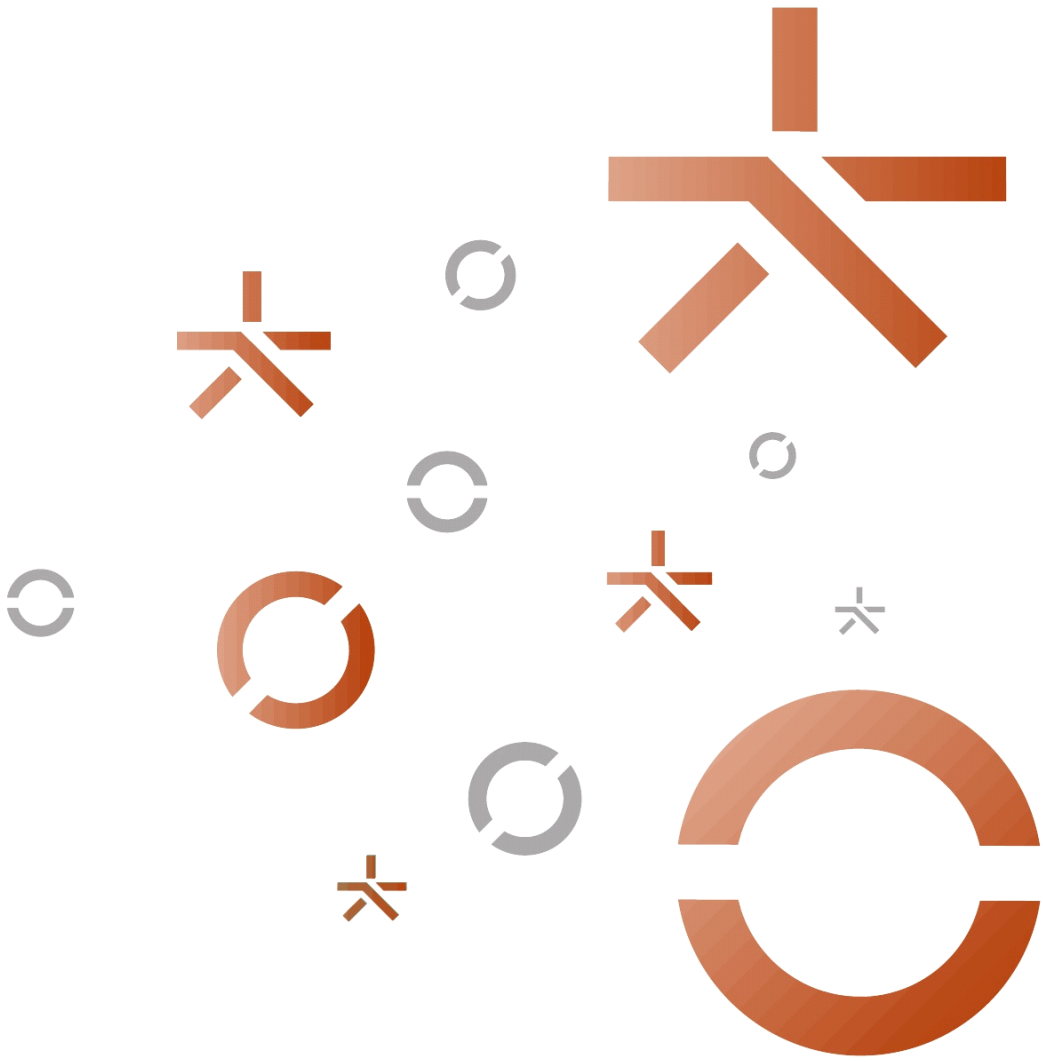
2026 현안연구

인천시 자원순환센터 확충을 위한 제도 개선 연구

최여울 / 환경안전연구부 연구위원

이영근 / ㈜법과 기술 대표

백승아 / 환경안전연구부 전임연구원



인천연구원

THE INCHEON INSTITUTE

차례

1 서론

2 폐기물처리시설 입지선정 제도 및 절차 쟁점

3 입지선정위원회 운영 관련 법적 쟁점·개선사항

4 법·제도 개선 방안

TABLE OF CONTENTS

본 연구 결과는 연구진의 견해로서
인천광역시의 정책과는 다를 수 있습니다.

연구요약

EXECUTIVE SUMMARY

- 2026년 수도권 생활폐기물 직매립 금지 시행에 따라 생활폐기물의 처리와 자원순환센터 확충은 중요한 정책 과제로 제기되고 있음. 폐기물처리시설은 생활환경과 지역 수용성에 영향을 미치는 기반 시설이므로, 시설 확충의 필요성과 입지 선정 과정의 절차적 정합성, 투명성, 법적 안정성을 확보하는 것이 중요함

- 본 연구는 인천광역시 자원순환센터 확충 과정에서 검토가 필요한 법·제도적 쟁점을 정리하고 향후 입지선정절차가 예측 가능하고 안정적으로 운영될 수 있도록 제도 개선 방향을 제시하는 데 목적이 있음. 이를 위해 「폐기물관리법」, 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 및 하위 법령, 인천광역시 관련 조례, 최근 자원회수시설 입지선정 관련 판결의 주요 쟁점을 검토함

- 검토 결과, 입지선정위원회의 설치·구성 시점, 위원 정수와 구성 비율 등은 입지선정 절차의 신뢰성과 관련되는 요소로 파악함. 따라서 상위법령 개정 사항이 조례와 실제 행정 운영에 반영될 수 있도록 관련 규정과 실무 절차를 정비할 필요가 있음

- 입지선정계획 공고부터 위원회 구성, 타당성 조사, 주민 의견수렴, 지방자치단체 및 관계기관 협의, 최종 입지 의결에 이르기까지 각 단계의 자료와 의사결정 과정을 체계적으로 기록·관리할 필요가 있음

- 향후 인천광역시는 상위법령과 연계되는 조례 정비, 입지선정위원회 운영 기준 보완, 전문연구기관 선정 절차의 명확화, 기록관리 표준화 등을 병행할 필요가 있음. 본 연구에서 제안한 제도 개선은 특정 입지나 사업방식을 전제하기보다는, 자원순환센터 확충 과정의 예측 가능성, 주민 신뢰, 법적 안정성을 높이기 위한 행정 운영 기반으로 활용할 수 있음

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적

○ 2026년 수도권 생활폐기물 직매립 금지조치 시행에 따라 폐기물처리시설(자원순환센터)[1] 확충은 지방자치단체의 필수적인 업무 과제이나, 입지선정 과정에서 절차적 하자로 인한 행정소송 및 주민 갈등이 빈발하고 있음

- 최근 마포 자원회수시설 사례에서 보듯, 상위법령의 개정 사항을 제때 반영하지 못해 입지선정위원회 구성 기준 위반으로 입지선정절차의 구성·운영 방식이 최종 입지결정의 법적 안정성에 영향을 미칠 수 있음을 보여줌

○ 이에 본 연구는 인천광역시 자원순환센터 입지선정 과정에서 발생할 수 있는 절차적 쟁점을 사전에 검토하고, 현행 입지선정위원회 구성 및 운영 제도의 보완 필요성을 정리하여 실효성 있는 법·제도적 개선 방안을 도출하는 것을 목적으로 함

2. 연구 범위와 방법

○ 본 연구는 2026년 현행 법령을 기준으로 인천광역시 및 산하 기초지자체(서구 등)의 입지선정 절차와 관련 조례를 분석 범위로 설정하였으며, 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(이하 폐기물시설촉진법)」 체계 분석, 지자체 조례 및 실무 운영 관행 검토, 그리고 최근 관련 법원 판례 분석을 통한 법리적 쟁점 도출 방식을 활용함

1) 폐기물처리시설이란 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 '폐기물의 중간처분시설, 최종처분시설 및 재활용시설로서 대통령령으로 정하는 시설'을 말함. 인천광역시 자원순환센터는 독립된 법정 용어가 아니라, 생활폐기물 소각시설을 중심으로 자원회수 및 에너지 활용 기능을 수행하는 폐기물 중간처분시설을 지칭함. 따라서 본 연구에서 사용하는 자원순환센터는 「폐기물관리법」상 폐기물처리시설 중 중간처분시설에 해당하는 생활폐기물 소각시설을 의미함

○ 본 연구는 인천광역시 자원순환센터의 입지, 시설 규모, 처리방식, 환경영향 또는 주민 수용성을 평가하거나 확정하기 위한 연구가 아니며, 입지 선정 결과의 적법성을 사후적으로 인정하거나 주민 반대의견을 제한하기 위한 목적도 아님

○ 본 연구의 분석 대상은 폐기물처리시설 입지 선정 절차에서 문제가 될 수 있는 법령 정합성, 입지선정위원회 구성·운영, 전문연구기관 선정, 주민 의견수렴 등임. 따라서 본 연구의 제도 개선안은 향후 입지선정절차를 예측 가능하게 운영하기 위한 정책제언으로 이해되어야 함

3. 선행연구 및 관련 정책 동향

○ 자원순환센터 확충과 관련한 최근 환경부의 자원순환 정책 지침 및 가이드라인 등을 검토하고, 관련된 주요 선행연구를 분석함으로써 현행 정책의 동향과 타당성을 확인함. 또한, 입지선정위원회 구성 기준을 강화하는 방향으로 개정되어 온 「폐기물시설촉진법」 및 동법 시행령의 연혁적 개정 동향을 분석함으로써, 현재 인천광역시가 추진하고 있는 자원순환 정책이 상위법령과 합치하는지 법적 정합성을 규명하고자 함

THE INCHEON INSTITUTE

제2장 폐기물처리시설 입지선정 제도 및 절차 쟁점

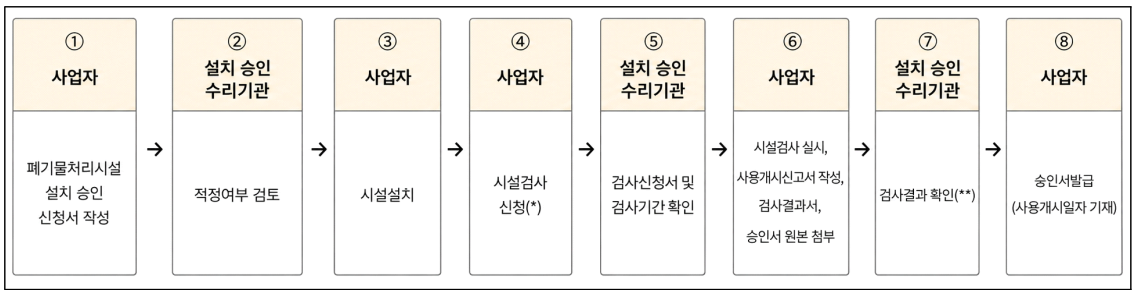
1. 폐기물처리시설 설치 절차와 법·제도 체계

1) 폐기물처리시설 설치 절차

○ 지방자치단체의 자원순환센터(소각시설 등)를 포함한 폐기물처리시설 설치는 단순한 단일 행정처분이 아니라, 다수 이해관계자의 참여와 전문적 검증이 요구되는 연속적이고 복합적인 행정 절차를 거침

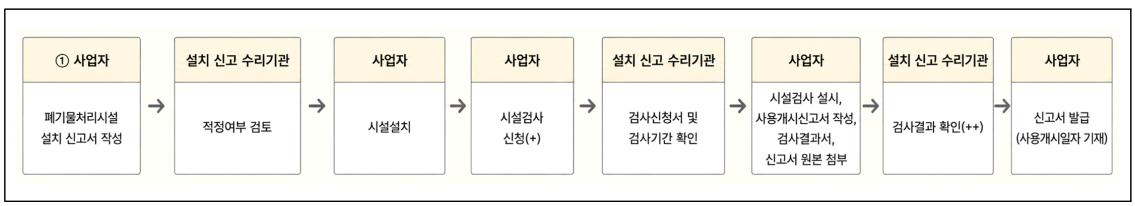
- 현행 법령에 따른 입지선정 절차는 기본적으로 '입지선정계획 공고 → 입지선정위원회 구성 → 타당성조사 → 주민 의견 수렴 → 인접 지자체 협의 → 전략환경영향평가 → 입지 의결'의 연속적인 흐름으로 진행됨

〔그림 2-1〕 폐기물처리시설 설치 승인의 업무처리절차



자료(출처): 환경부「폐기물처리시설 설치승인·신고업무 처리지침」

〔그림 2-2〕 폐기물처리시설 설치 신고의 업무처리절차



자료(출처): 환경부「폐기물처리시설 설치승인·신고업무 처리지침」

○ 이러한 연속 절차에서는 어느 한 단계에서라도 문서화나 증빙·시점 관리가 틀어질 경우, 전체 입지결정고시가 취소될 수 있는 법적 안정성에 영향을 미칠 수 있음. 세부적인 절차별 법적 성격과 실무적 요건은 다음과 같음

(1) 입지선정계획 결정 및 공고

○ 폐기물처리시설을 설치하려는 설치기관은 시설의 종류, 규모, 입지선정 기준 및 방법 등을 포함한 입지선정계획을 수립하여 공고하여야 함. 이는 전체 입지선정 절차의 개시를 외부에 알리는 행정행위로서의 성격을 지님

