

환경민원의 발생요인과 해소방안: 울산시 사례분석과 설문조사 결과를 중심으로

정준금
행정학과

<요 약>

이 연구에서는 환경민원의 원인과 유형을 검토한 다음, 울산지역 환경민원의 전개과정
에 대한 실증적 사례분석과 울산시민을 대상으로 환경민원에 관한 설문조사를 실시하였다. 그
리고 결론에서는 사례분석과 시민의식 조사결과를 중심으로 울산시의 환경민원을 합리적
으로 해소할 수 있는 방안을 제시하였다.

울산시가 환경민원에 효과적으로 대응할 수 있는 방안은 다음과 같다. 첫째, 울산시는
지역에서 발생하는 환경민원에 대해 긍정적인 시각을 가질 필요가 있다. 둘째, 민원인들을
정책과정에 참여시켜 이들의 의견을 정책에 반영하려는 노력을 기울인다. 셋째, 환경민원
대상사업과 관련된 긍정적, 부정적 정보를 모두 지역주민들에게 공개한다. 넷째, 이러한 정
보를 바탕으로 비용과 편익을 계산한 지역 주민들로 하여금 자발적으로 시설입지 여부를
판단하여 입지선정 지역간에 경쟁이 이뤄지도록 한다. 다섯째, 환경민원의 해결을 위한 적
절한 중재 메카니즘을 개발한다.

A Study on Policy Directions for the Resolution of Environmental Civil Petitions in Ulsan Metropolitan City:

Joon Keum Jung
Dept. of Public Administration

<abstract>

The purpose of this study is to suggest the policy directions for the resolutions of

environmental civil petitions in Ulsan metropolitan city. This study reviewed theoretically the causes and patterns of the environmental civil petitions and analyzed the empirical process of the environmental civil petition case and surveyed public opinion. On the bases of the results of the case study and survey, this study proposed the policy directions for the resolutions of the environmental civil petitions in Ulsan metropolitan city as follows. First, the bureaucracies in Ulsan Metropolitan Government consider the environmental civil petitions as a positive one. Second the interested groups must be participated in the policy process. Third, all informations, positive or negative, about environmental facility projects have to be open to the local residents. Fourth, they decide voluntarily whether to accept or to reject the proposal on the basis of their consideration for the benefit and cost. Fifth, the mechanism to mediate conflicts must be developed.

I. 서론

90년대 들어 증가하기 시작한 사회적 이슈에 대한 집단적인 의사표시의 횡수가 최근 들어 더욱 증가하고 있다. 집단적 의사표시의 내용에 있어서도 과거 권위주의 시대에는 민주화를 요구하는 것이 주를 이루었다면 최근에는 집단적 이익을 확보하려는 이른바 '집단 또는 지역이기주의'적인 성격을 띤 다양한 이익의 표출이 나타나고 있는 것이 특징이다. 특히 6.29 이후 민간부문의 참여가 활성화되어 시민들의 정책과정에서의 참여욕구와 빈도가 엄청나게 증가하였고, 지방자치의 실시, '문민정부', '국민의 정부' 등의 등장으로 사회와 정치체제의 민주화가 어느 정도 이룩되자 자신의 요구를 집단적으로 표출하는 현상이 일상화되다시피 하고 있다. 게다가 일단 집단적으로 정책과정에 참여하면 어느 정도의 이익확보가 가능해 지는 현실적인 결과를 토대로 시민들에게 집단민원의 효과성에 대한 일종의 '신뢰'가 형성되어, 자신의 이해관계와 관련 있는 사안이 발생할 때마다 집단적으로 자신들의 이익을 주장하는 요구투입 폭발현상이 전국의 곳곳에서 벌어지고 있다. 따라서 정부의 정책집행의 성공을 좌우하는 요소로서 이전에는 크게 중시되지 않았던 정책대상집단의 순응문제가 매우 중요한 의미를 가지게 되었다. 정책과 관련된 집단적 이익표출을 적절히 통제하여 이들의 순응을 이끌어 내지 못하면 어떠한 정책도 쉽게 집행되지 못하는 상황이 발생하고 있는 것이다.

정부의 공공정책에 의해서 이익 또는 손해를 보는 당사자가 정책과정에 참여하여 자신들의 이익을 극대화하거나 손해를 극소화하려는 노력을 기울이는 것은 민주정치체제에서는 당연한 것이며, 오히려 바람직한 측면이 없는 것은 아니다. 또한 집단적인 요구투입 현상이 민주화와 지방자치체의 정착과정에서 나타나는 '일시적인 동요'에 불과할 수도 있다. (김병준, 1991) 그러나 정상적인 이익표출방법을 의면하고 집단시위, 폭력행사 등과 같은 비정상적인 방법을 사용한 집단민원이 빈발하는 것은 정부의 정책활동의 정당성을 저해할 뿐만 아니라 절차적 합리성을 중시하는 민주주의 원칙에도 위배되는 것이라 할 수 있다. 또한 이는 정상적인 정책과정에서의 참여기회가 봉쇄되고 있다는 것을 역설적으로 보여주는 것으로서, 우리나라 정책과정 또는 절차상의 오류가 존재하고 있다는 사실을 드러내 주는

것인 만큼 정부로서는 반드시 해결하지 않으면 안 되는 과제인 것이다.

이에 따라 집단민원에 대한 연구도 최근에 활발히 전개되고 있다. 집단민원에 대한 기존의 연구 중 정책연구(policy studies) 분야의 연구는 다음과 같이 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 집단민원의 발생원인에 대한 연구이다. 집단민원의 발생원인을 주로 지역이기주의 또는 집단 이기주의적인 시각에서 설명하려고 하며, 보통 민원의 해결방안을 제시하는 연구의 전 단계로서 시도되고 있다. 둘째, 정책집행론 분야에서 정책대상집단의 불응문제와 연관지어 집단민원 문제를 논의하는 연구들이 있다. 이것은 주로 성공적인 정책집행에 필요한 요건의 하나로 정책대상집단의 집단적인 불응행위를 억제시켜 이들을 정책에 순응토록 하는 연구의 일환으로 진행된다. 셋째, 집단민원의 제기를 사회운동의 하나로 보고 이들의 집단적인 문제제기가 정책과정상에서 어떠한 정책변화를 유도하느냐에 관심을 갖는 연구이다. 집단민원의 제기는 정책참여자로 하여금 해당 문제에 관심을 갖게 하고 이들의 상호작용을 통해 결국 원래의 정책대안을 어느 정도 변화시키는 힘을 가지고 있는 바, 이와 관련된 일련의 정책변화 메카니즘을 고찰하는 연구를 말한다. 넷째, 각 정책분야별 연구에서 집단민원의 제기를 정책과정의 참여자의 하나로 보고 이들의 활동을 분석하는 연구가 있다. 예컨대 교통정책과정에 대한 연구에서 버스운전자들의 집단적인 문제제기를 정책관련자들의 다양한 활동 중의 하나로 간주하고 이들의 집단적 활동이 교통정책에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 연구를 말한다. 이 연구는 많은 정책사례분석 연구에서 찾아볼 수 있다.

그런데 이러한 기존의 연구에서는 집단민원의 발생원인과 해소방안에 대해서는 비교적 많은 연구결과가 제시되었으나 상당부분이 추상적인 수준의 논의에 머물렀으며, 집단민원을 유형별로 구분하여 해결책을 제시하지 못함으로써 문제의 원인과 해소책이 유기적으로 연결되지 못하는 경우가 많았다. 또한 집단민원의 해결은 대부분의 경우 지방자치단체가 맡아야 함에도 불구하고 주로 중앙정부 수준에서의 해결방안을 제시함에 따라 그 적용범위가 좁을 수밖에 없었다.

그래서 이 연구에서는 울산지역에서 발생하는 집단민원 과정을 실증적으로 분석하여 집단민원의 대상, 제기집단의 특성, 집단민원화 과정 등을 중점적으로 살펴보고자 한다. 그런데 최근의 집단민원은 핵폐기물 매립지 건설, 쓰레기 매립지 건설, 등과 같이 환경관련 시설물의 설치나, 지역주민들에 의해서 환경과파괴적인 조치로 인식되는 정부나 기업의 개발행위에 대한 주민들의 반대로 인해 발생하는 경우가 많다. 즉 최근 발생되고 있는 집단민원의 대부분은 이른바 ‘환경민원’이라고 부를 수 있는 것들이다. 특히 우리나라 최대의 공업단지가 입지하여 환경오염의 정도가 상대적으로 높은 울산의 지역적 특성 때문에 울산은 다른 지역에 비해 환경문제와 관련한 민원의 제기가 많고, 또 이것이 지역의 정치, 경제, 사회 등 여러 분야에 미치는 영향이 지대하다고 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 모든 집단민원을 대상으로 하는 것이 아니라 울산지역의 환경민원을 연구대상으로 하고자 한다.

한편 지방자치단체는 집단민원의 대상이 되는 동시에 해결책임도 지고 있어서 집단민원에 대해 지방자치단체가 어떻게 대응하느냐에 따라 민원해결의 여부가 좌우된다. 일단 집단민원이 발생하면 민원내용의 국지성, 현상성, 지역성 등으로 인하여 지방자치단체는 민원해결의 일차적 책임을 지게 된다. 특히 지방자치 이후 민원해결은 자치단체장의 가장 중요한 관심사항의 하나이므로 자치단체장의 진두지휘 아래 자치단체가 총력을 기울여 이를 해결하기 위해 노력하는 경우가 많다. 뿐만 아니라 자치단체의 직접적인 행정행위가 민원의 대상이 되는 경우에는 민원해결 여부가 행정의 성과를 좌우하게 된다. 어떠한 경우든지

집단민원의 해결은 지방자치단체의 중요한 과제가 되고 있는 것이다.

그래서 이 연구에서는 환경민원의 원인과 유형을 검토하고, 환경민원에 영향을 미치는 요인들을 중심으로 분석틀을 구성하여 울산지역 환경민원의 전개과정에 대한 분석을 시도하였으며, 환경민원의 원인과 해결방안에 대한 시민들의 의견을 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 이 논문의 결론에서는 환경민원의 전개과정에 대한 실증적 사례분석과 시민의 식 조사결과를 중심으로 정책시사점을 모색하고, 울산시의 환경민원을 합리적으로 해소할 수 있는 방안을 제시하였다.

II. 환경민원의 개념과 유형

1. 환경민원의 개념과 특성

민원이란 관계 있는 국민(또는 고객)의 정부기관에 대한 요구투입(demand input)으로서 정부기관의 구체적인 행위를 요구하는 것을 말한다.(오석홍, 1992) 이것은 주로 정부의 정책집행 활동과 관련된 것으로서, 각종 인허가 신청, 등록신청, 이의신청 등을 민원의 예로 들 수 있다. 집단민원은 하나의 민원사항에 대한 민원인의 수가 다수로 집단을 이루는 경우이다. 이와 같이 민원은 이해관계의 숫자에 따라 개인 또는 개별 민원과 집단민원으로 구분할 수 있는데, 사회적으로 더 큰 문제가 되고 있고 또 그래서 이 연구에서 주로 다루고 있는 것은 다수의 민원인이 제기하는 집단민원에 대한 것이다.

환경관련 집단민원은 정부기관의 환경보호를 위한 조치나 환경문제 해결을 위한 시설의 설치 또는 정부의 환경파괴적 행위에 대해 관련되는 민원인들이 집단적으로 반대하는 활동을 말한다. 차례로 예를 들면 상수원 보호를 위한 특별대책지역 지정에 대한 주민들의 반대, 핵폐기물처리장 건설 반대, 국방부의 사격훈련장 설치를 위한 산림훼손에 대한 반대 등을 들 수 있다.

최근에는 집단이기주의 또는 지역이기주의라는 용어가 빈번하게 사용되고 있는데, 지역이기주의는 집단민원을 야기 시키는 한 원인이 된다고 할 수 있다. 사회전체의 이익보다는 자기가 속해 있는 지역이나 집단의 이익만을 우선시 하는 지역이기주의는 집단 환경민원의 중요한 요인이 되고 있다. 하지만 집단민원이 반드시 지역이기주의 때문에 초래되는 것은 아니고 이밖에 다른 다양한 원인이 있을 수 있기 때문에 지역이기주의와 집단민원은 서로 구분되는 개념이다. 그러나 최근 제기되고 있는 집단민원은 지역이기주의로 인해 비롯된 것이 많은 것도 사실이므로 양자는 서로 밀접한 관련이 있는 개념이라고 할 수 있다. 특히 집단 환경민원은 환경시설의 설치 또는 환경보호를 위한 정부의 조치 대한 특정 지역 주민의 집단적인 반발의 형태를 띠고 있으므로 다른 민원에 비해 지역이기주의와 거의 동일한 의미로 받아들여지고 있는 실정이다.

아무튼 집단민원은 단순히 다수인이 집단적으로 민원을 제기하는 것이라는 사전적인 의미만을 가지는 것은 아니다. '집단적으로' 제기되는 환경민원은 '개별 환경민원의 함'과는 전혀 다른 다음과 같은 정책과정상의 특성을 가지고 있다.

