

환경분쟁해결에 영향을 미치는 요인과 정책대안

이수장

Factors Affecting the Resolution of Environmental Disputes and Relevant Policy Alternatives

Soo-Jang Lee

강남대학교 도시공학과(Dept. of Urban Planning and Engineering, Kangnam University)

제 출 : 2009년 6월 24일 수 정 : 2010년 5월 13일 승 인 : 2010년 11월 29일

국 문 요 약

오늘날 국가 또는 사회 문제 가운데서 가장 해결하기 어려운 것이 행정당국, 사업시행자, 해당 지역주민 그리고 시민단체 간의 환경분쟁이다. 이러한 분쟁은 환경파괴, 비용과 편익의 불공평성 등으로 인하여 입지과정에서 관련 지역공동체의 강력한 저항이나 반대, 즉 님비(NIMBYism)를 유발한다. 지역기피시설(locally unwanted land uses, LULUs)의 입지나 개발에 대한 반대는 지역공동체의 이기적·편협적인 님비에 기인하는 것이 아니라 삶의 장소와 생태계를 보호하려는 지역주민의 합리적이며 정당한 요구의 표현이다. 따라서 이러한 입지갈등을 해결하기 위해서는 종래와 같은 결정-발표-옹호(decide-announce-defend, DAD)로 표현되는 그들과 우리라는 적대적인 관계가 아닌, 이해당사자들의 상호작용, 즉 협상에 의한 합의형성(consensus-building)을 하려는 상황이 이루어져야 할 것이다. 이러한 협상은 보다 바람직하며, 실행가능성이 높은 자발적인 과정으로 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution) 방법이다. 이러한 합의형성에 영향을 주는 요인으로 다음 3가지를 들 수 있는데 i) 주민참여보장, ii) 형평성제고 및 iii) 신뢰성강화 등이 그것이다. 이러한 3가지 요인들은 상호 연계되어 상호작용을 하는 체제로 간주할 때 그 시너지효과는 보다 커질 것이다.

■ 주제어 ■ 환경분쟁, 결정-발표-옹호, 합의형성, 주민참여, 형평성, 신뢰성

Abstract

Among the various contemporary issues that confront the nation or society, surely one of the most difficult to resolve are environmental disputes between government authorities, developers, local residents and advocacy groups. While such disputes can in some cases be the result of a selfish and illegal NIMBY("Not In My Back Yard") syndrome, they can also be an expression of rational and appropriate demands from local residents to preserve the ecology and quality of life for their communities, particularly with respect to the planning of "locally unwanted land uses(LULUs). Accordingly, rethinking NIMBYism entails several implications for planning of LULUs. Until the 20th century many planners considered only "functional rationality" in their decision making, in a confrontational "us versus them"

* sjlee@kangnam.ac.kr

** 이 논문은 2009학년도 강남대학교 교내연구비 지원에 의한 것임.

process of "decide-announce-defend(DAD)". I believe, however, that a fair, voluntary, and negotiated process of alternative dispute resolution(ADR) based on consensus building is the means to resolving these disputes. A voluntary process is more desirable and feasible than a coercive one, making ADR well worth pursuing. From this perspective, I explore several factors which affect the resolution of environmental disputes. I suggest three main factors as follows: i) extension of citizen participation, ii) enhancement of equity, and iii) building of trust. Alternatives are presented based on these factors.

■ **Keywords** ■ Environmental disputes, DAD, Consensus-building, Citizen participation, Equity, Trust

I. 서 언

오늘날 국가 또는 사회적 문제 가운데서 가장 해결하기 어려운 것이 행정당국, 사업시행자, 해당 지역주민 그리고 시민단체 간의 환경분쟁이다. 이런 분쟁은 주로 개발과 환경보전 간의 몇 가지 상충적 요인에서 생겨난다. 그 대표적인 사례가 쓰레기처리시설, 하수종말처리장, 화장장, 방사성 폐기물 처리시설 등과 같은 이른바 '지역기피시설'(locally unwanted land uses, LULUs)이다. 왜냐하면 이러한 시설은 그것이 입지하는 지역공동체에 세입이나 고용의 증대와 같은 편익을 거의 가져다 주지 않는 자본집약적인 성격을 갖는 반면¹⁾ 오염이나 악취 등 건강·환경상의 위험 및 지가하락 같은 경제적 불이익과 같은 상당한 부정적 외부효과를 초래하는 속성을 갖기 때문이다. 이와 같은 비용과 편익의 불공평성으로 인하여 이러한 시설은 입지과정에서 관련 지역공동체의 강력한 저항이나 반대, 즉 님비(NIMBYism)를 유발하는 토지이용이 된다.

이러한 갈등의 사례는 여러 분야에서 찾을 수 있는데, 1980년대의 안면도 사태와 쓰레기매립장, 쓰레기 소각장 도입문제, 1990년대의 굴업도사건, 새만금사업, 2000년대의 사패산 터널공사, 천성산 터널공사, 한탄강 댐, 부안사태, 경주 방폐장, 홍성 화장장, 하남시 광역화장장 사태, 서울 청계산 추모시설 도입문제 등과 같이 환경파괴를 둘러싼 갈등 등 그 유형도 다양할 뿐만 아니라 막대한 사회적 비용을 소모하고 있다.²⁾

이러한 환경분쟁은 기존 시설의 확장이나 새로운 시설의 건설을 거의 불가능한 상태로 만드는 님비주의를 초래한다. 그런데 LULUs의 입지나 개발에 대한 반대는 지역공동체의 이기적·편협적인 욕구가 아니라 삶의 장소와 생태계를 보호하려는 지역주민의 합리적이

1) Tarlock(1984), pp.429-61.

2) 한국환경정책·평가연구원(2004).

며 정당한 요구의 표현이며,³⁾ 따라서 의사결정은 과학적 합리성과 과정적 효율성이라는 명목하에 결정-발표-옹호(decide-announce-defend) 방식으로 이루어지기보다는 이해당사자들의 상호작용, 즉 합의형성(consensus-building) 방식으로 이루어져야 할 것이다.⁴⁾

이와 같이 LULUs의 입지와 개발에 대한 의사결정을 갈등해결의 소산으로 이해할 때 갈등은 해결에 영향을 주는 요인 중에서 중요한 변수로 대두된다. 갈등을 해결하는 방법으로는 여러 가지가 있으나⁵⁾ 지금까지 환경분쟁은 주로 소송(또는 공권력적인 중재)으로 해결되어 왔는데, 이러한 사법적 의사결정에는 몇 가지 문제점이 있다. 즉 i) 비용이 과다 소요될 뿐만 아니라 시간 소비적이라는 점, ii) 즉시적 관심을 요구하는 상황에서는 부적절하다는 점, iii) 소송이 갖는 대립적 성격으로 인하여 갈등 당사자들이 호의적 관계를 갖는 것이 거의 곤란하다는 점, iv) 재판의 규칙과 절차에 따른 한계 때문에 갈등의 본질은 거의 검토되지 않으며 특히 공정성과 효율성 측면을 고려하기 곤란하다는 점 등이다.⁶⁾

이러한 맥락에서 볼 때 환경분쟁을 해결하여 합의에 이르게 하는 요인에 대한 이해가 필수불가결한 요소로 제기된다. 즉 분쟁 중이거나 분쟁 가능성이 있는 문제에 대하여 이해당사자들이 대면적으로 만나 상호 수용할 수 있는 해결책을 도출하는 '대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution, ADR)' 기법이 그것이다.⁷⁾ 이는 대립적 과정이 아닌 자발적인 방법, 즉 협상이나 조정된 협상으로 합의를 도출하고자 하는 것이다.

이러한 접근방법은 전통적 방법에 비해 다음과 같은 잠재적 장점을 가진 것으로 평가된다. 즉 i) 직간접적으로 영향을 받는 당사자가 의사결정과정에 참여할 수 있다는 점, ii) 강요된 기준보다는 협상 기준에 보다 순응적일 수 있다는 기대감, iii) 정보를 구득하는 데 소요되는 비용은 감소하는 데 반해 정보의 신뢰성은 제고된다는 점, iv) 어떤 상황에서는 자원배분에 효율적인 기제가 될 수 있다는 점, v) 책임이 공공의사결정자로부터 민간의사결정자로 이전됨에 따라 정부의 규제행위에 따른 비용이 감소한다는 점 등이다.⁸⁾ 따라서 자발적 협력에 기초한 문제해결과정이 그 절차에서 효율적일 뿐만 아니라 형평성을 제고할 수 있고 또한 그 결과도 사회적 편익을 극대화시킬 수 있다는 것이다.⁹⁾

3) Lake(1983).

4) Susskind(1999).

5) 갈등을 해결하는 대표적 방법으로는 i) 관례, ii) 규제, iii) 소송, iv) 시장 및 v) 협상 등을 들 수 있다 (Raiffa, 1982, p.7).

6) Susskind and Ozawa(1984), p.5.

7) Bingham and Haygood(1986), p.4.

8) Popper(1983), p.255.

최근 우리나라에서도 이해당사자들의 협상에 의한 합의형성으로 분쟁을 해결하려는 움직임이 사회 곳곳에서 나타나고 있다. 그러나 아직 이러한 협력적 합의형성이 생소하여 전례가 거의 없는 의사결정방법이므로 합의형성과정에서 불협화음이 들리고 있다.

본고에서는 협력적 합의형성이 성공 또는 실패한 사례를 분석하여 이를 준거의 기준으로 삼아 성공적인 환경분쟁해결을 위해 고려해야 할 요인과 이에 따른 정책대안을 제시하고자 한다.

