

집단민원의 효율적 해결방안 연구

— 충청남도 지역을 중심으로

A Study on Efficient Solution for Collective Petitions

— Centering on Chungcheongnam-do Province

정 하 용*

Jeong, Ha-Yong

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 집단민원에 관한 이론적 논의
- III. 집단민원의 발생 및 해결실태 분석
- IV. 집단민원의 효율적 해결을 위한 방안
- V. 결론

본 연구는 민선자치 3기에 해당하는 2002년~2005년 까지 4년간에 걸쳐 충청남도(16개 시군) 지역에서 발생한 집단민원의 실태를 분석하고 문제점을 도출하였으며, 이를 토대로 집단민원의 효율적인 해결방안을 모색해 보았다.

집단민원의 발생을 예방 또는 최소화하기 위하여 매년 되풀이 되어 빈발하는 환경 공해·건설 교통·보건 복지 등의 분야에 대한 자치정책을 삶의 질 차원에서 혁신하고, 모든 정책집행과정에서 효율성·민주성·형평성의 행정이념을 조화 실천해 나가야 할 것이다.

그리고 집단민원의 해결에 있어서 외형적 수습을 도모하는 How-mind방법론에서 벗어나, 민원을 야기시킨 원인과 내용을 파고들어가는 What-mind실체론으로 과감히 전환함으로써 집단민원발생의 근본 문제를 해결해 나가는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

또한 지방정부의 기획관리 부서에 집단민원관리 행정조직 (가칭'지역통합담당관')을 신

논문 접수일: 2006년 11월 10일

* 배재대학교 행정학과 교수

설하며, 집단행동으로 증폭되는 사회공익시설의 입지문제와 관련하여 협상방법을 도입하고 여기에 집단민원관련 전문가와 시민단체등 공익대변자의 참여를 확대함으로써, 지방정부의 집단민원관리 시스템을 혁신 할 필요가 있다고 본다.

□ 주제어: 집단민원, 민원해결, 지방정부, 충청남도

This study aims to analyze the cases of collective petitions that happened in the province of Chungcheongnam-do from 2002 to 2005 and to seek its efficient solutions.

The findings of this study are as follows. The policies in the fields where collective petitions happen frequently should be innovated. The efficiency, democracy and equity are required to be balanced in the process of implementing autonomous administration. The focus on the solutions for collective petitions should be changed from the methodology of How-mind to the substance of What-mind.

The organ in charge of collective petitions management should be newly established and the negotiating method should be introduced into the process of solving collective petitions

□ Keyword: collective petition, petition solution, local government, Chungcheongnam-do province

I. 서론

1. 연구의 목적

지방지치가 본격 실시된 이래 지역발전과 삶의 질 문제에 대한 주민들의 관심이 커지면서 지방정부에 대한 기대와 요구 또한 강렬해지고 있다. 그러한 기대와 요구의 의사표시는 일차적으로 지방정부에 제기되는데, 이것이 바로 민원이다. 민원은 그 이해관계의 범위에 따라 1인이 제기하는 개별민원으로 발생하기도 하고 복수의 다수인이 연명으로 참여하는 집단민원으로 표출되기도 한다. 민원의 내용에 있어서는 단순한 희망사항이나 건의에서 피해와 권리의 구제를 진정하는 적극적 요구에 이르기까지 다양한 형태를 띠고 있다. 특히 다수인이 관

련된 집단민원은 물리적 시위나 농성 같은 격렬한 집단행동으로 전개되면서 주민과 지방정부 또는 주민과 주민간의 대립·갈등현상으로 비화되기도 한다. 대립·갈등으로 증폭된 집단민원은 지역의 발전을 가로막고 공동체로서의 통합성을 저하시키며 지방정부에 대한 불신을 키우는 걸림돌로 작용하고 있다. 앞으로 우리 사회의 민주화·분권화가 더욱 진전되고 지방자치가 활성화 될수록 집단민원도 그 만큼 확대되고 다양화 되면서 복잡한 양상을 띠게 될 것으로 전망된다. 따라서 지역공동체로서의 통합성과 지방자치의 진정한 발전을 위해서 집단민원의 효율적인 해결방안을 찾지 않으면 안 될 것이다.

집단민원이 적절한 방법과 내용으로 제때에 해결되지 못할 경우 관련 정책과 사업의 집행이 지연되거나 착수조차 못하는 경우가 발생하며, 그로 인한 경제적 손실과 사회적 폐해가 심대하게 된다. 특히, 초기의 집단민원이 평화적 해결방법보다는 물리적 힘에 의한 집단행동을 전개하는 것이 문제해결에 효과적이라는 잘못된 인식이 사회 전반에 확산될 수 있다. 실제로 민선 지방자치가 실시되고 주민 참여의 폭이 넓어지면서 전국 곳곳에서 집단시위와 같은 대립·충돌적 행동이 크게 늘어나고 있다. 그렇다고 제기된 집단민원 내지 집단행동이 반드시 손실과 폐해만을 가져다주는 것은 아니다. 집단민원이 있음으로 해서 관련사항들을 전반적으로 재검토할 수 있는 계기가 마련되고, 이러한 과정을 통하여 보다 합리적이고 타당한 대안이 발전적으로 강구될 수 있기 때문이다. 이와 같이 집단민원의 효율적 관리문제는 국가사회의 안정과 지방자치의 발전을 위한 중요한 과제가 되고 있다.

