '도전 받지 않은 국론'의 실천적 결과물이었다.

갈등 중에 있는 행위자들은 갈등이 없는 경우에 비해 더 진지하게 상대방과 상황을 대하고, 혁신 대안을 보다 적극 탐색하는 경향을 갖는다. 예를 들어, '70년대 이후 노사갈등을 통해 노동·복지 가치가 사회적으로 인정되었고, 노동운동은 양, 질 측면에서 성장했으며, 정책조정들로 노사정위원회가 만들어졌다. 쓰레기처리시설 입지에 대한 주민반대와 갈등으로 인해 매립·소각 위주 폐기물정책이 도전 받고 있고, 폐기물량 감소, 재활용 등 혁신 대안을 주민과 정부 양자가 모색하고 있다.

갈등해결 또는 합의형성 자체보다 '어떻게' 갈등을 해결하고 '어떻게' 합의를 형성할 것인가가 더 중요하다. 바람직한 갈등해결과정은 사회가 더 나은 문제해결 역량을 만들어 가는 과정이어야 한다. 그러기 위해서는 갈등해결과정이 새로운 가치, 의미, 지식, 주체, 신뢰관계가 공론과 정책영역으로 들어오고 상호작용(학습) 하는 과정이어야 한다. 이처럼 (1) 갈등당사자들간 신뢰관계의 회복과 발전을 기본에 두고, (2) 새로운 가치, 의미와 지식이 공론과 정책영역으로 들어오도록 기획되고, (3) 주민, 시민(단체), 전문가, 공무원, 기업 등 다양한 주체가 참여할 수 있도록 개방된 갈등해결 메커니즘을 '사회갈등해결을 위한 시민참여 접근'¹⁴⁾이라 할 수 있다.

2) 사회갈등해결을 위한 여러 접근

갈등해결 자체가 중요한 것이 아니기 때문에, '사회의 문제해결 역량을 증가시키기 위해서는 갈등해결 제도와 방법이 어떠해야 하는가?'라는 관점에서 여러 접근을 구분하는 것이 더 의미 있다. 우선, 문제해결 역량 증가를 '사회학습'이라 할 때, 사회학습을 위해서는 다양한 가치와 주체가 참여하여야 하고, 일방향적인 것이 아니라 양방향적인 상호작용이 바람직하다(박소윤, 2003). 이런 점에서 갈등해결 제도와 방법을 '참여 범위'와 '상호작용 양식' 측면에서 구분할 수 있다. 참여 범위와 상호작용 양식을 축으로 하여 갈등해결 방법과 제도를 정리한 것이 <표 3>이다.

14) 갈등해결을 위한 시민참여 접근의 실행모델로 '합의회의', '시나리오 워크숍', '시민배심원제' 등을 들 수 있다. 참여연대시민과학센터 편(2002), Renn et al.(1995) 등 참조.

<표 3> 갈등해결·예방을 위한 제도와 방법: 참여 범위와 양식 측면에서

포괄적 이해당사자 · 일반 시민(주민)	시위 서명운동 여론조사	주민투표	공론조사/시나리오위 크숍 시민배심원제 합의회의
직접적 이해당사자 · 주민(시민)단체	시위 서명운동 주민대책위	공청회 사법적 해결 민원	지방의제21 분쟁조정위원회 시민지문위원회
전문가	의견 제시	각종 영향평가 연구 용역	전문가위원회 (예, 민관합동조사단)
중앙·지방 정부		행정명령	국무조정 정책조정
참여 범위	비공식	일방향	양방향
상호작용양식		공식	

