

정부 간 환경 분쟁 해결의 실패사례에 관한 연구

- 중앙정부와 지방정부간 환경 분쟁 사례를 중심으로 -

A Study on the Failure Case of Environmental Disputes Resolution

- Focused on the Case of Environmental Disputes between Central Government and Local Government -

황 재 영 (대림대학 국제사무행정과 교수)

Abstract

Jae-Young Hwang

Environmental conflict and disputes which occurs extensively among the central government, local government, and the local resident has recently become a social issue. Especially, since the local government system was executed, various kinds of environmental conflict and dispute has been raised to the local government. In this regard, appropriate countermeasure shall be required. Conflict and dispute was generated from the interaction of the difference of one's goal, belief as well as way of thinking.

While the cases called as environmental conflict and dispute in our society are ranged over political, social, economic, ethical, religious issues, it shall be defined as the occasion of environmental degradation such as ecosystem destruction and environmental contamination.

The focus of this study is to present effective disputes resolution as public policy process by analyzing the failure case of environmental dispute resolution between the central government and local government.

주제어: 환경 갈등 및 분쟁, 환경분쟁 해결, 실패사례, 중앙정부와 지방정부간 분쟁

Key Words: environmental conflict and dispute, environmental dispute resolution, the failure case, disputes between central government and local government

I. 서론

최근 발생하는 공공갈등의 주요 이슈로는 전국 주요 하천의 상수원보전, 지하수오염 문제, 새만금 간척지 조성, 경부고속철도 천성산 구간 터널공사 등의 예처럼 환경문제를 중심으로 초래되는 사례가 다수라고 볼 수 있다. 또한 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호 간 또는 중앙 또는 지방정부와 특정 지역주민 간, 중앙 또는 지방정부와 다양한 이익집단 간에 크고 작은 환경관련 분쟁이 끊임없이 언론방송을 통해 표출되고 있다.

이와 같이 우리 사회의 다양한 환경갈등과 분쟁 해결을 위한 효과적인 대안과 방법의 모색은 국가적 차원에서 중대한 과제가 되고 있다. 어느 시대나 어떤 사회에서도 다양한 형태의 갈등과 분쟁에서 자유로울 수 없으며, 이는 보편적이고 필연적인 현상이다. 이러한 사회적 갈등 중에서 환경 분쟁 관련 공공갈등의 발생은 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 이러한 공공갈등이 원만히 해결되지 못하는 경우 국가 사회적 혼란과 낭비, 부정적 파급효과가 매우 크게 나타날 수 있다.

본 연구는 지금까지 발생한 다양한 환경 갈등 및 분쟁 가운데 환경 분쟁의 발생원인 및 해결과정상의 특징 등을 파악하고자 분쟁사례의 당사자(주체), 유형 및 성격, 원인 및 쟁점, 분쟁해결전략 활용 여하, 분쟁결과(분쟁해결 정도) 등을 분석하고자 한다.

그리고 본 연구의 분쟁사례는 최근 5년 이내 발생한 경기도 및 도내 지방정부와 중앙정부 간 환경갈등 및 분쟁 사례 중에서 미해결된 실패사례를 선정하고, 이를 분석함으로써 정부 간 환경 분쟁 해결에 있어서 시사점과 함의를 파악함으로써 효과적인 개선방안을 모색하고자 하는 데에 본 연구의 목적이 있다. 이 처럼 미해결된 실패사례를 선정하여 분석하고자 하는 이유는 향후 유사한 성격의 환경 분쟁 사례가 재발되는 경우 그 해결방안을 제시하는 데에 참고자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 정부 간 환경 분쟁에 관한 이론적 배경

1. 정부 간 환경 분쟁의 개념

일반적 용어로서의 환경은 매우 넓은 개념이나 환경법의 규율대상이 되는 환경은 이보다 좁은 개념으로써, 이는 환경을 규제하는 법률의 규제대상에 따라 결정된다. 따라서 환경의 개념은 국가에 따라 그리고 개별 규제법에 따라 그 정의가 상이할 수밖에 없다(박균성·함태성, 2005: 24).

환경 분쟁의 개념을 살펴보기에 앞서 환경갈등(environmental conflict)은 둘 이상의 당

사자들 간의 환경적 가치와 이해를 둘러싸고 발생하는 상호배타적인 행위로 정의되고 있다. 그리고 환경 분쟁(environmental dispute)은 환경갈등 보다 더 좁은 의미로 사용되어 지는데, 당사자들 간의 상호배타적인 행위뿐만 아니라 반대의사가 외부로 표출되어 명시적으로 대립적 행동을 나타내는 경우이다.¹⁾

「환경분쟁조정법」 제2조 제2호는 환경 분쟁을 “환경피해에 대한 다툼과 「환경기술개발및지원에관한법률」 제2조 제2호의 규정에 의한 환경시설²⁾의 설치 또는 관리와 관련된 다툼”으로 정의하고 있다. 「환경분쟁조정법」에서의 환경 분쟁을 ① 환경오염 및 자연생태계파괴로 인한 건강·재산·정신적 피해에 대한 다툼과 ② 하수도, 폐기물처리시설 등과 같은 일정한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼으로 한정하고 있다.

따라서 본 연구에서도 환경 분쟁을 환경피해를 둘러싼 다툼이라는 개념으로 파악하고, 환경피해는 상대적으로 피해영역이 광역적이고, 불특정 다수인에게도 직·간접적인 영향을 미친다. 특히 환경피해의 원인이 즉각적이고 가시적으로 나타나지 않고, 천천히 그 피해가 드러날 경우에는 분쟁당사자들이 그 원인과 인과관계를 정확히 파악하기가 쉽지 않다. 그리고 환경오염을 유발시킨 가해자의 위법 및 유책성의 문제는 일반적인 불법행위와 달리 이론적으로나 실제로도 그 피해도와 더불어 피해의 책임도 입증하기가 어렵다. 또한 환경 분쟁은 고도의 기술적 복잡성이 있으며, 과학적 불확실성 등으로 인해 해결하기가 쉽지 않다(O'Leary & Yandle, 2000; Nabatchi, 2007). 따라서 우리는 환경 분쟁을 흔히 풀기 어려운(intractable) 갈등이라고 부른다(Lewicki, Gray & Elliott, 2003; Ramus & Marcus, 2005).

본 연구에서는 정부 간 환경 분쟁을 중앙정부나 지방정부 등 공공기관이 갈등의 당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업계획 등의 환경 관련 정책을 수립하거나 집행하는 과정에서 야기되는 정부 간 갈등 또는 정부와 지역주민 간에 야기되는 갈등 및 분쟁'으로 정의하고자 한다.

2. 정부 간 환경 분쟁의 특성

대체로 환경 분쟁이 다른 여러 가지 유형의 갈등 및 분쟁과 비교해 볼 때 그 해결이 특별하게 곤란한 원인을 갖고 있는데, 환경 분쟁이 내재하고 있는 몇 가지 속성에서 찾을 수 있다(Susskind & Weinstein, 1980 : 323-336).

- 1) 갈등과 분쟁은 갈등당사자들 간의 양립 불가능한 의견불일치 상태라는 차원은 서로 유사하지만, 갈등은 불일치라는 상황을 인지하는 심리적 대립상태와 대립적 행동을 모두 모두 포함한 개념이고, 분쟁은 반대의사를 외부로 표출하여 명시적으로 대립적 행동을 한다는 개념이다(Lewicki et al., 2003: 39).
- 2) “환경오염물질 등으로 인한 자연환경 및 생활환경에 대한 위해를 사전에 예방 또는 감소하거나 환경오염물질의 적정한 처리 또는 폐기물 등의 재활용을 위한 시설·기계·기구, 그 밖의 물체로서 환경부령으로 정하는 것” 하수도, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 폐기물처리시설, 수도시설 등이 이에 해당한다.

1) 회복하기 어려운 환경적 영향

환경 분쟁은 회복할 수 없는 환경적 영향을 들 수 있다. 환경 분쟁에는 서식처의 파괴나 종의 절멸과 같은 회복할 수 없는 환경적 영향이 포함되어 있다. 생태계의 중요한 특성으로는 ① 한계가 편재되어 있다는 점으로 자원의 한계가 있을 뿐만 아니라 쓰레기를 받아들여 이를 사용할 수 있는 형태로 되살리는 데에도 한계가 있다는 것이며, ② 생태계는 상호의존적 요소로 구성되어 있을 뿐만 아니라 그 체계가 복잡하므로 어떤 행위에 대한 결과를 예측하는 것이 거의 불가능하며, ③ 어떤 행위는 돌이킬 수 없는 환경적 변화를 야기하는데 종의 절멸이나 생태적 단순화가 그 대표적 예이다.

