

투명사회를 위한 정보공개센터 <지역사회 난개발 정보공개> 프로젝트

# 난개발·환경오염 시설에 대한 주민 알 권리 실현방안 연구

연구수행 | 공익법률센터 농본  
사업지원 | 재단법인 바보의나눔

## <목차>

<b>1. 개념 정의 및 연구 범위</b>	<b>1</b>
가. 난개발 및 환경오염 시설 개념 정의	1
나. 연구의 범위	2
<b>2. 사안별 주민 ‘알 권리’ 보장 현황</b>	<b>2</b>
가. 연구대상 별 의사결정 절차 및 법제도 현황	2
나. 사안별 의사결정 공개 절차 및 공개 사례	21
다. 개별법 외 주민 알권리 보장 제도 및 사례	29
<b>3. 난개발 및 환경오염 시설에 대한 주민 알권리 개선 방안</b>	<b>32</b>
가. 법률 개정/제정안	32
나. 조례 제정.개정을 통한 알 권리 보장	37
다. 주민의 ‘알 권리’ 보장을 위한 행정 차원의 개선방안	46

## 1. 개념 정의 및 연구 범위

### 가. 난개발 및 환경오염 시설 개념 정의

- 일반적으로 난개발은 토지이용계획 없이 시가지 등에 개발이 이뤄지거나, 개발 자체가 친환경적이지 못한 것을 의미함. 친환경적이지 못하다는 것은 환경훼손을 일으키는 개발을 지칭함.<sup>1)</sup>
- 법률에서도 ‘난개발’이라는 용어를 사용하고 있음. 예를 들면 환경영향평가법 제2조 제3호는 소규모환경영향평가에 대해 정의하면서, “소규모 환경영향평가”란 “환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것”을 말한다고 규정하고 있음.
- 조례에서 ‘난개발’의 개념을 정의한 경우도 있음. 「광주광역시 무등산 난개발 방지 지원 조례」 제2조 제2호에서는, “난개발”이란 “환경·경관·토지이용의 비효율성 등을 초래하여 다양한 도시문제와 사회적 비용을 유발하는 개발계획 및 개발사업을 말한다”라고 규정하고 있음.
- 위와 같은 내용들을 종합적으로 보면, 난개발이란 입지의 타당성이나 환경영향에 대한 체계적이고 계획적인 사전검증이 없이 이뤄짐으로써 환경오염이나 환경훼손을 초래하는 개발을 말한다고 할 수 있음.
- 환경오염시설은 말 그대로 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해, 인공조명에 의한 빛공해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 시설(환경정책기본법 제3조 참고)을 의미함. 이러한 환경오염시설이 체계적이고 계획적인 사전검증없이 무분별하게 설치되는 것이 난개발이라고 할 수 있음.
- 한편 환경오염시설에 대한 사전검증의 핵심은 인근 주민들의 의견을 반영하는 것이라고 할 수 있음. 지형의 특성, 바람의 방향, 인근의 토지이용실태 등을 가장 잘 아는 주체는 주민이고, 난개발이나 환경오염으로 인해 영향과

1) 출처: 난개발 - 한국민족문화대백과사전

피해를 받게 되는 것도 주민이기 때문임.

- 현실에서 입지의 적절성과 타당성에 대한 문제제기가 반복해서 발생하는 이유는 인·허가의 주체, 개발 주체와 그로 인해 영향과 피해를 받는 주체가 다르기 때문임. 대체로 개발행위나 환경오염시설에 대한 인·허가의 주체는 국가·지방자치단체이고, 개발행위의 주체는 사업자이고, 개발로 인한 영향과 피해를 받는 주체는 인근 주민임.
- 국민주권이나 주민주권이 실현되어야 한다는 입장에서 본다면, 주민들이 사업·시설의 결정과정에서 의견을 제시하고, 그 의견이 받아들여져야 함. 특히 인·허가의 주체인 국가와 지방자치단체는 주민의견을 수용하고 주민의견이 실현될 수 있도록 해야 할 책무가 있음. 그러나 현실을 보면, 주민의 의견이 무시되는 경우가 많고, 아예 주민들이 알지도 못하는 상태에서 인·허가 절차가 진행되는 경우도 허다함.
- 그런 점에서 민주주의의 측면에서 본다면, 주민이 알지 못하는 상태에서, 그리고 주민의 의견이 배제된 상태에서 추진되는 환경오염시설들이나 개발행위들은 민주주의에 반하는 것으로 볼 수 있음.

## 나. 연구의 범위

- 모든 사안들을 다루기는 어려우므로, 2021년 2월 창립하여 농촌 난개발 및 환경오염 시설에 대한 주민 지원 활동을 해온 공익법률센터 농본에서 직접 경험한 사례들로 연구범위를 한정하고자 함.
- 본 연구의 대상 범위는 산업단지, 산업폐기물처리시설(소각장, 매립장, 유해재활용), 공장, 석산(토석채취), 먹는 샘물로 한정함. 이 사안들은 지금 농촌 지역 곳곳에서 문제를 일으키고 있는 사안들임.

## 2. 사안별 주민 ‘알 권리’ 보장 현황

### 가. 연구대상 별 의사결정 절차 및 법제도 현황

#### (1) 산업단지

- 산업단지는 지정권자를 기준으로 크게 국가산업단지·일반산업단지·농공단지로 구분할 수 있음. 국가산업단지의 지정권자는 국토교통부장관, 일반산업단지는 광역 지방자치단체장이 지정권자이며, 농공단지는 기초지방자치단체장이 지정권자임. 다만, 일반산업단지는 일정 규모 이하(30만 제곱미터 이하)일 경우 기초지방자치단체장이 지정권자임.
- 산업단지 중에서 특히 문제가 되는 것은 일반산업단지임. 일반산업단지는 대부분 영리기업들이 주도하여 개발이 진행됨. 일반산업단지 개발 절차는 크게 4단계로 구분할 수 있음.

1단계는 지정계획 고시 단계임. 이는 일종의 기본계획 수립단계라 할 수 있음. 민간사업자가 지방자치단체에 산업단지 개발 투자意向서(「산업단지 인. 허가 절차 간소화를 위한 특례법(이하 “산단절차간소화법”)」 제7조, 「산업입지 및 개발에 관한 법률(이하 “산업입지법”)」 제11조)를 제출하면, 지방자치단체는 산업단지 계획안을 수립해 국토교통부 장관과 협의해야 함. 이에 제출된 안을 바탕으로 국토교통부 산업입지정책심의위원회에서 연도별 산업단지 지정계획에 반영함(산단절차간소화법 제6조, 「산업입지의 개발에 관한 통합 지침」 제9조의 2). 위원회가 지정계획을 반영하면 자치단체에 결과를 송부하게 되고, 자치단체는 지정계획을 고시함(산단절차간소화법 제15조, 산업입지법 제7조의4).

2단계는 개발실시계획 승인 단계임. 이는 일종의 실행계획 단계라 할 수 있음. 1단계 결과에 따라 지정계획이 고시가 되면, 사업자가 산업단지 승인신청을 하게 되고, 이에 대해 심의를 하게 됨. 이에 따라 지방자치단체는 관계 부서 협의, 중앙행정기관 협의를 진행하게 됨. 또한 사업자는 환경 및 교통영향평가 등의 절차를 진행해야 함. 이를 바탕으로 시도 산업단지계획심의위원회(일반산업단지의 경우에 해당, 국가산업단지의 경우 중앙산업단지계획심의위원회에서 심의 및 의결)에서 최종 개발실시계획을 승인하게 됨(산업입지법 제18조, 산단절차간소화법 제6조, 제15조). 개발실시계획이 승인되면 고시해야 함(산업입지법 제19조의 2)

3단계는 토지수용 단계임. 이는 사업부지 확보 단계라 할 수 있음. 민간사업자는 산업단지 개발을 위해 1단계부터 토지 확보를 해오는데, 산업단지 개

발계획 및 실시계획 승인 후에도 개발 부지 일부에 대해 토지를 확보하지 못하는 경우가 있음. 이 경우 토지 강제수용이 가능하며, 지방토지수용위원회에서 토지 수용 여부를 최종 결정함(산업입지법 제22조).

4단계는 착공 및 준공 단계임. 이는 실질적인 개발 공사가 이뤄지는 단계임.

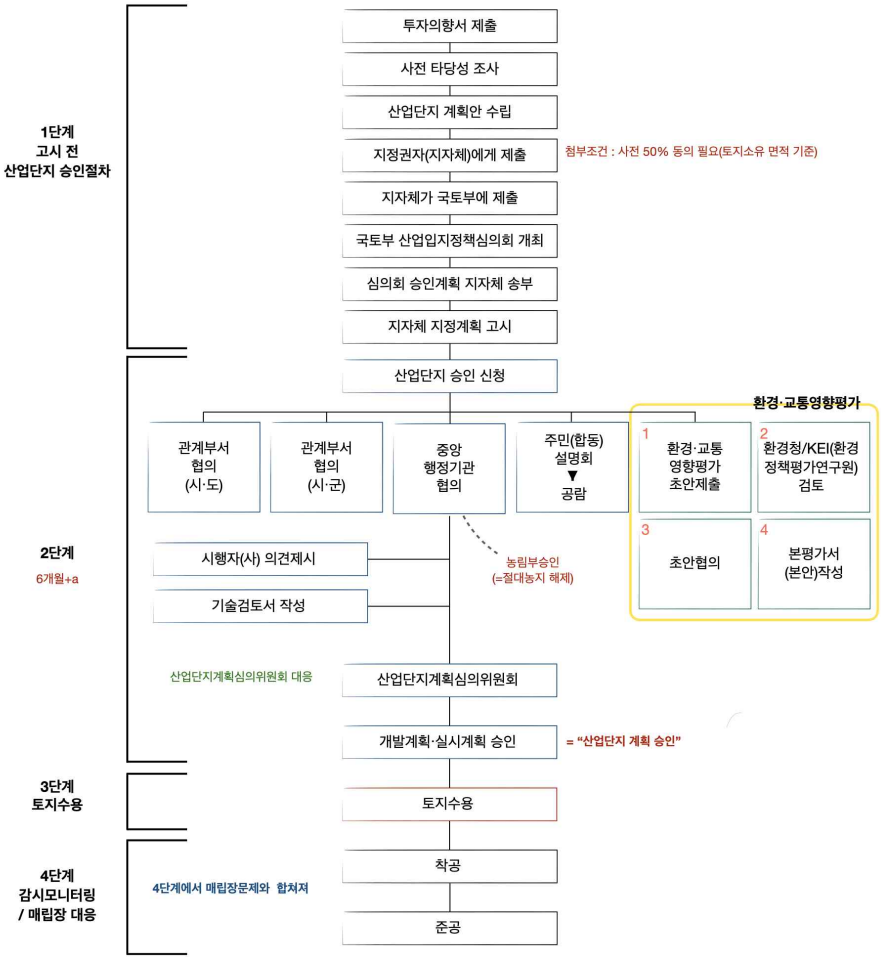
- 한편, 산업단지 개발이 환경영향평가 대상에 해당되는 경우 사전절차로서 환경영향평가 절차를 이행하여야 함. 우선 산업단지 예정부지의 면적이 15만 제곱미터 미만의 경우에는 전략환경영향평가, 15만 제곱미터 이상인 경우에는 환경영향평가 절차만 거처도 되도록 규정하고 있음. 그러나 산단절차간소화법에서 환경영향평가에 관한 특례 조항을 뒤서 환경영향평가절차의 실효성을 약화시키고 있음.

전략환경영향평가 절차를 거치는 경우에는, 산업단지 개발사업에 대하여 전략환경영향평가 협의를 요청받은 행정기관의 장은 그 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 지정권자에게 전략환경영향평가 협의에 대한 의견을 통보하도록 하고, 협의기관의 장은 관련 서류의 보안을 한 차례만 요청할 수 있도록 하여 기간을 단축시키고 있음.

환경영향평가 절차를 거치는 경우에도, 환경영향평가서의 협의를 요청받은 행정기관의 장은 평가서를 접수한 날부터 45일 이내에 지정권자에게 평가협의를 대한 의견을 통보하여야 하고, 서류의 보안을 한 차례만 요청할 수 있도록 하고 있음.

- 또한 산업단지 인·허가에서 핵심적인 위원회인 산업단지계획심의위원회에 주민들이 참여해서 발언하는 것이 보장되어 있지 않음. 회의록의 공개에 관해서도 각 시·도가 천차만별인 상황임.

(일반) 산업단지 추진절차



## (2) 산업폐기물처리시설(매립장 및 소각장)

### ① 개요

- 문제가 되는 산업폐기물 처리시설은 매립, 소각, 유해재활용으로 나눌 수 있음. 그리고 산업폐기물처리시설중에는 도시계획시설에 해당하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있는데, 여기에 따라 절차가 달라짐. 매립장과 일정규모 이상의 소각시설은 도시계획시설에 해당함.

매립장은 도시계획시설에 해당하며, 소각장의 경우에는 하루 처리능력이 100톤 이상(지정폐기물(의료폐기물 포함)은 하루 10톤 이상)이면 도시계획시설에 해당함.

