

자원회수시설의 성공적 입지 및 운영을 위한 갈등관리방안 연구

- 서울시와 부산시의 사례를 중심으로 -

임상규

본 연구는 자원회수시설의 성공적 입지 및 운영을 위한 갈등관리방안을 모색하는 데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 서울시의 노원자원회수시설과 부산시의 명지자원회수시설 사례를 조사하였다. 자원회수시설 입지에 대한 갈등전개과정은 갈등표출기, 갈등증폭기, 갈등전환기, 갈등종결의 단계로 구분하여 분석하였다. 두 사례 모두 지역주민의 의견수렴과정에서 민주성이 결여되었고, 일방적인 통보에 의한 결정으로 인해 많은 갈등이 발생하게 되었다. 이후 자원회수시설의 안전성을 높이며, 지역주민에 대한 편의시설을 제공하는 것으로 지역주민과의 협의를 이루고 가동하게 되었다. 이러한 사례를 바탕으로 도출된 함의는 다음과 같다. 첫째, 지속적인 쓰레기 발생량 감소와 폐기물의 에너지화 정책의 추진이다. 둘째, 주민참여를 위한 제도적인 장치의 마련이다. 셋째, 갈등조정을 위한 전문기구의 마련이다. 넷째, 갈등관리인력의 양성이다. 다섯째, 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스의 구축이다. 마지막으로 자원회수시설에 대한 주민의식의 전환이다. 이러한 해결방안들이 개별적으로 추진되어서는 문제의 해결을 도모하기 힘들 것이며 상호유기적으로 접근해야 할 것이다. 또한 이러한 공공갈등의 상황에서 가장 필요한 것은 바로 정부와 주민간의 상호조화이며 이해일 것이다.

주제어: 자원회수시설, 갈등관리, 갈등관리방안

적절하게 관리되고 해소되지 않아 정책을 계획대로 집행하지 못했을 때 발생하는 사회적 비용도 증가하였다(조택·이진영, 2006: 50-51). 1990년부터 2008년까지 지난 20년 동안의 우리나라 공공갈등의 추이를 살펴보면 공공갈등은 총 624건이 발생하였고, 연도별 발생 빈도는 평균 32.8건으로 시간의 흐름에 따라 공공갈등의 발생빈도가 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다(은재호 외, 2011: 2). 하지만 민주화를 통한 다양한 의견의 증가만으로 이러한 현상을 설명할 수는 없을 것이다. 이는 갈등에 대한 사전예방 또는 관리시스템이 제대로 구축되지 못하며, 갈등이 효율적으로 조정되지 못하기 때문에 심각한 사회문제로 노출되고 있는 것이다. 즉 갈등당사자들 간에 대화와 타협을 통해 합의를 도출하지 못하고 오히려 서로에 대한 대립과 반목으로 불신이 심화된 채 답보 상태에 이르게 되는 소위 후진적 모습을 아직도 벗어나지 못하고 있는 현실이다(이강웅, 2008: 180).

우리나라는 좁은 영토에 높은 인구밀집도로 인해 국토의 단위면적당 폐기물 배출량이 높은 점을 감안할 때 폐기물의 발생을 근원적으로 줄이는 것이 매우 중요한 과제이다. 그 동안 정부에서는 쓰레기 종량제, 과대포장 및 일회용품 사용규제, 생산자책임 재활용제도 등을 통해 폐기물 감량과 재활용 촉진을 위한 다양한 정책을 추진하였다. 기존에 우리나라는 폐기물 처리의 대부분을 매립에 의존하여 왔으나 좁은 국토 여건 및 매립부지 확보난 등으로 일정부분 소각처리가 불가피한 실정에 있다. 그러나 쓰레기처리시설은 반드시 필요하기 마련인데 그 누구도 쓰레기처리시설 옆에 살고 싶지 않다는 점이다. 특히, 자원회수시설은 부정적인 외부효과를 지니는 시설로서 쓰레기 처리의 혜택은 전체 지역사회로 분배되지만, 운영에 따른 다양한 문제들은 시설 주변에 국한되기 때문에 전형적인 비용-편익의 불균형(imbalance of costs-benefits)을 야기할 수 밖에 없다. 이러한 NIMBY 현상을 막고자 정부는 쓰레기 처리시설 부근의 주민들에게 각종 편의시설을 건설하여 제공하고 유해물질 발생을 줄이려는 노력을 하였지만 여전히 그에 대한 거부감은 강한 상태이다.

본 논문은 자원회수시설의 개념과 현황에 대하여 소개하고, 자원회수시설의 도입·운영 과정에서 발생하는 공공갈등관리 사례로 부산시와 서울시의 자원회수시설 도입과정을 분석하였다. 이를 통해 비선호시설의 성공적 입지 및 운영에 관한 정책적 함의를 도출하였다.

II. 자원회수시설과 폐기물 처리정책

1. 자원회수시설의 개념과 현황

자원회수시설(Resource Recovery Facility)은 일반적으로 폐기물의 중간처리 방법 중 화학적 방법인 소각을 위한 모든 설비를 말하며 소각장·소각시설·폐기물소각장·쓰레기 소각장이라고도 한다. 설치와 운영에 관해서는 「폐기물 관리법」 및 시행령과 시행규칙에서 규정하고 있으며(송근홍, 2012: 11), 규정에 따라 생활폐기물·사업장폐기물 등 처리 대상 폐기물의 종류를 구분하여 건설하고, 해당 폐기물만

I. 서론

산업화와 도시화로 인해 인류의 삶은 매우 풍요롭고 윤택해졌으나, 인구의 증가와 소비패턴의 변화로 말미암아 다양한 폐기물이 급증하게 되었다. 이러한 폐기물은 현대사회로 넘어오면서 더욱 더 증가하게 되었고, 그에 따라 쓰레기 처리의 문제는 자연스레 범국가적인 주요 과제로 다루어지고 있다. 쓰레기 처리는 기본적으로 매립이나 소각 등의 방식을 통해 처리해야 하기 때문에 입지선정에서부터 운영까지 복잡하고 다양한 문제점을 지니고 있다. 특히 지방자치제도의 실시와 더불어 정책결정과정에서 지역주민의 의견이 더욱 중시되는 근래에는 지방자치단체간의 다양한 이해관계가 얽히게 되어 더욱더 복잡한 갈등상황으로 나타나게 되었다.

우리사회의 민주화가 진행되면서 정부의 정책수립 및 집행 등의 과정에서 공중의 이해관계와 관련된 쟁점을 둘러싸고 전개되는 공공갈등이 최근 들어 많이 발생하게 되었다. 이와 더불어 공공갈등이

을 소각하여야 한다. 자원회수시설은 폐기물을 850℃ 이상 1,100℃의 고온으로 연소하는 과정에서 생산되는 폐열(400℃ 이상)을 이용하여 전기를 생산한 후 120℃ 정도로 낮아진 고압증기는 자원회수시설 주변의 지역난방으로 공급함으로써 대체에너지로 활용하는 시설이다.

2011년 기준 국내 생활폐기물 자원회수시설의 운영현황을 살펴보면 <표 1>과 같다. 전국 14개 지역, 40개 시설에 총 72기가 가동 중이다.

<표 1> 전국 자원회수시설 현황

지역(14)	시설명(40)	시설용량		가동 개시일
		톤/일	기(72)	
서울	마 포	250	3	05.06.01
	강 남	300	3	02.01.19
	노 원	400	2	97.04.28
	양 천	200	2	96.03.
경기도	부 천	300	1	00.10.13
	파 주	100	2	02.07.08
	수 원	300	2	99.10.28
	광 명	150	2	99.02.01
	성 남	300	2	98.10.08
	안 양	200	1	94.04.28
	고 양	150	2	10.04.01
	용 인	300	3	00.1.1 / 05.10.
	과 천	80	1	99.12.07
	안 산	200	1	01.04.06
	수 지	35	2	00.05.01
	군 포	200	1	01.06.12
	구 리	100	2	01.10.12
	의정부	100	2	01.11.09
	이 천	150	2	08.08.05
	부산광역시	다 대	160	1
명 지		170	2	03.10.16
해운대		170	2	96.09.01 / 97.06.03
인천광역시	송 도	250	2	06.07.01
	공 황	70	2	01.06.08
	청 라	210	2	02.02.04
대구광역시	성 서	160	3	93.01.06 / 98.09.26
울산광역시	울 산	200	2	00.07.05
광주광역시	상 무	160	2	01.12.10
대전광역시	대 전	200	2	98.11.01 / 05.05.18
경상남도	창 원 (마산, 진해)	600	4	95.04.11 / 00.04.12 / 01.03.20 / 09.10.26
	양 산	100	2	08.02.01
전라북도	전 주	200	2	06.09.30
	익 산	100	2	09.09.22
전라남도	여 수	100	1	10.10.01

<표 1> 전국 자원회수시설 현황(계속)

지역(14)	시설명(40)	시설용량		가동 개시일
		톤/일	기(72)	
충청북도	청 주	200	1	09.03.15
충청남도	아 산	200	1	11.06.25
	천 안	200	1	01.11.11
제주특별자치도	산 북	100	2	03.04.03

※ 자료: 환경부(2011).

