

지방정부의 갈등관리에 대한 제도적 접근*

안성민

사회과학부 행정학전공

<요약>

제도적 측면에서 볼 때, 쓰레기매립장의 건설과 관련한 갈등은 단순히 지방자치제의 실시로 야기된 것이 아니라 지방자치제도의 실시와 환경관련법의 정비와 보조를 맞출 수 있는 쓰레기매립장 건설관련법이 정비되지 못한채 중복된 신호를 보냄으로서 유발되었다고 하겠다. 지속적인 갈등은 신호중복현상을 고칠 수 있는 제도의 변경을 요청하였고, 변경된 제도는 주민의 참여와 보상방안의 틀을 제공하게 되었으며, 이에 따라 적절한 역할/비용분담의 방안을 찾는 과정이 나타나게 되었다. 이는 지방자치제도가 상호설득과정을 통해 갈등관리에 기여하고 있음을 나타낸다 하겠다.

Institutional Approach toward the Conflict Resolution of Local Governments

Ahn, Songmin

Professor of Public Administration

<Abstract>

The conflict of local governments on the construction and maintenance of landfill site are not caused by the introduction of the rules of local autonomy but by double signaling of the related rules. But increasing conflicts may provide opportunities and incentives to correct contradictory rules causing double signals. If changed rules provide a framework for citizens' participation and necessary compensation, the conflict

* 이 논문은 1999년도 울산대학교 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

process develops appropriate role setting and cost sharing. Thus the rules of local autonomy can contribute to the conflict resolution of local governments through reciprocal persuasion.

I. 서론

지방자치의 실시와 지역이기주의 혹은 NIMBY 현상은 90년대 이후로 우리에게 친근한 주제가 되어왔다. 주민들의 의사를 수렴하고 주민들이 필요로 하는 재화와 서비스를 제공할 수 있는 지방자치는 풀뿌리 민주주의를 구현할 수 있는 방안으로 환영되지만, 다른 한편에서는 지방자치정부들이 지역주민들의 이해관계만을 고려하고 광역적인 서비스의 공급이 필요한 상황에서 지방정부들간의 갈등이 적절히 관리되지 못한다면 효율적이고 협력적인 행정서비스의 공급은 어려울 것이라는 우려도 상당히 높다. 지방자치제도의 실시가 지역이기주의를 심화시키고, 환경기초시설의 설치를 어렵게 하는 요인이라고 한다면, 이를 방지할 수 있는 중앙정부의 통제수단을 강화하는 것이 효율적인 서비스 공급의 방안이 될 것이지만 지방자치제도가 지방정부의 갈등관리에 미치는 영향에 대한 연구는 아직 미흡하다.

제도(institution)는 신호기능을 통해 상호작용 하는 관련자들의 행위를 예측할 수 있게 하고 상호작용의 질서를 부여하는 기능을 할 수 있는데, 지방자치제도는 지역에서 발생하는 갈등을 관리하는데 기여할 수 있을 것이다. 하지만 지방자치제도와 같은 특정 제도의 도입이 지방행정의 모든 문제를 해결하는 처방전이 되는 것은 아니다. 지방자치제도의 영향력은 관련된 다른 제도들과의 상호작용에서 결정되고, 이해관련자들은 이러한 제도의 영향력 아래에서 문제해결을 위해 노력하게 되며, 이 과정에서 필요에 따라 기존제도를 변경하기도 한다. 따라서 단순하게 지방자치제도가 지역이기주의를 심화시켰는지의 여부를 규명하는 것보다는 지방자치제도의 실시가 지방정부의 갈등관리에 어떤 영향을 미쳤고 갈등관리의 과정을 통해 지방자치제도가 어떻게 변경되고 있는지를 살펴보는 것이 필요하다. 이 논문에서는 쓰레기매립장과 관련한 갈등문제를 통해서 제도와 갈등상황의 상관관계를 살펴보고, 갈등과정이 제도에 미치는 영향력과 제도의 영향력 아래 어떻게 갈등관리의 과정이 전개되는지를 설명할 수 있는 모형을 구축해 보고자 한다. 이를 위해서 우선 혐오시설을 둘러싼 지방정부의 갈등관리에 대한 기존의 연구들을 살펴보고, 이를 토대로 하여 갈등과 제도의 상호관계를 살펴보자 한다.

II. 혐오시설을 둘러싼 지방정부의 갈등관리에 대한 기존의 연구들

갈등은 목적의 차이나 현실이해의 차이가 있을 때, 함께 결정해야 할 필요성이 제기되면 발생한다(March & Simon, 1958: 121). 갈등은 신속한 결정을 어렵게 하고 그에 따라 제기된 문제에 대한 대응의 적기를 놓치게 하는 등의 문제를 낳기도 하지만, 갈등은 다양한 견해의 표출을 가져오기에 결정의 오차를 낮출 수 있게 하는 긍정적인 측면도 있다.¹⁾ 갈등

1) 노진철은 지역갈등이 한 지역의 자치단체나 시민단체들이 인접한 다른 지역의 정책결정 과정에 영향력을 미칠 수 있는 수단으로 선호되는 경향이 있음을 지적하고 있다(1998: 145).

의 긍정적인 측면을 강화하고자 하는 것이 갈등관리이다. 갈등관리는 역기능적이고 파괴적인 갈등을 제거 혹은 완화시켜서, 갈등의 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동을 포괄적으로 지칭하는 용어이다(이만형, 김동찬, 1999: 173).

지방정부와 관련한 갈등관리에 대한 기존의 연구들은 두 가지 방향에서 이루어졌다. 첫째는 지방자치단체간의 분쟁조정에 관한 연구들이고, 둘째는 협오시설의 입지를 둘러싼 갈등관리의 방안에 대한 논의들이다. 김영수(1994)는 지방자치체의 실시로 지방자치단체들의 자율성이 범위가 확대되고 지방자치단체들간에 공동으로 결정해야 할 업무들이 증가함에 따라 지방자치단체들간의 분쟁이 증대하게 되고, 이는 긍정적인 역할과 부정적인 역할을 수행할 수 있다고 지적하고 있다. 한편으로 지방자치단체들간의 분쟁은 “주민에 대한 보다 바람직한 서비스의 제공 및 지방자치단체의 역동적 기능 활성화, 상호협력 및 이해의 증진” 등에 공헌할 수 있으며, 다른 한편으로 지방자치단체들간의 분쟁은 적절한 시기에 적절한 방법에 의해 해결되지 않으면 행정의 비능률과 지역주민의 생활의 질을 향상시키는데 장애요인이 될 수 있다(상계서, 2). 이러한 측면에서 김영수는 지방자치단체간의 분쟁을 조정할 수 있는 방안으로 당사자간의 분쟁조정제도와 제3자에 의한 분쟁조정제도의 개선 방안을 살펴보고 있다. 안성호(1994: 49-50)는 부정적인 갈등관을 극복하고 지방정부간 갈등의 자율적 관리제도를 정비한다면, 지방자치제도가 갈등관리에 긍정적인 효과를 미칠 수 있다고 주장한다. 그는 지방자치제도가 갈등관리에 미칠 수 있는 영향을 두 가지로 설명한다. 첫째, 지방정부의 자치권이 신장되면, 지방정부는 지방에서 제기되는 갈등의 해결에 좀 더 효과적으로 기여할 수 있기에, 지역적 갈등이 전국적 갈등으로 격화, 확산되는 것을 막을 수 있다. 둘째, 지방분권화로 지방정부간 갈등은 어느 정도 늘어나겠지만 이는 지방정부간 갈등의 표출을 제도화함으로써 지방정부간 갈등을 파국적으로 치닫지 않게 한다(상계서, 34-36).