집단민원은 주로 각종 정책과 사업의 추진과정에서 발생한다는 점에서 정책갈등이란 측면으로 접근할 수 있다. 어떤 정책이 결정되면 상대적이기는 하지만 편익을 누리는 집단과 비용을 부담하는 집단이 구분되는 결과를 가져온다. 즉 누구의 희생 하에 누가 어느 정도 혜택을 입느냐 하는 문제가 발생한다. 이들 집단들은 자신의 이익과 일치되는 경우를 제외하고는 가능한 한 피해를 당하지 않으려 한다. 이러한 과정에서 집단 상호간에 이익과 편익을 조화시키고 손실과 피해를 상쇄시킬 수 있는 적절한 방안을 찾기가 현실적으로 어렵기 때문에 결국 대립갈등 현상으로 치닫게 되는 것이다.

지역 공동체 사회에서 주민들의 입장과 가치관이 서로 다르고 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 집단민원이 항상 제기될 수 있다는 점을 인식하고 집단민원에 대해 합리적이고 효율적인 해결방안을 찾지 않으면 안 될 것이다. 집단민원에 적극적이고 능동적으로 대응함으로써 주민들의 기대와 요구도 실현하면서 사회적 형평성과 공익을 확보해 나가는 공동의 노력과 지혜가 필요한 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 다음과 같은데 연구의 초점을 맞추고자 한다.

첫째, 집단민원의 발생을 예방 또는 최소화 할 수 있는 자치정책방향은 무엇인가.

둘째, 집단민원의 해결과정에서 나타난 문제점을 도출함으로써 효율적인 해결방안은 어떠

한 것인가.

셋째, 이를 위하여 지방정부의 집단민원 관리시스템은 어떠해야 하는가를 모색해 보는 것이 연구의 목적이다.

2. 조사분석의 대상

다수의 주민들이 지방정부에 제기하는 집단민원 중에서 20인 이상이 관련된 집단민원에 대하여는 지방정부는 물론 중앙정부에서도 특별한 관리를 하고 있다.¹⁾ 그 만큼 해결이 쉽지 않고 집단민원이 갖는 과급효과와 지역사회에 미치는 영향이 크기 때문이다.

본 연구에서는 민선자치 3기에 해당하는 2002년~2005년 까지 4년간에 걸쳐 충청남도 지역 16개 시군에서 발생한 집단민원 중 일정한 규모를 가진, 20인 이상의 주민이 관련된 집단민원을 대상으로 하여, 그 발생현황과 해결 실태를 조사분석 하고자 한다.

II. 집단민원에 관한 이론적 논의

1. 집단민원의 개념

일반적으로 ‘민원’이라 함은 정부 행정기관에 대한 국민의 요구 또는 기대를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 민원의 의미는 대단히 넓고 포괄적이지만, 민원을 구체적으로 생산하는 국민의 요구와 기대의 내용, 표현·전달 형식 그리고 그것을 전달받은 정부기관의 처리 방법과 절차 등에 따라 다양한 현상으로 규정할 수 있다.

민원은 다음과 같은 네가지 개념 범주로 구분할 수 있다(오석홍, 1984). 첫째, 민원의 가장 넓은 의미로 국민이 원하는 모든 것을 가리키며, 민원 행정 또한 국민이 원하는 행정이라는 의미가 된다. 둘째, 민원을 정책의 집행과정에서 발생하는 요구와 기대로 보고 민원행정을

1) 민원사무처리에 관한 법률시행령에서는 집단민원을 ‘다수인관련민원’으로 표현하고 있으며, “행정기관의 장은 5세대 이상이 연명으로 제출하는 민원의 발생방지를 위하여 사전 예방대책을 강구하여야 한다”라고 각급 행정기관의 의무조항을 두고 있다 (동령 제23조 제항). 20인 이상의 다수인이 관련된 집단민원은 시도와 시·군·구의 감사실에서 해당부서의 처리상황을 확인 점검하고 있으며, 발생 및 처리 결과를 정기적으로 국민고충처리 위원회에 보고한다. 국민고충처리위원회에서는 법령과 제도의 개선방안 등을 강구하며 매년 집단민원종합 관리대책(행정지침)을 마련하여 각급 지방관서에 시달하고 있다.

국민과 접촉하면서 이루어지는 집행적 성격의 행정으로 이해한다. 셋째, 모든 국민의 요구와 기대가 아니라, 특정 문제와 이해관계가 있는 국민이 구체적으로 요구하는 것을 민원으로 보고 이에 따른 대응 역할을 민원행정으로 규정한다. 넷째, 가장 좁은 의미로 일선 행정기관의 창구에서 이루어지는 직접적인 청구 행위를 민원으로 보고, 이를 처리하는 것을 민원행정으로 규정한다.

우리나라의 정부에서는 “민원인이 행정기관에 대한 특정한 행위를 요구하는 구체적인 의사표시로서 허가, 인가, 면허, 승인, 신청, 이의신청, 해결요구, 건의, 질의, 추천 등”(민원사무 처리에관한법률시행령 제2조) 을 포함하는 의미로 규정하고 있다. 오석홍이 구분한 네 가지 개념 범주 중 세 번째의 것과 같다고 할 수 있다.

집단민원은 민원의 제출자가 2인 이상의 다수인인 민원을 말한다. 즉 다수인의 공통적 이해와 관련되어 공동으로 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 구체적인 의사표시라고 규정할 수 있다.

