

쓰레기처리시설 입지갈등의 추진단계별 갈등유발요인에 관한 연구

김도희
사회과학부 행정학 전공

<요 약>

도시비선호시설들은 도시생활을 영위해 나감에 있어 반드시 필요한 시설물이다. 그럼에도 불구하고 시설물 입지시마다 갈등이 제기되고 있다. 이러한 갈등현상으로 도시공공시설이 적기에 건설되지 않을 경우 정상적인 도시생활을 함에 있어 많은 불편함을 발생시킨다. 따라서 이 논문은 비선호시설의 입지갈등을 최소화하기 위한 하나의 연구로 주민들과의 입지갈등이 가장 빈번하게 제기되는 쓰레기처리시설 입지갈등사례를 시설입지 추진단계별인 입지선정계획입안단계, 시설공사집행단계, 시설운영·관리단계별로 제기되는 주요 갈등유발요인을 밝히고자 한다.

A Study on Conflict-Raising Factors in Execution Levels of the Siting Conflict Cases of Refuse Disposal Facilities

Kim, Do-Hee
Professor of Public Administration

<Abstract>

Urban unwanted facilities are essential for leading urban life. Nonetheless, conflicts are raised at all siting events. In case when urban public facilities are not constructed in proper time due to such conflicts, much inconvenience can be occurred against regular urban life. In this research, as an effort to minimize siting conflict with

unwanted facility, a siting conflict case of waste disposal facility, where conflict with inhabitants is frequently taken place, is chosen and principal conflict-raising factors are investigated at respective phases of facility siting process: set-up phase of site selection plan, execution phase of facility construction, and facility operation · management phase.

I. 서론

도시비선호시설은 도시생활을 영위해 나감에 있어서 반드시 필요한 시설물임에도 불구하고 시설물 입지시마다 갈등이 제기되고 있다. 이러한 갈등현상으로 도시공공시설¹⁾이 적기에 건설되지 않을 경우 정상적인 도시생활에 커다란 장애를 받게 된다. 뿐만 아니라 오랫동안 갈등과 분쟁이 계속되면 보다 생산적으로 사용할 수 있는 자원의 낭비를 초래함으로써 막대한 경제적, 사회적 손실을 낼 수도 있다. 이처럼 비선호시설입지를 둘러싼 갈등이 가장 빈번하게 제기된 것은 지방정부와 주민간의 쓰레기처리시설 입지를 둘러싼 갈등이다(행정자치부 · 국토연구원 · 한국지방행정연구원, 1999: 52).

비선호시설 입지갈등을 최소화하기 위해서는 우선적으로 갈등발생빈도가 가장 높은 비선호시설의 시설입지정책의 실제적 집행과정을 분석하여 갈등유발요인을 찾아내고, 그에 대한 대책방안을 마련해 나가는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 비선호시설중에서도 주민들과의 입지갈등발생빈도가 높게 제기되는 쓰레기처리시설 입지갈등사례를 사업의 추진단계별로 갈등유발요인을 밝히고자 한다.

II. 비선호시설 입지정책의 추진단계별 입지갈등유발요인

1. 비선호시설 추진단계별 고찰의 타당성

비선호시설의 건립을 둘러싼 주민들과의 입지갈등문제를 시설건설추진단계별인 입지선정계획입안단계, 시설공사집행단계, 시설운영 · 관리단계로 살펴보고자 하는 구체적인 이유는 다음과 같다. 자신이 거주하고 있는 주변 지역이 비선호시설의 입지예정지로 알려짐과 동시에 주민들의 반발은 하나의 절차상의 과정처럼 되어 버렸다. 이러한 현상이 매번 빚어지는 가장 근본적인 문제는 무엇인가? 에 대한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 이러한 근본적인 문제해결을 위해서는 주민입지 갈등유발요인의 분석이 될 토대로써 주민들의 불만의 목소리, 입지를 둘러싼 주민들의 주장의 내용을 살펴볼 필요가 있다.

따라서 주민들이 비선호시설입지를 둘러싸고 제기하고 있는 우려사항을 분석하는 과정에서 주민들의 우려사항이 시설건설추진단계별의 내용으로 분류됨을 알 수 있다. 비선호시

1) 도시민들이 일상생활에서 필요로 하고 도시의 경제활동을 유지하거나 문화적 생활을 영위하기 위해서 공급되어야 할 재화와 서비스를 도시공공재(urban public goods)라 한다 그리고 이들 도시공공재를 제공하기 위한 사회적 산물로서 물리적 설비나 구조를 도시시설이라하고, 이러한 도시시설 중 주로 중앙정부나 지방정부가 일정한 기준에 의거하여 계획, 건설, 운영하는 시설을 도시공공시설이라 할 수 있다 (John E. Seley, 1983: 4-5).

설의 추진단계의 첫 번째 단계인 입지선정계획인단계에서는 입지선정의 적정성 확보와 시설계획수립이 이루어지고, 두 번째 단계인 시설공사집행단계에서는 시설계획의 결정·고시가 있고 나면 시설의 착공·준공이 이루어진다. 시설이 완공되고 나서는 마지막 단계인 시설운영·관리 단계로 들어가서 본격적인 시설운영가동이 이루어진다. 이러한 각 단계의 내용과 관련한 갈등의 주요 쟁점은 무엇이며, 각 단계에서 제기되는 주요 갈등유발요인에 대한 고찰은 입지갈등해소에 보다 명확한 근거제시에 도움이 되리라 본다.

지금까지의 선행연구를 보더라도 주민입지갈등유발요인을 시설건설추진단계별로 나누어 분석하고 있는 예가 전혀 없었다. 따라서 이러한 갈등을 해소하는 방안을 세워나감에 있어 현실적이고 구체적인 대책방안이 미흡했으리라 본다. 이러한 점을 감안하여 볼 때, 앞서 언급한 갈등유발요인을 입지갈등사례에서 평면적으로 분석하기보다는 시설건설추진단계별로 갈등의 주요쟁점사항을 알아보고 각각의 단계에서 제기되는 주요갈등유발요인이 무엇인가를 규명해 보는 것이 갈등주체들간의 갈등해결에 시사점을 제공하고 도움이 되리라 본다.

2. 비선호시설 입지갈등유발요인

본 연구에서는 비선호시설 입지갈등을 유발시키는 요인을 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 기술적 요인, 환경적 요인 등의 네 가지 차원으로 나누어 조명하였다.²⁾

1) 정치·행정적 요인

(1) 주민참여

비선호시설의 입지갈등과 관련한 주민참여에는 결정절차의 참여여부, 주민요구의 반영여부, 주민참여방식 등이 포함된다. 주민참여의 방식에는 제도적 통로를 통한 주민의 요구사항을 관철시키고자 하는 방식과 비제도적 통로에 의한 방식이 있다. 제도적 통로인 설명회, 토론회, 공청회 등에 의한 참여, 서명운동, 당국에 대한 진정서, 탄원서, 청원서 등의 민원제출을 통해 주민의사가 반영될 경우 주민참여의 질적 수준이 높다고 할 수 있다.

