

## 2차시. 환경분야의 갈등사례

### 1. 국내 주요 환경갈등 사례 분석

환경에 대한 사회적 관심증대와 더불어 환경분야의 갈등이 주요한 사회적 갈등으로 부각되고 있다. 특히, 대규모 개발사업으로 인한 사회적 갈등은 심화되는 양상을 보이며, 불필요한 사회적 비용은 갈수록 증가되고 있다고 할 수 있다. 근래 사회적으로 주목받았던 갈등에 대한 사례를 살펴봄으로써 갈등원인 및 구조에 대한 이해를 하고자 한다.

#### 가. 마산 진동택지개발지구 1)

##### 1) 사업개요

- 사업명 : 진동지구토지구획정리사업
- 사업위치 : 경남 마산시 진동면, 진동리, 교동리 일원사업
- 면적 : 328,555 m<sup>2</sup>
- 사업기간 : 1998.5.26(사업인가)2006.5.25
- 시행자 : 진동지구토지구획정리조합
- 시공사 : (주) 세정건설

##### 2) 문화재 관련 갈등의 개요

- 사업추진 중 시굴조사(2003.3.24~5.30)와 발굴조사(2004.9.6~2005.5.13)를 실시한 결과, 문화재가 발굴되어 1공구 사업추진이 중단됨
- 조합은 '문화재 발굴기관의 발굴용역 계약 위반과 문화재청의 업무지침 위반 등으로 사업이 지연되고 있다'는 내용의 집단민원을 문화재청, 마산시, 경상남도 등에 제출 (조합원들은 사업지연 등으로 인한 경제적 피해에 대한 불만이 매우 높고, '사적지 지정 반대, 경제적 피해 보상, 조속한 사업재개' 등을 요구)
- 반면 발굴기관 등 문화재 전문가들은 발굴조사에서 확인된 매장문화재가 학술적으로 매우 중요한 가치를 가지므로 사적지로 지정하여 국가가 관리하는 것이 필요하다고 주장

##### 3) 갈등 영향분석의 방법 및 과정

###### a. 갈등관리 관련 연구의 개요

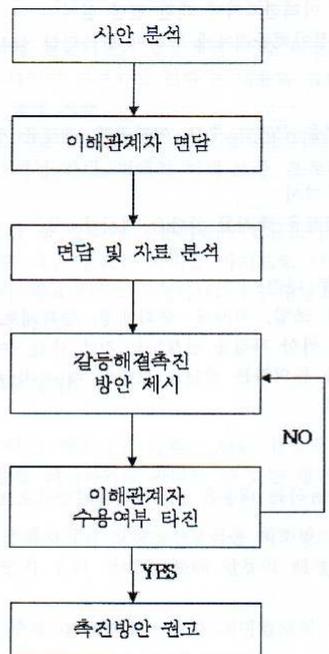
- 연구명 : 마산 진동택지개발지구 내 발굴조사 관련 사업시행자와의 갈등에 대한 갈등영향 분석 및 갈등해소방안에 대한 연구
- 연구기간 : ~ 2005년 8월
- 연구수행기관 : 가톨릭대학교
- 연구책임자 : 이시재
- 연구참여자 : 구도완, 윤순진, 조승현, 이승민
- 과업주관 : 문화재청

1) 이시재 외, 2005. '마산 진동 택지개발지구 내 발굴조사 관련 사업시행자와의 갈등에 대한 갈등영향분석 및 갈등해소방안에 대한 연구', 문화재청

b. 갈등영향 분석의 방법 및 과정

마. 영향 분석과정

- 문헌연구, 심층면접 등의 방법을 통해 갈등의 해결가능성, 절차 등에 대해 연구
- 주로 심층면접을 통한 피면접자의 면담내용에 바탕을 두고 있으며, 이해당사자에 대한 1회 면접이 아니라 중요 이해당사자에 대한 반복 면담을 통해 상호이해와 합의에 의한 협상과 조정의 가능성을 높이는데 관심을 둠



<그림 > 갈등영향분석의 흐름도

4) 연구결과

<표 > 갈등의 주요 쟁점과 이해관계 분석

쟁점	“진동택지개발지구를 사적지로 지정”	
주요이해관계자	문화재청	토지구획정리조합
입장	1공구 지역 대부분을 사적지로 지정하는 것이 불가피	사적지 지정 면적 최소화
이해관계	청동기시대 유적지 보존	재산손실 최소화 손실보상 최대화
동조 집단	학계, 발굴조사기관, 지도위원회	시행사, 진동면민, 지역 정치인

<표 1> 주요 쟁점별 분석 내용

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재에 대한 인식             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화재의 학술적 가치</li> <li>- 문화재의 관광자원으로서의 가치</li> </ul> </li> <li>• 문화재 관련 규제의 정당성</li> <li>• 문화재 보존범위 및 방안             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이 공원</li> <li>- 도시공원</li> <li>- 국가지정문화재(사적지)</li> </ul> </li> <li>• 갈등해결의 절차와 방법 문화재에 대한 인식</li> </ul>
---

5) 갈등 해결 절차

- 연구결과를 통해 다음과 같은 갈등해결 촉진 권고안이 도출되었음

<표 10> 갈등해결촉진 권고안

- 문화재청은 문화재보존수단(사적지 지정여부), 지정면적 및 위치, 지정시 관련 규제내용을 조사하여 제안함
- 위의 조사는 매장분과문화재위원회와 사적분과위원회를 중심으로 진행하되 조사과정에서 각 이해관계자를 비롯한 갈등영향분석을 담당한 연구진이 의견과 설명을 할 수 있는 기회를 보장함
- 분과위원회의 제안에 대하여 이해관계자간의 합의가 형성될 경우 문화재청은 제안을 공식화함

위의 사항과 병행하여 규제, 보상 등 관련 법, 제도에 대한 사실관계 확인을 실시함

◎ 최종제안 운영방식

- 조합, 마산시, 문화재청, 문화재보존론자가 참여하는 협의회 구성
- 시공사는 필요할 경우 설명과 참관을 함
- 모든 이해관계자가 동의하는 중립적 중재전문가(impartial mediator)를 활용함.  
중재전문가는 회의를 비롯한 각종 모임을 기획, 준비, 진행, 정리함
- 문제해결의 신속함을 위하여 협의회는 2005년 9월 초에 시작함
- 관련 비용은 문화재청이 부담함

나. 송산 그린시티 개발사업

1) 사업 개요

- 사업명 : 송산 그린시티 개발사업
- 위치 : 경기도 화성시 송산면, 남양면 일원
- 면적 : 54,690,426m<sup>2</sup>
- 시행자 : 한국수자원공사
- 승인권자 : 건설교통부
- 주요 내용 : 시화지구 2단계 개발사업의 일환으로 남측간석지를 개발하여 자연녹지지역에 일반산업단지를 조성하여 관광과 레저, 그리고 주거가 복합된 도시공간을 마련

