

비선호시설 입지선정의 성공요인에 관한 연구

- 익산시 폐기물처리시설 입지선정 사례를 중심으로 -

조 승 현*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 배경 및 분석 변수
- III. 사례분석
- IV. 결 론

본 논문은 비선호시설 입지선정의 성공사례에 대한 체계적인 설명과 분석에 목표를 두고 있다. 이를 위하여 익산시 폐기물처리시설 입지선정 사례를 집행기관의 신뢰성, 비선호 시설에 대한 주민의 인식, 경제적 보상에 대한 주민의 인식, 주민 참여 등의 변수를 중심으로 분석하였다. 본 연구를 통해 얻은 시사점은 다음과 같다. 첫째, 비선호시설 입지를 성공적으로 결정하기 위한 전제조건으로서 부지공모방식의 중요성 둘째, 집행기관이 비선호시설로 인한 위험을 정확히 평가하고 있으며, 객관적이고 엄격한 기준에 따라 건설하고 운영하며, 지역주민들을 위해서 노력하고 있다는 신뢰를 확보하는 것이 필요하다는 점이다. 셋째, 비록 부지공모에 의한 입지선정 방법을 채택하였다 하더라도 지역주민들의 비선호시설에 대한 인식이 부정확하게 편향되어서는 안되고, 객관적이고 정확한 정보를 바탕으로 한 인식전환이 성공적인 입지선정에 매우 중요한 요인이며, 넷째, 입지에정지역에 대한 경제적 보상은 지역주민이 충분히 수용가능한 규모이어야 하며, 지원방식 또한 지원규모 못지않게 중요한 요인이라는 점이다. 다섯째, 제도적·절차적으로 보장된 주민참여가 엄격하게 보장되어야 할 뿐만 아니라, 모든 과정에 지역주민이 납득할 수 있는 정당한 절차가 준수되어야 하고 실질적인 참여를 통해 지역주민이 결정의 주체라는 인식을 갖도록 해야 한다는 점이다.

□ 주제어: 비선호시설, 입지선정, 폐기물처리시설, 부지공모방식

* 전북대학교 사회과학대학 행정복지학부 전임강사

I. 서론

우리나라의 폐기물 처리는 매립위주였으나, 환경부가 1996년 수립한 국가폐기물관리종합 계획에서 폐기물 처리를 감량, 재활용, 소각, 매립의 순으로 하도록 지침이 변경되었다. 또한 환경부는 광역화를 권장하였는데 만약 광역화를 추진하면 국비를 50% 지원해주는 인센티브를 제공하기로 하였다. 그렇지만 폐기물처리시설의 건설은 그 입지의 선정에 있어서 인근 지역주민들의 반대로 인하여 어려움을 겪고 있으며, 광역시설의 건설에 있어서도 입지선정이 최대의 과제로 부각되고 있다.

향후 환경부의 계획에 따른 폐기물처리시설의 건설이 계속되어야 하는 상황을 고려해 볼 때, 폐기물처리시설의 성공적인 입지선정의 문제는 매우 중요하고 반드시 해결하여야 할 사안이라고 할 수 있다.

그러나 폐기물처리시설과 같은 비선호시설의 입지선정에 관한 기존의 연구는 지방자치단체와 지역주민간의 갈등이나 주민저항 등 지역이기주의에 지나치게 초점을 맞춰서 문제를 그것에만 한정하는 잘못을 범해 왔다. 그러므로 이러한 상황인식과 연구로는 비선호시설의 성공적인 입지선정을 위한 바람직한 해결방안을 도출할 수 없다고 생각된다.

따라서 본 연구에서는 비선호시설 입지선정의 성공 사례¹⁾에 대한 체계적 설명과 분석에 목표를 두고 있다. 왜냐하면 본 연구의 체계적 설명과 분석은 앞으로 제기될 또 다른 사안의 비선호시설 입지선정에 많은 시사점을 제공해 줄 수고 생각되기 때문이다.

본 연구는 구체적으로 다음과 같은 연구 질문에 따라 진행된다.

첫째, 비선호시설 입지선정에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 둘째, 어떤 요인이 구비되었을 때 성공적인 입지선정이 가능한가? 여기에서는 익산시 사례의 경우에서 1차 공모 시와 2차 공모시의 차이점을 규명하는데 초점을 둔다. 본 연구는 사례연구방법을 통해 논의를 전개한다.

구체적인 자료수집방법으로는 문헌조사를 통해 기초 자료를 조사하고, 행위자들에 대한 심층면접과 지방정부의 내부 자료에 대한 분석을 통해 사례와 관련된 세부정보를 확보해 나가는 방법을 사용하였다.

본 연구의 시간적 범위는 2002. 7. 30. 폐기물처리시설 확보추진계획수립에서부터 2004. 12. 13. 부송동 지역으로의 폐기물처리시설 부지 선정 확정 시 까지 이다.

1) 비선호시설의 입지선정의 성공과 실패를 판단하는 기준은 논자에 따라 달리할 수 있겠지만 본 연구에서는 부지선정 공모방식을 통해서 입지를 공모했다는 점을 고려하고, 익산시의 경우에는 1차 공모에서는 부지 선정이 확정되지 못하였기 때문에 부지 선정 확정을 성공으로 간주하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석 변수

1. 선행연구의 검토 및 이론적 배경

비선호시설이란 사회 전체적 또는 국가적 차원에서는 필요성이, 개인적 또는 입지 지역적 차원에서는 해악성이 강하게 부각되는 양면성을 동시에 지닌 시설을 말한다(유해운·오창택, 1996: 203). Frank(1983)는 이러한 비선호시설을 LULUs(Locally Unwanted Land Uses)라 지칭하였고, Piteny(1984)는 이러한 시설 즉, 공익이라는 미명하에 지역주민들에게 부담을 주는 시설들(교도소, 신경가스저장소, 위험폐기물 처리장 등)의 입지정책을 지역주민들에게 분노와 고통을 가져다주기 때문에 분노야기(Bile Barrel) 정책이라고 지칭하였다.

이러한 비선호시설 들은 다음과 같은 특징을 가지고 있다(유해운·오창택, 1996: 203-204). 첫째, 대부분 시장기구를 통해 자동적인 자원배분을 기대할 수 없는 공공재적 성격을 지닌다. 둘째, 대부분 고도의 기술적인 문제(technical problem)와 직접적으로 관련이 있기 때문에 제각기 특정 입지조건의 충족을 필요로 한다. 비선호시설의 입지지역으로서 가장 적절한 장소는 흔히 지리학, 지질학, 경제학, 인구통계학 등의 관점에서 매우 심도 있게 다각적으로 고려되며, 제각기 특별한 입지요건의 충족을 필요로 하기 때문에 모든 지역에 균등하게 건립할 수 없는 입지제약이 뒤따른다. 셋째, 시설 그 자체에 부정적인 외부성(negative externality)을 지니고 있기 때문에 비용-편익의 불균형을 야기 시킨다. 넷째, 입지선정에 힘의 역학 관계가 반영됨으로써 공정성(fairness)의 문제를 야기 시킨다. 다섯째, 시설입지와 운영 및 관리를 둘러싸고 이해당사자들 간에 갈등과 마찰이 발생할 가능성이 매우 높다. 결국 비선호시설은 입지 시 해당 입지지역의 명백하고도 실질적인 재산적 가치의 하락을 가져올 수 있다는 공통된 특성을 지니고 있다.

