

地域開發關聯 集團民願에 대한 對處方案*

夫 萬 根**

目 次

1. 序 論
2. 集團民願의 概念과 特徵
3. 集團民願이 미치는 影響
4. 集團民願의 發生原因
5. 集團民願의 發生狀況과 對處實態
6. 開發關聯 集團民願에 대한 合理的 對處方案
7. 結 論

1. 序 論

1980년대 후반부터 全國 곳곳에서 본격적으로 발생하기 시작한 集團民願은 해를 거듭할 수록 증가되어 왔고 그 형태도 점차 과격한 集團行動의 양상을 띠게 되었다.

1989~1993년까지 5년동안 전국에서 발생한 집단민원은 총 1,600건을 넘어섰으며 濟州道内에서 발생한 것 만도 하수종말처리장·쓰레기매립장·골프장시설반대 집단민원을 비롯하여 35건에 이르고 있다.

왜 최근들어 이토록 많은 集團民願이 발생하게 되었는 가. 1980년대 중반까지는 권위주의적 政治秩序아래서 주민들의 利益葛藤이 정부의 公權力에 의해 강력히 통제됨으로써 대규모 집단민원으로 表出되기가 사실상 어려운 상황이었다. 그러나 1987년 6.29宣言 이후 民主化, 自律化라는 시대적 흐름의 진행과 함께 주민들의 權利意識이 높아짐으로써 그 동안 억제되어 왔던 이익갈등이 집단민원의 형태로 폭발하게 되었던 것이다.

* 이 논문은 1994년 6월 3일 濟州地方自治研究會 主催로 열린 地域開發關聯 住民葛藤 解消方案 大討論會에서 발표한 主題論文의 내용을 修正·補完한 것임.

** 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授

집단민원은 다양한 利益을 추구하고 다원화된 現代民主社會의 內在的 現象으로서 그 발생이 불가피한 것이며, 行政에 미치는 영향도 반드시 부정적인 것 만은 아니라는 주장이 없는 것도 아니다. 이 주장에 따르면 집단민원은 政策의 결정이나 집행과정에서 行政側으로 하여금 주민의 存在를 인식하도록 하여 秘密行政이 이루어지지 못하도록 하고 住民參與와 공개행정에 눈을 돌리게 하는 긍정적 효과를 갖고 있다는 것이다.

그러나 최근에 발생하는 집단민원 중에는 사회전체의 公益보다는 私益을 앞세운 集團利己主義에 연유하는 것들이 많고, 집단민원으로 과생되는 결과가 行政遲延과 사회적 에너지의 낭비, 행정에 대한 신뢰성 저하, 공공시설 立地選定의 質的 저하, 사회안정의 저해 등 부정적 영향을 엄청나게 초래하고 있다.

실제로 최근들어 濟州道內에서도 지역발전에 필수불가결한 공익시설과 개발사업 등이 지역주민들의 집단적 반대에 부딪쳐 추진이 遲延되거나 중단되는 사례가 빈번하게 발생함으로써 경제적 손실과 全體住民의 생활에 불편을 초래하고 지역사회의 안정적 발전에 저해요인으로 작용하고 있다. 따라서 집단민원은 그 發生을 최대한으로 억제시키지 않으면 안된다.

더구나 濟州道의 경우는 濟州道綜合開發計劃이 확정됨에 따라 올해부터 2001년까지 사회간접자본을 비롯한 公共施設의 대폭 확충과 수 많은 民間開發事業을 추진할 예정인데 현재의 상태대로라면 개발과정에서 集團民願이 적지 않게 발생할 것으로 예상된다. 따라서 行政側의 입장에서는 이러한 集團民願을 예방하거나 최소화하기 위하여 開發과 관련된 주민들의 利益葛藤을 어떻게 합리적으로 대처해 나가느냐가 중요한 과제의 하나로 될 것이다.

이러한 배경아래 이 研究는 開發過程에서 집단민원을 극복하는 方案은 그 基調를 주민들의 要求와 행정의 正當性을 相互調和시키는 데 두어야 한다고 보고, 그 調和를 위한 節次와 方法을 모색하는 것을 목적으로 한 것이다.

2. 集團民願의 概念과 特徵

「民願」이라는 개념은 學問上으로 정립된 것이라기 보다는 實定法上의 概念으로서 국민이 國家機關에 요구하는 行政需要의 직접적 형태의 하나이다¹⁾.

우리나라의 行政規制 및 民願事務基本法에 의하면 民願事務라고 함은 민원인이 행정기관에 대해서 처분 등 특정한 행정행위를 요구하는 사항에 관한 사무²⁾를 말하는데 민원사무를 이같이 이해할 때 民願이란 「민원인이 행정기관에 대하여 處分 등 특정한 행위를 요구하는 구체적인 意思表示」라고 정의할 수 있다. 한편, 行政規制 및 民願事務基本法施行令 제2조 제3호는 민원

1) 總務處, 民願事務處理 要領, 1989, p. 7.

2) 行政規制 및 民願事務基本法 제2조 제3호 참조.

사무의 내용을 구체적으로 규정하고 있는데, 이에 따르면 민원은 일상적인 서류발급 요청에서부터 권리의 설정, 행정 서어비스 등 각종 受惠의 요구, 정부시책 및 행정행위에 대한 건의 및 시정요구에 이르기 까지 시민의 거의 모든 요구가 포함되어 있어³⁾ 민원의 범위가 매우 광범위함을 알 수 있다.

그러나 이 연구는 지역개발과 관련되는 집단민원에 대한 對處方案을 다루는 것을 목적으로 하고 있으므로 그 범위를 한정시켜 民願을 「지역개발과정에서 利害關係인이 행정기관에 대해 특정한 행위를 요구하는 구체적인 의사표시」로 이해하고자 한다. 민원을 이같이 개념정의할 때 集團民願은 「지역개발과정에서 다수의 이해관계인이 행정기관에 특정의 행위를 요구하는 구체적인 의사표시」라고 할 수 있다.

行政規制 및 民願事務基本法施行令 제34조는 「행정기관의 장은 5세대 이상의 공동이해와 관련되어 5인 이상이 연명으로 제출하는 민원(이하 “다수인관련 민원”이라 한다)의 발생방지를 위하여 사전에방대책을 강구하여야 하며, 다수인 관련민원이 발생한 경우에는 신속·공정하게 해결될 수 있도록 조치하여야 한다」고 집단민원에 대해 특별규정을 하고 있다.

집단민원은 개별민원에 비해 民願提出者가 복수 또는 다수인이라는 점에서 다른 것일 뿐 형식상 특별히 다른 것이 없는 것처럼 보이지만 실제에 있어서 개별민원과는 원저히 다른 몇가지 특징을 가지고 있다⁴⁾.

첫째, 集團民願은 個別民願에 비해서 민원인⁵⁾의 바램과 요구가 다르다.

個別民願은 증명, 확인신청, 인·허가에 대한 요구가 상당 부분을 차지하고 있으나, 集團民願은 적극적인 피해구제 및 권리구제 요구, 이의신청, 그리고 是正要求가 대부분을 차지하고 있어서 개별민원에 비해 피해구제적 성격이 크다. 집단민원에 있어서 민원인의 대부분은 행정기관의 행위나 또는 행정기관으로부터 인·허가를 받은 사람들의 행위로부터 피해를 받았거나 받을 가능성이 있는 사람들이다⁶⁾.

둘째, 집단민원은 개별민원에 비해서 민원인의 바램과 요구의 강도가 훨씬 높다.

집단민원의 경우에는 異議申請, 건의, 진정 등을 서면으로 접수시켜 놓고 처분만을 기다리기 보다는 요구를 관철시키기 위하여 정부나 언론기관 등 여러 경로와 수단을 통해 관할기관에 압력을 행사하는 경우가 빈번하게 나타난다.

셋째, 집단민원은 개별민원에 비해서 그 해결에 필요한 법적·제도적 장치가 미비되어 있는 경우가 많다.

3) 行政規制 및 民願事務基本法施行令 제2조 제3호 참조.

4) 韓尚澈, 政策過程에서의 住民行態에 관한 연구, 江原大 박사학위논문, 1991, pp.10-12 참조.

5) 民願人이라고 함은 민원사항을 제기하는 자로서, 구체적으로는 행정기관에 대하여 處分 등 특정행위를 요구하는 個人·法人 또는 團體를 말한다. 이에 대해서는 行政規制 및 民願事務基本法 제2조 제2호 참조.

6) 吳錫泓, 집단민원의 추세와 예방대책, 地方行政, 1988, 8월호, 대한지방행정공제회, p.27.

집단민원은 기존의 法令에 의해서는 들어줄 수 없는 내용이 많아 쉽게 해결할 수 없을 뿐만 아니라, 하나의 집단민원을 해결하면 그에 대립되는 다른 민원이나 類似民願을 야기시킬 소지가 있기 때문에 쉽게 처리해 줄 수 없는 경우가 적지 않다. 따라서 집단민원은 超法律的 조치가 있거나 정치적 타협을 통해 해결될 때까지 상당한 진통을 겪게 되는 경우가 많다.

네째, 집단민원은 葛藤의 표출현상으로 그 진행과정에서 示威 등 과격한 集團行動을 수반하는 경우가 많다.

일반주민들은 진정·청원·탄원 등의 제도적, 평화적 방법에 의해서는 민원해결에 있어서 실효성이 적을 뿐 아니라 기본적으로 행정기관은 강력한 주장을 제시하는 집단의 요구에 보다 민감하게 反應한다고 인식하기 때문에 집단민원에 있어서는 농성이나 시위와 같은 비제도적인 실행행사가 의사표출 방법으로 동원되는 경우가 많다”.

다섯째, 대부분의 집단민원은 사회적으로 波及效果가 크다. 집단민원은 이해당사자가 많고 초법률적 내지는 정치적 해결을 할 수 밖에 없는 경우가 많다는 점에서 그 처리 결과는 사회적으로 많은 영향을 미치게 된다.

여섯째, 집단민원은 경제발전 수준, 정치문화의 성숙수준 등과 관련되는 것으로서 고도성장기의 成長論理에서 分配論理로 전환하는 과정에서 분출될 가능성이 높다.

3. 集團民願이 미치는 影響

집단민원이 정치·행정과정 및 사회에 대해서 어떠한 영향을 미치느냐에 대해서는 부정론과 긍정론의 두 가지 시각이 대립하고 있다”.

일반적으로 말하여 否定論은 집단민원이 사회적 公益을 저해하므로 비합리적이고 이기적인 행위라는 시각이고, 肯定論은 행정기관의 주민의 이익을 무시한 정책수립 및 집행을 제 자리로 돌려놓기 위한 이해관계인들의 합리적 행위라는 것이다.

(1) 否定的 影響⁹⁾

집단민원은 정치·행정과정 및 사회에 대하여 다음과 같은 부정적 영향을 끼친다.

첫째, 집단민원은 行政遲延과 사회적 에너지의 낭비를 초래한다.

행정행위는 時宜性을 요하는 것들이 많은데 집단민원으로 인하여 정책결정이나 집행이 지연되는 경우가 적지 않다. 증가하는 需要에 대처하기 위하여 분뇨처리장시설이 지방행정의 긴급한 과제라

7) 金興植, 地域利己主義 克服을 위한 政策研究, 1993, 韓國地方行政研究院, p. 38.

8) 金興植, 上揭論文, p. 14.

9) 韓尚澈, 前揭論文, pp. 16-17 참조.

고 하더라도 數地選定을 둘러싼 집단민원으로 건설이 지연된다거나, 交通滯症을 해결하는 데 필요한 도로개설이 다수주민의 의사와는 관계없이 보상문제를 둘러싸고 집단민원으로 번져 공사가 수 년 씩이나 중단되는 일은 대표적인 사례라고 할 수 있다.

둘째, 집단민원은 사회적 葛藤을 초래하고 증폭시킨다.

집단민원이 대화와 타협으로 원만하게 해결되었을 때에는 문제가 적으나 해결기간이 장기화내지 고질화되고 집단행동으로 확대되어 폭력화라도 되는 경우에는 주민간의 갈등, 주민과 행정기관간의 갈등이 깊어지게 되어 사회문제를 일으키게 되며 그것이 심화되면 社會的 統合의 저해와 함께 정치적 문제로까지 비화될 가능성이 크다.

세째, 집단민원은 다수의 힘으로 문제를 해결하려는 風潮를 초래하여 민주주의의 기본질서를 파괴한다.

집단민원의 해결과정에서는 민원인들이 그들의 요구를 관철하기 위해 示威, 농성, 점거 등 實定法의 테두리를 벗어나 다수의 힘으로 밀어붙이는 과격행동이 적지 않게 나타나게 된다. 그로 인해 사회질서가 파괴되고 法命이 휴지화되며 장기적으로는 국민생활 전반에 불안을 가져올 뿐만 아니라 민주주의의 기본이 흔들릴 수도 있다.

네째, 집단민원은 행정에 대한 不信을 초래한다.

집단민원에 대한 행정의 대응이 소극적이거나 주민들이 자기들의 주장만을 고집하여 원만한 해결을 보지 못하게 되면 행정에 대한 不信을 초래하게 된다. 또 집단민원에 의하여 행정기관의 당초의 政策이 대폭 수정되거나 백지화된다면 정부의 公信力과 권위를 저하시키게 된다. 이러한 행정에 대한 불신과 행정의 공신력저하는 행정의 일관성과 안정적 수행을 위협할 뿐만 아니라 국민적 신뢰의 구축을 통하여 행정의 효율성을 제고시킬 수 있는 길을 가로막는 요인으로 작용하게 된다¹⁰⁾.

