

주변지역 지원법제들에 대한 입법정책적 검토

Review on the Legislative Policy for the Legal System of Neighboring Area Supporting

김 동 련*

Kim, Dong-Ryun

목 차

- | | |
|--------------------|--------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 주변지역지원법제의 개선방안 |
| II. 주변지역 지원법제 현황 | V. 결 론 |
| III. 주변지역지원법제의 문제점 | |

도시의 급격한 발전과 인구의 집중화 현상으로 인해 주민들의 생활에 필수불가결한 요소들이 증가하기 시작했다. 즉 방사성폐기물처분장, 쓰레기 처리시설, 분뇨 및 하수처리시설, 추모시설(화장장, 납골공원 등), 폐기물처리시설, 송전탑시설 등 생활시설들이 대표적이라 할 수 있다. 그러나 이런 시설들은 주민들에게 편익을 제공하는 시설임과 동시에 시설입지지역은 지가하락, 악취, 환경오염 등의 위험을 초래하여 기피시설이라는 양면적인 특징을 가지고 있다.

기피시설은 효율적인 관 주도형으로 진행되었으며 다양한 갈등과 분

투고일 : 2015. 7. 24. 심사회의일 : 2015. 8. 4. 게재확정일 : 2015. 8. 12.

* 신안산대학교 경찰경찰행정과 교수, 법학박사

Prof, Security Police Administration, Shin-Ansan University

쟁을 양산하였다. 질적으로도 고질화·장기화됨으로써 사회 전체의 수준에서 사회적 거래비용이 감당하기 어려울 정도로 증가하게 되었다.

따라서 정부는 이를 해결하기 위한 법치행정의 일환으로 각종 법률을 제정하였다. 대표적으로 댐건설지원법, 발전소주변지역지원법, 송전설비주변지역지원법, 방폐물유치지역지원법, 폐기물시설축진지원법이 있다. 각 개별 법률들은 개별적 사례에 맞게 제정되다보니 법률간·구성원간·지역간의 갈등을 유발하게 되었다. 특히 손실보상에 대한 지원법으로써의 성격상 더 많은 이득을 얻고자 하는 경향이 증가하면서 갈등이 심화되었다.

이런 갈등해결을 위해 공정한 절차진행과 형평성에 알맞은 지원제도를 구축할 필요가 있으며, 본 논문에서는 입법정책적 방안으로서 세 가지를 제안하고자 한다. 첫째, 기피시설에 대한 국민의 인식전환, 둘째, 계획확정절차의 도입, 셋째, ‘주변지역지원에 관한 기본법(안)’을 제안하고자 한다.

[주제어] 기피시설, 소통, 주변지역, 주민지원, 계획확정절차, 입법정책

I. 들어가는 말

도시의 급격한 발전과 인구의 집중화 현상으로 인해 주민들의 생활에 필수불가결한 요소들이 증가하기 시작했다. 즉, 쓰레기 처리시설, 분뇨 및 하수처리시설, 추모시설(화장장, 납골공원 등), 폐기물처리시설, 송전탑시설 등 생활시설들이 필요하게 되었다. 그러나 이와 같은 시설들은 주민들에게 편익을 제공하는 시설임과 동시에 지가하락, 악취, 환경오염, 누출에 대한 초초함 등의 위험을 초래하는 시설이라는 양면적인 특징을 가지고 있다.

이에 이런 시설들이 입지하려고 할 때 주민들은 결사적으로 반대를 하며 정부에서는 온갖 방법을 동원하여 시설을 설치하려고 노력한다. 이로 인해 주민과 중앙정부, 중앙정부와 지방자치단체, 주민과 지방자치

단체간의 견해 대립 및 행정업무에 손해가 발생하고 있다. 부안 방사성 폐기물처분장(이하 ‘방폐장’이라 한다), 하남시 화장장, 밀양 송전탑, 제주해군기지, 수원시 광역화장장 설치 등이 대표적 사례이다. 대부분은 실패한 국가정책이지만, 일부 국가정책은 현재 진행되고 있다.

우리는 이런 시설들을 기피시설(또는 비선호시설)이라고 한다. 기피시설을 설치하기 위한 다양한 방법이 논의되고 있으나 법률로 제정하는 것을 정부에서는 선호하고 있다. 이는 법치행정의 원리에 합치하기 때문인듯 하다. 즉, 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률(이하 댐건설지원법이라 함.),¹⁾ 발전소주변지역지원에 관한 법률(이하 발전소주변지역지원법이라 함.), 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률(이하 송전설비주변지역지원법이라 함.), 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법(이하 방폐물유치지역지원법이라 함.), 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(이하 폐기물주변지역지원법이라 함) 등이 해당 시설을 설치하기 위한 방안으로 제정되었다. 그러나 법률 제정이 주민이나 국민을 보호한다는 측면과 입지선정을 효과적으로 실시할 수 있다는 측면에서는 유효할 수 있지만, 법률간의 형평성 문제, 이해관계 대립 등의 문제가 나타나게 되었다.

이에 본 논문에서는 이러한 기피시설이 입지할 경우에 관련한 입법례, 기피시설에 대한 종류, 사례를 분석하고 입법정책적 측면에서의 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 본 논문에서 약칭 표시를 법제처에서 제시하고 있는 형태로 사용하지 않는 것은 이하의 기피시설 유치를 위한 주민 지원에 관한 법률로써 지원제도가 부각되어야 한다고 생각됨에 따라서 이를 약칭으로 사용하기로 함.

Ⅱ. 주변지역 지원법제 현황

1. 주변지역 법제의 의미

주변지역 지원법제의 경우 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관이 일정한 국책사업 시행으로 인하여 그 지역의 주민들에게 불이익을 줌으로써 이를 보전해 주기 위한 근거를 마련하기 위해 제정되는 법률이라고 할 수 있다.²⁾ 주변지역 지원법제는 크게 주변지역에 대한 지원과 주민지원 제도를 담고 있다. 여기서 주변지역이란 기피시설의 설치로 인하여 환경상, 사회적으로 영향을 받게 되는 주변지역을 의미한다(폐기물주변지역 지원법 제17조 제1항, 송전설비주변지역지원법 제2조 제2호, 발전소주변지역지원법 제2조). 주민지원이란 토지수용, 사용제한 등 재산권 행사에 대한 제한이나 생활상의 불편을 겪게 되는 주민에 대한 지원제도를 의미한다.³⁾

주변지역 지원법제는 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법, 댐건설지원법, 발전소주변지역지원법, 주한미군 공영구역주변지역 등 지원 특별법, 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 등 다양한 지원법제들이 존재하고 있다. 하지만 본 논문에서는 주변지역에 대한 주민지원 법제를 중심으로 하고자 한다. 따라서 댐건설지원법, 발전소주변지역지원법, 송전설비주변지역지원법, 방폐물유치지역지원법, 폐기물주변지역지원법을 분석하여 문제점과 개선방안을 도출하고자 한다.

2) 최환용, “주민지원제도의 법률적 검토와 주민협정의 적용가능성”, 서울법학 제16권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2009, 198쪽.

3) 최환용, 위의 논문, 199쪽.

2. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률

2.1 제정배경

댐건설지원법은 1999년 9월 7일 제정되어 2000년 3월 8일 시행되었으며, 동법은 2000년대의 용수수요증가에 대비하여 수질원을 안정적으로 확보하기 위해서는 한정된 수질원을 체계적으로 개발하고 댐을 지속적으로 건설하여야 하나, 현행 특정다목적댐법은 그 적용대상이 다목적댐에 한정되어 있을 뿐만 아니라 댐주변지역주민에 대한 지원이 불충분하여 댐의 지속적인 건설을 촉진하기에는 미흡하므로 특정다목적댐법을 폐지하고, 그 대신 댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률을 새로이 제정하여 모든 댐을 대상으로 하는 댐건설장기계획을 수립하여 수자원을 종합적·체계적으로 개발할 수 있도록 하는 한편, 댐주변지역주민에 대한 지원을 확대함으로써 댐건설을 촉진하려는 것이다.⁴⁾

2.2 주요내용

댐건설지원법은 총 5장으로 구성되어 있으며, 제1장 총칙에는 정의와 적용범위를 규정하고 있다. 제2장에서는 댐건설과 관리, 제3장에서는 댐건설 지역주민에 대한 지원체계를 구축하고 있다. 제4장과 제5장은 보칙과 벌칙으로 규정되어 있다.

2.2.1 적용범위

이 법은 다목적댐과 국토교통부장관, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사, 시장, 군수가 생활용수·공업용수 또는 환경개선

4) 사득환, “한국의 댐건설정책과 주민분쟁 해결-주변지역 영향 및 주민지원사업과 관련하여-”, 한국정책연구 제4권 제1호, 한국정책학회, 2004. 5, 207쪽.

용수의 공급이나 홍수 조절을 위하여 건설하는 댐에 적용한다.

2.2.2 댐건설장기계획 수립

국토교통부장관은 수자원을 효율적이고 환경친화적으로 개발하기 위하여 10년마다 1. 댐건설의 기본방침, 2. 각종 용수의 수급(需給) 전망, 3. 수계별 댐건설계획(농업용수댐은 저수량이 1천만톤 이상인 것으로 한정한다), 4. 재원조달계획, 5. 입지선정기준, 6. 댐건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안, 7. 그밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 댐건설장기계획을 수립하여야 한다. 또한 국토교통부장관은 댐 건설장기계획에 대한 타당성을 5년마다 검토하여 그 결과를 댐건설장기 계획에 반영하여야 한다.

