

碩士學位論文

集團民願과 行政의 對應

— 濟州地域 “示威性 集團民願”을 中心으로 —

指導教授 夫 萬 根



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

文 元 日

1993年 6月 日

集團民願과 行政의 對應

— 濟州地域 “示威性 集團民願”을 中心으로 —

指導教授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함



1993年 6月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

文 元 日

文元日의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1993年 月 日

委員長 高 忠 錫 ㊟

委 員 夫 萬 根 ㊟

委 員 주尹학良 洙 ㊟ 서관
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

目 次

| | |
|--------------------------------|----|
| I. 序 論 | 1 |
| 1. 問題의 提起 | 1 |
| 2. 研究의 目的 | 4 |
| 3. 研究範圍 및 方法 | 5 |
| II. 理論的 檢討와 分析의 틀 | 7 |
| 1. 集團民願의 本質 | 7 |
| 2. 集團民願과 集團行動의 關係 | 11 |
| 3. 集團行動의 展開過程 | 19 |
| 4. 集團民願의 分析틀 | 23 |
| III. 濟州地域의 集團民願 現況과 事例分析 | 27 |
| 1. 集團民願의 現況과 特徵 | 27 |
| 2. 集團民願의 事例分析 | 30 |
| IV. 集團民願에 對한 設問調査分析 | 59 |
| 1. 調査分析의 方法 | 59 |
| 2. 調査分析의 內容 | 61 |
| 3. 分析結果 集團民願의 特性 | 77 |

| | |
|--|-----|
| V. 集團民願에 있어서 行政對應의 問題點과 合理的 對應方案 | 79 |
| 1. 集團民願에 대한 行政對應의 實態 및 問題點 | 79 |
| 2. 集團民願에 대한 行政의 合理的 對應方案 | 85 |
| VI. 結 論 | 100 |
| 參攷文獻 | 105 |
| 〈부록 I〉 濟州道の 集團民願 解消 및 豫防對策 | 114 |
| 〈부록 II〉 設問調查 概要 및 基本特性 | 118 |
| 〈부록 III〉 設問調查表 | 121 |

表 目 次

| | | |
|----------|-------------------------------|----|
| <表 3- 1> | 主要集團民願 管理現況 | 27 |
| <表 3- 2> | 集團民願의 類型別 發生推移 | 28 |
| <表 3- 3> | 集團民願의 研究事例 | 32 |
| <表 3- 4> | 下水處理場別 對象 生活圈 | 35 |
| <表 4- 1> | 集團民願의 發生要因 | 62 |
| <表 4- 2> | 地域問題의 解消方法 | 63 |
| <表 4- 3> | 集團民願의 性格 | 64 |
| <表 4- 4> | 住民意見 收斂과 集團行動의 關係 | 65 |
| <表 4- 5> | 集團行動의 成果 | 66 |
| <表 4- 6> | 住民要求 事項의 適正度 | 67 |
| <表 4- 7> | 行政過程에의 住民參與 反影程度 | 69 |
| <表 4- 8> | 行政情報 公開의 範圍 | 70 |
| <表 4- 9> | 集團民願 解消를 爲한 地方議會의 役割 提高 | 71 |
| <表 4-10> | 地方議會의 住民意思 反影度 | 72 |
| <表 4-11> | 嫌惡施設로 인한 住民被害 最小化 方案 | 74 |
| <表 4-12> | 嫌惡性 公益施設로 인한 集團民願의 解決主體 | 75 |
| <表 4-13> | 民願要求 事項이 특히 잘 解決되는 時期 | 76 |

그림 목次

| | |
|-----------------------------------|----|
| <圖 2- 1> 運動의 形態 | 16 |
| <圖 2- 2> 運動과 權力과의 關係 | 17 |
| <圖 2- 3> 集團行動의 展開過程 | 21 |
| <圖 2- 4> 集團民願과 行政의 對應戰略 分析틀 | 25 |

I. 序 論

1. 問題의 提起

현대 민주국가의 地方行政은 自治行政을 그 본질로 하고있다. 이는 地方自治가 民主的 地方行政의 原理로서 뿐만 아니라 行政의 能率性 提高에도 그 가치가 인정되기 때문이다.

그런데 從來까지 우리나라의 地方自治團體들은 소위 住民의 參與體制로서의 自治機構가 아니라 말단적 통치기구를 형성하는 것이었다.¹⁾

돌이켜보면, 우리나라는 그동안 地方自治가 제대로 실시되지 않은 채, 行政이 中央에서 대부분 결정되어 시행되는 상황에서 지역의 실정이 충분히 검토될 수 없었을 뿐 아니라, 地域住民의 意思가 計劃의 立案, 決定過程에 투입될 여지가 거의 없었다.

이처럼 제도적으로 地方行政에 住民이 직접참여 할 수 있는 길이 없어 住民의 利益이 반영되기 어려웠기 때문에 住民의 利益에 배치되는 결정이 자주 일어나게 되었다. 따라서, 이러한 결정은 行政과 住民 사이에 葛藤을 若起하였으며, 더욱이 地域住民들에게 被害를 주는 경우 住民들은 이것을 시정하고자 陳情이나 抗議를 하게 되었다.²⁾

아무쪼록 이때까지만 해도 住民들의 正當한 要求까지도 經濟發展이

1) 姜瑩基, "地方政府和 住民의 關係", 韓國 地方行政研究院세미나 綜合報告書, 제16권, (1992. 11), p.134

2) 安見權, "韓國住民運動에 關한 實證的 研究", 京畿大學校 大學院 博士學位 論文, (1989. 6), p.3

나 社會安定이라는 미명하에 장기간 묵살되었으며, 심한 경우에는 커다란 희생과 불이익을 감수 하면서도 集團行動만은 自制되어 왔던 것이다. 그러나, 1980년대 후반부터 시작된 민주화의 물결과 비록自治團體長의 選舉를 남겨놓고 있기는 하지만 1990년대 초에 시작된 地方化時代(1991년 지방의회의 구성)의 진전과 더불어 地域開發의 부작용(또는역기능)에 대한 사회적 관심이 높아지고 있을 뿐만 아니라, 지역개발정책 추진과 관련된 이해 당사자들간의 葛藤도 集團民願의 형태로 빈번하게 또 격렬한 모습으로 발생 하고있다.³⁾

이와관련 일각에서는 公益施設과 住民便益 爲主의 지역개발사업마저도 集團的인 示威 籠城등 반대에 부딪쳐 그 추진이 지연 되거나 중단되는 사례까지 발생하고 있다.

이를테면 근자에 「왜 하필이면 우리동네냐」는 소위 지역주민의 극단적 이기주의가 행동으로 표출되고 있는 것은 그것이 個人的이든 集團的이든 더불어 살아 가야하는 民主社會에서 바람직 하지 못한 현상일 수있다.

그 시설의 중요성과 건설의 타당성에 대해서는 누구나 인정 하면서도 불합리한 緣故主義와 여러 형태의 集團行動이 問題解決 보다는 事態를 더욱 악화 시키기 때문이다. 또한 이러한 현상은 결과적으로 公共道德心의 약화또는 마비를 초래 한다는 점에서도 심각한 문제가 아닐수 없다. 이와같이 住民의 集團行動은 그 공정성 여하간에 地域開發 事業을 지체시키거나 변경을 해야만 하는등 영향을 준다.

3) 尹良洙, 高豪晟, 金性俊, “濟州道内の 開發紛爭에 대한 環境法的研究”, 社會發展研究, 濟州大學校社會發展研究所編, 제8집, (1992. 7), p.10

따라서 지역개발을 추진하기 위한 제반입지를 선정하는데 어려움을 주고 生活必須施設(하수처리장, 쓰레기처리장등)의 건설에 차질을 초초래케하여 地域開發 需要를 적기에 충족 시키지 못하게 된다.

또한, 補償費의 과다한 계상으로 공공사업비중 土地 補償費등의 지출이 증가하여 工事原價의 증가가 불가피하게 되고 이것이 재원제약 요인으로까지 작용하여 사회간접자본 시설확충에도 막대한 영향을 줄 것이다. 그러므로 공공의 복지, 나아가 地域住民의 便益과 관련된 시설은 비록 특정시설에 건설되는 시설일 지라도 地域全體의 利益과 불가분의 관계에 있으므로 지나치게 제약 하거나 犧牲 시켜서는 안 될 것이다.

그렇지만 利己的 集團民願들 이라고 해서 住民들이 一方的으로 매도 당할 수는 없는 일이다. 生活 住居環境이 열악해지고 私有財産權이 침해받는등 불이익을 당하는데도 불구하고 精神的·物質的 반대급부가 만족스럽게 보장되지 않는다면 주민들은 양보하고 희생하기 보다는 일단 거부의 몸짓을 보이게 마련이다.

이는 공익적 사업을 추진하는 과정에서 住民의 被害意識을 완화시켜 이해와 협조를 유도 할 수 있는 근본적인 처방이 아직도 미흡하다는 지적이 끊이지 않고 있는데서 쉽게 찾아볼 수 있다.

이러한 문제의 심각성에도 불구하고 行政過程上 일어나는 住民들의 集團行動에 대한 체계적인 연구는 잘 이루어지지 않고 있다.⁴⁾ 1980년대 초부터 集團民願의 문제성에 대한 인식이 점차 확산되기도 했고,⁵⁾

4) 韓尚澈, “政策에서의 住民行態에 關한 研究”, 江原大學校大學院 博士學位論文, (1991. 12), p. 3

5) 金秉準의 1984년 論文 및 1986년 論文參照

1987년에는 한국행정학회가 연말 기획연구로 이에대한 문제를 제기한 바 있으며,⁶⁾ 1991년에는 한국 지방행정연구원에서 地域利己主義의 효율적 극복방안 이라는 주제로써 지방행정발전 세미나가 개최되어, 이 문제에 대해 심도있는 논의가 이루어 지기도 하였다.

아 물론 이제는 集團民願의 발생에 대한 행정당국의 올바른 인식이 필요한 시점에 와 있다고 할 수 있다. 즉, 행정당국에서는 이러한 利己的 集團民願들에 대해 체계적인 대응이 필요 하다는 것이다 . 다시 말해서 주민들이 공익적 사업에 반발하는 이유가 被害意識의 소산임을 바로알고 이를 극복 할 수 있는 효과적인 對應方案이 마련되었을 때 주민들은 더욱 행정을 신뢰하게 될 것이다.

2. 研究의 目的

본 연구는 위에서 제시한 時代的·學問的 狀況을 염두에 두면서 集團民願의 바람직한 해소를 위해서는 이해갈등 당사자간의 대화와 타협을 바탕으로한 민주적 합의관행(합리적 이해조정)이 정착되어야 한다는 기본 시각하에서 集團民願의 본질과 그 실체를 일단 규명하고, 集團民願의 발생등 현황위주 보다는 행정과정에 주민의 요구사항을 여하히 투입하는가에 대한 처방적 관점의 실행면을 강조 , 이에 대한 행정의 효율적 對應方案을 모색코자 하는데 그 주된 목적이 있다.

이러한 목적을 좀더 구체화 시키면 다음과 같다.

첫째, 集團民願의 主體인 주민의 입장에서 示威·籠城等 集團行動

6) 「韓國行政學報」1987年度 年末學術大會 發表論文中 具光謨, 金秉準, 金秉辰, 金容宇, 文景三教授의 論文等 參照

을 선호하게 되는 요인이 무엇인가에 대한 실증적인 검증을 통해

둘째, 集團行動을 보는 행정의 편향된 인식을 개선하고 集團民願에 대한 이해의 폭을 넓힘으로써

셋째, 지역문제 研究模型의 제시와 행정에 대한 주민의 신뢰성 제고를 위한 풍부한 소재를 제공해 주기 위한 것이다.

3. 研究範圍 및 方法

집단민원의 본질과 그 실체를 규명함에 있어 연구대상이 될 수 있는 사례는 그 수가 매우 많고 다양하다. 그러므로 어떤 부분을 연구의 대상으로 한정시킬 것인가는 쉬운 일이 아니다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 다음과 같이 연구의 범위를 한정 하고자 한다.

본 연구에서 고찰 하려고 하는 集團民願은 濟州地域에서 발생했던 사례를 근거로하되, 住民運動의 성격을 띤 시위성집단민원으로 한정하였다. 다시 말하면 地域開發事業 또는 認許可 과정에 이해 당사자간 갈등현상이 노정될 경우, 자칭 피해집단(주로 사안별 직.간접 피해자들로 구성)에서 正當性을 확보하기 위한 수단으로 점거농성(도로, 공사장, 사무실등)이나 시위양상으로 표출 되고있는 민원으로서 규모 면에서는 다소차이(20명~500명단위)가 있으나, 플래카드나 피켓등이 등장하고, 내용도 「... 결사반대」 등 행동으로 "억울함"을 호소하는 形態의 民願을 말한다.⁷⁾ 따라서, 일반적으로 多數人이 관련되어 있

7) 이와관련 집단민원의 研究範圍는 구체적인 개발사업의 시행과정 등에서 나타난 주민요구가 集團行動으로 표출된 것을 대상으로 하되 정치성이 짙은 勞使紛糾나 農民運動 등은 제외하였다.

으나 단순히 行政機關에 口頭나 文書로 제출(진정 또는 건의)하였던 민원사례는 본 연구에서 배제 하였다.

한편, 연구대상 범위의 시간적 경계(boundary)는 1988년 이후로 한정 하였다. 그 이유로는 연구의 목적에서 밝힌 바와같이 集團民願의 發生推移등 통계적 실상을 논하려는 것이 아니기 때문에 구태여 오래 전에 발생했던 사례들이 큰 의미가 없다는 점도 있지만 특히, 1987년 "6.29 宣言" 이후 우리 사회의 民主化·自律化 과정에 住民들의 集團意思表現의 한 방법으로 각종 시위와 농성등 集團行動이 봇물처럼 일어나고 있는것에 기인 하고있다. 이에따라, 集團民願의 特性和 行政의 效率的 對應方案을 모색코자 하는 본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 아래와 같이 민원관련 이해 당사자간 葛藤發生의 背景, 進行過程等 實態 그리고 行政對應등의 문제에 대한 접근이 필요하다.

첫째, 集團民願의 행위(특히 집단행동)를 이해하고 설명 할 수 있는 이론적 틀을 탐색하는 것이다. 이를 위해서 國內外 文獻과 論文資料등을 참고하여 集團行動에 관한 기존의 이론을 재구성 정리하였다.

둘째, 研究範圍로 선정한 사례에 대한 各種資料의 蒐集, 그리고 그 내용을 잘 알고있는 인사와의 면담등을 통해 集團民願의 실태와 문제점을 분석하였다.

셋째, 이러한 文獻研究와 資料등의 기술적 조사만으로 부족하다고 판단되는 부분에 대해서는 관계공무원과 주민을 대상으로 設問調査를 실시하여 應答結果 分析을 병행 하였다.

II. 理論的 檢討와 分析의 틀

1. 集團民願의 本質

행정일반에 있어 民願이라 함은 말 그대로 「住民이 行政機關에 대하여 特定行爲를 요구하는 意思表示」라고 定義 할 수 있다.⁸⁾

주민이 이른바 고객으로서 行政機關에 제기하는 요구를 뜻하는 것이다.⁹⁾ 따라서 民願은 行政機關과 住民사이의 意思交涉 관계로 볼수있다.¹⁰⁾ 그러나 이와같은 규정에도 불구하고 民願의 種類와 形態는 다양하다. 각종 행정서비스와 혜택을 요청하는 것이 있는가 하면, 어떤 政策이나 計劃에 의한 희망을 표시하는 경우도 있고 단순하게 일상적인 書類의 발급을 申請하는것도 있는 것이다.

정부가 제정한 민원사무처리규정은 民願의 概念을 더욱 구체화하여 그 범위를 명확히 하고있다. 이 규정에 의하면 民願事務는 「民願人이 行政機關에 제출하는 許可·認可·免許·承認의 申請과 登錄·證明·確認·異議申請 그리고 陳情·建議·質疑·推薦·其他 行政機關의 특정한 행위를 요구하는 意思表示」라고 되어있다.¹¹⁾

이것은 다시말해 民願을 일상적인 書類發給 要請에서 부터 權利의 設定, 행정서비스등 각종 惠澤의 要求, 政府施策 및 行政行爲에 대한 建議및 是正要求에 이르기까지 行政에 대한 住民의 거의모든 행위를

8) 閔京鉉, "民願의 類型과 發生原因", 地方行政, (1984. 10), p. 32

9) 權昞錫, "韓國民願行政論 (서울:大旺社, 1986), p. 17

10) 李勇吉, "地方自治時代の 集團民願에 관한 研究", 濟州專門大 論文集, 제13집, (1992), p. 259

11) 吳錫私, "集團民願의 趨勢와 豫防對策", 地方行政, (1988. 7), p. 26

민원의 범위에 포함시키는 것이 된다.¹²⁾ 뿐만 아니라 행정기관의 범위에 대해서도 특별한 제한이 없어 이 또한 넓은 의미의 해석을 가능하게 하고 있다.

이로 인해 실제로 행정기관과 관련 하여서는 중앙정부와 지방자치단체는 물론이고 공법인이나 행정기관으로 부터 사무를 위탁받은 일반인이나 단체까지 모두 行政機關으로 파악하는 관행이 이루어져 오고 있다. 한편, 民願을 제기 할 수 있는 民願人의 範圍는 개인(자연인)일 수도 있고 집단(단체)일 수도 있다. 앞에서 언급한 것처럼 民願이 「住民이 行政機關에 대하여 特定行爲를 要求하는 意思表示」라고 한다면 集團民願은 이와같은 意思表示를 集團的으로 하는 것을 뜻한다.

여기서 集團이라 하면 두 사람 이상의 모임이라고 흔히들 이해하지만 集團民願이라 할때의 集團은 다중이라 할 만큼 규모가 큰 것이 많다. 이를 좀 더 구체적으로 정리 해 보면 集團民願이란 廣意의 民願 行政 概念¹³⁾의 시각에 기초하여 행정기관의 결정과 행위에 의하여 영향을 받는 사람들이 그 결정기관이나 시행기관에 대하여 集團行動(집단진정, 집단청원, 집단시위, 집단농성, 집단항의, 집단반발, 집단거부)으로 의사를 표시하는 具體的 要求行動을 말한다.¹⁴⁾

그러나, 集團民願이라는 用語는 주로 行政機關의 입장에서 사용되

12) 韓尚勳, 前揭論文, p. 26

13) 정부가 제정한 민원사무처리규정에 의하여 民願人의 구체적 요구행위에 대응하는 行政活動을 협의의 민원행정이라 한다면 광의의 민원행정은 民願人의 의사표시가 정치적 목적이 아닌 한, 이에 대처하는 모든 수단적 활동을 행정의 영역으로 보는 입장이다.

14) 이구원, "韓國의 集團民願 實態에 관한 研究", 慶南大學校 行政大學院 碩士學位論文, (1990. 6), pp. 2~3

는 것이고 사회운동적 관점에서는 '특정한 목표를 달성 하기위한 주민의 움직임'이란 의미에서 이를 住民運動이라 할 수 있겠다.¹⁵⁾

한편, 집단민원은 하나의 민원사항에 대해 소란스러운 집단적 항의와 시위등을 수반하는 일이 많기 때문에 개별민원과 비교할때 여러가지 특이하고 보다 심각한 문제들이 내포되어 있음을 알 수 있다.

첫째, 民願人 集團이 단체의 요건을 갖추지 못하고 그저 다중을 형성하고있는 경우가 대부분이다.

민원인이 다수라는 사실 자체만으로도 사회적 문제성과 행정기관에 대한 압박감을 크게 할 수 있다. 그러므로 행정기관에서는 이에 대해 질서있게 대응하기가 지극히 어렵게 되는 것이다.

둘째, 集團民願은 個別民願에 비해 民願人의 바램과 요구의 내용이 다르다는 것이다. 즉, 집단민원의 대부분이 적극적인 피해 또는 權利救濟要求, 異議申請, 그리고 시정의 요구등으로 證明, 確認申請, 認許可가 상당 부분을 차지하는 個別民願에 비해 피해구제의 성격이 크다는 것이다. 사실 集團民願에 있어 民願人들이 다른 一般住民보다 나은 특권이나 특혜를 요구한다거나 아니면 權利와 利益의 창출을 要求하는 일은 그다지 흔치않다. 行政機關 또는 行政機關으로부터 認許可를 받은 사람들의 행위로인해 피해를 받았거나 피해를 받을 경우가 대부분이라 하겠다.

셋째, 個別民願에 비해 해결하여 줄 수 있는 法的·制度的 根據가

15) 吳錫泓, "集團民願의 趨勢와 豫防對策", 地方行政, 大韓地方行政共濟會, (1988. 7) pp. 26~28
韓尚澈, 前揭論文, pp. 10~12

미비되어 있는 경우가 많다는 점이다. 즉, 行政機關의 입장에서 기존의 법령으로는 들어 줄 수가 없는 것이 많다는 것이다. 어떻게 보면 민원인이 다수를 이루는 이유도 이러한 법률적 경직성을 뚫기 위한 것이라고 할 수 있다. 이러한 민원은 쉽게 해결할 수 없을 뿐만 아니라 그 특별한 상황을 감안하여 해결하여 주는 경우는 그에 대립되는 민원이나 類似民願을 불러 일으킬 수 있는 소지가 있어 쉽게 처리할 수 없는 경우가 많다. 자연적으로 行政機關에 의한 초법률적 措置가 있거나 당사자간에 政治的 妥協이 있어 해결이 될 때까지 상당한 진통을 겪게 되는 경우가 많다.

넷째, 다수의 힘을 빌려 집단의 욕구를 충족 시키겠다는 集團利己主義 표출의 경우도 대단히 많이 있다는 점이다. 특히 민주화 과정에서 住民의 욕구 폭발로 집단의 힘으로 밀어 붙이면 해결 된다는 思考와 행태가 사회저변에 팽배되어 집단민원중의 상당수가 이와같은 範疇에 속하고 있음을 실제로 경험하고 있다.

다섯째, 個別民願과 달리 集團民願은 갈등의 표출현상으로 그 진행 과정에서 시위 또는 데모등 集團行動을 수반하는 것이 일반적이라는 점이다. 어떤 集團民願은 처음부터 바로 集團行動으로 전개되는 경우도 있다. 이러한 물리력을 수반하는 集團行動(collective behavior)은 지역사회의 안정적 발전을 저해하기도 하고 行政的.社會的 費用의 지불이 늘어나게 되는 원인이 되기도 한다.

여섯째, 社會的 波及效果가 크다는 것이다. 민원인이 다수이고 이해관련 당사자가 많다는 점에서도 그러 하겠지만 초법률적 또는 정치적 해결을 할 수 밖에 없는 경우가 많다는 점에서도 그러하다.

물론 모든 集團民願이 이러한 특성을 가지는 것은 아니다. 여기서 말하는 것은 集團民願의 일반적인 현상이다. 즉 개별민원과 비교해 볼 때 대체로 이러한 성격들을 지니게 된다는 것이다.

2. 集團民願과 集團行動의 關係

앞에서의 개념 정의에서 처럼 集團民願을 '행정기관의 결정과 행위에 의해 영향을 받은 사람들이 그 결정기관이나 시행기관에 대하여 의사를 표시하는 것' 이라고 정의할 때 악화된 民怨性의 문제를 해결하려는 이러한 주민의 집단적 의사표시가 구체적 요구행동으로 표출될 경우 그것은 바로 集團行動을 意味하며, 이 集團行動을 놓고 볼 때는 사회학적 측면에서 群集行動, 또는 集合行動의 성격을 띠 수 있다는 점에서 사회학에서의 集合行動 理論을 援用해 보는 것도 전혀 무관한 것은 아니라고 본다.

集合行動을 설명하는 현대 사회학에서의 접근방법은 제각기 이론구성의 출발점과 강조점, 그리고 問題選擇과 推論의 形式은 달리고 있지만 대체로 心理的 接近方法 (Psycho-logical approach), 社會構造的 接近方法 (Social-structural approach), 集合葛藤的 接近方法 (Group-conflict approach) 의 세가지로 分類되고 있다.

그러나, 위의 세가지 접근방법은 그 자체로서의 유용함과 아울러 한계도 가지고 있는데 이는 集合行動의 개념과 발생원인, 형성과정 에 대한 이론적 논쟁이 개인, 사회 그리고 개인간의 相互作用의 세가지 논점으로 歸結되면서 어떤면에 더 焦點을 맞추느냐 하는데서 緣由

하는 것이다.

예컨대, 르봉 (Gustave Leban)은 個人의 내면심리에, 스멜즈 (Neil-Smelser)는 社會構造에 대한 반응에, 브루머 (H. Blumer)나 고프만 (E. Goffman)은 개인들 사이에 있어 相互作用의 메카니즘적 관점에서 集合行動을 설명하는 견해들이 그것이다.¹⁶⁾

이와같이 集團民願에 있어서의 集團行動은 社會的 制度나 構造 - 認知 - 反應 - 行動이라는 연속적 맥락속에서 포괄적으로 이해 되어야 한다. 왜냐하면 集團行動을 하는 개인적 참여 동기는 사회제도적 조건 상태에 의해 내면화된 것이고, 이 내면화의 틀에 의해 構成員 相互作用의 메카니즘이 類型化된 것이기 때문이다.¹⁷⁾

그리고, 이러한 集團行動을 이해 하는데는 무엇보다도 集合行動의 한 양상으로 나타나는 住民運動¹⁸⁾을 들 수 있겠는데 여기서의 住民運動은 일정한 共同目的을 달성하기 위해 行動化 하는것을 의미하고 있다. 이에따라 集團行動을 類型化 함에있어 우리나라에서 그동안 전개 되어온 住民運動의 性格, 運動의 形態, 運動과 權力과의 關係에 따라 분류해 보고자 한다.¹⁹⁾

16) 鄭大然, "集團行動의 理論的 爭點들에 관한 比較研究", 「集合行動論」, (서울: 振興文化社, 1984), pp. 210~213

17) 鄭大然, 上揭論文, pp. 214~215

18) 住民運動에 대한 개념은 參加의 개념과 마찬가지로 多意的이고 또한 모호하여 특정한 時間과 空間에서 파악되지 않은 한 합의된 概念定義를 할 수 없는 입장이다. John H. Strange, "Citizen Participation in Community Action and Model of Cities Program (Public Administration Review, Vol. 32, Special issue, 1972) p. 62

安冕權, 前揭論文, pp. 12~20參照

19) 安冕權, 前揭論文 (pp. 32~43) 과 강형기, "住民運動序說" (社會發展과 社會運動, 한울 1990), pp. 33~48參照

1) 運動의 性格에 의한 分類

(1) 生活防衛運動

生活防衛運動은 주로 公害나 危險物로 부터 地域生活을 保護하기 위해서 대책을 요구하거나 외부로 부터 모든 生活破壞 要因에 對抗(주로 반대 또는 저항)하는 運動形態이다. 濟州道에서 지금까지 表출되고있는 大多數의 集團民願이 이러한 住民運動的 形態를 띠고 있으며, 그 대표적 사례는 다음과 같다.

