

갈등관리시스템의 개선 전략

<요 약>

갈등관리시스템의 개선 전략

김동영

KDI 국제정책대학원

거의 모든 공공 분야에서의 빈번한 갈등의 발생과 비효율적인 갈등의 해소 양태로 인하여 국가적으로 또는 사회적으로 갈등해소 시스템 또는 갈등관리 시스템이 존재하지 않거나 부실하다는 인식을 가져오고 있음. 한 국가의 갈등관리 시스템을 구축 또는 선진화해야 한다는 명제에 대하여 먼저 고찰해야 하는 네 가지 선행 질문이 있음.

첫째, 한국의 갈등관리시스템은 존재하지 않는 것인지, 존재한다면 갈등관리시스템이란 도대체 무엇을 의미하는 것인지, 즉 갈등관리시스템을 구성하고 있는 요소들은 어떤 것들인지에 대한 것임. 둘째, 한 국가에서 발생하고 있는 매우 다양한 종류의 공공갈등을 한 번에 효과적으로 해소시킬 수 있는 갈등관리시스템이 존재하는가 하는 것임. 셋째, 갈등관리시스템을 선진화 또는 업그레이드 한다는 것이 무엇을 의미하는 것인지에 대한 질문임. 마지막으로, 넷째, 어떻게 그러한 시스템의 선진화를 이룰 것인지에 대한 방법론에 대한 질문임.

이 선행질문의 답으로서, 첫째, 한국의 갈등관리시스템은 없는 것이 아니라 현재 존재하고 있으며 다만, 그 시스템이 지속적으로 바람직하지 않는 양태들을 규칙적으로 양산하고 있다는 것임. 또한 갈등관리시스템은 단지 갈등 해소 절차를 규정하는 '제도' 뿐만 아니라, 갈등 당사자들로 하여금 그 제도를 사용하여 문제를 해결하도록 유인하는 '동기'가 제공이 되어야 하며, 동기가 부여되었다고 하더라도 협상, 조정, 문제해결 능력, 절차의 운영 능력, 등의 갈등 당사자들의 '역량'이 충분해야 하며, 또한 경우에 따라, 갈등해결에 도움을 줄 수 있는 제3자들로 이루어진 인적 자원과 갈등해소에 긍정적으로 작용할 수 있는 '정보' 자원, 절차 진행 및 Joint-Fact-Finding에 사용될 수 있는 재정적 자원 등으로 구성되어 있음. 따라서, 제도, 동기, 역량, 자원 등의 갈등관리 시스템 구성 요소에 대한 포괄적인 밑그림을 가지고 개선에 나아가야 함. 제도만 구축하고 동기 부여에 소홀하다거나, 당사자들에 대한 역량 강화가 이루어지지 않으면 개선이 매우 힘들어 질 수 있음.

둘째, 공공갈등에는 여러 종류의 유형이 존재하며 각각의 유형별로 다양한 갈등해소시스템이 존재할 것이기 때문에 그 시스템들을 개선하기 위하여 유형별로 다른 노력들이 필요할 것이라는 것임. 따라서, 국가 행정에 포괄적으로 영향을 미칠 수 있는 (구)갈등관리기본법 등의 제정 노력과 더불어, 갈등의 해결에 부정적인 역할을 하고 있는 특정 분야의 개별 법령들의 고찰과 그를 통한 개선 노력이 함께 필요함. 예를 들어, 중점적으로 볼 수 있는 사항은 개별 법령이 갈등 당사자들의 관계 즉, 힘의 균형을 어떻게 유지하도록 해 주고 있는가를 참고할 수 있음. 갈등 당사자간 힘의 분배가 특정 법률에 의하여 편향적으로 기울어져

있는 경우에는, 갈등 당사자들은 힘의 균형을 다시 맞추기 위하여 약자의 경우 또 다른 힘에 의존하여 갈등을 해소하려고 하고, 강자의 경우는 기존의 법령에 의존하는 경향을 보여 당사자와 대화를 통해 문제를 해결하고자 하는 동기가 부여되지 않을 가능성이 큼. 이러한 상황에서의 제3자의 조정 노력도 갈등 당사자의 관계가 균등하게 이루어져 있는 경우보다 더욱 힘들게 됨.

셋째, 국가의 전반적인 갈등관리시스템의 선진화라는 의미는 그 각각의 유형별 공공갈등의 해소 과정에서의 저비용, 고평익의 구조로 바뀐다는 것을 의미한다는 것임. 저비용, 고평익과 연관된 갈등해소절차는 실익(Interests)에 기반을 둔 문제 해결 방식이고 고비용을 유발하는 갈등해소 방식에는 권리(Rights)에 기반을 둔 법정 소송이거나 힘의 논리에 의하여 문제를 해결하려고 충돌하는 방식인 경우임. 따라서 선진화된 갈등관리시스템이란 특정 분야, 또는 사회, 국가에서 갈등 해결 양태가 주로 대화를 통한 실익에 기반을 둔 문제 해결 방식이 가장 많이 그리고 가장 먼저 사용되고, 그 다음에 권리에 기반을 둔 해결 양식이 그 이후에 더 적은 양으로 사용되며, 최후에 힘에 기반을 둔 해결 방식이 가장 적은 비율로 사용되는 시스템을 의미함. 또 다른 방식의 갈등관리시스템의 선진화를 평가하는 방식으로는 시스템이 유발하는 비용과 편익을 '갈등해소에 걸리는 시간', '갈등해소에 드는 여러가지 비용(예, 행정비용, 소송비용)', 갈등당사자들의 결과와 절차에 대한 만족도, '갈등해소상태의 지속성', 그리고 '갈등해소결과의 합리성' 등을 정량적, 정성적으로 평가하여 일정 시간 이후에 이러한 변수들이 어떻게 개선되었는지 평가할 수 있음.

넷째, 방법론적인 측면에서, 일반법을 신설하거나 개정하여 사회 전반의 모든 공공 갈등에 적용되는 행정절차에서 큰 변화를 일률적으로 추구하는 방법을 통해 전반적인 갈등관리에 대한 관심 및 수요를 증가시키는 것이 필요한 반면, 각각의 유형별로 갈등관리시스템이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고 그 유형별 갈등관리시스템을 각각 선진화하게 될 때, 궁극적으로 국가적인 갈등관리시스템의 선진화가 이루어질 수 있을 것임. 예를 들면, 비선호시설에 대한 지방자치단체를 중심으로 한 공공 갈등에서, 실제 갈등해소를 위한 절차가 제도적으로 구축되어 있는지, 그리고 그 제도가 갈등관리 시스템에서 저비용, 고평익을 창출하도록 제대로 구성이 되어 있는지 고찰하고, 안되어 있다면 수정을 하여야 하며, 갈등 당사자들이 그러한 제도를 사용하도록 하는 동기가 구현이 되고 있는지, 안되고 있다면 왜 그러한지를 또한 연구하여 고쳐야 함. 그리고 지방자치단체 담당 공무원 뿐만 아니라 시민단체, 그리고 지역 주민들의 대표들도 그러한 제도를 사용할 때 필요한 지식, 또는 역량을 갖출 수 있도록 지원하여야 하며, 제3자의 활용이나 정보적 자원, 물적 자원의 공급 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 함.

갈등관리시스템의 구성 원칙에는 다음과 같은 6원칙이 있음.

- 1원칙 이해관계 (실익)에 초점을 맞추게 한다.
- 2원칙 이해관계에 기초한 협상 방식을 다시 사용할 수 있도록 한다.
- 3원칙 낮은 비용을 유발하는 권리 또는 힘에 의한 방식을 제공한다.
- 4원칙 이해당사자간 협의 (Consultation)와 절차사용에 대한 평가 피드백 (Feedback)이 이루어지도록 설계한다.
- 5원칙 여러 절차들을 배치할 때 저비용의 절차부터 고비용의 절차 순으로 사용될 수 있도록

록 한다.

6원칙 절차들의 올바른 사용을 위해 필요한 동기, 역량, 자원을 제공한다.

마지막으로, 이러한 갈등관리시스템의 개선이 과거의 방식과는 다른 새로운 방식의 갈등관리 절차를 사용한다는 것을 의미한다면, 갈등당사자인 정부 내 공무원뿐만 아니라 민간의 갈등당사자들이 새로운 유형의 방식에 대한 결과의 불확실성과 익숙하지 않음으로 인하여 많은 저항과 시행착오를 겪게 됨. 이러한 저항은 미국을 비롯한 다른 여러 나라에서도 공통적으로 보여지고 있음. 이러한 내부적인 저항과 시행착오를 최소한으로 줄이는 것이 갈등관리시스템 분야의 Latecomer로서 한국이 취할 수 있는 전략임.

저항을 줄이는 방법은 일단 이러한 새로운 절차들이 비용과 편익에 있어서 성공을 가져다 줄 수 있다는 것을 소수의 실험을 통하여 입증하고 전파하는 데 있으며, 또한 이러한 실험을 적극적으로 추진할 정부 내 혹은 민간 부분의 핵심 인사들의 역량을 강화하여, 그들의 갈등관리에 대한 개념 및 가정(assumption)과 지식 (Knowledge), 그리고 기술 (Skill)을 향상시키는 것에 노력을 기울여야 함.

한국의 갈등관리시스템 개선 전략

김동영
KDI 국제정책대학원

제1장 서론

제1절 연구배경

1980년대 후반 민주화 이후 한국은 소위 '갈등 공화국 (Conflict-laden Republic)'이라고 불려도 될 만큼 공공정책과 관련된 크고 작은 갈등을 수없이 겪고 있다. 아침 신문을 펼치면 국회의 정당 간 충돌부터 지방자치단체의 토지이용과 관련된 갈등 등, '갈등'이 키워드인 내용들로 지면이 도배되다시피하고 있다. 특히, 2008년 새로운 정부의 출범과 더불어, 미국 산 소고기의 수입과 관련한 유례없는 촛불 시위로 한 차례 전국이 흥역을 앓았고 정책 자체의 합리성의 유무와 상관없이 매우 큰 사회적 비용을 유발하였다.

이러한 뉴스들을 접하면서 대한민국 국민이라면 한 번쯤, '왜 이렇게 대한민국은 갈등이 많은 것일까?' 혹은 '왜 이렇게 갈등을 해소하는 것이 힘들까?' '왜 우리나라 사람들은 대화로 또는 협상으로 갈등을 순탄하게 풀지 못하고 물리적으로 충돌하거나, 법정에서 해결하려고 하는 것일까?' 또는 '어떻게 하면 한국에서 효과적으로 효율적으로 갈등이 해소될 수 있을까?' 라는 질문들을 던지게 될 것이다.

여기서 많은 경우 문제의 원인 및 해결책으로 제시되는 것이 한국에는 갈등해소 시스템 또는 갈등관리 시스템 (이후부터는 갈등관리 시스템이라 함)이 없거나 부실하기 때문에 효과적인 갈등관리 시스템을 구축해야 한다는 것이다. 같은 맥락으로 2003년 지속가능발전위원회의 '갈등관리시스템 구축방안 연구보고서'는 크게 법제도적 측면과 갈등관리 교육 프로그램 측면으로 구분하여 현황과 개선방안을 제시한 적이 있고, 그 결과 참여정부의 정책적 후원을 바탕으로 2007년 5월부터 「공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정(대통령령)」이 마련되어 실행이 되고 있다. 2008년 이명박 정부 역시 사회갈등의 해소를 중점추진 국정과제로 정했고, 국가의 전반적인 갈등관리 시스템을 체계적으로 정비하고 개선하고자 국무총리실에 「사회통합정책실」을 4국 10과 2팀으로 신설하였다.

이와 같은 정부의 갈등관리시스템에 대한 관심 속에서, 한 국가의 전반적인 갈등관리시스템을 한 단계 성숙시킨다는 대명제에 직면하여, 먼저 고찰해 보아야 하는 네 가지 선행 질문들이 있다:

- 첫째, 갈등관리시스템이란 도대체 무엇을 의미하는 것인지, 즉 갈등관리시스템을 구성하고 있는 요소들은 어떤 것들인가?
- 둘째, 어떤 종류의 갈등을 관리하는 시스템을 의미하는 것인가? 즉, 한 국가에서 발생하고 있는 매우 다양한 종류의 공공갈등을 한 번에 효과적으로 해소시킬 수 있는 갈등관리시스템이 존재하는가?
- 셋째, 갈등관리시스템을 선진화 또는 개선한다는 것이 무엇을 의미하는 것인가?
- 넷째, 어떻게 그러한 시스템의 선진화를 이룰 것인가?

앞의 선행 질문들에 대하여 연구자는 다음과 같은 가정을 하였다. 첫째, 한국의 갈등관리 시스템은 없는 것이 아니라 현재 존재하며 다만, 그 시스템이 지속적으로 바람직하지 않는 양태들을 양산하고 있다는 것이다. 또한 갈등관리시스템이란 단지 갈등 해소 절차를 규정하는 제도 외에 다른 요소들을 포함하며 그 요소들 간의 유기적인 관계 속에서 특정 유형의 갈등해소의 양상과 비용을 유발할 수 있다는 것이다. 둘째, 공공갈등에는 여러 종류의 유형이 존재하며 각각의 유형별로 다양한 갈등관리시스템이 존재할 것이기 때문에 그 시스템들을 개선하기 위해서는 유형별로 별개의 다른 노력들이 필요할 것이라는 것이다. 셋째, 위의 가정을 바탕으로 국가의 전반적인 갈등해소시스템의 선진화라는 것은 결국, 그 각각의 유형별 또는 조직, 사회 단위별로 경험하는 공공갈등의 해소 과정에서 유발되는 결과가 저비용, 고품질의 구조로 바뀐다는 것을 의미한다는 것이다. 넷째, 방법론적인 측면에서, 일반법 또는 대통령령을 신설하거나 개정하여 사회 전반 또는 공공부분의 공공 갈등의 예방 및 해소 과정에 포괄적으로 적용될 수 있는 행정적인 큰 변화를 일률적 또는 top-down 방식으로 추구하는 방법이 필요한 반면, 각각의 갈등유형별로 갈등관리시스템이 어떻게 구성되어 있는지 진단하고 그 유형별 갈등관리시스템을 각각 bottom-up 방식으로 선진화하며, 이 두 가지 전략들이 서로 상충되지 않고 상호작용을 이룰 때, 궁극적으로 국가적인 갈등관리시스템의 선진화가 이루어질 수 있을 것이라고 가정한다.

이 연구에서는 여러 가지 공공 갈등의 유형 중에서 비선호시설에 대한 지방자치단체에서의 갈등 특히, 폐기물처리시설에 대한 공공 갈등의 갈등관리시스템의 개선에 대하여 전략을 제시함으로써 국가 전체의 갈등관리시스템의 개선의 방법론적인 측면을 고찰해보고자 한다.

다음 장에서는 먼저 갈등관리시스템은 무엇을 의미하며 어떠한 요소들로 구성되어 있는지 설명한다.

제2장 일반적인 갈등관리시스템의 구조와 개선 방법

제1절 갈등관리 시스템의 구성

갈등관리시스템이라는 용어를 사용하기 전에 일반적으로 ‘시스템’이란 개념을 먼저 생각

해 보면, 일반체계이론 (General System Theory)의 창시자인 경제학자 Kenneth Boulding은 '시스템'을 '혼란스럽지 않은 상태'로 설명했다⁵⁾. 즉, 어떠한 영역에 시스템이 존재한다고 하면, 그 시스템을 거쳐서 나오는 결과가 특징적인 패턴을 보여주어야 한다. 만약 그 결과가 어떠한 일관성도 보이지 않는다면 그 경우에는 시스템이 존재한다고 할 수 없다.

따라서 만약 어떤 조직, 사회 또는 국가에 갈등관리시스템이 존재한다면, 그 시스템을 통해 산출되는 결과가 어떤 일정한 패턴을 보여야 한다. 그런데, 조직, 사회, 또는 국가마다 갈등해소 또는 관리에 주로 사용하는 절차나 방법들은 그 조직, 사회, 국가의 문화나 제도에 따라 각기 다른 양상을 보여줄 수 있다. 그러나 소위 '갈등시스템설계 (Dispute Systems Design (DSD))'을 연구하는 학자들은 몇몇 특정 갈등해소 시스템은 갈등에 연관된 당사자들의 이익에 절대적으로 도움이 되지 않는 여러 가지 행동들을 유발하고 강화함으로써 지속적으로 비효율적인 결과를 양산하게 된다는 것을 발견했다.⁶⁾ 즉, 어떠한 시스템 하에서는 빈번하게 발생하는 갈등을 해결(관리)하는 과정에서 지속적으로 비효율적인 결과를 양산하게 된다는 것이다. 따라서 한국에서 특정 공공분야에서 지속적으로 갈등이 발생하고 그 해소 양상이나 관리 양상을 보았을 때 지속적으로 비효율적이고 안 좋은 결과를 보여준다면 우리의 갈등관리 시스템은 존재하나 매우 비효율적인 결과를 양산하는 구조로 존재한다고 할 수 있는 것이다. 예를 들면, 한국에서 비선호시설 중, 폐기물처리시설의 입지 선정 및 운영상 발생하는 갈등에 대한 100가지 사례가 존재한다고 가정하고, 만약 그 중 80개의 사례들에서 시설의 입지에 반대하는 지역 주민들이 평균 5개월간의 집단 농성과 평균 3년에 걸친 법적 소송 끝에 주로 행정당국이 승소를 하여 시설 설치 계획의 공고로부터 실제 설치되어 운영되기 까지 평균 10년이 걸린다면, 이러한 상황에서 우리는 폐기물 처리시설에 대한 갈등관리시스템이 존재하나, 그 시스템 하에서는 앞에서 언급한 시간적 효율성을 가진 결과를 양산하고 있는 시스템이라고 진단할 수 있는 것이다.

따라서, 이러한 DSD 방식의 접근방법은 기존의 특수한 한 갈등 사례들의 해소에 초점을 맞추는 접근방식과는 달리 한 조직, 사회, 또는 국가 내에서 빈번하게 발생하고 있는 특정 유형의 갈등의 근본적인 원인부터 구조적으로 그 원인들 간의 관계들의 파악을 통해 체계적으로 체질개선을 유도한다는 점에서 정부에서 추진하는 국가의 갈등관리시스템의 개선 노력에 매우 적합하다고 할 수 있다.

일반적으로 갈등 시스템 설계 (Dispute Systems Design) 방법에는 두 가지의 구성 원리가 존재한다. 첫 번째 원리는 갈등을 해소하는 데 사용하는 세 가지 방식들 즉 사용절차들 간의 관계를 파악하는 것이다. 갈등이 발생하였을 때, 갈등 당사자들이 실제 사용하는 (할 수 있는) [사용절차]에는 다음과 같은 세 가지 방식이 존재한다.

- **힘에 의존한 방식 (Power-based approach):** 누구 힘이 센지를 통해 갈등을 해결하려는 방법이며 데모, 집회, 파업 등이 이에 해당한다.

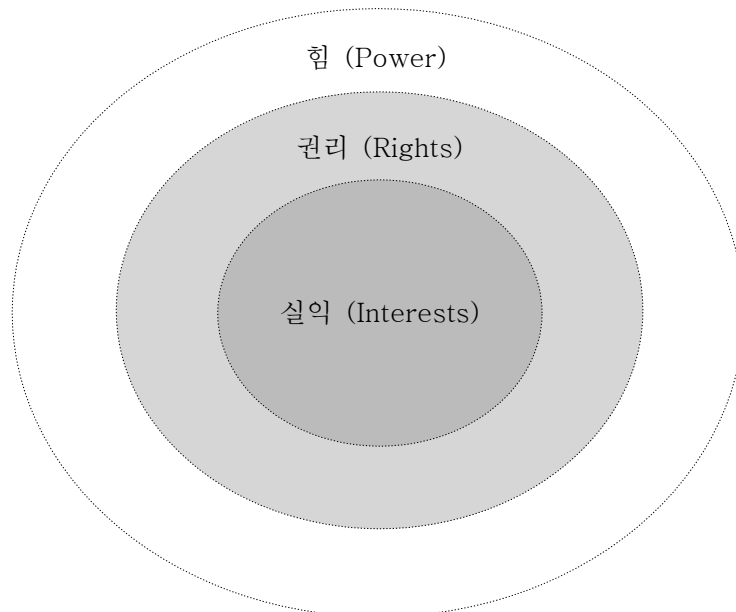
5) Kenneth Boulding, *The World as a Total System*, (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985).

6) William Ury, Jeanne Bret, and Stephen Goldberg, *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*, (London: Jossey-Bass Publishers, 1988). 이들 연구자들에 의하여 1980년대 초 처음으로 Dispute Systems Design (DSD)라는 분야가 생겨나게 되었음. 이들이 DSD를 처음으로 적용한 부분은 해결하기 힘든 갈등이 지속적으로 발생하고 있던 조직이나 기업체, 산업체 등 이었음.

- **권리에 의존한 방식 (Rights-based approach):** 누가 옳고 그른지 따져 봄으로서 갈등을 해결하려는 방법이며 법적인 소송이 대표적인 예이다.
- **실익에 의존한 방식 (Interests-based approach):** 갈등 당사자가 진정으로 원하는 것 (실익: Interests)이 무엇인지를 파악하고 집중함으로써 갈등을 해결하는 방법이며 주로 대화를 통한 협상이 사용된다.

그런데, 힘(Power), 권리 (Rights), 그리고 실익(Interests) 사이에는 다음과 같은 관계가 존재한다. (그림 2-1).

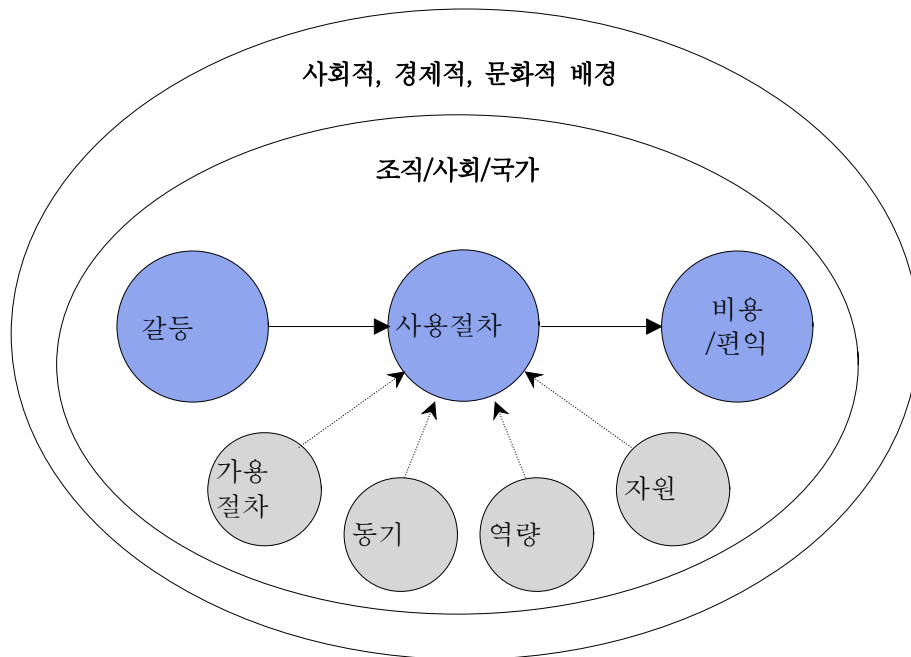
<그림 2-1> 힘, 권리, 실익과의 관계



위의 그림에서 보면, 특정 갈등 당사자가 어떤 특정한 실익들(Interests)을 가지고 있다고 할 때, 그러한 실익들을 법적으로 보장해 줄 수 있는 법적인 권리, 권한도 존재할 수 있다. 또한 그 이해관계를 지키기 위한 힘 (예를 들면 노동조합의 존재)도 사용할 수 있다. 따라서 힘과 권리의 존재와 그 크기는 협상을 통해 얻을 수 있는 실익(Interests)의 정도를 결정할 수 있다. 그런데, 그 갈등 당사자가 갈등을 해소하기 위하여 어떤 방식에 초점을 맞추는가에 따라 갈등 당사자가 속한 갈등관리 시스템에서 도출되는 결과가 아주 큰 차이를 보여지게 된다. 실증적인 연구 결과에 따르면, 힘이나 권리에 의존하는 갈등해소 방식을 사용하는 경우, 실익의 달성에 집중하는 협상 방식을 사용하여 갈등을 해소하는 과정보다 훨씬 고비용 저효율의 결과를 유발한 다는 것을 발견하였다. 각각의 갈등 해소 방식이 어떠한 비용과 편익을 유발할 수 있는지에 대하여는 다음 절에서 다시 설명하기로 한다.