비선호시설의 입지를 결정하는 방식에는 Ducsik(1978)이 주장한 결정(decide)-공포(announce)-방어(defend)의 전통적 접근방법, 입지예정 지역 주민들과 협상을 통하여 시설을 입지시키는 협상적 접근방법, 광의의 의미에서 협상적 접근방법에 포함시킬 수 있는 부지공모에 의한 보상적 접근방법 등이 있다. 부지공모에 의한 입지방식은 비선호시설을 원하는 지역을 공모하고, 공모에 응한 지역들은 시설의 입지로 인한 비용과 편익을 개선하는데 초점을 두어 새로운 시설의 입지로 발생 또는 예상되는 가시적·비가시적 손실에 대하여 지역주민들에게 여러 가지 보상형태의 유인책을 제공함으로써 주민의 반발을 완화하고 시설을 입지시키는 접근방식이다.

지금까지 비선호시설 입지선정과 관련된 연구동향을 보면, 주로 비선호시설 입지선정을 갈등 혹은 주민저항 현상으로 파악하고 이를 극복할 수 있는 방안을 제시하였다.(천병호, 1992; 김홍식, 1993; 이승철, 1994; 이종열, 1994; 김길수, 1995; 이상팔, 1995; 허석, 1996; 박미옥, 1999; 전주상, 2000; 한승준, 2000). 김중식(1993)은 공무원, 지방의회 의원, 주민들에 대한 설문조사결과를 토대로 지역주민과 정부간 갈등의 발생원인으로서 지역주민들의 이기심, 정부의 일방적인 사업결정, 정부의 보상미흡, 정부의 홍보활동 미흡 등을 들고 있다. 허석(1996)은 강남구 일원동 쓰레기 소각장 주변지역을 대상으로 하여 주민반발요인을 신뢰성, 정보의 전달, 주민의 피해, 공정성, 기술적합성, 주민의 이익, 외부단체의 영향, 협상태도 등의 8가지로 선정하여 분석하고 의미 있는 독립변수로 정부의 신뢰성, 정보의 전달, 기술적합성, 주민의 피해, 주민의 이익 등을 제시하고 있다.

비선호시설 입지갈등요인들을 종합적으로 분석한 외국의 연구들은 주로 입지 갈등의 유발요인으로 정부 및 사업추진자에 대한 주민들의 신뢰 결여, 건강에 대한 위험, 시설부지와의 거리, 경제적 손실, 주민참여의 미흡 등을 지적하고 있다.

Kraft와 Clary(1991, 299-328)는 주민반대모형을 제시하면서 입지갈등요인으로서 정부 및 사업자에 대한 불신, 위험과 불확실성에 관한 제한된 정보, 주거지와 처리시설의 인접성, 자신의 지역이 타 지역을 위하여 희생된다는 사실에 대한 감정적 반응, 폐기물처리시설로 인한 위험이 인체에 미치는 영향에 대한 사회적 인식의 확산을 제시하고 있다.

Kunreuther와 Easterling(1992, 153-156)은 폐기물처리시설의 입지가 기술적인 문제라기보다는 사회적·정치적인 문제라고 주장하고, 입지갈등의 유발요인으로 위험에 대한 고도의 인식, 지역적 오명에 대한 두려움, 정부에 대한 신뢰결여, 폐기물처리시설 계획·건설·운영과정에서의 지역주민의 통제욕구, 시설설치로 인한 편익-비용의 비형평성을 지적하고 있다. Dear(1992, 289-300)는 비선호시설 입지분쟁의 주요 유발요인으로 재산가치의 하락과 정부에 대한 불신을 지적하고 정부의 신뢰회복이 중요하다고 주장한다.

한편 입지갈등요인의 유형화를 시도한 전주상(2000)은 국내·외의 선행연구들을 검토하여 입지갈등요인들을 경제적 요인, 위험관련(기술적) 요인, 절차적(정치적) 요인 등으로 유형화 하고 있다.

이상의 선행연구의 검토에서 공통적으로 추출할 수 있는 주요변수는 정부의 일방적인 사업결정, 정부의 신뢰성, 정부의 보상미흡, 비선호시설에 대한 정보의 부족과 위험인식, 주민참여의 미흡 등을 지적할 수 있다. 따라서 이러한 요인이 제거되거나 보완되었을 때 입지분쟁이 해결될 수 있는 기회를 제공해 준다고 할 수 있다. 그렇지만 무엇보다도 중요한 변수는 Kunreuther와 Easterling이 주장하는 바와 같이 폐기물처리시설의 입지가 기술적인 문제라기보다는 사회적·정치적인 문제라고 할 수 있기 때문에 비선호시설의 입지를 결정하는 방

식이 무엇이나 하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 정부의 일방적인 사업결정방식이 아닌 입지에정 지역 주민들과 협상을 통하여 시설을 입지시키는 협상적 접근방법, 광의의 의미에서 협상적 접근방법에 포함시킬 수 있는 부지공모에 의한 보상적 접근방법 등이 가장 중요하고 의미 있는 변수라 할 수 있다. 그 외에 공통적으로 추출되는 변수들은 상호연관 되어 있으며 이들 간의 우선순위의 결정은 매우 어려운 문제이며 모든 변수가 어느 정도의 수준을 충족시키지 못하면 입지선정은 난망하다고 할 수 있다.

그러므로 본 연구에서는 입지선정의 성공사례를 중심으로 연구한 김길수(2002)의 연구를 중점적으로 검토하여 본 연구의 분석 변수를 선정하는데 준거로 삼고자 한다. 김길수의 연구는 우리나라에서 비선호시설 입지선정 결정 방식으로 부지공모에 의한 입지방식을 적용하여 입지를 선정한 성공사례를 분석한 연구이므로 본 연구의 사례인 익산시의 경우를 분석하는데 중요한 준거점을 제시해 준다고 할 수 있기 때문이다. 김길수는 전주시 광역소각장 건설사업을 중심으로 비선호시설 입지선정에 대한 인근지역 주민들의 수용과 저항 여부를 분석하기 위한 변수로 위험 및 환경오염의 부과에 대한 지각수준, 경제적 손실과 보상에 대한 지각수준, 집행기관의 신뢰성 등을 변수로 선정하고 있다. 김길수의 연구는 지역주민들의 행태 혹은 태도를 분석하는데 초점을 두고 있으며, 분석 결과 지역주민들의 집행기관에 대한 신뢰성이 비선호시설 입지선정에 있어서 핵심적인 요인이라고 주장하고 집행기관에 대한 신뢰성을 제고시키기 위한 방안으로 집행기관의 능력에 대한 믿음, 입지결정의 공정성과 투명성 확보 및 지역주민의 참여통로 구비, 정확한 정보 전달, 경제적 보상의 제공 등을 제시하고 있다. 이상의 논의를 바탕으로 본 연구의 분석 변수를 선정하면 다음과 같다.

2. 본 연구의 분석변수

본 연구의 사례인 익산시 폐기물처리시설 입지선정은 공모방식을 통하여 이루어 졌으며, 후보지 공개모집 공고 시에 응모자격과 입지선정 방법 입지 내 시설 설치 내역, 입지주변지역 지원규모와 지원방법 등이 공개되었다.

따라서 본 연구에서는 선행연구에서 검토한 바와 같이 비선호시설의 입지갈등의 요인으로 여러 논의들의 제시되고 있지만, 후보지 공개모집 방식으로 입지 선정이 이루어 졌다는 점을 고려하여, 입지선정과 관련된 성공요인을 선정하였다. 선정된 성공요인은 가장 핵심적인 요인이라고 생각되는 집행기관의 신뢰성 그리고 집행기관에 대한 신뢰와 밀접한 연관을 갖는 비선호시설에 대한 인식, 경제적 보상에 대한 인식, 주민참여 등이다.

1) 집행기관의 신뢰성

비선호시설의 입지선정과 관련된 가장 핵심적인 변수는 집행기관이 지역주민으로부터 신뢰를 받고 있는냐이다. 지역주민들로부터 신뢰를 받기 위해서는 입지신청지역의 유치신청 자격심의회와 입지신청 절차의 타당성이 확보되어야 하고, 입지타당성 조사기관이 적정성을 가져야 한다.

