

갈등관리, 유럽의 대화와 타협에서 배우다

장 창 석

충남연구원 공공갈등연구팀
전임연구원

선진국의 주요 폐기물 관리 정책 수립 과정과 환경 혐오시설 설치로 인한 주민 갈등 극복 사례를 통해 폐기물매립장 등 지역 갈등 및 민원 해결 방안 모색을 위한 선진사례 조사를 위해 지난 2016년 12월 국외 연수가 진행 되었다.

체코, 오스트리아, 독일 3개국을 대상으로 도 및 시·군 공무원 13명과 함께 기관방문, 현장견학 등을 통해 주민의 신뢰·소통 등 사회적 자본이 성숙된 선진사례를 학습하는 기회를 가질 수 있었다. 각 나라별 연수내용 중 충청남도 갈등 관리에 적용이 가능한 사례를 소개하고 시사점을 찾아보고자 한다.



체코 주민참여형 에너지 자립마을 Knezice



Knezice는 체코에서 처음 도입된 에너지 자립마을로, 약 500여명 거주하는 마을이다. 마을대표가 市에서 주관하는 한 회의에 참석하여 에너지 자립마을의 지원에 대한 설명을 듣는 우연한 계기로 시작되었다. 2000년에 에너지 자립마을이 구상, 2001년부터 도시개발계획 시작하여 중장기적인 계획(쓰레기 처리, 교육, 외곽 발전계획 등)으로 발전된 사례이다. 사업은 동·식물을 이용한 전기와 열을 보다 싼값에 이용하기 위해 출발하였으며, 사업비는 13,000만 코루나(CZK)로 유럽지역 개발기금 8,370만, 주 환경기금 1,110만, 은행대출 3,520로 마련(대출금 상환에 15년 예상)되었다.

현재 마을 중심부에 국내에서 혐오시설로 인식되는 바이오가스 플랜트, 열병합발전시설(CHP), 난방설비 등이 설치·운영되고 있으며, 주 연료는 인근 지역에서 발생하는 음식물 쓰레기(빵 등), 우드펠릿(옥수수대, 밀대, 나뭇가지, 풀 등), 가축분뇨 등으로 무상 수거하여 이용하고 있다.

지역 주민들은 저렴한 가격에 전기와 열을 공급받고 있으며, 남은 전기는 외부에 판매하여 수익 창출하고 있으며, 안정적인 시설 운영과 가격적인 혜택으로 인하여 모두 만족하고 있었다.

사업 추진 단계에서 마을위원(7명)들이 지역주민들을 집집마다 방문하여 전기세, 난방비 등 경제적인 혜택을 강조하여 설득하여 동의를 구하였고, 시설운영 중 악취 제거 등 갈등이 발생할 수 있는 부분에 필요한 신기술을 꾸준히 도입하여 특별한 갈등이 발생하지 않도록 관리하고 있었다.



가스미터 시티(Gasometer City, 오스트리아)

1896년 비엔나 전역 도시가스 보급하기 위한 가스탱크 3기(70m×60m)가 건설·운영되다가, 천연가스의 보급으로 가스탱크의 효용성이 적어 1986년 가동이 중단되었다.

이후 10년간의 논의과정을 거쳐 1995년 가스탱크의 외형을 유지하면서 복합 주거공간으로 바꾸는 것으로 결정(신규건물 1동을 추가로 건설)되면서, 비엔나 시에서는 가스미터 시티를 공연장, 쇼핑센터, 사무공간, 아파트로 사용하는 설계안을 채택하여, 건설 후 목적대로 이용 중에 있었다.

현재 가스미터 시티에는 793가구 2000여 명이 살고 있으며, 일부는 저렴한 임대료로 250여 명의 대학생들을 위한 기숙사로 활용 중이었다. 가스미터 시티가 외부에서 높은 평가를 받는 건 지역사회가 가장 필요로 하는 시설로 재생됐다는 점 때문이다. 전형적인 도시 외곽 산업지구였던 짐머링 지구는 2000년대 들어 슬럼화가 진행되었으나, 주상복합 아파트로의 재생은 주거·상업지구를 만들어 이 지역을 살려내려는 빈(wien) 시의 주택 정책을 반영하였다. 대부분의 근대건물들이 리모델링 과정에서 미술관과 박물관등으로 이용되는 재생사례를 답습하지 않은 것이 가스미터 시티의 의미라고 할 수 있다.



리젤펠트 생태마을 (Rieselfeld, 독일)

리젤펠트는 프라이부르크의 서쪽에 위치한 미개발 지역으로 하수종말처리장이 입지하고 있었으나 1994년 이후 생태 주거단지로 개발되었다.

처음 계획은 인근에 위치한 원자력발전소와 연계 시설들이 들어올 예정이었으나, 체르노빌 사고 이후 독일 내에서 원자력 발전소 건설 반대 여론이 높았고, 지역농민 중심으로 반대여론이 나오기 시작하였다. 당시 원자력 발전소와 관련한 전



문지식을 농민들이 갖추고 있지는 않아 외부 전문가를 초빙하여, 사업추진 측과 장기간 끊임없는 토론회를 개최하였고 양측 모두 서로의 의견을 경청하고 대안을 제안하여 원자력 발전소 건설이 무산된 지역이다.

원자력 발전소 미건설로 인한 전력난을 해소하고자 대안으로 건물의 단열을 통한 에너지 절약, 재생에너지 개발, 열병합 발전 등과 같은 정책 아이디어들이 제시되어 리젤펠트 지역은 열병합 발전을 활용한 생태도시로 계획되었다.