협오시설의 입지를 둘러싼 갈등관리에 대한 연구는 주로 정부와 주민들간의 분쟁을 대상으로 하여 사례연구의 방법으로 이루어졌다. 협오시설의 입지를 둘러싼 갈등의 발생원인으로 ① 경제적 요인으로 협오시설의 입지지역에 집중되는 부정적 외부효과와 분산된 편익으로 손실지역에 대한 보상의 어려움, ② 정치적 요인으로 해당 지역주민들이 의사결정 과정에 참여가 어렵고 합리적인 설득의 채널이 막혀있는 점, ③ 환경적 요인으로 생활수준이 향상되면서 환경에 대한 관심증대 등을 들고 있다(손희준, 1994: 10-11; 김용웅, 차미숙, 1998: 88-89). 갈등의 발생원인으로 제도적 요인의 영향, 즉 지방자치제도의 영향을 덧붙여서 설명하기도 한다(이봉형, 권희재, 최은봉, 1995: 1118).

갈등의 발생원인을 무엇으로 보느냐에 따라서 제시하는 해결방안도 달라진다. 경제적인 요인으로 인해서 발생하는 갈등에 대해서는 적절한 경제적 보상을 통해서 해결해야 한다고 지적되고 있다. 문제는 협오시설이 가지고 있는 특징-- 집중되는 부정적 외부효과와 널리 분산된 편익 --으로 인해서 누가 손실을 어떻게 보상할 것인지를 결정하기가 어렵고, 보상을 위한 편익과 비용산출에 있어서 객관적인 방법 및 기준이 미비하기 때문에 보상이 이해당사자간의 갈등을 심화시키는 요인으로 작용하기도 한다는 점이다(이만형, 김동찬, 1999: 175-176). 이와 관련하여 이만형, 김동찬은 협상을 통한 보상방안을 제안하였다(상계서, 176). 갈등발생의 원인을 정치적 요인에서 설명할 때는 정보공개와 주민참여의 활성화, 갈등관리의 제도화가 해결방안으로 거론되었고, 환경적 요인에서 갈등발생을 설명할 때는 기술적 보완, 환경단체에 대한 지원을 통한 해결방안이 논의되었다(박용치, 1996: 18; 박동수, 1995: 189).

갈등발생의 원인을 제도적 요인에서 찾을 때, 지방자치제도의 실시가 갈등관리에 미친 영향을 어떻게 평가하느냐에 따라서 상이한 접근이 가능하다. 지방자치제도의 실시가 혐오 시설의 입지를 둘러싼 갈등을 증폭시키고 있다면, 갈등관리의 방안은 필요에 따라서 지방자치정부들의 자율성을 제한하고 상위정부의 결정에 따르도록 하는 것이다. 일례를 듣다면, 상-하위 자치단체간의 갈등을 해소할 수 있는 법적 구속력을 갖는 조정위원회가 중앙에 설치되고, 동급 자치단체간의 갈등은 광역자치단체 내에 법적 구속력을 갖는 위원회를 구성하여 해소하는 방안 등을 모색할 수 있다(이봉형, 권희재, 최은봉, 1995: 1123). 이와는 반대로 지방자치제도의 실시가 혐오시설의 입지를 둘러싼 갈등을 관리하는데 긍정적인 역할을 한다면, 지방자치단체들의 자율성을 확보하면서 상호 협력할 수 있도록 하는 갈등 관리의 제도화가 필요할 것이다.

지방자치단체간의 분쟁조정에 관한 기존연구들은 지방자치제도의 실시가 지방자치단체들간의 분쟁을 증가시킬 수 있음을 지적하지만 분쟁증가의 영향력에 대해서는 일치된 견해를 보이고 있지 않다. 그리고 혐오시설의 입지를 둘러싼 지방정부와 주민간의 갈등에 대한 기존연구들은 갈등발생의 원인들과 그에 따른 관리의 방안들을 다양하게 논의하고, 지방자치제도의 실시가 혐오시설의 입지를 둘러싼 분쟁(또는 갈등)을 증가시킬 가능성은 지적하지만, 지방자치제도가 갈등관리에 미치는 영향과 증가된 갈등이 지방자치제도의 발전에 미치는 영향에 대한 검토가 부족하다. 다시 말해서 기존의 연구들은 주로 갈등의 발생 원인을 나열하고 그에 따른 해결방안을 발생원인에 따라 모색하는 방법들을 채택하였다. 이러한 연구들의 성과로 경제적 보상과 제도적 장치(특히 주민참여를 보장하는 자치)의 마련들이 갈등관리에 필요함이 인식되었다. 갈등관리의 제도화와 관련하여 가장 관심을 끄는 것은 지방자치제도의 실시이다. 지방자치제도가 지역의 갈등관리에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서는 연역적인 추론과 몇 사례들이 소개되고 있지만 제도적인 분석은 이루어지고 있지 않다. 지방자치제도는 지역문제의 논의에 대한 접근가능자의 범위와 접근방식을 변경시키고 있다. 이 논문에서는 지방자치제도와 갈등관리에 대한 상관관계를 제도적 측면에서 분석하여 봄으로서 갈등관리에 적절한 지방자치제도의 발전방향을 살펴볼까 한다.

III. 연구설계

1. 갈등의 역동성: 갈등의 양상과 제도의 상관관계

갈등의 역동성을 이해하기 위해서는 갈등상황을 구성하는 이해관계자들, 갈등의 대상, 이해관계자들에게 신호를 제공하는 제도들²⁾의 관계를 살펴보아야 한다. 제도적 측면에서 볼 때, 갈등은 특정 재화(혹은 갈등대상)와 관련한 이해관계자들에게 적절한 신호 보내기에 실패할 때 발생한다. 혐오시설의 설치 및 운영과정에 나타나는 갈등은 제도가 분산되어 편익을 향유하는 관계자들에게 혐오시설의 인근지역에 발생하는 손실을 보상토록 하는 신호를 보내지 못하면서 동시에 집중적으로 높은 손실을 보는 인근지역 주민들에게 자신들

2) 제도는 이해관계자들의 상호작용의 기본틀(framework)을 제공하여 한 사회의 기초를 이루는 것으로 사회구성원들이 당면한 불확실성과 자원의 한정이라는 두 가지의 제한조건을 완화시키며 상충하는 가치 혹은 이해관계로 인한 갈등을 해결하거나 공존시키는 역할을 한다(North, 1981; 안성민, 2000). 이러한 제도의 역할은 상호관계에서 질서와 예측가능성을 가져오는 신호기능으로도 이해할 수 있다.

의 손실이 부당하다는 현실이해에 이르도록 하는 신호를 보냄으로써 발생한다.

혐오시설(갈등의 대상)이 가지고 있는 특성-- 집중된 손실과 널리 분산된 편익 --에 대한 고려가 결여되어 적절한 신호 보내기에 실패하게 되었을 때, 집중적으로 높은 손실을 입거나 입게 될 인근지역 주민들은 자신들의 손실 최소화를 위해서 혐오시설의 입지 반대 혹은 운영 반대를 주장하게 된다. 이때에 집중적인 손실의 발생은 동질적인 이해관계를 가진 작은 집단화를 가능하게 하고, 동질적인 소규모의 집단은 반대를 위한 강력한 집단행동을 가능하게 한다(Olson, 1965). 이들의 반대는 한편으로 필요한 혐오시설의 설치 및 운영을 어렵게 하고, 다른 한편으로 이해관계자들의 갈등은 기존의 제도를 변경토록 하는 동기를 제공한다(Majone, 1989: 95; Goldberg, 1974: 463). 다시 말해서, 갈등의 양상과 구조는 기존 제도의 변화를 가져오게 하는 동기를 부여하고, 제도의 변화는 다시 이해관계자들의 상호관계를 변화시키며, 이는 다시 갈등의 양상과 구조를 변화시킬 수 있다. 이러한 갈등 상황의 '순환적 변환과정'(홍성훈, 1999: 201)이 혐오시설이 가지고 있는 특성을 적절하게 고려하는 제도의 변경을 가져올 때, 갈등은 관리될 수 있다. 하지만 갈등상황이 제도적 변화를 가져올 수 있는 방향으로 관리되지 못하고 임기응변적인 대응으로 일관된다면, 유사한 갈등들이 지속적으로 나타나게 될 것이다.