다섯째, 공공시설 立地選定の 質을 저하시킨다.

쓰레기매립장, 하수종말처리장, 핵발전소와 같은 공공시설의 입지는 기술적 타당성, 지역의 지리적 특성 등을 고려한 엄밀한 과학적 분석에 의해서 결정되어야 한다. 그런데도 集團民願때문에 정치적 타협내지 힘의 관계에 의해서 결정되는 경우가 많아 입지선정의 質을 떨어뜨리게 된다¹¹⁾.

(2) 肯定的 影響

첫째, 집단민원은 행정이 주민의 意思를 정확히 파악하고 대응력을 강화시키는 계기가 된다.

지역주민들이 집단민원을 통하여 지역생활에 관련되는 要求와 主張을 표출하게 되면 행정은

10) 洪 哲, 자치단체내 地域·集團利害 調整方案, 內務部 地方行政研修院 지방행정발전세미나 주제발표 논문, 1991. 11. 19-20, p. 139.

11) 金興植, 前揭論文, p. 15.

이를 통하여 주민들이 지역문제에 대하여 무엇을 어떻게 생각하고 있으며, 원하는 것이 어떠한 것인지를 정확히 파악하게 됨으로써 이를 토대로 하여 문제해결 능력의 제고와 주민들의 기대에 대한 대응능력을 향상시킬 수 있다.

둘째, 집단민원은 행정이 가지고 있는 독선성과 秘密主義 등 낡은 행정체질을 변화시키는 데 기여한다.

집단민원중 상당수는 지역생활과 직결되는 주민들의 기대가 政策이나 計劃에 반영되지 않았을 때 그의 시정을 위해 발생하는 행정통제적 의미를 갖고 있다. 따라서 이러한 집단민원은 행정으로 하여금 정책의 결정이나 집행과정에서 주민을 무시한 비밀행정이 이루어지지 못하도록 하고 주민 참여와 公開行政에 눈을 돌리는 계기가 되도록 한다.

셋째, 집단민원이 제도적 수용과정을 거쳐 합리적으로 해결된다면 民願人들은 시민으로서의 效能感이 증대되는 한편 주민과 정부간에 신뢰관계가 깊어지며 단결력이 강화되어 사회통합에 기여할 수 있다.

네째, 집단민원은 정책과정에 있어서 還流機能의 역할을 한다.

집단민원은 기술관료나 일반관료들이 간과하기 쉬웠던 지역문제를 명확히 인식시켜 줌으로써 정책결정과정에서 있을 수 있는 경솔함을 예방하고 합리적인 政策決定을 촉진하는 데 기여할 수 있다¹²⁾.

이상에서 살펴본 바와 같이 집단민원은 부정적 영향과 긍정적 영향을 동시에 가지고 있다. 따라서 정부의 정책결정 체계가 실제로 절차적 합리성과 내용적 衡平性を 제대로 확립하지 못하고 있는 우리나라에서 집단민원을 무조건 부정적으로만 보는 것은 문제가 있다. 그렇게 되면 疏外階層이 피해구제를 위해 제기하는 정당한 민원에 대해서도 부정적 시각을 가질 수 있기 때문이다.

그러므로 집단민원은 肯定論과 否定論의 견해를 통합하는 종합적 시각에서 접근하여야 그 본질이 파악될 수 있고 그에 대한 대처방안이 도출될 수 있는 것이다. 그러나 집단민원은 행정의 효율성저해와 함께 사회전체적인 측면에서 機會費用의 손실을 증폭시키게 되고 정치·행정에 대한 주민들의 신뢰성 저하, 사회안정의 저해 등을 초래한다는 점에서 긍정적 영향보다는 부정적 영향이 훨씬 크다고 하지 않을 수 없다.

따라서 집단민원은 민주주의사회의 內在的 現象이기는 하지만 그 발생을 최대한으로 줄여 나가지 않으면 안 될 과제로 인식하여야 할 것이다. 이러한 노력은 당연히 정책결정에 있어서 보다 높은 節次的 正義가 分配的 正義로 연결될 수 있는 결정과 집행의 構圖를 확립해 나가는 데에서 찾아야 할 것이다¹³⁾.

12) D. Fiorino, Environmental Risk and Democratic Process: A Critical Review, Columbia Journal of Environmental Law 14, 1989, pp.501-507.

13) 韓尚澈, 前揭論文, p.23.

4. 集團民願의 發生原因

집단민원은 여러가지 원인에 의해 발생하는데, 이를 정리하면 크게 간접적 원인과 직접적 원인으로 구분할 수 있다.

間接的 原因으로는 주민의 권리의식의 향상, 행정에 대한 불신, 地域利己主義 등을 들 수 있고 直接的 原因으로는 도시화·산업화에 따른 생활조건의 악화, 대규모개발에 의한 피해의 증가, 주민의 정책결정과정에서의 소외, 개발이익배분에 있어서 지역주민의 배제, 피해보상의 미흡 등을 지적할 수 있다.

1) 間接的 原因

(1) 住民의 權利意識 向上

집단민원이 발생하는 간접적 원인의 하나는 경제성장에 따라 지역주민들이 市民¹⁴⁾으로서의 권리의식이 고양된 데 있다. 그동안 추진해 온 경제개발정책은 주민들의 소득증가, 高學歷化, 수평적 사회관계의 확대, 그리고 利益集團의 성장에 크게 기여하였으며 주민들은 시민으로서의 권리의식이 크게 높아져 공을 위해 내가 무조건 희생되어서는 안되며 私的 利益의 추구도 정당한 것이라는 사고방식을 가지게 되었다.

또 권리의식의 향상은 주민들로 하여금 生活의 質을 향상시키기 위해 깨끗하고 쾌적하고 안전한 환경을 구하는 環境權에 까지 눈을 돌리도록 만들었다. 그 결과 주민들은 自己利害에 기초한 요구를 능동적으로 표시할 수 있게 되었고 지역사회의 主體는 바로 주민이라는 신념을 토대로 생활과 직결되는 지역문제를 스스로 해결해야 한다는 인식을 共有하게 됨으로써 특히 지역개발과정과 그것이 가져다 주는 문제에 민감하게 반응하게 되었다¹⁵⁾.

따라서 이들은 權利意識을 바탕으로 지역생활과 관련된 특정시설 및 사업에 대해 요구 내지 반대를 하게 되었고 이것이 집단민원을 야기시키는 간접요인으로 작용하게 되었다.

권리의식의 향상은 政治的 自由의 신장과 밀접한 관련을 갖고 있는데 1980년대 후반부터 우리 사회에서 진행되고 있는 民主化의 흐름은 그동안 權威主義體制에 억눌려 왔던 주민들로 하여금 자신들의 권익을 적극적으로 요구하고 주장하는 정치적 분위기를 조성하고 있다. 1980년대 후반부터 집단민원이 급증하게 된 것은 주민들의 이러한 권리의식의 향상과 직결되는 것이라고 할 수 있다.

14) 여기에서의 市民이란 단순한 都市居住者를 의미하는 것이 아니라 公共問題의 主體로서, 또는 地方自治의 담당자로서 기본적인 權利와 義務를 다하는 人間型을 의미한다. 이에 대해서는 盧隆熙, 韓國의 地方自治, 綠苑出版社, 1987, p. 551 참조.

15) 鄭根植, 住民運動의 構造와 力學에 관한 연구, 서울大 博士學位論文, 1991, p. 44.

(2) 行政에 대한 不信

집단민원을 야기시키는 간접적 요인은 주민들이 行政을 불신하는 데에서도 찾을 수 있다. 행정 불신은 다음과 같은 이유로 일어난다.

첫째, 행정의 構造的 硬直性 때문이다.

구조적 경직성은 지나치게 절차나 형식에 얽매어 상황에 대해 신속성을 결여하는 것을 의미¹⁶⁾ 하는 것으로서 이러한 경직성은 행정에 있어서 권위주의와 함께 形式合理性, 비인간화를 증대시키며 관료들로 하여금 先例踏襲, 법규만능주의적 행태를 갖도록 만든다¹⁷⁾.

따라서 경직성 속에서는 주민복리와 공익의 증진이라는 행정의 궁극적 目的이 수단화되고 節次의 준수가 오히려 목적으로 되는 목적과 수단의 倒置現象이 일어나기 쉬우며 주민들의 요구와 주장이 행정에 제대로 반영되기 어렵기 때문에 행정에 대한 불신현상이 나타나게 된다.

둘째, 成果爲主의 行政 때문이다.

정부나 지방자치단체의 전통적 행정행태는 정책결정이나 집행과정에서 관련 국민(주민)들의 利害關係를 고려하거나 형평성을 확보하는 것보다는 목표달성에 중점을 둔 成果爲主의 것이었다고 할 수 있다. 이에 따라 정책의 내용이나 추진방법이 주민들의 의사와 크게 유리됨으로서 행정을 불신하게 된다.

셋째, 행정기관의 裁量權이 협소하기 때문이다.

우리나라 지방행정기관은 국가행정의 下請的 性格을 강하게 띠고 있고 중앙정부의 간섭·통제를 강하게 받고 있어서 재량권이 약하다. 이 때문에 지역차원에서 해결해 주어야 할 주민들의 요구에도 自己權限아래 유연하고 신속성있게 대응하지 못함으로써 불신의 요인이 되고 있다.

네째, 공무원들의 問題解決能力이 부족하기 때문이다. 전문성의 부족, 사명감의 박약, 상황대처능력의 미흡으로 공무원들이 특정문제를 해결하지 못하게 되면 주민들은 공무원의 능력을 믿지 않게 된다.

다섯째, 집단민원해결에 대한 행정의 短期的 視角 때문이다.

집단민원의 처리는 장기적 시각에서 일관성있는 해결책을 마련해야 하는 데도 즉흥적이고 일시적 해결에 급급하는 경우가 많다. 이에 따라 동일한 사안의 집단민원처리에 있어서도 一貫性을 상실할 때가 적지 않고 민원이 근본적으로 해소되지 못해 또 다른 민원이 야기되는 경우가 생기기도 한다.

위와 같은 이유들과 함께 행정이 행정자신의 便宜主義나 體制維持만을 위해 존속하는 것으로 주민들의 눈에 비쳐지는 것도 행정불신을 야기시킬 수 있다. 주민들이 행정을 불신하게 되면 행정이 추진하는 사업이 아무리 당위성이 크고 公共施設의 立地가 적정하다고 하더라도 주민들로부터 무조건적으로 거부당하는 경우가 적지 않다.

16) 襄炳龍, 政府不信의 原因과 結果, 한국행정학보, 제22권 제2호, 한국행정학회, 1988, p. 418.

17) 松原治郎·似田貝香門 編著, 住民運動의 論理(東京:學陽書房), 1975, p. 282.

(3) 地域利己主義

지역이기주의란 지역주민들이 사회전체의 이익보다도 그들 지역의 特殊利益을 최대의 가치로 보고 자기지역의 이익을 위해서는 다른 지역의 이익은 희생되어도 좋다는 意識이라고 할 수 있다.

地域利己主義는 다음과 같은 세가지 형태로 나타난다. 첫째는 쓰레기매립장, 하수종말처리장, 방사성폐기물처리장 등 각종 嫌惡施設의 자기 지역내 설치를 반대하는 抵抗的 地域利己主義이고, 둘째는 新都市計劃이나 기타 각종 지역개발 등에서 나타나는 土地收容補償, 생활보상 등을 무리하게 요구하는 것과 관련된 補償的 地域利己主義이며, 셋째는 주민의 복지와 이익이 되는 措置 또는 施設의 그 지역내 설치를 요구하는 積極的 地域利己主義이다. 이 중에서 우리 社會에서는 이른바 NYMBY現象에 의한 첫번째 경우의 지역이기주의가 가장 보편적인 모습으로 등장하고 있다¹⁸⁾.

이에 따라 지역주민들은 地域에 나쁜 영향을 조금이라도 미치게 된다고 認識될 때에는 그 政策의 내용이 정당하고 節次가 합법적이며 原則과 衡平에 합당할 경우에도 이를 반대하여 집단 민원을 일으키는 경우가 많다. 쓰레기매립장, 하수종말처리장, 원자력 발전소 등은 국가적으로나 지역사회를 위해 꼭 필요한 시설인데도 이러한 지역이기주의 때문에 필요한 곳에 입지하지 못하는 경우가 늘어나고 있다.

2) 直接的 原因

(1) 都市化·産業化에 따른 生活條件의 惡化

급격한 도시화·산업화에 따른 生活條件의 악화가 집단민원을 야기시키는 직접적 원인이 되고 있다. 1960년대부터 추진되기 시작한 우리나라의 도시화·산업화정책은 경제성장과 國土空間改編에 크게 기여하였지만 그 추진과정에서 지역주민들의 생활조건이 크게 파괴되었다.

자본주의국가에 있어서의 산업화는 技術主義的 價値指向을 토대로 인간생활에의 필요라기보다는 자본의 필요에 따라 자원을 무한정 채취하여 이용하고 버리면서 擴大再生産을 도모하게 된다. 이 과정에서 공해, 오염 등 환경악화현상이 일어나게 되는데, 자본의 고도축적에 따른 생산단위규모의 거대화과 集積의 진행으로 이같은 現象은 더욱 심각해지게 된다.

이러한 자본축적의 고도화는 산업활동과 인구를 도시로 집중시키는 한편 대량생산-대량소비의 구조를 형성하여 대량의 商品을 한정된 지역공간에서 소비시키게 됨으로써 환경파괴와 오염이 심화되게 되는 것이다¹⁹⁾.