- ① 航空機等 騒音公害 被害補償 要求
- ② 危險施設物設置反對 (북제주군 한경면 고산리 화약저장고시설, 북제주군 한림읍 협재리 LPG 충전시설)
- ③ 골프장건설반대(북제주군 한림읍 금악, 북제주군 조천읍 북촌등)
- ④ 이외에도 군사시설 보호구역설정반대(남제주군 대정읍), 畜産物 共販場 設置反對, 貯油施設 設置反對 등이 여기에 속한다.

(2) 生活向上 運動

단순히 地域生活을 방어하기 위해서 전개되는 운동에서 벗어나, 地域住民의 연대에 의해서 生活向上을 도모하거나 生活基盤으로서 施設을 정비하여 地域社會의 民主的 運營을 지향해 나가는 운동이다.

이러한 운동은 주로 行政機關이나 國民運動團體에서 추진하는 운동으로서 내고장 환경가꾸기운동, 쓰레기줄이기등 생활환경운동, 이웃사

랑실천운동, 어려운가구 집지어주기운동 등이있다.²⁰⁾

(3) 生活基盤整備運動

生活基盤整備運動은 많은 物的인 生活環境施設의 건설요구를 중심으로 運動이 시작된다. 즉, 각종 公共施設의 整備要求를 필두로 해서 社會福祉 施策을 충실히 이행토록 하는 요구를 포함하여 生活基盤整備를 고려하는 것이라고 볼 수 있다.

그런데 지역생활에 마이너스로 작용하는 시설을 지역에 설치하는 것에 대한 反對運動도 이를 뒤집으면 지역 生活基盤整備運動의 範疇에 포함 시킬 수 있다. 즉 이것은 特定施設 그 자체는 넓은 견지에서는 住民의 生活基盤施設로서 필요한 것이지만 국소적인 地域의 利益으로 볼때는 성가신 시설 이라고 할때 이를 反對하는 運動이다.²¹⁾

具體的인 例는 다음과 같다.

- ① 쓰레기, 糞尿, 下水處理施設의 設置反對
- ② 濟州電極所 設置反對 (북제주군 구좌읍 동북리)
- ③ 土地의 用度規制에 관한 異議
- ④ 開發方式을 區劃整理 方式으로 開發要望 (제주시 일도동)
- ⑤ 육지부 대형 안강망어선과 제주지선 연안채낚기어선간의 조업어장 분쟁해소 요구

20) 제주도의 수범적 사례를 보면 市·郡單位 새마을지도자협의회 주관으로 어려운 가구 집지어주기 운동이 대대적으로 전개되고 있는 가운데 지난 1989~1992년 어간 56동의 住宅(10~12평 규모)을 建立, 生活保護對象者 등의 안식처를 마련해 주고 있다 ('93년에는 18동 建立할 計劃). 濟州道, '93 國民運動 推進計劃 參照

21) 강형기, 前揭論文, pp. 38~39

⑥ 그린벨트 行爲制限 解除 및 緩和要求

(4) 地域政治參與運動

地域政治參與運動은 政治·行政에 대한 직접적인 요구나 저항의 運動이다.

우리나라에서는 그동안 地方自治가 제대로 실시되지 않았을 뿐 아니라 특히 직접 참정제도를 채택하지 않아 여기에 해당되는 住民召還(recall)運動등은 찾아 볼 수 없다.²²⁾

그러나, 굳이 濟州地域에서의 사례를 찾는다면 제주도 4.3사건의 올바른 규명을 통한 도민 명예회복운동과 1990년대 초에 있었던 제주도 개발특별법 제정반대운동이 이 범주에 해당 할 것이다.

2) 運動의 形態에의한 分類

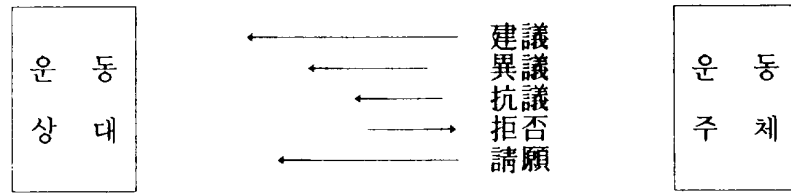
運動의 形態에 따라 作爲要求型和 作爲沮止型으로 나눌 수 있으며 전자에는 建議·請願, 후자에는 拒否·異議·抗議 등이 속한다.

이들을 운동주체와 운동상대의 관계에서 작용하는 형태를 圖式化하면 <圖 2-1>과 같다.²³⁾

22) 安見權, 前掲論文, p. 34

23) 安見權, 前掲論文, p. 38~39

<圖 2-1> 運動의 形態



資料: 安晃權, "韓國住民運動에 관한 實證的研究" (京畿大學校 大學院 博士學位論文, 1989.6)에서 인용

(1) 作爲要求型

作爲要求型 住民運動이란 예를들면 육지부 대형 안강망어선(70톤급)들이 제주연안 1~2마일 해상까지 集團으로 몰려와 密集操業 하므로서 상대적으로 영세한 제주도 채낚기어선(10톤급)들에게 어획고 減少 등 生存權 問題가 발생하게 되고 급기야 이에 불만을 품은 道內 漁民들은 1988년3월2일 추자어민 200명, 1990년6월27일 한림읍어민 100명 등 2차에 걸쳐 生存權 차원의 안강망어선 추방을 요구하는 集團抗議籠城을 벌인 것과 같이 運動相對에 의한 政策提起를 기다리지 않고 運動主體가 능동적으로 政策提言을 행하는 것이다.

(2) 作爲沮止型

作爲沮止型的 住民運動은 특정의 利益關係를 공유하는 집단에 의한 운동이며, 예민한 이해감각을 표출하고 있는 것이 그 특징이다.²⁴⁾

24) 강형기, "住民運動論 序說", 社會發展과 社會運動, 승실대 기독교 사회연구소 편, 한울, (1990), p.42

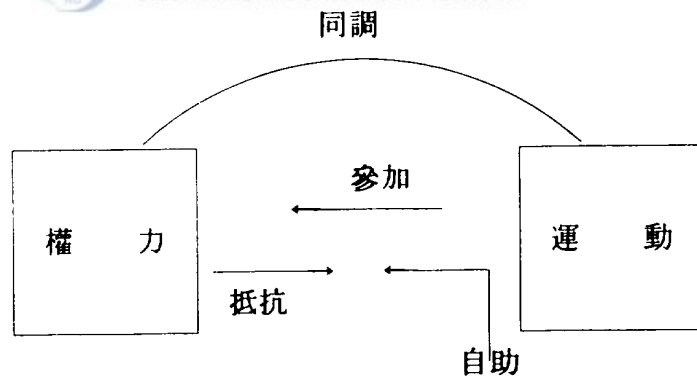
이러한 作為阻止型의 住民運動은 公害및 기타 생활환경의 악화를 초래할 우려가 있는 어떤 開發行爲에 抵抗하는 것이다. 구체적인 예는 다음과 같다.

- ① 대정읍 서림수원지 확장개발반대
- ② 애월읍 상가리 축산물 공판장 설치반대
- ③ 한림읍 수원리 대산연립주택 환경오염우려 신축반대
- ④ 골프장 시설반대(한경면 청수, 조천읍 북촌, 한림읍 금악 등)

3) 運動과 權力과의 관계에 의한 分類

住民運動을 權力과의 관계에 따라 분류해보면 抵抗, 參與, 同調, 自助의 네가지로 나눌수 있다. 이들의 관계를 圖式化 해보면<圖 2-2>와 같다.

<圖 2-2> 運動과 權力과의 關係



그러나 여기서 말하는 權力이라고 하는 것은 住民의 生活에 대하여 사실상 강대한 지배력을 갖는 주체를 의미하지만 반드시 공권력에 한

정 되어지지는 않는다.²⁵⁾ 그림에서의 화살표는 住民運動의 方向性を 나타내는 것이다.

(1) 抵抗的 住民運動

抵抗은 權力이 어떤 행위를 행하려고 의도 할 때 이것에 대해 내지 대결하는 관계이며 수동적인 반응을 特徵으로 한다.

이는 우리나라에서 흔히 나타나고있는 住民運動으로서 예를들면 특정 지역에 화장장을 만들려고 한다, 쓰레기 처리장을 만들려고 한다, 환경오염을 유발시키는 공장이 입주하려고 한다, 또 원자력 발전소를 만들려고 한다고 할때 住民들이 여기에대해서 抵抗하는 運動이다.

(2) 參與的 住民運動

參與라고 하는것은 權力의 行爲를 스스로 기대하는 방향으로 움직이려고 하는 관계이며, **제주국립대학교 중앙도서관** JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY 궁극적으로는 權力行爲를 완전히 통제하려고 하는것을 지향한다.

가령, 行政機關에서 무엇을 한다고 했을때 반작용으로서 일어나는 것이라기 보다는 적극성, 능동성을 띠고서 일어나는 것이다. 대부분 作爲要求型 住民運動이 여기에 속한다고 볼 수 있다.

(3) 同調的 住民運動

同調라고 하는것은 權力과 運動의 사이에 위화감 내지는 거리감이

25) 安冕權, 前掲論文, p. 41

없는 관계이다.²⁶⁾

즉, 權力과 運動과의 사이에 違和感 내지는 距離感이 없는 관계속에서 공동의 목표를 함께 협력적으로 수행해 나가는 관계를 말한다.²⁷⁾

이것의 가장 전형적인 것은 自治團體內的 어떤 組織團體가 行政의 下請機關으로서 행하는 운동이나 自治團體에 의하여 住民參加가 완전히 포용되어 包攝으로 轉化한 參加 및 자치단체와 주민간의 공동생산의 방식등 이다.

(4) 自助的 住民運動

지금까지 살펴본 세가지 住民運動은 주로 외부 權力機關의 의사와 直·間接적으로 관련을 가지고 있다.

그러나 自助運動은 외부의 의사와는 관련없이 그 지역의 주민이 스스로 好調的運動 내지는 自助的運動을 펴는 것이다.

그러므로 自助는 自治會, 婦人會등 주민그룹이 權力의 意向과 무관하게 자치적인 활동으로서 실시하는 모든 커뮤니티활동이며 消費生活 協同組合의 활동이나 소비자회가 주최하는 공동구입 및 불용품 교환회 등이 여기에 포함된다.

3. 集團行動의 展開過程

26) 여기에서 유의해야 할 점은 표면적으로 自助로 볼 수 있는 것도 사실은 동조의 관계에 있는 運動이 되는 경우가 많다. 그 이유는 기존 住民組織이 사실상 行政機關에 의해 조직화될 뿐 아니라 소비자회나 社會教育분야의 자주 그룹마저 補助金에 의존하여 권력으로부터 완전히 자립할 수 없기 때문이다.

27) 강형기, 前揭論文, p. 45

集團行動의 전개과정을 生成, 發展, 消滅의 전과정적 주기로 보는 모델이 있다. 가령 브루머(H. Blumer)의 초동단계(Preliminary stage) 大衆段階(Popular Stage), 公式化段階(Formal stage), 制度化段階(Institutional stage)나 개인적 흥분과 불만의 社會不安 準備段階, 집단적 흥분과 불만의 普遍化 段階, 쟁점의 정식화와 公衆 形成의 形式化 단계, 항구적 조직화로 완결되는 制度化段階가 그것이다.²⁸⁾

그러나 이 분류는 集合行動이 제도화되어 새로운 社會發展의 출발점이 된다고 보는 긍정적 측면에 주로 焦點을 두고 있다.

集團民願에 있어서의 集團行動은 行政의 逆機能이나 副作用에 의한 현상이므로 해결되지 않는 民怨을 가진 집단의 장래를 예측하려면 다른 시각에서 보는 견해가 필요하다.²⁹⁾

<圖 2-3>은 集團民願을 개인적 불만이 집단으로 형성되고 악화되어 가는 상황을 6단계로 가정해 본 것인데, 위로 갈수록 발생 빈도수의 증가를 의미하며 均衡의 상실로 전복되기 쉽다.

[1段階] 政策의 결과 개인적 불만과 좌절감이 발생, 좌절의 폭과 정책에 대한 반감은 비례된다. 저항으로 반발을 시도할 의사를 가진다. 자기 이익에만 편향된 公益觀을 가지는 경우가 있다.

[2段階] 개인적 불만으로 그치지 않고 이해 관계자가 다수임을 확인하여 위기상황의 認識을 공유하고 있다고 느낀다. 감정의 상호 교류에 의해 공감대가 형성, 여론이 이루어지고 충동적 성향을 띤다.

[3段階] 상호접촉을 통해 불만이 점증된다. 형성된 여론이 유

28) 鄭允武, 現代政治 心理論, (서울:博英社, 1982), pp.52~54

29) 이구원, 前揭論文, p.16

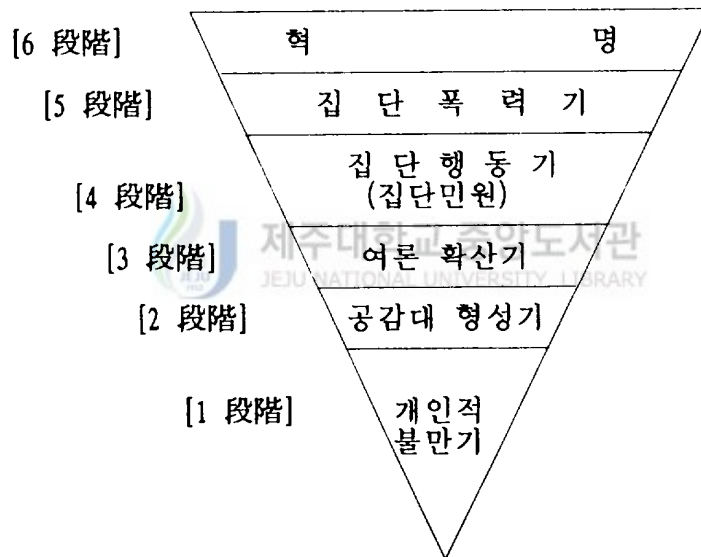
또, 점점 확대 고조되는 시점이다. 이 때 煽動者나 代表者에 의해 쟁점이 결정되며, 동조현상을 보여 구체적 집단이 구성된다.

이때쯤이면 情報機關이나 메스컴에 취급대상이 되어 대개 民願內容이 무엇인가를 파악할 수 있게 된다. 예를 들면,

<- - 住民들의 怨聲을 듣고 있다. >

<- - 住民의 不滿이 늘어나고 있다. >

<圖 2-3> 集團行動의 展開過程



資料 : 이구원, "韓國의 集團民願實態에 관한研究",

(慶南大學校 行政大學院 碩士學位論文. 1990. 6), p. 17

- < - - 잦은 摩擦을 빚고 있다.>
- < - - 擴散될 조짐을 보이고 있다.>
- < - - 對策마련을 呼訴하고 있다.>
- < - - 住民들은 指摘.....主張했다.>
- < - - 말썽을 낳아.....심한 反撥을 보인다.>
- < - - 住民들은 要求하고 있다>로 表現되는 記事는 이 時期의 輿論을
취급한 것이다.

[4段階] 공통된 이슈가 정해지며 그들의 정당한 권리 주장이 官僚主義의 두꺼운 벽에 실망, 집단으로 활동하는 集團的 抵抗期에 접어들게 된다. 요구가 충족되지 않으면 民怨이 발생되고 政策에 대한 불신의 골이 깊어진다. 그 정책에 관계되는 득과 실의 계층의 2분적 대립적 構造로 인식, 葛藤을 겪으며 社會價値觀에 대한 混亂과 懷疑를 느끼고 체제 부정적 시각을 품는다.

[5段階] 절박한 위기상황의 인식정도나 民願機關의 對應方法에 따라 행동이 고조되어 개인적 자제력이나 집단적 통제력을 상실하게 되면, 群衆이 조직화되어 集團亂動으로 사회질서를 파괴할 정도의 위험수위에 달하게 된다.

이때 폭력은 支配者가 그 지배의 유지나 反對勢力 분쇄를 위한 힘의 사용 뿐아니라, 피지배자가 정치적 요구를 힘으로 실현하는 의미³⁰⁾도있어, 개인적 폭력은 集團의 폭력을 유발하고 정권적 폭력이 개입, 반정권 폭력은 극한 상황으로 치달게 된다.

[6段階] 集團暴力의 다발화와 과격화는 사회불안, 치안부재를

30) 韓庸熙, 革命의 理論과 歷史, (서울:大旺社, 1985), p. 37

가속화 시키고 사회의 통제력이 이완 상실되며 이런 사태의 반복은 지배층의 統治力을 저하시키고 行政의 麻痺를 가져와 결국 體制變化를 초래하는 革命으로 이어지게 된다. 역사상 여러혁명은 공통된 과정으로 파괴단계의 수반이 일반적 양상인데, 감정화된 住民集團은 舊支配階層이나 舊支配勢力의 물리적 목표인 公共行政機關을 잘 습격한다.³¹⁾ 집단의 형태적 측면에서 보면, [1.2段階]는 집단생성과 형식의 단계이고, [3段階]는 집단성숙과 유지단계이며, [4.5.6段階]는 行動表示 단계이다. [1~5段階]까지는 기존사회가 허용하는 수단이나 방법을 동원하여 목적달성을 꾀하는 제도권내 해결을 요구하는 시기이며, [5~6段階]는 社會秩序를 바꾸는 변혁의 탈제도권 시기이다. [1~3段階]가 集團民願을 예방하는 해결권역으로 바람직한 단계이다. 물론 주로 [4段階]에서 해결이 많이 이루어지는데, 政策이 항상 사회적 마찰을 빚어 사태가 발생한 후에야 서둘러 대처하는것보다 미리 발생을 억제할 수 있는 制度的, 構造的, 法的인방법을 강구하는 행정의 능동성과 적극성을 발휘하기에는 [3段階]가 이상적이다.

사회가 여러 葛藤으로 삐걱거리도 [1~4段階]는 均衡을 유지, 安定을 가지나 [5.6段階]가 되면 社會秩序가 安定을 상실, 體制의 顛覆을 가져오기 쉽다. 集團民願은 사회질서의 파괴를 가져오는 集團暴力과 政治革命의 예방적 차원에서도 반드시 해소 되어야만 한다.

4. 集團民願의 分析들

31) 韓庸熙, 上揭書, p. 93

본 연구는 集團民願에 대한 行政의 效率的 對應方案을 모색하는 것을 目的으로 하고있다. 그러나 다원화된 現代社會에서 지역간에, 집단간에 또는 政府와의 관계에 있어 항상 葛藤은 존재하기 마련이다.

특히, 지역의 일상생활에 있어서의 곤란이나 권리의 침해를 둘러싼 이해관계는 첨예하게 대립되고 있다. 集團民願은 바로 이러한 일정한 환경에서 형성된 共感帶를 바탕으로 住民들이 특정한 地域問題에 대하여 자신들의 입장을 표현하는 것이라고 볼 수 있다.

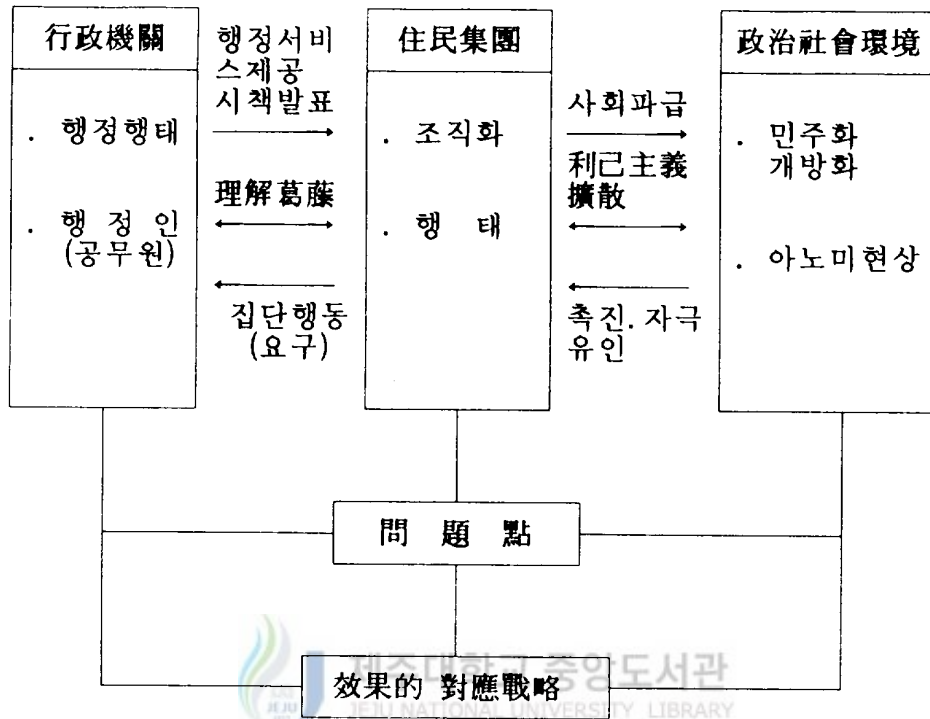
그것도 앞에서 보는 바와같이 民願事項에 대해 소란스러운 집단적 抗議와 示威등을 수반하는 일이 많기 때문에 그 과정을 중시하지 않을 수 없다.

이제, 集團民願의 提起主體인 주민집단과 處理主體인 행정기관의 行態를 이해 하기위해 체계적과정을 圖式化 해보면 <圖 2-4>와 같은데, 그림을 중심으로 集團民願에대한 행정의 대응전략 모색방안을 설명해 보고자 한다.

첫째, 集團民願의 提起主體가 되는 住民들은 地域社會의 問題事案에 대해 공감대를 형성할즈음 組織化 過程을 거치게 된다. 이와같이 응집된 住民組織은 다수의 힘을 이용하여 制度的 方法이나 非制度的 方法등 다양한 행태로 그들의 民願意思를 行政機關에 표출한다.

둘째, 이러한 住民들의 요구에 대해 處理主體(특히 행정기관)에서는 이들의 요구를 무시하여 대립하거나 또는 基本方針을 修正·變更하거나 새로운 政策을 제시 하기도 한다. 이에 대하여 住民들은 相對(행정기관)가 제시하는 대안을 수용하는 경우는 民願이 解消되지만 거부하는 경우는 民願이 持續되는 것이다.

<圖2-4> 集團民願과 行政의 對應戰略 分析틀



세째, 集團民願의 發生 背景에는 政治的인 變化가 經濟, 社會, 文化的 變化를 초래하게 되고 관주도의 實績行政에 대한 비난의식을 자극하여 강한 權利主張과 함께 아노미 (Anomie) 적³²⁾ 시대분위기가 형성되는 것과 무관하지 않다.

32) 아노미 (Anomie : 이 어원은 無法性 내지는 法の 無視를 의미하는 그리스어) 를 社會學 用語로서 최초로 사용한 것은 프랑스의 社會學者 E. Durkheim 이었다. 그의 정의에 의하면 아노미란 社會와 集團에 있어 상대적인 무규범 상태이다 (송정부역, 社會問題理論, 서울: 理論과 實踐, 1990. 4).

위와같은 일련의 研究過程에서 集團民願의 분석들은 우선 사례대상 個別 集團民願들과 設問調査에서 나타난 問題點을 導出하는 것이다. 개별 집단민원의 分析變數는 紛爭主體, 主要爭點, 進行過程上 行政對應의 問題등으로 분류하였으며 設問調査에서는 주로 公務員과 住民을 對象으로 集團民願에 대한 시각을 비교분석하여 効果적인 行政의 對應戰略을 마련하고자 한다

Ⅲ. 濟州地域의 集團民願 現況과 事例分析

1. 集團民願의 現況과 特徵

1988년 이후 지금까지 濟州道 내에서 發生한 主要 集團民願은 <表3-1>에서 보는 바와같이 총 30건으로 1990년도에 集中 發生한 이후 다소 小康局面에 접어들고 있다.³³⁾

<表3-1> 主要 集團民願 管理現況

단위:건

| 區分 年度別 | 發 生 | 解 決 | 未 解 決 |
|-----------|-----|-----|-------|
| 計 | 30 | 19 | 11 |
| 1988 | 2 | 1 | 1 |
| 1989 | 1 | 1 | |
| 1990 | 14 | 10 | 4 |
| 1991 | 5 | 3 | 2 |
| 1992 | 5 | 3 | 2 |
| 1993 | 3 | 1 | 2 |

(資料) 濟州道地方課, "集團民願 現況과 對策", 1993. 4

또한 民願類型의 變化를 <表 3-2>에서보면 從來에는 주로 補償金의

33) 본장에서 논의되는 現況은 그동안 地方行政機關(道, 市·郡)에서 관심을 갖고 관리하고 있는 민원들로서 주로 地域開發과 認許可 사업에 관련된 것들이다.

不平等 分配問題, 안강망어선 조업분쟁 해소요구등 生計型 民願이 主從을 이루었으나, 최근에는 협오시설의 지역내 유치반대등 集團利己主義型 民願으로 그 양상이 변모되고 있으며 앞으로도 1991년 12월 제정 공포된 제주도개발특별법의 본격시행과 더불어 開發에 대한 주민집단의 반발은 더욱 새로운 양상으로 나타날 것으로 예상된다.

<表3-2> 集團民願 類型別 發生推移

단위:건

| 形態 | 發生年度 | | 계 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|-------|-------------------|--|----|------|------|------|------|------|------|
| | 類型 | | | | | | | | |
| 計 | | | 30 | 2 | 1 | 14 | 5 | 5 | 3 |
| 作爲沮止型 | 公共施設等公益開發事業民願 | | 11 | | | 5 | 1 | 3 | 2 |
| | 觀光開發等認許可事業民願 | | 10 | | | 6 | 2 | 2 | |
| 作爲要求型 | 法令, 制度等行政行爲改善要求民願 | | 4 | | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| | 單純 被害補償要求民願 | | 5 | 2 | | 2 | 1 | | |

(資料) 濟州道地方課, "集團民願 現況과 對策", 1993. 4

특히, 제주도와 같이 개발의 소지가 많은 지역에서의 이러한 집단 민원은 환경파괴와 開發利益에따른 혜택이 골고루 地域住民에게 돌아가지 못하는한 사적이익집단(예컨대 자본가집단)과의 마찰은 지속 될 것이다. 그것은 地方自治의 실시와 더불어 지역주민들의 민주의식, 주체의식과 더불어 권리의식이 크게 높아짐으로서 갖가지 요구와 주

장이 그만큼 증대 될 것이기 때문이다.