2) 주요 쟁점

- 송산그린시티는 시화방조제 축조로 형성된 간석지를 매립하여 친환경 생태·레저 복합도시로 개발하는 사업으로, 대량의 매립토사가 필요하여 토취장을 지정하는 데 어려움이 있었음
- 송산그린시티 사업은 2000년, 계획 발표 후 추진되었으나 토취장 지정에 대한 내용이 공론화 되지 않은 채 2008년 3월 개발계획 승인 고시함
- 국토해양부는 '08년 8월 초부터 송산그린시티 토취장 지정을 위해 주민 공람공고와 관계기관 협의 등을 거쳐 추진하여 왔으나, 지역주민의 반대로 토취장 지정이 중단되었음
- 지역 주민들은 토취장 지정은 포도재배 위기 등 생존권과 직결된 사안이라며 극렬하게 반대함
- 또한 주민대책위원회는 과도한 면적을 토취장으로 지정하고자 하는 문제, 주민들이 가장 바쁜

포도 수확시기에 토취장 관련 공람공고를 실시(8월 23일~9월3일)하는 등에 대한 문제를 제기함

### 3) 합의도출 과정

- 2008년 12월 23일 : 국토해양부와 지역주민 및 시민·환경단체가  
문제해결을 위해 「시화지구 지속가능발전협의회」에서 토취장 지정  
방안을 논의하여 결정하기로 합의
- 2009년 1월 12일~ : 지역주민대표(4인), 시민·환경단체, 국토부, 화성시, 수자원공사  
등으로 구성된 토취장소위원회(13인)를 구성하여 총 10회에 걸쳐  
논의를 진행함
- 2009년 5월 12일 : 합의 도출
  - ※ 당초 계획 토취장 3개소(3.05km<sup>2</sup>) 중 2개소(1.04km<sup>2</sup>)를 우선 지정하고, 복구방식,  
추후 확보토량 등은 시화지속협의회에서 계속 논의하기로 합의

### 4) 시사점

- 개발사업의 적정성을 평가할 시에는 토취예정지에 대한 검토가 동시에 이루어져야하지만 토취장지정이 개발사업 승인 후에 이루어짐
- 주민 공람 시기 및 방법이 적절하지 않았으며, 포도밭 농민은 보상의 문제가 아닌 생계 수단으로서의 토지를 지키고자 하였음. 이는 현재와 같이 토지에 대한 보상만이 아닌 다양한 사회환경적인 측면을 고려하여 보상 문제를 다루어야 함을 나타냄
- 주민은 시화호 사업시 이미 이주당한 경험이 있어 사업자인 수자원공사에 대한 불신감을 가지고 있었고, 이로 인해 갈등이 발생한 사례임

## 다. 미산 컨트리클럽 조성사업

### 1) 사업 개요

- 경기도 안성시 양성면 미산리 산28번지 일원에 1,091,590㎡ 규모의 총 27홀(회원제(18홀) 및 대중제(9홀))을 건설하는 사업임
- 사업자는 일부 준농림지와 농림지를 준도시지역으로 바꿔달라는 국토이용계획 변경서류도 제출함

### 2) 주요 쟁점

- 사업 대상지가 천주교 최대 성지 중 하나인 미리내 성지로 들어가는 입구에 위치하고 있으며 성지와는 직선 거리로 2km 가량 떨어져 있음. 이에 천주교에서 성지 훼손을 들어 크게 반발함
- 천주교 안성지구는 “미리내 성지는 연간 40~50만명의 신자가 수행을 위해 찾는 곳”이라며 “이미 8개의 골프장이 들어선 데 이어 성지 입구에 골프장이 들어설 경우 수도자들에게 지장은 물론 천주교 성지 훼손을 가속화한다”며 건설계획의 백지화를 요구함
- 미리내 성지 김진수 신부는 “골프장이 들어설 곳은 천주교의 핵심 성지 중 한 곳인데다 골프장 예정지는 중증장애노인들과 정신지체장애들을 위한 수용시설이 들어설 곳”이라며 “어렵사리 주민을 설득해 시설 터를 확보했는데 골프장으로 시설이 쫓겨나면 더 이상 갈 곳이 없게 된다”고 주장함
- 국토이용계획 변경에 따른 한강유역환경청의 사전환경성검토에서 골프장 예정지는 부적합 판

정을 받았는데, 이는 골프장 예정지 중 산정상 부근의 녹지자연등급이 7등급으로 임상이 양호하다는 것이 주된 이유였음

- 그러나 안성시는 관계자는 “골프장 건설에 따른 법적 하자는 없다”며 “업체 쪽이 재협의를 요구해오면 다시 사전환경성검토를 거쳐 경기도에 국토이용계획변경승인 신청을 내겠다”고 함

### 3) 주요 절차

- 2002. 11 : 서해종합건설(신미산개발 전신)이 안성시에 골프장건설 사업승인 신청
- 2003. 07 : 한강유역환경청 부동의(녹지자연도 7등급 68.2%)
- 2003. 07 : 천주교계 민원 제기
- 2005. 01 : 도시계획시설(체육시설 미산컨트리클럽) 결정을 위한 주민 제안서 접수 및 제안서 수용여부 통보
- 2005. 02 : 도시관리계획(변경) 결정 및 도시계획시설 결정 입안(안성시)
- 2005. 03 : 공람공고(주민의견 청취)
- 2005. 04 : 시 도시계획위원회 자문 및 군 의회 의견 청취
- 2005. 06 : 안성시, 도시관리계획(용도지역변경) 및 도시계획시설(체육시설) 결정입안서 반려
- 2005. 07 : 시행사, 안성시 상대 1차 도시관리계획 입안제안거부처분취소에 대한 행정소송
- 2006. 02 : 1차 도시관리계획 입안제안거부처분취소 판결선고(06.02.05)
- 2006. 05 : 시행사, 천주교 수원교구 상대 95억 민사소송(2009.0409 패소)
- 2006. 12 : 2차 도시관리계획 입안제안거부처분취소 판결선고(06.12.01)
- 2006. 12 : 도시관리계획(용도지역) 변경 및 도시계획시설(체육시설-골프장) 결정요청(안산시 → 경기도)
- 2006. 12 : 골프장 입안서류 안성시에 재접수(2차 입목축적 조사)
- 2007. 01 : 안성시, 경기도에 도시관리계획변경결정신청
- 2007. 02 : 경기도, 한강유역환경청 등에 협의요청
- 2007. 06 : 한강유역환경청, 16개홀 개발 부적합 판정
- 2008. 02 : 산림조합 전북지회 입목축적 재조사
- 2009. 01 : 경기도 도시계획위원회가 조건부 사업승인
- 2009. 03 : 사업신청 6년 만에 ‘부결’, 사업승인 취소(사업승인 45일 이후)