2.2.3 댐건설 주변지역 지원제도

댐건설 주변지역 지원제도는 댐주변지역정비사업과 댐주변지역지원 사업으로 나뉘고 있다. 댐주변지역정비사업은 댐의 주변지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장은 해당 댐의 건설로 여건이 변할 것을 고려하여 해당 댐 주변지역의 경제를 진흥하고 생활환경을 개선하기 위하여 댐건설기간에 정비사업(이하 “댐주변지역정비사업”이라 한다)을 시행하여야 한다(법 제41조 제1항). 댐주변지역정비사업에 드는 재원은 댐건설사업시행자와 관할 시장·군수 또는 구청장이 부담한다(법 제42조 제2항). 그리고 댐주변지역지원사업이란 댐관리청이나 댐수탁관리자는 댐건설이 완료된 후 대통령령으로 정하는 댐 주변지역의 주민소득 증대와 복지 증진 등을 도모하기 위하여 매년 대통령령으로 정하는 바에 따라 댐 주변지역의 지원사업을 말하며, 필요한 재원은 1. 댐관리청이나 댐사용권자의 출연금, 2. 생활용수댐·공업용수댐의 수도사업자의 출연금, 3. 차입금, 4. 조성된 자금의 운용으로 생기는 수익금의 자금으로 조성한다. 다만, 댐관리청이나 댐사용권자의 출연금과 생활용수댐·공

업용수댐의 수도사업자의 출연금은 제43조에 따른 댐주변지역지원사업의 대상 댐으로 한정한다.

그 외에 댐 주변지역의 친환경공간조성(법 제44조의2), 공공시설 등의 우선설치(법 제44조의3), 공공하수도의 설치(법 제44조의4) 등을 지원하고 있다.

2.2.4 댐건설 지역주민 지원제도

댐건설사업시행자는 수몰이주민 중 정착지에 이주하지 아니하는 자와 세입자 또는 무허가건축물(신고하지 아니하고 건축한 건축물을 포함한다)의 소유자로서 기본계획의 고시일 3년 전부터 해당 지역에 계속 거주하는 자(법시행령 제31조 제2항)에게 댐건설로 인한 실향 및 생활기반 상실 등을 감안하여 이주정착지원금 및 생활안정 지원금을 지급하도록 하고 있다(법 제39조). 그리고 국토교통부장관은 수몰이주민이 원활하게 이주하여 정착할 수 있도록 주택의 신축 등 생활기반을 조성하기 위하여 필요한 경우 주택도시기금법에 따른 주택도시기금을 우선하여 지원할 수 있다(법 제40조 제1항). 또한 직업훈련 실시 등 수몰이주민의 생계지원을 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다(법 제40조 제3항).

3. 발전소주변지역지원에 관한 법률

3.1 제정배경

국민생활과 국가경제발전에 필수불가결한 전원개발사업은 그 사업 규모는 크지만 발전소주변지역에 대한 개발효과는 미미할 뿐 아니라 환경공해 및 안전성 등의 문제로 발전소주변지역주민의 집단민원이 빈발하고 있어 발전사업자로 하여금 발전소주변지역에 대한 지원사업을

시행하게 하여 지역사회와의 협력관계를 조성하도록 함으로써 집단민원을 해소함과 아울러 발전소 건설입지의 원활한 확보와 전력의 안정적 공급을 도모하려는 것이다.

3.2 주요내용

발전소주변지역지원법의 경우 총 4장으로 구성되어 있었으나, 현행 제2장이 삭제되어 3개의 장으로 구성되어 있다. 기존의 제2장은 기금에 관한 장으로 주변지역지원사업기금을 전기사업법에 의한 전력산업기반기금으로 통합하여 주변지역의 지원사업에 소요되는 비용을 동기금에서 부담하도록 함에 따라 지원사업기금에 관한 규정을 삭제하였다(현행 제4조 내지 제8조 삭제 및 법 제10조 제2항). 주요 내용으로는 다음과 같다.

3.2.1 주변지역지원사업심의위원회의 설치

주변지역지원사업심의위원회는 주변지역지원사업심의위원회(이하 “위원회”라 한다.)와 발전소별로 주변지역지원사업심의지역위원회(이하 “지역위원회”라 한다.)를 두고 있다. 위원회의 위원장은 산업통상자원부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로서 주변지역에 대한 지원사업(이하 “지원사업”이라 한다.)을 관장하는 공무원이 되며, 위원은 1) 지원사업과 관련이 있는 중앙행정기관의 국장급 직위에 있는 공무원 중에서 산업통상자원부장관이 지명하는 사람 5명 이내, 2) 발전사업자 또는 해당 사업자를 대표하는 단체의 임원 중에서 산업통상자원부장관이 위촉하는 사람 3명 이내, 3) 지역발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 또는 시민단체(비영리민간단체지원법 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다.)에서 추천한 사람 중에서 산업통상자원부장관이 위촉하는 사람 4명 이내이며, 임기는 2년으로 연임할 수 있다.

3.2.2 지원사업계획의 수립

지원사업계획은 매년 산업통상자원부장관이 수립하며(법 제9조 제1항), 주변지역을 관할하는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 지원사업을 원활히 추진하기 위하여 필요하다고 인정되면 산업통상자원부장관과 협의하여 그 지역의 지원사업에 관한 장기계획을 수립할 수 있다(법 제9조 제2항).

3.2.3 지원사업의 종류

지원사업의 종류는 1) 기본지원사업, 2) 특별지원사업, 3) 홍보사업, 4) 그밖에 주변지역의 발전, 환경·안전관리와 전원 개발의 촉진을 위하여 필요한 사업(조사·연구 활동을 포함한다)으로 구분되어 있다.

3.2.4 기타

지원사업에 드는 비용은 전기사업법 제48조에 따른 전력산업기반기금(이하 “기금”이라 한다)에서 부담한다(법 제13조). 원자력발전소나 수력발전소를 운영하는 발전사업자는 자기자금으로 지원사업을 할 수 있다(법 제13조의2 제1항). 그 외에 지역주민의 우선고용(법 제17조), 지역기업의 우대(법 제17조의2), 결산보고(법 제18조), 보고 및 검사 등(법 제19조) 등을 규정하고 있다.

4. 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률

4.1 제정배경

전력산업에 있어서 필수적인 시설인 송·변전설비의 설치로 인해 그 주변지역에는 잠재적인 사고위험, 경관훼손 및 지가하락 등의 피해가 발생하고 있으나, 현재 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한

사항을 법률에 구체적으로 규정하고 있지 아니하여, 전기사업자가 자체 기준에 따라 사업을 실시하고 있어서 주변지역에 대한 충분한 보상 및 지원이 이루어지지 않고 있는바, 송·변전설비 주변지역에 대한 보상 및 지원에 관한 명확한 근거를 마련하여 지역주민의 재산권을 보장하고 전력수급의 안정을 도모함으로써 국민경제와 지역사회의 발전에 기여하려는 것이다.

4.2 주요내용

본 법은 총 4장으로 제1장 총칙, 제2장 재산적 보상 및 주택매수 청구, 제3장 송·변전설비 주변지역에 대한 지원, 제4장 보칙으로 구성되어 있다.

4.2.1 송변전설비 주변지역설정

보상 및 지원의 대상이 되는 송·변전설비 주변지역, 재산적 보상지역 및 주택매수 청구지역의 범위를 각 전압별로 선로의 최외선을 기준으로 하여 76만 5천볼트 송전선로는 주변지역 1,000m·재산적 보상지역 33m·주택매수 청구지역 180m 이내, 34만 5천볼트 송전선로는 주변지역 700m·재산적 보상지역 13m·주택매수 청구지역 60m 이내의 지역으로 각각 규정하고 있다(제2조).

4.2.2 재산적 보상 및 주택매수청구

송·변전설비의 설치로 자신의 토지와 주택이 재산적 보상지역에 속한 경우에 사업자에게 재산적 보상을 청구(제4조) 및 주택매수의 청구(제5조)를 할 수 있도록 하여 재산권을 보호하고 있다.

4.2.3 주변지역지원심의위원회

송·변전설비 주변지역의 지원에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 산업통상자원부에 주변지역 지원 심의위원회를 두도록 하고 지원사업 계획, 송·변전설비 주변지역의 범위 결정에 관한 사항, 송·변전설비 주변지역에 대한 지원사업의 중단에 관한 사항, 송·변전설비 주변지역에 대한 지원 관련 협의 및 이행 촉진에 관한 사항, 그밖에 송·변전설비 주변지역에 대한 지원을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항에 대해서 심의하도록 하고 있다. 위원회는 위원장 1명을 포함하여 10명 이상의 위원으로 구성하며, 임기는 2년으로 한다.

4.2.4 지원사업계획의 수립

사업자는 매년 주민의 의견을 수렴하여 송·변전설비 주변지역에 대한 지원사업계획을 수립하여야 한다. 사업자는 지원사업계획에 대하여 심의위원회의 심의를 거친 후 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다.

4.2.5 지원사업의 종류

송·변전설비 주변지역에 대한 지원사업으로 주민지원사업, 주민복지사업, 소득증대사업 및 육영사업 등을 실시하도록 한다(법 제8조).⁵⁾ 지원사업의 대상지역이 발전소주변지역지원법 또는 댐건설지원법에 따른 지원사업의 대상지역과 중복되는 경우 해당 대상지역에 대하여는 이 법에 따른 지원을 하지 아니한다. 지원사업에 소요되는 비용은 사업자의 재원으로 부담한다(법 제10조).