이와같이 1988년이후 제주지역에서 都市와 農村을 막론하고 각종 유형의 集團民願이 빈발하게된 동기에 대해서는 후술하게될 집단민원의 事例와 설문조사 分析에서 구체적으로 언급 될 것이겠으나 일반적으로는 주민의 集團行動이 정책수행의 결점, 제도의 불비, 자원 이용의 불합리 등에의하여 발생하게 되며 궁극적으로는 開發에 따른 주민의 몫이 별로 없다는 現實的 葛藤에서 제기 된다고 볼 수 있겠다.

그러므로, 부분적이기는 하지만 集團行動의 동기중에는 開發에 대한 불만으로 불법적이라는 주장, 주민의견을 무시한다는 주장, 정책 미비에 따른 불이익이라는 주장등이 있을수 있다.

그러나, 그동안 濟州地域에서 발생되었던 集團民願의 양태상의 변화를보면 6.29선언이후 민주화 추세등 급변하는 사회분위기에 편승하여 요구사항 관철을 위해서는 集團의 힘으로 밀어붙이면 解決 된다는 意識이 膨湃하여 점거농성, 과격시위등의 물리적 행동을 통한 脫法行態가 점증된 것이 특징이다.

여기에서 한가지 간과할 수 없는 것은 그동안 集團行動의 裏面에는 지난 1987년6월 民主抗爭을 계기로 學生들은 물론 地域住民들과 社會團體別로 우리지역 문제는 우리 스스로 해결한다는 지역 住民運動 양상이 증폭되었던 것을 들 수 있다.

특히, 「특정지역 제주도종합개발계획」³⁴⁾ 속에 포함되어 있던 송악산

34) 1985년 제주도주관하에 수립된 계획으로써 제주도 전역을 대상으로 지역개발계획, 관광개발계획, 국제자유지역 조성계획 등 3개 부문에 걸쳐 계획을 수립하였다. 이 가운데 觀光開發計劃에서는 國民觀光을 기반으로 國際觀光을 활성화하는 것을 기본 목표로 하고 3개 관광단지 및 14개 관광단지를 지정하고 기본적인 개발구상을 제시하였다.

觀光開發計劃이 백지화 되고 지난 1988년 5월 송악산일대 2백만평에 대한 군사보호구역 지정과 관련, 대정읍 지역주민을 비롯 學生·社會團體들이 주도한 集團行動은 조직적 反對運動이라는 차원을 떠나 地域住民의 意思를 결집시키고 輿論形成에 成功한 사례로 손꼽히고 있다. 이 운동은 지난 1988년 9월 대정국교에서 주민들에 의한 "군사 시설반대 결의대회"가 열리기 시작, 그해 10월에는 도내 18개 社會團體가 대거참여한 도민대책위원회를 결성 본격화 되기 시작했다.³⁵⁾

이와함께 기본축을 같이하고 있는 탐동개발 이익환수 요구라든가 골프장 건설반대등 일부 집단민원이 이른바 「運動圈」에서 개입하고 있는 것이다.

그러나, 1991년이후 廣域, 基礎 地方議會가 構成되는등 地方化 時代의 進展과 더불어 集團民願으로 야기되는 각종 不法示威는 현저히 줄어들어 추세에 있다.

다시말하면 1992년 상반기중에 西歸(보목)下水處理場 建設과 관련하여 당해지역 주민 300여 명이 3회에 걸쳐 街頭行進과 市廳앞 농성을 하며 사업추진을 반대결의 한것 이외에는 아직까지 이렇다할 社會問題가 대두되지 않고 있다는 것이다.

2. 集團民願의 事例分析

지방자치제도의 실시와 더불어 地域住民들의 權利意識이 크게 신장

35) 漢拏日報(1989. 12. 2), 3면

되면서 地域, 集團間에 다양한 주장이 제기되고, 서로간의 상반된 이해관계를 둘러싸고 葛藤이 첨예화 되는등 地域·集團間, 行政·住民間의 마찰이 잦아지고 있다.

그러나, 그동안 제기되었던 集團民願을 일반적으로 살펴보면 대부분이 비슷한 유형으로 發生·消滅하고 있다는 것을 알 수 있다.

따라서 본절에서는 앞에서 언급한 管理對象民願 모두를 研究對象으로 삼지 않고, <表3-3>에서 보는바와 같이 研究事例로 선정된 集團民願을 중심으로 紛爭主體間의 爭點과 進行過程등 내용을 분석하였다.

<表3-3> 集團民願의 研究事例

| 事例 基準 | 民 願 名 | 對象地域 | 發 生 | 狀 態 ('93.3 현재) |
|-------------------------------|---------------------------------|---------------|---------|-----------------------|
| 公共施設等 公益開發 事業關聯 集團民願 | · 五日市場 移設 (유치) 反對 | 濟 州 市 | '90. 12 | 해 결 |
| | · 下水終末處理場 施設 反對 | 西歸浦市 (2개소) | '90. 3 | 미해결 |
| | · 畜産 (양돈) 團地 造成 反對 | 西歸浦市 | '93. 3 | 미해결 |
| | · 쓰레기埋立場 造成 反對 | 北濟州郡 | '92. 7 | 해 결 |
| | · 電極所 施設反對 | 北濟州郡 | '92. 10 | 해 결 |
| 認·許可 事業關聯 集團民願 | · 塔洞共有水面 埋立에 따른 開發利益還元 要求 | 濟 州 市 | '88. 1 | 미해결 |

<表3-3> 集團民願의 研究事例

| 事例 基準 | 民 願 名 | 對象地域 | 發 生 | 狀 態 ('93.3 현재) |
|------------------------|---------------------------|---------------|--------|-----------------------|
| | .골프장 건설반대 | 北濟州郡 (2개소) | '90. 8 | 미해결 |
| | .대순진리회관 건립 반대 | 西歸浦市 | '92. 4 | 미해결 |
| | .레미콘 공장시설 반대 | 濟州市 | '91. 9 | 해 결 |
| 其他法令. 制度等關聯 集團民願 | .開發制限區域 行爲 制限 解除(緩和)要求 | 濟州市 | '91. 8 | 미해결 |
| | .산지천覆蓋構造物 撤去反對 | 濟州市 | '93. 1 | 미해결 |

1) 公共施設等 公益開發 事業關聯 集團民願

현재 地域間, 階層間의 葛藤에 의한 集團民願으로 분쟁이 야기되고 있는 공공시설등 공익개발사업은 오일시장 이설에서 쓰레기매립장조성에 이르기까지 다양하다.

이러한 生活必需 施設등이 집단이해갈등 문제로 政策執行이 제대로 이루어지지 않는 이유를 살펴보면 다음의 分析內容에서 提示한 바와 같이 그 시설의 특성에있어 약간의 차이가 있기때문에 原因도 다르고 따라서 對應 方式도 각각 달라야 함을 알수 있다.

【사례 1】 濟州市 五日市場 移設(유치)反對

1-1 紛爭主體 : 제주시 민속오일시장번영회(상인) + 이설예정지 인접
주민 + 행정기관

1-2 紛爭概要

30여년 전통을 갖고있는 濟州道民의 토속장터인 濟州市 五日市場이 그동안 '떠돌이 장' 신세를 면치 못하고 있는 가운데 지난 1990년초 都市計劃事業 일환으로 계획된 바 있는 기존의 오일시장(연동소재) 일대를 포함하는 대규모 土地區劃整理事業(신제주 제3지구)추진이 臨迫해오면서 오일시장의 이설문제가 첨예한 현안으로 대두되기 시작했다.

이에따라 濟州市當局과 이용상인(번영회)측에서는 그동안 나름대로 代替敷地 선정에 나서고는 있으나 이설 후보 예정지역 주민과의 잦은 마찰로 난항을 거듭하며 空轉되어 오다 1993년5월 임시장터(건입동소재)를 마련 가카스로 移住된 상태이다

1-3 進行過程

濟州市에서는 당초 1991년 7월 이호동일대 7천6백여평을 선정, 토지주들과 賃貸借 契約 준비등 移設計劃을 구체적으로 추진하다가 市場번영회측에서 "제주시가 선정한 이호동 후보지는 시외곽지이기 때문에 現市場敷地처럼 상인및 시민이용에 용이하지 않을뿐 아니라 설령 商圈이 형성되더라도 財產權 行事を 주장할 경우, 또다시 3~4년내에 移設問題에 봉착하게 된다"고 난색을 표명하며, 반발했던것을 시발로 同 民願이 야기된 이래 그동안 對象候補地로서 오라동(종합경기장 이면도로), 아라동및 건입동지역(구충흔묘지일대)등이 擧論되어 왔으나 이들지역 모두 隣接住民들이 住居環境을 저해한다는 이유를 내세우며

反對가 잇달았다.

1-4 内容分析

불만의 원천과 爭點을 보면 商人側에서는 이용자의 交通便易와 商圈形成을 함께 충족시킬 수 있는 영구부지를 요구하고 있는데다 移設豫定地 隣近住民의 경우도 住居環境 沮害理由를 내세워 오일시장이 들어서는 것을 막고 있는데서 代替敷地 選定에 어려움이 뒤따랐다.

그간의 進行過程을 종합해 볼때 우선 상인, 지역주민 모두 격양된 集團行動을 자제한것까지는 바람직하다 하겠으나 자신들이 처해 있는 이해관계에만 집착한 나머지 이를 보다 공익적 견지에서 이해하려는 노력이 미흡했다는 점을 들 수 있으며 또한 行政機關에서도 "地域住民들과의 虛心坦懷한 對話를 통한 해소"라는 根源的 接近에 미진했다고 본다.³⁶⁾ 이런가운데 제주시에서는 1992년9월 확정된 濟州道開發特別法·습에의한 生活環境改善計劃에 따라 그린벨트내 주택의 新.增築등과 함께 오일시장 이설이 허용됨에 따라 항구적인 施設敷地를 마련할 방침을 내부적으로 세우고 있어 금명간 구체적인 윤곽이 드러날 전망이다.³⁷⁾ 道民情緒에 부합하는 오일시장이 유치되기 까지에는 많은 진통을 겪었던게 사실이다.

【사례 2】 下水終末處理場 建設事業 反對

36) 1993. 4. 6 제주시 건입동 地域住民 226명은 제주시에서 오일시장 移設敷地로 사용키 위해 구 충혼묘지 일대를 정지작업하는 것은 부당한 처사임을 주장하는 진정서를 濟州市에 제출하였다.

37) 濟州新聞(1993. 1. 17), 漢拏日報(1993. 1. 18)

2-1 紛爭主體 : 지역주민 + 행정기관, 지역주민 + 지역주민

2-2 紛爭概要

西歸浦市에서는 관내에서 발생하는 生活下水로 인한 環境汚染을 방지 하기위해 지난 1985년 2월 西歸浦市 下水道整備 基本計劃을 수립 하면서 예래, 보목등 지역에 下水終末處理場을 확장 또는 신설한다는 방침을 굳히고, 1988년 4월부터 1989년 10월어간에는 건설부가 직접 이에대한 구체적인 기본계획을 용역하기에 이르렀다.

이에따라 서귀포시는 현재 1단계사업 일환으로 중문관광단지내에서 발생하는 오수처리를 위해 國際觀光公社에서 시설한 5,000m³/일 규모의 중문하수처리장을 15,000m³/일 규모로 확장하고, 또한 보목리에도 20,000m³/일 규모의 下水處理場을 신설할 것으로 추진중에 있다.³⁸⁾

서귀포시지역 下水處理場別 대상 생활권은 <表 3-4>와 같다.

<表 3-4> 下水處理場別 對象生活圏

| 處理區域 | 處理場 | 生 活 圏 |
|------|-----|--|
| 중 문 | 기 존 | 중문관광단지, 색달, 예래 |
| | 신 설 | 신시가지, 서호, 법환, 하원, 도순, 월평강정, 회수, 중문, 대포 |
| 서 귀 | 보 목 | 서귀, 동홍, 토평, 보목, 효돈, 인정오름 |

(資料) 建設部, 西歸浦市 下水處理場 基本設計報告書 (1989. 8) P. 86

38) 서귀포시를 東·西部圈域으로 나누어 목표년도인 2001년까지는 이들 지역에 각각 25,000m³/일 규모의 下水處理場이 들어서게 된다. 그리고, 현재의 중문하수처리장은 당초 1980년 7월 國際觀光公社에서 시설하였으나 1986년 9월 西歸浦市에서 인수하여 가동중에 있다. 서귀포시하수처리장 기본설계보고서, 건설부, (1989. 8) p. 62참조

그러나 이와같은 사실을 나중에야 알게된 當該地域 住民들의 示威. 籠城等 集團反撥에 부딪쳐 장기간 事業推進이 표류하고 있는 것이다.

2-3 進行過程

서귀포시 지역의 下水終末處理場 건설을 반대하는 住民 集團行動은 지역별로 發生時期가 다를뿐 비슷한 양상을 보이고 있다.

먼저 1990년3월로 거슬러 올라가보면 서귀포시 예래동 地域住民들은 그렇지 않아도 기존 下水處理施設(중문)로 인하여 피해를 당하는 차제에 이를 더 확장하여 新市街地의 생활하수까지 유입처리 한다면 주변어장 피해의 가속, 중문해수욕장의 오염은 물론 隣近地價 마저 하락 될 우려가 있다며 반대하고 나섰다.

이들은 1990년 9월8일 對策委員會(86명)를 구성한데 이어 9월 12일에는 下水施設設置反對鬭爭 小委員會(16명) 구성, 9월17일에는 下水施設設置反對 鬭爭會報를 배포(지역주민대상, 2천매)하고 그해 10월 4일에는 예래동민 권기대회³⁹⁾가 개최되는등 사태가 더욱 악화됨에 따라 급기야 서귀포시에서는 동사업을 3년간 유보한다는 방침으로 선회하기에 이르러 지금까지 小康狀態로써 잠재되어 있는 실정이다.

한편, 보목동 地域住民들도 1992년 1월 事業推進을 위한 環境影響 평가에 따른 住民供覽과 때를 같이하여 靑. 婦女會와 어촌계등 마을자생조직을 중심으로 동시설의 지역내 유치반대분위기가 확산되었다.⁴⁰⁾

39) 10월 4일 1천5백여 주민들이 下水終末處理場 擴張計劃의 완전철회와 物質的, 精神的 被害補償을 요구하며 격렬한 시위를 벌였다. 시위도중 마을주민 6명이 구속되고 住民 7명과 警察 5명이 부상 당하는 사태가 일어났다. 濟民日報(1990. 10. 5), 濟州新聞(1990. 10. 6)

40) 1992. 1. 7 보목동 삼도조기축구회 명의 “下水終末處理場 設置反對” 현수막 설치와 아울러 마을총회에서 청년회장을 주축으로 反對對策委(9명)를 構成하였다.

이러한 분위기속에서 地域住民 ‘반대궐기대회’등 集團行動이 표출⁴¹⁾ 되고 서귀포시에서 주관하는 事業說明會 (1992년2월13일개최) 마저 住民妨害로 무산되는등 市當局과 住民間에 첨예하게 대립된 葛藤이 좀처럼 풀리지 않고 있다.

이런가운데 서귀포시에서는 光州地方環境廳과의 ‘서귀 하수처리장은 방류구 입접수역 어업권피해 영향조사를 실시 보상문제가 마무리되기전에는 가동하지 않는다’는 조건부 環境影響評價協議가 이루어지면서 1993년 3월4일에는 環境處로부터 同事業의 인가를 받기는 하였으나 當該住民과 적잖은 마찰이 우려되고 있다.⁴²⁾

2-4 內容分析

환경오염방지시설인 하수처리장이 地域住民들에게 嫌惡施設로 비쳐져 사업추진에 난항을 겪고 있는 것이다. 다시말하면 住民들은 共同漁場의 피해로 인한 生存權威脅 및 自然環境破壞를 들어 대책위원회를 구성하여 반발하는데 반해, 市當局은 환경영향평가와 주민의견 수렴을 다짐하고 있지만 하수종말처리 시설상의 문제점과 그 대책에 있어서의 애매함을 市議會로부터 지적 받고 있는 실정이다.⁴³⁾

때문에 下水處理場을 신설할 경우 장소물색보다도 우선 住民信賴를 얻고자 하는 市當局의 의지가 요구되고 있다는 것을 알 수 있다.

특히, 集團行動이 발생했을때 주민을 연행, 구속하는 것으로 문제를

41) 1992. 1. 31 마을주민 300여명은 보목국교에서 궐기대회를 갖고 마을 안을 돌며 행진후 自進解散, 1992. 2. 17 마을주민 300여명 시청후문앞 道路占據 連坐籠城(경찰과 투석전 전개) 및 市街行進後 自進解散

42) 濟民日報(1993. 3. 19) 13면, 漢拏日報(1993. 3. 19) 13면

43) 第2回 西歸浦市議會 제2차 會議錄, p. 79

해결하려는 방법은 公權力에 대한 住民들의 불신을 가중시켜 오히려 사태를 더욱 악화시킬 우려가 있다. 예래동 주민들의 下水終末處理場 반대시위에서 최루탄과 투석전이 벌어지고 5시간이나 교통이 마비되었던것은 근래에 보기드문 큰 사건으로, 過剩鎮壓과 激烈示威와의 函數關係를 잘 나타내준 것이라 하겠다.⁴⁴⁾

따라서 앞으로의 문제는 시당국과 주민과의 信賴行政, 公開行政을 실현하여 주민의 이해를 구하면서 계획을 결정, 민주적으로 집행 할 수 있어야 할 것이다.

【사례 3】 畜産(양돈) 團地 造成反對

3-1 紛爭主體 : 지역주민 + 행정기관, 사업자 + 지역주민

3-2 紛爭概要

정부(농림수산부)에서는 분산된 소규모 양돈장을 集團化 하여 專業農家를 육성하고 畜産廢水 시설의 과학화와 영농화를 통한 環境汚染 및 공해를 방지하는 畜産政策의 일환으로 지난 1991년 개소당 사업비 20여억원이 투자되는 양돈단지(2개소) 조성사업을 제주도에 배정하였다.⁴⁵⁾ 이에따라 서귀포시와 북제주군에서는 事業對象者와 候補地의 선정문제를 둘러싸고 住民·事業者·行政機關間에 심한 葛藤을 겪고 있거나 겪어왔다.⁴⁶⁾

44) 李勇吉, “地方自治時代의 集團民願에 關한 研究”, 濟州專門大論文集, 제13집, (1992), p. 267

45) 濟州道, “畜産發展計劃 및 實施要領”, (1992. 2), p. 58

46) 북제주군의 경우 그간 住民들의 강한 反對에 부딪쳐 '91년사업(농림수산부)이 '92., '93사업으로 이월되었으나 결국은 行政機關의 중재로 住民, 事業者間的 合의점을 도출 1993. 3월 同 民願은 해소되었다.

3-3 進行過程

북제주군지역 양돈단지 조성사업의 경우 초동단계부터 住民의 反對에 부딪쳤으나 對話와 說得으로 이를 말끔히 해소하였다는 점에서 垂範事例로 손꼽히고 있다.⁴⁷⁾

따라서 그 진행과정을 좀더 구체적으로 정리해보면, 북제주군 애월읍 광령리 주민들은 지난 1992년 7월 15일 양돈단지 입주 희망농가들이 종전 예정지인 한림읍 금약지경은 土地去來法上 賣買登記가 안되기 때문에 애월읍 광령리 산 136번지로 사업장을 변경한 사실을 뒤늦게 알고 같은해 7월 27일부터 '유치결사반대'를 주장해 왔다.⁴⁸⁾

이후 북제주군은 8월 중순께부터 관할읍장 주관으로 該當地域 住民들과의 대화를 시작, 20여회에 걸쳐 단지조성의 타당성과 함께 지속적인 주민 간담회를 개최했었다.

그러나 住民들은 '단지조성사업에 사전 지역주민 의견을 무시한 것은 일방적인 행정처사'라 주장하며 지난 1992년 10월9일 5백6명이 서명 날인한 진정서를 郡議會와 行政當局에 제출해 견잡을수 없는 集團民願 양상으로 번져 나갔다.

이에따라 北濟州郡 議會에서도 양돈단지 추진경위에 대한 의혹을 캐고 진정서의 진위여부를 파악키 위해 '92 정기회에 행정사무조사 특별위원회를 구성, 이듬해인 1월15일부터 다음달 5일까지 양돈단지 추진사업과 관련해 해당 읍과 군으로부터 관련서류 일체를 제출받아 현장검사를 병행한 특위활동을 펼쳤다.

47) 漢拏日報(1993. 3. 26) 14면

48) 濟民日報(1993. 3. 17) 13면

그러나 北濟州郡은 地域住民과의 원만한 협의후 사업을 추진 한다는 차원에서 주민들이 가장 염려하는 環境, 地脈, 妥當性 등에 대해 1992년 12월 13일 濟州大學에 검토를 의뢰했다.

의뢰결과가 이듬해 2월 9일 회신돼 이 검토자료를 근거로 北濟州郡은 해당지역 광령 1, 2, 3리 마을별로 마라톤식 간담회를 강행군하여 중재에 나선결과 1993년 3월 25일 住民·事業者 양측에서 사업추진에 따른 합의각서를 정식으로 작성 교환해 사업추진에 난항을 겪던 양돈 단지 문제가 매듭됐다.

한편, 西歸浦市가 추진하고 있는 畜産團地 造成事業의 경우는 行政當局과 事業者의 강행 움직임에 맞서 인근지역 주민들이 강력한 반발과 함께 반대대책위원회 구성등으로 새로운 국면을 맞이하고 있다.⁴⁹⁾

3-4 内容分析

1차산업 육성과 UR를 대비해야 한다는 목소리는 높이면서도 集團化, 科學化를 통한 環境汚染 요인을 최소화 하면서 추진할 계획인 畜産團地 조성사업에 반대하는 것은 아이러니가 아닐수 없다.

다시 말하면 전체주민을 위해서는 반드시 필요 하지만 자기가 살고 있는 마을이나 인근지역에는 안된다는 「넌비」(NIMBY) 현상의 일환

49) 西歸浦市는 당초 강정동 1641번지 일대 4만4천㎡에 사업비 20억원을 들여 추진하려고 계획했다. 하지만 畜産團地 조성예정지 하류인 악근천 上水源 開發에 따른 環境영향평가결과 상류에 環境오염 우려시설 추진은 바람직 하지 않다는 내용과 주민반발로 부득이하게 움기게 된 것이다. 따라서 西歸浦市는 후보지 물색 끝에 입주, 畜産農家가 희망하는 대포동 산 2의1번지 일대 8만8천㎡의 市有地(속칭 거린사슴앞)에 사업을 추진하기로 했는데 너무 성급한 면이 없지 않았다는 지적이다. 이 유인즉 공설묘지 조성에 따른 반대여파가 채 가시기도 전에 사업을 무리하게 추진한 것이 벽에 부딪치는 원인이 되고 있다는 것이다.

으로 볼 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 北濟州郡에서는 주민들과의 대화를 통해서 양돈단지 조성사업의 타당성과 법적근거에 의한 사업승인의 타당성을 강조한 반면 해당지역 주민들은 한결같이 그간의 行政行爲를 볼때 관계당국에서의 주장은 인정할수 없다며 이구동성으로 신뢰행정에 의문을 제기하고 나섰다.⁵⁰⁾ 특히, 지역주민들을 대규모 양돈단지 사업을 유치하는데 있어 ‘유치예정지 해당지역 住民들과 사전 의사수렴을 위한 行政節次를 생략한 것은 住民들을 무시하는 처사다’라며 섭섭한 심경을 토로했던 것이다. 한편, 北濟州郡議會 行政特委가 1993년 2월 16일 제14회 임시회에 제출한 양돈단지 관련 조사결과 보고서는 첫째, 세부적인 자체계획이나 지침없이 무원칙한 업무추진 둘째, 당초 사업의 취지와 목적을 퇴색시키는 결과초래 셋째, 종래의 行政慣行에서 탈피하지 못해 집단민원야기 네째, 위법사실에 대한 행정의 묵인등으로 압축했다.⁵¹⁾ 그러나, 北濟州郡議會 역시 단지조성과 관련하여 議會次元의 특위활동 결과보고서를 채택해 行政機關의 시정을 촉구 할 뿐 葛藤解消 등 후속조치에 소극적인 자세를 취하므로써 의회가 민원해결 보다 는 의회위상 정립등 건치레 활동에 치우치고 있다⁵²⁾ 는 질타를 받기도 하였다.

【사례 4】 쓰레기埋立場 造成反對

50) 濟民日報(1993. 3. 6), 3면

51) 漢擎日報(1993. 2. 17), 14면

52) 漢擎日報(1993. 3. 1), 14면

4-1 紛爭主體 : 지역주민 + 행정기관, 지역주민 + 지역주민

4-2 紛爭概要

北濟州郡 한경면에서는 지난 1986년 개설된 판포리 소재 쓰레기매립장이 금명간 포화상태에 이르게 됨에따라 1991년말께 그 대체 시설부지로 한경면 산양리 산 6번지 마을공동목장에 조성한다는 内部方針을 굳히고 이를 적극 추진하는 과정에 隣接地域인 청수리 및 산양리주민들이 환경오염 우려와 행정절차상의 하자를 문제삼아 반대대책위를 구성하고 도로개설공사 방해등의 조직적 반대분위기가 가속화 되었다.

4-3 進行過程

1992년 10월1일 한경면이 주최한 리장단 회의석상에서 한경면 지역 쓰레기매립장 후보지가 산양리로 확정됐다는 소식을 처음 접하게 된 청수, 산양리의 대다수 주민들은 그해 10월5일 쓰레기매립장시설 반대대책위원회를 구성하고 일차적으로 북제주군에서 사업중인 산양지구 농어촌 도로의 개보수 포장 공사를 방해하기로 결의한데 이어, 10월 8일부터 10월 12일 어간에는 청수리민 15명이 공사 방해조(3개조)를 편성, 공사장 진입차량을 막는등 도로공사 방해행위를 전개 하였다.