(2) 입지선정위원회 구성

○ 입지선정계획 공고 직후, 설치기관은 해당 시설의 입지를 선정하기 위한 '입지선정위원회'를 구성해야 하는데, 본 단계는 절차적 정당성 확보가 그 핵심임. 최근 마포자원회수시설 사례에서 확인되듯, 상위법령(시행령을 포함)의 개정에도 불구하고 조례 등 내부 규정의 미비로 위원 정수나 비공무원 과반수 등의 구성 기준을 위반할 경우 이는 입지결정의 적법성 판단에서 주요 쟁점으로 작용할 수 있음

(3) 입지 타당성조사 실시 및 결과 공개

○ 구성된 입지선정위원회는 전문기관을 통해 입지 후보지에 대한 환경적, 사회적, 경제적 타당성 조사를 실시함. 법령에 따라 타당성 조사를 생략할 수 있는 예외적인 경우가 아니라면, 해당 조사 과정과 결과는 지역 주민들이 열람할 수 있도록 투명하게 공개되어야 함

(4) 주민 의견 수렴 및 인접 지자체 협의

○ 타당성조사 결과를 바탕으로 주민의 의견을 수렴하며, 시설 설치로 인한 환경적 영향이 인접한 다른 지방자치단체의 관할 구역에 미칠 것으로 예상되는 경우, 반드시 인접 지자체장과의 협의를 거쳐야 함. 이 과정이 누락되거나 협의 과정의 판단 증빙이 부실할 경우 법적 분쟁의 소지가 됨

(5) 전략환경영향평가 협의

○ 입지선정 절차와 병행하여 해당 계획이 환경에 미치는 영향을 평가하고, 기후에너지환경부장관(또는 관할 지방기후환경청장)과 전략환경영향평가서에 대한 협의를 진행해야 함. 국가 기후·환경 정책 방향과의 정합성을 최신 지침에 따라 엄격히 검증받는 단계임(「환경영향평가법」 제9조 및 제16조)

(6) 입지 의결 및 결정·고시

○ 타당성조사, 주민 의견 수렴 결과, 인접 지자체 협의 내용 및 기후에너지환경부와의 전략환경영향평가 결과 등을 종합적으로 반영하여 입지선정위원회가 최종 입지를 의결함(「폐기물시설촉진법」 제9조제3항). 실무적으로 행정청이 준비한 안을 위원회가 형식적으로 추인하는 관행이 비판받고 있으므로, 향후 소송 리스크를 방어하기 위해서는 회의록 작성 및 자료 요청·의견청취 기록 등 실질적 통제 기능이 작동했음을 입증할 기록 관리가 필수적임(「폐기물시설촉진법」 제10조제1항)

2) 관련 법령 체계

○ 자원순환센터를 비롯한 폐기물처리시설의 입지선정 및 설치는 기본적으로 「폐기물관리법」에서 규정하는 지방자치단체의 폐기물 처리 책무를 바탕으로 하며[2], 구체적인 입지선정 절차와 주변 지역에 대한 지원 등은 「폐기물시설촉진법」의 엄격한 통제를 받음. 2025년 행정조직 개편을 통해 출범한 기후에너지환경부의 최신 자원순환 정책 및 환경 기준 역시 이 두 기본 법령을 매개로 실무에 적용됨

(1) 폐기물관리법

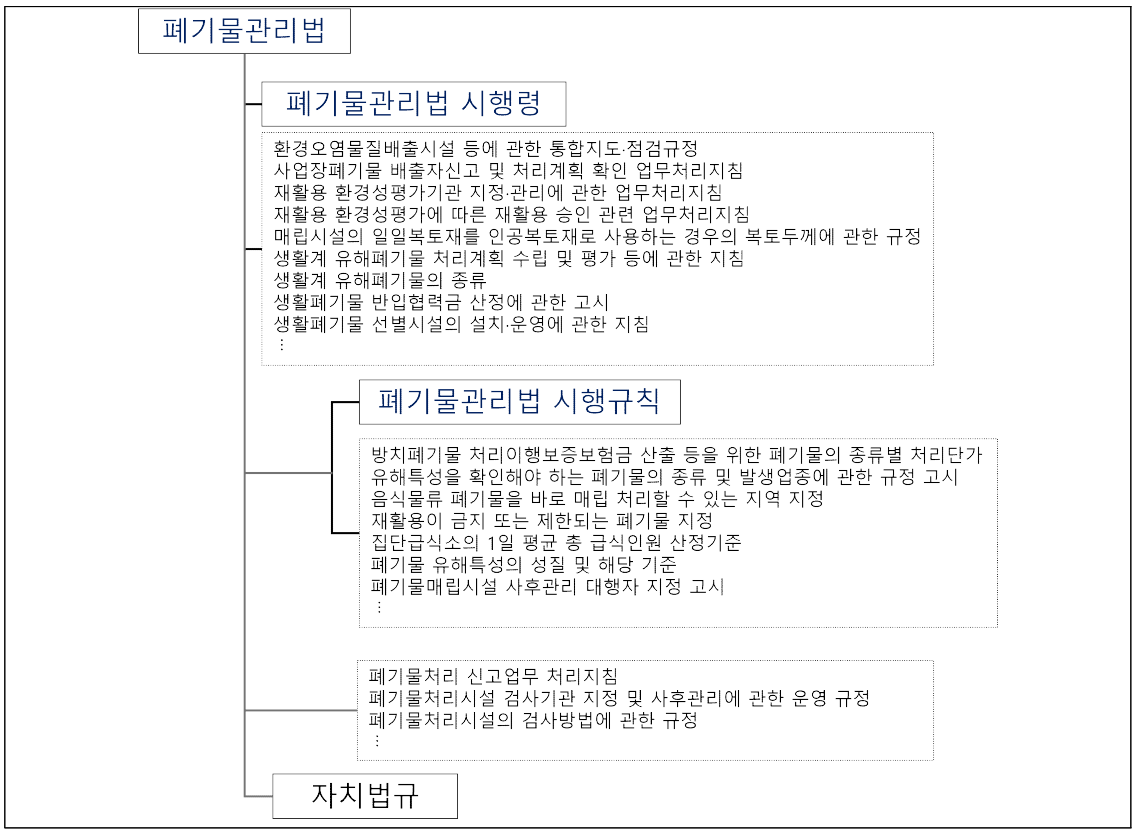
○ 「폐기물관리법」은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민 생활의 질적 향상을 도모하는 기본법임. 동법은 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 적정하게 처리해야 하는 특별자치시장, 특별

2) 기본적으로 지방자치단체의 폐기물 처리 책무는 「폐기물관리법」 제4조가 기본 근거이고, 광역적 처리·시설 운영의 틀은 동법 제5조가 적용됨

자치도지사, 시장·군수·구청장의 책무를 명시하고 있음. 인천광역시 및 산하 기초지자체가 자원순환센터를 확충해야 하는 근본적인 법적 근거가 바로 이 규정에 있음

○ 다만, 동법은 폐기물 처리의 기본원칙과 체계를 정할 뿐, 주민의 이해관계가 첨예하게 대립하는 처리시설의 '입지선정 절차'에 대해서는 「폐기물시설촉진법」 등 특별법적 성격을 가지는 개별 법령에 그 구체적 규율을 위임하고 있음

〔그림 2-3〕 폐기물관리법 체계도



자료(출처): 연구자 작성

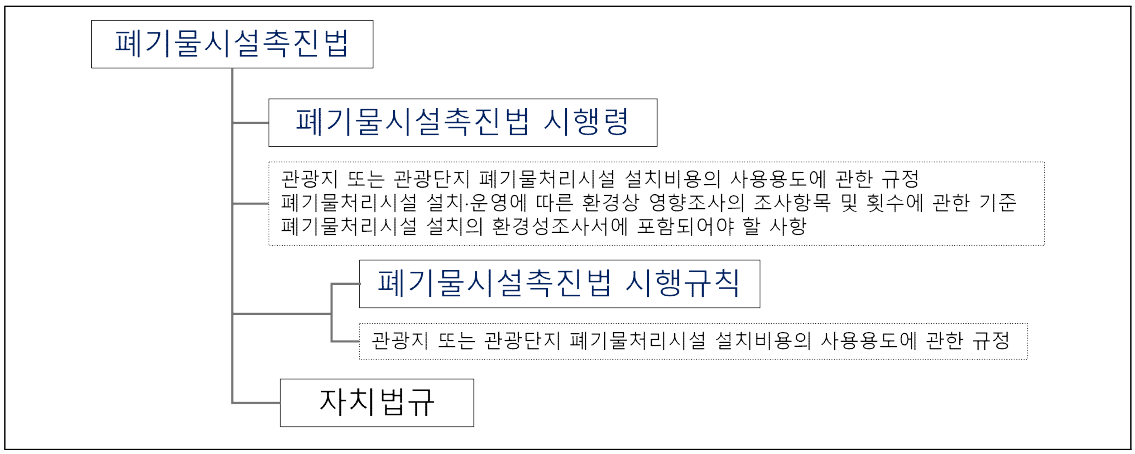
(2) 폐기물시설촉진법 및 시행령(별표 1의2 등)

○ 본 연구의 쟁점인 '입지선정위원회'의 구성과 운영을 직접적으로 규율하는 핵심 법령임. 설치기관(지방자치단체장)은 폐기물처리시설의 입지를 선정할 때 반드시 동법에 따른 입지선정위원회를 구성해야 하며, 위원회의 타당성 조사 및 심의를 거치도록 강제하고 있음

○ 특히 주목해야 할 부분은 「폐기물시설촉진법 시행령」 별표 1의2에서 규정하는 '입지선정위원회의 구성 방법'으로 과거 구법(舊法)에 머물러 있던 구성 기준이 시행령 개정을 통해 대폭 강화되었음

- 핵심으로는 우선 위원의 정수 확대와 관련하여, 과거 10인 이내 등의 기준에서 벗어나, 현재는 '11명 이상 21명 이내'로 위원회의 규모를 명확히 하한과 상한을 두어 규정하고 있음

〔그림 2-4〕 폐기물시설촉진법 체계도



자료(출처): 연구자 작성

○ 법원은 입지선정위원회를 구성할 때 반드시 '구성 시점'의 개정 시행령을 적용해야 한다고 판시하고 있음. 마포 자원회수시설 사례에서 보듯, 상위법령인 시행령이 개정되었음에도 불구하고 하위 규범인 지자체 조례가 제때 개정되지 않아 실무진이 구법(舊法) 기준(예: 10인 구성 등)으로 위원회를 운영할 경우, 이는 단순한 행정적 착오를 넘어 '입지 결정의 적법성 판단에서 주요 쟁점으로 작용할 수 있음'으로 평가됨. 따라서 현행 법령 체계하에서는 상위법령(시행령 별표 1의2 등)의 개정 사항이 조례 및 실제 운영 관행에 즉각적이고 정확하게 정렬되도록 하는 사전 통제 장치가 필수적임

2. 입지선정위원회 제도의 구조와 운영 현황

1) 법령상 입지선정위원회 구성·권한 규정

○ 입지선정위원회는 폐기물처리시설의 입지를 결정하는 과정에서 행정청의 일방적인 결정을 견제하고 절차적 민주성과 전문성을 담보하기 위해 「폐기물시설촉진법」에 따라 설치되는 필수적 법정 위원회임. 현행 법령과 시행령은 위원회의 구성 기준과 권한을 엄격하게 규정하고 있으며, 이는 향후 소송에서 입지결정처분의 위법성을 판단하는 핵심 잣대가 됨

(1) 위원회의 구성 요건(정원 및 비율)

○ 위원회의 구성은 「폐기물시설촉진법 시행령」 제7조에 따른 별표 1의2(입지선정위원회의 구성방법)의 엄격한 통제를 받음

○ 우선 위원 정수의 하한과 상한에 대하여 개정된 현행 시행령은 위원 수를 '11명 이상 21명 이내'로 명확하게 변경하여 위원회의 적정 규모를 강제하고 있음. 또한 구성원의 다양성 및 실질적 독립성 보장을 위하여 위원회는 주민대표, 전문가, 지방의회 의원, 관계 공무원 등 각 그룹별로 요구되는 인원 범위를 준수하여 구성되어야 함

○ 특히, 행정청 중심의 운영을 완화하고 실질적인 통제 기능을 보장하기 위해 전체 위원 중 '공무원 아닌 위원이 과반수'를 차지하도록 강행규정으로 요구하고 있음

〔표 2-1〕 입지선정위원회의 구성

자격	최소	최대
주민대표	3	6
전문가	4	7
지자체 의회 의원	2	4
공무원	2	4
합계	11	21

자료(출처): 「폐기물시설촉진법 시행령」 별표 1의2(입지선정위원회의 구성방법)

○ 결론적으로 법원은 폐기물처리시설 입지선정위원회의 구성에 있어, 해당 법령이 목적하는 '주민 참여 및 절차적 통제'라는 법정 구성 취지를 실질적으로 충족하였는지를 매우 엄격하게 심사하는 경향을 보이고 있음