(2) 입지선정방식

입지선정과 관련하여 지역주민의 갈등이 유발되는 중요한 요인의 하나는 이른바 확정-공표-방어(decide-announce-defend:DAD)모형이라고 불리는 정부의 시설입지 선정방식에 있다(O'Hare, Michael, Lawrence Bacow and Debra Sanderson, 1983: 6-7). DAD방식

2) 입지갈등 영향요인을 네 가지 차원으로 구분한 근거는 다음과 같다. 박병식·강태호(1998), 유혜운(1995), Gervers(1989), Michael & Bruce B. Clary(1991), Walsh, Warland & Smith(1993) 등의 연구에서 공통요인으로 주민참여, 정보공개, 입지선정방식을 비선호시설의 입지갈등에 영향을 미치는 요인으로 도출할 수 있다. 본 연구에서는 이것을 정치·행정적 요인으로 분류하여 분석하고자 한다. 둘째, 김종후·전형원·강동희(1994), 김주현(1998), Martin P. Sellers(1993), Bacow & Milkey(1982), Mazmanian & Morell(1994), R. Kemp(1990), Sidney Plotkin(1987) 등의 연구에서의 공통된 연구결과를 정리하면, 시설의 위해성과 사고의 위험성, 시설관리에 대한 정부불신이라는 공통요인을 추출할 수 있다. 본 연구에서는 이를 기술적 요인으로 분류하고자 한다. 또 한가지는 시설물 입지로 인한 재산적 가치의 하락과 보상문제는 본 연구에서 경제적 요인으로 분류하여 분석하고자 한다. 마지막으로 김주현(1998), Allan Mazur(1989), Barry R. Weingast(1980), Porteny(1991), Timothy L. McDaniels(1988) 등의 연구에서는 환경단체활동의 확산과 언론 및 대중매체의 영향으로 인해 주민들이 환경에 대한 인식이 증가하고 그 깊이를 더해감에 따라 입지갈등의 양상이 더욱 심화되었음을 밝히고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 내용을 환경적 요인으로 분류하여 분석하고자 한다.

은 주민들의 참여를 배제한 채 소수의 정책결정자와 전문가들이 입지를 선정한 후, 결정된 정책을 주민들의 저항을 눌러가면서 집행하려는 방식이다. DAD방식은 비밀리에 입지선정을 추진함으로써 지역주민들의 시설 그 자체에 대한 위해성과 관리능력의 불확실성에 대한 불안감을 고조시킴으로 갈등의 주요 요인이 되는 것이다.

(3) 정보공개

사업주체측은 정보공개를 제한함으로써 일을 신속하게 처리할 수 있다는 사고 하에 가급적 정보공개를 제한한다. 그러나 사실상 주민갈등은 막연한 불안에서 출발하는 것이 많다. 따라서 정보공개의 제한은 주민갈등을 촉발 또는 심화시키는 요인이 되는 것이다.

2) 경제적 요인

(1) 재산적 가치의 하락

재산적 가치의 하락이 입지갈등에 미치는 정도에 대한 평가는 생산물 가치의 하락여부와 부동산 가치의 하락여부로 결정된다. 생산물가치와 부동산가치의 하락에 대한 사실여부 조사를 바탕으로 주민들이 이에 대해 얼마만큼 불만을 호소하고 있는가에 따라 입지갈등의 정도를 평가하고자 한다. 재산적 가치의 하락여부가 존재한다면 이는 곧 주민입지갈등에 직결되고, 입지갈등을 더욱 심화시키기 때문이다.

(2) 보상

부정적인 외부성(negative externalities)을 지나는 시설물의 입지는 특정 지역에 비용-편익의 불균형을 발생시킨다. 따라서 적절한 보상의 제공이 전제되지 않은 상태에서의 비선호시설의 입지강행은 다수를 위해 소수의 희생을 강제하기 때문에 해당입지지역의 주민갈등을 유발시킬 수 있는 것이다(Bacow & Milkey, 1982: 268).

비선호시설의 입지로 인한 피해당사자인 주민들에 대한 보상은 크게 직접 보상과 간접 보상 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 직접보상에는 토지 및 분묘에 대한 보상과 이주대책비 지급, 영농보상비 등 주민들에게 직접 돈을 지급하는 보상을 의미하며, 간접보상은 비선호시설 입지지역주민의 편의시설제공 및 지역지원사업 등을 통한 보상을 의미한다.

3) 기술적 요인

(1) 시설의 위해성과 사고의 위험성

시설의 위해성과 사고의 위험성은 시설공사집행단계에서 형식적인 환경영향평가와 부실공사로 인한 것과 시설운영·관리단계에서 운영과정 중 예기치 못한 건강과 안전을 위협하는 사고발생을 들 수 있다.

시설집행당사자인 행정기관은 주민들에 비해 시설의 위해성과 사고의 위험성으로 인한 피해발생가능성에 대해 대수롭지 않게 여긴다. 오히려 위험에 관한 주민의 주장을 비과학적이고 시비를 위한 주장이라고 여기고, 잠재적 위험성에 대해 필요이상으로 긴장하고 있다고 생각한다. 그러나 주민들은 동일시설물의 건립으로 인한 피해사례를 직·간접적으로 경험한 사실을 바탕으로 하고 있기 때문에 이에 대한 입장이 강경하다고 하겠다. 따라서 시설건립시 부실공사를 막고 정확한 환경영향평가하에 시설공사가 이루어졌는가? 시설운영시 유해물질 발생가능성에 대한 대책이 마련되어 있는가하는 의문사항에 대해 기술적인 측면의 명쾌한 답변으로 이를 해소하였는가의 정도가 입지갈등에 영향을 미친다.

(2) 시설관리에 대한 정부불신

입지제외되는 비선호시설들은 관리상에서도 항시 위험을 내포하고 있다. 아무리 시설의 안전성을 보장한다하더라도 결국 그러한 시설은 사람에 의해서 운영된다. 따라서 시설을 운영하는 사람들의 관리소홀과 실수로 발생하는 사고는 지역주민들의 안전에 치명적인 영향을 미칠 수 있다.³⁾

따라서 시설관리의 안정성에 대한 노력을 얼마만큼 충실히 하고 있으며, 이에 대한 시설 집행당사자들의 이야기가 신뢰성이 있는가의 여부가 입지갈등강도결정에 중요한 측정기준이 되는 것이다.

4) 환경적 요인

(1) 환경단체의 활동

환경운동집단은 지역주민들에게 시설입지반대의 필요성을 강력하게 주지시키는 활동을 적극적으로 추진하고, 입지지역 이외의 사람들에게까지도 지원과 지지를 도출해냄으로 자신들의 입지반대활동에 정당성을 부여받게 되고, 그러한 반발활동을 더욱 강화시키게 된다. 이러한 환경운동집단의 활동은 직접적인 가담활동과 간접적인 지원활동으로 이루어진다. 직접적인 가담활동에는 현장 농성투쟁, 가두시위, 시설반대결의서 및 탄원서 제출 등이 포함되며, 간접적인 지원활동에는 시설거부지역에 제공하기 위한 투쟁자금의 모금활동, 비선호시설의 입지에 대한 시민여론조사 실시, 시설입지반대의 정당성 강연 등이 이에 해당한다.

(2) 언론 및 대중매체의 영향

언론 및 대중매체를 통한 사실에 대한 보도나 지역적인 이슈에 대한 정보를 제공함으로써 주민들의 행태와 저항의 강도에 영향을 미치며, 이에 대한 적극적인 대응방안을 모색하는데 기여를 하게 된다. 따라서, 언론 및 대중매체는 비선호시설 입지반발의 시작부터 그 문제가 종결될 때까지 입지지역 주민들에게 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용하게 된다.

3. 시설건설추진단계별 갈등유발요인

이상에서 제시한 갈등유발요인은 시설건설추진단계에 따라 제기되는 갈등의 주요쟁점에는 다소 차이가 있다. 먼저 입지선정계획입안단계에서 본다면 그 동안 입지선정에 있어서는 입지지역주민들이 알게될 경우 사업지연 및 분쟁발생을 우려하여 대부분 비밀리에 추진해왔다. 일반적으로 시설집행당사자들인 공무원이나 실무자들은 주민들이 비선호시설의 입지에 있어서는 무조건적으로 반대한다는 인식을 지니고 있어 초기단계에 공개하면 될 일도 되지 않는다는 식의 발상을 아직도 견지하고 있다. 따라서 이 단계에서의 주요쟁점사항은 정치·행정적 요인과 시설입지로 인한 경제적 피해에 대한 주민보상이 제시되어야하므로 경제적 요인이 논의되어진다.