2. 집단민원의 특징

집단민원은 1인의 이해관계가 있는 개별민원과는 여러 가지 측면에서 다른 특징을 갖고 있다. 일반적으로 알려지고 있는 특징을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 집단민원의 대부분은 적극적인 피해 또는 권리 구제요구, 이의 신청, 시정 요구 등의 성격으로 나타나고 있다(오석홍, 1988). 둘째, 집단민원은 개별 민원에 비해 요구와 기대의 강도가 높다(총무처 정부합동민원실, 1988). 셋째, 개별 민원에 비해 해결해 줄 수 있는 법적·제도적 근거가 미비되어 있는 경우가 많다. 즉 행정기관의 입장로서는 기존의 법률과 제도로는 들어줄 수가 없는 것이 많다는 것이다. 어떻게 보면 민원원이 다수를 이루어 집단으로 제기하는 이유도 이러한 법률적 경직성을 뚫기 위한 것이라고 할 수 있다(한상철, 2001). 넷째, 다수의 힘을 빌려 집단의 욕구를 충족시키겠다는 집단 이기주의가 표출되는 경우도 대단히 많다는 점이다. 특히 민주화 과정에서 국민 욕구의 폭발로 집단으로 밀어 붙이면 해결된다는 사고와 행태가 사회 저변에 팽배되어 집단민원으로 나타나고 있다(한상철, 2001). 다섯째, 집단민원은 한편으로는 정부행정에 대한 불만과 불신에서 비롯되기도 하지만, 다른 한편으로는 국민들이 지역발전과 삶의 질 문제에 보다 많은 관심을 갖게 되면서 정부에 대한 기대가 커지게 되고, 이것이 집단민원으로 제기되게 된다.

3. 집단민원 발생의 사회환경적 배경

최근 우리나라에서 급증하고 있는 집단민원의 발생배경을 사회환경변화 측면에서 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

첫째, 국가사회 전반에 걸친 민주화 흐름 속에서, 지역문제와 관련하여 주민들이 적극적으로 의사표시를 하고 집단을 형성하여 참여하는 사회분위기가 두드러지고 있다.

둘째, 우리 사회구조가 수평적 다원화 사회로 진전되면서 주민들의 욕구와 불만이 거침없이 분출되고 있다.

셋째, 국가권력시스템이 중앙집권화에서 지방분권화로 전환되면서, 중앙의 통제력이 약화되고 지방정부의 역할범위가 넓어지며 지방정부에 대한 주민의 기대와 욕구 또한 종전과 비교할 수 없을 정도로 커지고 있다.

넷째, 주민의식이 ‘개발’보다 ‘삶의 질’에 초점을 맞추면서 환경·공해·보건·복지·생활문화 등에 대한 관심이 증폭되고 있다.

다섯째, 집단민원을 사전에 예방하고 발생한 집단민원을 합리적으로 해결할 수 있는 조정과 중재의 시스템과 능력이 부족한 점을 들 수 있다.

4. 집단민원을 보는 관점

집단민원을 보는 관점은 부정론과 긍정론의 두 가지 견해가 대립하고 있다. 집단민원의 본질을 이해하기 위해서는 이들 두 가지 관점을 명확히 할 필요가 있다.

1) 부정론

집단민원에 대한 부정론은 정부를 공익결정과 집행의 주체로 보고 그에 대한 정당성을 전제로 하는데서 출발하며, 공무원 사회는 물론이고 일반 국민에 이르기까지 폭넓게 퍼져 있다고 본다. 이러한 관점은 정부의 정책을 국가의 이익 또는 사회 공익의 표현으로 보고 집단의 요구를 이와 구별되는 개별이익 또는 특수이익으로 보는데 기초하고 있다. 이러한 관점은 홉스(Hobbes)가 말한 “국가와 정부는 공익여부를 결정할 권한을 가진다”(Thomas Hobbes, 1947, 97)는 공익론과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 이러한 공익론의 입장에서 볼 때 공익과 사익과의 갈등은 있을 수 없으므로, 집단민원 역시 사익으로 공익에 대항하는 것이 되기 때문에 정당성을 인정받을 수 없다는 것이다.

집단민원에 대한 부정론적 견해를 가진 논자들이 주장하는 집단민원의 역기능을 보면 다

음과 같은 것들이다(한상철, 2001). 첫째, 행정지연과 사회에너지의 낭비를 초래한다. 행정은 시의성을 요하는 경우가 많은데 집단민원으로 인하여 정책결정이나 집행이 지연되는 사례가 많다. 둘째, 사회의 안정과 통합을 저해한다. 집단민원이 장기간 해결되지 못하거나 극단적인 행동으로 표출될 때 사회 안정을 파괴하고 국민 생활에 불안을 가져오게 된다. 셋째, 다수의 힘으로 문제를 해결하려는 풍조를 초래하여 민주주의 기본질서를 파괴한다.

2) 긍정론

이는 집단민원을 일반적인 갈등(conflict)의 한 양상으로 보면서, 어느 시대 어느 국가에서도 발생하는 보편적인 사회 현상으로 고찰하는 것이다. 고울레(Goulet)가 강조한 “갈등은 항상 긍정적으로는 단결이나 평화를 위한 초석이 되어 왔으며 새로운 제도의 창설과 발전에 이바지 해왔다”(Goulet, Denis, 1976, 28)는 갈등이론과 흐름을 같이하고 있으며, 정의론에 바탕을 두고 있다고 볼 수 있다. 이달곤과 안성호도 공익 과정설이나 절차적 민주주의 또는 절차적 정의를 강조하면서 갈등내지 집단민원에 대한 긍정적 입장을 취하고 있다(이달곤, 1991; 안성호, 1991). 특히 오석홍은 집단민원이 주로 정책의 결정과정에 참여하지 못하는 소외계층에 의해 제기되는 피해구제 민원이 주종을 이루고 있다는 이유를 들어, 공무원들의 시각 전환을 강력히 요구하고 있다(오석홍, 1998)

집단민원에 대한 긍정적 견해를 가진 논자들이 전개하는 집단민원의 순기능을 다음과 같이 정리할 수 있다(한상철, 2001). 첫째, 사회정의의 실현에 기여할 수 있다. 집단민원은 주로 정책결정 과정이 공정하지 못하거나 편향성을 가짐으로써 사회 집단 및 계층간의 이해관계를 고르게 반영하지 못하는데에서 기인한다고 본다.

