

주민기피시설 해법, 성공사례에서 찾자

제39호 2012. 3. 14

• 작성 : 이양주 / 환경연구부 선임연구위원
(yjlee@gri.kr, 031-250-3239)

이정임 / 환경연구부 선임연구위원

고재경 / 환경연구부 연구위원

김희연 / 창조경제연구부 연구위원

유영성 / 미래비전연구부 연구위원

이용환 / 자치의정연구부 연구위원

목 차

쟁점과 대안

I. 주민기피시설의 현주소

II. 성공사례들의 교훈

III. 경기도 시사점

- 「이슈 & 진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈 & 진단」에 게재된 내용은 경기개발연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

사회적 갈등은 어떤 점에서 민주화 과정에 있는 우리 사회가 겪어야 할 진통이다. 또한 갈등은 사회 발전을 촉진하는 동력으로 작용하기도 한다. 그러나 갈등이 순기능을 갖고 있다고 해서 방치되어서는 안 될 것이다. 갈등이 유발하는 사회적 비용 문제는 차치하더라도 갈등이 사회의 수용 능력의 범위 내에서 일어날 때 갈등이 갖는 순기능도 제대로 발휘될 수 있다고 보기 때문이다. 어떤 점에서 갈등이 보편적인 사회 현상이듯이, 갈등을 예방하고 해결하고자 하는 노력도 자연스러운 일일 것이다.

- 대통령자문 지속가능발전위원회 편(2005) -
『공공갈등관리의 이론과 기법』 서문

쟁점과 대안

주민기피시설 입지문제는 전국적으로 지역현안이 되고 있다. 기피시설을 둘러싼 갈등의 양상은 '혜택은 다수가 누리지만 피해는 특정지역에만 발생하는 지역 간 갈등'이 대다수를 차지하고 있다. 경기도는 총 43개에 이르는 서울시 주민기피시설로 고통 받고 있다. 지역주민들은 환경시설과 장사시설을 상대적으로 가장 기피한다. 특히 서울시민은 경기도에서 장례를 치른다고 해도 과언이 아닌데, 고양시에 있는 서울시 장사시설이 주변지역에 미치는 피해규모가 약 1조 3천억원에 이르는 것으로 추산되고 있다. 주민기피시설로 인한 님비현상을 지역이기주의로만 몰아세울 것이 아니라 성공적인 사례에서 그 해법을 찾아볼 필요가 있다.

첫째, 무엇보다 중요한 것은 과감한 인센티브이다. 수원시 연화장은 장례식장 운영권을 지역에 제공했고, 전주시와 무안군은 환경시설 건설 시 주민지원기금을 조성하여 입지에 성공했다. 둘째, 합리적이고 공정한 비용분담이다. 광명시와 구로구는 각각 소각장과 하수처리장을 서로 이용하는 환경빅딜을 성사시켰고, 경기도 동부권 자원회수시설은 5개의 지자체가 공동으로 비용을 분담하여 갈등을 해결했다. 셋째, 독립적인 중재자의 현명한 역할이다. 울산 북구의 음식물쓰레기 처리시설은 시민 배심위원단을 통해 합의에 성공했다. 넷째, 계획초기부터 주민이 참여하는 것이다. 제천시 자원관리센터는 주민이 전 과정에 참여한 모범적인 사례이다. 다섯째, 창의적인 아이디어도 큰 몫을 한다. 부산 영락공원 화장장은 경부고속도로에서 직접 진출입하는 전용도로를 건설하여 주민반대를 극복했다. 최근에는 환경시설은 지하에 건설하고 지상에는 체육공원 등을 조성하는 방식도 환영받고 있다.

주민기피시설로 인한 서울시와 경기도의 갈등을 해결하기 위해서는 (1) 님비현상을 지역이기주의로만 보는 인식의 전환이 필요하다. (2) 서울시는 경기도 피해지역에 적극적으로 지원해야 하며, 이는 경기도민뿐만 아니라 서울시민도 찬성하고 있다. (3) 협상-재협상 절차와 주민지원이 가능하도록 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'을 보완·강화하고, '장사 등에 관한 법률'도 보완해야 한다. 문제해결의 핵심은 주민참여, 독립적인 중재, 인센티브 제공이라는 것을 성공사례들은 보여주고 있다.

I. 주민기피시설의 현주소

전국이 주민기피시설로 몰살

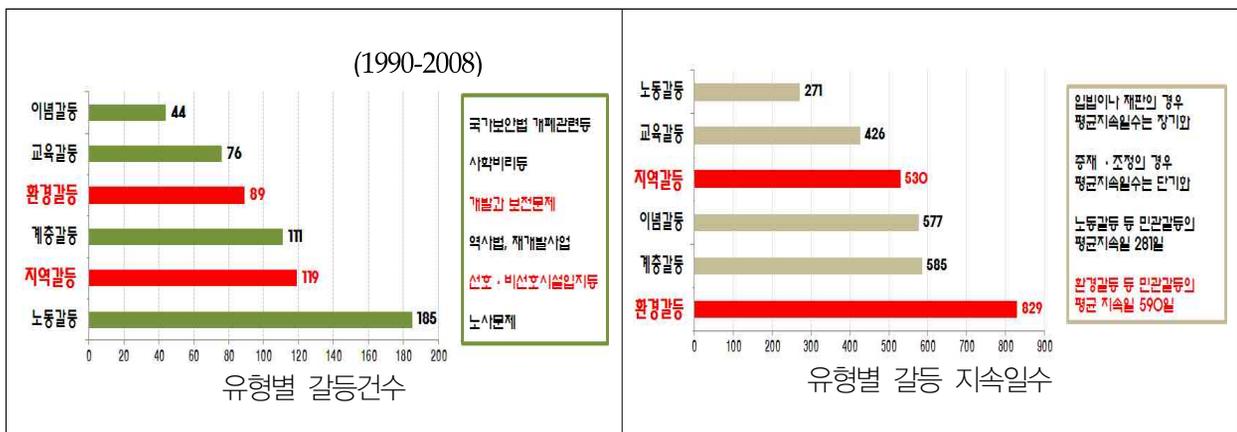
□ 기피시설 입지는 전국 어디서나 지역현안으로 대두

- 장사시설, 환경시설, 수용 및 요양시설, 발전소와 송전탑 등 전국적으로 유형도 다양
 - 서울 원지동 추모공원은 계획에서 실제 개장까지 14년이나 소요
 - 부안 방사성폐기물처리장 유치 시도와 같은 사례는 정부와 국민 간의 갈등뿐 아니라 지역주민들 간에도 아픈 상처만 남긴 사례

□ 혜택은 다수가 누리지만 피해는 특정지역에만 발생하는 지역 간 갈등이 대다수

- 주민기피시설과 관련된 지역갈등과 환경갈등이 사회갈등의 대다수를 차지하며 해결에 필요한 기간도 최장

<한국사회의 갈등양상>



자료 : 사회통합위원회 홈페이지(<http://www.harmonykorea.go.kr>).

