



방사성폐기물관리사업과 지역개발

1993년 8월 18일 / 중소기업회관

서울대 인구 및 발전문제연구소

# 住民忌避施設 建設을 위한 合意導出方案

김 성 수

대한YMCA연맹 환경사업부장

장폐수와 농업활동의 결과 배출되는 농약과 비료, 생활하수, 축산폐수, 골프장의 농약, 가두리 양식장의 사료와 분뇨, 산업폐기물에서 용출되는 카드뮴, 납, 수은, 시안 등 무서운 중금속과 기타 생활폐수에서 나오는 수많은 오염물질들이 정화되지 않은 채 식수원인 강으로, 호수로 마구 흘러들고 있다.

그러나 우리나라의 하수처리량은 1991년 현재 28%밖에 되지 않으며, 유독한 산업폐기물을 처리하는 특정폐기물매립장은 공공 2개소(화성사업소, 온산사업소)와 민간 3개 업소(유봉, 여천, 재성)에 불과한 실정으로서 커다란 문

제 가운데 하나로 지적되고 있다.

그리하여 신정부는 해양환경보전을 위해 6개의 권역별로 수산물폐수처리장 및 선박폐유저장처리시설 설치 등의 사업을 벌이고, 이와 병행해 내륙에도 4대강 수계에 96년까지 75개의 하수처리장 증설사업을 계획하고 93년 한 해 동안 상수취수원지역 12곳의 처리장을 완공하는 등 대대적인 하수, 분뇨, 축산폐수, 공단폐수처리시설을 완료시키겠다고 밝혔다.

## 기피시설 입지 주민의 반발

그러나 1991년 가을 난지도 쓰레기매립장의 메탄가스 폭발, 1

992년 3월초 산업폐기물처리장 화성사업소 주변에서의 어패류 집단 폐사, 전국 대부분의 단순매립하는 쓰레기매립장에서 나오는 침출수로 인한 지하수 오염과 토양오염, 쓰레기소각장에서 내뿜는 연기에 함유된 다이옥신 등 발암성 중금속에 의한 피해 등 최근 몇 년 사이에 일어난 각종 폐기물에 의한 위험과 사고에 따른 수질, 대기오염, 토양오염과 인근 주민들의 공해병 발생, 기형아 출산 등 심각한 사회문제가 야기되었다.

이것은 결국 주민들이 자신들이 사는 지역에 분뇨처리장을 비롯한 하수종말처리장, 축산폐수처리장, 쓰레기 매립장, 쓰레기소각장 등 이른바 주민기피시설 또는 혐오시설이라 부리는 「위생처리시설」의 입지를 결사반대하는 원인으로 작용하였다.

지난 90년 말부터 우리 사회를 떠들썩하게 했던 안면도 방사성폐기물관리시설 건설을 반대하는 주민들의 결사적인 집단행동, 지난 93년 5월 중에 있었던 전남 승주군 상사댐 분뇨처리장 설치를 둘러싼 주민들의 강력 항의 등은 아직 기억에 새롭다. 대표적인 혐오시설 유치 반대의 사례인 이 두 사건의 공통점은 중앙정부와 지방정부가 주민들에게 철저히 숨기고 밀실행정에 의해 혐오시설 건설을 추진하다가 결국 탄로나 주민들의 거센 항의에 부딪혔다는 점과, 주민들의 거센 반발

에 밀려 주민기피시설의 건설 추진이 백지화되었다는 점이다.

그러한 일련의 사건을 통해 우리가 얻는 교훈은, 첫째 이른바 환경적으로 건전하고 지탱 가능한 지역사회의 당사자는 중앙정부나 지방정부가 아닌 그 지역사회의 깨어있는 혹은 조직화된 주민들이라는 점이다. 둘째는 중앙정부나 지방정부의 횡포를 막기 위해서 지방자치제도의 확립이 시급하다는 점이다.

흔히 환경적인 입장에서 혐오시설을 자기가 사는 지역에 두지 않으려는 것을 NIMBY(Not In My Backyard, 내 집 뒷뜰에는 안된다) 현상, 즉 지역이기주의로 몰아세운다. 사회 전체로 보면 이러한 위생처리시설은 반드시 필요한 시설이면서도 정작 받아들이겠다는 지역이 없으면 민주주의나 지방자치가 오히려 국가적으로 해악을 미치는 것이 아닌가 의문을 제기하기도 한다.