### ② 도시계획시설인 산업폐기물 처리시설

- 도시계획시설에 해당하는 산업폐기물처리시설 사업 절차는 크게 3단계로 구분할 수 있음. 그리고 사전 절차인 환경영향평가(소규모환경영향평가) 절차가 있음.
- 1단계는 폐기물처리 사업계획서 적합통보 단계, 2단계는 도시계획 입안제안 수용단계, 3단계는 도시계획 입안 및 반영단계임. 그 이후에도 도시계획시설 사업시행자 지정 및 실시계획 인가를 받아서 공사를 하게 되어 있지만, 실질적으로는 큰 의미가 없게 됨.
- 사전 절차로 진행되는 환경영향평가는 폐기물 처리사업계획서 적합 통보 전이나 폐기물처리시설 설치 승인 전에 진행됨(환경영향평가법 시행령 별표3 환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 및 협의 요청시기)

환경영향평가는 사업자가 환경영향평가서를 작성하고, 환경부(실제로는 지방환경청)가 환경영향평가서에 대해 협의의견을 내는 절차로 진행됨. 소규모환경영향평가도 마찬가지임. 그리고 환경영향평거나 소규모환경영향평가 대상에 해당하지 않는 규모의 산업폐기물처리시설의 경우에는 환경성조사서를 제출하도록 되어 있음.



- 한편, 환경영향평가법 시행령 별표3에 따른 환경영향평가 대상에 규모가 미달하는 경우에도, 환경영향평가법에서는 조례로 환경영향평가 대상과 규모를 확대할 수 있도록 규정하고 있음(환경영향평가법 제42조). 법률의 위임에 따라 조례로 환경영향평가 대상 규모를 최대 50%까지 확대할 수 있는 것임. 가령 1일 100톤 이상 소각하는 폐기물 소각장은 환경영향평가법 시행령 별표3에 의한 환경영향평가 대상이지만, 광역시·도 조례로 1일 50톤 이상 소각하는 폐기물 소각장도 환경영향평가 대상으로 할 수 있음.

현재 17개 광역시도(특별자치시 포함) 중 12개 지역에만 환경영향평가 조례가 제정되어 있음(강원, 서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 경기, 충남, 전북, 경남, 제주, 인천). 이중 매립장과 소각장의 환경영향평가 대상 규모를 확대한 지역은 9개 지역(대전, 경기, 충남, 광주, 대구, 경남, 부산, 전북, 제주)이며, 소각장만 환경영향평가 대상 규모를 확대한 지역은 2개 지역(서울, 인천)임. 강원의 경우 환경영향평가 조례를 제정한 상태지만, 평가대상에 폐기물처리시설을 포함하지 않고 있음.

- 1단계는 폐기물처리시설 사업 시행자가 제출한 사업계획서를 허가권자가 검토하는 단계임. 지정폐기물(의료폐기물 포함)의 경우 지방환경청에서 사업계획서의 적합/부적합 여부를 판단하고, 지정폐기물 외 폐기물은 지방자치단체장(폐기물관리법상으로는 시·도지사가 판단하게 되어 있으나, 각 시·도의 사무위임조례에 의해 시장·군수에게 위임되어 있음)이 사업계획서의 적합/부적합 여부를 판단하여 통보하게 됨.
- 사전절차로서의 환경영향평가 절차와 1단계 절차는 사실상 동시에 진행되는 절차임. 그리고 지정폐기물의 경우 폐기물처리사업계획서에 대한 적합/부적합통보권자도 지방환경청장이고, 환경영향평가 협의권자도 지방환경청장임. 지방환경청 내부의 환경영향평가 담당 부서가 환경영향평가서에 대한 협의의견을 내면, 폐기물처리사업계획서 담당 부서가 적합/부적합 통보를 하는 형식임.

표 1 사업계획서 통보권자 및 환경영향평가 협의권자 비교

폐기물 종류	사업계획서 적합/부적합 통보권자	환경영향평가 협의권자
지정폐기물	환경청장	환경청장

지정폐기물 외	지방자치단체장	환경청장
---------	---------	------

1단계 절차인 폐기물처리사업계획서 적합/부적합 통보와 관련해서는 행정청(지방환경청이나 지방자치단체장)에게 광범위한 재량권이 인정된다는 것이 대법원 판례임.

#### <폐기물처리 사업계획서 적합/부적합 통보에 관한 대법원 판례>

폐기물관리법과 환경정책기본법은 지정폐기물이 아닌 폐기물의 경우에도 폐기물관리법과 환경정책기본법의 입법 목적에 입각하여 환경 친화적으로 폐기물처리업을 영위하도록 요구하고 있다.

폐기물관리법 제25조 제1항, 제2항, 제3항, 환경정책기본법 제12조 제1항, 제13조, 제3조 제1호의 내용과 체계, 입법 취지에 비추어 보면, 행정청은 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부 등 생활환경과 자연환경에 미치는 영향을 두루 검토하여 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 판단할 수 있으며, 이에 관해서는 행정청에 광범위한 재량권이 인정된다(대법원 2020. 7. 23. 선고 2020두36007 판결 등)

- 2단계는 폐기물처리시설이 도시계획에 반영될지 여부를 결정하는 절차임. 도시계획시설에 해당하는 폐기물처리시설을 설치하려고 하는 사업자는 폐기물처리사업계획서에 대한 적합통보를 받은 후에 도시(군)관리계획에 폐기물처리시설을 반영해야 사업을 추진할 수 있음. 그러기 위해서 사업자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”)」 제26조에 의해 도시(군)관리계획 입안 제안을 하게 됨. 그러면 지방자치단체장이 입안 제안을 수용할 것인지, 불수용(거부) 처분을 하게 될 것인지를 판단하게 됨.

#### 국토계획법 제26조

제26조(도시·군관리계획 입안의 제안) ① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있다. 이 경우 제안서에는 도시·군관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.

1. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항
2. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 및 변경에 관한 사항
  - 가. 개발진흥지구 중 공업기능 또는 유통물류기능 등을 집중적으로 개발·정비하기 위한 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 개발진흥지구
  - 나. 제37조에 따라 지정된 용도지구 중 해당 용도지구에 따른 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 지구단위계획으로 대체하기 위한 용도지구
5. 도시·군계획시설입체복합구역의 지정 및 변경과 도시·군계획시설입체복합구역의 건축제한·건폐율·용적률·높이 등에 관한 사항

- 실제로는 이 단계에서 사업자와 지방자치단체간에 법적 분쟁이 많이 발생하고 있음. 사업자는 폐기물처리사업계획서 적합통보를 받았다는 것을 근거로 도시(군) 관리계획 입안을 요구하지만, 지방자치단체 입장에서는 도시(군)관리계획에 반영하기 어렵다는 판단을 하게 되기 때문임. 특히 지정폐기물(의료폐기물 포함)의 경우에는 지방환경청에서 폐기물처리사업계획서에 대한 적합/부적합 여부를 판단했기 때문에, 그 과정에서 지방자치단체의 의견이 무시될 수 있음. 그런 경우에는 지방자치단체가 도시(군)관리계획 입안제안을 불수용(거부)함으로써 자신의 의견을 표명할 수밖에 없음.
- 3단계는 도시계획 입안 및 반영단계임. 2단계에서 도시(군)관리계획 입안제안이 수용되게 되면, 지방자치단체가 도시계획을 입안하여 도시계획위원회를 열어 도시계획에 반영하는 절차를 밟게 됨. 입안제안을 수용한 경우에도 (입안 제안을 불수용해 사업자가 제기한 소송에서 지방자치단체가 패소해서 어쩔 수 없이 수용하는 경우도 있음) 도시계획위원회에서 부결을 시키는 경우가 있으며, 그런 경우에는 다시 법적 분쟁 절차를 밟게 됨. 그러나 도시(군)관리계획 입안제안까지 수용된 상황에서는, 법적 분쟁에서 지방자치단체가 불리할 수밖에 없음.

- 따라서 도시계획시설에 해당하는 폐기물처리시설의 경우에는 1단계(폐기물처리사업계획서 적합/부적합 통보 단계)와 2단계(도시(군)관리계획 입안제안 수용 여부를 판단하는 단계)가 중요함. 이 단계에서 주민들이 내용을 제대로 파악하고 의견을 제시하는 것이 필요함.
- 다만 산업단지 내부에 설치되는 폐기물처리시설의 경우에는 2단계 절차가 생략됨. 산업단지 내부에 설치되는 폐기물처리시설의 경우에는 산업단지 계획에 폐기물처리시설 설치가 반영되면 그것으로 도시(군)관리계획 결정을 갈음하게 되기 때문임. 따라서 산업단지 내부에 설치되는 폐기물처리시설의 경우에는 1단계 절차만으로 사실상 모든 절차가 종결되게 됨. 따라서 산업단지 내부에 설치되는 폐기물처리시설의 경우에는 산업단지 계획이 결정되는 단계에서 대응을 해야 함.
- 그리고 산업단지 내부에 설치되는 폐기물처리시설이라고 하더라도, 당초의 산업단지 계획과 다르게 추진되는 경우가 있음. 예를 들어서 당초의 산업단지 계획에는 매립장으로 되어 있었는데 소각장으로 변경하려고 한다든지, 일반폐기물을 매립하는 것으로 되어 있었는데, 지정폐기물을 매립하는 것으로 변경하려고 한다든지 하는 경우가 있음. 또한 매립이나 소각용량을 증대하려고 하는 경우도 있음. 이 경우에는 산업단지 계획을 변경하는 절차에서 대응을 해야 함. 즉 산업단지 계획 변경승인권력을 가진 지방자치단체가 산업단지 계획 변경을 불승인할 수 있는 재량권이 있으며, 그 과정에서 주민들이 의견을 제시할 수 있음.

### ③ 도시계획시설이 아닌 산업폐기물 처리시설

- 도시계획시설이 아닌 산업폐기물처리시설의 경우에는 사전절차로서의 환경영향평가 대상 시설에 해당하지 않는 경우가 많음. 그러나 일정한 경우에는 도시계획시설이 아닌 산업폐기물처리시설도 환경영향평가 대상인 경우가 있고,<sup>2)</sup> 환경영향평가 대상은 아니지만 소규모환경영향평가 대상인 경우도 있음. 소규모환경영향평가는 일정 면적 이상(예를 들면 계획관리지역의 경우 1만 제곱미터 이상)을 개발하게 되는 경우가 대상이 됨.

2) 예를 들면 일 100톤이상의 사업장일반폐기물 소각장은 도시계획시설이면서 동시에 환경영향평가 대상시설이다. 그런데 일 100톤에 미달하는 사업장일반폐기물소각장의 경우에는 도시계획시설이 아니다. 그러나 환경영향평가 조례가 제정되어 있는 시·도의 경우에는 일 50톤 이상 100톤 미만의 소각장을 환경영향평가 대상으로 지정할 수 있으므로, 그런 경우에는 도시계획시설이 아니지만 환경영향평가 대상이 된다.

- 환경영향평가 또는 소규모환경영향평가 대상인 경우에는 폐기물처리 사업계획서 적합/부적합 통보 또는 폐기물처리시설 설치승인 이전에 절차를 이행해야 함. 이는 도시계획시설인 산업폐기물처리시설과 동일함.
- 또한 1단계 절차인 폐기물처리사업계획서 적합/부적합 통보 절차의 진행은 도시계획시설인 산업폐기물처리시설과 동일함. 차이가 있는 것은 2단계 이후의 절차임.
- 도시계획시설인 폐기물처리시설은 도시(군)관리계획에 반영하는 절차를 밟게 되지만, 도시계획시설이 아닌 폐기물처리시설은 개발행위허가(건축허가와 동시에 진행됨)를 받는 절차가 진행됨.

개발행위 허가는 △1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 △2. 토지의 형질 변경 △ 3. 토석의 채취 △ 4. 토지 분할 △5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위의 행위를 할 때 사업자가 자치단체장의 허가를 얻어야하는 행정절차임(국토계획법 제56조).

- 개발행위허가 절차는 일반적으로 건축허가와 동시에 진행되는 경우가 많음. 그런데 지방자치단체는 개발행위허가와 관련해서 폭넓은 재량권을 가진다는 것이 대법원 판례의 입장임. 따라서 1단계 절차인 폐기물처리사업계획서 적합/부적합 통보 절차와는 별개로 개발행위허가와 관련해서도 지방자치단체가 재량권을 행사할 수 있음. 그러나 1단계 절차에 관한 소송에서 지방자치단체가 패소한 경우에는 현실적으로 2단계 절차에 관한 소송에서 대응이 쉽지 않음. 따라서 도시계획시설이 아닌 폐기물처리시설의 경우에는 지방자치단체가 1단계 절차에서 잘 대응하는 것이 중요함.

#### <개발행위허가에 관한 대법원 판례>

국토계획법 제56조 제1항에 의한 개발행위허가는 허가기준 및 금지요건이 불확정 개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 특히 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는, 해당 지역 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을

가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. ‘환경오염 발생 우려’와 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 법원은 이를 존중하는 것이 바람직하다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결, 대법원 2020. 8. 27. 선고 2019두60776 판결 등).

