

地方自治時代に 있어서의 住民參與

- 事例分析을 中心으로 -

Citizen Participation in the Age of Local Autonomy : Case Study

朴 龍 治

(韓國地方行政研究院 研究部長)

(서울市立大學校 教授)

< 目 次 >

I. 序 論

II. 現代 民主主義 理論과 住民參與

III. 事例分析 1: 안면도 核廢棄物
處理政策

IV. 事例分析 2: 제주도 綜合開發政策

V. 綜合評價 및 含意

ABSTRACT

This paper analyzed two cases of citizen participation in recent Korea. It is aimed that how citizen participation is not done very well so far and that alienation of citizen in the policy process is but done. The two cases are neuclear-waste treatment site at Anneon-do and comprehensive development plan in Jeju-do. They are typical in the eyes of the study of citizen participation in several aspects, i.e. interdynamics between government and citizens, degree of policy compliances and response behaviors, influences of policy environment and impact of citizen participation. Process and problems of citizen participation of the two cases and its politico-administrative implications are closely examined.

I. 序 論

오늘날 지방행정의 기능은 점차로 多岐化·專門化되고 있다. 그러나 可用財源은 한정되어 있으며 그 수행을 위한 절차와 방법도 복잡해지고 있다. 그러므로 行政需要의 決定·配分過程에 주민을 참여시킴으로써 주민의 협조와 지지를 받아 효율적으로 집행할 필요성이 높아지고 있다. 그것은 기존의 議會制度만으로는 주민의사를 충분히 반영하지 못하거나 주민대표와 주민의사간에 괴리가 생길 수 있고 주민들의 권리의식이 강화됨에 따라 지방행정에 대한 주민의 요구가 더욱 증대·다양화되고 있으며 정부의 일방적 規制方式보다는 주민들을 문제해결에 참여시킴으로써 그들의 이해와 협력을 받을 수 있기 때문이다.

주민참여란 여러가지로 定義되고 있으며 이를 위한 연구도 다양각색으로 이루어져 왔다.¹⁾ 따라서 본 논문에서는 주민참여와 관련된 개념정의나 그 촉진요인을 개념적으로 검토하고자 하는 것은 아니다. 본 논문은 최근 한국에서 있었던 住民參與의 구체적인 事例를 분석함으로써 얻을 수 있는 정치행정적 함의를 생각해 보려는 것이다. 주민참여의 사례는 안면도 핵폐기물 처리장 건설문제와 제주도 종합개발계획의 사례들이다. 이들 두 사례는 정부와 주민간의 상호역동성, 주민의 정책순응의 정도와 반응행태, 그리고 정책환경의 영향과 주민참여의 효과 등의 재측면에서 좋은 대조를 이루고 있는 사례들이다. 이 논문에서는 우선 현대 民主主義社會에 있어서 주민의 직접적 참여의 당위성을 설명하고 주민참여의 의의와 기능을 검토한 후 두가지 사례를 심층적으로 분석해보고자 한다. 그래서 정책의 결정과 집행과정에서 나타나는 주민참여의 제행태와 문제점 등을 검토하여 향후 성숙된 지방자치제의 확립을 위한 주민참여의 향방을 제시해 보고자 한다.

II. 現代 民主主義 理論과 住民參與

1. 現代 民主主義 理論과 參與

여기서는 참여사회의 구축필요성을 설명하기 위하여 이상적인 주민상과 실제의 괴리 및 현대 민주주의 이론을 비판해 보기로 한다.

1) Public Administration Review, 32-3 (May/June 1972) 및 32-special issue (Sept. 1972), 32-special issue (Oct. 1972)에서는 주민참여에 관한 종합적이고 광범한 symposium의 내용을 실고 있다.

1) 理想的 住民像과 實際의 乖離

민주주의의 고전적 이론가들은 개인주의, 개인의 이성, 인민주의, 정치적 평등 등을 강조하고, 국민참여의 극대화를 정치절차의 이상으로 생각했다. 그러나 다수의 국민이 직접 政治過程에 자신을 대표하는 것은 불가능하므로 선거에 의한 代議政治가 이루어지게 되었다. 이러한 대의제가 기능을 다하기 위해서는 시민으로서의 조건을 갖추어야 한다.²⁾

첫째, 주민이 정치적으로 적극적이어야 하며 둘째, 주민이 자기의 욕구(needs)에 이성적이고 자기의 욕구를 가장 잘 대표하는 개인을 선택하는 것이 가능해야 하며 셋째, 주민이 정치적으로 충분한 지식을 갖고 있는 것이다. 이들 3가지 조건이 충분히 갖추어지지 않으면 시민은 代議에 대한 충분한 통제를 행할 수 없다. 민주주의의 고전적 이론가들은 이러한 여건을 충족한 이상적인 시민상을 전제하고 있다. 그러나 산업화, 도시화, 복지국가화, 압력단체의 출현, 매스미디어의 확산 등 대중사회가 전개됨에 따라 고전적 이론은 수정받지 않을 수 없게 되었다.

2) 現代 民主主義 理論에 대한 批判과 參與社會의 構築 必要性

현대 민주주의 이론은 광범하고 보편적인 지지를 얻고 있지만 주민참여이론의 신봉자들은 현대 민주주의 이론의 고전적 이론에 대하여 다음과 같은 비판을 하고 있다.

첫째, 현대 민주주의 이론은 고전적 이론의 규범적 설명으로 그것이 노력하여 쌓아야 할 이상적인 民主政體의 처방전이라는 것을 간과하고 있는 것이 아닌가?

둘째, 현대 민주주의 이론은 모든 사람들에 의한 최대한의 參與없이는 합리적이고 적극적이며 동시에 정보를 알리고 있는 민주적 인간이라는 민주주의의 이상까지를 사상해 버리는 것은 아닌가?

셋째, 엘리트의 수용은 민주주의의 인간의 평등에 대한 도의적인 신앙에 대한 도전은 아닌가하는 비판이다.

최근의 參與理論에 있어서의 소극적인 시민에 있어서 개인의 참여와 인간의 능력개발의 필요성을 강조한다. 민주주의는 단지 정치적 방법임에 그치지 않고 개인의 인격형성이라는 윤리적인 목표까지도 갖고 있다. 共同體의 意思決定에 적극적으로 참여하는 것이 자유와 책임있는 개인을 육성한다. 인간을 자치적인 개인으로 취급하는 것이 그들의 능력을 개발하는 것이다. 민주주의의 현대이론에서는 오히려 고전적인 參與原理에 더하여 사회적 요청에 응하여 장래에의 창조적 지도원리로서 일반인의 숙증은 성향은 시정되어야 하지만 일반인의

2) Harrell R. Rodgers, Jr., *Crisis in Democracy: A Policy Analysis of American Government* (Reading, Mass. : Addison Wesley, 1978).

적극적 支持없이 자유로운 민주사회를 장기적으로 유지하기는 어렵다. 따라서 사회체제와 그 과정의 양측면에서 다원주의에 입각한 많은 참여기회를 부여하지 않을 수 없다.

참여민주주의의 이론은 개인과 그 제도는 상호독립적으로 생각할 수 없다는 주장을 근거로 하여 나온다. 국가수준의 代議制度의 존재만으로는 민주주의에서 충분한 것은 아니고 국가수준에의 모든 민중에 의한 최대한의 참여를 위해서는 민주주의를 위한 社會的 訓練이 다른 영역에서도 이루어져야 하고 필요한 개인적 태도나 심리적 자질의 발달이 가능해야 한다. 그리고 이러한 발달은 참여자체의 과정을 통하여 실현되는 것이다. 참여는 참여에 있어서 필요한 자질 그 자체를 육성시켜 나가는 것이다.