일반적인 ‘시스템’의 또 다른 정의를 살펴보면, 겹으로 들어가 보이는 결과들과 그 결과들을 초래하는 원인들 간의 관계들의 총합으로 설명된다. 따라서 갈등관리 시스템이란, 표면적으로는 갈등이 발생하여 당사자들이 실제 사용하는 절차들과 그에 따라 결과적으로 따라오는 비용과 편익으로만 보일 수 있으나 갈등 당사자들로 하여금 그러한 갈등해소 절차들을 사용하도록 만드는 여러 가지 원인들이 존재할 수 있으며 그러한 원인들과 갈등 당사자들의 행위 간의 관계를 통해 갈등관리 시스템의 구성 요소를 살펴 볼 수 있다 (그림 2-2).

<그림 2-2> 일반적인 갈등관리 시스템의 구성 요소



(출처: Ury, Bret, and Goldberg, 1988)

<그림 2-2>에 따르면, 일반적으로 어느 한 조직, 사회, 또는 국가에서 빈번히 발생하는 특정 유형의 갈등에 대한 갈등관리 시스템 내부에서 갈등 당사자들이 특정 갈등 해소 절차를 사용하도록 하는 원인들로서 [가용 절차], [동기], [갈등해소 역량] 및 [자원] 이라는 네 가지 요소가 존재한다.

- **가용절차 (Available Procedures):** 갈등 당사자가 갈등 발생 시 법이나 제도, 관습 등에 의하여 사용이 가능하도록 규정된 절차 등을 의미한다. 예를 들어 갈등이 발생하면 특정 위원회가 구성되어 논의를 해야 한다던가 분쟁조정 위원회 등이 존재하여 조정을 통하여 갈등을 해소할 수 있도록 한 제도적인 장치 등이 이에 해당한다. 그런데 단순한 갈등해소절차를 규정한 제도의 존재 자체가 효율적인 갈등 관리를 담보하지는 않는다. 왜냐하면 그 가용절차가 효율적인 갈등해소 절차, 즉 실익에 기반을 둔 협상을, 권고하거나 유도할 수 있도록 하는 효과적인 가용절차여야 하기 때문이다. 따라서 가용절차가 존재하나 효과적인 가용절차가

아니라면 당사자들은 갈등을 해소하기 위하여 비효율적인 방법을 사용할 가능성이 커진다고 할 수 있다.

- **동기 (Motivation):** 시스템 안의 가용절차 즉 제도나 법이 갈등 당사자들로 하여금 실익에 기반을 둔 협상을 유도하도록 존재하고 있다고 하더라도 어떠한 이유에서 인지 갈등 당사자들이 그러한 가용 절차들을 사용하고자 하는 동기가 존재하지 않는다면, 결국 그러한 절차들은 사용되지 않을 가능성이 많다. 따라서 실제 갈등 당사자들이 사용하는 절차 및 방법들과 가용 절차가 규정한 방법들과는 차이가 생길 수 있다. 따라서 왜 갈등 당사자들이 제도권 안에 존재하는 여러 가지 갈등 해소 절차들을 이용하고 있지 않는지 파악하여 그 동기 부분을 변화시켜 가용 절차를 사용하는 것에 대한 동기가 유발되도록 조정해 주지 않으면 역시 비효율적인 갈등해소 절차를 사용하게 될 것이다. 예를 들어, 만약 갈등 당사자들이 소송이나 파업, 또는 시위와 같은 방법들을 선호하고 있다면 갈등관리 시스템을 개선할 때에는 그들이 왜 그러한 방법들을 선호하는 지, 그 동기 부분을 고려해야 하는 것이다. 동기적 요소의 원인들로 고려될 수 있는 것들 중에 하나는 갈등당사자간의 관계, 즉 권리 및 힘의 관계가 특정 조직, 사회, 또는 국가에서 제도 또는 관습적으로 어떻게 이루어져 있는가이다. 갈등 당사자 간의 권리나 힘이 균형이 매우 섬세하게 이루어져 있는 경우에는, 그들이 각자의 권리나 힘을 사용하여 갈등을 해소하려 하는 경우 그러한 절차들이 그들이 원하는 실익을 가져다준다는 확실한 보장이 없어지게 되어 권리나 힘보다는 대화를 통해 실익에 초점을 맞추게 될 동기가 더욱 더 존재할 것이라는 것이다. 그러나 그 권리나 힘의 차이가 매우 큰 조직, 사회, 또는 국가의 경우에는 갈등의 해소가 한 쪽의 일방적인 강압으로 해소 또는 봉합될 수 있으나 약한 경우에는 그 불만이 잠재적으로 축적될 위험이 있다. 또한 그러한 경우, 힘이 우위에 있는 경우라면 굳이 대화를 통해 실익을 달성하려는 동기가 존재하지 않게 되고, 힘이 약한 경우라면, 대화를 통해 만나기 전에 어느 정도 힘의 균형을 맞추기 위해 조직적인 투쟁으로 힘을 끌어올리려는 동기가 존재할 수 있는 것이다. 또한 이러한 권리 및 힘의 불균형 뿐만 아니라, 과거의 적대적 관계로부터 축적된 민간 부문과 제도 및 행정당국과의 불신 등이 동기로 작용될 수 있다.
- **역량 (Skill):** 시스템내에 효율적이고 효과적인 갈등해소 절차가 제도적으로 존재하고, 또한 갈등 당사자들이 그 제도를 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 존재함에도 불구하고, 만약 그들이 대화의 기법이나 실익에 기반을 둔 윈-윈 협상을 이끌어 낼 역량, 또는 갈등해소 절차의 운영에 대한 지식이 부족하다면 그 참여의 장이 오히려 갈등을 조장하거나 악화시킬 수도 있다. 따라서 공무원뿐만 아니라 민간 이해당사자들 모두에게 협상 역량 강화 및 갈등 조정 절차에 대한 이해가 필요하게 된다.
- **자원 (Resources):** 갈등관리 시스템에서의 자원이란 갈등관리 및 해소에 필요한 인적 자원과 경제적 지원, 그리고 유용한 정보 (Information)의 존재 등을 뜻한다. 갈등 해소 과정에서 상호간의 불신으로 고착상태에 빠진 경우, 또는 이해당사자의 수나

의제의 수가 많은 경우에 제3의 중립자를 활용하는 것이 유용하나, 역량이 있는 중립자의 수가 부족하거나 그들에 대한 신뢰가 없는 경우에는 갈등 해소에 어려움을 겪게 될 것이다. 또한 갈등영향 평가나 갈등 조정을 위한 위원회 등을 운영하는 경우, 중립적인 촉진자(Facilitator)나 조정자 (Mediator)를 고용하는 경우에 그들에 대한 경제적인 지원을 어떻게 충당할 수 있는지, Joint-Fact finding 등 절차의 운영에 필요한 비용은 어떻게 충당할 수 있을지 등도 재정적 자원으로서 확보가 필요하게 된다. 또한 과거 갈등 사례 등에 대한 체계적인 정보 등도 갈등 해소에 유용하게 사용될 수 있다.

결론적으로 갈등관리시스템이란 단순히 법적인 갈등 예방 및 해소 제도의 구축으로 이루어지는 것이 아니라, 그 제도 및 법이 제대로 작동하도록 하는 동기 부분의 미세 조정, 그리고 꾸준한 사회 구성원 및 갈등 당사자들에 대한 대화 및 협상 역량의 강화, 마지막으로 인적, 물질, 정보 자원과 같은 인프라 구축이 동시에 서로 상호 영향을 주고 있는 체계로 보아야 하며 눈에 잘 띄지 않지만 존재하고 있는 각각의 요소들의 복잡한 인과관계를 파악하고 이해하고 각각의 요소들에 대한 체계적인 개선점이 논의되고 실제 개선될 때에만 실질적인 갈등관리 시스템의 선진화가 이루어진다고 할 수 있다.

따라서, 만약 갈등관리 절차에 대한 규정이나 제도의 확립 그 자체를 시스템의 구축으로 여기고 갈등이 잘 해소될 것으로 기대하거나, 갈등관리의 실패의 원인을 행정당국 또는 민간 이해당사자들의 역량 또는 민도의 부족으로만 치부하고 왜 그들이 그러한 절차를 사용하고 있는지에 대한 동기 부분을 개선하지 않고 역량 개선 노력만 기울이게 된다면 그 시스템은 효과적으로 작동하지 않을 것이다.

제2절 갈등관리 시스템 개선의 의미

그렇다면 이러한 갈등관리시스템의 개선이란 어떤 의미인가? 다른 말로 하면 우리는 당위적으로 어떠한 갈등해소 양상을 시스템에서 구현하기를 원하는가에 대한 비전을 공유해야 한다. 일단, 위에서 언급한 바와 같이 특정 유형의 갈등에 따라 예방과 해결에 대한 갈등관리 시스템이 독립적으로 존재한다고 가정할 때, 갈등관리 시스템의 개선 또는 선진화란 그 유형의 갈등을 모두 없애고 모든 갈등 당사자가 싸우지 않고 항상 협력하도록 만드는 것은 아니라는 것이다. 즉 갈등의 예방을 통해 발생을 최소한으로 줄일 수는 있지만 완전히 없앨 수는 없다는 점이다. 따라서 최소한이지만 필연적으로 불가항력적으로 발생하게 되는 갈등들을 해소할 수 있는 시스템이 필요하게 된다.

이 때 갈등관리 시스템의 선진화란 간단히 정의하면 비효율적인 갈등 관리를 보다 효과적이고 효율적으로 만드는 것을 의미하게 된다. 즉, 해당 갈등의 빈도수를 최소화 하면서 갈등

7) 예를 들면, 미국에서 석면 (Asbestosis)이 유해물질임이 밝혀지면서 석면의 사용과 관련한 집단 소송의 수가 기하급수적으로 증가하여 법원의 업무가 마비될 정도가 되었을 때, 석면에 대한 법원의 과거의 판결에 대한 정보를 체계적으로 공개하여 소송자가 법원 판결에서의 승소 가능성을 판단할 수 있도록 함으로써 그 이후에 소송 건수가 급격하게 감소되었음. McGovern, F. E. "Toward a Functional Approach for Managing Complex Litigation." *University of Chicago Law Review*, 1986, 53, 440-493.

당사자가 다투더라도 가장 효율적으로 (저비용, 고평익 유발) 다투게 만드는 것이라고 할 수 있다. 선진국의 많은 갈등관리 전문가들은 효과적인 갈등관리의 기준에 대하여 오랜 기간의 사례 및 실증 연구들을 통하여 다음과 같은 5가지 요소에 의하여 결정된다고 보고 있다.⁸⁾ 그리고 이러한 비용 편익은 갈등관리 시스템을 거쳐 도출되는 결과물 (Output)이기도 하다.

- **거래 비용 (Transaction Costs):** 행정 당국을 포함하여 모든 갈등당사자들에게 있어서 갈등 관리 및 해소 과정은 일종의 비용을 뜻한다. 공무원의 입장에서 특정 정책을 최소한의 비용으로 집행하기를 원하고, 민간 이해당사자들이 소송, 시위, 파업 등을 통해 여러 비용을 지불하지 않고, 대화로 갈등을 해소할 수 있는 것이 이에 해당할 수 있다. 물리적 시위나 파업의 직접적인 비용은 경제적인 것이다. 특정 정책이 집행되지 않음으로서 생기는 비용, 육체적, 물리적인 손상으로 인한 피해 비용, 등이 이에 해당한다. 예를 들면, 노사 갈등으로 인하여 회사의 공장의 가동이 중단되거나, 개발 및 환경 갈등으로 인하여 국책 건설 사업이 중단되거나, 프로 운동선수 집단과 구단주 사이의 갈등으로 인하여 시즌 경기 전체가 취소되거나 하는 경우, 회사의 순익, 건설사의 이익, 프로 경기들로부터의 수입의 감소를 가져오게 된다. 노조의 경우에는 임금이 지불되지 않고, 국민들은 세금이 낭비되며, 선수들도 연봉을 받을 수 없는 상황에 처하게 되는 것이다. 또한 그러한 갈등을 해소하는 데 들 여간 여러 가지 행정적 비용도 포함되며, 갈등 해소에 집중하느라고 놓친 여러 가지 기회비용 (Opportunity Costs)도 이에 해당한다. 즉, 갈등 관리에 사용된 여러 가지 시간과 노동이 거래 비용으로 계산될 수 있다. 마지막으로 감정적인 소모 및 신뢰의 상실 등도 거래 비용으로 고려될 수 있으나 정량적인 측정이 어려운 측면이 있다. 이러한 거래 비용은 공무원뿐만 아니라 모든 갈등 당사자들에게 각각 적용될 수 있는 개념이다.

- **결과 만족도 (Satisfaction with Outcomes):** 갈등 자체가 해소되었다는 자체가 반드시 갈등 당사자들이 그 결과에 대하여 만족하는 것을 뜻하지는 않는다. 모든 갈등 당사자가 갈등관리 시스템을 통해 도출된 결론에 대하여 얼마나 만족하는가가 그 시스템을 평가하는 매우 중요한 지표가 된다. 특정 당사자의 힘이 강하여 상대방이 굴복하여 갈등이 힘의 논리로 해소되는 경우, 굴복당한 당사자는 그 결과의 내용에 대하여 매우 불만을 가질 수 있다. 그러므로 결과만족도란 그 결과가 갈등 당사자들의 실제 얻고자 하는 이해관계 (실익)을 얼마나 만족시켜 주었는가에 따라 결정될 수 있다. 그러나 이러한 만족도는 객관적이라기보다는 각각의 갈등 당사자가 주관적으로 느끼는 인식 (Perception)에 달려있다.

- **절차 만족도 (Satisfaction with procedures):** 갈등 당사자의 만족도는 결과 자체에 대한 만족도뿐 만아니라 갈등해소 과정, 즉 절차가 얼마나 공정한 가에 대한 각각의 인식에도 영향을 받게 된다. 즉, 갈등해소의 결과가 당사자의 실익을 완전히 만족시키지는 못하지만 그 과정이 공정한 것이라고 인식할 때는 어느 정도 만족할 수 있는

8) Lawrence Susskind and Jeffrey Cruikshank, Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes, 1987, Basic Books: 21-32.

여지가 생길 수 있다. 그러나 절차가 공정하지 않다고 느낄 때는 그 결과에 대한 만족도가 현저하게 감소하게 된다. 절차의 공정성은 갈등 당사자가 갈등해소 과정에서 자신들의 의견을 피력할 기회가 적절하게 제공되었는지, 갈등 해소 과정과 결과에 자신들의 기여할 수 있는 기회가 얼마나 부여되었는지, 또한 제3자가 개입된 경우에는 그가 얼마나 중립적으로 활동하였는지 등에 대한 갈등 당사자들의 인식에 좌우된다.

- **관계 개선 및 신뢰 (Relationship and Trust):** 갈등이 일단락된 후 갈등 당사자 간의 관계가 어떠한가가 갈등관리 시스템을 평가하는데 매우 중요한 요소가 된다. 표면적으로는 더 이상 갈등이 없어 해소된 것으로 보이지만 어떤 이유에서건 갈등 당사자들 사이의 관계가 오히려 전보다 더 악화되었다면, 추후 비슷한 상황이 전개되어 갈등을 경험하게 되는 경우 갈등해소는 아주 어려운 상황으로 전개될 수 있다. 이러한 관계적 요소는 당사자 간의 신뢰의 형성과 관계가 있으며 관계가 좋아지는 경우에 미래의 발생할 수 있는 갈등의 해결에 있어서 당사자 간에 협력을 용이하게 만들 수 있기 때문에 매우 중요한 사회적 자본의 요소가 될 수 있다.
- **지속성 (Stability):** 갈등관리 시스템이 도출하는 합의안 또는 결과는 지속적이어야 한다. 합의안은 도출되었으나 집행되지 못하고 새로운 갈등이 생겨난다면 새로운 비용을 유발하게 된다. 또한 비슷한 유형의 갈등이 다른 곳에서 계속 생겨나는 것도 갈등관리 시스템이 비효율적인 것을 암시한다.

이러한 5가지의 기준은 상호 연관성이 있다. 결과가 만족스럽지 못하면 갈등 당사자 간 관계도 나빠질 수 있고, 관계가 나빠지면 합의안의 지속성에 영향을 미쳐서 다시 갈등을 유발하기도 한다. 따라서 이 5가지 요소를 모두 합쳐서 갈등의 비용이라고 정의해도 무방할 수도 있다.

이제 앞에서 언급한 세 가지 갈등해소 방법과 갈등관리 시스템에서 유발되는 5가지 비용/편익적인 요소와의 상대적 관계를 살펴보면, 아래의 표와 같다.

〈표 2-1〉 갈등해소 방법과 갈등관리 시스템 유발 비용/편익 간의 상대적 관계

방법 비용/편익	힘에 의한 방법	권리에 기초한 방법	실익에 기초한 방법※
거래 비용	매우 큰 편*	큰 편**	적은 편***
결과 만족도	매우 낮은 편	낮은 편	높은 편
절차 만족도	매우 낮은 편	높은 편	높은 편
관계 및 신뢰	관계 악화	승자 아니면 패자	관계 유지 및 강화
지속성	매우 낮은 편	낮은 편	높은 편

※ 단, 실익에 기초한 방법 (Interests-based approach)이 높은 역량을 가진 갈등 당사자들에 의하여 시도되었을 경우에 해당됨.

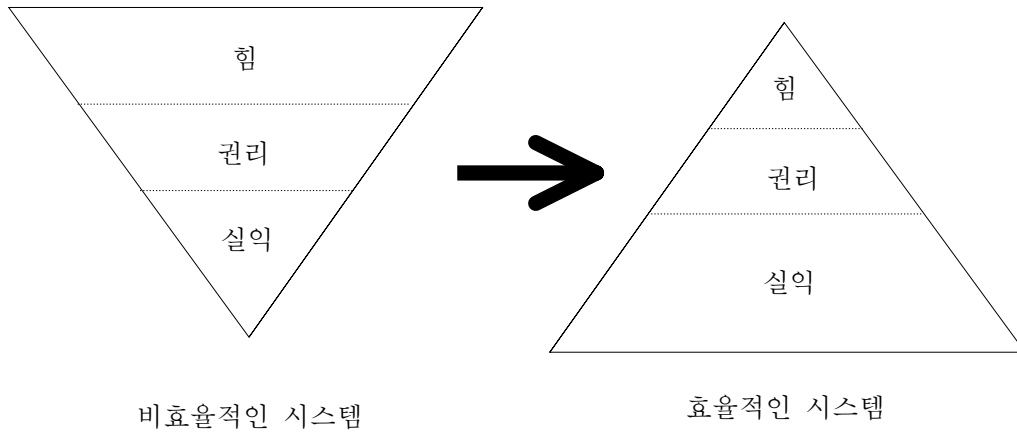
* 힘의 불균형이 존재할 때 힘의 논리에 의하여 시간적으로 빨리 갈등이 해소될 수 있으나 약한 당사자의 이해관계가 무시당할 수 있으며 관계가 악화될 수 있어 추후 갈등의 원인이 되기도 함. 힘이 어느 정도 균형을 이루는 상태에서 서로 힘의 논리로 충돌할 경우에 많은 거래 비용을 유발할 수 있음.

** 법원의 소송에 의지하는 경우, 소송 기간과 변호사 선임비 등의 거래 비용이 들게 됨.

*** 이해관계에 기초한 방법의 경우, 포괄적인 이해당사자 파악 및 참가 등에 의해 많은 비용을 유발할 것으로 생각할 수 있으나 그 결과 갈등이 최소화되어 갈등으로 인한 여러 거래 비용을 초래하지 않는 것을 고려하면 결과적으로 매우 효율적이라고 할 수 있음.

결론적으로 실익의 해결에 기초한 방법과 힘 및 권리에 근거한 방식들이 갈등관리 시스템이 유발하는 비용/편익에 미치는 영향을 비교하면, 실익의 해결에 기초한 방법이 힘 및 권리에 근거한 방식들보다 훨씬 적은 비용으로 높은 편익을 가져다준다는 것이 여러 선진국의 실증적 사례들을 통해 증명되고 있다. 따라서 특정 조직, 사회, 국가의 갈등관리 시스템이 선진화된다는 의미는 보다 낮은 비용과 높은 편익을 유발하는 시스템으로 바뀐다는 것을 의미하며 그것은 기존의 갈등해소 및 관리 방식이 힘이나 권리에 의존한 방식이 아닌 실익에 기초한 방식들이 더 많이 초기에 사용되는 시스템으로 바뀌는 것을 의미한다 (그림 2-3). 다른 말로 하면, 특정 조직, 사회, 국가의 특정 유형의 갈등에 대한 선진화된 갈등관리 시스템은 기존의 갈등관리 시스템보다 더 적은 거래비용으로, 즉 보다 빠른 시간 내에 비용을 최소화하면서, 갈등 당사자들이 결과에 대하여, 그리고 그 과정에 대하여 훨씬 더 만족하며, 당사자 간 관계가 좋아지고, 같은 종류의 갈등이 덜 발생되며 합의된 결과가 지속적으로 집행될 수 있는 것을 보여주어야 한다.

<그림 2-3> 효과적인 갈등관리 시스템으로의 변화의 의미



제3절 효율적인 갈등관리 시스템 설계의 원칙

갈등 시스템 설계 (Dispute Systems Design: DSD) 방법의 두 번째 원리는 위의 효율적인 갈등관리 시스템의 구성 요소, 정의, 및 개선의 의미에 따라, 다음과 같은 6가지의 설계 원칙을 가진 다는 점이다.

- **1원칙: 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의(협상)을 할 수 있어야 한다.**

- 갈등관리를 시작하는 **초기 절차**에서 그것이 직접 협상이건 제3자에 의한 조정 (Mediation)이건 간에, 갈등 당사자들이 실익에 근거한 협상을 통해 문제를 해결할 수 있는 절차를 시도할 수 있도록 해야 한다. 이 방법이 실패하는 경우에는 순차적으로 권리에 의존한 방식이나 힘에 의존한 방식이 시도되도록 설계되어야 한다.

초기에 협상이 이루어지지 않고 주로 소송이나 힘에 의한 시위가 주로 이루어지는 경우에는 강제로 협상을 규정하는 (Mandatory negotiation) 방식이 사용될 수도 있다. 즉, 누가 협상에 참여할 수 있는지, 협상을 언제 시작하여 언제까지 끝내야 하는지, 그리고 협상이 실패하면 다음 단계로 어떤 상황이 벌어질 수 있는지를 법에 명시하는 것이다.⁹⁾

9) 미국의 메사츄세츠 중에서는 유해성 폐기물 처리시설의 입지 선정과 관련하여 의무적으로 주정부와 지역 주민 대표 사이에 60일간의 협상 시한을 주고 협상을 강제하고 있으며 60일 이후에 협상이 결렬되면 법에 기초한 제3의 중재 기관이 중재 (Arbitration) 결정을 내리게 됨. Bacow, L., and Mulkey, J. "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach." *Havard Environmental Law Review*, 1982, 6, 265-305.