그러나 지금까지의 경제개발모델이라는 것은 다른 지역의 환경적 희생의 기초 위에서 이루어졌다. 경제개발을 위해 필요한 자원 조달을 위해 특정지역의 환경과 괴를 당연시했고, 경제개발의 결과로 나타난 폐기물은 또 어느 지역에선가 희생을 감수하고 처리해 주어야 한다고 생각해왔다. 공장을 세우면 어느 지역인가 폐기물매립장이 있어야 하고, 원자력발전소를 세우면 또 어느 지역인가 방사성폐기물관리시설이 있

어야 한다고 생각해 왔다.

그러나 어느 한 국가, 어느 한 지역, 또는 어느 한 개인이 잘 살기 위해서 다른 국가와 지역과 개인에게 어떠한 희생을 강요해서도 안 된다. 그것은 지금 환경문제의 해결을 위해 기존의 경제개발체제에 대한 대안으로 제기되는 「환경적으로 건전하고 지탱 가능한 개발(ESSD)」이 아니다.

이러한 전제하에서, 그렇다면 주민 기피시설 건설을 위한 주민 합의를 도출하기 위해서 어떠한 노력을 기울여야 할까? 특히 현재 혐오시설의 건설과 관리는 지방자치단체에서 맡아서 하고 있는 만큼 주민기피시설의 건설에 어떠한 노력을 경주해야 할까?

## 폐기물의 감량화

### 환경교육과 재활용 캠페인

사후 정화보다는 폐기물의 발생량 자체를 억제하는 것이 우선되어야 한다. 첫째, 오늘날 쓰레기문제와 그로 인한 환경오염의 문제는 대량생산과 대량소비체제에서 비롯된 것인 만큼 최대한으로 자원소모(소비)를 줄이고 자원의 재사용과 재활용을 목적으로 하는 지역별 환경교육과 재활용 캠페인을 전국적 차원과 지역적 차원에서 전개한다. 둘째, 분리수거 및 재활용 실천을 강화한다. 셋째, 쓰레기 배출량에 따라 수수료를 내는 중량제 도입으로 쓰레기 감량화를 유도한다.

### 공장 및 기업의 산업폐기물

① 오염물질 총량의 규제를 강화한다.

② 폐수 배출업소에 대한 지도와 단속을 강화한다.

③ 재활용 기술개발 및 폐수처리기술개발을 촉진하고 세제와 금융지원을 강화한다.

④ 일정규모 이상 자기처리를 의무화한다. 폐기물 처리에 드는 비용은 오염저부담원칙에 입각 오염배출지가 지불하도록 하며, 공장과 기업 내에서 일정규모 이상은 자기처리함으로써 폐기물의 양을 줄인다.

⑤ 유해폐기물을 발생시키는 기술도입을 금지한다. 기업의 화학물질 활용을 억제하기 위해 화학물질사용과 방출에 대해 세금을 부과토록 한다. 이러한 세금으로 모아진 기금은 지역사회가 지역 내에 기술자와 과학자들을 고용, 환경을 연구하고 평가하는 일, 시민들이 산업시설을 항시적으로 감시하는 일, 그리고 기업이 화학물질을 처리하는 데 따른 정보전산화 등에 사용토록 예치한다.

⑥ 재활용이 안되고, 써지 않으며 재사용이 불가능한 일회용품 등 쓰레기 과다유발 상품의 생산과 소비를 금한다.

⑦ 원자력발전소 건설 대신 재생 가능한 대체에너지 기술을 연구, 개발하는 데 필요한 재정적 투자를 늘인다.

⑧ 배출부과금제, 폐기물 회수

처리비용 예치금제, 환경개선부담금제 등 폐기물 관련 현행법을 효과적으로 집행하고 운용한다.

### 안전한 처리기술개발 및 개선

기존 시설의 노후화와 새로운 위생처리시설의 불량시공, 그리고 새로운 오염원에 대처할 수 있는 처리방법이 발달하지 못함으로써 지역생태계와 주민의 건강에 치명적 영향을 미칠 가능성은 지역 주민들이 자신들의 지역에 혐오시설이 들어오지 못하게 결사 반대하는 이유 중의 하나이다.