民主政體가 건전한 발전을 해 나가기 위해서는 개개인의 자질을 높혀가고 參與型 社會를 구축해야 한다. 이를 위해서는 자치단체와 산업분야의 움직임이 중요하다. 이들 분야는 개인이 직접적으로 일상적 경험을 갖는 일에 대하여 의사결정에 참여할 수 있는 영역을 제공하기 때문이다. 만일 개인이 자기 자신의 생활과 환경에 최대한의 통제를 할 수 밖에 없다면 산업분야에서 權威構造는 개인이 의사결정에 참여할 수 있도록 조직화되지 않으면 안된다.

3) 參與에 대한 基本認識

주민참여의 이론가들은 보통의 인간은 언제나 바로 자신의 이익을 결정할 수 있거나 그들 자신의 상태를 완전히 이해하는데 필요한 지식을 갖고 있지 않다고 한다. 그렇지만 보통 인간의 가치와 느낌을 중요시 해야 한다. 개개인의 생활은 그곳에 살고 있는 사람들에게 의하여 이해될 수 있으므로 외부에서 완전히 이해하는 것은 불가능하다. 따라서 주민에게 큰 영향을 주는 공공정책은 주민자신의 價値와 優先順位에 의하여 결정되어야 한다는 것이다. 정치라는 것은 다분히 가치와 목적에 관련되는 것이 많으므로 가치와 목적의 문제에 대하여는 전문가가 필요하지 않다는 것이다.

주민참여이론에서 參與라는 것은 의사결정에 평등하게 참여하는 것을 의미하며 政治的 平等이란 결정의 결과를 정하는데 권력의 평등을 의미하고 있다. 민주사회에 있어서는 참여는 평등해야 한다. 만일 불평등이 극단적으로 되면 민주주의 체제는 不安定하게 된다.

현대의 參與理論에서 사회학자나 사회심리학자들은 커뮤니티 상실이 사회에 미치는 효과에 관심을 갖고 산업화, 도시화, 관료화의 진행이 커뮤니티 생활의 기반을 붕괴시켜 커뮤니티 등의 완충기구의 약화는 고립된 개인을 직접 국가에 대항하게 하는 경향이 있다고 보고 있다. 이러한 상태는 쉽게 엘리트, 특히 전체주의 엘리트의 조작의 대상에 빠져든다. 또한 社會構造의 적극적인 分權化의 노력없이 중양집권화와 정부행동의 자의성이 한층

강하게 된다. 따라서 주민활동의 확대, 사회과정의 평등화, 사회의 제1차 조직의 강화라는 3가지에 덧붙여 진실로 다원적 참여사회체제를 구축하는 것이 필요하다.

정치학자들은 개인의 심리적·교육적 발달에 대한 非參與의 임팩트에 관심을 기울이는데 개인의 능력발달이 사회적·정치적 균형과 장기적인 사회통합을 강화한다고 한다. 주민참여 이론에 있어서 개인의 행동은 전통적인 選舉過程을 넘어 사업(프로그램)의 관리를 포함하는 광범한 지방적 사항에 영향을 미치는 것이다. 참여의 모범은 「최대의 투입(참여)」이 요구되고 산출로부터 투입으로 환류가 이루어지는데 產出은 정책(결정)만이 아니라 개인의 사회적·정치적 능력의 발달을 포함한다. 주민참여의 이론에 있어서 보통의 주민들의 참여는 건전한 사회체제와 진실한 입헌민주체제를 유지·발전시키는 기본적 요인이다.

2. 住民參與의 意義와 機能

1) 住民參與의 意義

住民(citizen)은 어원적으로 볼때 단순히 滯在者만이 아니고 法的인 市民權을 인정받은 시민(to be legal inhabitant or resident of a political unit)을 지칭한다. 로마법에서 citizenship의 개념을 나타내는 말은 cives인데 이것은 사회적·정치적으로 가장 높은 地位를 나타내는 말이다. cives地位가 주어진 자에게도 公職就任權, 陪審義務 및 財産保有가 인정되었다. 그 후 로마제국내의 모든 住民에게 시민권이 주어지자 그것은 국가에 의하여 권리를 부여받는 동시에 국가에 대하여 의무를 부담하는 것을 의미했다. 그후 西歐社會에 있어서는 권리와 의무란 「市民」에 따르는 본질적인 가치로 생각되고 있다. 루소는 국가의 구성원에 대하여 집합적으로는 人民(people)이라 하고 주권에 참여하는 것으로 개별적으로는 市民(citoyens)이라 칭하고 있다. 이렇게 주민이란 시민으로서 권리와 의무를 전제로 하고 있는 말이다.

주민참여는 아주 多義的인 개념으로 여러 사람에게 의하여, 여러 입장에서 여러 상황에 대하여 사용되고 있다. 주민참여란 말은 본래 價値問題에 관계된 것이었으며 그 개념은 현실의 요청에 응하여 경험적으로 발전되어 온 것이어서 그 定義를 내리기가 쉽지않다. 더구나 주민참여에는 여러가지의 參與形態가 있고 주민참여의 역점이 시대에 따라 달라지고 있으며 그것이 반드시 정치과정이나 정책형성에 한정되고 있는 것은 아니다. 그러나 주민참여는 그 定義를 몇가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 1960년대의 정치적 능동주의를 배경으로 하여 종래 정치과정에서 소외되었던 빈곤자와 소수 인종집단 등을 정치·행정과정에 참여시키는 것이다. 주민참여는 住民權力을 위한 표현이며 현재로서는 정치적·경제적 과정으로부터 배제되어 있는 갖지 못한 주민(have-not citizens)을 장래에는 그 과정에 포함시킬 수 있도록 권력을 재분배하는 것이다. 따라서 주민참여는 가진 자가 情報를 어떻게 공유하는

가?(나누는가?) 목표와 정책을 어떻게 설정하는가? 財源을 어떻게 분배하는가? 사업을 어떻게 운영하는가? 계약과 같은 편익을 어떻게 배분하는가에 대한 전술이라 할 수 있다. 즉, 주민참여는 가진 자가 풍부한 社會便益을 그들에게 나누어 줄 수 있도록 하는 중요한 社會改革을 야기시키는 수단이다.³⁾

둘째, 정책결정에 의하여 영향을 받는 사람들의 發言權을 널리 인정하려는 것으로 주민참여란 주민을 지역사회의 의사결정에 대한 公庫의 소리로 보고 주민은 그들의 운명에 영향을 주는 결정을 공유하는 것으로 본다.⁴⁾

셋째, 公益運動의 전개에 따라 정부에 대하여 보다 많은 對應性, 公開性, 接近性, 責任性을 구하려는 것으로 앞으로는 이에 역점을 두는 정의가 관심을 가질 것으로 생각된다. 이러한 관점에서 住民參與란 본질적으로는 모든 사람들, 지방정부의 정상적인 정책결정과정에서 제외되고 있는 사람들의 욕구에 대하여 정부가 대응적으로 되도록 하는 장치라고 보고 있다.⁵⁾

넷째, 계획정책에 관련되는 주민참여인데 여기에서는 참여를 정책이나 제안의 작성에 참여하는 행위로 보고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 住民參與란 「주민이 정부에 관련하여 참여하는 의도적 활동」이라 할 수 있다. 이에 의하면 정부 이외의 다른 사회제도와 관련하여 이루어지는 참여활동은 주민참여에서 제외되며, 또한 여기서 參與란 「어떤 행동을 함에 있어서 그 역할을 분담하고 타인과 공동의 지분을 갖는 활동」이라 할 수 있다. 따라서 참여주체는 자발적인 협력, 역할의 분담, 共通利害의 향유, 결정에 대한 공동책임의 자각 등을 前提條件으로 하고 있는 이외에 지방자치단체의 의사결정 과정에 어떤 방식으로든지 주민이 그의 의사를 반영시키는 활동을 의미한다.

이러한 住民參與의 概念에는 다음과 같은 의미가 포함되어 있다.