### (3) 공장

- 개별적으로 설치되는 공장에서 배출되는 오염물질로 인해 주민들이 건강피해를 입거나 환경이 오염되는 경우들도 발생하고 있음. 대표적으로 전북 익산시의 장점마을에서 발생한 주민 건강피해가 있음. 환경부는 2019년 역학조사를 통해 마을에서 500m가량 떨어진 비료공장에서 불법적으로 쓴 연초박 (담뱃잎 찌꺼기)의 유해물질이 주민 건강에 악영향을 미쳤다고 밝혔음. 실제 주민 90여 명 가운데 33명이 암에 걸렸고 이 중 7명이 숨졌음. 이 공장은 2017년 4월 가동이 중단됐다가 그 해 말 폐쇄됐음.
- 공장설립절차는 산업단지 내부에 설립되느냐, 산업단지와 무관하게 설립되느냐에 따라 달라짐. 산업단지 내부에 설립되는 공장은 산업단지 관리기관과 입주계약을 맺으면 공장설립승인을 받은 것으로 의제됨. 그러나 산업단지와 무관하게 설립되는 공장의 경우에는 「산업집적 및 공장설립 활성화에 관한 법률」에 따라 공장설립 승인을 받아야 함.
- 공장설립승인신청은 건축허가 신청 이전에 해야 하는 절차임. 그리고 시장, 군수로부터 공장설립승인을 받은 후에 건축허가 등의 절차에 들어가야 함.
- 폐기물처리시설이 공장에도 해당되는 경우에는 폐기물관리법상의 인·허가 절차외에 공장으로서의 인·허가 절차를 이행해야 함. 예를 들어서 최근 늘어나고 있는 폐기물 열분해 시설의 경우에는 열분해유라는 제품을 생산하는 시설이기 때문에 폐기물처리시설이면서 동시에 공장에도 해당됨. 따라서 공장설립 관련 절차도 이행해야 함.

## 공장설립 절차



\* 출처 : 한국산업단지공단

- 그런데 공장임에도 불구하고 공장설립승인을 받지 않고 사업을 진행하거나, 공장설립승인을 받기 이전에 건축허가부터 먼저 받아서 건축을 진행하는 문제가 발생하고 있음. 이런 경우에는 주민들이 미처 어떤 성격의 공장이 들어선다는 것 자체를 모르게 될 수 있음.
- ‘공익법률센터 농본’에 접수된 상담사례 중에는 폐기물 열분해 업체가 자원순환시설로 건축허가를 받아서 공사를 진행 중인데, 확인해 보니 공장설립승인 절차를 밟지 않은 것이 발견된 사례가 있었음. 이런 사례는 공장설립 관련 절차를 위반한 것임.

- 또한 경북 영주시의 경우에는 납2차제련을 하려는 업체가 공장설립승인을 받지 않고 건축허가부터 받아서 건축을 진행해 버린 사례가 있었음. 납2차제련은 폐배터리를 용융(용해)해서 납괴를 생산하는 사업으로, 폐기물재활용 사업으로 분류되지만 동시에 ‘납괴(연괴)’라는 제품을 생산하기 때문에 공장에도 해당함. 이 건의 경우에는 뒤늦게 공장의 성격을 알게 된 주민들의 반대가 일어나고 공장의 유해성이 알려지면서 영주시가 공장설립승인을 불허했음.
- 공장은 성격에 따라 발생하는 오염물질이 다양하고, 그 중에는 유해성이 강한 물질도 있음. 따라서 공장설립 승인 단계에서 주민들의 알권리가 충실하게 보장되어야 하고, 공장설립 승인 심사 단계에서 환경과 주민건강에 미칠 영향에 대해 충실한 심사가 필요함.

#### (4) 토석채취

- 과거에는 하천골재가 국내 골재의 주요 공급원이었음. 그런데 1990년대 이후 하천골재가 고갈되고 바다골재 채취가 제한되면서 산림골재의 비중이 점차 높아지게 되었음. 2010년 20.9%이던 산림골재의 비중은 이제 40%를 넘어선 상황이다. 2023년 정부의 골재수급계획에 따르면, 산림골재의 비중은 41.8%에 달함.

표 2 2023년도 골재원별 공급 비율(단위: 천m³)

구 분		계		모래		자갈	
계		252,131	100%	121,139	100%	130,992	100%
소계		134,364	53.3%	65,325	53.8%	69,039	52.7%
허가	하천골재	3,040	1.2%	2,730	2.3%	310	0.2%
	바다골재(연안)	5,988	2.4%	5,988	4.9%	0	0.0%
	바다골재(EEZ)	6,620	2.6%	6,620	5.5%	0	0.0%
	산림골재	105,491	41.8%	37,648	31.1%	67,843	51.8%
	육상골재	13,225	5.3%	12,339	10.2%	886	0.7%
신고 등 기타		117,767	46.7%	55,814	46.1%	61,953	47.3%

\* 출처 : 국토교통부

- 이렇게 막대한 양의 골재는 토목건설, 주택·건축건설, 도로공사 등에 사용되



고 있고, 골재사용량은 계속 증가해 왔음.

- 골재를 사용해서 건설을 하여 이익을 보는 측도 있지만, 골재채취로 인해 피해를 보는 주민들이 있고, 파괴되는 환경이 있음.

주민들이 입는 피해로는, 토사유출로 인한 하천·저수지의 수질 악화와 생태계 피해, 비산먼지로 인한 주민건강 피해와 생활피해·농사 피해, 소음·진동으로 인한 생활상 피해, 가축에 미치는 피해, 대형 운반차량으로 인한 안전위험 등이 있음. 그리고 이런 피해는 토석채취가 계속되는 동안 지속적으로 발생함. 수십년간 이런 피해를 365일 내내 받고 있어, 매우 심각한 문제임. 또한 환경적인 측면에서도, 식생과 동식물의 서식기반 훼손, 생태축 단절 등으로 생태계 전반에 장기적으로 부정적인 영향을 초래함.<sup>3)</sup>

- 토석채취 인·허가 절차는 채석단지인 경우와 채석단지가 아닌 경우로 나뉠 수 있음.

채석단지의 경우에도 면적이 30만제곱미터 이상은 산림청장이 인·허가권자이고, 20만제곱미터에서 30만 제곱미터 미만까지는 시·도지사가 인·허가권자임.

채석단지가 아닌 경우에는 10만제곱미터 이상의 경우 시·도지사가 인·허가권자이고, 10만제곱미터 미만의 경우 시장·군수가 인·허가권자임.

- 일정면적 이상(10만제곱미터 이상)의 토석채취나 채석단지의 경우에는 환경영향평가 대상이 되므로, 초안공람과 공청회 등의 절차를 거쳐야 함. 그러나 업체들이 처음에는 환경영향평가 대상 면적 이하로 토석채취 면적을 기재해서 인·허가를 받는 경우들이 발생하고 있음. 그리고 나서 토석채취 용량을 증가시켜 추가 인·허가를 받으면서 환경영향평가도 받는 방식임. 그러나 이런 경우에는 이미 사업으로 인해 환경이 훼손되기 시작한 상황이므로, 환경영향평가 절차가 요식절차로 전락하기 쉬움.

---

3) 한국환경연구원, 「토석채취사업의 환경영향평가 - 사후환경영향조사의 선순환적 개선방안 : 동·식물상 항목을 중심으로」, 2021, 4-5쪽 참조

표 3 환경영향평가법 시행령 별표3의 토석채취 환경영향평가 기준 면적

평가 대상 종류 및 범위	협의 요청시기
<p>나. 「산지관리법」 제2조제1호에 따른 산지에서 토석을 채취하거나 광물을 채굴하는 사업으로서 그 채취 또는 채굴 면적이 다음의 어느 하나에 해당하는 사업</p> <p>1) 토석을 채취하는 경우: 승인등을 받으려는 면적이 10만제곱미터 이상</p> <p>2) 광물을 채굴하는 경우: 「광업법」 제42조제1항에 따른 채굴계획의 인가를 받은 광구 안의 산지훼손면적(「산지관리법」 시행령 별표 8 제4호가목에 따른 완충구역의 면적을 포함한다)이 10만제곱미터 이상</p>	<p>가) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제3항제1호에 따른 지구단위계획구역에서의 사업(임도의 설치 제외한다)인 경우: 같은 법 제49조에 따른 지구단위계획의 수립 전</p> <p>나) 위 가) 외의 지역에서의 사업인 경우</p> <p>(1) 토석채취의 경우: 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가 전 또는 같은 법 제25조에 따른 토석채취허가 전</p> <p>(2) 광물 채굴의 경우: 「광업법」 제42조제1항에 따른 채굴계획의 인가 전 또는 「산지관리법」 제15조의2제1항에 따른 산지일시사용허가 전</p>
<p>다. 「산지관리법」 제29조제1항에 따른 채석단지의 지정 면적이 20만제곱미터 이상인 것</p>	<p>「산지관리법」 제29조제1항에 따른 채석단지의 지정 전</p>

- 또한 환경영향평가 대상 면적에는 못 미치더라도 산지에서의 사업면적이 일정 규모 이상이면 소규모환경영향평가 대상이 되는 경우도 있음.

소규모환경영향평가에 대해 규정하고 있는 환경영향평가법 시행령 별표4 제4호에 따르면 공익용산지의 경우 사업계획 면적이 10,000제곱미터이상, 그 외의 산지의 경우 30,000제곱미터 이상이면 소규모환경영향평가 절차를 거치도록 되어 있음. 그러나 소규모환경영향평가의 경우에는 환경영향평가와는 달리, 초안 공람이나 주민설명회·공청회 등의 절차가 생략됨. 따라서 주민들의 알 권리 실현이라는 측면에서 보면 소규모환경영향평가 절차는 매우 한계가 많은 절차임.

표 4 환경영향평가법 시행령 별표4(소규모환경영향평가) 토석채취 기준면적

평가 대상사업 종류 및 규모	협의 요청 시기
가. 「산지관리법」 제4조제1항제1호 나목에 따른 공익용산지의 경우 사업계획 면적이 10,000제곱미터 이상인 것	사업의 승인등 전
나. 「산지관리법」 제4조제1항제1호 나목에 따른 공익용산지 외의 산지의 경우 사업계획 면적이 30,000제곱미터 이상인 것	사업의 승인등 전

- 한편 산지관리법에 따른 토석채취허가나 채석단지 지정을 받으려면 산지관리위원회의 심의를 거쳐야 함. 산림청에는 중앙산지관리위원회를 두게 되어 있고, 시·도별로 지방산지관리위원회를 두도록 되어 있음. 산지관리위원회는 각종 계획과 인·허가를 심의하는 핵심적인 위원회임.

그러나 산지관리위원회에서 주민들의 참여권이나 발언권은 법적으로 보장되어 있지 않음. 참관이나 발언이 허용되는 경우도 있으나, 이는 위원회의 임의적인 판단에 따른 것임.

#### 산지관리법의 산지관리위원회 관련 조항

제22조(산지관리위원회의 설치·운영) ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 산림청에 중앙산지관리위원회를 둔다.

1. 이 법 또는 다른 법률의 규정에 따라 중앙산지관리위원회의 심의대상에 해당하는 사항
2. 산림청장의 권한에 속하는 사항 중 그 소속기관의 장에게 위임된 사항이 중앙산지관리위원회의 심의대상에 해당하는 사항
3. 그 밖에 산지의 보전 및 이용에 관한 사항 중 대통령령으로 정하는 사항

② 산지의 이용 및 보전에 관련된 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 지방산지관리위원회를 둘 수 있다.

1. 이 법 또는 다른 법률의 규정에 따라 지방산지관리위원회의 심의대상에 해당하는 사항
2. 그 밖에 산지의 보전 및 이용과 관련된 사항 중 대통령령으로 정하는 사항

## (5) 먹는 샘물(생수) 공장

- 먹는샘물(생수)에 관해서는 1995년 제정된 「먹는물관리법」이 적용되고 있음.  
먹는 샘물의 대부분은 원수로 지하수를 이용하고 있음. 전국적으로 먹는샘물 제조업체는 60개, 일일취수허용량은 6만 4천 톤에 달하고 있는 실정임(환경부, 2024년). 그리고 먹는 샘물의 국내 시장규모는 3조원을 넘어서고 있음.
- 영리업체들이 무분별하게 먹는 샘물 사업에 뛰어들고, 기존 업체들도 증량을 추진하고 있음. 반면에 인근 주민들은 지하수 고갈, 지하수위 하강과 환경피해를 호소하거나 우려하고 있음.
- 먹는 샘물 사업을 추진하는 절차가 허술하다는 지적이 나오고 있음. 먹는 샘물 사업을 추진할 때에, △ 인·허가권자가 광역지방자치단체(도지사)로 되어 있어서 주민들과 기초지방자치단체의 의견이 잘 반영되지 못할 수 있는 문제, △ 업체가 임시허가를 받고 환경영향조사를 할 수 있도록 되어 있으나 임시허가를 받은 사업자가 사실상 본허가를 받은 것처럼 행세하는 문제, △ 환경영향평가법에 따른 환경영향평가가 아니라 별개의 환경영향조사를 하도록 되어 있으나 환경영향조사의 실효성에 의문이 제기되고 있는 문제 △ 지방자치단체의 불명확한 권한(임시허가 신청에 대한 지방자치단체의 반려·제한·불허가 권한이 불분명) 등이 제기되고 있음.