한편 公共機關에 의한 개발계획과 환경과의 관계를 보면 우리나라의 경제개발계획은 1960년대

18) 金興植, 前掲論文, p.7 참조

19) 遠藤晃, 住民運動의 基本的 性格, 가스텔 外 共著, 이준식·조성윤 譯, 都市地域運動研究, 圖書出版 世界, 1986, p.288.

이후 수출중심의 成長極大化政策을 추구해 왔다. 그 과정에서 외국의 환경파괴적인 기술과 자본의 도입을 통해 環境汚染産業을 성장전략산업으로 육성시킴으로써 산업구조자체가 環境汚染指向靚으로 되어 오염을 가속화시키는 결과를 초래하였다.

또 그동안의 국토개발계획도 不均衡成長戰略을 추구함으로써 심각한 지역문제를 야기시켰으며 지역개발의 초점은 住民中心이 아니라 空間中心으로 이루어졌고 주민복지보다도 자본의 효율에 중점이 두어졌다²⁰⁾.

이와 같은 基調의 경제개발과 국토개발로 都市地域의 경우에는 공장공해, 오염물·폐기물의 증가, 교통난, 상·하수도 문제와 고층건물의 입지에 따른 日照權問題 등 集積의 불이익현상이 두드러지게 나타나게 되었다. 한편 農村地域에서도 각종 공해와 자연파괴 및 기존의 전통적·목가적인 공동체 질서의 상실을 가져왔다. 집단민원은 이러한 배경아래서 자연환경 및 생활환경을 지키고 지역의 생활상태를 방어하기 위한 수단으로 제기되는 경우가 적지 않다.

또한 도시화, 산업화는 사회적 분화와 다양화, 그리고 流動性을 제고시킴으로써 人間疎外와 첨예한 이해관계의 대립을 초래할 뿐만 아니라 생산지향과 보전지향의 대립, 성장요구와 분배요구의 대립을 심화시키게 되는데 이러한 이해관계의 상충 역시 집단민원발생의 요인이 된다.

산업화의 진전에 따라 산업간 연관성이 높아지고 個別産業의 파급영향이 커짐에 따라 특정산업은 다른 산업에 도움을 주기도 하지만 피해를 주는 경우도 많은데 이러한 피해문제가 民間次元에서 제대로 해결되지 못할 때는 집단민원의 대상으로 된다. 공장건설로 인한 산업폐수가 인근어장에 막대한 지장을 준다는, 골프장의 농약살포가 인근 農耕地를 오염시킴으로써 농업생산에 피해를 주는 경우가 그 좋은 예이다²¹⁾.

(2) 大規模 開發事業의 否定的 影響

지역개발을 위해 전개되는 계획사업은 토지구획정리, 주택지 조성, 공공용지 조성, 도시재개발, 도로건설, 항만개발 등 대단위 公共事業들인 경우가 많다. 이러한 공공사업과 민간자본에 의해 이루어지는 대규모 개발사업에 따른 재산권 피해 등 부정적 영향이 집단민원을 야기시키는 원인이 된다.

이러한 사업이 시행되기 위해서는 事業實施地區 내에서 일반주민의 각종 토지이용행위가 제한을 받음으로써 생활 및 경제상의 손해를 입는가 하면 토지나 건물이 수용되어 타 지역으로 移住해야 하는 경우가 생기기도 한다. 또 공공기관이 추진하는 공항, 원자력 발전소, 고속도로 등의

20) 鄭會聲, 轉換期的 環境問題와 環境政策, 都市問題, 1993. 3월호, 대한지방행정공제회, pp. 82~84 참조

21) 夫萬根, 집단민원의 추세와 해소방안, 議會報, 창간호, 서귀포시의회, 1992. 6, p. 121.

건설은 비록 그것이 국가와 지역발전에 꼭 필요하다고 해도 시설이 입지하는 지역의 주민들에게는 소음·진동공해와 함께 방사능오염 등 안전에 대한 우려가 제기된다.

한편 嫌惡施設인 쓰레기매립장, 분뇨처리장, 화장장 등의 설치는 위생상, 미관상의 문제와 함께 지역이미지의 손상, 인근의 土地價格 下落의 우려가 있다. 또 골프장조성은 맹독성 농약의 살포에 의한 환경오염이, 유원지조성은 풍기문란과 위화감이 조성될 것으로 주민들은 인식하고 있다. 이에 따른 주민들의 不滿과 反撥이 집단민원 발생의 중요한 원인이 되고 있다.

(3) 住民의 政策決定過程에서의 疎外

우리나라의 정책결정과정은 전통적으로 專門家主義에 입각한 폐쇄적 결정방식을 취해 왔다²²⁾. 이에 따라 지방자치단체의 지역개발계획은 政策立案者와 일부 전문가들만이 참여한 가운데서 행정 측이 합리적이라고 판단하는 기준에 입각하여 결정되는 경우가 많았고 협오시설의 입지선정도 密室에서 이루어진 후 주민에게 알리고 설득하는 방법을 이용해 왔다.

이에 따라 주민들은 참여가 배제된 채 客體로 전락되고 그들의 다양한 의사가 결정과정에 반영되지 못하였다. 이러한 정책결정에 대한 관료들의 秘密主義에 입각한 독점성향과 주민참여의 배제는 節次的 正義를 무시하는 것으로서 이는 관료들의 다음과 같은 사고방식에서 연유하는 것이다²³⁾.

즉 절차적 정의의 무시는 수단과 방법을 가리지 않고 소기의 목적만 달성하면 그만이라는 效果性 至上主義, 사회문제해결은 정치과정으로서의 民意에 의존하기 보다는 전문가들과 기술관료들에 의하여 처리하는 것이 좋다는 技術至上主義, 절차가 지닌 독자적 가치를 인정하지 아니하고 결과만을 중시하는 道具主義的 節次觀, 관존민비적 사고방식에서 나오는 것이다.

이러한 절차적 정의가 무시되는 곳에서는 節次는 단지 結果에 이르는 통로에 불과하며 관료집단에게 중요한 것은 民意의 수렴이나 대변이 아니라 능률적이고 효과적인 목표달성이라고 인식하게 된다. 또 관료들이 대중의 압력으로부터 자유롭게 업무수행을 할 수 있는 분위기가 지배적이 되고 그 결과 본질적으로 정치적인 문제들이 脫政治化되어 기술적인 성격의 문제로 代替되어 버린다.²⁴⁾

더구나 주민참여가 배제된 채 密室에서 이루어지는 정책은 관계주민들의 생활을 중심으로 한 주민들의 욕구와 지역성에 바탕을 둔 것이라기 보다는 상당수가 국가적 차원에서 資本의 효율성과

22) 張世薰, 地域利己主義解消對策의 現況과 課題, 懸案分析, 제76호, 國會圖書館, 1994. 3, p.8.

23) 安成浩, 行政과 節次的 正義, 韓國行政學報, 제25권 제1호, 1991, pp.141~145 참조.

24) 崔虎俊, 市民行政學, 巨木出版社, 1987, p.115.

생산력의 변화에 중점을 두는 것으로 나타나게 된다. 이같이 지역생활을 제대로 고려하지 못하는 정책산출이 정책결정과정에서 배제된 주민들의 疎外感, 無力感과 결부되어 집단민원의 원인으로 되는 경우가 많다.

뿐만 아니라 밀실에서 이루어지는 정책은 그 내용이 객관적으로 볼 때 바람직한 것이라고 해도 이에 대한 주민의 認識은 부정적이 될 때가 많은데 특히 혐오시설의 입지와 같이 특정지역에 불이익을 집중시키는 정책에 있어서는 더욱 그러하다²⁵.

(4) 開發利益分配에 있어서 地域住民의 排除

오늘날 대단위 개발사업은 그 주체가 대부분 국가자본이거나 私的 獨占資本으로서 그러한 사업들은 흔히 公共性이라는 이름아래 추진되기는 하지만 거기에서 발생하는 각종 형태의 開發利益은 사업주체에게 귀속되고 지역주민들은 그것의 분배에서 배제되기 쉽다.

공유수면매립이나 토지개발 등 民間資本에 의한 대단위 개발사업은 대부분 국가나 지방자치단체의 지원아래 진행됨으로써 지역공간이 자본의 활동에 일방적으로 유리한 방향으로 재편성되는 경우가 많다. 또 거기에서 발생하는 개발이익은 事業主體에게만 귀속되고 주민들에게는 오히려 개발의 부산물인 환경파괴와 각종 오염이라는 부담을 안겨주는 사례가 적지 않다. 여기에서 개발이익을 둘러싼 개발주체와 주민들간에 첨예한 대립이 이루어지고 그 과정에서 주민들의 반발이 집단민원의 요인으로 작용하게 된다.

개발이익배분에 있어서 지역주민 배제현상은 국가자본을 투하하는 사업에서도 적지않게 나타나게 된다. 國家資本을 통한 개발사업은 도로·항만·댐 건설 등 사회간접자본과 간척지·주택단지·공업단지 조성 등을 들 수 있는데 이들 사업은 주로 土地開發公社를 비롯한 公社들이 담당하고 있다.

그러나 심지어는 주택단지를 조성하는 경우에도 公社가 갖고 있는 기업적 성격때문에 이윤추구라는 資本의 論理를 스스로 체현할 수 밖에 없어 지역주민은 이익의 배분에서 배제됨으로써 「도대체 누구를 위한 개발이냐」고 하는 소외감과 함께 반발심리를 갖도록 만들고 있다.

(5) 利害補償의 未洽

지역개발을 위한 公共事業에는 민간인의 토지나 건물을 수용하게 됨으로써 재산권을 침해하는

25) 金興權, 前掲論文, p. 62.

경우가 적지 않으며, 개발사업과 施設立地의 결과로 生活權과 環境權의 침해를 가져오기도 한다.

그런데 재산권의 침해와 같은 可視的 피해에 대한 경제적 보상은 어느 정도 이루어지고 있지만 생활권, 환경권과 같은 무형의 사회적 자산에 대한 피해에 대해서는 합리적인 피해측정이 불가능할 뿐만 아니라 補償 또한 어렵다는 이유로 보상문제에 대해 거의 法制化가 되어 있지 않다²⁶⁾.

우리나라는 수년 전에 「公共用地的 取得 및 損失補償에 관한 特例法」에서 공공사업으로 인한 생활기반을 상실할 경우 移住對策을 규정함으로써 생활권보상에 대한 규정이 최초로 법제화된 것은 사실이지만 이는 생활권의 극히 일부분에 불과할 뿐 생활권 전반에 관한 포괄적인 補償이 규정되어 있지 않으며 다른 實定法도 생활권보상 자체를 규정해 놓고 있지 않다. 결국 정부는 아직도 재산권만을 정당한 보상의 대상으로 간주할 뿐 생활권은 주민요구의 강도에 따라 보상정도를 규정할 法外權益으로 여기고 있음을 알 수 있다²⁷⁾.

그런데 혐오시설이나 위험시설의 설치는 그 지역뿐만 아니라 인근지역에 대해서도 地價下落, 생활환경의 악화와 같은 生活權, 環境權에 피해를 주고 있는데 이러한 권익의 파괴는 지역주민들의 생존자체를 위협하는 심각한 문제가 되고 있다. 따라서 이에 대한 보상의 미흡은 주민들의 욕구를 충족시키 주지 못한다는 점에서 집단반발의 원인이 되는 경우가 많다.

5. 集團民願의 發生狀況과 對處實態

1) 集團民願의 發生狀況

1989 - 1993년까지 5년동안 제주도내에서 발생한 30인 이상이 관련된 집단민원 중에서 정부 또는 지방자치단체가 특별관리해 온 주요 집단민원은 총 35건이다. 이를 연도별로 보면 1989년 1건, 1990년 15건, 1991년 5건, 1992년 6건, 1993년 8건으로 나타나고 있다. 그런데 이 기간동안 전국적으로는 총 1,602건의 특별관리 집단민원이 발생하였다²⁸⁾.

제주도에서 발생한 주요 집단민원 35건중에서 作爲沮止型은 전체의 74%인 26건이고 作爲要求型은 26%인 9건인데 그 내용을 구체적으로 보면 작위저지형 중에서 공공시설 등 공익개발사업민원은 13건, 관광개발 등 인허가 사업민원도 13건이며 작위요구형 중에서 법령·제도 등 행정행위 개선요구민원은 4건, 피해보상요구민원은 5건이다.

26) 張世薰, 前掲論文, p. 8.

27) 張世薰, 前掲論文, p. 18.

28) 中央日報, 1994. 3. 14. 23면 참조.

한편 발생지역별로는 濟州市 7건, 西歸浦市 6건, 北濟州郡 13건, 南濟州郡 9건으로 도시지역 보다 농촌지역에서 많이 발생하고 있는데 이들 중 34건은 해소 또는 잠정합의되었고 서귀포 양돈단지 조성반대민원만이 현재 행정소송에 계류중이다.

제주도내 주요 집단민원은 지역공간분야(공유수면매립), 관광분야(관광지 조성·골프장 건설·관광편익시설), 산업분야(축산·제조·수산시설), 도시분야(도시계획·토지개발·건축), 사회간접자본분야(항만·전기·수원지·통신개발), 공공처리시설분야(쓰레기·하수·축산물처리), 기타 분야(위험시설) 등 여러 분야에 걸쳐 발생하고 있는데 그 중에서도 혐오시설을 비롯한 환경관련 집단민원이 압도적으로 많다.

그런데 이들 대부분 민원들은 그 進行過程에서 시위, 점거, 농성 등 과격한 집합행동의 양상을 나타내었고 進行期間도 2년이상에 걸친 것이 적지 않아 행정업무의 지체, 사회통합 저해 등 부정적 영향을 초래하였다. 1989년 이후 발생한 주요 집단민원의 내용과 처리결과는 <표. 1>과 같다.