갈등상황의 순환적 변환과정은 갈등의 양상과 제도와의 상관관계를 통해서 갈등의 역동성을 이해할 수 있음을 시사한다. 갈등의 양상과 제도와의 상관관계는 제도가 갈등에 미친 영향(이해관계자들의 상호관계에 미친 영향)과 갈등이 제도의 변화에 미친 영향으로 나누어 살펴볼 수 있다. 제도가 갈등에 미친 영향에 대해서 많이 논의되고 있는 것은 지방자치 제도의 실시가 혐오시설의 설치 및 운영과 관련한 갈등분쟁에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 점이다. 이 영향을 알아보기 위해서는 지방자치제도의 실시가 혐오시설을 들려싼 갈등의 발생 빈도와 갈등의 양상을 어떻게 변화시켰는가 하는 점을 살펴보아야 하며, 갈등이 제도에 미친 영향은 혐오시설을 들려싼 갈등의 전개과정이 지방자치제도에 어떤 변화를 가져오는지를 검토함으로서 살펴볼 수 있다.

2. 연구방법

지방자치제도가 혐오시설의 설치 및 운영과 관련한 갈등의 발생빈도에 미친 영향은 지방자치제도의 실시 전과 실시 후의 갈등사례를 비교하여 검토할 수 있다. 혐오시설의 설치 및 운영과 관련한 갈등사례를 보여주는 자료는 없지만 참고할 수 있는 자료로서 중앙환경분쟁조정위원회에 접수되고 조정 처리된 통계, 다수인 민원의 접수와 처리상황, 그리고 행정자치부에 의해서 집계된 정부간 갈등분쟁에 대한 통계 등이 있다. 중앙환경분쟁조정위원회의 통계는 환경과 관련하여 당사자들이 조정 또는 재정을 신청한 분쟁만을 포함하고 있어서 환경분쟁에 관한 전체적인 통계로 보기 어렵고, 행정자치부에 의해서 집계된 정부간 갈등분쟁에 대한 자료는 1996년 이후의 통계만을 보여주고 있어서 지방자치제도의 실시이전과 비교할 수 없으며, 다수인 민원의 접수와 처리상황은 담당자가 바뀜으로 인하여 1998년 이전의 통계와 1998년 이후의 통계를 비교하기 어렵게 되어 있어서 분석의 어려움이 있다. 행정자치부와 환경부의 통계자료를 검토하고 담당자와의 면접을 통해서 상황을 파악하고자 하였지만 지방자치제도가 갈등의 발생빈도에 미친 영향에 관한 계량적 분석에는 어려움이 많았다.

지방자치제도가 혐오시설의 설치 및 운영과 관련한 갈등의 양상에 미친 영향은 갈등의 내용과 전개과정을 검토함으로써 살펴볼 수 있다. 갈등의 내용과 전개과정을 파악하는 한 가지 방법은 사례연구이다. 사례연구의 방법은 특정 갈등의 양상과 전개과정을 파악하게 하는 장점이 있지만 갈등과 제도와의 관계를 살펴보기 위해서는 전체적인 시각이 필요하다. 그래서 본 연구는 중앙일간지(중앙일보)에 1991년부터 1999년까지 실린 쓰레기매립장에 관련한 기사를 검색하여 갈등과 제도와의 상관관계에 대한 내용을 파악하고 갈등의 전개과정을 전체적인 시각에서 이해하는데 역점을 두기로 하였다. 중앙일간지에 쓰레기매립장과 관련한 모든 갈등이 소개되지는 않겠지만 사회적으로 논란이 되는 사건들의 내용을 파악하는 방법으로서 이 방법을 택했다. 이러한 기사검색을 통하여 갈등의 양상과 정부의 대응을 살펴보도록 하겠다. 이러한 갈등의 전개과정에 대한 검토를 토대로 하여서 제도와 갈등의 상호작용을 설명할 수 있는 모형을 구축하고, 그 관계를 살펴보고자 한다.

IV. 갈등상황과 제도와의 상관관계

1. 지방자치제도가 쓰레기매립장과 관련한 갈등에 미친 효과

쓰레기매립장의 설치 및 운영과 관련한 갈등에 대한 기존의 통계자료는 없지만 행정자치부가 집계한 정부간 갈등분쟁에 대한 통계와 환경분쟁조정위원회에 접수되고 조정·처리된 통계는 살펴볼 수 있다. <표1>은 96년 이후의 정부간 갈등분쟁의 발생현황과 처리현황에 대한 통계를 보여주고 있다. <표1>은 민선자치제 출범이후 정부간 갈등분쟁의 발생이 점차 감소하고 있는 추세를 보여주고 있지만, 이러한 추세가 지방자치제도 실시이전부터 계속 진행되어 온 추세인지에 대해서는 알 수가 없다.

<표1> 정부간 갈등분쟁의 발생현황과 처리현황

구 분	'96. 1			'97. 1			'98. 1			'99. 1			2000. 1			'00. 6 현재
	관리	발생	해소	관리	발생	해소										
계	86	27	36	77	27	29	75	22	32	64	14	37	41	8	11	38
광역간	33	8	14	27	12	6	31	3	13	21	5	8	18	6	3	21
기초간	21	10	5	26	8	11	23	11	12	22	5	14	13	1	5	9
광역- 기초간	0	1		1			1	2	1	2	1	3				
중앙- 지방간	31	8	16	23	7	10	20	5	6	19	3	12	10	1	3	8

자료: 행정자치부 내부자료

<표2>는 1992년 이후 1999년 말까지 중앙환경분쟁조정위원회에 접수된 환경분쟁(총 334건)과 그 중에 처리된 분쟁(총 299건)을 보여주고 있다. 종류별로는 조정³⁾이 24건 접수되어 21건이 처리되었고, 재정⁴⁾은 310건이 접수되어 278건이 처리되었다. 연도별 신청건수는 민선자치단체장의 출범이후에 더 증가한 것처럼 보인다. 하지만 어떤 추론에 이르기 전에 지방자치제의 실시 이외에 환경분쟁과 관련된 제도적 변화를 살펴볼 필요가 있다.

