

# 住民運動의 理論的 考察

夫 萬 根\*

## 目 次

I. 序 論	VI. 住民運動의 發生過程
II. 住民運動의 概念과 性格	VII. 住民運動의 發生要因
III. 住民運動과 類似用語와의 區別	VIII. 住民運動의 效果
IV. 住民運動의 類型	IX. 結 論
V. 住民運動의 構造	

## I. 序 論

우리나라에 있어서 1980년대를 民主化와 相關한 體制指向的 社會運動의 시기라고 한다면 1990년을 전후한 시기는 地域生活問題와 相關한 주민들의 集團運動의 시기라고 할 수 있다.

지역생활과 相關한 住民들의 집단운동으로서의 住民運動은 1980년대 후반부터 全國 곳곳에서 發生하기 시작하여 해를 거듭할 수록 增加되고 있으며, 그 類型도 環境오염 등 地域生活條件의 파괴에 따른 피해를 豫防하고자 하는 地域生活防衛運動에서부터 쓰레기 매립장, 하수종말처리장, 核廢棄物處理場 등 이른바 忌避施設의 설치반대에 이르기까지 매우 多樣化해지고 있다.

또 住民運動의 形態도 請願, 陳情, 建議 등 소극적 방법을 넘어서서 示威, 농성, 占據 등 과격한 양상을 띠게 됨으로써 社會적 不安을 초래하는 경우마저 생기게 되었다. 1990년의 忠南 安眠島 핵폐기물처리장 설치반대, 1992년의 西歸浦市 甫木洞 하수종말처리장 설치반대, 1994년의 慶北 蔚珍郡 핵폐기물처리장 설치반대운동은 그 代表적 事例이

\* 行政學科 敎授, 法政大學 學長, 韓國地方自治學會 理事, 韓國地方自治學會 濟州支會理事

다.

그 發生原因을 놓고 볼 때 住民運動은 行政側이 地域住民의 생활과 직결되는 문제에 대해 적절히 對策을 강구해 오지 않았던 데 대한 警鐘임과 동시에 政策의 전환을 강력히 요구하는 성격을 갖는 것이다. 이러한 점에서 주민운동은 行政이 주민의 의사를 정확히 파악하여 對應力을 강화시키는 계기가 되고, 행정의 독선성·祕密主義 등 낡은 體質을 개선하며, 地方行政의 내용과 방향을 변화시키는 데 기여하는 등 肯定的 效果를 갖는다고 할 수 있다.

그러나 住民運動은 행정과 주민간의 不信任長, 행정의 信賴性 저하, 행정능률 및 안정성의 저해, 地域利己主義 조장, 集團行動에 의존하는 풍토의 조성 등 행정적·사회적으로 커다란 否定的 效果를 초래하는 것이 사실이다. 따라서 行政側은 주민운동을 예방하기 위하여 그 發生原因의 해소와 함께 주민운동을 制度안으로 수렴할 수 있는 裝置를 강구하는 등 대응책을 적극적으로 모색하지 않으면 안 될 것이다.

그렇기 위해서는 먼저 住民運動에 대한 理論體系가 확고히 정립되어 있어야 한다고 본다. 주민운동에 대한 理論的 研究는 1960년대부터 美國과 日本을 중심으로 이루어 졌으나 아직도 그 體系가 완전히 정립되고 있지 않다. 우리나라의 경우는 1980년대부터 住民運動에 대한 연구가 시작되었으나 理論的 研究라기 보다는 公害 및 都市不良住宅 철거문제와 관련한 都市社會運動의 측면의 사례연구가 중심을 이루었으며 1990년대에 들어와 비로소 理論研究가 어느 정도 진행되고 있으나 아직도 一般理論의 定立水準에는 이르지 못하고 있다.

따라서 주민운동에 대한 理論體系定立이 시급해지고 있는데 本稿는 주민운동이론을 序說的 觀點에서 접근해 본 것이다.

## Ⅱ. 住民運動의 概念과 性格

### 1) 住民運動의 概念

住民運動은 아직 合一點에 이르지 못한 未確定概念으로서 한마디로 그 概念을 定義하

는 것은 쉬운 일이 아니다.” 더구나 주민운동은 끊임없이 生成하고 消滅되기 때문에 그 현황을 통계적으로 파악하는 것조차 어려울 뿐 아니라 지극히 다양하고 無定型을 특징으로 하기 때문에 一義的인 정의를 내리기가 더욱 어렵다.

宮本憲一은 주민운동을 「地域住民들이 당면한 요구의 관철이나 문제의 해결을 위해 일정한 住民組織을 통해서 정부나 자치단체, 기업 등에 적극적으로 대항하는 運動」이라고 하고 있으며<sup>2)</sup> 小澤辰男은 「地域住民이 그의 최저생활이나 生活環境을 개선하기 위한 운동」으로 定義하고 있다.<sup>3)</sup> 또 齊藤昌男은 「특정지역의 生活者에 의한 地域問題의 해결을 위한 직접민주주의적 행동」이라고 하고 있다.<sup>4)</sup>

이 밖에도 많은 학자들이 住民運動의 개념을 정의하고 있는데 연구의 視角이나 觀點에 따라서 그 내용을 달리하고 있다. 그러나 住民運動은 그 동안 크게 보아 두 가지 측면에 초점을 두어 概念接近이 시도되어 왔다.

첫째는 住民生活 向上과 生活環境 改善에 초점을 두는 경우이다. 주민운동을 「지역주민이 주민의 자격에서 보다 나은 생활을 실현하기 위하여 특정의 목표를 세워서 스스로의 集團的 努力을 통해 그것을 達成하려는 운동」<sup>5)</sup>이라든가 앞에서 記述한 小澤辰男의 定義는 이러한 측면에서의 概念이라고 할 수 있다.

둘째는 地域問題의 해결에 초점을 두는 경우이다. 주민운동을 「지역주민이 居住地域에서 발생했거나 또는 발생할 것이라고 豫測되는 문제를 해결하기 위하여 다른 집단이나 다른 지역의 構成員에게 작용하여 공동으로 문제의 發生源이나 政府·自治體 등에 交渉하면서 전개하는 운동」<sup>6)</sup>이라고 보는 것이 이러한 측면의 개념이라고 할 수 있다.

이러한 두 가지 측면의 定義들을 종합해 볼 때 주민운동이란 일반적으로 「地域의 主體인 주민들이 地域生活과 관련되는 어떤 문제나 요구를 해결하기 위하여 集團的으로 意思를 표시하는 行動」이라고 할 수 있다.

1) J. H. Strange, Citizen Participation in Community Action and Model Cities Program, Public Administration Review, Vol. 32, Special issue, 1972, p. 62 參照.

2) 宮本憲一, 住民運動의 理論と 歷史, 조성윤·이준식 編譯, 都市地域運動 研究, 圖書出版 世界, 1986, p. 221.

3) 小澤辰男, 住民運動의 形態と 地方自治, 地域運動研究 5, 1972, p. 12.

4) 齊藤昌男, 都市生活と 自治의 社會學, 文化書房 博文社, 1988, p. 319.

5) 齊井和夫 外, 地域開發と 住民運動, 新生活運動協會, 1965, pp. 3-4.

6) 松原治郎 編, 社會開發論, 社會學講座 14, 東京大出版會, 1973, p. 89.

## 2) 住民運動의 性格

주민운동은 그 目標·動機·組織·方法 등이 매우 다양하므로 그 性格을 일반화하기는 쉬운 일이 아니지만<sup>7)</sup> 대체로 다음과 같은 性格을 가지고 있다.

첫째, 주민운동은 地域性을 근거로 하는 運動이다.

주민운동은 그 요구가 地域問題로부터 출발하고 구성원의 地緣性을 토대로 하여 주민들의 生活環境을 지키거나 또는 향상시키기 위한 운동이라는 점에서 바로 地域性을 바탕으로 하고 있다고 하겠다. 이러한 地域性은 주민운동을 여성운동, 노동운동 등 다른 社會運動과 구별시키는 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 주민운동이 갖고 있는 이러한 지역성은 階級·階層의 차이를 초월하여 全住民이 參與할 수 있는 조건을 창출하지만 다른 한편으로는 運動對象이나 統制集團이 地域利己主義라는 이름으로 주민운동을 비난하여 운동의 擴散을 막는 기초가 되기도 한다.<sup>8)</sup>

둘째, 주민운동은 自然發生的 組織에 의한 운동이다.

주민운동은 원칙적으로 地域生活者인 주민에 의하여 행해지는 운동으로서 기존의 政治團體나 組合, 그리고 地域團體들이 그 자체의 활동으로서 전개하는 운동이 아니라 一般住民들이 만드는 자연발생적 조직에 의한 운동이다. 이러한 의미에서 住民運動組織은 계획적으로 만들어진 定型的인 조직이라고 하기보다는 지역문제에 관한 爭點에 의해서 돌발적이고 우연적 계기에 따라 非定型的으로 조직되는 것이 일반적이다.<sup>9)</sup>

셋째, 주민운동은 원래 脫이데올로기적, 脫政治的 性格의 운동이다.

주민운동은 운동참가자의 個別性, 日常生活性, 地域性을 근거로 하여 일정지역내의 生活要求의 공통성에 입각하고 있기 때문에 階級的·階層的 利害나 특정한 이데올로기를 토대로 조직되는 다른 社會運動과는 본질적으로 다르다. 물론 실제에 있어서 住民運動은 특정정당이나 특정이데올로기에 입각한 지도자에 의해 움직여지는 경우가 많이 나타나기도 하고 특정정당이 黨勢擴張의 수단으로서 이 운동을 지원하는 경우도 없지 않다. 그러나 주민운동은 그 발생원인과 過程이라는 운동본래의 構造에서 볼 때 無階級的, 脫이데올로기적인 것이며<sup>10)</sup> 既成政黨의 政治행동을 그대로 받아들이는 것은 아니다.

7) 岩崎忠夫, 住民參加論, 第一法規, 1984, p. 140.

8) 有田光雄, 住民運動·勞動組合運動·地域統一戰線, 自治體研究所 編, 現代の 地方自治, 自治體 研究社, 1794, p. 152.

9) 松原治郎 編, 住民參與と 自治の 革新, 學陽書房, 1976, p. 16.

10) 姜瑩基, 住民運動論序說, 崇實大基督教社會研究所 編, 社會發展과 社會運動, 圖書出版 한울, 1990, p. 48.

네째, 주민운동은 恒常性이 아니라 一過性을 띤 운동이다.

주민운동은 지역생활상의 개별적인 要求의 실현을 도모하기 위하여 발생하는 것이고 구체적 문제의 해결을 목표로 행하여진다. 이같은 주민운동은 본래 하나의 爭點을 처리한다는 一過性的 성격을 갖는 것이고 문제가 해결되면 일단 鎮靜化되는 경향이 있다.<sup>11)</sup> 그러나 이러한 견해에 대한 反論이 없는 것도 아니다. 이들은 주민운동이 수동적이며 요구가 단일하고 特定の 要求가 해결되면 해산하는 측면이 있음을 부인하는 것은 아니지만 이것은 주민운동에서의 要求水準과 그 요구를 수용할 수 있는 構造的 支拂能力에 따라 달라지는 것으로 보아야 한다면서 주민운동에도 다양한 차원이 있으므로 그것에 따라 운동의 持續性이 달라진다고 하고 있다.<sup>12)</sup>

그러나 住民運動組織은 일단 목표를 달성했거나 또는 失敗했을 경우에는 解散되거나 消滅하게 된다는 점에서 주민운동은 恒常性이 아니라 一過性을 띤 운동이라고 보아야 할 것이다.

다섯째, 주민운동은 集合行動의 형태를 취하는 경우가 많은 운동이다.

주민운동은 어느 정도 다수의 주민에 의해 이루어지는 集合性을 가지고 있기 때문에 住民이 특정문제에 대한 不滿을 개별적으로 표시하거나 行動化하는 것은 주민운동의 始發點은 될지언정 주민운동으로 취급될 수는 없는 것이다. 集合行動은 構造的 誘發성과 예기치 않은 事件 등 두 가지 요인에 의해서 발생하는데 주민운동의 發生은 바로 前者에 해당한다.

個人들이 어떤 하나의 群集을 형성하게 되면 集合心性을 소유하게 되는데 이 때문에 그 사람의 個性이나 취향같은 것은 사라지고 그대신 집합체 전체의 感性和 思考에 따라 느끼고 행동하게끔 된다고 한다. G. LeBon에 의하면 그 이유는 ① 個人이 혼자 있을 때 억제되어 있던 本能이 익명성이 보장되는 群集속에서 쉽사리 表出되며, ② 個人이 群集을 이루게 되면 群衆의 분위기에 쉽게 감염되어 個人의 이기심을 포기하고 다른 사람들에게 쉽게 同調하는 경향이 있으며, ③ 群集의 분위기는 일종의 催眠효과를 발휘하게 되어 個人의 合理的 判斷을 흐리게 할 뿐만 아니라<sup>13)</sup> 깊은 생각없이 行動을 취하게끔

11) 岩崎忠夫, 前掲書, p. 140.

12) 정근식·조성윤, 80年代 地域問題와 住民運動, 韓國社會學會 編, 韓國社會의 批判的 認識, 나남出版社, 1990, p. 390.

13) 全炳祥, 社會心理學, 經文社, 1981, p. 453.

유도하기 때문이다.

이러한 集合行動의 성격 때문에 주민운동에 있어서 運動組織과 運動對象의 대립이 심화될 경우에는 占據나 破壞 등 과격한 행동이 적지 않게 일어나는 것이다.

여섯째, 주민운동은 지역의 특정상황에서 特定利益을 중심으로 한 狀況用具의 계기에서 출발하지만 단지 그의 充足에 머물지 않고 운동의 展開過程 자체가 參加者의 態度變容을 가져오는 역할을 한다.

일반적으로 社會運動의 論理는 두 개의 방향에서 質의 변화를 수반하고 있다. 하나는 사람들의 개별적 利害에서 社會的(集合的) 利害로 指向性的 발전을 나타내는 것이며, 또 하나는 단순한 物的·手段的 이익의 추구라고 하는 狀況用具의 차원에서 내면적인 價値體得 차원으로 태도변용을 나타내는 것이다. 다시 말하면 한편으로는 개인적 이익의 추구를 위해서는 사회적 공종의 利害를 습득할 필요가 있음을 인식하여 그의 실현을 위해 노력하고, 다른 한편으로는 수단적인 이익의 추구를 사회적으로 전개시키는 가운데 運動參加를 통해서 참가자 자신의 생활상의 價値, 態度에 변화가 생겨 나가게 된다는 것이다.