2. 우리나라 폐기물 처리 정책 동향과 외국의 현황

현재 우리나라의 폐기물 처리 여건은 갈수록 악화되는 실정이다. 매립처리를 위한 매립장의 신설 및 증설은 NIMBY 현상에 따라 현실성이 떨어지며, 해양배출 처리도 런던협약¹⁾ 가입에 따라 2013년부터 금지될 예정으로 해양배출중인 유기성 폐기물을 가스화하는 에너지화가 요구되는 실정이다. 이러한 상황 하에서 우리나라의 폐기물 처리 정책의 동향은 폐기물 에너지화로 설명할 수 있다. 매립가스에 함유된 메탄은 지구온난화지수가 이산화탄소의 21배인 온실가스로서 이의 수집·처리 및 에너지화가 필요하다. 이러한 폐기물의 에너지화는 장기적으로 기후변화의 대응수단으로 고려할 수 있다. 기존의 3R 정책에서 4R 정책으로 변화하는 자원소비형 성장사회에서 폐기물 제로형 자원순환사회로 전환하려고 노력하고 있다. 또한 환경관리 패러다임도 기존의 2Es에서 4Es로 변화하고 있다.²⁾

이와 더불어 외국의 주요 국가들도 단순 소각이나 매립방식에서 고품연료 생산 및 바이오가스화 체제로 변환하고 있다. 유럽연합(EU)은 최근 지구온난화 방지, 대체에너지 확보, 매립부지 확보 곤란 등으로 폐기물 에너지화 움직임(Waste to Energy)이 가속화하고 있으며, 음식물류 폐기물, 가축분뇨, 하수슬러지 등 유기성 폐기물과 목재 등을 바이오매스로 정의, 이의 에너지화를 적극적으로 추진하고 있다. 또한 매립지침(Landfill Directive, '99)을 통해 에너지화 가능한 폐기물의 직매립을 금지하고 있다. 독일은 세계 최고의 기술수준을 바탕으로 가연성 폐기물을 고품연료로 생산하여 전용발전시설, 화력발전소 및 시멘트 소성로에 보조연료로 활용하고 있다. 1980년 세계 최초로 생활폐기물 전처리기술(MBT, Mechanical Biological Treatment)을 개발하여 전국 78개 시설에서 연간 720만톤의 폐기물로 RDF³⁾ 300만톤 생산하고 있으며, 유기성 폐기물은 바이오가스화하고 있다.

미국은 유럽에서 전파된 RDF 기술을 활성화시켜 가연성 폐기물의 고품연료화를 통해 25개 이상의

- 1) 1972년 폐기물 기타 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약의 1996년 의정서는 폐기물의 해양투기를 강력하게 금지하고 있다. 이 의정서는 사전배려원칙을 천명하고, 이에 기초하여 아주 예외적인 경우를 제외하고는 원칙적으로 모든 물질의 해양투기를 금지하는 강력한 규제를 담고 있다(박종원, 2008: 135-136).
- 2) 3R 정책: 감량화(Reduce), 재사용(Reuse), 재활용(Recycle)
4R 정책: 감량화(Reduce), 재사용(Reuse), 재활용(Recycle), 에너지회복(Recovery)
2Es: 환경(Environment), 경제(Economy)
4Es: 환경(Environment), 경제(Economy), 에너지(Energy), 고용 창출(Employ)
- 3) RDF(Refuse Derived Fuel): 쓰레기고형화연료, 쓰레기재생연료, 폐기물연료 등을 의미한다.

RDF 제조시설과 30여개의 RDF-석탄 혼합 발전소를 운영 중이다. 또한, 폐기물에너지를 주요 신·재생에너지로 규정하고 기존 소각시설을 열 및 전기 생산을 위한 열처리 시설로 전환 설치하고 있다.

일본 역시 가연성 폐기물 고형연료화를 위해 '97년 이후 다이옥신 발생량이 많은 중소형 소각로를 RDF 생산시설로 대체하여, RDF 생산시설 57개소와 RDF 전용발전소 5개소 가동하고 있다(김정범, 2009: 85-89).

3. 우리나라 자원회수시설의 활용과 문제점

자원회수시설은 생활폐기물을 매립하기 전 단계에서 소각처리함으로써 매립지의 수명을 연장하고, 폐기물을 850℃ 이상 950℃의 고온으로 연소하는 과정에서 생산되는 폐열(400℃)을 이용하여 전기를 생산한 후 200℃ 정도로 낮아진 고압증기는 자원회수시설 주변의 지역난방으로 공급함으로써 대체에너지로 활용하여 깨끗하고 쾌적한 생활환경을 조성하는 등 우리생활을 윤택하게 하는 시설이다. 자원회수시설은 폐기물 반입, 폐기물 소각, 폐열보일러, 열 공급, 대기오염 방지시설(오염물질 제거시설) 등 여러 공정을 거쳐 법정기준보다 훨씬 낮은 농도로 굴뚝을 통하여 배출되고 있으며, 배출되는 오염물질의 상태를 환경부에서 굴뚝자동측정시스템(TMS)을 통하여 24시간 실시간대로 감시하고 있으며, 전광판 및 자원회수시설 홈페이지를 통하여 공개하고 있다. 시민들이 흔히 알고 있는 소각장(Incineration Plant)은 단순히 폐기물을 태워서 감량하고 폐열 회수 등 자원화하지 않는 시설인 반면, 자원회수시설은 생활폐기물을 위생적으로 소각 처리하고 소각열을 회수하여 자원화하는 시설이다(서울특별시자원회수시설 홈페이지, <http://trf.seoul.go.kr/main.jsp>).

자원회수시설을 이용했을 경우에는 몇 가지의 장점이 있는데 다음과 같다. 첫째, 자원회수시설의 경우 일반소각시설과 달리 환경오염방지시설이 되어 있기 때문에 깨끗하고 쾌적한 생활환경 조성이 가능하다. 둘째, 대규모 소각시설을 만들어 공동화 사용이 가능하다. 소각시설을 짓는 데는 막대한 사업비와 운영비가 들고 입지를 선정하는 데에도 큰 어려움이 있으므로 소각시설을 광역화하여 사용하는 것이 효과적이다. 셋째, 자원회수시설은 자원을 재활용할 수 있다. 자원을 재활용하는 방법에는 폐열을 재활용하여 인근지역의 냉, 난방열원으로 공급하거나 전기를 생산하여 대체에너지로 이용하고 재활용 보도블록을 만들어 사용하기도 한다. 넷째, 생활폐기물의 매립 전 단계에서 소각처리 함으로써 매립지의 수명을 조금 더 연장 할 수 있다. 특히 세 번째의 장점인 자원재활용은 2005년 환경부의 통계에 따르면 자원회수시설의 자원에너지화로 인하여 얻어진 수익이 1,500억원이다. 폐열을 생산하여 판매한 수입과 난방열 공급에 이용한 에너지 절감효과, 화석에너지 사용감소, 온실가스 배출 감소에 따른 수익효과로 1,500억 원 정도의 에너지 절감효과를 가져온 것이다. 2006년 이후 기술의 발달과 연구의 결과로 자원회수시설로 인해 얻어진 에너지를 수익과 연결시키려는 노력이 지속되고 있어 폐자원을 이용한 사업이 커다란 수익사업으로 되고 있다(윤경진, 2008: 44-45).