우리나라의 환경기술 수준은 매우 낙후되어 있고, 폐기물처리 부분도 마찬가지이다. 선진국을 100%로 했을 때, 폐기물 소각 기술은 20-30%, 매립 등 단순기술은 60-80% 수준인 것으로 평가되고 있다. 이러한 기술수준으로 위생처리시설을 유치하도록 주민들을 설득하기란 불가능하다.

따라서 관련 기술수준을 높이는 한편, 쓰레기 매립지의 차수막과 차단벽, 지하수 감시우물 설치, 분뇨처리장의 악취제거시설, 쓰레기 소각장의 공기오염방지시설 설치 등 위생처리장 주변 환경오염방지대책을 완벽하게 마련하고 사후 관리 감독체제 또한 강화함으로써 주민들로부터 위생처리시설에 대한 신뢰를 획득하는 것이 무엇보다 필요하다.

### 환경정책의 전환

주민들을 잘 설득해서 혐오시설을 유치·건설할 경우, 그 지역 시장, 군수 등에게는 가산점이 주어져 영전의 기회가 부여된다. 따라서 지방정부의 경우 그 지역의 생태학적인 고려나 주민들의 의사에 관계없이 어떻게 해서든 그러한 혐오시설을 유치하려고 하고 과정에서 주민의 의사를 묻지 않고 밀실행정에 의해 정부 독단으로 은밀하게 추진하려다 주민들의 반대에 부딪히는 것이 지금까지의 행정관행이었다.

그러나 주민들에게는 중앙정부 및 지방정부가 실시하는 정책이 무엇이고, 주민 자신과 거주지역에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해 알 권리가 있다. 또한 그것이 자신에게 불리하거나 지역사회에 바람직하지 못하다고 생각하면 자치단체의 행정에 참여하여 시정할 권리도 있다. 이처럼 주민의 알 권리를 충족시키고 참여의 권리를 보장하기 위해 행정에 대한 각종 정보를 공개해야 한다. 주민들이 행정에 참여하고자 하고 그것이 제도적으로 보장되어 있다 해도 정보가 없다면 실질적인 참여가 불가능하다.

정보공개는 주민주권의 이념을 실현하기 위한 행정민주화실현의 방법이고, 비밀과 은폐행정이라는 관료제 병폐를 치유하는 가장 효과적인 방법의 하나라는 평가도 있다.

발생된 폐기물의 저장과 수송, 처리 및 최종 처분지를 포함하여 각종의 혐오시설의 설치와 건설 추진 과정에 있어서 주민들에 대한 정보공개 원칙은 반드시 적용되어야 한다. 정부 당국이나 지방당국의 배타적 통제하에서 이루어질 경우 주민들의 거센 반발에 부딪힘은 불가피하다.

### 주민참여의 확대

도시계획이나 재개발 등 지역개발사업 뿐만 아니라 주민 기피시설의 지역 유치는 주민들의 생활과 이해관계에 직접 관련되므로 정책형성단계에서 주민참여 기회를 확대해야 한다. 특히 혐오시설의 경우 공개행정을 통해 피해를 최소화할 수 있는 방향에서 위치가 선정되어야 하며, 그 지역에서 발생하는 폐기물은 그 지역 안에서 처리하는 원칙이 견지되어야 주민들로 하여금 설득력을 획득할 수 있을 것이다. 가령 현재와 같이 도시에서 발생한 폐기물을 지방(또는 낙후된 타지역)에 전가시키는 식의 중앙집권적 발상은 폐지되어야 할 것이다.

### 지방화시대에 걸맞는 주민참여

행정과정에 주민들이 실질적으로 참여할 수 있는 제도 개선과 더불어 주민들과 대화하려는 자세를 견지해야 하며, 이는 행정정보를 공개하려는 노력과 병행되어야 한다. 그럴 경우 정책결정이

밀실행정으로 인해 정책결정 사후에 이루어지는 집단저항적 시위 등이 사라지게 될 것이다.

① 각종 「심의회」나 「위원회」를 최대한 활용하여 주민의사를 수렴한다.