2) 비선호시설에 대한 인식

비선호시설의 하나인 폐기물처리시설은 폐기물 소각과정에서 대기 중에 환경오염물질을 방출하며, 이것은 폐기물처리시설 유치를 신청한 지역 주민들에게는 근린생활환경의 악화와 건강상의 위험을 염려하도록 한다. 따라서 유치를 신청한 지역주민들이 폐기물처리시설에 대해서 어떻게 인식하고 있는냐 하는 것이 입지신청과 선정결과를 수용하게 하는데 중요한 변수 중의 하나라고 할 수 있다.

3) 경제적 보상에 대한 인식

비선호시설이 갖는 특징 중의 하나는 시설 그 자체에 부정적인 외부성(negative externality)을 지니고 있기 때문에 비용-편익의 불균형을 야기 시키고, 입지 시 해당 입지 지역의 명백하고도 실질적인 재산적 가치의 하락을 가져올 수 있다는 점이다. 따라서 입지를 공모하는 경우 입지주변지역 주민들에게 제공하는 경제적 보상²⁾에 대해서 주민들이 어떻게 생각하고 있는냐 하는 것은 입지신청에 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다.

2) 우리나라는 폐기물 처리시설의 부지 확보의 촉진과 그 주변지역주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설 설치를 원활히 하고 주변지역주민의 복지를 증진할 목적으로 [폐기물처리시설촉진및주변지역지원등에관한법률]을 1995년 제정하여 매립장과 소각장 등과 같은 폐기물 최종처리시설의 인근지역에 대한 경제적 보상을 법제화하였다. 폐기물 처리시설로 영향을 받는 주변지역을 직접영향권과 간접영향권으로 구분하고 소각장의 경우 부지경계선으로부터 300m 이내가 간접영향권이며(폐촉법 시행령 제20조), 주변영향지역에 대해 지역주민을 위한 편익시설을 설치해야 하고(폐촉법 제20조), 주변 영향지역 주민의 소득향상과 복리증진을 지원하기 위해 주민지원기금을 설치하여 운영하도록 하고 있다(폐촉법 제22조).

4) 주민 참여

비선호시설 입지선정과 관련하여 절차적·제도적으로 보장된 주민참여는 폐기물관리법 제9조에 의한 설치계획의 열람과 환경영향평가법 제9조에 의한 의견 제출 등이고, 관련법규에 의한 것은 아니지만 준제도적인 절차로서 민선시장이 선출된 이후 개최된 공청회와 입지선정 위원회에의 주민 참여 등이 있다(김렬·고재경, 1996: 98). 절차적·제도적으로 보장된 주민참여는 물론이고 입지신청 시에 주민의 동의가 실질적으로 이루어지고, 공청회와 입지선정 위원회에의 주민참여가 실질적으로 이루어졌는지 하는 것이 입지신청과 선정결과 수용에 중요한 변수라고 할 수 있다.

본 연구의 사례에 대한 구체적인 분석은 1차 공개 모집과 2차 공개 모집을 구분하여 그 차이점을 규명하는데 초점을 둔다. 왜냐하면 공개 모집 방식에 의한 입지 선정이라 할지라도 앞에서 제시한 변수의 충족정도가 입지 선정의 성공과 실패를 가름하는 주요한 기준이 된다고 생각되기 때문이다.

Ⅲ. 사례분석

1. 사례의 개요

익산시는 1995. 5. 10. 이리시와 익산군이 통합됨으로서 쓰레기 처리문제가 현안사업이 되었으며, 환경부의 국가폐기물 관리종합계획에 따라 새로운 폐기물처리시설이 필요하게 되었으나 광역쓰레기 소각장 건설에 참여가 무산되었다.³⁾ 이에 익산시는 2002. 7. 30. 폐기물처리시설 확보추진계획을 수립하고, 이에 따라 2002. 9. 9. 폐기물처리시설 입지선정위원회⁴⁾를 구성하고 소각장 입지를 공모⁵⁾하였고 2곳으로부터 폐기물처리시설 유치신청을 받았

3) 전라북도는 기초자치단체별로 소각시설 설치 시 기술의 미 검증, 사업비 확보의 어려움, 지역주민의 반대 등으로 사업추진이 어렵다고 판단하고, 도 차원에서 시·군 간의 조정과 광범위한 도민 의견을 수렴하여 추진하기로 결정하고 1999. 9. 2. 자치단체 부시장 및 부군수가 참석하는 회의를 개최하여 자치단체들의 참여의사를 확인하였다. 총 9개 시·군(전주시, 군산시, 익산시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 장수군, 부안군)이 참여의사를 표명하였으나 부지제공은 서로 기피하여 광역쓰레기 소각장 건설 추진은 어려움에 봉착하였다. 이후 참여 시·군을 9개 시·군에서 3개 시·군(전주시, 김제시, 완주군)으로 참여 폭을 조정하였고, 광역소각장은 전주시 지역에, 소각재 처리를 위한 매립장은 완주군 지역에 건설하기로 2001. 8. 11. 협약을 체결하였다(조승현, 2005: 431-432).

다. 그러나 유치신청 후 신청지역인 춘포면 주민들은 2003. 1. 3-4. 익산 시청 앞에서 신청 반대 대규모 집회를 가졌고, 낭산면 주민들도 주민의견 수렴이 미흡하다고 주장하며 입지 신청을 격렬하게 반대하였다.

4) 폐기물처리시설 입지선정위원회는 폐촉법 제9조 제3항 및 동법시행령 제7조의 근거에 의해 시의회 의원 2, 시의회 추천 주민대표 3, 주민대표 추천 전문가 2, 시장 추천 전문가 2, 시 공무원 2 등 총 11명으로 구성되었다.

5) 2002. 10. 1. 제1차 익산시 폐기물처리시설 후보지 공개모집 공고의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 공모개요

- 가. 공모기간: 2002. 10-11(2개월간)
- 나. 후보지 범위: 익산시 관내, 규모 - 부지면적 10만m² 정도
- 다. 응모자격: 입지지역 마을 주민회의에 의하여 선출된 대표가 신청
 - 신청마을에 거부하는 세대주의 80%이상 동의서 첨부
 - 읍·면·동 추진 위원회 심의

2. 입지선정

- 가. 입지선정위원회에서 신청 후보지에 대한 입지타당성 조사 실시
- 나. 타당성조사 후 주민여론 수렴
- 다. 입지선정위원회에서 최종 선정

3. 입지내 시설설치 내역

- 가. 최신 공법의 매립시설: 1식
- 나. 국내 상용중인 소각시설: 200톤/일 처리규모(100톤×2기)

4. 입지주변지역 지원

구 분		지원규모	지원방법	비 고
		100억 원 정도		
가구별 지원		30억원	· 원칙적으로 신청마을에 지원하되 지원범위 및 방법은 환경 상 영향조사 결과를 반영하여 주민지원협의체와 협의결정	공사완료년도 지원
주민지원 기 금	기 금 조 정	20억원		
		폐기물처리 수 수 료	수수료 징수 총액의 10%	· 연도마다 해당금액 지원
지역개발사업비		30억원	· 입지 주변지역 마을에 착공년도부터 매년 3억 원씩 10년간 분할 지원	
입지 읍·면 숙원사업비		20억원	· 읍·면장 주관 하에 주민지원협의체와 협의결정 한 사업 추진	착공 후 5년 이내 시행
유급감시원채용		2명	· 입지 주변지역 마을에 거주하며 주민지원 협의체에서 추천한 자	공사 착공에서 매립 완료까지
유치 포상금		5천만 원	· 입지 읍·면 추진위원회에 지급	