이에따라 북제주군등 관계 행정기관에서는 문제의 심각성을 인식한 나머지, 11월 3일 관내리장및 개발위원 연석회의에서의 대책 협의 등 조기진화책 마련에 부심 하였다.

그러나, 한경지역 쓰레기매립장 후보지 선정이 '편법행정'이었다는 사실이 공공연하게 시중에 나돌면서 부득이 타장소 물색을 하지 않을 수 없도록 분위기가 조성되어갔다.

이런가운데 지난 1993년 1월27일 한경면 개발위원및 이장 연석회의에서 당초 시설대상 부지였던 산양리 산6번지상에 조성하려던 계획을 용당리 산 523번지 일대로 변경하여 소각로와 위생시설을 갖춘 쓰레기매립장을 조성(1,660㎡규모)키로 하므로서 同民願은 解消 되었다.⁵³⁾

4-4 内容分析

사업의 필요성에 대해서는 地域住民 모두 인식을 함께 하면서도 行政機關이 住民反撥을 의식한 나머지 마을총회의 회의록등 형식적인 절차만을 중시해 住民反撥을 자초하고 있다는 지적과 함께 地域住民들도 葛藤만 조장하고 있다고 주장하며 단순히 嫌惡施設이기 때문에 반대하는 것이 아니라는 입장을 표명하기도 했다.⁵⁴⁾ 아뭏든 동민원은 비록 해소되었다고는 하나 이번과 같이 형식과 절차를 무시한 行政行爲가 이제 더 이상 발붙일 수 없다는 사실을 다시금 일깨워 주는 계기가 되고있다.

【사례 5】 電極所 施設反對

5-1 紛爭主體 : 지역주민 + 사업시행자(한전), 지역주민 + 행정기관

5-2 紛爭概要

한국전력공사에서는 날로 증가추세에있는 濟州地域 電力需要에 발전적으로 대처하고 양질의 전력을 안정적으로 공급하기 위해 육지부와 電力 連繫事業의 일환으로 제주-해남간 해저케이블 매설공사를

53) 濟州新聞(1993. 1. 28), 漢拏日報(1993. 1. 28)

54) 漢拏日報(1992. 11. 10), 1면

55) 청수리 주민 진정서(濟州道, 92. 11. 16, 접수번호 제4,096호)
산양리 주민 진정서(濟州道, 92. 11. 16, 접수번호 제4,097호)

추진하고있는 가운데 동공사의 必須施設인 전극소를 동북리 공유수면 상에 시설키로 하였다.

이에 따라 공동어장 점용동의를 하는 과정에 地域住民들의 반발로 인하여 합의점 도출에 난항이 거듭되자 1993년1월 集團民願으로 관리 되기 시작했다.

5-3 進行過程

북제주군 구좌읍 동북리의 대다수 주민들은 지역내에 電極所를 설치하게되면 삶의 터전인 공동어장을 상실하게 되어 生存權이 크게 위협을 받을 우려가 있다며 1993년 1월12일 住民總會를 열고 電極所 反對 對策委員會(26명)를 구성, 본격적인 활동을 개시하였다. 그러나, 당해지역 주민들은 집단시위, 농성등은 하지않은 대신 사업자인 한국 전력측에 住民의 要求事項을 관철 시키기에 안간힘을 다 하였다.

이런 가운데 동력자원부에서는 그해 2월11일 동북 전극소의 설치를 위해 漁業免許의 일부를 취소하여 줄것을 제주도 에 요청해 오면서 문제의 심각성은 더해갔다.⁵⁶⁾

그러나 어업권 제한신청에 따른 어장피해 보상금 문제가 行政機關의 적극적인 중재하에 이루어지고 地域住民들도 공익사업이라는 특수성 때문에 내외적인 명분마저 잃게되자 동 민원은 이해와 타협을 통한 대화로서 해결 되었다.

5-4 內容分析

지역주민들의 근원적 불만의 원천은 電極所 施設立地가 당초 조천

56) 漢拏日報(1993. 2. 12) 15면

읍 지역으로 선정 되었으나 住民反撥이 거세지자 이곳 동북리로 변경하게 되었다는 사실과 事業者인 한전측이 제시하는 보상금이 절대 부족 하였다는데 있었다, 이외에도 평소 지역적인 내부갈등(어촌계와 리장단)과 지역내유치 사업체(토석채취업)에 대한 불신감등 여러가지 요인이 복합적으로 어우러져 동 시설의 유치를 반대하게 되는 불씨가 되었던 것이다.

그러나 큰 마찰없이 대화로서 해소했다는 점에서 이것은 공익사업으로 인한 地域問題에 대해 주민들이 현명하게 대처한 사례로 남게 될 것이다.

2. 認·許可 事業關聯 集團民願

관광개발등 인·허가 사업과 관련한 集團民願의 양상은 보통 기득권을 내세운 住民들이 기준에도 없는 被害補償과 공사중지 또는 철회를 요구하는 바람에 民願解決을 어렵게 만들고 있는 실정이다. 특히 行政機關 입장에서 관계법을 위반했을 경우는 이에 마땅한 조치를 취할 수 있지만 補償次元의 해결은 행정이나 설 근거가 전무한 실정으로 곤혹을 치루는 경우가 허다하다.

【사 례 1】 탐동공유수면 埋立에 따른 開發利益 還元要求

1-1. 紛爭主體 : 지역주민+행정기관, 지역주민+사업시행자, 사업시행자+행정기관, 지역주민+지역주민

1-2. 紛爭概要

제주시 탐동공유수면매립 관련민원은 1986년 12월24일 건설부에서 개정된 公有水面埋立法(시행일 1986. 12. 31)이 국회 본회의를 통과 한

후 시행을 1주일 앞둔 시점에서 구법에 따라 매립면허의 必須條件인 매립수면 권리자의 동의 없이 이루어 졌다는 법률적 허점과 특혜론등에 대한 도민의 관심을 불러 일으키며 제주도 사회에 심각한 사회문제로 대두되기 시작했다.⁵⁷⁾

1988년 보상금의 불평등 분배문제가 주된 이슈가 되어 시작 되었던 해너들의 集團示威가, 1988년 9월의 國政監査에서 정경유착의 표본으로 떠오른 가운데, 근본문제인 면허의 불법성 여부에 관해 免許無效 確認訴訟(서울고법)이 진행되면서 集團行動 주체역시 조직화를 이루게 되었다.

이에따라 主導勢力은 당초 해너등 피해주민 중심에서 학생과 각종 사회단체로 이어져갔다.

또한 시간이 경과함에 따라 集團要求 사항도 변모하게 되는데 앞서 말한 보상금의 불평등 분배요구에서 行政行爲의 철회및 관련자 처벌요구로, 그이후 매립공사가 더 이상 원상복구가 불가능 할 정도까지 진행되고 말자 개발이익의 지역환원요구 문제로 까지 비화 되어 있는 상태이다.

1-3. 進行過程

사업허가 당시부터 의혹과 불법시비에 휘말려 급기야 국회에서 정치사건화 하는등 숱한 우여곡절을 겪으며 준공처리 되기까지 장장 5년여동안 제주사회의 기력을 소진 시켜온 답동문제가 아직도 말썽을

57) 趙誠倫, “濟州의 觀光과 住民의 各種反對運動”, 社會發展研究, 濟州發展研究所編, 제4집, (1992. 11), p. 131

피우고 있다. 그러나 탑동공유수면 매립지에 대한 준공처리(1991. 12. 27) 되기까지의 과정에 대해서는 先行研究⁵⁸⁾가 되어있기 때문에 여기서는 그 이후의 과정을 약술 하고자 한다.

- 1992. 1. 11 병문천복개 시설 설계용역 중간보고
- 1992. 4. 5 병문천복개 실시 설계용역 종료
- 1992. 4. 24 병문천복개 실시 설계심의
- 1992. 4. 29 병문천복개 실시 설계내용 제주시 의회보고
- 1992. 12. 3 도시계획 사업 시행자 지정(범양)
- 1992. 12. 28 도시계획사업 실시계획인가(하천공작물 설치허가)
- 1992. 12. 30 병문천 복개공사 착공계 접수

1-4. 内容分析

제주시 병문천 복개공사 사업시행자로 (주)범양이 지정됐다.⁵⁹⁾ 이로써 그동안 제주시의 최대 현안이던 병문천복개사업은 구체성을 띠게 되었다. 사실 병문천 복개사업은 그것이 개발이익의 地域社會 환원이란 측면에서 범도민적 관심사항이기도 했다.

탑동매립지 개발사업과 관련한 엄청난 開發利益의 地域社會 환원 문제로 그동안 야기되었던 地域住民과 事業者間의 갈등과 줄다리기를 생각하면 병문천 복개사업이 가져다 주는 상징적 의미는 그만큼 크다 하겠다.

특히, 제주도를 觀光産業과 관련하여 개발하려는 企業家들이 무분

58) 尹良洙, 高豪星, 金性俊, "濟州道内の 開發紛爭에 대한 環境법적 研究", 社會發展研究, 濟州大社會發展研究所編, 제8집, (1992) pp. 51~53

59) 漢拏日報(1992. 12. 3), 14면

별한 개발을 하거나 住民들의 입장과 사정을 고려하지 않는 사업을 전개 할 경우, 이에 대한 제주도 지역주민들의 저항에 부딪칠 수 밖에 없다는 것을 보여 주었다는 점에서 큰 의의가 있다.⁶⁰⁾

때문에 탐동개발 反對運動의 가장 중요한 의미는 받아낼 보상금의 액수가 얼마나 하는데 있었던 것이 아니라 앞으로 濟州道를 觀光産業과 관련하여 개발하려는 企業家들이 무분별하게 환경을 파괴하거나 주민들의 입장과 사정을 고려하지 않는 사업을 전개할 경우, 주민들의 강력한 저항에 부딪칠 수 밖에 없음을 암시 해주는 경고성 민원이라고 보아진다.

【사례 2】 골프장 建設反對

2-1 紛爭主體 : 지역주민 + 행정기관, 지역주민 + 사업시행자,
지역주민 + 지역주민

2-2 紛爭概要

골프장 건설에 관한 대표적 분쟁사례로는 세가지의 유형을 들수있다.⁶¹⁾ 첫째는 북제주군 한림읍 금악리에 소재한 한라골프장 建設事例로서, 이것은 주민들의 반대에도 불구하고 골프장이 건설되는 경우이다. 둘째는 북제주군 한경면 청수리소재 골프장건설 사례와 남제주군 표선면 성읍리소재 남영목장내 골프장건설 사례로서, 이것은 住民들의 反對로 인해 골프장건설이 이루어지지 못한 경우이다, 셋째의 유형은 북제주군 조천읍 북촌리 소재 신성골프장 건설사례로서, 이것은 분쟁이 진행중에 있는 경우라 할 수 있다.

60) 趙誠倫, 前揭論文, p. 135

61) 尹良洙, 高豪晟, 金性俊, 前揭論文, pp. 54~59

2-3 進行過程

여기서 研究事例로 선정된 북제주군 한림읍 금악리와 조천읍 북촌리 골프장 集團民願 사례는 제주도에서 지난 1989년6월 (주)한라레저관광과 (주)신성을 골프장 허가업체로 선정한 데서부터 비롯된다. 선정된 업체 가운데 한라레저 관광은 1989년 12월 정식 사업승인을 받은 후, 1990년 9월 기공식을 갖고 공사를 강행하기 시작했다. 이에 따라 한림읍 금악리 주민들은 대책위원회를 구성하고, 각계에 진정서를 제출 하는등 대대적인 反對運動에 들어갔다.⁶²⁾

住民들은 그들의 요구가 관철되지 않자, 그 해 12월10일 濟州道를 상대로 特惠疑惑을 밝힐 것을 요구하며 抗議示威를 벌였고, 급기야 12월 24일에는 주민 1백50여명이 현장을 점거, 철야농성에 돌입하여 한달 이상을 계속하였다, 이런 와중에 주민 1백20여명이 연행되었고, 이 가운데 3명이 구속되는등 불상사가 빚어지긴 하였으나 공사는 재개 되었고 1993년 3월현재 준공을 위한 마무리 공사가 한창이다.

그러나 아직까지도 근본적인 問題解決은 보지 못한채 민원 그 상태로 남아있다.

한편, 신성골프장은 북제주군 조천읍 북촌리 산 65번지 일대 29만 2천여평에 조성할 계획인 것으로 1990년6월 제주도로부터 事業承認을 받은 것이다.

그러나 그 해 8월 함덕리 연합청년회를 비롯하여 북촌리 대학생 학우회가 중심이되어 골프장설치 反對運動이 시작된 이래 各種集會, 抗議籠城등이 이어졌다.

62) 李勇吉, 前揭論文, p.262

이런와중에 골프장유치를 찬성하는 진정서⁶³⁾가 제주도에 제출되기도 하였으나 곧이어 이에 반대하는 또 다른 진정서가 제출됨으로써 住民間의 葛藤만 더욱 증폭되어갔다. 그 이후 도의회의 請願特委 활동과 더불어 住民·事業者間의 이해갈등 해소노력으로 사업은 일단 1992년 7월 착공된 상태이나 地域住民의 반발 불씨는 항상 내재되어 있는 것이다.

2-4 内容分析

한림읍 금악리 주민들은 골프장건설반대 이유로 맹독성 농약피해, 식수오염, 생태계 파괴등 環境公害와 목장지대 침수등으로 인한 生存權의 위협을 들고 있다. 또한 시행과정에서도 신뢰도가 낮은 環境影響評價와 주민동의를 무시하는등 특혜의혹마저 있다고 주장하고 있다. 한편, 북촌리 인접주민들도 농약사용으로 인한 지하수와 해양오염, 농경지 피해, 연안어장 피해, 상수원오염, 위화감 조성등을 반대 이유로 내세우고 있고, 또한 착공시한을 몇차례씩이나 연장해 주는것도 위법이자 특혜라고 주장하고 있다.

아울러 두 골프장 모두 같은날(1989년 6월10일)에 내인가 했음에도 불구하고 나중에 북촌소재 신성골프장에 대해서만 주민동의서를 첨부토록 조건을 제시 하므로써 행정의 일관성 부재라는 오해를 자초하기도 하였다.

이와같은 골프장 反對運動은 앞으로도 계속 이어질 것으로 예상되고 있다.

63) 1991. 6. 8 신성골프장 유치를 찬성하는 진정서(제주도)

【사례 3】 대순진리회관 建立反對

3-1 紛爭主體 : 지역주민 + 사업시행자, 지역주민 (신도) + 지역주민 (비신도)

3-2 紛爭概要

서울시 성동구 중곡동 소재 재단법인 대순진리회에서는 1992년 7월 서귀포시로부터 1,632㎡ (지하 1층, 지상5층) 규모의 대순진리회 수도장 건립을 허가받고 시공하는 과정에 地域住民과 葛藤이 야기되었다.

특히, 地域住民들은 대순진리회가 類似宗教 團體(사이비종교)로서 인근 주변지역 주민에게 피해를 줄 우려가 있으며 또한 觀光都市인 서귀포시의 서쪽관문에 회관이 들어 설 경우 觀光地의 미관을 저해할 우려가 있다며 동 시설이 들어서는 것을 반대하고 있다.

3-3 進行過程

- 1992. 2. 21 대순진리회에 종교시설 부지로 토지거래허가(서귀포시)
- 1992. 2. 25 지역주민, 종교시설 반대의사 표명 (반대대책위구성, 진정서 서명 활동전개)
- 1992. 4. 26 제주신문에 반대입장 성명서 발표 (지역주민 반대대책위원회)
- 1992. 6. 1 주민대책위 주관 종교시설 반대의사 표명 기자회견 (서귀포시청 기자실)
- 1992. 10. 30 지역주민 100여명 공사현장 집단점거, 기공식 무산
- 1992. 11. 7 대순진리회에서 공사착공 잠정유보
- 1992. 12. 3~12. 5 공사착공 재시도와 지역주민 농성전개
- 1992. 12. 8 대순진리회측이 터파기공사등 건축공사를 강행 함에따라 지역주민 300여명의 반대시위가 전개되고 한동안 대순진

리회측 신도 200여명이 이에 대치하는 바람에 교통 소동에 지장을 주기도 했다.⁶⁴⁾

1992. 12. 9 서귀포시 중재로 대순진리회와 주민대표 잠정합의(1993. 2월까지 공사유보)
1992. 12. 20 서귀포시의회 대순진리회관 건립반대 청원심사및 특별위원회 구성
1993. 1. 11~1. 16 서귀포시의회 청원특위에서 부산금정구의회, 서울대순진리회관 중단본부, 국제종교연구소등 타지역사례 수집
1993. 2. 6 대순진리회관 반대운동을 범시민운동으로 확산하기 위하여 가칭 「대순진리회관 건립반대 서귀포시민 대책위」 명의로 기관지 "광장" 제2호 10,000부를 발간하여 배포
1993. 2. 15 주민대표, 지역국회의원과의 간담(협조요청)
1993. 2. 19 대순진리회관 시공업체에서 지역주민들에게 2월21부터 공사를 재개 하겠다고 통보하였으나 2월25일 대통령 취임행사와 맞물린 관계로 그 이후로 일단 연기
1993. 2. 20 대순진리회관 공사재개와 관련, 주민대책회의를 개최하고 2월25일에는 주민대표 5명이 대순진리회 중앙본부(서울 소재)를 방문 주민반대 입장을 전달하고, 2월 27일에는 천지동 주민궐기대회를 개최하는 것으로 결의
1993. 2. 26 제주지방법원에서 공사중지 가처분신청을 이유있는 것으로 받아들여 대순진리회측에 공사를 중지하는 내용의 판결등 법적행위로 일단제동, 설계변경 불가피로 새국면

64) 濟州新聞(1992. 12. 9)

돌입

3-4 内容分析

地域住民들은 대순진리회 종교가 시민정신을 위협하고 지나친 宗教 獻金을 강요하며, 사기술을 이용 사람을 유혹하고 家庭破綻까지 일으키는 類似宗教이므로 이를 서귀포 지역사회에 퍼지는 것을 막겠다는 것이고, 신도회 측에서는 아무런 법적 하자가 없기때문에 물리적인 힘을 앞세워서라도 회관을 먼저 짓고 교세를 확장 하려는 것으로로서 이 갈등은 두 해전 서귀포시 하원동에서 있었던 대순진리회관 건립을 둘러싼 주민들과 대순진리회측 간의 葛藤과 對立의 再版이라고 할 수 있다.

【사례 4】 레미콘 工場 施設反對

4-1 紛爭主體 : 지역주민 + 행정기관, 지역주민 + 사업시행자,

사업시행자 + 행정기관

4-2 紛爭概要

제주시 도평동 174-2번지 상에 싸이로 시설을 갖춘 4,115㎡ 규모의 레미콘공장 설치와 관련하여 地域住民들은 사전동의 없는 許可處理에 대한 부당성을 주장하며 工事妨害와 集團籠城이 이어졌고, 사업시행자측에서는 행정기관에 대해 행정심판을 청구하는등 集團民願이 야기되었다.

4-3 進行過程

마을에 레미콘 공장이 들어 설 경우, 분진으로 과수원등의 농경지 피해, 공장폐수 침수로 외도천 상수원 오염우려, 마을진입로가 협소

한 관계로 레미콘차량 운행시 交通疏通 불편등이 유발된다는 이유로 1991년 10월 12일 地域住民들은 공사장 점거농성을 전개하며 集團民願으로 비화되었다. 이에 濟州市에서는 사업자측에 환경오염방지시설의 補完要求와 아울러 공사중지 명령으로 이어짐에 따라 行政審判 재결 대상이 되기도 하였다.

결국 事業者側에서 주민대표와 잠정 합의한 바 있는 사이로의 높이 하향조정등 8개항에 대해 전격수용 할 것으로 하여 1992년 12월29일 공장설립 變更申告를 제출하므로서 동 민원은 해소되었다.

4-4 内容分析

地域住民들은 피해발생을 우려한 나머지 반대로 일관한 반면, 사업자측에서는 이에 대해 적극적인 早期解消 노력없이 안이하게 대처한 감이 없지않다.

최근 사업시행자측이 주민의 要求事項을 받아들임으로서 일단 민원은 해소되었으나 앞으로 레미콘공장이 가동되면서 또다른 피해가 발생한다면 集團民願으로 재발될 소지는 남아있다.

3) 其他 法令·制度等 관련 集團民願

集團民願을 제기하면 자신들의 문제가 해결될 수 있지 않을까 하는 막연한 기대심리로서 야기된 그린벨트행위제한 해제요구등 일부 민원 처럼 관계법령과 제도에 의거 당연히 규제와 통제가 이루어지고 있는 사항에 대해서는 관계법령의 개정등 정치권의 협조없이 지방행정 차원에서의 뚜렷한 解決策이 거의 없는 실정이다.

【사례 1】 開發制限區域 行爲制限 解除(緩和) 要求

1-1 紛爭主體 : 지역주민 + 행정기관

1-2 紛爭概要

開發制限區域 즉 그린벨트로 묶여 각종 재산권 행사에 제약을 받거나 생활에 불편을 겪어온 주민들의 불만이 집단으로 표출되고 있다.

地方自治時代가 열리면서 그린벨트가 해제되거나 조정 또는 완화되어야 한다는 주민들의 인식이 확산, 공감대가 형성되고 있는 것이다.⁶⁵⁾

開發制限區域 주민들의 가장 큰 불만은 땅값의 상대적 하락을 비롯 都市計画法 제21조 규정에 따라 구역지정의 목적에 위배된 소유주택의 신축과 증·개축등 어떠한 행위도 할 수 없음에 따라 地域開發의 낙후성을 초래하고 있는데 기인하고 있다.

1-3 進行過程



1987년 10월 제주시거주 당해 주민들은 '濟州市 開發制限區域 再調整 推進委員會'를 구성, 주민 3천여명의 연서를받고 청와대를 비롯한 關係機關에 기존부락 만이라도 구역을 재조정 해달라고 호소했으나 별 성과를 거두지 못했다.

이들은 또 지난 1990년9월 제주도개발특별법 제정에 따른 도민공청회가 열리면서 활동을 재개, 제주시 도시개발제한구역 해제대책추진 위원회연합회를 구성 개선책을 호소한데 이어, 1991년 8월에는 각동별

65) 李勇吉, 前掲論文, pp. 265~266

대표로 대책협의회를 발족하고, 제주시의회와 협의를 갖는등 지속적인 활동을 전개, 결국 특별법에 완화조항을 반영하게 되었다.

그 주요과정은 다음과 같다.

1991. 8. 6 가칭 아라동개발제한구역 연구회 발기

1991. 8. 15 제주도 개발제한구역 해제 대책협의회 구성 (14개동 대표)

1991. 8. 21 제주도 개발특별법상에 개발제한구역을 완화 할 수 있는 근거마련 촉구

1991. 10. 7 탄원서 제출 (시의회, 제주도등)

1991. 11. 12 대책협의회에서 타 시도 유사지역 비교 시찰

1991. 11. 23 그린벨트 해결하는 특별법 제정촉구 결의대회 개최

1-4 内容分析

都市開發은 필연적으로 주변환경, 특히 푸른 자연의 파괴를 전제로 하고있다. 따라서, 정부에서는 이들 綠地空間의 파괴를 방지하고 도시민의 건전한 生活環境을 확보하기 위해 지정된 開發制限區域을 절대 보전하고 있는 것이다.

그러나 설촌 4백~5백년 이상된 기존 취락마저 그린벨트로 묶이는 바람에 자연스러운 마을의 성장과 개발이 규제됨에 따라 財產權은 물론 生存權 차원의 심각한 문제로까지 대두되고 있는 것이다.

이와 관련하여 정부는 開發制限區域을 현행 체계대로 계속 보존하되 住民生活에 불편을 주고있는 각종 制限行爲를 완화해 줄 방침인 것으로 알려지고 있다.⁶⁶⁾

66) 漢拏日報 (1993. 3. 11), 5면

【사례 2】 산지천 복개구조물 철거반대

2-1 紛爭主體 : 지역주민 + 행정기관

2-2 紛爭概要

최근 산지천 복개구조물이 부식되어 安全問題로까지 대두하게 되자 제주시에서는 1992년 실시한 專門機關의 안전진단 용역결과에 따라 이를 철거할 것으로 방침을 굳힌 가운데 1993년 1월부터 해당 建築主와 入住者들의 이해를 촉구하고 나섰다.

이에 당해 住民들은 '선보상 후처리 대책논의'의 전제하에 이주 대책을 요구하며 강력히 반발 하고있다.

특히, 현지 주민들은 복개건물의 철거가 住民들의 生存權과 직결되어 있다며 적절한 補償을 요구하는 한편, 이것이 관철되지 않을시 법적 대응도 불사 하겠다는 입장을 표명하고 있다.

이에따라 제주시와 주민과의 대립양상은 補償問題를 둘러싸고 진통을 겪을 것으로 우려 되고있다.

2-3 進行過程

제주시는 위와같은 用役結果에 따라 1993년 1월19일 거주민 대표, 시 관계자등으로 구성된 산지천복개부지 對策委員會에 건축철거의 불가피성을 통보한데 이어 1월20일에는 일도1동 및 건입동사무소에서 각각 住民說明會를 갖고 1단계로 가장 취약지구인 3A·4B공구등에 대해서는 建物賃貸를 자제토록 建物主에 협조를 요청하는등 대책모색에 부심중이다. 그러나, 이같은 제주시의 입장과는 달리 住民들은 1월 30일 주민회의를 개최하고 소위 '산지천 복개건물 철거 주민대책위원

회" (위원 17명)를 구성하는등 集團反撥 하고있다.

2-4 内容分析

제주시 산지천복개 건물의 문제는 시의 철거방침과 주민들의 반대 입장속에서 전혀 해결의 기미가 없이 표류 하고있다.

당해 住民들은 陳情書에서 붕괴위험이란 명목으로 아무 대안도 없이 무조건 이주대책을 강구 하라는 것은 밀어 붙이기식 行政이라며 住民들이 납득할 수 있는 조치를 취하라고 요구하고 있는 반면, 行政機關의 입장은 법적인 기초위에 전문가의 의견을 따를 수 밖에 없다는 것이다. 하지만 일단 住民과의 對話를 통해 이 문제를 풀어간다는 방침으로 있어 귀추가 주목되어 진다.