시설공사집행단계에서는 시설건설 집행상의 원활을 기하기 위하여 안전성을 토대로 한 제대로 된 환경영향평가를 실시하고, 지방정부는 우선 시설입지로 인해 피해를 입게되는 지역주민과 혜택을 얻게 되는 지역간의 형평성을 도모하거나 지원할 수 있는 기준이나 방

3) 이러한 가능성이 현실로 나타난 사건들 가운데 가장 대표적인 사건으로는 구 소련의 체르노빌 원자력 발전소의 사고와 미국의 Three Mile Island 원자력 발전소의 사고(울주군 고리원전중설 관련자료, 1999: 41), 생곡매립장 침출수 유출사태로 인한 주민과의 마찰 등을 들 수 있다.

안을 마련하여야 한다. 이 단계에서 제기되는 주요쟁점사항은 시설의 위해성과 부실공사로 인한 사고의 위험성과 환경적 피해우려와 주민편의시설의 제공 및 지원사항의 미흡, 환경영향평가 불신 등으로 인한 갈등이 제기된다. 따라서 이 단계에서는 주요 갈등유발요인으로 기술적 요인과 경제적 요인을 들 수 있다.

마지막 단계로 시설운영·관리단계에서는 시설물이 건립된 이후 운영·관리 단계에서 시설관리에 대한 소홀함으로 인해 발생할 수 있는 운영과정의 피해가 우려되며, 기술적 안전사항에 대한 불신으로 인한 갈등이 제기된다, 이러한 문제점이 해결되기 위해서는 비선호시설의 운영단계에서 주민들의 지속적인 감시가 이루어질 수 있는 참여방안이 확보되어야 한다. 따라서 이 단계에서는 시설관리적 차원에서의 기술적 요인이 중요하게 다루어지며, 입지선정계획입안단계에서와는 다소 상이한 주민참여가 요구되어지므로 정치·환경적 요인도 주요 갈등요인으로 논의될 필요가 있다. 이상의 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 비선호시설의 건설 및 관리관련 단계별 갈등의 차원

단계		갈등의 주요쟁점	주요 갈등유발요인
입지선정 계획 입안	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">입지선정의 적정성 확보</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">시설 계획 수립</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 의사결정에의 주민배제 (밀실행정, 비밀행정) · 주민情報公開의무화 · 입지선정방식 · 시설입지로 인한 경제적 피해에 대한 주민보상 기준제시 · 무조건 입지이전 요구 	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> 환경적 요인 ● 정치·행정적 요인 ● 경제적 요인 </div>
시설 공사 집행	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">시설 계획의 결정·고시</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">시설의 착공·준공</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 부실공사 우려 · 환경영향평가불신 · 주민편의 및 지원사항미흡 (이주대책수립, 주민지원 기금산정, 주변영향지역 지원) 	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> 환경적 요인 ● 기술적 요인 ● 경제적 요인 </div>
시설 운영 · 관리	<div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">시설의 운영·관리</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 시설의 위해성과 사고의 위험성 · 시설관리에 대한 정부불신 · 운영과정의 피해우려 	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> 환경적 요인 ● 정치·행정적 요인 ● 기술적 요인 </div>

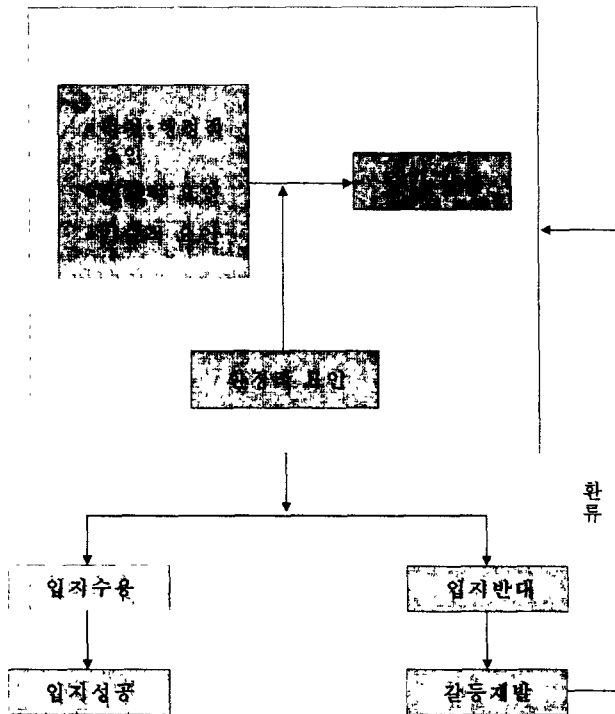
III. 연구의 분석틀

비선호시설 입지갈등에 있어 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 기술적 요인, 환경적 요인은 주민입지갈등에 영향을 미치는 주요 변수로서 비선호시설 건설 추진단계별로 영향을 미치는 정도에는 다소 차이가 있다. 쓰레기처리시설 입지갈등사례를 통해 시설건설 추진단계별 갈등유발요인을 분석하기 위한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

비선호시설의 입지갈등에 영향을 미치는 주요 변수 중 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 기술적 요인은 주민입지갈등에 직접적인 영향을 미치는 반면, 환경적 요인은 입지갈등에 간접적인 영향을 미친다고 하겠다. 환경적 요인은 주민들의 비선호시설 입지반대의 직접적인 사유가 된다고 보다는 환경적 요인의 영향으로 나머지 세 가지 차원의 요인에 힘을 실어 갈등을 더 심화시키는 역할을 한다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 환경적 요인이 나머지 세 가지 요인과는 다른 역할을 하고 있는 점에 초점을 맞추어 환경적 요인을 조절변수로 보고자 한다.

연구의 분석틀에서 제시된 주민입지갈등에 영향을 미치는 주요 변수들은 사례분석에서 시설설비 및 관리관련 단계별로 다르게 나타난다. 가설적인 단계에서 비선호시설의 건설 및 관리 관련 단계별 차원에서 제기되는 갈등의 주요 쟁점과 주요 갈등유발요인은 <표 1>에서도 살펴보았다. 이를 실제 사례분석을 통해 시설입지 추진단계별로 입지성공여부에 가장 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 밝혀냄으로써 좀 더 실효성 있는 대응방안 제시에 많은 도움이 되리라 본다.

<그림 1> 연구의 분석틀



IV. 사례분석

1. 온산쓰레기매립장 입지갈등사례

1) 입지선정계획입안단계

(1) 정치·행정적 요인

정치·행정적 요인의 하위변수에는 주민참여와 정보공개, 입지선정방식을 들고 있다. 먼저 주민참여에 대해 살펴보기로 하겠다. 울산군은 1993년 10월 10일 온산쓰레기매립장 확장설치공사를 실시하기로 결정하고 1996년 8월 31일에 경남도로부터 쓰레기매립장 설치승인을 받고 일련의 행위를 비밀리에 추진해왔다(환경국 폐기물관리과, 온산쓰레기매립장 운영관련사항보고, 2000. 3). 주민들의 생활이나 건강에 많은 영향을 미치게 될 시설의 입지결정과정에서 지역주민들이 철저히 배제된 데 대한 소외감 내지 모멸감이 시설입지에 반발하게끔하는 직접적인 원인으로 작용하였다.

둘째, 정보공개에 대한 것이다. 정보공개에 대한 제한과 관련한 내용은 다음의 사실에서 증명된다. 울산군의회에서 1993년 12월 22일, 온산쓰레기매립장 확장편입토지 취득승인시 조건부 승인이었다는 사실에 대한 진상규명과 그 조건이 무엇이나는 질문이 1997년 6월 20일, 온산쓰레기매립장 2차 사업설명회에서 지역주민에 의해 제기(온산쓰레기매립장 2차 사업설명회 회의내용, 1997. 6. 20)되었는데 이에 대한 응답도 없었을 뿐만 아니라 이러한 것을 사전에 주민이 알고 있어야 하는 사항이기도 하다. 그리고 또 하나는 울주군 의회에서 쓰레기매립장 확장편입토지 취득승인시 면적과 1996년 5월 21일 도시계획시설결정 및 도시계획사업인가시 면적을 보면 당초에 비해 6,632㎡ 증가했음을 알 수 있다(온산쓰레기매립장 확장공사 추진 관련 주민간담회 회의내용, 1997. 10.8). 결국 사업추진차속에 의한 정보공개에 대한 제한은 주민들의 불신감 조성에 매우 중요한 영향을 미쳤다.