첫째, 보통 집단민원이라 할 때의 집단은 그 규모가 크며, 집단시위나 항의가 수반되는 것이 보통이다. 따라서 집단적으로 제기되는 민원은 개별민원에 비해 쉽게 사회적 이슈가

되며, 민선 자치단체장을 중심으로 하는 지방자치단체의 입장에서는 상당한 압박감을 갖지 않을 수 없다. 특히 환경민원의 경우에는 특정 지역 주민 전체와 관련됨으로써 다른 민원에 비해 민원제기집단의 규모가 크다. 한편 환경민원 제기집단은 조직화된 경우도 있지만, 비조직적인 일반 다중의 형태를 띠는 경우도 많다. 하지만 환경민원은 주민들의 건강이나 경제적 이해관계에 직접적인 영향을 미치는 것을 대상으로 하므로 환경민원 제기집단의 응집력(cohesiveness)은 상대적으로 강하다고 볼 수 있다. 따라서 이들은 집단시위, 도로점거, 항의방문 등과 같은 적극적인 방법을 사용하여 민원해소를 주장하는 경향이 있다.

둘째, 집단민원의 내용은 이미 발생한 또는 발생할 것이 명백한 것으로 인식되는 환경피해의 구제 및 예방을 요구하는 것이 많다. 집단민원 제기집단은 사회적으로 열악한 지위에 있는 약자 또는 소외계층인 경우인 것으로 생각하기 쉽지만, 환경가치에 대한 새로운 인식, 사회적 형평성을 추구하는 사회분위기 등으로 각종 특수이익을 추구하거나 특정한 혜택을 추구하는 환경민원도 그 수가 늘고 있다. 따라서 이제는 집단민원을 사회적 약자의 생존권적 권리행사 차원에서 볼 것이 아니라 집단적인 이해관계의 표출이라는 중립적인 시각에서 보아야 할 것이다. 특히 환경민원은 사회적 약자나 소외계층에 의해 제기되는 것이 아니라 오히려 환경보전의 가치를 인식한 일성 소득 수준 이상의 계층에서 제기되는 경향이 있다.

셋째, 환경문제와 관련된 집단적인 이해관계의 표출인 집단환경민원이 제기되는 경우, 이와 상반되는 이해관계를 가진 또 다른 집단이 존재하여 이들 간에 갈등구조가 형성된다. 민원이 해결되면 민원제기집단은 이익을 누리게 되지만 이 경우에 오히려 손해보는 집단이 존재하므로 두 집단은 서로의 이익을 위해 정책과정에서 충돌하는 것이다. 예컨대 쓰레기처리장 건설에 대해 주변의 지역주민들이 반발하면(쓰레기처리장 건설을 반대하는 집단민원이 발생하면), 해당지역의 쓰레기가 제대로 처리되지 못하여 다른 지역의 주민들이 불편을 감수해야 한다. 또한 처리장에 토지를 소유한 지주는 주변의 주민들과는 달리 처리장이 들어서면 높은 보상을 받고 토지를 처분할 수 있으므로 내심 주변 주민의 반대를 달가워하지 않을 것이다. 이와 같이 집단민원의 이면에는 집단민원인들과 관련 집단들 간에 민원해결의 비용과 편익을 둘러싼 갈등구조가 자리잡고 있다. 이에 따라 환경민원의 해결은 또 다른 집단민원을 야기시킬 수도 있다.

넷째, 집단 환경민원과 관련된 이해관계자들이 다양하고 이들은 서로 다른 유인에 의해서 행동하며, 집단민원에 대한 시각이 긍정적인 것에서 부정적인 것이 이르기까지 다양하므로¹⁾, 지방자치단체가 적절할 민원해결책을 마련하는 것이 쉽지 않다. 환경민원을 해결하기 위해 지방자치단체가 나름대로의 해결책을 준비하여도 일부 민원인들은 동의하지만 다른 민원인들이 반대하여 무산되는 경우도 있으며, 지방자치단체가 아예 환경민원을 부정적으로 보고 아무런 대책을 마련하지 않고 강제로 밀어 부치는 경우도 있을 수 있다. 이와 같이 환경민원에 대한 정부나 관련자들의 이해관계나 시각이 다양하기 때문에 민원의

1) 일반적으로 집단민원을 바라보는 시각은 두가지로 구분할 수 있다. 우선 집단민원의 부정적인 측면을 강조하는 시각은 집단민원의 제기방법이나 집단민원의 결과로 나타나는 사회적 영향을 근거로 한 것이다. 이들은 ①물리적인 집단행동이 만연되어 사회적 갈등이 증폭되거나 정부의 권위나 공신력을 저하시킨다, ②집단민원으로 인해 사회적으로 필요한 각종의 공공시설들이 설치되지 못한다는 등의 이유로 집단민원을 부정적으로 보고 있다. 반면 집단민원을 긍정적인 시각은 민원을 야기한 원인적 요인들의 부당함을 지적하고 있다. 즉 집단민원은 ①정부의 정책결정 및 집행방법의 부당함, ②특정 지역이나 집단에 과도한 부담과 희생을 강요하는 것, ③정부의 불성실하고 권위주의적인 태도 등의 이유로 발생하는 것이므로 민원인들의 민원제기는 당연한 것이라고 본다.

해결과정이 대단히 복잡한 양상을 띠게 된다.

다섯째, 제기된 환경민원을 해결하기 위해 시도하는 과학적이고 합리적인 분석결과가 문제해결에 결정적인 역할을 하지 못한다는 점이다. 예컨대 핵폐기물의 매립처리나 쓰레기의 소각이 일정한 조건을 구비하면 안전하다는 과학적인 연구결과는 민원인들을 설득하는 좋은 수단이 될 수 있으나 이것만으로는 불충분하다. 왜냐하면 절대적으로 민원인들이 신뢰할 수 있는 과학적 정보를 제공하는 것이 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 이것이 가능하다고 할지라도 민원인들의 수용 여부는 과학기술 차원에서 결정되는 것이 아니라 다분히 감정적인 차원이나 이해관계를 고려하여 결정되는 경향이 있으므로 과학적 정보의 영향력이 제한되기 때문이다. 아무리 핵폐기물의 매립처리가 안전하다는 과학적 정보를 제공하여도 핵폐기물 매립지 건설로 인한 자신의 신체적, 경제적 손실을 최소화하려는 민원인들의 입장에서는 이를 수용하기 어려운 것이다.

2. 환경민원의 유형

환경민원의 유형은 여러 가지 기준으로 다양하게 구분할 수 있다. 그런데 환경민원의 유형을 구분하는 이유는 환경민원에 대한 적절한 대응방안을 제시하는데 있다. 즉 같은 환경민원이라고 해도 어떠한 유형에 해당하는가에 따라 그 원인과 전개과정이 다르고 갈등의 양상도 다르기 때문에 이를 잘 구분하여 대책을 마련할 필요가 있다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 환경민원의 유형을 민원제기 대상기관, 민원의 구체적 내용, 민원제기방법 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.

첫째, 환경민원의 대상이 되는 문제가 공공기관의 행위로 인한 것인가 아니면 사적기관의 행위로 인한 것인가의 구분이다. 많은 환경민원이 공공기관의 행정행위에 의해서 야기되지만 기업과 같은 私的機關의 행위로 인한 것도 있다. 예컨대 대기업의 산업폐기물 소각장 건설에 대한 주변 주민의 반대, 연탄공장 건설에 대한 반대, 골프장 건설 반대 등을 들 수 있다. 이러한 특정기업의 행위에 의해 집단민원이 유발되는 경우에는 해당기업이 해결하는 것이 원칙이지만, 특정기업의 민원 유발행위가 정부의 인허가를 근거로 하는 것인 만큼 민원인들은 해당기업 뿐만 아니라 중앙정부나 지방자치단체를 상대로 인허가의 취소 등을 요구하는 민원을 제기한다.

둘째, 환경민원의 제기대상이 공공기관인 경우에도 중앙정부인가 아니면 지방자치단체인가에 따라 구분할 수 있다. 지방자치단체도 광역자치단체와 기초자치단체로 나눌 수 있다. 민원인의 환경민원 제기에 의해 단순히 민원인과 중앙정부 또는 자치단체간에 갈등이 야기되는 형태보다는 민원인과 지방자치단체 및 중앙정부, 민원인과 여러 자치단체간의 갈등관계로 복잡하게 얽혀서 나타나는 경우가 많다.(김홍식, 1993) 특히 중앙정부를 대상으로 하는 환경민원의 경우에도 민원을 제기한 지역주민들은 이의 해결을 지방자치단체에 요구하고 중앙정부도 현지실정에 밝은 자치단체의 개입을 원하므로 지방자치단체는 환경민원에 개입하지 않을 수 없다. 이 때 지방자치단체는 때로는 중앙정부의 입장에서 때로는 지역주민의 입장에서 민원인들을 대해야 하는 어려움에 처하게 된다. 그러나 자치단체장의 주민 직선 이후에는 지역주민의 요구를 중시하는 경향이 강하게 나타나고, 이로 인해 환경민원의 해결과정에서 중앙정부나 다른 자치단체와 보다 심각한 갈등관계가 형성되고 있다.

셋째, 민원의 내용에 따라 환경민원을 구분할 수 있다. 환경민원의 대상이 되는 사항은

다음과 같이 다양하다.

① 우선 비선호시설의 설치에 대한 반대를 들 수 있다.(경기도 연구단, 1991; 조택, 1994) 비선호시설에는 쓰레기 매립장, 분뇨처리장, 하수종말처리장, 화장장 등과 같이 주민들에게 불쾌감을 주는 혐오시설, 유흥지장 시설, 원자력 발전소, 군사훈련장 등과 같이 그 시설의 운영이 잘못되었을 때 주변지역에 큰 피해를 줄 수 있는 위험시설, 양로원, 고아원, 정신병원과 같은 공익시설 등이 포함된다. 이러한 비선호시설에 대한 민원은 민원인들의 의식구조 속에 반대의 의지가 확고히 자리잡고 있으므로, 다른 경우에 비해 해당 주민들의 반대가 매우 큰 것이 보통이며, 단순한 경제적 보상에 의한 해결이 쉽지 않다.

② 비선호시설 뿐만 아니라 도로건설, 택지개발과 같은 정부의 개발행위나 비행장과 같은 공공시설물의 설치도 집단민원의 대상이 된다. 이러한 민원은 비선호시설의 경우와 같이 해당 민원인들이 혐오감이나 위험성을 느끼기 때문이 아니라, 개발주체와 개발과정에서 발생하는 비용(예컨대 토지수용)을 부담하는 민원인들 간에 경제적 보상의 크기를 둘러싸고 갈등이 발생함으로써 야기되는 경우가 많다. 따라서 이 경우에는 비선호시설과는 달리 경제적 보상의 크기를 조정하면 민원이 해결되는 경우가 많다.

③ 이와 밀접히 관련된 환경민원의 한 유형으로 상수원 보호구역의 지정, 자연보호지역 지정 등과 같이 혐오시설이나 위험시설과는 무관하게 환경보전을 위하여 해당지역 주민들의 재산권 행사를 제한함으로써 집단민원이 유발되는 경우를 들 수 있다. 정부의 개발행위나 공공시설물을 설치하는 경우에는 일정한 보상을 해 주는 경우가 많지만 이와 같이 환경보전을 위한 정부조치의 경우는 직접적인 경제적 보상이 없는 경우가 많아 빈번히 민원을 유발하는 원인이 되고 있다.

자치단체장의 민선 이후 1995년 6월부터 1997년 5월까지 2년 동안 발생한 분쟁 중 정부와 주민간에 발생한 분쟁사례 170건을 내용에 따라 분류하면 다음 <표1>과 같다.(김용웅, 차미숙, 1998)

<표1> 정부-주민간 분쟁내용

구분	내용	사례수	계
하천관련 분쟁	댐건설 및 관리 분쟁	11	17(10.0%)
	상수원보호구역 지정 관련 분쟁	4	
	수질보전 및 용수이용관련 분쟁	2	
광역시설 관련 분쟁	쓰레기 및 폐기물처리장 관련 분쟁	55	128(75.3%)
	위험 및 기피시설관련 분쟁	46	
	하수 및 폐수처리시설 관련 분쟁	8	
	도로 및 교통시설 관련 분쟁	17	
	광역상수도 관련 분쟁	2	
지역개발사업 관련 분쟁	토지이용 및 지구지정 관련 분쟁	7	25(14.7%)
	공단, 신도시, 기타 관련 분쟁	18	
계		170	170(100.0%)

(자료: 김용웅·차미숙, 1998; 안성민, 1998)

<표1>의 분쟁내용이 모두 환경민원에 해당하는 것은 아니지만 전체의 75.3%에 해당하는 광역시설관련 분쟁의 대부분과 다른 유형 분쟁의 상당 부분도 환경문제와 관련되어 지역주민들이 집단적으로 반대하는 경우이므로 이 자료에 의해 환경민원의 내용을 어느정도 파악하는 것이 가능할 것이다. <표1>에 의하면 쓰레기 및 폐기물처리장과 위험 및 기피시설과 같은 비선호시설의 설치와 관련된 환경민원이 가장 많음을 알 수 있다.

넷째, 민원제기 방법에 의한 구분으로서, 진정, 탄원, 청원 등 평화적이고 정당한 절차에 의해 제기되는 민원과 점거, 시위, 농성 등 비평화적, 불법적 방법으로 제기되는 민원이 있다. 민원인들의 민원제기 방법에 따라 정부나 기업의 대응이 달라지는 등 민원의 전개과정이 현저히 달라지게 된다. 민원 제기방법의 선택은 민원인들이 생각하는 민원제기 방법의 효과성, 대안제시능력, 민원대상의 대응방법 등에 의해 결정될 것이다. 최근 환경관련 집단민원은 대체로 비평화적, 급진적인 방법을 사용하는 경우가 늘고 있다.

