

- 청양강정리 석면광산폐기물 문제 점검 및 해결방안 모색 -

의 정 토 론 회

- 일 시: 2018. 9. 3.(월) 14:00
- 장 소: 충청남도청 소회의실(302호)
- 주 최: 충청남도의회



충청남도의회

의정토론회 개요 및 흐름

토론회 개요

- 일 시: 2018. 9. 3.(월) 14:00 ~ 16:30
- 장 소: 충청남도청 소회의실(302호)
- 주 최: 충청남도의회
- 주 제: 청양강정리 석면광산폐기물 문제 점검 및 해결방안 모색

진행 흐름

시 간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
< 개 회 식 >				
14:00	14:05	5'	개회 및 국민의례	사회 : 정책지원팀장
14:05	14:10	5'	내빈소개, 개회사, 축사 등	안장현 부위원장
< 토 론 회 > ※ 좌장: 안장현 부위원장				
14:10	14:50	40'	주제 발표 ▶ 하승수/ 前 강정리 석면폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회 위원 ☞ 강정리 석면폐기물 문제해결을 위한 경과와 과제	
14:50	16:00	70'	지 정 토 론 ▶ 이선영/ 충청남도의회 의원 ▶ 이상석/ 前 강정리 석면폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회 위원 ▶ 권혁호/ 강정리 주민대책위원회 前 위원장 ▶ 김범수/ 충청남도 정책기획팀장 ▶ 조성현/ 청양군 환경보호과장 ▶ 이달주/ 청양군 비봉면 강정리 이장	토론자 전체
16:00	16:25	25'	총 합 토 론	참여자 전체
16:25	16:30	05'	정 리 및 폐 회	좌장(안장현 부위원장)

목 차

■ 주제발표

- ☞ 강정리 석면-폐기물 문제해결을 위한 경과와 과제 …… 1
하승수(前 강정리 석면폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회 위원)

■ 지정토론

- ☞ 주민 갈등에 대한 도의회의 역할 …………… 21
이선영(충청남도의회 의원)
- ☞ 청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색 … 23
이상석(前 강정리 석면폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회 위원)
- ☞ 강정리 마을공동체의 문제..무엇이 문제인가? ……… 25
권혁호(강정리 주민대책위원회 前 위원장)
- ☞ 청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색 … 27
김범수(충청남도 정책기획팀장)
- ☞ 청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색 … 29
조성현(청양군 환경보호과장)
- ☞ 청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색 … 31
이달주(청양군 비봉면 강정리 이장)

주제 발표

강정리 석면-폐기물 문제해결을 위한 경과와 과제 하 승 수

(前 강정리 석면폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회 위원)

강정리 석면-폐기물 문제해결을 위한 경과와 과제

前강정리 석면폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회 위원

하 승 수

1. 강정리 문제 해결을 위한 노력의 경과

- 충남 청양군 비봉면 강정리는 석면 폐광산에서 사업자가 건설폐기물 중간처리업을 하고 있는 유일한 사례이다. 그로 인해 환경문제와 주민들의 건강피해 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 건설폐기물 중간처리업자의 각종 위법사실들도 논란이 되어 왔다. 그러나 청양군은 그에 대해 소극적인 조치로 일관해 왔다.

<경과>

- 1978. 2. 비봉광산 광업권 등록
- 1981. 석면 2,700톤 생산
- 1982~2008 사문석 353,814톤 생산
- 2001. 3. 5. 성우환경산업(주)는 청양군 비봉면 강정리 산6-8외 2필지에서 건설폐기물중간처리업 허가받음 (허용보관량 1,500톤)
- 2001. 8. 28. 허용보관량 5,690톤으로 증대
- 2007. 7. 10. 허용보관량 21,690톤으로 증대
- 2010. 10. 19. (주)보민환경은 성우환경산업(주)를 흡수합병 후 2013. 12. 31.까지 산지전용허가 연장
- 2010. 11. 2. 사업자변경(보민환경)
- 2011.1.27. 환경보건시민센터“현대제철 당진공장 석면함유 사문석 다량사용 확인”조사 발표
- 2011.1 석면 함유 입증으로 제철소 납품 중지됨(마지막 물량: 9,000톤)
- 2011. (주)보민환경은 산8-1외 7필지에서 사문석을 채광하다가 채광 중단
- 2014. 5. 23. 광업권 취소

- 이런 상황에서 (주) 양지라는 사업자가 일반폐기물매립장 건설을 추진

하기 시작했고, 2013. 8. 14. 폐기물처리사업계획서를 최초 접수했으며, 청양군청으로부터 부적정 통보를 받자 2014. 3. 17. 대전지방법원에 행정소송을 제기했다.

- 한편 건설폐기물중간처리장으로 인해 많은 피해를 보고 있던 주민들은 일반폐기물매립장 건설까지 추진되자, 청양군수와 해당부서를 찾아 항의를 시작했다. 2013. 9. 2. 등 여러차례 청양군청앞에서 매립장건설 반대시위를 했다. 2013. 12. 12.에는 주민들이 주민감사청구를 했다.

