

# 政策對象集團의 不應에 관한 研究

## — 非選好施設의 立地政策을 中心으로 —

夫 萬 根\*

### 〈 目 次 〉

- I. 序 論
- II. 政策對象集團의 不應에 관한 理論的 考察
- III. 非選好施設의 特性과 類型
- IV. 非選好施設 立地에 관한 不應要因
- V. 結 論

## I. 序 論

정책은 公共機關이 特定の 목적을 달성하기 위하여 의도적으로 선택한 행동의 主要 指針으로서 일반국민들 중에는 정책의 집행과 관련하여 이해관계를 갖는 사람들이 생기는데 이들이 政策對象集團이 된다. 정책대상집단의 규모와 범위는 정책의 내용에 따라 달라서 소수인이 되기도 하고 경우에 따라서는 一般國民 모두가 되기도 하는데 대상집단 중에는 特定の 정책으로부터 혜택을 받는 受惠集團이 있는 반면에 정책때문에 費用을 부담하지 않으면 안되는 犧牲集團도 있다. 이 가운데에서 정책문제와 관련하여 더 큰 의미를 가지는 집단은 희생집단이라고 할 수 있다.

정책의 결정 및 집행에 있어서 대상집단의 반응은 정책에 順應하여 이를 수용하거나, 不應하여 거부하거나 또는 무관심한 것으로 나타나므로 대상집단의 반응은 효율적인 정책의 결정과 집행에 직접적 영향을 미치게 된다. 정책때문에 費用을 부담해야 하는 對象集團은 정책집행의 결과로 자신들에게 돌아올 비용을 회피하거나 감소시키기 위해 다양한 經路와 方法을 통해 정책의 수정이나 변경을 부단히 요구하게 되고,

\* 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授

만일 정책주체가 그것을 수용하지 않을 때에는 자신들의 주장을 관철하기 위하여 集團行動으로까지 나아가는 경우가 적지 않다.

그런데 정책대상집단의 政策不應은 다양한 이익을 추구하고 다원화된 현대사회의 내재적 현상으로서 그 발생이 불가피한 것이며 정책의 결정 및 집행과정에서 政策主體로 하여금 대상집단인 국민들의 존재를 인식하도록 하여 住民參與와 공개행정에 관심을 갖게 하며 정책오류를 시정하는 계기가 된다는 점에서 긍정적인 측면을 가지고 있는 것도 사실이다.

그러나 정책불응은 실제로는 공익보다는 特殊利益을 앞세운 지역이기주의에서 연유하는 것들이 적지 않고 불응으로 파생되는 결과가 정책의 결정과 집행의 지연, 공공시설 입지선정의 질적 저하, 정책대상집단과 정책주체의 갈등으로 社會統合을 저해하게 될 뿐만 아니라 정책불응의 심화로 당초의 정책이 대폭 수정되거나 백지화된다면 정부의 공신력과 권위를 저하시키고 정책의 일관성과 안정성을 위협하게 된다.

1980년대 중반 이후 우리나라에서는 지역발전에 필수불가결한 공공시설과 개발사업이 정책대상집단인 주민들의 강력한 불응에 부딪쳐 사업추진이 지연되거나 중단되는 사례가 빈번히 발생함으로써 국민들의 社會生活에 큰 불편을 초래하고 지역사회의 발전에도 저해요인으로 작용하고 있다. 이러한 정책불응은 地方自治制度가 부활됨을 계기로 더 자주 발생할 것으로 예상되는데 정책주체가 주민들의 정책불응에 어떻게 합리적으로 대응해 나가느냐가 커다란 과제로 등장하고 있다.

이 연구는 政策主體가 정책대상집단의 정책불응을 순응으로 유도하기 위해서는 구체적인 불응요인을 이해하지 않으면 안된다는 전제아래 非選好施設의 입지정책을 중심으로 해서 정책대상집단의 불응요인을 규명하는데 목적을 두었다.

## II. 政策對象集團의 不應에 관한 理論的 考察

### 1. 政策對象集團의 範圍와 特性

정책집행과정은 다수의 活動主體들이 복합적으로 개입하는 동태적 과정이며 정치체제의 핵심적인 활동으로서 일단 정책이 집행되면 일반국민 중에는 그 정책과 관련해서 이해관계를 갖는 사람들이 생기게 된다. 이런 점에서 특정목적 실현하기 위하여 집행되는 정책은 그 규모의 차이는 있지만 모두가 政策對象集團을 갖게 된다.

정책대상집단의 개념에 대해서 T. B. Smith는 「정책에 의하여 영향을 받는 집단이나 조직에 속하는 사람들로서 정책의 요구에 따라 변화되어야 하는 사람들」이라고 정의하고 있으며<sup>1)</sup>, T. R. Dye는 「정책에 의해서 새로운 상호작용의 유형에 적

1) T. B. Smith, "The Policy Implementation Process", Policy Science, Vol. 4, No. 2, 1973, p. 204.

용되도록 요구되어지는 사람들」이라고 하고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 정의를 토대로 일반적인 관점에서 정책대상집단을 정의한다면 정책대상집단이란 정책에 의하여 영향을 받는 집단이나 조직에 속하는 사람들로서 政策目標의 달성을 위해 행태변화가 요구되어지는 사람들이라고 할 수 있다.

그런데 정책대상집단은 그 규모와 범위, 그리고 종류가 다양하고 복잡할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 그 경계가 어디이며 구체적으로 누가 대상집단인지를 파악하기 어려울 때가 많다. 예를 들면 勞使關係에 관한 規制政策의 경우에는 정부는 제3자적 입장에 서게 되므로 노사 쌍방이 정책대상집단이며 環境汚染規制에 있어서는 환경오염자들이 직접 규제대상으로서 정책대상집단이 되는데 이 때 일반국민들은 간접적으로 영향을 받는 費用負擔集團이 되든가, 受惠集團이 된다는 의미에서 정책대상집단은 개인, 집단은 물론이고 나아가서는 국민전체가 되는 경우까지 있게 된다.

이같이 정책대상집단의 규모와 범위는 다양성, 복잡성을 띠고 있기 때문에 이를 政策類型別로 보다 구체적으로 고찰할 필요가 있다. 정책의 유형은 다양하게 구분할 수 있지만 여기서는 R. B. Ripley와 G. Franklin이 제시하고 있는 유형인 분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 재분배정책에 따라 대상집단의 범위와 특성을 고찰하고자 한다.<sup>3)</sup>

첫째, 分配政策은 사회전체에 유익하지만 정부의 지원없이는 착수할 수 없는 성질의 사업을 실시하기 위하여 정부가 특정한 대상집단에게 각종 서어비스, 지위, 이익, 기회 등을 제공함으로써 그 활동을 증진시키는 정책이다. 분배정책에 있어서는 사회적 가치의 배분대상에 따라서 정책대상집단이 소수인 경우와 다수인 경우로 나누어 지는데 수출금융지원제도, 지원금제도 등과 같이 일정한 행위의 대가로서 재화와 용역이 제공될 때에는 소수의 수혜집단이나 개인이 정책대상집단이 된다. 그러나 항만이나 지하철의 건설과 같이 불특정 다수인을 위하여 공공재가 제공될 경우에는 다수의 일반국민이 정책대상집단이 된다.

이같이 분배정책은 수혜자가 바로 정책대상집단이 되기 때문에 정책집행에 있어서 별다른 불응이 없는 것으로 여겨지고 있지만 불응문제가 전혀 야기되지 않는 것은 아니다. 예를 들어 정책의 집행단계에서 재화와 용역의 배분을 놓고 수혜자간의 경쟁이나 갈등이 불가피할 경우에는 불응이 발생할 수도 있다.<sup>4)</sup>

둘째, 競爭的 規制政策은 특정한 재화나 용역을 제공함에 있어서 이를 원하는 잠재

2) T. R. Dye, Understanding Public Policy(Englewood Cliffs, N. Y. : Prentice Hall, 1972), p. 292.

3) 김종래, "한국의 행정규제에 있어서 순응행태에 관한 연구", 한양대 박사학위논문, 1994, p. 51.

4) R. Ripley & G. Franklin, Bureaucracy and Policy Implementation(Homewood, Ill. : Dorsey Press, 1982), pp. 72-73.

적이고도 실제적인 여러 경쟁자 가운데서 한 사람이나 극소수에게만 제한하여 제공하는 정책으로서 그 구체적인 예로서는 방송권이나 항공노선 취항권의 부여, 버스의 노선허가 등을 들 수 있다. 이 정책의 경우는 규제집단과 대상집단간에 심각한 갈등이 야기되는데 경쟁에서 승리한 집단은 물론이고 패배한 집단 역시 정책대상집단이 된다.

