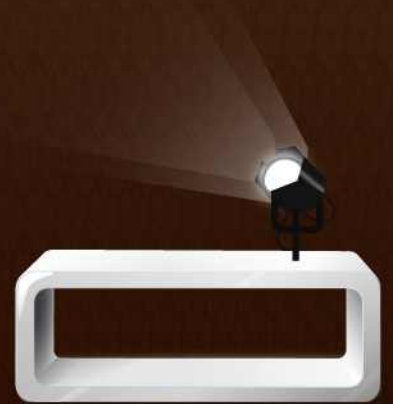


환경분쟁조정

03. 울산 복구

음식물 자원화 시설 건설



I. 갈등의 발생배경과 전개과정

1. 갈등의 발생배경

울산 북구는 2005년 이후의 개정법 시행에 따른 음식물 쓰레기 직매립 금지에 대비할 필요성이 대두되자, 1998년 12월 15일부터 음식물 쓰레기를 분리수거하기 시작하였고, 분리수거된 음식물 쓰레기를 별도의 가공처리 없이 원형 상태로 소 사육 농가에 사료로 공급해왔다.

그러던 중 2001년 2월 광우병 파동으로 인해 문제점이 지적되자 정부가 음식물 쓰레기를 소 사료로 공급하는 것을 전면 금지하게 되자, 울산 북구청은 음식물 쓰레기를 자체 처리할 수 있는 별도의 시설 건립을 추진하게 되었다.

울산 북구청이 채택한 방식은 기존의 퇴비화 처리방식에 지렁이 사육공정이 추가되어 2차오염이 최소화되는 지렁이 사육방식으로, 음식물 쓰레기의 단순한 처리가 아닌 친환경을 접목시킨 방식이었다.

그러나 음식물 자원화 시설 입지지역 주민들의 입장에서는 음식물 자원화 시설은 비선호시설로서 음식물 쓰레기 처리과정에서의 악취 확산과 해충 창궐, 미관상 문제, 그리고 쓰레기 운반차량으로 인한 교통난 가중 등이 우려되었다. 게다가 주민들은 입지지역이 종래 복지 측면에서 울산 북구 내에서 소외되어왔다고 생각했는데 이러한 혐오시설마저 들어서게 되는 것에 대한 심한 반감을 갖게 되었다. 그리하여 주민들은 급기야 반대대책위원회를 구성하여 조직적인 반대활동을 전개하기에 이르렀다.

2. 갈등의 전개과정

울산 북구청은 음식물 자원화 시설과 관련하여 입지지역인 중산동 주민들의 반발이 확산되자 주민들의 이해를 구하기 위해 주민설명회 및 간담회를 개최하는 등 대화의 노력을 기울였다. 그러나 주민들은 북구청이 이러한 비선호시설을 설치하면서도 지역주민들의 의견수렴이나 동의 절차를 거치지 않은 점을 지적하면서 반발하였고, 그럼에도 불구하고 울산 북구가 공사를 시작하자 반대대책위원회를 비상대책위원로 전환하여 공사현장에서 집회를 개최하는 등 극렬한 반대활동을 전개하였다.

3. 사업의 주요 내용, 목적, 기대효과

1) 사업의 주요 내용

울산 북구청이 추진한 음식물 자원화 시설은 울산광역시 북구 중산동 829번지에 소재하고, 대지 959평, 지상 2층(연면적 283평)으로 울산 북구에서 발생하는 음식물 쓰레기를 전량 처리할 수 있는 1일 30톤의 처리능력을 갖추고 있다.

그 처리방식은 지렁이 사육방식으로, 수거한 음식물 쓰레기를 각종 이물질들을 제거하여 잘게 부수고 물기를 짜낸 후 발효탱크에서 발효시켜서 지렁이에게 사료로 제공하면 지렁이가 이를 먹어 치우면서 분변토(비료)를 배설하는 방식이다. 이 방식으로 1일 최대 처리용량인 30톤의 음식물 쓰레기를 투입하면 1톤의 분변토가 나오게 된다. 이는 다른 음식물 쓰레기 처리방식 중 가장 친환경적인 방법이라고 할 수 있다.