<표2> 연도별 환경분쟁 조정현황

연도별 이월사건	전년도 접수	신청 합계	조정처리 비율	조정처 리	조정				재정			
					소계	조정	합의	철회	소계	재정	합의	철회
'92		5	4	80%	2	2			2	2		
'93	1	43	31	70%	7	7			24	21	2	1
'94	13	15	20	71%	2		2		18	18		
'95	8	30	26	68%	5	5			21	20	1	
'96	12	50	37	60%	2	2			35	31	4	
'97	25	47	44	61%	1	1			43	29	13	1
'98	28	62	53	59%	1	1			52	35	14	3
'99	37	82	84	71%	1	1			83	33	47	3
합계		334	299		21	19	2		278	189	81	8

자료: 중앙환경분쟁조정위원회 내부자료

국민들의 환경에 대한 권리의식이 높아지고 피해자들의 요구도 종래의 사후적인 손해배상의 청구에서 각종 환경오염방지대책을 사전에 수립해 줄 것을 요구하는 방향으로 변화함에 따라 95년 환경오염피해분쟁조정법을 1차로 개정, 분쟁조정대상을 확대하고 직권조정제도 및 선정대표자제도를 도입했으며 재정의 효력을 강화하였다(강윤광, 1998; 65-66). 그리고 환경권과 관련된 분쟁도 조정이 가능하도록 환경분쟁조정대상을 더욱 확대하고 조정위원회의 위원을 증원하기 위한 2차 개정이 1997년에 있었다(상계서, 66). 더욱이 1998년에는 환경분쟁조정법을 개정하여 환경분쟁조정대상을 환경오염이 예상되는 경우를 포함하도록 했으며, 환경단체에 의한 조정신청 대리제도와 대표당사자에 의한 조정신청제도 등을 도입하고, 조정처리기간을 명문화했다(상계서, 66). 이렇게 환경분쟁조정관련 법들의 개정을 통해 분쟁조정의 대상을 확대한 것이 1996년, 1998년, 그리고 1999년의 증가된 조정신청을 설명하는 요인의 일부가 될 것이다. 이는 지방자치제도의 실시와 환경분쟁조정관련 법들의 개정이 환경과 관련한 결정에 참여자의 범위를 확대시킴으로서 분쟁의 발생을 증가시켰다는 설명을 가능하게 한다. 이와 함께 눈에 띄는 것은 조정처리비율이 감소하고 있는 점이다. 분쟁조정대상의 확대 혹은 지방자치제의 실시로 인하여 조정신청은 늘고 있는데 반하여 조정처리비율은 신청의 증가분을 쫓아가지 못하고 있기에, 분쟁조정위원회의 활성화 등을 통하여 조정처리비율을 확대시켜야 하겠다.

3) 조정위원회가 사실조사 후 조정안을 작성, 양측에 수락을 권고하는 절차로서, 수락거부시 재정신청 하거나 소송을 제기한다.

4) 재정위원회가 인과관계의 유무 및 피해액을 판단하여 결정하는 재판에 준하는 절차, 불복시 소송을 제기한다.

<표3> 쓰레기매립장과 관련한 갈등상황

연도	건설과 관련한 갈등	매립장 사용과 관련한 갈등						정부간 갈등
		소계	폐기물의 내용	사용기간 연장	임시야적, 불법매립	환경오염 피해	경제적 이해관계	
1991년	11	2	1	1				4
1992년	5	3	1			1	1	2
1993년	3	5		2	1	2		1
1994년	9	5	1	2	1		1	3
1995년	5	7	2	3		2		2
1996년	8	9	4	1		3	1	3
1997년	7	24	3	10	2	5	4	3
1998년	3	6	3		1	1	1	3
1999년	3	4	1	3				0
합계	54	65	16	22	5	14	8	21

자료: 중앙일보 신문검색을 통하여 재구성

<표3>에 나타난 수치들은 지방자치단체가 건설과 운영의 책임을 맡고 있는 일반생활쓰레기 매립장과 관련하여 중앙일간지에 나타난 갈등사례들⁵⁾이다. <표3>를 통해 볼 때, 쓰레기매립장의 건설과 관련한 갈등사례가 1995년 민선자치단체장이 들어오면서 더 증가하였다고 보기는 어렵다. 여기에서 주목할 만한 것은 1995년 이후 쓰레기매립장의 사용과 관련한 갈등사례가 건설과 관련한 갈등사례보다 높게 나타나는 것이다. 매립장 사용과 관련한 갈등을 원인별로 살펴보면, 쓰레기매립장의 건설이 제때에 이루어지지 못함으로 인해서 야기되는 '사용기간 연장' 및 '임시야적·불법매립'과 관련한 갈등이 42%를 차지하고 있고, '환경오염피해'와 '폐기물의 내용'과 관련한 갈등이 46%, 그리고 '경제적 이해관계'로 인한 갈등이 12%를 차지한다.

'사용기간 연장'과 관련한 갈등은 약속된 사용기간에 이른 매립장을 대신할 수 있는 새로운 매립장을 건설하지 못한 채 지방정부가 기존 매립장에 계속해서 쓰레기의 반입을 시도할 때 인근주민들이 실력으로 저지하는 양태로 발생하는 경우가 많았고, 지방정부가 사용기간의 연장을 요청할 때 인근주민들은 이제까지의 환경피해보상과 위생매립의 보장을 요청하였다. '환경오염피해'와 관련한 갈등은 매립장의 건설 또는 매립장 사용기간의 연장을 협상할 때 약속했던 위생매립에 위배되는 침출수의 문제와 환경오염방지시설의 문제가 발생할 때 주민들이 반발하여 피해보상과 사후 안전대책을 요구하는 양태를 보였다. '폐기물의 내용'과 관련한 갈등은 '위생적인 매립' 조항에 위배되는 산업쓰레기, 병원폐기물, 물기가 있는 음식물쓰레기 등의 반입을 주민들이 적발할 때 발생하는데, 이러한 갈등과정은 주민들이 쓰레기매립장의 운영에 참여하고 감시할 수 있는 제도화를 가져왔다.

매립장 사용과 관련한 갈등은 종종 매립장의 인근주민들에 의한 매립장의 봉쇄로 나타

5) 일년을 단위로 같은 매립장에 같은 내용의 주민의 반발과 갈등이 수 차례에 걸쳐 신문에 기재된 경우들도 있었는데 그러한 경우는 동일한 갈등사례로서 간주하였다.

나며, 이는 지역 전체의 쓰레기 수거를 곤란하게 하는 등 문제의 심각성을 부각시키기에 1995년 이후 증가된 매립장 사용과 관련한 갈등은 지방자치제도가 지역이기주의를 심화시켰다는 인상을 심어준 것 같다. '사용기간 연장,' '환경오염피해'와 '폐기물의 내용'과 관련한 갈등은 정부가 매립장을 건설하거나 사용기간을 연장할 때 인근주민들과 맺었던 약속의 위반이라는 점에서 심한 반발을 가져왔고, 적절한 피해보상과 사후 재발을 방지할 수 있는 조치의 실시가 없이는 해결이 어려웠다. 이런 과정에서 '환경오염피해'를 감시하는 역할을 지방정부에게만 맡기는 것이 아니라 지역주민이 함께 수행하는 방향으로 전개되고 있다. 이는 주민들의 반대를 무마하여 일단 쓰레기매립장을 건설하면 쓰레기처리의 문제를 해결하였다고 간주하는 자세로서는 쓰레기매립장과 관련한 갈등을 관리할 수 없음을 보여주고, 더 나아가서 주민들과의 갈등과정은 단순히 환경피해의 보상으로 끝났다기보다는 주민들과의 타협과 약속의 과정에서 주민들이 매립장의 관리에 참여하게 됨을 보여주고 있다.