2) 성격, 경계, 비용의 비확정성

환경 분쟁의 성격, 경계, 비용의 비확정성이다. 환경 분쟁은 그 비용, 당사자 및 경계에 관한 정확한 결정이나 개략적 결정을 하는 것이 곤란하다는 점이다. 여기서 특히 문제가 되는 것은 비용으로써 ① 분쟁당사자가 대칭적인 부담을 하기 어려운 점이 있는데, 왜냐하면 환경론자는 비교적 적은 비용을 부담하는 반면 개발업자에게는 상당한 비용을 전가하는 갈등을 시작할 수 있으며, ② 비용을 계산하는 데에 있어서 이와 관련한 지리적 경계와 적절한 시간한계를 정하는데 어려움이 있다. 개발이 미치는 악영향의 지리적 경계에 따라 추가적인 이해관계자가 배제되거나 포함될 수 있다. 그리고 악영향의 시간적 한계를 어떻게 정하느냐에 대한 합의를 형성하는 것이 매우 곤란하다.

3) 공익의 대변(대표성과 정당성)의 문제

공익의 대변, 즉 대표성과 정당성의 문제이다. 환경 분쟁의 또 다른 측면은 어떤 입장의 주창자들은 그 주장이 그들 자신의 관심만을 표명하는 것이 아니라 공익도 대변하고 있다는 것이다. 즉 각자의 입장을 공익과 일체화함으로써 분쟁당사자들은 정치적 공격을 봉쇄하고 공공의 지지를 획득할 수 있을 것으로 기대하고 있는 것이다. 그런데 공익 문제는 두 가지 측면을 갖고 있는데, ① 어느 일방이 자신의 주장을 공익의 유일한 합법적 대변이라고 간주할 때 타협 내지 수용은 어렵게 되며, ② 공익 주창이 공공을 정당하게 대변하는 것으로 볼 수 있느냐 하는 점이다. 분쟁당사자들이 분쟁을 옹호 대 그림으로 간주하여 타협의 가능성은 거의 없게 된다. 요컨대 공익이 무엇인가에 대한 혼란이 있을 뿐만 아니라 공공 그 자체가 무엇을 포함하고 있는지에 대해서도 불일치가 있다.

4) 해결 및 합의 실행의 어려움 초래

환경 분쟁의 합의는 전례가 거의 없는 새로운 것이기 때문에 당사자들이 합의내용을 예기치 못한 방식으로 해석할 수 있으며, 그 집행에서 어려움이 야기된다. 또한 분쟁의

당사자 내지 이해관계자를 쉽게 확정할 수 없으므로 그 과정에 참여하지 않은 이해관계자가 합의사항에 이의를 제기할 수도 있으며, 이해당사자 특히 환경집단은 그 응집력이 약하므로 집행단계에 와서는 분열되어 집행을 곤란하게 할 수도 있다. 그리고 분쟁의 대상이 정부의 의사결정권한내에 속하는 경우 합의를 실행하기 위해서는 정부의 승인을 필요로 하는데 정부가 협상의 당사자로서 참여하지 않은 경우 합의내용의 승인이 법령 위반 등의 이유로 거부되어 비공식적 합의의 실행이 좌절될 수도 있다.

3. 정부 간 환경 분쟁의 발생원인과 해결방식

정부 간 환경 분쟁의 요인들에는 지방자치의 실시와 더불어 한층 심화되어 가는 지역이기주의, 정부 간 환경갈등 및 분쟁을 조기에 해결할 수 있는 효율적인 분쟁해결시스템의 부재, 지방분권과 더불어 지방의 자율성이 강조됨으로써 지방정부가 각종 사업을 시행하기 위한 세수확대의 필요성, 정치적 입지 구축을 위한 자치단체장의 과도한 개발정책 등 다양한 원인 작용하고 있다(최우용, 2006: 58-59).

본 연구에서는 관련 선행연구를 토대로 정부 간 환경갈등 및 분쟁의 발생 원인을 살펴보면 다음과 같다.

1) 관련 법규정 및 제도의 미비

중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 야기되는 환경갈등 및 분쟁의 주요 요인 중의 하나는 당사자 간 권한과 기능 배분 및 조정 관련 법령·규정 및 제도의 정비나 개선이 제대로 이루어지지 않은 것에서 갈등의 원인을 찾을 수 있다. 이것은 지방정부의 자율성 및 독립성이 확대·강화되어가는 현상과도 밀접히 관련되는 것으로 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 갈등원인으로 작용되고 있다. 이와 관련하여 정부 간 환경갈등을 야기 시킬 수 있는 법규정 문제는 여러 측면에서 논의될 수 있는 바, 대체로 행정절차법이나 정보공개법 등 절차법제, 행정법상 분쟁조정제도, 국토계획법제, 보상법제, 혐오·기피시설 관련 법제, 이외에도 정부 간 갈등해결기구와 관련된 법규정 등 여러 가지 법규정 및 제도가 미비된 경우가 있다(황재영, 2009: 72).

2) 지역이기주의 현상 심화

지방자치제 실시 이후 국가전체 또는 공동의 이익보다는 자기지역의 이익을 우선시하는 지역이기주의가 심화되어 가고, 이러한 현상은 점차 다양한 형태로 표출되고 있다. 지역이기주의는 특정 지역의 주민 또는 지방자치단체가 환경피해 등을 초래할 위험이 있는 혐오(기피)시설의 자기 지역 내 설치를 무조건적으로 반대하는 NIMBY현상을 지

칭하는 것이 가장 보편적이다. 이러한 현상과는 반대로 지역주민 또는 지방자치단체가 자기이익이 되는 조치 혹은 시설의 그 지역 내 설치를 요구하는 PIMFY현상도 최근 빈번히 발생하고 있는 지역이기주의의 다른 일면이라고 할 수 있다. 이러한 지역이기주의 현상은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간, 중앙정부와 지역주민 간, 지방정부와 지역주민 간 환경갈등에 있어서 이해관계가 복잡하게 얽히게 되는 갈등을 초래하게 된다(황재영, 2009: 73).

3) 지방정부의 자율권 신장 및 지역주민의 요구 증대

지방자치제의 실시 이후 다양한 지역현안에 대한 지방정부의 자율권 신장 및 독립성이 확대됨과 동시에 지역주민들의 다양한 요구도 증대되고 있는 실정이다. 이러한 환경 변화에 따라 자원의 획득 및 배분 등 주요 정책 결정 및 집행과정에서 중앙정부와의 이해관계 조정이 매우 어려워지는 경우 갈등을 초래하게 된다. 또한 지방정부의 이해관계와 관련된 주요 국책사업의 결정과정에서 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부와 지역주민 간, 지방정부 상호간, 지방정부와 지역주민 간 이해관계가 복잡하게 얽히게 되는 경우 갈등의 원인이 된다.

4) 자원 이용 및 관리의 문제

정부 간 환경 분쟁은 수자원과 토지, 지하자원, 자연자원 등 자원이용 관련 관할·소유권과 재산권 문제, 즉 지방정부간에 제한된 자원이나 토지의 이용 등과 관련된 관할권 문제로 인해 종종 갈등이 유발되는 경우가 흔히 있다. 그리고 수자원과 토지, 자연자원 등의 자원 이용 및 관리에 대한 중앙부처의 사무분장이 상이하거나 여러 기관에 분산되어 있는 경우 이러한 자원사용에 있어서 관련 지방정부간 관할권 등이 복잡해지게 되고 이에 따른 이해관계가 첨예하게 대립하게 된다. 또한 자원의 배분문제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간에는 공평성이 결여된 경우가 많으며, 이러한 결과는 협상과정을 왜곡시키거나 갈등이 증폭될 소지가 많다.

5) 정책의 목표 및 인식의 차이

둘 이상의 지방정부가 상반되는 정책목표를 추구할 경우에 특정 자치단체의 목표달성이 여타 자치단체의 목표달성을 방해하는 것으로 받아들여지게 됨으로써 상호간 승패의 상황이 조성되고, 결국 지방정부간 갈등이 야기되는 것이다. 특히 환경 정책이나 사업계획의 우선순위에 대하여 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 인식의 차이가 갈등을 유발하게 된다. 그리고 중앙정부와 지방정부간 정책적 목표와 인식에서도 마찬가지로 현상이 나타나는 바, 중앙정부의 경우 전국적이고 통합적인 입장에서 국가적 차원의 문

제해결이나 기존 법규정 및 절차를 우선시하는 경향이 강하고, 지방정부는 지역적 현안을 우선시하는 경향이 강하게 나타남으로써 상호간에 갈등이 유발된다(황재영, 2009: 74).

4. 정부 간 환경 분쟁 해결방식

정부 간 환경갈등 및 분쟁의 경우 개인 간·집단 간·조직 간 갈등해결방식 및 전략 등과 연관시켜 볼 때, 정부 간 환경 분쟁 해결도 여러 가지 방식을 도출할 수 있으며, 다음과 같이 크게 3가지로 구분해서 살펴볼 수 있다.

