

# 濟州道內的開發紛爭에 대한 環境法的 研究\*

尹良洙\*\* · 高豪晟\*\*\* · 金性俊\*\*\*\*

## 目 次

I. 序 論	4. 「濟州道開發特別法」의 制定 (90년대)
1. 問題의 提起	5. 濟州開發의 特徵
2. 研究目的	IV. 濟州道內的 開發紛爭 事例分析
3. 研究方法	1. 開發紛爭事例의 研究範圍 및 研究 方法
II. 開發紛爭의 概念	2. 濟州道內的 開發紛爭 類型別 分類 體系 및 代表의 事例들
1. 開發概念과 發展概念	가. 空間
2. 發展의 概念	나. 觀光
가. 傳統의인 發展概念	다. 產業
나. 傳統의인 發展概念에 대한 問題 提起	라. 都市
다. 規範的인 發展概念 또는 人間的 인 發展概念	마. 社會間接資本(交通 및 基盤施設)
라. 規範的인 發展概念의 課題	바. 嫌惡 및 危險施設
3. 地域開發의 戰略理論	사. 資源
가. 成長指向的 開發戰略	아. 環境汚染
나. 分配指向的 開發戰略	자. 其他
다. 環境指向的 開發戰略	3. 事例의 分析 및 結果
라. 價值調整的 開發戰略	가. 開發紛爭의 推移
4. 開發紛爭의 概念	나. 現在의 開發紛爭의 構造와 爭點
III. 濟州開發의 沿革	다. 開發紛爭의 展望
1. 前史	V. 濟州道內 開發紛爭 解決制度의 檢討
2. 「國土建設綜合計劃法」에 의한 開發 時期	1. 財產權紛爭解決制度
가. 60년대 (特定地域 指定)	2. 環境權紛爭解決制度
나. 70년대 (濟州道 觀光綜合開發計劃)	가. 環境權紛爭의 事前的 豫防制度
3. 「特定地域 綜合開發促進에 관한 特別措 置法」에 의한 開發時期 (80년대)	나. 環境權紛爭의 事後的 解決制度
	3. 開發紛爭의 非公式的 解決方法 摸索
	VI. 結 論

\* 本 研究는 敎育部 '91년 地域開發에 관한 學術研究造成費의 支援에 의한 것임.

\*\* 법정대학 법학과 부교수

\*\*\* 법정대학 법학과 조교수

\*\*\*\* 법정대학 행정학과 전임강사

## I. 序 論

### 1. 問題의 提起

濟州地域에서는 60년대초부터 觀光産業 중심의 地域開發政策이 강력하게 추진되어 양적인 측면에서는 상당한 성과를 이룩하였다. 그러나 80년대 후반부터는 이러한 양적인 측면에서의 성과를 배경으로 점차 질적인 측면에서의 반성이 대두되기 시작하고 있다. 그리하여 地域開發의 不作用 (또는 逆機能)에 대한 사회적 관심이 높아지고 있을 뿐만 아니라, 地域開發政策 推進과 관련된 利害當事者들간의 葛藤도 이른바 "集團民願"의 형태로 빈번하게 또 격렬한 모습으로 발생하고 있다.

물론 과거에도 地域開發政策 推進과 관련된 利害當事者들간의 葛藤이 "集團民願"의 형태로 발생하는 일이 전혀 없었던 것은 아니지만, 최근의 "集團民願"은 과거와는 상당히 다른 색채를 띠어가는 것이 주목되고 있다. 그러한 변화의 핵심은 과거의 地域紛爭들은 개발정책 추진에 따르는 財産의 利益의 積極的 侵害(土地收用等) 내지는 消極的 排除(開發利益分配等)를 주로 문제삼는 것이었는데 비해서, 최근의 地域紛爭에서는 개발정책 추진에 따르는 環境的 利益의 侵害를 문제삼는 것들이 두드러지게 나타나고 있다는 것이다. 그래서 과거의 분쟁들은 財産權紛爭으로서의 성격이 강했었는데 비해서, 최근의 분쟁들은 環境權분쟁으로서의 성격이 강해지고 있는 것이다.

집단민원 현황과 대책(濟州道, 1991년), 최근의 집단민원 실태(검찰청분석, 濟民日報 1991년 10월 25일 p. 7 보도), 사업영향평가사례집(內務部, 1988~1990) 등을 기초로 濟州道 内の 集團民願 實態를 조사한 일부의 견해에 의하면<sup>1)</sup>, 83년에서 87년까지는 財産權紛爭으로서의 성격을 가지는 집단민원이 8건, 環境權紛爭으로서의 성격을 가지는 집단민원이 1건이었는데 비해서, 88년부터 91년까지는 財産權紛爭으로서의 성격을 가지는 집단민원이 22건, 環境權분쟁으로서의 성격을 가지는 집단민원이 15건이었다고 한다.

開發政策 推進과 관련된 利害當事者들의 葛藤이 財産權紛爭으로서의 성격에서 環境權紛爭으로서의 성격으로 변화하게 되면, 紛爭의 構造도 전환되게 된다는 것이 주목된다. 財産權紛爭은, 그것이 집단민원의 형태로 일어난다 하여도, 私的 所有制度를 채택하고 있는 한, 본질적으로 個人的 紛爭이 집합되어 있는 것으로서의 성격을 벗어나지 못하는 데 비하여, 環境權紛爭은 환경문제의 본질상 진정한 의미의 集團的 紛爭으로서의 성격을 가지기 때문이다.

이러한 점들을 고려하면, 점차 그 성격이 변하고 있는, 개발정책추진과 관련된 이해당사자들간의 분쟁을 체계적으로 파악할 필요성이 크다는 것을 알 수 있을 것이다. 이러한 필요에 대응하기 위해서, 우리는 "開發紛爭" (development disputes)이라는 개념을 설정하여, 이를 분석하려고 한다.

1) 문인수, "제주지역 주민운동의 특징", 논문집, 제주대 행정대학원, 1991, p. 294

## 2. 研究目的

本 研究는 첫째, 現代社會에서 점차 基本的 人權體系上的 중심적 위치로 발전되어 가고 있는 環境權의 觀點에서 地域開發紛爭을 분석함으로써, 地域開發紛爭에 대한 인식을 深化시키고, 둘째, 이러한 人識을 기초로 하여 地域開發과 環境保存의 調和를 위한 합리적인 政策과 制度를 모색하는 것을 目的으로 하고 있다.

이러한 目的을 좀 더 구체화시키면 다음과 같다.

첫째, 本 研究는 地域開發紛爭에 대한 環境法的 考察을 통해 그러한 紛爭의 爭點을 미래지향적으로 정리함으로써, 紛爭解決을 위한 基本的 土臺를 제시해 주기 위한 것이다.

둘째, 本 研究는 주로 紛爭解決이라는 節次的 觀點에서 전개될 것이지만, 그것은 궁극적으로 地域環境管理에 관한 합리적인 制度와 方法을 제시함으로써, 濟州地域社會의 發展을 開發과 環境의 調和라는 바람직한 방향으로 유도하기 위한 理論的 基礎를 제공해 주기 위한 것이다.

셋째, 本 研究는 規範學의 方法과 事實科學의 方法을 종합하여 심층적인 事例研究를 함으로써, 地域研究의 올바른 模型을 제시할 수 있음은 물론, 開發과 環境保護의 關係에 관한 一般理論 수립을 위한 풍부한 材料를 제공해 주기 위한 것이다.

## 3. 研究方法

本 研究의 내용은 다음 세 가지 부분으로 구성되어 있다.

첫번째 부분에서는 集團的 紛爭의 성격과 環境權紛爭의 성격을 떠어가고 있는 現代적 의미의 地域開發紛爭을 분석하기 위한 "理論的 分析들"을 모색한다. 이 부분에서는 특히 現代社會에서 的 地域的 開發紛爭의 構造的 特性和 紛爭에 내재되어 있는 法律的 爭點들을 종합적으로 포괄 할 수 있는 이론들을 모색한다.

두번째 부분에서는 濟州地域의 開發沿革을 참고하면서 濟州地域內 開發紛爭들에 대한 實際的 事例들을 조사하고 분석한다. 현재 사회적 문제가 되고 있는 사례들 뿐만 아니라 과거의 紛爭事例들도 조사하여 時系列의 分析을 행하고, 이른바 집단민원의 형태로 현재화된 紛爭事例들 뿐만 아니라 잠재되어 있는 紛爭事例들도 가능한 한 조사·분석한다.

세번째 부분에서는, 이상과 같은 연구를 기초로 하여 開發紛爭 중에서 특히 環境權紛爭의 解決을 위한 現實的 政策代案을 제시한다. 이 때에는 특히 住民參與를 통한 解決制度에 주목한다.

本 研究는 기본적으로 法社會學的 問題意識과 方法論에 기초하여 規範學의 方法과 事實科學의 方法을 종합하는 現代의 法學方法論에 입각하고 있다. 구체적으로 本 研究가 채택하고 있는 研究方法의 概要를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 理論的 分析들과 政策代案을 모색하는 部分에서는 기본적으로 文獻的 研究方法에 의한다. 둘째, 實際의 地域的 開發紛爭에 대한 事例調查와 政策提案에 대해서는 기본적으로 文獻調查와 現場調查를 병행한다.

## II. 開發紛爭의 概念

### 1. 開發 概念과 發展 概念

“개발”이라는 개념과 “발전”이라는 개념은 밀접히 관련된 것이기는 하지만, 서로 관점을 달리하는 것임에도 불구하고 엄격한 구분 없이 사용되고 있기 때문에, 자주 혼란을 일으키고 있다. 이러한 혼란을 정리하지 않으면, “개발분쟁”의 개념과 범주가 불명료해지기 때문에, 개발분쟁의 연구대상을 확정시킬 수 없게 된다. 그러므로 “개발분쟁”의 개념화를 위해서는, 의미론적 의미에서 “개발”이라는 개념과 “발전”이라는 개념이 어떻게 구분되는 것이고, 또 이 두 개념이 어떠한 관계에 놓여 있는 것인지를 우선 검토하여야 한다.

“발전”은 우선 어떤 “변화”를 말하는 것이다. 그러나 그 “변화”는 변화 전부를 말하는 것이 아니라 일정한 방향으로의 변화를 말하는 것이다. 그 방향은, 비유적으로 말하여 작은 것에서 큰 것으로, 낮은 것에서 높은 것으로, 나쁜 것에서 좋은 것으로 향하는 것이다. 그러므로 “발전”은 그러한 향상되는 방향으로의 변화를 말하는 것이다. 그러나 “발전”은 어떠한 “상태”나 “과정”을 객체적으로 말하는 것이기 때문에, 그 주체나 특히 그 주체의 의지를 직접적인 개념요소로 하는 것은 아니다. 이 점이 “발전”이라는 개념과 “개발”이라는 개념이 크게 다른 점이다. “개발”은 “발전의 의도적인 추진”을 말하는 것이기 때문이다. 그러므로 “개발”은 “누가” 발전이라는 상태 또는 발전이라는 결과를 초래하려고 하고 있는가 하는 점이 문제되게 되는 것이다. “발전”이라는 개념과는 달리 “개발”이라는 개념은 그 주체를 개념적 요소로 하고 있다는 것이다.

이상과 같은 논리를 정리하면 결국, 개발은 “정책적 개념”인 데 비하여, 발전은 “분석적 개념”이라는 것이 된다. 그러나 가끔은 가령 “발전행정”이라든지 “발전정책”이라든지 하는 용어에서 보여지는 것처럼, “발전”이라는 개념을 정책적 개념으로 사용하는 경우도 발견된다. 하지만 우리의 일상적인 언어사용례에 비추어 보면, 이러한 용어는 이해적인 것이라 하지 않을 수 없다. 이러한 용어는 기존의 “개발” 관점과는 다른 어떤 관점을 나타내기 위하여 무리하게 “발전”이라는 개념을 사용한 것이거나, 아니면 영어에서는 정책적 개념으로서의 “개발”과 분석적 개념으로서의 “발전”을 구분하지 않고, “development”라는 용어를 혼용하는 데서 오는 혼동으로 생각된다. 그러나 이러한 용어는 발전이론과 개발전략을 혼동시키는 경향이 있기 때문에, 여기에서는 “발전”이라는 개념은 분석적 개념으로 “개발”이라는 개념은 정책적 개념으로 사용하기로 하겠다. 개발을 “의도적인 발전 또는 성장”이라고 파악하는 견해<sup>2)</sup>도 같은 입장인 것으로 생각된다.

그러나 어쨌든, “개발”은 “발전의 의도적인 추진”을 말하는 것이기 때문에, “개발”이라는 정책적 개념은 “발전”이라는 분석적 개념에 의존하고 있는 것이다. 그러므로 “개발” 개념을 구체화시키기 위해서는 “발전” 개념에 대한 구체적 검토가 선행되어야 한다.

2) 전철환, 한국경제론, 창작사, 1986, p. 27

## 2. 發展의 概念

### 가. 傳統的인 發展概念

#### 1) 經濟的 成長으로서의 發展

발전이 어떤 변화를 말하는 것이라면, 그 변화의 내용이 어떠한 것인가 하는 점이 발전개념의 핵심적 문제가 된다. 전통적인 발전개념은, 발전에 관한 일반적인 문헌이나 개발 프로젝트의 표현에서 흔히 보여지는 것처럼, 상대적으로 간단하고, 전통적이고, 농업적인 사회가 "산업화"되거나 "근대화" 되는 것을 "발전"으로 파악하고 있다. 그리고 이러한 전통적인 발전개념은 다음과 같은 기본적 가정에 기초하고 있는 것으로 지적되고 있다.<sup>3)</sup> 첫째, 전통적인 발전개념은 경제적 성장을 발전이나 근대화에 있어서 우선적인 것으로 가정하고 있다. 둘째, 전통적인 발전개념은 지속적인 발전이나 근대화가 가능한 것으로 가정하고 있다. 셋째, 전통적인 발전개념은 발전이나 근대화의 주요측면은 세계 어디에서나 동일한 것으로 가정하고 있다.

이러한 가정 아래에서 전통적인 발전개념은, 발전을 전통적인 사회가 근대적인 사회라는 확정된 최종적 목표를 향하여 단선적으로 진행되는 과정으로 파악하고 있다. 이것을 발전의 연속성이론(continuum theory of development)이라고 한다.

발전의 연속성이론에 의하면, 발전과정의 양 극단에는 두 가지의 전형적 사회유형—전통적인 유형과 근대적인 유형—이 자리잡고 있게 되는데, 그 전형적 사회유형은 다음과 같은 특징을 지닌다.<sup>4)</sup> 우선 저발전 또는 미발전의 전통적인 사회는 비합리적(non-rational), 비효율적(inefficient), 종교적(sacred), 배타적(particularistic), 귀속지향적(ascription-oriented), 숙명론적(fatalistic), 집단지향적(group-oriented)이다. 이에 비해서 발전의 최종적 목표인 근대적 사회는 합리적(rational), 효율적(efficient), 세속적(secular), 보편적(universal), 성과지향적(achievement-oriented), 조작적(manipulative), 개인지향적(individual-oriented)이다. 결국 전통적 의미에서의 발전은 합리적이고 효율적이며 성과지향적이고 개인지향적인 이른바 근대적 사회유형으로 변화해 나가는 단선적인 과정을 말하는 것이다. Rostow의 도약이론<sup>5)</sup>은 이러한 확정된 목표를 향한 단선적인 발전과정을 제시하는 전형적인 예라고 할 수 있을 것이다.

이상과 같은 전통적인 발전개념의 요체는 무엇보다도 경제적 성장(economic growth)을 발전으

3) cf. Fukashi Utsunomiya, *Politics of Development & Environment: Towards a New Civilization*, Tokai University Press, 1980, p. 34

4) *ibid.*, p. 36

5) W. W. Rostow, *The Stage of Economic Growth*, Cambridge University Press, 1960.

로 파악한다는 것이다. 그래서 전통적인 발전개념에 있어서는 국민총생산(GNP)이 중심적인 발전 지표로 사용되어 왔던 것이다. 그러나 발전을 경제적 성장이라는 양적 확대의 관점에서 파악하는 것은 서구적인 사고방식이다. Faramelli는 "미국사회에서는 GNP의 증가라는 가치가 그 기능을 발휘했다. 한마디로 말해서, 미국인들은 경제적 성장을 숭배하는 것이다"라고 지적하고 있다. 이러한 관점에서 보면 발전이란 결국 생활면과 기술면에서 더욱 발전된 서유럽적/북아메리카적 기준을 달성하는 것을 말하는 것이다. 결국 "발전=경제적 성장"이라는 개념 아래에서, 개발도상국들은 서구적인 발전모델을 흉내내도록 요청되었고, 서구인처럼 되는 것이 발전이나 근대화과정의 필수조건으로 위치지워진 것이다.

이러한 성장지향적인 전통적인 발전개념은 실증경제학(positive economics)이라 불리는 무한한 성장을 전제하는 경제이론에 의하여 뒷받침되었다. 實證經濟學이라 함은, 사회적인 복지를 최대화시키기 위해서는 經濟를 어떻게 구성하여야 하는가에 관한 연구인 規範經濟學과는 달리, 經濟가 실제로 어떻게 작용하는가에 관한 연구를 말한다. 말을 바꾸면, 實證經濟學은 價值中立的(value-free)인 것이고, 規範經濟學은 價值關聯的(value-laden)인 것이다. 이러한 實證經濟學은 최근까지도 經濟學에 있어서 이론적 paradigm으로 기능하여 왔다.

이러한 실증경제학의 영향 아래에서 서구의 발전이론가들은 발전이론을 가치중립적인(value free) 것으로 파악하는 경향을 보여 왔다. 그들은 과학적이고 실증적인 paradigm을 이론틀로 사용하는 것이 보통인데, 그들은 이러한 이론틀의 적용가능성은 보편적인 것이고 개발도상국들이 따라야 하는 유일한 최선의 발전모델이 있다고 믿어 왔던 것이다. 그들은 발전의 윤리적이고 가치론적인 가정을 고려하지 않았으며, 형이상학적인 탐구를 무시하였다. 발전과 근대화의 이상적인 타입은 효율성(efficiency), 합리성(rationality), 전문화(specialization), 복합조직(complex organization), 경쟁(competition) 등을 강조하는 단어들과 상징들과 지식의 고정된 체계로 개념화되어 있는 것이다. 또 이 경우 산업화와 도시화의 개념이 무비판적으로 도입되었다. 그러므로 개발에 대한 전통적인 접근방식은 결정론적인 것이고 단선적인 것이었다고 할 수 있는 것이다.

## 2) 經濟的 成長 및 社會的 變化로서의 發展概念

1960년대에 들어와 경제적 성장 이외에 사회제도적 변수가 발전개념에 추가되게 되었다. 이것을 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념이라고 할 수 있을 것이다. 발전은 경제적 성장만이

6) Norman F. Faramelli, "Perilous Links Between Economic Growth, Justice and Ecology: A Challenge for Economic Planners", Environmental Affairs, 1971. 4., p. 270

아니라, 사회적 변화 또는 문화적 변화를 요구하는 것이라는 것이다. “사실, 이 둘 사이에는 상호적인 관계가 있고, 어느 쪽의 과정도 다른 쪽이 없이는 오랫동안 지속될 수 없다.”<sup>7)</sup>

Meadows는 다음과 같이 지적하고 있다. “발전에 의해서 요구되는 변화의 유형은 규모의 증가나 단지 한 사회의 소득구조나 자원제도(resource-institution) 형태의 변동만을 말하는 것이 아니라, 발전은 개념 그 자체에서 통상적인 행동 형태(customary behavior patterns)의 변화를 요청하는 것이다.”<sup>8)</sup>

경제적 성장 및 사회적 발전으로서의 개발개념은 “사회적 발전”의 관념으로 포괄될 수 있다. 그런데 사회적 발전의 초점은 “저개발된” 사람들이 서구 선진국의 삶의 양태에 접근하는 방향으로 맞추어져 있다. 일반적으로 “사회적 발전”은 “근대화”와 동의어인 것으로 생각되고 있는데, 사회적 발전 또는 근대화는 어떤 고정된 형태를 가지는 것이 아니라, 어떠한 사회, 어떠한 문화, 어떠한 체제를 배경으로 해서도 전개될 수 있는 과정으로 생각되지 못하고 있는 것이다. 사회적 발전은 서구 선진국 국민들의 생활형태와는 다른 어떤 방향으로 움직이는 토착적인 사회발전을 고려되지 않고, 전근대적인 사회생활이 서구적인 근대적 생활의 방향으로 움직이는 것으로만 파악되고 있는 것이다.

결국 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념 역시도 경제적 성장으로서의 발전개념과 마찬가지로 서구 편향적인 것이라 할 수 있다. 특히 전통적 문화는 경제적 발전에 장애가 된다는 것을 전제로 하여, 문화적, 사회적 변화를 경제적 성장의 전제조건으로 파악하는 경향이 있는 것은 이러한 점을 분명하게 보여주고 있다. 즉 사회적 변화의 개념은 경제적 성장의 개념에 의존하고 있는 것이다. 다음과 같은 설명들이 그러한 점을 보여주고 있다.

“대부분의 개발도상국에 있어서, 과학적 지식과 기술적 지식의 결여는 중대한 제약요소가 아니고… 응용에의 주된 장애는 경제적이고 사회적인 것이다. 거기에는 교육, 커뮤니케이션, 새로운 관념에 대한 수용성, 행정적인 효율성, 기업가 정신, 정치적 리더쉽 등이 포함되어 있다. 사회적, 문화적인 전통은 변화에 대한 적극적인 장애가 되는 경우가 많고, 경제적 성장은 사회적, 정치적 구조는 물론 인간의 가치관과 태도 광범하고도 집중적인 변화를 요구한다.”<sup>9)</sup>

“산업화는 가치관, 규범 그리고 인간관계에서도 기본적인 변화가 일어나야만 가능하다. 아시아

7) Gerhard Colm & Theodore Geiger, Country Programming as a Guide to Development : Development of the Emerging Countries, Brookings Institution, 1962, p. 47.  
 8) Paul Meadows, “Motivation for Change and Development Administration,” in I. Swerdlow (ed.), Development Administration: Concepts and Problems, Syracuse University Press, 1963, p. 86.  
 9) Graham Jones, The Role of Science and Technology in Developing Countries, Oxford University Press, 1971, p. 7.

에 있어서 최근의 근대화의 어떤 측면들은 반전적인 변화 없이 수행될 수 있었지만, 근대화에 있어서 가장 중요한 많은 것들은 그 성공을 위하여 전통적 생활방식의 근본적 변형에 의존하는 것이다."<sup>10)</sup>

약간 위양스를 달리하는 설명들도 없는 것은 아니다. 그것은 가령 경제적 성장 내지는 근대화에 장애가 되는 것으로 간주되는 전통적 문화에 대한 다음과 같은 지적에서 찾아볼 수 있다.

"이슬람교의 전통에 역매이는 엄격함, 불교의 내세의 강조, 힌두교의 금욕주의, 스페인적 전통을 가진 나라들의 카톨릭주의는 중요한 교훈을 구제화한다. 그러나 그러한 강조는 산업노동자들, 근검한 자본가들, 과감한 투자자들을 제공하는 것으로 생각되지 않는다."<sup>11)</sup>

"결국 근대화에 있어서의 숙명론의 역할에 대한 의미있는 통찰을 제시하는 또 다른 관점에서 숙명론을 파악하는 것이 유익하다. 이러한 접근방식은 숙명론은 근대화의 장애가 아니라, 농민들이 그들의 일상생활에 의해서 부과된 알려지고 실제적인 제약을 설명하기 위한 결과론적 합리화에 지나지 않는다고 주장한다. 이러한 경우에 숙명론은 개개인들로 하여금 근대화 사다리의 전통적인 단계에서 그들의 일상적인 긴장과 좌절에 대처하도록 허용하는 인격조정(personality adjustment)의 문제이다. 그러므로, 숙명론적인 태도는 인식의 부조화를 감소시키는 놀라운 정신적 메카니즘으로 작용한다. 이처럼 숙명론은 진보를 직접적으로 방해한다고 할 수 없는 것이다."<sup>12)</sup> 이러한 주장은 숙명론과 같은 전통적 가치관도 반드시 경제적 발전이나 산업화에 장애가 되는 것이 아니라는 것을 지적하는 점에 있어서는 신선한 것으로 보이지만, 진보, 산업화와 도시화 등의 관념에 의문을 제기하지 않고, 서구적 발전모델이 가장 좋은 것이라고 받아들이는 점에 있어서는 전혀 새로운 것이 없는 것이다. 이러한 점들을 고려한다면 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념 역시도 경제적 성장으로서의 발전개념과 본질적인 차이를 보이는 것이라고 할 수 없다.

### 3) 近代化概念와 社會的 發展概念

경제적 성장으로서의 발전개념을 실증경제학이 뒷받침해주고 있었다면, 경제적 성장 및 사회적 변화로서의 발전개념 즉 사회적 발전개념은 사회학이 뒷받침해주고 있었다. 일부에서는 "사회적 발전"이라는 개념이 부적당한 것일 뿐 아니라 어떤 점에서는 해로운 것이라는 지적도 있었다. 가령 Herbert Blumer는 다음과 같이 지적한다. "사회적 발전의 관념은 사회학적 사상에 있어서 선택이 없는 새로운 관념으로서, 새로운 체제, 사회적 제도과 저개발된 것으로 생각되는 사람들의

10) Fred W. Riggs, "Modernization and Political Problems : Some Developmental Prerequisites," in W. A. Belling & G. O. Totten (ed.), *Developing Nations*, Van Nostrand Reinhold, 1970, pp. 61~62.

11) Charles L. Hunt, "Cultural Barrier to Point Four," in L. Shanon (ed.), *Underdeveloped Areas : A Body of Readings and Research*, Harper and Row, 1957, p. 318.

12) Everett M. Rogers, *Modernization Among Peasants*, Holt, Rinehart & Winston, 1969, p. 277.

생활방식을 “개발할” 필요성이 추정되는 영역을 강조하는 것이다. 사회학자들은 사회적 발전의 문제에 대한 우선적인 관심을 가지고 있지만, 그들의 학문분과에서 안출된 이론적 구조와 확립된 지식체계를 가지고 있지 못하다.”<sup>13)</sup>

그러나 많은 사회학자들은 “근대화”라는 개념으로 사회적 발전의 문제를 다루고 있다. 그래서 “근대화” 개념은 “사회적 발전” 개념의 다른 명칭이라고 할 수 있는 것이다. “근대화” 개념의 핵심은 “발전” 개념과 마찬가지로 근대화의 최종적 목표인 “근대성(modernity)”의 내용이다. 사회학자들은 “근대성”의 내용으로 어떤 특수한 사항을 지적하여 왔는데, 그것은 대부분 근대화를 “유럽화”, “서구화”로 파악하여 제시된 것이었다.

사회학에 있어서 근대화에 대한 체계적, 이론적 접근의 결정적인 계기는 1958년에 출판된 Daniel Lerner의 「The Passing of Traditional Society」로 지적되고 있다. Lerner의 근대화 모델은 근대성의 내용을 “도시화(urbanization) - 문자해독(literacy) - 대중매체 노출(mass media exposure) - 소득과 투표(income and voting)”으로 파악하는 것으로 정리될 수 있다.<sup>14)</sup> 그리고 Benedix는 “Lerner의 연구의 커다란 장점은 서구적인 근대화를 지구적 차원에서 적용가능한 모델로 솔직하게 사용하는 점에 있다”<sup>15)</sup>고 지적하고 있다. 근대화개념을 규정하려는 몇 가지 이론을 보면 다음과 같다.

Marion J. Levy는 근대화를 다음과 같이 규정한다. “권력의 비주관적인 원천(inanimate source)의 사용, 노력의 결과를 배가시키기 위한 도구의 사용이라는, 이러한 광범위한 개념정의의 구조 아래에서 상대적으로 근대화된 사회와 상대적으로 근대화되지 못한 사회 사이의 기본적 차이에 관심이 기울여지게 된다.”<sup>16)</sup>

C. E. Black은 근대화에 대해 다음과 같이 언급한다. “혁신(innovation)이라는 과정이 지니고 있는 동적인 형태는, 현세기의 지식의 폭발적인 확산의 결과로 간주된다. 그것은, 그 특별한 중요성을 그 동적인 성격과 인간사에 미치는 영향의 보편성에 빛지고 있다. 그것은 사회가 변형될 수 있고 변형되어야 하며 변화는 바람직한 것이라는 태도와 믿음에서 출발하는 것이다. 개념정의가 필요하다면, 근대화는 역사적으로 전개되어온 제도가 과학적 혁명에 수반하는 인간의 지식의

13) Herbert Blumer, “The Idea of Social Development,” *Studies in Comparative International Development*, 2, 1966, p. 4.

14) Everett M. Rogers, *op. cit.*, p. 45.

15) Reinhart Benedix, “Tradition and Modernity Reconsidered,” *Comparative Studies and History*, 9 : 3, 1967, p. 309.

16) Marion J. Levy, *Modernization and the Structure of Society : A Setting for International Affairs*, Princeton University Press, 1966, p. 35.

전례없는 증가—자신의 환경에 대한 통제를 가능하게 한다—로 나타나는 급격한 변화작용에 적용하는 과정이라고 정의할 수 있을 것이다.”<sup>17)</sup>

Benjamin Schwarz는 근대화의 몇 가지 기본적 가정에 덧붙여, 근대화의 특수한 가정을 제시하였다. “근대화는 다양한 목적을 위하여 자연과 사회를 통제하는 인간능력을 증가시키는 데에 가장 적합하고, ‘합리적’이고, 효율적인 방법에 대한 지속적인 관심을 내포한다…또 인간은 능력의 다양한 영역에 있어서 어느 정도의 자율성과 존엄성을 가져야 한다는 결론과 함께, ‘기능적 전문성’이라는 크게 발전된 분업의 관념(에 대한 지속적인 관심을 내포한다)…재능을 발휘할 기회를 열어주는 사회적 동원력을 내포하는, 귀속성보다는 보편성이라는 규범에 대한 강조(에 대한 지속적인 관심을 내포한다)”<sup>18)</sup>

이러한 근대화이론들은, 결국 근대화는 합리성(rationality), 효율성(efficiency), 전문화의 증가나 분업의 증가, 보편성(universality)에 대한 강조와 함께 복합조직(complex organization)의 발전과 도시화로 파악하고 있는 것이다.

#### 나. 傳統的인 發展概念에 대한 問題提起

##### 1) 實證經濟學에 대한 批判

전통적인 발전개념에서 지배적이었던 경제적 성장으로서의 발전개념을 뒷받침해 주었던 것이 실증경제학이었기 때문에, 실증경제학에 대한 비판은 곧 전통적인 발전개념에 대한 비판이라고 할 수 있다. 최근 환경론자와 급진론자들에 의한 실증경제학 비판이 증대되면서, 실증경제학은 일종의 위기에 봉착하고 있다. 그래서 실증경제학에 대한 최근의 비판을 보면, 경제학에 있어서 Kuhn이 말하는 “paradigm chage”라 부르는 것이 요구되고 있는 상황이라 할 수 있을 것이다. 실증경제학 비판자들의 주장의 핵심은, 실증경제학이 단지 기존의 사회조직과 공공정책의 합리화일 뿐 아니라, 심지어는 기존체제의 최악에 대한 변명이라는 것이다.

실증경제학 비판자로는 우선 John Kenneth Galbraith와 E. J. Mishan를 들 수 있다. Galbraith는 소비자주권이라는 실증경제학의 정통적인 관념의 수용을 거부하였다. 이러한 반박은 「The Affluent Society」에서 정치한 형태로 제시되었고, 「The New Industrial State」에서도 반복되었다. 그는 다음과 같이 주장하였다. “어떤 사회가 점점 풍요로워질수록 수요는 그것이 만족되는 그 과정을 통하여 계속 창출되게 된다. 생산증가의 상대측면인 소비증가는 광고와 상술을 통하여 수요를 창출하는 암시와 모방에 의하여 작동한다. 그러므로 수요는 산출에 의존하게

17) C. E. Black, *The Dynamics of Modernization*, Harper & Row, 1966, p.6.

18) Benjamin Schwarz, “Modernization and Maoist Vision,” *The China Quarterly*, 21, 1965. 1-3, pp. 3 ~19.

되는 것이다.”<sup>19)</sup> 또 Galbraith에 의하면 생산과 소비에 대한 사적 결정에 의하여 지배되는 경제는 공공영역을 결핍되게 한다. Mishan은 한 걸음 더 나아가 「The Cost of Economic Growth」에서, 기본적으로 더 많은 물질적 상품을 축적하는 것에 관심을 가지는 물질주의적인 사회는 인간적인 가치를 파괴하고, 인간의 행복에 정반대인 목표를 추구한다고 주장하고 있다.

Mancur Olson과 Christopher K. Clague가 정리한 것에 의하면 실증경제학에 대한 비판자는 Galbraith나 Mishan과 같은 자유주의적 경제학자(liberal economists) 이외에, 두 개의 주요한 비판그룹이 더 있다는 것을 지적되고 있다.<sup>20)</sup> 그 하나는, 신좌파에서 성장한 “급진적 경제학자들”이고, 또 하나는 이들보다 온건하기는 하지만, James Buchanan의 업적에 큰 영향을 받은 이른바 “버지니아학과(Virginia School)”이다.

이 두 그룹의 비판은 다음과 같이 요약된다.<sup>21)</sup> 첫째, 실증경제학은 종종 기존의 공공정책, 정치적 leadership과 사회체제의 합리화이다. 둘째, 실증경제학은 정치적 요소와 사회적 요소를 설명하는 데 실패했다. 셋째, 실증경제학은 정책연관성을 무시하고 기술적인 우아함과 상세함에 사로잡혀 있다.

Robert Heilbroner는 실증경제학이 표방하고 있는 “가치중립성”을 다음과 같이 비판하고 있다. “경제분석은 “가치중립적” 이론의 불확정적인 탐구나, 파레토 최적이거나 사회복지기능이라는 정치적으로 회피적인 전제에 빠져 있다. 심신상관학적 목적의 포기는 경제이론을 진정한 사회과학으로서의 그 숭고한 지위로부터, 정치적 부분과 사회적 부분을 무시하고 사회체계 내에서의 경제적 요소들의 상호작용을 해석하는 훨씬 소박한 과학의 지위로 끌어내리는 것이다.”<sup>22)</sup>

그래서 비판자들은, 실증경제학이 인간행위와 활동의 과정을 비인간화하였고, 성공의 기본적 기준을 단순히 주어진 기간 동안에 산출된 상품의 총량에 지나지 않는것으로 파악하고 있다고 보고 있다. 결국 실증경제학은 인간보다도 상품이 더 중요한 것으로 생각하고, 소비를 창조적 활동보다 더 중요한 것으로 생각한다는 것이다.

## 2) 從屬理論的 問題提起

1950년대부터 저개발국가 특히 라틴 아메리카의 저발전을 대상으로 한 이론적 논쟁이 활발하게 전개되었다. 이 논쟁은 저개발국이 발전되지 못하는 것은 전통적인 사회의 가치관, 제도, 행동양식 등에 기인하는 것이기 때문에, 저개발국의 근대화를 위해서는 전통적인 규범과 사회구조를

19) John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, The New American Library, Inc., 1958, p.43.

20) Mancur Olson & Christopher K. Clague, “Dissent in Economics : The Convergence of Extremes,” *Social Research*, 1971. Winter, p.752.

21) *ibid.*, p.755.

22) Robert L. Heilbroner, “On the Possibility of a Political Economics,” *Journal of Economic Issues*, 4 : 4, 1970.12., p.12.

극복하고, 서구 선진국과 같은 사회, 경제, 정치적 개혁을 이룩해야 된다는 이른바 근대화이론을, 종속이론이 비판하는 형태로 전개되었다. 종속이론은 행태주의적이고 미시사회학적인 근대화이론에 대하여 구조적이고 거시사회학적인 방법론을 채택하였다. 그래서 근대화이론이 개인이나 단체, 가치관, 종교 등에 관심을 가지는 것에 비하여 종속이론은 생산양식, 국제무역형태, 중심-주변국가 엘리트들의 정치·경제적인 관계, 단체와 계급의 동맹과 투쟁 등에 관심을 가졌다. 또한 근대화이론은 국내사회를 분석의 주요단위인 반면에, 종속이론은 세계체계 및 국내사회와 세계체계의 상호작용에 나타나는 여러가지 형태를 분석의 중요대상으로 삼았다.<sup>23)</sup>

근대화이론과 대비되는 이러한 방법론 위에서 종속이론은 다음과 같이 주장하였다. 저개발이란 단순히 제3세계국가들이 지니고 있는 어떤 내재적인 요인들, 예를 들면 전통적인 제도와 가치관 등에 의해서 형성, 유지되는 것이 아니다. 제3세계국가들의 저발전은 오히려 제3세계국가들이 자본주의적 세계경제에 통합되는 과정에서 형성되는 세계자본축적의 산물이다. 바꾸어 말하면, 자본주의의 발전과 세계시장의 발전은 양면적인 과정으로서, 제3세계의 저개발과정은 선진국의 발전과정의 산물 또는 결과라는 것이다.<sup>24)</sup> 따라서, 세계시장의 재편성과과정에서 절대적으로 유리한 위치에 있었던 선진자본주의국가들은 후진국으로부터 식민지배나 다국적기업과 같은 방법으로 경제적 잉여를 수탈하여 갔기 때문에, 서구 선진국들은 더욱 빠른 속도로 성장을 하였지만, 후진국들은 경제적으로 침해되어 저개발상태에 머물게 되었다는 것이다.

종속이론의 논리는 지역발전현상에도 적용되어, 이른바 내적 식민지(internal colonialism) 이론이 주장되었다. 내적 식민지 개념은 높은 경제성장과 도시의 빠른 발전에도 불구하고 계속 증대되는 농촌의 빈곤에 대한 구조적 현상을 설명하는 것이다. 대표적 이론가인 Hechter의 내적 식민지 모델에 따르면 세계가 중심국가(core nation)와 주변부국가(peripheral nation)로 구성되어 있는 것과 마찬가지로, 각 국가는 국가마다 중심지역(center region)과 주변부지역(peripheral region)으로 구성되어 있다고 한다. 그래서 가령 선진국에 있어서도 저개발지역이 존재하고, 그러한 저개발지역은 결국 중심지역의 내적 식민지 결과라는 것이다. Hechter는 영국 내의 지역발전에 대한 연구의 결과, 영국내의 저개발지역은 산업구조, 지역특성화, 지역간 교역 등과 같은 경제적 변수의 영향이 아니라, 오히려 정치·문화적 결합과 정부의 자원배분에 관한 결정권의 행사가 결정적 영향 아래에서 형성, 유지되는 것이라고 주장한다. 그는 지배적 중심지의 정치제도가 강행한 주변부지역의 노동의 문화적 분업과 주변지역이 그의 시장을 보호하고 다양한 생산능력의 지속적 발전을 실현할 수 있는 정치적 주권의 결여, 그리고 그로 인한 주변지역의 경제적 종속이 내적 식민지의 특징이라고 지적한다. 이러한 결과로 주변지역은 경제적으로 불안정

23) 염홍철 편저, 종속의 극복, 풀빛출판사, 1985, p. 45.

24) 최상철의, 지방의 재발전, 민음사, 1985, p. 45.

하며, 중심지역과의 격차는 더욱 벌어지고, 이로 인하여 주변지역이 정치적으로 의식화되어 급이하는 정치적 투쟁이 행동화되고, 분리주의운동이 확산되었다는 것이다.

### 3) 環境論的 問題提起

1970년대에 들어와 발전에 대한 환경론적 문제제기가 대두되었다. 이러한 환경론적 문제제기는 발전이나 근대화의 계속성에 대한 확신에 위협을 가하는 것이었다. 「Limits to Growth」, 「Blueprint for Survival」 등이 그러한 환경론적 문제제기에 중대한 역할을 하였다. 1972년 MIT에서 연구한 결과인 「Limits to Growth」는 현대문명은 그것을 지탱할 지구의 능력을 넘어 버려서 인구증가와 산업생산을 즉각 단축시키지 않고는 붕괴되어 버릴 것이라고 경고하고 있다.

이러한 경고들과 맥을 같이 하면서, Jay Forrester는 「World Dynamics」<sup>25)</sup>에서 다음과 같이 주장하였다.

첫째, 산업화는 지구 생태계와 인구에 더 한층 기본적인 장애요소가 될 것이다.

둘째, 기존의 선진국가들에서 보여지는 생활수준에 기존의 저개발국가가 도달할 수 있으리라는 현실적인 희망은 전혀 없을 것이다. 지구환경시스템에 주어지는 선진국 국민 일인당 오염과 천연자원 부담은 저개발국 국민 일인당 부담의 20 내지 50 배로 추정된다. 기존의 선진국 국민수의 4배에 달하는 저개발국 국민수를 고려한다면, 저개발국이 기존의 선진국의 경제적 수준에 도달하게 되면, 지구환경에 주어지는 천연자원과 오염 부담은 10배의 증가를 가져오게 된다는 결과가 된다. 토양과 공기, 특히 해양에 이미 일어나고 있는 파괴를 생각하면, 생활수준의 그러한 상승을 감당할 능력은 없는 것이다. 그러므로 선진국과 저개발국 간의 기존의 불균형은 저개발국에서의 상승에 의해서가 아니라 선진국에서의 하락에 의해서 교정되어야 하는 것이다.

셋째, 높은 산업화수준에 있는 사회는 지속될 수 없다. 그러한 사회가 의존하고 있는 천연자원이 고갈되게 되면 저절로 소멸되게 될 것이다. 감소하는 천연자원의 대체가 끊임없이 가능하다 하여도, 오염과 환경권에 대한 새로운 국제적인 갈등이 생활수준의 범세계적인 기준을 한 세기 전의 수준으로 후퇴시킬 것이다.

넷째, 백년의 장기적인 관점에서 보면, 저개발국가들이 산업화를 달성하려는 현재의 노력은 현명한 것이 아니다. 저개발국가들은 선진국보다는 지금 환경과의 궁극적 균형상태에 더욱 가까이 있다. 현재의 저개발국가들이 선진국보다는 다가올 범세계적인 환경적, 경제적 압력에 살아남을 더 나은 조건에 있다. 세계인구의 몰락을 야기시킬 정도의 여러 강력한 힘중 하나가 생겨나면, 저개발국가들은 그 몰락물에 비해서 훨씬 적은 고통을 받게 될 것이다. 그것은 저개발국가처럼 조직화, 통합화, 전문화가 적게 이루어진 경제가 몰락에 덜 취약하기 때문이다.

25) Jay Forrester, World Dynamics, Wright-Allen Press, 1971.

## 다. 規範的인 發展概念 또는 人間的인 發展概念

### 1) 問題의 提起

경제적 성장을 축으로 삼는 전통적인 발전개념은 이제 한계에 봉착하였다. 발전이론이 이러한 한계를 극복하기 위해서는, 전통적인 발전이론이 가치중립성을 주장하며 무시하고 있었던 발전의 가치론적 전제 자체를 문제삼아야 한다. "발전"과 "근대화"에 대한 규범적 접근방법이 필요한 것이다.

Denis Goulet는 국민총생산(GNP)으로 문화나 발전을 판단하는 것은 잘못이라는 전제 아래에서 다음과 같이 지적한다. "높은 생활수준과 효율성은 의심할 바 없이 좋은 것이고, 그 반대를 완전히 나쁜 것이라고 파악하는 것은 중대한 잘못이다. 한 분야에서의 진전은 항상 어떤 다른 분야에서의 후퇴를 수반한다. 지식의 전문화, 효율적인 작업, 높은 수준의 개인적 성취와 같은 영역에서 성공을 거둔 국가는 다른 가치들을 희생시키고 있는 것이다. 즉, 지식에서의 종합성, 대화의 수용, 작업기간 동안의 음악과 놀이와 같은 가치들을 희생시키고 있는 것이다"<sup>26)</sup>

또 Manfred Stanley와 Dudley Seers는 발전은 무엇보다도 규범적인 개념이고 따라서 윤리학과 철학에 적합한 주제라고 주장하고 있다.<sup>27)</sup>

발전에 대한 규범적 접근방법을 가능하게 하기 위해서는 우선 전통적인 발전개념과 연결되어 있었던 성장지향적이고 서구지향적이었던 상징들과 지식의 체계로부터 해방되어야 한다. 그리고 나서 발전에 대하여 새로운 가치론적 근거를 제시하거나, 또는 기존의 가치를 새로운 가치론적 관점에서 재해석하여야 하는 것이다.

그러므로 발전에 대한 규범적 접근방법은 기존의 규범, 가치, 체제, 제도등을 재검토하는 인식론적 기초일 뿐만 아니라, 사회의 재조직과 변형을 요구하는 강력한 수단이기도 한 중요한 비판적 이론의 하나라고 할 수 있다.

### 2) 規範的인 發展概念에 관한 既存의 論議

규범적인 발전개념의 형성에 공헌한 주요한 인물들은, Raymond Aron, Jacques Austry, Louis-Joseph, Lebret, Francois Perroux와 같은 프랑스의 발전이론가들과, Kenneth Boulding, John Kenneth Galbraith, Barbara Ward, Lynton Caldwell, Denis Goulet와 같은 영미학자들이다.<sup>28)</sup>

그 중에서도 특히 규범적인 발전개념 형성에 강한 영향을 미친 것은 프랑스의 발전 이론가들이다. 그들의 발전에 대한 견해는 매우 인도주의적이었다. 그들은 모든 사람들의 수요를 고려하며,

26) Goulet, "Development for What?", Comparative Political Studies 1:2, 1968.7, p.302.

27) Manfred Stanley, "Social Development as a Normative Concept," The Journal of Developing Areas 1, 1967.4; Dudley Seers, "What Are We Trying to Measure?," The Journal of Development Studies 8:3, 1972.4.

28) F. Utsunomiya, op. cit., p.58.

사회적 개혁과 정치적 개혁을 이룩하기 위하여 경제적 성장에 의존하는 정도가 적다. 그들의 입장은 모든 사회와 모든 계층과 사회 속의 모든 개인에 있어서의 질적인 개선을 중심으로 하는 것이다. 그들에 있어서 발전이란 그 자체만으로는 단지 인간의 상승을 실현하기 위한 수단에 불과하다.

그래서 Le Bret는 "진정한" 발전이라는 개념을 제시하면서 다음과 같이 말하고 있다. "우리는 건강한, 말하자면 진정으로 인도적인 경제적 성장과 비뚤어진 또는 반인도적인 경제적 성장을 구별할 수 있다. 증가된 일인당 국민소득으로 표시되는 성장은 부유계층의 소득증가와 이에 상응하는 빈곤계층의 소득감소를 위장할 수도 있다. 이러한 경우 아무런 발전도 일어나지 않은 것이다. 진정한 발전은 인구의 많은 부분을 차지하는 착취계층에 영향을 주는 생활수준과 인간적 기준의 증가를 전제한다. 진정한 발전은 모든 사람에게 있어서 모든 인간적 질서의 일반적 발전을 의미한다."<sup>29)</sup>

규범적인 발전개념을 주장하는 영미학자들 중에서는 우선 Goulet가 주목된다. Goulet는 "Development for What?" (1968), "That Third World" (1968), "The Disappointing Decade of Development" (1969), "Development... or Liberation" (1971)과 같은 중요한 논문들을 여러 편 발표하였는데, 이 논문들은 발전에 대한 규범적 접근방식에 크게 공헌하였다.

Goulet는 이렇게 주장한다. "발전개념은 재정의되고, 계몽되고, 도덕적 토론의 장으로 끌어들이어져야 할 필요가 있다. 중심개념으로서 비판적으로 이용된다면, 발전이라는 개념은 새로운 시야를 열게 되고, 많은 사람들에게 가능한 「해방」으로의 도약을 만들게 될 것이다."<sup>30)</sup>

그래서 Goulet는 개발이 제시하는 규범적 문제들을 정면에서 다루었다. 그는 전통적인 개발개념이 잘못 주장된 가치중립적인(value-free) 방향설정에 기초하고 있다고 전제하면서, 전통적인 발전개념은 약한 자에 대한 강한 자의 지배를 증대시키고, 목표에 대하여 수단을 절대화시키고, 가치를 물화시키고, 불평등을 확대시키고, 자민족중심주의를 강화시키고, 새로운 구조적 결정주의를 생성시키기 때문에 인간성을 빼앗고 있는 것이라고 주장했다.<sup>31)</sup>

Goulet는 "발전은 규범적인 경험이다. 그것은 삶의 의미에 대한 중심적인 가치선택을 포함하며, 개발은 항상 좋은 것이거나 나쁜 것으로서의 경험이고, 자주 좋고도 나쁜 것으로서의 경험이지만, 결코 중립적인 것으로서의 경험은 아니다."<sup>32)</sup>라고 하고 있다.

Goulet는 또 다음과 같이 주장하였다. "사람들은 발전을 자신의 가치관념에 따라 말한다.

29) Le Bret, *The Last Revolution: The Destiny of Over- and Under-developed Nations*, Sheed and Ward, Inc., 1965, p. 90.

30) Denis Goulet, "Development... or Liberation", *International Development Review* 13 : 3, 1971. 3, p. 9.

31) cf. Denis Goulet, "Development for What?", p. 304.

32) *ibid.*, p. 301.

그들이 그렇게 하지 않을 수 없는 것이고 또 그렇게 하지 않으려는 것은 무익한 일이다. 문학상의 “세계적” 천재들이 그 자신의 문화의 뚜렷한 색채를 지니고 있다는 사실에 사람들은 거듭 놀란다. 단테는 의심할 바 없이 이태리적이고, 노자는 중국적이며 도스토예프스키는 러시아적이다. 그러한 것은 “발전철학자들”도 마찬가지이다. 그들은 개발의 “세계적인” 인간적 목표를 제시하려고 하는 것이 틀림없지만, 그들은 인도적, 아프리카적, 쿠바적 또는 이집트적이라고 할 수 있는 음성으로 말하지 않을 수 없는 것이다.”<sup>33)</sup>

Goulet는 발전의 규범적 정의를 다음과 같이 설명한다. “발전은, 어떤 사회가 그 구성개인이거나 구성계층(sub-systems)의 희망과 복지를 적절하게 고려하면서, 일반적으로 불만족스럽다고 인식되는 삶의 조건에서 인간적으로 더 낫다고 생각되는 다른 조건으로 이동해가는 변화의 전 영역을 말한다.”<sup>34)</sup>

이 이외에도 가령 Stanley는 다음과 같이 지적한다. “사회발전의 규범적 개념은 이데올로기적 변화, 사회적 재조직의 요구, 사회운동과 자연력을 통제하고 이용하는 인간 능력의 중대한 변화와 관련된 분배적 부정의에 대한 강화된 의식을 중심으로 하는 사회문제 등을 향한 일련의 경향에서 생기는 정책이슈로서 이해될 수 있을 것이다.”<sup>35)</sup>

Seers는 다음과 같이 주장한다. “발전은 인간개성(human personality)의 실현을 위하여 필요한 조건의 충족과 관련되어 있다. 그것은 빈국에서는 기본적 수요를 충족시키기 위하여 필요한 최소한의 수입, 고용기회와 불평등의 축소를 포함한다. 이와는 달리 주장하는 것은 자신의 가치판단을 숨기기 위한 것이다.”<sup>36)</sup>

위에서 언급한 규범적인 발전개념은 성장지향적인 발전개념을 주로 분배론적 관점에서 비판한 이론들이었지만, 환경론적 관점에서 전통적인 발전개념을 비판하는 이론도 존재하는데, 그것이 Lynton Caldwell의 이론이다.

Caldwell은 다음과 같이 지적한다. “근대적인 발전개념의 위험성은 그 개념적 부적합성에만 있는 것이 아니다. 근대적인 발전개념은, 부적절한 진단에 기초하고 있기 때문에, 그것이 어떤 종류의 결과를 이루더라도 위험한 것이다. 가령 그것이 비록 그 목표를 달성하지 못한다고 하더라도, 그것은 값비싸고 해로운 결과를 낼 수 있을 것이다. 또 거꾸로 그것이 목표를 달성하면, 그 달성은 생태학적 역류와 예상할 수 없는 유해한 부수효과를 수반할 수 있을 것이다. 발전에

33) *ibid.*, p. 298.

34) Center Report, East-West Conference on Technology, Development, and Values, Center for the Study of Democratic Institutions, 1972. 6., p. 9.

35) Manfred Stanley, *op. cit.*, p. 302.

36) Dudley Seers, *op. cit.*, p. 22.

있어서의 생태학적 재앙은 기술적 성공과 공존할 수 있는 것이다. 개발도상국의 국민총생산은 실질적인 삶의 질과 미래 기회的可能性이 감소할수록 증가할 수도 있는 것이다.”<sup>37)</sup>

그래서 Caldwell는 발전개념에 생태학적 관점에서 발전개념을 파악하여야 한다고 주장한다. “생태학적 관점은 발전의 유효한 개념에 필수적이다. 왜냐하면 발전과정 그 자체가 본래부터 생태학적이기 때문이다.”<sup>38)</sup>

Caldwell은 다음과 같이 말한다. “발전에 대한 생태학적 접근방식의 전제는 지식(사실)이 정책선택(가치)을 재구성하고 재규정한다는 것이다. 그것은 인간행동에 대한 매우 합리적인 태도이고, 그것은 실용적인 사람의 판단으로 특징지어지는 기존의 합리주의에 대비되는 것이다. 그러나 사람들로 하여금 그들이 원하는 것(정치가에 의해서 해석된다)을 얻을 수 있도록 하는 것과 관련된 민주주의적 이데올로기와 사람들로 하여금 “그들에게 좋은 것”(“좋은 것”은 과학자와 계획수립자에 의해서 파악된다)을 얻을 수 있도록 하는 것과 관련된 생태학적 관심 사이에는 갈등이 존재한다.”<sup>39)</sup>

근대화이론의 관점에서 규범적 접근방식을 주장한 것으로는 Guerreiro-Ramos의 P이론을 들 수 있다. Guerreiro-Ramos는 전통적인 발전이론을 “필연성이론”이라는 뜻으로 N이론이라고 이름짓고 이를 비판하면서, 그 자신이 N이론에 대비되는 것으로 P이론이라고 부른 매우 통찰력 있는 “가능성 이론”을 개발하였다.

그는 다음과 같이 지적한다. “N이론의 중요한 가정은, 근대화에 관한 한, 모든 사회가 이른바 개발된 사회나 근대화된 사회가 점하고 있는 단계에 도달하려고 하도록 강요하는 역사적 필연성의 법칙이 있다는 것이다. 이러한 사회들은 이른바 개발도상국에 그들의 미래상을 제시한다. 반대로 P이론은 근대화와 관련하여 두개의 중요한 특징을 가지고 있다: 1. 근대성이 세계의 어느 특정 부분에 위치하고 있는 것이 아니라고 가정한다; 즉 근대화과정은 어떤 플라톤적 원형(platonic archetype)으로 방향지워진 것이 아니라고 가정하는 것이다. 2. 어떠한 나라나, 현재의 위상이 어떠한, 항상 그 자신의 근대화의 가능성을 가진다.”<sup>40)</sup>

37) Lynton Keith Caldwell, “An Ecological Approach to International Development: Problems of Policy and Administration,” in T. Farvar & J. P. Milton (eds.), *The Careless Technology, Ecology and International Development*, The National History Press, 1972, p. 930.

38) *ibid.*, p. 929.

39) *ibid.*, p. 937.

40) Alberto Guerreiro-Ramos, “Modernization: Towards a Possibility Model,” in W. A. Belling & G. O. Totten (eds.), *op. cit.*, pp. 22~23.

## 3) 人間的인 發展概念—成長, 分配, 環境이라는 세 가지 價値

규범적인 발전개념이 발전의 가치를 문제삼고 있는 것이라면, 그 가치의 내용이 규범적 발전개념의 핵심적 문제라 할 수 있을 것이다. 규범적인 발전개념은 경제적 성장만을 고려하는 전통적인 발전개념의 맹목성을 비판하면서, 발전개념의 인간화를 기본적 문제의식으로 삼고 있는 것이다. 그래서 규범적인 발전개념은 인간주의라는 가치를 전제하고 있는 것으로 생각할 수 있지만, 인간주의라는 것만을 가지고는 분석적 수준으로 나아갈 수 없다.

규범적 발전개념이 인간주의라는 이름 아래에서 제시하고 있는 가치는 앞서의 논의에서 알 수 있는 것처럼 분배(distribution)와 환경(environment)이라고 할 수 있다. Lebreton이나 Goulet와 같은 규범적 발전이론가들은 분배라는 관점에서 성장지향적인 전통적 발전개념을 비판하고 있는 것이고, Caldwell과 같은 규범적 발전이론가는 환경이라는 관점에서 전통적인 발전개념을 비판하고 있는 것이다.

그러나 규범적인 발전개념이 지향하고 있는 가치가 분배와 환경만이라고 할 수는 없다. 규범적인 발전개념이 함축하고 있는 또 하나의 전제, 즉 발전의 가치를 서구적인 편향에서 벗어나도록 한다는 것에서 본다면, 부국에서의 발전개념과 빈국에서의 발전개념은 다를 수 있는 것이고, 따라서 가령 빈국에서의 발전개념은 경제적 성장이라는 가치를 포함할 수도 있는 것이다.

실제로 환경론적인 논쟁과 관련하여 개발도상국가들은, 세계적 수준에서의 갑작스러운 환경론적 강조는 개발도상국의 산업화를 저지하여 그들에게서 선진산업사회에 주어진 부, 권력, 산업화의 기회를 박탈하려는 술책으로 생각하는 경향을 보이고 있다. 그래서 "빈국의 지도자들은, 이데올로기적인 조망과 국내상황의 커다란 차이에도 불구하고, 모두 최단 시간내의 최대한 경제적 발전에 대한 강조를 공유하고 있다."<sup>41</sup> 또 Goldman이 지적하는 것처럼 "저개발국가들에게는 연기를 내뿜는 굴뚝이 아직도 긍정적인 표시이며, 새로운 산업활동은 새로운 일자리와 수입을 뜻한다. 계획수립자들은 오염(pollution) 통제에 대하여 떠들어댈려고 하지 않고 있다."<sup>42</sup>

어쨌든 일반론적 수준에서는 분배와 환경만이 아니라 성장도 규범적 발전개념이 포섭하여야 할 가치임에는 틀림이 없는 것이다. 그러므로 규범적 발전개념은 성장(growth), 분배(distribution), 환경(environment)이라는 세 가지 가치를 중심으로 규정되는 것이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치는 상호보완적으로 기능하는 경우도 없지는 않겠지만, 가령 분배론적 관점이나 환경론적 관점이 성장에 제약요인이 되거나, 성장론적 관점이나 환경론적 관점이 분배에 제약요인이 되는 것처럼, 상호모순적으로 기능하는 것이 문제라 할 수 있을 것이다. 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 사이의 이러한 상호모순적 관계는 결국 그 세 가지 가치 사이의 선택이나 조정으로 해결될 수 밖에 없을 것이다. 그러므로 규범적 발전개념은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 가치선택 또는 가치조정 에 의존하는 개념이라고 할 수 있는 것이다.

41) Richard A. Falk, "Environmental Policy as a World Order Problem," *Natural Resources Journal*, 12: 2, 1972. 4, p. 164.

42) Marshall I. Goldman, "Pollution: International Complications," *Environmental Affairs*, 23, 1972. 3., p. 8.

## 라. 規範的인 發展概念의 課題

발전개념에 관한 한, 현단계는 Kuhn이 말하는 pre-paradigmatic stage라고 하지 않을 수 없다. 발전개념은 이제 겨우 규범적 개념으로서의 인식론적 변화를 시작한 데 지나지 않은 것이다. 그러므로 규범적인 발전개념과 관련된 확립된 상징, 도식이나 지식체계는 아직 없는 것이 당연하다. 모든 규범적 발전이론가들이 발전은 인간주의에 기초하고 있어야 한다는 점에는 동의하고 있지만, 규범적 발전개념의 정의나 분석기준 등에 대한 합의는 도출해내지 못하고 있다. 그래서 규범적 발전개념의 가치관념은 주관적인 것이라는 비판이 가해지고 있는 것이다. "이처럼 주관적인 paradigm에 전적으로 의존하는 것은, 그 설명을 위하여 관찰불가능한 것에 의지할 수 밖에 없기 때문에, 가치를 형이상학적 영역으로 밀어내는 결과를 가져오기 쉬울 것이다."<sup>43)</sup>

규범적 발전개념의 이러한 문제점이 규범적 발전개념 자체를 부정할 수 있는 것은 아니라고 할 지라도, 규범적 발전개념에 따른 분석기준과 지표를 개발하지 못한다면 규범적 발전개념은 그 적용에 있어서의 유용성이 크게 떨어지고 말 것이다. 그러므로 규범적 발전개념은 합의가능한 분석기준과 지표를 개발하는 것이 시급한 과제라 할 수 있다. 규범적 발전개념을 성장, 분배, 환경이라는 세 가치 사이의 가치선택 또는 가치조정 문제로 보는 입장에서는, 성장지표와 분배 지표 그리고 환경지표를 통합하는 어떤 지표를 개발하는 것이 중요한 것이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 점과 관련하여 삶의 질(QOL)이라는 개념을 주목할 수 있을 것이다. 그러나 삶의 질(QOL)과 관련된 발전지표를 규정하려는 많은 노력이 있었지만, 아직까지도 그 구체적 기준에 있어서 합의 가능한 내용을 도출해내지 못하고 있다.

Assar Lindbeck의 다차원적인 발전지표도 이런 점과 관련하여 주목할 필요성이 있을 것이다. Lindbeck는 높은 일인당 국민소득이나 선도적인 상품생산영역에서의 발전된 기술 이외에 삶의 질이나 환경의 질을 발전지표에 포함시키려고 하고 있다. 그래서 Lindbeck는 다음과 같은 6개의 발전지표를 중요한 것으로 제시하였다. "첫째, 한 국가를 "이중적" 사회로 만드는 불평등(예를 들면, 빈곤과 저교육 등)의 존재, 둘째, 비특권적인 소수그룹의 차별과 함께 특권적인 소수가 장악하고 있는 불균형적인 정치권력, 셋째, 거리에서의 "기본적인" 개인적 안전과 질병이나 다른 개인적 불행의 경우의 사회적 안전을 포함하는 안전의 결여, 넷째, 학교, 교통, 휴식시설과

43) cf. Lloyd G. Nigro & Carl J. Bellone, "The Normative Outlook; Consequences for Administrative Theory", unpublished paper prepared for the American Society for Public Administration Convention, New York City, March 21~24, 1972, p. 4. (F. Utsunomiya, op. cit., p. 38에서 재인용)

44) Assar Lindbeck, The Political Economy of the New Left, Harper & Low, 1971, p. 87.

같은 공공시설의 질의 부족, 다섯째, 도시 공해등으로 나타나는 일반적 환경의 질의 부족, 여섯째, 현대적 기술을 인간의 생활조건을 개선하는 데보다는 국가적 위신을 높이는 일에 쓰는 경향

### 3. 地域開發의 戰略理論

발전의 개념을 규범적으로 파악하여, 그것을 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치 사이의 선택이나 조정에 의존하는 개념이라고 생각할 때, 발전을 추진하기 위한 개발전략도 성장, 분배, 환경이라는 가치 중에서 어느 것을 중시하는가에 따라 「성장지향적 개발전략」, 「분배지향적 개발전략」, 「환경지향적 개발전략」으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그리고 성장지향, 분배지향, 환경지향과 같은 가치선택적 태도를 지양하고, 세 가지 가치의 조정을 중시하는 입장을 취한다면, 「가치조정적 개발전략」이라는 관점도 성립할 수 있을 것이다. 이하에서는 이러한 틀을 가지고 기존의 개발전략들을 개괄적으로 정리해 보기로 한다.

개발의 실제에 적용하기 위한 구체적인 개발전략들은, 무수히 많은 관점과 착상들이 복합되어 있는 것이기 때문에, 일관된 유형화가 불가능할 정도로 다종다양한 제안과 실험들로 이루어져 있는 것이라고 할 수 있다. 비록 환경론적 관점이 포섭되어 있는 것은 아니지만, 다음과 같이 개발전략의 주요쟁점들을 정리하고 있는 일부의 견해<sup>45)</sup>를 보아도, 개발전략의 그러한 다양성을 감지할 수 있을 것이다.

첫째, 개발목표를 중심으로 보면, 성장중심의 전략과 분배중심의 전략 중에서 어느 것을 택할 것인가 하는 쟁점(Growth v. Distribution)이 있다. 둘째, 산업부문을 중심으로 보면, 농업부문과 공업부문 중 어느 쪽을 우선 개발할 것인가 하는 쟁점(Agricultural v. Industrial Development)이 있다. 셋째, 지역을 중심으로 보면, 도시지역과 농촌지역 중 어느 쪽을 우선적으로 개발할 것인가 하는 쟁점(Urban v. Rural Development)이 있다. 넷째, 기술내용을 중심으로 보면, 자본집약적인 기술과 노동집약적인 기술 중 어느 것을 수용할 것인가 하는 쟁점(Capital v. Labor Intensive Technology)이 있다. 다섯째, 정책과정을 중심으로 보면, 정책형성과 집행의 주도권을 중앙정부와 지방정부 중 어디에 비중을 둘 것인가 하는 쟁점(Centralization v. Decentralization)이 있다. 여섯째, 문화적 차원을 중심으로 보면, 전통적 사고와 현대적 사고 중 어느 쪽을 중시할 것인가 하는 쟁점(Traditional v. Modern)이 있다. 일곱째, 계획내용을 중심으로 보면, 사회경제계획과 물질계획 중 어느 것을 중심으로 할 것인가 하는 쟁점(Socio-economic v. Physical Planning)이 있다.

이 논문에서는 주제와의 관련을 고려하여, 검토의 대상을 제3세계의 지역개발전략에 한정시키기

45) R.P. Misra & M. Honjo (ed.), Changing Perception of Development Problems, Maruzen Asia Ltd., 1981, pp. 11~28.

로 하고, 그 중에서도 거시적이고 실제상의 중요도가 큰 개발전략을 중심으로 개관하기로 한다.