② 제도화된 공청회 등 법적으로 보장된 의사전달 통로를 통해 주민의견을 청취하고 제안된 주민의견을 수렴한다.

③ 주민집회, 주민토론회(Community Forum), 주민간담회 등을 개최하고 활성화하여 주민여론의 합의를 유도한다.

④ 시민의식조사 또는 주민의식실태조사를 실시하여 결과를 계획에 반영한다.

⑤ 「종합정보센터」 등과 같은 주민에게 정보의 제공은 물론 시정에 관한 주민의견을 수집하는 창구를 별도로 신설한다.

### 환경영향평가에 주민의사 수렴

환경오염을 유발하고 지역생태계나 지역공동체에 악영향을 끼칠지 모를 모든 계획은 반드시 환경영향평가를 실시해야 한다. 이러한 사전 환경영향평가에 주민들과 민간단체, 주민들이 선임한 전문가집단을 참여시켜 주민의사를 적극 수렴해야 한다.

지난 93년 2월 임시국회를 통과한 환경영향평가법에서는 주민요구시 반드시 공청회를 개최하여야 한다는 조항과 평가서의 검토시 주민이 추천하는 전문가의 의견을 반드시 들도록 하는 조항

등이 삽입되어 있다는 점 등은 주민참여의 보장이라는 측면에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있지만, 그 과정 자체가 사업수립의 초기단계가 아닌, 사업수립 완성단계라는 점에서 여전히 한계가 존재하고 있으며, 또한 지역주민과의 분쟁발생시에 적절한 해결방안이 제시되지 못함으로써 신속한 분쟁처리는 물론 효율적인 환경관리에 많은 어려움이 예상되고 있으므로 보완조치가 필요하다.

뿐만 아니라 화성폐기물처리장의 확정과정에서처럼 환경영향평가가 단순한 요식행위가 되어 부적합지역으로 판정되었음에도 불구하고 건설을 강행하는 구시대적 관행은 시정되어야 한다.

## 모니터링 체제의 구축

### 행정감시관제의 도입

행정감시관제 또는 시민옴부즈만제도는 스웨덴, 미국 등 구미선진국에서 운영되고 있는 제도로써, 공정하고 중립적인 제3자적 입장에서 행정을 감시하고, 주민의 고충을 신속, 간편하게 처리하며, 행정집행에 대한 개혁을 제언하는 제도이다.

자치단체의 발전과 지역발전 및 주민생활의 보장은 행정의 끊임없는 시정조치와 개혁의 요구가 투입(Input)되고 이를 실천함으로써 기능하므로 각 자치단체 스스로의 부단한 개선노력과 함께 외부에 객관적인 감시자를

두고 그를 통해 스스로의 모습을 투영해보려는 자세가 필요하며 여기에 행정감시관제 또는 시민옴부즈만제도의 유용성이 있다.

감시관은 지방행정에 뛰어난 식견을 가진 시민으로 지역사회 주민으로부터 신망을 받는 사람들도 구성하고, 직무 집행에 있어 어떠한 기관에도 지시받지 않으며 독립성이 보장되어야 한다.

주민들의 민원은 서면 접수를 원칙으로 하되 구두 또는 면접도 가능토록 하며, 사건에 관련된 문서, 기록, 자료의 열람, 관계자로부터의 사전청취 및 실시조사, 자치단체의 장 및 전문기관에 대한 조사, 감정분석의 의뢰 등을 할 수 있도록 한다. 주민들의 민원에 충분한 사유가 있을 때 그 처리에 응하고, 개별사건의 시정조치 및 포괄적 행정조치에 대한 의견 표명과 권고의 권한을 부여한다.

시정명령에 강제권은 없으나 잘못된 행정조치에 대해 시정이나 개선조치에 응하지 않을 경우, 지역신문 또는 중앙일간지의 옴부즈만란을 설치, 기고를 통해 전국적인 여론화를 도모할 수 있다.

### 종합환경감시체제 구축

지역주민대표로 구성된 환경감시단을 구성한다. 정보를 공유하고 모니터링, 고발, 연대행동을 통합해낼 수 있는 압력단체를 조직하기 위해 지역별, 권역별 네트워크 형성을 촉진하고 지역별, 권역별 감시체계를 가동한다.