

地域研究, 第12卷 第2號
1996年 12月 pp.79~97

지역분쟁 해소의 기본방향과 전략*

박중화

경북대학교 행정학과

1. 머리말

우리의 현재 삶을 특징짓는 변수들은 여러 가지가 있다. 그 변수들을 크게 나누면 외적인 변수와 내적인 변수로 나눌 수 있을 것이고, 그 외적인 변수와 내적인 변수의 종합적인 작용에 의해 현재의 우리 삶이 결정되고 또한 앞으로의 삶이 영향을 받게 된다. 이와 같은 관계는 그것이 개인적인 것이든 집단의 공공적인 것이든 공통적으로 적용된다. 다만 그 관계가 지역분쟁과 같이 공공적인 경우에는 개인적인 경우에 비해 훨씬 더 복잡한 연관관계를 맺으면서 나타나게 될 것이다. 현재 우리의 삶에 큰 영향을 미치는 외적인 환경변수로서 도시화·정보화·세계화·지방화 등의 흐름이 혼히 지적되고 있다. 그리고 그와 같은 외적 환경변수의 변화흐름과 사실상 동시에 존재하고 있는 것이 바로 우리의 의식·능력·기타 내적 자원 등으로 표현될 수 있는 내적 변수들이다. 결과적으로 우리가 현재 어떤 하나의 현상으로 관찰하고 지각하는 '지역분쟁'은 대개 여러가지의 복합적인 요인에 의해 빚어지는 집단적인 형태의 공공적인 문제이고 따라서 그와 같은 문제를 해결하는 과정은 흡사 얽힌 실타래를 풀어가는 과정처럼 시간과 인내 그리고 차분한 숨씨가 요청되고 있다.

지역분쟁은 어의적으로 지역간 분쟁과 지역내 분쟁으로 구분할 수 있다. 분쟁의 당사자는 여러 실체가 있겠지만 크게 나누면 민간부문과 공공부문으로 나눌 수 있다. 따라서 지역분쟁은 민간부문간의 지역간 분쟁과 지역내 분쟁, 민간부문과 공공부문간의 지역내 분쟁과 지역간 분쟁, 그리고 공공부문간의 지역내 분쟁과 지역간 분쟁 등 다양한 형태가 나타날 수 있다. 그 중에서 지역분쟁으로서 우리의 주된 관심의 대상이 되는 것은 주로 공공부문과 민간부문간의 지역내 분쟁과 지역간 분쟁이다. 민간부문간에도 갈등 내지 분쟁이 발생하지 않는 것은 아니지만 그 갈등 내지 분쟁은 기본적으로 시장메커니즘의 질서와 해당 집단간의 문제로 한정되기 때문이고, 공공부문간의 갈등 내지 분쟁 역시 항상 존재할 수 있는 것이지만 대개 공식적인 채널에 의해 해결되거나 완화될 소지가 높고 그리고 적어도 집단간의 분쟁으로 격화될 소지는 그렇게 높지 않기 때문이다.

1980년대 후반을 고비로 권위주의적인 정부의 몰락, 정보화와 개방화추세에 따른 시민의 기대수준의 급격한 상승, 소득과 소비수준의 전반적인 상승 등으로 삶의 질에 대한 보다 높은 기대와 관심이 표명되고 있다. 특히 세계화와 지방화의 흐름으로 표현되는 개별 자치단체의 자율성과 경쟁력의 제고요청은 행정의 위상을 민간부문에 대한 선도적인 위치에

* 이 논문은 1995년도 경북대학교의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음

서 동반자 관계 내지 경쟁하는 관계로 이행시키고 있다. 그리고 자치단체간에도 경쟁적인 분위기를 조성해가고 있다. 결과적으로 급격하게 팽창하고 있는 다양한 행정수요를 충족하기 위한 과정에서 필수적인 자원조달과 그 배분과정, 토지나 물과 같은 한정된 자원의 개발이나 이용, 그리고 현대적인 삶에서 없어서는 안되는 그러나 한편으로는 주민들이 기피하는 공공시설의 입지문제 등은 거의 예외없이 공공부문과 민간부문에 지역내 분쟁 또는 지역간 분쟁을 불러 일으키고 있다. 특히 일선 행정기관에서는 일상적인 삶의 유지에 필수적인 폐기물 매립지와 소각로, 변전소, 교도소, 보호감호소, 부랑자수용소, 정신병동 등의 입지문제를 해결하는 것이 엄청난 행정부담으로 나타나고 있다. 특히 핵발전시설이나 핵폐기물 매립지 문제들은 전국적인 문제로 부각되고 있다.

이와 같이 다양한 원인에서 비롯되는 지역분쟁은 우리의 현재와 미래의 환경변수를 고려할 때 더욱 격화될 가능성이 높다. 따라서 이와 같은 문제는 어려움이 많다고 하더라도 해결해야만 하는 과제임에 틀림없다. 이와 같은 과제를 달성하기 위해서는 행정 실무자는 지역분쟁의 원인, 분쟁 해소의 기본방향, 그리고 분쟁해소의 전략 등을 이해해야 한다. 이 연구는 이와 같은 논제를 특히 주민기피성이 있는 공공시설 입지와 관련된 지역분쟁의 완화 내지 해소에 초점을 두고 검토하는 것이다¹⁾. 보다 구체적으로, 제2장에서는 지역분쟁의 원인을 분석하고, 제3장에서는 지역분쟁 해소의 기본방향을 제시하고, 그리고 제4장에서는 지역분쟁 해소의 전략과 한계를 밝힌다.

우리나라의 경우 지역분쟁의 완화 내지 해소와 관련한 문헌들이 많지 않은 편이지만, 서구 산업사회에서는 1980년대 들어서서 개발과 환경분쟁, 님비

(NIMBY)현상에 대한 분석, 그리고 중재나 협상관련 연구들이 많이 소개되고 있다²⁾. 그 중 Lake(1993, 1987)와 Dear(1992)는 혐오시설과 관련된 입지적인 갈등 및 계획가들의 역할에 대한 분석을 했다. 위협폐기물 처리시설과 처리장소에 대한 논의(Heiman, 1990; Bacow and Milkey, 1982)와 환경문제와 관련된 지역분쟁을 해결하기 위한 방안으로서 중재나 협상과정에 대한 다양한 연구(Madigan et al., 1990; Blackburn, 1988; Susskind, 1983)들이 있다. 그 외 개발과정의 관리를 위해서 관민간의 협상을 강조한 분석(Levitt and Kirilin, 1985)과 갈등현상과 관련하여 행정 실무가와 계획가의 역할에 대한 분석(Pops and Stephenson, 1988; Forester, 1987) 등이 있다.

우리의 경우 매립지로 인한 주민과 시행당국간의 갈등해소에 관한 연구로서 신창현외 4인의 보고서(1993), 도시개발사업 수행을 위한 협상연구로서 이종규외 6인의 보고서(1994)가 두드러진다. 그 외 공공시설 설치에 따른 집단갈등과 님비현상에 관한 연구(김중후외, 1994; 장세훈, 1994; 김선희, 1993)와 폐기물 매립지 관련 지역사회에 대한 대안전략(Park, 1995)과 적정보상에 관한 연구(박중화, 1993) 등이 있다.

2. 지역분쟁의 원인

지역분쟁은 다양한 원인에서 비롯되고 있다. 지역분쟁의 원인을 명료하게 밝혀나가기 위해서는 무엇보다도 분쟁사안별로 분쟁당사자와 그 당사자 집단에 영향을 미치는 환경변수들을 체계적으로 분석하는 것이 필요하다. 그런데 분쟁사안별로 분쟁원인을 분석하는 것이 본 연구의 주된 목적은 아니다. 따라서 여기서는 적어도 공공시설 입지와 관련하여 지역분쟁을 야기할 가능성이 높은 제반 원인

을 분쟁 당사자와 그 환경으로 체계화해서 개괄적으로 검토한다. 그리고 넓게는 환경변수에 포함될 수 있겠지만 시행기관과 지역사회간의 분쟁을 중재 내지 조정해 줄 수 있는 중재기관을 여타변수로 고려하여 따로 논의한다.

1) 주민기피성 공공사업의 시행기관

주민기피시설과 연관된 지역분쟁은 기본적으로 부(負)의 외부효과의 크기와 부의 외부효과에 대한 실제와 인식간의 차이때문에 빚어진다. 새로운 시설이 입지함으로써 초래되는 부의 외부효과가 급전적이든 건강에 위해가 되든 삶의 쾌적성에 손상이 되든 당사자의 입장에서 무시할 수 없는 정도인데, 그와 같은 피해를 일부 집단만이 책임성과는 별로 상관없이 부담하게 된다고 생각하게 되면 일단 갈등 내지 분쟁의 소지가 발생한 것으로 볼 수 있다. 그러나 갈등 내지 분쟁의 소지가 있다고 해서 그것이 전부 표면화하는 것은 아니다. 권위주의적인 정부하에서는 정책결정과정에서 필요하다면 웬만큼의 사익의 손실은 당연한 것으로 인식될 수 있고 분쟁이 표면화되기 위해서는 적지 않은 장애가 존재하고 있었다. 따라서 분쟁이 표면화되기 위해서는 다른 조건이 부가적으로 필요하다는 것을 알 수 있다.