첫째, 주민참여는 정치과정에서의 참여와 행정과정에서의 참여를 포괄하고 있다.

둘째, 참여의 주체는 지역사회에서 공식적 권한을 갖지 않은 일반주민이며,

셋째, 참여는 정책이나 계획의 결정과정에서 이루어진다.

넷째, 참여는 公的으로 권한을 가진 자치단체의 공무원을 비롯하여 공공단체의 임직원, 예외적으로 국가나 자치단체로부터 공권을 부여받은 개인에게 하는 행위이다.

다섯째, 참여는 권력이나 영향력을 행사하는 개인 또는 집단의 활동이며, 참여는 영향을

3) Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35-4 (July 1969), pp. 216-224.

4) Edmund M. Burke, "Citizen Participation Strategies," *Journal of the American Institute of Planners* 34-5 (Sept. 1968), pp. 228-234.

5) Clifford W. Graves, *Citizen Participation in Metropolitan Planning*, 1972.

미칠 의도를 갖고 이루어진다.

요약해 보면, 주민참여란 지금까지 정책결정과정에서의 참여를 의미하며 이는 참여를 통하여 자신들의 政治的 見解와 利益을 표명하고 이를 반영하려는 노력이었다. 그러나 본 논문에서는 그 개념을 더욱 확장하여 보려고 한다. 이렇게 주민참여의 개념을 확장해 보면 주민참여란 정책과정의 전과정에의 참여를 의미하게 된다. 이 중에서 특히 문제되는 것은 政策執行過程에서의 참여이며 이는 종래 정부의 일방적인 정책실현으로부터 벗어나 이제는 주민과 함께 결정하고 실행하는 참여의 의미로 再概念化할 수 있을 것이다.⁶⁾

2) 住民參與의 機能

현대에 있어서의 주민참여는 그 형태와 목적이 다양하다. 형태와 참여자가 달라지면 목적도 달라진다. 일반적으로는, 주민참여는 정부가 주민의 욕구와 필요에 더 잘 반응하고자 의적이며 변덕스럽고 무감각하거나 억압적 권력행사를 삼가하도록 정부의 행태를 변화시키는 것이지만 정부는 住民의 行態를 변화시키는데 도움이 되도록 주민참여를 이용하기도 한다. 즉, 사회적으로 소외된 주민들에게 참여의 기회를 제공하고 그들의 능력을 계발함으로써 더 좋은 주민과 더 좋은 정부를 만들기 위한 것으로 보아야 한다. 주민참여의 기능은 여러가지로 말할 수 있으나 본 논문에서는 다음과 같이 설명하기로 한다.

(1) 行政의 民主統制와 應答性의 확보: 행정의 민주통제와 응답성의 확보에서는 행정의 민주적 통제의 보완, 주민에 대한 책임과 응답성의 확보, 행정개혁의 추진기능의 3가지를 생각할 수 있다.

첫째, 행정의 民主的 統制의 補完이다. 행정권한의 행사는 의회의 감시와 통제아래 선출직 자치단체장의 책임으로 행사되는 것이지만 일상적인 행정상의 결정과 그를 위한 행정과정에 대하여는 관료기구가 실제로 이를 수행하고 있다. 많은 경우, 권한의 위임이나 전결에 의하여 관료기구에 그 결정을 맡기고 있다. 따라서 의회나 자치단체장 등 대표기관도 행정전반에 걸쳐 감시를 하기는 어려워졌다. 따라서 행정의 民主的 統制는 불가피하며 이를 통하여 행정권한의 행사를 감시하고 책임있는 행정의 실현을 확보해야 한다. 주민참여는 행정과정에 직접 참여함으로써 대표기관의 감시기능의 일부를 대체하고 실효성 있는 민주적 통제를 도모한다.

둘째, 주민에 대한 責任과 應答性의 확보이다. 주민참여는 중앙집권화된 관료제에 대한 반향이면서 행정의 관료화, 집권화에 따라 주민과 행정당국의 관계는 疎遠化, 비인간화되고

6) J.L. Brudney and R.E. England, "Towards a Definition of the Coproduction Concept," *Public Administration Review*, 43-1 (Jan./Feb. 1983), p.60.

행정(行政)은 주민의 의사나 욕구에 대하여 민감하게 대응하지 못한다. 행정과정은 주민의 의사가 아니라 관료들의 소리를 반영하며 주민에 대한 책임보다는 조직의 논리에 의하여 움직인다. 행정조직은 주민의 복지실현보다는 조직자체의 존속발전이나 조직구성원의 이해에 더 치중하게 된다.⁷⁾ 주민참여는 행정의 전문적·관료적·이기적 동기로부터 행정결정을 내리지 않고 행정기관에 주민의 관심을 반영하는 것이다.

셋째, 行政改革의 推進機能이다. 주민참여는 주권자로서의 외부의 힘으로 행정내부로부터 개혁을 제안하고 행정조직 내부의 저항을 억제하며 오랫동안 방치되어 온 행정개혁을 단행하도록 한다.

(2) 行政欲求에의 對應과 理解·協力の 확보: 첫째, 주민의 행정욕구에의 대응과 행정서비스의 개선이다. 주민참여는 주민의 行政欲求에 적절히 대응하고 행정서비스에 주민의 선호를 적절히 반영시킴으로써 행정서비스의 개선을 도모한다. 주민참여는 주민의 활력, 지식, 정보 등을 행정에 활용하도록 하여 이를 통하여 公共決定의 質을 높인다. 주민이 이기적인 私益을 정치에 반영하려는 참여는 公共善에 대하여 유해한 결과를 초래한다.⁸⁾

주민참여는 행정과정을 주민이 지배하는 것이 아니고 주민의 의사를 충분히 반영할 기회를 주는 것이다.⁹⁾ 따라서 주민참여는 문제의 인식, 목표설정, 공공정책의 개발, 계획, 실시, 평가의 단계에서 還流의 기능을 수행하는 것임을 잊어서는 안된다.

둘째, 행정에 대한 이해와 협력의 확보이다. 주민참여는 참여에 관련된 사업에 주민의 承諾을 촉진하는 효과가 있으며 참여과정에서 주민과의 대화를 촉진함으로써 보다 적극적으로 주민의 협력을 확보할 수 있다. 실제로, 주민참여에 의하여 주민의 合意와 支持를 얻은 사업의 실행은 용이하다. 일단 정책결정에 참여하면 주민은 결국 그러한 결정을 용인하고 지지하며 그 실현에 협조한다. 참여는 행정당국과 주민간의 心理的 距離感을 축소시키고 이웃으로 느끼게 하는 효과가 있다. 참여주민은 자신들의 욕구나 요구가 충족된다는 수단적 가치를 넘어, 참여과정 자체를 만족의 근원으로 본다. 그것은 참여에 의하여 행정당국에 대한 만족과 자신들의 역할에 대한 만족을 동시에 얻기 때문이다.

(3) 利害 葛藤의 조정: 첫째, 소수자의 保護規制이다. 주민참여는 소수자에게도 권리주장의 기회를 보장하고 공공이익과 특수이익, 다수이익과 소수이익과의 타당한 조정을 확실히 할 수 있게 한다. 예를 들면, 발전소 건설 반대운동 등의 주민운동은 특정지역주민이

7) 소위 Parkinson의 법칙이 지배하고 행정재량으로부터 행정독선과 자의가 생길 여지가 있게 된다.

8) Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America* (New York: Harper & Row, 1972).

9) 미국에서도 1960년대에는 일부 주민관리형의 주민참여가 시험된 일이 있으나 1970년대의 주민참여는 주민의사의 반영을 위한 기회 부여로 보고 있다.