<표. 1> 제주도내 집단민원의 연도별 발생상황 및 처리결과

민 원 명	진행기간		발생지역	발생분야	처리결과
	발생	해소			
육지부 대항안강망어선과 제주지선 연안채낚기 어선간의 조업어장 분쟁해소 요구	'89. 6	'91. 10	북제주군	수산조업	대화로 합의
中文 하수처리장 확장사업 반대	'90. 1	'92. 12	서귀포시	공공처리시설	대화로 설득
제주시 일도지구 토지개발방식 변경요구	'90. 2	'91. 2	제 주 시	토지개발	대화로 합의
성산포항 개발사업 어장피해 보상요구	'90. 4	'90. 12	남제주군	항만시설	피해보상금 지급
환경면 청수리 골프장 시설반대	'90. 7	'91. 7	북제주군	관광개발	시설 포기
조천읍 북촌리 신성골프장 시설반대	'90. 8	'92. 7	북제주군	관광개발	공사강행추진
한림읍 금악리 한라골프장 시설반대	'90. 8	'91. 12	북제주군	관광개발	"
성산읍 삼달리 저유소시설 설치반대	'90. 9	'91. 3	남제주군	위험시설	위치변경
남원읍 롯데 가공공장 폐수방류에 따른 공동어장 피해보상요구	'90. 9	'91. 6	남제주군	가공시설	피해보상금 지급
제주시 봉개동 쓰레기 매립장 시설 반대	'90. 11	'91. 9	제 주 시	공공처리시설	숙원사업 지원 키로 합의
환경면 고산리 화약저장고 시설반대	'90. 11	'91. 12	북제주군	위험시설	합의각서 교환
대정읍 서림유원지 확장개발반대	'90. 11	'91. 1	남제주군	수자원개발	대화로 합의

민 원 명	진행기간		발생지역	발생분야	처리결과
	발생	해소			
한림읍 협재리 액화석유가스 충전시설 설치반대	'90.12	'91. 8	북제주군	위험시설	대화로 합의
애월읍 상가리 축산물공판장 설치반대	'90.12	'91. 9	북제주군	축산처리시설	위치변경
남원읍 위미리 유조선좌초 폐유 피해 보상요구	'90.12	'91. 4	남제주군	폐유유출	피해보상
제주시 오일시장 이설반대	'90.12	'93. 5	제 주 시	도시계획	대화로 합의
서귀포시 강정유원지 조성반대	'91. 4	'91.12	서귀포시	관광지 조성	계획변경
그린벨트지역 행위제한 해제 및 완화요구	'91. 8	'92.12	제 주 시	도시계획	대화로 설득
한림읍 옹포리 축산물처리장에 의한 어장오염 피해보상 요구	'91. 8	'91.11	북제주군	축산처리시설	대화로 설득
한림읍 수원리 연립주택 신축반대	'91. 6	'91. 6	북제주군	건축	대화로 설득
제주시 외도동 레미콘공장 설치반대	'91. 9	'93. 4	제 주 시	제조시설	주민요구 수용
서귀포시 보목동 하수처리장 설치반대	'92. 1	'93.12	서귀포시	공공처리시설	대화로 설득
서귀포시 대순진리회관 신축반대	'92. 4	'93. 2	서귀포시	건축	공사중지 가처분신청 승소
북제주군 양돈단지 조성반대	'92. 7	'93. 3	북제주군	축산시설	합의각서 교환
남원읍 위미리 수산물가공시설 설치반대	'92. 9	'92.12	남제주군	수산처리시설	당사자간 이해조정
한경면 쓰레기매립장 조성반대	'92.10	'93. 1	북제주군	공공처리시설	위치변경
제주전극소 시설반대	'92.10	'93. 2	북제주군	통신개발	당사자간 합의
제주시 산지천 복개구조물 철거반대	'93. 1	'93. 8	제 주 시	건축	구조물 보강공사
서귀포시 양돈단지 조성반대	'93. 3		서귀포시	축산시설	법원에 계류중
성산포항 유양해상관광경영권 분쟁	'93. 3	'93. 7	남제주군	관광편익시설	당사자간 이해조정
남원읍 쓰레기매립장 조성반대	'93. 3	'94. 2	남제주군	공공처리시설	대화로 합의
남제주군 안덕지역 골프장 조성반대	'93. 4	'94. 2	남제주군	관광개발	주민피해보상
서귀포시 오일시장 이설후보지 변경요구	'93. 8	'93.12	서귀포시	도시계획	대화로 설득
제주시 수선화아파트 하자관련 입주주민 반발	'93. 9	'94. 3	제 주 시	건축	당사자간 합의
조천읍 와산폐유제조시설 설치반대	'93.11	'94. 2	북제주군	제조시설	당사자간 합의

자료 : 제주도 지방과.

2) 集團民願에의 對處實態

우리나라에서 집단민원이 체계적으로 관리되기 시작한 것은 1983년 12월 14일, 국무총리 지시

로 集團民願 解消推進管理計劃이 지방자치단체에 시달되면서 부터였다.²⁹⁾

이 관리계획에 따라 지방자치단체는 지역주민 5세대 이상의 共同利害 關聯民願을 자체관리하고 기관장책임아래 다른 업무에 비해 우선처리하도록 되었으며, 지역주민 30세대 이상이 관련되는 집단민원은 정부차원에서 집중관리하게 되었다.

1980년대 후반들어 民主化의 진척에 따라 집단민원이 급증하게되자 환경영향평가가 보다 구체적으로 이루어지기 시작하고 여론수렴을 위한 公聽會의 개최와 함께 재산권침해에 대한 補償의 현실화도 어느 정도 실현을 보게 되었다. 한편 1990년대에 들어와서는 政府次元에서 집단민원 대처를 위한 보다 진일보한 政策方案들이 시행되고 있으며³⁰⁾ 지방자치단체 차원에서도 정부의 指針을 토대로 지역실정에 적합한 시책들이 추진되고 있다. 현재 濟州道가 시행하고 있는 집단민원 解消對策의 주요 내용은 다음과 같다.³¹⁾

첫째, 公共施設의 설치에 대해서는 합리적이고 妥當性있는 計劃立案과 立地選定을 한다. 이를 위해서는 사업의 필요성, 시기, 지리적 여건, 지역주민의 情緒 등을 고려하여 計劃決定을 하고 사업추진 단계별로 公聽會, 說明會 등을 열고 광범위하게 여론을 수렴함으로써 住民不滿을 해소 시킨다.

둘째, 적정한 被害補償과 支援을 한다. 이를 위해서는 보상의 衡平性과 실질적인 損失補償을 위한 기준을 정비하고 객관적, 과학적인 피해액 算定과 신속한 보상을 함으로써 피해주민의 불만을 최소화시키는 한편 嫌惡施設의 立地地域에 대해서는 주민소득증대사업을 비롯한 각종 支援事業을 시행한다.

셋째, 공익시설설치에 대한 사회적 共感帶를 형성한다. 이를 위해서는 被害關聯 주민들에게 공익시설의 지역내 立地の 불가피성과 공동체구성원으로서의 受忍의 필요성을 인식시키는 한편, 혐오시설에 대한 最新工法과 정보를 제공하여 주민들의 부정적 先入觀을 불식하고 환경오염방지가 현실적으로 가능하다는 신뢰를 갖도록 한다.

넷째, 제도적인 協議·調整장치를 마련한다. 이를 위해서는 市·郡단위로 集團民願處理調整委員會를 설치하여 공무원, 지방의회의원, 관계전문가, 지역주민대표 등을 참여시켜 보상문제협의, 혐오시설입지 주변지역에 대한 整備事業의 선정, 지역주민의 의견수렴 및 조정역할을 수행하도록 한다.

濟州道는 이상과 같은 대책아래 集團民願에 대응하고 있으나 실제의 대처에 있어서는 ① 정치적·사회적 환경 등 집단민원발생의 外在的 環境이 되고 있는 거시적 문제에 대한 考慮의 부족 ② 집단민원의 예방과 관리에 行政管理中心方案의 지나친 강조 ③ 지역주민들의 의견수렴 불충분 ④ 행정의 一貫性 부족 ⑤ 계획의 무단변경 등 적지 않은 문제를 가지고 있다.³²⁾

29) 韓尚澈, 前掲論文, p. 118.

30) 國務總理行政調整室, 집단이기주의 극복대책 추진지침(1994) 참조.

31) 濟州道, 集團民願豫防 및 解消對策(1994) 참조.

32) 李勇吉, 地方自治時代의 集團民願에 관한 研究, 濟州專門大學論文集, 제13집, 1992, pp. 10~11 참조. 韓尚澈, 前掲論文, pp. 118~119 참조.

6. 開發關係 集團民願에 대한 合理的 對處方案

집단민원은 사회적 分化和 利害關係가 다원화된 민주사회에 있어서는 內在的 現象으로서 개발 과정에 있어서 이를 완전히 예방한다는 것은 불가능한 일이다. 그러나 집단민원은 행정적, 사회적 으로 긍정적 영향보다는 부정적 영향이 훨씬 크기 때문에 行政이 이에 적극적으로 대처하여 그 발생을 최대한 억제시키거나 早期解消시키지 않으면 안 된다.

이 연구에서는 먼저 혐오시설의 입지선정을 비롯한 開發關聯政策에 대한 지역주민들의 順應을 확보하기 위한 방안을 理論的 觀點에서 고찰한 다음 집단민원을 顯在化된 집단민원과 潛在的인 集團民願으로 구분하여 그 대처방안을 제시하고자 한다. 또 마지막으로 집단민원을 예방하거나 감소시키기 위해서는 공무원들과 地域住民들이 어떠한 의식과 행태를 가져야 할 것인지를 고찰하고자 한다.

1) 開發關聯政策에 대한 順應確保

주민들은 行政側이 결정하고 執行하는 정책에 반드시 順應³³⁾하는 것은 아니며 정책내용이 正當한 것이라고 해도 不應하는 경우가 많다. 정책의 집행에 있어서 對象集團의 효과적인 順應確保는 그 성공을 위한 하나의 필요조건이므로 順應確保가 효과적으로 이루어지지 않고서는 정책집행의 성공을 기대할 수 없다.³⁴⁾ 따라서 行政側이 정책을 제대로 집행하기 위해서는 주민들이 政策에 不應할 것이 認知되거나 예측될 경우에 이를 완화 또는 除去할 수 있는 方案을 수립하여 적용할 필요가 있다.

그런데 地域開發에 관련된 집단민원도 行政側이 결정하거나 집행하는 정책에 주민들이 불응하여 야기되는 것이므로 이러한 順應確保方案이 마련되어야 한다. 그 방안으로는 順應誘發의 강제성 유무에 따라 強制的 接近과 非強制的 接近으로 유형화할 수도 있고³⁵⁾ 방안의 특성별로 誘引 提供方案, 規制方案, 說得方案, 促進方案으로 유형화할 수도 있다.³⁶⁾

33) 정책집행에 있어서 順應이란 政策執行者나 對象集團이 政策決定者의 의도나 정책내용에 대해 일치된 行動을 하는 것을 의미하며, 不應은 정책결정자의 의도나 정책내용에 따르지 않는 것을 말한다. 이에 대해서는 鄭正佶, 政策學概論, 大明出版社, 1989, p. 564, 金秉辰, 政策學概論, 博英社, 1989, p. 337 참조

34) 朴在公 政策對象集團의 順應決定에 있어서 効用理論의 限界, 關大論文集, 제18집, 關東大學, 1991, p. 259.

35) C. A. Johnson and J. R. Bond, "Coecive and Noncoecive Abortion Deterance Policies", in J. A. Brigham and D. W. Brown (eds.), Policy Implementation : Penalties or Incentives? (Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc.), 1980, p. 188.

36) G. I. Balch, "The Stick and Carrot, and Other Strategies, in J. A. Brigham and D. W. Brown (eds.), Policy Implementation : Penalties or Incentives? (Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc.), 1980, pp. 44~46.

그런데 강제적, 비강제적 접근은 그 분류기준이 강제성의 유무에 의존하기 때문에 상호 排他性을 지닌 명백한 분류로 볼 수 있으나 너무 포괄적인 大分類이기 때문에 수단선택의 구체적 기준으로는 너무 광범위한 分類라고 할 수 있다. 이에 비해 G.I Balch가 제시한 特性別分類는 좀 더 구체성을 지니고 있기 때문에 수단선택의 기준으로서 비교적 적합한 유형을 제시하고 있다고 볼 수 있다.³⁷⁾ 따라서 여기에서는 특성별분류에 따라 順應確保를 위한 네 가지 방안을 고찰하겠다.

첫째는 誘引提供方案이다.

이 방안은 政策에 순응하는 개인 또는 집단을 정책에 不應하는 개인 또는 집단보다 상대적으로 유리한 입장에 서게 하거나 특정의 惠澤을 받을 수 있도록 함으로써 반발을 무마하고 지지를 확산시키는 것이다. 일반적으로 유인제공의 수단으로서는 보상, 보조금의 지급, 세금감면 등 금전적인 혜택과 特定の 자격, 권리, 권한 등을 부여하는 것을 들 수 있다.

유인제공방안은 사용되는 誘引이 자발적인 支持誘發力을 어느 정도 지니고 있는가에 그 성공여부가 달려있다고 볼 수 있는데, 支持誘發力은 이해관계집단이나 관련 주민들이 그 유인에 대해서 부여하게 되는 주관적인 價値에 크게 의존한다.