## 2. 국내 환경갈등의 갈등 구조 분석 2)

### 가. 백석동~화정(신사)동 간 도로개설공사

#### 1) 사업 개요

- 경기도 고양시는 고양과 서울을 연결하는 도로 확충을 위해 고양시 일산동구 백석동~화정지구~서울 은평구 신사사거리를 연결하는 백신도로(10.11km·왕복4~6차선)를 2012년까지 준공할 계획임
- 백신도로는 지난 1998년 화정지구 개발과 함께 도시계획도로로 지정됨. 총 공사비는 2134억원으로 화정동~신사사거리 간 5.0km는 광역도로로서 사업비 중 50%가 국비로 지원됨. 백석~화정간 5.7km는 국비지원 없음

2) 신경희 외 2009, ‘사회환경분야 환경영향평가 개선방안’

- 백신도로는 자유로, 수색로, 서오릉로 등 3개 도로와 더불어 고양과 서울을 연결하기 위해 만들어진 것으로 수색로와 서오릉로 사이에 건설될 예정이며, 경기 서북부 지역의 교통량 분산에 큰 효과가 있을 것으로 기대됨

### 2) 주요 쟁점

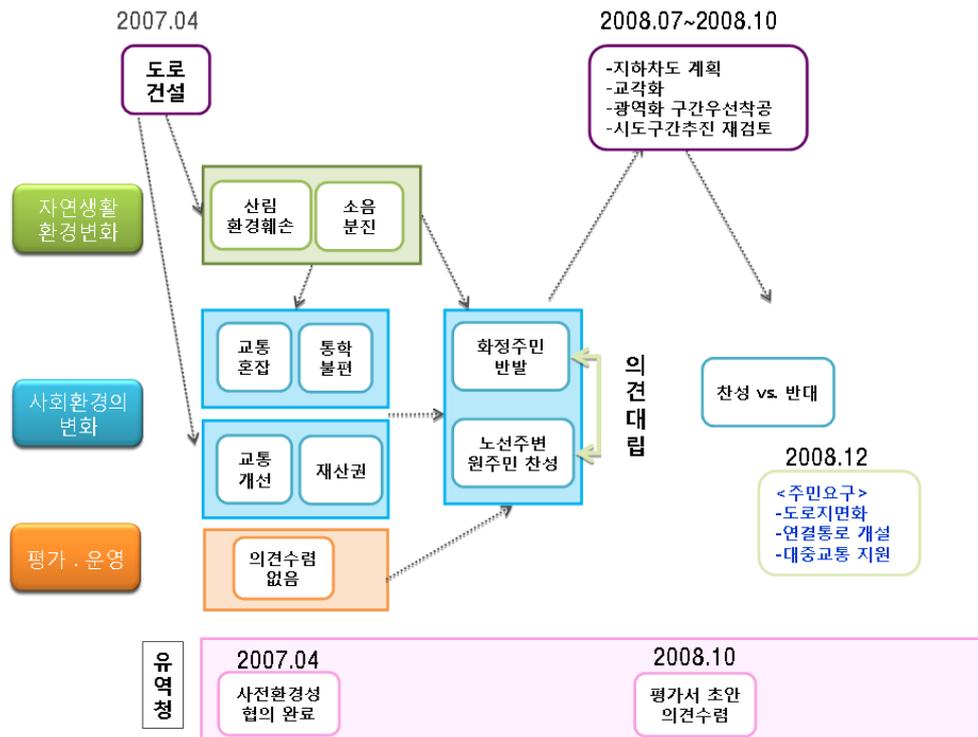
- 이 도로의 개설로 서울과 일산신도시 간 양방향 접근성이 크게 좋아질 노선경유지 주변 내곡·대장·홍도·용두·향동동 등 4,000여 고양 자연부락 주민들(대부분 원주민)은 조속한 착공을 주장하고 있는 반면, 신도시형 변화가와 대규모 아파트단지가 형성된 화정지구 주민들은 교통정체와 환경, 자녀들의 통학불편을 이유로 도로 개설을 반대고 있음(서울신문, 2007.07.31)
- 찬성측 (노선 주변 자연부락대책위원회측) : 백신도로의 조속한 추진을 촉구하는 탄원서를 고양시에 제출함. 김영식 위원장은 “그린벨트와 절대농지가 대부분인 자연부락의 원주민들은 그동안 백신도로 때문에 재산권 행사에 불이익을 받아왔다.”고 주장함(서울신문, 2007.07.31)
- 반대측 (화정지구 주민들) : 소음과 분진으로 주거환경이 악화되고 교통대란이 우려된다며 도로신설 백지화를 촉구함(연합뉴스, 2009.07.06) 화정지구에는 대형마트 등 상업시설이 밀집해 있어 이미 교통 체증이 심각한 상황에서 고양, 파주 지역의 차량까지 몰려 교통대란이 불 보듯 뻔하다고 반발함(연합뉴스, 2009.07.06) 주민들은 심각한 교통정체에 자체뿐만 아니라 그로 인한 환경오염, 자녀들의 통학불편과 같은 주거환경 악화를 우려함(서울신문, 2007.07.31)
- 대책마련을 위해 고양시는 화정지구 중심을 지하차도로 관통하는 계획을 구상 중이지만, 400억원에 이를 추가 공사비가 문제시 되고 있음. 백석~화정간 5.7km도 화정~신사 간 5km처럼 국비지원이 가능토록 광역도로 지정을 건교부에 요청했으나, 광역도로 추가지정이 받아들여질 지도 의문이며 화정중심역도로지하차도로 경유하는 것에 대해 화정지역 중심지로의 직접 통행이 불편해진다는 이유로 인한 자연부락 주민 등의 반대도 거셀 전망이다어서 대안마련이 어려운 상태임(서울신문, 2007.07.31)
- 고양시는 백신도로 전체 구간 가운데 광역화 구간 공사를 먼저 마무리할 방침이지만, 도로가 지나는 창릉동 주민들이 최근 백석-신사간 광역도로 대책위원회를 구성하고 광역구간인 창릉천교-향동지구 구간 교각화에 반대 한다는 내용의 탄원서를 시에 제출함(연합뉴스, 2008.12.06)
- 주민들은 시가 도로 지면화를 받아들이지 않으면 토지수용을 거부하겠다는 입장이며, 도로 지면화와 함께 마을 연결통로 개설, 광역구간 대중교통 정류장 설치, 버스노선 개설 등을 요구함(연합뉴스, 2008.12.06)
- 대책위 지형진씨는 "광역도로 4km 구간을 5~8m 높이로 교각화하면 일산-신사간 교통흐름은 좋아지겠지만 정작 도로가 지나는 지역 주민들은 마을이 양분되는 피해를 입고서도 도로를 사용하지 못하게 된다"고 주장함(연합뉴스, 2008.12.06)
- 한편 시는 백석동 열병합발전소 삼거리-창릉천교를 잇는 5.7km의 시·도 구간(시민들이 교통대란을 들어 반발하고 있는 구간)은 제2자유로 등이 개통된 이후인 2010년께 추진 여부를 재검토하기로 함(연합뉴스, 2008.12.06)