경기도는 서울시 소유 주민기피시설로 갈등

□ 경기도에는 총 43개의 서울시 소유 주민기피시설이 위치

- 서울시 주민기피시설은 환경시설 4종 4개, 장사시설 4종 13개, 수용시설 5종 26개가 경기도에 입지
- 1963년 파주시 용미리, 고양시 벽제리 묘지를 시작으로 초기에는 장사시설을 중심으로 입지, 1980년대 이후에는 환경시설과 사회복지시설이 입지
 - 상대적으로 낙후되고 취약한 경기북부 지역으로 점차 확산 추세

<경기도 소재 서울시의 주민기피시설>



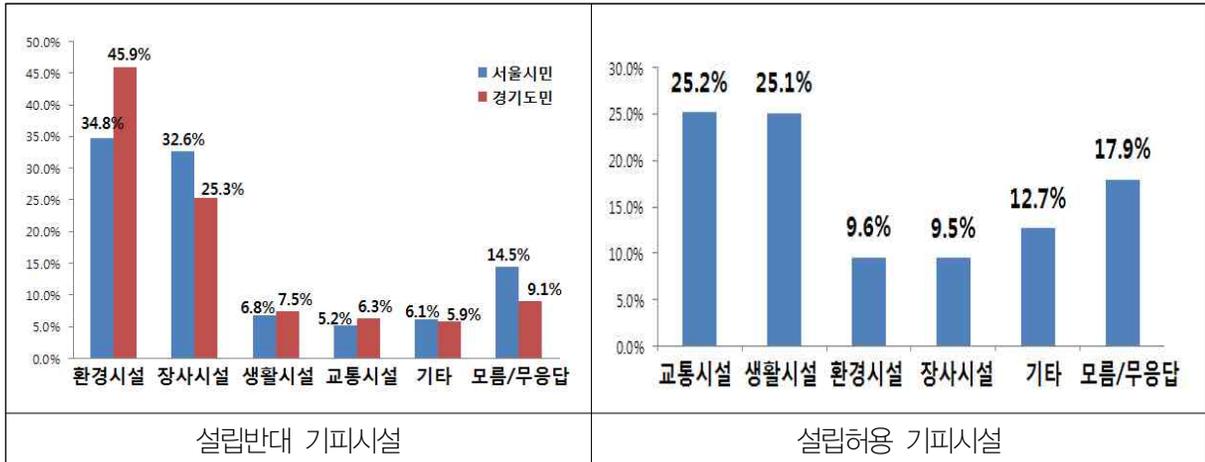
자료 : 김희연 외(2010). 『기피시설 주변지역 주민피해 실태조사 및 지원방안』, 경기개발연구원.

□ 지역주민은 환경·장사시설을 가장 기피

- 상대적으로 교통시설과 생활시설은 받아들이나 환경시설과 장사시설은 기피
- 서울시정개발연구원의 서울시 갈등사례 분석결과, 심각한 수준으로 느끼는 갈등의 순위는 주민기피시설, 지역개발, 도로·교통 순¹⁾

1) 한영주(2007). 『서울시 갈등사례 실태분석과 갈등관리방안』, 서울시정개발연구원.

<경기도 내 설립을 허용·반대하는 기피시설>



자료 : 경기개발연구원(2010). 『경기도 소재 서울시 소유 기피시설에 대한 주민 인식조사 보고서』.

□ 특히 서울시민은 경기도에서 장례를 치른다고 해도 무방할 정도

- 최근 개장한 원지동 추모공원 외 서울시 대부분의 장사시설은 경기도에 소재
- 서울시 자치구가 운영하고 있는 봉안시설도 경기도에 위치
 - 서울시 7개 자치구(종로·중구·성동·광진·성북·도봉·동작)는 화성시에 있는 효원 납골공원을 공설 납골시설로 지정·운영, 자연장지는 파주 용미리 묘지 내 위치, 서울 소재 망우리와 내곡리 공설묘지는 만장 상태

서울시 기피시설로 인한 경기도의 환경적, 경제적 피해 심각

□ 서울이 누리는 편익과 경기도에서 발생하는 비용이 지역적, 시간적으로 불일치

- 교통체증, 환경질 저하, 지역개발 장애, 자산 가치 감소 등 피해유형 다양
- 고양시 장사시설로 인한 경제적 피해는 약 1조 3천억원, 난지물재생센터의 악취로 인한 환경적 피해는 연간 약 3백억원으로 추정

<고양시 소재 서울시 주민기피시설로 인한 경제적, 환경적 피해>

<2009년 기준 고양시 장사시설 관련 피해규모>

구 분	내용	피해액 (백만원)
비용(A)	직간접 지역의 지가피해	1,373,660
편익(B)	마을 지원금	1,056
	화장장 이용료 편익	3,062
전체 피해액(A-B)		1,369,540

<2010년 기준 난지물재생센터 악취로 인한 사회적 비용>

지 역	가구 수	가구당 연 평균 WTP(원)	연간 피해비용 (백만원)
대덕동	1,548	8,539.9	13
고양시(대덕동 제외)	318,938	6,616.3	2,110
서울시	3,570,190	8,144.6	29,078
합계	3,890,676		31,201

자료 : 고양시(2010). 『고양시 관내 서울시 운영 기피(혐오)시설로 인한 지역피해규모 산정 및 보상대책 등에 관한 연구 용역』.

주민기피시설의 넘비현상을 지역이기주의로 몰아세우는 것은 문제

보상권리 인정, 주민참여, 신뢰성 부족이 기피시설 갈등의 주요 원인

○ 기피시설 반대이유는 생활환경 불편, 거주지 미관 저해, 안전과 건강 우려 순

- 원자력발전소와 핵폐기물처리장은 생명을 위협, 환경시설은 주로 건강상의 이유로, 장사시설과 특정계층 수용시설은 주로 심리적인 이유로 기피

<기피시설 반대이유>



자료 : 경기개발연구원(2010). 『경기도 소재 서울시 소유 기피시설에 대한 주민 인식조사 보고서』.