왜냐하면 경쟁적 규제정책은 커다란 利權이 개재되는 경우가 많기 때문에 경쟁에서 패배한 집단은 정책결정의 부당성, 졸속성 등의 명분을 내세워 끊임없이 정책집행을 방해할 뿐만 아니라 영향력있는 단체나 비중있는 정치인을 동원하여 정책의 변경 내지는 폐지를 시도하려고 하기 때문이다.<sup>5)</sup> 반면에 경쟁에서 승리한 집단은 일정한 재화와 용역의 공급권한을 부여받는 수혜집단이면서도 공공복리를 도모한다는 관점에서 공급의 일정한 부분은 정부의 규제를 받게 된다.<sup>6)</sup>

세째, 保護的 規制政策은 일반대중을 보호하기 위하여 다양한 사적 활동에 조건이나 제한을 가하는 정책인데 여기에서 말하는 사적 활동으로는 환경오염, 기업간의 불공정한 경쟁 등 대중에게 위해를 가한다고 여겨지는 것들이 주로 해당한다. 보호적 규제정책의 대상집단은 피규제집단으로서 가장 전형적으로 불응의 문제를 야기시키는 집단이다. 이들은 주로 정책을 실현하는 과정에서 피해를 입게 되는데 예컨대, 消費者保護를 위하여 독과점을 규제한다거나 근로자보호를 위하여 기업주의 행동을 규제하는 경우에는 독과점업체나 기업주들이 희생물 당하게 된다.

네째, 再分配政策은 사회내의 주요 계층 또는 집단간에 불공정하게 분배되어 있는 소득, 재산, 권리 등을 국가가 개입하여 재조정함으로써 사회적 疎外階層이 이익을 얻도록 특혜를 주는 정책이다. 이 정책에 있어서는 정책의 시행으로 일정한 혜택을 받는 집단뿐만 아니라 기존의 소득, 권리, 기타 다른 價値의 이전을 강요받는 비용부담집단도 모두 정책대상집단이 된다.

재분배정책에 있어서는 계층 또는 계급간의 소득이나 부의 분배가 시장이 아니라 정부에 의해 의도적으로 조정되기 때문에 갈등이 유발되기 쉬운데 그 이유는 특정집단의 희생아래 다른 집단에게 이익을 재분배하는 것이기 때문이다. 따라서 이익을 희생당하는 집단의 경우, 자신들의 이익을 고수하려고 반발하게 마련이므로 이들 집단의 반응은 정책집행의 成敗에 매우 중요한 요인이 된다.<sup>7)</sup>

이상에서 고찰한 내용을 토대로 할 때 본 연구에서 논의될 非選好施設의 설치에 관련한 정책대상집단은 두 가지 차원에서 판단할 수 있다. 첫째, 쓰레기매립장을 비롯한 비선호시설의 설치목적이 公益을 제공하기 위한 것으로 볼 때에는 분배정책으로서의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 이 경우의 정책대상집단은 수혜자로서의 일

5) 유훈, "정책유형과 정책집행", 행정논총, 제21권 제1호, 서울대 행정대학원, 1983, p. 143.

6) 송용선, "정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구", 청주대 박사학위논문, 1993, p. 25.

7) R. B. Ripley and G. Franklin, op. cit., pp. 74-75.

반 지역주민이 된다.

둘째, 정책집행의 맥락에서 볼 때 비선호시설의 설치는 보호적 규제정책으로서의 성격이 강하다고 할 수 있다. 특정지역에 비선호시설이 설치될 경우, 해당 지역주민들은 비용부담이 불가피하게 되는데 사회 전체적인 입장에서는 이러한 희생이 공익을 위한 것이므로 불가피한 것으로 보이지만 개인적으로는 피규제자로서 희생을 당하는 것이 된다. 따라서 이 경우의 정책대상집단은 비선호시설이 설치되는 특정지역 주민들이 된다.

위에서 본 바와 같이 정책대상집단에는 정책으로부터 직접 혜택을 받는 수혜집단과 정책때문에 비용을 부담하지 않으면 안되는 희생집단이 있는데 정책불용문제와 관련되는 집단은 바로 희생집단이라고 할 수 있다. 이러한 희생집단은 정책집행의 결과로 초래하게 될 피해를 회피하거나 감소시키기 위하여 다양한 경로를 통하여 정책의 수정 또는 철회를 부단히 요구하게 되고 만일 政策執行主體가 그것을 수용하지 않을 때에는 자기들의 주장을 관철하기 위하여 집단행동으로까지 나아가는 경우가 적지 않다.

따라서 정책집행주체는 정책의 유형이 무엇이든 대상집단의 반응에 대하여 관심을 기울이지 않으면 안된다. 왜냐하면 정책형성과정에서 정책목표와 수단이 바람직하게 설정되었다고 하더라도 집행과정에서 대상집단의 行態變化가 수반되지 않으면 정책집행은 실패하게 되기 때문이다.<sup>8)</sup>

P. A. Sabatier 등은 정책집행의 효과에 영향을 미치는 가장 중요한 변수로서 정책대상집단을 들고 대상집단의 행태변화와의 관련 속에서 실패원인을 찾고 있다.<sup>9)</sup> 즉 이들은 우선 정책문제의 容易性, 법령의 집행구조와 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수 등 3개 獨立變數群을 규정하였는데 이 중에서 정책문제의 용이성은 대상집단의 성격 및 내용에 관계되는 것으로 개념화하여 정책집행의 실제 성과가 결국은 대상집단의 행태변화를 통해 이루어지고 있는 것으로 보고 있으며 궁극적으로는 정책의 집행은 곧 대상집단의 행태변화에 관한 문제라는 점을 지적하고 있어 대상집단의 불용의 중요성을 강조하고 있다.

## 2. 政策對象集團의 政策不應의 意義

정책이란 공공기관이 특정의 목적을 달성하기 위하여 의도적으로 선택한 행동의 주요지침으로서<sup>10)</sup> 가치의 표현이며 協商의 초점인 동시에 조직활동을 형성하는 기초이기도 하다. 그런데 이러한 정책을 집행하는 과정에는 정책결정자, 정책집행자, 중간

8) 정정길, 정책결정론(서울: 대명출판사, 1993), pp. 565-566.

9) D. A. Mazmanian & P. A. Sabatier, Implementation and Public Policy(Glenview : Scott, Foresman and Co., 1983), pp. 21-25.

10) 유훈 외, 정책학(서울 : 법문사, 1983), p. 11.

매개집단, 정책대상집단, 로비스트 등 수 많은 행위자와 기관들이 관여한다.

이론적으로 볼 때 정책집행에 관여하는 이러한 행위자들은 모두 불응문제를 야기시킬 가능성이 있다고 할 수 있지만<sup>11)</sup> 정책집행과정에서 가장 전형적으로 불응문제를 유발시킬 수 있는 주체로는 정책집행자와 정책대상집단을 들 수 있다. 따라서 이들 집단의 불응행태가 어떤가 하는 것은 정책의 효과적 집행과 직접적으로 관련되고 있다고 하겠다.

정책집행에 있어서 대상집단의 반응은 다양하게 표출되지만 크게 보면 정책을 지지하여 수용하거나, 반대하여 거부하거나 또는 무관심한 것으로 나타나게 되는데 여기에서 순응과 불응의 문제가 제기되는 것이다. 정책의 순응과 불응에 대해서는 많은 학자들이 개념을 정의하고 있는데 O. Young은 「順應이란 특정의 행동규정에 일치하는 특정행위자의 모든 행동을 말하며, 불응이란 그러한 규정과 일치하지 않는 행동을 의미한다」<sup>12)</sup>고 하여 순응과 불응을 특정 상황에 적용되는 행동규칙이나 규정에 대한 반응으로 보고 있다.

한편 F. Coombs는 「순응은 정책목표의 달성을 위하여 설정된 정책지침이나 지시 등에 일치하는 모든 행동을 말하며, 불응은 그러한 규정과 불일치하는 행동을 의미한다」<sup>13)</sup>고 하고 있다. 이러한 견해를 종합할 때 일반적으로 정책순응이란 정책대상집단의 外顯的 行動이 정책목표의 달성을 위하여 설정된 정책의 내용이나 규칙에 일치하는 방향으로 나타나는 것이며, 정책불응이란 정책대상집단의 외현적 행동이 이러한 내용, 규칙 등에 일치하지 않는 방향으로 나타나는 것이라고 할 수 있다.

그런데 정책집행과정에서의 순응과 불응은 개념상으로는 구분이 명확하지만 실제에 있어서는 양자의 概念境界를 명확히 판단하기란 그리 쉽지 않다. 그 이유는 정책대상집단이 특정한 정책에 대해서 완전히 불응하거나 또는 완전히 순응하는 것이 아니라 부분적으로 순응하면서 부분적으로는 불응하는 경우가 있기 때문에 어떠한 정책이 순응상태에 놓여 있는가, 아니면 불응상태에 놓여 있는가를 구별하기가 용이하지 않기 때문이다.<sup>14)</sup> 이러한 점을 고려할 때 정책집행에 있어서 順應과 不應의 문제는 양자택일적 관점에서 파악할 것이 아니라 완전한 순응과 완전한 불응을 양 극단으로 하는 연속선상에서 정도의 상대적 차이로 파악하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다.