IV. 集團民願에 대한 設問調查 分析

본 장에서는 앞의 事例分析 과정에서 미처 밝히지 못한 集團民願과 集團行動의 함수관계에 대해 실증적으로 확인해 보는데 그 의의를 두 두고 있다. 즉, 公務員들은 集團民願에 대해 어떠한 의식을 갖고 있으며, 주민들 또한 자신들의 要求事項 관철을 위해 集團行動을 선호 하게 되는 요인이 어디에 있는가를 밝혀, 그 대안을 개발하는 것이 합리적인 방안이 될 것이다. 따라서 설문지의 분석은 절차적 공정성에 초점을 맞추어 분석하였다.

1. 調查分析의 方法

1) 調查進行

集團民願에 관한 意識調查의 일환으로 수행한 본 設問調查는 앞장에 이미 논술한 바 있는 제 집단민원의 사례로부터 도출된 紛爭主體間的 역할과 의식등을 設問紙를 통해서 분석하고자 했다.

集團民願의 각 주체 가운데 住民들은 현재 제주도내에 거주하고 있는 住民을 대상으로 하였고, 公務員은 道, 市·郡 自治團體 소속 공무원을 대상으로 하였다.

설문지의 내용은 公務員과 住民등 20명을 대상으로 事前調查 (Pre-test)를 하여 설문 문항의 수를 조정하였으며 응답이 곤란하거나 무의미 하다고 판단되는 문항은 삭제하였다.

實際調査는 1993년 3월 29일부터 설문지를 배포하고 4월 6일부터 10일 사이에 회수하였다. 設問紙는 <부록2>에서 보는 바와같이 총660부가 배포되었는데, 그 중에서 577부가 회수되어 87.4%의 회수율을 보였으며, 이중 分析資料로 선정된 것은 99.1%인 572부였다.

2) 調査分析

회수된 설문지는 濟州大學校 自然科學大學 電算室에서 SPSS (Statistical Package for the social science)를 이용하여 電算處理되었다. 우선 설문 내용에 따른 응답결과에 대한 頻度(frequency)를 구하였으며, 다음 단계로는 각 문항간의 관계를 파악하는데 주력하였다. 즉 性別, 年齡, 學歷, 職業, 所得, 居住地域等の 일반적인 사항에 따라 응답자의 의식에 차이가 나타나는지의 여부 및 각 變數간의 관계에 의미가 있는지를 알아보기 위하여 交叉分析(crosstabulation)을 실시하여 X^2 (Chi-square)을 檢證하였다.

X^2 檢證結果 대체로 의미가 있다고 인정되는 결과 (有意水準이 0.005 이하의 것) 들을 分析對象으로 하였으나, 연구목적상 필요하다고 인정되는 것은 有意水準이 0.005이상의 것이라도 내용에 포함시켜 분석하였다. 아울러 도수가 적어 빈cell(cells with E.F<5)이 많이 나왔거나, Cramer's value가 지나치게 낮은 것, 그리고 통계적으로 미미하게 유의미한 것은 제외시켰다. 또, 원자료(raw data)와는 달리 交叉分析에서는 통합된표 ... 예를들면 '아주 잘되고 있다.'와 '잘되고 있다'는 긍정으로 '그저그렇다'는 중립, '안되고있다'와 '전혀 안되고 있다'라는 반응은 부정으로 하였다.

2. 調査分析의 內容

본 절에서는 설문에 비친 응답자의 의식을 토대로 일반적으로 현재 나타나고 있는 集團民願의 성격과 集團行動의 관계를 일단 규명해본 후 최근 地方化時代의 진전과 더불어 行政의 最大課題로 부각 되고있는 주민의 행정참여와 행정정보의 공개문제, 이해갈등 주체들간의 바람직한 관계모형을 분석하였다.

1) 集團民願의 特性分析

(1) 集團民願의 發生要因

행정기관에 대해 집단적으로 민원을 제시하거나 集團行動을 하는 요인으로는 <表4-1>에서 보는바와 같이 公務員들의 경우는 주로 주민들의 지나친 集團 또는 地域利己主義(49.1%)이거나 住民들에 대한 사회·경제적 피해보상이 미흡(23.3%)한데 기인하고 있다고 응답한 반면, 住民들의 경우는 이를 地域利己主義(17.8%)라기 보다는 公務員에게 대화로서 건의해도 잘 반영해 주지 않았거나(34.5%), 시위 농성등 集團行動이 있고난 후에야 협상이 진전(19.6%)되었기 때문으로 풀이 하고있다.

<表 4-1>을 다시 性別변수와 交叉分析 해보면 남자의 경우 주민들의 지나친 集團 또는 地域利己主義에 기인하고 있다는 항목에 응답한 사람이 37%로 가장 많고, 여자는 住民들에 대한 사회경제적 被害補償이 미흡하다 (31.7%)고 강조하고 있어 남·여성별간 의식구조가 다르게 나타남을 알 수 있다.

<表4-1> 集團民願의 發生要因

| 선생님은 왜 주민들이 행정기관에 대해 집단적으로 민원을 제시하거나 집단행동을 한다고 생각하십니까 ? | | | | |
|---|---------------|--------------|---------------|--|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 | |
| ① 공무원이 주민의 의사를 전적으로 무시하기 때문에 | 4 (1.4) | 13 (4.7) | 17 (3.0) | |
| ② 공무원에게 대화로서 건의해도 잘 반영해 주지않기 때문에 | 28 (9.9) | 92 (33.5) | 120 (21.5) | |
| ③ 주민들에 대한 사회경제적 피해보상이 미흡하기 때문에 | 66 (23.3) | 67 (24.4) | 133 (23.8) | |
| ④ 시위농성등의 집단행동이 있고난 후에야 협상이 진전되기 때문에 | 46 (16.3) | 54 (19.6) | 100 (17.9) | |
| ⑤ 주민들의 지나친 집단 또는 지역이기주의 때문에 | 139 (49.1) | 49 (17.8) | 188 (33.7) | |
| 계 | 283 (100) | 275 (100) | 558 (100) | |

X²=82.53 D.F=4 Sig=0.000

(2) 地域問題의 解消方法

지역에서 문제가 발생할 경우 가장빠른 解決方法으로는 <表 4-2>와 같이 公務員이나 住民 모두 비슷한 양상을 보이고 있는데, 제도적 해소방법인 陳情, 歎願, 請願등을 하겠다는 경우가 전체 응답자의 44%로서 절대적이며 이밖에 비폭력적이고 민주적인 集團行動을 하겠다고 응답한 것도 28.1%로 나타났다.

<表4-2> 地域問題의 解消方法

| 최근에 선생님이 살고 있는 지역에서 문제가 발생할 경우 가장 빠른 문제해결 방법은 무엇이라고 생각하십니까 ? | | | | |
|--|------------------|---------------|---------------|---------------|
| 응 | 답 | 공무원 | 주민 | 계 |
| ① | 진정, 탄원, 청원 | 113 (40.8) | 131 (47.1) | 244 (44.0) |
| ② | 이의, 항의 | 37 (13.4) | 46 (16.5) | 83 (15.0) |
| ③ | 서명운동 | 21 (7.6) | 35 (12.6) | 56 (10.1) |
| ④ | 비폭력적이고 민주적인 집단행동 | 96 (34.7) | 60 (21.6) | 156 (28.1) |
| ⑤ | 폭력이 수반된 과격한 집단행동 | 10 (3.6) | 49 (2.2) | 16 (2.9) |
| 계 | | 277 (100) | 278 (100) | 555 (100) |



제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY $X^2 = 15.10$ D. F=4 Sig=0.004

근자에 와서 集團民願과 관련하여 가장 문제시 되고있는 폭력이 수반된 과격한 集團行動을 선호하는 경우를 年齡變數와 交叉分析해보면 미미하나마 20대 (2.5%), 30대 (3.1%), 40대 (5.1%)에만 나타났고 50대이상 계층에서는 전혀 없는 것으로 조사된 반면 學歷變數와의 交叉 분석에서는 중졸이하 계층은 없는 대신 고졸 (3.5%) 및 대졸이상 (2.8%) 계층에서 이에 응답한 것을 볼때 고학력의 일부 젊은계층에서 過激한 示威가 주도되고 있음을 알 수 있다.

(3) 集團民願의 性格

集團民願의 性格에 대해서는 <表 4-3>에서 보는 바와같이 아직도 민주적 주민의사 표현방법이 숙달되지 않았다는것을 전제로 할때, 住民의 경우는 民主社會에서의 正當한 권리(39.2%)라고 인식한 반면, 公務員의 경우에는 地域利己主義라고 보는 경향(31.7%)이 높다.

실제 集團民願의 性格은 양측면 모두를 포함하고 있다는 견해가 가장 유력시 되지만 문제는 주장자와 수용자의 인식상에 차이가 크다는 것이다.

<表4-3> 集團民願의 性格

| 일반적으로 현재 나타나고 있는 집단민원 및 이에따른 집단행동의 성격을 어떻게 보십니까 ? | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|--|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 | |
| ① 집단 또는 지역이기주의 | 90 (31.7) | 64 (22.2) | 154 (26.9) | |
| ② 주민의 正當한 권리요구 | 56 (19.7) | 113 (39.2) | 169 (29.5) | |
| ③ 민주적 주민의사 표현방법의미숙 | 137 (48.2) | 100 (34.7) | 237 (41.4) | |
| ④ 모르겠다 | 1 (0.4) | 11 (3.8) | 12 (2.1) | |
| 계 | 284 (100) | 288 (100) | 572 (100) | |

$X^2 = 37.69$ $D.F=3$ $Sig=0.000$

2) 集團民願과 集團行動의 關係分析

(1) 集團行動의 不可避性

정책수립 과정등에 지역주민 의견이 수렴되지 않았을 경우 항의, 데

모, 농성등의 集團行動이 불가피하다는 주장에 대해 <表 4-4>에서 公務員 응답자의 36% (101명)가 지지를 나타낸 반면, 39.1% (110명)는 반대 입장을 취하므로 찬·반양론이 비슷한 수준이나 住民應答者의 경우는 50.9% (143명)가 지지, 25.6% (72명)가 반대입장을 보이고 있어 公務員과 현격한 차이를 보이고 있다.

< 表 4-4 > 住民意見 收斂과 集團行動의 關係

| 정책수립 과정등에 그 지역주민의 의견이 수렴되지 않을 경우 항의, 데모, 농성등의 집단행동이 불가피하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까 ? | | | | |
|--|--------------|---------------|---------------|--|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 | |
| ① 적극지지 | 14 (5.0) | 30 (10.7) | 44 (7.8) | |
| ② 지 지 | 87 (31.0) | 113 (40.2) | 200 (35.6) | |
| ③ 그저그렇다 | 70 (24.9) | 66 (23.5) | 136 (24.2) | |
| ④ 반 대 | 97 (34.5) | 61 (21.7) | 158 (28.1) | |
| ⑤ 적극반대 | 13 (4.6) | 11 (3.9) | 24 (4.3) | |
| 계 | 281 (100) | 281 (100) | 562 (100) | |

$X^2 = 17.68$ D. F=4 Sig=0.001

학력, 연령 변수를 가지고 <表 4-4>를 다시 交叉分析 해보면 학력은 높을수록 연령은 낮을수록 集團行動을 선호하는 성향을 보였으며, 제주 지역별로 각각의 '지지도'에서도 濟州市 41.6% (105명),

西歸浦市 47.6% (58명), 北濟州郡 55.8% (57명), 南濟州郡 39.0% (24명)로서 지금까지 시위성 집단민원 발생건수가 가장많은 지역일수록 항의, 데모, 농성등 集團行動을 선호하고 있다는 사실을 입증해 주고 있다.

(2) 集團行動의 成果

地域問題의 해소수단으로 集團行動을 하였을 경우, 어떠한 성과가 있었는지에 대해서는 대부분의 응답자가 주민들의 要求事項이 대체로 반영된 것으로 인식하고 있는가운데 <表 4-5>와 같이 주민들간에 또

<表4-5> 集團行動의 成果

| 지금까지 선생님 지역에서 일어났던 주민의 집단행동 결과를 보면 어떠한 성과를 가져왔다고 생각하십니까 ? | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 |
| ① 주민의 요구가 적극 반영되었다 | 5 (1.8) | 10 (3.6) | 15 (2.7) |
| ② 주민들의 요구가 대체로 반영되었다 | 166 (59.1) | 148 (52.7) | 314 (55.9) |
| ③ 행정수행에 지장만 가져왔다 | 24 (8.5) | 16 (5.7) | 40 (7.1) |
| ④ 대부분 전체주민들의 이익과는 무관하게 추진되었다. | 22 (7.8) | 51 (18.1) | 73 (13.0) |
| ⑤ 주민들사이 또는 지방행정기관과 지역주민간에 갈등만 더욱 심화되었다. | 64 (22.8) | 56 (19.9) | 120 (21.4) |
| 계 | 281 (100) | 281 (100) | 562 (100) |

$X^2 = 16.35$ D. F=4 Sig=0.002

는 行政機關과 地域住民間에 갈등만 더욱 심화되었다고 응답한 것도 21.4% (120명) 나 되고있어 集團行動에 대한 부정적 영향을 간과하지 않을 수 없다.

(3) 住民要求 事項의 適正度

集團民願에서 제시되고 있는 住民들의 要求事項이 다소 무리가 있다는 것으로 인식하는 정도를보면 주민은 응답자의 55.8% (158명) 인 데 반해 公務員은 76.8% (218명)에 달해 대다수 公務員들은 일반적으로 集團民願이 지나친 요구를 강요하고 있는 것으로 생각하고 있다.

<表4-6> 住民要求事項의 適正度

| 선생님은 일반적으로 집단민원을 제시하는 주민들의 요구가 어떻다고 보십니까 ? | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 |
| ① 유효적절하다고 본다 | 31 (10.9) | 64 (22.6) | 95 (16.8) |
| ② 다소 무리가 있다고 본다 | 218 (76.8) | 158 (55.8) | 376 (66.3) |
| ③ 아주 무리가 있다고 본다 | 14 (4.9) | 11 (3.9) | 25 (4.4) |
| ④ 어쩔수 없다고 본다 | 21 (7.4) | 50 (17.7) | 71 (12.5) |
| 계 | 284 (100) | 283 (100) | 567 (100) |

$X^2 = 33.24$ $D.F=3$ $Sig=0.000$

또한, <表 4-6>을 교육변수와 교차분석 해보면 住民要求 사항이 "유효적절하다"고 보는 것이 국졸 23.5%, 중졸 21.7% 고졸 17.6%, 대졸이상 13.5%로서 고학력으로 올라 갈수록 이에 부정적인 입장이다. 이는 다시 "다소 무리가 있다"는 항목에서도 국졸 64.7%, 중졸 52.2%, 고졸 64.3%, 대졸 이상이 73.5%로 나타난 것을 볼때 사회교육의 필요성을 느낄 수 있다.

3) 住民參與와 行政情報 公開實態 分析

(1) 住民參與 實態

集團民願 발생의 근본원인이 일반적으로 주민참여 부족으로 인식되어지고 있는가운데 설문지 분석결과 행정기관에서의 정책결정과정등 住民의 참여보장도에 대해서는 <表 4-7>과 같이 公務員·住民할것 없이 약간 반영(45.6%)은 되고 있는것으로 인식하고는 있으나, "잘 반영 되고있다"(12.6%)보다 "아직도 미흡하다"(41.8%)는 견해가 지배적이었다.

또한, 행정예의 住民參與가 잘 이루어지지 않은 이유에 대한 견해도 첫째, 地方行政의 민주화가 성숙되지 않았기 때문에 둘째, 行政에 대한 情報公開가 미흡하기 때문에 셋째, 주민의 參與意識이 부족하기때문 순으로 나타났다. 또한 주민들은 住民參與가 효과적으로 운영되기 위해서 行政機關이 취해야 할 사항으로서 民·官和合과 對話行政의 강화, 民意收斂 노력과 民意分析 능력 제고등 弘報活動의 강화를 지적하고 있다. 이것은 제도에 대한 弘報不足도 문제로 지적

될 수 있지만 문제의 핵심은 住民參與 제도가 실질적 내용 확보가 부족하고 형식적인 측면이 높았기 때문에 분석된다.

<表4-7> 行政過程에의 住民參與 反影程度

| 지금까지 행정기관에서의 정책결정 과정에 주민참여가 어느정도 반영되었다고 생각하십니까 ? | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|--|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 | |
| ① 매우 잘 반영 | 1 (0.4) | 2 (0.7) | 3 (0.5) | |
| ② 잘 반영 | 34 (11.9) | 35 (12.2) | 69 (12.1) | |
| ③ 약간반영 | 134 (47.0) | 127 (44.3) | 261 (45.6) | |
| ④ 미흡 | 104 (36.5) | 106 (36.9) | 210 (36.7) | |
| ⑤ 매우미흡 | 12 (4.2) | 17 (5.9) | 29 (5.1) | |
| 계 | 285 (100) | 287 (100) | 572 (100) | |

$X^2 = 14.09$ D. F=4 Sig=0.004

(2) 行政情報 公開實態

지금까지 경험에 비추어 볼때 行政情報의 공개가 어느정도 이루어졌는지에 대해 設問內容을 분석해보면 대다수 (53.9%)의 응답자는 중립적(그저 그렇다) 인식을 견지하고 있으나 아직도 정보공개가 "안되고 있다"는 항목에서 公務員(25.3%)보다 住民(33.5%)들이 더 많은

것으로 분석 되어졌다.

<表4-8>에서 行政情報의 公開範圍를 묻는 질문에서는 전체 응답자의 51.1% (292명)가 국방, 안보, 외교등 국가존립 차원의 비밀을 제외하고는 모두 공개하는 것이 바람직 하다는 의견을 제시하고 있다.

<表4-8> 行政情報 公開의 範圍

| 주민에게 행정정보가 공개되는 것을 어떻게 생각하십니까 ? | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|--|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 | |
| ① 적극 찬성하며 행정정보는 무엇이든지 다 공개되어야한다 | 51 (18.0) | 91 (31.7) | 142 (24.9) | |
| ② 찬성하되 사회문제가 될만한 것은 공개하지 않아도 무방하다 | 64 (22.5) | 68 (23.7) | 132 (23.1) | |
| ③ 국방, 안보, 외교등 국가존립 차원의 비밀을 제외하고는 모두 공개하는 것이 바람직하다 | 167 (58.8) | 125 (43.6) | 292 (51.1) | |
| ④ 모든 행정정보의 공개를 반대한다 | 2 (0.7) | 3 (1.0) | 5 (0.9) | |
| 계 | 284 (100) | 287 (100) | 571 (100) | |

$X^2 = 17.61$ D.F=3 Sig=0.000

이와관련 行政情報의 公開를 바라는 이유로서는 전체응답자의 52.3% (273명)가 '주민들은 알권리가 있기 때문'이라고 응답했으며, 이밖에 住民들의 意思決定에 도움을 주기때문 (34.3%), 住民協助가 용이하기때문 (11.5%) 순으로 나타났다.

4) 地方議會의 住民意思 反影度 分析

住民輿論을 잘 대변한다고 생각되는 집단을 순서대로 번호를 기입하도록 응답자에게 요청한 결과 住民集團 → 地方議會議員 → 言論機關 → 公務員 → 國會議員 순으로 나타났다.

여기에서 우리의 관심은 住民의 輿論을 가장 잘 집약해서 대변해 줄 수 있는 集團(또는 조직)은 대중매체, 이익단체등의 매개집단 보다는 주민 자신들의 조직이라는 점이다. 이러한 住民組織은 개별 주민의 의견을 자체적인 意思收斂 과정을 통하여 비교적 왜곡없이 종합 정리하여 외부에 표출해 줌으로써 행정기관으로 하여금 보다 대표성

<表4-9> 集團民願 解消를 위한 地方議會의 役割提高

이제는 집단민원과 관련하여 주민들이 직접 행정기관을 상대로 집단행동을 하기보다는 지방의회에서의 조정, 통제등을 통한 법, 제도적 해소가 바람직하다는데 대하여 선생님의 견해는 ?

| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 |
|--------|---------------|---------------|---------------|
| ① 적극찬성 | 66 (23.6) | 34 (12.2) | 100 (17.9) |
| ② 찬성 | 166 (59.3) | 148 (53.0) | 314 (56.2) |
| ③ 보통 | 40 (14.3) | 79 (28.3) | 119 (21.3) |
| ④ 반대 | 6 (2.1) | 16 (5.7) | 22 (3.9) |
| ⑤ 적극반대 | 2 (0.7) | 2 (0.7) | 4 (0.7) |
| 계 | 280 (100) | 279 (100) | 559 (100) |

$X^2 = 28.59$ $D. F = 4$ $Sig = 0.000$

높은 輿論을 용이하게 파악할 수 있도록 해주기 때문이다.

이어서 응답자들은 여론 매개집단 중에서는 지방의회의원(2순위)이 그들의 의견을 상대적으로 잘 대변해 줄 수 있을 것으로 생각하고 있음을 보여준 반면 國會議員(5순위)의 경우 다소 순위가 뒤쳐져 있는데 이는 地域住民과 접촉할 수 있는 기회가 상대적으로 적은데 기인한 것으로 분석 되어졌다.

이와 관련하여 이제는 集團民願으로서 住民들이 직접 行政機關을 상대로 集團行動을 하기 보다는 地方議會에서의 조정, 통제등을 통한 법, 제도권적 해소가 바람직한지의 여부를 묻는 질문에서 <表 4-9>에서 절대 다수의 응답자(74.1%)는 찬성쪽의 의견을 보였다.

<表4-10> 地方議會的 住民意思 反影度

| 그동안 지방의회에서는 주민들의 이익과 의사를 행정기관에 어느 정도나 반영하였다고 생각하십니까 ? | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 |
| ① 매우 잘 반영 | 6 (2.1) | 6 (2.1) | 12 (2.1) |
| ② 잘 반영 | 33 (11.7) | 31 (11.0) | 64 (11.3) |
| ③ 보통 | 154 (54.4) | 144 (50.9) | 298 (52.7) |
| ④ 미흡 | 80 (28.3) | 87 (30.7) | 167 (29.5) |
| ⑤ 매우미흡 | 10 (3.5) | 15 (5.3) | 25 (4.4) |
| 계 | 283 (100) | 283 (100) | 566 (100) |

$X^2 = 16.91$ D. F=4 Sig=0.007

그런데 아이러니컬 하게도 <表 4-10>에서 보면 地方議會에서 그동안 주민들의 이익과 의사를 行政機關에 반영한 실태에 대해 고작 13.4%만이 긍정적으로 응답한 반면, 반영하지 못하고 있다는 응답이 33.9%로 대다수가 이에 부정적인 입장을 보이고 있다.

이와같이 낮게 평가 되어지는 것은 앞에서 보는 바와같이 地方議會에 대한 住民들의 기대가 그만큼 地方議會가 이에 적극 부응하지 못하는데 기인한 것으로 분석 되어졌다.

5) 嫌惡性 施設關聯 集團民願 分析

납비현상이 나타나는 公益開發事業 유형을 분류해보면 크게 嫌惡性 施設, 危險性施設, 純粹公益性施設 등으로 나누어 볼 수 있다.

여기서 특히, 嫌惡性 施設이란 해당지역의 고유서비스를 제공하기 위하여 설치되는 시설로서 누구에게나 불쾌감, 더러움등의 거부반응을 일으키고 周邊地域에 대해 다른 측면의 負의 影響을 초래하는 것을 말한다. 이와같이 혐오성시설의 경우 고유서비스를 提供하는 과정에 부차적으로 負의 影響을 초래하거나 適正立地가 제한되어있기 때문에 이러한 시설이 입지한 지역 주변의 주민들에 대한 補償이나 關聯主體들간의 설치및 이용에 대한 費用負擔등에 있어 특별한 배려가 있어야 할 것이다.

이에따라 嫌惡施設로 인한 주민의 불편이나 피해를 최소화하기 위한 방안으로서 첫째, 技術開發및 시설의 현대화(66.9%) 둘째, 就業斡旋등 지역주민에게 우선적 혜택부여(11.0%) 셋째, 합리적인 정책결정과 강력한 추진(8.8%) 등을 들고있다.

이를 도표로 나타낸 것이 <表4-11>인데 특이한 것은 지가보상이나 세금 감면등의 經濟的 補償은 그렇게 중요하지 않은 것으로 인식하고 있다는 점이다.

<表4-11> 嫌惡施設로 인한 住民被害 最小化 方案

| 공익개발사업(가령 쓰레기처리장, 하수종말처리장, 유류저장시설 등) 이룬바 혐오시설로 인한 주민의 불편이나 피해를 최소화하기 위해서 어떠한것이 필요하다고 보십니까? | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 |
| ① 기술개발 및 시설의 현대화 | 197 (69.6) | 181 (64.2) | 378 (66.9) |
| ② 경제적보상(지가보상, 세금감면 등) | 8 (2.8) | 24 (8.5) | 32 (5.7) |
| ③ 대체시설설치(도로건설, 위락, 편의시설등) | 21 (7.4) | 22 (7.8) | 43 (7.6) |
| ④ 지역주민에게 우선적 혜택부여(취업알선, 시설이용등) | 24 (8.5) | 38 (13.5) | 62 (11.0) |
| ⑤ 합리적인 정책결정과 강력한추진 | 33 (11.7) | 17 (6.0) | 50 (8.8) |
| 계 | 283 (100) | 282 (100) | 565 (100) |

$X^2 = 16.98$ $D. F = 4$ $Sig = 0.002$

또한, 이들 集團民願의 解決主體는 조사대상자간에 다소의 차이는 있으나 <表4-12>와 같이 地方自治團體와 地方議會(44.8%) 모두 이어야 한다는 응답이 많았으나 地方議會(3.5%) 보다는 地方自治團體(31.0%)가 더 바람직한 것으로 分析 되어졌다.

<表4-12> 嫌惡性公益施設에서 과생되는 集團民願의 解決主體

| 선생님은 위와같은 일을 누가 처리하는 것이 가장 바람직하다고 보십니까 ? | | | | |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|
| 응 | 답 | 공무원 | 주민 | 계 |
| ① | 중앙정부 | 33 (11.7) | 39 (13.8) | 72 (12.7) |
| ② | 지방자치단체 (도, 시군) | 81 (28.7) | 94 (33.2) | 175 (31.0) |
| ③ | 지방의회 | 3 (1.1) | 17 (6.0) | 20 (3.5) |
| ④ | 지방자치단체와 지방의회 | 141 (50.0) | 112 (39.6) | 253 (44.8) |
| ⑤ | 주민스스로 해결 | 24 (8.5) | 21 (7.4) | 45 (8.0) |
| | 계 | 282 (100) | 283 (100) | 565 (100) |



제주대학교 중앙도서관 D. F=4 Sig=0.005
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

6) 集團民願의 解消時期 分析

주민들의 要求事項은 평소 주민의 편의를 중심으로 반영 되었다기 보다는 特定時期에 선심을 쓰듯 해결되고 있음이 나타났다.