□ 기피시설 님비현상을 지역이기주의와 동일시할 것이 아니라 원인치유의 기회로 삼아야

- 원지동 추모공원의 경우 서울시의 홍보로 언론에서 지역이기주의로 보도
- 님비현상은 피해를 주는 원인이 있기 때문에 발생하는 것이므로 지역이기주의와 동일시하는 것은 문제
 - 민주주의의 한 과정으로 반대와 토론은 문제에 대한 다양한 시각과 이해관계를 깨닫게 하는데 중요한 역할²⁾

<NIMBY란?>

<p>주민기피시설은 님비(NIMBY)시설, 위해시설, 혐오시설, 비 선호시설 등으로 명명한다. NIMBY란 'Not In My Back Yard'의 준말이다. 다른 곳에 설치하는 것은 몰라도 '우리 집의 뒷마당에는 안 된다' 는 뜻이다. Michael O'Hare가 1977년 처음 사용한 용어이다. 폐기물처리장 등 환경처리시설이나 묘지 등 장사시설 등이 필요해서 설치하는 것은 반대하지 않지만 내 집과 주위에 설치하는 것은 반대한다는 뜻이다. 반대의 뜻으로는 핼비(PIMBY, Play In My Back)라는 용어로 사용하는데 공원, 교육이나 편의시설 그리고 복지시설은 내 집과 가까이에 적극 유치하려는 생각이다. 현재까지는 '지역이기주의'와 유사한 개념 내지는 같은 선상에서 사용해 왔으나, 앞으로는 이러한 사고는 꼭 극복되어야 한다고 생각한다.</p>	
--	---

그림 : 네이버 블로그(http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=a_liceee&logNo=110117744107).

2) 심준섭(2008). "님비(NIMBY) 갈등의 심층적 이해", 『한국공공관리학보』, 제22권 제4호.

Ⅱ . 성공사례들의 교훈

사례 1. 과감한 인센티브

- 수원시 연화장은 장례식장 운영권을 지역주민에게 제공하여 신속하게 합의
 - 2000년 8월 수원시는 도심 화장장을 변두리로 이전하면서 최첨단 설비를 갖춘 깨끗하고 쾌적한 공간으로 준공

<수원시 연화장 입지갈등 해결방법>

갈 등 요 소		해 결 방 법
경제적	재산가치 하락	장례식장 운영권을 지역 대표회에 임대 주민숙원사업의 실시
	보상의 적절성	
생활피해	공해	최첨단 무연·무취 시설 및 공원조성
	정서적 거부감	일본 등 선진사례의 시찰
제도적	행정규제	이의동 지역 기반시설 확충 이의동 지역상수도 설치, 도로개설 취락지구 지정, 원천유원지 조성, 공설묘지 이전
외부환경	정치환경	지속적인 홍보 및 반복 보도
	환경단체	
	언론의 영향	

자료 : 김형락(2008). 『공공갈등조정과 해결유형에 관한 연구 : 장사시설입지갈등을 중심으로』, 한국외국어대학교 박사학위논문.

- 하동과 이의동의 주민들 174세대가 100만원 정도(최소 100~최대 300)를 투자해 (주)수원시장례식장운영회를 구성하여 운영
 - 투자에 대한 연 배당률은 개략 50% 상회, 2008년 매출은 87억원 정도, 현재는 100억원 정도³⁾

3) 수원시 관계자 면담결과.

□ 전주시와 무안군은 주민지원기금을 내걸어 시설유치에 성공

- 전주시는 소각장 건설을 추진('00.2)하던 중 주민반대로 무산, 2001년 9월 사업추진방식을 변경하여 인센티브를 내걸고 주민공모⁴⁾
 - 4개 마을이 유치를 신청하여 2002년 선정, 2003년 4월 착공

<공모내용>	<주민지원사업>
<ul style="list-style-type: none"> - 최대 50억원 유치마을 지원 - 수영장 등 복지시설 무료이용 - 소각열을 공동주택에 난방 공급 - 진입도로 개설 - 반입수수료 5%를 주민지원협의체에 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민지원협의체에 연간 6억원 지원 - 센터 내 편의시설(체력단련시설, 찜질방, 수영장 등) 운영 : 주민지원협의체가 세운 (법인) 상상패밀리랜드가 운영 중 - 소각열로 난방공급, 진입배관 설치지원(가구난방시설은 세 대별 부담)

- 전남 무안군 역시 종합폐기물처리시설을 건설하면서 주민반대로 무산되자 주민공모로 변경, 9개 마을이 유치를 신청하여 성공적으로 해결

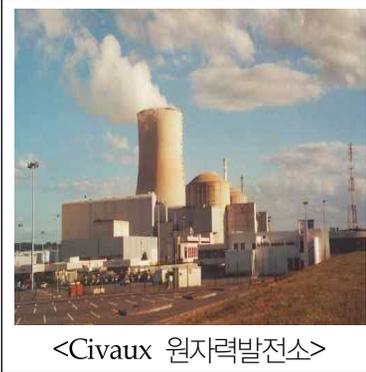
<공모내용>	<주민지원사업>
<p>지원총액 105억원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민지원기금 26억 - 지역개발사업비 20억 - 목욕탕과 찜질방 등 복지시설 무료이용 - 지역주민 채용 43.7억 - 기타 응모포상금 및 사업비 지원 5.3억 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민지원 기금 26억(가구별 현금 20억, 20년간 폐기물처리 수수료 6억) - 3개 마을 도로포장 등 지역개발사업비 20억 - 난방연료보조 연간 1.2~1.3억(15년간 19억 예상) - 센터 내 지역주민 채용 43.7억 - 응모포상금 및 사업비 5.3억 지급 완료

□ 프랑스 Civaux 원자력발전소는 수익의 50%를 지역에 제공하는 파격적 인센티브

- 지역사회 세입이 되어 안전성 모니터링과 비상훈련, 수자원과 생태계의 보호, 지역주민 복지시설 등에 투자

4) 환경부(2004). 『폐기물처리시설 설치관련 님비(민원) 발생 및 해소사례』, 제작성.

<프랑스 Civaux 원자력발전소의 지역 인센티브>



<Civaux 원자력발전소>

프랑스는 원자력 에너지를 수출하는 국가이다. Civaux 발전소는 파리 서쪽에 위치하며 2기의 원자로, 홍보관, 주차장 외 별다른 시설은 없다. 운배수로 인한 피해를 줄이기 위해 물고기 이동로를 별도로 조성하였으며, 생태계를 주기적으로 모니터링을 하여 지역사회와 공유한다. 원전수익의 반을 지역사회에 세금으로 지원하는 파격적인 인센티브를 제공하고 있다.⁵⁾ 우리나라 원전의 평균적인 수익에 근거하여 유추하면 지역에 연간 3백억 이상이 재투자되는 것으로 추정된다. 이러한 파격적인 지원 덕에 “지역에서는 찬성하고 파리에서는 반대하는 일명 도넛(donut) 현상이 발생한다.”고 프랑스 전력(EDF)의 관계자가 설명했다.⁶⁾

사진 : 위키피디아 홈페이지(<http://en.wikipedia.org/wiki/File:Centrale-nucleaire-civaux.jpg>).