5) 법 제8조에서 1. 주민지원사업: 주택용 전기요금 중 일정액을 보조하는 등 주민에게 직접 지원하는 사업, 2. 주민복지사업: 편의증진시설 설치 및 주거 환경 개선 등을 지원하는 사업, 3. 소득증대사업: 주민의 소득 증대를 위하여 주민이 공동으로 운영하는 기업 및 조합, 주민 생산물의 저장·판매 시설 등을 지원하는 사업, 4. 육영사업: 장학기금 적립, 기숙사 제공 등의 사업, 5. 그밖에 송·변전설비 주변지역의 발전, 환경 개선, 안전 관리, 주민의 건강 및 전원 개발의 촉진을 위하여 필요한 사업으로 설명하고 있다.

5. 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법

5.1 제정배경

원자력발전 또는 질병의 진단·치료 등 원자력의 이용과정에서 발생하는 중·저준위방사성폐기물을 안전하고 효율적으로 처리하기 위한 시설의 건설이 시급하나, 중·저준위방사성폐기물처리시설을 유치하는 지역에 대한 제도적인 지원체계가 미흡한 실정이므로 특별법을 제정하여 중·저준위방사성폐기물 처분시설을 설치하는 지역을 관할하는 시·군 또는 자치구에 대한 지원체계를 마련하고 지원내용을 규정함으로써 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 원활한 건설 및 운영을 도모하고 유치지역의 발전과 주민의 생활향상에 기여하려는 것임.

5.2 주요내용

5.2.1 유치지역지원위원회의 설치

설치지역을 관할하는 특별자치도·시·군 또는 자치구의 지역에 대한 지원에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 유치지역지원위원회를 둔다. 위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다. 위원장은 국무총리로 하고, 당연직위원은 1) 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 행정자치부장관, 산업통상자원부장관, 그밖에 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장, 유치지역을 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사, 유치지역을 관할하는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장, 방사성폐기물 관리법 제10조에 따른 방사성폐기물 관리사업자 대표로 하며, 위촉위원은 원자력 관련 지원사업에 관하여 학식과

경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람으로 한다. 위촉위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 임기로 한다. 유치지역지원위원회는 유치지역지원계획에 관한 사항, 유치지역지원 시행계획에 관한 사항, 관리사업자의 지원사업에 관한 사항, 국유재산·공유재산의 대부 등에 관한 사항, 그밖에 이 법에 따른 유치지역의 지원에 관하여 위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항에 대하여 심의한다.

5.2.2 유치지역지원계획의 수립

산업통상자원부장관은 유치지역에 대한 지원을 효율적이고 체계적으로 수행하기 위하여 유치지역에 대한 지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 산업통상자원부장관은 해당 지원계획과 관련된 관계 중앙행정기관의 장, 유치지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장과 미리 협의하여야 한다. 지원계획은 위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

5.2.3 유치지역의 선정

산업통상자원부장관은 주민투표법 제8조에 따른 주민투표를 거쳐 유치지역을 선정하여야 한다. 산업통상자원부장관은 유치지역의 선정계획, 부지조사 결과, 선정과정 등을 공개적이고 투명하게 진행하여야 한다. 산업통상자원부장관은 유치지역의 선정과 관련하여 해당 지역 주민을 대상으로 설명회 또는 토론회를 실시하여야 한다.

5.2.4 유치지역에 대한 지원

산업통상자원부장관은 전기사업법 제12조 제1항 제3호에 따른 원자력발전사업자로 하여금 유치지역을 위한 특별지원금을 관할지방자치단체에 지원하게 할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치지

역으로부터 5킬로미터 이내에 위치하는 곳으로서 다른 시·군·자치구의 읍·면·동에 대하여도 지원금을 지원하게 할 수 있다.

지원금의 규모는 발전소주변지역지원법 제13조 제2항에 따른 원자력 발전소 주변지역에 대한 지원 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하며, 유치지역에 대한 지원사업에 드는 사업비를 확보하고 이를 합리적으로 운용하기 위하여 관할지방자치단체에 유치지역지원사업 특별회계를 설치한다.

관리사업자는 제15조 제2항에 따라 관리사업자에게 귀속되는 수수료의 일부를 재원으로 하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 유치지역에 대하여 1. 전기요금 보조사업, 홍보사업, 육영사업 또는 환경·안전관리사업, 2. 농수산물 관련 지원사업 및 관광진흥사업, 3. 그밖에 위원회가 유치지역의 발전을 위하여 지원이 필요하다고 인정한 사업을 시행할 수 있다.

5.2.5 유치지역 개발에 대한 특례

유치지역의 개발을 촉진하고, 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역 및 지역주민이 유치지역 내에서 시행되는 지원사업의 효과를 최대한 향유할 수 있도록 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역에 대하여 국·공유재산의 대부, 국고보조금의 보조율, 공사 입찰자격 및 지역주민의 우선고용 등에 대한 특례를 규정하고 있다.

6. 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

6.1 제정배경

일상생활 및 산업활동에서 발생하는 폐기물을 처리하는 폐기물처리시설은 각 지역의 필수적인 기반시설일 뿐 아니라 중요한 사회간접자본

시설임에도 지역주민의 반대로 그 설치가 어려워 환경보전 및 국가발전의 장애요인이 되고 있는 바, 이러한 장애를 합리적으로 해소하여 폐기물처리시설의 설치를 촉진시키고 그 시설로 인하여 직접적인 피해를 입는 주변지역 주민을 적극적으로 지원하려는 것이다.

6.2 주요내용

6.2.1 국토와 관련된 계획에 반영

동법은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장 또는 군수는 국토기본법에 따라 도종합계획 또는 시·군종합계획을 작성하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설의 설치계획을 그 종합계획에 반영하여야 하고 이를 도시·군기본계획에 반영하도록 하고 있다.

6.2.2 폐기물처리시설의 입지선정

폐기물처리시설 설치기관은 폐기물처리시설을 설치·운영하려는 경우에는 그 입지선정계획을 결정·공고하여야 한다. 다만, 1) 제5조에 따라 폐기물처리시설을 설치하는 경우 2) 제6조제1항에 따라 폐기물처리시설을 설치하는 경우로서 해당 공동주택단지 또는 택지 외의 지역에서 발생하는 폐기물을 반입하여 처리하려는 양이 그 폐기물처리시설 처리능력의 100분의 50을 초과하지 아니하는 경우에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 입지선정계획에는 처리대상 폐기물의 종류 및 발생량, 폐기물처리 대상지역, 폐기물처리시설의 종류와 규모, 입지선정 기준과 방법이 포함되어야 한다.

폐기물처리시설 설치기관은 제1항에 따른 입지선정계획을 공고한 경우에는 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민대표가 참여하는

입지선정위원회를 설치하여 해당 폐기물처리시설의 입지를 선정하도록 하여야 한다. 여기서 입지선정위원회의 구성은 환경부장관이 설치하려는 시설인 경우, 지방자치단체의 장이 설치하려는 시설인 경우, 수도권 매립지관리공사의 장이 설치하려는 시설인 경우⁶⁾로 구분되고 있으며, 위원장 1인을 포함하여 최대 25명 이내로 구성하도록 하고 있다. 특히 해당 폐기물처리시설이 입지하는 시·군·구에 거주하는 주민 중에서 선정하고, 입지 후보지에 거주하는 주민대표를 1명 이상 포함시키도록 하고 있다.

6.2.3 예상 피해에 관한 분쟁의 조정 등

폐기물처리시설 설치기관은 제11조의3에 따른 폐기물처리시설 설치 계획에 따른 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 그 폐기물처리 시설의 주변지역 주민에게 피해가 발생할 것으로 예상되는 경우에는 이에 대한 대책을 마련하여야 한다.

폐기물처리시설 설치계획에 따른 폐기물처리시설의 설치로 발생할 것으로 예상되는 피해에 관하여 분쟁이 발생한 경우 당사자의 일방 또는 쌍방은 환경분쟁 조정법에 따른 환경분쟁조정위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있다.

6.2.4 시설부지 주민에 대한 지원

폐기물처리시설 설치기관은 해당 폐기물처리시설의 부지에 거주하는 주민에게 폐기물처리시설 설치로 인한 생활기반상실 등을 고려하여 대통령령⁷⁾으로 정하는 바에 따라 지원을 할 수 있다.

6) 자세한 내용은 시행령 별표1 참조.

7) 법시행령 제15조 제2항에서 제1항 제1호에 따른 지원대상자 중 1년 이상 거주한 사람과 제1항 제2호 및 제3호의 지원대상자 중 3년 이상 거주한 사람에 대하여는 가구당 1천만원의 이주정착지원금과 가구 구성원 1인당 200만원의 생활안정지원금을 지급하되, 가구당 총생활안정지원금은 800만원을 초과할 수 없다.