### <먹는 샘물 사업 인·허가 절차>

임시허가(시·도) → 환경영향조사(지방환경청) → 본허가 및 제조업 허가(시·도)

- 특히 환경영향조사는 환경영향평가와는 달리 초안 공람이나 주민설명회·공청회 절차가 의무사항이 아니므로, 주민들의 ‘알 권리’와 절차참여권이 보장되기 어려움.

### 먹는 물 관리법

제13조(환경영향조사) ①제9조에 따라 샘물등의 개발허가를 받으려는 자 중 먹는

샘물등의 제조업을 하려는 자와 그 밖에 1일 취수능력이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 규모의 샘물등을 개발하려는 자는 샘물등의 개발로 주변 환경에 미치는 영향과 주변 환경으로부터 발생하는 해로운 영향을 예측·분석하여 이를 줄일 수 있는 방안에 관한 환경영향조사를 실시하여야 하며, 조사서를 작성하여 제9조에 따라 허가를 신청할 때에 시·도지사에게 제출하여야 한다.

제18조(환경영향심사) ①시·도지사는 제13조제1항에 따라 제출된 조사서를 환경부장관에게 보내 기술적 심사를 받아야 한다.

②환경부장관은 제1항에 따른 조사서에 대한 기술적 심사를 할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문가의 의견을 들을 수 있다.

### 먹는 물 관리법 시행령

제5조(환경영향심사위원회) ①법 제18조제2항에 따른 전문가의 의견을 듣기 위하여 지방환경관서에 환경영향심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

②위원회는 위원장을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하되, 지구물리, 응용지질, 수질환경의 3개 분야로 나누어 분야별 각 10명 이내의 위원으로 구성한다.

③위원장은 지방환경관서의 장이 되고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 지방환경관서의 장이 위촉하거나 임명한다.

1. 대학에서 지구물리, 응용지질 및 수질환경 등 전문 분야의 관련학과 조교수 이상인 자
2. 국공립연구기관에서 지하수 분야의 연구·개발업무에 10년 이상 종사한 자로서 연구관 이상인 자
3. 제1호의 해당 전문 분야 박사학위 취득자
4. 제1호의 해당 전문 분야 석사학위 취득 후 5년 이상 그 분야에 관한 연구나 실무경험이 있는 자
5. 「국가기술자격법」에 따른 제1호의 해당 전문 분야 기술사 자격을 취득한 자
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 자와 동등한 자격이 있다고 지방환경관서의 장이 인정하는 자

④ 지방환경관서의 장은 위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉(解囑) 또는 해임할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우

- 2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
  - 3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
  - 4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우
- ⑤위원회의 구성·운영 등에 관한 세부적인 사항은 환경부장관이 정한다

## 나. 사안별 의사결정 공개 절차 및 공개 사례

### (1) 산업단지

#### ① 의사결정 과정 공개 절차

- 절차 진행 중에 고시를 하도록 되어 있음. 예를 들어 산업단지계획을 수립하려고 하거나 산업단지 계획 승인 신청이 접수된 경우, 또는 산업단지로 지정 받은 경우, 주민들에게 고시된 사항을 열람할 수 있게 해야 함(산단절차간소화법 제9조, 산업입지법 제7조의 4)

그러나 고시 방법이 관보, 홈페이지 게시 등에 한정되기 때문에 실효성이 없음. 주민들의 경우 홈페이지나 관보를 확인하는 경우는 매우 드물기 때문에, 고시 내용이 주민들에게 전달되지 않는 경우가 많음.

- 실질적인 주민 의견 청취는 각종 영향평가에 따른 주민설명회, 공청회와 함께 진행됨(산단절차간소화법 제9조). 환경영향평가 주민설명회, 공청회가 산업단지 개발과 관련된 거의 유일한 주민 의견 청취과정이라고 볼 수 있음.

산업단지 개발 과정에서 주민들이 관련 정보를 얻고 의견을 개진할 수 있는 절차는 환경영향평가 주민 설명회 또는 공청회임. 그러나 환경영향평가서의 경우 초안만 공개되고 본안은 공개가 되지 않음. 또한 초안의 경우에도 온라인을 통해 정보에 접근할 수 있지만, 개별 페이지를 다운로드 받아야 해서 편의성이 매우 떨어짐.

또한 주민들이 설명회, 공청회 등에서 제안한 의견에 대해서 사업자가 수용해야 할 의무가 없음. 따라서 주민의견수렴은 요식절차에 그치고 있는 상황임.

- 또한 주민들은 행정기관간의 협의나 소통 과정에서는 관련 정보를 전혀 알 수 없음. 예를 들면 지방자치단체의 산업단지계획안을 국토교통부장관과 협의하는 단계에서는 사업 추진 상황을 알 수 없음.
- 한편 산업단지 추진과정에서 매우 중요한 회의가 산업단지계획심의위원회임. 그런데 산업단지계획심의위원회에 주민들의 참관도 제도적으로 보장되어 있

지 않고, 회의 및 회의록 공개에 관한 규정도 미비한 곳이 많음.

- 시·도의 산업단지 개발 지원 조례중에는 산업단지계획심의위원회 회의 및 회의록 공개 규정에 대해 규정하고 있는 경우들이 있는데, 그 내용이 제각각임.

17개 시·도 중 회의 비공개를 원칙으로 정한 지역은 강원·경남·경북·광주·전남·충남·충북이며 서울은 공개를 원칙으로 정함. 다만, 서울은 비공개로 의결한 사항은 비공개 하도록 규정함. 전북은 정보공개법을 따르도록 규정함. 그 외 9개 시·도는 회의 공개에 관해 별도 규정을 두고 있지 않음.

회의록의 경우, 회의록 비공개를 원칙으로 정한 지역은 강원·경북·전남·충남·충북임. 광주광역시의 경우 공개를 원칙으로 했지만, 사업인정 고시 전까지는 비공개로 규정하고 있음. 충남의 경우 승인 고시 후 6개월이 지난 시점에 공개하되, 열람의 방식으로만 공개하도록 규정하고 있음. 또한 경기·경남·세종·전북은 정보공개법에 따르도록 규정하고 있음.

- 한편 국가산업단지에 대해 심의하는 중앙산업입지심의위원회의 경우에 회의 및 회의록 공개에 관한 규정은 없음

## ② 주민참여/공개 사례

- 부산광역시는 2022년 11월까지의 산업단지계획심의위원회 회의록을 홈페이지에 공개하고 있음.
- 대전광역시의 경우 정보공개청구를 하면 회의록 전체를 전자 파일형태로 공개하고 있음.
- 충청남도의 경우 회의 후 6개월이 지난 회의록에 대해 열람의 형태로만 공개하고 있었으나, 최근 행정소송에서 패소한 후에 전자파일 형태로 공개한 바 있음(대전지방법원 2024. 10. 30 선고 2023구합203633 판결).

판결문에서는 ‘정보공개청구인이 전자적 형태로 공개하여 줄 것을 요청하는 경우 정보공개법령에 따라 전자적 형태로 공개하는 것이 원칙이므로 열람의



방법으로만 공개하도록 한 조항은 상위법에 반하여 효력이 없다'라고 판단했고, 그에 따라 전자파일 형태의 정보공개를 거부하고 열람의 형태만 가능하다고 한 처분은 위법하다고 보았음.

**<대전지방법원 2023구합203633 판결문>**

결국 청구인이 전자적 형태로 공개하여 줄 것을 요청한 경우 정보공개법령에 따라 전자적 형태로 공개하는 것이 원칙임에도 이 사건 조례 조항은 열람의 방법으로만 공개하도록 규정하고 있으므로 상위 법령인 정보공개법령에 반하는 결과에 이르게 된다. 따라서 이 사건 조례 조항이 회의록에 대한 공개 요청이 있는 경우 열람의 방법으로만 공개하도록 한 부분은 정보공개법령의 범위에서 제정된 것으로 볼 수 없다.

**나. 이 사건 거부처분의 적법 여부**

위와 같이 회의록에 대한 정보공개의 방법을 열람의 방법으로만 제한하는 이 사건 조례 조항 부분은 효력이 없는바, 피고는 전자적 형태라는 특정한 공개방법을 지정하여 정보공개를 요청한 원고에게 이 사건 조례 조항을 근거로 전자적 형태에 따른 공개를 거부하고 열람의 방법으로만 공개하는 결정을 할 수 없다고 봄이 타당하고, 정보공개법 제15조 제1항에 따라 전자적 형태로 보유·관리하는 정보에 대하여 전자적 형태로 공개하여 줄 것을 요청한 경우에는 그 성질상 현저히 곤란한 경우를 제외하고는 그 요청에 따라 전자적 형태로 공개하여야 하는데(피고는 이 사건 정보를 전자적 형태로 보유하고 있다고 함), 회의록을 전자적 형태로 공개하는 것이 그 정보의 성질상 현저히 곤란한 경우에 해당한다고 볼 만한 아무런 자료가 없으므로, 결국 피고가 원고에게 직접 방문하여 열람하는 방법으로만 공개한다는 내용의 이 사건 거부처분은 위법하다.

- 경기도의 경우에 산업단지계획심의위원회에 주민들의 참관을 2024년 11월에 허용한 사례가 있음. 경기도 화성시 서신면에 소재한 전곡해양일반산업단지에서 어떤 업체가 사업장일반폐기물을 매립하기로 되어 있는 계획을 지정폐기물 매립으로 변경하려고 산업단지계획 변경신청을 했었는데, 이 사안을 심의하는 회의에 주민들의 참관을 허용한 것임. 이것이 경기도에서 최초로 주민참관을 허용한 사례라고 함.

## (2) 산업폐기물처리시설

### ① 의사결정 과정 공개 절차

- 산업폐기물처리시설에 대해 폐기물관리법에서는 별도의 사전 주민 통보, 주민 참여 보장, 의사결정 과정 공개를 규정한 조항이 없음. 지방자치단체가 설치·운영하는 생활폐기물처리시설의 경우에는 「폐기물처리시설의 설치·운영 및 주변지역 지원에 관한 법률」에서 입지선정 절차와 주민의견수렴 절차에 대해 규정하고 있으나, 산업폐기물처리시설의 경우에는 그에 관한 조항이 없음.

- 다만, 환경영향평가 절차를 거치는 경우에는, 초안 공람, 주민설명회·공청회등을 하도록 규정하고 있으므로, 환경영향평가 단계에서 주민들은 관련 정보를 인지할 수 있고(환경영향평가법 제13조), 설명회 및 공청회에서 의견을 제시할 수 있음. 그러나 앞서 지적한 것처럼 주민 의견을 반영해야 할 의무는 없으므로 요식절차에 그칠 가능성이 높음. 또한 환경영향평가 절차를 거치지 않는 경우가 많은데, 그런 경우에는 주민들이 정확한 정보를 접할 기회가 없음.

또한 환경영향평가 진행 과정에서 지방자치단체 또는 지방환경청의 내부 협의 회의에 대해서는 별도로 회의·회의록 공개 규정을 두고 있지 않음.

- 산업폐기물처리시설이 도시(군)계획시설인 경우 도시(군)관리계획 입안을 할 때에 주민의견을 수렴하도록 되어 있음. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)」 제28조에 따르면 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 하고, 그 의견이 타당하다고 인정되면 도시·군관리계획안에 반영하도록 하고 있음. 이에 따라 도시(군)관리계획 입안 단계에서 주민들이 강력하게 의견을 제시하면, 이를 고려하여 지방자치단체가 도시(군)계획 입안제안을 불수용(입안제안 거부)하는 경우들이 존재함. 따라서 도시(군)계획 단계에서라도 주민들이 의견을 제시하는 것이 필요함.
- 한편 도시(군)계획시설인 경우 지방자치단체의 도시(군)계획위원회에서 심의를 하게 되는데, 전국 243개 지자체에 관련 조례(도시/군계획조례)가 제정되어 있음. 여기에서는 17개 광역 시도 조례에 대해서 살펴보고자 함.

국토계획법에서는 지방도시계획위원회의 회의록 공개에 관한 규정을 정하고 있음. 법에 따르면, “심의 일시·장소·안건·내용·결과 등이 기록된 회의록은 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지난 후에는 공개 요청이 있는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개”하여야 함. 하지만 “공개에 의하여 부동산 투기 유발 등 공익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정하는 경우나 심의·의결의 공정성을 침해할 우려가 있다고 인정되는 이름·주민등록번호 등 대통령령으로 정하는 개인 식별 정보에 관한 부분의 경우”는 비공개할 수 있도록 규정함(국토계획법 제113조의 2).

또 국토계획법 시행령은 회의록 비공개 기간을 6개월 이내의 범위에서 조례로 정하도록 위임하고 있음(국토계획법 시행령 제113조의 3).