II. 환경분쟁해결의 사례분석

1. 사례분석의 틀

지금까지 우리나라에서는 LULUs의 입지와 관련된 정책을 중앙정부 또는 지방자치단체가 형식적인 주민참여의 허울을 걸치고 밀실에서 일방적으로 결정하여 왔을 뿐만 아니라 그 선정방법이 공정치 못하였으며,¹⁰⁾ 이에 따른 갈등해소도 공권력의 투입 등과 같은 강제적 방법으로 이루어져 왔음은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 문민정부의 등장과 지방자치제의 본격적인 실시로 대변되는 작금의 사회적 환경에서는 과거와 같은 방법은 더 이상 그 실효성이 담보되지 않을 것이다. 다시 말해 LULUs의 입지결정방법과 이에 따른 갈등해소방법은 변화되어야 한다.

협상이란, 공동의 문제를 안고 있는 복수의 의사결정주체가 임의로 복합적인 이해사안을 주고받는 교환을 통하여 다른 형태의 행동결과보다는 나은 결과를 가져오기 위한 상호전략적 조우과정이다.¹¹⁾ 그리고 협상의 산물인 조정은 중립적인 제3자가 협상과정에 개입하여 갈등당사자들의 협상관계를 조성하여 그들 스스로 실효성 있는 합의를 도출할 수 있도록 하는 과정이다. 이러한 과정에서 가장 관심을 갖게 되는 것은 협상이 당면한 문제를 해결하는 데 도움이 되었느냐 하는 점, 즉 협상의 효과성의 문제이다. LULUs의 입지갈등의 측면에서 볼 때 시설이 입지되었느냐와 지역공동체의 요구가 관철되었느냐 하는 문제이다.

이와 같은 효과성에 영향을 미치는 요인, 즉 독립변수는 다양한데, 여기서는 LULUs의 입지갈등에 관한 원인과 환경갈등관리기제로서의 환경조정이론에 근거하여¹²⁾ LULUs의

9) Sullivan(1984), pp.202-3.

10) 선우영준(1993), p.4.

11) 이달곤(1991), p.21.

12) 이수장(1997), pp.47-67.

입지갈등의 예방과 해결에 가장 적실한 요인으로 판단되는 몇 가지 변수를 중심으로 분석의 틀을 설정하고자 한다. 즉 i) 님비에 대한 시각, ii) 주민참여, iii) 형평성, iv) 신뢰성 및 v) 조정자의 개입이다.

1) 님비에 대한 시각

여기서는 LULUs의 입지에 대한 주민 내지 지역공동체의 반대를 어떻게 보고 있는가가 주요한 점이다. 다시 말해 국가 또는 지방자치단체가 LULUs에 대한 님비적 태도를 비합리적이고 편협한 이기적 이해로 간주하느냐 아니면 그것을 지역공동체의 합리적이고 정당한 요구의 표현으로 인정하느냐 하는 것이다. 만약 님비를 전자의 시각으로 볼 경우 협상 자체가 이루어지는 것이 거의 불가능할 수 있다. 따라서 님비신드롬을 어떤 시각에서 보느냐가 LULUs의 입지갈등해소에 가장 중요한 변수이다. 이러한 님비적 시각에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 시대적 상황, 즉 정치적 민주화와 사회적 자유화의 정도라 할 수 있다.

2) 주민참여

시설입지과정에서 기술관료는 그들이 갖는 기술적 전문성이라는 속성으로 인하여, 지역공동체의 참여에 소극적이거나 실질적으로 제한하여 왔다. 이로 인해 LULUs의 입지계획 전반에 몇 가지 문제를 야기한다. 일반적으로 시설제안자, 즉 계획가나 기술관료는 주민과 상호작용에서 다음과 같은 오류를 범하기 쉽다.

첫째, 시설제안자의 인식상의 문제이다. 시설입지는 '우리'의 문제이며 중요한 것은 거시적 안목이라는 시설제안자의 의식구조이다.¹³⁾ 제안자들은 자기의 관점을 과대평가하는 반면 대안적 관점은 과소평가하기 쉬우며 과학적 엄격성을 갖는 문제만을 주로 분석하려고 한다. 또한 거시적 공공정책과 이것이 갖는 함의의 견지에서 문제를 정의하려고 한다. 따라서 시설과 지역공동체 생활양식의 양립 가능성, 지역공동체의 사회적 특성이나 장소에 대한 만족감 같은 문제는 피상적으로 다루거나 관심을 두지 않으려고 한다.

둘째, 정보의 옹폐성향이다.¹⁴⁾ 시설제안자들은 반대자로부터 자신을 보호하기 위하여 시기적으로 내용적으로나 정보의 제공을 제한하거나 정보에 대한 접근을 방해하려고 한다. 이러한 성향은 특히 환경정책 결정과정에서 두드러지는데, 왜냐하면 기술적 문제에 대한 주

13) Armour(1991), p.24.

14) *Ibid.*, p.25.

민의 능력을 믿지 않으려는 태도 때문이다.¹⁵⁾ 이러한 이유로 주민에 대한 정보의 제공이 너무 늦게 이루어지며, 보고서 또한 그들만이 이해할 수 있는 전문용어로 작성되어 이른바 지성의 간격(intelligibility gap)을 야기한다.

셋째, 협의절차의 부적절성이다. 논쟁거리가 되는 문제의 생산적인 논의를 조장하는 데 있어 공청회 등은 효과적인 메커니즘이 되지 않는다는 일반적인 합의에도 불구하고¹⁶⁾ 주로 이 방법에 의존한다. 다시 말해 주민들의 의견을 경청할 수 있는 체계적인 절차를 사용하지 않는다는 점이다. 또한 제안자들은 필요한 의사소통과 과정기술을 갖지 못하는 경우도 있다. 나아가 주민들의 질문과 코멘트 중 합리적 내용만 중점적으로 다루어지며 감정적 측면은 무시되어 버린다. 따라서 자기들의 두려움과 관심은 어떠한 방법으로도 정당화될 수 없다는 것을 깨닫게 된 주민들은 더욱 격분하며 제안자들은 방어적이며 냉담하게 된다.

넷째, 법규 의존적이다. 인간사를 허가와 금지의 연속으로 보는 사람들은 어떤 일을 할 때 법률적 장애물이 유일한 것처럼 행동한다. 입지제안자들도 입지선정과정을 일련의 법률적 과정으로 보고 있다. 즉, 최고의 선의를 갖고 일하며, 필요한 서류를 완벽하게 작성하고, 최고의 전문가(변호사)를 선정한다면 모든 허가를 받아낼 수 있고 어떠한 금지조항에도 걸리지 않으며 따라서 시설을 건설할 수 있다는 것이다. 그러나 허가된 모든 것이 가능하지 않다는 것은 두말할 나위도 없는데 왜냐하면 진행시킬 법적 권한이 있다는 것이 반드시 시설을 건설할 권한을 주는 것은 아니기 때문이다. 이를 공공선택과정에서 법률가의 오류라 부른다.

끝으로 너무 늦게 주민들과 대화한다는 점이다. 이러한 오류는 주민관계에서 나타나는 가장 일반적인 것인데 연구설계과정에서 주민들과의 협의노력이 불충분하기 때문에 지역 공동체의 관심과 문제를 건전하게 이해하고 있다는 사실을 확실히 할 수 없다. 또한 여러 정보도 이때에 이르러서야 비로소 제공되는 것이 보통이다.

이상과 같은 오류로 인하여 불충분한 주민협의를 오히려 이해당사자들을 양극화시키는 참여형태를 초래한다.¹⁷⁾

3) 형평성

LULUs의 입지에 따른 불이익에 관한 정보는 널리 알려져 있다. 즉 지역공동체는 건강

15) Davis(1984-5), p.55.

16) Checkoway(1981), pp.566-582.

17) Culhane(1981), pp.238-241.

과 안전에의 위협, 재산가치 하락, 교통체증, 환경오염 등에 대해 알고 있으며, 어떤 하나의 시설을 받아들임으로써 또 다른 바람직하지 않은 시설을 수용해야 하는 것이 아닐까 하는 걱정을 하게 되며 나아가 전체적인 삶의 질이 저하될 것을 우려한다. 그런데 지역공동체가 협상을 시설입지에 따른 가능한 비용이나 위험보다 편익이 클 수 있는가를 탐색하는 수단으로 간주하게 되면 협상은 더욱 매력적인 대안이 될 수 있다. 다시 말해 시설제안자가 시설의 입지에 따른 부의 효과를 저감 내지 상쇄시키는 대안이나 유인책을 제안하거나, 지역공동체가 시설의 수용에 따른 여러 조건을 주장할 수 있다면 협상의 효과성은 제고될 것이다.

4) 신뢰성

신뢰성의 문제는 LULUs의 입지에서 반드시 고려되어야 할 주요 사항 중의 하나이다. 시설입지의 양 당사자인 지역공동체와 시설제안자는 다른 당사자가 자기를 신뢰할 것을 기대하고 있으나 실제로 양 당사자는 서로를 불신하는 것이 일반적이다. 신뢰의 문제는 그것이 협상을 고려하는 당사자에게 영향을 주는 중요한 요소이나 신뢰가 협상의 전제조건이 될 수는 없다. 왜냐하면 사람과 국가는 신뢰하지 않는 사람, 심지어 적과도 협상해야 하는 경우가 있으며, 이와 같이 불신하는 당사자들 사이에서 도출된 합의가 점차 신뢰를 구축하게 되기도 한다.

