

# 환경분쟁의 해결을 위한 대안적 주민참여제도\*

- 폐기물 처리시설 관련 분쟁을 중심으로 -

김 은 주\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 우리나라의 폐기물 처리시설 설치관련 법제도의 현황 및 문제점
- III. 폐기물 처리시설 관련 분쟁의 해결을 위한 대안적 절차로서의 합의형성
- IV. 결론

## I. 서론

일반적으로 환경분쟁은 복잡한 이해관계를 가진 다수의 당사자가 포함되고 환경과 관련한 기술적, 과학적 쟁점들이 대두되기 때문에 그 해결이 매우 어렵다. 특히 폐기물 처리시설, 화장장, 가스충전소, 송·변전설비, 이동통신 기지국 등과 같은 이른바 기피시설의 경우 사회적으로 반드시 필요한 기반시설이기는 하지만 건강, 환경 및 경제적 가치에 대한 역기능의 염려로 인해 자신의 거주지 인근에 설치되는 것을 꺼리게 되는 관계로 이를 어디에 설치할 것인가 또는 이를 어떻게 관리하고 운영할 것인가를 결정하는 것은 매우 어려운 문제가 되고 있다. 종래 이

\* 이 논문은 2005년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-005-J0001).

\*\* 단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수

러한 공적결정들은 정부를 중심으로 한 엘리트 전문가들의 판단에 근거하여 이루어졌으나 오늘날 그러한 결정이 가지는 절차적, 실체적 정당성의 문제가 대두되면서 공공참여가 그 해법으로 등장하고 있다. 더욱이 이러한 분쟁은 그러한 시설물이 설치되는 지역 및 그 인근에 거주하는 일반시민이 가장 직접적인 영향을 받기 때문에 공공참여와 관련된 공정성(fairness)의 문제도 중요하게 고려되어야 한다. 통상적으로 사람들은 그들이 공정한 대접을 받지 못했거나 존중되지 않았다고 인식하는 경우 분노가 증폭되는 경향이 있다. 따라서 스스로가 타인에 의해 조정되었다거나 무시되었거나 상대방에게 기만당했다고 인식하게 되면 그들이 불만을 가지게 된 본래의 원인보다 불공정한 대우에 대한 감정이 더욱 중요한 문제로 대두되는 경향이 있다.<sup>1)</sup>

본 연구는 이러한 환경분쟁의 영역 중 폐기물처리시설과 관련된 분쟁을 주요 연구대상으로 한다. 우리나라는 지방자치제도 실시이후 폐기물처리시설을 건설하는 과정에서 주민과 지방자치단체 간의 갈등이 본격화되는 경향을 나타내고 있고 그 양상도 더욱 복잡해지고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 분쟁의 심각성이 사회적 문제로 대두되자 공공참여의 필요성이 주장되었고 1995년 제정된 ‘폐기물처리시설설치촉진 및주변지역지원등에관한법률(이하 “폐촉법”이라 한다)’은 폐기물처리시설이 각 지역의 필수적인 기반시설일 뿐 아니라 중요한 사회간접자본시설임에도 불구하고 지역주민의 반대로 그 설치가 어려워 환경보전 및 국가발전의 장애요인이 되고 있다는 인식 하에 이러한 장애를 합리적으로 해소하여 폐기물처리시설의 설치를 촉진하고 그 시설로 직접적인 피해를 입는 주변지역 주민을 적극적으로 지원하는

1) Lawrence Susskind & Patrick Field, *Dealing with an Angry Public*, MIT-Harvard Public Disputes Program Basic Books (1996), p.17.

2) 민선 지방자치 1기(1995. 7.부터 1998. 6.까지) 3년 동안 327건에 해당하는 집단갈등 가운데 정부와 주민간 갈등사례는 173건(52.7%)에 달하고 이 중 지방자치단체와 주민간 분쟁은 129건으로 정부와 주민간 갈등관계에서 75%가 자치단체와 주민간에 발생한 갈등이었다. 특히 정부와 주민간 발생한 173건의 갈등 중 108건(62.4%)이 폐기물처리시설을 둘러싼 갈등으로 나타났다. 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 분쟁사례집: 분쟁의 발생실태와 해결 I, II」, 1999; 윤영채, “환경기초시설 입지갈등의 원인과 대책”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 2000. 6., p.67.

것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 동법은 일정 규모 이상의 폐기물처리시설을 설치·운영하려는 환경부장관 또는 지방자치단체의 장은 입지선정계획을 결정·공고하여야 하고, 입지선정계획을 공고한 때에는 지체없이 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하여 입지를 선정하도록 규정하고 있다. 동법은 공포 후 6월이 경과한 1995년 6월부터 현재까지 시행되고 있다. 이처럼 주민참여에 의한 입지선정제도가 도입되었음에도 불구하고 폐기물처리시설의 설치를 둘러싼 분쟁은 지속적으로 발생하고 있다. 이에 아래에서는 주민참여와 공정성의 관점에서 폐기물처리시설의 설치 및 운영과 관련된 현행 법제의 문제점들을 살펴보고 그 대안적 방안으로서 미국에서 입지선정 방법의 하나로 이용되고 있는 합의형성 모델을 고찰하고자 한다.

## II. 우리나라의 폐기물 처리시설 설치관련 법제도의 현황 및 문제점

### 1. 폐기물 정책의 변화와 폐기물 처리시설을 둘러싼 분쟁의 심각성

현행법 상 “폐기물”이란 쓰레기, 연소재, 폐유 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 의미<sup>3)</sup>하고 그 “처리”라 함은 폐기물의 소각(燒却)·중화(中和)·파쇄(破碎)·고형화(固形化) 등의 중간처리와 매립하거나 해양(海域)으로 배출하는 등의 최종처리를 말한다. 폐기물관리법은 폐기물처리시설을 폐기물의 중간처리시설과 최종처리시설로 구분하고 있으며

3) 폐기물관리법은 1. 「원자력법」에 따른 방사성 물질과 이로 인하여 오염된 물질 2. 용기에 들어 있지 아니한 기체상태의 물질 3. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 수질 오염 방지시설에 유입되거나 공공 수역(水域)으로 배출되는 폐수 4. 「하수도법」에 따른 오수분뇨 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 가축분뇨 5. 「하수도법」에 따른 하수 6. 「가축전염병예방법」 제22조제2항, 제23조, 제33조 및 제44조가 적용되는 가축의 사체, 오염 물건, 수입 금지 물건 및 검역 불합격품에 대하여는 동법을 적용하지 않는다고 규정하고 있는 바, 이에 해당하는 폐기물 시설에 관하여는 본 논문에서의 논의에서 제외하기로 한다.