사례 2. 합리적이고 공정한 비용분담

□ 광명시와 구로구는 하수처리장과 소각장 공동이용으로 2천 3백억원 건설비 절감

○ 광명시와 구로구는 각각 소각장 설치계획, 구로구는 광명시와 경계를 이루는 천왕동 110번지 부지로 예정하여 광명시 주민들이 집단 반발

<서울시 서남물재생센터>



사진 : 구글 지도(<http://maps.google.co.kr>).

<광명시 자원회수시설>



사진 : 디지털광명문화대전 홈페이지. (<http://gwangmyeong.grandculture.net/>).

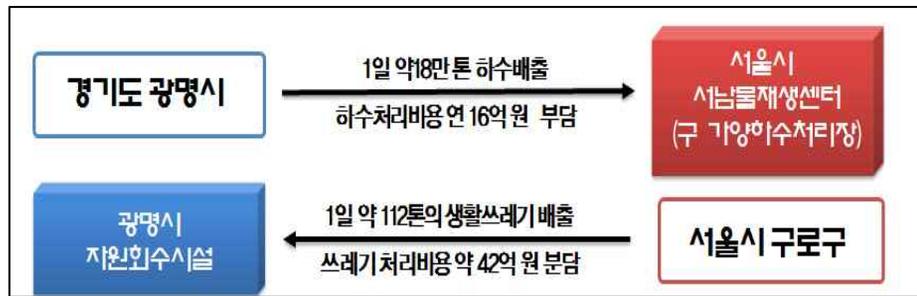
○ 한편 서울시는 광명시 하수를 수탁 처리해 주던 정책을 변경 광명시 자체 하수처리장 건설 요구

5) 한국전력공사(1997). 『울진원전단지 환경친화개선계획 기본구상·계획·설계』, p. 14.

6) 1997년 프랑스 전력(EDF) 담당부서장 면담 결과.

- 이에 '폐기물 상호교환 처리방안'을 제시하여 구로의 폐기물은 광명시가, 광명의 하수는 구로구가 처리하는 빅딜 성사로 상당한 예산절감

<광명시-구로구 환경빅딜>



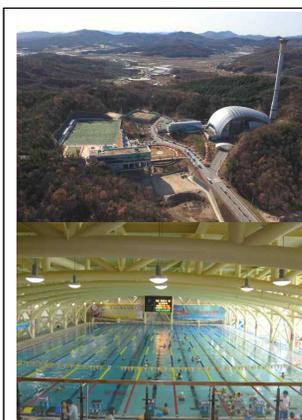
구로구	광명시
<ul style="list-style-type: none"> - 소각장 건설비 630억원 절감 - 소각장 건설민원 해소 - 소각장 예정 부지를 다른 용도로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 투입된 소각장 건설비용 중 273억원 회수 - 소각장 처리비(톤당 56천원)와 운영비 절감 - 하수처리장 건설비 1,655억원 절감

자료 : 환경부(2004). 『폐기물처리시설 설치관련 님비(민원) 발생 및 해소사례』.

□ 경기도 동부권 자원회수시설은 5개 시·군이 공동으로 비용 분담

- 이천시는 사업초기부터 '폐기물처리시설준비위원회'를 구성, 입지선정과 관련된 모든 권한을 위원회에 부여하여 실질적인 주민참여 가능
- 5개 지자체가 공동으로 비용을 분담하여 건설하고, 공동으로 운영하며 100억원을 주민지원사업비로 책정

<이천시 동부권자원회수시설의 성공사례>



이천시는 정부의 1사군 1소각장 정책에 따라 소각시설을 추진하다 입지지역 주민들의 반대에 봉착하였다. '폐기물처리시설설치촉진 및 주변 지역지원 등에 관한 법률'을 적용하여 여주군의 '경계지역협약'을 요청했으나 여주군은 주민 반대를 이유로 '협약불가'를 회신하였다. 다시 환경분쟁조정위원회에 조정을 신청했으나 '조정불성립'으로 사업이 취소되었다. 소각시설의 광역화정책이 시행되면서 사업추진방식이 추가인센티브가 제공되는 시설입지공모형식으로 변경되었고, 4개 마을이 신청하여 2004년 1월에 입지가 결정되었다. 이천시, 광주시, 하남시, 여주군, 양평군이 공동으로 설치하기로 하고 100억원의 주민지원사업비를 조성하였다. 공사비는 국·도비 지원 외에 상생협력 특별교부금 명목으로 각각 1억 6천씩 총 8억원을 지원받았다. 2005년 11월 착공하여 2008년 11월 준공하였다. 사업추진과정에서 충분한 주민설득이 있었고, 축구장과 수영장 등 주민편익시설의 제공도 사업성공의 중요한 요인이 되었다.

사진 : 동부권 광역자원회수시설 홈페이지(<http://www.icmsw.co.kr>).

□ 미국 뉴욕은 공평부담기준(Fair Share Criteria)을 적용하여 시설입지 성공

- 미국 뉴욕시는 1990년 12월 도시 전지역차원에서 부담과 편익을 공정하게 분담하는 공평부담기준을 채택하고 1991년 7월부터 시행
 - 뉴욕시 헌장(New York City Charter)으로 도시 시설의 신설, 확장, 축소, 폐쇄 시 부담(burden)과 편익(benefit)을 공정하게 분담

<뉴욕시 공평부담기준>

- 특정지역에 혐오시설을 설치할 경우 도시 전체 차원에서 이익과 비용을 공정하게 나누고 부담
- 입지계획가는 근린적인 효과와 광역적인 효과 간의 균형을 유지할 수 있게 계획하고 지역주민에게 정보를 제공하며 토론과 향후 운영 모니터링 기회를 제공하는 절차를 수립
- 도시위원회는 계획가가 수립한 계획의 적절성을 검토할 때, 지역주민에게 이 사실을 알리고 운영 상태를 감시할 수 있는 기회를 제공. 이 제도에 따라 사업자는 사업이 주민에게 미치는 영향이나 지리적 위치 등의 타당성을 미리 발표해야 하며 이를 지역주민에게 알리고 모니터링할 수 있도록 함
- 고위공무원들이 직접 주민들에게 다가가 투명하게 일을 처리하는 것이 이 제도의 핵심
- 주민에게 감추는 것 없이 투명하게 일을 처리하고, 적극적인 주민참여로 불공정 시비를 사전에 차단

자료 : 박호숙(2006). 『사례를 통해 본 정책갈등관리기법』, 조명문화사, pp.119-124.

사례 3. 독립적 중재자의 현명한 역할

□ 울산 북구의 음식물쓰레기 처리시설은 시민배심원단을 통해 중재

- 2010년 12월 음식물쓰레기 처리시설을 두고 주민 반대로 난항을 겪어오던 울산 북구는 45명으로 구성된 배심원단의 중재로 최종 합의에 성공

<사업초기 갈등의 분출>



<시민배심원제로 갈등조정>



사진 : 이상범(2005). “음식물쓰레기 싸움 마오, 울산북구청 시민 배심원제 성공사례”, 『경제풍월』 2005년 8월호.

