

제2주제

아산시 소각장 갈등관리 우수사례

김용수 (충남남부권포럼 상임운영위원장)

아산시 쓰레기 소각장, 새로운 관광명소로 개발

- 목 차 -

I 장. 서론(갈등과 협상)

II 장. 갈등의 발생과정과 전개과정

III 장. 갈등의 주요의제와 이해관계자 분석

1. 갈등의 주요의제
2. 이해관계자(대안)분석

IV 장. 단계별 갈등 해결과제

1. 갈등 해결을 위한 전제
2. 혐오시설이라는 인식전환을 위한 노력
3. 행정에 대한 신뢰회복
4. 보상·수혜의 차등에 대한 불만 해소

V 장. 결론

1. 비 선호시설 함께하면 걱정 없다.
2. 겉으로 주장보다 실제로 원하는 것은
3. 주변에서 중심으로

VI 장. 갈등해소를 위한 제언

1. 주민참여의 제도적 보장과 정보의 공유
2. 완벽한 시설관리와 실태 공개
3. 주민에 대한 적절한 보상

I 장 : 서론(갈등과 협상)

지금 인류는 과학기술의 눈부신 발달에 힘입어 물질적인 풍요와 인류의 생활양식을 크게 향상시킨 것은 사실이지만 풍요의 이면에는 지구환경의 파괴가 이루어졌으며 이제 환경보전의 문제는 어느 한 국가의 국지적 문제가 아니라 우리인류의 생존과 관련되어 국제적인 과제가 되었고 그중에서도 매년 늘어나고 있는 폐기물은 더 이상 미온적으로 대처 할 수 없는 시급히 해결해야 하는 현안과제로 대두되고 있다.

그러나 우리나라의 경우 1991년 지방의회 구성과 1995년 6. 27 지방선거는 우리나라 정치, 행정의 중심을 중앙집권에서 전면적인 지방자치로 전환케 하는 계기가 되었고, 이러한 전환은 그동안 중앙집권화에서 누적되어온 주민들의 욕구가 적절한 여과과정을 거치지 않은 채 동시 다발적으로 폭발하는 계기가 되기도 하였다.

특히, 혐오시설의 설치는 무조건적으로 반대하는 이른바 NIMBY(Not in my back yard)증후군, 반면, 공익시설 설치나 지역에 도움이 되는 사업이라면 PIMFY(Please in my front yard) 무엇이든 좋다는 무조건적인 성향도 동시에 나타났다.

이러한 가운데 아산시는 가장 역동적이면서, 큰 발전 잠재력으로 도시화 및 산업화가 급속도로 진행되어 이에 준하는 쓰레기 배출문제가 가장 큰 현안사업으로 대두되었다.

그러나 폐기물 처리시설(소각장) 입지와 관련 지난 몇 년 동안 지역이기주의를 극복하지 못한채 몇 차례나 쓰레기와의 전쟁을 치르면서까지 부지를 확보하지 못한것은 갈등관리와 협상전략에 적극적으로 대처하지 못한 자치단체의 책임 또한 있다고 본다.

“인간은 태어나면서부터 갈등과 협상은 시작된다.”말처럼 갈등은 항상 존재하지만 협상을 통하여 갈등을 관리하고 해결해 나가야 하는 것이다.

협상의 기본자세는 “너도 이득이 되고, 나도 이득이 된다.”이다. 다시 말해 서로 공통의 문제로 접근을 해야 하며, 상대방을 믿고 너와 내가 만족할 수 있는 대안을 찾는 데 주력해야 한다. 그동안 아산시의 폐기물 처리시설(소각장)입지는 수년간 표류 해 왔지만, 입지지역의 주민들은 물론 주변지역의 주민들의 입장에서 행정의 신뢰감과 공감대를 형성해 나가면서, 주민들이 가장 기피하는 원인은 무엇인지 대화와 타협을 통하여 해결 해 나간 사례이다.

표장 : 갈등의 발생과정과 전개과정

1. 사업내용 및 추진과정

가. 사업내용

- 위 치 : 충남 아산시 배미동 24-1번 일원
- 사업기간 및 사업비 : 2003. — 2011. 2(1,158억원)
- 사업량 : 소각시설 200톤/일(1기), 편익 및 부대시설 등



▲ 아산시 배미동 폐기물 처리시설(소각장) 조감도

나. 추진과정

아산시는 1994년부터 탕정면 용두리, 음봉면 원남리, 염치읍 염성리, 실옥동, 선장면 군덕리 등을 폐기물 처리장으로 선정하여 추진하여 왔으나 추진과정에서 지역주민들의 강력한 반발로 무산되었다.

이 과정에서 몇 차례에 걸친 기존 매립장주민들의 폐기물 처리시설 입지 거부로 제때 쓰레기를 처리하지 못하여 시민들의 불편과 처리비용 및 행정의 신뢰 손상등 많은 어려움을 겪어 왔다.