- 대법원은 법정 구성 요건을 누락한 채 임의로 구성된 위원회의 결정을 당연무효로 보거나(대법원, 2007.4.12. 선고), 나아가 절차적 권리를 형해화(形骸化)[3]한 지자체에 손해배상 책임을 묻는 등(대법원, 2021.7.29. 선고) 절차적 정당성을 엄격히 요구하고 있음
- 최근 마포구 광역자원회수시설 입지결정 처분 취소 소송(서울행정법원, 2025.1.10. 선고) 역시 같은 맥락임. 행정청이 내부적으로 위원을 사전 내정하여 계획을 수립했다거나 형식적인 위촉 일정을 내세우는 등의 '실무적 편의 논리'만으로는 상위 법령의 개정 사항을 우회하거나 위법한 구성을 정당화할 수 없음을 재확인한 것임
- 따라서 인천광역시는 향후 자원순환센터 입지선정 과정에서 행정청의 자의적 해석이나 실무적 관행을 철저히 배제하고, 현행 법령 체계에 부합하는 구성 및 운영 기준을 조례에 명확히 규정하여야 함

(2) 위원회의 법정 권한 및 역할

○ 입지선정위원회는 단순한 자문 기구가 아니라, 입지선정 전 과정을 실질적으로 주도하고 최종 의결하는 권한을 가짐. 법령상 위원회에 부여된 주요 권한은 다음과 같음

① 타당성 조사의 주관 및 전문기관 선정 권한

○ 입지선정위원회가 타당성 조사를 주관하고, 이를 수행할 전문연구기관을 직접 선정하도록 명시한 규정임

- 「폐기물시설촉진법」 제9조제4항에 따라 입지선정위원회가 제3항에 따라 입지를 선정할 때에는 미리 대통령령으로 정하는 전문연구기관 중 입지선정위원회가

3) 형해화(形骸化)는 제도나 절차가 실질적 기능을 상실하고 형식적으로만 운영되는 상태를 말함

선정한 기관으로 하여금 입지 후보지에 대한 타당성을 조사하도록 하여 그 결과를 고려하여야 함

- 또한 「폐기물시설촉진법 시행령」 제11조제1항제3호는 입지선정위원회로 하여금 입지 후보지 타당성 조사를 위한 전문연구기관의 선정과 타당성 조사계획의 수립을 심의·의결하도록 하고 있음

② 의견 수렴 및 인접 지자체 협의 요청 권한

○ 타당성 조사 결과를 주민에게 공개하여 의견을 듣고, 시설 입지로 인해 영향을 받는 인접 지자체와의 협의를 관장하는 권한임

- 「폐기물시설촉진법」 제9조제6항에 따라 입지선정위원회는 제4항과 제5항에 따른 입지 후보지에 대한 타당성 조사의 과정과 그 결과를 해당 지역의 주민에게 공개하여야 함
- 아울러 제7항은 입지선정위원회가 입지를 선정할 때 다른 지방자치단체의 경계로부터 해당 시설 부지의 경계까지의 거리가 일정 거리 이내에 해당하는 곳을 입지로 선정하려는 경우에는 입지를 선정하기 전에 폐기물처리시설 설치기관으로 하여금 입지 후보지에 대한 타당성 조사 결과와 그 부지를 입지로 선정하려는 사유 등에 관한 자료를 첨부하여 해당 인접 지방자치단체의 장과 협의하도록 하고 있음
- 그리고 동법 시행령 제11조제1항제4호에 의해 입지선정위원회는 공청회 또는 설명회의 개최 여부를 심의·의결하도록 규정하고 있음

③ 평가결과 반영, 최종입지 의결 및 계획변경 동의 권한

○ 입지의 최종 선정(결정) 권한을 위원회에 부여하고, 추후 부지면적 등 중요 사항 변경 시에도 위원회의 동의를 강제한 핵심 규정임

- 「폐기물시설촉진법」 제9조제3항에 따르면 폐기물처리시설 설치기관은 제1항에 따른 입지선정계획을 공고한 경우에는 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하여 해당 폐기물처리시설의 입지를 선정하도록 하고 있음

- 아울러 동법 시행령 제11조제1항제1호에 따라 입지선정위원회는 폐기물처리시설 입지의 선정 및 변경을 심의·의결함
- 그리고 법 제9조제8항은 폐기물처리시설 설치기관이 제3항에 따라 선정된 입지의 부지면적 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려면 입지선정위원회의 동의를 받도록 규정하고 있음

○ 「폐기물시설촉진법」의 입법 취지와 대법원 확립 판례는 위원회가 수행하는 상기 절차들을 '입지선정 절차의 핵심적 정당성 요건'으로 규정하고 있음. 그러나 실제 지방자치단체의 실무에서는 위원회가 능동적으로 절차를 통제하기보다는, 행정청이 미리 준비한 안을 형식적으로 추인하는 입장으로 전락한다는 비판이 지속적으로 제기되어 옴(장현주, 2022; 안선진, 2023.3.7.; 박주영, 2021.10.7.)

○ 최근 법원은 이러한 실무 운영상 관행을 엄격하게 배척하고 있음. 따라서 향후 발생할 수 있는 입지결정 처분 취소 소송 등에서 위원회가 법정 권한을 실질적으로 행사했음을 보여주는 객관적 증빙(예: 충실한 심의 회의록, 구체적인 자료 요청 및 검토 내역, 실질적인 의견청취 기록 등)을 행정청이 제시하지 못한다면, 법원으로부터 '실질적 심의·의결권 침해' 및 '절차적 정당성 흠결'로 판단되어 입지결정 처분 전체가 취소될 위험이 높다는 점을 인식할 필요가 있음

2) 인천광역시 조례의 구성·운영 규정 분석

○ 국가법령정보센터 등에 따르면 인천광역시 관내에는 산하 기초지자체를 포함하여 약 60개의 방대한 폐기물 관련 조례가 존재함. 서구의 경우 「인천광역시 서구 폐기물처리시설 입지선정위원회 구성 및 운영 조례」 등 기초 단위의 위원회 운영 조례를 별도로 두고 있는 반면, 대규모 광역자원회수시설 확충을 주도해야 할 광역지자체(인천광역시 본청) 차원의 입지선정위원회 구성·운영 단독 조례는 아직 명확히 정비되어 있지 않은 실정임

○ 「폐기물관리법」 및 「폐기물시설촉진법」과 관련된 인천광역시 본청 소관의 조례는 「인천광역시 폐기물 관리에 관한 조례」, 「인천광역시 자원순환 기본 조례」, 「인천광역시 광역폐기물처리시설 관리 및 운영 조례」의 3개이며, 8개 기초지자체를 모두

포함하는 경우에는 41개 조례가 운용되고 있음. 그리고 '폐기물'을 키워드로 검색하는 경우에는 62개의 조례가 확인됨

(1) 위원회 운영 절차의 구체화

○ 「인천광역시 서구 폐기물처리시설 입지선정위원회 구성 및 운영 조례」는 입지선정위원회의 추천·임명·회의 운영 등 절차적 요건을 비교적 상세히 규정하고 있음

- 우선 회의 운영 규정에 대하여 회의의 소집 요건, 의결 정족수 등 기본적인 회의 규칙을 명시하였으며, 긴급한 사유나 부득이한 사유가 발생할 경우 서면 및 화상회의를 개최할 수 있는 근거를 마련하여 위원회 운영의 유연성을 확보하고 있음(제9조)
- 그리고 공정한 심의 권한 보장 및 의무와 관련하여서는 전문적이고 객관적인 입지선정을 위해 관계 공무원, 이해관계인 및 참고인 등에 대한 의견청취와 자료요청 권한을 명시함. 특히, 안건과 직접적인 이해관계가 있는 위원을 심의·의결에서 배제하는 제척·기피·회피 제도를 명문화하여 심의의 공정성을 제도적으로 담보하고 있으며, 직무 수행 과정에서 취득한 정보에 대한 비밀유지 의무와 위원에 대한 수당 지급 근거 등을 구체화함(제7조, 제11조, 제12조, 제13조)
- 끝으로 위원회의 자율성과 책임성에 대해서는 위원의 결격사유, 임기 및 해촉 기준을 명확히 하여 위원회의 안정적이고 책임 있는 운영을 도모하고 있음. 아울러 조례에 명시되지 않은 위원회 운영상의 세부 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 자체적인 운영세칙으로 정할 수 있도록 규정하여 자율적 운영 기반을 제공하고 있음(제4조, 제5조, 제6조, 제14조)

(2) 조례와 상위 법령 간 정합성 관리의 한계

○ 앞선 상세한 조례 규정에도 불구하고, 행정 및 법제 실무상 가장 취약한 지점은 상위법령(「폐기물시설촉진법」 및 동법 시행령)의 제·개정 사항이 지자체의 조례 및 실제 처분 관행에 즉각적으로 반영되지 못하는 '입법 시차(Time Lag)'의 문제를 지적할 수 있음

- 첫째, 개정 시차로 인한 절차적 하자 발생 위험의 문제임. 상위법령 개정을 통해 시행령에 명시된 위원 정수나 구성 비율 등 핵심적인 법정 요건이 변동되더라도, 개별 지자체가 이를 반영하여 자치법규를 정비하기까지는 필연적으로 시차가 발생함. 마포구의 사례처럼 법령 개정 직후에 입지선정위원회를 구성해야 하는 경우, 개정된 신법(상위법령)과 과거 기준에 머물러 있는 구법(조례) 간의 규범적 충돌 상황에 직면하게 됨
- 둘째, 행정 관행의 위험성과 쟁송[4] 리스크임. 위와 같은 상·하위 규범의 불일치 상황에서, 일선 행정청이 상위법령의 변동을 간과한 채 관행적으로 기존 조례에만 근거하여 위원회를 구성·운영할 실무적 위험이 존재함. 이는 '상위법 우선의 원칙'에 위배되는 명백한 구성 요건 흠결에 해당하며, 향후 행정쟁송 과정에서 입지선정 처분 전체가 위법·취소 판결을 받는 결정적 하자로 작용함

○ 따라서 이러한 문제에 대한 대응방안으로 고려할 수 있는 점은 직접 인용을 통한 입법적 보완인데, 이와 관련하여 인천 서구 조례가 위원회의 구성 요건을 개별적으로 나열하지 않고 '시행령 별표 1의2를 따른다'고 직접 인용하는 방식을 취한 것(제3조제1항)은 이러한 법령 간 정합성 훼손 및 위법 리스크를 사전에 예방하는 효과적인 입법 기술로 평가할 수 있음

○ 결과적으로 현행 입지선정 관련 자치법규는 위원회 운영 절차의 구체성 측면에서는 진일보하였으나, 상위법령 개정에 따른 입법 시차[5]를 극복할 체계적 유연성은 부족하다고 할 수 있음(최희성, 2020; 우태식, 2025). 이러한 규범 간 불일치로 인한 쟁송 리스크와 행정처분의 하자를 예방하기 위해, 개별 조례에 위원 구성 요건을 나열하는 기존 방식을 탈피하고 상위법령을 직접 인용하여 개정 사항이 자동 적용되도록 입법 방식을 전면 개편할 필요가 있음

---

4) 쟁송(爭訟)은 법률상의 권리나 이익에 대해 다툼이 있을 때, 이를 해결하기 위해 제기하는 소송, 심판, 조정 등의 모든 절차를 포괄적으로 이르는 말임

5) 입법 시차란 상위법은 이미 만들어졌는데, 하위 자치법규인 조례가 아직 정비되지 않아 현장에서 적용 공백이나 혼선이 생기는 상태를 말하며, 입법부작위란 법령상 또는 헌법상 조례 제정·개정 의무가 있는데도 지방자치단체가 이를 하지 않은 경우를 의미함. 입법 시차에 대해서는 최희성(2020), 입법부작위에 대해서는 우태식(2025)을 참고함

3) 현재 운영 관행과 한계

○ 「폐기물시설촉진법」 및 인천광역시 관련 조례 등은 입지선정위원회의 권한과 구성 절차를 상세히 규정하고 있음. 그러나 실제 행정 실무에서는 이러한 법정 취지를 온전히 반영하지 못하는 한계가 반복적으로 나타나고 있음. 마포구 사례에서 확인되듯, 입지결정·고시 처분을 취소에 이르게 하는 절차적 하자의 상당수는 제도의 원시적 결함보다는 관성적이고 편의주의적인 행정 운영 관행에 기인함. 현재 지자체의 입지선정위원회 운영에서 노정되는 주요 관행과 그 한계는 다음과 같음

(1) 상·하위 규범의 괴리 및 구법(舊法) 기준의 관행적 적용

○ 가장 주목해야 할 운영 한계는 앞서 지적한 입법 시차의 맹점을 파고드는 일선 행정청의 편의주의적 실무 관행임. 동법 시행령 개정으로 위원 정수가 '11명 이상 21명 이내'로 변경되었고 비공무원 과반수 등 구성 요건이 강행규정화되었음에도 불구하고, 현장에서는 자치법규 정비 지연을 핑계로 개정 이후에도 구법(舊法) 기준(10인 구성 등)으로 위원회를 구성하는 위법적 관행이 잔존하고 있음

○ 최근 마포구 광역자원회수시설 입지 선정 사례는 이러한 규범과 실무의 괴리가 만들어낸 핵심적 위법 쟁점을 명확히 보여줌(서울행정법원, 2025.1.10. 선고). 해당 사건에서 행정청은 기존 위원회가 계속 존재했다거나 형식적으로 위촉장을 교부했다는 논리로 구법(舊法)에 따른 위원회 구성을 정당화하려 하였으나, 사법부는 이를 명백한 구성 요건 흠결이자 강행규정 위반으로 보아 엄격히 배척함(대법원, 2007.4.12. 선고)