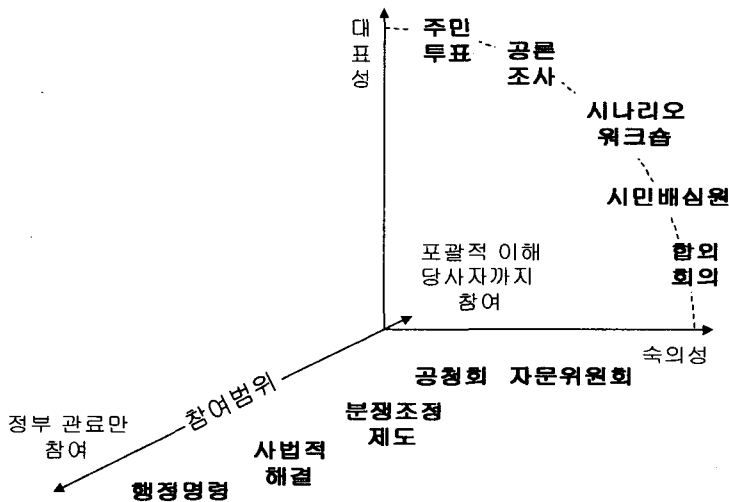
* 굵은 글씨는 정책결정력이 강한 제도 또는 방법

세로 축은 '참여 범위'를 기준으로 구분한 것이다. 맨 아래 '중앙·지방 정부'는 갈등해결 과정에서 정부만 참여하는 경우이고, '직접적 이해당사자·주민(시민)단체'는 공무원, 전문가와 함께 직접적 이해당사자와 주민(시민)단체까지 갈등해결과정에 참여하는 경우이다. 가로 축은 '상호작용 양식'을 기준으로 구분한 것이다. 비공식과 공식은 법적 근거 유무 또는 정부가 참여하는가 여부로 구분한 것이다. '일방향'과 '양방향'은 심사숙고(숙의)하고 대안을 함께 모색하는 정도로 구분한 것이다. 예를 들어, 주민투표와 합의회의 모두 일반시민(주민)들까지 참여한다는 점에서 참여범위는 같은 점이 있지만, 투표가 대화와 실천대안 탐색보다는 결정을 강조하는 방법인 반면 합의회의는 대화와 대안 탐색을 보다 강조한다는 점에서 다르다.

부안 핵폐기장 입지 갈등을 예로 들어보면, 군수와 한수원의 결정 그리고 정부권위로 그것을 강제함을 통해 문제를 해결하려는 시도는 정부만 참여하는 일방향 문제 해결로 '행정명령(규칙)'에 해당한다. 입지 타당성 평가, 환경·사회영향평가를 통해 전문가들이 그 결정과정에 참여하기도 하는데, '각종 영향평가'와 '연구용역'이 이에 해당한다. 영향평가와 연구활동이 아직까지는 참여연구나 대화를 통한 방법보다는 정량분석에 치우쳐있다는 점에서 일방향 양식으로 분류할 수 있다. 갈등이 침체화하면서, 직접적 이해당사자나 주민·시민단체 등이 비공식 '시위', '서명운동'을 벌이기도 하고, '공청회'에 참가하여 발언을 하거나, '민원' 또는 '사법 소송'을 제기하기도 한다. 부안군의 경우는 '주민투표'를 주민과 시민단체가 협력하여 실시함을 통해 갈등을 사실상 매듭지었다. 한편, 새만금 간척사업을 둘러싼 갈등과정에서는 위와 같은 방법들 이외에 전문가까지 참여하는 양방향 방법으로 '전문가위원회'(민관합동조사단)를 운영

하기도 하였다.

시위저항과 같은 비공식 방법들이 갈등과정에서 종종 결정적인 역할을 한다. 하지만, 그것을 갈등해결 또는 예방 제도로 '계획하여 실행'할 수는 없다는 점에서 이하 논의에서는 다루지 않는다. 어떤 제도나 방법이 갈등해결에 의미 있는 것이라면 '정책 결정력', '대표성', '숙의성' 가운데 최소한 어느 한 가지는 충족되어야 한다. 대표성은 제도와 방법에 참여하는 사람들이 갈등사안에 대해 관련 있는 포괄적·직접적 이해당사자들을 실질적으로 대표할 수 있는가 여부에 달려 있으며, 숙의성은 갈등사안에 대한 심사숙고 정도와 대안 탐색의 개방성 정도에 해당한다¹⁵⁾. 이러한 점을 고려하면, <표 3>의 제도와 방법들 중 행정명령, 사법적 해결, 분쟁조정(위원회)제도, 그리고 합의회의 등 포괄적 이해당사자가 참여하는 양방향 방법(이하에서는 편의상 '참여제도'로 지칭한다)이 남는다. 이 방법들을 참여범위, 대표성, 숙의성을 기준으로 다시 분류하여 배치하면 <그림 1>과 같다.