특히 입지선정과정에서 충분한 정보를 제공하지 못하여 공감대를 이끌어 내지 못한 점과 함께 공정하고 투명한 절차와 종합적인 보상대책 미흡 등 갈등해결과정에서의 적극적이고 합리적인 방안을 제시하지 못했던 점은 매우 부족했던 점이 아닌가 생각된다.

따라서 2003년부터 폐기물 처리시설 설치사업을 추진하면서 실패했던 사례를 거울삼아, 2003년 9월부터 약 2년여에 걸쳐 열 차례의 입지선정위원회를 개최하여 2005년 8월 25일 배미동 24-1번지 일원을 최종입지로 선정하였으며, 그 후 행정절차와 기본계획수립을 위한 용역을 전개하였다.

특히 그동안 6차례나 입지선정과 번복을 되풀이하는 우여곡절 끝에 15년 동안 해결되지 않은 폐기물 처리장이 지난 11월 17일 아산시 배미동 폐기물처리장 현장에서 입지지역주민 등 800여명이 모인 가운데 아산시 폐기물 처리시설 기공식을 갖었다.

앞으로 2009년까지 공해가 전혀 발생하지 않는 최첨단 안전소각장을 건립하여 인구증가에 따라 기하급수적으로 증가하고 있는 생활쓰레기를 완벽히 처리함으로써 환경선진도시로 만들어 나갈 계획이다.

더불어 장영실 과학관, 공원, 복지시설, 체육시설, 편익시설을 갖춘 종합 환경 테마타운으로 조성하여 새로운 친환경 명소로 만들고 도로 등 기반시설도 대폭 개선하여 지역개발이 무렵에 추진될 수 있도록 최선을 다해 나갈 예정이다.

아산시 폐기물 소각장이 추진되기까지 주민들의 이해와 협조를 바탕으로 지역 주민들이 직접 참여하여 입지를 선정하였으며, 이 과정에서 폐기물 처리시설의 인식을 전환시키고자 수차례에 걸쳐 시민들을 견학시킴으로서 소각장이 혐오시설만이 아니라는 인식을 심어 주게 되었다.

또한 폐기물 소각장 인근 토지소유자들이 지가가 하락될 것이라는 막연한 불안감을 해소시키기 위하여 주변 지역이 개발 될 수 있도록 역사, 문화시설인 장영실과학관과 실내체육관, 수영장등 체육시설과 편익시설을 함께 계획했다.

그 결과 주변지역이 개발 될 수 있는 도로 기반시설설치와 도시개발이 촉진 될 수 있도록 함으로써, 주민의 신뢰를 얻어 본 폐기물 소각장 설치사업이 소기의 성과를 거둘 수 있었다.

표장 : 갈등의 주요의제와 이해관계자 분석

1. 갈등의 주요의제

가. 폐기물 처리시설은 혐오시설이라는 인식

시민들에게 폐기물처리시설에 대해 대화를 해보면 대부분이 생활폐기물 또는 음식물 쓰레기 처리 등을 위한 쓰레기 소각장이 설치되어야 한다는 데에는 모두가 공감을 한다. 다만, 그 설치되는 지역이 우리지역은 아니었으면 하는 바람을 모두가 갖고 있고, 우리지역에 위치한다면 반대하겠다는 의지도 강하다.

왜 꼭 필요하다는 생각은 하면서도 우리지역은 안된다고 할까? 냄새도 나고 지저분하고 그래서 내가 소유하고 있는 땅값도 떨어지고, 삶의 질도 나빠지고 등등 혐오시설로 백해무익이라는 인식을 갖고 있기 때문이다. 이러한 정서를 무시한 채 무조건 소각장이 필요하기 때문에 설치해야 한다는 논리를 앞세워 본들 뾰족한 방법이 있겠는가?

우리시에서도 예외는 아니었다. 공모를 통하여 입지가 선정되었지만 이러한 인식을 바꾸지 않으면 추진과정에서 어려움은 상존하게 마련이다.



▲ 지방일간지에 보도된 (2004. 10. 1)소각장 후보지 주민 반발기사

나. 행정에 대한 불신 팽배

아산시 폐기물 소각장이 15년 동안 6차례나 추진하다 성공을 하지 못한 이유 중에 하나는 행정에 대한 주민들의 불신이다.