※ 가구별 지원은 환경상 영향조사 결과, 지원가구 규모에 따라 주민협의체와 협의하여 기금조성 금액과 조정가능하며, 공고일 현재 주민등록상 입지주변 영향지역에 거주하는 세대주에 한하여 지원함

※ 지원근거: 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원에관한법률 및 익산시폐기물처리시설주변영향지역지원기금조성및 지원에관한조례에 의거 지원

한편 2003. 2. 10 - 4. 9. 까지 원광대학교부설 도시 및 지역개발연구소에서 수행한 입지 타당성조사 용역중간보고 결과 신청한 두 곳 모두 부적절한 입지로 나타나자, 익산시는 2003. 4. 25. 별도의 추가 공고 없이 추가로 금마면 갈산리 지역으로부터 폐기물처리시설 유치 신청을 받았고, 2003. 5. 1. 용역을 중지시키고 2003. 5. 7. 입지선정위원회 협의로 금마면을 입지후보지로 포함하였다. 2003. 6. 24. 익산시는 1,000점 만점에 금마면 갈산리 갈산마을이 1위(648점), 춘포면 신동리 노적마을이 2위(635점), 낭산면 낭산리 내산동이 3위(604점)로 금마면이 적합하다는 최종보고서를 용역기관으로부터 납품받고 6. 26 부터 7. 15 까지 20일간 공람 후 전북일보와 시보에 공고하였다. 그러나 금마·삼기 지역 주민들로부터도 입지 선정 반대 시위가 계속되었다. 결국 1차 공모에 의한 폐기물처리시설 입지선정 계획은 입지예정 신청지역 주변 주민들의 강력한 반대에 부딪혀 폐기물처리시설 설치계획이 2년 여 동안 표류하였고 예산낭비는 물론 행정의 공신력까지 실추되는 상황에 이르게 되었다. 이러한 상황을 극복하기 위하여 익산시는 주민 2,000여명을 초청하여 경기도 구리시 소각장과 파주시 환경관리센터, 서울시 양천구 목동 소각장 등 첨단 폐기물처리시설을 방문토록 해 폐기물처리시설에 대한 부정적인 시각을 불식시키는데 주력하였다. 그리고 2004년 4월 13일 폐기물처리시설 입지 모집 재공고⁶⁾를 내면서 유치지역에 주는 지원금을 100억원

6) 2004년 4월 13일 폐기물처리시설 입지 모집 재공고는 다음과 같다.

1. 공모개요

가. 공모기간: 2004. 4. 13 -5. 12 (30일)

나. 후보지 범위: 익산시 관내, 규모 - 부지면적 5만평 정도

다. 응모자격: 응모(유치신청) 방법

- 예상입지 경계로부터 300m 이내에 거주하는 세대주의 과반수이상 유치 동의서를 첨부하여 주민총회에서 선출된 대표가 신청
- 예상입지 경계로부터 300m 이내에 거주세대가 없는 경우는 토지소유자가 신청 (토지소유자가 다수인 경우 과반수이상 동의서 첨부)
- 입지선정위원회 또는 시장이 입지 후보지 추천

2. 입지선정

가. 입지선정 후보지에 대한 입지타당성 조사 실시 (입지타당성 조사를 생략하거나 전문가의 검토의견으로 대체할 수 있음)

나. 타당성조사 결과 주민공람 후 주민의견수렴

다. 입지선정위원회에서 최종 입지 선정

3. 입지 내 시설설치 내역

가. 소각시설: 200톤/일 처리규모(100톤/일×2기)

나. 매립시설 : 100,000m² 정도

다. 기타 부대시설 등

4. 입지주변지역 지원

에서 130억원으로 올리고, 폐기물처리시설 유치신청지역을 현지조사 하여 유치신청서의 적정여부를 확인하고, 입지타당성 조사 기관도 엔지니어링 사에 의한 기술용역으로 실시하도록 하였다.

이후 2004년 12월 13일 익산시는 폐기물처리시설 입지선정위원회의 심사와 평가를 거쳐 6개의 신청 지역 중 입지와 환경 면에서 높은 점수를 얻은 부송동 지역을 폐기물처리시설 부지로 최종 확정했다고 발표하였다.

2. 사례 분석

1) 집행기관의 신뢰성

집행기관이 지역주민으로부터 신뢰를 받고 있느냐 하는 점에 있어서 본 연구의 사례인 익산시의 경우 1차 공모 시에는 입지신청지역에 대한 유치신청 자격심의를 행정 편의적으로 하였고, 입지신청 절차도 자의적으로 집행하였으며, 입지타당성 조사기관의 선정에 있어서도 적정성을 확보하지 못하였다. 그 결과 지역주민들로부터 불신을 받았으며, 격렬한 반대시위와 의회에서의 청원심사의뢰, 법원의 폐기물처리시설공사금지 가처분 신청서 제출 등과 같은 반발을 야기하였다. 결국 1차 공모 시에는 지역주민들이 집행기관인 익산시를 전혀 신뢰하지 않았다고 할 수 있으며 이는 구체적으로 다음과 같은 익산시의 행위를 통하여 확인할 수 있다.

우선 익산시는 2차 입지선정위원회(2002. 12. 27. 개최, 9명 참석)에서 신청입지에 대한 타당성 조사 대상지역을 결정하면서 신청서류가 적정한 춘포지역만 타당성 조사를 실시하도록 하지 않고 차선의 후보지 확보 차원에서 신청이 부적정한 낭산지역도 조사를 실시하도록 결정하였다. 그리고 입지타당성 조사 용역기관을 입지선정위원장이 소속된 원광대학교 부

가. 지원근거

- 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원에관한법률 제 22조
- 익산시폐기물처리시설주변영향지역지원기금조성및지원에관한조례

나. 지원규모 및 방법

구 분	지원규모	지원방법
주민지원기금 지역개발사업비 유치포상금 유급감시원 채용	130억원 · 주민지원기금 : 30억원 · 폐기물처리수수료의 연간 징수총액의 10% 100억원 3천만 원 2명	· 주변영향지역 주민지원사업에 관한 계획은 폐촉법 제 22조 규정에 의하여 주민지원 협의체와 협의지원 원칙 · 지역개발사업비는 읍·면·동장 주관 사업추진

설 도시 및 지역개발연구소를 선정하였다. 또 익산시는 입지선정계획결정변경공고 및 후보지 추가 공개모집 공고 없이 폐촉법 제9조 제5항을 적용하여 금마면 갈산리 일원을 접수하였다.

이러한 일련의 익산시의 행위의 결과 지역주민들은 집행기관을 신뢰할 수 없었고, 그것은 2003년 1월, 3월, 4월 춘포면 주민들에 의한 익산시청 앞에서의 폐기물 처리시설입지 신청 반대 대규모 시위, 낭산면의 경우 신청서류에 주민의견 수렴이 미흡하다는 것을 시에서 인정해 달라는 요구 등으로 나타났다.

더 나아가 입지 선정에서 1위로 선정된 금마면 주민들은 2003년 7월과 8월 입지 선정에 반대하는 대규모 집회를 가졌고, '쓰레기 소각장 설치 반대 운동 추진위원회'를 구성하게 하였다. 또한 2003. 7. 18. "폐기물처리시설후보지 신청철회" 진정서를 익산시에 제출하고, 군산지원에는 폐기물처리시설공사금지 가치분신청서를 제출하였다. 그리고 2003. 8. 27. 금마·삼기면 폐기물처리시설 반대투쟁위원회에서는 입지선정위원회의 구성, 입지타당성 용역, 입지타당성 조사보고서 등 행정절차에 일관성, 투명성, 객관성, 공정성이 결여되었다는 이유로 금마면 폐기물처리시설 입지지정이 백지화되어야 한다는 청원을 익산시 의회에 제출하였다.