(2) 위원회의 실질적 심의 기능 미작동

○ 입지선정위원회는 법령상 타당성조사 주관, 주민 의견 공람 및 반영, 인접 지자체 협의, 기후에너지환경부와의 전략환경영향평가 결과 반영, 그리고 최종 입지 의결 및 변경 시 재심의 등 전 과정을 능동적으로 관장해야 하는 합의제 의결기관임

○ 그러나 실제 관행상으로는 행정청이 사전에 기획한 안건을 위원회가 사후적으로 형식만 갖추어 추인하는 데 그친다는 비판이 제기되어 옴. 이는 위원회 제도의

근본 취지인 행정권에 대한 절차적 통제와 민주적 참여 기능을 약화시키고 형해화(形骸化)할 수 있는 핵심적 한계임

(3) 입증 자료의 기록화 및 이력 관리 취약성

○ 입지선정 절차는 계획 공고부터 위원회 구성, 조사, 의견 수렴, 환경평가, 입지 의결로 이어지는 연속적인 행정행위의 사슬이며, 어느 한 단계에서라도 절차적 하자가 발생하거나 시점 관리가 누락되면 최종 입지결정·고시 전체가 취소될 위험이 존재함. 특히 실무 관행에서는 위원회가 심의 과정에서 수행한 회의록, 타당성조사 관련 자료요청 내역, 구체적인 주민 의견청취 기록 등을 꼼꼼하게 문서화하여 보존하는 체계가 극히 취약함

○ 법원은 쟁송 과정에서 위원회의 실질적 통제 기능이 적법하게 작동했는지를 객관적 기록물로 엄격히 심사하므로, 이러한 증빙 기록이 충분하지 않을 경우 절차의 적정성을 사후적으로 설명·확인하는 데 어려움이 발생할 수 있음

○ 현재의 입지선정위원회 운영 관행은 행정 편의에 치우쳐 상위법령의 개정 사항을 실무에 민첩하게 정렬하지 못하고 있으며, 위원회의 실질적 심의 기능을 입증할 행정적 기록 관리마저 부실한 상태임. 조례와 법령 간 정합성 관리 체계가 미흡한 현 상황에서는, 아무리 조례가 세부 절차를 잘 규정하고 있더라도 실무가 구법(舊法) 기준으로 움직일 위험을 원천적으로 차단하기 어려움

○ 따라서 사후적인 쟁송 리스크를 방어하고 제도의 실효성을 담보하기 위해서는, 앞서 언급한 '상위법령 동적 참조'와 같은 입법적 보완과 더불어 실질적 심의를 강제하는 행정 절차적 통제 장치 마련이 시급히 요구됨

3. 마포 자원회수시설 관련 판결

1) 사건 개요 및 쟁점 구조

○ 본 사안은 「폐기물시설촉진법」에 근거하여 행해진 서울특별시의 광역자원회수시설(소각장) 입지결정고시에 대하여, 절차적 위법성을 이유로 지역 주민들이 제기한 행정처분 취소소송임

○ 이 사건은 단순한 님비현상에 따른 지역 갈등을 넘어, 행정청의 신속한 사업 추진(필요성)과 적법절차 준수(수용성) 사이에서 행정의 법률적합성 원칙이 어떻게 사법적 통제를 받는지를 보여주는 핵심 사례임

○ 법정에서 다투어진 핵심 쟁점은 ①입지선정위원회 '설치 시점' 해석에 따른 적용 법령의 문제, ②위원 구성 비율 및 전문연구기관 선정 등 참여적 행정절차의 훼손 여부, ③조례 등 윤리 규범 위반의 처분성, ④공공복리를 이유로 한 사정판결의 허용 여부로 압축됨

2) 핵심 쟁점별 사법부의 심리 및 법리적 판단

(1) 입지선정위원회 '설치 시점'과 적용 법령의 원칙

○ 가장 치열하게 대립한 쟁점은 위원회가 언제 설치된 것으로 보아 어느 시점의 법령을 적용할 것인가임. 2020년 12월 8일 자로 동법 시행령이 개정되어 정원이 변경('11명 이상 21명 이내')되었으나(「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」, 제31238호), 행정청은 그 이전인 4월에 내부 운영계획을 수립했으므로 구(舊) 시행령을 적용해야 한다고 주장했음

제1심 법원의 판단

○ 행정처분의 위법성 판단 기준은 '처분 당시(또는 행위 당시)'의 법령을 기준으로 한다는 행정법의 대원칙을 재확인하였음. 위원회 구성의 적법성은 행정청의 내부 계획 수립 시점(4월 20일)이 아니라, 개정 시행령 시행 이후인 '실제로 위원회가 외부로 구성 및 위촉된 시점(12월 15일)'을 기준으로 판단해야 한다고 전제하였음.

따라서 개정 시행령을 무시하고 10인 위원회 운영을 강행한 것은 법률 우위의 원칙을 위반한 중대한 하자라고 판시하였음

항소심(제2심) 법원의 판단

○ 2심 재판부는 '설치'의 사전적 의미를 들어 1심의 판단을 더욱 구체화하였음. 위원회가 목적을 수행하려면 필요한 요소(위원 구성)가 갖추어져야 하므로, 위원 위촉이 완료되지 않아 어떠한 권한도 행사할 수 없는 상태를 '설치'로 인정할 실익이 없다고 보았음. 따라서 개정 시행령 부칙의 경과규정(이 영 시행 당시 설치된 위원회는 종전 규정을 따른다) 역시 이 사건에 적용될 수 없음을 명확히 하였음

(2) 위원 구성 기준의 실질적 적합성 심사

○ 시행령 별표 1의2는 공정성 담보를 위해 '공무원이 아닌 위원이 과반수'가 되도록 강제하고 있음. 행정청은 기존에 운영하던 위원회가 존재했고, 사후적으로 형식적인 위촉장을 교부하여 요건을 맞추었다고 항변하였음

제1심 법원의 판단

○ 사법부는 행정청의 '형식적 위촉' 논리로 개정 법령의 엄격한 요건 회피를 정당화할 수 없다고 보았음. 위원회 구성 방법이 법령에 위배되면 그 의결에 터 잡은 최종 처분 역시 중대·명백한 하자로 무효가 될 수 있다는 대법원 판례(2006두20150)를 인용하여, 위원 구성의 실질적 적법성을 엄격하게 심사하고 행정청의 하자 치유 주장을 배척하였음[6]

(3) 선정 절차의 중립성 침해 및 하자

○ 법령상 타당성 조사를 수행할 전문연구기관의 선정은 입지선정위원회의 권한이나, 실제로는 서울시(행정청)에 의해 실질적인 선정이 이루어졌음. 서울시는 사후에 위원회가 안건을 의결했으므로 절차상 하자가 치유되었다고 주장함

6) 해당 쟁점은 2심에서도 1심의 판단이 그대로 유지됨

제1심 법원의 판단

○ 행정청이 전문연구기관을 실질적으로 선정한 것은 위원회를 독립된 의결기관으로 둔 폐기물시설촉진법령의 입법 취지에 어긋나는 것으로, 그 위법의 정도가 가볍지 않다고 보았음

항소심(제2심) 법원의 판단

○ 2심은 '하자의 치유' 여부를 집중적으로 심리하였음. 위원회가 사후에 과업내용서(안)를 심의·의결하거나 입찰 결과를 승인했다 하더라도, 이를 위원회가 낙찰자 결정 방법을 직접 정한 것과 동일하게 평가할 수 없다고 엄격히 판단하였음. 즉 타당성 조사기관의 선정부터 설치기관(행정청)의 의사에 좌우되지 않도록 중립성을 지켜야 한다는 입법 취지를 들어 사후 추인에 의한 하자 치유를 전면 배척하였음

○ 행정행위의 위법성 판단 기준 시점은 처분 당시이며, 절차적 하자의 치유는 국민의 권리 침해를 구제하는 방향에서 극히 예외적으로, 늦어도 '행정처분이 발해지기 전'까지만 인정된다는 것이 확립된 판결의 태도임. 본 사안의 경우 위원회의 중립성이라는 실질적 가치를 훼손한 중대한 하자에 해당하므로 사후적 의결만으로는 하자가 치유될 수 없음을 사법부가 재확인한 것임

(4) 지방의회의원의 '회피 의무' 위반과 처분의 효력

○ 원고들은 입지선정위원회에 참여한 시의회 의원들이 소관 상임위원회 소속임에도 「지방의회의원 행동강령」 등에 따른 심의·의결 회피 의무를 다하지 않아 처분이 위법하다고 주장하였음

항소심(제2심) 법원의 판단

○ 사법부는 「지방의회의원 행동강령」 상의 회피 의무를 위원회 의결이나 후속 행정처분의 재판상 효력 또는 사법상 효력 자체를 무효화하는 '강행규정(효력규정)'[7]이

7) 강행규정(효력규정)은 그 위반이 당해 의결 또는 처분의 효력에 직접적인 영향을 미치는 규정을 말함

아니라, 공직자 내부의 윤리적 '행동기준(단속규정)'[8]으로 제한적 해석을 내렸음(하명호, 2023)

○ 이는 절차적 하자의 중대명백성을 판단함에 있어 규범의 성격에 따라 위법성 조각 여부가 달라짐을 시사함. 따라서 위원 일부가 회피 의무를 다하지 않았다는 사정만으로는 이 사건 처분에 취소할 만한 절차상 하자가 존재한다고 볼 수 없다며 원고 측 주장을 배척하였음

(5) 사정판결의 배척: 공익과 적법절차의 비교교량

○ 서울시는 입지결정이 취소될 경우 생활폐기물 처리 대란 등 공공복리에 크게 반하므로, 「행정소송법」 제28조 제1항에 따른 '사정판결'을 통해 위법한 처분이라도 그 효력을 유지해달라고 주장하였음

항소심(제2심) 법원의 판단

○ 법원은 사정판결의 요건을 매우 엄격하게 해석하여 피고의 주장을 기각하였음. 그 근거로 ① 위원회 구성 및 전문연구기관 선정 구조 위반 등 하자의 정도가 무겁고, ② 적법한 절차를 처음부터 다시 진행하는 것이 불가능하거나 곤란하지 않으며, ③ 아직 신축공사 착공 등 돌이키기 어려운 단계에 이르지 않아 제3자의 신뢰 보호가 필요한 법률관계가 형성되지 않았다는 점을 명시하였음

3) 당해 판결의 행정법적 시사점과 정책적 함의

○ 마포 자원회수시설 관련 1·2심 판결은 입지선정 절차에서 위원회 구성, 전문연구기관 선정, 판결 적용 요건 등이 엄격하게 검토될 수 있음을 보여주는 사례임

○ 첫째, '적법절차 준수의 작위의무'로, 자치법규(조례) 정비가 지연되었더라도 최신 상위법령을 실무에 즉각 적용해야 하며, 기존 관행은 위법성을 조각할 수 없음

○ 둘째, '실질적 심의 기능의 보장'으로, 위원회는 형식적 심의에 그치지 않는 독립적 심의·의결 기능을 수행하며, 권한 행사의 하자는 사후 추인으로 치유되지 않음

8) 행동기준(단속규정)은 위반 시 곧바로 법적 효력 부정으로 연결되지는 않으나 공직자의 내부적 준수의무를 부과하는 규정을 말함

○ 셋째, 행정적 시급성이나 공익적 필요성이 인정되는 경우에는 법령상 절차의 충실한 이행이 중요하다는 점을 시사함

[서울고등법원 제9-3 행정부 판결]

○ 행정처분이 위법한 때에는 이를 취소함이 원칙이고 위법한 처분을 취소·변경함이 도리어 현저히 공공의 복리에 적합하지 않은 경우에 극히 예외적으로 위법한 행정처분의 취소를 허용하지 않는다는 사정판결을 할 수 있으므로 사정판결의 적용은 극히 엄격한 요건 아래 제한적으로 하여야 하고, 그 요건인 현저히 공공복리에 적합하지 아니한가의 여부를 판단할 때에는 위법·부당한 행정처분을 취소·변경하여야 할 필요와 그 취소·변경으로 인하여 발생할 수 있는 공공복리에 반하는 사태 등을 비교·교량하여 적용 여부를 판단하여야 한다(대법원 2009. 12. 10. 선고 2009두8359 판결 등 참조)

○ 절차적 신뢰를 확보하지 못한 사업 추진은 결국 더 큰 사업 지연과 비용 낭비로 직결됨. 따라서 인천광역시는 향후 입지선정 설계 시 상위법령과의 동적 정합성을 조례에 명확히 규정하고, 위원회의 실질적 독립성을 보장하는 체계를 구축해야 할 것임

○ 판결 분석을 통해 인천광역시가 도입할 수 있는 제도적인 개선 방안에 대해서는 대체로 다음과 같은 대안을 상정해 볼 수 있음

- 사전적 통제 장치 마련: 인천광역시는 자치법규 제·개정 시 상위법령과의 정합성, 입지 제한 규정, 환경기준 반영 여부를 사전에 점검하는 스크리닝 제도를 의무화할 필요가 있음
- 이해충돌방지 및 중립성 확보: 지방의원 등 이해관계자의 참여와 관련하여, 단순 행동강령 수준을 넘어 조례상 입지선정위원회의 '제척·기피·회피' 조항을 효력규정으로 명문화하여 절차적 하자의 원천적 발생을 차단하여야 함

- 전문연구기관 선정의 독립성: 타당성 조사기관 선정 권한을 행정청이 실질적으로 행사하는 관행을 타파하기 위해, 위원회 내에 별도의 소위원회를 구성하거나 제3의 공공조달 방식을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있음