- 구청은 법적 구속력은 없지만 배심원단의 결정을 존중하여 이미 결정된 공사를 중단, 주민대표들도 결과에 승복하는 합의정신 발휘

□ 미국 덴버(Denver)시는 중재전문기관을 통해 댐건설 문제 해결

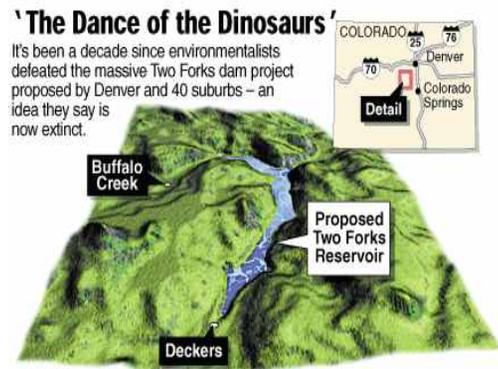
- 1980년 덴버시는 South Platte 강의 물줄기를 동쪽으로 돌리는 Two Folks 댐과 저수지 건설계획을 발표하여 주민, 사업자, 자치단체가 갈등
- 중재자인 덴버시 어코드 재단(Accord Associates Denver)은 덴버시 상수국, 지역의 물 공급업자, 서쪽 지역의 자치단체, 환경론자, 개발업자 등의 대표들이 참여한 라운드테이블을 구성하여 합의에 의한 결정방식 채택
- 당사자 간 이해관계를 조정하는 전 과정에 중재전문기관의 역할이 결정적

<중립적 중재 ADR>

ADR(Alternative Dispute Resolution, 대안적 분쟁 해결)은 미국에서 소송의 남발로 인한 피해를 방지하기 위한 새로운 분쟁해결 방안으로 1970~80년대에 활발하게 전개되었다. ADR에서 핵심적인 절차는 협상(negotiation), 조정(arbitration), 중재(mediation)의 세 가지이다.

협상은 당사자 스스로 분쟁을 해결하는 것인데, 원칙적으로는 가장 바람직하지만 현실적으로는 가장 힘든 방법이다. 협상이 어려울 때 필요한 것이 제3자의 개입인데, 조정은 양측이 사전에 합의하거나 또는 법이 정해진 바에 따라 공적인 조정기관이나 중립적인 전문가로부터 분쟁에 대한 판정을 받는 것이다. 이러한 조정은 분쟁에 대한 최종적 결정을 당사자가 아닌 제3자가 제시한다는 점에서 갈등을 근본적으로 해소하지는 못하는 방식이라고 할 수 있다.

이러한 단점을 극복하고자 하는 것이 바로 중재이다. 중재는 서로 해결책을 찾아나갈 수 있도록 전문적인 기법을 활용하여 돕는 과정이며, 내용과 결과에 대해 아무런 결정권을 가지지 않는다는 점에서 일반적인 조정과 구별된다.



<Two Forks Dam 건설계획>

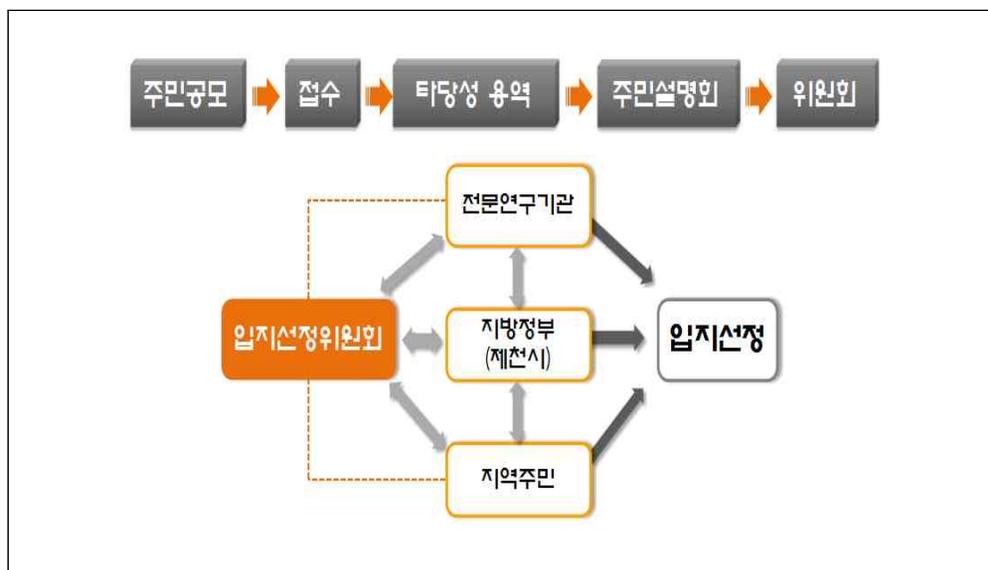
사진 : Colorado News 홈페이지(<http://extras.denverpost.com/news/news1028d.htm>).

사례 4. 계획초기부터 주민참여 보장

□ 제천시 자원관리센터는 전 과정 주민참여의 모범사례

- 입지선정위원회 구성, 주민공모·공청회·주민협의체 등 전 과정에 주민이 참여
- 공공의 일방적 결정이 아닌 주민공모에 의한 입지선정
 - 주민이 참여하는 입지선정위원회를 구성하여 공모지역에 대한 공모 지역 순회조사, 주민설명회 개최, 타당성 검토 역할 수행
 - 제천시는 주민의 심리적 불안감 해소를 위해 시설의 안정성을 검토하고, 입지선정의 전 과정에 주민 참여 보장

<제천시 자원관리센터 입지선정과정>



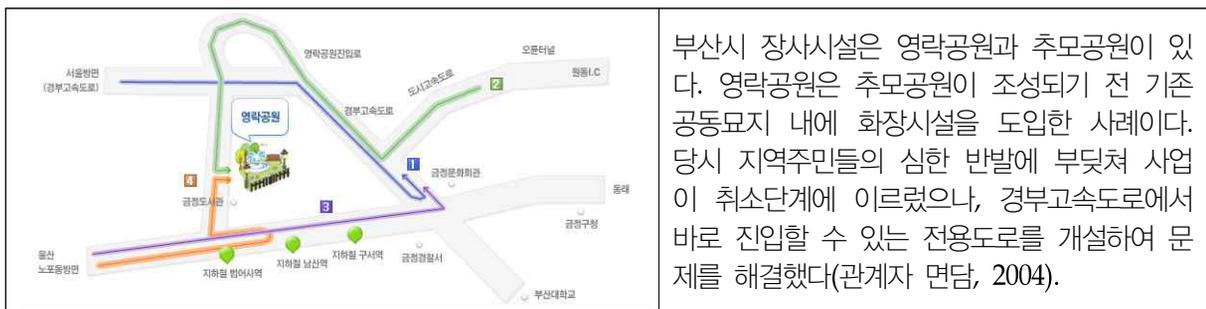
자료 : 박길용(2007). “비선호시설 입지선정 성공사례에 관한 연구”, 『한국지방자치학회』.