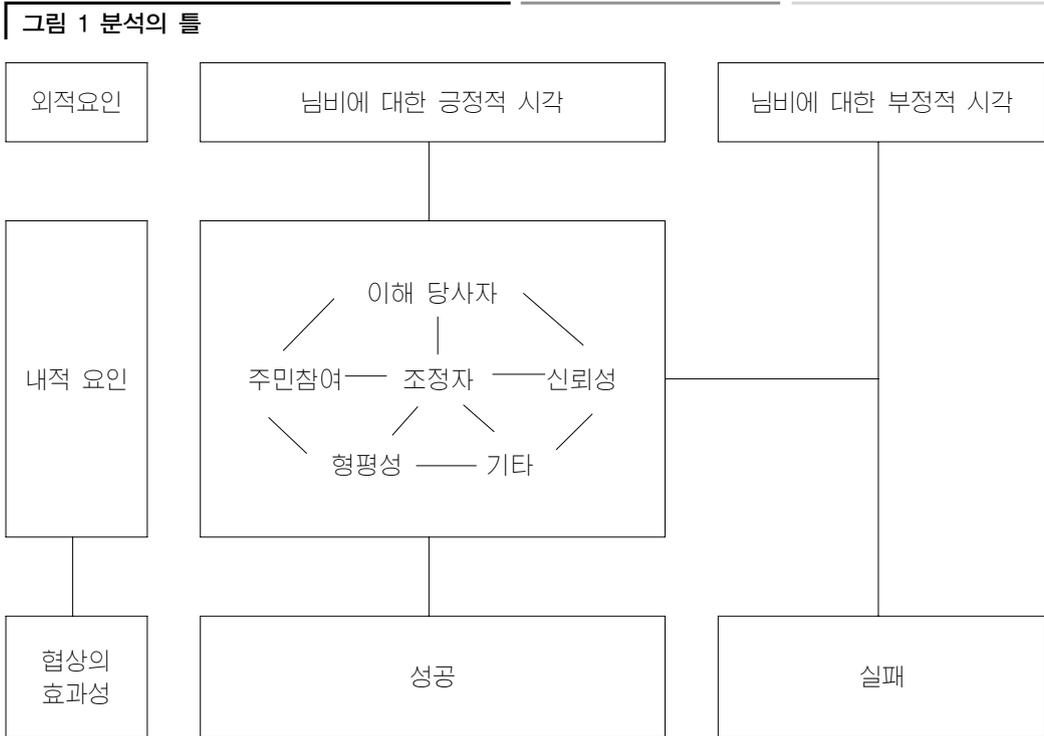
신뢰가 협상의 전제조건이 될 수 없는 또 다른 요소는 협상 과정 자체가 불신하는 당사자들에게 서로의 신뢰성과 정직성을 판단할 수 있는 기회가 된다는 점이다. 예를 들어 정보의 공유약속이 지켜질 것인지, 협상의 비밀유지약속이 존중될 것인지를 통해 서로의 신뢰성을 평가할 수 있다. 이러한 당사자 간의 신뢰뿐만 아니라 협상과정 그 자체가 공평하고 불편부당하고 적절한 것으로 간주될 때, 지역공동체는 더욱 기꺼이 협상하려 할 것이며 협상의 효과에 큰 영향을 미칠 수 있다.

5) 조정자의 개입

분쟁의 문제와 그의 결과에 아무런 이해관계가 없는 불편부당한 중립적인 제3자가 협상을 조정할 경우 협상의 효과성은 훨씬 제고된다는 것은 재론의 여지가 없다. 예를 들어 조정자는 협상의제와 유인책 등 당사자들의 실제적 관심이 무엇인지를 비공식적인 일대일 대화를 통하여 표출할 수 있도록 하는 데 조력할 수 있다. 그리고 협상과정에 익숙지 못한

당사자, 특히 지역주민들에게 절차적 문제를 교육하여 이해당사자로 하여금 생산적인 상호 작용을 할 수 있도록 함으로써 협상과정의 공평성과 순수성에 대한 지역공동체의 신뢰를 제고시킬 수 있어 협상의 효과성에 상당한 영향을 미칠 것이다.

이상과 같은 분석의 틀을 그림으로 나타내면 다음 <그림 1>과 같다.



2. 위도 방폐장

1) 유치공모

정부는 과거 1986년부터 방폐장추진사례를 분석한 결과 지역주민과의 합의과정이 없는 사업자 선정방식으로는 성공이 불가능하다고 판단하여 지역주민의 자율의사를 존중하는 투명하고 공개적인 사업추진이 필요함을 알게 되었다. 따라서 정부는 유치의 기본방향을 유치공모에 두었다.

2001년 6월 30일 방사성폐기물 관리시설 유치공모 마감결과 7개 지역(영광, 강진, 진도,

고창, 보령, 완도, 울진)이 유치청원을 하였으나 완도는 청원을 자진 철회하였고 다른 지역은 지방의회 및 지자체장이 주민청원을 기각함으로써 자율유치에 실패하였다. 하지만 자율유치공모로 인해 방사성폐기물 부지에 대한 지역주민의 부정적인 인식이 크게 호전되는 등 사업이해의 저변 확대와 중앙언론의 사실에 근거한 긍정적 보도로 시설의 필요성에 대한 국민적 공감대는 확산되었으며 환경단체의 반대 명분을 상대적으로 약화시키는 결과를 가져왔다.

2) 사업자 주도 후보부지 선정

유치공모 방식이 실패하면서 한국수력원자력(주)은 「사업자 주도 방식의 부지확보 방안」을 수립(2001년 8월)하고 방사성폐기물관리시설 후보부지 도출을 위한 용역을 전문기관과 체결하였다. 이에 따라 2001년 12월부터 2002년 12월까지 후보부지 도출을 위한 용역을 수행한 결과, 최종 후보지로 경북 울진군 근남면 산포리, 경북 영덕군 남정면 우곡리, 전남 영광군 홍농읍 성산리 그리고 전북 고창군 해리면 광승리 등 4개 지역이 지정되었다.

3) 부안군 위도

유치신청 마감을 하루 앞둔 2003년 7월 14일 부안군수와 의회의장은 산업자원부를 방문하여 부안군 위도면 치도리 일대에 방사성폐기물관리시설을 유치하겠다는 유치신청서와 양성자기반공학기술개발사업 유치신청서를 제출했다. 2003년 7월 15일 '방사성폐기물관리시설부지선정위원회'는 1차 회의를 시작으로 총 6차례의 회의를 개최하고 위도지역 현장답사와 부지환경조건, 사업추진 여건 등에 대한 종합평가를 거쳐 2003년 7월 24일 부안군 위도를 방사성폐기물관리시설 최종후보부지로 선정·발표했다. 그러나 환경단체, 농민회, 종교단체 및 핵폐기장 백지화 범부안 군민대책위는 지속적인 대규모 촛불시위와 격포항 해상시위, 부안-전주 간 국도 차량시위, 부안군 내 초중고교 학생 등교거부 등의 반대활동을 통하여 방사성폐기물관리시설 위도유치 백지화를 요구했다. 이에 2004년 2월 14일 부안 반대대책위 주관으로 위도를 제외한 36개 투표소에서 독자적으로 실시된 주민투표에서 유권자 52,108명 중 37,524명이 투표에 참가(투표율: 72.01%)하여 투표자 91.9%가 방사성폐기물관리시설 유치를 반대함으로써 더 이상의 사업추진은 불가능해졌다.

4) 실패요인

부안군 유치신청 이후 부지선정 과정에서 논란의 핵심인 '주민의견 수렴과정 없는 지자체장의 독단 신청'이 부안에서의 실패 원인으로 부각되면서 주민투표 도입과 주민의견 수렴 등 민주적인 절차를 보장한 새로운 사업추진정책의 수립이 필요함을 알게 되었다.

3. 경주 방폐장¹⁸⁾

1) 부지선정위원회 구성 운영

산업자원부장관은 유치지역 선정계획, 부지조사 결과, 선정과정 등을 공개적이고 투명하게 진행하도록 한 「중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법」 제7조 제2항을 근거로 '중·저준위방사성폐기물 처분시설 부지선정위원회'를 구성하였고, 동 법시행령 제18조에 부지선정위원회의 설치근거 및 기능, 위원회 구성 등에 관한 사항을 구체적으로 명시하였다. 2005년 3월 11일 정부는 인문·사회분야, 과학·기술 분야, 법조계, 언론, 시민단체의 명망 있는 16인의 인사를 위원으로 하는 '중·저준위방사성폐기물 처분시설 부지선정위원회'를 구성하였다. 경주, 군산, 포항, 영덕 등 4개 유치신청 지역은 부지의 안전성, 사업추진 여건, 수송 용이성, 자연 및 사회 환경, 부지조건 등 사업추진을 위한 제반여건이 전반적으로 양호한 것으로 평가되었으며, 이러한 부지적합성평가 결과는 9월 15일 기자회견을 통해 발표되었다.

2) 경주의 선정

2005년 6월 10일 '국정현안정책조정위원회의'를 통해 부지선정 절차와 진행일정을 최종 확정했다. 그리고 2005년 8월 31일 유치신청 접수마감 결과 경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지자체에서 의회의 동의를 얻어 산업자원부에 유치신청서를 제출하였다. 그간 여러 가지 우여곡절 끝에 2005년 11월 2일 경주, 군산, 포항, 영덕 등 4개 지역 332개 투표소에서 일제히 실시된 주민투표는 경주시가 89.5%의 가장 높은 찬성률로 중·저준위방사성폐기물 처분장 최종후보부지로 선정되었다.

18) 이수장(2008).

표 2 방사성폐기물 처분장 유치 주민투표 결과

구분	경주시	군산시	영덕군	포항시	계
총선거인 수	208,607	196,980	37,536	374,697	817,820
투표인 수	147,636	138,192	30,107	178,586	494,521
-부재자 투표 (신고자)	70,521 (79,599)	65,336 (77,581)	9,523 (10,319)	63,851 (82,637)	209,231 (250,136)
-기표소 투표	77,115	72,856	20,584	114,735	285,290
투표율(%)	70.8	70.2	80.2	47.7	60.5
찬성률(%)	89.5	84.4	79.3	67.5	-

자료: 산업자원부, 「2007원자력발전백서」, p.230.

3) 성공요인

경주지역이 선정된 이유는 여러 가지가 있으나 지역주민에 대한 직접 홍보보다는 간접 홍보를 적극 활용하고 방폐장사업과 관련된 제반 기관의 네트워크를 활용한 홍보방법을 사용하였다. 주민투표 실시요구 이후 주민투표 실시 전날(2005. 11. 1)까지는 미디어 홍보 활동이 금지된 기간이었다. 따라서 경주는 그동안 시행했던 적극적인 미디어 홍보보다는 부정 이슈 대응을 위한 미디어 분석과 세부전략 수립에 치중하였다.