<표4> 쓰레기매립장과 관련한 정부간 갈등의 내용

연도	정부간 갈등의 내용
1991	<ul style="list-style-type: none"> ①인천매립장(인천시와 부천시 공유):타지역(경기도남부 8개시) 산업쓰레기의 반입거부 ②아산군 의회:환경처의 광역위생매립장 건설에 반대(현지 주민과의 사전 협의 없었다) ③전라북도 의회: 상수원보호를 명목으로 대전쓰레기매립장 설치 계획 반대 ④서울시와 경기도: 환경처가 정한 김포매립지의 반입료가 비싸다고 반발
1992	<ul style="list-style-type: none"> ①김포매립지조합과 환경처: 산업쓰레기 반입여부에 대해 상반된 입장 ②환경처가 그린벨트 내 쓰레기관련시설 입지허용을 요청했으나 건설부 불가 입장 고수
1993	<ul style="list-style-type: none"> ①김포매립지 수송도로의 관리청 지정에 관해 서울시와 경기도 상반된 견해 (김포매립지조합으로 이관되었고 수수료 인상의 한 원인이 됨)
1994	<ul style="list-style-type: none"> ①경북 선산군의 매립장 조성공사에 대해 구미시의회 중단 요청 ②춘천군: 매립장의 면적이 작다는 이유로 춘천시 쓰레기 반입 요청 거부 ③국립공원관리공단이 관리하는 지리산의 쓰레기: 인근 군들이 받아주지 않아 처치곤란
1995	<ul style="list-style-type: none"> ①청원군: 청주시·청원군의 광역매립장 조성사업 백지화 주장 ②군포시가 소각장 건설계획을 철회함에 따라 군포시의 쓰레기 반입을 거부한 김포매립지
1996	<ul style="list-style-type: none"> ①대전시가 정한 쓰레기 반입료가 비싸다고 각 구청 반발 ②폐기물공장 이전을 둘러싸고 서울시와 마포구간의 갈등 ③대전시는 매립장 차수막 보호 위해 반입할 수 있는 쓰레기의 규격을 제한하고, 각 구청은 대형쓰레기를 처리하지 못한 채 쓰레기매립장에 시가 파쇄기를 설치하기를 요청
1997	<ul style="list-style-type: none"> ①영천시는 영천댐 상수원보호구역에 포항시가 쓰레기매립장 설치하는 것을 강력 반대 ②부산 사하구 의회는 부산시가 읊숙도의 잔여공간의 매립에 따른 주민보상사업비를 포기함에 따라 쓰레기 반입을 중단시킴 ③충북 진천군 의회: 광역쓰레기매립장의 부설공사와 관련하여 음성군수 고발하고 감사원에 감사 청구
1998	<ul style="list-style-type: none"> ①진천군 의회가 부설공사의 책임이 음성군에 있다면서 광역쓰레기매립장의 보수공사 비용의 분담금 승인 반대 ②대전시와 각 구청: 음식물쓰레기 처리시설의 설치와 관련하여 갈등 ③충주와 수자원공사: 충주호에 쌓인 쓰레기처리비 비용분담과 관련하여 갈등

자료: 중앙일보의 기사를 재구성

<표4>는 쓰레기매립장과 관련한 정부간 갈등의 내용을 보여주고 있다. 정부간 갈등은 이웃정부의 쓰레기매립장 건설이 그 관할구역을 넘어 환경피해를 유발시키는 외부성의 문제와 지방정부간 적절한 역할/비용분담이 되지 못하는 문제로 인해서 발생한다. 외부성과 관련하여 발생하는 갈등은 쓰레기매립장과 관련한 결정에 자신들의 입장이 반영되기 어렵거나 자신들의 손실에 대한 적절한 보상의 방안이 없을 때 야기된다. 이런 측면에서 정부간 갈등은 자신들의 입장을 이웃정부의 결정과정에 반영시키기 위해서 선택하는 한 방법이고(노진철, 1998), 갈등의 과정은 특정 재화의 생산과 소비과정에 지방정부의 경계를 벗어나서 발생하는 외부성을 내부화할 수 있는 제도화를 모색하는 과정이라 하겠다. 계속 증가하고 있는 역할/비용분담으로 인한 갈등도 지방자치제도의 실시에 따른 적절한 정부간 역할과 비용분담의 방안을 모색하는 과정으로 이해할 수 있다.

<표1>과 <표3>는 지방자치제도의 실시와 정부간 갈등분쟁의 발생사이에 특별한 관계가 있음을 보여주고 있지 않다. 물론 지방자치제도의 실시이후에 정부간 갈등의 양상이 더 심화되었을지도 모르나 축적된 자료의 미흡으로 아직 확정적으로 설명하기는 어렵고, 여기서는 <표4>를 통해 정부간 갈등의 내용이 적절한 정부간 역할과 비용분담 방안의 모색으로 이해될 수 있음을 지적하였다. 그리고 쓰레기매립장의 건설과 관련한 갈등도 민선자치단체장의 등장이후에 더 많아졌다고 보기는 어렵지만 환경분쟁의 조정신청과 쓰레기매립장의 사용과 관련한 갈등의 발생은 1995년 이후 증가추세를 보여주고 있다. 이러한 양상은 지방자치제도의 실시와 환경분쟁조정법의 분쟁조정범위의 확대가 가져온 효과로 보여진다. 그렇다면 이렇게 증가된 갈등발생이 제도에 미치는 영향은 무엇인지 살펴보아야 하겠다.

2. 쓰레기매립장과 관련한 갈등이 제도에 미친 영향

신문의 기사를 통해서 쓰레기매립장과 관련한 갈등이 제도에 미친 영향은 다음의 네가지로 요약할 수 있다. 첫 번째 영향은 쓰레기매립장의 건설과 운영에 접근하는 정부의 시각을 변화시키고 매립장과 관련한 결정에 지역주민들을 참여시켰다는 것이다. 1991년 초 환경오염을 낮추기 위해서 권역별로 광역위생매립지 조성사업을 시작할 때, 환경처는 '합리적인 절차'에 따라 매립장소를 결정하고 일부 인근주민들의 반대는 개정된 폐기물관리법에 따라 토지를 강제 수용함으로써 해결해 나갈 수 있다고 보았다(중앙일보, 1991년 2월19일). 이와 같은 정부의 태도에 매립지로 결정된 지역주민들은 환경오염피해의 위험(심지어 환경오염피해방지시설을 한다고 하여도 피해를 우려함), 결정과정에 주민의 배제, 그리고 부적절한 입지결정(상수원보호구역과 인접함) 등의 이유를 들어 반대하였고, 건설에 필요 한 국고보조금은 지방자치단체에서 낮잠을 자고 있게 되었다(1991년 2월20일, 3월8일, 8월26일; 1992년 1월11일). 이러한 주민과의 갈등과정을 통해 1992년 환경처는 주민들에 대한 지원 등 정부의무를 명문화하는 새 법률의 제정을 추진하게 되었고, 1994년 청와대의 생활개혁 10대 과제 중 집단이기주의 극복방안으로 지자체와의 충분한 협의, 공청회, 청문회 제도 등을 통한 사업계획의 결정, 주민대표의 참여 제도화, 객관적이고 형평성 있는 보상방안의 마련 등을 밝혔다(1992년 1월21일; 1994년 1월7일). 이와 같은 갈등에 접근하는 시각의 변화는 1995년 '폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률'의 제정으로 구체화하게 되었다.

두 번째 영향은 쓰레기매립장의 공모제 실시이다. 쓰레기매립장의 공모제는 혐오시설의

설치로 인한 피해를 보상할 수 있는 지역발전기금을 제공함으로써 지역주민들이 쓰레기매립장의 건설이 가져올 비용과 그에 대한 보상을 합리적으로 평가하고 부지를 선정하는 방법으로, 매립장과 관련한 의사결정이 주민들의 자발적 선택에 의해서 이루어지는 방법이다. 1991년 이후부터 조성사업에 들어가 1998년 10월에 공사의 착공에 들어간 청주시와 청원군의 광역쓰레기매립장의 사례는 매립장 건설의 어려움을 단적으로 보여준다. 주민들의 반발로 새로운 매립장을 건설하지 못하고 기존의 쓰레기매립장은 포화상태에 이르러 쓰레기 수거를 중단하는 등의 문제에 시달린 춘천시, 93년부터 음봉면 원남리 일대에 쓰레기매립장 조성사업을 추진하다가 주민반발로 95년 8월 계획을 취소한 아산시, 그리고 부산광역시 등은 '지역발전기금'을 내걸고 쓰레기매립장을 공모하게 되었다(1994년 9월12일; 1995년 10월5일; 1996년 10월3일, 11월19일). 하지만 쓰레기매립장을 유치할 지역에 대한 보상을 근간으로 하는 공모제는 매립장의 영향범위에 드는 주변마을에 대한 적절한 보상의 고려 없이는 성공하기 어렵다. 일례로, 춘천시 와룡마을은 30억원의 지역발전기금을 받아들이는 조건으로 매립장 유치의사를 밝혔지만 와룡마을의 주변마을이 반발하여 무산되었다(1996년 11월16일).

