

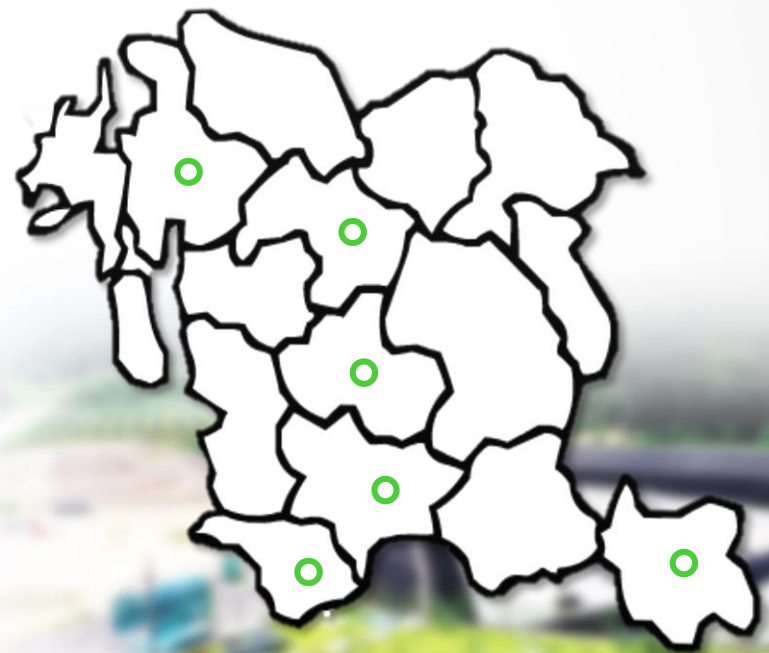
충청남도 사업장폐기물 매립장 입지 갈등 사례 분석

2015. 9. 23.
충남연구원 장창석



목차

1. 공공갈등 개요
2. 충청남도 사례분석
3. 타 지역 사례
4. 시사점





공공갈등 개요

1. 공공갈등이란
2. 갈등발생 주요원인
3. 공공갈등 표출 및 변화
4. 관리 필요성

공공갈등이란

- ✓ 정부의 공공정책 입안 및 집행, 각종 사업 시행과 법규 제정 등 공공의 이해관계와 관련된 문제를 쟁점으로 전개되는 갈등
- ✓ 공공갈등 중에서도 구체적인 이익이나 권리의 실현을 목표로 하는 갈등을 특별히 공공분쟁(public dispute)이라 함

갈등발생 주요원인

- ✓ 산업화, 민주화 과정에서 님비(NIMBY), 핼피(PIMFY)현상 심화
 - 지자체별 자율성과 독자성 강화된 반면, 책임과 능력은 미흡
- ✓ 주민과 정부간, 지자체간, 지자체와 정부간 갈등 조정기구 미흡
 - 비 선호시설 입지선정 등 정책과정에서의 주민참여 배제
- ✓ 중앙집권적 권위주의 하향식(top-down) 정책결정과정 답습
 - 국가(자치단체)와 시민사회간의 인식론적 의사소통 미흡

공공갈등 표출 및 변화

- ✓ 1980년대 후반에 민주화 추세에 따라 갈등 확산
 - 경제개발 속에서 이념이나 노동문제 등 계층간의 갈등이 주요 갈등
- ✓ 1990년대 지방자치제도의 전면 시행으로 지자체간 갈등 증가
 - 쓰레기소각장 등 비선호시설 입지, 기업유치, 철도역사 등 선호시설 건립을 둘러싼 공공정책 갈등
- ✓ 2000년대부터는 갈등의 대상이 확대 및 다양화
 - 경제가 발전됨에 따라 이념갈등 보다 환경, 복지 등 일상생활과 밀접한 사안의 갈등이 확산·증가

관리의 필요성

- ✓ 공공갈등의 지속적 분출
- ✓ 갈등발생 증가에 따른 체계적 대응 요구
- ✓ 갈등관리 방식의 변화 필요
- ✓ 제도적 시스템 필요
- ✓ 갈등 해결을 위한 전문인력 지원 필요
- ✓ 갈등 사안의 광역화로 지역간 네트워크 구축이 필요