즉 <表4-13>에서 住民들은 마스크의 보도와 사회여론이 형성된 후 (57.6%), 國會議員·大統領 選舉時期 (17.6%), 주민들의 강력한 集團行動 후 (12.2%) 등에 해결되거나 반영이 잘되는 경우로 나타났다.

<表4-13> 民願.要求事項이 특히 잘 解決되는 時期

| 주민들의 요구사항이 어느 시기에 가장 잘 해결되었다고 생각하십니까? | | | | |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|--|
| 응답 | 공무원 | 주민 | 계 | |
| ① 언제나 잘 해줌 | 43 (15.5) | 22 (7.9) | 65 (11.7) | |
| ② 주민들의 강력한 집단행동 후 | 28 (10.1) | 34 (12.2) | 62 (11.2) | |
| ③ 매스컴의 보도와 사회여론이 형성된 후 | 169 (60.8) | 160 (57.6) | 329 (59.2) | |
| ④ 국회의원, 대통령선거 시기에 | 34 (12.2) | 49 (17.6) | 83 (14.9) | |
| ⑤ 기관장(도지사, 시장, 군수)이 새로 부임했을 때 | 1 (0.4) | 8 (2.9) | 9 (1.6) | |
| ⑥ 대통령이나 장관이 방문한 후 | 3 (1.1) | 5 (1.8) | 8 (1.4) | |
| | 278 (100) | 278 (100) | 556 (100) | |

$X^2 = 16.26$ D. F=5 Sig=0.005

따라서 주민들은 地域問題를 해결하기 위해서는 강력한 集團行動등을 통해 매스컴에 보도되고 社會輿論이 형성되어야 한다고 보고 있으며, 또한 選舉時期에는 善心行政으로 많은 문제를 해결해 주고있다고 주민들은 생각하고 있는 것이다. 이는 그동안 行政機關에서 실제로 集團行動을 무마하기 위해 해결해주는 경우가 종종있었던 것과 무관하지 않다.

3. 分析結果 集團民願의 特性

이상의 設問調査를 분석한 결과 集團民願은 公共利益의 확보를 위해서라기 보다는 사적인 이해관계나 재산권 혹은 이익침해를 방지하기 위해서 주로 발생하고 있음을 알 수 있었다.

즉 주민들은 여러가지 地域問題 중에서도 環境問題, 生活問題 및 地域開發等으로 인해 재산권이나 권리의 침해등에 민감하게 반응, 集團民願을 제기하고 있는 것이다.

특히, 集團民願의 發生要因을 묻는 질문에서 주민들의 지나친 集團 또는 地域利己主義 때문이라고 응답한 것이 公務員은 49.1% (139명) 인데 반해, 住民들은 고작 17.8% (49명)로 나타난것을 볼때 그동안 集團民願의 제기주체인 주민과 처리주체인 公務員간 발생원인을 보는 시각에 심한 乖離現象이 있었음을 시사하는 것이다.

그런데, 集團民願의 가장빠른 解決方法을 묻는 질문에는 대다수의 응답자가 陳情, 歎願, 請願등 비폭력적이고 민주적인 集團行動을 선호하고 있는것으로 나타난데다, 폭력이 수반된 集團行動에 대해서도 전체응답자의 2.9% (16명)만이 응답된 것을 감안해볼때 과격 集團行動의 양상은 一部住民들에 의해 선동되고 있음을 알 수 있다.

이와 관련하여 集團民願의 성격을 규명한다면 민주적 주민의사 표현 방법의 미숙 (41.4%) 과 주민의 정당한 권리요구 (29.5%) , 集團 또는 地域利己主義 (26.9%) 의 성향 모두를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 행정과정에서의 住民參與와 行政情報의 공개가 미흡할 뿐아니라 集團民願에 대한 행정의 대응에 대해서도 주민들은 많은

불만을 갖고 있음이 발견되었다.

이와같이 주민들은 行政機關이 문제를 적극적으로 해결하기 보다는 해결을 지연시키거나 형식적으로 대응하였다고 판단하고 있는 것이다.

이것은 주민들의 요구나 민원이 언제나 잘 해결되었다기 보다는 강력한 集團行動을 통하여 매스컴에 보도되고 社會輿論이 형성된후 또는 선거시기에 善心行政으로 잘 해결된다는 견해들이 많은 것에 기인하고 있다. 위와같은 分析結果를 종합해 보건데 주민으로부터 신뢰 받을 수 있는 行政制度의 확립, 공무원의 행정행태 개선등 바람직한 민주적 합의도출 관행이 정착될때 地域住民의 과격한 集團行動을 예방 할 수 있다는 것이었다.

V. 集團民願에 있어서 行政對應의 問題點과 合理的 對應方案

지금까지 최근 5년여간 제주도내에서 발생했던 集團民願의 사례를 분석하고 또한 地域住民과 公務員을 대상으로 설문조사하여 집단민원을 대하는 시각에 대해 두 集團을 비교해 보았다.

이를 토대로 본장에서는 이번 연구과정에서 나타난 集團民願에 대한 行政對應의 실태 및 문제점을 염두에 두고 행정의 合理的 對應方案을 제시해 보고자 한다.

1. 集團民願에 대한 行政對應의 實態 및 問題點

앞장에서 이미 언급한 바와같이 그동안 行政機關에서는 집단민원이 가져오는 행정적, 정치, 사회적 영향을 고려하여 나름대로 적극적인 해소추진 노력을 기울여 온것은 사실이나 아직도 地域住民의 의견을 수렴하는데 소홀 하였거나, 被害 住民들에게 적절한 보상을 하지않는 등 이해관계의 相衝部分 解消에 적절히 대응하지 못한 것으로 나타났다. 더욱이 集團民願의 발생문제만 보더라도 住民과 公務員의 시각상에 큰 차이를 보이고 있는등 민·관간 불신의 골이 깊게 패어 있었던 것이다.

이에따라 집단민원은 행정의 흐름을 방해하며 행정의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 때로는 集團行動으로 발전하면서 정치·사회적 안정을 크게 해치게 되는 것이다.

그러므로 集團民願의 해소는 행정의 효율적 수행과 사회안정을 도모 한다는 점에서 매우 시급한 과제로 등장하고 있다. 집단민원의 發

生頻度가 더욱 높아져가고 또한, 集團行動이 더욱 빈번해지는 오늘과 같은 시점에서는 더욱 그러하다고 하겠다.

이러한 集團民願이 가져오는 행정적 정치·사회적 영향을 고려하여 그동안 중앙정부에서는 1983년12월14일 국무총리 지시로 集團民願 解消推進 管理計劃을 각급 지방자치단체에 시달 한것을 기점으로 일정 규모 이상의 集團民願에 대한 集團管理 체계를 확립하는등 적극적인 解消努力을 경주해온 것이 그것이다.⁶⁷⁾

최근에 와서도 각급 行政機關의 이러한 노력은 변함없이 계속되고 있는데 중앙정부 뿐만아니라 각급 地方自治團體 역시 그 나름대로 원인을 분석하여 解消方案을 마련 제시하고 있다. (부록 I 참조)

<부록 I>에서 보는 바와같이 集團民願의 관리와 해소에 필요한 중요한 방안들이 거의 모두 제시되어 추진되고 있음을 알 수 있다.

즉 사업을 시행하기전의 환경영향평가에서부터 公開行政의 추진과 住民意見의 反影, 그리고 民願事項 解消를 위한 재정의 확보 및 關係法令의 개선, 또 關係公務員의 전문성 확보에 이르기까지 解消方案으로 제시될 수 있을만한 모든 방안들이 제시되어 추진되고 있다.

또한, 集團民願의 관리에 있어서도 30인 이상의 민원과 地域住民 다수의 이해관련 민원은 중앙정부(총무처, 내무부)를 중심으로 集中管理 하는 한편, 集團民願에 대해서는 기관장 책임하에 다른 업무에 비해 우선 처리하도록 指導. 督勵하고 있는 것이다.

67) 지방단위 행정기관에서의 현행 集團民願 管理體系는 2원화되어 있다고 볼 수 있는데, 하나는 총무처 지침에 의한 다수인 관련 전반적인 民願解消對策이고, 다른 하나는 내무부 지침에 의한 示威, 籠城 등 과격양상으로 표출된 사회문제화 우려 集團民願에 대한 解消對策이 그것이다.

그러나, 이러한 對應方案의 포괄성과 철저한 관리에도 불구하고 각급 行政機關의 현행 대책들은 몇 가지 점에서 간과할 수 없는 문제를 지니고 있다고 할 수 있다.

첫째, 정치·사회적 환경등 集團民願 發生의 외재적 환경이 되고 있는 거시적 문제에 대한 고찰이 부족하다는 것이다.

集團民願은 집단민원 문제와 직접적으로 관련된 行政機關의 처분 또는 불행위(inaction)에 대한 異議提起 내지는 시정노력이라고 할 수 있지만, 실제 그 발생은 정치 및 정부의 권위에 대한 신뢰를 포함한 거시적 문제와 깊이 연관되어 있는 것이다.⁶⁸⁾

따라서 이러한 거시적 문제에 대한 고려가 民願解消 方案의 수립자인 總務處와 各級 自治團體의 권한과 의무의 범위를 넘는 것이기 때문에 나타나는 현상으로 생각된다.

둘째, 위와같은 문제로 인해 集團民願의 豫防과 管理에 지나치게 行政管理 중심의 방안들이 강조되고 있다는 것이다.

公開行政의 확대와 財政力強化 그리고 관계법령 및 제도의 개선등, 보다 근본적인 대책이 강조되지 않는것은 아니나 실제 운영에 있어서는 카드를 작성하여 보고하고 타업무에 우선하여 책임해소 하는등 담당기관과 담당공무원의 역할과 노력만을 지나치게 강조하고 있다는 것이다.

셋째, 위의문제와 다시 관련이 있는 것이지만, 集團民願은 대체로 이해관계의 상충에서 비롯되는 것인데, 이에대한 철저한 인식이 부족

68) 吳錫祿, “集團民願에 對한 政府의 視覺이 바뀌어야”, 地方自治(1991. 9), p. 35

한 감이 있다.⁶⁹⁾ 즉 이해관계의 상충은 이해관계의 해소라는 측면에서 접근하고 풀어 나가야 할 것인데 이에 대한 철저한 대책이 없이 擔當公務員들의 管理努力만을 지나치게 강조하고 있다는 생각이 드는 것이다.

이와병행하여 이번 연구과정에서도 集團民願에 대한 行政對應의 문제점들이 도출되었는데 이를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 地域住民들의 의견을 수렴하지 않았다는 것이다. 즉 行政情報의 비공개등 住民參與 없는 行政機關의 일방적 事業推進이 集團行動을 자초하게 되었다는 것이다.

한경면 쓰레기 매립장을 비롯하여 대다수의 集團民願에서 이러한 사례들을 쉽게 찾아볼 수 있는데, 특히 한경면 쓰레기매립장의 경우 事業着手 단계에 이르러서야 當該住民들이 그 사실을 알았다는 것은 行政機關이 住民들을 무시한 처사라는 비난을 면치 못하는 것이다.

또한 설문조사에서도 주민들은 集團民願의 발생요인을 공무원에게 건의해도 잘 반영해 주지않았거나(34.5%), 시위, 농성등 集團行動이 있고난 후에야 협상이 진전(19.6%) 되기 때문이라는 항목에 응답자가 많았다는 점이 이를 입증해 주고있다.

둘째, 行政의 일관성 부재가 集團民願의 요인이 되고 있다. 한라, 신성 두 골프장의 경우, 같은날(1989년 6월10일)에 내인가 했음에도 불구하고 신성측에는 주민동의를 조건으로 事業承認(1990년 6월28일)을 내준 반면, 한라측에는 아무런 조건없이 許可(1989년12월30일)됨으로써, 特惠疑惑을 사게 된것이 그 예이다.

69) 韓尚澈, 前揭論文, p.119

한편, 設問調查에서도 住民들의 요구사항은 평소 주민의 편의를 중심으로 반영 되었다기 보다는 특정시기에 선심을 쓰듯 해결되고 있음이 나타났다.

셋째, 이해관련 住民들에 대한 法的, 制度的 補償將置가 미흡하다는 것이다. 일반적으로 현행제도상 환경오염 피해보상이 사후구제(行政訴訟등)에 그치고 있으며 관련예산 부족및 사전미확보, 각종제도상의 제약등으로 집단보상 차원에서의 주민공동 숙원사업지원등 補償裝置가 미흡한 실정이다. 특히 법적제약으로 問題解消에 어려움이 있는 集團民願도 있는데 개발제한구역 행위제한 완화문제와 산지천 복개건물 철거에 따른 이주문제등이 그 예이다.

이른바 혐오시설로 인한 주민의 불편이나 피해를 최소화 하기위한 방안으로 기술개발 및 시설의 현대화(66.9%), 취업알선등 지역주민에게 우선적 혜택부여(11.0%), 합리적인 정책결정과 강력한 추진(8.8%)등을 들고있는 것을 볼때 시설입지 주변지역 주민들에 대한 보상이나 관련 주체들간의 설치및 이용에 대한 비용부담 등에있어 특별한 배려가 없었다는 것을 알 수 있다.

넷째, 集團民願에 대응하는 경찰등 行政機關의 태도에도 문제가 있다. 즉, 集團行動이 발생했을때 주민을 연행 구속하는 것으로 공권력을 너무 과시하는것 역시 住民들의 오해를 불러일으킬 소지가 있다는 것이다. 금악리 한라골프장 반대 集團行動과 중문하수처리장 反對示威가 그 예이다. 이는 집단민원의 성격에 대해 공무원들은 집단이기주의(31.7%) 라고보는 경향이 높은반면 주민들은 정당한 권리요구(39.2%)라는 주장이 높게 나타났는데 문제는 이와같이 주장자와 수용

자의 인식상에 큰 차이가 있다는 것이다.

다섯째, 전체적으로 시위나 농성의 형태가 目標達成의 주요한 수단으로 활용되고 있는것을 볼때 제도적으로 住民들의 불만을 적극 수렴할 수 있는 통로가 미흡하다. 또한 시위나 농성이 있고난 후에야 協商이 進展되는 것도 住民들에게 시위, 농성의 不可避性을 주장하게 하는 한 요인이 되고있다. 이와같이 집단민원 발생의 근본적 원인이 일반적으로 주민참여 부족으로 인식 되어지고 있는가운데 설문지 분석결과에서도 행정기관에서의 정책결정과정등 주민의 참여보장도에 대해 공무원, 주민할것 없이 약간반영(45.6%) 되고 있는것으로 인식하고는 있으나, 잘 반영되고 있다(12.6%)보다 아직도 미흡하다(41.8%)는 견해가 지배적이었다는 점이다.

여섯째, 일부 민원의 경우 住民·事業者가 합의한 시한부 事業條件이 集團民願의 주요 해소책으로 사용되고 있으나 근본적인 解決方案이 되지못해 集團民願 再發의 불씨가 될 우려를 낳고 있다. 북제주군이 추진하고 있는 에월읍 광령소채 北濟州郡 畜産(양돈) 團地 事業이 그 예이다. 이는 住民·事業者가 수차례의 대화를 갖고 합의점을 도출했는데 양측은 "양돈단지 시설물의 존치기간을 산림훼손 허가일로부터 7년, 유예기간 3년등 10년으로 한다"는 시한부 존치기간에 잠정 동의 했다. 이처럼 시설물 존치기간에 대한 시한부 사업조건이 集團民願의 해결책으로 제시되고 있으나, 주민·사업자기 합의한 시한부 사업조건이 事業推進과 集團民願解消의 당시 상황에서 不可避한 措置로 받아들여지고 있으나 근본적인 集團民願에 대한 처방은 되지 못한

다는 지적이다.⁷⁰⁾ 특히, 이 시한부 사업조건은 事業의 經營收支, 住民과의 신의, 사유재산권의 행사와도 상관관계를 갖고 있다는 점에 비추어 볼때 시한부 사업조건은 集團民願 再發의 불씨가 될 수 있다는 것이다.

이외에도 地方自治가 법적으로 실현되어 地方議會가 구성 되었다는 사실이 國家나 地方公務員들에게 새롭게 분권화된 管理方式의 필요성을 절감 시키고는 있지만 實際行態나 政策遂行은 이런의식을 따라가지 못하는 '인식상의부조화'(cognitive dissonance)가 계속되고 있다는 것이다.

集團民願이 발생하여 과격한 행동으로 나오기 전에 公務員들이 보다 能動的으로 대처 했더라면 이를 막을수도 있었으나, 消極적으로 또는 形式的으로 對應하다가 격앙된 集團民願을 야기시키는 경우도 많은 것이 사실이다.

이와같이 오늘날 빈번한 集團民願에 있어 問題解決을 더욱 어렵게 하는데에는 關係公務員의 調整能力 부족도 한 원인이며, 또한 대화와 설득, 이해와 수용, 협상과 조정이 불가피한 行政的 需要가 地方行政 차원에서 많이 발생하게 될 것이므로 이에 대한 對應能力 배양 역시 긴요한 과제라 할 수 있다.

2. 集團民願에 대한 行政의 合理的 對應方案

최근의 정치적 자율신장 분위기, 민원인의 권리의식과 이익표출 의욕의 향상등으로 政治·行政의 能率性 보다는 住民의 지지를 받는다

70) 漢拏日報(1993. 3. 24), 1면

는 正當性 또는 正統性이 더 중요시 되는 시대에 우리는 살고있다.

따라서 行政의 구조도 이러한 行政環境의 추세에 맞춰 開放化와 分權化가 불가피하게 되어가고 있다. 즉 行政(官僚制)이 개방적이고 민주적 運營體制로 변모하고 있다는 것이다.

그러므로 集團民願에 대한 價値判斷을 획일적으로 하는것은 지양해야하며 解決方案 역시 單線的 이어서는 안될 것이다. 集團民願 가운데는 예방되어야 할 것도 있고, 옳지못한 내용과 방법때문에 비난받고 억제되어야 할 것도 있을것이다. 주민들이 정당한 내용의 集團民願을 정당한 방법으로 제기 하는것에 대해 公務員들은 긍정적이고 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 길러야 할것이다. 集團利己主義에서 파생되는 集團民願의 해결 실마리는 地方自治가 오래전부터 실시해오고 있는 선진국가들의 歷史的 經驗에서 도출해낼 수 있다.

인종, 종교, 민족등의 이질적 집단으로 구성된 대부분의 先進國들은 集團利己主義라는 홍역으로 엄청난 희생을 치렀다. 그러한 희생과 시련을 통하여 얻은 결론이 바로 "주민의 정책결정 참여"와 "대화를 통한 타협과 협상"이라는 단순한 진리였다. 이 두가지 민주적 제도가 희생을 가장 극소화 시키면서 개인, 집단, 지역의 이해상충을 조정하는 열쇠가 된 것이다.

오늘날 우리 사회에는 集團利己主義에 의한 集團民願들에 대해 혐오감만 가중되고 있을뿐, 集團利己主義의 원만한 조정이 잘 안되는것은 바로 참여와 협상이라는 가치가 내재화 되지 못하고 또한 그 과정이 제도화 되지 못한데 기인하고 있는 것이다.

따라서, 앞으로 集團利己主義에 의한 集團民願들을 무조건 죄악시

하는것 보다는 각 집단마다 자기이익을 실현하기 위해서 ‘參與와 協商’을 생활화하고 학습 할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되는등의 行政行態 개선이 절실히 요구된다고 하겠다.

즉 위와같은 사항들이 제대로 실행된다면 집단민원은 더이상 발생 하지 않을 것이라는 사실을 전제로하며 본 연구에서는 앞에서 언급했던 현행 각급 행정기관의 대책추진에 더하여 더욱 강조되어야 할 사항을 제시하고자 한다.

1) 政治·環境面의 改善

우리나라의 현행 제도상으로는 集團民願을 수용 할 수 있는 다양한 채널이 부족하다고 할 수 있다. 이것은 앞서 지적한바 있는 行政對應의 한계로서 政治·社會的 環境등 集團民願 發生의 외재적 환경이 되고있는 거시적 문제에 대한 고찰이 부족하다는 것과 관계있으며 政治信賴의 高揚, 民主 公共情神의 제고등에 못지않은 合理的 對應 方案이 될 것이다. 그러므로 여기서는 거시적 문제의 解消策 일환으로 顯在化된 集團民願에 대한 住民의 集團意思 收斂裝置의 개발에 焦點을 맞춰 접근 하고자 한다.

① 民間單位 推進協議體 設置運營

지역문제에 대하여 住民의 意思와 行政機關의 意思를 중립적 위치에서 협의 할 수 있는 장치가 필요하다. 다시 말하면 地方議會議員, 專門家, 言論人, 法曹人, 環境團體等 10인 이내로 구성된 민간단위 推進協議體를 설치하여 민간 중재를 통한 民.官間의 합리적 民願處理

를 협의하는 창구로 활용하는 것이다.

주요기능으로는 住民意見收斂, 弘報, 說得, 關係機關 건의등의 활동을 전개하게 되는데 集團民願에 따라 수시 협의회를 개최하고, 이때 이해관계 住民代表가 회의에 참석 의견을 진술토록 한다.

그러나 이 협의체가 실질화되기 위해서는 주민의 적극적인 참여가 요청되고, 행정기관측에서도 權威主義 意識을 청산하고 동등한 입장에서 수용하려는 의지가 필요하다 하겠다.

② 地方議會의 集團民願 紛爭 調整能力 제고

앞장의 設問調査 분석결과에서 언급한 바와같이 전체 응답자의 74.1% (414명)가 이제는 集團民願과 관련하여 住民들이 직접 行政機關을 상대로 集團行動을 하기보다는 地方議會에서의 調整·統制등을 통한 법·제도권적 해소가 바람직하다는 견해를 피력한 것을 감안해보면 地方議會와 地方議員은 심건 중건 集團民願 분쟁의 조정자의 역할을 담당해 줄것을 요구받고 있는 것이다.

특히 地方議會는 지역주민을 대표하는 기관이므로 利益集團이나 地域間의 다양한 이해갈등을 해결하는데 중요한 역할⁷¹⁾을 함에있어 지방의원들의 경우 行政機關에 대한 감시자나 요구자로서 뿐만 아니라 地方行政 운영의 동반자로서 相互協力 體制를 동시에 갖추는 것이 필요하다. 아울러 集團民願의 합리적 해결을 위한 절차나 규정, 규칙 등의 제정문제도 검토 되어져야 할 것이다. 그렇지 않으면 地方議會

71) 趙文富, 梁永哲, "濟州地域 地方自治 評價調査" 濟州文化放送株式會社, 濟州文化放送創社 24週年 紀念研究論文, (1992), p. 52

가 또다른 集團民願의 근원지가 될 수 있기 때문이다.

③ 住民投票制의 導入

住民投票制는 미국 및 유럽 등지에서는 일찍부터 채택되어 왔으며, 일본도 戰後에 채택하고 있다. 이것은 間接民主制를 보완하여 住民의 의사를 직접적으로 議會와 執行部에 반영 시키려는 수단으로서 住民의 대표가 독선에 빠지거나 의무를 소홀히 하지 않고 주민의 복리증진을 위하여 노력하도록 감시하고 경우에 따라서는 住民이 직접적으로 그 시정을 요구 할 수 있는 제도이다.⁷²⁾

이러한 住民投票에는 강제적 주민투표 (compulsory referendum), 선택적 주민투표 (optional referendum) 및 항의 또는 청원주민투표 (protest or petition referendum)의 세가지가 있다.⁷³⁾ 강제적 주민투표란 구역개편, 헌장 또는 조례의 개정, 세율의 인상, 지방체의 발행과 같은 중요한 사항을 반드시 주민투표에 부쳐 주민의사에 따라 최종결정하는 제도로써 미국의 도시에서 주로 채택하고 있다. 선택적 주민투표는 일정한 의안에 대한 住民投票의 실시여부를 地方議會에 일임하는 제도로써 住民投票를 실시한 이상은 법적 효력을 갖는 것이 일반적이다. 항의 또는 청원주민투표는 지방의회에서 일단 의결된 사항에 대하여 일정한 수의 유권자의 서명으로 항의 또는 청원이 있을 때에 그 효력을 住民投票로 결정하는 제도이다.

72) 金東勳, “새政府和 地方自治”, 自治行政, 地方行政研究, (1993. 1), pp. 16 ~ 17

73) 鄭世煜, 地方行政學, 서울: 法文社, 1991, p. 221

그러나 우리나라에서는 지금까지 自治行政의 방향과 내용에 대한 住民投票制가 채택되어 본 일이 없다.⁷⁴⁾ 주민투표제도는 그 나름대로 문제점을 안고 있을 것이지만, 間接參政制度의 결함을 보완하고 주민 자치의 이념을 구현하기 위하여 그 채택을 고려해 봄이 바람직하다고 생각된다.

특정한 사안 예컨대 쓰레기매립장 건설이나 제주도 개발특별법제정 등과 같이 특정지역에 국한된 문제에 대하여 住民投票를 실시해 보는 것이다.

특히, 현실적으로 公聽會등 제도적인 住民參與 과정이 行政機關의 외형적 정당성만을 강조하는 수단으로 사용 된다고 가정할때, 그리고 地域利己主義나 集團利己主義에서 파생되는 集團民願으로 인하여 정책결정이나 집행이 어려워 행정의 마비되는 사태로까지 악화 될 경우, 이를 타개하거나 정책결정에 주민을 직접 참여시키는 수단으로서 住民投票制를 채택하는 것이 필요 하겠다.

④ 仲裁人 (Arbitrator) 制度의 導入

集團民願의 가장 합리적인 해결방안은 갈등당사자들의 협상에 의하여 자율적으로 해결하는 것이라는 측면에서, 상충되는 相互利益을 調整하여 당사자들로 하여금 수용가능하게 仲裁役割을 하는 仲裁人 制度를 도입하는 것이다.

이때 仲裁人은 단순한 매개자가 아니라 양 당사자가 협상영역을 찾아내고 그들로 하여금 협상이 가능하게 하는 자를 말한다. 즉, 仲裁

74) 崔昌浩, 地方自治制度論, 서울: 三英社, 1992, pp. 540~541

人은 집단간 이해상충의 갈등상황을 합법화되고 제도화된 형태인 게임의 상태로 바꾸어서 問題解決을 하는 것이다.

