

10차시

환경정책 추진상의 제 문제 (II)

목차

- I. 환경분쟁과 환경조정
- II. 주민참여와 환경운동

1. 환경분쟁과 환경조정

- 1. 환경분쟁의 개념**
- 2. 지역환경분쟁의 발생원인**
- 3. 환경분쟁의 특성과 유형**
- 4. 환경분쟁의 관리 및 조정**

1. 환경분쟁의 개념

• 환경분쟁

- 현재 및 미래에 걸쳐 일정지역에서 인간의 환경권을 침해하거나 자연환경을 파괴하는 사태에 직면하여 일어나는 당사자간 또는 관련집단간의 다툼이 합의에 이르지 못한 상태

• 갈등

- 포괄적으로 “의견불일치의 상태” ↔ 분쟁은 “활동상의 마찰과 갈등상태”로 심리적인 대립감은 배제
- 환경갈등은 네 가지 주된 근원에서 표출
 - 경쟁적 정책과 가치에 부여된 적실한 비중에 대한 불일치
 - 시설설치, 개발에서 파생되는 비용/편익의 새로운 분포의 불일치
 - 환경·건강적 위해로부터의 적절한 보호수준에 대한 불일치
 - 토지 등 고정자원의 사용에 대한 불일치 등

• 지역주민의 집단저항

—지역이 원하지 않는 토지이용

(LULUs : Locally Unwanted Land Uses)

—'님비'(NIMBY : Not In My Back Yard)

- 시설 입지에 대한 당사자의 배제, 부동산 가치의 하락, 편익과 비용 부담의 불일치, 위험성의 인지와 불확실성 등에 대한 우려로 발생
- ①당해 시설은 중요한 사회적 편익을 제공하기 위해 필요하다 ②편협한 지역이기주의로 인하여 사회적 선을 달성할 수 없다는 내재적 전제 하에 존재
- 우리나라 폐기물처리정책과정에서는 정책과 기술발전에 긍정적으로 기여

—'핼피'(PIMFY : Please In My Front Yard)

2. 지역환경분쟁의 발생원인

-지역환경분쟁의 발생원인

- 경제개발로 지역간 상호의존성이 증가하고 분권화와 민주화로 주민의 권리의식이 향상
- 지방자치로 인한 자치단체의 자율성과 독립성이 강화되어 지역의익 우선을 외치는 목소리가 커지고 정치사회가 민주화됨에 따라 시민의 권리의식이 향상
- 환경행정서비스 제공에 있어 규모의 경제가 작용하는 경우가 많아 광역적인 환경관리로 환경행정의 효율화를 기함에 따른 부작용
- “규제의 그레샴의 법칙” 이 작용할 수가 있어 환경규제의 수준에 대한 지역갈등이 야기될 수 있음
- 환경관리에 따르는 비용과 부담을 어떻게 중앙과 지방 그리고 지방 자치단체 상호간에 나누느냐도 지역환경갈등의 초래원인
- 환경영향평가와 환경관련시설의 설치·운영 등의 환경행정에 대한 국민의 높은 불신

-정부 · 정부간 환경분쟁 발생의 주요 원인

- 개발이나 환경사업의 시행에 따른 비용과 편익의 지역적 불일치에 따른 경제적 요인
- 상이한 행정구역, 인 · 허가 및 승인과정의 중복과 불명확성, 관련 업무에 대한 협의와 협력의 부족 등 행정 · 제도적인 요인도 내재
- 정부간 환경분쟁에는 특정시설의 입지가 초래하는 부정적인 환경영향에 대한 주민의 우려

-정부 · 주민간 환경분쟁 발생의 주요 원인

- 공공목적을 위한 시설이 특정지역에 입지하는 경우 개인, 지역에 직접적인 재산상의 피해나 환경오염 등 불이익을 초래
- 특정 환경혐오시설의 입지 · 운영에 따른 환경 및 건강상의 위해 우려 등 부정적인 환경영향에 대한 심리적 불안감
- 이해당사자와 주민의 참여부족, 행정의 민주성과 투명성의 결여, 정당한 의사결정 절차의 소홀 등 정치적 요인