### 3) 발생 메카니즘

백신도로 건설을 둘러싼 의견대립은 도로 관통 주변 지역 간의 서로 다른 여건과 주민들의 입장차이로 인해 대두되었다. 화정지구의 경우 타 지역과 달리 기존의 교통체계만으로도 어느 정도 교통의 편의성이 담보되고 있는 상황이었다. 이 때문에 화정지구 주민들에게는 백신도로의 건설로 인한 편익이 크지 않으며, 도로건설로 인해 원치 않는 교통혼잡이 유발될 것으로 우려되어 주민들이 반발하게 된 것이다. 반면 노선주변 자연부락에 거주하는 주민들에게는 백신도로 건설로

인해 교통여건이 개선되며 또한 그린벨트로 지정되어 재산권을 행사하지 못했던 불이익에서 벗어날 수 있을 것으로 기대되었다. 이처럼 서로 다른 지역의 여건과 주민들의 입장에 대해 사전적 고려가 필요하며, 만일 조정 및 합의형성의 과정이 사업 계획 단계에서부터 수반되었다면 갈등이 야기되지 않거나 완화될 수준에 그칠 수 있었을 것으로 보인다.

백신도로 건설사업에 대한 사회영향의 발생 메커니즘은 <그림 20>과 같이 도식화 할 수 있다. 산림의 파괴와 같은 자연환경의 훼손, 소음 및 분진의 발생과 같은 생활환경에 대한 영향이 예상되었고 이에 대한 영향을 우려하는 화정지구 주민들의 반발로 인해 갈등이 발생하였다. 자연 및 생활환경의 변화가 궁극적으로는 사회환경에까지 영향을 줄 수 있음을 알 수 있다. 또한 평가·운영의 과정에서 보면, 이해당사자들의 의견수렴을 통해 서로 다른 지역의 상황들을 함께 고려하는 것과 그렇지 않은 경우의 갈등 양상이 달라질 수 있음을 시사한다. 본 사업의 경우 2007년 사전환경성검토, 2008년 환경영향평가의 과정을 거쳤지만 화정주민들의 반발에 대한 사전 의견 수렴은 이루어지지 못했다. 이 때문에 화정지구 주민들의 도로 지하차도화 요구 등 대책마련이 사후에 이루어지고 사업이 지체되는 등 추가적인 비용이 수반되게 되었다. 도로건설에 따른 자연환경 파괴, 생활환경 변화에 대한 예측과 함께 지역주민들 중 반대의견을 갖고 있는 사람들의 반대의 이유가 무엇이며 이를 해소할 수 있는 대안이 있는지에 대한 고려가 선행되었다면 이러한 주민반발 및 의견대립은 예방되거나 완화될 수 있었을 것으로 보인다.



<그림 20> 백석동~화정(신사)동 간 도로개설공사 사회영향 발생 모식도

## 나. 미산 컨트리클럽 조성사업

## 1) 사업 개요

- 경기도 안성시 양성면 미산리 산28번지 일원에 1,091,590㎡ 규모의 총 27홀(회원제(18홀) 및 대중제(9홀))을 건설하는 사업임
- 사업자는 비경제림 및 비생산성 농지를 골프장으로 건설하기 위해 일부 준농림지와 농림지를 준도시지역으로 바꿔달라는 국토이용계획 변경서류도 함께 제출함
- 하지만, 미리내 성지에서 3km 남짓 떨어져 있는 골프장 건설 부지의 위치로 인해 천주교계와 환경·시민단체의 민원, 고발, 소송이 잇달았으며, 결국 2009년 3월, 사업신청 6년 만에 사업 승인이 취소되었음

## 2) 주요 쟁점

## ◎ 천주교계의 반발

- 사업 대상지가 천주교 최대 성지 중 하나인 미리내 성지로 들어가는 입구에 위치하고 있으며 성지와는 직선 거리로 2km 가량 떨어져 있어서 천주교가 성지 훼손을 들어 크게 반발함(한겨레, 2003.10.10)
- 천주교 안성지구는 “미리내 성지는 연간 40~50만명의 신자가 수행을 위해 찾는 곳”이라며 “이미 8개의 골프장이 들어선데 이어 성지 입구에 골프장이 들어설 경우 수도자들에게 지장은 물론 천주교 성지 훼손을 가속화한다”며 건설계획의 백지화를 요구함(한겨레, 2003.10.10)
- 미리내 성지 김진수 신부는 “골프장이 들어설 곳은 천주교의 핵심 성지 중 한 곳인데다 골프장 예정지는 중증장애노인들과 정신지체장애들을 위한 수용시설이 들어설 곳”이라며 “어렵사리 주민을 설득해 시설 터를 확보했는데 골프장으로 시설이 쫓겨나면 더 이상 갈 곳이 없게 된다”고 주장함(한겨레, 2003.10.10)
- 천주교 수원교구생명환경연합 안병철 대표와 미리내성당 강정근 신부 등은 2005년 9월, 안성시 성인남녀 500명에게 전화 설문을 실시함. 그 결과 골프장 건설 예정지역인 양성면 주민 100명 가운데 77.2%가 골프장 건설에 반대하고 이들을 포함 안성시 주민의 72.9%가 반대하는 것으로 나타났으며 기자회견을 통해 이와 같은 설문결과 내용을 밝힘(연합뉴스, 2005.10.17)
- 또한 골프장 건설로 성지의 문화적 가치가 훼손된다는 천주교 측의 주장에 70.4%가, 저수지와 상수원보호구역의 수질 악화 등 환경이 오염될 것이라는 주장에 81.8%가 각각 동의했으며, 이밖에 골프장 건설이 거주 지역에 도움이 되지 않을 것이라는 의견이 78.2%를 차지했고 84.1%가 골프장 건설보다 미리내 성지 보존이 안성시의 브랜드 가치 향상에 기여할 것으로 내다본다는 설문결과 내용을 제시하며, 골프장 건설을 반대함(연합뉴스, 2005.10.17)