그리고 부의 외부효과라 하지만 그것을 절대량으로 나타내어서 모든 사람들이 단일한 값으로 인식하도록 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 즉 인식과 실제간의 간격이 흔히 존재하고 있어서 실제 피해의 값이 10인데도 50으로 인식할 수도 있고, 그 역도 또한 마찬가지이다³⁾. 문제는 지역분쟁에 있어서 부의 외부효과의 크기를 쌍방이 수용할 수 있는 어떤 절대값으로 표현할 수 없기 때문에 실제와 인식간의 차이가 발생하는 것인데, 이와

같은 문제 역시 지역분쟁을 격화시키는 데 중요한 요인이 되고 있다⁴⁾.

따라서 주민기피성 공공사업의 시행기관의 입장에서 지역분쟁을 가급적 최소화하기 위해서는 부의 외부효과의 크기를 정확하게 파악하여 부담과 편익을 일치시켜주는 방법을 택하는 것이다. 그리고 부의 외부효과를 과장하여 인식하는 경우에 실제와 인식간의 간격을 해소할 수 있도록 정보를 원활하게 전달하는 등 필요한 조치를 취해야 한다. 그러나 일선 행정기관들이 그와 같은 문제를 해결해가는 것은 용이한 일이 아니다. 그런데 여기서 또 다른 문제는 대개 피해자들은 부의 외부효과를 과장하게되는 내재적 성향을 가지게 되고, 피해를 보상하는 실제들은 가급적 피해의 범위를 축소해서 파악하고자하는 내재적 성향을 가지게 된다는 점이다. 즉 흡사 시장에서의 거래나 흥정과 같은 상황에 빠지게 되는 것이다. 여기서 시행기관이 갖추어야 할 능력으로서 기술적인 분석능력 뿐만 아니라 협상능력이 요청되는 것이다.

주민기피성 공공사업의 시행기관이 비교적 정확하게 부의 외부효과의 크기를 파악하고 그 범위에 대해서 당사자간에 인식이 상당부분 일치하는 경우에도 분쟁의 여지가 완전히 해결될 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 현실적으로 시행기관은 한정된 시간과 한정된 인적 및 물적 자원을 가지고 사업계획을 추진하는 경우가 적지 않기 때문이다. 부의 외부효과의 크기를 상쇄해가는 과정에서 특히 금전적인 보상이 중요한 역할을 하는데 재원이 부족하거나 또는 법적인 보상근거가 결여되어 있어서 문제점을 분명히 인식하면서도 대처를 못하는 경우가 생길 수 있기 때문이다.

그 외 지역환경의 질에 대한 일반적인 관심이 급격하게 높아지고 있는데 이에 대한 정책적 배려가 미흡하다든지, 지역

이 직면하고 있는 제반 여건은 하루가 다르게 변화하고 있는데 관료조직의 특성상 변화에 대한 적응능력이 낮다든지, 그리고 분쟁이 발생하고나서 대책을 세우는 것보다 그 이전에 미래의 분쟁요소를 미리 예견해서 그에 대한 대책을 장·단기적으로 마련하고 적극적으로 대처해가야 하는데 그렇지 못한 경우가 많다는 점등이 시행기관이 내재적으로 가지고 있는 분쟁을 야기시킬 수 있는 요인들이라고 할 수 있다.

2) 주민기피 시설이 입지하게 될 지역 사회

주민기피시설이 입지하게 될 지역사회도 부의 외부효과의 절대적 크기가 지역분쟁을 초래하는 요인임에는 틀림이 없다. 다만 그 크기에 대하여 실제 값과 인식 값의 차이를 가져오는 요인에 지역사회의 고유한 속성이 영향을 미칠 것으로 보인다. 1989년에 미국에서 실시된 한 전국적인 조사는 주민기피시설의 부정적인 효과에 대해서 보다 강하게 반대하는 속성으로서 고소득, 남성, 고등교육, 전문직, 기혼, 주택 소유자, 대도시 또는 그 교외에 거주하는 집단을 지적하고 있다(Daniel Yankelovich Group, 1990). 교육수준이 높은 고소득자들은 그렇지 않은 집단에 비해서 상대적으로 삶의 질에 높은 비중을 둘 뿐만 아니라 사회적 영향력이 크다. 그리고 기혼의 주택소유자들은 안정적인 거주를 보다 장기적인 측면에서 고려할 것이다. 즉, 소득수준이 높고 비교적 동질성이 높은 집단이 거주하고 있는 대도시 교외의 중상류층의 주거단지는 상대적으로 소득수준도 낮고 아주 이질적인 사회적 집단이 거주하고 있는 지역에 비해 주민기피성 공공시설의 입지에 대해 거부성향이 높게 나타날 뿐만 아니라 그 영향력도 클 것으로 짐작

할 수 있다.

우리나라의 경우에도 비교적 소득수준도 높고 동질적인 집단이 거주하고 있는 대단위 아파트단지에서 쓰레기 소각시설의 설치 또는 확장, 변전소의 입지 등이 강력한 주민저항에 직면해서 입지변경내지 좌절되었던 경험이 적지 않다. 다만 그와 같은 지역에서도 인류애에서 연유하는 인도적인 가치가 강한 신체적 또는 정신적 장애자들을 대상으로 하는 교육내지 수용시설에 대해서는 심리적으로 복잡한 반응을 불러 일으키지만 상대적으로 관용성이 높게 나타나는 것으로 보인다(Dear, 1992 : 293).

3) 분쟁당사자의 인식과 행동에 영향을 미치는 환경변수

주민기피시설과 관련된 지역분쟁이 시행기관의 대응능력의 부족이나 지역사회 의 의식적 요인으로만 파악하기는 어렵다. 현재 우리가 직면하고 있는 공공시설의 입지와 관련된 지역분쟁의 빈도나 절대 양은 과거 어느 때 보다도 확대되고 있는데 우리는 그 원인을 상당부분 정치적·경제적·사회문화적 등 환경변수의 변화에서 찾을 수 있다.

대략 1980년대부터 전세계적으로 정보화의 물결, 세계화와 지방화의 물결 등이 정도상의 차이는 있겠지만 공통적인 현상으로 나타나게 된다. 우리나라의 경우 최근 십여년간 정부가 주도하고 있는 공공시설 입지정책의 흠에 대하여 일반 대중들의 인식이 놀랄만한 속도로 증대되었고 또 그와 같은 정보가 널리 확산되었기 때문에 주민기피시설이 입지하게 될 지역사회의 거부감이 보다 표면화되고 있는 것으로 보인다.

또한 이제까지 정치과정에서 소외되고 소극적이었던 많은 이익집단들 즉, 환경론자, 지역운동가들 등의 정치적 조직화

와 정치적 권익신장이 우리의 경우 권위주의적인 정부의 몰락과 지방화의 흐름 등과 함께 활성화됨으로써 그와 같은 움직임을 가속화시켰다. 그리고 대부분의 주민기피성 공공시설의 입지는 그와 같은 사업으로부터 편익을 누리는 자와 그런 정부사업때문에 피해를 당하는 사람간에 어떤 분리현상이 발생함으로써 수요와 공급측면에서 왜곡현상이 심화될 수 있었던 것으로 보인다(Wolf, 1990 : 41-45). 예컨대 폐기물 매립지나 소각로의 경우는 원인제공자인 다수가 소수를 이용한다는 측면에서 Wolf(1990 : 42-45)가 언급하는 거시적 분리(macrocoupling)에 해당한다고 볼 수 있고, 그와 같은 서비스에는 초과수요가 발생하게 된다⁵⁾.

고도산업화로 소득이 증가하고 생활수준이 높아 짐으로써 '삶의 질'에 대한 욕구가 급격하게 팽창하게 되는데 주민기피성 공공시설은 대개 삶의 쾌적성을 떨어뜨림으로써 분쟁이 발생할 수 있는 여지를 확대시키게 된다. 그리고 세계화와 다원화등 신사회의 도래는 전통적인 국경의 의미를 퇴색시키고 더 나아가서 공동체 의식까지도 상당부분 손상시키게 된다. 이와 같은 과정에서 사회집단의 일원으로서의 당연한 수인(受忍)의무까지도 약화됨으로써 나에게 손해가 되는 일은 어떤 일도 반대하는 행태를 보여주고 있다.

4) 분쟁의 조정실체로서의 중재기관

지역분쟁의 해소는 아주 복잡하고 혼란한 상황하에서의 문제해결 과정이다. 즉 완전하고 확실한 정보와 기술 그리고 자원을 가지고 있는 상태에서 미리 알고 있는 문제를 풀어나가는 과정이 아니다. 복합적인 원인으로 급격한 상황변화가 초래될 수 있는 상황에서의 문제해결 과정이다. 그리고 참여자들은 분명한 문제의식이 있든 없든 결정에 관여를 하고 결

정의 전과정에 걸쳐 참여자들은 계속 바뀔 수 있다. 기본적으로 과거의 유사한 사건이나 행동으로부터 학습한 것을 토대로 분쟁해소 과정이 진행되겠지만, 경우에 따라서는 완전한 혼란상태하에서 논의가 진전되기도 한다.