주민들은 환경단체 의견에 동조하여 방폐장 시설이 필요하긴 하지만 어쨌든 ‘환경에는 나쁜 것이 아니냐’라는 부정적 인식을 갖게되었다. 이를 시정하기 위하여 텔레비전과 라디오 광고에 치중하면서 중·저준위방사성폐기물을 직접 보여줌으로써 방폐장을 ‘방사성폐기물을 단순히 저장하는 곳이 아니라 우리의 필요에 의해 고맙게 쓰여진 것들을 자연의 상태로 건강하게 돌려주기 위한 시설’이란 내용을 부각시켰다. 그리고 최종적으로 지역 주민이 주민투표로 스스로 결정한다는 내용을 인터넷 게시판, 배너 광고 같은 사이버홍보를 추진하였다.

그 밖에 일본 및 유럽의 전문가들로부터 원만한 사업 진행을 위한 제언을 수렴하고 일본의 원자력전문가들을 초청하여 일본의 방사성폐기물 처분시설에 대한 건설 추진과 관련된 경험을 공유함으로써 처분시설의 안전성에 대한 메시지를 국민에게 알리는 효과를 거두었다.

4. 홍성군 화장장

1) 사업개요

충남 홍성군 화장장 사업은 2001년 12월에 기본계획을 세운 후 일정이 순조롭게 진행되

어 현재 가동 중이다. 위치는 동군 금마면 봉서리 120-13번지 일원이며, 면적은 부지면적 37,120㎡, 건축면적 3,410.82㎡(연면적 5,263.47㎡)이다. 사업비는 총 154억 원(월국비 45억 3,300만 원. 도비 32억 6,000만 원. 군비 16억 3,000만 원. 시·군출연금 59억 7,700만 원)이며, 사업기간은 2005. 9~2007. 5월 까지로 되어 있다.

주요 사업내용을 보면 i) 화장장: 3,451.71㎡(지하 1층, 지상 2층)(화장로 8기: 봉서 주민의 건의에 의거 당초계획 화장로 8기 규모에서 현 시설규모인 6기로 축소), ii) 납골당: 1,811.76㎡(지상 2층)으로 봉안능력 25,000기 규모, iii) 장례식장: 16,500㎡ 규모(분향실 5실), iv) 부대시설: 유택동산, 주차(224대), 조경(12,257.98㎡)시설 등으로 되어 있다.

2) 추진경위

홍성군에서는 새로운 장묘문화에 부응하고 주변자연과 건물이 잘 조화된 현대식 화장장을 신축하여 누구나 찾고 휴식할 수 있는 공간을 조성하고자 2001년 12월 화장장 현대화 사업 기본계획을 수립 추진하였다. 또한 화장장을 찾는 가족들을 위해 화장장과 납골당 장례식장을 한 장소에 건립하여 장례, 화장, 납골 등 모든 장례절차를 마무리할 수 있도록 하여 화장장을 찾는 유족과 방문객들의 편의를 제공하고자 계획하였다. 이러한 완벽한 시설을 갖추기 위해서는 많은 예산이 소요되므로 도내 타 시·군으로부터 출연금(59억 7,700만 원)을 협조받아 추진하는 사업으로 2003년부터 연차적으로 시작하여 2005년 6월 13일 까지 14개 시·군에서 전액 출연받았다.

화장장 현대화사업 추진에 대하여 당초에는 지역주민들의 많은 반대와 수해사업 등을 요구하여 군과 합의점을 도출하기 어려웠으나, 주민들의 적극적인 협조로 2005년 6월 24일 주민과 합의를 하였으며, 동년 9월 21일 사업을 착공 2007년 10월 21일 화장장 현대화 사업을 준공하였다.

3) 성공요인

첫째, 적극적인 주민참여이다. 홍성군에서도 화장장 건립계획을 전형적인 DAD식으로 발표하자 화장장 인근마을 주민들이 민원을 제기하였다. 2002년 9월 표영호 외 98명의 주민들이 화장장 현대화 사업에 따른 주민의 알 권리를 요구하고 그 후 봉서마을주민총회를 동년 11월에 개최하여 화장장 현대화 사업 결사반대를 결의하였다. 그 후 주민대표 이장 표영호 외 5인이 군청 사회복지과를 방문하여 화장장 현대화 사업 반대 입장을 전달하고

봉서마을 주민 일동의 결의문을 제출하였는데 주요 내용은 화장장 현대화 사업 백지화, 기존 화장장 화장로 교체 사용, 군수와의 면담 요청이었다.

이러한 요구에 대해 군청에서는 화장장 현대화 사업 관련 주민간담회 및 사업 설명회를 17회(군수 3회, 부군수 1회, 관련 부서 간담회 및 사업설명회 13회) 개최하였다. 그 결과 홍성군과 봉서마을 간 다음과 같은 사항이 합의되었다. 2005년 6월 군 관계자 및 주민대표 등 약 20명이 참여하여 합의한 8개 사항의 주요 내용은 다음과 같다. 즉 i) 경지정리사업 실시, ii) 복지회관 신축, iii) 농기계보관창고 신축, iv) 마을 안길 아스콘 포장, v) 마을 안길 교량 건설, vi) 장례식장 신축, vii) 장례식장 시설위탁 관리, 그리고 viii) 기계화 경작사업 등이다.

이와 같이 3년에 걸친 협상은 이해당사자들의 입장이 아닌 이해에 기초하여 임하였기에 좋은 열매를 맺게 되었다. 또한 주민참여를 조기에 강화하여 주민들의 주장에 귀를 기울이고 그들의 목소리를 대부분 수용하여 합의에 도달할 수 있었다고 생각된다. 여기서 인센티브의 중요성을 다시 한 번 확인할 수 있다.

둘째, 형평성의 추구이다. 홍성군 사례가 성공을 거둘 수 있었던 또 하나의 중요한 요인은 중앙정부의 과감한 지원, 특히 14개 자치단체가 협력해서 협상에 임했고, 필요한 경비를 합리적인 기준, 즉 최근 3년간 화장 실적 40%, 인구 30%, 사망자 30%를 적용하여 조달했다는 사실이다. 초기에는 6개 시·군(논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양)이 불참하여 어려움이 있었으나 2005년 6월 14개 시·군이 분담금을 완전 납부함으로써 원만히 해결되었다.

홍성군과 같은 농촌지역에서는 모든 자치단체에 장사시설이 필요하지 않으며, 자치단체별로 필요한 시설을 균등하게 배치하는 접근방법(fair-share approach)(Weisberg, 1993, pp.93-97)이 효과적일 수 있다는 사실을 보여 주는 선례가 될 수도 있다. 한 가지 아쉬운 점은 장사시설이 수대에 걸쳐 사용되는 시설이므로 소요 경비의 조달에 좀더 다양한 방안(예를 들어 지방채 발행)을 사용하여 세대간 형평성도 고려하였으면 하는 바람이다. 그리고 14개 자치단체 간의 시설 사용료도 차등화함으로써 지역간 형평성도 고려하는 것이 바람직하였을 것이다

셋째, 신뢰성 제고이다. 주민들의 신뢰를 획득하기 위해 홍성군에서는 도시계획시설결정 변경과 교통영향평가를 중립적인 기관에 용역 발주하여 사업의 신뢰성을 제고하였다. 2003년 4월 도시계획용역 결정 용역설계 발주결의를 결의하고, 동년 9월 기성금 68,786,080원을 지급하였으나, 지역주민 반대에 따른 열람공고 지연 및 사전 환경성 검토협의, 도시계획

심의위원회 심의 지연 등으로 용역공사 중지를 결의하였다. 그후 2004년 12월 도시관리계획 변경 결정을 위한 협의를 충청남도에 요청하였고 12월 도시관리계획 변경협의 및 농업진흥지역 해제승인을 농림부에 요청하였다. 그후 지속적으로 주민의견 및 군의회 의견을 청취하였으며, 그 결과 2005년 2월 농업진흥 지역해제승인을 농림부로부터 받았으며, 동년 5월 도시계획시설 사업 실시계획 인가를 획득하였다.

넷째, 교통영향 평가용역의 시행이다. 화장장 신축에 따른 환경, 교통, 재해 등에 관한 영향평가법에 의거하여 영향평가를 실시하였다. 2004년 10월 화장장 현대화사업 교통영향평가 용역설계를 결의하고 2004년 11월 교통영향평가를 심의 의뢰하였다. 그후 12월에 충청남도 교통영향평가 심의위원회를 심의·개최하였고, 2005년 1월 심의위원회 심의결과를 통보받아 재상정하여 화장장 입구 삼거리 개선 외 6건을 보완하여, 동년 3월 충청남도 교통영향평가 필증을 교부받았다. 이와 같이 법령에 규정된 사항을 정당하게 실시함으로써 주민들의 신뢰를 얻게 되었다. 이러한 신뢰성 확보는 주민참여, 형평성 등과 함께 흥성군 화장장 설치를 성공적으로 이룬 요인으로 평가할 수 있다.

5. 하남시 광역장사시설

1) 사업개요

경기도 하남시는 2004년 7월에 경기도 광역장사시설 조성사업 후보지를 공모하고 광역장사시설 조성계획으로 부지면적 10만㎡ - 30만㎡ 내외의 그린벨트구역 및 자연녹지지역을 선정하여, 장사시설로 화장로 16기, 봉안당 20만 위, 장례식장 20실 등과 편의시설로 대규모 공원 및 광장, 수영장, 식당, 매점 등 건립계획을 세웠다. 사업비 약 3,000억 원은 전액을 경기도비로 건립하는 계획으로 이에 따른 인센티브 지원금(1,200-2,000억 원)과 시설설치 운영권을 주민들이 얻게 되는 사안이었다.