6.2.5 지원협의체의 구성기준 및 기능

폐기물처리시설 설치기관이 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 및 특별자치시·특별자치도·시·군·구의회와 협의하여 구성한다. 지원협의체는 환경상 영향조사를 위한 전문연구기관의 선정, 지역주민을 위한 편익시설의 설치에 대한 협의, 주변영향지역의 주민지원사업에 대한 협의, 주민감시요원의 추천, 그밖에 대통령령으로 정하는 사항의 기능을 한다. 위원회의 구성은 폐기물매립시설의 경우 조성면적이 100만제곱미터 이상인 경우 21명, 미만인 경우 15명 이내로 구성하고, 그 밖의 폐기물처리시설인 경우 1일 처리능력 300톤 이상 15명 이내, 300톤 미만 11명 이내로 구성한다. 지원협의체는 폐기물처리시설로부터의 거리, 환경상 영향의 정도, 주민의 수 등을 고려하여 제1호에 따른 정원의 범위에서 폐기물처리시설 설치기관이 관할 시장·군수·구청장 및 해당 시·군·구의회와 협의(폐기물처리시설 설치기관이 특별자치도지사인 경우에는 특별자치도의회와 협의)하여 다음 각 목의 사람으로 구성하되, 정원 중 주민대표가 반 이상이 되도록 하여야 한다.

6.2.6 주민지원 정책

폐기물처리시설 설치기관은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설을 설치하는 경우에는 해당 시설의 부지 및 그 직접 영향권 안에 있는 주민에 대하여 이주대책을 수립·시행할 수 있다. 지방자치단체(지방자치법 제159조에 따라 설립된 지방자치단체조합은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설에 대한 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 경우에는 그 시설의 주변영향지역에 대한 산업 유치, 기간시설 확충 등 지역개발촉진을 위한 사항을 해당 지역의 지역개발계획에 반영하여야 한다. 폐기물처리시설 설치기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 폐기물처리시설

의 부지나 그 인근에 지원협의체와 협의하여 체육시설 등 지역주민을 위한 편익시설을 설치하여야 한다. 다만, 지원협의체가 그 편익시설의 전부나 일부의 설치를 원하지 아니하는 경우에는 시설의 설치 비용에 해당하는 금액을 주민지원기금에 출연할 수 있다.

폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역의 주민을 지원하기 위하여 주민지원기금을 조성하여야 한다. 주민지원기금은 주변영향지역 주민의 소득 향상 및 복리 증진을 지원하기 위한 사업에 사용하여야 한다.

일정 규모 이상의 폐기물처리시설을 설치·운영하는 폐기물처리시설 설치기관은 그 설치·운영으로 인하여 주변영향지역에 미치는 환경상 영향을 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하여 공개하여야 한다.

환경부장관 또는 지방자치단체의 장은 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 및 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따라 폐기물처리시설을 설치하려는 자를 재정적·행정적으로 지원할 수 있다. 환경부장관과 지방자치단체의 장은 폐기물을 효율적으로 처리하기 위하여 다음 각 호의 사항을 종합적으로 처리하는 폐기물처리시설을 설치하거나 설치하려는 자에게 재정적 지원을 할 수 있다. 환경부장관과 지방자치단체의 장은 폐기물처리시설의 설치·운영 기술을 개발·보급하기 위하여 대통령령으로 정하는 전문연구기관으로 하여금 연구·개발을 추진하게 하고, 재정적 지원을 할 수 있다.

6.2.7 지역주민 감시제도

폐기물처리시설 설치기관은 지원협의체가 요구하는 경우에는 지원협의체에서 추천하는 지역주민에게 폐기물의 반입·처리과정 등을 감시하도록 할 수 있다. 주민감시요원은 임명 당시 해당 주변영향지역에 2년 이상 계속하여 거주하고 있는 주민 및 환경분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가(해당 폐기물처리시설에 폐기물을 반입하고 있는 지역에

거주하고 있는 사람에 한정한다.)로서 지원협의체에서 추천한 자로 한다.

7. 각 법률에 대한 유사성 비교 분석

7.1 법률 명칭의 유사성

댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률, 발전소주변지역지원에 관한 법률, 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률, 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법, 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률의 명칭이 유사하다. 즉 주변지역지원 및 주민지원이라는 법제명과 제도를 가지고 있다. 이런 법제의 유사성의 법적 성격, 내용, 제도의 유사성으로 이어지고 있다.

7.2 법적 성격의 유사성

위의 5가지 법률은 모두 기피시설설치라는 유사성을 가지고 있다. 즉, 기피시설을 설치한 주변지역이나 해당 주민의 재산권 제한 및 생활권침해에 대한 보상을 목적으로 하고 있어 손실보상에 대한 내용을 담고 있다는 법적 성격이 유사하다. 손실보상을 통한 국책사업의 원활한 진행을 하고자 하였으며, 이를 뒷받침하기 위해 지원제도나 행정절차를 규정하고 있다. 만약 계획확정절차가 입법화되어 있는 경우라면 이에 따르면 되지만, 우리 행정법제 하에서는 계획확정절차가 입법화되어 있지 않기 때문에 현재의 상황에서는 개별법에서 이를 규정할 수 밖에 없다. 이하에서 계획확정절차에 대해서 언급하기로 한다.

7.3 법률 내용의 유사성

위의 5가지 법률은 주변지역 지원 및 주민지원을 내용을 하고 있다는 점에서 유사하다고 할 수 있다. 우선 주변지역에 대한 지원은 댐건설지원법 제41조(댐주변지역정비사업), 제42조(댐주변지역정비사업의 재원), 제43조(댐주변지역지원사업), 제44조(댐주변지역지원사업의 재원) 등, 폐기물처리촉진지원법 제17조(주변영향지역의 결정, 고시), 송전설비주변지역지원법 제6조(주변지역지원심의위원회), 제7조(지원사업계획) 등을 규정하고 있다. 다음으로 주민지원에 대해서는 주민지원사업, 주민복지사업, 육성사업, 지원금제도 등의 내용을 규정하고 있다. 이를 비교 분석하면 다음과 같다.

7.4 법률간 비교 · 검토

본 표는 각 법률의 유사성을 나타내기 위해서 관련 조상의 제목을 기준으로 분석하였으며, 2015년 7월 25일 을 기준으로 작성하였다.

〈표 II-2〉 법률간의 유사성 비교

	댐건설 지원법	방폐물 유치지역지원법	발전소 주변지역지원법	폐기물 주변지역지원법	송전설비 주변지역지원법
목적	주변지역지원 및 주민지원에 관한 내용				
위원회	-일괄협의회	-유치지역지원위원회	-주변지역지원사업심의위원회	-입지선정위원회 -지원협의체	-주변지역지원 심의위원회
유치지역선정 절차	-실시계획 승인	-주민투표실시 -공개적이고 투명 하게 진행 -설명회 및 토론회 실시	- 규정없음.	-입지선정위원회 (주민참여) -투명한 절차진행 -결정·고시 -폐기물처리시설 설치계획의 승인	-규정없음

유치지역지원 제도		-특별지원금 -특별회계 -관리사업자의 지원사업 -국유재산·공유재산의 대부 -유치지역에 대한 국고보조금 -지역주민의 우선 고용 및 참여	-기본지원사업 -특별지원사업 -홍보사업 -그밖에 필요한 사업	-이주대책 -지원협의체구성 -주민편의시설의 설치 -주민지원기금의 조성 -환경상영향의 조사 및 공개 -예상 피해에 관한 분쟁의 조정 -지역주민의 감시 제도	- 주민지원사업 - 주민복지사업 - 소득증대사업 - 육영사업 - 그 밖에 필요한 사업
주변 지역 지원 제도	-담 주변 지역 정비사업 실시 -담 주변 지역 지원사업 실시 -담 주변 지역의 친환경 공간조성 -공공시설 등의 우선 설치 -공공하수도의 설치	-유치지역 특별지원금지원	-원자력, 수력발전사업자의 지역 지원사업 및 지원금 실시 -지역기업의 우대	-주변영향지역의 결정·고시 -주민지원기금에 의한 주변영향지역 지원	-유치지역지원제도와 동일함

Ⅲ. 주변지역지원법제의 문제점

1. 입법배경에 대한 특색

1.1 기피시설로의 인식

위에서 살펴본 법률제정 된 배경은 꼭 필요한 시설이지만 주민들의 반대로 인하여 입지선정상 문제가 있는 기피시설이라는 공통점이 있다. 기피시설이란 국가나 사회 전체를 위하여 필수불가결한 시설이지만 시설이 입지하는 주변지역에 외부효과나 부정적인 영향을 초래하기 때문에 지역적 또는 개인적 차원에서 입지를 기피하는 시설물을 말한다.⁸⁾

이와 같은 기피시설은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 공익성이 강하다. 방사성폐기물처리시설, 발전소, 쓰레기매립장 등이 민간부문에 의해 공급될 경우에는 독점상태가 발생할 가능성이 매우 높고 원활한 공급이 어려울 수 있다.⁹⁾ 둘째, 환경오염이나 위험성이 높다. 방사능누출, 대기오염, 쓰레기 매립장의 악취·수질오염 등으로 주변지역에 거주가 곤란하거나 불가능할 수 있다. 셋째, 광역성을 가지고 있다. 기피시설의 이용범위, 영향력 등이 광범위하게 미친다. 따라서 실제로는 하나의 지방자치단체에만 설치되지만, 그 지역에서만 사용하는 것이 아니며, 다른 지방자치단체에서도 활용이 가능하다.¹⁰⁾ 넷째, 주민의 삶에 영향력이 크다. 고향을 떠나야 한다는 실망감, 입지에 따른 비용과 편익의 불균형, 해당 지역주민에게는 부동산가치 하락, 생활환경 오염물질의 배출, 잠재적인 위험성 존재하게 되어 부정적인 이미지가 강하게 형성된다.¹¹⁾ 기피시설은 이러한 특징으로 인하여 입지선정 시 많은 어려움을 겪고 있으며, 입지선정 이후 주민의 극심한 반대로 인하여 철회된 경우도 다수 존재한다.¹²⁾ 따라서 기피시설들은 일반 공공시설과는 달리 경제성이나 운영 및 관리면에서도 지역간의 협력이 절실히 요구되며, 영향 지역 주민들이 참여하거나 의견제시·반영할 수 있는 소통과정을 진행해야지만 원만한 문제해결이 이루어질 수 있다.¹³⁾

8) 이러한 기피이란 용어는 ‘지역적으로 원하지 아니하는 토지이용(LULUs : Locally Unwanted or Undesirable Land Uses)’이라는 뜻으로 Frank J. Popper에 의해서 최초로 사용되었다(박종구/최재실, “비선호시설의 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구 -장사시설의 입지찬성 인식 형성 영향요인을 중심으로-”, 2009년도 동계학술대회 논문집, 한국지방자치학회, 2009, 65쪽).