2) 사업의 목적 및 기대효과

(1) 음식물 쓰레기의 안정적 처리

울산 북구청의 음식물 자원화 시설 설치사업의 주된 목적은 친환경시설을 설치하여 남은 음식



물을 안정적으로 처리하고자 하는 데 있다. 울산 북구청의 경우 당시 울산 중구청의 처리시설에 음식물 쓰레기를 위탁 처리하고 있었는데, 중구청 시설은 울산지역 대부분의 음식물 쓰레기를 처리하고 있었다. 중구청 처리시설의 처리용량은 하루 130톤 정도였는데, 2005년 1월부터 음식물 쓰레기 직매립이 금지되어 음식물 쓰레기양이 증가하면서 중구청의 음식물 쓰레기 물량을 먼저 처리한 후 타 구군의 물량을 처리할 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 울산 중구청의 시설에만 의존하여 음식물 쓰레기를 처리할 경우 울산 북구청에서는 음식물 쓰레기의 안정적 처리를 담보할 수 없기 때문에 울산 북구 내 음식물 쓰레기를 자체적으로 처리할 수 있는 시설을 건립하여 음식물 쓰레기의 안정적인 처리를 확보하고자 했다.

(2) 음식물 쓰레기 처리비용의 절감

당시 울산 북구청에서는 울산 중구청의 처리시설에 톤당 38,100원의 위탁처리비용을 주고 음식물 쓰레기를 처리하고 있었다. 음식물 쓰레기 직매립이 금지되는 2005년 1월부터 중구청의 음식물 쓰레기 처리량이 늘어나게 되면 처리시설의 가동시간을 연장할 수밖에 없고, 연장가동으로 인한 기계 점검 및 보수, 침출수 예방 등의 관리비 상승은 위탁처리비의 인상으로 이어질 수밖에 없었다. 울산 북구청이 앞으로 자체시설 설치를 통해 남은 음식물을 자원화하여 활용하게 되면 당시 중구청 처리장에 위탁 처리하면서 드는 위탁처리비를 절감할 수 있을 뿐 아니라, 중구청에 계속 위탁 처리할 경우 예상되는 위탁비용 인상으로 인한 추가비용 부담을 줄일 수 있는 효과가 있었다.

(3) 음식물 쓰레기 처리시 환경오염 최소화

울산 북구청에서 음식물 자원화 시설로 채택한 지렁이 사육방식은 지렁이를 통해 음식물 쓰레기를 퇴비로 바꾸어서 농산물의 비료로 쓰이게 하는 방식으로 환경문제를 일으키지 않으면서도 침출수 등으로 인한 2차 환경오염 또한 최소화하는 친환경적인 방식이다. 울산 북구는 음식물 자원화 시설을 동천강 생태공원, 화훼단지과 더불어 친환경 시설의 명소로 만들어가고자 했다.

4. 사업관련 기초 통계적 특성

1) 음식물 쓰레기 처리현황

1997년 당시 우리나라의 음식물 쓰레기 처리현황을 살펴보면 매립이 84%, 소각이 6.2%이고 재활용률은 9.8%에 불과한 실정으로, 좁은 국토, 매립지 선정의 어려움을 고려할 때 음식물 쓰레기의 감소 및 음식물 자원화 시설의 설치가 요구되는 상황이다.

2) 울산광역시 음식물 쓰레기 발생량 및 처리시설현황(2004년 10월 현재)

울산지역의 하루 음식물 쓰레기 발생량은 2004년 10월 현재 270톤이고, 이를 처리할 수 있는 울산 중구와 남구의 처리시설의 처리용량은 총 170톤으로 이를 초과하는 100톤가량의 처리용량 확대가 불가피한데, 처리시설을 건립할 예정인 곳은 북구 음식물 자원화시설(30톤/일)과 남구 음식물 처리시설 2차(70톤/일)이다.

3) 울산 북구 음식물 자원화 시설 수혜 및 피해 범위

울산 북구지역 전체 면적은 157,301,409㎡이고, 이 중 음식물 자원화 시설 부지로 결정된 중산동 지역이 차지하는 면적은 8,739,491㎡(자원화 시설자체 면적은 3,170㎡)로 북구 전체 면적의 약 5.56%에 해당된다.



5. 울산 북구 음식물 자원화 시설사례의 갈등관리사례로서의 의의

울산 북구 음식물 자원화 시설사례는 참여적 의사결정을 채택하여 지역갈등사안을 해결하는데 성공한 대표적인 사례이다. 의사결정방식을 시민배심제라고 표방하였으나 엄밀한 의미에서 시민배심제라고 할 수 없는 방식이지만 우리 사회의 갈등의 독특한 성격을 감안하여 배심원의 구성방식을 전형적인 시민배심제와 달리하였다는 점에서, 그리고 그러한 배심원 구성방식이 의사결정에서의 합의를 보다 용이하게 하는 원인이 되었다는 점에서 주목할 만한 사례라 할 수 있다. 더구나 이 의사결정방식을 채택하기에 앞서 미리 주민투표를 통해 의사결정의 결과에 대한 수용성을 확보해놓았다는 점에서 시사하는 점이 크다고 본다.