1) 당사자 간 해결방식

정부를 개인, 집단, 조직의 집합으로 간주할 때 개인, 집단, 조직의 갈등을 관리하기 위해 일반적으로 제시된 갈등해결방식을 적용할 수 있다. 정부 간 발생하는 적용할 해결을 시도한다는 점에서 일반적인 개인, 집단, 조직이 가지고 있지 않고 정부만이 가지고 있는 특성 때문에 추가적인 갈등해결방식이나 전략 등이 요구될 수 있으며, 대체로 다음과 같은 당사자 간 갈등해결방식을 들 수 있다(황재영, 2009: 75-76).

(1) 타협(compromising)과 설득(persuasion)

타협에 의한 해결방식은 협상이 이루어지고 자신과 상대방이 서로 얼마간 양보하는 거래와 교환이 이루어지는 과정에서 상호간 만족하거나 수용할 수 있는 해결안을 찾는 것이다. 일반적으로 절충전략은 목표들이 중요하기는 하나 더 단호한 전략을 취할 필요가 없을 때 사용될 수 있으며, 동일한 힘을 가지고 있는 상대방들이 상호 배타적인 목표들을 추구해야 할 때 적용할 수 있다.

설득은 갈등상황에서 새로운 정보를 제공하거나 자신의 견해 혹은 입장의 타당성 및 정당성을 주장하여 상대방의 태도변화를 가져오하고자 하는 행위이다. 따라서 설득은 상대방이 자신의 의견을 받아들일도록 함으로써 갈등을 관리하거나 상대방에게 자신의 입장을 이해시킴으로써 갈등을 해결하는 것이다(안성민, 2000 ; 이기철, 1995). 설득과정에 있어서 주민들에게 사업에 관한 정보를 초기부터 사후까지 단계별로 공개하여 정부가 주민에게 공감대를 형성하게 하여 신뢰성을 확보하는 방법은 합법적이고 긍정적인 방법이라고 할 수 있고, 정치적인 목적에 의해서 강압적이고 불법적인 압력에 의해서 설득되는 부정적인 방법이 있다(Cobb & Kuklinski, 1997).

(2) 협상(negotiation)

협상에 의한 해결방식은 둘 또는 셋 이상의 당사자들이 합의 등에 도달하기 위해서

대화하는 과정이며, 동시에 당사자 간 대화 과정에서 어떤 것을 받는 답례로 그 무엇을 수행하기로 상호 합의를 이끌어내는 과정이다. 즉 협상은 어떠한 형태로든 복수 주체간의 갈등상황(conflict situation)과 관련되며 갈등해소(conflict resolution)를 전제로 하고 있고, 그러한 갈등을 순화·해소해가는 갈등당사자간의 상호작용과정이라는 점에서 공통점이 있다.

따라서 협상과정에서 갈등당사자들은 어느 정도의 양보를 허용해야 하며, 어느 집단에 최종 합의한 결과에 완전히 만족하기는 어렵다. 이러한 이유로 협상에 의한 갈등해결은 일시적 성격이 강하며, 갈등의 원인이 다시 나타나기 쉽다는 문제점을 가진다. 이러한 방법은 복잡한 문제에 대해 잠정적인 해결을 보려하거나 임시변통적인 해결에 이르러 고자 할 때 적절히 이용될 수 있다. 또한 협상은 직접적 대면과 의사교환을 통해 이루어지므로 시간과 비용이 많이 드는데 반해 정보의 신뢰성과 상대에 대한 이해도는 제고되는 장점이 있으며, 직접적인 갈등당사자 뿐만 아니라 간접적 갈등당사자도 참여할 수 있어 사회적 편익을 극대화할 수 있다(나태준, 2004: 37).

2) 제3자 개입에 의한 해결방식

갈등 및 분쟁과정에 개입하게 되는 제3자(third parties)란 분쟁당사자들이 스스로 갈등을 관리할 수 있도록 조력할 목적으로 갈등에 참여하는 중립적 개인을 의미한다(Donahue & Kolt, 1992: 134). 제3자의 개입에 의한 해결방식은 갈등의 유형이나 양상 등에 따라 몇 가지로 구분되어 논의되고 있으나, 대체로 조정³⁾의 강도를 기준으로 하여 제3자 개입에 의한 조정방식을 알선(conciliation), 조정(mediation), 중재(arbitration), 재판(adjudication)의 4가지로 구분할 수 있다(황재영, 2009: 77-79).

(1) 알선(conciliation)

알선은 갈등당사자간 의견 차이에 대한 원인과 정도를 확인하고 해결을 위한 대안을 발견하게 하는 동시에 이러한 각 대안이 가질 수 있는 합의를 일깨워 주고, 당사자 간에 수용할 수 있는 타협안을 개발하여 그 안에 합의할 수 있도록 지원해 주는 것을 말한다(김영수, 1994: 52).

공공 분야의 분쟁해결에 있어서 알선은 행정기관이나 관청이 소속공무원 중에서 임명된 알선공무원이 자주적인 교섭을 행하기 위해서 쌍방의 의견을 근접시켜 나가는 활동을 주로 지칭한다. 현행 환경 분쟁 조정법은 분쟁처리절차로 알선, 조정, 재정의 세 가지 유형을 인정하고 있는데, 알선은 대체적 분쟁해결절차 중에서 형식성이 가장 약한 약식

3) 여기서 조정(調整)의 개념은 법적 용어로 사용된 경우로서 이해관계를 달리하는 당사자 간의 행위나 상태를 객관적 견지에서 해결하는 행위 또는 분쟁관련 당사자들이 그들의 견해 차이를 공동으로 탐구하고 해소하려는 임의적 절차를 말한다.

절차이다. 이는 알선위원이 분쟁당사자의 의견을 듣고, 그 요점을 정리하는 등 사건이 공정하게 해결되도록 주선함으로써 분쟁당사자들의 화해를 유도하여 합의에 이르게 하여 분쟁을 해결하는 절차를 말한다(하혜영, 2008: 3-4).

(2) 조정(mediation)

조정은 알선이 실패한 경우에 적절한 대안을 마련하여 그 해결방안을 제시하는 과정으로서 조정자 또는 조정위원회가 갈등당사자들의 주장과 쟁점을 조사하고 자신의 조정안을 당사자들에게 제시하여 수락을 권고하는 정치적 활동이다. 알선과 마찬가지로 조정은 그 해결이나 수락을 강제하는 절차가 없고 당사자가 이에 따를 의무가 없다는 점에서 동일하지만, 조정은 해결방안의 제시에 있어서 알선보다 적극적이라는 점에서 알선과 구별된다고 할 수 있다(김렬, 1995: 1156). 이러한 조정 방식은 상기한 알선방식과 마찬가지로 현재 우리나라의 중앙정부와 지방정부간 갈등해결에서 적용된 경우는 없으나, 환경 분쟁과 관련하여 환경분쟁조정위원회에 의한 중앙 및 지방정부와 지역주민 간, 지방정부 상호간 갈등해결에 적용되는 사례가 있다.

(3) 중재(arbitration)

중재는 중재위원회가 내린 결정을 통해 분쟁당사자들이 중재안의 수락과 이행을 강제함으로써 당사자들을 법률적으로 구속하는 준사법적 갈등조정방식이라고 할 수 있다. 중재는 조정과 차이점이 있는데, 조정은 제시된 해결방안에 대하여 거부와 자유가 최종 단계에서 인정되나, 중재의 경우 중재회부에 대한 여부 결정은 자율이지만 일단 중재판정(arbitration award)이 내려지면 복종해야 한다는 것이다.

또한 중재는 각 분쟁당사자들에게 주어진 해결과정과 대안결정의 지배력에 있어서도 조정과 차이가 있다. 즉 조정의 경우는 분쟁당사자들의 해결과정과 대안결정에 대한 지배력이 각각 높은 반면, 중재의 경우는 분쟁당사자들은 해결과정에서의 지배력은 높지만, 대안결정의 지배력은 낮다고 할 수 있다(Folberg, 1986: 58).

(4) 재판(adjudication)

재판은 사법기관의 강제적 결정에 의한 갈등해결방식이다. 즉 재판은 단일의 판사가 최종적인 결정을 하기에 앞서서 분쟁당사자가 사실과 논증을 제공하는 계층적 과정(hierarchical process)을 거친다. 여기서 판사는 갈등당사자들의 입장이 수용될 수 있는 다른 하나의 견해에 적합하도록 조치하거나 동조하도록 결정함으로써 단일의 판결을 통하여 갈등당사자들 간에 상충되는 가치와 이해관계를 통합하는 것이다(Zartman, 1983: 69-70). 우리나라의 경우 정부 간 갈등을 비롯한 지역분쟁해결을 위한 재판방식으로는

헌법재판소의 권한쟁의 심판과 법원에 의한 사법적 해결방식을 들 수 있다(홍준형, 1996: 10-19).