9) 이만형, “지역기피시설과 지역선호시설에 관련된 집단적 갈등”, 충북리포트 3권 3호, 충북개발연구원, 1996. 9, 7쪽.

10) 박균성/김진옥, “주민참여를 통한 혐오시설 관리운영방안”, 아산재단 연구보고서, 1999, 7-8쪽.

11) 박종구/최재실, 앞의 논문, 66쪽.

12) 서초동 화장장, 하남시 화장장, 부안 방폐장 등의 시설들이 입지선정단계에서 철회되었다.

13) 박균성/김진옥, 앞의 연구보고서, 3-4쪽.

따라서 이를 해결하기 위한 방법의 일환으로써 기존에는 입법을 선택하였다. 입법화함으로써 주민이나 국민에게 신뢰관계를 형성하고, 주민 지원제도를 규정함으로써 소통을 하려고 한다. 그리고 입지선정절차를 규정함으로써 강력한 행정작용을 할 수 있는 근거가 마련된다. 하지만 여전히 주민들은 기피시설에 대한 위협이나, 부정적인 영향력에 대해서는 믿지 못하고 있다. 이는 정부의 정책추진이 일방적이거나 소수만을 대상으로 하고 있으며, 국민들은 기피시설은 무조건 안된다고 하는 우격다짐식의 태도 때문인 듯 하다. 따라서 이들에 대한 의식의 전환을 할 수 있는 방안 마련이 절실하다.

1.2 공익과 사익의 이해관계

기피시설은 일반적으로 공익을 목적으로 한다고 할 수 있다. 공익이란 공동체 구성원 전체의 이익을 의미하며, 공익으로서의 공동체의 이익은 각 개인의 이익의 총합이 아니며, 개인의 이익을 초월하는 이익이다.¹⁴⁾

공익이란 개념을 우리법에서는 직접 사용하고 있지 않으며, 헌법 제23조 제2항,¹⁵⁾ 제37조 제2항에서 공공복리, 제76조 제1항, 제77조 제1항에서 공공의 안녕질서 등 공익에 해당하는 개념으로 공공복리를 사용하고 있다.

헌법상 공공복리(공공의 행복과 이익) 또는 공익의 개념은 다의적이고 불확정개념으로 시대의 구체적 상황 속에서 판단되어지고 변화한다.¹⁶⁾ 공익은 개개인의 사적 이익에 대한 대립적 개념¹⁷⁾이지만 오늘날

14) 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2014, 9쪽.

15) 헌법 제37조 2항 : 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

16) 박균성, 앞의 책, 10쪽.

17) 하나의 개념이 어떤 현상에 대하여 가지고 있는 어떤 생각일 때 이러한 개념을 파악함

그 개념은 대체로 국가절대주의적 공익 개념과 개개인의 사적 이익에 우월하면서 개개인에게 공통된 이익을 의미하는 국민공동의 공익 개념으로 나눌 수 있다.¹⁸⁾

그럼 본 논문에서 살펴본 방폐장, 폐기물처리시설, 송변전시설, 댐 등의 이익은 공익이라고 할 수 있으며, 이를 반대하는 주민들의 이익은 사익이라고 할 수 있는 것인가? 이는 의문을 제기할 수밖에 없을 것이다. 이들의 이익이 온전히 사익이라고 할 수 없으며, 행정주체의 이익은 모두 공익이라고 할 수 없다. 즉, 부안 방폐장¹⁹⁾ 반대운동, 밀양 송전탑²⁰⁾

으로써 어떤 특정한 문제에 관하여 이해하게 된다. 이런 경우 개념의 기능은 교시적이라고 할 수 있다. 그리고 개념은 대상의 속성을 규정하여 주기도 한다. 하나의 일반론은 적어도 하나의 개념이 다른 어떤 개념과 어떤 연결관계에 있는가 하는 것을 말하여 주는 것이므로, 개념은 이와 같은 언명의 기본요소가 된다(강신택, 사회과학연구의 논리, 박영사, 1981; 김기진, “행정의 개념에 관한 연구”, 유럽헌법연구 제3호, 유럽헌법학회, 2008. 6, 202 각주 3

18) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2011, 352쪽.

19) 부안의 방폐장관련 일지는 다음과 같다.

- 1986년 : 정부가 해안지역 중심으로 후보지 선정 시작했으나 주민 반대로 계속 무산
- 2003년 7월 14일 : 전북 부안군 방폐장, 24일 : 산업자원부 방폐장, 26일 반대측 야간 촛불시위 시작
- 2003년 8월 23일 : 부안주민 전주 도심서 격렬 시위
- 2003년 9월 8일 : 김종규 부안군수 내소사서
- 2003년 11월 19일 : 반대 주민 7000여 명 고속도로 점거 등 격렬 시위
- 2003년 12월 10일 : 정부 주민투표 실시와 위도 건립안
- 2004년 2월 14일 : 부안대책위 주민투표 실시(투표자 91.83%, 유치반대)
- 2005년 3월 3일 : 방폐장
- 2005년 9월 6일 : 부안군수 방폐장

20) 밀양 송전탑관련 일지는 다음과 같다.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%80%EC%96%91_%EC%86%A1%EC%A0%84%ED%83%91_%EC%82%AC%EA%B1%B4.

- 2001년 5월 : 한전, 송전선로 경유지 및 변전소 부지 선정
- 2005년 8월 : 한전, 주민설명회 개최
- 2005년 10월 : 환경영향평가 실시
- 2007년 11월 : 정부, 신고리 원전-북경남변전소 765KV 송전선로 건설사업 승인
- 2008년 7월 : 밀양주민들 송전선로 백지화 요구 첫 꺾기대회
- 2009년 12월 국민권익위원회 주관 밀양지역 송전탑 갈등조정위원회 구성

반대운동, 청주시 쓰레기 매립장 유치²¹⁾ 반대운동, 제주 해군기지이전 설치 반대 운동 등 다양한 주민반대 운동이 사익을 위한 것이라고 할 수 없다. 실제로 이익이라는 것은 누구를 위해 주장하느냐에 따라 달라

-
- 2010년 11월 : 경실련 주관 밀양송전탑 보상제도 개선추진위원회 구성
 - 2011년 5월-7월 : 밀양주민-한전 대화위원회 운영, 18차례 대화 진행
 - 2012년 1월 : 이치우씨 분신 자살
 - 2012년 3월 : 밀양 송전탑 구간 공사 중지
 - 2012년 6월 : 밀양 송전탑 구간 공사 재개
 - 2012년 7월 : 밀양 상동면에 헬기로 3T 굴삭기 및 자재 투입
 - 2012년 9월 : 밀양 송전선로 한전 대책위 구성
 - 2012년 9월 24일 : 국회 현안 보고 이후 밀양 송전탑 구간 공사 중지
 - 2013년 5월 15일 : 한전 송전탑 공사 재개 방침 공식화
 - 2013년 5월 18일 : 한전 송전탑 공사재개 관련 대국민 호소문 배포
 - 2013년 5월 20일 : 한전 밀양시 4개면 6개 지역 공사재개 시도, 2개 지역 주민과 대치
 - 2013년 5월 29일 : 한전-밀양 주민 공사 일시 중단 및 전문가협의체를 통한 대안 연구 합의
 - 2013년 9월 11일 : 정홍원 국무총리 밀양 방문하여 공사 강행 시사, 밀양 송전탑밀양 송전탑 갈등 해소 특별지원협의회, 가구당 400만원씩 개별보상·태양광 밸리 보상안 확정
 - 2013년 10월 1일 : 한전, 10월 2일부터 송전선로 공사 재개 방침 및 공사재개에 따른 호소문 발표
 - 2013년 12월6일과 13일 : 자살 및 자살기도
 - 2014년 6월 11일 : 밀양시, 송전선로 건설 반대 농성장 철거 행정대집행
 - 2014년말 : 신고리 원전 3호기 준공 예정.
- 21) 청주시에 쓰레기매립장 유치를 신청한 신전동 주민들과 이에 반발하는 인근 가정동, 강서동 지역 주민들이 끝내 충돌해 예정됐던 주민설명회가 파행됐다. 7월 23일 청주시가 강서1동 주민센터에서 개최한 ‘제2 쓰레기매립장 전략환경영향평가서 주민설명회’는 지역 주민의 찬반 의견이 엇갈리면서 물리적 충돌까지 벌어졌다. 300여 명(반대 추진위 주장)의 가정·강서동 주민들은 전세버스를 이용해 설명회장에 도착한 신전동 주민들과 몸싸움을 벌이기도 했다. 결국 이날 시의 신전동 후보지 주민설명회는 반대 측 주민들의 거센 항의에 밀려 시작 수 분 만에 중단됐다. 시 관계자는 “반대 측 주민들의 소란 때문에 설명회를 지속할 수 없다”며 “전략환경영향평가 내용은 청주시 청 홈페이지에 탑재한 내용을 참조해 달라”고 설명한 뒤 자리를 떴다. 지난해 12월 24일 마감한 제2 매립장 입지 후보지 4차 공모에서는 신전동과 청원구 오창읍 후기리 등 2곳이 응모하였다.
- 〈<http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=673812>〉

질 수 있을 것이다. 따라서 이익을 구별할 때 공익과 사익을 구별하는 것은 case by case일 수밖에 없을 것이다.

