

환경분야 갈등 유형 및 해결방안 연구

김종호 이창훈 신창현



한국환경정책·평가연구원
Korea Environment Institute

연구진

연구책임자 김종호 (한국환경정책·평가연구원 책임연구원)

참여연구원 이창훈 (한국환경정책·평가연구원 책임연구원)

신창현 (환경분쟁연구소 소장)

박재근 (한국환경정책·평가연구원 연구원)

산·학·연·정 연구자문위원

권해수 (한성대학교 정경학부 교수)

문태훈 (중앙대학교 도시및지역계획학과 교수)

이상헌 (지속가능발전위원회 에너지·산업팀장)

이수장 (강남대학교 도시건축공학부 교수)

© 2004 한국환경정책·평가연구원

발행인 윤서성

발행처 한국환경정책·평가연구원

서울시 은평구 불광동 613-2

우편번호 122-706

전화 380-7777 팩스 380-7799

<http://www.kei.re.kr>

인쇄 2004년 11월

발행 2004년 11월

출판등록 제17-254호

ISBN 89-8464-115-4 93530

서 언

어느 사회나 정도의 차이는 있지만 다양한 종류의 사회적 갈등이 존재합니다. 우리나라의 경우 환경에 대한 사회적 관심의 증대와 더불어 환경 분야의 갈등이 주요한 사회적 갈등으로 부각되고 있습니다. 참여정부가 선정한 24개 사회적 갈등 현안 중 7개가 환경갈등이라는 점은 그만큼 환경에 대한 사회적 관심과 수요가 증대했음을 보여주는 것이기도 합니다.

하지만 갈등의 심화는 불필요한 사회적 비용을 초래합니다. 근래 사회적으로 주목받고 있는 환경갈등의 경우에도 사업의 지연으로 인한 경제적 손실, 이익집단 간의 충돌, 정부정책에 대한 불신 등 여러 가지 사회적 부작용을 초래한 바 있습니다. 이 때문에 환경갈등을 포함한 사회적 갈등의 관리를 위한 체계 구축이 주요한 정책 현안으로 부각되고 있습니다.

이에 본 연구원에서는 환경갈등의 해소를 위한 정책방안을 도출하기 위해 본 과제를 수행하게 되었습니다. 본 연구는 참여정부가 선정한 주요 환경갈등 사례를 대상으로 환경갈등의 원인을 분석하고 갈등의 해소 또는 완화를 위해 필요한 제도개선 방향을 도출하였습니다. 다른 사회적 갈등과 마찬가지로 환경갈등을 일시에 해결할 수 있는 방법은 없습니다. 환경갈등을 포함한 사회적 갈등의 완화를 위해서는 사회구성원간의 상호 신뢰에 기초한 사회적 합의형성 기제를 구축하는 것이 필요합니다.

본 연구는 이러한 사회적 합의형성 기제의 구축을 위한 제도개선 방향을 제시 하였습니다. 여러 가지 제약으로 인해 본 연구에서 충분히 다루지 못한 문제들에 대해서는 향후에 연구를 추진할 예정입니다.

끝으로 본 연구의 책임을 맡아 수행한 김종호 박사와 연구진으로 수고한 이창훈 박사, 자료수집에 애써 준 박재근 연구원의 노고에 감사를 표하며, 특히 연구에 참여하여 많은 도움을 주신 환경분쟁연구소 신창현 소장께 감사를 드립니다.

또한 바쁘신 와중에도 연구 진행 과정에 자문을 해주신 한성대학교의 권해수 교수, 중앙대학교의 문태훈 교수, 지속가능발전위원회의 이상헌 박사, 강남대학교의 이수장 교수, 그리고 본 원의 문현주 박사, 최준규 박사께도 감사를 드립니다.

2004년 11월

한국환경정책·평가연구원

원 장 윤 서 성

국 문 요 약

최근 들어 환경갈등의 심각성에 대한 사회적 인식이 확산되면서 갈등해결에 대한 요구 또한 높아지고 있지만 구체적이고 효과적인 갈등해결방안은 쉽게 마련되지 않고 있다. 이러한 환경갈등과 분쟁은 사업의 지연 및 비생산적인 갈등의 지속으로 인한 사회적 비용, 정부에 대한 불신, 이익집단간의 충돌 등 사회적 부작용을 초래한다.

본 연구는 참여정부가 선정한 주요 환경갈등 사례(경인운하, 새만금, 서울외곽순환도로 사패산터널, 경부고속철도 금정산·천성산 구간, 방사성폐기물저장시설(부안), 한탄강 댐)를 대상으로, 환경갈등의 원인을 분석하고 갈등의 해소 또는 완화를 위해 필요한 제도개선 사항 및 기본방향을 도출하는 것을 목적으로 한다.

환경갈등은 갈등의 원인에 따라 가치관 갈등, 이해관계 갈등, 사실관계 갈등, 구조적 갈등으로 구분할 수 있다. 가치관 갈등은 개발과 보전의 대립이 투영된 것으로 쉽게 해소되기 어려운 갈등이다. 사실관계 갈등 역시 환경문제가 갖는 지식과 정보의 불확실성과 관련된 것으로, 이 역시 쉽게 해소되기 어렵다. 이해관계 갈등의 경우에도 대규모 사업의 경우에는 피해의 정도나 범위를 정확하게 규명하는 것이 쉽지 않은 일이다. 마지막으로 구조적 갈등 문제는 제도를 재정비하고 합리적이고 투명한 절차를 통해 일정 정도 해소될 수 있다.

실제로 주요 환경갈등 사례를 보면, 가치관 갈등, 이해관계 갈등, 사실관계 갈등, 구조적 갈등이 혼재되어 있다. 서울외곽순환도로 사패산 터널이나 경부고속철도 금정산·천성산 구간의 경우 이해관계 갈등이 미약한 상태에서 가치관 갈등이 핵심 쟁점으로 부각되었다. 경인운하, 새만금, 부안 방사성폐기물처분장, 한탄강 댐의 경우 가치관 갈등과 이해관계 갈등이 중첩되어 복잡한 갈등구조를 보였다. 그리고 정도의 차이는 있지만 사실관계 갈등과 구조적 갈등은 거의 모든 사례에서 문제가 되었다.

사회적으로 논란이 되는 주요 환경갈등의 경우 명확하게 타당성을 판단하거나 진위를 판단하는 것이 어려운 경우가 대부분이다. 따라서 이러한 환경갈등의 완화 또는 해소와 관련해서는 장기적인 관점에서 협력적인 합의형성의 틀을 갖추어 나가는 것이 필요하다. 이를 위해 우선적으로 현재의 환경영향평가제도 및 사전환경성검토제도를 개선하여 전략환경평가(SEA)를 적극적으로 도입할 필요가 있으며, 이러한 전략환경평가의 도입과 병행하여 각종 계획 및 사업의 수립 단계에서부터 시민(지역주민, 학계 전문가, 환경운동단체 활동가 등)의 참여를 적극적으로 유도해야 한다.

한편 모든 환경갈등을 사전에 예방할 수는 없는 만큼, 사후적으로 갈등을 완화할 수 있는 장치를 마련하는 것도 필요하다. 경인운하, 새만금, 서울외곽순환도로 사패산터널, 경부고속철도 금정산·천성산 구간, 방사성폐기물저장시설(부안), 한탄강 댐 등의 경우처럼 정부가 추진하는 개발사업과 관련해서 심의적 의사결정기법을 통해 일반시민들을 갈등해소과정에 직접 참여시키거나 조정자 역할을 수행할 수 있는 제3의 기구를 설치하여 갈등의 조정에 나서게 하는 방안이 모색되어야 한다. 현재 지속가능발전위원회에서 추진하고 있는 가칭 ‘갈등관리기본법’의 제정과 동법에 포함된 ‘갈등관리지원센터’의 설치에 대한적 분쟁해결의 제도화를 위한 첫걸음이 될 수 있을 것이다.

차 례

서 언

국문요약

제1장 서론	1
--------------	---

1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위와 내용	2

제2장 환경갈등과 갈등해결제도	3
------------------------	---

1. 환경갈등의 의미와 특징	3
2. 환경갈등의 원인과 유형	5
3. 환경갈등 해소를 위한 제도	9

제3장 국내 주요 환경갈등 사례 분석	35
----------------------------	----

1. 개요	35
2. 가치관 갈등	35
3. 이해관계 갈등	39
4. 사실관계 갈등	40
5. 구조적 갈등	46

제4장 환경갈등 완화를 위한 제도개선 방안	49
-------------------------------	----

1. 사전예방: 전략환경평가의 도입과 시민참여 활성화	49
2. 사후완화: 참여적 의사결정의 제도화	56

제5장 결론	61
--------------	----

참고문헌	63
 <부록> 국내 주요 환경갈등의 전개과정	70
1. 경인운하	70
2. 새만금간척사업	73
3. 서울외곽순환도로(사패산터널)	76
4. 경부고속철도(금정산·천성산 구간)	78
5. 방사성폐기물처분장(부안)	80
6. 한탄강댐	82
 Abstract	85

표 차 례

<표 2-1> 환경갈등의 종류	9
<표 2-2> 환경갈등의 성격	10
<표 2-3> 협상, 조정, 중재의 비교	15
<표 2-4> 대안적 분쟁해결(ADR)의 장단점	16
<표 2-5> 영국 합의회의의 진행과정	30
<표 3-1> 건교부와 환경단체 BC분석 비교	41
<표 3-2> 대안 노선별 비교표	43
<표 3-3> 대구-부산 노선 3가지 대안의 장단점 비교	44
<표 4-1> 국내 환경영향평가제도의 변천 과정	50
<표 4-2> 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 비교	51
<표 4-3> 환경영향평가 분야별 평가항목	55
<부표-1> 경인운하 사업 전개과정	72
<부표-2> 새만금 사업 전개과정	75
<부표-3> 사패산 터널사업을 둘러싼 갈등 과정	77
<부표-4> 경부고속철도사업의 전개과정	79
<부표-5> 부안 방폐장 갈등 전개과정	81
<부표-6> 한탄강댐 건설사업의 전개과정	83

그 립 차 례

<그림 2-1> 지속가능성에 기초한 쟁점영역	25
<그림 4-1> 환경영향평가서 초안의 주민의견 수렴 절차	53

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

최근 들어 환경갈등의 심각성에 대한 사회적 인식이 확산되면서 갈등해결에 대한 요구 또한 높아지고 있지만 구체적인 효과적인 갈등해결방안은 쉽게 마련되지 않고 있다. 이러한 환경갈등과 분쟁은 사업의 지연 및 비생산적인 갈등의 지속으로 인한 사회적 비용, 정부에 대한 불신, 이익집단간의 충돌 등 사회적 부작용을 초래한다.

국토환경의 보전, 지속가능성의 총론에 대해서는 다양한 이해당사자들로부터 폭넓은 공감대를 얻을 수 있지만 구체적인 실천을 위한 의사결정과정에서 많은 논란과 갈등이 발생하게 되는 것이 환경갈등의 핵심으로 볼 수 있다. 따라서 환경갈등의 해결을 위해서는 갈등의 특성과 해결방안에 대하여 이해당사자, 더 나아가 사회구성원들로부터 자발적 동의에 기초한 합의형성을 이끌어낼 수 있는 의사결정기제의 확보가 매우 중요하다.

환경갈등과 관련된 기존의 연구는 몇 가지 유형으로 구분된다. 한 가지 유형은 주로 경제학적 기법을 이용해서 비용분담방안이나 보상제도 등을 설계하는 것이다(나성린·김용건, 1997; 김일중·이명헌, 1997). 이러한 유형의 연구는 대부분 일반적 적용이 가능한 추상적 원칙을 도출하는데 초점을 맞추고 있다. 다른 유형은 주로 행정학이나 사회학에 기초하여 갈등조정제도의 설계 및 개선에 초점을 맞추는 것이다(사득환, 1998; 서희석, 1999). 이러한 관점에서 환경분쟁조정제도나 대안적 분쟁해결제도 등에 대한 연구가 주로 이루어졌다.

본 연구는 이러한 기존의 연구들을 기초로 하여 환경갈등 일반에 대해 분석하기보다는 사회적으로 많은 주목을 받았던 주요 환경갈등 사례(경인운하, 새만금, 서울외곽순환도로 사패산터널, 경부고속철도 금정산·천성산 구간, 방사성폐기물 저장시설(부안), 한탄강 댐)를 분석 대상으로 한다.¹⁾ 본 연구의 주된 목적은 주요

환경갈등의 원인을 분석하고, 갈등의 해소 또는 완화를 위해 필요한 제도개선의 기본방향과 방안을 도출하는 것이다.

2. 연구의 범위와 내용

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 제2장에서는 환경갈등에 대한 기존의 국내·외 논의와 환경갈등 해소의 맥락에서 제안된 다양한 해결방안들을 살펴본다. 환경갈등은 환경을 매개로 하는 사회적 갈등이지만, 갈등의 구체적 원인에 따라 가치관 갈등, 이해관계 갈등, 사실관계 갈등, 구조적 갈등 등으로 세분될 수 있다. 이러한 환경갈등의 해소를 위한 제도가 대안적 분쟁해결과 심의적 의사결정인데, 제2장에서는 이러한 제도들의 의의, 장단점 및 적용사례에 대해 살펴본다.

제3장에서는 현재 제기되고 있는 주요 환경갈등(경인운하, 새만금간척사업, 서울외곽순환도로 사패산터널, 경부고속철도 금정산·천성산 구간, 방사성폐기물저장시설(부안), 한탄강 댐)을 대상으로 갈등의 원인과 특성을 분석한다. 여기서는 각 사례별로 가치관 갈등, 이해관계 갈등, 사실관계 갈등, 구조적 갈등 등을 둘러싸고 어떻게 갈등구조가 형성되고 심화(또는 해소)되었는지를 살펴본다.

제4장에서는 이상의 논의에 기초하여 환경갈등의 완화 또는 해소를 위한 제도개선 방안을 제시한다. 환경갈등 완화를 위한 제도개선은 사전적·예방적 대책과 사후적 대책으로 나누어 살펴본다.

제5장에서는 이상의 논의를 요약·정리한다.

1) 참여정부가 선정한 24개 사회적 갈등 현안 중 7개가 환경갈등인데, 이 7개 환경갈등 중 소각장 건설을 제외한 6개가 본 연구의 주요 분석대상이다.

제2장 환경갈등과 갈등해결제도

1. 환경갈등의 의미와 특징

가. 갈등의 개념적 고찰

갈등²⁾이란 일반적으로 '양립 불가능한 것으로 보이는 이해관계나 목표가 상충되고 있는 상태'로 정의된다. 하지만 갈등은 그 원인과 유형이 다양하고 개개인이 갈등을 느끼는 상황과 정도가 다르기 때문에 갈등을 한 마디로 정의할 경우, 갈등이 지니는 다양한 의미를 충분히 살리지 못할 가능성이 크다.

갈등은 그 수준에 따라 분쟁과 구분되기도 한다. 보통 갈등은 분쟁이 잠재된(latent) 상태, 즉, 분쟁의 원인이나 내용을 의미하는 반면, 분쟁은 갈등이 표면화(manifest)된 상태를 말한다(강영진, 2000). 이러한 구분에 시간개념을 더하면 갈등을 단계별로 세분하는 것이 가능하다. 보통 다섯 단계로 나눌 수 있는데, 갈등 전 단계(pre-conflict), 대치국면(confrontation), 위기국면(crisis), 결말(outcome), 갈등 이후단계(post-conflict)가 그것이다. 여기서 대치국면 이전을 갈등으로, 이후 단계를 분쟁으로 볼 수 있다.³⁾

갈등은 원인에 따라 다양하게 구분할 수 있다. 우선 한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경쟁하거나, 경제적 이익의 분배 방법 및 절차 등에 대해 서로 다른 입장을 지니는 경우가 있다. 이러한 상황에서 일어나는 갈등을 이해관계 갈등(또는 이익갈등)이라 한다. 그리고 가치관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 대한 시각차가 원인이 되는 가치갈등이나 어떤 사건이나 자료, 상대방의 언행에 대한 해석차이로 발생하는 사실관계갈등이 있다. 또 사회구조나 제도 등 갈등당사자 외부의 상황에 기인하는 구조적 갈등도 존재한다.

2) 갈등(conflict)의 어원은 'confligere'라는 라틴어에서 유래하는데, 이는 'con(함께)'과 'fligere(충돌, 부딪침, 다툼)'의 합성어이다.

3) 갈등은 시간의 흐름에 따라 활동성, 강도, 긴장감, 폭력상태라는 측면에서 각각 다른 정도와 단계들을 거치면서 변화한다. 갈등을 단계별로 세분하는 것은 갈등을 분석하는데 유용할 수 있지만, 본 고에서는 논의의 편의를 위해 갈등과 분쟁을 개념적으로 구분하지 않고 사용한다.

갈등은 주체에 따라 구분할 수도 있다. 개인 내적인 갈등이 있는가 하면 개인 대 개인 갈등이 있고 집단과 집단간 갈등을 비롯해, 정부와 개인, 정부와 집단, 또는 정부와 정부간 갈등이 존재한다. 이처럼 갈등은 원인과 주체에 따라 다양한 형태로 표출될 수 있다. 나아가 갈등의 대상 혹은 매개가 무엇이나에 따라 갈등의 성격이 규정된다. 가령 환경문제를 둘러싸고 갈등이 전개되는 경우 이를 환경갈등이라고 부르는 것과 같다.

전통적으로 갈등은 사회에 부정적인 영향을 끼친다고 여겨져 왔다. 이러한 시각은 갈등을 평형상태(equilibrium)의 상실과 부조화(disharmony)로 보는 통합이론으로 상징된다. 하지만 갈등의 구조적 필연성을 강조하는 비교사회학이나 정치사회학에서는 갈등의 적극적이고 통합적인 기능을 강조한다. 즉, 갈등이 사회체제를 안정시키는 과정의 하나로서 사회적 통합과 구성원의 역할재배분이라는 순기능을 한다는 것이다.⁴⁾

나. 환경갈등의 특징

환경갈등이란 간단히 말해 환경을 매개로 또는 환경문제를 둘러싸고 벌어지는 갈등이다. 그러나 '환경' 혹은 '환경문제'라는 개념을 명확하게 정의하기 어려운 상황에서 환경갈등을 정의하기는 쉽지 않다. 일반적으로 환경갈등은 “현재 및 미래에 걸쳐 일정지역에서 인간의 환경권을 침해하거나 자연환경을 파괴하는 사태를 둘러싸고 당사자간 또는 관련 집단간 다툼이 합의에 이르지 못한 상태”(정희성, 1997: 3)라고 정의할 수 있다. 하지만 이러한 정의에서도 여전히 환경권이 무엇인지, 그리고 자연환경을 대상으로 하는 갈등은 모두 환경갈등이라 할 수 있는 것인지와 같은 의문이 남는다.

근래 우리 사회에서 환경갈등이라고 일컬어지는 사안들은 정치적인 문제부터 사회적, 경제적, 윤리적, 종교적 문제들에 광범위하게 걸쳐있다. 이렇게 다양한 사안들이 환경갈등이라고 불리는 이유는 환경악화(environmental degradation)라는

4) 갈등 자체가 부정적인 것이 아니라는 점은 여러 논자들이 지적한 바 있다(서문기, 2001; 김세규, 2002).

것이 각 갈등사안들을 관통하고 있기 때문이다. 가령 특정 산(山)에 대한 소유권을 둘러싸고 갈등이 일어났을 경우, 산이라는 자연환경이 갈등의 매개체 혹은 대상이지만, 이는 단순한 소유권 갈등이지 환경갈등은 아니다. 즉, 환경갈등은 통상 환경악화를 수반하는 것이어야 한다. 여기서 말하는 환경악화의 범주로는 첫째, 재생 가능 자원을 과다하게 이용하는 것. 둘째, 환경용량을 넘어서는 것. 셋째, 생물종이 살아가는 공간을 파괴하게 만드는 것 등을 들 수 있다(Libiszewski, 1996).

이러한 환경갈등은 다음과 같은 특징을 지님으로써 여타 사회갈등과 차별성을 갖는다. 첫째, 갈등의 주요 원인인 환경악화의 피해는 광역적이고 지속적이다. 광범위한 피해는 인간과 자연에 오랫동안 누적적으로 영향을 미치기 때문에, 다양한 직·간접적 피해자들이 갈등에 참여하는 경우가 많다. 둘째, 환경은 공공재적인 성격을 지니기 때문에 공유지의 비극(tragedy of commons)과 같은 현상을 초래한다. 환경오염이 갖는 외부성 또는 공공재적 성격으로 인해 비용과 편익의 부담주체가 서로 다를 뿐 아니라 불특정 다수의 이해관계자를 포함하는 경우가 많고 명확한 재산권이 정의되기 어렵다(나성린·김용건, 1997). 셋째, 과학적으로 밝히기 어려운 문제들을 포함한다. 환경문제는 과급효과가 광범위하고 기술적 복잡성과 미래의 불확실성이 커서 비용과 편익을 정확하게 평가하는 것이 쉽지 않다. 나아가 환경가치에 대한 평가가 저마다의 가치관에 따라 크게 달라지기 때문에 합의의 이르기 쉽지 않다. 넷째, 가치갈등을 포함하는 경우가 많다. 다시 말해서, 자연 자체의 가치나 미래세대의 강조는 경제적 합리성을 중시하는 기존 가치체계와 충돌하게 된다.

2. 환경갈등의 원인과 유형

가. 환경갈등의 원인

환경갈등의 원인을 몇 가지로 압축해서 말하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 갈등 사안에 따라 그 원인이 복합적이거나 또는 사안별로 다를 수 있기 때문이다. 우선 환경갈등의 원인이 되는 보편적이고 대표적인 요인들에 대해 살펴본다.

환경갈등의 원인 분석은 다양하게 이루어져 왔다. 그 중 가장 일반적인 견해가 환경갈등이 환경오염 내지 파괴를 둘러싼 각 주체들의 입장 차이에서 기인한다고 보는 것이다. 그리고 갈등주체들의 입장 차이를 형성하는 가장 큰 요인으로 물질적 차원의 경제적 이해관계와 비물질적 차원인 가치의 차이를 꼽는다(이상현, 2001). 이러한 이해관계와 가치의 차이가 이데올로기적 차원에서 대립되면 갈등이 야기된다. 이 경우 환경갈등의 해소를 위해서는 갈등 주체들간의 경제적 이해관계와 가치가 대립되게 된 원인을 규명하고 갈등 주체들의 이데올로기적 입장 차이를 좁히려는 노력이 있어야 한다.

환경갈등의 원인으로 갈등에 내포된 위험을 가장 중요하게 보는 견해도 있다(서희석, 1999). 위험의 가장 기본적인 속성은 불확실성인데, 불확실성은 어떤 행동이 어떤 종류의 상황을 초래할 것인지는 알지만 실제로 그러한 상황이 일어날 확률은 알지 못하는 상태를 의미한다. 이는 인간 예측능력의 한계를 의미하기도 하는데, 환경문제 해결을 위한 공동지식이 없는 상황에서 여러 주체들이 내놓는 의견은 견해의 불일치로 비춰지고 결국 당사자간 갈등으로 이어지게 된다.

의사결정과정의 절차적 문제를 환경갈등의 원인으로 보는 견해도 있다(권해수, 2004). 이는 정부의 일방적인 결정에 대해 정책대상 집단의 반발이 커진 것으로서, 기본적으로 정부에 대한 불신이 작용하기 때문에 발생하는 경우이다.

일반적으로 볼 때, 환경갈등의 원인은 다음과 같다. 우선 이해관계 충돌을 원인으로 들 수 있는데, 이는 개발과 환경보전을 둘러싸고 집단간 이해관계가 충돌하는 것을 말한다. 둘째, 가치관의 차이이다. 각각 환경보전과 개발이 중요하다는 입장에 있는 두 집단간의 가치 충돌을 의미한다. 셋째, 과학기술의 한계이다. 환경가치나 오염정도, 그리고 위해성 등에 대해 과학기술이 명확하게 진단할 수 있다면 갈등의 소지를 줄일 수 있겠으나, 현실적으로 그렇지 못하기 때문에 의견이 분분한 경우가 많다. 넷째, 법·제도의 미비이다. 환경오염을 사전에 예방할 수 있는 적절한 기준설정이 부족한 것은 법·제도를 준수하려는 의지를 약화시킨다. 그리고 이럴 경우, 결국 잘잘못을 가리기 힘든 갈등상황으로 발전하게 될 확률이 높다. 다섯째, 절차상의 문제이다. 이는 법·제도적 측면과 함께 고려될 수 있는 부

분인데, 사업 내지 행정이 일방적이고 다양한 이해관계자의 참여를 제한해 사업 혹은 행정과정에서 집단적인 반발을 유발하는 경우를 말한다.