다섯째, 환경민원의 제기동기가 적극적으로 환경보전이라는 가치를 보호하기 위한 것인가 아니면 소극적으로 환경피해를 방지하기 위한 것인가의 구분이다. 대체로 환경민원은 혐오시설의 설치 또는 개발행위가 결정된 이후, 이로 인해 자신들이 보유한 재산의 경제적 가치가 저하되거나 지역의 환경가치가 손상될 것을 우려한 민원인들이 자신들의 이익을 보호하기 위해서 반대하고 나선으로써 야기되는 경우가 대부분이다. 하지만 환경가치를 보호하기 위하여 자연보호구역으로 지정해 줄 것을 요구하는 것과 같이 정부의 환경보전 조치를 요구하는 적극적인 성격의 환경민원도 있다. 어떠한 동기에서 민원을 제기하느냐에 따라 민원제기 방법 및 과정이 달라지게 되는 불문이다.

이상에서 다섯 가지 정도의 기준으로 환경민원의 유형을 구분하여 보았는데, 하나의 환경민원이 위에서 설명한 특정 유형의 민원에만 해당하는 것은 아니며, 하나의 민원은 여러 유형의 측면을 복합적으로 가지고 있다. 예를 들면 안면도 핵폐기물처리장 건설에 대한 반대는 중앙정부의 혐오시설 설치에 대한 반대이며, 소극적인 이익의 보호를 위해 급진적인 방법이 동원된 환경민원이라고 할 수 있다. 환경관련 집단민원의 각 유형구분이 서로 어떠한 관련을 가지고 있는가 하는 것은 앞으로 보다 심층적인 분석이 필요할 것이다.

III. 환경민원의 발생요인과 전개과정

1. 환경민원 발생요인

환경관련 집단민원의 발생원인에 대해서는 많은 연구에서 다양한 견해가 제시되고 있다. 여기에서는 이를 토대로 상황적 요인, 정부의 정책결정방식, 환경민원 대상의 특성, 집단환경민원의 정치경제적 속성 등으로 구분하여 설명하고자 한다.

(1) 상황적 요인

첫째, 지배적 이념의 변화와 함께 나타난 우리사회의 민주화, 분권화를 들 수 있다. 60년대 이후 우리사회의 지배적 이념은 경제성장과 안보 우선으로 구성되어 있었으며, 이와 함께 진행된 급속한 산업화로 사회의 불균형 성장, 부의 불균등한 분배 등의 문제가 야기되

었으나, 노동자, 농민 등 소외계층의 불만은 경제성장의 지배적 이념에 눌려 밖으로 표출될 수 있는 기회를 박탈당하고 있었다. 그러나 6.29 이후 사회복지를 중시하는 지배적 이념이 등장함에 따라 지배적 이념의 혼란 현상이 나타나게 되었다.(정정길, 1992; 정준금외, 1999) 전국에서는 노동자, 농민 등이 임금인상, 농업보호 등을 요구하는 대규모 집단시위를 벌이기 시작하였으며, 이와 함께 과거 중시되지 않았던 환경문제의 해결을 요구하는 목소리도 커지기 시작하였다.

둘째, 정치체제의 민주화, 분권화도 집단 환경민원 발생의 상황적 배경의 하나이다. 6공화국 등장 이후 정치체제의 민주화, 행정분권화 현상 등이 나타나자, 여론, 언론, 이익집단 등 정부 외부집단의 정책에 대한 영향력도 훨씬 커지게 되었다. 특히 90년대 초부터 지방자치제도가 실시되고 민선 자치단체장이 등장하게 되면서 지방자치단체는 지역주민들의 요구투입에 매우 민감한 반응을 나타내기 시작하였다. 민원인들의 입장에서 보면 요구투입의 통로도 넓어지고 이에 대한 대응성 또한 증가한 것이다. 정치체제가 과거와는 달리 외부의 요구에 민감하게 반응하였으며, 자신들의 요구에 정부기관이 어떠한 형태로든 반응을 나타내자 외부집단의 요구투입은 더욱 확대되었다. 특히 80년대 말 이후 그 세력이 급속히 팽창한 환경보호단체들의 활동은 적극적인 의미의 환경민원이 늘어나는 중요한 요인이 되고 있다.(정준금, 1995)

셋째, 과거 경제성장 일변도의 권위주의 정부에서는 능률성, 경제발전 등을 최고의 가치로 간주하였기 때문에 일부 지역과 계층의 희생을 무릅쓰고 사회전체의 이익증진이라는 명분으로 밀어 부치는 경우가 많았으며, 상당 부분의 정책이 수도권 중심으로 이루어져 다른 지역이 상대적으로 소외되는 경향이 많았다.(박동서, 1991; 조택, 1994) 이러한 경험은 정부에 대한 불신과 피해의식을 유발하여 정부정책이 민원인들에게만 집중적인 비용부담을 안기는 것이 아니더라도 집단민원으로 비화되는 배경이 되고 있다.

넷째, 환경가치를 중시하는 새로운 가치관의 등장도 환경민원 발생의 한 요인이 되고 있다. 이는 지배적 이념의 변화와도 밀접한 관련이 있는 것으로서, 환경오염의 악화, 환경오염사건의 발생, 환경보전을 위한 국제적 노력 등으로 환경보전을 요구하는 여론이 조성되었으며(정준금, 1994), 이에 따라 과거에는 중시하지 않았던 환경가치가 정책과정에서 중요하게 고려되는 요소가 되었다. 따라서 환경파괴적인 정부의 개발행위에 대해서 환경단체, 지역주민 등이 경제적인 차원에서가 아니라 환경가치를 보전하기 위하여 집단적으로 반대하고 나서는 경우가 자주 나타나고 있다.

(2) 정책결정 방식의 문제

입지선정과 관련하여 환경민원이 유발되는 중요한 요인의 하나는 이른바 확정-공표-방어(decide-announce-defend: DAD) 모형이라고 불리우는 정부의 시설입지 선정방식에 있다. 이 방식은 다음과 같은 단계로 진행된다.(O'Hare, Bacow and Sanderson, 1983; 천병호, 1992; 조택, 1994) 첫째, 기획단계로서 정부는 기술전문가, 법률전문가들과 함께 적당한 입지를 선정하며, 이 단계에서는 의도적으로 이해관계자의 참여를 배제하고 비밀을 유지한다. 둘째, 공표단계로서 해당지역 주민들에게 선정된 입지를 발표하고 사업의 기술적 내용을 설명한다. 이 단계에서 주민들은 처음으로 입지선정과 관련한 정책내용을 접하게 되며 공청회 등에 참석할 기회를 얻기도 한다. 그러나 정부가 원래 확정한 계획이 주민들의 의견을 수렴하는 과정에서 변경될 가능성은 거의 없다. 셋째, 주민들은 공청회 등이 형식적인 것이며, 자신들의 참여가 배제된 채 결정된 입지의 변경가능성이 없다는 것을 깨닫고

적극적으로 저항하기 시작하며 정부는 방어에 나선다.

이와 같이 DAD 방식은 주민들의 참여를 배제한 채 소수의 정책결정자와 전문가들이 입지를 선정한 후, 결정된 정책을 주민들의 저항을 눌러가면서 집행하려는 방식이다. 이러한 방식은 이해당사자인 지역주민들의 요구를 반영하지 못하기 때문에 입지선정으로 피해를 입게 되는 주민들의 강력한 저항을 받게 된다. 민주화, 지방자치 실시 이후 그 정도는 더욱 심해지고 있다. 또한 주민들의 참여를 배제한 DAD 방식은 혐오시설의 위해성과 관리능력의 불확실성에 대한 불안감을 가지고 있는 지역주민들에게 관련된 정확한 정보를 제공하여 이들의 협력을 구하는 대신 가급적 비밀스럽게 입지선정을 추진함으로써 집단민원을 야기 시키는 주요인이 되고 있다.(김홍식, 1993) 또한 이와 관련된 것으로서 공표단계에서 일단 민원이 유발된 경우, 정부가 민원인들이 평화적인 방법으로 요구하면 이를 무시하다가 과격시위와 같이 적극적인 방법으로 요구하면 탈법적인 조치를 통해서라도 이들의 요구를 수용하는 행태를 보이는 것도 지역주민들의 민원유발 요인이 되고 있다.

(3) 환경민원 대상의 특성

쓰레기처리장 건설과 같이 환경민원의 대상이 가지고 있는 특성 자체가 지역주민의 집단적인 저항을 불러오는 중요한 요인이 된다.

첫째, 핵폐기물이나 산업폐기물을 처리하는 환경시설은 물론이고 생활쓰레기를 처리하는 시설도 인체에 직접적인 피해를 유발하기 쉽기 때문에, 환경시설의 설치에 주변지역 주민들에게 식수, 토양오염 등으로 인한 건강상의 공포를 불러 일으켜 집단민원을 야기 시킨다.(Morell, 1987) 물론 이런 시설에서 폐기물들이 완벽하게 처리되어 인체에 피해를 주지 않는다면 별 문제가 없겠지만 주민들의 건강에 대한 공포를 완전히 해소할 수 있는 과학적 증거를 제시하는 것은 불가능하다. 정부는 실현 가능한 최선의 기술로 피해를 극소화할 것이라고 설득을 하기도 하고, 외국의 예를 들며 주민들을 달래보지만, 국내외에서 환경시설의 관리상의 잘못으로 많은 피해가 발생하고 있는 것인 현실인 만큼 주민들의 건강에 대한 염려를 완전히 불식시키기는 쉽지 않다. 오히려 주민들은 문제가 없을 것이라는 정부의 장담을 불신하게 되며 현실적인 공포와 상승작용을 일으켜 무조건적인 반발을 보이게 된다.

둘째, 환경시설의 설치로 인한 비용과 편익이 지역주민들에게 불공평하게 배분된다. 환경시설의 설치에 해당지역에 소음, 악취, 교통체증, 건강 및 생명의 위협, 지역이미지 손상, 지가의 하락 등의 비용을 야기하지만, 편익으로는 약간의 세수증대와 고용효과만을 가져온다.(Tarlock, 1984) 따라서 해당 지역주민의 입장에서는 다른 지역 또는 사회전체를 위해서 자기지역이 부당하게 피해를 보고 있다고 인식하게 된다. 특히 다른 지역의 폐기물을 자기지역에서 처리하려는 경우에는 더욱 강하게 반발한다.(Morell, 1987) 환경시설의 이러한 특성 때문에 입지지역 주민들이 다른 사람들의 편익을 위해서 자신들만 피해를 입을 수는 없다고 주장하는 것은 당연하며, 비용부담에 대한 적절한 보상이 없는 경우 환경시설 입지를 반대하는 것은 어떻게 보면 자연스러운 현상이라고 보기도 한다.(Popper, 1987)

(4) 환경민원의 정치경제적 속성

전술한 바와 같이 특정한 집단민원에 대해서는 이와 이해관계를 달리하는 또 다른 집단이 존재하는 갈등구조가 형성되어 있다. 집단민원의 제기와 해결의 이면에는 민원인들과 관련자들 간에 민원해결의 비용과 편익을 둘러싼 갈등구조가 자리잡고 있는 것이다. 그런

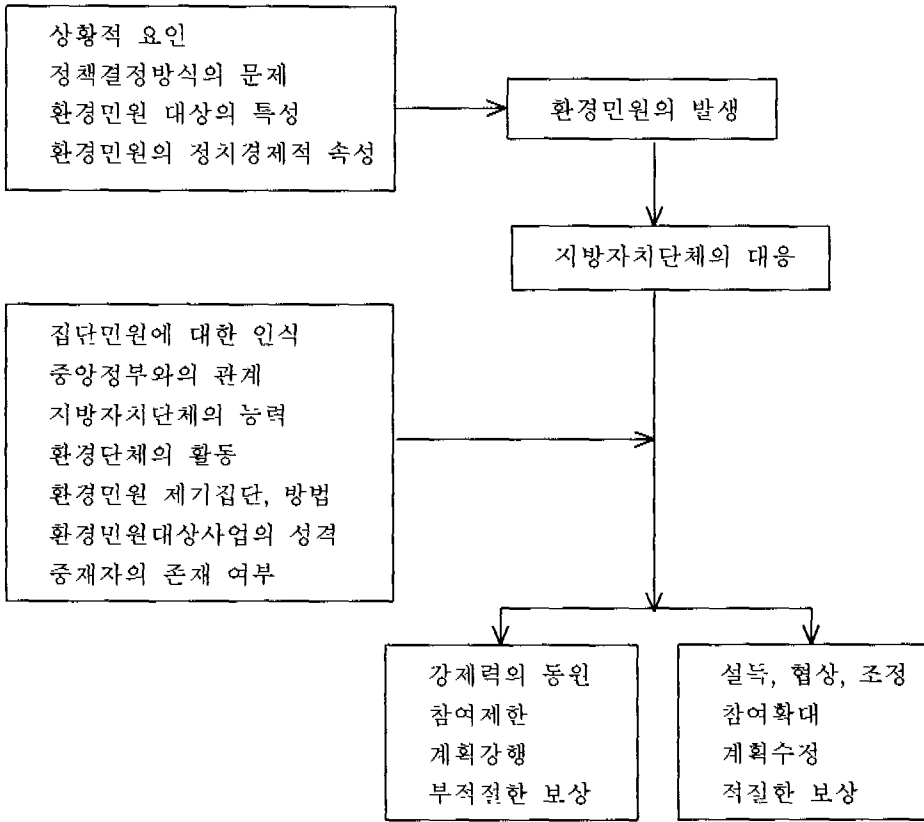
데 집단 환경민원의 정치경제적 속성상 갈등구조가 민원인 또는 민원제기집단에 유리하도록 형성되어 있어서, 민원인들은 일단 민원을 제기하면 성공할 가능성이 높다. 이를 좀더 자세히 보기로 한다.