1.3 손실보상으로서의 지원

일반적으로 주변지역 지원법제의 경우 손실보상적 성격이 강하다. 손실보상이라 함은 국가나 지방자치단체가 공공의 필요에 응하기 위한 적법한 공권력 행사로 인해 사인의 재산권에 특별한 희생을 가한 경우에 재산권보장과 공적 부담 앞에서의 평등이라는 견지에서 그 사인에게 조절적으로 보상해 주는 제도를 의미한다.²²⁾

이러한 손실보상의 법적 근거는 헌법 제23조 제3항에서 찾을 수 있다. 헌법 제23조 제3항에서 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 명문의 규정을 두고 있는 일반법은 없으며, 공익사업에 필요한 토지 등의 수용 및 사용과 그 손실보상에 관한 일반법으로 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’이 있다. 그밖에 손실보상 규정은 개별법으로 규정하고 있다.

여기서 중요한 것은 주변지역이나 주민에 대한 지원이 직접적인 손실이나 아니면 간접적인 손실이나는 것이다. 간접손실이라 함은 공익사업의 시행 또는 완성 후의 시설이 간접적으로 사업지 범위 밖에 위치한 타인의 토지 등의 재산에 손실을 가하는 경우이며, 이 때 보상을 간접손실보상이라고 한다.²³⁾ 직접손실에 대한 보상은 당연하다고 할 수 있지만 기존에는 간접손실보상을 하지 않았다. 그러나 최근 간접손실도 공익사업이 원인이 되어 발생한 것이므로 손실보상의 개념에 포함되는 것으로 보고 판례도 이를 긍정하고 있다.²⁴⁾ 즉 대법원은 간접손실에 대한

22) 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2013, 758-759쪽.

23) 박균성, 앞의 책, 867쪽.

보상에 관한 명문의 규정이 없더라도 공익사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 구체적으로 이를 특정할 수 있는 경우라면 관련규정을 유추적용하여 보상할 수 있다고 판시하였다.²⁵⁾

간접손실보상에는 물리적·기술적 손실(공사 중의 소음·진동 또는 완성시설로 인한 일조나 전파 장애)과 경제적·사회적 손실(담건설로 주민이 이전함으로써 생기는 지역경제의 영향이나 어업권의 소멸로 어업 활동이 쇠퇴하게 됨으로써 생기는 경제활동의 영향 등)을 포함한다.²⁶⁾ 물리적·기술적 손실에 대해서는 송전설비주변지역지원법 제4조 토지에 대한 재산적 보상 청구, 제5조 주택매수의 청구, 폐기물주변지역지원법 제17조 제4항 토지 등의 매수 청구, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제73조는 잔여지의 손실과 공사비 보상, 제74조는 잔여지 등의 매수 및 수용청구를, 제79조는 기타 토지에 관한 비용보상을 규정하고 있다. 경제적·사회적 손실에 대해서는 송전설비주변지역지원법, 폐기물주변지역지원법, 담건설지원법, 방폐물유치지역지원법, 발전소주변지역지원법에서 기본지원사업, 특별지원사업, 홍보사업, 그 밖에 사업으로 구분하여 지원사업 실시 및 이에 따른 지원금규정에서 찾을 수 있다.

하지만 간접손실에 대한 견해와 경제적 보상에 대한 차이가 있으며, 각 법률에 따른 격차가 있기 때문에 형평성 조율이 필요하다. 이는 공익과 사익에 대한 차이와 같다. 누구에게 손실이 크냐는 것은 어떻게 생각하느냐에 있기 때문에 현실적으로 이는 case by case로 해결할 수밖에 없는 실정이다.

24) 대법원 1999. 11. 15. 선고, 99다27231판결.

25) 대법원 2004. 9. 23. 선고, 2004다25581판결.

26) 김재광, “다목적댐건설에 관련된 손실보상에 관한 고찰-간접손실보상과 이주대책을 중심으로-”, 한국토지행정학회보 제7호, 한국토지행정학회, 2000, 206쪽; 홍정선, 앞의 책, 783쪽 이하 참조.

2. 계획확정절차의 미비

행정절차법이 도입된 후 부안의 방폐장건설, 밀양의 송전탑설치, 제주해군기지, 4대강 사업, 수원시 광역화장장설치 등 사회적으로 중요한 이슈들이 많아졌다. 이들의 주요 원인은 갈등과 소통의 부재에서 시작되었으며 이를 해결하기 위한 방안은 법이 정한 절차가 아닌 정치적 논리에 의해서 해결되는 경우가 많았다. 이런 현상은 법이 존재하지 않거나 현행 행정절차법이 미비하기도 하지만, 편의주의에 의한 방안이라고 할 수 있다. 그러나 최근 이들에게도 다른 갈등 해결방안이 요구되었으며, 그 하나로 계획확정절차가 논의되고 있다. 모든 입법이 완벽하다고 할 수 없지만, 행정절차법상 계획확정절차가 규정되어 있지 않다.²⁷⁾

독일 연방행정절차법²⁸⁾ 제5부에서 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)를 규정하고 있으며, 계획확정절차란 특정 시설을 설치하는 계획이라고 할 수 있는 전문계획(Fachplanung)의 수립 및 확정과 관련하여 발생하는 수많은 공익과 사익 간의 갈등을 조정하기 위한 행정계획절차를 의미한다.²⁹⁾ 계획확정절차는 구체적인 사업계획을 허용할 것인가의 여부를 확정하기 위한 소통절차라고 볼 수 있다. 사업자와 계획에 관련된 모든 이해관계인 간의 공법 관계에 관하여 권리형성적인 측면에서 계획이 확정적으로 규율되며 확정된 사업계획에는 집중효³⁰⁾가 생긴다. 허가, 인가, 승인,

27) 김종보, “계획확정절차의 도입-계획확정절차의 형식과 실질”, 행정법학 제5호, 사단법인 한국행정법학회, 2013. 9, 146쪽.

28) 독일 연방행정절차법은 전체 8개 부분으로 되어 있으며 1부, 2부 총칙에 이어, 3부에서 행정행위에 대한 절차가 마련되어 있고, 제4부에 행정계획, 제5주는 특별절차로서 정식절차와 계획확정절차를 규정하고 있다(홍준형 외5명, 행정절차제도 운영현황 평가 및 발전방안 모색(최종보고서), 서울대학교, 2006, 49쪽 이하 참조; 김종보, 앞의 논문, 154쪽).

29) 조인성, “독일 ‘CO2 영구 저장의 실증에 관한 법’상 계획확정절차와 그 시사점”, 가천법학 제7권 제4호, 가천대학교 법학연구소, 2014, 31쪽.

30) 황해봉, “독일 연방행정절차법의 최근동향과 동법상 행정절차의 유형”, 법제, 법제처, 2006. 4, 92쪽.

동의 계획확정 등과 같은 다른 행정기관의 결정은 필요하지 않다.³¹⁾ 계획확정절차의 대상으로는 도로, 철도, 수로, 공항, 항만, 폐기물시설, 전기 및 가스시설 등과 같은 대규모 시설에 적용된다.

그럼 우리법에는 계획확정절차 규정이 없는가에 대해서는 의문이 있다. 방폐물유치지역지원법, 주민투표법 등과 같이 개별적인 법률에 갈등을 사전에 조절하기 위한 절차가 마련되어 있기 때문이다. 여기서 문제는 계획확정절차를 계속적으로 개별법에서 규정하게 할 것인지, 행정절차법에 근거규정을 제정할 것인지에 대한 부분이라고 할 수 있을 것이다. 아울러 기본법을 제정하게 되면 계획확정절차를 기본법에 규정할 것인지에 대한 부분에 대해서 생각해 볼 필요가 있다.

3. 주변지역지원에 대한 격차의 문제

법에 따라 주변지역 지원금액과 지원금중복금지규정에 문제가 있다. 현행 주변지역지원 현황을 파악해보고자 한다. 첫째, 발전소 주변지역의 지원에 대해서는 2014년 국회보고서 내용을 보면 기본지원사업, 특별지원사업, 원자력홍보사업, 기타지원사업에 229,620백만원을 사용하였으며, 최근 5년간 사용금액은 다음 표와 같다.

〈표 III-1〉 발전소 주변지역 지원사업 실적

(금액 : 백만원)

세부사업	2010	2011	2012	2013	2014
기본지원사업	101,687	104,763	110,454	126,000	124,200
특별지원사업	47,728	53,168	36,651	92,855	96,678
원자력홍보	9,500	9,400	8,500	7,650	5,677
기타지원사업	2,650	2,500	2,500	3,283	3,065
합계	161,565	169,831	158,105	229,788	229,620

출처 : 부좌현, 발전소 주변지역 지원제도 개선과제, 2014년도 국회 산업통상자원위원회 정책자료집 시리즈 3, 2014, 32쪽.