한편 춘포면 반대투쟁위원회에서도 행정의 객관성, 공정성, 일관성이 결여되었다는 사유 등으로 폐기물처리시설입지지정이 백지화되어야 한다는 청원을 익산시 의회에 제출하였다.

이상에서 확인한 바와 같이 익산시의 1차 공모 시의 집행에서는 지역주민의 신뢰를 확보할 수 있는 노력이 부족하였다.⁷⁾

따라서 익산시는 2차 공모 시에는 1차 공모 시에 드러난 문제들을 철저히 보완하려는 노력을 하였고 이는 결국 지역주민의 신뢰를 확보할 수 있는 계기를 만들었다고 할 수 있다. 익산시의 2차 공모시의 활동을 살펴보면 다음과 같다.

우선 2004. 2. 27. 제6차 입지선정위원회를 개최하여 청원심사결과 권고사항을 수용하고 입지선정계획 결정·공고를 통한 후보지 재공모를 결정하였다. 이에 따라 2004. 3. 8. 익산시 폐기물 처리시설 입지선정계획 변경 결정·공고를 하였고, 입지 후보지를 다시 공개모집하였다. 그리고 폐기물처리시설 유치신청지역 현지조사를 실시하였으며, 제8차 입지선정위원회에서는 유치신청지역 6개 지역을 대상으로 엔지니어링 사에 의한 기술용역으로 입지타당성 조사를 실시하도록 결정하였다. 입지선정위원회의 결정에 따라 폐기물처리시설 입지타당성조사 용역 입찰공고⁸⁾(2004. 6. 18.), 입지타당성조사 용역 입찰참가 신청서 접수⁹⁾

7) 지역주민들과 면담한 바에 의하면 익산시는 후보지 공개 모집 방식을 채택하였다는 점을 믿고, 지역주민에 대한 정보제공에 적극적이지 않았고, 주민의견수렴에도 형식적이었으며 집행기관의 계통을 따라 적당히 입지를 결정하려는 태도를 보였고, 이것이 지역주민들의 집행기관에 대해 신뢰할 수 없도록 하는 주된 요인이었다고 한다(2005. 6-7. 면담과정에서 확인).

(2004. 6. 23.), 입지타당성조사 용역 기술제안서 접수¹⁰⁾(2004. 6. 28.) 등의 절차를 거쳐 2004. 6. 29. 제9차 입지선정위원회를 개최¹¹⁾하여 입지타당성조사 용역업체를 선정하였다. 그 후 폐기물처리시설 입지타당성조사용역계약(2004. 7. 8.), 폐기물처리시설 입지타당성조사용역 착수(2004. 7. 12.), 폐기물처리시설 입지타당성조사 계획 공고(2004. 7. 16) 등의 절차를 거쳐 제11차 입지선정위원회(2004. 9. 9.)에서는 입지타당성조사 중간보고를 들었고, 제12차 입지선정위원회(2004. 9. 23.)에서는 입지타당성조사 세부항목 및 배점(안) 심의와 입지선정 세부추진절차를 심의 의결하였다. 그리고 폐기물처리시설 입지후보지 타당성조사보고서 위원 심의¹²⁾(2004. 10. 4. - 10. 7.)를 거쳐 입지타당성조사 보고서 지역주민 공람을 공고¹³⁾하였고(2004. 10. 11), 지역주민 제출의견을 입지선정위원이 검토하였다(2004. 11. 11 - 12. 12.).

이러한 일련의 과정을 거쳐 익산시는 제13차 입지선정위원회를 개최(2004. 12. 13)하여 입지타당성 조사결과 공람에 대한 주민제출의견에 대한 설명을 듣고 제2 후보지인 부송동 부평, 송정, 망산마을 일원을 입지로 선정하였다.

2) 비선호시설에 대한 인식

본 연구의 사례인 익산시의 폐기물처리시설 입지선정의 경우에 있어서, 익산시는 쓰레기 소각방식으로 1997년에는 RDF방식을 1999년에는 열분해방식의 도입을 추진하는 등 소각방식을 결정하지 못하고 어려움을 겪었으며, 익산시민들을 대상으로 소각시설에 대한 정보제공에는 적극적인 활동을 하지 못하였다.

따라서 2002년 10월 1일 1차 공개모집 공모 시 익산시민들의 비선호시설에 대한 인식은

-
- 8) 용역명은 익산시 폐기물처리시설 입지후보지 타당성조사용역이며, 용역기간은 착수일로부터 90일, 용역 비는 4천9백5십만 원이다.
 - 9) 참가신청사는 대한건설엔지니어링(주), 한국종합기술개발공사, 금호엔지니어링(주), 동부엔지니어링(주), (주)선진엔지니어링, 경호엔지니어링(주), (주)건화엔지니어링 등 7개 사이다.
 - 10) 제안서 제출은 참가신청 7개사 중 동부엔지니어링을 제외한 6개 사이다.
 - 11) 입지타당성조사 용역 기술제안서 평가 소위원회(평가위원 6인 - 전문가4, 시공무원1, 시의원 1)를 구성하여 제안서를 평가하고 (주)선진엔지니어링을 용역업체로 선정하였다.
 - 12) 위원회에서 심의한 평가항목 배점기준을 보고서에 반영 했는지와 입지후보지 타당성조사 보고서 적정 여부를 심의하였으며, 심의결과 보완 또는 수정 의견은 없었다.
 - 13) 공람기간은 2004. 10. 12. - 10. 31. 이며, 의견제출은 공람기간 만료일로부터 15일 이내이다. 지방일간지(전라일보)와 시보게재, 인터넷 홈페이지, 후보지 면·동사무소 게시대 및 후보지 주변마을에 현수막을 설치하는 방법으로 공고하였다.

일반적인 수준을 크게 벗어나지 못하였다고 할 수 있다. 익산시는 2002. 10. 16 - 11. 15 기간 동안 읍·면·동사무소 회의실에서 폐기물처리시설 후보지 공개모집 주민설명회를 개최하고, 유치지역 주민들에게 소각시설이 일반적인 인식과는 달리 근린생활환경의 악화와 건강상의 위험이 없다는 점을 설명하였고, 이에 2002. 11. 30. 춘포면 신동리, 낭산면 낭산리 지역에서 입지후보지 신청을 하였다.

그러나 지역주민들의 폐기물처리시설에 대한 인식은 크게 변한 것이 없다고 할 수 있다. 이러한 사실은 처음 입지를 신청한 춘포면 주민과 낭산면 주민들은 물론 추가 신청한 금마면 주민들도 폐기물 입지신청을 격렬하게 반대하는 대규모 시위를 벌였고, 진정서 제출, 폐기물 처리시설공사금지 가처분 신청서 제출, 시의회에 청원서 제출 등 주민의견 수렴이 미흡하고, 행정의 객관성, 공정성, 일관성이 결여되었다는 이유를 들어 반대했지만 근본적인 이유는 폐기물처리시설에 대한 부정적인 인식이 밑바탕에 있었다는 것으로부터 확인할 수 있다.¹⁴⁾

결국 2004. 2. 27. 제6차 폐기물처리시설 입지선정위원회는 시의회 청원심사결과 설명 및 입지선정추진방안 심의를 통하여 입지선정계획 변경 결정·공고를 통한 후보지 선정을 결정하고, 청원심사 결과 권고사항을 수용하여 원점에서 다시 시작하기로 하였다.