제3장 입지선정위원회 운영 관련 법적 쟁점·개선사항

○ 앞서 살펴본 마포 자원회수시설 판결의 핵심은 입지선정위원회의 법정 기준 준수 여부와 실질적 의결 기능 작동 여부를 법원이 매우 엄격하게 심사한다는 점임. 특히 제2심(항소심) 판결은 행정청의 내부적 관행이나 사후적 하자 치유 주장을 전면 배척하고, 절차적 적법성의 요건을 실체적 수준으로 격상하여 판단하였음

○ 이러한 사법부의 고도화된 심사 기준을 현재 인천광역시 및 산하 기초지자체(서구 등)의 조례 체계와 행정 실무 관행에 대입해 볼 때, 향후 입지선정 절차의 법적 안정성을 높이기 위해 사전적으로 점검할 필요가 있는 제도적 쟁점을 확인함. 이를 핵심 법적 쟁점별로 진단하면 다음과 같음

1. 위원회 '설치 및 구성 시점'의 법리적 해석

1) 상위법령 개정과 자치법규 간의 '구조적 지체(Lag)' 현상

○ 현재 인천 서구 등의 관련 조례는 위원 정원을 '11명 이상 21명 이내'로 규정하고, 공무원 아닌 위원 과반수 요건 등 「폐기물시설촉진법 시행령」의 기준을 비교적 정합적으로 반영하고 있음. 그러나 근본적인 위험 요인은 상위법령(시행령)이 개정될 때 지자체 조례와 행정 실무가 동시적으로 업데이트되지 않는 구조적 지체 현상에 있음

○ 행정청이 내부적으로 입지선정계획을 수립하는 시점과 실제 위원을 위촉하여 위원회를 구성하는 시점 사이에는 필연적으로 시간적 간극이 발생함. 행정 실무진이 위원회 구성 절차에 착수할 때 기존 조례나 과거의 관행에만 의존하여 최신 시행령의 개정 사항을 누락할 경우, 마포 자원회수시설 사례처럼 개정 이후에도 구법(舊法) 기준으로 위원회를 구성하는 중대한 위법이 발생하게 됨

○ 이와 관련하여 조례가 법령에 위반되는지에 대한 기준을 판시한 대법원 판례가 있음(대법원, 2022.7.28. 선고). 여기서 대법원은 '조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과

별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보아야 한다(대법원, 2006.10.12. 선고.)'고 판시하고 있는데, 이는 당해 마포 자원회수시설 사례와는 구분되는 것이라 하겠음

2) '설치'에 대한 문언적 해석과 인천광역시의 리스크

○ 제2심 법원은 위원회의 '설치' 시점을 행정청의 내부 운영계획 수립 시점이 아니라, 권한 행사의 필수 요소인 '위원 위촉이 완료된 시점'으로 엄격하게 해석하였음. 이는 행정 실무에서 통용되는 '계획 수립에 따른 설치 의제' 관행을 사법부가 정면으로 배척한 것임

○ 인천광역시의 현행 실무 시스템은 "위촉 시점에 적용되는 최신 상위법령 기준이 반드시 반영되는가?" 혹은 "법령 개정 직후 법무 담당 부서의 사전적이고 실질적인 검토 절차가 존재하는가?"라는 질문에 명확한 제도적 담보를 제공하지 못하고 있음. 따라서 내부 기안 시점의 법령을 맹신하고 외부 위원 위촉 절차를 강행할 경우, 이는 법률우위의 원칙을 위반한 요인으로 직결될 위험이 큼

2. 전문연구기관 선정 절차의 중립성 훼손과 '사후 추인' 관행의 위법성

1) 타당성 조사기관 선정 권한의 실질적 분립 부재

○ 「폐기물시설촉진법」은 타당성 조사를 수행할 전문연구기관의 선정을 행정청이 아닌 입지선정위원회의 고유한 권한으로 규정하여, 입지 선정 과정의 객관성과 중립성을 담보하고 있음

○ 그러나 일부 지자체 실무에서는 예산·계약 절차의 편의상 행정청(지방자치단체)이 과업지시서 작성과 발주 절차를 주도하는 경우가 있을 수 있으므로, 위원회 심의·의결과 행정지원의 역할 구분을 할 필요가 있음

2) 사후적 심의·의결을 통한 '하자 치유'의 법리적 불가해성

○ 행정청 주도로 조사기관을 사실상 내정한 뒤, 사후에 입지선정위원회를 개최하여 해당 안건을 형식적으로 통과시키는 이른바 '사후 추인' 관행은 치유하기 어려운 절차적 하자를 내포함

○ 마포 자원회수시설 2심 판결은 이러한 사후적 의결만으로는 낙찰자 결정 방법을 위원회가 직접 정한 것으로 볼 수 없으며, 절차적 하자가 치유되지 않는다고 명확히 판시하였음

○ 현재 인천광역시의 입지선정 관련 내부 지침이나 조례에는 타당성 조사 용역의 발주 주체와 위원회의 심의 시점을 엄격히 분리하는 규정이 부재함. 이러한 구조적 흠결은 전문연구기관의 중립성 훼손이라는 실체적 위법으로 평가되어 최종 입지결정 고시 전체의 효력을 부인하는 결과로 이어질 수 있음

3. 위원회 실질적 심의·의결 기능의 상실 위험 및 증빙기록 체계의 취약성

1) 절차적 위험성

○ 입지선정위원회에는 타당성조사 관리, 주민 의견 반영, 환경영향평가 결과 반영, 입지 선정 및 변경 재심의 등 방대한 권한이 부여되어 있음. 그러나 실제 운영 관행을 살펴보면, 행정청이 사전에 기획하고 준비한 안건을 위원회가 사후적·형식적으로 추인하는 데 그쳐 독립적 의결기관으로서의 본질적 기능이 상실될 위험이 상존함

○ 법원은 입지선정위원회를 단순 자문기관이 아닌 '독립된 실질적 의결기관'으로 규정함. 따라서 위원회가 독자적으로 행정청에 자료 보완을 요구한 내역이나, 심의 과정에서 표출된 반대 의견 및 조건부 승인 내역 등이 회의록에 구체적으로 처리 및 기록되지 않는다면, 이는 '통제 기능의 미작동'으로 간주되어 절차적 정당성 상실이라는 사법적 평가를 받게 됨

2) 소송에 대비한 절차적 타임라인 및 문서 세트화 부재

○ 입지선정 절차는 입지선정계획 공고를 시작으로 위원회 구성, 타당성조사, 주민 의견 수렴, 인접 지자체 협의, 전략환경영향평가를 거쳐 최종 입지결정으로 이어지는 일련의 사슬 구조를 가짐. 법원은 이 연속된 절차 중 어느 하나라도 증빙이나 시점 관리가 틀어지면 전체 행정처분을 취소할 수 있다고 봄

○ 하지만 현재 지자체 실무에서는 실제 소송에서 엄격한 증명력으로 요구되는 수준의 정교한 타임라인 관리나 문서 세트화(공고문, 회의록, 참석자 명단, 주민 의견서, 회신 공문 등의 체계적 보존)가 부족한 실정임

○ 각 단계별 필수 문서 기록 항목과 보존 기한이 내부 지침으로 명문화되어 있지 않아, 향후 소송 과정에서 적법 절차 준수의 입증 책임을 져야 할 행정청이 객관적 증거 확보에 난항을 겪을 취약성이 매우 큼

4. 이해충돌방지 규범의 한계와 지방의원 등 이해관계자 참여의 딜레마

1) 윤리 강령의 '단속규정성'과 조례상 제척·기피·회피 조항의 부재

○ 지방자치단체 조례에 따라 입지선정위원회에는 지방의회의원 등 주민대표성이 있는 인사들이 당연직 혹은 위촉직으로 참여하게 됨. 이 과정에서 의원의 소관 상임위원회 직무와 입지선정위원회의 안건 간에 이해충돌이 발생할 수 있음. 비록 마포 자원회수시설 사례의 2심 판결에서 사법부가 「지방의회의원 행동강령」 상의 회피 의무를 '강행규정(효력규정)'이 아닌 단순한 윤리적 '행동기준(단속규정)'으로

보아 행정처분의 효력 자체를 부인하지는 않았으나, 이는 위법성 조각의 예외적 사유일 뿐임

○ 현재 인천광역시 및 산하 지자체의 입지선정위원회 조례에는 위원의 이해충돌을 사전에 차단하기 위한 '제척·기피·회피'의 실체적 절차와 그 위반 시 의결의 효력을 무효화하는 강행규정이 명확히 편제되어 있지 않음. 이는 반대 주민들에 의해 절차적 공정성을 공격받는 주요 쟁점이 되며, 소송 과정에서 불필요한 법적 논쟁을 유발하여 행정력 낭비를 초래하는 잠재적 쟁송 리스크로 작용함

5. 사정판결 요건의 엄격성과 향후 소송 쟁점

1) 공익과 적법절차의 비교형량: 사정판결 적용의 한계

○ 대규모 기피시설(자원순환센터 등) 입지선정 과정에서 지자체는 사업 지연 시 발생할 수 있는 폐기물 처리 차질 등의 공익적 피해를 고려하여, 다소의 절차적 하자가 있더라도 「행정소송법」 제28조에 따른 '사정판결'을 통해 처분의 효력이 유지될 수 있을 것으로 예상하는 경향이 있음

○ 그러나 마포 자원회수시설 제2심 법원은 위원회 중립성 훼손 등의 절차적 하자를 무거운 수준의 위법으로 판단하였고, 절차를 적법하게 다시 진행하는 것이 불가능하지 않다는 점 등을 근거로 행정청의 사정판결 주장을 기각하였음. 이는 행정적 시급성이나 공익적 목적의 중대성이 적법절차 위반을 정당화하는 사유가 될 수 없음을 시사함. 따라서 인천광역시는 향후 입지선정 절차에 있어 사정판결의 요건이 매우 엄격하게 해석된다는 점을 전제로, 초기 단계부터 절차적 적법성 확보에 주력할 필요가 있음

2) 행정쟁송 리스크 관점에서의 취약점 진단

○ 인천광역시가 향후 자원순환센터 입지선정 절차를 추진할 경우, 절차적 적법성과 사후 확인 가능성을 높이기 위해 위원회 구성, 전문연구기관 선정, 기록관리 체계를 사전에 점검할 필요가 있음

○ 법원은 위원회 구성 시 주민대표와 전문가의 참여 비율, 법정 정원 규정의 준수 여부 등을 행정처분의 '본질적 절차 요건'으로 해석하며, 그 위반의 정도에 따라 처분의 취소 또는 무효 사유로 인정하고 있음. 특히 전문연구기관 선정 과정 등에서 행정청이 위원회의 권한을 실질적으로 행사하는 관행이나 절차적 타임라인에 대한 객관적 증빙 관리의 부재는 쟁송 단계에서 처분의 위법성을 다투는 주요 쟁점으로 작용할 가능성이 높음

○ 요컨대, 상위법령과 행정 실무 간의 시차를 즉각적으로 통제할 자치법규상 규정의 부재, 절차적 증빙 기록 관리 체계의 미비, 위원회 심의의 실질성을 담보할 회의 운영 준칙의 결여 등은 향후 입지결정고시 처분의 법적 안정성을 저해할 수 있는 중대한 행정쟁송 리스크 요인으로 평가됨

제4장 법·제도 개선 방안

1. 법령 개정 또는 정비 필요사항

○ 인천광역시 자원순환센터 확충 과정에서 드러난 가장 큰 제도적 문제는 상위법령의 개정 내용이 지방자치단체의 조례와 실제 행정운영에 적시에 반영되지 못하는 구조에 있음

○ 현행 제도하에서도 「폐기물관리법」은 지방자치단체에 생활폐기물의 적정 처리 책임을 부여하고 있고, 「폐기물시설촉진법」은 입지선정 절차와 입지선정위원회 운영에 관한 핵심 규범을 두고 있음. 그러나 실제 분쟁은 상위법의 존재 자체보다, 그 개정 내용이 하위 자치법규와 실무에 적시에 반영되지 못하는 데서 발생하고 있음. 특히 입지선정위원회 구성 기준, 전문연구기관 선정 절차, 주민 의견수렴의 실질성, 인접 지방자치단체 협의의 객관성 등은 모두 법령상 규율되고 있음에도, 해석과 집행 단계에서 반복적으로 하자가 발생하고 있음

1) 입지선정위원회의 구성 기준

○ 이러한 문제를 해소하기 위해서는 우선 「폐기물시설촉진법 시행령」상 입지선정위원회 구성 기준을 보다 명확하고 강행적으로 정비할 필요가 있음. 본 연구에서 확인된 바와 같이 현행 시행령은 위원 수를 11명 이상 21명 이내로 하고, 공무원이 아닌 위원이 과반수가 되도록 하는 등 구성의 객관성과 독립성을 확보하려 하고 있으나, 법령 개정 이후에도 실무에서는 여전히 과거 기준이 관행적으로 적용될 위험이 존재함. 따라서 단순히 정수와 비율을 제시하는 것에 그치지 말고, “위원회 설치 시점은 외부 위원의 위촉이 완료되어 법정 구성요건이 충족된 때”라는 해석 기준을 시행령 또는 시행규칙, 표준지침 수준에서 명문화할 필요가 있음

○ 마포 자원회수시설 사례에서 쟁점이 되었듯이 내부 계획 수립 시점과 실제 설치 시점을 혼동하는 관행은 입지결정 전체를 위법하게 만들 수 있으므로, 상위법 차원에서 설치 시점을 명시적으로 규정하는 것이 바람직함

〔표 4-1〕 폐기물시설촉진법 시행령 제7조 개정안

현행	개정안
제7조(입지선정위원회의 구성) 법 제9조제3항에 따른 입지선정위원회(이하 "입지선정위원회"라 한다)의 구성방법은 별표 1의2와 같다.	**제7조(입지선정위원회의 구성)** 법 제9조제3항에 따른 입지선정위원회(이하 "입지선정위원회"라 한다)의 구성방법은 별표 1의2와 같다. 이 경우 입지선정위원회는 별표 1의2에 따른 위원 정수, 위원 구성비율 및 공무원이 아닌 위원의 과반수 요건을 모두 충족하여 구성되어야 한다.