31) 김연태, “독일에서의 폐기물매립시설 설치에 대한 계획확정”, 환경법연구 제17권, 한국환경법학회, 1995, 41쪽.

둘째, 경주시 방폐장의 경우에는 유치지역 특별지원금 3,000억원이 투입되고 있으며, 방사성폐기물을 처분시설에 반입할 때 징수되는 수수료(방사성폐기물관리법)를 재원으로 한 지원이 있다. 전체 지원수수료는 200 L 1드럼 당 637,500원이 발생하며, 이 중 1·4인 159,375원을 관리사업자(한국원자력환경공단)가 직접 수행하며, 3·4인 478,125원은 유치지역 지자체인 경주시에서 수행하고 있다. 방폐장 반입허가 기준에 따라 80만 드럼 반입가능하고, 이 경우 폐쇄까지 총 5,100억 원 상당의 지원수수료가 발생하며, 정상운영 시 연간 63억 원(1만 드럼 반입) 내지 76억 원(1.2만 드럼 반입) 상당의 수수료 발생할 것으로 예상하고 있다.³²⁾

셋째, 2014년 제정된 송변전설비의 경우 지원금액에 대해서 올해 (2015)부터 적용되어지고 있다. 지원금액은 약 1,260억원이며 2014년 소급분을 포함하여 올해 1,781억원이 지원될 것이다. 지원방법은 전기요금 등 직접지원(50%이하)+주민공동사업(50%이상)으로 지원될 것이다.³³⁾

그리고 동일한 시설설치에 따라 중복지원금지규정이 있다. 그러나 송전설비주변지역지원법 제8조 제2항, 방폐물유치지역지원법시행규칙 제5조 제2항의 중복지원금지규정은 개별 법령에 따른 주변지역 지원사업의 차이를 전혀 고려하지 않고 단지 지원사업이 중복되는 지역의 경우에는 이를 일률적으로 중복지원으로 보아 획일적으로 지원을 배제하는 것으로서 각 차이를 세심하게 배려하여야 한다는 점에서 비례원칙의 관점에서도 문제가 있고 또한 송전탑 등의 설치로 인한 지원이 배제되는 결과를 초래함으로써 공용침해에 대한 정당한 보상이라는 헌법상 손실보상의 이념에도 반한다.³⁴⁾

32) 한국원자력환경공단에서 자세한 내용을 확인할 수 있음.

〈<https://www.korad.or.kr/krmc2011/user/waste/business/support.jsp?code=>〉

33) 한국전력 보도자료, 2015. 6. 12.

34) 김남철, “송·변전설비 주변지역 주민지원의 법적 문제와 개선방안”, 법학연구 제24권 제3호, 연세대학교 법학연구원, 2014. 9, 89-91쪽.

이처럼 현실적인 지원금액과 중복지원금지규정의 문제는 주민, 지방자치단체, 국가 간의 갈등을 형성하는 계기가 되고 있으며, 평등의 원리에 맞지 않는 듯하다.

4. 법제 내용의 중복성

담건설지원법의 경우 주변지역지원제도가 대부분이지만 나머지 법률들은 유치지역의 주민지원과 주변지역지원으로 구분할 수 있다. 용어에서의 차이가 있지만 거의 비슷한 내용의 지원제도를 갖고 있기 때문에 큰 차이는 없다고 할 수 있다.

이처럼 유사한 내용을 기준으로 하고 있기 때문에 갈등의 요인이 되기도 한다. ‘A사례는 많은 지원금이 나오는데, 왜 우리의 경우에는 지원금이 적으냐’라고 항의할 수 있고, 이는 지역갈등을 야기시킬 수 있다. 따라서 이에 대한 개선이 필요하다.

IV. 주변지역지원법제의 개선방안

1. 기피시설에 대한 국민의 인식전환

사랑하는 사람의 생각도 다를진데, 지방자치단체의 모든 주민들 생각이 같을 수는 없다. 특히 기피시설에 대한 생각도 마찬가지일 것이다. 기피시설에 대한 구분은 단순히 자기의 이익과 반대되는 경우는 기피시설이고 합치하는 경우에는 선호시설이라고 할 수 없다. 어떤 사람에게는 기피시설이지만 어떤 사람에게는 선호시설일 수 있기 때문이다. 이는 각자의 견해 차이가 있기 때문이다. 이러한 견해의 차이가 발생하는 것은 잘못된 정보와 소통의 부재라고 할 수 있다. 이로 인하여 정부는

막대한 예산을 낭비하고 있다.³⁵⁾

일반적으로 기피시설이 입지하려는 지역의 주민들에게는 온갖 정보가 제공되고 이를 지식으로 습득하게 된다. 즉, 국가, 지방자치단체, 사업주, 시민단체 및 NGO 등은 자기에게 유리한 정보를 제공한다. 이러한 정보는 올바른 정보도 있지만 잘못된 정보도 있을 수 있다. 정부는 정확하고 올바른 정보를 제공할 책임과 의무가 있다고 할 수 있다.

국민·주민=국가, 국가=지방자치단체, 국민·주민=지방자치단체 간의 의사소통의 장이 필요하다. 앞에 법률들에서도 살펴보았지만 국민이나 주민이 참여할 수 있는 공간은 많은 듯 보이지만, 거의 없다고 할 수 있다. 만약 국민·주민과의 소통을 할 수 있다면 기피시설이라고 할지라도 올바른 판단을 할 수 있을 것이며, 쌍방이 원하는 목적을 달성할 수 있을 것이다. 이를 위한 시간적·경제적 비용은 낭비가 아닌 소비라고 할 수 있다. 이에 입지선정단계에서부터 주민이 참여할 수 있는 방안 모색이 절실히 요구되며, 입지선정위원회에 주민참여, 공청회, 정보공개 등의 방안을 모색할 수 있다. 합리적인 의사결정과정의 정착은 예산낭비를 막을 수 있으며, 국민이나 주민의 인식전환을 가져올 수 있을 것이다.

2. 계획확정절차의 도입

우리나라는 그동안 정부주도의 급속한 경제성장정책을 추진하는 과정에서 대규모 개발계획, 공공시설설치계획, 그밖에 사회적 파급효과가 큰 공공정책을 수행하면서 국민생활 또는 지역사회에 대한 파급효과는

35) 공공갈등 대부분은 관-민 갈등(65%)으로 정부가 추진하는 정책과 지역주민들간 이해관계의 차이로 인해 발생하는 것으로 분석됐다. 이해당사자 간 상호절충 과정이나 정책조정 과정이 순조롭게 해결되지 않으면서 사회적 비용이 발생, 연간 82조~246조원에 이르는 것으로 추산되고 있다

(<http://www.cnbnews.com/news/article.html?no=293881>; 검색일자 2015. 7. 10.)

등한시 했다. 주민참여라는 민주적인 절차보다는 효율적인 관주도의 계획사업으로 일사불란(一絲不亂)하게 공공정책들을 시행하였다.

그러나 최근에 부안 방폐장, 밀양 송전탑, 각종 쓰레기 매립건립 사례 등 많은 공공정책들이 갈등과 분쟁이 양적으로 확산되고, 질적으로도 고질화·장기화됨으로써 사회 전체의 수준에서 사회적 거래비용이 감당하기 어려울 정도로 증가하고 분열과 대립이 극심해지고 있는 실정이다. 이러한 관점에서 계획확정절차의 도입을 통해서 국민의 참여기회를 보장하는 방안에 대해서 특별한 관심을 갖는 것은 당연하다.

계획확정절차는 공공계획이나 사업, 정책의 결정과정에 대한 절차적 제도화, 시민참여 확대 및 다양한 방식의 숙의프로세스를 통한 공론화과정 등 합리적인 갈등해결방안을 적용함으로써, 공공갈등 약화, 사회 전체의 불안정감 감소, 효율적 관리체계구축 등을 이룰 수 있는 비교적으로 성공한 제도이다. 계획확정절차가 지닌 가장 큰 제도적 장점은 계획과정에 대한 공공참여를 통한 숙의의 기회를 보장한다는 데 있다. 계획확정절차는 행정계획과 관련된 이해관계자들의 이의신청이나 의견, 전문가들의 판단 등을 종합적으로 고려하고 반영한 구속력 있는 최종적 결정으로서 의견수렴 등 이해관계자에게 참여의 통로를 제공함으로써 갈등을 예방하거나 해소해 주는 효과적인 메카니즘이라고 할 수 있다.³⁶⁾

따라서 계획확정절차의 도입이 요구될 것이다. 이를 위해서 행정절차법 개정이나 아래에서 제시한 단일 기본법(안)에 규정할 수 있다. 행정절차법상의 개정을 위해서는 우선 적용범위의 명확히 하고 행정절차에 하나의 절을 신설하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 현행 행정절차법 제3조 제1항에서는 ‘처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.’라고 하여 각 개별법에서 규정하도록

36) 황해봉, “독일의 계획확정절차와 수용가능성”, 토지공법연구 제68집, 사단법인 한국토지공법학회, 2015. 2, 36쪽.

하고 있다.³⁷⁾ 단일 기본법을 제정할 경우에도 마찬가지로 하나의 절을 형성하여 규정하는 것이 효율적이며 적용범위와 절차를 규정하는 것이 필요하다.