이와 같이 복잡하고 혼란한 상황하에서는 문제의 직접적인 당사자들이 문제를 원만하게 풀어나가는 것이 쉽지 않다. 얽히고 설킨 문제를 보다 객관적인 입장에서 바라보고 조정해줄 수 있는 제3의 기관 내지 실체, 즉 중재기관이 필요하다. 중재란 갈등상황하에 있는 문제에 대한 새로운 선택기회를 비대결적인 탐색으로 찾아내는 것이다. 비용, 시간 양측면에서 소송보다 유리하고 당사자에게 이 과정이 실패하면 법정에서 서게 된다는 것을 암시하고 있기 때문에 중재기관은 상호일치할 수 있는 선을 제시함으로써 양극화된 지역분쟁을 해결하는데 기여할 수 있다. 그런데 문제의 사안자체가 대개 복잡하고 미묘한 경우가 많기때문에 중재기관이 단순히 기술적 판단을 내리는 것으로는 부족할 것이다. 전체적인 상황을 고려해서 양당사자의 양보와 타협을 이끌어내고, 경우에 따라서는 여론을 선도하는 정치력까지도 필요할 것이다.

그런데 현재까지는 우리나라의 경우에 있어서 이와 같은 문제에 대하여 공식적인 중재기관이 제대로 정비되어 있지 못했고 역할인식 또한 미미했다. 다만 환경분쟁의 경우, 분쟁을 그대로 방치하기가 성질상 곤란하고 소송에 의지하는 경우에도 인과관계의 입증이나 피해의 범위의 설정 등이 법적 판단의 범위를 넘어서 정치적 판단을 요청하는 경우가 적지 않기 때문에 1990년 8월 환경오염피해분쟁조정법이 제정되고 1991년 7월 중앙과 15개 시·도에 법조인·학자·환경문제 전문가 등으로 환경분쟁조정위원회 제도등이 만들어져서 운용되고 있다. 그런데 중앙과 지방할 것 없이 대부분 비상임위원

으로 운영되고 있는 환경분쟁조정위원회가 기술적인 판단외에 협상력을 발휘하기는 어려울 것으로 보인다.

장기적으로 주민기피성 공공시설의 입지와 그 사후관리에 관련된 지역분쟁은 보다 객관적인 판단을 기초로 직접 이해당사자의 양보와 타협을 이끌어내는 중재와 협상을 통해서 상당부분 풀어갈 수밖에 없다. 분쟁이 생길때마다 법정으로 가져가서 해결하는 경우도 있겠지만 그와 같은 경우에 비용, 시간, 그리고 감정상의 앙금 등 피해가 쌍방 모두에게 적지 않은 경우가 대부분이기 때문이다. 따라서 우리의 경우 이 부문에 대한 경험이 일천하지만 향후 수요를 고려하여 협상능력과 대표성이 있는 기관 내지 실체를 발굴하고 육성하여 장기적인 대비가 있어야 할 것이다.

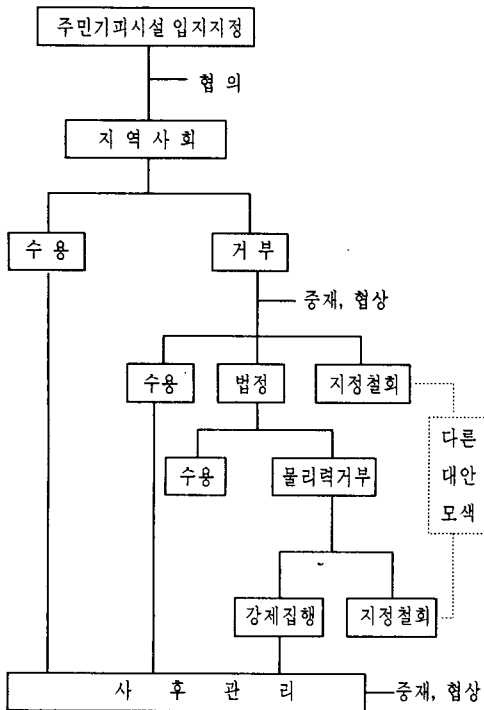


그림 1. 주민기피시설 입지지정후의 의사결정의 흐름도

주민 기피시설 입지지정후의 의사결정의 흐름도는 그림 1과 같이 표시할 수 있다.

3. 지역분쟁 해소의 기본방향

지역분쟁 해소의 당위성은 분명하지만 그 문제를 어떤 방향에서 풀어가야 할 것인가는 분명하지 않다. 지역분쟁을 발생시키는 원인 내지 변수가 아주 다양하고 상황 역시 상당부분 다르기 때문이다. 그렇다고 하더라도 지역분쟁의 해소과정에서 우리가 공통적으로 참조할 수 있는 기본방향에 대한 모색은 의의가 있다고 판단된다.

지역분쟁의 완화 내지 해소는 사회적 효율성과 형평성을 동시에 고려하여 공익과 사익이 조화를 이루는 방향으로 나아가야 한다. 지역분쟁 해소의 궁극적인 목적은 모든 사람의 삶의 질을 높이고 인간다운 생활을 보장하는 것이기 때문에 당연히 사회적 불평등을 해소 내지 완화하는 방향으로 진전되어야 한다. 지역분쟁은 원인분석에서 밝혀졌듯이 기본적으로 개인 또는 집단간에 이해관계의 다름에 기인하는 것이기 때문에, 그 다름을 슬기롭게 풀어가기 위해서는 쌍방이 동의하고 납득할 수 있는 합리적인 규칙 내지 제도의 정립이 기본이 된다. 그리고 제도나 규칙 그리고 기타 기술적인 장치가 갖고 있는 약점을 보완하고 극복하기 위해서는 참여자들의 의식의 전환이 필요하다. 따라서 여기서는 지역분쟁 해소의 기본방향으로서 공익과 사익의 조화, 사회적 형평성의 제고, 합리적인 제도의 형성, 의식의 전환을 제시하고 각각 검토한다. 물론 이와 같은 사항들이 완전히 배타적인 것은 아니고 상호 연관되어 나타날 수 있다.

1) 공익과 사익의 조화

어떤 근린 지역에 주민기피성 공공시설이 입지한다는 발표가 있게 되면, 우선은 주민들이 격분하겠지만 반대 논의는 대개 세 가지 특정한 관심을 드러내는 것으로 알려져 있다(박종화, 1993: 62; Dear, 1990). 즉, 재산가치 하락에 대한 우려, 개인적인 신변안전과 보건상의 위해에 대한 인식, 그리고 근린 쾌적성 상실에 대한 염려등이다. 폐기물 매립지나 소각시설 등은 대개 위의 세가지 조건에 모두 해당되고, 따라서 그에 따른 지역분쟁을 완화 내지 해소하기 위해서는 세가지 측면에 대한 고려가 모두 필요하게 된다. 산업시설의 집단적인 입지를 위한 공단조성에 따라 영향을 받는 수제권에 속한 지역으로부터의 반대는 주로 보건상의 위해에 대한 우려의 인식때문에 빚어지는 것이다. 따라서 그와 같은 경우에 금전적인 보상이나 단순히 근린 쾌적성을 제고하는 노력은 거의 효과를 발휘하기 어렵다. 핵폐기물 매립지와 같은 시설은 전자의 두가지 요인, 그 중에서도 특히 두번째 요인에 의하여 지역분쟁이 빚어지고 있기 때문에, 그 지역자체에 쾌적성을 높이는 시설을 하고 상당한 액수의 금전적인 보상을 하더라도 분쟁완화에는 제대로 기여를 하기 어렵다는 것은 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

그런데 지역분쟁을 해결해가기 위해서는 분쟁의 원인별로 대처해가야 하겠지만, 공공성이 높은 시설은 입지결정 및 운영과정에서 지역주민이 환영을 하든 반대를 하든 사회적 효율성과 형평성을 동시에 높여가야 하는 어려움이 있다. 따라서 책임소재와 직접적인 관련성이 없는 상태에서 어떤 특정집단의 특별한 희생의 토대하에서 소위 “공익”이 추구되어서는 안되겠지만, 어떤 특정집단의 “사익 보장”이라는 측면에서 사회적 효율성

이 희생되어서도 안된다. 중요한 것은 부담과 편익의 일치를 지향하는 적정기준(fair share criteria)을 모색하되, 불가피한 경우에는 사회의 공동구성원으로서 필요한 양보와 타협을 이루어가는 자세가 필요하다. 그것이 금전적이든 물질적이든 중요한 가치라면 공익과 사익의 조화의 토대위에서 추구되는 것이 바람직하다.

우리 헌법 제23조 제1항은 재산권의 보장을 규정하고 있고, 동법 제3항은 공공필요에 의한 재산권을 침해하는 경우 그 근거법률에 재산권 침해규정과 함께 침해에 대한 보상규정도 구비하여야 한다고 명시하고 있다. 즉 우리 헌법은 공익과 사익의 조화를 지향하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 우리의 법체제상 행정상 손실보상제도에 관한 일반법이 존재하지 않고 토지수용법등 각 개별법에서 적법행위로 인한 손실보상에 대해서 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 법률이 재산권의 공권적 침해를 규정하면서도 그에 대한 보상을 규정하지 않은 경우가 있을 수 있는데 이 경우 피해자의 구제가 문제된다. 특히 대부분의 주민기피시설이 직접수용·사용된 토지 건물이 아닌 주변 토지·건물등의 가격하락이 예상되는데 이에 대한 적절한 보상이 문제가 된다⁶⁾. 공익과 사익의 조화라는 측면에서 직접영향권역에는 당사자에 대한 금전적인 보상대안이 그리고 주변의 간접영향권역에는 지역차원의 간접적인 재정지원이 적정보상대안이 될 수 있다.