그 기득이익의 침해를 방지하려는 운동이고 지역적인 기득이익의 소극적인 보호를 초점으로 하고 있는 점에서 소위 압력단체와는 다르다. 그러나 그것이 특수이익을 대표하고 있다는 점에서 압력단체와 같다. 오늘날의 住民運動도 사회의 다양한 이익을 정당하게 대표하고 이것을 정책결정과정에 반영하려고 하는 압력단체와 똑같이 적극적 의의를 갖고 있다. 소수자의 이익과 권리를 다수자의 지배로부터 어떻게 보호할 것인가는 민주주의 사회에 있어서 하나의 과제이다. 주민참여는 결정에 의하여 영향을 강하게 받는 소수자를 정책결정과정에 참여시킴으로써 소수자의 이해를 행정에 반영하려는 것이다.

둘째, 公共合意의 확보이다. 행정과 주민간에 생기는 대립이나 분쟁은 반드시 公益과 私益의 형태를 취하는 것은 아니고 오히려 공익과 공익의 대항관계를 취하게 된다. 이 공익과 공익의 대항관계를 조정하는데는 公共性的의 우열을 검토함으로써 조정할 수는 없고 유일 가능한 것은 상호간의 타협이나 양보를 통하여 공익에 대한 일정한 합의에 도달하는 것이다. 환언하면, 公共利益이 아니라 公共合意에서 정책결정의 근거를 찾는 것이다. 공공합의의 확보는 의회에서 이루어지는 것이 보통이지만 경우에 따라서는 주민참여과정에서 이루어지는 것이 보다 적절한 경우가 적지 않다. 지역적·국지적 문제의 처리나 행정집행과정에서 생긴 관계자의 이해조정문제 등은 주민참여의 방식으로 공공합의를 확보하는 편이 낫다는 것은 말할 것도 없다.

셋째, 紛爭解決, 주민상호간의 利害調整機能이다. 먼저, 주민참여를 새로운 분쟁해결방법의 하나로 볼 수 있다. 주민참여를 구체적 분쟁해결의 도구로 보는 것이 바로 道具理論이다. 예를 들면, 분쟁이란 일방이 타방에 일방적으로 무조건으로 또는 극히 불리한 조건을 강제하는 것에서 발생한다. 만일 그렇다면 紛爭의 處理란 우선 거기에 정상적인 흥정이 이루어지는 장을 제공하는 것이다. 그리고 단순히 흥정의 場만이 아니라 흥정 그 자체가 성립하는 과정이 있어야 한다. 이렇게 생각하면 이러한 일련의 과정 자체에 주민참여가 있어야 할 것이다. 이 경우 그 場에 있어서 흥정되는 것은 재화나 서비스라기보다는 권리나 쾌적성의 경우가 오히려 많다.¹⁰⁾

다음으로, 주민참여가 주민상호간의 利害調整에 기여할 수도 있다. 주민의 요구도 다양하고 행정시책을 둘러싸고 주민간의 이해대립도 있다. 주민참여에서는 이러한 주민상호간의 이해대립에 있어서 넓은 시야로 주민자신의 손으로 조정되기를 기대하는 경우도 있다. 행정시책에 대한 주민의 다양한 요구나 각종 공공시설의 정비에 있어서의 우선순위, 토지이용, 도시계획의 방법 등의 문제에서 주민상호간의 토론이 필요한 문제가 적지 않다. 이들 문제에서 주민들간에서도 대립되는 의견이나 이해를 자신들의 손으로 조정하려는 自治意識을 높이고 행정과

10) 加藤寶·丸尾直美(編), 民主主義の經濟學 (東京: 岩波, 1976), p. 147.

주민간의 논의 전에 주민과 주민간의 토의가 이루어지면 주민참여는 단순히 이해조정을 넘어 다양화된 住民意識을 통합하고 주민에 의한 합의형성의 시스템으로 주민참여를 생각할 수 있다.

이밖에도 주민참여는 i) 주민에게 민주주의를 교육시키는 기능과 ii) 일반주민을 행정에 참여시킴으로써 지방자치의 우위성을 과시하고 건전한 시민의식을 육성시킬 수 있는 기능이 있다. 이상에서와 같이 주민참여의 순기능적 효과는 정치적, 행정적, 사회적 제 측면에서 여러가지로 설명될 수 있다. 그러나 이와 같은 긍정적 효과의 참여기능은 또 다른 관점에서는 다소의 逆機能的 効果도 내포하고 있다. 즉, 주민의 참여행위로 인한 행정의 효율성 저하와 參與에 따르는 시간적, 절차적 비용의 문제, 그리고 參與의 代表性 문제와 이에 따르는 참여자간의 이해조정능력의 한계성 등의 제반문제점이 있을 수 있다.

현대행정기능의 확대와 더불어 지역주민에 대한 정부의 公共서비스 供給領域도 날로 복잡화, 전문화 되어 가고 있으며 이 과정에서 일어나는 문제 또한 다양한 형태로 나타나고 있다. 본 논문에서는 정부서비스 공급과정에서 일어나는 주민의 다양한 批判 投入이 어떻게 정책과정에 연결되며 주민의 行政參與가 배제되었을 경우 나타날 수 있는 여러 문제점 등을 논의해 보고자 한다.

그리하여 정부서비스 공급결정과정상에서 나타나는 住民參與의 行態를 살펴봄으로써 주민참여의 실정과 지역개발체제 운용의 한 면을 파악해 보고자 한다.

Ⅲ. 事例分析 1: 안면도 核廢棄物 處理政策

1. 決定過程

1978년 고리 원전 1호기가 가동되면서 사실상 우리나라도 放射性 폐기물 관리에 관한 연구가 시작되었다. 그 후 80년대에 들어오면서 점차 본격적인 연구작업과 논의가 시작되었는데 안면도 사례와 관련된 최초의 정부차원의 결정은 1984년 말 제211차 원자력위원회의 회의에서였다.¹¹⁾ 그 후 1988년 12월 29일 제221차 원자력위원회에서는 放射性 廢棄物 管理基金의 일부 수정을 거쳤고 1990년 9월 6일 제226차 원자력 위원회에서는 「1991년 방사성 폐기물 관리기금 운용계획」은 심의의결하였다. 그후 이 「방사성 폐기물 운용계획」은 국무회의 심의를 거쳐 최종확정되었고¹²⁾ 이어 동년 11월 9일 제227차 원자력위원회에서는 안면도를

11) 제211차 원자력 위원회 회의록 1984. 9. 3.

12) 제226차 원자력위원회 회의결과보고(1990. 9. 6) 및 보고자료 참조.

방사성 폐기물 처리장으로 최종결정을 하고자 하였다.¹³⁾

2. 住民參與의 展開過程

안면도 핵폐기물 처리정책의 결정과정에서 나타나는 주민참여의 전개과정을 분석하는 시기는 지역주민이 핵폐기물 처리장 결정사실을 언론을 통해 인지한 1990년 11월 3일부터 동년 11월 10일까지이다. 이 기간 동안 주민참여의 발생과 전개과정을 크게 3기로 나누어 논의해 보고자 한다.

(1) 第1期: 消極的 對應期(1990. 11. 3-1990. 11. 5): 안면도 사태에 있어서의 주민운동의 촉발은 1990년 11월 3일 「안면도 핵폐기물 영구처리장」이라는 제목의 신문기사가 보도된 이후부터이다.¹⁴⁾ 그 내용을 잠깐 살펴보면 「과학기술처는 1995년 12월말까지 짓기로 한 中, 低준위 核廢棄物 永久處分場의 건설장소를 안면도로 결정하고 충청남도과 협의를 거쳐 부지 매입을 끝낸 것으로 밝혀졌다」고 하면서 「9일 제227차 원자력위원회(위원장 이승운부총리)에서 최종 확정하는 행정절차만 남겨두고 있다」고 밝혔다.