3. 단일 기본법 제정을 통한 개선

현재 댐건설지원법, 발전소주변지역지원법, 송전설비주변지역지원법, 방폐물유치지역지원법, 폐기물주변지역지원법은 주변지역 및 주민 지원을 위한 유사법제이다. 이와 같은 유사지원 법제는 갈등이 발생하게 되면 지속적으로 제정되게 된다. 하지만, 문제제기에서도 언급했다시피, 또 다른 문제를 양상하게 된다. 즉, 형평성문제, 비용편익의 문제, 절차상의 문제 등으로 인하여 견해의 대립이 발생할 수 있다.

따라서 이들에 대한 유사한 내용을 기준으로 하여 기본법을 제정할 필요가 있다. 과거 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법³⁸⁾의 통합과 환경정책기본법³⁹⁾의 제정에서도 이를 찾아 볼 수 있을 것이다.

이에 본 논문에서는 주변지역 및 주민지원에 대한 기본법으로 ‘주변 지역지원에 관한 기본법(안)’을 제안하고자 한다.

37) 김종보, 앞의 논문, 163쪽.

38) 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법은 환경·교통·재해·인구에 관한 영향평가가 각각 다른 법률에 의하여 별도로 시행됨으로써 절차가 중복되고 사업자에게 경제적 부담을 주고 있으므로 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 각종 영향평가를 실시함에 있어서 일괄적으로 의견수렴절차를 거칠 수 있도록 하는 등 통합영향평가의 기반을 조성하고, 그밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다.

39) 환경정책기본법은 현행 환경보전법이 대기, 수질, 소음·진동 등 이질적인 분야를 함께 규정하고 있어 날로 다양화, 복잡화해가는 환경문제에 효과적으로 대처하기 곤란한 실정임으로 이를 각 개별 단행법으로 분리함과 동시에 헌법에 명시된 국민의 환경권을 실질적으로 보장하기 위하여 국가환경보전정책의 기본이념과 방향을 제시하고 환경관계법률 상호간의 합리적 체계를 정립하여 환경보전정책이 국가전체로서 유기적 연관하에 일관성 있게 추진되도록 하려는 것이다.

〈표 IV-3〉 주변지역지원에 관한 기본법(안) 주요내용

제1장 총칙
제2장 대구모시설에 대한 입지선정절차
제3장 주변지역에 대한 의미와 영역
제4장 주민지원제도
제5장 보칙

제1장에서는 총칙적인 내용으로서 목적과 정의부분을 다룰 수 있을 것이다.

제2장에서는 대구모시설에 대한 입지선정절차로서 앞에서 살펴본 계획확정절차의 내용과 대구모시설에 대한 종류를 기입함으로써 효율적인 관리를 실시 할 수 있을 것이다.

제3장에서는 주변지역에 대한 지원, 영역, 위원회설치규정을 통한 당해 해당지역뿐만 아니라 관련 주변지역의 주민이나 관계자들을 참여시킴으로써 효율적인 정책집행을 시도할 수 있을 것이다. 주민의 참여는 아직도 미흡하다. 주민이 참여하는 경우 사업진행이 어렵거나 내용상 고도의 지식을 요구함으로써 이해하기 어렵기 때문에 주민이 참여하는 것을 반대하는 경우도 있지만, 최근에는 주위 정부기관, 시민단체 등의 지원을 받을 수 있기 때문에 이는 옳바르지 않다고 생각된다. 따라서 입지선정부터 주민이 이해할 수 있는 절차를 활용한다면 효과적인 정책설정이 가능할 것이다.

제4장에서는 당해 주민지원제도는 지금까지 각 개별법률에서 비슷한 내용을 담고 있어 이를 토대로 조성하면 될 것이다. 이를 통해 주민지원제도의 형평성을 갖출 수 있을 것이다.

V. 결 론

기피시설은 많은 시간과 소통을 통해서 이룩할 수 있는 공공정책들

중 하나라고 할 수 있다. 지금까지의 공공정책들의 주된 실패원인은 소통의 부재라고 할 수 있다. 특히 대규모 개발계획, 공공시설설치계획, 그밖에 사회적 파급효과가 큰 공공정책을 수행하면서 국민생활 또는 지역사회에 대한 파급효과는 등한시 했으며 주민참여라는 민주적인 절차보다는 효율적인 관주도의 계획사업으로 일사불란(一絲不亂)하게 공공정책들을 시행하였다.

최근에 부안 방폐장, 밀양 송전탑, 각종 쓰레기 매립건립 사례 등 많은 공공정책들이 갈등과 분쟁이 양적으로 확산되고, 질적으로도 고질화·장기화됨으로써 사회 전체의 수준에서 사회적 거래비용이 감당하기 어려울 정도로 증가하고 분열과 대립이 극심해지면서 이를 해결하기 위한 법치행정의 일환으로 각종 법률들이 제정되었다.

그러나 각 개별 법률들은 개별적 사례에 맞게 제정되어지면서 서로 간의 차이를 보이고 주민의 신뢰를 떨어뜨리는 결과가 발생하게 되었다. 신뢰회복과 소통을 위한 방안 마련이 절실히 요구된다고 할 것이다. 신뢰회복을 위해서는 소통이 필요하고 소통을 위해서는 참여절차가 마련되어야 할 것이다. 이를 위한 앞으로 기본법 제정과 참여방안들이 모색되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

강신택, 사회과학연구의 논리, 박영사, 1981.

권영성, 헌법학원론, 법문사, 2011.

박균성, 행정법론(상), 박영사, 2014.

- _____/김진옥, 주민참여를 통한 혐오시설 관리운영방안, 아산재단 연구보고서, 1999.
- 부좌현, 발전소 주변지역 지원제도 개선과제, 2014년도 국회 산업통상자원위원회 정책자료집 시리즈 3, 2014.
- 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2013.
- 홍준형 외5명, 행정절차제도 운영현황 평가 및 발전방안 모색(최종보고서), 서울대학교, 2006.

2. 학술지

- 김기진, “행정의 개념에 관한 연구”, 유럽헌법연구 제3호, 유럽헌법학회, 2008. 6, 87-108쪽.
- 김남철, “송·변전설비 주변지역 주민지원의 법적 문제와 개선방안”, 법학연구 제24권 제3호, 연세대학교 법학연구원, 2014. 9, 71-104쪽.
- 김연태, “독일에서의 폐기물매립시설 설치에 대한 계획확정”, 환경법연구 제17권, 한국환경법학회, 1995, 36-61쪽.
- 김재광, “다목적댐건설에 관련된 손실보상에 관한 고찰-간접손실보상과 이주대책을 중심으로-”, 한국토지행정학회보 제7호, 한국토지행정학회, 2000, 201-217쪽.
- 김중보, “계획확정절차의 도입-계획확정절차의 형식과 실질”, 행정법학 제5호, 사단법인 한국행정법학회, 2013. 9, 145-167쪽.
- 박종구/최재실, “비선호시설의 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구 -장사시설의 입지찬성 인식 형성 영향요인을 중심으로-”, 2009년도 동계학술대회 논문집, 한국지방자치학회, 2009, 63-85쪽.
- 사득환, “한국의 댐건설정책과 주민분쟁 해결-주변지역 영향 및 주민지원사업과 관련하여-”, 한국정책연구 제4권 제1호, 한국정책학회, 2004. 5, 201-226쪽.

- 이만형, “지역기피시설과 지역선호시설에 관련된 집단적 갈등”, 충북리
포트 3권 3호, 1996, 1-12쪽.
- 조인성, “독일 ‘CO2 영구 저장의 실증에 관한 법’상 계획확정절차와
그 시사점”, 가천법학 제7권 제4호, 가천대학교 법학연구소,
2014, 23-48쪽.
- 황해봉, “독일의 계획확정절차와 수용가능성”, 토지공법연구 제68집, 사
단법인 한국토지공법학회, 2015. 2, 29-48쪽.
- _____, “독일 연방행정절차법의 최근동향과 동법상 행정절차의 유형,
법제, 법제처, 2006. 4, 81-98쪽.
- 최환용, “주민지원제도의 법률적 검토와 주민협정의 적용가능성”, 서울법
학 제16권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2009, 197-232쪽.

[Abstract]

Review on the Legislative Policy for the Legal System of Neighboring Area Supporting

Kim, Dong-Ryun*

The basic essentials for the life of residents has been started to increase because of the rapid development of cities and the concentration phenomena of populations. The most common essentials are the living facilities such as radioactive waste repositories, waste disposal facilities, waste treatment facilities, power transmission tower facilities, etc.

However, these facilities have two-sided characteristics: their location region causes some dangers such as the decrease of land value, nasty smell and environmental pollutions and they provide convenience to the residents at the same time.

Thus, the government has enacted laws as a plan to resolve conflicts and install efficient facilities. The most representative laws are Act on Construction of Dams and Assistance, etc. to their Environs, Act on Assistance to electric power Plants-neighboring Areas, Act on Assistance to power Transmission Facilities-neighboring Areas, Special Act on Assistance to The Locations of Facilities for Disposal Radioactive Waste and Promotion of installation of waste disposal Facilities and Assistance,

* Prof, Security Police Administration, Shin-Ansan University

etc. to Adjacent Areas Act. However, each individual law is enacted to suit individual case and has caused conflicts between laws, members or regions.

In order to resolve such conflicts, the fair progression of procedure and the support system suitable for equity are established and we would like to propose 3 plans as the legislative policy for them. First, the change of peoples' recognition on unacceptable facilities; second, the introduction of plan confirmation procedure; third, Fundamental Act on Assistance to Neighboring Areas (Draft) are proposed.

[Key Words] unwanted Facilities, communication, supporting resident,
plan confirmation procedure, Neighboring Areas