소각시설과 매립시설은 동법이 규정하는 폐기물처리시설에 속한다.<sup>4)</sup>

현재 우리나라의 폐기물처리는 재활용, 매립 및 소각의 방법을 통해 이루어지고 있으며 쓰레기 종량제와 재활용정책을 추진하여 폐기물의 발생을 억제하는 한편 머지않아 포화될 것으로 예상<sup>5)</sup>되는 매립지의 매립기한을 연장하기 위하여 매립 전 단계에서 소각처리(중간처리)함으로써 매립지의 수명을 연장하고 그 소각열을 회수하여 자원화하는 자원회수시설의 설치와 이용을 증가시키는 방향으로 정책이 진행되고 있다.<sup>6)</sup> 이에 따라 우리나라의 폐기물 처리현황을 보면 재활용이 크게 확대되고 매립처리 비율이 낮아진 한편, 소각처리율은 점진적으로 증가하는 추세에 있다. 즉, 1995년에는 생활폐기물중 72.3%를 매립처리하고, 23.7%만을 재활용하였으나, 쓰레기종량제 실시 및 재활용정책 등에 힘입어 2004년에는 재활용률이 49.2%로 크게 증가하고 매립처리율은 36.4%로 낮아지는 등 폐기물 처리구조가 변화되고 있다. 그러나 재활용하고 남은 생활폐기물중 가연성폐기물이 83.8%에 이르고 있음에도 주민반대 등으로 인한 소각시설 건설 지연 등으로 소각률은 14.4%에 머물고 있다.<sup>7)</sup>

폐기물처리의 최종적인 책임과 처리방법은 폐기물의 분류체계에 따라서 결정되는데, 현행 폐기물관리법은 폐기물을 그 발생원인에 따라 생활폐기물과 사업장 폐기물로 크게 구분하고 있다. 국가는 폐기물관리 전반에 관한 기본계획을 수립

4) 폐기물관리법 시행령 별표2에 의하면 중간처리시설에는 소각시설, 기계적 처리시설, 화학적 처리시설, 생물학적 처리시설, 기타 환경부장관이 폐기물을 안전하게 중간처리할 수 있다고 고시하는 시설이 포함되며, 최종처리시설에는 매립시설과 기타 환경부장관이 폐기물을 안전하게 최종처리할 수 있다고 인정하여 고시하는 시설이 포함된다.

5) 환경부에 따르면 전국 지방자치단체가 사용 중인 238개 매립지의 총 매립용량 3억6,200만<sup>m</sup> 가운데 2004년에 이미 1억5,000만<sup>m</sup>가 채워져 2억1,200만<sup>m</sup>밖에 남지 않았고, 2020년에는 모두 포화될 것으로 조사되었다.

6) 환경부는 2002년 3월 수립한 '제2차 국가폐기물관리종합계획'에서 폐기물의 발생량 자체를 우선적으로 줄이고, 발생된 폐기물은 최대한 자원화하여 재활용하며, 처리가 불가피한 폐기물은 환경적으로 안전하고 위생적으로 처리하는 '자원순환형 폐기물관리체계'를 정착시켜 나갈것을 확정하였다.

7) 환경부, 환경백서, 2006, pp.645-647 ; 2005년 현재 우리나라에 설치되어 있는 자원회수시설은 서울 4개, 부산 3개, 대구, 인천, 대전, 광주, 울산 1개, 경기 16개, 충남 2개, 경북 1개, 경남 5개, 제주 2개로 총 38개이다.

하고 지방자치단체에 기술적·재정적 지원을 하며, 광역지방자치단체는 관할 기초자치단체의 폐기물처리사업에 대한 조정 등을 수행한다. 따라서 생활폐기물의 수집·운반·처리책무는 시장·군수·구청장에게 있고, 사업장폐기물은 폐기물을 배출하는 사업자에게 그 처리에 대한 책임이 있다. 이에 폐기물의 관리 및 그 처리시설의 확충을 위해 제정된 폐축법과 폐기물 관리법은 지방자치단체에 그 처리시설의 설치의무를 부과하고 있다. 즉, 폐축법 상 관할 자치단체 장은 폐기물처리시설의 설치계획을 국토건설종합계획 및 도시기본계획에 반영하여야 하고(제3조 및 제4조), 폐기물관리법은 지방자치단체의 장이 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하도록 요구하고 있다(제4조).

그러나 오늘날 폐기물처리시설이 혐오시설로 인식되면서 각 지방자치단체들은 폐기물처리시설의 설치와 운영에 많은 어려움을 겪고 있다.<sup>8)</sup>

폐기물처리시설 관련 분쟁의 발생원인으로는 일반적으로 환경적 요인, 경제적 요인, 정치·행정적 요인이 지적되고 있다.<sup>9)</sup> 먼저 환경적 요인으로는 폐기물처리시설의 설치로 인해 발생하는 악취, 소음, 분진, 교통체증 등과 같은 주변오염의 피해와 환경질의 저하 및 인체에의 위해성을 중심으로 한 역기능을 들 수 있다. 또한 경제적 요인으로는 폐기물 처리시설의 설치로 인한 부동산 가치의 하락과

8) 이러한 분쟁은 폐기물 처리시설의 건설과정 뿐 아니라 그러한 시설이 준공된 후 운영과정에서도 발생하였다. 폐기물 처리시설의 건설과 관련된 분쟁의 예로는 1991년 시작된 노원구 쓰레기 소각장 건설과정에서 지방자치단체의 일방적인 계획의 수립과 추진이 주요원인으로 작용한 사례와 2001년에 발생한 마산시 진동 폐기물 소각장 건설과정에서 동 시설의 입지선정 과정에 참여한 주민의 공정성과 대표성의 문제가 주요 쟁점이 되었던 사례를 들 수 있다. 또한 폐기물 처리시설이 준공된 후 그 운영과정에서 발생하는 분쟁의 예로는 2003년에 발생한 노원구 소각장 운영분쟁, 2005년에 발생한 마포 쓰레기 소각장 운영분쟁과 같이 폐기물 처리시설의 운영과정에서 발생한 다이옥신 등의 측정 및 유해성 평가와 관련하여 주민참여를 배제한 일방적인 통보를 원인으로 한 분쟁과 2000년 발생한 강남구 일원동 소각장 광역화 분쟁, 1992년 발생한 양천구 목동소각장 광역화 분쟁과 같이 폐기물 처리시설의 광역화 및 운영방법과 관련하여 지역주민이 참여한 주민협의체의 대표성과 공정성의 문제가 제기된 분쟁을 예로 들 수 있다 ; 단국대학교 분쟁해결연구센터(<http://www.ducdr.org>)가 구축, 운영하고 있는 공공분쟁 사례 database 참조.

9) 운영체, 앞의 논문 참조.

지역발전후퇴, 지역의 이미지 훼손 등이 지적되고 있다. 마지막으로 정치·행정적 요인으로는 주민참여와 정책결정과정의 공정성의 문제를 들 수 있다. 본 논문은 이러한 분쟁의 원인 중에서 주민참여와 공정성의 문제를 법·제도적 관점에서 분석하고 그 해결방안을 고찰하고자 한다.

## 2. 폐기물처리시설의 설치절차

우리나라에서의 폐기물 처리시설의 설치에 폐기물관리법 및 폐촉법의 규정에 근거하여 이루어진다. 다만 폐촉법은 환경부장관, 지방자치단체장 또는 특별법에 의하여 폐기물처리시설을 설치할 수 있는 법인이 설치하는 시설로서 매립량이 1일 300톤 이상으로서 조성면적 15만㎡이상인 폐기물매립시설, 1일 처리능력 50톤 이상인 폐기물소각시설, 그 밖의 폐기물처리시설로서 주변지역에 대한 환경상 영향을 고려하여 환경부장관의 고시 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 시설에만 적용된다.

### (1) 폐기물처리기본계획의 수립

자치단체장은 10년마다 관할구역 안의 폐기물 처리에 관한 기본계획을 수립하여 환경부장관(시·도지사의 경우) 또는 시·도지사(시장·군수·구청장의 경우)의 승인을 얻어야 하며, 계획의 변경여부를 2년마다 검토하여야 한다(폐기물관리법 제8조 및 동법 시행규칙 제5조). 자치단체장이 폐기물처리시설의 설치계획을 수립하거나 사업을 추진하는 경우에는 이러한 폐기물처리기본계획을 토대로 한다.