우선 환경시설의 설치에 반대하는 지역주민들은 한정된 특정지역을 중심으로 거주하고 있고, 환경시설의 설치로 인한 비용부담의 정도를 확실히 또 크게 인식하고 있으므로 구성원들간의 집단일체감이 형성되어 있다. 또한 기존의 주민조직을 쉽게 이용할 수 있으며, 지역적으로도 한정되어 있고 수적으로도 소수이므로 이른바 무임승차의 문제도 효과적으로 통제할 수 있다. 따라서 환경시설을 반대하는 주민들은 조직화가 용이하고 그 응집력도 강하다. 반면에 환경시설의 설치로 편익을 누리는 집단은 해당 지역 전체주민으로서, 이들은 지역적으로도 분산되어 있을 뿐만 아니라 다수이고 비동질적이기 때문에 집합행동(collective action)의 딜레마에 빠져 집단적으로 요구투입을 하기 어렵다. 이러한 갈등구조는, 마치 기업가정치적 상황(entrepreneurial politics)처럼 비용을 집중적으로 부담하는 응집력 강한 소수집단(환경민원 제기집단)이 분산적인 편익을 누리는 흩어져 있는 다수집단(일반시민)을 압도하는 현상을 야기한다. 정부가 다수시민의 이익을 대표하여 환경시설을 입지하려고 노력하지만 전술한 상황적 요인, 결정방식의 문제점, 환경민원 대상의 특성 때문에 정부의 역할도 한계에 부딪치게 된다. 이에 따라 민원집단이 집단적인 힘의 과시로 한 두 번 성공을 거두게 되면 물리적인 집단행동의 효과성에 대한 인식이 확산되는 일종의 학습효과가 발생하며, 그 결과 집단적인 민원제기는 일상화된다.

2. 환경민원의 전개과정

전술한 민원발생 요인을 살펴보면 집단 환경민원은 환경정책과정에서 불가피하게 나타나는 현상의 하나로 볼 수 있다. 따라서 환경민원에 대한 효과적인 대응방안을 모색하는데 있어서, 민원의 발생 자체를 억제하려는 접근방법보다는 환경민원이 미치는 바람직하지 않은 영향을 최소화하려는 접근이 필요하다고 할 수 있다. 환경민원을 불가피한 것으로 보고 이의 영향을 최소화하기 위한 방안을 찾기 위해서는 환경민원의 전개과정에 대한 실증적인 분석이 필요하다. 이 때 빼놓을 수 없는 것은 환경민원에 대한 중앙정부나 지방자치단체의 대응방법에 대한 고찰이다. 왜냐하면 환경민원의 궁극적인 해결주체는 정부이고, 정부가 환경민원에 어떻게 대응하는가에 따라 환경민원의 전개과정과 그 결과가 판이하게 달라지기 때문이다. 이러한 짐을 고려하여 환경민원의 전개과정을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림1> 집단 환경민원의 전개과정



집단환경민원의 전개과정을 <그림1>에 따라 설명하면 다음과 같다.

[1] 상황적 요인, 정책결정방식의 문제, 환경민원 대상의 특성, 환경민원의 정치경제적 속성 등으로 집단 환경민원이 발생한다. 환경민원의 유형에 따라 이들 요인들이 미치는 영향이 다를 것이며, 어느 하나의 요인보다는 여러 요인들이 복합적으로 환경민원을 야기 시킬 것이다. 또한 상황적 요인들은 환경민원의 발생뿐만 아니라 정부의 대응방법 선택에도 영향을 미칠 것이다.

[2] 일단 집단민원이 발생하면 지방자치단체는 이에 대응하게 되는데, 지방자치단체의 대응방법에는 공권력을 바탕으로 강제력을 동원하는 방법과 민원인들을 정책과정에 참여시켜 설득하는 방법이 있다. 이의 선택에는 다음과 같은 요인들이 영향을 미친다.

첫째는 집단 환경민원에 대한 자치단체 관료들의 인식이다. 만일 환경민원에 부정적인 생각을 가지고 있다면 설득보다는 강제력의 동원을 선호할 것이다.

둘째, 지방자치단체와 중앙정부와의 관계에 있어서 지방정부의 자율성이 강하여 사업계획의 변경권한 등을 가지고 있다면 지방자치단체는 환경민원에 대해 보다 신속적인 대응을 할 수 있을 것이다. 반면에 지방자치단체의 재량이나 권한이 제한되어 있다면 지방자치단체는 중앙정부의 지시대로 경직된 대응을 하지 않을 수 없다. 그런데 지방자치체 실시

이후 지방자치단체의 자율성이 상당히 신장되어, 중앙정부와의 관계에서 어느 정도 자율성을 갖느냐 하는 점보다는 해당 지방자치단체의 민원해결에 필요한 자원동원 능력이 어느 정도나 되는가 하는 점이 더욱 중요한 영향을 미치고 있다. 만일 자치단체가 민원인들이 요구하는 사항을 충분히 배려할 수 있는 재정적 능력을 가지고 있다면 민원인들과의 갈등이 상당부분 자율적으로 해소될 수 있을 것이다.

셋째, 집단 환경민원 제기집단과 제기방법도 자치단체의 대응에 영향을 미친다. 전자는 민원제기집단의 규모, 응집력, 자원, 외부단체와의 연대가능성 등을 의미하는 것으로서 민원집단의 정치적 영향력의 크기에 따라 지방자치단체의 대응이 달라질 것이다. 후자는 민원제기 방법으로 평화적, 비평화적 방법 중 어느 것을 주된 방법으로 사용하는가에 따라 자치단체의 대응이 달라진다는 것이다. 구체적인 환경민원에 따라 민원의 전개양상이 다르기 때문에 일률적으로 단정할 수는 없지만, 지방자치단체는 정치적 영향력이 큰 민원제기 집단에 대해서는 수세적인 입장에 처하는 경우가 많으며, 비평화적인 민원제기에 대해서는 강제적인 대응을 하는 경우가 많다.

넷째, 환경민원에 대한 언론의 보도횟수와 내용, 그리고 외부사회단체의 개입 등은 환경민원을 사회적 이슈로 전환시키는데 기여하여 지방자치단체의 대응에 영향을 미친다. 민원인들의 요구를 언론이 긍정적인 시각에서 일정기간 동안 계속 보도하게 되면 민원내용을 잘 모르고 있던 주민들에게 이를 알려 주는 효과를 가져오는 동시에 주민사이에 이에 동조하는 여론이 조성된다. 또한 외부의 유력한 환경단체가 개입하여 이를 전국적인 이슈의 하나로 확산시키는 경우에도 동일한 효과가 나타난다. 이렇게 되면 집단민원과 관련한 지역정치(local politics)의 전개에 따라 집단민원에 대한 대응방법을 결정해야 하는 지방자치단체의 입장에서는 강제적인 방법을 동원하여 집단민원을 억제하기가 힘들게 될 것이다. 반대로 언론의 보도도 없고 외부단체의 지원도 받지 못하는 경우에는 지역정치를 주도하는 자치단체가 자신의 의도대로 일방적인 해결방법을 선택할 것이다.

다섯째, 환경민원의 대상이 되고 있는 사업의 성격이 어떤 것이냐에 따라서도 지방자치단체의 대응이 달라진다. 만일 해당사업이 ‘공익’을 위해 시급히 시행되어야 하는 것이라고 판단하거나, 중앙정부의 ‘국책사업’이거나 대통령의 지시에 의해 반드시 시행되어야 한다고 결정된 경우, 또는 만일 사업이 적시에 시행되지 못하면 이에 따른 파급효과가 사회적으로 감당할 수 없을 만큼 큰 경우에는 지방자치단체는 어느 정도의 희생을 치르더라도 강제적인 방법을 동원하여 사업을 집행하려고 할 것이다. 반대로 사업의 시급성이 낮거나 사회적 파급효과가 크지 않은 경우에는 무리하게 민원인들의 반대를 억제하려는 조치는 취하지 않을 것이다.

여섯째, 집단환경민원이 발생한 경우에도 중립적이고 권위 있는 중재자가 존재한다면 민원인들도 비평화적인 방법을 사용하는 것을 자제할 것이며, 자치단체도 강압적인 방법으로 이를 억제할 필요성이 감소한다. 중재 메카니즘은 정부기관일 수도 있고 외부의 제3자일 수도 있으며, 상설조직일 수도 있고 임시로 가동될 수도 있다. 어떠한 형태이든 당사자들이 합의할 수 있는 중재자가 존재하고 이들이 객관적인 중재활동을 수행할 수 있다면 민원인이나 지방자치단체가 물리적인 충돌을 할 필요가 없을 것이다.

[3] 전술한 바와 같이 여러 가지 요인으로 발생한 집단 환경민원은 지방자치단체가 어떻게 대응하는가에 따라 그 전개양상이 달라진다. 이를 ‘강제적 해결경로’와 ‘협조적 해결경로’ 구분할 수 있다.

첫째, 강제적 경로는 다음과 같이 전개된다. ①우선 지방자치단체가 환경민원에 대해 부정적인 시각을 가지고 있고, ②자치단체에 부여된 환경민원 해결에 필요한 자율성과 능력도 부족하며, ③민원제기집단의 정치적 영향력도 약하고, ④민원대상 사업 자체가 사회적으로 시급한 성격을 가지고 있으며, ⑤적절한 중재 메카니즘도 존재하지 않는 경우에는, 지방자치단체가 원래의 계획대로 강행하는 강제적 해결의 양상이 나타나기 쉽다. 지방자치단체는 사업의 집행과정에서 민원인들의 참여를 제한하며, 피해당사자들이 요구하는 수준의 보상이 이뤄지지 않는다. 민원인들은 최대한 저항하지만 강제력을 동원한 정부에 의해 무력화되는 경우가 많다.

둘째, 협조적 해결경로가 나타나는 경우는 다음과 같다. ①일단 지방자치단체가 환경민원을 긍정적인 것으로 보고, ②지방자치단체가 문제해결에 필요한 법적, 재정적 권한과 능력을 가지고 있으며, ③언론과 사회단체들이 환경민원에 대해 긍정적인 태도를 가지고 있고, ④환경민원 제기집단의 정치적 영향력이 강하며, ⑤사업 자체가 사회적으로 그렇게 시급한 성격을 띠는 것이 아니며, ⑥민원중재 메카니즘이 잘 마련되어 있는 경우에는, 지방자치단체는 강제적인 방법보다는 설득과 타협적인 방법으로 환경민원에 대응할 것이다. 지방자치단체는 사업의 결정과정에 지역주민을 비롯한 이해관계자들을 참여시켜 최대한 이들의 의견을 수렴하여 정책을 결정하며, 집행과정에서도 민원인들의 의견을 반영하여 당초의 계획을 수정하기도 하며, 가능한 한 민원인들의 피해에 상응하는 적절한 보상을 해주기 위해 노력하여 이들의 협조속에서 사업을 집행해 나간다

IV. 환경민원 사례분석과 시민의식 조사결과

1. 환경민원 사례분석: 한국티타늄 공장 건설 사례

(1) 전개과정

한국티타늄의 공장 건설은 1986년 상공부의 입지지정 승인을 얻은 후, 지역 주민과 환경단체의 반대에 의해 허가와 설계 변경, 사용 승인의 신청과 취하 등을 10년 이상 반복해 온 민원 사례이다. 여기에서는 1990년 9월 공장 건축 허가 이후에 한국티타늄 공장의 건설과 이에 따른 환경민원의 전개과정을 보기로 한다.

한국티타늄 측은 1990년 6월 23일 울산군청에 건축허가를 신청하였다. 한국티타늄 공장의 위치는 울주군 온산면 원산리 산 36-3번지 외 136필지로서, 부지면적이 704.135m²(213,000평), 건물이 21동으로 면적은 39,934m²(21,080평)에 달하는 것이었다. 주 생산품은 이산화티타늄(TiO₂)이다. 이산화티타늄이란 고무, 제지, 플라스틱, 섬유, 의약품, 페인트 등에 희색을 내는데 사용되는 물질이다. 이 물질 자체는 인체에 무해한 것으로 알려져 있지만 이를 만들어 내는 과정에서 상당한 공해물질이 배출되는 것으로 알려져 있다.

주민들은 이 공장 건설계획이 알려지자 이에 대해 반발하였다. 그래서 7월 25일에는 온산면 덕신리에서 주민들에 대한 설명회가 있었으며, 또한 8월 19일에는 울산군청에서 군수가 주관하는 주민간담회가 열렸다. 이 간담회에서 주민들은 공장 건축이 불가하다는 뜻을 분명히 밝혔다.