17개 광역시·도 중 회의 공개를 원칙으로 정한 지역은 광주임. 그 외의 지역은 회의 비공개를 원칙으로 규정하고 있음. 회의록의 경우 강원·전남·전북은 의결 후 3개월이 지난 후에 공개할 수 있도록 규정하고 있고, 이외 지역은 위원회 심의 종결 후 30일(또는 1개월)이 지난 후에 공개할 수 있도록 규정하고 있음. 결국 주민들의 경우 도시계획 관련 의사결정이 완료된 후에야 회의록에 접근할 수 있는 것이 현실임.

## ② 주민참여/공개 사례

- 환경영향평가 절차를 거치는 경우에는 주민들이 환경영향평가서 초안의 내용에 대해 문제제기를 하여, 지방환경청에서 환경영향평가서를 반려나 재검토 의견을 제시하는 사례도 있음. 예를 들면 울산광역시 울주군 온산읍에 추진되던 산업폐기물매립장과 관련해서 2025년 5월 낙동강유역환경청이 재검토 의견을 통보한 사례가 있음.

또한 소규모환경영향평가 절차를 거치는 경우에는 초안공람이나 주민설명회, 공청회 등의 절차가 제도적으로 보장되어 있지 않지만, 주민들이 사업추진 상황을 인지하고 적극적으로 의견을 제시함으로써 지방환경청이 소규모환경영향평가서에 대해 부동의 의견을 제출한 사례도 있음. 예를 들어, 2021년 1월 충남 홍성군 갈산면에 추진되던 산업폐기물매립장과 관련해서 금강유역환경청이 부동의 의견을 낸 적이 있음.

- 도시(군) 관리계획 입안단계에서 주민들이 의견을 제시하고, 지방자치단체가

주민들의 의견과 환경영향, 건강영향, 지방자치단체의 도시계획에 미칠 영향 등을 고려하여 사업자의 입안제안을 불수용(입안 제안 거부) 처분을 하는 사례들은 상당수 있음. 특히 지정폐기물의 경우에는 지방환경청이 1단계 처분인 폐기물관리법상 폐기물처리사업계획서 적합통보 처분을 하게 되는데, 이 과정에서 지방자치단체나 주민들의 의견을 반영되지 않는 경우가 많음. 그럴 경우에는 2단계 절차인 도시(군) 관리계획 입안 단계에서 주민들이 적극적으로 의견을 제시하는 것이 중요함.

- 환경영향평가 절차를 거치는 경우에는 환경영향평가서가 공개되지만, 그렇지 않은 경우에는 주민들이 정확한 사업내용이나 환경영향에 대한 조사자료를 입수하기가 어려운 상황임. 또한 환경영향평가 절차를 거치는 경우에도 초안은 공개되는데, 본안은 공개되지 않는다는 문제점이 있음.

도시계획 시설인 경우에는 도시(군)관리계획 입안 여부를 결정하는 단계에서는 환경영향평가서 및 협의결과 소규모환경영향평가서 및 협의결과를 볼 수 있음. 그러나 주민들이 환경영향평가정보지원시스템([www.eiass.go.kr](http://www.eiass.go.kr))을 통해서 그런 자료를 볼 수 있다는 사실을 제대로 알지 못하고 있는 경우도 있음.

### (3) 공장

#### ① 의사결정 과정 공개 절차

- 공장의 경우에는 법령에서 따로 주민의견수렴절차에 대해 규정하고 있지 않음. 국토교통부와 환경부의 공동훈령인 ‘산업입지 개발에 관한 통합지침’ 제 36조 제2항에서 “시장·군수는 다음 각 호에 해당하는 지역에 대하여는 개별공장입지의 지정승인을 하지 아니할 수 있다”라고 규정하고 있는 정도임.
- 개별 공장 자체는 환경영향평가법상 환경영향평가, 소규모환경영향평가 대상이 아니며, 개발면적이 일정 규모 이상일 경우에 소규모환경영향평가 대상이 될 수는 있음. 그러나 소규모환경영향평가의 경우에는 초안공람, 설명회·공청회 등의 절차가 생략되므로, 주민들의 알 권리가 실현되기는 어려운 상황임.

## ② 주민참여 공개 사례

- 제도적으로 주민들의 '알 권리'가 보장되어 있지는 않지만, 지역언론이나 소문 등을 통해서 주민들이 공장설립 추진 사실을 알게 되면, 주민들이 의견을 제시하고 있음.
- 경북 영주시의 경우에는 3개의 인·허가 절차(폐기물관리법상 폐기물처리사업계획서 적합통보, 대기환경보전법상 대기배출시설허가, 건축법상 건축허가)가 진행된 후에야 납2차제련 공장이 들어선다는 것을 뒤늦게 알게 된 주민들이 의견을 제시하였고, 영주시가 주민의견과 환경영향 등을 고려하여 공장설립을 불승인한 사례가 있음. 여기에 대해 업체가 행정소송을 제기하여 1차로는 업체가 승소하였으나, 업체의 대기오염물질 발생량 축소가 확인되어 영주시가 공장설립승인신청에 대해 재차 불승인처분을 하고 그와 함께 대기배출시설허가를 취소한 사례가 있음.

## (4) 토석채취

### ① 의사결정 과정 공개 절차

- 토석채취의 경우에도 환경영향평가 대상인 경우에는 환경영향평가서 초안이 공람되고, 주민설명회·공청회를 진행하고 있음. 그러나 환경영향평가 대상이 아닌 경우에는 별도의 주민의견수렴 절차에 대해 법적으로 규정되어 있지 않은 상황임.
- 중앙산지관리위원회와 시·도산지관리위원회 회의 및 회의록 공개 여부에 대해서도 법령에 별도의 규정이 없음.

## ② 주민참여 공개 사례

- 제도적으로 주민들의 '알 권리'가 보장되어 있지는 않지만, 주민들이 토석채취 허가 단계에서 적극적으로 의견을 개진해서 지방자치단체가 토석채취 허가 신청 또는 증량신청을 불허하는 사례들은 존재함. 또한 지방산지관리위원회가 현장조사를 할 때에 주민들이 참석해서 설명을 하거나 지방산지관리위원회 회의가 열릴 때 회의에 참석해서 의견을 진술하는 경우도 있음.

## (5) 먹는 샘물(생수공장)

### ① 의사결정 과정 공개 절차

- 먹는 물 관리법에서는 주민의견 수렴 절차에 대해 별도의 규정이 없음. 또한 환경영향조사가 진행되지만, 그 과정에서 주민참여에 대해서도 규정이 미흡함. 환경부 훈령인 「샘물등의 개발에 따른 환경영향심사 업무처리규정」에 따르면 시·도지사는 지방환경청장에게 조사서의 기술적 심사를 받고자 하는 경우에 지역주민의 추천을 받아 4인 이내의 ‘지역전문가’를 선정할 수 있도록 되어 있는 정도임(구체적으로는 해당 사업지역의 시장·군수·구청장이 지역주민의 추천을 받아서 시·도지사에게 선정요청하는 방식임).

그러나 지역주민 추천을 어떤 방식으로 어떻게 진행하는지에 대해 구체적인 조항이 없어서, 해당 지방자치단체의 장이나 공무원에 의해 형식적인 선정요청이 이뤄질 가능성이 많음. 또한 소수 전문가의 참여가 보장되는 것과 지역주민들의 참여가 개방적으로 보장되는 것은 전혀 다른 의미를 가지는 것이므로, 현재의 환경영향조사 절차는 ‘알 권리’ 측면이나 주민참여 측면에서 매우 문제가 많음.

## ② 주민참여 공개 사례

- 제도적으로 주민들의 ‘알 권리’가 보장되어 있지는 않지만, 지하수위 저하나 지하수 오염 등을 우려한 주민들이 적극적으로 의견을 제시하는 경우들이 있음. 또한 이미 생수공장이 들어선 지역에서 생수공장 증설을 추진하는 경우에도 주민들이 적극적으로 반대의견을 제시하고 있음. 예를 들어 경남 산청군 삼장면에서 생수공장을 하는 업체가 증설을 추진하고 있는데, 주민들이 반대를 하고 있음. 문제는 인·허가권을 가진 시·도가 주민들의 의견을 무시하는 경우에는 주민들의 의견(기초지방자치단체의 의견도 포함)이 반영되지 못하는 경우가 생길 수 있다는 것임.
- 한편 먹는 물 관리법에 의한 환경영향조사 제도는 환경영향평가법에 의한 환경영향평가보다도 투명성과 신뢰성이 떨어지고 있음. 지하수는 공유자원이고, 특정한 영리업체가 공유자원을 이윤추구 목적으로 이용하면서 주변 주민들에게 피해를 입히고 있는 상황인데, 이와 관련된 인·허가 절차가 불투명하고 허술하다는 것은 심각한 문제임.

#### 다. 개별법 외 주민 알권리 보장 제도 및 사례

앞서 살펴본 것처럼, 환경영향평가 절차를 거치지 않는 사업들이 많은데, 개별법에서 공고·공람이나 주민 참여를 보장하는 조항이 없거나, 회의/회의록 공개 규정이 없는 경우가 많음. 그런 경우에는 주민들의 ‘알 권리’가 보장되기 어렵고, 주민들의 의사결정에 참여하기도 어려움.

이런 문제 때문에 개별 지방자치단체에서는 법령으로 보장되지 못한 주민들의 ‘알 권리’와 참여권을 보장하기 위해 조례를 제정해 운영하고 있음. 대표적으로, 사업(시설) 추진 여부를 안내하는 ‘갈등유발 예상시설 사전고지 조례’가 있고, 개발행위 인·허가 단계에서 투명하고 철저한 심사와 주민참여를 가능케 하는 ‘환경정책위원회 구성 및 운영에 관한 조례’가 있음.

##### (1) 갈등유발 예상시설 사전고지 조례(이하 사전고지 조례)

- 사전고지 조례는 조례에서 정한 시설이 자치단체에 인허가 신청을 하면 주민들에게 통지하는 조례임.

2025년 6월 30일 기준 35개 자치단체가 사전고지 조례를 제정해 제도를 운영하고 있음.

광역시	강원	경기	경기	경기	경기	경기	경기	경기
기초	원주시	시흥시	양주시	여주시	파주시	평택시	포천시	화성시

광역시	경남	경북	경북	부산	부산	서울	인천	인천
기초	김해시	김천시	문경시	강서구	기장군	노원구	계양구	남동구

광역시	인천	인천	인천	인천	전남	전남	전남	전남
기초	동구	연수구	옹진군	중구	광양시	나주시	목포시	순천시

광역시	전남	전남	전북	전북	충남	충남	충남	충북
기초	여수시	영암군	남원시	전주시	당진시	서산시	천안시	보령시

광역시	충북	충북	충남
기초	옥천군	충주시	홍성군

사전고지 대상 시설은 적게는 4개 많게는 11개임. 변전소, ‘공장 등 환경유해물질배출시설’, ‘가스 저장소 등 위험물질저장시설’, 폐차장, ‘도축장 등 동물관련 시설’, ‘폐기물처리시설 등 자원순환 관련 시설’, ‘발전소 등 발전시설’, ‘화장시설 등 묘지관련시설’, 장례시설이 포함됨.

대다수의 지역에서는 사전고지 방법으로 사전고지 대상시설이 입지하는 지역의 읍면동 게시판 안내, 이통장 대상 공문 안내를 규정하고 있음. 그러나 양주시, 파주시, 평택시, 김해시, 당진시, 서산시 6개 지역은 문자로 주민들에게 안내하도록 정하고 있음. 이는 게시판 또는 공문 안내보다 매우 실효성이 높은 방법으로, 주민들의 정보 접근성을 높인 방안임.

- 한편, 사전고지 후 주민의견을 수렴하도록 정한 지역도 있음. 조례가 제정된 35개 지역 중 15개 지역<sup>4)</sup>은 서면으로 주민의견을 수렴하도록 했음.

충주시와 파주시는 서면 뿐 아니라 말, 정보통신(홈페이지 등)을 통해서도 의견을 수렴할 수 있도록 정함.

파주시, 시흥시, 노원구, 홍성군은 수렴된 의견에 대해 민원처리법을 준용하도록 정하고 있음. 4개 지역 외 나머지 11개 지역은 반영사항을 주민에게 통보하도록 정하고 있음.

김해시의 경우 주민들이 요구할 경우 공청회도 개최할 수 있도록 정하고 있음.

사전고지 조례상의 주민의견 수렴 제도는 그야말로 주민의견 수렴에 그치고, 실제 인·허가 과정에서 해당 의견을 얼마나 반영할지는 지방자치단체의 재량에 맡겨진다는 한계가 있음.<sup>5)</sup> 그러나 사업 추진 여부를 주민들에게 통지하지 않는 경우에는 아예 주민들의 ‘알 권리’와 참여권이 실현될 길이 없다

4) 김해시, 전주시, 옥천군, 목포시, 충주시, 문경시, 여주시, 파주시, 노원구, 중구(인천), 순천시, 시흥시, 광양시, 홍성군, 남원시

5) 난개발 및 환경오염시설과 관련한 개별법에서도 주민의견 반영을 의무한 조항이 없음



는 점을 고려하면, 사전고지 조례는 현재 상황에서 상당히 의미있는 ‘알 권리’ 보장 방안이라고 할 수 있음.