리젤펠트는 사람들의 발길이 닿지 않았던 만큼 희귀한 동식물들이 서식하여 시민단체, 지역주민들과의 대화를 통하여 지속가능한 발전을 위하여 부지의 약 78%만 개발하기로 결정되었다.

신도시는 생태도시로 개발과정에서의 문제점을 보완하고자 4단계로 진행되었고, 단계별 공사 종료 후 문제점 파악과 신기술 도입을 위하여 다음 단계의 시작은 2년후에 진행되며, 높은 빌딩 건설을 지양하고, 대중교통 활성화 등 생태도시에 필요한 요건들을 갖추어나가고 있다.

시사점

효율적인 갈등관리를 위한 체계적인 계획수립

방문했던 지역들은 갈등의 발생빈도가 높은 혐오시설들이 대부분 지역 중앙에 위치하고 있었으나, 혐오시설의 운영과 관련한 민원은 상대적으로 적었다. 우리나라의 경우는 인구밀도가 낮은 외곽지역에 혐오시설 입지를 선호하고 운영과정에서의 집단민원 등이 자주 발생하고 있는 점을 비교할 때 매우 큰 차이점으로 보이고 있다.

이런 차이점의 이유는 첫 번째로 정부의 체계적인 계획 수립에서 찾을 수 있음. 독일에서는 지방자치단체에서 기본계획안을 수립하고, 지역주민 의견 수렴 등을 통하여 지방의회 상정과 표결을 거쳐 계획이 확정되는 행정절차를 이행 중이다. 두 번째로 최신기술의 도입이다. 리젤펠트 생태마을은 도시개발 단계별 신기술의 도입을 통하여 환경에 대한 논란을 잠재웠다. 이러한 기술적 노력들은 시설입지에 대한 신뢰성 확보와 환경에 대한 불안감 해소에 많은 도움이 되고 있었다. 마지막으로 신뢰관계의 형성이다. 자치단체의 정책집행과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위하여 자치단체는 지역주민은 물론 관계 전문가 등이 신뢰를 바탕으로 문제 해결을 위하여 종료기한 없는 토론 등을 적극적으로 운영하고 있었다. 이러한 절차는 중립을 보장하고 있어 참여자들로 하여금 신뢰에 기반 한 자유로운 의견 교환과 대안 마련에 효과적으로 이용되고 있었다.

우리나라의 공공갈등은 중앙정부의 일방적 정책추진으로 인해 발생한 갈등으로 갈등의 사후관리를 위하여 많은 비용과 행정적인 노력이 소요되고 있다. 따라서 효율적인 갈등관리를 위하여 정책의 계획과 입안에서부터 실질적인 주민참여 방안과 의견수렴을 위한 제도적 · 기술적 보완을 위한 선진사례 적용을 통한 정책적 대응방안 마련이 필요하다.

정책참여를 통한 갈등관리 방안 마련

방문국가들의 자치단체는 환경은 물론 각종 지역주민과 연관되는 정책 사업을 진행시 발생하는 갈등 해결을 위한 프로세스(주민 · 이해관계인 참여, 갈등관리 전략 수립 등)를 가지고 있었다. 자치단체는 합의 형성절차 진행의 주체로서 정책 사업 추진시 갈등 조정자의 역할을 진행하고 있었다.

프라이부르크 지역은 원자력 발전소 건설과 송전선로 건설로 인한 갈등이 우리 충남지역의 화력발전소, 송전선로 건설과 유사하게 발생 되었었으며, 갈등의 쟁점 또한 건강권, 재산권 등으로 유사하였다.

그러나 프라이부르크 지역은 사후적 갈등해결을 위하여 법과 제도 마련에 주력하는 우리나라와 달리 자율적 합의 도출에 더 큰 정책적 의미를 두고 있다. 특히 갈등을 유발하는 정책사업 추진시 신중한 사업 추진을 위하여 단계별 사업추진을 진행하고 있는데 즉 前단계의 문제점을 주민참여를 통한 의견수렴으로 갈등을 예방하고

있다.

따라서 갈등의 발생전 논의과정에서 많은 시간을 소요하지만, 계획에 대한 단계적 접근과 합의 분위기 확산의 효과가 나타나고 있었으며, 이 과정에서 시민들의 참여가 자발적이고 소규모 커뮤니티가 활성화 되어 있었다. 주제와 사안별로 다양한 시민단체가 전문성을 가지고 조직되면서, 우리나라와는 확연히 개선된 형태로 운영되고 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 점들은 사업의 구상단계서 부터 주민이 참여할 수 있는 기회와 정보를 제공하고, 추진과정에서 다양한 대안들을 주민들과 함께 고민하고자 하는 행정의 인식변화가 요구됨을 보여주고 있다. 이런 인식변화의 필요성은 주민, 시민단체, 정부 간 신뢰 회복을 통한 갈등의 사전적 갈등예방·관리의 중요성을 다시 한 번 환기시켜 주었다.

최근 우리 사회의 갈등은 넘비(NIMBY) 뿐만 아니라 핼피현상(PIMFY)까지 다양한 양상으로 전개되고 민·관 모두 새로운 계획과 참여가 요구되고 있다. 이번 사례조사를 통해 충청남도 공공갈등에 대한 진단은 물론 대화와 타협을 통하여 갈등을 해결하고자 하는 노력과 반성이 필요할 것으로 보인다.