### (2) 입지선정절차

폐기물처리시설을 설치·운영하고자 하는 환경부장관 또는 지방자치단체의 장은 처리대상 폐기물의 종류 및 발생량, 처리대상 폐기물을 배출하는 지역의 폐기물처리시설의 소요규모, 입지선정기준, 기타 입지선정과 관련하여 필요한 사항을

포함하는 입지선정계획을 결정·공고하여야 한다(폐촉법 제9조 제1항).

입지선정계획을 공고한 후에는 지체없이 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하여 입지선정을 추진하게 된다(폐촉법 제9조 제2항). 입지선정위원회가 입지를 선정하고자 하는 경우에는 전문연구기관을 선정하여 입지타당성조사를 실시하고 그 결과를 참작하여야 하며 또한 그 과정 및 결과를 해당지역 주민에게 공개하여야 한다(폐촉법 시행령 제10조 제1항). 지역주민은 공개된 내용에 대하여 의견이 있는 경우 공람기간 만료 후 15일 이내에 입지선정위원회에 의견을 제출할 수 있고 입지선정위원회는 제출된 의견에 대하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공청회 또는 설명회를 개최하여 지역주민의 의견을 들을 수 있다(폐촉법 시행령 제10조 제3항 내지 제5항).

### (3) 지원 및 보상절차

폐기물처리시설 설치기관은 폐기물처리시설설치계획이 공고된 날부터 2년 이내에 그 설치, 운영으로 환경상 영향을 받게 되는 주변지역을 결정·고시하여야 한다. 그 고시에는 폐기물 처리시설의 명칭 및 시설설치기관, 폐기물처리시설의 위치·규모 및 내역, 폐기물처리시설 설치사업의 착공 및 준공예정일, 폐기물처리시설의 운영기간, 주변영향지역의 위치·면적 및 지정기간이 포함되어야 한다(폐촉법 시행령 제17조).

폐기물처리시설설치기관이 위와 같이 주변영향지역을 결정·고시하고자 하는 경우에는 주민지원협의체가 선정한 전문연구기관으로 하여금 환경상 영향을 조사하게 하고, 그 결과를 수렴하여야 한다. 다만, 지원협의체가 주변지역의 환경상 영향조사가 필요하지 아니하다고 인정하는 경우에는 이를 생략하거나 관계전문가의 검토의견서로 대체할 수 있다. 현행법 상 주변영향지역은 직접영향권과 간접영향권으로 구분되며 전자는 환경상 영향을 조사한 결과 인체·동물의 활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민을 이주시킬 필요가 있다고 인정되는 지역을 의미하고 후자는 환경상 영향을 조사한 결과 환경상 영향이 미칠 것으로 예상되는 직접영향권외의 지역을

의미한다(폐측법 제17조 제1항 내지 제3항).

주민지원협의체는 당해 폐기물처리시설이 소재하는 시·군·구의회의 의원, 주민대표 및 주민대표가 추천한 전문가 가운데 폐기물처리시설 설치기관이 관할 시장·군수·구청장 및 시·군·구의회와 협의하여 구성하며, 환경상 영향조사를 위한 전문연구기관의 선정, 지역주민을 위한 편익시설의 설치에 대한 협의, 주변 영향지역의 주민지원사업에 대한 협의, 주민감시요원의 추천 등의 임무를 수행한다(폐측법 제17조 2의 제1항 및 제2항).

### 3. 폐기물 처리시설 설치과정에서의 주민참여제도와 그 한계

#### (1) 입지선정위원회를 통한 주민참여

폐측법은 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 구성하여 입지를 선정하도록 규정하고 있다. 입지선정위원회에 주민이 참여하는 방법은 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 주민대표로서 직접 참여하는 경우는 시도의회 또는 시군구의회에 의해 선정된 주민의 참여방법이고 다른 하나는 주민대표의 자격으로 전문가 위원을 추천하는 방법이다. 입지선정위원회의 구성은 환경부장관이 설치하고자 하는 시설인 경우와 지방자치단체의 장이 설치하고자 하는 시설인 경우 및 수도권매립지 관리공사의 장이 설치하고자 하는 시설인 경우에 따라 그리고 입지선정지역의 범위에 따라 그 구성원의 수가 상이하지만 모두 공무원, 지방의회 의원, 주민대표, 환경부장관 또는 자치의회에서 선정한 공무원, 주민대표가 선정한 공무원으로 구성된다(폐측법 시행령 제7조, 별표1). 예컨대 지방자치단체의 장이 1개 시에 설치하고자 하는 시설인 경우 위원장 1인을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성되며 구체적인 위촉기준은 시의회의원 2인, 시공무원 1인, 시의회에서 선정한 주민대표 3인, 시장이 선정한 전문가 2인, 주민대표가 선정한 전문가 2인을 포함하여야 한다.

종래 비선호시설의 입지와 관련하여 주민참여의 문제점으로 지적되어 온 것은 참여주민의 대표성과 공정성의 문제라 할 수 있다. 현행법 상 입지선정위원회에

참여하는 주민대표는 지방의회가 선정하는 것으로 지방의회는 관할 자치단체의 거주주민이라면 누구라도 주민대표로 선정할 수 있기 때문에 입지로 선정된 지역의 주민대표가 배제된 채 당해 지역이 결정되는 경우에는 참여주민의 대표성과 공정성의 문제가 제기될 수 있는 것이다.

마산시 소각장 건설사례의 경우 마산시는 당초 가포지역에 소각장 건설을 추진 하였으나 그 과정에서 폐촉법이 제정되어 소각장의 설치를 위해서는 주민대표가 참여하는 입지선정위원회의 의결절차를 거치도록 그 절차가 변경되었다. 이에 마산시는 가포지역의 주민대표를 포함하는 입지선정위원회를 구성하였으나 지역주민의 반대로 가포소각장의 설치는 무산되었다. 이후 마산시는 2000년에 다시 소각장 건설을 추진하였고 가포지역의 주민이 포함된 입지선정위원회를 그대로 존속시켜 진동면 인곡리를 새로운 소각장 부지로 선정하였다. 이에 새로이 소각장 부지로 선정된 진동주민들은 부지결정과정에 참여한 주민의 대표성과 공정성의 문제를 근거로 강한 발발을 하였다. 이 진동소각장은 5년 넘게 해당 자치단체인 마산시와 진동지역 주민들 간에 첨예하게 대립하여 갈등을 빚었고 그 동안 주민들은 215회의 반대집회를 가졌으며 불법시위로 인해 4명이 구속되고 19명의 주민이 불구속 입건되는 등 마산시 최대의 현안이 되었다.<sup>10)</sup>

입지선정위원회는 입지선정에 관한 사항을 의결하는 의결기관으로서 적법절차를 준수하여야 함은 물론이다. 또한 적법절차원리의 핵심내용 중 하나는 그 판정기관이 공정하게 구성되어야 하는 것이다.<sup>11)</sup> 즉, 입지선정위원회를 통한 공공참여의 목적은 폐기물 처리시설의 입지를 공정하게 결정하는데 있는 것이고 이때의 공정성이라는 것은 모든 이해관계인에게 충분한 참여의 기회를 부여하는 절차적 요소를 포함할 뿐만 아니라 그러한 결정이 행정의 추구하는 정의와 평등의 규범에 합당한 것이었는지의 여부에 관한 실질적 요건도 포함하는 것이다. 물론 어떠한

10) 동 사안은 2006년 9월 4일 마산시장과 주민대표 간의 합의를 통해 분쟁이 해결되어 시설 착공에 들어갔으며 2009년 완공을 목표로 공사가 진행되고 있다.