이상이 환경갈등의 일반적 원인이라면, 우리나라의 특수한 상황적 맥락과 관련된 원인도 있다. 첫째, 객관적인 배경으로 사회적·경제적 환경의 급속한 변화이다(김선희, 2004). 오랜 중앙집권적 체제가 약화되고, 지방화·분권화가 강화되면서 중앙정부가 주도하는 국책사업의 추진력이 분산·저하된 반면, 개발연대에서 사회가치의 다양성이 존중되는 환경·문화연대로 변화되면서 목표의 다변화가 급속히 이루어졌다. 둘째, 주관적인 배경으로 환경의식의 성장을 들 수 있다(이창훈, 2004). 환경부의 조사 자료에 따르면 국민들 절대 다수는 경제개발보다는 환경개선을 중시하고 있고, 경제 활성화를 위해 환경규제를 완화하는데 반대하고 있다. 그리고 국민들의 과반수는 향후 환경운동단체 가입 의향을 밝혀 환경운동에 관심은 높은 수준이다. 셋째, 환경갈등을 현재화시키는 요인으로 절차적 합리성의 부족을 들 수 있다. 사업추진을 위한 타당성조사는 국토·지역계획과의 연계 및 환경성 고려보다는 경제성과 기술성에 초점이 두어지고 있으며, 주민참여 및 의견수렴이 충분히 이루어지지 못했다. 사업추진 과정에서의 주민의견 수렴절차는 계획이 확정된 후 시행되는 환경영향평가와 교통영향평가 단계의 주민설명회, 실시설계 시의 주민설명회 등으로 한정된다.

나. 환경갈등의 종류와 유형

환경갈등의 종류는 매우 다양하다. 환경갈등은 그 원인이나 갈등 당사자에 따라 상이한 방식으로 유형화가 가능하다. 갈등의 원인에 따라 구분해보면, 우선 한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경쟁하거나 이해관계의 분배 방법 및 절차 등에 대해 서로 다른 입장을 보이는 경우를 꼽을 수 있다. 이를 이해관계 갈등이라 하는데 쓰레기 소각장 및 매립장 반대운동이 대표적 사례이다. 다음으로 가치관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 대한 시각차가 갈등의 원인이 되는 가치갈등이 있다. 새만금 사업과 사파산 터널 반대운동 등이 가치갈등의 대표적인 사례이다. 셋째, 어떤 사건이나 자료, 상대방의 언행에 대한 해석차이로 갈등이 발생하는 경우가

있다. 이를 사실관계 갈등이라고 할 수 있는데, 과학기술의 한계가 갈등의 원인이 되는 경우도 이에 속한다. 넷째, 사회구조나 제도 등 분쟁 당사자 외부의 상황적인 요인으로 인한 구조적 갈등이 있다. 구조적 갈등에는 법·제도적 차원의 문제뿐 아니라 절차상의 문제까지도 포함될 수 있다.

갈등 당사자에 따라서도 갈등의 종류를 나눌 수 있다. 환경보전과 경제적 편익을 둘러싸고 개인 대 개인, 집단 대 집단, 정부와 개인간의 갈등이 존재할 수 있다. 이때 개인과 집단간 갈등은 규모가 작고 기존 제도 내에서 대부분 해결가능하다. 그리고 집단 대 집단의 갈등은 많은 경우 오염자가 오염을 통해 경제적, 물질적 이익을 얻는 반면, 피해자가 환경오염으로 인해 건강 등 물질적, 경제적, 심리적 피해를 얻는 것에서 기인한다. 집단 대 집단간 갈등은 원자력, 유전자조작식품, 유전공학, 수돗물 불소화 논쟁 등과 같이 과학기술의 안전성과 생명가치 등에 대한 가치관의 차이로 인해 발생하기도 한다.

다음으로 정부가 갈등 당사자가 되는 경우로서 정부와 지역주민 사이의 갈등을 들 수 있는데, 이러한 양상의 갈등은 정부의 환경관련 정책, 법, 사업 등에 대한 사회집단의 반대로 발생하는 경우가 많다. 그리고 환경·생태주의 가치를 표방하는 시민환경단체 및 종교단체와 개발주의 가치를 중시하는 정부 및 개발지지 주민들이 충돌할 때도 정부와 지역주민 사이의 갈등양상을 띠게 된다. 이 외에도 부처간 갈등 및 지방정부와 중앙정부간 갈등, 그리고 지방정부와 지방정부간에 갈등이 발생하는 정부 대 정부 갈등이 있다.

<표 2-1> 환경갈등의 종류

갈등의 종류			주요 내용
원인에 따른 분류		이해관계 갈등	한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경쟁하거나 이해관계의 분배 방법 및 절차 등에 대해 서로 다른 입장을 지니는 경우 - 쓰레기 소각장 및 매립장 반대운동
		가치관 갈등	가치관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 대한 시각차가 갈등의 원인 - 새만금 사업과 사패산 터널 반대운동
		사실관계 갈등	어떤 사건이나 자료, 상대방의 언행에 대한 해석차이로 갈등이 발생하는 경우 과학기술의 한계가 갈등의 원인이 되는 경우
		구조적 갈등	사회구조나 제도 등 분쟁 당사자 외부의 상황적인 요인으로 인한 갈등(절차상의 문제)
주체에 따른 분류	정부가 당사자로 포함되지 않은 경우	개인 대 개인/집단 갈등	개인과 집단간 갈등은 규모가 작고 제도 내에서 대부분 해결가능
		집단 대 집단 갈등	오염자가 오염을 통해 경제적, 물질적 이익을 얻는 반면, 피해자는 건강 등 물질적, 경제적, 심리적 피해를 얻는 경우 및 과학기술의 안전성과 생명가치 등에 대한 가치관에 차이가 있는 경우
	정부가 당사자로 포함된 경우	정부 대 집단 갈등	정부의 환경관련 정책, 법, 사업 등에 대한 사회집단의 반대가 있는 경우 및 환경·생태주의 가치를 표방하는 시민환경단체·종교단체와 개발주의 가치를 중시하는 정부·개발지지 주민들이 충돌하는 경우
		정부 내 갈등	부처간 갈등 및 지방정부와 중앙정부간 갈등, 그리고 지방정부와 지방정부간 갈등

3. 환경갈등 해소를 위한 제도

가. 개요

일반적으로 갈등 해소과정에서 과학적 지식(사실)의 확실성과 합의의 용이성이 증시된다. 또한 과학적 지식의 확실성과 합의의 용이성을 기준으로 갈등을 유형화

할 수 있는데, 이는 환경갈등의 성격을 명확히 하는데 도움이 된다.

<표 2-2> 환경갈등의 성격

		과학적 지식	
		확실	불확실
합의 정도	의견 일치	①	②
	의견 불일치	③	④

자료 : 서희석, 1999. “환경갈등을 해결하기 위한 협상으로서의 과학.”

①의 경우는 과학적 지식으로 사실을 명확히 밝힐 수 있고 이해당사자들이 쉽게 의견 일치를 보는 경우이다. 이때 문제는 기술적인 수준의 것에 해당하며 해결책은 정확한 계산을 통해 도출할 수 있다. ②의 경우는 과학적 지식만으로 사실을 명확히 밝히는데 한계가 있지만, 이해 당사자들이 쉽게 의견 일치를 보는 경우이다. 이러한 갈등상황에서는 객관적 정보를 밝히려는 노력이 추가로 이루어져야 한다. ③의 경우는 과학적 지식으로 사실관계는 명확히 정리되지만, 의견 일치가 어려운 경우로서 여러 대안들이 경쟁적인 상황이라 할 수 있다. 이 때에는 강제적인 방법을 동원하거나 지속적인 토의과정을 거침으로써 갈등을 해소할 수 있다. ④의 경우는 과학적 지식이 사실을 명확히 밝히는데 한계가 있는데다, 의견 일치까지 어려운 상황이다. 이해관계와 가치관의 차이가 갈등요인으로 작용하는 환경갈등 대부분이 이 경우에 해당된다. 이와 같은 상황에서는 객관적인 사실을 밝히려는 노력과 함께 서로의 견해를 이해하려는 노력이 이루어져야 한다. 많은 환경갈등이 ④의 경우에 해당한다.

과학적 지식은 다른 종류의 지식보다 우월하기 때문에 과학적 지식에 가장 정통한 전문가가 의사결정에서 큰 힘을 가져야 한다는 것이 전문가들을 중심으로 과학적 지식을 바라보던 기존 시각이었다. 하지만 대부분의 환경갈등에서 볼 수

있는 것처럼 전문가들의 역할과 과학적 지식에 한계가 있을 때에는 절차적인 측면에서 불확실성을 감소시켜가는 것이 필요하다. 다시 말해, 환경가치를 둘러싼 갈등에서 이해당사자들의 합의과정이 중요하게 다루어져야 한다는 것이다.

갈등 해소를 위해서는 기본적으로 사실에 기초한 이해당사자간의 의사소통이 이루어져야 한다. 특히, 환경갈등의 경우에는 이해당사자가 모두 인정할 수 있는 '사실'이 존재하는 경우가 드물기 때문에, 이해당사자들은 '사실'에 대한 합의를 비롯해 상대의 견해를 이해하는 시간을 가질 필요가 있다.

사회적으로 문제가 되는 갈등의 경우, 대부분 갈등 당사자간의 직접 협상을 통해 '사실'에 대한 합의를 이루고 이를 기반으로 갈등이슈에 대한 해결책을 이끌어 내는 것은 어렵다. 따라서 이러한 경우 갈등해결을 위한 제3자의 개입이 필요해 보인다. 법치주의가 확립된 사회에서 갈등은 소송을 통해 사법적으로 해결될 수 있다. 이 경우 갈등 당사자들은 제3자인 판사(경우에 따라서 배심원 포함)앞에서 자신의 견해를 표명함으로써 간접적으로 의사교환을 한다. 갈등의 사법적 해결 방법은 해결안이 확정적이란 점에서 이점이 있지만 비용과 시간이 많이 소요되고 '전부 아니면 전무(all-or-nothing)'의 결과를 낳는 경우가 많다. 또 법치주의가 지배하지 않거나 법제도에 대한 사회적 신뢰가 결여되어 있는 사회에서는 법원의 결정이 집행되는데 어려움이 많은 것도 사실이다.

이러한 가운데 갈등해결과 관련하여 근래 국제적으로 활성화되고 있는 것이 대안적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution, 이하 ADR)인데, 이는 소송을 통한 사법적인 해결에 대한 대안으로서 중립적인 제3자를 개입시켜 갈등당사자간 합의를 도출하는 방식을 취한다. ADR은 소송에 대한 대안으로 발전했기 때문에 주로 국지적인 이슈를 둘러싼 이해관계의 충돌을 대상으로 해왔다. 따라서 유전자조작식품이라던가 환경보전과 관련된 전사회적인 문제에 대한 갈등은 그 당사자가 사회구성원 전체라는 점에서 직접적 이해관계자들만이 참여하는 ADR을 통해서 해결하기 어렵고, 사회구성원의 의사가 반영될 수 있는 다른 의사결정방식을 필요로 한다. 사회구성원 전체의 의사를 반영하는 가장 효과적인 방법은 국민(또는 주민)투표이나, 이는 비용문제 때문에 쉽게 활용하기 어렵다. 그리고 대안의

로 활용되는 여론조사는 단순히 형식적인 선에서 그치는 경우가 많기 때문에 결과에 대한 승복을 얻기 어렵다. 이러한 ADR 및 여론조사의 한계를 극복하기 위해 새로이 모색되고 있는 것이 심의적 의사결정(deliberative decision making)인데 이는 임의적으로 선택된 시민들의 심도 있는 토론을 통해 갈등해결의 실마리를 얻을 수 있다는 암묵적 전제에 기초한다. 이하에서는 환경갈등의 해소 또는 사전 예방의 방안으로서 ADR과 심의적 의사결정에 대해 간략히 살펴본다.

나. 대안적 분쟁해결(ADR)

1) ADR의 의미

산업화·민주화가 진행됨에 따라 우리사회는 빠른 속도로 복잡·다양해졌다. 또한 시민사회가 발달하여 정부의 일방주의 노선에 제동을 걸고 있으며, 이는 각종 공공분쟁으로 번지고 있다. 일찍이 유사한 과정을 거친 미국 등 서구 선진국에서는 20~30년 전부터 갈등분쟁의 효과적인 해결책을 모색, 발전시켜왔다. 특히, 현대사회에서는 당사자들의 이익과 필요를 충족시키고 신체적·정신적·경제적 피해를 최소화하는 것이 중요한데, 이를 고려한 갈등해결방식이 ADR이다.

ADR은 소송절차에 의한 판결에 의하지 않고 분쟁을 해결하는 방식이다. 여기서 대안적(alternative)이라는 것은 공공적인 의미에 반대되는 사적(private)이라는 의미와 강제적임을 대신하는 자율적(voluntary)이라는 의미를 지니는 말이다. ‘대안’이라는 용어는 새로운 분쟁해결 방식을 얘기할 때 자주 사용하지만 이것은 의회, 법원, 정부의 전통적인 갈등해결 또는 의사결정 방식의 ‘대체’수단이 아니라 ‘보완’수단이다. 그럼에도 ‘대안’이라는 표현을 쓰는 이유는 이 방식이 종래의 분쟁해결 방식과 다른 방법을 취한다는 것을 강조하기 위함이다. 대안적 수단들은 기존의 분쟁해결 수단과 병행해서, 혹은 그 앞이나 뒤에 연계해서 사용할 수 있다. ADR은 사법제도의 ‘대체’수단이 아니지만, 사법제도에 비해 대립적인 요소보다 협력적인 요소가 더 강하기 때문에 사회갈등 해소에 효과가 있다.

사법재판에 의하지 않는 ADR의 목적은 첫째, 법원예의 사건폭주와 이에 따른 사건처리 지연을 막고 분쟁해결비용을 줄이는 것이다. 둘째, 분쟁해결과정에 지

역주민의 참여를 높이는 것이다. 셋째, 쉽게 접근할 수 있는 권리구제수단을 제공하는 것이다. 넷째, 보다 효율적인 분쟁해결방법을 마련하기 위한 것이다(김경배, 2002).

ADR의 대상범위는 다양한데, 민·형사 사건은 물론 가사분쟁, 환경갈등, 노사갈등, 공공분쟁 등에까지 적용할 수 있다. 실제로 미국에서 ADR은 당사자들의 동의가 있는 모든 종류의 사건에 적용되고 있다.

2) 대안적 분쟁해결의 종류

ADR은 크게 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration)로 구분된다.⁵⁾ 협상(negotiation)이란 서로 다른 의견과 입장을 지닌 당사자들이 제3자의 개입 없이 대화함으로써 갈등 혹은 분쟁을 해결하는 방식이다. 이해 당사자들은 협상과정에서 쟁점과 문제를 규명하여 차이를 좁히고 궁극적으로 합의를 이끌어낸다. 협상의 가장 큰 특징은 갈등당사자가 전 과정을 통제한다는 것이다. 즉, 쟁점규명은 물론이고 해결책을 제시하는 것도 갈등당사자의 몫이다. 따라서 협상의 결과는 다른 방식들의 결과보다 영속성을 지니게 된다. 이런 점에서 협상은 갈등해결의 가장 소망스러운 방식이라 할 수 있으나 실제 갈등이 격화되어 양자간 의사소통이 단절된 상태에서는 활용되기 어렵다.

조정(mediation)⁶⁾은 갈등당사자들이 합의에 이르기 어렵거나 불가능한 상황에 있을 때 중립적인 제3자가 이들의 의사소통을 도와 갈등을 해결하는 과정이다. 일반적으로 조정은 제3자가 자청하기도 하고 양측 당사자가 요구하기도 한다. 하지만 어떤 경우라도 반드시 당사자들이 조정자의 개입을 인정하는 것이 전제되어야 한다.

5) 그 외 더 세분하면 간이심리(mini-trial), 조정·중재(med-arb), ombudsman(옴부즈맨), 법원 ADR(court-annexed ADR), 사적결정(private judging) 등이 있다.

6) mediation과 arbitration을 우리말로 옮기는데 서로 다른 견해가 존재한다. mediation을 중재로, arbitration은 재정으로, 그리고 conciliation을 조정으로 사용해야 한다는 견해와 mediation을 조정, arbitration을 중재로 사용해야 한다는 견해가 있다. 본고에서는 법조계와 학계에서 일반적으로 사용하는 후자의 용법을 따른다.

조정에는 몇 가지 원칙이 있다. 자율성, 중립성이 그것이다. 우선 자율성은 조정자가 당사자간 문제해결에 개입은 하되, 최종적인 결정을 내리고 해결책을 제시할 수 있는 권한을 갖지 않는 것을 의미한다. 다시 말해, 조정자는 당사자들이 받아들일 수 있는 해결책을 그들 스스로 찾을 수 있도록 도와주는 역할을 하는 것이다. 둘째, 중립성은 조정자가 어느 한 쪽 편을 들어서는 안 된다는 것이다. 항상 중립적인 입장에서 갈등당사자간 상호소통만을 돕는 것이 조정자의 역할로 갈등 당사자들과 신뢰는 조정의 성패의 핵심요인이다.

조정 역시 당사자들이 자발적인 합의를 이루는 것을 핵심으로 한다. 조정은 갈등당사자들이 오랫동안 합의점을 찾지 못하는 경우 모두에게 만족할 만한 해결책이 제시될 가능성을 열어준다. 그리고 당사자들은 조정과정으로 도출한 합의안에 직접 서명하기 때문에 차후에도 조정안은 영속성을 지니게 된다.

한편 중재(arbitration)는 분쟁 당사자들이 요청, 또는 사전 규정이나 합의에 의해 중립적인 제3자(기관 또는 전문가)가 분쟁사안을 심의한 후 최종 판정을 내리는 것을 의미한다. 중재도 제3자가 개입하여 당사자들의 갈등해결을 돕기 때문에 얼핏 보면 조정과 매우 유사하다. 하지만 조정의 경우 문제 해법에 대한 결정권이 갈등당사자들에게 있는 반면, 중재는 중재자가 갈등 당사자들 각각의 이야기를 듣고 직접 해결방안을 결정하게 된다. 중재 역시 갈등 당사자들이 합의하고 인정할 때 효력이 발휘된다.

중재는 다시 구속력 있는 중재(binding arbitration)와 구속력 없는 중재(non-binding arbitration)로 나뉜다. 구속력 있는 중재는 말 그대로 법원 판결과 같이 법적 구속력이 있기 때문에 당사자들은 이에 승복할 의무를 지닌다. 반면 구속력이 없는 중재의 경우 중재자의 최종 판결은 단순히 권고수준에 그치게 된다.

<표 2-3> 협상, 조정, 중재의 비교

	협상	조정	중재
제3자의 개입 여부	없음	당사자 합의로 선임된 조정인이 개입	당사자 합의로 선임된 조정인이 개입
절차의 요식성	없음	없음	당사자 합의로 절차를 정함
절차의 내용	무제한적 주장 입증	무제한적 주장 입증	중재약정에 따른 주장 입증
분쟁해결된 경우의 결론	상호 만족할만한 합의	상호 만족할만한 합의	합의된 실체규범에 따른 중재판정
집행력	없음	없음	있음

자료 : 김경배, 2002. “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화 방안에 관한 고찰.”

3) 대안적 분쟁해결의 장단점

ADR의 주창자들은 환경갈등을 회피하거나 해결하는 데 종래의 방식보다 장점이 더 많다는 점을 강조한다. ADR은 모든 당사자들이 수용할 수 있는 합의를 더 공정하게, 더 효과적으로, 더 빨리 이끌어낼 수 있다는 것이다. 소송으로 인한 비용과 시간의 절약 외에도 분야별 전문가 활용 가능성의 증대, 갈등 당사자들 간의 인간관계 개선, 당사자들이 회의방법 등의 절차를 결정할 수 있는 자율성, 당사자들의 비밀보호, 기술의 진보 등 변화하는 사회의 흐름에 부합하는 해결방식 등을 ADR의 장점으로 들고 있다. ADR의 또 한 가지 장점은 승패가 나뉘는 과거 방식과 달리 모든 당사자들이 이익을 얻는 Win-Win 방식으로 갈등을 해결한다는 것이다. ADR을 사회 민주화, 개혁의 관점에서 사회적 학습의 일부로 보는 견해도 있다(Susskind · Cruikshank, 1987).

반면에 ADR의 비판자들은 사례연구들을 통해 많은 단점들을 지적한다. Amy는 ADR의 문제점을 첫째, 소송에 대한 비판이 과장되고 부정확하다는 것, 둘째, 시민단체보다 기업에 더 유리하다는 것, 셋째, 갈등의 본질을 왜곡할 우려가 있다는 것으로 정리한 바 있다(Amy, 1990: 221).

이들 비판의 핵심은 갈등의 당사자가 기업인 경우에는 조정절차도 소송 못지않게 시간이 오래 걸릴 뿐만 아니라 비용도 많이 들고, ADR 주창자들의 주장과 달리 모든 당사자들이 협상절차에 폭넓게 참여하는 것이 아니라 대형 단체들이 협상을 주도하는 반면 중소형 단체들은 의식 또는 무의식적으로 소외되며, 기업이나 정부 대표들은 숙달된 협상 전문가인데 비해 시민단체 대표들은 아마추어 수준으로 힘이 한 쪽으로 쏠린 상태에서 불공평한 협상을 하게 된다는 것이다. 그리고 양립하기 어려운 가치관이나 원칙의 차이가 쟁점인 갈등은 협상과 조정으로 해결이 어렵다는 것이다.

더 나아가서 폐쇄적인 협상절차는 조직력이 약한 소형단체와 일반 시민들의 권리를 침해할 위험이 있기 때문에 합의내용 이행이 더 어려워지고, 협상 대표들이 합의한 내용을 일반 시민과 단체 구성원들이 이행하지 않아도 강제할 방법이 없으며, 갈등 조정자의 역할을 해야 할 국회와 정당이 ADR에 권한과 책임을 떠넘김으로써 민주주의 제도가 약화될 수 있다는 비판도 있다.

<표 2-4> 대안적 분쟁해결(ADR)의 장단점

장점	단점
a. 신속한 분쟁해결 b. 저렴한 비용 c. 공정한 해결 d. 합리적 결정 e. 당사자들 간의 원만한 인간관계 유지 f. 절차와 결과에 대한 당사자들의 주도권 g. 융통성 h. 비밀보호 i. 소수이익의 대변 j. 사회변화, 기술진보에 부합 k. 당사들이 게임규칙 결정 l. 합의이행 촉진 m. 상호이익의 승승 해결	a. ADR에 대해 잘 모름 b. 협상 당사자들의 힘의 불균형 c. 의사결정 지연 등 전략적인 협상 d. 단체 구성원들의 동의 e. 모든 당사자들 참여의 제한 f. 법률상의 전례가 없다는 점 g. 협상 불참 당사자의 개입 등 외부 요인에 취약 h. 소송으로 갈 가능성 상존 i. 예측 불가능성 j. 협상 불가능한 가치관의 갈등 k. 조정 비용 조달

ADR의 장점과 단점에 대한 학자들의 논란은 아직도 진행 중이지만, 어쨌든 ADR은 현상유지(the status quo)보다는 더 나은 대안이라고 할 수 있다. Bingham은 130건의 사례연구를 통해서 조정(Mediation)이 환경갈등을 해결하는 데 유용하다는 결론을 내렸고(Bingham, 1986), 이것은 다른 연구들에 의해서도 뒷받침되었다. 장기적으로는 정치, 사회의 민주주의 제도를 강화하는 데 기여하고, 오랫동안 제 기능을 발휘하지 못한 의회민주주의 제도를 보완하는 수단으로서 ADR이 가진 잠재력에 주목하는 학자도 있다(Susskind, 1994: 32ff.). ADR은 또한 공동체 역량을 강화함으로써 시민사회 발전의 동력이 될 수도 있다(Bush & Folger, 1995).