## 가. 成長指向的(growth-oriented) 開發戰略

### 1) 成長據點戰略 또는 據點開發戰略

전통적인 발전개념이 경제적 성장을 말하는 것으로 이해되었던 것과 마찬가지로, 전통적인 개발 전략도 성장지향적 개발전략을 중심으로 전개되어 왔다. 이러한 성장지향적 개발전략은, 저발전국 가는 물론 서구 여러나라에 있어서도, 2차대전 이후 특히 60년대에는 전쟁으로 인한 황폐한 국토의 재건, 그리고 신생독립국가의 건설 등의 필요성으로 말미암아, 당시로서는 시대적 과제에 부응하는 것이었다고 할 수 있을 것이다.

이 시기에 성장지향적 지역개발전략으로서 가장 큰 역할을 해 온 것은 이른바, 「성장거점전략」 또는 「거점개발전략」이라는 불균형개발전략이었다. 「성장거점전략」 또는 「거점개발전략」이라 함은, 이른바 「성장거점」(growth pole)을 지정, 이 거점에 모든 자원을 집중하여 개발하고, 이어서 거점개발의 효과를 주변지역으로 파급시킨다는 접근방식을 말하는 것이다. 이러한 「성장거점전략」은, 원래 선진적인 도시지역과 후진적인 변경산촌지역 사이에 생긴 사회적·경제적 격차의 시정을 주된 관심사로 하는 서구 여러나라에서, 그러한 개발목표를 달성하기 위한 지역개발전략을 검토하는 과정에서 고안된 접근방식이지만, 개발재원의 부족 때문에 개발을 위해서는 규모와 집적의 경제 또는 외부경제에 의존할 수 밖에 없었던 제3세계의 개발정책결정자들에게는 거의 맹목적으로 받아들여져서, 지역개발정책의 기본전략으로 채택되었다. 예를 들면 일본에서는, 이러한 거점개발 전략을 이른바 배경으로 하여, 1960년대 초에 「산업도시」와 「공업정비특별지역」이라는 지역개발정책이 수립되었다.<sup>46)</sup>

그러나, 전체적으로 보면, 후진지역의 개발을 저해하는 제요인에 대한 통찰을 깊게 하였다든 이론적 공헌에도 불구하고, 거점개발전략은 제3세계 여러나라의 후진지역에 거점적 개발을 야기시킬 현실적인 정책수단에의 유효한 처방전을 제시하지는 못하였다고 평가되고 있다.<sup>47)</sup>

이론적인 측면에서, 「성장거점전략」 또는 「거점개발전략」은, Rossenstein-Rodin(1943), Nurkse(1953), Scitovsky(1953), Lewis(1956), Domar(1957) 등에 의해서 발전된 「균형성장 모델」에 기초하고 있는 「균형개발전략」을 비판하면서 성립된 것이다. 그래서 성장거점전략 또는 거점개발전략은 균형개발전략과의 대비 속에서 파악하여야 그 의미가 분명해진다. 이하에서 균형성장 이론을 약술해 보기로 한다.

균형성장모델은 너시의 「빈곤의 악순환」(vicious circle of poverty)이론에 의해서 가장 쉽게 파악될 수 있다. 너시가 말하는 「빈곤의 악순환」은 다음과 같은 것이다. 저개발지역의 빈곤은 낮은 노동생산성에 기인하는 것이다. 저개발지역의 낮은 노동생산성은 물적 자본의 부족에 기인하

46) 長嶺晴夫, 제3세계의 지역개발, 최상철·임성수 역, 유평출판사, 1988, p.172 참조.

47) 전계서, p.229.

는 것이다. 저개발지역의 물적자본 부족은 낮은 저축수준에 기인하는 것이다. 저개발지역의 낮은 저축수준은 낮은 수입, 즉 빈곤에 기인하는 것이다. 이렇게 하여, 결국 빈곤(낮은 수입) - 낮은 저축수준 - 낮은 물적자본 - 낮은 노동생산성 - 빈곤(낮은 수입)이라는 악순환과정이 계속되는 것이다.

이러한 빈곤의 악순환과정을 전제하여, 균형성장론자들은 수출의 증대가 곧 국내경제의 성장을 가져온다는 19세기적 관념에 의하여, 비교생산비원리에 따라 단종의 수출산업에만 집중적으로 투자하는 것은 유효수요의 부족으로 실패를 가져올 것이라는 결론을 내리고 있다. 그래서 균형성장론자들은, 여러 종류의 산업에 분산적으로 투자함으로써, 각 산업이 서로서로의 유효수요를 증대시킬 수 있도록 하고, 그렇게 해서 전체적으로 경제를 성장시켜야 한다고 주장하는 것이다.

그러나 균형성장이론에 대해서는 많은 비판이 제기되었다. 예를 들면, 플레밍은 균형성장이론은 지나치게 수요측면을 강조하여 개발도상국가에서 흔히 나타나는 생산요소의 불충분한 공급에 따른 문제점을 간과했다고 비판하고 있다고 한다.<sup>48)</sup> 또한 엔케는 균형성장이론은 현실성없는 왜색경제 체제를 함축하고 있다고 비판하고 있다.<sup>49)</sup> 특히 싱어는 저개발국가는 바로 저개발국가이기 때문에 균형개발전략에 필요한 개발재원이 부족한 것이고, 따라서 막대한 개발재원을 전제로 하고 있는 균형개발이론은 신뢰성을 결여하고 있다고 비판하고 있다.<sup>50)</sup>

이러한 비판에 따라 균형개발이론에 대한 대안을 제시하려는 모색이 행하여졌고, 그 대안은 Perroux, Hirschman, Myrdal 등의 「불균형성장모델」에 의하여 만들어졌다. 이 중에서도 실용적 관점에서는 허쉬만의 영향력이 가장 컸는데, 허쉬만은 균형개발전략에 대한 비판을 다음과 같은 두 가지 점으로 종합하고<sup>51)</sup>, 자립적인 경제성장을 향한 누적적 운동의 연쇄반응을 일으키는 불균형과 비평형(imbalance & disequilibria)이라는 관념을 도입하였다.

첫째, 균형성장이론은 무엇이 전략적으로 중요한가 하는 문제의 해답은 재쳐둔 채, 정책적이고 자족적인 전통부문 위에서 완전히 새로운 자족적인 근대공업경제를 건설해야 한다고 하고 있다. 그러나 그것은 근대공업부문의 담당자인 경영능력 있는 기업가의 공급이 극히 어렵다는 현실을 고려하지 않은 것이다. 만약 어느 나라에서 균형성장이론이 적용될 수 있다면 그 나라는 처음부터 저개발국이라고 할 수 없다.

둘째, 균형성장이론은 사기업적 이윤계산 하에서는 숙명적으로 현실의 사회적 이익이 유효하게 조정될 수 없다는 판단에 입각하여, 사기업적 체제 내에서 외부경제를 내부화하려고 하고 있다.

48) N. M. Hansen, "Development from Above: The Center-Down Development Paradigm", in W. B. Stoehr & F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below*, John Wiley & Sons, 1981, pp. 15~16.

49) S. Enke, *Economics for Development*, Prentice Hall, 1963, p. 314.

50) H. W. Singer, "Economic Progress in Underdeveloped Countries," *Social Research*, 16, 1949, pp. 1~11.

51) A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958, p. 53.

그러나 이러한 경우에 외부경제가 내부화됨으로써 얻게 되는 이익과 함께 경제계획 속에 투여되는 사회적 비용도 증대하여 외부경제의 이익을 상실하게 될 지도 모른다는 점이 무시되고 있다. 자본주의 경제제도 아래에서 급속한 성장을 이룩한 예들을 보면, 외부경제의 내부화는 민간기업의 손에 맡기고, 국가는 외부비경제 혹은 사회적 비용을 떠맡는 형태가 성장에 있어서 유익하다는 것을 보여주고 있는 것이다.

## 2) 페루의 成長據點(Growth Pole)理論

“성장거점”(Growth Pole, Pôle de Croissance)이라는 개념을 처음 만들어 낸 사람이 프랑스의 페루(F. Perroux)다.<sup>52)</sup> 그러나 페루의 주된 관심사는 공간적인 발전과정이 아니라, 산업부문 간의 상호작용이었기 때문에, 페루의 성장거점 개념은 일정한 지역을 가리키는 것이 아니라, 그로부터 원심력과 구심력이 발생하는 일단의 선도적 산업을 말하는 것이었다.<sup>53)</sup> 페루의 성장거점 이론이 지니는 공간적 함축은, 후에 가서 같은 프랑스인인 부드빌(J. Boudeville)에 의해서 다음어지게 된다.<sup>54)</sup>

페루의 이론은, 당시 지배적이었던 균형적이고 지속적인 성장이론에 반대하여, 경제성장이 이룩되는 동적 과정에 초점을 맞추고, 각 산업부문 간의 성장율의 차이에 주목하는 것이었다. 그래서 페루는, 경제성장은 모든 산업부문에서 균형적인 방법으로 이루어지는 것이 아니라, 역동적인 산업부문 또는 성장거점산업으로부터 점차 다른 산업으로 파생되어 가는 것이라고 주장하였다. 그 규모가 크고, 성장이 급속히 이루어지며, 타산업과의 연계성이 높은 산업이 경제성장의 추진력을 발생시키는 거점산업이 된다고 한다.

페루는 슈페터처럼, 성장추진요인으로서 “혁신”(innovation)의 중요성을 부각시켰으며, 성장의 분석을 위하여 “지배”(dominance)라는 개념을 도입하였다. 이것은 그 차원, 그 교섭력, 그 활동의 성질 때문에, 또는 그것이 지배적 활동의 영역에 속한다는 이유 때문에, 어떤 경제단위가 다른 경제단위에 미치는, 역전될 수 없거나 단지 부분적으로만 역전될 수 있는 영향력을 말하는 것이다. 그래서, 가령 기업간에 일단 어떤 불평등이 생겨나기만 한다면, 그 간격은 지배의 누적적 효과가 쌓여감에 따라 계속 커져간다고 한다. 그리고 이런 전체 아래에서, 지배적이거나 추진력 있는 기업은 과점적 지위를 획득해 가면서 거대해질 것이라고 한다. 이러한 논리는 산업적 차원에도 적용되어, 지배적이고 추진력 있는 산업은, 지배의 누적적 효과를 통하여 자신이 위치하고 있는 도시를 그 지역의 발전거점으로 만든다고 한다.

52) 황명찬, 지역개발론, 법문사, 1989, p. 237 참조

53) F. Perroux, “Note sur la notion de pôle de croissance”, L'économie du XXème siècle, Presses Universitaires de France, 1955, pp.142~154.

54) cf. N. M. Hansen, op. cit., p.19, J. Friedmann & C. Weaver, Territory & Function, University of California Press, 1979, pp.115~116.

## 3) 허쉬만의 極化效果와 漏滴效果(polarization &amp; trickling-down effect)理論

불균형개발이론을 크게 주목받게 한 것이 바로 허쉬만(A. O. Hirschman)의 이 극화효과와 누적효과이론이다. 베루나 뒤르달의 불균형성장이론이 유럽적 비관주의의 색채를 띠고 있는 것과는 달리, 허쉬만의 이론은 미국적 낙관주의를 전형적으로 보여주고 있기 때문에, 더욱 큰 선봉을 일으켰다.

허쉬만은, 성장은 모든 경제영역에서 균등하게 일어나는 성질의 것이 아니라, 가령 경제의 선진적 부문에서 후진적 부문으로, 선도적 기업에서 후진적 기업으로 전파되는 성질의 것이라고 주장하고 있다. 그래서 성공적인 개발을 위해서는 모든 개발재원이 소수의 중요부문에만 집중되어야 한다고 한다. 그리고 개발재원이 집중되어야 할 중요부문은, 투입·산출비율의 최대화라는 관점에서 전·후방연관효과를 측정해서 결정되어야 할 것이다. 허쉬만은, 이러한 불균형개발전략이 투자유인에 상당한 여유를 줌으로써 중요한 희소자원을 경제화할 수 있다는 점에서, 균형개발전략보다 유리하다고 주장하고 있다.<sup>55)</sup>

그러나 허쉬만은, 지리적인 측면에서 불균형개발전략을 고려할 때에는 약간의 유보가 필요하다고 하고 있다. 그것은 지리적인 설정이 불균형성장을 가장 명백하게 보여주는 하지만, 이 경우 성공적인 성장거점은 특별받은 성장공간에 지나지 않을 수도 있어, 가장 바람직한 것이라고 할 수는 없기 때문이다.<sup>56)</sup> 그래서 허쉬만은 성장거점의 발전이 배후지에 미치는 영향을 집중적으로 검토하고 있다.

허쉬만에 의하면, 성장거점의 발전이 배후지에 미치는 실제적 영향은, 성장거점의 발전으로부터 배후지에 누적되는 긍정적 영향과 또 그 부정적 영향의 균형에 의존하는 것이라고 한다. 그래서 허쉬만은 그 긍정적 영향을 漏滴效果(trickling-down effect)라 하고, 부정적 효과를 極化效果(polarization effect)라고 하여 개념화시키고 있다. 허쉬만에 의하면, 漏滴效果는 성장거점의 성장에 의해서 배후지에 이루어지는 구매의 확대와 투자의 증가에 의해서 일어난다고 한다. 그리고 배후지에의 투자증가는 위장실업을 흡수함으로써 배후지의 노동생산성과 일인당 소비를 증가시키게 된다는 것이다. 반면, 極化效果도 여러가지 방식으로 발생하는데, 성장거점으로부터의 경쟁이 상대적으로 비효율적인 배후지의 생산, 수출활동을 위축시킨다는 점, 성장거점의 성장은 배후지의 위장실업자에 새로운 기회를 제공하기보다는 성장거점의 배후지로부터의 “두뇌유입”(brain drain)을 초래한다는 점 등을 주요한 것으로 들고 있다.

누적효과와 극화효과라는 개념을 도입하여, 성장거점의 발전이 배후지에 미치는 영향을 도입한 허쉬만의 최종적 결론은, 거점개발의 초기단계에서는 極化效果가 우세하여 성장거점에 투자의 집중이 일어나게 되겠지만, 장기적인 관점에서는, 漏滴效果가 우세하여 결국 지역간의 격차가 사라질 것이라는 낙관적인 것이다. 그리고, 바로 이러한 낙관적인 결론이 허쉬만의 이론을 부각시

55) A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958, pp. 62~63.

56) *ibid.*, p. 184.

킨 것이다. 허쉬만은 장기적인 관점에서 누적효과가 우세해지는 이유로, 성장이 일정 단계에 이르르면, 정부로서는 형평성과 국가적 통합(equity & national unity)을 고려하여야 하기 때문에, 공공투자를 성장거점에 과도하게 유입시키지는 않는다는 점을 강조하고 있다.

#### 4) 뮈르달(Myrdal)의 累積的 因果過程(cumulative causation)理論

뮈르달(G. Myrdal)은, 우선 累積效果(cumulative effect)를 지닌 순환적 인과과정(circular causation) 모델이 정통경제학의 정태적인 균형분석보다도 실제의 사회적, 경제적 과정에 일치하는 것이라고 주장에서 출발한다.<sup>57)</sup> 뮈르달은, 성장거점의 최초의 팽창원인은 무엇이든, 그러한 팽창이 일단 일어나면, 누적적으로 팽창하는 성장거점의 내부 및 외부경제가, 다른 지역의 희생 위에서 성장거점의 성장을 강화한다고 주장하는 것이다. 이때의 성장거점의 경제성에는 숙련노동력과 공공투자와 같은 경제적 요소 뿐만 아니라, 성장에 대한 긍정적인 감정과 기업가정신과 같은 문화적 요소도 포함된다.

자신의 분석을 발전시키면서, 뮈르달은 "역류효과"(backwash effect)와 "확산효과"(spread effect)라는 개념을 사용하였는데, 이러한 개념은 허쉬만의 "극화효과"(polarization effect)와 "漏滴效果"(trickling down effect)와 매우 흡사하다.

역류효과는 인구이동, 무역과 자본이동 등의 작용을 포함하고 있다. 허쉬만처럼 뮈르달은, 우선 배후지로부터 성장거점으로의 선별적인 인구이동을 지적하였다. 그러나 뮈르달은 특히 젊은이들이 거점으로 이주하기를 원한다는 사실을 강조하였다. 그는 또 가난한 지역의 높은 수태율과 그것이 전체인구에 대한 노동연령그룹의 비율에 미치는 영향을 강조하였는데, 그것은 배후지역에 부정적인 영향을 미치는 경향이 있는 것이었다. 비슷하게 자본도 수요의 증가에 따라서 성장거점으로 이동하는 경향이 있다. 그래서 결국 다시 성장거점의 소득과 수요가 증가하고, 이것이 다시 투자유인의 또다른 순환을 초래한다. 불평등의 증가경향은 투자수요가 상대적으로 취약한 배후지로부터, 수익률이 높고 안정적인 성장거점으로의 저축의 흐름에 의해서도 강화된다. 덧붙여 뮈르달은 배후지의 빈곤을 지속시키는 누적적 과정의 비경제적 요소의 치명적인 중요성을 인식하였다. 적절한 의료 및 교육시설의 부족, 원시적 형태의 전통과 종교 등에 기인하는 보수적인 시각 등은 경제성장 유해한 것이라는 것이다.

역류효과에 대응하는 확산효과로는, 배후지의 농업생산물과 원료의 구매확대와 성장거점으로부터 확산되는 경향을 가진 기술진보 등이 있다. 경제발전의 수준이 높을 수록 확산효과는 강해진다. 더구나, 성장거점의 매력은 기술적인 외부불경제의 증가와 임금의 상승에 의해서 약화될 것이다. 마지막으로 개발이 진행될수록, 정부는 지역간의 평등을 증대시키려는 정책을 시작하는 경향을 보일 것이다.

그러나 뮈르달은, 이유가 어떻든 간에 성장거점의 팽창은 결국 내적, 외적 경제의 누적적

57) G. Myrdal, *Economic Theory & Underdeveloped Regions*, Harper & Brothers, 1957.

팽창을 이루어 다른 지역의 희생위에서 이루어지는 것이라고 주장하면서, 개발에 대한 비관론적 입장을 견지하고 있다.<sup>58)</sup> 이 점이 뮌헨이 허쉬만과 크게 다른 점이다. 허쉬만과 뮌헨의 또 하나의 차이는, 뮌헨은 일상적인 자본주의체제에서는 불균형이 불가피한 것이기 때문에, 이를 교정하기 위해서는 개발과정에 정부의 강력한 개입이 필요하다고 한 반면에, 허쉬만은 좀 더 많은 이익을 찾는 것은 자본주의체제에서 일시적인 현상일 뿐이며, 결국 성장유도산업의 흐름이 경제낙후지역으로 바뀌어지기 때문에 정부는 지역간 균형회복의 속도를 증대시키기 위한 유인책을 제공하는 데 한정되어야 한다고 주장하고 있다는 점이다.<sup>59)</sup>

#### 5) 프리드만의 中心-周邊地域의 相互作用(core-periphery interaction)理論

성장거점이론 또는 거점개발이론을 체계화시키고 종합화시키려는 작업은 프리드만(J. Friedmann)에 의해서 비교적 성공적으로 이루어졌다. 프리드만은, 실제의 지역개발과정에 직접 참여하여 얻은 경험을 바탕으로 이러한 작업을 진행시켰다. 그래서 그는 자신이 참여했던 베네수엘라의 지역개발과정을 대상으로 하여, 중심지역과 주변지역 간의 관계를 “지배와 의존”이라는 개념으로 분석하는 사례연구<sup>60)</sup>를 발표하였고, 후에 중심지역-주변지역의 상호작용모델이라는 일반이론<sup>61)</sup>을 발표하였다. 프리드만의 기본입장은, 발전은 성공적인 일련의 구조적 변형을 통하여 한 사회의 창조적 잠재력이 발휘되는 것이라는 전제 위에서, 이러한 발전은 비연속적(discontinuous)이지만 누적적(cumulative)인 혁신의 과정을 통하여 생겨나는 것이라고 주장하는 것이다.

공간적인 관점에서 이러한 발전과정을 분석하기 위하여, 프리드만은 “공간체계”(spatial system)라는 개념을 도입하였다. 프리드만의 “공간체계”는 지역간의 상호작용(interaction)이 일어나는 상호교류의 공간적 범위를 말하는 것이다. 그리고 이 공간체계는 다른 지역의 주요결정을 “지배”하는 이른바 “중심지역”(core region)과 중심지역에 “의존”하는 기타의 “주변지역”(peripheral region)이라는 위계적 구조로 이루어져 있다. 그러나 하나의 “공간체계”는 하나의 “중심지역”만을 가지는 것이 아니라, 복수의 “중심지역”을 내포하는 경우도 있다고 한다.

중심지역과 주변지역 사이의 지배·의존관계는, 원료의 공급과 제품의 판매라는 시장관계만이 아니라 정책의 결정과 통제, 자본의 흐름, 혁신의 확산, 인구의 이동이라는 네 가지 중요한 요소의 상호작용과정을 통해서 규정되는 것이다. 그리고 그러한 상호작용과정에 의해서 공간체계의 형태가 규정되게 된다. 즉, 경제적 행위(투자)와 인구이동의 상호작용에 의하여 중심지역과 주변지역의 입지와 정주형태가 결정되며, 혁신의 확산과 의사결정의 상호작용의 방향에 따라 중심지와

58) N. M. Hansen, op. cit., p.17.

59) J. Friedman & C. Weaver, op. cit., p.115.

60) J. Friedman, Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela, MIT Press, 1966.

61) J. Friedmann, "A General Theory of Polarized Development", in N. Hansen(ed.), Growth Centers in Regional Economic Development, The Free Press, 1972, pp.82~107.

주변지역의 사회·문화적 공간형태가 결정된다는 것이다.

공간체계의 발전은 체계 내의 각 지역이 균형적인 발전을 이루는 형태로 이루어지는 것이 아니라, 비교적 적은 수의 "중심지역"의 혁신이 기타의 "주변지역"으로 확산되는 형태로 이루어지는 것이다. 그리고 이러한 발전과정을 통해서 중심지역은 주변지역에 대한 지배를 계속 강화해 나간다. 중심지역의 성장은 다음과 같은 효과로 말미암아 주변지역에 대한 지배를 강화해 나가는 것이다. 첫째는 "지배효과" (dominance effect)이다. 이것은 중심지역으로의 자원이동 때문에 주변지역이 약화되는 것을 말하는 것이다. 둘째는 "정보효과" (information effect)이다. 이것은 중심지역에 있어서 상호작용과 혁신의 증가를 말하는 것이다. 셋째는 "심리효과" (psychological effect)이다. 이것은 예측가능성이 증대되고 기대수준이 높아지며 위험이 적어졌기 때문에 생기는 혁신율의 상승을 말하는 것이다. 넷째는 "근대화효과" (modernization effect)이다. 이것은 혁신에 유리한 사회적 및 제도적 변화를 말하는 것이다. 다섯째는 "연계효과" (linkage effect)이다. 이것은 혁신이 또다른 혁신을 불러 일으키는 경향을 말하는 것이다. 여섯째는 "생산효과" (production effect)이다. 이것은 규모 및 집적의 경제를 증대시키는 것을 말하는 것이다.

그러나 결국은, 공간체계의 발전에 따라 중심지역과 주변지역 간의 사회적 및 정치적 긴장이 증대해 가게 된다. 확산효과의 가속화나 중심지역에 대한 주변지역의 의존성의 감소에 의해서 이러한 긴장이 완화되지 않으면, 공간체계의 발전은 제약되게 된다. 중심지역과 주변지역 간의 갈등이 해결되는 방식은 다음 세 가지라고 할 수 있다. 첫째는 주변지역 엘리트에 대한 억압이나 주변지역 엘리트의 무력화이다. 둘째는 중심지역 엘리트를 주변지역 엘리트로 대체하는 것이다. 셋째는 정치적 및 경제적 분권화나 주변지역에 새로운 중심지역의 개발을 통하여 중심지역과 주변지역 간에 보다 평등한 권력배분을 이룩하는 것이다. 가장 바람직한 방식이라고 할 수 있는 평등한 권력배분이 이루어지는 경우, 멀리 떨어진 농촌지역이나 도시의 빈민가와 같은 비교적 소수의 예외를 제외하면, 중심지역과 주변지역 간의 권위-의존관계는 사라지게 된다.

종합적으로 보면, 프리드만의 이론은 한 사회의 제도적 및 조직적 구조, 그리고 특히 일정한 지역(중심지역)이 혁신의 요람이 될 수 있는 특별한 능력을 가지고 있기 때문에 생기는 권위와 의존의 유형에 결정적인 영향력을 부여하고 있는 것이다. 그리고 이 이론은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 이 이론은 모든 공간들을 포섭하고 있을 뿐만 아니라, 특정 지역의 변수들을 고립된 현상으로서가 아니라, 보다 큰 체계의 일부분으로서 취급하고 있다. 둘째, 이 이론은 경제적 발전의 과정에 문화적 및 정치적 과정을 통합시키고 있다. 셋째, 이 이론은 수 많은 사례들을 포섭할 수 있을 정도로 일반적이다. 그러나 이 이론의 가장 큰 약점은 그 이론적 명제가 쉽게 검증할 수 있는 가설이나 계량적 수치의 형식으로 제시되지 않았다는 것이다. 그러나 이러한 비판은 성장거점이론 거의 모두에 적용할 수 있는 것이다.

#### 나. 分配指向的(distribution-oriented) 開發戰略

據點開發方式과 같은 성장지향적 개발전략의 결과, 양적인 면에서는 어느 정도의 성공을 거두기도 하였지만, 그러한 성공을 거둔 경우에도 질적인 면에서는 많은 문제점들이 나타나게 되었다. 지역간, 계층간 또는 산업부문간의 불균형, 도시의 과대화로 인한 외부불경제의 심각성, 농촌의 과소화로 인한 기형적인 산업구조의 발생, 지역간의 실업과 빈부 차이의 심각성 등이 그러한 문제점들이었다. 그래서 70년대, 특히 80년대에 들어서면서 성장지향적 개발전략에 대해서는 비판이 높아지게 되었고, 분배의 문제가 개발정책의 수립과 추진에 있어서 중심적 관심사로 떠오르게 되었다. 이러한 시대적 문제의식 속에서, 거점개발방식과 같은 성장지향적 개발전략을 대신할 개발전략, 즉 분배지향적 개발전략이 적극적으로 모색되게 되었다. 그래서 지역개발에 있어서 농촌과 농업, 노동집약적 기술, 상향식 개발방식 등에 대한 새로운 강조가 이루어지게 된 것이다.

분배지향적 개발전략으로서 가장 일반적인 형태를 띠고 있고, 또 가장 많은 주목을 받았던 것은, 이른바 “基礎需要戰略”(basic needs strategy)이라는 것이다. 基礎需要戰略은, 1976년 제네바에서 개최된 “세계고용회의”(World Employment Conference)에서 국제노동기구(ILO)가 이것을 제창함으로써<sup>62)</sup>, 비로소 세계적 주목을 받기 시작하였다. 그러나 국제적 차원에서의 基礎需要戰略에 대해서는, 저개발국가들로부터 상당한 의혹이 제기되기도 하였다.<sup>63)</sup> 그 의혹의 첫째는, 저개발국가에 대한 선진국의 원조를 基礎需要 관련사업에만 한정시킴으로써 선진국 원조의 총량을 감소하려고 하는 것은 아닌가 하는 점이었다. 둘째는, 또 이러한 선별적 원조정책을 통하여 저개발국의 기술진보를 방해함으로써 선진국기술의 종속을 항구화시키려고 하는 것이 아닌가 하는 점이었다. 그러나 국제적 차원의 문제는 어떻든, 국내적 차원의 지역개발전략으로서, 거점개발방식과 같은 성장지향적 개발전략이, 국민, 특히 빈곤계층의 고용과 基礎需要 등을 개발목표상 후순위에 둬으로써, 분배적 정의를 소홀히 하여 많은 문제점을 일으킨 것에 비하여, 基礎需要戰略은, 지역개발의 우선순위를 분배문제에 두어 발상의 전환을 꾀하고 있다는 점에서 충분히 주목을 받을 만한 가치가 있다고 하겠다.

基礎需要戰略의 기본발상은, 빈곤계층을 포함한 모든 국민들의 생활의 질을 향상시키지 못하거나 빈곤을 퇴치하지 못한다면, 개발은 아무런 의미가 없는 것이기 때문에, 이른바 “基礎需要”의 충족을 개발의 최우선적 목표로 삼아야 한다는 것이다. 그래서 基礎需要戰略의 핵심적 문제는 역시 “基礎需要”의 내용에 있다고 하지 않을 수 없는 것이다.

“基礎需要”의 내용을 검토함에 있어서는, 우선 “基礎需要”라는 개념 자체가, 인간으로서의 정상적인 기능을 함에 필요한 최저수요라는 의미의 “객관적 수요”와 인간이 충족되어야 할 것으로 인지하고 있는 “주관적 수요”라는 상이한 두 가지 요소를 타협시키고 있는 것<sup>64)</sup>이라는 점을

62) ILO, Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem, ILO, 1975

63) 長峰晴夫, 전제서, p.192

64) 황명찬, 지역개발론, 법문사, 1989, p.276 각주 3) 참조

주목하여야 한다. “基礎需要”라는 개념 속에는 이처럼 주관적 요소가 포함되어 있기 때문에, 基礎需要의 내용은 고정된 것이 아니라, 유동적인 것일 수 밖에 없다<sup>65)</sup>. 그래서 基礎需要의 내용은 첫째, 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 조건이 상이함에 따라 지역마다 다른 것일 뿐만 아니라, 둘째, 한 지역에 있어서도 주민들의 삶의 형태와 내용이 변화하고 향상됨에 따라 달라지는 것이다. 그러므로, 基礎需要의 내용에 대한 객관적이며, 보편적인 기준은 없다. 基礎需要는, 특정한 시기, 특정한 지역의 基礎需要가 그 지역, 그 시기의 조건에 따라 결정되어야 하는 것일 뿐이다.

“基礎需要”를 내용적으로 보면, 다음과 같은 요소들로 基礎需要가 구성되는 것이라고 할 수 있다. 첫째는 인간의 생존에 최저한도로 필요한 私的 消費에 관한 것으로, 식료, 주거, 의복 등이 이에 해당하는 것이다. 둘째는, 地域社會의 서비스供給에 관한 것으로, 식음용수, 공중위생, 보건의료, 대중교통, 교육 등이 이에 해당하는 것이다.<sup>66)</sup> 더 나아가 “基礎需要”는 “생존을 위한 최소한의 필요조건만을 말하는 것이 아니라, 국가적 독립, 민족과 개인의 존엄 그리고 민족과 개인이 자신의 운명을 개척해 나가는 데에 방해받지 않을 자유 등도 말하는 것이다”<sup>67)</sup>. “基礎需要”가 시간적으로 변화하는 것이라는 점을 고려하여, “基礎需要” 구성요소의 동적 변화과정을 살펴보면, 개발초기단계에는 대체로 빈곤계층이 생존하는 데 필요한 최소한의 생물학적 요구인 의·식·주, 보건, 식수, 기초교육 등이 중심이 되지만, 개발이 추진되어 나갈수록 이와 같은 물질적 요구 외에 윤리적 사항인 자유, 인권, 의사결정과정에의 주민참여 등이 부각된다. Friedmann과 Weaver는 “基礎需要”를 인간적 수요(human needs), 사회적 수요(social needs), 개인적 수요(individualized needs)로 구분하고, 개발이 진전될수록, 인간적 수요에서 사회적 수요로, 사회적 수요에서 개인적 수요로 중점이 옮겨진다고 설명하고 있다.<sup>68)</sup> 이 때, 인간적 수요라 함은 인간의 생존에 필요한 식료, 주거, 의복 등의 항목들을 말하고, 사회적 수요라 함은 사회의 존속과 발전을 위해 필요한 교통수단, 대학 등의 항목을 말하며, 개인적 수요라 함은 사고, 여행, 음식이나 의복 등의 취향과 같은 개인차원의 수요를 말하는 것이다.

한편, “基礎需要”는 지리적으로 통합된 사회(territorially integrated society)에 있어서의 상호적 요구(reciprocal claims)의 총계를 말하는 것이기 때문에<sup>69)</sup>, “基礎需要”의 결정단위는 통합적 계기를 가지고 있는 하나의 지역이라고 할 수 있다. 구체적인 개발계획에서는 이러한 지역을 “生活圈” 또는 “定住圈”으로 파악하여, 基礎需要의 항목을 선정하고 있다. 일본의 경우에는 “생활권”을 일상생활권, 주간생활권, 월간생활권, 연간생활권 등으로 구분하고, 각 생활권마

65) 최상철외, 지방의 재발전, 민음사, 1985, p.115 참조

66) 상계서, pp.275-276, 長峰晴夫, 전개서, p.186 등 참조

67) ILO, Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment, ILO, 1977, p.24

68) J. Friedmann & C. Weaver, Territory & Funtion, University of California Press, 1979, pp.190-191

69) ibid, p.190

생활권마다 필요한 방재·안전, 공급·처리, 정보전달, 의료·보건, 사회복지, 상업서비스·금융·보험, 집회·문화, 스포츠·레크레이션, 행정·사무, 교통·운수 등 11가지 생활편의시설을 基礎需要항목으로 선정하고 있다고 한다.<sup>70)</sup> 구체적으로 보면, “基礎需要戰略”은 “생활권전략”으로 나타나고 있는 것이다.

이상과 같은 “基礎需要”의 개념을 중심지표로 하여, 개발정책은 基礎需要를 충족시키는 이른바 “기초재”(basic goods)의 생산과 분배에 우선적인 목표를 두어야 한다는, “基礎需要戰略”의 핵심은, 결국 재화의 생산과 분배에 있어서의 우선순위를 설정하는 점에 있는 것이라고 할 수 있다. 基礎需要戰略은, 가장 궁핍한 사람들의 가장 기초적인 수요를 충족시키는 재화의 생산을 최우선적인 것으로 하고, 덜 궁핍한 사람들의 수요 또는 덜 기초적인 수요를 충족시키는 재화의 생산에는 낮은 우선순위를 두고 있는 것이다. 문제는 어떠한 방법으로 이러한 개발목표를 달성할 수 있을 것인가 하는 점이다. 이런 점에서 특히 주의를 기울여야 할 것은, 긴급한 基礎需要를 충족시키려면 이를 위한 기초재의 생산을 확대하여야만 하기 때문에, 基礎需要戰略에 있어서는 분배의 요소만이 아니라, 생산의 요소도 중요한 의미를 띠고 있다는 점이다. 그래서 특히 저개발 국가나 개발도상국에서는, 이른바 기초재의 생산을 확대시키기 위하여 경제성장의 가속화와 성장의 유형을 변화시키기 위한 조치, 최저소득계층에 의한 생산자원의 이용 등이 이루어져야 한다고 지적되고 있는 것이다.<sup>71)</sup> 그리고 이처럼 基礎需要戰略이, 그 구체적 방법에 이르러서는 기존의 개발전략과 마찬가지로 경제적 성장이라는 개념에 의존하지 않을 수 없다는 점에서, 基礎需要戰略 그 자체에는 이론적으로 아무런 새로운 점도 없다는 평가가 내려지기도 한다.<sup>72)</sup> 그러나 基礎需要戰略에서 인정하는 생산이나 성장의 요소는 거점개발방식과 같은 성장지향적 개발전략에서와는 달리, 분배의 요소에 종속적인 것으로서의 성격을 지니는 것이다. 그래서 基礎需要戰略은 실업자의 생산적 동원과 저소득계층의 노동생산성의 제고를 이룩할 수 있는 방법, 특히 노동집약적 기술의 채택등을 통하여, 저소득층의 고용기회를 확대시키면서 생산의 확대를 이룩하여야 한다고 주장하고 있는 것이다.<sup>73)</sup> 基礎需要戰略에 있어서 고용은 생산과 분배를 매개시키는 것으로 특히 부각되고 있다.

마지막으로 基礎需要戰略은 다양한 빈곤퇴치 프로그램(antipoverty program)과는 개념적으로 다른 것이라는 점을 유의해야 한다.<sup>74)</sup> 첫째, 전통적인 빈곤퇴치 프로그램은 빈곤계층을 직접적인 정책목표로 하지만, 基礎需要戰略은, 대부분의 개발도상국가에서는 빈곤이 특정계층에 한정되지 않은 보편적 현상이라고 전제하여 정책목표를 전국민에게 두는 것이다. 둘째, 빈곤퇴치 프로그램은 단지 빈곤계층의 수입을 생존의 최저수준까지 올리는 데 목표를 두지만, 基礎需要戰略은,

70) 황명찬, 전계서, p. 277

71) K. R. Hope, *The Dynamics of Development & Development Administration*, Greenwood Press, 1984, pp. 15-16

72) 長峰晴夫, 전계서, p. 229 참조

73) K. R. Hope, *op. cit.*, p. 16

74) *ibid.*

총수요의 수준을 상당히 향상시키는 것과 함께 기초재의 공급을 증대시키는 것에 관심을 두고 있는 것이다. 실제로, 基礎需要戰略은 절대적 빈곤을 제거시키는 데 한정된 것이 아니라, 계속적인 경제발전과 사회발전을 통하여 상대적 빈곤을 완화시킴으로써 생존수준보다 더 높은 수준에서 요구를 충족시키는 것으로 확대되어 있다. 세계, 빈곤퇴치 프로그램과는 달리 基礎需要理論은, 그 기본적 목표가 망각되지 않도록 하는 수단으로서 정책의 수립과 집행에의 효과적인 주민참여를 강조하고 있다.

#### 다. 環境指向的(environment-oriented) 開發戰略

성장지향적인 가치관념에 입각한 대규모 개발이 진행됨에 따라, 환경과괴현상이 점증하기 시작하였다. 그래서 60-70년대부터는 환경론적 문제제기가 전면으로 떠오르게 되었다. 이제 “無限한 成長”이라는 가정은 깨어지고, 일부에서는 개발의 중단을 요구하는 극단적 움직임도 나타나게 되었던 것이다. 그러나 장기적인 관점에서는 성장과 환경이 양립할 수도 있다는 견해가 나타나기 시작하였다. 1972년 스톡홀름에서 개최된 UN 환경회의(UN Conference on the Human Environment)의 중요한 결론 중의 하나가 바로 그러한 것이었다. 이러한 사고방식에 따라, UN 환경계획(UNEP)의 사무총장인 M. F. Strong이 “生態學的 開發”(eco-development)라는 개념을 창안해냈다.<sup>75)</sup>

오늘날까지도 환경지향적 개발전략은 모색의 단계에 머물러 있다. 환경지향적 개발전략은 “生態學的 開發”, “持續可能的 開發”(sustainable development) 등의 개념을 중심으로 활발한 논의가 계속되고 있지만, 아직까지도 그 구체적인 내용이 체계화되어 있지는 못한 것이다. “生態學的 開發戰略”은, 환경적 한계 속에서의 경제성장을 추구한다는 것은 기본사상으로 하고 있지만, 특히 두 가지 점을 강조하고 있다. 첫째는 각각의 지역은 나름대로의 독특한 기후, 자원, 역사, 전통, 문화, 발전단계 등을 지니고 있는 것이기 때문에, 개발의 내용은 그러한 각각의 지역조건에 적합한 것이어야 한다고 하는 것이다. 둘째는 지역조건과 환경보호에 적합한 기술(technology)을 채택하여야 한다는 것이다.<sup>76)</sup>

생태학적 개발전략의 발전은 I. Sachs에 힘입은 바 크다. 그는 생태학적 개발전략을 다음과 같이 요약하고 있다.<sup>77)</sup> 첫째, 기초수요(basic needs)에 필요한 자원만을 개발한다. 그리고 선진국의 소비행태를 따르지 않는다. 둘째, 인간자원(human resources)을 중요시하고, 고용, 안전, 인간관계, 문화의 다양화 등을 강조한다. 셋째, 자원의 관리와 이익은 먼 미래를 항상 염두에 두도록 한다. 그래서 고갈이 우려되는 자원에 대해서는 절약하도록 하고 재생이 가능한 자원은 재생하여 사용하도록 한다. 넷째, 환경에 부정적인 효과를 가져오는 인간활동은 자제하도록 한다.

75) J. G. Beale, *The Manager and the Environment*, Pergamon Press, 1980, p. 8

76) *ibid.*, p. 8

77) cf. I. Sachs, “Alternative Patterns of Development”, *Environment and Development*, D. M. Dworfin(ed.), Scope Miscellaneous Publication, 1974, pp. 390-398.

그리고 생산조직의 형태와 절차를 재구성하여 환경과 인간활동이 항상 서로 보완적이 되도록 한다. 다섯째, 특수한 형태의 사회생태적 기법(echo-technique)을 개발하고 새로운 사회조직과 교육제도를 마련한다. 여섯째, 필요한 제도를 마련한다. 이것은 세 가지 원칙에 따라 마련되도록 한다. 첫째, 수평조직을 갖도록 한다. 그래서 어느 특정한 사업을 위한 것이 아니고 주민 전체를 위한 것으로 한다. 둘째, 생태학적 개발을 이해시키고 모든 주민의 참여에 의하여 운영한다. 셋째, 외부의 압력에 의하여 방해받지 않도록 한다. 생태나 환경에 대한 인식, 가치관, 행태 등을 개선하기 위한 준비교육을 실시한다.

#### 라. 價値調整的 開發戰略

규범적 발전개념에 입각하고 있을 때, 가장 중요한 것은 성장, 분배, 환경이라는 세 가지 가치의 조정이라 할 수 있을 것이고, 그런 전체 아래에서는 개발전략에 있어서도 이러한 세 가지 가치를 어떻게 조정할 것인가 하는 점이 핵심적 문제라고 할 수 있을 것이다. 그러나 성장, 분배, 환경의 적절한 조정수준은 시간과 지역에 따라 다를 수 밖에 없는 것이기 때문에, 내용적으로 객관적이고 보편적인 조정기준을 마련할 수는 없는 것이다. 그러므로 가치조정적 개발 전략을 생각함에 있어서는, 절차적인 측면에서 어떠한 조정방법을 마련할 것인가 하는 관점에서 출발하여야 할 것이다.

이런 관점에서 특히 주목을 끄는 것은 이른바 “能力提高”(capacitation)라는 개념이다. 이 개념은 제2차 UN개발 10년(1971-80)의 개발목표달성을 위한 수법으로 논의되었던, 이른바 “統合計劃戰略”에서 처음으로 제기되었다. 統合計劃戰略에서는 개발추진을 위해 가장 중요한 것은, 재래의 기법으로 장래를 예측한다든지 마스터플랜을 작성한다든지 하는 것이 아니라, 「인간」 내지는 「지역사회」가 불의의 사태에 시시각각으로 대처해 나가는 問題解決의 能力이라고 하였고, 그와 같은 문제해결의 능력을 강화하는 것을 “能力提高”(capacitation)라고 개념화했던 것이다. capacitation의 개념을 명확히 하기 위하여, 예를 들어 보면, 1960년대 후반의 일본에서 급격히 악화되었던 환경과피문제에 대하여, 피해자들, 그를 지원하는 각종 시민조직, 매스미디어, 중앙 및 지방의 행정기관, 각계의 전문가들, 국회와 지방의회 의원 정치대표자들, 그리고 드디어 재판소까지 포함, 전 사회가 강한 대응력으로써 급속히 대처할 수 있었는데, 바로 이런 경우가 能力提高된 社會라고 할 수 있다<sup>78)</sup>는 것이다.

“統合計劃戰略”에서는 한 사회의 능력을 제고하는 구체적 방법에 대해서는 상세한 처방전을 제시하지 못하고 있지만, 그 대체적인 방향은 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>79)</sup> 빈곤대중의 복지향상을 목적으로 하는 사회개발부문의 제사업에서도 종전의 계획기법에서는, 그 성과가 눈에 보이는 자금의 투하량이라든가, 물적 설비의 건설 등만이 계획의 대상으로 되는 경향이 있다. 그러나

78) 長峰晴夫, 전계서, p. 230

79) 상계서, pp. 205-206

정치적으로는 훌륭한 병원을 건설하는 편이 선호되겠지만, 촌락에 거주하는 빈곤대중의 입장에서는 가령, 각종 보건소의 직원을 증가시키기 위한 연수활동의 강화와 같은, 현행 의료제도의 개혁이라는 무형의 조치가 훨씬 유용하며, 그 비용도 보다 소액으로 끝나는 경우가 많다. 그러므로 한 사회의 능력제고를 위해서는, 세계개혁, 농지개혁, 근대적 공업제품의 출현으로 전통적인 가내공업이 붕괴하는 사례가 많은, 외자도입정책의 재평가, 선진국에서 수입된 기술이 고용의 기회를 빼앗는 사례가 많은, 기술도입정책의 재평가, 교육제도의 개혁, 각종 차별적 법제의 철폐 등 제도의 개혁이 불가결한 것이다.

長峰晴夫는 社會能力提高(capacitation)를 위한 구체적 방법으로 특히 “監視와 評價”(Monitoring & Evaluation)의 방법을 주목하고 있다<sup>80)</sup>. 왜냐하면 감시와 평가의 기법은, 단순히 개발을 위한 「계획」의 단계를 넘어 사업의 실시과정에서의 「인간」과 사업의 실시장소로서의 지역사회·커뮤니티에서 행동할 활동에 대하여 체계적인 지침을 제시하고 있기 때문이다. 그리고 여기서 말하는 「인간」은 개발사업을 추진하는 정부기관의 행정관들과 함께 주민 자체도 포함하고 있다는 점이 중요하다고 한다. 또 주민의 의욕적인 개발사업에의 참가의 체험을 통하여 이루어지는 「학습의 축적」이야말로 社會能力提高(capacitation)을 향한 가장 기초적인 과정이라고 할 수 있다고 한다. 다만, 이 때의 住民參加라함은, 단지 노무봉사를 위하여 주민을 동원시킨다는 문맥이 아니고, 주민의 수요항목의 선정과 그 충족을 위한 수단의 선택, 개발사업의 선정, 그리고 그 실시과정에서 여러가지 협력을 포함한 참가를 말하는 것이라고 한다.

長峰晴夫는 더 나아가, 새로운 제도가 있다 하여도, 그 제도에 「정신을 집어넣는」 것은 결국 각 지역사회의 개발을 담당하는 「사람들」, 또는 그들이 경험과 지혜를 모아 문제해결책을 강구하는 토의의 장소로서의 사람들의 「조직」이라고 한다. 그러므로, 감시와 평가의 기법이 진정으로 사회능력제고를 위한 수단이 되기 위해서는, 감시와 평가의 기법을 지원하는 주민참가의 제도로서 커뮤니티 내의 모두가 참여하는 組織形成이 추진되어야 한다고 하고 있다.

이상과 같이 감시와 평가의 기법을 중심으로 한 能力提高戰略은 地域住民의 開發參與의 이상적 모습을 보여주고 있는 것으로 생각되며, 이러한 住民參與에 의해서만 각 지역에 적합한 성장, 분배, 환경의 가치조정은 이루어질 수 있을 것이다.

#### 4. 開發紛爭의 概念

“開發紛爭”이라 함은, 개발정책추진 또는 개발사업추진과 관련된 이해당사자들간의 분쟁을 말한다. 여기에서 우선 문제되는 것은, “紛爭”의 개념이다. 분쟁개념을 파악함에 있어서는 크게 두 가지 관점이 대립되고 있다. 하나는, 분쟁을 事後解決的 視覺에서 파악하는 것인데, 이러한 시각에서 분쟁을 파악하면 분쟁은 이해당사자간의 실력대결상태를 말하는 것이 된다. 일정한 실력

80) 상계서, p. 231

대결상태가 발생하여 사회질서를 교란하고 있을 때, 이를 해소시킬 것을 주된 목표로 삼는 것이다. 다른 하나는, 분쟁을 事前豫防的 視覺에서 파악하는 것인데, 이러한 시각에서 분쟁을 파악하면 분쟁은 이해당사자간의 실력대결상태 그 자체가 아니라, 그러한 실력대결의 원인이 되는 당사자간의 주장의 불일치상태를 말하는 것이 된다. 어떤 사안에 대하여 당사자간의 주장불일치상태가 있으면 이미 여기에는 분쟁이 있는 것으로 파악할 수 있으며, 그 분쟁이 외부적으로 특히 실력행사의 형태로 나타나는가 아닌가 하는 것은 직접적인 개념요소가 되지 못한다는 것이다. 오늘날 분쟁의 사후해결적 관점보다는 사전예방적 관점에 초점이 맞추어지고 있는 것은 물론이며, 따라서, 開發紛爭도 “개발정책추진 또는 개발사업추진과 관련된 이해당사자들간의 主張의 不一致狀態”라고 규정할 수 있는 것이다.

이상과 같은 개발분쟁개념에 의하면, 개발분쟁에는 실력대결상태로 외부에 표출된 “懸在的 開發紛爭”과 아직 실력대결상태로 외부에 표출되지는 않고 있는 “潛在的 開發紛爭”이 있다고 할 수 있을 것이다. 그리고, 분쟁해결을 위해서는, “잠재적 분쟁”에 특히 주목하여야 할 것이고, 잠재적 분쟁의 해결을 위해서는 이해당사자들의 주장의 당부가 아니라 그 조정이 부각되어야 하며, 이를 위해서는 개발정책이나 개발사업의 계획수립 단계에서부터 이해당사자들의 주장을 조정하는 절차의 마련이 중요하다고 할 수 있을 것이다.

“開發紛爭”을 내용적으로 검토함에 있어서는, 우선 그 주체의 문제에서 출발하여야 한다. 그리고 開發紛爭의 主體 내지 當事者를 파악하기 위해서는, 개발의 주체를 전제하여야 한다. 개발의 주체는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 민간개발의 경우의 개인 사업자이고, 다른 하나는 정부개발의 경우의 정부이다. 개발의 주체를 이렇게 전제했을 때, 개발분쟁은, 民間開發의 경우 주민과 개발사업자 사이의 분쟁, 즉 “對개발사업자분쟁”으로 나타나고, 政府開發의 경우 주민과 정부 사이의 분쟁, 즉 “對정부분쟁”으로 나타나게 된다. 한편 민간개발의 경우이든 정부개발의 경우이든, 개발과 관련하여 상반되는 이해관계를 가진 주민들이 있을 수 있기 때문에, 주민과 주민 사이의 분쟁, 즉 “주민간분쟁”도 있을 수 있다.

이상과 같은 세 가지 유형의 개발분쟁은, 서로 혼합될 수도 있는 것이고, 특정한 개발사업이 개인사업자에 의해서 추진되고 있어도, 그것이 정부의 개발계획의 일환으로 이루어지고 있을 때에는, “對개발사업자분쟁”과 “對정부분쟁”이 혼합되어 나타나게 될 것이다. 그리고 다음 장에서 검토되겠지만, 우리의 지역개발은 주로 정부주도형의 개발이었기 때문에, 개발분쟁도 특히 “對정부분쟁”으로서의 성격이 강했다고 할 수 있을 것이다.

開發紛爭은 개발정책의 내용에 따라서도 그 성격이 달라지는 것이다. 첫째, 成長指向的 開發戰略이 취해지고 있을 때에는, 분배적 가치나 환경적 가치의 관점에서 이의를 제기하는 개발분쟁이 발생하게 된다. 재산권침해나 개발이익의 배제 등을 문제삼는 개발분쟁은, 성장지향적 개발전략에 대한 分配論的 紛爭이라고 할 수 있을 것이고, 환경오염을 문제삼는 개발분쟁은 성장지향적 개발전략에 대한 環境論的 紛爭이라고 할 수 있을 것이다. 둘째, 分配指向的 開發戰略이

취해지고 있을 때에는, 성장이나 환경의 관점에서 이익을 제기하는 개발분쟁이 발생하게 된다. 특히 이 경우에는, 분배지향적 개발전략이 분배의 몫을 크게하는, 성장이라는 양적 확대를 경시하는 현실적 결과를 가져오는 경우가 많기 때문에, 분배지향적 개발전략에 대한 成長論的 紛爭이 발생하는 경우가 많다고 할 수 있을 것이다. 세계, 環境指向的 開發戰略이 취해지고 있을 때에도, 성장이나 분배의 관점에서 이익을 제기하는 분쟁이 발생할 수 있다. 전술한 생태학적 개발전략에서 본 것과 마찬가지로 환경과 성장을 장기적인 관점에서는 양립시킬 수 있다는 견해가 없는 것은 아니다. 그러나 그것이 매우 바람직한 것이기는 하지만 현실적으로 보면 상당히 어려운 작업이라 하지 않을 수 없고, 특히 단기적으로는 환경과 성장의 가치가 충돌하는 경우가 대부분인 것이다. 그래서 환경지향적 개발전략에 대한 成長論的 紛爭이 발생하게 된다. 또, 예를 들면 이른바 그린벨트문제에서 보여지는 것과 같이, 환경과 분배의 가치도 서로 충돌하는 측면이 있는 것이다.<sup>81)</sup> 그래서 환경지향적 개발전략에 대한 分配論的 紛爭도 있을 수 있다.

이상과 같이 개발분쟁은, 성장지향적 개발전략이나 환경지향적 개발전략에 대한 "分配論的 開發紛爭", 성장지향적 개발전략이나 분배지향적 개발전략에 대한 "環境論的 開發紛爭", 분배지향적 개발전략이나 환경지향적 개발전략에 대한 "成長論的 開發紛爭"으로 나누어질 수 있는 것이다. 그러나 이러한 구분은 논리적인 측면에서 이루어진 것이고, 현실적으로 보면, 분배지향적 개발전략이나 환경지향적 개발전략은 아직 모색단계에 있는 것에 불과하고 실제로는 성장지향적 개발전략이 지배적인 것이기 때문에, 실제의 개발분쟁은 성장지향적 개발전략에 대한 分配論的 開發紛爭과 環境論的 開發紛爭이 대부분이라고 하겠다. 이 경우에도 최근들어 分配論的 開發紛爭에서 環境論的 開發紛爭으로 그 중점이 옮겨지고 있는 것이다.

開發紛爭의 法的 性格을 중심으로 보면, 개발분쟁은 "權利紛爭的 開發紛爭"과 "利益紛爭的 開發紛爭"으로 구분될 수 있다. 權利紛爭이라 함은, 권리의 존부문제를 놓고 다투어지는 분쟁을 말하는 것으로 사법적 해결방법이 적용될 수 있는 분쟁형태이다. 이에 비하여 利益紛爭은 권리·의무의 성격을 띠지 못하는, 단순한 이해관계를 놓고 다투어지는 분쟁을 말하는 것으로, 사법적 해결방법이 적용될 수 없는 분쟁형태이다. 이익분쟁의 해결방법은 당사자 사이의 직접교섭이나 제3자의 임의적 조정 밖에 없다. 개발에 따른 개인재산권의 침해와 같은 것은 권리분쟁이라 할 수 있지만, 아직 법제도를 통하여 권리차원으로 고양되지 못한 개발이익의 분배문제와 같은 것은 이익분쟁이라 할 수 있다. 특히 주목하여야 할 것은 環境論的 開發紛爭의 경우인데, 환경권은 그 구체적 의미에 있어서는 아직 단순한 이익에서 권리로 변형되어가는 과정에 있다고 할 수 있기 때문에, 권리분쟁으로서의 성격과 이익분쟁으로서의 성격이 혼재되어 있는 경우가 많다고 할 수 있는 것이다.

81) 이 점에 대해서는, A. Schnaiberg, K. Zimmermann, N. Watt, *Distributional Conflicts in Environmental Resource Policy*, Gauer Publishing Co. Ltd., 1986 참조할 것.

### Ⅲ. 濟州開發의 沿革<sup>82)</sup>

#### 1. 前 史

관광산업을 중심으로 제주도를 개발하려는 구상은 비교적 일찍부터 나타나기 시작하였다. 실제로 추진되지는 못했지만, 1959년에 이미 「제주도 관광개발 3개년계획」이 수립되기도 하였고, 1962년에는 정부가 「관광사업진흥 5개년계획」 수립하면서, 전국에 10개 관광지구를 선정하였는데, 여기에 제주도를 포함시키기도 하였다.

특히 주목되는 것은 1963년에 있었던 이른바 「자유지역 설정구상」이다. 이 구상은 당시 국가재건최고회의 의장의 지시에 따라, 국무총리 직속 하에 유관부처 기획관리실장으로 구성된 「제주도 건설연구위원회」를 설치, 외국인, 특히 제주출신 재일교포의 투자유인 방안으로서 제주도 전역에 걸친 자유지역 설정방안과 제주항과 제주시에 국한된 자유지역 설정방안을 검토한 것이었다. 그러나 당시에는 지리적으로 불리한 여건과 국가안보상의 제약요인으로 인하여 관광자유화만이 가능한 것으로 결론이 지어졌다.

#### 2. 「國土建設綜合計劃法」에 의한 開發時期

##### 가. 60년대 (特定地域 指定)

1963년 「국토건설종합계획법」이 제정되면서, 제주도의 개발은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 이 법에 의거하여 건설부는 1964년 국토건설종합계획을 수립하였는데, 우선 제주도는 이 계획상의 1개 中圈으로 설정되었다. 그 결과, 권역별 계획으로서 「제주도건설종합계획」이 수립되었다. 이 「제주도건설종합계획」은 제주지역의 계획적 개발을 위한 사실상 최초의 계획으로 평가받고 있다. 관광개발에 중점을 둔 이 계획의 주요 내용은, 제주시, 한라산, 서귀포, 성산, 대정 등 5개지역을 관광거점으로 개발하여 120만명의 관광식유치를 목표로 하고, 부수적으로 제주시, 서귀포는 종합공업지로, 한림, 대정, 성산은 수산 및 축산가공 공업지로 조성하도록 하고 있었다. 그러나 이 계획은 실제로 추진되지 못한 채, 지면계획으로 끝나고 말았다. 다만, 이 계획에 따라 사회기반시설이 일부 확충되어 후일 제주도 지역개발의 기초가 되었다.

1966년에 들어와 건설부는 제주도를 국토건설종합계획법 상의 특정지역으로 지정하였다. 개발기간을 30년으로 하는 이 「특정지역지정」은 중앙정부의 지원을 강화하는 근거가 되는 것으로 사실상 제주개발의 새로운 시기를 여는 것이었다. 특정지역 지정에 따라 1967년 잠재자원을 중심으로 기초조사가 실시되었는데, 이 조사는 사실상 관광산업 위주의 개발계획의 성격을 띠는 것이었다.

82) 한국개발연구원, 제주도종합개발계획의 재검토, 1989, pp. 53~58, 제주도, 특정지역 제주도종합개발계획(계획의 기초 및 요약), 1985, pp. 3~6 등 참조

이에 따라 목표년도 인구를 70만여명으로 추정하고, 내국인 관광객 50만명, 외국인 관광객 10만명 유치를 목표로 설정하여, 용수, 전원, 도로, 공항 등 각종 기반시설 확충이 구상되었다. 이 구상에 의하여 어승생택 건설 및 용천수개발이 착수되었고, 전원입지 후보지 5개소가 선정되었으며, 제주공항의 국제공항으로의 승격 및 주요도로망 체계가 형성되어 향후 각종 개발계획의 근간이 되었다.

#### 나. 70년대 (濟州道 觀光綜合開發計劃)

1971년 건설부는 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)을 확정 공포하였다. 이 계획에서도 제주도는 8개 中圈 중 1개 中圈으로 구획되었고, 이에 따라 권역별 계획으로서 1981년을 목표년도로 하는 「제주도 종합개발계획」이 수립되었다. 제1차 국토종합개발계획은 제주지역에 관광기능을 부여하였기 때문에, 「제주도 종합개발계획」도 관광개발을 중심으로 하는 것이었다. 그래서 이 계획은 잠재자원의 효율적 개발, 관광자원의 합리적 개발, 제주도 특유의 경관보전, 사회간접시설의 확충 등에 목표를 두었다. 그러나 구체적 개발전략과 지침이 없어 실질적인 개발실적은 미미했던 것으로 알려지고 있다. 다만, 이 계획이 제시한 지역개발의 발전축과 지대별 토지이용방향, 관광기지조성 등은 향후 계획의 기본골격을 이루게 되었다. 이 계획은 제주시를 중심핵, 서귀포를 부핵으로 설정하여 환상형 발전축을 구상하였고, 중문관광단지개발을 구상하였다.

70년대 제주개발의 실질적 추진은 1973년 수립된 「제주도 관광종합개발계획」(1973~1982)에 의해서 이루어졌다. 이 계획은 그 동안 논의되어 왔던, 이른바 국제수준의 관광지를 조성한다는 목표 아래, 청와대 내에 설치된 「관광기획단」의 주도 아래 수립된 것이었다. 이 계획은 첫째, 제주도의 산업을 관광산업 주도형으로 육성, 발전시키고, 둘째, 거점식 개발방식에 따라 관광기반 시설을 조성하고, 관광단지 및 집약적 관광권을 개발한다는 전략을 구체화시킨 것이었다. 실제의 개발실적은 당초 계획했던 것에 미치지 못했지만, 이 계획에 따라 제주관광은 상당한 수용능력을 갖추게 되었으며, 관광산업은 제주의 기본산업으로 구축되었다.

60년대 초반에 있었던 자유지역구상은 70년대 중반에 되살아나, 1975년 건설부는 「특정자유지역 개발 구상을 위한 기초조사」를 실시하였다. 이 조사는 1963년에 제기한 바 있었던 자유지역설정의 타당성을 새로운 시각에서 파악하기 위하여, 자유지역설정의 효과를 다각적으로 분석하였다. 즉, 이 조사는 자유항으로서 무역자유지역 기능, 관광자유지역 기능, 원자재의 비축기능, 수출가공자유지역 기능 등을 대상으로 부문별 타당성을 검토하였으며, 가장 효율적인 특수기능, 유치규모 및 위치 등을 설정하였다. 그러나 이 기초조사는 국내외 제반여건의 변화로 무산되어 구체적인 개발계획의 입안에 이르지지는 못했다. 다만, 그 이후의 자유지역 설정검토에 기초자료로서의 역할을 하게 되었다.

1976년, 특정지역 지정 후 10년이 경과되어 그 동안 여건 변화가 많았으므로, 건설부는 기존의 계획 구상을 재정비하고 새로운 여건에 적합한 개발방향을 모색하기 위하여 「특정지역 정비계획」

을 수립하였다. 이 계획은 목표년도를 1996년으로 하여, 관광개발을 중심으로 특수자유지역구상, 새로운 형태의 여가공간조성계획 등을 추가, 포괄적인 계획을 수립하였다. 이 계획 중 관광개발계획은 부처별로 시행되었으나, 수출자유지역 및 원양어업 전진기지 구상 등은 구체적인 실천방안이 마련되지 못하였다.

### 3. 「特定地域 綜合開發促進에 관한 特別措置法」에 의한 開發時期 (80년대)

1980년, 「특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법」이 제정되자, 제주개발은 또 한번의 전기를 맞이하게 되었다. 이 법에 따라, 80년대의 제주개발을 규정한, 후술할 이른바 「제1차 제주도 종합개발계획」이 수립, 추진되었기 때문이다.

한편, 1980년에 「자유항 구상」이 또다시 부활하였다. 이번에는 경제기획원 산하의 「경제과학심의회」가 그 동안 꾸준히 구상되어 왔던 자유항 설치계획을 재검토하였다. 이 자유항구상은 과거의 자유지역 구상보다 약간 전진하여, 국제적 여건으로 보아 단기간에 효과를 얻기는 어렵지만, 장기간에 걸쳐 추진하면 대외적인 이미지 개선에 크게 기여할 것으로 판단하였다. 다만, 현재로서는 성공가능성이 불투명하고 투자소요액이 막대하여 정부투자 우선순위상 문제가 있다는 이유로, 자유항설치는 유보하고 관광개발 중심으로 개발할 필요가 있다는 결론이 내려졌다.

1982년에는 건설부가 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)을 수립, 전국토를 대도시생활권, 지방도시생활권, 농촌도시생활권으로 구획하였는데, 제주도는 1개 지방도시생활권으로 설정되었다. 이 계획에 의한 제주개발의 내용은 과거의 개발계획과 별반 변동이 없어, 큰 의미를 부여받지는 못하였다.

80년대 제주개발에 있어서 가장 큰 사건은 이른바 「제1차 제주도 종합개발계획」의 수립이라 할 것이다. 「제1차 제주도 종합개발계획」은 1982년, 「제주도관광종합개발계획」(1973~1982)이 종료함에 따라 준비되기 시작하였다. 그래서 1983년 「특정지역 제주도 종합개발계획안」이 일단 마련되었다. 이 계획안은, 형식적으로 보면 제주도의 주관 하에 수립된 것이지만, 실질적으로는 계획수립을 지원 조정하기 위하여 국무총리실과 경제기획원이 주관하여 구성한 「중앙조정실무반」의 영향 아래에서 수립된 것이었다. 이 계획안은 제주도 전역을 대상지역으로 하고, 1982년부터 2001년까지의 20년간의 기간을 계획기간으로 하는 것이었다. 계획내용은 지역개발계획, 관광개발계획, 국제자유지역조성계획 등 3개부분으로 구성되어 있었다. 그러나 1984년 「경제장관협의회」에서 국제자유지역조성계획은 유보되고 국민관광을 중심으로 하는 국제관광지의 조성만이 결정되었으며 계획기간도 1985년에서 1991년까지로 단축되어 확정되었다.

「제1차 제주도 종합개발계획」은 국가계획인 「특정지역 제주도 종합개발계획」과 지방계획인 「제주도 종합개발계획」의 2원적 계획체제로 구성되어 있다. 제주개발의 선도분야인 관광개발은 국가계획인 「특정지역계획」에 포괄되고 있으나, 관광개발계획을 수용 지원하는 관광기반 및 생산기반

시설의 확충, 정주체계 확립, 생활환경개선 등의 지역개발부문은 지방계획인 「도종합계획」으로 구성되고 있다. 그러나 「특정지역계획」과 「도종합계획」은 같은 맥락에서 수립된 것이기 때문에 분리하여 파악할 것은 아니고, 종합하여 파악하여야 할 것이다.