그러나 충청남도 감사위원회의 소극적인 태도로 갈등이 있었고, 2014. 2. 11 - 14. 충청남도 감사위원회가 감사를 실시하여 농지불법전용 등의 위법이 있었음을 인정하고 관련 조치를 했다(3건에 대해 시정1, 주의2, 신분상 조치로 경징계1, 훈계3). 또한 2014. 3. 26. 충청남도는 청양군에 (주) 보민환경의 위법행위에 대한 사실조사와 후속조치를 하라는 직무이행명령을 내렸다. 그러나 여러차례 명령이행기한을 연장했고, 이후에도 업체의 거부로 실효성있는 현장조사가 진행되지 못했다. 최종적으로는 2014. 7. 24. - 25. 2일간 굴착시도를 했으나, 사업자측에서 사업장내 진입을 막는 일도 벌어졌다.

- 이런 상황속에서 2014년 10월 27일 시민사회의 요구로 ‘강정리 석면-폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회(이하 “특별위원회”라 한다)’가 구성되어 활동을 시작했다. 특별위원회는 일반폐기물 매립장을 추진하던 사업자가 제기한 행정소송(폐기물처리사업계획서 부적정통보 처분 취소소송)에서 기각판결이 내려지는데 역할을 했다.

환경부 질의를 통해 행정소송의 쟁점이었던 토양의 석면함유량 1%라는 기준이 인체에 무해하다는 기준이 아니라, 토양정화를 위해 만들어진 기준임을 밝혀냈던 것이다. 이는 법원에 의해 받아들여졌다.

대전지방법원 2015. 8. 27. 선고 2014구합1484 판결문에서 “환경부가 제시하고 있는 토양석면관리기준은 ‘석면광산 등 석면발생지역의 토

양환경 관리지침’에 근거한 것으로, 특히 1%라는 위험성 기준은 환경부가 관계기관 및 전문가 협의를 거쳐 토양복원의 경제성 등을 반영하여 결정한 것으로 ‘토양정화’를 목적으로 설정된 것일 뿐 1% 이하 농도라고 해서 개발행위를 하여 석면이 비산하게 되더라도 위험하지 않다는 의미로 보기는 어렵고”라고 판단한 것이다.

여기에 대해 업자측은 항소를 제기했으나 2016. 4. 7. 대전고등법원은 항소를 기각했고, 이후에 업자측은 대법원에 상고를 했다가 취하였다. 그래서 일반폐기물매립장은 백지화가 된다.

- 한편 2015. 8. 17. 청양군은 폐기물인 순환토사를 이용한 산지복구를 승인해주었다. 그러나 순환토사를 이용한 산지복구는 위법이라는 것이 특별위원회의 검토에 의해 드러났다. 즉 대법원 판결과 법제처의 법령해석에 의하면 순환토사를 산지복구에 사용하는 것은 위법이었다. 우선 대법원 2015두1786 판결 및 서울고등법원2013누14513판결에 따르면, “재활용이 가능한 건설폐토석이나 순환골재도 건설폐기물에 해당” 한다는 것이었다.

또한 법제처의 법령해석에 따르면, “건설폐기물인 순환토사는 건설폐기물법에 따라 중간처리를 거쳐 일정한 용도로 재활용이 가능할 것이나, 다른 건설폐기물과 같이 중간처리를 거치더라도 유기이물질, 유해물질, 토양오염물질이 여전히 함유되어 있으므로, 건설폐기물법령상 폐기물이라는 순환토사 본래 성질을 완전히 바꾸어 폐기물이 포함되지 않은 자연상태로 환원된 토사라고 보기는 어렵다”는 것이었고, “폐기물의 성질을 갖는 순환토사를 산지복구에 사용할 수 있다고 본다면 이는 산지관리법령의 기본취지에도 부합하지 않는다”는 것이었다. 따라서 법제처의 해석은 “순환토사가 건설폐기물법에서 인·허가된 건설공사의 성토용 또는 복토용 등으로 재활용이 가능하다고 하더라도, 산지관리법 제39조 제4항에 따른 산지복구할 때의 성토용 토석으로 사용하는 것은 불가능하다”는 결론이었다.

- 충청남도 감사위원회는 2016. 5. 23.부터 6. 3.까지 10일동안 주민들의

요청에 의해 특정조사를 실시했고, 그 결과 산지복구설계서 승인 등에서 여러 문제점들이 이 드러났다(신분상 조치 중징계1, 경징계2, 훈계 5, 기관경고 1).

- 충청남도 감사위원회의 지적을 받은 청양군은 2016. 7. 7. 사업자인 (주)보민환경으로 하여금 변경된 산지복구설계서를 제출하도록 통보했다. 이는 순환토사는 산지복구에 사용할 수 없다는 법원의 판례와 법제처의 법령 해석에 따른 것이었다.

문제는 통보의 방식과 내용에 있었다. 청양군이 통보한 내용은 “산지 복구 공사지에 순환토사의 사용은 불가하다는 2016. 7. 6.자 법제처의 법령해석 회신이 있어, 이 사건 토지 일원 산지복구공사지내 복구용으로 사용한 순환토사를 걷어내고 양질의 토사를 사용하는 것으로 설계변경을 요구하니, 우선적으로 순환토사의 제거를 위하여 해당 내용이 포함된 복구계획서를 2016. 7. 15.까지 제출하여 주시기 바라며, 변경복구설계서는 2016. 7. 29.까지 제출하여 주시기 바랍니다” 라는 것이었다. 그리고 청양군은 2016. 8. 8. 다시 한번 통보를 하는데, 그 내용은 “원고가 제출한 산지복구설계서에 대해 검토한 바, 순환토사를 걷어내고 양질의 토석으로 성토한 후 표면을 수목의 생육에 적합하도록 조치하여야 하는 내용이 반영되어야 함에도 그렇지 아니하므로 이러한 미흡한 사항 등을 2016. 8. 19.까지 보완 및 반영하여 제출하여 주시기 바랍니다” 라는 것이었다.