3) 제도적 해결방식

환경갈등 및 분쟁해결을 위한 제도적 방식에는 환경분쟁조정제도가 있다, 환경분쟁조정제도는 준사법적 분쟁해결기구를 통해서 환경 분쟁을 소송외적 방법으로 신속하고 공정하게 해결하려는 제도이다. 환경분쟁조정제도는 중앙환경분쟁조정위원회와 지방환경분쟁조정위원회가 있는데, 이는 「환경분쟁조정법」에 근거하고 있다. 중앙환경분쟁조정위원회는 환경부에 설치되어 있고, 지방환경분쟁조정위원회는 각 특별시·광역시 또는 도 산하에 설치되어 있다. 중앙환경분쟁조정위원회는 현재 환경부 소속의 합의제 행정관청으로서 독립성을 가진 준사법적인 업무를 수행하는 기관이다.

환경분쟁조정위원회에서는 환경피해사건의 해결을 위해서 알선, 조정, 재정 방식을 사용할 수 있으며, 이를 통해서 환경 분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하는 것을 목적으로 한다. 분쟁조정 절차 살펴보면, 국민이 위원회에 환경 분쟁 사건의 조정을 신청하면 환경피해에 대한 조사를 거쳐서 위원회 회의를 통해 조정결정을 하고, 이 결과를 당사자에게 알린다. 위원회의 조정 및 재정결정 효력은 당사자가 조정 및 재정문서가 송달된 날부터 60일 이내에 법원에 소송을 제기할 경우에는 효력이 없어지게 되고, 당사자가 소송을 제기하지 않을 경우에는 해당 결정문이 효력을 가지게 된다(하혜영, 2009: 338).

정부 간 환경갈등 및 분쟁해결을 위한 제도적 방식으로는 공공갈등해결을 위한 제도적 수단이라 할 수 있는 주요 기구로는 갈등관리심의위원회, 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회, 지방자치단체조합 등이 운영되고 있다. 갈등관리심의위원회는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 근거를 두고 있으며, 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회 등은 「지방자치법」에 근거를 두고 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 갈등을 다루는 주요 기구라고 할 수 있다.

Ⅲ. 정부 간 환경 분쟁 해결의 실패사례 분석

본 연구에서는 정부 간 환경 분쟁 중에서 미해결된 실패사례로서 한강 하구역 습지보호구역 지정문제 관련 환경부와 김포시 간의 분쟁 사례와 하이닉스 반도체 이천공장 증설 관련 환경부와 경기도 및 이천시 간 분쟁사례를 선정하여 분석하고자 한다.

1. 한강 하구역 습지보호구역 지정 관련 분쟁사례

1) 분쟁사례의 개요 및 갈등주체

2005년 3월 한강 하구역 습지보호구역 지정문제는 김포시 지역에 환경부가 환경보호를 위해 습지보호구역 지정계획을 발표하면서 갈등과 분쟁이 야기된 사례이다. 당시 김포시는 지정학적 위치로 인해 지역개발에서 규제를 받아왔으며, 2003년부터 시작된 김포 신도시 건설 사업을 포함한 산업단지 및 관광단지 조성사업, 그리고 이런 사업들을 위한 도로 등의 기반시설 확충사업 등은 지역발전의 계기로 인식되고 있었다, 그렇기에 김포시의 입장에서는 환경부가 추진하려는 습지보호구역 지정계획은 이런 발전계획을 제한하는 것으로 김포시의회에서는 지역개발행위의 제한이며, 시민들의 생존권과 재산권을 침해하는 정책이라고 주장하면서 갈등이 유발되었다(박홍엽, 2007: 301-302).

이와 같은 습지보호구역 지정계획 발표에 앞서 2004년 2월 환경부는 전국 주요 하구역 생태계 정밀조사의 일환으로서 한강 하구역에 대한 조사를 동년 12월까지 실시하였다. 그 결과 한강 하구역은 자갈, 모래, 뺨 등 자연지형과 버드나무군락, 갈대군락, 농지 등을 형성하고 있는 대규모의 습지와 저어새의 산란지인 유도 등이 분포하며(장항습지, 산남습지, 시암리습지 등), 이러한 습지를 기반으로 다양한 생태계가 발달해 있는 생태계의 보고이자 보호종에 해당되는 희귀 생물의 서식지라는 것이다. 특히 한강하구에는 저어새·매 등 멸종 위기종 1급이 4종, 큰기러기·큰고니·개리·재두루미 등 멸종 위기종 2급이 22종 서식하는 등 보전가치가 매우 크다는 조사결과를 발표했다. 또한 최근 들어 한강하구는 수도권 내에서도 개발압력이 높은 지역으로 농경지 및 임야면적이 감소하는 지역으로 지적되고 있다(한강유역환경청, 2007).

이러한 조사결과를 토대로 환경부는 2005년도부터는 한강하구는 수도권에 인접하여 인근 주민들의 생태체험 및 정서함양에 크게 기여할 수 있는 특별한 지역이며, 이러한 소중한 습지자원을 체계적으로 보전하기 위해 한강하구 습지보호구역 지정 추진을 공표하였다. 한강하구 습지보호지역은 강화군 1리, 고양시 5개동, 김포시 11리, 파주시 6리의 행정구역을 포함하고 있으며, 파주시, 김포시, 고양시, 강화군 등 한강하구는 최근 도시개발사업이 활발히 추진되고 있다. 특히 한강하구와 직접 연결된 김포시에서는 신곡, 장기·양곡, 마송지구가 개발 중에 있다. 한강하구 습지보호구역의 면적 및 구성 비율 현황은 <표 1>와 같다.

<표 1> 한강 하구역 습지보호지역 면적 및 구성 비율 현황(2007년)

구 분		면적(k㎡)	비율(%)
김포시(보구곶리,조강리,용강리,가금리,마근포리,시암리,후평리,석탄리,마곡리,봉성리,누산리)		22.984	37.9
고양시(구산동,법곶동,대화동,장항동,신평동)		14.230	23.5
파주시(대동리,성동리,법흥리,송촌리,신촌리,문발리)		14.536	23.9
강화군(월곶리)		8.918	14.7
합 계		60.668	100.0
기 타	<ul style="list-style-type: none"> · 소유현황 : 국유지 97.8%, 공유지 0.5%, 사유지 1.4%, 기타 0.3% · 지목별 현황 : 천 97.0%, 전 0.7%, 임야 0.5%, 기타 도로 등 1.8% 		

자료: 한강유역환경청(2007)

환경부는 최근 국제적인 환경보호 및 경쟁력 강화라는 차원에서 한강 하구역 습지보호구역 지정 추진을 핵심정책으로 시행하는 과정에서 김포시와 지역주민들은 지역발전과 시민들의 생존권에 위협을 받게 된다는 이유를 제시하였고, 습지보호구역지정 추진에 대해 결사적으로 반대 의사를 나타내며, 정밀재조사 요구와 행정소송 제기 검토함에 따라 상호간 갈등이 유발되었다.⁴⁾ 한강 하구역 습지보호구역 지정 관련 분쟁사례의 주체는 환경부와 김포시(지역주민)이다.

2) 분쟁의 유형(성격)

앞에서 살펴본 바와 같이 환경부가 한강하구를 습지보호지역으로 지정하려는 이유는 대규모의 습지가 조성되어 있으며, 다양한 생태계가 발달해 있는 생태계의 보고이자 보호종에 해당되는 희귀 생물의 서식지이기 때문에 국내외적으로도 환경보전가치가 매우 큰 지역이라는 사실을 들고 있다.

이에 반해 김포시와 지역주민들은 한국전쟁 이래 현재까지 김포 전 지역이 철조망, 그린벨트로 묶여 지역경제 활동에 많은 어려움이 있었고, 수도권정비계획법, 토지허가구역, 주택·토지 투기지역지정, 신도시 일방축소, 군사시설보호구역 지정 등 2중 3중의 규제로 인해 지역발전과 시민의 생존권이 크게 제한 받아왔다는 입장을 나타내고 있다. 또한 이러한 규제로 인해 수도권 최대의 낙후지역으로 추락하게 되었고, 여기에 이번에 또 김포 전역에 철새보호 미명 아래 습지지역을 지정한다는 것은 김포시와 김포시민에게 희생만을 강요하는 것으로 절대 수용 불가라는 매우 강경한 입장을 나타내고 있다.

4) 김포신문, 2005년 5월 7일자.

요컨대 한강 하구역 습지보호구역 지정 관련 갈등은 ① 환경부와 해당 자치단체·지역 주민간의 이해갈등에 해당되며, ② 환경보전과 지역 개발 및 경제 활성화라는 가치갈등에 해당된다.