셋째, 온산쓰레기매립장 입지선정방식은 전통적 입지선정방식에 가깝다. 울주군이 입지선정과정에서 주민참여가 처음부터, 그리고 입지과정을 통하여 계속되어야 뭍에도 불구하고 참여기회가 단지 사업계획이 확정되고 난 다음에 이루어졌다는 점과 적절한 입지가 마련되고 최초의 환경영향평가가 마련될 때까지 울주군은 자신들의 결정을 비밀로 한채 공사를 추진했다는 사실은 주민갈등을 유발시키는 주요 요인으로 작용하기에 충분하였다.

(2) 경제적 요인

경제적 요인의 하위변수로는 재산적 가치의 하락과 보상으로 먼저 재산적 가치의 하락에 대해 살펴보기로 하겠다. 온산쓰레기매립장이 입지하는 지역은 국가공단지역으로 공해배출이 심각한 지역이면서 공해차단녹지지역이다. 따라서 부동산 가치의 하락이나 생산물 가치의 하락이 이미 이루어져 있는 상태이며, 오로지 이 지역은 공장지역으로서의 역할을 수행하고 있다. 더욱이 이 지역에는 이미 기존에 쓰레기매립장이 입지되어 있는 지역이므로 재산적 가치의 하락을 우려하여 지역주민들이 입지반대운동을 추진하였다고 생각하기는 어렵다.

둘째, 보상에 대한 분석을 보면, 온산쓰레기매립장의 입지예정지역은 국가공단지역이면서 공해차단녹지지역이다. 따라서 지역의 토지거래가 잘 이루어지지 않고 있었다는 점과 다른 지역보다 거래가 이루어질 가능성이 적다는 점 등으로 말미암아 토지문제는 경미하

게 다루어졌으며 주민들도 감정가에 따른 토지보상에 대해 특별한 이해관계를 표명하지 않았다.

(3) 기술적 요인

온산쓰레기매립장 입지갈등사례에서는 입지선정계획입안단계에서 기술적 요인이 중요한 갈등유발요인으로 제기되었다. 기술적 요인의 하위변수인 시설의 위해성과 사고의 위험성, 시설관리에 대한 정부불신과 관련된 피해를 직접 경험한 내용을 바탕으로 기존 쓰레기매립장 안정화 사업을 철저히 해줄 것과 신설쓰레기매립장 건설시 또다시 이런 문제가 발생하지 않도록 하기 위한 대책방안 제시를 요구하였다. 이러한 주민들의 요구사항에 대한 답변이 주민들과의 설명회, 간담회를 통해 뒤늦게서야 성실히 이루어지고, 안정화사업진행이 이루어지므로 인해 시설입지를 위한 주민들과의 타협점을 쉽게 찾을 수 있었다.

(4) 환경적 요인

환경적 요인의 하위변수로는 환경단체의 활동과 언론 및 대중매체의 영향 등을 들 수 있다. 먼저 환경단체의 활동에 대해 살펴보면, 온산쓰레기매립장 입지반대운동과정에서 외부의 환경단체가 직접적으로 가담하여 행동한 적도, 간접적인 지원활동도 없었다. 다만 피해 당사자인 주민들에 의해 입지갈등이 제기되었을 따름이다. 이러한 현상은 입지선정계획입안단계, 시설공사집행단계, 시설운영·관리단계 모두에서 동일한 것으로 단계별 설명은 생략하고 입지선정계획입안단계에서 환경적 요인에 대한 사례분석 내용을 모두 언급하기로 하겠다.

또한 언론 및 대중매체의 영향에 있어서도 온산쓰레기매립장의 입지를 둘러싼 주민들간의 입지갈등문제는 지역의 문제이므로 언론에 보도되는 등 대중매체의 주요 기사거리는 되었으나 객관적인 사실보도에 한정하여 보도되었기때문에 주민들의 입지갈등에는 어떠한 영향도 미치지 못했다.

2) 시설공사집행단계

(1) 정치·행정적 요인

온산쓰레기매립장은 시설공사집행차원에서 정치·행정적 요인과 관련된 주민들의 불만의 목소리도 요구사항도 없었다. 따라서 시설공사집행단계에서는 정치·행정적 요인이 주요 갈등유발요인으로 작용하지 않았음을 알 수 있다.

(2) 기술적 요인

시설공사집행단계에서는 시설의 위해성과 사고의 위험성은 부실공사와 잘못된 환경영향평가로 인해 발생할 수 있다. 먼저 부실공사에 대해 살펴보기로 하겠다.

온산매립장 입지지역은 이미 면적 41, 315m², 매립용량 197, 777m³의 쓰레기매립장이 설치·운영되어 왔다. 그러나 기존매립장의 경우 시설공사단계에서 침출수 처리 장치가 완벽히 설치되지 못함으로 인해 침출수 발생으로 식수와 농작물 피해 등으로 인한 주민들의 피해가 발생하였다. 그리고 기존매립장에서 발생한 사실을 근거로 볼 때 신설매립장 건설시 시설물이 건설되고 나서 운영과정 중 발생하는 가스처리 즉 발생가스 연소에 대한 시설공사 등 부실공사에 대한 우려가 신설 매립장의 입지를 반대하는 주요 갈등유발요인으로 작용하였다.

다음으로는 형식적인 환경영향평가를 들 수 있다. 환경영향평가상으로는 입지에정인 온산쓰레기매립장의 입지지역이 적절한 장소이며 입지배제사항이 없다는 긍정적인 평가를

내리고 있다. 그러나 매립장이 건설된 위치는 동측은 기존매립장 진입로 변으로 온산공업 단지가 입지하고 있으며 북서측 및 남서측 일대에는 공단 배후도시가 입지하고 있다. 그리고 인접한 주거지역과는 1.2km 이내(직선거리 700m)에 위치하며, 기존매립장에서는 200m 떨어져 있다고 하나 매립장 확장시에는 그 거리가 50m 밖에 떨어져 있지 않은 곳에 위치하여 그 지역의 피해예상은 두말할 필요조차 없었다. 그럼에도 불구하고 환경영향평가상에서는 이러한 사항에 대한 언급은 없으며(온산쓰레기매립장 1차 사업설명회, 1996. 9.13; 2차 사업설명회 회의내용, 1997. 6. 20), 지형적인 여건상 본 시설 입지지역과는 차단되어 있어 아무런 문제가 없는 것으로 분석하고 있었다(온산쓰레기매립장에 대한 환경영향평가서, 1996. 2).

그러나 인근 지역주민들은 울산시에 의해 실시된 환경영향평가에 대해 믿으려고 하지 않았으며 시설입지로 인한 피해를 예상하고 입지반대운동을 일으키게 되었고, 이것은 입지선정지역주민들의 갈등을 유발하게 되었던 것이다.

(3) 경제적 요인

1997년 8월 18일 지역주민반대로 일시 중단되었던 온산쓰레기매립장 확장공사는 울산시가 주민요구사항을 적극 수용하는 조건으로 본 공사를 추진하는데 지역주민들은 동의하였다. 그 내용은 주로 주민의 편익 및 지원사항에 관한 것으로 총 23건이며, 예산사업 15건과 비예산사업 8건이다(환경국 폐기물관리과, 온산쓰레기매립장 운영 및 온산주민 건의사항 처리상황, 2000. 6).

보다 중요한 사실은 정부가 주민들의 요구사항에 대해 성실히 이행해 줌으로 인해 비선호시설의 입지로 인해 빚어진 주민들의 갈등을 해소시키고 순조롭게 공사를 집행할 수 있었다는 것이다. 따라서 경제적 유인방안의 제시여부가 주민갈등의 정도와 연관이 있음을 알 수 있었고, 경제적 요인이 주요한 갈등유발요인으로 작용함을 알 수 있었다.

