

지방정부간 갈등의 해결방안 모색

- 음식물자원화시설 운영사례를 중심으로 -

A Study on the Conflict Resolution of Intergovernmental Relationship

- Focusing on Operating the Food Treatment and Recycling
Facilities -

김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수- 주저자)

김 예 승 (경희대학교 행정문제연구소 연구원- 공동저자)

김 주 경 (경희대학교 행정문제연구소 연구원- 교신저자)

Abstract

Kwang-Koo Kim / Ye-Seung Kim / Joo-Kyung Kim

The food treatment and recycling facilities are a facility built for food recycling which is integral for the common goods. But it causes conflicts from its installment to its operation because of the misunderstanding of non-preferred facilities. Especially, food wastes induce conflicts between local governments due to their low self-disposal rates. Thus, the purpose of this study is to find ways to solve the conflicts caused from operating food treatment and recycling facilities between local governments. To achieve the purpose of this study, two recipes are suggested; First, to introduce a food recycling facility-related legislations including installing a Central Dispute Mediation Committee. Second, to form a collaborative governance including involved local governments and the residents who have filed civil complaints in order to build multilateral partnership

and to establish a negotiation table to find the common interests.

주제어 : 공공갈등, 정부간 관계, 음식물자원화시설, 제도정비, 협력체계 구축

Key Word : public conflict, intergovernmental relationship, food treatment and recycling facilities, improvement of institution, coalition building

I. 서론

음식물자원화시설은 2005년 음식물 직매립이 금지된 이후 음식물류폐기물을 자원화하고자 만들어진 시설로 공익을 위한 필수적인 시설이다. 하지만 시설의 설치단계부터 운영단계까지 지속적으로 갈등을 유발시키고 있다. 음식물류폐기물 정책은 폐기물의 자원화 방향에 맞춰 있고, 녹색성장이 주요 정책의제가 되면서 폐기물의 에너지화 논의도 활발하게 진행되고 있는 상황이다. 따라서 음식물자원화시설의 설치는 계속될 것이고 이에 따른 관련된 갈등은 지속적으로 발생할 것으로 예상된다.

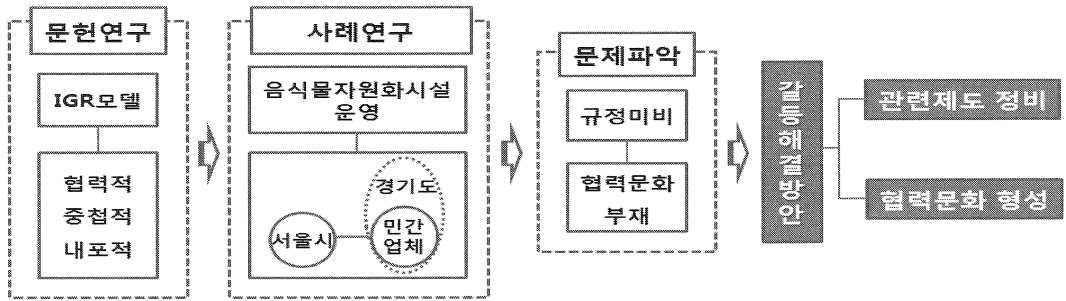
음식물자원화시설과 관련된 갈등은 설치·운영단계 모두에서 발생하고 있지만 특히 시설의 운영단계에서 갈등이 빈번하게 발생되고 있다. 설치단계의 갈등은 설치계획을 철회하거나 주민이 만족할 만한 보상을 함으로써 갈등을 해결할 수 있지만 운영단계에서 나타나는 갈등의 해결은 쉽지 않다. 이미 시설이 완공되어 운영 중이고, 악취 및 위생 등의 건강과 직결되는 문제로 인해 발생하기 때문이다. 더 나아가 이러한 문제는 타 지자체의 음식물류폐기물의 반입으로 인해 가중되는 경우가 많기 때문에 지자체와 주민간의 갈등뿐만 아니라 지방정부간 갈등을 유발시킨다.

서울시는 우리나라에서 음식물류폐기물이 가장 많이 발생하는 지역이지만(전국 발생량의 약 25% 차지) 발생하는 음식물류폐기물의 약 50%를 경기도내 민간시설에 위탁하여 처리하고 있다. 경기도에 위치한 민간시설은 도내에서 발생하는 음식물류폐기물 보다 서울시에서 반입되는 음식물류폐기물의 처리량이 더 많고, 이로 인해 발생하는 악취 및 위생문제 때문에 주민들의 민원이 끊이지 않고 있다.

본 연구는 이러한 상황을 통해 연구의 분석틀을 설정하였다. 현재 서울시와 경기도는 직접적인 관계를 형성하고 있지 않고, 서울시는 경기도 내의 민간업체와 직접적인 관계를 맺고 있다. 하지만 이러한 관계 속에서 주민의 민원이라는 문제가 발생하자 이를 해결해야 하는 주체는 경기도가 되었다. 결국 이러한 상황은 새로운 정부간 관계를 형성해야 할 필요성을 의미한다. 즉 정부간 관계는 다양한 당사자들간의 상호작용과 협력을 필요로 하고 있지만 이와 관련된 규정이 미비하고, 협력문화가 제대로 형성되어 있지 않아 주민들의 불편은 가중되고, 정부간의 관계는 악화되고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 분석틀을 통해 지방정부간 갈등의 해결방안을 제도정비와 협력문화 형성 측면에서 제시해보고자 한다. 이를 위해 정부간 관계의 모형을 살펴보고, 음식물자원화시설 운영단계에서 발생하는 갈등사례를 고찰해보고자 한다. 본 논문의 연구범위는 현재 음식물자원화시설로 인해 갈등이 발생하고 있는 경기도와 서울시로 한정하였다.