3) 분쟁의 원인 및 쟁점

분쟁의 원인은 2005년 3월 환경부의 한강 하구역 습지보호구역 지정계획이 발표되면서 이에 영향을 받게 되는 김포시가 격렬한 반대의사를 표명하였고, 김포시의 경우 고촌에서 사우동, 양촌-하성에 이르기까지 시 전역을 포괄하는 환경규제가 될 수 있고, 산업단지, 관광단지 조성사업, 기반시설 확충사업 등의 지역발전계획 등 상당한 수준의 제한을 받게 될 것을 우려하여 갈등이 초래되었다.

2005년 3월 당시 김포시의 입장은 환경부의 계획은 지금까지 받아오던 여러 정부 규제에 습지보호구역과 주변관리구역의 지정으로 또 하나의 규제를 더하는 것으로, 이 계획이 시행되면 운양-하성 제방도로건설계획을 포함한 기반시설 확충사업들이 제한을 받게 되고, 김포시세수입과 홍수조절에서 중요 역할을 하던 골재채취가 불가능하게 된다는 것이다. 즉 김포시의 입장에서는 지역개발사업에 관심을 두고 있는데 반해 환경부는 해당 지역의 유수 변화, 고유 어패류 및 보호종에 속하는 생물에 악영향을 미치기 때문에 습지보호구역 지정을 고수하는 입장 간의 이해관계 상충이 갈등의 주요 원인이 되었다(강상규, 2007).

한강 하구역 습지보호구역 지정과 관련하여 환경부와 김포시간의 분쟁은 크게 3가지 쟁점으로 나누어 살펴볼 수 있는데 다음과 같다(박홍엽, 2007: 309-313).

첫째, 습지보호구역 구간설정에 관한 쟁점을 들 수 있다. 환경부의 한강구역 습지보호구역 지정계획은 신곡수중보에서 강화군 철산리 구간에 이르는 43.5km의 한강 둔치 안쪽의 76.7km²를 지정하는 방안을 포함하는데, 이러한 구간설정은 환경연구원이 2004년에 실시한 서울 마포대교에서 강화군 철산리 일대의 이르는 한강 하구역 생태계 정밀조사와 겨울철 조류 동시 센서스에 근거를 두고 있다. 이들 조사에 의하면, 한강 하구역에는 멸종위기종 1급 4종과 2급 22종 등 26종의 법정보호종이 있다. 하지만 환경연구원의 조사에 기초한 환경부의 습지보호구역 구간지정은 2005년 6월에 김포시 35개의 사회단체 대표로 구성된 범시민대책위의 요구에 의해 실시된 민·관·학 합동 조사와 김포시 야생조류협회의 김포시 전류리의 재두루미 서식지 조사에 의해 그 신뢰성을 의심받기 시작하였다.

김포시의 습지는 우포나 낙동강 하구와 같은 생태계의 보고가 아니기에 지역개발보다 철새보호가 우선할 수 없다는 주장과 함께 범시민대책위의 제안으로 2005년 6월 17일 실시된 민·관·학 합동조사에서 참가자들은 파주시 시계 내의 장항 습지나 산남 습지

와 달리 강 건너편 김포 습지는 물과 나무가 없는 부적격 지역이고, 김포시 시계 내에서는 시암리 습지와 유도를 제외한 지역은 철새의 생육환경과는 거리가 먼 것으로 지적하였다. 이러한 결과로 인하여 범시민대책위를 중심으로 한 김포시민들은 기존 환경부의 생태조사는 군사지역의 출입제한 등으로 그 조사의 정확성에 한계가 있고, 특히 부적격의 김포 습지는 단지 장항 습지와 산남 습지의 공동수계지구로 이들 습지들의 물 관리 차원에서 편입된 것이라고 주장하게 되었다. 또한 2005년 8월 17일 김포시의 행정자료로 공개된 김포시 야생조류협회의 김포습지 내 전류리 지역의 재두루미 서식지 조사 자료는 김포시민들의 환경부 조사에 대한 불신을 더욱 가중시킨 계기가 되었다.

이러한 상이한 조사결과들은 환경연구원의 조사에 바탕을 두고 환경부에 의해 제시된 한강하구역의 전체 습지보호구역 중 김포시 시계 내의 구간설정을 둘러싼 논쟁을 불러왔다. 환경부는 원래 김포시의 습지 중 유도-전류리 지역을 보호구역으로 설정하였는데, 이러한 지정에 대해 김포시의회는 습지 지정 자체를 반대하였으며, 범시민대책위원회를 포함한 지역사회단체들은 실제 보존 가치가 있는 유도-시암리 구간을 제시하였고, 환경단체들은 환경부의 원안을 지지하였다. 반면, 김포시청은 (1) 운양-전류리 도로개설, (2) 전류리-시암리 생태탐방로 지원 선행, (3) 전류리-군하 간 국도개설, (4) 신곡수중보-전류리 구간 수면부에 대해서는 지정 불가 등의 조건하에 환경부안의 수용을 제시하였다.

둘째, 골재채취에 관한 상이한 이해의 대립을 들 수 있다. 특정 지역이 습지보호구역으로 지정되면 골재채취법에 의한 골재채취가 원칙적으로 허락되지 않는데, 환경부와 김포시 사이에 골재채취를 위한 준설작업에 대한 이해의 차이는 이들 간 갈등을 심화시킨 또 다른 쟁점이었다.

환경부가 한강 하구역 습지보호구역을 지정하는 중요 이유 중 하나는, 일산대교 상류 지역에서 행해지는 골재채취를 위한 준설작업으로 인해 발생하는 유수변화와 고유 어패류에 미치는 악영향을 방지하는데 있었다. 이러한 이유로 김포시가 일산대교 부근의 준설작업과 관련하여 2005년 2월에 한강환경청에 제출한 사전환경영향평가는 환경부에 의해 계속 보류되고 있었다.

준설작업에 대한 환경부의 이런 부정적 이해와 달리 김포시에게 준설작업은 홍수로 인한 침수피해를 방지하는 주요 수단인 동시에 시의 세수입의 증가를 위한 주요 재원이었다. 김포시에 의하면, 1992년 한강유람선 운행을 위해 설치된 김포시 고촌수중보로 인하여 김포대교 부근의 퇴적물이 쌓여 수심이 낮아졌을 뿐만 아니라, 이로 인해 홍수 지역류로 인한 김포시의 침수피해 가능성이 높아가고 있으므로 정기적 준설이 필요하다고 한다. 이런 김포시의 주장은 서울지방국토관리청의 2002년 “한강하구 하상변동 분석연구”에 의하여 설득력이 더해지는데, 이 자료에 따르면 한강하구 신곡수중보-전류리 10km 구간 하상이 2002년도에는 1994년보다 5m 이상 높아지고, 퇴적층도 매년 40만m³

정도 증가하는 것으로 나타나고 있다.

이외에도 2003년 환경정책평가연구원의 “하구역 환경보전전략 및 통합환경관리 수립 방안”에 관한 연구”는 기후변화 및 이에 따른 해수면의 변동으로 인한 하천의 안전 및 재해예방연구의 필요성을 제기하고, 2005년 건설기술연구원의 한강준설사업 사전환경성 검토에 의하면 한강하구의 안전 및 재해예방 대책이 미흡함을 근거로 정기적 준설의 필요성을 제시하고 있다. 이러한 연유로 김포시의회와 시민단체들은 습지보호구역의 지정으로 준설작업이 중단될 경우 홍수에 의한 침수방지대책을 환경부에 지속적으로 요구하였다. 홍수재해방지의 수단으로서 뿐만이 아니라 준설작업에 의한 골재채취는 연간 60~100억 원의 김포시 세수입을 가져오는 중요한 사업이었다.

셋째, 습지보호구역 주변 관리지역 지정을 둘러싼 논란을 들 수 있다. 습지보호구역 지정의 근거법인 습지보전법 제13조에 의하면 특정지역이 습지보호구역으로 지정되면 동·식물의 포획과 채취, 건축물과 공작물의 신·증축, 토지형질 변경, 그리고 토석채취 등이 전면 금지되며, 또한 습지에 영향을 줄 수 있는 습지보호구역 주변지역은 습지보호구역의 1/2에 해당하는 면적까지 습지주변 관리구역으로 지정할 수 있는데, 관리지역으로 지정되면 일정 규모 이상의 간척사업이나 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위는 환경부 장관의 허가를 얻어야만 가능하다. 이러한 규제조항으로 인하여 김포시민들에게 습지보호구역의 지정만이 아니라 주변관리구역의 지정은 지역개발사업과 관련하여 초미의 관심사였다.