이에 익산시는 지역주민의 비선회시설에 대한 부정적인 인식을 전환시키는 것이 입지선정에 가장 중요한 요인이라는 점을 확인¹⁵⁾하고 지역주민을 대상으로 2004. 1월부터 지역주민 2,000여 명을 초청¹⁶⁾하여 경기도 구리시 소각장, 파주시 환경관리센터, 서울시 양천구 목동 소각장 첨단 폐기물처리시설을 방문토록 하여 부정적인 인식을 불식시키는데 주력하였다.¹⁷⁾

뿐만 아니라 익산시는 지역주민에게 폐기물처리시설에 대한 객관적이고 정확한 정보를 제

14) 지역주민들은 지역이기주의라는 비난을 염두에 두고 있었기 때문에 겉으로 드러내놓고 폐기물처리시설의 위험성과 환경상의 문제를 거론하지는 않았지만 실질적인 주된 반대의 이유는 폐기물처리시설에 대한 부정적인 인식이었다(2005. 6-7. 입지 신청 지역 주민과의 면담에서 확인).

15) 익산시 담당공무원 S모씨와 면담에서 확인한 바에 의하면, 1차 공모 시에는 지역주민에 대한 정보제공에 부족한 점이 있었다는 점을 인정하고 있었으며, 2차 공모 시에는 지역주민의 부정적인 인식의 불식이 소각장 입지선정에 가장 중요한 요인이라는 점을 확인하고 적극적으로 계속적인 활동을 전개하였다고 한다(2005. 7. 익산시청에서 면담).

16) 지역주민을 초청하여 폐기물처리시설을 방문토록 한 것은 총 18회 1,371명이며, 대상 주민은 폐기물처리시설을 유치하고자 하는 후보지역 주민이 주 대상이었으며, 구체적으로 왕궁 3회 229명, 송학 1회 40명, 모현 1회 89명, 부송 1회 80명, 오산 12회 933명이다(익산시 내부 자료).

17) 지역주민의 폐기물처리시설방문은 지역주민의 폐기물처리시설에 대한 인식의 전환에 크게 기여하였다. 지역주민은 다른 지역을 방문하고 폐기물처리시설에 대하여 부정적인 인식이 불식되었다고 이야기하고 있었다(2005. 6-7. 입지 신청 지역 주민과의 면담에서 확인).

공하기 위해 홍보책자를 만들어 배포하고 적극적인 활동을 계속하였다.

이러한 노력의 결과 지역주민의 폐기물처리시설에 대한 부정적인 인식은 크게 바뀌었다고 할 수 있는데, 이러한 사실은 2차 공모 시 유치신청지역이 6개 지역(부송동, 석왕동, 왕궁면, 오산면, 춘포면, 여산면)으로 늘어났으며, 1차 공모 시에 주민반대가 심했던 춘포면 지역에서도 공모에 응했다는 사실로도 확인할 수 있다.

3) 경제적 보상에 대한 인식

우리나라는 폐기물처리시설 주변지역주민들에게 지원을 통해 경제적 보상을 할 수 있는 법적인 근거를 마련해 두고 있다. 따라서 공모방식을 통해 입지를 선정하는 경우 공개모집 공고에 지원규모 및 방법이 명시되고 있다.

본 연구의 사례인 익산시의 경우 1차 공개모집 공고와 2차 공개 모집 공고 사이의 차이점은 크게 세 가지를 지적할 수 있다.

우선 1차 공모 시의 지원 규모는 100억 원 정도이나 2차 공모 시에는 130억 원으로 30억 원 정도가 증액되었다는 점이다. 다음으로 입지 주변지역 마을에 지원하는 지역사업개발비가 1차 공모 시 30억 원에서 2차 공모 시에는 100억 원으로 크게 늘어났다는 점이다. 또 하나는 지원방법에 있어서 1차 공모 시에는 원칙적으로 신청마을에 지원하되 지원범위 및 방법은 환경 상 영향조사 결과를 반영하여 주민지원협의체와 협의 하여 결정하도록 하였으나, 2차 공모 시에는 주변영향지역 주민지원사업에 관한 계획을 폐촉법 제 22조 규정에 의하여 주민지원협의체와 협의하여 지원하는 것을 원칙으로 하고, 지역개발사업비는 읍·면·동장 주관으로 사업을 추진하도록 명시하였다.

이러한 차이는 지역주민들의 경제적 보상에 대한 인식에 크게 영향을 주어,¹⁸⁾ 공모 신청에 적극적으로 나설 수 있는 계기가 되었으며, 지역주민들은 100억 원의 지역개발사업비는 흡족하지는 않지만 실질적인 사업을 계획할 수 있는 적절한 보상이라는 점을 인식하고 6개 지역이 경쟁적으로 입지를 신청하였다.

18) 입지를 신청한 지역주민들과 면담한 바에 의하면 30억 원의 증액도 인식 전환의 한 요인이지만, 무엇보다도 100억 원의 지역개발사업비 배정이 경제적 보상에 대한 인식을 바꾸는데 중요한 역할을 하였다고 한다(2005. 6-7. 입지 신청 지역 주민과의 면담에서 확인).

4) 주민참여

본 연구의 사례인 익산시의 폐기물처리시설 입지선정 공모의 경우 1차 공모 시에는 절차적·제도적인 주민참여도 제대로 이루어지지 않았으며, 공개모집 공고에 명시되어 있는 응모 자격을 충족시키기 위해 필요한 입지지역 마을 주민총회에 의한 대표 선출, 그리고 신청마을에 거주하는 세대주의 80%의 이상의 동의도 실질적으로 이루어지지 않았다.

이러한 사실은 춘포면의 경우 반대투쟁위원회(주민대표: 이중돈)에서 춘포면 유치신청 반대청원에 관한 청원심사활동결과 보고서(활동기간 2004. 1. 5 - 2004. 1. 15)에서 확인할 수 있다.

익산시 의회의 청원심사활동결과보고서에 의하면, 익산시 공고 제 2002-644호(2002. 9. 14)로 - 생활폐기물 및 사업장생활폐기물 1일 257,6톤, 매립시설 10만 m^2 , 매립용량 100만 m^3 이상, 소각시설 1일 200톤 규모 - 입지선정기준과 향후 추진일정 등을 내용으로 하여 1차 결정 공고하였고, 익산시 공고 제2002-708호(2002. 10. 1)로 익산시 폐기물 처리시설 후보지를 입지주변지역 지원규모 100억원으로 하여 공개모집하였다. 그 결과 춘포면 신동리 산 17번지 일대 5만평 정도가 춘포면 오산리, 신동리, 천서리 일원 7개 마을 326세대 중 88%인 287세대의 동의를 얻어 춘포면을 경유(춘포 67510-11135, 2002. 11. 30)하여 후보지로 접수되었다. 그러나 공모신청 위원은 주민총회에서 80%의 주민의 동의를 받은 자가 선발되어야 함에도 인접지역 7개 마을이 주민총회를 거치지 않고 해당 마을 이장들로 하여금 공모위원을 대행케 한 것은 부당한 것으로 입지신청에 문제점이 있다고 청원인들이 주장하였고, 청원인들의 주장에 대하여 익산시 의회는 익산시가 익산시 폐기물 처리시설 후보지 공개모집 공고 당시 공고문 제1항 공모개요 다목 응모자격에서 입지지역 마을 주민총회에 의하여 선출된 대표가 신청하고, 신청마을에 거주하는 세대주의 80%의 동의서 첨부와 읍·면 유치추진위원회의 심의를 거치도록 규정하였음에도 마을 이장을 통하여 동의서에 80% 이상 주민의 서명을 받아 신청(춘포면 경유)한 것은, 공모내용과 일부항목은 하자가 있다고 보여 지고, 면 유치추진위원회 구성 당시 임의적으로 구성하였고, 폐기물 처리시설 입지 심의과정에서 회의록 없이 찬성하는 위원만 서명 날인 받아 신청한 것은 적절치 못한 행위로 보여 진다고 보고하고 있다.