「제1차 제주도 종합개발계획」은, 지역적 전통과 고유성의 존중을 바탕으로, 21세기를 겨냥한 국토, 경제적 구조의 재편성이라는 국가장기개발목표와의 조화 속에서, 제주도가 보유하고 있는 천혜의 자연자원과 특유한 인문환경을 최대한 보전하고, 개발잠재력을 능동적으로 활용함으로써, 지역경제성장을 촉진하여 도민소득 복지수준의 향상을 기하고, 대외지향적인 국가전략의 새로운 교두보로 개발하며, 거시적 국가경제, 사회적 변화를 적절히 수용할 것을 그 개발이념으로 제시하고 있다. 그래서 「제1차 제주도 종합개발계획」의 기본목표는 제주도의 지역특성과 성장잠재력 등을 바탕으로, 국민관광을 기반으로 한 국제수준의 관광지개발, 관광개발을 근간으로 한 지역개발의 촉진, 제층적 생활권체계의 구축에 의한 생활환경정비, 자연경관의 보전 및 효과적인 환경관리를 추구하는 것이라고 한다.

그러나 「제1차 제주도 종합개발계획」의 핵심내용은 3개 관광단지, 26개 관광지구 개발을 중심으로 하는 거점개발방식의 국제수준의 관광지개발이다. 그래서 「제1차 제주도 종합개발계획」에 의하여 확정된 투자계획은 20.3% 정도의 산업개발부문의 투자를 제외하고는 대부분 관광관련 분야에 집중투자하는 것으로 되어 있는 것이다. 좀 더 구체적으로 보면, 관광개발부문에 총투자사업비 6,548억원을 투자하여 중문, 성산포, 표선의 3개 관광단지를 집중 개발하되, 중문단지는 국제관광의 중심지로서 역할을 담당할 수 있도록 국제수준의 관광지로 개발하고, 성산포관광단지는 장기채 유형 위락시설을 설치하여 동부관광권의 중심지로 역할할 수 있는 중추적 해양관광단지로 개발하며, 표선민속촌단지는 내외국인 관광객에게 특유의 제주민속을 관람할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 대규모 민속위락단지로 개발하도록 하고 있다.

지역개발부문은 총투자사업비 6,966억원을 투자하여 완결생활권, 중생활권, 기초생활권의 3단계로 구분하여, 완결생활권은 제주시, 서귀포시의 2핵체제와 동부지역과 서부지역의 중심기능을 강화하고, 중생활권은 현재의 읍 면단위로 하여금 농수산물의 중간집산 및 주변취락에 대한 생활편익서비스 제공의 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 의료구매, 교육시설, 창고시설 및 도로망을 확충하며, 기초생활권은 국민학교를 중심으로 하여 1~2개의 리 동단위로 하여 기초적 수요를 위한 각종시설을 유치하는 데 있다고 되어 있다. 「제1차 제주도 종합개발계획」은 이러한 생활권계획을 통해 지역주민의 기본수요에 바탕을 둔 기본수요전략을 부분적으로 도입하고 있다는 것이다. 그러나 이러한 지역개발부문도, 제주시와 서귀포시의 양극 중심체제에서 제주시, 서귀포시, 한림, 성산 등으로 중심이 다변화되어 지역별 균등배분이 실현될 수 있도록 동 서부산업도로, 해안도로의 건설, 기존 국제공항의 확충 및 항로의 다양화, 인천 포항 군산 여수 등과의 해상항로의 개설과 통신시설확충계획이 계획되어 있는 것에서 보여지는 것처럼, 관광기반시설 확충의 성격을 띠고 있는 것이다.

「제1차 제주도종합개발계획」의 투자실적은, 1985~1989년간에 걸쳐 투자계획 12,904억원의 72%인 9,256억원에 이르고 있다. 투자된 주요 지역개발사업을 보면, 중문관광단지 조성을 위한 골프장, 숙박시설, 식물원의 조성, 성산포 해양관광단지의 부지매입, 진입로 건설, 포선 민속관광단지 조성, 함덕 해안국민관광지 조성, 협재 해안국민관광지 조성, 동 서부 산업도로 및 해안도로 일부 건설, 항만 및 공항의 확장 등이 이루어졌다.<sup>83)</sup>

「제1차 제주도 종합개발계획」은 1990년, 「특정지역 제주도 종합개발계획 보완계획」, 「제주도 종합개발계획 보완계획」 등으로 보충되었다. 보완의 주요내용은, 관광객의 증가와 숙박형태의 변화에 따른 관광기반 시설, 특히 숙박시설의 부족에 따른 개발지연을 보완한 것이다.

#### 4. 「濟州道開發特別法」의 制定 (90년대)

「제1차 제주도 종합개발계획」의 종료년도를 앞두고, 원래의 「특정지역 제주도 종합개발계획안」(1983)의 구상에 따라, 1992년부터 2001년까지를 개발기간으로 하는 이른바 「제2차 제주도 종합개발계획」의 수립준비가 진행되었다. 그 준비과정에서 가장 중요했던 것은, 1989년 발표된 「제주도 종합개발계획의 재검토」이다. 여기에서는 제주도의 경제, 사회적 특성과 향후 예상되는 여건변화를 고려하면서 제주도의 성장잠재력과 기존계획을 재검토하여 1992년 이후 10개년 동안의 제주도 개발방향을 제시하였는데, 그 내용은 자유지역조성은 2001년 이후로 유보할 것으로 전제하여, 1차산업의 경쟁력을 확보하며, 관광중심의 서비스산업 육성을 통한 산업구조의 조정을 이룩하는 것으로 되어 있다. 이것은 결국 대규모 시설 위주의 국제적 관광지개발이라는 방향으로 제주개발을 위치지우는 것이었다. 「재검토」는 이를 위하여, 「제주도개발특별조치법」의 제정과 「특정지역계획」 및 「도종합개발계획」의 통합을 건의하였다.

「재검토」구상에 따라, 한편에서는 이른바 「제2차 제주도 종합개발계획」이 국토개발연구원을 중심으로 마련되기 시작하였고, 또 다른 한편에서는 「제주도개발특별조치법」의 입법작업이 진행되었다. 그러나 「제주도개발특별조치법」은 그 입법과정에서 분배론적 관점과 환경론적 관점, 양면에서 주민들의 강력한 반대에 부딪히게 되었다. 그래서 결국 「제주도개발특별조치법」은 원래의 내용에서 상당한 변용을 거친 후, 1991년 「제주도개발특별법」이라는 명칭으로 제정을 보게 되었고, 국토개발연구원에서 마련하고 있었던 「제2차 제주도 종합개발계획」은 일단 폐기되어, 「재검토」구상의 기본골격은 일단 유보되었다. 90년대의 제주도 개발은, 현재 「특별법」에 근거해서 새로 수립중인 「종합계획」에 의해서 그 내용이 규정되게 되었다.

#### 5. 濟州開發의 特徵

이상에서 살펴본 제주개발의 연혁에서, 다음과 같은 제주개발의 특징을 지적할 수 있다. 이러한

83) 김태보, 「제주도 종합개발의 성과와 문제점」, 제주대학교 사회발전연구소, 사회발전연구, 제7집, 1991, p. 367 참조

제주개발의 실제적 특징은 제주도내 개발분쟁의 성격을 규정짓는 요소로 작용하게 된다는 점을 특히 주목하여야 할 것이다.

제주개발의 첫째 특징은 성장지향적 발전개념과 개발전략에 따라 제주개발이 이루어져 왔다는 점이다. 제주개발의 연혁에 있어서, 본배나 환경이라는 가치는 항상 뒷전으로 밀려 왔으며, 계획 내용에 약간의 고려가 있을 때에도 그것은 성장지향적 개발전략에 부수하는 장식적 성격에서 벗어나지 못했다. 개발의 목표와 성과는 항상 국민총생산(GNP)이라는 지표에 의해서 평가되었던 것이다. 그러나 이러한 경향은, 그 간의 개발의 성과 속에서 점차 강력한 반발에 부딪히게 되었다. 90년대에 들어와, 「특별법」 제정과정에서 나타난 주민들의 치열한 반대운동은 그러한 점을 여실히 보여주고 있다.

제주개발의 둘째 특징은 정부주도형 개발전략에 따라 제주개발이 이루어져 왔다는 점이다. 물론 이러한 지적이 주민들의 자주적인 개발노력이나 민간주도형 개발이 전혀 없었다는 결론으로 잘못 유도되어서는 안된다. 자료상의 난점 때문에 체계적으로 파악하기는 어렵지만, 주민들에 의한 자주적인 개발도 분명히 있어 왔고, 특히 감귤농업부문의 개발은 주민들에 의한 자주적 개발로서의 성격이 대단히 강하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 전체적으로 볼 때에는, 제주개발은 정부의 강력한 의지에 의한 개발정책추진에 의해 개발의 전체적 내용이 규정되었다는 점을 부인하지 못할 것이다.

제주개발의 특징을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.<sup>84)</sup>

첫째, 제주개발은 중앙정부가 주체가 되어 개발계획을 수립하고 집행하는 하향식 개발방법(top-down approach)에 의하여 추진되었다. 하향식 개발방법은 상향식 개발방법과는 달리 중앙정부가 계획 및 개발의 1차적인 주체로 되며, 지방정부는 부분적으로 중앙정부의 위임하에 개발의 주체가 되는 것이다. 하향식 개발방법은 전국적인 과급효과에 개발목표를 설정하여 개발을 추진하게 되기 때문에, 지역주민들의 요구나 기본수요를 반영하는 것은 등한시하게 된다. 지역주민의 입장에서는 개발사업의 선정과 집행에 제대로 참여하지 못하기 때문에 소외감과 이익배분에 있어 피해를 받고 있다는 생각을 갖게 된다.

둘째, 제주개발은 주로 외발적 개발방법(development from outside)에 의존되어 왔다. 외발적 개발방법은 개발을 위한 투자재원을 주로 외부로부터의 지원 및 유입을 통해 충당시키는 개발방법이다. 외발적 개발방법은 지역개발사업의 투자재원을 주로 외부에 의존하는 것이기 때문에, 지역의 주체성을 약화시키고 투자의 과실인 소득을 지역외로 누출시키는 결과를 가져온다.

셋째, 제주개발은 주로 불균형적인 거점개발방식으로 추진되어 왔다. 거점개발방식은 앞서서도 설명한 것처럼, 한정된 투자재원을 지역개발을 위하여 배분할 때, 각 지역이 균형적으로 성장할 수 있도록 고루 배분하는 균형개발방식과는 달리, 개발잠재력이 가장 큰 몇 개의 지역을 선정하고 한정된 투자재원을 그 지역에 집중함으로써 주변지역으로 개발효과를 확산시켜 나가는 개발방법이다. 그러나 이러한 개발은 경험적 입장에서 볼 때, 개발효과의 주변지역으로의 확산이 기대에 미치지 못하였고 지역간 불균형발전을 심화시키는 결과를 가져왔다.

84) 상계논문, pp. 367-368 참조

## IV. 濟州道內的開發紛爭 事例分析

### 1. 개발분쟁 사례의 研究範圍 및 研究方法

1962년부터 현재까지 제주도내에서 일어났던 개발분쟁과 앞으로 일어날 가능성이 있는 潛在的開發紛爭들에 대한 자료들을 文獻(특히 도내 일간지와 地方議會 會議錄을 근간으로 함) 조사와 現場조사를 거쳐 수집하였다.

현장조사는 본 연구의 부록 2에 첨가된 面談調查表에 의하여 개발분쟁이 발생한 지역주민대표 등과의 면담방식으로 진행하였다.

도내 일간지로는 주로 濟州新聞<1962. 6-1991. 7. 현재>, 濟民日報<1990. 6-1991. 7. 현재> 및 漢拏日報<1989. 7-1991. 7. 현재> 3개 종류를 참조하였다. 이는 지난 30년간(1962-1991)에 걸쳐 발생했거나 발생할 가능성이 있는 사례들을 조사·분석하였으며, 분석시점의 이후에 나타나는 사례들에 대해서도 관련되는 것이면 본 연구에 포함시켰다. 마지막으로 지방의회회의록은 관련된 사례의 지역의 의회회의록을 참고하였다.

특히 濟州道內的開發紛爭에 관한 事例分析이 이루어지기 위해서는, 이전 단계랄 수 있는 개발분쟁사례에 대한 資料蒐集 및 資料整理가 선결되어야 할 것이다. 따라서 그동안 3개 일간지에는 수많은 개발분쟁사례들이 보도되었는데, 본 연구에서는 이러한 보도사례들을 시대순으로 정리하여 기초자료로 삼았으며, 그 개발분쟁사례의 보도일지는 부록 1로 첨부하였다.

### 2. 濟州道內的開發紛爭類型別 分類體系 및 代表的 事例들

#### 가. 空間

##### 1) 公有水面埋立

공유수면매립에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주 서부두 일대(1964. 7), 북군 한림 한림리(1971. 3), 제주 탐동(1986. 7), 서귀포 중문 성천포(1990. 5), 북군 북촌·김녕·금릉·애월(1991. 1), 제주 외도동·도두동·삼양동·용담동(1991. 1), 남군 성산 오조리(1991. 3).

이 중에서 공유수면매립에 관한 대표적 개발분쟁사례로는 제주시 탐동 개발분쟁을 들 수 있다.

#### [가-1] 탐동 공유수면매립 사례

1. 유형 : 公有水面埋立
2. 지역 : 제주시 건입동 및 삼도동(속칭 탐동)
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1986. 7. 31(공청회)-현재 <근 5년간>

## 4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁

## 가. 財産權의 側面的 開發紛爭

탐동개발에 관한 공유수면매립은 재산권적 성격을 띤 개발분쟁으로 규정지을 수 있다. 이러한 사실은 건설부장관에게 보냈던 진정서<sup>1)</sup>의 내용중에서 발견된다. 「……이 탐동바다는 누대에 걸친 해녀들의 생활터전이며 많은 가족의 生存權이 달려 있는 곳입니다. 이 곳 탐동바다는 해녀 1종 공동어장으로서 피와 땀으로 이뤄진 황금어장이며 또한 연간 3억여원의 소득을 올려 100여 해녀의 가족 600여명이 살아가는 생활의 터전입니다. 단일 어종 소라만으로도 7만kg에서 11만kg까지 생산되어 많이 잡힐 때는 소라만으로도 3억여원이상의 소득이 생길 때도 있었던 곳입니다……」

이러한 經濟的 價値와 利益이 창출되는 탐동어장이 매립됨으로써 현재까지도 탐동공유수면의 권리자<sup>2)</sup>인 어민과 해녀들의 被害報償問題<sup>3)</sup>가 해결되지 못한 상태에 있다. 그래서 탐동개발분쟁은 초기에는 재산권적 성격을 지닌 개발분쟁으로 시작되나, 시간이 경과됨에 따라 탐동공유수면 埋立의 不當性과 免許의 不法性 등의 외문점을 남기며 또 다른 문제를 안고 있는 개발분쟁인 것이다.

## 나. 環境權의 側面的 開發紛爭

탐동개발에 관한 공유수면매립은 환경권적 측면에서도 서로 상반되는 이해관계를 야기시키고 있다. 원래 탐동매립계획은 제주도 도시기본계획에 포함되지 않았고, 1986년 7월 31일에 제주도 도시기본계획 변경을 위한 공청회가 개최되었었다. 이 계획에 의하면 탐동일대해안 총매립예정지 16만 5천㎡(5만평) 가운데 공공용지 50.3%와 일반용지 및 상업지역 49.7%를 조성하여 공공용지는 도로와 공원, 광장, 호안, 주차장으로 활용하고 나머지는 관광위락 센터를 마련한다는 것이다.

그러나 공청회에서도 제기되었듯이 재산권분쟁의 이해당사자인 해당공유수면 권리자들의 저항이 외에, 환경적 측면에서 개발분쟁을 우려하는 전문가들과 시민들의 지적이 있었다. 이들의 지적사항을 요약하면 다음과 같다.

「이곳이 매립되면 지금까지 밀물과 썰물이 자연스럽게 이뤄지던 탐동 앞바다의 정취와 멋들은 사라질 것이고, 우선적으로 조간대 生態系破壞를 가져와 物質循環에도 큰 영향을 미치게 된다. 또한 현재 제주시에는 하수종말처리장 시설이 마련되지 못한 실정이어서 생활폐수처리문제가 심각한데, 이 일대가 매립이 되면 각종 생활폐수로 인한 오염현상은 더욱 극심해 질 것이다. 그리고 제주는 다른 지역과는 달라서 해일현상이 잦기 때문에 바다쪽으로 200여m 앞까지 매축되면 매축

- 1) 이 진정서는 제주도 삼도동 해녀회장 강달인 외 30인이상 명의로 "제주도 도시기본계획에 따른 탐동 공유수면매립에 관한 건"이란 제목으로 1986년 8월 29일에 제456호로 접수됨.
- 2) 탐동공유수면의 권리자는 공유수면매립법 제 6조에서 규정한 산지어촌계의 3개동 해녀와 멸치잡이 어민, 어업권자인 할머니, 인수매권자인 횃집주민 등이다.
- 3) 1990년 12월 1일 탐동매립으로 인한 월파피해가 발생했다. 서부두 횃집 7가구는 전례없는 월파피해를 당해 1천만원 이상의 손해를 봤고 당분간 영업도 못하게 됨으로써 범양건영(주)에 손해배상을 청구함. 제민일보<1990. 12. 3>

지에서의 해일피해는 극심할 것이라고 보고 있다<sup>4)</sup>

이러한 우려와 지적들은 현실에 그대로 나타나고 있어서 그 심각성을 더해주고 있는 것이다<sup>5)</sup>

## 5. 과정 및 개요

### 가. 분쟁형태

- 1986. 8. 10-제주시 수협 산지어촌계 삼도동잠수회원 300여명 청와대 등에 매립 반대 진정서발송
- 1987. 8. -탐동횃집주인 불법매립 면허취소 투쟁전개
- 1988. 3. 8 -제주시 삼도동 잠수회 "계약이행"을 요구하며 농성돌입
- 1988. 6. 21-제대탐대위<sup>6)</sup> 이규효 건설부장관의 3인 제주지점에 고발
- 1988. 10. 15-제주시 용담잠수회 평민당사 농성돌입
- 1989. 3. 6-탐동 국회청원 접수
- 1989. 3. 12-제주시민회관에서 "탐동 불법이익개발 환수<sup>7)</sup>를 위한 범도민 결의 대회" 개최
- 1989. 5. 13- "탐동국회청원 승리를 위한 범도민 결의대회" 개최
- 1989. 6. 9-제주대학교 교수 73명은 "탐동성명" 및 성명서<sup>8)</sup> 발표
- 1989. 8. 7-탐문협 결의문 발표<sup>9)</sup>
- 1989. 9. 2-탐대위는 "탐동문제를 올바르게 해결하기 위한 의견서<sup>10)</sup>"를 발표함
- 1989. 9. 18-국회 재청원 서명운동
- 1989. 11. 3-탐대위는 범양진영에 돌아난 도지사를 규탄하는 성명 발표<sup>11)</sup>
- 1989. 11. 8-탐동단독회의 무효화선언 도민결의대회 개최, 탐동단독합의 무효화 투쟁을 위한 민정당사 접거농성
- 1989. 11. 9-민주당 제주시 지구당점거 단식농성(탐대위 소속 4명)

4) 경향신문<1987. 5. 30>

5) 제민일보<1990. 12. 3> · <1991. 12. 6>

6) 제주대학교 탐동불법매립공동대책위원회가 1988. 3. 23에 구성됨

7) 도내 9개단체가 참여하는 탐동불법개발이익 환수투쟁 도민대책위원회(탐대위)가 1989년 2월 21일에 결성됨.

8) 제주대학교수들은 성명서에서 "국회건설위와 검찰은 탐동매립개발사업의 면허과정에서의 문제점과 의혹을 면밀히 재수사하여 도민이 납득할 수 있도록 하고, 부정적 수단을 쓴 자를 처벌"을 촉구하며 또한 제주해양개발과 범양진영은 기업윤리를 지켜 개발이익의 사회환원계획을 밝히라고 주장했다. 제주신문 <1989. 6. 12>사실 참조

9) 제주신문<1989. 8. 7>

10) 탐대위는 이 의견서에서 탐문협의 기본원칙-매립면허의 불법성을 인정하고 건물이나 돈이 아닌 토지로 개발이익을 환수한다-에는 찬성하지만 탐문협이 제시한 방안을 받아 들일 수 없다는 입장에서 6개항의 의견을 내놓고 있다. 제주신문<1989. 9. 2>

11) 장용모 탐문협회장은 11월 4일 도청기자실에서 회견을 갖고 "탐동개발이익환수문제는 사전협의도 없이 독단적으로 지사가 범양측과 병문천복개로 합의했기 때문에 탐문협의 존재이유가 없어 졌다"며 3일 밤에 탐문협을 해체했다고 밝혔다. 한라일보<1989. 11. 4>

- 1989. 11. 12-평민당 제주지구당 점거 농성(제주지역총학생회협의회)
  - 1989. 11. 14-공화당 제주지구당 점거 단식농성(제민협 소속 6인)
  - 1990. 2. 17-도민회<sup>12)</sup>의 대표와 범양진영(주) 회장, 제주시장간에 3자 협상<sup>13)</sup>
  - 1990. 6. 13-탐동도민회 협상대표 기자회견; 범양진영(주) 광고에 대한 반박 성명서 발표
  - 1990. 7. 4-범도민회 대표단 시장에 대해 항의 방문
  - 1990. 9. 11-탐동공유수면매립지의 공원조성계획에 대한 제주시 건입동 주민등 154명의 의견서 제출
  - 1990. 11. 5-“제주시 탐동 공유수면매립 면허처분 무효확인 심판 청구서”를 건설부에 제출<sup>14)</sup>
  - 1991. 2. 18-탐동매립지 도시설계의 문제점에 대한 제주시민 의견서 제출
  - 1991. 3. 9-건설부의 “공유수면 매립면허처분 무효확인 심판 청구”기각 결정에 대한 성명서 발표
  - 1991. 4. 16-서울고등법원에 제주도민 48인이 “제주시 탐동공유수면 매립면허처분 무효확인 소송”제기
  - 1991. 12. 27-5년간 논쟁을 벌여온 「탐동」문제를 일단 매듭을 지음<sup>15)</sup>
- 나. 분쟁당사자: 주민 대 행정기관(중앙 및 지방을 포함), 주민 대 사업자 주민연대조직 대 행정기관, 주민연대조직 대 사업자 지방의회 대 사업자

6. 분쟁해결상태 : 미해결

7. 파생된 문제점들

탐동문제에서 병문천복개문제로 확대(開發利益還收방법이란 측면에서 1990. 2. 17. 3자간 협상때 제주시장이 강력하게 병문천복개를 고집하여 포함시킴)

2) 河川覆蓋

하천복개에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주 산지천(1965. 5), 제주 병문천(1968. 11).

그러나 근래 제기되고 있는 병문천 복개의 경우는 제주시 탐동 공유수면매립에 따른 개발분쟁과 관련하여 새롭게 나타나고 있기 때문에 복잡한 분쟁의 소지가 있음을 유의해야 할 것이다. 이는

- 12) 탐동문제 해결을 위한 범도민회를 11월 9일에 결성하고 기존의 탐동문제를 위한 제단체의 해체 및 확대 개편을 단행.
- 13) 3자협상간의 잠정합의된 내용으로는 (1) 병문천 복개협(200억원 상당의 시민 숙원사업) (2) 1천여평에 상당하는 장학기금 20억원 출원 (3) 범양에 행정지원협조 등이다
- 14) 심판청구인은 어민대표 문용식 외 53인이고 소송대리인은 <경실련>경제부정고발센터 박인제 변호사등 10인이 맡음.
- 15) 제주건설사무소는 제주시의 동의를 얻어 오늘 준공처리에 들어 갔으며, 병문천 복개 이행 보증과 매립지땅의 근거당 설정 그리고 월과피해는 용역결과에 따라 보상하고, 계류장은 어촌계가 동의할 때 시설하며 장학금 20억원은 준공일로 부터 60일내에 제주도에 기탁하기로 함. 제민일보<1991. 12. 27>

개발이익환수방법이란 측면에서 1990년 2월 17일 3자(도민회의 대표, 범영건영 회장, 제주시장) 간 협상때 제주시장이 강력하게 병문천복개를 고집하여 포함시켰기 때문에, 이전의 병문천 복개와는 성격을 달리한다고 볼 수 있다.

#### 나. 觀光

##### 1) 골프장건설

골프장건설에 따른 개발분쟁이 발생했거나 잠재적 개발분쟁의 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주 용강(1965. 7), 서귀포 중문(1989. 12), 북군 한경 청수(1990. 4), 북군 한림 금악(1990. 8), 북군 조천 북촌(1990. 8), 남군 표선 성읍(1991. 2).

그리고 1991년 7월 초순경에 제주도는 도정조정위에서 골프장 4군데를 더 조성하기로 결정하였지만<sup>16)</sup>, 그 대상지역 주민들의 거센 반발<sup>17)</sup>로 인해 대유산업에 이어 제주리조트도 골프장건설을 포기하고 있는 실정이다<sup>18)</sup>

이 중에서 골프장건설에 관한 대표적 개발분쟁사례로는 세 가지의 유형을 들 수 있다. 첫째는 북군 한림 금악리에 소재한 한라 골프장건설 사례로서, 이것은 주민들의 반대에도 불구하고 골프장이 건설되는 경우이다.

#### [나-1-1] 한라골프장 건설 사례

1. 유형 : 골프장<sup>19)</sup>
2. 지역 : 북제주군 한림읍 금악리 산41번지
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1990. 8. 15-
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁

##### 가. 재산권적 측면의 개발분쟁

골프장건설은 재산권적 성격을 띤 개발분쟁으로 규정지을 수 있다. 골프장건설에 대한 분쟁은 이미 제주지역내에 문제거리로 등장하였다. 그러한 문제의 성격에는 주민들간의 갈등이 제기되고

- 16) 도정 조정위는 제주개발공사, 재일동포 김화수, 대유산업, 제주리조트 4군데에 신규허가함. 제민일보 <1991. 7. 8>
- 17) 그 대상지역으로는 서귀포시 상예동, 표선면 성읍리, 안덕면 상천리 등이다. 제민일보<1991. 7. 17>
- 18) 제민일보<1992. 1. 9>
- 19) 북제주군의회에서는 18일간(1991. 6. 3 - 6. 20)의 조사기간을 통하여 강인선 위원장을 중심으로한 5인 조사위원회를 구성하여 행정사무처리와 관련하여 발생한 집단민원에 대하여 주민의 의견과 문제의 요인을 정확히 조사 파악하여 그 해결방안을 강구한 바 있다.
  - (1) 현황, (2)주민 등 관계자의 주요 의견내용, (3)현장상태, (4)한라골프장 시설에 따른 민원에 대한 지적 및 시정조치 요구사항에 대한 자세한 내용은 다음을 참조한 것. 북제주군의회, 「북제주군의회 회의록(제1·2·3·4·5회)」, pp. 185-194.
- 20) 제주도는 지역주민 반발을 이유로 인근 비경작지에 골프장을 건설해 주도록 교통부에 건의함. 제주신문 <1989. 12. 21>

있는데, 인근 비경작지에 골프장건설 건의한 점<sup>21)</sup> 과 마을 공동목장에 골프장이 건설됨으로써 주민들이 주주로 참여하게 되고 고용효과를 기대할 수 있다는 측면<sup>22)</sup>은 바로 재산권적 성격을 갖는 것이다. 이러한 성격을 지닌 개발분쟁은 한라 골프장건설 지역인 금악리 주민들에 있어서도 유사하게 나타나고 있고, 그 외의 지역<sup>23)</sup>에서도 동일한 현상이 제기되고 있는 실정이다.

#### 나. 환경권적 측면의 개발분쟁

골프장이 건설되면 맹독성 농약의 사용으로 주변환경의 파괴는 물론 중산간 지질구조상 지하수의 수질오염<sup>24)</sup>으로 인해 주민들의 생활에 불이익을 주게 될 것이다. 이러한 점에서 골프장건설은 환경권분쟁으로 직결된다 하겠다. 특히 우리의 경우는 외국과 달리 골프장건설이 재산권적 측면보다는 환경권분쟁의 성격이 더 강하다고 할 수 있다.

### 5. 과정 및 개요

#### 가. 분쟁형태

- 1990. 8. 15-금악 청년회 한라골프장 건설반대 서명운동<sup>25)</sup>
- 1990. 8. 25-금악 청년회는 서명을 받은 후 관계기관에 진정서 제출<sup>26)</sup>
- 1990. 10. 14-주민들은 한라레저 골프장 건설반대 공동대책협의회를 결성<sup>27)</sup>
- 1990. 10. 27-금악리 주민대책위원회는 한라레저와 도당국에 공개질의서 제출<sup>28)</sup>
- 1990. 11. 15-경찰로부터 한라골프장 반대시위의 자체를 요청받음<sup>29)</sup>
- 1990. 12. 24-한라골프장 반대 격렬시위<sup>30)</sup>
- 1990. 12. 25-반대시위 및 농성

- 21) 한경면 청수리 주민들간의 목장처리를 놓고 갈등을 야기함. 주주로 참여할 수 있고 고용효과도 창출할 수 있다고 하는 찬성의 입장과 언젠가는 땅을 빼앗긴다는 반대의 입장이 있어서 주민갈등을 심화시키고 있다. 제주신문<1990. 4. 26>
- 22) 북제주군 조천읍 북촌리 소재 신성골프장도 한라의 경우와 유사함. 최근들어 제주도청 조정위는 4군데(제주개발공사, 재일동포 김화수, 대유산업, 제주리조트)에 신규허가 하기로 결정함으로써 주민반발이 거셀 것이 예상된다. 제민일보<1991. 7. 8>
- 23) 제주신문<1990. 8. 16> · <1990. 8. 26>
- 24) 반대 이유로는 농약공해 및 가축사육에 대한 피해우려 등을 주장함. 제민일보<1990. 8. 15>, 제주신문<1990. 8. 16>
- 25) 진정이유로는 맹독성 농약으로 인한 주변환경 파괴, 지하수 수질오염, 재벌들의 지가상승을 노린 개발 등을 들면서 골프장 건설중단을 요구하고 나섰고, 이러한 반대 움직임은 상명, 월림, 명월리로 확산됨. 제민일보<1990. 8. 25>, 제주신문<1990. 8. 26>
- 26) 제주도당국이 한라레저측에 착공허가가 나간 뒤, 금악청년회·상명청년회 및 골프장 부지내묘주대표로 구성된 공동대책협의회를 구성하여 조직적인 행동을 시작함. 공대협 소식지인 「집은 으뜸」을 발간·배포하면서 도당국과의 사업승인·허가여부를 놓고 의견대립을 보임. 제주신문<1990. 10. 14>
- 27) 63명으로 구성된 주민대책위는 한라골프장 승인은 명백한 특혜조치라고 주장하면서 제주도지사에게 공개질의서를 보내어 그 회신에 따라 앞으로의 방향을 결정하기로 하였다. 제민일보<1990. 10. 26>, 한라일보<1990. 10. 27>
- 28) 11월초 한라레저와 도당국으로부터의 회신내용이 알려진 후, 금악주민 30여명과 이들간에 회담이 열렸지만 별다른 성과가 없었다. 주민들은 마을 총회를 열고 골프장건설 현장에 가서 농성·중단시키기로 결의하여 차근차근 준비하여 나감.
- 29) 제민일보<1990. 12. 24>, 제주신문<1990. 12. 25>

1991. 1. 31－한라골프장 사태는 새로운 국면<sup>30)</sup> 을 맞이하게 됨

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관, 주민 대 사업자

6. 분쟁해결상태 : 해결(-)

둘째는 북군 한경면 청수리 소재 청수리 골프장건설 사례와 남군 표선면 성읍리 소재 남영목장 내 골프장건설 사례로서, 이것은 주민들의 반대로 인해 골프장건설이 이루어지지 못한 경우이다.

[나-1-2] 청수리골프장 건설 사례

1. 유형 : 골프장
2. 지역 : 북제주군 한경면 청수리
3. 분쟁발생시기 및 기간－1990년 4월 초(100일간)
4. 쟁점 : 財產權분쟁 및 環境權분쟁
5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1990. 6. 7－청수리 리민총회 개최<sup>31)</sup>

1990. 6. 8－청수리 골프장 유치기로 결정<sup>32)</sup>

1990. 6. 10－청수리 평화동주민들 골프장 건설에 반대<sup>33)</sup>

1990. 6. 28－“청수리 마을공동목장을 지키려는 우리의 결의”라는 입장을 발표<sup>34)</sup>

1990. 7. －“청수리 공동목장, 지켜져야 한다”는 유인물을 발행<sup>35)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 사업자, 주민 대 행정기관

6. 분쟁해결상태 : 해결(+) : 제주개발공사(주)를 굴복시키고 공동목장을 지켜냄

- 30) 농성주민 100여명을 연행하여 2명을 구속함. 1월 31일 북군청에서 구속자 즉각 석방을 요구하는 함의농성이 있었다. 제주신문<1991. 1. 31>
- 31) 제주개발공사(주) 골프장 건설과 관련하여 주민간에 갈등이 일어나고 있다. 골프장이 유치되면 마을재산을 외지인에게 팔아버리는게 아니고 주주로 참여할 수 있기 때문에 지역이 개발되고 고용기회도 확대된다고 하는 찬성하는 측면과 언젠가는 땅을 빼앗긴다는 반대측의 주장으로 주민갈등이 심화되고 있다. 제주신문<1990. 4. 26>
- 32) 7일 임시마을총회에서 찬·반투표를 실시한 결과 찬성 33, 반대 2, 기권 16표로 골프장 설치를 가결시켰다. 한라일보<1990. 6. 28>
- 33) 지난 7일에 표결처리한 사실에 대해 “주민들의 사활이 걸린 문제를 표결로 처리하는 것은 있을 수 없는 일”임을 분명히 밝히고 각 기관에 진정하여 적극적으로 반대하기로 결의함.
- 34) 이에 동의하는 주민 56명의 서명날인을 받아 냈다.
- 35) “청수리 마을공동목장을 지키려는 리민모임”의 명의로 된 유인물 1호와 제2호를 발행하고 골프장 건설의 부당성과 토지매매계약서 작성과 내용에 있어서 문제점등을 지적하고 나섰다.  
결국 제주개발공사(주)는 100일째 되던 날에 청수리 주민들의 반대 의지에 굴복하였고, 마을은 다시 평온을 되찾게 되었다. 청수리출신 제주시 거주민들은 마을의 화합을 위해 청수리민을 초치했으며, 이 자리에서 청수리장은 제주개발공사(주)측과 모든 관계를 청산했음을 공표하였다. 제주화보< >, pp. 30-34.

있는데, 인근 비경작지에 골프장건설 건의한 점<sup>21)</sup> 과 마을 공동목장에 골프장이 건설됨으로써 주민들이 주주로 참여하게 되고 고용효과를 기대할 수 있다는 측면<sup>21)</sup>은 바로 재산권적 성격을 갖는 것이다. 이러한 성격을 지닌 개발분쟁은 한라 골프장건설 지역인 금악리 주민들에 있어서도 유사하게 나타나고 있고, 그 외의 지역<sup>22)</sup>에서도 동일한 현상이 제기되고 있는 실정이다.

나. 환경권적 측면의 개발분쟁

골프장이 건설되면 맹독성 농약의 사용으로 주변환경의 파괴는 물론 중산간 지질구조상 지하수의 수질오염<sup>23)</sup>으로 인해 주민들의 생활에 불이익을 주게 될 것이다. 이러한 점에서 골프장건설은 환경권분쟁으로 직결된다 하겠다. 특히 우리의 경우는 외국과 달리 골프장건설이 재산권적 측면보다는 환경권분쟁의 성격이 더 강하다고 할 수 있다.

5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

- 1990. 8. 15—금악 청년회 한라골프장 건설반대 서명운동<sup>24)</sup>
- 1990. 8. 25—금악 청년회는 서명을 받은 후 관계기관에 진정서 제출<sup>25)</sup>
- 1990. 10. 14—주민들은 한라레저 골프장 건설반대 공동대책협의회를 결성<sup>26)</sup>
- 1990. 10. 27—금악리 주민대책위원회는 한라레저와 도당국에 공개질의서 제출<sup>27)</sup>
- 1990. 11. 15—경찰로부터 한라골프장 반대시위의 자제를 요청받음<sup>28)</sup>
- 1990. 12. 24—한라골프장 반대 격렬시위<sup>29)</sup>
- 1990. 12. 25—반대시위 및 농성

- 21) 환경면 청수리 주민들간의 목장치리를 놓고 갈등을 야기함. 주주로 참여할 수 있고 고용효과도 창출할 수 있다고 하는 찬성의 입장과 언젠가는 땅을 빼앗긴다는 반대의 입장이 있어서 주민갈등을 심화시키고 있다. 제주신문<1990. 4. 26>
- 22) 북제주군 조천읍 북촌리 소재 신성골프장도 한라의 경우와 유사함. 최근들어 제주도청 조정위는 4군데(제주개발공사, 재일동포 김화수, 대유산업, 제주리조트)에 신규허가 하기로 결정함으로써 주민반발이 거셀 것이 예상된다. 제민일보<1991. 7. 8>
- 23) 제주신문<1990. 8. 16> · <1990. 8. 26>
- 24) 반대 이유는 농약공해 및 가축사육에 대한 피해우려 등을 주장함. 제민일보<1990. 8. 15>, 제주신문<1990. 8. 16>
- 25) 진정이유로는 맹독성 농약으로 인한 주변환경 파괴, 지하수 수질오염, 재벌들의 지가상승을 노린 개발 등을 들면서 골프장 건설중단을 요구하고 나섰고, 이러한 반대 움직임은 상명, 월림, 명월리로 확산됨. 제민일보<1990. 8. 25>, 제주신문<1990. 8. 26>
- 26) 제주도당국이 한라레저측에 착공허가가 나간 뒤, 금악청년회·상명청년회 및 골프장 부지내대표주대표로 구성된 공동대책협의회를 구성하여 조직적인 행동을 시작함. 공대협 소식지인 「검은 오름」을 발간·배포하면서 도당국과의 사업승인·허가여부를 놓고 의견대립을 보임. 제주신문<1990. 10. 14>
- 27) 63명으로 구성된 주민대책위는 한라골프장 승인은 명백한 특혜조치라고 주장하면서 제주도지사에게 공개질의서를 보내어 그 회신에 따라 앞으로의 방향을 결정하기로 하였다. 제민일보<1990. 10. 26>, 한라일보<1990. 10. 27>
- 28) 11월초 한라레저와 도당국으로부터의 회신내용이 알려진 후, 금악주민 30여명과 이들간에 회담이 열렸지만 별다른 성과가 없었다. 주민들은 마을 총회를 열고 골프장건설 현장에 가서 농성·중단시키기로 결의하여 차근차근 준비하여 나감.
- 29) 제민일보<1990. 12. 24>, 제주신문<1990. 12. 25>

1991. 1. 31-한라골프장 사태는 새로운 국면<sup>30)</sup> 을 맞이하게 됨

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관, 주민 대 사업자

6. 분쟁해결상태 : 해결(-)

둘째는 북군 한경면 청수리 소재 청수리 골프장건설 사례와 남군 표선면 성읍리 소재 남영목장 내 골프장건설 사례로서, 이것은 주민들의 반대로 인해 골프장건설이 이루어지지 못한 경우이다.

[나1-2] 청수리골프장 건설 사례

1. 유형 : 골프장
2. 지역 : 북제주군 한경면 청수리
3. 분쟁발생시기 및 기간-1990년 4월 초(100일간)
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁
5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1990. 6. 7-청수리 리민총회 개최<sup>31)</sup>

1990. 6. 8-청수리 골프장 유치기로 결정<sup>32)</sup>

1990. 6. 10-청수리 평화동주민들 골프장 건설에 반대<sup>33)</sup>

1990. 6. 28-“청수리 마을공동목장을 지키려는 우리의 결의”라는 입장을 발표<sup>34)</sup>

1990. 7. -“청수리 공동목장, 지켜져야 한다”는 유인물을 발행<sup>35)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 사업자, 주민 대 행정기관

6. 분쟁해결상태 : 해결(+) : 제주개발공사(주)를 굴복시키고 공동목장을 지켜냄

- 30) 농성주민 100여명을 연행하여 2명을 구속함. 1월 31일 북군청에서 구속자 즉각 석방을 요구하는 항의농성이 있었다. 제주신문<1991. 1. 31>
- 31) 제주개발공사(주) 골프장 건설과 관련하여 주민간에 갈등이 일어나고 있다. 골프장이 유치되면 마을재산을 외지인에게 팔아버리는게 아니고 주주로 참여할 수 있기 때문에 지역이 개발되고 고용기회도 확대된다고 하는 찬성하는 측면과 언젠가는 땅을 빼앗긴다는 반대측의 주장으로 주민갈등이 심화되고 있다. 제주신문<1990. 4. 26>
- 32) 7일 입시마을총회에서 찬·반투표를 실시한 결과 찬성 33, 반대 2, 기권 16표로 골프장 설치를 가결시켰다. 한라일보<1990. 6. 28>
- 33) 지난 7일에 표결처리한 사실에 대해 “주민들의 사활이 걸린 문제를 표결로 처리하는 것은 있을 수 없는 일”임을 분명히 밝히고 각 기관에 진정하여 적극적으로 반대하기로 결의함.
- 34) 이에 동의하는 주민 56명의 서명날인을 받아 냈다.
- 35) “청수리 마을공동목장을 지키려는 리민모임”의 명의로 된 유인물 1호와 제2호를 발행하고 골프장 건설의 부당성과 토지매매계약서 작성과 내용에 있어서 문제점등을 지적하고 나섰다.  
결국 제주개발공사(주)는 100일째 되던 날에 청수리 주민들의 반대 의지에 굴복하였고, 마을은 다시 평온을 되찾게 되었다. 청수리출신 제주시 거주민들은 마을의 화합을 위해 청수리민을 초치했으며, 이 자리에서 청수리장은 제주개발공사(주)측과 모든 관계를 청산했음을 공표하였다. 제주화보< >, pp. 30-34.

[나-1-3] 남영목장내 골프장건설<sup>36)</sup> 사례

1. 유형 : 골프장
2. 지역 : 남제주군 표선면 성읍리 3196번지 일원(남영목장 경내)
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1991. 2. 9 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁
5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1991. 2. 9-마을 정기총회 개최<sup>37)</sup>  
 1991. 4 -남영목장내 골프장 건설 반대 청년 대책위원회를 구성함<sup>38)</sup>  
 1991. 4. 7-청년대책위 제1차 연석회의 개최<sup>39)</sup>  
 1991. 4. 10-성읍리민 골프장 건설반대<sup>40)</sup>  
 1991. 6. 13-성읍리 주민들은 임시총회를 열고 골프장건설을 반대하기로 결의<sup>41)</sup>  
 1991. 7. 10-제주도는 (주)제주 리조트에 골프장 건설 계획을 승인해 줌  
 1991. 7. 30-성읍리 주민들은 간담회를 갖고 골프장 건설을 저지기로 결의<sup>42)</sup>  
 1991. 8. 22-성읍리 주민들은 남제주군청, 제주도청에 진정서를 제출<sup>43)</sup>  
 1992. 1. 6-골프장 건설 계획을 취소하는 내용의 포기신청서를 제주도에 제출<sup>44)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 사업자, 주민 대 행정기관

6. 분쟁해결상태 : 해결(+)

- 36) 지난 1989년 4월에 설립된 제주도 현지법인인 (주)제주리조트(대표 김이현)는 1990년 12월초에 1백46필지 98만여평의 개발촉진지역에 골프장, 콘도미니엄, 유스호스텔, 빌라 등을 건설하기 위한 관광휴양지역으로의 용도변경을 남제주군에 신청한 바 있고, 이 사업의 일환으로 남영목장내 30만평에 대해 24홀 규모의 골프장을 건설한다는 방침을 세운 바가 있다.
- 37) 총회시 기타 사항에서 조정웅(성읍리 출신이며 성읍리에 거주하는 남영목장 이사, 전 성읍리장)씨가 골프장 건설계획에 대하여 마을 주민에게 설명하였으나 어떠한 결정도 이루어지지 않았다. 단지 마을 주민 몇사람이 골프장 건설시 지하수 오염, 천미천 범람, 농약피해 등이 전혀 없고 확실한 대책이 있을 경우에만 찬성할 수 있다는 개인적 의견을 제시한 적이 있었는데, 이를 조정웅을 비롯한 몇 사람은 마을 정기총회에서 결정된 사항이라고 주장하고 있다.
- 38) 마을 청년 약 30여명을 중심으로 청년 대책위를 구성하고, 성읍리 청년회장인 강희팔을 위원장으로 선출함. 청년대책위 명의로 "주민에게 드리는 글"이라는 제하의 홍보물을 제작하여 3회에 걸쳐 주민에게 배포함.
- 39) "남영목장내 골프장 건설반대 및 주민의견서를 받게된 경위에 대한 해명"이란 안전으로 지도자, 반장, 개발위원, 청년회장, 부녀회장이 참석한 가운데 청년대책위 제1차 연석회의를 개최하였다.
- 40) 한라일보<1991. 4. 10>
- 41) 주민들은 천미천의범람과 지하수의 오염, 주민위화감조성 등의 이유를 들어 골프장 조성을 반대하였다. 제주신문<1991. 6. 15>
- 42) 제주신문<1991. 7. 30>
- 43) 제주신문<1991. 8. 22>, 한라일보<1991. 8. 22>
- 44) 골프장 건설계획의 취소이유로는 국내 경기침체와 골프장회원권 모집의 불황으로 인한 사업전망의 불투명, 인근주민과의 마찰, 장학기금 20억원 출연부담 등을 들고 있다. 제민일보<1992. 1. 9>

세계의 유형은 북군 조천읍 북촌리 소재 신성골프장 건설 사례로서, 이것은 開發紛爭이 進行中에 있는 경우라 할 수 있다.

[나-1-4] 신성골프장<sup>45)</sup> 건설 사례\*\*

1. 유형 : 골프장
2. 지역 : 북제주군 조천읍 북촌리 산 65번지 일원
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1990. 8. 8 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁
5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1989. 4. 26-지역주민 의견수렴<sup>46)</sup>

1989. 5. 1-주민회의를 개최했으나 주민상호간 의견대립으로 결론 미도출

1990. 8. 8-북촌리 개발위원회를 개최하여 골프장 유치시 득과 실을 판단하여 명분있는 반대를 하기로 함

1990. 8. 13-북촌리 주민총회를 개최함<sup>47)</sup>

1990. 12. 5-북촌리 개발위원회 개최<sup>48)</sup>

\*\* 신성골프장 건설 사례는 제70회 제주도의회(임시회) 내무위원회회의록(제1호 제주도의회사무처), pp. 77-108에서 주로 발췌하여 그 내용을 정리하였음.

45) 신성컨트리구락부는 회원제 18홀(사업계획면적 : 251, 200평/사용면적 : 153, 635평)과 일반 6홀(사업계획면적 : 41, 178평/사용면적 : 25, 391평)의 규모를 갖춘 골프장으로서 1990년 6월 28일자로 사업계획 승인을 얻었다.

그간의 사업추진상황을 보면 다음과 같다.

1989. 2. 15-골프장 사업희망자 공모

1989. 6. 10-골프장 사업자 선정

1989. 6. 28-주민동의를 얻은 주민총회 회의록을 첨부한 후에 착공한다는 조건으로 골프장 사업계획승인

1990. 12. 17-환경영향평가 협의(환경처 통보일 : 1990. 12. 28)

1990. 12. 21-환경영향평가협의 지연 및 산림훼손 미허가로 인한 사업착공 기일을 1991년 3월 26일까지 연기함

1991. 1. 18-북제주군은 주민동의 미첨부로 인해 산림훼손허가 신청을 반려함

1991. 3. 25-주민동의 미동의 및 산림훼손 미허가로 인해 사업착공 기일을 1991년 6월 25일까지로 재연기함

1991. 6. 24-북제주군은 주민동의 미첨부로 인해 산림훼손허가 신청을 재차 반려함

1991. 6. 25-사업착공 기일을 1992년 6월 24일까지 재연기함

1991. 7. 18-개별동의서를 첨부한 사업착공계 제출

1991. 7. 22-신성컨트리구락부는 북제주군을 상대로 산림훼손허가 반려처분 취소 청구를 제주도행정심판위원회에 제출

1991. 7. 27-산림훼손미허가 및 주민동의를 얻은 총회회의록 미제출로, 착공신고서를 반려함

1991. 9. 3-신성측은 제주도를 상대로 사업착공신고 반려처분 취소 행정심판을 체육청소년부에 청구함

46) 읍장 외 16명이 조천읍사무소에 모여, 개발이익환원과 명칭문제(북촌골프장이라 한다)는 원칙적으로 찬성하나 주민과의 협의후 시행하기로 함.

47) 참석인원 183명중 반대 34명, 찬성 2명, 기권 153명으로 골프장 유치 찬·반 토론이 부결됨.

1991. 3. 4-개발위원회를 개최하여, 리장이 제시한 유치조건<sup>50)</sup>을 리민들에게 홍보하여 다수 리민이 유치조건에 찬성할 시는 조건타결후 유치키로 함
1991. 3. 17-해너들의 반대로 유치조건에 대한 의견수렴이 중단됨
1991. 5 -골프장 유치반대 투쟁위원회(위원장 이재후의 32명:남17,여16) 결성
1991. 5. 28-골프장 유치철회 진정<sup>51)</sup>
1991. 6. 13-북촌리 청년회장 이정국의 31명은 제주도에 골프장 유치 찬성을 진정
1991. 6. 14-마을총회를 개최하여 골프장 유치반대를 결의<sup>51)</sup>하고 골프장 건설 반대 마을총회 회의록 제출
1991. 6. 18-골프장 찬성 진정에 따른 해명 및 철회 진정서를 제주도에 제출<sup>52)</sup>
1991. 6. 25-골프장 반대 농성<sup>53)</sup>
1991. 12. 14-신성골프장 행정소송 승소<sup>54)</sup>
1991. 12. 23-북촌리 주민들은 신성골프장 행정심판 판결에 대해 부당성을 제기하고 제주도에 탄원서를 제출함<sup>55)</sup>

나. 분쟁당사자: 주민 대 사업자, 주민 대 행정기관, 지방의회 대 행정기관

6. 분쟁해결상태 : 미해결(진행중)

2) 觀光地造成

관광지조성의 範圍<sup>56)</sup>은 觀光園地 와 觀光地區가 포함되는데, 관광지조성에 따른 개발분쟁이

- 48) 리장의 20인은 마을에서 제시한 조건을 수락할 시는 유치키로 찬성하고, 리장의 15인을 협의위원으로 선임함
- 49) 골프장 유치조건은 다음과 같다.  
 (1)공유수면 매립사업(10,000평)대행, (2)학교림 및 청곰알 균유지개발-농수산물 판매장, 휴게소, 위락시설 건립비 지원, (3)마을 공동묘지 부지확보(3,000평), (4) 시내버스 노선연장 요구(제주도), (5)주민자녀를 위한 장학기금 조성(1억), (6)노인복지 기금조성(5,000만원), (7)골프장 농약사용으로 인한 오염, 공해피해시 보상, (8)골프장으로 인한 지하수 및 어장피해시 보상, (9)골프장 건설로 인하여 주변 농지 등을 개발제한하지 않는다는 당국의 방침을 확약(회신), (10)지역주민의 고용 및 소득증대에 사업자 기여, (11)농약피해로 억수동 주민들의 생존권에 지장 초래시 이주대책 협의시행<\* 이 조건은 (주)신성에서 잠정 동의한 사항임 >
- 50) 북촌리 이재후의 389명 명의로 된 골프장 유치철회 진정서를 대통령비서실, 체육청소년부, 제주도에 제출
- 51) 196세대중에서 반대 194, 기권 2로 골프장 유치 반대
- 52) 북촌리 청년회 및 부녀회 일동은 청년회장 이정국씨를 불신임하여 김상중씨를 재선출하고 골프장 찬성 진정에 따른 해명과 골프장 유치반대를 재천명하는 철회 진정서를 제주도에 제출함
- 53) 주민 100여명은 골프장 시설반대를 관철하기 위하여 도지사면담을 하려했으나 조친읍 함덕지서 앞에서 경찰의 제지로 무산됨
- 54) 제민일보<1991. 12. 14>
- 55) 제민일보<1991. 12. 23>
- 56) 1985년 국토개발연구원이 제주도에 제출한 「특정지역 제주도 종합개발계획」에 포함된 주요관광지 기본설계는 다음과 같다. 관광단지 기본설계에는 중문관광단지, 민속(표선민속단지·성읍민속마을)단지 그리고 성산포 해양관광단지가, 관광지구의 계획에는 서귀포, 용연, 만장굴, 송당, 성판악, 돈내코, 강정, 천백(1,100)고지, 송악산, 차귀도, 협재, 사라봉, 함덕, 남원 등 14개 지구가, 또한 기타관광지에는 예촌마을, 거린사슴, 락지, 북촌달여도, 우보악, 아라골프장, 산천단, 추자늪시터, 대섬유원지 등이 포함되어 있다.

발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 서귀포 중문관광단지<sup>57)</sup> (1979. 4), 표선 성읍<sup>58)</sup> (1979. 4), 조천 함덕유원지(1983. 11), 조천 조천유원지(1988. 7), 표선 성산관광단지<sup>59)</sup> (1988. 9), 제주 삼양유원지(1989. 3), 안덕 사계 산방산(1989. 8), 서귀포 대포동(1989. 8), 성산 오조리(1989. 12), 차귀도(1990. 4), 한경면 용수리(1990. 11), 송악산지구(1991. 5), 서귀포 강정 유원지(1991. 5), 안덕계곡(1991. 6).

관광지조성에 따른 개발분쟁역시 관광단지외 관광지구로 나누어서 그 대표적 사례들을 지적할 수 있겠는데, 이 중에서 관광단지에 관한 대표적 분쟁사례로서는 중문의 경우를 들 수 있다.

#### [나-2-1] 중문관광단지 개발 사례

1. 유형 : 관광지
2. 지역 : 서귀포시 중문동(중문관광단지)
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1979. 4. 3 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁

중문관광단지 開發計劃의 基本方向<sup>60)</sup>에 의하면 첫째, 제주도 관광개발의 선도사업으로서, 국제 관광의 중심지로서 역할을 담당할 수 있도록 개발의 질적 수준을 높이고 부진한 개발현황을 타개할 각종 개발의 인센티브를 부여한다. 둘째, 외국인 관광행태에 맞추어 이들을 유치할 수 있는 다양한 위락공간과 기상조건을 극복할 수 있는 관광시설을 개발하여 4계절 관광이 가능케 한다. 셋째, 미래 관광수요의 변동에 대응하여 단계별 개발계획을 재조정한다.

이러한 단계적 개발계획은 기존의 개발지역을 중심으로 지형조건에 따라 세 지역으로 나누어,

- 57) 중문관광단지 조성지구내인 성천포와 같은 사례는 관광지조성에 커다란 교훈을 남겼다. 서귀포시의회에 접수된 바 있는 '성천포주민 권리회복에 따른 청원'에 따른 조사결과에서도 지적되었듯이 우리가 살고 있는 지역이 관광개발이라는 명분에 밀려 제2, 제3의 성천포와 같은 사례가 재현되지 않도록, 우리 모두는 사전에 신중을 철저히 기해야 할 것이다. 자세한 것은 중문관광단지 개발 사례를 참조할 것.
- 58) 1984년 6월 7일 문공부는 이 마을 1천 4백 25필지(96만 7천평)를 민속마을로 지정함에 따라 주민들의 반발을 사왔다. 성읍민속마을은 1987년 9월 23일부터 9백 35필지(23만 9천평)로 대폭 축소되어 오늘에 이르고 있지만, 민속마을로서 제기능을 다 갖추지 못한채 관광지의 파행적 모습을 드러내고 있는 실정이다.  
맨 처음 민속마을로 지정될 당시의 주민들은 매우 희망적 생각을 가졌었는데, 6년이 지난 오늘에도 건축허가 등의 규제로 문화생활은 커녕 일상생활에도 심각한 어려움을 겪고 있다. 제주신문<1990. 5. 17>
- 59) 현지 주민들의 반응은 개발자체에 대한 반대보다는 중문관광단지 개발방식을 답습하지 말고 지역주민들의 참여를 원천적으로 봉쇄하지 않으며 기본계획수립시부터 주민들의 구체적인 참여방안을 강구하고 있는 것으로 분석되고 있다. 제민일보<1992. 1. 21> 이러한 현지주민들의 요구는 이미 중문관광단지조성에서 경험한 사항들이란 점을 유의할 필요가 있는 것이다.
- 60) 본 기본설계에 표현되어 있는 내용은 기본구상에 대한 예시적 표현이므로 실시설계를 수립할 경우 개발여건과 정책에 따라 일부 변경이 가능하고 또한 본 계획에 포함되지 않은 지역일지라도 관광개발의 가치가 인정되는 곳에 한해서 기존법규에 따라 개발할 수 있다고 밝히고 있다. 제주도, 「특정지역 제주도 종합개발계획, 계획의 기초 및 요약」(1985), pp. 122-126.

제1단계( -1988년) : 중부지역 203ha, 제2단계(1989-20001년) : 동부지역 171ha, 제3단계(2001년 이후) : 서부지역 224ha로 개발의 단계를 설정하고 있다.

그러나 중문관광단지가 1단계(1978-1991년)인 중부지역과 2단계(1991-2001년)인 동부지역으로 나누어 개발되고 있는데, 문제는 2단계지역인 동부지역에서 발생하고 있다.

특정지역 종합개발계획에 의한 계획면적과 도시계획상의 면적이 서로 달라 부지매입이 중단되고 있으며, 한국관광공사는 차이가 나는 15만평을 더 사들여도 도시계획결정이 되지 않으면 필요한 시설을 할 수 없어서 원래의 계획에 차질을 가져오게 되었다.

결국 이 문제는 행정적 착오에 기인된 것으로 제주도와 교통부, 건설부 등에서 풀어야 할 것이며, 이것은 또한 지역주민들의 내땅 지키기운동과 맞물려 개발을 머뭇거리에 하는 요인으로 작용하고 있어서 앞으로 주민과의 갈등은 더욱 심화될 것으로 예상된다.<sup>61)</sup>

## 5. 과정 및 개요

### 가. 분쟁형태

1979. 4. 3- 토지매수과정에서 주민 반발<sup>62)</sup>

1985. 10. 23- 제주도 지방토지수용위원회는 중문도시계획 유원지 조성에 따른 협의매수에 동의하지 않은 토지와 물건을 수용키로 함<sup>63)</sup>

1986. 9 - 성천포에 거주하는 6인이 관광공사 공사장한테 진정<sup>64)</sup>

1989. 8. 24- 대포동 대책위는 유원지 조성반대<sup>65)</sup>

1989. 9. 29- 중문관광단지 사업난항<sup>66)</sup>

1989. 10. 7- 토지소유주들이 중문관광단지 사업 보상비가 너무 낮다고 반발<sup>67)</sup>

1989. 11. 25- 대포동 주민들의 토지매수반대를 위한 쟁기대회 개최<sup>68)</sup>

61) 제주신문<1990. 4. 19>

62) 제주도는 토지수용위원회를 열고 지주들의 반대에 부딪쳐 관광단지부지매수가 늦어진 중문관광단지 4만평, 서귀국교부지 2천평 등을 수용키로 재결했다. 제주신문<1978. 10. 9>. 그러나 토지매수과정에서 평당 2천-5천원에 매입하자 주민들이 반발하고 나섰다. 제주신문<1979. 4. 3>

63) 제주신문<1985. 10. 23>

64) 진정을 낸 동기는 "언제 우리가 철거해도 철거하니 타지역에 가서 땅이라도 마련할 수 있게끔 일시불로 지불해 달라"고 하여 보상을 받음. 서귀포시의회, 「서귀포시의회의회록(제1·2·3·4·5회)」, p. 274.

65) 대포동 내 땅 지키기 위원회는 한국관광공사가 중문도시계획 유원지 조성사업을 위한 토지매수계획에 강한 반발. 그리고 그들은 개발사업의 변경과 축소를 호소하였고, 변경·축소조정이 곤란한 경우에는 대토나 일시불로 보상해야 한다고 주장했다. 제주신문<1989. 8. 24>, 한라일보<1989. 8. 24>

66) 중문단지 2단계 개발사업이 토지소유주들의 매각거부로 중단되고, 대포동 주민들은 생존권이 위협받는다 고 주장하면서 한국관광공사 제주개발본부와 대립. 제주신문<1989. 9. 29>

67) 제주신문<1989. 10. 7>

68) 이들은 생존권을 위협하는 토지매수를 중단하고 개발계획의 철회를 요구하는 토지매수반대를 위한 쟁기대회를 열었다. 제주신문·한라일보<1989. 11. 25>

1991. 7. 29-서귀포시의회는 성천포주민 권리회복에 따른 청원을 접수함<sup>69)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관, 주민 대 공기업(한국관광공사)

6. 분쟁해결상태 : 해결(-)

7. 파생된 문제점들

해결은 보았지만 도민의 깊은 상처를 남겨주었다. (중문 성천포의 경우는 관광단지조성에 따른 큰 교훈을 남겼다)

그리고 觀光地區에 관한 대표적 개발분쟁사례로서는 강정유원지 개발계획과 조천 대섬유원지 조성계획을 들 수 있다.

#### [나-2-2] 강정유원지 개발계획 사례

1. 유형 : 관광시설
2. 지역 : 제주도 서귀포시 강정동 2960번지
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1991. 4. 22 -

69) 대포동 1771번지 이종택 외 33인 명의로 된 '성천포주민 권리회복에 따른 청원'이 서귀포시의회 윤상효 의원의 소개로 시의회에 접수되었다.

##### (1) 청원요지

중문관광단지 조성지구내인 성천포(속칭 베린네)일대 공유수면을 점유하여 살고 있던 주민에 대하여는 토지보상 등 적법한 대책도 없이 반강제적으로 이주하게 된 억울한 사정규명과 성천포에 살았던 주민들이 최저권리회복을 요망하는 내용이다. 그래서 서귀포시의회는 1991년 9월 13일 제4회 서귀포시의회 본회의(임시회) 의사일정(제1차 본회의) 제8항 부의안건으로 채택하고, 청원심사위원으로 김용용, 강등호, 김재봉, 고시천, 강재구 위원을 선임하였다.

##### (2) 청원심사특별위원회의 구성 및 활동

간사에 강등호 위원 그리고 김용용 위원을 위원장으로한 5인 특별위원회가 1991년 9월 14일에 구성되어, 1991년 10월 8일부터 10일간 조사활동을 벌였다. 주로 심사방법으로는 심사대상자 방문 및 의견청취 그리고 현장확인 및 자료검증을 하였다.

##### (3) 조사후의 종합적 의견

첫째, 중문관광단지 개발사업지구내에 포함된 성천포에 거주하던 11가구(40여명)에 대한 이주대책은 마땅히 사업시행자인 관광공사에서 관련법에 따라 당시 성천포 주민들과의 사전에 충분한 협의를 거쳐 공정하게 이주대책을 마련하고 적법한 절차에 의하여 집행함으로써 민원이 발생치 않도록 했어야 함에도 불구하고, 사업시행자측이 일방적 조치에 의하여 거주민들이 어쩔수없이 주거를 떠나게 되어 당시 거주민들 뿐만 아니라 중문지역내 주민들로부터 민원의 대상이 되어 현재에 이르고 있다.

둘째, 성천포 거주민중 생계곤란자에 대하여는 관광공사 등 관계기관에서 가능한 최선의 범위내에서 지원대책도 아울러 요망되며, 특히 관계기관(서귀포시청, 관광공사)의 일관된 소극적인 민원해결태도는 앞으로 지양되어야 할 것이다.

따라서 현재 우리가 살고 있는 지역이 관광개발이라는 명분에 밀려 성천포와 같은 사례가 재현되지 않도록 우리 모두는 자성해야 할 것이다.

그리고 청원내용별 조사 의견 및 특별위원회 조사결과에 대한 자세한 내용은 서귀포시의회, 「서귀포시의회회의록(제1·2·3·4·5회)」, pp. 402-407을 참고할 것.

4. 쟁점 : 環境權 분쟁<sup>70)</sup>

5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

- 1991. 4. 22-강정동 개발협의회는 유원지 조성계획의 취소 또는 변경을 건의하는 의견을 서귀포시장에게 제출<sup>71)</sup>
- 1991. 4. 29-제주지역 경제정의실천시민연합에서 사업계획의 철회를 요구하는 의견서 공표<sup>72)</sup>
- 1991. 5. 12-강정동 주민들이 주민총회를 개최하여 계획추진에 대한 반대결의<sup>73)</sup>
- 1991. 5. 16-서귀포시의회에서는 강정 유원지 조성계획 취소건의안 가결<sup>74)</sup>
- 1991. 5. 27-대책위원회를 소집하여 강정천 유원지 개발에 따른 설명회 개최에 관한 의논을 한 후 설명회를 개최하기로 의결함
- 1991. 7. 6-대책위원회를 소집하여 공문내용<sup>75)</sup>을 낭독하고 시장을 면담하여 강력히 반대함

70) 강정 유원지의 조성배경을 보면 1985년 3월 7일 국토건설종합계획법 제16조의 규정에 의해서 강정관광지구로 지정되었으며, 1987년 9월 15일 도시계획상 강정유원지로 지정되면서 강정 유원지 조성계획이 수립되었다. 1981년 7월 1일 서귀포시 승격 이전까지는 서귀읍 도시계획, 중문면 도시계획으로 되어 있어서 강정 유원지 근처는 자연환경보존지역으로 있다가, 시 승격과 더불어 행정구역 경계가 조정되고 생활권의 변동으로 국토이용관리법에 의한 용도지역 변경이 불가피하게 1985년 7월 30일 하원·울평·강정·도순·용흥 일원을 도시지역으로 변경하면서 강정천 일대도 이때 도시지역으로 변경이 되게 되었다.

그러므로 서귀포시의 도시계획사업의 일환으로 추진되고 있는 강정 유원지 조성계획은 당초 제1차 제주도 종합개발계획(계획기간: 1985-1991)에서 제주도 전역 3개 관광단지, 27개 관광지구의 관광개발 계획에 포함된 것이었고, 정적 관광지 및 지역주민을 위한 휴식공간으로서의 기능을 수행할 수 있도록 계획되었었다.