[그림 1] 연구의 분석틀



II. 정부간 갈등에 관한 이론적 고찰

1. 정부간 관계의 모형

지방자치제가 정착되어가면서 정부간의 관계는 과거의 수직적 관계에서 수평적 관계로 변화되고 있다. 이와 함께 각 지방정부는 지역을 위한 사업을 자체적으로 실시하면서 정부간 갈등의 발생이 빈번하게 나타나고 있다. 이러한 측면에서 정부간 관계에 대한 논의는 중요하기 때문에 이를 설명하고 있는 정부간 관계의 모형을 선행연구를 통해 고찰해보고자 한다.

정부간 관계는 학자들이 다양하게 정의하고 있는 만큼 다의적이라고 할 수 있다. 정부간 관계에 대해 Anderson(1960: 3)은 “연방체계 속의 모든 형태 및 수준의 정부간에 발생하는 활동, 혹은 상호작용”으로 정의하고 있으며, Rhodes(1983)는 “다양한 정책공동체를 바탕으로 하는 정책망 관계”라는 의미를 부여하고 있다. 우리나라의 학자들은 일반적으로 정부간 관계는 “중앙-지방정부간, 중앙정부 부처간, 그리고 지방-지방정부간의 법적, 제도적, 정치적, 행정적, 재정적 관계”라고 정의하고 있다(김천영, 2000; 김현성·이미정, 2005: 151).

일반적으로 정부간 관계에 대해 논의할 때에는 Wright(1978)의 정부간 관계 모형을 인용하고 있는데, 이는 내포적 권위형, 협력적 권위형, 중첩적 권위형 등으로 구분된다. 내포적 권위형은 지방정부가 중앙정부에 의존적이며 위계적인 관계, 즉 중앙-광역-기초정부를 수직관계로 본다. 협력적 권위형은 중앙정부와 지방정부는 독립적이며 중앙-지방정부간, 혹은 지방-지방정부간 갈등이 나타나는 과도기적 정부관계를 의미한다. 중첩적 권위형은 중앙-지방정부, 지방-지방정부 상호간은 의존적이며 협상관계가 형성되어 있는 것을 말한다(김용웅, 1995; 차미숙, 2003; 안용식·김천영, 1995; 사

득환, 2002; 김운식; 2006, 한승준, 2006).

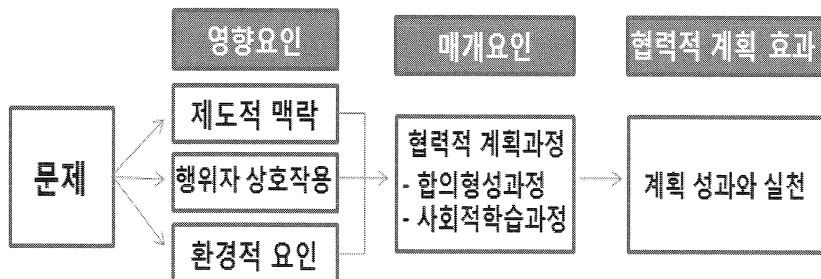
이렇듯 정부간 관계에서 중앙-지방정부간에 대한 논의가 가장 많이 이루어졌지만 Tuite(1972)나 White(1974)는 지방정부간의 관계에 대한 연구를 하였다. 이들은 지방정부간 관계를 수평적 경쟁관계 및 협력관계로 전제하여 관계형성의 동기, 특성, 유형 등을 이론적으로 규명하고자 시도하였다. 즉 지방정부간 협력관계는 상호보완적 관계이며, 상호이익의 정도가 높을수록 상호작용의 빈도가 높아진다(한승준, 2006: 255-256).

하지만 이러한 모형들은 정부간 갈등상황이 발생할 경우 적용하기 힘들다. 정부간 갈등이 발생하는 근본적인 원인은 정부간 관계에만 있지 않으며 주민들과의 원만하지 못한 관계에서도 발생하고, 민간 사업자도 관련되어 현재의 정부간 관계 모형은 이러한 관계를 반영하지 못하고 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 거버넌스의 개념이 등장하였지만 이는 참여와 상호관계를 의미하는 개념일 뿐 이를 구축 할 수 있는 모형이 없다는 단점이 있다.

정부간 관계의 새로운 패러다임으로 거버넌스의 개념을 활용하고자 협력적 계획 모형(Collaborative planning model)도 등장하였다. 이는 공공계획을 수립, 집행함에 있어 어느 한 기관이 주도적인 역할을 담당하여 수행하는 종래의 방식에서 탈피하여, 계획과 관련되는 해당기관 또는 이해당사자들이 함께 참여하는 공공계획을 수행하는 방식이다(Healy, 1997; 엽일열, 2008: 24 재인용).

그러나 협력적 계획은 용어 그대로 계획 시에 적용되는 요인이기 때문에 집행 후 발생하는 문제에 대해서는 논의하고 있지 않다는 단점이 있다. 따라서 정책의 집행 후, 혹은 시행 중에 발생하는 갈등해결을 위한 새로운 정부간 관계의 모형에 대한 모색이 필요한 시점이다.

[그림 2] 협력적 계획 모형의 구조



자료: 엽일열, 2008: 36.

2. 정부간 관계에서의 갈등발생 원인

정부간 관계는 상호의존적·작용하는 관계이기 때문에 갈등을 피할 수 없다. 갈등은 일반적으로 목표의 양립불가능, 자원 획득 가능성, 행동의 상호의존을 통해 이해할 수 있다(안광일, 1994). 갈등은 당사자들에 의해서 지각되어 현재화된 상태를 의미하며, 둘 이상의 갈등당사자가 존재하여야 하고, 제한된 자원을 둘러싼 경쟁과 반대, 그리고 이로 인해 당사자들이 방해를 받는다(한국지방행정연구원, 1994; 1996).

정부간 갈등의 발생원인은 다양하지만 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 한정된 자원을 둘러싼 경쟁이다. 정부간 제한된 자원이나 토지의 이용관리와 경계조정 등의 소유권 문제가 유발되는 경우 갈등이 발생한다(김운식, 2005). 특히 지방자치·지방분권이 정착되면서 지역경제의 활성화가 중요해짐에 따라 한정된 자원을 둘러싼 지방정부간의 경쟁은 더욱더 치열해지고 있다.