특히 社會運動의 한 분야인 주민운동은 매우 일상적인 地域生活上의 불만이나 要求에서 출발하고 그 요구하는 狀況用具(운동의 직접 목표가 되는 物的 條件)가 갖고 있는 지역적 公同성인 지역적 利害가 단서가 되어 이해의 社會化가 시작된다. 이러한 個別에서 社會的 힘으로의 방향은 자연이 공동투쟁을 위한 地域組織을 형성할 뿐 아니라 주민들끼리의 同志的인 공감대도 만들어낸다.<sup>14)</sup>

이같이 주민운동은 물질적 요구나 狀況의 好轉 또는 惡化의 방지를 출발로 하는 것은 틀림없지만 단지 물질이나 條件을 획득한다고 하는 目標에만 머무는 경우는 적은 것이고 지역성을 유대로 해서 형성되는 社會的 結合을 통해 운동과정에서 개개인의 市民意識을 기르는 역할도 달성하는 것이다. 환언하면 生活의 構造的 緊張이라는 개별구체적인 動機要因과 결부되어 발생한 주민운동의 에너지는 그 전개과정에서 個別利益(생활불만이나 환경·시설의 요구 또는 반대) → 社會的 利害(정책영역으로서의 조직된 公同이해) → 社會的 價値(지역·집단이데올로기=合意) → 個人的 價値·態度(시민적 권리의식의 함양)의 루트로 연소되어 가게 된다.<sup>15)</sup>

14) 松原治郎, コミュニティの 社會學, 東京大出版會, 1981, pp.144-145.

15) 松原治郎, 地方自治の 變質と 住民運動, 松原治郎 編, 住民參與と 自治の 革新, 學陽書房, 1976, p. 28.

이상에서 주민운동의 기본성격을 고찰해 보았는데 이 밖에도 주민운동은 行政當局을 직접상대로 하든 하지 않든 간에 어떤 형태로든지 政策決定에 영향을 미치려는 것이 많다는 점에서 參與의 계기를 내포하고 있는 운동이며, 社會的 價値가 과도기내지 政策轉換이 기도되지 않으면 안 되는 시기에 많이 일어나는 경향이 있는 운동이다.

### Ⅲ. 住民運動과 類似用語의 區別

住民運動의 意味와 內容을 보다 구체적으로 理解하기 위해서는 몇 가지 類似用語와의 구별을 확실히 할 필요가 있다. 本 研究에서는 住民參與, 市民運動, 地域運動, 社會運動 등 네 가지 運動과 住民運動과의 差異點을 살펴 보고자 한다.

#### 1) 住民參與와 住民運動

住民參與는 住民運動과 마찬가지로 多義的인 概念이라고 할 수 있는데 그 이유는 주민참여가 각 國家, 각 時代의 현실적 요청에 相應하여 경험적으로 발전되어 온 것이기 때문이다.<sup>16)</sup> 주민참여는 지금까지 여러가지 입장과 측면에서 그 定義가 시도되어 왔는데 이들을 정리하여 보면 參與의 主體, 效果, 過程의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.<sup>17)</sup> 이러한 觀點들을 종합하여 일반적인 정의를 내린다면 주민참여란 「地方自治體의 政策決定이나 執行過程에서 직접적이고도 공식적인 權限을 가지지 아니한 一般住民들이 그 정책결정 및 집행에 影響力을 행사하기 위하여 직·간접적으로 참여하는 행위」라고 하겠다.

住民參與는 여러 가지 基準에 따라 類型化할 수 있는데 일반적으로는 主體, 制度化程度, 行政過程, 이니시어티브에 따라 구분되고 있다.

첫째, 주민참여는 主體에 따라 個別的 參與와 集團的 參與로 나누어지고 이는 다시 公式性 여부에 따라 개별적 참여는 개별적·공식적 참여와 개별적·비공식적 참여로, 집단적 참여는 집단적·공식적 참여와 집단적·비공식적 참여로 細分할 수 있다.

個別的·公式的 參與는 주민들이 都市計劃委員會, 里·洞開發委員會 등 각종 위원

16) 崔昌浩, 地方自治制度論, 三英社, 1988, p.587 註) I 參照.

17) 岩崎忠夫, 前掲書, pp.32-34 參照.

회의 委員의 자격으로 참여하거나 공청회 등 법령에 규정된 공식적 절차에 따라 개별적으로 참여하는 것이며 個別的·非公式的 參與는 행정기관과의 비공식적 접촉에 의한 個人的인 建議나 意見表示 등을 통해서 참여하는 것이다.

한편 集團的·公式的 參與는 주민조직, 이익집단을 통하거나 住民投票 등을 통하여 참여하는 것이며 集團的·非公式的 參與는 주민조직이 행정기관과 비공식적인 접촉이나 압력, 시위 등을 통하여 건의를 하거나 의견을 제시하는 것이다.

둘째, 주민참여는 制度化程度에 따라 非制度的 참여와 制度的 參與로 구분되고 비제도적 참여는 다시 運動과 交渉으로, 제도적 참여는 協贊과 自治로 세분할 수 있다.<sup>18)</sup>

運動은 상대방이 제시하는 價値와 관계없이 일방적으로 자기의 요구를 주장하는 것으로서 非定型性을 띠고 있는데 대해 交渉은 상대방이 제시하는 가치를 통해 교환·거래하는 計算的 思考를 전제로 하고 있으며 쌍방의 대립이라는 定型性을 띠고 있다. 운동은 처음에는 저항적 운동으로부터 출발하여 점차 참여적 운동으로 발전하며 이는 더욱 발전하여 교섭의 단계에 이르게 된다.

協贊은 行政主體의 정책결정과정에 협조적으로 참여하는 것을 말한다. 협찬에는 정책결정과정에 실제로 시민의 영향력이 행사되고 이들의 創意와 要求 등이 행정에 반영되는 實質的 協贊과 시민이 의례적, 형식적으로 참여하여 행정기관의 정책결정에 正當性만을 부여해 주는 形式的 協贊이 있다.<sup>19)</sup> 한편 自治는 행정에 대한 住民統制的 參與로서 행정기관이 일정범위의 權限을 地域單位에 분권화하여 당해 지역주민의 대표기관이 이 授權의 범위내에서 완전한 自主的 管理를 행하는 형태이다.<sup>20)</sup>

세째, 주민참여는 行政過程에 따라 기본정책설정에의 참여, 계획수립에의 참여, 집행에의 참여, 집행평가에의 참여로 구분할 수 있다.

네째, 주민참여는 參與의 이니셔티브에 따라 행정주도형 참여, 수평형 참여, 주민주도형 참여로 구분할 수 있다. 行政主導型 參與는 행정기관이 주민참여의 主導權을 가지고 있는 전통적 참여유형으로서 시민과는 수직적 관계에 있는 형태이며, 水平的 參與는 행정과 주민이 수평적 관계에 있으면서 相互意思交流를 하는 참여형태이다. 이에 대해 住民主導型 參與는 주민이 참여의 주도권을 쥐고 행정은 수동적 입장에서 주민들의 의사

18) 西尾勝, 權力と 參加, 東京大出版會, 1975, pp.16-17.

19) 崔虎俊, 市民行政學, 巨木出版社, 1987, p.120 參照.

20) 西尾勝, 前掲書, pp.65-67 參照.

들 받아들이는 형태이다.

이상에서 住民參與의 概念과 類型을 고찰해 보았는데 이를 住民運動과 관련시켜 본다면 주민참여는 주민운동보다 포괄적 개념이며 주민운동은 다음과 같은 성격을 갖는 주민참여의 한 분야라고 할 수 있다.<sup>21)</sup>

첫째, 住民運動은 個別的 參與가 아니라 集團的 參與形態라고 할 수 있다. 주민운동은 다수의 주민들이 어느 정도의 持續性을 갖고 집합적으로 노력하는 활동이기 때문이다.

둘째, 주민운동은 自生的 참여라기보다는 意圖的 參與形態라고 할 수 있다. 주민운동은 주민들이 主體가 되어 일상생활과 관련되는 特定目的을 실현하거나 또는 저지시키려는 目的을 가지고 있는 활동이기 때문이다.

셋째, 주민운동은 制度的 參與가 아니라 非制度的 參與形態라고 할 수 있다. 주민운동은 기존의 제도적 참여를 통해서 자신들의 主張과 要求가 관철되지 못하는 경우에 발생하는 것인 만큼 비제도적 형태를 띠게 되는 것이다.

## 2) 市民運動과 住民運動

일반적으로 市民運動은 시민들이 지역적 범위를 초월하여 생활상의 危害條件을 개선하고 바람직한 社會를 조성하기 위한 集合的 行動이라고 할 수 있다. 이에 대해 住民運動은 地域住民들이 특정한 지역을 대상으로 하여 生活上에 부딪치는 지역사회의 문제나 요구를 해결하기 위하여 행해지는 集合的 行動이다. 이같이 兩者는 집합적 행동이라는 점에서는 그 성격을 같이 하지만 엄밀히 말해서는 다른 概念의 운동이다.

市民運動과 住民運動을 구별하기 위해서는 무엇보다도 먼저 市民과 住民의 차이를 이해할 필요가 있다.

市民이란 소극적으로는 都市에 거주하는 자로서 農村地域居住者와 대비되는 개념으로 사용된다. 그러나 적극적으로 파악한다면 市民이란 단순한 도시거주자를 의미하는 것이 아니라 公共問題의 主體者로서 또는 지방자치의 담당자로서 기본적인 權利와 義務를 다하는 人間型이다.<sup>22)</sup> 환언하면 시민이란 西歐에서 말하는 이른바 公民으로서 공동생활을 自覺하고 공동생활에 기여하는 意識을 갖고 공동의 責任을 분담할 줄 알며 나아가 그가

21) 李聖培, 韓國住民運動이 行政에 미친 影響에 관한 研究, 漢陽大 博士學位論文, 1990, pp. 35-36.

22) 盧隆熙, 韓國의 地方自治, 綠苑出版社, 1987, p. 551.

살고 있는 사회문제에 적극적인 意思表示를 할 줄 아는 인간형이다.<sup>23)</sup>

이에 대해 住民은 소극적인 입장에서 본다면 일정기간 한 장소에 거주하는 자를 말하는 데 우리나라의 地方自治法에서는 地方自治團體의 구역 안에 住所를 가진 者를 말한다.<sup>24)</sup> 그러나 이와는 달리 적극적 입장에서 이해한다면 주민은 지방자치단체의 主權者를 의미한다. 이러한 입장들을 종합한다면 住民이란 「지방자치단체의 구역내에 거주하는 자로서 스스로 또는 代表者를 선출하여 自治團體를 운영하는 主體」라고 할 수 있다.<sup>25)</sup>

이와 같이 市民과 住民의 개념상의 차이에 따라 市民運動과 住民運動을 구별한다면 市民運動이란 市民들이 생활과괴 요인을 제거하기 위하여 特定한 地域을 초월하여 행하여지는 광범위한 형태의 운동이라고 할 수 있다. 즉 市民運動은 「特定地域에 거주하는 住民이라는 範域을 떠나 市民이라는 차원에서 일정지역이나 개별적 이익을 前提로 하지 아니하고 바람직한 社會를 조성하기 위하여 행해지는 광범위한 형태의 集合行動」이라고 정의할 수 있다. 이같은 市民運動은 집합행동이면서도 市民이라는 主體에 의해 추진되며 運動範域이 지역성을 초월하여 행해지는 운동인데 대하여 住民運動은 집합행동이지는 하지만 住民이라는 主體에 의해 추진되며 운동범역이 地域性을 띠고 있다는 점에서 다르다고 하겠다.

### 3) 地域運動과 住民運動

地域運動은 특정사회에서 地域住民이 주체가 되어 지역주민들의 생활 중에 직접 부딪치는 地域社會의 구조적 모순을 해결하기 위한 운동이며 또 民主化 運動의 地域的 實踐運動임을 그 특질로 한다.<sup>26)</sup> 지역운동은 특정한 사회적, 경제적, 정치적 요구를 地域的 次元에서 해결하기 위한 움직임 속에서 地方自治體나 지방관청, 지역내의 資本, 특정개인 등을 대상으로 행하여진다. 이 경우 運動은 구체적 요구가 명확하고 對象이 특정하게 제한되기 때문에 日常的이고 구체적 수준에서 급속하게 진행된다.<sup>27)</sup>

23) 崔虎俊, 前掲書, p. 245.

24) 地方自治法 第12條 參照.

25) 鄭世煜, 地方行政學, 法文社, 1984, p. 207.

26) 韓國基督教社會研究院 編, 地域運動과 地域實踐, 民衆社, 1986, pp. 41-45 參照.

27) 백옥인, 現段階 都市地域運動의 性格과 課題, 崇實大學校 基督教社會研究所 編, 都市·住民·地域運動, 圖書出版 한울, 1990, p. 29.

地域運動의 형태는 그 추구하는 대상과 목적에 따라 경제적 수준의 지역운동, 정치적 수준의 지역운동, 문화·이데올로기적 수준의 지역운동으로 구분할 수 있는데 이러한 지역운동 속에는 두 가지 내용이 포함되고 있다. 하나는 계급·계층별 구분에 의한 地域部門運動이고 다른 하나는 地域住民이 生活上의 문제를 해결하기 위한 住民運動이다. 이런 점에서 地域運動은 住民運動에 대해 포괄적 개념이고, 住民運動은 地域運動의 한分野이다.

그러면 구체적으로 地域部門運動과 住民運動은 어떻게 다른가. 지역부문운동은 특정한 單位의 지역에서 特定 階級이나 階層의 처지와 조건, 요구의 正統性에 입각하여 행해지는 지역차원의 大衆的인 부문운동이다. 이러한 운동에는 지역적 특성을 반영하는 地域農民運動, 地域勞動運動, 地域青年運動, 地域女性運動 등이 포함되며 그 형태는 지역차원의 교육운동, 反核平和運動, 公害反對運動, 생존권확보운동, 그리고 諸 권리확보운동 등 다양하다.