사례 5. 창의적 아이디어도 큰 몫

□ 전용 진출입 도로 하나로 장사시설 문제 해결

- 부산시 영락공원은 경부고속도로에서 직접 진입하는 전용도로를 개설하여 접근성을 높이는 동시에 충분한 이격거리로 주민의 피해를 줄여 해결
- 최근 원지동 추모공원도 별도의 전용터널을 조성

<경부고속도로에서 바로 진입하는 부산 영락공원>



부산시 장사시설은 영락공원과 추모공원이 있다. 영락공원은 추모공원이 조성되기 전 기존 공동묘지 내에 화장시설을 도입한 사례이다. 당시 지역주민들의 심한 반발에 부딪쳐 사업이 취소단계에 이르렀으나, 경부고속도로에서 바로 진입할 수 있는 전용도로를 개설하여 문제를 해결했다(관계자 면담, 2004).

사진 : 부산시설관리공단 영락공원 홈페이지(<http://yeongnakpark.bisco.or.kr>).

□ 하수처리장을 지하에 설치하여 환경문제 해결

- 용인시 하수처리장은 지하에 시설을 설치하고 지상에는 주민편의시설을 설치하여 주민들이 환영
 - 소각장은 대부분 소각열 에너지를 주변 지역 편의시설이나 주택에 공급

<용인시 하수처리장>



경기지방공사는 용인시 하수처리장의 모든 처리시설을 지하에 배치해 시설물의 시각적인 거부감을 없애고 지상에는 사무실, 산책로와 수변공간, 교육견학시설, 운동시설 등 주민의 편의시설로 조성할 계획이다. 경기지방공사 관계자는 “원천리천의 수질개선 효과와 함께 처리수는 영덕천 상류 지역으로 이송해 하천유지용수로 활용돼 쾌적한 수변공간으로 탈바꿈될 것”이라며 “흥덕 택지지구 내의 대표적인 친환경시설로 자리 잡을 것”이라고 말했다.

자료 : “용인 흥덕에 친환경 하수처리장 조성”, 머니투데이(2007.8.20).

<주민기피시설 입지 성공사례의 교훈>

수원시 연화장은 장례식장 운영권을 지역주민에게 제공함으로써 신속한 갈등 해결이 가능했다. 프랑스 Civaux 원자력발전소는 수익을 국가와 지역이 반반으로 나누는 파격적 인센티브가 특징이다. 이천시, 제천시, 전주시, 무안군은 주민지원사업비를 먼저 내걸고 주민이 스스로 유치를 신청하는 주민공모제를 도입해 해결했다. 경기도 광명시와 서울시 구로구는 각기 쓰레기소각장과 하수처리장을 공동으로 이용하여 건설비 절감 등 상당한 효과를 거두었다. 울산시 북구와 미국의 덴버시는 시민배심원·중재기관을 통해 원만한 합의에 이르렀다.

시사점	사 례	갈등해결
과감한 인센티브	수원시 연화장	<ul style="list-style-type: none"> · 장례식장 운영권을 지역주민에게 제공 · 수원시민에게는 매우 저렴한 가격으로 이용 · 지역기반시설 확충 (고 노무현 대통령 화장)
	전북 전주시 전남 무안군	<ul style="list-style-type: none"> · 주민사업기금을 마련하여 주민공모 · 지역개발사업(도로포장, 창고시설, 목욕탕 등) 지원 · 지역주민 채용
	프랑스 Civaux 원자력발전소	<ul style="list-style-type: none"> · 원자력발전소 수익을 지역과 국가가 반반으로 나누는 파격적 인센티브가 특징
합리적 비용부담	광명시와 구로구 환경빅딜	<ul style="list-style-type: none"> · 서로 다른 환경처리시설을 공동이용
	경기도 동부권 자원회수시설	<ul style="list-style-type: none"> · 5개 시·군이 협력하여 공동이용·공동분담
	미국 뉴욕시	<ul style="list-style-type: none"> · 공평부담기준(Fair Share Criteria) 적용 시설입지 성공
독립적 중재자의 현명한 역할	울산북구 음식물처리장	<ul style="list-style-type: none"> · 시민배심원단을 통한 중재
	미국 덴버시	<ul style="list-style-type: none"> · 중재전문기관이 이해관계자 중재하고 협상
계획초기단계 주민참여	제천시 자원관리센터	<ul style="list-style-type: none"> · 기존의 입지선정방식의 탈피를 위한 정책채택 · 주민공모, 공청회, 주민협의체 전 과정에 주민참여
창의적 아이디어로 해결	부산시 영락공원	<ul style="list-style-type: none"> · 진입로 변경으로 주민피해문제해결 및 접근성 용이
	용인시 친환경 하수처리장 등 다수	<ul style="list-style-type: none"> · 하수처리를 지하에 설치하여 시설물의 거부감을 없애고 지상에 주민편의시설 조성

Ⅲ. 경기도 시사점

님비 현상은 지역이기주의라는 사고부터 전환

- 님비는 부정적인 측면도 있지만 긍정적인 의미와 함께 문제해결의 단초
 - 님비는 민주적으로 정당한 소통권한⁷⁾
 - 기피시설에 대한 의사 표현은 알 권리, 선택할 권리, 보상받을 권리 세 가지 권리를 포함⁸⁾
 - 님비는 사업지연 등 단점도 있지만 문제해결의 출발점⁹⁾임을 인식해야

서울시는 경기도 피해지역에 적극적으로 지원해야

- 고양시 소재 서울시 장사시설로 인한 피해액은 1조 3천억원으로 추정되어 보상체계의 수립이 시급
 - 주민기피시설이 입지해야 하는 곳과 실제 입지한 역외지역 간 경제적 비용/편익의 불일치가 발생하므로 보상체계 마련이 갈등 최소화의 대안
 - 경기도는 비자발적 비용 부담 증가, 반대로 외부에 전가한 서울시는 편익이 증가하고, 시간이 지날수록 이 편차는 더 크게 발생

7) “소통권력은 행정권력이 부당하게 생활세계를 침범하는 것에 대해 그것을 방어할 수 있는 영향력을 행사할 수 있다. 하버마스(2007)는 이러한 소통권력이 민주적 정당성의 원천이라고 보았다.” 김현희·이인규(2011). “지역갈등 해결과 사회적 합의 길”, 『한국사회』, 제12집 1호.