II. 갈등의 주요 성격

1. 갈등의 핵심 성격

음식물 쓰레기 처리시설은 반드시 필요한 시설임에도 불구하고 시설물을 설치할 때마다 갈등이 제기되고 있다. 이러한 공공시설은 적기에 설치되지 않을 경우 정상적인 생활에 지장을 줄 수 있으며, 갈등과 분쟁이 지속되면 막대한 경제적·사회적 손실을 낳을 수도 있다.

음식물 자원화 시설 건립을 둘러싸고 발생한 울산 북구청과 중산동 주민의 갈등은 지방자치단체가 음식물 쓰레기 자원화 시설 건립사업을 수립하고 집행하는 과정에서 이해관계자들 간에 발생한 공공갈등이며, 이른바 음식물 자원화 시설의 입지를 둘러싼 행정당국, 사업시행사, 해당 지역주민 간의 입지갈등이다.

2. 갈등의 전개과정상의 특징

1) 음식물 자원화 추진계획 수립 및 부지선정과 예산편성

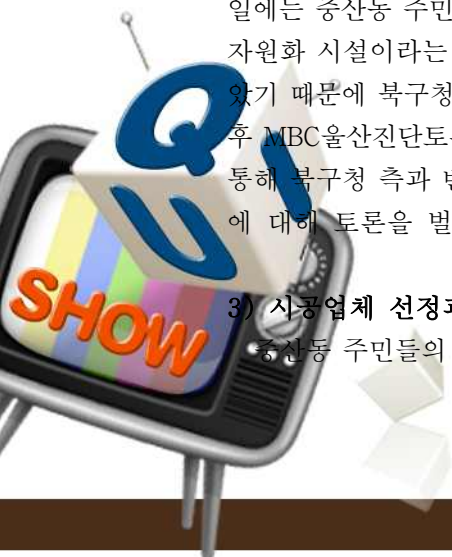
2001년 8월 음식물 쓰레기 자원화 추진계획이 수립된 이후 2001년 10월부터 국공유지 중심으로 설치대상지 조사가 이루어졌고, 2001년 11월에 울산 북구 중산동 829번지가 음식물 자원화 시설 부지로 결정되었다. 이후 2002년 10월 구비예산이 편성되고, 2002년 12월 3일 의회에서 공유재산관리계획을 승인함으로써 해당 토지 매입에 대한 승인 절차가 마무리되었다.

2) 반대대책위원회 구성

의회 승인이 끝난 후 북구청에서는 중산동 주민들의 이해를 구하기 위해 주민설명회 및 간담회 등을 개최하는 등 대화의 노력을 기울였으나 주민들의 반대에 부딪혔고, 2002년 12월 20일에는 중산동 주민들의 반대대책위원회가 구성되기에 이른다. 중산동 주민들은 북구청이 음식물 자원화 시설이라는 혐오시설을 설치하면서 해당 주민들의 의견수렴이나 동의 절차를 거치지 않았기 때문에 북구청이 일방적으로 결정한 음식물 자원화 시설 설치에 반대한다는 입장이었고, 이후 MBC울산진단토론, UBC<시사진단 함께 풀어봅시다> 방송토론, 지령이 전문가 초청토론 등을 통해 북구청 측과 반대위 측은 음식물 자원화 시설의 설치 필요성, 친환경성, 입지선정의 적합성에 대해 토론을 벌였으나 합의를 도출하는 데 실패하였다.

3) 시공업체 선정과 반대대책위원회의 비상대책위원회로의 전환

중산동 주민들의 반대가 지속되는 가운데, 지원받은 국비와 시비의 집행시기가 다가오자 북구



청은 2003년 8월 시공업체를 선정하여 12월 20일 공사를 시작한다. 공사 착공 후 반대대책위원회는 비상대책위원회 체계로 전환하여 공사현장에서 집회를 개최하는 등의 반대운동을 계속하였고 사태는 심각해져갔다.

4) 공사 일시중단 및 부지이전 모색

상황이 심각해지자 2004년 3월 8일 복구청은 공사를 잠정적으로 중단한다는 기자회견을 열게 된다. 이후 다시 주민들을 설득하기 위한 토론회와 간담회 등이 개최되고, 중산동 주민들은 음식물 자원화 시설의 이전을 건의하였으나 결과는 ‘불가’였다.