이같이 地域部門運動은 비교적 포괄적인 지역을 중심으로 활동하고 있는 階級·階層의 조직이 統一性에 입각하여 地域水準에서 행동통일을 모색하는 지역운동이다. 이에 대하여 住民運動은 지역의 部門別, 階級·階層別 공통성보다는 지역적 공통성과 생활상의 직접적 要求를 중심으로 하는 운동으로서 운동의 始發과 過程, 指導中心形成 등의 전반적 문제에서 당초부터 지역주민이라는 包括的 大衆의 참여를 전제로 한다. 즉 주민운동은 地域部門運動과는 달리 비교적 제한된 地域空間을 중심으로 여러 계급·계층의 동질적인 利害關係를 기반으로 지역주민의 行動統一을 모색하는 지역운동이라고 할 수 있다.

#### 4) 社會運動과 住民運動

社會運動이란 일반적으로 「사회의 變動을 추구하거나 또는 制御하기 위하여 행하여지는 集合的 行動」이라고 정의할 수 있다.<sup>28)</sup> 이와 같이 社會運動은 사회의 중요한 변동에 적극적으로 作用할 것을 목적으로 하는 행위자들의 集合的 運動이기 때문에 다음과 같은 몇 가지 특징을 갖는다.<sup>29)</sup>

28) 이종열·권해수, 社會運動의 成功要因과 政策變化에 대한 影響分析, 韓國行政學報, 제24권 제3호, 韓國行政學會, 1990, p. 1283 參照.

29) 李瑋鉉 外, 社會學의 理解, 法文社, 1982, p. 333.

첫째, 사회운동은 社會變化를 실현시키려는 의식적·목표지향적 노력이다. 둘째, 사회운동은 어떤 理念들을 바탕으로 한 合目的的이며 수단적 성격을 갖는 운동이다. 셋째, 사회운동은 目標達成을 위해 어떻게 행동할 것인가에 대한 共有된 規範을 형성한다. 넷째, 사회운동은 다른 형태의 集合行動에 비하여 조직성과 계획성이 강하다. 다섯째, 사회운동은 時間과 空間을 초월한 연속성과 擴散성을 가지고 있다.

사회운동은 어떤 要因이나 條件에 의해 발생하기 시작하면 일정한 過程을 거치면서 진행된다.<sup>30)</sup> 즉 사회운동은 生成과 消滅에 이르기까지 어느 정도 일정한 과정을 보여주고 있다. C. W. King은 그 과정을 初期段階, 組織段階, 安定段階로 구분하고 있으며 R. Hopper는 豫備段階, 民衆化段階, 公式化段階, 制度化段階로 나누고 있다.<sup>31)</sup>

사회운동의 형태는 다양한 基準에 의해서 분류할 수 있으나 사회운동이란 무엇보다도 하나의 目標를 지향하기 때문에 운동이 어떠한 目標에 초점을 두는가에 따라 분류하는 것이 보다 유용하다. 이러한 점에서 사회운동은 價値指向的 運動, 權力指向的 運動, 參與指向的 運動의 세 가지 형태로 나눌 수 있다.<sup>32)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 사회운동은 그 發生過程이 의도적이고 非制度的 性格과 목적지향적 성격을 띠고 있으며 일정한 과정을 거치면서 전개되고 있다. 住民運動 역시 社會運動과 마찬가지로 발생과정이 의도적·非制度的이고 價値指向的 성격의 目標를 가지고 있으며 그 과정 역시 일정한 類型을 보여주고 있는 것이 사실이다.

社會運動의 전개과정을 보면 그 시초에는 조직도 잘 되어 있지 않고 일정한 형식도 없으며 原初的인 집단행동의 수준에 머물러 있어서 相互作用의 틀도 매우 초보적이다. 그러던 것이 운동이 전개되어 감에 따라 일정한 조직과 형식을 띠고 자리잡힌 指導者가 나타나게 되고 分業이 발생하며 사회적 價値體系가 형성된다.

住民運動의 경우에도 일반적으로 초기에는 초보적인 集團形態를 보이다가 당초의 방법으로 문제해결에 대한 期待가 어려워지게 되면 조직적이고 集團的인 행동으로 변화·발전될 가능성이 많다.<sup>33)</sup>

30) R. C. Federico, *Sociology*, Reading Mass : Addison-Wesley publishing Company, 1975, pp.634-638 參照.

31) C. W. King, *Social Movement in the United States*, Random House, 1956, pp.37-40 參照. R. Hopper, *The Revolutionally Process*, R. Turner and L. M. Killian (eds.), *Collective Behavior*, Prentice Hall, 1950, pp.182.

32) R. C. Federico, *Ibid*, p.510.

33) 李聖培, 前揭論文, p.6.

그러나 社會運動은 그 구성원이 일정한 意識으로 意思疏通을 하는 다수의 사람들로 구성되는 것이 일반적인데 대하여 住民運動은 일정한 지역적 범위를 바탕으로 하여 成員이 구성되기 때문에 그 규모는 사회운동에서 의미하는 規模程度에는 미치지 못하는 경우가 많은 것이 일반적이다. 이렇게 볼 때 주민운동이란 「비교적 좁은 의미로 地域化된 價値指向의 사회운동」이라고 할 수 있다.

#### IV. 住民運動의 類型

주민운동은 研究者들의 관점에 따라 다양한 類型으로 분류되고 있다. 주민운동은 그 性格, 發生原因, 運動主體에 따라 분류되기도 하고 形態, 運動對象, 權力과의 관계, 그리고 住民들의 反應에 따라서 분류되기도 한다.<sup>34)</sup>

이같이 다양한 類型區分은 주민운동에 대한 理論體系가 아직 定立되지 못해 주민운동을 분류함에 있어서도 어떠한 原則이나 기준이 확고하지 못한 때문이라고 할 수 있다. 따라서 여기에서는 先行研究者들이 제시한 유형구분을 종합적 관점에서 정리하여 다음과 같이 다섯가지로 분류하여 고찰하고자 한다.

##### 1) 性格에 따른 區分

주민운동은 그 성격에 따라 地域生活防衛運動, 地域生活向上運動, 地域基盤整備要求運動, 生活基盤整備沮止運動의 넷으로 나눌 수 있다.

첫째, 地域生活防衛運動은 기존의 깨끗한 地域과 주민의 生活을 보호하기 위해 公害, 대규모 개발행위 등 생활파괴요인에 대항하는 운동이다. 예컨데 레저타운·골프장·발전소·고속도로·군사기지의 설치반대, 공장유치 반대를 비롯하여 공장공해, 採石工事·고층건축·배기가스공해반대 등이 여기에 해당한다. 지역생활방위운동은 가장 기본적 형태의 주민운동으로서 우리나라에서 지금까지 전개되고 있는 대다수 住民運動이 바로 이 유형

34) 松原治郎은 性格에 따라 분류하고 있으며, 姜瑩基는 性格, 爭點, 權力과의 관계, 住民과 外部勢力과의 관계에 따라 분류하고 있다. 또 李聖培는 爭點 및 행정기관과의 관계에 따라 분류하고 있다. 이에 대해서는 松原治郎, コミエニテイの 社會學, pp. 131-134. 姜瑩基, 前掲論文, pp. 39-48. 李聖培, 前掲論文, pp. 31-35 參照.

에 속한다.

둘째, 地域生活向上運動은 주민들이 지역내의 連帶에 의하여 생활향상을 도모하기 위한 운동으로서<sup>35)</sup> 그 전개과정이 저항적이 아니라 自助的 성격을 띤다. 地域綠化, 꽃길가꾸기, 새마을 조성, 교통사고 없는 거리조성 등이 여기에 속한다.

셋째, 地域基盤整備要求運動은 物的인 생활환경시설의 건설요구를 중심으로 하는 운동으로서 각종 공공시설의 정비요구를 비롯하여 社會福祉施策이나 학교교육의 충실을 요구하는 경우가 이에 해당한다.

네째, 生活基盤整備阻止運動은 지역개발에 마이너스로 작용하거나 귀찮은 시설이 자기 지역에 立地하는 것을 반대하는 운동으로서 쓰레기 埋立場, 下水終末處理場, 정신병원, 장애인 시설, 화장장 설치 반대 등이 여기에 속하며 때로는 학교, 유치원 등의 설치반대까지 포함된다. 이 유형의 운동은 지역주민들이 위와 같은 施設들의 설치 필요성은 원칙적으로 인정하면서도 단지 自己地域에 설치하는 것을 반대하는 것으로서 그 저변에는 地域利己主義가 강하게 깔려 있다고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

## 2) 爭點에 따른 區分

주민운동은 그 爭點에 따라 作爲阻止型運動과 作爲要求型運動으로 나눌 수 있다.

첫째, 作爲阻止型運動은 공해예방 및 文化財 保全이나 재산권에 대한 침해, 생활환경의 악화를 초래할 우려가 있는 사업을 저지하기 위하여 그 原因者에게 대항하는 운동이다. 이 유형의 운동을 主體別로 보면 直接被害者에 의한 운동과 주변피해자에 의한 운동으로 구별된다.

前者는 예컨대 댐건설에 의해 토지, 가옥 등이 水沒되어 移住, 轉業이 강요되는 주민이나 水沒地域에 營業權, 漁業權을 가지고 있는 주민들에 의한 운동인데 대해서 後者는 개발지역주변에 거주하면서 개발사업에 따른 立地施設에서 파생되는 外部不經濟에 의해서 피해를 입는다고 생각하는 다수의 住民들에 의해 제기되는 운동이라고 할 수 있다.

정책문제와 관련시켜 볼 때 作爲阻止型運動은 拒否, 抗議, 異議로 구별할 수 있다. 拒否는 抵抗의 순수한 형태로서 運動對象이 어떠한 정책을 입안하여 제시하거나 또는 實

35) 松原治郎, 前掲論文, p. 133.

36) 松原治郎, 前掲論文, p. 134.

實施 때 그 정책에 대한 협력을 거절하는 것이며, 抗議는 해당 정책의 違法不當性을 지적하고 政策의 철회를 요구하는 것이다. 이에 대해 異議는 철회까지는 요구하지 않는다고 하더라도 정책의 부분적인 修正을 요구하는 것이다.<sup>37)</sup> 예컨대 개발사업자체에 반대하지는 않지만 補償基準에 대한 不滿 등을 반영시키고자 하는 것이 여기에 해당한다.

작위저지형운동은 일반적으로 직접피해자에 의한 拒否로 시작되어 주변피해자가 가세한 抗議로 이행되는데 이러한 抗議에서 다시 異議로 이행되는지의 여부는 運動對象의 대응 정도에 달려 있다고 할 수 있다. 그런데 거부와 항의에 있어서는 運動主體와 運動對象과의 관계가 對決의 양상을 띠는데 비해서 異議에 있어서는 그 관계가 交渉으로 이행되는데 이 경우 異議의 질적인 수준은 주로 운동주체에 있어서 주변피해자가 차지하는 비중 및 外部專門家의 참가유무 등에 의하여 결정된다.<sup>38)</sup>

둘째, 作爲要求型運動은 공공시설의 증설, 교육·복지정책의 充實化 등을 요구하는 운동으로서 지역생활환경의 악화를 예방하고 改善하려는 데 목적을 두고 있다. 이 운동을 정책문제와 관련시켜 보면 建議와 請願으로 구별할 수 있는데 建議는 運動對象에 의한 政策提起를 기다리지 않고 運動主體가 지역생활에 관련된 爭點에 대해 능동적으로 정책 제언을 행하는 것이다. 이에 대해 請願은 운동대상이 현재 유지하고 있는 政策原理의 변경을 요구하거나 상대에 대해서 개별 구체적인 利益配分을 요구하는 행동형태라고 할 수 있다.<sup>39)</sup>

### 3) 權力과의 關係에 따른 區分

주민운동은 권력<sup>40)</sup>과의 관계에 따라 抵抗的 運動, 參與的 運動, 同調的 運動, 自助的 運動으로 구분할 수 있다.

첫째, 抵抗的 住民運動은 운동상대인 권력이 지역주민들의 생활에 영향을 미치는 어떠한 行爲를 하려고 의도할 때 그것에 대항하는 活動으로서 受動的인 반응을 그 특징으로

37) 安冕權, 韓國住民運動에 관한 實證的 研究, 京畿大 博士學位論文, 1990, pp. 40-41 參照.

38) 安冕權, 上揭論文, p. 41.

39) 安冕權, 上揭論文, p. 39.

40) 여기에서의 權力이란 住民生活에 대하여 사실상 강대한 支配力을 갖는 主體를 의미하는 것으로서 반드시 公權力에 한정하는 것은 아니다. 이에 대해서는 西尾勝, 行政過程における 對抗運動, 日本政治學會 編, 政治參加의 理論と 現實, 岩波書店, 1974, p. 80 參照.

한다. 이 운동은 환경파괴와 재산권의 침해와 같은 특정한 利害關係를 공유하는 주민들에 의하여 제기되는 운동으로서 첨예한 利害感情을 表出한다. 오늘날 우리나라에서 전개되고 있는 住民運動의 대부분은 이 유형에 해당한다고 할 수 있다. 抵抗的 運動의 형태는 대중요법적 운동과 豫防鬭爭的 運動으로 구별할 수 있는데<sup>41)</sup> 前者는 이미 어떠한 문제가 발생하였을 때 그것에 대응하여 抵抗하는 것이고, 後者는 아직 어떠한 문제가 발생하지는 않았으나 앞으로 발생할 가능성이 있다고 판단될 때 그 發生을 豫防하기 위한 것이다.

둘째, 參與的 住民運動은 權力에 의한 政策의 提起를 기다리지 아니하고 주민들 스스로가 政策代案을 제시하는 활동으로서 作爲要求型이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 이 운동은 權力의 행위를 주민들 스스로가 그들이 期待하는 방향으로 움직이게 하려고 영향력을 행사하는 관계이며 궁극적으로는 權力의 행위를 統制하려는 傾向性을 갖고 있다.