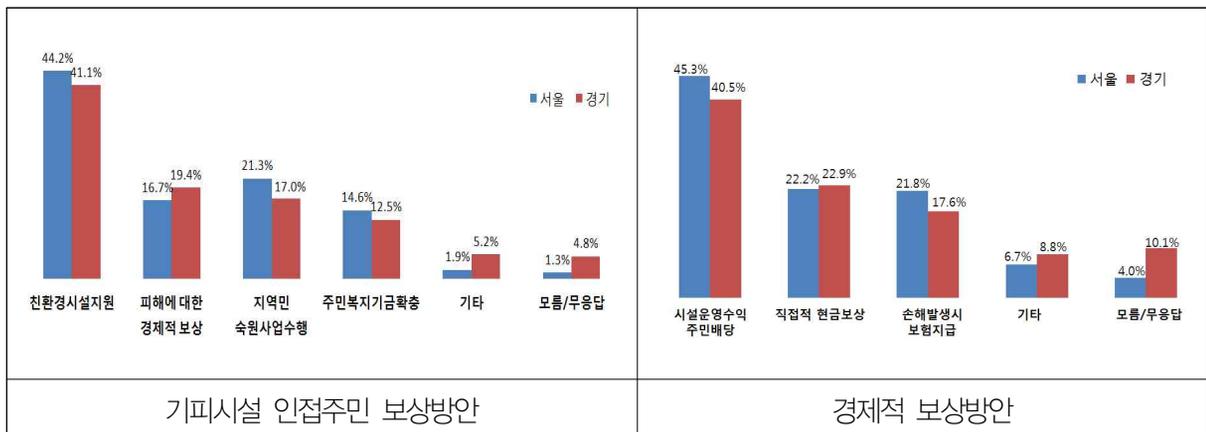
8) 신창현(2010). 『지자체 역외기피시설 갈등해결 방안』(발표자료).

9) McAvoy, G.E.(1988). “Partisan probing and democratic decision-making : Rethinking the NIMBY syndrome”, *Policy Studies Journal*, 22(2), pp. 141-161.

서울시의 적절한 보상은 경기도민 뿐만 아니라 서울시민도 찬성

- 경기도 소재 서울시 소유의 주민기피시설에 대해 서울시민들을 대상으로 한 설문조사에서 인접주민 보상에 55.3%가 찬성
- 직접적 현금보다는 친환경시설 지원, 지역민 숙원사업 등 지역발전과 공동체 복원에 초점을 두어 보상
- 시설운영 수익을 주민에게 배당하는 방식에 40.6%가 찬성하는 것으로 나타나 운영권 제공 혹은 운영수익 배분 등 새로운 보상모델 도입

<보상에 대한 경기도민·서울시민의 인식>



자료 : 경기개발연구원(2010). 『경기도 소재 서울시 소유 기피시설에 대한 주민 인식조사 보고서』.

협상절차, 주민지원 등 제도 개선 및 보완도 필요

'공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 보완 및 강화

- 현재의 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'을 법률로 격상
 - 2007년 대통령령으로 제정된 '공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 규정'은 제도의 실효성과 추진력에 한계가 있다는 지적이 꾸준히 제기

- 사회통합위원회는 국가·부처·지자체가 수행해야 할 갈등 관리 체계 구축을 위해 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 법률' 제정 추진
- 협상뿐만 아니라 시간의 변화에 따른 재협상에 대한 제도적 보완도 필요
- 경기도 소재 서울시 주민기피시설에 대한 갈등은 시간에 따라 갈등 양상이 달라지므로 협상-협상의 파기 및 수정-재협상 등에 대한 절차 필요

'장사 등에 관한 법률'의 보완

- '폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률'에 비해 구체성 결여
- '장사 등에 관한 법률'에 입지선정 절차, 주민지원기금 조성 의무화, 영향지역의 지원에 관한 내용 보완

<'폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률' 주민지원에 관한 조항>

제21조(주민지원기금의 조성)
 ① 폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역의 주민을 지원하기 위하여 주민지원기금을 조성하여야 한다. ...
 제22조(주민지원기금에 의한 주변영향지역의 지원)
 ① ...주민지원기금은 주변영향지역 주민의 소득향상 및 복리증진을 지원하기 위한 사업에 사용하여야 한다.
 ② ...지원사업의 종류와 금액은 직접 영향권과 간접 영향권별로 달리할 수 있다.
 ③ ...지원은 주변영향지역의 주민이나 가구별로 할 수 있다.
 ④ ...지원사업의 종류, 지원기준·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기피시설 문제해결의 핵심은 주민참여, 독립적 중재, 인센티브

- 초기 단계부터 지역 주민이 참여해야 지역공동체의 가장 적실한 관심사 반영 가능
- 현재 주민의견 수렴을 위한 공청회, 설명회 등이 법제화되어 있으나 형식적 참여에 그쳐 주민 의사 반영에 한계

- 합의회의, 시민배심원제도 등 참여적 의사결정기법을 활용하고 교육훈련 프로그램을 지원하여 주민의 참여와 역량 제고

□ 갈등주체간의 비대칭의 문제 해결을 위해 독립적 중재자의 역할 중요

- 분쟁의 문제와 그 결과에 아무런 이해관계를 갖지 않는 중립적인 제3자가 협상을 조정할 경우 절차적 합리성과 결과의 공정성 확보
 - 중재자를 통해 편익과 비용의 분담, 정보공개와 공유, 신뢰성 제고 가능
- 특히 협상과정에 익숙하지 못한 이해당사자에게 정보의 제공, 협상기준과 원칙에 대한 학습 등을 통해 신뢰 제고
- 경기도와 서울시 간의 갈등해소를 위해서는 수도권광역경제위원회와 같은 기구가 중재자의 역할을 하는 것도 한 방법

<임진강 도립공원 지정시 중재자 역할 사례>



경기개발연구원은 경기도가 의뢰한 연구과제에서 주민이 반대하는 도립공원 지정에 대해 중재자 역할을 실천했다.