그러나, 자원회수시설도 쓰레기처리시설인 만큼 시민들에게는 혐오시설의 하나로 인식되어 있다고

볼 수 있다. 자원회수시설이 혐오시설이라고 생각하는지의 여부는 다음 <표 2>와 같다. 윤경진(2008)의 연구에서 자원회수시설에 대한 주민의 의견은 “혐오시설이라고 생각하지 않는다” 의견이 35% 정도이며, “혐오시설”이라고 응답한 의견도 약 43% 수준으로 나타났다. 물론 일반 폐기물처리시설에 비하면 자원회수시설에 대한 인식은 비교적 긍정적이라고 볼 수 있다. 그러나 혐오시설이라고 생각하는 비율도 꽤 높으며, 집 근처의 입지를 반대할 가능성은 매우 높다고 볼 수 있다.

자원회수시설에 대한 시민들의 인식이 개선되고, 다양한 혜택을 얻을 수 있다고 할지라도 설치를 위해서는 많은 어려움이 예상된다. 첫째, 시설 그 자체에 부정적인 외부성(negative externalities)을 지니고 있기 때문에 비용-편익의 불균형(imbalance of costs-benefits)을 야기한다. 그 시설의 입지로 발생하는 불이익 중 비용은 특정지역에 집중되는 반면에, 그 혜택은 전체 지역사회에 균등하게 배분되는 비용과 편익 배분의 불공정성이 가장 큰 문제로 제기된다. 비선호시설이 새롭게 입지됨으로써 얻게 되는 편익은 해당 시설입지지역을 포함하여 전체 지역사회로 널리 분산되는 반면, 소음, 악취, 매연발생, 교통혼잡, 공포심유발, 인체에 유해한 영향, 자연환경 훼손, 지역이미지 손상, 재산적 가치의 하락 등과 같은 사회적 비용은 단기적으로 해당 입지지역에 집중하게 된다.

<표 2> 자원회수시설을 혐오시설이라 생각하는지 여부

구분	연령						계	
	20대	30대	40대	50대	60대	70대이상	합계	비율
1 전혀 그렇지 않다		5 9.09%					5	4.76%
2 그렇지 않다	4 33.33%	14 25.45%	6 13.04%	4 14.81%	3 30.00%		31	29.52%
3 보통이다	2 16.67%	5 9.09%	10 21.74%	4 14.81%	2 20.00%	1 50.00%	24	22.86%
4 약간 그렇다	3 25.00%	5 9.09%	5 10.87%	7 25.93%	1 10.00%		21	20.00%
5 매우 그렇다		10 18.18%	6 13.04%	6 22.22%	1 10.00%	1 50.00%	24	22.86%
6 응답안함	3 25.00%	16 29.09%	19 41.30%	6 22.22%	3 30.00%		47	
합계	12 100%	55 100%	46 100%	27 100%	10 100%	2 100%	152	100%

※ 자료: 윤경진(2008: 74).

둘째, 비선호시설이 건강에 얼마만큼 해악을 끼치는가에 대한 정보가 불확실한 경우가 빈번하다. 따라서 NIMBY는 불확실성의 영역 내에 있다(Pitney, 1984: 446-447). 비선호시설의 불확실성으로 인해 집행당사자인 행정기관은 위험에 관한 주민의 주장을 비과학적이고 정부입지정책의 반대를 위한 주장으로 보고 무시하려는 경향이 있는데, 주민은 잠재적 위험성에 대해 다른 견해를 갖고 있으며, 행정기관의 말은 무조건으로 선전을 위한 것으로 불신하는 경향이 있다(김도희, 2005: 208-209).

셋째, 환경상의 문제이다. 흔히 폐기물의 소각 시에 배출되는 각종 유해물질들, 특히 다이옥신을 떠올린다. 다이옥신은 인간이 만들어낸 가장 위험한 독극물로 알려져 있으며, 주로 석탄, 석유, 담배 등을 태우거나 농약 등 화학물질을 만드는 과정에서 발생하는데, 청산가리보다 1만 배나 강한 독성을 가지고 있다. 이와 같이 다이옥신류는 맹독성이고 인체에 미치는 위해성이 크므로 소각시설에서는 가장 중요하게 처리해야 할 것이다.

넷째, 처리용량에 대한 예측의 어려움이 있다. 자원회수시설은 넓은 터와 막대한 비용이 드는 시설인 동시에 혐오시설이기 때문에 계획의 수립과 건설까지 많은 어려움이 따른다. 따라서 시설의 처리용량 한도 안에서 최대한 가동률을 유지해야 경제성과 효율성을 얻을 수 있다. 이를 위해 건설과정에서 쓰레기 배출량을 정확하게 예측하여야 하는데, 그렇지 못한 경우 소각장의 가동률이 낮아 소각료가 '늘게 되는 것'이다. 가동률을 높이는 방법으로는 쓰레기 발생량을 정확히 예측하고, 인접 자치단체간의 소각장 공동건설 및 운영을 꾀하고, 환경오염방지를 철저히 하여 주민들의 저항으로 시설 가동이 멈추지 않도록 하는 것 등을 들 수 있다(최연홍, 2000).

III. 자원회수시설 설치사례분석

1. 자원회수시설 설치사례분석을 위한 분석틀

이 글은 자원회수시설의 설치와 관련한 공공갈등 사례 분석을 바탕으로 공공갈등관리 프로세스의 문제점을 지적하고 그 중요성을 강조함으로써 공공갈등의 예방을 위한 민주적 갈등관리 프로세스의 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 대표적인 갈등발생 사례로 알려진 부산시의 자원회수시설 도입과정을 분석사례로 선정했다⁴⁾.

자원회수시설 입지를 둘러싼 갈등을 분석하기 위하여 먼저 갈등단계를 구분하고 각 단계별 특성을 파악해야 한다. 갈등양상은 학자들에 따라 다양하게 구분하고 있다. Pondy는 갈등의 단계를 잠재된 갈등(latent conflict), 지각된 갈등(perceived conflict), 감지된 갈등(felt conflict), 명시적 갈등(manifest conflict), 갈등여파(conflict aftermath)로 구분하였다(Pondy, 1967).

고경훈(2003)은 선호시설의 유지와 관련된 정책갈등사례 연구를 통해 분쟁의 당사자와 정책결정자를 중심으로 정책갈등을 해결해나가는 과정을 갈등의 인지, 갈등의 확산, 갈등의 증폭, 갈등의 비등단계 단계로 나누어 사례를 분석하였다.

김강민 외(2011)는 하남시화장장, 부천시화장장 사례를 바탕으로 갈등과정을 갈등형성, 갈등고조, 갈

등위기, 갈등확대, 갈등전환단계로 구분하고, 갈등관리 환경과 심리적 해결기제로 구분하여 파악하였다.

김도희(2005)는 울산시 북구청의 음식물자원화시설 건립과 관련한 북구청과 주민간의 갈등사례를 갈등표출기, 갈등증폭기, 갈등전환기, 갈등종결 단계로 구분하고, 비선호시설의 부정적 외부효과를 지역 주민들이 떠안아야 하는 것을 소수의 희생으로 당연시 여길 경우 갈등이 더욱 증폭된다는 점을 강조하며, 정책추진과정에서 민주성의 확보에 심혈을 기울여야 한다고 주장하였다. 특히 갈등해결과정에서 북구청의 주민배심원제의 경우 갈등해결의 제도적 장치와 협의기구를 마련한 사례로 소개하였다.

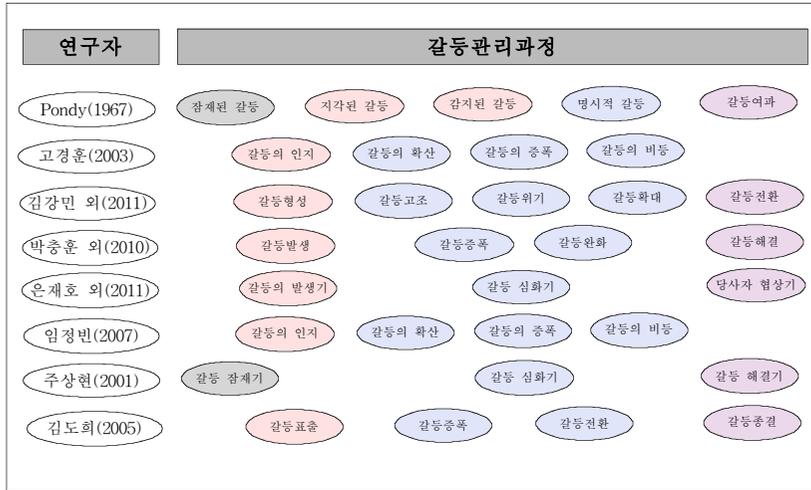
박충훈 외(2010)는 지방 5급 공무원의 승진방법을 행정안전부에서 일반적으로 변경하면서 촉발된 중앙과 지방정부간의 갈등상황을 갈등발생단계, 갈등증폭단계, 갈등완화, 갈등해결단계로 구분하고 분석하였다.