셋째, 同調的 住民運動은 주민들이 權力이 제시하는 주민생활과 관련되는 地域社會政策에 동조하여 공동의 목표를 함께 協力的으로 수행해 나가는 활동이다. 이것의 가장 典型的인 예는 자치단체내의 어떤 집단이 행정의 下請機關으로서 행하는 都市美化運動 및 共生産 活動을 들 수 있다.<sup>42)</sup>

넷째, 自助的 住民運動은 權力의 意思와는 무관하게 지역주민들이 自助的으로 참여하여 地域發展을 위한 공동목표를 自治的으로 추구하고 나가는 활동이다. 이러한 운동의 예는 주민들의 公園清掃, 환경보전캠페인, 靑少年善導活動, 防犯隊 活動 등에서 찾아볼 수 있다.

#### 4) 發生原因에 따른 區分

주민운동은 발생원인에 따라 公害關聯運動, 權利侵害關聯運動, 地域開發關聯運動으로 구분할 수 있다.

첫째, 公害關聯運動은 주로 도시화, 산업화에 따라 발생하는 각종 公害에 반대하는 운동으로서 크게 産業公害, 都市公害, 藥品公害, 軍事基地公害의 反對運動 등으로 세분할 수 있다. 산업공해에 따른 운동은 工場이나 企業에서 발생하는 大氣·水質汚染,

41) 崔昌浩·鄭世煜, 行政學, 法文社, 1974, pp. 667-668.

42) 安晁權, 前掲論文, p. 42 參照.

악취 등이 원인이 되어 일어나며, 도시공해에 따른 운동은 都市化에 수반된 대기오염, 소음, 진동, 교통문제 등이 원인이 되어 나타나는 운동이다. 한편 악품공해에 따른 운동은 농약, 식품첨가물, 일반약품의 사용에 따른 피해로 나타나며, 군사기지관련운동은 軍事基地의 소재에 의한 소음, 진동, 범죄 등이 원인이 되어 발생하는 운동이다.

둘째, 權利侵害關聯運動은 環境權, 財產權, 營業權, 居住權 등의 침해가 원인이 되어 일어나는 운동이다. 이러한 원인에 해당하는 구체적 사항으로는 日照權(조망, 정은 등을 포함)의 침해, 土地收用이나 區劃整理事業에 의한 재산권과 영업권의 침해, 쓰레기 매립장, 분뇨처리장 등 혐오시설의 立地로 주변지역의 재산가치를 저하시키는 경우 등을 들 수 있다.

셋째, 地域開發關聯住民運動은 골프장·래저타운·댐·공항·고속도로의 건설 등 地域開發政策에 의한 대규모 개발로 환경파괴를 비롯한 지역주민의 生存權 및 生活權을 악화시킴으로서 일어나는 운동이다. 또 대규모 개발과정에서 開發利益의 配分에 地域住民이 疏外되거나 地域共同體의 요소의 파괴우려도 주민운동의 원인이 될 수 있다.

### 5) 運動對象에 따른 區分

주민운동의 대상은 크게 民間 및 公共機關으로 나뉘어 지며 民間은 다시 個人과 企業으로, 公共機關은 自治團體, 國家, 기타 공공기관으로 細分할 수 있다. 또 운동대상은 住民運動側의 접촉방법에 따라서 直接對象과 間接對象으로도 나눌 수 있다. 예컨대 住宅에 인접하여 고층아파트가 신축되어 日照權이 침해될 경우, 建築의 中止를 요구할 직접 대상은 建築會社나 建築主이지만 그 증지를 명하도록 請願할 때에는 地方自治體가 직접 대상이 된다.

하나의 주민운동에서 당초에 間接對象이던 國家나 地方自治團體는 운동이 진행됨에 따라 直接對象으로 변하는 경우가 많다. 예컨대 公害의 피해로 인한 주민운동의 경우, 被害補償에 대해서는 직접대상인 公害誘發業體와 타협하지만 그 이후 제기되는 移住對策問題 등은 국가 또는 자치단체를 상대로 하게 됨으로써 그 위치가 當初의 간접대상에서 직접대상으로 변화하게 된다.<sup>43)</sup>

43) 安見權, 前掲論文, p. 38.

## V. 住民運動의 構造

社會運動의 構造는 運動의 主體, 對象, 統制集團, 그리고 支援集團으로 이루어지는데 住民運動도 사회운동의 한 분야이기 때문에 그 구조 역시 主體와 對象뿐만 아니라 통제집단과 지원집단을 포함하게 된다. 따라서 주민운동의 動態的 過程은 특정 事案을 둘러싼 이들 간의 갈등과 투쟁, 협상과 협력, 支援과 統制 등의 연속적인 상호작용과정이라고 할 수 있다.<sup>44)</sup>

運動主體의 입장에서 볼 때 주민운동의 결과는 다음과 같은 네 가지 양상으로 나타난다. 첫째는 완전한 成功으로서 正當性의 수용과 운동목표가 달성되는 경우이며, 둘째는 완전한 失敗로서 운동주체의 요구가 受容拒否되고 새로운 利益分配도 거절되는 경우이다. 셋째는 吸收로서 운동주체의 요구는 受容되었지만 새로운 이익의 발생은 없는 경우이며, 넷째는 先賣로서 운동주체의 요구는 수용거부되었지만 운동목표는 달성된 경우이다.<sup>45)</sup>

이러한 결과는 단순히 運動主體와 運動對象만의 관계에서 결정되는 것은 결코 아니며 支援集團과 統制集團의 영향도 부단히 작용하고 있는 것이다.

외부집단의 지원에 의한 運動主體의 힘의 증가는 운동대상에 대한 協商力을 증대시키며, 반대로 운동대상은 통제집단의 힘을 빌어 운동주체에 대응하면서 당초의 목표를 실현시키려고 한다. 이런 점에서 支援集團과 統制集團은 주민운동의 결과에 큰 영향을 미치게 된다. 이하에서는 주민운동의 구조에 대해 구체적으로 고찰하고자 한다.

### 1) 運動主體

주민운동의 주체는 당연히 地域住民이 된다. 주민운동중에는 비조직적 형태의 것도 있지만 그러한 형태로는 目標達成이 어렵다고 판단될 때에는 일정한 組織을 구성하여 운동을 전개해 나가게 된다. 이런 점에서 住民運動組織은 지역주민들의 생활상의 利害와 요구의 동일성, 生活經驗의 동일성을 기초로 하여 의도적으로 구성되는 社會的 單位라고 할 수 있다.

주민운동조직은 組織基盤의 존재형태로 볼 때 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째

44) 鄭根植, 住民運動의 構造와 力學에 관한 研究, 서울大 博士學位論文, 1991, p. 50.

45) W. Gamson, The Strategy of Social Protest, Hemewood, III. : Dorsey, 1975, p. 29.

는 기존의 地域組織을 그대로 활용하는 경우이고, 둘째는 기존의 지역조직을 再編하여 運動團體로 변화시키는 경우이며, 셋째는 기존의 지역조직과는 무관한 새로운 조직을 구성하는 경우이다. 주민운동조직은 運動의 가능성을 구체적인 운동의 水準으로 끌어 올리며 운동의 전 過程을 통해 운동의 行爲를 지도하고 資源을 동원하며 運動對象 및 統制集團과 상호작용을 하는 主體이다.

운동조직의 구성은 주로 조직이 달성하고자 하는 運動目標에 가장 크게 영향을 받으며, 또한 운동목표에 영향을 미치는 統制集團의 대응에 간접적인 영향을 받는다. 이 같이 運動組織은 운동의 目標와 統制集團의 대응에 따른 상황변화에 맞추어 資源의 동원과 전략을 구사하면서 대처해 나가게 된다.

운동조직의 目標와 戰略의 선택은 조직의 力量에 따라 달라지며 동시에 그것은 사회적 통제 樣相을 규정한다. 주민운동조직은 目標의 달성을 위하여 內部자원을 효율적으로 동원하기 위한 메카니즘을 만들어 내는데 이러한 資源을 어떻게 동원하는가에 따라 目標달성의 정도가 달라진다.<sup>46)</sup> 운동조직의 對內的 資源으로는 조직적인 힘, 리더쉽, 道德的 正當性 및 運動資金 등을 들 수 있다.

첫째, 組織的인 힘은 運動組織이 運動對象이나 統制集團에 맞설 때 자신들의 目標를 관철할 수 있는 가장 중요한 資源으로서 이는 조직의 크기와 成員의 단결력, 그리고 이것들로부터 파생되는 조직적 強制力으로 나타난다. 團結의 지역적 범위가 크고 해당지역주민이 다수 참여하여 내부에 異質的 요소가 적을수록 조직적인 힘은 커진다. 그리고 같은 규모라고 하더라도 서로 다른 지역이나 集團이 連帶의 형태를 취하게 되면 거기에서 오는 象徵的 성격으로 인하여 運動對象에 대해서 더욱 강력한 힘을 행사할 수 있다.

주민운동조직은 成員들을 보다 효율적으로 動員하기 위하여 下部組織을 발전시키며 內部메카니즘을 통해 成員에 대한 조직적 강제력을 행사하게 되는데 成員의 참여정도는 운동의 전개과정에 따라 달라지게 된다. 일반적으로 운동의 初期보다는 운동의 高揚期에, 그리고 運動成功에 대한 가능성이 크거나 運動對象에 대한 반감이 강화되었을 때 참여가 확대된다.

둘째, 운동조직에 있어서 리더쉽은 資源을 최대한 動員해야 한다는 과제를 수행하는데 있어서 중요한 요소이다. 리더쉽은 주민운동의 誘發과 행동으로서의 資源動員, 그리

46) 鄭根植, 前掲論文, p. 50.

고 운동의 궁극적 成功에 매우 중요한 역할을 하며 리더쉽에 의하여 추구되어지는 조직의 集團凝聚力은 주민운동의 성공적 결과를 산출하는데 그 바탕으로 간주되고 있다.<sup>47)</sup>

주민운동에 있어서 리더쉽의 성격은 운동의 進展過程에 따라 달라진다. 일반적으로 운동의 樣相이 運動對象과 대립적일수록 내부성원의 동원을 용이하게 하는 리더쉽이 우세하지만 운동목표가 처음부터 改良의이거나 운동이 진행되어 운동대상과 協商의 局面에 이르게 될 때에는 대외적 協商能力을 가진 리더쉽이 우세하게 되는 수가 많다.<sup>48)</sup>

세제, 道德的 正當性은 운동의 목표에서 나오는 것으로서 주민운동조직은 正當性을 놓고 운동대상과 競爭한다. 住民運動側은 자신들의 주장이 생존권 또는 생활권에 입각한 정당한 것인 반면에 運動對象의 정책이나 사업은 도덕적 정당성이 결여되어 있다고 주장하거나 다른 지역의 事例와 비교하여 차별을 받고 있다는 사실을 강조함으로써 정당성을 확보하려고 한다.

주민운동에 있어서 正當性의 확보는 개발계획에 항상 따르고 있는 公共性이라는 내용에 대한 비판적인 검토를 의미하는 것으로서 이의 확보는 組織構成員들의 자발적 參與를 유도할 뿐만 아니라 비참가자를 당해 문제에의 中立者로 만드는 것을 가능케 한다.<sup>49)</sup>

주민운동조직은 조직의 屬性上 때로는 危機狀況을 맞거나 분열됨으로써 運動對象에 효과적으로 대응하지 못하는 경우도 있다. 이러한 위기내지 分裂은 내부적으로는 상호 利害關係의 대립에 따른 組織成員간의 갈등과 운동목표를 달성할 가능성의 희박, 그리고 효과적 리더쉽의 不在 등에서 연유되는 것이며, 外部的으로는 運動對象과 統制集團에 의한 각종 통제의 강화 및 분열시도 때문에 생기는 것이라고 할 수 있다.

## 2) 運動對象

주민운동의 대상은 운동주체인 住民 또는 住民組織이 자신들의 목표를 관철시키기 위하여 行動化하는 상대를 의미한다.<sup>50)</sup> 이러한 운동대상은 主體에 따라 民間과 公共機關으로 大別할 수 있으며 다시 民間은 개인과 企業으로, 公共機關은 국가, 지방자치단체 및 기타

47) 이종열·권혜수, 前掲論文, p. 1285.

48) 鄭根植, 前掲論文, p. 185.

49) 松原治郎·似田貝香門 編著, 住民運動의 理論, 學陽書房, 1975, p. 215.

50) 安晃權, 前掲論文, p. 48.

공공단체로 세분할 수 있다.

個人이나 私企業의 경제활동은 자본의 論理에 의해 利潤追求를 목적으로 하고 있어 생산활동에 따른 비용의 일부를 사회로 轉嫁시키는 경우가 많기 때문에 이들의 經濟活動이 주민운동의 대상이 되는 것은 당연한 일이다.

한편 국가나 지방자치단체에 의한 地域空間構造의 개편이나 공공개발사업도 開發計劃의 수립 및 직접적인 자본투하라는 두 가지 수단을 통하여 이루어지기 때문에 이러한 경우 역시 住民運動의 대상으로 되는 수가 많다.

국가 또는 지방자치단체가 地域開發을 추진함에 있어서 成長指向的 戰略을 택하게 된다면 分配的 가치나 環境的 가치를 관점으로 하는 주민운동이 발생할 가능성이 많아진다. 개발이익에서의 배제나 財産權侵害 등을 문제삼는 주민운동은 성장지향적 개발전략에 대한 分配論的 관점의 운동이라고 할 수 있고 환경오염 등 生活環境의 악화를 문제삼는 주민운동은 성장지향적 개발전략에 대한 環境論的 觀點의 운동이라고 할 수 있다.

반대로 分配論的 개발전략이 취해지고 있을 때에는 성장이나 환경의 관점에서 異議를 제기하는 주민운동이 많이 발생하게 되며, 環境指向的 개발전략이 취해지고 있을 때에는 成長이나 分配에 중점을 둔 주민운동이 많이 일어나게 된다.

한편 국가나 지방자치단체가 資本을 직접 投下한 공공개발사업은 주로 사회간접자본인 도로·항만·공항 등의 건설, 대규모 住宅團地 및 공업단지건설, 간척지조성, 댐 건설 등으로 나타나게 되는데 이들 사업은 대부분이 土地開發公社 등 公社形態의 국가독점자본이 담당한다.