그러나 업자는 이에 대해 행정소송을 제기했고, 행정소송에서는 각하판결이 내려졌다(2017. 8. 10. 선고 대전지방법원 2016구합103698 판결). 판결의 취지는 청양군이 한 통보가 행정소송의 대상이 되는 행정처분이 아니라는 것이다. 즉 “종전 산지복구설계서에 관하여 종전 승인을 받았고, 피고가 종전 승인을 직권으로 취소하는 등으로 그 효력을 상실시키지 않은 이상, 이미 종전 승인을 받은 원고가 새삼스럽게 통보로 인하여 새로이 산지복구설계서에 관한 승인을 받을 의무가 발생한다고 보기 어렵다” 는 것이었다. 이는 기본적으로 행정처분이 갖춰야 할 절차와 방식조차 취하지 않은 탓이었다.

한편 청양군은 2016. 10.경부터 관계공무원들을 동원하여 주민들을

접촉하면서 ‘30억 원의 예산을 투입하여 업자로부터 부지를 매입한 다음 태양광 발전사업을 하겠다’ 는 얘기를 흘리고 다녔다. 충청남도청 공무원도 마을주민들을 접촉했다. 실제로 청양군은 「강정리 비봉광산(석면) 부지 복구사업 추진계획 - 태양광 발전사업(안)」 이라는 문건을 작성했다.

- 한편 주민들은 2016. 11. 1. 도지사실 점거농성에 들어갔고, 그 결과 11. 3. 충청남도 허승욱 정무부지사와 강정리 주민대책위원장, 강정리 공동대책위 공동대표 3자 명의의 합의문이 작성됐다. 그 내용은 아래와 같다.

<강정리 문제 해결을 위한 충청남도와 강정리 주민대책위 및 공동대책위 공동합의문>

강정리 문제의 완전하고도 신속한 해결을 위해, 충청남도와 강정리 주민대책위 및 공동대책위는 아래의 내용을 실천한다.

1. 강정리 특위의 위상을 강화하기로 한다.
 - 1) 위상 강화 방안에 대해서는 특위의 논의에 일임한다.
 - 2) 특위의 간사는 기획조정실과 민간 특위 위원중 1인이 공동으로 맡는다.

2. 신속한 집행을 위하여 특위 산하에 소위원회를 두 가지로 한다.
 - 1) 소위원회의 구성은 다음과 같이 한다.
 - ① 11월 셋째주 이내에 구성을 완료한다.
 - ② 소위원회 위원은 5인 내외로 하되, 충남도 기획조정실장을 당연직으로 포함한다.

 - 2) 소위원회의 역할과 위상
 - ① 소위원회의 결정사항에 대해서만 충남도는 신속하게 집행한다. 이를 충청남도 정무부지사가 책임진다
 - ② 구체적인 사항에 대해서는 소위원회에서 결정하기로 한다.

이 공동합의문을 토대로 상호 신뢰하에, 강정리 문제 해결을 위해 최선의 노력을 기울인다.

- 소위원회는 5명의 위원으로 구성되어 2016. 11. 18. 제1차 회의를 하고, 강정리 문제에 대해 검토에 들어갔다. 그리고 강정리 석면.폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회도 2015년 10월 1차연장을 한데 이어, 2016년 10월 2차연장을 해서 3기 위원회 활동에 들어갔다.
- 2016. 11. 3.자 합의문에서 언급된 특별위원회의 위상강화와 관련해서는 “특별위원회의 담당부서를 환경녹지국장 소관 환경관리과에서 기획조정실장 소관 정책기획관실로 변경” 하고, “특별위원회 간사는 기존 환경관리과장을 정책기획관으로 변경하고, 민간위원 중에서 새로이 지명하는 1인과 함께 2인으로 운영” 하며, “특별위원회(소위원회 포함) 의결사항은 정무부지사를 팀장으로 하는 ‘강정리 석면.폐기물 문제해결 행정지원 TF팀’ 에서 집행” 하기로 되었다.
- 소위원회는 활동중에 청양군이 작성한 ‘강정리 비봉광산(석면) 부지 복구사업 추진계획’ 이라는 문건을 청양군으로부터 제출받았고, 해당 문건에는 도비 15억원, 군비 15억원, 한국 서부발전(주) 50억으로 태양광 발전사업 위탁(임대) 사업을 추진하고, 산지복구와 태양광 설치사업을 연계함으로써 업자의 산지복구부담을 경감시켜주겠다는 취지의 내용이 담겨 있었다. 이에 충청남도에 확인한 결과, 충청남도는 이런 사업에 대해 예산을 투입할 계획이 없다는 답변을 받았다. 이에 소위원회는 적법하게 산지복구가 이뤄지도록 감독해야 할 공무원이 업자의 산지복구의무를 경감시켜주고, 아무런 근거도 없이 30억원의 예산을 투입하겠다는 내용의 계획을 작성한 것은 문제가 있다는 점을 지적했고, 충청남도 기획조정실장으로부터 향후에 그런 일이 없도록 하겠다는 답변을 받았다.
- 한편 소위원회는 2016. 12. 14. 4차회의에서 산지복구 관련해서 전문가 검토의견을 받기로 한다. 그리고 2016. 22. 특별위원회는 아래와 같은 의견서를 충청남도 도지사에게 제출한다.