은재호 외(2011)는 공공갈등의 협상방안을 모색하기 위해 갈등의 전개과정을 갈등의 발생기, 갈등심화기, 당사자 협상기로 분류하여 사례분석을 실시하였다. 이를 통해 도출된 시사점은 ①협상 당사자간의 신뢰관계 형성, ②정책문제와 사람의 문제 분리, ③입장중심이 아닌 객관적 기준 활용, ④제3의 갈등조정기구 활용, ⑤협상력을 높이기 위한 전문가 또는 연구기관 활용, ⑥협상의 최선안의 확인 및 활용, ⑦협상 당사자들은 서로의 입장이 아닌 이해관계에 초점을 두는 것이 중요한 것으로 주장하였다.

임정빈(2007)은 님비와 펌피사례를 비교분석하여 지방정부간 효율적인 갈등관리전략을 제시하기 위해, 갈등의 전개과정을 갈등의 인지, 갈등의 확산, 갈등의 증폭, 갈등의 비등단계로 분석하였다. 공공재를 둘러싼 갈등은 원칙적인 예방이 용이하지 않으므로 지방정부의 효율적인 관리전략이 중요하며, 갈등의 해결을 위해서는 공공재의 문제를 규율하는 법조항이나 제3자 중재와 같은 관리전략의 필요하다고 주장하였다. 이러한 관련규정들의 안정성은 갈등당사자간 신뢰의 형성과 중재결과에 대한 순응을 담보할 수 있는 원칙이 되기 때문에 그 중요성을 강조하였다.

주상현(2001)은 지방자치단체간 정책갈등현상에 대해 지방정부간 참여자들이 어떠한 구조와 과정속에서 갈등을 나타내고 어떻게 변화하는지 분석하기 위해 갈등전개과정을 갈등잠재기, 갈등심화기, 갈등해결기로 구분하고 분석하였다. 이를 통해 지방정부간 정책갈등이 심각한 경우 자치단체장간 협력적 연계를 통한 정치적 조정이 유용하며, 이외에도 제도적인 측면의 보완 및 활용을 통해 지방정부간 정책갈등을 조정하고 해결해 나가야 한다고 논의하였다.

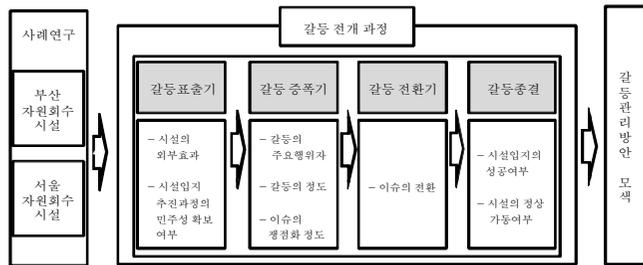
4) 서울시의 노원구 자원회수시설과 부산환경공단 명지사업소의 경우 대표적으로 주민의 반대와 사업추체와 갈등이 심했던 곳으로 노원구 자원회수시설의 경우 주민 천여명이 집회에 참석하고 30여명이 연행이 되었으며, 부산환경공단 명지사업소의 경우도 지역주민의 구속 등 갈등 상황이 심각하였다.



<그림 1> 선행연구의 갈등관리과정

선행연구의 갈등관리과정에 대한 연구를 종합적으로 비교하여 보면 <그림 1>과 같다. 전반적으로 3단계에서 5단계까지 연구자에 따라 분류를 하였고, 갈등의 잠재기, 갈등의 발생기, 갈등의 증폭기, 갈등의 전환기, 갈등의 종결기로 구분한 것을 확인할 수 있다. 특히, 갈등의 증폭(확산)기에 대해서 연구자에 따라 단계를 더 구체화 하여 분석한 글도 있으나, 전반적인 갈등관리과정에 대해서는 크게 4 단계로 구분할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 기존의 선행연구의 갈등관리과정의 분석 결과를 바탕으로 김도희(2005)의 갈등관리 4단계를 기준으로 하여 서울시와 부산시의 자원회수시설 도입과정을 <그림 2>에서 제시하는 바와 같이 갈등전개단계별로 주요 쟁점사항을 분석하였다.



<그림 2> 자원회수시설의 성공적 입지 및 운영을 위한 갈등관리과정의 분석 틀

2. 서울시의 자원회수시설

1) 갈등 표출기

노원쓰레기소각장은 1977년 12월 도시계획건설인 폐기물처리시설로 결정되어지고 1991년 발표되어 서울시에 11개 소각장을 건립하여 소각열을 이용한 전기생산과 지역난방의 열원으로 사용하기 위한 목적으로 건설되었다. 노원구쓰레기소각장의 갈등은 소각장이 운영 중인 현부지에, 서울시가 쓰레기중간집하장을 건설하려는 움직임이 보이면서부터 시작되었다. 부지인근의 아파트 주민들이 악취, 분진으로 인한 오염피해와 개인 재산가치의 하락 등의 이유로 쓰레기중간집하장 건립을 반대하는 진정서 제출 등의 집단행위로 갈등이 고조되었다. 그러나 1991년 8월 27일 서울시가 당초 계획을 전면 변경하고, 동 부지에 노원쓰레기소각장을 건설한다는 계획을 발표함으로써, 쓰레기중간집하장건설을 둘러싼 갈등은 쓰레기소각장건설 반대라는 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

다음해 8월 주민대표기구나 할 수 있는 쓰레기소각장 건립반대 비상대책위원회를 구성한다. 이후 비상대책위원회는 노원쓰레기소각장 건설반대 주민대표회의로 명칭을 바꾸고 사업본부를 상대로 한 협상에 주도적 위치를 담당하게 된다. 약 2년 6개월 동안 진행되는 과정에서, 건설과 반대를 되풀이하며 진행되던 협상은, 대책위원회가 실시한 주민자체여론조사결과 99.8%가 소각장건설을 반대한다는 입장을 확인했음에도 불구하고, 서울시는 1993년 8월 30일 쓰레기소각장의 강제착공을 실시하였다. 이 과정에서 소각장착공식을 저지하기 위해 1,000여명의 주민들이 강력한 시위를 벌여 주민들과 경찰이 충돌, 주민 2명이 다치고 30여명이 연행되는 상처를 남기게 된다(노길용, 2007: 38-39).

연구의 분석틀에서 제시한 갈등표출기의 사례분석변수를 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 노원자원회수시설은 주거지역에 설치되는 비선호시설로 다양한 외부효과가 발생할 것으로 예상된다. 둘째, 서울시는 주민들의 99.8%가 반대하는 의견이 나왔음에도 불구하고 쓰레기소각장을 강제 착공하여 지역주민과의 충돌이 발생되었다.

<표 3> 갈등표출기의 사례분석결과

분석변수	분석결과
시설의 외부효과	· 부정적 외부효과
시설입지추진과정의 민주성 확보여부	· 소극적 대응

2) 갈등증폭기

노원쓰레기소각장 건설과정에 있어서 초기에는 주민대표기구, 노원구의회, 서울시청 및 환경부 등이 쓰레기 중간집하장 건립과정에서 대화를 통한 문제해결방식으로 추진하려 하였다. 이러한 갈등당사자들간의 합법적이고, 합리적인 협상노력은 서울시가 동부지에 쓰레기소각장 및 집단에너지공급시설을

건설하겠다는 발표를 하면서 무산되고, 새로운 양상의 국면을 맞이하게 되었다. 이 시기의 서울시는 협상과 같은 평화적인 수단을 통하여 분쟁을 해결하고자 하는 의지를 갖고 있지 않았다. 게다가 서울시는 소각장건설 추진과정에서 진행절차상의 합법성과 행정적 절차의 충족만을 내세우며 공사를 강행하였다(노길용, 2007: 40).