적정보상과정에서 흔히 보상재원이 문제가 되는데 장기적으로는 책임성의 소재에 따라서 사회구성원이 공동으로 부담하는 방향으로 나아가야 할 것으로 보인다. 그리고 민간부문이 사익을 추구하기 위해서 제반 개발사업을 시행하는 경우 역시 공익과 사익의 조화를 고려하여 그 사업은 인근 지역주민의 재산권과 생

활권, 그리고 더 나아가서 환경권을 침해해서는 안되며, 침해시에는 그에 따른 적절한 보상대책이 수립되어야 할 것이다.

2) 사회적 형평성의 제고

사회적 형평성은 분배상의 형평(distributional equity)에 관한 논의이다. 소득과 부의 배분과정에 있어서 지나친 격차는 바람직하지 못하고 시정되어야 한다는 점에 있어서는 대부분의 의견이 일치되고 있다. 다만 분배문제가 효율성 문제와 서로 상충(trade-off)관계에 있을 때 선택의 문제가 따른다. 오래 전에 Viner(1960: 68)가 지적했듯이 어떤 제도나 원리의 수용성은 보통 사람들이 적어도 받아 들일 수 있는 분배적 정의감과 일치하는 정도에 달려 있는 것으로 보인다. 따라서 적어도 지켜져야 할 수준(tolerably content)의 분배적 정의를 희생시키면서 어떤 다른 목적을 추구하는 것은 바람직스럽지 못하다.

현실적으로 사회적 형평성의 제고라는 것이 구체적으로 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 방안이 명확한 것은 아니지만, 갈등상황하에서 적어도 분배적 격차를 줄여가는 방향으로 주민기피성 공공시설의 입지결정 및 운영관리를 하는 것은 사회적 형평성을 제고하는 노력으로 볼 수 있다. 그렇다고 하여 토지이용의 결정과정에서 기피시설을 부유한 지역에 집중적으로 배치시켜야 한다는 주장은 아니다. 중요한 것은 사회적으로 필요한 시설을 어디엔가 입지시켜야 하는데 그 과정에서 초래될 수 있는 총비용중 '누가 얼마만큼 부담하는가?' 하는 문제이기 때문이다. 그리고 이와 같은 노력은 소위 Rawls(1971)의 정의의 원칙중 두번째 원칙인 최소극대화의 원칙(maximin principle)과도 부합한다⁷⁾.

3) 합리적인 제도의 형성

제도의 변화는 관련 당사자의 어느 일방의 희생이나 손실의 토대하에서 이루어져서는 안된다. 그렇다고하여 “성가신 아이”를 적당히 구슬리기위해 혜택을 배풀어야 한다는 의미는 아니다. 지역분쟁 관련 제도는 분쟁의 직접 당사자들 뿐만 아니라 궁극적으로 전국민이 이해당사자이기 때문에 일부 지역이주의의 희생물이 되어서는 곤란하다. 따라서 다양한 의견을 참조하되 가능하면 가상적인 상태라도 합의점을 도출할 수 있는 제도적인 노력이 필요하다. 전통적인 우리 문화에 다소 맞지 않는 점이 있다고 하더라도 합리성에 입각하여 문제에 접근해가면 그 기준이 궁극적으로 변화하는 제반 환경변화에 걸맞는 기준으로 자리잡을 수 있다. 따라서 특정 국가의 문제해결방식에 집착하는 것 보다 우리의 상황에 맞는 분쟁해결 제도를 형성해 가는 것이 중요하다.

합리적인 제도의 형성은 장기적인 비전과 예측에 입각한 계획안, 적정부담 규칙의 정립, 참여의 제도화 등으로 구체화되는 것이다. 겉으로는 화려한 계획이지만 필요한 재원조달방안을 빠뜨리고 있다면, 부담과 편익이 일치되지 않음으로써 어느 일방에게 특혜부여 또는 희생강요의 형태로 나타난다든지 해서 궁극적으로 정책의 실천성을 결여하고 있으면 합리적인 제도라고 보기 어렵다. 이와 같은 노력의 일환으로 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)의 부문별 계획은 국토환경의 보전과 기피시설에 대한 입지대책으로서 각종 개발사업 시행시에 환경오염방지대책의 의무화, 폐기물 처리시설의 확충과 관련된 홍보 및 교육의 강화, 그리고 기피시설 입지과정에서의 주민참여 확대 및 수혜지역과 입지지역간의 교차보조제의 도입 등을 강조하고 있다.

4) 의식의 전환

지역분쟁의 완화 내지 해소를 위해서는 분쟁의 당사자들, 그리고 더 나아가서는 전체 국민의 의식의 전환이 수반되어야 한다. 의식의 전환이라고 해서 사회구성원들의 윤리나 도덕수준이 높아야 한다는 것을 전적으로 의미하는 것은 아니다. 사회구성원들의 도덕수준이 높아서 타인의 입장에서 사물을 바라보고 행위를 하게 되면 우리는 바람직하지 못한 외부효과를 상당부분 내부화시킬 수 있고, 따라서 지역분쟁의 완화 내지 해소에 기여할 수 있다. 하지만 보다 중요한 점은 지역분쟁의 원인제공자가 대부분 우리 모두라는 인식의 전환을 통해 ‘우리의 문제’라는 공동체 의식과 ‘우리 모두를 위하여 앞으로 무엇을 어떻게 해야하는가’ 하는 공동선을 추구하는 의식이 필요하다. 지금 극심한 지역분쟁 형태로 표출되고 있는 핵발전소나 핵폐기물 매립지의 입지문제나 기타 일반폐기물이나 산업폐기물의 매립지와 소각시설에 대한 입지문제 등은 정도상의 차이는 있겠지만 궁극적으로는 우리 모두가 원인제공자라 할 수 있고 따라서 우리 모두의 책임으로 볼 수 있는 것이다.

지역분쟁 현상은 선진 산업사회나 개발도상국을 막론하고 공통적으로 직면하는 문제점이지만, 특히 우리나라의 경우에는 과거 수십년간에 걸쳐 시민에 대한 공공부문의 관여 내지 의사전달이 일방적인 홍보나 선전에 치우쳤던 감이 있어 진정한 의미에 있어서 공공관계(public relations)의 형성이 미약했고 결과적으로 쌍방간에 불신의 정도가 깊었다. 따라서 지역적인 갈등사안이 건설적으로 해결되는 경우는 드물고 대부분 파국적인 분쟁으로 귀결되는 경우가 적지 않았다. 따라서 이 문제를 근원적으로 풀어가기 위해서는 우리 모두의 의식이 전향적으로 바

뀌어져서 상대편의 권리나 의무 그리고 입장에 대하여 진정한 이해가 수반되어야 한다. 그와 같은 과정을 통해서 자기 책임원리의 확립 등 기본적인 행위 기준이 정립될 수 있을 것이다.

4. 지역분쟁 해소의 전략과 한계

‘전략’(strategy)에 대한 고전적 정의는 “적과 싸움에 있어서 자신에게 가장 유리한 시간, 장소, 그리고 상황을 만들기 위하여 제반 자원을 배치 내지 관리하는 전쟁기술 또는 계획”이다. 오늘날에는 군사뿐만 아니라 정치·경제·통상 등 여러 분야에서 어떤 목표를 달성하기 위한 계획이나 행동을 뜻하는 일반용어로 널리 사용되고 있다.

현대적인 의미로 전략이란 이미 수립된 목표를 달성하는 과정에서 최선의 수단을 찾아가는 일련의 행동계획으로 볼 수 있다. 전략은 미래지향적이고, 정책이나 사업계획에 대해 포괄적인 접근을 하는 것이다. 전략은 지식과 행동, 이론과 실천을 연계시켜 가는 것이기 때문에 현상에 대한 이해와 전략대상 및 전략대상을 둘러싸고 있는 환경에 대한 파악이 긴요하다. 이와 같은 과정을 통해서 기술적으로 합리적인 행동계획이 수립될 수 있다. 지역분쟁 해소의 전략과 한계는 다음과 같다.

1) 지역분쟁 해소의 전략

지역분쟁 해소의 전략은 지역분쟁의 완화 내지 해소 목표를 달성하기 위한 최선의 수단 내지 행동계획에 대한 것이라는 것을 알 수 있다. 지역분쟁 완화 내지 해소 전략은 분류기준에 따라 간접적인 전략과 직접적인 전략, 사전적인 전략과 사후적인 전략, 그리고 경제유인적인 전략과 비경제적인 전략 등으로 나누어

볼 수 있다. 여기서는 시행가능한 중요 수단들을 간접적인 것에서부터 보다 직접적인 것에 이르기까지 검토하고자 한다. 이와 같은 구분은 절대적인 구분은 아니고 각 전략수단이 상당부분 상호 연계 내지 중첩되어 있는 것이다. 보상이라는 것도 광의로는 금전이나 현물보상 뿐만 아니라 참여와 연계등을 포괄하는 개념이기 때문이다.

(1) 교육 및 홍보

지역분쟁의 원인에 대한 분석에서 밝혀졌듯이 분쟁의 상당부분은 오해 내지 이해의 부족으로 비롯되는 경우가 많다⁸⁾. 정확한 이해의 결여로 인해서 상호간에 불신이 증폭되는 경우에는 교육 내지 홍보를 통해서 이해와 신뢰의 수준을 제고할 수 있다. 교육과 홍보는 진실된 정보를 정확하게 전달해서 대상자의 문제발견능력 및 해결능력을 높이는 활동이라는 점에서, 자신의 이익을 위해 과장되고 왜곡된 정보라도 서슴없이 전달하는 광고나 선전활동과는 구별된다.