<의견서>

1. 산지관리법상 산지복구는 순환토사를 사용하여 할 수 없음에도 불구하고 이 사건 산지복구는 현재 상당부분 순환토사를 사용하여 이루어진 바, 향후 복구대상지에 매립된 순환토사를 시토하기 위한 변경복구설계서가 제대로 작성되어 적절한 산지복구가 이루어지기 위해서는 무엇보다도 우선 지금까지 실제로 순환토사가 어디에 얼마만큼 매립되었는지를 정확히 확인하는 것이 급선무라고 할 것입니다. 이것을 정확하게 확인하지 않은 채 변경복구설계서를 작성, 검토하는 것은 아무런 의미가 없다고 할 것입니다.

2. 그런데 현재 청양군은 복구대상지에 매립된 순환토사의 위치와 양을 정확히 확인하지도 않은 상태에서 전적으로 사업자의 진술에 의존하여 변경 복구설계서의 적절성을 검토하고 있는 것이 아닌지 의심스럽습니다. 따라서 충청남도과 청양군은 빠른 시일 내에 이 사건 복구대상지에 대한 현황조사와 실태조사를 통하여 사업자가 순환토사를 사용하여 산지복구를 한 위치와 그 양을 정확히 확인할 필요가 있습니다.

3. 참고로 이러한 순환토사 매립 위치 및 그 양의 확인은 1차적으로 지구물리조사를 통해 파악한 후 2차 시추를 통해 정확한 확인이 가능하다고 하는 바, 업무에 참고하시기 바랍니다.

2016. 12. 22.

충청남도 청양군 강정리 석면·폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회

충청남도지사 귀중

- 소위원회에서 검토를 의뢰한 전문가인 관동대학교의 박창근 교수는 2016. 12. 23. 산지복고예정지를 답사했으나 (주) 보민환경측의 비협조로 현장출입조차 할 수 없었다. 박창근 교수는 2017. 1. 11.자 의견서를 통해서, * 공사업체를 보민환경이 선정하고 주민대책위에서 추천하는 감리회사가 공사를 감독하는 방안 * 주민대책위와 보민환경의 갈등이 지속될 경우 청양군이 대집행하는 절차를 밟는 방안을 제시하였다. 그러나 감리회사를 주민대책위에서 추천하는 회사가 말도록 하는 것은 강제할 방법이 없어서, 결국 대집행이 유력한 대안으로 제시되었다.
- (주) 보민환경의 거부로 실태조사가 어려운 상황에서는 지방자치법상 보장된 도지사의 권한인 직무이행명령과 지도권 행사를 사용할 수밖에 없다는 판단하에, 특별위원회는 (주) 보민환경의 위법사실들을 다시 한번 정리하였다. 그리고 특별위원회는 2017. 3. 13. 28차회의에서 충청남도 도지사에게 4건의 직무이행명령을 내릴 것을 권고하고, 산지복구 관련해서도 청양군에게 지도권을 행사할 것을 권고하였다(별첨 직무이행명령 권고사항 참조).
- 「건설폐기물 재활용 촉진에 관한 법률」에 따른 사무는 본래 충청남도의 사무인데, 충청남도 사무위임조례에 의해 청양군에 사무가 위임되어 있는 것이었으므로 지방자치법 제170조 제1항에 따라 직무이행명령을 내리도록 권고한 것이었다. 지방자치법 제170조 제1항에 따르면, 사무를 위임받은 지방자치단체장이 위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 특별위원회는 충청남도 지사가 이 권한을 활용하여, (주) 보민환경의 위법행위에 대한 지도점검, 영업정지 등의 행정처분, 과태료 부과처분 등을 게을리하고 있는 청양군수에 대해 직무이행명령을 내리도록 권고한 것이다.

또한 특별위원회는 지방자치법 제166조 제1항에서 도지사가 자치사무(산지관리법상 산지복구 관련사무)에 대해서도 지도권을 행사할 수 있도록 되어 있는 것에 근거해서, 충남도지사가 청양군에 지도권을

행사하여 ‘청양군이 (주) 보민환경에게 순환토사의 양과 위치를 밝힐 것을 요구하는 등의 최종보완요구를 하고 이것이 이행되지 않을 경우에 행정대집행을 하도록’ 할 것도 권고했다.