일반적으로 유인의 크기에 따라 지지확산의 정도가 달라질 수 있으나 私益의 손실을 보상해주는 범위를 넘어서게 될 경우에는 支持擴散에 투입되는 費用의 한계를 초과하게 된다는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 해결하는 방법으로는 또 다른 公益事業을 병행 실시함으로써 개인 또는 집단에게 反射的 利益을 입게 하는 방법이 있을 수 있다.

둘째는 規制方案이다.

이 방안은 정책에 반대하거나 저항하는 개인이나 집단에 대해 強制的 手段을 가하여 非自發的 順應을 확보하려는 것으로서 구체적으로 사용될 수 있는 수단으로서는 처벌, 벌과금 부과, 격리, 支援留保 및 자격·권리의 박탈 등이 있다.

強制는 본질적으로 지지유발력의 근원과는 관계없이 비자발적인 강제된 支持(順應)를 확산시킬 의도로 채택되는 수단이어서 이로 인해 지지확산이 나타난다고 해도 이는 형식적인 지지가 될 수 있으므로 정책결정과정에서 확산된 듯한 支持가 집행과정에서 다시 비협조적인 태도로 변할 잠재성을 언제나 지니고 있다고 하겠다.

따라서 구제는 補助的 戰略으로서 시급한 상황이거나 다른 방안에 의해서는 支持擴散이 보장될 수 없다고 판단되는 부득이한 상황에서만 채택될 수 있는 최종적인 것이라고 할 수 있다.

세째는 說得方案이다.

실득은 規範性에 기초하는 것으로서 정책에 저항하는 개인이나 집단의 理性 또는 情緒에 호소

37) 朴在公, 前掲論文, p. 264.

하여 共感帶를 형성시킴으로서 순응을 확보하려는 것이다. 이는 지역에 대한 공동체 의식, 郷土愛 등 정서적인 紐帶를 호소하거나 합리성, 정당성, 형평성 등의 가치를 강조함으로써 결정된 정책을 당위적인 것으로 인식토록 태도의 변화를 야기시켜 順應을 자발적으로 유도하려는 것이다. 說得은 합의를 바탕으로 하고 있으며 지지확산에 투입되는 비용이 비교적 적게 든다는 利點이 있다. 네째는 促進方案이다.

이 방안은 순응을 저해하는 障礙要因을 완화 또는 제거시켜 순응을 容易하게 하는 것으로서 사용될 수 있는 수단으로는 정보제공, 기술지도, 자금지원, 절차간소화 등을 들 수 있다.

이 중에서 情報提供은 홍보, 교육 등을 통해 정책과 관련된 지식, 정보를 제공함으로써 주민들의 無知 또는 誤解를 완화 내지 해소시키기 위한 것이다. 만일 정책집행을 의도적으로 방해하려는 조직이 왜곡·과장된 情報을 주민들에게 제공하는 경우가 있다면 정책당국에서 사실에 입각한 정보를 제공하는 것은 특히 중요하다고 하겠다.

이상에서 開發關聯政策에 대한 순응확보방안을 살펴보았는데 우리는 여기에서 언제, 어떠한 狀況에서도 적용이 가능한 가장 효과적인 單一方案이 존재하는 것은 아니라는 사실을 이해할 수 있다. 따라서 順應確保를 위한 효과적인 방안의 선택은 개발관련정책이 어떠한 類型의 抵抗要因에 관계되는가에 따라 달라지므로 그 狀況類型에 따라 選擇模型이 결정되어야 할 것이다.

2) 顯在化된 集團民願에 대한 對處方案

환경관련시설의 立地決定을 비롯한 개발정책과 관련하여 集團民願이 발생하였을 경우, 行政側은 民願을 제기한 지역주민들로 하여금 불법적인 과격행동을 취함이 없이 實定法의 테두리내에서의 사표시를 하도록 유도하는 한편 민원을 早期解消하는데 노력해야 한다. 이미 발생한 집단민원에 대한 對處方案으로는 紛爭調停機構의 설치운영, 補償體系의 합리적 정비, 地方議會의 중재, 住民投票의 실시, 민원관련 불법행동에 대한 엄정한 대처 등을 들 수 있다.

(1) 紛爭調停機構의 設置·運營

기초자치단체인 각 市·郡은 정부의 지시에 따라 1994년부터 集團民願處理調整委員會를 설치하여 집단민원에 대한 협의·조정을 하고 있다. 이 위원회는 市長·郡守를 위원장으로 하고 行政公務員, 지방의회의원, 관계전문가, 지역주민대표 및 집단민원지역의 利害關聯住民등 15인 내외로 구성되고 있어서 다양한 階層이 對話와 토론을 통해 서로의 입장을 개진하고 협의한다는 점에서 바람직한 제도라고 생각된다.

또 이 委員會는 施設立地에 따르는 보상문제의 협의, 시설입지 주변지역에 대한 정비사업의

선정, 지역주민의 의견수렴과 共感帶 유도 및 調整機能을 담당하고 있어서 집단민원에 대한 다각도적인 협의가 가능하다. 그러나 위원회의 성격이 법적 拘束力을 갖지 못한 協議機構라는데 문제가 있다. 일단 협의가 이루어졌다고 하더라도 당사자의 一方에 의해 합의내용이 파기된다면 이를 준수하도록 강제할 수 없기 때문이다.

뿐만 아니라 지역간에 利害關係가 상충되는 집단민원의 경우에는 基礎自治團體보다는 廣域自治團體 차원에서 협의·조정해야 할 문제가 많은데도 아직 市·道 단위에는 이 기구가 설치되어 있지 않다. 이 위원회는 협의기구라는 한계가 있기는 하지만 협의과정을 통해서 利害葛藤當事者間에 서로의 입장을 이해시키는 기회를 제공한다는 사실만으로도 존재의의가 있다고 할 것이다. 따라서 행정측은 이 기구를 단지 주민에 대한 일방적인 說得窓口로서가 아니라 집단민원해결을 위한 실질적이고도 솔직한 對話의 場으로 인식하여 그 운영을 활성화하는 데 노력해야 할 것이다. 또 市·道단위에도 이 기구가 설치되어야 할 것이다.

그러나 공공시설의 입지를 둘러싸고 발생하는 주민과 행정기관과의 葛藤을 신속하고 공정하게 조정하여 施設立地를 보장하기 위해서는 위의 集團民願處理調整委員會와는 별도로 行政官廳으로부터 독립성을 띠고 準司法的 기능을 수행하는 立地紛爭調停委員會의 설치를 制度化하는 것이 필요하다고 본다.³⁸⁾

이 조정위원회는 혐오시설을 비롯한 대규모 시설의 입지로 인한 피해로 분쟁이 발생하였을 경우에 관계당사자의 申請으로 분쟁의 알선 또는 조정을 담당토록 하는데 정부차원에 中央調停委員會를, 市·도별로는 地方調停委員會를 두도록 한다. 지방조정위원회의 위원은 공무원, 지방의회 의원, 민간전문가, 주민대표 등을 市·道知事가 의회의 동의를 얻어 임명함으로써 대표성을 부여한다. 또 혐오시설 등의 입지에 관련된 전문적 사항을 처리하기 위하여 조정위원회내에 전문위원회를 두고 분야별 전문가를 위원으로 위촉하도록 한다.

조정위원회의 조정은 斡旋, 調停, 裁定 등 세 가지를 그 내용으로 한다.³⁹⁾ 斡旋은 공공시설 등의 立地를 둘러싸고 발생하는 분쟁의 자주적 해결을 촉진하기 위한 것으로서 조정위원회가 쌍방이 주장하는 내용을 확인하고 서로가 어느 정도 양보하게 하여 합의가 이루어질 수 있도록 설득·중용하는 것이다.

調停은 시설입지의 분쟁에 대한 쌍방의 의견을 듣고 사실조사를 하고 전문가의 의견을 종합하여 조정위원회가 調停案을 작성하여 쌍방에게 그 수락을 구하는 것이다. 이 조정안에 대하여 일정한 기간내에 당사자가 受諾拒否의 의사를 표시하지 아니할 때에는 당사자간에 조정안과 동일한 내용의 조정이 이루어진 것으로 본다. 한편 裁定은 시설입지에 대한 분쟁이 알선과 조정을 통해서도

38) 金興植, 前揭論文, p. 148.

39) 金興植, 前揭論文, p. 151.

해결이 어려울 경우 재판절차에 따라 결정을 취하는 것으로서 일단 결정이 내려지면 法的 拘束力을 갖게 된다.

이러한 立地紛爭調停委員會制度는 무엇보다도 司法節次의 지연에서 오는 失期, 소요 비용 등의 문제가 없기 때문에 공공시설의 입지와 관련된 갈등을 신속하게 해결할 수 있으며 조정위원회의 조직과 업무가 一般行政으로부터 독립되어 있어서 조정결과의 公正性 및 신뢰성을 확보할 수 있다. 또 이 제도는 시설입지에 관련된 업무만을 다루는 기구이기 때문에 포괄적이고 전문적인 갈등해결을 도모할 수 있다고 본다.⁴⁰⁾

현재 環境紛爭調停制度로서는 環境處에 환경분쟁조정위원회가, 각 시·도에 地方環境紛爭調停委員會가 설치되어 있는데 입지분쟁조정위원회를 설치할 필요없이 이 환경분쟁조정위원회의 調停對象을 확대시킴으로써 그 유용성을 제고시키는 방안도 생각할 수 있다.

그러나 지방환경분쟁조정위원회는 시·도의 부지사(부시장)가 위원장이 되고 위원들도 시·도지사가 임명 또는 위촉하고 있을 뿐 아니라 調停의 신청접수에서부터 사실조사, 심사보고서 작성, 위원회소집 등 모든 절차를 市·道가 담당하고 있어서 그 獨立性이 문제가 되고 있다.⁴¹⁾

더구나 혐오시설을 비롯한 공공시설 설치의 경우, 시·도는 주요 사업시행자여서 葛藤當事者로서 자주 등장하는데 그 소속으로 있는 지방환경분쟁조정위원회가 조정자로 나선다면 중립적인 調停을 기대하기가 어렵기 때문에 公正性의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 이 위원회에 입지분쟁의 합리적인 조정을 맡기기는 어렵고 立地紛爭調停委員會의 제도화 필요성이 강조되는 것이다.

(2) 補償體系의 合理的 整備

이미 발생한 집단민원을 早期解消하기 위한 방안의 하나는 공공시설의 특정지역입지에 따르는 費用과 便益의 불공정성을 시정할 수 있는 합리적이고 포괄적인 補償體系를 확립하는 것이다. 이를 위해서 보상규모의 적정화, 보상체계의 一元化, 보상업무의 합리화와 함께 보상대상을 현실화시켜 財產權뿐만 아니라, 生活權, 環境權까지도 보상이 이루어져야 한다.

즉 재산권에 대한 경제적 보상 이외에도 施設立地로 영향을 받는 정도에 따라 移住對策, 생활대책, 고용대책, 지역개발지원(주민복지·소득증대사업) 등과 같은 생활권, 환경권에 대한 社會的 補償까지를 병행하는 종합적인 보상 및 支援對策이 제도적으로 뒷받침 되어야 한다.⁴²⁾

이러한 보상에 있어서는 정부 및 지방자치단체의 可用財源確保가 가장 큰 문제로 되는데 이는

40) 金興植, 前揭論文, p. 159.

41) 尹良洙 外, 濟州道內的 開發紛爭에 대한 環境法的 研究, 社會發展研究, 제8집, 濟州大學校 社會發展研究所, 1992, p. 128.

42) 崔外出, 地域發展을 위한 地域利己主義의 症候의 克服方案, 새마을·地域開發研究, 제13집, 嶺南大 새마을·地域發展研究所, 1992, p. 167.

두 가지 방법을 통해 어느 정도 대처가 가능하다고 본다. 첫째의 방법은 정부가 환수한 開發利益의 일부를 開發被害地域이나 혐오시설입지로 피해를 입는 지역에 돌리는 것이다.⁴³⁾

현재 우리나라는 開發利益還收法에 의해 환수된 開發利益을 「土地管理 및 地域均衡 開發特別會計」나 지방자치단체의 일반회계에 편입시켜 제대로 활용하지 못하고 있는데 이를 日本의 住民利益法의 경우와 같이 개발피해의 보상 및 지원을 위한 財源으로 적극 활용한다면 새로운 財源收入의 마련없이도 보상문제가 어느정도 해결될 수 있다고 본다.

그런데 濟州道의 경우는 濟州道開發特別法 제28조에 따라 환수된 開發利益金 전액을 濟州道 開發事業特別會計에 편입시키고 있는데 이를 생활환경개선, 보건위생 및 사회복지를 위한 基金으로도 사용할 수 있도록 규정하고 있어 개발피해보상과 지원을 위한 재원으로 활용이 가능하다고 판단된다. 이러한 보상 및 지원은 소수의 희생에 대해 그 負擔을 이익을 받는 다수가 함께 나누는 共同負擔原則의 확립을 의미한다.

美國의 경우, 1960년대 중반 이후 극심하던 嫌惡施設 기피현상이 지방정부의 이러한 보상과 지원을 수반하는 衡平性에 입각한 정책의 추진으로 크게 누그러졌으며 현재는 일부 低開發地域의 경우 피해보상차원에서 주어지는 각종 지원금을 활용하기 위해 혐오시설의 설치를 적극적으로 요구하는 현상까지 나타나고 있다.⁴⁴⁾

둘째의 방법은 濟州道開發特別法 제31조에 따라 地域開發公債(賣出公債)를 사업시행자에게 소화시켜 그 금액을 피해지역의 지역개발사업에 지원하는 것이다.