중앙정부와 광역자치단체는 대학과 연구소 그리고 언론 등과 유기적 연계를 맺고 시민에 대한 교육 및 홍보의 주체로서의 기능을 수행해야 할 것이다. 그리고 교육 및 홍보는 해당 지역사회 주민들에 대한 일방적인 것으로 되어서는 안된다. 특정 사업시행자나 관련자에 대하여서도 시설의 장·단기적인 안정성여부와 관리대책에 대한 충분한 사전 교육 및 홍보가 필요하다. 핵 폐기물 매립지의 입지결정과정이나 기타 건강상 위해가능성이 높은 시설입지과정에서 드러나듯이 일선 사업시행자들이 내재적으로 그 시설의 장·단기적인 안전성에 대해서 충분한 사전지식이나 확신이 없이 문제에 접근함으로써 주민의 지지를 끌어내는데

전혀 도움이 되지 못하고 있기 때문이다.

그리고 교육 및 홍보는 결코 임시방편적인 활동이 되어서는 안된다. 장기간에 걸친 지속적인 활동을 통해서만 교육 및 홍보는 꽃이 필 수 있는 것이다. 최근 정부가 발표하는 자료나 기타 통계에 대해 일반 국민들의 인식이 상당부분 개선되었지만 유독 기피시설 관련 정보에 대하여서는 아직까지 신뢰도가 높지 못한 상황에 있다. 이와 같은 상황을 개선해서 신뢰도를 높여가기 위해서는 행정의 공개성이나 투명성이 높아져야 할 것이고 정보화시대에 걸맞게 정보전달망의 체계적 정비 또한 필요할 것으로 판단된다.

그런데 교육 및 홍보 방안은 간접적인 방안이기 때문에 갈등 내지 분쟁이 표면화되고 난 뒤에는 효과가 미미한 전략이다. 따라서 분쟁이 표면화되기 이전에 미리 시간적 여유를 갖고 장기적인 대처를 하는 것이 바람직하다. 지역분쟁을 완화 내지 해소하기 위해서는 궁극적으로 사람들의 인식 및 행태를 변화시켜야 하는 것이기 때문에, 일반 시민들에 대한 단기적인 교육 및 홍보는 효과면에서 한계를 가질 것이다. 따라서 일반 시민에 대한 교육 및 홍보는 그 전달매체와 전달방식의 선택에 특히 신중을 기해야 한다. 예컨대 민영방송에서 선전을 하는 것처럼 공영방송에서 일반시민을 위한 교육 및 홍보를 적극적으로 지원하게 되면 상당한 성과를 기대할 수 있을 것이다. 교육 및 홍보가 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 일반적으로 장기간이 소요된다 하더라도 인간의 태도변화이론에 입각해서 유치원이나 국민학교 같은 어린학생들을 대상으로 현재와 미래의 훌륭한 시민이 갖추어야 할 기본자질을 교육시키면 성인에 비해서 장기적으로 더 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다.

(2) 연계

지역분쟁의 완화 내지 해소에 친숙함이 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 지역분쟁이 오해나 이해부족 그리고 신뢰감의 상실 등으로 빚어지는 경우가 적지 않은데 그와 같은 경우에 시행기관이 미리 해당 지역사회와의 연계(連繫)관계를 원만하게 형성하고 있으면 분쟁의 완화 내지 해소에 큰 도움을 받을 수 있다. 지역사회 연계는 주민기피성 공공시설의 입지지정 이전에 형성되어 있는 것이 바람직하다. 하지만 한편으로 기존 시설을 운영하는 과정에서 운영관리를 체계화하고 부의 외부효과 발생을 최소화하기 위한 노력을 적극적으로 함으로써 연계성을 제고할 수 있다⁹⁾.

주민기피성 공공시설이라 하더라도 그 시설은 대개 다양한 특성을 가지고 있다. 규모가 아주 큰 시설이 있는가 하면 그렇지 않은 것이 있고, 특정 지역사회 또는 여러 지역사회에서 하나만 있어도 되는 시설이 있고 그렇지 않은 것도 있다. 또한 한시적으로만 부정적인 영향이 있는 것과 오랜 세월에 걸쳐 부정적인 영향이 지속되는 것이 있다. 이와 같이 다양한 특성을 가지고 있는 시설의 설치 및 운영관리를 능숙하게 함으로써 자연스럽게 지역사회 내부 주민의 수용성을 높여갈 수 있고 또한 여러 지역이 동시에 연계되어 있는 문제의 해결과정에서 보다 능동적으로 대처할 수 있다.

지역사회 연계를 조금 더 진전시키면 해당 지역사회와의 단선적인 관계뿐만 아니라 복수의 실체간에 그물(web)형태의 네트워크 관계를 수립해 갈 수 있다. 다수 지역에 존재하고 있는 여론 형성력과 선도력이 있는 실체, 예컨대 전문가, 학자, 비영리 시민단체, 언론매체, 그리고 의회등과 행정기관이 공식·비공식 채널

을 확보하고 있으면 지역분쟁이 '모두가 바라지 않는 결과'로 치닫게 되는 가능성을 크게 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

미래사회는 어차피 지식과 정보의 흐름이 사회 각 구성실체간에 동시에 그리고 다량 전달되는 네트워크 사회로 이행할 것으로 예상되지만, 지역분쟁과 같은 미묘한 사안은 특히 직접 관련 당사자 집단간 뿐만 아니라 간접적으로 영향력이 큰 집단들도 포괄하는 연계체계가 수립되어 있어야 할 것으로 보인다. 그 한 과정으로서 지역사회의 지도급 인사들로 자문위원회를 구성하여 그 자문위원을 통한 지역사회 설득이 가능할 것이다. 때로는 반대의 목소리가 가장 큰 사람을 지역자문위원으로 임명함으로써 반대의 긴장을 완화할 수 있다. 지역간 분쟁의 경우에는 특히 개별 지역에 기존에 형성되어 있는 비슷한 성격의 지역 자문위원회들을 활용하여 대타협을 유도할 수도 있으리라 보여진다.

지역사회 연계는 시간과 노력이 많이 들고 충분한 준비가 따르지 않으면 오히려 주민의 반감을 불러 일으킬 수도 있다. 하지만 향후 지역분쟁의 해결과정에서 지역사회 연계를 소홀히 한 상태로는 문제가 해결될 수 없는 상황으로 사회전체가 이행하고 있기 때문에 시행기관으로서 원하건 원하지 않건간에 이 문제에 보다 적극적으로 대처하지 않을 수 없을 것으로 보인다.

(3) 보상

주민기피성 공공시설은 부의 외부효과로 인하여 부담과 편익이 불일치하는 시설들이다. 그와 같은 시설들의 특성이나 필요성을 교육 및 홍보 그리고 지역사회와의 연계관계의 제고 등을 통해 보다 명료하게 밝힘으로써 불필요한 반대논의를 최소화할 수 있을 것이다. 그러나 그

서비스의 속성상 시장의 움직임만으로는 문제해결이 되기가 어렵다. 따라서 시행당국에 의한 보상문제가 부의 외부효과를 상쇄하기 위해 긴급하게 된다. 보상의 경우 대개 급전적인 보상이 주가 되겠지만 그것이 반드시 경제적인 보상을 의미할 필요는 없다. 그것이 적절한 수준인 한 비경제적인 보상도 주민의 반대를 완화 또는 해소하기 위해 경제적인 보상을 보완해서 기능을 할 것이다.

주민참여의 길을 열어 놓음으로써 시행당국이 주민들의 의사를 경청할 자세가 되어 있다는 것을 보여줄 수 있다. 주민기피성 공공시설의 설계 및 운영특징에 관련되는 정보를 제공하고, 조경, 주차시설, 또는 운영시간의 조절 등이 가능할 것이다. 이에 더하여 가능할 때에는 언제든지 시행당국이 현재는 주민기피성 공공시설을 설치하고자 하지만 장차 그 지역사회에 도움이 될 수 있는 길을 모색할 것이라는 것을 보여 주어야 한다. 예컨대 폐기물 매립지의 경우 매립이 완료된 후 그 시설을 공원으로 개발할 것이라든지 하는 계획을 구체적이고 명시적으로 계획의 초기단계에서 밝힘으로써 반대를 줄일 수 있을 것이다.

토지수용법에 따른 보상의 구체적인 절차는 당사자간의 협의, 중재, 또는 소송의 방법으로 나타날 수 있다. 당사자간의 협의회가 성립할 때 그 법률적 성격은 대통령령이 정하는 바에 의한 협의보상(토지수용법 제25조 제1항)이라는 측면에서 공법상 행정계약으로 이해되고 있다(한건우, 1992:795). 경상북도 시·군 공무원들을 대상으로 설문조사한 협의의 성공요인들은 표 1과 같다.

표 1에 의하면 피조사 공무원들은 협의의 성공요인으로 공정한 보상기준의 개발(48.6%), 주민협의체의 존재(24.3%), 그리고 시행기관과 주민간의 기존의 유대감(14.3%)을 중요한 요인으로 인식

표 1. 협의의 성공요인

요 인	도수(명)	백분비(%)
공정한 보상기준의 개발	34	48.6
관련법규의 정비	6	8.6
시행기관과 주민간에 기존에 형성되어 있던 유대감	10	14.3
지역주민 의사를 대변할 수 있는 협의체의 존재	17	24.3
기타	3	4.3

박중화, 1993, 「폐기물 매립지와 적정보상」, 『국토계획』, 28.4, p. 68.