5) 공사 재개 결정과 갈등의 증폭

음식물 직매립이 금지되기 시작하는 2005년 1월이 얼마 남지 않은 상황에서 다른 곳으로 부지를 이전하는 것도 검토한 결과 불가능하다고 판단되자 복구청은 공사를 재개하기로 결정하였다. 공사 재개의 불가피성을 설명하기 위한 주민설명회를 개최한 후 2004년 9월 13일 공사를 재개했지만 주민들은 극렬하게 반대하였고, 급기야 공사 중단을 요구하는 주민과 공사를 강행하려는 시공업체 사이에 물리적인 충돌이 발생하였다. 이러한 갈등은 급기야 초등학교들의 등교거부 사태로까지 이어졌다.

Ⅲ. 갈등의 쟁점과 주요 이해관계자 분석

1. 갈등 관련 주요 쟁점 및 이해당사자 입장

울산 복구의 음식물 자원화 시설 설치와 관련한 울산 복구청과 중산동 주민의 갈등과 관련한 주요 쟁점은 다음과 같이 크게 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 음식물 자원화 시설의 혐오시설 여부, 둘째, 음식물 자원화 시설의 건축지(입지선정), 셋째, 낙후된 지역에 문화 복지시설부터 건축하라는 요구, 넷째, 민주적 절차를 거쳤는지의 여부이다.

1) 음식물 자원화 시설의 성격 : 혐오시설 여부

복구청에서 지으려는 음식물 쓰레기 자원화 시설이 혐오시설인가 친환경시설인가 하는 점은 문제의 핵심이자 가장 큰 쟁점이었다.

중산동 주민들은 음식물 자원화 시설에 대해 음식물 쓰레기 처리과정에서의 악취 확산과 해충 창궐, 쓰레기 운반차량으로 인한 교통난 가중 등이 우려되기 때문에 이 시설을 혐오시설로 보고 중산동 주민들이 살고 있는 곳과 가까운 곳에 시설이 설치되는 것에 대해 반대한다는 입장이었다.

2) 입지선정의 적합성 여부

중산동 주민들은 음식물 자원화 시설의 부지로 중산동이 선정된 것에 대하여 “왜 하필 중산동이나, 지금까지 좋은 것은 다 화봉연암동이 가져갔으니 음식물 처리장도 가져가라”며 “화봉동이 나 복구청에다 지어라”라고 하면서 관내든 관외든 다른 곳으로 옮기라는 입장이었다.

3) 주민들의 정서적 거부감 - 복지시설 선건축 요구

중산동 주민들은 “중산동은 교육·교통·문화·복지 면에서 혜택은커녕 소외되고 낙후돼왔다. 지리



적으로 번두리에 자리하고 있기 때문에 교통도 불편하고 문화·복지시설이 전무하며, 아이들의 교육여건도 좋지 않는 등 낙후되어 있음에도 좋은 시설은 모두 다른 곳에다 지으면서 왜 중산동에는 기피시설을 짓느냐”며 복지시설을 먼저 지은 후에 처리시설에 대해 논의하자는 입장이었다.

4) 부지선정 과정의 문제 : 민주적 절차 준수 여부

중산동 주민들은 시설부지 선정과정에서 공청회나 설명회 등 민주적인 절차가 부재했고, 따라서 결정에 수긍할 수 없다는 입장이었다. 이에 대해 복구청은 민선 1기에서 부지선정이 이미 결정되어 국비와 시비를 확보한 후 2년 동안 집행을 하지 못한 관계로 예정부지 매입에 대한 의회 승인을 먼저 거쳐야 할 불가피한 사정이 있었던 것이지 주민 여론수렴 절차를 하지 않으려고 한 것은 아니라고 했다.

2. 기타쟁점

1) 분변토의 질

분변토의 염분 농도가 과다하고 질이 떨어져 농가에서 사용할 수 없다는 주장이 있었다. 이에 대하여 복구청은 분변토의 염분농도 허용 기준치는 1% 이하이며, 0.5% 이하이면 일반 작물에 시비해도 아무런 문제가 없고, 0.7% 정도면 작물을 선택하여 시비할 수 있다면서 복구에서는 완벽한 발효/후숙 과정을 거치기 때문에 남해보다 더 양질의 분변토를 생산해서 농가에 공급할 수 있다고 하였다.