충청남도 사례분석

1. 입지갈등지역

서산시

입지개요

- ✓ 위치 : 서산시 장동 470-1 일원
- ✓ 규모 : 19만m²
- ✓ 유형 : 돔형식의 사업장폐기물 매립(처리)시설
- 소각재, 분진, 오니 등 지정폐기물 처리

추진경과

- '13. 6. 25. : 오산지역 8개통장, 주민대표 매립시설 견학
- '13. 7. 09. : 자체주민설명회 개최(예정부지 인근부락민)
- '13. 7. 19. : 금강청에 환경영향평가 계획서 접수(당일철회)
- '13. 7. 22. : 반대대책위원회 구성
- '13. 8. 02. : 반대위 금강청에 반대진정서 제출
- '13. 8. 13. : 석남동 단체장 등 사업체 방문(반대위 의견전달)
- '13. 8. 16. : 반대대책위원회, 시장 면담
- '13. 8. 25. : 부시장님, 사업주와 면담
- '13. 9. 05. : 서산시, 사업반대입장 표명(방송 및 지역언론)

이해관계자

- ✓ 서산시, 지역주민 ↔ 민간업체



주요쟁점

01 배경 및 원인

민간업체 서산시 장동 일원에 사업장 폐기물 매립시설을 조성하고자 함

02 주요쟁점 및 갈등당사자의 주장(의견)

(주민) 청정농업지역 및 철새도래지 훼손 우려
지하수오염 등으로 지역주민 건강 저해

(업체) 개발이 어려운 지역개발로, 주민에게 도움됨
보상, 기금 및 시설설치로 지역환원 계획

청양군

입지개요

- ✓ 위치 : 청양군 비봉면 강정리 산8-1 일원
- ✓ 규모 : 약 6만m²
- ✓ 유형 : 에어돔 형태의 사업장일반폐기물 매립
 - 매립면적 3만 5400m²에 일 105만 6,196톤의 폐기물 처리

추진경과

- ✓ 폐기물 매립장 설치 반대 대책위 구성, 반대집회 추진
- ✓ 폐기물 매립장 부적정 행정소송 제기 (사업자→대전지방법원)
- ✓ 지역 갈등 해결을 위한 특위구성 (위원장이영기 변호사, 9명)
 - '13. 8. 14 : 폐기물매립장 설치에 따른 반대 대책위 설립
 - '13. 12. 12 : 주민감사청구 (지역주민→道 감사위원회)
 - '14. 6. 22 : 폐기물 불법매립 의혹 제기에 따른 굴착조사 (특이사항 미발견)
 - '14. 8. 25 : 석면,폐기물 문제해결을 위한 공동토론회 개최
 - '14. 10. 27 : 특별위원회 구성 및 운영 추진

이해관계자

- ✓ 청양군, 지역주민 ↔ 민간업체



주요쟁점

01 배경 및 원인

민간업체에서 청양군 강정리 폐석면 광산지역에 일반폐기물 매립장 허가신청을 제기(13.8.14),

02 주요쟁점 및 갈등당사자의 주장(의견)

(주민) 현재 운영중인 건설폐기물 처리업체 폐쇄,
신규 매립장 설치 불가
(업체) 적법하게 설치하는 폐기물매립장 설치강행

I 부여군

입지개요

- ✓ 위치 : 부여군 은산면 대양리 산 25-1 일원
- ✓ 규모 : 81만 1,840m²
- ✓ 유형 : 밀폐형 돔형식, 폐기물처리장 4개소
- 폐주물사, 폐내화물, 분진 등 사업장 폐기물 매립