세 번째 영향은 지방정부간 갈등이 정부간 협의회의 구성을 촉진시키고, 광역과 기초자치단체들간에 역할 분담에 관한 협약을 맺도록 하는 등 갈등관리의 기제를 발전시키고 있는 것이다. 광주시와 전라남도의 시도의원들이 시도의원협의회를 구성하였고(1993년 3월3일), 충청북도 내의 기초자치단체들간의 행정협의회가 1996년 이후 활성화되어 가고 있음이 보고되었다(1997년 4월2일). 또한 부산시는 쓰레기매립장을 조성할 때 시와 구·군간 역할을 분담토록 하는 협약을 맺기로 하였다(1997년 7월3일).

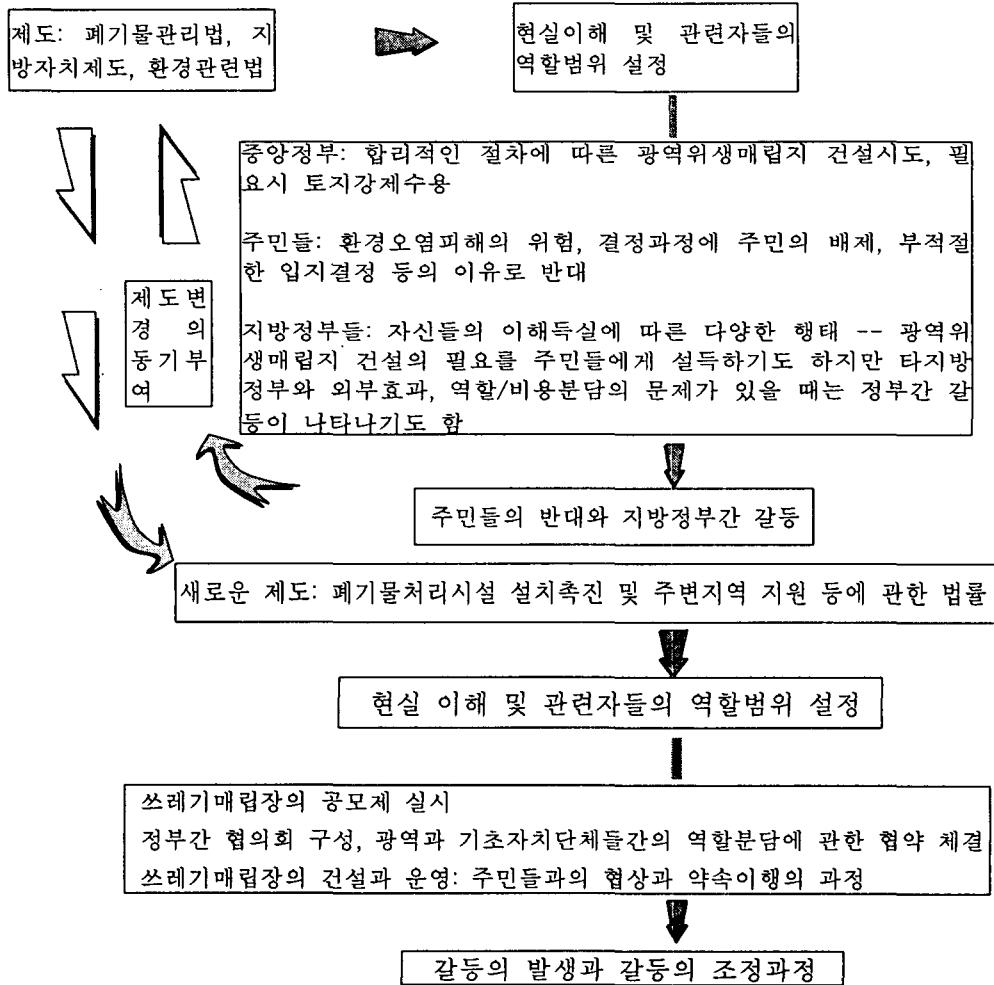
네 번째 영향은 지방자치제도의 활성화에 기여한 점이다. 지방자치제도는 단순하게 지역민이 자신들의 대표를 뽑는 것으로 이루어지는 것이 아니라 지역주민들이 자신과 관련한 문제의 결정과정에 참여하고 문제의 해결을 위해 노력할 때 발전할 수 있다. 이러한 측면에서 쓰레기매립장과 관련한 갈등과정은 주민들이 자신의 대표를 선정하여 협상에 참여토록 하고, 협상결과의 이행을 감시할 수 있도록 하는 장치를 마련토록 하는 등 지방자치제도의 활성화에 기여하고 있다. 일례로 수도권매립지의 피해보상과 환경오염의 방지를 위한 수도권쓰레기매립지 대책위원회는 주민들의 의사를 대변하고 환경감시자의 역할을 수행하고 있다(1992년 10월27일; 1995년 10월5일). 반면에 목포 대양동 쓰레기매립장 주변마을 주민들이 침출수 유출에 항의하여 갈등이 발생했을 때, 주민들의 대표없이 의견이 분분하고 내용이 침약되지 않아서 협상이 제대로 이루어지지 못한 경우는 갈등과정에서 자신들의 의견을 수렴하고 수렴된 의견을 대표하는 사람의 필요성을 지적한다(1997년 7월16일). 이뿐만 아니라 쓰레기매립장과 관련한 갈등은 주민들의 자치적 결정을 제도화하고 시민단체들의 협력을 동원하기도 한다. 춘천시의 쓰레기매립장 부지결정은 춘천쓰레기장선정위원회, 춘천 경실련, 춘천 환경운동연합 관계자 등 시민단체가 주민요구와 춘천시의 입장을 조율하는 끈질긴 노력의 결과 관련주민들의 '주민총회'를 거쳐 성사되었다(1996년 11월16일). 그리고 산업폐기물의 반입 문제로 갈등을 빚은 김포매립장의 경우 중재안이 '공청회'에서 나왔다(1992년 5월29일).

V. 갈등과 제도의 상호작용과정

1. 쓰레기매립장과 관련한 갈등과 제도의 상호작용과정

앞의 두절에서 지방자치제도와 환경관련법의 영향아래 환경분쟁과 쓰레기매립장과 관련한 갈등이 증가되고 있으며, 상호간의 역할/비용분담의 방안을 모색하는 지방정부간 갈등이 나타나고 있음을 지적하고, 이러한 갈등이 또한 기존 제도의 변경을 요청하는 촉매제의 기능을 향을 설명하였다. 이러한 제도와 갈등의 상호관계는 제도의 기능과 제도 작동의 실패를 통해서 설명할 수 있다. 제도는 상호작용하는 관련자들에게 적절한 신호보내기를 통해 관계의 규칙성과 질서를 가져오게 할 수 있지만 제도가 적절한 신호보내기에 실패하면

<도표1> 쓰레기매립장과 관련한 갈등과 제도의 상호작용과정



관련자들은 상충하는 이해관계의 조정에 실패하여 갈등을 유발하고, 지속적인 갈등의 유발은 관련된 제도의 변경을 요청하게 되는 등의 순환과정이 나타난다. 쓰레기매립장과 관련한 갈등에서도 이러한 제도와의 상호작용과정을 찾아볼 수 있다.