- 그런데 안희정 당시 충청도지사는 직무이행명령을 내리지 않았고, 책임있는 답변도 하지 않았다. 이에 특별위원회는 2017. 4. 28. 충청도지사 면담을 공개적으로 요청했다.
- 특별위원회가 요청했던 안희정 지사와의 면담은 2017. 6. 19.에야 이뤄졌다. 그리고 면담 후에도 충청남도는 직무이행명령을 곧바로 내리지 않다가 2017. 7. 10.에야 직무이행명령을 내렸다. 여기에 대해 청양군수는 2017. 7. 21. 대법원에 직무이행명령 취소청구 소송을 제기했다. 이 소송은 현재 진행중에 있다.
- 한편 소위원회는 강제적인 실태조사를 위하여 도청의 특별사법경찰팀(민생사법경찰팀)이 압수수색.검증영장을 공주지청에 신청하도록 요청했다. 그러나 특별사법경찰팀은 전혀 의지를 보이지 않았고, 이에 소위원회가 근거와 자료를 제시하면서 영장신청의 필요성을 제기했다. 결국 특별사법경찰팀은 마지못해 2017. 10. 10. 공주지청에 압수수색.검증영장을 신청했으나 기각되었다.
- 한편 산지복구 관련해서는, 특별위원회가 2017. 9. 7. 종전의 산지복구 설계서를 직권취소할 것을 촉구하는 의견서를 제출했고, 그에 따라 9. 20. 충청남도는 ‘기존에 승인한 산지복구설계서를 직권취소하고 새로 제출할 의무를 부과’ 하도록 청양군에 권고하였다.
- 특별위원회는 2017. 10. 23. 제32차 회의를 마지막으로 임기만료로 종료되었다. 이후에 충청남도는 ‘강정리문제해결위원회’를 다시 구성하여 운영하였다고 하나, 그에 관한 상세한 내용은 알지 못한다.

2. 과정에서 느낀 점

- 충청남도 도지사, 정무부지사, 도청 공무원들이 특별위원회의 의견을 수용하여 직 무이행명령을 내리고 지도권행사를 하였으나, 그 과정이 지난하였다. 업자의 불법 행위가 드러났음에도 불구하고 응분의 조치를 통해서 문제를 해결하려는 의지를 찾기는 어려웠다.

특히 안희정 도지사는 이 문제의 최종책임자임에도 불구하고, 특별위원회의 권고 와 면담요청을 장기간 무시하였고, 면담시에도 상황을 제대로 파악하지 못한 듯한 태도를 보였다. 허승욱 정무부지사는 2016. 11. 3. 자 합의를 통해서 특별위원회(소 위원회)의 의결사항을 집행할 책임이 있으나, 그런 책임을 다하려는 의지는 느껴지 지 않았다.

충청남도는 여러 행정상 권한을 활용해서 청양군이 법과 원칙에 따라 행정을 수행 하도록 할 수 있음에도 불구하고, 특별위원회의 요청이 있어야 마지못해 움직이는 모습을 보였다.

- 산지복구에 순환토사를 사용한 것은 명백하게 실정법을 위반한 것이라는 점이 법 원의 판례이고 법제처의 유권해석인데, 이것조차도 무시하고 업자의 편의를 봐주 려는 흐름이 존재했다. 물론 주민건강에 미치는 영향 등을 감안할 때에 신중한 접근이 필요한 부분도 있으나, 이는 실태조사와 전문가들의 의견을 수렴해서 판단할 문제인데, 실태조사조차 되지 않은 상황에서 문제를 덮고 가려는 태도는 납득하기 어려웠다.
- 청양군은 청양군수를 정점으로 해서 업자의 편의를 봐주려는 행태가 만연했다. 오랜기간 여러 위법적인 행태가 이뤄지고 있는데도, 강력한 행정처분은 내려지지 않았다. 그리고 뒤늦게나마 충청남도가 직무이행명령을 내렸음에도 이를 거부하고 행정소송을 제기했다.
- 지역의 사법기관들도 이런 위법적인 행태들에 대해 적극적인 수사의지를 보이지 않았다. 검찰개혁은 전국적 차원만이 아니라 지역에서 더욱 절실하다. 지역의 검찰이 이런 지역의 적폐에 대해 묵인한다면, 대한민국에서 사법정의가 실현될 수 없다.

3. 앞으로의 과제

- 특별위원회나 소위원회에서 가장 많이 나왔던 문제제기는 ‘실태조사’였다. 도대체 얼마나 많은 폐기물(순환토사 포함)이, 그리고 어떤 폐기물이 어떤 상태로 현장에 묻혀있는지를 알 수 없는 상황에서 문제해결책을 논의하는 것 자체가 한계가 있다. 충청남도과 청양군은 시종일관 업자가 거부하면 현장조사는 불가하다는 태도를 보여 왔다. 그리고 마지막에 시도한 압수.수색.검증 영장신청에 대해서도 소극적인 태도를 보였다. 그러나 어떤 방법을 써서든 실태조사를 하지 않고서는 진상의 규명도 불가능하고, 해결방안을 모색하는 데에도 한계가 있다.
- 지난 6.13 지방선거를 통해 청양군수가 교체된 만큼, 청양군 차원에서의 진상조사도 필요하다. 이석화 전 군수 시절에 이뤄졌던 여러 행위들이 과연 적법하고 적정한 것이었는지에 대해 적폐청산 차원에서의 진상조사를 해야 한다. 신임 청양군수가 의지가 있다면, 독립성과 전문성이 있는 민간전문가의 참여하에 이런 진상조사작업을 해야 할 것이다.
또한 산지복구같은 자치사무에 대해서는 청양군수가 의지를 가지고 관련 법령에 따라 적절한 조치를 취해야 할 것이다.
- 충청남도청과 도의회는 사무위임조례를 개정해서 건설폐기물 관련 권한을 청양군 등 기초지방자치단체로부터 회수하는 것을 검토해야 한다. 지방자치단체에서 폐기물 관련 정책이 점점 더 중요해지고 있는 추세를 감안하더라도, 법령상 도의 권한으로 되어 있는 사무를 기초지방자치단체에 위임하는 것이 적절한지 판단이 필요하다.
- 직무이행명령 취소소송 판결결과가 나올 경우 그에 따른 조치들이 신속하게 이뤄져야 할 것이다. 또한 충청남도과 청양군이 특별사법경찰권을 가지고 있는 만큼, 의지를 가지고 지금 현재 가능한 수준에서라도 위법사실에 대해 추가적인 법적 조치가 필요한 부분은 없는지 검토해 나가야 할 것이다.
- 매입문제는 실태조사를 통해 순환토사 처리 문제, 불법매립된 건설폐기물의 존재여부 확인 등이 해결되고 산지복구를 적법하고 적절한 방식으로 추진하면서 검토해 나가는 것이 바람직하다.