둘째, 집단민원은 사회정의 실현이나 갈등해결 뿐만 아니라 보다 바람직한 제도와 질서 및 관행의 확립에 기여할 수 있다. 셋째, 정치·행정의 발전과 민주화에 기여하게 된다. 집단민원은 정책과정의 합리성과 정당성을 높이는 동시에 보다 세련된 민주시민의식을 키워 나감으로써 정치 발전에도 이바지 할 수 있다는 것이다. 넷째, 국민통합을 튼튼히 하게 된다. 집단민원이 원만히 해결되는 경우 사회적 신뢰기반을 확충됨으로서 국민통합의 바탕을 더욱 튼튼히 할 수 있게 된다.

3) 부정론과 긍정론에 대한 평가

사회구조가 다양화 되고 수평화 될수록 사회 구성원들의 요구와 기대 수준이 서로 다를 수밖에 없고 서로간의 이해관계 또한 복잡하게 얽히는 양상을 띠게 된다. 특히 우리나라에 있어서 정부의 정책결정과 집행과정이 절차적 정의와 배분적 정의를 제대로 확립하지 못하는 경우가 적지 않다고 볼 때, 집단민원을 무조건 부정적 관점에서 보고 판단하는 것은 근본적으로 문제가 있다고 본다. 집단민원을 발생시킨 배경과 원인을 찾아내고 잘못되거나 완전하지 못한 것을 교정할 수 있게 된다면 그것은 바로 집단민원이 갖는 순기능이라고 할 수 있다. 그러나 모든 집단민원을 정당하다고 보고 민원인이 요구하는 방향으로 처리하는 것도 문제가 있다. 정부 정책의 정당성과 일관성을 깨뜨리고 사회적 형평성 내지 배분적 정의를 저해하는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다.

이렇게 볼 때 부정론과 긍정론 모두 타당성과 동시에 문제점을 지니고 있다. 따라서 집단민원을 어느 시대 어느 국가에도 존재하는 보편적인 사회현상으로 받아들이되, 그로 인한 역기능을 최소화하여 줄이면서 순기능을 최대한 키워나가는 정책적 노력이 필요하다고 본다. 우리 사회와 정부에서는 지금까지 부정론에 치우친 경향이 있었다고 볼 때, 앞으로는 상대적으로 소홀히 해온 긍정론을 보다 중시하면서 양자를 조화시켜 함께 아우르는 가운데 적절한 대처와 해결방안을 찾는 것이 절실히 필요하다고 판단된다.

Ⅲ. 집단민원의 발생 및 해결실태 분석

1. 집단민원의 발생현황

1) 발생현황 총괄

20인 이상의 공동이해와 관련되어 충청남도 16개 시군 지역에서 발생한 집단민원의 현황을 연도별로 보면 2002년 514건, 2003년 421건, 2004년 515건, 2005년 474건으로 4년간 총 1,924건, 년평균 481건이 발생했다. 충청남도에서 월 평균 40.1건이 발생되어, 어떻게 보면 집단민원에 포위되어 있다고 말할 수 있을 정도이다.

이러한 현상은 주민들의 지방정부에 대한 기대와 요구가 그만큼 크다고 볼 수 있는 반면, 지방정부의 정책에 대해 불만과 불신 또한 적지 않다고 볼 수도 있다.

〈표 1〉 집단민원 발생현황 총괄

연도별 발생건수	계	2002	2003	2004	2005
총 발생건수	1,924	514	421	515	474
월 평균발생	40.1	42.8	35.1	42.9	39.5

자료: 충청남도 감사실, 「집단민원 해소 추진상황」 2002년, 2003년, 2004년, 2005년 종합정리

2) 분야별 발생 현황

집단민원을 발생건수로 보면 건설 교통, 환경 공해, 농림어업, 경제 산업, 보건 복지, 문화 관광분야의 순으로 빈발하였다. 특히 건설 교통 분야는 48.1%를 점하고 있어 총 발생 건수의 절반 가까이 된다. 그리고 환경 공해 분야가 18.6% , 농림어업이 15.2%, 경제 산업 6.1%, 보건 복지3.3%, 문화 관광이 2.4%이다. 특히 건설 교통, 환경 공해와 농림어업 3분야의 발생건수가 81.9%가 되어 거의 대부분을 차지하고 있다.

한편 연도별 발생추이를 살펴보면 건설·교통 분야와 환경·공해 분야의 집단민원이 계속 발생비율이 높아지고 있다. 이는 주민들의 지역개발 욕구와 생활환경 문제에 대한 관심이 증대되고 있음을 보여주고 있다. 따라서 앞으로 지방자치가 삶의 질 문제에 보다 더 중점을 두어야 함을 시사해 주고 있다.

건설 교통 분야를 구체적으로 살펴보면 각종개발 사업, 개발에 따른 이주자 대책, 도로 개선, 수해피해, 상하수도, 재건축, 공사장피해, 대중교통, 교통시설 등과 관련하여 집단 민원이 꾸준히 제기되고 있다. 이는 주민생활 권역이 점차 광역화 되고 주변 지역과의 연계성 확보가 필요하게 됨에 따른 것으로 판단된다.