- ① 원남리 매립장 추진 : '94. 1월 음봉면 원남리 산 22-4번지에 郡단위 매립장설치 추진계획 수립, '95. 1월 도·농 통합으로 사업 유보, '96. 9월 사업추진 무산
- ② 아산크린센터(소각장)추진 : '96.9 -10 입지후보지 공모(20개소 응모), '97. 2월 크

린센터 후보지 선정(선정위원회), 입지지역이 주민동의 없이 공모되었다며 주민반발로 유보, '98. 1월 기본계획 수립중 부지협소와 여건변화로 유보결정

- ③ 군덕리 매립장 추진 : '00. 2월 쓰레기 매립시설 입지선정계획 수립 공고00. 10월 선장면 군덕리를 최적입지로 선정, '01. 2월 생활폐기물 매립시설 입지결정고시 취소소송제기, '02. 6월 피고 패소
- ④ 배미동 소각장 추진 : '03. 1월 -8월 소각시설건축으로부터 주민홍보, '05. 8월 최종입지 선정, 입지결정고시후 현재에 이름

추진과정에서 나타난 것처럼 결정 후 취소, 또 결정 후 유보 등으로 주민들이 행정에 대한 불신이 팽배하여 추진에 어려움을 겪었다. 특히 주민들은 폐기물 처리장 선정과정에서 투명하지 못한 행정으로 인하여 공정성과 객관성이 결여 되었다고 막연한 불안감을 가지고 있었다.

다. 주민들의 욕구분출에 대한 적극적 대응 부족

1995년 지방자치제의 전면시행에 따라 그동안 중앙집권 하에서 표출하지 못했던 주민들의 욕구분출이 일시에 폭발하면서 조금이라도 지역에 손해를 보는 사업에 대하여는 극심한 반발과 함께, 집단행동이라는 극단적인 의사표현방식을 통하여 자신들의 의사를 나타내려는 행동이 심화되었다.

이 과정에서 기관장이 민선으로 선출되다보니 주민들의 의사를 무시한 채 적극적인 대응이 어려웠고, 극렬한 집단행동이 수반되는 사업에 대하여는 결정 후에도 번복하는 등의 사례가 빈번 하였다.

이러한 요인으로 주민들은 객관적이고 공정한 합의로 결정된 폐기물처리장 입지지역 일 경우에도 몇몇 사람들의 이해관계로 인한 반발여론이 마치 지역 전체의 여론으로 매도되어 시설입지에 장애요인이 되었다.

이렇게 되면서 공익보다는 사익에 우선하고 다수보다는 소수의 큰 목소리에 귀를 기울이는 결과가 초래되었고, 특히 이 과정에서 주민들의 여론수렴 및 정보 제공을 소홀히 하는 등 주민들의 욕구분출에 대한 적극적 대응도 부족하였다.

라. 보상, 수혜 등 차등에 대한 불만

대다수의 집단행동이 그러하듯이 표면상으로는 반대하고 있으나 내면적으로는 입지선정으로 인하여 혜택을 받는 주민과 피해를 본다고 생각하는 주민의 의견이 서로 상반되고 이로 인해 피해가 있다고 판단하는 주민들의 불만이 상존한다.

우리가 행정을 집행하면서 소수, 개개인의 입장이나 욕구를 하나하나 모두 충족하지

못하여 발생하는 것이 집단행동인데, 특히 폐기물처리시설 입지 등은 더욱 그러한 경향이 강하다.

예를 들면 폐기물처리장 입지지역 주민들에게는 보상, 도로 등 인프라시설, 문화·체육시설, 공공시설 무료 이용, 냉난방 혜택 등 자치단체나 입지지역의 여건에 따라 다소 차이는 있으나 각종 혜택이나 인센티브가 주어지는 반면, 주변지역에 대하여는 별다른 혜택이 없게 되어 불만이 나타나게 된다.

폐기물처리시설 입지지역인 배미동 주민들은 찬성하였지만, 인근의 동지역 주민들과 폐기물 처리장과 경계를 함께하고 있는 신창면의 주민들도 반발이 심하였다.

2. 이해관계자(대안)분석

가. 이해관계자 분석

폐기물처리장 시설입지와 관련한 이해관계자는 첫 번째는 입지지역주민들이고, 두 번째가 주변지역 주민들, 그리고 세 번째가 경찰, 농촌공사, 농협 등 주민들과 밀접한 관계가 있는 유관기관 들이다.

입지지역주민들의 경우는 보상여부와 인센티브 차등에 대한 문제로 항상 민원 발생 소지가 있고, 주변지역주민의 경우 폐기물 처리장 입지지역주민들보다 인센티브가 적다는 생각으로 잠재 이해자 집단이다.

이들 두 집단보다 더욱 중요한 것은 주민들과 밀접한 관계가 있는 유관기관 또는 지역의 영향력 있는 인사들 즉 지역 유지(維持)이다.

나. 대안 분석

아산 폐기물 처리장(소각장)사업 추진과정에서는 가장 중요한 이해관계자로 농협, 경찰, 농촌공사와 해당지역 주민 전체를 대상으로 했다.

농협과 농촌공사의 경우는 폐기물처리장 입지지역이 도심에서는 벗어난 농촌지역이고, 주변에는 농지가 산재해 있고, 대부분의 주민이 농민이라는 데에서 출발하였고, 경찰의 경우는 주민들이 의견표출을 위한 방안으로 집단시위 등 집단행동 시 최 일선에서 이들과 마주쳐야하는 전경과 일선경찰관 들이다.