3) 시설운영 · 관리단계

(1) 정치 · 행정적 요인

주민들은 시설입지로 인한 피해를 줄이고 효율적인 운영 · 관리를 위해서 시설운영 · 관리단계에서의 요구사항⁴⁾을 제시하였다.

이에 대해 정부는 적극적으로 수용의사를 보임으로 인해 입지갈등이 다소 해소되었다. 따라서 시설입지 초기단계에서 사후관리단계에 이르기까지 적절한 범위 내에서 요구되어지는 주민참여의 여부가 비선호시설 입지갈등에 커다란 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다.

(2) 기술적 요인

시설운영 · 관리단계에서 기술적 요인은 하위변수로 시설의 위해성과 사고의 위험성과 시설관리에 대한 정부불신을 들 수 있다. 먼저 시설의 위해성과 사고의 위험성의 우려사항⁵⁾에 대해 정부는 적절한 대책방안을 강구하여 주민들이 우려하는 피해가 발생하지 않도록

4) 요구사항의 내용을 살펴보면, 첫째, 온산쓰레기매립장에 울주군민 쓰레기만 반입해 달라는 것과 주민들의 피해를 최소화하기 위한 조치로 2차 오염이 적은 쓰레기 소각재와 건설폐기물 및 불연성쓰레기만을 반입토록하여 주민 민원이 없도록 해줄 것을 요구하였다(환경위생과, 온산쓰레기매립장 관련 설명회, 2000. 6). 둘째, 쓰레기매립장이 설치 완공 이후 운영-관리과정에서도 지속적인 주민참여가 이루어질 수 있게끔 주민환경오염 감시요원을 3명 채용할 것과 침출수 관리 복토요원, 환경미화원 등을 채용하여 최대한 피해를 예방해 줄 것을 주장하였다. 셋째, 매립장 종료 후 주민에게 완충녹지로 지정해줄 것을 요구하였다.

록 하는 확고한 저감방안을 제시하고 있지만 주민들은 이를 믿으려고 하지 않는다는 것이 주요한 갈등유발요인이 되고 있다.

다음으로 시설관리에 대한 정부불신에 대해 살펴보면, 온산지역은 기존의 매립장 설립이 후 정부에 의한 운영·관리과정을 지켜봐 온 지역주민들이기에 시설운영·관리단계에서 내세우는 정부의 약속을 쉽게 믿으려고 하지 않을뿐더러 이에 대한 정부불신이 입지갈등에 커다란 영향을 미치게 되었다.

(3) 경제적 요인

시설운영·관리단계에서 경제적 요인은 하위변수 중 보상이 주요 갈등유발요인으로 제기된다. 온산지역 주민들은 쓰레기매립장이 완공되고나서 운영·관리체제로 들어가면서 다음의 요구사항을 수용하여 줄 것을 제시하였다. 쓰레기봉투 무상지원(온산쓰레기매립장 조성 반대민원 관련 최종현황 업무보고와 간담회, 1998. 8. 13-1998. 8. 21)과 온산발전기금 5억원 조성(온산생활폐기물 관리운영 변경계획통보에 관한 내부자료, 2000. 3)을 요구하였다.

주민들이 요구하는 보상에 대해 이를 수용하고 대책방안을 제시함으로써 입지갈등이 많이 해소되었다.

2. 신평산업폐기물 소각장 입지갈등사례

1) 입지선정계획입안단계

(1) 정치·행정적 요인

먼저 주민참여에 대한 분석에 대해 설명하기로 하겠다. 부산시와 환경처, 그리고 부산상공회의소가 주축이 되어 부산지역내 발생하는 산업폐기물 처리의 어려움을 해소하고, 폐기물 처리비용을 절감하기 위해 추진된 산업폐기물 소각장 건설정책은 1991년 6월 30일에 사하구 신평동 642-10번지 하수종말처리장 증설예정부지(406,416 m²)중 일부(33,058 m²)를 폐기물 처리시설로 도시계획시설 용도변경결정을 하여 산업폐기물 건설을 부산시에서 추진하였다. 처음 형식적인 주민공청회를 거쳤을 뿐 주민의 의사를 철저히 배제한 상태에서 지역주민의 동의없이 소각장이 건설되었다(내일신문, 1997. 2. 26). 따라서 신평소각장 갈등은 주민참여를 간과함으로써 야기된 것으로 비선호시설건립에 앞선 주민협의과정이 주민들의 입지갈등에 얼마나 중요한 영향을 미치는가를 알 수 있다.

둘째, 정보공개에 대해 살펴보면, 산업폐기물소각장 건설사실을 발표하지 않아 주민들은 건립초기에 공단내 일반공장을 신축하는 줄로 인식하였다. '95년 9월까지 소각장건설은 별다른 방해없이 진행되었다.

또 한가지 사실은 부산환경개발측은 환경공해를 우려하여 건립을 반대하던 주민들에게 선진국형 연소가스처리 설비인 SCR기종을 도입키로 약속했으나 낙동강환경관리청의 환경영향평가 직전 사업비 절감을 이유로 관련설비를 SNCR(비촉매탈질장치)로 변경하였다

5) 쓰레기매립장 공사가 완공되어 운영단계에 접어들었을 때 발생가능한 문제점은 다음과 같다. 첫째, 운영시 침출수 발생 둘째, 쓰레기자체에 의한 토양오염과 침출수에 의한 토양오염 셋째, 폐기물운반차량에 의한 소음발생 넷째, 파리, 쥐, 모기 등의 유해해충의 발생예상 다섯째, 매립작업 중 폐기물의 비산으로 인한 주변지역의 자연환경오염 여섯째, 부패성 유기물에 의한 하절기 악취발생, 침출수 처리시설의 악취 발생 일곱째, 가스발생으로 인한 피해 등을 들 수 있다. 온산지역주민의 경우 이상의 사실 등으로 자신들의 건강과 안전이 위협받을 것이며, 또한 환경오염을 더욱 가속화시키게 될 것으로 예상하고 시설입지에 대해 전면적으로 반대하는 입장을 밝혔다

(「부산경제신문」, 1995. 10. 5). 따라서 신평산업폐기물소각장의 경우에도 정확한 정보공개 의 미흡은 주민들과의 갈등을 심화시키는데 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

셋째, 입지선정방식에 대해 살펴보면, 입지선정의 정책결정과정에서 행정적인 요식절차 만을 진행하는 등 주민참여를 배제한 사업주인 부산환경개발(주)와 부산시에 의해 일방적으로 입지지역이 선정되고, 입지에정지에 들어설 시설물에 대한 위해성이 전해짐과 동시에 주민들이 반대하는 일련의 과정을 거쳤다. 따라서 신평산업폐기물소각장의 입지선정방식은 전통적 입지선정방식에 의한 정책결정이라고 할 수 있다.

(2) 경제적 요인

생산물 가치의 하락에 있어서는 이 지역은 공단지역으로서 이미 이에 관해서는 이루어져 있는 상태였으므로 커다란 영향을 미쳤다고 할 수 없다. 그러나 대단지의 주거단지 인근에 소각장이 건립되어 있다는 사실은 재산적 손실을 가져왔고 이로 인한 주민들의 피해 사실이 드러나면서 주민들의 입지갈등에 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

(3) 기술적 요인

기술적 요인과 관련된 사항은 주로 시설공사집행단계와 시설운영·관리단계에서 제기되고 입지선정계획입안단계에서는 기술적 요인에 관한 내용을 찾아 볼 수 없었다.