서울시는 소각장 건설 추진과정에서 법적·행정적 절차요건의 충족만을 고집하였다. 그러나 법적장치인 환경영향평가 공람절차마저 형식적으로 이루어졌다. 목동소각장 시찰을 추천하는데 있어서 주민대표의 구성이 통장·반장·부녀회장 위주로 이루어져 실질적인 주민대표의 역할을 하지 못함은 물론, 시찰시 소각장 환경피해가 관찰되는 야간상황을 배제함으로써 사실상 주민참여를 배제한 상태에서 소각장 건설을 강행하였다. 주민들은 청와대·환경부·서울시·감사원 등에 이의를 제기하고, 서울시장과 대화요구, 공청회 참석, 그리고 주민대표를 통한 서울시와의 대화라든가 설명회, 토론회 등의 참석과 병행하여, 대규모 군중집회, 시위, 농성 등의 물리적 수단을 통하여 소각장 건설반대를 위한 활동을 벌였다. 최초의 소각장 반대이유가 소각장건설로 인한 환경오염피해와 지가하락 등이었으나 주민들이 환경운동단체와 연대하게 되고, 주민들의 인식변화로 인해 서울시 폐기물정책이 쟁점으로 부각되었고 다이옥신과 같은 기술적이고 전문적인 문제까지 논의되었다. 이러한 주민들의 주장에 대해 서울시는 선진국의 소각처리 비율이 증가추세이며, 맹독성 오염물질의 배출은 완벽한 첨단시설로 해결할 수 있다고 설득하면서 소각장 건설의 불가피성만 강변하며 일방적으로 수립된 소각장 건설 일정에 맞춰 1993년 8월 30일 사업을 강행하였다. 서울시는 소각장 건설 착공 후 분쟁과정에서 나왔던 주민의견은 일부 수용되었고 주민혜택을 일부 확대하였지만 강제착공에 대한 주민의 집단시위는 계속되었다. 1996년 소각장 건설이 중지되었고 주민협의체와 임시협약이 체결된 이후에야 시험가동을 거쳐 1997년 1월 1일에 준공되었고 타구쓰레기 반입과 관련해 서울시와 주민협의체가 여러 차례 협의하였으나, 주민협의체의 극심한 반대에 부딪혀 노원구의 쓰레기만 처리하고 있어 소각량 부족으로 인한 적자상태를 면치 못하고 있다.

노원소각장은 환경부와 서울시가 폐기물 소각을 정책적으로 추진하고자 도입한 것으로 급증하는 서울시의 폐기물처리를 위한 불가피한 정책이었다. 그러나 정책을 집행하는데 있어 이러한 혐오시설의 건설에 관하여 주민의 참여를 배제한 채 DAD(Decide-Announce-Defend)식의 의사결정을 통해 일방적으로 확정시킨 후 주민들에게는 통보형식의 절차만을 추진하였다. 공람이나 홍보, 견학, 환경영향평가 등의 실시는 형식적인 절차에 그치고 말았다(최연홍, 2000).

연구의 분석 틀에서 제시한 갈등증폭기의 사례분석 변수를 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 초기 중간집회장 건설과정에서는 대화를 통한 문제해결 방식의 사업추진방식에서 쓰레기 소각장 및 집단에너지공급시설 건설로 사업이 변경되면서 강제적인 사업집행으로 인해 갈등을 증폭시키게 되었다. 이로 인해 대규모 군중집회, 시위 및 농성 등의 물리적 수단을 동원한 갈등상황이 발생하였다.

<표 4> 갈등증폭기의 사례분석결과

분석변수	분석결과
갈등의 주요행위자	<ul style="list-style-type: none"> 노원쓰레기소각장 건설반대 주민대표회의 서울시청과 노원구청 환경부
갈등의 정도	<ul style="list-style-type: none"> 중간집회장 건설에서 쓰레기소각장 및 집단에너지공급시설 건설로 사업이 변경되며, 사업의 강제집행으로 갈등 심화
이슈의 쟁점화 정도	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 군중집회, 시위, 농성 등의 물리적 수단을 통하여 소각장 건설반대를 위한 활동

3) 갈등 전환기

노원구 자원회수시설은 사업을 진행하는 과정에서 갈등이 전환되지 않고 일방적으로 진행되었다. 서울시는 한국을 제외한 기타 선진국의 소각처리 비율이 증가추세이며, 맹독성 오염물질의 배출을 완벽한 첨단시설로 해결할 수 있다고 설득하였다. 또한 소각장 위치도 주거지역에 가까이 입지함으로써 폐열이용 및 주민편의시설로 이용할 수 있다는 이유를 들어 소각장건설의 불가피성을 강변하여 일방적으로 수립된 소각장 건설 일정에 맞춰 사업을 강행시켰다.

서울시는 노원소각장의 건설을 추진하면서 쓰레기 소각정책의 입안단계에서 소각시설의 입지, 소각시설의 종류와 규모, 환경오염방지 대책 그리고 소각시설의 설치에 필요한 재원조달과 관리운영 방법 등을 결정하면서, 관련 자료를 공개하거나 여론 수렴 등의 절차를 거치지 않았다. 이와 같은 행정편의주의에 의거하여 정책을 집행하는 서울시가 아무리 소각시설의 안정성을 설명해도 믿을 수 없었다. 왜냐하면 서울시가 공개해도 좋은 자료만 필요에 따라 공개하고 있고, 쓰레기 소각정책은 중요한 정책임에도 불구하고 각계 전문가들이 참여하는 공청회들을 통한 충분한 여론수렴 과정을 거치지 않았기 때문에 전문성이 없이 대중 넘어간 것이라고 지적한다. 모든 것을 요식행위로만 공개하였다고 비난을 받았다(최연홍, 2000).

소각장 건설 착공 이후 서울시와 주민협의체는 '96년 9월 12일 다음의 사항을 합의 후 가동하게 되었다. 서울시는 시험가동 중 다이옥신의 배출농도가 0.1ng/Nm3 가 초과할 경우 가동을 중단하고 보완공사 후 가동하며, 지역난방의 질소산화물이 70ppm을 초과할 경우 가동을 중단하고 질소산화물 제거장치를 설치한다. 주변에 4개의 자원회수시설이 추가될 경우 종합적인 환경영향평가를 실시하고, 환경오염저감 방안을 강구한다. 주민 감시원은 유급 3인으로 결정하며, 비용은 서울시와 노원구가 부담한다. 타구 쓰레기 반입은 절대 불가능하며, 주민편의시설의 운영은 주민협의체와 합의하여 결정·시험가동한다.

연구의 분석틀에서 제시한 갈등전환기의 사례분석변수를 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 유해물질 배출기준을 강화하고, 다이옥신의 배출농도가 기준을 초과할 경우 가동의 중단을 약속하였다. 둘째, 타구의 쓰레기 반입을 금지시킨다. 셋째, 주민의 편의시설을 확보함으로써 주민복지에 노

력한다.

<표 5> 갈등전환기의 사례분석결과

분석변수	분석결과
이슈의 전환	<ul style="list-style-type: none"> 유해물질 배출기준 강화 타구 쓰레기 반입 금지 주민편의시설 운영

4) 갈등종결

서울시는 1993년 8월 30일 노원구 자원회수시설의 건설공사를 지역주민과의 합의를 이루지 못하고 강행처리하면서 지역주민과 심각한 갈등상황에 놓이게 되었다. 1,000여명의 지역주민은 착공식을 저지하기 위하여 실력행사를 하였고, 결국 경찰과 충돌하는 모습을 보이며 서울시와 노원구 주민들 간의 내면적 갈등은 조금도 해소되지 않은 모습을 보였다.

노원구 자원회수시설의 건설계획 당시 노원구, 중랑구, 동대문구의 쓰레기 처리를 위해 1일 1,600톤 시설규모로 계획하였으나, 주민들의 반대로 노원구의 쓰레기만 처리하는 것으로 변경되어, 1일 처리용량 800톤으로 축소되었다. 1997년 공사 준공 이후 2012년 현재 1일 평균 약 613톤을 처리하고 있다. 결국 서울시는 자원회수시설의 과학화를 통해 유해물질의 배출을 줄이고, 주민편의시설의 확보를 통해 주민복지를 높이는 다양한 방안을 제공하여 지역주민과의 합의를 이루어내고 갈등 상황을 종결할 수 있었다.