- 초기의 절차에 참가하는 갈등 당사자들이 협상에 참여할 만한 충분한 동기를 제공해 주어야 한다. 예를 들면, 갈등 초기에 이해 당사자들과 접촉하게 되는 공무원들에게 협상과 관련한 충분한 권한을 제공하는 경우 초기 협상에서 의미 있는 결론을 내릴 수 있는 가능성이 커지게 된다.
- 갈등 초기에 갈등 당사자들이 갈등관리 시스템 안으로 들어올 수 있는 다양한 통로 (기회)를 제공해 주어야 한다. 그러한 다양한 통로에서 실익에 기반한 협상이 시도되도록 구성 되어야 한다.¹⁰⁾
- 갈등 초기의 협상에 참가하는 갈등 당사자들에게 협상 기술과 갈등관리 시스템의 구성 및 작동에 대한 이해를 제고하는 지속적인 교육을 실시하여 협상 성공 가능성을 높일 수 있다. 첫 교육은 갈등관리 시스템 설계자에 의하여 이루어질 수 있으나 그 다음은 그 조직에 속한 갈등 전문가들에 의하여 지속적으로 이루어 질 수 있다.
- 협상이 잘 이루어 질 수 있도록 중립적인 제3의 조력자 또는 유용한 정보를 제공할 수 있다. 물론 조력자 등의 사용에 필요한 재정적인 기금의 확립도 중요하다.
- 갈등 당사자 간에 직접적인 협상이 아니더라도 다양한 계기로 만날 수 있는 기회들을 제공한다.

● **2원칙: 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 loop-back 시스템을 갖춘다.**

- 이해관계(실익)에 기초한 협상 방식이 항상 갈등을 해소하는 것은 아니다. 갈등관리 과정에서 권리에 근거한 방식이나 힘에 근거한 방식이 나중에 사용될 수도 있고 사용되어야 할 때도 있다. 이 때, 결국 누가 이길 지가 분명해 지는 시점에서, 갈등 당사자들은 권리에 근거한 소송이라든지 힘에 의한 시위를 통해 불필요한 비용을 유발하지 않고 다시 협상을 통해 문제를 해결하려는 동기가 생길 수 있다. 따라서 갈등관리 시스템은 이러한 ‘다시 저비용의 협상테이블로 갈등 당사자들을 유인하는’ 소위 ‘Loop-backs’ 시스템을 가지고 있어야 한다.
- 예를 들면, 갈등 당사자의 권리 및 권한에 대한 정보, 즉, 법적인 소송을 시도하였을 때, 일어날 수 있는 가능성에 대한 정보를 제공함으로써 갈등 당사자들이 협상에 보다 전력을 기울이도록 할 수 있다. 비슷한 종류의 갈등이

10) 예를 들면, 일반적인 대학교에서 학교에 어떤 불만을 가진 학생의 경우에 그 불만 사항에 대하여 학생 회장, 학과장, 단과대학장, 또는 옴부즈맨 등 다양한 통로로 이의를 제기할 수 있도록 할 수 있음. 옴부즈맨의 경우에는 직접적인 정책결정권은 없지만, 불만을 청취하여 당사자들의 감정적인 해소 효과를 가져올 수 있으며, 그들을 적합한 협상 상대로 인도할 수 있는 안내 역할을 할 수 있으며 때로는 직접적으로 옴부즈맨이 빨리 처리할 수 있는 것은 해결해 줄 수도 있는 중요한 역할을 할 수 있음.

법정에서 많이 다루어 진 경우, 사례별로 판례를 분석한 데이터베이스가 구축될 경우, 그 데이터를 제공함으로써 갈등 사례가 소송 시 어떠한 결론을 가져올 것인지 미리 예측할 수 있게 됨으로서 불필요한 소송 건수가 줄어들 수 있게 된다.

- 또한, 자문적 중재(Advisory Arbitration)와 같이 법률적인 지식을 소유한 제3자의 전문가가 법정에서 갈등이 다루어 질 경우 가능한 결과에 대하여 비교적 저렴한 비용으로 자문을 해 주는 방식을 통해 실제로 갈등 당사자들이 소송을 시도하는 경우를 줄여줄 수 있다.
- 갈등 당사자들이 힘에 의한 갈등해소 방식을 선택하려 할 때, 법적으로 냉각기간 (Cooling-Off Period)을 두기도 하며, 그 기간 동안 강제적이지 않은 협상이 일어나기도 한다¹¹⁾. 또한 당사자들이 힘의 방식을 사용하려고 할 때, 제3의 조정자가 긴급히 개입하여 다시 협상 테이블로 갈등 당사자들을 유도할 수 있다.
- 위와 같은 요소들을 갈등관리 시스템에 구축하는 이유는 초기 협상이 실패하더라도, 그 뒤의 권리 및 힘에 근거한 방법을 사용하기 전에 다시 한 번 갈등 당사자들을 협상 테이블로 유도하기 위한 것이다.

● **3원칙: 낮은 비용을 유발하는 권리 또는 힘에 의한 방식을 제공한다.**

- 갈등관리 초기 단계에서 시도된 협상이 실패하는 경우, 매우 큰 비용을 초래하는 법적인 소송이나 힘에 근거한 폭력 시위를 하도록 하기 보다는 중재(Arbitration)나 투표 (Voting), 혹은 평화 시위 등 상대적으로 비용이 적은 방법들을 사용할 수 있는 기반을 제공한다.
- 이러한 절차들에는 또한 Med-Arb (Mediation으로 시작하여 실패하는 경우 Arbitration으로 자연스럽게 이동하는 방식), Final-Offer Arbitration과 같은 방식들을 포함한다. Final-Offer Arbitration의 경우에는, 중재자가 자신의 결론을 내는 것이 아니라, 갈등 당사자들이 제시한 방안 중에 가장 좋은 것이라고 생각되는 것 하나를 선택하여 그것을 최종 결론으로 발표하는 것이다. 이 경우, 갈등 당사자들은 자신들의 최종 제안이 너무나 터무니없는 것으로 여겨져 채택되지 않는 것을 염려하게 되어 합리적인 제안을 하도록 압력을 느끼게 된다.

● **4원칙: 이해당사자간 협의 (Consultation)와 갈등관리 이후 그 과정에 대한 평가가 갈등관리 시스템으로 다시 환류 (Feedback) 되도록 설계한다.**

11) 미국에서는 철도와 같은 미국 경제에 큰 영향을 미칠 수 있는 분야에서 파업이 실시되어 비상 사태까지도 확대되는 것을 막기 위하여 Taft-Hartley Act 와 Railway Labor Act 와 같은 두 법을 제정하였고, 파업이 비상사태로 번지기 전에 Cooling-off 기간을 규정하여 그 동안 협상가들이 협상을 진행 할 수 있도록 하였음.

- 어쩔 수 없이 발생하는 갈등도 있지만 불필요하게 발생하는 갈등을 미리 예방하는 것은 중요한 갈등관리 시스템의 요소이다. 이것은 미리 정책을 예고하고 갈등 당사자들과 협의를 통해서 미연에 줄일 수 있다. 또한 갈등이 해소된 이후라도 그 과정에 대한 분석과 피드백을 통해서 갈등 당사자들이 갈등해소 과정에서 서로 학습한 것을 공유하도록 하여 갈등관리 시스템을 점차 개선해 나가는 시스템적 요소가 필요하다.

● 5원칙 여러 절차들을 배치할 때 저비용의 절차부터 고비용의 절차 순으로 사용될 수 있도록 한다.

- 갈등관리 시스템은 일련의 여러 절차적인 요소를 포함하고 있다. 따라서 이러한 절차 및 방법들을 배치할 때 비용이 가장 적게 드는 절차로부터 가장 많은 비용이 드는 절차 순으로 배치하여 갈등 당사자들이 사용할 수 있도록 해야 한다.
- 그러한 절차들의 순서는 일반적으로 다음과 같이 배치된다.

예방 절차들

- 예고 및 협의
- 갈등해소 후 분석 및 피드백
- 포럼의 제공

실의에 기초한 절차들

- 협상
 - 대화를 통한 빠른 해결
 - 다양한 통로 제공
 - 법에 규정한 (의무적인) 협상의 절차
 - 다단계 협상 (Multiple-step negotiation)

조정 (Mediation)

Loop-back (협상 유인) 절차들

- 정보의 제공
- 자문을 위한 중재
- Cooling-off 기간
- 제3자의 개입

저비용의 백업 (Back-up) 절차들

- 중재
- Med-Arb
- Final-offer arbitration
- 투표

● 6원칙: 절차들의 올바른 사용을 위해 필요한 동기, 역량, 자원을 제공한다.

- 갈등관리 시스템의 여러 절차적 요소들, 즉 [가용 절차]들이 올바르게 작동하기 위해서는 갈등 당사자들이 이러한 절차들의 효용에 대하여 인식하고 사용하고자 하는 동기가 존재해야 함. 사람들은 관습, 즉 과거의 습관에 안주하는 경향이 있기 때문에 사람들의 행동 양태에 영향을 줄 수 있는 광범위한 시스템을 변화시키는 과정은 매우 힘이 들 수 있다.
- 이러한 새로운 갈등관리 시스템이 제안되더라도 기존의 갈등해결 방식을 선호하는 특정 이해당사자들의 반대에 부딪힐 수 있다. 더욱더 어려운 것은 개선된 갈등관리 시스템에 필요한 역량, 지식, 그리고 동기 부여 부분들을 해당 분야 (부처, 갈등유형별 이해당사자 포함)에 어떻게 효과적으로 확산시키는가에 있다. 따라서 관련된 정부 부처의 지도자, 제3의 갈등관리 전문가, 조직 내의 갈등관리 담당자 등이 협력하여 새로운 시스템이 작동하도록 자원을 제공하는 인프라를 구축해야 하며, 필요한 충분한 시간을 제공해야 한다.

마지막으로, 앞에서 설명한 갈등관리 시스템의 의미와 구성 요소 그리고 선진화에 대한 전반적인 이해를 바탕으로 특정 조직, 사회, 국가의 특정 유형의 갈등에 대한 갈등관리 시스템을 개선시키기 위해서는 먼저 특정 유형의 갈등에 대하여 존재하고 있는 갈등관리 시스템에 대한 [진단]을 거쳐서, 어떤 부분에서 어떤 방식의 개선이 이루어져야 하는지 파악하고, 그 부분들을 개선할 수 있는 새로운 갈등해소시스템을 [설계]하고, 철저한 준비를 거쳐 제안된 새로운 갈등관리 시스템의 원칙이 구현되는 환경 아래에서 실험적으로 갈등관리를 시도하여 성공적이라고 일컬을 수 있는 모범 사례를 [창출]한 뒤, 그 사례를 시스템 내부에서 [확산]시켜야 함 (그림 2-4 참조).

<그림 2-4> 갈등관리 시스템의 선진화 절차



제3장 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 진단 사례

제1절 연구배경

위의 이론적 배경을 바탕으로 개별적인 갈등 유형에 대한 갈등관리시스템의 실질적인 개선을 실험적으로 시도하기 위해 KDI 국제정책대학원의 갈등조정.협상 센터에 소속된 본 연구자는 국무총리실의 사회통합정책실의 후원을 받고 한국행정연구원의 협력갈등관리연구단과 공동으로 사례를 선정하고 갈등관리시스템 개선 연구를 진행하였다.

첫 번째 실험의 대상으로서 갈등유형 선정 기준은 국가적으로 볼 때 매우 빈번히 발생하고 있고 또한 앞으로도 지속적으로 발생할 가능성이 있으며, 갈등관리시스템을 개선할 경우 다른 유형의 갈등관리의 선진화에도 파급효과가 클 것으로 예상되는 유형이어야 했다. 1995년부터 2006년 사이에 한국에서 발생한 공공갈등 사례들을 살펴보면 생활폐기물 처리시설, 장묘시설, 국방시설, 발전소 등 혐오 또는 기피시설 관련 갈등 건수가 전체 공공갈등 건수 337건 중 차지하는 비율이 무려 54.8%나 해당되어 한국에서 발생되고 있는 공공갈등의 절반 이상이 혐오시설의 입지 및 운영에 대한 지역의 반대와 관련되어 있다는 것을 알 수 있었다 (하혜영, 이달곤, 2007).¹²⁾ 그 중에서 생활쓰레기 폐기물 시설과 관련된 갈등건수가 75

12) 하혜영, 이달곤의 연구에서 개수된 갈등의 유형들은 법이나 제도 또는 일반적인 정책 등의 제정 또는 수립 과정에서의 이해당사자들의 갈등이나, 부처간 갈등, 그리고 이념이 개입된 갈등 들의 유형들은 제외되어 있다.

건으로 전체 갈등건수 337건 중 22.3%를 차지해 가장 빈번하게 갈등이 발생했다 (표 3-1 참조). 이와 같은 자료를 바탕으로 연구진은 혐오시설에 대한 입지 운영 갈등을 우선 연구 대상으로 선정하고, 연구 기간과 인력을 고려하여 생활쓰레기 처리시설, 특히 대형소각장 관련 갈등 사례들을 중심으로 갈등관리시스템을 개선하는 연구를 하기로 결정하게 되었다.

〈표 3-1〉 한국의 공공갈등 사례들의 유형 분석 (1995-2006년)

구분		갈등건수
공공 처리시설 (폐기물처리)	생활쓰레기	75건(22.3%)
	농촌 및 산업폐기물처리장	11건(3.3%)
	기타 혐오/위험물 처리장	3건(0.9%)
공공 서비스 시설	장묘시설	15건(4.5%)
	국방관련 시설	6건(1.8%)
	문화체육 시설	16건(4.7%)
	공공기관 시설	14건(4.2%)
	기타 서비스시설	6건(1.8%)
지역 개발	지역개발사업	24건(7.1%)
	위락관광시설	25건(7.4%)
	특정토지구역 권한	16건(4.7%)
공공 기반 시설	도로시설 (고속,지하도,터널등)	34건(10.1%)
	철도(지하철,경전철 포함)	17건(5.0%)
	공항 및 항만 시설	5건(1.5%)
	수력 및 화력발전소	14건(4.2%)
	원전관련 시설 (방폐장 포함)	8건(2.4%)
	댐건설 및 수질보전 규제	17건(5.0%)
	상수도시설	13건(3.9%)
	하수관련시설	18건(5.3%)
총계		337건(100%)

자료: (하혜영,이달곤, 2007)

이러한 비선호시설과 관련된 갈등은 과거 여러 선진국들에서 이미 겪어왔고 현재도 겪고 있을 뿐만 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 문제라고 할 수 있다¹³⁾. 이러한 현상이 문제가 되는 것은 갈등으로 인하여 쓰레기 처리와 같은 공공의 문제가 해결되지 않은 채, 정부와 주민 간, 심지어 주민 상호간에도 관계가 악화되어 상호 불신이 조장되는 등 많은 사회적 비용을 유발하고 있기 때문이다. 또한, 쓰레기 처리시설, 화장장, 발전소 등과 같이 사람이 사는 곳이면 어쩔 수 없이 설치해야 하는 공익시설로 인해 이러한 시설과 관련된 갈등이 지속적으로 발생되고 민원 대응으로 인한 엄청난 행정력이 낭비되고 있고, 이러한 행정력의 낭비는 곧바로 국가의 경쟁력의 약화와 직결되는 문제이다. 따라서 대형 소각장의 설치 및 운영에서 발생하는 갈등을 해소하는데 효과적으로 시스템을 개선할 수 있다는 것을 보여준다면, 그 파급효과는 다른 여러 혐오시설의 설치 및 운영으로 인한 갈등을 해소하는데 크게 일조할 것이라고 기대되었다.

13) 미국의 경우 1990년대 중반에 발표된 연구 문헌에 따르면 1980년대 중반부터 지역 주민들의 조직적인 반대로 인하여 위해폐기물 처리시설이나 폐기물 처리시설들이 미국 전역에서 단 한군데에서도 설치되지 못했음 ("1994 Outlook for Commercial Hazardous Waste Management Facilities: A North American Perspective," Hazardous Waste Consultant (March-April 1994), pp. 4.1-4.20)

제2절 연구목적

위 연구의 궁극적인 초점은 기존의 소수의 성공 또는 실패 사례 연구가 아니라 향후 적용될 갈등관리 시스템의 개선에 있었다. 즉, 연구의 결과물을 통해 생활폐기물 대형 소각장과 관련되거나 또한 유사한 혐오시설과 관련된 공공갈등 유형과 관련하여 갈등관리시스템을 어떻게 개선할 것인지에 대한 방법론에 대한 논의의 기회를 제공하고 그 개선점을 바탕으로 하여 실제 공공갈등 상황에 적용하는 실험적 노력을 통하여 과거보다 보다 성공적이며 모범이 될 만한 가치를 지닌 하나의 성공 사례를 창출하는데 유용하게 사용되는 것이 연구의 목적이다.

특정 유형의 공공갈등에 대한 갈등관리시스템의 개선 노력과 방법 및 성공 사례 창출 과정이 연구 이후로 상세히 기록되고 모니터 되어 평가될 때, 하나의 성공 사례 창출이 가져올 파급효과는 막대하다. 이 성공 사례들을 전국적으로 확산시키고 모방이 이루어질 때 집단적 학습이 이루어지게 될 것으로 기대된다. 하나의 씨앗으로 인하여 여러 가지 다양한 성공 사례가 창출될 때 비로소 한 국가의 특정 유형의 갈등관리시스템의 선진화가 이루어졌다고 선언할 수 있을 것이다. 이는 또한 다른 혐오시설 관련 갈등관리시스템의 선진화 노력에도 전반적인 동기를 제공할 것이다.

이러한 연구의 결과물을 바탕으로 추후에 발전시킬 수 있는 긍정적인 부산물로서 생활폐기물 처리시설 관련 갈등관리 매뉴얼, 공무원과 지역 주민대표 등을 포함한 이해당사자들이 경험할 수 있는 모의 협상 교육 교재, 관련 업무 담당 공무원들만을 대상으로 한 교육 기회의 제공 등이 있으며, 이러한 시스템 개선 노력과 방법을 체계화 또는 문서화하여 각 중앙부처마다 신설될 갈등심의위원회에서 각 부처별로 경험하고 있는 갈등들의 유형별로 세부적인 갈등관리시스템 개선을 시도할 수 있도록 할 수 있다.

제3절 생활폐기물 처리시설 관련 갈등의 중요한 특성과 유형 분류

1. 대형 소각장 관련 갈등의 특성

생활폐기물 처리시설과 관련된 공공갈등은 한국에서 발생하고 있는 여러 가지 다양한 공공갈등과 공통된 특성들을 가지고 있다¹⁴⁾. 첫 번째로 생활폐기물 처리시설과 관련된 갈등은 여러 기타 혐오. 기피 시설¹⁵⁾의 입지 선정과정이나 운영에서 발생하는 소위 NIMBY (Not In My Back Yard)¹⁶⁾ 갈등의 하나로 구분될 수 있다.

14) 물론 다른 종류의 공공갈등과는 유형이 다르다. 예를 들면 새만금이나 한탄강 댐 건설과 같은 대형 국책사업과 관련된 공공갈등, 그리고 환경규제 완화나 방송통신 융합과 같은 정책 갈등, 그리고 미국 소고기 수입과 관련된 갈등, 노동 시장의 비정규직 처우와 관련된 갈등 등과는 여러 면에서 다름.

15) 혐오 또는 기피 시설에는 쓰레기 소각장, 매립장, 화장장, 교도소, 정신병원, 방사성폐기물 처리장, 노숙자 복지 시설, 발전소, 변전소, 폐수종말처리장, 송전탑 및 고전압 송전선, 국방 시설 등이 포함됨.

16) 이러한 사회현상을 지칭하는 다른 용어로 “LULUs (Locally Unwanted Land Uses)” 또는 “Facility Siting Controversy”등을 사용하기도 함.

쓰레기 매립장이나 소각장, 음식물 쓰레기 처리시설과 같은 생활폐기물 처리시설은 입지 선정 단계에서부터 시설 주변 지역 주민들로부터 혐오시설로 인식되고, 대형 소각장의 경우, 소각로 굴뚝에서 배출될 수 있는 다이옥신과 같은 위해 물질로 인한 건강상 피해에 대한 두려움, 소각장 인근의 지가 및 아파트 가격 하락 등 사적인 재산권의 침해, 주변 미관의 훼손, 쓰레기로 인한 악취, 쓰레기 운반 트럭으로 인한 교통 체증 등과 같은 소각장으로 인한 피해 및 위험에 대하여 지역 주민들이 심한 거부감 및 분노를 가지게 된다. 따라서 분노하는 지역 주민들은 그 시설이 공공의 문제를 해결하기 위한 공익 시설임에도 불구하고 시설을 설치 및 운영하려는 정부 기관 및 민간 기업에 집단적으로 반발 및 대응하게 되는 특성이 있다.

생활 쓰레기 처리시설로서 대형 소각장과 관련된 공공 갈등이 지니는 공통적인 특성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 갈등의 주체가 된다. 생활폐기물은 발생지처리 원칙에 따라 지방자치단체가 수거 및 처리의 책임을 지도록 법제화되어 있고, 지방자치단체장이 대형 소각장의 설치에 대한 결정을 내리고 지방자치단체의 청소과 또는 자원순환과의 소수의 공무원들이 갈등관리를 담당하게 된다. 둘째, 주요한 갈등 당사자로서 수십 세대에서 수백세대까지 포함하는 지역 주민들이 조직화하여 집단 민원을 제기하게 된다. 지역의 환경 단체 등 과도 연합체를 형성하기도 한다. 지역 주민을 대표하는 대표들과 협의를 하게 되어 대표들의 대표성의 확보가 매우 중요한 역할을 한다. 셋째, 생활 쓰레기의 처리와 같은 공공문제의 해결은 지역 주민들에게 골고루 편익을 제공하는 것임에 비해 소각장이 위치한 지역 인근의 주민들이 집중된 손해를 보게 된다. 따라서 적절한 보상 문제가 필수적인 이슈가 된다. 넷째, 소각로 굴뚝에서 배출되는 유해성 물질인 다이옥신(Dioxin)의 존재로 인한 위험에 대하여 주민들은 불안해하고 분노하게 됨. 따라서 이러한 위험(Risk)에 대한 지역주민들과의 소통, 즉 Risk Communication이 매우 중요하게 된다. 다섯째, 네 번째 특성과 관련하여 지역 주민과 관련 담당부서 공무원 사이의 신뢰가 갈등관리의 중요한 키워드가 된다. 여섯째, 집단 민원과 관련한 갈등의 전개 과정 중 갈등 당사자 간의 대화 및 충돌 과정에서 감정적인 측면이 많이 개입되게 된다. 일곱째, 대형 소각장과 관련된 갈등은 단순한 입지 선정에서부터 광역화, 및 공동이용화 등 운영상 갈등까지 다양한 유형이 존재하며 시간에 따라 입지에서 운영 갈등으로 비화되기도 한다. 여덟째, 대형 소각장 건설이 지방자치단체의 지역 발전 의제와 연계되면서 지자체장 선거 일정과 갈등 상황이 맞물릴 경우 정치적 의제로 변화되어 갈등의 해소가 더욱 어려워지는 경향이 있다.