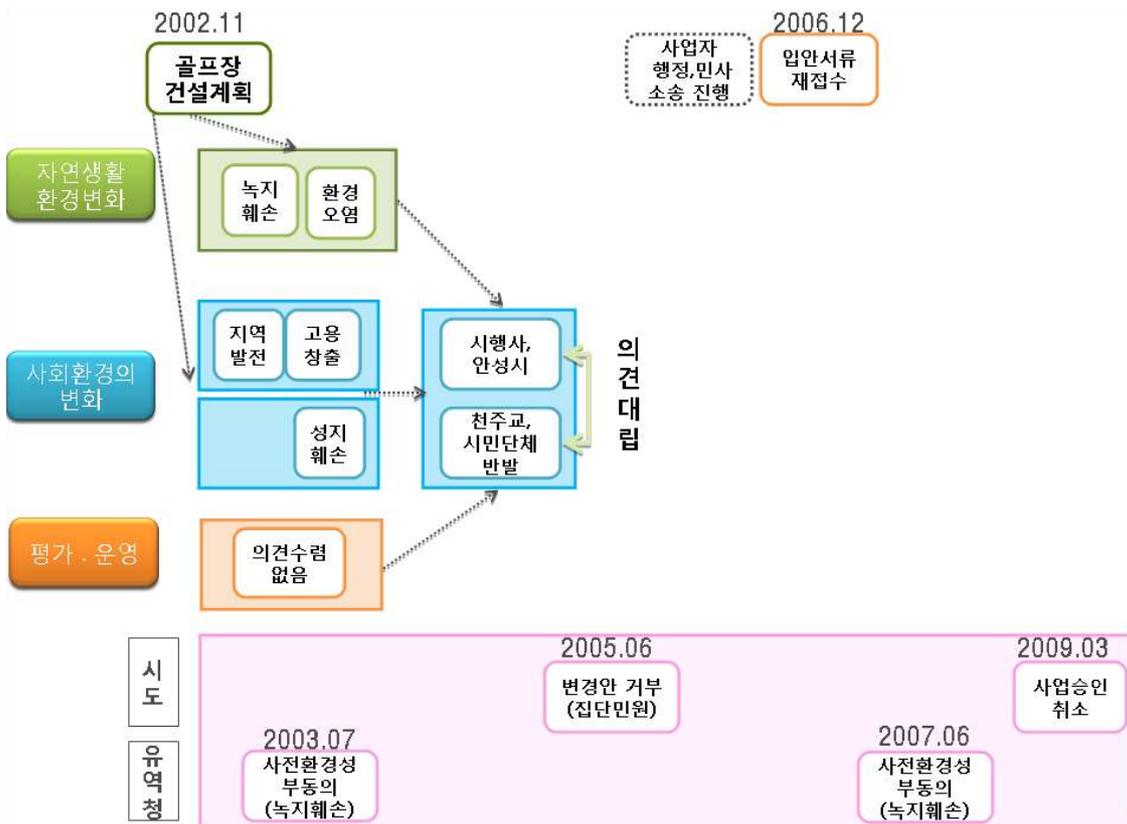
## 3) 발생 메카니즘

미산컨트리클럽 조성사업의 사회영향 발생 메커니즘은 <그림 21>과 같이 도식화 할 수 있다. 사업계획이 발표되자 천주교에서는 미리내 성지 훼손을 우려하여 사업에 대해 반대의사를 표명하였다. 골프장 건설계획을 추진함에 있어 사업자는 녹지훼손 및 환경오염과 같은 자연환경에 대한 영향뿐만 아니라 지역의 이해관계자에 대한 분석과 그들의 의견 및 입장을 고려하는 것이 필요하다. 하지만 사업자 측에서 천주교구가 사업에 반대할 수 있는 이해관계자 중 하나임을 사전에 인식하지 못한 것으로 보인다.

천주교구는 애초에는 성지훼손이라는 종교집단으로서의 이익을 근거로 반대의사를 표명하였지만 반대운동을 추진하는 과정에서는 녹지훼손 등 자연환경 파괴를 반대하는 근거로 제시하기도 하였다. 앞서 백신도로의 경우에서 자연 및 생활환경의 변화가 주민들이 반발을 유도하였다면 본

사업의 경우 종교단체 및 시민단체들의 반대로 인해 자연환경에 대한 영향 여부가 이슈화된 것으로서 자연·생활환경과 사회환경 사이의 상호관계를 살펴볼 수 있다.

평가 및 운영상의 과정에서는 정보 공개 및 올바른 정보제공과 관련된 논란이 계속되었으며, 또한 반대여론으로 인해 사업이 반려되자 사업자는 소송이라는 사법적 절차에 의지해 문제를 해결하였다. 절차상에 합의형성을 위한 사업자의 노력이 부재한 것도 환경갈등과 같은 부정적 사회영향을 심화시키게 된 원인이 된 것으로 사료된다. 또한 이러한 의견수렴의 과정을 담보해야 하는 환경영향평가가 평가 및 협의과정에서 충분한 의견수렴이 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 이는 최종적으로 승인기관이 집단민원 등의 이유로 사업을 반려하게 되었지만 협의기관은 녹지훼손에 대한 문제만을 제기하며 부동의하였다는 점을 통해 알 수 있다. 결국 사업자 측은 행정 소송 등 사후 추가비용 및 기간이 소요되었으며, 사업추진을 위해 서류를 재접수했음에도 불구하고 천주교, 시민단체의 반발 등에 영향을 받아 결국 사업승인이 취소되어 사업을 추진하지 못하게 되었다.