3. 환경분쟁의 특성과 유형

• 환경분쟁의 특성

- 서식처 파괴나 종의 멸절과 같은 회복할 수 없는 영향 포함
- 환경분쟁의 성격, 경계, 비용의 비확정성이다
- 공익의 대변, 즉 대표성과 정당성의 문제이다
- 합의의 실행가능성이다

• 환경분쟁의 유형

- 분쟁의 당사자를 중심: 민간당사자간 분쟁인 사법상의 분쟁, 공공부문 즉, 정부나 자치단체가 개입된 분쟁인 공법상의 분쟁
- 분쟁의 주체를 기준: 중앙정부와 자치단체간, 자치단체 상호간(광역-기초, 광역-광역, 기초-기초), 자치단체 광역, 기초)와 주민간, 중앙정부와 지역주민간 갈등 등

- 쟁의의 성격에 따라: 지방자치단체 상호간 권한의 존부 및 범위에 관한 권한분쟁(법적 분쟁), 지방자치단체가 상호이익을 추구하는 과정에서 발생하는 이익분쟁
- 분쟁이 추구하는 이익의 성격: 적극적 이익을 추구하는 유치분쟁(PIMFY), 소극적으로 불이익을 회피하려는 기피분쟁(NIMBY)
- 분쟁의 대상이 되는 환경문제의 성격: 수자원의 보전과 이용에 관한 문제, 혐오시설의 입지와 관리에 관한 문제, 자연보전지역의 지정과 관리에 관한 문제, 대기환경 및 소음·진동과 관련된 문제 등

4. 환경분쟁의 관리 및 조정

• 환경분쟁의 예방과 해소원칙

– 환경자원에 대한 재산권의 획정이 필요하다

유 형	소유자	특 징
사유재산권 (Private Property)	개인	사회적으로 인정된 사용 및 처분권한이 있으며 타인의 피해를 유발하지 않아야 함
공유재산권 (Common Property)	특정인 집단	외부인의 사용금지권한을 가지며 보전과 유지의무가 있음
지역재산권 (State Property)	지역 시민	지역정부가 정한 규칙 내에서의 사용
자유재산권 (Open Access, Nonproperty)	없음	선점자가 사용권을 취득하며 특별한 의무는 없음, 공공재의 비극을 초래

- 오염자부담원칙이 준수되도록 하여야 한다.
- 수익자부담원칙을 제한적으로 활용할 수도 있다
- 능력자부담원칙도 활용될 수는 있다

• 전통적 분쟁해결 방안

- 갈등을 해결하는 대표적 방법으로는 전통, 규제, 소송, 시장규제, 협상 등
- 지금까지 개발에 따른 환경갈등은 전통에 따른 관례, 정부의 결정 내지 규제와 같은 행정절차, 법원의 결정과 같은 사법적 절차 등과 같은 방법에 의해 해결
- 전통적인 해결방법의 한계
 - 과도한 비용 발생 및 시간 소비
 - 즉시적 관심을 요구하는 상황에서는 부적절하다는 점
 - 대립적 성격으로 인해 갈등 당사자가 호의적 관계를 가지는 것 곤란
 - 재판의 규칙과 절차에 따른 한계 때문에 갈등의 본질은 검토되지 않으며 특히 공정성과 효율성 측면을 고려하기 곤란

• 대안적 분쟁해소 기법

- 이해당사자들이 대면적으로 만나 상호 수용할 수 있는 해결책을 도출하는 대안적 분쟁해소 기법: 협상 내지 조정, 정책대화, 공공자문 등
- 전통적 방법에 비해 다음과 같은 잠재적 장점
 - 직 · 간접적으로 영향을 받는 당사자가 의사결정과정에 참여 가능
 - 강요된 기준보다는 협상된 기준에 보다 순응적
 - 정보를 구득하는 데 소요되는 비용은 감소하는데 반해 정보의 신뢰성은 제고
 - 어떤 상황에서는 협상이 자원배분에 있어 효율적인 기제가 될 수 있음
 - 책임이 공공의사결정자로부터 민간의사결정자로 이전됨에 따라 정부의 규제행위에 따른 비용이 감소