비록 환경부가 수차례에 걸쳐 지금까지 습지보호구역의 지정으로 주변지역을 관리구역으로 지정한 예가 없으며, 한강하구역의 경우에도 관리구역을 지정할 계획이 없음을 표명했음에도 불구하고, 지금까지 중앙정부의 행정행위 형태에 대한 불신과 2005년 6월 23일 입법 예고된 자연환경보전법 시행령 개정안에 의거한 습지보호구역의 경계로부터 500m 이내의 개발 사업은 경관심사를 받아야 한다는 규정은 김포시 주민들의 불신과 불안감을 반감시키지 못하였고 환경부와의 갈등이 초래된 주된 원인이 되었다.

4) 분쟁해결전략

환경부의 습지보호구역 지정과 관련하여 김포시 의회나 지역 시민단체들이 제기한 가장 큰 불만은 개발이나 규제정책 수립 시 해당 지역주민의 의사가 제대로 반영되지 않았다는 것이다. 이러한 원인은 기존 정부의 정책수립 절차와 밀접한 관련이 있는데, 이 절차에 의하면 먼저 개발이나 규제에 대한 부처의 정책안이 완성되면 이에 대한 해당 시·군의 검토의견을 수렴하고 필요시 주민설명회를 개최하며 마지막으로 관계부처의 협의를 거친 뒤 고시하게 된다.

그리고 해당 자치단체와 지역주민의 의견을 수렴하기 위한 시·군의 검토의견 요청이

형식적인 요식행위로 그치게 되고, 주민설명회가 부처의 일방적 사업설명회가 됨으로써 진정한 주민들의 의견이 정부정책에 수용될 방법이 결여되어 있다는 것이다. 이 처럼 한강 하구역 습지보호구역 지정문제도 지역주민들의 참여나 의사가 제대로 반영되지 못하였다.

환경부의 지역주민들에 대한 사업의 정보공개 및 주민설명회 개최 시도는 김포시민들의 정부 불신 등으로 진전되지 못하였고, 갈등당사자간 심도 있는 토론의 장도 마련되지 못하였다. 이러한 이유로 현안에 대한 논의는 주로 환경부-김포시장, 환경부-김포시의회, 환경부-시민대표 등 환경부와 개별 당사자들과의 비공식적 채널을 통한 타협과 설득에 의존하게 되었으나 갈등해결에 큰 진전이 없었다고 볼 수 있다. 또한 습지보호구역의 지정과 관련하여 다양한 이해당사자가 존재하고 여러 쟁점들이 산재해 있었음에도 불구하고, 이러한 이해당사자들의 참여와 합의를 통해 문제해결의 돌파구를 모색하기 위한 조정위원회나 민·관 협의체 등 갈등해결을 위한 조직체의 구성이 없었고, 습지보호구역 구간지정과 관련하여 한강하구역의 생태계 현황에 대한 정밀조사 필요성이 강조되었고 실제 범시민대책위원회 등의 시민단체들의 요구가 있었음에도 이런 정밀조사를 위한 이해당사자들의 참여가 보장된 공동조사단의 구성도 이루어지지 않았다(박홍엽, 2007: 322-323).

요컨대 환경부와 김포시에서는 지역주민들에 대한 설득과 합의를 도출하지 못하였고, 습지보호구역 지정문제와 관련된 쟁점사항에 대한 공동 조사활동이나 협의기구의 활용도 미약한 수준으로 평가할 수 있다.

5) 분쟁의 결과(분쟁해결 정도)

본 사례는 환경부와 김포시 간의 갈등뿐만이 아니라 김포지역 내에서도 의견이 분분한 사항이었다. 당시 환경부의 구간 지정 안에 대하여 김포지역의 일부 환경단체는 지지하였으며, 김포시 의회는 보호구역 지정 자체를 반대하였고, 범시민대책위를 위시한 일부 시민단체들은 당시 환경부의 지정 안에 조건부 찬성을 하면서 이 구간 지정 시 도로 건설과 제방축조 등을 요구하였다. 반면에 김포지역 주민들은 대체로 환경부의 지정 안에 대해 수용거부를 표명하였다.

결국 환경부와 김포시 및 지역주민, 김포 한강하구습지지정 반대대책위원회, 환경단체 등 지역의 다양한 이해당사자들의 의견조정이나 참여에 어려움이 있었고, 김포지역 주민들 간에도 이해관계 대립으로 인한 갈등이 지속되고 있는 실정이다. 또한 환경부가 이 사업의 추진과정에서 김포지역 주민들의 의사를 제대로 수렴하지 않은 채 강행함으로써 상호간 갈등해결이 진전되지 못한 상태로 남아 있다.

2. 하이닉스 반도체 이천공장 증설 관련 분쟁사례

1) 분쟁사례의 개요 및 분쟁주체

하이닉스 반도체 이천공장 증설 갈등사례는 2006년도에 하이닉스 반도체가 확보하고 있는 이천지역 부지에 제2공장 증설 허용문제와 관련하여 정부에 사업 추진을 위해 승인을 요구하였으나, 당시 정부는 반도체산업의 필수원료인 구리(cu)를 사용하기 때문에 공정과정에서 유발되는 특정 수질유해물질이 배출되어 팔당상수원 오염 등 환경보전에 위해를 줄 수 있다는 이유로 상수원수질보전 특별대책지역 내 공장증설 입지를 불허한다는 방침을 고수하면서 경기도/이천시와 환경부 간의 갈등이 야기되었다.⁵⁾

2006년 9월 정부의 종합대책에 대해 경기도는 하이닉스 반도체 등 수도권 규제완화를 통한 주요 기업 및 산업의 투자·입지 필요성을 촉구·발표하였다. 이후 동년 11월에 이천공장 증설문제와 관련하여 환경부, 경기도, 하이닉스 고위 관계관 회의가 개최되었고, 동년 12월에 하이닉스는 공장증설 투자계획서를 정부 제출하고 재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 환경부, 국가균형발전위원회 등 소속기관이 참여한 정부 합동으로 하이닉스 반도체 이천공장 증설문제에 대한 현지 실사가 시행되었으나, 당사자들 간의 이해관계 조정에 진전이 없었다. 이후 2007년에 이천시와 경기도는 공장증설 허용 건의서를 환경부 장관과 국무총리에게 각각 건의·전달하고, 2008년 이후부터 2009년 현재까지 정부와 경기도, 이천시, 하이닉스 반도체 등 관련 당사자 간 수차례에 걸친 현안 회의 및 협의, 정부의 태스크포스팀(task force team) 구성 및 관련 기관회의, 조사결과 회의, 전문가 토론회 개최 등이 이루어져 왔으나 궁극적으로 경기도와 이천시가 요구하는 공장증설 허용문제에 대해서 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 상태이다.

하이닉스 반도체 이천공장 증설 관련 사례의 분쟁의 주체는 환경부/산업자원부(현 지식경제부)와 경기도(이천시)이다.

2) 분쟁의 유형(성격)

하이닉스 반도체 이천공장 증설 관련 분쟁사례는 ① 환경부와 경기도(이천시 및 지역 주민 등)간 이해관계 대립이라는 이해갈등이며, ② 상수원 등 환경을 오염시킬 수 있는 구리 등을 사용하는 공장의 입지를 원천적으로 금지하는 산업입지 관련 환경규제와 규

5) 환경부가 주장하는 구리(cu)의 유해물질 배출 등 팔당상수원수질오염 우려에 대해 경기도의 입장은 구리는 인체보다 물벼룩, 무척추동물 등 수생태계에 민감한 독성을 갖고 있어 특정 수질유해물질에서 제외하기 곤란하며, 수생태계는 일부 물질의 규제보다는 생태독성으로 관리하는 것이 바람직하고 산업의 발달로 사용·배출되는 유해물질을 포지티브방식으로 관리하는 데에 한계가 있다고 주장하고 있다. 또한 생태독성의 규제가 2011년부터 시행됨에 따라 구리를 포함한 수생태계에 영향을 미치는 물질을 생태독성기준으로 관리가 가능하고 실제 구리배출농도가 높은 축산폐수처리시설에 대해 기준이 제대로 마련되어 있지 않은데, 하이닉스 반도체와 같은 첨단기업 입지를 불가하는 것은 논리적 모순이라는 입장이다(경기도, 2009).

제 완화 간 갈등에 해당되는 입지갈등이며, ③ 상수원수질보전 특별대책지역이라는 환경규제가 적용되고 있는 지역에 공장증설이라는 지역개발과 상수원수질보전(환경보전) 문제간의 가치갈등에 해당된다.