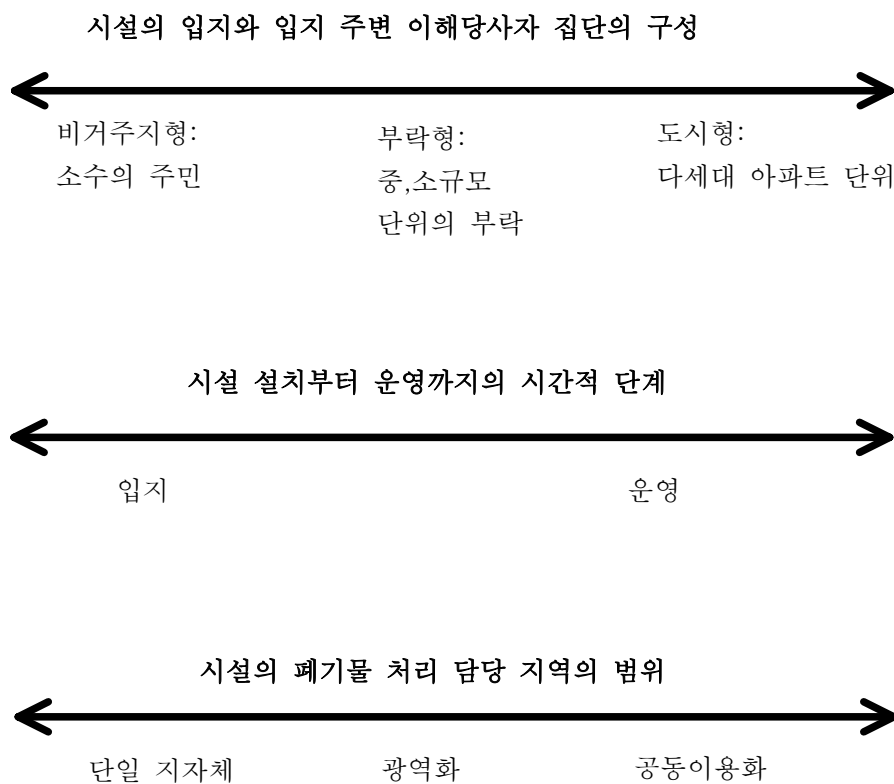
2. 대형소각장 관련 갈등 유형의 분류

대형 소각장 관련 갈등 사례들의 분석을 통해 파악한 것은 각 갈등 사례마다 갈등의 성격과 종류가 일률적이지 않고 매우 다양하다는 점이다. 따라서 이 분야의 갈등관리시스템을 선진화 및 개선하기 위해서는 첫째, 모든 사례들에 공통적으로 적용될 수 있는 시스템 부분과 개별 사례마다 다르게 적용되는 시스템 부분의 개선으로 크게 논의가 되어야 한다. 또한 이 분야에서 예측되는 갈등을 보다 효율적으로 관리 및 해소하기 위해서는 앞으로 발생할

가능성이 큰 사례들 중심으로 유형별로 분류하여 시스템을 분석 및 개선하는 것이 유용한 전략이 될 것이다.

갈등 유형을 체계적으로 유의미하게 분류하기 위하여 KDI 갈등조정협상 센터의 연구진은 세 가지 분류 기준을 사용하였다. 첫째, 대형 소각장 시설이 위치할 입지와 입지 주변에 거주하고 있는 이해당사자 집단의 구성에 따라, 둘째, 시설의 입지부터 운영까지의 시간적 단계에 따라, 셋째, 시설이 담당하는 폐기물의 지역적 범위에 따라 아래의 (그림 3-1)과 같이 세부적으로 유형을 분류할 수 있다.

<그림 3-1> 대형 소각장 관련 갈등의 유형 분류 기준



세 가지 분류 기준의 세부 항목들에 대한 선정 이유와 정의는 아래의 표에 설명하였음.

이 세 가지 대분류 기준과 소분류 기준을 사용하면 기존의 모든 종류의 대형 소각장 갈등 사례들을 비교적 포괄적으로 유형 분류할 수 있다. 분류를 보다 시각적으로 효과적인 방법으로 분리하자면 아래와 같은 대형 소각장 갈등 사례 큐브 (Cube) (그림 3-2)를 활용할 수 있다. 즉, 대형 소각장과 관련된 모든 공공 갈등 사례는 아래의 3차원 정사각형 안에 위치할 수 있게 된다. 예를 들면, 가장 일반적으로 가정할 수 있는 대형 소각장 설치의 경우, 단일 지자체의 생활 쓰레기를 소각 처리하기 위하여 거주민의 분포가 매우 적은 지역에 입지를 선정할 수 있다. 그 경우 아래 그림에서 비거주지형, 입지, 단일지자체의 항목에 따라 갈등

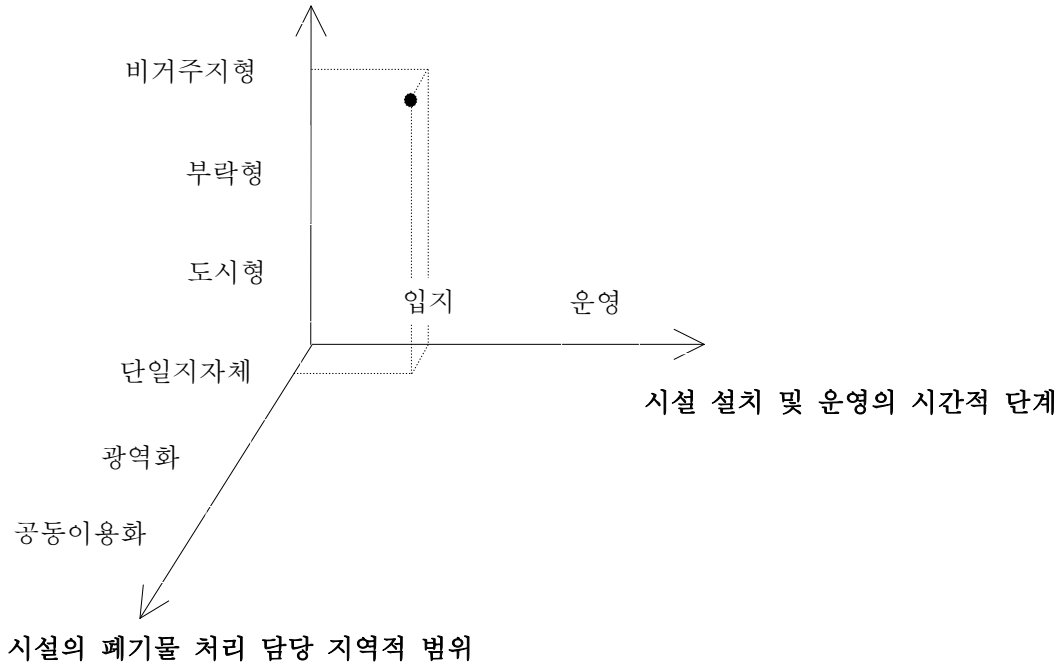
사례가 세 축으로 이루어진 정사각형 (Cube)안에 위치하게 된다. 이때 해당 지방자치단체에서 도시화가 진행되면서 많은 인구가 유입될 경우, 비거주지형에서 도시형 또는 부락형에서 도시형으로 바뀔 수 있고, 단일 지자체에서 잘 사용하고 있는 소각시설을 타 지자체와 공동 이용하자는 제안이 들어올 수도 있어서 시간에 따라 또는 상황에 따라 기존의 소각시설과 관련되어 새로운 갈등의 양상이 전개될 수도 있다.

〈표 3-1〉 대형 소각장 관련 갈등의 유형분류 틀에 대한 설명

대분류	소분류	정의	특성
시설의 입지와 주변 이해당사자 집단의 구성	비거주지형: 극소수 주민	그린벨트 지역과 같이 사람이 거주하지 않는 지역을 입지로 선정하여 주변 지역에 소수의 주민들이 살고 있는 경우	주민들의 수가 그리 많지 않기 때문에 조직적 집단 민원의 가능성이 적은 편
	부락형: 중,소규모 단위의 부락	소각장 입지 주변이 아직 도시화는 진행되지 않았으나 중, 소규모 단위의 부락 또는 마을이 존재하는 경우	오랫동안 한 지역에서 살아온 주민들 간에 유대감이 크고 지자체 공무원들과도 보다 긴밀한 네트워크가 존재함
	도시형: 다세대 아파트 단위	소각장 주변에 도시화가 진행되어 아파트 단지가 존재하는 경우	아파트 단위로 이해당사자 집단이 조직되고 도시화로 인하여 주민들이 비교적 이동이(이사가) 잦고 주민들 간에 유대가 크지 않음.
시설 설치 및 운영의 시간적 단계	입지	입지 선정 및 공고, 결정 단계에서 발생하는 갈등	입지 선정에 반대하는 주민들이 여러 가지 근거를 대고 입지 선정 자체에 반대함
	운영	입지 선정 이후 운영 과정에서 발생하는 갈등	입지가 선정되었다고 하더라도 운영상 문제 및 정책의 변화로 인하여 갈등이 야기되는 경우로 여러 가지 원인이 존재함
시설의 폐기물 처리 담당 지역적 범위	단일 지자체	해당 시설물이 위치한 단일 지자체의 생활폐기물만 처리하는 경우	일단 시설물의 입지에 대한 갈등이 일단락되면 별문제가 생기지 않음
	광역화	해당 시설의 설계에서부터 타 지자체의 생활쓰레기를 공동으로 처리하기로 이미 결정한 경우	소각장 설계 단계에서부터 광역 지자체의 생활폐기물을 처리하기로 결정되었기 때문에 건설하기 전 그 결정에 대하여 합의가 필요.
	공동이용화	단일 지자체가 사용하고 있는 기존의 소각장 시설을 운영 중에 타 지자체의 생활 폐기물을 공동으로 이용하도록 하는 경우	기존의 단일 지자체 소각장의 운영 중에 타지자체와의 공동이용이 주장될 경우, 피해의식으로 인하여 갈등해소가 더욱 어려운 경향을 보일 수 있음.

〈그림 3-2〉 대형 소각장 갈등 사례 큐브 (Cube)

시설의 입지와 주변 이해당사자 집단의 구성



제4절 생활폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 구성요소 진단

1. 갈등관리 시스템 진단의 시간적, 공간적, 유형적 범위

한국의 생활폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템을 진단하기 위해서 본 연구진은 우선 대형 소각장과 관련된 표본 사례들을 선정해야 했다. 진단 사례들의 시간적 범위는 1995년 1월부터 현재까지로 한정하였다. 그 이유는 1995년 1월 5일 이후에 환경부가 제정한 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」(이하 ‘폐촉법’)이 제정되어 1996년 6월 30일부터 시행되고 있기 때문이다. 이 법의 제정 취지는 지방자치체의 본격실시¹⁷⁾에 따라서 폐기물 처리시설과 관련하여 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 갈등의 피해를 줄이고 해당 시설의 설치를 촉진하기 위한 것이었다. 따라서 이러한 법률은 갈등관리 절차를 규정하고 있는 [가용절차]로서 갈등관리 시스템의 중요한 한 요소가 되고 있다. 현재도 이 법률 규정에 적용을 받고 있기 때문에 이 법률이 제정된 1995년 초 이후부터 시스템 진단을 하기로 하였다. 따라서 1995년 이전에 이미 설치되어 운영되고 있는 대형 소각장관련 갈등 사례는 제외하게 되었다.

유형별로는 생활폐기물 처리시설의 종류 중에 현재 거의 시설 설치가 되지 않고 있는 매

17) 1995년 6월 27일 민선 자치단체장 선거 실시

립 시설을 제외하였고, 폐촉법의 적용을 받지 않고 있는 음식물 쓰레기 처리 시설도 제외하였다. 따라서 폐촉법의 적용을 받는 대형 소각시설과 관련된 사례들을 중심으로 진단하였다.

지역적인 범위는 전국으로 하였으나 농어촌이 위치한 지역의 시설과 관련된 갈등은 연구 시한의 시간적 제약으로 인하여 제외하였다. 그러나 국가 전체 생활쓰레기의 87% 이상이 서울, 수도권 및 전국의 6개 광역자치단체에서 발생하고 있다는 사실을 전제로 하고, 그러한 지역에서 도시화가 많이 이루어진, 즉 인구가 더 많아 갈등 발생 빈도수가 더 높을 수 있다는 가정 하에서 서울, 경기도, 및 전국의 6개 광역자치단체 (대전, 광주, 대구, 부산, 울산, 인천) 내에서 발생한 갈등 사례들을 중심으로 진단하기로 하였다.

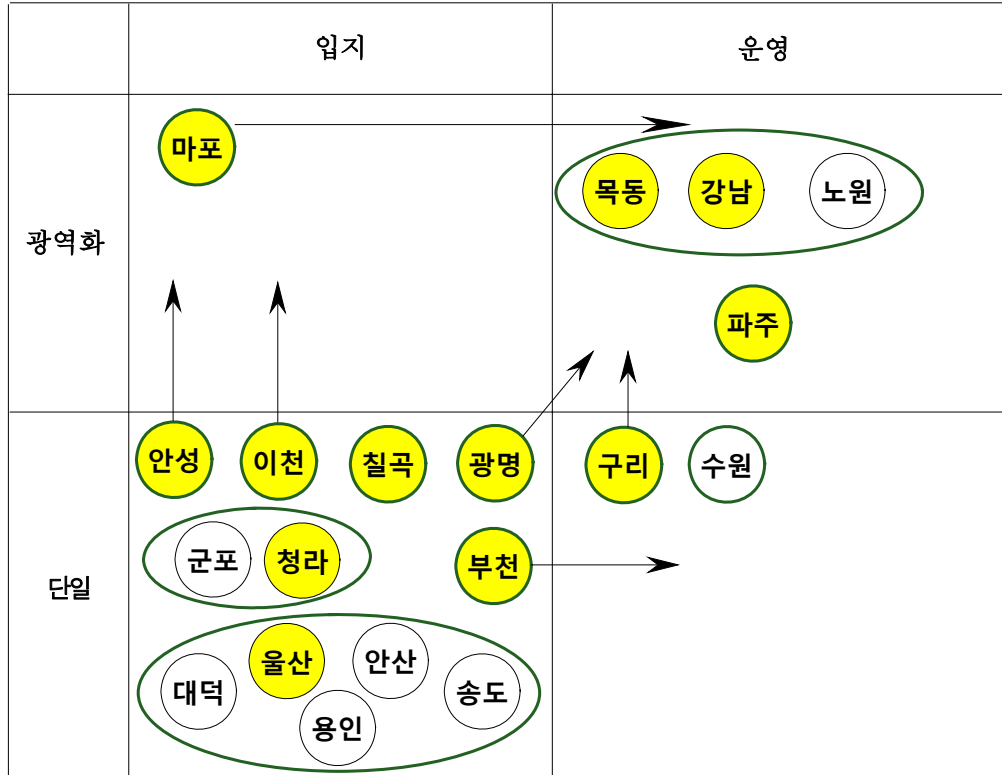
이러한 기준에 따라 선별된 갈등 사례는 총 19사례이다 (표 3-2 참조). 경기도가 총 10 사례로 가장 많았고, 서울이 4곳, 인천 2곳, 대전, 대구, 울산이 각각 1개의 사례가 발견되었다.

<표 3-2> 95년 폐촉법 제정 이후 대형 소각장 관련 갈등 사례들의 지방별 분류

지방자치단체	지역
서울 (4)	목동, 노원, 강남, 마포
경기 (10)	파주, 광명, 구리, 수원, 안성, 인천, 부천, 군포, 용인(수지), 안산
인천 (2)	청라, 송도
대전 (1)	대덕
대구 (1)	칠곡
울산 (1)	성암

연구진의 수와 연구 시한을 고려하여 19개 사례들을 유형이 비슷한 사례들로 우선 분류하고 그 중에 대표성이 있는 사례들을 선정하여 두 연구기관이 협력하여 연구를 분담하였다. 우선 입지상 갈등인지 입지 이후에 운영상 갈등인지로 구분하고, 단일 지자체인지, 광역 (공동이용화 포함)화의 경우인지로 구분하여 다음과 같은 19개 사례로 분류하였다 (그림 3-3).

〈그림 3-3〉 19개 사례의 유형별 분류 및 대표 사례 선정



위 그림에서 화살표는 시간의 흐름을 나타내고 각각의 사례가 시간에 따라 단일에서 광역화로, 또는 입지에서 운영상 갈등으로 변화되어 나타나고 있음을 뜻한다. 그리고 보다 큰 타원으로 그룹을 형성한 것은 그 안의 사례들이 비슷한 유형을 보이고 있음을 나타낸다. 따라서 그룹에서 1개 내지 2개의 대표 사례를 선정하고 개별적으로도 독특한 유형을 나타내는 사례들을 모두 포함하면 12 사례가 되고 마지막으로 선정된 대표 사례들은 색을 칠하여 구분하였다. 이 12 사례들을 KDI 국제정책대학원의 갈등조정협상 센터와 한국행정연구원의 협력.갈등연구단의 연구 인력을 고려하여 각각 4개의 사례와 8개의 사례로 나누어 갈등관리 시스템 진단을 하기로 하였음 (표 3-3).

〈표 3-3〉 연구 센터와 진단 사례의 역할 분담

연구 센터	진단 사례
KDI 국제정책대학원 갈등조정협상센터 (4개)	서울 (목동), 경기 (파주, 구리), 인천 (청라)
한국행정연구원 협력.갈등연구단 (8개)	서울 (마포, 강남), 경기 (안성, 이천, 광명, 부천), 대구(칠곡), 울산 (성암)

본보고서는 KDI 국제정책대학원 갈등조정협상센터의 연구진들이 진단한 4개 사례를 토대

로 작성되었다.

2. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등의 발생 양상의 예측

환경부의 최근 통계는 과거의 사례에 의한 것이고 앞으로 대형 소각장 관련 갈등의 양상이 어떻게 변할 것인가를 파악하는 것은 갈등관리 시스템 개선에 매우 중요한 요소가 된다. 즉, 과거와 유사한 사례들이 더 자주 발생할 것인가, 아니면 유사한 사례의 갈등의 빈도수가 줄어들 것인가, 어떠한 유형의 갈등이 더 많이 발생할 것인가에 대한 질문들에 대한 답이 필요하다.

1) 생활 폐기물 양과 질의 변화¹⁸⁾

갈등의 빈도수 및 발생 양상에 영향을 줄 수 있는 변수는 여러 가지가 존재한다. 우선, 생활 폐기물의 양과 질의 변화가 있다. 생활폐기물은 2005년 기준으로 국내에서 발생하는 총 폐기물의 16.2%를 차지하였다. 생활폐기물은 인구증가와 경제성장 등에 따라 지속적인 증가를 보일 것으로 예상되었으나 쓰레기 종량제 실시, 1회용품 규제, 재활용률의 증가, 음식물 쓰레기 감량정책 등으로 증가추세가 둔화되고 있으며, 1인당 생활폐기물 발생량도 감소하고 있다. 그러나 우리나라 인구의 80% 이상이 도시생활을 하고 높은 인구밀도로 인하여 단위면적당 생활폐기물 발생량은 480 kg/km² (2005)로 미국 63, 일본 372에 비해 아직 높은 편이다. 또한 인터넷 쇼핑, 홈쇼핑 등 유통, 소비 관련 생활폐기물이 점점 많은 비중을 차지하고 있어서 (생활폐기물 중 37%) 플라스틱이나 포장지 같은 가연성 생활폐기물의 양이 증가가 예상된다.

장기적으로 볼 때, 생활폐기물의 양이 크게 줄어들고, 재활용률이 커진다면 신규 소각장 설치에 대한 수요는 줄어들 것으로 보인다. 그러나 기존 소각장의 소각율이 낮아지면서 비용이 유발되는 경우, 소각장의 폐쇄를 결정하지 않는다면 공동이용화를 통해 선택 및 집중하는 사례가 많아질 가능성도 있다. 그런 경우에는 소각장 공동이용화와 관련된 갈등 사례들이 늘어날 가능성이 있다.

2) 국가 폐기물 정책의 변화

폐기물관리법 8조의 규정에 근거한 장기종합계획으로서 「국가폐기물처리종합계획」은 1993년 처음으로 수립되었고 환경정책기본법에 의한 환경보전장기종합계획중 폐기물분야계획이기도 하며 자원재활용기본계획 및 시·도의 폐기물관리기본계획의 상위계획에 해당된다¹⁹⁾. 이러한 장기종합계획에 따라 지자체의 폐기물처리 정책이 영향을 받게 된다.

2008년 새로운 정부의 탄생과 더불어 환경부는 2008년 5월 '경제살리기와 기후변화대응을 위한 폐기물 에너지화 종합대책(안) (2008-2012)를 발표하여 폐기물대책의 큰 변화를 예고했다²⁰⁾. 이 정책의 핵심 키워드는 폐기물의 에너지화인데, 새로운 정책의 근거는 최근 국제 원

18) 제2차 국가폐기물관리종합계획 (2002-2011) 수정계획, 환경부

19) 환경부 (1996.7) 녹색환경의 나라 건설을 위한 국가폐기물관리종합계획(안) (수정계획)

20) 환경부 (2008. 5.) 경제 살리기와 기후변화대응을 위한 폐기물에너지화 종합대책(안) (2008-2012)

유가격 상승에 따라 화석연료를 대체할 수 있는 신.재생에너지의 확보가 시급한 상황에서 폐기물의 에너지화가 신.재생에너지 보급 및 확대에 가장 효율적인 방안이라는 판단 때문이다²¹⁾. 또 다른 근거는 기후변화협약 ('92.6) 및 교토의정서 ('97.12)에 따라 온실가스에 대한 규제가 강화되는 상황에서 최근 국제적으로 가연성폐기물의 고형연료화, 유기성폐기물의 바이오가스화 등 폐기물 에너지가 온실가스감축의 유력한 수단으로 등장하고 있기 때문이다. 이와 같은 변화는 종전의 폐기물 관리 방향이 쾌적한 생활환경 조성에서 지속가능한 자원순환형사회 정착으로 변화하는 것을 뜻하며 정책 수단도 폐기물 처리시설을 확충하는 것에서 에너지 자원화를 확충하는 것으로 바뀌는 것을 뜻한다.

이러한 폐기물의 에너지화 수단은 전처리 (MBT: Mechanical Biological Treatment) 시설이나 RDF (Refuse Derived Fuel) 제조시설 및 발전시설 등이 사용되고 있다. 우리나라도 이제 1980년 세계 최초로 가연성 폐기물 RDF를 생산하여 발전에 사용하고 있는 독일이나, 유럽에서 전과된 RDF 기술의 활성화를 통해 25개 이상의 RDF 제조시설을 운영하고 있는 미국, 그리고 97년 이후 57개의 RDF 생산 시설과 5개의 RDF 전용 발전소를 확보하고 있는 일본 등과 같이 선진국들의 폐기물 에너지화 추세에 발을 맞추기 시작했다고 할 수 있다. 우리나라도 이미 원주시에서 지자체 주도로 RDF 제조시설을 시범 설치 운영하고 있고 (80톤/일) 그 원료를 시멘트킬른의 보조연료 등으로 활용하고 있다. 또한 민간 주도로 RPF (Refuse Plastic Fuel)²²⁾ 제조시설 34개소가 설치 운영되고 있어 연간 3만7천톤이 생산되고 있다. 환경부에 따르면 2012년까지 폐기물 에너지화율을 현재의 1.8%에서 31%로 제고한다는 목표를 가지고 있다.

이와 같은 급격한 패러다임의 변화는 기존의 대형 소각시설의 설치와 운영에 막대한 영향을 미칠 것이다. 일본의 경우에는 97년 이후 다이옥신 발생량이 많은 중.소형 소각로를 RDF 생산 시설로 대체하였다. 마찬가지로, 우리나라에서도 다이옥신 발생량이 많은 것을 추정되는 노후한 중.소형 소각시설이나 소각율이 저조한 대형 소각시설을 RDF 생산 시설로 대체하고자 하는 압력이 생겨날 수 있다²³⁾. 또한 재활용이나 소각.매립시설 확충분야에 할당되었던 국고 지원금이 줄어들고 폐기물 에너지화 예산이 늘어날 전망이다²⁴⁾, 이는 향후 지자체에서의 신규 (단순) 소각 시설의 설치 억제로 이어질 것이다. 실제로 환경부의 정책 방향은 지자체의 매립시설, 소각시설 설치.확충에 필요한 국고 지원을 단계적으로 축소.폐지하여 2010년부터 지자체의 신규 소각 및 매립시설 설치사업에 대한 국고 지원을 중단하기로 하고 법령 정비를 추진 중이다²⁵⁾. 이와 같은 변화가 실제 신규 소각장에 대한 수요와 기존 소각

21) 환경부 추산에 따르면 고형연료 (Refuse Derived Fuel: RDF) 생산비용은 소각처리 비용의 2/3수준이라고 함. 생활 쓰레기를 단순 소각하는 경우 6만원/톤의 비용과 다이옥신 배출, 공공갈등이라는 사회적 비용이 드는데 비하여, MBT와 RDF의 경우에는 제조 원가가 4만원/톤 (수분, PVC 등 2차 오염원인물질 제거 (유기물 회수)이 소요되고 대신 RDF 전용 발전소에서 생산할 수 있는 편익이 2만원/0.5톤에다가 이산화탄소 배출권 확보, 다이옥신 배출 저감 등 사회적 비용 감소되어 실질적으로 경제부가가치 창출액이 톤당 2.6만원이라는 계산을 하고 있음.