2) 지하수 고갈 문제

자원화 시설을 가동할 때 탈수과정에 물이 필요한데, 이러한 방대한 양의 물을 공급할 때 주변의 지하수 고갈 문제가 대두될 수 있다는 주장에 대해 복구청은 하루에 남은 음식물을 처리하는 데 소요되는 물은 음식물 처리량과 같은 양으로 약 30톤의 물이 필요하며, 이 물은 지하수가 아닌 동천강 지표수만 활용해도 충분히 공급 가능하다고 주장했다.

3) 침출수, 교통난 등 기타 문제

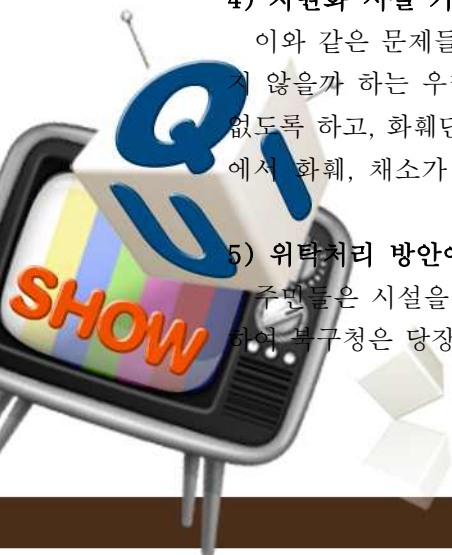
복구청은 침출수와 관련한 오염문제 제기 여부에 대하여, 침출수는 동천강을 따라 묻혀있는 하수관로를 통해 방어진하수종말처리장으로 보내져 정화처리를 거친 다음 배출하게 되므로 문제가 되지 않는다고 했다. 그리고 교통난 문제와 관련해서는 하루 다니는 차량은 5대, 하루 2 왕복 이상을 하기 어려운 실정을 감안하면 최대치로 잡아도 하루 10회를 넘지 않으며, 주민들이 많이 사는 주거지역으로 다니지 않기 때문에 영향이 없을 것이라는 입장이었다.

4) 자원화 시설 가동이 주변 농가에 미칠 악영향

이와 같은 문제들 외에도 자원화 시설을 가동하면 대기오염 등으로 혹시 개화에 영향을 미치지 않을까 하는 우려가 있었다. 이에 대해 복구청은 첨단 바이오 시설을 설치하여 대기오염이 없도록 하고, 화훼단지 내 폐타이어를 이용한 난방시설보다 더 영향이 미미할 것이며, 하우스 안에서 화훼, 채소가 재배되기 때문에 대기의 영향은 없다고 했다.

5) 위탁처리 방안에 대하여

주민들은 시설을 설치하는 대신 음식물 쓰레기 처리를 위탁하자는 주장도 하였는데, 이에 대하여 복구청은 당장은 위탁처리가 가능하지만 자체 시설을 갖추지 않으면 쓰레기 대란이 일어난



다고 주장하였다.

3. 이해관계자 분석

1) 울산 복구청

울산 복구청은 2005년 1월 시행되는 음식물 쓰레기 직매립금지에 대비하기 위하여 중산동의 자원화 시설을 꼭 건립하여 쓰레기 처리 발생 문제를 미연에 방지하여야 하며, 중산동 부지 이외의 다른 대안은 타부지 선정으로 인한 예산 및 인력의 낭비, 법적인 문제 발생 등 내·외부적인 상황으로 불가능하다는 입장이었다.

2) 중산동 지역 주민

중산동 지역 주민은 지역의 남은 음식물 처리 문제 해결을 위한 건립 필요성은 인정하지만 건설 계획 단계에서 직접적인 이해관계가 있는 주민들에게 음식물 자원화 시설의 건립을 통지하지 않고 사업을 추진하였으며, 이 시설을 설치하더라도 시설 주변 지역의 지가 하락과 같은 경제적인 문제, 시설의 운영 및 관리가 적절하게 이루어지지 않을 경우 발생할 위험에 대한 염려, 그리고 타 지역에는 선호시설을 설치하면서 중산동 지역에는 비선호시설을 설치 한다는 것에서 오는 복구청 정책추진에 대한 소외감, 무시 등의 이유로 타 지역으로의 이전을 주장하였다.