<별첨1> 직무이행명령 권고내용

1. 허용보관량 초과

- 충청남도 감사위원회의 특정감사결과 등을 종합해보면, (주) 보민환경은 승인받은 허용보관량 21,600톤을 훨씬 초과하여 건설폐기물(중간처리한 순환골재 등 포함)을 보관하고 있음. 2013-2015년 자료만 보더라도, 총 폐기물 수탁량 27만톤(2013년 9.9만톤, 2014년 5.6만톤, 2015년 11.5만톤)에서 판매량 16.2만톤(2013년 3.0만톤, 2014년 4.8만톤, 2015년 8.4만톤)과 재위탁소각한 양 0.1톤을 공제하면 10.7만톤이 남음. 이 양은 수탁당시의 현황대로 보관되고 있거나 순환골재 등으로 생산되어 보관되었을 것으로 추정됨. 법제처 유권해석과 법원 판례에 따르면, 순환골재도 건설폐기물에 해당하므로, (주)보민환경은 허용보관량 21,690톤을 훨씬 초과한 폐기물을 보관하고 있는 것임.

- 그럼에도 불구하고 청양군의 담당공무원들은 지도·점검을 하면서 허용보관량 초과여부에 대해 철저하게 점검하고, 허용보관량 초과에 대해 관련 법령상의 조치를 취하지 않음으로써 (주) 보민환경의 위법행위를 방치하여 왔음.

- 청양군의 담당공무원들은 2013년 5월 2일부터 2016년 10월 17일까지 12차례에 걸쳐 「폐기물 지도·점검표」를 작성하면서 허용보관량 준수여부에 대해 ‘위반사항 발견치못함’이라고 기재하거나 허용보관량에 훨씬 하회하는 보관량을 점검표에 기입하는 등 지도·점검을 게을리 하였음. 이는 지방자치법 제170조 제1항에서 규정한 “위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리”한 경우에 해당한다고 할 것임.

- 이에 충남도지사는 허용보관량 초과에 대해 영업정지 및 과태료부과 처분을 하도록 청양군수에게 직무이행명령을 내려야 할 것임.

<첨부> (주) 보민환경 폐기물 수탁 및 중간처리량 등 현황

구분	폐기물 수탁량(A)						중간 처리 량 (B)	이년 이월 량 (A-B)	순환골재 등 생산·판매 실적									재위탁 소각
	합계 (a+b)	전년 이월 (a)	당년도 폐기물 수탁량(b)						생산량(A)			판매량(B)			보관량C(=A-B)			
			소계	페콘 크리트	페아 스콘	기타			계	순환골 재	순환토 사	계	순환골 재	순환토 사	계	순환골 재	순환토 사	
2013	110	1.1	99	64	3.1	0.4	9.6	1.3	5.3	5.3	-	3.0	3.0	-	2.3	2.3	-	0.03
2014	6.9	1.3	5.6	3.8	0.9	0.9	6.3	0.7	7.3	7.2	0.1	4.8	4.7	0.1	2.5	2.5	-	0.04
2015	12.2	0.7	11.5	6.6	4.1	0.8	11.6	0.5	11.4	11.3	0.1	8.4	8.3	0.1	3.0	3.0	-	0.03

(충청남도 감사위원회 자료) (단위 : 만톤)

2. 산지복구를 명목으로 위법하게 매립된 순환토사

- (주) 보민환경은 충남 청양군 비봉면 강정리 산8-1번지 외 6필지의 산지복구를 하면서, 순환토사를 18,411㎥ 매립했다고 시인하고 있음. 그러나 정확한 매립량과 매립위치 등에 대해서는 밝히지 않고 있음.

- 법제처 유권해석과 법원 판례((대법원 2015두1786 및 서울고등법원2013누14513판결)에 따르면, “재활용이 가능한 건설폐토석이나 순환골재도 건설폐기물에 해당” 하고, “용도 외에 사용될 경우 환경오염의 우려가 배제되는 것은 아니어서 지정된 용도로 사용되기 전까지는 이를 건설폐기물로 관리할 필요성이 있다” 는 것임. 또한 “중간처리를 한 이후에도 최종 처리를 하기 전까지는 처리시설과 동일한 사업장에 있는 보관시설에 보관해야 한다” 라는 것임.

- 따라서 현재 순환토사가 복구대상 산지에 매립되어 있는 것 자체가 보관시설 외 보관에 해당하므로 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 위반임. 이는 산지복구설계서 변경제출과는 별개로 조치되었어야 하는 사항임. 그러나 청양군은 이와 관련해서 아무런 조치를 취하지 않고 있으므로, 이는 지방자치법 제170조 제1항에서 규정한 “위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리” 한 경우에 해당한다고 할 것임.