2) 추진경위 및 진행경과

우리나라는 오랜 유교문화의 영향으로 매장 위주의 장묘관행이 이어져 왔으나 2001년 1월 「장사 등에 관한 법률」 시행 이후 묘지에 대한 국민의식 변화와 묘지로 인한 국토잠식을 예방하려는 우려의 목소리가 빠르게 확산되고 있다. 하남시는 경기도 내 31개 시·군 중에서 재정자립도가 47%에 불과한 매우 낮은 도시로, 시 면적의 93%가 개발제한구역이며, 상수원, 문화재 보호구역, 수도권정비계획법 등으로 묶여 이·삼중고를 겪고 있다. 이에

광역장사시설을 유치하여 지역경제 활성화와 자주재원을 확보하고자 계획을 추진하고 있었다. 2006년 10월 시의회에서 김항식 시장이 “광역화장장을 유치하여 그 지원금으로 2,000억 원을 받아 지하철을 건설하겠다”는 계획을 발표하자 주민들은 ‘주민들의 동의 없이 졸속으로 혐오시설을 유치하려 한다’며 범대위를 구성해 반대집회와 촛불집회, 소복시위, 항의방문, 시의회 예산통과 저지활동 등을 벌였다. 이에 찬성하는 주민과의 갈등은 더욱 심해져 정치적 대결양상으로 번졌다. 결국 2007년 12월 12일에는 전국에서 처음으로 실시된 주민소환투표에서 김항식 시장과 시의원 1명은 투표율 미달로 직위를 유지했고 시의원 2명은 의원직을 상실하였다. 2007년 5월 25일 지방자치단체별 장사시설의 의무적 설치 등을 주요 내용으로 하는 『장사 등에 관한 법률』을 개정 공포하여 2008년 5월부터 시행되었다. 이에 하남시는 광역장사시설이 아닌 지자체에 의한 장사시설 설치에 따른 개발제한구역 관리계획 및 도시계획 결정 등의 업무절차를 거쳐야 하는 장기적인 계획에 따라 원점에서 다시 시작해야 하는 상황이 되었다.

3) 실패의 원인

첫째, 주민참여 부재이다. 경기 하남시에서도 광역화장장 건립계획을 추진하면서 행정기관이 준수해야 할 절차에 따라 이행당사자들과 보다 적극적으로 대화를 하지 않았다. 광역장사시설 건립 공모 입지를 결정하는 과정에서 주민 및 시민단체의 의견을 배제한 상태에서 천현동 일대를 광역장사시설을 입지시키려는 계획을 DAD식으로 발표하였다. 따라서 적절한 행정절차와 주민참여 부족으로 인해 이해당사자 간 합의노력은 쉽게 이루어질 수 없었다.

둘째, 형평성 결여이다. 하남시는 광역화장장 시설 건립을 표명한 이후 시민단체와 입지 인근지역 주민은 시설 건립을 결사반대하였다. 그 이유는 ‘청정하남’이라는 이미지를 갖고 있는 주민정서에서 사회적·세대적·절차적·환경적 형평성을 무시한 입지과정의 결과 일어난 갈등이다. 좀 더 치밀한 계획과 형평성을 고려한 시행절차에 따라, 광역화장장 건립 타당성 용역조사를 실시할 때 수공간 및 공원 또는 부대시설계획에 이해 당사자에게 실질적인 편익이 갈 수 있는 인센티브의 제공 계획을 수립 반영하였더라면 그 갈등의 폭을 완화할 수 있었을 것이다.

셋째, 신뢰성 상실이다. 정책결정을 내리는 과정에서 절차의 공정성과 민주적 참여가 전제되지 않은 DAD식 행동을 취함으로써 시민단체 및 지역주민들의 신뢰를 잃게 되어 광역화장장 건립계획이 백지화되었다. 하남시는 광역화장장 건립을 추진하면서 시설에 대한 시

급성을 강조한 반면, 시설부족에 대한 공론화 노력은 부족했으며, 무엇보다 정책결정 과정에서 절차의 공정성과 민주적인 참여가 전제되지 않은 DAD식 행동을 취하였다. 적절한 절차와 절차의 공정성에 대한 공론화가 사전에 이루어진다면 생산적이고 창의적인 문제해결의 가능성은 높았을 것이다. 또한 입지에정지역에 시설입지에 따른 보상책도 거의 없었다는 점도 문제를 해결하지 못한 하나의 이유이다.

6. 김포 수도권 광역쓰레기 매립지 건설분쟁

1) 건설사업의 배경과 개요

1980년대 환경처가 중점적으로 추진한 쓰레기처리시설 건설계획은 소각시설사업과 광역쓰레기 매립지 건설사업으로 구분된다. 이 중 매립지건설과 관련하여 정부는 노천투기식 비위생적인 매립지를 줄이고 지역주민의 매립지 건설반대로 인한 부지확보의 어려움을 해소하기 위하여 여러 지역이 공동으로 사용할 수 있는 대규모 광역위생매립지의 건설을 계획하였다. 이러한 계획의 일환으로 수도권지역에서는 당시 경기도 김포군 검단면 일원 해안간척지 약 200,000km²에 위생매립지를 조성하기 위하여 전체 5공구의 건설계획을 진행하였다. 그중 1989년에 착공한 1공구의 건설사업이 1992년 11월에 준공되어 현재 사용하고 있으며, 향후 25년간 수도권지역의 쓰레기를 안정적으로 처리하기 위하여 2014년까지 사업을 계속 추진할 계획이었다.

2) 건설과 관련된 갈등 요약

계획초기에 서울시와 인천시 그리고 경기도는 매립지의 효율적인 관리를 위하여 운영의 주도권을 둘러싼 갈등을 겪기는 하였지만 무난하게 '수도권매립지운영관리조합'을 구성하였다.¹⁹⁾ 하지만 시설의 건설은 초기부터 지역주민의 강렬한 저항에 부딪혔으며, 1단계 공사 완공 후에도 일반산업폐기물의 반입을 반대하는 주민들의 저항을 겪었다. 그러나 주민들이 선정한 연구기관에 환경영향평가를 의뢰한 결과 무해하다고 판단되는 산업폐기물에 대해서는 반입하기로 최종 합의하였다.

19) 수도권매립지운영관리조합은 서울시, 인천시, 경기도가 공동 참여하여 설립된 특별지방자치단체로서 위원 7인(서울 3인, 인천 2인, 경기2인)으로 구성되는 의결기관인 조합회의와 집행기구인 조합장과 사무국으로 조직되었다. 2009년 현재 등 조합은 한국환경자원공사로 개편되었다.

3) 갈등의 원인과 전개

매립지 건설사업은 서울시가 수도권지역의 광역쓰레기 매립지 설치를 건의한 1986년 3월부터 시작되었다. 갈등이 태동하기 시작한 것은 당초 농경지로 사용하기 위해 조성했던 김포 간척지를 환경처가 매립지로 전환하면서 행정당국에 대한 주민들의 불신이 쌓이게 된 것이다. 여기서 1차적으로 주민과 환경처 사이의 갈등관계가 시작되었다. 그러나 완벽한 위생매립과 안전한 쓰레기 운송 등으로 주민생활이나 환경에는 피해가 없을 것이라는 환경처의 약속으로 주민들은 매립지사업을 수용하였다. 이때부터 제1공구 공사가 진행·완료되어(1991년 11월 10일) 1992년 2월부터 수도권지역의 일반쓰레기가 반입되기 시작하였다. 또한 동 기간 내에는 비록 표면화되지는 않았지만 김포 주민과 인근 지역주민 간의 내재된 갈등이 존재하고 있었다고 볼 수 있다. 당시 매립지건설이 거부될 경우 서울 등 인근지역의 주택가에 쓰레기가 적체되어 있는 상황도 발생할 수 있었기 때문이다. 그 밖에 매립지운영 관리조항의 구성을 둘러싼 지방자치단체 간의 갈등이나 이와 관련한 환경처와 조합 간의 내재된 갈등도 표출되기도 하였다.

그러나 갈등관계가 본격적으로 표출되기 시작한 것은 1992년 4월 매립지에 일반산업폐기물의 반입이 결정되면서부터이다. 난지도와 김포매립지에 산업쓰레기 반입이 불가능해지자 경기도지역의 산업폐기물 배출업체들이 김포매립장에 산업쓰레기 반입허용을 요구하는 농성을 하고(1992년 2월 10일), 다음 날인 2월 11일 환경처가 김포매립지에 산업쓰레기 반입허용을 발표하자 이틀 후인 2월 13일에 지역주민들이 '산업쓰레기 반입반대 추진위원회'를 결성하여 집단시위를 시작하였다. 이때부터 1992년 5월까지 '산업쓰레기 반입반대', '1천 억원주민복지기금 조성요구', '쓰레기 반입 전면중단' 등의 주민집단지항이 전개되었고 그 과정에서 공권력과 마찰이 있었다. 또한 환경처는 매립지가 절대 안전하다는 사실을 누누히 강조하였지만 침출수의 누출 같은 주민들이 우려했던 문제가 현실로 나타나자 정부에 대한 불신은 점차 깊어지게 되었다. 이러한 과정에서 김포매립지 사태에 관한 매스컴의 집중보도가 계속되고, 한편으로는 주민들의 물리적 집단시위가 지역이기주의로 매도되면서 이에 대한 주민들의 저항감이 고조되는 등 민·관 마찰이 심화되었다. 그러나 한편으로는 문제해결에 대한 관심이 정부와 주민 모두에게 확산되어 투쟁과 저지보다는 대화를 통한 해결책의 모색이 시작되었다.

4) 협상과정

김포매립지의 건설과정과 운영과정을 둘러싼 이해당사자는 사업시행주체인 환경처와 지방자치단체, 지역주민, 주변지역주민, 환경관리공단, 수도권매립지운영관리조합 등 다양하지만 이러한 이해당사자 중에서 사업시행주체와 당해 지역주민이 갈등의 주된 당사자임이 분명하다. 이들의 상호작용은 1992년 5월 15일 지역주민들이 '산업쓰레기 반입반대 추진위원회(반추위)'를 '수도권매립지 대책위원회(대책위)'로 바꾸고 10여 명의 주민협상대표를 선출함으로써 집단투쟁에서 협상으로 그 양상이 변모하게 된다.