정책집행과정에서의 대상집단의 불응은 개인적 차원의 불응과 집단적 차원의 불응

11) 박호숙, "행정시책 집행과 지역주민의 순응확보에 관한 연구", 지방행정연구, 1987년 2월호, 한국지방행정연구원, p. 70.

12) O. R. Young, *Compliance and Public Authority : A Theory with International Applications* (Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1979), p. 5.

13) F. Coombs, "The Bases of Noncompliance with a Policy", in G. Grumm and S. L. Wasby(eds.), *The Analysis of Policy Impact*(Lexington : Lexington Books, 1981), pp. 53-55.

14) 송용선, 앞의 논문, p. 20.

으로 구분할 수 있는데, 그 중에서 개인적 차원의 불응은 개인이 자신의 기대와 판단 기준에 부합되지 않기 때문에 개인적 가치기준과 판단의 準據에 충실하려고 할 때 발생하는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 그 판단기준이 합목적적인가, 혹은 正當性이 있는가 등은 크게 문제되지 않고<sup>15)</sup> 오히려 개인이 갖고 있는 가치관에 따른 주관적 평가가 더 중요할 수 있다.

이에 대해 집단적 차원의 불응은 개인이 갖고 있는 가치적 판단과 느낌 등이 사회적 맥락에서 意識의 상호교류를 통해 연대가 이루어지고 정서적, 심리적으로 공감대를 형성함으로써 집단적 형태로 나타나는 불응인데<sup>16)</sup> 집단적 차원의 불응이라고 해도 그 형태가 다양하여 대상집단 전체가 불응하는 수도 있고 대상집단 내의 소수가 불응하는 경우도 있을 수 있다.

政策類型別로 볼 때 정책대상집단이 주로 수혜자가 되는 분배정책이나 재분배정책의 경우는 집행과정에서 불응문제가 상대적으로 덜 심각하지만 비선호시설의 설치사업 등 대상집단이 被規制者가 되는 규제정책의 경우에는 불응문제가 심각하다고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 또 정책집행과정에서 대상집단의 행태변화의 정도가 크고 다양하거나 관련된 대상집단의 수가 많으면 불응의 문제는 더욱 복잡해 진다고 할 수 있다.

그런데 비선호시설의 특정지역 立地에 대한 정책대상집단의 순응은 능률적인 정책집행에 기여하게 되지만, 반대로 불응은 정책집행에 여러가지 차질을 유발시키고 극단적인 경우에는 정책의 기본목표까지도 변형·왜곡시켜 본래의 목표와는 전혀 다른 결과를 초래하거나 아예 정책을 집행할 수 없게 하는 경우까지 초래하기도 한다.

### 3. 政策對象集團의 政策不應의 樣態

정책집행과정에 있어서 대상집단이 정책에 순응하거나 또는 불응하는 反應樣態에 대해서는 이익표출과 관련하여 지금까지 여러 학자들에 의해 고찰되어 왔다. G. Almond와 B. Powell은 이익표출을 위한 접근통로에 따라 반응양태를 설명하고 있으며<sup>18)</sup>, M. Duverger는 이익표출을 위한 行動手段에 따라 고찰하고 있다.<sup>19)</sup> 또 H. P. Kitschelt는 이익표출을 위한 전략에 따라 이를 분석하고 있다.<sup>20)</sup>

15) 김웅락, 공공정책의 수용거부의 원인과 영향분석, 성균관대 박사학위논문, 1992.

16) 위의 논문, p. 16.

17) 박호숙, 위의 논문, p. 72.

18) G. Almond & B. Powell, Comparative Politics : System, Process and Policy (Boston, Mass. : Little, Brown and Co., 1978), pp. 178-191.

19) M. Duverger, Party Politics and Pressure Groups(New York : T. Y. Crowell, 1972), pp. 121-125.

20) H. P. Kitschelt, "Political Opportunity and Political Protest : Anti-nuclear Movement in Four Democracies", British Journal of Political Science, Vol. 16, 1986, p. 66.

그런데 이러한 연구들은 대상집단의 행태에 관한 중요한 이론적 기반과 지식을 제공해 주는 것이 사실이나<sup>21)</sup> 정책집행과정에서 대상집단의 긍정적 행태를 유발하는 메카니즘에 중점을 둔 것으로서 정책불응이라는 부정적 행태까지 분석하기에는 적절하지 못하다고 평가되고 있다. 따라서 본 연구에서는 정책대상집단의 긍정적 행태와 부정적 행태를 모두 고려할 수 있는 政策關與理論을 적용하여 불응의 양태를 고찰하고자 한다.

政策關與란 정책과정에 있어서 어떠한 대상에 대한 정책대상집단의 정서적, 평가적 지향으로서 정책관여구조는 태도적 측면과 행위적 측면으로 구성되고 있는데 정책반응에 대한 연구에 있어서는 態度가 行爲를 결정하는 요인이라는 전제아래 정책집행과 관련하여 대상집단의 태도와 행위간의 관계에 중점을 두어 왔다.<sup>22)</sup> 이러한 태도와 행위는 關與의 정도와 방향에 따라 정책집행과정에 상이한 영향을 미치게 된다. 정책대상집단은 그 정도를 달리하여 적극적으로 관여하거나 또는 소극적으로 관여하기도 하며, 그 방향을 달리하여 긍정적으로 관여하거나 또는 부정적으로 관여하기도 한다.<sup>23)</sup>

이에 따라 정책집행의 실제에 있어서는 정책대상집단의 태도와 행위가 모두 적극적이고 긍정적인 관여에서부터 소극적이고 부정적인 관여에 이르기까지 다양한 여러가지 유형이 나타날 수 있다. 태도적 관여와 행위적 관여에 있어서 긍정적 방향은 정책집행에 대한 순응으로 나타나게 되는데 이러한 방향의 관여는 부정적 방향의 관여에 비하여 행위의 表出可能性이 낮으며 별다른 사회적 관심대상이 되지 않을 때가 많다. 그러나 부정적 방향의 관여는 행위가 보다 적극성을 띠게 됨으로써 정책에 불응하고 정책의 철회나 정책내용의 수정을 위해 청원, 건의 등 제도적인 반대양태는 물론 불법시위, 점거, 농성 등의 탈제도적인 반대양태까지 표출되어 사회적으로 관심의 대상이 되는 수가 많다.<sup>24)</sup>

이같이 정책집행과정에서 문제가 되는 부정적 정책관여를 유형화하면 <표 - 1>과

21) 김병준, "정책집행에 있어서 대상집단의 정책관여", 한국정치학회보, 제19집, 한국정치학회, 1985, P. 313.

22) 나준식, "정책집행과정에 있어서 정책순응에 관한 연구", 충남대 박사학위논문, 1988, p. 89.

23) 여기에서 적극적 관여와 소극적 관여는 대상집단 구성원들이 정책과 그 집행과정에서 일어나는 상호작용에 대해서 얼마나 명확한 입장을 취하고 있으며 자신의 의견과 상이한 견해를 어느 정도 수용할 수 있는나에 대한 구별로서 구성원들이 명확한 입장을 견지하여 자신과 다른 견해에 대하여 거부적 경향을 보인다면 적극적 관여가 되는 것이며, 그 반대일 때는 소극적 관여가 된다. 한편, 긍정적 관여와 부정적 관여는 정책과 그 집행과정에서 일어나는 상호작용에 대하여 대상집단이 취하는 입장 또는 태도가 정책목표에 얼마나 부합되는나에 대한 구별로서 정책목표와 부합되는 경우는 긍정적 관여가 되고 그 반대인 경우는 부정적 관여가 된다. 이에 대해서는 김병준, 앞의 논문, PP. 316-317. 참조.

24) 이승철, "정책대상집단의 관여요인에 관한 연구", 건국대 박사학위논문, 1994, pp. 28-29.

같이 4개의 유형을 도출할 수 있다. 이들 유형을 설명<sup>25)</sup>하면 <유형 I>은 정책대상 집단의 태도와 행위의 정도 및 방향이 모두 적극적·부정적 관여의 組合으로서 반대 양태가 시위, 점거, 농성 등 탈제도적, 비합법적으로 나타날 가능성이 많은데 이러한 유형은 주로 정책의 철회나 정책내용의 근본적 수정을 요구하는 경우에 발생한다고 할 수 있다.

<유형 II>는 소극적·부정적 태도와 적극적·부정적 행위의 조합으로서 정책불응의 양태가 주로 항의나 異議로 나타나는 경향이 있다. 항의나 이의는 정책의 전면적인 철회요구가 아니라 부분적 수정을 요구하는 데서 나타나지만 행위의 동태성이 강하기 때문에 어떠한 촉발요인에 의해 시위, 농성으로 전개될 개연성이 크다고 할 것이다.