그러나 1990년 11월 제1차 제주도종합개발계획의 수정이 이루어 지면서 강정유원지 계획도 150실의 콘도미니엄 등 수익사업이 추가됨으로써 강정천 일대의 환경파괴와 오염유발의 문제를 야기시킬 수 있게 변경되어 갔다.

71) 서귀포시가 계획하고 있는 강정유원지 조성사업은 그동안 민자유치확대를 위하여 토지주들로 구성된 조합을 구성하려고 토지구 회의를 개최하는 등 지역주민 참여를 적극 권장하여 왔지만, 대자본의 소요와 투자에 대한 수익성의 불투명으로 민자유치가 어려웠다. 그러던 중 서귀포시 서귀동 허권과 서울 소재 풍림산업(주)이 합작으로 공동개발하겠다는 강정유원지 조성계획 신청서가 서귀포시에 제출되었고, 서귀포시장은 4.16일 도내 일간지에 서귀포시 공고 제 62호로 강정유원지 조성사업시행계획 공람공고를 내어 지역주민의 의견제출을 요구한 바 있다. 제주신문<1991. 4. 30>

72) 제민일보<1991. 5. 4>

73) 강정천 유원지개발은 지역주민에게 이익이 되고 서귀포시민만이 아닌 제주도민의 휴식공간으로 활용되는 개발일 경우는 전원 찬성하나 단, 생태계의 파괴와 유락시설을 포함하여 특정인을 위한 개발은 강력히 반대할 것을 의결하였다. 이에 대처하기 위해 33명으로 구성된 대책위원회를 구성하여 모든 사항을 위임함.

74) 제주신문<1991. 5. 18> 사설참조

75) 지난 5월 29일에는 주민 120명이 참석한 가운데 설명회를 개최하여 서귀포시 도시과장으로부터 강정천 유원지 개발에 따른 취지를 듣고 난 후 주민들의 의견이 수렴되었다. -6월 28일 서귀포시로부터 공문이 왔는데, 그 내용은 '1987년도 용역대로 금년도 1차 개발을 하고 1990년도 제주도 종합개발계획 당시 콘도 150실, 수족관, 카페, 수영장 등을 파기처에 등록이된 용역회사에 의뢰하여 용역결과에 따라 개발을 하겠다'는 것이었다.

## 것을 결의

1991. 7. 9-시장을 면담하여 반대의견을 제시하고 특정 재벌만을 위한 개발에 대하여는 강력히 반대하고 실행행사도 불사 할 것을 건의함

1991. 7. 13-대책위원회를 소집하여 탄원서 및 성명서를 심의하여 도내 일간지에 광고를 내기로 결의

1991. 7. 16-강정동 강정천개발위원회 명의의 강정 유원지 개발 반대 성명서가 도내 일간지에 광고됨

1991. 7. 30-주민총회에서는 사업시행자의 설명회 건을 놓고 주민들 간에 갈등이 야기됨<sup>76)</sup>

1991. 8. 24-주민 720여명이 서명한 탄원서를 18개 기관<sup>77)</sup>에 제출함

1991. 10. 4-제주도의회에 청원서 제출

1991. 11. 26-강정유원지 개발 반대 청원서와 찬성건의서가 주민들에 의해 제주도의회에 제출됨<sup>78)</sup>

1991. 12. 24-제주도의회는 산업건설위원회의 현장답사등 주민청원에 따른 조사활동을 거쳐 강정 유원지 개발반대 결의안을 의결함<sup>79)</sup>

1992. 4. 24-도의회외의 반대에도 불구하고 서귀포시는 강정천을 개발한다는 추진방침을 세움<sup>80)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관, 지방(서귀포시·제주도)의회 대 행정기관, 주민 대 주민, 주민 대 사업시행자

6. 분쟁해결상태 : 미해결

7. 파생된 문제점들 : 주민들간의 불신과 갈등을 남김<sup>81)</sup>

[나-2-3] 조천 대섬유원지 조성계획<sup>82)</sup> 사례

1. 유형 : 유원지

2. 지역 : 북제주군 조천읍 신촌리 528-1 지선

76) 한라일보<1991. 8. 1>, 한라일보<1991. 8. 9>

77) 강정천 개발계획의 취소이유로 (1)자연훼손 방지 (2)상수원오염 방지 (3)해양오염 방지 및 어자원 보호 (4)휴양 유원지의 사유화로 인한 주민과의 마찰 (5)지역자원의 지역이익기여의 원칙무시 (6)당국에 대한 불신감과 위화감으로 인한 안녕질서의 저해 등의 내용을 담은 탄원서를 제출한 18개 기관은 다음과 같다:대통령, 건설부장관, 도지사, 강보성의원, 과학기술처, 한국방송공사, 문화방송, 제주문화방송, 제주방송총국, 한겨레·제주신문, 한라·제민·동아·조선·중앙일보, 제주도의회, 서귀포시의회

78) 제주신문<1991. 11. 26>

79) 그러나 서귀포시 당국은 1992년 1월 현재 제주도의회외의 의견을 수렴하지 않은 채 강정 유원지 조성계획안을 마련하여 제주도지사에게 승인 요청중에 있는 것으로 알려 지고 있다. 제주신문<1992. 1. 8>

80) 행정기관과 의회간에 갈등을 야기하는 새로운 불씨가 될 것이다. 제민일보<1992. 4. 24>

81) 강정유원지 조성과 주민갈등, 제주신문<1991. 11. 27>사실 참조

82) 대섬해양관광단지 개발사업은 조천과 신촌을 연결하는 일부지역을 포함한 일반부지와 공유수면매립지 7만9천8백14평등 총 11만 4천 1백여평을 계획면적으로 하고 있다. 사업시행자는 (주)광주고속과 (주)제주해양개발로 총사업비 2백 57억 7백만원을 들여 올해 말까지 6개종류 50여개의 시설물을 갖출 계획이었다. 제주신문<1990. 5. 15>

3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1985 -

4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁

마을 앞바다를 매립할 경우 자연경관이 훼손되고 관광단지에서 쏟아지는 생활하수가 공동어장을 오염시켜 어민들의 생계를 어렵게 할 우려가 있다.

5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1988. 7. 9-주민반대로 조천유원지 조성사업 추진 난항<sup>83)</sup>

1988. 7. 19-신촌리민들은 제주도, 건설부에 진정서 제출<sup>84)</sup>

1988. 7. 20-신촌 주민들 조천유원지 조성 반대<sup>85)</sup>

1988. 7. 23-주민들 조천유원지 철회 농성<sup>86)</sup>

1988. 9. 13-조천유원지 매립면허 불허 방침<sup>87)</sup>

1990. 5. 15-조천유원지 조성계획 표류<sup>88)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 사업자, 주민 대 행정기관

6. 분쟁해결상태 : 해결(+)

3) 觀光便益施設

관광편익시설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 한라산 케이블 카 설치(1962. 9), 애월 금릉리 방갈로<sup>89)</sup>(1967. 5), 성산 일출봉 호텔공사(1970. 5), 서귀포 남성리 프린스호텔 사원 신축공사(1979. 6), 남원읍 해안 방갈로(1979. 6), 성산 일출봉-우도 운항헬기(1983. 1), 안덕면 사계리 유람선 선착장 시설(1989. 11), 성산 유람선 시설(1991. 3), 한림읍 수원리 빌라단지 조성(1991. 5).

이 중에서 관광편익시설에 관한 代表的 開發紛爭事例로는 성산유람선 운항을 들 수 있다.

- 83) 제주해양개발측은 주민이 원치 않으면 사업을 보류 할 예정이고, 주민들은 조천유원지 조성사업에 전적으로 반대하는 것이 아니라 이지역에 개발이익의 환원을 요구하고 있다. 제주신문<1988. 7. 9>
- 84) 신촌리 주민들은 '1985년 당시의 공유수면 매립동의의 무효화, 주민에 의한 지역개발, 그리고 제주해양개발이 사전에 토지투기를 하였다'고 주장하면서 조천유원지 조성사업을 반대하고 나섰다. 제주신문<1988. 7. 19>
- 85) 북제주군이 5월에 (주)광주고속, (주)해양개발 측에 허가한 이 유원지 사업에 대해 서로의 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 북군청의 경우는 허가전에 주민공람과 간담회를 가졌음을 주장하고, 사업자측은 주민의 의견에 따라 사업에 수정용의가 있음을 밝히는데 주민들은 지역에 이익이 없다고 주장함. 제주신문<1988. 7. 20>
- 86) 제주신문<1988. 7. 23>
- 87) 제주도는 권리를 가진자가 동의하지 않을 시는 매립면허를 불허 할 방침이라고 발표함. 제주신문<1988. 9. 13>
- 88) 개발이익환수문제를 놓고 주민반발로 착수도 못한 채 5년간 표류하고 있으며, 이해관계자의 타협이 없이는 유원지조성 사업시행은 어렵게 될 전망이다. 제주신문<1990. 5. 15>
- 89) 1967년 5월부터 방갈로 설치문제를 놓고 금릉리와 협제리간의 마찰이 있었다. 도당국이 금릉에 방갈로 설치를 약속함으로써 부지기부를 했는데, 예산부족으로 협제로 장소를 변경하여 계획하자 금릉리 주민들은 도당국에 항의함. 제주신문<1967. 10. 6>

## [나-3] 성산유람선 운항 사례

1. 유형 : 관광시설
2. 지역 : 남제주군 성산
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1991. 3. 28 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁
5. 과정 및 개요

## 가. 분쟁형태

1991. 3. 28 - 성산어촌계 해너 농성<sup>90)</sup>

1991. 3. 29 - 어민과 당국간의 공방<sup>91)</sup>

1992. 2. 3 - 성산포 잠수회원 10여명 남제주군청을 방문하여 항의<sup>92)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관(남제주군청)

6. 분쟁해결상태 : 미해결

## 다. 産業

## 1) 農·工團地

농공단지애 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 제주시 노형동 시범단지<sup>93)</sup> (1972. 12), 제주시 화북동<sup>94)</sup> (1990. 7).

## 2) 養殖場

양식장시설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 북군 구좌김녕·애월 애월(1989. 3), 구좌 한동(1989. 7), 서귀 하효(1989. 8), 성산 신양·표선 표선리·남원 신흥리(1989. 11).

이러한 양식장시설에 의한 개발분쟁은 도내 여러지역에서 발생하고 있으며 그 성격 또한 유사하게 나타나고 있어서, 앞으로 사업자와 주민간의 갈등이 더욱 심화될 것으로 예상되고 있다.

90) 어촌계 동의없이 유람선허가 준 데에 대한 원인규명을 요구하며, 해너들은 남군청서 농성. 한라일보 <1991. 3. 28> · 제민일보 <1991. 3. 28>

91) 어민들은 "잠수작업을 못해 생계에 지장이 있다"고 주장하는 반면, 당국은 "증거없고 법적 하자가 없다"고 맞서고 있다. 제주신문 <1991. 3. 29>

92) 성산포 지역 잠수회원들은 남제주군 행정당국이 성산포항을 기점으로 운항하는 유람선(엘리자베스호와 조양호)에 대해 92년도 영업신고를 받아들인데 대하여 반발하고 나섰다. 성산리 어촌계 잠수회원들은 "주민동의서"가 첨부되지 않은 채 영업신고가 수리됐다고 반발한데 반해, 남군청은 "주민동의서가 법적 구비서류가 아니고 유람선 운항구간이 공동어장구역밖으로 나가 있어 문제될게 없다"고 주장하고 있다. 제민일보 <1992. 2. 3>

93) 해안 개척단지 입주자들을 새로 만드는 시범단지(노형동)로 이주시키려는 제주시당국의 이주계획은 주민들의 반발로 백지화 예정. 제주신문 <1972. 12. 14>

94) 주민들은 현 거주지역을 제2차 공업단지로 결정한 시당국의 도시계획에 반발. 제주신문 <1990. 7. 5>

따라서 양식장시설에 관한 대표적 개발분쟁사례는 아니지만, 개발분쟁의 성격을 포괄적으로 이해하기위해 道内 各地域 양식장시설 사례를 정리·제시하는 일은 본 연구에 중요한 과정이라 할 수 있다.

[다-2] 도내 각지역 양식장시설 사례

1. 유형 : 양식장
2. 지역 : 남제주군 표선읍, 성산리 고성·신양, 남원리
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1989. 7. 3 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁<sup>95)</sup> 및 環境權분쟁

주민들은 제주도내 여러지역에 생겨나는 양식장시설에 반발하고 있다. 마구잡이 양식장 설치로 인해서 自然毀損, 海岸景觀破壞, 및 양식장廢水로 인한 제1종 공동어장의 황폐화를 가져오고 있다.

5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1989. 7. 3-주민반발<sup>96)</sup>

1989. 7. 21-구좌읍 한동리 주민들은 남치양식장 개발계획을 취소해 줄 것을 북제주군과 관계 기관에 진정<sup>97)</sup>

1989. 8. 4-하효 청년회원들은 서귀포시청에서 농성<sup>98)</sup>

1989. 11. 24-남원읍은 인근주민 보호책 마련 촉구<sup>99)</sup>

1990. 4. 26-구좌읍 한동리 주민들은 양식장 폐수로 인한 못어장 황폐화에 대해 피해보상을 요구함

1990. 6. 28-양식업자와 표선면 주민간의 마찰

1990. 9. 22-고성·신양어촌계 해녀들이 원일수산에 대해 피해보상 요구<sup>100)</sup>

95) 양식장 수온은 섭씨 18도에서 20도사이를 유지하는데 배출시에도 그 온도가 마찬가지로 유지되므로 조류의 호흡을 차단시키게 된다. 그러므로 온도가 일정한 폐수에 의해 공동어장에는 해초류 및 해산물 이 서식하지 못하여 공동어장이 오염됨으로써 어민들의 생계수단에 침해를 주고 동시에 적조현상까지 초래하여 환경오염을 가중시키고 있다. 또한 마을 공동재산인 공유수면에 허가없이 건물과 양식장시설을 함으로써 재산권침해를 가하고 있는 것이다.

96) 북제주군은 육상수조식 남치양식사업을 추진하고 있는데 주민들은 어장피해, 해안자연환경훼손, 타지역에서 들어온 양식개발사업자에 대한 위화감을 들어 반발하고 나섰다. 제주신문(1989. 7. 3)

그리고 성산읍 고성리소재 원일수산의 경우는 그동안 30-40회 정도의 신양리 어촌계 총회 또는 대의원회를 열었었지만, 양식장 허가요건중에 "당해 지역주민과의 협업"을 지역주민과의 갈등에서 방패막이(지역주민이 공동대표로 있기 때문)로 사용함으로써 문제해결이 제대로 안되고 있는 실정이다.

97) 제주신문(1989. 7. 21)

98) 하효 청년회원들은 "남치양식장의 폐수가 1종 공동어장을 황폐화한다"고 항의하며 농성에 들어가자, 배출시설을 완벽히 갖추게 하겠다는 시장의 답변을 듣고 나서야 자진해산함. 제주신문(1989. 8. 4)

99) 군당국은 21개소를 적발하여 철거명령을 내림. 제주신문(1989. 11. 24)

1990. 10. 29—고성·신양어촌계가 각계에 호소<sup>101)</sup>

1991. 7. 22—원일수산측은 공유수면 무단점용 불법건축물에 대한 당국의 철거지시를 묵살한 채 4년여 동안이나 배장으로 사용중이어서 말뚝을 빚음<sup>102)</sup>

나. 분쟁당사자: 행정기관(남제주군청) 대 사업자(원일수산), 주민 대 사업자(원일수산)

6. 분쟁해결상태: 미해결<sup>103)</sup>

7. 파생된 문제점들: 지역주민들은 기술적 대안 즉, 폐수에 의한 어장침해의 정도에 대한 조사가 일방적이어서 적정한 피해보상을 받아 내지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 濟州地域内の 양심있는 專門學者들이 水質汚染의 정도를 조사하여 海水汚染의 被害를 주민들에게 알려주어야 할 것이다.

### 3) 澱粉공장

전분공장의 가동에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 성산 동남(1964. 10), 남원 위미(1964. 11), 대정 일과리(1965. 11), 서귀 중문(1970. 3), 표선 표선(1970. 3), 남군 안덕면(1975. 11), 구좌 하도(1980. 11), 중문동 성천포(1982. 10), 남원 신흥(1987. 11), 한림 금릉(1988. 11), 표선 가시리(1989. 7), 성산 신산(1990. 11).

전분공장과 관련된 분쟁은 도 전역에서 발생하여 최근까지도 끊이지 않고 있다. 이러한 개발분쟁의 전체적 성격을 파악하는 일이 중요하기 때문에, 그간 진행되어온 道內 各地域의 澱粉工場 사례를 정리하여 여기에 실었다.

#### [다3] 도내 각지역 전분공장 사례

1. 유형: 전분공장
2. 지역: 도내 각지역
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1964. 11. 15 —
4. 쟁점: 財産權분쟁<sup>104)</sup> 및 環境權분쟁<sup>105)</sup>
5. 과정 및 개요

100) 주민 400여명은 원일수산 사업장앞에서의 집단농성, 원일수산측은 어장피해보상과 자연잡수탈의장 훼손에 대해서는 보상할 용의 있음을 밝힘. 제주신문<1990. 9. 22>

101) 제민일보<1990. 10. 29>

102) 제민일보/1991. 7. 22>

103) 1991년 10월경 남군청에서 시정명령을 원일수산에 내렸지만, 아직까지 원일수산에서는 공유수면내의 시설물들을 철거하지 않고 있다. 따라서 남군청에서는 불법시설물을 철거하여 지역주민의 입장에서 문제해결을 위한 노력을 해야 할 것이다.

104) 폐수로 인한 수산물 고갈(표선리), 양어장의 황폐화(하도리), 양식장 피해(성천포), 소라양식장 피해(남원읍 신흥, 대정, 태흥), 양식고기 폐죽음(금릉), 공동어장 피해(신산)

105) 상수도에 악취(위미), 주민식생활 위협(일과), 산업폐수 천제연에 방류(중문), 악취와 소음(안덕), 포구 오염(성천포), 악취(금릉, 가시리), 해안 오염(신산)

가. 분쟁형태

1964. 11. 15-위미리 주민들은 상수도에 악취를 풍기고 있다고 주장하면서 당국에 진정<sup>106)</sup>  
 1970. 3. 26-포선리 주민들의 산업폐수의 유출방지에 대한 호소<sup>107)</sup>  
 1975. 11. 21-안덕면 주민들은 폐수와 소음으로 인한 환경권침해에 대한 대책호소<sup>108)</sup>  
 1980. 11. 20-양어장 황폐화로 인해 하도리 주민들이 복제주군에 진정<sup>109)</sup>  
 1982. 10. 29-성천포 주민들의 양식장 오염에 대한 대책호소<sup>110)</sup>  
 1987. 11. 4-남원읍 신흥 주민들의 소라 양식장 피해호소<sup>111)</sup>  
 1989. 7. 6-한림읍 금릉리 어촌계 해너 3백여명은 일흥 주식회사에서 전분공장 가동중단을  
 요구하며 농성<sup>112)</sup>  
 1989. 10. 18-복제주군은 폐수를 무단 방류한 한라농수산 전분공장을 사직당국에 고발<sup>113)</sup>  
 1989. 11. 10-남제주군 관내 비밀배출구를 통해 폐수방류한 일부 전분공장을 의법처리함<sup>114)</sup>  
 1990. 11. 8-신산리 주민들은 귀일산업사에 대해 항의 및 피해보상요구<sup>115)</sup>  
 1990. 11. 12-신산, 태흥, 모슬포 주민들의 피해보상요구<sup>116)</sup>  
 1991. 12. 13-전분공장 가동후 관리부실로 인해 주민에 불편초래<sup>117)</sup>  
 1992. 1. 16-전분박이 무단 방류되면서 주민과 마찰 우려<sup>118)</sup>  
 나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관, 주민 대 사업자, 행정기관 대 사업자<sup>119)</sup>

6. 분쟁해결상태 : 미해결

- 106) 제주신문<1964. 11. 15>  
 107) 제주신문<1970. 3. 26>  
 108) 제주신문<1975. 11. 21>  
 109) 제주신문<1980. 11. 20>  
 110) 제주신문<1982. 10. 29>  
 111) 제주신문<1987. 11. 4>  
 112) 제주신문<1989. 7. 6>  
 113) 한라일보<1989. 10. 18>  
 114) 한라일보<1989. 11. 10>  
 115) 제민일보<1990. 11. 7>, 제주신문<1990. 11. 8>  
 116) 한라일보<1990. 11. 12>  
 117) 남제주군 관내 전분공장(17개소)에서는 폐기물 방치물 예사로 하는데, 행정당국은 정화시설 확인이  
 고작인 셈이다. 행정당국은 악취발생으로 인한 대기환경오염을 인식하면서도 법적 규제근거인 「일반폐  
 기물관리법 시행규칙」이 마련되지 않았다는 이유로 환경오염해소에 적극성을 보이지 않고 있다. 한편  
 주민들은 오염물질발생업체에 대해선 가동전과 가동기간 그리고 폐기물의 사후처리까지 철저히 단속해  
 환경오염을 유발시키는 일이 없도록 행정당국에 당부하고 있다. 제민일보<1991. 12. 13>  
 118) 일반폐기물관리법이 개정되면서 전분박은 산업폐기물에서 일반폐기물로 분류됨으로서 특별관리대상에서  
 제외됨에 따라, 무단 방류도 가능하게 되었다. 앞으로 폐기물처리과정에서 주민과의 마찰이 예상되고  
 있다. 제민일보<1992. 1. 16>  
 119) 한라일보<1989. 10. 18>

## 4) 柑橘加工공장

감귤가공공장에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 서귀포 서귀동 해태농수산(주)<sup>120)</sup> (1985. 2), 남원 신예2리 롯데칠성음료(주) (1990. 9).

감귤가공공장에 관한 代表的 開發紛爭事例로는 남원 신예리에 소재한 롯데칠성음료(주)의 경우를 들 수 있다.

## [다·4] 롯데칠성음료(주) 감귤가공공장 사례

1. 유형: 감귤가공공장
2. 지역: 남제주군 남원읍 신예 2리
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1990. 9. 11 -
4. 쟁점: 財産權분쟁

신예리 주민들은 롯데칠성음료의 제주공장폐수가 공동어장황폐화를 가져왔다고 주장하면서 롯데칠성음료(주)측에 피해보상을 요구했다<sup>121)</sup>.

## 5. 과정 및 개요

## 가. 분쟁형태

1990. 12. 25-지역주민들의 집단행동의결<sup>122)</sup>

1990. 12. 29-집단가두시위<sup>123)</sup>

1991. 1. 24-제주환경출장소는 기준치 초과배출사실을 광주시방환경청에 신고 및 제주도에 행정 조치를 취할 것을 통보<sup>124)</sup>

1991. 5. 29-주민 20여명은 상경하여 칠성음료(주) 본사 앞에서 농성<sup>125)</sup>

## 나. 분쟁당사자: 주민 대 롯데칠성(주)

## 6. 분쟁해결상태: 해결(+)

## 라. 都市

## 1) 都市整備

도시정비에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주시 동문

120) 해태농수산(주)의 감귤가공공장에서 배출되는 매연·그을음으로 감귤원이 폐작하자 주민들이 반발하고 나섬. 제주신문<1985. 2. 25>

121) 롯데칠성음료(주)가 신예1중 공동어장으로 벵커C유를 방출하여 어장황폐화를 가져옴에 따라, 해녀들은 심한 반발과 함께 8억 8천만원의 보상액을 요구하자 회사측은 보상차원이 아닌 지원차원에서 해결하겠다고 주장하므로서 주민과 회사간에 갈등을 보이고 있다. 제민일보<1990. 11. 9>, 제민일보<1990. 11. 26>.

122) 제민일보<1990. 12. 25>

123) 제민일보<1990. 12. 29>

124) 롯데칠성음료는 기준치의 16배를 초과하는 무단방류폐수. 제민일보<1991. 1. 24>

125) 제민일보<1991. 5. 29>, 제주신문<1991. 5. 31>

시장(1964. 9), 제주도 간선도로변 강제주택개발(1980. 5), 제주도 관덕로(1985. 12), 제주도 노점상 철거반발(1989. 7), 제주성지보존 논란(1990. 9), 서귀포 토명·중문 강정(1991. 7).

2) 新都市개발

신도시개발에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주도 연동(1975. 3), 서귀포 신시가지(1982. 6).

3) 區劃·耕地·宅地정리

구획정리, 경지정리 그리고 택지정리에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주도 서광양(제1토지구획정리지구: 1964. 9), 제주도 삼성혈지구(1964. 10), 대정읍 상모리 경지정리(1975. 1), 조천면 신촌 경지정리(1975. 3), 제주도 이도지구(1987. 10), 제주도 화북동(1988. 2), 제주도 아라동(1990. 1), 제주도 일도지구(1990. 5), 안덕면 사계(1990. 11).

이 중에서 宅地整理의 경우 代表的 開發紛爭의 事例로는 이도지구 택지개발사례를 들 수 있다.

[라-3] 이도지구 택지개발 사례

1. 유형: 택지개발
2. 지역: 제주도 2도동(이도지구)
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1987. 10. 16 -
4. 쟁점: 財産權분쟁<sup>126)</sup>
5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1988. 7. 14-임대아파트 건립공사가 지주들로부터 동의를 얻지 못해 차질<sup>127)</sup>

1990. 1. 19-아파트 건설반대 아라동주민들 진정<sup>128)</sup>

1990. 3. 2-일부 주민들은 현재 거주하는 지역을 택지개발사업지역에서 제외시켜 주도록 토개공에 전의<sup>129)</sup>

나. 분쟁당사자: 주민 대 공기업(대한주택공사, 토지개발공사)

4) 住居 및 生活環境<sup>130)</sup>

126) 생계터전의 상실, 해당주민들과의 이해가 얽힌 감보울 결정문제

127) 제주신문<1988. 7. 14>

128) 대한주택공사가 아라동에 주공아파트로 지정하자, 주민들은 생계터전을 위한 피수 등을 내세우며 철회 욕구 또한 국회에 진정서 제출. 한라일보<1990. 1. 19>

129) 한라일보<1990. 3. 2>

130) 도시정비나 신도시개발 그리고 구획·경지·택지정리는 1960년대부터 오늘에 이르기까지 꾸준히 나타나고 있는 재산권분쟁의 성격이 강한 반면 주거 및 생활환경은 최근들어 나타나는 환경권분쟁의 성격이 강하다.

주택건설업체들이 주택가에 고층아파트를 건립함으로써 인근 주민들은 사생활과 일조권을 침해받고 있으며, 주거환경을 무시한 건축허가에 대해 주민들의 항의가 발생하고 있다. 제주신문<1989. 7. 6>·<1990. 5. 29>

주거 및 생활환경에 따른 분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주도 일도동 고층아파트(1989. 8), 제주시 도남동(1990. 5).

#### 마. 社會間接資本(交通 및 基盤施設)

##### 1) 空港(擴張) 및 飛行訓練場 건설

공항 및 비행훈련장 건설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주시 용담동·도두동(1964. 1), 제주시 사수동(1978. 11), 표선면 가시리(1989. 2), 조천 선홀2리·송당리·대천동(비행훈련장 설치반대: 1989. 3), 한경면 저지리 신공항부지 확정(1990. 10).

공항(확장) 및 비행훈련장 건설에 관한 분쟁사례들은 재산권분쟁과 환경권분쟁을 동시에 포함하고 있지만, 비행훈련장 건설의 경우는 환경권분쟁의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 여기서는 代表的 紛爭事例로서 표선면 가시리(제동목장내)에 소재한 비행훈련장의 경우를 제시했다.

#### [마-1] 제동목장 비행훈련장 증설계획 사례

1. 유형: 비행훈련장
2. 지역: 남제주군 표선면 가시리(제동목장)
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1989. 2. 24 -
4. 쟁점: 環境權분쟁

가시리 비행훈련장 증설계획에 대해 지역주민들은 확장철회 서명운동 및 확장절대불가를 주장하고 나섰다. 주민들은 환경평가기전에 주민동의도 없이 확장허가를 한 점<sup>131)</sup>과 축산환경자체의 파괴 및 소음피해 그리고 인위적 물줄기 조정으로 인한 재해를 들어 확장아닌 기존시설의 폐쇄를 요구<sup>132)</sup>하고 있다. 이러한 사실로 보아 환경권분쟁의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

##### 5. 과정 및 개요

###### 가. 분쟁형태

1989. 3. 8-비행장 확장철회 서명운동<sup>133)</sup>

1990. 10. 9-표선면 마을 주민들은 비행장 확장 절대불가를 결정<sup>134)</sup>

1990. 11. 6-교래·송당 주민들 당국에 반대의견서 제출<sup>135)</sup>

131) 제주신문<1989. 3. 6. ; 3. 7. ; 3. 8>

132) 제민일보<1990. 10. 9>

133) 조천읍 선홀 2리, 송당리, 대천동 주민 5백여명은 가족사육지장과 생활권침해를 들어 확장철회 서명운동을 벌였다. 제주신문<1989. 3. 8>. 이에 대해 대한항공측은 주민반발 무마용으로 인근마을의 환경영향평가의뢰서의 제출과 장학사업 등 선심공세를 폈다. 제주신문<1990. 9. 27>

134) 제민일보<1990. 10. 9>

135) 제민일보<1990. 11. 6>

- 1991. 9. 16-가시리 주민대표들은 제주도청을 방문하여 집단 발발<sup>136)</sup>
- 1991. 9. 18-기초훈련비행장 확장사업 추진으로 주민과의 마찰·갈등이 예상됨<sup>137)</sup>
- 1991. 10. 15-표선 가시리 주민들은 대한항공을 상대로 법적 대응 결의<sup>138)</sup>
- 1992. 2. 18-가시리 주민 40여명은 마을 지원금 해명을 요구하며 시위<sup>139)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관, 주민 대 사업자 <(주)대한항공>

#### 6. 분쟁해결상태 : 미해결

##### 2) 港灣건설

항만건설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 제주도 진입동(제주항 : 1979. 3), 성산 오조리(성산포항 : 1989. 7), 애월읍 고내리(애월항 : 1990. 6).

항만건설에 관한 개발분쟁들은 보편적으로 재산권분쟁의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 다시말해 토지수용비가 현시가보다 너무 낮기때문에 代土나 換地로 보상해 달라고 요구하고 있으며, 또한 공동어장의 황폐화로 인한 피해보상을 요구하고 있는 실정이다.

##### 3) 道路건설

도로건설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 구좌면·하도리 국도유치쟁탈(1966. 1), 제주도 동문로(1966. 2), 제주도 중앙로(1969. 2), 제주도 산지로(1969. 7), 제주도 화북동(1976. 9), 제주도 관덕로(1977. 1), 서귀포시 정방폭포 진입로(1979. 10), 제주도 광양-법원간 도로확장(1985. 6), 제주도 신산로(1989. 7), 대정 통일-보성리(1989. 11), 제주도 탐동-서문로(1989. 12), 서귀포 토평-상효동(1990. 1), 제주도 이도1동(1990. 3), 제주도 탐동-제2한천교·진입동 측후소-노동의원·노형동 탐라도서관 진입로 등(1990. 5), 성산을 삼달1리(1990. 6), 애월 한림항 진입로(1990. 11).

##### 4) 發電所

발전소건설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 안덕면

- 136) 가시리 주민들은 지난해 마을발전기금으로 4억4천5백30만원이 마을에 지원됐다고 대한항공측이 밝힌 것과 관련, 행정당국과 대한항공측에 여러차례 해명해 줄 것을 요구했으나 답변을 회피함에 따라 주민대표들이 9월 14일 제주도를 방문하여 집단발발을 보임. 제민일보<1991. 9. 16>
- 137) 대한항공은 활주로 2천m로 변경허가를 내면서 끈질긴 사업추진으로 교통부의 "입지 승인을 받게 되면 착공이 가능"하게 되므로 주민마찰이 예상되고 있다. 부산지방항공관리국이 허가를 내줄 때의 조건을 보면, (주)대한항공은 비행장확장착공제를 제출할 때 \* 소용강도 WECPCNC 80이상 타인소유 부지의 지주동의서 \* 선홍국교 선인분교장의 동의서 \* 대청동 마을주민 동의서 \* 기타 공해 및 손실발생으로 분쟁의 소지가 있는 지상물의 소유자 동의서를 첨부하고 환경영향평가 협의내용을 철저히 이행하도록 한 바 있다. 그러나 대한항공측은 환경영향조건을 무시함으로써 주민과의 마찰과 갈등의 소지를 안고 있는 것이다. 제민일보<1991. 9. 18>
- 138) 제민일보<1991. 10. 15>
- 139) 가시리 청년회원과 개발위원이 주축이된 주민들은 성명서 낭독과함께 「혹심품은 선심공세 재동목장 각성하라」, 「속보이는 생색내기 4억 4천 험담인가」 등의 구호를 외치면서 도내 일간지를 통해 사과성명과 명확한 해답을 줄 것을 요구했다. 제민일보<1992. 2. 18>

화순리(1989. 10), 한림(1990. 11).

이 중에서 발전소건설에 관한 代表的 開發紛爭事例로는 안덕면 화순리에 소재한 화순발전소의 사례를 들 수 있다.

[마-4] 화순발전소 건설 사례

1. 유형 : 발전소
2. 지역 : 남제주군 안덕면 화순리
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1989. 10. 27 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁

화순잠수회는 화순리 화력발전소에서 배출되는 냉각수가 어장을 오염시키므로, 그에 따른 어장 피해에 대한 보상<sup>140)</sup>을 한전측에 요구하고 있다. 그러므로 재산권적 분쟁<sup>141)</sup>의 성격을 강하게 갖고 있다.

5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1989. 10. 31-한전과 주민사이에 어장피해 보상문제로 의견대립

1989. 11. 13-화순잠수회는 발전소에서 집단농성을 벌임<sup>142)</sup>

1992. 5. 13-화순어촌계는 발전소폐수로 인한 어장피해에 대해 남제주화력발전소에 대책요구<sup>143)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민(잠수회) 대 공기업(한국전력 남제주화력발전소)

6. 분쟁해결상태 : 미해결

5) 公共施設

공공시설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 제주시 동문 시장 공사중지 소송(1964. 5), 제주시 광양 공설운동장 반환소송(1965. 3), 대한노총 서귀분회 조합원 급식소 설치분쟁(1965. 10), 제주시 오라2동(도 공설운동장 부지선정에 반발 : 1967. 7), 제주시 아라국교 유치분쟁(1967. 10), 제주시 노형동(제주농고 이설부지 토지수용반발 : 1975. 6), 제주시 일도2동(자연사박물관 토지수용반발 : 1978. 11), 대정 상설시장 이설(1981. 11), 한림(한림 여중·고 분리이설 : 1982. 5), 제주시 외도동(농산물 보관창고 신축 반대진정 : 1982. 8), 북군

140) 한전측은 보상차원이 아닌 협력사업차원에서 지원을 구하면서 환경영향평가를 한 뒤에 적절한 보상책을 마련하겠다고 나서자, 이에 맞서 주민들은 언제까지 기다려야 하느냐고 주장하면서 의견대립을 보이고 있다. 한라일보<1989. 10. 27>, 제주신문<1989. 10. 31>

141) 그러나 한림내연발전소는 여기에서 분출되는 매연 및 분진으로 인해 대기오염과 농작물작황에 심한 타격을 주기 때문에, 이는 재산권 및 환경권분쟁의 성격을 동시에 지닐 수가 있다 하겠다. 제주신문<1990. 11. 1>

142) 제주신문<1989. 12. 4>

143) 재민일보<1992. 5. 13>

구좌읍 청사 이설(1986. 7), 조천·한경을 청사유치(1987. 8), 구좌읍 동북(가로등 이설: 1988. 8), 충혼묘지내 복지관 건립(1989. 11), 성산을 해저광케이블(1990. 4), 서귀포시 법호촌(선돌마을 땅 반환투쟁: 1990. 6), 서귀포시 효돈동(하수도 시설: 1990. 8), 제주시 용담공원(1990. 10), 한림읍 협재(주차장 설치: 1991. 1).

이 중에서 공공시설에 관한 代表的 開發紛爭事例로는 복제주군 구좌읍 廳舍 시설을 들 수 있다.

#### [마-5] 구좌읍 청사 시설 사례

1. 유형: 공공시설
2. 지역: 복제주군 구좌읍
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1986. 7. 26 -
4. 쟁점: 財産權분쟁<sup>144)</sup>
5. 과정 및 개요

##### 가. 분쟁형태

1986. 7. 26—평대리 주민들은 구좌읍 청사 이설과 관련하여 군상대로 광주고법에 행정소송<sup>145)</sup>

1987. 8. 14—읍·면청사 현대화계획이 유치를 둘러싼 주민들과의 마찰로 차질을 빚음<sup>146)</sup>

1989. 11. 25—구좌읍 청사 이전 주민합의로 타결<sup>147)</sup>

1990. 10. 13—구좌읍 청사 이전 매듭<sup>148)</sup>

나. 분쟁당사자: 주민 대 행정기관, 주민 대 주민

6. 분쟁해결상태: 해결

##### 바. 嫌惡 및 危險施設

##### 1) 糞尿處理場

분뇨처리장 시설 및 이설에 따른 분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주시 도두동(1976. 7), 제주시 연동·노형동(1982. 7), 서귀포시 월평·대포동·상효동(1985. 10), 서귀포시 법환동(1986. 5), 구좌읍 월정리(1987. 8), 구좌읍 송당리(1988. 6), 구좌읍

144) 유치작전-이해관계 및 경제적 효과의 측면을 비롯한 그외의 이점

145) 소송 이유로는 복제주군이 구좌읍 청사 이설사업 유보에 따른 것이다. 따라서 주민들은 읍청사 건립추진위원회가 신청한 평대리 468의 17번지를 구좌읍사무소 신축부지로 확정해 달라고 고법에 소송함. 제주신문<1986. 7. 26>

146) 제주신문<1987. 8. 14>

147) 새화·평대 경계지점에 신축하는 것으로 확정함. 한라일보<1989. 11. 25>

148) 구좌읍 청사신축을 둘러싸고 새화, 평대 주민간의 5년에 걸친 대립 끝에 지난 7월말 준공. 그러나 구좌읍 옛 청사의 사용을 놓고 복군과 주민간의 갈등을 일으키고 있다. 복군은 동고유물박물관으로, 주민은 독서실과 JC·라이온즈 등의 자생단체에 사무실로 임대할 희망함. 제민일보<1990. 10. 13>

동복리(1989. 2), 조천 선홍2리(1989. 4).

이 중에서 분뇨처리장 시설 및 이설에 관한 代表的 開發紛爭事例로는 북군 선홍2리에 소재한 분뇨처리장 사례를 들 수 있다.

#### [바-1] 선홍 분뇨처리장 건설 사례

1. 유형 : 분뇨처리장
2. 지역 : 북제주군 조천읍 선홍 2리 4137번지
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1987. 8. 7 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁

분뇨처리장건설은 건설예정 지역주민들의 반대에 부딪쳐 난항을 거듭하고 있다. 흔히 일컬어지는 NIMBY현상의 확산으로 분뇨처리장 건설과 같은 혐오시설들이 들어설 자리의 결정문제에서부터 정부와 주민간의 葛藤이 고조되어 왔다. 이러한 갈등의 당사자로서 住民들의 反對根據<sup>149)</sup>로는 1종 공동어장의 황폐로 인해 생활터전을 잃게 되는 등의 재산권적 성격<sup>150)</sup>과 휴식공간의 소멸에 따른 환경권적 성격의 양측면을 들 수 있다.

이러한 포괄적 성격을 가진 분뇨처리장건설은 정부와 주민간의 깊은 신뢰속에서 다루어가야 할 공공문제인 것이다.

분뇨처리장설치에 있어서 북제주군의 경우도, 지난 1982년 한림읍 금악리에 설치한 1일 15킬로리터 처리능력의 분뇨처리장이 한계에 이르자 지난 86년부터 1후보지를 구좌읍 월정리, 2후보지를 구좌읍 송당리, 3후보지를 구좌읍 동복리로 선정했지만 모두가 다 주민들의 반대에 부딪쳐 3년동안 분뇨종말처리장건설은 표류하고 있었다. 그러다가 결국 북제주군은 대폭적인 지원을 조건으로 조천읍 선홍 2리 주민들의 동의를 얻어 4년만인 1989년에 공사에 착수했지만, 반도축산개발이 법원에 공사중지 가처분신청을 냄으로써 현재로서는 소송계류중에 있는 개발분쟁이다.

#### 5. 과정 및 개요

##### 가. 분쟁형태

1987. 8. 7-지역주민들이 분뇨처리장설치에 대한 사업계획의 취소를 요구하면서 군청내에서 철야농성함

1987. 8. 8-주민들은 북제주군으로부터 "환경청에 사업계획변경을 하겠다"는 약속을 받아내고 농성해제함

149) 북제주군은 2개년 계획으로 월정리 일대 3345평방내에 분뇨처리장시설 설치를 예정하자 주민들은 1종 공동어장 황폐로 생활터전을 잃게 되고 농경지가 축소되며 휴식공간이 없어진다는 이유로 분뇨처리장설치 사업계획의 취소를 요구하고 있다. 제주신문<1987. 8. 7>참조 : 이러한 주민반발은 다른 지역의 예에서도 볼 수 있는데, 서귀포시 법환동 해너 50여명은 해양오염을 이유로 6차례에 걸쳐 서귀포시청에서 농성한 바 있다. 제주신문<1986. 5. 8>·<1989. 2. 13>

150) 이러한 예는 연동 소재 분뇨종말처리장에서 흘러나온 분뇨가 도두 1동, 2동 및 도두 앞바다까지 오염시켜 미역과 툇어장에 막대한 피해를 줌으로써 지역주민들이 강한 반발을 사고 있다. 제주신문<1976. 7. 14>참조

그리고 반도축산개발은 분뇨처리장이 설치되면 악취와 수질오염 등으로 목장경영에 막대한 피해 및 사유재산권이 침해당한다고 주장함. 한라일보<1989. 4. 24>

1987. 8. 12-지역주민들 관계요소에 청원서제출<sup>151)</sup>  
 1988. 6. 27-송당리 주민들 위생종말처리장증설계획의 취소를 요구하며 농성<sup>152)</sup>  
 1989. 4. 24-반도축산개발은 북제주군을 상대로 제주지방법원에 선출 위생종말처리장공사금지  
 가처분신청을 제출함<sup>153)</sup>  
 1989. 10. 11-조천면 선출 위생처리장관련 광주고법서 3차심리<sup>154)</sup>  
 1990. 10. 6-선출2리 주민들의를 얻어 89년에 공사착공, 그러나 선출1리 주민·합덕리 청년·  
 표선면주민들이 가세 반대<sup>155)</sup>

나. 분쟁당사자: 주민 대 행정기관, 사업자(반도축산개발) 대 행정기관(북군청)

6. 분쟁해결상태: 미해결(進行中)

2) 쓰레기處理場

쓰레기처리장 설치 및 이설에 따른 분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주시 건입동(제주항 서부두 방파제 입구 쓰레기집하장 이설호소: 1978. 5), 서귀포시 상호동(1988. 10), 제주시 회천·봉개동(1990. 10), 서귀포시 신희(1990. 11), 대정읍 영락리(1991. 3), 성산읍 수산2리(1991. 5).

이 중에서 쓰레기처리장 설치에 관한 代表的 開發紛爭事例로는 제주시 회천·봉개동에 소재한 쓰레기처리장 설치를 들 수 있다.

[바-2] 봉개동 쓰레기처리장 건설 사례

1. 유형: 쓰레기처리장 건설
2. 지역: 제주시 회천동(봉개동) 294의 22번지
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1990. 10. 10 -
4. 쟁점: 環境權분쟁

生態學의 法則中 하나인 "Everything must go somewhere"란 폐기물 즉, 쓰레기와 찌꺼기는 발생하기 마련인 것이다. 사람은 생활하는 동안에 쓰레기처리문제가 무관하게 지낼 수는 없는 노릇이다. 그동안 쓰레기처리를 둘러싼 문제들은 주택가<sup>156)</sup>, 해변가<sup>157)</sup>, 도서지방<sup>158)</sup> 등지에서

- 151) 월정리주민들은 처리장시설 반대탄원서를 도, 군, 환경청, 보사부, 내무부등에 제출함. 제주신문 <1987. 8. 12>참조
- 152) 제주신문<1988. 6. 27>
- 153) 한라일보<1989. 4. 24>
- 154) 한라일보<1989. 10. 11>
- 155) 제민일보<1990. 10. 6>
- 156) 북제주군 한림읍 한근동의 노천쓰레기장의 경우, 제주신문<1979. 7. 14>; 성산면 고성리의 경우, 제주신문<1980. 6. 17>참조
- 157) 서귀포 해안 "허니문 하우스" 동쪽 바닷가에 쓰레기가 산더미같이 쌓여 있어 악취 및 토핑리어장을 오염시킴. 제주신문<1977. 9. 24>
- 158) 추자도, 우도, 비양도 등 도서지방에 쓰레기처리시설이 없어 매일 산적되는 오물로 심한 악취 등으로 환경문제가 심각하다. 제주신문<1988. 6. 11>

산발적으로 나타나면서, 쓰레기로 인한 악취와 오염으로 인해 심각한 환경문제를 야기시켜왔다.

최근 쓰레기매립장 인근주민들의 이설 요구<sup>160)</sup>와 함께 지방정부로서는 새로운 문제, 즉 대단위 쓰레기 매립장 설치문제로 인해 어려운 처지에 놓이게 되었다. 쓰레기매립장 부지선정<sup>161)</sup>과정에서부터 주민들과 지방정부간에 심한 갈등현상<sup>162)</sup>을 노정하고 있어서, 이에 대한 社會的 問題解決이 절실히 요구되어지는 실정이다.

## 5. 과정 및 개요

### 가. 분쟁형태

1990. 12. 8- 지역주민들의 쫓겨대회<sup>163)</sup>

1990. 12. 9- 회천·봉개 주민 반대시위<sup>164)</sup>

1990. 12. 26- 봉개동 주민 300여명은 제주시청앞에서 격렬한 항의시위<sup>165)</sup>

1991. 1. 5- 지역주민들의 철회청원<sup>166)</sup>

1991. 4. 20- 봉개동 쓰레기매립장 주민과의 대화를 통해 올해부터 단계적 추진<sup>167)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관(제주시청), 지방의회(시의회) 대 행정기관

6. 분쟁해결상태 : 해결(+) <지방의회의 적극적인 역할에 힘입어 해결을 지음>

### 3) 下水終末處理場

하수종말처리장 건설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 제주시 도두동(1988. 8), 서귀포시 색달동(1990. 3), 서귀포시 예래동(1990. 9), 서귀포시 보목동(1992. 5).

이 중에서 하수종말처리장 건설에 관한 代表的 開發紛爭事例로는 서귀포시 예래동의 경우를 들 수 있다.

## [바-3] 예래동 하수종말처리장 건설 사례

### 1. 유형 : 하수종말처리장 건설

- 159) 제주항 서부두 방파제입구 쓰레기집하장 이설호소, 제주신문<1978. 5. 26>; 서귀포시 상효동 주민들 쓰레기 매립장 이설 요구, 제주신문<1988. 10. 14>
- 160) 쓰레기매립장 후보지 주민과 토지주들의 반발로, 지방정부는 매립지 선정에 어려움을 겪고 있다. 한라일보<1989. 9. 1>; 이와 비슷한 현상은 서귀포시 신효에서도 나타나고 있다. 제주신문<1990. 11. 10>
- 161) 제주시를 비롯한 4개 시군에서 사용되는 쓰레기 매립장이 타당성 조사와 승인 절차 등을 무시한 채 불법으로 설치된 것임이 드러나고 있다. 한라일보<1991. 5. 10>
- 162) 제주시정부는 기존 노형동 쓰레기매립장이 포화상태를 보임에 따라, 회천동(봉개동)294의 22번지일대 9만여평에 공해방지시설 등 50억원을 투입하여 대단위 쓰레기 매립장을 조성하여 2001년까지 제주시에서 발생하는 쓰레기를 처리할 계획이다. 제주신문<1990. 10. 10>
- 163) 주민들은 주민의사 수렴없이 일방적으로 부지를 선정함에 대한 반대시위를 벌임. 제주신문<1990. 12. 9>
- 164) 제민일보<1990. 12. 26>· 한라일보<1990. 12. 6>
- 165) 제주신문<1991. 1. 5>
- 166) 4단계 중 1단계 사업으로 1만6천 3백65명을 조성하기로 함. 제민일보<1991. 4. 20>

2. 지역 : 서귀포시 예래동
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1990. 3. 26 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁

시당국<sup>167)</sup>은 서귀포 신시가지 조성으로 하수종말처리장 확장을 계획하고 있지만, 주민들은 혐오 시설물이라고 기피하여 하수종말처리장확장을 반대하고 나섰다. 주민들은 공동어장의 피해로 인한 생존권위협 및 자연환경과피를 들어 대책위원회를 구성하여 반발하는데 반해, 시당국은 환경영향평가와 주민의견수렴을 다짐하고 있지만 하수종말처리장시설상의 문제점과 그 대책에 있어서의 애매함을 시의회로부터 지적받고 있는 실정이다<sup>168)</sup>. 앞으로의 문제는 시당국과 주민과의 신뢰행정, 공개행정을 실현하여 주민의 이해를 구하면서 계획을 결정·집행할 수 있어야 할 것이다.

#### 5. 과정 및 개요

##### 가. 분쟁형태

1990. 9. 19-예래동 주민들 대책위 구성<sup>169)</sup>

1990. 10. 5-하수종말처리장 확장반대시위<sup>170)</sup>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관(서귀포시청)

#### 6. 분쟁해결상태 : 미해결(留保<sup>171)</sup>)

#### 4) 畜産物共販場

축산물공판장 건설 및 이설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 한림읍 용포리(1989. 4), 애월읍 금덕리(1990. 11), 애월읍 상가리(1990. 12), 애월읍 하가

167) 서귀포시지역은 환경오염과 관련하여 쓰레기처리와 하수처리의 문제를 2대 중요과제로 선정하여, 서귀포시에서는 적극적으로 하수종말처리장 시설을 위하여 다각적으로 노력한 결과 관광지라는 특수성을 감안하여 중앙에서 후보계획에 포함하여 하수도 기본계획을 건설부에서 직접 용역하여 현재 삼매봉을 중심으로 효돈, 영천, 송산, 정방, 중앙, 천지, 동흥, 서흥동을 묶은 동부권역에는 1일 25,000톤의 하수처리능력을 갖춘 南木하수종말처리장과 대천, 대문, 중문, 예래 등을 묶은 서부권역에도 역시 같은 처리능력의 하수종말처리장 시설계획을 수립하여 1991년부터 정부지원 아래 추진하고 있다. 서귀포시의회, 「서귀포시의회회의록」 제2회 제2차, pp. 86-87.

168) 서귀포시의회, 「서귀포시의회회의록」, 제2회 제2차, p. 79.

169) 주민들은 주변어장 황폐화 등을 들며 반발. 한라일보<1990. 9. 19>

170) 10월4일 1천5백여 주민들이 하수종말처리장 결사반대를 주장하며 격렬한 시위를 벌였다. 경찰과의 충돌도 있었으며, 시위도중 마을주민 6명이 구속되고 주민 7명과 경찰 5명이 부상당하는 사태가 일어났다. 한편 주민들은 예래동 폐수처리장확장 반대투쟁위를 구성하여 처리장확장 계획의 완전철회와 물질적·정신적 피해보상을 요구함. 제민일보<1990. 10. 5>, 제주신문<1990. 10. 6>, 주간탐라<1991. 12. 15. 제7호>

171) 하수종말처리장확장이 1993년 이후로 유보됨. 제민일보<1990. 11. 9>

그리고 하수종말처리장 확장반대 당시 투쟁위원이었던 한 분과의 면접(1992. 6. 16)에서, ……주민들의 여론은 하수종말처리장 확장절대 불가를 고수하고 있으며, 서귀포시 당국의 현실성을 무시한 행정에 개탄과 신시가지와 근접한 법환리에 하수종말처리장을 만들어야 한다고 주장하고 있다. 또한 예래동 주민들은 중문해수욕장(하수종말처리장과는 직선 400m)과 근접해 있는 하수종말처리장에서 정화도 하지 않고 쏟아내는 하수에 의해 바다가 오염되어 관광객들에게 혐오감을 줄 것을 우려하고 있다.

리(1991. 1).

여기에서는 축산물공판장 建設 및 移設에 관한 개발분쟁사례로 북군 지역을 중심으로한 축산물 공판장을 제시함으로써, 이 사례를 통해 그 분쟁의 성격을 파악할 수 있을 것이다.

#### [바-4] 북군 지역 축산물공판장 건설 사례

1. 유형 : 축산물공판장
2. 지역 : 북군지역
3. 문제발생시기 및 기간 : 1990. 11. 15 -
4. 쟁점 : 財産權분쟁 및 環境權분쟁

제주 축협은 도내 축산물 유통구조의 개선에 새로운 전기가 될 축산물공판장을 건립하려하나, 지역주민들의 반대에 부딪쳐 부지확보에 어려움을 겪고 있다. 주민들은 혐오시설이란 이유로 축산물공판장의 설치를 반대하고 있으며, 이러한 축산물공판장이 설치 되면 축산폐수로 인한 어장피해와 환경오염 및 주거환경을 해칠 소지가 있기 때문에 재산권 및 환경권분쟁으로 규정할 수 있겠다.

#### 5. 과정 및 개요

##### 가. 분쟁형태

1989. 4. 28-용포리 주민들 리사무소에서 긴급회의를 갖고 축산물처리장이설을 관계당국에 요구하기로 결의<sup>172)</sup>

1990. 11. 15-축산물공판장 건립에 대한 주민 반발로 난항<sup>173)</sup>

1990. 12. 27-주민들의 축산물처리장 건설반대 결의대회 및 탄원서 제출<sup>174)</sup>

1991. 1. 6-주민들의 진정서 제출<sup>175)</sup>

1991. 9. 12-용포리 어장피해보상에 대해 잠정적 합의<sup>176)</sup>

1991. 9. 19-용포리민들의 집단농성<sup>177)</sup>

1991. 12. 16-축산물처리장 민원과 관련하여 지난 9월에 구속되었던 용포리장 박철상씨 등 주민 5명이 집행유예로 풀려남<sup>178)</sup>

172) 1981년에 설치된 용포리 축산물처리장은 악취·소음으로 인한 생활불편과 폐수방출로 인한 어장황폐화를 야기시켜 주민들의 반발대상이 되어 왔다. 한라일보<1989. 4. 28>

173) 제주축협은 40억원의 사업비를 들여 1991년말 까지 시설완공을 목표로 하고 있다. 6천여명의 부지위에 1천 500평의 공판장과 현대식 도축시설을 갖춰 지금까지의 수탁방식에서 위탁판매로 축산물유통이 개선되는 축산물공판장은 1일 소 50두와 돼지 1천두의 처리능력을 갖게 된다. 제민일보<1990. 11. 15>, 제주신문<1990. 11. 15>

174) 제민일보<1990. 12. 27>

175) 제주신문<1991. 1. 6>

176) 9월 11일 한림읍 사무소 회의실에서 용포마을 주민대표와 행정당국 그리고 축협관계자 등 16명이 참석하여 대책을 논의한 결과, 마을숙원사업의 지원선에서 잠정합의를 봄. 제민일보<1991. 9. 12>

177) 축협과 행정당국은 어장피해보상에 대한 대안으로 마을숙원사업을 전적으로 수용한다는 최종통보로 리민들에게 9월 17일까지 해주기로 했는데, 리민들은 이러한 시한이 지켜지지 아니하자 행정에 대한 불신이 행동으로 나타나게 되었다. 제민일보<1991. 9. 19>

178) 제민일보<1991. 12. 16>

나. 분쟁당사자 : 주민 대 사업자(축협), 주민 대 행정기관(북제주군청)

6. 분쟁해결상태 : 해결(-)

5) 危險시설

위험시설물 설치 및 이설에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주도 화북동(유류저장시설 설치반대: 1987. 10), 성산 삼달리(저유탱크 설치반발: 1989. 9), 성산 삼달리(석유대리점 설치반발: 1989. 10), 대정 무릉1리(화약저장고 설치반대: 1989. 11), 한경면 용수(화약고 설치반대: 1990. 11), 한경면 고산(화약고 설치반대: 1990. 12), 한림읍 협재리(LPG저장고 건설반대: 1991. 5).

이 중에서 위험시설에 관한 代表的 事例로서 한경면 고산에 소재한 火藥庫 設置를 들 수 있다.

[바-5] 고산화약고 시설 사례

1. 유형: 위험시설
2. 지역: 북제주군 한경면 고산
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1990. 12. 3 -
4. 쟁점: 環境權분쟁
5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

- 1990. 12. 3- 고산리민들 화약고 설치 반대 쫓기대회<sup>179)</sup>
- 1990. 12. 11- 고산리민들 고산지서 및 시가지 일원에서 항의시위<sup>180)</sup>
- 1990. 12. 12- 고산리민 지서 접거 격렬시위<sup>181)</sup>
- 1990. 12. 13- 고산화약고 반대시위 격화일보<sup>182)</sup>
- 1990. 12. 15- 고산화약고 설치 반대 분쟁잠정타결<sup>183)</sup>

179) 한라일보<1990. 12. 3>. 화약고 설치 반대에 대한 집단 항의는 대정읍 무릉 1리와 한경면 용수 등지에서도 발생한 바 있다. 제주신문<1989. 11. 24>, 제민일보<1990. 11. 29>

그리고 혐오시설설치에 대한 주민반발은 곳곳에서 발생되고 있다. 화순주민들은 화순항 유류저장소 계획에 반발하고<제민일보, 1991. 11. 14>. 남원읍 위미 2리 주민들은 주민총회를 개최하여 "위미항 유류저장고" 시설을 거부하여 수협과의 마찰이 예상되고 있다. 제민일보<1992. 1. 16>

180) 항의시위도중 화약고 건설반대위원장 등 12명이 연행됨. 제민일보<1990. 12. 11>

181) 제민일보<1990. 12. 12>

182) 주민들은 지서 및 도로를 점거하여 강렬시위를 벌였고, 농민회준비위등 재야단체는 즉각 철퇴를 요구했다. 제주신문<1990. 12. 13>

183) 화약고 반대 고산법리민추진위원회, (주)영신, 북제주군청, 경찰관계자 등은 한경면사무소에서 회의를 가진 후 용수리에 건립중인 화약고를 완전 철거기로 하되 주거지역과 멀리 떨어져 납득할 수 있는 다른 장소에 동종의 시설을 추진하는데 주민들의 협조를 구하는 선에서 분쟁의 잠정타결을 보았다. 그리고 앞으로의 문제는 실무추진위원회를 구성하여 해결해 나가기로 하였다. 한라일보<1990. 12. 15>

1991. 4. 11—주민들 화약고 공사 반대<sup>184)</sup>  
 1991. 5. 4—화약고 공사 재개하자 주민들 거센 반발<sup>185)</sup>  
 나. 분쟁당사자 : 주민 대 행정기관  
 6. 분쟁해결상태 : 해결(-)

사. 資源

1) 水資源개발

수자원개발에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 제주도 어승생 수원<sup>186)</sup> (1964. 9), 강정천 수원개발 (1971. 3), 외도천 수원개발 (1972. 11), 표선 성읍 (1977. 9), 제주도 이호 (1988. 7), 대정읍 일과리 (1990. 12), 서귀포시 정방폭포 (1991. 3)

2) 資源採取

자원채취에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다 : 남원면 남원리 (토석채취 : 1975. 8), 표선 가시리 (제동홍산 제주생수채취 : 1984. 8).

자원채취에 관련된 분쟁은 앞으로 도 전역에서 발생할 소지가 있기 때문에, 이는 환경 및 자원보존차원에서 매우 중요한 문제인 것이다. 그동안 각 지역에서 진행되어온 자원채취 사례를 제시해보면 다음과 같다.

[사-2] 도내 각지역 자원채취 사례

1. 유형 : 자원채취
2. 지역 : 도내 각지역
3. 분쟁발생시기 및 기간 : 1975. 8. 7 -
4. 쟁점 : 재산권분쟁 및 환경권분쟁<sup>187)</sup>

184) 주민들 행정소송도 불사 반대. 한라일보<1991. 4. 11>

185) 제주신문<1991. 5. 4>

186) 제주도와 시의 실무자들은 어승생 수원을 이용한 애월면 중산간 일부의 상수도시설 계획착수. 그러나 서부토지개발조합 광령지구조합들은 개수계획을 달성하는 데 물이 부족하다는 이유를 들어 어승생수원을 이용한 상수도 시설계획을 강력히 반대하고 있다. 제주신문<1964. 9. 29>

187) 남군당국은 서귀항 공사에 쓸 석재를 마련하기 위해 대동건설측에 토석채취허가를 해줌으로써, 이로 인한 인근 농경지피해 및 자연경관파괴를 초래하게 되어 지역주민들로 부터 거센 반발을 사고 있다. 제주신문<1975. 8. 7>

188) 기생화산에 매장되어 있는 송이개발에 따른 찬·반논쟁이 있었다. 제주도 자원관리소는 전문기관의 용역조사결과를 토대로 가칭 "송이자원채취허가 통합관리규정"의 제정을 강구하고 개발대상지구와 보존지구를 구분하여 보호하는 송이개발계획수립을 예정하는 한편, 일부 도민은 송이개발자재를 자연자원의 파괴라고 주장하고 있다. 제주신문<1989. 7. 24>

자원채취에 관련된 분쟁사례로는 토석외에 송이<sup>188)</sup>·생수<sup>189)</sup> 등이 있다.

5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1975. 8. 7-주민 430여명 각계에 연서 진정<sup>190)</sup>

나. 분쟁당사자: 주민 대 행정기관, 행정기관(남원면) 대 행정기관(남군청)

아. 環境汚染

1) 觀光地오염

관광지오염에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 서귀포시 정방폭포(1968. 4), 제주시 용두암 근처(1971. 7), 서귀포시 천지연폭포(1972. 8)

2) 地下水오염

지하수오염에 따른 개발분쟁은 潛在的인 性格이 강하여 앞으로 발생할 소지가 많은 분쟁인 것이다. 그동안 개발분쟁이 발생했던 지역으로는 애월읍(산업폐수에 의한 위협: 1982. 5)의 경우를 들 수 있지만, 이것은 빙산의 일각이므로 앞으로는 제주도전체의 차원에서 地下水管理가 이루어져야 할 것이다.

지하수오염에 관련된 개발분쟁은 앞으로 현재화될 가능성이 높기 때문에, 이에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 하겠고 그간 제주도내의 지하수오염에 대한 우려를 나타냈던 사례를 정리·제시하면 다음과 같다.

[아-2] 제주도내의 지하수오염 사례

1. 유형: 지하수오염
2. 지역: 북제주군 애월읍 장전리 및 제주도내
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1982. 5. 19 -
4. 쟁점: 環境權분쟁<sup>191)</sup>

1960년대 초반기만 하더라도 제주도는 물이 매우 귀한 섬으로서, 제주시와 서귀포 그리고 일부 지역을 제외한 지역은 「奉天水」를 식수로 이용하여 왔다. 정부의 제1차 경제개발5개년계획과 더불어 濟州道 當局은 「제주도 綜合開發計劃」을 수립하여 1962년부터 물문제를 해결하기위해

189) 한진그룹(주)제주생수는 1984년 8월 30일 보사부로부터 허가를 얻었다. 허가 당시의 조건은 전량수출 또는 주한외국인에 대해서만 판매하도록 규정하고 있는데, 제주생수는 "국내시판금지"도 어기면서 한해 2만여톤씩 뽑아 판매액은 연간 36억원에 달하고 있는데, 이는 거의 98%를 국내에서 소화시켜 왔다. 따라서 지하담수층의 파괴가 우려되고 있어서 수자원관리가 전도적 차원에서 이루어져야 할 것이다. 제민일보<1991. 4. 1>

190) 제주신문<1975. 8. 7>

191) 애월읍 중산간 부락 일대의 지하수가 산업폐수에 의해 위협받고 있다. 따라서 북군당국은 북군관내 지하수를 대상으로 보건연구소에 수질검사를 의뢰한 바 있다. 제주신문<1982. 5. 19>·<1982. 6. 11>

노력해 왔다.

최초로 局地的인 地質調査(국립지질조사소, 1963-1965)의 결과, 제주도의 지하에는 풍부한 양의 地下水가 賦存하고 있음이 알려지게 되었다. 또한 UNDP/FAO주관(1969-1971)하의 지하수조사와 농업진흥공사(1970-1972)에 의한 지질 및 지하수 부존가능성 조사가 실시되어 점차적으로 지하수 부존상태가 알려지게 되었다<sup>192)</sup>

따라서 정부는 1972년부터 농어촌진흥공사로 하여금 지하수개발을 추진토록하여 生活用水를 비롯한 각종 用水解決에 대한 일대 轉換機를 마련하였다

이처럼 지하수는 제주도민의 젖줄이며 생명수인 것이다. 그런데 지하수가 본격적으로 개발되어 이용되기 시작한지 20여년이 지난 오늘의 상황은 어떠한가?

최근 해안가를 중심으로한 魚類 增殖場 및 養殖場 시설의 급증과 시설원예농가의 수적 증가 및 대형화, 그리고 온천개발을 위한 深部試錐와 中山間지역의 골프장 개발 등 일련의 官·民主導의 개발사업들은 장·단기적으로 地下水資源의 汚染과 枯渴이라는 부작용을 파생시킬 것으로 예상되고 있다.

#### 5. 과정 및 개요

분쟁형태 및 분쟁당사자, 분쟁규모는 양식장, 골프장, 위험 및 혐오시설 등의 사례에서처럼 유사한 과정과 개요의 전철을 밟을 것으로 전망된다.

##### 3) 住居地오염

주거지오염에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주시용담동(폐유방출: 1969. 10), 한림 한근동(1979. 7), 대정 모슬포(양돈장 폐수: 1979. 10), 성산면 고성리(1980. 6), 조천읍 함덕리(석재가공공장의 돌가루·소음공해: 1986. 6), 한림읍 한림리(FRP조선소 공해: 1991. 5).