22) 페비닐, 페플라스틱, 페타이어 등 생활 폐기물을 선별, 파쇄, 건조, 성형을 거쳐 일정량 이하의 수분을 함유한 고체상의 연료로 제조한 것을 고형연료 (RPF)라고 함. 이 중 페플라스틱을 중량기준으로 60% 이상 함유하여 제조한 고형연료제품을 페플라스틱 고형연료라고 함. 이는 가연성이 우수해 향후 벙커 C유를 대체 할 에너지로 각광받을 것으로 예상됨.

23) 환경부의 발표에 따르면 2008년 6월부터 권역별 '시.도 관계관 회의체'를 구성하여 시.도 환경관련 국장, 기초자치 부단체장 등이 모여 권역별로 폐기물 에너지화 기본계획을 수립하고 추진방향을 협의한다고 함.

24) 2007년 RDF 시설 설치지원비는 27억원으로 폐기물관리 예산의 1% 수준이었음. 그러나 2009년부터 국고지원 및 용자범위를 확대하기로 하였음.

장의 운영 및 처리에 어떻게 영향을 미치게 될지 구체적이고 정량적인 예측은 어렵지만, 장기적으로 볼 때, 대형 소각장의 신설과 관련된 갈등은 줄어들고, 대신 기존 대형 소각장의 공동이용화, 또는 폐쇄 또는 RDF 제조시설로의 변화 등에 관련된 갈등 유형이 증가할 것으로 예상된다. 또한 RDF 제조시설이나 발전 시설에 대한 확충이 추진될 때 과연 인근 지역 주민들이 어떤 태도를 보일 지도 추후 연구의 대상이 될 것이다. 만약 새로운 시설에 대하여 지자체와 지역 주민들이 반대할 경우, 소각장이 아닐 뿐 비슷한 유형의 공공갈등이 재연될 가능성이 있다.

마지막으로 폐기물 정책의 변화과정에서 주목할 만한 것은 1996년 이전은 광역단위 처리였던 것이 1996년 이후 지방자치체가 뿌리를 내리기 시작하면서 발생지역단위로 처리를 하게 되었다가, 그 이후 폐기물 처리시설의 입지 결정과 관련된 지자체와 지역 주민과의 갈등이 빈번하게 발생하면서 갈등을 극복하기 위하여 다시 광역화가 추진되었다는 점이다. 광역화의 가장 중요한 핵심은 지역별로 소각 시설을 설치하여 많은 갈등을 유발하기 보다는 광역의 지역 중에 한 곳을 선택하여 집중함으로써 갈등의 수를 줄여보고자 하는데 있다. 따라서 광역적으로 처리시설을 설치 및 운영하는데 발생할 수 있는 갈등에 대한 대비가 더욱 필요해 진다고 할 수 있다. 만약 신규 소각장 설치가 억제된다면, 소각장에 대한 갈등은 원천적으로 방지되겠으나 광역화를 추구하는 RDF 제조시설이나 발전시설이 새로운 갈등의 원인이 될 가능성도 있다.

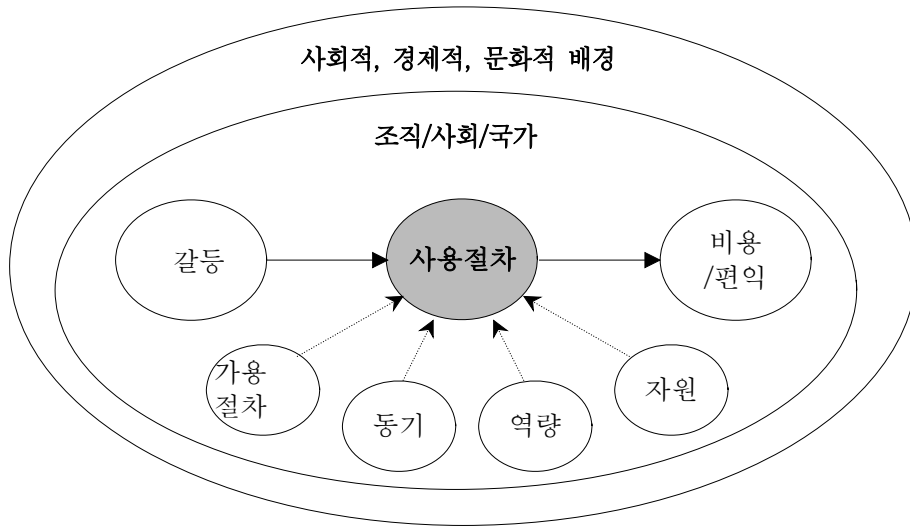
제 5절 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 유기적 관계

갈등관리 시스템 안에서는 갈등 당사자들이 갈등 상황에서 자신들의 원하는 것을 달성하기 위하여 여러 가지 방법 또는 절차를 사용하는데, 그러한 방식들은 항상 효율적이지 않고 여러 가지 비용을 유발하게 된다. 갈등을 효과적으로 해소하고자 마련된 여러 제도 및 절차가 있음에도 불구하고 갈등 당사자들은 여러 가지 다른 방법에 의존하게 되는데 우리가 갈등상황에서 손쉽게 관찰할 수 있는 상황들을 통해서 그들이 실제로 사용하는 절차들에 대하여 진단할 수 있다 (그림 3-5).

갈등 당사자 별로 사용절차가 있겠으나 대형 소각장 관련 갈등 전개 과정에서 지역 주민들이 일반적으로 사용하게 되는 절차들은 다음과 같음.

25) 2008년-2009년 중 각 사안별 연구용역 추진을 통해 개정안 마련 후, 2009년 2010년 중 폐기물 관리법의 개정이 완료될 예정임.

〈그림 3-5〉 갈등관리 시스템에서의 「사용 절차」



1) 반대지역 주민

먼저 관계 당국의 소각장 시설 설치 계획에 대한 소문이나 공고를 접하게 된 지역 주민들은 관계기관 민원을 제기하게 된다. 민원에 응답하는 과정에서 소각장 설치 계획이 백지화 되는 경우는 거의 없다. 폐촉법에 의하여 입지선정위원회가 만들어지게 되지만 지역주민들은 매우 빨리 일명 소각장 건설 저지 또는 반대 주민대책협의회 등과 같은 조직을 결성하게 된다. 이 과정에서 이 지역에 기반을 둔 또는 전국구 환경단체와 같은 시민단체들과 연합 (Coalition)이 일어날 수 있다. 그리고 소각장과 관련한 갈등이 과거 오랫동안 지속되었기 때문에 소각장과 관련된 갈등 상황을 경험한 다양한 지역의 주민들이 만든 네트워크가 존재하여 조직화나 관련 자료, 및 갈등해결 방식에 대한 조언을 제공하기도 한다.

이와 같이 입지선정위원회나 주민지원협의체와 같이 제도권 안에 들어가지 않고 조직화되어 반대 운동을 하게 되는 경우에는 힘에 기반을 둔 방식 (Power-based approach)으로 주민청원 (서명) 운동, 집단 시위, 일인 시위, 삭발식 등을 하기도 하며, 권리에 기반을 둔 방식들 (Rights-based approach)로 갈등 전개에 따라 행정소송²⁶⁾, 시장에 대한 고소, 감사원 고발, 및 헌법 소원까지 활용하게 된다²⁷⁾.

26) 반대 주민들은 소각장 입지결정 고시 취소 청구소송, 행정처분(입지결정고시) 집행정지 신청, 및 자원회수시설(소각장) 진입로 공사중지 가처분 신청 등을 내기도 함.

27) 경북 양산시의 쓰레기 매립장 건립 갈등 사례를 살펴보면, 1999년 6월 쓰레기 매립장 건립과 관련해서 주민 699명이 경산생활 폐기물위생매립장설치계획결정·취소 행정소송을 대구지방법원에 제기하여 11차례 변론을 진행하였고, 2001년 1월 대구지방법원이 절차상 하자로 인한 경산시폐기물처리시설설치계획 결정 무효판결을 내리자 그 1심판결에 대해 경상북도 도지사가 대구고법에 항소하였음. 항소결과 대구고법은 원심판결을 취소하였고 주민들은 다시 대구고법의 ‘당연무효가 아니라 취소할 수 있음’는 판결에 대해 대법원에 상고하였음. 대법원은 원심판결을 파기하고 원고 청구를 기각하였고 주민들은 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였으나 전원일치 각하결정을 내려서 결국 주민들은 패소하게 되었음.

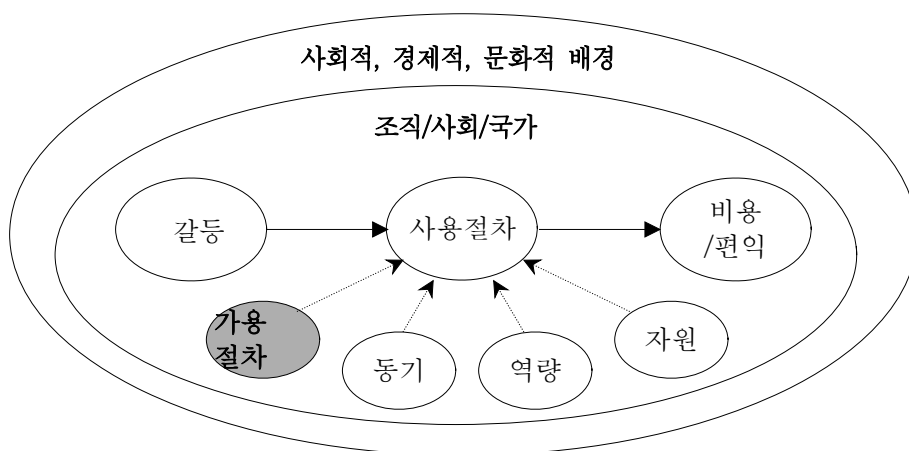
2) 지자체 담당 공무원

지자체 담당공무원의 경우에 폐촉법에서 규정하고 있는 여러 갈등관리 절차들을 운영하는 데 부담스럽다고 하더라도 시위나 소송과 같은 힘이나 권리를 이용한 절차를 사용하기가 거의 불가능하기 때문에 행동반경에 많은 제약을 받고 있는 것으로 진단된다. 그러나 실제로 담당 공무원들은 이러한 공식적인 회의 이외에도 반대하는 이해당사자들과의 수많은 비공식적인 접촉을 통해 의견을 전달하고 설득하려는 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 서울의 청계천 개발과 관련된 서울시 담당 공무원의 예화처럼, 지역 주민들의 개인적인 경조사를 챙긴다거나 아프면 병원에 찾아간다거나 반복적이고 친밀한 인간관계를 통해 한 사람 씩 설득을 해 나간다는 공무원들이 대부분이다. 폐촉법에는 나와 있지 않지만 실제로 제도권 안, 즉 입지선정위원회나 주민지원협의체에 들어온 시의원이나 지역주민대표들을 설득하는 방편으로 국내 또는 해외의 우수 소각장 시설 방문과 같은 홍보 전략들을 거의 대부분 실시하고 있었다.

1. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에서의 가용절차

갈등관리 시스템의 중요한 구성요소인 「가용 절차」는 법이나 제도로서 갈등을 예방 또는 해소하고자 만들어낸 절차들을 뜻한다 (그림 3-6 참조: 어둡게 칠한 부분). '가용 (Availability)'이란 의미는 갈등 당사자들이 사용할 수도 있는 절차라는 의미로서 바꾸어 말하면, 아무리 법으로 규정된 절차라도 당사자들은 갈등을 해결하기 위하여 다른 절차나 방법들을 사용할 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 「가용 절차」에는 갈등 당사자가 협의 또는 협상을 해야 한다고 규정하고 있으나 분노하는 지역 주민들이 협의 또는 협상에 임하지 않고 시위를 하거나 소송을 시도할 수도 있다는 것이다. 이럴 경우 갈등 관리 시스템 안에서 갈등 당사자들이 실제로 사용하고 있는 절차나 방법들이 「사용절차」에 해당한다.

<그림 3-6> 갈등관리 시스템에서의 「가용 절차」



생활폐기물 처리시설과 관련된 갈등을 예방하고 해소하고자 현재 우리나라에 존재하고 있는 「가용 절차」에는 대표적으로 1995년 1월 5일에 환경부에 의해 제정되어 1996년 6월 30일부터 시행되고 있는 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」(소위, '폐촉법')이 있다.

법령의 이름에서부터 알 수 있듯이 이 법령의 목적은 폐기물 처리시설의 부지 확보를 촉진시키고 그 주변지역 주민에 대한 지원을 통하여 대형 소각장을 비롯한 폐기물 처리시설의 설치 과정에서의 갈등을 최소화하기 위한 것이다. 폐촉법의 주요한 특징은 첫째, 발생지처리 원칙을 도입하였고, 도시계획, 택지계획 등 큰 규모의 개발계획 수립 시에 폐기물 시설계획을 미리 의무화하여 향후 갈등 소지를 미연에 제거하고²⁸⁾, 셋째, 주민참여에 의한 입지 선정 절차를 법제화 즉, 의무화하였고, 넷째, 시설 주변지역 주민에 대한 지원도 법제화, 명문화하였다는 점이다.

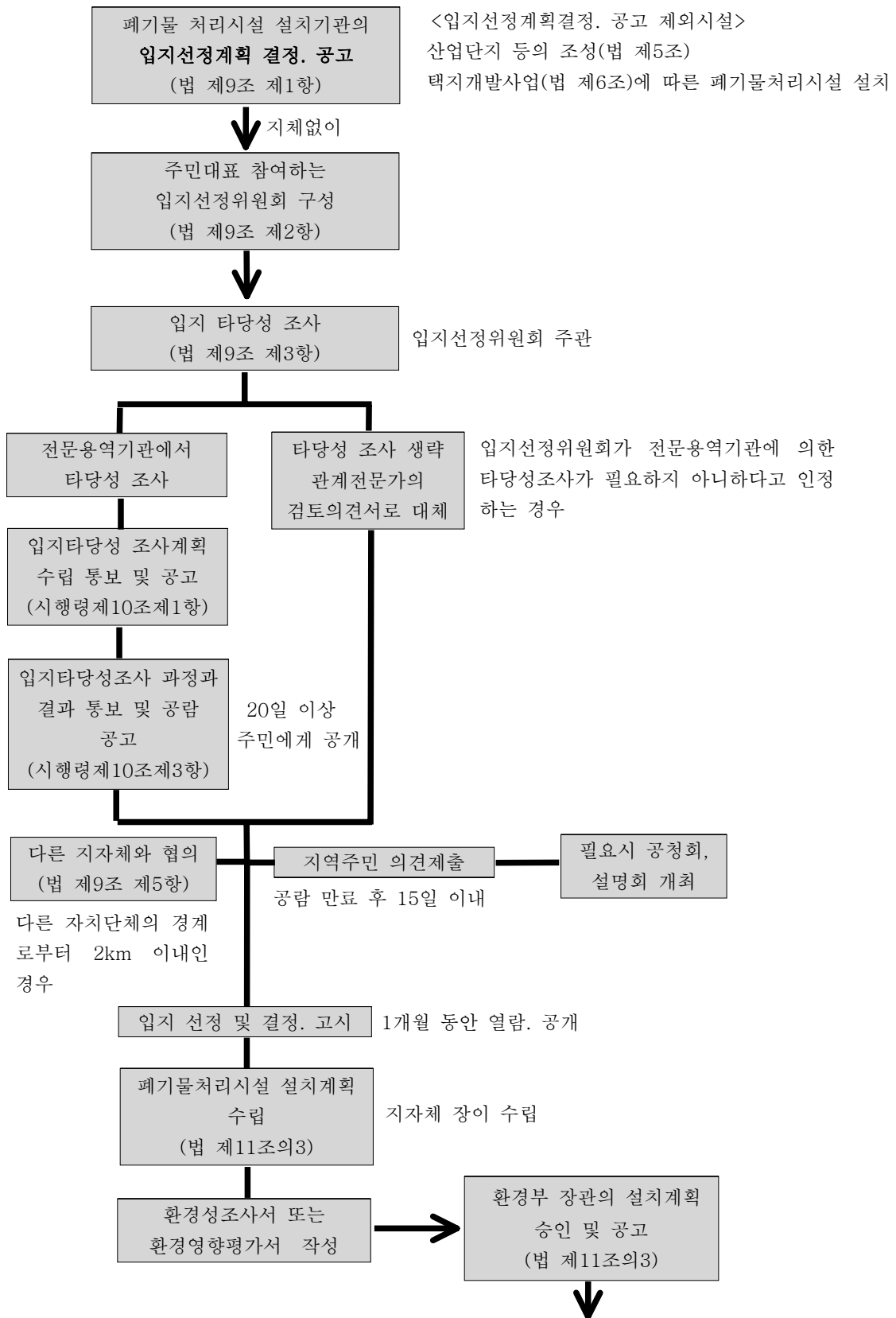
대형 소각장의 경우 하루 처리 능력이 50톤 이상인 소각장의 설치에 대하여 환경부 장관, 지자체장, 또는 수도권 매립지 관리 공사장과 같은 소위 '폐기물 처리시설 설치기관'은 다음과 같은 절차를 준수해야 한다. 즉, 이러한 절차 규정은 정책을 집행해야 하는 행정당국에게 일종의 규제로 인식될 수 있으며 이 절차를 제대로 준수하지 못하면 갈등 당사자인 지역 주민들이나 환경단체들에 의하여 행정 소송 등에 휘말릴 수도 있게 된다. (그림 3-7)²⁹⁾.

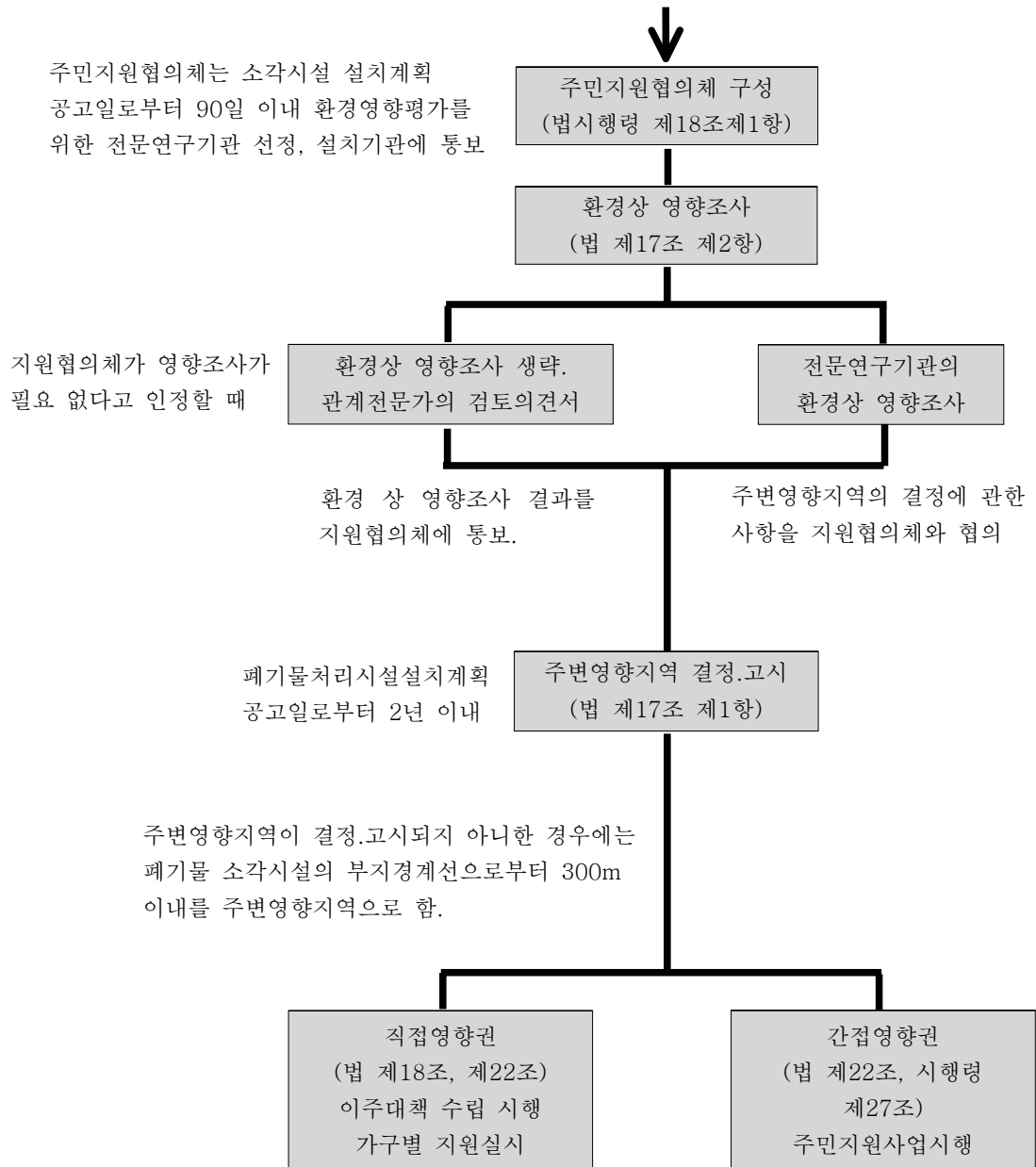
이러한 절차들의 진행 순서에 따라 대형 소각장과 관련된 여러 가지 결정이 이루어지게 되는데 갈등은 각각의 단계별로 발생할 수 있다. 첫째, 입지선정 과정과 결과에 대한 불만으로 인한 갈등이 있을 수 있고, 둘째, 입지가 선정되었더라도 신규 소각장의 입지와 가까운 (2 km 이내) 인근 지자체 당국과 주민들의 불만으로 인하여 갈등이 생길 수 있으며, 셋째, 입지가 선정된 이후에 행해지는 환경영향평가의 결과에 대한 불만으로 인한 갈등도 있을 수 있다. 넷째, 주민지원협의체가 형성된 이후 보상을 받을 수 있는 범위인 주변영향지역을 결정하는 과정에서 갈등이 발생할 수 있다. 다섯째, 보상의 형태와 크기에 대하여 갈등이 생길 수 있다. 여섯째, 만약 단일 지자체에서의 대형 소각장 입지 선정이 아니라 복수의 지자체에서 발생하는 생활쓰레기를 소각하기 위한 광역화 대형 소각장의 설치의 경우에는 갈등 당사자의 수와 이슈의 종류가 늘어날 수 있기 때문에 좀 더 복잡한 갈등 상황이 전개될 수도 있다.

28) 폐촉법 제6조 택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 규정에 의하면 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공동주택단지나 택지를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 폐기물 처리시설을 설치하거나 그 설치 비용에 해당하는 금액을 해당 지역을 지자체장에게 내야 하며, 제7조에 따라 택지개발업자도 미리 그 시설의 부지 확보 계획을 택지 개발, 설치, 증설 계획에 포함시키는 조치를 하여야 함 (2007년 12월 27일 개정).

29) 환경부 (2004. 12.) 폐기물처리시설 설치업무 편람 (행정간행물등록번호 11-1480000-000739-14)

<그림 3-7> 폐촉법에서 규정한 입지 선정 및 주민 지원 절차의 흐름도





앞에서 언급한 여섯 가지 종류의 세부적인 갈등들은 입지 선정과 보상으로 설치가 끝날 때까지의 갈등에 해당하고, 운영 중에도 갈등들은 생길 수 있다. 예를 들면, 일곱째, 운영상 환경기준 달성 여부에 대한 갈등이 있을 수 있고, 여덟째, 운영 중에도 인구 유입이나 택지 개발, 또는 폐기물 정책의 변화로 인하여 소각장을 증설하거나 용도 변경할 경우에 갈등이 발생할 수 있으며, 아홉째, 운영 중에 타 지자체의 생활 폐기물을 받아들여 공동으로 이용하고자 하는 경우에도 기존 소각장이 위치한 인근 주민들의 반대로 갈등이 발생할 수 있다.