**<그림 1> 갈등해결·예방을 위한 제도와 방법
: 참여 범위, 대표성, 숙의성 측면에서**

<그림 1>의 '참여 범위'는 <표 3>의 '참여 범위'와 같다. 먼저, 참여 범위를 기준으로 분류하면, '행정명령 < 사법적 해결 < 분쟁조정제도 < 공청회·자문위원회< 참

15) Fishkin(1991)은 민주주의의 세 가지 요소를 '정치적 평등', '비독재성', '숙의성'으로 규정하는데, 이 글에서 대표성은 정치적 평등에 해당한다.

여제도' 순으로 배열할 수 있다. 그런데, 참여 범위가 포괄적 이해당사자까지 확장되면, 대표성과 숙의성이 서로 상충하기 시작한다. 참여를 많이 하면 심사숙고하기 어렵고, 심사숙고를 충분히 하고자 하면, 많은 수의 참여가 문제가 되기 때문이다(Fishkin, 1991). 이른바 '참여의 딜레마' 같은 상황인데, 이 문제를 해결하고자 하는 시도들이 참여제도들(주민투표, 공론조사, 시나리오워크숍, 시민배심원, 합의회의)이다. 참여제도들은 대표성을 강조하는가 또는 숙의성에 더 비중을 두는가에 따라 다시 분류할 수 있다(지속가능발전위원회, 2003: 251-68).

개별 사회(환경)갈등 문제들의 수준과 차원, 이해당사자와 영향의 범위는 매우 다양하다. 갈등이 다양한 만큼 갈등해결을 위한 제도와 방법도 다양한 것이 바람직하다. 모든 갈등에 대해 만병통치약으로 적용할 수 있는 갈등해결 제도를 기대한다는 것은 현실적이지 못하다. 즉, <그림 1>의 다양한 제도와 방법은 어느 하나가 다른 것을 대체하거나 배제하는 것이라기보다는 상호 보완하는 것이라 할 수 있다.

3. 환경갈등해결 제도와 방법의 일반 현황과 문제점

환경갈등해결 또는 예방을 위한 현행 공식 제도와 방법은 크게 '행정명령', '사법적 절차'에 의한 것, 정부간 갈등조정을 위한 '행정협의위원회', 그리고 대안분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution) 기법을 채택한 '환경분쟁조정위원회'로 구분할 수 있다. 여기서는 행정명령과 정부간 행정협의위원회는 제외하고¹⁶⁾, 사법적 절차와 환경분쟁조정위원회를 중심으로 살펴보도록 한다.

1) 사법적 해결

사법적 해결은 개인과 개인, 개인과 집단, 집단과 집단간 갈등을 소송과 재판을 통해 해결하는 방법이다. 사법적 갈등 해결은 (1) 상대적으로 사실 조사가 철저하고, (2) 법률 대리인을 통한 체계적이고 충분한 논쟁을 거쳐서 결정을 내리며, (3) 사법권을 통해 갈등해결을 최종 결정한다는 장점이 있다.

그런데, 사법적 갈등 해결은 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있다. 첫째, 비용이

16) 한국 사회에서 현재 문제가 되고 있는 환경갈등이 주로 정부와 주민(시민)간 갈등이기 때문에 '행정명령'과 '정부간 갈등을 조정하는 제도(행정협의회)는 여기서 자세히 다루지 않는다. 정부간 갈등조정을 위한 행정협의위원회에 관해서는 지속가능발전위원회(2003: 119, 184-185)를 참조할 것.

과다하게 소요될 뿐만 아니라 상대적으로 시간이 많이 소모된다는 점이다.¹⁷⁾ 둘째, 소송이 갖는 대립적 성격으로 인하여 갈등당사자들이 호의적 관계를 갖는 것이 거의 불가능하다. 소송으로 갈등을 해결하는 경우 갈등당사자들의 관계가 이전에 비해 더욱 악화하는 경우도 많다. 셋째, 환경갈등 문제는 환경피해의 대상과 범위를 한정하기 어려운 경우가 많고, 그런 경우 고소인이나 피고소인이 불분명하게 된다. 이런 환경갈등 문제는 사법적으로 해결하기 어렵다.¹⁸⁾ 넷째, 사법적 해결은 갈등을 사후적으로 해결한 것에 불과하여 구조적이고 역사적인 갈등원인을 제거할 수 없는 한계가 있다. 구조적인 (계층적, 지역적) 불평등 문제, 역사적으로 형성된 저신뢰 구조 등의 문제는 해당 사건의 사법적 판결을 통해서만 지적하는 것조차 어렵다.