김포매립지 협상은 1992년 5월 19일에 시작하여 1994년 8월 30일까지 진행된 39차의 '수도권매립지 실무협의회'(이하 '실무협의회')와 1992년 10월 24일에 구성되어 1994년 10월 27일 현재 19회 개최된 '백석 실무협의회'를 통하여 이루어졌다. 그 과정에서 민간연구소가 환경영향평가에 참여하여 대안을 제시하는 등 조정을 통한 협상이 진행되었다.²⁰⁾ 협상은 제1차 실무협의회를 시작으로 곧바로 실무협상(본협상)에 들어갔다. 1992년 5월부터 1994년 8월까지 총 39차례의 협상과정에서 무수한 안건들이 제기·협의되었다. 주요 협의내용은 위생매립의 철저이행과 같은 매립지건설 당시에 약속한 사항의 준수를 요구하거나 시설보강을 요구하는 내용 등이다. 그러나 시간이 경과하면서 환경영향조사에 중립적인 민간연구기관 참여, 유해산업폐기물의 반입금지, 수도권정비계획법을 개정하여 제한정비권역을 개발유보권역으로 변경요구, 김포군과 인천시에 대한 재정지원(연 40억 원)과 같은 기술적 분석을 요하거나 많은 재정이 소요되는 문제들이 논쟁에 추가되어 협상은 장기간 진행되었다. 당초에 유해폐기물을 반입하지 않는다는 약속이 지켜지지 않음으로써 정부에 대한 주민들의 불신이 고조되었고 협상이 진행되는 과정에서 주민들이 새로운 요구사항을 계속 제기하였기 때문이다.

그러나 정부측에서 산림보전 및 경지지역을 취락지역으로 변경할 것을 제안하고 이를 주민측이 수용하는 한편, 민간연구소의 환경영향조사가 나올 때까지 쓰레기반입을 허용하는 등 협상이 계속 진행되도록 정부와 주민이 공동노력을 지속하였다.

20) 발달환경연구소가 주축이 되어 서울대 환경대학원팀과 함께 '수도권매립지 종합환경영향조사'를 하고 그 결과를 기초로 하여 조정안을 제시하였다.

5) 협상성공요인

많은 난관에도 불구하고 김포매립지 입지갈등이 협상을 통해 효과적으로 해결되도록 만든 요인을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 갈등 초기에 정부는 지역주민의 반대를 이기적·편협적 남비로 간주하였으나 갈등이 증폭되는 과정에서 지역공동체의 자율권을 인정했다는 점이다. 다시 말해, 정부의 고유 권한으로 여겨왔던 정책결정기능을 주민에게 어느 정도 이양하여 협상으로 정책을 결정하고 문제를 해결하는 등 실질적인 주민권한을 인정하였다는 점이다.

둘째, 지역공동체의 경우 주민대표의 대표성이 확보되어 실무협의회에서 합의 또는 미합의된 내용을 전체 지역주민이 받아들여 대표단의 활동에 권한을 부여했다는 점이다. 주민의 대표성 문제는 서울시를 비롯한 많은 지역의 LULUs의 입지 관련 협상에서 나타나는 문제로 주민대표가 주민 전체의사를 대표하기보다는 친정부적인 성향을 띠으로써 협상결과를 주민들이 거부하는 사태를 종종 빚어 왔다(정근식, 1992). 이와 달리 김포매립지 주민측 협상대표(대책위원회)는 주민대표 총회에서 선출한 사람들로 조직되어 주민의 전체 의사를 실무협의회에서 효과적으로 반영할 수 있었다.

셋째, 협상이 진행되면서 당사자 모두에게 이익이 될 수 있는 유인이 있었다는 점이다. 특히 지역경제발전사업을 위한 지원책이 협상의 성공에 큰 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.

끝으로 중립적인 입장을 견지한 민간연구소의 조정이 김포매립지 협상을 성공적으로 이끄는 데 중요한 역할을 하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 배달환경연구소가 대책위원회의 주례회의에 참석하여 주민들의 매립사업 관련 요구사항에 관한 자문, 제21차 이후의 실무협의회에 참여하여 환경영향조사 등을 통하여 과학적·객관적 근거에 입각해서 주민과 사업주체 간의 이견을 성공적으로 조정했다. 이는 우리나라 LULUs의 입지갈등 해소에 조정이 실효성을 가질 수 있음을 보여 주는 것이다.

Ⅲ. 환경분쟁해결에 영향을 미치는 요인과 정책대안

이상의 사례분석을 통하여 환경분쟁해결에 영향을 미치는 3가지 요인을 확인할 수 있는데 i) 주민참여 보장, ii) 형평성 제고, iii) 신뢰성 강화이다. 이러한 3가지 요인들을 상호 연계되어 상호작용을 하는 체제로 간주할 때 그 시너지효과는 더욱 커질 것이다 그림 2 참

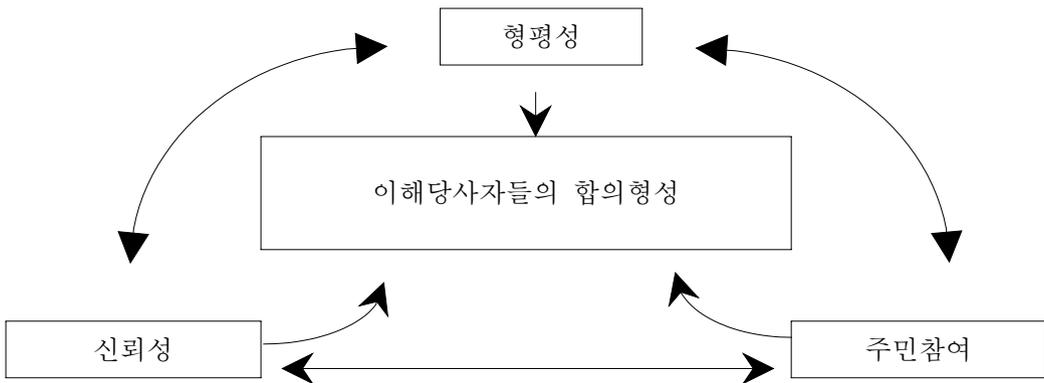
조. 이러한 요인을 바탕으로 한 정책대안을 제시하면 다음과 같다.

1. 주민참여보장

1) 주민통제권 부여

Arnstein(1966)의 주민참여 8단계 이론 - 조작(manipulation), 치유(therapy), 통보(informing), 자문(consultation), 화해(placation), 동업자정신(partnership), 권한위임(delegated power), 주민자율(citizen's control) - 에서 주민참여의 정도를 동업자정신에서 주민통제 수준까지 확대한다. 궁극적으로는 주민들에게 개발을 거부할 수 있는 권한을 부여하는 것, 즉 주민통제단계까지 확대해야 할 것이다.²¹⁾

그림 2 주민참여, 형평성 및 신뢰성의 상호작용



2) 사전협상제 실시

지역발전에 대한 파급효과가 큰 개발이나 시설입지를 결정할 경우 이해당사자들 간의 사전협상제를 시행한다. 지금까지는 사업주체가 개발예정지역의 기술적·경제적·법적 타당성을 검토하는 과정에서 지역주민의 참여가 차단된 채 DAD식 결정·발표·옹호 방식을 통하여 갈등을 증폭시켜 왔기 때문이다.²²⁾

21) 이수장(1996).

22) 김상일(2009).

3) 가능한 모든 이해관계자의 참여

시설제안자와 지역주민이 주된 당사자인 것은 분명하나 LULUs의 사회적 성격과 그 영향범위의 비확정성을 고려할 때 이해관계를 가질 것으로 판단되는 모든 개인이나 집단의 참여가 바람직하다. 특히 환경단체와 같은 조직적 집단이나 교수와 같은 전문가 등이 입지 반대논리를 제공하여 저항을 심화시키는 역할을 할 수 있으므로 가능한 한 모든 당사자를 계획과정에 참여시키는 것이 필요하다.

4) 주민투표의 실시

경주 방폐장 사례에서 보았듯이 시설의 수용 여부를 지역주민의 투표로 결정하는 것이다. 다수결의 원칙이 민주주의의 절대적 원리는 아니지만 주민들 간에 이견이 있을 경우 이를 합리적으로 해결할 수 있는 하나의 대안은 될 수 있다.

5) 지역공동체의 정의

주민참여에서 또 하나의 문제로 대두되는 것이 지역공동체의 정의이다. 이에 대한 합의는 존재하지 않는 것 같으나 일반적으로 4가지 의미로 사용된다. 첫째, 지역공동체를 그가 속한 지방자치단체와 동일한 의미로 한정한다. 둘째, 지방자치단체뿐만 아니라 시설의 영향을 받는 인접지역을 포괄하는 의미로 사용하나 행정구역을 단위로 한다. 셋째, 기존의 행정구역보다는 시설의 영향권에 따라 지역공동체를 정의한다. 넷째, 지역공동체를 가장 좁게 정의하는 것으로, 시설의 영향을 가장 직접 받는 지역을 말한다. 따라서 시설의 위치와 형태에 따라 그 범역은 상이할 수도 있다.

이상과 같은 4가지 정의 중 하나에만 지역공동체의 의미를 국한시킬 필요는 없으며 경우에 따라 혼합적으로 사용할 수 있다.²³⁾

6) 대화를 통한 상호학습(다양한 제도의 활용)

갈등을 해결하는 또 하나의 중요한 요소가 의사소통이다. 대화를 통해 서로의 입장과 이

23) 『발전소 주변지역 지원에 관한 법률』제2조에서는 발전소나 발전기가 설치될 지점으로부터 반경 5킬로미터 이내의 읍지 및 도서지역이 속하는 읍·면·동의 지역을 남비의 영향권으로 규정하고, 『폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률』시행령제10조에서는 주변영향지역으로서의 간접영향권을 폐기물처리시설의 예상입지의 경계로부터 2킬로미터(소각시설의 경우에는 300미터) 이내의 지역으로 규정하고, 『원자력법』시행령제297조의 8에서는 원자로 및 관계시설·핵연료주기시설 또는 폐기시설 등의 중심으로부터 반경 8킬로미터(공항이 입지해 있는 경우 16킬로미터)로 규정하고 있다(동법시행령 제10조).