아산시 폐기물처리장 시설입지가 성공을 거둔 요인 중의 하나는 바로 이해관계자들을 이해시킨 결과에서 비롯되었다고 판단된다.

IV장 : 단계별 갈등 해결과제

1. 갈등 해결을 위한 전제

가. 공공갈등의 특징

공공 혹은 지방자치단체에서 추진하는 사업(정책)은 혐오시설 또는 비 선호시설이 대부분인데, 이러한 사업은 그 성격상 특정지역에 입지 할 경우 그 지역 혹은 근처에 거주하는 주민이나 영업행위를 하는 상인들과 상당한 수준의 이해관계가 발생하게 된다.

사회 전체의 불특정다수에게는 편익을 주는 반면 사업이 시행되는 해당지역의 주민과 주변인에게는 오히려 여러 가지 형태의 비용과 희생을 부담시킴으로써 사업과 관련하여 집단적인 갈등을 유발하게 되는 것이다.

아산시가 설치하려는 폐기물 처리시설(소각장) 또한 시민들에게는 편익을 주는 사업이지만 지역주민들에게는 들어와야 득이 될 것이 없는 비 선호 사업이라는 데에서 갈등이 시작되었다.

나. 정책갈등의 관리전략

동반자적 공생관계를 통해 비 선호시설 입지에 대한 지방정부와 주민 간 갈등이 발생할 경우 이를 관리하기 위한 방안으로는 ① 혐오시설이라는 인식전환 ② 정보공개와 내실화 ③ 수혜의 차등 없는 보상체계의 완비 ④ 홍보활동의 강화 등을 들 수 있다.

특히 주민참여에 있어 지역주민들의 요구반영, 인근 지역주민들과의 타협과 조정, 각 집단의 대표성 있고 균형 있는 참여, 참여자 선정과정의 투명성 등을 통한 상향적 참여가 강조된다.

이외에도 혐오시설이라는 인식전환, 행정의 신뢰성 회복 등이 선행되어야 할 것이며, 아산시의 경우는 쟁점 화되고 있는 입지지역과 주변지역간의 갈등조정과 입지지역주변의 토지주의 반발, 일부 주민들의 시설입지에 대한 부정적 시각 등을 어떻게 해결해 나가느냐가 폐기물 처리시설(소각장)의 입지에 결정적 영향을 미친다.

다. 정책갈등의 해결방안

본 사례는 폐기물처리시설(소각장)설치를 위한 입지과정에서 나타난 지역 주민간 그리고 주민과 자치단체간 나타난 갈등 사례이다.

아산시는 그동안 폐기물처리시설(소각장)설치를 위하여 15년간 6차례에 걸친 입지선정과 유보, 변경 등 과정에서 행정에 대한 불신과 함께 소각시설이 혐오시설이라는 인

식으로 인한 입지선정의 어려움으로 표류해 왔다.

시의 입장에서는 현재 아산시에서 발생하는 생활쓰레기와 음식물 쓰레기 등을 타 지역처리로 인하여 발생하는 처리비용과 점점 증가하는 쓰레기 처리의 한계로 폐기물 처리시설입지를 더 이상 미룰 수 없는 상황이 되었다.

그러나 주민들이 기피시설인 폐기물처리시설을 선뜻 나서서 우리지역에 유치하겠다는 주민 모두의 공감대가 선행되지 않고는 추진에 어렵다는 판단 하에 갈등을 최소화하기 위해 전제조건이 있다.

첫째, 지역주민의 자발적인 참여와 동의가 있어야 한다.

둘째, 국내외 최고의 기술을 집약한 안전하고 친환경적인 시설로 환경피해가 없어야 한다.

셋째, 입지선정지역에 전폭적인 인센티브 지원과 주변지역의 개발계획을 함께 수립해야 한다.

넷째, 투명하고 공개적인 행정절차로 행정의 신뢰가 확보되어야 만 한다.

이러한 전제하에 아산시 폐기물처리시설(소각장)건설과정에서 갈등을 극복하기 위한 노력을 정리해 보면 다음과 같다.

2. 혐오시설이라는 인식전환을 위한 노력

가. 선진시설 견학실시

님비극복을 위해서는 님비의 원인인 막연한 불안감을 해소시켜 주기 위하여 이미 소각시설을 건설하여 선진적으로 운영되고 있는 곳을 견학을 실시하여 시설에 대한 확고한 신념 및 전시민이 다함께 하는 공감대를 형성하도록 노력하였다.

견학은 해당지역 주민뿐만 아니라 해당지역 동(온양4동) 전체주민들을 상대로 견학을 실시했으며 견학시는 어린학생들까지 함께 참여해 소각시설에 대한 인식을 넓혀나갔으며, 점차 온양지역의 동 전체로 그 범위를 확대해 나갔다.