##### 4) 港灣오염

항만오염에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 한림·한수리(1966. 7), 제주시 제주항(진로주정 폐수: 1976. 10), 성산포항 일대(인근 공장의 폐수와 폐유: 1988. 5), 서귀포항(생활하수·오수: 1990. 11), 북군 한림항(1990. 12).

#### 자. 其他

##### 1) 公有地管理

공유지관리에 따른 개발분쟁이 발생했던 지역들을 시대순으로 정리하면 다음과 같다: 제주시

192) 윤정수, "제주도종합개발과 지하수보전대책", "제5회사회발전연구포럼(1991. 10. 26. 제주대학교 사회발전연구소와 제주지방자치연구회가 공동주최함) - 2차 제주도종합개발계획에 관한 심포지엄 주제발표자료", PP. 17-18.

화북동(화북항 일부 중 도유지를 개인에 매각: 1963. 12), 표선면 성읍리(학교 관리림 임대 항의: 1964. 7), 성산을 종달리(군유지 임대반발: 1974. 5), 조천 선홀리(1989. 8), 안덕면 덕수리(1990. 12), 조천 북촌리(1991. 1).

이 중에서 공유지관리에 관한 代表的 開發紛爭事例로 안덕면 덕수리에 소재한 제주조각공원의 경우를 들 수 있다.

[자-1] 제주조각공원 시설 사례

1. 유형: 공유지관리
2. 지역: 남제주군 안덕면 덕수리
3. 분쟁발생시기 및 기간: 1990. 12. 21 -
4. 쟁점: 財産權분쟁

공유지의 관리문제는 임대·매각·불하 등의 형태로 재산권분쟁과 밀접한 관계를 지닌다. 여기서는 (주)제주조각공원을 주된 사례로 선정하여 살펴 보되, 공유지 관리상의 문제와 관련하여 그동안 제주지역내에서 나타났던 다른 사례들도 정리해 보기로 한다.

남제주군은 1986년 쓸모없는 郡有地를 활용하여 문화예술의 진흥을 꾀하고 격조높은 관광명소를 마련한다는 계획하에 안덕면 덕수리 11만여평을 군립공원지구로 지정하고 기부채납을 조건으로 제주조각공원측과 사업시행계약을 맺었다. 이 사업은 1986년부터 1992년 7월까지 6년동안 총사업비 70억원을 투자하여 3단계로 이루어지게 되는데, 이미 1·2단계는 1989년까지 41여억원이 투자되었는데 나머지 3단계의 계획(미술관, 청소년 놀이마당 등의 건립)은 사업기간만료 3개월을 남겨둔 지금까지도 수립되지 못한 실정이다.

원래 남제주군과 제주공원측의 契約締結時 위의 條件을 違行할 시는 당연히 契約解除가 되는 것이다. 그러나 제주조각공원측은 "적자" 업살로 3단계 계획에 대한 투자를 중단하여 말썽을 빚고 있으며, 군유지 拂下를 要求하는 등 意圖의 投資忌避의 疑惑을 사고 있는 것이다<sup>193)</sup>.

5. 과정 및 개요

가. 분쟁형태

1963. 12. 8- 화북항 일부 도유지를 개인에게 매각함으로써, 화북동주민들이 관계기관에 진정서 제출<sup>194)</sup>

1964. 7. 12- 성읍리민들이 도청을 방문하여 학교 관리림 임대에 대해 강력항의<sup>195)</sup>

1964. 8. 8- 도남동 공유지 수의매각 조사<sup>196)</sup>

193) 제민일보<1992. 2. 22>

194) 제주신문<1963. 12. 8> · <1963. 12. 10>

195) 성읍국민학교가 관리해온 임야를 학교당국의 의견을 타진해 보지도 않고 신평리 산림계에 임대함으로써 리민들이 강력항의함, 제주신문<1964. 7. 12>

196) 도남리 부근 공유지를 제주시당국의 처분승인하에 이도동에서 매각한 것은 부당하다고 결론을 내린 경찰이 이에 대한 경위를 조사하고 있다. 제주신문<1964. 8. 8>

1973. 5. 5- 제주시는 아라동 공동목장과 같이 있는 사유지인 삼의악을 특정단체(재향군인회)에 장기임대<sup>197)</sup>
1974. 5. 23- 종달리 주민들이 농우관리목장으로 활용해 오던 공유지를 개인에게 임대하자 이에 반발<sup>198)</sup>
1989. 8. 31- 공유지 불하놓고 선흥리민과 인근 기업형 목장사이에 의견대립<sup>199)</sup>
1990. 12. 21- 관광개발명분으로 외지인에 잠식되는 국공유지<sup>200)</sup>
1991. 1. 8- 리유지(조천면 북촌리) 3만 5천여평 매각의혹<sup>201)</sup>
- 나. 분쟁당사자: 주민 대 행정기관
6. 분쟁해결상태: 미해결

### 3. 事例의 分析 및 結果

#### 가. 開發紛爭의 推移

1960년대부터 1991년 7월 현재까지 3개 일간지에 보도되었던 제주지역내의 개발분쟁에 관한 사례들을 조사한 결과 총 700여개에 이르고 있다. 물론, 이 중에는 重複된 사례와 본 연구와는 직접적인 관련이 적은 사례들도 포함되어 있기 때문에, 이러한 사례들은 分析對象에서 除外시켰다. 또한 분석대상에 있는 사례인 경우에도 동일지역의 분쟁사례에 대한 진행상태가 지속적으로 보도될 수 있기 때문에, 가급적이면 최초로 분쟁이 발생한 시점의 지역만을 대상으로 정리하여 중복을 피한 결과, 191개의 地域에서 서로 다른 類型의 開發紛爭이 發生한 것으로 集計되었다.

이러한 개발분쟁들을 유형별로 體系化하면 다음의 <表-1>과 같이 大分類(9)와 小分類(30)로 구분지을 수 있다<sup>202)</sup>. 그리고 유형별 분류속에 포함된 개발분쟁들의 사례를 중심으로 그간의

197) 제주신문<1973. 5. 5>

198) 제주신문<1974. 5. 23>

199) 한라일보<1989. 8. 31>

200) 제주신문<1990. 11. 9> · <1990. 11. 16> · <1990. 12. 21>

제주조각공원지역은 公簿상 공유지일 뿐 원래는 마을 공동목장이었기 때문에 임대당시 주민들은 전적으로 반대하고 나섰다. 이에 행정당국은 입장료와 주차료의 일부를 지역발전에 지원 할 것을 약속하였지만, 이를 잘 지키지 못하므로서 행정불신을 초래하고 있는 것이다.

그러나 지역주민이 국공유지의 임대 및 불하를 요구할 경우는 줄곧 외면당하는 경우가 있었다. 예를 들면, 표선리 당포동 주민들은 1백년이상 조상대대로 살아 왔던 공유지의 불하를 호소하지만 행정당국에서는 반응이 없고 주민생활에 불편을 야기하여 민원의 소지를 갖고 있다. 제주신문 <1990. 11. 23>, 제민일보<1991. 10. 2>

201) 제민일보<1991. 1. 8>

202) 이러한 분류방식은 연구진들의 잠정적 합의에 의해 도출된 것임을 밝혀두고자 한다. 실제 조사결과로는 8개의 대유형에 포함시키기 어려운 부문이 있었는데, 이는 기타유형에 포함시켜 분류하였다.

그리고 개발분쟁유형으로 조사는 되었지만, 연구주제와 거리가 있다고 판단된 유형들(공동목장, 어장분쟁, 토지문제일반, 송악산 군사기지, 정책 등)은 분석대상에서 제외되었다.

開發紛爭의 推移를 時代順으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 1960年代

1960년대의 개발분쟁은 嫌惡 및 危險施設에 관련된 유형만 발생하지 않고 8개 대유형에 걸쳐서 골고루 나타나고 있는데, 이는 30개 소유형중에서 14개를 차지하고 있으며 또한 28개 지역에서 분쟁이 발생했음을 보여주고 있다.

그리고 14개 유형들의 쟁점을 분석해보면 財産權분쟁이 7개 유형, 財産權분쟁과 環境權분쟁의 성격을 同時에 포함하는 것이 5개 유형, 環境權분쟁이 2개 유형으로 나타나고 있다. 따라서 1960년대의 개발분쟁은 재산권분쟁의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

### 2) 1970年代

1970년대에는 7개 유형-觀光地조성, 農工단지, 新都市개발, 港灣건설, 糞尿處理場, 쓰레기 처리장, 資源採取-이 더 추가되었으며 또한 31개 지역에서 개발분쟁이 발생했음을 보여주고 있다.

그리고 7개 유형의 쟁점을 분석해보면 재산권분쟁이 3개 유형, 재산권과 환경권분쟁의 성격을 동시에 포함하는 것이 3개 유형, 환경권분쟁이 1개 유형으로 나타나고 있다. 따라서 1970년대의 개발분쟁 역시 재산권분쟁의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

### 3) 1980年代 以後

1980년대에는 9개 유형-골프장건설, 養殖場건설, 柑橘加工공장, 住居 및 生活環境, 發電所 건설, 下水終末處理場, 畜産物共販場, 危險시설, 地下水汚染-이 더 추가되면서 67개 지역에서 개발분쟁이 발생하고 있다.

그리고 9개 유형의 쟁점을 분석해보면 재산권분쟁이 2개 유형, 재산권과 환경권분쟁의 성격을 모두 갖는 것이 4개 유형, 환경권분쟁이 3개유형으로 나타나고 있다. 따라서 1980년대로 오면서 개발분쟁의 추이는 재산권분쟁에서 환경권분쟁으로 변해가고 있다는 사실이다. 또한 1990년대초 2-3년 사이에도 65개 지역에서 개발분쟁이 발생하고 있는데, 이는 1960년대와 1970년대와 비교해 보면 거의 2배에 해당된다.

이러한 현상은 <表-1>에서처럼 6.29宣言 이후에 발생한 분쟁지역수가 107개로서 전체 발생수의 절반을 넘고 있다는 점에서, 앞으로 개발분쟁은 이전보다도 훨씬 발생빈도수가 많아질 것으로 전망된다.

〈表-1〉 開發紛爭의 推移

區 分	시대별 분쟁지역 수				개발분쟁의 爭點	6. 29 宣言 후 분쟁수
	'60	'70	'80	'90		
가. 空間 1) 공유수면매립 2) 하천복개	1 2	1	1	9	재+환 재	10
나. 觀光 1) 골프장건설 2) 관광지조성 3) 관광편의시설			1 7 2	4 5 2	재+환 재+환 재	4 11 3
다. 産業 1) 농·공단지 2) 양식장 3) 전분공장 4) 감귤가공공장		1 3		1 7 5 1	재 재+환 재+환 재	1 4 4 1
라. 都市 1) 도시정비 2) 신도시개발 3) 구획·경지·택지정리 4) 주거 및 생활환경	1 2		3 1 2 1	3 3 3 1	재 재 재 환	3 5 2
마. 社會間接資本 (交通 및 基盤施設) 1) 공항(확장) 및 비행훈련장 건설 2) 항만건설 3) 도로건설 4) 발전소 5) 공공시설	2 4 5	1 1 3 2	2 1 4 1 7	1 1 7 1 5	재+환 재 재 재	3 2 10 2 8
바. 嫌惡 및 危險施設 1) 분뇨처리장 2) 쓰레기처리장 3) 하수종말처리장 4) 축산물공판장 5) 위험시설		1 1	7 1 1 1 4		재+환 환 재+환 재+환 환	4 5 4 4 7
사. 資源 1) 수자원개발 2) 자원채취	1	3 1	1 1	2	재+환 재+환	2
아. 環境汚染 1) 관광지오염 2) 지하수오염 3) 주거지오염 4) 항만오염	1 1 1	2 2 1		1 2 1 2	환 환 환 재+환	1 3
자. 其他 1) 공유지관리	2	1	1	2	재	3
합 계	28	31	67	65	191	107

## 나. 現在의 開發紛爭의 構造와 爭點

대표적 개발분쟁사례<sup>203)</sup>를 중심으로 현재의 개발분쟁의 구조와 쟁점을 분석하면 다음과 같다.

### 1) 紛爭發生時期

24개 대표적 사례중 1960년대의 경우는 1개(전분공장), 1970년대는 2개(중문관광단지 등), 1980년대는 9개, 그리고 1990년대의 경우는 12개에 이르고 있다.

또한 6.29선언 이후로 나누어 생각한다면 대표적 사례가 17개에 해당되므로, 이는 최근에 발생한 분쟁사례로 파악할 수 있다.

### 2) 紛爭當事者의 類型

개발분쟁당사자의 類型은 <表-2>에서 처럼 10개 유형으로 나타나고 있다.

가장 많이 볼 수 있는 것이 22군데에서 나타나고 있는 유형 I 이고, 그다음은 11군데에서 발생하고 있는 유형 II이다. 이러한 현상은 35개 전체유형에서도 유형 I 이 31군데, 유형 II가 13군데로서 비슷하게 나타나고 있다.

그리고 유형 III의 경우는 분쟁당사자가 行政機關 對 事業者로서 3군데에서 나타나고 있고, 유형 IV는 地方議會 對 行政機關間의 경우로 3군데에서 나타나고 있다. 또한 지방화시대에서는 지방의회와 행정기관은 서로가 協助者 및 牽制者로서의 역할이 강조되기 때문에, 유형 IV는 앞으로 빈번하게 발생할 소지가 있는 유형인 것이다.

類型 IV은 분쟁당사자가 住民 對 住民간의 경우로서 우리 모두 경계해야 할 유형인 것이고, 이러한 유형이 발생하지 않도록 사전에 주민간의 의견들을 모우는 장치가 마련되도록 함으로써 개발분쟁의 합리적 해결을 도모해야 할 것이다.

그 외에도 住民 對 公企業(V), 地方議會 對 事業者(VI), 住民聯隊組織 對 行政機關(VII), 住民聯隊組織 對 事業者(IX), 上級行政機關 對 下級行政機關(X)과 같은 유형들이 있다.

### 3) 紛爭規模

대표적 사례 및 그이외의 사례에서도 나타나듯이 個別的 紛爭보다는 集團的 紛爭이 主從을 이루고 있는 것이 특징이다.

### 4) 紛爭解決狀態

분쟁해결상태의 여부를 판단하고 규정지우는 작업은 대단히 힘든 일이라 하겠다. 왜냐하면 분쟁의 불씨가 근원적으로 제거되기도 어려울 뿐만 아니라 보는 이의 視覺과 價値判斷이 時代 및 事案에 따라 多樣하기 때문인 것이다.

203) 대표적 사례는 9개 대분류·35개 소분류(유형)중에서 19개 유형에 포함된 24개 분쟁사례로서, 이는 자료수집가능성과 현재의 시간성을 고려하여 선정하였다. 특히 18번 유형인 제주도내 지하수오염 사례는 다른 사례와는 달리 잠재적 분쟁성격이 강한 것으로 볼 수 있다.

〈表-2〉 代表的 事例에 나타난 開發紛爭의 構造와 爭點

구 분	분쟁당사자 유 형	분 쟁 규 모	분 쟁 해결상태	비 고 (쟁점)
가. 공간				
1) 공유수면매립-탑동	I II VII VIII	集團的	未해결	재+환
나. 관광				
2) 골프장건설-한라 청수리	I II	**	해결(-)	재+환
남영목장내 신성	I II	**	해결(+)	재+환
3) 관광지조성-중문관광단지 강정유원지	I II IV	**	未해결	재+환
강정유원지	I V	**	해결(-)	재+환
조천대섬유원지	I II IV VI	**	未해결	환
4) 관광편익시설-성산유람선 운항	I II	**	해결(+)	재+환
	I	**	未해결	재
다. 산업				
5) 양식장-도내 각지역 양식장	I III	**	未해결	재+환
6) 전분공장-도내 각지역 전분공장	I II III	**	未해결	재+환
7) 감귤가공공장-롯데칠성음료(주)	I	**	해결	재
라. 도시				
8) 구획·경지·택지정리 - 이도지구 택지개발	V	**	未해결	재
마. 사회간접자본(교통 및 기반시설)				
9) 공항(확장) 및 비행훈련장 건설 - 계동목장 비행훈련장	I II	**	未해결	재<환
10) 발전소-화순발전소	VI	**	未해결	재
11) 공공시설-구좌읍 청사	I VI	**	해결	재
바. 협오 및 위험시설				
12) 분뇨처리장-선홍	I III	**	未해결	재+환
13) 쓰레기처리장-봉개동	I IV	**	해결	환
14) 하수종말처리장-예래동	I	**	未해결	재+환
15) 축산물공판장-북군지역	I II	**	해결(-)	재+환
16) 위험시설-고산화약고	I	**	해결(-)	환
사. 자원				
17) 자원채취-도내 각지역	I X	**	未해결	재+환
아. 환경오염				
18) 지하수오염-제주도내(#)	I II	**	未해결	환
자. 기타				
19) 공유지관리-제주조각공원	I	**	未해결	재

\* 분쟁당사자 유형

- I : 주민 대 행정기관            II : 주민 대 사업자            III : 행정기관 대 사업자  
 IV : 지방의회 대 행정기관    V : 주민 대 공기업            VI : 주민 대 주민  
 VII : 지방의회 대 사업자      VIII : 주민연대조직 대 행정기관  
 IX : 주민연대조직 대 사업자    X : 상급행정기관 대 하급행정기관

\*\* 표시는 集團的 紛爭을 의미한다.

\*\*\* 재 : 재산권분쟁, 환 : 환경권분쟁

# : 잠재적 개발분쟁의 성격이 강하다

대표적 사례들을 중심으로 살펴보면 분쟁해결상태는 크게 세 유형으로 구분해 볼 수 있다. 첫째 유형은 住民의 視覺에서 볼 때, 肯定的 結果를 가져다 주는 경우이다. 그 예로서 청수리 골프장건설 사례, 남영목장내 골프장건설 사례, 조천 대섬유원지 조성계획 사례 등을 들 수 있다.

둘째 유형은 주민의 시각에서 볼 때, 解決은 되었지만 否定的 結果를 가져다주는 경우이다. 그 예로서는 한라 골프장건설 사례, 중문관광단지 개발 사례, 북군지역 축산물공판장 건설 사례, 고산화약고 건설사례 등이다.

셋째 유형은 현재 進行中이거나 留保상태로서 未解決상태인 경우이다. 이는 분쟁해결의 진행과정에 따라 그 결과가 긍정적·부정적으로 나타날 소지가 있는 것으로, 대부분의 사례가 여기에 해당된다 하겠다.

5) 紛爭形態

개발분쟁형태의 양상도 국내 및 국제적 상황에 따라 바뀌어가고 있는 것이 보편적 현상이라 할 수 있다. 우리의 경우는 특히 6.29선언을 분수령으로 하여 개발분쟁의 형태를 살펴볼 수 있을 것이다.

6.29선언 이전의 분쟁형태로는 사례에서 알 수 있듯이 陳情 및 呼訴, 法的 對應 등 대부분 消極的 양상을 보였다고 한다면, 6.29선언 이후로는 集團的 行動도 불사하는 과격한 示威까지 번지고 있는게 현 실정이다.

따라서 현재의 분쟁형태는 代表的 개발분쟁 사례에서 알 수 있듯이 陳情, 集團民願, 請願, 歎願, 民事訴訟 및 行政訴訟, 集團行動 등 상당히 다양하게 나타나고 있다.

다. 開發紛爭의 展望

개발분쟁의 推移와 構造 및 爭點에서 살펴보았듯이, 분쟁발생지역이나 발생건수가 최근들어 급격히 增加했고 분쟁의 爭點도 財產權紛爭에서 環境權紛爭으로 그 軸을 옮겨가고 있음을 볼 수 있다. 이는 中央集權的 劃一化에서 탈피하여 地方分權的 多樣化時代로 轉移하는 過程에서

나타날 수 있는 症候들이지만, 더 重要한 사실은 環境에 대한 認識이 各界 各層에서 달라지고 있다는 점이다.

앞으로 명실상부한 地方化時代가 도래할 경우에는 住民들의 다양한 欲求로 인해 住民欲求의 噴出方式은 더욱 多樣해지면서, 既存의 方式과는 달리 주민욕구를 실현해 나가야 할 것이다.

따라서 분쟁당사자의 형태도 다양해지면서 地方議會의 積極的 役割像을 시대적으로 더욱 더 要請받게 될 것이고 住民들의 力量 또한 높아질 것이다.

그리고 紛爭規模는 集團的 분쟁의 성격이 강하게 나타날 것이고, 紛爭形態는 더욱 다양한 방식으로 전개될 것이 예상된다.

우리 모두가 준비해야 할 일은 단순한 집단행동방식이 능사가 아니라는 점과 이러한 일이 발생하기전에 各界의 意見收斂 과 智慧를 모아야 한다는 점을 認識하여, 이를 實踐에 옮길때만이 開發紛爭解決에 대한 보다 나은 노하우(KNOW HOW)를 體得하게 되고, 그 축적된 노하우를 통해 제주지역내에서 발생하는 개발紛爭의 素地들을 줄일 수 있을 것이다.

## V. 濟州道内 開發紛爭解決制度的 檢討

그동안 濟州道에서의 地域開發過程에서 나타났던 수많은 開發紛爭들은 그 내용면에서 대체로 經濟的 價値에 관한 紛爭과 環境的 價値에 관한 紛爭으로 대별해 볼 수 있다.

前者, 즉 경제적 가치에 관한 개발분쟁은 지역개발사업추진으로 인하여, 주민이 토지수용을 당하고 충분한 보상을 받지 못하거나 생계수단의 일부를 잃게됨으로써 야기된 분쟁과 개발이익이 지역사회에 거의 환원되지 않은 데서 나타나는 분쟁으로, 이를 본 연구에서는 재산권분쟁으로 표현하고 있다.

後者, 즉 환경적 가치에 관한 분쟁은 지역개발사업으로 인하여 지역의 자연환경이나 주민의 생활환경이 훼손·오염되거나 훼손·오염될 가능성이 있는 경우에 지역주민의 불만이 표출되어 야기되는 분쟁으로, 이를 본 연구에서는 환경권분쟁으로 표현하고 있다.

그간의 제주도내 개발분쟁의 발생과정을 살펴보면, 과거에는 재산권분쟁의 성격을 지닌 것들이 많았지만, 최근에는 환경권분쟁의 성격을 가진 것들이 점증하고 있고 이 두가지 성격이 함께 나타나는 분쟁들도 많음을 알 수 있으며, 앞으로도 환경권분쟁이 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

그간의 제주도내 개발분쟁의 樣態를 보면, 대체로 많은 지역주민이 피해자의 입장에 있고 분쟁과정에서는 피해주민들의 집단행동이 유발된 경우도 많았으며, 그로 말미암아 분쟁당사자들의 精神的·物的 피해를 포함한 社會的 損失이 상당히 크게 나타나고 있어서, 開發紛爭의 合理的 解決策이 절실히 필요한 실정이다.

제주도내 개발분쟁의 해결책은 紛爭의 性格이나 本質에 상응하는 것이어야 할 것이다. 그리하여 본 연구에서는 장차 발생할 수 있는 開發紛爭의 合理的 解決을 위한 制度를 모색함에 있어서 재산권분쟁의 해결제도와 환경권분쟁의 해결제도를 구분하여 살펴보기로 한다. 그러나 본 연구의 주제가 '濟州道内 開發紛爭에 대한 環境法的 研究'이기 때문에, 개발분쟁해결제도의 모색에 있어서도 환경권분쟁에 관한 것에 더 많은 비중을 두게 될 것임을 먼저 밝혀둔다.

### 1. 財產權紛爭解決制度

지역주민의 생활의 質을 향상시키기 위한 여러가지 지역개발사업에는 상당한 면적의 토지가 필요하게 된다. 그런데 이들 所要土地를 개발사업시행주체가 소유하지 못한 경우에는 개발사업의 추진을 위하여 土地收用의 방법까지 동원되는 경우가 많으며, 여기서 개발사업시행주체와 토지수용을 당한 주민간에 분쟁이 야기될 소지가 생기게 된다. 그리고 개발사업자체로 말미암아 인근 주민들이 종래의 생계수단의 일부를 상실하게 되는 경우에는 개발분쟁이 발생할 가능성은 더욱 높아진다.

따라서 재산권분쟁의 성격을 띤 개발분쟁의 해결책을 모색함에 있어서는 土地收用制度와 開發

被害者에 대한 生活補償 및 開發利益還收制度에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

이중 지역개발사업을 위한 토지수용에 있어서는, 첫째, 어떤 경우에 토지수용을 인정하고, 둘째, 被收用者에 대한 손실보상을 어떻게 충분히 하느냐가 중요한 문제로 등장하게 되는 데, 여기서는 첫째의 문제에 관해서만 간단히 살펴보기로 한다.

土地收用과 관련해서 우리나라 憲法은 제 23조 3항에서 '公共必要에 의한 財產權의 收用'을 법률로써 할 수 있음을 규정하고 있으며, 토지수용법과 도시계획법, 도시재개발법, 도로법, 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 산업기지개발촉진법, 지방공업개발법, 관광진흥법, 농촌근대화촉진법, 수출자유지역설치법, 석유화학공업육성법 등의 개별법에서도 토지수용이 가능한 경우를 규정하고 있다.

1990년과 '91년의 제주도 지역사회에서 최대현안사항이었던 濟州道開發特別法の 試案들은 제주도종합개발계획사업의 시행자에게 직접 토지수용권을 인정하고 있었으나<sup>1)</sup>, 이 규정을 포함한 이 法案의 소위 독소조항들에 대한 그간의 상당한 비판여론으로 인하여, 최종 立法된 제주도 개발특별법에서는 직접적으로 개발사업시행자의 토지수용권을 인정하는 조항은 삭제되었다.

그러나 제주도 개발특별법 제15조에 의하여 도지사로부터 개발사업시행승인을 받으면 관광진흥법상의 관광지 조성계획승인을 받은 것으로 보게 되고, 관광지 조성계획승인을 얻은 사업시행자는 관광진흥법 제29조에 의해 관광지조성사업시행에 필요한 토지등을 수용할 수 있게 되어 있다. 따라서 제주도 개발특별법에 의하여 관광지 및 관광단지 개발사업을 추진하는 과정에서는 토지수용의 방법이 동원될 수도 있게 되었다.

그런데 여기서 관광지 및 관광단지조성사업 시행자가 국가나 지방자치단체가 아닌 公社 또는 私企業이 되는 경우가 있을 수 있고, 이들이 관광지 또는 관광단지를 조성한 후에 團地內 토지를 제 3자에게 분양할 수 있도록 하는 경우에도 관광지등을 조성하는 公社나 私企業에게 토지수용권을 인정하는 것이 그들의 영리를 증대시키기 위해 被收用者의 權益을 희생시키는 결과가 되는 것은 아닌지 재고해 봐야 할 것이다. 특히 營利會社에게 토지수용권을 인정하는 것은 자칫 弱肉強食의 결과를 낳기 쉽다는 지적도 있다.<sup>2)</sup>

앞으로 제주도 개발특별법에 의해 관광지 및 관광단지개발사업을 추진하는 경우에 국가나 지방자치단체 이외의 사업시행자에게는 토지수용권을 인정함이 없이 團地內의 토지소유자의 소유권에 근거한 持分權을 보장하는 사업추진방법을 강구하여, 토지수용으로 인한 개발분쟁을 미연에 방지함은 물론 지역주민의 권익을 적극적으로 보호해 나갈 필요가 있다고 보인다.

海岸의 公有水面埋立事業처럼 인근 漁民이나 海女들의 생계수단에 어떤 피해를 입히는 개발사업은 계획수립단계에서부터 住民의 意見을 충분히 수렴하고 그들의 생계대책을 마련함에 만전을 기해야 할 것이다.

1) '90년 9월초에 공개된 제주도개발특별조치법 제주도시안 제18조, 同 건설부시안 제13조, '91. 5. 20. 에 공개된 제주도개발특별법 기초협의회案 제 19조 등 참조.

2) 김도창, 일반 행정법론 (下), 청운사, 1990. p. 656.

그리고 쓰레기매립장이나 하수종말처리장등 혐오시설의 설치에 따라 인근 토지가격 하락의 경제적 손실과 더불어 심리적으로 상당한 생활환경의 피해를 느낄 수 있는 지역주민들에 대하여는 숙원사업지원등 특별대책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

경제적 가치에 관한 개발분쟁의 합리적 해결을 위해서는 개발이익이 사업시행자에게 독점되지 않고 지역사회에 보다 많이 환수될 수 있도록 하는 것도 필요함은 물론이다. 開發利益의 社會還收方法은 개발이익환수에 관한 법률에 의한 開發負擔金制, 토지초과이득세법에 의한 土地超過利得稅制, 소득세법에 의한 讓渡所得稅制, 지방세법에 의한 財産稅·都市計劃稅·綜合土地稅·地域開發稅制, 법인세법에 의한 法人稅特別附加稅制, 공유수면매립법에 의한 일정비율 埋立地의 國家 및 地方自治團體 歸屬制, 지방자치법 제129조 및 제130조에 의거하여 지방자치단체의 조례로 부과 징수되는 (개발) 分擔金制 등 다양하다.

開發利益의 社會還收를 위한 이들 各 制度의 內容과 그 改善點에 관한 詳論은 여기서는 생략키로 한다.

## 2. 環境權紛爭解決制度

지역주민의 環境價値意識과 관계행정기관이나 사업자의 開發事業意志가 조화되지 못하여 야기되는 환경권분쟁의 해결을 위해 法的·制度的으로 이용할 수 있는 수단은, 첫째, 환경권분쟁의 발생을 事前豫防하는 데 도움을 줄 수 있는 것과, 둘째, 환경권분쟁이 현실적으로 발생한 후에 그의 합리적 해결을 도모하는 데 활용될 수 있는 것으로 분류해 볼 수 있다.

前者를 환경권분쟁의 事前的 豫防制度로, 後者를 환경권분쟁의 事後的 解決制度로 구분하여 아래에서 그 각각의 내용과 개선점등을 살펴보기로 한다.

### 가. 環境權紛爭의 事前的 豫防制度

지역사회에서 環境的 要素를 둘러싼 갈등이나 분쟁이 야기되지 않도록 하기 위해서는, 첫째, 주민의 意見을 충분히 수렴하여 지역개발계획이 수립되어야 하고, 둘째, 개발행정절차가 민주화되어야 하며, 셋째, 환경영향평가제가 지역환경의 보전 관리에 실질적으로 기여할 수 있도록 운영되어야 하고, 넷째, 지방자치단체의 환경행정능력을 提高시켜 지역환경자원을 효과적으로 보전 관리해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

이들 환경권분쟁의 事前豫防에 필요한 사항들을 항목별로 살펴보기로 한다.

#### 1) 地域開發計劃過程에서의 住民參與擴大

그동안 濟州道内에서 발생한 開發紛爭은 기존의 환경에 적극적으로 어떤 변화를 일으키는 사업의 시행과 관련하여 야기된 것들이 많다. 그리고 이들 환경에 영향을 미치는 사업들은 대체로

관광개발계획이나 도시계획등 일련의 지역개발계획에 의해 추진되는 것들이었다. 이점에서 開發紛爭은 開發計劃과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다.

오늘날 지역개발계획을 포함하여 여러가지計劃이 행정의 온갖 영역에 등장하고 있다. 그것은 과거에 있어서의 무계획적이고 무질서한 지역개발의 결과로 초래된 각종의 폐해·혼란·부조화등을 시정할 필요가 있고, 또한 현대사회에 있어서는 행정의 사명이 급속히 확대되어 국민생활에 대한 국가나 공공단체의 적극적인 배려가 필요하게 되었으며, 복잡다양한 행정수요에 대응할 필요성이 증대되었기 때문이다.<sup>3)</sup>

국토개발이나 지역개발, 생활기반정비등의 분야에서도 행정이 새로운 질서의 적극적 형성이라는 사명을 담당하게 되면서 장기적 전망에서의 종합적·계획적인 개발행정이 요청되고, 이에 따라 여러가지 地域開發計劃이 수립 추진되는 것이다.

따라서 어떤 지역에서의 개발분쟁을 사전에 예방하는 방법을 모색함에 있어서는 우선 개발분쟁이 야기될 소지가 있는 개발사업의 계획단계에서부터 계획의 내용면에서의 합리성과 수립과정에서의 주민참여를 보장하는 방법을 찾아보지 않으면 안될 것이다.

1946년 8월 1일, 濟州道制가 실시된 이래로 오늘에 이르기까지 제주지역에서는 여러가지 유형의 지역개발계획이 수립 시행되어왔다.<sup>4)</sup> 그런데 그동안 제주지역에서의 開發計劃의 수립과정에 지역주민이 참여하거나 주민의사를 적극적으로 수렴 반영한 예는 극히 드문 실정이다. 관계행정기관의 일방적 意思나 중앙의 의지에 의해 비공개적으로 개발계획들이 수립 시행되었고, 어떤 경우에는 자연환경이 원형대로 보존되는 것이 바람직한 도내 경승지에 위락시설의 설치를 계획하는 등 계획의 내용이 불합리하게 만들어 지는 예들도 있었다.<sup>5)</sup>

地域住民의 參與 없이, 住民意思를 무시한 채 불합리한 내용으로 만들어 지는 地域開發計劃은 그자체 개발분쟁을 야기시킬 가능성이 농후한 것이다.

최근에 제주도 지역사회에서 제주도 개발특별법안에 대한 상당한 비판여론이 형성되었던 것도 당초의 이 법안이 지역개발계획수립과정에서의 주민참여 보장규정이 미흡했던 데서 비롯됐다고 할 수 있다. 즉, 1990년 후반기에 공개되었던 제주도 개발특별조치법의 제주도案은 그 부칙에서 '1992년 부터 시행하는 제2차 제주도 종합개발계획은 이법에 의한 기본계획으로 본다'라고 규정했었고,<sup>6)</sup> 中央案은 그 부칙에서 '이 법 시행당시 종래의 관계법령에 의하여 결정된 계획이나 처분은 이 법에 저촉되지 아니하는 한 이 법의 규정에 의한 것으로 본다'라고 규정했으며,<sup>7)</sup> 1991년에 공개된 특별법 기초소위원회案도 역시 1992년 부터 시행할 제2차 제주도 종합개발계획을 제주도 개발특별법에 의한 종합계획으로 본다는 부칙규정을 계속 온존 시켰었다.<sup>8)</sup>

3) 서원우, 현대행정과 계획재량, 현대공법의 이론 (김도창박사 화갑기념논문집), 학연사, 1982, p. 285.

4) 한국개발연구원, 제주도 종합개발계획의 재검토, 1989, pp. 53~58.

5) 제주신문, 1992, 2, 7. 사실 참조.

6) 체민일보, 1990, 8, 27. 字 게재 제주도 개발 특별법안 부칙 제2조 1항.

7) 제주도 종합개발지원위원회, 제주도 개발특별조치법(案), 1990, 9, P. 29.

8) 한라일보, 1991, 5, 21. 및 1991, 6, 8. 字 게재 同法案 부칙 제2조 1항.

이와 같은 부칙 규정을 가진 제주도 개발특별법이 만들어 질 경우, 이 법은 그 내용이 도민들에게 알려지지도 않은 채 만들어 지는 제2차 제주도 종합개발계획(1992~1996)의 효율적 집행을 위한 것이 될 뿐, 이 특별법에 의한 새로운 종합개발계획의 수립은 제2차 종합개발계획의 시행이 끝나는 1996년 쯤에나 가능하게 되었었다.

그러나 제2차 제주도 종합개발계획의 집행을 위한 제도적 장치로서의 성격을 지녔던 이 법안에 대하여 많은 도민이 입법반대, 유보주장 등의 상당한 비판여론을 형성함으로써, 이 法案에 들어 있었던 여러가지 독소조항 및 이 법과 제2차 제주도 종합개발계획과의 연계조항을 삭제시키지 않을 수 없도록 만들었다.

따라서 그간의 제주도 개발특별법안에 대한 비판여론에는 도민의 의사가 반영되지도 않고 公論에 부쳐지지도 않은 채 제2차 제주도 종합개발계획이 확정되고 그것이 시행되는 것에 대한 批判의 의미도 갖들어 있다고 할 수 있다.

비판여론으로 인하여 제2차 제주도 종합개발계획과의 연계가 끊겨진 제주도 개발특별법이 제정 공포된 지금에 있어서, 앞으로 제주도내에서 개발분쟁을 예방하는 최선의 방법은 지역개발계획 수립과정에서 住民參與를 擴大시키고, 住民意思를 적극 수렴하여 開發計劃에 반영시키는 것이라고 할 수 있다.

地域開發計劃 樹立過程에서 住民參與를 확대시키고 住民意思를 반영함에 있어서는 행정당국의 정책의지가 중요한 영향을 미친다.

제주도 개발특별법이 제정되지 않은 상태에서 제주도 종합개발계획은 道 건설종합계획심의회 심의를 거쳐' 제주도 당국이 수립하여 국토건설 종합계획심의회 심의를 거친 후 국무총리의 승인을 얻도록 되어 있다.<sup>10)</sup>

그러나 지금까지는 제주도 종합개발계획을 제주도 자체에서 수립하지 않고 외부의 연구기관에 용역 의뢰하여 작성토록 했고 제주도 건설종합계획심의회도 심의내용을 공개하지 않음으로써<sup>11)</sup> 종합개발계획에 주민의사가 제대로 반영되지 못했었다.

지난 1991년 12월 31일 공포된 제주도 개발특별법에서는 종합계획의 수립절차에 관해서 제주도 종합계획심의회 심의를 거쳐 도지사가 수립하여 제주도의회의 동의를 얻고 제주도 종합개발지원 위원회와 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻도록 되어 있다.<sup>12)</sup>

앞으로 이 특별법에 의한 제주도 종합개발계획이 새로이 수립되고 그 집행과정에서 개발분쟁이 야기되지 않도록 하기 위해서는 이 법에 규정된 종합계획심의회나 도의회의 동의절차가 형식적으로 진행되지 않고, 實質的으로 地域住民의 지역개발에 관한 意思가 開發計劃에 충분히 반영되도록

9) 국토건설종합계획법 제13조.

제주도 건설종합계획심의회 조례 제4조.

10) 국토건설종합계획법 제17조 1, 2, 3항.

11) 제주도 건설종합계획심의회 조례 제8조 참조.

12) 제주도 개발특별법 제5, 6조.

하는 관계기관의 노력이 각별히 요망된다. 그리고 그 계획수립과정에서 제주도 당국이 스스로 계획 立案을 하지 않고 외부의 연구기관에 용역 의뢰할 경우에는 과업지시서의 작성과정에서부터 주민의 의견을 수렴 반영하는 노력을 기울여야 할 것이다.

地域開發計劃의 수립과정에서 住民參與를 확대시키고 주민의견을 수렴하는 방법으로는 공청회나 각종 주민조직, 반사회, 각종 위원회, 주민운동, 간담회, 토론회, 여론조사 등 여러가지가 있을 수 있다.

그리고 開發計劃의 수립과정에서 住民參與의 活性化를 기하기 위하여는 지역사회의 문제에 대한 情報와 資料가 주민들에게 충분하고 정확하게 公開되고 提供되어져야 한다. 주민참여의 환경조성없이 주민참여의 확대나 住民意思에 기초한 개발계획을 수립하기는 어려운 일이다. 이러한 주민참여의 환경조성에 있어서는 주민참여의 확대와 그 보장에 관한 法令이나 條例의 규정도 중요한 문제가 되겠으나, 法制를 운영하는 행정당국의 민주적 정책의지와 주민의 자치의식도 그에 못지 않게 중요한 것으로 인식되어진다.

개발계획의 수립등 행정과정에서의 住民參與 문제는 1960년대 부터 미국에서 참여적 민주주의(participatory democracy)가 강조되면서 그 중요성이 널리 주장되어지고 있다.

참여적 민주주의란 주민의 참여가 민주주의 존재의 필수요소라는 원리로서, 주민이 정부활동에 영향력을 미칠 수 없을 때 민주주의는 약화된다는 주장이다.

주민참여가 민주주의 기본원리가 되고 특히 오늘날 그 중요성이 강조되는 이유는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 행정관료들이 주민의 요구를 적절히 수용하지 못할 경우 주민은 자기들의 요구를 표현하는 수단을 가져야 한다. 주민은 자기들의 이해관계에 민감하기 때문에 문제점을 정확히 파악하고 그 해결책을 찾는 데 행정기관에 큰 도움을 줄 수 있다. 둘째, 주민참여는 거대화된 현대사회에서 무력해진 자신의 소외감을 어느 정도 해소시킬 수 있고 특히 참여활동의 경험을 통하여 정치적 능력을 향상시킬 수 있다. 이런 점에서 주민참여는 민주주의 교육의 장이라고 할 수 있다. 셋째, 주민참여는 이해관계인의 눈으로 볼 때 意思決定過程에서 諸關係利益이 공정하게 고려되었다는 의미에서 결정된 意思가 정당하다는 확신을 준다. 주민참여의 효과가 혜택이나 분배에만 있는 것이 아니라 참여자의 태도 및 감정에 미치는 영향도 크다는 점을 유의할 필요가 있다. 넷째, 행정의 專門化로 인한 행정기관의 裁量權 확대는 立法機關이나 司法機關에 의한 행정통제를 곤란하게 하고 있으며, 국회나 지방의회에 의한 행정기관의 효율적 통제가 어렵게 되는 것은 국회의원이거나 지방의회의원을 뽑는 選舉權의 행사만으로는 행정기관의 중요정책을 효율적으로 통제할 수 없는 결과가 되기 때문에 間接民主制의 未備點을 보완하기 위해서도 주민참여는 필요하다. 다섯째, 주민참여는 행정기관과 주민간의 상호협력관계를 증진시킨다. 행정기관은 주민이 원하는 바를 잘 파악할 수 있고 주민은 자기들이 참여하여 결정한 정책이나 계획을 집행할 때 더욱 진지하게 협력할 것이기 때문이다.

한편, 住民參與는 다음과 같은 몇가지 문제점도 내포하고 있다. 즉, 오늘날의 전문화된 행정국

가에서 행정은 행정전문가에 의해 운영되어야 하는 데 전문성이 없는 일반주민의 참여는 결국 정책집행의 지연과 사업실시의 비능율만 초래하며, 참여주민이 대표성이 없는 경우 자기와 이해관계 있는 부분적인 주장만 하게 되어 행정의 공정성을 해칠 수 있고, 주민참여가 행정기관에 흡수·포섭됨으로써 행정기관의 민주조작으로 이용될 위험성이 있으며, 행정책임을 주민에게 전가시키는 수단으로 사용될 수도 있다는 것이다.

그러나, 주민의 전문적인 능력부족은 참여과정을 통하여 점차 향상될 수 있고, 행정기관의 흡수·포섭 노력도 住民의 自尊心과 自助의 자재로 어느정도 극복될 수 있다. 주민참여에서 나타날 수 있는 문제점은 그것으로부터 얻는 효과에 비하면 건전한 사회발전을 위하여는 아주 적은 댓가라고 할 수 있다. 요컨대, 주민참여는 시간과 비용면에서 비능율적이고 참여시민의 전문성 및 대표성 결여라는 부정적인 측면도 있으나, 건전한 사회발전을 위하여 얻는 효과가 더욱 중요하므로 민주주의의 기반을 확립하는 필수적 과정이 아닐 수 없다.<sup>13)</sup>

개발계획수립등 행정과정에서 주민참여를 더욱 확대시켜야 한다는 주장에는 행정기관에 대한 불신이 그 바탕에 깔려 있다고 할 수 있다.

미국에서도 근년에 이르러 행정과정에 참여할 수 있는 이해관계자의 폭을 더욱 넓혀야 한다는 주장이 고조되고 있는 데,<sup>14)</sup> 이는 諸경제적 및 사회적 強者들, 특히 독과점 대기업들을 규제하여 일반사회공익을 도모하여야 할 행정기관들이 실제로는 이들 대기업들과 밀접한 유대관계를 형성함으로써, 일반시민의 公益이나 소수집단의 권익을 외면할 정도에 이르렀기 때문에, 이제는 바로 행정기관 자체를 규제할 필요가 생겨나게 되었고, 이 규제임무를 일반시민과 공익단체(비영리적 사회단체)가 자임하고 나서게 된 것이라 한다. 그리하여 근래에 公害나 소비자보호에 관계된 문제가 점차 중대한 法的 문제로 부각됨에 따라, 보통 사회적 약자로 그리고 제3자적 지위에 있는 것으로 인정되어 온 小市民들 까지도 행정결정과정에 참여케 함으로써 事前에 자기들의 권익을 스스로 지키게 하는 것이 바람직하다는 주장이 강세를 띠고 있으며,<sup>15)</sup> 그러한 주장을 받아들이는 판례도 점증하고 있다.<sup>16)</sup>

일본에서도 근년에 이르러 公害, 환경, 소비자보호 등의 영역에서의 주민권익 보장과 지방행정상의 계획이나 정책에 대한 통제등 지방자치와 관련하여 주민참여(주민참가)의 중요성이 강조되고 있다.<sup>17)</sup>

13) 표시열, 시민참여의 법적제도에 관한 연구, 한국행정학보, 제23권 제1호, 1989. pp. 124~126.

14) Stewart, The Reformation of American Administrative Law (1975), 윤세창 역, 미국행정법의 재구성, 상영사, 1983. pp. 83~85.

15) 김운룡, 행정법상 참여권의 확장: 미국의 경우, 현대 공법학의 제문제 (윤세창 박사 정년기념논문집), 박영사, 1983. pp. 87~89.

16) 예, Scenic Hudson Preservation v. FPC, 354 F.2d 608(2d Cir. 1965), cert. denied, 384 U.S. 941 (1966), 이상돈, 환경정책법, 아세아문화사, 1985. pp. 105~120

17) 田村悦一, 地方自治と 住民参加, 日本 公法學會, 公法研究, 제43호, 1981. pp. 185~195.

國家를 主權的 國民의 自己組織으로 이해함으로써, 국가와 사회의 동질성 내지 자동성이 인정되고 있는<sup>18)</sup> 20세기적 민주주의 사회에 있어서는, 주민이 행정객체(私人)의 지위에서 벗어나 행정정책이나 계획의 형성과정에 폭넓게 참여함으로써, 행정의 민주화를 기함은 물론 지역개발과정에서 주민과 행정기관간 또는 주민과 사업시행자간에 야기될 수 있는 갈등을 미연에 예방해 나가야 할 것이다.

앞으로 제주도 개발특별법의 下位法規 제정과정이나 이 법에 의한 제주도 종합개발계획의 수립과정에서는 지역주민들이 계획수립과정에 폭넓게 참여할 수 있는 기회를 보장하고 住民意思를 計劃의 内容에 충실히 반영함으로써, 제주지역개발이 주민의 기대에 부응하는 방향으로 이루어지고 개발사업추진과정에서의 開發紛爭이 일어나지 않도록 해야 할 것이다.

그리고 제주도 종합계획심의회나 제주도 환경보전자문위원회 등 各種 委員會에서 주민의 利害나 開發紛爭과 관련된 사항을 審議할 때에는 關係 住民代表를 참여시켜 그들의 의견을 開發行政意思形成過程에 반영하도록 함이 필요하다고 보아진다.

## 2) 行政節次의 民主化

地域開發過程에서 주민과 행정당국간 또는 주민과 사업시행자간의 開發紛爭은 개발행정의 民主化가 충분히 되어 있지 않을 때에 야기되기 쉽다. 따라서 개발분쟁을 豫防함에 있어서는 開發行政의 民主化를 더욱 도모해 나가는 것이 중요하다고 하지 않을 수 없다.

前述한 지역개발계획 수립과정에서의 주민참여확대 방안도 개발행정의 민주화를 도모하는 요긴한 수단이다. 그러나 계획수립의 민주화만으로 개발행정의 민주화가 달성된다고 볼 수는 없다. 그것은 계획수립과정 이외의 행정처분이나 계획의 시행과정 등에서도 민주화가 요구되며, 어떤 때에는 事전에 신중하게 수립한 개발계획에 의하지 않고 임기응변식으로 개발사업을 허가·시행하는 경우도 얼마든지 있을 수 있기 때문이다. 무계획적·임기응변식의 지역개발을 추진하는 경우에는 전술한 개발계획 수립과정에서의 주민참여확대 방안이 전혀 그 효과를 발휘할 수 없는 상황이 전개되는 것이다.

그리하여 제주도내의 개발분쟁을 예방하는 방안으로서 일반적인 행정절차의 민주화를 도모하는 방법을 생각해 보지 않을 수 없다. 그리고 이는 현재의 제주도 지역개발에 관한 法制의 상황을 고려할 때 현실적으로 중요한 법제상의 당면과제라고 보아진다.

최근에 공포된 濟州道 開發特別法은 이 법에 의한 종합계획이 다른 법령에 의한 개발계획에 우선하는(군사사항 제외) 것으로 규정하고 있지만,<sup>19)</sup> 다른 법률과의 관계에 관해서는 특별히 규정하고 있지 않기 때문에, 이 법이 시행되어도 기존의 다른 모든 법률이 시행될 수 있고, 다른 법률에 의한 개발계획의 수립시행도 가능하게 되어 있다. 입법론적으로 볼 때, 단기적·임기응변식의 지역개발의 폐단을 막기 위하여는 제주도 개발특별법을 제정하는 과정에서 지역개발사업

18) 김도창, 일반 행정법론(上), 청운사, 1990. p. 209.

19) 제주도 개발특별법 제3조.

의 개념을 정립하고 제주지역에서의 지역개발사업은 원칙으로 종합계획에 의거하여 추진하도록 하는 규정을 두었으면 좋았을 것이다. 그러나 그런 규정이 없기 때문에 제주도 개발특별법이 시행되더라도 다른 개별 법률에 의거한 개발사업허가신청을 받아 관계행정기관이 사업허가를 내줄 수도 있으며, 종합계획에 의하지 않고 행정당국이 스스로 어떤 개발사업의 시행주체가 되어 사업을 추진할 수도 있는 것이다.

그런데, 제2차 제주도 종합개발계획과의 연계가 끊겨진 제주도 개발특별법이 공포된 후, 당초 1991년말 까지 확정될 예정이었던 제2차 제주도 종합개발계획안은 1992년 2월에 이르러 그 백지화가公表되었다.<sup>20)</sup>

제주도 개발특별법 시행령 및 관련 조례 등이 재정되어 이 법이 실효를 발하고 이 법에 의거한 새로운 제주도 종합개발계획이 확정되려면 앞으로 2년 정도의 기간이 필요할 것으로 예측하고 있다.<sup>21)</sup> 1992년 부터 시행될 예정이던 제2차 제주도 종합개발계획이 백지화되고 제주도 개발특별법에 의한 새로운 종합개발계획의 확정은 2년 후로 예정할 때, 그 사이의 제주도의 지역개발사업은 종합개발계획에 의해 추진될 수 없으며, 個別法律에 의한 開發事業의 許可·施行이 이루어질 가능성이 많다.

이 경우, 關聯 個別法律에서 利害關係者의 聽聞節次나 지역주민의 意見收斂節次가 규정되어 있지 않으면 개발사업시행에 주민의견을 반영시키기가 어려워지고 개발분쟁이 야기될 가능성이 나타나게 된다.

구체적인 예로, 제주도의 입지여건상 지역개발에서 큰 비중을 차지하는 관광개발에 관련된 觀光振興法상의 관광지 개발에 관한 行政節次 規定을 살펴보자.

관광진흥법 제4장의 관광지 개발절차에 관한 규정 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

① 교통부장관은 관할 도지사의 의견을 들은 후 관계부처의 長과 협의하여 관광지 및 관광단지 둘 지정한다(동법 제23조).

② 관광지 또는 관광단지의 조성계획은 도지사가 작성하며, 한국관광공사 또는 한국관광공사가 자본금의 전액을 출자한 법인도 관광단지 조성계획을 작성할 수 있다. 이들 조성계획은 교통부장관의 승인을 얻어야 하는 데, 교통부장관이 승인을 할 때에는 관계부처의 長과 협의하여야 한다(동법 제24조). 교통부장관으로부터 조성계획의 승인을 얻으면 공유수면매립법에 의한 매립면허나 점용 및 사용허가 등 11개 법률상의 각종 허가·인가·면허·승인등을 얻은 것으로 본다(동법 제26조).

③ 위 조성계획의 승인을 얻은 자는 조성계획을 시행하기 위한 사업(조성사업)을 행하는 사업시행자가 되는 데, 한국관광공사등이 조성사업을 행하는 경우에는 미리 교통부장관의 시행허가를 받아야 한다(동법 제25조 1항). 사업시행자는 조성사업의 시행에 필요한 토지등을 수용·사용할

20) 제주도내 신문, 1992년 2월 25, 26일자 참조

21) 한라일보, 1992. 1. 24. 1면.

수 있다(동법 제29조). 사업시행자가 아닌 자는 도지사의 허가를 받아 조성사업을 행할 수 있는데, 다만 한국관광공사등이 조성계획승인을 얻은 경우에는 한국관광공사등과 협의하여 조성사업을 행할 수 있다(동법 제25조 2항).

④ 사업시행자는 조성된 토지나 개발된 관광시설 및 지원시설의 전부 또는 일부를 매각 또는 임대하거나 타인에게 위탁하여 경영하게 할 수 있다(동법 제27조).<sup>22)</sup>

이와 같은 내용의 觀光振興法上의 觀光地 開發節次에는 이해관계자의 청문절차나 지역주민의 의견을 수렴하는 행정절차가 규정되어 있지 않다. 이처럼 지역개발을 행정기관의 일방적 의사에 의해 추진할 수 있도록 규정한 법률에 의해 지역개발사업이 시행될 경우에는 개발분쟁이 야기될 가능성이 많다. 그간의 濟州道內 開發紛爭 事例中 中文관광단지 조성과 관련하여 발생한 開發紛爭은 위와 같은 내용의 절차를 규정하고 있는 법률에 의하여 행정기관이 일방적으로 관광개발을 추진하는 과정에서 야기된 것으로 볼 수 있다.

따라서, 개발분쟁의 예방을 위하여는 개개의 개발관련법률에서 정하고 있는 개발행정절차에 이해관계인과 개발사업으로 영향을 받게 될 지역주민의 의견을 수렴하는 과정을 포함시키는 法律改正이 필요함을 인정하지 않을 수 없다. 이와 관련하여 행정절차규정상의 諸問題를 일시에, 그리고 합리적으로 정비하는 방법으로서 일반 行政節次法의 제정이 필요하다는 주장이 오래전부터 제기되고 있다.<sup>23)</sup>

그러면 여기서 행정작용의 민주화와 개발분쟁의 예방을 위하여 필요한 행정절차란 어떤 것인가의 문제부터 살펴보자.

행정절차의 개념은 學者에 따라, 立法例에 따라 상당한 차이가 있다.<sup>24)</sup>

넓은 의미의 행정절차는 행정기관의 공권력 행사의 절차를 뜻하며,<sup>25)</sup> 그것은 ①행정입법절차 ②계획확정절차 ③행정처분절차 ④행정계약절차 ⑤행정심판절차 ⑥행정집행절차 ⑦행정처벌절차 등을 포함할 수 있는 개념이다.

이에 대하여 좁은 의미의 행정절차는 행정청이 공권력을 행사하여 행정에 관한 결정을 함에 있어 요구되는 외부와의 일련의 교섭과정이라고 할 수 있고<sup>26)</sup>, 위의 ③을 중심으로 하지만 그밖에 어떤 것을 포함하느냐 라는 것은 나라에 따라서 다르다. 미국의 행정절차법에서는 위의 ④를 포함하지 아니하는 대신에 ①을 포함하고, 서독의 행정절차법에서는 ①을 포함하지 않은 대신에

22) 제주도 개발특별법에는 도지사로부터 개발사업시행승인을 얻은 자는 관광진흥법 제23조에 의한 관광지 및 관광단지의 지정, 제24조에 의한 조성계획의 승인과 제25조 제1항에 의한 조성사업의 시행허가를 받은 것으로 의제하는 규정이 있는데, 제주도 개발특별법 관련 조례를 제정하는 과정에서는 관광진흥법 제29조의 토지수용권과 제27조의 토지 및 관광시설의 매각, 임대권을 가질 수 있는 사업시행자와 그런 권리를 갖지 못하는 사업시행자를 명확히 구분하여 규정할 필요가 있다고 보아진다.

23) 김이열, 우리 행정절차의 실태와 과제, 한국공법학회, 공법연구, 제11집, 1983. p. 152.

24) 김남진, 행정법 I, 법문사, 1990. p. 339.

25) 김도창, 일반 행정법론(上), 청운사, 1990. p. 487.

26) 김동희, 행정법 I, 박영사, 1991. p. 271.

② ③ ④를 포함하고 또 일부 실체법규정까지 포함하고 있으며, 오스트리아의 행정절차법에서는 ⑥ ⑦을 포함한다.

1987년 7월에 입법예고된 바 있는 우리나라의 행정절차법안은 위의 ④ ⑤ ⑦을 포함하지 않고 ⑥을 특별입법에 위임하고 있으면서, 행정처분절차, 계획확정절차, 행정입법예고절차, 행정예고절차, 행정지도절차를 그 내용에 담고 있다.<sup>27)</sup>

행정절차의 민주화는 법치주의 理念의 당연한 귀결로서 요청되는 것이라 할 수 있다.<sup>28)</sup> 이는 법치주의의 행정면에서의 표현인 법치행정원리는 공정한 행정을 확보하고 국민의 권리를 완전하게 보장하기 위한 것이며, 이러한 법치행정의 이념을 구현하기 위하여는 행정실체법의 정비만으로는 충분하다고 볼 수 없고, 행정권 행사에 대한 절차적 규제를 통해서 그 목적을 보다 완전하게 달성할 수 있다고 보아지기 때문이다.

현대국가에 있어서는 경제·사회·복지 등의 새로운 행정분야가 등장함에 따라 행정의 대상도 복잡 다양화하게 되었고, 행정작용의 특수성·전문성에 따라 실체법적 규율에 있어서 불확정개념을 사용하거나 행정기관에 광범한 재량권을 부여하는 경우가 늘어나게 되었다. 그에 따라 전문적·기술적 재량행사를 내용으로 하는 행정작용에 있어서는 法院의 심사능력이 매우 제한되어 이들 작용에 대한 裁判統制는 형식적인 것에 그치는 경우도 적지 아니하게 되었다. 이처럼 전문적·기술적 행정작용에 대한 실체법상의 규제 및 그에 따르는 裁判統制의 한계로 말미암아, 이들 행정작용이 최종적 결정에 이르게 되기까지의 형성과정 자체에 대한 규제 또는 통제에 의해 행정의 합법성을 보장하는 문제가 오늘날 특히 중요한 의미를 가지게 되었다.<sup>29)</sup>

行政節次는 관계행정기관과 이해관계인, 지역주민등의 의견조정을 실현하는 과정으로서, 기술관료주의(technocracy)로 인해 나타나는 의회민주주의의 결함 및 실체적 법치행정의 결함을 보완하여 행정의 민주적 정당성을 확보해 줄 뿐만 아니라, 개발분쟁예방등 현대의 사회적 문제해결의 중요한 수단이 될 수도 있는 것이다.

행정절차의 法理는 원래 영국에서의 판례법을 통해 확립된 자연적 정의(natural justice)의 원칙과 그 미국형인 적법절차(due process of law)에 이념적 기초를 두고 발달한 것이다.

自然的 正義의 原則은 일반적으로 두가지의 뜻을 가진 것으로 이해되고 있는 바, 그 하나는 ‘누구든지 자기에 관계되는 사건의 재판관이 될 수 없다’는 것이고, 다른 하나는 ‘누구든지 청문의 기회를 부여받지 않고는 불이익을 받지 아니한다’는 것이다. 결국 자연적 정의의 원칙은 편견의 위험을 배제하고 聽聞을 통하여 관계인에게 의견진술의 기회를 보장함으로써 결정의 공정성을 확보하려는 것이다.<sup>30)</sup>

27) 김도창, 전계서, p. 487.

28) 김이열, 행정절차에 관한 실증적 연구, 현대 공법의 이론, 학연사, 1982. pp. 390~402.

29) 김동희, 전계서, p. 274.

30) H. W. R. Wade, Administrative Law, 5th ed. 1984. pp. 413-420.

영국에서의 행정절차는 보통법(common law)상의 자연적 정의의 원칙에 따라 절차적 규제가 불문법적으로는 일찍부터 발달되어 왔으나, 그 제도화는 1958년 '행정심판소 및 심사에 관한 법률'(The Tribunals and Inquiries Act)의 제정으로 결실을 보게 되었다.

미국에서의 행정절차는 미합중국헌법 수정 제5조와 제14조의 '적법절차'에 기초를 두고 있다. 1946년에 제정된 미국의 행정절차법은 몇차례의 개정을 거쳐 현재는 5 U. S. C. § 551~559, § 701~706, § 1305, § 3105, § 3344, § 5362, § 7521로서 존재하고 있는 데, 규칙제정절차, 재결절차(告知-청문-결정 및 직능분리), 정보공개, 司法審査 등의 절차에 관한 규정들이 주내용이 되고 있다.<sup>31)</sup>

한편, 대륙법계국가에서도 오스트리아가 1925년에 일반행정절차법을 제정하였고, 서독에서도 1976년에 연방행정절차법을 제정하여 1977년 1월 1일부터 시행하는 등 적법절차의 법리를 제도화하는 나라들이 늘어가고 있다.<sup>32)</sup>

우리나라에 있어서도 행정절차의 필요성이 인식되고 일부 개별 법률에서 청문제도를 규정하는 예도 있다.<sup>33)</sup> 또한 일반 행정절차법의 입법을 위한 노력도 꾸준히 계속되어 왔다. 1987년 정부에 의하여 行政節次法案이 입법예고(1987. 7. 7~1987. 8. 5)된 것도 그 예이다.

이 法案은 ① 행정처분절차(제2장), 행정계획의 확정절차(제3장), 행정입법의 예고절차(제4장)의 모든 경우에 청문의 실시를 개별적인 법령의 규정이 있거나 행정청이 필요하다고 인정할 때에 실시하도록 하고 있으면서, 이해관계인의 신청에 의한 청문을 일반적으로 인정하고 있지 않은 점,<sup>34)</sup> ② 聽聞 主宰者의 공정한 역할이 중요함을 고려할 때, 행정청 또는 행정청이 지명하는 직원을 청문 주재자로 규정하면서(동법안 제36조 1항) 일정한 자격요건을 정하고 있지 않은 점, ③ 행정예고절차(제5장)에서 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 새로운 정책의 수립 또는 사업의 시행등을 행정예고 하도록 하면서도 그에 대한 공청회에 관해서는 아무 규정도 두고 있지 않은 점 등 행정기관과 이해관계인이나 지역주민간의 의견조정절차로서는 충분치 못한 점이 있는 것으로 보인다.

그런데, 이런 정도의 行政節次法案도 입법되지 못하고 있는 것이 안타깝다고 아니할 수 없다.

다른 지방에서도 비슷할 것으로 예측되지만, 오늘날 제주도지역에서는 공유수면매립, 골프장건설, 쓰레기처리장이나 하수종말처리장 설치, 양식장사업, 관광단지나 유원지 조성등 여러가지 개발사업과 관련된 開發紛爭이 속출하고 있으며, 지역개발사업추진과정에서 공공목적을 비교형량

31) E. Gellhorn, B. B. Boyer, Administrative Law and Process, 2nd ed. 1981. pp. 331~407.

32) 오스트리아, 독일, 미국의 행정절차법에 관하여는 중앙대학교 법학연구소, 행정절차법 비교연구, 1986. 참조

33) 도로법 제74조, 하천법 제67조 등.

34) 1987년에 입법예고된 바 있는 행정절차법안에서는 행정처분절차에서의 청문을 당사자들의 청문신청이 있는 경우 실시할 수 있게 하고 있으나, 이 때에도 청문의 실시가 공공의 안전 또는 복리를 현저하게 해할 우려가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 청문을 실시하지 않게 되어 있다(同法案 제35조 참조).

하면서 다수의 이해관계인이나 지역주민의 참여하에 개발사업에 관한 利害關係의 調整과 社會的 合意를 이룩하는 일이 무엇보다도 중요한 것으로 판단된다.

이러한 현실사회의 상황에 法制的으로 적절히 대응하면서, 그 효과나 영향의 범위가 넓은 지역 개발행정의 민주성·정당성·적정성·능율성을 제고시키기 위해서라도 조속한 일반 行政節次法의 立法은 물론이고, 개별적인 지역개발관련 법률상의 행정절차에 지역주민의 의견이 반영될 수 있도록 하는 법률개정을 추진해 나가야 할 것이다.

이러한 法律의 制定과 改正이 속히 이루어지지 않을 경우에는 지방자치단체가 스스로 필요한 條例를 제정하여 문제해결을 도모하는 방법을 생각해 볼 수도 있다.

현행 環境政策基本法은 제32조에서 '국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 시책의 실시에 필요한 法制上·財政上의 조치를 하여야 한다'라고 규정하고 있다. 이 규정을 근거로 하여 지방자치단체가 지역환경에 영향을 미칠 뿐만 아니라 환경권 분쟁의 소지가 있는 地域開發事業推進에 관한 民主的인 行政節次를 條例로서 합리적으로 규정할 수 있을 것으로 보아진다.

지방의회와 지방행정당국의 지역사회문제해결을 위한 意志는 地域開發行政節次의 민주화에 크게 기여할 것이며, 지방의회와 지방행정당국이 앞장서서 지역주민의 의사를 파악하고 이를 지방행정에 반영시키려는 노력을 적극적 지속적으로 전개해 나간다면 각종 지역개발분쟁과정에서 나타나는 官·民間의 갈등이나 住民集團民願은 많이 줄어들 것으로 보아진다.

### 3) 環境影響 事前評價 및 環境影響評價制의 內實化

環境權紛爭의 예방 및 지역개발과정에서의 무모한 환경파괴를 방지하는 데 활용될 수 있는 방법의 하나로서 환경영향평가제도가 있음은 이미 널리 알려진 사실이다.