11) 박태현, 「주민보호 및 주민참여 확대를 위한 폐촉법 개정안 연구」, 쓰레기문제 해결을 위한 시민운동협의회, p.15 ; 표시열, “행정의 공정성과 투명성 보장을 위한 제도적 장치”, 「고시연구」, 1997년 6월, p.30.

한 행정적 절차도 완전한 실질적 공정성을 보장하지는 않는다. 그러나 모든 이해관계 있는 당사자들의 주장과 견해가 포함될 수 있고 그들 간에 충분한 숙의의 기회를 부여하는 절차는 보다 공정하다고 인식될 수 있는 결과를 만들어낼 수 있을 것이다. 만일 이러한 참여제도가 절차적 공정성이 준수되지 않고 단지 형식적으로 운영된다면 그러한 참여는 폐기물 처리시설의 설치에 반발하는 시민을 무마시키거나 그러한 입지결정의 책임을 시민에게 전가시키는 수단으로 이용될 수도 있는 것이다. 요컨대 민주적 정당성을 확보하기 위한 시민의 참여는 참여하는 시민이 대표성이 없는 경우 전체 시민의 이익을 대변하지 못하고 편협한 이익만을 추구함으로써 그 공정성을 해치는 결과를 가져오는 것이다. 따라서 입지선정위원회에 참여하는 주민대표의 경우, 입지에 관한 결정의 정당성을 확보하기 위해서는 이와 관련된 모든 이해관계가 공정하게 대변될 수 있는 절차를 모색해야 하는 것이다. 이러한 이유로 단지 지역주민이면 지방의회의 선임만으로 주민대표가 될 수 있는 폐촉법 규정은 폐기물 처리시설의 입지와 관련한 이해관계를 가지는 모든 개인 및 집단의 이해관계가 포함될 수 있도록 개정되어야 할 것으로 사료된다. 특히 입지후보지의 주민대표가 참여할 수 있도록 입지선정절차와 주민대표의 선정요건이 개정될 필요가 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 폐기물처리시설 설치 분쟁의 경우 관련자수가 많고 그 이해관계도 매우 복잡하기 때문에 주민참여를 보다 활성화하기 위해서는 분산된 개개의 지역주민의 의견을 수렴하여 주민과 자치단체를 연결해줄 수 있는 시민단체와 같은 매개집단의 참여 또한 필요하다. 뿐만 아니라 주민참여가 특수계층의 이익이나 개별적 이익을 위하여 기능하지 않도록 이들 이익에 대해 주민의 일반적 이익이 힘의 균형을 이루어 개별적인 이익이 과도하게 추구되는 것을 제도적으로 방지할 필요가 있다.

## (2) 의견청취절차를 통한 주민참여

현행법 상 입지선정위원회에 참여하지 않는 일반주민도 폐기물처리시설의 설치과정에 참여할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 즉, 폐촉법 및 그 시행령은 입지선정위원회가 전문연구기관으로부터 입지후보지 타당성조사의 과정과 결과를 제

출받은 후에는 이를 폐기물처리시설설치기관에 통보하고 그 과정과 결과의 개요를 입지선정위원회에 비치하여 20일 이상 지역주민 등이 공람할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다(폐촉법 제9조 제6항, 폐촉법 시행령 제10조 제3항). 또한 폐기물처리시설설치기관은 입지선정위원회로부터 통보받은 조사과정과 결과의 개요를 관보, 공보, 홈페이지 등 인터넷매체 및 지방일간신문 등에 공고하여야 한다. 지역주민은 이러한 공람 및 공고 내용에 대하여 의견이 있는 경우 공람 기간 만료 후 15일 이내에 입지선정위원회에 그 의견을 제출할 수 있고 입지선정위원회는 제출된 의견에 대하여 필요하다고 인정하는 경우 공청회 또는 설명회를 개최하여 지역주민 등의 의견을 들을 수 있다(폐촉법 시행령 제10조 제4항 및 제5항).

이처럼 지역주민의 참여는 입지타당성조사가 종료한 후 공람, 공고된 결과에 대하여 의견을 제출함으로써 이루어질 수 있다. 그러나 여러 사례를 통해 폐기물처리시설의 설치과정에서 지역주민의 참여배제가 중요 쟁점으로 대두되었는 바, 이는 관련법상 지역주민의 참여제도가 가지는 한계에서도 그 문제점을 찾을 수 있다.

먼저 지역주민의 참여가 실질적으로 이루어지기 위해서는 입지타당성 조사 기간 후에 의견제출을 통해서 뿐 아니라 그 과정 중에도 참여할 수 있도록 하는 것을 고려할 필요가 있다. 현실적으로 타당성 조사가 한번 이루어지고 나면, 이에 대해 제기된 반론들은 단지 방어의 대상으로 인식될 수 있는 것이어서 결정이 내려지기 전에 협력적으로 조사를 행할 필요가 있는 것이다. 입지타당성 조사 단계에서 주민이 참여하는 경우 행정기관이 일방적, 정형적으로 제시된 평가의 범위와 대상을 수동적으로 적용하지 않고 주민과의 협의에 의해 구체적 사안에 따라 타당성 있게 적용할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 주민참여를 실질적으로 도모하기 위해서는 먼저 타당성 조사결과를 공람, 공고함에 있어, 충분한 정보가 제공되어야 할 것은 물론 공람공고와 주민의견수렴에 충분한 시일을 부여하여 폐기물처리시설 설치의 절차가 공정하게 이루어진다는 사회적 합의의 공감대를 확보할 필요가 있다.

셋째, 폐촉법이 규정하고 있는 주민참여방법이 의견제출, 공청회, 설명회라는 전통적인 의견청취절차에 한정되어 있고 이를 통해 제출된 주민의견의 반영여부

또한 행정기관의 재량에 남겨져 있어 폐기물처리시설 설치과정에 지역주민이 실질적으로 참여할 수 있는 데는 한계가 존재한다는 점을 지적할 수 있다. 우리나라는 행정절차법 및 여러 개별법들을 통해 공청회 등의 참여절차를 시행해오고 있지만, 이러한 참여절차들이 그 기능을 제대로 발휘하고 있는지에 대한 염려가 지속적으로 제기되고 있다. 실무적으로는 공무원의 의식부족과 전문가의 부족이라는 현실적 문제가 그 이유가 될 것이지만 제도적으로는 의견제출, 청문, 공청회 등의 전통적인 방법만으로는 현대의 행정과 관련된 복잡한 이해관계와 가치들을 대변하기에 어려운 문제점이 있다. 이에 덴마크, 독일, 영국 등을 중심으로 한 서구 여러나라에서는 시민배심제, 합의회의, 공론조사, 플래닝셀, 시나리오워크숍 등과 같은 새로운 유형의 시민참여 제도들을 개발, 적용하고 있으며 우리나라에서도 일부 지방자치단체를 통해 시민배심제 등이 시민참여의 방법으로 사용된 예가 있다. 물론 이러한 방법들은 여전히 행정기관의 최종적 결정과정을 요하는 것으로서, 재량적으로 법적 근거 없이도 적용 가능한 것이기는 하지만, 이러한 방법들을 폐기물처리시설 설치관련 법규에 명문으로 제도화함으로써 지역주민의 실질적 참여를 촉진할 필요가 있다.