3. 부산시의 자원회수시설

1) 갈등 표출기

1993년 9월 23일 부산시는 발생 쓰레기의 자체 처리율을 높이기 위해 각 구·동단위로 소규모 소각로를 설치하고 재활용품 선별장과 수집소를 각 구별로 1개소씩 설치하기로 하였다. 또한 쓰레기 처리 정책을 매립에서 효율적인 소각으로 전환키로 하고 해운대, 명지, 화명 등 3개 지구에 대형소각장을 설치하거나 계획하였다. 부산시는 소각장 건설시 주민들의 반발을 염려하여 대규모 소각장은 신시가지에 건설하고 폐열을 무상으로 지급하는 정책을 세웠다.

1995년 10월 명지는 환경부로부터 폐기물처리시설 설치 승인을 받았다. 그러나 공사를 착수하기도 전에 주민들의 반대에 부딪혔다. 1997년 6월 16일 시민연대는 부산시에 대해 현재 건설 중인 명지소각장 건설 중지, 쓰레기 감량과 재활용정책 수립 등을 촉구하고 환경부에 대해 “다이어신 배출량을 권고치 0.5ng에서 기준치 0.1ng으로 즉시 바꾸고, 이를 어기는 소각장에 대해서는 폐쇄 후 보완조치를

실시하라”고 요구했다.

연구의 분석틀에서 제시한 갈등표출기의 사례분석변수를 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 명지자원회수시설은 부정적 외부효과를 지니는 비선호시설에 해당한다. 특히, 소음, 악취, 인체에 유해한 영향, 지역이미지 손상, 재산적 가치의 하락 등 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 둘째, 부지 선정과정에서의 민주성 확보를 위한 노력도 부족한 것으로 보인다.

<표 6> 갈등표출기의 사례분석결과

분석변수	분석결과
시설의 외부효과	· 부정적 외부효과
시설입지추진과정의 민주성 확보여부	· 소극적 대응

2) 갈등 증폭기

1997년 9월 23일 부산시 종합건설 본부가 주민들의 실력저지에도 불구하고 명지소각장 건설을 강행하여 주민과 마찰이 발생하였다. 당시 2억·3억 원의 보상금과 수영장건설 조건을 내걸고 주민들과 최종 보상협의를 마친 뒤 공사를 시작할 계획이라고 하면서 주민들을 설득했다. 그러나 8월 29일부터 소각장 건설에 반대해 공사장 점거농성을 벌이고 있는 소각장건립반대 주민대책위는 이주대책이 마련되지 않을 경우 계속해서 점거농성을 벌인다는 입장을 보였다. 명지소각장은 부산시가 4백 74억 원을 들여 1996년 10월부터 1999년 4월까지 하루 4백 처리용량 규모로 건립할 계획이었으나 부지 정리 작업 후 주민들의 실력저지로 지난 4월부터 공사가 중단됐다(부산뉴스, 1997. 9. 23). 이로 인해 명지시설은 주민들과의 마찰이 계속되자 공사방해 혐의로 이들을 고발할 것이라며 협박하였다.

연구의 분석틀에서 제시한 갈등증폭기의 사례분석변수를 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 갈등의 주요행위자는 소각장건립반대 주민대책위원회를 중심으로 한 지역주민과 강서구청 그리고 부산시이다. 둘째, 이해당사자들간의 입장표명에도 불구하고 각자의 주장을 드러내면서 갈등이 더욱 심화되었다. 특히, 지역주민의 항의방문과 공사방해로 인해 쟁점화 되었다.

<표 7> 갈등증폭기의 사례분석결과

분석변수	분석결과
갈등의 주요행위자	<ul style="list-style-type: none"> 소각장건립반대주민대책위원회를 중심으로 한 지역주민 부산시청과 강서구청
갈등의 정도	· 갈등이 더욱 심화, 증폭
이슈의 쟁점화 정도	<ul style="list-style-type: none"> 부산시 종합건설본부와 지역주민간 마찰사건 주민들의 항의방문과 공사방해

3) 갈등 전환기

부산시는 이러한 반대를 예상하고, 주민들의 요구를 합리적이고 타당한 수준에서 최대한 들어줄 것을 전제로 하여 주민들의 마음을 돌리기 위한 여러 가지 대안을 모색하고 협의를 시작하였다. 우선 다이옥신과 같은 유해물질이 발생하지 않는 것을 강력하게 약속하였다. 이는 가장 기본 중의 기본이라고 생각되어 다이옥신 배출의 법정기준치인 0.1ng-TEQ/Nm³보다 훨씬 적게 나올 것을 약속하고 이를 위해 기술을 보완하고 엄격한 시설안전관리를 하여 지금까지 운영이후 한 번도 다이옥신 배출에 대한 주민들과의 마찰은 없었다.

이후 주민 대표들로 구성된 구속자석방을 위한 대책위원회는 부산지검에 제출한 탄원서에서 “부산시의 정책에 순응, 시의 현안사업인 쓰레기매립장 조성에 동참할 것과 앞으로 어떤 불법시위도 하지 않을 것임을 주민대표연명으로 약속 한다”고 밝혔다. 한편 주민들은 쓰레기매립장 수용약속을 통한 구속자 석방문제를 조기에 해결한 뒤 부산시와 매립장 수용에 따른 주민요구사항을 협의하기로 했다.

연구의 분석 틀에서 제시한 갈등전환기의 사례분석변수를 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 지역주민의 반대에 반해 강제로 사업을 추진하기 보다는 주민과의 협의를 통해 합의를 이끌어내는 노력을 병행하였다. 둘째, 유해물질 배출기준을 강화하여 안전에 대한 주민들의 불신을 제거하기 위한 노력을 경주하였다.

<표 8> 갈등전환기의 사례분석결과

분석변수	분석결과
이슈의 전환	<ul style="list-style-type: none"> · 주민과 협의를 이끌어내기 위한 다양한 협의 추진 · 주민대표의 구속자석방을 위한 탄원서 제출 · 유해물질 배출기준 강화

4) 갈등종결

부산시는 ‘폐기물처리시설지원 및 주민지원 등에 관한 법률’에 따라 명지소각장 옆에 주민 편의시설을 설치하게 했다. 헬스장·수영장·에어로빅·공중목욕탕·공원 등과 같은 주민복지시설과 편의시설을 건립하여, 주민들이 무료 또는 저렴한 가격으로 이용할 수 있도록 하였으며, 장학제도, 각종 복지혜택들도 마련하여 주민들의 요구에 응하여 주민들의 마음을 돌릴 수 있었다. 이러한 노력으로 인해 합의가 되었고 착공이 이루어졌다. 설립 이후에는 설립과정과 같은 대규모 반대시위는 없었고 다만 사소한 문제의 충돌과 같은 지엽적인 문제들은 발생했는데, 이 역시 주민들의 입장에 서서 최대한 그들의 말을 들어주고 의견을 수렴하여 추가적인 지원과 관리로 문제를 해결하였다. 현재 명지소각장에서 나오는 폐열을 녹산 산업단지, 삼성전기, 삼성 자동차 등에게 판매해 수익을 얻고 있다.

IV. 시사점 및 정책적 제언

지방자치제도가 실시되기 전까지 대부분의 쓰레기는 단순히 매립하는 방식으로 처리되어 왔으나, 기존의 매립지들은 이미 수용능력을 초과한 상태이다. 또한 지방자치제도 실시에 따른 지역주의의 영향으로 타지역의 쓰레기 반입을 강력하게 반대하는 입장을 보이고 있으나 새로운 매립지의 확보는 더 더욱 어려운 실정이다(유혜운, 1996: 12). 노원구의 자원회수시설을 비롯한 대부분의 소각시설에 대한 주민들의 반대이유는 소각시설에 대한 전반적인 이미지 및 생활폐기물 소각시설의 안전성에 대한 인식에서 비롯된다. 소각장 건설이라는 것은 단순한 시설의 설치문제가 아닌, 지역갈등을 유발할 수 있는 매우 민감한 주제이다. 환경오염시설에 대한 주민들의 반대를 극복하기 위해서는 무엇보다 주민들의 참여를 중심으로 포괄적이고 종합적인 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