○ 아울러 마포 자원회수시설 사례에서 법원은 위원회의 '설치'를 내부 계획 수립 시점이 아니라 외부 위원의 위촉이 완료되어 권한 행사가 가능한 상태가 된 시점으로 해석하였고, 개정 시행령 시행 이후에도 구법(舊法) 기준으로 10인 위원회를 운영한 것은 입지 결정의 적법성 판단에서 주요 쟁점으로 작용할 수 있음. 따라서 그 해석 기준을 명문으로 끌어올리는 것이 필요함

〔표 4-2〕 폐기물시설촉진법 시행령 제7조의2 신설안

현행	신설안
제7조의2(입지선정위원회의 설치시기 등) (신설)	**제7조의2(입지선정위원회의 설치시기 등)** ① 법 제9조제3항에 따른 입지선정위원회는 법 제9조제1항에 따른 입지선정계획의 공고 후 지체 없이 설치하여야 한다. ② 입지선정위원회의 설치 시점은 별표 1의2에 따른 위원 정수 및 구성비율이 충족되고, 공무원이 아닌 위원이 과반수가 되도록 위원의 위촉 또는 지명이 완료된 때로 한다. ③ 행정기관 내부의 계획 수립, 방침 결정, 위원 후보자 검토, 위촉 예정 통보 또는 그 밖에 이에 준하는 사전 행위만으로는 입지선정위원회가 설치된 것으로 보지 아니한다. ④ 입지선정위원회의 구성 및 설치의 적법 여부는 제2항에 따른 설치 시점을 기준으로 판단한다.

○ 한편 입지선정위원회의 운영을 규정하고 있는 제11조 개정의 목적은 "구성 하자가 있어도 의결은 유효하다"는 식의 해석 가능성을 차단하는 데 있음. 본 연구는 입지선정위원회의 구성기준 준수와 실질적 의결 기능이 법원이 엄격하게 심사하는 본질적

절차 요건이라고 정리하였고, 마포 자원회수시설 사례에서도 부적법한 구성에 기초한 최종 처분이 위법하다고 판단되었음. 따라서 다음과 같이 제11조에 구성 적법성과 심의·의결 효력을 직접 연결하는 문구를 넣는 것이 중요함

〔표 4-3〕 폐기물시설촉진법 시행령 제11조 개정안

현행	개정안
제11조(입지선정위원회의 운영 등) ① 입지선정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결한다. 1. 폐기물처리시설 입지의 선정 및 변경 2. 입지 후보지 타당성 조사의 필요 여부 3. 입지 후보지 타당성 조사를 위한 전문연구기관의 선정과 타당성 조사계획의 수립 4. 공청회 또는 설명회의 개최 여부 5. 입지선정위원회 위원장의 선임 ② 위원회의 회의는 위원장이 직권으로 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구에 의하여 소집한다. ③ 위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.	**제11조(입지선정위원회의 운영 등)** ① (생략) ② (생략) ③ 위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 제7조의2에 따라 적법하게 설치된 입지선정위원회가 아닌 경우에는 회의를 소집하거나 심의 · 의결할 수 없다. ④ 제1항에 따른 심의 · 의결은 제7조 및 제7조의2에 따른 구성요건을 충족한 입지선정위원회에서 하여야 하며, 그 요건을 충족하지 못한 상태에서 이루어진 심의 · 의결은 법 제9조제3항에 따른 입지선정위원회의 심의 · 의결로 보지 아니한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

- ❍ 현행 「폐기물시설촉진법 시행령」 제7조는 입지선정위원회의 구성 방법을 별표 1의2에 위임하고 있으나, 입지선정위원회의 ‘설치 시점’에 관한 명문 규정은 두고 있지 않음. 이로 인해 실무상 내부 계획 수립 단계나 위원 위촉 준비 단계만으로도 위원회가 설치된 것으로 오인될 가능성이 있음

- ❍ 따라서 시행령에 제7조의2를 신설하여 ‘입지선정위원회는 별표 1의2에 따른 위원 정수, 구성 비율 및 공무원이 아닌 위원의 과반수 요건이 충족되도록 위원의 위촉 또는 지명이 완료된 때에 설치된 것으로 본다’는 점을 명시할 필요가 있음. 아울러 제11조 및 별표 1의2를 함께 개정하여, 적법하게 설치되지 아니한 위원회에서 이루어진 회의 개최, 심의 또는 의결은 법 제9조제3항에 따른 입지선정위원회의 절차로 보지 아니한다는 점을 분명히 할 필요가 있음

2) 전문연구기관의 선정 절차

○ 다음으로 전문연구기관 선정 절차의 독립성 보장을 위한 상위법 정비가 요구됨. 현행 법령은 입지선정위원회가 전문연구기관을 선정하도록 규정하고 있으나, 실제 실무에서는 행정청이 과업지시서를 주도적으로 작성하고 계약 절차를 사실상 장악하는 경우가 적지 않음. 이 경우 위원회의 법정 권한은 형식적으로만 남게 되고 실질적으로는 행정청에 흡수됨

○ 따라서 상위법 또는 하위 지침에서는 전문연구기관 선정 절차에서 행정청의 사전 내정, 과업내용 일방 설계, 입찰조건 사실상 단독 결정 등을 제한하고, 위원회 의결 이전에는 발주 관련 핵심 절차를 진행할 수 없도록 명시할 필요가 있음

○ 나아가 일정 규모 이상의 광역 폐기물처리시설에 대해서는 전문연구기관 선정 소위원회 또는 외부 공공조달 지원기구를 통한 절차를 의무화하는 방안도 검토할 수 있음. 이는 조사기관 선정의 객관성과 중립성을 강화함으로써 향후 쟁송 리스크를 줄이는 효과를 가져올 것임

○ 현행 법 체계상 전문연구기관은 법 제9조제4항에 근거하고, 시행령 제8조는 전문연구기관의 범위를, 제10조제1항은 “입지선정위원회가 전문연구기관을 선정한 때” 조사계획을 수립·통보하도록, 제11조제1항제3호는 전문연구기관 선정과 조사계획 수립을 위원회의 심의·의결사항으로 규정하고 있음. 그러나 현행 규정만으로는 행정청이 과업내용서 작성, 발주방식 설계, 평가기준 설정, 입찰절차 주도 등을 통해 실질적으로 조사기관을 정하는 관행을 막기 어렵고, 연구보고서도 이러한 구조가 위원회의 독립성을 훼손하는 중대한 절차 하자이며 사후 추인으로 치유될 수 없다고 정리하고 있음

○ 따라서 법령 개정의 핵심은 첫째, 전문연구기관 선정 권한이 실질적으로 입지선정위원회에 있음을 조문상 분명히 하는 것, 둘째, 행정청은 지원·집행기관일 뿐 선정 주체가 아니라는 점을 명문화하는 것, 셋째, 사후 승인이나 추인만으로는 하자가 치유될 수 없다는 점을 명확히 하는 것이라고 할 수 있음

○ 먼저 입지 후보지 타당성 조사의 공개를 규정하고 있는 현행 제10조의 구조를 유지하면서도, “위원회가 선정한다”는 원칙을 선언규정이 아니라 효력규정으로 강화할 필요가 있음. 특히 제3항은 행정청이 실무 지원을 명분으로 핵심 선정 절차를 선점하는 것을 막기 위한 조항으로, 본 연구에서 이미 지적한 ‘행정청의 실질적 선정 → 위원회의 사후 추인’ 구조를 정면으로 차단하기 위한 것임. 제10조의 개정안은 다음과 같음

〔표 4-4〕 폐기물시설촉진법 시행령 제10조 개정안

현행	개정안
제10조(입지 후보지 타당성 조사의 공개 등) ① 입지선정위원회는 제8조에 따른 전문연구기관(이하 “전문연구기관”이라 한다)을 선정하였을 때에는 전문연구기관과 협의하여 입지 후보지 타당성 조사계획을 수립하여 폐기물처리시설 설치기관에 통보하여야 하며, 폐기물처리시설 설치기관은 통보받은 입지 후보지 타당성 조사계획을 다음 각 호의 구분에 따라 공고하여야 한다. (②~⑥ 생략) ⑦ 신설 ⑧ 신설 ⑨ 신설	**제10조(입지 후보지 타당성 조사의 공개 등)** ① 입지선정위원회는 제8조에 따른 전문연구기관(이하 “전문연구기관”이라 한다)을 직접 선정하여야 하며, 전문연구기관의 선정은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 이때 입지선정위원회는 전문연구기관과 협의하여 입지 후보지 타당성 조사계획을 수립하여 폐기물처리시설 설치기관에 통보하여야 하며, 폐기물처리시설 설치기관은 통보받은 입지 후보지 타당성 조사계획을 다음 각 호의 구분에 따라 공고하여야 한다. (②~⑥ 생략) ⑦ 폐기물처리시설 설치기관은 전문연구기관의 선정을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 다만, 입지선정위원회의 의결 전에는 전문연구기관의 내정, 과업내용의 확정, 평가기준의 확정, 입찰공고, 제안서 평가, 우선협상대상자 선정 또는 계약 체결에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. ⑧ 폐기물처리시설 설치기관은 입지선정위원회의 의결에 따라 전문연구기관 선정에 필요한 실무를 집행할 수 있다. 이 경우에도 전문연구기관의 선정권은 입지선정위원회에 속한다. ⑨ 입지선정위원회의 의결 없이 또는 그 의결에 반하여 진행된 전문연구기관 선정 관련 행위는 법 제9조제4항 및 제11조제1항제3호에 따른 적법한 선정 절차로 보지 아니한다.

○ 다음으로 현행 시행령에 없는 “선정 절차 자체의 독립성 기준”을 제도화하는 역할을 수행하기 위한 신설안이 필요함. 특히 서구 조례에는 위원회의 자료요구권, 의견청취,

회의운영 세칙 등 운영기반이 이미 일부 마련되어 있으므로, 이를 상위 시행령 수준에서 전문연구기관 선정 절차에도 연결해 주면 지방자치단체별 편차를 줄이고 전국 공통 기준을 만들 수 있음. 신설안은 다음과 같음

〔표 4-5〕 폐기물시설촉진법 시행령 제10조의3 신설안

현행	신설안
제10조의3(전문연구기관 선정의 독립성 보장) (신설)	제10조의3(전문연구기관 선정의 독립성 보장) ① 입지선정위원회는 전문연구기관의 선정 과정에서 중립성, 객관성 및 전문성이 확보되도록 하여야 한다. ② 입지선정위원회는 전문연구기관의 선정을 위하여 다음 각 호의 사항을 심의·의결하여야 한다. 1. 타당성 조사의 범위와 주요 과업내용 2. 전문연구기관의 선정 방식 3. 신청 또는 제안서 평가기준 4. 이해충돌 방지 기준 5. 그 밖에 전문연구기관의 독립적 선정을 위하여 필요한 사항 ③ 입지선정위원회는 필요하다고 인정하는 경우 전문연구기관 선정에 관한 사항을 사전 검토하기 위하여 위원회 내에 소위원회를 둘 수 있다. 다만, 전문연구기관의 최종 선정은 본위원회의 의결로 하여야 한다. ④ 입지선정위원회의 위원, 폐기물처리시설 설치기관 소속 공무원 및 관계자는 특정 전문연구기관의 선정을 유도하거나 그 선정에 부당한 영향을 미쳐서는 아니 된다. ⑤ 입지선정위원회는 전문연구기관 선정의 공정성을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우 해당 전문연구기관을 선정 대상에서 제외하거나 보완을 요구할 수 있다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 전문연구기관 선정의 세부 절차 및 방법은 입지선정위원회의 의결로 정한다.