IV. 갈등의 원인 분석

1. 갈등의 주요원인

1) 음식물 자원화 시설에 대한 인식 차이

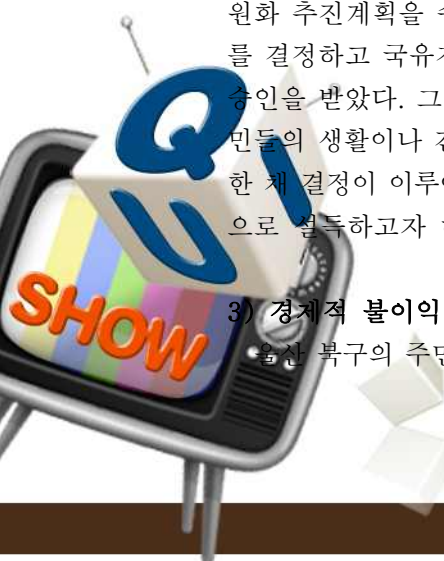
음식물 자원화 시설의 설치와 관련한 복구청과 주민의 갈등의 주된 원인은 음식물 자원화 시설에 대한 인식 차이이다. 복구청은 음식물 자원화 시설은 친환경 시설로서 주민들이 우려하는 혐오시설이 아니라는 인식하에 설치를 추진하였기 때문에 주민들의 극렬한 반대를 예상하지 못했던 것이다. 반면 중산동 주민들은 음식물 자원화 시설은 음식물 쓰레기로 인해 악취와 해충이 들끓는 혐오시설이라는 기본적인 인식이 전제되어 있어 음식물 자원화 시설의 설치 필요성 자체는 인정하지만 “내 집 앞에는 안 된다.”는 주민정서를 갖고 있었던 것이다.

2) 절차의 적정성 문제

울산 복구의 음식물 자원화 시설의 입지선정 과정을 살펴보면, 2001년 8월 음식물 쓰레기 자원화 추진계획을 수립한 후 2001년 설치 대상지를 조사하여, 2001년 중산동 829번지로 부지를 결정하고 국유지 매입에 들어갔으며, 2002년 12월 3일 공유재산관리계획에 대해 의회에서 승인을 받았다. 그리고 나서 2002년 12월 12일 주민 설명회 및 간담회를 시작하였다. 이는 주민들의 생활이나 건강에 많은 영향을 미치게 될 시설의 입지선정에 대해 주민들의 참여를 배제한 채 결정이 이루어진 것으로, 이미 정책결정자들에 의해 확정지어진 사항을 주민들에게 사후적으로 설득하고자 하는 성격이 농후하였다.

3) 경제적 불이익에 대한 불안의식

울산 복구의 주민들은 음식물 자원화 시설의 설치로 인하여 안정적인 음식물 쓰레기의 처리를



보장받게 되지만 시설 설치 지역인 중산구 주민들은 시설 자체에서 발생할 수 있는 악취, 환경상의 문제, 음식물 쓰레기 수거차량의 진출입으로 인한 교통 불편, 그리고 그로 인한 지가 하락을 우려하고 있었다.

2. 갈등이 불러올 결과

1) 복구청의 경제적 손실 및 유·무형의 피해

복구청에서는 갈등이 지속될 경우 공사의 지연과 시설반대로 인한 불필요한 인적·물적 재원의 부대비용이 계속 들어갔을 것이다.

2) 중산동 주민 측 피해

주민 측에서는 갈등이 계속될 경우 항의집회, 공사방해 등으로 인한 구속·불구속, 공사업체로부터의 손해배상 청구소송으로 재산이 가압류되는 등 인적·물적 피해요소가 계속 발생할 수 있다.

3) 울산 복구와 울산시의 피해

울산시 하루 쓰레기 발생량은 270톤인데, 음식물 쓰레기 처리시설의 음식물 쓰레기 처리용량은 중구 1차 시설 하루 50톤, 중구 2차 시설 하루 80톤, 남구 처리시설 40톤 등으로 총 170톤에 불과하다. 따라서 추진 중인 울산 복구의 음식물 자원화 시설이 복구청과 주민의 갈등으로 건립에 실패할 경우 울산시에 쓰레기 대란이 일어날 수도 있었다.

V. 갈등관리 과정의 분석

1. 시민배심제 도입

복구청과 공사업체, 주민 간의 갈등이 진정 기미를 보이지 않자 구청과 음식물처리장건립반대 비상대책위원회는 지구당 위원장, 수석부위원장, 구청장, 비대위 위원장, 구청 직원 1인 비대위원 등을 포함하여 6인 소위원회를 구성하여 문제해결을 논의하기 시작한다. 이 과정에서 시민배심제 도입이 제안되었고, 이에 구청에서는 “평화적 사태 해결을 위한 제안”으로 “배심원제”를 주민들에게 제안하게 된다.

2. 배심원의 구성 및 참여자

구청과 주민대표자회의는 서로 대화와 타협을 통하여 배심원단 구성을 위한 단체를 선정하고, 울산을 대표하는 시민사회단체 13개 단체에서 각각 3명씩과 천주교, 기독교의 종교계 인사 6명 등 총 45명으로 배심원단을 구성하기로 하였다.