쓰레기 특성상 일정지역에서만 배출되는 것이 아닌 사람이 생활하고 있는 모든 지역에서 배출되기 때문에 수거와 이동을 반복해야 하는 등 폐기물처리시설(소각장)입지는 주변지역까지 영향을 미칠 수 있다는 판단 하에 다수 주민들이 선진시설을 견학하는 것이 성공의 관건이라는 판단에서 이다. 또한 주민들과 접촉이 가장 많고 주민들에게 신뢰감이 있는 시청 공무원들과 농협, 농촌공사 등 직원들에게 먼저 선진지 시찰을 실시함으로써 큰 효과도 거둘 수 있었다.

우선 공직자부터 소각장에 대한 인식을 새로이 하지 않으면 안된다는 방침하에 아산시청 공무원 1,000여명을 8회에 나누어 타 지자체 선진소각장 견학을 실시하였다. 공무원도 집에 돌아가면 주민이고 또한 여론 형성층이 될 수 있기 때문이다. 이 전략은 주효하여 소각장이 혐오시설이 아니라는 것이 점차 확산될 수 있는 결정적 토대가 마

련되었다. 이어 경찰서장, 교육장, 농협조합장, 산림조합장 및 금융기관장 등 관내 기관·단체장에 대한 견학 실시 및 경찰, 농협직원, 농지기량조합 직원 등에 대한 견학을 실시하여 소각장이 결코 혐오시설이 아닌 우리 시민들과 함께 하여야 하는 친환경 필수시설이란 인식을 확고히 다지는 계기를 마련하였다.

입지신청마을은 소각장 유치로 인한 혜택이 있기 때문에 반대가 그리 많지 않았으나 주변마을 지역에서는 반대가 더욱 거세지는 것을 그동안 추진과정에서 목격할 수 있었기 때문에 주변마을 위주로 집중적으로 주민 견학을 실시하였다.

그러나 주변주민 견학은 결코 만만치 않은 과제였다. 견학을 가면 소각장을 찬성하는 것으로 주도 세력측에서 몰아붙이지나 않을까 걱정하는 모습이 역력하였으며, 소각장에 가면 환경오염으로 병이나 걸리지 않나 하는 등 막연한 불안감에 휩싸여 있었다.

매일매일 현장에 나가 주민들과 접촉을 실시하여 주민의 입장에서 생각하고 행동함으로써 신뢰를 얻기 시작해 입지신청지역 대부분의 주변마을이 견학을 실시하여 소각장으로 인한 피해가 없다는 것을 인식을 피부깊이 새겨 나갔다.



▲ 지역주민(학생 등)들이 구리시 소각시설을 견학하고 있다

특히 지역주민들의 집단행동 시 주민들의 시위를 몸으로 막아내야 하는 경찰(전투경찰)의 경우 선진 폐기물시설을 견학 후에는 왜 주민들의 시위를 저지해야하는지 스스로 당위성을 갖고 대처함으로써 좀더 효과적으로 대응 할 수 있었다.

◆ 주민견학 추진현황

-2003. 4월 : 478명 견학(아산시 리통장, 새마을지도자 남.녀)

-2004년 22개마을 800여명 견학 실시

-2005년 6개마을 400여명 견학 실시

◆ **공무원 견학추진 현황**

⇒ 2004.5.31 - 6.3(4일간) 총 500명 견학 실시

⇒ 2004.8.31 - 9.3(4일간) 총 500명 견학 실시

◆ **유관기관 견학 추진 현황**

⇒ 2004.5.10-5.13(4일): 경찰, 농협, 농촌공사등 유관기관
직원 120명 견학

◆ **각급 기관장 견학 추진 현황**

⇒ 2004. 5. 28. : 아산시 각급기관장 및 시의원 견학 실시 : 40명

➢ **선진시설 견학 현황**【표1 : 선진지 견학 인원 현황】

| 대 상 | 기 간 | 인원 | 장소 | 비 고 |
|--------|----------------|-------|-------------|-----------------|
| | 계 | 2,838 | | |
| 주 민 | 2003. 4 | 478 | 수원 구리,인천 | 리통장, 새마을지도자 남.녀 |
| | 2004 -2005 | 1,200 | | 28개 마을 |
| 공무원 | 2004.5.31- 6.3 | 500 | 수원 | |
| | 2004.8.31- 9.3 | 500 | 수원 | |
| 유관기관 | 2004.5.10-5.13 | 120 | 수원 | 경찰,농협,농업기반공사등 |
| 각급 기관장 | 2004.5.28 | 40 | 수원,인천 | 아산시 각급기관장 및 시의원 |