이 공채의 소화대상은 濟州道開發特別法 제11조에 의한 승인사업 중에서 대규모 收益性事業에 국한하되, 1차산업 관련사업과 농어민소득증대사업은 제외하는 것이 바람직하다. 한편 消化基準은 제주도의회가 의결한 지역개발채권 발행기준에 의하되 公債消化의 부담에 따른 개발위축 및 원리금상환에 수반하는 사업시행자의 재정능력 등을 고려하여 결정하여야 할 것이다. 이러한 공채발행에 얻어지는 자금을 당해 개발사업의 시행으로 피해를 입는 지역의 주민복지사업, 소득증대사업 등에 지원한다면 受益者負擔과 被害者受惠의 형평성문제가 어느 정도 해소될 수 있다고 본다.

(3) 地方議會의 적극적 仲裁

지방의회는 주민들이 대표자를 선출하여 그들로 하여금 주민의 意思를 대변하게 하는 代議制度이므로 集團民願의 해결을 위해서 가장 합리적이고 효과적인 장치의 하나이다. 그런데 지방의원, 특히 基礎議會議員들은 血緣, 地緣의 유대가 강한 자기고장 주민들에 의하여 선출되었기 때문에 지역주민들의 利害關係를 가능한 한 반영해야만 한다는 強迫觀念에 사로잡히게 되어 집단민원에

43) 張世薰, 前掲論文, p. 35.

44) 조국현, 지역이기주의의 정책대응에 관한 연구, 고려대 석사학위논문, 1992, p. 84.

대한 자세가 무조건 주민편에 서기가 쉽다.⁴⁵⁾ 이런 경우 집단민원의 해결은 매우 어려워지게 된다.

지방의회 의원들은 選舉區民의 대표만이 아니라 자치단체 全體住民의 대표이므로 전체주민을 위해서 議政活動을 수행하지 않으면 안된다. 따라서 議員들은 地域利己主義에서 과감히 탈피하여 보다 객관적, 중립적이고 公益的인 토대아래 집단민원에 적극적이고 주체적으로 대처해 나가야 할 것이다.

이런 점에서 地方議會議員들은 行政機關을 자치행정운영의 同伴者로 인식하여 정보교환 등 상호협력체제를 강화하는 한편 갈등당사자들의 이해관계 대립에 대해 仲裁者로서의 역할을 담당해야 할 것이다. 지역주민들은 行政機關보다는 地方議會에 보다 친근감을 느끼고 거부감이 적기 때문에 地方議會를 통한 仲裁은 행정기관에 의한 것보다 주민들에게 受容될 가능성이 더 크다고 본다.

따라서 地方議會는 집단민원을 請願紹介, 議員發案의 형식으로 議會로 끌어들이 지역전체의 大乘的 견지에서 해결하는 방안을 강구해야 하며, 行政區域을 달리하는 주민들 간에 對立·葛藤이 발생할 경우에는 관련 지방의회의 대표자들로 地方議會協議會를 구성하여 이해관계를 조정해 나가야 할 것이다.

(4) 住民投票의 實施

집단민원에 의한 對立·葛藤을 해소하기 위해서는 爭點事案을 주민투표에 회부하는 方案도 검토할 필요가 있다. 집단민원과 관련된 住民投票은 공공시설의 입지를 둘러싸고 주민측과 자치단체 등 공공기관이 심각하게 대립함으로써 정치적 타협이 어렵거나 주민들간에 利害關係가 엇갈려 그들의 의견을 정확하게 수렴하기 어려울 경우에 주민들이 투표를 통해 다수결로 立地를 선정하는 등 政策事案을 결정하는 방식이다.

우리나라의 주민투표제는 1994년 3월, 地方自治法の 개정으로 채택되었다. 同法 제13조의 2 제1항은 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 廢置·分合 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 중요한 決定事項 등에 관하여 주민투표에 붙일 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁶⁾

이와 같이 주민투표는 지방자치단체의 전체주민에 중대한 영향을 미치는 결정사항에 대해 실시할 수 있는데 집단민원의 대상이 되는 협오시설 등 공공시설의 立地에 따르는 영향은 자치단체의 주민전체에 걸치는 경우도 있으나 극히 일부지역 주민에게만 限定되는 것도 있다.

45) 韓國日報, 1991년 10월 8일 23면 참조.

46) 그러나 住民投票의 對象, 發議者, 發議要件, 기타 투표절차 등에 관하여는 따로 法律로 정하도록 되어 있다.

따라서 前者의 경우는 지방자치법상 당연히 주민투표대상이 될 수 있는데 일본의 일부 기초자치단체에서는 原子力發電所시설입지에 대한 주민투표를 실시한 적이 있다. 한편 後者의 경우는 지방자치법이 규정한 주민투표대상은 될 수 없다고 보아야 한다.

그러나 일부 지역주민이기는 하지만 그 施設이 住民生活에 워낙 중대한 영향을 미치는 것이고 住民과 事業施行者간에 심각한 대립·갈등이 있는 경우에는 地方自治法上 규정은 없다고 해도 지방자치단체의 자주적 판단에 의해 當該地域住民들을 대상으로 投票를 실시하거나 가구별로 全數意見調查를 하는 것은 가능하다고 판단된다.⁴⁷⁾ 이러한 투표나 의견조사를 통해 주민들의 견해를 정확히 수렴하고 그 결과에 따라 施設立地與否를 결정한다면 집단민원을 예방하는 데 기여할 수 있다고 본다.

그러나 이러한 주민투표의 施行與否는 해당 地方議會의 의결을 거치는 것이 바람직하며, 公共施設立地計劃을 둘러싸고 대립·갈등이 이미 顯在化되어 있는 상태라면 주민들이 理性的 판단에 의해 投票한다는 보장이 없으므로 주민투표 附議事項이나 投票時期의 결정은 신중하게 판단해야 할 것이다.

(5) 民願關聯 不法集團行動에 대한 嚴正한 對處

합법적, 민주적인 절차를 거쳐 결정된 政策은 일단 一貫性있게 추진하는 것이 行政의 安定性을 위해서 바람직하다. 그런데 이렇게 결정된 정책이라 하더라도 특정지역 주민들의 財產權이나 生活權에 중대한 피해를 주게 되는 경우가 생길 수 있다. 이때 주민들의 정책에 대한 反對나 補償要求는 당연한 것으로서 行政側은 당연히 이에 상응하는 조치를 함으로써 費用과 便益의 불공성을 시정해 주어야 할 것이다.

그러나 합법적이고 민주적인 방법으로 결정된 정책이나 집행되는 開發關聯事業을 단순히 地域利己主義 때문에 반대하고 불법적인 집단행동을 계속한다면 이는 法的 強制力을 동원해서라도 엄정하게 대처하지 않으면 안된다고 본다. 그렇게 해야만 사회적 안정을 기할 수 있고 국가적으로나 지역적으로 필요불가결한 公共施設의 입지가 가능하게 되기 때문이다.

그러나 법적 강제력은 對話·妥協·仲裁 등 합리적인 방법에 의해서는 전혀 해결하기가 곤란할 때 최후의 방법으로 사용해야 할 성질의 것이다. 즉 법적 강제는 주민측이 전혀 실현불가능한 무리한 요구를 하고 시위·농성·점거 등 불법적인 集團行動을 구사하면서 施設立地를 무조건적으로 反對하는 경우에 한해 동원되어야 한다는 것이다. 그리고 地域利己主義에서 연유하는 集團民願을 식별해 내고 그에 대한 법적 강제력의 적용여부를 결정하는 것 역시 반드시 민주적이고 합리적인 절차에 따라야 할 것이다.⁴⁸⁾

47) 일본의 경우, 法律이나 條例에 근거를 두지 아니한 사실상의 住民投票도 다양한 형태로 이루어지고 있다. 주요 道路의 건설에 대한 주민투표나 北海道 삿포로市의 冬季올림픽 재유치에 대한 주민투표 실시가 그 예이다.

48) 金興植, 前掲論文, p. 146.

3) 潛在的인 集團民願에 대한 對處方案

집단민원은 行政과 社會에 미치는 부정적 영향이 매우 크기 때문에 事前에 집단민원을 예방하거나 그 발생을 최소화시킬 수 있는 行政環境을 조성하고 節次와 制度를 정립하는 것이 무엇보다도 중요한 일이다. 집단민원에 대한 豫防的 次元의 대처방안으로는 여러가지가 있겠으나 여기에서는 住民參與의 확대, 行政情報의 공개, 行政節次의 제도화, 行政豫告制의 적극활용, 환경영향평가의 강화 등 다섯가지에 국한하여 고찰하고자 한다.

(1) 住民參與의 機會擴大

집단민원을 원천적으로 豫防하거나 減少시킬 수 있는 최선의 방안 중의 하나는 실질적인 주민참여제도의 확립과 參與機會를 확대시키는 것이다.

정책결정 및 집행과정에서의 住民參與는 정책과정의 지연, 비능률 등 문제가 없는 것도 아니지만 그 직접적인 效用價値가 매우 큰 제도이다. 즉 주민참여는 정책과정에서 이해관계의 조정을 통하여 정책내용의 타당성, 형평성, 공정성과 現實適合性을 높여 주는 한편 정책과정에 참여가 확대되면 주민들로부터 투입되는 情報가 증가하기 때문에 정책의 質的 水準이 향상되게 된다.

또 참여를 통하여 결정되는 정책은 주민들로부터 同意와 支持의 획득이 용이해져 결과적으로 성공적인 집행에 도움을 주며, 주민들은 참여를 통해 政策對象分野의 현실과 문제점을 이해하고 앞으로의 방향을 모색하게 됨으로써 知的인 自己啓發에도 기여할 수 있다.

이러한 주민참여가 실질적으로 이루어지기 위해서는 행정은 대표성있는 住民組織의 자발적인 구성과 활동을 도와주고 이들의 의견을 충분히 수렴할 수 있도록 參與의 通路를 넓혀 나가야 한다. 또 정책결정에서부터 施設立地 등의 집행에 이르기까지 실질적 주민참여가 이루어지도록 하는 기반이 조성되어야 한다.

다수 주민들간에 利害關係가 상충될 수 있는 정책을 수립하는 과정에서는 公聽會, 토론회, 간담회, 意見調查, 供覽制度를 활용하거나, 자문위원회 등을 통하여 이해관계인과 전문가의 의견을 충분히 들어야 하며, 집행단계에서는 事業說明會, 추진상황보고회 등을 열어 주민들의 의구심을 풀어주고 理解를 촉진시켜야 한다.

또 자문위원회나 審議會에서 다수주민들의 이해와 관련된 개발 및 시설관련 사항을 심의할 때는 관계주민 대표를 반드시 참석시켜 의견을 개진토록 함으로써 秘密行政이라는 인식을 불식하고 행정을 신뢰할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 쓰레기매립장을 비롯한 혐오시설이나 위험시설의 경우에는 사업시행과정에서 住民監視班을 참여시키며 운영기구에 주민대표를 참여시키는 방안도 마련되어야 한다.

주민참여가 제대로 되기 위해서는 要件을 갖춘 住民參與計劃을 사전에 수립하는 것이 바람직하

다. 선진국의 경우는 이 계획속에 공공시설의 立地選定과 관련된 각 단계마다 주민의 대표성을 보장할 수 있는 機構를 설치하도록 하는 경우가 적지 않다.⁴⁹⁾

우리도 참여계획속에 이와 같은 내용의 기구설치와 함께 事業段階別로 주민활동을 구체적으로 명시하고 또 이러한 活動項目別로 적절한 參與時期까지 명시한다면 참여의 활성화에 도움이 될 것이다.

(2) 行政情報의 公開

집단민원의 예방을 위해서는 開發情報를 비롯한 각종 行政情報가 제대로 공개됨으로써 주민들이 그 내용을 잘 알 수 있어야 한다. 정보공개는 ① 주민들에게 행정전반에 관해 알 權利를 보장해 주며 ② 주민과 행정간에 信賴關係를 구축함으로써 역동성있는 협력을 가능하게 하고 ③ 주민들의 사회·경제적 활동에 도움을 줌으로써 生活의 충실과 향상을 기할 수 있으며 ④ 행정과정에서의 주민참여를 촉진시키는데 기여한다.⁵⁰⁾

따라서 행정정보가 충분히 공개된다면 주민들이 행정 및 地域社會의 현실을 제대로 이해하게 되고 행정과 신뢰관계가 강화됨으로써 집단민원을 줄이는데 크게 기여하게 된다. 행정에 있어서 情報公開는 두 가지 의미를 가지고 있다. 하나는 公共事項에 관하여 방해받지 아니하고 情報를 입수·이용할 수 있는 수동적·소극적인 권리로서 情報公開請求權을 인정하는 것이고, 또 하나는 행정기관으로 하여금 주민들에게 보다 적극적·능동적으로 정보를 제공하도록 義務化하는 것이다.

이러한 행정정보가 제대로 공개되기 위해서는 첫째, 정부차원에서 情報公開에 관련된 法律이 조속히 제정되어야 한다.

美國, 濠洲, 뉴질랜드, 캐나다 등 상당수의 국가들이 이러한 法律을 제정하여 행정기관이 갖고 있는 정보의 공개를 요구할 수 있는 情報公開請求制度를 채택하고 있는데 특히 우리나라와 같이 전통적으로 秘密行政의 폐습이 강한 곳에서는 이 법률의 제정이 시급하다고 본다. 정부는 1995년에 情報公開法을 제정한다는 계획아래 그 前段階로서 國務總理訓令을 통해 올해 7월 1일부터 정보공개청구제도를 도입하고 있는데 法律制定이 계획대로 반드시 이루어져야 할 것이다.