마지막으로 행정절차법은 공청회의 결과에 대해서 “행정청은 처분을 함에 있어서 공청회에서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다”고 규정하고 있는 바(행정절차법 제39조의 2), 지역주민의 참여의 결과를 단지 행정청의 독자적 판단에만 의존하고 그 결과에 대한 아무런 기속적 의무를 부여하지 않고 있다. 그러나 폐촉법이 목적하는 바와 같이 폐기물처리시설의 설치를 둘러싼 지역주민의 반대를 극복하고 이들을 협상의 장으로 불러올 수 있도록 기능하기 위해서는 당지 경제적 유인을 제공하는 것만이 아니라 주민들의 참여와 협력을 촉진할 수 있는 제도적 수단을 마련할 필요가 있다.<sup>12)</sup> 따라서 국민의 참여의견 혹은 참여로 인한 공동의 의사결정이 구체적인 행정결정에 실질적으로 영향을 미칠 수 있도록 법개정이 필요한 것이다. 이를 위해 입지선정절차가 종료하여 선정된 입지를 고시하는 경우 공청회 등의 결과가 선정결과에 어떻게 반영되었는지에 대한 구체적인 이유를 제시하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

12) 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005, p.956 참조.

### (3) 주민지원협의체를 통한 주민참여

주민지원협의체는 폐기물처리시설의 설치로 인한 환경상 영향조사를 수행할 전문연구기관을 선정하고 지역주민을 위한 편익시설의 설치 및 주변영향지역의 주민지원사업에 대한 협의를 수행하며 폐기물의 반입 및 처리과정 등을 감시할 주민감시요원을 추천하는 등의 기능을 수행한다(폐촉법 제17조의 2). 주민지원협의체의 구성인원은 폐기물 매립시설의 조성면적 및 소각시설의 처리규모에 따라 상이하다. 즉 폐기물매립시설의 경우 조성면적 100만제곱미터를 기준으로 그 이상의 경우 21인 이내로 그 미만인 경우 15인 이내로 구성되며, 폐기물소각시설의 경우 1일 처리능력 300톤을 기준으로 그 이상인 경우 15인 이내로 그 미만인 경우 11인 이내로 구성된다.

주민지원협의체의 위원은 폐기물처리시설로부터의 거리, 환경상 영향의 정도, 주민의 수 등을 고려하여 위와 같은 정원의 범위 안에서 폐기물처리시설설치기관이 관할 시장·군수·구청장 및 시·군·구의회와 협의하여 지방의회의원, 주민대표, 주민대표가 추천한 전문가 2인으로 구성하되, 정원 중 주민대표가 반수 이상이 되도록 하여야 한다. 다만, 주민대표는 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 지방의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표로 선정하되 주변영향지역 내에 거주하는 주민의 수가 적어 정원 중 주민대표를 반수 이상으로 구성할 수 없는 경우에는 주민대표 대신에 해당 시·군·구의회의원 각 4인과 시·군·구의회에서 추천한 전문가 2인으로 지원협의체를 구성한다(폐촉법 시행령 별표2). 또한 주변영향지역이 결정, 고시되지 아니한 경우에는 폐기물매립시설의 경우 부지경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물 소각시설의 경우 부지경계선으로부터 300미터 이내의 주민을 선정하도록 규정되어 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 주민지원협의체는 폐기물의 처리과정에서 발생될 수 있는 다이옥신의 측정검사, 주민감시원의 위촉과 주민복지시설의 운영에 관한 권한을 가지는 바, 그 구성은 폐기물처리시설의 올바른 운영을 위해 매우 중요한 사안 중의 하나이다. 현행법은 주민위원의 선정권한을 해당 지방의회에 부여하고 다만 주민대표가 될 수 있는 자격기준으로서 당해 시설로부터의 일정한 지리적

범위를 규정하고 있다. 그러나 주민대표의 공정한 선정을 위한 제도적 장치가 포함되어 있지 않아 이를 둘러싼 갈등이 빈번히 발생하고 있다. 또한 현행 폐측법은 폐기물처리시설로 영향을 받는 영향권역을 단지 지리적 범위를 기준으로 규정하고 있으나, 현실적으로 폐기물처리시설의 설치로 인해 영향을 받는 지역적 범위는 각각의 구체적인 사안에 따라 상이할 수 있다. 더욱이 폐기물처리시설이 부정적 영향을 미치는 지역적 범위에 관하여 아직 논란이 진행되고 있는 상황에서 일률적 기준만으로 그 운영에 관한 논의에서 참여를 배제하는 것은 또 다른 갈등을 낳을 수 있는 것이다. 따라서 이러한 기준에 관한 재정립이 요구된다.

#### (4) 소결

폐측법은 오늘날 심각한 사회적 문제로 대두되고 있는 폐기물의 처리를 위해 정부가 추진하고 있는 소각정책을 뒷받침하기 위해, 그 처리시설의 건립을 촉진하고자 제정되었다. 동법의 목적규정에서 밝히고 있는 바와 같이 폐기물처리시설이 각 지역의 필수적인 기반시설일 뿐 아니라 중요한 사회간접자본시설임에도 불구하고 지역주민의 반대로 그 설치가 어려운 실정에서 이러한 분쟁과 갈등을 합리적으로 해소하여 폐기물처리시설의 설치를 촉진하는 것은 중요한 국가적 과제일 것이다. 동법은 이를 위한 방법으로 첫째 지방자치단체에 폐기물처리시설의 설치의무를 부여하고 둘째, 주민참여를 통해 입지를 결정하며 셋째, 그러한 시설의 설치 및 운영으로 인해 부정적인 환경적 영향을 받는 지역에 대한 지원 및 보상제도를 마련하였다. 경제적 보상이 폐기물 처리시설의 설치를 반대하는 주민들을 협상의 장으로 불러올 수 있는 하나의 방안임에는 분명하다. 그러나 주민참여와 관련하여 보면 입지선정위원회를 통한 참여, 공청회 등을 통한 참여, 주민지원 협의체를 통한 참여의 방법들이 참여의 결함을 원인으로 하는 폐기물 처리시설 설치관련 분쟁의 해결에 충분한지는 의문이다. 현실적으로 1995년 폐측법이 제정되어 그 적용을 받는 폐기물처리시설의 경우에도 주민참여를 둘러싼 많은 분쟁이 발생하였고, 제도적으로도 그 한계에 관해 지속적으로 비판의 대상이 되고 있다. 폐기물 처리시설 관련 분쟁의 경우 폐기물정책의 수행이라는 공익과 환경의

보호라는 공익, 폐기물 처리시설의 설치와 운영으로 부정적 영향을 입을 수 있는 지역주민들의 사익이 복잡하게 대립하고 있다. 이러한 현실에서 행정의 정당성을 추구하기 위해서는 관련 이해관계의 조절이 필수적인 것이고 여기에는 모든 이해관계인의 이익이 대변될 수 있는 공정한 절차가 반드시 필요한 것이다. 이해관계인의 참여가 공정하게 이루어지지 못하고 일부 이해관계만을 대변할 수 있도록 편파적으로 진행된다면 그러한 절차는 행정의 정당성을 확보할 수 없다. 이러한 의미에서 현재의 폐촉법상 참여제도는 참여주민의 대표성을 확보하기에 한계를 가지는 것으로 행정의 정당성을 보장하기에 불충분하다고 사료된다. 이에 아래에서는 폐기물 처리시설 등의 이른바 기피시설의 입지와 관련하여 절차적 정당성을 확보하기 위해 주민참여의 한계를 보완해 온 미국에서의 다양한 논의를 살펴보고 마지막으로 모든 이해관계인의 이익을 대변할 수 있는 절차를 모색하는 합의형성 모델을 대안적 주민참여제도로써 고찰하고자 한다.