➢ **견학 대상 지역 현황**

| 견학장소 | 설치규모 | 주요시설 | 특 징 |
|-------------|-----------|---|---|
| 수원소각장 | 300톤×2기/일 | 수영장,청소년쉼터, 놀이방.헬스센터 등 | 주변이 아파트 단지, 집값에 전혀 영향 없음. 주민편익시설 은 1일 1,000여명이 이용 |
| 구리소각장 | 100톤×2기/일 | 굴뚝타워,수영장,사우나 축구장(인조잔디),인라인 스케이트장 등 | 국내 최초로 연돌을 이용한 전망타워 운영, 수영장,축구장 등 1일 1,000여명 이용. |
| 인천 청라소각장 | 300톤×2기/일 | 축구장,농구장,테니스장 야외공연장,열대식물원 대규모 휴식공원 등 | 국내 소각시설중 최대 최고 규 모의 체육시설 및 휴식공원이 조성. |

나. 재산가치 하락 우려 불식

폐기물처리시설(소각장)설치 반대 입장인 주변지역 토지소유주들은 환경오염 등의 명분을 내세우지만 실질적으로는 부동산 가격하락우려가 반대의 가장 큰 원인이라고 판단하고, 주변지역의 도로개설과 도시계획 변경 등으로 도시개발이 촉진될 수 있도록 계획하였다.



▲ 폐기물 처리시설(소각장)옆에 위치할 장영실 과학관 조감도

특히 폐기물 처리시설(소각장)부지 내에는 폐열을 활용한 식물원과 장영실과학관 등 편의시설 및 관광시설 함께 조성하여 지가하락 방지대책을 마련하면서 주민들과 밀착하여 적극적인 홍보를 실시한 결과 오히려 주변지역의 토지가격 상승으로 이어져 폐기물 처리시설(소각장)설치 반대 민원이 자연스럽게 수그러 들었다.

다. 환경피해 우려 극복

그동안 소각시설은 일본의 소각방식을 여과없이 우리나라에 들여와 운영함으로써 많은 문제점을 갖고 있었다. 우선은 일본의 음식문화와 우리나라의 음식문화차이, 소각방식이나 시설의 차이 다이옥신 등 환경오염과 관련한 잘못된 인식차이 등으로 환경피해에 대한 막연한 우려가 폐기물처리시설(소각장)입지에 큰 장애 요인이 되었다.

따라서 환경피해 우려를 극복하기 위해 첨단 처리 방식을 채택함과 아울러 향후 운영계획을 명확히 하고, 지속적으로 선진시설 견학을 실시하였으며, 선진시설 운영사례 연구 검토 및 각종 설득논리를 개발하여 홍보책자 및 전단을 제작 배포하는 등 노력한 결과 주민들의 우려를 말끔히 불식시켰다.

3. 행정에 대한 신뢰 회복

가. 주민대표와 전문가가 참여하는 입지선정위원회 구성 운영

가장 중요한 폐기물처리시설(소각장)입지 선정과 관련하여 많은 의혹을 제기, 행정의 신뢰를 저하시켰다. 입지선정에 대한 행정신뢰를 높이기 위하여 입지후보지 주민 대표 및 응모지와 전혀 이해관계자 없는 전문가를 입지선정위원으로 선정하여 심의가 공정하게 이루어 질 수 있도록 노력하였으며, 행정기관의 협조자적 역할 만 수행하였다.

나. 공개행정의 실현

과거 행정이 밀실로 이루어졌다는 의혹을 가질 수 있는 소지를 제공하였던 사례를 과감히 개선하여 공개모집방법을 채택함으로써 투명한 공개행정의 확고한 의지를 표명하였다.

다. 객관적이고 공정한 타당성 조사 이행

입지 타당성 조사 용역 수행기관을 선정하면서 입지선정위원들에 대한 사전 로비의 의혹을 없애기 위해 업체에 대한 자료를 비공개로 하여 설명회를 거쳐 선정하였으며, 조사용역 수행사항에 대해서도 사전에 영향력 있는 각계각층 인사에 대한 여론조사를 실시하여 평가 항목 배점기준안을 마련하였다. 특히 입지선정위원회에서 이를 참고하여 최적의 안을 도출 평가기준으로 삼도록 하였다.

라. 기관장의 확고한 의지표명

폐기물처리시설(소각장)이 15년이 넘도록 설치되지 못한 아산시 최대 숙원 사업이라는 것을 취임 시부터 인식하고 시정의 최우선 과제로 선정, 기관장 업무추진비를 배정해 주는 등 전폭적인 지원을 아끼지 않는 등 확보한 의지와 소신을 가지고 추진하였다. 특히 실무 팀들에게 모든 권한을 주고 일선에서 내가 시장이라는 생각으로 매사를 처리하게 함으로써 주민들과도 적극적이고 신념을 갖고 대화와 설득을 해 나갈 수 있도록 행정여건 조성해 준 것이 업무추진에 큰 도움이 되었다.

4. 보상수혜의 차등에 대한 불만해소

지속적으로 폐기물 처리시설(소각장) 설치예정 마을에 출장하여 주민들과 대화를 나누고 특히 대화는 주민입장에서 의견을 듣고 불만도 함께하는 방식으로 주민과의 친근감을 높여 나가면서 행정의 신뢰도를 바탕으로 보상내용을 충분히 설명한 후 이해를 구하였다. 타 지자체의 경우 입지선정 후 대개의 5년 이상 사업이 지연되어 시간적, 경제적으로 크게 낭비되는 사례가 있었으나 아산시의 경우 주민들의 참여와 협조 속에 사업이 계획대로 순조롭게 추진되고 있다.