추진경과

- '12. 6 : 사업예정지 토지 매입 및 주민 설득 작업 시작
- '12. 8 : 폐기물 매립장 설치 반대 대책위원회 구성
- '12. 1~'14. 12 : 사업예정지 집회와 시위, 반대집회
- 사업자, 주민상대 고소, 손해배상청구, 가처분신청 제기
- '13. 5, '13. 8 : 사업자, 환경영향평가서 작성을 위한
산지 일시사용신고 (부여군 2회 모두 반려)
- '14. 10 : 3차 산지일시사용신고(반려)
- '15. 03 : 3차 산지일시사용신고 반려처분 취소소송(진행중)
- '15. 2, '15. 4 : 사업자, 설치 협조요청 문서발송(은산면장)

이해관계자

- ✓ 부여군, 지역주민 ↔ 민간업체



주요쟁점

01 배경 및 원인

민간업체에서 지정폐기물 매립장을 설치하고자 함

02 주요쟁점 및 갈등당사자의 주장(의견)

(주민) 대상지역은 상습 재난지역으로 환경재앙우려
친환경 농업이미지 및 백제 왕도이미지 훼손,
지역경제 붕괴 및 세계유산등재에 악영향
(업체) 법령을 준수하는 정상적인 사업 행위

예산군

입지개요

- ✓ 위치 : 예산군 대술면 꺾곡리 산 57번지 일대
- ✓ 규모 : 9만 3,511m²
- ✓ 유형 : 에어돔 형태의 폐기물매립(처리)시설
- 소각재 및 연소재, 오폐수, 폐석면(지정폐기물 외) 등

추진경과

- '13. 9. 11 : 사업계획서 접수
- '13. 9. 13 : 매립시설 설계(기술) 및 환경조사서 검토 의뢰
- '13. 9. 16 : 군수, 부군수와 주민대화(반대의견 전달)
- '13. 10. 16 : 사업계획서 적합여부 민원조정위원회 개최
- '13. 10. 17 : 심의결과, 사업계획서 부적합 통보
- '14. 1. 21 : 행정소송 접수(대전지방법원)
- '14. 12. 04 : 판결선고(원고 승소)
- '14. 12. 22 : 항소장 제출
- 2015년 현재 2심 진행 중

이해관계자

- ✓ 예산군, 지역주민 ↔ 민간업체



주요쟁점

01 배경 및 원인

민간업체에서 매립장 시설 사업계획서를 제출, 악취발생, 환경훼손을 이유로 주민반발이 시작됨

02 주요쟁점 및 갈등당사자의 주장(의견)

(주민) 비오톱지도 용역결과 1등급, 절대보전지역 예산군의 황새마을 조성사업과 부적합, 주민 집단민원 및 상수원, 지하수 오염 우려
(업체) 부적합처분통보는 비합리적, 주관적 처분임

서천군

입지개요

- ✓ 위치 : 서천군 종천면 화산리 산 14-9
- ✓ 규모 : 부지 2만 3,010m²
- ✓ 유형 : 일반폐기물 매립(처리)시설

추진경과

- ✓ 2007년~2009년 진행현황 (1차 소송)
 - '08. 11. 26. : 1심 판결선고 ⇄ 원고패
 - '09. 09. 17. : 2심 판결선고 ⇄ 원고패
 - '09. 12. 10. : 3심 판결선고 ⇄ 원고패소기각
- ✓ 2011년~2014년 10월 (2차 소송)
 - '13. 07. 17. : 1심 판결선고 ⇄ 원고승
 - '14. 05. 29. : 2심 판결선고 ⇄ 원고패
 - '14. 10. 15. : 3심 판결선고 ⇄ 원고패소기각
- ✓ 2014년 10월 15일 이후 (3차 사업계획서 제출)

이해관계자

- ✓ 서천군, 지역주민 ↔ 민간업체



주요쟁점

01 배경 및 원인

해당지역에 일반폐기물매립장 사업계획서 제출

02 주요쟁점 및 갈등당사자의 주장(의견)

(주민) 매립폐기물로 인한 식수 및 농업용수 오염에 대한 우려, 어메니티 생태도시의 이미지훼손

금산군

입지개요

- ✓ 위치 : 금산군 제원면 명곡리 775번지 외
- ✓ 규모 : 부지 약 9,000m²
- ✓ 유형 : 의료폐기물소각시설 (48t/일)