(4) 환경적 요인

신평산업폐기물소각장 입지갈등사례에서는 입지선정계획입안단계에서 환경적 요인의 하위변수인 환경단체의 활동과 언론 및 대중매체의 영향이 조절변수로서 입지갈등 강도결정에 미친 영향은 결정적이었다. 하위변수 중에서도 언론 및 대중매체의 영향은 입지갈등에 매우 중요한 영향을 미친다. 먼저 환경단체의 활동부터 살펴보기로 하겠다.

환경단체의 활동은 직접적인 가담활동과 간접적인 지원활동으로 이루어졌다. 직접적인 가담활동은 신평산업폐기물소각장 지역주민들과 함께 시위·농성·집회 등을 통해 입지반대운동을 펼쳐 나갔다. 이러한 직접적인 가담활동 외에도 간접적인 지원활동(7)을 통해서도 입지반대운동에 많은 도움을 주었다. 이처럼 성명서 발표, 비선호시설에 대한 주민반발의 정당성 강연 등의 간접적인 지원활동 또한 지역주민들에게 시설입지반대의 필요성을 강력하게 주지시키는 역할을 하였고, 반대활동을 더욱 강화시키는 역할을 하였다. 따라서 환경단체의 활동은 신평산업폐기물소각장의 주민입지갈등의 강도결정에 조절변수로서 매우 중요한 영향을 미쳤다.

다음으로 언론 및 대중매체의 영향에 대한 분석을 살펴보기로 하겠다. 신평산업폐기물소각장의 입지갈등을 유발시키는데 가장 결정적인 역할을 한 것이 언론 및 대중매체이다. 지역언론과 TV등의 매스컴을 통해 계속해서 비밀리에 추진되어온 소각장 건설에 대한 정보제공이 이루어진 것이다. 이를 기점으로 부산일보, 국제신문 등을 비롯한 각 언론사 및

- 6) 1995년 10월 30일 주민들은 인근 아파트 단지 및 지역주민들과 함께 신평산업폐기물 설치반대대책위원회(이하 "주민대책위"라 한다)를 구성하여 조직적으로 집단행동을 개시하면서 '95년 11월 7일 신평산업폐기물소각장 건설반대 주민궐기대회를 시작으로 사하구청 항의방문과 농성, 부산시청 앞 집거 농성 및 소각장 설치반대궐기대회, 경남 창원소재 낙동강환경관리청 집단항의방문(500여명), 부산역 광장에서 소각장 설치반대궐기대회 등 환경단체와 연대하여 본격적인 연대투쟁을 하였다.
- 7) 1997년 6월13일 YMCA강당에서 부산지역폐기물 문제해결을 위한 시민연대 결성식 및 이항규 박사초청 강연회를 개최(부산환경운동연합 내부자료)하였고, 1999년 3월 11일에는 부산 북구 금곡동 성문교회에서 "부산지역 소각장 및 매립장 대책위 위원장 회의"를 개최하였다. 그리고 부산환경운동연합은 1997년 6월 17일 소각위주의 폐기물 정책을 전환해줄 것을 당부하는 촉구서를 부산시장에게 보냈으며(부산환경운동연합 내부자료), 1999년 7월 23일 부산시민운동단체협의회와 쓰레기문제해결을 위한 부산시민운동협의회는 부산지법이 지난 21일 신평소각장반대 주민대책위 주민 3명에게 5천4백만원의 손해배상판결을 내린 데 대해 23일 성명서를 발표하였다.

TV등의 대중매체는 지속적인 관심을 가지고 소각장 건립을 둘러싼 주민입지갈등에 대한 보도를 하였다.

따라서 언론 및 대중매체의 영향이 조절변수로서 신평산업폐기물소각장 입지갈등의 강도 결정에 영향을 미친 정도는 매우 컸다고 할 수 있다.

2) 시설공사집행단계

(1) 정치·행정적 요인

시설공사가 완공되어가는 시점에 주민들은 자신들이 살고있는 지역에 산업폐기물소각장이 지어지고 있다는 사실을 알게 되었고, 이 사실을 안 이후에는 시설공사중단을 강력하게 주장하면서 무조건적으로 시설이전을 요구하였다. 따라서 주민들은 시설공사를 전제로 한 입지반대운동을 펼쳐나갔기 때문에 시설공사를 철저히 하여 발생가능한 피해사항을 최소화시킬 수 있도록 하기 위한 주민참여, 정보공개와 관련된 사항은 전혀 언급이 없었다.

(2) 기술적 요인

기술적 요인의 하위변수 중 부실공사에 대한 것으로 신평소각장은 하루에 폐기물을 300톤 처리하도록 하는 대규모의 소각장이며, 소각로는 모두 외국기술로 도입된 것으로 소각로 방식이 우리 나라의 폐기물특성을 고려해 제작한 것이 아니기 때문에 불완전연소에 따른 2차 오염의 발생과 이로 인한 악영향도 간과할 수 없다. 현재의 최저낙찰제도하에서는 아주 싼값에 공사가 진행돼 소각로의 오염방지설비자체가 부실시공 될 가능성이 매우 크기 때문에 오염피해에 대한 우려가 더욱 크다(공사방해중지 가처분 신청에 대한 사하구 산업폐기물 소각장 주민대책위원회 입장자료, 1996. 5. 6. 6차공판).

기술적 요인의 또 하나의 변수인 형식적인 환경영향평가에 대해 살펴보면, 주민들은 환경영향평가가 행정편의주의에 입각하여 형식적이고 편파적으로 이루어졌다는 이유로 평가 결과를 받아들이지 않았기 때문에 갈등이 더욱 증폭되었다. 환경영향평가가 시설공사를 위한 하나의 과정으로 생각했다는 증거⁸⁾는 소각장건립부지로 부적절한 입지지역임을 잘 나타내고 있으며, 비선호시설이 충족시켜야 하는 특수한 입지요건을 제대로 갖추지 못하고 있음을 알 수 있다. 따라서 형식적인 환경영향평가의 실시는 오히려 주민들의 입지갈등을 더욱 심화시켰다.

(3) 경제적 요인

시설공사집행단계에서 경제적 요인은 주로 간접보상을 의미한다. 그러나 간접보상에 관한 요구사항제시도 없이 오직 시설공사중단 및 시설이전만을 요구하였다.

(4) 환경적 요인

8) 첫째, 쓰레기소각장의 적정 입지요건으로 동아대 환경공학과 박승조 교수가 주장한 바에 의하면 쓰레기 소각장은 환경오염을 감안하여 도심에서 5 km 이상 떨어진 곳에 설치하여야 한다고 하였다. 그러나 소각장 설립당시에는 아파트 및 민가가 밀집되어 있지 않았지만 부산시가 해당부지를 정립하수처리장중설예정 부지에서 쓰레기 및 오물처리장으로 도시계획시설 용도변경을 한 당시인 '91년 6월 30일 이전에 이미 당해 부지의 반경 1 km - 1.5 km 이내에 부산사에서 사업승인된 공동주택단지 6,600세대가 있었다.¹⁾ 그 중 일부는 공사를 착공하여 사업시행 중에 있었으며, 일부는 곧 착공예정 중이었다. 둘째, '95년 말 당시 산업폐기물소각장 부지를 중심으로 비선호시설이 집중배치되어있다는 사실이다. 소각장부지를 중심으로 바로 인접하여 장림하수처리장이 있고, 남쪽 1.5 km 지점에 다대 생활폐기물소각장(1일 200톤 규모), 서쪽 약 1 km 지점에 을숙도 생활쓰레기매립장, 남동쪽 1 km 지점에 사업장폐기물 전문소각업체인 비전산업(1일 15톤 규모)의 사업장폐기물 수집운반업체인 호진산업 등 1 km 이내에 폐기물 관련시설이 집중적으로 설치되어 있었다

시설공사집행단계에서의 환경적 요인은 주로 환경단체의 간접적 지원활동과 언론 및 대중매체의 영향을 들 수 있다. 시설공사집행차원의 주요 갈등요인인 기술적 요인에 관한 자료가 주민들에게 지급되고, 이를 통해 주민들은 그들의 입장을 강력하게 주장할 수 있는 근거를 찾을 수 있었다. 이러한 환경단체의 활동은 결국 입지갈등 강도결정에 조절변수로서 매우 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

또한 언론 및 대중매체에 의한 부실공사와 관련한 기사(「한겨레신문」, 1997. 5. 24; 「국제신문」, 1995. 10. 10; 「부산매일신문」, 1995. 10. 5; 「부산경제신문」, 1995. 10. 5)가 게재되면서 시설공사집행차원에서의 시설의 위해성과 사고의 위험성에 대한 주민들의 인식을 한층 더 고조시켜 놓았다. 따라서 언론 및 대중매체의 영향 또한 조절변수로서 입지갈등의 강도결정에 중요한 영향을 미쳤다.