이러한 사실이 알려지자 대전, 충남도민들은 크게 반발하였고 이에 유호근 충남도 기획관리실장과 유용상 태안 군수는 「핵폐기물 처리장 언급은 없었다」고 해명하였다.¹⁵⁾ 곧이어 1990년 11월 5일 정부의 核廢棄物 處理政策에 대한 최초의 주민조직인 「핵폐기장 건설 결사반대 투쟁위」가 결성되었고 안면읍과 태안읍 이장 42명이 집단사퇴하였다.

이와같이 제1기의 주민참여의 행태는 정부의 정책결정에 대한 反應的 機制로써 최초의 주민조직이 형성되었고 이들의 활동을 통해 정부의 정책결정에 대한 주민요구의 쟁점을 재인식하고 이를 제도권역의 범위내에서 해결하고자 하였던 단계로 볼 수 있다.

(2) 第2期: 積極的 活動期(1990. 11. 6-1990. 11. 8): 1990년 11월 6일부터는 제1기에 이어 住民活動이 좀 더 적극적이면서 극한적인 대응방안이 실현된 단계인데 동월 6일 아침에는 중고생의 부분적 등교거부를 시작으로 안면읍 승언리의 버스터미널에서 주민 5,000여 명이 모여 책임자 처벌과 廢棄物 政策의 전면 철회를 요구하며 시위행진을 결행하였다.¹⁶⁾

이에 이를 저지하던 경찰과 결국 충돌하였고 마을 단위 청년협의회 10여명은 무기한 단식농성에 돌입하였다. 다음날 오전 7시 주민 2,000여명과 중고등학생 600여명이 시위를

13) 한겨레 신문, 1990. 11. 3.

14) 한겨레 신문, 1990. 11. 3.

15) 한겨레 신문, 1990. 11. 4.

16) 한국일보, 1990. 11. 7.

전개하였고¹⁷⁾ 반대투위의 최석칠 부위원장등 住民代表들은 「폐기물 정책의 완전철회」를 요구하였다. 그러나 이에 대한 긍정적인 답변이 도출되지 않자 그날을 넘기고 8일 새벽 그동안 보수적이고 다소 소극적이던 기존의 집행부를 교체하고 강경한 인사들로 對策委를 개편하여 조직을 강화하였다. 그후 동년 11월 8일 오전 10시경 주민 1만 2천여명은 읍사무소를 점거하고 안건수 면지서장을 폭행하고 승용차를 전소시키며 군청직원과 서산 경찰서 경찰관 등을 집단폭행하였다. 사태는 극도의 혼란국면으로 치달고 태안군내 사회, 종교, 지역대표 등이 중심이 된 20여개 주민조직도 적극 주민운동에 가담하였다. 또한 공해추방운동연합 등 전국 재야 20여 단체도 핵폐기물 처리장 반대를 촉구하며 주민운동에 본격적으로 가담하였다.

한편 경찰은 오후 5시경 사태의 심각성을 느끼고 주민과 在野團體의 대규모 시위를 주민운동의 차원이 아닌 치안차원에서 다루기 시작하였으며 이에 경찰 1만여명을 투입하여 주민대표들을 연행하고 강제 해산시켰다. 이 과정에서 안면지서, 의용소방대, 예비군 중대본부 등의 공공건물이 파괴되었으며 주민과 경찰의 점진적 刺戟-反應의 相互作用은 극도의 폭력사태를 유도하는데 중요한 계기로 작용하였다. 이후 정부는 8일 밤 내무부, 과학기술처 등 5개부처 관계장관회의를 열어 서해연구단지계획을 완전백지화하였다.¹⁸⁾

이와같이 제2기의 住民運動의 특징은 기존의 주민조직을 개편하여 非制度的인 방법에 의한 주민운동의 수단이 동원되었으며 이와 더불어 주민의 集團要求의 쟁점이 외부로 확대되어 극한적이고 전면적인 운동양상이 전개되었던 시기로 볼 수 있다.

(3) 第3期 : 縮小 및 安定期(1990. 11. 9-1990. 11. 10) : 정부의 서해연구단지계획의 완전백지화 발표와 11월 9일 과기처장관과 충남도경국장의 직위해제로 주민운동은 일단 소강국면으로 접어들었다. 그러나 안면도 주민들은 이러한 발표를 믿지 않고 책임있는 인사와의 직접대담과 文書化를 요구하였다. 또한 주민대표 등 연행자 석방을 주장하며 계속 간헐적 集會를 개최하였으나 11월 10일 정부의 잇따른 백지화 발표와 더불어 주민운동은 더 이상 운동의 정당성을 지속하지 못하고 거의 와해되고 말았다. 제3기는 정부의 계획 백지화 발표와 더불어 전체 주민운동조직에서 재야 등 각계의 외부단체들이 물러남으로써 運動力의 弱化를 초래한 채 나머지 住民組織은 더 이상의 운동목표를 연계, 가속화시키지 못하고 개별적으로 분산되어 전반적인 주민운동이 일단락되고 말았다.

17) 한국일보, 1990. 11. 8.

18) 한국일보, 1990. 11. 9.

3. 住民參與의 樣態 및 問題點

안면도 핵폐기물 처리장 건설계획에 있어서의 주민이익의 비판투입은 그 전개과정에서 몇가지 특징적인 양상들을 나타내고 있다.

첫째, 정부의 핵폐기물 정책이 사회문제화되고 이것이 다시 일반대중의 관심을 받을 公衆議題와 政府議題로 발전되기까지는 언론을 비롯한 외부환경 및 재야단체가 그 점화장치의 역할을 수행하였다.¹⁹⁾

둘째, 전체적인 주민운동의 중심은 외부환경 및 재야단체 등이 住民組織의 형성기초를 마련하였고 최초의 공식적인 주민조직인 「핵폐기장 건설 결사반대투쟁위」는 주민운동의 運動性의 강화와 더불어 그 집행부가 개편되었으며 이는 전체 주민운동의 활동력을 크게 강화시켰다.

셋째, 주민참여에 있어서 대다수 주민들은 그들의 주민운동의 運動目標에 대한 확고한 정당성의 믿음이 조건화되어져 있었다고 볼 수 있다. 즉, 주민들은 그들의 집단이익의 투입을 위해 정부와의 교섭이나 타협의 단계를 계속 지속시키지 못하고 재빨리 「건설계획 원전백지화」라는 전면적인 극한적 투쟁목표를 설정하였다. 이것은 地域利己主義가 그 누구도 그 지역에 대해 지역주민보다 더 애착과 관심을 가지는 사람은 없다²⁰⁾고 하는 논리에서 발생한다고 보았을 때 핵폐기장 건설 백지화의 운동목표에 대한 주민의 신념은 확고하였다고 볼 수 있다.

이와같은 특징들을 가지고 있는 안면도 住民運動의 전개과정에서는 다음과 같이 몇가지 문제점을 도출할 수가 있다.

(1) 住民側에서의 問題點: 우선 住民運動의 主體였던 주민들의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민조직체의 未確立과 弱화를 들 수 있다. 정책형성과정에 대한 주민참여가 효과적으로 작용하기 위해서는 주민조직체가 조직력을 갖추고 이러한 조직력은 심리적 응집력을 가지고 참여동기의 중요한 기초로 작용하여야 한다.²¹⁾

전통적으로 우리나라에서는 정치행정체제의 경직성과 官僚的 權威主義體制의 강화로 국민의 政治參與가 미흡했고 주민참여에 대한 제도적인 메카니즘이 미비한 상태에서 정부의 정책형성과정에 효과적으로 대응하기 위한 체계적인 주민조직의 확립이 이루어지지 못하였다. 그래서

19) Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building* (Boston: Allyn and Bacon, 1972), pp.82-89.

20) Peter Self, "The Political Answer of NIMBYism: Viewpoint 1," *Town & County Planning* September 1990, pp. 227-8.

21) Jewel Bellus and Murray Haushnecht, *Planning Participation and Urban Renewal in Urban Renewal: People, Politics and Planning* (New York: Doubleday, 1967), pp.279-284.