- 환경협상의 경우 이를 조정하는 중립적인 제3자가 개입하는 이른바 ‘조정된 협상’ , 즉 환경조정의 형태로 이루어지는 것이 일반적

• 환경조정의 의의와 목표

- 환경조정은 상이한 이해관계자와 조정자를 대면적 대화의 장으로 불러모아 어떤 해결책을 공동으로 설계하는 과정
- 환경조정의 목표와 기준
 - 형평성으로 입지과정은 공평하여야 하며 공평한 것으로 인식되어야 한다
 - 과정의 효율성으로 그 과정이 신속하면서도 비용이 적게 드는 결과를 가져오느냐 하는 것이다
 - 사회적 편익을 극대화하는 결과의 산출이다

II. 주민참여와 환경운동

1. 환경정책과 주민참여
2. 주민참여의 방법과 유형
3. 환경문제와 환경운동
4. 지방의제 21운동

1. 환경정책과 주민참여

• 주민참여의 중요성

- 환경정책은 다른 정책과 구별되는 많은 특이성을 가짐
 - 피해자와 가해자, 행정영역과 민간영역 등의 구별이 힘들
 - 과학적 전문성 요구, 상대적으로 불확실성이 매우 높음
 - 세대 내뿐 아니라 세대 간의 불평등과 부정의를 초래
- 환경문제의 발생과 해결에는 많은 이해관계자가 존재하기 때문에 이들간의 이해조정이 중요한 정책과정임
- 많은 환경정책분야가 주민의 건강과 직결되는 문제가 있으며 또한 주민의 적극적인 이해와 협조 그리고 참여 없이는 해결하기 어렵다

• 주민참여의 의의와 목적

- 민주정치의 요체는 결국 참여정치 → 주민참여 또는 시민참여란 용어는 1960년대부터 구미를 중심으로 급속히 보급된 개념
- 주민참여: “정책결정과정에 직접 · 간접으로 영향을 미치거나 미치고자 하는 주민의 참여행동 일반”
- 주민참여의 목적 (ACIR 보고서): 주민에의 정보 제공, 주민으로부터 또는 주민에 대한 정보수집, 행정결정 · 계획 · 사업 및 행정서비스의 개선과 승낙 촉진, 행정기관의 업무보완, 정치권력 형태 및 자원배분의 변경, 개인 및 소수집단의 권리와 이익 보호, 곤란한 행정결정의 회피 또는 지체 등

2. 주민참여의 방법과 유형

• 주민참여의 수단

- 주민이 정책과정에 참여하는 방법: 직접참여방법, 간접참여방법, 공개참여방법 등
- 주민참여의 실제적 수단: 정책심의회, 자문회의, 시민회의(town meeting), 공개청문회, 반사회, 행정상담위원제도, 기관장과의 정례대화, 전시회, 설문조사 방법, 매스미디어 시민운동, 환경기초시설의 민·관 공동 운영, 오염행위 주민감시 활동, 환경피해 민·관 공동조사, 주민자율환경관리활동, 아이디어창안, 편지 보내기 등

• 투입유형별 주민참여 방식

- 저항형 참여: 정부의 정책이나 사업에 대한 불만 의사를 표출하는 것
- 요구(교섭)형 참여: 시민들이 자신들의 요구나 의사를 정부의 정책과정에 투입하여 환경정책이나 행정을 변화시키려는 것
 - 진정, 청원, 서명운동 등의 능동적 참여와 공청회, 자문위원회, 심의회, 반상회, 주민과의 대화 등과 같은 수동형 참여
- 공동생산형 참여: 정부와 시민이 협조하여 공동으로 문제를 해결해 나가는 시민참여 방식
 - 쓰레기 처리장의 민·관 공동관리, 시민들의 환경감시 활동 등
- 자주관리형 참여: 주민들이 자신의 지역사회에서 발생하는 특정사안에 대해 행정의 관여 없이 스스로가 처리하는 시민자치의 유형

• 정책단계별 주민참여 방식

- 정책결정단계에서의 주민참여: 정책결정을 위한 각종 위원회나 심의회에의 참여 또는 공청회, 공람, 사업 설명회 등을 통해서 의견이 제기된다
- 정책집행단계에서의 주민참여: 쓰레기 종량제의 정착을 위한 분리수거운동, 주민환경감시운동, 쓰레기 처리 시설에 대한 가동중단 운동이나 주민관리위원회의 결성, 녹색소비생활 정착을 위한 녹색가계부 작성운동, 지방 의제 21 실천운동 등
- 정책평가단계에서의 주민참여: 정부나 지방자치단체가 수립하고 운영한 정책의 성공여부나 효과성에 대한 평가는 결국 정책의 소비자인 시민이 주도하여야 함