그러나 이러한 주민들의 반대 의사 표명에도 불구하고 9월 28일 울산군수는 공장 건축허

가를 내어 주었다. 또한 한국티타늄의 모회사인 듀폰은 주민들의 반발을 막기 위해 주민, 환경단체 대표, 전문가 등 50여명을 초청하여 미국 공장을 방문토록 주선하겠다고 발표하였다. 그러나 이산화티타늄 공장건설 저지를 위한 결의대회와 함께 전국 환경단체 대표자들의 단식과 반대 기자회견이 열리는 등 강력한 반대에 부딪치게 되었다.

이러한 반대활동 속에 한국티타늄은 91년 12월 20일 삼성엔지니어링을 시공자로 하여 공사 작공계를 제출하여 공사 강행의사를 밝혔다. 하지만 환경단체에서는 지역주민의 이주 보상비 미 타결, 주민들의 시공 반대, 환경영향평가 실시 지연 등의 사유를 들어 착공을 연기해 줄 것을 요구하였다. 이에 한국티타늄은 93년 9월 28일 환경영향평가서 초안에 대한 공람을 공고하였고, 94년 1월 10일에는 환경영향평가서 초안에 대해 군 의회에서 설명회를 개최하였다. 3월 31일 한국티타늄은 입지변경신고와 압면 공장 추가 변경신고를 동남관리공단 울산사무소에 제출하였다. 그리고 울주군은 95년 3월 29일 환경영향평가 협의, 지상가옥 이주보상, 주민 민원관계 해소 등을 이유로 한국티타늄이 제출한 착공기간 연장을 승인하였다. 이에 대해 주민들은 한국티타늄의 온산공업단지 입주를 반대하는 진정서를 환경부를 비롯한 정부기관에 제출하였다. 이 과정에서 95년 6월 29일 한국티타늄이 제출한 환경영향평가서가 조작된 사실이 울산 환경단체에 의해 확인되어 한국티타늄의 공장건설 계획이 취소될 수 있는 상황이 되었다.

그러자 한국티타늄은 1996년 2월 16일 1차 설계변경 허가를 거쳤으며, 이후 1997년 1월 6일에는 2차, 12월 11일에는 3차 설계변경을 거쳐 당초 후처리공장 건설계획을 전·후처리 공장으로 변성시켰다. 이에 대해 주민들과 환경단체는 더욱 거세게 반대하였다. 그 후 1998년 2월 16일 한국티타늄은 공장사용승인 신청을 제출하였으나 지역주민과 환경단체의 반발, 그리고 회사의 재정적 악화로 신청을 취하하여 승인이 보류되었다. 3월 13일 한국티타늄은 다시 공장건축물 사용승인을 신청하였으나, 잦은 설계변경, 부실 시공 등을 이유로 울주군은 보완지시를 내렸다. 사용승인을 둘러싸고 주민들과 환경단체는 또 다시 반대하였으며 이러한 민원이 계속되자 1998년 3월 26일 군의회 임시회가 개최되었다. 결국 10여 년을 끌어오던 티타늄 공장 민원은 전면적인 사용승인 대신 부분 시험가동을 하는 것으로 일단 결론 지어졌다.

(2) 논의

한국티타늄 공장건설과 관련된 환경민원은 10년 이상 지속된 장기적인 집단민원으로서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 이 환경민원은 기업의 공해유발 공장 건설을 행정당국이 허가함으로써 유발되었다. 이후 지역주민과 환경단체의 반발에 부딪혔으나 울주군(울산군)은 계속 한국티타늄을 지원하는 입장을 나타내었다. 이는 행정당국이 기업 측이 주장하는 공장건설에 따른 경제적인 이익을 중요하게 인식하였기 때문으로 보인다. 한국티타늄은 이 공장에서 생산한 이산화티타늄의 매출이 연평균 25%이상 증대할 것이고, 이로 인한 지역주민의 고용증대와 자치단체의 세수증대 효과로 지역경제 활성화에 기여할 것이라고 주장하였다. 이러한 경제적 이익을 고려한 울주군의 지원은 계속 주민과 환경단체의 민원유발 요인이 되었다. 또한 한국티타늄 공장이 온산공단 내에 설립되어도 이 공장에 대한 환경관리 책임은 울산시나 울주군에 있는 것이 아니라 낙동강 환경관리청에 있다는 점도 공장설립에 대한 울주군의 긍정적인 태도에 영향을 미쳤을 것이다. 왜냐하면 나중에 이 공장에서 환경오염물질이나 폐기물이 다량 배출되어도 울주군에는 관리상 책임질 일이 없기 때문이다.

둘째, 하지만 울주군의 입장에서 아무리 경제적 효과를 중시하고 사후관리 책임이 없는 점을 고려했다 하여도 이 사업 자체가 중앙정부의 국책사업도 아니고 지역내에 반드시 유치해야 할 공익성이 강한 시급한 사업도 아니었으므로, 울주군은 주민들의 반대를 무릅쓰고 이 사업을 강행할 필요는 없었다. 이에 따라 공권력의 동원과 같은 강제적인 민원해결 방법은 사용되지 않았다.

셋째, 기업은 이 사업을 추진하기 위해서 어떻게든 행정당국의 승인을 받기 위해 내부접근적(inside access model) 전략을 사용하였다. 한국티타늄은 울산군수에 접근하여 건축허가 승인을 받은 다음, 이 사람을 한국티타늄 부사장 겸 울산추진본부장에 임명하였다. 이는 퇴직 후 일자리를 보장하여 재임 중 자신에 유리한 행정조치를 얻어내는 전형적인 형태의 포로이론(capture theory) 모형에 해당된다고 할 수 있다.

넷째, 한편 한국티타늄은 주민들의 반대를 해소하기 위해 이들을 직접 상대하는 전략을 사용하였는데, 이로 인해 공장건설에 반대하는 민원인에 대항하는 또 다른 집단이 등장하게 되었으며, 민원집단의 일부도 공장건설에 찬성하는 방향으로 입장을 바꾸게 되었다. 즉 듀퐁사는 1991년 1월부터 5월까지 4차례에 걸쳐 주민, 환경단체 대표 등 50여명을 미국 현지공장에 견학시켰다. 또한 울산티타늄공장 건설시 사원아파트의 건설은 온산지역 업체를 다수 참여시키겠다는 안과 공장건설에 필요한 건축자재를 온산지역 업체로부터 공급받겠다는 안을 제시하였다. 이에 따라 온산지역의 지주 또는 건축업체와 사업가들은 공장실립을 지지하게 되었으며, 반대하는 민원인들에게 폭력을 행사하기도 하였다. 민원집단과 이해관계를 달리하는 또 다른 집단 간에 갈등이 발생한 것이다.

다섯째, 지역주민 중심의 민원제기는 환경단체가 개입함으로써 더욱 조직적이고 체계적인 반대활동으로 변화하였다. 이들은 주로 이산화티타늄 생산과정에서 발생하는 유독성 폐기물을 문제삼았다. 일반적으로 1톤의 이산화티타늄 생산시 570kg의 고형폐기물이 발생하므로, 한국티타늄에서 연간 6만 톤을 생산할 경우 3,420만kg의 폐기물이 발생한다는 것이다. 이것은 인구 20만 도시의 폐기물 양과 동일한 것이다. 뿐만 아니라 원료로 사용되는 염소가스가 유독성 가스이므로 만일 누출되는 경우 엄청난 재앙이 발생할 것이라는 이유로 공장건설을 반대하였다. 특히 이들은 한국티타늄에서 실시한 환경영향평가서의 문제점과 기상조건 및 대기 측정시간의 조작을 밝혀냄으로써 한국티타늄 공장 승인 전에 민원을 해결하라는 군청의 지시를 이끌어 내었다.

여섯째, 적절한 중재자 또는 중재 메카니즘이 없어서 행정당국, 민원집단, 기업 모두 만족할 만한 결과를 얻지 못한 채 시간만 장기간 소요되어 모두가 정신적, 경제적으로 지쳐 버리는 상황이 초래되었다. 행정당국은 지나치게 기업에 기울어져 있었으며, 환경단체는 지역주민들과 연대하여 민원의 한 당사자로서의 역할을 수행하고 있었기 때문에 모두 중재자로서는 부적절하였다. 지방의회가 구성된 이후에는 울주군 의회가 중재자가 될 수 있었으나, 의회는 이 민원에 대해 적절한 중재안을 제시하는 것과 같은 적극적인 역할을 하지 못하였다. 군 의회는 오히려 티타늄공장의 가동을 허가하는 입장을 가지고 있었으며, 이 때 발생하는 폐기물처리에 관심을 기울이고 있었기 때문에, 역시 중재자로서의 역할을 수행하지 못하였다.

결국 지역주민과 환경단체의 반대는 시간이 흘러감에 따라 그 강도와 적극성이 약화되었으며, 반면에 공장이 들어설 경우 이익을 보게 되는 집단의 지지활동은 적극성을 띠게 되었다. 행정당국과 지방의회는 지역주민들의 환경민원 보다는 공장유치를 허용하는 입장을 가지고 있었으며, 기업은 지역주민들의 분열과 갈등을 적절히 이용하고 자신에게 우호

적인 행정당국에 비공개적으로 접근하였다. 이에 따라 기업은 자신의 의도대로 공장설립을 허용하는 방향으로 견성이 되도록 지속적으로 노력하였으며, 시험가동 형태이기는 하지만 공장가동에 성공하였다.

2. 환경민원에 대한 시민의식 조사결과

환경민원을 해결하기 위한 방안을 찾아내기 위해서는, 민원을 제기하는 당사자가 될 수 있을 뿐만 아니라 결국 민원해결에 필요한 사회적 비용을 부담하게 되는 울산시민들의 의견을 수렴하는 것이 중요한 의미를 갖는다. 그래서 이 연구에서는 환경민원의 원인을 찾고 또 해결방안을 모색하기 위해 울산시민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 지역의 환경오염에 따른 피해를 주장하며 이주를 요구하는 이른바 오염지역 주민 400명과 그 외 지역 주민 1,000명 등 총 1,400명을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 오염지역 주민들은 직접적으로 환경오염 피해를 입고 있다고 느끼는 주민들이므로, 후술하는 바와 같이 환경민원 제기 경험도 많고 민원에 대한 인식도 다른 것으로 나타나, 지역의 환경오염 정도가 환경민원에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지 확인할 수 있었다. 다음에서는 환경민원 제기경험자들과 비경험자들의 환경민원에 대한 인식 조사결과를 ‘환경오염지역’과 ‘일반지역’으로 구분하여 각 항목별로 자세히 살펴보기로 한다. 이들 두 지역 주민에 대한 설문조사 결과의 집단간 차이를 검증하기 위해서는 카이제곱 검정을 사용하였다.

(1) 환경민원제기 경험자에 대한 조사결과

1) 환경민원 제기경험과 제기횟수

환경민원을 제기한 경험이 있는 응답자는 전체적으로 8.9%로서, 자신이 직접 환경민원을 관련기관에 제기해 본 경험이 있는 시민들은 많지 않은 것으로 나타났다.

<표2> 환경문제관련 민원제기 경험 여부(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
있다	68(17.0)	56(5.6)	124(8.9)
없다	332(83.0)	941(94.4)	1,273(91.1)
합계	400(100.0)	997(100.0)	1,397(100.0)

p < 0.000

그러나 오염지역에 거주하는 주민 중 민원제기 경험자는 17.0%로서, 일반지역 주민 5.6%에 비해 3배 정도 많은 것으로 나타났다. 또한 환경민원을 제기해 본 경험이 있는 응답자의 민원제기 횟수를 보면, 일반시민들은 1회가 43.4%, 2회가 37.7%, 3회가 9.4%로서 대부분 3회 이하의 민원을 제기하였지만, 오염지역 주민들은 5회 이상 민원을 제기한 주민이 33.1%에 달하였으며, 10회 이상 민원을 제기한 주민도 23.1%나 되는 것으로 나타났다.

전반적으로 직접 민원을 제기한 경험이 있는 주민의 비율은 높지 않지만, 오염지역 주민들의 민원제기 경험과 횟수가 일반지역 주민들에 훨씬 더 높은 것으로 나타났다. 오염피해가 현실적으로 발생하고 있다고 느끼고 있는 이주지역 주민들의 민원제기가 많은 것은 당연한 현상의 하나로 볼 수 있다.

2) 환경민원 제기 장소

시민들이 환경민원을 제기하는 경우, 환경민원을 제기한 곳은 울산시 본청 56.9%, 구·군청, 26.8%로서 대부분의 시민들이 울산시 본청이나 구, 군청에 민원을 제기하고 있으며, 낙동강 환경관리청 울산출장소에 제기한 민원은 3.3%에 불과하였다. 울산시민들은 일단 환경민원 사항이 발생하면 울산시와 구, 군 등 지방자치단체에 민원을 제기하고 있는 것이다.