3. 배심제 운영원칙

배심제의 진행 절차와 과정은 합의당사자가 아닌 배심원단이 1차 회의에서 비밀회의를 통해 자율적으로 결정하였으며, 주요내용으로는 배심원단 대표와 간사를 선출하고, 활동기간은 2004년 12월 28일까지로 하며, 주민과 행정기관 양측의 진술 및 토론회를 개최하고, 음식물 자원화 시설을 권학하기로 하였다.

4. 의사결정에서의 숙의



의사결정에서의 숙의를 위한 준비과정으로 인터넷을 통한 주요 쟁점 설명 및 각종 자료의 제출이 있었다. 음식물 자원화 시설에 대한 각종 자료와 홍보를 게시하여 시설에 대해 상세히 소개함으로써 배심원단이 보기 쉽게 조치하였고, 이는 또한 주민들에게 추진상황 등을 알리는 데 효과적으로 작용했다. 그리고 배심원단 자체의 요구를 게시하고 메일로 발송하면서 촉박한 일정을 해소하는 데 기여하였다.

5. 합의 형성과정

합의 도출을 위한 의사결정은 다수결 방식이었으며, 음식물 자원화 시설의 가부를 결정짓는 가부의 형식이였다. 합의를 위한 토론에서 주요 쟁점별로 심층적 질의와 토론, 행정기관의 주민측 상호질의와 응답 등이 이루어졌고, 이 과정에서 구청은 합의에 따른 지역개발사업, 각종 인센티브(안)에 대한 약속과 약속의 성실한 이행을 다짐했다.

2004년 12월 28일 41명의 배심원이 참석한 가운데 찬성 31, 반대 9, 기권 1로 중산동 현 부지에 음식물 처리장을 건설한다는 최종 결정을 내렸다.

6. 합의 이후 : 갈등의 해소

배심원단의 최종 결정 후 복구청장은 주민에게 드리는 사과문을 통해 음식물 자원화 시설이 건설, 운영, 관리 등에서 완벽한 시설이 되도록 최선의 노력을 기울일 것을 다짐하고, 주민들과 합의한 사항을 충실하게 이행할 것을 거듭 확인하였다.

그리고 복구청은 갈등 전개 과정에서 시공업체로부터 민·형사상소를 당한 주민들의 소를 모두 취하하고, 구속된 사람들을 모두 석방하였다. 지역주민 역시 주민 대표를 통해서 배심원이 내린 판결에 승복하여 갈등은 건설 합의로 일단락되었다.

VI. 갈등 관리의 평가

1. 갈등 해결의 성공 요인

1) 합리적인 보상적 조치

음식물 자원화 시설의 건립과 같이 지역의 공익을 위해서는 반드시 필요한 시설이지만 시설이 건립되는 지역의 주민들이 지가 하락, 교통문제 등 직·간접적인 피해를 받게 되는 경우, 그에 대한 보상적 조치가 없으면 갈등을 해결하기가 쉽지 않다. 울산 복구 음식물 자원화 시설 사례에서 울산 복구가 지역 차원의 개발을 통한 보상적 조치를 적절히 제시하여 배심원단의 결정에 긍정적인 영향을 미쳤다고 판단된다.

2) 주민투표를 통한 시민배심제 채택

배심원체에 대한 법적, 제도적 근거가 없기 때문에 배심원단의 결정에 대해 주민이 승복하지 않을 가능성은 얼마든지 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 울산 복구는 시민배심제를 채택하면서 그 채택 여부를 주민투표에 의해 결정하도록 함으로써 시민배심원의 결정에 대한 수용성을 미리 확보하였다는 점에서 참여적 의사결정 성공을 위한 중요한 첫걸음을 내디뎠다.

3) 배심원단 구성에 있어서의 적절한 고려

울산 복구가 채택한 시민배심제는 진정한 의미의 시민배심제는 아니었다. 전형적인 시민배심제



는 시민배심원을 선발할 때 다양한 차원의 시민대표성을 고려하는 것이 원칙이다. 그러나 울산 북구의 시민배심제는 그러한 대표성을 고려하지 않고 당사자 간 협의에 의해 시민배심원을 선발하였다.