• 주민참여의 확대과정

유형	내용
1단계 : 수동적 참여	프로젝트 관리자는 지역주민들에게 단순히 고지만 한다. 주민들의 의견은 고려되지 않는다.
2단계 : 정보전달에 참여	지역주민은 설문조사 등을 통하여 제기한 질문에 응답하는 수준이다. 주민들은 프로젝트 과정에 영향을 미치지는 못한다.
3단계 : 협의를 의한 참여	지역주민과 협의된 정보를 문제 정의 및 프로젝트 설계에 이용한다. 지역주민은 의사결정과정에 참여하지는 않는다.
4단계 : 인센티브 참여	지역주민은 물질적인 인센티브에 대한 대가로 노동력과 같은 자원을 제공한다. 지역주민은 의사결정과정에 참여하지는 않는다.
5단계 : 기능적 참여	지역주민은 그룹을 형성하여 사전에 결정된 프로젝트의 목적을 달성한다. 여기서 그룹은 의사결정에 참여할 수도 있다.
6단계 : 상호 참여	지역주민은 문제의 분석, 행동계획 작성 등에 있어서 다른 협력 그룹과 협조한다. 지역주민은 의사결정과정에 협력자로 참여한다
7단계 : 자주 동원	지역주민은 스스로 조직화하여 외부 지원 없이 계획을 이행한다.

3. 환경문제와 환경운동

- 환경운동의 역할과 동인

- 환경문제를 초래하는 시장의 실패와 정부의 실패를 방지 또는 보완하여 환경보호를 하기 위해서는 활발한 환경운동이 불가피하며 환경운동이 활성화되느냐에 따라 환경문제의 양상이 결정된다
- Mancur Olson(1965)의 「집단행동의 논리(The Logic of Collective Action)」 :
 - 모든 회원들에게 선택적 이득(selective benefits)을 제공할 수 없는 공익을 추구하는 환경운동에 다수의 일반 대중이 자발적으로 참여한다는 것은 경제적 동기라는 관점에서 볼 때는 기대할 수 없다

울슨의 집단행동의 원리

울슨은 「집단행동의 논리」라는 저서에서 합리적 선택이론의 관점에서 마르크스의 계급이론과 기존의 다원주의이론을 비판하고, 개인과 집단의 상호작용에 대한 새로운 견해를 제시하였다.

울슨은 집단을 '소집단', 즉 소비에 있어서 경합성이 없고 배제원칙의 적용이 불가능한 공공재를 자발적으로 공급하는 특권적 집단과 '대집단', 즉 강제나 선택적 유인이 없이는 집합재가 공급되지 않는 잠재적 집단으로, 집합재가 공급될 수도, 그렇지 않을 수도 있는 집단을 중간적 집단으로 분류하였다. 그리고 대규모의 잠재적 집단은 집합재와 비집합재를 '함께 끼워 팔(tied sale)' 수 있어야만 합리적인 개인에게 비용을 분담하려는 의식을 고무시킬 수 있다는 '부산물이론'과, 소집단은 소수를 위한 특수이익을 위해 자발적이고 직접적으로 조직을 만들어 행동할 수 있다는 '특수이익이론'을 주장하였다. 따라서 산업계와 같은 소집단은 대집단에 비해 정치적으로 유리하며, 이들의 특수이익은 비활동적이고 비조직적인 국민들의 이익을 압도하는 경향이 있다. 이러한 울슨의 집단이론은 정치현상을 경제학적 방법으로 연구하고자 하는 합리적 선택접근법에 기초를 두고 있다.