<표 - 1> 부정적 정책관여의 유형

		태도적 관여	
		적극·부정관여	소극·부정관여
행위적 관여	적극·부정관여	유형 I	유형 II
	소극·부정관여	유형 III	유형 IV

\* 자료 : 이승철, 정책대상집단의 관여요인에 관한 연구, 건국대 박사학위논문, 1994, p. 29.

<유형 III>은 적극적·부정적 태도와 소극적·부정적 행위의 조합으로서 정책대상 집단의 불응양태는 합법적, 제도적인 범위 내에서 청원, 진정, 건의 등으로 나타나는 수가 많다.

<유형 IV>는 정책대상집단의 태도 및 행위의 정도와 방향이 모두 소극적·부정적 관여의 조합으로서 불응양태가 주로 거부로 나타나는데 이는 정책집행과정에서 協力을 거부하는 것으로서 정책의 수정, 변경 등의 대안제시가 비교적 나타나지 않는 수동적인 반응양태라고 할 수 있다.

이상에서 정책대상집단의 정책불응양태를 정책관여이론을 중심으로 고찰해 보았다. 그런데 실제의 정책집행과정에 있어서 정책불응은 대체로 초기에는 청원, 진정, 건의, 서명운동, 그리고 집회 등의 양태를 띠고 法令이 허용하는 수단과 절차에 따르는 합법적 방법을 통하여 이루어진다. 그러나 그러한 방법으로 표출된 요구가 정책주체에 의해 수용되지 않을 경우, 정책대상집단은 그러한 방법으로는 자신들의 목적을 달성하기 어렵다고 판단하여 불법시위, 점거, 농성, 파괴행위 등 법령상의 수단과 절차

25) 위의 논문, pp. 29-30 참조.

를 벗어난 비합법적인 방법을 통해 반대를 표출하는 수가 많다.

합법적 방법에 의한 목적달성의 좌절은 분노를 불러일으키며, 분노는 과격적, 공격적 행동의 직접적인 추진력이 되는 것이다.<sup>26)</sup> 이러한 비합법적인 방법들은 정치체제가 경직되어 대상집단이 정책집단에 접근할 수 있는 통로가 제대로 구비되어 있지 않거나, 충분한 이유가 있다고 보는 요구가 공식적·법적으로 금지되어 있어서 합법적으로 이익을 표출할 수 있는 방법이 거의 없든가, 있다고 하더라도 효과를 발휘할 수 없을 때 발생할 가능성이 많다.<sup>27)</sup>

일반적으로 볼 때 정책대상집단의 불법·폭력적 반대는 강도높은 에너지를 필요로 하고 값비싼 대가를 치러야 하기 때문에 자제하는 경향이 있는 것이 사실이지만 어떠한 촉발요인에 의해 감정적인 동기유발이 이루어져 일단 분출하게 되면 예측불허의 상태로 돌입하는 경향이 있다.<sup>28)</sup> 이 때 갈등관계에 있는 정책집행기관과 대상집단간에 권력의 차이가 크면 클수록 폭력적 방법이 사용될 가능성이 더욱 높아지며, 그리고 정책집행기관이 불응집단에 대해서 사용하는 통제메카니즘이 많을수록 두 당사자간의 관계는 더욱 경직되어 갈등해결에서 제도적 수단의 이용가능성은 줄어들게 되므로 폭력적 해결방법이 동원되는 경우가 더욱 많아진다.<sup>29)</sup>

위에서 고찰한 바와 같이 정책대상집단은 정책집행과정에서 집행되는 정책의 철회나 정책내용의 수정 등 자신들의 요구를 관철하기 위하여 제도적 방법, 또는 탈제도적 방법을 사용하여 정책집행기관에 압력을 행사하며 언론, 정당 및 일반국민들의 지원을 획득하기 위하여 노력한다. 이 경우 정책대상집단은 자신들의 요구를 재산권, 생활권, 또는 환경권과 연계시키는 등 다양한 수단을 동원하여 주장의 正當性을 강조함으로써 여론을 유도하고 다른 집단들을 지지자로 끌어들여 支援集團化하는데 노력하게 된다.

26) T. R. Gurr, "Psychological Factors in Civil Violence", in R. A. Falk and S. S. Kin(eds.), *The War System : An Interdisciplinary Approach*(Boulder : Westview Press, 1980), pp. 250-252.

27) T. R. Gurr는 이러한 현상을 "體系的 挫折"이라고 부르고 있는데 이것은 정치체제가 사회의 여러 요구를 만족시키는데 실패할 경우에 폭력수준이 높아진다는 것이다. 따라서 이 가설대로라면 정치과정에 영향을 미치는 합법적, 제도적 통로가 많을 수록 정책대상집단의 폭력적 항의는 줄게 된다. 이에 대해서는 T. R. Gurr, "War, Revolution and the Growth of the Coercive State", *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988, p. 51.

28) 고숙희, "한국의 이익집단의 행태결정 요인분석", 성균관대 박사학위논문, 1991, p. 39.

29) L. Coser 著, 김진균 외 譯, *사회학이론의 구조*(서울 : 한길사, 1987), p. 204.

### Ⅲ. 非選好施設의 特性和 類型

비선호시설은 국가나 지역적으로 매우 긴급하고 필수적인 시설이기는 하나 그것의 立地地域에는 부정적인 영향과 효과가 나타나 해당지역 주민들이 입지를 기피하는 시설을 말한다. 예컨대 쓰레기매립장, 하수종말처리장은 해당지역의 쓰레기와 오물을 처리하기 위해 불가피하게 입지해야 하나 악취, 경관훼손, 地價下落 등 負의 영향을 유발하는 시설이며, 발전소의 경우도 안정적인 산업발전과 문화생활을 유지하기 위하여 반드시 필요한 시설이지만 그 입지지역에는 소음, 교통체증, 지가하락 등 생활환경의 악화와 경제적 불이익을 가져다 준다.

이러한 비선호시설은 몇 가지 특성을 가지고 있는데<sup>30)</sup> 첫째, 비선호시설은 公共性을 내포하고 있는 경우가 많기 때문에 민간부문에 의해서는 잘 공급되지 않고, 공급된다 하더라도 자칫하면 독점상태가 이루어져 효율적 공급이 어렵다. 둘째, 시설이 입지함으로써 발생하는 불이익 등 費用은 특정지역에 집중되어 나타나는 반면에 그 혜택은 전체사회에 균등하게 배분되어 受益者와 피해자가 확연하게 分化되는 경우가 많다.

세째, 비선호시설은 시설에 적합한 지리적 조건으로 인해 適正立地가 제한되어 모든 지역에 균일하게 설치할 수 없는 立地制限的 요소가 강하며, 주변의 다른 요소들을 고려해야 하는 주변요소 의존적 성격을 가지고 있다. 네째, 비선호시설은 그 영향권과 이용권이 광역적인 경우가 많아 單一主體에 의한 배타적, 단독적 관리가 불가능하기 때문에 立地 및 관리에 있어서 많은 관련주체들이 복잡하게 얽히는 경우가 많다. 이러한 特性으로 인하여 비선호시설은 立地決定에 있어서 주민과 자치단체간, 자치단체와 자치단체간에 경쟁 및 갈등을 유발할 소지가 있는 시설이라고 할 수 있다.

비선호시설은 시설내용과 設置主體에 따라 몇 가지로 類型化할 수 있는데<sup>31)</sup> 먼저 시설내용에 따르면 혐오시설, 위험시설, 공익시설의 세 가지로 구분할 수 있다.

嫌惡施設은 시설이 혐오감, 불쾌감을 주어 거부반응을 일으키고 주변지역에 여러가지 부정적 영향을 주는 것으로서 쓰레기매립장, 분뇨처리장, 화장장, 하수종말처리장 등을 들 수 있다. 危險施設은 시설운영이 잘 못 되었을 때 주변지역에 엄청난 인적, 물적 피해를 주거나 시설자체가 총기 또는 폭력 등을 연상시킴으로서 거부반응을 일으키는 것으로서 유류저장시설, 원자력발전소, 핵폐기물처리장, 화학저장시설, 교도소 등을 들 수 있다. 公益施設은 시설 그 자체가 주는 혐오성이나 위험성은 없거나, 있

30) 손희준, "지역이기주의의 극복을 위한 혐오시설의 효율적 관리방안", 자치행정, 1994년 10월호, 지방행정연구소, pp. 11-12 ; 이강웅·김형구, "도시비선호시설의 입지정책", 동의논총, 제10집, 동의대학교, 1994, p. 152 참조.

31) 경기도 연구단, "지역이기주의의 극복을 위한 광역행정 협력방안", 지역이기주의의 효율적 극복방안(내무부 지방행정연수원 : 1991), pp. 75-77. ; 손희준, 앞의 논문, p. 13.