環境影響評價制度라함은 개발계획이나 개발사업등이 환경에 미치는 영향을 검토분석하고 평가하여 그 부정적인 영향을 제거 또는 감소시킬 수 있는 방법을 모색하는 제도라고 할 수 있다.

이 제도는 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, 1970. 1. 1. 발효)에서 채택된 이래 여러나라에서 이를 도입 시행하고 있다.<sup>35)</sup> 그러나 이 제도를 도입하고 있는 나라들이 모두 같은 내용의 환경영향평가제를 시행하고 있는 것은 아니다.

환경영향평가제를 수용하는 立法의 유형이나 환경영향평가의 주체, 대상, 방법, 절차등 여러가지 면에서 각국이 채택하고 있는 환경영향평가제도의 구체적 모습은 서로 다른 점이 많다.<sup>36)</sup>

35) 1974년 11월 프랑스 파리에서 개최된 구주경제협력기구(OECD)의 '자료급에 의한 환경위원회'는 환경파괴의 방지를 위하여 채택될 것이 요망되는 10개 항목의 제안중의 대표적인 것으로서 환경영향평가제도의 채택을 권고한 바 있다. 정만조, 환경영향평가제도, 한국환경법학회, 환경법연구, 장간호, 1979. p. 55.

36) 구연창, 환경법론, 법문사, 1990. pp. 329~382.

미국의 국가환경정책법에서는 연방정부가 환경과 관련된 국가정책에 관하여 의사를 형성하는 과정 가운데서 공공정책의 적부를 판단하는 수단으로서 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다.<sup>37)</sup> 그러므로 연방정부기관 스스로가 환경영향평가의 실시의무를 부담하고 있는 점에 특징이 있다.

우리나라에서는 1977년 12월 31일 법률 제3078호로 제정 공포된 환경보전법<sup>38)</sup> 제5조(사전협의)에서 '도시의 개발이나 산업입지의 조성, 에너지개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 행정기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다'라고 규정함으로써, 환경영향평가제도가 도입되었다. 이 규정은 1979년에 그 標題가 '사전협의'에서 '환경영향평가 및 협의'로 바뀌어졌고, 그 내용도 '도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 공업항 또는 도로의 건설, 수자원개발 기타 대통령령으로 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업에 관한 계획을 수립하는 행정기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 계획이 환경에 미치는 영향을 평가하고 이에 관하여 미리 환경청장과 협의하여야 한다'라고 개정됨으로써 그 내용이 보다 구체화되어졌으며,<sup>39)</sup> 그 후에도 몇차례 개정된 바 있지만, 환경보전법은 환경정책기본법이 시행됨으로써 폐지되었다.

1990년 8월 1일 법률 제4257호로 제정 공포되고 1991년 2월 1일부터 시행되고 있는 환경정책기본법 및 그 시행령에서 환경영향평가제도의 내용이 다시 수정 보완되어 오늘에 이르고 있다.<sup>40)</sup>

지난 1991년 12월 31일 공포된 제주도 개발특별법은 제14조의 환경영향평가 규정에서 환경정책기본법상의 환경영향평가제도와 거의 같은 내용을 규정하고 있는 데, 다만, 환경영향평가의 실시를 국·공립연구기관과 기타 환경영향평가능력이 있다고 도지사가 (환경정책기본법에서는 환경처장관으로 되어 있음) 지정·고시하는 자로 하여금 대행하게 할 수 있도록 하고있는 점과, 도지사가 제주도 환경보전자문위원회의 심의를 거쳐 환경영향평가서를 검토한 후 필요한 경우에 사업자에게 사업계획의 조정 및 보완등의 조치를 할 것을 요청할<sup>41)</sup> 수 있도록 (환경정책기본법에서는 이 업무를 환경처장관이 맡게 되어 있음) 하고 있는 점이 다르다.<sup>42)</sup>

현행 환경정책기본법 및 제주도 개발특별법상의 환경영향평가제는 이 제도의 운영을 통하여

37) 미국의 National Environmental Policy Act, 1969, Section 102 참조.

38) 이 법은 1978년 7월 1일부터 시행되었다.

39) 1980년 8월 6일의 환경보전법 시행령 개정에서 환경영향평가제도의 윤곽이 뚜렷해졌고, 1981년 2월 28일 환경청 고시 제 81-4호로 '환경영향평가서작성에 관한 規程'을 제정 고시하여 당일부터 시행함으로써, 우리나라에서의 환경영향평가제도가 실시되기에 이르렀다.

40) 우리나라의 원자력법 제11조에서 발전용 원자로 및 관계시설을 건설하고자 하는 자는 환경영향평가서 기타 총리령이 정하는 서류를 첨부하여 과학기술처 장관에게 제출하도록 규정하고 있는 것 처럼, 개별법에서 환경영향평가제도를 규정하는 경우도 있다. 제주도 개발특별법상의 환경영향평가 규정도 이러한 예에 속한다.

41) 이 조항과 관련하여 제주도 개발특별법의 입법 논의과정에서 제주도가 사업시행주체일 때 도지사 자신이 환경영향평가서를 만들고, 스스로 그것을 검토하게 되어 환경영향평가의 객관성이 흐려질 수 있다는 문제점이 지적되기도 하였다.

42) 제주도 개발특별법 제14조 제2항 및 제3항 참조. 그런데, 제주도 개발특별법에서는 환경정책기본법 제28조에서 정하고 있는 환경영향평가서에 대한 협의내용 이행여부의 조사·확인 규정 및 사업자의 협의내용 불이행시 관계 행정기관 (관할 시장·군수 등)에게 필요한 조치를 요구하도록 하는 규정이 없다.

보다 합리적인 지역환경보전관리 및 환경분쟁예방을 기할 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 제도개선이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 환경영향평가를 제주도 종합개발계획 수립단계나 지역개발의 기본계획 수립단계에서 행하도록 해야 할 것이다. 현행 환경정책기본법 시행령에서 정하고 있는 환경영향평가에 대한 (환경처 장관에게의) 협의요청시기는 사업에 따라 일정하지 않지만 대체로 환경영향평가 대상사업을 하고자 하는 자의 사업실시계획 승인신청전 또는 사업시행승인신청전으로 되어 있고, 제주도 개발특별법에 서도 환경영향평가대상사업을 하고자 하는 자가 환경영향평가서를 작성하여 개발사업의 시행승인을 얻고자 할 때 도지사에게 제출하여 그 심사를 받도록(동법 제14조) 함으로써, 개발사업에 관한 기본계획의 수립단계에서는 환경영향평가를 요구하고 있지 않은 데, 이는 합리적인 환경보전관리나 이 제도의 실효성을 높임에 있어서 미흡한 면이 있다.

예로서, 어느 지역, 어느 위치에 관광단지를 조성하고 유원지를 조성하며, 콘도단지를 만들고 골프장을 만들 것인지 등에 관한 기본계획을 수립하는 과정에서 환경영향평가를 하지 않고, 개발사업의 기본계획을 수립한 후 실시계획의 결정전이나 개발사업의 착공 전에 비로소 환경영향평가를 하도록 하면, 예정된 위치에서의 사업시행으로 인하여 환경에 미치는 악영향의 저감방안을 모색할 수 있을 뿐, 예정된 위치에서의 계획사업의 시행포기까지는 기대할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 제주도 종합개발계획의 수립이나 어떤 개발사업의 기본계획이 수립된 이후에 행하여지는 사업자에 의한 환경영향평가는 자칫하면 형식적인 절차로 전락하거나 결정(계획)된 개발행위를 정당화시키는 기능을 함에 그치는 결과를 초래할 가능성이 있다. 즉, 개발에 관한 기본계획을 채택하기로 결정한 이후의 시점에서 환경영향평가를 실시하는 것은 행정기관의 결정을 합리화하기 위한 분장적 요식행위에 불과할 수 있는 것이다.

그동안의 제주도내 지역개발분쟁 유형중 유원지 개발분쟁은 대체로 자연환경이 원형대로 보전되는 것이 바람직한 장소(경관지)에 숙박시설을 포함하는 유원지 조성계획이 수립되고 그것을 추진하는 과정에서 발생된 것들이었다. 이러한 예에서 확인될 수 있듯이, 지역주민의 환경의식이 재고된 오늘날에 있어서는 경제적 성과 못지 않게 환경적 요소도 충분히 고려하여, 지역개발에 관한 기본계획을 합리적으로 수립하는 일이 중요한 과제가 되고 있으며, 따라서 지역개발에 관한 기본계획의 수립단계에서 실시하는 事前的 環境영향평가가 요구되어진다.<sup>43)</sup>

제주도지역에서는 앞으로 (2001년까지) 제주도 개발특별법에 의한 종합계획상의 개발사업에 대하여는 제주도 개발특별법에 의한 환경영향평가가 이루어 지고,<sup>44)</sup> 기타의 개발사업에 대하여는 원칙적으로 환경정책기본법에 의한 환경영향평가가 실시될 것이다.

43) 미국의 CEQ (Council on Environmental Quality) 규칙은 환경영향평가서가 작성되어야 할 시기에 관하여, '행정기관은 환경영향평가서가 정책결정과정에서 중요한 기여를 할 수 있도록 충분한 시간적 여유가 있게 작성하여야 하며, 이미 결정된 정책을 정당화하거나 합리화하도록 작성되어서는 아니된다. ....'라고 규정하고 있다. CEQ Regulations Implementing § 102(2) of NEPA, (1978, 11, 29, codified at C. F. R. ) § 1502.5 참조.

44) 제주도 개발특별법상의 개발사업의 개념을 규정한 同法 제2조 2호 및 환경영향평가에 관하여 규정한 同法 제14조 참조.

따라서 제주도지역에서의 개발분쟁예방을 위하여는 환경정책기본법상의 환경영향평가의 실시시점의 재조정을 위한 관계 법규의 개정 보완도 필요하며, 제주도 개발특별법 시행령의 제정과정에서도 환경영향평가제도의 실효성을 충분히 제고시킬 수 있도록 事前的 環境영향평가의 절차규정이 마련되어져야 할 것으로 보인다.

둘째, 환경영향평가의 대상범위를 확대시킬 필요가 있다.

현행 환경정책기본법과 동법 시행령은 30만 제곱미터 이상의 토지구획정리사업, 대지조성사업, 택지개발사업, 도시개발사업, 관광단지조성사업등과 15만 제곱미터 이상의 공업용지조성사업, 공업단지조성사업, 농공단지조성사업등, 25만 제곱미터 이상의 아파트지구개발사업 등 비교적 규모가 큰 개발사업을 시행할 때에 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다.<sup>45)</sup>

물론 환경영향평가의 실시에는 적지않은 비용과 시간이 소요되므로 모든 개발사업에 환경영향평가의 의무를 부과하면 지역개발행정이 지연되고 사업자에게 큰 부담을 주게되어 지역개발사업을 효율적으로 신속히 추진하는 데 지장을 초래할 우려가 있는 것은 사실이다.

그러나, 환경은 한번 훼손되면 원상회복이 거의 불가능한 점을 고려할 때, 환경에 영향을 미치는 사업의 추진에 있어서는 신속성보다 신중성이 강조되어야 할 것으로 보인다. 그리고 1985년부터 1991년까지의 제1차 제주도 종합개발계획의 추진과정을 보면, 현행법상 환경영향평가 대상이 되지 않은 소규모의 개발사업들 중에 그 시행과정에서 야기된 개발분쟁으로 인하여 사업의 착공도 하지 못했거나 사업착공을 했어도 당초의 예상보다 훨씬 많은 비용과 시간을 들여야 했던 사례들이 많았다.

그래서, 실효성있는 事前的 環境영향평가의 실시로 개발분쟁의 예방을 도모하는 것은 곧 개발사업의 능률적 추진을 가능하게 하는 지름길이 될 수도 있을 것으로 보아지며, 또한 환경영향평가의 대상사업범위를 확대하는 것이 사업자나 관계 행정기관에 부담을 안겨주는 결과가 아니라 오히려 개발사업추진의 효율성을 제고시키는 결과가 될 수도 있을 것이다. 즉, 환경영향평가 비대상사업이었던 많은 개발사업들을 환경영향평가대상사업으로 전환함으로써, 환경영향평가과정에서 사업시행자와 지역주민간의 의견조정이 실현될 수 있고 그것이 순조로운 사업추진을 보장하는 방법이 될 수 있다고 보인다.

셋째, 환경영향평가기관의 공정성·중립성·공공성을 보장하는 방법이 모색되어져야 할 것이다.

우리나라의 현행 환경정책기본법이나 제주도 개발특별법에서는 환경영향평가 대상사업을 시행하고자 하는 사업자가 환경영향평가서를 작성 제출하도록 하면서, 국·공립연구기관등에 환경영향평가 실시를 대행하게 할 수 있도록 하고 있다. 그런데 이처럼 원칙적으로 사업자가 환경영향평가의 주체가 될 경우 환경영향평가 내용의 공정성·공공성이 충분히 보장될 수 있을 지는 의문이다.<sup>46)</sup>

45) 환경정책기본법 제26조 및 동법 시행령 제7조 참조

46) 미국의 국가환경정책법상의 환경영향평가서는 관계기관 및 전문가와 상의하고 그 논평을 받아 책임있는 공무원(responsible official)이 작성하게 되어 있지만, 책임있는 지방공무원이 지도하고 사전승인하는 조건으로 州政府기관도 환경영향평가서를 작성할 수 있게 되어 있다. NEPA Section 102 (2) (d) 참조

환경영향평가에 있어서는 누가 환경영향평가를 하더라도 똑같은 결과가 나오는 것이 바람직하며, 제3자가 가하는 어떠한 비판에도 이겨나갈 수 있을 만큼의 사회적 합의가 형성되도록 유도함으로써 지역주민이 그 평가시스템에 대해서 신뢰감을 갖게끔 해야 할 것이다. 따라서 이것은 관련 전문가가 총망라된 학제적 접근방법을 취해야 할 것이다.<sup>47)</sup>

환경요소의 중요성에 대한 인식이 날로 확산되어가는 오늘날에 있어서는 환경영향평가의 공정성 보장과 합리적인 지역환경보전관리 및 환경권분쟁예방 등을 위해 환경영향평가의 실시주체에 대한 재검토가 요구되어지고 있다.

넷째, 환경영향평가내용의 공정성 확보를 위하여 환경영향평가서를 일반에게 공개하고, 환경영향평가서 심사후에 사업자에게 요청하는 필요한 조치의 이행확보를 위하여 그 요청하는 조치의 내용(환경정책기본법 제28조의 협의내용 및 제주도 개발특별법 제14조 3항의 필요한 조치)도 일반에게 공표하도록 함이 필요하다고 보아진다. 현행 환경정책기본법 시행령은 제18조에서 사업자가 작성한 환경영향평가서 초안의 공고·공람에 관하여 규정하고 있지만, 환경영향평가서의 공개에 관해서나 사업자가 제출한 환경영향평가서를 관계 행정청이 검토 심사한 결과(협의내용)의 공표에 관해서는 규정하는 바가 없다.<sup>48)</sup>

일본에서는 개별적인 國家立法 이외에 지방자치단체의 조례등에 의하여 환경영향평가의 제도화가 이루어 지는 예가 많은 데, 이러한 지방자치단체 차원의 환경영향평가의 세부적 절차는 일정하지 않지만 대체로 제출된 환경영향평가서를 검토하여 환경영향평가서 심사서를 작성한 후 그것을 일반주민에게 공표하게 되어있으며,<sup>49)</sup> 일본의 東京都 環境影響評價條例의 경우 환경영향평가서案과 환경영향평가서를 공시하도록 규정되어 있음을 참고할 필요가 있다.<sup>50)</sup>

앞으로 제정되는 제주도 개발특별법 시행령에서는 환경영향평가서를 일반주민에게 공개하도록 함은 물론, 도지사가 환경영향평가서를 심사한 후 사업시행자에게 요청하는 필요한 조치의 내용도 일반주민에게 공표하도록 명백히 규정되어져야 할 것이다.

다섯째, 제주도 개발특별법에 의하여 환경영향평가서를 심사한 후 지역환경의 합리적 보전 관리를 위해 도지사가 사업시행자에게 요청하는 필요한 조치의 이행확보를 위한 방안을 마련해야 할 것이다.

도지사가 제주도 개발특별법 제14조 제3항에 의거하여 사업시행자에게 사업계획의 조정 및 보완 등 환경보전관리상 필요한 조치를 요청하였다고 하더라도, 사업시행자가 이를 이행하지 않으면 그간의 환경영향평가과정은 無爲로 돌아가게 될 것인데, 이 법에는 그 이행을 보장하기

47) 구연창, 전개서, p. 325.

48) 미국의 국가환경정책법에서는 책임있는 공무원이 작성한 환경영향평가서를 일반 국민에게 공개하도록 규정하고 있으며, 미국의 대기오염규제법 (the Clean Air Act, Section 309)에서는 연방정부기관이 제안한 法案, 중요한 행위 또는 프로젝트 등이 환경에 미치는 영향에 대하여 환경청장이 서면으로 심사하고 논평하여야 하며, 이러한 논평은 공개되어야 함을 규정하고 있다. 이상돈, 환경정책법, 아세아문화사, 1985, p. 28.

49) 原田尚彦 著, 천병태 역, 환경법, 법문사, 1983, pp. 165~166.

50) 東京都 環境影響評價條例, JURIST, No. 800, 東京, 有斐閣, 1983, p. 98.

위한 규정이 미비되어 있어, 앞으로 이 법에 의한 제주도 지역에서의 환경영향평가제의 실효성에 의문이 제기될 수 있다.

환경영향평가는 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라, 환경영향평가의 결과가 개발사업 계획의 수정·보완·조정 등에 반영되어야 하는 것이다.

환경영향평가서의 심사후에 요청하는 필요한 조치의 이행을 확보하기 위하여, 民間部門의 개발사업의 경우에는 그 필요한 조치의 불이행시에 개발사업시행승인(허가)을 취소하고 원상복구 및 피해주민에 대한 손해배상의 책임을 그간의 개발사업시행자가 지도록 하며, 公共部門의 개발사업의 경우에는 그 필요한 조치의 이행을 위한 예산을 우선 배정할 수 있는 근거규정을 마련할 필요가 있다고 보아진다.

이는 이러한 필요한 조치의 이행확보방법이 마련되지 않은 상태에서 민간부문 개발사업의 경우에 그 이행을 개발사업시행승인(또는 허가)의 조건 등 附款의 방법으로 해결을 도모할 경우, 事案에 따라서는 행정당국과 사업자간에 行政爭訟이 야기될 가능성이 있고, 공공부문 개발사업의 경우에 公共機關이 그 履行意志가 있다고 하더라도 財政的 뒷받침이 없이는 그 필요한 조치의 이행이 사실상 어려워질 수 있기 때문이다.<sup>51)</sup>

환경영향평가제의 운영에 있어서는 환경영향평가의 주체, 대상사업, 평가항목, 평가시기, 평가방법, 절차, 평가기준, 주민참여 및 주민의견반영, 환경영향평가서의 공개 등의 문제도 중요하지만, 환경영향평가의 본래의 목적을 달성할 수 있는 사후관리의 문제도 그에 못지 않게 중요한 것이라고 아니할 수 없다.

제주도 개발특별법의 하위법규 제정과정에서 내실있는 환경영향평가제를 확립시키지 못한다면 제주도 개발특별법에서 환경영향평가제를 규정한 의의가 없어지게 된다. 여기서 환경영향평가제의 내실화를 위하여 충분히 고려되어야 할 사항들은 제주도 종합개발계획 자체에 대한 환경영향평가의 문제, 환경영향평가 및 심사를 담당할 전문적 공공기관의 설치문제, 환경영향평가대상사업범위, 중점적인 환경영향평가항목의 선정, 환경영향평가과정의 주민참여보장 및 주민의견반영방법, 환경영향평가서의 내용공개, 환경영향평가서의 심사후 사업자에게 요청하는 필요한 조치의 내용공표, 이 필요한 조치의 이행확보방안 등이라고 할 수 있을 것이다.

그리고, 이러한 사항들은 제주도를 포함한 우리나라 모든 지역에 있어서의 개발분쟁의 예방을 위하여 환경정책기본법이나 그 시행령의 개정과정에서도 신중히 고려되어야 할 것들이라고 보아진다.

#### 4) 地方環境行政能力的 提高

濟州道の 立地與件上 觀光開發은 계속 추진될 것으로 볼 수 있고 관광개발은 토지의 형질변경이나 자연환경의 오염·훼손등의 결과를 불가피하게 초래할 것이므로 인근 지역주민과의 갈등이

51) 윤양수, 濟州道 開發特別法과 環境影響評價制, 제주대학교, 논문집, 제34집, 1992, pp. 285~293.

빛어질 가능성이 많아, 앞으로 濟州道内에서 나타나는 開發紛爭은 環境問題와 관련된 것들이 경제적 요소와 관련된 것들 보다 더 많아질 것으로 보인다.

따라서 濟州道内의 開發紛爭 豫防을 위하여는 지역환경의 합리적인 보존 관리체계를 구축하여 무모한 환경훼손이나 환경오염등이 일어나지 않도록 하는 일이 무엇보다 중요하다고 할 수 있으며, 또한 지역환경을 합리적으로 보존 관리하기 위한 지방자치단체의 行政能力을 提高시키는 것이 重要하다고 아니할 수 없다.

일반적으로 환경훼손이나 환경오염은 지역적·국지적으로 나타나는 현상으로서 그 해결의 책임은 지방자치단체에게 있다고 할 수 있고, 또한 오늘날의 지방화·민주화의 시대적 요청을 수용하기 위해서라도 현재의 열악한 지방자치단체의 환경행정능력을 대폭 강화함으로써 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 환경행정을 실현해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 환경행정의 지방화 주장에 대하여 환경행정의 광역성·종합성·전문성 등을 내세우면서 그 영향권화 내지 광역화가 바람직하므로 지방자치단체차원의 환경행정능력강화 주장이 반드시 타당한 것은 아니라는 반론이 있을 수 있다.<sup>52)</sup>

그러나 地方自治制를 보장하는 우리 憲法의 精神에 따를 때, 지역주민의 쾌적하고 건강한 삶의 여건유지와 관련된 지역환경사무는 지방자치단체가 그 책임과 권한으로 처리해야 할 사무라고 볼 수 있고, 환경오염방지나 환경보전사무는 우리 憲法上의 地方自治制度의 保障趣旨나 지방자치단체의 존립목적에 비추어 그 자치사무의 핵심을 이룬다고 할 수 있을 것이다. 그 이유는 양호한 지역환경을 보전하고 환경오염방지를 도모함으로써 건강하고 문화적으로 거주하기 좋은 지역을 만드는 것은 그 지역주민의 이해와 깊은 관계가 있는 사항이고 이러한 사항에 관해서는 지방자치단체가 주민의 의사를 집약하여 주체적으로 관장하는 것이 지방자치의 본지에 가장 합치되는 것이라고 생각되기 때문이다.

또한, 국가행정기관과 비교하여 지방자치단체는 지역의 실정에 밝고 환경오염이나 환경훼손의 생생한 상황이나 그 예상되는 결과를 보다 정확하게 파악할 수 있는 위치에 있으며, 주민과 밀착하여 지역사회의 형성에 관한 민의를 수렴하기 쉬운 입장에 있다는 점들을 고려하더라도 공해나 환경문제의 해결이 자치적으로 처리하기에 적합한 사무라는 것이 더욱 명료해 진다. 따라서 지방자치단체는 지역의 환경행정에 대한 제1차적 책임을 부담 수행하기에 적합한 지위에 있다고 하겠다.<sup>53)</sup>

더구나 濟州道는 우리나라의 다른 지방자치단체들과 달리 그 지역이 섬으로 되어 있기 때문에 환경행정의 광역화 주장이 濟州道에는 적합하지 않다고도 할 수 있다.

그리하여 이제는 환경행정분야에서도 지방정부의 책임과 판단과 노력으로 지방정부가 더 큰 정책결정권과 실행력을 발휘할 수 있어야 할 것으로 보인다.

52) 한국환경과학연구협의회, 환경행정의 제도적기반분석 평가 및 개선책 강구, 1989. pp. 99~100.

53) 原田尚彦, 전게서, 1983. pp. 126~127.

地方自治團體의 環境行政能力 向上은 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체의 상호관계 재정립 문제와 연계되는 것이다. 종래 우리나라에서의 중앙정부와 지방자치단체간에는, 중앙집권적 정치전통하에서, 상명하복의 관계가 유지되어왔고, 많은 사무와 권한이 중앙에 집중되어 지역주민의 의사와 지방의 특성은 소홀히 다루어져 온 것이 사실이다. 이러한 현상은 지금도 여전히 지속되고 있다.

예로서, 현행 地方自治法은 제 9조 제 2항에서 지방자치단체의 사무로서, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림 상공업등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치 관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 등 6개의 영역에서 57종의 세부적 사무들을 예시하면서도, 그 단서에서는 설사 지방자치단체의 사무로 예시된 것이라도 다른 법률에 이와 다른 규정이 있으면 국가사무로 되도록 규정하고 있다. 그리고 다른 법률들의 규정을 보면 지방사무의 성질을 지니고 지역주민생활에 밀접히 관련된 사무들이 중앙정부의 관장으로 되어있는 것들이 많으며, 이러한 사무들을 지방자치단체의 장에게 기관위임하여 처리하게 함으로서 지방자치단체의 기관들에 대한 중앙정부의 통제권을 유지시키면서, 지방자치단체의 자율권이 보장 되어야할 분야에서도 그 자율권을 크게 제약하고 있는 실정이다.

물론 오늘날의 지방자치단체가 서유럽의 고대 도시국가나 중세 자유도시처럼 국가의 주권적 통제로부터 벗어날 수는 없으며, 지방자치단체의 자치권은 국가의 법으로 승인하는 한도내에서만 행사할 수 있는 권능이기 때문에, 지방사무에 대한 중앙정부의 지도·감독 내지 관여가 있을 수 있다. 그러나 이러한 중앙의 지방에 대한 지도·감독이 상명하복의 방식으로 이루어 질 때 지방자치단체의 자율성은 크게 위축되고 지방자치도 제대로 정착되기 어려울 것이다.

따라서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 관여는 지식적·기술적·재정적 지원과 업무협의·협조 방식으로 이루어져야 할 것이고, 그 상호관계는 상명하복의 수직적 관계가 아닌 상호협력적 수평관계로 재정립되어야 할 것이다.<sup>54)</sup> 이를 위하여는 지역적 사무를 국가사무화하여 지방자치단체의 장에게 기관위임함으로써 중앙의 감독권을 保持하는 현행제도를 근본적으로 시정하여, 중앙의 행정권한을 지방자치단체들에게 이양함으로써 그들의 자치권을 강화해 나가야 할 것이다.<sup>55)</sup> 따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 사무와 기능의 조정·구분·명확화와 자원배분의 적정화를 이루기 위한 관련 法制의 改善이 요망되어진다.<sup>56)</sup>

이와 같은 중앙과 지방간의 關係再定立이 아직 충분히 이루어지지 아니한 상태에서 실제로 지방자치단체의 환경행정능력을 향상시켜 나가는 것은 그렇게 쉬운 일이 아니다. 여기에는 지방자치단체의 執行機關이나 地方議會등의 확고한 의지와 부단한 노력이 요구됨은 물론이다.

그런데 현행 法制下에서 지방자치단체가 스스로의 환경행정능력을 지금보다 훨씬 더 높은 수준

54) 김철용, 지방자치단체에 대한 국가의 관여, 건국대학교 법과대학, 법대논총, 창간호, 1989. p. 47.

55) 김도창, 일반 행정법론(下), 청운사, 1990. pp. 137~138.

56) 서원우, 한국의 지방자치에 관한 법적 제문제, 한국공법학회, 공법연구, 제13집, 1985. pp. 141~148.

으로 향상시킬 수 있음에도 불구하고 자신의 의지와 노력의 부족으로 그 능력을 제고시키지 못하고 있는 면도 있음을 부인할 수 없다.

현행 環境政策基本法은 제4조 제2항에서 '지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다'라고 규정하고 있으며, 제10조 제3항에서 '서울특별시·직할시장 또는 도지사는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 환경처장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 별도의 환경기준을 설정할 수 있다'라고 규정하고 있고, 제32조에서 '국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 시책의 실시에 필요한 법제상·재정상의 조치를 하여야 한다'라고 규정하고 있다.

이러한 규정들을 근거로 하여 제주도의 지역환경기준설정이나, 국제적 관광자원이 될 수 있는 제주도의 자연환경자원을 보전 관리하기 위한 濟州道 條例의 制定 施行이 가능하다고 보아지지만, 아직 그 실현이 안되고 있을 뿐만 아니라, 제주도의 환경보전관리를 위한 전문인력이나 장비·기자재·財源 등도 극히 빈약한 실정임은 주지되고 있는 사실이다. 이는 현재의 제주도의 환경행정능력부족현상이 법제상의 문제에 기인하는 바도 있지만, 지방자치단체의 집행기관등의 지역환경보전을 위한 정책의지의 결여에서 비롯되는 면도 적지 않음을 나타내는 것이다.

오늘날의 地方自治時代에 있어서 지방자치단체는 지역주민을 환경상의 害惡으로부터 보호하고 주민복지의 향상을 도모하기 위하여 스스로의 판단에 의거하여 자주적으로 法令의 범위내에서 조례를 제정하고 각종의 규제를 행함으로써 지역환경의 합리적인 보존 관리를 실현할 수 있는 권능을 갖고 있기 때문에, 지방행정기관은 국가로부터 기관위임받은 국가의 환경행정사무를 처리해야 하는 것은 물론이지만 지역적으로 필요한 경우에는 환경관계법률의 執行에 만족하지 않고 그 創意性을 살려서 積極的·創造的으로 환경의 훼손이나 오염의 방지를 위해 노력함으로써 지역내의 환경권분쟁의 소지를 줄여나가야 할 것이다.

地方環境行政은 그 內容面에서, 지역환경보전계획, 지역환경보전관리(환경기준의 설정·보전지역지정·환경영향평가·환경오염실태의 상시측정 조사등), 환경오염규제, 환경보전을 위한 홍보 및 행정지도, 환경오염피해분쟁조정 등 다양한 작용을 내포하고 있다.

따라서 지방자치단체의 環境行政能力의 向上은 지역환경보전관리를 위한 정책수립및 평가기능, 종합조정기능, 연구·조사기능, 피해구제·분쟁조정기능, 환경영향평가기능, 환경오염규제기능, 자연환경보전대책기능, 환경교육기능, 중앙정부 및 타지방자치단체와의 협력증진기능 등 여러 측면의 환경행정기능의 확충 강화를 통해 이루어진다고 할 수 있다.

이러한 諸機能의 강화를 위해 지방자치단체가 확보하고 강구해야할 구체적인 사항을 몇가지 예시하면 다음과 같다.

- ① 환경기준, 환경영향평가, 배출부과금, 총량규제 등을 효율적으로 운용할 수 있는 인적·물적 능력이 구비 확충되어야 한다.
- ② 환경행정의 성공적 추진을 위하여 충분한 재정적 지원이 이루어져야 한다. 환경오염피해상황

의 상시측정을 위한 상시측정망, 하수도, 하수처리시설등의 설치나 환경관계의 조사연구가 빈약한 상태에서는 환경보전관리가 제대로 될 수가 없다.

③ 환경보전을 위한 과학기술은 환경파괴의 그것보다 그 개발이 뒤지는 것이 보통이므로 특히 이를 지원 촉진시키지 않으면 안된다. 환경보전대책의 추진을 위하여 필요한 기술개발·조사연구·요원훈련 등이 제대로 이루어져야 한다.<sup>57)</sup>

④ 환경기준, 특별대책지역, 보전지역, 배출허용기준, 총량규제등의 실시에 필요한 환경실태에 관한 기초조사가 이루어져야 한다.

⑤ 기업은 기업이윤을 추구하면서 환경문제에는 소홀하기 쉬우며, 지방기업은 그 대부분이 영세성을 면하지 못하여 오염방지능력이 미약한 실정으므로, 기업의 환경오염방지능력을 보충·제고시키기 위한 노력이 요청되어진다.

⑥ 환경전문가만이 아니라 지역주민들의 환경의식 여하가 궁극적으로 환경행정의 성과를 좌우하는 관건이 되고 환경정책추진의 원동력이 되는 것이므로, 일반주민의 환경의식수준의 향상과 민간 환경보전단체의 육성·지원 및 환경행정의 주민참여확대를 위해 노력해야 한다.

이러한 사항들이 충분히 갖추어지고 지방자치단체의 地域環境保全管理를 위한 政策意志만 확고하다면 현행 법제상 지방환경행정권보장이 미흡하게 되어 있을 지라도 지역환경보전의 효과를 지금보다 훨씬 증대시켜 나갈 수 있을 것으로 보아진다.

지방자치단체의 環境行政手段으로서 중요한 것은 환경보전관리에 관한 條例, 환경보전관리계획, 특별대책지역·보전지역·보전자원등의 지정, 지역환경기준이나 배출허용기준등의 제시, 환경에 영향을 미치는 사업이나 행위등에 대한 허가·승인·인가나 그 거부 또는 오염물질배출규제를 위한 행정처분, 의무위반자에 대한 制裁 및 배출부과금과징, 환경실태나 오염원등의 조사, 사업자등과의 협의·협약, 환경교육·홍보·행정지도 등을 들 수 있다.

지방자치단체의 環境行政能力을 向上시키고 합리적인 지역환경보전관리의 목적을 달성하기 위하여는 이들 각 수단별로 그 實効性을 높이는 방법이 모색되어야 할 것이지만, 여기서는 이들 중 지방자치단체의 環境關聯 條例의 制定문제에 대해서만 검토해 보기로 한다.

條例는 지방자치단체가 지방의회 의결을 거쳐 제정하는 자치법규이다. 우리 헌법은 제117조 제1항에서 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'라고 규정하여 지방자치단체의 자치행정권·자주제정권과 더불어 자치입법권을 보장하고 있는 바, 이것이 조례제정권의 헌법상 근거규정이다.

지방자치단체의 條例制定權의 範圍를 규정하는 헌법상의 방법에는 개괄적·포괄적 위임주의와 세부적·구체적 위임주의가 있다. 개괄적·포괄적 위임주의는 법률의 범위내에서 지역사회의 모든 사무를 일괄하여 조례제정의 대상으로 위임하는 주의로서, 일본·프랑스·독일 헌법등이 이 주의에 입각하고 있다. 세부적·구체적 위임주의는 헌법이 조례제정권의 대상을 구체적으로 규정하는

57) 구연창, 전계서, pp.180~181.

방식으로, 이탈리아·자유중국 헌법등이 이 주의를 채택하고 있다.<sup>58)</sup>

우리 헌법은 제117조에서 지방자치단체의 自治立法權을 인정함에 있어 개괄적·포괄적 위임주의를 채택하고 있는 데, 법령에 의해 조례로서 정하도록 규정되었거나 지방자치단체의 사무임이 지극히 분명한 사항을 제외하고, 구체적으로 어떠한 사항이 조례규정사항이고 어떠한 사항이 법령 규정사항인지가 불분명한 경우가 많다.

이 점과 관련하여 우리 헌법 제117조는 지방자치단체에 대하여 全權限性과 自己責任性을 內實로 하는 自治權을 보장한 것으로 보는 견해가 유력한 데,<sup>59)</sup> 여기서의 전권한성은 전권능성 또는 활동영역의 전면성이라고도 말해지는 것으로서, 헌법이나 법률이 국가나 그 밖의 공공단체의 사무로서 유보하고 있지 않은 한, 지방자치단체는 지방적 공공사무에 대한 포괄적인 자치권을 가짐을 의미한다. 그리고 지방자치단체에 대하여 자치입법권이 인정되는 이유는, 자치단체로 하여금 스스로의 일을 스스로 정한 규범에 따라 처리할 수 있게 함으로써 자치행정에 자주성과 예측가능성 및 지역적 특수성을 살리려는 데 있다고 말할 수 있다.<sup>60)</sup>

그리하여 지방자치단체의 條例로서 규정할 수 있는 사항의 범위는 법령의 범위내에서 지방자치단체의 권한에 속하는 전반의 사무라고 할 수 있다.<sup>61)</sup> 조례제정사항은 필요적 조례제정사항과 임의적 조례제정사항으로 구분할 수 있는 데,<sup>62)</sup> 전자는 법령이 특히 조례로서 규정할 것을 정하고 있는 사항이며, 후자는 법령에 명시적인 규정이 없더라도 국가의 전속적 관할에 속하는 사항이나 국가사무임이 명백한 사무를 제외하고, 지방자치단체의 재량에 의하여 조례로서 규정할 수 있는 사항이다. 다만, 住民의 權利制限 또는 義務賦課에 관한 사항이나 罰則을 정할 때에는 法律의 委任이 있어야 한다.<sup>63)</sup>

여기서 條例規定事項의 內包를 이루는 것은 지방자치단체의 事務인 데, 무엇이 지방자치단체의 사무에 속하는가 그 구체적인 내용이 문제가 된다. 이에 관하여 현행 지방자치법은 제9조 제1항에서 '지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다'라고 규정하고, 同條 제2항에서는 '제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음과 같다 ……'라고 하여 여러가지 사무들을 예시하고 있다. 그러나 여기에 나열된 사무들이 지방자치단체의 사무로서 예시된 것이고 지방자치단체의 모든 사무가 열거된 것이 아님을 유의할

58) 민경식, 조례제정권의 범위와 한계, 중앙대학교 법학연구소, 법학논집, 제8집, 1983. pp.97~98.

59) 김남진, 행정법 II, 법문사, 1991. p.92.

권녕성, 헌법학원론, 법문사, 1992, p.213.

60) 김남진, 전거서, p.114.

61) 지방자치단체의 권한에 속하는 사무에는 자치사무(지방자치법 제9조 제1항에 규정된 '그 관할구역의 자치사무')와 단체위임사무(지방자치법 제9조 제1항에 규정된 '법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무')가 포함된다.

62) 석종현, 일반행정법(下), 삼영사, 1991. p.202.

63) 지방자치법 제15조 단서. 여기서의 위임이 일반적 포괄적 위임을 의미하느냐, 구체적 개별적 위임을 의미하느냐에 관해서는 견해의 대립이 있다. 권녕성, 헌법학원론, 법문사, 1992. p.217.

필요가 있다. 즉, 지방자치단체의 사무의 구체적내용을 분명하게 정한 법률규정이 없는 것이다.

따라서 어떤 사무가 지방자치단체의 조례로서 규율할 사항인지의 여부를 가림에 있어서는 그 사무에 대하여 법령에 별도의 규정이 있는지를 확인하고 그 사무가 지역적 사무인지를 판별할 필요가 있는 것이다.

그런데, 지역환경보전 관리사무는 앞에서 살핀 바와 같이 기본적으로 지역적 성격을 지니는 것이기 때문에 다른 법령에 저촉되지 않은 한 지방자치단체의 조례로서 규율할 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 아직까지 지역환경의 보전 관리에 관한 지방자치단체의 條例는 별로 제정되고 있지 않다.

日本에서는 지방자치단체의 條例가 公害의 방지에 있어서 법률 못지 않게 중요한 기능을 하고 있다. 1960년대 중반에 이르러 일본에서는 심각한 公害현상에 접하면서 지방자치단체의 公害방지조례가 이미 법령의 공백을 메꾸는 제2차적인 法源으로서의 지위에 만족하지 않고 지역의 특수성에 따른 제1차적인 公害규제법이어야 함이 강하게 요청되었다. 특히 公害밀집지역에 있어서는 公害규제에 관한 종래의 견해(法律先占理論)를 바꾸어 법령의 규제는 전국에 일률적으로 적용되는 필요최소한의 규제기준을 제시하는 것이고, 지방자치단체는 지역의 公害실정에 따라서 그 방지에 필요충분한 규제조치를 조례로 규정하여야 하는 것이 필요하게 되었다.

이러한 필요에 따라서 公害규제에 획기적인 제1보를 내디딘 것이 1969년 7월에 제정된 東京都의 公害방지조례이다. 이 조례는 그 前文에서 ‘都는 都民의 건강과 안전 및 쾌적한 생활을 할 권리를 보장하는 최대한의 의무를 부담하므로, 이 의무를 완수하기 위하여 모든 수단을 다하여 公害의 방지와 절멸을 도모하지 않으면 안된다’고 강조하고 있으며, 都 자신이 公害방지의 최종책임자임을 자처하면서 지역주민의 생활옹호를 위하여 필요한 公害방지조치의 모든 것을 조례로서 규정하고 있다. 그 후 대부분의 府縣이 東京都 公害방지조례를 모방하여 대담하게 국지적인 公害규제조치를 담은 公害방지조례를 다루어 제정하였다. 또한 일본의 市町村 가운데에는 都道府縣 조례의 규제로는 여전히 부족하다고 하여 한층 더 엄격한 독자적 규제방식을 담은 市町村 조례를 제정하는 곳도 나타나고 있다(川崎市, 北九州市 등). 현재로서는 일본의 公害行政에 관한 한 오히려 지방자치단체의 조례가 제1차적인 規制法源이고 법률이 보조적인 규제수단으로 변했다고 할 수 있는 실정이다.<sup>64)</sup>

지금 濟州道 지역에서는 地下水의 보존 관리와 그 적정한 개발체계의 확립이 중요한 지역현안으로 대두되고 있다. 江이 없고 용천수가 매우 적은 제주도에서는 주민생활용수나 산업용수가 거의 지하수에 의존하고 있는 데, 얼마전부터 제주도의 동·서부지역에서는 지하수에 바닷물이 침투하고 있고, 제주시 일부지역에서는 최근 지하수에서 심한 악취가 풍긴다는 보도가 있었으며,<sup>65)</sup> 당국의 조사결과 일부 호텔들의 지하수에는 세균까지 득실거리 심한 경우 허용기준치의 10여배나 초과하고 있다고 한다.<sup>66)</sup>

64) 原田尚彦, 전계서, pp. 133~134.

65) 濟民일보, 1992, 1. 11.

66) 濟州신문, 1992, 2. 27. 사실 참조.

永遠한 未來에 까지도 지역주민의 生活用水가 될 地下水의 보존 관리에 관하여 現行 법률의 규제가 미흡할 때 법령에 저촉되지 아니하는 범위에서 필요한 條例를 제정하여 합리적인 지하수의 보존 관리 개발체계를 수립해 나갈 수 있을 것으로 보인다. 그에 관한 법률의 위임규정이 꼭 필요한 것으로는 보이지 않지만,<sup>67)</sup> 구지 그 법률적 근거를 찾을 경우, 現行 환경정책기본법 제32조(국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 시책의 실시 到 必要的인 法制上·財政上의 조치를 하여야 한다)가 그 근거가 될 수 있을 것이며, 1991년 12월에 공포된 새 水道法과 제주도 개발특별법에서도 그 근거가 마련되었다.

그밖에도 제주도에서는 지역환경의 합리적인 보존 관리를 위한 정책이나 계획의 수립절차, 환경 훼손오염실태조사 및 환경교육자료와 지역환경정보의 공개·제공, 민간환경보전단체의 조직화와 지원체계 등 地域環境行政의 基準과 節次에 관한 條例를 제정할 수 있을 것으로 보인다.

地方自治團體의 環境行政能力을 向上시키기 위하여는 지역환경의 보존 관리를 위하여 필요 충분한 규제조치를 지방자치단체의 條例로 제도에 규정해 나가야 할 것이다.

조례의 제정뿐만 아니라 環境專門人力이나 財源·裝備·機資材등 앞에서 살핀 여러가지 필요 사항들을 충분히 확보함으로써 지방자치단체의 環境行政能力을 스스로 향상시켜 나가는 것은 지역환경의 합리적인 보존 관리와 지역주민과 행정기관간 또는 주민과 개발사업자간에 야기될 수 있는 환경문제의 관련된 開發紛爭의 豫防을 위해 필요한 것으로 보인다.

地方自治團體의 環境行政能力을 提高시켜야 할 必要性은 行政當局이 앞으로의 환경문제를 開發紛爭문제에 대응하는 방식이 對症療法的인 것 보다는 適正管理的인 방식이어야 한다는 當爲性和 相關되는 것이기도 하다.

#### 나. 환경권분쟁의 事後的 解決制度

지역사회에서 실제로 環境權紛爭이 발생했을 경우에 그 解決을 圖謀하는 데 活用될 수 있는 制度로서, 여기서는 첫째, 아직 制度化되지는 않았지만 그 制度化가 필요하다고 보이는 地方議會의 環境常任委員會制度, 둘째, 陳情·民怨處理·請願制度, 셋째, 환경분쟁조정제도, 넷째, 환경권분쟁의 司法的 解決制度 등에 관하여 살펴보기로 한다.

##### 1) 地方議會 環境常任委員會의 制度化

地方議會 環境常任委員會의 制度化는 오늘날 세계의 여러나라들에서 채택 운영되고 있는 옴부즈만(Ombudsman)<sup>68)</sup> 제도를 우리의 지역실정에 맞게 변형시켜 지역현안을 해결할 수 있는 제도로 정착시켜 보자는 구상이다.

67) 이는 평균 해수면이하의 담수층의 지하수를 채취하는 것이 토지소유자의 私權이 될 수는 없을 것이기 때문이다.

68) Ombudsman의 호칭에 관하여 우리나라에서는 학자에 따라 민정관, 호민관 혹은 행정감찰기관 등으로 표현되기도 하나 本稿에서는 '옴부즈만'으로 쓰기로 한다.

우선 이 구상의 모델이 되는 옴부즈만제도의 내용부터 살펴보자.

옴부즈만(Ombudsman)이란 원래 代理者 또는 代表者를 뜻하는 스웨덴어인데,<sup>69)</sup> 오늘날에는 보통 행정기관의 잘못된 행정에 대한 民怨을 조사하고 正當한 이유가 있는 경우에는 구제책을 모색하는 행정감찰기관을 의미하고 있다.<sup>70)</sup> 옴부즈만제도는 Sweden에서 1809년의 헌법에 의하여 議會行政監察官 (Riksdagens Justitieombudsman)의 職制로 창시되었지만, 그 이전에도 스웨덴에는 이와 유사한 제도가 있었다고 한다. 즉, 1713년에, 당시 덴마크·러시아·폴란드 3국 동맹세력과 전쟁을 치르면서 國政을 직접 돌볼 겨를이 없었던 스웨덴 국왕 Charles 12世는 국왕의 명의로 직무를 수행하고 있는 稅吏·法官 기타 行政官을 감시하고 법과 규칙이 잘 준수되고 있는지 여부를 확인하기 위하여 勅令을 통해 최고감찰관(Högste Ombudsmannen)제도를 설치한 바 있으며, 그후 1719년 Högste Ombudsmannen은 Justitie Kansler (J. K.)로 개칭되고, 1766년에는 당시의 국민대표기관인 등족회의(the Four Estates)가 J. K.의 임명권을 획득하였으며, 그후 다시 절대왕정이 강화되자 국왕이 J. K.를 임명하게 되었지만, 1809년의 스웨덴 헌법은 議會 Ombudsman제도를 정식으로 채택하였다.<sup>71)</sup>

스웨덴의 옴부즈만제도를 自國의 사정에 알맞게 변형시켜 도입하고 있는 나라들은 핀란드(1919), 덴마크(1954), 노르웨이(1962), 뉴질랜드(1962), Guyana(1966), 탄자니아(1966), 영국(1967), 캐나다의 Albert州와 New Brunswick州(1967), Quebec州(1968), Manitoba州(1970), Nova Scotia州(1971), 미국의 Hawaii州(1967), Nebraska州(1969), Fiji(1970), 이스라엘(1971), 프랑스(1973) 등이며,<sup>72)</sup> 그밖에 서유럽, 아시아, 아프리카, 中近東, 라틴 아메리카의 여러나라들에서도 중앙정부와 지방정부에서 이 제도의 채택이 추진되고 있고, UN에서도 그 규약들에서 이 제도의 의의를 인정한 바 있다.<sup>73)</sup>

Ombudsman이란 用語를 제도상의 공식호칭속에 끼워 사용하고 있는 나라는 스웨덴, 노르웨이, Guyana, Fiji, 캐나다의 New Brunswick州, Manitoba州, Nova Scotia州, 미국의 하와이州 등이며, Ombudsman 대신에 Commissioner(감찰관)란 用語를 쓰는 나라는 핀란드, 덴마크, 뉴질랜드, 이스라엘, 캐나다의 Albert州, 영국 등이고, 프랑스에서는 Mediateur(중재자)란 용어를, 미국의 Nebraska州는 Public Counsel(공중상담관)이란 용어를 쓰고 있다.<sup>74)</sup>

옴부즈만의 공식호칭이나 所屬, 權限, 組織構造, 民怨處理節次, 所管事項등은 국가에 따라 일정하지 않지만, 각국 제도의 공통성을 토대로 할 때, 옴부즈만은 法令이 行政機關에 의하여 적절하게 執行되고 있는지의 여부를 조사하고, 행정권의 남용이나 不良行政(maladministration)

69) 김이열, 옴부즈만의 연구, 고려대학교 법률행정연구소, 법률행정논집, 제16집, p. 47.

70) Donald C. Rowat (ed), The Ombudsman; Citizens Defender, 1965. p. 7.

71) 법제처, 각국의 옴부즈만제도 (법제자료 제89집), 1977. pp. 53~60.

72) 김호진, 각국 옴부즈만제도의 비교분석, 한국행정학회, 한국행정학보, 제13호, 1979. p. 150~151.

73) 김도창, 일반행정법론(上), 청운사, 1990. p. 547.

74) 김호진, 전제논문, p. 171.

에 대한 국민의 民怨이 제기된 때에 이를 調査하여 필요할 경우 그 是正과 救濟를 모색하는 것을 주된 임무로 하는 議會(또는 행정부)의 감찰기관이라고 할 수 있다. 따라서 옴부즈만제도는 行政統制와 行政救濟의 두가지 면에서 그 기능을 발휘하며, 행정기관과 국민 또는 주민간에 갈등이 야기되었을 때 그것을 해결하는 기능도 발휘할 수 있는 제도이다. 옴부즈만제도는 大衆接近이 쉬우며 그를 통한 문제해결이 신속하고 저렴하다는 데서 그 제도적 의의를 찾을 수 있는 바,<sup>75)</sup> 이 점은 法院을 통한 국민의 권리구제가 비싸고 복잡하며 까다롭고 느릴 뿐만 아니라 신속성이 없는 점등을 고려할 때 커다란 利點이 되고 있다. 바로 이 점이 일찍부터 행정행위에 대한 司法審査制度가 발달한 영미에서 옴부즈만제도를 도입하게 된 중요한 동기라고 보아진다.

周知하다시피, 현대복지국가에 있어서의 행정기능은 나날이 확대 강화되고 복잡의 度를 더하여 가고 있는 바, 행정권의 확대 강화는 불가피하게 행정권남용의 가능성을 높여주며, 행정의 전문성·복잡성의 증가는 행정의 裁量領域을 넓게 하고 행정의 재량영역이 넓어지면 그만큼 행정의 恣意性이 커질 가능성이 있으며, 행정의 자의성이 커지면 그만큼 개인의 권리가 행정권에 의하여 손상될 가능성도 많게되는 것이 사실이다. 이러한 점에 비추어, 종래부터 인정되어 온 소송등의 전통적 행정구제방식에 더하여, 현대 행정기능의 수행을 阻害하지 않으면서도 보다 저렴한 비용과 간이한 형식 및 절차로서 실효성있는 행정구제를 도모하기 위한 것이 바로 옴부즈만제도인 것이다.

옴부즈만제도의 세계적 확대추세와 관련하여 주목을 끄는 것은 地方政府 次元의 옴부즈만제도가 등장하고<sup>76)</sup> 현대행정의 전문화·다양화·기술화·대량화의 진전에 상응해서, 제도와 기능면에서 독립성과 전문성을 띤 직능 옴부즈만제도가 나타나고 있는 점이며, 이러한 옴부즈만제도의 地方化와 구조적 분화현상은 이 제도의 효율화를 위한 변화 발전의 양상으로 볼 수 있는 것이다. 이중 직능 옴부즈만의 예로서, 스웨덴에는 일반옴부즈만 외에 공정거래옴부즈만, 報道옴부즈만, 소비자옴부즈만제도가 있고,<sup>77)</sup> 노르웨이에는 軍事옴부즈만제도가 있으며, 이스라엘에는 軍事옴부즈만과 警察옴부즈만제도가 있는 데,<sup>78)</sup> 이들 職能옴부즈만은 그 관할범위가 제한되어 있다는 점이 다를 뿐, 역할면에서는 일반 옴부즈만과 차이가 없다. 현대행정의 광역성을 고려할 때, 고전적인 일반 옴부즈만보다 地方化된 분야별 직능옴부즈만의 제도화가 더 효율적일 수 있다고 보아지며, 本稿에서의 지방의회 환경상임위원회의 제도화는 환경분야의 地方的 옴부즈만을 우리의 지역실정에 알맞게 변형시켜 정착시켜 보자는 案인 것이다.

環境옴부즈만은 환경행정분야에서 환경관계법령이 관계행정기관에 의하여 적절하게 집행되고 있는가의 여부를 조사하는 환경행정통제기능과, 환경분쟁이 야기되었을 때 쟁점을 정확히 파악하여 신속하게 경우에 따라서는 상호이해와 설득의 방법으로 해결을 도모하는 환경분쟁해결기능과,

75) 윤양수, Ombudsman제도에 대한 小考, 제대법학, 제2호, 1971. pp.73~79.

76) 김도창, 전계서, p.547.

77) 김이열, 전계논문, p.64.

78) Donald C. Rowat (ed), *ibid.* p.111, pp.119~120.

환경오염으로 인한 국민의 권익침해를 간이한 방법으로 구제하는 環境民怨救濟기능을 수행하는 환경권의 파수꾼적 기관이라고 할 수 있다.

環境음부즈만제도의 設置 必要性은 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.

① 헌법에 국민의 기본권으로서의 환경권이 인정된<sup>79)</sup> 이상, 환경권의 실질화를 위한 제도적 장치로서 필요하다. 환경권이 건강하고 쾌적한 생활환경을 유지하고 그러한 환경의 침해에 대하여는 그 排除를 구할 수 있는 권리라고 한다면, 기존의 환경침해구제제도의 미흡성을 보완할 환경음부즈만제도의 설치의 헌법상 환경권인정에 따르는 당연한 요청이라고도 볼 수 있다.

② 환경행정을 통제하고 재량사항이 많은 환경관계법령의 효율적인 집행을 위하여도 환경음부즈만제도는 필요하다. 업무의 전문성으로 인해 재량이 많이 인정되는 환경행정분야에서 행정통제가 행정권의 확대 강화추세를 미처 따라가지 못하게 되면 民怨은 증가될 가능성이 많아진다. 기존의 환경행정통제방법이 환경행정의 책임성 확보와 民怨救濟에 효율성을 기할 수 없었다면 마땅히 보완적인 제도적 장치가 강구되어야 할 것이다. 특히 환경행정분야에는 직권남용으로 인한 것보다 행정기관의 不作爲, 즉 당연히 해야할 환경훼손오염방지조치를 태만히 함으로 인하여 생기는 국민의 권익침해가 더 많이 일어날 가능성이 있는 데, 환경음부즈만은 이러한 소극적 환경행정의 유효한 통제방법이 될 수 있다.

③ 簡易·迅速한 環境紛爭解決 및 環境被害救濟를 위하여 環境음부즈만제도는 필요하다. 종래의 환경오염피해분쟁에 대한 司法的 해결제도는 多大한 시간과 경비가 소요되며, 실제에 있어 과학적 자료나 조사능력을 갖고 있지 않은 환경오염피해자가 法廷에서 환경오염원인자의 책임을 추궁하여 현실적인 구제를 얻기가 용이하지 않다는 문제점이 있다. 그리고 행정기관의 잘못된 환경행정에 대한 請願이나 民怨題起 또는 분쟁조정제도에 의한 해결은 심리기관의 중립성이나 심리절차의 공정성의 부족 등 분쟁해결제도로서는 미흡한 점이 있다. 따라서 이와 같은 환경분야에서의 분쟁해결제도나 권익구제제도상의 미비점을 보완하는 제도적 장치의 하나로써 환경음부즈만은 필요하다.

④ 환경보전행정의 합리적인 개선을 위하여도 이 제도는 필요하다. 환경음부즈만은 환경행정의 위법성 뿐만 아니라 부당성·비합리성·비현실성·비민주성 등을 조사할 수 있으므로, 환경행정의 합리성·현명성·합목적성·타당성·민주성의 제고에 이 제도는 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

⑤ 국민 또는 주민의 환경의식제고를 위하여도 환경음부즈만제도는 필요하다. 국민 또는 주민은 환경적 이익의 享受者이며, 일정지역의 주민은 환경훼손이나 오염을 감시함에 있어서 가장 가까운 위치에 있다고 할 수 있는 데, 환경훼손이나 오염현상이 나타났을 때 손쉽게 이의 是正 내지 救濟를 요청할 수 있는 제도가 마련되면, 주민 스스로 생활환경이 오염·파괴되는 것을 방지하지

79) 우리 헌법 제35조 제1항: 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

않으려는 환경의식이 강화되고 그와 더불어 행정기관이나 企業家側의 환경오염방지자세도一新되어질 것은 명약관화하다고 하겠다.

環境음부즈만의 制度化過程에서는 그 제도의 실효성을 높일 수 있도록 다음의 사항들이 충분히 반영되어야 할 것이다.

① 주민이 환경문제에 관한 民怨을 절차상 쉽게 환경음부즈만에게 제기할 수 있도록 제도가 개방되어야 한다. 환경오염피해분쟁의 해결을 위한 司法的 審理나 환경오염피해분쟁조정법상의 裁定申請에는 환경오염피해의 입증서류등 구비하여야 할 것이<sup>80)</sup> 많고 이러한 절차상의 번잡은 국민층에서 환경오염상태를 체념·방치하며, 그 피해구제청구를 포기토록 하는 요인이라 볼 수 있는 데, 국민이 아무런 경제적 비용부담이나 입증책임없이 전화나 엽서 또는 고발장등 간편한 방법으로 조사청구만 하면 곧 환경음부즈만이 환경오염실태나 피해상황등을 조사하고 그 구체책을 모색하여 시정·조정등의 적절한 조치를 강구하고 그 결과를 조사청구자에게 통보함은 물론, 문제 사항이 조사청구자 개인만이 아니라 일정지역의 주민전체에게 관계되는 것일 경우에는 언론기관을 통하여 문제의 처리내용을 공표할 수 있도록 음부즈만제도 자체가 개방되어야 한다.

② 주민이 환경음부즈만에게 調查請求를 할 수 있는 사항은 환경관계 중앙 및 지방행정기관의 위법행위·부당행위·비합리적행위·비능률적행위·직무해태행위는 물론이고, 인간의 쾌적한 생활 환경을 침해할 가능성이 있는 행정계획이나 사업시행자의 환경훼손오염행위등이며, 현실적인 피해의 발생을 필요요건으로 하지는 말아야 할 것이다.

③ 민원인의 조사청구가 없어도 환경음부즈만은 신문이나 방송 또는 여론등을 통하여 제기된 환경오염문제의 실태를 직권으로 조사하고 그 해결책을 강구할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 여기서의 해결책은 환경행정기관의 잘못된 행정행위등을 환경음부즈만이 직접 취소·철회하거나 시정 내지 적절한 조치를 명하거나 오염행위자를 처벌할 수 있도록 하는 것이어서는 안되며, 위법·부당·불합리등의 불량환경행정이나 오염행위를 발견했을 경우에 환경음부즈만이 관계기관에게 시정 또는 처벌이나 기타 필요한 조치를 하도록 권고·설득하는 것이어야 할 것이다. 이는 환경관계기관간에 권한상의 혼란이 야기되어서는 안되기 때문이다.

이상의 사항들은 음부즈만제도의 특성을 감안할 때, 환경음부즈만의 기능수행상 필수적으로 요구되어지는 제도적 요소들이라고 할 수 있다.

이와 같은 제도적 요소를 갖춘 환경음부즈만의 기능을 지방에서 수행할 수 있는 地方議會 環境常任委員會의 制度化를 고려해 볼 수 있는 것이다.

우리 현행 地方自治法은 제50조 제1항에서 '지방의회는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수 있다'라고 규정하고, 동조 제2항에서 '위원회는 소관 議案과 청원등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사처리하기 위한 특별위원회의 2종으로 한다. ……'라고 규정하였으며, 제51조에서 '위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원등 또는 지방의회가 위임한

80) 환경오염피해분쟁조정법 시행령 제9조 제2항 참조

특정한 안건을 심사한다'라고 규정하고 있다.

또한 지방자치법은 제36조 제1항에서 '지방의회는 당해 지방자치단체의 사무를 감사하거나 그 사무중 특정사안에 관하여 지방의회의 의결로 조사할 수 있으며, 감사 또는 조사를 위하여 필요한 때에는 현지확인을 하거나 서류의 제출과 지방자치단체의 장 또는 그 보조기관의 출석·증언이나 의견진술을 요구할 수 있다.'라고 규정하고 있으며, 제37조 제2항에서 '지방자치단체의 장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있는 때에는 출석 답변하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 관계공무원으로 하여금 출석 답변하게 할 수 있다.'라고 규정하고 있다.

이와 같이 현행법상 地方(道)議會의 常任委員會 構成이 條例規定事項으로 되어 있고,<sup>81)</sup> 지방의회가 지방자치단체의 사무를 감사하거나 조사하고자 할 때 소관 상임위원회별로 또는 특별위원회를 구성하여 하게 되어 있으므로,<sup>82)</sup> 지방의회의 적극적인 의지만 있으면, 환경상임위원회의 설치 및 그 운영을 통한 지역환경관계 분쟁 또는 문제사안에 대한 조사등을 실시하는 것은 현행 법제상에서도 어느정도 가능하다고 볼 수 있다.

그러나 현행 法制에는 지방의회의 常任委員會가 앞에서 살핀 환경음부즈만의 기능을 충분히 수행하는 것을 어렵게 만드는 제약규정들도 있다. 예로서, 지방의회의 사무감사는 매년 정기회의 회기내에 행하게 되어 있고,<sup>83)</sup> 지방의회가 특정사안에 대하여 조사를 하고자 할 때에도 지방의회의 의결을 거쳐야 하게 되어 있으며,<sup>84)</sup> 지방의회의 연간 회의총일수는 정기회 및 임시회를 합하여 市·道에 있어서는 100일로 제한되어<sup>85)</sup> 있다. 그리하여 주민이 전화나 엽서등 간편한 방법으로 조사청구를 하면 언제든 조사관이 관계자로나 현장상황 및 문제점등을 자체적으로 조사하여 적절한 해결책을 모색하는 것을 그 本務로 하고 있는 음부즈만의 역할을 우리의 현행 법제하에서 지방의회가 수행해줄 것으로 크게 기대할 수는 없을 것이다.

그렇지만 지금까지 제도화되어진 지역환경과 관련된 분쟁의 해결제도들이 모두 일정한 취약점(後述)을 지니고 있으며, 개발분쟁 과정에서 지역주민이나 행정당국 및 사업시행자들이 받는 괴로움과 희생등이 상당히 큰 점을 고려하면, 좀더 효과적인 개발분쟁 해결방안이 모색되어야 할 것이고, 地方化時代의 地域開發紛爭의 解決過程에서는 問題事案에 대한 법률적 논의보다 분쟁당사자간의 대화와 상호이해가 더 필요할 것으로 보아, 주민대표로 구성되는 地方議會의 地域開發紛爭 解決機能을 強化시키는 것이 바람직하다고 보아진다.

제주도의 경우 앞으로 지역환경과 관련된 개발분쟁의 발생가능성이 많으므로, 제주도의회에 환경상임위원회를 설치하고, 전문적 사무보조원을 그에 충분히 배치함은 물론, 개발분쟁의 효과적

81) 현행 제주도의회위원회조례(1991. 6. 1. 조례 제1702호)는 제2조에서 제주도의회의 상임위원회로서 내무위원회, 산업건설위원회, 의회운영위원회를 설치하도록 규정하고 있다.

82) 지방자치법 시행령 제17조 제1항 및 제2항.

83) 지방자치법 시행령 제16조 제1항.

84) 지방자치법 제36조 및 동법 시행령 제16조 제2항.

제주도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례(1991. 6. 1. 조례 제1703호) 제3조

85) 지방자치법 제41조 제3항.

해결을 위해 앞에서 살핀 것과 같은 관계법령상의 제약규정들을 개정하며, 또한 그 기능의 활성화를 위하여 다음과 같은 權限이 이 위원회에 인정될 수 있도록 관련 條例를 마련할 필요가 있다.

① 監視權; 환경분야의 행정공무원들이 관계법령을 준수하며 적절히 집행하고 직무수행에 해태함이 없는지의 여부를 감시하고, 행정기관의 작용이나 기업가측의 오염물질배출행위에 의하여 지역환경이 부당하게 훼손·오염되지 않도록 감시하는 권한.

② 調査權; 주민으로부터의 환경관계 民怨提起에 의하여 또는 필요한 경우에는 직권으로 지역환경관련사항(사업장 실태포함) 및 자료를 조사할 수 있고, 조사의 목적으로 관련 공무원의 협력을 얻을 수 있으며 관계공무원을 소환·심문할 수 있는 권한.

③ 調整權; 환경문제와 관련된 분쟁이 발생한 경우에 당사자의 주장을 듣고 상호 이해와 양보를 권유하며, 그 분쟁의 해결에 필요한 조치를 제안·공표할 수 있는 권한.

④ 建議·確認權; 환경분쟁의 해결이나 지역환경의 합리적인 보전 관리를 위하여 필요한 사항들을 관계행정기관에 건의·의뢰할 수 있고, 건의·의뢰사항들이 어떻게 실행되고 있는 지를 확인할 수 있는 권한.

⑤ 報道權; 그 위원회 자신의 업무수행의 공정성·중립성·적절성·신뢰성을 확보하기 위하여 필요한 범위내에서 업무처리를 공개하고 그 결과를 신문이나 방송등을 통하여 일반 주민에게 보도할 수 있는 권한.

이상의 權限들은 지방의회 환경상임위원회가 지역의 환경옴부즈만적 기능을 수행하면서 지역환경분쟁을 효과적으로 해결하고 지역환경의 합리적인 보전 관리를 도모하기 위해 필요한 직무상의 권한들이라고 할 수 있다.