- 환경운동에 존재하는 동인

- Smith(1984): 민간환경운동이라는 공익운동을 함으로 회원들이 얻는 “표현적 이득(express benefits)”이 환경운동의 동인으로 작용
- Walker(1983)나 Hensen(1985): 민간이나 공공부문 등 외부로부터 지원되는 자금의 후원 때문에 대규모의 환경운동이 가능

• 환경운동의 형성과정

- 1963년 라이첼 카슨의 “침묵의 봄”
- 독일, 프랑스, 미국, 일본 등 선진산업 사회를 대표하는 나라들에서 환경운동이 대두한 것은 1960년대 말에서 1970년대 초 → 1968년 프랑스의 5월 운동은 1970년대에 전개된 환경운동을 포함한 '새로운 사회운동' 기폭제 역할

• 환경운동의 발전단계

- 1단계: 환경문제에 대한 관심이 서서히 증대하지만 아직 환경운동은 출현하지 않은 상태
- 2단계: 피해 지역 주민들의 운동이 일어나는 단계
- 3단계: 지역의 상설적인 단체가 만들어지는 단계
- 4단계: 전국적인 환경운동 조직이 만들어지는 단계
- 5단계: 환경운동 세력의 일부가 녹색당 등의 환경정당을 구성하여 정치과정에 참여하는 단계