3) 분쟁의 원인 및 쟁점

분쟁의 원인은 하이닉스 반도체의 이천공장 증설문제에 대해 환경부는 반도체 공장의 입지는 ‘팔당호 상수원보호 정책’⁶⁾의 일관성 유지라는 차원에서 구리 등 유해물질 배출로 인해 상수원 수질오염의 위험성이 매우 크다는 이유 때문에 허용불가 입장을 계속적으로 표명해왔다. 이에 대해 경기도 및 이천시는 외국의 경우 원천적으로 공장입지를 불허하는 국가는 없으며, 중금속 등 유해물질 배출기준을 정해 운영하고 있다고 주장하면서 주요 산업 및 공장입지 등 지역경제 활성화가 시급하기 때문에 환경부가 공장증설 불가 방침을 고수하는 것은 단순히 팔당수질보전대책 등 수도권 규제만을 고집하고 현실을 제대로 인식하지 못한 처사라는 입장이다(경기도, 2007).

2007년 1월 하이닉스 반도체는 당초 2006년도 사업계획안을 변경하여 하이닉스반도체 이천공장 증설에 있어서 구리를 처리할 수 있는 폐수최적처리기술 도입 시 배출기준에 관계없이 구리공정 전환 허용 등을 골자로 한 수정안을 제출하였고⁷⁾, 경기도는 하이닉스반도체의 수정안 허용을 정부에 건의하였으나, 환경부는 하이닉스의 수정안 및 경기도의 건의안에 대해 재검토를 고려해오다 결국 팔당상수원 수질보전 문제의 심각성을 제기하며 이천공장 증설 불허 방침을 현재까지 고수하고 있다.

4) 분쟁해결전략

하이닉스 반도체 이천공장 증설 문제는 환경부 및 산업자원부(현 지식경제부)와 경기도, 이천시, 지역주민 등 갈등당사자간 대화와 협상이 진전되지 못하였고, 상호간의 입장 및 이해관계의 현격한 차이로 인해 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다.

그 동안 환경부 등 관련 기관에서는 구리규제 개선 태스크포스팀(task force team)을 구성하여 공장 증설에 따른 환경오염 및 유해성 여부 등을 조사하고, 조사결과 회의 및 관련 전문가집단 회의 등 정부 차원의 수차례 회의가 진행되어왔다. 또한 환경부와 경기

6) 팔당호는 최대 규모의 단일상수원으로서 수질보전을 위해 그 외곽지역은 수도권정비계획법상 자연보전 권역으로 지정하여 3만m² 이상의 공장, 학교, 관광시설 등 인구유입을 유발하는 시설을 제한하고 있으며, 상수원에 인접한 지역은 특별대책지역으로 지정하여 특정 수질유해물질 배출시설 뿐만 아니라 음식점, 숙박시설 등까지도 금지하고 있다(환경부, 2007).

7) 하이닉스는 당초 2010년까지 13조 5,000억을 투입해 이천공장 7만 5,000평의 부지에 300mm 웨이퍼공장 3개동을 건설할 예정이었다. 이에 대해 정부 및 충청북도 등 전국 13개 시·도가 수도권 상수원 오염과 지역균형발전을 내세워 이천공장 증설에 강력히 반대함에 따라 하이닉스 반도체는 ‘신 청주공장 1개 라인 증설, 후 이천공장 2개 라인 증설을 골자로 한 수정 투자계획서를 2007년 1월에 정부에 제출하였다(경기도, 2007).

도, 하이닉스 반도체의 담당자 등 관련 이해당사자들 간 회의를 수차례 개최하였으나 이천공장 증설문제에 대한 최종 합의를 도출하지 못하였다.

5) 분쟁 결과(분쟁해결 정도)

하이닉스 반도체 이천공장 증설 관련 갈등은 2010년 초 현재 미해결된 상태이며, 최근 경기도와 도 의회는 정부와 청와대에 이천공장 증설 허용을 계속 촉구하고 있는 상태이다.⁸⁾ 결국 환경부 등 정부의 입장이 변하지 않고 이천공장 증설 불허라는 정책기조가 지속되자 하이닉스 반도체는 2009년 말 중국에 있는 반도체 공장에 추가 투자를 했고, 후공정 공장까지 완공했다.

이상에서 살펴본 한강 하구역 습지보호구역 지정과 하이닉스 반도체 이천공장 증설문제 관련 환경 분쟁 사례에서 주요 요인별로 비교 분석하여 정리한 결과는 <표 2>과 같다.

<표 2> 분쟁사례의 주요 요인별 비교

분쟁 사례	분쟁 주체	분쟁 유형 (성격)	분쟁의 원인 및 쟁점	분쟁해결전략		분쟁 결과 (분쟁해결 정도)	비고
				협상(타협) 유무	협의체 (분쟁해결기구) 활용		
한강 하구역 습지보호구역 지정	환경부와 김포시	- 이해관계 분할 (중앙정부와 해당 지자체·지역주민 간) - 가치갈등 (환경/생태계 보전과 지역개발)	- 분쟁원인(쟁점): 환경부의 한강 하구역 습지보호구역 지정계획에 대해 이에 영향을 받는 김포시가 적극 반대, 김포시는 사업단지, 관광단지 조성사업, 기반시설 확충사업 등의 지역발전계획 등 제한 및 규제를 받게 됨 - 김포시: 침수피해 방지, 세수입 증가 - 환경부: 유수변화, 고유 어패류에 악영향, 습지보호구역 주변 관리지역 지정(김포시민: 지역개발사업 관련 관심사)	- 환경부의 주민설명회 개최 시도는 김포시민들의 정부 불신 등으로 불발되었고, 당사자들 간의 토론과 협상의 장이 마련되지 않음(협상 무)	- 공식적 협의체 (협의기구) 나 공동조사 활동 부재	- 분쟁해결이 결여되고, 지역주민들의 의사 반영 미흡	

8) 매일경제. 2009년 1월 21일자.

분쟁 사례	분쟁 주체	분쟁 유형 (성격)	분쟁의 원인 및 쟁점	분쟁 해결 전략		분쟁 결과 (분쟁 해결 정도)	비고
				협상(타협) 유무	협의체 (분쟁 해결기구) 활용		
하이닉스반도체 이천공장 증설	환경부/산자부(지식경제부)와 경기도 (이천시)	<ul style="list-style-type: none"> - 이해 관계 갈등 등 (중앙정부와 해당 자치단체·지역주민 간 이해관계 대립) - 입지 갈등 (상수원을 오염시키는 구리 사용하는 업지를 원천적으로 금지하는 산업입지 관련 규제완화의 등) - 가치 갈등 (공장증설이라는 개발과 상수원 수질 (환경보전)) 	<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁원인(쟁점): 환경부의 팔당상수원 수질오염 등 환경규제와 경기도 및 이천시가 주장하는 지역경제 활성화문제를 놓고 상호간 이해관계 대립 - 경기도(이천시): 당초 안을 변경하여 하이닉스반도체 이천 공장 증설에 있어 구리를 처리할 수 있는 폐수최적처리기술 도입시 배출기준에 관계없이 구리공정 전환 허용 등을 골자로 한 수정안 건의 - 환경부: 경기도(이천시)의 건의안에 대해 팔당상수원 수질보전 문제로 증설 불허방침 고수, 팔당특별대책지역의 경우 구리를 사용하는 산업입지 허용을 검토하였으나 이후 금지(불허) 표명 	<ul style="list-style-type: none"> - 당사자 간 수차례에 걸친 현안 회의 및 협의, 정부의 태스크포스팀 (task force team) 구성 및 관련 기관 회의, 조사결과 회의, 전문가 토론회 등을 개최하였으나 당사자 간 협상 및 타협(설득)이 이루어지 못했음 	<ul style="list-style-type: none"> - 임시적 성격의 협의를 통한 논의는 개최되었음 	<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁 해결 실패 (미 해결) 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경부 (산자부) 의 입장과 경기도 (이천시, 주민 등) 의 입장 및 이해관계의 현격한 차이로 인해 해결의 실마리를 찾지 못함

IV. 시사점 및 결론

본 연구는 중앙정부와 지방정부 간 환경 분쟁 사례 중에서 미해결된 실패사례를 분석하여 다음과 같은 시사점 및 함의를 도출하였다.

먼저 한강 하구역 습지보호구역 지정 관련 분쟁사례의 분석결과에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 분쟁사례의 성격은 환경부와 김포시(지역주민) 간의 환경(생태계)보전을 위한 규제와 지역개발 요구 및 규제지정 반대를 주장하는 당사자 간 이해관계의 차이에서 유발되는 이해관계 분쟁에 해당된다.

둘째, 환경부의 김포시에 대한 정보공개와 주민설명회 개최 시도는 김포시민들의 정부 불신으로 불발됨으로써 당사자들 간의 토론과 협상과정이 제대로 진척되지 못하였다. 결국 현안에 대한 논의 활동은 대체로 환경부-김포시장, 환경부-김포시의회, 환경부-시민대표 등 환경부와 개별 당사자들과의 비공식적 채널을 통한 타협과 설득에 의존하게 되었으나 갈등해결에 진전이 없었다.