2) 환경분쟁조정위원회¹⁹⁾에 의한 대안적 분쟁해결

「환경오염피해분쟁조정법」에 의해 환경오염의 피해로 인한 분쟁조정을 위하여 1991년 중앙환경분쟁조정위원회와 지방환경분쟁조정위원회가 각각 설치되었다. 환경분쟁조정위원회의 분쟁조정 대상은 아래와 같다.

<Box> 환경분쟁조정위원회의 조정 대상

1. 사업활동, 기타 사람의 활동에 따라 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염 및 소음, 진동과 악취 등에 의한 건강상재산상의 피해분쟁
2. 환경시설(폐기물처리시설, 하수종말처리시설, 분뇨처리시설 등)의 설치관리와 관련된 분쟁
3. 진동이 그 원인중의 하나가 되는 지반침하로 인한 건강상재산상의 피해분쟁
4. 자연생태계 파괴로 인한 건강상재산상의 피해분쟁
5. 건축법의 적용을 받지 아니하는 구조물에 의한 일조방해로 인해 발생하는 건강상재산상의 피해분쟁

* 출처: <중앙환경분쟁조정위원회> 인터넷 홈페이지

* 밑줄 강조는 필자. 건강상재산상 피해에 국한하기 때문에 환경가치를 둘러싼 가치 분쟁은 조정대상에서 제외된다.

17) 재판을 통해 분쟁을 해결하는 경우 짧아도 6개월에서 길면 수년을 소모하게 된다. 반면, 환경분쟁조정위원회에 의한 분쟁해결의 경우 1992년부터 2002년까지 평균 처리기간이 4.5 개월이었다(중앙환경분쟁조정위원회, 2003: 843).

18) 고속전철 청성산 터널 소송(이른바 '도롱뇽 소송')에 대한 사법부의 부적격 판결, 새만금 간척사업에 대한 재판에서 재판부가 사법적 판결과 함께 조정 방법을 시도하겠다고 한 사실 등이 복잡한 환경갈등을 사법적으로 해결하기 어렵다는 것을 보여준다.

19) <중앙환경분쟁조정위원회> 인터넷 홈페이지 참조. <http://edc.me.go.kr/>

환경분쟁조정위원회의 분쟁조정 방법은 다음과 같다.

<표 4> 환경분쟁조정위원회의 조정(調整)의 종류

구분	정의	처리기간
재정(裁定)	사실조사 및 당사자 심문 후 재정위원회가 피해배상액을 결정하는 준사법적 절차	9개월
조정(調停)	사실조사 후 조정위원회가 조정안을 작성하여 당사자간의 합의를 수락 권고하는 절차	9개월
알선(斡旋)	당사자의 자리를 주선하여 분쟁당사자간의 합의를 유도하는 절차	3개월

* 출처: <중앙환경분쟁조정위원회> 인터넷 홈페이지

1991년 이후 환경분쟁조정위원회에 조정 신청된 분쟁 건수와 처리 건수는 꾸준히 증가하였다. 신청 건수는 91년 1건, 92년 5건, 93년 44건이던 것이 99년에는 119건, 2000년 100건, 2001년 184건으로 증가하였고, 2003년에는 550건에 달했다. 재정, 조정, 합의²⁰⁾로 처리된 경우도 92년 4건, 93년 30건에서 99년 79건, 2000년 60건, 2001년 121건으로 증가하였고, 2003년에는 292건이 처리되었다(중앙환경분쟁조정위원회, 2003, 2004). 이러한 것은 당사자들의 만족도가 높아지고 위원회 측의 업무효율성이 높아진 것으로 평가할 수 있다. 그리고 위원회가 피해자의 입장에서 조정업무를 적극 수행한 것으로 평가할 수 있다(지속가능발전위원회, 2003: 184).