환경 분야는 생활쓰레기 매립 및 처리시설, 산업폐기물 처리장, 공장설립에 따른 환경오염 문제, 장례식장 설치 등 사회공익시설의 입지와 관련한 집단민원이 증가하고 있다.

경제 산업 분야의 집단민원은 농수산물 유통, 특용작물 경작, 농지 및 산림개발규제 등 농업정책과 관련된 문제가 주류를 이루고 있다.

보건 복지 분야에 있어서는 장애인 복지시설, 보건의료, 유아·청소년·여성·노인 복지시설 등과 관련된 집단민원이 제기되고 있다.

문화 관광 분야는 관광지 개발, 유적지 관리, 문화행사 등과 관련된 사항으로, 최근 새롭게 제기되고 있는 집단민원 현상이다. 앞으로 문화 복지 분야를 창의적으로 발전시켜야 할 필요성이 있다고 본다.

〈표 2〉 집단민원 분야별 발생현황

분야별 \ 연도별	계	2002	2003	2004	2005
계	1,924 (%)	514 (%)	421 (%)	515 (%)	474 (%)
경제 산업	118 (6.1)	28 (5.5)	39 (9.3)	31 (6.0)	20 (4.2)
농림 어업	292 (15.2)	102 (19.8)	70 (16.6)	62 (12.0)	58 (12.2)
보건 복지	63 (3.3)	13 (2.5)	18 (4.3)	17 (3.3)	15 (3.2)
환경 공해	357 (18.6)	93 (18.1)	56 (13.3)	111 (21.6)	97 (20.5)
건설 교통	926 (48.1)	239 (46.5)	191 (45.4)	253 (49.1)	243 (51.3)
문화 관광	46 (2.4)	17 (3.3)	14 (3.3)	9 (1.8)	6 (1.2)
여타	122 (6.3)	22 (4.3)	33 (7.8)	32 (6.2)	35 (7.4)

자료: 충청남도 감사실, 「집단민원 해소 추진상황」 2002년, 2003년, 2004년, 2005년 종합정리

3) 지역특성별 발생현황

집단민원의 발생은 단순한 인구규모 보다는 지역발전 여건이나 환경적 특성이 영향을 미치고 있다. 충청남도를 여건 및 특성에 따라 북부 도시성장권, 중부 내륙권, 백제문화권, 서북부 산업권, 서해안권 등 5개 권역으로 나누어 보면 집단민원의 발생이 지역특성과 밀접한 관계가 있음이 확인된다. 북부 도시성장권과 서북부 산업권 지역에서 집단민원 발생빈도가 높은 반면, 중부내륙권·백제문화권·서해안권은 상대적으로 발생빈도가 낮은 편이다.

발생빈도가 높은 북부 도시 성장권과 서북부 산업권의 지역특성과 집단민원 발생배경을 살펴보면, 북부도시 성장권에 포함되는 천안과 아산 지역은 근래 도시가 빠르게 팽창하여 왔으며 특히 수도권과 인접되어 있어서, 개발수요가 크게 증가함에 따라 다양한 집단민원이 과생되어 왔다고 볼 수 있다. 도시화, 인구증가, 각종개발사업, 생활권의 광역화 추세 등이 집단민원 발생의 배경이 되고 있다고 판단된다.

다음으로 서북부 산업권인 서산, 태안, 당진은 충남의 신산업지대로서, 철강·석유화학·관광 레저 산업이 크게 진흥되고 있는 지역이다. 산업화와 관광진흥 사업에 따른 환경오염 피해문제, 개발혜택에 대한 기대심리 등이 집단민원을 야기 시키는 주요 원인으로 작용해 온 것으로 판단된다.

〈표 3〉 권역별 집단민원 발생현황

연도별 권역별	해당 시 군	계	2002	2003	2004	2005
5개 권역	16개 시군	1,924	514	421	515	474
북부 도시성장권	천안·아산	556	99	167	175	145
중부 내륙권	금산·연기·논산·계룡	233	64	57	53	59
백제문화권	공주·부여·청양	224	44	50	70	60
서북부 산업권	서산·당진·태안	379	126	58	99	96
서해안권	홍성·예산·서천·보령	231	51	60	72	48

자료: 충청남도 감사실, 「집단민원 해소 추진상황」 2002년, 2003년, 2004년, 2005년 종합정리

2. 집단행동 표출 현황

일단 제기된 집단민원에 대하여 지방정부가 만족스러운 해결 방안을 강구하지 못할 때 그리고 집단의 요구를 보다 강력하게 전달하고자 할 때에는 집단행동을 그런 의사표시의 물리적 수단으로 사용하게 된다. 이렇게 되면 관련자 상호간에 대립과 갈등의 골이 깊어지고 이른바 군중심리가 작용하여 집단 민원의 해결이 더욱 어렵게 진행되는 것이 일반적 예이다.

대체적으로 볼 때 집단행동으로 표출된 민원사항은 지역사회나 주민의 이해관계가 밀접하게 관련되어 있을 뿐만 아니라, 지역간·주민간 이해가 상충되는 경우가 대부분이어서 지방정부로서는 이렇지도 저러지도 못하는 정책선택의 딜레마에 빠질 수밖에 없는 상황에 다다르게 된다(소영진, 1998:188). 지방정부에 제기된 집단민원이 위와 같은 이유와 주민심리에서 물리적 의사표시인 집단행동으로 표출된 사례를 보면 〈표4〉와 같다.