둘째, 자치단체별로 行政情報公開에 관한 條例를 제정하여 관련주민들이 청구하는 정보를 공개해야 할 것이다. 우리나라 지방자치단체는 1991년 忠北 淸州市를 효시로 하여 상당수의 자치단체가 이 조례를 제정하고 있다. 그러나 濟州道内에서는 西歸浦市(1993년 제정)만이 이 조례를 제정하고 있는데 나머지 기초자치단체와 濟州道 역시 이러한 條例를 하루빨리 제정하여야 할 것이다.

셋째, 弘報活動을 內實化함으로써 주민들이 開發事業을 비롯한 行政의 내용을 제대로 이해할

49) 洪 哲, 前掲論文, p.146.

50) 本田 弘, 情報公開制度論(東京: 北樹出版社), 1988, pp.15~26 참조.

수 있도록 해야 할 것이다. 그러기 위해서는 행정기관은 자신이 보유하고 있는 情報中에서 주민들이 地域狀況을 파악하고 政策過程에 참여하는데 필요한 정보와 행정서비스의 實效性을 높히는데 필요한 기본적인 정보를 반드시 주민들에게 알려주어야 할 것이다.

행정정보는 政策에 대한 주민들의 反對輿論을 中和시키는 한편 행정이 원하는 방향으로 여론이 형성되게끔 誘導하는 기능도 가지고 있다. 따라서 행정기관이 지역개발이나 公共施設事業에 대한 내용을 홍보하는 것은 그것에 대해 주민들의 理解를 미리 구함으로써 抵抗이나 拒否를 사전에 예방하는 중요한 수단의 하나가 될 수 있다.

따라서 앞으로는 弘報活動의 방향은 行政機關과 住民을 매개하면서 양자의 態度를 관리한다는 媒介論的 입장에 토대를 두어야 하며 政策過程의 각 단계마다 情報提供과 주민의견수렴이 환류될 수 있어야 한다. 또 행정홍보는 홍보부서, 企劃部署, 사업부서간의 긴밀한 협조에 의해 생산된 체계적이고 종합적인 정보를 과장하거나 축소함이 없이 객관적 기준에 따라 정확히 公開하는 것은 물론이고 公共施設의 입지에 따라 파생할 우려가 있는 不作用이나 문제점까지도 공개하는 것이 주민들의 시설에 대한 이해를 높이는데 도움이 될 것이다.

특히 住民들은 嫌惡施設을 극단적인 두려움의 대상으로 인식하고 그것의 立地를 무조건적으로 반대하는 경향이 있는데 그렇게 된다는 잘못된 情報과 資料의 영향이 크다고 할 수 있다. 이러한 지나친 우려를 불식시키기 위해서는 과학성, 사실성에 바탕을 둔 技術情報를 제공함으로써 주민들이 弘報內容을 신뢰할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 효과적인 弘報活動을 위해서는 弘報技法이 새로워져야 하고 현재 印刷物 中心으로 이루어지고 있고 弘報媒體도 정보화시대에 적합한 것으로 변화시켜 나가야 할 것이다. 또 각 자치단체의 行政資料室을 대폭 확충하여 실질적인 地域情報센터의 역할을 할 수 있도록 해야하며, 자치단체별로 情報管理體制가 구축되어 정보의 생산·축적·전달이 신속하게 이루어져야 한다.

(3) 行政節次의 制度化

행정절차는 행정기관과 利害關係人, 지역주민들간의 의견조정을 실현하는 과정으로서 技術官僚로 인해 나타나는 결함을 보완하여 행정의 民主性和 正當性을 확보하여 줄 뿐만 아니라 행정과 주민간의 紛爭豫防에도 중요한 수단이 될 수 있다.

따라서 집단민원에 대처하기 위해서는 행정절차의 제도화가 이루어져야 하며 그 수단으로서 行政節次法제정이 필요하다고 본다. 행정절차법은 行政命令과 규칙의 결정단계에서부터 정책의 구체적인 내용결정에 이르기까지 告知, 聽問 등을 통해 이해당사자들의 의견개진기회를 보장함으로써 정책결정의 민주화, 적정화에 기여할 수 있다.

그런데 우리나라의 行政節次法은 1987년 7월에 立法豫告된 바 있으나 아직도 제정이 못되고

있다. 그 동안 濟州道地域에서는 공유수면매립, 골프장건설, 쓰레기매립장, 하수종말처리장 등 개발사업과 공공시설설치를 둘러싸고 집단민원이 계속 발생해 왔고 앞으로도 綜合開發計劃의 추진과정에서 빈번하게 발생할 우려가 크다.

따라서 개발사업추진과정에서 공공목적을 比較衡量하면서 다수 이해관계인이나 地域住民의 참여 아래 개발사업에 대한 利害關係의 조정과 사회적 합의를 이루는 일이 무엇보다도 중요해지고 있다. 이러한 현실상황에 법제적으로 적절히 대응하면서 개발행정의 민주성, 정당성, 적정성을 제고시키기 위해서는 行政節次法이 조속히 제정되어야 할 것이다.⁵¹⁾

(4) 行政豫告制의 積極的 活用

특정지역주민들의 생활에 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 開發事業이나 公共施設計劃, 다수주민의 이해관계가 상충되는 사업계획에 대해서는 行政豫告制를 적극적으로 活用할 필요가 있다. 行政豫告制는 행정의 주민참여를 적극화시켜 住民意思를 반영함으로써 행정기관의 독단적인 政策決定 및 執行을 배제하여 行政의 民主化, 合理化를 도모하는 동시에 주민들에게 行政豫測을 가능하게 함으로써 集團民願의 발생소지를 억제하는 데 기여할 수 있다.⁵²⁾

현재 지방자치단체는 總務處의 事務管理運營指針에 따라 국민생활에 영향이 큰 제도 및 계획의 수립·변경, 行政立法, 기타 政策事業 등에 행정예고제를 실시하고 있다. 그러나 현행 行政豫告制는 法的 구속력이 없을 뿐만 아니라 政策의 立案段階보다는 시행단계에서의 예고가 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 입안단계에서는 주민의 意思를 거의 反映하지 못함으로써 다분히 형식화되고 있다고 할 수 있다. 또 豫告期間이 너무 짧아 주민들이 豫告事項에 대해서 충분히 생각하고 자신들의 의견을 제대로 제출할 여유가 별로 없다.

따라서 행정예고가 제대로의 효과를 거둘수 있기 위해서는 정책의 施行은 물론 立案段階에서도 반드시 豫告가 이루어져야 하며, 충분한 豫告期間을 주는 한편, 豫告手段을 다양화하여 官報, 機關紙 등 특정매체만이 아니라 地方新聞이나 班常會報를 비롯한 다양한 매체를 이용할 수 있어야 할 것이다. 또 나아가서는 행정예고제의 法的 制度化가 이루어져야 한다고 본다.

현행 廢棄物管理法 제9조는 쓰레기, 燃燒滓, 汚泥, 廢油, 廢알칼리 등의 폐기물시설의 설치에 대해서는 그 계획을 官報 또는 市·道의 公報에 告示하고 그 도면을 누구든지 공람할 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 단지 폐기물시설에만 적용되고 있기 때문에 行政豫告制가 주민들의 이해관계를 조정하는 성과를 제대로 거두기 위해서는 모든 嫌惡施設과 危險施設에 까지 法規定을 확대시킬 필요가 있다.

51) 尹良洙 外, 前掲論文, pp.104~105 참조.

52) 韓國地方行政研究院, 地方自治時代の 住民參與 擴充方案研究, 1988, p.100.

(5) 環境影響評價制度的 改善

환경영향평가는 開發計劃이나 사업계획의 추진이 環境에 미치는 영향을 사전에 豫測·評價하여 그 부정적인 영향을 除去 내지 減少시키고 더 나아가서는 현재의 環境의 質을 향상시키기 위한 효과적인 方案을 모색하는 제도이다.⁵³⁾ 지금까지 濟州道에서 발생한 集團民願 가운데 상당수가 環境破壞 및 汚染憂慮를 그 원인으로 하고 있음을 감안할 때 環境影響評價가 제대로 시행된다면 開發事業에 대한 주민반발은 그만큼 줄어들 것으로 생각된다.

그러나 현행 환경영향평가제도는 몇 가지 문제점을 가지고 있기 때문에 地域開發事業過程에서 환경개선의 實効性を 높이기 위해서는 다음과 같이 改善이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 環境影響評價主體의 公正性·中立性を 보장할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 현행법상 환경영향평가서를 작성하는 主體는 바로 事業施行者이기 때문에 아무리 전문기관인 代行機關에 의뢰해서 평가를 수행한다고 해도 사업시행자에게 유리한 방향으로 評價書가 작성될 가능성을 배제할 수 없어 公正性和 中立性에 문제가 되고 있다.

근래에 와서 환경영향평가과정을 거친 사업이라고 해도 環境問題가 크게 야기되고 있는 것은 事業施行者가 환경영향평가에 대한 協議內容을 잘 지키지 아니한 탓도 있지만 評價書가 부실하게 작성되어 나타나는 경우가 적지 않다.⁵⁴⁾ 따라서 앞으로 환경영향평가의 主體는 별도의 중립적인 評價機關이 설립되어 이 기관에 맡기는 것이 객관적이고 정확한 평가가 이루어질 것으로 판단된다.

둘째, 환경영향평가의 協議要請時期를 기본계획이 수립되기 이전인 타당성을 조사하는 단계에서 하도록 하는 것이 바람직하다.⁵⁵⁾ 셋째, 평가내용을 지역주민들에게 알리기 위한 說明會나 公聽會의 개최를 強制規定으로 하는 등 주민의견수렴을 더욱 활성화하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

4) 公務員과 住民의 意識 및 行態改善

지금까지 開發關聯 集團民願에 대한 對處方案을 顯在化된 집단민원과 潛在的인 집단민원으로 구분하여 주로 制度的 側面에서 고찰해 보았다. 그러나 제도적 장치가 아무리 갖추어진다고 하더라도 이익갈등당사자들의 근본적인 意識과 行態의 개선없이 집단민원의 예방이나 합리적 해결은 불가능하다고 본다. 따라서 공무원과 주민들이 民主的·合理的 意識을 전지하려는 노력이 무엇보다도 선행되어야 할 것이다.

53) 최상복, 환경학개론, 배영출판사, 1987, p. 479.

54) 양병이, 환경영향평가제도와 지역개발, 地方行政, 1992, 8월號, 대한지방행정공제회, p. 49.

55) 김용구, 환경영향평가제도의 개선방안, 立法調査月報, 1988, 10월호, 국회도서관, pp. 48~52 참조.

(1) 公務員의 意識 및 行態 改善

첫째, 公務員은 주민과 상호 主體의 關係를 형성하는데 노력해야 한다.

집단민원은 본질적으로 주민의 입장에서 제기되는 것이므로 이에 합리적으로 대처하기 위해서는 行政側은 주민을 정책의 主體로서 인정하고 정책결정을 주민과 함께 한다는 상호 주체적인 關係가 형성되어야 한다.⁵⁶⁾

이를 위해서는 行政萬能主義의 사고방식에서 벗어나 지역주민을 행정의 효율성을 저해하는 부정적 요인으로 보기 보다는 정책을 결정하고 추진하는 과정에서 共助해야 할 同伴者로 간주하여 정책운영의 기본방향을 <열린 행정>으로 전환해 나가야 할 것이다.

둘째, 公務員들은 집단민원을 부정적으로만 인식하는 偏向된 視角을 버리고 그 긍정적 측면도 함께 파악하는 자세가 필요하다.

지금까지 행정은 지역주민들이 生存權을 지키기 위하여 불가피하게 제기하는 正當性을 깔고 있는 집단민원에 대해서까지 地域利己主義로 매도해 버리는 성향을 가져온 것이 사실이다. 地域의 편협한 利害에 집착해서 전체사회의 利益에 반하는 집단적 民願을 야기하고 있다는 것이다.⁵⁷⁾ 물론 집단민원중에는 지역이기주의에 의해 야기되는 것도 없지 않지만 상당수의 집단민원은 행정 측이 주민들의 재산권과 더 나아가 生活權, 環境權을 제대로 지켜주기 위한 대책을 강구하지 않았던 데 대한 警鐘이고 정책이 전환을 요구하는 주장이라고 할 수 있다.

따라서 공무원들은 집단민원에 대한 책임을 주민들에게만 돌릴 것이 아니라 지역주민들이 주장하는 근거의 정당성을 인정하면서 이러한 민원이 야기된 1차적 책임을 政策當局과 정책결정과정의 내부에서도 찾을 줄 아는 자세를 가져야 한다.

셋째, 공무원들은 公益을 위해서 私益이 희생되는 것은 당연하다는 偏向된 認識에서 탈피해야 한다. 公益과 私益이 대립될 경우 全體利益을 部分利益에 우선시키기 위해서는 다수의 이익이라는 산술적 기준만으로는 결코 정당화될 수 없다. 양쪽의 주장이 모두 適法妥當하고 公益과 私益이 대립하는 경우에 공익을 우선시키기 위해서는 적어도 均衡性, 補充性, 不可避性과 같은 조건이 충족되어야 한다는 사실을 유념해야 할 것이다.