추진경과

- '14. 11 : 의료폐기물 처리 소각시설 신청서 접수
- '14. 11. 11 : 금강유역환경청, 사업계획에 조건부 적합 통보
- '14. 11. 26 : 금산군에 건축허가 등 사업계획 신청서 접수
- '14. 12. 18 : 의료폐기물소각장 설치 반대 결의문 채택
- '15. 1. 06 : 금산군, 자문회의 결과 사업계획 반려처분
- '15. 1. 07 : 사업자, 사업계획서 취하원 제출

이해관계자

- ✓ 금산군, 지역주민 ↔ 민간업체



주요쟁점

01 배경 및 원인

민간업체의 의료폐기물 처리소각시설 설치

02 주요쟁점 및 갈등당사자의 주장(의견)

(주민) 2차 세균감염위험, 발암물질 등 유해물질과 악취, 침출수 등으로 주민건강저해, 농산물 판매 저하로 지역경제에 피해



충청남도 사례분석

2. 갈등사례분석

I 부여 사업장폐기물 매립장 입지갈등

개요

- ✓ 업체명 : (주)한맥
- ✓ 위치 : 은산면 대양리 산25-1번지 등 25필지
- ✓ 매수토지 : 811,840m² (245,571평)
 - 총사업면적 : 421,206m²(127,638평)
 - 최종매립지 조성면적 : 130,096 m²(39,423평)
 - 중간처리 시설면적 : 46,343 m²(14,043평)
 - 기타면적 : 244,767 m²(74,191평)
- ✓ 시설현황(예정)
 - 폐주물사, 폐내화물, 분진 등 지정폐기물
 - 매립용량 : 7,895,250톤 (30년 운영계획)



부여 사업장폐기물 매립장 입지갈등

주요 진행경과

- '12. 6 : 사업예정지 토지매입
- '12. 8 : 폐기물 매립장 설치 반대 대책위 구성
- '13. 3 : 반대대책위 임원 및 주민을 업무방해로 37명 고소(고발)
- '13. 4 : 민사소송 제기(16명, 135,000천원)
- '13. 5 : 환경영향평가를 위한 산지일시사용 신고(1차)
- '13. 5 : 산지일시사용신고 및 굴착신고 신고서 반려(1차)
- '13. 5 : 환경부에 지정폐기물매립시설 설치 반대 공문 발송
- '13. 7 : 환경부장관 부여 방문시 매립시설 설치 반대 군정 건의
- '13. 8 : 환경부에 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령」 개정 건의
- '13. 8 : 환경영향평가를 위한 산지일시사용 신고(2차)
- '13. 10 : 산지일시사용신고서 반려(2차)
- '13. 10 : 사업반대 청원서 제출(청와대, 국무총리실, 국민권익위원회, 환경부, 금강유역환경청, 충남도)
- '13. 12 : 통행방해금지 등 가처분 신청(16명)
- '14. 1 : 산지일시사용신고서 반려처분 이의 신청
- '14. 1 : 산지일시사용신고서 반려처분 적합 통보
- '14. 10 : 국립생태원에 생태자연도 등급 변경 요청(자진취하)
- '14. 10 : 환경영향평가를 위한 산지일시사용 신고(3차)
- '14. 10 : 환경영향평가를 위한 산지일시사용 반려(3차)
- '15. 3 : 산지일시사용신고 반려처분 취소소송 제기