노원구 사례는 쓰레기처리시설(혐오시설)을 건립하는데 있어서 행정당국의 일방적인 결정과 추진방식인 DAD(Decide-Announce-Defend)방식은 얼마나 위험한 것인가를 보여준다. 노원 소각장을 설립함에 있어 행정당국인 서울시는 주민들의 의견을 충분히 수렴하지 않고 그들의 요구를 묵살한 채 건설을 추진하고 강행하였다. 주민들은 자신들의 생활권을 보호하기 위해 대대적인 반대시위를 펼치고 물리적 수단까지 동원하며 서울시의 결정에 저항하였다. 서울시가 주민들의 참여라는 명분으로 일부 주민들이 소각장을 견학하게 하는 등의 방법을 취하였지만, 이는 전체 주민을 대표하지 못한 것이고, 주민들의 요구를 들어주기보다는 소각장 건설의 불가피성만을 주장하며 주민들을 설득시킨 것이다. 이러한 실질적인 주민참여가 배제된 채 행해진 소각장 건설이었기 때문에 계속되는 주민의 반발을 일으켰고 착공식에서 주민과 경찰이 충돌하여 주민이 다치고 연행되는 결과가 생긴 것이다. 그리고 착공이후 서울시가 분쟁과정에서 나왔던 주민의견을 수렴하고, 주민혜택을 일부 확대하는 등의 조치를 취했으나, 주민과의 협의가 되지 않은 상태에서 행해진 소각장건설 강제착공 자체에 문제가 있었으므로 착공이후에도 주민들은 집단시위를 계속한 것이다. 결국 이는 소각장건설의 중지에도 이르게 되었고 주민협의체와 임시협약이 체결된 이후에 시험가동을 거쳐 1997년 1월 1일에 준공되었다. 과거에는 정부의 일방적인 결정으로 행할 수 있었을지 몰라도 지방자치제의 도입과 주민의식의 함양으로 현대사회에서는 주민과의 협의 없이 주민들에게 피해가 될 수 있는 정책을 추진하는 것은 있을 수 없는 일이다. 노원구 사례는 주민들의 참여가 보장되지 않은 행정은 주민들의 외면을 받게 되고 결국에는 행정의 불신감을 고취시킨다는 것을 보여주었다. 이와 더불어, 부산의 명지사례에서는 주민의 극심한 반대와 점거농성 등으로 인해 구속자가 발생하게 되면서 자원회수시설의 설립과 관련한 이해관계자간 협의의 내용이 전환되고 말았다. 자원회수시설의 안전성 및 지역주민에게 돌아갈 편익이 협의의 내용이 되어야 하지만, 구속자 석방의 논의가 중심이 되었다는 점이다.

본 논의를 바탕으로 자원회수시설의 도입 및 활용을 위한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지속적인 쓰레기발생량 감소와 폐기물의 에너지화 정책의 추진이다. 전세계적으로 폐기물의 자원화 노력에 발맞춰 나가야 할 것이다. 과거 재활용 위주의 폐기물 관리정책은 소기의 성과를 달성하였으나, 에너지화는 미흡한 상황이며, 폐기물의 에너지화 기술은 선진국의 50~60% 수준으로 정책적 대비가 매우 시급한 상황이다(김정범, 2009).

둘째, 주민참여를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 자원회수시설에 대한 갈등의 대부분은 주민이 갈등당사자인 사례가 대부분이며, 사업 시행 시 주민에게 미치는 영향이 크다고 볼 수 있다. 결국 사업을 추진하는 과정에서 주민을 배제할 경우 갈등의 원인이 되거나 갈등이 심화하게 된다. 갈등이 발생한 이후 주민의 참여가 이루어지게 되면 그 시간만큼 기관에 대한 신뢰가 낮아지게 된다. 이를 방지하기 위해서는 주민참여가 정책 입안단계부터 광범위하게 확대되어야 하며 참여적 합의형성이 이루어지도록 제도화해야 한다. 공공사업과 관련된 정보를 숨김없이 공개하는가와 제공된 정보는 믿을 만한가 하는 문제는 공공갈등관리 차원에서 중요한 의제이다(고경민, 2010: 28). 이를 통해 정책(사업) 추진 시 절차의 공정성과 투명성을 얻을 수 있으며, 합리적인 참여절차과정을 형성할 수 있다. 이와 함께 중요하게 추진해야 할 점은 주민참여문화정착을 촉진해야 한다. 주민참여의 제도화는 인위적으로 형성될 수 있는 문제지만, 주민참여문화정착은 사회적 인식을 통하여 자연스럽게 형성해야 할 문제이다. 아무리 제도적 절차가 마련되어 있다 해도 주민참여가 활성화되지 않으면, 갈등문제는 해소되지 못할 것이다.

셋째, 갈등조정을 위한 전문기구를 마련해야 한다. 사례들의 갈등의 원인이나 갈등의 심화이유로 나타나는 공통적인 문제가 갈등조정을 위한 조정기구가 마련되어 있지 않다는 점이다. 갈등조정은 제3자라는 객관성이 확보되어야 하며, 갈등쟁점에 대한 과학적인 근거 및 논리적인 방안을 제시해야 한다. 이러한 요소를 충족시키기 위해서는 임시방편적이고 근시안적인 단체로는 시간이 지날수록 갈등 문제만 심화시키게 된다. 갈등조정기구는 공식적으로 마련되어 운영되어야 하며, 체계적인 조직체제로 다양한 인력을 동원하여, 정당성·객관성·전문성이 확보된 기구로 설치되어야 한다.

넷째, 갈등관리 인력양성을 위한 교육기반을 마련해야 한다. 사회·환경적 요소가 증가하고 변화하면 갈등의 양상도 증가하고 변화한다. 이를 대비하기 위해서는 현재의 갈등조정기구나 제도적 방안도 중요하지만, 이를 해결하기 위한 전문인력 양성이 시급한 과제이다. 갈등관리 자체가 세계적인 경쟁력으로 대표될 수 있는 만큼 보다 체계적이고 고 효율적인 갈등관리를 위해서는 갈등관리 인력양성을 위한 교육기반이 형성되어야 한다. 초·중·고등학교 및 대학교 과정에 갈등관리에 대한 교육기반이 형성되면, 이는 자연스럽게 갈등인식문화가 정착되어 갈등해결을 위한 시민의식이 증가될 것이다.

다섯째, 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스를 구축하는 것이다. 갈등은 이해당사자마다 변화하며, 시간과 환경에 따라서도 갈등양상이 급변할 수 있다. 이러한 이유는 정보의 부족과 네트워크의 단절이 원인으로 볼 수 있다(한영주, 2007). 이러한 단절을 해결하기 위해서, 주민들이 참여하는 공청회·설명회·토론회가 사업이 추진되기 전에 개최되어 충분한 의사소통이 이루어져야 한다.

여섯째, 인식의 전환이 필요하다. 자원회수시설과 같은 혐오시설의 입지선정과정에서 발생하는 반대 현상을 NIMBY 현상으로만 바라봐야 할 것인가 하는 점이다. 쓰레기의 발생은 우리의 생활에서 피할 수 없는 사실이기 때문에, 당면 이해관계자는 그 필요성을 인식하고 무조건적인 반대가 아닌 보다 안전하고 쾌적한 시설의 도입·운영을 위한 대비책을 마련해야 할 것이다.

V. 결론

인구 증가와 경제 발전에 따른 폐기물양의 증가는 매립장의 수명 단축을 야기한다. 그러나 매립장 부지 확보의 곤란으로 인해 재활용의 활성화 및 소각 방식의 폐기물 처리의 필요성이 지속적으로 대두되었다. 그리하여 정부는 1990년대부터 자원회수시설 설치정책을 실행하기 시작하였다. 하지만, 자원회수시설의 설치 과정에서 주민들과의 마찰이 빈번히 일어나고, 정부 측의 일방적인 추진으로 인해 갈등이 해결되지 않고 있다. 자원회수시설을 설치하는데 있어서 주민들에게 정확한 정보를 제공하지 못하고 행정 측의 일방적인 통보와 반대의견의 강제적인 억압이 이루어졌기 때문이다.

이러한 문제점들을 개선하기 위한 대안은 다음과 같다. 첫째, 폐기물 처리정책은 무엇보다도 폐기물 발생량의 최소화와 함께 처리시설에 반입되지 않는 재활용량과 자원화량을 늘리는 것이 우선적으로 기본이 되어야 한다. 즉 폐기물 처리시설에 반입되는 폐기물의 양을 줄이기 위한 일련의 정책(종량제, 분리배출, 분리수거, 재활용, 자원화 등)을 기반으로 고려해야 한다. 특히, 음식물쓰레기는 전용용기 수거제도의 정착을 통하여 발생량을 보다 저감시키며 배출된 음식물 쓰레기에 대해서는 현재 가동 중인 자원회수시설에서 충분히 수용하여 처리할 수 있도록 시설의 운영관리측면에서 만전을 기하도록 한다. 또한, 주민들의 피해를 방지하기 위해 자원회수시설의 최신 설비 설치와 보수 등을 통한 철저한 관리가 이루어져야 하며, 적정 소각처리량의 정도 및 향후 소각시설의 관리방향과 연관하여 대두될 수 있는 문제점과 단계별 대책에 관한 논의도 시작하여야 한다.