이들 公社는 公企業이기 때문에 利潤追求이외에 직접적으로 公益에 봉사한다는 企業目標을 가지고 있는 것은 사실이다. 그러나 그것이 갖고 있는 기업으로서의 성격 때문에 工業用地나 주택단지의 조성·분양 등에서 資本의 論理를 스스로 체현할 수 밖에 없는데다 사업의 계획과 집행과정에서 地域住民의 參與를 배제시킴으로써 주민운동의 대상이 되는 경우가 많은 것이다.<sup>51)</sup>

51) 鄭根植, 前掲論文, pp. 41-42.

## 3) 統制集團

住民運動은 그 전개과정에서 運動對象의 목표와 수단에 대해 抵抗의 형태를 띠면서 진행되므로 住民運動이 발생할 경우, 국가나 지방자치단체는 기존의 日常的 統制機構로 하여금 運動主體와 運動對象과의 관계를 조정하도록 하며, 운동이 高揚되는 경우에는 새로운 統制組織이나 機制를 사용하여 이에 대응해 나간다. 넓은 의미에서의 통제는 운동주체의 要求에 대한 부분적 受容과 과도한 요구의 排除를 포함한다고 할 수 있는데<sup>52)</sup> 統制手段으로는 각종 물리력의 行使, 經濟的 지원 및 開發이데올로기가 주로 활용된다.

주민운동의 경우, 대개 초기에는 집단적 請願이나 陳情의 형태로 운동주체의 요구가 제시되지만 不滿이 고조되면 시위, 농성, 점거 등의 과격한 형태로까지 나아가게 된다. 이에 대해 統制集團은 運動主體가 법적, 제도적 테두리내에서 意思를 표현하도록 유도하며 시위나 농성은 그 내용이 어떠한 實定法의 테두리를 벗어난 것으로 판단하여 원천봉쇄, 강경진압, 구속 등으로 運動主體의 과격한 행동을 누그러뜨리려고 한다.

또 統制集團은 운동주체의 세력을 약화시키기 위해 運動參加者와 일반주민들을 分離시키거나 地域의 유력자를 중심으로 한 協議會와 같은 통제가 가능한 새로운 조직을 구성함으로써 운동주체의 分裂을 기도하기도 한다.

統制集團은 當該地域 주민들이 원하는 개발사업의 支援이라는 경제적 수단을 통해 주민운동에 對應하기도 한다. 경제적 대응은 지역주민들이 평소에 가지고 있는 開發參與의 疏外에 대한 불만을 완화하는 동시에 住民運動의 대상이 되고 있는 開發事業의 추진결과로 초래될 물질적·심리적 損失을 보상하는 수단이 되기도 한다.

이와 함께 이데올로기적 통제도 並行하여 이루어진다. 통제집단은 주민운동의 爭點이 되고 있는 特定の 開發事業이나 施設이 지역발전이나 국가를 위해 반드시 필요하고 또 매우 중요하다는 것을 강조하는 한편 주민들의 집단적 反對를 地域利己主義에서 나오는 부정적인 것으로 인식시키며 과도한 요구를 하지 않는 것이 지역을 위해 바람직하다는 내용을 끊임없이 注入시키게 된다.

開發이데올로기가 개발사업과 관련한 住民運動에 대해서 統制의 효과를 발휘할 수 있는

52) 鄭根植, 前掲論文, p. 216.

배경은 特定社會의 不均等發展構造에 있다. 따라서 개발이데올로기의 강조는 對外的으로 지역간 競爭의 측면을 가지면서 對內的으로는 地域住民들의 自己利害에 기초한 團結을 억제하는 기능을 갖는다고 할 수 있다.<sup>53)</sup>

#### 4) 支援集團

일반적으로 運動對象과 통제집단은 運動主體의 역량에 비해 훨씬 강력하고 체계적인 協調關係를 유지하고 있으며 住民運動이 고양될수록 兩者의 관계는 더욱 有機的으로 된다. 이러한 狀況에서 외부집단의 지원이 없으면 運動主體는 고립적이고 劣惡한 여건에서 운동을 전개할 수 밖에 없다. J. Q. Wilson은 抵抗運動에 있어서 체제내의 同盟者의 역할이 매우 중요하다는 사실을 발견하였으며 J. C. Jenkins와 C. Perrow는 저항운동의 성공은 외부집단의 支援與否에 큰 영향을 받는다고 했듯이<sup>54)</sup> 외부집단의 지원은 運動主體의 힘을 그만큼 증가시키게 된다.

支援集團은 주민운동의 事案에 따라 달라지게 마련이지만 대개의 경우는 地域 및 社會 運動組織이나 地方言論이 되며 경우에 따라서는 政黨도 될 수 있다. 지원집단은 운동조직에게 爭點事案에 대해 자료제공, 여론환기 등 간접적 지원을 하는 것이 일반적이지만 事案에 따라서는 시위 및 농성에의 同參 등 직접적 지원을 하는 경우도 있다. 특히 地方言論과 政黨의 지원은 주민운동측의 運動對象에 대한 요구와 協商에 있어서 큰 힘을 발휘하게 되며, 專門家集團의 지원은 주민운동의 正當性을 확보하는데 있어서 큰 도움을 주게 된다.

住民運動의 展開過程에 있어서는 事案에 따라서 자연환경의 변화나 社會變動에 대한 과학적인 근거를 理論的으로 제시해야 하는 경우가 적지 않다. 따라서 전문가집단의 支援은 運動主體의 허약성을 보완하여 운동의 正當性을 확보하는데 必要充分條件이 되는 것이다. 이 같이 전문가집단은 住民運動組織의 주장에 과학적 근거를 마련해 줌으로써 그 주장의 信賴度를 제고시킬 뿐만 아니라 統制集團의 對應에 논리적으로 대처할 수 있는 戰略樹立에 기여하게 된다.

53) 鄭根植, 前掲論文, p. 256.

54) 이종열·권혜수, 前掲論文, p. 1288에서 再引用.

## VI. 住民運動의 發生過程

住民運動도 社會運動의 한 분야여서 다른 사회운동과 마찬가지로 生成과 消滅에 이르기까지 어느 정도 일정한 段階를 거치게 된다. 이런 점에서 주민운동의 發生過程은 일종의 體系的 過程이라고 할 수 있다.<sup>55)</sup>

住民運動研究者들은 주민운동과정을 주로 集合行動理論을 援用하여 설명하고 있다. 松原治郎은 그 과정을 ① 일상생활의 불안 ② 문제의 발견 ③ 문제의 對象化 ④ 문제의 제기 ⑤ 戰略問題의 自己提示 등 5단계로 주장하고 있으며<sup>56)</sup> 姜瑩基는 ① 주민생활의 構造的 緊張 ② 새로운 信念體系의 확대 ③ 개별구체적인 動機要因의 발생 ④ 주민운동의 발생 등 4단계를 들고 있다.<sup>57)</sup> 이에 대해 安晃權은 ① 문제의 認知 ② 始動活動 ③ 조직화 ④ 목표 및 운동대상의 선정 ⑤ 集團意識의 대외적 表出 등 다섯 가지를 제시하고 있다.

주민운동의 발생과정을 이같이 集合行動理論을 援用하여 설명이 가능한 것은 바로 주민운동이 다른 社會運動과 마찬가지로 集合行動의 성격을 띠는 운동이기 때문이다(주민운동의 集合的 성격에 대해서는 住民運動의 性格에서 既述하였다). 이러한 주민운동과정을 보다 구체적으로 이해하기 위하여 먼저 集合行動에 관한 理論을 고찰해 보자.

集合行動은 일반적으로 「다수의 사람들이 그의 社會·文化的 環境을 再構成하고자 하는 目的指向的이며 社會的으로 指向된 活動」<sup>58)</sup>으로 정의할 수 있다. 이러한 집합행동에 관해 학문적으로 체계있게 최초로 分析을 시도한 학자는 G. LeBon으로서 그는 집합행동을 心理的 傳染, 模倣, 暗示 등과 같은 심리적 요소를 가지고 설명하려고 하였다.<sup>59)</sup>

그러나 1920년대에 들어와서는 集合行動에 대한 새로운 理論的 接近方法들이 제시되었는데 그 대표적 학자인 H. Blumer는 社會心理學的接近인 象徵的 相互作用論을 토대로 하여 집합행동을 설명하고 있다.

H. Blumer는 집합행동이 다음과 같은 네 가지 단계를 거쳐 발생한다고 한다.<sup>60)</sup> 첫째, 무슨 事件이 발생할 경우에 어떤 危機意識을 가지고 무언가 잘못되어 있다는 애매하고

55) 安晃權, 前掲論文, p. 44.

56) 松原治郎·似田貝香門 編著, 前掲書, pp. 55-56.

57) 姜瑩基, 前掲論文, p. 44.

58) N. J. Smelser 著, 박영신 譯, 社會變動과 社會運動, 世經社, 1987, p. 107.

59) 社會文化研究所 編, 社會運動論, 社會文化研究所, 1993, pp. 27-30 參照.

60) 金瓊東, 現代의 社會學, 博英社, 1978, p. 505.

不確實한 느낌을 가진다. 둘째, 群衆속에 어떤 흥분된 사람이 다른 사람을 자극하게 되면 그 사람은 이미 흥분되어 있는 처음 사람의 感情을 더 부풀게 해 주고 이러한 상태가 빠르게 전염된다.

세째, 이와 같이 자극된 感情 및 흥분상태가 보다 많은 사람들에게 퍼지게 되고 群衆規模가 점차로 커지면서 흥분상태는 보다 강렬해진다. 이 때 個人들은 批判能力을 잃어버리고 집합적 흥분상태로 휘말려 들어가게 된다. 네째, 마지막 단계로 社會的 傳染이 일어나 군중의 분위기가 絶頂에 이르게 된다. 이러한 집합행동의 過程에서 보듯이 H. Blumer의 相互作用論에서는 집합행동에 參與하는 사람들간에 일어나는 社會心理的 過程과 메커니즘을 강조하는 것이 특징이다.<sup>61)</sup>

한편 1960년대에 들어와서 N. J. Smelser는 社會學的 接近方法을 통하여 集合行動을 설명하고 있다. 즉, Smelser는 경제학에서 말하는 附加價値모델을 원용하여 광범위한 사회적 조건이 어떻게 해서 점차 구체적인 樣相으로 바뀌어지고 마침내는 集合的 행동의 事件으로 변화되어 가는 가를 설명하고 있다.<sup>62)</sup>

Smelser는 集合行動을 사회질서에 있어서 모호성, 박탈 또는 乖離 등이 존재하는 狀況, 즉 構造的 緊張이 있는 상황에서 既存秩序를 유지하거나 변화시키기 위해 기도되는 집단적 행동이라고 정의<sup>63)</sup>하면서 ①무엇이 어떤 종류의 집합행동의 에피소드(實例)가 발생할 것인가를 결정하는 가 하는 점과 ②무엇이 특정한 集合行動 類型이 발생하는 것을 결정하는가 하는 두 가지 基本적 문제에 대한 해답을 찾고 있다.

그는 집합행동은 사람들이 社會를 변화시키려는 측면에 중점을 둔 信念의 기초위에서 행동하도록 준비할 때 발생하지만 그것은 社會의 規範的 制度를 통해 바람직한 目標를 획득하는 수단이 없을 때만 일어난다고 한다.<sup>64)</sup> 그의 이론에 의하면 모든 集合行動에는 ①構造的 誘發性 ②構造的 緊張 ③一般화된 信念의 成長 ④觸發要因 ⑤動員化 ⑥社會的 統制라는 여섯개의 決定要因인 段階가 있는데 이러한 결정요인들은 무질서한 순서로 발생하는 것이 아니라 附加價値의 論理에 따라 組織化된다는 것이다.

즉 集合行動은 構造的 誘發性으로 시작되면서 6개의 決定要因들 각각은 일정한 類型

61) 金環東, 上揭書, p. 506.

62) 김영정 編著, 集團行動과 社會變動, 현암사, 1988, p. 133.

63) N. J. Smelser 著, 박영신 譯, 前揭書, p. 108.

64) 社會文化研究所 編, 前揭書, p. 48.

내지 繼起의 순서에 따라 그 다음의 요인을 가져오게 하고 다음의 결정요인이 작용할 수 있는 범위를 設定하는 要因이 된다는 것이다.<sup>65)</sup>

N. J. Smelser의 集合行動理論은 일반화된 信念이 집합행동발생에 있어서 어떻게 지배적인 動機가 될 수 있는지 言及하지 않고 있으며, 構造的 緊張이라는 개념도 모든 사회가 실질적으로 緊張을 가지고 있다는 점에서 집합행동의 의미있는 특성을 지적하는 것으로는 세련되지 못하다는 비판을 받고 있는 것이 사실이다.<sup>66)</sup>

그러나 集合行動을 구체적인 社會的 條件에 연결시키려고 했던 그의 시도는 有用했으며, 여러가지 相異한 分析水準에서 정교한 이론을 통하여 어떻게 집합행동에 접근할 수 있는 가를 보여주었다고 할 수 있다.<sup>67)</sup> 즉 N. J. Smelser의 이론은 集合行動의 근원에 주목하면서 광범위한 決定要因들을 집합행동의 체계적인 해석으로 統合하는 시도를 하고 있다는 점<sup>68)</sup>에서 높은 평가를 받고 있다.

以下에서는 이러한 N. J. Smelser의 集合行動의 決定要因을 援用하여 住民運動의 발생과정을 구체적으로 고찰하고자 한다.

### 1) 構造的 誘發性

이는 集合行動의 발생에 필요한 社會構造的, 文化的 先行要件으로서<sup>69)</sup> 집합행동이 일어나기 위한 가장 필요한 條件이다. 주민운동은 이러한 先行要件이 전제되지 않으면 발생하지 아니한다.

住民運動發生의 先行要件으로서의 構造的 誘發성은 경제성장정책의 결과인 産業化, 都市化의 부정적 효과로서 파생되는 地域問題라고 할 수 있다. 1960년대부터 추진되어온 우리나라의 總量的 成長爲主政策은 급격한 도시화현상을 초래하였고 産業構造的 재편을 통해 重化學中心의 公業化가 이루어지게 되었다.

이에 따라 각 지역에서는 도로, 댐, 항만, 공항 등 社會間接資本의 건설을 비롯하여 宅地 및 공장용지조성, 리조트 건설 등 각종 대단위 開發事業이 추진되게 되었다. 이러한

65) 社會文化研究所 編, 前掲書, p. 49.