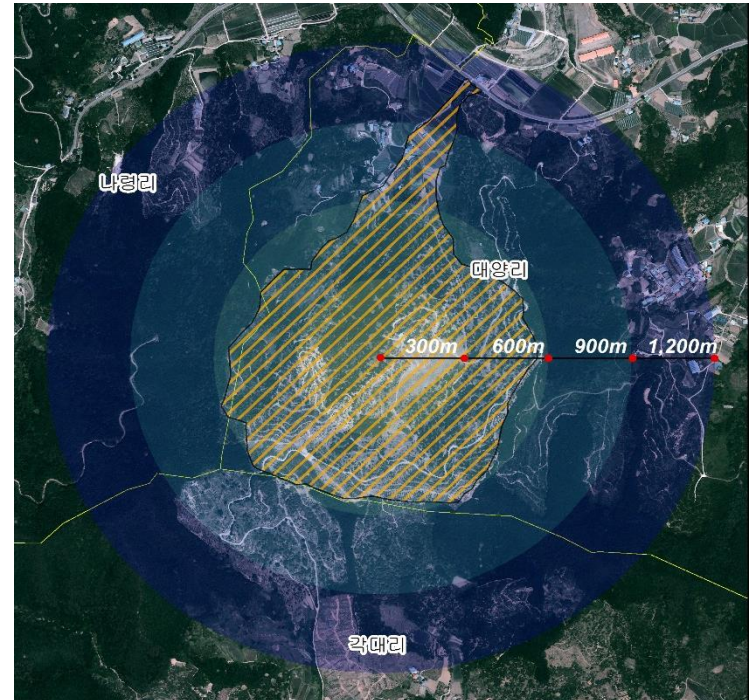
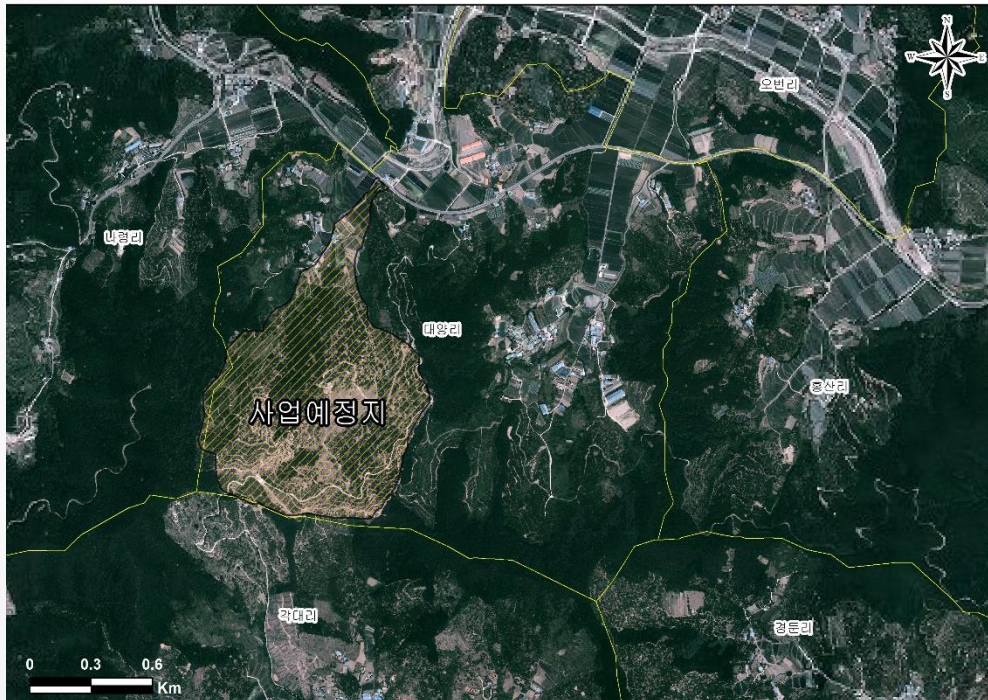
I 갈등요인과 유형

성격(특성)