둘째, 지역이기주의의 발생이다. 이는 중앙-지방정부간, 지방정부 상호간, 중앙정부와 주민간, 지방정부와 주민간의 이해관계가 복잡하고 다양하게 얽혀 있는 갈등형태를 띠게 된다. 이러한 지역이기주의 현상이 발생하게 되는 주된 원인은 지방자치제의 본격적인 실시에 따른 지방분권화와 시민참여 때문이라고 할 수 있으며, 특히 혐오시설을 설치할 때 많이 나타난다(한국지방행정연구원, 1996: 9).

셋째, 지역이기주의와 관련하여 사업시행의 형평성 문제도 갈등을 발생시킨다. 즉 사업시행 시 비용과 편익이 누구에게 어떻게 돌아가는지는 예민한 문제이다. 특히 경제적인 부분이나 환경적인 문제와 관련되면 더욱 심한 갈등문제를 야기한다. 기피시설 설치의 경우 보상 지역 내에 포함되지 않은 인접한 지방정부의 직·간접적인 피해를 입는 주민에게 보상이나 편익의 제공이 충분하지 못하면 정부간 갈등이 발생한다. 혹은 기피시설이 설치된 지역에 부(負)의 외부효과가 발생하나 인근 지방정부에는 편익이 크게 나타나는 경우에도 정부간의 갈등이 나타난다.

넷째, 중재기관의 부실 때문이다. 중재란 갈등상황에 있는 문제에 대한 새로운 선택 기회를 비대결적인 탐색으로 찾아내는 것이다. 비용이나 시간적인 측면에서 소송보다 유리하고, 이 과정이 실패하면 법적인 해결로 가야한다는 것을 암시하고 있기 때문에 중재자는 상호일치 할 수 있는 선을 제시함으로써 양극화된 지역갈등을 해결하는데 기여할 수 있다(박종화, 2008: 22). 하지만 우리나라의 경우 공식적인 중재기관¹⁾이 있

1) 정부간의 관계를 다루는 주요 공공갈등관리 기구, 즉 중재기관은 현재 각 중앙부처에 있는 갈등관리심의위원회, 국무총리실 산하 행정협의조정위원회, 행정안전부 소속 중앙분쟁조정위원회, 광역단체별로 있는 지방분쟁조정위원회가 있다. 갈등관리심의위원회는 중앙행정기관 소관 사무의 갈등관리 및 갈등사안의 심의를 실시하며, 행정협의조정위원회는 중앙행정기관과 지방행정기관간의 갈등을 조정한다. 중앙분쟁조정위원회는 광역행정기관간의 갈등을 조정하고, 광역행정기관과 기초행정기관간의 갈등을 조정하는 역할을 한다. 마지막으로 지방분쟁조정위원회는 기초행정기관간의 갈등을 조정한다(홍성만·

으나 낮은 활용도와 낮은 실효성으로 역할이 미미하기 때문에 갈등의 중재기관으로서의 책무를 완벽히 수행하고 있지 못하고 있다(홍성만·김광구, 2008: 9-10).

3. 음식물자원화시설의 특징 및 관련 제도

1) 음식물자원화시설의 특징

음식물류폐기물이란 농·축·수산물의 생산·유통과정 중에서 버려지는 쓰레기, 가정·음식점 등에서 조리과정 중 다듬고 버리는 식품쓰레기, 먹고 남긴 음식물쓰레기, 보관했다가 상해서 그냥 버려지는 실물폐기물 등을 총칭한다(황오기, 1999: 114). 이러한 음식물류폐기물은 매립 또는 소각처리 할 경우 수분이 많고 부패가 쉬워 침출수로 인한 2차 환경오염을 유발한다(최봉석, 2002).

우리나라 음식물류폐기물은 국과 찌개 등의 음식문화로 수분이 많고, 맵고 짜게 먹는 식습관 때문에 염분이 많다. 더군다나 음식물류폐기물에 이물질이 많이 포함되어 있고, 대부분 부패되어 있어 살균작업을 거쳐야 한다(이선애, 2005). 소득수준의 향상으로 음식물류폐기물의 배출이 증가되어 문제가 심각해지자 정부는 직매립 금지, 자원화 등의 각종 정책을 수립하였다. 이에 음식물자원화시설 설치의 필요성은 점차 증대되었다.

하지만 이러한 음식물류폐기물의 특성상 음식물자원화시설은 혐오시설이라는 인식이 강해 시설의 설치단계에서 입지를 반대하는 주변 지역 주민들과의 갈등이 많이 발생한다. 주민들은 음식물류폐기물의 수거 및 운반, 자원화 하는 시설운영의 전 과정에서 악취 및 위생상의 문제가 발생하기 때문에 시설의 입지 자체를 반대한다. 더 나아가 이러한 문제로 인해 지가의 하락이 발생하기 때문에 재산권의 이유로 입지를 반대한다.

또한 음식물자원화시설이 설치된 이후라도 시설의 운영과정에서 악취 및 위생상의 문제로 지속적인 민원이 발생하고 있고, 타 지역에서 반입되는 음식물류폐기물의 처리로 인한 또 다른 갈등이 발생되고 있다. 즉 성공적으로 시설의 입지가 완료 되어도 시설의 운영과정에서 새로운 갈등이 발생하기도 한다.²⁾

2) 음식물자원화시설의 관련 제도

음식물자원화시설과 관련된 제도는 관련 규정이 명시되어 있는 「폐기물관리법」과 음식물자원화정책 등이 있다. 「폐기물관리법」은 크게 음식물류폐기물의 분류(제15조 제1항, 제3항), 처리에 관한 법률(시행규칙 별표5 제2호 다목의 4), 동법 제14조, 제18조, 제46조),

김광구, 2008: 6).

2) 울산 북구와 춘천시의 음식물자원화시설은 설치단계의 갈등을 해결한 후, 설치는 성공적으로 이루어졌지만 운영과정에서 다시 주민의 민원 등으로 주민과 지자체의 갈등이 발생하고 시설의 운영을 중단하였다.