하고 있음을 알 수 있다. 그러면 공정한 보상기준이 과연 무엇인가가 문제가 될 수 있는데 주민기피시설의 입지이전과 입지이후의 재산가치의 상대적 변동폭이 중요한 기준이 될 수 있을 것이다.

(4) 중재 내지 협상

지역분쟁의 해결과정은 갈등의 불완전한 해결(quasi-resolution of conflict)로 귀착되기 쉽다. 왜냐하면 집단간에 발생하는 갈등은 공통 목표라는 단일 기준에 의하여 완전히 해결된다기 보다는 당사자간의 교섭과 양보를 내용으로 하는 협상을 통해서 대개 잠정적으로 해결되기 때문이다. 이와 같은 해결방안은 갈등이 잠재되어 있다는 점에서 한계를 가지고 있지만 사회적인 공통목표에 대하여 당사자 집단이 공유하는 가치가 한계가 있을 때 거의 불가피한 선택으로 생각된다. 특히 분쟁의 영역이 거대해져서 개별 참여자들이 자신이 속해있는 현재의 위치와 현상에만 집착을 하고 전체적인 움직임을 소홀히 하는 경우에는 분쟁의 근본적인 원인을 해결하기보다는 지엽적인 문제에 집착하거나 국지적 합리성 추구에 머무르기 쉽다. 따라서 분쟁의 해결을 위하여 법정에 가기전에 시행당국이나 주민이 아닌 제3자 기관 또는 집단에 의

해 문제에 접근하는 것이 필요한데, 이것이 바로 중재(mediation)이다.

중재란 갈등상황하에 있는 문제에 대한 새로운 선택기회를 중립적인 제3자를 이용하여 비대결적인 탐색으로 찾아내는 것으로서 비용, 시간 양측면에서 소송보다 유리하다. 협상과정에서 중재방식을 활용함으로써 양극화된 분쟁을 해결한 사례들이 적지 않다(Madigan et al., 1990). 중재자는 편중된 의견이 아닌 조정된 안을 제시하기 위해 사실에 입각한 행동원칙을 수립하고 이해관계자들의 대립되는 이해의 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 이와 같은 기능을 달성하기 위하여 제3자적인 입장을 지니는 기관의 필요성이 있으며 소요비용은 어떤 공적인 기금형성이 필요할 것으로 예상된다¹⁰⁾.

협상이 당사자간에 직접 이루어지는 경우도 있지만, 지역분쟁과 같이 집단적인 형태의 공공문제에는 대개 중재의 형태를 취하게 된다. 중재협상(mediated negotiations)의 구체적인 단계에 대해서 여러 학자들이 다양한 절차를 제시하고 있지만 여기서는 대략 아래의 12단계로 나누어 검토한다(Madigan et al., 1990:10-38; 권원용, 1993:12; 이종규외, 1994:112-114).

중재협상의 단계

A. 사전준비단계

- ① 협상착수 여건분석
- ② 이해관련집단의 식별과 대표자선출
- ③ 공정한 중재자의 모집 및 선택
- ④ 회의 규칙과 의제설정
- ⑤ 정보수집과 현장답사

B. 협상 및 합의형성단계

- ⑥ 단일 협상계획서의 작성
- ⑦ 잠정합의안의 모색
- ⑧ 최종합의안의 작성

⑨ 검토후 서명

C. 실행 및 평가단계

- ⑩ 합의내용의 공식화
- ⑪ 점검 메커니즘의 작동
- ⑫ 사후평가

우선 사전준비단계에서는 협상을 시작하기 위하여 분쟁의 성격 및 협상가능의 범위를 명료화한다. 이해관련집단을 식별하고 협상대표를 선출한다. 양측이 동의할 수 있는 공정한 중재자를 모집해서 선발한다. 그리고 협상규칙 및 시간계획을 마련하고 협상의제를 설정한다. 여기서는 장차 있을 본격적인 실무협상을 지원할 수 있도록 이용가능한 자원의 확인, 관련 정보의 수집, 공동 현장답사를 통한 사실확인작업 등이 대개 따르게 된다. 그리고 협상경험이 별로 없는 당사자들에게는 기본적인 협상기법에 대한 교육이나 훈련을 실시하는 경우도 있다.

다음으로 협상 및 합의형성 단계에서는 우선 합의를 용이하게 추진하기 위하여 상호 기본 입장을 밝힌 후에, 그것을 토대로 단일화된 협상계획서를 작성한다. 그 계획서를 기초로 중재자는 양측의 드러나지 않은 이해관계를 탐색하면서 양측 모두에게 이익이 되는 잠정합의안을 만든다. 이를 기초로 최종 합의서를 작성하고 서명을 받게 된다. 필요하다면 대표자간의 합의가 소속집단의 추인을 받을 수 있도록 환류과정을 거친다.

그 다음 협상의 실행 및 평가단계이다. 이 단계에서는 합의안의 실천성을 제고할 수 있도록 당사자간의 준수 의무를 부과(예, 이행조건부 기탁금)하고 이와 같은 사실을 공표한다. 또한 그 안이 제대로 실행되고 있는지에 대한 점검 메커니즘을 작동시킨다. 끝으로 전체 협상과정을 사후적으로 평가한다.

환경분쟁을 해결하기 위한 환경분쟁조

정위원회의 알선, 조정, 재정의 절차나 현행 토지수용법 제25조의 2와 3의 토지수용위원회에 의한 재결은 중재의 형태로 볼 수 있다¹¹⁾. 그런데 다양한 원인과 형태로 나타나고 있는 지역분쟁을 해결해 나가는 과정에서 향후 중재기관의 적극적인 역할이 기대되고 있는 상황이기 때문에 이에 대한 보다 적극적인 고려가 있어야 할 것으로 판단된다. 지역분쟁상의 여러 문제가 상당부분 정치적 과정을 통해 여과될 수 있다는 점과 지역주민의 의사를 공식적인 절차를 통해 결집시킬 수 있다는 측면에서 지방의회나 지역문제에 영향력이 있는 정치가들이 하나의 중재실체로서 상당한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 현실적으로 지방의회나 지역 정치가들이 또 다른 집단이기의 형태로 분쟁의 원인이 될 수 있다는 점이 지적될 수 있기 때문에 새로운 실체의 형성 또한 고려될 수 있을 것으로 보인다. 현재 각 분야의 전문가 내지 여론 형성자 역할을 하는 집단을 포괄하여 미래지향형 위원회 형태로 조직해서 활용하는 경우가 있기 때문에 그와 같은 조직을 활성화시켜 나가는 것도 한 방법이 될 것으로 생각된다.

(5) 소송

이해관계자 사이의 권리분쟁은 궁극적으로 법원의 판단에 의존하게 된다. 특히 공공시설의 설치에 따른 지역분쟁은 법원이 인근주민의 권리를 확인하고 시행기관의 보상(또는 배상)·책임을 선언함으로써 당해 분쟁을 대부분 해소할 수 있고 더 나아가서 미래의 유사사안에 대한 권리와 의무를 확정하는 역할을 한다. 소송을 통해서 보상(또는 배상) 책임을 부담하게 된다면 또는 그 과정에서 시행기관의 실책에 대해서 언론이 부정적인 보도를 함으로써 여론이 부정적으로

흐를 경우에는 시행기관이 이런 분쟁을 사전에 예방하기 위한 제반 조치를 보다 적극적으로 강구하게 하는 유인을 부여하기도 한다.

그러나 지역분쟁, 특히 환경문제로 인한 분쟁의 경우에는 인과관계의 입증에 대단히 어려운 경우가 적지 않다. 소음이나 진동과 같이 비교적 용이하게 인과관계를 입증할 수 있는 공해가 있는 반면에, 물이나 대기와 같이 여러 원인이 복합적으로 영향을 미치는 경우에는 인과관계의 입증이 용이하지 않다. 따라서 이 경우에는 당연히 소송에 있어서 인과관계의 입증책임이 어디에 있느냐 하는 것이 주된 이슈가 된다. 우리나라의 경우에는 오염행위와 피해행위가 과학적으로 엄격할 필요는 없고 침해행위와 피해사이의 인과관계가 존재할만한 상당한 가능성, 즉 개연성이 있다는 입증만으로 인과관계의 성립을 인정하는 추세에 있다. 즉 피해자의 입증책임을 경감시켜주는 추세에 있다(최병선, 1992:612-614).

소송에 의하여 해결할 수 있는 문제나 또 그 장점이 없는 것은 아니지만, 환경분쟁을 소송에 의지해서 처리하려고 할 경우 우리는 대개 엄청난 소송비용, 소송기간의 장기화에 직면하게 된다. 결과적으로 소송에 의한 권리구제를 포기하는 문제와 또한 빈번한 소송으로 인한 엄청난 사회적 비용을 초래하는 문제에 직면할 수 있다. 소송은 거의 언제나 지역사회를 통합시키고자 하는 목표에 역효과를 나타내고, 또한 법정에서 사안이 논의되는 동안 시설의 개소를 지연시키는 경향이 있다(Dear, 1992:297). 이와 같은 문제를 회피하면서 환경분쟁을 처리하고자 만들어진 제도가 바로 앞에서 언급한 환경분쟁조정위원회 제도이다. 다만 환경분쟁조정위원회의 결정 역시 분쟁당사자 중 일방이라도 반발할 경우에는 최종적으로 법적소송절차를 거칠 수 있기때문

에 사안에 따라서는 이중의 경비와 시간이 소요될 수도 있다.