4) 배심원단의 충실한 숙의 과정

인터넷을 통한 쟁점사안에 대한 실시간 정보 공유, 의구심 해결, 현장 견학을 통한 건설 이후 운영과 관리와 관련하여 발생할 수 있는 문제에 대한 예측 및 안정성과 관련한 의혹 해소 노력 등 정해진 기간 동안의 배심원단의 충실한 숙의 과정이 합의에 도달하는 데 큰 역할을 하였다.

2. 갈등 해결과정상의 한계요인

1) 참여적 의사결정 채택의 시간적 적절성

울산 북구청은 사업계획 단계에서부터 참여적 의사결정 방식을 채택한 것이 아니라 애초에는 사업의 필요성만을 내세우며 지역주민들을 배제한 채 사업을 추진하였다. 갈등이 불거지면서 시민배심제라는 참여적 의사결정을 채택하였으나 사실은 시간적으로 늦은 것이었다.

2) 시민배심제가 가지는 본질적 취약점

울산 북구는 갈등 해결을 위해 참여적 의사결정을 도입하면서 시민배심제를 채택하였다. 그러나 시민배심제는 원래 배심원들이 창의적으로 대안을 창출해내는 방식이 아니라, 이미 제시된 대안들에 대해 충분히 검토하고 그 대안 중의 하나를 선택하는 형식이 보통이다. 이러한 방법은 만약 배심원들이 부정적 대안을 선택하게 되면 문제해결 없이 참여적 의사결정의 과정이 종료하게 된다는 단점이 있다.

3) 충분한 논의를 위한 시자의 부족

참여적 의사결정을 위한 적절한 기간 설정은 쉽지 않은 문제이다. 갈등 해결기간을 길게 잡는다면 그 사이 외부 상황의 변화로 인한 쟁점 변화 등으로 문제를 해결하는 데 어려움을 겪을 수 있지만, 반대로 문제 해결기간을 너무 짧게 잡는 것도 시간이 촉박하여 쟁점에 대한 심리가 부족하여 결과에 대한 논란이 예상된다.

VII. 사례분석의 시사점

1. 주민을 공공의사결정 파트너로 인정

울산 북구청 자원화 시설 건립 사례는 과거에는 시도되지 않았던 참여적 의사결정 방법 중의 하나인 시민배심제라는 새로운 방식을 도입하여 갈등을 해결한 중요한 전례로서 의의가 매우 크다.

2. 합의가 가능하도록 적절한 인센티브 제시

울산 북구 음식물 자원화 시설과 관련한 갈등이 참여적 의사결정을 도입함으로써 성공적으로 해결될 수 있었던 것은 무엇보다도 울산 북구 당국이 지역주민의 소외감을 이해하고 인정하며, 이를 인정시킬 수 있는 여러 가지 인센티브를 제공하였기 때문이라고 생각한다.



3. 참여적 의사결정 수용성의 근거 마련

울산 북구 음식물 자원화 시설 사례에서 참여적 의사결정의 도입이나 그 결정의 법적 효력에 대한 어떠한 제도적 뒷받침도 없었다. 울산 북구는 이러한 상황에서 주민투표를 실시하여 시민배심원들의 판단의 수용성을 확보하고 시민배심 절차를 진행해나갔다.

4. 참여적 의사결정 채택에서 융통성 있는 판단 필요

울산 북구 음식물 자원화 시설 건립 사례의 성공요인 중 두드러지는 것 중의 하나는 배심원단 구성에서 보여준 융통성과 상황판단이라고 생각한다. 원래 시민배심제는 지역사회 및 쟁점 사안과 관련하여 일반 시민의 의식을 반영할 수 있도록 표본 수집을 통해 배심원단을 선정하여 정확한 정보와 숙의 과정을 거쳐 공공문제를 해결하는 방법이다.

그러나 울산 북구청 사례에서 제시된 시민배심제는 배심원단의 선정부터 대표성을 고려하지 않은 것이었고, 본래의 시민배심제 취지와는 맞지 않았다. 그러나 제한된 기간 동안 갈등을 해결하기 위해 균형 있는 시각을 가진 시민단체와 종교계 인사들을 배심원단으로 선정함으로써 최종 결정에서 객관성을 유지하여 결과적으로는 합의를 도출하는 데 성공요인으로 작용하였다는 점을 주목할 필요가 있다.

5. 사회적 신망 있는 인사의 공공의사결정 참여

울산 북구 음식물 자원화 시설 건립 사례에서는 배심원단으로 시민단체 대표와 종교계 인사들이 참여하여 결국 합의를 도출하는 데 성공할 수 있었다. 이것은 지역사회의 신망 있는 인사들을 갈등 관리에 활용한 중요한 전례를 남긴 것이다.