시설의 설치기준에 관한 법률(제25조 제1항, 제28조 제1항) 등으로 구분되어 있다.

음식물류폐기물 분류기준은 음식물류폐기물의 분류 및 배출감량 의무에 관해 명시되어 있고, 음식물류폐기물 처리시설은 폐기물의 직매립 금지, 자체처리, 처리 대행, 비료 및 사료 등의 재활용의 기준에 대해 명시되어 있다. 음식물류폐기물 처리시설의 설치기준은 시설 설치 시 인·허가, 사업계획서 제출 등이 명시되어 있다. 또한 환경부의 지침에 의하면 음식물폐기 시설 설치 시 승인을 받거나 신고를 해야 하며 정기검사를 받아야 함이 규정되어 있다.

4. 음식물자원화시설에 의한 지방정부간 갈등의 특징

음식물류폐기물의 처리는 민간시설과 공공시설로 구분되어 운영되고 있다. 공공시설의 경우 해당 지자체에서 관리를 하고 있지만 민간시설은 지자체와 위탁 계약을 직접적으로 하고 있어 계약 당사자인 지자체는 폐기물의 배출자(원인자) 측면에서 계약 이외의 어떠한 책임도 지지 않는다. 따라서 배출지자체는 위탁한 민간시설에서 음식물류폐기물 처리와 관련된 민원이 발생해도 법적으로 책임질 의무가 없다.

현재 음식물자원화시설의 운영단계에 관한 규정은 미비하여 시설의 운영단계에서 빈번하게 발생하는 악취 및 위생 등과 관련하여 제기되는 민원 해결이 쉽지 않다. 이러한 문제는 주민과 정부간의 갈등뿐만 아니라 자체처리 비율이 높지 않은 지자체를 중심으로 지방정부간의 갈등을 발생시키고 있다. 주민들은 처리를 위탁한 배출지자체에 민원을 제기하는 것이 아니기 때문에 음식물류폐기물을 배출지자체는 민원에 대한 책임이 없다는 입장인 반면, 민원을 받고 있는 반입지자체는 실질적으로 이를 해결할 방법이 없다.

다시 말해 배출지자체는 반입지자체가 아닌 반입지자체 내의 민간업체와 관계를 형성하고 있지만 시설 운영과 관련한 민원은 반입지자체에 제기되고 있어 반입지자체는 배출지자체와 문제해결을 위한 관계를 형성하고자 한다. 따라서 음식물자원화시설에 의한 정부간 갈등은 지방정부간 직접적인 관계형성에 의해 발생하는 것이 아니라는 특징을 갖고 있다.

Ⅲ. 음식물자원화시설 운영의 갈등 사례

1. 음식물자원화시설 운영의 갈등 개요

전국의 음식물자원화시설은 공공시설 97개, 민간시설 162개로 총 259개가 설치되어 있으며, 현재 8개가 공공시설로 설치 중에 있다.³⁾ 민간시설의 경우 전체 162개 중 시설의 약 50%

3) 현재 설치중인 공공시설 수는 서울시 1곳(동대문구), 울산시 1곳(남구), 경기도 5곳(안산시, 오산시, 여

인 85개가 경기도에 몰려있으며, 그 밖에 지역은 서울시, 광주시, 울산시에 각 1개, 부산시에 4개, 대구시, 전라북도에 각 3개, 인천시 7개, 대전시 2개, 강원도 3개, 충청북도 5개, 충청남도 10개, 전라남도 8개, 경상북도 18개, 경상남도 11개가 있으며, 제주도는 한 개도 없다(<표 1> 참조).

<표 1> 공공음식물자원화시설 설치현황(2008년 12월 기준)

지역	개수		지역	개수		지역	개수		지역	개수	
	공공	민간		공공	민간		공공	민간		공공	민간
서울	4	1	광주	1	1	강원	11	3	전남	5	8
부산	4	4	대전	1	2	충북	4	5	경북	9	18
대구	1	3	울산	3	1	충남	9	10	경남	10	11
인천	4	7	경기	21	85	전북	7	3	제주	3	0

자료: 환경부(2008)

우리나라의 현재와 같은 음식물류폐기물 배출경향이 지속되고, 향후 음식물 직매립 금지 정책과 자원화 정책기조가 계속 유지된다면 음식물류폐기물 자원화시설의 용량은 지속적으로 확대되어야 할 것이다. 이에 따라 음식물자원화시설이 설치되어 운영되는 지역, 특히 영세한 민간업체를 중심으로 운영과정에서 악취 및 침출수 발생 등 많은 민원이 발생할 것으로 예상된다.

2. 음식물자원화시설에 의한 정부간 갈등 현황

1) 갈등의 원인 및 내용

서울시는 가용용지 부족 및 지가상승 등으로 인해 폐기물처리시설의 부지확보가 어렵고 인구밀도가 높은 도심지역에 음식물자원화시설 설치추진이 주민반대로 인해 어려워 타 지자체의 민간시설에 위탁 할 수밖에 없는 상황이다. 하지만 서울시의 음식물류폐기물 발생량의 50%를 처리하고 있는 경기도는 이와 관련된 민원이 끊임없이 제기되고 있기 때문에 행정력이 낭비되고, 서울시의 음식물류폐기물 책임을 전가 받고 있는 현상이 발생하고 있다.