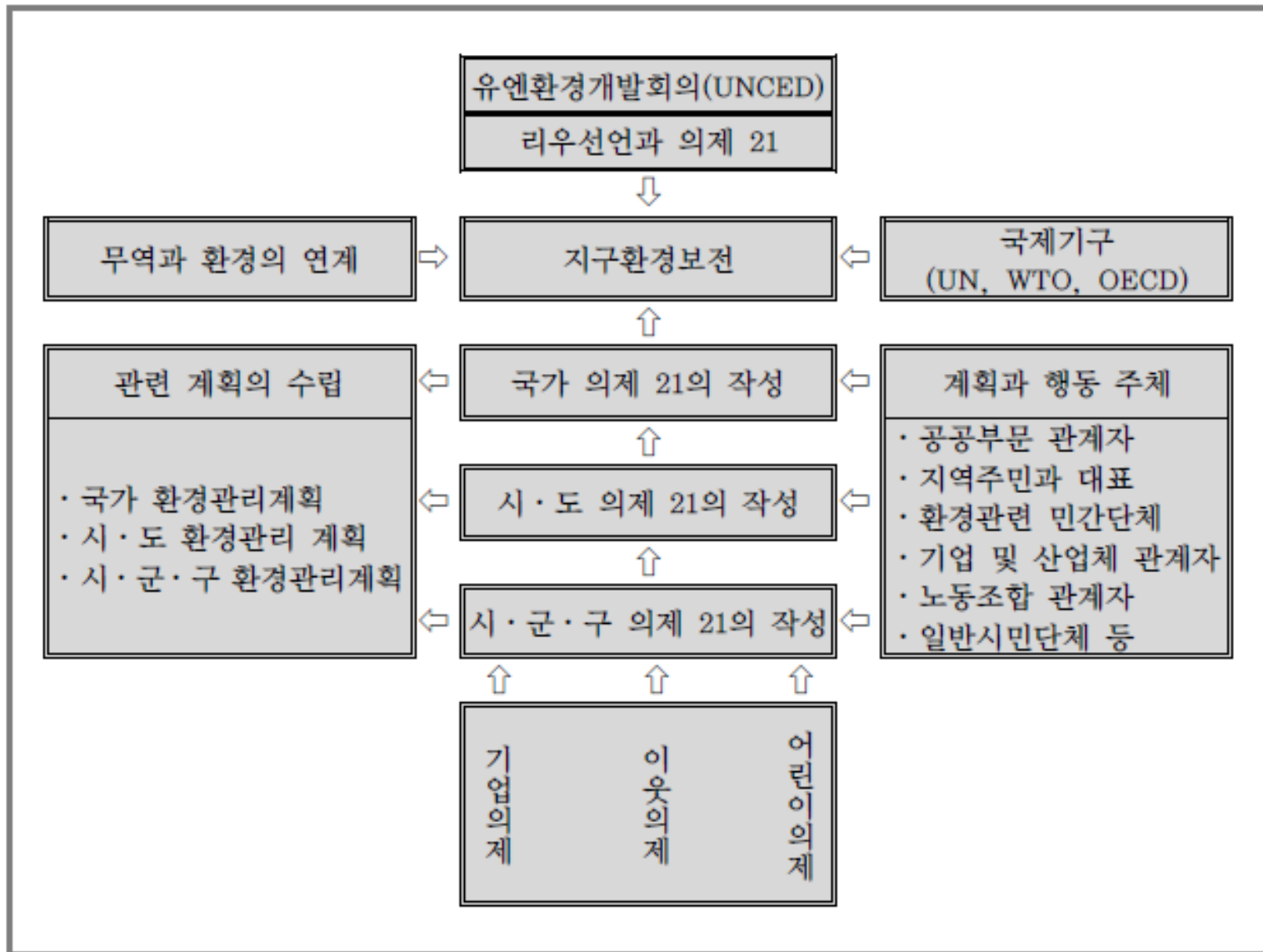
4. 지방의제 21운동

- 새로운 주민참여 모형의 대두

- 환경과 관련된 핵심 주체 즉 정부, 기업, 시민단체 등이 함께 협의회 등을 결성하여 정책의 수립에서 집행 그리고 평가까지를 선도해 가는 주민참여 모형으로 지속발전위원회의 결성

- 1992년 브라질 리우회의에서 「의제 21」 채택
 - 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할의 중요성을 강조하면서 각국 지방정부가 지속가능한 지역공동체 발전을 위한 행동계획

- 「국가의제 21」을 수립·추진하기 위한 국가지속 발전위원회 (National Commission on Sustainable Development: NCSD)
- 「지방의제 21」 추진을 목적으로 한 “지방의제 21 추진협의회” 등 구성
- 환경을 보전하면서 지역주민 복지를 증진시키기 위함
- 특정지역 특정생태계 보전을 위한 파트너쉽 모형으로 지역자율환경관리모형
- 정부, 자치단체, 지역기업, 지역주민, 지역단체, 지역 환경전문가 등이 환경개선협의회를 형성하여 자신이 살고 있는 지역의 환경개선을 위해 스스로 하여야 할 바를 찾고 실천하는 주민참여방식