## (2) 환경정책위원회 조례

- 환경정책위원회는 많은 지역에 설치되어 있고, 심의 및 자문의 기능을 수행하는 위원회임. 그러나 대부분의 경우에는 인·허가에 관한 사항을 다루지는 않음.

그러나 전북 익산시의 경우에는 환경정책위원회가 난개발 및 환경오염 우려가 있는 시설(사업)에 대한 인·허가 신청을 심의하는 역할을 하고 있음. 익산시 환경정책위원회에는 시민단체 추천 위원이 참여하고 있고, 심의과정에서 관계자들의 의견을 청취할 수있게 되어 있음.

### <익산시 환경정책위원회 구성 및 운영 조례>

제2조(기능) 익산시 환경정책위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의·자문한다.

1. 환경보전 기본정책에 따르는 시 환경보전계획의 수립·변경에 관한 사항
2. 환경관련 현안사업 및 정책수립, 의견수렴에 관한 사항
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설이 사람의 주거 생활 및 환경에 미치는 영향

가. 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설 중 폐기물 소각시설(생활폐기물, 사업장폐기물, 하수오니 등), 음식물폐기물 처리시설, 폐기물 매립시설(생활폐기물, 사업장폐기물), 고형연료 사용시설(SRF) 및 제조시설, 폐플라스틱 재활용시설

나. 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염물질배출시설 중 아스콘 제조시설

다. 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제2조제4호에 따른 석유정제업의 등록 또는 신고에 필요한 시설

라. 「비료관리법」 제11조에 따른 비료생산업의 등록에 필요한 시설 중 부산물 비료 생산시설

마. 가목부터 라목까지에서 규정한 시설에 준하는 시설로서 익산시장(이하 “시장”이라 한다)이 주민의 생활환경을 저해할 우려가 있다고 인정하는 시설

4. 그 밖에 환경보전에 관한 사항으로서 익산시장(이하 “시장”이라 한다)이 심의·자문을 요청하는 사항

- 그리고 익산시 외에도 담양군·청주시에서도 폐기물 처리시설, 아스콘 제조시설, 비료생산시설, 고형연료제품(SRF) 사용시설의 인·허가에 대해 지방자치단체장에 심의·자문 의견을 제출하여 실질적으로 인허가 여부를 규제할 수 있도록 하고 있음.

- 환경정책위원회 조례는 직접적으로 ‘알 권리’를 보장하는 조례는 아니나, 심의 과정에서 주민들에게 사업에 대해 알리고 의견을 수렴하는 역할을 할 수 있으므로, 주민들의 ‘알 권리’를 일정정도 보장하는 역할을 할 수 있음.

가령, 익산시 환경정책위원회 위원장을 역임한 손문선은 환경정책위원회 심의가 사전 예방 효과가 있다는 점, 심의 과정에서 다양한 의견 청취로 합의를 도출해가는 문화가 형성된다는 점, 주민들에게 심의 사안을 공유하면서 주민 알권리를 충족한 점 등의 장점이 있다고 언급한 바있음.<sup>6)</sup>

- 따라서 익산시, 담양군, 청주시를 제외한 다른 지역도 환경정책위원회 조례를 제정하거나 개정하여, 지방자치단체가 인·허가권을 갖는 난개발 및 환경오염시설을 심의 대상으로 조례에 규정하고, 주민의견수렴 과정에 대해서도 규정함으로써 주민의 ‘알 권리’와 참여권을 실현하기 위해 노력할 필요가 있음.

### 3. 난개발 및 환경오염 시설에 대한 주민 알권리 개선 방안

#### 가. 법률 개정/제정안

##### (1) 환경영향평가 제도의 개선

6) 2024년 7월 공익법률센터 농본에서 개최한 전국 난개발과 환경오염 없는 농촌 만들기 조례 제정 개정 운동 전국 워크숍의 발표자료를 인용

- 환경영향평가법을 개정하여 환경영향평가 과정에서 주민들의 ‘알 권리’와 참여권을 보장하는 것이 필요함.

#### ① 환경영향평가 회피의 방지와 대상확대

- 개별법에서 알권리를 보장하는 제도가 전무하다시피한 상황에서 환경영향평가 절차를 거치면, 환경영향평가서 초안 공람과 주민설명회·공청회와 같은 최소한의 절차를 거치게 됨. 그런데 사업자들이 이를 회피하기 위해 규모나 면적을 축소해서 사업을 추진하는 경우가 많음.

즉 환경영향평가 또는 소규모환경영향평가의 기준이 규모나 면적 중심으로 되어 있다 보니, 이를 회피하기 위해 규모나 면적을 축소해서 사업을 추진하는 경우들이 발생하고 있는 것임. 가령 환경영향평가법 시행령 [별표3]에서는 1일 100톤 이상의 소각시설을 환경영향평가 대상으로 규정하고 있는데 (환경영향평가 조례를 통해서 1일 50톤 이상을 환경영향평가 대상으로 규정하는 것은 가능함), 바로 그 아래인 97톤으로 사업을 추진하면 환경영향평가를 안 해도 되는 것임.

- 규모나 면적을 축소해서 일단 사업을 시작하고 나서, 용량을 증대하는 방법을 쓰기도 함. 그렇게 되면 이미 사업이 시작된(시설이 가동되고 있는) 상황 이어서 환경영향평가(소규모환경영향평가 포함)가 유명무실하게 되기 쉬움.
- 이렇게 환경영향평가를 회피하는 것을 방지하기 위해서는 환경영향평가 대상사업을 사업의 종류별로 정하고, 규모나 면적에 관계없이 환경영향평가 절차를 이행하도록 하는 것이 필요함. 실제로 소규모 시설에서 오히려 환경오염이 발생하기가 쉬운 측면도 있으므로, 지금처럼 규모를 기준으로 환경영향평가 대상을 정하는 것은 여러모로 문제가 있음.
- 한편 산업폐기물의 경우 재활용으로 분류되면 환경영향평가를 회피할 수 있는데, 재활용 중에는 소각과 다를 바 없는 SRF(고형연료 소각시설), 시멘트 소성로, 소각열회수시설 등도 있음. 또한 중금속 등 유해물질을 내뿜는 납 2차 제련공장 문제도 심각함유해물질을 대량으로 내뿜는 이런 재활용시설은 환경영향평가 대상에 포함시켜야 함.

## ② 환경영향평가서 본안 및 소규모환경영향평가서 초안/본안의 공개

- 환경영향평가서 초안은 공개되지만, 본안은 환경영향평가 협의가 끝날 때까지 공개가 되지 않음. 그에 따라 초안에 대한 주민설명회·공청회 이후에는 주민들이 환경영향평가서 본안이 어떻게 제출되었는지, 초안에 대한 의견은 어떻게 반영되었는지를 알 수가 없음. 이것은 주민의 ‘알 권리’에 대한 심각한 침해임. 따라서 환경영향평가서 본안도 공개되도록 법제도 개선이 필요함.
- 또한 소규모 환경영향평가의 경우에는 협의가 끝날 때까지는 아예 초안도 공개되지 않음. 소규모환경영향평가의 경우에도 초안 및 본안이 공개되도록 해야 함.

## ③ 부실·허위 작성의 방지

- 환경영향평가서의 부실·허위 작성은 그 자체로 주민의 ‘알 권리’를 침해하는 것임. 그러나 지금은 사업시행자가 환경영향평가업체와 계약을 체결하여 환경영향평가를 진행하는 방식이기 때문에 환경영향평가서의 부실·허위 작성 논란이 끊이지 않고 있음. 이로 인해 환경영향평가제도의 신뢰성 자체가 훼손되고 있음. 사업시행자가 환경영향평가비용을 부담하게 하되, 환경영향평가업체의 선정, 계약, 관리 등을 공공이 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

## (2) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정을 통해 주민 ‘알 권리’ 및 협의권 보장

- 환경오염, 주민피해가 우려되는 모든 사업이 추진되는 초기 단계에서부터 주민들의 정보접근권을 보장하는 것이 필요함. 사전단계에서 어떤 시설이 입지하는지, 그 영향은 무엇인지에 대해 충분히 공유되며 의견을 낼 수 있도록 해야 함. 현재 여러 지방자치단체에서 사전고지 조례가 제정되고 있지만, 상위법령이 없기 때문에 조례의 확산에 어려움을 겪고 있고, 조례의 실효성도 약한 상황임.

- 따라서 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 “농촌지역에서 대통령령으로 정하는 사업을 추진하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 주민들에게 사전에 사업내용, 추진일정 등을 공개하고, 주민설명회를 개최하여야 한다”와 같은 조항을 두는 것도 방법이 될 수 있음.
- 또한 개발사업이 진행될 때에 지방자치단체가 책임지고 영향을 받는 마을들에 대해 정보를 제공하고 마을 단위(행정리 단위를 의미함)로 협의의견을 낼 수 있도록 보장하는 방안도 검토가 필요함.

지방자치단체가 투자협약같은 것을 체결하거나 사업자로부터 사업계획서나 인·허가신청서가 접수되는 경우, 또는 타 기관에서 지방자치단체에 협의의견을 조회하는 경우에 지자체는 해당 사업이 추진되는 마을 및 인근 마을에 이를 알리고 마을 단위의 의견을 제출받도록 해야함. 그리고 마을에서는 협의의견을 내기 전에 주민총회를 개최해서 주민 의견을 수렴하도록 해야함.

### (3) 개별법의 개정

- 개별법률에 주민의견 수렴, 회의공개, 회의록 공개에 관한 조항을 두면 주민의 ‘알 권리’ 보장에 도움이 될 수 있음.
- 산업단지가 최종적으로 추진되게 되면, 마을이 사라지고 농지와 임야가 대거 산업단지 부지로 편입되게 됨. 최종적으로는 주민이 거주하는 주택이나 소유하고 있는 토지가 강제수용되게 됨. 이처럼 엄청난 영향을 주는 사업이 산업단지 사업임. 따라서 초기 단계에서부터 주민들에게 알리고 주민의견 수렴을 하도록 하는 것이 필요함.

따라서 산업단지의 경우에는 지방자치단체가 국토교통부에 산업단지 지정계획에 반영해 줄 것을 요청하기 이전에 주민설명회·공청회를 거치도록 할 필요가 있음. 산업단지 지정계획에 반영이 되면 그 다음 단계로 들어가게 되므로, 가장 초기인 산업단지 지정계획 반영 이전에 주민들에게 알리고 의견을 수렴하도록 할 필요가 있음. 또한 산업단지계획심의위원회의 회의를 원칙적으로 공개하도록 하고, 회의록도 공개하도록 하는 것이 필요함. 주민들이

위원회에 참석하여 의견을 진술할 수 있도록 보장하는 것도 필요함.

- 산업폐기물처리시설의 경우에는 폐기물관리법을 개정해서 주민들에게 사전 고지를 하고 의견수렴을 하도록 하는 방안도 있지만, 환경영향평가법을 개정하여 매립, 소각, 유해재활용 시설(소각에 준하는 정도의 환경영향이 있거나 납2차제련처럼 대량의 오염물질을 발생시키는 업종)의 경우에는 규모에 관계없이 환경영향평가를 받도록 규정하는 것도 방법이 될 수 있음. 또한 「폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원에 관한 법률(폐촉법)」을 개정해서 산업폐기물처리시설의 경우에도 주민감시권을 보장하도록 할 필요가 있음.
- 공장의 경우에는 워낙 종류가 다양하므로 일률적으로 규정하기는 어려움이 있음. 앞에서 언급한 것처럼, 사전고지 조례의 근거가 될 수 있는 법률(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」) 조항을 만들고, 그에 근거하여 유해공장에 대해서는 조례를 통해서 사전고지를 의무적으로 하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 토석채취의 경우에는 한번 사업이 시작되면 워낙 장기간의 경향을 받게 됨. 따라서 토석채취와 채석단지의 경우에는 신규허가나 연장허가시에 주민동의를 받는 것을 의무화할 필요가 있음. 주민동의를 받아야 하는 주민의 범위는 피해영향권으로 설정할 수 있을 것임. 주민동의의 방식은 주민 중 일정 비율(가령 4분의3) 이상 동의가 필요하되 사업부지로부터 가까운 주민들의 의견이 보다 중요하게 반영될 수 있도록 가중치를 부여할 수 있을 것임.

또한 개별적인 동의 방식이 아니라, 마을단위에서 주민투표 등을 통해 주민들의 의사를 확인하도록 제도화할 필요도 있을 것임. 또한 토석채취 규모에 관계없이 환경영향평가 대상으로 규정하여, 주민들의 ‘알 권리’와 참여권을 보장할 필요가 있음. 또한 산지관리법을 개정하여 중앙 및 지방산지관리위원회의 회의 및 회의록을 원칙적으로 공개하도록 하고, 주민들이 회의에 참여해서 발언할 수 있도록 보장할 필요가 있음.