2002년~2005년까지 4년간 총 48건의 집단행동이 발생했다. 1개월에 1건 꼴로 발생한 셈이다. 집단행동을 발생원별로 보면 환경공해 분야가 22건으로 가장 많으며, 그 다음이 건설 교통 분야가 12건이고, 보건 복지 분야 8건, 경제 산업과 문화 관광 분야가 각각 2건, 농업 어업, 여타 분야가 각각 1건이다. 특히 환경 문제와 관련된 집단행동은 사회 공익시설의 입지와 관련하여 제기되고 있다. 발생사례를 보면 공단 내 폐기물 소각장 시설, 공장설립에 대한 환경 및 지하수 오염, 건축 폐기물 처리시설, 생활 쓰레기 처리 및 매립장, 제철소 건립에 따른 환경피해 등 이다.

따라서 지방정부가 직접 시설하고 운영하는 공익시설은 물론 민간 부문의 기업 활동과 각종 개발사업 추진에 있어서 사업계획 입안 시부터 전문적인 정책검토가 이루어지고 이해관계

주민의 참여가 보장되는 가운데, 이해설득과 협력의 과정을 거쳐야 할 것이다. 이제 환경 문제는 부차적인 참고 사항이 아니라 본질적인 중심 과제가 되고 있다고 할 것이다.

〈표 4〉 집단행동 표출현황

연도별 분야별	계	2002	2003	2004	2005
집단민원발생	1,924	514	421	515	474
집단행동표출	48	14	5	17	12
경제 산업	2	1	1	-	-
농 립 어업	1	-	-	-	1
보건 복지	8	2	1	4	1
환경 공해	22	8	3	4	7
건설 교통	12	1	-	8	3
문화 관광	2	2	-	-	-
여타	1	-	-	1	-

자료: 충청남도 감사실, 「집단민원 해소 추진상황」 2002년, 2003년, 2004년, 2005년 종합정리

3. 집단민원의 해결 실태

1) 해결 상황 총괄

민선자치 지방정부는 예전과 달리 집단민원의 해결에 적극적인 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 만족스러운 성과를 거두지 못하고 있는 것 또한 사실이다. 충남지역에서 발생한 집단민원 총 발생건수 중 36.3%가 해결되고 62.6%는 미해결 상황에서 이해종결 처리 되었으며 1.1%는 추진 중으로 나타났다.

집단민원을 해결한 내용중 ‘요구 수용’은 제기된 집단민원의 요구 내용을 그대로 받아들여 조치한 것이고, ‘대안조정’은 집단민원을 제기한 주민들과 지방정부간 협의를 통하여 일부 요구사항을 조정함으로써 타협 해결한 것이다. 그리고 ‘이해종결’은 주민들의 요구사항이 제도적으로 또는 현실적으로 해결 불가하여 해당 주민들을 설득이해시킨 것으로 지방정부 입장에서 종결 되었다고 보는 것이며, ‘해결진행중’은 공식적인 미결 사항으로 남아있는 것이다.

‘요구수용’과 ‘대안조정’은 해당주민들과 지방정부간에 합의가 이루어진 사항으로 완전해결

로 판단할 수 있다. ‘요구수용’과 ‘대안조정’을 합한 완전해결은 2002년 32.9%, 2003년 36.0%, 2004년 45.8%, 2005년 29.7%의 비율로 4년평균 36.3%의 해결율을 보이고 있다.

그러나 ‘이해종결’은 해당주민들을 설득시켜 주민들이 이해하고 받아들였다는 것인데, 그 비율을 보면 2002년 66.3%, 2003년 62.2%, 2003년 53.3%, 2004년 62.6%로 총 발생건수의 절반을 훨씬 넘는다. ‘해결진행중’은 2002년 0.8%, 2003년 0.8%, 2004년 0.9%, 2005년 1.3%에 그치고 있다.

그렇다면 ‘요구수용’+‘대안조정’+‘이해종결’이 99%선으로 집단민원의 거의 전부를 당해 연도에 처리종결 했다는 결과가 된다. 여기에 간과해서는 안 될 근본적인 문제가 있다. 바로 ‘이해종결’ 항목이다. (이 문제는 뒤에서 구체적으로 논의 한다.)

〈표 5〉 집단민원 연도별 처리 상황

연도별 해결구분		계	2002	2003	2004	2005
		계	1,924(%)	514(%)	421(%)	515(%)
해결	요구수용	391(20.3)	77(15.0)	119(28.0)	110(21.6)	85(17.9)
	대안조정	307(16.0)	92(17.9)	34(8.0)	125(24.2)	56(11.8)
미해결	이해종결	1,205(62.6)	341(66.3)	262(62.2)	275(53.3)	327(69.0)
	진행중	21(1.1)	4(0.8)	6(0.8)	5(0.9)	6(1.3)

자료: 충청남도 감사실, 「집단민원 해소 추진상황」 2002년, 2003년, 2004년, 2005년 종합정리

2) 분야별 해결 상황

집단민원의 해결 상황을 분야별로 보면, 요구수용과 대안조정을 합한 해결율에 있어서 경제 산업 18.6%, 농림 어업 33.6%, 보건 복지 39.7%, 환경 공해 38.9%, 건설 교통 37.9%, 문화 관광 37.0%, 여타분야 37.7%로 나타났다. 다른 분야 모두 33%~40% 대의 해결율을 보이나, 유독 경제 산업 분야만 18.6% 로 특히 저조하다. 경제 산업 분야는 주민소득 향상에 직접적으로 기여하는 분야로서 주민들의 기대욕구가 집단민원으로 표출되고 있음을 볼 때 그의 해결이 그만큼 어려운 문제임을 입증하고 있다고 볼 수 있다.