〈그림〉 의제 21과 지방의제 21의 관계

• 지방의제 21의 성격

-지방의제 21의 기본적 요소

- 지속적 발전이 가능한 사회실현을 목표로 할 것
- 구체적인 행동지침을 나타내는 행동계획일 것
- 시민 등의 참가를 통해 작성되어야 할 것

-사회운동으로서의 지방의제 21

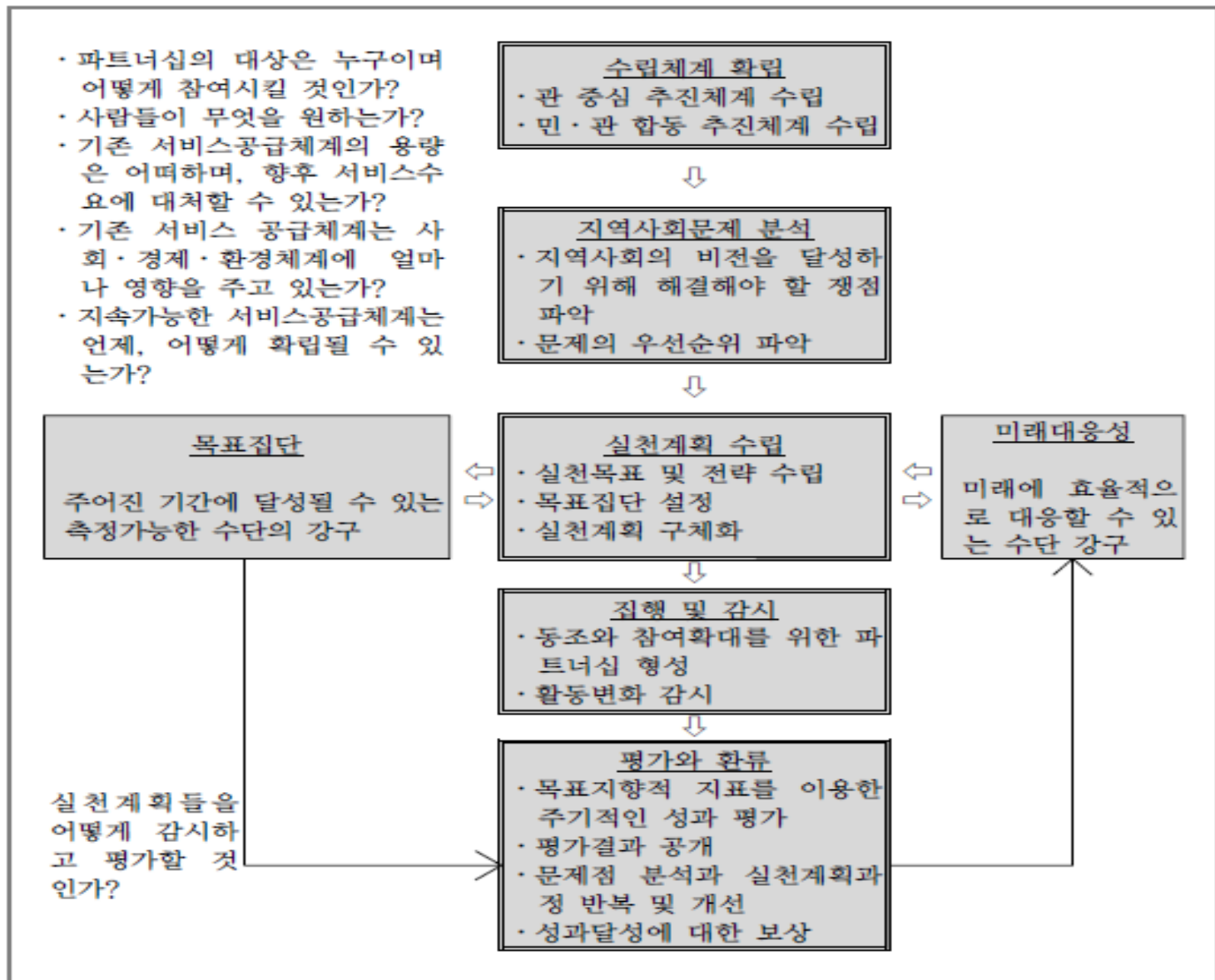
- 시민이 주도하는 지역차원의 환경보전운동,
주민 개개인이 실천주체

-계획으로서의 지방의제 21

- 정부와 시민이 협동으로 작성된 시민 스스로 실천해
가는 시민환경개선 행동계획

-보고서로서의 지방의제 21

- 지역사회에서의 합의내용이 보고서로 작성되어
해당지역의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 분야별
비전과 행동지침을 기록



〈그림〉 지방의제 21 추진의 일반절차

• 지방의제 21에서 지방행동 21

- 리우회의 10년을 기념하는 2002년 WSSD회의에서 지방행동 21 채택, 지방의제 21 이행의 틀의 성격
 - 지방행동 21: 요하네스버그 이후 10년의 지방의제 21 이행 틀
- 21세기 지구환경을 살리기 위하여 지방차원에서 행동
- 지방행동 21은 WSSD가 지방의제 및 지방행동을 이행하라고 지방정부에 내린 명령
- 지방정부가 벌이는 지속가능한 발전을 위한 환경운동이며 사회운동

-주민참여에 대한 새로운 모형

- 자치형 주민참여: 자치전통과 문화가 발달한 사회에서 환경보전 및 개선을 위해 정부의 관여 없이 주민들이 스스로 문제를 처리해 감
- 주민요구형 참여: 주민들이 환경문제에 대한 자기의 요구나 의사를 정부정책에 투입시켜서 반영시키려는 것
- 정책홍보형 참여: 정부나 자치단체가 자신의 정책을 알리고 결정의 정당성을 확보하기 위해서 주민참여 제도를 활용하는 것
- 정책자문형 주민참여: 특정사안에 대해 주민과 정부가 상호협약하여 각종 환경관련정책에 협의하고 결정하는 방식
- 공동관리형 주민참여: 환경문제에 대한 행정역량 부족 또는 주민의 행정불신때문에 싹튼 방식으로 주민이 참여하여 주요한 의사결정, 행정행위를 하는 경우
- 다자협약형 참여: 정부, 주민, 기업, 전문가 등 이해당사자가 함께 참여하여 환경정책의 수립과 집행 그리고 평가를 하고 이를 환류하는 새로운 참여모형