### Ⅲ. 폐기물 처리시설 관련 분쟁의 해결을 위한 대안적 절차로서의 합의형성

#### 1. 폐기물 처리시설의 설치 및 운영에 있어 공공참여의 다양한 접근방법

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라를 비롯하여 세계 각국은 오늘날 폐기물의 처리와 관련된 환경분쟁의 영역에서 많은 갈등을 겪어왔다. 또한 그러한 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 다양한 공공참여의 기법들이 개발, 도입되었다. 더욱이 거버넌스의 등장과 참여 민주주의 및 속의 민주주의와 같은 대안 민주주의론의 발달과 함께 공공참여의 이론과 법제도들이 많은 주목을 받고 있다. 이러한 이론들은 공공참여가 행정기관의 일방적인 결정 보다 질적 측면에서 우수한 결과를 가져올 것이라고 인식한다. 행정관료와 전문가를 중심으로 한 결정들은 객관적인 법질서와 현재의 과학적 지식 하에서 합리적으로 도출될 결정일 수 있으나 일반

시민의 참여가 배제된 결정은 이러한 전문적 평가에 포함될 수 없는 요소들 즉, 지역사회에 대한 경험, 이해관계 및 불만과 불신과 같은 요소들이 결여된다는 점에서 최적의 결정이 되기 어려운 경우가 많다고 주장된다.<sup>13)</sup> 이러한 점에서 일반 시민들을 결정과정에 참여시키는 것이 공공정책 및 사업에 대한 극단적인 반대를 예방하거나 감소시킬 수 있는 방법으로 인식되어 왔다.<sup>14)</sup>

이에 환경 및 계획행정의 영역과 같이 관련 이해관계가 복잡하고 광범위한 행정의 영역을 중심으로 공공참여의 필요성이 주장되고 있으며 특히 폐기물 처리시설, 화장장, 가스충전소, 송·변전설비, 이동통신 기지국 등과 같이 건강, 환경에의 역기능이 제기되는 시설물의 입지와 관련하여 공공참여를 촉진할 수 있는 다양한 제도들이 개발되어 왔다.

공공참여의 이론 및 법제도적 발전이 활발히 이루어지고 있는 미국의 경우 이러한 참여제도는 의견청취절차 및 규제협상을 중심으로 전개되었다.<sup>15)</sup>

먼저 공공참여의 초기단계인 의견청취모델(Review-and-Comment Model)은 행정결정과정에서 일반적으로 이용되는 방법으로서, 행정기관이 먼저 내부적으로 제안을 개발하고 쟁점을 확인한 후 이를 일반대중에게 공개하여 대중전체로부터 의견을 구하게 된다. 그 이후에 행정기관은 본래의 제안을 수정함에 있어 일반대중으로부터의 의견을 반영할 것인지의 여부를 결정한다. 이처럼 의견청취 모델은 행정기관의 제안에 대해 일반대중이 대응할 기회를 부여하기는 하지만 일반대중이 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 행정결정과정에 일반대중을 포함시키지는 않기 때문에 공공참여의 한계를 가진다.<sup>16)</sup> 이런 점에서 의견청취 모델은 소위

13) Billie Jo Hance et al., "Environmental Communication Research Program, Improving Dialogue with Communities: A Risk Communication Manual for Government", *Report to New Jersey Dept. of Environmental Protection* (1998) ; Peter T. Allen, "Public Participation in Resolving Environmental Disputes and The Problem of Representativeness", *Risk: Health, Safety and Environment* Fall, 1998, p. 303 재인용.

14) Peter T. Allen, op. cit., p. 303.

15) John S. Applegate, "Beyond the Usual Suspects: The Use of Citizens Advisory Boards in Environmental Decisionmaking", 73 *Ind. L.J.* 903 (1998), p.905.

16) *Ibid.*, p.913.

“결정, 통지, 방어(decide, announce and defend)” 모델로서의 한계를 극복하지 못했다고 평가되기도 한다.<sup>17)</sup> 이런 모델에서 행정기관은 내부적으로 결정하고 형식적으로 그 제안을 일반대중에게 통지하고 일반대중의 의견을 토대로 심각하게 그 제안을 재검토하기 보다는 그에 대해 방어를 하게 된다. 이러한 점에서 의견제출 모델은 행정결정과 관련하여 일반대중의 인식을 향상시키기는 하지만 이들의 참여를 향상시키지는 못하는 한계를 가진다.

의견제출 모델의 한계에 직면하여 행정결정에 일반대중을 참여시키는 또 다른 대안으로서 규제협상이 개발되었다. 이는 이해당사자들이 공동으로 모든 쟁점을 확인할 수 있는 논의를 허용한다는 점에서 의견제출 모델보다 협력적인 방법이라고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 그러나 의견제출 모델과 마찬가지로 이러한 형태는 고유한 결함을 가진다. 가장 중요한 한계는 규제협상이 잘 조직된 이해관계인 집단을 선호하고, 그러한 집단이 확인이 용이하다는 이유로 조직되지 않은 사람들을 협상에서 배제하기 쉽다는 점이다.<sup>19)</sup> 이러한 조직화된 집단들은 일반대중을 대표하기에 충분하지 않으며 그 결과 규제협상 모델은 이상적으로 공익을 모색하기는 하지만 특별한 이익을 대변하는 사적 당사자들 간의 합의를 통해 공적결정에 도달하게 된다는 비판을 받았다.<sup>20)</sup>

## 2. 합의형성을 통한 폐기물 처리시설의 설치 및 운영

### (1) 합의형성 모델의 의미 및 특성

환경분쟁에 있어 합의형성(Consensus building)은 의견청취 모델과 규제협상이 가지는 공정성의 한계를 보완하는 방법으로 등장하였다.<sup>21)</sup> 합의형성은 일

17) Ibid., p.913.

18) Lawrence Susskind & Gerard McMahon, “The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking”, 3 *Yale J. on Reg.* 133 (1985) 참조.

19) John S. Applegate, op. cit., p.919.

20) Melissa Lor, op. cit., p.184.

21) Lawrence Susskind & Jeffrey Cruikshank, op. cit., pp.80-81.

반대증을 공공결정과정에 참여시키는 방법으로서 중립적인 제3자의 조력을 받아 광범위하게 산재해 있는 일반대중들의 다양한 견해와 주장 및 이해관계들을 대변할 수 있는 절차를 모색한다. 또한 합의형성은 모든 이해관계인 집단에서 선택된 대표자 간의 비공식적인 상호 대면 작용을 통해 승패의 해결방안이나 정치적 타협이 아닌 공동의 이익을 위한 자발적 노력을 추구한다. 합의형성은 경우에 따라 중립적인 제3자의 조력이 없이 수행될 수 있기는 하지만 대부분의 환경분쟁은 통상 매우 복잡하기 때문에 조정인의 도움이 필요하다. 즉, 일반적으로 환경분쟁들은 대개 관련된 공적결정에 영향을 받는 집단들을 확인하기 어렵고 이들을 모두 대변하기 어려우며 감정적, 심리적, 재정적 문제들이 고도로 논란이 되며 권한의 불균형이 존재할 수 있기 때문에 당사자간의 해결이 어렵다는 특성을 가진다.<sup>22)</sup> 합의형성은 의견청취 모델의 일방향 커뮤니케이션(one-way communication)과 제한된 이익만을 대변하는 규제협상의 한계를 보완하는 것으로서 일반시민으로부터 보다 광범위한 지지를 얻을 수 있는 보다 우수한 행정결정을 추구한다.<sup>23)</sup> 의견청취 모델과 달리 합의형성 모델은 공적 결정과정에 조기에 참여하여 그 결정에 실질적으로 영향을 미치는 공공참여 포럼이라 할 수 있다. 또한 규제협상과 달리 합의형성 과정에 참여하는 구성원들은 조직화된 집단의 대표자들 뿐 아니라 당해 공적 결정에 잠재적으로 영향을 받는 광범위한 개인들이 이해관계인으로서 참여한다는 특징을 가진다.<sup>24)</sup> 요컨대 합의형성 모델은 공적결정에 영향을 미칠 수 있도록 공공의 참여가 조기에 이루어지도록 하고 규제협상에서 대변되는 것 이상으로 보다 광범위한 범주의 사람들이 참여할 수 있도록 함으로써 그 공정성을 향상시킨다고 한다.<sup>25)</sup>

## (2) 합의형성을 통한 입지선정의 절차와 그 한계

미국의 경우 환경분쟁의 예방 및 해결을 위해 합의형성 모델이 적용된 예로는

22) Ibid. p.136.