이러한 문제에 대해 경기도는 2006년 7월 28일 음식물류폐기물 반입부담금 징수근거를 마련하기 위해 「폐기물관리법」 개정을 환경부에 요청했으나 환경부에서는 지

주시, 광주시, 의정부시), 전라남도 1곳(여수시) 등 총 8곳임

자체간 폐기물의 이송·처리를 규제하는 “반입부담금제도”는 교통 등 타 분야에 미치는 영향이 크므로 신중히 검토할 필요가 있어 중·장기 과제로 추진하겠다는 입장을 밝혀 경기도 관련법의 개정요구는 반영되지 못했다(김동식, 2008: 39). 이에 후속적인 차원에서 서울시에 경기도의 민간 처리시설의 환경오염방지시설 개선비용의 지원요구 및 위탁업체 선정을 개선해 달라는 요구를 여러 차례 하였으나(경기도, 2007: 12-14), 서울시에서는 별다른 대책을 마련하지 않고 있다. 반면, 서울시는 광역차원의 현안문제를 공동으로 협조하여 해결하자는 협약체결에서 서울시의 음식물류폐기물이 경기도에서 원활히 처리될 수 있도록 협조를 구하고 있는 상황이다.⁴⁾

민원이 가장 많이 발생하고 있는 양주시와 화성시의 경우 조례에 의거하여 더 이상 음식물 자원화시설의 인·허가가 이루어지지 않고 있다. 그러나 이미 인·허가가 난 민간시설은 운영을 계속하고 있어 민원이 지속적으로 발생하고 있다. 민원이 발생하지 않는 곳은 상대적으로 투자비용이 많이 들어간 일부 업체에 국한되고 있어, 대다수 영세 민간업체들에 의한 민원발생은 지속될 것이라고 추측할 수 있다.

민원발생 건수를 보면, 양주시와 화성시, 이천시가 전체 민원의 약 88%를 차지하고 있는데 이는 경기도 전체의 약 42%정도가 양주시와 화성시에 서울시의 음식물류폐기물을 반입하여 처리하는 민간시설이 집중되었기 때문이다. 민원의 종류는 악취가 가장 많이 발생되고 있는 반면, 소음과 관련된 민원은 제기되지 않고 있다. 이와 관련한 조치사항을 보면, 양주시가 63건으로 가장 많은 조치건수를 보이고 있으며, 화성시가 16건으로 나타나고 있다. 조치사항은 대부분 시정과 과태료부과가 가장 많으며, 양주시의 경우 영업정지도 3건이 있다(<표 3> 참조).

우리나라의 음식물자원화시설은 시설용량이 대형일수록 대체로 정부가 권고하고 있는 시설표준 공정안이 잘 이행되고 있다. 주요 공정의 경우 대형시설의 적용률이 우수하였으며, 일반적으로 처리용량이 클수록 처리단가가 감소한이 대것을 감안한이면 대규모의 적으로 설치가 바람직하다(수도권매립지관리공사, 2003.). 그러나 음식물류 폐기물의 적으는 민간 대 공공이 약 7대 3으로 소규모의 민간처리시설에 과다하게 의존하고 있다(환경부, 2007).

4) 실제로 경기도가 2007년 6월 4일부터 28일까지 55일간 도내 음식물폐기시설 106개를 대상으로 실시한 점검에서 민간업체가 폐수무단방류와 시설기준 미흡 등으로 적발되었고, 인근 주민들의 불만도 높은 것으로 파악되었다. 경기도는 이와 관련해 서울시 각 구청은 민간처리업체를 선정하면서 1년 단위계약을 체결하고 있으며, 수익성이 적은 최저낙찰제를 적용하여 민간업체가 시설개선 등을 위한 재투자를 기피하고 있기 때문이라고 설명하고 있다. 따라서 경기도는 이러한 문제를 해결하기 위해 서울시에 적격업체가 선정될 수 있도록 위탁계약 선정방식 개선과 열악한 시설에 대한 지원방안 등을 요구하는 한편, 도내 시·군에는 서울시 등에서 들어오는 음식물폐기시설의 설치금지를 위한 조례를 제정하도록 했다. 현재는 시흥, 화성, 파주, 이천, 평택, 김포, 안성, 양주, 동두천, 여주, 가평, 연천 등 15개 시·군에서만 음식물처리업체의 신·증설 허가를 제한하는 조례가 시행되고 있다(뉴시스, 2007년 8월 19일자).

일부 특별시·광역시·광역시의 경우 대부분 음식물류폐기물 발생량 대비 공공·민간 시설 용량이 부족하여 인근 지역의 민간처리시설에 위탁하여 처리되고 있다. 이러한 상황은 「폐기물관리법」 제4조에서 규정하고 있는 폐기물의 발생지(시·군·구) 처리원칙⁵⁾에 벗어날 뿐 아니라 님비(NIMBY)현상야기와 함께 민간시설의 가동 불안정에 따른 음식물류폐기물의 안정적 처리에 있어 큰 장애요인이 될 수 있다.

<표 3> 2007년 경기도 시·군별 민원발생 현황

구분	민원발생 및 유형(건수)					조치사항(건수)				
	계	악취	폐수	소음진동	기타	계	고발	영업정지	과태료	시정
계	337	285	16	0	36	113	12	3	32	68
용인시	2	2	0	0	0	2	0	0	0	2
남양주시	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1
평택시	3	2	1	0	0	6	1	0	4	1
시흥시	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1
화성시	46	37	2	0	7	16	5	0	11	0
파주시	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0
이천시	49	49	0	0	0	2	0	0	0	2
김포시	10	10	0	0	0	2	0	0	0	2
포천시	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1
안성시	4	0	0	0	4	4	2	0	1	1
양주시	202	168	13	0	21	63	2	3	11	47
동두천시	3	3	0	0	0	1	0	0	0	1
가평군	2	1	0	0	1	2	1	0	0	1
연천군	9	9	0	0	0	9	1	0	0	8
고양	4	3	0	0	1	4	0	0	4	0

자료: 경기도 내부조사 보고서(2007)

2) 갈등의 이해당사자

지역에 따른 자원화시설 설치의 불균형 문제는 타 지자체의 음식물류폐기물 반입으로 인한 정부간 갈등으로 연결된다. 경기도는 도내에서 발생하는 음식물류폐기물량인 1일 약 3,000톤 보다 약 1,600톤이나 많은 약 4,600톤을 처리하고 있다(2008년 기준). 이는 주로 서울시에서 반입되는 음식물류폐기물로서 서울시의 각 구는 자체적으로 경기도 소재 민간업체와 계약을 맺고 음식물을 처리하고 있기 때문이다. 이로 인해 경기도에는 음식물자원화시설이

5) 하지만 동시에 시장, 군수, 구청장은 관할 구역 안에서 생활폐기물인 음식물류 폐기물을 수집, 운반, 처리하거나 이를 허가받은 업체에게 대행 할 수 있다고 명시되어 있어 폐기물 처리에 있어 책임소재가 대행업체(민간업체)에게 넘겨지고 있다.