<표3> 환경민원 제기장소(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
울산시 본청	51(73.9)	19(35.2)	70(56.9)
구, 군청	9(13.0)	24(44.4)	33(26.8)
울산환경출장소	1(1.4)	3(5.6)	4(3.3)
기타	8(11.6)	8(14.8)	16(13.0)
합계	69(100.0)	54(100.0)	123(100.0)

p < 0.000

이것은 시민들이 울산지역의 환경관리가 울산환경출장소와 울산시로 이원화되어 있는 것을 잘 알지 못하기 때문에 발생하는 형상이다. 즉 공단외 오염물질 배출업소는 울산시가 관리하고 있고 공단 내 지역의 환경관리는 울산환경출장소가 관리하고 있지만, 설문조사에 의하면 대부분의 시민들은(81.5%) 이를 알지 못하여 일단 가까운 울산시 행정기관에 민원을 제기하고 있는 것이다. 하지만 울산시는 공단 내 지역에 대해서는 환경관리권이 없기 때문에 단순히 민원사항을 환경출장소에 이첩하는 것 외에는 별다른 정책수단을 가지고 있지 못하다. 공단지역에서 발생하는 환경오염에 대해서 울산시는 관리권이 없기 때문에, 명백히 지역주민들에게 피해를 주는 문제임에도 불구하고 울산시가 주민들을 위해 취할 수 있는 조치가 극히 제한되어 있는 것이다. 이것은 울산지역의 환경민원의 해결을 어렵게 하고 있는 요소의 하나로서 이원화되어 있는 환경관리권에 대한 적절한 조정이 있어야 할 것이다.

한편 오염지역 주민들은 환경민원을 구, 군청보다는 울산시 본청에 제기하는 경우가 일반시민들에 비해 훨씬 더 많은 것으로 나타났다. 오염피해를 입고 있다고 생각하는 오염지역 주민들의 민원은 집단민원일 가능성이 크고 이러한 집단민원은 구, 군청에 비해 해결권한과 능력이 큰 울산광역시 본청에 제기하는 것이 문제해결에 도움이 된다고 생각하고 있기 때문으로 보인다.

3) 환경민원 내용

시민들이 제기한 환경민원의 내용을 분야별로 보면, 대기오염 분야가 29.7%로 가장 많고 다음으로 악취, 수질, 폐기물, 이주비용 문제 등의 순으로 나타났다. 악취를 대기오염에 포함시키면 47.7%의 환경민원이 대기오염과 관련된 것이다. 울산시민들이 가장 체감하는 환경오염은 역시 대기분야인 것을 알 수 있다.

<표4> 환경민원 내용(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
대기오염	21(30.9)	12(27.9)	33(29.7)
악취	15(22.1)	5(11.6)	20(18.0)
식수, 하수도오염	4(5.9)	9(20.9)	13(11.7)
해양오염	4(5.9)		4(3.6)
쓰레기투기 오염	3(4.4)	9(20.9)	12(10.8)
토양오염	4(5.9)	2(4.7)	6(5.4)
소음, 진동	5(7.4)	1(2.3)	6(5.4)
기타	3(4.4)	5(11.6)	8(7.2)
이주비용문제	9(13.2)		9(8.1)
합계	68(100.0)	43(100.0)	111(100.0)

p < 0.002

그런데 환경민원 내용에 있어서도 오염지역과 일반지역의 차이가 나타나고 있다. 즉 오염지역 주민들은 악취문제와 이주비용 문제를, 일반지역 주민들은 수질과 폐기물 문제를 심각한 민원대상으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

한편 99년 1월부터 8월말까지 울산시 '환경신문고'에 접수된 환경민원을 내용별로 구분하여 보면 다음 <표5>와 같다. 환경신문고에 접수된 민원을 내용별로 보면 자동차 매연이 69.8%로서 가장 많고, 그 다음이 23.1%인 폐기물에 관한 것으로 나타났다. 자동차매연을 대기오염 분야로 통합하여 계산하면 73.4%로서 울산시민들이 환경분야별로 가장 불만을 느끼는 것은 대기오염임을 알 수 있다. 한편 환경신문고에 접수된 민원을 지역별로 보면, 울산시 본청은 10.8%에 불과하며, 남구가 33.6%로서 가장 많은 환경민원이 접수되고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 민원제기 장소가 환경신문고 접수 통계와 민원제기 경험자에 대한 설문조사 결과와 다른 것은, 설문조사는 직접 기관을 방문하여 민원을 제기한 것만 포함되어 있고 환경신문고는 전화신고, 특히 자동차배출가스에 대한 전화신고가 많기 때문이다. 어쨌든 이러한 민원접수 결과는 민원처리의 주체로서 울산광역시 못지 않게 구, 군 등 기초자치단체의 역할이 중요하다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

<표5> 울산시 환경신문고 민원접수 현황(건수, %)

구분	자동차 매연	대기	수질	폐기물	유독물	기타	계
울산시	303	15				2	320(10.8)
중구	357	9	8	178		31	583(19.7)
남구	596	14	22	341		18	991(33.6)
동구	278	19	5	6		1	309(10.5)
북구	349	30	5	82			466(15.8)
울주군	180	19	10	75			284(9.6)
계	2,061 (69.8%)	106 (3.6%)	50 (1.7%)	682 (23.1%)		54 (1.8%)	2,953 (100.0%)

(자료: 울산시 환경정책과)

4) 환경민원 해결 정도 및 해결원인

환경민원을 제기한 경험이 있는 민원인들은 민원해결에 대한 만족도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 즉 제기한 환경민원의 해결 여부에 대해서는 73.1%의 시민들이 거의 또는 전혀 해결되지 못한 것으로 응답하였다. 특히 반수 이상인 54.6%의 민원제기자들이 '전혀 해결되지 못한 것으로' 응답하여 울산시의 환경민원에 대한 대응에 문제가 있는 것으로 나타났다.

<표6> 환경민원 해결 정도(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
충분히 해결됨	1(1.5)	6(11.3)	7(5.9)
부분적으로 해결됨	8(12.1)	17(32.1)	25(21.0)
거의 해결 되지 못함	9(13.6)	13(24.5)	22(18.5)
전혀 해결되지 못함	48(72.7)	17(32.1)	65(54.6)
합계	66(100.0)	53(100.0)	119(100.0)

p < 0.002

환경민원 해결에 대한 불만족도는 오염지역 주민들이 더욱 높은 것으로 나타났다. 즉 일반지역 주민들의 32.1%가 전혀 해결되지 못하였다고 생각하는데 비해 오염지역 주민들은 이의 두배가 넘는 72.7%의 주민들이 전혀 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 오염지역 주민들은 일반지역 주민들에 비해 훨씬 더 많은 민원을 제기하지만, 대부분 만족할만한 수준으로 민원이 해결되지 못하는 것으로 나타났다.

한편 환경민원이 해결되었다고 생각하는 경우, 가장 많은 시민들이(31.8%) 집단행동과 같은 적극적 방법을 사용하였기 때문이라고 응답하였다. 그밖에 언론기관의 도움(29.5%), 적절한 중재자의 도움 및 행정기관의 도움(각각 15.9%)을 민원해결의 원인이라고 응답하였다. 특히 일반지역 주민들에 비해 오염지역 주민들은 집단행동이 문제해결에 효과적인 반면, 행정기관의 도움은 민원해결에 큰 도움이 되지 않는다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 민원인들이 물리적 행동과 같은 적극적인 방법의 효과성에 대한 신뢰가 어느 정도 형성되어 있다는 것을 의미하며, 행정기관 보다는 언론기관의 긍정적인 보도가 민원 해결에 상당한 도움이 되는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 일반시민에 대한 환경의식 조사결과

1) 환경민원에 대한 일반적인 인식

환경민원은 '환경피해에 대한 정당한 요구'라고 응답한 시민들이 81.1%로서, '지나친 이기심의 표출'이라고 응답한 것(4.0%) 보다 훨씬 더 많아 대부분의 울산시민들은 환경민원의 제기는 환경피해자들의 정당한 이익표출 행위라고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 인식은 '민원제기 자체는 정당하지만 요구는 지나치다'고 답한 응답자가 14.1%에 지나지 않는 점에서도 확인되고 있다. 이와 같이 환경민원 제기 자체에 대해서는 오염지역과 일반지역 구분 없이 모든 시민들이 긍정적인 사고를 하고 있는 것으로 나타났다.

<표7> 환경민원에 대한 일반적 인식(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
시민들의 지나친 이기심의 표출이다	14(3.5)	42(4.2)	56(4.0)
환경피해에 대한 정당한 요구이다	340(85.2)	797(79.5)	1,137(81.1)
민원제기 자체는 정당하지만 지나친 요구	42(10.5)	156(15.6)	198(14.1)
기타	3(0.8)	8(0.8)	11(0.8)
합계	399(100.0)	1,003(100.0)	1,402(100.0)

p < 0.085

2) 환경민원이 제기되는 원인

울산시민들은 집단적으로 제기되는 환경민원의 원인을 ‘행정당국의 일방적인 사업결정’(44.0%)과 ‘기업의 환경보전에 대한 무관심’(39.0%) 때문으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 시민들은 환경민원의 원인이 행정기관과 기업과 같은 사업추진 주체의 잘못으로 야기되고 있는 것으로 생각하고 있다는 것을 의미한다. 특히 오염지역 주민들은 환경민원이 기업의 환경에 대한 무관심 때문에 유발된다고 보고 있다. 이것은 오염지역 주민들은 현재 기업의 오염물질 배출에 의해 피해를 보고 있다고 인식하고 있기 때문으로 보인다. 따라서 환경민원을 해결하는데 있어서도 행정당국의 열리 자세와 기업의 보다 적극적인 환경보전에 대한 관심이 필요로 함을 시사한다고 할 수 있다.

<표8> 집단 환경민원의 원인(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
시민들의 지나친 이기심	14(3.5)	52(5.2)	66(4.7)
행정당국의 일방적인 사업결정	143(35.8)	472(47.2)	615(44.0)
기업의 환경보전에 대한 무관심	203(50.9)	343(34.3)	546(39.0)
환경단체의 적극적인 활동	17(4.3)	91(9.1)	108(7.7)
환경문세에 대한 언론의 적극적인 보도	20(5.0)	35(3.5)	55(3.9)
기타	2(0.5)	7(0.7)	9(0.6)
합계	399(100.0)	1,000(100.0)	1,399(100.0)

p < 0.000

3) 환경민원에 대한 울산시의 대응

환경민원에 대한 울산시의 대응에 대해서는 시민들이 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 즉 <표9>에 제시한 바와 같이 환경민원에 대해 울산시가 ‘잘 대처하고 있다’고 응답한 시민들은 16.4%에 지나지 않은 반면 82.7%가 ‘잘 대처하지 못하고 있다’고 응답하고 있다. 이것은 지금까지 집단 환경민원에 대한 울산시의 대처방법을 재고해야 할 필요성을 제기하고 있는 조사결과라고 할 수 있다. 특히 오염지역 주민들은 47.4%가 ‘전혀 대처하지 못하고 있다’라고 답함으로써, 일반지역 주민들에 비해 울산시의 민원대응에 대해 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다.

<표9> 집단 환경민원에 대한 울산시의 대응(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
아주 잘 대처하는 편이다	2(0.5)	8(0.8)	10(0.7)
잘 대처하고 있는 편이다	29(7.3)	164(16.5)	193(13.9)
잘 대처하지 못하는 편이다	179(44.9)	652(65.6)	831(59.7)
전혀 대처하지 못하고 있다.	189(47.4)	170(17.1)	359(25.8)
합계	399(100.0)	994(199.0)	1,393(100.0)

p < 0.000

4) 환경민원의 해결 주체

일단 환경민원이 발생한 경우 이의 해결을 위해 가장 중요한 역할을 해야 할 주체로서 가장 많은 응답자들은(35.3%) 역시 행정당국을 지적하였다. 비록 행정당국의 대처방법에 문제가 있기는 하지만 환경민원의 해결책임 주체는 행정당국이 될 수밖에 없다는 인식을 하고 있는 것이다. 이 밖에 지역주민(19.6%)과 환경단체(18.2%)도 환경민원의 해결주체로 제시하고 있다.

<표10> 환경민원의 해결주체(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
행정당국	174(43.6)	320(32.0)	494(35.3)
지방의회	12(3.0)	91(9.1)	103(7.4)
언론기관	14(3.5)	47(4.7)	61(4.4)
시민환경단체	49(12.3)	206(20.6)	255(18.2)
환경전문가	16(4.0)	61(6.1)	77(5.5)
기업	58(14.5)	56(5.6)	114(8.1)
지역주민	68(17.0)	206(20.6)	274(19.6)
기타	8(2.0)	14(1.4)	22(1.6)
합계	399(100.0)	1,001(100.0)	1,400(100.0)

p < 0.000

이는 환경문제의 속성상 민원해결을 위해서는 이들의 외부주도적인(outside initiative) 해결노력이 필요하다는 점을 시민들도 인식하고 있는 것으로 보인다. 한편 기업을 든 응답자는 8.1%에 불과한 것으로 나타났는데, 기업이 환경민원의 원인이 되기는 하지만 기업의 속성상 자발적인 환경민원의 해결주체가 되기는 어렵다고 생각하고 있는 것으로 보인다. 그러나 오염지역 주민들은 행정당국(43.6%)과 기업(14.5%)이 환경문제의 해결주체가 되어야 한다고 생각하고 있어 일반지역 주민들과는 큰 차이를 보였다. 특히 기업이 해결주체가 되어야 한다는 응답이 일반지역 주민들에 비해 3배 정도 많은 것으로 나타났다. 이는 현재 오염 피해를 보고 있는 입장에서, 오염자인 기업의 직접적인 보상에 의해서 환경민원이 해결될 수 있을 것으로 기대하고 있기 때문으로 보인다.