<그림 21> 미산 컨트리클럽 조성사업 사회영향 발생 모식도

## 다. 수정일반산업단지 조성사업

## 1) 사업 개요

- 경상남도 마산시 구산면 수정리 일원의 면적 276,189㎡에 STX중공업의 조선기자재 공장을 건설하고자 하는 일반산업단지 조성사업임
- 기존 대규모 택지조성을 위해 만든 수정만 매립지를 조선기자재 공장터로 바꾸는 문제를 둘러싸고 3년째 찬성과 반대로 나뉘어 갈등을 겪고 있음(한겨레, 2009.03.18)

## 2) 주요 쟁점

- STX조선소 유치에 대한 수정마을 주민들의 찬반 의견이 엇갈림
- 2009년 6월 5일 경남도 산업단지계획 심의위는 경남개발공사 회의실에서 회의를 열어 “피해저감 대책과 민원해결 방안을 강구한 뒤 사업을 시행한다”는 조건을 달아 수정만 매립지에 대한 일반산업단지 지정을 가결함. 이에 따라 수정만 매립지 23만여㎡에는 주민들의 뜻과 관계없이 마산시와 에스티엑스(STX)그룹이 추진하는 조선기자재 공장이 들어설 수 있게 됨(한겨레, 2009.06.08)
- 조선기자재 공장 유치에 반대하는 주민들은 소음과 오염물 배출 등의 이유로 항의 방문하는 등 유치 저지에 나서고 있고, 유치 찬성 주민들은 지역경제 활성화를 위해서는 반드시 조선공장이 필요하다는 입장을 내세우며 대립하고 있음. 마산시 수정만 공유수면매립지 내 대규모 조선공장 유치 사업은 시와 찬반 주민의 갈등으로 해결의 실마리가 보이지 않고 있음(세계일보, 2009. 08. 18)
- 찬성하는 주민들은 반대하는 주민들이 소수에 불과하다고 조속한 사업추진을 촉구하는 등 지역주민 간의 갈등이 심각한 상황임

## ◎ 반대측 - 마산시에 대한 항의

- 반대하는 주민들은 “갯벌 및 해양을 삶의 터전으로 삼아 살아왔는데, 조선소가 들어오면 오염물질 배출로 인해 삶의 기반을 잃게 되었다”고 주장
- 수정마을 STX유치 반대주민대책위 박석곤 위원장은 “주민들이 요구하는 것은 심의위원회의 회의록 공개와 마을에 공장이 들어왔을 때 삶터를 떠날 수밖에 없는 주민들에 대한 이주 보상 등 두 가지뿐”이라며 도지사의 무책임함에 대해 항의함(한겨레, 2009.06.08)
- 도청을 항의 방문한 스틸라 수녀는 “500명에게 새 일자리를 만들어주려고 380가구의 주민들을 쫓아내는 것은 앞뒤가 맞지 않은 일”이라고 항의함(한겨레, 2009.06.08)
- 지역 환경단체도 마산시가 STX조선소 유치를 위해 제시한 고용효과, 지역소득 증대 등의 근거자료가 과대하게 부풀려진 허위자료라고 비판

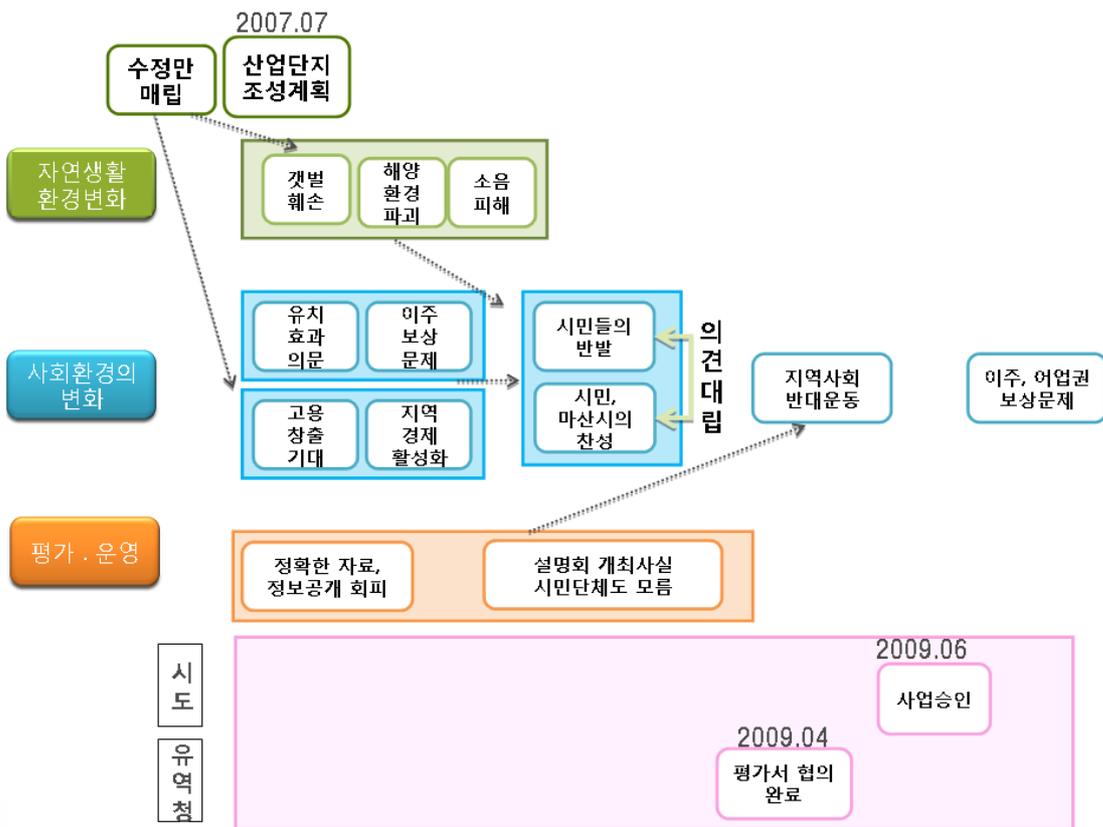
## ◎ 반대측 - STX에 대한 항의

- 마산 ‘수정마을 STX유치 반대주민대책위’(위원장 박석곤)는 “현재 STX는 필수적으로 따르는 공장 가동으로 인한 환경피해대책인 이주보상과 어업권 보상을 마산시에 떠넘겨 혈값에 땅을 얻어 부동산의 이익도 챙기고, 공장도 투자 없이 거저 운영하겠다는 저자거리의 알뜰한 상술을 드러내고 있다.”며 기자회견을 열고 이같이 지적함(오마이 뉴스, 2009. 09. 08)
- 연안을 매립할 경우 반드시 어업권 보상을 해야 하지만, 이주보상과 어업권 보상을 STX가 마산시에 요구한 상태이며, 마산시가 이를 받아들이는 경우, 마산시 재정으로 해결해야 하는 상황임. ‘반대주민대책위’는 이러한 상황에 대하여 STX 규탄에 나서고 있음(오마이 뉴스, 2009. 09. 08)

3) 발생 메카니즘

수정일반산업단지 조성사업의 사회영향 발생 메카니즘은 <그림 22>와 같이 도식화 할 수 있다. 본 사업은 산업단지 조성 이전, 택지조성을 위해 수정만을 매립하려고 한 시점에 이미 갯벌훼손, 해양환경 악화 등 자연환경에 대한 파급이 문제시 되었다. 그 후 마산시가 STX중공업과 협약을 맺어 이 지역에 산업단지를 조성하고 조선소를 유치하려고 유치효과에 대한 서로 다른 의견과 주장이 제기되었다. 마산시는 고용창출 효과 및 지역경제 활성화를 기대효과로 제시하며 사업을 추진한 반면, 수정마을 주민들과 지역의 시민단체들은 지역경제 활성화 효과가 허위 과장되었다고 주장하였다. 이는 사회환경에 대한 예측 시, 과학적 방법과 정확한 현황자료를 근거로 하여 효과를 예측해야함에도 불구하고 다수가 동의할 수 있는 과학적인 예측이 이루어지지 못한 채 사업이 추진된 결과 발생한 사회영향이다. 또한 사업 추진 시 발생하는 이주민에 대한 보상 및 지원 대책은 가장 기본적으로 고려되어야 할 사회환경적 요소임에도 불구하고 이를 마련하지 않은 채 사업이 추진되어 주민들의 반발이 크게 야기되었다.