물론 ADR의 지지자나 이 분야에 종사하는 조정자들도 경험을 통해 발견한 조정의 문제점과 해결해야 할 과제들을 인정하고 있다(Moore, 1996; Cormick, 1987; SPIDR, 1987 & 1990; Susskind · Cruikshank, 1987; Bingham · Mealey, 1991, IEN/RESOLVE, 1994; Fiorino, 1997). 이들은 ADR의 문제점으로 조정비용 조달의 어려움, 협상 당사자들의 힘의 불균형, 결과를 예측하기 어려움, 일반 시민의 참여 제한, 정보공개에 제한, 합의내용 이행과정의 취약성, 조정자의 중립성 훼손 또는 자질부족, 정치적 압력 또는 외부 환경변화로 인한 영향, 가치관에 관한 분쟁조정 의 어려움 등을 들고 있다. 그러나 이러한 단점들은 조정기법의 개선, 법률 개정, 교육훈련과 사회적 학습 등을 통해 줄어나갈 수 있다는 것이 ADR 지지자들의 생각이다.

하지만 ADR로 모든 갈등을 해결할 수 있는 것처럼 지나친 기대를 갖는 것은 금물이다. 갈등 당사자들은 협상을 시작하기 전에 경험이 풍부한 조정자의 도움을 얻어 ADR의 장단점을 검토해보고 ADR보다 더 좋은 해결 방법이 있는지 검토해 봐야 한다. ADR보다 소송이 문제 해결에 도움이 된다면 소송을 제기하고, ADR을 선택하더라도 도중에 얼마든지 그만두고 소송 등 기존의 갈등해결 방식을 활용할 수도 있다.

4) 해외사례

가) 미국

환경분쟁을 해결하는 데 소송의 대안으로 조정(Mediation)을 사용하기 시작한 최초의 나라는 미국이다. 이웃 주민 간의 분쟁이나 노사분쟁에서는 1960년대부터 이 방식을 사용했지만 환경분야에서는 1970년대부터 사용하기 시작했다. Cormick과 McCarthy는 포드 재단의 지원을 받아 워싱턴주 스노퀄미강(Snoqualmie River) 댐 갈등을 해결하는 데 조정방식을 처음으로 사용했다(Dembart & Kwartler, 1980). 환경단체들은 댐이 스노퀄미강의 생태계를 파괴한다며 반대했고, 농민들은 농업용수의 부족을 우려해 반대했으며, 시민단체들은 댐으로 인한 주변지역의 난개발 위험 때문에 반대했다. Cormick과 McCarthy는 스노퀄미강 댐의 사업자, 환경단체, 농민단체, 주민대표 등 12명의 이해 당사자들과 1973년부터 대화를 시작해서 1974년 말에 합의를 이끌어냈다.

1973년에 시작해서 1979년에 끝난 그레이록 댐(Grayrocks Dam) 갈등은 개발과 환경의 갈등요인들을 모두 갖춘 전형적인 환경갈등 사례로서 이해관계 협상의 중요성을 다시 한 번 확인해 주었다. 미주리발전사업단(Missouri Basin Power Project)은 16억 달러를 들여 와이오밍주 위트랜드(Wheatland) 부근 라라미강(Laramie River)에 석탄화력발전소 건설을 추진했다. 이 지역은 농업이 주산업인데 네브라스카 지역 농민과 목장주인들이 댐을 건설하면 하류지역 수량이 줄어든다며 반대한 것이다. 환경단체들도 흰두루미(Whooping Crane)가 서식하고 있는 네브라스카주 북플래트강(North Platte River)의 서식지를 훼손할 위험이 있다며 반대했다. 환경단체와 주정부 모두 그레이록 댐이 북플래트강으로부터 많은 물을 끌어들이는 것을 반대했기 때문에 공동으로 미육군공병단(U.S. Army Corps of Engineers)과 지역발전청(Rural Electrification Administration)이 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하지 않고 허가를 내주거나 건설자금을 융자해줬다며 연방법원에 소송을 제기했다.

처음에는 당사자들 모두 소송에서 이기는 데 몰두했지만, 문제를 빨리 해결하려는 사업자의 제의로 연방정부, 주정부, 환경단체, 지역 개발업자 등 10명의 이해 당사자들이 참여하여 협상을 계속한 결과, 발전소를 건설하되 북플래트강의 적정 수량을 유지하여 흰두루미 서식지와 네브라스카 농민들에게 피해를 주지 않는 조

건으로 합의가 이루어졌다. 합의내용 중에는 흰두루미 서식지 보호활동을 지원하기 위해 기금을 설치하는 방안이 포함됐다. 이 들은 발전소가 사용할 수 있는 수량의 상한선과 북플래트강이 유지해야 할 수량의 하한선을 정하고, 이것이 지켜지는지 확인하기 위한 관측설비를 설치하는 방안에 대해서도 합의했다.

국가석탄정책계획(the National Coal Policy Project)도 조정에 의한 환경갈등 해결의 좋은 선례를 남겼다. 정부 정책에 대한 경제단체와 환경단체 지도자들의 사회적 합의를 이루기 위해 처음으로 시도된 이 협상(Bingham · Haywood, 1986)은 조지타운 대학교 국제전략연구센터(Center for Strategic and International Studies)가 조정자로 선임됐다. 200개가 넘는 쟁점들에 대해 105 명의 당사자들이 참여하여 9개의 T/F를 구성하고 협상을 진행한 결과, 90% 정도의 쟁점에 대해 합의가 이루어졌다. 합의내용 중에 실제로 이행한 것은 별로 없어 협상에 참여하지 않은 시민단체들로부터 거센 비판을 받긴 했지만, “그럼에도 불구하고 스노쿨미강댐 사례와 마찬가지로 국가석탄정책계획도 환경갈등을 대립적인 방식보다 협력적인 방식으로 해결하는 선례를 남겼다는 데 의미가 있다.”(Bingham, 1986: 17~18)

뉴잉글랜드 전력회사와 정부 간에 발전소 연료를 기름에서 석탄으로 바꾸는 문제로 발생한 갈등을 공공정책협상센터(the Center for Negotiation and Public Policy)가 조정자로 참여하여 해결한 사례도 있다(Bingham, 1986: 20).

조정자(Mediator)가 개입하여 합의를 이끌어낸 스톰킹산(Storm King Mountain) 양수발전소 갈등 사례도 시간과 비용이 많이 드는 소송보다 협상에 의한 조정 방식이 더 유용하다는 것을 입증했다. 에디슨 전력회사와 환경단체, 주정부, 연방정부 등이 당사자로 참여한 이 갈등은 1963년에 허드슨강 고원지대의 경관이 우수한 스톰킹산에 양수발전소 건설을 추진하면서 시작됐다. 환경단체들은 여러 가지 이유로 발전소 건설에 반대했는데 특히 민물고기 배스의 서식지를 훼손할 위험이 있다는 것이었다. 3개 환경단체들과 4개 정부기관, 5개 발전사업자들이 17년 동안 법정에서 싸우면서 들어간 소송비용은 대략 6백만 달러 정도였다(Amy, 1987: 20).

이들은 1979년 4월에 전직 환경청장을 조정자(Mediator)로 위촉하고, 1980년 12월 마침내 법정 밖에서 발전소 건설을 포기하는 대신에 허드슨강 유역의 다른 발

전소들에 대한 환경규제를 일부 완화하는 조건으로 합의했다. “협상에 참여한 과학기술 전문가, 변호사와 조정자 수수료, 행정비용 등을 모두 합해도 이전의 소송 비용에 비하면 극히 일부에 불과했다”(Bingham, 1986: 129).

이 사례는 콜로라도주 투포크댐(Two Forks Dam) 갈등을 해결하는 데도 많은 영향을 주었다. 덴버시는 머지않은 장래의 물 부족에 대비하기 위해 1970년대부터 용수 공급용 다목적댐 건설을 추진했다. 그러나 환경단체들이 환경피해를 이유로 반대하자 1981년 10월에 31명의 이해 당사자들이 모여 덴버시의 물 부족 문제 해결 방법에 대한 사회적 합의를 시도해 결국 합의에 성공했다(Bingham, 1986: 37~41).

이후 많은 환경갈등들을 조정(Mediation)으로 해결하는 사례가 늘어나면서 1980년대 초에는 ADR의 실험기간이 끝나고 제도화, 직업화 단계로 들어섰다. ADR이 공공정책 갈등 해결의 대안으로 자리를 잡게 된 것이다. 많은 주에서 주립 또는 사설기관이나 반관반민의 형태로 수많은 ADR 전문기관이 설립되어 조정 서비스를 제공하거나 조정 전문가 교육, 훈련 프로그램을 운영하고 있다. 1998년 현재 18개 주가 갈등해결 지원기관을 운영하고 있고 World Wide Fund for Nature나 Conservation Foundation 같은 대형 환경단체들도 조정방식에 의한 환경갈등 해결에 대단히 적극적이다. 이제 미국에서는 조정절차를 연방 정부뿐만 아니라 주정부와 지방정부, 정당들까지 폭넓게 사용하고 있다. 예를 들면 토지이용 계획에 관한 의사결정, 오염물질 배출시설의 허가, 유해 폐기물 관리, 인프라 시설 사업, 법규 제정, 정책결정, 개발과 환경 갈등 관련 기업들의 행위규범 제정 등 다양한 분야의 공공갈등 해결에 조정(Mediation)방식을 활용하고 있다.

미국 의회는 1990년에 행정분쟁해결법(the Administrative Dispute Resolution Act of 1990)과 규제협상법(the Negotiated Rulemaking Act of 1990)을 제정했고, 클린턴 대통령은 연방 정부기관들에게 규제협상 방식을 적극적으로 활용하도록 지시함으로써 공공분야의 ADR 도입 추세는 더 탄력을 받게 됐다. 그러나 이 규제협상 방식은 행정절차법(the Administrative Procedure Act)이 규정하듯이 기존의 행정절차나 소송절차의 대체수단이 아니라 보완수단이다. 연방 정부기관 중에

서는 환경청이 가장 적극적으로 이 규제협상 방식을 활용했다. 1995년 말까지 EPA는 16 건의 정부 초안에 대해 규제협상 방식을 사용하여 대부분 당사자들의 합의를 이끌어낸 후 입법예고 절차에 들어갔고, 한두 건만이 문제가 너무 복잡하거나 당사자들 간의 불신이 깊어 협상에 실패했다(Fiorino, 1997: 68 ff.; Kerwin · Langbein, 1995).

미국에서 ADR이 활성화된 것은 조정 서비스가 독립된 직업으로 전문화, 상업화한 것과도 밀접한 연관이 있다(IEN/RESOLVE, 1994). RESOLVE, CONSENSUS 등의 전문 소식지들은 갈등조정 관련 최신 정보와 자료를 조정 전문가들에게 제공하고, SPIDR(Society of Professionals in Dispute Resolution, 2001년에 ACR, Association for Conflict Resolution으로 통합), NIDR(National Institute for Dispute Resolution)과 같은 단체들은 조정전문가 훈련지침, 자격요건, 윤리규범 등을 제정하여 활용하고 있다. 법원 또는 공공기관의 경우 조정 전문가에게 필요한 최소한의 구비요건을 내부 규정으로 두고 있다.

나) 캐나다

캐나다는 1980년대부터 미국의 영향을 받아 ADR의 이용이 증가하기 시작했다. 캐나다 역시 기존의 방식으로선 점점 더 해결이 어려워지는 환경갈등이 늘어나면서 ADR의 이용도 함께 증가했다. 환경 관련 정치, 행정적 의사결정들에 대해 이의를 제기하는 소송이 급격히 늘어나 법원의 역할이 중요해지면서 ADR의 유용성이 함께 부각되기 시작한 것이다.

1990년대 초에는 ADR에 관한 법률 개정이 이루어졌다. 연방환경영향평가법(the Federal Environmental Assessment Act)은 정부가 당사자들의 동의 아래 모든 항목을 평가하는 대신 조정방식을 사용할 수 있도록 개정됐다. 노바스코시아에서는 환경 관련 의사결정에 ADR을 사용하는 법률을 제정했다. 유콘주는 1992년 5월에 조정절차에 관한 환경법을 제정했고, 퀘벡주에서는 오랫동안 환경영향평가 등 환경문제에 대한 공청회를 개최할 때 ADR방식을 사용하여 긍정적인 성과를 거두었다.

캐나다에서 ADR이 활성화된 것은 관련 기관들의 증가도 관계가 있다. 현재 20여개 사설 또는 공공기관들이 환경갈등 조정 서비스를 제공하고 있다(British Columbia Round Table on the Environment and the Economy, 1991a, 1991b ; Shaftoe, 1993). Cormick과 Sigurdson은 밴쿠버에 있는 사설기관 CSE Group 소속으로 있으면서 대규모 환경갈등을 조정하거나 ADR에 대한 교육, 훈련 프로그램을 진행하고 있다.

캐나다에서는 중앙정부, 주정부, 지방정부의 모든 공무원들이 ADR 조정기법에 관한 교육, 훈련을 받고 있다. 토지이용 계획, 오염물질 배출시설 설치허가, 도로와 댐 건설 등 모든 분야에서 알선(Facilitation), 조정(Mediation), 중재(Moderation) 등 다양한 기법들을 활용하고 있다(Dorcey · Riek, 1989: 12; Cormick et al., 1996: 114 ff.).

환경과경제원탁회의(Round Tables on the Environment and Economy)의 후원으로 설립한 Dispute Resolution Core Group은 사회 모든 분야에서 이러한 조정방식의 활용을 적극적으로 지원하고, 미국과 캐나다에서 조정절차를 이용한 갈등 해결 사례들을 연구한 결과를 폭넓게 활용할 것을 권고했다(British Columbia Round Table on the Environment and Economy, 1991a; Cormick et al., 1996).

다) 오스트리아

오스트리아의 “빈 공항 조정”은 빈에 위치한 국제공항의 제3활주로 건설을 둘러싼 갈등을 대상으로 하고 있으며, 다음과 같은 특징 때문에 유럽에서 가장 주목받고 있는 조정이다(Koenig·Fuerst. 2002: 164-5).

- a. 갈등당사자의 수: 이해관계자들이 평균적으로 많은 환경분야 조정 중에서도 특히나 참여자들이 많아 50개의 이해관계자집단이 참여하고 있다.
- b. 지역적, 광역적 중요성을 지닌 쟁점들: 여러 차원에서 중층적으로 연결된 쟁점들이 존재한다. 예를 들어 항공소음은 단순히 항로만이 아니라 항공사의 경영전략, 공항의 수용능력, 공항지역의 교통인프라의 영향을 받으며 공항만이 아니라 공항지역의 농업이나 기업유치에도 경제적 영향이 있다. 주택 및

교통정책 외에도 헝가리, 슬로바키아가 인접국가라는 점에서 당시 추진중이던 EU 확대정책과도 연관이 있었다. 이런 쟁점의 복합성은 문제의 중요성을 드러내는 것이라 볼 수 있다.

- c. 정치인들의 참여: 빈, 니더외스터라이히 주는 공항인접 지방자치단체를 대표할 뿐 만 아니라 빈공항의 주주이기도 했다. 또 공항의 발전은 오스트리아 전체경제 및 공간계획, 교통정책, 심지어는 인구문제에도 영향을 미치므로 할주로 건설을 둘러싼 갈등은 정치적으로도 민감한 사안이 될 수밖에 없었다.
- d. 코디네이터를 중심으로 한 준비모임: 갈등 초기의 몇 번의 모임이 실패한 이후 관련당사자들은 ‘조정’절차를 준비할 모임을 결성하고 이를 위한 코디네이터를 선정하였다.
- e. 조정기간: 조정준비모임부터 지금까지 약 4년이 경과하였고 계획대로 내년 상반기에 조정안이 채택된다면 총 5년의 기간이다.

항공승객 및 물동량의 증가에 따라 2010년 무렵에는 새로운 활주로가 필요하게 될 것이라는 예측 하에 빈공항은 1990년대 후반이후 세 번째 활주로의 건설을 추진하였다. 항공교통량의 증가로 이미 소음공해에 시달리던 지역주민들은 소음공해의 악화와 지역발전의 저해를 우려하였고 활주로 건설을 저지하기 위해 다양한 주민연대를 구성하여 조직적으로 저항하였다. 공항대표자들이 예측치와 나뉠대로의 소음저감을 위한 대책들을 통해 설득을 시도했지만 지역주민들은 이를 일종의 도발로 간주하여 받아들이지 않았다. 공항측은 2000년 3월 커뮤니케이션 상담역으로 변호사인 Thomas Prader를 지명하고 공항확장반대자들과 조정절차를 준비하도록 위임하였다. 프라더를 중심으로 빈공항, 인근지자체, 시민연대(Buerger Initiative), 빈 및 니더외스터라이히주(州)정부 및 양 주의 환경보호청⁷⁾의 대표들로 준비모임을 결성하고 국제공모를 통해 그 해 가을에 3명으로 이루어진 조정팀(Mediationsteam: Gerhart C. Fuerst, Ursula Koenig, Horst Zillessen)을 선정하여

7) 환경보호청(Umweltanwaltschaft)은 환경보호법에 따라 각 주마다 설치된 기구이다. 주정부와는 독립적인 기구로 자연환경보호와 생활환경개선을 목적으로 한다.

다음 단계의 절차를 이끌도록 하였다. 빈공항측은 제3활주로 건설문제만이 아니라 현재의 항공기소음저감대책도 조정의 대상에 포함시킴으로써 활주로신설반대자들에게 협상의 동기를 부여하였다.

이런 준비과정을 거치는 동안 참여 그룹은 정당, 지역상공회의소, 지역노동자대표 등 관련 협회, 주말농장소유자연합 등 총 50개로 늘어났고⁸⁾ 이 그룹들의 대표들로 조정의 최종의사결정기구인 조정포럼(Mediationsforum)이 구성되었다.

조정포럼의 구성 후 조정팀은 이해당사자그룹의 구조, 상호관계, 그리고 조정의 정치적 지형을 이해하기 위해 조정협약체결 전까지 이해당사자들과 약 60회의 면담을 하였다. 이런 “갈등분석” 후에 조정절차의 설계가 이루어졌다. 모든 참여자들은 세 번의 조정포럼을 통해 조정과정의 본질적인 절차들 (조정의 대상, 참여당사자, 구조, 비용 등)에 합의를 하였고 2001년 3월 모든 참여자들의 합의하에 조정협약(Mediationsvereinbarung)을 체결하였다. 프라더는 절차촉진자(Process-Provider) 및 조정포럼의 참여자들의 대변인의 역할로 전체 조정과정을 조정팀과 함께 이끌었다.

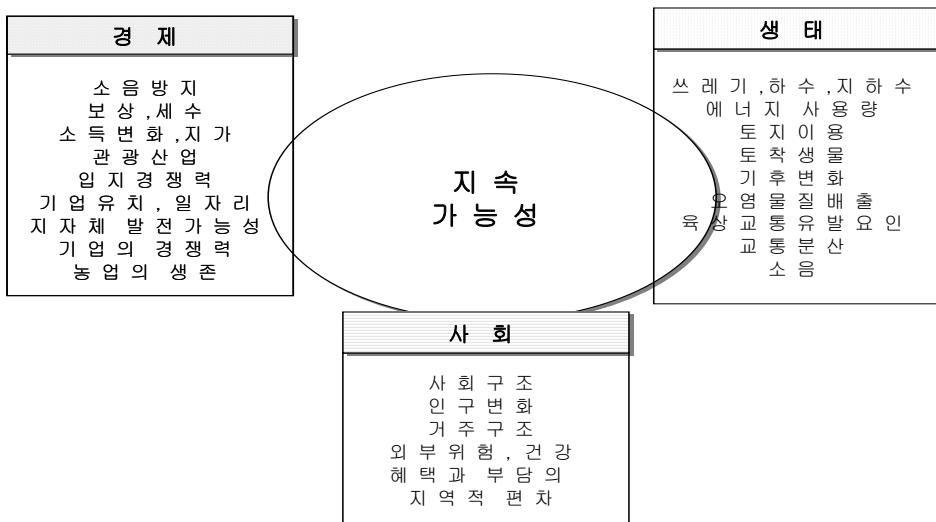
조정의 시작 후 실질적인 작업은 각 “분과(Arbeitskreis)”에서 이루어졌다. 당시에는 “소음(Laerm)”, “발전시나리오(Entwicklungsszenarien)”, “생태(Oekologie)”, “여론활동(Oeffentlichkeitsarbeit)” 등 4개의 분과가 있었고 필요에 따라 각 분과는 특정주제에 대해 작업반(Arbeitsgruppe)을 운영하였다. 예를 들어 소음분과에서는 소음기준, 착륙각도, 측정계획을 주제로 작업반이 구성되었다. 분과나 작업반에는 항상 주요 갈등당사자들이 같이 참여하였다.

2001년 가을에는 시민연대, 빈공항, 항공기관제회사(“Austro-Control”), 인근지자체단체장, 두 주(州)정부로 구성된 운영위원회(Prozesssteuerungsgruppe)를 추가로 설치하였다. 프라더를 위원장으로 하는 이 기구는 개별 분과 및 작업반의 작업을 조정하고, 조정팀과 함께 조정절차를 매끄럽게 운영하는 것을 과제로 하였다. 분과 및 작업반을 절차문제로부터 해방시켜 실질적인 내용문제에 집중하게 하려는

7) 조정포럼의 전체구성을 보면 다음과 같다: 15개 인근지자체, 9개 전국적 또는 지방시민연대, 빈공항, 오스트리아항공, 관제회사, 2개 주 정부 및 주 환경보호청, 3개 주말농장소유자연합, 국립공원관리공단, 9개정당 지부, 6개 관련협회.

것이였다.

2002년 초반까지 작업은 크게 3가지 측면에서 이루어졌다. 우선 공항의 발전으로부터 영향을 받는 영역들을 추려내는 작업이 이루어졌다. 조정포럼에서만이 아니라 300명 이상의 주민들이 참여한 공청회를 통해서도 모아진 100여개의 개별 영역들은 지속가능발전의 세 축(생태, 경제, 사회)에 따라 분류하였다.



자료: viemediation.at. "Newsletter", 2001.10월호

<그림 2-1> 지속가능성에 기초한 쟁점영역

경제적인 측면에서는 소음방지, 보상, 세수, 지자체의 발전가능성, 소득변화, 지가, 관광산업, 입지경쟁력, 기업유치, 일자리, 기업의 경쟁력, 농업의 생존 등이, 사회적 측면에서는 사회구조, 인구변화, 거주구조, 외부위험, 혜택과 부담의 지역적 편차, 건강 등이, 생태적 측면에서는 쓰레기, 하수, 지하수, 에너지사용량, 토지이용, 토착생물, 기후변화, 오염물질배출, 육상교통유발요인, 교통분산, 소음 등이 거론 되었다.

두 번째 작업은 위와 같은 각 쟁점영역별로 지표와 평가기준을 마련하고 시나리오에 고려해야 할 기본가정의 항목들을 결정하는 것이었다. 예를 들어, 오염물질배출영역에서는 항공운항 및 도로교통으로부터 배출되는, NO_x, CO, PM, VOC를 지표로 하고 “적을수록 좋다”는 평가기준을 선택하였다. 소음의 경우는 지역을 5개로 나누고 각각의 지역에 해당하는 주간, 야간, 심야기준을 설정하였다. 시나리오 기본가정의 항목으로는, 활주로의 모양, 공항인프라, 승객 수, 항공기운항횟수, 항로 및 활주로이용, 목적지, 항공사의 전략, 육상교통인프라, 인구를 채택하였다.

세 번째 작업은 이러한 기준 및 가정에 기초하여 현재소음상황의 개선책을 제시하고 미래의 시나리오별 평가를 통해 제3활주로의 건설여부를 결정하는 것이었다. 이를 위해 2002년 1월 소음분과와 시나리오분과를 “현안대책(aktuelle Massnahmen)”분과와 “시나리오 2010/2020”분과로 대체하였다. 현안대책 분과에서는 제3활주로 건설여부와 상관없이 현재의 항공기소음문제를 해결하기 위한 대책을 강구하는 것을 목적으로 하였고, “시나리오 2010/2020”분과는 활주로건설과 관련하여 시나리오별로 평가하고 그 대응대책을 마련하기 위해 설치되었다. 하지만 계획했던 것 이상으로 조정기간이 길어지자 조정포럼은 2002년 11월 다시 조정구조의 개편을 단행하였다. 분과의 규모가 너무 크고 (분과당 27-8명), 논의해야 할 쟁점분야가 너무 많아 두개의 분과에서 해결하기에는 어렵다는 인식하에, 분과를 해체하고 대신 12명 정도로 구성된 작업반을 쟁점별로 구성하였다. 또 운영위원회의 권한을 확대하여 작업반의 설치 등 절차에 대한 모든 의사결정권을 운영위원회에 위임하였다. 당시의 구조개편의 목표는 2003년 봄에 당면소음문제에 대한 대책을 제시하고 그해 가을까지 조정을 종결한다는 것이었다.