또한 지방의회의 역할 중 중요한 것의 하나는 지역민원이나 지역갈등의 해결이지만, 시민들은 환경민원을 해결하는 데 있어서 지방의회의 적극적인 역할을 인정하지 않고 있는

것으로 나타났다. 이러한 점은 후술하는 바와 같이 환경민원의 해결에 필요한 중재자로서 지방의회를 든 응답자가 많지 않은 점과 일치하는 것으로서 지역문제 해결에 지방의회가 보다 적극적인 역할을 할 수 있어야 할 것이다. 이 밖에 언론기관은 환경문제 해결에 긍정적인 역할을 하는 것은 사실이지만 언론의 특성상 문제해결의 주체가 되기는 어려운 것으로 시민들은 평가하고 있는 것으로 나타났다. 환경문제 해결주체로서 오염지역 주민들의 환경단체에 대한 기대도 일반지역 주민들에 비해 현저히 낮은 것도 주목할만한 것인데, 이에 비추어 환경단체에 대한 오염지역 주민들의 지지도는 그렇게 높지 않은 것으로 보인다. 이는 후술하는 환경민원 중재자에 대한 설문조사 결과에서도 그대로 나타나고 있다.

5) 환경민원 중재자

만일 환경민원 당사자간의 갈등을 조정할 수 있는 중재자가 필요하다면 누가 이 역할을 가장 잘 수행할 수 있을 것인가에 대한 질문에 대해서는 37.8%가 ‘환경단체’를 들고 있다. 이밖에 행정당국, 환경전문가, 언론기관 순으로 나타났다.

<표11> 환경민원 중재자

단위: 명(%)

구분	오염지역	일반지역	전체
행정당국	121(30.3)	129(12.9)	250(17.9)
지방의회 의원	23(5.8)	82(8.2)	105(7.5)
언론기관	33(8.3)	123(12.3)	156(11.2)
시민환경단체	112(28.1)	416(41.7)	528(37.8)
환경전문가	58(14.5)	157(15.7)	215(15.4)
기업	12(3.0)	13(1.3)	25(1.8)
지역주민	37(9.3)	72(7.2)	109(7.8)
기타	3(0.8)	6(0.6)	9(0.6)
합계	399(100.0)	998(100.0)	1,397(100.0)

p < 0.000

이러한 것은 환경문제 해결에 있어서 울산지역 환경단체의 역할에 대한 일반시민들의 평가는 상당히 긍정적인 것을 의미한다. 그 동안 울산지역 환경단체는 지역의 환경이슈가 발생할 때마다 적극적으로 문제 해결을 위해 활동을 해왔으며, 이러한 활동 결과 시민들은 환경단체에 대해 좋은 인상을 가지고 있는 것으로 보인다. 앞으로 환경문제 발생 시 지역의 환경단체와 같이 시민들의 지지를 받는 기관의 중재활동을 더욱 활성화시킬 수 있는 제도적인 장치가 필요한 것으로 보인다. 하지만 오염지역 주민들은 일반지역 주민들에 비해 환경단체의 중재역할에 대해서 상대적으로 낮은 28.1%의 지지만을 하고 있어서 전술한 바와 같이 오염지역 주민들의 환경단체에 대한 평가는 일반시민들의 평가 보다는 부정적인 것임을 알 수 있다. 이들의 환경단체에 대한 평가는 일반시민들의 평가와는 달리 민원 해결과정에서 환경단체의 활동을 직접 경험한 결과일 가능성이 많으므로, 울산지역 환경단체는 민원인들의 부정적인 평가에 대해서 나름대로의 적절한 대책을 세우지 않으면 지역 주민들로부터 외면당할 가능성도 있을 것이다.

한편 환경민원 갈등의 중재자로서 행정당국을 지적한 응답자가 17.9%에 그치는 것으로 나타났는데, 지방자치 이후 민선 자치단체장이 각종의 민원 해결에 나서고 있지만 행정당국의 직접적인 중재에 대해 시민들은 큰 신뢰를 가지고 있지 않는 것으로 보인다. 이러한 점에서도 행정당국은 환경단체를 포함한 다양한 참여자로 구성된 중재메카니즘을 마련할 필요가 있을 것이다. 그런데 이점에 있어서도 오염지역과 일반지역 주민간의 차이가 있다. 오염지역 주민들은 환경단체(28.1%)나 환경전문가(14.5%)보다는 행정당국(30.3%)의 중재역할이 더욱 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 오염지역의 이주문제는 환경단체와 같은 외부참여자보다는 직접 정책을 결정, 집행하는 행정당국의 도움없이 해결하기 힘든 것으로 판단하고 있기 때문이다.

6) 환경민원 해결에 필요한 것

울산시민들의 60.1%는 환경민원의 해결을 위해 가장 필요로 하는 점은 '환경관련 사업 결정시 시민들의 참여를 보장하는 것'이라고 응답하고 있다. 다음으로 많은 17.6%는 '환경단체나 지역의원들의 중재활동'이 필요하다고 응답하고 있다. 반면 일반적으로 생각하는 '경제적 보상'은 11.7%의 응답자들만이 필요하다고 응답하여 그렇게 중요한 요소로 인식하고 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 '시민들이 환경민원을 제기하는 것을 자제해야 한다'라고 한 응답자도 10.2%에 그치고 있다.

<표12> 환경민원 해결에 필요한 것(명, %)

구분	오염지역	일반지역	전체
시민들 스스로 환경민원제기 자제	34(8.5)	109(10.9)	143(10.2)
충분한 경제적 보상	99(24.8)	65(6.5)	164(11.7)
환경관련 사업 결정시 시민참여	220(55.1)	622(62.1)	842(60.1)
중재자들의 중재활동	43(10.8)	203(20.3)	246(17.6)
기타	3(0.8)	2(0.2)	5(0.4)
합계	399(100.0)	1,001(100.0)	1,400(100.0)

p < 0.000

이것은 전술한 환경민원의 원인을 밝는 설문조사결과 에서도 나타난 것처럼, 환경문제의 해결을 위해서는 행정당국 및 기업과 같은 사업추진 주체가 사업의 결정 및 집행과정에서 관련 시민들의 참여를 보장하여 이들의 의견을 수렴하는 절차적 민주성을 준수하는 것이 필요하다는 것을 말해 준다. 이러한 절차적 민주성만 준수된다면 '경제적 보상'의 크기는 민원해결에 결정적인 요소가 아닌 것으로 시민들은 생각하고 있는 것이다.

하지만 이 점에 있어서 오염지역 주민들은 일반시민들과는 달리 환경단체와 같은 중재자들의 중재활동보다는 경제적 보상이 필요하다고 인식하고 있다. 환경오염 피해를 입고 있는 지역의 주민들은 참여와 보상에 의한 민원해결이 가장 최선의 방법이라고 생각하고 있는 것이다. 또한 전체적으로 17.6%의 응답자들이 지방의회 의원이나 환경단체의 중재활동이 필요하다고 지적하고 있는데, 이는 앞의 환경민원 중재자에서 언급한 것처럼 공정한 외부의 제3자에 의한 환경민원 해결가능성에 대해 상당한 시민들이 공감을 하고 있는 것으로 보인다. 반면 오염지역 주민들은 중재의 필요성을 10.8%만 지적하여 외부의 개입이 문제해결에 큰 도움이 되지 않는 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

(3) 설문조사 결과 논의

첫째, 환경민원을 직접 제기한 경험을 가진 시민들은 비교적 소수이지만, 이들이 느끼는 민원해결의 정도는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이에 따라 울산시의 환경민원에 대한 대응에 대해서도 부정적인 시각을 가진 시민들이 다수인 것으로 나타났다. 또한 환경민원을 제기해 본 시민들이 느끼는 민원해결의 만족도는 매우 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 환경민원제기 경험을 가진 응답자 중 그래도 만족할만한 결과를 얻었다고 응답한 시민들은 이것이 '행정기관의 도움'이나 '중재자들의 활동' 보다는 민원인들이 '집단행동과 같은 적극적인 방법을 사용했기 때문'이라고 인식하고 있다. 이로 인해 환경민원인들은 정상적이고 평화적인 방법보다는 과격하고 때로는 비평화적인 방법을 통해 민원을 제기하고 이것이 일정한 성과를 거두면 또 다시 과격한 방법으로 민원을 제기하는 '학습효과'가 발생하고 있다.

셋째, 시민들은 환경민원은 시민들의 지나친 이기심 때문에 발생하는 것이 아니라 환경 피해에 대한 정당한 요구라고 생각하여, 환경민원 자체에 대해서 대단히 긍정적인 사고를 하고 있다. 또한 환경집단민원이 발생하는 주된 요인은 행정당국의 일반적인 사업결정과 기업의 무관심 때문에 발생한다고 인식하고 있어 환경민원을 유발하는 사업주체의 책임이 크다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 현재 울산시의 환경민원에 대한 대응에 대해서는 대다수의 시민들이 만족을 하지 못하고 있으나, 환경민원의 해결을 위해서는 다른 누구보다도 행정당국이 지금보다 더 적극적으로 나서야 한다고 생각하고 있다. 특히 환경민원의 해결을 위해서는 행정당국이 환경관련 사업을 결정·집행할 때, 시민들을 참여시키는 이른바 개방적이고 공개적인 행정절차가 필요하다고 인식하고 있다. 일반적으로 민원해결에 중요한 요소라고 생각하는 경제적 보상에 대해서는 오염지역 주민들을 제외한 일반시민들에게는 크게 중요한 요소로 인식되지 않고 있는 것으로 나타났다.

여섯째, 환경민원의 해결을 위해 중재가 필요한 경우 환경단체나 환경전문가를 중재자로 하는 것이 적절하다고 인식하고 있다. 이는 울산지역 환경단체에 대한 일반시민들의 평가가 비교적 긍정적인 것을 의미한다.

일곱째, 전반적으로 환경오염지역 주민들과 일반지역 주민들 간의 환경민원에 대한 인식에는 상당한 차이가 있었다. 이를 좀더 자세히 정리하면 다음과 같다. 환경오염지역 주민들은 환경민원제기 경험과 횡수가 훨씬 더 많으며, 민원제기도 구, 군청보다는 시 본청에 하고 있는 것으로 나타났다. 민원해결 여부에 대해서도 대단히 부정적으로 생각하고 있으며, 이에 따라 울산시의 민원대응 노력에 대한 평가도 매우 낮다. 집단민원의 제기원인도 기업의 환경에 대한 무관심 때문이라고 생각하고 있으며, 이에 따라 환경민원의 해결을 위해서도 행정당국과 기업의 역할을 기대하고 있다. 이들은 일반시민들과는 달리 환경단체의 역할을 높게 평가하지 않고 있다. 그래서 환경단체를 문제해결의 주체나 중재자로 생각하고 있는 주민들은 많지 않았다. 환경민원의 해결을 위해서도 참여의 보장 못지 않게 경제적 보상이 필요하다고 생각하고 있다. 따라서 오염지역 주민들의 환경민원을 해결하기 위해서는 일반시민들의 생각과는 달리 행정기관이 보다 적극적으로 개입하여 기업으로부터 경제적 보상을 얻어내거나 아니면 정부예산으로 이들의 피해를 보상하는 것이 필요한 것으로 보인다.

V. 결론 및 제언: 환경민원에 대한 효과적인 대응방안

이 연구에서는 환경민원의 원인과 유형 및 전개과정에 대한 이론적 분석을 시도하였으나, 이를 바탕으로 울산지역 환경민원 사례를 분석하고 환경민원의 원인과 해결방안에 대한 시민들의 의견을 조사하였다. 이제 환경민원의 전개과정에 대한 실증적 사례분석과 시민의식 조사 결과를 중심으로 울산시의 환경민원에 대해 효과적으로 대응할 수 있는 방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 우선 지방자치단체는 지역에서 발생하는 환경민원에 대해 긍정적인 시각을 가진 필요가 있다. 지방자치단체가 환경민원에 대해, 정부의 정책결과와 집행에 대한 집단적인 반발로서 정상적인 행정활동의 장애물이며 공권력에 대한 도전으로서 정부의 위신을 세우기 위해서도 강력히 대처하지 않으면 안된다는 생각을 가지고 있으면 불리력을 동원하여 강제적으로 민원을 억제하려는 조치를 취하게 되는데, 이는 문제해결보다는 오히려 문제를 악화시키는 결과를 가져오는 경우가 많다.

환경민원을 부정적으로 보는 것은 다음과 같은 세 가지 측면에서 민원해결에 도움을 주지 못한다. 즉 ① 주민들에게 환경시설 설치의 필요성을 설득하고 이에 대한 지지여론을 형성하는 것과 같은 대민홍보 활동을 중요한 수단으로 고려하지 않게 된다.(신호창, 1994) 환경시설의 설치에 대한 지역주민들의 반발을 최소화 하기 위해서는 지역주민의 이해와 합의를 유도할 수 있는 효과적인 설득전략이 마련되어야 하는데, 환경민원을 지역이기주의 좁은 시각으로 간주하는 시각으로는 설득과 홍보를 불필요한 행정절차로 생각하여 소홀히 함으로써 문제를 더욱 악화시킨다. ② 환경민원을 제기한 집단에 적절한 보상이 마련되지 못한다. 민원 자체를 부정적으로 보기 때문에 환경민원에 대한 경제적인 보상을 고려하지 않고 지역 주민들에게 일방적인 희생과 부담을 강요하게 된다. ③ 예상되는 주민들의 집단적인 반발을 사전에 효과적으로 조정하거나 이미 발생한 민원을 해소할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는데 소홀하게 된다.