66) 김영정 編著, 前掲書, pp. 139-140.

67) 김영정 編著, 前掲書, p. 142.

68) 社會文化研究所 編, 前掲書, p. 145.

69) 文現相 外, 現代社會學要論, 法文社, 1990, p. 326.

都市化, 産業化過程에서 公害, 環境 파괴 등을 비롯한 地域生活조건이 악화되고 개발과정에서 獨占資本의 地域지배가 강화되는 등 심각한 地域問題가 대두되게 되었다. 이것이 주민운동과정의 첫 단계인 構造的 誘發性이라고 할 수 있다.

## 2) 構造的 緊張

構造的 緊張은 構造的 誘發性이 사회성원들의 心性에 파악된 상태로서<sup>70)</sup> 不安이나 不滿의 원인이 되는 사회적 행위요인 간의 變形이나 기능장애를 의미한다. 사회적 환경속에서 여러가지 갈등, 박탈 및 不分明한 狀況 등이 構造的 緊張을 초래할 수 있다.

그런데 이러한 구조적 긴장은 構造的 誘發性이라는 선행요인에 의해 設定된 범위내에서 集合行動의 決定要因으로서 의미를 가질 수 있다. 주민운동발생 과정으로서의 構造的 긴장은 産業化, 都市化가 국가의 經濟는 고도성장시켰으나 당초에 기대했던 住民福祉의 증진은 제대로 이루어지지 않고 오히려 地域生活條件의 파괴와 社會的 消費의 不足現象을 초래하게 된 데에서 연유하는 것이다.

産業化, 都市化라는 사회구조변동은 기대와는 달리 地域간 不均等發展과 과밀·과소라는 심각한 地域問題를 야기시켰으며 각종 오염과 자연파괴, 그리고 産業基盤整備優先政策으로 생활관련 사회자본투자가 상대적으로 지체됨으로써 地域주민의 생활을 곤란하게 만들었다.

이러한 背景아래서 地域사회는 기존의 전통적·牧歌的인 共同體的 秩序를 상실하게 되었으며 또 주민의 生活福祉를 지키고 向上시키는 것을 우선해야 할 지방자치단체가 開發政策에 있어서 中央政府의 動向에 편승함으로써 주민의 利益과 地域實情을 적절히 배려하지 못하게 되었다. 뿐만 아니라 獨占資本이 주도하는 대부분의 대단위 開發사업은 開發利益의 配分過程에서 地域住民을 배제시키고 있다.

그런데 이와 같은 地域問題가 발생하더라도 既存價値體系나 規範體系의 위력이 충분한 상태에서는 구조적 긴장이 일어나지 않거나 또는 일어난다 하더라도 그 程度가 강하지 않다. 그러나 既存의 價値나 規範體系가 이러한 현상들을 충분히 涵容시키고 무마시킬 능력을 상실할 경우에는 住民들의 心性에 갈등과 不滿이 고조되고 박탈감이 深化됨으로써 構造的 緊張이 강하게 나타나게 되는 것이다.<sup>71)</sup>

70) 李璋鉉 外, 前掲書, p. 326.

71) 全炳粹, 前掲書, p. 467 參照.

### 3) 一般화된 信念의 成長

一般화된 信念은 구조적 긴장에 의해서 創出되는 모호성, 갈등, 박탈 등에 따라 발전되는 潛在的인 群衆成員들의 심리적 상태를 의미한다.<sup>72)</sup> 사람들이 어떤 狀況에 반응하기 위해서는 그 이전에 그들이 처한 狀況이 무엇을 의미하는 가에 대한 信念이 共有되어야 한다.

이러한 점에서 集合行動의 하나인 住民運動에 있어서 一般화된 信念은 構造的 緊張이 왜 일어나게 되었는 가 하는 狀況을 설명해 주고 그것을 해소하기 위해 어떠한 行動을 해야 하는 가를 암시해 줌으로써 잠재적인 群衆成員들의 마음을 정리하여 구체적인 행동을 취하게끔 하는 準備段階가 된다.<sup>73)</sup>

예를 들어 특정지역에 立地한 企業이 생산비용을 절감하기 위해 公害防止施設을 제대로 하지 않은 때문에 産業公害를 유발하게 되었다고 하자. 이러한 狀態가 계속된다면 公害 때문에 생활상의 苦痛은 물론이고 주민건강에도 나쁜 영향을 미칠 우려가 있다는 믿음이 地域住民들 사이에 파급된다면 이는 바로 一般화된 新념의 成長이라고 말할 수 있다.

### 4) 觸發要因의 作用

집합행동이 실제로 일어나자면 어떠한 事件을 자극시켜 주는 觸發要因이 있어야 하는데 이러한 觸發要因은 一般화된 信念을 보다 구체화하고 緊張의 條件을 자극함으로써 집합행동이 발생하도록 點火하는 역할을 한다.<sup>74)</sup>

주민운동의 觸發은 지역주민들이 生活機會의 삭감·상실에 대한 感覺的 形象化나 또는 이들이 擴大再生産될 것이라는 不安感, 공포 등에서 연유하는 것이다.

예를 들어 公害의 경우, 특정지역에 立地한 企業에서 배출한 산업폐수가 上水道源을 오염시킴으로써 주민들이 그 물을 마실 수 없게 되었다든가 또는 산업폐수가 漁場을 오염시켜 海産物 생산을 감소시킴으로써 漁民들의 收入이 줄어들고 있다면 이는 바로 주민운동의 觸發要因이 되는 것이다.

72) 김영정 編著, 前掲書, p. 136 參照.

73) 全炳梓, 前掲書, p. 468.

74) 文現相 外, 前掲書, p. 304.

### 5) 行動을 위한 參與者의 動員

참여자의 動員이란 구성원들을 社會的 행위로 향해 誘導하는 것으로서 앞에서 고찰한 決定要因들이 모두 갖추어진다고 하더라도 참여자의 動員없이는 集合行動이 이루어질 수가 없다.

住民運動에 있어서 사람들이 動員되어 운동과정에서 강렬한 에너지가 발휘되기 위해서는 情報가 급속도로 전파되어야 하고 참여자들을 자극하고 흥분시켜 目標를 향해 매진할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 運動組織이 구성되어야 하고 원활한 커뮤니케이션과 효과적인 리더십이 필요하게 된다.

### 6) 社會統制機制的 作用

社會統制는 集合行動의 마지막 과정으로서 실제로 發生한 집합행동에 대해서 社會全體가 보여주는 반응을 의미한다.<sup>75)</sup> 주민운동에 있어서 사회통제는 행정기관은 물론 警察, 法院, 言論 및 지역사회지도자에 의해 수행되지만 조직된 輿論에 의해 행해지기도 한다.

사회통제의 수단으로는 각종 物理的 制裁와 開發이데올로기가 주로 활용되는데 統制集團은 運動主體가 법적, 제도적 테두리 안에서 요구나 主張을 내세우도록 유도하며 시위, 농성은 그 내용이 어쨌든 實定法을 벗어난 것으로 판단하여 원천봉쇄, 연행, 구속 등으로 과격한 행동을 하지 못하도록 한다.

또 특정의 開發事業이 지역발전엔 반드시 필요하다는 점을 강조함으로써 反對運動을 부정적인 것으로 인식하도록 유도하기도 한다. 그런데 사회통제는 그 機制가 효율적일 경우, 주민운동은 억제되지만 그렇지 못할 경우에는 운동을 과격화시키거나 운동목표의 修正, 운동방법의 변경을 통하여 새로운 주민운동을 야기시킬 수도 있다.

## Ⅶ. 住民運動의 發生要因

住民運動은 왜 일어나는가? 먼저 이에 대한 몇몇 학자의 주장을 살펴보자.

75) 金環東, 前掲書, p. 508.

松原治郎은 주민운동의 發生要因으로서 ①지방행정 政策目標과 주민생활 욕구와의 乖離에 의한 住民意志의 소외 ②地方自治의 불철저 ③주민의 主體的인 생활향상에 대한 의욕 등 세 가지를 들고 있고<sup>76)</sup> 崔虎俊은 ①행정의 경직성에 대한 저항 ②주민의 정책결정 과정에서의 疏外 ③地域生活條件의 파괴 ④시민의 다량방출 등 네 가지에서 그 요인을 찾고 있다.<sup>77)</sup>

한편 姜瑩基는 ①현대사회의 구조변화에 따르는 地域隔差의 발생 ②생활환경의 악화 ③생활관련 社會資本投資의 지연 ④지방자치단체의 反民主化 ⑤매스컴의 輿論誘導 등을 들고 있다.<sup>78)</sup>

이 밖에도 많은 학자들이 다각적인 관점에서 주민운동의 발생요인을 제시하고 있는데 본 연구에서는 그 요인을 間接的 要因과 直接的 要因으로 구분하고 間接的 要因으로는 ①住民의 權利意識의 고양 ②行政의 權威主義와 硬直性 ③地方自治의 불철저 ④地域利己主義를, 直接的 要因으로서는 ①資本蓄積의 고도화에 따른 生活條件의 악화 ②주민의 政策決定過程에서의 소외 ③開發利益分配에 있어서 지역주민의 排除 ④被害補償의 未治 등을 제시하고자 한다.

## 1) 間接的 要因

### (1) 住民의 權利意識의 高揚

住民運動이 발생하는 간접적 원인이 하나는 고도의 經濟成長에 따라 地域住民들이 市民<sup>79)</sup>으로서의 權利意識이 고양된 데 있다. 경제성장은 住民들의 所得增加, 高學歷化, 수평적 사회관계의 확대, 그리고 利益集團의 성장에 크게 기여하는 한편 주민들의 市民으로서의 권리의식을 향상시켜 공을 위해 내가 무조건 희생되어서는 안되며 私的 利益의 추구도 정당한 것이라는 인식을 갖게 만들었다.

또 權利意識의 향상은 주민들로 하여금 生活의 質을 높이기 위해 깨끗하고, 쾌적하고,

76) 松原治郎·似田貝香門 編著, 前掲書, pp. 282-284 參照.

77) 崔虎俊, 前掲書, pp. 113-131 參照.

78) 姜瑩基, 前掲論文, pp. 35-36.

79) 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 參照.

안전한 環境을 구하는 環境權에 까지 눈을 돌리도록 만들었다. 그 결과 주민들은 自己利害에 기초한 요구를 능동적으로 표시할 수 있게 되었고 地域社會의 主體는 바로 주민이라는 신념을 토대로 생활과 직결되는 地域問題를 스스로 해결해야 된다는 인식을 共有하게 됨으로써 특히 地域開發過程과 그것이 가져다 주는 문제에 민감하게 반응하기 시작하였다.<sup>80)</sup>

따라서 이들은 地域生活와 관련된 特定施設 및 事業에 대한 요구나 반대에 그치지 않고 특정의 地域問題에 대해서 적극적인 提言을 행하는 데에 까지 이르게 되었다. 이러한 권리의식의 고양은 바로 주민운동발생의 근거의 하나가 되고 있는 것이다.

## (2) 行政의 權威主義와 硬直性

행정이 지나치게 節次나 形式에 얽매어 狀況에 대한 신축성을 저해시키는 構造的 硬直性和 권위주의 역시 住民運動을 야기시키는 간접적 요인의 하나로 된다. 구조적 경직성과 權威主義는 행정에 있어서 形式合理性, 非人間化를 증대시키는 한편 관료들로 하여금 선례답습, 법규만능주의와 함께 오만성, 비밀주의를 강하게 갖도록 만든다.

이러한 경직성과 권위주의 아래서는 住民福利와 公益의 증진이라는 행정의 궁극적 目的이 수단화되고 節次의 준수가 오히려 목적으로 되는 目的과 手段의 倒置現象이 일어나기 쉬우며, 주민들의 요구와 주장이 행정에 제대로 반영될 수가 없게 된다.

이와같은 行政行態아래서 주민들의 행정에 대한 접근수단은 請願, 陳情 등의 소극적 방법 밖에 없게 되고, 주민들의 요구나 주장은 그 內容이 정당한 것이라고 해도 무시되기 쉽다. 따라서 주민들은 자신들의 地域生活와 관련되는 要求와 주장의 관철을 위해서는 集合行動이라는 보다 적극적인 行爲를 통하지 않으면 안 된다고 하는 인식이 생기게 되고 이것이 住民運動으로 이어지게 되는 것이다.

## (3) 地方自治의 불철저

地方行政機關은 국가행정의 下請的 機能을 담당함과 동시에 地域住民을 주체로 하는 자치단체이기도 하다. 그런데 우리나라와 日本과 같은 국가에서는 역사적 傳統과 함께

80) 鄭根植, 前掲論文, p. 44.

중앙정부가 自治團體에 대한 財政的 補助, 認·許可權限을 배경으로 하여 강력한 지도·감독을 행하고 있기 때문에 下請的 성격이 매우 강하다.

이에 따라 지방자치단체의 自治權과 裁量權은 매우 협소하여 地域次元에서 해결해 주어야 할 주민들의 요구에도 自己權限아래 유연하고 신축성있게 대응하지 못하고 있다. 더구나 開發事業에 있어서도 그 규모가 크면 클 수록 지방자치단체는 事業計劃의 단순한 實施機關으로 되거나 국가사업의 추진을 위한 補助役割에 머물게 됨으로써 자치단체로서의 실질을 상실하는 경우가 많이 나타나게 되었다.

대규모 地域開發은 주요 항만이나 國道·공항·댐 건설 등 국가의 管轄事業을 주축으로 하여 그것에 관련되는 각종 구체적인 건설사업 상호간에 사업계획의 系列化와 같은 상황을 만들어 내게 된다. 이것은 다시 中央行政—道行政—市郡行政이라는 행정기구간의 系列化를 초래함으로써 개발사업에 대한 자치단체로서의 독자성은 고사하고 행정의 細目에 대해서도 上級官廳의 지시를 받지 않고서는 수행할 수 없는 경우가 적지않게 생기게 되었다. 특정지역의 生活問題를 계기로 발생하는 住民運動이 단지 특정지역만의 문제가 아니라 국가적 차원의 문제로 직결되고 국가의 政策問題와 깊히 관련되는 이유는 바로 여기에 있다.<sup>81)</sup>

결국 自治權의 制約은 주민의 生活福祉를 향상시키고 책임져야 할 地方自治團體가 地域政策을 추진함에 있어서 中央指向의 성격과 官治行政의 폐습을 더욱 노골화해 反民主化되고 中央集權의 개발의 動向에 편승하도록 만들고 있다.<sup>82)</sup> 또 지역주민의 意思를 대변하고 그 뜻을 행정에 제대로 반영시켜야 할 地方議會도 현실적으로 제 機能을 충분히 발휘하지 못하게 하고 있다.