다 하더라도 비교적 약하고 社會福祉側面이나 국가정책목표상 설치되는 시설로서 양로원, 정신병원, 장애인 시설, 상수도원 보호시설 등을 들 수 있다.

한편 비선호시설은 설치주체에 따라 公共施設과 民間施設로 구분할 수 있는데 그중 公共施設은 公衆의 이용에 제공하기 위하여 국가나 지방공공단체가 설치·관리하는 시설이며 민간시설은 민간부문이 설치·관리하는 시설이다. 그런데 이러한 비선호시설을 특정한 지역에 설치하기 위해서는 아무리 공익실현에 필요한 시설이라고 할지라도 시간적, 장소적으로 그 지역이 아니면 안 된다는 불가피성이라는 조건이 충족되어야 하며, 해당 지역 주민들의 재산권, 환경권을 크게 해쳐 受忍限度를 넘는 희생을 강요해서는 안 될 것이다.

#### IV. 非選好施設 立地에 관한 不應要因

비선호시설의 특정지역 입지에 정책대상집단인 해당지역 주민들이 왜 不應의 행태를 나타내는가. 이에 대해서는 많은 학자들이 나름대로의 견해를 제시하고 있다.

D. Morell은 不應要因으로서 비선호시설의 입지에 따른 費用과 便益의 불일치, 폐기물의 위험성에 대한 공포, 정부 및 기업에 대한 불신, 시설입지에 따른 지역이미지의 손상, 주변지역의 土地價格 하락, 소음·악취·교통혼잡 등 여섯 가지를 들고 있으며<sup>32)</sup> J. H. Gervers는 입지선정 절차의 비민주성, 기술적·사업적 내용에 대한 신뢰감 결여, 협상과정의 비공개성, 입지선정에 대한 정치적 압력 등 네 가지를 지적하고 있다.<sup>33)</sup>

또 R. C. Mitchell 과 R. T. Carson은 그 요인으로서 비용과 편익의 불공평성, 주민동원에 소요되는 비용의 저렴, 지역운동의 성공가능성에 대한 높은 신념을 들고 있으며<sup>34)</sup> D. Mazmanian 등은 비용과 편익의 불형평한 배분, 환경문제에 대한 지역주민의 새로운 인식, 유해폐기물이 인체에 미치는 심각성, 정부관리 또는 전문가에 대한 불신을 들고 있다. 한편 국내학자로는 비용과 편익의 非對稱性, 비민주적 입지결정 방식, 기술에 대한 신뢰성 저하 등을 드는 사람이 있는가 하면<sup>35)</sup> 不應要因을

32) D. Morell, "Siting and the Politics of Equity", in R. W. Lake(eds.), Resolving Locational Conflict(New Brunswick : The Center for Urban Policy Research, 1987), pp. 119-122.

33) J. H. Gervers, "The NIMBY Syndrome : Is it Inevitable?", Environment 29(1989), pp. 18-39 참조.

34) R. C. Mitchell & R. T. Carson, "Property, Rights, Protest, and the Siting of Hazardous Waste Facilities", The American Economic Review(May 1986), pp. 285-287.

35) 김길수, "협오시설의 입지갈등에 관한 연구", 사회과학연구, 제21집, 전북대 사회과학연구소, 1995, pp. 194-197.

간접적 요인과 직접적 요인으로 구분하여 간접적 요인으로는 환경문제에 대한 인식의 증대, 주민의 권리의식 향상, 비선호시설의 위험성에 대한 공포, 행정에 대한 불신을, 직접적 요인으로는 立地選定方式의 비민주성과 價値配分의 불평등을 제시하는 사람도 있다.<sup>36)</sup>

이러한 여러 학자들의 견해를 종합하고 우리나라에 있어서 비선호시설의 立地에 대한 不應實態를 고려할 때 본 연구에서는 주요한 불응요인으로서 주민의 권리의식 향상, 비용과 편익의 불일치, 입지결정의 비민주성, 비선호시설의 기술적 불안정성에 대한 공포, 지역이기주의 그리고 정부에 대한 불신 등 여섯 가지를 제시하고자 한다.

### 1. 市民의 權利意識 向上

비선호시설의 특정지역 입지에 대한 政策對象集團의 불응은 경제성장에 따라 지역 주민들이 시민으로서의 權利意識이 고양된 데서 그 요인의 하나를 찾을 수 있다. 그동안 우리나라가 추진해 온 경제개발정책은 국민소득의 증가, 高學歷化, 수평적 사회관계의 확대 등에 크게 기여하였으며, 이에 따라 지역주민들은 시민으로서의 권리의식이 크게 높아져 公益때문에 私益이, 전체이익 때문에 部分利益이 무조건 희생되어서는 안되며 사익의 추구도 정당한 것이라는 인식을 가지게 되었다.

권리의식의 고양은 또 주민들로 하여금 「生活의 質」을 향상시키기 위해 깨끗하고 쾌적하고 안전한 환경을 구하는 環境權에 까지 관심을 갖도록 만들었다. 그 결과 주민들은 自己利害에 토대를 둔 요구를 능동적으로 표시할 수 있게 되었고 지역사회의 주체는 바로 住民이라는 信念을 토대로 생활과 직결되는 지역문제를 스스로 해결해야 한다는 認識을 공유하게 됨으로써 地域開發過程과 그것이 가져다 주는 문제에 민감하게 반응하게 되었다.<sup>37)</sup> 따라서 주민들은 權利意識을 바탕으로 지역생활과 관련된 特定施設과 사업에 대해 구체적인 요구 내지 주장을 하게 되었고 특히 負的 外部效果가 큰 비선호시설의 자기지역내 立地에 대해서 강력한 不應을 하게 된 것이다.

그런데 이러한 주민들의 의식의 전환은 정치적 自由의 신장과 밀접한 관계를 갖고 있다. 1980년대 중반까지는 중앙집권적 權力構造와 권위주의적 정치·행정때문에 국가와 지방자치단체가 국가발전과 公共必要라는 명목아래 공공시설을 별다른 制約없이 필요한 지역에 立地시킬 수 있었고 지역주민들은 자기들의 權益이 침해되어도 별다른 利益表出行爲를 할 수 없었다. 그러나 80년대 후반부터 우리 사회에서 진행되기 시작한 民主化의 흐름은 주민들로 하여금 자신들의 권익을 적극적으로 주장하고 지키려는 정치적·사회적 분위기를 조성하게 되었고 90년대 들어와서는 地方自治의 실시로 이러한 분위기가 더욱 고조되고 있다. 80년대 후반부터 非選好施設의 자기지역내 立地

36) 최희순, 앞의 논문, pp. 15-17.

37) 정근식, "주민운동의 구조와 역학에 관한 연구", 서울대 박사학위논문, 1991, p. 44.

에 대한 지역주민들의 不應現象이 급증하게 된 것은 이러한 民主化의 진전과 직결된 것이라고 할 수 있다.

## 2. 費用과 便益의 不一致

일반적으로 정책대상집단은 자신들의 私益을 증진시키는 정책을 지지하고 그것을 침해하는 정책에는 반대하는 것으로 간주되고 있다. B. A. Campell은 「공공정책에 대한 국민들의 신뢰는 일관된 이념적인 信念에 따라 결정되는 것이 아니라 원초적인 自己利益에 의하여 결정된다」고 하고 있다.<sup>38)</sup>

M. W. Giles와 D. S. Catlin이 「합리적인 개인은 便益이 극대화되고 비용이 극소화되는 行動代案을 선택한다」고<sup>39)</sup> 말하는 바와 같이 경제적 인간을 가정하는 總便益極大化模型에서는 정책대상집단이 특정한 정책에 順應할지, 아니면 不應할지에 대한 의사결정은 費用-便益分析을 통하여 이루어진다고 할 수 있다. 따라서 특정지역에 일정한 시설이 立地하려고 할 때 주민들은 그 편익이 비용을 초과하게 될 것으로 판단하면 이에 順應하고, 반대로 비용이 편익을 초과할 것으로 인식되면 이에 不應하게 된다.

그런데 非選好施設은 그 입지에 의하여 발생하는 비용이 특정지역에 집중되는 반면에 그 便益은 전체사회에 균등하게 배분되어 편익과 비용이 非對稱性을 나타내게 된다. 그러므로 주민들은 쓰레기 매립장, 화장장, 원자력발전소 등의 비선호시설이 지역주민의 생활에 반드시 필요한 시설이라고 해도 自己地域內의 입지를 반대하게 되는 것이다.