V장 : 결론

1. 비 선호시설 함께하면 걱정 없다.

우리가 살아가는 세상에 꼭 필요한 시설 중에는 비 선호시설 이른바 폐기물 처리시설(소각장) 같은 혐오시설이 있다. 주민들은 혐오시설의 필요성을 인정하면서도 시설의 입지에 대해서는 내 고장, 내 지역에는 안 된다고 야단법석이다.

이것을 단순히 지역이기주의 또는 님비현상이라는 반사회적인 현상만으로 치부할 것이 아니라 사회가 다양화 되고 성숙되어감에 따라 발생되고 있는 보편적 사회현상으로 간주하고 대책을 강구해 나가야 할 것이다.

따라서, 쓰레기 매립장과 같은 혐오시설을 조성하기 위해서는 우선 행정의 신뢰성 확보가 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 주민과의 약속은 철저히 이행하고 법에 규정된 시설과 사후관리를 철저히 하여 혐오시설에 대한 주민들의 의식을 바꾸어야만 하겠다.

두 번째로 다수 주민의 참여로 객관성과 투명성을 제고해야겠다. 시민단체 및 이해관계인의 참여폭을 확대하고 필요하다면 주민여론 조사나 의식조사를 통하여 행정 편의적 또는 일방적으로 결정하였다는 오해를 불식시켜야겠다.

세 번째로 피해주민들에 대한 정당한 보상 및 실질적인 혜택이 있어야 한다. 누구나 입지를 꺼려하는 비 선호시설은 그에 상응하는 보상과 혜택이 주어져야 할 것이다. 피해를 보는 것은 당연한 사실이므로 이에 대한 반대급부적인 각종 지역개발사업, 주민숙원사업해결, 체육시설, 공원, 도서관 등 과 같은 주민들이 좋아하는 시설도 같이 유치하여야 할 것이다.

네 번째로 과감한 투자를 통해 위생적이고 안전한 시설로 주민에게 피해가 가지 않도록 하여야 한다.

다섯 번째 열린 마음으로 주민 앞에 서야 한다. 갈등해소를 위해서 열린 마음으로 대화를 통해 해결하는 것이 중요하다고 하겠다.

2. 겉으로 주장하는 것보다 실제 원하는 것에 초점

찬바람이 매섭게 몰아치는 지난 11월 17일 오후 아산시 폐기물처리시설(소각장)기공식장, 2005년 8월 주민들이 스스로 폐기물처리시설(소각장)을 우리지역에 입지하겠다는 발표 후 약 3년여 만에 본격적인 공사를 시작했다.

그동안 6차례나 입지선정과 번복을 되풀이 하는 우여곡절을 겪으며, 10년 넘게 표류하여 왔지만, 800여명의 지역주민이 참석한 가운데 기공식을 갖고 주민들의 전폭적인 지지 속에 본격 착공에 들어간 것이다.



▲ 아산시 폐기물처리시설(소각장) 기공식(2008. 11. 17)에 입지지역 주민들이 함께 참석하여 더 이상 혐오시설이 아니라는 것을 입증하고 있다.

아산시는 추진과정에서 주민들이 걸어로 내세우는 혐오시설이라는 입지 반대명분보다는 지가 하락 등을 우려하고 있다는 판단 하에 주변지역의 도로개설과 함께 도시계획변경 등으로 도시개발이 촉진되어 지가가 오히려 올라 갈 수 있다는 신뢰감을 주었다. 또한 단순히 쓰레기를 처리하는 시설에 국한 되는 것이 아닌 폐열을 극대화할 수 있는 사우나, 찜질방 등 주민편익시설과 대규모 식물원을 조성하고 소각시설의 특성을 살린 굴뚝 전망대 설치와 X-Game장 등 체육시설, 장영실 과학관 등을 입지시키는 등 주민들에게 최대한 인센티브를 제공 했다.

이렇게 될 경우 인접지역인 민속박물관, 현충사 등의 기존 관광지와 새로이 조성되는 환경테마파크, 장영실 과학관을 연결하는 테마관광코스로 개발하면 관광아산의 새로운 전기가 마련될 것으로 보인다.

3. 주변에서 중심으로

아산시가 폐기물처리시설(소각장) 입지를 성공적으로 이끌어 낸 가장 큰 원동력은 유관기관과 주변지역 주민들에게 선진지 견학을 시킨 결과라고 판단된다.

대부분의 입지지역 주민들에게는 그 나름대로 보상 등 인센티브가 제공되지만, 주변

지역이나 기타 주민들에게는 악취 등 오히려 입지가 손해라는 인식이 넓게 퍼져있어, 이들의 설득 없이는 입지선정에 한계가 있었다.