위에서 언급한 총 9가지의 갈등 상황에 대하여 폐촉법은 다음과 같은 가용 절차를 제시하고 있으며 각각의 상황에 대하여 아래의 표에 서술하였음 (표 3-8).

〈표 3-8〉 대형 소각장 관련 갈등의 세부 종류와 폐촉법이 규정한 가용 절차들

갈등의 내용	가용 절차 (제도권)	사용절차
1. 입지 선정의 내용과 결과	(공람 만료후) 지역 주민 의견 제출 공청회, 설명회 주민-행정당국 (비공식) 간담회	입지선정위원회에 속하지 않은 주민들의 집단민원, 항의 방문, 집단 시위 및 소송
2. 소각장 입지 2km 이내 타 지자체 당국과 주민의 반대	(폐촉법 제9조 7항) 해당 지방 자치단체장과 협의 중앙환경분쟁조정위원회의 제정 ³⁰⁾	중앙환경분쟁조정위원회의 제정에 불복하는 경우에는 소송
3. 환경영향평가에 대한 불만	주민지원협의체	주민지원협의체에 속하지 못한 주민들에 의한 불만에 의한 집단 민원, 시위 및 소송
4. 주변영향지역의 결정	주민지원협의체	주변영향지역에 속하지 않게된 주민들의 반발로 인한 민원, 시위, 및 소송
5. 주민 보상의 형태와 크기	환경분쟁조정법 ³¹⁾ 주민지원협의체	보상의 형태와 크기에 대한 반발로 인한 민원, 시위 및 소송
6. 복수 지자체들의 광역화	입지선정위원회 지자체간 실무 협의	해당 폐기물처리시설 입지 지역 주민들의 반대 민원, 시위 및 소송
7. 운영 중 소각장의 환경기준 달성 여부	주민지원협의체 (입지 및 보상이 끝난 상황에서도 상시적인 의견수렴 체제로 제도화되어 운영됨)	민원, 시위, 소송
8. 소각장 증설이나 용도 변경	주민지원협의체	민원, 시위, 소송
9. 공동이용화	주민지원협의체	민원, 시위, 소송

2. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에 존재하는 동기 (Motivation)

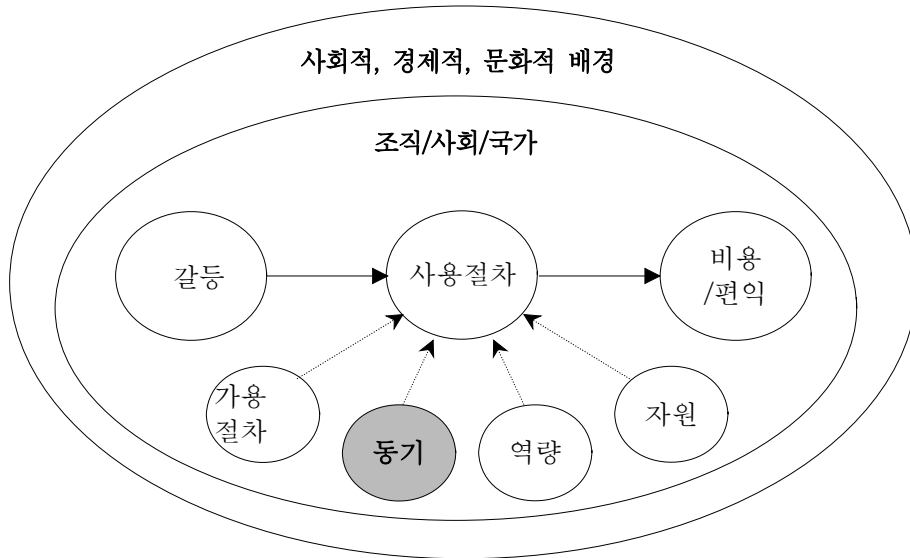
갈등관리 시스템의 중요한 구성요소인 「가용 절차」는 갈등을 효율적으로 해소하기 위하여 만들어진 것이다. 그러나 갈등관리 과정에서 문제가 되는 것은 아무리 그러한 가용 절차가 훌륭하게 만들어졌다고 하더라도 그러한 절차를 갈등 당사자들이 사용하고자 하는 동기 (Motivation, 또는 Incentive)가 존재하지 않는다면 아무 소용이 없게 된다. 갈등 당사자들이 서로 대화로 이해관계를 효율적으로 조율하도록 하기위해 만들어진 가용절차가 갈등

30) 입지를 선정하기 전에 폐기물처리시설 설치기관으로 하여금 입지 후보지에 대한 타당성 조사 결과와 그 부지를 입지로 선정하려는 사유 등에 관한 자료를 첨부하여 해당 지방자치단체의 장과 협의하도록 요청하여야 함. 이 경우 협의가 이루어지지 아니하면 「환경분쟁조정법」 제4조에 따른 중앙환경분쟁조정위원회에 조정을 신청해야 함.

31) 폐촉법 상에서는 제11조의 3에 따른 폐기물처리시설 설치계획에 따른 폐기물처리시설의 설치로 발생할 것으로 예상되는 피해에 관하여 분쟁이 발생한 경우 당사자의 일방 또는 쌍방은 「환경분쟁조정법」에 따른 환경분쟁조정위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있다 (동법 제13조 (예상 피해에 관한 분쟁의 조정 등)).

당사자들의 입장에서 자신들의 이익을 충족시키는데 별로 도움이 되지 않는다고 판단할 경우에는 대화를 통한 협상보다는 자신들의 권리나 힘에 의존한 방식들을 사용하게 된다. 따라서 갈등관리 시스템의 설계에서는 각각의 갈등 당사자들이 가용절차를 사용하지 않고 비효율적인 절차들을 사용하게 되는지 또한 그러한 동기는 어디에서 비롯된 것인지 진단해야 한다. (그림 3-8).

〈그림 3-8〉 갈등관리 시스템에서의 「동기」



갈등 당사자들의 행동 패턴의 동기 부분을 살펴보면 유익한 개념은 협상 이론에서 제공하는 BATNA (Best Alternative To Negotiated Agreement)란 개념이 있다. BATNA란 말 그대로 상대방과의 협상이 결렬되었을 때 이해당사자가 자신의 이익을 최대한 확보할 수 있는 여러 대안들 중에 최적의 대안을 뜻한다. 또한 BATNA는 이해당사자가 협상 테이블에 나가지 않고 이해당사자가 자신의 이익을 달성하기 위하여 독자적인 행동을 했을 때 취할 수 있는 최적의 행동을 나타낼 수도 있고, 협상이 결렬되었을 때 발생할 수 있는 여러 가지 상황 중에서 가장 좋은 상황을 나타낼 수도 있다.

따라서 특정 당사자의 BATNA가 매우 좋을 때, 즉, 협상 테이블에 나가지 않고도 본인들의 이익을 달성할 수 있을 것이라고 판단될 때에는 그것이 권리에 의존하거나 또는 힘에 의존하는 방식일지라도 그 방식을 사용할 동기가 생기는 것이다. 다른 말로 하면 협상 테이블에 나가야 할 동기가 존재하지 않게 된다. 이러한 BATNA에 대한 이해당사자의 판단이 항상 옳은 것은 아니고 또한 항상 이러한 것을 고려하는 것은 아니지만 갈등관리 시스템을 효율적으로 만들기 위해서는 각각의 이해당사자가 판단하고 있는 BATNA 개념을 진단할 필요가 있다.

대형 소각장과 관련된 갈등의 주요 당사자에는 우선 지자체의 생활폐기물 처리시설의 설치 및 운영 업무와 관련된 담당부처의 공무원들과 해당 지역의 지역 주민들이 있고, 그 밖에 환경단체와 같은 시민단체, 그리고 시의회 의원이나 지자체장과 같은 정치인들이 있다.

이들의 경우 각각 현재 갈등관리 시스템에서 규정한 가용절차들의 사용에 대하여 어떤 동기들이 존재하며 만약 갈등관리 차원에서 비효율적인 권리나 힘에 주로 의존하는 방식을 사용하고 있다면 왜 그런지 파악해야 한다.

1) 지자체 해당 공무원의 경우

지자체 담당 공무원들에 대한 소규모의 인터뷰를 통해 파악한 것은, 물론 일반적인 결론은 아니지만, 폐촉법에서 규정하고 있는 여러 절차적 요소들이 본인들의 업무에 매우 불리한 것으로 판단하고 있다는 것이다. 즉, 참여를 통한 의사결정 방식이 가져올 수 있는 비효율적인 면들에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있다는 것이다. 입지선정위원회의 구성과 그 안에서의 논의, 그리고 주민지원협의체의 구성과 그들과의 논의 과정이 절대 쉽지 않고, 그 과정에서 정책 집행이 지연된다는 것에 대하여 불만을 가지고 있었다. 또한 폐촉법이 만들어진 계기가 일방적으로 지역 주민들에게 유리하도록 구성되었다는 인식을 가지고 있었다. 예를 들면, 주민지원을 명문화하는 것이 그렇다. 갈등이 시작되면 상대방 특히 과격한 주장을 하는 지역 주민대표들과의 관계가 악화되거나 그들에 대한 신뢰가 없는 상태에서 참여를 통한 절차를 진행하는데 어려움을 토로하였다.

특히, 필요에 의한 공청회나 설명회는 갈등을 해소하기는커녕 반대주민들의 집단적인 행동으로 인하여 별로 도움이 되지 않는다는 인식이 대부분이었다. 그러나 폐촉법에 대한 부정적인 인식하에서도 폐촉법에서 명문화한 이러한 절차적 규정들에 대하여 만약 소홀히 하거나 하자가 생기는 상황에서는 반대하는 이해당사자들에 대하여 행정 소송을 당할 수 있는 위험이 있기 때문에 적극적으로 이러한 절차적 규정을 활용하기 보다는 소극적으로 최소한의 절차적인 측면을 지키고 넘어가면 된다는 동기가 생길 수 있다³²⁾.

심층 인터뷰를 통해 파악한 또 다른 동기적 요소는 공무원 사회에서 생활폐기물 처리시설을 담당하는 부처의 업무를 전반적으로 기피하고 있다는 점이다. 인원은 소규모인데 집단민원에 대처하거나 많은 회의 등을 담당하기 때문에 과중한 업무가 존재하고 갈등을 잘 관리해도 표가 나지 않는다는 점을 들었다. 또한 일단 담당 부처에서 일을 시작했다고 하더라도 빨리 다른 부처로 발령을 받기를 원하기 때문에 인원이 교체되는 사이클이 타부서에 비해 매우 빠르다는 점이었다. 어떤 지자체의 부서는 6개월에서 1년 사이로 인력이 교체된다고 하였고, 이런 상황에서는 많은 에너지와 역량을 필요로 하는 참여적 의사결정 방식의 활용에 문제가 생길 수 있다고 진단할 수 있다.

2) 지역 주민

32) 대형 소각장 설치의 경우 폐촉법에서 규정하고 있는 ‘입지선정위원회’의 구성, 그리고 ‘주민지원대책위원회’의 구성 등을 대부분의 지자체에서 사용하고 있고 입지후보지에 대한 ‘타당성 평가’, 환경영향평가 등의 규정도 지키고 있음. 그러나 절차적 정당성 확보에 근거해 주민과의 협의가 완료되지 않은 상태에서 사업을 강행하는 경우 발생할 수도 있음. 예를 들면, 경기도 의정부시의 경우 공동대책협의회를 통해서 주민의 권익을 적극적으로 수용하기는 하였지만 반대집단과의 갈등이 완전히 해소되지 않은 상태에서 공사를 진행하여 갈등이 심화된 경우가 있었음.

실제 소각장 관련 갈등의 당사자였던 지역 주민들과의 소규모 심층 면접과 기존의 여러 사례 연구들을 통하여 진단할 수 있는 지역 주민들이 폐촉법에서 규정한 가용절차들의 사용에 대한 인식은 다음과 같다. 첫째, 입지선정위원회와 주민지원협의체에 참가하고 있는 주민대표들은 제도권 안으로 포섭된 경우라고 판단하는 경우에 입지선정위원회나 주민지원협의체에서 나온 결론을 받아들이지 않는 경우가 있다는 것이다. 특히 입지선정위원회와 주민지원협의체에 참여하는 주민대표의 선출을 주민들이 직접 하지 않고 시.도의회에서 선정하도록 되어있다는 점은 주민대표가 실질적으로 지역 주민들의 의견을 대변할 수 있는 대표성을 확보할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다. 만약 확보하지 못하는 경우에는 대다수의 반대하는 지역 주민들은 입지선정위원회나 주민지원협의체의 결정을 받아들이지 않을 동기가 생기게 된다. 그 이유로 입지선정위원회의 결정이나 주민지원협의체의 결정에 대하여 침묵으로 찬성하는 지역 주민들과 제도권 밖에서 반대 투쟁을 하는 주민협의체와의 민-민 갈등도 심심치 않게 발생할 수도 있다.

그리고 공청회나 설명회는 절차상 거쳐야 하는 형식적인 이벤트로서 일방적인 정부 결정의 전달 장소로 여기기 때문에 반대하는 주민들은 문제 해결에 도움이 되지 않는다고 생각하고 있다는 것이다. 담당 공무원들이 폐촉법에서 규정한 절차들을 어떻게 인식하느냐에 따라 상관없이 반대하는 지역 주민들은 입지 선정이나 주민 지원과 같은 결정에서 정부가 이미 생각하고 있는 것을 형식을 빌려 조속히 처리하는 것으로 인지(Perception)하는 경우 그 절차들을 오히려 피하려는 동기가 생길 수 있는 것으로 진단되었다.

또한 폐촉법에서 규정한 절차의 순서가 우선 입지에 대한 결정이 환경부 장관의 승인으로 확정된 이후 보상에 대한 협의가 시작되도록 되어 있어, 보상의 정도에 따라 입지 결정을 수용할 수 있는 결정권이 박탈되게 되어 있어 불만이 있는 것으로 들어났다. 즉, 입지가 이미 결정되고 나서 보상 문제가 논의되게 됨으로서 협상력이 낮아지게 된다는 것이다.

입지선정위원회나 주민지원협의체의 의사결정 방식은 재적위원의 합의가 필요한 것이 아니라 재적위원 3분의 2이상의 참석과 참석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어 있음(폐촉법 시행령 제11조 3항 (2007년 7월 4일 개정), 제 18조 4항 (2004년 8월 10일 개정). 따라서 어떻게 위원이 구성되느냐에 따라 정치적인 결정이 나올 수 있는 가능성이 생길 수 있기 때문에 위원 구성원과 수에 대하여 갈등이 생길 수 있다. 예를 들면, 2개 이상의 시도에서 하나의 대형 소각장을 설치하려는 경우에 입지선정위원회는 위원장 1인포함 25인 이내로 구성됨. 시도 의회위원 (각 의회별 2인), 시도 공무원 (각 시도별 1인), 시.도의회에서 선정한 주민대표 (각의회별 3인), 시도지사가 선정한 전문가 (각 시도별 1인), 주민대표가 추천한 전문가 (각 시도별 1인)으로 구성될 수 있다. 이 때, 주민대표는 입지후보지에 거주하는 주민대표를 1인 이상 포함하게 되어 있음. 따라서 입지선정의 경우에 입지후보지에 위치한 주민대표의 수가 다른 지역의 주민대표의 수보다 적은 경우 참석인원의 과반수의 찬성으로 입지가 선정되는 경우 다수결의 횡포에 해당하는 결론이 나올 수 가 있다는 것이다.

또한 지원협의체를 구성하는 단계에서 참가할 수 있는 주민대표의 기준으로서 주변영향지역에 거주하는 지역주민을 들고 있는데, 지원협의체의 역할 중의 하나가 환경 상 영향조사를 통한 주변영향지역을 결정하는 것이다. 따라서 최초로 구성되는 지원협의체의 주민대표는 폐촉법 시행령 제18조 제1항 관련 별표 2에 따라 아직 주변영향지역이 결정.고시되지 않

은 상황이기 때문에 폐기물 소각시설의 경우 부지경계선으로부터 300 미터 이내에 거주하는 지역주민이어야 한다. 이 때 300 미터보다 약간 더 떨어진 외곽에서 거주하고 있는 지역주민들의 반발이 예상될 수 있다.

그리고 입지선정위원회의 의결이나 주민지원협의체의 의결에 대하여 시한이 정해지지 않았기 때문에 의결 과정에서 과반수의 찬성이 나오지 않을 경우에는 무한정 절차가 지연될 가능성이 있다.

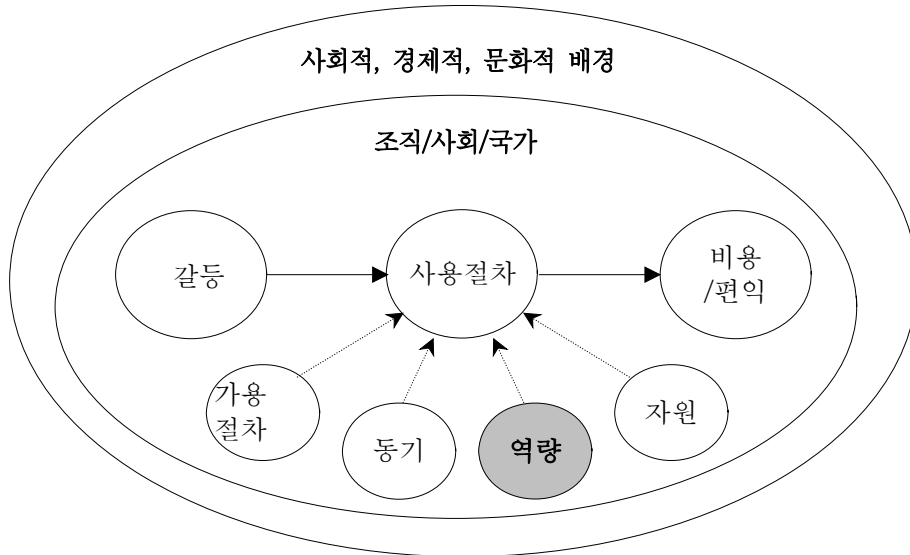
마지막으로, 입지선정위원회나 주민지원협의체에서 주민대표가 활동하고 있지만, 협상력을 높이고 보다 유리한 합의안을 이끌어내기 위하여 물리적 행동이나 시위, 고소 및 고발 등을 고려할 수 있다는 것이다. 과거의 다른 지역에서의 갈등 사례들의 학습을 통하여 이러한 힘에 근거한 방식이 보다 많은 보상을 가져다줄 수 있다는 것을 믿게 되면 이와 같은 방식을 지속적으로 사용하고자 하는 동기가 존재한다고 할 수 있다.

3. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에 존재하는 역량 (Skill)

갈등관리 시스템이 효율적인 갈등해소를 위한 가용절차를 가지고 있고 갈등 당사자들이 그러한 절차들을 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 존재한다고 할 때, 갈등관리 시스템이 제대로 작동하려면 갈등 당사자들이 의사소통, 협상 기술, 또는 절차 진행과 같은 역량을 갖추고 있어야 한다. 만약 그렇지 못할 경우, 서로 협의 또는 협상 테이블에 마주 앉았지만, 갈등이 해소되기는커녕 오히려 관계가 악화되고 갈등이 증폭될 수도 있다. 참여 하여 대화를 하는 것은 갈등 관리의 필요조건이지만 결코 성공적인 갈등관리의 충분조건이 아니기 때문이다. 따라서 갈등 당사자의 협상 및 갈등해소 역량은 갈등관리 시스템의 매우 중요한 요소가 된다 (그림 3-9).

현재 우리나라 전역의 지자체 담당 공무원들과 지역 주민들, 그리고 시의회 의원이나 지자체장과 같은 갈등 주체들이 대형 소각장과 관련된 갈등 등과 관련하여 소유하고 있는 갈등관리 역량을 정량적으로 진단하는 것은 매우 어려운 일이다. 하지만 기존의 사례 연구나 갈등 당사자 심층 인터뷰를 통해서 이러한 어떠한 역량이 필요하고 그러한 역량이 갈등의 효율적인 해소에 얼마나 도움이 될 지를 간접적으로 유추해 볼 수 있다.

〈그림 3-9〉 갈등관리 시스템에서의 「역량」



대형 소각장과 관련된 갈등이 시작되어 종결되기까지의 과정들을 살펴보면 민원, 시위, 고소, 소송 등과 같은 절차들도 사용되지만 지자체 담당 공무원들과 주민대표들 간의 수많은 공식, 비공식 협의 과정을 거치게 되며 결국 마지막 단계에서 담당부처 공무원들과 주민대표들 간의 합의를 통해 이루어지게 된다. 하지만, 협의과정에서 공무원들의 실익은 생활폐기물의 처리를 통한 공공의 문제 해결과 공익의 추구를 근거로 되도록이면 적은 보상으로 빠른 집행, 즉 대형 소각장의 설치를 원하는 입장인 반면 지역 주민들은 지가하락, 환경 오염, 건강상 위험 등의 이유로 소각장의 설치를 반대하는 입장 (Position)이어서 현저한 입장차이로 인한 협의 또는 협상 (Positional Bargaining)을 벌이며 평행선을 달리게 된다. 결국, 소각장이 들어서는 대신 어떤 기술을 사용하여 다이옥신과 같은 위해물질을 최소화 할 것인지, 어떻게 모니터링할 것인지, 어떠한 조건으로 누구를 대상으로 보상을 해 줄 것인지에 대하여 협상을 하며 최종 합의가 되면 갈등이 해소되게 된다. 따라서 협상 이슈는 단지 소각장을 설치하느냐 마느냐 하는 단순 의제가 아니라 여러 가지 이슈들이 존재하는 협상이 되어야 한다. 또한 환경단체나 지자체 단체장 그리고 의회 지도자들도 앞으로 그 지역의 생활폐기물의 양을 어떻게 줄여나가고 환경친화적으로 시설을 운영하며 재활용 및 에너지 자원화 할 것인가 등등 미래를 향한 이슈화를 시도할 수도 있다.

물론 광역화의 경우에는 입지후보지를 공모하는 절차가 사용되기도 하는데 이때는 이미 특정 금액과 형태의 주민인센티브를 약속한 상태에서 재정자립도가 낮은 기초자치단체들이 경제적 이익을 위하여 소각시설 유치를 위해 경쟁하게 된다. 예를 들어, 전남 무안군에서는 소각시설 설치의 총사업비 225억으로 책정하고 그중 시설비 120억원에 주민인센티브를 105억원으로 할당하고 주민인센티브를 주민직접지원금 20억, 지역개발비 20억, 목욕탕, 찜질방 등 무료복지시설 6억, 소각열이용 마을공동시설 4억, 해당 읍면 사업지 5억등으로 나누어 지급하기로 미리 약속하고 공모를 하여 갈등이 없이 성공적으로 유치한 사례도 있다. 이천

시도 주민지원사업비 1,000억원 지원을 포함한 19개의 인센티브 항목 건의서를 시장과 협상을 통해 합의하였다. 또한 경남 진도군의 경우에는 신청지역 주민의 경우 5억원, 소각장 소재 중심 반경 1km 이내 지역주민 3억원, 신청지역 읍,면 숙원사업으로 2억원을 할당하였다. 이와 같이 소각장 입지를 공모하는 경우와 마찬가지로 주민지원협의체에서도 지역의 경제적 실정과 필요에 맞게 다양한 종류의 창의적인 보상에 관한 협상을 통해 얼마든지 상생하는 합의를 도출할 수 있을 것이다.