이러한 權限을 常時 행사할 수 있는 상임위원회가 지방의회에 설치되고 그 기능이 活性化될 때, 지역환경과 관련된 開發紛爭의 예방의 효과도 적지 않을 것이지만, 개발분쟁발생후의 紛爭解決에도 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 보아진다.

지방의회와 환경상임위원회 구성이 어렵거나 그 역할이 여러가지 제약요인으로 말미암아 전술한 지역환경옴부즈만적 기능을 수행하기 곤란하다고 판단될 경우에는 장기적 전망에서, 지방의회소속의 상설기구로서 지역환경전문가들로 구성되는 地域環境行政調査委員會(상임위원 및 비상임위원으로 구성)를 설치하여, 위의 지역환경옴부즈만의 機能을 온전하게 遂行할 수 있도록 하는 方案이 강구되어질 필요가 있다고 보아진다.

## 2) 陳情·民怨處理·請願制度

環境權 紛爭의 事後的 解決方法으로 활용될 수 있는 것중 가장 간편한 제도는 陳情이나 民怨處理 또는 請願등의 제도이다.

陳情은 널리 法定的 형식과 절차에 의하지 않고 국가나 지방자치단체의 기관에 대하여 어떤 희망을 진술하는 행위이다. 행정기관등에 대하여 자기반성을 촉구하고 행정행위등의 취소·변경

기타 구제를 구함을 목적으로 할 수 있다는 점에서 청원이나 행정심판청구등과 공통된 면이 있지만, 현행법상으로 이들간에는 차이가 인정된다. 진정은 사실행위에 지나지 아니하고 권리행사가 아니며, 그에 대한 회답은 별다른 법적 의미를 가지지 못한다. 따라서 陳情의 결과 행정기관이 행정행위를 취소·변경하거나 어떤 조치를 취할 때에는 이들은 직권에 의한 행위일 따름이다.

행정상의 民怨處理라 함은 광의로는 행정기관이 행정에 대한 국민의 民怨을 들어 간편한 수단이나 절차로 그 해결을 도모하는 것을 말한다. 국민의 민원은 행정기관등의 개개의 作爲 또는 不作爲에 대한 불만을 내용으로 하는 것이며, 또한 행정운영에 있어서의 遲延, 불친절등에 대한 불평불만, 행정에 대한 요망등의 형태를 취하는 경우가 많다. 행정운영에 있어서 여러가지 민원이 생겨나는 것은 불가피한 것이기에 각 행정기관이 그 해결을 강구하는 사실상의 조치를 널리 민원 처리라고 볼 수 있다. 이에 대하여 협의로 민원처리라 함은 특별히 설치된 민원처리기관에 의한 조치를 말한다. 즉, 민원처리기관이 국민으로부터의 신청에 의하여 필요한 조사를 거친 뒤 諸關係機關에 대하여 민원의 내용을 연락하여 그 해결을 도모하기 위하여 알선이나 권고등을 행하는 것을 말한다. 민원처리기관은 민원의 대상이 되어 있는 행정처분등을 스스로 취소할 권한을 가지는 것은 아니며, 또한 민원처리기관의 의견이 관계기관을 구속하는 것도 아니다. 민원의 해결을 위해 필요한 조치는 관계행정기관이 그 권한과 책임아래서 강구할 것이 기대된다. 이러한 의미에서 민원처리는 민원처리기관의 중개에 의하여 민원의 해결을 도모하려는 것이며, 민원신청인과 행정기관간의 대립을 전제로 하지 않으며, 또한 절차상의 제약도 없는 비정규적인 제도라 할 수 있다.<sup>86)</sup>

이러한 陳情이나 민원처리는 제도상 분쟁해결기관의 중립성·공정성 보장이나 분쟁해결에 필요한 조사·심사권의 확보등에 미흡한 점이 많아, 환경분쟁해결제도로서는 충분치 못한 것들이라고 할 수 있다.

請願은 국가기관에 대하여 일정한 사항에 관한 희망을 진술하는 것을 말하며, 現行 憲法 제26조에서는 국민의 基本權의 하나로서 請願權이 보장되고 있다. 請願法에 따르면 국가기관은 청원에 대하여 심사하고 그 결과를 청원인에게 통지할 의무까지 지고 있지만, 그 결과가 국가기관을 기속하는 것은 아니므로 이 점에서 행정쟁송제도와 구별된다. 이 청원제도는 과거 재판제도가 정비되지 아니하고 의회제도가 확립되지 아니한 시대에는 국민의 권리구제수단의 기능뿐만 아니라, 정치에 관한 국민의 희망이나 民情을 위정자에게 전달하는 중요한 수단이 되었었지만, 의회제도와 합리적인 司法制度의 확립과 더불어 참정권이 보장되고, 그 위에 언론의 자유가 확보된 오늘날에 있어서는, 정치과정에 참여하는 수단으로서나 국민의 권리구제수단으로서의 청원제도의 기능이 점차 감퇴되어가는 실정이다.<sup>87)</sup>

86) 손동원, 환경권침해에 대한 피해구제제도, 목포대학, 사회과학연구, 제1집, 1984. p. 33.

87) 권녕성, 전게서, pp. 486~489.

그동안 제주도내에서 발생한 수많은 개발분쟁의 해결과정을 살펴보면 진정이나 민원처리 또는 청원의 방법으로 관계행정기관에 의해 손쉽게 해결되어진 예는 매우 드문 실정인 데, 이는 이러한 제도들이 실질적인 환경분쟁해결제도로서 불충분한 것들이기 때문이라고 할 수 있다.

환경권분쟁은 일반적으로 개발사업시행자와 개발사업시행지역의 많은 주민들간의 이해관계의 대립구조를 나타내고, 양측이 예측하는 개발사업으로 인한 이익과 피해도 상당히 큰 것이 보통이기 때문에, 진정이나 민원처리 또는 청원방법으로 분쟁이 쉽게 해결되기 어려운 면이 있다.

그러나 진정이나 민원처리 또는 청원제도는 환경권분쟁의 발생이나 그 쟁점 또는 당사자들의 입장이나 주장을 아는 데는 유용한 제도가 될 수 있다. 따라서 이들 제도는 분쟁발생후에 전개될 수 있는 지방의회나 기타 분쟁조정기관에 의한 분쟁해결책의 모색과정에서 대단히 중요한 의미를 가질 수 있게 된다.

그리고 環境權紛爭解決制度로서는 미흡하고 소박한 陳情이나 民怨處理, 請願등의 제도가 환경오염피해자들의 입장에서는 간편하게 이용할 수 있는 제도라는 장점도 갖고 있기 때문에 앞으로 이들 제도의 기능적 실효성을 제고시킬 수 있는 방향으로 그 운용을 개선해 나가야 할 것이다.

그러기 위하여는 지방자치단체에 環境專擔(專門)要員을 적절히 배치하여 그들로 하여금 오염물질배출시설등의 감시와 배출량의 조사등 규제적 임무뿐만 아니라 환경오염피해자의 陳情등을 접수하여 相談하고 가해기업에게 손해의 배상이나 조업의 단축등을 권고하는 등 和解의 권유를 하는 救濟的 임무도 부여함으로써 환경오염피해구제에 관한 일선 창구가 되도록 하여야 할 것이다. 나아가 그에게 관계행정기관이 加害기업에 대하여 각종 규제조치를 발동할 것을 전의할 권한을 줌으로서 그의 영향력을 더욱 강화시킬 수 있을 것이다. 이와 같이 環境민원부서에 환경전담(전문)요원을 두어 이를 널리 광고하고 활용함으로써 환경분쟁해결에 상당한 몫을 수행케 할 수 있을 것으로 보인다.<sup>88)</sup>

환경전담요원(環境相談員)이 처리하기 어렵거나 복잡한 사건은 조정절차에 의하도록 권고할 수 있게 함도 필요하다.<sup>89)</sup>

日本の 公害紛爭處理法은 제49조에서 公害민원처리는 地方公共團體가 행할 직무임을 명백히 규정하고 都道府縣 및 政令으로 정하는 市는 公害민원상담원을 두어야 한다고 규정하고 있다.<sup>90)</sup> 이 상담원은 公害민원의 처리상황을 일원적으로 파악하고 關係部課와의 연락조정의 중심이 되어 신속하고 효과적으로 처리를 진행시키는 기능을 담당한다.

그리고 우리나라의 중앙 환경(오염피해)분쟁조정위원회에 해당하는 일본의 公害等調停委員會는 지방공공단체가 행하는 公害민원(苦情) 처리에 관한 지도를 그 주요직무의 하나로 하고 있다.

우리나라의 환경관계 民怨處理기관의 專門化·活性化와 환경분쟁조정기관과의 관계를 개선시킴에 있어서 일본의 公害민원처리제도는 참고가 될 수 있을 것이다.

88) 이용우, 공해피해에 대한 제소전의 행정상구제, 한국환경법학회, 환경법연구, 창간호, 1979. p. 87.

89) 구연창, 전계서, p. 660.

90) 일본의 공해분쟁처리법 제49조 제1항 및 제2항.

環境權紛爭은 환경오염피해자들이 엄격한 절차 및 다대한 비용과 노력을 요하는 재판절차에 의하여 그 해결을 도모하기가 사실상 어려운 점을 감안하여, 市·郡·道 등 지방자치단체에 환경권분쟁 기타 환경행정에 관하여 專門的인 助力을 해줄 수 있는 環境相談員제도를 설치하는 것이 바람직하다. 잘 훈련된 環境相談員이 환경권분쟁의 쟁점을 정확히 파악하고 양측 주장의 내용에 있어서 무리한 점을 파악하여 설득력있게 양측의 양보와 합의를 권고하며, 해결이 어려운 사건은 環境紛爭調停節次에 의해 해결을 도모하도록 권고할 수 있게 하는 것이 필요하다. 더구나 環境相談員이 環境權紛爭뿐만 아니라 環境行政의 指導에 관한 업무도 담당케 한다면 더욱 효과적일 것으로 보인다.<sup>91)</sup>

### 3) 環境紛爭調停制度

環境紛爭調停制度는 환경권분쟁이 발생한 경우에 당사자의 신청에 의하여 환경분쟁조정위원회가 알선·조정·재정의 방법으로 분쟁의 당사자사이를 주선해서 환경권분쟁을 簡易하고 迅速하게 해결할 수 있도록 하기 위해 마련된 제도이다.

이 제도는 당사자간의 양보를 통한 해결을 꾀함으로써 대립상태를 남기지 않으며, 복잡한 재판 절차에 소요되는 시간과 비용을 절약하는 등 환경분쟁에 대한 司法的 해결제도의 결점을 보완할 수 있는 장점을 갖고 있다.

사실, 환경권분쟁이 발생했을 경우에 民事訴訟이나 行政訴訟등 司法的 절차로서 그 해결을 도모함에는 여러가지 어려움이 많다. 즉, 환경오염피해등에 대하여 민사소송으로 加害企業을 상대로 손해배상청구나 汚染防止請求를 할 수도 있으나 이 방법에 의하게 되면 환경오염피해원인의 탐지기술 수준이 낮으므로 원고인 피해자가 정확한 被害原因을 규명하기가 어렵고, 環境汚染被害에 있어서는 一般 不法行爲에 있어서는 달리 직접적 침해행위의 결과로써 발생한 손해가 아니라 간접적인 것이거나 또는 複數의 加害原因이 얽혀서 빚어진 경우가 많으므로 因果關係의 立證이 매우 곤란하며, 또 환경오염피해원인의 규명과 因果關係의 立證에 많은 비용이 소요되는 경우가 많다.

그리고 행정기관의 위법한 행정처분(예, 개발사업허가)으로 인하여, 혹은 행정기관이 당연히 취해야 할 규제조치를 취하지 않으므로 인하여 환경오염피해가 발생한 경우에 그 행정기관을 상대로 행정처분의 취소나 義務의 履行을 구하는 行政訴訟은 그 請求가 加害企業에 대한 直接的인 청구가 아닌 間接的·우회적인 방법이 되는 문제가 있으며, 또한 취소소송을 제기하기 위하여는 행정처분이 介在되어야 하므로 행정처분이 개재됨이 없이 환경오염피해가 발생한 경우에는 이 소송은 제기될 수 없다.<sup>92)</sup>

민사소송이나 행정소송에 의한 환경분쟁의 해결에 이러한 문제점들이 있기 때문에, 提訴前의 간이하고 신속한 환경분쟁해결제도가 요망되어, 환경분쟁조정제도가 등장하게 된 것이다.

91) 구연장, 전계서, p. 660.

92) 권용우, 환경분쟁조정제도의 효율화, 한국환경법학회, 환경법연구, 제2권, 1980. p. 54.

우리나라의 환경정책기본법은 제29조에서 '정부는 환경오염으로 인한 분쟁이 발생한 경우에는 그 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다'라고 규정하고 있으며, 과거의 환경보전법상의 환경분쟁조정관련규정을 개선 보완하여 제정된 環境汚染被害紛爭調整法<sup>93)</sup>에서 환경오염으로 인한 피해의 조사와 분쟁해결을 위한 알선·조정·재정의 절차를 규정하고 있다.

環境汚染被害紛爭調整法은 제2조에서 '환경오염의 피해로 인한 분쟁의 조정을 위하여 중앙환경분쟁조정위원회와 지방환경분쟁조정위원회를 설치한다'라고 규정하고, 제15조 1항에서는 '환경오염의 피해로 인한 분쟁이 발생한 경우에 관계당사자의 일방 또는 쌍방은 중앙환경위원회 또는 관할 지방환경위원회에 분쟁의 알선 또는 조정을 신청할 수 있다'라고 규정하였으며, 제16조 1항에서 '환경오염의 피해로 인한 분쟁이 발생한 때에는 피해당사자는 중앙환경위원회에 손해배상의 책임에 관한 裁定을 신청할 수 있다'고 규정하고, 同條 2항에서는 '알선 또는 조정이 제20조 또는 제26조의 규정에 의하여 중단된 경우에 당사자의 일방 또는 쌍방은 대통령령이 정하는 바에 의하여 裁定을 신청할 수 있다'라고 규정하고 있다.

同法에서의 알선은 조정위원회가 분쟁당사자 사이에 서서 쉽게 교섭되도록 중재하는 행위이며, 알선위원은 양당사자의 주장을 서로 양보케 하며 서로 합의할 수 있도록 설득·중용하는 데, 양당사자의 합의가 이루어 지면 환경분쟁이 해결되지만, 양당사자의 합의가 없으면 알선으로서는 환경분쟁의 해결을 기대할 수 없게 된다.

調停은 조정위원회가 당사자의 의견을 듣고 사실조사를 행하며 스스로 調停案을 작성하여 당사자에게 그 수락을 구하는 것을 말한다. 조정위원회가 작성하여 당사자에게 통지한 조정안에 대하여 일정한 기간내에 당사자가 수락거부의 의사표시를 하지 아니한 때에는 당사자간에 조정안과 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다.<sup>94)</sup> 그러나 일정기간내에 조정안에 대하여 양당사자중 어느 일방이라도 수락거부의 의사표시를 하면 조정은 아무런 성과도 낼 수 없게 된다.

同法에서의 裁定은 당사자의 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 중앙환경분쟁조정위원회의 裁定위원회가 환경오염피해의 책임등에 관하여 당사자의 의견을 듣고 사실조사등을 행한 후 분쟁사안에 대한 판단을 내리는 것을 말한다. 이러한 裁定도 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당해 裁定과 관계되는 손해배상에 대하여 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 취하된 때에는 그 손해배상에 대하여 당사자간에 당해 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 보도록 하여<sup>95)</sup> 그 효력이 당사자의 의사에 의해 좌우될 수 있도록 하고 있다.

環境汚染被害紛爭調整法에서의 調停等은 분쟁당사자의 互讓에 의한 합의의 성립을 주선하고, 분쟁을 자주적으로 해결할 것을 목적으로 하는 절차로서 환경분쟁의 해결에 행정권을 개입시키는

93) 1990. 8. 1. 법률 제4,258호.

94) 환경오염 피해분쟁조정법 제23조.

95) 환경오염 피해분쟁조정법 제40조.

행정상의 절차이다.

同法上の 환경분쟁조정제도는 그것이 하나의 행정작용인 점에서 借地借家調停이나 少額事件調停 또는 家事調停과 같은 司法의 태두리에 속하는 調停과 근본적으로 그 성질을 달리한다고 할 것이다.

同法上の 환경분쟁조정제도는 법원에 提訴하기 위하여 필요한 절차로서의 前置制度가 아니고 신청여부가 임의적이며 또 어디까지나 임의조정에 그치는 것이어서 강제적 성격도 없고 조정안을 수락할 수 없는 경우 提訴의 길이 열려 있다. 즉, 조정위원회에서 작성 제시한 조정안을 분쟁당사자가 수락하면 분쟁이 해결되는 것이지만, 분쟁당사자가 조정안을 수락하지 않을 경우에는 조정을 위한 지금까지의 모든 절차는 무위로 돌아가고 당사자는 민사소송이나 행정소송에 의한 해결을 모색할 수 밖에 없게 된다.

우리나라의 환경분쟁조정제도는 환경오염피해입증을 본인이 직접 하거나 변호사를 선임하여야 하는 재판과 달리 전문가들로 구성된 위원회가 대신 해줄 뿐만 아니라 신청절차가 간단하고 비용이 아주 적게 들며, 양당사자의 互讓意識이 있을 때에는 빠른 시일내에 보상문제를 비롯한 분쟁의 해결이 가능하다는 점에서 앞으로 더욱 활성화되어야 할 제도라고 보아진다. 그러나 1차 조정기구인 지방환경분쟁조정위원회가 市·道별로 구성되어 있기는 하나 非常設로 운영되고 있고, 조정신청접수에서부터 연락, 사실조사, 심사보고서작성, 위원회소집 등 모든 절차를 각 市·道가 맡고 있으며, 지방과 중앙의 위원회간에 충분한 협조가 이루어지지 못하는 실정이다.<sup>96)</sup>

그리고 알선·조정·재정의 모든 절차는 어느 한쪽 당사자라도 끝까지 수락을 거부(재정의 경우 提訴)하면 그 효과를 낼 수 없는 것이므로, 분쟁당사자가 상대방의 양보를 기대할 수 없다고 예상할 때에는 이 제도를 통한 환경분쟁해결을 처음부터 포기해버릴 가능성이 많은 것이기도 하다.

따라서 중앙 및 지방환경분쟁조정위원회의 공정한 분쟁해결의 실적을 쌓아감으로써 이 제도에 대한 주민의 신뢰를 확보함은 물론, 이 제도의 운영에 대한 적극적인 홍보가 필요하다고 보아진다.

이러한 環境紛爭調整制度는 일본에서도 오래전부터 시행되고 있다.

日本の 公害對策基本法은 제22조 1항에서 '정부는 공해관계분쟁이 발생한 경우에 알선·조정등의 분쟁처리제도를 확립하기 위하여 필요한 조치를 강구하지 않으면 안된다'라고 규정하고 있으며, 1974년 日本 政府는 公害에 관한 분쟁에 대하여 알선·조정·중재 및 재정에 관한 제도를

96) 중앙일보, 1992. 5. 9. 16면.

설치하여 그 신속하고도 적절한 해결을 도모하기 위하여 종래의 公害紛爭處理法을 대폭 개정하였다.

日本の 公害紛爭處理法에서 특기할만한 것은 準司法的인 절차에 의한 裁定제도의 확립이다. 同法上的 裁定은 責任裁定과 原因裁定으로 2分하고 있다. 前者는 公害에 관한 피해에 대하여 손해배상에 관한 분쟁이 발생한 경우에 신청하는 손해배상책임에 관한 재정이며, 後者 즉 原因裁定은 公害로 인한 피해에 대하여 손해배상에 관한 분쟁이 생긴경우에 당사자 일방의 행위에 의하여 피해가 생긴 것인지 여부에 다툼이 있을 때 이를 재정하기 위한, 즉 피해원인에 관한 재정이다.<sup>97)</sup>

그리고 日本의 환경오염피해분쟁의 조정을 담당하는 中央 公害等調整委員會委員은 국회 양원의 동의를 얻어 임명하고,<sup>98)</sup> 都道府縣의 公害審査會 委員도 지방의회의 동의를 얻어 임명하도록 함<sup>99)</sup>으로써 환경분쟁처리기관의 독립성·중립성을 강화하고 있는 점은 우리나라에서도 참고할 만하다.

또한 日本의 公害紛爭處理法에서는 분쟁당사자 쌍방이 미리 제3자의 판단에 복종할 것을 약정한 중재계약을 체결하여 公害審査會등에 일단 仲裁를 구한 이상에는 그 판단이 확정판결과 같은 힘을 가져 양당사자를 구속하고 특별한 사정이 없는 한 당사자는 중재판단에 대하여 불복을 신청할 수 없도록 하는 仲裁制度를 채택하고 있다.<sup>100)</sup>

일본의 환경분쟁조정제도와 비교할 때 우리나라의 環境紛爭調整制度는 環境紛爭調整委員會의 構成面에서 그 中立性·獨立性을 더욱 提高시키고 環境분쟁의 해결절차의 면에서 좀더 司法節次化하는 개선·보완이 필요한 것으로 보인다.

#### 4) 環境權紛爭의 司法的 解決制度

司法機關에 의한 環境權紛爭의 解決制度로서는 民事訴訟에 의한 방법과 行政訴訟에 의한 방법이 있을 수 있는데, 이하에서 이들을 나누어 그 제도내용과 문제점 및 개선방향등을 살펴보기로 한다.

##### (가) 民事訴訟의 방법에 의한 해결제도

환경권분쟁에 관한 民事訴訟은 보통 環境오염으로 피해를 입은 자가 環境오염을 야기시킨 사업자를 상대로 損害賠償을 청구하는 방식과, 環境오염이 발생되거나 발생이 예측될 때 그 防止를 구하는 留止請求의 방식이 있을 수 있다.

97) 구연창, 전계서, p. 130.

98) 일본의 공해등조정위원회 설치법 제5조 및 제6조.

99) 일본의 공해분쟁처리법 제16조.

100) 原田尚彦, 전계서, p. 57.

이중 環境汚染에 의한 損害賠償請求는 不法行爲法的 이론구성에 의존하고 있기 때문에, 피해자가 손해배상의 청구를 하기 위하여는 故意過失, 違法性, 因果關係의 존재등 不法行爲의 일반적 성립요건의 구비여부가 논의의 대상이 될 수 있다.

여기서 첫째, 故意·過失에 관하여는 개별법률에서 無過失賠償責任이 인정되지 않은 한, 民法은 원칙적으로 過失責任主義에 입각하고 있으므로 환경오염피해의 발생에 관한 故意 또는 過失의 존재가 요청된다. 다만 學說과 判例은 過失責任을 원칙으로 하는 현행법체제하에서 환경오염의 특질에 적합하고 現行法理와도 부합하는 無過失責任을 구현하기 위한 法技術上的의 방법론을 모색하여 왔다. 그리하여 종래 주장되어 온 것이 環境汚染防止義務違反說이다.<sup>101)</sup> 이는 환경오염발생의 예방을 위하여 일정한 방지시설을 하여야 할 의무를 위반한 경우에 과실이 있다고 본다. 우리나라의 판례중에는 結果回避可能性을 前提로 하는 상당한 準備施設義務에 위반한 것을 인정하여 이說을 채택한 것이 있다.<sup>102)</sup> 여기서 한걸음 더 나아가서 손해의 발생에 관하여 예견가능성이 있으면 損害回避措置를 취함으로써 손해를 방지할 수 있다는 점에서 豫見可能性을 過失의 중심적 내용으로 하는 豫見可能性說이 주장되고 있다.<sup>103)</sup> 우리나라 判例중에는 이說에 따르고 있는 것도 발견된다.<sup>104)</sup> 이說에서의 예견가능성의 범위를 확대해석하면 産業公害의 過失이 대개 인정되어 사실상 무과실책임을 인정하는 결과가 된다. 그러나 이는 過失責任과 無過失責任을 구별하는 입장에서 서기 때문에 過失概念을 빌린 無過失責任의 실현에는 스스로 한계가 있다.<sup>105)</sup>

둘째, 違法性에 관하여는 최근에 이른바 受忍限度論이 등장하여 중요한 역할을 하고 있다. 이는 사회공동생활을 하고 있는 이상 一方이 타방에 대하여 어떤 피해를 줄 경우에도 상대방이 어느 정도까지는 이를 受忍하여야 함을 전제로 하여 이 受忍限度를 넘는 손해를 입히면 違法性이 있다고 보는 것으로 현재 가장 지배적인 견해라 할 수 있다. 이 受忍限度에 관한 판단을 함에 있어서 고려되어야 할 요소로서는 보통 公益性, 地域性, 토지이용의 先後관계, 피해자의 특수사정, 繼續性, 公法的 規制基準과의 관계, 被害의 回避가능성, 加害者의 損害防止措置 등이 열거되고 있다.<sup>106)</sup>

셋째, 因果關係의 存在立證은 환경오염피해구제소송에 있어서 가장 어려운 문제이다. 환경오염으로 인한 손해배상청구사건에서도 일반 不法行爲사건에서와 같은 정도의 因果關係의 立證을 요구한다면 환경오염의 특질로 인한 입증곤란성때문에 피해자가 승소하기는 대단히 어려운 일이다. 여기서 被害者의 因果關係의 立證困難을 완화 내지 경감하기 위하여 나타난 것이 이른바 蓋然性

101) 전창조, 公害와 過失 無過失, 한국법학교수회, 法과 公害, 1974. pp. 98~99.

102) 大判 1973. 5. 22, 71 다 2016.

103) 전창조, 전제논문, pp. 99~100.

104) 大判 1973. 10. 10, 73 다 1253.

105) 손동원, 환경권침해에 대한 피해구제제도, 목포대학 사회과학연구소, 사회과학연구, 제1집 (法經篇), 1984. p. 24.

106) 정권섭, 公害와 違法性, 한국법학교수회, 法과 公害, 1974. pp. 121~128.

理論이다. 그 법률적 이론구성에는 견해의 차가 있지만,<sup>107)</sup> 개연성이론에서는 原告가 因果關係存在의 개연성을 證明하면 족하고 被告는 反證으로서 因果關係가 존재하지 아니함을 증명하지 않은 한 책임을 면할 수 없다는 것을 주요내용으로 하고 있다.

한편, 民事訴訟의 方法으로 환경오염피해를 입거나 입을 염려가 있는 자가 환경오염을 야기시키거나 야기시킬 가능성이 있는 자를 상대로 환경오염발생행위의 排除 또는 豫防을 求하는 留止請求는 종래 物權法的 理論構成에 의존하고 있었으나, 최근에는 유지청구의 근거를 人格權이나 環境權에서 구하는 견해도 나타나고 있다.<sup>108)</sup>

환경오염피해의 留止(中止)를 청구하는 경우에 그 청구의 인용여부를 판단함에 있어서 고려하여야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 지적되고 있다. 첫째, 피해의 정도가 受忍限度를 넘어야 한다. 둘째, 환경오염행위가 계속성·반복성이 있어야 한다. 셋째, 환경오염행위가 사업활동이라는 허용된 행위에 기인한다는 점이 고려되어야 한다. 이러한 점을 고려할 때 환경오염행위가 受忍限度를 넘어 위법하다고 하여 곧 留止請求가 허용되는 것은 아니고 유지를 허용함으로써 생길 가해자의 희생의 정도와 이를 허용하지 아니함으로써 생길 피해자의 불이익의 정도, 그리고 가해자·피해자의 사회적 유용성, 가해자·피해자의 主觀的 態樣등을 綜合的·相關的으로 비교 고려하여 유지청구의 허용여부가 판단되는 것이라고 할 수 있다.<sup>109)</sup>

환경오염으로 인한 손해배상청구나 환경오염의 留止(中止)請求 등, 민사소송의 방법으로 환경권분쟁을 원만히 해결함에는 일정한 한계가 있다. 즉 첫째, 민사소송방법은 기본적으로 事後的인 해결방법이고, 비록 留止의 방법에 의하더라도 법원의 판결에서 공장이전 등 근본적인 해결을 얻기가 사실 어려운 점이 있다. 둘째, 민사소송방법은 訴의 체계에 있어서 原告의 구체적·개인적 이익의 침해를 전제로 하는 것이므로 지역사회전체의 환경오염대책과는 직결되지 않은 면이 있다. 그리고 環境汚染被害者가 不特定多數人이 되는 환경권 분쟁에서 現行법상의 共同訴訟이나 選定當事者訴訟制度가 충분한 해결제도일 수는 없다. 셋째, 민사소송방법은 비용과 시간이 많이 소요되며, 현실적으로 소송과정에서 因果關係의 立證이나 환경오염책임의 主體糾明에 어려운 점이 많고, 留止請求에 있어서도 그 인용을 제약하는 요인들이 있을 수 있다.

그리하여 현행 민사소송의 방법으로 환경권분쟁의 원만한 해결을 도모함에는 어려움이 많다. 즉, 환경오염피해의 규모가 크고 피해의 범위가 넓은 경우, 加害者가 不特定多數인 경우, 因果關係가 불명확한 경우에는 이 방법에 의한 해결이 부적절하며, 환경오염원인의 조사나 因果關係의 立證등에는 高度의 전문적·기술적 지식을 필요로 하나 이는 법원의 능력을 초월하는 것이고, 소송제도 자체가 집단분쟁을 합리적으로 해결하기에는 여러가지의 결함을 지니고 있다는 등 때문에 민사소송에 의한 환경권분쟁해결은 그 자체 한계가 있는 것이다.<sup>110)</sup>

107) 구연창, 전계서, pp. 579~586. 참조

108) 原田尚彦, 전계서, p. 47.

109) 이정우, 公害에 대한 司法的 救濟, 한국법학원, 저스티스, 제11권 제1호, 1973. 11. p. 85.

110) 구연창, 전계서, p. 570.

환경오염피해에 대한 민사책임제도와 관련하여 독일에서는 1990년 12월에 環境責任法(Gesetz über die Umwelthaftung)을 제정하여 1991년 1월 1일부터 시행하고 있다. 이 법에 의하면, 일정한 경우에는 일정한 시설로부터의 환경오염으로 인한 손해가 발생한 것임을 추정하고, 일정한 시설점유자 및 행정기관에 대한 피해자의 情報請求權을 인정하고 있으며, 환경오염으로 인한 손해의 범위, 規制받을 시설의 범위, 立證責任의 완화, 2 이상의 유출자가 있는 경우의 책임의 연대성, 일정한 시설의 점유자의 손해배상책임이행의 확보를 위한 보험 기타 填補準備義務에 관한 사항등이 규정되고 있어 우리의 관심을 끌고 있다.<sup>111)</sup>

그리고 日本에서는 1969년부터 '公害와 관련된 健康被害의 救濟에 관한 特別措置法'이 제정 시행되어 오다가, 1973년 10월에 '公害健康被害補償法'으로,<sup>112)</sup> 1987년에는 다시 '公害健康被害의 補償등에 관한 法律'로 개정되어 시행되고 있는 데,<sup>113)</sup> 앞으로 환경오염으로 인한 人體健康上の 피해를 구제하기 위한 입법 및 환경권본쟁해결제도의 보완에 참고할 필요가 있다.

#### (나) 行政訴訟의 방법에 의한 해결제도

環境權紛爭이 행정기관의 違法한 行政處分으로 因한 경우이거나 혹은 행정기관이 당연히 취해야 할 규제조치를 취하지 않음으로 인한 경우에는 행정기관을 상대로 행정처분의 취소나 일정한 不作爲의 違法確認을 求하는 行政訴訟를 提起하여 그 해결을 도모할 수도 있다.

환경오염의 책임의 일단이 행정기관에게 있고 민사소송의 방법에 의한 해결에는 일정한 한계가 있다고 할 때, 행정기관에게 환경오염에 대한 책임을 묻는 環境行政訴訟는 가능한 것이며 또한 필요한 것이라 하겠다.<sup>114)</sup>

현행 우리나라의 행정소송법은 抗告訴訟으로서 취소소송과 無効等 確認訴訟 및 不作爲違法確認訴訟만 인정하고 있으며 義務化訴訟은 인정하고 있지 않다. 현대국가에 있어서의 적극행정기능의 확대와 개인생활의 行政依存度の 提高현상에 비추어 볼 때 환경행정분야에서 당사자가 법률이 정하는 환경보전 개선조치를 요구하였음에도 불구하고 관계행정기관이 이를 이행하지 아니하는 경우에는 일정한 作爲義務를 求하는 義務化訴訟(義務履行訴訟)을 제기할 수 있도록 하는 것이 요청된다.<sup>115)</sup>

行政訴訟의 方法으로 환경권본쟁의 해결을 도모함에 있어서도 여러가지 제약점이 있는 것은 사실이다. 즉 행정소송으로서의 취소소송을 제기하기 위하여는 행정처분이 介在되어야 하므로 행정처분이 개재됨이 없이 환경오염을 발생시킨 경우에는 취소소송을 제기하기 어렵고, 행정처분이

111) 법제처, 최근 외국입법동향, 통권 제103호 제18권 5호, 1991.9. pp.84~95참조.

112) 原田尚彦, 전계서, pp.68~79.

113) 전창조, 환경오염건강피해 보상제도에 관한 연구, 한국환경법학회, 환경법연구, 제11권, 1989. pp.109~146. 참조.

114) 한장규, 환경행정소송의 연구, 公法論叢 (박일경박사 화갑기념논문집), 1981, p.557.

115) 이강혁, 환경권과 권리구제, 현대행정과 공법이론, 박영사, 1991. p.690.

개재된다 하더라도 처분 당시에는 환경오염의 발생을 몰라서 행정소송을 제기할 수 있는 기회를 놓쳐 버리기 쉬우며, 행정소송으로서의 부작위 위법확인소송은 사업자가 규제기준을 지키면서도 환경오염을 발생시키는 경우에는 그 실효성이 별로 크지 못할 수도 있다.

그러나 環境權이 憲法上的 國民의 基本權으로 보장되고 있는 오늘날에 있어서, 국민 또는 주민은 첫째, 국가나 지방자치단체가 立法的 措置를 강구하여 적절한 環境汚染發生源의 단속기준을 설정하고 그것에 의거하여 行政權을 발동하여 환경오염행위등을 확실하게 규제해 줄 것을 요구할 수 있고, 둘째, 국가 또는 지방자치단체가 환경오염방지사업을 적절하게 실시하여 지역환경을 잘 보전·관리해 줄 것을 요구할 수 있으며, 셋째, 국가 또는 지방자치단체가 地域開發事業을 시행할 경우에는 지역주민의 의견을 참작하고 환경보전을 위한 배려를 게을리하지 않도록 요구할 수 있는<sup>116)</sup> 점을 고려할 때, 행정청이 환경보전관리활동을 행하거나 혹은 행하지 않음에 있어서의 違法性과 관련된 紛爭解決制度인 環境行政訴訟은 그 기능상 매우 중요한 의의를 갖는다고 아니할 수 없다.

즉, 환경행정에 있어서의 행정청의 公權力 行使는 환경오염의 事前的 豫防, 억제수단으로 쓰이는 경우가 많기 때문에 그에 관한 분쟁의 해결제도인 環境行政訴訟은 환경파괴의 사전예방으로서의 기능을 수행하고, 또한 紛爭解決을 통하여 행정과정의 민주화를 확보하며, 環境汚染으로 인한 人的 物的 被害救濟의 범위를 크게 확대시킬 수 있다.

環境行政訴訟과 관련해서 오늘날 論議의 대상이 되고 있는 것이 여러가지 있지만 여기서는 原告適格의 문제와 環境汚染規制請求權의 문제에 관하여 그 논점을 간단히 살펴보기로 한다.

첫째, 原告適格의 문제는 환경행정소송을 누가 提起할 수 있는지의 문제이다. 현행 우리나라의 행정소송법은 제12조에서 取消訴訟의 원고적격을, 제35조에서 무효등 확인소송의 원고적격을, 제36조에서 不作爲 違法確認訴訟의 원고적격을 규정하고 있다. 이들 규정에서는 각각 처분의 취소나 効力有無確認 또는 不作爲의 違法確認을 求할 '法律上 利益이 있는 자'가 訴를 제기할 수 있도록 되어 있다. 그런데 여기서 '法律上 利益'은 불확정적 개념이며, 오늘날 그 범위가 점차 확대되어가는 경향에 있기 때문에 구체적으로 행정소송을 통하여 구제받을 수 있는 法律上 利益의 範圍와 이러한 法律上 利益을 가지는 者의 범위, 즉 原告適格의 範圍가 문제가 되는 것이다.

原告適格(또는 法律上 利益)의 범위는 行政訴訟의 目的·機能을 어떻게 보는가에 따라 차이가 있을 수 있는 것이며, 이에 관한 학설로는 權利享受回復說, 法律上利益救濟說, 保護價值있는 利益救濟說, 處分の 適法性保障說 등이 있다.

우리나라의 과거의 判例로는 行政訴訟提起의 實體的 요건으로서 권리 또는 법률상의 이익의 침해를 요구하며 따라서 反射的 利益의 침해를 입은 자에게는 원고적격이 인정되지 않았었다. 그러나 최근에는 위법한 행정작용으로부터 국민의 이익을 적극적으로 보호하며 행정작용에 대한

116) 서원우, 환경행정소송의 제문제, 한국환경법학회, 환경법연구, 제2권, 1980. p. 7.

司法的 審査의 기회를 많이 부여함으로써 法治主義를 실질적으로 확보하고자 하는 견지에서 訴訟利益의 확대경향을 보여주는 學說들<sup>117)</sup>과 판례들<sup>118)</sup>이 나오고 있다. 즉 法에 의해 보호되는 이익의 침해뿐만 아니라 法의 보호를 받을 만한 이익의 침해를 받은 者도 또한 原告適格을 가진다는 것이다.

그리하여 개인이 자기이익을 위하여 행정소송을 제기하는 데에는 法에 의하여 보호되는 이익 또는 法에 의해 보호받을 만한 가치가 있는 이익이 있으면 족하고 반드시 公權의 존재를 要하지 않은 것으로 볼 수 있게 되었다.

그런데 環境關係 行政訴訟은 개인적 이익을 둘러싼 분쟁이라고 하기보다도, 지역공동체의 集團的 利益과 관련된 분쟁으로서의 성질을 갖는 것이기 때문에, 환경행정소송의 原告適格을 論하는 경우에는 個人的 利益論에 구애될 것이 아니라 환경분쟁관리라고 하는 새로운 관점을 도입하여 訴의 利益과 原告適格問題를 재검토할 필요가 있을 것이다. 이는 환경행정소송이 지역환경의 보전을 목적으로 하는, 환경오염지역에 거주하는 자들의 공통이익과 관련된 분쟁이며, 多數의 原告를 옹호하는 集團訴訟의 형태로 나타나고, 당사자는 다수라 하더라도 분쟁 그 자체는 확실히 一定으로 확정되어야 할 성질을 갖는 것이기 때문이다.

따라서 행정청이 환경과피의 우려가 있는 행위를 행하거나 또는 행하려고 하고 있는 경우에 우선 그것으로 말미암아 環境惡化가 예상되는 지역에 살고 있는 주민에게는 될 수 있는 대로 넓게 原告適格을 인정할 필요가 있다. 그리고 환경행정소송에 있어 원고적격을 갖는 일정지역의 일부주민이 中核이 되어 原告團을 형성하고 있는 경우에는 기타의 原告에 관하여 일일이 原告適格을 심사할 필요없이 一體로서의 原告團에 지역적 환경분쟁해결을 구하는 適格을 인정하여 實體 審理를 진행하는 것이 訴訟經濟의 면에서 바람직 하다고 보아진다.

또한 환경행정의 목적이 環境上 被害의 事後救濟가 아니고 그 未然防止에 있다는 것을 고려하여 환경과피의 우려가 강한 行政決定이 이루어 졌을 때에는 될 수 있는 대로 빠른 단계에서 訴訟의 成熟性을 인정하여 疑問있는 行政決定을 재검토할 기회를 마련해 주어야 할 것이다.

둘째, 環境汚染規制請求權의 문제는 행정청이 환경보전관련법률에 규정된 각종 환경오염규제조치를 실행하지 아니하거나 혹은 이를 게을리할 경우에 환경오염피해자가 행정청을 상대로 하여 環境汚染規制權의 발동을 청구하는 소송(義務履行訴訟)을 제기할 수 있는지의 문제이다.

이 문제에 관하여 종래의 전통적인 行政訴訟理論에서는 행정청이 規制權의 발동을 해태함으로써 주민이 어떠한 불이익을 받더라도 주민이 행정청을 상대로 하여 규제권의 발동을 청구하는 公權(環境汚染規制請求權)은 인정될 수 없는 것으로 이해되어 왔었다.<sup>119)</sup> 그 論據중 대표적인 것은 反射的 利益論과 行政便宜主義의 理論이다. 反射的 利益論은 설혹 행정청이 규제권을 발동하여 주민이 어떤 이익을 향유하더라도 그것은 反射的 利益에 지나지 않으며 공권이 아니라

117) 김도창, 전계서, p. 226.

118) 大判 1974. 11. 26. 74 누 110, 大判 1976. 5. 25. 75 누 238.

119) 大判 1950. 4. 27. 64 누 105, 大判 1970. 7. 8. 70 누 66 등.

는 이론이다. 또한, 行政便宜主義 理論은 행정청이 행정권을 발동하느냐 그리고 어떻게 발동하느냐의 문제는 원칙적으로 행정의 편의 또는 재량에 맡겨져 있는 문제이고, 따라서 국민측에는 행정권의 발동을 청구하는 권리같은 것은 인정될 수 없다는 이론이다.

위와같은 이론이 지배하는 한 관계행정기관이 환경보전관계법률상의 환경오염규제조치를 해태함으로써 인하여 주민이 어떤 피해를 입더라도 주민이 행정의 적극적인 개입을 통한 피해의 예방이나 구제를 기대하기는 어려울 것이다. 그러나 다행히 근래에 이르러 우리나라에서도 그에 관한 이론 및 판례의 변화가 일어나고 있다.

즉, 反射的 利益論에 관하여 우리나라의 行政法理論 및 判例가 점차 公權의 영역을 확대함으로써 종래 反射的 利益으로 간주되었던 것을 公權 또는 法律上의 利益으로 보려는 경향이 농후해지고 있다. 예컨대 大法院은 수년전 도시계획법 및 건축법에 의하여 주민이 보호받는 이익을 '法律에 의하여 保護되는 利益'으로 봄으로써 環境汚染源인 연탄공장에 대한 행정규제권의 발동을 요구한 인근주민의 청구를 인용한 바 있다.<sup>120)</sup> 그리고 행정편의주의에 관한 이론에서도 많은 변화가 일어나고 있다. 그 예는 '零으로의 裁量權收縮이론'이나 '行政介入請求權理論'등이다.

이상과 같이 環境汚染規制請求權의 승인에 장애가 되는 반사적이익론과 행정편의주의이론은 극복될 수 있으며, 환경오염규제청구권의 실현을 위한 제도적 장치라고 할 수 있는 행정소송으로서의 義務履行訴訟을 인정하는 데 法理論上의 無理는 없다고 보겠다.<sup>121)</sup>

1985년 10월 부터 시행하고 있는 우리나라의 현행 행정소송법에서는 義務履行訴訟의 인정까지는 이르지 못했지만, 그 인용판결의 기속력과 판결의 간접강제의 뒷받침을 받는 不作為違法確認訴訟이 제도화되어, 항고소송으로서는 취소소송 및 무효확인소송만이 가능했던 지난날보다 훨씬 진전되었다고 할 수 있다. 그러나 현대국가에 있어서의 국민생활의 행정의존도가 높아진 점을 감안하고 날로 심각해지고 있는 환경문제등에 대처하기 위하여는 한걸음 더 나아가 의무이행소송을 명문화해서 인정할 필요가 있다고 보아진다.

독일에서는 1960년의 연방행정재판소법에 의하여 의무이행소송(Verpflchtungsklage)이 인정되고 있으며, 英·美에서는 不文 또는 成文法上의 통상적 구제수단으로서의 금지명령소송(injunction), 선언소송(declaration), 그리고 대권적 구제수단으로서의 직무집행명령소송(mandamus), 금지소송(prohibition) 등이 있으며, 미국의 1946년 연방행정절차법도, 法院이 위법하게 거부되거나 부당하게 지연되고 있는 처분을 행할 것을 명하는 판결을 할 수 있음을 명시하고 있다.<sup>122)</sup>

이처럼 행정청의 규제권발동의 해태에 대한 대항 내지 구제수단으로서의 주민의 行政規制請求權에 관하여 英美法上에서는 전통적으로 긍정적인 방향으로 이해되어 왔는데, 미국의 大氣淨化法(Clean Air Act), 水質淨化法(Clean Water Act) 등에서는 市民訴訟(citizen suits)에

120) 大判 1975.5.13. 73 누 96.97. 참조.

121) 김남진, 행정법의 기본문제, 법문사, 1992, pp. 491~498.

122) 김도창, 전거서, p. 837.

관한 明文規定을 설정함으로써<sup>123)</sup> 행정청의 환경규제권발동의 해태에 대항할 수 있는 법적인 수단을 보장하고 있다. 이것은 환경관계법규상에 환경오염규제조치를 하도록 규정되어 있음에도 불구하고 관계행정기관이 이의 집행을 게을리 할 때, 주민이 행정청을 상대로 하여 환경오염규제 조치를 할 것을 법원에 訴求할 수 있는 길을 광범위하게 인정해 줌으로써, 환경문제와 관련된 원고적격 및 환경오염규제청구권의 문제를 해결해 주기 위한 노력의 대표적인 예라고 하겠다.

미국의 大氣淨化法 제304조에는, '어떠한 사람도 오염물배출기준이나 한계 혹은 이러한 기준 또는 한계에 관하여 행정기관이 발한 명령을 위반하고 있다고 추정되는 사람에 대해서나 또는 재량권이 부여되어 있지 아니함에도 불구하고 이 法상의 어떤 조치나 의무의 이행을 해태하고 있다고 추정되는 행정기관을 상대로 하여 그 자신을 위해서 市民訴訟을 제기할 수 있다'라고 규정되어 있으며, 또한 '연방지방법원은 소송물가격이나 당사자의 시민권여하에 관계없이 배출기준이나 그 한계 또는 그에 관한 명령을 강제하고, 사전에 따라서는 환경행정기관에게 이 法에 의한 어떤 조치나 의무를 이행하도록 명령할 수 있는 관할권을 가진다'라고 규정되어 있다.<sup>124)</sup>

미국의 연방환경관계법에서 규정하고 있는 市民訴訟制度는 환경오염규제법규를 위반하는 행위를 하는 자 또는 그러한 행위에 대한 규제권을 가진 행정기관을 상대로 하여 法院에 그 행위의 억제 또는 규제행정권의 발동을 訴求하는 소송형태이다. 이는 지역주민인 地位에 當事者適格을 인정한 것이며, 그 구제수단은 留止命令이나 職務執行命令에 한정되고 개인의 손해배상청구는 허용되지 않는다.

환경문제가 날로 심각해져가고 있는 현대적 상황을 고려할 때, 우리나라에서도 환경행정소송에 있어서 관계행정기관을 상대로 하여 法院에 環境汚染規制權의 발동을 訴求할 수 있는 訴訟形態를 明文으로 도입할 필요가 있다고 보아진다.<sup>125)</sup>

#### (다) 集團紛爭解決을 위한 새로운 訴訟制度의 모색

오늘날 高度産業社會에 접어들면서 환경권분쟁이나 소비자분쟁처럼 多數의 被害者가 당사자로 등장하는 새로운 분쟁유형이 출현하게 되었다. 이러한 現代型 집단분쟁에서 피해자가 甚大한 數에 이르는 경우 이들 피해자가 加害者인 기업을 상대로 하여 소송을 수행한다는 것은 사실상 어려운 일이다. 그것은 우리나라의 현행 민사소송법이 당사자간의 1對 1의 개별적 분쟁해결을 원칙으로 하고, 同一 또는 同種의 원인으로 부터 생긴 多數의 피해자가 있는 경우에도 피해자는 각기 따로 소송을 제기하여야 하고 판결의 효과도 다른 피해자에게는 영향을 미치지 아니하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 현대형 集團紛爭에서는 被害者全員の 피해액은 방대하지만 개개의 피해자의 피해액은 소액이 되는 경우가 많기 때문에, 이들이 獨自의 提訴하더라도

123) 미국의 대기정화법 제304조, 수질정화법 제505조, 소음규제법 제12조등 참조

124) 42 U.S.C.A. § 7604(a) (1985).

125) 손동원, 미국 환경법상의 시민소송에 관한 연구, (전남대 박사학위논문), 1988. pp. 108~110.

採算的으로 利得이 없으므로 提訴를 포기하기 쉽다.

물론 現행법상으로도 각자가 개별적으로 제기한 訴를 法院이 재량으로 併合審理할 수 있는 併合審理制度도 있고(민사소송법 제131조), 피해자가 공동으로 提訴하여 하나의 절차로 권리를 실현할 수 있는 共同訴訟制度도 있으며(민사소송법 제61조), 共同的 이익을 가지는 多數의 被害者가 있는 경우 다른 피해자로부터 訴訟修行權을 授權받은 자가 撤消하고 그 판결의 효과가 授權한 다른 피해자에게 미치는 選定當事者訴訟制度(민사소송법 제49조 이하)도 있다. 이중 現代型 集團紛爭의 解決에 가장 유용할 것으로 보아지는 선정당사자소송제도는 피해자 각자가 별도로 提訴하지 아니하고 選定된 者만이 당사자가 되어서 1개의 소송에서 全被害者가 그 목적을 달성할 수 있어서 집단적 분쟁의 一括處理에 가장 적합하긴 하지만, 이 제도는 個別授權을 필요로 하므로 연락을 취할 수 있는 범위내의 피해자에 한정되고 그렇지 않은 자를 위해서는 소송을 수행할 수 없는 결점이 있다.<sup>126)</sup>

그리하여 현대산업사회에서 등장하는 集團紛爭의 解決에 알맞는 새로운 訴訟制度가 절실히 요청되고 있다. 이와 같은 요청에 부응하는 訴訟形態로서, 미국에서 발전되어 온 代表當事者訴訟(class action)과 독일에서 발달된 團體訴訟(Verbandsklage)의 두 제도가 있다.

미국의 代表當事者訴訟은 多數인이 原因이나 爭點을 공통으로 하는 청구권을 가지고 있는 경우에 그 多數人群(class) 중에서 대표자가 나서서 그 群에 속하는 總員의 請求全體를 일괄하여 청구하고 일거에 전체의 권리를 실현시키려고 하는 소송형태이다. 이 제도는 일찌기 영미에서 판례를 통하여 발전되어 오다가 1938년 미국 연방민사소송규칙(Federal Rules of Civil Procedure) 제23조에 의하여 명문화되었으며, 그후 수차례 걸친 개정이 있었다. 미국의 대표당사자소송은 一部의 자가 전체를 대표하는 점에서 우리나라의 선정당사자소송제도와 유사한 점이 있다. 그러나 대표당사자소송은 대표로 나서는 者가 전체의 이익을 적절히 대표할 수 있다고 인정되는 한 群에 속하는 개개의 總員의 除外申請이 없으면 당연히 授權이 있는 것으로 보는 점에서 선정자의 개별적인 授權이 있어야만 授權한 자의 권리 이익에 관하여 선정당사자가 소송을 할 수 있는 選定當事者소송제도와 다르다.<sup>127)</sup>

독일에 있어서의 團體訴訟은 특정한 단체가 집단적인 분쟁의 해결을 위하여 原告適格을 인정받고 일정한 분쟁에 있어서 不利益을 입은 者들을 대신하여 소송을 제기하고 수행할 수 있도록 하는 訴訟制度이다. 여기서 原告適格을 인정받을 수 있는 단체는 원칙적으로 權利能力있는 단체로서 法人을 의미하기 때문에 단순한 집단적 이해관계인의 집합체인 集團과 구별되는 結社體이다. 독일에서의 단체소송은 1896년의 不正競爭防止法(Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs)이 不實廣告를 한 영업자에 대하여 '同種 또는 유사한 상품이나 서비스를 제공하는 자' 및 '영업상의 이익증진을 목적으로 하는 단체'가 留止訴訟을 제기할 수 있다고 규정함으로써 처음으로 채택된 것으로 알려지고 있다.<sup>128)</sup> 이 법은 1909년에 不正競爭防止

126) 김홍규, 집단분쟁처리를 위한 특별법제정에 관하여, 법무부 법무실, 집단소송의 法理, 1991. 12. pp. 2~3.

127) 김철용, 집단소송입법화의 문제점, 법무부 법무실, 집단소송의 법리, 1991. 12. pp. 35~36.

128) 김홍규, 전개논문, p. 16.

法 (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb)으로 개정된 바 있고, 1965년의 改正法律 제13조 1 (a)에서는 不正競爭의 직접적 利害關係인이 아닌 消費者團體에게도 부정경쟁에 의하여 간접적으로 不利益을 입게되는 소비자전체의 이익을 보호하기 위하여 提訴權이 인정되었다. 當該 業界 利益促進團體에의 提訴權인정은 自己團體 및 그 구성원의 이익을 지키는 것을 목적으로 하는 이른바 私益的 團體訴訟(egoistische Verbandsklage)의 인정인데 대하여 소비자단체에의 提訴權인정은 不特定多數의 소비자의 이익을 보호하는 역할을 하는 이른바 公益的 團體訴訟(altruistische Verbandsklage)의 인정이다. 公益的 團體訴訟의 제도화는 法的으로 보호되는 이익을 공동으로 享受하는 집단을 想定하고 이 집단적 이익의 보호를 그 임무로 삼는 단체는 그 이익이 침해된 경우에 그것을 지키기 위하여 원고적격을 인정받을 수 있음을 의미하는 것이다.

위와 같은 公益的 團體訴訟을 인정한 독일의 環境關係法規로는 Bremen州 自然保護法(1979) 제44조, Hessen州 自然保護法(1980) 제36조, Hamburg州 自然保護法(1981) 제41조, Berlin州의 改正自然保護法(1983) 제39a조, Saarland州의 改正自然保護法(1987) 제33b조 등이다.<sup>129)</sup>

미국의 代表當事者訴訟제도나 독일의 團體訴訟제도는 각각 相異한 法文化를 배경으로 하여 발전하여 왔고, 각각의 長短點을 가지고 있지만,<sup>130)</sup> 이들 제도는 모두 少額多數의 被害者를 救濟하려는 목적을 갖고 있다.

環境權紛爭을 비롯하여 오늘날 많이 발생하고 있는 多數當事者紛爭에 대한 効果적인 解決制度의 未備로 말미암아 불합리한 경우가 생기거나 때로는 집단농성등이 유발되고, 그에 따른 社會的 損失도 크게 늘어나고 있는 상황에서, 集團의紛爭을 합리적으로 해결하기 위한 새로운 소송제도의 확립이 절실히 요구되고 있다.

따라서 미국의 代表當事者訴訟制度和 독일의 團體訴訟制度등을 충분히 살피고, 우리나라의 현실에 맞도록 各 制度의 장점을 살리고 단점을 보완하여 이를 도입함으로써, 앞으로 環境汚染被害 救濟는 물론 각종 開發紛爭이 집단행동이 아닌 法的節次에 의해 합리적으로 해결될 수 있는 바탕을 조속히 마련해야 할 것이다.

### 3. 開發紛爭의 非公式的 解決方法 모색

지금까지 살핀 開發紛爭의 解決方案들은 주로 法的·制度的인 방법에 관한 것이었다. 그리고 이들 방안이 소기의 성과를 거두기 위하여는 現行法令의 改正·補完이 필요한 것은 물론이다.

本 研究에서 지적된 法的·制度的인 紛爭解決制度의 개선·보완이 조속히 이루어져서, 오늘날

129) 김철용, 전제논문, p. 40.

130) 정동윤, 미국의 대표당사자소송, 법무부 법무실, 집단소송의 法理, pp. 51~58.

濟州道를 비롯한 각지역에서 빈발하고 있는 開發紛爭이 효과적·합리적으로 해결될 수 있는 토대가 구축되어져야 할 것이다. 이들 關聯法制的 개선·보완이 이루어질 때까지는 분쟁당사자를 포함한 관계기관들은 非公式的인 紛爭解決方法的 講究에도 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

여기서 非公式的인 분쟁해결방법이란 實定法에 근거하거나 法이 정한 절차에 의하지 않은 채, 분쟁당사자 및 관련기관등의 임의적, 자발적인 노력으로 마련되는 분쟁해결방법을 의미하는 것이다.

開發紛爭은 보통 住民과 事業施行者間이나 주민과 행정기관間 또는 주민과 주민간에 나타날 수 있으며, 행정기관의 개발정책이나 개발계획의 확정·공고 또는 개발사업시행허가(승인)에서 시작되는 게 보통이다.

행정기관의 지역개발에 관한 權威主義的인 政策決定과 執行方式은 주민의 저항에 부딪힐 가능성이 많으며, 신중치 못한 地域開發計劃의 수립이나 개발사업시행허가등은 지역환경을 망그러뜨릴 가능성이 많다. 그리고 大資本爲主의 개발사업추진은 영세자본의 주민들에게서 개발참여의 기회를 앗아가는 결과를 낳기 쉽다.

따라서 현실적으로 開發紛爭이 발생했을 때에는 관련기관이 그 근본원인과 쟁점을 정확히 파악하고 분쟁의 쟁점사항이 현재와 미래의 지역사회에 야기시킬 효과를 예측하면서, 紛爭當事者와 충분히 논의하고 여러가지 방법으로 분쟁해결책을 찾아나가야 한다.

開發紛爭의 非公式的 解決을 도모함에 있어서는, 첫째, 개발분쟁이 地域·集團利己主義的 현상으로만 평가되어서는 안되며, 둘째, 행정당국이 紛爭事案과 관련하여 정책의 일관성이나 계획의 추진력에 집착하지 않으면서 개발분쟁의 쟁점을 재검토하고 紛爭對象이 된 개발(사업)계획등의 내용을 수정보완하거나 경우에 따라서는 폐기할 수도 있다는 것이 전제되어야 한다.

대체로 분쟁대상이 되는 開發事業은 어떤 사람에게는 이익을, 다른 사람에게는 不利益을 주게 되는 利害상충적인 사업이고, 지역환경에 어떤 변화를 가져오는 사업인 것이 보통이다.

그러므로 開發紛爭의 非公式的 解決에 있어서는 분쟁대상인 개발사업과 관련된 현재의 상충하는 이해관계를 조정하고 現在 및 未來의 바람직한 地域社會形成에 기여할 수 있는 사업내용을 構想할 수 있는 능력이 요구된다. 지역사회에서 이런 능력을 동원할 수 있는 기관은 지방자치단체의 執行機關이다. 따라서 개발분쟁의 비공식적 해결을 적극적으로 모색하고 성공시킬 수 있는 주체는 지방자치단체의 집행기관이라 할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 執行機關은 때로 개발분쟁의 한쪽 당사자이거나 또는 한쪽 당사자인 사업자측의 입장에 위치하게 됨으로써, 紛爭의 非公式的 해결추진을 적극적으로 주도하기가 어려울 수도 있다.

여기서 개발분쟁의 비공식적 해결을 주도할 수 있는 제2의 기관으로 地方議會의 역할에 기대가 모아지게 된다.

오늘날 住民自治的 지방자치시대에 접어들어 지역사회의 주민대표기관인 지방의회는 지역사회내의 다양한 의견과 상충하는 이해를 조정하고 각종 분쟁과 갈등을 해결함으로써 地域共同體形成에

앞장서 노력해야 할 정치적 책임을 지고 있다고 할 수 있다.

地方議會는 주민이 바라는 바를 가장 정확히 파악할 수 있으며, 다른 한편으로 지방자치단체의 집행기관에 대하여 통제 감시기능을 통해 큰 영향력을 행사할 수 있고, 지역개발에 관한 政策代案을 제시할 수 있는 기관이다.

지역개발사업이 주민의 일상생활과 밀접히 관련된 사항이고, 그에 대하여 주민들이 問題提起를 하고 있다면 地方議會議員은 당연히 나름대로 개발분쟁의 합리적 해결책을 모색하며, 적극적으로 분쟁당사자의 理解를 구하고 合意를 도출해 나가야 한다.

1991년에 제주시 봉개동 쓰레기매립장설치와 관련된 분쟁의 해결과정에서 제주시의회의원의 調停役이 주요했던 것은 개발분쟁의 비공식적 해결과정에서 지방의회의원이 중요한 역할을 할 수 있는 가능성을 보여준 것이다.

地方議會議員들은 주민대표인 지위에서 開發紛爭의 非公式的 解決을 위해 최대한 노력해야 하지만, 事案에 따라 문제의 합리적 해결을 위해 필요한 경우에는 지방의회의 公式的 機能인 행정사무감사 및 조사나 집행기관에 대한 질의와 답변요구 그리고 議決의 방법을 동원하기도 해야 할 것이다.

현대의 多元化·分業化 사회에서 地方議會(議員)가 공식적 또는 비공식적 방법으로 지역사회 내의 상충하는 利害關係를 조정하고 開發紛爭의 해결에 앞장서며, 地域環境의 保全 管理에 一翼을 담당하면서, 지역의 住民共同體形成機能을 충실히 수행하는 것은 地域社會의 成熟을 위해서도 큰 의미를 가지는 것이다.

## VI. 結 論

地域開發은 지역주민의 生活의 質을 향상시키기 위해 지역내의 토지를 비롯한 모든 物的資源을 활용하여 주민소득향상과 편의시설확충 및 생활환경의 정비물 도모함으로써 住民의 福祉를 향상시키고자 하는 일체의 활동으로 이해할 수 있다.

포괄적으로 논할 때, 이러한 지역개발은 어느 지역에서도 꾸준히 추진되어 나가야 할 사회의 본질적 과제라고 할 수 있다.

그러나 具體的인 지역개발은 그 개발사업의 내용과 추진방법 및 입지여건등에 따라 지역사회구성원들에게 서로 다른 효과를 안겨줄 수도 있는 것이다.

그리하여 오늘날 현실적으로 많은 지역에서 個別的인 개발사업추진과정에서 지역주민과 행정당국 또는 사업시행자간에 개발사업에 관한 認識·價値·主張의 差異로 인한 開發紛爭이 비일비재하게 야기되고, 그로 인하여 분쟁당사자의 피해를 포함한 사회적 손실이 크게 나타나고 있다.

제주도에서도 그 독특한 천혜의 환경적 자원을 바탕으로 하여 그간 관광개발위주의 지역개발을

추진해 오는 동안 많은 개발분쟁이 야기되었고, 앞으로의 제주지역개발과정에서도 적지않은 개발분쟁이 야기될 가능성이 있다고 보아진다.

이에 本稿에서는 '濟州道內的 開發紛爭에 대한 環境法的 研究'라는 주제로, 우선 지역개발 및 개발분쟁의 의미를 고찰하고 濟州道 地域에서 그간에 야기된 開發紛爭에 관하여 그 실태와 성격, 유형, 개발분쟁양태의 변화추이등을 살펴보았으며, 앞으로 발생가능성이 더 커질 것으로 보아지는, 環境的 價値를 쟁점으로 하는 開發紛爭(環境權紛爭)에 대한 解決制度를 環境法的 側面에서 검토해 보았다.

제주지역에서는 1970년대 이래 관광개발사업의 적극적인 추진으로 주민소득증대의 효과와 더불어 자연환경자원과 주민생활환경이 훼손·오염되는 부작용도 나타나고 있음을 많은 주민들은 인식하게 되었다.

그리하여 오늘날 지역개발계획의 수립과정이나 개발사업내용, 사업주체, 사업지역, 사업추진방식, 事業效果로서의 開發利益의 社會遺收 등 지역개발에 관한 여러가지 사항을 주민들이 검증하고, 문제점을 발견했을 때에는 그 是正을 요구하는 意思를 적극적으로 표시하는 하는 사례가 늘고 있다.

開發紛爭은 民主主義 社會의 內在的 現象으로 볼 수 있다. 그러나 多數人의 집단행동까지 수반되는 開發紛爭이 빈번하게 발생하면 地域社會의 통합이나 발전이 어려워지고 주민생활도 안정될 수 없다.

따라서 지역개발관계기관을 비롯한 지역사회의 모든 구성원은 開發紛爭의 防止를 위해 최선의 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

權威主義나 秘密主義의 地域開發行政方式, 物量的 經濟成長에 치우친 地域開發政策, 住民意思가 반영되지 않은 개발계획수립, 주민이 참여하지 못하는 개발사업, 立地與件上 적절치 못한 事業位置, 保全이 필요한 景觀等 環境資源을 훼손·오염시킬 개발사업, 개발이익의 사회환원미흡, 개발사업이 야기시킬 社會的·環境的 惡影響을 충분히 고려하지 않은 사업추진, 行政機關·事業施行者와 住民間의 對話不足 등은 개발분쟁을 야기시킬 素地를 내포하고 있는 것으로 볼 수 있다.

개발분쟁의 예방과 그 합리적 해결을 도모함에 있어서는 개발사업을 계획하고 추진하는 과정에서 관계기관은 위의 사항들에 대하여 수시로 점검해 보면서 어떤 문제점이 있다고 판단했을 때에는 그 해소를 위해 스스로 적극 노력해야 할 것이다.

本 研究를 마무리하면서, 연구진이 지역개발 및 환경관리업무를 수행하는 모든 관계기관에게 地域開發紛爭의 防止를 위해 진언하고 싶은 사항은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

(1) 地域住民의 生存과 福祉의 基盤이 되고 있는 地域環境은 그 훼손이 용이하고 한번 훼손된 환경자원은 그 회복이 거의 불가능함을 인식하여, 모든 지역개발정책과 개발계획의 결정과정에서 環境的 要素에 가일층 깊은 思慮와 주의가 기울여져야 한다.

(2) 국민관광지인 濟州地域의 수려한 자연경관이나 良質의 地下水 등 諸環境資源이 훼손·오염 되면 濟州의 正體性은 상실되는 것이며, 지역주민의 생활도 크게 위협받을 수 있음을 인식해야 한다.