여기에서 均衡性이란 公共施設이 다수인의 생활수준의 향상을 위한 것이라고 할지라도 소수집단의 生存權의 침해와 같은 受容限度를 넘는 희생을 강요하면 안 된다는 것을 의미하여, 補充性이란 공익에 의한 사익침해가 정당화되기 위해서는 그 수단이 唯一하고 代替不可能하여 다른 수단에 의해서는 그 목적달성이 불가능한 경우에 한정되어야 한다는 것이다. 한편 不可避性이란 공익을 위한 공공시설의 설치라고 할지라도 그것은 필수불가결할 뿐만 아니라 시간적, 장소적으로

56) 金雄洛, 公共政策의 受容拒否의 原因과 影響分析, 成均館大 博士學位論文, 1991, p. 106.

57) 環境研究會編著, 環境論議의 爭點들, 圖書出版 나라사랑, 1994, p. 233.

그 당시, 그 지역이 아니면 안된다는 것을 뜻한다.

네째, 공무원들은 政策過程에서 正當한 節次를 지켜야 한다.

정책과정에 있어서는 주민들이 실질적으로 참여하고 公開裡에 合의를 거치는 절차적 윤리가 중요하다. 따라서 공무원들은 정책과정에서 주민들의 의견을 청취·수렴하고 주민들의 광범위한 참여를 유도하는 것은 신속한 사업추진에 방해가 되는 비능률적인 요소가 아니라 정책의 順應性을 확보하기 위해 반드시 필요한 절차를 인식해야 할 것이다.

더 나아가 이러한 절차는 단순히 合法的·適法的인 것에 그치는 것이 아니라 타당하고 正當한 基準을 가져야 한다는 사실을 유념해야 할 것이다.

다섯째, 공무원들은 집단민원을 해결하는데 적극적·능동적인 態度를 가져야 한다.

공무원들의 보수성과 現實安住性은 정책대상집단인 주민들로부터 好評보다는 非難을 받는 것에 훨씬 민감하게 반응하게 된다. 그런데 특히 嫌惡施設의 立地政策은 특정지역에 과도한 부담과 희생은 가져올 수 있는 정책으로서 본질적으로 호평보다는 비난을 야기시킬 소지가 크다. 이에 따라 공무원들은 이러한 내용의 정책결정이나 집행에 소극적 態度를 취하게 되는 경우가 많다.⁵⁸⁾

이러한 소극적 태도때문에 타당성있는 公共施設事業에 대해서도 강력한 실천의지가 부족하고 지역주민의 작은 저항에도 흔들리기 쉽다. 또 집단민원을 상급기관이나 하급기관 등 他機關으로 처리를 넘기려는 책임회피 성향이 있으며, 민원의 源泉的 解決보다는 임시조치 등 便法에 의존하려는 경향이 많다. 실제적으로 공무원들이 事前에 능동적으로 대처했다면 충분히 예방할 수 있었는데도 이러한 소극적·형식적인 對應때문에 격렬한 집단민원이 야기되는 경우도 적지 않은 것이 사실이다. 따라서 공무원들은 집단민원에 적극적·능동적으로 대처함으로써 이를 방지하거나 早期解消가 이루어지도록 해야 할 것이다.

여섯째, 공무원들의 專門知識 향상을 위한 노력이 있어야 한다.

공무원들은 과학화·전문화되고 있는 地域行政業務에 상응하는 어느 정도의 전문지식을 가져야 하는데도 이것이 부족하여 특정사업이나 施設立地에 대한 필요성, 효과성 등을 주민들에게 충분히 인식시켜 주지 못하는 경우가 적지 않다. 공무원들이 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 누가 무엇을 얼마나 얻고, 잃을 지를 정확히 분석할 수 있는 능력을 포함한 專門知識을 갖게 된다면 集團民願 대처에 있어서 주민들에 대한 說得力을 높이고 신뢰감이 증진될 수 있을 것이다.

일곱째, 공무원들의 利害關係調整能力이 높아져야 한다.

그러기 위해서는 높은 수준의 協商技術과 仲裁技術을 필요로 하는 데 협상을 통한 문제해결의 특징은 상호 이해관계가 존재한다는 것을 인정하고 지속적인 대화를 통해 서로간의 이익을 교환하고 공동의 몫을 증진시키는 것이다.

58) 金興植, 前揭論文, p. 35.

그런데 우리의 경우는 유교적 전통인 名分主義가 아직도 강해서 協商을 부정적이고 敗北的으로 보는 경향이 있기 때문에 이를 통한 문제해결방식에 익숙해져 있지 않다. 그러나 협상은 서로가 일부를 얻고 또 일부를 양보하는 민주주의의 기본으로서 주민과 행정간의 利害關係의 조정에는 필수적 過程이라고 하지 않을 수 없다.

따라서 공무원들은 協商·仲裁의 기술을 연마함으로써 상대방의 입장을 이해하고 對話와 討論을 통해 문제를 해결해 나갈 수 있어야 한다.

(2) 住民의 意識 및 行態 改善

집단민원의 발생은 行政側에만 책임이 있는 것이 아니라 주민들에게도 그 책임이 있다. 그러므로 集團民願의 예방이나 早期解消를 위해서는 公務員들의 노력못지 않게 주민들도 의식 및 형태의 개선을 통해 건전한 시민의식과 行動樣式을 갖는 것이 절대적으로 필요하다고 본다.

첫째, 주민들은 集團利己主義를 극복할 수 있어야 한다. 집단이기주의는 다음과 같은 몇가지 점에서 문제가 있다.⁵⁹⁾

① 집단이기주의는 소속집단의 이익을 全體社會의 이익보다 앞세운다는 점에 문제가 있다. 개인적 이익과 部分集團의 이익은 당연히 주장되고 존중되어야 할 利益이지만 全體集團이나 공공의 이익보다 우선될 수 있는 이익은 아닌데도 集團利己主義는 이러한 이익을 우선하려고 한다.

② 집단이기주의는 흔히 다른 集團에 대해 排他性을 띠며 공동체적 유대와 同一視의 범위를 內集團에 한정하려는 폐쇄성을 갖는다.

③ 집단이기주의는 內集團가 外集團, 그리고 전체집단에 대해 일관성이 없는 二重的 行爲規範을 적용시킨다는 점에 문제가 있다. 내집단에의 충성을 강조하면서, 다른 공동체에 대해서는 무관심한 가 하면, 자기집단의 이익을 위해서는 공동체의 規範은 지키지 않는 二律背反을 보이기도 한다. 민주주의의 이름으로 집단이익을 주장하면서도, 目的을 관철하기 위해서는 비민주적인 行動樣式도 불사하는 자기중심적이고 독선적인 태도를 갖는 경우가 많은 것이다.

④ 집단이기주의는 他集團의 이익이나 공동체의 共同利益보다 자기집단이 이익을 내세우면서도 흔히 타협과 조정을 거부하는 極端主義的 態度를 낳는다.

이와 같은 집단이기주의는 기본적으로 公共精神의 부족에서 기인하는 의식구조로서 민주적 시민 사회의 형성에 커다란 장애요인이 되는 것이다. 따라서 주민들은 公共政策이라고 하는 것은 특정집단의 이익을 偏向的으로 지지할 수 없으며 전체사회의 共同利益을 추구하는 것이기 때문에

59) 임희섭, 합리적이고 효과적인 집단의사 표현방법의 제도화, 내무부 지방행정연수원 지방행정발전세미나 주제발표논문, 1991. 11. 19~20, pp. 5~6.

특정집단이나 특정지역 주민의 利己主義에 영향을 받아서는 안된다는 사실을 확실하게 인식하고 집단이기주의의 억제를 위해 노력해야 한다.

즉 내 집단의 권리와 이익이 존중되어야 하는 것처럼 다른 집단이나 다른 지역주민들의 權利와 利益도 똑 같이 존중되어야 한다는 민주적 의식구조를 內面化 하도록 해야 한다.

둘째, 주민들은 이해관계를 주장함에 있어서 對話·妥協·調整의 필요성을 認識함으로써 과격한 집단행동 의존성향에서 벗어나야 한다.

정책의 내용이 자기지역 또는 自己集團에 불리하다고 하여 行政側과 대화를 기피한채 물리적인 힘과 집단의 규모를 과시하고 일방적인 목소리 속에 과격한 방법으로 무리한 요구를 하게 된다면 사회적 에너지의 낭비와 함께 사회적 葛藤을 초래하게 되며, 이러한 갈등이 깊어지면 社會統合이 저해될 수도 있다. 따라서 주민들은 法の 테두리 내에서 이해관계를 주장하는 준법정신과 함께 全部가 아니면 全無라고 하는 양자택일적인 의식을 탈피, 對話·妥協이라는 민주질서의 기본틀을 지키는데 노력하여야 할 것이다.

셋째, 주민들은 公共施設의 立地決定에 있어서 그 절차가 합법적, 민주적이고 또 그 내용이 정당한 것이라면 이를 受容하는 자세를 가져야 한다.

특히 혐오시설의 특정지역입지는 그 지역에 여러가지 부정적 효과를 가져오는 것이 사실이지만 이런 시설들은 地質福祉實現을 위해서 어디엔가는 입지하지 않으면 안되는 것이다. 그러므로 인간은 더불어 살아가지 않으면 안된다는 共存意識아래 주민들은 혐오시설의 다른 지역 立地는 편찮고 우리 지역에는 절대로 안 된다는 인식에서 벗어나 필요불가결의 시설은 우리 지역 입지도 수용하는 苦痛分擔意識을 가져야 할 것이다.

7. 結 論

지금까지 지역개발에 관련된 集團民願의 발생원인과 그 대처방안에 대해 고찰해 보았다. 집단민원은 여러가지 요인에 의해 발생하는데 이를 정리하면 크게 間接的 原因과 直接的 原因으로 구분할 수 있다.

간접적 원인으로는 주민의 權利意識의 향상, 행정에 대한 不信, 地域利己主義를 들 수 있으며 직접적 원인으로는 都市化·産業化에 따른 생활조건의 악화, 대규모 開發行爲에 따른 被害의 증가, 주민의 정책결정과정에서의 疏外, 개발이익분배에 있어서 지역주민의 排除, 被害補償의 미흡 등을 지적할 수 있다.

집단민원은 社會的 分化和 利害關係가 다원화된 민주사회에 있어서는 內在的 現象으로서 개발 과정에 있어서 이를 완전히 豫防한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그러나 집단민원은 행정적,

사회적으로 긍정적 영향보다는 부정적 영향이 훨씬 크기 때문에 行政이 이에 적극적으로 대처하여 그 발생을 최대한 減少시키거나 이미 발생한 집단민원은 早期解消시켜 나가지 않으면 안된다.

집단민원에 대한 對處는 顯在化된 集團民願과 潛在的 集團民願으로 구분하여 생각할 수 있는데, 顯在化된 집단민원, 즉 이미 발생한 집단민원에 대한 대처방안으로서는 紛爭調停機構의 설치, 補償體系의 합리적 정비, 地方議會의 중재, 주민투표의 실시, 민원관련 不法行動에 대한 엄정한 대처 등을 들 수 있다. 한편 潛在的인 집단민원, 즉 向後에 발생할 지도 모를 집단민원에 대한 豫防的 次元의 대처방안으로서는 住民參與의 확대, 행정정보의 공개, 行政節次의 제도화, 行政豫告制의 적극활용, 환경영향평가제도의 강화 등을 지적할 수 있다.

그러나 이와 같은 制度的 장치에 갖추어진다 하더라도 공무원과 주민들의 意識 및 行態가 바람직한 방향으로 개선되지 않고서는 集團民願의 예방이나 합리적 解消는 불가능하다고 본다. 왜냐하면 이들이야말로 집단민원에 있어서 주된 葛藤當事者들이기 때문이다. 따라서 공무원들은 集團民願을 부정적으로만 인식하는 偏向된 시각에서 벗어나야 하며, 주민들도 편협된 地域利己主義를 극복할 수 있어야 한다.

이러한 바탕아래 공무원들은 주민을 開發政策을 결정하고 집행하는 과정에서 共助해야 할 同伴者로 간주하여 정책운영의 기본방향을 주민위주의 「열린 行政」으로 전환해 나가야 한다. 한편 주민 역시 행정을 共助해야 할 동반자로 인식함으로써 합법적이고 민주적인 절차를 거쳐 결정된 開發政策은 그 정당성을 인정해야 하며, 자기들의 주장을 관철하는데 있어서 全部가 아니면 全無라는 兩者擇一의인 의식에서 탈피하여 妥協과 調整이라는 민주주의 기본틀을 지켜 나가야 할 것이다.

집단민원의 예방과 관련하여 마지막으로 강조하고 싶은 것은 企業人들과 地方言論의 役割이다. 기업활동으로 인한 환경오염은 현재 주민들의 生活環境과 보전에 심각한 위협을 주고 있으며 집단민원을 야기시키는 배경이 되고 있으므로 기업인들은 社會的 責任을 인식하여 공해방지에 적극적으로 노력해야 할 것이다.

한편 지방언론은 지방행정을 부단히 감시·비판하고 地域社會가 나아가야 할 바람직한 방향을 제시함으로써 行政側으로 하여금 合法性·民主性·衡平性의 바탕아래 미래지향적 관점에서 開發政策의 결정과 집행이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 지방언론은 地域住民들의 진정한 利益이 무엇이며, 그러한 利益이 어디에 있는지를 정확히 파악하여 住民들의 건전하고 발전적인 欲求是 더욱 고양시키되, 반면에 과다하거나 病的인 欲求是 조절할 수 있도록 하는 啓導的 역할에도 충실하여야 할 것이다.

또 주민들의 地域利己主義를 地域主義로 전환시켜 部分과 全體, 私益과 公益을 조화시킬 줄 아는 주민, 더불어 사는 의식을 갖는 주민이 되도록 하는 教育的 役割 역시 지방언론의 주된 機能이라고 믿는다.