2003년 봄에는 현안대책분야에서 합의가 이루어져 부분계약을 체결하고 이·착륙경로의 변경, 심야 이·착륙횟수의 감축, 활주로별 이·착륙분산 등을 통해 인근주민들의 소음피해 저감을 꾀하였다. 하지만 제3활주로건설과 관련된 부분에서는 구체적인 대안을 둘러싼 갈등이 심화되어 2003년 가을이라는 일정을 지키지 못했다. 몇 번에 걸친 장시간의 토론을 통해 결국 2004년 여름, 심야 이·착륙문제를 제외한 모든 다른 분야 (승객 수에 따른 환경펀드의 조성⁹⁾, 소음감소를 위한 기술적인

방안, 허용소음기준 등)에서 기본적인 합의를 이루어냈고 2005년 6월 30일을 최종 목표로 조정을 진행하고 있다.

이상에서 살펴 본 빈공항조정의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 조정참여자의 수를 제한할 필요가 있다. 위에서 언급했듯이 2005년 6월 30일에 예정대로 조정최종계약이 체결될 수 있다면 조정은 준비과정을 포함하여 5년의 시간을 끌었다. 전원합의를 통해 의사를 결정한다는 조정원칙에 따라 50개에 이르는 조정참여자와 쟁점의 다양성은 조정의 지연에 결정적인 역할을 했다. 현재 합의가 되지 않은 유일한 부분인 심야 이·착륙문제에서, 대부분의 참여자들이 동의한 다수안에 대해 오스트리아항공과 두세 지자체가 반대하고 있는 상황이다. 전자는 다수안이 너무 제한적이라고 후자는 부족하다고 거부하고 있다. 전원합의라는 원칙에 따라 조정의 참여자 하나라도 반대하면 합의형성과정은 지연될 수밖에 없다. 조정의 중간 시점에서 구조개편을 통해 실무적 작업이 소규모로 이루어질 수 있도록 했지만 최종적인 결정은 전체가 참여하는 조정포럼에서 내려져야 하기 때문에 목표기한달성에 실패하였다. 사안에 따라 이해당사자들의 수가 달라지겠지만 조정에 직접적으로 참여하는 사람들의 수는 제한할 필요가 있어 보인다. 예를 들어 빈국제공항에 참여하는 인근지자체의 경우 (우리나라의 규모로 보아서는 동과 면급임) 그 숫자가 15개에 이르는데 이들로부터 대표성을 부여받은 3·4명의 사람으로 조정포럼을 구성할 필요가 있다. 전체 참여인원이 많아도 20명은 넘지 않아야 효율적인 운영이 가능하다.

둘째, 쟁점의 단순화가 필요하다. 빈공항조정의 경우 지역의 지속가능한 발전을 목표로 하다보니 지속가능발전의 모든 차원을 다룰 수밖에 없었다. 쟁점이 되는 테마들이 30여개에 이르고 각 테마별로 지표와 기준을 설정하다보니 이러한 작업에만 1년이 소요되었다. 원래 계획했던 2년의 절반이 순수한 준비작업에 소요된 것이다. 빈공항조정과 달릴 시간적 여유가 많지 않은 조정사안의 경우에는 쟁점을 단순화시켜 집중적인 협상을 통해 합의를 추구해야 한다.

9) 빈공항측은 제3활주로건설을 허용하는 조정계약의 체결시 승객당 20센트를 적립할 것을 약속하여 제3활주로 건설에 따른 소음피해의 보상과 지역발전에 쓸 수 있게 하였다.

셋째, 합의가 쉬운 부분과 어려운 부분으로 나누어 진행할 필요가 있다. 빈공항 조정의 경우 상대적으로 쉬운 현재의 항공기소음대책을 활주로추가신설문제와 독립적으로 우선 처리함으로써 상호신뢰형성에 도움을 주었고 이를 통해 활주로추가신설에 따른 갈등의 폭을 줄이는데 기여하였다. 사실 시민연대 등이 조정에 참여한 것은 현재의 소음문제도 조정의 대상이었기 때문이었는데 이런 현안을 해결하는 과정이 학습과정으로 작용하여 미래의 소음문제에 대한 조정과정을 용이하게 하였다.

다. 심의적 의사결정

심의적 의사결정이란 가치관 갈등과 같이 사회적으로 논란이 큰 쟁점을 주제로 일반 시민들이 함께 모여 토론함으로써 의사를 결정하는 방법이다. 갈등을 사후에 해결하는 것보다는 사전에 예방하는 것이 더 바람직한데, 심의적 의사결정은 이러한 사전예방적인 기능을 수행할 수 있다. 유럽과 미국 일부 지역에서 활용하고 있는 사회적 합의를 통한 갈등예방 기법은 기본적으로 이해당사자들과 일반 시민들의 참여와 대화에 기반한 사회적 합의형성을 매우 중시한다.

심의적 의사결정은 전문가와 비전문가(일반인) 사이에 존재하는 불신이나 잘못된 대립을 제거하는데 도움이 된다. 많은 사회적 논쟁들은 전문가 대 비전문가라는 구도로 진행되고 있다. 다시 말해, 논쟁 과정에서 일반시민들은 ‘전문가 집단의 자기 이해관계 및 권위적 태도’를 문제시하고, 전문가들은 ‘일반시민들이 무지에 기초해 불필요한 오해와 억지’를 부린다고 생각하는 경향을 보인다. 그러나 환경 갈등을 해소하기 위해서는 전문가들과 일반 시민들 사이의 토론과 대화를 제도화하는 것이 중요하다.

의사결정방법으로는 합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍, 공론조사 등이 있다.¹⁰⁾

10) 합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍, 공론조사의 세부 내용은 참여연대 시민과학센터(2002)를 참조하였다.

합의회의(consensus conference)란 선발된 10~16명의 보통 시민들이 모여 사회적으로 논쟁이 되는 문제에 대해 평가하는 책임을 맡아 진행하는 공개포럼이다. 이는 1987년 덴마크에서 처음 시작된 이후 전세계로 확산되었다.

합의회의는 특히 과학기술정책과정에서 그간 소외되어왔던 일반시민의 견해를 적극적으로 반영시키고, 대중의 이해를 증진시킨다는데 의의가 있다. 즉, 합의회의의 모델은 단순한 일방향적 계몽이 아니라 사회적 토론과 논쟁 및 학습 과정을 촉진하고 그 결과를 실질적인 정책형성과정에 반영하는 것이다.

합의회의의 사례로서 영국의 식품생명공학 합의회의를 들 수 있다. 이는 영국에서 처음 있었던 합의회의의 사례이다. 당시 농업 및 식품연구재단(Agricultural and Food Research Council, AFRC)의 후신인 생명공학·과학연구재단(Biotechnology and Biological Sciences Research Council, BBSRC)이 재정 지원을 하고, 런던 과학박물관이 실무를 맡아 개최하였다. 당시 합의회의의 진행과정은 <표 2-5>와 같다. 우리나라에서도 1998년 유네스코 한국위원회가 주최로 유전자 조작 식품과 생명복제기술에 관해 두 차례 합의회의를 진행한 바 있다(김두환, 2000).

<표 2-5> 영국 합의회의의 진행과정

시기	주요내용
1992. 11	농업 및 식품연구재단(Agricultural and Food Research Council, 이하 AFRC)과 과학박물관이 합의회의 개최 합의함
1993. 2	과학박물관이 합의회의 조직하고 AFRC가 자금지원 결정
1993. 4	최초 기획미팅. 합의회의 목적과 두 기관 협력방안 논의. 선행 경험 검토
1993. 8	두 번째 기획 미팅
1993. 11	합의회의 처음으로 언론 홍보
1993. 12	세 번째 기획 미팅 : 조정위원회 구성과 프로젝트 관리자 선정문제 논의
1994. 2	프로젝트 관리자 선정
1994. 3	조정위원회 구성
1994. 5	합의회의 장소 및 예비모임 장소결정. 시민패널 구성전략과 언론홍보전략 논의
1994. 6	시민 패널 구성에 필요한 지원자 선발 위한 언론광고 시작
1994. 6	시민 패널 구성. 연구기관과 기업에 있는 식물 생명공학 전문가들과 논의
1994. 7	시민 패널 촉진자 선발. 전문가 패널 선발 시작. 시민단체와 자율 논의. 시민 패널에게 줄 기초자료 작성
1994. 8	시민 패널에게 기초자료 제공
1994. 9	1차 예비모임
1994. 10	2차 예비모임
1994. 11	식물 생명공학에 관한 합의회의 본회의 개최
1994. 12	최종 보고서 배포, 합의회의에 대한 평가 착수

자료 : 참여연대 시민과학센터. 2002. 『과학기술·환경·시민참여』.

시민배심원(Citizen Jury) 모델은 1970년대 중반 미국 네드 크로스비(Ned Crosby, 제퍼슨 센터 설립자)가 창안하였다. 중요한 공공의 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 의논하는 방식이다. 시민배심원단은 보통 12명에서 24명으로 구성되고, 이들은 참여에 대해 일정한 보수를 받게 된다. 부여된 과제에 대해 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 함께 토론하게 된다. 그리고 토론의 최종 결과는 정책 권고안의 형태로 일반에게 공개된다.

시민배심원은 우선 제퍼슨 센터와 같은 시민배심원제 운영 기관에서 문제를 설

정한다. 문제가 설정되면 전화설문을 통해 배심원을 선발하게 된다. 그리고 프로그램 기획자가 참가자들에게 전체적인 틀을 설명하고, 이어 증인들과 촉진자(promoter)를 선발한다. 배심원단이 정해지면 전문가나 증인들의 의견을 기초로 배심원들이 논의를 진행한다. 이때 보통 배심원들은 소단위로 채구성돼 논의를 발전시키고 후에 전체 논의과정을 거치게 된다. 이렇게 결론을 도출하게 되면 배심원은 공개된 포럼에서 자신들 생각과 권고안을 발표한다. 그리고 자신들의 작업을 돌이켜 평가함으로써 과정을 마무리 짓는다.

우리나라에서도 시민배심원 실험이 이루어진 바 있다. 2001년 1월 5일 보건복지부가 미아 찾기 사업을 위해 개인 유전 정보 데이터베이스화를 추진하겠다는 계획을 발표했다. 당시 유전 정보 이용에 대한 보호장치가 없던 상태였기 때문에 시민단체들은 시민배심원 회의를 제의하였고, 실제로 녹색연합, 참여연대, 환경운동연합은 2001년 2월 3일부터 2월 7일까지 인간유전정보 이용에 관한 시민배심원 회의를 개최했다.

한편 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)은 미래를 예측할 수 없는 상황에서 서로 다른 주체들이 주관적인 것 까지를 포함해 대화함으로써 의견을 모으는 의사결정 방법으로 덴마크 기술위원회(DBT : Danish Board of Technology)가 고안하였다.

시나리오 워크숍의 목적은 지방 또는 지역 수준에서 개발 또는 지속가능한 발전의 전망을 수립하고 그것을 현실화하기 위한 행동 프로그램을 작성하는 것이다(김두환, 2002: 92). 이 과정에서 미래의 기술적 필요와 가능성에 대해 전망하고 다양한 행위자들은 상호 신뢰를 구축하게 된다.

시나리오 워크숍은 통상 지방 수준에서 진행되기 때문에 지방의회 내지 지방정부가 주최한다. 시나리오 워크숍 구성은 운영위원회와 워크숍 진행을 담당할 촉진자(promoter), 그리고 이밖에 소수의 주민, 공무원, 기업, 전문가 대표 등으로 이루어진다.

시나리오 워크숍의 사례로 영국 프레스톤의 시나리오 워크숍을 들 수 있다. 프레스톤은 인구 10만 규모의 도시로서 유럽연합위원회의 Value II 프로젝트에 참

가한 네 도시 중 하나다. 프레스톤 시나리오 워크숍의 목표는 2010년 프레스톤의 지속가능한 도시 삶의 전망을 만드는 것이었다. 우리나라의 경우 해양수산개발원에서 연안이용과 관련하여 시나리오 워크숍을 변형한 ‘지역포럼’을 개최한 바 있다.

마지막으로 공론조사(Deliberative Poll)는 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 잡힌 정보를 제공받은 상태에서 대표성 있는 시민 간 토론을 통해 형성된 ‘공론(public judgement)’을 확인하는 수단이다. 공적 이슈와 관련된 당사자들의 상이한 관점과 주장에 대한 균형 잡힌 정보가 제공된 상태에서 상호 간 토론이 가능한 면대면 조건(face to face condition)을 구성하기 위해서, 참여자의 규모를 줄이되, 전체 국민에 대한 대표성을 확보하기 위해 과학적 확률표집 기법을 이용한다.

공론조사는 우선 약 2-3000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대한 1차 의견조사를 실시한 다음, 이들 중에서 여기서 나타난 일반 국민의 이슈에 대한 의견분포와 인구통계학적 특성을 고려해 대표성을 갖는 토론 참여자 표본(2-300명)을 추출한다. 그리고 토론 참여자들에게는 찬반 양측의 주장과 근거를 균형 있게 다룬 자료집을 토론을 위한 기초 자료로 제공한다. 일정 기간 후 참석 대상자를 소집하여 임의적으로 소그룹으로 나누어 토론하게 한 후 관련 전문가와 정치가로 구성된 패널과 토론한다. 이런 과정을 거치면서 형성된 참석자들의 의사, 즉 공론(public judgement)을 확인하는 2차 조사를 실시한다.

여기서 주목할 점은 여론과 같이 표피적인 의사가 아닌 정보제공과 토론 과정을 거치며 형성된 공론이라는 심층적인 국민 의사를 반영한다는 것이다. 또한 과학적 확률표집에 의해 참여자를 선발하고, 1·2차 조사결과를 비교함으로써 여론과 공론이 차이가 있음을 확인할 수 있다. 그리고 공론조사 절차는 투명하게 진행하고, 가능하면 방송이나 인터넷을 통해 직접 참여하지 않는 일반 국민에게 공개하여 형성된 ‘공론’의 국민적 수용성을 증대시킨다.

합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍, 공론조사 등은 각기 장단점을 지니고 있다. 시나리오 워크숍은 적용대상이 비교적 분명한 편으로 지역개발정책을 입안

할 경우에 주로 활용되며 합의회의, 시민배심원, 공론조사는 주로 가치갈등과 관련된 사안에 대한 사회적 합의를 형성하는데 이용될 수 있다. 한편 대표성의 측면에서 볼 때 공론조사가 가장 대표성이 높으며 그 다음으로 시나리오 워크숍, 시민배심원, 합의회의 순이다. 하지만 심사숙고성의 측면에서는 그 순서가 정반대가 된다(이영희, 2004). 이러한 점들을 고려하여 환경갈등의 성격(갈등 원인이나 당사자의 차이)에 따라 적합한 모형을 선택할 필요가 있다.

제3장 국내 주요 환경갈등 사례 분석

1. 개요

정부가 선정한 24개 사회적 갈등 현안 중 7개 사항이 환경갈등이다. 경부고속철도 천성산, 금정산 관통사업, 서울외곽순환고속도로 사패산터널구간 건설, 한탄강댐 건설, 경인운하 건설, 방사성폐기물 관리시설 부지 선정, 새만금 간척사업 계속 시행, 소각장 건설 추진 등이 그것이다. 이 중 소각장 건설을 제외한 나머지 6개 사안은 정부가 주요한 갈등 당사자이다.

이 6개 사안 모두에서 가치관 갈등이 매우 강하게 드러나고 있다. 특히 경부고속철도 금정산·천성산 구간이나 서울외곽순환도로 사패산터널의 경우 이해관계 갈등이 미약한 상태에서 가치관 갈등이 가장 중요한 쟁점으로 부각되었다. 한편 경인운하, 새만금, 방사성폐기물저장시설, 한탄강 댐의 경우 가치관 갈등에 이해관계 갈등이 중첩되어 복잡한 갈등구조가 형성되었다. 이에 더하여 사실관계 갈등과 구조적 갈등은 가치관 갈등 및 이해관계 갈등으로 인해 야기된 문제의 해결을 지연시키는 역할을 수행하였다.

2. 가치관 갈등

가치관 갈등은 신념체계, 종교, 문화 등의 차이로 인해 발생한다. 그리고 때로는 정의, 공정성, 정당성 등의 기준에 대한 시각 차이에서 비롯되기도 한다. 특히 환경을 둘러싼 가치관 갈등은 개발과 보전이라는 가치관이 대립하는 경우가 대부분이다. 결국 개발사업으로 인한 경제적 편익을 중시하는 입장과 그로 인해 파괴되는 환경을 보전해야 한다는 입장의 충돌이라 할 수 있다. 가치관 갈등은 구체적으로 개발사업이 가져오는 환경피해의 범위와 규모와 직접 관련이 있다.

<경인운하>

대규모 건설사업으로 인한 환경피해에 대한 환경단체의 근본적인 우려는 경인운하의 경우 수질오염의 문제로 표현되었다. 경인운하가 건설될 경우 주변에 김포 쓰레기 매립장 침출수, 서울터미널 생활하수, 운하변(邊) 고속도로와 기타 비점오염원에서의 오염물질 유출에 의해 수질이 악화된다는 주장이다(http://www.cen.or.kr/home/kyungin/kyungin_detail.htm). 사업 찬성 측은 2000년 6월 이후 환경영향평가 협의과정에서 이미 5차례의 보완과정을 거쳤고, 남은 문제점에 대해서도 공학적으로 모두 해결 가능하다는 입장이다. 즉, 경인운하 내 수질 유지를 위해 굴포천 물과 김포매립지 침출수 및 각종 비점오염원에서 발생하는 오염물질을 최대한 차단하고, 우수전환시설을 사용하면 3급수의 수질을 유지할 수 있다는 것이다(<http://www.kowaco.or.kr>).

<새만금 간척사업>

새만금 간척사업을 둘러싼 가치관 갈등은 갯벌 가치에 대한 논쟁을 중심으로 진행되어왔다. 생태계의 보고로 알려진 갯벌은 그 무엇과도 바꿀 수 없다는 게 사업반대 측의 입장이다. 반면 사업 찬성 측은 새만금 지역을 간척하더라도 새로운 갯벌이 생겨날 것이며, 생태계는 새로운 환경에 잘 적응할 것이라고 주장한다. 갯벌 가치 외에도 담수호의 수질과 그 자체의 필요성에 대해서도 논란이 있었다. 사업반대 측에서는 수질 및 갯벌을 보전하기 위해서는 해수유통이 반드시 필요하다는 입장이다(<http://nongbalge.or.kr/jboard/?code=toron>). 반면 사업을 찬성하는 측에서는 농업용수를 공급하고 홍수를 방지하기 위해서는 오히려 담수호가 도움이 된다는 입장을 견지했다(<http://www.karico.co.kr/saemangeum/>).

<서울외곽순환도로 - 사패산 터널>

사업 반대 측은 하루 14만대의 자동차가 통행하게 될 8차선 고속도로 건설은 '자연생태계와 문화경관 등을 보전하고, 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건

및 여가와 정서생활의 향상에 기여'한다는 국립공원 목적에 정면으로 반하는 것이라고 주장하고 나섰다. 그리고 도로공사 과정에서 막대한 소음, 진동, 먼지 뿐 아니라 도로공사 완공 후 도로를 통행하게 될 하루 14만대의 자동차가 배출하는 소음·진동과 먼지, 기타 오염물질은 주변사찰의 환경권을 침해할 것이라는 주장도 덧붙였다(북한산국립공원을지키는사람들, 2003). 반면 노선재검토위원회에서 검토한 바와 같이 사패산을 터널로 관통하는 당초 정부안이 공사의 진행상황, 순환고속도로 기본 목적과의 부합성, 환경훼손 측면에서 현실적이고 합리적이라는 주장도 있다. 이는 기존 노선이 최단 거리이며 터널로 건설되어 환경훼손과 생태피해가 최소화된다는 것이다.

<경부고속철도>

사업 반대 측은 이처럼 긴 터널이 건설되면 지하수맥의 파괴, 지반침하로 인한 지하수 및 온천수, 늪지 고갈로 인해 생태계가 심각하게 파괴될 것을 우려했다. 특히 천성산은 22개의 고층늪지가 존재할 뿐 아니라 보호대상 동·식물만도 30여종이 넘고, 금정산의 경우도 마찬가지로 조류 59종이 서식하고 있으며 범어사와 금정산성, 만덕사지, 그리고 국청사 등의 사찰문화재가 위치하고 있다고 주장했다(이병인, 2002).

이에 대해 사업주체인 한국철도시설공단은 천성산 등 터널공법은 훼손되는 산림면적이 일반 토목공사에 비교할 수 없을 정도로 적고 습지 등 지표면 생태에 영향이 미치지 않는다는 것이 여러 연구로 입증되었으며, 전문가들도 늪과 터널간 수직거리가 320m나 되고 수평적으로도 880m나 떨어져 있어 생태계가 터널 굴착 공사 영향을 받을 가능성이 없다는 결론을 내리고 있다고 주장했다. 또한 고산습지의 중요성을 감안하여 이 일대의 지층구조와 지하수상태를 조사 분석한 결과를 토대로 이미 친환경적인 설계를 하였으며, 또한 지질전문 조사기관 및 기술자에 의해 지질구조를 파악 분석하여 터널건설로 인한 영향이 없도록 완벽한 공사를 시행할 예정이라고 입장을 밝혔다(<http://www.krnetwork.or.kr>).

<방사성폐기물처분장 - 부안>

산자부는 원자력이 안정적이고 저렴한 에너지원이라고 여기고, 에너지 문제를 대비해서라도 원자력정책을 유지해야한다고 주장한다. 반면 환경단체를 비롯한 방사성 폐기물 처분장 건설 반대 측은 원자력은 지속가능한 에너지원이 될 수 없기 때문에 에너지 정책에 대한 국민적 합의를 이루어야 한다는 입장이다.

<한탄강 댐>

지역 주민들은 한탄강댐이 만들어질 경우 생태계 파괴가 불가피하다는 입장이다. 한탄강 댐 주변 수질이 악화되고 있어 그대로 댐 공사를 할 경우 수질이 극도로 악화될 것이고, 댐 공사로 수몰되는 지역은 대부분 포천군 창수면과 관인면 일대로 울창한 산림지역이 있어 자연생태계 보존에 문제가 있다는 입장이다. 또한 댐 근처에 동양최대의 사격장인 다락대 사격장이 있으며, 50년간 화약, 분진, 납 등 중금속이 누적된 상태로, 수질오염의 결정적인 요인이 될 가능성을 제기하였다(우석훈 외, 2004).

정부는 한탄강댐 건설 과정에서 생태계 파괴를 최소화할 것임을 밝혔다. 1년 중 350일 이상 수문을 개방하여 평소와 다름없이 물고기의 이동을 가능하게 하며 안개의 발생도 최소화하고 물을 댐에 가두는 기간을 15일 이내로 하면 댐 건설로 인한 생태계 파괴를 최소한으로 줄일 수 있다는 것이다. 또한 건교부는 자연습지와 대체 산란처 등을 만들어 동·식물의 서식환경을 보호할 것이라고 발표했다. 그리고 주변 다락대 사격장에서 발생하는 중금속 오염도 미생물 등을 이용해 최소화할 수 있다고 했다(<http://www.kowaco.or.kr/>).

3. 이해관계 갈등

이해관계 갈등은 정신적·심리적 욕구 충족을 위한 다툼이라 할 수 있다. 구체적으로 한정된 경제적·물질적 자원 또는 권력 등에 대한 경쟁적 추구에서 비롯

된다. 이해관계 갈등은 보통 지역주민들의 이주 및 직·간접 보상 문제 등과 관련 하여 발생한다.

<경인운하>

경인운하의 경우 이해관계 갈등은 경인운하의 건설로 인한 직접적인 수혜자인 경인운하(주) 측과 반대편 시민들이 생각하는 경인운하건설로 인한 편익과 피해에 대한 입장차이로 나타났다. 찬성측의 건설교통부와 경인운하(주)는 경인운하 건설이 굴포천 유역의 상습 홍수피해 방지, 인천항 기능 분담 및 체선완화, 신규 수도권 항만화물의 수요 흡수, 교통난 완화, 물류비용 절감 등의 편익을 가져온다고 주장했다. 반면 경인운하 건설사업 백지화 시민공동대책위(서울)와 경인운하 건설 반대 인천 시민단체 대책위(인천) 등의 경인운하건설 반대 측은 운하건설 시 지역 단절 및 교통체증, 안개로 인한 농작물 피해, 수질악화 등을 우려했다(http://www.cen.or.kr/home/kyungin/kyungin_detail.htm).