<도표1>은 기존의 제도가 관련자들에게 적절한 신호보내기에 실패하여 주민들의 반대와 지방정부간 갈등을 야기 시켰고, 이러한 갈등이 제도변경의 동기가 되어 새로운 제도('폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률')를 가능하게 했다는 설명의 가능성을 보여준다. 새로운 법률은 주민참여와 보상방안의 틀을 제공하여 다른 제도들과 함께 예전과는 다른 현실이해와 관련자들의 역할범위의 설정을 가능하게 함으로써 예전과는 다르게 갈등에 접근할 수 있게 한다. 여기에서 주목할 점은 어떠한 제도의 틀아래 있느냐에 따라서 갈등의 빈도와 양상은 달라질 수 있으며, 갈등이 제도의 변경에 미치는 영향 정도도 다를 수 있다는 점이다. 만일에 1995년 '폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률'이 제정되지 않았다면 쓰레기매립장과 관련한 갈등은 상당히 달라졌을 것이다. 이런 관점에서 의사결정과정에 주민들의 참여를 활성화하는 지방자치제도와 환경분쟁조정법의 실시는 쓰레기매립장과 관련한 갈등과정에 주민들의 참여를 용이하게 함으로써 갈등조정에 기여했다는 추정을 가능케 하며, 지역주민들은 갈등과정을 통해 쓰레기매립장의 건설과 관리에 손실과 편익의 계산을 통한 협상의 가능성을 증진시키고 의사결정과정에 주민참여를 확대할 수 있도록 제도의 절차적 규칙(procedural rules)을 변경한 점들은 갈등의 조정과정이 지방자치제도의 발전에 기여함을 보여준다.

2. 갈등의 내적 과정

쓰레기매립장과 관련한 갈등과 제도가 상호작용하여 적절한 제도의 변경과 갈등관리의 과정을 냉을 수 있다는 모형(<도표1>)은 좀 더 자세한 설명을 요청한다. 쓰레기매립장과 관련한 갈등과 제도의 상호작용과정을 보여주는 <도표1>은 두 종류의 갈등발생을 보여주고 있다. 첫 번째는 폐기물관리법, 지방자치제도, 환경관련법의 영향아래 중앙정부, 지방정부, 주민들이 제각기 다른 현실이해와 관련자들의 역할범위를 설정하고 있는 경우에 나타난 갈등이다. 이 경우에 중앙정부는 폐기물관리법의 규정아래 "기존의 방식대로" 합리적인 절차에 따라서 광역위생매립지를 건설하고자 하나 "지방자치제도의 실시와 환경에 대한 관심의 증대로" 주민들과 지방정부들은 합리성을 표방하는 중앙정부의 일방적인 결정을 부적절하게 평가하고 반발하였으며, 지방정부와 주민들간에도 유사한 갈등이 나타났다.

광역위생매립지를 건설하고자 하는 중앙정부는 1991년 주민들의 반발에도 불구하고 필요시 공권력을 투입해서라도 건설을 강행키로 하고 대검찰청에서는 집단시위자는 구속을 원칙으로 한다는 발표를 하기도 하는 등 강경한 입장을 보였으나 1992년에도 전국 곳곳에서 주민들의 반발은 지속되었고 광역쓰레기매립장 건설을 위한 국고보조금은 사용도 되지 못하였다. 주민들은 기존의 방식에 입각한 중앙정부의 부지선정은 결정과정에 주민들의 의사를 배제하고 적절한 환경영향에 대한 평가가 부족하고 매립지 인근주민들의 일방적인 피해를 가져온다고 주장하였다. 주민들의 지속적인 집단반발은 한편으로 광역위생매립지 건설을 어렵게 하고 다른 한편으로 인근지역 주민들의 피해보상과 결정과정에 주민들의 참여를 확대하라는 주민들의 주장의 설득력과 타당성을 인정받게 하는 계기를 제공하였다. 이러한 현실이해의 변화는 환경처로 하여금 주민들에 대한 지원 등 정부의무를 명문화하

는 새 법률을 1992년부터 추진하게 하였다.

첫 번째 갈등은 지방자치제도의 실시와 환경에 대한 관심의 증대 등으로 쓰레기매립장의 건설에 대해 종전과는 달리 주민들의 관심과 참여의식이 향상되었음에도 불구하고 중앙정부가 기존의 방식에 입각한 매립장 건설을 시도함으로써 관련 제도들이 중복된 신호(double signaling)를 보내게 되어 야기되었다고 할 수 있다. 제도가 중복된 신호를 보내게 되면 제각기 다른 신호를 받은 관련자들은 자신들의 신호인식에 입각하여 상반된 현실이해와 상충된 이해관계를 가지게 됨으로써 갈등이 유발된다. 이렇게 제도의 중복된 신호로 야기된 갈등은 단순한 대증적 처방으로는 갈등의 양태만을 바꾸게 되고 갈등을 조정할 수 없기에 신호의 혼선을 막을 수 있는 제도의 변경을 통해 관리해야 한다. 제도의 변경은 상반된 현실이해를 노정시키고 이를 조정할 수 있도록 하는 갈등의 내적 과정-설득과정-을 통해서 가능하여겠다고 하겠다.

두 번째는 '폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률'이 지방자치제도와 환경관련법과 함께 주민참여와 보상방안의 틀(frame)을 제공하는 가운데 발생하는 갈등이다. 첫 번째 갈등이 제도에 의한 중복된 신호로 관련자들이 제각기 다른 현실이해와 역할범위를 설정함으로써 야기된 것으로 제도변경을 요청하였다면, 두 번째 갈등은 상호관계의 기본틀은 설정되었지만 구체적인 역할을 확정하기 위한 상호조정(또는 상호설득)의 과정을 요청한다 하겠다.

매립장을 둘러싼 갈등상황에서 주민들과 지방정부의 상호설득이 갈등관리에 이르지 못하는 경우는 '결정의 타당성'에 대한 주장이 팽팽히 맞서는 경우와 협상가능영역에 설득당사자들이 생각하는 '역할/비용분담'이 위치하지 못하는 경우이다. 쓰레기매립장의 건설 또는 사용과 관련한 '결정의 타당성'에 대하여 지역주민들과 지방정부간에 주장이 팽팽히 맞설 때는 갈등이 관리되지 못한다. 이때에 '결정의 타당성'은 쓰레기매립장의 필요 또는 다른 대안의 가능성 등 '설득상황'에 의해 영향을 받는다. 즉, 매립장의 건설이 가지고 올 특별한 지역적 가치의 손실이 크다는 지역주민들의 주장이 설득력을 가지고 매립장의 건설은 어렵지만, 다른 대안이 불가능하고 지역전체의 이익을 위한 매립장의 필요성이 역설될 수 있는 (설득)상황에서는 손실을 최소화하는 방향으로 쓰레기매립장의 건설이 추진되기도 한 점이 이를 보여준다.