3) 시설운영 · 관리단계

(1) 정치 · 행정적 요인

1999년 7월 27일 소각장 정상가동을 조건으로 한 주민과의 합의사항을 보면 소각장 가동 후 6개월 이내에 다이옥신 검사를 실시하여 다이옥신이 0.1ng이상 배출될 경우 시설을 보완하고 보완이 불가능 할 경우 소각장을 폐쇄한다는 전제하에 이를 관리하고 담당할 주민감시기구를 설치하여 운영할 것을 원칙으로 하였다. 그러나 주민들의 요구조건이 수용되어 시설가동에 대한 합의가 이루어졌으나 이 합의안에 끝까지 반대한 주민대표 중 강경파의 일원인 3명의 주장은 소각장 가동을 완전히 중단할 것을 요구(2000. 8. 2. 사하구청 청소관리과 공무원과의 면담내용)하고 있어 시설운영 · 관리차원의 주민참여가 보장되고 있음에도 불구하고 현재까지 주민과의 갈등이 계속중이므로 입지선정단계가 아닌 시설운영 · 관리단계에서의 주민참여보장은 입지갈등해결에 중요한 영향을 미치지 못하였다.

(2) 기술적 요인

주민들은 현재 소각장 설비⁹⁾로는 인체에 유해한 다이옥신이라는 유독물질을 제거할 수 없다며 건설중단 및 철수를 중단하는 반대시위 및 집단저항을 전개하였다. 신평소각장의 소각시설은 모두 외국기술로 도입된 것으로 소각로 방식이 우리나라의 폐기물 특성을 고려해 제작한 것이 아니기 때문에 불완전연소에 따른 2차 오염의 발생과 이로 인한 악영향도 간과할 수 없다. 따라서 시설물의 위해성과 사고의 위험성이 신평소각장 지역주민들의 입지갈등에 가장 심각한 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

또한 시설관리에 대한 소홀함은 바로 정부부신으로 이어지고 이러한 것이 누적되어 유해시설물의 입지때마다 주민들과의 갈등은 계속 이어지는 것이다. 시설운영 · 관리차원에서 환경부가 소각로의 배출가스기준을 강화시켜 0.1 ng/m³로 규정하고 있다. 이에 대해 사업 운영자측은 주민들에게 피해를 안주는 선까지 철저히 관리를 할 것을 약속하고 있으나 여기에는 그만큼의 재정적인 부담이 존재한다.

9) 소각장 설비방식은 크게 SNCR(Selective Non-Catalytic Reduction: 비촉매탈질장치)방식과 SCR(Selective Catalytic Reduction: 촉매탈질장치)방식이 있다. SNCR방식은 유럽과 미국 등지에서 70-80년대 초반에 이용된 낡은 방식으로 다이옥신 제거효과가 없어 선진국에서 현재까지 개발된 최고성능의 SCR방식만을 채택하고 있다. SCR은 다이옥신 제거효과가 96.7%이다. 현재 신평소각장은 SNCR방식으로 건립되었고, 다이옥신과 카드뮴, 납 등 유해중금속 제거를 위해 활성탄 주입장치를 설치한 백필터(여과식집진기)를 함께 설치하였다. 그러나 관련 전문가들의 분석에 의하면 이에 대한 다이옥신 제거효과에 대해서는 부정적이다(부산경제, 1995. 10. 5; 부산매일, 1995. 10. 4, 10. 5).

그러나 신평소각장의 경우 주민들의 반대로 제대로 정상가동을 못함으로 인해 운영비용이 적자인 상태인데 이러한 상태에서 철저한 운영·관리를 기대하는 것은 어려우며 당연히 인체에 유해한 물질의 배출로 주민들의 피해가 있다고 주민들은 주장한다. 따라서 시설 관리에 대한 정부불신이 주민들과의 입지갈등으로 이어졌음을 알 수 있다.

(3) 경제적 요인

주민대표와 부산환경개발(주)간의 합의가 '96년 10월에 이루어지면서 부산환경개발(주)는 총 매출액의 1%를 주민복지기금으로 지원해줄 것을 주민들이 요구하였다. 그러나 이러한 최종합의도 강경파에 의해 주민대책위원회가 새로 구성되었고 가동합의 무효와 전면투쟁을 선언하고 나섬으로 인해 또다시 갈등이 제기되었다(『부산일보』, 1999. 9. 15).

따라서 정상가동이 이루어져야만 지급될 수 있는 주민복지기금 지원도 소각장 운영이 제대로 이루어지지 못함으로 인해 주민들에게 지급될 수도 없었다. 따라서 시설운영·관리 단계에서 경제적 요인이 입지갈등에 미친 영향은 미미했다고 할 수 있다.

(4) 환경적 요인

먼저 환경단체의 활동이 입지갈등이 미친 영향에 대해 살펴보기로 하겠다. 부산환경운동연합은 전국소각장의 다이옥신 배출측정량 공개와 폐기물처리정책의 전환을 요구(『국제신문』, 1997. 5. 30)하였고, 1999년 6월 11일 오전 10시 부산시청 앞 광장에서 다이옥신에 대한 위기감을 반영한 반대집회(『부산일보』, 1999. 6. 12)를 가졌다. 환경단체의 활동을 모두 언급할 수 없어 몇 가지 사실만 언급하였다. 이외에도 다이옥신 관련기사, 자료집, 강연회 개최 등을 통해 주민들에게 충분히 환경지식을 전달하였고, 또한 직접 시위·농성에 가담하여 주민의 환경권보호를 위해 노력하였다. 환경단체의 활동은 조절변수로서 기술적 요인에 많은 영향을 미쳤고 결국 주민 입지갈등의 강도결정에 매우 강하게 영향을 미쳤다.

신평소각장의 사례의 경우에는 언론 및 대중매체의 영향이 주민과의 입지갈등에 미친 영향은 온산매립장 입지갈등사례와는 달리 매우 중요한 역할을 하였다고 할 수 있다. 그 이유는 신평소각장 지역주민들은 TV보도를 통해 소각장 입지사실을 알게 되었고, 그 이후 갈등이 본격화되었기 때문이다. 이러한 사실보도 이후에도 소각장 시설운영·관리차원에서 제기되는 문제발생에 대한 언론 및 대중매체에 의한 보도¹⁰⁾가 입지갈등에 미친 영향은 계속되었다.

V. 결 론(-분석결과를 중심으로-)

본 연구의 분석틀에 준하여 비선호시설 중에서도 갈등발생빈도가 가장 높은 쓰레기처리시설의 입지갈등사례를 중심으로 시설입지 추진단계별 분석결과에 대한 논의를 하기로 한다.

먼저 입지선정계획입안단계에서는 정치·행정적 요인이 주요 갈등유발요인으로 제기된다. 두 사례 모두의 입지갈등에 중요한 영향을 미치고 있다는 사실은 곧 이 단계에서 주민들은 사업추진시 능률성보다는 민주성을 더 중시하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 이 단

10) 소각장에서 배출되는 다이옥신에 관한 보도는 지역방송 및 언론을 통해 계속해서 이어졌다. 다이옥신의 위해성(『내일신문』, 1997. 1. 15; 『부산매일』, 1995. 2. 15, 10. 4; 『한겨레21』, 1997. 3. 3, 제148호)과 기존 소각장의 관리소홀로 다이옥신이 기준치이상 배출됨으로 인한 피해가능성과 피해사례(『국제신문』, 1995. 3. 7, 5. 30, 10. 7; 『부산매일』, 1996. 11. 12; 『부산일보』, 1997. 5. 27, 5. 28; 『한겨레신문』, 1997. 5. 29, 9. 18, 9. 23, 10. 15)에 대한 보도는 시설입지에 대한 갈등을 더욱 심화시켜 놓았다.