‘이해종결’은 미해결된 상태에서 주민을 이해시켜 집단민원을 종결 처리한 것인데, 대부분 60% 대의 비율이나 산업 경제 분야만 79.7% 로 거의 80% 수준이다. 이는 언제든지 집단민원으로 다시 표출될 여지를 남기고 있다고 본다.

〈표 6〉 집단민원 분야별 해결처리 상황

분야별 해결구분	계	해 결		미 해 결	
		요구수용	대안조정	이해종결	진행중
계	1924(%)	391(20.3)	307(16.0)	1,205(62.6)	21(1.1)
경제 산업	118(%)	9(7.6)	13(11.0)	94(79.7)	2(1.7)
농 립 어업	292(%)	66(22.6)	32(11.0)	193(66.1)	1(0.3)
보건 복지	63(%)	20(31.8)	5(7.9)	38(60.3)	-
환경 공해	357(%)	80(22.4)	59(16.5)	216(60.5)	2(0.6)
건설 교통	926(%)	170(18.4)	181(19.5)	561(60.6)	14(1.5)
문화 관광	46(%)	15(32.6)	2(4.4)	29(63.0)	-
여 타	122(%)	31(25.4)	15(12.3)	74(60.7)	2(1.6)

자료: 충청남도 감사실, 「집단민원 해소 추진상황」 2002년, 2003년, 2004년, 2005년 종합정리

3) 이해 종결처리의 내용

지방정부에서는 ‘이해종결’을 집단민원이 해소된 것으로 종결 처리하고 있으나, 그것은 지방정부 입장에서 그렇게 결론 내린 것일 뿐, 실제 지역주민 입장에서서는 반드시 그렇지만은 아닐 것으로 생각된다.

‘이해종결’의 구체적인 유형별 내용을 보면 법령·제도상 곤란이 29.1% 이고 재정형편상 애로가 13.9%로 이 두 항목을 합하면 43.0%가 되는데 이는 해결할 수 있으나 특별한 사정으로 해결이 불가능하여 주민들을 설득이해 시켰다는 결과로 풀이가 된다. 그리고 주민의 과도한 요구 16.6%도 주민의 입장에서 다시 생각해 볼 수도 있는 여지가 있다고 본다.

〈표 7〉 집단민원 ‘이해종결’처리 유형

유형별 연도별	계	2002	2003	2004	2005
계	1,205(%)	341(%)	262(%)	275(%)	327(%)
법령제도상 곤란	350(29.1)	92(27.0)	64(24.4)	98(35.6)	96(29.4)
재정형편상 애로	168(13.9)	39(11.4)	33(12.6)	44(16.0)	52(15.9)
시책일관성 유지	97(8.0)	27(7.9)	23(8.8)	29(10.5)	18(5.5)
주민의 과도한 요구	200(16.6)	73(21.4)	60(22.9)	26(9.5)	41(12.5)
여 타	39(32.4)	110(32.3)	82(31.3)	78(28.4)	120(36.7)

자료: 충청남도 감사실, 「집단민원 해소 추진상황」 2002년, 2003년, 2004년, 2005년 종합정리

4. 집단민원 발생의 특징과 해결과정에서의 문제점

앞에서 분석한 집단민원의 발생실태와 해결과정에서 나타난 문제점을 정리해 본다.

1) 집단민원 발생의 특징

(1) 집단민원 빈발 분야 - 건설 교통 분야가 48.1%로 거의 절반을 차지하며, 그 다음이 환경 공해, 농림 어업, 경제 산업, 보건 복지, 문화 관광 분야의 순으로 발생했다.

(2) 집단민원 빈발 지역 - 집단민원의 발생은 지역의 여건과 특성이 큰 영향을 미친다. 충남의 북부 도시성장권역 (천안, 아산) 과 서북부 신산업권역 (서산, 당진, 태안)에서 다양한 집단민원이 발생했다.

(3) 집단행동 유발요인 - 사회공익시설, 공해유발 업종 등 비선호시설의 입지 문제가 격렬한 집단행동으로 표출되어 지역갈등을 증폭시키는 요인으로 작용하였다. 주로 환경 공해 분야에서 발생되었다.

2) 집단민원 해결과정에서의 문제점

(1) 집단민원을 보는 관점 - 부정론에 치우침

집단민원은 한편으로는 경제적·사회적 손실이 발생하고 여러 가지 부작용이 파생되지만, 다른 한편으로는 해결의 과정을 통하여 예상되는 손실의 발생을 예방하고 새로운 발전의 동인으로 작용하기도 한다. 특히 주민의 순수한 기대욕구가 집단 민원으로 표출되는 경우는 그것의 해결을 통해 주민생활의 질과 편익을 제고시키는 계기가 된다.

집단민원을 부정적으로 보느냐, 긍정적으로 보느냐에 따라 해결과정과 결과는 크게 달라진다. 과거 지방자치 이전에는 사회안정 이라는 명분아래 집단민원 발생 자체를 문제시하고 성급하게 억눌러 덮어 버리려는 부정론이 지배해 왔다. 본격적인 지방자치가 점차 정착되어 가면서 집단민원에 대한 인식이 조금씩 변하고 있으나, 아직도 부정론의 관점에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 집단민원의 해결 내용을 볼 때 '이해 종결' 이 2002년 66.3%, 2003년 62.2%, 2004년 53.3%, 2005년 69.0%로 평균 62.6%에 달하는 점에 잘 나타나고 있다.