주민들은 정부정책형성과 결정 등의 제 단계에 따라 반응적으로 조직되고 재개편되는 일시적 단편적 조직체제를 답습하였고 그나마 결성된 주민조직 내에서는 政府政策에 대한 영향과 효과 등을 스스로 판단할 조직력도 미미하였다.

안면도 주민운동의 최초의 주민조직인 「핵폐기장 결사반대 투쟁위」는 후에 집행부가 재개편되어 기존의 주민권익 보호차원의 주민운동에서 민자당 정권 타도라는 운동목표의 변화현상을 초래하였고 조직자체내 自生力과 判斷力에 의한 정책평가와 분석보다는 기존의 환경단체나 재야단체의 핵폐기물 처리에 관한 홍보와 지원에 대해 지역주민은 여과없이 그대로 전체주민의 사로 수용하였다.

둘째, 自己利害關係로 인한 정책형성에의 협조부족을 들 수 있다. 합리적인 정책결정과정이라 할지라도 반드시 효과적인 정책결과를 가져오는 것은 아니다. 왜냐하면 정책형성과정 또는 집행과정에서 수많은 복합적 상황요인들이 정책실현을 저지하고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 政策形成의 主導集團은 정책대상집단의 반응과 태도, 영향 등을 고려해야 한다. 즉, 정책에 대한 정책대상집단의 順應確保가 중요하다. 이러한 정책과정에서의 대상집단의 순응과 불응은 양자 중 어느 하나를 택했을 때 일어날 수 있는 비용과 편익의 고려에 근거한다. 사례에서 볼 때 안면도 주민들은 「생존권 확보」와 「자연생태계 파괴금지」등의 요구와 기존에 인지하고 있던 「핵」의 안전성에 대한 政府不信이 맞물려서 그들이 치루어야 할 비용이 후에 보상될 편익보다 훨씬 크다고 생각했던 것이다.

그래서 그들은 정부의 정책계획에 대한 언론발표를 접한 이후 몇차례의 당국자 면담의 시도 이외에는 구체적인 보상이나 협상의 단계를 거치지 않고 곧바로 극단적인 주민운동으로 돌입하였던 것이다. 이것은 핵폐기물 처리시설의 필요성은 어느 정도 인지하면서도 자기지역만은 그 계획대상에서 제외시키려는 地域利己主義 개념이 큰 비중으로 작용하였다고도 볼 수 있으며 정부정책에 있어서의 불집행의 어려움을 이해하지 않고 자기들 입장만 강조함으로써 행정과 주민간의 갈등만 증폭시켜 놓은 결과가 되고 말았다.

셋째, 住民의 行政參與에 대한 認識과 知的 能力의 不足을 들 수 있다. 주민들이 행정에 참여하려는 태도는 개인이 처한 환경적, 사회적 여건에 따라 다르게 나타난다. 사례에서 볼 때 주민의 政策參與에 대한 전반적인 지식이 부족하고, 정확한 상황과악이나 원자력정책에 대한 이해의 부족으로 외부주도집단 특히 공해추방운동연합을 비롯한 기존의 環境在野團體의 정보지원과 행동방향설정에 편승되어가는 듯한 인상을 지울 수 없다. 따라서 주민자율적, 주도적 참여가 되지 못하였다. 그것은 정부의 핵폐기물처리장 계획의 백지화 발표이후 이제까지 같이 활동하던 환경재야단체가 그들의 운동목표가 달성된 이후 운동의 전면에서 물러남으로써 전체 주민운동의 力動性은 급격히 반감되었고 이에 따라 주민조직도 더이상의 자율적 운동력을 상실한 채 와해된 것으로 보아 잘 알 수 있다.

이상으로 안면도 사례에서 나타난 주민측의 문제점을 살펴보았다. 이것은 어느 정도 다음에서 살펴보고자 하는 행정측의 문제점과 상호연계해서 이해되어야 한다. 왜냐하면 자극-반응의 상호작용은 어느 일방의 행위가 타방의 행위에 서로 주고받는 循環的 論理가 작용하기 때문이다.

(2) 行政側의 問題點 : 다음으로 행정측에서의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 政策決定過程에서 지역주민의 參與의 排除를 들 수 있다. 정책형성은 정책목표와 이러한 목표를 실현시키는 수단과의 결합으로 이루어지게 되는데 이러한 정책수단을 실현시키는 작용이 정책집행이다. 이러한 정책집행에는 구체적으로 다양하고 복잡한 요인들이 상호작용하므로 집행에서 나타나는 제반 장애요인들을 반감시키기 위해서는 애초에 정책형성과정에서 그 잠재적 變因들을 원천적으로 제거하는 노력이 있어야 할 것이다. 그러나 본 사례에서 볼 때 정부는 안면도 사건 이전에 동해안 지역에 대한 부지확보조사에서 주민의 저항으로 좌절된 경험을 갖고 있어 이번에는 극도의 보안 속에 정책결정을 시도하였다. 여기에는 물론 지역주민에 대한 의견수렴이나 참여자체는 철저히 배제하였다. 따라서 정부는 정책집행단계에서 발생할지도 모르는 제반장애요인들을 정부 스스로 더 키워나가는 근시안적 秘密行政을 그대로 노정시켰으며 이와 더불어 정부전체에 대한 주민의 不信感만 증폭시키고 말았다. 그리하여 정부에 대한 극도의 불신감은 지역주민에 대한 극한적 투쟁이라는 격렬한 주민운동으로 급격히 확대되었으며 이것은 차후 정부의 부지선정 백지화 발표 이후에도 그것에 대한 「文書化」까지 요구하는 단계로까지 먼저 주민의 정부불신감은 팽배하였다.

둘째, 정책과정에서 行政情報의 未公開를 들 수 있다. 정책결정과정과 여기서 비롯되는 행정정보의 공개는 효율적인 정책집행과 지역주민의 事前的 權益保障을 유도하고 이에 따른 정책형성의 절차적 타당성을 달성하기 위한 전제조건이 된다. 그래서 이러한 행정정보의 공개는 곧바로 주민참여를 형성하는 토대가 된다. 그러나 본 사례에서 정부는 정책계획 입안과 형성과정에서 기존의 부지선정 과정에서 나타났던 주민저항과 반대가 심각했음을 인지했음에도 불구하고 이에 대한 行政情報의 公開와 핵폐기물 시설에 대한 국가적 차원의 필요성과 안전성 및 향후 지원대책 등으로 주민의 행정참여를 적극 유도하기는커녕 오히려 극도의 비밀주의 행정으로 일관하였다. 따라서 국제관광도시계획이라는 환상에 젖어 있던 지역주민에게 핵폐기장 건설이라는 언론의 돌발적인 보도는 크나큰 충격으로 작용하였을 것이다.

셋째, 정책형성의 非合理性과 無方向性을 들 수 있다. 정책결정과정에는 정책목표를 실현시키고자하는 집행단계에서 일어날지 모르는 政策對象集團의 不應에 대한 고려가 선행되어야 한다. 즉, 政策支持 및 정책대상집단의 滿足과 要求에 대한 대응성을 갖추었을 때 성공적인

정책효과가 나타날 수 있다.²²⁾ 그러나 본 사례의 경우 핵폐기물 처리 부지선정과 동시에 지역주민에 대한 지원 및 보상대책 등의 順應誘因體系가 논의되었어야 함에도 불구하고 이에 대한 고려는 전무하였고 따라서 정책대상집단의 정책형성에 대한 불응은 증가될 수밖에 없었다.

따라서 과학기술처와 원자력연구소 등을 비롯한 정책결정집단의 정책형성과정의 비합리성은 애초부터 잉태되고 있었다고 볼 수 있다. 따라서 정책결정집단은 지역주민에 대한 順應確保에 있어 不應의 期待價値를 낮추는 데에만 관심을 두었을 뿐 順應의 期待價値 향상에 대한 효과성²³⁾에는 소홀하였으며 결국 당해 정책형성의 실패를 초래하고 말았다.