위치해 있는 주변지역 주민들로부터 꾸준한 민원이 제기되고 있어 경기도와 서울시간의 갈등양상으로 나타나고 있다.⁶⁾

하지만 경기도는 민간시설의 시설보완을 위한 비용지원이 힘들고, 민원제기에 의한 문제를 실질적으로 해결하기 쉽지 않기 때문에 서울시에 협력을 요구하고 있는 상황이다. 반면 서울시는 민간업체와 정당한 계약을 맺어 음식물류폐기물의 처리를 위탁하고 있기 때문에 민원발생에 대한 책임 및 민원해결의 의무는 없는 것으로 생각하고 있다. 이러한 경기도와 서울시간 음식물류폐기물에 의한 갈등이 발생되고 있지만 갈등해결을 위한 제도적 기반도 없고, 협력적 노력도 이루어지지 않고 있다.⁷⁾

<표 2> 경기도의 서울시 음식물쓰레기 반입 현황

(단위 : 톤/일)

시·군명	계 (업체수)	공공기관 (업체수)	감량사업장 (업체수)	반출지역(반출량)
계	1,637(54)	1,434(30)	203(36)	-
용인시	125(3)	114(3)	11(1)	강서(10), 관악(10), 서초(36), 종로(20), 용산(38)
김포시	36(3)	27(1)	9(3)	양천(23), 중랑(2), 성북(2)
평택시	54(3)	49(3)	5(1)	마포(9), 영등포(40)
양주시	308(9)	302(8)	6(4)	강남(20), 은평(4), 노원(90), 성북(64), 광진(10), 성동(30), 강서(28), 중구(14), 중랑(1), 동대문(6), 강북(35)
화성시	376(15)	321(6)	55(10)	중구(25), 양천(40), 강남(40), 종로(15), 강서(50), 구로(49), 광진(20), 금천(30), 동작(15), 서초(20), 동대문(17)
연천군	269(4)	255(1)	14(3)	중구(40), 종로(40), 강서(50), 노원(20), 동작(15), 은평(20), 중랑(40), 용산(30)
동두천	70(1)	67(1)	3(1)	강남(22), 강북(45)
시흥시	44(2)	41(1)	3(1)	양천(41)
이천시	126(5)	90(2)	36(5)	영등포(30), 구로(40), 성동(20)
안성시	95(4)	61(2)	34(3)	강남(24), 구로(20), 동대문(17)
가평군	10(1)	-	10(1)	-
파주시	7(2)	-	7(2)	-
포천시	30(1)	30(1)	-	금천(30)
고양시	87(1)	77(1)	10(1)	서대문(77)

자료: 경기도(2008)

따라서 음식물자원화시설에 의한 갈등 당사자는 시설을 운영하고 있는 민간시설업체와 이

- 6) 특히 양주시와 화성시의 경우, 경기도에 있는 85개의 민간시설 중 29개(화성시 19개, 양주시 10개)가 위치하고 있고, 서울시의 음식물류폐기물의 반입이 가장 많이 이루어지고 있지만 대부분 영세업체에서 시설 미비 등으로 인한 악취 등의 민원이 많이 발생하고 있다.
- 7) 음식물류폐기물과 관련하여 경기도에 가장 많이 제기되는 민원은 것은 바로 악취발생에 대한 민원이다. 이는 서울시의 음식물류폐기물 반입에 의해 발생되고 있다. 서울시의 경우 폐기물 발생량의 약 20%만 자체처리를 하고 있기 때문에 나머지 약 50%는 경기도의 민간처리업체를 통해 음식물류폐기물을 처리하고 있기 때문이다(뉴시스, 2007년 8월 19일자).

들과 직접 계약을 맺고 있는 서울시의 각 구, 시설 인근의 주민, 시설이 입지해 있는 경기도라고 할 수 있다.

3. 정부간 갈등의 사례 분석

1) 제도의 미비

음식물자원화시설 주변의 주민들은 타 시·도의 음식물류폐기물의 반입으로 인해 악취나 환경문제 등의 피해를 보고 있어 이에 대한 민원을 지속적으로 제기하고 있다. 그러나 주민의 피해나 민원에 관련한 규정은 「폐기물관리법」이나 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(이하 폐촉법)」에는 명시되어 있지 않다.

「폐촉법」의 경우 “폐기물처리시설의 부지(敷地) 확보 촉진과 그 주변지역 주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역 주민의 복지를 증진함”을 목적으로 하고 있다. 따라서 갈등의 예방차원과 관련된 부분만 규정하고 있을 뿐, 시설 설치 후 발생하는 민원을 해결할 수 있는 조항은 없다. 동시에 「폐촉법」은 2005년 음식물류폐기물 직매립 금지가 시행되기 이전, 즉 음식물류폐기물을 대부분 매립 또는 소각할 때 제정된 법이다. 따라서 직매립 금지가 시행된 후 본격적으로 음식물류폐기물을 처리하는 시설들이 설치되었지만 「폐촉법」에는 음식물자원화시설에 관련된 조항이 신설되지 않았다.

또한 「악취관리법」의 경우 “국가는 악취방지에 관한 종합적 시책을 수립·시행하고, 지방자치단체가 시행하는 악취방지시책에 대한 재정적·기술적 지원, 악취가 생활환경 및 사람의 건강 등에 미치는 영향에 관한 조사·연구, 악취방지에 관한 기술개발 및 보급 등을 위하여 노력하여야 한다”라고만 명시되어 있을 뿐 악취가 발생했을 경우 누가, 어떻게 해결해야 하는지에 대한 부분은 명시되어 있지 않다. 따라서 음식물류폐기물 배출지자체와 반입지자체, 시설 주변 주민 등의 다자간 협의를 통한 갈등해소가 필요하지만 이에 대한 근거나 규정은 마련되어 있지 않은 상태이다.