- 지하수는 공공의 자원인데, 소수의 영리업체들이 이윤추구의 수단으로 난개발을 하도록 방치해서는 안 됨. 또한 지하수위 저하, 지하수 오염 등으로 인한 주민피해를 막기 위해서라도 주민들의 의견수렴 절차를 의무화할 필요가 있음. 따라서 먹는 샘물(생수공장)의 경우에는 「먹는 물 관리법」을 개정하여,

임시허가 이전에 사업추진 사실을 인근 주민들에게 알리고, 주민동의를 받도록 의무화할 필요가 있음. 또한 환경영향조사 대신에 환경영향평가법상 환경영향평가를 받도록 할 필요가 있음.

#### 나. 조례 제정·개정을 통한 알 권리 보장

- 국가 차원의 법제도 개선만 기다릴 것이 아니라, 조례를 통해 지역 차원에서 할 수 있는 일들을 추진하는 것이 필요함. 조례를 잘 만들면 난개발과 환경오염 시설을 억제하는 효과가 어느 정도는 있을 수 있음. 주민들의 ‘알 권리’와 참여권도 보장할 수 있음.
- 특히 조례는 주민들이 주체가 되어서 만들고 바꿀 수 있는 법임. 국가의 법률은 국회의원들이 입법권을 독점하고 있지만, 조례는 주민들이 발의할 수 있는 권리를 가지고 있는 법임(조례 「주민 발안에 관한 법률」). 일정 숫자 이상 주민들이 서명을 하면 주민발안을 할 수 있게 되어 있고, 전자서명도 가능함. 꼭 주민발안을 하지 않더라도, 주민들이 국회보다는 지방자치단체와 지방의회에 영향을 미치기 쉬움. 집행부발의나 의원발의를 통해서 조례를 바꿀 여지가 많은 것임. 그래서 조례는 ‘보다 가까운 법’이고, 주민들이 일정 정도 입법에 대한 영향력을 갖고 있는 법이라고 할 수 있음.
- 또한 조례는 지역의 특성을 반영할 수 있는 법임. 다양한 난개발과 환경오염 시설 중에서도 특히 문제가 되는 유형도 지역마다 차이가 있음. 어떤 지역은 산업 폐기물이 가장 큰 문제이고, 어떤 지역은 석산난개발이 문제임. 이런 지역의 특성을 반영할 수 있는 법이 필요하다. 그것이 조례임.
- 조례는 이미 많은 참고사례들이 있고, 참고하기도 쉬움. 굳이 외국까지 안 가도 됨. 대한민국에는 입법권을 가진 17개 시·도와 226개 시·군·자치구가 있음. 이 지방자치단체들이 만든 조례 중에 우리 지역에 참고가 될 만한 것들이 찾아보면 있음. 각 지방자치단체의 조례는 행정안전부가 운영하는 자치법규정보시스템([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr))에서 쉽게 검색할 수 있음. 그 중에는 주민들의 ‘알 권리’

와 참여권 보장에 도움이 되는 조례들도 상당수 있음.

### (1) 사전고지 조례의 확대 및 실효성 강화

- 전국 226개 기초지방자치단체 중에서 2025년 6월 30일 기준으로 사전고지 조례가 제정된 곳은 35개에 불과함. 아직도 조례가 제정되지 않은 지방자치단체들이 많음. 따라서 보다 더 많은 지방자치단체들에서 사전고지 조례가 제정되는 것이 주민의 ‘알 권리’ 보장을 위해 필요함.
- 또한 사전고지 조례가 제정된 지방자치단체들의 경우에도 조례의 실효성을 강화하기 위한 노력이 필요함.

첫째, 최초 인·허가 신청이 아니라 변경 인·허가 신청이 접수된 경우에 사전고지가 되지 않는 사례가 발생하고 있음. 조례에서 ‘변경 인·허가 신청이 접수된 경우’도 사전고지 대상이라는 것을 명확하게 규정해 놓지 않으면 생길 수 있는 문제임. 조례에서 변경 인·허가 신청이 접수된 경우에도 사전고지를 하도록 명시할 필요가 있음.

둘째, 공무원들에 대한 교육이 필요함. 조례가 제정되었음에도 불구하고 공무원들이 숙지가 안 되어 있으면 사전고지가 누락될 수 있음. 최근 평택시의 경우에는 폐기물관리법에 따른 사업계획서 적합 통보 신청은 최종 허가신청이 아니라는 이유로 사전고지를 하지 않은 사례도 발생했음. 현재 제정된 사전고지 조례에서는 공무원이 사전고지 의무를 위반했을 경우에 공무원에 대한 제재에 대해서는 별도의 규정이 없음. 사전고지 조례의 경우에 근거 상위법률이 없으므로, 제재조치를 하기에 한계가 있음. 따라서 사전고지 조례의 실효성을 강화하기 위해서는 제정된 조례를 성실하게 이행하도록 하는 조치가 필요함. 조례를 통해서 공무원들에게 사전고지 조례의 내용에 대한 교육을 실시하도록 할 필요가 있음.

셋째, 문자로 사전고지를 하도록 하는 것이 필요함. 현재 문자로 사전고지를 하도록 조례가 되어 있는 지방자치단체도 있지만, 그렇지 않은 경우도 많음. 그럴 경우에는 주민들에게 사전고지 내용이 제대로 전달되지 않을 가능성이 있음. 사전고지를 받은 마을 이장 등이 주민들에게 사전고지 내용을 제대로



전달하지 않으면, 주민들이 상황을 제대로 파악하지 못할 수가 있는 것임.

넷째, 지역의 실정에 맞게 사전고지 대상 시설을 촘촘하게 규정할 필요가 있음. 시설은 아니지만 토석채취, 태양광·풍력 등 여러 지역에서 현안이 되고 있는 사업들은 사전고지 대상으로 규정할 필요가 있음.

- 아래는 <공익법률센터 농본>에서 제안하고 있는 참고조례안임. 이미 조례가 제정된 지역의 경우에도 조례의 실효성을 강화하기 위해 조례 개정을 추진할 경우에도 참고할 수 있을 것임. 참고조례안의 취지는 사전고지 조례의 실효성을 강화하고, 주민의 ‘알 권리’를 최대한 충실하게 보장하려는 것임. 이를 위해 사전고지 대상 시설의 범위를 넓히고, 모호한 규정을 명확히 하며, 사각지대를 줄이려는 내용을 조례안에 담았음. 또한 주민들이 의견을 제출할 수 있도록 기회를 보장하고, 해당 의견에 대한 반영 여부를 주민들이 확인해 후속 대응을 할 수 있도록 내용을 구성했음.

표 5 <참고 조례안> 00군(시·구) 갈등 유발 예상사업 사전고지조례

제1조(목적) 이 조례는 사회적 갈등 발생이 예상되는 사업에 대하여 주민에게 사전에 정보를 제공해 주민의 알권리를 충족하고 갈등 발생으로 인한 사회적 비용을 감소하기 위하여 갈등 유발 예상사업에 대한 인·허가 신청이 접수되었을 경우 사전고지에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “주민”이란 대상 지역에 주소를 두고 거주하고 있는 자를 말한다.
2. “행위자”란 사전고지 대상 사업을 하고자 하는 자를 말한다.
3. “사전고지”란 주민들의 건강이나 생활에 직·간접적인 피해를 끼칠 우려가 있는 사업에 대하여 최초 및 변경 인·허가 신청이 접수(관계 기관에 인·허가 신청이 접수되어 의견조회를 하는 서류가 00군에 접수된 경우를 포함한다)되었을 때 인근 주민들에게 알려주는 행위를 말한다.
4. “대상 지역”이란 사전고지를 해야 하는 범위 내에 있는 지역을 말한다.
5. “변경 인·허가 신청”이란 최초 인·허가 신청 이후에 용도변경, 증설, 규모 또는 면적의 확대를 하고자 신청하는 인·허가 신청을 말한다.

제3조(사전고지 대상 사업)

- ① 00군수(시장·구청장)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 행위자로부터

터 최초 인·허가신청 또는 변경 인·허가 신청이 접수되었을 때에는 사전고지를 하여야 한다.

1. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 공장. 다만, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 “산업단지” 내 입지하는 공장은 「화학물질관리법」 제2조 제7호의 유해화학물질을 취급하는 경우에 한한다.
  2. 「건축법 시행령」 별표1 제17호의 공장
  3. 「건축법 시행령」 별표1 제19호의 위험물 저장 및 처리 시설(주유소와 석유판매소 제외)
  4. 「건축법 시행령」 별표1 제21호의 동물 및 식물 관련 시설 중 가목(양잠, 양봉 제외), 나목, 다목, 라목에 해당하는 시설 및 그와 유사한 시설
  5. 「폐기물관리법」 및 「건설폐기물의 재활용에 관한 법률」의 폐기물처리시설, 「건축법 시행령」 별표1 제22호의 자원순환 관련 시설
  6. 「건축법 시행령」 별표1 제25호의 발전시설 및 「전기사업법」 제7조 제5항 제5호에 따른 태양광, 풍력, 연료전지를 이용하는 발전사업
  7. 「건축법 시행령」 별표1 제26호의 묘지관련시설
  8. 「건축법 시행령」 별표1 제28호의 장례시설
  9. 「장사 등에 관한 법률」 제13조에 의한 공설묘지, 공설화장시설, 공설봉안시설 및 같은 법 제14조 제1항 제4호에 해당하는 사설법인묘지, 같은 법 제15조 제1항의 사설화장시설 및 같은 법 제15조 제4항에 따른 사설봉안시설(유골 500구 이상 안치)
  10. 그 밖의 허가사항으로 토석채취, 송전선, 변전소, 광업권 설정 및 개발, 골재채취 등 주민들의 건강이나 생활에 직접적인 피해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 시설 또는 사업
- ② 관계기관에 제1항 각 호에 해당하는 사업에 대한 인·허가 신청이 접수되어 00군에 의견을 조회하는 공문이 접수된 경우에도 사전고지를 하여야 한다.
- ③ 제1항에도 불구하고 관계법령이 정하는 바에 따라 주민설명회, 공청회 등 행정절차를 거쳐 의견 수렴을 하였거나 진행 중에 있는 경우에는 사전고지를 하지 않을 수 있다.

#### 제4조(대상 지역의 범위)

사전고지 대상 지역은 주민들이 거주하고 있는 지역으로 다음 각 호의 지역을 말한다.

1. 사전고지 대상 사업이 위치하거나 그로부터 2,000미터 이내에 인접한 읍·면·동
2. 대상사업 경계로부터 2,000미터 이내에 3호 이상의 주택이 있는 마을

제5조(사전고지의 내용) 사전고지에는 해당 사업에 관한 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 다만, 인·허가 신청 접수시 해당 내용의 확인이 어려운 경우에는 확인된 내용만 포함한다.

1. 사업 또는 건축물의 위치
2. 사업명칭 또는 건축물의 용도 및 구조

3. 건축물의 경우 아래의 사항

가. 대지면적, 건축면적, 연면적

나. 건폐율, 용적률

다. 층수, 최고높이

4. 사업의 경우 사업의 개요(영업대상, 영업구역)

5. 인·허가 신청 접수일자와 처리기한

6. 담당부서

7. 의견 제출기한과 방법

8. 그 밖에 필요한 사항

제6조(사전고지의 방법) ① 00군수(시장·구청장)는 행위자로부터 사전고지 대상사업에 대한 최초 및 변경 인·허가 신청 등을 접수한 경우, 접수일로부터 7일 이내에 다음 각 호의 방법을 통해 대상 지역 주민들에게 사전고지를 하여야 한다. 단, 변경 인·허가신청의 경우 접수일로부터 5일 이내로 한다.

1. 자치단체 홈페이지

2. 해당 읍·면·동에 통보

3. 행정복지센터와 관련 마을 게시판에 게시

4. 3호 이상 주택이 있는 이·통장에 대한 서면 통지

5. 00세대 이상의 공동주택의 경우 입주자대표회의 등 대표성이 있는 단체에 대한 서면 통지

6. 대상 지역 주민들에게 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제13호에 의한 전자적 전송매체를 통한 전송. 단, 전자적 전송매체를 통한 고지는 「개인정보 보호법」 제15조 및 제17조에 따라 정보주체로부터 사전 동의를 받은 경우로 한정한다.

② 대상 지역의 범위에 속하는 읍·면·동이 00군(시.구)의 관할 구역이 아닌 경우 인접 지방자치단체에 서면 통지하고, 인접 읍면동 주민들에게 안내되도록 협조를 구해야 한다.

제7조(담당부서의 지정) ① 시장·군수·구청장은 제3조의 사전고지 대상 사업별로 사전고지를 담당할 부서를 지정하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 사전고지 업무를 총괄할 주무부서(이하 “총괄부서”라 한다)를 지정하여야 한다.

③ 담당부서의 장은 사전고지 대상 사업과 관련된 사항을 주민에게 사전고지 시 총괄부서의 장에게 알려야 한다.

제8조(의견제출) ① 주민은 의견제출기한 내에 대상사업에 대해 00군수(시장·구청장)에게 서면과 말, 정보통신망 등을 통해 의견을 제출할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항의 의견에 대해 반영 여부를 결정하고, 그 처리 결과를 주민에게 통지하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 주민이 요구가 있거나, 필요한 경우에는 「행정절차법」 제22조 제2항에 따른 공청회를 개최할 수 있다.