3) 절차적 증빙과 기록관리 의무

○ 절차적 증빙과 기록관리 의무를 상위 규범 차원에서 보다 구체화할 필요가 있음. 현재 입지선정 절차는 계획 공고, 위원회 구성, 타당성조사, 주민 의견 수렴, 인접 지자체 협의, 전략환경영향평가, 최종 입지 의결의 순서로 진행되며, 어느 한 단계에

서라도 문서화나 시점 관리가 부실할 경우 최종 처분이 취소될 수 있음. 그럼에도 불구하고 현행 법령은 각 단계에서 반드시 남겨야 하는 기록의 종류와 보존 형식에 대해서는 충분히 구체적이지 않음. 따라서 상위법의 시행규칙이나 처리지침 차원에서 회의록, 위원 위촉 관련 문서, 자료요청 및 회신 내역, 주민 의견 제출·검토 결과, 인접 지자체 협의 공문, 조사기관 선정 의결서 등 필수 기록 항목을 표준화할 필요가 있음. 이는 행정청의 부담을 늘리는 규제가 아니라, 오히려 장래의 행정소송에서 적법절차 준수 여부를 입증할 수 있게 하는 최소한의 방어 장치임

○ 현행 제도는 입지선정위원회의 심의·의결사항과 타당성조사 결과의 공개 등에 관하여 규정하고 있으나, 회의록의 작성 범위, 자료요청 및 의견청취 기록의 관리, 절차별 문서의 보존 등에 관한 명시적 기준은 충분하지 않음. 이로 인해 입지선정 절차가 실제로 적법하게 진행되었는지 여부를 사후적으로 확인하기 어렵고, 행정소송 등 분쟁 발생 시 절차적 정당성을 입증하는 데 한계가 있음

○ 이에 입지선정위원회의 회의록 작성 및 보존 의무를 명확히 하고, 자료제출 요구, 의견청취, 주민의견 검토, 인접 지방자치단체 협의 등 주요 절차에 관한 기록을 체계적으로 작성·관리하도록 하며, 필요한 경우 열람 또는 공개의 근거를 마련함으로써 입지선정 절차의 투명성과 법적 안정성을 높일 필요가 있음. 따라서 회의록 작성·보존에 관한 사항을 별도의 기록관리 조항, 조례 개정사항 또는 행정규칙·표준운영지침의 기재사항으로 정리하는 것이 적절함

[회의록 필수 기재사항 예시]

○ 입지선정위원회는 회의의 일시 · 장소, 출석위원의 성명, 심의안건, 발언요지, 의결내용, 찬반 현황, 보완 요구 사항, 반대의견 또는 조건부 의결의 내용이 포함된 회의록을 작성 · 보존하여야 한다. 이 경우 서면심사 또는 화상회의로 심의 · 의결한 경우에는 그 진행 경과와 의사표시 내용을 확인할 수 있는 자료를 함께 보존하여야 한다.

○ 또한 다음과 같이 기록관리 차원에서 제11조의3을 신설하는 방안을 고려할 수 있음

〔표 4-6〕 폐기물시설촉진법 시행령 제11조의3 신설안

현행	신설안
제11조의3(기록관리 등) (신설)	제11조의3(기록관리 등) ① 입지선정위원회와 폐기물처리시설 설치기관은 입지선정 절차의 적법성과 심의·의결의 실질성을 확인할 수 있도록 다음 각 호의 문서와 자료를 작성 또는 보존하여야 한다. 1. 입지선정계획의 수립 및 공고 관련 문서 2. 입지선정위원회 위원의 추천, 위촉 또는 지명 관련 문서 3. 회의자료, 회의록, 참석자 명단 및 의결서 4. 자료 및 서류 제출 요구와 그 회신에 관한 문서 5. 관계 공무원, 이해관계인, 참고인 및 주민에 대한 의견청취 또는 설명회·공청회 실시 관련 문서 6. 입지 후보지 타당성 조사계획, 조사과정 및 결과, 주민의견 제출 및 검토 결과에 관한 문서 7. 인접 지방자치단체 협의, 전략환경영향평가 협의 및 그 밖의 관계기관 협의 문서 8. 그 밖에 입지선정 절차의 진행 경과와 적법 여부를 확인하기 위하여 필요한 문서로서 입지선정위원회가 의결한 문서 ② 입지선정위원회는 제1항 각 호의 문서와 자료가 누락되지 아니하도록 단계별로 관리하여야 하며, 폐기물처리시설 설치기관은 그 보존에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다. ③ 입지선정위원회는 제1항에 따른 문서와 자료 중 공개가 가능한 범위의 자료를 관계 법령에 따라 열람하게 하거나 공개할 수 있다. 다만, 개인정보 보호, 공정한 심의 방해 방지 또는 보안 유지를 위하여 필요한 경우에는 공개 범위를 제한할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 기록관리의 대상, 작성 방법, 보존 기간 및 공개 절차에 필요한 세부사항은 입지선정위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

4) 주민 참여와 절차적 투명성

○ 주민 참여와 절차적 투명성에 관한 상위법의 실효성을 보완할 필요가 있는데, 현행 법령은 타당성 조사 결과 공개와 주민 의견 수렴을 예정하고 있으나, 실제 현장에서는 정보 공개의 범위가 제한적이거나 의견 수렴 결과가 의사결정에 어떻게 반영되었는지 확인하기 어려운 경우가 있음. 이에 따라 향후 법령 또는 지침 개정

시에는 주민에게 공개해야 할 최소 정보의 범위, 공청회 또는 설명회 개최의 판단 기준, 주민 의견 반영 결과 통지 방식 등을 보다 구체적으로 제도화할 필요가 있음. 폐기물처리시설과 같은 기피시설은 실체적 타당성만으로는 정책 정당성을 확보하기 어렵고, 절차적 신뢰 형성이 필수적이기 때문임

○ 종합하면, 상위법 정비의 핵심은 새로운 규제를 무한정 추가하는 데 있는 것이 아니라, 이미 존재하는 법적 취지를 실제 집행 단계에서 오해 없이 구현할 수 있도록 기준을 명확히 하고, 절차적 하자의 발생 가능성을 사전에 차단하는 데 있음. 특히 위원회 설치 시점의 명확화, 전문연구기관 선정의 독립성 확보, 필수 기록의 표준화, 주민 참여 절차의 실질화는 향후 전국 지자체 공통의 쟁점이 될 수 있으므로, 인천광역시 차원의 문제 제기를 넘어 국가 차원의 제도 개선 과제로 다룰 필요가 있음

2. 인천광역시 조례 개정 방안

○ 상위법의 정비와 함께, 인천광역시 차원의 조례 개정은 보다 직접적이고 실효적인 대응 수단이 될 수 있음. 인천광역시 관내에는 다수의 폐기물 관련 조례가 존재하지만, 광역지자체 차원에서 자원순환센터 입지선정위원회의 설치·구성·운영 전반을 체계적으로 규율하는 단일 조례 체계는 아직 충분히 정비되어 있지 않음

○ 반면 일부 기초지자체는 입지선정위원회의 추천, 위촉, 회의 운영, 제척·기피·회피, 수당 지급, 운영세칙 등에 관한 조례를 별도로 두고 있어 일정한 참고 기준을 제공하고 있음. 따라서 인천광역시는 산발적으로 흩어진 규정을 보완·통합하여, 광역 자원순환센터 확충에 적용될 수 있는 독립적이고 체계적인 조례를 마련할 필요가 있음

○ 다만 현재 광역 차원의 직접 적용 조례가 충분히 정비되어 있지 않은 점을 고려하여, 여기서는 실제 운영 사례로 기능하고 있는 인천광역시 서구 조례를 기준으로 핵심 개정 예시를 제시함

○ 우선 조례 개정의 기본 방향은 상위법령과의 정합성을 신속하게 확보할 수 있는 구조로 바뀌어야 한다는 점임. 지금까지와 같이 위원 수, 구성 비율, 자격요건

등을 조례 조문에 직접 세세히 열거하는 방식은 상위법이 개정될 때마다 즉시 조례를 손질해야 한다는 한계를 가짐. 이러한 방식은 입법 시차를 구조적으로 발생시키고, 실제 현장에서는 구법(舊法) 기준이 관행적으로 유지되는 원인이 될 수 있음

○ 따라서 인천광역시 조례는 위원회의 법정 구성요건을 상위 시행령에 직접 연동하는 방식으로 정비할 필요가 있으며, 아울러 회의 운영의 실질성과 전문연구기관 선정의 독립성을 담보하는 핵심 조항을 함께 보강할 필요가 있음. 이를 서구 조례를 기준으로 최소한의 핵심 개정안 형태로 제시하면 다음과 같음

〔표 4-7〕 인천 서구 폐기물처리시설 입지선정위원회 구성 및 운영 조례 개정안

현행	개정안
제3조(위원회의 구성) ① 위원회의 구성은 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」 별표 1의2를 따른다. ② 제1항에 따른 위원회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람으로 구청장이 임명 또는 위촉하되, 성별 균형을 고려하여 위촉한다. 1. 서구의회 의원 2. 의회에서 추천한 주민대표 3. 주민대표가 추천한 전문가 4. 구청장이 선정한 전문가 5. 서구 소속 공무원 ③ 위원장은 위원회에서 의결로 선출하고 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 〈④~⑤ 신설〉	제3조(위원회의 구성) ① 위원회의 구성은 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」 별표 1의2를 따른다. ② 제1항에 따른 위원회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람으로 구청장이 임명 또는 위촉하되, 성별 균형을 고려하여 위촉한다. 1. 서구의회 의원 2. 의회에서 추천한 주민대표 3. 주민대표가 추천한 전문가 4. 구청장이 선정한 전문가 5. 서구 소속 공무원 ③ 위원장은 위원회에서 의결로 선출하고 부위원장은 위원 중에서 호선한다. ④ 구청장은 위원회를 구성할 때 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」 별표 1의2에 따른 위원 정수, 위원 구성비율 및 공무원이 아닌 위원의 과반수 요건을 충족하여야 한다. ⑤ 제4항에 따른 구성요건을 충족하지 못한 경우에는 위원회의 구성 적법성은 이를 기준으로 판단한다.
제10조(간사 및 회의록 작성) ① 위원회의 사무를 처리하기 위해 간사 1명을 두며, 간사는 자원순환시설업무 담당으로 한다. ② 간사는 위원회의 회의록을 작성 및 비치하여야 하며, 정보공개 요청이 있을 때는 위원회의 승인을 받아 공개할 수 있다. 〈③~④ 신설〉	제10조(간사 및 회의록 작성) ① 위원회의 사무를 처리하기 위해 간사 1명을 두며, 간사는 자원순환시설업무 담당으로 한다. ② 간사는 위원회의 회의록을 작성 및 비치하여야 하며, 정보공개 요청이 있을 때는 위원회의 승인을 받아 공개할 수 있다.

현행	개정안
	③ 회의록에는 회의의 일시 및 장소, 출석위원 명단, 심의안건, 주요 발언요지, 의결내용, 찬반 현황, 보완 요구 사항, 반대의견 또는 조건부 의결의 내용을 포함하여야 한다. ④ 위원회는 자료제출 요구, 의견청취, 주민의견 검토 및 관계기관 협의와 관련된 문서를 회의록과 함께 보존하여야 한다.
제11조(의견청취 등) 위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 공무원, 이해관계인, 참고인 등의 출석을 요청하거나 의견을 들을 수 있으며, 필요한 자료 및 서류 등의 제출을 요청할 수 있다. 〈②~③ 신설〉	제11조(의견청취 등) ① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 공무원, 이해관계인, 참고인 또는 주민의 출석을 요청하거나 의견을 들을 수 있으며, 필요한 자료 및 서류 등의 제출을 요청할 수 있다. ② 입지 후보지 타당성 조사를 위한 전문연구기관의 선정은 위원회의 심의 · 의결을 거쳐야 한다. ③ 구청장 또는 관계 공무원은 위원회의 의결 전에는 전문연구기관의 내정, 과업내용의 확정, 평가기준의 확정 등 선정에 중대한 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니 된다.

○ 위 표에서 제시한 개정안은 조례 전체를 전면 개편하려는 것이 아니라, 현행 조례의 기본 틀은 유지하면서도 실제 분쟁 가능성이 큰 핵심 영역만을 보완하려는 데 목적이 있음

- 첫째, 제3조 개정은 상위 시행령의 개정 사항이 조례 해석과 운영에 즉시 반영되도록 함으로써 입법 시차로 인한 구성 하자를 줄이기 위한 것임
- 둘째, 제10조 개정은 회의록의 기재사항과 관련 문서 보존의무를 명문화하여 위원회의 실질적 심의·의결 기능이 실제로 작동하였음을 사후적으로 입증할 수 있도록 하려는 것임
- 셋째, 제11조 개정은 의견청취와 자료요구권을 보다 분명히 하고, 전문연구기관 선정이 집행부의 편의에 따라 사실상 좌우되는 관행을 억제함으로써 위원회의 독립성과 중립성을 확보하려는 취지를 가짐

○ 이와 같은 방식의 조례 개정은 상위법령을 장황하게 반복하지 않으면서도, 인천광역시 및 산하 기초지자체가 실제로 직면하는 쟁송 리스크를 직접 통제할 수 있다는 점에서 실효성이 큼

○ 특히 위원회 구성의 적법성, 회의 운영의 기록성, 전문연구기관 선정의 독립성은 향후 행정소송에서 절차적 정당성을 판단하는 핵심 쟁점이 될 가능성이 높으므로, 조례 차원에서 최소한의 명문 규정을 갖추는 것만으로도 법적 안정성을 상당 부분 높일 수 있음

3. 행정규칙 및 기타 정비

○ 상위법과 조례의 정비만으로는 현장의 모든 절차적 하자를 방지하기 어려움. 실제 행정소송에서 문제되는 부분은 법규범 자체의 부재보다는, 이미 존재하는 규범이 행정 절차 속에서 제대로 작동하지 않는 데서 발생하는 경우가 많음. 따라서 인천광역시는 조례 개정과 병행하여 행정규칙, 내부 지침, 표준서식, 업무 매뉴얼 등 실무적 통제수단을 정비해야 함. 특히 입지선정위원회 운영은 법문 해석보다 실제 업무 설계와 문서 흐름, 책임 부서 간 협업 방식에 따라 적법성 수준이 크게 달라지므로, 행정규칙 차원의 보완은 제도의 실효성을 높이는 핵심 수단이 됨