분쟁조정제도는 (1) 사법적 해결 대신에 조정, 중재, 알선 등 대안적 분쟁해결 방법을 적용함을 통해 시간과 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라, (2) 더욱 중요하게는 합의과정을 통해 갈등당사자들간 감정적 대립을 해소할 기회를 갖는다는 큰 장점을 가지고 있다.

하지만, 환경분쟁조정위원회의 대안적 분쟁해결 방법 또한 문제와 한계를 가지고 있다. 첫째, 법률상으로는 자치단체간 분쟁도 조정할 수 있으나 실제로는 거의 이루어지지 않고 있다. 위천공단을 둘러싼 대구-부산간 환경갈등, 쓰레기 처분장을 입지를 둘러싼 영광군과 고창군간 갈등 등 지자체간 갈등은 환경분쟁조정위원회에 아예 조정 신청도 되지 않았거나 조정에 실패하였다(중앙환경분쟁조정위원회, 2003: 789-97). 둘째, 조정위원회는 개인간·집단간 이해관계 갈등을 조정하는 기능을 성공적으로 수행하고 있으나, 지역이미지나 환경가치를 둘러싼 갈등을 조정하기는 어렵다는 문제가

20) 재정 또는 조정 결정이 있기 이전에 당사자들이 합의한 경우다.

있다. 환경분쟁조정위원회의 조정 대상은 “건강상·재산상의 피해 분쟁”으로 한정되어 있다. 따라서 환경단체나 종교단체 등이 참여하는 가치갈등은 이에 조정 대상에서 제외된다. 이것이 앞에서 살펴 본 7개 환경갈등 현안을 환경분쟁조정위원회가 다룰 수 없는 근본 이유다. 셋째, 피해자의 조정·중재 신청이 들어온 이후에, 즉 환경피해가 발생한 이후에 조정이 시작되기 때문에 갈등을 사전 예방하는 기능을 수행하는 것도 불가능하다.

3) 소결

이상의 논의를 바탕으로 사회갈등해결을 위한 제도와 방법에 관한 일반 현황을 정리하면 다음과 같다.²¹⁾

첫째, 참여 범위가 좁은 제도들이 주로 시행되고 있다. <그림 1>에서 제시된 ‘행정명령’, ‘사법적 해결’, ‘분쟁조정제도’, ‘참여제도’ 중 한국사회에서는 현재 행정명령, 사법적 해결, 분쟁조정제도만이 시행되고 있고, 참여제도는 없거나 이제 막 시도되고 있을 뿐이다.

둘째, 참여제도들 중에서도 숙의성을 강조하는 제도들에 비해 대표성을 강조하는 제도들이 주로 시도되고 있다. 참여제도 중에는 「주민투표법」만이 2003년 12월 29일 제정되어, 2004년 7월 30일 시행을 앞두고 있다. 공론조사의 경우는 서울외곽순환고속도로 사패산 터널 구간에 적용할 것을 정부가 제안했으나 무산된 바 있다. 합의회의는 유네스코 한국위원회가 1998년(유전자조작 식품)과 99년(생명복제) 두 차례, 서울대가 2003년(전자학생증)에 한 차례 각각 시행한 바 있다(참여연대시민과학센터, 2002; 김두환, 2003b). 그리고 2004년 현재 ‘참여연대 시민과학센터’가 국가전력정책의 미래를 주제로 합의회의를 기획하고 있다. 정부가 주최하는 합의회의와 시민배심원제 또는 그와 유사한 참여제도는 아직 시도된 바 없다.

셋째, 위 두 가지 편향된 제도 현황으로 말미암아 복잡한 환경갈등을 해결하기 매우 어려운 상황이다. 환경갈등은 그 복잡성과 가치갈등의 성격으로 인해, 해결을 위해

21) 현황과 관련한 위 논의에서 ‘공청회’와 ‘자문위원회’ 방법은 지면 관계상 다루지 못했다. 공청회와 자문위원회 방법은 제도 위치로 보면 ‘사법적 방법’, ‘분쟁조정’을 한 쪽으로 하고 ‘참여제도’를 다른 한 쪽으로 할 때, 그 중간 지점에 위치한다고 볼 수 있다. 공청회와 (시민·전문가)자문위원회 방법이 갈등·분쟁해결을 위해 현재 많이 적용되고 있지만 그 실효성에 대해서는 의문이 많은 것도 사실이다(<과학기술과 시민참여 워크숍 자료집> 참조). 따라서, 공청회와 자문위원회 방법의 현황을 고려하여도 이 글에서 주장하는 바는 달라지지 않을 것이다.