제9조(사전고지의 실효성 확보) ① 총괄부서는 사전고지 대상사업의 인·허가를 담당하는 부서에 대해 이 조례의 내용에 대한 교육을 정기적으로 실시하여야 한다.

② 총괄부서는 사전고지 의무를 위반한 사례가 적발된 경우에는 그 사실을 제6조 제1항 각 호의 방법으로 고지하고, 사전고지 의무 위반 내용을 인사부서에 통보하여야 한다.

제10조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## (2) 환경영향평가조례 제정.개정

- 환경영향평가법 제42조 제1항에서는 “특별시·광역시·도·특별자치도 또는 인구 50만 이상의 시(이하 “시·도”라 한다)는 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 범위에 해당하는 사업에 대하여 지역 특성 등을 고려하여 환경영향평가를 실시할 필요가 있다고 인정하면 해당 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 그 사업을 시행하는 자로 하여금 환경영향평가를 실시하게 할 수 있다”라고 규정하고 있음. 그리고 이 조항을 근거로 해서 17개 시·도중에서 12개 시·도에서 환경영향평가조례를 제정한 상황임(아직까지 조례를 제정하지 않은 시·도는 전남, 경북, 충북, 울산, 세종임).
- 환경영향평가 조례를 제정하면 환경영향평가법 시행령 [별표3]에서 정한 환경영향평가 대상사업 규모의 50% 이상에 해당하는 사업을 ‘조례에 의한 환경영향평가’ 대상으로 규정할 수 있음. 가령 환경영향평가법 시행령 [별표3]에서는 1일 100톤 이상의 소각시설을 환경영향평가 대상으로 규정하고 있다면, 조례를 통해서 ‘1일 50톤 이상의 소각시설’을 환경영향평가 대상으로 삼을 수 있는 것임.

- 조례에 의해서 환경영향평가 대상이 확대되면, 환경영향평가서 초안 공람과 주민설명회·공청회 등의 절차가 진행되게 됨. 따라서 이를 통해서 주민들의 ‘알 권리’와 참여권이 보장되는 효과가 나타나게 됨.
- 아직까지 환경영향평가 조례가 제정되어 있지 않은 시·도의 경우에는 환경영향평가 조례를 제정해서, 주민들의 ‘알 권리’와 참여권, 건강권, 환경권, 행복추구권을 더 두텁게 보장할 수 있도록 해야 함.

### (3) 환경정책위원회 조례를 통한 인.허가 심사 강화와 ‘알 권리’, 참여권 보장

- 앞에서도 소개했듯이 전라북도 익산시가 환경정책위원회 조례를 통해서 난개발·환경오염 우려 시설(사업)에 대한 인·허가 심사를 강화했고, 담양군과 청주시도 유사한 내용의 조례를 만든 바가 있음.
- 환경정책위원회 조례를 통해서 인·허가 심사를 강화하면서, 인.허가 과정에서 주민들에게 사업에 관한 정보를 제공하고, 심사과정에서 주민들의 의견진술권을 보장할 수 있음.

### (4) 각종 위원회 공개 및 주민 회의참가권 보장

#### ① 회의 및 회의록 공개

- 난개발·환경오염시설의 인·허가 과정에서 여러 위원회가 관계하고 있음. 위원회 회의의 공개 및 회의록 공개는 인·허가 과정의 투명성을 확보하고 주민의 ‘알 권리’를 보장하기 위해 필요한 일임. 이를 위해서는 지방자치단체의 「회의 및 회의록 공개 조례」를 통해서 공개하도록 하는 방안과 개별 조례에서 회의 및 회의록 공개에 관한 조항을 두는 방안이 있을 수 있음.
- ‘회의 및 회의록 공개 조례’는 전국의 지방자치단체 중에서 11개 지방자치단체에 제정되어 있음(2025년 6월 30일 기준).<sup>7)</sup> 제정되어 있는 곳은 경기도, 과천시, 구리시, 안성시, 용인시, 부산광역시 기장군, 부산광역시 서구, 부산

7) 다만, 지역 별 각종 위원회에 관한 조례에 회의 및 회의록 공개에 관한 조항이 포함되어 있음. 여기서는 회의 및 회의록 공개에 관한 별도 조례가 있는 지역으로 조사 범위를 한정함.

광역시 해운대구, 서울특별시 마포구, 동작구, 성동구임.

이 중 회의와 회의록을 공개하도록 정한 자치단체는 경기도이며, 나머지 10개 지역은 회의록을 공개하도록 하고 있음.

- 경기도의 경우 회의를 방청할 수 있도록 조례로 정하고 있으며, 위원회의 허락을 얻어서 방청할 수 있음. 공개가 원칙이지만 다른 조례에서 비공개로 정한 경우 비공개할 수 있도록 단서를 두고 있음.
- 11개 지역의 회의록 공개 적용 대상은 자치단체에 설치된 각종 위원회 전체임. 다만, 구리시의 경우 시가 출자 및 출연한 기관에 설치된 위원회도 회의록 공개 대상 기관임을 명시하고 있음. 공개 항목은 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 각 참석자의 발언 내용, 결정 사항 및 표결 내용 등임. 공개 방법과 시기는 다수의 지방자치단체가 회의 종료 후 30일 이내 홈페이지 등을 통해 공개하도록 규정하고 있음. 그러나 부산광역시 서구는 홈페이지 등을 통해 회의록을 공개한다고 규정하면서도 구체적인 공개시기를 정하고 있지 않음.

한편, 경기도 안성시와 용인시의 경우 회의록 공개를 원칙으로 규정하면서도, 홈페이지 등에 공개한다는 구체적인 공개방법을 규정하고 있지 않으며, 청구에 의해 공개를 하는 것으로 정하고 있음.

- 위 11개 지방자치단체 조례의 특징을 종합하면, ① 경기도를 제외한 10개 지역은 회의 공개는 제외하고 있다는 점, ② 경기도 조례의 경우에도 회의 공개의 경우 위원회의 의결을 통해 방청만 허용할 뿐 이해당사자의 발언권을 별도로 보장하고 있지 않다는 점, ③ 회의록 공개 방법과 시기가 대체로 규정되어 있지만, 정보공개청구가 있을 경우에 공개하도록 규정한 지역도 있다는 점임.
- 따라서 ‘회의 및 회의록 공개 조례’에서 회의록 공개 뿐 아니라 회의 공개에 관한 조항도 추가될 필요가 있음. 또한 회의록 공개의 경우 공개 기한을 정하되 홈페이지 등을 통해 사전공개<sup>8)</sup>를 원칙으로 할 필요가 있음.

---

8) 사전공개는 주민들의 청구 없이 자치단체가 홈페이지 등을 통해 공개하는 것을 의미함.

## ② 주민들의 회의 참가권 보장

- 주민들의 회의 참석시 발언권을 보장하는 것도 중요함. 발언권의 경우 개별 위원회에 관한 조례에서 규정하는 것이 타당해 보임.
- 현재 인·허가 단계에서 산업단지계획심의위원회, 도시계획위원회, 산지관리위원회, 환경영향심사위원회(먹는 샘물 개발을 위한 환경영향조사에 대한 심사위원회) 등 여러 위원회가 관계하고 있으나, 공무원과 전문가 중심으로 논의가 진행되고, 직접적인 이해당사자인 주민들은 제대로 의견을 제시하지 못하는 경우들이 많음. 반면에 사업자의 경우에는 ‘사업설명’을 이유로 관련 회의에 참석해서 발언까지 하는 경우가 많음.
- 예를 들면 도시계획조례를 개정해서, 주민들의 회의 참가 및 발언권에 대해 규정하는 것을 검토할 필요가 있음.

표 6 도시계획 조례 개정안 예시

기존 조항	개정안
제00조(회의의 비공개 등) ① 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 관계 법령에서 특정인의 참여 또는 공개를 규정하는 경우에는 해당 법령이 정하는 바에 따른다.  ② 회의록은 위원회 심의 종결후 1개월이 지난 후 공개 요청이 있으면 열람 또는 사본 제공의 방법으로 공개 한다.	제00조(회의의 공개 등) ① 회의는 공개를 원칙으로 하고, 특별히 비공개할 필요성이 있는 경우에만 위원회의 의결로 비공개할 수 있다. ② 회의록은 위원회 심의 종결후 공개 요청이 있으면 열람 또는 사본 제공의 방법으로 공개 한다.  제00조의2(주민 회의 참가의 보장) ① 도시계획위원회의 안건과 이해관계가 있는 주민은 해당 심의에 대한 위원회의 의결이 있기 전까지 그 안건에 대하여 회의 참가 신청을 할 수 있다. ② 위원회는 제1항의 참가신청을 한 주민이 회의에서 발언을 할 수 있도록 보장해야 한다.

- 또한 시.도가 제정하고 있는 산업단지 개발 지원 조례를 개정해서, 주민들의

회의참가권을 보장할 수 있을 것임.

표 7 산업단지 개발 지원조례 개정안 예시

기존 조항	개정안
제00조(회의의 비공개) 위원회의 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 관계 법령에서 특정인의 참여 또는 공개를 규정하고 있는 경우에는 그에 따른다.	제00조(회의의 공개) 위원회의 회의는 공개를 원칙으로 하고, 특별히 비공개할 필요성이 있는 경우에만 위원회의 의결로 비공개할 수 있다.  제00조의2(주민 회의 참가의 보장) ① 위원장은 심의과정에서 산업단지 지정 및 개발로 영향을 받는 부지 인근 주민들이 회의 참석을 요청하는 경우 참석을 허용하고, 의견을 청취해야 한다. ② 위원장은 청취한 의견의 수용 여부에 대해 제1항에 의해 참가한 주민들에게 통지하여야 한다.

#### 다. 주민의 ‘알 권리’ 보장을 위한 행정 차원의 개선방안

- 아직까지 법령과 조례가 정비되기 이전까지는, 각 지역에서 인·허가권을 가진 지방자치단체가 주민의 ‘알 권리’와 참여권을 보장하기 위한 노력을 할 필요가 있음. 환경영향, 주민건강 영향이 우려되는 시설이나 사업에 대한 인.허가 신청이 접수되면 지방자치단체로서는 인근 주민들에게 그 내용을 알려주고 의견을 수렴하는 것을 매뉴얼화해야 함.
- 그렇게 하더라도 「민원처리에 관한 법률」이나 개인정보보호법 상의 문제는 없음. 인.허가 신청을 접수한 행정청이 주민수용성 여부를 검토하기 위해 주민들에게 사전고지를 하고 의견을 수렴하는 것은 인.허가에 필요한 필수 절차로 볼 수 있으므로, 주민들에게 사전고지를 하는 것은 민원처리를 위한 것으로 「민원처리에 관한 법률」 제7조의 ‘목적외 용도로의 사용’에 해당하지 않는다고 볼 수 있음.



- 또한 개인정보보호법 제15조 제1항 제3호에서는 “공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우”에는 개인정보를 이용할 수 있도록 되어 있고, 같은 법 제17조 제1항 제2호에서는 제3자 제공도 가능하도록 하고 있음. 따라서 행정청이 인·허가신청을 처리하는 과정에서 사업자가 제출한 정보의 일부를 주민들에게 사전고지하는 것은 위와 같은 개인정보보호법의 조항들에 따른 것으로 볼 수도 있음. 그리고 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제7조 제2항에서는 “공공기관은 제1항에 규정된 사항 외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다”라고 규정하고 있기도 함.
- 따라서 지방자치단체가 주민들의 ‘알 권리’ 보장하기 위해 사전에 주민들에게 정보를 알려주는 것은 여러 법률적 근거에 의해 정당화될 수 있음. 또한 사전고지는 인근 주민들에게 정보를 제공하는 것일 뿐, 인·허가 자체를 막거나 제한하는 것은 아니므로, 사업자의 권리를 과도하게 침해하는 것으로 볼 수도 없음.
- 오히려 사전고지를 하지 않음으로 인해 나중에 업체-행정-주민간에 불필요한 갈등이 벌어지고, 주민들의 환경권, 건강권, 재산권 등과 관련한 논란이 발생하는 것은 사업자에게도 바람직한 일이 아니라고 할 수 있음. 즉 사업자가 사업을 추진하다가 나중에 주민들의 반대에 부딪혀서 사업이 불가능하게 되거나 지연되게 되면, 그것은 사업자에게도 손해가 될 수 있는 것임.
- 또한 지방자치단체가 지역 현장을 잘 아는 주민들의 의견을 수렴하여 인·허가 여부에 관한 판단을 하는 것은 주민들의 참여권 보장 차원에서도 필요하고, 행정의 적정성을 확보하기 위해서도 필요한 것임. 환경이나 주민건강에 영향을 미칠 수 있는 시설이나 사업에 대한 인·허가 여부 결정시에 농촌지역에서 오랫동안 거주해 온 주민들의 경험과 의견을 경청하고 존중하는 것이 지방자치단체가 올바른 판단을 하는 데 도움이 되는 것임.