해를 이해하려는 노력이 요청된다. 따라서 이를 위한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 미시적으로는 과학재판소, 시민합의회의, 시민배심원제도 등 다양한 제도설계가 필요하며, 거시적으로는 가치에 기초한 갈등문제해결을 위해서 사회적 합의형성을 위한 제도적 설계가 필요하다. 거시적 제도설계의 한 방법으로 심의적 의사결정(deliberation), 협력적 거버넌스(governance), 공론분석(voice of people)²⁴⁾ 등을 고려할 수 있다.

7) 입지의 전 과정에의 주민참여

LULUs의 필요성을 평가할 때부터 주민들이 참여하여 이를 정당화하고, 필요한 정보를 주민들이 스스로 평가하고(주민이 천거한 전문가), 문제해결을 위한 전략을 합의형성방법을 통해 개발해야 한다. 나아가 시설의 운영과정에도 위원회 등을 구성하여 모니터해야 할 것이다.

8) NGO와의 유대 강화

LULUs의 입지갈등에 환경단체들이 막강한 영향력을 행사하여 왔음은 부인할 수 없다. 현재 우리나라에는 약 730여 개의 환경 관련 단체가 활동하고 있는데, 새만금사업이나 천성산터널공사 등의 사례에서 보듯이 앞으로는 시위보다는 소송에 의존하는 경향이 커질 것이다. 스위스의 예를 보면 환경단체가 소송을 남용하는 경향이 있어 엄청난 국가적 손실을 초래하고 있다. 따라서 스위스에서는 10년 이상 지속적으로 활동해 온 분야에서만 제소권을 행사하도록 제도화하고자 하고 있다.²⁵⁾ 우리도 이를 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

2. 형평성 제고

1) 유인책 · 보상안 제안

지금까지 지역공동체는 LULUs 입지를 수용 또는 거부라는 양자택일의 문제로 간주하여 왔다. 그런데 사례연구에서 보았듯이 만약 지역공동체가 시설의 입지에 따른 비용을 상쇄하고 나아가 새로운 편익을 가져다 주는 여러 대안을 제안할 수 있으면 분쟁해결은 보다 용이해질 것이다. 인센티브 제공의 논리적 근거는 3가지 측면에서 찾을 수 있는데 i) 실용성으로 시설의 반대유인을 저감시킬 수 있으며, ii) 형평성으로 시설입지에 따른 비용 · 편

24) Fishkin(1997).

25) 동아일보(2006.3.9) 사설.

익의 불공평성을 시정할 수 있으며, iii) 효율성으로 시설에 내재한 사회적 비용을 내부화함으로써 시장의 실패를 치유할 수 있다는 것이다.

2) 재원의 다변화

현재 우리나라 자치단체의 재정력을 고려할 때 특히 보상책에 소요되는 재원을 조달하기에는 어려움이 있다. 시설은 당대만 사용하는 것이 아니라 수대에 걸쳐 이용하므로 세대간의 공평부담이 요구된다. 따라서 장기 국고채나 지방채를 발행하여 필요한 경비를 조달하는 것이 세대간 형평성이라는 측면에서 적실할 것으로 사료된다.

3) 균등설치(fair-share) 접근방법

방폐장 사례에서 보았듯이 인센티브가 제공될 경우 빈한한 자치단체에 기피시설이 집중하는 이른바 입지 기회주의(locational opportunism)가 나타날 수도 있다. 특히 산간오지나 낙후지역이 개발이라는 명목으로 과학성을 무시하고 입지를 선호할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 LULUs의 지역간 균등설치 내지 공동이용방법을 생각할 수 있다. 이를 위하여 「지방자치법」에 규정되어 있는 행정협의회나 지방자치단체조합, 사무위탁 등의 방법을 활용할 때 갈등은 어느 정도 저감될 것이다. 이러한 예는 서울시 구로구와 경기도 광명시에서 발견할 수 있다.

3. 신뢰성 확보

1) NIMBYism에 대한 인식 변화

LULUs에 대한 넘비적 태도를 지역공동체의 합리적이며 정당한 요구의 표현으로 인정해야 한다. 따라서 넘비주의는 작금의 시대적 상황, 즉 정치적 민주화와 사회적 자유화의 정도를 감안할 때 당연한 것으로 보아야 할 것이다. 넘비도 환경책임의 타 지역 또는 타 집단에의 이전노력의 산물이기 때문이다.²⁶⁾

2)정보의 자기구득

시설제안자는 자기에게 유리한 정보만을 제공할 수 있으며, 지역공동체의 정보요청에 대

26) 정희성(2009), p.228.

한 대응이 매우 늦을 수 있으므로 정보에 대한 의심 내지 불신과 접근상의 문제가 생겨날 수 있다. 또한 정보에 대한 해석은 가치판단적인 성격이 강하므로 동일한 정보를 상이한 용도로 사용할 수도 있다. 이러한 문제로 인하여 입지결정을 어렵게 하거나 갈등을 증폭시킬 수도 있다. 여기서 지역공동체는 그들이 신뢰할 수 있는 정보를 스스로 접근·구득할 수 있어야 하는 당위성을 발견할 수 있다. 따라서 정부는 정보구득과 분석에 필요한 예산을 지원하여야 할 것이다. 그런데 동일한 정보에 대한 주민들과 정부의 해석이 상이할 경우 상기한 과학법정과 같은 곳에서 해결할 수 있을 것이다.

3) 신뢰성있는 조정(중재)자의 활용

갈등의 문제와 그의 결과에 아무런 이해관계를 갖지 않는 불편부당한 중립적인 제3자가 갈등을 조정할 경우 과정의 효과성은 훨씬 제고된다. 예를 들어 조정자는 의제와 유인책 등 당사자들의 실제적 관심이 무엇인지를 비공식적인 일대일 대화를 통하여 표출할 수 있도록 하는 데 조력할 수 있다. 그리고 협상과정에 익숙지 못한 당사자, 특히 지역주민들에게 절차적 문제를 교육하여 이해당사자로 하여금 생산적인 상호작용을 할 수 있도록 함으로써 합의형성과정의 공평성과 순수성에 대한 지역공동체의 신뢰를 제고시킬 수 있어 협상의 효과성에 상당한 영향을 미친다. NGO가 특히 조정자의 역할을 할 때 협상의 성공 가능성은 한층 더 제고될 것이다. 여기서 중요한 하나의 문제는 조정과정내용의 비밀유지 여부이다. 과정상의 내용을 공개하지 않는 것이 좋은데 왜냐하면 협상이 실패할 경우 생겨날 파장을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.²⁷⁾

4) 절차적 문제에서의 관심 확대

협상에 다음과 같은 몇 가지 중요한 절차적인 문제를 고려해야 한다.

- i) 비용이 얼마나 들 것이며 누가 부담할 것인가?
- ii) 협상의 당사자는 누구이며 그들이 구속적 결정을 할 수 있는가?
- iii) 회의가 주민과 언론에 공개될 것인가?
- iv) 대표자가 그들의 피대표집단과 협의할 충분한 기회가 있는가?
- v) 시간제한이 있는가?

27) Williams(2005).

조정자의 주요 임무 중의 하나는 이러한 절차적 관심사를 이해당사자와 논의하는 것이다.

그리고 당사자들의 실질적인 문제, 이를테면 건강, 안전, 재산가치 등에 대한 지역공동체의 관심 등이 협상을 통해 해결될 수 있을 것인가에 대해서도 관심을 가질 것이다. 협상의 강점은 융통성이 있으므로 협상과정은 참여자들의 관심을 수용할 수 있게끔 설계될 수 있다. 다시 말해 당사자들은 협상을 하기 전에 각자가 원하는 기본원칙을 결정할 수 있을 뿐만 아니라 그들의 관심을 표출하고 그들의 입장과 이해를 결정할 수 있는 기회가 될 수 있다. 특히 조정자는 각 당사자들이 각자의 요구에 대응하는 과정을 스스로 설계하도록 조력할 수 있다.²⁸⁾

협상이 있기 위해서는 i) 갈등당사자들이 상호의존적이어서 협상에 따른 잠재적 이익이 크며, ii) 합의도출의 방해물이 크지 않으며, iii) 합의도출의 실패에 따른 손실도 크지 않으며, iv) 갈등에 의한 이익이나 손실이 작거나 부정적인 것으로 판단할 수 있어야 한다.²⁹⁾

5) 홍보의 강화와 설득

협오시설이 발전된 국가의 시설을 견학시켜 시설에 대한 우려를 불식시킬 필요가 있다. 견학에 소요되는 경비는 물론 정부가 부담하여야 할 것이다. 또한 경주의 사례에서 보았듯이 인터넷 등 미디어를 통한 지속적인 홍보가 필요하다.

분쟁해결을 위해 이야기를 서로 주고받는 과정으로 이해하자는 것이다. Throgmorton은 계획의 역할을 특정 맥락에서 특정 사람들로 하여금 제안된 설명을 받아들이고, 영감적 견해를 옹호하고, 추천된 행동을 취할 것을 설득하는 노력으로 간주하고 있다.³⁰⁾ 그는 수사(rhetoric)가 계획의 구성요소라고 주장한다. 따라서 이해당사자들은 설득적인 공론을 촉진하는 장을 창조하기 위해 노력해야 한다는 것이다.

6) 이해당사자들 간의 대화

이해당사자들 간의 관계를 살리려면 You-Message(Y-M)가 아닌 I-Message(I-M)를 써야 한다. Y-M은 '상대'의 행동이나 정체성에 대해 내가 평가를 내리는 대화법을 말한다. 상대를 평가하지 않고 상대의 제안에 대해 나의 느낌을 표현하는 것이 I-M이다. I-M은 3단계로 이루어진다. 첫째 단계는 상대가 제안한 내용을 정리해서 말하는 사실(fact), 둘째 단

28) Susskind and Cruikshank(1987).