비선호시설의 입지로 인하여 주변지역에 미치는 負的 外部效果는 크게 세 가지 측면으로 구분할 수 있다.<sup>40)</sup> 첫째, 혐오시설 등 비선호시설이 입지함으로써 주변지역에 미치는 費用으로는 소음, 악취, 분진, 수질오염, 경관훼손 등 自然環境의 汚染과 훼손을 들 수 있다. 예컨대 쓰레기매립장의 경우, 쓰레기 매립과정에서 소음, 먼지, 악취, 교통체증을 유발하고 浸出水로 인해 지하수가 오염되며 쓰레기의 부패로 여러 종류의 악취가스가 발생하여 주변지역으로 확산된다. 한편 폐기물소각로의 경우는 重金屬과 다이옥신이 함유된 물질을 大氣로 배출하여 환경을 오염시키게 된다.

둘째, 嫌惡施設이 입지함으로써 주변지역에 거주하는 주민들이 健康을 위협받게 된다. 혐오시설에서 처리되고 있는 폐기물이 인간에게 미치는 被害의 유형에는 여러가지가 있을 수 있는데 어떤 폐기물은 可燃性을 지니고 있어 폭발위험이 존재하며, 또 어떤 폐기물은 人體에 접촉되어 危害가 나타나기도 하고, 인체에 축적되어 호흡기나

38) B. A. Campell, *The American Voter*(New York : Wiley, 1960), p. 205.

39) M. W. Giles & D. S. Catlin, "Mass-Revel Compliance with Public Policy : The Case of School Desegregation", *The Journal of Politics*, Vol. 42, 1980, p. 742.

40) 김길수, 앞의 논문, pp. 193-196.

신경계통의 疾病을 일으키기도 한다.

세제, 비선호시설의 입지는 주변지역의 地價를 하락시킴으로써 지역주민들에게 재산상의 損害를 주는데다가 주민들에게 다른 지역과의 비교를 통해 상대적 박탈감을 유발시키기도 한다. 이같이 비선호시설은 立地地域의 주민들에게 많은 비용을 부담케 하는 반면에 그러한 시설로부터 얻는 便益은 제한적인 雇傭效果나 보잘 것 없는 稅收의 증대에 그쳐 다른 지역에 비해 특별한 便益이 없는 경우가 많다. 이에 따라 주민들은 비선호시설의 자기지역 입지가 다른 지역 사람들의 편익을 위하여 지나친 희생과 負擔을 강요하는 것으로 인식하여 不應하게 되는 것이다.

이러한 不應은 비용과 편익의 불공정성을 시정할 수 있는 被害補償이 미흡한 경우에 더욱 첨예하게 나타나게 된다. 우리나라의 경우, 쓰레기매립장, 화장장, 하수종말처리장 등 공공시설 설치로 인해 지역주민들이 받게 될 財產權 침해와 같은 가시적인 피해에 대해서는 補償이 점차적으로 개선되고 있으나 生活權과 같은 무형적, 사회적 資産에 대한 피해의 보상은 거의 이루어지지 않고 있다.<sup>41)</sup>

즉, 우리의 손실보상제도는 토지, 건물 등의 實物資本만 직접적인 보상대상으로 간주하고 이와 관련된 통상적인 손실을 부가적으로 보는 對物補償의 원칙에 기초해 있기 때문에 生活權과 環境權은 손실보상의 대상으로 간주하지 않고 있다.<sup>42)</sup>

이 때문에 環境危害, 생활환경 파괴, 그리고 중국적으로 地價下落을 유발하는 비선호시설의 立地와 관련한 負의 外部效果에 대한 직접적 보상제도는 존재하지 않으므로 開發主體나 다른 지역 주민의 상대적 혜택과 선의의 시설입지지역 住民이 겪게 되는 물질적·정신적인 損失간에는 불공평성이 커질 수 밖에 없다.

최근 들어 廢棄物管理法의 개정(1992. 12)으로 폐기물 처리시설 주변영향지역을 지원할 수 있는 근거가 마련되기는 했으나 직접적인 補償이 아니라 간접적 보상에 한정하고 있다. 이렇게 볼 때 우리나라는 아직도 財產權의 보상만이 '정당한 보상'으로 간주되고 있으며 생활권은 주민요구의 強度에 따라 보상정도를 규정할 法外權益으로 여기고 있음을 알 수 있다.<sup>43)</sup>

### 3. 立地決定過程의 非民主性

정책대상집단의 정책에 대한 反應은 정책의 추진과정에서 나타나는 절차의 공정성 여부에 따라서 큰 영향을 받는다. J. Rawls는 「공정한 절차는 그 공정성을 結果로

41) 우리나라는 수년전에 「公共用地的 취득 및 손실보상에 관한 특례법」에서 공공사업으로 인한 생활기반을 상실할 경우 移住對策을 수립하도록 규정함으로써 生活權補償에 대한 규정이 최초로 법제화된 것은 사실이지만 이는 생활권의 극히 일부분에 불과할 뿐 생활권 전반에 대한 포괄적인 보상을 규정하는 내용은 아니다.

42) 서울시정개발연구원, "도시개발사업수행을 위한 협상연구", 1994, p. 66.

43) 장세훈, "지역이거주의 해소대책의 현황과 과제", 현안분석, 제76호, 국회도서관, 1994, p. 18.

환원시킨다」고 하여 절차적 공정성의 보장을 통하여 분배적 公正性을 이룩할 수 있다고 보았으며<sup>44)</sup> D. Morell 과 C. Mogorian은 비선호시설인 유해 폐기물처리장 선정정책의 성공과 실패의 차이점의 하나는 의사결정이 이루어지는 방법이라고 하면서<sup>45)</sup> 절차의 공정성을 강조하고 있다.

공정한 절차란 단순히 합법적이고 적법한 경우만을 지적하는 것이 아니라 그 절차가 妥當하고 공정한 基準을 갖는다는 것을 의미하는데 정책추진과정에서 절차적 공정성을 다음과 같은 몇 가지 기준이 충족되어야 한다.

즉 ① 사회구성원 모두는 동등한 권리를 가지고 있으므로 정책추진과정에서 待遇에 우열이 있어서는 안 된다는 정치적 평등의 기준 ② 사회구성원 모두는 정책추진과정에 자신의 選好를 보다 효과적으로 반영시켜야 한다는 기준 ③ 국가는 사회구성원들에게 정책추진과정에의 參與에 필요한 정보와 지식을 제공해야 한다는 계몽적 기준 ④ 사회구성원 누구도 정책추진과정에서 배제되어서는 안 된다는 포괄성 기준 ⑤ 어떠한 것들이 정책추진을 위한 事案이 되고, 또 그 절차가 어떠한 것들을 결정하는 것까지도 위의 네 가지 기준이 지켜질 것을 요구하는 大衆에 의한 최종 통제기준이 바로 그것이다.

이러한 절차적 공정성가운데서 정책추진과정에서 對象集團의 不應에 영향을 미치는 가장 중요한 변수로는 參與性을 들 수 있는데 여기에서의 참여성은 대상집단의 참여가 어느 정도 보장되고, 또 그들의 意思가 어느 정도 반영되는지의 여부를 의미한다. 그런데 우리나라에 있어서 非選好施設의 입지결정은 전통적으로 「決定-公表-防禦模型」<sup>46)</sup>에 입각하여 이루어져 왔기 때문에 시설이 입지하게 될 지역주민들이 입지결정과정에 제대로 참여하지 못하였다.

즉 시설입지의 결정과정이 소수의 정책결정자와 전문가들에 의하여 기술관료적, 하향적으로 이루어져 이것을 주민들에게 발표하고 이어서 주민들의 反對가 일어나면 사업주체가 사업의 妥當性을 방어하는 순서로 진행되었기 때문에 사업주체가 시설후보 지역의 기술적, 경제적, 법적 타당성을 검토하는 과정에서 지역주민들의 참여가 거의 排除되어 왔다. 이 때문에 지역주민들은 행정의 客體로 전락되어 그들의 다양한 요구와 의사가 제대로 반영될 수가 없었다. 뿐만 아니라 그렇게 결정되는 정책은 그 目標과 수단이 바람직하지 못하거나 政策對象集團에게 크게 불리한 경우에도 오류를 시정하는 길이 봉쇄되어 버리는 결과를 가져오게 되었다.

44) J. Rawls, A Theory of Justice(Cambridge : Harvard Univ. Press, 1971), p. 86.

45) D. Morell & C. Mogorian, "Local Opposition and the Myth of Preemption", Siting Hazardous Waste Facilities(Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1982), p. 130.

46) D. W. Ducsik는 비선호시설 입지선정과정이 개발주체에 의해 일방적으로 결정되어 결국 주민의 저항을 초래하는 과정을 모형화하여 <결정-공표-방어모형>으로 명명하였다.