- ✓ 부여군 은산면 지정폐기물 매립장 설치와 관련된 갈등임
- ✓ 비선호시설(혐오시설)의 입지와 관련함

쟁점

- ✓ 폐기물 매립장 입지
- ✓ 지역이미지 실추 및 경제적 손실
- ✓ 정주여건 및 청정지역 훼손



I 갈등분석결과

핵심쟁점 분석

✓ 폐기물 매립장 설치

- 본 갈등의 근본적인 원인은 ‘폐기물 매립장 설치’ 에 있음
- 은산면에 입지 예정인 폐기물매립장은 ‘지정폐기물’ 매립장임
- 은산 폐기물매립장의 경우 입지와 사업허가에 대한 정책결정 · 집행주체는 환경부이며, 결정 · 집행단계에서 지역주민의 입장 · 이익의 고려보다 전체적 입장에서 기술적 · 행정적 관점에 의한 정책결정이 이루어질 수 있는 문제점을 가지고 있음
- 이러한 특성과 문제점을 인지한 부여군과 해당지역 주민들은 폐기물매립장 설치를 반대하고 있으며, 시행업체는 법적 · 행정적 요건을 충족하여 사업을 지속 추진하려 해 갈등이 발생중임



I 갈등분석결과

하위쟁점 분석

✓ 정주권 · 재산권 침해

- 폐기물매립장 설치 예정지역은 은산면 축령봉 일대 고지대에 위치하며, 은산천과 민가에 인접함
- 또한 인근에 야생동식물보호구역(부여 제97-26호)이 존재하며, 삿 · 수달 · 수리부엉이 · 올빼미 · 원앙 · 반딧불이 · 북방산개구리 등이 서식하고 있는 청정지역임
- 폐기물매립장의 혐오성과 지역이미지 악화를 우려한 지역주민들의 반발이 심각함
- 부정적 지역이미지 형성으로 재산가치 하락에 직접적 영향을 미치며, 부동산 및 생산물 가치하락 우려를 포함하고 있음



I 갈등분석결과

하위쟁점 분석

✓ 지역적 편익 불균형

- 은산면에 설치예정인 폐기물매립장은 타지역에서 발생한 지정폐기물을 처리할 예정임
- 폐기물매립장 및 입지로 인한 이익은 업체와 타지역의 오염원 배출자가 향유하며, 소음·악취·건강문제·자연훼손은 지역주민들이 감당해야 함
- 지역적 편익 불균형은 갈등의 주요 요인으로 작용중임

✓ 기술적 안정성에 대한 불신

- 주민들 건강에 미치는 위험성, 시설의 설치 및 운영과정에서의 안정성, 관리·운영기술에 대한 신뢰성 및 타당성, 시설규모의 적정성 등이 해당됨
- 대부분의 주민들이 설치예정인 매립장이 공공폐기물매립장이 아니며, 민간에서 이익을 취하기 위해서 운영되는 시설인 바 사익을 위한 기술적 안정성에 우려감을 표출함
- 또한 수익위주의 운영으로 인한 관리소홀, 업체의 도산문제 등 관리에 대한 불신을 나타내고 있어, 기술적 안정성 또한 갈등요인으로 작용중임

타지역 사례

충청북도 제천 왕암매립장

I 충청북도 제천시 왕암 매립장

입지개요

- ✓ 위치 : 제천시 바이오밸리로 48 (왕암동 989)
- ✓ 허가 : 지정폐기물 및 그 외의 폐기물 허가
- 지정폐기물 '06.1.9.(원주청), 그 외 '06.1.10(제천시)
- ✓ 사용기간 : '06.1.20~현재
- ✓ 매립방식 : 관리형 매립시설(CELL 방식)
- ✓ 시설현황 : 부지 27,676m², 매립 17,762 m²
용적 244,772m³, 매립고 22.5m
- ✓ 매립현황 : 매립량 237,531m³, 매립율 97%
- 지정폐기물(폐석면 등 23종), 그외 소각재 등 19종

추진경과

- '06. 1 : (주)대원인바이로텍이 폐기물최종처분업 허가,운영
- '10. 5 : 지하수 배제정 오염등으로 매립시설 사용불가 통보
- '11. 4 : (주)에너지드림, 경매를 통해 권리의무 승계(55억)
- '12. 12 : 폭설로 인해 폐기물매립시설 에어돔 약 40m 가량 찢어져 붕괴