IV. 事例分析 2: 제주도 綜合開發政策

1. 제주도 開發事業의 概要

인간사회의 모든 경제활동에는 반드시 일정한 공간을 필요로 하며 이것은 전체 국가경제의 측면에서 볼 때 제한된 지역공간의 효율적, 합리적 이용이 당연히 요구된다. 이러한 효과적인 지역공간의 이용이 지역주민의 소득과 생활의 질을 향상시키는 방향으로 이루어질 때 우리는 이것을 「地域開發」이라 말할 수 있을 것이다. 제주도 역시 1960년대 이후 이러한 지역개발에 관한 관심이 집중되기 시작하면서 정부는 1963년도에 「제주도건설개발연구회」를 설치하였고 이어 1966년에는 제주도를 지역개발특정지역으로 제안 告示하여 지역개발계획의 본격적인 윤곽을 드러내게 되었다. 그후 정부는 1971년 제1차 국토종합개발계획을 공포하고, 그 다음해 제주권역의 거점개발을 위한 중기계획의 일환으로 「제주도 종합개발 10개년 계획」을 수립하였다. 여기에는 제주시 및 서귀포를 개발의 중심으로 한 토지이용계획에 관한 계획이었다.²⁴⁾ 그리고 1973년에 청와대 「관광개발기획단」에 의해 「제주도관광종합계획」이 10년간의 개발기간을 목표로 수립되었는데 그 주요내용은 「항만, 용수, 전력 등 기반시설 확충, 중문, 제주시 등 관광지개발 그리고 축산, 감귤 등 관광산업육성계획」 등이 있다.²⁵⁾ 그후 80년대에 들어서는 1982년에 제2차 국토종합개발계획이 실시되었고 다음해에는 「특정지역

22) Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (New York : St. Martin's, 1980), pp. 149-151.

23) Oran R. Young, *Compliance and Policy Authority* (Baltimore : John Hopkins University Press, 1979), p. 21.

24) 제주도 사회발전연구소 및 새마을연구소, 제주개발 무엇이 문제인가? (제주 : 제주대학교, 1985), pp. 84-85.

25) 한국장기신용은행 및 고대경제연구소, 지역경제패턴과 제주도의 산업개발전망 (서울 : 한국장기신용은행, 1984. 12), p. 29.

제주도종합개발계획」을 위한 연구조사가 실시되었다. 그리고 1985년 이후에는 「특정지역 제주도종합개발계획」을 실시하였다. 이와같이 제주도는 제1, 2차 국토종합개발계획상의 한개권역으로 위치함과 동시에 10대 관광권의 하나로 지정되어 국가개발계획에서 주목받는 지역중의 하나로 집중개발되었다.

2. 제주도 開發事業 推進現況과 性格

앞에서 살펴본 바와 같이 제주개발사업은 근본적으로 국가차원에서 입안계획되어져 전체사회 개발체제의 하위체제로써 시행되어 왔다고 볼 수 있는데 70년대 이후 1, 2차 제주종합개발계획 기간중의 개발사업의 추진실적과 산업 및 재정·경제적 실태를 살펴보면 다음과 같다.²⁶⁾

우선 1973년 제주도관광개발계획에 따른 현황을 살펴보면 총투자계획 5,074억원에서 실적은 61.4%인 3,116억원에 그쳤으며 1984년 현재 제주도내 總私有地의 28%가 外地人의 所有로 밝혀졌다. 도민의 금융기관 저축실적을 보면 1970년 5,786백만원으로 전국 대비 0.7%가 되었으며 1978년에는 63,217백만원으로 0.8%까지 상승하였으나 80년 이후에는 다시 하락하고 있다. 또한 제주도의 財政規模는 1982년 현재 총액 62,804백만원으로 동년도 중앙정부세출액의 0.6%로, 財政自立度가 37.8%로써 극히 저조한 수준으로 自主財源이 빈약한 실정이다.

더우기 제1차 국토종합개발계획이 끝난 1973년에서 1982년까지 관광개발투자실적을 보면 총투자계획 507,383백만원 중 실제투자액수는 311,637백만원으로 목표의 61.4%를 달성하는데 그쳤다.²⁷⁾ 그중 도로, 항만, 해운, 통신 등의 관광지 기반시설부문은 89.4%, 지역별 관광지 개발부문은 37.3%, 축산, 수산, 산림 등 관광산업육성부문은 40.0%로 목표치에 크게 못 미치는 저조한 결과를 나타냈다. 또한 제주지역의 金融構造를 살펴보면 1988년 말 현재 23개 은행 금융기관과 13개 비은행 금융기관을 포함한 예금율이 60%, 비은행 금융기관만은 49%에 불과해, 제주지역에서 조성된 많은 자금이 지역외로 유출되고 있음을 알 수 있다.²⁸⁾

특히 <표 1>에서 보는 바와 같이 비금융기관은 제주도 전체 수신의 65%를 차지하고 있으나 예대율은 49%에 불과하여 51%의 자금이 域外流出되어 지역내 자금 환류율이 낮은 것으로 나타났다. 따라서 이러한 지방금융구조와 실태는 지역재정구조의 취약성을 유발하고 다시 이것은 지역경제에 부정적인 과급효과를 가져올 수 밖에 없을 것이다.

한편 제주종합개발계획의 집행이 집중되어졌던 지난 15년(1967년-81년) 동안 제주지역 경제성장율을 보면 연평균 약 11.2%의 성장률로 전국평균 8.4%를 상회하는 고도의 성장을 이룩하였으나 1인당 경상 GRP의 수준은 1970년대 중반까지 꾸준히 증가하다가 후반부터는 점차

26) 상계서, pp. 52-117.

27) 상계서, pp. 97-98.

28) 김태보, 제주경제의 실태와 활성화 전략 (제주: 제주대 지역개발연구소, 1990), 2집. pp. 74-75.

〈표 1〉 濟州地域 金融機關別 預貸率 現況

(단위 : 억원, %)

구분 연도	계			은행금융기관			비은행금융기관		
	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율	수신	여신	예대율
1983	3,339	2,837	85	1,696	1,783	105	1,643	1,056	64
1984	4,032	3,449	86	1,830	2,131	116	2,202	1,318	60
1985	4,902	4,046	83	2,225	2,541	114	2,677	1,505	56
1986	6,361	4,628	73	2,707	2,607	96	3,654	2,021	55
1987	8,743	5,822	67	3,607	2,901	80	5,136	2,921	57
1988	11,878	7,136	60	4,309	3,351	78	7,669	3,785	49

자료 : 제주경제지표, 제주도

저하되어 9개 지역권중 8순위로 뒤쳐졌다. 이것은 70년대 이후 높은 성장율에도 불구하고 1인당 GRP가 낮은 것은 70년대 후반 이후 19.1%로 1차산업 연평균 성장율이 전국평균 -0.1%보다 훨씬 높았으나 디플레이터 연평균 상승률은 2.5%로 전국평균 19.2%보다 현저히 낮았기 때문으로 보여진다.

이상에서 살펴본 바와 같이 1960년대와 70년대를 거치면서 중점적으로 실시되어 온 제주종합개발사업은 전체적인 국가개발계획사업의 영향아래 하향적 개발방식이 주로 사용되었으며 자본의 외부의존도가 높고 산업간의 연계구조의 취약성으로 지역내 실질적인 주민소득창출효과는 반감되었다고 볼 수 있다.

3. 제주도 綜合開發事業의 問題點

제주종합개발사업은 1960년 이래 국가의 주도아래 10대 관광권의 하나로 지정되어 집중적으로 실시되어져 왔으나 앞에서 논의된 바와 같이 開發效果는 역내 주민의 기대수준에 미치지 못한 실정이다. 여기서는 이러한 문제를 중심으로 그 원인을 분석해 보고 이에 따른 몇가지 개선책을 함께 논의해 보고자 한다.