정책추진과정에서 이와 같은 참여의 배제는 절차적 공정성을 무시하는 것으로서, 이는 수단과 방법을 가리지 않고 소기의 목적만 달성하며 그만이라는 效果至上主義, 사회문제해결을 정치과정으로서의 民意에 의존하기 보다는 전문가들과 기술관료에 의하여 처리하는 것이 바람직하다는 技術至上主義, 절차가 지닌 독자적 가치를 인정하지 않고 結果만을 중시하는 도구주의적인 節次觀, 그리고 관존민비적 사고방식에서 나오는 것이다.<sup>47)</sup>

D. H. Kerr는 정책추진과정에서 참여가 제약되면 정책은 규범적 妥當性을 상실하게 되어 실패한다고 지적하고 있는데<sup>48)</sup> 비선호시설의 立地決定에 있어서 주민들의 참여배제는 시설입지로 인하여 費用을 부담해야 할 회생집단인 해당지역 주민들로 하여금 疎外感을 갖도록 하고 다른 代案이나 선택의 여지없이 정책당국의 결정에 무조건 승복하라는 強制를 당한 것으로 여기게 만든다. 이러한 참여배제로 인한 주민들의 反應은 입지결정 내용이 객관적으로 보아 妥當한 것이라고 해도 이를 부정적으로 인식하고 그 決定의 취소나 사업집행의 철회를 요구하는 투쟁지향적 행태로 나타나는 수가 많다.

#### 4. 非選好施設의 技術的 不確實性에 대한 恐怖

지역주민들이 비선호시설의 입지에 불응하는 중요한 요인의 하나는 그 시설이 갖고 있는 기술적 不完全性에 대한 恐怖이다. C. Mauer은 혐오시설의 입지에 대한 불응은 그 시설이 갖는 기술적 불확실성과 과학적 자료의 미비에 기인한다고 하고 있으며<sup>49)</sup>, D. Morell 등은 건강과 안전을 위협하는 공포가 주민들로 하여금 혐오시설의 입지를 반대하게 하는 요인이 된다고 주장하고 있다.<sup>50)</sup>

비선호시설, 그 중에서도 핵폐기물처리장, 쓰레기소각장, 원자력발전소 등의 입지결정과정에 있어서는 그 시설의 기술적 안전성에 대한 정확하고 구체적인 정보를 지역주민들에게 제공하지 않는 경우가 적지 않으며, 그러한 정보를 제공하는 경우에도 전문적 用語로 표현되는 경우가 대부분이어서 주민들이 그 내용을 잘 이해할 수 없기 때문에 시설의 안전성에 대한 불안이 증폭됨으로써 불응하는 수가 많다.

또 정책당국이 아무리 정확한 정보를 이해하기 쉬운 내용으로 제시한다고 하더라도

47) 안성호, "행정과 절차적 정의", 한국행정학보, 제25권 제1호, 한국행정학회, 1991, pp. 141-145 참조.

48) D. H. Kerr, "The Logic of Policy and Successful Policies", Policy Science, Vol. 7, 1978, pp. 351-363.

49) 김길수, 앞의 논문, p. 197에서 재인용.

50) D. Morell & C. Mogorian, "Risk, Fear, and Local Opposition : Not in My Backyard", Siting Hazardous Waste Facilities(Cambridge, Mass : Ballinger, 1982), pp. 21-43.

험오시설의 기술적 불안전성에 대해 평소에 갖고 있는 固定觀念 때문에 불응하는 수도 있다. 정책당국이 핵폐기물처리장이나 쓰레기매립장의 안전성을 아무리 강조한다 하더라도 주민들은 핵폐기물처리장이 放射能流出을 완벽하게 제거시킬 수 있다고 보지 않으며, 쓰레기처리장이 아무리 현대식 시설을 갖춘다고 해도 지하수의 오염에 영향을 줄 것이라는 고정관념을 갖고 있다. 이러한 기술적 안전성에 대한 주민들의 공포감은 통상 前例가 없는 시설을 설치하거나 새로운 기술이 적용되는 경우에 더 크게 나타나게 된다.

기술적 안전성을 둘러싼 갈등은 원천적으로 현대 과학기술의 한계에서 출발한다고 할 수 있다. 핵폐기물처리장의 방사능유출에 대한 위험성, 소각시설의 소각열과 다이옥신의 주민건강에 대한 危害程度는 그 정확한 산출과 검증이 先進國에서조차 어려운 실정이다.<sup>51)</sup> 따라서 이러한 시설의 設置主體는 시설의 기술적 안전성을 항상 강조하지만 주민들의 요구사항인 100%의 안전은 보장하지 못함으로써 施設地에 해당지역 주민들과 갈등이 일어나는 것이다.

## 5. 地域利己主義

비선호시설의 특정지역 立地가 난관에 부딪치는 중요한 요인의 하나로 지역이기주의를 들 수 있다. 일반적으로 지역이기주의란 「사회전체의 이익보다도 自己地域의 이익을 우선하는 성향」<sup>52)</sup>으로서 일반이익이 아니라 특정지역에 바탕을 둔 특수이익을 추구하는 것이다.

이러한 지역이기주의는 역기능적 地域意識<sup>53)</sup>에서 연유하는 것인데 순기능적 지역 의식은 지역주민의 연대감을 강화시키고 집단의 성취도를 높이며 사회통합에도 기여하지만 역기능적 지역 의식은 다른 지역에 대한 편견과 배타성을 가짐으로써 지역간에 단절과 분열, 그리고 갈등을 야기시키며<sup>54)</sup> 지역이기주의를 배태시킨다. 地域利己主義에 대해서는 人間本能의 자연적 표현내지는 합리적 행위로 보는 긍정론이 없는 것도 아니지만<sup>55)</sup> 다음과 같은 몇 가지의 커다란 문제가 있다.<sup>56)</sup>

51) 서울시정개발연구원, 앞의 논문, p. 22.

52) 김홍식, 지역이기주의 극복을 위한 정책연구, 한국지방행정연구원, 1993, p. 7.

53) 지역 의식은 특정지역의 고유문화 양상을 나타내는 이데올로기로서 「특정지역의 공동체 구성원들이 간직한 공통의 신념이나 가치관, 기호」라고 정의할 수 있다. 이에 대해서는 박서호 외, 지역발전론(서울 : 녹원출판사, 1989), p. 169.

54) 위의 책, p. 192.

55) 지역이기주의가 정책오류를 예방하고 교정해 주는 환류기능을 가진 것으로 긍정적 관점에서 보는 견해로는 D. Fiorino, "Environmental Risk and Democratic Process", Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 14, pp. 501-517.

56) 임희섭, "합리적이고 효과적인 집단 의사 표현방법의 제도화", 내무부 지방행정연수원, 지방행정발전세미나 주제발표논문, 1991, pp. 5-6 참조.

① 지역이기주의는 특정지역의 이익을 전체사회의 이익에 우선하여 관철시키려는데 문제가 있다. 사익인 部分地域의 이익은 당연히 주장되고 존중되어야 하겠지만 전체사회나 공공의 이익보다 우선될 수 있는 이익은 아닌데도 지역이기주의는 그러한 이익을 우선하려고 한다. ② 지역이기주의는 다른 지역에 排他性을 가지며 공동체적 유대와 同一視의 범위를 自己地域에만 한정시키려는 폐쇄성을 갖는다. ③ 지역이기주의는 자기지역과 다른 지역, 그리고 전체사회에 대해 일관성없는 이중적 行爲規範을 적용시킨다. 자기지역에의 충성을 강조하면서 전체사회에 대해서는 무관심한가 하면 자기지역의 이익을 위해서는 다른 지역의 이익은 희생되어도 좋다는 二律背反性을 갖는다. ④ 지역이기주의는 자기지역의 이익을 추구하기 위해 타협과 조정을 거부하는 극단적, 비합리적 行動樣式을 나타내기도 한다.

이러한 지역이기주의는 다음과 같은 세 가지 형태로 나타난다. 첫째는 쓰레기매립장, 하수종말처리장, 방사성폐기물처리장 등 각종 비선호시설의 자기지역내 立地를 반대하는 抵抗的 地域利己主義이고, 둘째는 도시계획이나 지역개발 등에서 나타나는 토지수용보상, 생활보상 등을 무리하게 요구하는 것과 관련된 補償的 地域利己主義이며, 셋째는 주민의 복지와 이익이 되는 措置 또는 시설의 그 지역내 立地를 요구하는 積極的 地域利己主義이다. 이 중에서 우리 사회에서는 이른바 NIMBY현상에 의한 첫번째 경우의 지역이기주의가 가장 보편적인 모습으로 나타나고 있다.<sup>57)</sup>

이에 따라 지역주민들은 자기지역에 입지하는 비선호시설이 지역에 조금이라도 나쁜 영향을 미치게 될 것으로 인식될 때에는 그 立地政策의 내용이 정당하고 節次가 합법적이며 원칙과 衡平에 합당할 경우에도 이를 반대하게 되는 것이다. 그 때문에 원자력발전소, 하수종말처리장 등 국가나 사회적으로 반드시 필요한 시설인데도 필요한 지역에 立地하지 못하는 사례가 증가하고 있다.