설득에 의한 갈등관리가 가능하기 위해서는 협상가능영역에 설득당사자들이 생각하는 '역할/비용분담'이 위치해야 한다. 매립장의 건설이 공개공모의 방식에 의하든 혹은 지방정부에 의한 부지결정이든지에 관계없이 성공적이기 위해서는 지방정부의 손실보상이 매립장의 건설로 피해를 입게 될 지역주민들의 요구를 만족시킬 수 있어야 한다. 이때에 불확실성으로 인해서 매립장의 인근주민들이 주장하는 손실의 크기와 지방정부가 주장하는 손실의 크기가 너무 차이나서 상호 생각하는 역할/비용분담이 협상가능영역에 위치하지 못하면 협상은 곤란하다. 그래서 적절한 역할/비용분담의 방안은 단순한 손실보상의 방안에 의한 문제해결이 아니라 불확실성을 낮출 수 있도록 상호설득을 통해 미래에 나타날 손실을 보전하는 협정(환경오염방지의 약속 등)을 맺는 등의 방안을 포함하게 된다. 적절한 역할/비용분담의 방안이 주민들과의 협상과 약속이행의 과정을 포함해야 한다면 '설득자의 신뢰성'이 상호설득에서 중요한 역할을 하게 된다.

'설득자의 신뢰성'은 하루아침에 형성되는 것이 아니고 오랜 세월에 걸친 약속과 약속이행의 경험을 통해 이루어지는 것으로 갈등관리를 위한 주민들과 지방정부의 상호설득의 과정에서 형성될 수 있다. 실제로 쓰레기매립장의 건설과정에서 지방정부는 지역주민들과

매립장의 사용기간, 매립될 폐기물의 내용, 그리고 환경오염피해의 방지 등과 관련한 약속을 하게 되고, 이러한 약속이행에 문제가 생길 때 매립장의 사용과 관련한 갈등이 발생하였다. 매립장의 사용과 관련한 갈등은 주민들에 의한 매립장의 봉쇄와 그에 따른 쓰레기대란을 가져올 수 있기에 약속이행에 실패한 지방정부는 주민들의 요구를 신속하게 수용하여 문제를 수습하려고 한다. 매립장 인근의 주민들은 매립장의 사용과 관련한 갈등상황에서 단순한 피해보상을 넘어서서 약속이행의 안전장치로서 지역주민들이 감시자로서 매립장의 관리에 참여할 수 있는 방안들을 요청하였다(1997년 7월21일). 이러한 지방정부와 주민들간의 약속과 약속이행의 과정은 갈등관리를 위한 상호설득의 과정이 지방자치의 발전에 일조함을 보여준다 하겠다.

VI. 결론

지방자치제도가 지방정부의 갈등관리에 부정적인 영향을 미친다는 가설을 살펴보기 위하여 중앙일보에 1991년부터 1999년까지 실린 쓰레기매립장과 관련한 기사를 검색하는 방법을 통해 갈등과 제도와의 상관관계를 살펴보고 모형을 구성하여 갈등과 제도와의 상호작용을 설명하였다. 갈등이 적절한 신호보내기에 실패한 제도로 인해 발생된다면, 쓰레기매립장의 건설과 관련한 많은 갈등은 단순히 지방자치제의 실시로 야기된 것이 아니다. 오히려 지방자치제도의 실시와 환경관련법의 정비와 보조를 맞출 수 있는 쓰레기매립장 건설관련법이 정비되지 못함으로서 중앙정부의 정책결정에 대하여 지역주민들과 지방정부들이 상반된 현실이해를 하게 되는 신호중복이 갈등을 유발했다고 할 수 있다. 이러한 갈등들은 신호중복현상을 고칠 수 있는 제도의 변경을 요청하였고 ‘폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률’을 가져왔다.

변경된 제도가 주민의 참여와 보상방안의 틀을 제공하게 됨에 따라 쓰레기매립장과 관련한 갈등들은 지방정부들간에, 그리고 주민들과 지방정부간에 적절한 역할/비용분담의 방안을 찾는 타협과 약속이행의 과정들을 보여준다. 이러한 갈등의 내적 과정을 살펴보면 결정과정의 비민주성을 완화하고 지방정부와 주민들간의 신뢰를 증진시킬수록 상호설득의 가능성은 커진다는 것이다. 다시 말해서 지방자치제도가 갈등의 발생을 증가시킬 수도 있지만 지방자치제도의 실시는 상호설득과정을 통한 갈등관리에 기여할 수 있다. 더욱이나 지방정부와 주민들간의 상호설득과정을 내포하고 있는 갈등의 과정은 주민들의 참여를 확대할 수 있는 절차적 규칙의 변경을 가져옴으로써 지방자치제도의 발전을 가져오게 할 수 있다.

이 연구는 쓰레기매립장과 관련한 갈등의 내용과 전개과정을 전체적인 시각에서 살펴봄을 통하여 갈등관리에 있어서의 지방자치제도의 긍정적인 역할과 갈등관리를 통해 지방자치제도가 발전할 수 있음을 지적하였다. 이러한 갈등관리와 지방자치제도와의 상관관계는 자료가 축적됨에 따라 계량적으로 분석되어져야 하며, 불확실성과 위험의 정도가 다른 갈등의 경우(핵폐기물처리장 또는 상수원보호와 관련한 갈등의 경우 등)는 어떠한지에 대한 연구도 앞으로 진행되어야 하겠다. 이러한 연구들의 축적을 통하여 좀 더 효율적인 갈등관리의 방안들과 지방자치제도의 발전방안들이 논의되어야 하겠다.

참고문헌

1. 강윤광(1998), “주민의 환경권 신장 기대되는 개정 환경분쟁조정법의 시행,” 「지방자치」 115호, 62-66.
2. 김용웅, 차마숙(1998), “정부-주민간 국토개발분쟁의 발생유형과 해결방안,” 「지방자치」 1998년 4월호, 87-91.
3. 김영수(1994), 「지방자치단체 상호간 갈등해소방안」 연구보고서 96-3, 한국지방행정연구원.
4. 노지철(1998), “지방자치시대 정책결정의 위험부담과 지역갈등: 낙동강·위천공단문제를 중심으로,” 「1998년 환경문제 특별학술회의 논문집」, 한국정치학회, 137-158.
5. 박동수(1995), “지방정부 수준의 NIMBY 해결방안,” 「지방자치연구」 제7권 제1호, 167-191.
6. 박용치(1996), “공공사업의 추진과 주민참여 - Nimby현상을 중심으로,” 「서울시립대학교 수도권개발연구소 연구논총」 제22집, 3-21.
7. 손희준(1994), “지역이기주의 극복을 위한 협오시설의 효율적 관리방안,” 「자치행정」 1994년 10월호, 6-16.
8. 안성민(2000), “제도의 변경과 딜레마,” 「딜레마와 행정」, 서울: 나남출판, 219-249.
9. 안성호(1994), “지방정부간의 갈등관리와 중앙정부의 역할,” 「한국행정연구」 제3권제3호, 31-60.
10. 이만형, 김동찬(1999), “LULUs와 갈등관리: 보상기준과 제약요인에 대한 모형 구상,” 「국토연구」 제34권 제3호, 169-190.
11. 이봉형, 권희재, 최은봉(1995), “환경협오시설 설치에 따른 지역이기주의 극복방안,” 「한국행정학보」 제29권 제3호, 1115-1127.
12. 홍성훈(1999), “자연자원의 이용을 둘러싼 지역간 분쟁의 조정,” 「국토계획」 제34권 제1호, 199-216.
13. Goldberg, V.(1974), “Institutional Change and the Quasi-Invisible Hand,” Journal of Law and Economics 17(Oct. 1974): 463.
14. Marjone, C.(1989), Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process, New Haven and London: Yale Univ. Press.
15. March, J. G. & Herbert A. Simon(1958), Organizations, New York: John Wiley & Sons, Inc.
16. Olson, Mancur(1965), The Logic of Collective Action, Cambridge, MA: Harvard University Press.