대형 소각장 시설 건설과 같은 갈등의 효율적인 해소를 위하여 갈등 당사자들은 협상의 기술 이외에도 여러 가지 갈등관리 역량이 필요하게 된다. 논의 전개를 위하여 대형 소각장 관련 갈등에서 갈등 당사자들이 어떤 내용의 협상 및 갈등 조정 역량을 소유해야 할지에 대하여 먼저 소개하고자 한다.

- 이해관계(실익)에 기반을 둔 협상 (Interests-based negotiation)³³⁾ 역량
 - BATNA 전략 (BATNA 파악, 예측, BATNA 키우기, 상대방의 BATNA에 대한 믿음을 약화시키기 등)
 - 입장 (Position)과 이해관계(실익) (Interests) 구별하고 실익에 집중하기
 - 창의적인 대안을 개발할 수 있는 능력
 - 객관적 기준을 마련하여 사용할 수 있는 능력
 - 여러 이슈들에 대한 협상에서 가치를 키워서 윈-윈하는 능력
 - 문제해결 과정에서 사람과 관련된 문제들을 분리하여 대처하는 능력 (예를 들면, 감정(Emotion), 인식(Perception), 의사소통(Communication)의 문제 해결) 등
- 분노하거나 감정적으로 대하는 민원인들을 상대하는 역량
- 10-20명 정도의 참여자를 대상으로 회의를 운영하는 facilitation 기법
- 공청회나 설명회와는 다른 형식의 숙의적 의사결정 방식들에 대한 이해와 운영 역량
- 가치관의 깊은 차이에서 오는 갈등 해결 역량
- 과학적 불확실성이 있을 때의 신뢰 확보를 위한 Joint Fact-finding 기법에 대한 이해
- 다이옥신과 같은 위해물질 등으로 인한 위험 (Risk)에 관한 의사소통 능력 (Risk Communication)
- 사과 (Apology)의 기술
- 조정자를 사용할 경우, 조정 (Mediation)에 대한 이해
- 이해당사자들과의 면접을 통한 갈등영향평가 기법에 대한 이해
- 합의형성과정 절차의 운영에 대한 이해
- Coalition building 기술

갈등관리 역량이 어떻게 키워질 수 있는가 하는 메커니즘을 이해한다면 현재 갈등 당사자들의 역량이 대략 어느 정도에 있는지 유추할 수도 있다. 태어날 때부터 협상 능력을 가지고 있는 사람도 있겠지만, 협상 및 갈등 조정 전문가들은 세계적으로 뛰어난 협상가나 유명한 갈등 조정 전문가들은 저절로 탄생하는 것이 아니라 부단한 노력과 연습에 의해서 만들

33) 다른 표현으로는 상생 협상 (Win-Win 협상), 상호이익협상 (Mutual Gains Approach to Negotiation), 문제 해결 협상 (Problem-solving negotiation) 등이 있음.

어진다고 주장하고 있다³⁴). 우선, 역량을 키울 수 있는 메커니즘은 세 가지 정도로 압축될 수 있다. 첫째, 위에서 열거한 여러 가지 주제들에 대한 갈등 당사자들을 대상으로 한 교육(Training)이 역량을 키울 수 있는 기회를 제공한다. 또한 그러한 교육을 통하여 보다 효율적인 갈등해소 절차인 대화를 통한 협상의 방식을 사용하고자하는 동기가 제공될 수도 있다. 둘째, 교육뿐 만 아니라 장기간의 갈등 및 협상 경험을 통해 저절로 학습할 수 있다. 셋째, 성공적인 갈등해소 사례 등의 체계적인 분석과 그 경험을 관련자들이 정기적으로 공유함으로써 학습이 이루어질 수 있다.

일단, 위에서 언급한 세 가지 역량 강화의 기회에 대한 진단을 해보면, 현재 국무총리실 사회통합정책실에서는 중앙부처와 지자체 공무원들을 대상으로 교육을 실시하고 있다. 그러나 교육기간이 1-2일로 짧고 교육을 받고자 하는 지자체 공무원들 중에 실제 소각장 관련 갈등업무를 담당하고 있는 공무원들도 있지만 단지 교육 점수를 채우고자 하는 다수 부처의 공무원들이 참가하고 있어 교육의 내용이 일반적인 내용을 다루는 경향이 있다. 또한 지자체 공무원 교육원에서 프로그램의 큰 틀이 짜여진 이후 그 중 일부로 갈등관리 교육이 짧게 요청되고 있다. 이것은 갈등 역량 및 협상 능력 강화에 크게 기여하지 않고 갈등 조정 및 협상 분야에 대한 흥미를 유발하는데 그칠 수 있다. 또한 각 지자체 마다 자체적으로 공무원 교육원을 운영하고 있고 자체적으로 갈등 교육 프로그램을 만들고 있는데 이 프로그램들이 위에서 제시한 내용들로 교육이 이루어지고 있는지에 대한 평가가 이루어져야 한다.

둘째, 장기 복무에 따른 경험의 축적 측면에서는 회의적이다. 왜냐하면 위에서 언급한 바와 같이 소각장 관련 부서는 기피부서인데다가 보직이 매우 자주 바뀌기 때문에 업무 인수인계가 제대로 된다고 하더라도 경험을 축적하기가 매우 힘들고, 갈등관리 시스템을 향상시켜야 한다는 동기 (Motivation)도 약한 상태가 된다.

셋째, 환경부에서는 2005년부터 매년마다 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크숍 (1일)을 개최하여 지자체 공무원들을 대상으로 환경부의 폐기물처리정책방향을 설명하고 시민단체의 의견과 짧은 시간의 갈등관리 특강 그리고 여러 지자체 공무원들의 갈등해소 우수 사례들의 발표를 통해 여러 경험담을 공유하고 있다³⁵). 이러한 특정 갈등분야에 대한 해당 공무원들을 대상으로 한 갈등해소워크숍은 역량 제고에 큰 영향을 미칠 것으로 기대되고 있으나 주로 실무의 경험을 바탕으로 한 내용들이 주를 이루고 갈등관리의 이론과 중요한 개념들에 대한 이해에 관련한 역량이 제고되는 데는 한계를 가지고 있음. 또한 일 년에 단 하루만 진행되는 것이기 때문에 아쉬운 점이 있다.

4. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에 존재하는 자원 (Resources)

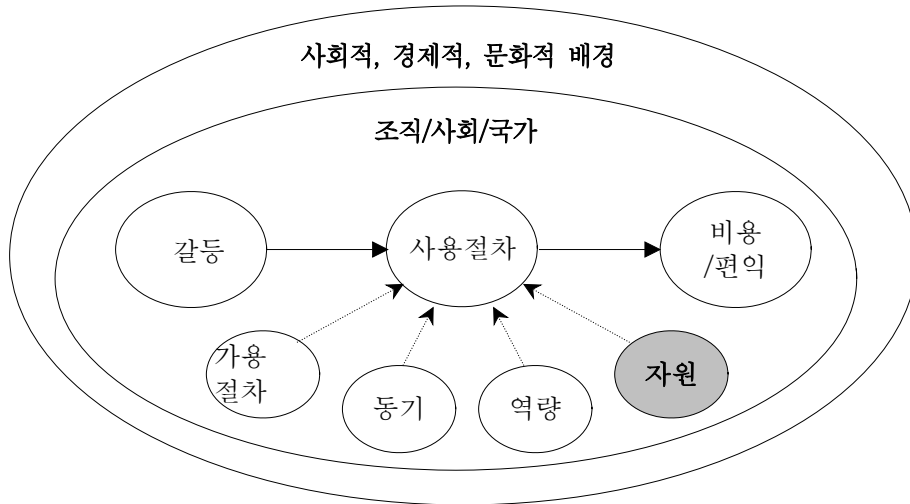
갈등관리 시스템이 효율적인 갈등해소를 위한 가용절차를 가지고 있고 갈등 당사자들이 그러한 절차들을 적극적으로 활용하고자 하는 동기도 존재하며, 갈등 당사자들이 의사소통,

34) Thompson, Leigh (2008). The Truth About Negotiations. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc. publishing as FT Press.

35) 환경부 (2005. 3. 29.) 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크숍 (대전광역시청 대강당). 환경부 (2008.5.29) 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크숍 (한국수자원공사 수도권지역본부 대강당).

협상 기술, 또는 절차 진행과 같은 역량을 갖추고 있을 때에도 갈등관리 시스템 내부에서는 효율적인 갈등해소를 위하여 여러 가지 자원을 제공해 주어야 한다. 자원의 종류에는 인적 자원, 물질 (경제적) 자원, 정보의 자원 등으로 구분할 수 있다 (그림 3-10).

〈그림 3-10〉 갈등관리 시스템에서의 「자원」



인적자원에는 첫째, 지자체 부처에 내부적으로 갈등관리에 전문적인 지식을 가지고 있어서 여러 가지 갈등해소에 도움을 줄 수 있는 인력과, 둘째, 지자체 해당 공무원들을 대상으로 주기적인 갈등관리 역량 교육을 실시할 수 있는 인력, 셋째, 외부적으로 갈등 당사자들과 해당 이슈들에 대하여 제3자적 입장에서 조력자 (Facilitator), 조정자 (Mediator), 중재자 (Arbitrator)의 역할을 할 수 있는 전문인력 등이 있다. 또한 이러한 인력들을 체계적으로 지속적으로 양성해 나가고 평가를 할 수 있는 인프라를 구축하는 것도 국가의 중요한 갈등관리 시스템 선진화의 한 요소가 된다.

현재 지자체 행정당국 내에 갈등관리를 특화하여 담당하는 부서는 없는 것으로 알려져 있지만, 지자체 공무원 교육원들에서는 갈등 관리 교육을 실시하고 있는 것으로 보인다. 문제는 이러한 교육이 얼마나 체계적으로 실질적으로 되고 있는가 하는 것은 더 자세한 평가가 필요하다. 그리고 실제 소각장 관련한 갈등 사례들을 살펴보면 제3의 조력자나 조정자 등을 거의 활용하지 않고 지자체 해당 공무원들과 주민대표들과의 직접 협상을 통해서 갈등을 해결하려고 하고 있다³⁶⁾.

경제적 자원에는 부처 별로 특정 유형의 갈등관리 시스템을 분석할 연구를 실시할 수 있는 예산과, 지자체 별로 참여적 의사결정 방식을 운영하는 데 필요한 예산, 즉 참가자들에게 일종의 참가비 등을 지급하여 무보수가 아니라 참여의 인센티브로서 기능하도록 할 수 있는 기금을 마련하거나 제3의 조력자 및 조정자, 중재자들을 활용하는 경우의 인건비 등이 해당된다. 또한 민.관이 공동으로 참여하는 연구나 자료 조사와 같은 Joint fact-finding 과정에서

36) 소각장 사례가 아니라 음식물 자원화 시설과 관련한 갈등에서 시민배심원 제도를 활용한 사례가 있음. 울산 북구에서는 갈등 당사자들이 민주노동당의 개입으로 시민배심원단 제도를 활용하기로 합의하고 중립적이라고 여겨지는 시민배심원단은 2/3찬성으로 음식물자원화시설 설치를 결정하는 최종 판결을 내렸음.

중립성과 객관성을 확보하기 위하여 정부 예산이나 참여자들의 기부를 통해 모은 기금을 중립적인 기관에 위탁하여 운영을 맡기는 경우도 해당된다. 이러한 경제적 자원이 부족하거나 정책 집행 시한이 매우 짧은 경우, 의미 있는 참여를 통한 협의 과정을 생략하고자 하는 강한 동기가 커질 수 있다.

마지막으로 정보 (Information) 자원이 있는데, 갈등 당사자들에게 갈등해소에 유용하게 사용될 수 있는 정보들을 체계적으로 공급할 수 있는 인프라를 의미한다. 이러한 정보들의 종류로서 갈등 유형별 갈등관리 시스템에서 유발되는 비용과 편익에 대한 분석 자료 (주로 통계 자료) 등이 있는데, 예를 들면, 대형 소각장 건설 관련 갈등을 해소하는데 주로 얼마의 기간이 소요되는지, 사례 별로 주민들이 어떠한 지원을 얼마나 받았는지, 반대하는 주민들이 소송을 제기한 경우 몇 %의 승소율을 보이는지 등의 정보가 체계적으로 Database화하여 인터넷상 또는 문서상으로 제공될 수 있다. 이러한 정보들이 유용한 이유는 갈등 당사자들로 하여금 힘이나 권리에 근거한 비효율적인 절차들을 사용하고자 하는 동기에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 현재, 우리나라에는 이러한 체계적인 갈등관리 시스템에 대한 Database가 없는 상황이고, 환경부에서 생활폐기물 처리시설에 대한 사례 모음 집 등을 만들고 있으나 갈등 당사자들에게 실질적 도움이 되는 정보가 체계적으로 제공되고 있지는 않는 것으로 보인다³⁷⁾.

제4장 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 설계

제1절 시스템 설계 제안

위의 시스템 진단 결과를 바탕으로 연구진은 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 각 구성요소별로, 즉, 가용절차의 폐측법의 개정, 동기부분의 변화, 역량 강화 전략, 자원의 공급 측면에서 시스템 설계 제안을 하였다. 또한 각각의 제안들은 앞에서 언급한 갈등관리시스템 설계의 6원칙에 부합하도록 되어 있다. 현 시점에서 환경부에서 실제로 본 연구를 바탕으로 폐측법에 대한 개정 논의를 전개하고 있기 때문에 모든 제안 내용을 다 소개하기 보다는 그 중에서 중요한 7개의 설계 제안과 그 이유를 설명하고자 한다.

원칙 1: 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의를 할 수 있어야 한다.

37) 환경부 (2004.2) 폐기물처리시설 설치관련 님비(민원) 발생 및 해소사례

제안 1: '소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회(가칭)'의 구성 시점

현행 시스템

폐촉법 제3장 폐기물처리시설 주변영향지역의 지원 등 <개정 2007.12.27>

제17조 (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설 설치기관은 제11조의3에 따른 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 **대통령령으로 정하는 기간**에 그 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)을 결정·고시하여야 한다.

② 폐기물처리시설 설치기관은 제1항에 따라 주변영향지역을 결정·고시하려면 제17조의2에 따라 구성된 **주민지원협의체(이하 "지원협의체"라 한다)**가 선정한 전문연구기관으로 하여금 **환경상 영향을 조사**하게 하고, 그 결과를 수렴하여야 한다. (이하 생략)

폐촉법 시행령 제17조 (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설 설치기관은 법제17조제1항의 규정에 의하여 당해 폐기물처리시설의 설치·운영으로 환경상 영향을 받게 되는 **주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)**을 **폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 2년 이내에 결정·고시**하여야 한다. 결정·고시가 있는 후 환경상 영향의 변동이 있다고 인정되는 경우에는 주변영향지역을 조정하여 고시할 수 있다.<개정 1999.6.30>

제18조 (주민지원협의체의 구성·운영 등)
⑥ 법 제17조제2항의 규정에 의하여 지원협의체는 **폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 90일 이내에 당해 폐기물처리시설 설치로 인한 환경상 영향조사를 위하여 전문연구기관을 선정**하고, 이를 폐기물처리시설 설치기관에 **통보**하여야 한다. <개정 1999.6.30>

개선 시스템

주민지원협의체의 이름을 '**소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회 (가칭)**'으로 바꾸고, 구성 시기를 기존의 폐기물처리시설 설치기관에 의한 **설치계획이 승인·공고된 날 이후가 아니라, 입지선정위원회의 입지타당성 조사 이후의 입지선정 및 결정·고시 직후에 지체없이 위원회 구성을 추진**하되, 지자체와 해당 위원회 간의 소위 '**설치 협약 (Siting Agreement)**'이 체결된 이후에 폐기물처리시설 설치기관의 설치 승인을 받고 공고를 하도록 한다.

제안 이유와 근거:

대형 소각장과 관련한 갈등관리 시스템 하에서 최대한 초기에 갈등 당사자간의 협상이 이루어지려면 폐기물 설치기관 (예를 들면 지자체장과 실무 담당자)과 협상을 진행할 수 있는 입지 지역 주민들의 대표로 구성된 협의체가 초기에 구성되어야 한다. 현행 폐촉법에 의한 시스템 하에서도 (단, 입지 선정을 공모제로 하는 경우를 제외하고) 지자체와 입지 지역 주민과의 주민지원에 관한 협약을 체결하는 것을 갈등해결의 중요한 기제로 보고 있다. 그러나 현행 '주민지원협의체'는 폐기물 설치기관 (또는 환경부 장관)의 입지 결정. 고시 이후 상당기간 후에 구성되도록 되어 있다. 예를 들면, 주변영향지역을 결정하기 위하여 환경상 영향조사를 해야 하는데 주민지원협의체는 입지 결정 고시 이후 90일 이내에 전문가를 선정하도록 되어 있고 주변영향지역도 입지 결정 고시 이후 2년 내에 하도록 되어 있다. 실질적으로 주변영향지역이 결정되면 그 지역 내의 주민들도 주민지원협의체에 참여할 수 있는 자격이 되기 때문에 새롭게 포함된 지역의 주민대표로 다시 주민지원협의체가 구성될 수 있다.

이렇게 협상 당사자 및 협의체의 구성이 지연되면 기본적으로 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 이미 입지가 결정되고 그것이 승인된 상태에서의 협상은 입지 지역 주민들에게 단순히 보상 (Compensation)의 내용을 협상하기 위한 것이 되어버린다. 보상을 비롯한 여러 협상 의제의 논의 결과에 따라 입지의 최종 결정을 하는 것이 아니라 시설의 입지가 이미 결정 난 이후의 협상이 되어 버리는 것이다.

물론, 몇몇 학자들은 입지 결정이 합리적이고 객관적인 기준으로 이루어진 후 보상에 관한 협상이 있어야 하며 그 협상의 이슈도 시설의 건설 및 운영 조건에 초점을 두어야 한다고 하고 있다³⁸⁾. 현재 폐촉법도 이러한 패러다임을 적용하고 있다. 그러나 Risk Communication 전문가나 갈등 전문가들은 위험 (Risk)에 대한 갈등 당사자들의 인식 (Perception)에 대한 연구에서 다음과 같은 결과들을 발견하고 있다. 갈등 당사자들이 위험 (Risk)을 가장 크게 느끼고 가장 거세게 분노하는 경우는, 그들이 선택을 강요당하고 있다고 느끼며, 힘이 없어 자신이 그 위험을 스스로 통제할 수 없다고 느끼며, 편익은 다른 사람들에게 돌아가는 반면, 비용은 자신에게 귀속된다고 느끼며, 위와 같은 상황이 모두 불공평하다고 느낄 때라는 것이다. 반대로, 갈등 당사자들이 그 위험을 자발적으로 받아들이기로 선택하고 그 선택으로부터 편익을 얻고, 위험의 저감에 어느 정도의 통제력을 가지며, 그 과정 및 결과를 공평한 것으로 판단할 때 위험을 보다 낮게 인식(평가)하며 분노가 적어진다는 것이다. 협상 과정을 통해 시설의 설치를 거부할 권한이 있는 지역 주민들은 그들의 에너지를 저항과 반대에 투여하지 않아도 되며, 비교적 자유로운 상태에서 시설을 거부하는 것이 진정 그들의 이익에 부합되는가를 검토할 수 있으며, 비용과 편익 등을 세밀하게 논의하고 시설을 수용할 수 있는 조건을 평가할 수 있게 된다는 것이다³⁹⁾.

둘째, 협상 당사자인 현행 주민지원협의체의 늦은 구성은 민.민 갈등의 원인이 되기도 한다. 입지선정위원회의 입지 결정에 불만을 가진 입지 지역 주민들은 제도권 안의 주민지원협의체와는 별도로 그러한 협의체가 구성되기 전에 '소각장 건설 반대 주민대책위' 등을 구

38) A.D. Tarlock, "Anywhere But Here: An Introduction to State Control of Hazardous Waste Facility Location," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 2, 1981, pp. 1-41.

39) Susskind, Lawrence and Patrick Field. *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. Free Press. 1997.

성하여 제도권 내의 협상 보다는 제도권 밖의 시위나 소송에 의지할 가능성이 커지게 되기 때문이다. 즉, 현행 폐촉법에서는 주민지원협의체만을 제도권 안으로 들어온 법적인 협상 당사자로 보는 반면 소각장 건설 반대 주민대책위원회 등은 법적인 협상 상대가 되지 않게 되어 주민지원협의체가 구성되기 전에는 지자체가 협상 상대가 없는 상태에서 갈등이 증폭될 수 있다.

참고로 미국의 메사스추세츠 (Massachusetts) 주의 Hazardous Waste Facility Siting Provisions을 살펴보면, 민간 개발업자나 지방정부가 특정 입지에 폐기물 처리시설을 설치할 의도가 있다는 공고를 하거나 지역 환경청 (Department of Environmental Protection)에서 특정 지역이 타당성 조사를 통하여 입지로 선정되었다는 공고를 한 후 30일 이전에 입지 지역 주민들을 지방 정부와의 협상과정에서 대변할 위원회를 구성하여야 하며 Siting Agreement (처리시설 설치에 관련한 협약)이 체결된 이후에 정부로부터 최종 승인이 이루어진다⁴⁰⁾. 또한 미국의 조지아 (Georgia) 주에서는 입지 타당성 조사 후 입지로서 타당하다는 공고가 난 이후에 45일 이내에 협상 절차에 관한 공고가 입지 지역에서 이루어지고 그 공고 후 30일 이내에 입지 지역의 주민들이 협상을 요청하는 청원을 낼 수 있고, 그로부터 15일 이후 지자체에서 협상을 공식화하며 그 후 15일 이내에 협상 요청을 했던 청원자들이 10명의 협상대표를 자체적으로 구성하도록 되어 있다. 그 후 30일 이내에 지자체와 주민 협상대표가 첫 번째 협의를 갖고 협상 절차를 논의해야 하며, 중립적인 촉진자 (Facilitator)를 선정한 이후에 협상을 개시하도록 되어 있다⁴¹⁾

이런 경우에 협상의 의제는 단순히 어떠한 보상을 받을 것인가에 대한 이슈 뿐만 아니라 폐기물의 처리 시설의 설치 규모, 폐기물 저감 대책, 입지 지역 영향권 주민의 범위 선정 방식, 폐기물 처리시설 운영의 모니터링, 등 포괄적인 이슈들에 대한 일괄타결 (Package deal) 이 가능하도록 해야 한다.

제안 2: 새로운 협의체의 구성 방법	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 제17조의2 (지원협의체의 구성기준 및 기능 등) ① 지원협의체는 해당 폐기물처리시설 소재지의 특별자치도·시·군·구의회의 의원, 주민대표 및 주민대표가 추천한 전문가 가운데 폐기물처리시설 설치기관이 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장 및 특별자치도·</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제안 1에서 언급한 새로운 협의체에 참여하는 주민대표는 시·군·구의회에서 추천한 자가 아니라 원칙적으로 주민들의 자발적 지지를 받는, 즉 대표성을 가지는 주민대표로 구성하도록 한다. 2. 소각장 건설의 찬·반 양쪽이 존재할

40) Massachusetts Hazardous Waste Facility Siting Provisions. <http://www.state.ma.us/dep/>

41) Warren P. Kriesel, Accepting Locally Undesirable Land Uses: The Role of Georgia's Comprehensive Solid Waste Management Act. 1991.

시·군·구의회와 협의하여 구성하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지원협의체의 구성원이 될 수 없다.

1. 금치산자·한정치산자 또는 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 자
2. 금고(禁錮) 이상의 실형(實刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자
3. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자
4. 법률 또는 법원의 판결에 따라 자격이 정지되거나 상실된 자

...

③ 지원협의체의 세부적인 구성방법은 대통령령으로 정한다.
(이하 생략)

폐측법 시행령 [별표 2] 지원협의체의 구성방법 (제18조제1항관련)

<개정2007.7.4>

1. 지원협의체의 정원

폐기물소각시설의 경우, 1일처리능력이 300톤 이상은 15인 이내 / 1일처리능력이 300톤 미만은 11인 이내로 한다.