<새만금 간척사업>

갯벌의 상실로 인해 직·간접 피해를 받는 어민들과 간척사업을 통해 전복발전의 활성화를 기대하는 전복 도민들간의 내부적인 이해갈등이 있었다. 사업 찬성하는 주민들을 비롯해 정부 측은 이미 합당한 보상 절차를 모두 거쳤다고 주장했으나, 보상 대상 주민들의 입장은 달랐다. 보상액의 크기는 어장 소유 혹은 어선 소유 등의 기준에 나뉘었다. 하지만 어장 소유자들 중 많은 비중이 외지 사람인 경우가 많았고, 평생을 어업에 종사해온 사람들이 일정액의 보상금을 받았다 하더라도 자신들 삶의 방식을 바꾸기는 어려운 것이었다(문경민, 2000).

<서울외곽순환도로 - 사패산 터널>

서울외곽순환도로를 둘러싼 이해관계 갈등은 사업 전체에 대한 찬반이 아니라 일정구간 실질적인 대안 노선에 대한 갈등으로 표출됐다. 회룡사 인근지역 불교계

를 중심으로 한 반대 측은 회룡사 인근지역 소음영향 등 사찰 수행환경 방해를 주장했으며(<http://www.budaeco.org/TopMenu3/paper.asp?bbsgb=10&page=2> 성명서 모음자료 참조), 한국교통 시민협회 등은 수도권 북부권의 교통 혼잡의 해소라는 측면에서 찬성하였다.

<방사성폐기물처분장 - 부안>

정부에게도 방폐장 건설은 20년 가깝게 끌어온 숙원사업이었기 때문에, 유치를 자발적으로 신청한 부안군 위도에 반드시 건설해야한다는 입장이었다. 부안군민들은 대부분이 반대입장에 서고, 위도주민들 대부분은 찬성입장에 섰는데 이는 보상을 둘러싼 상반된 이해관계를 보여주는 것이다. 특히 부안 방사성폐기물처분장을 둘러싼 보상 문제는 매우 첨예했다. 부안군에서도 해안가 주민들은 보상을 기대하며 찬성하는 경우가 많았고, 위도 내에서도 일부 주민들은 정부의 현금보상이 불가능하며 개인에게 이익이 되지 않는다고 반대하고 나섰다(녹색사회연구소, 2004).

<한탄강 댐>

수몰예정지역 주민 및 동두천 주민들은 농업용수 고갈, 수돗물 부족, 홍수예방, 보상 등을 근거로 사업을 찬성했다. 반면 수몰예정지역을 제외한 경기 연천, 포천군과 강원 철원군 등의 주민들을 중심으로 구성된 공동대책위원회는 일대 지반이 약해 붕괴위험이 있고, 군부대의 포사격장이 인근에 자리하고 있어 위험하다고 주장하였다(<http://www.hantanet.com/mainframe.htm>)

4. 사실관계 갈등

사실관계 갈등은 기본적으로 어떤 사건이나 자료 및 상대방의 언행에 대한 해석의 차이 또는 오해에서 비롯된다. 즉, 사실관계에 대한 객관적 정보 혹은 평가가 부재하고, 사실관계의 확인절차나 조사절차에 대한 입장 차이가 원인이라 할

수 있다.

보통 경제성 평가가 이에 속하는 경우가 많다. 하지만 환경을 경제적 잣대로 평가하는 것이 사실상 불가능한 것으로 여겨지는 가운데, 경제성 평가를 둘러싼 갈등은 종종 과학적 지식의 불확실성으로 인한 사실관계 갈등의 성격을 띠면서도 개발 혹은 보전의 가치관에 따라 그 값이 큰 차이를 보임으로써 가치관 갈등의 성격도 함께 갖는다.

<경인운하>

건설교통부는 2002년 3월 29일 한국개발연구원(KDI)과 경인운하의 사업성 분석 및 사업추진전략 연구용역 계약을 맺었다. 이 용역보고서에서는 사토편익 등을 반영한 총 8개 대안의 B/C 비율이 0.9223부터 1.2807로서 사업이 경제성을 지니는 것으로 결론내리고 있다.

반면 운하건설반대 측은 용역결과가 왜곡되었다고 주장하고 나섰다. 내륙교통 완화편익, 화물운송비 절감편익, 토지자원 창출편익이 과다하게 추정되었고, 추가교량 개설비용, 도로 신설 및 확장비용, 환경보완시설 추가 비용 등이 누락되었다는 것이다(http://www.cen.or.kr/home/kyungin/kyungin_detail.htm).

<표 3-1> 건교부와 환경단체 BC분석 비교

	건설교통부 추정(B/C=2.2)	환경단체 추정(B/C=0.95)	비고
편익	내륙교통 완화편익: 1조 7,413억원	내륙교통 완화편익: 1조 2,687억원	4,726억원
	화물운송비 절감편익 : 6,615억원	화물운송비 절감편익 : 5,745억원	870억원
	인천항 체선완화 편익 : 6,710억원	인천항 체선완화편익 : 6,710억원	
	홍수피해 경감편익 : 2,794억원	홍수피해 경감편익 : 2,794억원	
	토지자원 창출편익 : 1,842억원	토지자원 창출편익 : 1,322억원	520억원
	편익 : 3조 5,374억원	편익: 2조 9,258억원(6,116억원감소)	
비용	조사·설계비, 공사비 등 건설비용 및 인건비·보수비 등 운영유지비용 : 1조 8,429억원	조사·설계비, 공사비 등 건설비용 및 인건비·보수비 등 운영유지비용 : 1조 8,429억원	
		인천시 추정, 추가 교량 개설 비용 : 1,880억원	1,880억원
		도로 추가 건설비용: 9,840억원	9,840억원
		환경보완시설 추가비용 : 648억원	648억원
	비용 : 1조 8,429억원	비용: 3조 797억원(1조 2,368억 증가)	

자료 : http://www.cen.or.kr/home/kyungin/kyungin_detail.htm 참조.

<새만금 간척사업>

사업반대 측에서는 갯벌의 생태적·경제적 가치로 보아 보전이 바람직하다는 입장이다. 이는 1997년 『Nature』 지에 갯벌이 농지에 비해 100배 이상의 가치가 있다는 Constanza의 논문 등에 근거한 것이다. 이들은 또한 새만금 갯벌의 오염물질 정화효과가 하수처리장 40개소 건설에 버금간다며 개별 보존을 주장했다. 반면 사업을 찬성하는 측에서는 농지도 생태적·경제적으로 탁월한 가치가 있음을 주장했다. 그리고 갯벌이 농지보다 100배 이상의 가치가 있다는 외국 전문잡지는 해석상 오류를 범했으며, 갯벌 정화효과도 단순계산에서 비롯된 것이라고 맞섰다(박재근, 2004).

경제성 평가 외에 담수호 수질에 대해서도 논쟁이 있었다. 사업반대 측에서는 오염물질의 대량유입으로 새만금이 제2의 시화호가 될 것이라는 우려를 표명했다. 하지만 사업 찬성 측에서는 농업용수에 적합한 수질기준은 충족시킬 수 있다는 입장으로 맞섰다(새만금사업 환경영향 공동조사단, 2000).

<서울외곽순환도로 - 사패산 터널>

사업주최측인 한국도로공사는 의정부 외곽노선을 선택할 경우 사업비가 7,120억원 증가하고, 노선우회로 이용교통량은 30% 감소할 것이라고 평가했다. 그리고 도로이용비용도 연간 820억원 추가로 소요되는 등 북한산 국립공원 내 사패산과 수락산, 불암산 구간을 터널로 통과하는 원안이 타당하다고 주장했다(권영인, 2004). 사업주최측이 주장하는 대안노선별 비용은 아래 표의 내용과 같다.

<표 3-2> 대안 노선별 비교표

구분	기존노선	우회노선	
		국립공원 외곽	의정부 외곽
연장	25.3km	27.8km	35.3km
사업비	11,640억원	13,340억원 (17,207)*	18,760억원 (22,627)*
산림훼손면적	1.65km ²	2.12km ²	2.72km ²
국립공원통과구간	4.6km	7.1km	국립공원 우회

자료 : 권영인, 2004. “도로분야의 갈등발생 사례 : 사패산 관통도로.”

<경부고속철도>

경부고속철도를 둘러싼 갈등에서 사실관계가 쟁점이 된 것은 안전성과 경제성 두 가지였다. 우선 천성산과 금정산이 활성단층인 동래 단층과 양산 단층 사이에 위치해 안정성이 우려된다는 점이다. 하지만 이에 대해 한국철도시설공단은 이미 천성산과 금정산 지역에 대한 지질학적 조사를 마쳤으며, 적용하게 될 터널공법은 고속철도 1단계 구간인 운주터널(충남연기, 4020m), 황학터널(영동~김천, 9975m), 그리고 서울지하철과 부산 지하철 2호선, 수영강 횡단 등에 사용된 바 있고, 외국에도 도버해협을 통과하는 유로터널 등에 사용되고 있는 것으로서 그 안전성은 입증되었다는 입장이다(<http://www.kmnetwork.or.kr/>).

다음으로 경제성의 경우, 사업 반대 측은 대구-부산 노선의 경우 경주를 경유하지 않는 직선노선의 거리는 382km로서 경유노선 412km보다 약 30km가 단축된다. 이를 공사비로 환산하면 약 1조원에 해당하고 소요시간상으로도 10~25분가량 차이가 난다며 노선변경을 주장했다. 각 대안 노선들에 대한 상반된 입장을 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 3-3> 대구-부산 노선 3가지 대안의 장단점 비교

대안	장점	단점
대안 1 (기존 대안대로 고속철도가 경주 경유 - 기본대안)	① 전구간을 동시에 개통 ② 승차수요가 가장 많다. ③ 전구간 운행시간이 116분 (운행속도 300km/h 가정) 소요	① 대안3에 비해 사업비 6.3조원 더 소요(전체 사업비 17조원 가정) ② 전구간개통이 2005년 11월로 연기
대안 2 (밀양을 경유하여 직선화하는 경우)	① 대안 1에 비해 운행거리 37.7km 감소하여 전력 절감 ② 운행시간이 대안1에 비해 약8분 단축(운행속도 300km/h 가정). ③ 고속철도 사업비가 대안1에 비해 1.6조원 감소(건설비 428억원/km가정)	① 전구간개통이 2005년 11월로 연기 ② 대안1에 비해 승차수요가 20% 감소 ③ 대구-밀양 산악지대와 밀양-부산 연약지반 때문에 난공사 예상 ④ 밀양을 중간역으로 하는 경우 고속철도의 환승교통망을 구축하기 위한 막대한 SOC투자 필요
대안 3 (이 노선 건설 유보하고 현재 경부선 철도 고속화)	① 2003년 7월: 개통시기 가장빠름 ② 대안1에 비해 고속철도 사업비 6.3조원 감소(기존 철도 전철화 비용 불포함, 건설비용 428억원/km가정)	① 대안1 대비 운행시간 44분 더 소요 ② 조기개통을 위한 연결선에 3619억, 기존선 전철화에 4,687억 소요 (97년 기준가격). ③ 영구노선이 아닌 임시노선

자료: 이병인. 2002. “금정산,천성산 경부고속철도통과시 환경영향과 환경영향평가의 문제점”

<방사성폐기물처분장 - 부안>

방사성폐기물처분장의 안전성에 대해 사업 찬·반측 입장이 상이했다. 사업 찬측은 선진화된 기술력을 표방하며 안전하다는 입장을 고수했다. 반면 사업 반대측은 방사성 오염으로 인한 피해사례들을 소개하며 방사성폐기물처분장의 위험성을 알렸다. 이러한 논쟁은 후에 서울대 교수들의 ‘방사성폐기물처분장 서울대 입지’로까지 이어졌다(중앙일보, 2004.1.8).

<한탄강 댐>

한탄강댐 건설 반대자들은 수자원공사의 경제성 분석이 왜곡되었다고 주장한다. 우선, 댐건설을 합리화하기 위해 다른 대안에 소요되는 비용을 과장, 왜곡하여 댐 건설이 상대적으로 경제적인 것처럼 보이게 했다는 것이다. 또한 환경부와 의 최종 협의안에 따라 용수공급을 할 수 없게 되면 한탄강댐 건설 사업은 경제성이 더욱 악화되어 편익/비용 비율이 0.351이며 576,038백만 원의 경제적 손실이 발생하는 것으로 분석하였다(우석훈 외, 2004: 27).

반면 한국수자원공사는 임진강 하류 파주지역에 대한 개발계획과 홍수재난피해 측면을 감안할 때 한탄강댐의 건설은 충분히 경제성이 있는 것으로 입증되었다며 반대 측의 주장을 일축했다. 특히, 반대 측이 주장하는 문제들에 대해 2002년 1월에서 3월까지 주민요구에 따라 국내 각계 9명의 전문가(홍수분야 3명, 경제성분야 3명, 환경분야 3명)의 자문검토를 받아 공통 지적사항에 대해서는 기본계획을 일부 재검토하였기 때문에 문제가 없다는 입장을 견지했다(<http://www.kowaco.or.kr/>).

경제성 평가 외에도 한탄강 댐의 필요성에 대해서도 의견이 분분했다. 사업 반대 측은 수자원공사가 제시한 한탄강댐의 홍수조절량이 과대 계상되었다고 주장했다. 그리고 한탄강댐 기본설계에는 유역이 커질수록 비홍수량이 작아지는 원리가 임진강에 대해 전혀 적용되지 않은 점을 지적했다. 이로 인해 임진강 유역에서 한탄강댐 유역만 특별히 홍수 유출량이 많아지고, 이 지역의 홍수량을 조절할 경우 하류의 홍수조절효과가 크다는 주장이 등장하게 되었다는 것이다.

이에 대해 한국수자원공사는 댐에 의한 하류 목표지점의 홍수조절효과($2,700\text{m}^3/\text{s}$)는 댐으로부터 하천을 따라 홍수추적을 실시하여 계산된 것으로 이 방법의 타당성 검증을 위하여 수리수문학적 방법으로 재검토하고 타 유역의 사례 비교결과 문산천 지점에서의 홍수조절효과는 타당한 것으로 검토되었다고 발표했다. 그리고 단순히 유역면적비만으로 하류의 홍수조절효과를 판단하는 것은 유역의 특성이 고려되지 않은 것으로 정확한 홍수조절효과의 판단을 위해서는 수리수문학적 모형에 의한 하도 홍수추적방법을 활용하는 것이 타당하다고 덧붙였다(<http://www.kowaco.or.kr/>).

5. 구조적 갈등

구조적 갈등은 사회의 구조, 제도, 시스템 등 분쟁 당사자 외부의 상황적인 요인에 의해 야기되는 갈등이다. 이는 왜곡된 제도나 관행, 차별, 억압 등에 대한 논란이 주를 이루며 절차상의 적법성이나 운용의 충실성이 문제가 되는 경우가 많다.

<경인운하>

사업 반대 측은 환경영향평가를 대행한 업체가 관리 소홀 등 크고 작은 문제로 여러 차례 제재조치를 받은 경험이 있는 기관이라는 점을 문제 삼았다. 그리고 경인운하건설과 관련해 정부정책이 자주 반복되어온 점도 지적했다. 또한 경인운하 건설사업 타당성에 대한 의문이 제기된 후, 건교부, 환경부, 기획예산처가 합의하여 사업타당성 재평가작업을 진행하기로 했고, 이 과정에 환경단체의 공동참여를 제안한 바 있으나 이를 이행하지 않았다고 주장했다(감사원, 2003). 반면 사업추진 주체들은 종합치수대책을 시작으로 경인운하 계획 예비조사 등을 실시하였으며 환경영향평가는 물론 보완조사까지 실시하는 등 필요한 모든 절차를 거쳤다는 입장이었다(<http://www.kowaco.or.kr/>).

<새만금 간척사업>

사업 반대 측에서는 새만금 사업이 정치적 결정에 의해 시작되었다고 평가했다. 여러차례 대선에서 호남 유권자들을 의식하여 정치권이 경쟁적으로 새만금 사업을 대선공약으로 내세웠다는 것이다. 따라서 사업의 경제성이나 환경성에 대한 적절한 평가없이 공약사업의 추진이 진행되었다고 주장하였다(문경민, 2000). 반면 사업 찬성 측에서는 환경영향평가 및 보상 등 적법한 모든 절차를 거쳤다는 입장이다. 그리고 환경영향평가가 이루어진 당시 사회적 여건과 현재의 사회적 여건이 달라졌다는 점은 인정하지만, 당시로서는 최선을 다했다는 것이다(박재근, 2004).

<서울외곽순환도로 - 사패산 터널>

사업 반대 측은 사업 과정 중 공청회에서 다루어진 내용들이 중립적이지 않았고 환경단체가 불참한 상황에서 진행되었다며 문제를 제기한 바 있다. 그리고 환경영향평가 협의가 종료된 후 한국도로공사가 평가서에 제시된 대기오염, 지하수 고갈, 생태계 파괴문제들에 대해 별도의 대책을 세우지 않고 환경부의 환경영향평가협의 조건도 받아들이지 않은 채 바로 도로건설을 추진했다며, 이는 관통도로 건설을 위해 환경영향평가과정을 형식적으로 거쳤다는 것을 의미하는 것이라고 주장했다(이병인, 2002).

사업 찬성 측은 서울외곽고속도로 건설사업은 1997년 2월 환경영향평가에 착수해 2001년 7월 협의를 완료했기 때문에 환경영향평가 및 협의기간이 1년 2개월로 정해져 있는 점을 감안한다면 그 4배의 기간 동안 수많은 환경단체 및 생태전문가들의 의견을 수렴한 데 이어 이들과 합동으로 현장을 답사하는 등 친환경 고속도로 건설을 위해 노력했다는 입장이다. 또한 지난 수년간 수많은 환경단체에서 문제를 제기했고 그 해소방안에 대해 정부가 함께 고민했으며, 그 결과 현재의 계획노선으로 사업을 추진하고 공동으로 환경관리를 시행하도록 환경부에서 대안을 제시했기 때문에 절차상 문제가 없다고 주장했다(권영인, 2004).

<경부고속철도>

사업 반대자들은 사업이 처음 시작될 때부터 국민적 의견수렴이나 사업목표, 사업성과를 근거로 합리적으로 결정한 사업이 아니라 충분한 분석 없이 정치적 논리에 의해 일방적으로 진행된 사업이라는 평가한다. 이처럼 충분한 검토와 계획이 부족한 상태에서 사업을 서두르다 보니 사업비 산정에서도 오류가 발생하여 정권이 바뀌면서 지속적으로 증가하였다는 것이다. 반면 한국철도시설공단은 법원의 판결문을 제시하며 절차상의 큰 하자가 없음을 주장했다. 즉, 환경영향평가 재실시를 하지 않는 등 절차를 위반한 점은 인정하지만 이것이 위법은 아니라는 입장이다(<http://www.knetwork.or.kr/>).

<방사성폐기물처분장 - 부안>

방폐장 건설의 반대측에서 내세우는 가장 큰 절차적 문제점은 정부측의 의사결정이 원칙 없이 너무 자주 반복되었다는 점이다. 부안군수가 방폐장 유치신청 전 날까지도 지역주민과 의회의 의견(유치 반대)을 존중한다고 했으나, 갑자기 홀로 위도의 방폐장 유치를 신청했다. 이는 적법할지 모르나 지역민들과 지역의회의 동의를 받을 수 없었다. 정부도 현금보상을 암시하다 얼마 지나지 않아 현금보상불가 방침을 밝혔다(<http://www.nonukebuan.or.kr/>). 방폐장 유치를 신청한 지역민들이 보상만을 생각하고 찬성했다고 보기는 어려우나, 찬성입장을 견지하는데 큰 영향을 준 것만은 확실하다.

<한탄강 댐>

사업 반대 측은 한탄강 댐이 당초 수자원개발목적으로 논의되다가 임진강 유역의 세 번째 대홍수가 발생한 1999년 가을, 홍수조절 댐으로 거론되면서 2000년 12월에는 기본설계까지 마치게 되었다고 주장하였다. 또 유역 관리를 위해 치수용 또는 용수용 댐의 필요성을 검토하는 '임진강 수해원인 조사 및 대책(2001.7)'이나 '임진강 하천정비기본계획(2001.12)'은 기정사실이 된 한탄강댐 계획의 사후적인 정당화작업이라 비판하였다(우석훈 외, 2004).

반면 한국수자원공사는 임진강유역의 근원적인 홍수방지를 위해 하도정비, 한탄강댐 건설, 조절지 설치, 천변저류, 농경지저류, 분수로 설치 등 다양한 방법 등을 조합한 5가지 대안을 검토했고, 대안 검토 시 사업비뿐만 아니라 안전성, 시공성, 유지관리 등 10개 항목을 종합적으로 평가한 결과 제3안(하도정비+천변저류+댐건설+홍수조절지건설)이 최적의 대안으로 평가되었다고 주장했다. 또한 공청회 등 적법한 절차를 거쳤기 때문에 문제될 것이 없다는 입장이었다(<http://www.kowaco.or.kr/>).

제4장 환경갈등 완화를 위한 제도개선 방안

전술하였듯이 갈등 자체가 부정적인 것이 아니라 부정적인 표출양식이 문제가 된다. 갈등은 사회통합과 구성원간 역할재배분이라는 긍정적인 역할을 수행하며 단지 갈등이 격한 분쟁으로 표출되는 경우 사회적으로 커다란 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 환경갈등에 대한 정책적 접근은 갈등의 제거보다는 갈등의 격화를 예방하고 격화되었을 경우 완화시키는 것을 목적으로 하여야 한다.

1. 사전예방: 전략환경평가의 도입과 시민참여 활성화

환경갈등의 격화는 앞에서 살펴본 바와 같이 구조적인 원인을 지닌다. 과거 개발시대의 주요 정책의사결정은 그 결정으로부터 영향을 받는 주민들의 참여 없이 정책입안자에 의해 일방적으로 이루어진 경우가 많았다. 80년대 후반 이후 민주화의 진전으로 일방통행적인 행정(governing)에서 시민의 참여를 통한 공동정책결정(governance)으로의 이행노력이 확대되고 있지만 일방적 의사결정(decide-announce-defend)의 관행이 잔존해 있는 것이 사실이다. 사업의 공개진행시 어떤 곳에서도 성공할 수 없다고 주장하며 사전동의 보다는 사후설득과 보상으로 해결을 시도하는 경향을 보이고 있다(이창훈, 2004).

환경갈등의 격화를 예방하기 위해서는 환경파괴를 동반하는 정책을 결정하고 사업을 수행할 때 환경파괴로부터 직·간접으로 영향을 받는 주민들의 참여를 보장할 수 있어야 한다. 의사결정의 전체과정을 가능하면 공개하고 주민들의 의사를 반영할 수 있도록 하며 특히 정책, 계획, 사업의 환경영향에 대한 평가에 주민들의 실질적인 참여를 제도화하여야 한다.

환경갈등 문제와 관련하여 환경영향평가는 ‘개발의 면죄부’ 역할을 수행했다는 비난을 많이 받아왔다. 실제로 경인운하, 경부고속철도, 한탄강댐 등의 사업에서 환경영향평가의 객관성·공정성이 갈등의 주요 쟁점이 되었다. 물론 환경영향평가

가 부실하거나 주민의 의견을 제대로 반영하지 못하면 환경갈등이 유발될 수 있지만, 역으로 그 때문에 환경갈등을 예방하는 장치로 활용될 수도 있다(윤순진, 2004).

환경영향평가제도의 개선과 관련하여 환경갈등의 예방의 맥락에서 쟁점이 되는 것은 크게 첫째, 전략환경평가, 둘째, 시민참여, 셋째, 사회영향평가의 세가지로 요약해 볼 수 있다.

먼저 전략환경평가(SEA: Strategic Environmental Assessment)의 도입 문제에 대해 살펴보자. 우리나라에서 환경영향평가가 본격적으로 도입된 것은 1981년 ‘환경영향평가서작성등에관한규정’이 제정·고시되면서부터이다. 그 후 환경영향평가는 지속적으로 확대되어 가면서, 지난 20여 년 동안 각종 개발 사업의 추진으로 인한 환경영향을 저감하는데 중요한 역할을 수행해 왔다.

<표 4-1> 국내 환경영향평가제도의 변천 과정

연도	주요 내용
1981	‘환경영향평가서작성등에관한규정’을 제정·고시함에 따라 환경영향평가 본격 실시
1986	환경보전법 개정을 통해 민간개발사업 포함
1990	환경정책기본법으로 근거 이관. 대상사업 확대 및 주민의견 수렴 규정. 사후관리 규정
1993	환경영향평가법이 단일법으로 제정. 벌칙 강화. 대상사업 확대
1997	협의기준초과부담금 규정. KEI 설립

자료: 최준규. 2004. “환경영향평가제도의 발전방향.”