- 이에 충청남도지사는 이 부분에 대해 지도점검, 영업정지 처분 및 과태료 부과처분 등을 하도록 청양군수에게 직무이행명령을 내려야 할 것임.

3. 농지에 매립 또는 적치된 부분

- (주)보민환경이 농지(강정리 242-2 전 등)를 훼손하고 농지에 건설폐기물 등을 불법매립하였다는 의혹이 제기되어 왔고, 농지훼손에 대해서는 인정되어 원상회복명령을 받은 바 있음.
- 현재 해당 농지는 육안으로 보아도 상당한 양의 토석이 쌓여 있는 상태이고, 원상태의 건설폐기물이든 중간처리된 골재.토사등간에 상당히 많은 양이 포함되어 있는 것으로 판단됨.
- 원상태의 건설폐기물이든 중간처리된 토석이든간에 사업장부지의 보관시설 외에 쌓여 있는 것 자체가 ‘보관시설 외 보관’에 해당하므로 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률을 위반했던 것임.
- 청양군은 농지원상회복 명령 이외에 보관시설 외 보관에 대해서도 「건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률」에 따른 조치를 취하였어야 하나 이와 관련하여 아무런 조치를 취하지 않고 있으므로, 이는 지방자치법 제170조 제1항에서 규정한 “위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리”한 경우에 해당한다고 할 것임.
- 이에 충청남도지사는 이 부분에 대해 지도.점검, 영업정지 및 과태료 부과 처분을 하도록 청양군수에게 직무이행명령을 내려야 할 것임.

4. 옹덩이 부분에 매립된 순환토사

- (주) 보민환경은 청양군에 제출한 「산지복구공사 관련 자료제출건」이라는 문서(제2016-46호)를 통해 사업장내 옹덩이를 매립하면서 채움재로 “판매하고 남은 사문암 재고량, 복구지 표토층, 순환토사”를 사용했다고 자인한 바 있음.

- 웅덩이 매립에 순환토사를 사용한 것이 적법한지에 대해 살펴보면, 「건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률」 시행령 제4조에서 “순환골재의 재활용용도”에 정하고 있으나, 웅덩이 매립은 해당되는 곳이 없음. 위 조항 제3호가목에서 “관계 법령에 따라 인가·허가된 건설공사의 성토용 또는 복토용”으로 순환토사를 사용할 수 있도록 하고 있으나, (주) 보민환경의 웅덩이 매립이 “관계 법령에 따라 인가·허가된 건설공사”에 해당한다고 볼 근거가 없음. 따라서 웅덩이 매립에 순환토사를 사용한 것은 적법하지 않으며, 결국 순환토사를 적법하지 않은 용도에 사용한 것이고, “보관시설외 보관”에도 해당하는 것으로도 볼 수 있다고 판단됨.

- 앞서 살펴본 것처럼, 법제처 유권해석 및 판례((대법원 2015두1786 및 서울고등법원2013누14513판결)에 따르면, “재활용이 가능한 건설폐토석이나 순환골재도 건설폐기물에 해당”하고, “용도 외에 사용될 경우 환경오염의 우려가 배제되는 것은 아니어서 지정된 용도로 사용되기 전까지는 이를 건설폐기물로 관리할 필요성이 있다”는 것임. 또한 “중간처리를 한 이후에도 최종 처리를 하기 전까지는 처리시설과 동일한 사업장에 있는 보관시설에 보관해야 한다”라는 것임.

- 따라서 순환토사를 적법한 보관시설에 보관하지 않고 웅덩이 매립용으로 사용함으로써 결국 ‘보관시설외 보관’을 하고 있는 것은 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 위반임.

- 이에 충청도지사는 이 부분에 대해 지도점검, 영업정지 처분 및 과태료부과처분 등을 하도록 청양군수에게 직무이행명령을 내려야 할 것임.

<별첨2> 강정리 석면-폐기물 문제해결을 위한 특별위원회 <공개 입장문>

직무이행명령 권고에 대한 절차 지연에 대해 유감을 표명하며 안희정 충청남도지사에게 면담 및 책임있는 답변을 요구합니다

1. 「강정리 석면-폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회(이하 “특별위원회” 라 합니다)」는 지난 3월 13일 회의에서 충남도지사에게 4건의 직무이행명령을 내릴 것을 권고하였고, 산지복구 관련해서도 청양군에게 지도권을 행사할 것을 권고하였습니다.

2. 그러나 안희정 충청남도지사는 현재까지 직무이행명령을 내리지 않고 있습니다. 또한 특별위원회의 권고에 대해 책임있는 답변도 하지 않고 있습니다. 특위의 직무이행명령은 특위에 참여한 관련 전문가들이 숙고하여 최종적으로 확정된 것입니다. 그런데 지금 충남도의 실무부서에서는 자의적 법해석을 하면서 절차만 지연시키고 있습니다. 이것은 ‘특위 및 소위원회의 의결을 따르겠다’고 한 안희정 도지사 본인의 약속과도 어긋나는 것입니다.

이에 특별위원회는 직무이행명령 권고에 대한 절차지연에 대해 유감을 표명하며, 안희정 충청남도지사와의 면담을 요구합니다. 그리고 특별위원회가 보낸 권고문에 대한 안희정 지사의 책임있는 답변을 요청합니다.