이와 같은 狀況에서는 지방자치단체가 地域開發計劃을 수립·집행하는 과정에서 지역의 利益을 적절히 考慮할 수 없을 뿐만 아니라, 주민들의 生活困難이나 權利侵害 등을 제대로 해결해 줄 수 없는 것은 당연한 일이다. 이에 따라 주민들은 스스로 지역생활을 지키고 向上시키기 위한 要求와 主張을 하게 되고 이를 관철하기 위한 수단으로 住民運動이라는 集合行動을 택하게 되는 것이다.

81) 松原治郎·似田貝香門 編著, 前掲書, p. 283.

82) 姜瑩基, 前掲論文, p. 34.

#### (4) 地域利己主義

地域利己主義란 지역주민들이 社會全體의 利益보다도 그들 지역의 특수이익을 최대의 가치로 보고 자기지역의 이익을 위해서는 다른 지역의 利益은 희생되어도 좋다는 思考와 行態라고 할 수 있다. 지역 이기주의의 가장 보편적 형태는 이른바 隣比現象에 따라 嫌惡施設이나 위험시설의 자기지역내 설치를 反對하는 것이다.

지역이기주의의 특징은 ① 다른 지역에 대해 排他性을 띠며 共同體的 유대와 同一視의 범위를 內集團에 한정하려는 폐쇄성을 가지며 ② 내집단과 外集團에 대해 일관성이 없는 이중적인 行爲規範을 적용시키게 되고 ③ 공동체의 공동이익보다 自己集團의 이익을 내세우면서도 흔히 妥協과 조정을 거부하는 극단주의적 태도를 낳게 된다.<sup>83)</sup> 따라서 地域利己主義는 지역간 不均衡의 심화와 대립을 야기시킬 수 있고 더 나아가 심한 分離主義로 발전할 수도 있다.

이러한 지역이기주의가 강한 곳에서는 지역에 조금이라도 부정적 영향을 미치게 된다고 인식될 때에는 開發政策이나 計劃의 내용이 정당하고 節次가 합법적이며 衡平性을 가지고 있다고 하더라도 이를 반대하여 住民運動으로 번지는 경우가 적지 않다.

## 2) 直接的 要因

### (1) 資本蓄積의 高度化에 따른 生活條件의 惡化

#### (가) 生活條件으로서의 環境의 惡化

資本蓄積의 고도화는 公害의 심화 등 生活環境을 惡化시켰으며 生活關聯 社會간접자본의 投資를 지체시켜 變動사회에 있어서 住民들의 생활적 適應을 한층 어렵게 만들었다.<sup>84)</sup> 住民運動은 이러한 生活條件의 악화에 맞서 자신의 生活空間을 지키고 확보하기 위해 주민들이 일으키는 集合運動인 것이다.

먼저 生活條件으로서의 環境의 惡化原因을 살펴보자.

자연파괴 및 汚染 등 심각할 정도의 環境惡化問題는 産業化過程의 부산물이며, 그 과정에 불가피하게 內在된 구조적 모순이 表出이라고 할 수 있다. 資本主義的 産業化에 있어

83) 임희섭, 合理的이고 效果的인 集團意思表現方法의 制度化, 內務部 地方行政研修院 地方行政發展세미나 주제논문, 1991. 11. 19, pp. 5-6.

84) 松原治郎, コミュニティ의 社會學, 東京大出版會, 1981, p. 123.

서 資本의 目的은 使用價値보다는 交換價値의 창출을 통한 利潤極大化에 있다. 때문에 자본의 필요에 따라 자원을 무한정 채취하여 이용하고 버리면서 확대재생산을 도모하게 되며 企業은 생산수단에 쓰이는 不變資本을 절약하려고 하게 된다. 여기에서 汚染 등 環境惡化現象이 일어나게 되는 것이다.

예컨대 公害防止를 위한 투자의 절약은 대기·수질오염, 소음, 진동, 악취를 발생시키며 資本投下額을 줄이기 위한 저질의 값싼 高유황분 重油를 사용하여 대기오염을 격화시키거나 無料 地下水를 대량으로 뽑아 올림으로써 地盤을 침하시키는 등의 위험한 사태를 가져오기도 한다.<sup>85)</sup>

이러한 環境惡化는 資本의 高度蓄積에 따른 생산단위 규모의 巨大化와 集積의 진행으로 더욱 심해져 廣域性과 심각성을 띠게 된다. 이와 함께 자본의 高度蓄積段階에서는 다량의 商品을 한정된 地域空間에서 소비하게 되는 住民들의 消費過程에 의해서도 자동차 배기가스, 中性洗劑汚染, 플라스틱공해 등 각종 公害가 심해지게 된다.

이같은 自然資源이 지나는 財貨로서의 본질적인 성격과 人間의 利己心은 資本蓄積의 고도화과정에 있어서 人間の 本원적 生活條件으로서의 環境을 악화시키는 主要原因이 되는 것이다.

國家는 이러한 資本의 고도축적에 따른 環境問題의 발생과정에서 어떠한 역할을 담당하는가. 우선 國家權力과 資本과의 관계에서 볼 때 資本主義的 산업화과정에서 국가는 단순히 經濟成長의 합리적 促進者나 또는 環境問題를 둘러싼 社會空間의 갈등관계에서 중립적 仲裁者로서 기능하는 것은 아니다. 오히려 국가는 자본의 효율을 중시하고 資本의 이해관계를 대변하기 위해 産業化過程에 보다 적극적으로 개입하여 資源의 開發, 利用, 管理 등을 통제하고 그 과정에서 유발되는 산업공해와 환경오염을 은폐 또는 해소시키기 위해 이데올로기적 手段을 동원하거나 社會적으로 전가되는 環境費用을 公共財源을 동원하여 負擔하는 역할을 담당한다.

따라서 資本主義國家들은 단지 環境問題가 기존의 정치·행정체제의 現象維持를 위협할 경우에만 보다 적극적인 環境政策을 수행할 뿐이고 人間生活 그 자체의 향상이나 나아가 자연환경과 均衡維持를 위한 정책과는 거리가 멀다.<sup>86)</sup> 우리나라의 環境政策도 1980년

85) 遠藤晃, 住民運動의 基本的 性格, 카스텔 外 共著, 이준식·조성윤 譯, 都市地域 運動研究, 圖書出版世界, 1986, pp. 284-285.

86) 최병두, 韓國의 空間과 環境, 한길사, 1991, pp. 306-307.

대까지는 여기에서 크게 벗어나지 못했다고 할 수 있다.

다음은 國家開發計劃과 環境問題와의 관계를 고찰해 보자.

1960년대 이후 우리나라의 經濟開發은 比較優位와 規模經濟의 논리에 입각한 外연적 總量成長政策을 추구해 왔다. 수출을 중심으로 한 일관된 成長極大化 政策은 환경과 파괴적인 外國의 技術과 資本의 도입을 통해 環境汚染産業을 성장전략산업으로 육성시킴으로써 산업구조자체가 環境汚染指向型으로 되어 오염을 가속화시키는 결과를 초래하였다.

또 그동안의 國土開發도 成長據點開發 등 집적이익을 중심으로 한 不均衡成長戰略을 추구함으로써 지역격차를 크게 확대시켰으며, 地域開發도 그 초점은 住民中心이 아니라 空間中心이 되었고 住民福利 보다는 資本의 효율에 중점이 두어졌다.<sup>87)</sup> 이러한 基調의 經濟 및 地域開發은 산업경제활동의 特定地域에의 과다집중과 함께 자연파괴와 環境汚染을 加速化시키는 구체적 요인의 하나가 되었다.

#### (나) 社會的 消費의 不足

산업화정책에 따른 대단위 開發計劃은 國土空間과 資本을 어떻게 효율적으로 이용하느냐 하는 것이 주요 課題이고 住民 각자의 生活를 종합적으로 향상시키는 것을 主目的으로 하는 것은 아니다. 따라서 産業化政策 아래서 국가와 지방자치단체의 公共投資傾向은 주민들에게 직접 관련되는 生活基盤의 정비보다는 그 지역의 生産力의 변화, 工業出荷額의 증대를 中心으로 하는 산업기반의 整備에 두어지게 된다.<sup>88)</sup>

이와같이 國民總生産의 증대를 최우선으로 하는 公共投資의 집중은 社會的 消費의 부족현상과 함께 住民生活에 각종 歪曲現象을 초래하게 된다. 그 결과는 上下水道·위생시설의 부족, 安全施設未備에 의한 교통재해, 託兒所·公園施設의 부족, 공공교통시설 부족 등으로 나타나고 地域開發 → 産業化 → 所得增大 → 住民福祉 向上이라는 흐름이 제대로 이루어지지 않게 된다. 즉, 安全, 健康, 便宜, 快適 등 복지를 구성하는 네 개의 측면가운데서 産業基盤整備의 플러스효과로서 便宜性은 높아지지만 住民들의 안전과 건강은 훼손되고 쾌적성은 상실하고 말게 된다.<sup>89)</sup>

이러한 社會的 消費의 부족은 獨占資本의 蓄積欲에도 그 원인이 있다.

87) 鄭會聲, 전환기의 韓國環境問題와 環境政策, 都市問題, 1993년 3월호, pp.82-84 參照.

88) 齊藤昌男, 前掲書, p. 286.

89) 齊藤昌男, 前掲書, p. 287.

독점자본 아래서는 원래 부족한 生活基盤施設까지 企業들이 장악하여 그것을 자기의 生産·流通手段으로 변화시키는 현상이 나타나며, 나아가서는 社會的 消費의 새로운 充足마저 제약시킨다.

生産規模의 거대화에 따라 生産수단의 總體에서 차지하는 도로·항만·공업용수 등의 비중은 계속 증대되는 데 國家資本에 의한 이들의 整備없이 자본의 生産활동이 불가능해진다. 따라서 독점자본은 財政支出의 보다 많은 부분을 그들의 生産基盤施設의 정비를 위해 투입하도록 압력을 가하게 되며, 그 결과 社會的 消費의 充足을 위해 투입가능한 국가자본은 상대적으로 그만큼 위축될 수 밖에 없다.<sup>90)</sup>

이와 같이 독점자본 아래서는 과거의 資本蓄積의 진행에 따른 生産·유통규모의 확대의 결과로서, 더 나아가서는 國家機關까지 동원하여 축적을 도모하려는 자본의 蓄積欲에 의해 생활조건의 악화는 보다 격화된 형태로 나타난다. 주민운동은 이러한 生活環境의 악화와 社會的 消費의 부족상황에 직면한 지역주민들이 그들의 環境과 生活을 지키기 위하여 일으키는 운동인 것이다.

## (2) 住民의 政策決定過程에서의 疏外

行政國家인 現代國家에 있어서 정부는 政策決定權限을 독점하는 경향을 보이는 반면에 주민들은 정책결정의 場으로부터 점차 멀어져 無力化되고 있다. 專門家主義에 입각하여 폐쇄적 방식으로 이루어지는 이러한 정책결정은 Dwight가 지적한 대로 合理的인 행정을 단순히 節約과 能率의 원리로서만 파악하여 국민의 의사를 무시하는 沒價值的인 정책을 산출하는 경우가 적지 않다.<sup>91)</sup>

地方行政은 地域内 住民들의 복지를 최대한 增進시키는 것을 理念으로 하고 있기 때문에 정책의 決定이나 執行에 있어서 住民들의 參與와 協調가 그 전제가 되지 않으면 안된다. 그러나 우리나라의 경우는 그 동안 地域開發計劃에 있어서조차 住民參與가 배제된 채 行政側이 합리적이라고 판단하는 基準에 입각하여 결정되는 경우가 많았기 때문에 住民들은 이 과정에서 客體로 전락되어 왔다고 할 수 있다.

이러한 정책결정에 대한 관료들의 獨占性向과 주민참여의 排除는 節次的인 正義를 무시

90) 遠藤晃, 前掲論文, p. 287.

91) 崔虎俊, 前掲書, p. 114.

하는 것으로서, 이것이 무시되는 곳에서는 절치는 단지 結果에 이르는 通路에 불과하며 관료집단에게 중요한 것은 民意의 수렴이나 代辯이 아니라 능률적이고 효과적인 目標達成이라고 인식하게 된다. 또 관료들이 大衆의 압력으로부터 자유롭게 업무수행을 할 수 있는 분위기가 支配的이 되고 그 결과 본질적으로 정치적인 문제들이 脫政治化되어 技術的인 성격의 문제로 代替되어 버린다.<sup>92)</sup>

더구나 住民參與가 배제된 채 密室에서 이루어지는 開發計劃을 비롯한 政策은 관계주민들의 生活를 중심으로 한, 주민들의 欲求와 地域性에 바탕을 둔 것이라기 보다는 상당수가 국가적 次元에서 資本의 효율과 生産力의 변화에 중점을 두는 것으로 나타나게 된다. 이러한 지역생활을 제대로 고려하지 못하는 政策算出이 정책결정과정에서 排除된 주민들의 疏外感, 無力感과 결부되어 住民運動의 원인으로 되는 것이다.

### (3) 開發利益配分에 있어서 地域住民의 排除

公有水面埋立이나 토지개발 등 民間資本에 의한 대단위 開發事業은 대부분 國家나 地方自治團體의 지원아래 진행됨으로써 地域空間이 資本의 活動에 일방적으로 유리한 방향으로 再編成되는 수가 많고, 또 직접적인 開發利益은 주로 사업주체에게 귀속되게 된다.

이에 따라 特定地域에서 대단위 開發行爲가 이루어져도 그것이 地域住民들의 경제적 이익과는 無關한 것이 되는 경우가 많고, 주민들에게는 오히려 개발의 副產物인 환경파괴와 각종 汚染이라는 부담을 안겨주는 事例가 적지 않게 나타나 「도대체 누구를 위한 開發인가」하는 冷笑感과 함께 反撥心理를 갖도록 만들었다.