29) Quirk(1989), p.913.

30) Throgmorton(1996).

계는 이로 인해 내가 느끼는 느낌(feeling), 마지막 단계가 이 말을 하는 나의 의도(intention)이다. 좋은 협상가가 되기 위해서는 협상결과는 물론이고 협상이 끝나고 난 후 상대방의 마음까지 얻을 수 있어야 한다. 즉 상대방 문화의 이해, 관계를 해치지 않는 대화법, 협상의 파이(pie)를 키울 수 있는 능력이 필요하다. 이럴 때 인간관계의 훼손을 막을 수 있다.³¹⁾

4. 기타

1) 정치인 설득노력

분쟁해결에 큰 걸림돌이 되어 온 사람이 정치인이었다는 점을 부정하지 못할 것이다. 서울시 제2화장장 건립이나 울산시 화장장 건립과정(김도희, 2004) 등에서 일부 나타난 바와 같이 지역의 현안문제를 정치적으로 적당히 이용하여 지역 간 주민갈등과 광역과 기초 자치단체 간의 갈등을 조장하고 이를 통하여 유권자의 환심을 얻어 득표활동과 연계하는 등의 지역갈등의 정치적 이용행태를 경험한바, 이는 지역사회의 갈등 증폭, 정치권에 대한 불신 등을 초래할 수 있으므로 결코 바람직한 것이 아니다. 정치권이 대승적인 차원에서 지역 사회와 전체 사회의 이익을 조화롭게 조정할 수 있는 역할을 수행할 것이 더욱 요구된다.

2) 정당한 공권력 사용

민주화의 분출에 따라 공권력이 위축되면서 그 정당성이 심각히 훼손되고 있다. 그러나 절차적·실체적 정당성이 부여된 경우 공권력은 당연히 사용되어야 할 것이다.

이상의 내용을 담은 가칭 『환경갈등유발시설입지에 관한 절차법』의 제정이 제도의 구조화를 위해 심각하게 고려할 필요가 있을 것이다.³²⁾

IV. 결어

이러한 협력적 분쟁해결과정을 전통적인 과정에 비교할 때 다음과 같이 대비된다. 첫째, 전통적 과정은 하향적·중앙집권적 의사결정과정이었으나 새로운 과정은 수평적·분권적 결정과정이다. 둘째, 전통적 과정이 기술적 전문가가 우월적 입장에서 주민들을 '위한(for)'

31) 조선일보(2009.6.13), C3.

32) 미국의 경우 1980년대 이후 상기 내용을 포함하고 있는 환경갈등유발시설입지절차를 많은 주, 예를 들어 다음과 같은 메사추세츠, 로드아일랜드, 위스콘신, 코네티컷 등에서 입법화하고 있다. 이에 대한 상세한 내용은 이수장(1998)을 참조

계획이었는데 비해 협력적 과정은 주민들과 '함께(with)'하는 계획이다. 셋째, 과거의 과정이 엄격히 규정된 규칙에 얽매인 형식적·공식적 과정이었는데 미래의 과정은 공동으로 규약을 정하는 융통적·적응적 과정이다. 넷째, 지금까지는 공식적 대인관계에 초점을 두어 왔으나 앞으로는 비공식적 관계에 비중을 두어야 할 것이다. 다섯째, 기술적 전문가가 입지과정의 중심축이었으나 앞으로는 주민이 중심이 될 것이다. 여섯째, 전통적 과정에서는 '그들과 우리'(them vs us)라는 적대적·대립적 관계였으나 협력적 과정에서는 우호적·합의적 관계가 될 것이다. 일곱째, 비용을 최소화하기 위하여 승-패(win-lose)라는 상황으로 과정이 진행되어 오는 관계가 공동이익을 극대화하기 위한 승-승(win-win)이라는 상황이 전개될 것이다. 여덟째, 전통적 계획에서는 계획가를 문제해결자 내지 관료적 관리자로 간주하였으나 협력적 계획에서는 계획가는 분쟁조정자 내지 협력자로서의 역할을 수행할 것이다.

요컨대 결정-발표-옹호라는 계획모형이 협력적 합의형성(collaborative consensus-building)의 계획모형으로 전환될 것이다. 이를 위해서는 발산적(divergent)이 아닌 수렴적(convergent) 의사결정제도가 절대적으로 요구된다.³³⁾

지금까지 제시한 모형을 창조적 협력모형(creative collaboration model)이라고 부를 수 있다.³⁴⁾ 그러나 ADR이 문제해결에서 소송에 대한 대안(alternative)이라기보다는 보완물(supplement)이라는 주장에 귀를 기울여야 할 것이다. 요컨대 민주주의는 합리적 제도와 절차 그 자체이며, 보다 성숙한 민주주의는 우리 사회 모든 곳에서의 독선적 주장이 아니라 합리적 대화가 존중받는 것이다.

33) Kaner et al.(2007).

34) Bennis and Biederman(1997).

참고문헌

- 김도희. 2004. "NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석". 『한국정책학회보』 13(1): 157-188.
- 김상일. 2009. "도시계획 사전협상제도: 성공적인 정착을 위한 과제". 『서울시정개발연구원 웹진』 39. <http://www.sdi.re.kr>
- 김현준. 2001. "장사시설의 설치활성화를 위한 개선방안 연구". 『한국장례문화학회』 학술대회 발표논문.
- 동아일보. 2006.3.9. 사설.
- 박희정. 2002. "비선호시설의 입지와 정책갈등". 『한국장례문화학회 학술대회 발표논문』.
- 보건복지부. 2006. 『장사시설 확충에 따른 갈등해결모형 개발연구』.
- 백종섭. 2001. "서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안". 『한국장례문화학회 학술대회 발표논문』.
- 산업자원부. 2007. 『2007원자력발전백서』.
- 서울시정개발연구원. 1994. 『도시개발수행을 위한 협상연구』.
- 선우영준. 1993. "우리나라 님비현상의 심리요인분석과 해소방안". 『한국정책학회 연례학술대회 발표논문』.
- 신창현 외. 1993. "수도권매립지로 인한 주민과 시행당국의 갈등해소에 관한 연구". 『수도권 매립지 종합환경조사 연구보고서』. 수도권매립지운영관리조합.
- 이달곤. 1991. "자치시대의 갈등, 협상으로 풀어가자". 『지방자치』, pp. 24-28.
- 이수장. 1996. 『기피시설입지의 갈등해소에 관한 연구』. 서울대학교 대학원 환경계획학과 박사학위논문.
- _____. 1998. "도시혐오시설입지에 있어 협상의 역할 -미국의 주 입지법을 중심으로-". 『산학기술논문집 5: 71 - 87.강남대학교.
- _____. 2008. "고준위 방폐장 입지선정의 공론화 기초연구". 『환경정책연구』 7(4): 105-34.
- 조선일보. 2009.6.13. C3.
- 정근식. 1992. 『주민운동의 구조와 역할에 관한 비교연구』. 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 정방영. 2008. 『장사시설과 관련된 갈등해결방안 연구-하남시 사례를 중심으로-』. 강남대학교 석사학위논문.

- 정희성. 2009. 『전환기의 환경과 문명-기후·환경과 인류의 발자취-』. 도서출판 지모.
- 한국환경정책·평가연구원. 2004. 『환경분야 갈등유형 및 해결방안연구』.
- Armour, A. 1992. "The co-operative process: facility siting the democratic way". *Plan Canada*, : 29-34.
- Bennis, W. and P. W. Biederman. 1997. *Organizing Genius: The Secrets of Creative Collaboration*. Cambridge: Perseus Books.
- Davis, C. 1984. Substance and Procedure in Hazardous Waste Facility Siting". *Journal of Environmental Systems*, 14(1): 51-62.
- Fishkin, J. S. 1997. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Grad, F. P. 1989. "Alternative dispute resolution in environmental law". *Columbia Journal of Environmental Law*, 14(1): 157-185.
- Holznagel, B. 1986. "Negotiation and mediation: the newest approach to hazardous waste facility siting". *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 13(3): 329-378.
- Iklé, F. C. 1976. *How Nations Negotiate*. Harper & Row.
- Kaner, S. et al. 2007 *Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Lake, R. W. 1993. "Rethinking NIMBY". *J. A. P. A.*, 59(1): 87-93.
- Majone, G. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Popper, A. F. 1983. "An Administrative law perspective on consensual decisionmaking". *Administrative Law Review*, 35: 255-312.
- Quirk, P. J. 1989. "The Cooperative resolution of policy conflict". *American Political Science Review*, 83(3): 905-921.
- Raiffa, H. 1982. *The Art and Science of Negotiation*. Harvard University Press.
- Sullivan, T. J. 1984. *Resolving Development Disputes through Negotiations*. New York: Plenum.
- Susskind, L. E. and C. P. Ozawa 1984. "Mediated negotiation in the public sector: the planner as mediator". *Journal of Planning Education and Research*, 1: 5-15.
- Susskind, L. E. and J. Cruikshank. 1987. *Breaking the Impasse: Consensual Approaches*

- to Resolving Public Disputes*. Basic Books.
- Susskind, L., S. McKearnan, and J. Thomas-Larmer eds. 1999. *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oak: Sage.
- Talbot, A. R. 1983. *Settling Things: Six Case Studies in Environmental Mediation*. The Conservation Foundation.
- Tarlock, A. D. 1984. "Siting new or expanded treatment, storage, or disposal facilities: the pigs in the parlors of the 1980s". *Natural Resources Lawyers*, 17(3): 429-461.
- Throgmorton, J. A. 1999. *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ury, W. L., J. M. Brett, and S. B. Goldberg. 1989 *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Williams, S. 2005. "Confidentiality in mediation: is it encouraging good mediation or bad conduct?". *Journal of Dispute Resolution*, 2005(1): 209-225.