2) 협력문화의 부재

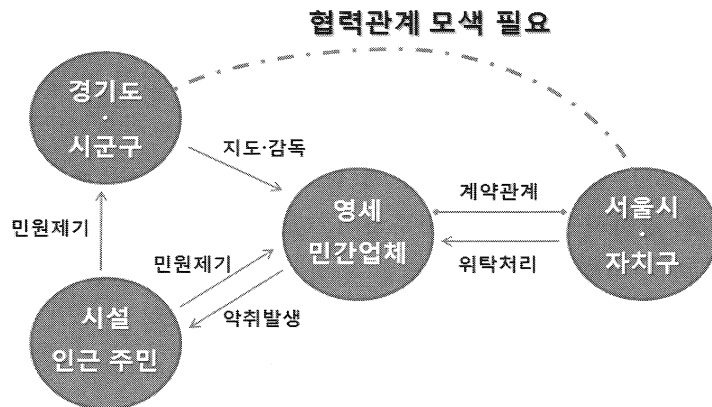
서울시는 폐기물처리시설의 부지확보가 어렵기 때문에 음식물류폐기물의 처리를 경기도 소재의 민간업체에게 위탁하고 있지만 시설의 운영과 관련하여 발생하는 문제에 대해서는 실질적으로 책임이 없다. 하지만 민간업체의 소재지인 경기도는 시설 운영으로 인한 주민들의 민원을 받고 있지만 제도적으로 이를 해결할 수 있는 방안은 없다. 따라서 경기도는 문제를 해결하기 위해 업체에 행정처분을 실시하였지만 이는 일회성에 그치기 때문에 장기적으로는 문제를 해결할 수 없다. 또한 관련제도의 형성을 위해 관련법 개정을 요구 하는 등의 노력을 하였지만 환경부에서 받아들여지지 않

아 제도가 마련되지 못하였다.

이렇듯 경기도는 제도 미비로 인한 자체적인 문제해결에 실패하였기 때문에 서울시와의 협력관계를 통해 문제를 해결해야 할 필요성이 있다. 경기도 소재의 민간업체가 서울시의 음식물류폐기물을 지속적으로 받고 있는 상황에서 배출자인 서울시의 협력 없이는 현실적으로 문제해결이 어렵다. 따라서 경기도와 서울시의 협력체 구축을 통해 문제를 해결해야 하지만 아직까지 협력적 관계를 형성해야 한다는 필요성 및 문화가 형성되어 있지 않다.

서울시와 경기도는 같은 생활권을 형성하고 있어 광역차원의 현안문제를 협조하여 해결하자는 협약을 체결하였다. 그러나 협약이 협력문화가 부재한 상황에서 이루어졌기 때문에 각 지자체의 입장만 강조하고 있어 제대로 이행되지 못하고 있다.

[그림 3] 음식물자원화시설에 의한 서울시와 경기도의 관계



IV. 지방정부간 갈등 해결방안 모색

1. 관련제도 정비

1) 음식물류폐기물 관련법 보완

현재 음식물자원화시설과 관련한 문제발생시 이를 해결할 수 있는 규정이 없기 때문에 환경부 차원에서 상위법을 제정하여 이러한 사항들을 제도 및 법률로 명확히 규정할 필요성이 있다.⁸⁾ 하지만 음식물자원화시설은 자치단체에서 주관하는 사업이기

8) 환경부 역시 경기도와 서울시의 음식물자원화시설 운영에서 나타나는 갈등상황에 대해 인식하고 있는 것으로 보인다. 민원에 대한 해결방안과 관련해 “서울시가 타 지역으로 폐기물을 반출할 경우 반입을

때문에 환경부에서는 이에 관여하는 것에 적극적이지 않다. 따라서 환경부에서 이러한 상황을 인지하고 있는 만큼, 경기도에서는 협력체계의 구축(Coalition Building)을 통해 관련법제 정비를 위한 환경부 및 국회를 설득해야 한다.

현재 「폐기물관리법」 중 운영단계에 적용되는 규정은 제30조 폐기물처리시설의 검사와 제31조 폐기물처리시설의 관리에 한정되어 있다. 제31조에 의하면 “폐기물처리시설의 설치·운영이 주변 지역에 미치는 영향을 3년마다 조사하고, 그 결과를 환경부장관에게 제출하여야 하고(제3항), 환경부에서는 설치 및 관리규정에 맞지 않을 경우 시설의 개선을 명할 수 있다(제4항)”라고 규정되어 있다. 하지만 악취나 위생 등의 문제는 객관적인 것보다 주관적인 측면이 많기 때문에 주변지역에 미치는 영향을 3년마다 조사하는 것은 의미가 없을뿐더러 주변지역의 주민이 민원을 제기했을 경우 이를 해결할 수 있는 규정이 없다.

따라서 제31조 제3항 중 주변지역에 미치는 영향을 3년마다 조사하는 것이 아니라 제31조 제3항을 “3년에 한번씩 정기적으로 조사하되, 주민의 불편이 제기될 경우 바로 시설 및 주변에 대한 조사를 진행해야 한다”라고 개정할 수 있다.

시설의 운영단계에서 발생하는 민원은 시설이 위치해 있는 반입지자체에 제기되기 때문에 실질적으로 갈등의 해결을 위해 반입지자체에서 노력을 하고 있지만 배출지자체의 협력이 없으면 갈등을 해결할 수 없다. 따라서 음식물류폐기물의 배출지자체의 책임 및 의무를 강화하는 제도를 구축하여 시설운영단계에서 발생하는 민원에 대한 책임을 일정부분 부여해 책임 및 의무를 강화시켜야 한다. 또한 주민과 반입지자체와 신의성실에 입각해 협의를 의무화하는 제도 역시 필요하다.