開發利益分配에 있어서 지역주민의 排除는 國家資本을 투하하는 경우에도 나타나게 된다. 국가자본을 통한 개발사업은 주로 社會間接資本으로 불리우는 도로·항만 등의 건설, 공장부지 및 대규모 住宅團地 조성, 댐건설, 간척지 조성 등을 들 수 있는데 이들 사업은 주로 政府公企業이 담당하게 된다. 그렇지만 이 경우에도 公企業이 갖고 있는 企業으로서의 성격 때문에 宅地나 공장부지의 조성·분양에서 資本의 論理를 스스로 體現할 수 밖에 없게 되고, 이는 필연적으로 地域住民과의 利害對立에 놓이게 된다.<sup>93)</sup>

92) 崔虎俊, 前掲書, p. 115.

93) 정근식·조성윤, 前掲論文, p. 386.

#### (4) 被害補償의 未洽

지역개발을 위한 公共事業에는 民間人의 토지나 건물을 收用하게 됨으로써 財産권을 침해하는 경우가 적지 않으며, 개발사업과 施設立地의 결과로 生活權과 環境權의 침해를 가져오기도 한다. 그러나 보상체계가 합리적으로 整備되지 못해 피해에 대한 적정보상이 이루어지지 않을 때는 주민들이 반발하게 되고 住民運動의 원인으로 된다.

특히 嫌惡施設은 그 특성상 立地地域에 대해서는 집중적으로 부정적인 外部效果를 유발하는 한편 그것의 설치로 입지지역에 돌아오는 편익은 他地域과 비교하여 同一하거나 그다지 크지 않은 公共施設이다. 혐오시설의 설치로 立地地域에 집중되는 費用으로는 소음, 악취, 오염, 공해, 교통체증, 景觀의 훼손, 건강 및 생명의 위협, 돌발사고의 위험, 地域이미지의 손상, 地價下落 등을 들 수 있으며 반면에 便益으로는 제한적 雇傭效果나 보잘 것 없는 稅收增大를 지적할 수 있을 뿐이다.<sup>94)</sup>

따라서 嫌惡施設의 자기지역내 立地는 지역주민들의 입장에서 보면 대단히 不公平한 것이고 他地域에 대한 상대적 박탈감을 유발시키게 되는 것이다. 그런데도 이러한 施設立地에 대한 個人 및 地域次元의 피해보상을 적정하게 해주지 않음으로써 주민들이 生存權 또는 生活權의 입장에서 반대운동을 유발하는 동기를 제공하게 되는 것이다.

## VIII. 住民運動의 效果

住民運動은 肯定的 效果와 否定的 效果를 동시에 갖고 있다. 그러므로 주민운동에 대해서는 이러한 肯定論과 否定論의 견해를 통합하는 종합적 시각에서 접근하여야 그 本質이 파악될 수 있고, 또 그에 대한 합리적인 對應方案을 도출하는 것이 가능해질 것이다.

### 1) 肯定的 效果

첫째, 주민운동은 行政이 주민의 意思를 정확히 파악하고 對應力을 강화시키는 계기가 된다. 지역주민들이 住民運動을 통하여 지역생활에 관련되는 要求와 主張을 表出하게 되면 행정은 이를 통하여 주민들이 地域問題에 대해서 무엇을 어떻게 생각하고 있으며, 원하

94) 金興植, 地域利己主義의 克服을 위한 政策研究, 韓國地方行政研究院, 1993, p. 55.

는 것이 어떠한 것인 지를 정확히 파악하게 되고 이를 토대로 주민들의 期待에 대한 對應能力을 향상시킬 수 있다.

둘째, 주민운동은 行政이 가지고 있는 獨善性和 祕密主義 등 낡은 行政體質을 변화시키는 데 기여한다. 주민운동은 地域生活과 직결되는 주민들의 期待가 정책이나 計劃에 반영되지 않았을 때 그의 是正을 위하여 발생하는 行政統制的 意味를 갖는 集合行動이다. 따라서 주민운동은 행정으로 하여금 정책의 決定이나 執行過程에서 주민들을 무시한 祕密行政이 이루어지지 못하도록 하고 住民參與와 公開行政에 눈을 돌리도록 하는 계기를 조성한다.

세째, 주민운동은 主權住民의 原理를 구현하는데 기여한다. 주민운동은 中央指向的性向이 강한 地方行政으로 하여금 자치단체의 主體는 주민이라는 사실을 주지시키며 주민에 대한 觀點을 소홀히 해서는 행정행위를 수행하기 곤란하다는 인식을 제고시켜 준다. 그 결과 행정은 주민의 利益과 價値에 대해 反應的이 되고 책임성을 갖게 됨으로써 主權住民의 原理를 구현하는 실천적 기능을 하게 된다.

네째, 주민운동은 지방행정の内容과 方向을 변화시키는데 기여한다. 주민운동은 行政으로 하여금 經濟成長과 開發이 주민의 福祉增進에 반드시 기여하는 것만은 아니라는 사실을 인식시키고 開發에서 環境으로, 成長에서 福祉로 행정의 내용과 方向을 전환시키는 직접적인 原動力이 된다.<sup>95)</sup>

다섯째, 주민운동은 주민들간의 連帶感을 강화시키고 交流擴大의 계기가 된다. 주민운동은 동일한 爭點의 관철을 위한 連帶活動이므로 그 과정에서 住民들간의 연대감과 교류를 확대시키며, 이를 住民參與로 발전시킬 경우에는 주민과 행정간에도 적극적인 交流를 가능케 한다. 이에 따라 주민들은 主體意識을 가질 수 있게 되며, 行政側은 주민과의 마찰을 사전에 調整할 기회를 갖게 됨으로써 公信力을 향상시킬 수 있게 된다.<sup>96)</sup>

여섯째, 주민운동은 주민들의 共同體意識의 향상에 기여한다. 주민운동은 그 진행과정에서 運動主體인 주민들이 對話와 討論을 통해 地域社會内部의 대립과 異見을 조정하고 役割을 분담하여 行動하는 계기를 제공함으로써 지역사회를 지키는 主體는 바로 주민이라는 인식을 강화시키고 그 결과 共同體意識의 함양에 기여하게 된다.

95) 新時代の 地方自治 3, 新しい都市政策と 市民參加, ぎとうせい, 1984, p. 348.

96) 李聖培, 前掲論文, p. 13.

## 2) 否定的 效果

첫째, 政策의 決定 및 執行을 둘러싸고 발생하는 주민운동은 정부와 주민간에 不信風潮를 조장할 우려가 있다.

이러한 不信은 정부의 권위와 公信用을 저하시키고 정부와 주민간에 葛藤을 증폭시킴으로써 지역적 信賴의 구축을 통하여 行政의 효율성을 제고시킬 수 있는 길을 가로막는 요인으로 작용하게 된다.

둘째, 주민운동이 장기화되면 政策의 決定이나 執行을 지연시켜 行政시책을 시의적절하게 推進하지 못하게 함으로써 行政能率을 크게 저하시킨다.

셋째, 주민운동은 합법적인 정책이나 개발사업에 대한 주민들의 抵抗으로 발생하게 되는 경우가 많은데, 이러한 운동으로 행정의 영향을 받아 政策의 내용을 대폭 修正하게 되거나 白紙化된다면 정책의 一貫性과 安定性이 위협받게 된다.

넷째, 주민운동은 地域利己主義를 助長하여 資源配分의 적정화를 저해시킨다. 지역이기주의는 사회 전체적인 이익을 고려함이 없이 自己地域의 利益이나 惠澤에만 지나치게 집착하는 思考와 行態로서<sup>97)</sup> 이것의 가장 보편적인 형태는 이른바 鄙視現象에 따라 嫌惡施設이나 위험시설의 자기지역내 설치를 반대하는 것이다.

이러한 지역이기주의는 排他的이고 편협한 地域意識에 토대를 둔 것으로서 지역간 不均衡의 심화와 대립을 야기시킬 수 있고 더 나아가 심한 分離主義로 발전할 수도 있다.<sup>98)</sup> 주민운동은 地域生活保護라는 이름아래 이러한 지역이기주의를 조장시킴으로써 특정지역에 대한 적정한 資源配分을 저해하고 지역간 위화감을 조성시킬 수도 있다.

다섯째, 주민운동은 集團行動으로 문제를 해결하려는 風潮를 조장할 우려가 있다. 주민운동의 과정에서는 運動主體가 그들의 주장을 관철하기 위하여 시위, 농성, 검거등 實定法의 테두리를 벗어난 집단적인 과격행동이 적지 않게 나타난다. 그로 인해 法命이 휴지화 되고 사회질서가 파괴되며 장기적으로는 地域生活 전반에 不安을 가져올 뿐만 아니라 民主主義의 基本이 흔들릴 수도 있다.

97) M. O'Hare, Not on My Block You don't : Facility Siting and Strategic Importances of Compensation, Public Policy, 1977, p. 25.

98) 崔外出, 地域發展을 위한 地域利己主義的 중후의 克服方案, 새마을·地域開發研究, 제13집, 嶺南大學 새마을·地域發展研究所, 1992, p. 161.

여섯째, 주민운동은 지역내 有力者나 特定集團의 私益을 추구하는 動員手段으로 악용될 우려가 있다.

일곱째, 주민운동은 지역내 全 住民이 반드시 참가하는 運動은 아니므로 運動의 進行 樣相에 따라서는 運動參與側 住民과 비참여 주민들간에 갈등이 야기될 수 있으며 이는 결과적으로 地域社會의 統合을 저해하는 요인이 되기도 한다.

여덟째, 주민운동은 既存의 정치체제를 混亂시킬 우려가 있다. 주민운동에서는 類似的한 목표를 가진 조직들이 支援集團이 되어 상호 연대하여 활동함으로써 特定問題에 대한 대응뿐만 아니라 다른 次元의 문제로까지 領域을 확대시켜 政治的 영향력의 강화와 함께 抵抗團體로 바뀌어질 소지가 많다. 이럴 경우, 기존 정치체제에 혼란이 야기될 가능성이 있다.

## IX. 結 論

住民運動은 지역주민들의 集團的·意圖的·非制度的인 참여를 특징으로 한다는 점에 서 주민참여의 한 분야이며, 비교적 좁은 의미로 地域化된 社會運動이라고 할 수 있다.

이러한 주민운동은 地域運動의 한 부문이기는 하지만 지역적 공통성과 생활상의 직접적 要求를 중심으로 지역주민들의 포괄적 참여를 전제로 행해진다는 점에서 特定單位의 지역에서 특정계급이나 특정계층의 要求의 정통성에 입각하여 이루어지는 地域部門運動과 구별된다. 또 住民運動은 地域性을 띠고 있다는 점에서 運動範圍이 지역성을 초월하여 행해지는 市民運動과도 다르다.

주민운동의 構造는 다른 사회운동과 마찬가지로 運動의 主體와 對象, 統制集團, 支援集團으로 이루어진다. 따라서 주민운동의 動態的 過程은 지역의 生活上의 特定事案을 둘러싼 이들 간의 갈등과 투쟁, 협상과 협력, 지원과 통제 등의 연속적인 相互作用過程이라고 할 수 있다.

주민운동은 生成과 消滅에 이르기까지 어느 정도 일정한 단계를 거치는 體系的과정으로 이루어진다. 그런데 주민운동은 집합형태를 띠고 있으므로 集合行動理論을 통하여 그 발생과정을 설명할 수 있다. 이에 따르면 주민운동의 발생은 構造的 誘發性 → 구조적 緊張 → 一般화된 信念의 成長 → 觸發要因의 작용 → 참여자의 動員 → 사회적 統制라는 여

섯 단계를 거치게 된다.

한편 주민운동의 發生要因은 크게 間接的 要因과 直接的 要因으로 구분할 수 있는데 간접적 요인으로서 주민들의 權利意識 고양, 행정의 권위주의와 硬直性, 地域利己主義 등을 들 수 있고 직접적 요인으로는 資本蓄積의 고도화에 따른 生活條件의 악화, 주민의 政策決定過程에서의 소외, 開發利益分配에 있어서 지역주민의 배제, 被害補償의 미흡 등을 지적할 수 있다.

이러한 주민운동은 肯定的 效果와 否定的 效果를 동시에 갖고 있다. 주민운동은 행정의 住民意思의 정확한 파악을 통한 對應力 향상과 함께 독선성·秘密主義 등 行政體質을 변화시키는데 도움을 주며 主權在民原理의 구현, 地方行政의 內容과 方向의 변화 및 주민들의 共同體意識 향상에 기여할 수 있다.

그러나 이에 못지 않게 주민운동은 행정과 주민간의 不信關係 조성, 행정에 대한 信賴性 저하, 행정지체에 따른 능률성의 저해, 地域利己主義의 조장 우려, 集團行動으로 문제를 해결하려는 풍토의 조성, 기존 政治體制에 대한 혼란우려 등 커다란 부정적 영향을 초래한다.

따라서 주민운동에 대해서는 이러한 肯定論과 不定論의 견해를 統合하는 종합적 시각에서 접근하여야 그 본질이 파악될 수 있고 그에 대한 합리적 對應方案이 도출될 수 있다고 본다. 주민운동은 現代民主社會의 내재적 현상으로서 그 발생이 불가피하다는 주장이 없는 것도 아니지만 주민운동 자체가 갖고 있는 부정적 影響때문에 그 발생을 최대한으로 抑制해 나가지 않으면 안 될 課題로 인식하여야 할 것이다.

이의 억제를 위해서는 政策의 전환이나 法規의 개정을 통한 새로운 行政手段의 창출이 필요하며, 무엇보다도 住民運動을 體制안으로 끌어 들이는 參與의 制度化가 절실히 요청되는 것이다.

非制度的의 의사표시인 주민운동을 제도적인 參與過程으로 유도하여 주민들의 意思를 실질적으로 반영시키는 것은 政策의 결정과 집행에 있어서 주민들을 행정과 同伴者的 關係에 서게 하는 것이며 행정에 새로운 力動主義를 도입하는 것이 된다. 이렇게 될 때 抵抗의 住民運動은 참여적·自助의 주민운동으로 전환될 수 있으며, 더 나아가 주민들의 사회적 에너지가 바람직한 地域造成運動에 투입될 수 있을 것이다.