첫째, 제주지역개발계획의 결정과정은 주로 중앙집권적, 하향적 의사결정방식으로 지역주민의 의견수렴이나 政策參與는 배제되었다. 즉, 60년대 이후 가속화된 능률 위주의 가치관과 총량적 목표달성 일변도의 사고방식은 전체국가계획과 조화될 수 있는 지방자치단체에 의한 지역계획을 병행시키지 못하였으며 중앙행정관료와 극소수의 전문가집단이 이 개발계획을 주도하였다. 따라서 지역개발계획의 입안과 결정 그리고 집행의 수단에서 주민의 행정참여를 적극 유도하고 실질적인 지방자치단체에 의한 計劃高權을 인정하여 중앙부처와 지방자치단체 그리고 지역주민 등에 의한 협조적 개발계획체제를 확립하여야 할 것이다.

둘째, 상대적으로 영세한 民間土着資本의 流入을 차단시켰으며 이를 바탕으로 한 외발적 개발계획은 그만큼 투자소득의 域外流出을 초래하였다. 따라서 개발효과에 따른 제주지역내 주민소득효과는 당연히 감소될 수 밖에 없었다.

그러므로 외발형 개발방식에 의한 외부자본 유입체제는 외부자본과 지역토착자본의 협동적 생산자본체제를 유지하여 그 지역개발로 인한 투자소득효과가 역외로 유출되는 것을 최대한 감소시켜야 할 것이다.

셋째, 제주개발계획의 先導産業인 관광산업에 너무 치중하다보니 타산업부문과의 連繫性이 缺如되었다. 이것은 제주도내 경제활동인구 중 산업별 구성비를 살펴보면 <표 2>에서 보듯이 농림수산업의 비중의 최근들어 낮아지고 있기는 하나 그래도 타산업부문에 비해서는 아직 높은 실정임을 감안할 때 지역개발로 인한 소득창출이나 고용효과는 관광산업 이외의 타산업부문에 연계되어질 때 산업연관 파급효과는 증대될 것으로 보여진다.

<표 2> 經濟活動人口 및 産業別 就業構造

(단위 : 千人, %)

산업별 연도	경제활동인구	전체산업	농림수산업	광공업	사회간접자본 및 기타서비스
1973	171	171	139(81.3)	6(3.5)	26(15.2)
1976	180	180	143(79.4)	6(3.4)	31(17.2)
1979	180	180	125(69.9)	6(3.4)	35(27.2)
1982	191	191	134(70.1)	6(3.1)	48(26.8)
1985	190	190	114(60.1)	6(3.4)	69(36.5)
1988	211	208	112(54.0)	6(3.3)	89(42.7)

자료 : 제주통계연보, 제주도

V. 綜合評價 및 含意

우리나라는 1960년대 이래 급속한 고도경제성장을 위한 능률성 위주의 行政理念이 모든 정책형성과 결정과정에 크게 자리잡고, 사회체제 전반에 내재화 되었으며 따라서 상대적으로 철차적 공정성과 민주성, 형평성 등을 위한 제도적 메카니즘의 고착화에는 크게 관심을 두지 못하였다. 따라서 앞의 두 사례에서 살펴보았듯이 公共政策에서의 집권적 정책계획과 행정정보의 정부독점, 그리고 정치의 파행성과 관료주의 행정체제의 병폐는 국민의 참여권리를 크게 저해하였고 그 결과 정책결정과 집행의 불합리와 모순을 거듭하게 되었다. 따라서 이로 인한 국민의 政策不信感은 확대되었고 정부와 국민의 갈등과 긴장은 심화되었다.

이러한 맥락에서 볼 때 앞의 두 사례에서 보여준 일련의 政策誤差는 당해 지역주민의 요구와 수요에 따른 공공성의 대응이었다기보다는 행정적 편의와 정치적 성향의 논리에 더 근원을 두고 있음은 재언을 요하지 않을 것이다. 따라서 이러한 성격의 정책형성과 지역개발사업은 지역주민의 기존의 價値規範과 情緒를 일탈할 뿐 아니라 지역공공서비스 공급의 정당성 문제에서도 심각한 문제를 불러일으켰다고 볼 수 있다. 이것은 곧 지방정부 공공서비스 공급의 불평등 분배의 문제로 귀착된다.

앞의 안면도 사례에서 볼 때 집행될 지방정부 공공서비스의 물질적·정신적 가치가 기존의 규범에 부정적 영향을 미친다고 판단될 때 당해 지역주민은 「正當性 原理」에 입각하여 정책의 부당성을 적극 표출하려 했던 것으로 볼 수 있다. 그러나 지역주민의 이러한 집단행동에 대해 정책결정집단은 공공서비스의 「衡平性의 原理」에 입각하여 주민의 利益表出을 합리화시켜 줄 근거를 모색하는데 실패했다고 보여진다. 마찬가지로 제주도개발사업에서도 지역개발의 正當性의 原理와 주민에 대한 衡平性의 原理가 동시에 적절히 조화를 이루지 못하였던 이유로 결국 정책결정 및 집행과정에서 제반 構造的 問題點을 내포하게 된 것이다.

이와같은 제 측면에서 볼 때 우리나라의 정책형성과 지역개발사업에서 지역공공서비스 공급체계의 근본적인 문제점은 地域住民을 정책결정 및 계획을 합리화하는 형식적 의미에서 단순한 서비스 수혜자집단으로써 간주한 데 기인한 때문으로 보여진다. 따라서 이제는 정책형성과 개발계획의 立案節次 뿐만 아니라 政策의 執行이나 公共서비스의 생산 등의 모든 정책과정에서 정부와 함께 관여하여 공공서비스의 전달과 공급에 책임을 공유하는 새로운 각도의 주민참여 개념이 정립되어야 할 것이다.

〈參 考 文 獻〉

- Arnstein, Sherry R. (July 1969), "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35-4, pp.216-224.
- Bellus, Jewel and Murray Haushnecht (1967), *Planning Participation and Urban Renewal in Urban Renewal People, Politics and Planning*(New York : Doubleday), pp.79-284.
- Brudney, J.L. and R.E. England (Jan./Feb. 1983), "Towards a Definition of the Coproduction Concept," *Public Administration Review*, 43-1, p.60.
- Burke, Edmund M. (Sept. 1968), "Citizen Participation Strategies," *Journal of the American Institute of Planners* 34-5, pp.228-234.
- Graves, Clifford W. (1972), *Citizen Participation in Metropolitan Planning*
- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood (1980), *The Politics of Policy Implementation* (New

- York : St. Martin's), pp.149-151.
- Rodgers, Harrell R. Jr. (1978), *Crisis in Democracy: A Policy Analysis of American Government* (Reading, Mass. : Addison Wesley).
- Self, Peter (Sept. 1990), "The Political Answer of NIMBYism : Viewpoint 1," *Town & County Planning*, pp.227-228.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie (1972), *Participation in America* (New York : Harper & Row).
- Young, Oran R. (1979), *Compliance and Policy Authority* (Baltimore : John Hopkins University Press), p.21.
- 加藤寶・丸尾直美(編) (1976), *民主主義の經濟學* (東京 : 岩波).
- 김태보 (1990), *제주경제의 실태와 활성화 전략* (제주 : 제주대학교 지역개발연구소), 2집. pp.74-75.
- 제주대 사회발전연구소 및 새마을연구소 (1985), *제주개발 무엇이 문제인가?* (제주 : 제주대학교), pp.84-85.
- 한겨레신문, 1990. 11. 3~4.
- 한국일보, 1990. 11. 7~9.
- 한국장기신용은행 및 고대경제연구소 (1984. 12), *지역경제패턴과 제주도의 산업개발전망* (서울 : 한국장기신용은행), p.29.