- 1단계 : 커뮤니티 디자인 수법의 적용에 대해 공공(경기도)설득
- 2단계 : 구체적인 추진과정에 대해 전문가와 공무원 학습
- 3단계 : 갈등관리 전문가로부터 교육과 토론
- 4단계 : 취지와 일정을 통보하는 주민설명회
- 5단계 : 관련된 일반적·전문적인 정보를 알리는 설명회
- 6단계 : 주민들의 자유로운 의견 개진(주민이 주도)
- 7단계 : 일반적으로 해온 공청회 개최
- 8단계 : 계획 대안들에 대한 협상단계

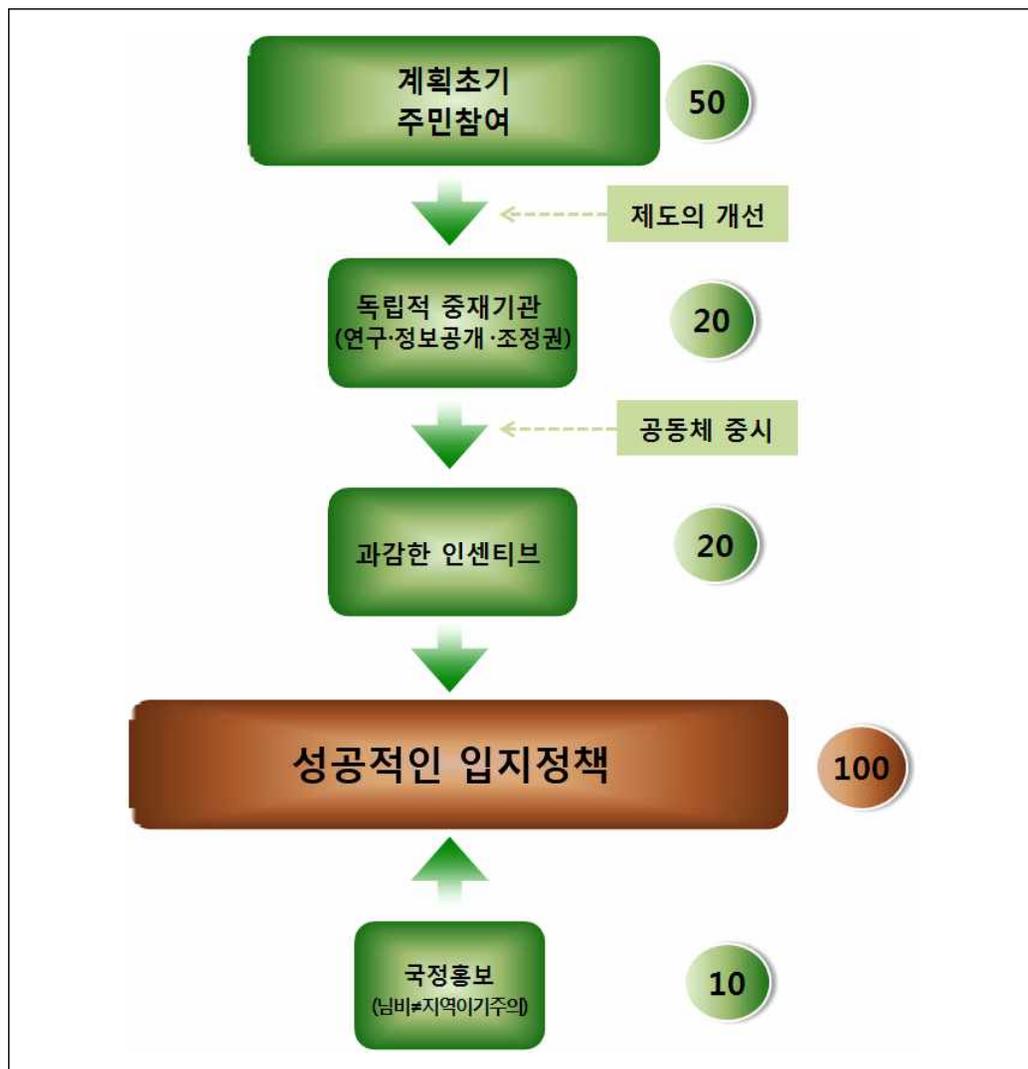
자료 : 경기개발연구원(2009). 『임진강 합류부 도립공원 지정 타당성』, 경기도.

□ 주민기피시설의 설치와 운영으로 인한 지역·집단 간의 합의된 비용분담이 갈등해결의 핵심

- 최근의 성공사례들에 의하면 시설 입지지역 피해에 대한 과감한 인센티브 제공이 합의도출에 결정적 역할

- 경기도 동부권의 자원회수시설은 당초 주민반대로 무산되었으나 5개 지자체가 협력하여 건설비와 운영비를 분담하고 주민지원사업비를 조성함으로써 성공
- 수원시 연화장은 지역주민에게 장례식장 운영권을 부여함으로써 단기간에 입지, 지역주민 역시 세대별 주주로 참여하여 운영회사를 설립

<주민기피시설 입지 성공을 위한 핵심과제>



주 : 그림 오른쪽 수치는 주관적 판단에 의한 중요도를 백분율로 표현.

자료 : 경기개발연구원(2012).

【 경기도 소재 서울시 주민기피시설 현황 】

구 분	종류(개)	명칭(위치, 설치연도)
장사 시설	화장장(1)	벽제 승화원(고양 '70)
	공설묘지(4)	용미리 제1묘지(파주 '63), 용미리 제2묘지(파주 '73) 벽제리묘지(고양 '63), 내곡리묘지(남양주 '68)
	봉안당(7)	벽제 제1, 제2 추모의집(고양 '95, '97) 용미리 추모의집 분묘형, 벽식 2곳, 건물식(파주 '98, '99, '00, '02) 효원납골공원(화성 '04 계약)
	자연장지(1)	용미리 제1묘지(파주 '08)
환경 시설	하수시설(1)	난지물재생센터(고양 '85)
	분뇨시설(1)	난지물재생센터(고양 '88)
	폐기물처리시설(1)	마포구폐기물처리시설(고양 '01)
	음식물처리시설(1)	서대문구 음식물류 폐기물처리시설(고양 '96)
사회 복지 시설	노숙인시설(1)	양평 재활쉼터(양평 '00)
	장애인시설(13)	성분도복지관(광주 '87), 삼육재활원(광주 '88), 한사랑마을(광주 '88) 한사랑 장애영아원(광주 '97) 에덴하우스(파주 '98), 교남 어유지동산(파주 '00) 석암베데스다요양원(김포 '86), 석암재활원(김포 '88) 석암베데스다아동요양원(김포 '96), 라파엘의집(여주 '91) 송천한마음의집(남양주 '04), 생수의집(포천 '05), 가평 루디아의 집(가평 '07)
	노인요양시설(6)	정원노인요양원(파주 '89), 정원치매노인요양원(파주 '96) 순애시니어타운(고양 '91), 순애노인전문요양원(고양 '99) 엘림요양원(군포 '88), 영보노인요양원(용인 '05)
	정신요양시설(6)	용인정신병원(용인 '87), 백암정신병원(용인 '95), 영보정신요양원(용인 '05) 서울정신요양원(양주 '86), 축령정신병원(남양주 '97) 고양정신병원(고양 '99),

자료 : 김희연 외(2010). 『기피시설 주변지역 주민피해 실태조사 및 지원방안』, 경기개발연구원.