계에서 고려해야 할 점은 경제적 요인의 하위변수인 재산적 가치의 하락이 존재하느냐 하지 않느냐 하는 사실이다. 최근에 와서는 주민들이 재산적 가치의 하락에 대한 보상문제를 거론하기보다는 입지반대가 더 강해지는 방향으로 자신들의 의사를 표명한다. 그리고 환경적 요인인 환경단체의 활동과 언론 및 대중매체의 영향 등이 주민들의 입지갈등에 힘을 실어주는 역할을 하므로 입지갈등이 더 강경해지는데 많은 영향을 준다.

다음으로는 시설공사집행차원으로 이 단계에서는 두 사례 모두가 부실공사, 형식적인 환경영향평가가 시설의 위해성과 사고의 위험성을 가중시키고 이것은 곧 입지갈등유발요인으로 직결됨이 증명되었다.

경제적 요인에 있어서는 신평소각장 입지갈등사례의 경우에는 간접적인 보상이 주민들과의 입지갈등에 별다른 영향을 미치지 못했다. 그러나 온산매립장의 경우에는 간접적인 보상이 주민들과의 입지갈등 해소에 상당한 영향을 미쳤다. 기존 쓰레기매립장의 피해사례를 경험했기 때문에 보다 구체적으로 신설매립장의 안정화사업에 대한 시행업자측의 명확한 답변요구를 통해 평소 가지고 있었던 기술적 요인에 대한 의문점이 해결되었기 때문에 타협의 여지를 찾을 수 있었다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

마지막으로 시설운영·관리단계에서는 시설공사집행단계에서와 마찬가지로 기술적 요인의 하위변수인 시설의 위해성과 사고의 위험성, 시설관리에 대한 정부불신 모두가 두 사례 모두의 입지갈등에 중요한 영향을 미치고 있음이 사례분석결과 증명되었다.

그리고 이 단계에서는 경제적 요인도 주요 갈등유발요인으로 제기되는데 이 부분의 사례분석결과를 주목할 필요가 있다. 온산매립장의 경우 시설운영·관리단계에서의 경제적 보상이 입지갈등에 중요한 영향을 미친 반면 신평소각장 입지갈등사례에서는 경제적 보상이 입지갈등에 영향을 미치지 못했다. 이러한 분석결과와의 차이는 시설물의 가동으로 배출되는 오염물질이 인체에 미치는 유해성이 어느 정도인가, 그리고 우리 나라 기술력으로 피해발생에 완벽하게 대처할 수 있는가? 하는 의문점의 해결력이 존재하는가에 따른 차이점이라 할 수 있다.

신평소각장의 다이옥신 배출은 사례분석을 통해서도 언급되었듯이 선진국 기술력으로도 100%안전설비가 어렵다는 사실을 접할 수 있었다. 결국 인체에 치명적인 오염물질은 발생시키는 시설물의 건립에 대한 반대는 끝까지 주민들이 타협의 여지를 보이지 않았다. 반면에 온산매립장은 기술적인 수준에서 위해성과 안전성에 대한 해결이 전제된 상태에서 경제적 보상을 요구하고 있는 것을 볼 때 기술적 요인이 입지갈등에 미치는 영향이 어느 정도인지 능히 짐작할 수 있으리라 본다.

<참고문헌>

- 김중후, 전형원, 강동희. (1994). “공공시설 설치에 따른 지역/집단 이해갈등과 조정에 관한 연구.” 「지방자치연구」 제6권 제1호, 59-86.
- 김주현. (1998). “정책집행의 불응에 관한 실증적 연구.” 중앙대학교 대학원 행정학 박사학위논문
- 김태문(1997. 11), 정책결정체제가 집단갈등에 미치는 영향에 관한 연구, 내무부 지방행정연수원.

- 박병식, 강태호. (1998). “공공시설입지결정에 관한 연구-쓰레기매립장을 중심으로.” 『한국행정학보』 제32권 제4호, 235-255.
- 부산환경운동연합, 소각정책철회와 신평산업폐기물소각장 철회를 위한 제7차 목요 집회 (1997. 7. 17) 전단지, 제8차(1997. 7. 24) 전단지.
- 신평산업폐기물소각장 공사방해중지 가치분 신청에 대한 사하구 산업폐기물소각장 주민대책위원회 입장자료, 1996. 5. 6. 6차 공판
- 온산쓰레기매립장 1차, 2차, 3차, 4차, 4차 6차 사업설명회에 관한 내부자료.
- 온산쓰레기매립장(1996. 2), 환경성 검토서.
- 온산쓰레기매립장 운영 및 온산주민 건의사항 처리상황(2000. 6), 환경국 폐기물관리과 내부자료.
- 온산쓰레기매립장 반대추진위원회 개최를 통한 주민최종협의요구사항(1998. 8. 27) 제시에 대한 울주군의 회신(1998. 8. 28)에 관한 내부자료.
- 온산쓰레기매립장 조성반대민원 관련 최종현황 업무보고와 간담회(1998. 8. 13 - 1998. 8. 21)에 관한 내부자료.
- 온산생활폐기물 관리운영 변경계획통보(2000. 3)에 관한 울산시 내부자료.
- 유해운. (1995). “비선호시설입지에 대한 주민반발요인에 관한 연구.” 광운대학교 대학원. 박사학위논문.
- 「부산일보」, 「국제신문」, 「부산경제신문」, 「부산매일신문」, 「한겨레신문」 자료.
- 울산광역시. (1999). 「환경백서」. 통권 제2호. 울산광역시 환경국 환경보호과.
- 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집 1.2」. 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원.
- Bacow, Lawrence S. and James R. Milkey. (1982). “Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach.” *Harvard Environmental Law Review*. vol. 6.
- Edward Walsh, Rex Warland, & D. Clayton Smith. (1993). “Backyards, NIMBYs, and Incinerator Sitings: Implications for Social Movement Theory.” *Social Problems*, vol. 40, no. 1.
- Gervers, John H. (1989). “The NIMBY Syndrome: Is It Inevitable?.” *Environment*, vol. 29.
- John J. Pitney, Jr. (1984). “Bile Barrel Politics: Siting Unwanted Facilities.” *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, no. 3.
- Kemp, R. (1990). “Why not in My Backyard? A Radical Interpretation of Public Opposition to the Deep Disposal of Radioactive Waste in the United Kingdom.” *Environment and Planning A*, vol. 2.
- Martin P. Sellers. (1993). “NIMBY: A Case Study in Conflict Politics.” *Public Administration Quarterly*.
- Mazmanian, Daniel and David Morell. (1994). “The Nimby Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse.” in *Environmental Policy in the 1990s*(ed.). Norman J. Vig and Michael E. Kraft. Washington, D.C.: CQ Press.
- Michael E. Kraft & Bruce B. Clary. (1991). “Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal.” *The Western Political*

Quartely, vol. 44.

O'Hare, Michael, Lawrence Bacow and Debra Sanderson. (1983). *Facility Siting and Public Opinion*. New York: Van Nostrand.

Portney, Kent E. (1991). *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities*. New York: Auburn House.

Sidney Plotkin. (1987). "Keep Out: The Struggle for Land Use Control." California: University of California Press.

Timothy L. McDaniels. (1988). "Chernobyl's Effects on the Perceived Risks of Nuclear Power: A Small-Sample Test." *Risk Analysis*, vol. 8, no. 3.