한편 관료들은 민원의 대상이 되는 환경시설의 특성과 관료들의 일반적인 동기구조에 따라 환경민원에 대해 소극적인 대응을 하기 쉽다. 즉 관료들은 탁월한 업적을 통하여 얻을 수 있는 자신에 대한 좋은 평가보다는 환영받지 못하는 정책을 결정·집행함으로써 받을 수 있는 외부로부터의 비난에 훨씬 더 민감하다는 것이다.(이승중, 1990) 그런데 환경시설의 설치에 비용을 집중적으로 부담하는 해당지역 주민들로부터는 조직적이고 집중적인 비난을 받을 가능성이 크지만, 그것의 설치로 나타나는 편익은 불특정 다수인에게 분산되므로 혜택을 입는 다른 지역 주민들로부터 얻을 수 있는 칭찬과 지지의 정도는 극히 제한되어 있다. 따라서 관료들은 환경시설의 설치에 소극적인 태도를 취할 가능성이 높다.

이와 같이 지방자치단체가 환경민원을 부정적인 것으로 보거나, 관료적 이해관계를 극대화하는데 도움이 되지 않는 것으로 보게 되면, 환경민원을 강제적인 방법으로 억제하거나, 아니면 환경민원에 대해 회피하려는 태도를 가지기 쉽다. 어느 경우나 환경민원의 해결에는 도움이 되지 않는 것은 물론이다. 따라서 지방자치단체는 우선 환경민원에 대해 행정과정에서 나타나는 불가피한 것으로 보는 긍정적인 시각을 가지고 접근할 필요가 있다.

둘째, 이러한 긍정적인 시각을 바탕으로 민원인들을 정책과정에 참여시켜 이들의 의견을 정책에 반영하려는 노력을 기울인다. 설문조사에서도 환경민원의 해결을 위해서는 시민들의 참여가 필요하다고 나타난 바와 같이, 환경민원 대상사업과 관련된 모든 집단의 대표를

참여시켜 이들의 합의를 도출하여 정책의 내용이 결정되도록 한다. 행정당국은 이러한 절차를 불필요한 과정으로 생각하지 말고 이 기회를 통해 사업의 시급성과 공익성 등을 설명하고 만일 사업이 추진되지 못한 경우 지역에 발생하는 문제점들을 설명하여 사업추진의 필요성에 대한 주민들의 공감대를 형성하도록 노력한다.

특히 지역신정에 밝은 전문가 등을 참여시켜 활발한 공개토론을 통해 여러 가지 대립적인 의견에 대해 조정과 보완이 이루어지고 충분한 해결방안이 모색되도록 한다.(박병식, 1998) 공공사업의 결정에 대한 주민참여는 국가가 일방적으로 결정한 정책에 국민은 무조건 따라야 하는 이른바 ‘공공사업에 대한 국가 우월주의’의 모순을 해소할 수 있다.(권해수, 1991) 정부가 일방적으로 결정하여 사업을 시행하고 문제발생 시 당초의 결정을 믿어 부치거나 아니면 법률에 따른 보상원칙만을 내세우는 공무원의 안이한 태도가 집단 환경민원을 유발시킨다는 점을 염두에 두어, 개인의 가치를 보호하고자 하는 지역주민들의 정당한 요구를 반영할 수 있는 참여 메카니즘을 개발해야 할 것이다.

셋째, 참여와 동시에 환경민원 대상사업과 관련된 정보를 지역주민들에게 공개해야 한다. 일반적으로 지방자치단체는 사업 추진 시 그 사업이 가져 올 효과만을 지역주민들에게 홍보하는 경향이 있는데, 이를 그대로 믿는 주민들은 거의 없다. 그럼에도 불구하고 세수 증대, 고용창출, 지역개발 등과 같은 긍정적인 효과만을 과장하여 홍보함으로써 오히려 정부에 대한 신뢰감을 상실시키고 있으며, 이로 인해 지역주민들은 정부의 사업추진을 더욱 반대하는 부작용만 야기되고 있다. 따라서 환경시설 설치에 따른 긍정적 효과뿐만 아니라 부동산 가치의 하락, 오염피해 가능성, 주거이전 비용 등 부정적인 효과를 포함한 모든 정보를 주민들에게 제공해야 할 것이다. 이 때 물론 사업추진주체는 민원대상 사업의 긍정적인 효과가 부정적인 영향을 능가한다는 사실을 주민들에게 입증할 수 있어야 할 것이다.

넷째, 이와 같이 환경시설의 입지와 관련한 긍정적, 부정적 정보를 지역주민들에게 모두 제공하고 난 다음, 환경시설의 설치에 따른 비용과 편익을 계산한 지역 주민들로 하여금 자발적으로 시설입지 여부를 판단하여 입지선정 지역간에 경쟁이 이뤄지도록 하면 환경민원은 상당 부분 해결될 수 있을 것이다. 하지만 환경시설 입지의 긍정적, 부정적 효과에 대한 정보를 그대로 제공하는 경우 부정적 효과를 보다 크게 인식한 지역주민들이 선뜻 시설입지를 자발적으로 선택할 가능성은 매우 낮다. 따라서 지방자치단체는 다양한 형태의 보상과 이익배분을 협의하여, 사업 시행계획 속에 장래에 발생될 가능성이 있는 부정적인 요소들 극소화시키고 긍정적인 영향을 더욱 크게 할 수 있는 방안을 포함하여 제시해야 할 것이다. 원자력발전소 입지선정에 있어서 긍정적 효과를 고려한 일부 자치단체가 자발적으로 부지를 제공하겠다고 나서는 사례가 이러한 방법의 가능성을 시사해 주고 있다. 지방자치단체 수준에서도 이와 같이 지역간의 경쟁을 통해 환경시설이나 혐오시설의 입지를 선정할 수 있을 것이다.

그런데 이와 같은 방법의 성공을 좌우하는 관건은 지역주민로 하여금 환경시설 입지에 따른 긍정적인 효과를 부정적인 영향 보다 크게 생각하도록 하는 것인데, 이는 결국 부정적 영향을 상쇄하고도 남을 보상의 크기를 어느 정도로 하고 또 이를 누가 부담할 것인가를 결정하는 문제로 귀착된다. 이것은 환경민원 대상사업과 관련한 비용배분 원칙을 마련하여 환경민원 제기집단을 만족시킴으로써 민원을 해결하는 방법을 마련하는 것이다. 설문조사에서도 민원제기 가능성이 큰 오염지역 주민들은 경제적 보상을 민원해결의 중요한 요소로 생각하고 있기 때문에 민원집단을 만족시킬 수 있는 보상원칙과 기준을 만드는 것이 중요하다.

그리하여 지역간 형평성 있는 비용편익 배분방법을 마련하기 위한 방안들을 모색하는 연구들이 상당히 진행되고 있지만(예컨대, 정회성의, 1996; 김선기, 1992; 김상현, 1997), 아직은 합의된 비용부담 원칙이나 이해당사자 간 협의기준을 도출하지는 못하고 있다.(안성민, 1998) 이것은 환경민원 대상 사업의 특성과 지역의 사정에 따라 경제적 보상원칙의 적용 여부가 불투명하고, 적용 가능하더라도 매우 다양한 환경민원 사례에 일률적으로 적용할 수 있는 보상원칙을 사전에 정한다는 것은 불가능하기 때문이다. 따라서 많은 사람들이 환경민원의 해결을 위해서는 적절한 경제적 보상을 해 주는 것이 중요하다고 생각하는 것이 현실이지만, 환경민원 해결에 있어서 경제적 보상은 필요조건이기는 해도, 필요 충분조건이 되지는 못한다는 점 또한 인식하여야 할 것이다. 그래서 민원해결을 위해서는 경제적 보상 외에 다른 점, 특히 전술한 지역주민의 참여와 정보의 공개 등을 동시에 고려해야 할 것이다.

다섯째, 환경민원의 당사자인 지역주민과 지방자치단체 또는 기업간의 직접적인 협상에 의한 민원해결은 그 동안의 경험으로 보아 매우 어려운 것이 사실이다. 집단행동에 의해 힘을 과시함으로써 유리한 입장을 견지하려는 지역주민과 민원을 회피하거나 강행하려는 지방자치단체가 자율적으로 문제해결에 필요한 합의에 도달하는 것이 힘들뿐만 아니라, 가능하다고 하더라도 시간이 너무 걸려 양측 모두 필요 이상의 희생을 치르게 된다. 이러한 점에서 환경민원의 해결을 위한 적절한 중재메커니즘을 개발하는 것이 필요하다. 이 중재자로서는 환경단체가 가장 적합하다고 시민들은 생각하고 있다. 그런데 대부분의 환경민원의 경우, 사례분석에서 나타난 것처럼 환경단체는 중립적인 중재자보다는 민원인들과 연대하여 환경시설의 설치 등에 반대함으로써 갈등의 당사자가 되고 있다. 따라서 지역의 환경단체가 아닌 전국적인 차원에서 활동하는 시민환경단체와 환경전문가를 중재자로 지정하여 이들의 활동을 통해 환경시설 설치에 따른 경제적 이익과 환경적 피해 또는 건강상의 피해 등에 대한 과학적이고 객관적인 조사를 실시하고, 이를 바탕으로 협상을 해 나가는 것이 필요할 것이다. 또한 지역주민의 대표기관인 지방의회도 지역에서 발생한 환경민원과 갈등을 중재하는 역할을 수행하는데 지금보다 훨씬 더 많은 관심과 노력을 기울여야 할 것이다. 이들의 중재가 성공하기 위해서는 물론 민원의 당사자인 지방자치단체와 민원인들이 중재안과 자신들의 입장이 다를지라도 중재안을 수용하려는 태도를 가져야 할 것이다.

<참고문헌>

- 권해수(1991), “한국의 환경운동 연구,” [현대사회] 39
 경기도연구단(1991), “지역이기주의 극복을 위한 광역행정 협력방안,” 내부부 지방행정 연구원, [지방행정발전 세미나]
 김병준(1991), “자치단체간의 갈등, 분권 위한 일시적인 동요,” [지방자치] 9월호
 김상현(1997), “님비문제 해결을 위한 보상체제,” [한국행정학보] 31(4)
 김선기(1992), “환경문제의 외부성과 광역적 대응: 상수원 수질보전을 중심으로,” [지방행정 연구] 7(1)
 김용웅, 차미숙(1998), “정부-주민간 국토개발분쟁의 발생유형과 해결방안,” [지방자치] 115호
 김홍식(1993), “집단이기주의 극복을 위한 정책연구,” 한국지방행정연구원

- 박동서(1991), “지역이기주의의 효율적 극복방안,” 내무부 지방행정 연수원, [지방행정발전 세미나] 발표논문
- 박병식(1998), “공공시설 입지결정에 관한 연구: 쓰레기 매립장 건설을 중심으로,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 신호창(1994), “효과적인 지역주민 설득전략,” [지방자치] 10월호
- 안성민(1998), “지방정부간 외부성의 문제에 대한 소고,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 오석홍(1991), “집단민원에 대한 정부시각 바뀌어야,” [지방자치] 9월호
- 울산광역시(1998), [시정백서]
- 울산광역시(1999), [환경백서]
- 이봉형, 권희재, 최은봉(1995), “환경협오시설 설치에 따른 지역이기주의 극복방안,” [한국행정학보] 29(3)
- 이승중(1990), “정책유형의 도시공공서비스 배분에 대한 효과: 통합이론을 중심으로,” [한국행정학보] 24(2)
- 정성길(1992), “통치이념의 갈등과 정책혼란,” 서울대학교 행정대학원 국가정책과정교재.
- 정준금(1995), “한국의 환경운동과 환경정책,” [한국사회와 행정연구] 6(2)
- 정준금 외(1999), [환경과 사회], 대영문화사.
- 정희성, 조용모, 김운수(1996), “광역상수원 보호구역 지정에 따른 자치단체간 협력 유도: 팔당호 하류지역의 상수원 보호구역 지정을 중심으로,” [서울시정연구] 4(2)
- 조택(1994), “환경문제로 인한 갈등: 환경정책과 지역간 갈등,” [성곡논총] 25.
- 천병호(1992), “유해폐기물 처리정책에 관한 연구,” 서울대학교 행정학박사학위논문.
- 한국지방행정연구원(1996), [지방자치시대의 갈등사례]
- 환경부(1998), [환경백서]
- Morell, David(1987), “Siting and the Politics of Equity,” in Robert W. Lake(ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick: The Center for Urban Policy Research.
- O’Hare, Michael, Lawrence Bacow and Debra Sanderson(1983), *Facility Siting and Public Opinion*, New York: Van Nostrand.
- Popper, Frank, J.(1987), “The Environmentalist and thr LULU,” in Robert W. Lake(ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick: The Center for Urban Policy Research.
- Sloan, W. M. (1993), “Site Selection for New Hazardous Waste Management Facilities,” *WHO European Publications European Series*, No.46.
- Tarlock, A.D.(1984), “Siting New or Expanded Treatment, Storage or Disposal Facilities: The Pigs in the Parlors of the 1980s,” *Natural Resources Lawyers* 9.