하지만, 환경단체들을 중심으로 환경영향평가가 개발 및 환경과괴의 면죄부 역할을 수행하고 있다는 비판은 끊이지 않았다. 이와 관련하여 환경부는 다양한 조치(사후관리 강화, 허위평가서에 대한 벌칙 강화, 협의내용 미이행시 처벌 규정 등)를 취했지만, 이러한 비판을 불식시키는 데는 한계가 있었다. 이는 환경영향평가가 “당해 사업에 대한 입지 및 규모의 변경, 사업의 취소 등과 같은 사업 관련 전반적인 부분에 대한 검토가 아닌 제안된 사업의 실시로 인한 환경적 영향을 저감하기 위한 수단으로 활용”(송영일, 2002: 1)되어 왔기 때문이다.

이러한 환경영향평가제도의 한계를 극복하기 위해 개발을 전제로 하는 행정계획이나 일정 규모 이상의 개발사업 계획을 수립하는 단계에서 미리 환경에 미치는 영향을 검토하고 대책을 강구하도록 하는 사전환경성검토제도가 2000년부터 시행되었다. 사전환경성검토제도는 개발사업에 앞서는 상위단계인 정책·계획·프로그램(PPP: Policy, Plan, Program)의 수립과정과 관련된 전략환경평가의 일환으로 간주할 수 있다. 하지만 검토대상 범위의 협소, 환경영향평가와의 차별성 불명, 법적·제도적 장치의 미비 등으로 인해 현행의 사전환경성검토제도는 전략환경평가와는 다소 거리가 있다(<표 4-2> 참조).

<표 4-2> 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 비교

구분	전략환경평가	사전환경성검토
법적근거	· 법률, 행정명령, 지침 등(외국)	· 환경정책기본법과 개별법
적용대상	· 정책, 계획, 프로그램	· 행정계획과 개발사업
시행시기	· 정책, 계획, 프로그램의 수립과 동시	· 계획의 확정전, 사업의 승인전
평가내용	· 제안된 PPP에 적합한 환경보전 목표와 방안 제시 · 대안을 환경적 측면에서 비교	· 개발사업의 경우 환경영향 저감방안 위주(환경영향평가와 구분 불명확) · 대안에 대한 평가 미포함
평가범위	· 거시적 검토와 세부적 검토	· 미시적 검토
평가방법	· 정성적 평가 위주	· 개발사업의 경우 정량적 평가 위주
주민참여	· 가능	· 제도적 장치 없음

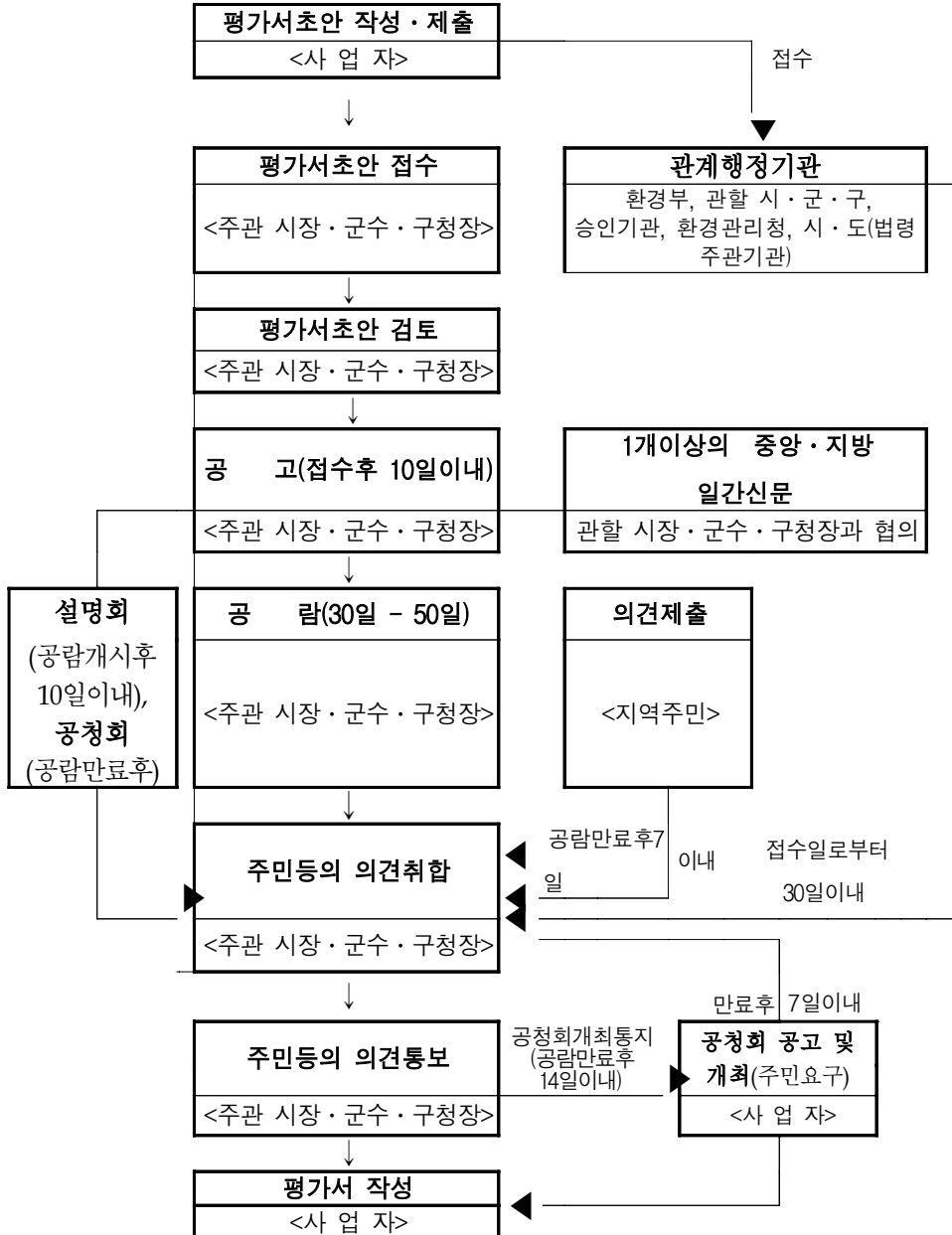
자료: 송영일(2002), 이용우(2004)에서 재구성.

전략환경평가가 본격적으로 도입된다면 ‘개발사업의 추진을 전제로 하는 환경영향의 저감방안 검토’라고 하는 현행 환경영향평가제도의 근본적 한계는 일정 정도 극복될 수 있으며, 특히 사업의 포기를 포함하는 다양한 대안들의 비교·검토를 통해 “환경영향평가서가 개발의 면죄부로 비하되고 환경영향평가제도가 통과 의례식 제도로 치부”(김임순 외, 2003: 172)되는 문제는 상당 부분 해소될 수 있을 것이다.¹¹⁾

11) 국내에서 전략환경평가의 도입을 위한 제도 개선 사항에 대해서는 송영일(2003)을 참조.

다음으로 환경영향평가와 관련된 시민참여의 문제에 대해 살펴보자. 1990년 환경영향평가제도가 환경정책기본법으로 이관되고 환경영향평가에 관한 규정이 대폭 보완·강화되면서 평가서 초안에 대한 주민 의견을 반영한 최종평가서를 작성하도록 의무화되었다. 하지만 새만금, 동강댐, 서울외곽순환도로, 경부고속철도 등을 둘러싼 환경갈등 사건들을 살펴보면, 환경영향평가가 주민의사를 제대로 반영하지 못했다는 지적들이 많다.

하지만 환경영향평가제도를 통한 주민참여는 제도적 측면이나 운영적 측면에서 여러 가지 제약을 지니고 있다. 먼저 가장 커다란 문제는 주민의견 수렴시기이다. 현행 환경영향평가제도의 주민의견 수렴은 계획이 확정되고 설계가 마무리되는 평가서 초안 단계에 실시되고 있다. 이에 따라 사업의 타당성 또는 기본계획에 대한 주민의 반대의견이 있어도 본질적인 계획의 목표 및 방향 등의 변경이 어려운 실정이다. 따라서 환경영향평가단계에서 주민의견 수렴이 실질적으로 이루어질 필요는 분명히 있지만 사업의 타당성에 대한 주민의견은 환경영향평가단계에서는 불가능하며 그 상위단계, 행정계획 수립단계에서 수렴되어야 한다. 다음 문제점은 개발사업에 따른 이해관계 조정을 위한 장치의 결여이다. 현재의 제도에서는 주민 상호간 또는 주민과 사업자간, 주민과 정부간 의견이 상충될 때 조정이나 통합의 기능을 수행할 장치가 없어 종합적인 의견수렴에 기초한 사업실행이 어렵다. 나아가 주민참여가 사업시행 관련자들에 의해 편의적·형식적으로 이루어지는 경우가 많을 뿐만 아니라, 지역주민 대부분은 평가서를 열람하더라도 이해하기 어렵기 때문에 주민설명회의 실효성이 미약한 실정이다(유헌석 외, 2002).



자료: 환경부, 2001. '환경영향평가제도운영지침개정.'

<그림 4-1> 환경영향평가서 초안의 주민의견 수렴 절차

주민참여 문제는 전략환경평가의 도입과 연계되어 있다. 개발사업의 실행의 타당성 문제를 둘러싼 갈등의 완화를 위해서는 계획의 수립 단계에서부터 주민참여가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 다만, 이 경우의 주민은 사업의 영향권 내에 거주하는 자로 국한할 필요가 없으며, 학계나 환경단체의 전문가들도 포함할 필요가 있다.¹²⁾ 나아가 이러한 맥락에서 현행 사전환경성검토제도에 주민의견(시민의견) 수립 절차를 보완할 필요가 있다.¹³⁾ 그리고 환경영향평가(전략환경평가)와 관련된 실효성 있는 주민의견(시민의견) 수립을 위해 앞에서 살펴본 다양한 형태의 심의적 의사결정 방식을 활용할 수 있을 것이다. 특히 전략환경평가의 경우 그 대상이 되는 정책, 계획, 프로그램 중 최상위 정책의 환경영향은 불확실성이 높으므로 객관적인 단일한 결론을 얻기 어렵고 여러 가지 예측 시나리오로 제시되는 것이 일반적이다. 따라서 소수전문가에 의해 작성된 시나리오들을 일반 시민들이 참여하는 심의적 의사결정을 통해 평가하여 추후 이 문제를 둘러싸고 갈등이 격화되는 것을 최대한 방지할 수 있다. 예를 들어 국가에너지장기수급계획의 환경영향평가에 공론조사를 통해 시민들의 에너지수급시나리오별 가치평가를 적극적으로 반영함으로써 향후 구체적 에너지 관련 의사결정시(예; 방사성폐기물처리장 건설 등) 가치갈등을 사전에 차단할 수 있다.

마지막으로 사회영향평가(SIA: Social Impact Assessment)의 문제에 대해 살펴본다. 환경갈등을 예방·해소하기 위한 환경영향평가의 보완책으로 시민참여의 확대와 더불어 사회영향평가가 제대로 수행되어야 한다는 논의가 있다. 사회영향평가를 통해 개발이 가져올지도 모르는 사회적으로 부정적인 영향이 무엇인지 예측·확인할 수 있으며 나아가 부정적 영향을 저감하는 방안을 확인·제안할 수

12) 이러한 의미에서 ‘주민참여’보다는 ‘시민참여’가 더 적합한 용어라는 지적(윤순진, 2004)은 타당하다.

13) 물론 모든 행정계획에 대해 일반인의 의견을 수렴하는 것은 행정 낭비일 수 있다. 행정계획의 수준, 성격, 영향범위 등에 따라 의견수렴 대상 및 범위를 조정하는 것이 필요하다. 역으로 모든 개발사업에 대해 동일한 방식의 주민의견 수립 절차를 거치도록 하는 것 역시 재검토할 필요가 있다. 실제로 현 제도에서는 주민의견 제출범위가 생활환경 및 재산상의 환경오염 피해와 그 감소방안으로 한정됨으로써, 주민들의 관심이 경제적 피해와 관련된 이기적·개인적 문제로 축소되는 경향이 있다.

있기 때문에, 사회영향평가를 제대로 수행하게 되면 불가역적인 사회적 영향이 줄어들 수 있고 사업으로 인한 사회갈등을 미연에 방지하거나 완화·해소할 수 있다는 것이다(윤순진, 2004).

현행 환경영향평가는 3개 분야 23개 항목으로 구성되어 있으며, 이 중 사회·경제환경 분야가 7개 항목을 차지하고 있다(<표 4-2> 참조). 하지만 자연환경 분야나 생활환경 분야에 비해 사회·경제환경 분야는 평가항목이나 평가방식, 그리고 전문성의 측면에서 상대적으로 매우 취약한 것이 사실이다.

<표 4-3> 환경영향평가 분야별 평가항목

분야	평가항목
자연환경	기상, 지형·지질, 동·식물상, 해양환경, 수리·수문
생활환경	토지이용, 대기질, 수질, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장애, 일조장애, 위락·경관, 위생·공중보건
사회·경제 환경	인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재

자료: 윤순진. 2004. “환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안 : 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로.”

그런데 문제는 환경영향평가라는 틀 속에서 사회·경제환경 분야에 대한 평가를 강화하는 것이 바람직한가 하는 점이다. 넓은 의미의 환경영향평가(사전환경성검토, 전략환경평가 포함)는 특정한 계획이나 사업이 환경에 미치는 영향을 분석·평가하는 것이다. 현재 특정한 계획이나 사업으로 인한 경제적 영향이나 사회적 영향에 대한 분석은 다른 제도적 틀(예: 사업 타당성 분석, 교통영향평가 등)을 통해 이루어지고 있다. 따라서 실질적인 사회영향평가가 이루어지기 위해서는 이러한 기존의 제도적 틀의 근본적 재편이 이루어져야 할 것이다. 그리고 그러한 새로운 제도적 틀 속에서 이루어지는 사회영향평가는 환경영향평가의 일환이 아니라 일종의 ‘지속가능성 평가’의 일환으로 이루어지게 될 것이다. 장기적으로는 이러한 방향 전환이 필요할지 모르나, 단기·중기적으로는 현행 제도가 지니고 있는 문제점을 개선·보완하는 것이 더 시급한 일이다. 다시 말해서, 전략환경평가를

포함하는 넓은 의미의 환경영향평가가 내실 있게 진행되도록 하는 것이 더 중요한 문제이다.

2. 사후완화: 참여적 의사결정의 제도화

스노퀄미강 댐 갈등조정 사례를 환경분쟁해소의 효시로 보면 ADR을 환경갈등 해결 수단으로 사용한 지 벌써 30년이 지났다. 그 동안 미국의 ADR은 다른 나라에 비해 연방, 주, 지방을 막론하고 모든 정부기관과 환경행정 분야에서 빠른 속도로 성장해왔다. 그러나 다른 환경 관련 제도나 정책수단들의 전파 속도에 비하면 캐나다를 제외한 유럽 여러 나라들에서는 미국의 ADR을 도입하는 데 오랜 기간의 토론과정을 거치고 있다. 아직도 유럽 지역 국가들의 ADR 활용 사례는 적은 편이지만 앞으로 시간이 흐르면서 점점 늘어날 것이 분명하다. 국제적인 환경갈등에서도 ADR의 사용이 늘고 있다(Moore, 1996).

ADR은 모든 당사자들이 수용할 수 있는 합의를 더 공정하게, 더 효과적으로, 더 빨리 이끌어낼 수 있다는 장점이 있다. 그리고 그 과정에서 갈등당사자들이 상대방의 입장을 이해하게 됨으로써 관계를 개선할 수 있을 뿐 아니라, 합의방식을 비롯한 전체적인 절차를 스스로 결정하는 자율성을 지닌다. 또한 모든 갈등당사자들이 자신의 목적을 상당부분 관철시킬 수 있기 때문에 모두에게 유익한 결과를 가져올 수 있다.

하지만 ADR은 가치관의 대립으로 발생한 갈등의 해결에는 적합하지 않다는 것이 전문가들의 다수 의견이다. 예를 들면 원자력발전소의 부지선정과 건설이나 방사성 폐기물 처분장 또는 특정유해폐기물 처리시설의 부지선정과 건설 등이다. 물론 이러한 갈등도 때때로 협상에 의한 합의 방식으로 문제를 해결하려는 시도가 있었다. 스위스의 경우 '방사성 폐기물에 관한 갈등해결 T/F(Conflict Resolution Group of Radioactive Waste)'를 구성하고 환경단체 대표들이 참여한 가운데 중립적인 제3자의 진행으로 합의를 도출하기 위해 노력했다. 협상 진행 과정에서 정부가 기존 원자력 발전소의 증설을 허가하기로 결정하자 환경단체 대표

들이 협상을 중단하고 철수해버림으로써 결국 조정은 실패로 돌아갔다. 이러한 가치관 갈등의 경우에는 이해당사자가 전 국민인 경우가 많으므로 참여적 의사결정 기법중 '참여자'의 폭이 넓은 심의적 의사결정이 갈등의 확산을 방지하고 완화하는데 도움이 된다.

환경갈등 완화를 목적으로 참여적 의사결정기법을 도입하고 활성화하기 위해서는 다음과 같은 법적·제도적·문화적 문제점을 우선적으로 해결해야 한다.

법·제도의 측면과 관련하여 우선 참여적 의사결정으로 인한 추가비용의 부담문제를 해결하여야 한다. 심의적 의사결정의 경우는 공공의 이해가 걸린 주요정책에 대한 일반국민의 의사를 반영하는 것이므로 정부기관이 그 재원을 조달하는 것이 당연한 반면, 상충되는 경제적 이해관계를 조정·중재하는 ADR의 경우 이론적으로는 갈등의 배경인 (잠재적) 경제적 손익의 배분을 통해 ADR의 재원을 자율적으로 충당할 수 있어 보인다. 하지만 이해관계갈등은 대부분 경제적 약자에 대한 추가적인 환경적·경제적 피해를 둘러싸고 발생하므로 경제적 약자가 ADR의 비용을 부담하는 것이 현실적으로 불가능한 경우가 많다. 따라서 이 경우 ADR비용은 소수의 경제적 강자(사업시행자 등)가 단독으로 부담하는 경우가 많은데, ADR과정의 공정성을 위해서 국가차원의 재정지원이 요구된다. 구체적인 재정지원기준은 별도 지침을 통해 수립되어야 한다.

둘째, 참여적 의사결정의 활성화를 위한 법제도의 마련이 요구된다. 우리나라 공공갈등의 원인으로 사회의 민주화와 다원화를 따라가지 못하는 행정의 권위적 행태, 신뢰성 부족, 행정의 불투명성, 행정에 대한 참여제도의 미비 등을 들 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 기존 일방주의적 행정을 탈피하여 이해관계자 및 전문가의 참여와 협력 하에 정책을 결정하고 집행하는 행정문화를 조성해야 한다. 행정문화는 강한 관성을 지니기 때문에 새로운 행정문화의 정착을 촉진하고, 참여적 의사결정을 활성화할 수 있는 법·제도 마련이 우선되어야 한다.

갈등관련 법·제도의 경우 지속가능발전위원회가 2004년 2월 12일에 국정과제회의에서 사회적 갈등을 관리할 수 있는 국가적 시스템 구축방안을 제시한 바 있고, 이후의 후속조치로 사회적 갈등관리의 기본틀인 갈등관리기본법 제정을 추진 중이

다. 이 법의 주요내용으로는 행정기관의 장이 갈등 발생가능성을 판단하여 가능성이 있을 때 갈등영향분석을 실시하는 것, 갈등영향분석서 심의 및 갈등관리정책 자문을 위한 갈등관리위원회 설치, 중대한 갈등이 예상되는 경우 공론조사, 시나리오워크숍, 시민배심원제와 같은 심의적 의사결정 방법의 활용 등이 포함된다. 이 외에도 행정기관의 장이 당사자 합의에 의해 사안별로 합의된 기본규칙에 따라 '사회적 합의 촉진을 위한 갈등조정회의'를 구성·운영하는 내용을 담고 있다.

갈등관리기본법은 갈등관리의 기본적인 원칙들과 방법들만 규정하고 있어 이것들을 사안별로 어떻게 구체화시킬 것인지에 대해 정책적 접근이 요구된다. 또 기존의 법령들에서 갈등관리기본법의 정신과 상충되는 부분을 찾아내어 정비하는 작업도 필요하다.

셋째, 사회적 합의를 요하는 갈등사안의 경우 가치관 갈등과 이해관계 갈등이 결합된 경우가 많은데 이 경우 가치관 갈등의 우선적 해결을 통해 쟁점을 축소할 수 있고 이해관계 갈등의 해결가능성이 높아진다. 가치관 갈등이 심의적 의사결정을 통해 해결된 경우 환경단체는 양 갈등당사자의 신뢰를 받는 조정자의 역할을 수행할 수 있다. 예를 들어 환경단체가 동의하는 심의적 의사결정을 통해 국가에너지장기수급계획이 수립되었다면 향후 발전소나 발전폐기물처리장의 입지선정에서 환경단체가 중립적인 제3자의 역할을 할 수 있을 것이다. 따라서 주요정부정책의 결정에 심의민주주의적 요소를 적극 도입하여 가치관갈등을 적절히 통제하고 이해관계갈등의 해결에 있어 ADR의 성공가능성을 제고하여야 한다.

넷째, 우리사회의 갈등해소능력 향상을 위해 갈등 관련 연구·교육기능을 수행하고 전문가 양성을 위한 지원센터의 설치가 필요하다. 달리 말해, 갈등관리를 위해서는 관련법제 마련과 함께 갈등관리 인프라 구축이 이루어져야 한다. 현재 정부는 갈등을 조정하고 정책을 조정하기 위한 기구로서 청와대와 국무총리실에 각각 시민사회수석실과 국무조정실을 두고 있다. 그리고 부처별로도 각종 위원회가 설치되어 있으나 이들 기구들을 종합적으로 지원해줄 수 있는 전문성을 갖춘 기구가 부재하다. 또한 갈등 관련 연구가 주로 민간부문에 의해 이루어짐으로써 정부가 요구하는 갈등관리 정책에 대한 연구가 크게 미흡하다. 갈등관련 교육훈련

역시 초보적인 수준에 머물러 있으며 갈등관리 전문가를 양성하기 위한 교육·훈련 프로그램이 부족한 실정이다. 이들을 총괄적으로 지원할 수 있는 기구의 설립이 요구된다.

다음으로 사회구성원 개개인 인식의 변화를 위해서는 갈등 혹은 평화관련 교육이 중요하다고 할 수 있다. 갈등의 근원적 해소를 위해서는 사회시스템의 변화 뿐만 아니라 내적 변화가 중요하기 때문에 이러한 교육활동은 큰 의미를 갖는다. 참여적 의사결정의 빠른 제도화를 위해서는 무엇보다 현장 일선에서 일하는 공무원을 대상으로 하는 교육이 활성화되어야 한다. 공무원은 사회적 갈등의 직접 당사자가 되기도 하고 때로는 조정자가 되기도 한다. 그리고 공공갈등의 경우에는 갈등 당사자이면서 조정자의 역할까지 해야 하는 어려운 입장에 놓이게 된다. 따라서 공무원들이 협상과 같은 갈등해소 과정에 필요한 이론과 전략 및 기법들을 습득한다면 크고 작은 환경갈등이 사회갈등으로 확대되는 것을 예방하는데 큰 효과를 가져올 것이다.

나아가 이러한 교육이 일반 시민들에게까지 확산될 경우, ADR과 같은 참여적 의사결정은 더욱 효과적으로 적용될 수 있을 것이다. 현재 일부 민간단체들이 일반 시민들을 포함해 교사와 평화활동가들을 대상으로 갈등과 평화교육을 실시하고 있다. 하지만 아직까지 이들 활동이 큰 영향력을 미치지 못하고 있다. 현재 갈등 및 평화 교육은 일부 민간단체들에 의해 행해지는 것이 전부라 할 수 있다. 따라서 정부는 이러한 민간단체들의 갈등관련 활동 지원에 더욱 적극적이어야 할 필요가 있다. 구체적으로 갈등관련 교육활동이 더욱 활성화될 수 있도록 이러한 단체들에 대한 인적·물적 지원을 아끼지 말고 관련 내용은 상호 교류할 수 있어야 한다. 이에 더해 평화적인 갈등해소 문화의 확산을 위한 갈등과 평화교육의 교육화도 고려해볼 수 있겠다.¹⁴⁾

14) ADR은 소송 등 기존 제도의 대체수단이 아니라 보완수단이라는 점을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 소송과 마찬가지로 ADR도 갈등해결의 필요조건이지 충분조건은 아니기 때문에 당사자 간의 협상에 의한 합의로 모든 문제를 해결하려는 지나친 기대는 경계해야 한다. ADR은 소수의견을 대화와 타협으로 해결하는 민주적 절차인 동시에, 다수의견에 소수가 승복할 수 있는 민주적 절차이기도 하다.