(3) 地域開發計劃을 수립하는 과정에서 住民參與機會를 확대하고 住民意見을 적극적으로 수렴하여 주민이 공감할 수 있는 개발계획을 수립하여야 하며, 결정된 계획의 세부내용이나 기타 행정정보를 주민에게 충분히 알림으로써 開發行政에 대한 住民의 信賴를 확보해 나가야 한다.

(4) 일반 行政節次法을 제정하고 지역개발관련 個別法上的 節次規定을 보완하여 개발행정절차를 민주화해야 한다.

(5) 지역개발분쟁은 그 내용면에서 대체로 經濟的 價値에 관한 紛爭과 環境的 價値에 관한 紛爭으로 大別해 볼 수 있는 데, 前者의 성격을 띤 개발분쟁의 방지를 위하여 토지수용에 따른 보상 및 개발사업으로 인한 생계수단피해에 대한 생활보상제도를 보강하고 開發利益의 社會還收制度를 강화해야 하며, 後者의 성격을 띤 개발분쟁의 방지를 위하여는 아래의 諸方案들이 강구되어야 할 것으로 보인다.

(6) 環境影響評價制度가 지역환경의 보전·관리에 실질적으로 기여할 수 있도록 그 제도의 내용이나 운영의 내실을 도모해야 한다.

(7) 쓰레기 매립장이나 하수종말처리장 등 혐오시설이 들어서는 지역에는 주민들의 生活被害를 補償할 수 있는 특별대책이 마련되어야 할 것이다.

(8) 地方自治團體가 지역환경문제나 開發紛爭문제에 對處하는 方式은 對症療法的인 것 보다 適正管理的인 것이 바람직 하므로, 地方自治團體의 지역환경보전 관리기능 및 개발분쟁해결기능을 강화하기 위하여, 그의 人的·物的·機能的 環境行政能力을 향상시켜야 한다.

(9) 地方次元의 環境음부즈만제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

(10) 지방자치단체의 環境民願部署에 환경전담(전문)요원을 적절히 배치하여, 그들이 분쟁당사자간의 쟁점을 정확히 파악하고 무리한 주장에 대하여 설득하며, 환경오염피해자의 陳情등을 접수하여 상담하고, 개발사업으로 인한 환경피해의 예측 및 환경오염규제의 기능도 수행할 수 있도록 함으로써, 環境關係 民願部署의 專門化·活性化를 도모해야 한다.

(11) 미국의 대표당사자소송이나 독일의 단체소송등과 같은 集團紛爭解決을 위한 새로운 訴訟制度를 定立시킬 필요가 있다.

(12) 개발분쟁이 야기되었을 경우 公式的 분쟁해결제도에만 의존해서는 안되며, 地方議會議員 기타 第三者나 第三의 機關이 주선하여 분쟁당사자가 서로 대화하고 협의하여 해결책을 찾을 수 있는 非公式的 紛爭解決體系도 적극 모색해 나가야 한다.

<부록 1>

제주도내의 개발분쟁사례 보도일지

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
06/29/62	손발 안맞는 행정당국과 농협방침	산업시설		제주신문
07/08/62	봉천수탱크 마련으로 웃음 꽃 피는 선홀리	수자원개발	선홀리	제주신문
07/10/62	서귀포에 제빙공장	산업시설	서귀	제주신문
07/28/62	농민이 모르는 농협구판사업	산업시설		제주신문
09/04/62	한라산정까지 케이블 카	관광시설		제주신문
09/07/62	박차 가하는 도로등 건설사업	도로건설		제주신문
09/11/62	대어장 개척 현안-수산센터 기운 익어	산업시설		제주신문
09/26/62	중농정책 계속 수행	산업시설		제주신문
10/14/62	분뇨 상수도 수원지 오염	분뇨처리	제주시	제주신문
05/14/63	본도항만개발 2차 5개년 계획	항만건설	제주항, 성산항	제주신문
05/21/63	남교 통학로 확장문제	도로건설	제남교지역	제주신문
05/25/63	제당공장 계획 짜여 추진단계	산업시설		제주신문
05/25/63	제주주정 폐문위기	산업시설	제주	제주신문
06/23/63	제주주정 폐문위기	산업시설	제주	제주신문
07/04/63	제주주정 폐문위기	산업시설	제주	제주신문
07/27/63	제당공장 시설안 구체화	산업시설	제주	제주신문
11/10/63	개간, 급수시설 본도개발위해 낭보	수자원개발		제주신문
12/03/63	한라산에 스키장 개설	관광시설		제주신문
12/08/63	화북항 일부 도유지 개인에 매각, 진정	공유지관리	화북동	제주신문
12/10/63	화북항 일부 도유지 개인에 매각, 진정	공유지관리	화북동	제주신문
01/04/64	비행장 이설 주장	공항건설	제주시 용담, 도두동	제주신문
05/22/64	동문시장 공사중지 소송	공공시설	제주시	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
07/08/64	서귀포 도시계획안 건설부 신청	도시정비	서귀포	제주신문
07/10/64	제1 토지구획정리지구, 환지계획 급진전	구획정리		제주신문
07/12/64	학교 관리림 임대 항의	공유지관리	표선면 성읍리	제주신문
07/16/64	서부두 일부매립	공유수면매립	제주시 서부두	제주신문
08/04/64	제1 토지구획정리지구, 환지설계 종료	구획정리		제주신문
08/08/64	도남동 공유지 수의매각 조사	공유지관리	제주시 도남동	제주신문
08/21/64	관광호텔 남쪽, 무허가 건물 철거	도시정비		제주신문
09/02/64	도시계획 사업의 무상원칙 천명	도로건설		제주신문
09/03/64	제1 토지구획정리지구, 환지작업에 말뚝	구획정리		제주신문
09/05/64	도시계획 사업의 무상원칙 천명	도로건설		제주신문
09/12/64	동문시장 공사중지소송, 제주지법 원고신청기각	공공시설	제주시	제주신문
09/13/64	수월봉을 관광지로	관광지	고산리	제주신문
09/17/64	동문시장 뒷골목 강제철거 소동	도시정비	동문시장	제주신문
09/18/64	도시계획 사업의 무상원칙 천명	도로건설		제주신문
09/24/64	제주공항 활주로 연장	공항건설		제주신문
09/24/64	제1 토지구획정리지구, 환지설계 수정	구획정리		제주신문
09/29/64	어승생 수원을 둘러싼 의견대립	수자원개발	어승생	제주신문
10/08/64	삼성혈지구 토지구획정리작업	택지개발		제주신문
10/11/64	제1 토지구획정리지구, 환지의 근본수정 요구	구획정리		제주신문
10/13/64	제1 토지구획정리지구, 채비지 제거요구 일축	구획정리		제주신문
10/27/64	제1 토지구획정리지구, 환지사업 강력 추진	구획정리		제주신문
10/28/64	동남전분공장 양어장에 피해	전분공장	성산	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
11/03/64	도시계획 급진전	도로건설		제주신문
11/03/64	도시계획 사업의 무상원칙 천명	도로건설		제주신문
11/10/64	사라봉 공원화착수	공공시설	제주시 사라봉	제주신문
11/15/64	위미리전분공장 상수도에 악취	전분공장	위미	제주신문
01/27/65	만장굴에서의 양송이 재배계획, 주민반발	관광지	구좌읍 만장굴	제주신문
01/31/65	만장굴에서의 양송이 재배계획, 주민반발	관광지	구좌읍 만장굴	제주신문
02/10/65	한림 도시계획사업 7월부터 착공	도시정비	한림	제주신문
02/19/65	대규모 붓 가공공장 설립	산업시설		제주신문
02/24/65	농수산개발위한 교포투자엔 비관세	산업시설		제주신문
02/26/65	관세장벽 철폐뒤 제당공장 신설등 구체화	산업시설		제주신문
03/06/65	남군엔 감귤, 북군엔 고구마 집산지조성	산업시설		제주신문
03/12/65	서귀포 도시계획 결정고시	도시정비	서귀포	제주신문
03/17/65	본도 개발을 위한 외자도입도 면세	산업시설		제주신문
03/18/65	광양 공설운동장, 옛 지주 돌려달라 소송	공공시설	제주시	제주신문
07/12/65	제주시 용강에 골프장 시설	기타 골프장	제주시 용강동	제주신문
09/01/65	제1 토지구획정리지구, 환지싸고 말쟁	구획정리	제주시 서광양	제주신문
10/08/65	대한노총 서귀분회, 조합원급식소 설치진정	공공시설	서귀	제주신문
10/27/65	어승생 물을 둘러싼 다툼	수자원개발	어승생	제주신문
11/14/65	전분공장 오물로 더럽혀진 서림물	전분공장	대정읍 일과리	제주신문
01/04/66	적자 속의 한전 전원 개발	공공시설		제주신문
01/15/66	곧덕진 국도 싸움	도로건설	구좌면 상, 하도리	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
02/04/66	끈덕진 국도 싸움	도로건설	구좌면 상, 하도리	제주신문
02/05/66	산지천 복개공사 올 봄안에 착공	하천복개		제주신문
02/11/66	보상 둘러싸고 일부 지주 반발	도로건설	제주시 동문통	제주신문
05/02/66	보상 둘러싸고 일부 지주 반발	도로건설	제주시 동문통	제주신문
05/24/66	수원 다목적 개발	수자원개발		제주신문
06/13/66	보상 둘러싸고 일부 지주 반발	도로건설	제주시 동문통	제주신문
06/17/66	산지천 복개사업 반발	도로건설	제주시 동문통	제주신문
06/17/66	동문통 도로 확장사업	도로건설	제주시 동문통	제주신문
06/21/66	보상 둘러싸고 일부 지주 반발	도로건설	제주시 동문통	제주신문
06/21/66	새로 보상문제 협의	도로건설	제주시 동문통	제주신문
06/30/66	시민복지가 우선	도로건설	제주시 동문통	제주신문
07/01/66	손발 안 맞는 도로행정	도로건설	제주시 동문통	제주신문
07/06/66	갈수록 갈광질광	도로건설	제주시 동문통	제주신문
07/08/66	동문통 도로확장문제	도로건설	제주시 동문통	제주신문
07/11/66	양돈장 폐수로 오염	축산폐수	한림리, 한수리	제주신문
07/14/66	불운 지주들엔 토지수용방침	도로건설	제주시 동문통	제주신문
07/15/66	동문통 도로확장문제	도로건설	제주시 동문통	제주신문
07/20/66	토지수용위에 재결신청	도로건설	제주시 동문통	제주신문
08/04/66	토지수용 15일부터 착수	도로건설	제주시 동문통	제주신문
08/26/66	교육재단 피해도 보상	도로건설	제주시 동문통	제주신문
09/09/66	보상 책정에 말썽	도로건설	제주시 동문통	제주신문
09/15/66	동문통 가옥철거 시작	도로건설	제주시 동문통	제주신문
07/12/67	도 공설운동장 부지선정에 반발	공공시설	제주시 오라2동	제주신문
09/22/67	난항의 산지천 복개	하천복개		제주신문
10/03/67	아라국교 유치분쟁 난동으로 번져	공공시설	제주시 아라동	제주신문
10/05/67	아라국교 유치분쟁 난동으로 번져	공공시설	제주시 아라동	제주신문
10/06/67	방갈로 시설 싸고 물의	관광시설	금통리	제주신문
03/12/68	비행장 이설 주장	공항건설	제주시 용담, 도두동	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
04/02/68	정방폭포, 각종 산업시설 폐수로 오염	관광지 오염		제주신문
11/21/68	병문천 복개 잡음일 듯	하천복개		제주신문
12/03/68	한라산 케이블 카 설치에 찬반양론	관광시설		제주신문
02/22/69	서부두 공유수면 매립허가 문제	공유수면매립	서부두 일대	제주신문
02/25/69	중앙로 확장에 따른 토지수용	도로건설	제주시 중앙로	제주신문
03/12/69	서부두 매립면적 축소 허가방침	공유수면매립	서부두 일대	제주신문
03/17/69	중앙로 토지수용 대집행 시작	도로건설	제주시 중앙로	제주신문
07/08/69	산지천 복개 계획 일부 변경 검토	하천복개		제주신문
07/10/69	산지천 복개 계획 변경 개발회사 반발	하천복개		제주신문
07/15/69	산지천 복개 제주시직영 강행	하천복개		제주신문
07/23/69	산지천 제주시에서 직영 복개	하천복개		제주신문
07/25/69	산지천 직영복개의 문제점	하천복개		제주신문
07/30/69	산지로 확장에 따른 토지수용	도로건설	제주시 산지로	제주신문
08/19/69	산지천 복개 이달안 착공	하천복개		제주신문
10/21/69	주택가에 폐유방출	주거지오염	제주시 용담동	제주신문
10/24/69	산지천 시직영 복개시작	하천복개		제주신문
11/18/69	산지로 확장에 따른 토지수용	도로건설	제주시 산지로	제주신문
03/20/70	전분공장 폐수 천계연폭포 방류	전분공장	중문	제주신문
03/26/70	전분공장 폐수로 수산물 격감	전분공장	표선면 표선리	제주신문
05/23/70	일출봉호텔 공사로 해너작업에 지장 많다	관광시설	성산 일출봉	제주신문
06/23/70	일출봉호텔 공사로 어장 가는 길 잃어	관광시설	성산 일출봉	제주신문
07/11/70	리라학원 신축 호텔 공사 일단 중지	관광시설	성산 일출봉	제주신문
07/25/70	성산부녀회 리라학원 호텔	관광시설	성산 일출봉	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
	공사중지 가치분신청			
09/10/70	한라산 케이블 카 설치 좌절	관광시설		제주신문
09/15/70	리라학원 신축 일출봉호텔 공사 일부 중단	관광시설	성산 일출봉	제주신문
03/13/71	한림읍개발위, 공유수면 매립지 이양을 진정	공유수면매립	한림읍 한림리	제주신문
03/29/71	강정천 수원개발에 도내업자 배제항의	수자원개발	강정	제주신문
07/12/71	용두암 근처 패수로 변경지시	관광지 오염		제주신문
08/03/72	천지연, 공장패수로 오염	관광지 오염		제주신문
11/29/72	수원개발을 위한 토지수용 반대	수자원개발	외도천	제주신문
12/14/72	해안단지 이주계획 백지화	농공단지	노형동	제주신문
05/05/73	시유지 특정단체에 장기임대	공유지관리	제주시 아라동	제주신문
05/18/73	분뇨해상처리	분뇨처리		제주신문
06/20/73	분뇨해상처리	분뇨처리		제주신문
05/23/74	군유지 임대 반발	공유지관리	성산읍 종달리	제주신문
10/19/74	공원에정지 신규시설 억제	공공시설	제주시 용담동	제주신문
01/30/75	상모지구 경지정리, 농작피해 고려않고 발주	경지정리	대정읍 상모리	제주신문
03/03/75	신촌지구 경지정리, 작물피해 보상요구	경지정리	조천면 신촌	제주신문
03/14/75	중문주민들, 시세 맞춰 보상요구	관광지	중문	제주신문
03/15/75	연동 토지수용에 반발, 구획정리사업 추진요청	신도시개발	제주시 연동	제주신문
03/20/75	민속촌대상지역 건축통제, 융통성있게 조정요망	관광지	인성, 안성, 보성리	제주신문
03/22/75	연동 토지수용에 반발, 구획정리사업 추진요청	신도시개발	제주시 연동	제주신문
06/11/75	제주농고 이설부지 토지수용 반발	공공시설		제주신문
08/07/75	관광지의 토석채취허가에	자원채취	남원면 남원리	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
	주민반발			
08/22/75	연동 토지수용에 반발, 구획정리사업 추진요청	신도시개발	제주시 연동	제주신문
11/21/75	전분공장 악취와 소음 발생	전분공장	안덕면	제주신문
07/14/76	분뇨 어장 오염	분뇨처리	도두	제주신문
09/04/76	화북 공업단지 진입로 위해 토지수용	도로건설	화북동	제주신문
10/29/76	제주항 주정공장 폐수로 오염	항만오염	제주항	제주신문
11/05/76	제주항 주정공장 폐수로 오염	항만오염	제주항	제주신문
01/18/77	관덕로 확장	도로건설	관덕로	제주신문
02/25/77	연동지구, 굴나무이식비, 가옥보상비 지원 진정	신도시개발	제주시 연동	제주신문
09/10/77	지주동의 없이 수도공사	수자원개발	표선 성읍	제주신문
09/24/77	쓰레기 오염	쓰레기처리	서귀포해변	제주신문
05/26/78	쓰레기 집하장 이설호소	쓰레기처리	제주항 서부두	제주신문
05/27/78	공항건설 세부계획 밝히도록 주민 요청	공항건설	제주시 용담, 도두동	제주신문
08/09/78	가축급수 위해 수도관파괴	수자원개발	조천면 대흘리	제주신문
10/09/78	중문 토지수용	관광지	중문	제주신문
11/14/78	도, 자연사박물관 부지 토지수용 재결신청	공공시설	제주시 일도2동	제주신문
11/16/78	공항확장에 따른 진정	공항건설	제주시 용담3동	제주신문
11/18/78	공항확장에 따른 분쟁	공항건설	도두1동, 사수동	제주신문
11/27/78	공항확장에 따른 보상에 최선 다할 것임	공항건설	도두1동, 사수동	제주신문
12/02/78	공항확장에 따른 대책 요구	공항건설	도두1동, 사수동	제주신문
01/12/79	중앙수용위, 현존박물관측 동의얻어라 결정	공공시설	제주시 일도2동	제주신문
01/24/79	프린스호텔, 환경보전지역에 인가	관광시설	서귀읍 남성리	제주신문
01/27/79	자연사박물관 부지 토지수용 반발	공공시설	제주시 일도2동	제주신문

보도일자	계 목	유 형	지 역	출 처
02/24/79	자연사박물관 부지 토지수용 반발	공공시설	제주시 일도2동	제주신문
03/17/79	자연사박물관 부지 토지수용 반발	공공시설	제주시 일도2동	제주신문
03/23/79	제주항 확장공사 보상에 주민반발	항만건설	제주시 건입동	제주신문
03/29/79	자연녹지지역의 방갈로등 공사 전면수사	관광시설	서귀포, 남원읍	제주신문
04/03/79	중문종합관광단지 토지매수 말썽	관광지	중문	제주신문
04/04/79	자연사박물관 부지 토지수용 반발	공공시설	제주시 일도2동	제주신문
04/20/79	제주항 오염	항만오염	제주항	제주신문
06/27/79	자연녹지지역의 방갈로등 공사 중지명령	관광시설	서귀포, 남원읍	제주신문
07/14/79	주택가에 쓰레기 공해	쓰레기처리	한림 한근동	제주신문
08/22/79	제주항 공사 일방 강행에 주민반발	항만건설	제주시 건입동	제주신문
10/06/79	주택 부근에 도축장	축산폐수	모슬포	제주신문
10/15/79	정방폭포 확장포장공사 부진	도로건설	정방폭포 진입로	제주신문
12/04/79	민속촌주민들 개발 저해 반발	관광지	성읍리	제주신문
02/08/80	공해배출회사 입건	기타 공해		제주신문
05/03/80	신제주개발과정에서 억울한 주민피해	신도시개발	제주시 연동	제주신문
05/14/80	반발사는 강제주택개발	도시정비	제주시	제주신문
06/17/80	주택가에 오물처리장	쓰레기처리	성산면 고성리	제주신문
09/03/80	양돈장 이설 주장	축산폐수	남원면 위미1리	제주신문
11/20/80	전분공장 폐수로 양어장 황폐화	전분공장	구좌읍 하도리	제주신문
05/29/81	주택가 도축장 이설 시급	축산폐수	모슬포	제주신문
05/29/81	산지천 복개 다리공사, 장사피해 보상요구	하천복개	제주시 산지천	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
11/10/81	전분공장 폐수유출시켜 해안오염	전분공장		제주신문
11/25/81	대정 상설시장 이설확정	공공시설	대정	제주신문
04/02/82	개발 약속하고 매입한 토지, 판 곳에 팔아 탈쟁	관광지	서귀포시 동홍동	제주신문
05/17/82	학교 이설위해 공원지구 해제요구	공공시설	한림	제주신문
05/19/82	산업폐수 지하수오염 우려	지하수오염	애월읍	제주신문
06/11/82	산업폐수 지하수오염 우려	지하수오염	애월읍	제주신문
06/21/82	서귀포신시가지 건설 공청회	신도시개발	서귀포시 신시가	제주신문
07/01/82	분뇨처리장 악취	분뇨처리	연동, 노형동	제주신문
07/05/82	전분공장 찌꺼기 냄새에 주민곤혹	전분공장	대정, 성산읍	제주신문
08/07/82	축산물 처리장 폐수, 악취로 주민 곤혹	축산폐수	한림읍 용포리	제주신문
08/09/82	농산물 보관창고 신축 주민들 반대진정	공공시설	제주시 외도동	제주신문
09/03/82	주정공장 폐수 방출 인근지역에 악취	기타 공해	천마목장 주변	제주신문
09/16/82	공해 만들어 낼 전분공장들	전분공장		제주신문
10/16/82	분뇨종말처리장 설치예정(서귀)	분뇨처리	서귀포시	제주신문
10/29/82	전분공장 찌꺼기 양식장 피해	전분공장	중문동 성천포	제주신문
11/08/82	천지연, 생활하수와 공장폐수로 오염	관광지 오염		제주신문
11/25/82	용연, 생활하수와 공장폐수로 오염	관광지 오염		제주신문
01/04/83	일출봉-우도 운항헬기 주박가 계류장서 이착륙	관광시설	성산	제주신문
10/01/83	비행기 소음 대책 요망	공항건설	제주시 용담3동	제주신문
11/23/83	함덕유원지 토지수용대상 주민 반발	관광지	조천면 함덕	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
03/09/84	한림중고 이설사업 부지확보 어려움	공공시설	한림	제주신문
02/25/85	감귤가공공장 매연으로 감귤원 폐작피해	감귤가공공장	서귀포시 서귀동	제주신문
06/04/85	광양-법원간 도로확장계획 주민 반대	도로건설	제주시	제주신문
07/23/85	소음지역서 제외된 주민 이주대책 문제	공항건설	제주시 용담3동	제주신문
08/05/85	녹지지역에 있는 석재공장 이설유도	기타 공해		제주신문
10/02/85	분뇨처리장 부지선정 난항(서귀)	분뇨처리	서귀포	제주신문
10/02/85	제주시 하수종말처리장 시설용역 착수	하수처리		제주신문
10/23/85	중문 도시계획 토지수용키로	관광지	중문	제주신문
10/23/85	중문 도시계획 토지수용키로	도시정비	중문	제주신문
12/04/85	관덕로 지하상가 공사에 지역주민 반발	도시정비	제주시 관덕로	제주신문
05/08/86	분뇨종말처리장 주민반발(서귀)	분뇨처리	서귀포시 법환동	제주신문
06/13/86	함덕해수욕장 운영관리 놓고 당국-주민 마찰	관광지	조천면 함덕	제주신문
06/23/86	주택가에 들가루, 소음공해 극심	주거지오염	조천읍 함덕리	제주신문
07/07/86	탐동 앞바다 매립	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
07/26/86	구좌읍 청사 이설 관련 군상대 행정소송	공공시설	구좌	제주신문
07/31/86	제주시 탐동해안 매립사업	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
08/16/86	제주시 하수종말처리장	하수처리		제주신문
08/19/86	공항소음지구, 제주항확장지역 주민용자	공항건설		제주신문
09/02/86	한라산 케이블 카 설치	관광시설		제주신문

보도일자	계 목	유 형	지 역	출 처
11/13/86	제주시 하수종말처리장 이달 착공	하수처리		제주신문
12/02/86	탐동해안 매립 4개업체 신청	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
01/21/87	제주시 하수종말처리장 올해 10억 투입	하수처리		제주신문
02/07/87	2001년 하수도정비 기본계획 마련	도시정비		제주신문
02/07/87	2001년 하수도정비 기본계획 마련	하수처리		제주신문
08/01/87	농공지구 입주 경합치열	농공단지	행원	제주신문
08/07/87	분뇨처리장 시설반대(북군)	분뇨처리	구좌읍 월정리	제주신문
08/08/87	분뇨처리장 시설반대 농성풀어(북군)	분뇨처리	구좌읍 월정리	제주신문
08/12/87	분뇨처리장 시설반대 청원서제출(북군)	분뇨처리	구좌읍 월정리	제주신문
08/14/87	읍, 면청사 현대화계획 차질	공공시설		제주신문
10/16/87	이도지구 택지개발, 토지구획정리 방식으로	택지개발	제주시 고산동산	제주신문
10/31/87	유류저장시설 설치 반대 진정	위험시설	제주시 화북동	제주신문
11/04/87	전분공장으로 소라양식장 피해호소	전분공장	남원읍 신흥	제주신문
12/21/87	제주항 서부두 어선포구 2천평방미터 매립	공유수면매립	제주시 서부두	제주신문
02/22/88	화북 구획정리지구, 개설도로 휘어져 말뚝	구획정리	제주시 화북동	제주신문
04/05/88	축산물 처리장 이설장소 심한 마찰	축산폐수		제주신문
04/29/88	탐동매립타결	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
05/11/88	공공시설 건립, 토지, 건물 보상문제로 제자리	공공시설		제주신문
05/27/88	성산포항 일대 공장폐유로 크게 오염	항만오염	성산포항 일대	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
06/11/88	도서지방 쓰레기난	쓰레기처리		제주신문
06/23/88	탐동 매립면허는 불법	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
06/27/88	분뇨종말처리장 증설계획 진통(북군)	분뇨처리	월정리, 송당리	제주신문
07/09/88	조천유원지 개발이익 환원 요구	관광지	조천	제주신문
07/14/88	이도지구, 2차 주공임대아파트 건립공사 차질	택지개발		제주신문
07/15/88	수원개발로 인한 어장피해 보상요구	수자원개발	이호	제주신문
07/19/88	신촌주민들, 조천유원지 반대	관광지	신촌	제주신문
07/20/88	조천유원지 반대	관광지	신촌	제주신문
07/23/88	조천유원지 철회 농성	관광지	신촌	제주신문
07/28/88	한림어촌계 해너들 제주항 건설사무소에 진정	공유수면매립	한림읍 한림리	제주신문
08/03/88	한림어촌계 해너들 농성	공유수면매립	한림읍 한림리	제주신문
08/15/88	탐동 매립면허과정 수사	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
08/18/88	가로등 이설 놓고 의견 대립	공공시설	구좌읍 동북 일대	제주신문
08/19/88	해너 집단민원	공유수면매립		제주신문
08/19/88	제주시 하수종말처리장 설치반대	하수처리	제주시 도두동	제주신문
09/13/88	조천유원지 매립면허 불허방침	관광지	조천	제주신문
09/17/88	성산포관광지 개발 공청회	관광지	성산	제주신문
10/10/88	내무위 탐동매립 특혜여부 국정감사	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
10/12/88	탐동매립 의혹추궁	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
10/12/88	탐동매립관련 어촌계장 고발	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
10/14/88	쓰레기처리장 한계 부딪혀	쓰레기처리	서귀포시 상호동	제주신문
11/17/88	전분 폐수로 양식고기 떼죽음	전분공장	한림읍 금릉리	제주신문
11/18/88	탐동매립 피의자 전원불기소	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
12/07/88	주민이주 둘러싸고 갈등 심화	공항건설	도두동	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
02/13/89	분뇨종말처리장 3년째 표류(북군)	분뇨처리	북제주군	제주신문
02/24/89	비행훈련장 증설계획 반대	비행훈련장		제주신문
03/01/89	양식장 시설, 자연훼손 몸살	양식장	구좌, 서김녕 월리	제주신문
03/02/89	그랜드호텔, 오라골프장등 삼호개발 실제주인은?	관광시설		제주신문
03/03/89	탐동개발이익 환수, 도민청원 서명운동	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
03/06/89	가시리 비행훈련장 환경평가전 허가	비행훈련장	표선면 가시리	제주신문
03/07/89	가시리 비행훈련장 환경평가전 허가	비행훈련장	표선면 가시리	제주신문
03/08/89	가시리 비행훈련장 환경평가전 허가	비행훈련장	표선면 가시리	제주신문
03/08/89	비행장 확장철회 서명운동	비행훈련장	선흘, 송당리, 대천동	제주신문
03/09/89	가시리 비행훈련장 환경평가전 허가	비행훈련장	표선면 가시리	제주신문
03/16/89	가시리 비행훈련장 환경평가전 허가	비행훈련장	표선면 가시리	제주신문
03/31/89	삼양유원지 지정만 하고 개발외면	관광지	제주시 삼양동	제주신문
05/19/89	탐동 이익환원 중용 않겠다	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
05/19/89	골프장이 국도무단점유	기타 골프장	제주시 아라동	제주신문
07/01/89	노점상 철거 반발	도시정비	제주시	제주신문
07/03/89	넙치양식사업 주민반발 난항	양식장	북제주	제주신문
07/06/89	전분공장 가동중단요구 농성	전분공장	한림읍 금룡리	제주신문
07/06/89	주택가 고층아파트건립 난항	주거환경	제주시	제주신문
07/13/89	항만공사 중지 농성	항만건설	성산 오조리	제주신문
07/14/89	탐동문제협의회 무얼하나	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
07/15/89	탐동사태, 8인 소위원회 구성	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
07/15/89	성산 관광지, 고도제한에 반발	관광지	성산	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
07/17/89	노점상 철거 반발	도시정비	제주시	제주신문
07/19/89	탐동사태, 이지사 이익환원 조기매듭	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
07/19/89	탐동 8인소위 공공용지 면 50% 지역환원 결정	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
07/19/89	성산 관광지, 고도제한에 반발	관광지	성산	제주신문
07/20/89	신산로 확장 위해 토지수용	도로건설	제주시 신산로	제주신문
07/21/89	화북 토지구획정리사업, 주민반발	구획정리	제주시 화북동	한라일보
07/21/89	양식장 개발 취소요구	양식장	구좌 한동	제주신문
07/24/89	기생화산 매장 송이개발에 대한 논란	자원채취	제주신문	
07/25/89	토지수용에 따른 보상비 시비	도로건설	제주시 신산로	제주신문
07/26/89	노점상 철거 반발	도시정비	제주시	제주신문
07/27/89	노점상 철거 반발, 시장면담	도시정비	제주시	제주신문
07/29/89	전분공장 악취에 주민반발	전분공장	표선면 가시리	한라일보
07/31/89	공유수면 매립예규철 공개	공유수면매립		제주신문
08/04/89	양식장 폐수로 공동어장 황폐화	양식장	서귀 하효	제주신문
08/04/89	주택가 고층아파트건립 난항	주거환경	제주시 1도2동	제주신문
08/08/89	탐동문제 새 국면	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
08/10/89	노점상 철거 반발	도시정비	제주시	제주신문
08/15/89	산방산 일대, 관광단지 조성	관광지	안덕면 사계리	한라일보
08/23/89	신산로 확장 위해 토지수용	도로건설	제주시 신산로	제주신문
08/24/89	대포동 대책위, 유원지 조성 반대	관광지	서귀포시 대포동	제주신문
08/24/89	중문단지 사업변경 요구	관광지	서귀포시 대포동	한라일보
08/31/89	군유지 불하 놓고 의견 대립	공유지관리	선홍리	한라일보
09/01/89	쓰레기매립장 선정 몸살	쓰레기처리		한라일보
09/13/89	탐동이익환원 이견조정 난항	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
09/20/89	탐동이익환원 이견조정 난항	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
09/22/89	탐동매립 특혜허가 정치쟁점화	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
09/22/89	저유탱크 설치 주민 반발	위험시설	성산 삼달리	제주신문
09/23/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
09/25/89	건설부 탐동매립 반대건의 목살	공유수면매립		한라일보
09/29/89	중문관광단지 사업 난항	관광지	중문, 대포동	제주신문
10/01/89	선홀 위생처리장 기계조립에 착수	분뇨처리	선홀	한라일보
10/02/89	중문관광단지 사업 난항	관광지	중문, 대포동	제주신문
10/05/89	탐동 특별감사	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
10/05/89	탐문협 결정, 수용 바람직	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
10/07/89	중문관광단지 사업 보상비 너무 낮다 반발	관광지	중문, 대포동	제주신문
10/07/89	석유대리점 설치 반발	위험시설	성산 삼달리	한라일보
10/09/89	이지사 범양과 병문천 복개 협의중	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
10/09/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
10/10/89	석유대리점 설치 반발 주민시위	위험시설	성산 삼달리	한라일보
10/11/89	선홀 위생처리장관련 광주고법서 3차심리	분뇨처리	선홀	한라일보
10/14/89	탐동대책위 여론수렴	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
10/18/89	전분공장 폐수 무단방류	전분공장		한라일보
10/23/89	탐동문제, 김총재 발언	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
10/27/89	화순발전소 배출 냉각수 어장 오염	발전소공해	안덕면 화순리	한라일보
10/31/89	화순발전소 배출 냉각수 어장 오염	발전소공해	안덕면 화순리	제주신문
11/04/89	보상 없이 도로공사 강행	도로건설	대정 동일 보성리	한라일보
11/08/89	탐대위, 단독합의 무효화선언 도민대회 개최	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
11/10/89	전분공장 폐수 무단방류	전분공장		한라일보
11/11/89	삼매봉 공원개발 감감	공공시설	서귀포	제주신문
11/11/89	병문천 복개 부당	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
11/13/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
11/14/89	서귀포신시가가지 매수불응토지 수용준비중	신도시개발	서귀포시 신시	한라일보
11/17/89	충혼묘지내 복지관 건립 말쑥	공공시설	표선 충혼묘지	제주신문
11/18/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
11/18/89	사계리 용머리해안에 유람선 선착장 시설계획	관광시설	안덕면 사계리	제주신문
11/18/89	해안개척단지 60% 외지인에 팔려	농공단지	제주시 해안동	제주신문
11/20/89	탐동문제 해결위해 범도민회 결성	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
11/22/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
11/24/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
11/24/89	양식장 해안환경 파괴 주범	양식장		제주신문
11/24/89	화약저장고 시설 반대	위험시설	대정읍 무릉1리	제주신문
11/25/89	구좌읍 청사 이전 주민합의로 타결	공공시설	구좌읍 세화	한라일보
11/25/89	대포동 내 땅 지키기 궐기대회	관광지	서귀포시 대포동	제주신문
11/25/89	대포동 주민대치	관광지	서귀포시 대포동	한라일보
11/28/89	탐동문제 공개토론 관계자 긍정적	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
12/01/89	탐동 땅찾기 출정식	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
12/04/89	마을공설 공동묘지 조성만 하고 방치	공공시설	북제주군	제주신문
12/04/89	화순발전소 배출 냉각수 어장 오염	발전소공해	안덕면 화순리	제주신문
12/08/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
12/13/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
12/14/89	국회내무위 국정감사반, 탐동매립 불법인정	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
12/19/89	탐동사태	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
12/20/89	도로확장 철거주민 시장실앞 점거농성	도로건설	탐동-서문로	제주신문
12/21/89	중문단지 골프장 건설 유보	기타 골프장	중문	제주신문
12/28/89	관덕공원조성, 시설비는 한진그룹서 부담	공공시설		제주신문
12/28/89	관광단지 개발순서 놓고 오조리주민들 반발	관광지	성산읍 오조리	제주신문
01/19/90	아파트 건설반대 아라동주민들 진정	택지개발	제주시 아라동	한라일보
01/19/90	주공추진 각종 주택건설사업, 주민반발로 진통	택지개발		한라일보
01/29/90	도로개설 토지보상가 싸고 진통	도로건설	토평-상효동	한라일보
03/02/90	현 거주지, 택지개발지역서 제외요구	택지개발	제주시 이도동	한라일보
03/19/90	하수처리장 증설 난관 봉착	하수처리	색달동	한라일보
03/20/90	폐수 방류한 축협 조합장 구속	축산폐수		한라일보
03/21/90	서귀포신시가지 분양에 따른 반발	신도시개발	서귀포시 신시가지	한라일보
03/22/90	도시계획상의 도로개설 진정	도로건설	제주시 이도1동	한라일보
03/22/90	하수처리장 도로개설 진정	도로건설	제주시 이도1동	한라일보
03/26/90	하수처리장 증설계획 취소요구	하수처리	색달동	한라일보
03/28/90	탐동합의서 교환	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
03/30/90	새 국제공항 건설 예정지 압축	공항건설	제주시 탐동	제주신문
03/31/90	새 국제공항 건설 예정지 압축	공항건설		제주신문
04/06/90	제주항 국제규모로 개발	항만건설	제주시	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
04/10/90	삼양-신제주간 우회도로 확장검토 건의	도로건설		제주신문
04/17/90	한림읍 해녀 20여명 공사장서 21일째 농성	공유수면매립	한림읍 한림리	제주신문
04/24/90	차귀도 관광개발, 주민의견 듣고 결정키로	관광지		제주신문
04/26/90	항공기 소음지역 주민 집 강제철거 항의	공항건설	제주시 용담3동	제주신문
04/26/90	제주개발공사 골프장건설 관련 주민갈등	기타 골프장	한경면 청수리	제주신문
04/26/90	양식장폐수로 못어장 황폐화에 반발	양식장	구좌읍 한동리	한라일보
04/27/90	관덕공원 조선계획 관련 지하주차시러 논란	도시정비	제주시 관덕로	한라일보
04/28/90	탐동 도시설계 관심집중	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
04/29/90	해저 광케이블 해역, 공동어장 이용못할 우려	공공시설	신양, 고성, 성산	한라일보
05/02/90	해저 광케이블 관련 어장피해 싸고 주민반발	공공시설	성산읍	한라일보
05/03/90	서귀포신시가지 택지, 상업용지 분양대상 논란	신도시개발	서귀포시 신실가지	제주신문
05/03/90	영구 임대주택 부지선정에 아라동주민 반발	택지개발	제주시 아라동	제주신문
05/03/90	성산포항 공사 피해보상 싸고 난항	항만건설	성산읍 오조리	한라일보
05/04/90	보상비 반발로 도로확장 등 늑장	도로건설	제주시	제주신문
05/05/90	해저 광케이블 해역, 공동어장 이용못할 우려	공공시설	신양, 고성, 성산	제주신문
05/09/90	보상비 반발로 도로확장 등 늑장	도로건설	제주시	제주신문
05/10/90	일도지구 지역주민 대책위 발족, 공영개발 반대	택지개발	제주시 일도지구	한라일보

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
05/12/90	제주시안에 범양측 합의 않으면 도시설계 보류	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
05/12/90	공유수면 연고권 주장	공유수면매립	중문동 성천포	한라일보
05/15/90	조천읍 대섬유원지, 개발이익환수 마찰, 유보	관광지	조천, 신촌	제주신문
05/15/90	서귀포신시가지 택지, 상업용지 분양대상 논란	신도시개발	서귀포시 신시가지	제주신문
05/17/90	성읍민속촌, 주민대 불편만	관광시설	표선면 성읍	제주신문
05/29/90	복합건물 주거환경 무시 건축허가	주거환경	제주시 도남동	제주신문
06/02/90	탐동공사 폐수방류, 공동어장 황폐화	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
06/05/90	세무서 신축교환조건으로 넘긴 땅 반환투쟁	공공시설	서귀포시 법호촌	제민일보
06/08/90	청수리 골프장 유치기로 결정	기타 골프장	한경면 청수리	한라일보
06/13/90	탐동공사 폐수방류, 공동어장 황폐화	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
06/13/90	제주개발공사 골프장건설 관련 주민갈등	기타 골프장	한경면 청수리	제주신문
06/15/90	석유저장고 설치 반대 경운기 시위	위험시설	성산읍 색달리	한라일보
06/18/90	중문해수욕장 운영권 놓고 시, 중문동주민 마찰	관광시설	서귀포시 중문동	제민일보
06/20/90	탐동어장 흙탕물 오염시비	공유수면매립	제주시 탐동	제민일보
06/20/90	애월항 확장공사 난항	항만건설	애월읍 고내리	한라일보
06/25/90	국도포장 변경 항의	도로건설	성산읍 삼달1리	제민일보
06/28/90	양식업자 주민간 마찰 심화	양식장	표선면 표선리	제민일보
07/04/90	탐동이익 쟁기기 급급	공유수면매립	제주시 탐동	제민일보
07/05/90	공업단지 지정에 반발	농공단지	화북동	제주신문
07/17/90	토지수용에 따른 보상비 시비	도로건설	제주시 신산로	제주신문
08/02/90	하수도시설 놓고 두 마을 주민 이견	공공시설	효돈	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
08/02/90	생활하수로 바다오염	하수처리		제민일보
08/15/90	골프장 건설반대 주민들 서명운동	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
08/16/90	하수처리장 방류관 공사 반발	하수처리	제주시 도두동	제주신문
08/16/90	금악 한라골프장 건설반대 서명	한라골프장	한림읍 금악리	제주신문
08/18/90	넙치양식사업 주민반발 난항	양식장	북제주	제주신문
08/22/90	임대주택 입주자엔 택지분양 제외 말쟁	신도시개발	서귀포시 신시가지	제주신문
08/25/90	골프장 건설반대 점차 확산	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
08/26/90	신성골프장 건설 반대운동산	신성골프장	조천읍 북촌리	제주신문
08/26/90	금악 한라골프장 건설중단 요구	한라골프장	한림읍 금악리	제주신문
08/27/90	사기업이 밀어붙이기 공사 말쟁	신도시개발	서귀포시 신시가지	제민일보
09/05/90	제주성지 보존-개발 논란	도시정비		한라일보
09/05/90	성산어촌계 해녀들 도로 접거 농성	항만건설	성산	제주신문
09/07/90	골프장 건설 취소 요구	한라골프장	한림읍 상명리	한라일보
09/07/90	상명리 주민들 골프장 건설 반대	한라골프장	한림읍 상명리	제주신문
09/11/90	롯데칠성음료(주) 병커C유 방류 말쟁	감귤가공공장	신예	제민일보
09/11/90	성산항 공사저속 공동어장 면허해제 물의	항만건설	성산	제민일보
09/12/90	용포개발 제2단계 공사에 주민반발	관광지	한림읍 용포리	제주신문
09/13/90	애월항 수중발파작업 집벽균열 보상요구	항만건설	애월	한라일보
09/13/90	골프장 건설반대 확산	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
09/15/90	하수종말처리장 발파공사로 가옥균열	하수처리	제주시 도두동	한라일보

보도일자	계 목	유 형	지 역	출 처
09/19/90	중문하수처리장 확장반대	하수처리	색달동	제주신문
09/19/90	하수종말처리장 확장반대	하수처리	서귀포시 예래동	한라일보
09/22/90	양식장으로 인한 어장황폐화 보상요구	양식장	성산 신양	제주신문
09/24/90	하수종말처리장 확장반대	하수처리	서귀포시 예래동	한라일보
09/27/90	훈련비행장 확장 노려 선심공세	비행훈련장	제동목장 인근마을	제민일보
09/28/90	훈련비행장 확장에 반대 일듯	비행훈련장	제동목장	제주신문
09/28/90	한림항 복개사업관련 사업자 대법원서 패소	공유수면매립	한림읍 한림리	제주신문
09/28/90	성산항 공사로 어장피해 확인	항만건설	성산	제주신문
09/29/90	한라레저측 주민반대 불구 공사강행	한라골프장	한림읍 금악리	제주신문
09/29/90	성산항 공사 피해보상 확정(부분)	항만건설	성산	제주신문
09/29/90	어업권 피해보상 성산등 부분확정	항만건설		한라일보
10/05/90	하수종말처리장 확장반대	하수처리	서귀포시 예래동	한라일보
10/05/90	하수종말처리장 확장반대 시위	하수처리	서귀포시 예래동	제민일보
10/06/90	분뇨, 하수, 쓰레기 처리장 반대	오물처리일반		제민일보
10/06/90	하수종말처리장 확장반대	하수처리	서귀포시 예래동	한라일보
10/06/90	폐수처리장 확장 결사반대	하수처리	서귀포시 예래동	제주신문
10/07/90	폐수처리장 확장 결사반대	하수처리	서귀포시 예래동	제주신문
10/08/90	하수종말처리장 확장반대시위	하수처리	서귀포시 예래동	제민일보
10/09/90	훈련비행장 확장 절대 불가	비행훈련장	제동목장	제민일보
10/09/90	도두동 하수종말처리장 반대	하수처리	제주시 도두동	제민일보
10/10/90	대단위 쓰레기 매립장 설치	쓰레기처리	회천	제주신문
10/12/90	탐동해안 오염확산	공유수면매립	제주시 탐동	제민일보
10/13/90	구좌읍 청사 이전 매듭	공공시설	구좌읍	제민일보
10/13/90	구좌읍 옛 청사 사용 놓고 갈등	공공시설	구좌읍 새화	제민일보

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
10/14/90	관덕로 지하상가, 특혜분양 시비	도시정비	제주시 관덕로	제주신문
10/14/90	한라레저 골프장 추진 파문	한라골프장	한림	제주신문
10/15/90	하수종말처리장 확장반대시위	하수처리	서귀포시 예래동	제민일보
10/17/90	관덕로상가관련 제주시, 미화개발 검찰에 고발	도시정비	제주시 관덕로	제주신문
10/18/90	관덕로 지하상가, 특혜분양 시비	도시정비	제주시 관덕로	제주신문
10/19/90	용담공원 주민 진정서	공공시설	제주시 용담동	한라일보
10/20/90	저지 주민들 새 공항건설에 민감	공항건설	한경면 저지리	제주신문
10/26/90	금악 한라골프장 반대 조직적 운동	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
10/27/90	골프장 건설 취소 요구	한라골프장	한림읍 금악리	한라일보
10/28/90	폐수처리장 확장 결사반대	하수처리	서귀포시 예래동	제주신문
10/29/90	양식장 시설로 어장 피해	양식장	고성 신양	제민일보
10/31/90	하수종말처리장 확장반대	하수처리	서귀포시 예래동	한라일보
11/01/90	제주공항 소유권 등기 문제점	공항건설		제주신문
11/01/90	한림발전소 대기오염	발전소공해	한림	제주신문
11/02/90	탐동문제 새국면 귀추	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
11/02/90	탐동행정 심판에 오르다	공유수면매립	제주시 탐동	제민일보
11/02/90	화북공업단지 주변 땅값만 올려 놓았다	농공단지	화북동	제주신문
11/03/90	열안저수지개발 내년부터 本格착수	수자원개발		제주신문
11/03/90	서귀포항 오염	항만오염	서귀포항	제주신문
11/05/90	탐동행정심판 청구	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
11/06/90	탐동행정심판 청구	공유수면매립	제주시 탐동	제민일보
11/06/90	제주 환경오염 어디까지 왔나	기타 공해		제주신문
11/06/90	훈련비행장 확장 절대 불가	비행훈련장	제동목장	제민일보
11/07/90	용수리지구 농어촌관광개발사업 주민반발	관광지	한경면 용수리	제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
11/07/90	대규모 쓰레기 매립장 설치	쓰레기처리	회천, 봉개동	한라일보
11/07/90	전분박탱크 터져 해안오염 항의	전분공장		제민일보
11/08/90	전분박 유출 해안오염	전분공장	성산읍 신산리	제주신문
11/09/90	관광개발명분 외지인에 잠식되는 국공유지	공유지관리		제주신문
11/09/90	사계지구 택지개발 난항	택지개발		한라일보
11/09/90	하수종말처리장 확장 유보	하수처리	서귀포시 예래동	제민일보
11/10/90	중문관광단지 개발 전면 축소	관광지		제주신문
11/10/90	한림항 진입로 개설저촉토지 환지약속능장	도로건설	한림	제주신문
11/10/90	쓰레기 매립장 부지 확보 난항	쓰레기처리	서귀포시 신효	제주신문
11/10/90	쓰레기 매립장 설치 반대	쓰레기처리	봉개동	제민일보
11/12/90	전분공장 폐수 축양 활소라에 피해	전분공장	대정	제민일보
11/12/90	전분공장 폐수 바다유출 빈번	전분공장	신산리, 대흥리	한라일보
11/13/90	전분공장 오염	전분공장		제주신문
11/14/90	한라산 국립공원에 새 등산로 개설계획	관광시설		제주신문
11/15/90	축산물 공판장 건립 주민 반발	축산물공판장	애월 금덕리	제민일보
11/15/90	축산물 공판장 건립 해 넘길 듯	축산물공판장	애월 금덕리	제주신문
11/15/90	한라골프장 반대시위 자제요청	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
11/16/90	관광개발명분 외지인에 잠식되는 국공유지	공유지관리		제주신문
11/16/90	중문골프장 취득세 심사 청구기각	기타 골프장	중문	제주신문
11/16/90	한라골프장 반대운동	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
11/19/90	한라골프장 토론회 성과없어	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
11/20/90	중문골프장 집중수사	기타 골프장	중문	제주신문
11/20/90	화북 공업지구 오염	기타 공해		제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
11/23/90	관광개발명분 외지인에 잠식되는 국공유지	공유지관리		제주신문
11/24/90	탐동관련사항	공유수면매립	제주시 탐동	제민일보
11/26/90	롯데칠성 공장폐수 공동어장 황폐화	감굴가공공장	남원 신예리	제민일보
11/28/90	신산 2시장 면적늘려 건립추진	공공시설	제주시 신산	제민일보
11/28/90	오라골프장 농약 사용장 전국 건립추진	기타 골프장	제주시 오라동	제주신문
11/29/90	훈련비행장 확장 절대 불가	비행훈련장	제동목장	제민일보
11/29/90	화약고 설치 반대	위험시설	한경면 용수	제민일보
12/03/90	고산 화약고 설치 반대 궐기대회	위험시설	고산	한라일보
12/04/90	수원지공사, 주민 반대로 중단	수자원개발	대정읍 일파리	제주신문
12/06/90	탐동어장 흙탕물 오염시비	공유수면매립	제주시 탐동	제민일보
12/07/90	관광개발명분 외지인에 잠식되는 국공유지	공유지관리		제주신문
12/07/90	새 공항 한경면 저지에 건설	공항건설		한라일보
12/07/90	제주항 확장공사 지연무리	항만건설	제주시	제주신문
12/08/90	탐동 매립매 목허온 오수방출로 어장 황폐화	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
12/08/90	신성골프장 지하수 불법착공	신성골프장	조천읍 북촌리	제주신문
12/08/90	대규모 쓰레기 매립장 설치	쓰레기처리	회천, 봉개동	한라일보
12/09/90	쓰레기 매립장 산넘어 산	쓰레기처리	회천, 봉개동	제주신문
12/11/90	화약고건설 반대위원장 등 연행	위험시설	한경면 용수리	제민일보
12/12/90	탐동 공원조성계획, 주민의견 반영없이 승인	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
12/12/90	고산 화약고 설치 반대 격렬시위	위험시설	고산	한라일보
12/12/90	화약고건설 반대위원장 등	위험시설	한경면 용수리	제민일보

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
	연행			
12/13/90	고산 화약고 반대시위 격화일보	위험시설	고산	제주신문
12/15/90	고산 화약고 설치 반대 분쟁타결	위험시설	고산	한라일보
12/17/90	한림항 통수구 복원사업 난항	하수처리	북제주군 한림읍	제민일보
12/20/90	대규모 쓰레기 매립장 설치	쓰레기처리	회천, 봉개동	한라일보
12/21/90	관광개발명분 외지인에 잠식되는 국공유지	공유지관리		제주신문
12/24/90	한라골프장 반대 시위	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
12/25/90	롯데칠성음료(주) 병커C유 방류 발생	감귤가공공장	신예	제민일보
12/25/90	한라골프장 반대 시위	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
12/25/90	한라골프장 반대 격렬시위	한라골프장	한림읍 금악리	제주신문
12/26/90	대규모 쓰레기 매립장 설치	쓰레기처리	회천, 봉개동	한라일보
12/26/90	한라골프장 반대 철야농성	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
12/27/90	제주사회 집단민원으로 심한 몸살	오물처리일반		한라일보
12/27/90	집단민원으로 어수선한 연말	오물처리일반		제주신문
12/27/90	축산물 처리장 반대 주민들 탄원서	축산물공판장	애월읍 상가리	제민일보
12/28/90	축산물 공판장 또 벽에	축산물공판장	애월읍 상가리	제주신문
12/29/90	롯데칠성음료(주) 병커C유 방류 발생	감귤가공공장	신예	제민일보
01/03/91	공유수면 불법매립 행위극성	공유수면매립	북촌, 김녕, 금릉, 신예	한라일보
01/03/91	공동어장 보상금 분배논란	하수처리	성산읍	제민일보
01/05/91	쓰레기 매립장 철회청원	쓰레기처리	회천, 봉개동	제주신문
01/06/91	축산물 공판장 설치 반대	축산물공판장	애월읍 상가리	제주신문
01/07/91	집단민원 몸살	축산물공판장	애월읍 상가리	제민일보
01/08/91	리유지 3만 5천여평 매각의혹	공유지관리	조천 북촌리	제민일보
01/10/91	중문골프장 백지화	기타 골프장	중문	제민일보
01/12/91	시, 군 공유수면 매립계획에	공유수면매립		제주신문

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
	도민들 분노			
01/14/91	축산물 공판장 설치 난항 거듭	축산물공판장	애월읍 하가리	한라일보
01/14/91	축산물 처리시설 무산 위기	축산물공판장	애월읍 상가, 하가리	제민일보
01/14/91	한라골프장 반대 주민농성 21일째	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
01/18/91	지귀도 기름오염, 보상 10억 요구	기타 공해	위미1리	제민일보
01/19/91	협재해수욕장 주차장설치로 주민들 피해 5년	공공시설	한림읍 협재	제주신문
01/28/91	롯데칠성 폐수 기준치 10배 초과	감귤가공공장	남원 신예리	한라일보
01/31/91	한라골프장사태, 공권력투입 능사 아님	한라골프장	한림읍 금악리	한라일보
01/31/91	한라골프장사태, 새 국면	한라골프장	한림읍 금악리	제주신문
02/01/91	한라골프장, 주민격렬항의 1명 구속	한라골프장	한림읍 금악리	제민일보
02/01/91	한라골프장사태, 새 국면	한라골프장	한림읍 금악리	제주신문
02/07/91	산방굴사 마을환원 요구	관광지	안덕면 사계리	제주신문
02/08/91	산방굴사 측량결과 조기통보 요구	관광지	안덕면 사계리	제주신문
02/08/91	축산물 공판장 설치 난항 거듭	축산물공판장	애월읍 하가리	한라일보
02/11/91	산방굴사 균유지로 밝혀져 주민 재측량 요구	관광지	안덕면 사계리	제주신문
02/21/91	탐동매립지 범양이 칼자루	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
02/26/91	지귀도 기름오염, 보상협의 항의	기타 공해	위미1리	제민일보
03/01/91	화북지구 환지청산금 과다부과에 주민반발	구획정리	화북	한라일보
03/05/91	하수종말처리장 발파공사로 가옥균열	하수처리	제주시 도두동	한라일보

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
03/09/91	경실련, 범도민회와 공동으로 행정소송 제기	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
03/14/91	선경오피스텔 신축영향, 정방폭포수맥 끊길위험	관광시설	서귀포시 정방폭포	제민일보
03/15/91	도두동 하수종말처리장 피해보상 요구	하수처리	제주시 도두동	제주신문
03/19/91	마을공유수면 무단매립	공유수면매립	성산포 오조리	한라일보
03/22/91	훈련비행장 확장가능조치 물의	비행훈련장	표선면	제주신문
03/26/91	쓰레기 매립장 본격추진	쓰레기처리	회천, 봉개동	한라일보
03/28/91	유람선 허가 관련, 성산어촌계 해녀농성	관광시설	성산	한라일보
03/28/91	유람선 운항중지, 해녀들 항의 농성	관광시설	성산읍 성산리	제민일보
03/28/91	신성골프장 착공연기 승인	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보
03/29/91	해상관광, 어장 침범 놓고 공방	관광시설	성산읍 성산리	제주신문
03/30/91	쓰레기 매립장 마을 인근에 일방설치	쓰레기처리	대정읍 영락리	한라일보
04/11/91	고산 화약고 공사반대	위험시설		한라일보
04/13/91	쓰레기 매립장 본격추진	쓰레기처리	회천, 봉개	한라일보
04/16/91	제주에 카지노 4개 허가, 국제도박장 조성 의혹	관광시설		제민일보
04/17/91	탐동 도시설계 관심집중	공유수면매립	제주시 탐동	한라일보
04/18/91	탐동 매립면허 무효소송	공유수면매립	제주시 탐동	제주신문
04/18/91	산남지역, 하천오염 갈수록 심각	기타 공해		제주신문
04/30/91	관덕로상가 불법증축 55평 미화에 임대불가	도시정비	제주시 관덕로	제주신문
04/30/91	강정수원지개발 주민들 전면 철회요구	수자원개발	서귀포시 강정	한라일보
05/04/91	성산 쓰레기장 이전 난항	쓰레기처리	성산읍 수산2리	제민일보

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
05/04/91	화약고 공사재개, 주민들 논란	위험시설	고산	제주신문
05/06/91	강정 유원지 사업 철회 요구	관광지	서귀포시 강정동	제민일보
05/07/91	일도지구, 택지 우선 분양 논란	택지개발	제주시 일도지구	제주신문
05/08/91	그린벨트내 제주전파분소 개축공사에 집단반발	공공시설	제주시 오라3동	한라일보
05/10/91	쓰레기 매립장 재밧대로	쓰레기처리		한라일보
05/11/91	서귀포시의회, 강정유원지 취소결의안 채택	관광지	서귀포시 강정동	제민일보
05/14/91	해안면에 대규모 빌라단지 조성계획	관광시설	한림읍 수원리	제민일보
05/17/91	서귀포시의회, 강정유원지 취소결의안 통과	관광지	서귀포시 강정동	제민일보
05/17/91	주백밀집지역에 FRP조선소 공해	주거지오염	한림읍 한림리	한라일보
05/23/91	하수처리장 신설, 확장 주민수용여부 관건	하수처리	서귀포시 예래동	한라일보
05/27/91	LPG 저장고 건설반대	위험시설	한림읍 협재리	제민일보
05/29/91	감귤가공공장폐수로 어장황폐화	감귤가공공장	남원읍 신예2리	제민일보
05/30/91	서귀포시 쓰레기 처리난 예상	쓰레기처리	서귀포시 신희	한라일보
05/29/91	롯데칠성문제, 환경처 업체두둔이 발달	감귤가공공장	남원읍 신예	제주신문
06/01/91	신공항 확정, 유보 되풀이	공항건설	한경면 저지리등	제민일보
06/04/91	안덕계곡개발 축소, 백지화 여론	관광지	안덕계곡	제주신문
06/05/91	신성골프장 사태	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보
06/07/91	선경오피스텔 신축영향, 정방폭포수맥 끊길위험	관광시설	서귀포시 정방폭포	제민일보
06/12/91	신성골프장 사태	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보
06/14/91	신성골프장 사태	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보

보도일자	제 목	유 형	지 역	출 처
06/14/91	골프장신청지역 주민들, 찬반갈등 표면화	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보
06/24/91	성산포 본격개발	관광지	성산	한라일보
06/25/91	신성골프장 사태	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보
06/26/91	신성골프장 사태	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보
07/01/91	리민총회, 신성골프장 수용태도 애매	신성골프장	조천읍 북촌리	제민일보
07/02/91	설 땅 못찾는 쓰레기 매립장, 공설묘지	쓰레기처리		제주신문
07/03/91	토지강제수용에 거센 반발	도시정비	토평, 강정	제주신문
07/08/91	골프장 4군대 더 조성 결정	기타 골프장		제민일보
07/09/91	프린스호텔, 공동어장에 뺨수	관광시설	서귀동	제주신문
07/12/91	골프장 조성 못한다	기타 골프장		제주신문
07/15/91	제주시 하수종말처리장 목표년도 변경	하수처리	제주시 도두동	제민일보
07/17/91	옛 감덕현 부근 크게 훼손	관광시설	조천읍 감덕리	제주신문
07/17/91	골프장 설치 적극 반대	기타 골프장	안덕 상천리	제민일보

## 〈부록 2〉

## 제주도내 개발분쟁에 대한 환경법적 연구 면담조사표

면담조사자 :

면담조사일자 :

면담장소 :

\*\*\* 조사자의 유의사항 : 면담을 시작하면서 조사자는 먼저 상대방에게 본 연구의 취지와 면담이 오로지 연구자료수집을 위한 것임을 알려드리고, 개발분쟁의 의미(개발계획이나 개발사업을 둘러싼 주민과 행정기관 또는 사업자간의 갈등)를 설명드린 후 솔직한 답변을 부탁드립니다. 기록란이 모자라면 뒷면에 문항번호를 붙여 기록한다.\*\*\*

1. 선생님이 아시는 (또는 과거에 관여하셨거나 지금 참여하고 계신) 대표적인 제주도내 개발분쟁 (집단민원)은 어느 지역의 어떤 개발사업(또는 개발계획)과 관련된 것이었습니까?
2. 분쟁대상이었던 개발사업은 행정기관이 수립한 개발계획에 따라 추진된 것이었습니까? (그렇다면 계획의 명칭과 계획수립의 주체는 누구였는지, 계획입안과정에 지역주민들의 의견은 반영된 바 있는지?)
3. 분쟁대상이었던 개발사업의 사업시행자는 누구였습니까?
4. 분쟁의 당사자는 누구였습니까?
  - 가. 지역주민과 행정기관 사이의 분쟁이었다면, 그 구체적인 당사자는? (대표적인 주민조직과 행정기관명은?)
  - 나. 지역주민과 사업자 사이의 분쟁이었다면, 그 구체적인 당사자는?
  - 다. 지역주민 사이의 분쟁이었다면, 그 구체적인 당사자는?
  - 라. 이 모든 것이 혼합되어 있었는지? (그렇다면, 어떤 형태였고, 그 중 어떤 것이 가장 중요한 것이었는지?)
5. 그 개발분쟁은 언제부터 언제까지 계속되었습니까? (주민들이 개발사업 또는 개발계획에 대하여 문제제기를 시작한 시기부터 분쟁이 사실상 종결되었다고 판단되는 시기까지)

6. 그 개발분쟁에서 주된 쟁점은 무엇이었습니다? (문제가 된 개발사업 또는 계획에 대한 주민들의 요구사항과 사업자 또는 관계행정기관의 주장내용의 차이를 뜻함)
- 가. 재산권침해와 관련된 것이었다면 그 내용은?
  - 나. 생계수단침해와 관련된 것이었다면 그 내용은?
  - 다. 개발이익독점과 관련된 것이었다면 그 내용은?
  - 라. 사업참여배제와 관련된 것이었다면 그 내용은?
  - 마. 경관파괴와 관련된 것이었다면 그 내용은?
  - 바. 환경오염과 관련된 것이었다면 그 내용은?
  - 사. 주민참여가 배제된 계획수립절차와 관련된 것이었다면 그 내용은?
  - 아. 그 밖의 다른 문제와 관련된 것이었다면 그 내용은?
7. 개발분쟁은 어떠한 형태로 전개되었습니다?
- 가. 주민총회가 열려 의결이 있었는지 여부  
(있었다면, 횟수와 참석률은? 기타 상황은?)
  - 나. 주민중심의 대책위원회가 결성되었는지 여부  
(있었다면, 어떤 조직? 기타 상황은?)
  - 다. 진정서, 청원서, 탄원서등을 제출하였는지 여부  
(제출하였다면, 누구 명의로, 어디에, 몇 번? 기타 상황은?)
  - 라. 행정기관을 항의방문한 일이 있는지 여부  
(있었다면, 누가, 어디에, 몇 번? 기타 상황은?)
  - 마. 집단시위 농성이 있었는지 여부  
(있었다면, 몇 명 정도가, 몇 일 동안, 몇 번, 어떤 형태로? 기타 상황은?)
  - 바. 사업장 점거농성이 있었는지 여부  
(있었다면, 몇 명 정도가, 몇 일 동안, 몇 번? 기타 상황은?)
  - 사. 개인이나 기관의 분쟁조정이 있었는지 여부  
(있었다면, 누가 조정역할을 맡았는지? 기타 상황은?)
  - 아. 행정심판청구, 행정소송 또는 민사소송 등의 사법적 절차를 이용한 적이 있었는지 여부  
(있었다면 어떤 방법이었는지? 기타 상황은?)

8. 개발분쟁의 결과는?

- 가. 분쟁대상이었던 개발사업이 백지화되었는지?
- 나. 분쟁대상이었던 개발사업이 변경되어 시행되었는지? (그렇다면 어떻게 변경되었는지?)
- 다. 분쟁과 관계없이 당초의 개발사업이 그대로 강행되었는지?
- 라. 당초의 개발사업이 그대로 또는 변경되어 강행되었지만, 다른 보상책이 마련되었는지?  
(그렇다면 어떤 내용이었는지?)
- 마. 분쟁대상이었던 개발사업이 일시 중단된 상태인지?
- 바. 현재도 분쟁이 진행중인 상태인지? (그렇다면 지금 상태는 어떠한지?)
- 사. 그 밖의 다른 결과가 있다면 어떤 것인지?

9. 개발분쟁의 경험에 비추어 보아, 앞으로 개발분쟁이 야기될 때 바람직한 해결방법은 어떤 것이라고 생각하십니까?

- 가. 분쟁당사자간의 직접대화라면, 그 구체적 내용은?
- 나. 진정서, 탄원서, 청원서제출 및 그 처리방법이라면, 그 구체적인 내용은?
- 다. 행정심판이나 환경분쟁조정 등 행정기관에 의한 공식적인 해결방법이 활성화되어야 한다면, 그 구체적인 내용은?
- 라. 행정기관에 의한 비공식적 조정이라면, 그 구체적인 내용은?
- 마. 지방의회의 개발분쟁해결기능이 강화되어야 한다면, 그 구체적인 내용은?
- 바. 기타 영향력있는 인사나 기관에 의한 비공식적인 조정이라면, 그 구체적인 내용은?
- 사. 법원에 의한 재판이라면, 그 구체적 내용은?
- 아. 그 밖에 다른 바람직한 방법이 있다면 어떤 것인지?

10. 분쟁당시 선생님의 거주지와 직책은?

11. 조사자가 면담을 통해 특별히 관심이나 주의를 요하는 사항이라고 여겼던 점이 있으면 기록해 주세요.