서 포괄적 이해당사자의 참여와 대표성뿐 아니라, 숙의성이 매우 중요하게 요구된다 (Kasemir et al., 2003). 이렇게 볼 때, 참여범위 면에서 좁은 범위에, 대표성과 숙의성에서 대표성에 편향되어 있는 제도 현황이 앞에서 살펴 본 7가지 환경 현안이 아직 해결되지 못하고 있는 중요한 이유임을 알 수 있다.

4. 결론: 바람직한 사회갈등해결과 예방을 위한 전망

앞에서, (1) 갈등당사자들간 신뢰관계의 회복과 발전을 기본에 두고, (2) 새로운 가치, 의미와 지식이 공론과 정책영역으로 들어오도록 기획되고, (3) 주민, 시민(단체), 전문가, 공무원, 기업 등 다양한 주체가 참여할 수 있도록 개방된 갈등해결 메커니즘을 '사회갈등해결과 예방을 위한 시민참여 접근'으로 제시하였다. 이하에서는 이러한 시민참여 접근을 풍부하고 실효성 있게 적용하기 위한 조건과 방안을 제시하는 것으로 글을 마무리 하고자 한다.

시민참여 접근을 현실화하기 위한 조건은 (1) 감사·사법 기능의 강화, (2) 주민(시민) 권한의 강화로 요약할 수 있다.

먼저, 행정에 대한 감사사법 기능을 강화해야 한다. 시민참여 접근이 사법적 해결의 한계를 극복하고자 하는 대안적 분쟁해결의 흐름과 궤를 같이 한다는 점에서 보면 이런 주장이 이상하게 들릴 수도 있다. 하지만, 시민참여 접근의 실천을 가로막는 중요한 요인 중 하나는 전문성과 엄격한 중립성을 갖춘 감사·사법 기능의 부족이다. 일단 톨(감사사법 기능)이 서야 좋은 게임(바람직한 갈등해결)을 할 수 있는 것이다. 한쪽이 반칙을 일삼고 이를 제재할 방법이 없다면 좋은 게임은 애초 불가능한 시도일 뿐이다. 연구기관의 연구용역 결과가 사업시행 주체의 요구에 따라 좌우되고, 사업의 비용·편익 항목과 액수가 조작되는 현실²²⁾에서는 정부와 시민·주민(단체)간 신뢰 구축은 요원한 일이다.

다음으로, 주민(시민)권한 강화를 통해 정부·주민간 권력 불균형을 시정해야 한다. 이를 위해 현재 법제화했거나 논의 중인 주민투표제도, 주민소환제도, 주민청원권 등을 실행해야 한다. 정부와 기업, 주민간 갈등 상황에서 너무 한쪽으로 편중된 힘의 불균형은 협력적 상호관계를 어렵게 하는 경향이 있다. 힘의 불균형 때문에 힘이 강한

22) 경인운하 사업에서 건교부가 KDI의 용역결과를 수정하도록 요구한 것, 핵폐기장 입지와 관련해 한수원이 KAIST의 용역 결과를 조작·은폐한 것 등이 이러한 예다(한겨레 2003.9.25). 「'핵폐기장 건설 경제성 부족' 보고서 "한수원이 은폐·조작 시도"」.

쪽은 강한 힘을 사용하고자 하는 유혹에 빠지기 쉽고, 힘이 약한 쪽은 비정상적인 방법으로 내몰리기 쉽다. 부안 핵폐기장 사태에서 주민들의 여론 수렴도 없고 군의회의 결의도 거치지 않은 군수의 입지 신청이 받아들여지는 상황, 이러한 중요한 결정에 대해 민의를 거스른 대표를 주민들이 소환할 수 없는 상황, 주민대책위와 정부 당국자들간 합의 사항이 너무나 쉽게 정부 당국에 의해 부정되는 상황에서 그토록 격렬하고 지속적인 갈등이 있었던 것이다. 그리고 이 모든 상황이 가능했던 것은 정부와 주민들간 심각하게 불균형적인 권력 관계가 있었던 것이다. 주민소환제, 주민투표제, 주민청원권의 보장은 불균형한 권력 관계를 다소나마 회복하는 계기가 될 것이다. 그리고 보다 평등해진 권력관계를 배경으로 해서 실효성 있는 시민참여 접근을 시도할 수 있을 것이다.