3. 지금까지 강정리 문제가 풀리지 않고 있는 것은 청양군은 물론 충청남도에도 1차적인 책임이 있습니다. 충청남도 행정의 관련 법령에서 정해진 권한조차도 행사하지 않으며 소극적인 태도로 일관해 왔기 때문입니다. 안희정 충청남도지사는 본래 「건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률」에 따른 사무를 맡고 있는 책임자입니다. 이를 청양군에 위임해놓고 위법이 자행되는 상황을 방치하고 있다면, 안희정 지사도 직무를 방기하고 있다는 비판을 면할 수 없을 것입니다. 안희정 지사는 무거운 책임감을 느끼고 특별위원회의 권고안을 받아들여 필요한 조치를 취해야 할 것입니다.

2018년 4월 28일

지정토론

- ☞ **주민 갈등에 대한 도의회의 역할** 21
이선영(충청남도의회 의원)

- ☞ **청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색** ... 23
이상석(前 강정리 석면폐기물 문제 해결을 위한 특별위원회 위원)

- ☞ **강정리 마을공동체의 문제..무엇이 문제인가?** 25
권혁호(강정리 주민대책위원회 前 위원장)

- ☞ **청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색** ... 27
김범수(충청남도 정책기획팀장)

- ☞ **청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색** ... 29
조성현(청양군 환경보호과장)

- ☞ **청양강정리 석면폐기물 문제점검 및 해결방안 모색** ... 31
이달주(청양군 비봉면 강정리 이장)

주민갈등에 대한 도의회의 역할

충청남도의회 의원

이 선 영

과거 권위주의 시대에는 주민의 권리가 여러 가지 이유로 제한되었다. 행정 당국은 때로는 관행이란 이름으로, 때로는 불법적인 방법을 통해 주민들의 권리를 제한하였던 것이다. 하지만 지금 시대는 지방분권 시대라고 할 만큼 주민의 권리가 보장되는 시대로 나아가고 있다. 그 중심에 의회의 역할이 크다는데 많은 사람들이 동의할 것이다. 충남에도 광역의회와 기초의회가 구성되어 자치단체의 운영에 주민들의 의견이 반영될 수 있도록 많은 노력을 기울이고 있다. 그렇지만 이러한 자치시대가 시민들의 의견을 기초로 운영되는 완전한 주민자치시대를 의미하는 것은 아니다. 지금도 여전히 주민들의 권리는 제한되고 있고, 행정관청은 잘못된 관행과 불법적 행정 운영을 통해 주민들에게 권리를 제한하고 고통을 주고 있는 것이 사실이다.

대표적인 사례가 오늘 이 자리에서 토론하고 있는 청양 강정리 문제이다. 강정리 문제는 오래 전부터 문제가 되었고, 주민들 간에는 크고 작은 갈등을 빚어 왔던 대표적인 사례이다. 그 과정에서 강정리 주민들이 받은 피해와 고통은 말로 표현하기 어려울 정도이다. 마을은 찬반에 따라 사분오열되었고, 주민들 간의 갈등으로 인해 서로 외면할 정도로 마을 공동체는 파괴되었다. 또한 많은 주민들이 치명적인 병으로 치료를 받았고, 그 원인으로 세상을 떠나기도 하였다. 이러한 문제가 발생했던 원인은 인체에 치명적인 석면과 관련되었기 때문에 발생한 것이다. 말 그대로 도민들의 건강과 생명을 위협하는 문제였던 것이다.

이렇듯 강정리 문제가 도민의 건강과 생명을 위협하는 문제였고, 아직 까지도 문제가 해결되지 않았다는 점에서 문제의 심각성이 얼마나 큰 것 인지를 분명히 알 수 있다. 그리고 감사를 통해 잘못된 행정을 펼친 해당 공무원 다수가 중징계를 당했던 점을 감안한다면 그 원인이 청양군을 비롯한 행정당국의 잘못에서 비롯되었다는 점은 부인할 수 없다. 이런 측면에서 보면 도의원들과 도의회 역시 그 책임에서 자유롭지 못하다고 할 것

이다. 비록 강정리 문제의 주체가 청양군이었다고 해도 오랜 기간 문제를 해결하지 못한 행정 당국의 책임과 함께 피해와 고통을 호소하는 도민들의 목소리를 제대로 듣지 못하고 외면했던 책임은 어떠한 이유로도 벗어나기 어렵다.

지난 도의회에서 처리하였다면 더욱 좋았을 것이지만, 그렇다고 11대 도의회는 책임이 없다고 할 수 없다. 오히려 10대 도의회 보다 적극적으로 강정리 문제를 해결할 책임이 주어진 것이라고 생각한다. 우선 도의회에서 강정리 문제 해결을 위한 특별위원회를 설치해서 문제해결에 나서야 한다. 특별위원회를 통해 업무처리 과정에서 빚어진 모든 문제를 철저히 감사해야 한다. 그 과정에서 문제가 드러난다면 지위고하를 막론하고 책임을 물어야 한다.

도민의 건강과 생명이 달린 문제에 도의회가 외면할 수 없고, 소속 정당의 차이가 더 중요할 수 없다. 지금이라도 충남도의회는 특별위원회를 설치하여 강정리 문제를 근본적으로 해결해야 한다.