한편 낭산면 지역 신청 서류의 경우에는 익산사에서 조차 주민의견 수렴이 미흡하다고 판단하고 2003. 1. 17 낭산면에 공문을 발송하였다(익산시 폐기물처리시설 설치 추진상황, 2005. 1).

또 추가로 폐기물처리시설 유치 신청이 접수된 금마면 갈산리 주민들 중 금마·삼기 반투위 주민 40여명은 2003. 8. 14 「8월 정례 의원 간담회」에서 공청회 개최와 입지타당성조사

보고서의 공람 중 정정에 문제를 제기하였다. 이러한 사실로 주민참여가 실질적으로 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다.

그리고 금마·삼기 반투위 입지선정 관련 청원심사활동 결과보고서의 심사의견¹⁹⁾을 통해서도 주민참여가 실질적으로 이루어지지 못하였음을 확인할 수 있다.

지역주민의 실질적 참여가 이루어지지 못한 1차 공모의 결과 결국 입지선정에 성공할 수 없었던 익산시는 2차 공모에서 유치신청방법을 바꾸어 예상입지 경계로부터 300m 이내에 거주하는 세대주의 과반수이상 유치동의서를 첨부하여, 주민총회에서 선출된 대표가 신청하도록 하여 주민참여가 실질적으로 이루어지도록 하였고, 6개 지역으로부터 입지신청을 받은 후에는 폐기물처리시설 유치신청지역 현지조사(2004. 5. 18 - 20)를 통하여 주민총회 개최 여부 확인, 동의자 실 거주 확인 등 유치신청서의 적정여부를 조사하여 실질적인 주민참여가 이루어졌는지를 확인하여 6개 지역 모두 신청서가 적정하다고 판단하였다.

이후 입지타당성 조사보고서 지역주민공람(2004. 10. 12 - 10. 31), 지역주민 제출의견 입지선정위원 검토(2004. 11. 11 - 12. 12) 등의 제도적·절차적 참여도 이루어졌다.

19) 2003. 10. 21 제90회 익산시의회(임시회) 익산시폐기물처리시설 입지 선정에 관한 청원심사활동결과보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

익산시 금마면 갈산리 소철영 등 금마, 삼기면 폐기물 처리시설 반대투쟁위원회에서 익산시의 폐기물처리시설과 관련된 입지선정위원회의 구성, 공개모집, 입지타당성 조사 용역, 입지타당성조사보고서 공람 등 일련의 행정이 일관성, 투명성, 객관성, 공정성이 결여되었다는 이유 등으로 금마면 폐기물처리시설 입지 지정이 백지화 되어야 한다는 청원에 대하여 익산시 의회는 1. 청원인이 주장하는 신청서 중 주민동의서와 입지 신청자격의 문제제기에 대하여 주민 동의서의 적정성에 관련된 사항으로 신청 당시의 정황으로 판단할 수밖에 없으며 동의서의 갈산, 각봉마을의 문제는 당초 신청지인 금마면 갈산리 251번지를 기준으로 한다면 적격성을 유지하기는 어려운 사항이나, 금마67510-10600(2003. 4. 29.)호에 따르면 유치위원회 구성이 당초 환경67510-11073(2002. 10. 4.)호 읍·면·동 폐기물처리시설 유치위원회 구성 및 운영계획확안의 내용에 반하는 유치추진위원회가 구성되었으며 또한 읍·면 추진위원회의 심의를 거치지 않고, 금마 67510-10589(2003. 4. 25.)호로 제출한 소각 및 매립시설유치신청서는 환경 67510-11073(2002. 10. 4.)호의 구비요건을 갖추지 못한 서류라고 할 수 있다고 지적하는 등 종합적으로 금마면 갈산리 지역을 표적으로 한 무리한 행정행위라고 파악하고 그 결과로 지역주민의 신뢰와 행정의 객관성, 투명성 등이 결여되어 민원을 야기 시킨 것은 행정의 난맥상이라고 하지 않을 수 없다고 하고 있다.

3. 분석결과의 논의 및 시사점

이상에서 익산시 폐기물처리시설 입지선정사례를 후보지 공개 모집 방식으로 입지선정이 이루어 졌다는 점을 고려하여 입지선정과 관련된 주요 요인을 중심으로 분석하였다.

본 연구에서 제시하였던 첫 번째 연구 질문은 비선호시설 입지에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 하는 것이다.

본 연구의 사례분석에서 확인한 바에 의하면 첫째, 집행기관이 지역주민으로부터 신뢰를 받고 있느냐 하는 점에 있어서 본 연구의 사례인 익산시의 1차 공모 시에는 지역주민의 신뢰를 확보하지 못하였다고 할 수 있고, 따라서 익산시는 2차 공모 시에는 1차 공모 시에 드러난 문제들을 철저히 보완하려는 노력을 통해 결국 지역주민의 신뢰를 확보할 수 있었다. 따라서 지역주민의 집행기관에 대한 신뢰는 소각장과 같은 비선호시설 입지에 영향을 미치는 핵심적인 변수라고 할 수 있다. 둘째, 비선호시설에 대한 인식이 어떠한 가하는 것도 입지선정 공모방식을 채택한다 하더라도 중요한 변수라고 할 수 있다. 즉, 폐기물처리시설은 악취를 내고 침출수를 통해 수질을 오염시키고 유해가스를 배출시키는 시설이 아니고, 환경친화적인 휴식공간이 될 수 있다는 객관적인 정보를 바탕으로 한 인식전환이 있을 때 입지신청이 가능하다는 것이다. 그러나 이러한 인식의 전환은 집행기관의 적극적인 노력이 있어야 가능할 수 있으며, 집행기관이 지역주민들로부터 신뢰를 확보하고 있느냐 하는 점이 크게 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다.

셋째, 지역주민이 원하는 규모와 방식의 경제적 보상은 공모 방식에 의한 입지선정에 있어서도 중요한 변수라는 점을 확인할 수 있다.

넷째, 지역주민의 실질적 참여가 이루어지지 못한 1차 공모의 결과 결국 입지선정에 성공할 수 없었던 익산시는 2차 공모에서 유치신청방법을 바꾸어 예상입지 경계로부터 300m 이내에 거주하는 세대주의 과반수이상 유치동의서를 첨부하여 주민총회에서 선출된 대표가 신청하도록 하여 주민참여가 실질적으로 이루어지도록 하였고, 이후 입지타당성 조사보고서 지역주민공람, 지역주민 제출의견 입지선정위원 검토 등의 제도적·절차적 참여도 이루어졌다. 따라서 지역주민의 실질적 참여의 확보 또한 비선호시설 입지에 영향을 미치는 주요 변수라고 할 수 있다.

다음으로 본 연구에서 제기했던 연구 질문은 어떤 요인이 구비되었을 때 성공적인 입지선정이 가능한가? 하는 것이었다. 본 연구의 사례분석을 통하여 규명할 수 있었던 시사점은 다음과 같다.

우선 비선호시설의 입지를 결정하는 방식으로 결정-공포-방어의 전통적 접근방법이나 입지에정 지역주민들과 협상을 통하여 시설을 입지시키는 협상적 접근방법이 아닌 부지공모에

의한 보상적 접근방법을 사용하였다는 점을 지적할 수 있다. 지방자치의 본격적 실시가 10년을 넘어가는 현시점에서 우리나라는 민주화의 영향으로 지역주민들의 권리의식이 현저하게 신장되었고, 자기결정권에 대한 의식 또한 매우 높다는 점을 감안할 때 향후의 비선호시설 입지방법이 어떠한지 제시해 주는 것이라고 할 수 있으며, 최근의 원전 수거물 관리센터의 입지선정에 있어서도 부지공모방식을 채택하고 있는 것은 비선호시설 입지를 성공적으로 결정하기 위한 전제조건으로서 부지공모방식의 중요성을 확인해 준다고 하겠다.