특히 본 사업에서는 평가 및 운영의 과정에서 정보제공의 투명성, 주민 의견수렴의 측면이 담보되지 못하여 불신이 조장된 것이 사회영향 발생 메카니즘의 주된 요인으로 작용하였다. 수정만 매립지 용도변경의 과정, STX조선소 유치 등에서 마산시가 정확한 자료 및 정보공개를 회피하고 사업을 추진함으로써 지역주민과 시민단체의 큰 반발을 유발하는 결과를 낳았다.



<그림 22> 수정 일반산업단지 조성사업 사회영향 발생 모식도

3. 갈등해소를 위한 시민참여 법·제도 현황 3)

공공사업과 관련하여 우리나라에서 가장 빈번하게 발생하는 갈등 분야는 국토개발과 환경과 관련된 분야일 것이다. 따라서, 여기에서는 국토계획법제와 환경법제 그리고 혐오·기피시설 관련 법제와 관련해 어떠한 개별 법률들이 있는지, 각 개별 법률 속에 포함된 공공갈등 해소를 위해 활용하고 있는 기법들은 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다

### 가. 국토계획법제

a. 국내 국토계획법제 : ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령’, ‘국토기본법’, ‘국토기본법 시행령’, ‘도시 및 주거 환경 정비법’ 등

- 국토관련 법제에 나타나고 있는 공공사업 관련 갈등 관리 조항은 시민참여를 통해 갈등을 해소하고자 하는 의지가 있으며 구체적으로 시민참여 방법은 공청회 개최를 통한 전문가의 의견 수렴과 반영 또는 주민과 지방의회 의견 청취를 조항에 명시하고 있다

- 국토기본법은 현행 국토건설종합계획을 근간으로 국토계획체계를 재정비하여 국토 및 토지에 대한 체계적인 관리와 국토의 건전한 발전을 도모하며, 국토종합계획을 효율적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 보완하여 계획의 실천력을 높이는 데 중점을 두고 있다. 따라서 이 법은 국토계획 및 국토 이용의 기본이념을 선언하고, 국토계획의 틀 내에서 국토 및 토지이용에 관한 각종 계획이 연계될 수 있도록 계획의 체계를 개편하며, 토지의 이용 및 관리 원칙을 정립하는 것 등을 내용으로 하고 있다.

- 국토계획법제의 성격은 공익지향적 성격과 사전적 권익구제의 성격이 강하고 정책이나 사업을 계획하고 시행할 시 주민참여 기능으로는 공청회나 공람, 계획예고를 명시하고 있다. 이러한 주민참여 기법의 적용단계는 도시관리계획 및 도시개발공공사업이 집행단계에 적용하고 시민참여의 범위는 직접적인 이해당사자에 한한다.

<표> 국토계획법제 관련 시민참여 조항 및 내용

3) 김태홍 외, 2005, ‘사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구’

구분	시민참여조항	내용
국토의계획및 이용에관한법률	제14조(공청회 개최)	도시계획을 수립 변경하고자 할 때 공청회 개최, 주민 및 관계전문가로부터 의견청취한 후 타당하다고 인정할 때는 이를 반영하여야 함.
	제28조(주민 및 지방의회의 의견청취)	도시관리계획 입안시 주민의견 청취, 타당성인정시 반영하여야 함
	제71조(기반시설부담계획의 수립을 위한 주민의 의견청취 등)	기반시설부담계획 수립·변경시 주민의 의견을 들어야 함.
국토의계획및 이용에관한법률 시행령	제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)	도시관리계획의 입안에 관한 주민의 의견을 청취하고자 할 때 의견청취 가능함.
	제23조(도시관리계획결정의 신청)	시장 또는 군수가 건설교통부장관에게 도시관리계획의 결정을 신청하는 경우 법 제28조1항의 주민의견 청취결과, 법제 28조5항의 지방의회의견 청취결과를 제출하여야 함.
	제29조(도시관리계획의 정비)	공청회를 개최하여 주민의 의견을 들어야 함
	제126조(시범도시의 지정)	시범도시의 지정을 요청할 시 설문조사·열람 등을 통해 주민의 의견을 들은 후 단체장의 의견을 들어야 함.
국토기본법	제11조(공청회의 개최)	국토종합계획안을 작성할 시 공청회를 개최하여 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취한 후 의견이 타당하면 반영하여야 함.
국토기본법 시행령	제4조(공청회)	국토종합계획안의 내용에 의견이 있는 국민 또는 전문가 등은 직접 의견을 진술하거나 서면 또는 컴퓨터 통신으로 의견의 요지를 제출할 수 있음.
도시및주거환경 정비법	제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정)	정비계획을 수립하여 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 시·도지사에게 정비구역지정을 신청하여야 함.

나. 환경관련법제

- a. 국내 환경관련법제: ‘환경정책기본법’, ‘수질환경보전법’, ‘낙동강수계물관리및주민지원 등에관한법률시행령’, ‘먹는물관리법’, ‘수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률’, ‘수

‘질환경보전법’, ‘수질환경보전법 시행령’, ‘습지보전법’, ‘자연환경보전법’, ‘환경영향평가법’ 등이 있다.

- 환경관련법제에서 나타나고 있는 시민참여조항은 사전환경성 검토에 대한 주민 및 환경단체 그리고 전문가의 의견수렴 및 검토, 전문가의 환경영향심사, 공청회 및 설명회, 평가서에 대한 주민들의 검토 및 공고 등으로 명시되어 있다. 환경관련법제의 경우 주민들에게 미치는 파급효과가 직접적이기 때문에 법제의 성격이 주로 사전적 갈등을 예방하는 차원으로 행해지기 때문에 시민참여 단계도 정책결정단계에 적용된다.