2) 지역분쟁 해소전략의 한계

이제까지 지역분쟁 해소 전략을 간접적인 것에서부터 보다 직접적인 것에 이르기까지 검토하였다. 그런데 실천적인 측면에서 지역분쟁 해소 전략이 안고 있는 애로점 내지 한계가 적지 않다. 이와 같은 사항들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역분쟁 해소 전략의 성공적인 추진과정에 무엇보다도 중재나 협상과정의 주된 핵이라고 할 수 있는 정치 지도자들의 이해와 지속적인 참여가 중요하다. 그런데 실제 많은 경우에 있어서 지역분쟁은 대개 관여하고 싶지 않은 문제가 되기 때문에 분쟁사안을 덮어두거나 미루고자하는 유인이 생기고, 결과적으로 정치 지도자들의 이해와 참여가 형식적인 수준에 그치고 따라서 정치적 리더십이 발휘되기가 어렵다.

둘째, 현재 우리가 직면하고 있는 지역분쟁의 환경은 대부분 고정적이라기 보다는 유동적이다. 특히 정보화와 개방화의 흐름 등에 의하여 어떤 새로운 흐름에 대한 대비책이 미처 자리잡기도 전에 상황자체가 변해버리는 경우가 적지 않다. 따라서 어떤 대안이 가져올 결과 역시 불확정적인 경우가 대부분이기 때문에 시행 당사자는 장기적인 전략보다는 단기적인 전략에 집착하기 쉽고 창의적인 방법보다는 관례적인 표준운영절차(SOP)에 매달리기 쉽다.

셋째, 실현가능성이 높고 체계적으로 통합된 지역분쟁 해소 전략을 수립하기 위해서는 분야별 전문지식은 물론이고 체계적인 통합능력을 갖춘 인적 구성원들이 필요하다. 그런데 인사관리제도의 미숙으로 상대적으로 능력이 떨어지는 요원들이 분쟁해소 전략을 담당하는 업

무에 채용 및 배치되거나 또는 훈련과정이 제대로 운영되지 못하는 경우가 흔해서, 실현가능성이 낮은 분쟁해소 전략이 수립되는 경우가 많다.

넷째, 지역분쟁 해소 전략은 흔히 종합적인 접근을 요구함으로써 관련 행정기관도 단일한 경우보다도 복수인 경우가 적지 않다. 그런데 행정관리적인 측면에서 부서간의 갈등이나 할거주의 경향으로 분쟁 해소 전략이 제대로 집행되지 못하는 경우가 허다하다.

다섯째, 지역분쟁 해소 전략은 대개 현실을 토대로 미래를 지향하는 것이다. 따라서 수립 및 집행과정이 장기간을 요하는 경우가 적지 않다. 그런데 정치 지도자들은 자신의 임기와 선거를 의식해서 단기간에 가시적인 성과를 기대하기 쉽다. 따라서 이와 같은 한계속에서 지역분쟁 해소 전략이 수립되고 집행될 수밖에 없다는 측면이 한계점으로 지적될 수 있다.

5. 맺음말

우리가 직면하고 있는 대부분의 지역분쟁은 어떤 하나의 개별 사건으로 보기 어려운 것이 사실이다. 여러 가지 원인들이 복합적으로 영향을 미쳐 가시적인 또는 잠재적인 현상으로서 나타나고 있는 것이 바로 지역분쟁이다. 결국 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 얽힌 실타레를 풀어가듯이 꾸준하게 하나씩 하나씩 현재 직면하고 있는 문제점과 미래 예상되는 문제점을 풀어나가는 방법밖에 없다. 왜냐하면 이것은 어떤 하나의 사건이나 문제라기 보다는 여러 원인들이 복합적으로 연계되어 나타나는 현상이기 때문이다. 그리고 또 다른 한편으로 우리가 향유하고 있는 현대생활의 편리함, 신속성, 자율성, 개방성, 쾌적성 등에 따르는 비용측면으로 이해할 수 있기 때문이다.

주민 기피성 공공시설이 우리 생활주변에 자리잡아 온 과정은 크게 세단계로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 사회적 필요성이라는 명제가 강력해서 주민들의 산발적인 반대가 유효하지 않고 심지어 사회적 비난의 대상이 되었던 시기이다. 그러다가 정치적, 경제적, 사회문화적 환경의 변화와 함께 주민들의 반대가 점점 조직화되고 주민기피성 공공시설 역시 수나양에서 급격하게 증가하게 되는 두번째 단계로 이행하게 된다. 이 단계에서는 시설 인근지역에 거주하고 있지 않은 사람들도 점차 시설관련 부의 외부효과를 자신들의 문제로 인식해가게 된다. 따라서 시행당국은 시설계획과정에서 주민이란 새로운 변수를 고려하지 않을 수 없게 된다. 그러나 이 단계에서도 주민은 수동적이면서 고정적인 형태로 존재하는 실체로 대부분 인식됨으로써 진정한 의미의 문제해결 당사자로 받아들여지지 못한다. 최종적으로 세부적으로는 그것이 어떤 기준이든 소수가 다수를 이용해서 부당한 편익을 얻을 수 없듯이 다수가 소수를 이용해서 부당한 혜택을 누릴 수 없는 세번째 단계로 이행하게 된다. 이 단계에서는 부담과 편익의 일치라는 명제하에서 지역분쟁을 풀어가는데 분쟁의 당사자, 특히 지역 주민이 진정한 의미의 문제해결 당사자로 등장함에 따라서 협상을 통한 문제해결 방식이 주로 활용되게 된다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 우선 지역분쟁의 원인을 시행기관, 지역사회, 환경변수, 그리고 중재기관으로 나누어서 체계적으로 검토하고, 지역분쟁의 완화 내지 해소과정에서 지침으로 활용할 수 있는 지역분쟁 해소의 기본방향으로 공익과 사익의 조화, 사회적 형평성의 제고, 합리적인 제도의 형성, 그리고 의식의 전환을 제시하였다. 그리고 실천적인 측면에서 한계점이 없는 것은 아니지만

지역분쟁의 완화 내지 해소과정에서 사용할 수 있는 전략수단으로서 교육 및 홍보, 연계, 보상, 중재 내지 협상, 그리고 소송 등을 논의하였다.

본 연구에서 얻을 수 있는 정책적 시사점은 주민기피성 공공시설의 입지 지정과 관련하여 입지의 필요성, 환경적인 영향, 관리운영 프로그램 등 관련정보를 다양한 채널을 확보하여 미리 정확하게 전달하고 이해 당사자 집단의 협력을 구하고, 필요한 경우에는 다양한 보상방법을 동원하여 궁극적으로 부담과 편익의 일치를 기해가도록 노력한다. 분쟁의 해결 방법으로는 중재형태를 이용하는 협상 방식이 주요한 수단으로 등장할 것으로 예상되는데, 그와 같은 방식이 제대로 기능을 발휘할 수 있는 합리적인 제도의 형성이 필요하다. 그리고 지역분쟁의 해결은 흡사 헐벗은 산에 나무를 심어서 이삼십년후에 푸른 산을 얻는 것과 마찬가지로 인내심을 갖고 꾸준히 노력해야 할 복잡하고 어려운 사안이라는 것을 우리 모두가 인식할 필요가 있다. 의식과 행태의 전환은 어느 한 순간의 선전이나 구호로 해결되기는 어렵고, 괴롭고 어렵더라도 장기간의 교육이나 홍보로서 결실을 맺을 수 있기 때문이다.

주

- 1) 지역분쟁은 넓게 보면 행정관청이나 첨단산업시설과 같은 선호시설을 서로 유치하기 위해서 지역간의 다툼이 있는 것을 포괄하는 개념이다. 다만 낱양스상 지역분쟁은 부정적인 의미가 개재되어 있고, 선호시설 유치와 관련된 다툼은 흔히 '경쟁'이라는 용어로 표시되고 있다. 따라서 본 연구에서는 특별한 언급이 없는 한 지역분쟁은 기피시설과 관련된 분쟁을 의미하는 것으로 사용될 것이다.
- 2) 님비(NIMBY)란 폐기물 매립지나 유해시설 등 주민기피시설의 입지와 관련하여 해당 지역사회의 거부 내지 방어적인 태도 및 반대 전술을 일

권는다. 여기서 그 시설에 대한 필요성은 인정하지만 내가 살고 있는 인근은 곤란하다(not in my backyard)는 용어가 사용되게 된 것이다.

이와 대조적으로 펄피(PIMFY)란 문자 그대로 주민선호시설을 유치하기 위한 지역집단의 유치활동 내지 전략을 말한다. 여기서 내가 살고 있는 이 곳에 입지하기를 바란다(please in my frontyard)는 용어가 사용되게 된 것이다.