둘째, 사업 계획 과정에서 주민참여를 위한 제도적 방안을 마련되어야 한다. 자원회수시설에 대한 갈등의 대부분은 주민이 갈등당사자인 사례가 대부분이며, 사업 시행 시 직·간접적으로 주민에게 미치는 영향이 크다고 볼 수 있다. 결국 사업을 추진하는 과정에서 주민을 배제할 경우 갈등의 원인이 되거나 갈등이 심화하게 된다. 셋째, 갈등이 심화되는 것을 방지하기 위해 갈등조정을 위한 제3의 전문기구를 마련해야 한다. 사례들의 갈등의 원인이나 갈등의 심화이유로 나타나는 공통적인 문제가 갈등조정을 위한 조정기구가 마련되어 있지 않다는 점이다. 갈등조정은 제3자라는 객관성이 확보되어야 하며, 갈등쟁점에 대한 과학적인 근거 및 논리적인 방안을 제시해야 한다. 넷째, 갈등인력양성을 위한 교육기반도 마련되어야 할 것이다. 갈등조정기구나 제도적 방안도 중요하지만, 갈등 문제를 해결하기 위한 전문 인력의 양성이 시급한 과제이다. 다섯째, 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는 공청회, 설명회, 토론회와 같은 주민들과의 의사소통과정을 활성화해야 한다. 평범한 정부는 단순히 결정을 통한 복종 및 무조건적인 협조를 원하지만 훌륭한 정부는 국민(주민)들을 위한 질문을 한다. 여섯째, 인식의 전환을 통해 무조건적인 반대가 아닌 당면 이해관계자간에 그 필요성을 인식하고 보다 안전하고 쾌적한 시설의 도입·운영을 위한 대비책을 고민해야 할 것이다.

이러한 해결방안들이 개별적으로 추진되어서는 문제의 해결을 도모하기 힘들 것이다. 자원회수시설에 대한 문제점들은 각각의 독립적인 원인이 아니라 상호 유기적으로 연관되어 있기 때문이다. 자원회수시설은 우리 생활에 반드시 필요한 시설이기 때문에, 어떻게 하면 이를 더 안전하고 쾌적하게 운

영할 수 있을 지에 대한 고민이 함께 이루어져야 할 것이다. 무엇보다 이러한 공공갈등 상황에서 가장 필요한 것은 바로 정부와 주민 간의 상호조화이며 이해일 것이다.

참고문헌

강문희. 2011. 지방정부의 정책추진과 갈등관리. 한국콘텐츠학회논문지. 11(11): 156-172.

고경민. 2010. 공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스: 제주 해군기지 건설과 영리병원 허용 갈등사례의 함의. 분쟁해결연구. 8(2): 5-35.

고경훈. 2003. 선호시설 유지와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구: 전북 공립 외국어 고등학교 유치사례를 중심으로. 한국정책학회보. 12(3): 29-59.

국제신문 홈페이지(<http://www.kookje.co.kr/>). 검색단어: 명지자원회수시설. 검색일자: 2013. 2. 5.

김강민, 김중호. 2011. 갈등관리시스템 적용과 심리적 해결기제 방안. 한국콘텐츠학회논문지. 11(8): 365-377.

김도희. 2005. 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 복구 음식물자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로. 한국정책학회보. 14(3): 261-284.

김정범. 2009. 폐기물 에너지화 동향과 대응방안. 산업이슈. 12월: 78-94.

노길용. 2007. 혐오시설의 갈등에 관한 연구: 노원구 쓰레기 소각장을 중심으로. 서울시립대학교 석사학위논문.

박종원. 2008. 해양환경보전과 사전배려원칙: OSPAR협약 및 런던협약의정서를 중심으로. 해양정책연구. 23(1): 133-171.

박충훈, 최창수. 2010. 인사통제를 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등과 대응전략: 지방 5급 공무원 승진방법 변경 사례에 대한 분석과 함의. 한국지방자치학회보. 22(2): 103-124.

부산일보 홈페이지(<http://www.busan.com/>). 검색단어: 명지자원회수시설. 검색일자: 2013. 2. 5.

부산환경공단 홈페이지(<http://www.beco.go.kr/>). 검색일: 2013. 2. 5.

서명희. 2003. 생활폐기물 처리실태와 개선방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 동의대학교 석사학위논문.

서울특별시 자원회수시설 홈페이지(<http://rrf.seoul.go.kr/>). 검색일: 2013. 2. 5.

손윤경. 2004. 주민여론을 반영한 생활폐기물 소각시설의 건축기획에 관한 연구. 명지대학교 석사학위논문.

송근홍. 2012. 자원회수시설 주변영향지역 설정의 적합성에 관한 실증분석. 한양대학교 도시대학원 도시개발경영·교통학과 석사학위논문.

유해운. 1996. 비선호시설 입지에 대한 주민반발 요인에 관한 연구. 광운대학교 박사학위논문.

윤경진. 2008. 폐기물 처리시설과 시민의식에 관한 연구. 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.

은재호, 채종현, 임동진. 2011. 공공갈등에 있어서 원원협상 방안에 관한 연구. 한국행정연구원.

이강웅. 2008. 혐오시설 입지갈등관리의 우선순위 모색. 지방정부연구. 12(2): 179-199.

임정빈. 2007. 님비와 핏피사례의 비교분석을 통한 지방정부간 갈등관리전략. 지방정부연구. 11(3): 155-179.

조택, 이진영. 2006. 청계천 복원사업과 부안 방폐장 유치사업의 갈등관리 비교연구. 사회과학논총. 16: 49-102.

주상현. 2001. 광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략: 전라북도 도청사 입지갈등사례를 중심으로. 지방정부연구. 5(4): 55-76.

최연홍. 2000. 지방정부의 폐기물정책: 노원소각장의 사례. KEI환경정보. 6: 20-23.

한영주. 2007. 서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안. 서울시정개발연구원.

환경부. 2011. 2011년 전국 생활폐기물 자원회수시설 현황.

환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr/>). 검색일자: 2013. 2. 5.

Pitney, John J., Jr. 1984. Bile Barrel Politic: Sitting Unwanted Facilities. *Journal of Policy Analysis and Management*. 3(3): 446-448.

Pondy, R. Louis. 1967. Organizational Conflict Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*. 12(2): 296-321.

林彦圭: 연세대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하였고, 최근 논문으로 “유럽연합(EU) 정책이전의 문제점과 시사점: 공동농업정책(CAP)을 중심으로(2012)”, “성과에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식의 차이에 관한 연구(2012)”, “스마트시대의 보안위협: EU5의 대응과 시사점(2011)” 등이 있다. 연구관심분야는 조직이론, 성과관리, 전자정부, 위기관리 등이다(rsok0115@paran.com).

투 고 일: 2013년 07월 12일
수 정 일: 2013년 07월 25일
게재확정일: 2013년 07월 27일

**A Study on the Resource Recovery Facility's Conflict Management for Successful siting and
Operation**

– The Case of Seoul and Busan –

Sang Kyu Rheem

In this study, I have focused on the conflict management plan for resource recovery facility's successful siting and operation. To that end, I investigated the case of resource recovery facilities in Seoul and Busan. I have divided the stage of conflict stages into 4, such as conflict expression stage, conflict amplifying stage, conflict transformation stage, conflict end. In the process of listening to the opinions of local residents, a lack of democracy, conflicts are now appearing by the unilateral decision by the notification. Implications which is derived on the basis of these examples are as follows. First, it is the policy of promoting energy and waste reduction. Second, it is supposed to be an institutional device for community participation. Third, it is supposed to be specialized institutions for conflict adjustment. Fourth, training the conflict management personnel. Fifth, construction of cooperative governance for conflict adjustment. Finally, it is a shift of consciousness. These solutions should not be promoted individually to solve the problem, they must be approached all together. Also, what is most needed in the context of these public conflict, harmony and interaction between government and citizens are essential.

Key words: resource recovery facility, conflict management, conflict management strategy