23) Ibid. p.957.

24) John S. Applegate, op. cit., p.922.

25) Melissa Lor, op. cit., p.190.

환경청(EPA)이 지원하는 입지자문위원회(site-specific advisory boards)를 들 수 있다. 이는 특정 시설의 입지에 관한 자문기능을 수행하는 것으로, 위험평가, 위험관리와 같은 공적결정과정들이 참여 당사자들의 합의와 상호이해를 바탕으로 효과적으로 이루어지도록 하는 데 유용하다고 인식되고 있다.<sup>26)</sup> 이러한 위원회는 기본적인 결정과 관련하여 규제기관에게 정책적, 기술적 권고를 하기 위해 설립된 독립적인 공공단체로서 공적결정에 영향을 받는 이해관계인 뿐 아니라 시설물이 입지될 지역의 주민들도 참여하게 된다.<sup>27)</sup>

정부의 결정권자들도 자문위원회에 적극적으로 참여하지만 단지 투표권이 없는 구성원으로서 다양한 견해를 공정하게 제공하는 역할을 수행한다.

합의형성 모델의 하나로서 입지를 위한 시민자문위원회는, 광범위한 이해관계인의 참여를 통해 관련 정보에 대한 일반시민들의 이해를 향상시킴으로서 공적결정의 질을 높이고 모든 상황과 조건들이 충분히 고려될 수 있도록 하며 결정에 영향을 받는 주민들의 습관, 가치 및 선호에 관해 정확한 이해가 가능하다고 한다. 또한 건강 및 환경에 대한 위험의 관리와 관련하여 당해 위험에 대한 평가를 수용할 수 있는 절차를 제공할 수 있다는 장점이 인식된다.<sup>28)</sup> 즉, 시민자문위원회를 통한 공공참여의 잇점은 행정기관의 일방적인 위험평가 제도에 신뢰성을 부여한다고 주장된다. 시민자문위원회가 공정하고 중립적으로 인식된다면 지역사회 및 일반시민들은 그들을 대표하는 구성원들이 참여하여 도달한 결정에 관해 보다 용이하게 수용하게 된다는 것이다.

1993년에 입지선정을 위한 시민자문위원회가 Fernald, Ohio에서 설립되어 주거지에 인접한 방사능 폐기물 처리장의 입지를 다루었다. 동 위원회는 시민자문위원회 모델이 강조하는 공정성을 다루는 많은 요소들을 포함했다. 예컨대 독

26) Ibid. p.190.

27) John S. Applegate, op. cit., p.928.

28) National Research Council, Building Consensus Through Risk Assessment and Management of the Department of Energy's Environmental Remediation Program 33 (1994), [http://books.nap.edu/openbook.php?chapselect=yo&page=33&record\\_id=9480](http://books.nap.edu/openbook.php?chapselect=yo&page=33&record_id=9480) ; Melissa Lor, op. cit., p.190.

립적인 소집인(convener)이 입지를 위한 자문위원회의 구성원을 선정하였으며, 회의를 조정하고 관련 쟁점을 확인하는 문서를 초안할 중립인의 조력이 필요하다는 것을 권고했다.<sup>29)</sup> 보다 광범위한 공공참여를 도모하기 위해 선택된 광범위한 구성원들은 사회적, 경제적, 교육적으로 다양하게 구성되었으며, 지역사회의 거주자, 기업인, 지방 및 국가의 환경 단체, 건강전문가 및 기술자를 포함했다.<sup>30)</sup> 동 위원회는 행정결정과정에 조기에 참여함으로써, 건강보호와 같은 기본적인 이해관계에 보다 많은 관심을 기울일 수 있었고 동시에 기술적, 재정적 고려를 하면서 모든 쟁점에 관한 합의와 대화를 모색했다. 또한 이러한 시민자문위원회는 비록 관련된 모든 쟁점에 관해 합의에 도달하지 못할지라도 관련자 간에 우호적인 관계가 형성되기 때문에 유용하다는 점을 보여주었다. 요컨대 이러한 위원회는 장래에도 다양한 공공정책 및 사업과 관련하여 밀접한 관련을 가지게 되는 일반 시민과 행정기관 간의 상호 신뢰를 구축하는데 중요한 역할을 수행한다는 것이다.

이처럼 합의형성 모델은 의견청취 모델이나 규제협상에서의 공공참여가 가지는 한계를 보완하기 위해 다양한 숙의적 절차들을 도입하고 있기는 하지만 참여의 공정성에 대한 문제는 합의형성과정에서도 여전히 존재하고 있다. 예컨대 복잡하고 기술적인 쟁점들을 이해하는 일반시민들의 능력, 대다수 시민들의 지속적인 무관심, 모든 잠재적인 이해관계인들을 확인하는 어려움, 대변하기 어려운 미래세대와 같은 이해관계자들을 대변하는 어려움과 같은 문제점들이 존재하기 때문에 합의형성도 참여의 완전한 공정성을 확보할 수는 없는 것이다.<sup>31)</sup> 또한 합의형성 모델이 의견청취 모델이나 규제협상 보다 공공참여의 공정성을 다루는데 유

29) John S. Applegate, op. cit., p.930.

30) Ibid., pp.930-931.

31) L. Susskind and J. Chuikshank, *Breaking the impasse, Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, Inc., New York, 1987, pp.117-132 ; 그러나 Melissa Lor는 이러한 장애요인들이 완전히 해소될 수는 없다고 해도 일부 관계들은 다양한 제도적 장치들을 통해 보완될 수도 있다고 주장한다. 예컨대 정부는 일반대중의 참여의 효율성을 증진시키기 위해, 복잡하고 기술적인 정보자료를 대중들이 이해할 수 있도록 이해관계인들에게 정보를 제공하고 학습의 기회를 부여하며 공공 워크숍(public workshops)을 개최하는 것을 제도화할 수 있다는 것이다. Melissa Lor, op. cit., p.195.

용하다고는 해도 그것이 다른 환경분쟁해결 모델을 모두 대체할 수 없음을 인식할 필요가 있다. 이러한 대안적 절차들은 전통적인 규제 및 참여절차들이 가지는 공정성의 한계를 보완하는 하나의 대안으로서의 의미를 가지는 것이다.

#### IV. 결론

이상으로 폐기물처리시설의 설치 및 운영을 둘러싸고 발생하는 분쟁을 중심으로 그 발생원인과 해결방안을 주민참여의 공정성과 관련된 법제도적 관점에서 살펴보았다.