仲裁人制度 도입의 현실화 방안으로는, 당사자 양측에서 공동으로 제3의 仲裁者를 선정하여 그로 하여금 중재를 하게 하는 것으로서 이때 중재인은 상호협상 可能領域 (areas of compromise or zone of agreement)을 발견하여 양자로 하여금 이 부분을 향하여 접근하도록 여건을 조성하고, 경우에 따라서는 중재인의 결정에 구속력을 갖게 하는 것이다.

⑤ 옴부즈만 (Ombudsman) 制度의 導入

集團民願의 성격은 사인 집단간의 관계도 있지만, 주로 그 상대는 行政機關이라는 측면에서 공정하고 타당성있는 권리구제 내지 문제해결을 위해 옴부즈만 (Ombudsman) 제도⁷⁵⁾의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

文化와 環境이 다른 外國의 제도를 그대로 도입하기는 곤란하나, 우리의 상황을 고려하여 적절히 활용하는 경우 이 제도는 問題解決 뿐만 아니라 조사의 공평을 원칙으로 하기 때문에 일반 주민을 관료의 不當한 행동으로 부터 보호하여 集團民願을 줄이게 될 것으로 생각된다.

그런데 옴부즈만 제도의 도입 대안들중 가장 현실성 있는것은 이를 國會나 地方議會에 설치하여 운용하고, 문제 解決者로서 뿐만 아니라 사전 豫防者로서의 역할을 수행하게 하는 것이다.

75) 옴부즈만 (ombudsman) 은 정부관료들에 의하여 부당하게 취급 당한 시민들의 불평을 조사하고 그 불평에 정당성이 있을 때는 救濟策을 강구하는 의회의 한 고급직원이다.

林星漢, 官僚制와 民主主義, (서울: 法文社, 1978), p. 275

濟州道의 경우 앞으로 지역환경과 관련된 개발분쟁의 발생 가능성이 많으므로 제주도의회에 환경상임위원회를 설치하고, 전문직 사무보조원을 그에 충분히 배치함은 물론, 개발분쟁의 효과적 해결을 위해 관계법령상의 제약규정들을 개정하며, 또한 그 기능의 활성화를 위하여 감시권, 조사권, 조정권, 건의·확인권, 보도권등과 같은 권한이 위원회에 인정될 수 있도록 관련조례를 마련할 필요가 있다.⁷⁶⁾

2) 法令 制度面의 改善

이제 지방자치의 실시와 함께 더욱 분출 되고있는 住民의 要求에 대해 行政機關은 그러한 요구를 체제내에서 수렴하고 대응하기 위해서 적절한 법적·제도적 대응조치를 강구하여 근원적으로 문제를 해결해 나가야 하겠다.

① 行政節次法의 制定

1987년 7월 立法豫告된 바 있으나 아직까지도 이 법은 제정되지 못하고 있다.⁷⁷⁾ 고지청문·의견진술등 당사자의 참여를 핵심으로 하는 행정절차는 行政作用의 民主化, 適正化와 住民의 參與를 인정하는데 그 의의가 있다 하겠다. 한편 절차는 비용을 야기하며 行政의 能率性을 떨어뜨릴 수도 있다는 점을 완전히 도외시 할 수는 없지만 점진적인 行政節次의 정비는 행정의 합리성 확보를 위해서도 반드시 필요한 것이다.

② 補償體系의 整備

76) 尹良洙, 高豪晟, 金性俊, 전계논문, pp. 122~123

77) 金道稔, 一般行政法論, (서울: 靑雲社 1988), p. 154

보상과 관련한 集團民願은 보상체계의 개선 없이는 해결이 어렵다. 보상의 형평성 확보와 재산보상에서 生活價值補償으로 확대되어야 할 것이다. 다시 말하면 공공의 필요에 의해 財產權을 침해하였을 경우에는 정당한 보상을 하여야 한다는 것이다. 이에 따라 주목을 받고 있는 것이 生活補償으로서 공용수용으로 생활의 근거를 상실하거나 생계의 위협을 받았을 경우 수용이 없었던 것과 같은 상태로 회복시켜 주는 보상을 말한다.

이러한 生活價值 補償의 내용에는 이주대책과 생활대책이 있는데 여기에는 농지나 어장상실등에 따른 실업대책과 고용대책등이 포함된다. 현재 우리나라에서의 生活價值 補償에 관한 입법은 극히 미비한 상태에 있다고 할 수 있는데, 앞으로 법·제도화를 통해 補償體系가 정비되어야 할 것이다.

③ 行政情報 公開의 法制化



行政情報의 公開는 행정의 어항속 같이 透明하게 주민들에게 공개된다면 住民과 行政間에 信賴關係를 구축하게 되며 역동성을 가진 協力關係로 발전시킬 수 있다는 점과 주민이 행정의 참여등을 촉진시킨다는 점에서 필요하다 하겠다.

최근들어 地方自治團體가 보유하고 있는 行政情報를 주민들에게 공개해야 한다는 정보공개제도의 확립을 요구하는 주장이 높아지고 있는데 日本의 本田弘은 정보공개 필요성으로 첫째, 주민의 「알권리」의 보장, 둘째 주민의 행정에 대한 신뢰확보, 셋째 주민생활의 충실

과 향상, 넷째 주민의 행정에의 참여촉진등 네가지를 들고있다.⁷⁸⁾

그런데 우리나라에서는 情報公開에 관한 법적규정은 없고 중앙정부와 지방자치단체가 개별법령(조례)에 의하여 공시, 공표, 열람, 보고 등의 제도나 白書類등의 간행을 통해서 일부의 정보를 공개해오고 있다. 그러나 행정과정에 있어서 아직도 情報公開의 원칙이 확립되어 있지 않고 있을 뿐 아니라 오히려 행정의 사회적 압력으로 부터 독립하여 중립성을 갖는 것이 긴요하다는 견지에서 行政情報公開의 내용, 정도가 모두 行政機關의 재량에 위임되어 있다.⁷⁹⁾

따라서, 우리나라에서의 행정정보공개는 중앙정부와 지방자치단체를 불문하고 많은 문제점을 안고 있는데 행정정보 공개의 제도화는 주민과 행정간에 신뢰관계를 구축함으로써 역동성을 가진 협력관계로 발전시킬수 있다는 점에서 강하게 요청되고 있는 것이다.

그러므로 이를 제도화 하기 위해서는 국가차원에서 행정정보공개에 관한 법률의 제정도 필요하지만 地方自治團體別로 情報公開을 위한 조례를 개정, 정보공개청구제도를 확립함으로써 주민이 요구하는 정보를 일정한 절차에 따라 공개하여 주민들로 하여금 참여에 필요한 情報를 얻을 수 있게 해야 한다. 또는 이와 병행하여 情報公表義務制度를 도입, 自治團體가 홍보활동을 통해 都市計劃을 비롯한 행정일반에 관계되는 기초정보를 주민들에게 의무적으로 제공해야 할 것이다.

78) 本田弘, 情報公開制度論(東京:北樹出版), 1989, pp.13~26참조

79) 夫萬根, "都市計劃에 있어서 住民參與의 制度化 方案", 지역발전 연구, 제주대학교지역발전연구소, 창간호(1989), p.63

3) 行政行態의 改善

지방행정을 둘러싸고 있는 政治, 行政, 社會, 經濟, 生活環境 면에서의 이해관계를 조정하고 社會安定을 도모하는 주체자로서의 위치와 역할을 원활히 수행하기 위해서는, 특히 地方公務員의 意識轉換이 요망 된다고 하겠다.

① 地方公務員의 意識 및 姿勢轉換

지방공무원은 相對主義와 合理主義에 기초를 둔 의식패턴, 책임과 자율을 중시하는 업무패턴, 거시적이고 장래 투시를 통해 스스로 도덕적인 청결을 이루고 그 바탕 위에 장기적 안목에서 접근하는 자세등이 필요하다.⁸⁰⁾

첫째, 地方公務員은 地域住民을 위해 존재하고 住民으로 부터 주어진 권한을 받기때문에 지방의 주인인 주민들의 의사와 요구에 깊은 관심을 기울여야 하고, 정책을 수립하고 결정하는 경우 관련전문가는 물론이고 각계각층의 意見을 들어서 그것을 수용하고 해결하려는 姿勢를 가져야 한다.

둘째, 地方公務員은 자기의 목표를 조직의 목표와 일치시키는 노력을 해야한다.

地方行政組織이 발전하기 위해서는 이를 구성하고 있는 地方公務員이 自己組織이 추구하는 목표와 自己個人의 목표를 일치시키는 통합적 管理姿勢를 갖추는 것이 필요하다. 이것은 인간의 自己實現의 속

80) 金暎洙, 前掲論文, pp. 76~78

성을 중요시하는 인간관에 바탕을 둘때 가능하며 이로 인하여 조직의 人間化, 參與 및 信賴의 管理가 궁극적으로 가능해 진다고 볼 수 있다. 셋째, 모든 민원을 公正·迅速·親切하게 처리하는 자세를 가져야 한다. 민원을 공정하고 객관적으로 신속하게 처리해야 하며 중앙 부처 國家公務員과는 달리 地方公務員은 항상 地域住民과 접촉하는 공동의 生活空間하에 있으므로 예의를 갖추고 공손한 태도를 지닌 親切爲主의 자세로 업무를 수행할 것이 요망된다.

넷째, 行政을 住民便宜 爲主로 처리해야 한다.

地方公務員은 법리나 선례에 집착하여 소극적 또는 行政便宜의으로 行政을 처리하는 성향에서 벗어나 어떤 특정의 법에 의해 주민의 의사를 해결토록 하는 行政節次의 명문규정이 있건 없건간에 시책의 입안과 집행의 각 단계에서 주민을 의식하고 그 이해관계의 경중과 종합적인 조정방안을 염두에 두는 업무추진의 자세를 갖추어야 한다.

다섯째, 地方公務員은 특정인이나 특정계층의 이익이 아닌 공익(Public interest)을 우선시 하는 노력을 가져야 한다.

따라서 地方公務員은 일반적 이익을 도모하고 特定利益에 대해서는 중립성을 지니고 객관적인 입장에서 업무를 수행 함으로써 사회적 형평(Social equity)을 추구 하여야 한다.

② 輿論 收斂의 活性化

輿論에 대한 概念定義는 논자에 따라 다양⁸¹⁾하겠으나 輿論을 ‘공중

81) 예컨대, Powell(1951)은 특정시간 및 장소에서 어떠한 집단이 갖는 판단, 태도 및

問題에 대하여 갖는 公衆의 意見'이라고 定義 할 때 輿論收斂 活動은 발생한 문제 (예컨대, 집단민원 또는 고충처리와 같은)의 사후수습 목적으로 이루어지기 보다는 보다 적극적으로 問題發生 이전에 예방적 차원에서 이루어져야 한다.⁸²⁾

여기서 특히 강조되는 것은 輿論收斂 活動이 주로 발생한 문제에 대해 사후수습 위주로 이루어지는 것인데, 이는 住民과 行政機關(공무원) 모두에게 부정적인 영향을 미치게 되므로 바람직하지 못하다는 점이다. 즉, 住民은 行政機關이 사전에 潛在的 問題를 파악하여 解決해주지 않기 때문에 지속적으로 문제를 제기함으로써 결국 문제의 量的·質的 擴大를 초래하게 될 것이며, 또한 行政機關에서도 住民이 제기해오는 문제의 증대에 따라 住民要求에 대한 拒否反應 내지는 無事安逸主義 경향을 갖기 쉽게 될 것이기 때문이다.

요컨대 주민은 行政機關에 대하여 보다 공격적이 되고 行政機關은 보다 방어적이 되어 양자간의 관계는 상호이해적(communal) 관계가 아니라 葛藤(adversarial) 관계로 전락하게 된다는 것이다.

③ 地域和合 施策의 持續的 推進

같은 지역에 사는 사람들이 우리는 하나라고 하는 共同體意識은 애

신념 : Erikson, Luttbeg & Tedin(1991) 등은 정부와 관련한 문제들에 대하여 개인들이 갖고 있는 의견의 총화 : Yeric & Todd(1983)는 공공의 관심사에 대한 개인들의 공통된 의견 : 조재권(1977 : 10)은 특정한 사회의 구성원이 그 사회 전체의 이해에 관계되는 문제에 관하여 가지는 공통적인 의견의 종합 : 백상기(1982)는 공중의 의견 등으로 여론을 정의하고 있다. 李勝鍾, "地域住民 輿論의 效率的收斂方案" (地方行政研究員研究報告書 제124권, 1992. 2) p. 8에서 再引用

82) 李勝鍾, 上揭論文, p. 93

향심과 지역애를 바탕으로 이루어지는 것인데, 각급 行政機關에서 이러한 여건조성을 위해 그동안 부단한 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 아직도 더불어 함께사는 社會霧圍氣 造成에는 미흡한 감이 없지 않다.

이는 그간에 추진되었던 일부 시책들이 일과성으로 추진된 것에 기인하고 있다고 보아지는데, 여기서 機關長의 持續的 實踐意志가 매우 중요함을 알 수 있는 것이다. 이와 관련하여 최근 濟州道에서 力點推進中에 있는 住民和습을 위한 主要施策들을 소개해보면, 첫째, 지난 1992년 8월 구성된 마을원로회(246개마을)인 경우 元老 分들의 축적된 경륜과 체험을 바탕으로 忠孝禮節教室을 운영하거나 地域利己主義로 파생된 마을내 集團民願등에 대해 일선에서 조정자 역할을 하는 등 마을의 정신적 지주로서의 역할을 다하고 있으며

둘째, 마을단위 청년회와 연합청년회를 재정비 보강하여 방범활동, 청소년선도, 노인공경(경로잔치 주관등), 마을단합체육대회등 마을의 각종 사업에 참여하여 활동하면서 지역에 많은 기여를 하고 있음은 물론 셋째, 특히 官의 역할이 축소되고 民間役割이 증대되는 社會變化 趨勢에 부응하여 民間團體들로 결집된 제주사랑운동협의회(236개단체)에서는 親切.秩序運動, 쓰레기줄이기운동, 경조사시 답례품 안주고 안받기운동, 우리농산물 애용하기운동등 건전한 社會霧圍氣 造成에 先導的 役割을 다하고 있다.

넷째, 이밖에도 열심히 일하는 밝은 社會霧圍氣를 조성하고 참다운 濟州道民象을 정립 하기위해 「자랑스런 제주도민상」 제정과 노인공경, 스승공경등의 和습施策을 추진하고 있다.

앞으로도 이러한 地域單位 和合施策들에 대해서는 行政機關에서 지속적으로 행·재정 지원을 아끼지않는등의 여건조성 노력을 집중하게 될때 地域社會가 안정됨은 물론 새로운 발전의 도약대가 될 것이다.



VI. 結 論

이상에서 제주도내에서 발생했던 示威性 集團民願의 실태와 事例分析, 그리고 住民과 公務員을 대상으로 실시한 設問調査에서 얻어진 研究結果를 토대로 集團民願의 特性和 행정의 적절한 對應方案을 제시하여 보았다.

周知하는 바와같이 集團民願은 앞으로도 社會的 民主化의 要求, 住民意識 및 教育水準의 향상에 따른 욕구의 다양화, 지방자치의 실시 등으로 인하여 여러가지 변화가 예견 되어지고 있다. 즉, 종래에는 주민들의 정당한 요구까지도 經濟發展이나 安保라는 미명하에 장기간 지속된 군사지배 체제에 의해 묵살되었으며, 심한 경우에는 社會安定(치안유지) 차원에서 커다란 희생과 불이익마저 감수 하였던 것이다.

이러한 현상을 주민의 입장에서 고찰해 보건데 주민들이 행정에 대하여 심한 不滿과 無關心을 지니게 된것이 때때로 集團行動 事態로까지 발전하였던 것이다. 그러나 최근 政府(정부합동민원실)의 한 統計에 의하면 사회 전반적으로 새정부(김영삼정부) 출범과 함께 「新韓國 創造」를 위한 改革措置에 대한 환영과 기대감으로 과거와 같이 정치성을 띤 集團行動은 크게 줄어들고 있으나 陳情, 建議等의 民怨性 集團意思 표시가 1993년에 2,735건 이던것이 3월에는 6,080건, 4월에는 7,287건으로 오히려 증가되는 추세에 있다고 한다.

이와관련하여 제주도의 경우도 비슷한 양상을 보이고 있는데 質的·

量的으로 점점 다양화, 고도화 되고 있는 이러한 集團民願들이 자칫 集團行動으로 까지 비화되지 않도록 하는 각급 行政機關의 時宜適切한 대응책 강구가 더욱 절실하다 하겠다.

아 물론 이제는 行政機關이 종래와 같이 주민의 의사나 가치를 억압하거나 무시할 수는 없게 되버렸다. 그것은 행정과 주민의 거리를 멀게하고 불신을 가져오게 할 뿐아니라 결국 行政行爲를 뒷받침하는 정통성에 부정이나 도전으로 자칫 이어질 수 있기 때문이다.

그러므로 어떤 의미에서는 集團民願이 發生하면 이들의 소리를 體制내로 수렴하여 통합하는 노력이 지속되어야 할 것으로 보아진다.

본 연구에서는 集團民願의 바람직한 해소를 위해서는 이해갈등 당사자간의 대화와 타협을 바탕으로 한 민주적 합의관행(합리적 이해조정)이 정착되어야 한다는 기본시각하에서 갈등당사자 모두의 이익을 실현하기 위해서는 '참여와 협상'을 생활화하고 학습할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 함은 물론 종래의 고질적 行政行態도 개선되어야 한다는 것을 강조하였다.

첫째, 정치·환경등 거시적 문제의 해소책 일환으로 현재화된 집단민원에 대한 주민의 집단의사를 수렴할 수 있는 장치로서 ①민간단위 추진협의체 설치운영 ②지방의회외의 집단민원 분쟁 조정능력제고 ③주민투표제의 도입 ④중재인 제도의 도입 ⑤옴부즈만 제도의 도입등 이용 가능한 여러가지 방안들을 제시하였고

둘째, 이러한 住民의 欲求를 체제내에서 수렴하고 대응하기 위해서는 ①행정절차법의 제정 ②보상체계의 정비 ③행정정보공개법 제정 등 법. 제도적 개선사항이 제대로 실현되어야 하겠으며

셋째, 集團民願의 처리주체인 行政機關 자체적으로도 ①지방공무원의 의식 및 자세전환 ②여론수렴의 활성화 ③지역화합시책의 추진등 주민을위한 행정행태 개선이 지속적으로 이루어져야 함을 제시하였다

이와 관련하여 한가지 첨언 하고자 하는것은 최근들어 더욱 뚜렷이 나타나고 있는 集團民願의 증가추세는 집단민원의 발생을 一時的 逸脫現象으로 보는 「思考의 一大轉換」을 要求하고 있다는 것이다.

즉, 일시적인 逸脫現象으로 보기에에는 너무나 많은 集團民願이 지속적으로 일어나며 행정능률 뿐만아니라 政治社會 전반에 걸쳐 막대한 영향을 끼치고 있는데 연유 하는것이다.

따라서, 이제는 集團民願을 일시적인 현상이 아니라 行政過程上 언제나 있게되는 보편적 현상으로 인정하고 이에 대해 적극적으로 대처하고 연구하는 노력이 필요하다고 하겠다. 즉, 集團民願을 行政學 및 政策學의 중요한 연구영역으로 인정하는 자세가 필요하며, 아울러 이에 대한 실질적 대응으로서 行政官僚들로 하여금 集團民願에 대해 긍정적인 자세를 가지게 하며 보다높은 협상과 중재기술을 연마케 하는 것도 필요할 것이다.

특히 제주지역에서 각종 개발사업을 둘러싸고 지역주민들이 집단행동을 하는 동기는 무엇보다도 그동안 地域開發이 외지 자본가에 의해 주도 된것과 관련 지역주민들이 이에 전적으로 소외되어 쌓인 불만이고조 된데다 행정당국에서도 사업내용을 주민들에게 제대로 알리지 않고 시행하는 바람에 行政不信이 심화되었다는 것을 명심해야 할 것이다. 이에따라 행정당국에서도 보다 인내심을 가지고 이러한 집단민원의 원인을 면밀하게 분석·평가해야 하고 , 그런다음 지역주민과

의 대화와 설득을 통해 전향적이며 효율적인 解決方案을 마련 하는데
진력을 해야 할 것이다.

따라서 단기적으로 문제를 해결 하기위하여 억압적인 방법을 동원
하기 보다는 地域利己主義 문제 뿐만아니라 우리사회 여타분야의 갈
등관리를 위해서도 앞에서 제시한 여러 대응방안 중에서 仲裁人(Arb-
itrator) 제도를 적극 활용할 필요가 있다고 본다.

선진국의 경우 전문가에의한 조정이 실질적인 효과를 보고있고, 우
리나라의 몇몇 사례에 있어서도 환경운동가와 관계전문가들이 주민과
의 대화를 주선 , 신뢰를 형성하는데 기여한 적이있다.

이와병행 해당지역의 최고 책임자는 평소 지역주민들의 신뢰를 쌓
아야 한다고 본다. 다시말하면 최고 행정책임자가 외부관리를 철저히
계하고 주민과의 원활한 의사소통 채널을 구비하여야 한다는 것이다.

산재하고있는 몇몇 유지중심의 각종 行政委員會를 실질적인 이해
당사자들이 자신의 입장을 정기적으로 개진 할 수 있는 통로로 전환
해야 할것이며 , 이러한 기회를 공직자가 먼저 제공하지 않으면 주민
과 관료가 토론하는 관행이 살아날 길이 없는 것이다.

장기적으로 보면 團體長까지 직선하는 완전한 地方自治의 實現이
地域利己主義를 완화 시키고 또한 集團民願이 발생 하더라도 문제를
조기에 해결 하는데 도움이 될 것으로 믿는다. 이러한 방향에서 문
제의 해결방안을 개발하는 것이 사고의 전환이 아닌가 싶다.

즉, 政府가 信賴를 쌓으면 住民의 公共意識에 불을 당길 수 있다.
그리고 정부가 바로 나의 대표자들이라고 믿을때 , 신뢰는 형성되는
것이기 때문이다.

끝으로, 集團民願에 대한 行政의 合理的對應이 실효를 거두기 위해서는 행정기관에서의 集團民願 해소노력 못지않게 주민들도 "자신의 권리와 이익이 존중되어야 하는 것처럼 인접한 이웃의 주민도 똑같은 권리와 이익이 존중 되어야 한다"는 민주적 意識構造를 내면화 하도록 하여야 할 것이다.

이를 위해 서로가 利己主義를 절제하고 集團行動을 하기보다는 妥協에 의한 合理的 解決을 위해 부단한 노력을 경주해야 할 것이다.

또한, 企業等 事業施行者의 사회적 책임도 역시 중요시 하지 않을 수 없겠다. 각종 사업장에서 배출된 環境汚染이 결국은 지역주민 모두에게 해를 끼치게 된다는 것을 고려할때, 사업시행자는 스스로 민원요인의 사전예방과 환경오염 방지등에 최선을 다해야 할 것이다.



參 考 文 獻

1. 國內文獻

1) 單行本

- 姜信澤, 社會科學研究的 理論 : 政治學 行政學을 中心으로, 서울 : 博英社, 1981.
- 權炅錫, 韓國民願 行政論, 서울 : 大旺社, 1986.
- 高永復, 現代社會 心理學, 서울 : 法文社, 1986.
- 金光雄, 社會科學 研究方法論 : 調查方法과 計量分析, 서울 : 博英社, 1990.
- 金道昶, 一般行政法論, 서울 : 青雲社, 1988.
- 金永玎 譯, 集合行動과 社會變動, 서울 : 현암사, 1986.
- 朴璉鎬, 人間關係論, 서울 : 博英社, 1991.
- 宋 復, 韓國社會의 葛藤構造, 서울 : 現代文學, 1990.
- 송정부 譯, 社會問題理論, 서울 : 理論과 實踐, 1990.
- 崇實大學校 社會科學 研究所, 韓國社會와 이데올로기, 서울 : 螢雪, 1987.
- 吳錫泓, 組織理論, 서울 : 博英社, 1991.
- 吳澤燮, 社會科學 데이터分析法, 서울 : 나남, 1990.
- 李光鍾, 行政責任論, 서울 : 大永, 1988.
- 李相安, 韓國學生 集團行動論, 서울 : 螢雪, 1986.
- 李貞淑外, 人間行動과 社會環境, 서울 : 集文堂, 1988.
- 朴星漢, 官僚制와 民主主義, 서울 : 法文社, 1978.
- 全鍾燮, 行政學 : 構想과 問題解決, 서울 : 博英社, 1991.
- 鄭大然, 集團行動의 理論的 爭點들에 관한 比較研究, 서울 : 振興文化社, 1984.
- 鄭世煜, 地方行政學, 서울 : 法文社, 1991.

- 鄭允武, 現代政治心理論, 서울 : 博英社, 1982.
- 조성운·이준식 편역, 都市地域 運動研究, 서울 : 世界, 1986.
- 崔昌浩, 地方自治 制度論, 서울 : 三英社, 1992.
- 韓國社會學會編, 韓國社會와 葛藤研究, 서울 : 現代社會研究社, 1985.
- _____, 韓國의 地域主義와 地域葛藤, 서울 : 星苑社, 1990.
- 韓庸熙, 革命의 理論과 歷史, 서울 : 大旺社, 1985.
- 黃明燦, 地域開發論 : 理論과 政策, 서울 : 法文社, 1989.

2) 論文 및 資料

- 강형기, “住民運動論序說”, (社會發展과 社會運動 : 崇實大學校 社會研究所編), 1992. 11.
- 建設部, “西歸浦市 下水處理場 基本設計報告書”, 1989. 8.
- 金東洙, “住民에 대한 行政指導의 效果的 推進方案”, (韓國地方行政 研究院 研究報告書 제132권), 1992. 2.
- 金東勳, “새政府와 地方自治”, (自治行政 : 地方行政研究所), 1993. 1.
- 金明守, “地域開發과 集團民願”, (地方行政 : 大韓地方行政共濟會), 1987. 10.
- 金秉準, “政策執行 研究의 批判的 考察” (韓國行政學報 제18권, 韓國行政學會), 1984.
- _____, “市民共同生産 論議에 관한 遡考” (法政論叢 제9집, 國民大學校), 1986.
- 金善禧, “NIMBYs” (國土情報 : 國土開發研究院), 1991. 4.
- 內務部, “集團民願 解消指針”, 1991. 9.
- 內務部地方行政研修院, “地域利己主義의 効率的 克服方案” (’91 地方行政發展 세미나 結果報告書), 1991. 12.
- 閔京鉉, “民願의 類型과 發生原因”, (地方行政 : 大韓地方行政共濟會), 1991. 12.