제5장 결론

참여정부의 주요 환경갈등 사례(경인운하, 새만금, 서울외곽순환도로 사패산터널, 경부고속철도 금정산·천성산 구간, 방사성폐기물저장시설(부안), 한탄강 댐)를 보면, 대부분 가치관 갈등, 이해관계 갈등, 사실관계 갈등, 구조적 갈등 등이 혼재되어 있다.

가치관 갈등은 개발과 보전의 대립이 투영된 것으로 쉽게 해소되기 어려운 갈등이다. 사실관계 갈등 역시 환경문제가 갖는 지식과 정보의 불확실성과 관련된 것으로, 이 역시 쉽게 해소되기 어렵다. 이해관계 갈등의 경우에도 대규모 사업의 경우에는 피해의 정도나 범위를 정확하게 규명하는 것이 쉽지 않은 일이다. 마지막으로 구조적 갈등 문제는 제도를 재정비하고 합리적이고 투명한 절차를 통해 일정 정도 해소될 수 있다.

사회적으로 논란이 되는 주요 환경갈등의 경우 명확하게 타당성을 판단하거나 진위를 판단하는 것이 어려운 경우가 대부분이다. 따라서 이러한 환경갈등의 완화 또는 해소와 관련해서는 장기적인 관점에서 협력적인 합의형성의 틀을 갖추어 나가는 것이 필요하다. 이를 위해 우선적으로 현재의 환경영향평가제도 및 사전환경성검토제도를 개편하여 전략환경평가를 적극적으로 도입할 필요가 있으며, 이러한 전략환경평가의 도입과 병행하여 각종 계획 및 사업의 수립 단계에서부터 시민(지역주민, 학계 전문가, 환경운동단체 활동가 등)의 참여를 적극적으로 유도해야 한다. 이를 통해 사업 시행까지의 시간이 더 걸리겠지만, 갈등 요인이 사전에 원만하게 조정된다면 사업 시행 이후의 시간을 훨씬 단축함으로써 사회적으로는 더 바람직한 결과를 가져올 것이다.

한편 모든 환경갈등을 사전에 예방할 수는 없는 만큼, 사후적으로 갈등을 완화할 수 있는 장치를 마련하는 것도 필요하다. 경인운하, 새만금, 서울외곽순환도로 사패산터널, 경부고속철도 금정산·천성산 구간, 방사성폐기물저장시설(부안), 한탄강 댐 등의 경우처럼 정부가 추진하는 개발사업과 관련해서 심의적 의사결정기법을 통해 일반시민들을 갈등해소과정에 직접 참여시키거나 조정자 역할을 수행할 수

있는 제3의 기구를 설치하여 갈등의 조정에 나서게 하는 방안이 모색되어야 한다. 이러한 관점에서 지속가능발전위원회에서 추진하고 있는 가칭 ‘갈등관리기본법’의 제정과 동법에 포함된 ‘갈등지원센터’의 설치에 환경갈등의 완화·해소를 위한 제도 개선의 첫걸음이 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 감사원. 2003.9. “경인운하 건설사업 추진실태.” 감사결과.
- 강영진. 2000. 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』. 성공회대 출판부.
- 권영인. 2004. “도로분야의 갈등발생 사례 : 사패산 관통도로.” 「PCSD 발표자료」.
- 김경배. 2002. “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화 방안에 관한 고찰.” 「중재연구」 제12권 : 171-205.
- 김두환. 2000. 「사회적 학습과정으로서 협력적 계획모형의 적용」. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 김세규. 2002. “환경분쟁조정제도에 관한 연구.” 「환경법연구」. 제24권 1호
- 김시평. 1999. “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방향.” 「환경법 연구」. 제21권.
- 김일중, 이명헌. 1996. “환경분쟁의 경제적 해결방안 모색 : 지역간 환경갈등의 국내사례 및 해결방안.” 「자원환경경제연구」 제6권 1호.
- 나성린·김용건. 1997. “환경분쟁과 해결방안: 외국사례를 중심으로.” 「환경경제연구」 제6권 제1호, pp. 243-69.
- 녹색사회연구소. 2004. 『한국환경보고서 2004』. 녹색연합.
- 문경민. 2000. 『새만금 리포트』. 중앙 M&B.
- 박양호 외, 2004 『상생과 도약을 위한 국토정책방안』. 국토연구원.
- 박재근. 2004. 「환경갈등과정에서 전문가 위원회의 역할 : 새만금 민관공동조사단을 중심으로」. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 북한산국립공원을지키는사람들. 2003.10. “북한산국립공원 관통터널과 천성산 금정산 관통 경부고속전철 문제점 바로 알기.”
- 사득환. 1997. “지방시대 환경갈등의 해결기제 : 제3자 조정을 중심으로.” 「한국행정학보」 31권 3호 : 187-201.

- 사득환. 1998. “환경갈등과 대체적 분쟁해결장치 : 인식과 대안” 「환경정책」. 6권 2호 : 109-130.
- 사득환. 1999. “민선시대의 환경갈등과 정책조정.” 「한국정책학회보」 8권 1호 : 249-272.
- 새만금사업 환경영향 공동조사단. 2000. “새만금 사업 환경영향공동조사단 전체회의 회의록.” 비공개자료.
- 서문기 외. 2001. 「한국사회 갈등구조에 대한 이해」. 삼성경제연구소.
- 서희석. 1999. “환경갈등을 해결하기 위한 협상으로서의 과학.” 「한국동북아논총」 12 : 323-339.
- 송영일 외. 2002. 「사전환경성검토제도의 도입방안」. 한국환경정책·평가연구원.
- 송영일. 2003. 「전략환경평가제도 도입에 관한 연구」. 환경부.
- 엄귀섭. 1997. “갈등관리 방안으로서의 정치적 합리성 확보와 조정자 개입 : 지방정부와 주민간의 환경갈등을 중심으로.” 「한국행정논집」 9: 767-770.
- 우동기, 장영두. 1999. “환경분쟁해결을 위한 대안적 분쟁해결제도 도입에 관한 기초연구.” 「협상연구」 5권 2호.
- 우석훈 외. 2004. 「한탄강댐 건설 타당성 검토」. 강원도 철원군.
- 유헌석 외. 2002. “환경영향평가상의 효율적 주민의견 수렴에 관한 연구.” 「환경영향평가」 제11권 제4호: 311-319.
- 윤순진. 2004. “환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안 : 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로.” 「한국사회와 행정연구」 제15권 1호: 283-311.
- 이상규. 1988. “환경분쟁 처리장치의 문제와 개선책.” 「환경법연구」 제8권.
- 이수장. 2004. “환경갈등해소에 있어 고려하여야 할 10가지 사항.” 「KEI 자문회의 발표자료」
- 이시경. 2000. “공동 수자원을 둘러싼 환경갈등의 해소방안 : 원칙과 방법의 재검토.” 「한국지방자치학회보」 30호: 157-175.
- 이병인. 2002.5.23. “금정산·천성산 경부고속철도통과시 환경영향과 환경영향평가

- 의 문제점.” 「경부고속철도 금정산·천성산 통과반대를 위한 1차 토론회(환경부문)」. 부산일보대강당.
- 이영희. 2004. “국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형.” 국토통권 270호: 59-64.
- 이창훈. 2004. “환경갈등의 예방 및 해소방안 연구.” 「사회적 갈등 해소방안」. 경제사회연구회.
- 장영두. 2001. “협상에 기초한 지방정부와 주민간의 대안적 환경분쟁해결방안.” 「한국행정논집」 제13권 3호: 693-718.
- 전재경. 1997. “불감증시대 환경분쟁의 실상과 해소방안.” 「법과 사회」 14: 205-228.
- 참여연대시민과학센터. 2002. 『과학기술·환경·시민참여』. 한울 아카데미.
- 최준규. 2004. “환경영향평가제도의 발전방향.” 「KEI 세미나 자료」. KEI.
- 최홍석 외. 2004. 『공유재와 갈등관리』. 박영사.
- 허석. 1996. “환경분쟁에 있어서 정보공개의 활용방안.” 「환경경제연구」 4.
- 홍준영. 1996. “갈등 및 분쟁조정 : 환경분쟁과 분쟁해결제도.” 「한국행정학회 1996년 동계학술대회 2」.
- PCSD 갈등관리정책연구팀. 2004. 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」. PCSD.
- PCSD. 2003. 「국내갈등사례자료모음집」. PCSD.
- James Fishikin 저, 김원용 역. 2003. 『민주주의와 공론조사』. 이화여자대학교 출판부.

외국문헌

- Abel, R. L. (Ed.). 1982a. *The Politics of Informal Justice. Vol. 1: The American Experience*. New York, London, Toronto, Sydney and San Francisco.
- Abel, R. L. (Ed.). 1982b. *The Politics of Informal Justice. Vol. 2: Comparative Studies*. New York, London, Toronto, Sydney and San Francisco.
- Amy, D. J. 1990. "Environmental Dispute Resolution : The Promise and the Pitfalls" In : N. J. Vig & M. E. Kraft(Eds.), *Environmental Policy in the*

- 1990s. *Toward a New Agenda*. Washington DC: 211-234.
- Amy, D. J. 1987. *The Politics of Environmental Mediation*. New York.
- Amy, D. J. 1983. "The Politics of Environmental Mediation". *Ecology Law Quarterly* 11: 1-19.
- Bingham, G. 1986. *Resolving Environmental Disputes : A Decade of Experience*. Washington DC.
- Bingham, G. & Haywood, L. 1986. "Environmental Dispute Resolution : The First Ten Years". *The Arbitration Journal* 6.
- Boudourides, M.A. 2003. "Participation Under Uncertainty." *Paper contributed at the conference VALDOR 2003*.(9-13 June).
- British Columbia Round Table on the Environment and the Economy. 1991a. "Reaching Agreement, Vol. 1". *Consensus Processes in British Columbia*. Victoria, BC.
- British Columbia Round Table on the Environment and the Economy. 1991b. "Reaching Agreement, Vol. 2". *Implementing Consensus Processes in British Columbia*. Victoria, BC.
- Bush, R. A. Baruch & Folger, J. P. 1995. *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco.
- Cheldelin, S. 2003. *Conflict : from analysis to intervention*. Continuum.
- Cooper, C. & Meyerson, B. (Eds.). 1991. "A Drafter's Guide to Alternative Dispute Resolution". No place.
- Cornick, G. W. 1987. "The Myth, the Reality and the Future of Environmental Mediation". L. M. Lake (Ed.). *Resolving Locational Conflicts*. New Brunswick: 302-313.
- Cornick, G. W. 1980. "The Theory and Practise of Environmental Mediation". *The Environmental Professional* 2: 24-33.
- Cornick, G. W., Dale, N., Edmond, P. Sigurdson, S. G. & Stuart, B. D. 1996.

- "Building Consensus for a Sustainable Future: Putting Principles into Practise". *Ottawa*.
- Cornick, G. W. & Knaster, A. 1986 "Mediation and Scientific Issues". *Environment* 28, 10: 6-30.
- Dembart, L. & Kwartler, R. 1980. "The Snoqualmie River Conflict : Bringing Mediation into Environmental Disputes" in : R. B. Glodmann (Ed.), *Round-Table Justice : Case Studies and Conflict Resolution. Reports to the Ford Foundation*. Boulder, Col: 39-58.
- Dukes, F. E. 1996. *Resolving Public Conflict*. Manchester and New York: 31-32.
- Eden, S. 1996. "Public participation in environmental policy : considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions." *Public Understand Science* 5 : 183-204.
- Fiorino, D. J. 1997. "Regulatory Policy and the Consensus Trap : An Agency Perspective". *Analyse & Kritik* 19, 1: 64-76.
- IEN/PRSOLVE (Institute for Environmental Negotiation/Center for Environmental Dispute Resolution) (Eds.). 1994. "Symposium Summary-The Cutting Edge". *Environmental Dispute Resolution for the Nineties*. Washington DC.
- Jänicke, M & Weidner, H. (Eds.). 1997. "National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building". *Berlin, Heidelberg and New York*.
- Jänicke, M & Weidner, H. (Eds.). 1995. "Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases". *Berlin*.
- Kerwin, C. & Langbein, L. 1995. "An Evaluation of Negotiated Rulemaking at the Environmental Protection Agency". *Washington DC*.
- MacDonnell, L. J. 1988. "Natural Resources Dispute Resolution : An Overview". *Natural Resources Journal* 28, 1: 5~10.
- Moore, C. W. 1996, *The Mediation Process : Practical Strategies for Resolving*

Conflicts 2nd edition. San Francisco.

König, U. and Fürst, G. 2002. "Mediationsverfahren Flughafen Wien - Zwischenbilanz", in: *Zeitschrift für Konfliktmanagement*, p.164-168.

Mediationsforum, Protokolle(회의록), 2000-2004, in: www.viemediation.at.

O'Leary, B. 2003. *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Resources for the Future.

Pompe, J.J. 2002. *Environmental Conflict : in search of common ground*. State University of New York Press.

Prozesssteuerungsgruppe, Protokolle(회의록), 2001-2004, in: www.viemediation.at

Shaftoe, D. (Ed.). 1993. *Responding to Changing Times : Environmental Mediation in Canada*. Waterloo, Ontario.

SPIDR(Society of Professionals in Dispute Resolution). 1990. *Mandated Participation and Coercion : Dispute Resolution as it Relates to the Courts*. Washington DC.

SPIDR (1987). "Dispute Resolution". *An Open Forum*. Washington DC.

Susskind, L. & Cruikshank, J. 1987. *Breaking the Impasse : Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York.

Susskind, L. & Madigan, D. 1984. "New Approaches to Resolving Disputes in the Public Sector". *The Justice System Journal* 9: 179-187.

Vereinbarung über das Mediationsverfahren Flughafen Wien(빈공항조정협약), 2001, in: www.viemediation.at.

viemediation.at. Newsletter, Nr.1(2001.10) - Nr.8(2004.3).

Weidner, H. 1998. "Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts-Promises, Problems, Practical Experience". *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts, Experiences in 12 Countries*, Berlin.

<http://www.nonukebuan.or.kr/>

<http://www.buanvote.or.kr/>(2004.8.18)

<http://www.budaeco.org/TopMenu3/paper.asp?bbsgb=10&page=2>(2004.10.7)

http://www.cen.or.kr/home/kyungin/kyungin_detail.htm(2004.10.25)

<http://www.cheonsung.com/>(2004.10.22)

<http://www.hantanet.com/mainframe.htm>(2004.10.10)

<http://www.krnetwork.or.kr/>(2004.10.11)

<http://www.kowaco.or.kr/>(2004.10.13)

<http://www.karico.co.kr/saemangeum/>(2004.9.17)

<http://nongbalge.or.kr/jboard/?code=toron>(2004.10.23)

<부록> 국내 주요 환경갈등의 전개과정

1. 경인운하

경인운하 사업은 서울 행주대교에서 인천간 총 18km에 걸쳐 수심 6m, 폭 100m의 수로를 연결하는 사업이다. 사업 목적은 첫째, 인천·부천·서울 등 굴포천 지역의 상습 홍수피해를 방지하고, 둘째, 인천터미널과 김포터미널을 건설함으로써 인천항의 기능 분담, 인천항의 체선완화, 신규 수도권 항만화물의 수요를 흡수 등을 이루고, 셋째, 주요도로 교통난을 완화하고, 넷째, 물류비용을 절감하는 것이다. 이 사업은 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」에 근거한 것으로, 예상 총사업비는 2조 2,087억원(민간사업비: 1조 6,749억원, 정부지원: 5,338억원)이며 당초 2000년 10월에 착공하여 2007년 완공예정이었다. 사업시행자는 경인운하주식회사이고 주무부서는 건설교통부 수자원국 경인운하과였다. 그리고 이 사업을 위해 현대건설(주)을 비롯한 8개 민간업체와 한국수자원공사가 민관합동법인을 설립하였다. 출자자 및 지분율은 현대(52), 코오롱(10), 금강(6), 대호(5), 극동(3.5), 금호(2), 우성(1), 현대해상(0.5), 수자원공사(10) 등이다.

2000년에 「경인운하 민간투자사업 실시계획서」를 완료하였는데, 이에 따르면 예상물동량을 고려하여 사업을 1단계(2000~2005)와 2단계(2009~2012)로 구분하였다. 즉, 1단계는 착공 후 4년 6개월(수로, 갑문 3기, 부두 12선석, 물류단지 74만평)간 실시하며, 2005년에서 2045년까지 40년간 민간사업자가 운영하면서 무상으로 사용할 수 있도록 할 예정이었다.

사업은 크게 본 사업, 배후단지개발사업, 부대사업 세 가지로 나눌 수 있다. 우선 본 사업은 운하시설, 부두시설, 유료도로 및 관련운영설비시설과 운하건설로 인하여 기능이 중단 또는 저하되는 기존 시설물을 대체하기 위하여 설치하는 시설물을 포함한다. 그리고 배후단지개발사업은 사업시행자의 소유권을 인정한 배후단지에 대해 화물터미널 및 유통관련시설의 건설 및 분양 또는 운영하는 사업으

로서 인천터미널 배후단지 43만평, 서울터미널 배후단지 31만평에 대한 계획이 이에 속한다. 끝으로 부대사업은 본시설의 수익률 보전 또는 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위해 운하에서 발생하는 굴착토량 등을 이용하여 별도의 단지를 조성·시행하는 사업이다. 즉, 서해 측에 38만평 규모로 관광단지 및 16만평의 공업단지를 조성하는 것이다. 부대사업 중 서해 공유수면 매립사토장 사업은 정부로부터 반려되었다.

경인운하 건설사업은 1988년 9월 「굴포천 치수종합대책 조사보고서」에서 방수로 건설을 통해 홍수량 일부를 서해로 방류하는 대안을 제시하고, 이에 더해 방수로 건설 시 방수로를 이용한 주운계획을 밝힘으로써 시작되었다. 이어 1991년 12월에는 경인운하 타당성 조사를 실시했고, 굴포천 종합치수사업기본계획 및 경인운하 계획을 포함한 기존계획들을 재검토했다. 1993년 12월에는 건설부와 한국수자원공사가 보완조사를 실시했고, 1995년 8월에는 수도권 운송체계 개선을 위한 경인운하 건설방안을 발표했다. 그리고 1996년 7월에는 경인운하 건설사업 기본계획 및 기본설계가 이루어졌다. 일련의 과정을 정리하면 다음과 같다.

<부표-1> 경인운하 사업 전개과정

시기	주요 경과
1987.7.26	경인지역 홍수로 굴포천유역에 대규모 피해발생
1987.10~1988.9	굴포천 종합치수대책 조사(건설부)
1987.12	대통령 공약사업으로 지정
1988.9	굴포천 치수종합대책 조사보고서
1989.1~1989.12	경인운하 계획 예비조사 실시
1989.9.30	서울시 업무보고에서 대통령이 경인운하 건설 검토를 지시
1990.10~1991.12	경인운하 예비타당성조사 및 굴포천 종합치수사업 기본계획 수립
1992.1~1993.12	경인운하 보완조사 실시(수공)
1992.5.19	굴포천 종합치수사업 2단계 실시설계(건설부, 수공)
1992.9.24	하천예정지 고시(인천직할시 고시 제 1992-149호)
1992.12.12	굴포천 방수로 및 부대시설공사 계약
1992.12.26	굴포천 방수로 실시계획 승인고시(건교부고시 제 1992-722호)
1993.4.13	굴포천 개발제한구역 내 행위허가 승인
1993.12	경인운하 보완조사 실시
1995.3.6	경인운하를 민자유치 대상사업으로 지정(재정경제원)
1995.4	수도권 수송체계 개선을 위한 경인운하 건설방안 연구 시작(수공)
1996.7	경인운하 건설사업 기본계획 및 기본설계 환경·교통영향검토(수공)
1996.10.5	경인운하 시설사업 기본계획 고시(건교부고시 제1996-321호)
1997.1.13	경인운하 사업계획서 제출(현대컨소시엄)
1997.3~1997.11	경인운하 우선협상대상자 선정 및 협상
1997.3	경인운하 사업시행자 지정(현대컨소시엄)
1998.3.17	경인운하 민자유치사업 실시협약 체결(건교부)
1998.3~2000.3	사업시행자에 의한 실시계획 수립
1999.9.21	경인운하주식회사 법인 설립
2000년 하반기	실시계획 승인 및 착공
2001.1	실시설계 중 경제성 분석(한국해양수산개발원)
2002.6.25	경인운하 사업의 일부인 굴포천 유역 임시 방수로 완공·개통 (사업비1,113억원은 전액 민자로 조달됨)
2003.2.4	감사원 감사청구(환경정의시민연대)
2003.9.24	경인운하 감사결과 발표 (9. 19방수로와 제방도로를 우선 건설하고, 운하사업은 경제성 및 사업내용 등을 재검토하여 그 결과에 따라 추진방안 강구)

자료 : http://www.cen.or.kr/home/kyungin/kyungin_detail.htm 참조.

2. 새만금 간척사업

새만금 사업은 전북 군산과 부안을 연결하는 방조제 33km를 축조하고 40,100ha에 이르는 해수면을 28,300ha는 농지로, 11,300ha는 담수호로 만드는 사업이다. 그 면적은 여의도의 140배에 달한다. 33km에 달하는 방조제 외에 138km의 방수제와 두 개의 갑문(가력갑문, 신시갑문)을 만들게 된다. 농어촌정비법 제9조에 의거해 농림부가 시행자가 되고, 공유수면매립법에 따라 매립면허권도 갖는다. 그리고 농림부 산하 농업기반공사 소속 새만금 사업단이 공사를 대행하며 전라북도는 보상 업무를 담당한다.

새만금 간척사업은 1986년 농지확보를 목적으로 논의가 시작되었고, 1987년 3월부터 10월까지 농림수산부가 타당성 조사를 실시했다. 하지만 전라북도가 1993년 12월부터 1994년 8월까지 새만금 간척지구 내부 개발에 대한 연구 용역을 맡 주했고, 그 결과를 근거로 농림부에 산업단지를 포함한 종합개발을 건의하였다. 그러나 1996년 5월에 시화호 오염문제가 불거지면서 새만금 사업이 제2의 시화호가 될 것이라는 문제제기가 본격화되었다.

그러나 사업 주체인 농업기반공사와 사업을 지지하는 전라북도측은 새만금 담수호와 시화호를 비교할 수 없다는 여러 가지 논거를 제시하는 동시에 수질관리 방안을 내놓았다. 중앙정부도 1998년 5월 새만금호 수질보전대책을 수립하라고 지시하는 등 반대여론을 불식시키려는 다양한 조치들을 취했다.

논쟁이 이어지는 가운데 환경단체와 전라북도 모두 민관합동조사단을 구성하여 새만금 간척사업의 생태계 파괴, 경제적 타당성, 수질오염 등의 문제에 대한 공동 조사를 제의했고, 이를 농림부가 받아들였다. 이에 따라 1999년 5월 국무총리실 산하 수질개선기획단이 주관으로 관계부처 및 환경단체와 협의를 거쳐 민관공동 조사단을 구성하였다.

5월 19일 환경단체 추천 전문가를 포함한 민간전문가 21명과 정부 및 관계기관의 대표 9명 등 총 30명으로 구성된 민관공동조사단이 출범하였다. 민관공동조사단은 환경영향분과, 경제성분과, 수질보전분과로 구성되었다. 애초에는 2000년 4월

30일까지 1년간으로 조사기간이 예정되어 있었으나, 6월 말까지 두 차례 연기되었다. 2000년 8월 18일 최종적으로 공동조사 결과보고서가 제출된 뒤 8월부터 12월 까지 관련부처 장관회의 결과에 따른 1차 검토가 있었고, 12월부터 2001년 2월까지 2차 검토가 이루어졌다. 하지만 이후 지속적으로 조사단 연구결과에 대한 문제 제기가 이어졌다. 특히, 2000년 8월 공동조사단에 참여했던 위원들 중 일부가 조사단이 편파적으로 운영됐다고 비판하기도 하였다. 이러한 논란은 2001년 5월 25일 정부가 순차개발안을 확정·발표함으로써 일단락되었다.