폐촉법은 지역주민의 반대로 폐기물 처리시설의 설치가 지연되어 폐기물정책의 원활한 수행이 어렵게 되자 그 입지선정과정에 지역주민을 참여시키고 폐기물처리시설로 인해 직접적인 피해를 입는 주변지역 주민을 지원함으로써 그 설치를 촉진할 목적으로 제정되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 주민참여의 결함으로 인한 분쟁이 지속되고 있으며 동법이 규정하는 주민참여제도들이 가지는 한계가 지적되고 있다. 주민참여가 형식적인 요건에 그치지 않고 실질적인 의미를 가지기 위해서는 참여를 통해 관련 이익들이 공정하게 대변될 수 있는 절차가 필수적으로 요구된다. 폐기물처리시설의 설치와 관련된 분쟁의 경우 공익과 사익간의 긴장관계가 발생할 수 밖에 없는 바, 이러한 긴장관계를 바탕으로 발생한 분쟁은 관련 이익의 조절을 통해서만 해소될 수 있는 것이다. 이는 또한 이해관계인들의 공정한 참여와 숙의를 가능하게 하는 참여절차가 보장되어야만 한다. 그러나 폐촉법이 규정하고 있는 참여절차는 모든 관련주민의 이익을 공정하게 대변할 수 있는 절차를 마련하지 못하고 있다. 이에 그 참여의 한계를 보완할 수 있는 것으로서 미국을 중심으로 논의되고 있는 합의형성 모델을 살펴보았다. 오늘날 복잡성과 기술성을 특징으로 하는 환경분쟁의 영역에서 그 해결의 핵심은 공공참여에 있다고 인식되고 있다. 미국의 경우에도 의견청취 모델과 규제협상 모델을 통해 공공참여의 제도들이 전개되었다. 그러나 이러한 절차들은 참여의 공정성을 확보

하는데 한계가 있다고 인식되었고 합의형성을 통해 보완하려는 시도가 이루어지고 있다. 특히, 입지와 관련된 시민자문위원회는 환경분쟁에 있어 참여의 공정성을 확보하는데 효과적이라는 평가를 받고 있다. 물론 이러한 합의형성 모델이 모든 환경분쟁의 해결에 적합한 것은 아니다. 특히 구체적 타당성을 추구하기 보다는 정부의 일관된 정책수행이 필요한 경우, 관련 이해관계인을 확인하기 어려운 경우, 조속한 시일 내에 분쟁이 해결되어야 하는 경우 등과 같이 합의형성 모델이 적합하지 않은 경우도 존재한다. 그러나 행정기관은 이러한 합의형성 모델을 통해 참여의 공정성을 확보하려는 노력을 기울임으로써 분쟁을 보다 효과적으로 해결할 수 있음은 물론 지역사회와 보다 좋은 관계를 형성하고 신뢰를 구축할 수 있는 잇점을 가지게 된다. 요컨대 이와 같은 참여절차에 대한 보완을 통해 공정성의 문제가 완전히 해결될 수는 없다고 하더라도 최소한 정부를 중심으로 한 행정기관, 지역사회, 환경단체, 업계 및 다양한 이해관계인 상호간에 이해를 가능하게 함으로써 현대사회가 요구하는 협력적 행정의 기틀을 마련할 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 김유환, “한국에서의 민간의 참여와 협력에 의한 행정과 행정법”, 제6회 동아시아 행정법학회 국제학술대회 발표논문, 2004.
- \_\_\_\_\_, “미국 행정법에서의 참여와 협력-그 의미의 변화와 새로운 행정법 질서-”, 「공법연구」제30집 제5호, 2002.
- 윤영채, 환경기초시설 입지갈등의 원인과 대책, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 2000.
- 최승원, “행정법과 공익-이해조절법적 행정법으로-”, 「행정법연구」, 2006년 상반기.
- 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2002.
- 홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2006.
- 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 분쟁사례집: 분쟁의 발생실태와 해결」, 1999.
- 환경부, 「환경백서」, 2006.
- Alfred C. Aman, Jr, *The Democracy Deficit*, New York University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_, "Tenth Annual Symposium on Contemporary Urban Challenges Redefining The Public Sector: Accountability and Democracy in the Era of Privatization", 28 *Fordham Urban Law Journal* 1477, 2001.
- Alfred C. Aman Jr & William T. Mayton, *Administrative Law*, west group, 2001.
- Cary Coglianese, "Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking", *Duke L.J.* 1997.
- Ernest Gellhorn, *Administrative Law and Process*, West Publishing Co., 1997.

- Graham Smith, *Deliberative Democracy and the Environment*, Routledge, New York, 2003.
- Henry J. Brown, Arthur L. Marriott Q.C., *ADR Principles and Practice*, London, Sweet & Maxwell, 1999.
- Jenny Steele, "Participation and Deliberation in Environmental Law : Exploring a Problem-solving Approach", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.21, No.3 2001.
- Jetro K. Lieberman, James F. Henry, "Lessons from the Alternative Dispute Resolution Movement", *University of Chicago Law Review*, Spring, 1986.
- Jody Freeman, "Collaborative Governance in the Administrative State", *UCLA Law Review*, October, 1997.
- Jody Freeman, "The Private Role in Public Governance", *75 N.Y.U. L. Rev.* 543, 2000.
- John Alder, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Palgrave macmillan, 2002.
- John S. Applegate, "Beyond the Usual Suspects: The Use of Citizens Advisory Boards in Environmental Decisionmaking", *73 Ind. L.J.* 1998.
- Lawrence Susskind, *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Better Environmental Policy Studies*, Island Press, 2001.
- L.Susskind and J. Chuikshank, *Breaking the Impasse : Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, NY: Basic Books, 1987.

- Lawrence Susskind & Patrick Field, *Dealing with an Angry Public*, MIT-Harvard Public Disputes Program Basic Books, 1996.
- Melissa Lor, "Effectiveness of citizens advisory boards in addressing fairness in environmental public disputes", 6 *Pepp. Disp. Resol. L.J.* 177, 2006.
- Peter T. Allen, "Public Participation in Resolving Environmental Disputes and The Problem of Representativeness", *Risk: Health, Safety and Environment* Fall, 1998.
- Richard B. Stewart, "The Reformation of American Administrative Law", 88 *Harv. L. Rev.* 1667, 1975.
- Stephen G. Breyer, Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein, Matthew L. Spitzer, *Administrative Law and Regulatory Policy*, Aspen Law & Business, 1999.

<Abstract>

**Alternative Process of Public Participation in Resolving Environmental Disputes  
: Focused on the Disputes in Building and Managing the Waste Disposal Facility**

Kim, Eun Ju

Environmental disputes are difficult because of the multiple parties and interests involved, the complexity of the environmental issues, and the long-term consequences that the decisions may have. In addition to these areas of difficulty, fairness regarding public participation must also be addressed, since the public is most directly affected by these decisions. Where to locate the waste disposal facilities, the so-called "siting problem", is probably the most familiar of these sorts of disputes.

This paper reviews the role of public participation in environmental dispute resolution and highlights the problem of representativeness. Especially, it will assess whether or not "the act on building and managing the waste disposal facility" adequately address the issues of procedural fairness regarding public participation in environmental disputes.

Efforts have been made to address this unfairness. The recent trend seeks to involve the public in the decision-making process early, rather than after the fact of the conflict. Most broadly, the modern approach to public disputes is through the idea of "consensus building." Consensus building involves direct communication and interaction among specially chosen representatives of all stakeholders of the issue, who collaborate for "all-gain" and improved relationships.

Even though consensus building model have certain advantages in addressing the fairness in public participation better than the review-and-comment method or regulatory negotiation, it is important to note that the site-

specific advisory boards using consensus building do not strive to replace the other environmental dispute resolution models. Nevertheless, environmental agencies build better relations and rapport with the community and public-at-large through their attempts at fairness with citizens advisory boards.

주 제 어 : 환경분쟁, 입지선정위원회, 공공참여, 행정절차법, 합의형성  
Keywords : Environmental Disputes, Site-specific Advisory Boards, Public Participation,  
The Administrative Procedure Act, Consensus Building