- 백옥인, “現段階 都市地域運動의 性格과 課題”, (都市住民 地域運動 : 崇實大 基督教 社會研究所編), 1990.
- 白鄭賢, “韓國에서의 民衆抵抗에 관한 研究”, (朝鮮大學校大學院 博士學位論文), 1989.
- 夫萬根, “都市計劃에 있어서 住民參與의 제도화방안” (地域發展研究, 濟州大學教地域發展研究所, 創刊號), 1989.
- 徐昌源, “國土開發과 住民集團行動”, (國土情報 : 國土開發研究院), 1992. 3.
- 安冕權, “韓國住民運動에 관한 實證的 研究”, (京畿大學校 大學院 博士學位論文), 1989. 6.
- 梁永哲, “內生的 地域開發에 관한 研究”, (建國大學校 大學院 博士學位論文), 1990.
- 吳錫泓, “集團民願의 趨勢와 豫防對策”, (地方行政 : 大韓地方行政共濟會), 1988. 7.
- _____, “集團民願에 대한 政府의 視覺 바뀌어야”, (地方自治 : 現代社會研究所), 1991. 9.
- 유평준, “地域開發과 環境保全의 調和, 님비現象부터 克服해야”, (地方自治 : 現代社會研究所), 1992. 12.
- 尹良洙·高豪晟·金性俊, “濟州道內의 開發紛爭에 대한 環境法的 研究” (社會發展研究 : 濟州大學校 社會發展研究所編 제8집), 1992. 7.
- 李構源, “韓國의 集團民願 實態에 관한 研究”, (慶南大學校 行政大學院 碩士學位論文), 1990. 6.
- 李達坤, “集團利己主義의 原因과 合理的解消方案”, (地方行政 : 大韓地方行政共濟會), 1991. 6.
- _____, “地域利己主義를 克服하기위한 새政府의 政策”, (都市問題 : 大韓地方行政共濟會), 1993. 2.
- 李勝鍾, “地域住民 輿論의 效率的 收斂方案”, (地方行政研究院 研究報告書

- 제124권), 1992. 2.
- 李勇吉, “地方自治 時代의 集團民願에 관한 研究”, (濟州專門大 論文集 제13집), 1992.
- 이정훈, “集團民願에 시달리는 地方公務員”, (地方自治 : 現代社會研究所), 1992. 2.
- 정근식·조성운, “80年代 地域問題와 住民運動” (韓國社會의 批判的認識 : 韓國社會學會編, 나남), 1990
- 濟州道, “畜産發展計劃 및 實施要領” 1992. 2.
- _____, “集團民願 現況과 對策”, 1993. 4.
- 趙文富·夫萬根·申幸澈·梁永哲, “地方自治 効率화를 위한 住民의 自治意識 涵養方案에 관한 研究”, (濟州大學 社會發展研究 제4집), 1988.
- 趙文富·梁永哲, “濟州地域 地方自治 評價調查”, (濟州文化放送株式會社, 濟州文化放送 創社24周年紀念 研究論文), 1992.
- 趙誠倫, “濟州의 觀光開發과 住民의 各種反對運動”, (濟州觀光發展研究 제4집 : 觀光研究社), 1992. 11.
- 韓國地方行政研究院, “21世紀의 바람직한 地方行政座標”, (세미나 綜合報告書 제16권), 1992. 11.
- 韓尚澈, “政策過程에서의 民主行態에 관한 研究”, (江源大學校 大學院 博士學位論文), 1992. 2.
- _____, “集團民願의 解決方案”, (地方自治 : 現代社會研究所), 1992. 6.

2. 外國文獻

- Held, Viginia, “The Public interest and individual interest”, 1986.
- 강영기·이상용 공역 「공익과 사익」 박영사, 1968.
- N. J. Smelser, “Essays in Sociological Explanation”, 1986.
- 박영신 옮김, 「사회변동과 사회운동」

- Schwartz. David Co, "A Theory of Revolutionary Behavior" in
James C. Davies, ed.
Why men Rebel and when ?, N. Y The Free Press, 1971.
- Frederickson, H. George. "New Public Administration" The Univ.
of Alabama Press, 1980.
- Hill, Dillys M. "Democratic Theory and Local Government",
London : George Allen &Unwin Ltd, 1974.
- Casstell, Manuelle. Cities and People in a Historical Perspective.
"The City and the Crassroots" Berkererley, CA : Univ. of
California Press. 1983.
(조성윤 · 이준식역, 도시지역 운동의 형성과 발전, 「도시지역 운
동연구」, 서울 : 세계)
- Barlow, I.M., "Spatial Dimensions of Urban Government,
Chichester : Research Studies Pree, 1881.
- 松原治郎 · 似田貝香門編, "住民運動の論理", 東京 : 學陽書房,
1979.
- 白鳥令編, "政策決定の理論", 東京 : 東海大學出版會, 1990.
- 本田弘, 情報公開制度論, 東京 : 北樹出版, 1989.

3. 日刊紙

- 제민일보 : 1990. 10. 5/ 1993. 3. 6/ 1993. 3. 17/ 1993. 3. 19
- 제주신문 : 1990. 10. 6/ 1992. 12. 9/ 1993. 1. 17/ 1993. 1. 28
- 한라일보 : 1989. 12. 2/ 1992. 11. 10/ 1992. 12. 3/ 1993. 1. 28
1993. 2. 12/ 1993. 2. 17/ 1993. 3. 1/ 1993. 3. 11
1993. 3. 19/ 1993. 3. 24

Collective Civil Appeals and Local Administration's Actions :
Demonstrations in Cheju

Moon, won-il

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, korea

Advised by Professor Boo, Man-keun

Summary

Today, the environment of local administration has been rapidly changing. In particular, the individuals or residents who have frequently made contacts with officials and have continuously asked – with new consciousness and demands – the local administration for better solution of their civil appeals. These phenomena seem to be stimulated largely by democratization and decentralization occurring in all social strata, specially with the realization of greater self-determination in local government.

Especially, collective civil appeals have been aggravated to a serious situation of collective actions largely due to the indifference of local administration.

This study, in consideration of such a situation, is designed to provide for materials important to a solution that will heighten citizens' credibility toward the local administration through better understanding of citizens' behavior and attitudes under a point of view that democratic practice or rational mediation between the conflicting interests should be taken root through dialogue and compromise.

Both the essence and entity of collective petitions and the cause and

effect of demonstrations including sit-downs are verified and corroborated to correct the biased view toward collective actions or reaction.

Chapter I clarifies the objective, scope and method.

Chapter II reviews that through comprehension of the essence of collective appeals, relationship between collective petitions and collective reactions and the process of collective actions an analytic frame for the study has been mapped out.

Chapter III analyzes the petitioner, petitions' contents, developing process of conflicts, etc with the selected data from many cases of conflicts which have occurred in Cheju since 1988.

The cases analyzed are as follows :

Firstly, the petition opposing to the installation of sewerage disposal systems, the creation of land to fill in garbages among the public work are reviewed.

Secondly, Also are reviewed the protest against Tapdong shoreline reclamation demanding a share of windfall, the petition opposing to the development of golf courses through the governmental approval or permission.

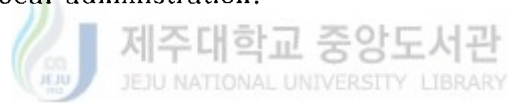
Thirdly, keenly are analyzed collective appeals related to laws and regulations as well as the systems such as the petition for lifting or easing a ban of limited activities in the green belt or the restricted development area.

Chapter IV deals with a comparative analysis of the responded results from the two sampled groups of 660 residents and officials to verify a functional relation of collective appeals and collective reactions which may not be effectively evaluated by just the case analysis.

Chapter V aims at presenting with some logical alternatives for solutions of the collective civil appeals. The author claims that it is necessary to develop new mechanisms to effectively deal with collective civil appeals in recognition of the fragile existing mechanism incapable of coping with collective civil appeals; the mechanism be improved in terms of both legal and systematic ways; and active roles by officials be required with the renovation of their attitudes in administration and more careful attention to the trend of public opinions.

In conclusion, the author argues that the local administrations attitudes toward collective civil appeals should be greatly developed into a more attentive and considerable one.

To activate the suggested alternatives the local administration should be enhanced with more open administration, the development of a desirable mechanism to cope with the public opinions, a long-term comprehensive plan for collective civil appeals and residents' attitudes toward the local administration.



부 록

I. 제주도의 집단민원해소 및 예방대책

II. 설문조사 개요 및 기본특성

III. 설문조사표



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

< 부록 I >

濟州道の集團民願解消 및 豫防對策

< 추진 방침 >

- 행정행태 및 대주민접근 방식의 획기적 전환
- 집단행동에 대한 사회적 자제분위기 확산
- 대화와 타협을 통한 합리적 이해조정

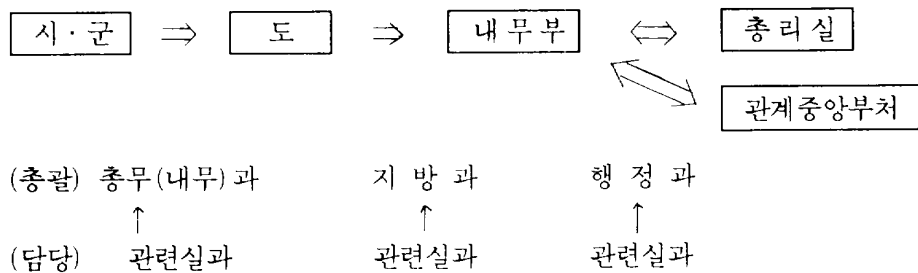
민주적 합의도출 관행정착

懸案中 民願解消 對策

□ 民願別 責任部署 指定 推進

- 자치단체 관련 민원
 - 지역별 책임자(1차책임) : 시장, 군수
 - 직능별 책임자(2차책임) : 도의 관련 실국장
 - 집단민원 책임해소 및 추진상황 정기점검 —
- 중앙관련 민원
 - 현안 민원별 도의 관련 실국과 연계 중앙부처와 협조추진

< 추진체제 >



□ 地域問題의 地域單位 總力 責任解決

- 지역문제의 중앙단위 비화, 타지역으로 확산 철저 방지
- 집단민원의 적극적·전향적 해결노력
 - 타당성 있거나 수용가능한 것은 주민입장에서 과감하게 반영 조기해결
 - 도저히 수용불가능한 사항은 사업의 불가피성을 최대한 설득하고 상황 전개에 따라 법질서확립 차원에서 엄정대처
- 지방의회·유관기관·지역인사 등과 협조, 설득 및 조정역할 증대

□ 集團民願 發生時 初期段階에서 收拾

- 철저한 동향관리를 통해 신속한 해소조치 강구
- 책임간부의 현장방문, 주민대표자와 직접 대화설득
- 유관기관간 협의, 기관별 분담협조, 총력대응
- 불법·과격화 행동에 대해서는 초동단계에서 강력대처, 의법조치

□ 解消展望에 따른 區分 解消策 推進

- 해소전망 민원에 대해서는 특별관리 조기해소
- 장기화 우려 민원에 대해서는
 - 원인별 정밀분석 후 현지주민을 상대로 지속적인 대화설득
 - 중앙부처관련 사항에서는 내무부 등과 협의, 부처간 대응체제 구축
 - 시책·제도상 보완해야 할 사항이 있는 경우, 제도개선 검토

□ 廣域行政協議會 등을 통한 調整機能活用 強化

- 2개이상 자치단체관련 사업에 대한 행정협의 선행
- 분쟁발생시 조정기관(1차 시·도, 2차 내무부)의 조정기능 적극 활용
- 시·도간 협의 미성립시 중앙부처 소관사항은 내무부에 건의

公益施設 設置에 대한 住民 共感帶 形成

- 관련 주민에 대한 체계적 홍보설득 노력 강화
- 새정부출범과 함께 지역이기주의 극복을 위한 고통분담운동 전개
 - 주민설명회 지방언론 등을 통해 필수공익시설 설치관리에 대한 협조 분위기 조성

周邊地域에 대한 適正한 補償 등 制度的 補完對策 講究

- 집단적 피해심리를 상쇄할 수 있는 주변지역 정비사업 병행추진
 - 도로개설·주변공원화, 상하수도 정비 등
- 정기적인 환경영향측정, 피해규명시 개별보상 실시

集團民願 事前豫防 對策

公益施設 設置時 段階別 住民意見 收斂 反映

- 후보지선정단계, 계획단계, 사업실시단계, 사후관리단계 등에서 주민의견 최대한 수렴
- 주민관심사업, 이해대립 사업에 대한 사전영향평가 확행

住民信賴를 確保할 수 있는 行政體系 確立

- 확정된 사업에 대한 일관성 있는 추진
 - 되는 것은 끝까지 되고, 안되는 것은 어느경우에도 안되는 행정자세 견지
- 민원을 주민입장에서 전향적 해결
 - 친절·성실·정직한 업무자세로 행정이 스스로 변화하는 모습 구현
 - 주민의 불편사항을 찾아서 해결하는 생활행정 강화로 1차적 불편사항 해소

住民説明會 開催 등 積極的 住民對話 展開

- 주민들의 협조를 얻기 위한 지속적인 주민대화, 여론수렴, 홍보대책 추진
- 이해대립 민원에 대한 대화·타협의 평화적 합리적 민원해결 관행 확립

行政豫告制 및 公開行政 擴大

- 이해관계 당사자에게 충분한 정보 및 판단기회 제공
- 공청회·청문회 등 개최, 사업기관의 사업계획 설명 및 이해 당사자간 충분한 의견교환 조정

民事問題 民願의 當事者間 自律調整 誘導

- 기업체·단체 등과 관련된 민원의 책임소재를 명확히 하여 원칙적으로 직접개입을 지양
- 당사자간 합법절차에 따라 처리되도록 간접조정 역할 수행



< 부록 II >

설문조사 개요 및 기본특성

1. 조사대상

- 1) 대상지역 : 제주도
- 2) 조사대상
 - 공무원 : 도·시군 본청 및 읍면동 공무원(주로 기 표출집단민원 관련부서 직원)
 - 주민 : 읍·면개발위원, 노인회, 청년회, 부녀회 등 자생조직의 구성원(주로 의사결정 선도체)

2. 조사기간 및 방법

- 1) 조사기간 : 1993년 3월 29일~4월 10일(13일간)
- 2) 조사방법
 - 설문지는 일선 행정기관의 도움을 얻어 배포 및 회수
 - 특히 응답자와의 친밀성, 신뢰성 등을 고려하여 지역내 평소 덕망있는 인사로 조사원 선정(조사방법 설명 및 현장 면담)

3. 설문지 배포 및 회수현황

1) 공무원별 표본할당 분포

| 특 성 기 관 별 | 공 무 원 수 | | 설 문 지 배 포 | | 설 문 지 회 수 | |
|--------------|---------------|------|-----------|------|-----------|------|
| | 현 원 (93.2) | 비 율 | 표본수 | 비 율 | 표본수 | 비 율 |
| 합 계 | 4,339 | 100 | 340 | 100 | 289 | 100 |
| 제 주 도 청 | 1,488 | 34.3 | 25 | 7.4 | 19 | 6.6 |
| 제 주 시 청 | 990 | 22.8 | 100 | 29.4 | 78 | 27.0 |
| 서 귀 포 시 청 | 550 | 12.7 | 80 | 23.5 | 71 | 24.6 |
| 북 제 주 군 청 | 699 | 16.1 | 80 | 23.5 | 73 | 25.3 |
| 남 제 주 군 청 | 612 | 14.1 | 55 | 16.2 | 48 | 16.5 |

2) 주민별 표본할당 분포

| 특성 지역별 | 선 거 인 수 | | 설문지배포 | | 설문지회수 | |
|-----------|----------------|------|-------|------|-------|------|
| | 인 구 (92.12) | 비 율 | 표본수 | 비 율 | 표본수 | 비 율 |
| 합 계 | 330,470 | 100 | 320 | 100 | 288 | 100 |
| 제 주 시 | 150,836 | 45.6 | 110 | 34.4 | 105 | 36.5 |
| 서귀포시 | 55,326 | 16.8 | 80 | 25.0 | 67 | 23.3 |
| 북제주군 | 68,625 | 20.8 | 100 | 31.2 | 90 | 31.2 |
| 남제주군 | 55,683 | 16.8 | 30 | 9.4 | 26 | 9.0 |

4. 조사결과 표본의 특성 분포

| | | |
|-----|-----------|------------|
| 성 별 | 남 자 | 432 (74.9) |
| | 여 자 | 145 (25.1) |
| | 소 계 | 577 (100) |
| 연 령 | 20대 | 160 (27.7) |
| | 30대 | 238 (41.2) |
| | 40대 | 101 (17.5) |
| | 50대 | 70 (12.1) |
| | 60대 | 8 (1.4) |
| | 소 계 | 577 (100) |
| 소 득 | 3만원미만 | 65 (11.3) |
| | 31~80만원 | 373 (64.6) |
| | 81~130만원 | 120 (20.8) |
| | 131~180만원 | 16 (2.8) |
| | 181만원이상 | 3 (0.5) |
| | 소 계 | 577 (100) |

| | | |
|-----|----------|------------|
| 직업 | 공무원 | 287 (49.7) |
| | 농·축·수산업 | 131 (22.7) |
| | 서비스업(상업) | 27 (4.7) |
| | 기타 | 132 (22.9) |
| | 소계 | 577 (100) |
| 학력 | 국졸 | 17 (2.9) |
| | 중졸 | 47 (8.1) |
| | 고졸 | 326 (56.5) |
| | 대졸이상 | 187 (32.4) |
| | 소계 | 577 (100) |
| 거주지 | 제주시 | 260 (45.1) |
| | 서귀포시 | 122 (21.1) |
| | 북제주군 | 123 (21.3) |
| | 남제주군 | 72 (12.5) |
| | 소계 | 577 (100) |

<부록 Ⅲ>

조사지역/대상 :

NO

설 문 조 사 표

안녕하십니까?

민주화와 지방자치실시 확대로 행정과 지역개발에 대한 주민의 요구가 “양과 질” 면에서 매우 다양해 지고 있습니다. 이러한 과정에서 가장 두드러지게 나타나는 것이 집단민원이라고 사료됩니다.

따라서 앞으로 지역개발과 지방자치가 알차게 이뤄지기 위해서는 현재의 집단민원을 합리적으로 처리하는 것이 최대의 과제로 인식하고 있는 가운데, 이번에 저는 “집단민원의 특성과 행정의 합리적 대응방안”이라는 주제를 가지고 연구하고 있습니다.

공·사에 다망 하시겠습니다만 응답해 주시어 지역발전 연구에 도움을 주시면 감사하겠습니다.

아울러 선생님께서 말씀해 주신 내용은 일괄해서 무기명으로 컴퓨터 처리되어 학술목적에만 사용되므로 완전하게 비밀이 보장이 됨을 약속드립니다.

협조해 주신데 대하여 거듭 깊은 감사를 드립니다.

1993년 3월

제주대학교 행정대학원 석사과정

2. 최근에 선생님이 살고있는 지역에서 문제가 발생한 경우 가장 빠른 문제 해결 방법은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 진정, 탄원, 청원 ② 이의, 항의 ③ 서명운동
 ④ 비폭력적이고 민주적인 집단행동
 ⑤ 폭력이 수반된 과격한 집단행동
3. 일반적으로 현재 나타나고 있는 집단민원 및 이에 따른 집단행동의 성격을 어떻게 보십니까?
- ① 집단 또는 지역이기주의라고 본다.
 ② 민주주의 체제하에서 주민의 정당한 권리요구라고 본다.
 ③ 아직도 민주적 주민의사 표현방법이 숙달되지 않았다고 본다.
 ④ 모르겠다.
4. 정책수립과정 등에 그 지역주민의 의견이 수렴되지 않을 경우 항의·데모·농성 등의 집단행동이 불가피하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ① 적극지지 ② 지지 ③ 그저 그렇다 ④ 반대 ⑤ 적극반대
5. 지금까지 선생님 지역에서 일어났던 주민의 집단행동 결과를 보면 어떠한 성과를 가져 왔다고 생각하십니까?
- ① 주민들의 요구가 적극 반영되었다.
 ② 주민들의 요구가 대체로 반영되었다.
 ③ 행정수행에 지장만 가져왔다.
 ④ 대부분 전체주민들의 이익과는 무관하게 추진되었다.
 ⑤ 주민들사이 또는 지방행정기관과 지역주민간에 갈등만 더욱 심화되었다.
6. 선생님은 일반적으로 집단민원을 제시하는 주민들의 요구가 어떻다고 보십니까?
- ① 유효적절 하다고 본다.
 ② 다소 무리가 있다고 본다.
 ③ 아주 무리가 있다고 본다.
 ④ 어쩔수 없다고 본다.

7. 지금까지 행정기관에서의 정책결정 과정에 주민참여가 어느정도 반영 되었다고 생각하십니까?
- ① 매우 잘 반영 ② 잘 반영 ③ 약간 반영 ④ 미흡 ⑤ 매우미흡
8. 행정의 주민참여가 잘 이루어지지 않는다고 느끼신다면 그 이유가 무엇이라고 생각하십니까? (7번문항. ④, ⑤에 답하신 분만 대답해 주십시오.)
- ① 공무원들의 자기혁신이 부족하기 때문에
 ② 주민의 참여의식이 부족하기 때문에
 ③ 행정에 대한 정보공개가 미흡하기 때문에
 ④ 지방행정의 민주화가 성숙되지 않았기 때문에
 ⑤ 행정이 어렵기 때문에
9. 주민참여가 효과적으로 운영되기 위해서 행정기관이 취해야 할 사항으로써 가장 중요하다고 생각하시는 것 3개만 선택하여 주십시오.
- ① 민·관화합과 대화행정의 강화 ② 민의수렴노력 및 민의분석 능력향상
 ③ 주민참여 관리부서의 통합능력제고 ④ 주민참여의 효과입증
 ⑤ 홍보활동 및 홍보체제의 적극활동 ⑥ 집단민원의 적극적 대응
 ⑦ 주민자체 해결분야의 확대 ⑧ 자치조직의 육성
 ⑨ 각종 참여제도 홍보 ⑩ 각종위원회의 정비
 ⑪ 새로운 직접참정제도(예, 중요한 지역 정책에 대한 주민투표)
10. 주민에게 행정정보가 공개되는 것을 어떻게 생각하십니까?
- ① 적극 찬성하며 행정정보는 무엇이든지 다 공개되어야 한다.
 ② 찬성하되 사회문제가 될만한 것은 공개하지 않아도 무방하다.
 ③ 국방, 안보, 외교 등 국가존립 차원의 비밀을 제외하고는 모두 공개하는 것이 바람직하다.
 ④ 모든 행정정보의 공개를 반대한다.

11. 정보공개를 찬성하신다면 그 이유는? (찬성자만 응답하십시오)
- ① 주민협조가 용이할 것이기 때문에
 - ② 주민들의 의사결정에 도움이 되기 때문에
 - ③ 주민들은 알 권리가 있기 때문에
 - ④ 공무원을 견제하기 위하여
 - ⑤ 특별한 이유는 없다.
12. 지금까지 경험에 비추어 볼 때 행정정보의 공개는 어느 정도 이뤄지고 있다고 보십니까?
- ① 아주 잘 되고있다 ② 잘되고 있다 ③ 그저 그렇다
 - ④ 안되고 있다. ⑤ 전혀 안되고 있다.
13. 그동안 지방의회에서는 주민들의 이익과 의사를 행정기관에 어느 정도나 반영하였다고 생각하십니까?
- ① 매우 잘 반영 ② 잘 반영 ③ 보통 ④ 미흡 ⑤ 매우미흡
14. 이제는 집단민원과 관련하여 주민들이 직접 행정기관을 상대로 집단행동을 하기보다는 지방의회에서의 조정·통제 등을 통한 법·제도권적 해소가 바람직하다는데 대하여 선생님의 견해는?
- ① 적극찬성 ② 찬 성 ③ 보 통 ④ 반 대 ⑤ 적극반대
15. 다음중 주민들의 의사를 가장 잘 대변할 수 있다고 생각되는 것을 중요한 순서대로 ()안에 번호를 기입해 주십시오.
- () 공 무 원 () 국회의원 () 지방의회의원
 - () 주민대표, 주민집단 () 언론기관

16. 행정기관에 대해 주민들의 공통된 요구가 있어 건의를 할 때 선생님께서는 어떠한 행동을 취하시겠습니까?
- ① 적극적으로 앞장선다.
 - ② 가능하면 앞장선다.
 - ③ 별로 앞장설 생각이 없다.
 - ④ 전혀 앞장설 생각이 없다.
17. 공익개발사업(기령 쓰레기처리장, 하수종말처리장, 유류저장시설 등) 중 이른바 혐오시설로 인한 주민의 불편이나 피해를 최소화 하기 위해선 어떠한 것이 필요하다고 보십니까?
- ① 기술개발 및 시설의 현대화
 - ② 경제적 보상(지가보상, 세금감면 등)
 - ③ 대체시설설치(도로건설, 위락·편의시설 등)
 - ④ 지역주민에게 우선적 혜택부여(취업알선, 시설이용 등)
 - ⑤ 합리적인 정책결정과 강력한 추진
18. 선생님은 위와같은 일을 누가 처리하는 것이 가장 바람직 하다고 보십니까?
- ① 중앙정부 ② 지방자치단체(도·시·군) ③ 지방의회
 - ④ 지방자치단체와 지방의회 ⑤ 주민스스로 해결
19. 주민들의 요구사항이 어느 시기에 가장 잘 해결 되었다고 생각 하십니까?
- ① 어느 때나 잘해줌
 - ② 주민들의 강력한 집단행동 후
 - ③ 매스컴의 보도와 사회여론이 형성된 후
 - ④ 국회의원, 대통령선거시에
 - ⑤ 기관장(도지사, 시장, 군수)이 새로 부임했을 때
 - ⑥ 대통령이나 장관이 방문한 후

20. 기타 집단민원에 대한 행정의 합리적 대응방안에 관하여 하시고 싶은 의견이 있으시면 적어주십시오.



 제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

※ 협조하여 주셔서 대단히 감사합니다.