문제점

01 침출수 유출 우려

에어돔이 붕괴되어 많은 양의 빗물이 유입될 경우 매립장내 침출수가 외부로 유출되어 주변 환경오염 피해 우려

02 사업자 의무 미이행

사업자의 시설관리 미이행 및 사후관리이행 보증금 미납(30억원) 등으로 인해 최종 안정화 조치가 불가

03 안정화 추진 곤란

사업자 의무 미이행에 따른 대안으로 제천시가 매립시설을 낙찰받아 최종 안전화조치를 제안하고 있으나, 소극적인 입장



충청북도 제천시 왕암 매립장



제천시 왕암매립장 전경



붕괴된 에어돔의 모습

시사점

1. 정책주체간 합의
2. 협력적 거버넌스 구축
3. 설치 절차의 개선 및 활용

정책주체간 협의

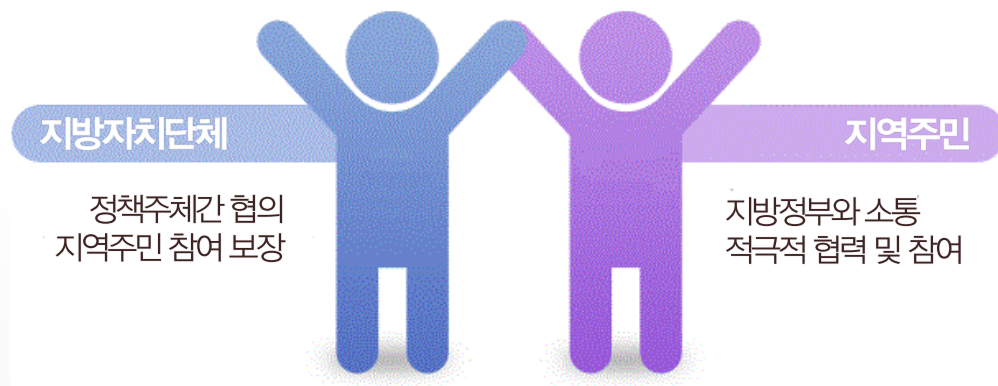
- ✓ 협의는 공동으로 당면한 문제에 대하여 관계자들의 합의도출을 목표로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정임
- ✓ 정책의 효율성을 중시하여 주민을 배제한 채 일방적으로 입지를 결정하고 집행하는 하향적 결정이 이어진다면 이는 주민의 반발을 야기할것임
- ✓ 지방정부와 지역주민의 다양한 참여는 정책과정에 순기능으로 작용될 수 있으나 협력적 관계의 부재는 소통부재로 인한 현재의 상황을 타 사업에서도 야기할 수 있음을 유의하여야 함

협력적 거버넌스 구축

- ✓ 폐기물매립장 설치는 이후 환경영향평거나 사전환경성검토 절차를 통과해야 하며 실제 설치에는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상됨
- ✓ 이 과정에서 자치단체와 지역주민의 협력적 거버넌스 체계를 구축하여 시설의 영향을 받는 지역주민들이 참여할 수 있는 통로가 마련되는 등 협력을 통한 절차적 정당성을 확보해야함

설치 절차의 개선 및 활용

- ✓ **현 폐기물관리법은 배출자 책임원칙만 규정하고 있으며, 폐기물 배출지역의 집단적 책임에 대해서는 규정하고 있지 않음**
- ✓ **지정폐기물 매립장을 국가 또는 공공에서 관리할 필요가 있으며, 민간 비 선호 시설에도 참여적 의사결정방식을 도입하는 것이 필요함**
- ✓ **폐기물관리법, 국토계획법, 환경시설관련법 등에서는 지역주민의 참여를 위한 조항들을 대부분 갖추고 있음**
- ✓ **주민참여가 비탄력적으로 이루어지는 경우, 지역의 상황, 공동체의 특성 등이 간과될 수 있기 때문에 다양한 조건 및 상황에서 탄력적으로 운영가능한 규칙의 마련이 필요하며, 직접적 이해관계를 가진 지역주민의 참여를 보장하여야 함**



경청해주셔서
감사합니다