- 3) 과학자들의 분석결과 사람들은 자신들의 자발적인 행동에서 생겨나는 위험과 자신들의 의사와 관계없이 일어나는 위험에 대해 각각 다른 반응을 나타내는 것으로 알려져 있다. 즉 사람들은 담배를 피운다든지 자동차 운전을 하는 일과 같이 자발적으로 하는 일일 때는 훨씬 더 큰 위험에도 관대하다. 그러나 산업시설에서 흘러나오는 폐수, 핵발전소에서 나오는 방사능물질처럼 우리 자신이 어떻게 할 수 없는 것일 때는 그 위험이 극히 미미한 것일지라도 이의를 제기한다(Ross, 1996).
- 4) 수도권 매립지로 인한 환경오염 피해의 인식에 대한 한 조사에 의하면 거의 대부분의 주민(99%)이 시간이 경과하면 피해가 나타나거나 또는 지금 당장 피해가 있을 것이라고 우려하고 있는데, 대조적으로 공무원들은 동일한 항목에 대해서 47.9%만이 동일한 응답을 하고 있다(신창현, 1993 : 24-25).
- 5) 편익과 비용의 분리과정에서 특정집단에게 편익이 집중되어 있고 그 비용은 납세자나 소비자로서의 일반대중에게 널리 퍼져 있을 때 '미시적 분리'(microdecoupling)가 야기된다고 Wolf (1990 : 42-43)는 주장한다.
- 6) 폐기물처리시설의 경우 1994년 12월에 제정된 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률과 1995년 6월에 만들어진 동시행령에 의하여 주변영향지역의 지원에 대한 규정이 만들어져 있다. 하지만 이 규정 역시 현재 상당수의 폐기물처리시설, 특히 대규모의 폐기물소각시설이 인구밀집지역인 도시내에 형성되고 있는 추세에 비추어 간접영향권의 범위(동시행령 제16조 "소각시설의 부지경계선으로부터 300미터이내의 지역으로서 직접영향권의외 지역")를 지나치게 축소설정한 것으로 보인다. 지역의 특성별로 직·간접영향권의 범위를 별도로 설정할 수 있을 것으로 보인다.
- 7) Rawls(1971)의 정의의 원칙중 첫번째 원칙은

모든 사람이 동등한 만큼의 기본적 자유(basic liberty)에 대한 사전적 권리(prior right)를 가져야 한다는 것이다.

- 8) 1979년 미국 TMI(Three Mile Island) 원자로사고 시 언론매체가 경쟁적으로 그 사안을 다룸으로써, 원자로의 노심이 녹아서 치명적인 결과가 초래할 확률에 대한 일반인들의 인식은 대략 1%에서 10%에 이르렀다. 그런데 실제 노심이 용융(meltdown)할 가능성은 약 0.0001%에서 0.001% 정도에 불과한 것으로 알려져 있다(Wolf, 1990:56).
- 9) 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률 제25조 주변영향 지역주민의 상주감시원 고용규정 등은 지역사회와의 연계성을 제고하는데 기여할 가능성이 높다.
- 10) 중재활동에 있어서 경비충당 방법이 서구사회에 있어서도 단일한 형태로 정해져 있는 것은 아니다. 미국의 경우에 중재인들이 자신들의 시간임금을 청구하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 하지만 자신들의 활동비(여비, 식비, 자료비, 우편비용 등)와 부하직원의 일당은 대개 민간비영리재단으로부터의 보조금으로 충당하고 있다. 합병(annexation)과 같이 자치단체간 분쟁의 경우에는 관련 자치단체들끼리 반반씩 중재경비를 부담하는 경우도 있다. 중재를 통해서 협상을 성공시킨 대표적인 사례로 지적되고 있는 위스콘신주 세이무어 타운 (Seymour, Wisconsin)의 폐기물 매립지 사건에서의 중재경비는 민간비영리재단인 포드재단(Ford Foundation)으로부터 지원되었고, 버지니아주 리스버그 타운(Leesberg, Virginia)에서의 합병문제는 관련 자치단체들이 경비를 공동으로 부담하였다(Madigan et al., 1990:10-23).
- 11) 환경분쟁조정위원회는 알선(斡旋), 조정(調停), 재정(裁定)의 세가지 기능을 수행한다. 알선은 이해당사자 사이의 문제를 대화로서 해결하도록 위원회가 촉구하는 방식이다. 당사자 사이의 대화로서 분쟁이 제대로 해결이 되지 않을 때, 조정위원회가 독자적으로 사실조사를 하여 조정안을 작성하고 그 안을 이해당사자들에게 통보하고 일정기간이내에 이의제기가 없는 경우에는 조정안대로 합의가 이루어진 것으로 간주한다. 그리고 이 조정안에 대해 이의제기가 있는 경우에는 중앙조정위원회가 소송에 준하는 절차를 거쳐 가해자의 손해배상의 책임여부와 배상액을 재정하

여 이를 관계자가 수락하도록 한다. 물론 이 재정에 불복하는 당사자는 사법적 절차에 따른 소송을 제기할 수 있다(최병선, 1992:616).

참고문헌

- 권원용, 1993, 「도시계획분야에 있어서 협상론의 도입을 위한 이론적 고찰」, 『국토계획』, 28.4, pp. 5-20.
- 김선희, 1993, 「NIMBYs의 경제학」, 『국토정보』, 2월.
- 김중후외, 1994, 「공공시설 설치에 따른 지역/집단 이해갈등과 조정에 관한 연구」, 『지방자치 연구』, 6.1, pp. 59-86.
- 박종화, 1993, 「폐기물 매립지와 적정보상」, 『국토계획』, 28.4, pp. 55-77.
- 신창현, 1993, 「수도권 매립지로 인한 주민과 시행당국간의 갈등해소에 관한 연구」, 『수도권 매립지 종합환경조사보고서』, 3월.
- 이종규외, 1994, 『도시개발사업 수행을 위한 협상연구』, 서울시정개발연구원.
- 장세훈, 1994, 「지역이기주의(NIMBY) 해소대책의 현황과 과제」. 국회도서관『현안분석』 76호.
- 최병선, 1992, 『정부규제론』, 서울:법문사.
- 한건우, 1992, 『행정법이론 제1권』, 서울:박영사.
- Bacow, L. and J.R.Milkey, 1982, "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach," *Harvard Environmental Law Review*, 6.
- Blackburn, J.W., 1988, "Environmental Mediation as an Alternative to Litigation," *Policy Studies Journal*, 16.
- Bruce, D.A., 1983, "Who and How? Participation in Environmental Negotiation," *Environmental Impact Assessment Review*, 4.2, pp. 203-217.
- Daniel Yankelovich Group, 1990, Public Attitudes Toward People with Chronic Mental Illness: *Executive Summary*, Princeton, NJ: The Robert Wood Johnson Foundation.
- Dear, M., 1992, "Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome," *Journal of the American Planning Association*, 58.3, pp. 288-300.
- _____, 1990, *Gaining Community Acceptance*, Princeton, NJ: The Robert Wood Johnson Foundation.
- Forester, J., 1987, "Planning in the Face of Conflict," *Journal of the American Planning Association*, 52.3.
- Heiman, M., 1990, "From 'Not in My Backyard!' to 'Not in Anybody's Backyard!' Grassroots Challenge to Hazardous Waste Facility Siting," *Journal of the American Planning Association*, 56.3, pp. 359-362.
- Lake, R., 1993, "Planners' Alchemy Transforming NIMBY to YIMBY," *Journal of the American Planning Association*, 59.1, pp. 87-93.
- _____, ed., 1987, *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Levitt, R. and J.J.Kirlin, 1985, *Managing Development Through Public/Private Negotiations*, Washington, D.C.: Urban Land Institute.
- Madigan, D., et al., 1990, *New Approaches to Resolving Local Public Disputes*, Washington, DC.: National Institute for Dispute Resolution.
- Park, J.H., 1995, "Land-fill Sites and Alternative Approaches to Community Relations," Paper presented at the The Third Asian Planning Schools Association Congress, 22-24, Sept.
- Pops, G. and M.Stephenson, 1988, "Public Administrators and Conflict Resolution: Problems and Prospects," *Policy Studies Journal*, 16.
- Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Ross, J.F., 1996, "What You Didn't Know About Risk?" *Reader's Digest*, April, USRD.
- Susskind, L.L., 1983, "The Uses of Negotiation and Mediation in Environmental Impact Assessment," In F.A.Rossini and A.L.Porter ed. *Integrated Impact Assessment*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Viner, J., 1960, "The Intellectual History of Laissez Faire," *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 45-69.
- Wolf, C.Jr, 1990, *Markets or Governments*, The MIT Press.

ABSTRACT

Fundamental Directions and Strategies for Resolving Local Disputes

Park, Jong Hwa
Kyungpook National University

Local dispute resolution has evolved in response to the need for effective ways to cope with the increasing numbers and types of local disputes. Where resources are limited, where the activities of individuals or communities affect other individuals or communities, and where interests deviate or compete, disputes are likely to emerge.

Efforts to resolve local disputes vary in their particulars but generally have certain elements in common. Therefore, this study focuses upon the fundamental directions and strategies for resolving local disputes. More specifically, the purpose of this study is to examine the causes of local disputes, to suggest fundamental directions for resolving local disputes, and then to explore the strategies for resolving local disputes.

In the face of rising local disputes, planners need to become more aware of the possibilities for consensual dispute resolution. There is almost always more than one potential path to consensus. In spite of this variability, desirable strategies in local dispute resolution processes can be identified.

Key Words: Dispute Resolution, Fair Compensation, Mediated Negotiation