<표> 환경관련법제 시민참여 조항 및 내용

구분	시민참여조항	내용
환경정책기본법	제4절 사전환경성 검토 등 제25조의2(의견수렴)	사전환경성검토에 관한 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 해당 행정계획에 반영하여야 함
	제25조의6(사전환경성검토 협의 의견의 통보 등)	협의기관의 장은 협의의견을 통보하기에 앞서 필요한 경우 관계 전문가의 의견을 듣거나 전문가에게 현지조사를 의뢰할 수 있음.
수질환경보전법	제34조(폐수무방류 배출시설 의설치허가)	폐수무방류배출시설 및 폐수를 배출하지 아니하고 처리할 수 있는 수질오염방지시설 등의 적정성 여부에 대하여 환경부령이 정하는 관계전문기관의 의견을 들어야 함.
낙동강수계물	제24조 (주민지원사)	사업계획을 수립함에 있어서는 당해 시·군·구

관리및주민지 원등에관한법 률시행령	업의 시행절차 등)	의 조례가 정하는 절차 및 방법 등에 따라 주민의 의견을 수렴하여야 함.
먹는물관리법	제15조 (환경영향심사)	환경부장관은 제1항의 규정에 의하여 조사서에 대한 기술적 심사를 함에 있어서 대통령령이 정하는 바에 따라 전문가의 의견을 들을 수 있음.
수도권매립지 관리공사의설 립및운영등에 관한법률	제24조 (운영위원회)	사업에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 공사에 운영위원회를 둠.
수질환경보전법	제34조(폐수무방류 배출시설의 설 치허가)	수질오염방지시설 등의 적정성 여부에 대하여 환경부령이 정하는 관계전문기관의 의견을 들어야 함.
습지보전법	제8조(습지지역의 지정 등)	습지보호지역 등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 함.
습지보전법 시행령	제5조(습지보호지역 등의 지 정을 위한 공청회)	환경부장관 또는 해양수산부장관은 지역주민의 의견을 듣기 위하여 필요한 경우에는 시·도지사에게 공청회를 개최하여 줄 것을 요청할 수 있음.
자연환경보전법	제13조(생태·경관보 전지역의 지정·변경절차)	생태·경관보전지역을 지정하거나 변경하고자 하는 때에는 당해 지역주민과 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 수렴한 후 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙환경보전자문위원회의 심의를 거쳐야 함.
환경·교통·재 해등에관한영 향평가법	제6조 (의견수렴)	사업자는 평가서를 작성함에 있어서 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 영향을 받게 되는 지역안의 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 함.
	제13조 (청문)	관계중앙행정기관의 장은 등록을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 함.
	제19조 (평가서의 검토 등)	평가서의 검토를 위하여 필요한 경우에는 관련전문기관 및 전문가의 의견을 들을 수 있음.
환경·교통·재 해등에관한영 향평가법 시행령	제6조 (평가서초안 의 제출 및 공고· 공람 등)	특별한 사유가 없는 한 평가서초안이 접수된 날부터 10일 이내에 사업개요·공람기간·공람장소 그 밖에 공청회 개최 여부에 관한 주민의 의견제출의 시기 및 방법 등을 1개 이상의 중앙일간신문 및 해당지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 50일을 초과하지 아

		이하의 범위 내에서 30일 이상 평가서초안을 영향평가대상지역의 주민 등에게 공람하여야 함.
	제7조 (평가서초안에 대한 의견제출 등)	주민은 공람기간만료일부터 7일 이내에 주관 시장·군수·구청장 또는 관계 시장·군수·구청장에게 그 사업의 시행으로 인하여 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 피해와 그 감소방안 등의 의견(주민의 경우에는 공청회 개최 여부에 관한 의견을 포함)을 통보하거나 제출할 수 있음.
	제8조 (설명회의 개최)	주민의견을 수렴하기 위한 설명회를 개최하고자 하는 때에는 사업개요, 설명회 일시 및 장소 등을 설명회 개최예정일 7일 전까지 1개 이상의 중앙일간신문 및 해당지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하여야 하고, 제6조 제2항의 규정에 의한 공람기간이 시작된 날부터 10일 이내에 설명회를 개최하여야 함.

**다. 보상관련법제**

- 국내 보상관련법제로는 ‘공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률’, ‘개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법’, ‘개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법시행령’ 등이 있다.
- 보상관련법제는 권익구제적 성격이 강하고 보상관련법제가 적용될 수 있는 대상은 공공복리의 증진과 국민의 재산권의 적정한 보호 등 공공의 이익을 위한 사업과 국가 또는 지방자치단체 등이 시행하는 공공용 시설사업 그리고 사업시행자가 토지·물건 및 권리를 취득 또는 사용하는 경우에 적용한다.
- 갈등관리를 위한 시민참여조항은 사업시행 전 이해관계자들의 의견을 청취하거나 관련서류를 열람하도록 되어있고 의견청취, 보상협의, 이의신청, 행정소송이 있다.

**라. 혐오·기피시설관련법제**

- 혐오시설 관련 갈등으로 대표적인 것은 중앙정부와 주민, 지방정부와 주민 간의 환경 관련 분쟁을 들 수 있다.
- 예시) 쓰레기소각장, 하수처리장, 공동묘지, 핵발전소, 폐기물 시설, 유해물질 공장 등을 비

롯데 통념상의 혐오시설 내지 비선호시설인 기피시설로 분류되는 각종 공공시설

- 위의 시설들은 주민 모두가 그 필요성을 인지하면서도 지역이기주의에 편승하여 정부와 주민 간에 갈등과 분쟁이 끊이지 않고 있다.

- 국내 혐오·기피시설관련 법제 중 대표적인 것으로는 “댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법류”과 “중·저준위 방사성폐기물처분시설의 유치지역지원에 관한 법류”이 있다. 이 두 법률의 목적은 사전적 갈등예방과 사후적 분쟁해결에 초점을 두고 있다. 법제관련 적용대상은 댐건설에 관한 기본계획 및 실시계획 수립 및 추진과정상의 이해관계 충돌과 중·저준위방사성 폐기물을 안전하고 효율적으로 처리하기 위한 처분시설을 유치하는 시·군·구 자치구에 대한 지원체계 수립 및 추진과정상의 이해관계 충돌이다.

#### [참고문헌]

1. 사회환경분야 환경영향평가 개선방안, 2009, 한국환경정책·평가연구원
2. 마산 진동 택지개발지구 내 발굴조사 관련 사업 시행자와의 갈등에 대한 갈등영향분석 및 갈등해소방안에 대한 연구, 2005, 문화재청
3. 환경분야 갈등유형 및 해결방안 연구, 2004, 한국환경정책·평가연구원
4. 사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구, 2005, 경제인문사회연구회 합동연구총서