이후에도 환경운동연합 시민환경연구소는 독일 등대재단 후원으로 한·독 공동 심포지엄을 열어 갯벌의 중요성을 알렸고, 4개 종단을 대표하는 성직자들이 모여 사업 반대를 주장하며 3보1배를 시작했다.

2003년 7월 15일 서울 행정법원은 새만금호 수질유지와 1989년 행해진 환경영향평가에 심각한 하자가 있음을 근거로 집행정지처분을 내렸다. 이에 따라 사업 백지화가 다시 논의되었지만 10월 19일 고건 국무총리는 대국민 담화를 통해 정부는 고속철도, 새만금 사업을 비롯한 국책사업을 계획대로 추진할 의사를 피력했다. 특히, 새만금 사업은 수질보전 대책을 전제로 2006년까지 완공할 계획이라고 밝혔다.

2004년 1월 29일에는 서울고등법원의 1심 결정을 취소하고 반대측의 효력집행 정지신청을 기각하였으며, 이에 신청인들이 재항고했다.

<부표-2> 새만금 사업 전개과정

시기	주요 경과
1987.5.12	농림수산부, 서해안 간척사업 추진계획 발표
1987.11월,12월	대전 후보 사업추진 공약
1988.2.22	새만금지구간척사업 추진계획에 의한 농업진흥공사 새만금조사단 설치
1989.8.30	농업진흥공사, 환경영향평가서 작성, 환경처에 제출
1989.11.6	새만금사업기본계획 확정(농림수산부)
1991.8.1	전라북도, 새만금 간척사업준비기획단 구성
1991.10.17	공유수면 매립면허 및 고시
1991.11.28	새만금 간척사업 착공
1992.6.10	방조제 2,3,4공구 착공
1996.4	전라북도, 새만금 내부 종합개발계획 실행연구 용역
1996.6.29	수자원공사, 시화호 방류
1997.4.7	내부 종합개발계획 실행연구 최종보고
1997.9.30	국회 환경노동위 국회의원 새만금 오염문제 제기
1998.4.2	감사원, 대형 국책사업 주요 감사대상사업으로 확정
1998.10.24	새만금 간척사업 백지화를 위한 시민위원회 1,000명 선언문 발표
1998.12.11	농진공, 새만금호 수질예측 및 대책보고서 환경부에 제출
1999.1.5	정부관계자 새만금사업지구 복합산업단지 개발계획 백지화 언명
1999.1.11	전북지사, 새만금 사업 민관공동조사단 구성 제의
1999.5.19	새만금사업 환경영향 민관공동조사단 발족
2000.6.29	민관공동조사단 활동 사실상 종료
2001.2.12	시화호 담수화 계획 전면 백지화
2001.5.7	새만금 공개 토론회
2002.5.24	환경단체 회원들 해창 석산 점거 농성 돌입
2003.3.28	삼보일배 시작
2003.6.9	농업기반공사 4공구 물막이 공사 강행, 해수 유통 차단
2003.7.15	서울행정법원 새만금 간척공사 집행정지 가처분 명령
2004.1.29	서울고등법원 공사재개 결정
2004.10.25	새만금 지역 어민 간척 중단 촉구 여의도 시위

자료 : 문경민, 2000, 『새만금 리포트』 참조.

3. 서울외곽순환도로(사패산터널)

서울외곽순환도로는 수도권외곽의 교통량 분산을 위해 서울 외곽을 따라 고속도로를 만드는 사업으로서, 의정부, 노원, 도봉구 지역을 포함한 수도권 북부지역의 교통 혼잡을 대폭적으로 개선하기 위한 것이다. 사패산 터널 사업은 서울외곽순환도로 127Km노선 가운데 벽제~의정부~퇴계원을 잇는 36km구간 중 4.6km(터널 4.0km, 왕복8차선)에 해당하는 구간이다.

총사업비는 2조 3,684억원으로서 민간투자자가 1조 9,251억원을 차지하고 정부투자가 4,433억원을 차지한다. 2001년 6월부터 2006년 6월까지가 공사예정기간이었고, 준공 이후 소유권은 국가에 귀속될 예정이었다. 사업시행자는 LG건설을 비롯한 9개(금호산업, 대림산업, 대우건설, 롯데건설, 두산건설, 코오롱건설, 현대건설, 삼환건설) 건설사로 구성된 서울고속도로(주)이며, 감리단은 유신 코퍼레이션, 한석엔지니어링, 동성엔지니어링 등 3개사이다.

사패산 터널을 둘러싼 갈등 초기에는 개인이 주도하여 문제를 제기했다. 주민 2인이 1997년 11월에서 1998년 9월까지 5회에 걸쳐 국민고충처리위원회, 도로공사, 감사원, 대통령비서실, 건교부 등에 민원을 제출했다. 그들은 사패산 터널구간이 환경파괴의 최소화를 위하여 북한산 국립공원을 완전히 벗어나는 의정부시 북측 외곽으로 우회되어야 한다고 주장했다. 이후 원안대로 사업이 착수되면서 사찰부지가 사업구간에 포함되고 환경파괴가 예상되자 불교계와 환경단체 등¹⁵⁾이 본격적으로 민원을 제기하기 시작했다.

15) 2001년 7월부터 2003년 12월까지 총 9회의 민원이 제기되었고, 한국불교종단협의회, 조계종 총무원, 시민종교연대, 노원도봉시민연대, 환경운동연합 등 11개 시민, 사회단체 등이 민원을 제출했다(권영인, 2004).

<부표-3> 사패산 터널사업을 둘러싼 갈등 과정

시기	주요내용
1989.9-1991.3	외곽순환도로 기본설계 및 타당성조사(서울시)
1996.3.2	민자유치대상사업으로 선정
1996.4-1998.6	실시설계(한국도로공사)
1998.4.16	북한산 국립공원 통과노선 관련 공청회(요식적?)
1998.6.31	환경영향평가에 대한 의정부지역 주민 설명회
1998.7.2	환경영향평가에 대한 양주지역 주민설명회
1998.7.4	국립공원관리공단이 국립공원관통고속도로 반대의견 환경부에 제출
1998.10.8	북한산국립공원 · 수락산 · 불암산 관통도로 저지를 위한 시민연대 결성
1999.1.14	국립공원관리공단 환경부에 벽제-퇴계원구간 건설 반대
2001.5.3-6.11	대안노선에 대한 검토모색 및 환경평가과의 간담회
2001.7.11	환경부의 환경영향평가 협의통과
2001.6.30	공사착공
2001.7	국립공원 점 · 사용에 따른 사전협의(서울고속도로(주)/환경부 자연공원과)
2001.9	국립공원관리공단의 ‘국립공원 점 · 사용 허가’
2001.11.16	공사저지 농성(불교계, 사패산 터널 입출구)
2001.11-2003.12	불교계 및 환경단체의 반대로 공사중단 북한산국립공원 관통 제4공구 도로건설공사 중지가처분신청
2002.7.16	북한산관통도로 일부구간 공사중지결정(서울지방법원 북부지원)
2002.8.14	국립공원 통과구간 노선조사위원회 구성
2002.10-2002.12	노선조사위원회 활동
2002.12-2003.2	대통령직 인수위원회 검토
2003.3.15	대통령 북한산관통노선 전면재검토 지시
2003.4.14	수락산, 불암산 터널 공사중지(불교계 요구수용) 노선재검토위원회 구성해 재검토하기로 합의
2003.4-2003.6	노선재검토 위원회 활동(대안노선 3개안 검토) (검토결과 관통:비관통 4:6으로 최종합의에 이르지 못함)
2003.8.18	국회 건설교통위원회 사패산 현장방문 및 공사조속재개 촉구
2003.12.22	대통령 조계종 종정 방문하여 공사재개 양해구함.
2003.12.25	공사재개

자료 : <http://www.budaeco.org/TopMenu3/paper.asp?bbsgb=10&page=2> 참조.

4. 경부고속철도(금정산·천성산 구간)

경부고속철도사업은 서울-천안-대전-대구-경주-부산간 총 연장 412km의 철로를 건설하는 사업이다. 당초 계획상으로 총 사업비는 18조 4,358억원이었다. 총 연장 412km 중 71%에 해당하는 300km가 터널 및 교량으로 건설될 예정이었으며, 그 중 가장 긴 터널이 부산시의 금정터널(18.530km)이다.

고속철도사업과정에서 천성산과 금정산이 본격적으로 도마에 오르기 시작한 것은 2001년 11월 TV 뉴스에서 천성산 구간 고속철도 붕괴위험이 보도되면서부터이다. 이에 환경단체와 종교계가 중심이 되어 사업 반대 목소리를 조직하기 시작했고, 부산지역을 중심으로 다양한 관점에서 사업의 문제점을 분석하는 토론회가 개최되기도 했다. 하지만 한국고속철도건설공단은 환경영향평가를 비롯해 모든 적법한 절차를 거쳤다고 하며 이에 맞섰다.

이에 시민·환경단체를 중심으로 소위 ‘도롱뇽소송’을 준비하게 된다. 2003년 10월 15일에는 부산 지방 법원은 도롱뇽을 원고로 정식으로 소장을 접수했으며 소송이 진행되는 가운데 교사, 교수, 종교인이 중심이 되어 도롱뇽 소송지지 서명운동을 펼쳤다. 3차 공판을 걸친 끝에 2004년 6월 원고부적격으로 기각되었고, 11월 15일에는 항소심에 대한 판결 결과로 조정권고안이 제시되었다. 조정권고안은 찬·반 양측에서 추천한 전문가 중에서 감정인을 선정, 6개월간 터널공사의 안정성과 지하수, 고산습지에 미치는 영향 등 환경조사를 실시하라는 내용을 담고 있다. 만약 양측이 조정권고안을 받아들일 경우 중단된 고속철 공사는 재개된다(경향신문, 2004.11.16).

<부표-4> 경부고속철도사업의 전개과정

시기	주요 경과
1994.10	환경부 환경영향평가 완료(동아대학교 연구소, 유신설계공사 실시)
2001.11.8	KBS, MBC 뉴스데스크 고속철도 붕괴위험 보도
2001.11.3	청와대, 건교부, 고속철도관리공단, 경남도청, 양산시청, 경주출장소 등에 천성산 고속철도 관통 재검토 요청 공문 발송
2001.11.27	천성산 습지를 훼손하는 각종 계획 철회를 요구하는 기자회견 (지율, 이인식, 정우규, 이성근, 임희자, 윤석)
2001.12.9	습지보전연대회의 1차회의
2002.1.8	고속철도관리공단이 공동조사계획에서 천성산 문제의 가장 중요한 현안인 지하수, 지질검사를 공동조사에서 삭제해 협동조사단 및 공청회건에 대한 타협점 찾지 못하고 결렬
2002.5.23	금정산, 천성산 고속철도 관통반대를 위한 1차 토론회
2002.6.8	고속철도관리공단이 지질공학회와 단독으로 조사계약 체결
2002.7	지율스님 고속철도 관통도로 반대를 위한 1인 시위
2002.7.22	금정산, 천성산 고속철도 관통반대를 위한 2차 토론회(부산일보사)
2002.7.27	부산시장이 방문하여 영향평가 재검토 약속 건교부 차관이 방문하여 공동협의체 구성에 대해 협상
2003.3~5	천성산 도롱뇽소송을 위한 1차 실태 조사(초록의 공명 친구들, 환경을 생각하는 교사 모임, 천성산을 사랑하는 사람들)
2002.5~8	천성산 도롱뇽소송을 위한 2차 실태 조사(KBS 환경스페셜제작팀, 습지와 새들의 친구, 천성산을 사랑하는 사람들)
2002.5.20	고속철도 천성산 관통반대를 위한 전국 생명연대 1차 토론회
2002.9~10	천성산 도롱뇽소송을 위한 3차 실태 조사(서울 녹색연합 자연생태국)
2002.9.20	고속철도 천성산 관통반대를 위한 전국 생명연대 2차 토론회
2002.9.27	고속철도 천성산, 금정산 관통반대 3보1배 시작
2002.10.1	KBS 환경스페셜에서 다시 쓰는 환경영향평가 방송 : 문제점 지적
2002.10.11	도롱뇽의 날 행사 : 도롱뇽의 날 선언 및 서면까지 가두행진
2002.10.15	부산 지방 법원에 도롱뇽을 원고로 정식 소장 접수 고속철도 천성산 관통반대 비상대책위의 기자회견
2002.11.11	도롱뇽 소송인단 전국적 모집 시작
2002.11.24 , 26	도롱뇽 1,2차 공판 울산 지법
2004.1.16	도롱뇽 3차 공판 울산 지법
2004.6	도롱뇽 소송 원고 부적격으로 기각 및 항소
2004.11.15	3차 심리를 결친 항소심 결과 발표 - 조정권고안

자료 : <http://www.krnetwork.or.kr/> 참조.

5. 방사성폐기물처분장(부안)

국가 에너지 정책과 밀접하게 관련된 방사성폐기물처분장(이하 방폐장) 부지 선정 문제는 지난 10여 년간 우리사회 곳곳에서 심각한 갈등을 촉발해왔다. 정부는 지난 1986년부터 원전수거물 관리센터 부지확보를 추진해왔다. 1990년에는 충남 안면도에서 방폐장 부지선정을 둘러싸고 주민과 공권력간의 격렬한 충돌이 있었고, 1994년에는 인천 굴업도에서 주민과 환경단체의 반대에 부딪쳐 방폐장 설립이 무산되었다.

2003년 2월 4일 산업자원부는 영덕, 울진, 영광, 고창 4개 지역을 방폐장 후보지로 선정·발표했다. 이어 5월에는 방폐장과 양성자 가속기 사업연계 방침을 발표함으로써 지역민들을 설득하려 했다. 하지만 4개 후보지역에서 산업자원부의 일방적인 정책추진에 대해 주민들이 반대를 하고 나섰다.

한편 2003년 5월부터 부안군 위도면에서는 방폐장 유치청원 움직임이 일었다. 하지만 당시 방폐장 후보지로 군산, 영광, 고창이 유력하다는 언론보도가 있었을 정도로 부안은 후보지로도 고려되지 않았다. 이때까지 부안은 잠잠했지만, 7월 10일 군산시장이 방폐장 유치포기를 선언한 다음날 부안군수는 유치신청 기자회견을 열고 14일 산업자원부에 유치신청서를 제출하였다. 그리고 이어 7월 24일 산업자원부 부지선정위원회는 부안군 위도면 치도리를 방폐장 부지로 확정·발표했다. 부안 군수는 언론사 인터뷰와 주민대표들과의 면담자리에서 꾸준히 방폐장 반대 입장을 고수해 왔던 터라, 부안군수에 대한 부안 군민들의 반응은 매우 적대적으로 변했다. 군민들의 반대가 거세지고 문제가 장기화되자 공동협의회를 구성했는데, 별다른 효과를 보지는 못했다. 반대움직임은 2004년 2월 주민투표로 이어졌지만 법적 근거가 결여된 투표라 정부에 의해 그 효력을 인정받지 못하였다.

<부표-5> 부안 방폐장 갈등 전개과정

시기	주요 경과
2003.5.7	위도주민 핵폐기장 유치 위원회 구성 및 유치 서명
2003. 6.9~6.13	산자부 6개 지역(영덕, 영광, 고창, 부안, 군산, 장흥)순회 설명회
2003. 6.26	산자부, 7.15까지 지자체장이 유치신청 하는 것으로 방폐장 방침 변화
2003.7.11	부안군수 방폐장 유치선언 기자회견
2003.7.14	산자부에 방폐장 유치 신청서 제출
2003.7.24	산자부의 방폐장 부지선정위원회 위도를 최종후보지로 발표
2003.7.28	국무회의 위도 현금지원 불가 및 실질적 지원책 강구로 입장 전환
2003.8.1	행자부 장관 주민투표 연말 시행 주장
2003.10.3	총리와의 대화(조건 없이, 모든 사안, 진지한 대화, 대화실무기구 구성)
2003.10.8	1차 대화 실무기구 회의(정부측 5, 대책위 5, 추천인사 3)
2003.10.16	정부와의 대화기구 합의 “부안지역 현안 해결을 위한 공동협의회”
2003.10.31	부안지역 현안문제 해결을 위한 공동협의회 2차 회의
2003.11.7	부안지역 현안문제 해결을 위한 공동협의회 3차 회의
2003.11.14	부안지역 현안문제 해결을 위한 공동협의회 4차 회의.연내 주민투표 제안
2003.11.16	대책위원회 상임위 : 연내 주민투표 중재안 수용
2003.11.17	정부, 연내 주민투표 수용 거부
2003.11.19	부안주민 총궐기 대회 : 제2차 서해안 고속도로 점거
2003.11.20	촛불 집회 원천 봉쇄
2003.12.10	산업자원부 장관 사퇴
2004.1.15	부안주민투표 관리위원회 발족
2004.1.26	부안군수 기자회견, 주민투표시행금지 가처분 신청 제기
2004.2.4	산자부 입장 표명, 주민투표 결과 수용 거부
2004.2.14	주민투표
2004. 5	청와대와 열린우리당이 위도 방폐장 건립계획을 공식절차 밟아 철회하기로 의견 모음 ◎산자부 : 31일까지 유치청원을 마감, 비신청(9월15일),주민투표 및 본신청(11월30일)을 거쳐 12월31일까지 후보지 1곳 선정할 계획 밝힘.
2004.5.28	전북 고창군 해리면, 전남 영광군 홍농읍, 완도군 생일면이 방폐장 유치청원
2004.7.12	원전수거물 관리시설 유치지역 지원 등에 관한 특별법 입법 예고
2004.9.15	유치청원한 지역 10곳 예비신청 모두 포기
2004.10.5	부안주민 상경 반핵 투쟁
2004.11.12	한국수력원자력(주)의 부안사무소 1년여 만에 철수

자료 : <http://www.buanvote.or.kr/> 참조.

6. 한탄강 댐

한탄강 댐 건설을 둘러싼 갈등은 근래 이슈화된 댐 건설 갈등의 대표적 사례이다. 1996년, 1998년, 1999년 세 차례에 걸친 유례없는 호우로 파주, 문산, 연천지역이 극심한 홍수피해를 입자, 1999년 정부가 이를 예방하기 위해 홍수조절용 댐건설을 추진하였는데 이것이 바로 한탄강 댐이다

한국수자원공사가 수자원장기종합계획에 의거해 시행한 한탄강 댐 건설사업은 경기도 포천군 창수면 신흥리에서 연천군 연천읍 고문리와 강원도 철원군 일원에 걸쳐 이루어지게 된다. 높이 85m에 너비 705m, 총저수량 약 3억 1,000만톤 규모로서 사업추진기간은 2002년에서 2007년으로 예정되어 있었다. 한탄강 댐이 들어서게 되면 480여만 평이 수몰되게 되고 댐 유역의 약 2만 5,000세대가 직접적인 영향을 받게 된다.

댐건설계획이 알려지면서 환경단체는 한탄강상류의 담수능력에 회의를 표하면서 댐건설반대운동을 시작했다. 그리고 포천, 연천, 철원군의회도 다양한 지역피해를 주장하며 반대운동에 동참했다. 한탄강 댐 문제가 불거지면서 한국수자원공사와 건교부가 10여 차례의 설명회와 공청회 등을 개최했지만 별 진전을 보지 못했다.

이후 2004년 2월까지 한탄강댐 건설을 둘러싼 논란이 이어졌고, 이에 참여정부는 한탄강 댐 건설을 둘러싼 갈등을 새로운 해결절차를 적용하는 첫 과제로 선정했다. 대통령 자문 지속가능발전위원회(이하 지속위)는 정부의 기존 갈등해결 시스템으로 해결할 수 없는 국가적 갈등현안에 대해 토론을 통해 합리적 해결방안을 내놓기로 하고, 그 첫 과제로 한탄강댐 문제를 뽑은 것이다(한겨레, 2004. 2. 3).

지속위는 ADR인 조정을 적용하여 문제해결을 시도하였다. 최종 결정권한이 한탄강 댐 갈등조정소위원회에 주어졌고, 소위원회는 2004년 11월 3일 한탄강 댐 건설계획을 백지화하고, 소규모 홍수 조절용 댐과 천변 저류지를 함께 건설하는 방안을 제시한 상황이다.

<부표-6> 한탄강댐 건설사업의 전개과정

시기	주요내용
1995.6~1997.12	임진강 유역조사 착수(건교부)
1996.1998.1999	경기북부지역 집중호우 발생
1999.12.11	한탄강·영평천댐 기본설계 착수(건교부)
1999.12.20	수몰지역 내 군시설 이전관련 국방부협의
2000.1	수도권수자원개발계획 수립통보(건교부→수자원공사)
2000.6.15	임진강댐 기본설계관련 협조요청(건교부→국방부) 임진강댐 추진계획 방침시달(건교부→수자원공사) 한탄강댐 : 댐운영계획을 홍수조절위주로 변경
2001.7	건교부의 “2001년수자원 장기종합계획”에 의거 12개 대형댐 건설계획 발표, 10개의 신규댐과 6개 기존댐 재개발 계획 추가발표
2001.8.14	주민설명회가 주민들의 반대로 무산
2001.12.27	환경영향평가서 협의요청(건교부→환경부)
2002.6.14	한탄강댐 환경영향평가서 보완 요청(환경부→건교부)
2002.7.23	환경영향평가서 보완서 제출(건교부→환경부)
2002.10.16	환경영향평가서 재보완 요청(환경부→건교부)
2002.11.1	주민측에서 전문가 토론회 개최요청(공대위→환경부)
2002.11.4	건교부에서 전문가 토론회 개최요청(건교부→환경부)
2004.2	지속위가 새로운 사회갈등 해결절차를 적용하는 첫 과제로 선정
2004.11.3	지속위 갈등조정소위원회에서 백지화 및 대안제시

자료 ; 최홍석 외. 2004. 『공유재와 갈등관리』.

Abstract

A Study on Environmental Conflict Resolution Policy

In recent years, social recognition on seriousness of environmental conflicts has grown and accordingly, resolving those conflicts are in great demand. However, practical and effective conflict resolution programs have not been introduced. These environmental conflicts and disputes result in project delay and socially-ill effects such as social costs incurred by unproductive disputes, distrust on the government, and clash among the stake-holders.

The purpose of this study is to analyze the causes of environmental conflicts, to identify legislative system that needs improvement, and to set the basic direction for conflict resolution through examining environmental conflict cases selected by 'The Participatory Government'.

According to causes of conflict, environmental conflicts can be classified into conflict on values, conflict on interests, conflict on facts, and conflict on structure. Value conflict reflects confrontation between development and preservation. Fact conflict is related to uncertainty of information and knowledge on environment. Conflict on facts occurs especially when dealing with a large-scale project where we are not able to accurately measure the degree and scope of conflicts. Lastly, structural conflict can be resolved to some degree by reorganizing systems and putting sensible and transparent process in place.

Environmental conflict cases that 'The Participatory Government' has faced are all featured by four causes of conflict mentioned above. To take Seoul Ring

Road and Gyeongbu rapid-transit railway for example, the aspect of value conflict has become an issue when the aspect of interest is insignificant. Other cases such as Gyeongin canal, Saemangeum, Bu-an, and Han-tan river reflect the aspects of both the value conflict and interest conflict together. To some degrees, fact conflict and structural conflict appear in all the cases.

For most disputed environmental conflict cases, it is not easy to judge validity or discriminate between truth or error. To ease and resolve environmental conflicts, we need to set up a cooperative framework for mutual agreement on a long term basis. In order to achieve this, Strategic Environmental Assessment needs to be introduced by modifying the current Environmental Impact Assessment and Prior Environmental Review System. In addition, we need to encourage citizens to participate in planning and implementation of business projects or programs from the early stages of a development activity.

Since every environmental conflict can not be prevented, ex post facto conflict managing system can be considered. When the government gets involved as one of the stake-holders in environmental conflicts such as Gyeongin Canal, Bu-an, and Han-tan river, National Environmental Dispute Resolution Commission is not able to play a role of mediator. Therefore, the establishment of the third party that can mediate conflicts when the government becomes a stake-holder is necessary. It is desirable to consider establishing a third party mediator in the context of alternative means of dispute resolution. Enactment of the 'Conflict Management Fundamental Law'(a provisional name) and the Establishment of 'Conflict Management Support Center'(a provisional name), that are presently driven by the Presidential Commission on Sustainable Development, will be the first step in institutionalization of Alternative Dispute Resolution.