## 6. 行政에 대한 不信

행정에 대한 불신도 비선호시설의 자기지역 입지를 반대하는 요인의 하나로 작용한다. 행정을 信賴한다는 것은 곧 정부(지방자치단체 포함)를 신뢰한다는 것을 의미하는데 이러한 정부신뢰는 정부가 국민들의 規範的 期待와 기능적 역할에 부응하고 있다는 긍정적 입장의 평가적 태도라고 할 수 있다. 여기에서 규범적 기대라고 함은 정부의 활동이나 사업에 대하여 일반국민들이 법적으로나 도덕적으로 옳고 正當하다고 믿고 국민의 뜻에 따라 정책이 결정되며, 또 결정된 정책은 당초의 내용대로 차질없이 수행되어 국민이 기대하는 바를 실현시켜 줄 것이라고 믿는 것을 말한다.<sup>58)</sup>

57) 김홍식, 앞의 논문, p. 7.

58) 문태현, "공공정책의 신뢰성에 관한 경험적 연구", 한국정치학회보, 제21집, 한국정치학회, 1987, p. 341.

政府信賴를 이같이 볼 경우, 국민들의 정부에 대한 기대는 도덕성에 대한 기대와 문제해결과 관련된 구체적 成果에 대한 기대로 요약할 수 있는데 前者를 도덕적 차원의 신뢰로, 後者를 기능적 차원의 신뢰로 규정지을 수 있다. 그 중에서 도덕적 차원의 신뢰를 구성하는 주요 내용으로는 정직성과 형평성을 지적할 수 있으며, 기능적 차원의 신뢰내용으로는 정부의 능력 및 능률성, 그리고 업무처리의 적정성 등을 들 수 있다.

국민들이 정부를 신뢰할 때에는 비선호시설의 立地政策에 대한 대상집단의 반응은 順應으로 나타나는 경우가 많지만 정부를 불신할 때에는 不應으로 나타나는 수가 많다. W. A. Gamson은 정부에 대한 국민들의 신뢰가 감퇴하는 경우에는 反對集團의 조직화된 활동을 촉진시키고 이것은 정부의 보편적인 능력을 저하시키는 결과를 초래한다고 하고 있으며,<sup>59)</sup> D. Easton은 정부에 대한 국민들의 信賴가 없이는 정책의 결정과 집행의 책임을 맡고 있는 정부의 활동이 지속되기 어렵다고 하고 있다.<sup>60)</sup>

그런데 우리나라 국민들은 전통적으로 정부에 대한 신뢰보다는 불신을 강하게 갖고 있는데 이러한 불신현상이 비선호시설의 입지에 대해 지역주민들로 하여금 불응하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 국민들이 정부를 불신하는 이유는 여러가지가 있지만 우선, 관료행태의 비민주성과 成果主義의 행정을 지적할 수 있다. 관료들은 정책 결정이나 집행과정에서 관련 주민들의 利害關係를 고려하거나 형평성을 확보하는 것보다는 目標達成을 위한 효율화에 중점을 두는 경우가 많기 때문에 비선호시설 입지 결정의 과정이나 내용이 주민들의 意思와 크게 괴리됨으로써 신뢰를 상실토록 하는 결과를 가져오고 있다.

또 정부불신은 정책결정자나 집행자가 公益보다는 特殊利益을 보호하는 경우가 많기 때문에 일어나기도 하는데 이러한 불신은 정책대상집단인 地域住民들로 하여금 정부가 결정한 비선호시설의 立地가 객관적 입장에서 타당하다고 하더라도 그 순수성과 正當性을 의심하여 수용하지 않음으로써 不應行態를 나타내게 되는 것이다.

한편 국민들의 정책에 대한 과거의 경험도 정부불신에 적지 않은 영향을 미친다. 과거의 政策內容이 바람직했고 또 정책추진과정에서 대상집단에게 좋은 인식을 주었다면 이는 정부신뢰로 이어져 비선호시설이 자기지역에 입지하는 것을 긍정적으로 평가할 가능성이 높다. 그러나 과거 우리나라의 경우, 비선호시설의 特定地域立地는 그 지역주민들에게 혜택은 없이 환경오염의 심화 등 비용만 부담시키는 사례가 적지 않았으며, 관광을 비롯한 대규모 개발사업 역시 그 개발혜택이 지역주민들에게 제대로 歸屬됨이 없이 주로 개발사업자에게로 돌아가고 지역의 자연환경만 파괴되는 경우가

59) W. A. Gamson, Power and Discountent(Homewood : Dorsey Press, 1968), pp. 39-40.

60) D. Easton, "A Reassessment of the Concept of Political Support", British Journal of Political Science, Vol. 5(4), 1975, pp. 447-448.

많았다. 이러한 좋지 못한 과거의 정책경험이 政府不信으로 연결되어 自己地域에 입지할 비선호시설의 기술적 安全性을 아무리 강조하여도 주민들은 이를 믿지 못하고 不應할 가능성이 크다.

이상에서 非選好施設의 立地에 대한 해당지역 주민들의 不應要因을 고찰하여 보았다. 그런데 주민들의 불응은 이러한 요인 중에서 어느 한 가지에 의해서 발생하는 경우는 거의 없으며 여러 요인들간의 복잡한 相互作用을 통해서 나타나게 되며, 정책불응에 미치는 각 요인들의 影響力도 동일한 것이 아니라 요인에 따라 큰 차이를 갖는다고 할 것이다.<sup>61)</sup>

## V. 結 論

이상에서 정책대상집단의 不應要因을 비선호시설의 立地政策을 중심으로 하여 고찰해 보았다. 비선호시설의 자기지역 입지에 대한 지역주민들의 불응요인으로서 시민으로서의 권리의식 향상, 비용과 편익의 불일치, 입지결정과정의 비민주성, 비선호시설의 기술적 불안전성에 대한 공포, 地域利己主義, 그리고 행정에 대한 불신 등 여섯 가지를 지적할 수 있는데 그 중에서 시민의 권리의식 향상과 행정에 대한 불신은 간접적 不應要因이고 나머지는 직접적 불응요인이라고 할 수 있다.

그런데 비선호시설의 입지에 대해 정책대상집단인 지역주민들의 불응은 위에서 제시된 여러 要因중에서 어느 한 가지에 의하여 발생하는 경우는 거의 없고 여러 요인들간의 복잡한 相互作用을 통하여 나타나게 되며, 政策不應에 미치는 각 요인들의 영향력도 동일한 것이 아니라 요인에 따라 큰 차이를 갖는다고 할 것이다.

쓰레기매립장, 하수종말처리장을 비롯한 비선호시설은 입지지역 주민들에게 負的의 外部效果를 주는 것은 사실이지만 社會全體를 위하여 어디엔가에 반드시 立地하지 않으면 안되는 필수불가결한 시설이다. 따라서 이러한 시설을 適地에 입지시키기 위해서는 해당지역 주민들의 不應을 완화시키거나 順應으로 전환할 수 있도록 하는 方案이 모색되어야 한다. 그러한 방안으로는 生活權까지를 포함하는 적정한 보상, 立地決定過程에서의 주민참여와 정보공개, 입지분쟁 조정기구의 운영 등 여러 가지를 지적할 수 있는데 그 중에서도 가장 중요한 것은 公務員과 住民들의 의식 및 행태의 개선이라고 판단된다. 왜냐하면 이들이야말로 비선호시설의 立地政策에 있어서 가장 중요한 갈등당사자이기 때문이다.

따라서 공무원들은 비선호시설에 대한 주민들의 不應을 무조건 지역이기주의로 매도해 버리는 偏向된 시각에서 벗어나 정책대상집단인 주민들과 함께 정책을 추진한다

61) 부만근, "정책결정과정에서 대상집단의 대응요인에 관한 연구", 건국대 박사학위논문, 1995, p. 62.

는 同伴者意識을 가져야 할 것이다. 한편 주민들도 NIMBY의식에서 탈피하여 비선호시설의 입지결정과정의 합법적, 민주적이며, 또 정당한 내용이라면 이를 수용하는 前向的 공동체의식을 가져야 할 것이다.

또 앞으로의 비선호시설 입지과정에서는 協商이 중요한 역할을 하게 될 것으로 판단되는 바, 공무원과 주민 모두가 利害關係調整을 위한 협상능력을 제고시킬 필요가 있다. 협상은 서로가 일부를 얻고 일부를 양보하는 민주주의의 기본으로서 비선호시설의 입지를 둘러싼 이해관계의 조정에는 필수적 과정이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우는 儒敎의 전통적 名分主義가 아직도 강해서 협상을 부정적이고 패배적으로 보는 경향이 있기 때문에 이를 통한 문제해결방식에 익숙해져 있지 않다. 따라서 協商·仲裁의 기술을 연마함으로써 상대방의 입장을 이해하고 대화와 토론을 통해 문제를 해결해 나갈 수 있어야 할 것이다.