따라서 시는 우선 입지 주변지역 주민들을 대상으로 선진지 견학을 실시하였으며, 입지지역이 농경지 위주의 농민들이 대다수라는 인식하에 이들과 밀접한 관련이 있는 농협과 농촌공사 등 유관기관 공무원을 대상으로 견학을 실시했다.

특히 집단시위와 관련 이를 제지하는 경찰(전경포함)들을 폐기물 처리시설(소각장)견학은 큰 반항을 불러 일으켰다. 누구도 생각하지 못한 발상이다.



▲ 아산경찰서 정보과(김창선 경장)에서 폐기물 처리시설(소각장) 견학 후 지역 언론에 보도(2004. 5. 19)된 감상문이다.

견학 후 아산경찰서에서는 '선진소각장, 더 이상 혐오시설 아니다'라는 제하의 감상문에 "앞으로 내가 아산시청 직원은 아니지만 쓰레기를 배출하는 시민으로서 그리고 치안을 담당하는 공무원으로서 반대 주민들을 대상으로 자신 있고 당당하게 이번 견학에서 느낀 점을 적극 홍보하여 소각장 건설에 보탬이 되겠다."는 소신을 밝혔다.

이처럼 주변을 대상으로 인식을 넓혀나가면서 입지지역에 대한 인센티브도 함께 고민하면서 해결해 나간 결과 입지를 성공적으로 이끌어 낼 수 있었다.

한국, 일본, 중국 3사람이 고약한 냄새가 나는 닭장에서 누가 오랫동안 닭장 속에 있는지 내기를 했다. 들어 간지 불과 몇 분이 안 되어서 일본인이 코를 막고 뛰어나왔다. 그 뒤로 한참 지난 후에 한국인이 초죽음이 되어 기어 나왔다.

그런데 중국인은 몇 시간이 지난 후 달걀을 손에 쥐고 나왔다. 결과적으로 일본인은 실리를 얻지 못했지만 고생은 하지 않았고, 한국인은 실리도 얻지 못하고 고생만 잔뜩 했다. 중국인은 내기도 이기고 기왕 들어간 김에 달걀도 가져왔다. 이것은 협상문화의 중요성을 강조하는 말이다.

VI장. 갈등 해소를 위한 제언

1. 주민참여의 제도적 보장과 정보의 공유

주민과의 갈등 문제를 해결하기 위한 가장 기본적인 방법은 주민 참여를 보장하여 정부, 지방자치단체, 지역주민들이 서로의 의견을 교환하고 조정·협상할 수 있는 통로를 마련하는 것이다.

아산시 사례에서 보듯이 지역주민들이 반대하는 사안을 해결하는 실마리는 입지선정 단계에서부터 지역주민의 의견이 적극적으로 반영될 수 있는 제도가 확립되었기 때문이다. 주민의견을 수렴하려 할 때에 전제 조건은 정부와 주민이 정보를 공유해야 한다는 것이다. 이를 위해 정부는 주민들이 사실을 있는 그대로 정확히 인식할 수 있도록 충분한 정보를 공개해야 하며 이것이 주민참여를 유도할 수 있는 바로미터가 된다.

2. 완벽한 시설관리와 실태 공개

환경기초시설은 그 입지선정 과정에서부터 주민과 마찰을 일으키게 되는데, 이것을 단지 지역 이기주의의적 발로로서만 판단하는 것은 문제가 있다. 환경기초시설이 위치하게 됨에 따라 그 주변 지역주민들이 감수해야 하는 사회·경제적 불이익 이외에도 시설의 설치 운영과정에서 야기되는 환경피해 역시 환경기초시설의 설치를 반대하게 되는 주요 원인이 된다.

따라서 혐오시설 입지에 따른 사회·경제적 피해는 물론 환경적 피해를 최대한 줄일 수 있도록 집중투자 하는 것이 처리시설의 입지선정 과정에서 지역주민과의 마찰을 줄일 수 있는 최선의 방법이다. 특히 중요한 것은 환경기초시설의 안전관리 실태를 주민과 전문가에게 공개하여 국민의 신뢰를 구축하는 것이다.

3. 주민에 대한 적절한 보상

기피시설 입지 갈등 해소를 위한 또 다른 접근 방법이 영향지역 주민에 대한 보상이라고 할 수 있다. 지역이나 국가의 이익을 위한 사업이라 할지라도 일부 지역 주민의 일방적인 희생을 강요하는 것은 온당치 못하며 환경기초시설이 입지함에 따라서 지역 주민이 입을 지기하락 등 상대적인 불이익을 적절한 보상을 통해 해소해 나가야 한다. 이를 위해서는 공공편익시설의 개방에 따른 상대적 이익을 철저히 환수하여 환경기초 시설의 입지에 따른 손실을 보상해 주는 정책개발이 필요하다