즉 「폐기물관리법」 제14조 생활폐기물의 처리 등에 제3항을 신설하여 “폐기물을 타 지역에 소재한 폐기시설에서 처리할 경우 그 시설을 관할하는 해당 지방자치단체의 동의를 받아야 하며, 반입된 시설에서 문제가 생길 경우 반출(배출)지자체와 반입지자체가 협의를 통해 해결해야 한다”라고 명시할 필요가 있다.

또한 음식물자원화시설의 경우 「폐축법」에 직접적으로 적용을 받지 않기 때문에 제2조(정의)에 매립 및 폐기물 소각시설 이외에 음식물자원화시설을 포함하며, 공공시설뿐만 아니라 일정규모(예: 1일 50톤 이상)이상의 민간시설을 포함 한다”라고 개정할 수 있다.

2) 지방정부간 협의제도의 보완

우리나라의 광역정부간 갈등이 발생할 경우 이를 해결할 수 있는 제도로는 ‘중앙

받는 지자체의 승인을 받고 환경오염 및 주민피해 보상 차원에서 수수료를 내야하지만 법률적 명시가 미비해 책임소재에 어려움이 있다”라고 함으로써 문제를 인식하고 있는 것으로 판단된다(테일리안, 2007년 12월 25일자).

분쟁조정위원회'가 있다. 중앙분쟁조정위원회의 운영근거는 지방자치법(제148조 내지 제150조)에 있으며, 그 주요기능은 광역자치단체 간 분쟁조정(심의·의결)이다. 광역자치단체 상호간 또는 광역자치단체장의 상호간 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 다툼이 있는 경우에 조정기능을 수행하지만, 이는 분쟁을 해결하는데 기능이 있을 뿐, 협의를 의무화 하거나 협의를 통한 문제해결이 아니다.

중앙분쟁조정위원회는 2000년 구성된 이후 접수된 사례가 고작 9건밖에 이루어지지 않고 있다. 이러한 사실은 그동안 빈번하게 발생한 광역자치단체간의 갈등 해소에 본래적 기능을 원활하게 수행하지 못한 것이라고 할 수 있다.

반면 미국은 지방정부간 협력(inter-local agreement)제도를 시행하고 있다. 이 제도는 2개 이상의 지방정부가 공동의 목표를 효율적으로 달성하기 위해서 필요한 행정서비스를 제공하거나 공동의 문제를 해결하기 위해서 협력하는 것이다. 지역간 협약은 2개 이상의 지방정부가 상하수도, 쓰레기, 소방, 도서관, 교도소, 도로, 인허가 등과 관련된 행정서비스 전달을 위해서 협약이나 계약을 맺는 형태이다. 이 제도는 중복되는 행정서비스를 규모의 경제 관점에서 해결하기 위해서 지방정부간 공동협약을 맺는 방식이며 관련 지방정부의 행정서비스의 수요와 공급적인 측면을 잘 반영할 수 있는 방식으로 평가되고 있다(한국지방행정연구원, 2002). 따라서 우리나라에서도 지방정부간 협의할 수 있는 제도를 보완할 필요성이 있다. 현재 중앙분쟁조정위원회는 당사자간의 협의 보다는 제3자에 의한 문제해결을 하고 있기 때문에 전문성과 공정성의 시비로 잘 활용되고 있지 못하다. 이러한 문제를 해결하기 위해 제3자에 의한 문제해결과 동시에 지방정부간 협력제도로서의 기능을 추가할 필요가 있다.

이때 협의에 관련된 세부사항에는 대표자의 구성, 협의의 절차, 의사결정 방식 등에 대한 부분이 포함되어야 하고, 특히 의사결정 방식은 합의를 통한 방식이어야 한다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 또한 협의를 위한 중립적인 조력자나 조정자의 활용에 대한 규정과 보상, 갈등의 데이터(Data)의 구축을 명시하는 규정도 필요하다. 이러한 세부사항이 명시되지 않으면 갈등해결을 위한 절차 수행에 있어 또 다른 갈등을 야기할 것이다.

2. 협력문화의 형성

1) 다자간 협의체 구축

지방자치가 정착되면서 최근 지방정부간 갈등문제가 빈번해지고, 각 지방정부는 해당 지역의 권한과 이해실현에 보다 적극적으로 대처하기 시작하였다. 과거 갈등을 해결하는 방법은 전통적으로 사법적 해결이나 관료제적 해결이 대부분이었지만 이는 시

- 이선애. (2005). 음식물류폐기물 자원화정책의 개선방안에 관한 연구. 성신여자대학교 박사학위논문.
- 장영두. (2001). 협상에 기초한 대안적 분쟁해결 (ADR) 방안, 「한국정부학회 2001년도 춘계학술대회」, 69-94.
- 차미숙. (2003). 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」. 경기: 국토개발연구원.
- 최봉석. (2002). 음식물쓰레기 자원화 정책에 관한 연구. 배재대학교 국제통상대학원 석사학위논문.
- 하혜영. (2007). 공공부분 갈등해결에 미치는 영향요인 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 한국지방행정연구원. (1996). 「지방자치단체 상호간 갈등해소 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2002). 「자치단체간 협력사업 활성화 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 홍성만·김광구. (2008). 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리 기구를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 22(4): 1-17.
- 「환경백서」. (2008). 서울: 환경부
- 환경부. (2006). 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크숍 자료.
- _____. (2007). 음식물류폐기물 처리시설 발생폐수 육상처리 및 에너지화 종합대책 (2008-2012).
- 황오기. (1999). 외식산업의 음식물쓰레기 효율적 처리에 관한연구. 「경주대학교논문집」, 11: 111-126.
- 행정자치부. 「(1999). 지방자치시대의 분쟁사례집 I」. 서울: 행정자치부.
- Anderson. W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis University of Minnesota Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planing*. Canada: UBC Press.
- Rhodes, R.A.W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Gower.

접수일(2009년 10월 05일)

수정일자(2009년 11월 04일)

게재확정일(2009년 12월 02일)