2. ... 제1호의 범위 안에서 폐기물처리시설 설치기관이 관할 시장·군수·구청장 및 시·군·구의회와 협의하여 다음 각 목의 자로 구성하되 정원 중 주민대표가 반수 이상이 되도록 하여야 한다...

가. 당해 폐기물처리시설이 소재하는 지역의 시·군·구의회의원

나. 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표

다. 주민대표가 추천한 전문가 2인

(이하 생략)

경우에는 양쪽의 의견이 균등하게 대변 되도록 구성되어야 한다.

3. 소각장 입지와 이웃하는 지자체의 주민대표도 필요에 의해 참여시킬 수 있도록 한다.

4. 협의체에 참가하는 대표들의 구성에 변화를 가하는 경우에는 기존의 협의체 위원들의 동의를 조건으로 새로운 위원들을 추가할 수 있도록 한다.

5. 소각장의 1일처리능력과 상관없이 15인 이내를 가이드라인으로 제시하되 필요에 따라 유연하게 운영하도록 한다.

주민대표 선정 방식에 대해서는

Option 1. 중립적인 제3자가 실시하는 갈등영향분석에서 선정하여 모든 이해당사자들의 동의 하에서 협의체를 구성한다.

제안 이유와 근거:

주민지원협의체의 구성원이 특정한 정치적 목적을 가지고 신속하게 결정될 경우에 주민대표 자격에 대한 논란이 일어나 협의 결과가 공신력을 갖지 못하게 되는 경우가 생길 수 있다. 그리고 주민대표가 포섭된 것으로 여기는 반대 주민들은 이러한 협의체 내에서의 건설적인 대화보다는 제도권 밖의 투쟁 중심의 노력을 기울이기가 쉽다. 소각장 관련 갈등이 민.관 갈등에서 찬성, 반대로 나뉜 민.민 갈등으로 변질되는 것을 피해야 한다.

또한 집단 민원에서의 협상의 성공은 협상에 참가하는 주민 대표와 그들이 대변하는 다수의 주민들 간의 협상 과정에서의 원활한 의사소통에 달려있다. 의사소통이 원활하지 않을 경우, 협상 참가자의 결정에 대하여 다수의 주민들이 받아들이지 않고 불복할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 이유들로 갈등전문가들은 민주적인 방식으로 지역주민들로부터 선출된 지역주민대표를 협상의 적격자로 여기고 있다. 이 때 지역 주민들로 하여금 적격의 협상대표를 선정할 책임을 지우고 협상 대표의 임명에 대하여 공고를 하고, 또한 그들의 참여과정을 투명하게 알려줄 필요가 있다. 이러한 절차는 협상 테이블에 나오는 것을 거부하는 갈등 당사자들에게 언제라도 협상에 참여할 수 있도록 동기를 부여하기 위한 것이기도 하다. 협상 참가자가 광범위한 이해당사자들을 포함하고 있는 경우, 그곳에서 나오는 합의안의 힘은 대단한 것이기 때문에 혼자서만 협상을 거부할 동기가 줄어들게 된다.

이 때, 제3의 중립적인 조력자에 의한 갈등영향평가를 통해 이러한 이해당사자의 범위를 파악하고 대표들의 선정에 도움을 줄 수 있다. 또한 중립적인 조력자는 주민 대표와 주민 간의 의사소통을 원활하게 도와주는 역할을 할 수도 있다. 그리고 주민들이 직접적으로 대표를 뽑을 수 있는 충분한 시한을 주고 그 시한 내에 대표를 선택할 수 있도록 하고 그 선택에 대하여 다시 한번 공고를 통해 주민들의 추인을 받는 방식을 생각해 볼 수 있다. 또한 협의체의 구성원의 숫자와 구성원의 상황에 따른 변화에 대해서도 가이드라인을 제시하여 유연성을 확보하고 이러한 결정도 갈등 당사자들이 합의하여 결정하도록 할 수 있다. 특히 찬성 또는 반대하는 주민만 협의체로 들어올 경우, 제도권 안과 밖으로 나뉘어 갈등이 민.민 갈등으로 비화하는 경우가 많으므로 두 의견을 대변할 수 있도록 협의체가 구성되어야 한다.

제안 3: 새로운 협의체의 의사결정방식	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 시행령 제18조 (주민지원협의체의 구성.운영 등) ...</p> <p>④ 지원협의체의 회의는 재적위원 3분의 2이상의 참석과 참석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2004.8.10></p>	<p>위원회 내에서의 의사결정 방식을 과반수에 의한 것이 아니라 합의를 추구하도록 권유해야 한다. 합의가 도달하지 않을 경우 단순한 참석위원 과반수가 아니라 2/3이상의 찬성이 필요하도록 할 수 있다.</p>

제안 이유와 근거:

주민지원협의체가 본 보고서에서 제안하는 바와 같이 설치 협약을 위한 새로운 종류의 협의체로 구성되고 운영될 때, 찬성과 반대, 또는 중립, 등 여러 범위의 의견을 가진 주민대표가 참여할 수 있다. 이런 경우 합의안이 과반수 즉, 51%만 넘으면 결정되도록 한다면, 어떤 결정이든지 빨리 결정될 수 있는 효율성은 있지만 여러 문제를 가져올 수 있다. 첫 번째, 주민지원협의체의 구성이 어떻게 되는가에 따라 특정의견이 과반을 넘을 확률이 좌우되기 때문에 매우 주민지원협의체의 구성이 정치적인 문제가 된다. 이 때는 의미있는 협상보다는 주민지원협의체의 구성을 자신에게 유리하게 하는데에 더 동기가 유발될 수 있다. 또한 과반수로 의사를 결정할 경우 나머지 49%는 만족할 수 없는 합의안이 나올 수 있다. 따라서 최대한 만장일치의 합의를 이루도록 적극 권장하되 만장일치가 아닐 경우에는 3분의 2 이상의 찬성을 보이는 합의안을 마련하도록 할 수 있다. 이 경우 의사결정이 어려울 지라도 일단 결정된 합의안은 과반수 찬성보다 더 안정적이고 지속적일 수 있다.

제안 4: 주민 보상 방식	
<p style="text-align: center;"><u>현행 시스템</u></p> <p>폐촉법 시행령 제27조 (주변영향지역지원 등) ① 폐기물처리시설설치기관은 법 제22조의 규정에 의한 지원을 하는 경우에는 그 지역의 여건과 법 제21조의 규정에 의한 주민지원금의 규모 등을 고려하여 가구별로 지원하거나 별표 3의 지원사업을 실시하되, 가구별 지원규모, 지원사업의 종류 및 규모를 지원협의체와 협의하여 결정하여야 한다. <개정 1999.6.30> ② 제1항에 따른 지원의 방식은 직접영향권안의 주민에 대하여는 가구별로 지원할 수 있으며, 간접영향권안의 주민에 대하여는 공동사업의 형태로 지원함을 원칙으로 하되, 폐기물처리시설설치기관이 가구별 지원이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 환경부장관·수도권매립지관리공사의 장의 고시 또는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 가구별로 지원할 수 있다. <개정 2007.7.4> (이하 생략)</p>	<p style="text-align: center;"><u>개선 시스템</u></p> <p>1) 보상방식의 논란과 관련해서 현금지원은 현실적으로 바람직하지 않다는 전제하에 현금지원 외의 모든 보상규정에 대해 최대한 유연성을 부여할 것을 권장한다. 특히 열거규정에 의해 주민지원활동을 제한하고 있는 규정을 네거티브규정(-해서는 아니 된다.)으로 개정하여 많은 재량권을 지자체에 부여하는 것도 하나의 방안이다. 그러나 보상에 대한 사후감독 체제는 강화할 필요가 있다.</p>

제안 5: <u>중립적인 조력자 또는 조정자의 활용</u>	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치를 주도하는 지자체와 주민대표들이 참가하는 협상이 진행되기 직전에 <u>갈등 당사자들이 제3의 중립적인 조력자 (Facilitator) 또는 조정자 (Mediator)를 선정 활용하도록 폐촉법에서 권고할 수 있다.</u></p>

제안 이유 및 근거:

갈등 당사자의 수가 많거나 의제의 수가 많을 때, 특히 갈등 당사자간의 관계가 좋지 않을 때, 과거의 문제들로 인하여 신뢰가 없을 때의 협상에서는 협상의 시작이나 운영 측면에서 중립적인 제3의 조력자나 조정자의 존재가 큰 도움을 줄 수 있다. 여전히 생활폐기물 처리시설 관련 갈등에서는 갈등 당사자들이 직접 만나서 협상을 진행하고 있다. 이것은 중립적이고 전문적인 제3의 조력자, 및 조정자의 풀 (pool)이 아직 부족하기 때문이거나, 이러한 방법들에 대하여 갈등 당사자들이 불신을 가지고 있기 때문이라고 해석된다. 따라서 일단 중립자들이 도움을 받아 협상을 하는 소위 Assisted negotiation의 성공 사례를 실험적으로 창출한다면 이러한 방법들의 확산에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

제안 6: <u>갈등관리 Database 구축 및 활용</u>	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치관련 갈등 사례들의 취합을 바탕으로 갈등 당사자들이 객관적으로 <u>협상에 유용하게 이용할 수 있도록 체계적으로 가공된 정보 (Information)들의 Database를 구축하여 webpage를 통해 운영한다.</u></p> <p>정보의 종류에는</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등 효율적인 갈등관리에 대한 정량적인 평가를 도와주는 정보

	<ul style="list-style-type: none"> - 여러 지자체의 사례에서 나타나는 보상의 종류와 크기를 체계적으로 보여주어 보상 문제에 있어서 최대한 객관적으로 접근하되 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다. - 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공할 수 있다.
--	---

제안 이유 및 근거:

Win-Win 협상에서는 절대 근거가 없는 즉, 객관적이지 않은 요구에 의하여 단지 협박이라는 이유로 굴복해서는 안 된다. 즉, 협상에 참가한 사람들은 모든 당사자들이 수긍할 수 있는 객관적 기준을 사용하여 자기의 주장을 펼쳐야 한다. 이러한 객관적인 기준 중에 하나는 과거의 선례이다. 물론 선례들이 잘못된 것들도 많이 있지만, 이미 여기저기에 문헌으로 흩어져 있는 사례들은 성공적인 협상에 대한 전형을 보여주는데 매우 중요한 자원이 될 수 있다. 예를 들어, 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등이 과거보다 더 빠르고 적게 들어갔다면 보다 효율적인 갈등관리를 했다는 것으로 정량적인 판단을 할 수 있다. 또한 보상 문제도 하나의 일률적인 기준으로 따라하는 것이 아니라 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다. 무엇보다도 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공해 준다면 협상에 참여할 동기를 부여하는데 큰 도움이 될 수 있다.

원칙2: 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 Loop-back 시스템을 갖춘다.

제안 7: 협의의 시한	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>현재의 폐촉법과 같이 제도권 안에서의 갈등 당사자 간 협상을 의무화 (Mandatory Negotiation) 하는 경우, (그것이 지자체 조례라 할지라도) 협상을 언제 시작하여 협상 시한은 얼마나 되는지 당사자 간 결정하게 하고 결정하지 못한다면 (예를 들면 2달의 시한을 준 뒤) 협상이 실패하면 독립적인 중재기관에 의하여 결정하도록 할 수 있다.</p>

제안 이유 및 근거:

협상 시한이 없는 협상은 갈등 당사자들로 하여금 협상을 결정을 지연시키기 위한 도구로 사용할 수 있으며, 협상 결론이 항상 뻔 하다면 그 협상에 참여할 의사가 없어진다. 따라서 협상 시한을 두고 그 협상이 결렬되면 항상 자신에게 유리한 상황이 오지 않을 수 있는 불확실한 상태로 만들어 주면 초기 협상 자체에 소위 Good will (좋은 의도)와 적극성을 가지고 참여할 수 있게 된다. 이미 앞부분에서 예시한 바와 같이 미국 메사추세츠 주에서는 유해성 폐기물 처리시설의 입지 선정과 관련하여 의무적으로 주정부와 지역 주민 대표 사이에 60일간의 협상 시한을 주고 협상을 강제하고 있으며 그 후 협상이 결렬되면 법에 기초한 제 3의 중재 기관이 중재 (Arbitration) 결정을 내리게 된다. 단, 이때 협상과정에서 환경영향사 평가 등 장기간의 용역이 필요한 경우는 그 기간이 끝난 이후에 협상을 진행하는 것을 고려하여 시한을 정해야 한다.

서울 목동 사례에서 보듯이 소각장 시설의 공동이용화와 관련하여 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시와 해당 지자체장, 그리고 주민대표와의 합의가 필요하도록 한 경우, 어떠한 원인이든지 갈등 당사자가 대안 없이 지속적으로 반대할 경우 어떠한 결정도 내릴 수 없게 된다. 또한 그 이후 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시, 해당 지자체장, 주민대표와의 합의가 필요한 것으로 개정된 경우에는, 일방적으로 한 쪽이 협의의 개념을 소극적인 수준의 Consultation으로 해석하여 합의가 이루어지지 않은 상태에서 일방적으로 행정을 집행하게 되어 과격한 양상의 갈등을 유발한 경우가 있다. 이 두 가지 극단적인 경우의 해결책은 합리적인 기간의 협상 시한을 가진 협상을 통한 합의를 추구하도록 하되, 만장일치 합의가 일어나지 않으면 super majority, 즉 2/3이상의 동의를 구하되, 그것도 되지 않으면 중재를 통하여 어느 한쪽에 유리한 방향으로 진행되지 않도록 하는 것이다. 이 때 중재 절차에 대한 신뢰가 절대적으로 필요하다. 이러한 법적인 중재에 대하여 만족하지 않을 때는 역시 다른 법적인 절차를 시도할 수 있도록 할 수 있다.

이러한 절차적 장치는 협상을 실패하였을 때의 이후의 상황에 대한 준비이기도 하지만 주목적은 갈등 당사자들을 초기 협상에 보다 적극적으로 참여하도록 유도하기 위한 것이라고 할 수 있다.

제5장 결론: 시스템의 개선, 실험, 성공사례 그리고 확산

제1절 시스템 설계 이후의 전략

시스템의 설계는 갈등관리시스템에 대한 이해를 가지고 있는 전문가들과 해당 갈등을 실제로 다루고 있는 실무자가 반드시 공동으로 작업을 해야 한다. 시스템의 설계 및 그 설계를 바탕으로 한 실제 개선은 정치적인 작업으로서 그 제안된 시스템의 내용에 대하여 내부 협상이 있게 된다. 그리고 시스템 설계자는 반드시 모든 갈등 당사자 그룹에 중립적으로 인

식되어야 한다.

시스템이 설계되고 제안되었다고 해서 반드시 성공하는 것은 아니다. 아직도 많은 노력이 필요하다. 상위의 정책결정 그룹으로부터의 물심양면의 지원을 확보해야 하며, 기존의 시스템에 익숙한 시스템 사용자들의 저항에 직면하였을 때 효과적으로 대처해야 하며, 그들에게 새로운 시스템에 대한 동기를 부여해 주어야 한다.

그러한 노력의 일환으로 첫째, 실효성이 있을 것으로 예상되는 시스템 개선점에 대한 공청회 및 워크숍 개최, 둘째, 역량 개선과 같은 교육 기회를 시스템 설계에 참여한 그룹과 공동으로 제공하는 방법이 있다. 이 경우, 연구자들은 실제 사례 연구를 바탕으로 한 모의 협상 교재 등을 개발하여 교육에서 사용할 수 있게 된다. 또한 지자체에서 자체적으로 실시할 수 있는 교육 교재 패키지를 공동으로 개발할 수도 있다. 셋째, 개선점들에 대한 실효성을 테스트해 볼 수 있는 Pilot 갈등 사례에 직접 개입하여 절차 진행을 돕는 것이 있다. 즉, 법령의 개정과 같은 노력은 시간이 걸리는 작업이므로 그 노력과는 별도로 폐촉법의 적용을 받지 않지만 대형 소각장과 유사한 갈등양상을 보이는 다른 폐기물 처리시설에 관련 갈등 사항이라든지 혹은 유사한 비선호시설에 대한 입지 및 운영에 대한 갈등 상황에서 개선점이 반영되는 갈등관리 실험 사례가 철저한 준비를 통해 성공적으로 판단된다면 갈등관리 시스템 개선 노력에 더욱 더 힘을 실어줄 수 있게 된다.

어떤 사례를 먼저 시도할 지에 대하여는 시스템 설계 및 집행 Task Force에서 논의를 통해 선정해야 하고, 그리고 누가 어떻게 개입할 것인지, 절차의 모니터링과 평가는 어떻게 할 것인지도 논의해야 한다. 사례가 선정되면, 필요에 따라 실제 갈등 당사자들을 대상으로 절차에 대한 이해를 돕는 짧은 워크숍과 갈등 관리 및 협상 교육을 실시할 수 있다. 이러한 성공 사례 창출의 절차와 모니터링 및 평가 자료를 바탕으로 더욱 더 개선된 갈등관리 매뉴얼을 작성할 수 있게 된다.

마지막으로 이러한 특수한 유형의 갈등관리 시스템 개선 노력이 성공적으로 끝날 경우 체계적으로 그 절차를 기술하고 평가하여 다른 부처에서도 각 조직에서도 스스로 특수한 유형의 갈등에 대한 갈등관리 시스템 개선을 추구할 수 있도록 지침서를 마련할 수 있다.

제2절 국가의 총체적 갈등관리 시스템 개선에 대한 제안

마지막으로 이 절은 이 보고서의 결론과 같은 부분으로서 이 보고서의 연구 결과는 궁극적으로 국가의 총체적인 갈등관리 시스템 개선을 위한 것이다. 즉, 갈등관리 시스템 개선의 의미는 무엇이고, 갈등관리 시스템 개선은 어떤 식으로 이루어 질 수 있는지를 보여주기 위하여 실험적으로 시도하는 연구를 실시하였다. 이 노력이 성공적으로 이루어 질 경우, 다른 부처 및 다른 조직에서 각각의 시스템 개선 노력이 이루어지도록 Guideline을 제공할 수 있게 될 것이다. 그렇게 될 때에 국가의 총체적인 갈등관리 시스템의 개선이 Bottom-up으로 이루어지게 될 것이다.

이 때 국무총리실의 사회통합정책실과 같은 현행 정부 부처의 역할이 매우 중요하다. 모든 부처 및 모든 갈등 유형의 갈등관리 시스템 개선 노력의 컨트롤 타워 및 지원 역할을 하

면서 정부부문의 갈등관리 시스템 개선을 위한 인프라 구축을 해야 한다. 이러한 노력의 결실은 첫째, 일단 각 부처에서 세부적이고 세밀한 갈등관리에 영향을 미치는 가용절차, 즉 법률 등에 대한 진단이 이루어져서 효율적인 갈등관리 시스템이 되도록 개정하는 것이고, 둘째, 갈등 당사자들의 행위를 유발하는 동기 부분에 영향을 미치는 여러 가지 관련 규정도 개선하도록 하는 것이다. 셋째, 공무원뿐만 아니라 여러 민간 갈등 당사자들의 협상 및 갈등 조정 역량을 향상시키는 교육이 이루어지도록 하는 것이고 넷째, 정보, 인적, 재정적 자원이 구축되도록 노력하는 것이다. 마지막으로 가장 어려우면서도 중요한 것은 이러한 여러 부처에서의 노력이 서로 상충되지 않고 서로 보충이 되도록 유기적인 관계를 정립하는 것이 새로운 과제로 등장하게 될 것이다.

참고 문헌

국내 문헌

- 김도희 (2005). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: 북구 화장장 유치사업과 경부고속전철 울산역 유치사업 사례를 중심으로. 한국정책학회보 제13권 1호.
- 박동수 (1995). 지방정부 수준의 NIMBY 해결방안. 지방자치연구 제7권 1호.
- 우동기.장영두 (1998). 협상적 접근에 의한 비선호시설 입지방안. 협상연구 제 4권 제1호.
- 안형기 (2000). NIMBY의 개념적 재구성: 환경문제의 발생과 정치적 동원화 과정. 한국지방자치학회보, 제12권 제4호.
- 이기철 (1995). 님비현상과 관계된 분쟁론자들의 의식구조 분석에 관하여. 대한국토도시설계학회지 제30권 제6호.
- 이민창 (2004). 정책갈등현상의 제도론적 해석 - NIMBY 사례를 중심으로. 한국정책학회보 제14권 1호.
- 이재은.신영하.변성수 (2006). 주민기피시설 입지선정 관련 집단민원 갈등관리 방안. 현대사회와 행정 제16권 제3호.
- 대통령자문지속가능발전위원회 (2003). 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서. 지속위 자료집 2004-5.
- 전주상 (2000). 비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원.목동.강남 쓰레기소각장 건설사례의 비교분석. 한국 사회와 행정 연구 제11권 제2호.
- 주경일 (2002). 폐기물 처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근: 집단프레임 (Collective Frame)의 관점에서. 정부학연구. 제8권 제2호: 336-369쪽.
- 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 (일부개정 2008.3.21 법률 제8976호)
- 폐기물 관리법 (일부개정 2007.12.21 법률 제8789호, 시행일 2008.8.4)
- 하혜영.이달곤 (2007). 한국공공갈등의 발생과 해결:1995~2006년 까지 갈등사례를 중심으로.
- 한승준 (2000). 쓰레기소각장시설의 광역화에 따른 주민 갈등극복 방안 연구. 현대사회와 행정 제10집. 173-192.
- 환경부 (1996). 녹색환경의 나라 건설을 위한 국가폐기물관리종합대책(안) (수정계획)
- 환경부 (2004). 폐기물처리시설 갈등해소 사례
- 환경부 (2004). 폐기물처리시설 설치업무 편람 (행정간행물등록번호 11-1480000-000739-14)
- 환경부 (2005). 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크샵 자료
- 환경부 (2006). 제2차 국가폐기물관리종합계획 수정계획
- 환경부 (2007). 전국생활폐기물시설운영현황.
- 환경부 (2008) 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크샵
- 환경부 (2008). 경제살리기와 기후변화대응을 위한 폐기물에너지화 종합대책(안) (2008-2012).

해외 문헌

- Bacow, L., and Mulkey, J. (1982). "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach." *Harvard Environmental Law Review*, 6, 265-305.
- Boulding, K. (1985). *The World as a Total System*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Field, P, Raiffa, H., and L. Susskind (1996). *Risk and Justice: Rethinking the Concept of Compensation*. ANNALS, AAPSS, 545.
- Hazardous Waste Consultant (March-April 1994). "1994 Outlook for Commercial Hazardous Waste Management Facilities: A North American Perspective."
- Kriesel, W. P. (1991). *Accepting Locally Undesirable Land Uses: The Role of Georgia's Comprehensive Solid Waste Management Act*. Cooperative Extension Service/The University of Georgia College of Agriculture/Athens.
- Kunreuther, H. and D. Easterling (1996). *The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 15, No. 4, pp. 601-622.
- Kunreuther, H., Susskind, L., and T. D. Aarts. *The Facility Siting Credo: Guidelines For An Effective Facility Siting Process*.
- Linnerooth-Bayer, J. and K. B. Fitzgerald. (?) *Conflicting Views on Fair Siting Processes: Evidence from Austria and the U.S.*
- McGovern, F. E. (1986). "Toward a Functional Approach for Managing Complex Litigation." *University of Chicago Law Review*, 53, 440-493.
- Department of Environmental Protection (DEP), Massachusetts. *Massachusetts Hazardous Waste Facility Siting Provisions*.
- Susskind, L. and Jeffrey Cruikshank (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books: 21-32.
- Tarlock, A.D. (1981). "Anywhere But Here: An Introduction to State Control of Hazardous Waste Facility Location," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 2, pp. 1-41.
- Thompson, Leigh (2008). *The Truth About Negotiations*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc. publishing as FT Press.
- Rabe, B. G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Brookings Institution. Washington, D.C.
- Ury, W. J., Brett, J. M., and S. B. Goldberg (1988). *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. Jossey-Bass Publisher. San Francisco.