감사·사법 기능의 강화와 주민권한의 강화라는 조건 하에서, 실효성 있는 시민참여 접근을 현실화하기 위해 다음과 같은 관점과 실천이 요구된다.

첫째, 사후 갈등해결보다 사전 갈등예방으로 접근해야 한다. 다시 말하면, 공공계획의 부정적 결과를 시정하는 식의 접근이 아니라, 계획 입안에서부터 함께 참여함을 통해 사전에 갈등 원인을 제거하는 접근이 바람직하다.

둘째, 포괄적 이해당사자들의 참여를 보장하는 접근이 요구된다. 복잡한 환경갈등은 영향 범위와 당사자가 모호하고, 가치갈등의 성격을 갖는 경우가 많다. 행정, 사법 등 전통적 해결방법은 물론 대안적 분쟁해결 기법으로서 조정, 중재 등도 이런 복잡성과 불확실성을 해소하기에는 역부족이다. 때문에, 일반시민을 포함한 포괄적 이해당사자들이 실질적으로 참여할 수 있는 제도와 방법이 요구되는 것이다.

셋째, 대표성과 숙의성의 상충을 해결하는 제도 또는 각각을 강조하는 여러 제도와 방법을 종합적으로 실행하여야 한다. 다양한 시민참여 제도를 시행하고 경험을 서로 교류함을 통해 한국 현실에 적합한 모델을 개발해 나가야 할 것이다. 참여연대 시민과학센터의 국가전력정책의 미래에 대한 합의회의(가칭), 지속가능발전위원회의 한탄강 댐 갈등 현안에 대한 새로운 접근에 기대를 걸어본다.

□ 참고문헌

- 김두환(2003a). 「갈등해결을 위한 시민참여 접근 모색」. 『시민과학』 2003년 9,10월호. 참여연대시민과학센터 편. pp.11-21.
- 김두환(2003b). [서울대 학생증의 미래에 대한 합의회의: 평가와 의의]. 『시민과학』 2003년 11,12월호. 참여연대시민과학센터 편. pp.24-30.
- 박소윤(2003). 「사회적 학습을 통한 갈등관리기제에 관한 연구: 군포 소각장 입지 갈등을 중심으로」 서울대학교 환경대학원 석사논문.
- 중앙환경분쟁조정위원회(2003). 『2002년 환경분쟁조정사례집』.
- 중앙환경분쟁조정위원회(2004). 「2004. 4. 30 현재 환경분쟁 조정현황」.
- 지속가능발전위원회(2003.12.31). 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」. 참여연대시민과학센터 편(2002). 『과학기술·환경·시민참여』. 서울: 한울.
- 천대운(2001). 『갈등관리전략론』. 서울: 선학사.
- Coser, Lewis A.(1956). *The Functions of Social Conflict*. London: The Free Press.
- Fishkin, James S.(1991). *Democracy and Deliberation*. Yale Unive. Press.(김원용 역 (2003). 『민주주의와 공론조사』. 서울: 이화여자대학교출판부).
- Kasemir, Bernd et al. eds.(2003). *Public Participation in Sustainability Science: A Handbook*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Pondy, Louis R.(1967). "Organizational Conflict: concepts and Model," *Administrative Science Quarterly*, 12(2). pp.296-320.
- Renn, Ortwin, Thomas Webler, & Peter Wiedemann eds.(1995). *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Thomas, Kenneth(1976). "Conflict and Conflict Management," in Marvin, Dunnet D. ed. *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago: Rand McNally. pp.889-935.
- <“과학기술과 시민참여” 워크숍 자료집>. 2004.2.13. 서울대학교 호암관.
- <중앙환경분쟁조정위원회> 인터넷 홈페이지 <http://edc.me.go.kr>
- <지속가능위원회> 인터넷 홈페이지 <http://www.pcsd.go.kr>

2004년 한국과학기술학회 전기 학술대회

<천성산 대책위> 인터넷 홈페이지 <http://cheonsung.com>

각종 신문 기사