다음으로 지적할 수 있는 것은 비록 부지공모에 의한 입지선정 방법을 채택하였다 하더라도 집행기관이 비선호시설로 인한 위험을 정확히 평가하고 있으며, 객관적이고 엄격한 기준에 따라 건설하고 운영하며, 지역주민들을 위해서 노력하고 있다는 신뢰를 확보하는 것이 필요하고 이것은 다른 요인들에게 영향을 미치는 핵심적인 변수라는 사실이다. 집행기관에 대한 기본적인 신뢰가 뒷받침되지 않고서는 지역주민들에게 제공되는 정보에 대한 신뢰도 확보될 수 없고, 지역주민들의 실질적인 참여도 이끌어낼 수 없기 때문이다.

또 다른 요인으로 지적할 수 있는 것은 지역주민들의 비선호시설에 대한 인식이 부정확하게 편향되어서는 입지선정에 성공할 수 없다는 점이다. 집행주체의 적극적인 홍보도 중요하지만 쌍방향 의사소통을 통한 지역주민의 인식전환이 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. 태도형성 이론에 의하여 먼저 제공받은 정보의 잘못을 인정하고 인식의 전환을 한다는 것은 매우 어렵다고 한다. 따라서 객관적이고 정확한 정보를 지역주민이 다른 정보원으로부터 접하기 전에 제공하는 것이 절실히 필요하다고 하겠다.

아울러 입지예정지역에 대한 경제적 보상의 제공에 있어서도 지역주민이 충분히 수용가능한 규모의 지원이 약속되어야 하며, 지원방식 또한 지원규모 못지않게 중요한 요인이라는 점을 고려하여 지역주민의 의사가 실질적으로 반영될 수 있는 방식으로 주변지역에 대한 지원이 이루어져야 한다는 점도 지적할 수 있다.

마지막으로 지적할 수 있는 것은 제도적·절차적으로 보장된 주민참여가 엄격하게 보장되어야 할 뿐만 아니라 모든 과정에 있어서 지역주민이 납득할 수 있는 정당한 절차가 준수되어야 하고 실질적인 참여를 통해 지역주민이 결정의 주체라는 인식을 갖도록 해야 한다는 점도 성공적인 입지선정에 필요한 요인이라고 할 수 있다.

IV. 결 론

폐기물처리시설과 같은 비선호시설의 건설은 앞으로 생활폐기물을 최종적으로 처리해야 하는 지방자치단체로서는 그 입지의 선정이 어려운 과제라고 할 수 있다. 그러나 사회 전체적으로 또는 국가적 차원에서 필요성이 강하게 부각되는 비선호시설의 건설은 반드시 해결해야 할 과제라고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 비선호시설 중의 하나로 분류되고 있는 폐기물처리시설 입지선정 사례를 중심으로 비선호시설의 성공적인 입지를 위해 필요한 시사점을 도출하였다.

무엇보다도 중요한 것은 비선호시설 입지를 성공적으로 결정하기 위한 전제조건으로서 부지공모방식이며, 비록 부지공모에 의한 입지선정 방법을 채택하였다 하더라도 집행기관이 지역주민으로부터 신뢰를 확보하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

그리고 지역주민들의 비선호시설에 대한 인식이 부정확하게 편향되어서는 안 되고 인식전환이 필요하며, 입지예정지역에 대한 경제적 보상의 제공에 있어서도 지역주민이 충분히 수용가능한 규모의 지원이 약속되어야 하며, 지원방식 또한 지원규모 못지않게 중요한 요인이다. 또한 제도적·절차적으로 보장된 주민참여가 엄격하게 보장되어야 할 뿐만 아니라, 모든 과정에 있어서 지역주민이 납득할 수 있는 정당한 절차가 준수되어야 하고, 실질적인 참여를 통해 지역주민이 결정의 주체라는 인식을 갖도록 해야 한다는 점도 성공적인 입지선정에 필요한 요인이라고 할 수 있다.

그러나 본 연구는 특정사례를 중심으로 성공요인을 도출하였다는 일반화의 한계를 갖고 있으며, 변수간의 우선순위와 변수 상호간의 영향의 방향과 강도에 대한 분석이 결여되었다는 한계도 갖고 있다. 앞으로 많은 사례에 대한 후속 연구와 변수간의 우선순위에 대한 분석과 심도 있는 연구결과가 축적되어 경험적 일반화가 가능해지길 기대한다.

【참고문헌】

- 김길수. (1995). 혐오시설의 입지갈등에 관한 연구. 『전북대 사회과학연구』. 21: 191-204.
- _____. (2002). 폐기물처리시설의 성공적인 입지선정에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』. 14(4): 221-235.
- 김홍식. (1993). 『지역이기주의 극복을 위한 정책연구』. 한국지방행정연구원.
- 박미옥. (1999). 폐기물 소각정책의 집행과 주민저항: 수원시 폐기물 소각장 가동에 대한 사례 분석 『한국지방자치학회보』. 28(4): 633-652.
- 유해운·오창택. (1996). 비선호시설 입지접근방식의 분석. 『지방자치연구』. 8(2): 203.
- 이상팔. (1995). 『지역주민의 위험정책 수용에 관한 연구』. 박사학위논문, 고려대학교대학원.
- 이승철. (1994). 『정책대상집단의 정책관여요인에 관한 연구』. 박사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 전주상. (2000). 비선호시설 입지갈등 요인에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기 소각장 건설사례의 비교분석. 『한국사회와 행정연구』. 11(2): 107-123.
- 천병호. (1992). 『유해폐기물처리정책에 관한 연구』. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 조승현. (2003). 지방정부간 갈등관리에 관한 연구. 『한국행정논집』. 15(1): 183-204.
- 한승준. (2001). 주민혐오시설의 갈등극복 방안 연구. 『사회과학논총』. 서울여자대학교 7: 75-93.
- 허 석. (1996). 『공공정책결정과 주민반대에 관한 연구 -서울시 노원구 쓰레기소각장 입지협상사례를 중심으로』. 박사학위논문, 건국대학교 대학원.
- 전라북도 내부자료.(2005). 전주권 광역소각장 추진상황.
- 익산시. (2004). 익산시 환경자원관리시설 건설 주요 질문·응답.
- _____. (2004). 환경자원관리시설 꼭 필요합니다.
- _____. 폐기물처리시설 후보지 공개모집 공고. (2002. 10. 1)
- _____. 폐기물처리시설 설치 추진상황. (2005. 1)
- 익산시의회 회의록.(2003). 폐기물처리시설입지선정청원. 청원심사특별위원회.
- 환경부. (2002). 『제2차 국가폐기물관리종합계획』.
- D. W. Ducsik. (1978). *Electricity Planning and the Environment: Toward a New Role for Government in the Decision Process*. Ph. D. Diss. Cambridge, MA: MIT.
- Frank J. Popper. (1983). LULUs. *Resource*.
- John J. Pitney. (1984). Bile Barrel Politics: Siting Unwanted Facilities. *Journal of Policy Analysis and Management*. 5(3).

- Kraft, Michael. E. & Bruce B. Clary.(1991). Citizen Participation and the NIMBY syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *The Western Political Quarterly*. 44(2): 299-328.
- Kunreuther, Howard & Douglas Easterling. (1992). Gaining Acceptance for Noxious Facilities with Economic Incentives. in Daniel W. Bromley.(ed.). *The Response to Environmental Risk*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers. 153-156.