○ 첫째, ‘입지선정 절차 표준운영지침’을 마련할 필요가 있음

- 이 지침은 입지선정계획 공고에서 최종 입지결정고시에 이르기까지 각 단계별로 어떤 문서를 작성하고, 어느 시점에 누구의 결재와 의결을 거쳐야 하며, 어떤 법적 점검을 해야 하는지를 일목요연하게 정리한 매뉴얼이어야 함
- 예컨대 위원회 설치 단계에서는 위촉 전 최신 법령 검토표를 첨부하도록 하고, 타당성조사 단계에서는 과업범위 사전 심의 여부와 조사기관 선정 의결 여부를 확인하도록 하며, 주민 의견 수렴 단계에서는 공개자료 범위와 회신 절차를 체크리스트화하는 방식이 가능함
- 이런 표준 운영지침이 없다면 법령 준수 여부는 담당자의 경험과 역량에 과도하게 의존하게 되고, 인사이동이나 부서 간 해석 차이에 따라 동일한 절차가 다르게 운영될 위험이 큼

○ 둘째, ‘법령 정합성 사전점검 제도’를 내부 행정규칙으로 의무화할 필요가 있음

- 마포 자원회수시설 사례의 핵심은 상위법령이 이미 개정되었음에도 실무가 이를 정확히 반영하지 못했다는 점에 있음
- 이를 방지하기 위해 인천광역시는 입지선정위원회 설치 전, 조례안 입안 전, 타당성조사 용역 발주 전 등 주요 단계마다 법무부서 또는 규제심사 기능을 담당하는 부서가 참여하는 사전 점검 절차를 두어야 함
- 이 점검은 단순한 형식적 협의가 아니라, 적용 법령의 최신성, 위원회 구성 기준 충족 여부, 이해충돌 가능성, 필수 절차 누락 여부를 확인하는 실질 심사 방식이어야 하며 이를 통해 입법 시차와 실무 시차를 동시에 줄일 수 있음

○ 셋째, 문서 세트화와 기록관리 표준을 마련해야 함

- 연구에서 반복적으로 지적된 바와 같이, 향후 소송에서 적법절차 준수 여부를 판단하는 가장 중요한 자료는 실제 절차 진행 과정에서 축적된 객관적 기록물임
- 따라서 인천광역시는 입지선정 절차별 필수 문서 목록을 정하고, 이를 전자문서 시스템에서 하나의 사업 단위로 묶어 관리하도록 해야 한다. 예를 들어 '입지선정계획 공고 문서군', '위원회 설치 문서군', '타당성조사 문서군', '주민 의견 수렴 문서군', '인접 지자체 협의 문서군', '최종 의결 문서군'과 같이 세트화하여 관리하면, 향후 감사나 소송 대응 시 입증 책임을 훨씬 효과적으로 수행할 수 있음
- 나아가 문서별 작성 책임자, 검토자, 보존 기간, 공개 여부를 함께 표기하는 방식도 도입할 수 있음

○ 넷째, 회의 운영의 실질화를 위한 세부규칙을 정비해야 함

- 조례가 큰 틀의 회의 운영 원칙을 규정한다면, 행정규칙은 보다 구체적인 실행 기준을 담아야 함. 예를 들어 회의자료는 회의 일정 며칠 전까지 사전 배포하도록 하고, 위원들이 충분한 검토 시간을 확보할 수 있도록 해야 하며, 회의 중 제기된 보완 요구 사항은 후속 회의에서 반드시 이행 여부를 확인하도록 해야 함
- 또 조건부 의결, 보류, 재심의, 반대의견 첨부 등 다양한 의결 형태를 인정하고, 이를 회의록에 구체적으로 반영하도록 하는 것이 필요함. 이러한 규칙이 마련되어

야만 위원회가 단순히 행정청 안건을 통과시키는 기구가 아니라 독립적 심의기구로 기능할 수 있음

○ 다섯째, 주민 소통 및 갈등관리 절차를 행정운영 체계 안에 포함시켜야 함

- 폐기물처리시설 입지는 법적 적법성만으로 안정성을 확보하기 어렵고, 주민 신뢰와 수용성이 병행되어야 함. 이를 위해 행정규칙 차원에서 설명회 개최 기준, 주민 질의에 대한 회신 기한, 공개자료 목록, 온라인·오프라인 의견수렴 방식, 갈등관리 전문가 참여 절차 등을 제도화할 수 있음
- 특히 주민 의견이 단순히 접수되는 데 그치지 않고, 어떤 의견이 어떤 이유로 반영 또는 미반영되었는지를 정리한 검토표를 남기는 것이 중요함. 이는 주민 입장에서는 절차의 투명성을 높이고, 행정청 입장에서는 나중에 '의견수렴이 형식적이었다'는 비판에 대응할 수 있는 근거가 됨

○ 여섯째, 교육과 점검 체계를 정례화해야 함

- 입지선정 관련 분쟁은 법령을 몰라서라기보다, 복잡한 절차를 정확히 운영할 실무 역량이 부족해서 발생하는 경우가 많음. 따라서 담당 공무원, 법무 담당자, 위원회 간사, 관련 부서 실무자를 대상으로 정기적인 법령 교육과 판례 교육을 실시할 필요가 있음
- 아울러 특정 사업이 실제로 진행될 경우에는 단계별 자체 점검 또는 외부 점검을 통해 절차적 하자 가능성을 조기에 발견하는 장치도 마련해야 함. 이러한 교육·점검 체계는 제도의 형식적 완결성을 넘어 실제 작동성을 높이는 기반이 됨

○ 결국 행정규칙 및 기타 정비의 핵심은 "좋은 제도"를 "작동하는 제도"로 바꾸는 데 있음. 상위법과 조례가 아무리 정교하더라도, 실제 업무가 관행적으로 운영되고 기록이 남지 않으며 점검 절차가 부실하면 동일한 문제가 반복될 수밖에 없음. 따라서 인천광역시는 내부 규정과 실무 매뉴얼을 통해 절차를 표준화하고, 기록을 구조화하며, 법령 해석의 오류를 사전에 교정하는 행정운영 시스템을 구축해야 함. 이것이야말로 향후 자원순환센터 입지선정의 법적 안정성과 정책 수용성을 함께 높이는 가장 현실적인 개선 방안임

4. 결론

○ 본 연구는 인천광역시 자원순환센터 확충과 관련하여 가장 중요한 정책 과제가 단순한 시설 확충 자체가 아니라, 입지선정 절차의 적법성과 제도 운영의 실효성을 확보하는 데 있음을 확인하였음. 수도권 생활폐기물 직매립 금지조치의 시행으로 자원순환센터 확충은 더 이상 선택적 정책이 아니라 지방자치단체가 반드시 해결해야 할 필수 과제가 됨. 그러나 시설 확충의 필요성이 인정되는 경우에도 법령상 절차를 충실히 이행하는 것이 중요함. 오히려 폐기물처리시설과 같은 고도의 갈등 유발 시설일수록, 적법하고 투명하며 실질적인 절차를 통해 정책 정당성을 확보해야 한다는 점이 더욱 중요함

○ 특히 본 연구에서 검토한 마포 자원회수시설 관련 판결은 이러한 점을 분명하게 보여줌. 법원은 입지선정위원회의 구성 기준, 설치 시점, 전문연구기관 선정 절차, 하자 치유 가능성, 사정판결의 한계 등을 매우 엄격하게 심사하였으며, 실무 운영상 관행이나 공익상 필요성만으로 절차적 쟁점을 엄격하게 검토함. 이는 인천광역시에도 시사점을 가짐. 즉 향후 인천광역시가 자원순환센터 확충을 추진하는 과정에서 상위법령 개정 사항을 즉시 반영하지 못하거나, 위원회의 독립성을 실질적으로 보장하지 못하거나, 주민 의견수렴과 기록관리가 체계적으로 이루어지지 않을 경우, 입지선정절차의 신뢰성과 법적 안정성이 약화될 수 있음

○ 이에 따라 본 장에서는 제도 개선 방향을 세 층위에서 제시하였음. 첫째, 상위법 차원에서는 위원회 설치 시점의 명확화, 전문연구기관 선정의 독립성 강화, 필수 기록의 표준화, 주민 참여 절차의 구체화를 중심으로 법령과 지침을 정비할 필요가 있음. 둘째, 인천광역시 조례 차원에서는 상위법 직접 인용을 통한 동적 정합성 확보, 위원회의 실질적 심의권 보장, 이해충돌방지 규정의 강행화, 기록관리 및 정보공개 규정의 보강이 요구됨. 셋째, 행정규칙과 내부 운영체계 차원에서는 절차 표준운영지침, 법령 정합성 사전점검, 문서 세트화, 회의운영 실질화, 주민소통 규칙, 교육 및 점검 체계를 정착시킬 필요가 있음

○ 결국 자원순환센터 입지선정에서 중요한 것은 신속성 그 자체가 아니라 적법성과 신뢰를 수반한 신속성임. 절차를 생략하거나 형식화하여 단기간 내 사업을 추진하는

방식은 일시적으로는 효율적으로 보일 수 있으나, 장기적으로는 행정소송, 주민 갈등, 사업 지연, 추가 비용 발생이라는 더 큰 사회적 비용으로 되돌아올 가능성이 높음. 반대로 초기 단계에서부터 법적 정합성과 절차적 정당성을 충분히 확보하면, 시설 입지에 대한 공공 신뢰를 높이고 행정의 예측 가능성을 강화할 수 있음

○ 따라서 인천광역시는 자원순환센터 확충을 단순한 기반시설 공급 정책으로 접근할 것이 아니라, 절차적 민주성, 법적 안정성, 주민 수용성을 결합한 종합적 제도 설계 과제로 인식할 필요가 있음. 상위법 정비, 조례 개정, 행정규칙 개선이 유기적으로 맞물릴 때 비로소 입지선정위원회는 형식적 기구가 아닌 실질적 통제기구로 기능할 수 있으며, 자원순환센터 정책도 갈등과 소송의 반복이 아니라 안정적 추진의 궤도에 들어설 수 있을 것임. 이러한 점에서 본 연구가 제시한 법·제도 개선 방안은 인천광역시의 당면 현안에 대한 대응책일 뿐 아니라, 향후 다른 지방자치단체에도 적용 가능한 선제적 정책 모델로서의 의미를 가짐

LIST OF REFERENCES

참고문헌

단행본/연구보고서

하명호. (2023). 행정법 제5판, 박영사. pp.57-60.

학술지/학위논문

우태식. (2025). 입법부작위에 의한 기본권 침해와 구제, 법학연구 25(1), 171-188.

장현주. (2022). 비선호시설 입지선정절차에서 주민참여방식의 변화: 미국 고준위 방사성폐기물 처분시설 입지선정절차를 중심으로, 지방정부연구 26(2), 23-47.

최희성. (2020). 역대 정부의 법률과 시행령 간의 시차 분석, 법학연구 28(3), 259-291.

법률과 판례

폐기물관리법(제21065호). 2025.10.1. 〔타법개정〕

폐기물관리법 시행령(제36217호). 2026.3.24. 〔일부개정〕

폐기물관리법 시행규칙(제42호). 2026.6.22. 〔타법개정〕

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(제21065호). 2025.10.1. 〔타법개정〕

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령(제36220호). 2026.3.24. 〔타법개정〕

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령(제31238호). 2020.12.8. 〔일부개정〕

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행규칙(제1호). 2025.10.1. 〔타법개정〕

폐기물처리시설 설치승인·신고업무 처리지침(제4호). 2025.11.5. 〔일부개정〕

인천광역시 광역폐기물처리시설 관리 및 운영 조례(제7716호). 2026.4.20. 〔일부개정〕

인천광역시 서구 폐기물처리시설 입지선정위원회 구성 및 운영 조례(제2072호). 2023.11.6. 〔일부개정〕

인천광역시 자원순환 기본 조례(제7668호). 2025.12.31. 〔일부개정〕

인천광역시 폐기물 관리에 관한 조례(제5600호). 2015.12.28. 〔일부개정〕

행정소송법(제21615호). 2026.5.12. 〔일부개정〕

지방의회의원 행동강령(제32662호). 2022.6.2. 〔일부개정〕

대법원. (2006.10.12. 선고). 2006추38.

대법원. (2007.4.12. 선고). 2006두20150.

대법원. (2009.12.10. 선고). 2009두8359.

대법원. (2021.7.29. 선고). 2015다221668.

대법원. (2022.7.28. 선고). 2021추5050.

서울행정법원. (2025.1.10. 선고). 2023구합84977.

보도자료/신문기사

안선진. (2023.03.07.). "의견수렴도 없이 단독결정"… '소각장' 마포 주민들 "밀실 서울시" 비판. 뉴데일리. https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2023/03/07/2023030700219.html(검색일: 2026년 6월 12일)

박주영. (2021.10.07.). 세종시 "폐기물 처리장 후보지 입지 타당"…주민 반발. 연합뉴스. https://www.yna.co.kr/view/AKR20211007133500063(검색일: 2026년 6월 12일)