셋째, 당사자 간 분쟁해결을 위한 공동 조사활동과 공식적인 협의기구 운영을 통한 분쟁해결 활동이 이루어지 못했다.

넷째, 환경부가 추진한 한강 하구역 습지보호구역 지정이라는 규제정책의 수립과정에서 김포시 및 지역주민 등 이해당사자의 참여방법이 결여되고 지역주민들의 의사반영이 미흡하였다.

요컨대 한강 하구역 습지보호구역 지정 관련 분쟁사례는 갈등당사자간 합리적 원칙 및 준거를 설정한 토론 및 협상과정이 부재하였으며, 다자간 협의체와 같은 공식적인 협상기구를 통한 갈등해결 적용이 되지 않음으로써 분쟁해결에 진전이 이루어지지 못하였다.

다음으로 하이닉스반도체 이천공장 증설 관련 분쟁사례의 분석결과에 대한 시사점 및 함의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 분쟁사례의 성격은 중앙정부와 해당 자치단체·지역주민 간 이해관계 대립이라는 이해관계 갈등이며, 상수원을 오염시키는 구리 사용하는 산업의 입지를 원천적으로 금지하는 산업입지 관련 규제와 규제완화 간의 입지갈등, 그리고 공장증설이라는 개발과 상수원수질(환경보전)이라는 가치갈등이라고 할 수 있다.

둘째, 당사자 간 수차례에 걸친 현안 회의 및 협의, 정부의 태스크포스팀(Task Force Team) 구성 및 관련 기관회의, 조사결과 회의, 전문가 토론회 등을 개최하였으나, 당사자 간 협상 및 타협이 결국 이루어지 못했다는 점이다.

셋째, 정부의 관련 TF Team구성 등 임시적 성격의 협의체를 통한 토론과 논의, 조사

활동 등 협의기구 활용은 이루어졌으나 분쟁현안 해결에 대한 진전이 없었다.

요컨대 하이닉스 반도체 이천공장 증설 관련 분쟁사례는 당사자 간 분쟁현안이 되고 있는 상수원 수질오염이라는 환경피해에 대한 합리적 기준과 환경규제 완화를 통한 지역경제 활성화라는 기준에 대한 쌍방향적 토론 및 협상과정이 부족하였으며, 관련 당사자가 참여하는 협의체를 통해 현안의 해결에 노력하였으나, 궁극적으로 분쟁해결에 진전이 이루어지지 못하였다.

오늘날 분권적·자율적·참여적 행정이 요구되는 환경 하에서 정부 간 갈등은 이해당사자간에 자율적으로 해결·조정되는 것이 가장 바람직하며, 상호간 해결방안에 대한 수용가능성이 더욱 크다고 할 수 있다. 정부 간 갈등이 불가피하게 조정·해결될 가능성이 없거나 지체될 경우에는 당사자 간 협상에 의해 그 해결방안을 마련하는 것이 효율적이라고 볼 수 있다. 이러한 당사자 간 협상과 타협을 위해서는 성공적 협상의 요건을 검토하여 적용할 필요가 있으며, 아울러 협상의 관행 및 문화의 정착, 해당 지역주민의 참여 확대 및 정보공개와 활성화, 협상유인의 확보 등도 고려되어야 할 것이다.

최근 끊임없이 빈발하고 있는 정부 간 환경 분쟁은 이해갈등 및 입지갈등, 가치갈등인 경우가 대다수라고 볼 수 있다. 이러한 환경 분쟁을 해결할 수 있는 최선의 방법은 분쟁현안에 대해 원칙에 준거하여 당사자 간 이해와 협조를 통한 협상과 타협 방식을 통한 상황 적합적 적용이 바람직할 것이다.

<참고문헌>

- 김광구·홍성만. (2008). 공공갈등관리 기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구 : 정부간 갈등관리 기구를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 22(4): 1-17
- 김 렬. (1995). 자치시대의 환경정책 : 참여와 협상을 통한 규칙제정. 「한국행정학보」, 29(4): 1153-1170.
- 김상태. (2007). 「국가와 지방자치단체간 분쟁해결제도에 관한 공법적 연구: 일본과의 비교법적 연구를 중심으로」. 법학 박사학위논문, 한양대학교 대학원.
- 김영수. (1994). 「지방자치단체간 분쟁조정방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김준한. (1997). 행정부와 대체적 분쟁해결제도. 「한국행정학보」, 30(4): 37-53.
- 나태준 외. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 서울: 한국행정연구원.
- 문 채·김광구. (2006). 「중앙·지방정부간 협력적 계획체제 구축방안에 관한 연구 : 국군기무사령부 과천이전사업을 사례로」. 안양: 국토연구원.
- 박균성·함태성. (2006). 「환경법」. 서울: 박영사.

- 박홍엽. (2005). 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료」. 서울: 국무조정실.
- 박홍엽 외. (2007). 「공공갈등 : 소통, 대안 그리고 합의형성」. 서울: 르네상스.
- 이달곤. (1993). 협상의 체제론적 접근. 「행정논총」, 31(2): 2186-2203.
- 최우용. (2006). 지방자치단체간 환경분쟁에 대한 효과적인 해결방안. 「환경법연구」, 28(1): 53-80.
- 하혜영. (2007). 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석. 「행정논총」, 45(2): 309-330.
- _____. (2008). 대체적 분쟁해결방식의 효과에 대한 경험적 연구 : 환경분쟁조정위원회의 분쟁사례를 중심으로. 「한국정책학회 2008년 하계학술대회 발표자료집」.
- _____. (2009). 환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구: 조정성립 요인의 판별과 예측을 중심으로. 「한국행정학회보」, 43(4): 335-357.
- 하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결. 「한국정책학회보」, 16(4): 329-357.
- 홍성만 외. (2008). 「공공갈등관리 기능 및 조직체계 재설계 방안」. 한국정책학회.
- 홍성만·박홍엽. (2007). 공공갈등관리기구의 역할 정립 모색 : 중앙정부를 중심으로. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 홍준형. (2008). 「공공갈등의 관리 : 과제와 해법」. 서울: 법문사.
- _____. (1996). 환경분쟁과분쟁해결제도. 행정개혁과 정책조정. 「1996년도 한국 행정학회 동계학술대회논문집II」.
- 김포신문. 2005. 5.7.
- 매일경제. 2009. 1.21.
- 경기도 자료. (2009).
- 환경부 자료. (2007).
- 한강유역환경청 자료. (2007).
- Bercovitch, J. (1984). *Social Conflict and Third Parties : Strategies of Conflict Resolution*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Burton, John. (1990). *Conflict : Resolution and Prevention*. New York : St. Martin's Press, Inc.
- Burton, John & Frank Dukes. (1990). *Conflict : Practices in Management, Settlement & Resolution*. London : The Macmillian Press, Ltd.
- Dear, Michael. (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*. 58(3): 288-300.
- Folberg, Jay & Alison Taylor. (1986), *Mediation : A Comparative Resolving Guide to Conflicts without Litigation*. San Francisco : Jossey-Bass Publisher.

- Gervers, John H. (1987). The NIMBY Syndrome : Is It Inevitable?. *Environmental*. 29(8): 18-43.
- Lake, Robert W. (1993). Rethinking NIMBY. *Journal of American Planning Association*. 59: 87-93.
- Lewicki, R. J., Gray, B., Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Environmental Conflict*. Washington, DC: Island Press.
- Lewicki, R. J., Joseph A. Litterer, John W. Minton & David M. Saunders. (1994), *Negotiation*. Illinois : Irwin, Inc.
- Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. 3rd. California : John Wily & Sons.
- Nabatchi, T. (2007). The Institutionalization of Alternative Dispute Resolution in the Federal Government. *Public Administration Review*. 67(4): 646-661.
- O'Leary, R., Yandle, T. (2000). Environmental Management at the Millennium: The Use of Environmental Dispute Resolution by State Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(1): 137-155.
- Ramus, C., Marcus, A. (2005). Examining Barriers to Negotiated Environmental Agreements, *International Journal of Organization Theory and Behavior*. 8(3).
- Rubin, Jeffrey Z. and Bert R. Brown. (1975). *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*. New York : Academic Press.
- Susan, C. I., Kennedy, W. J. D. (2001). *Managing Public Dispute: A Practical Guide for Government, Business, and Citizens Groups*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Susskind, Lawrence. E. (1981). Citizen participation and Consensus Building in Land Use Planning: A Case Study, in Judith I. de Neufville(de.), *The Land Use policy Debate in United States*. New York: Plenum Press.
- Zartman, I. William. (1983). *The 50% Solutions*. New Haven : Yale University Press.

접수일(2010년 10월 16일)

수정일자(2010년 11월 03일)

게재확정일(2010년 11월 14일)