본래 설득·이해는 일방적 의사전달로 시작되는 것이며 그것을 받아들이는 여부의 문제는 상대방과의 완전한 합의 수준이어야 한다. 행정기관의 입장에서가 아니라 해당 주민들의 입장에서 보아야 할 문제이다. 더욱이 행정기관에서 판단한 설득·이해를 집단민원이 종결된 것으로 처리하고 있다. 법령제도나 예산 등 여러 가지 사정으로 인해 해결이 불가능 하다고 하

여 그러한 집단민원이 근본적으로 종결된 것은 아니다. 집단민원에 대해 당해 연도에 설득이 해-종결처리 하고, 문제를 덮어버리는 것은 집단민원에 대한 부정론의 관점에 치우쳐 있다고 판단된다.

(2) 집단민원 해결의 초점 - How-mind방법론에 치중

제기된 집단민원의 근본 원인을 찾아 문제를 해결하는 것은 어려운 길이다. 일반적으로 집단 민원이 발생하면 여러 가지 부작용이 연달아 과생되기 때문에 그러한 현상의 확대를 막기 위해 우선 외형적으로 나타난 현상을 서둘러 수습하는데 중점을 두게 된다. 바로 How-mind 수습이라고 할 수 있다.

충청남도 지역의 집단민원 해결결과를 분석해보면 신속한 처리라는 성과를 거둔 긍정적 측면도 평가 할 만하나, 동일하거나 비슷한 유형의 집단민원이 거의 매년 되풀이되어 발생됨을 볼 때, 집단민원에 내재된 근본문제의 해결보다 외형적으로 표출된 현상을 수습하는데 중점을 두고 있다고 판단된다.

집단민원을 공식적으로 종결처리 하는 ‘이해종결’ 62.6%는 지방정부 입장에서 그렇게 판단하는 것일 뿐 이다. ‘이해종결’의 내용을 살펴볼 때 ‘재정형편상 애로’는 ‘그렇게 해야 하는데 못하는 것’이고 ‘법령제도상 곤란’은 ‘개선되면 할 수도 있는 것’이며 ‘주민의 과도한 요구’는 ‘주민 입장에서 다시 논의해 볼 수 있는 것’으로 엄밀히 따져보면 해결진행형 이어야 마땅하다. 이는 집단민원의 해결에 있어서 본질적 문제해결 보다 외형적 수습에 치중하는 How-mind방법론에 의한 해결이라고 지적하지 않을 수 없다.

(3) 집단민원 해결의 과정- 참여 범위의 협소 및 해결방법의 미약

주요 집단민원의 해결과정을 보면 당사자인 주민들과 관련기업, 그리고 지방정부가 어렵게 협의하면서 해결노력을 기울이고 있으나, 노력에 비해 성과는 그리 만족스럽지 못하다. 거의 대부분의 집단민원들은 관련주민들과 지방정부 간에 당사자 협의 과정을 거쳐 해결을 도모하기 때문에 참여범위가 매우 협소한 실정이다. 제기된 집단민원과 관련하여 전문가와 공익대변자등이 함께 참여하는 시스템이 갖추어지지 못하고 있다.

그리고 사회공익시설이나 지역개발사업의 입지와 관련하여 제기되는 환경문제는 대부분이 격렬한 집단행동으로 증폭되는데, 이에 대한 효과적이고 합리적인 해결방법이 강구되지 못하고 있다. 정서적으로 접근하여 집단민원을 진정시키는데 주력 하는 것은 일시적 방편일 뿐이다.

(4) 집단민원의 사후관리 - 제도개선, 예산운영 등 계속관리 취약

이해 종결 처리된 내용 중 법령 제도상의 문제로 인한 것이 29.1%, 이고 재정형편상 애로가 13.9% 로서, 두 항목을 합한 43%의 집단민원은 일응 사후관리가 필요한 사례라고 볼 수 있다. 집단민원의 해결과 관련하여 법령제도를 지방정부 스스로 개선하거나 중앙정부에 개선을 건의 요청한 사례는 미미한 실정이다. 동일하거나 비슷한 유형의 집단민원이 반복적으로 발생 하는 것 또한 기존 집단민원에 대한 사후관리가 취약한데 그 원인이 있는 것으로 풀이된다.

IV. 집단민원의 효율적 해결을 위한 방안

1. 집단민원의 예방 또는 최소화 정책 — 발생 측면

1) 집단민원 빈발 분야 및 지역에 대한 정책 혁신

집단민원이 매년 되풀이되어 빈발하는 건설 교통, 환경 공해, 지역경제, 보건 복지 분야에 대한 자치정책의 혁신이 요청된다. 앞으로의 지방자치는 평면적인 지역개발이나 시설유치 차원을 뛰어넘어 주민들의 실질적인 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 지역정책을 수립 추진하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

건설 교통 분야를 구체적으로 살펴보면 각종개발 사업, 개발에 따른 이주자 대책, 수해피해, 상하수도, 재건축, 공사장 피해, 대중교통, 교통시설 등과 관련하여 집단 민원이 꾸준히 제기되고 있다. 이는 주민생활 권역이 점차 광역화 되고 주변 지역과의 연계성 확보가 필요하게 됨에 따른 것으로 판단된다. 따라서 지역개발의 광역적 연계성과 지역 간 형평성을 확보하고, 주민 생활의 편의성을 높일 수 있는 개발 정책이 필요하다고 본다.

환경 분야에 있어서는 생활쓰레기 매립장과 처리시설, 산업폐기물 처리장, 공장설립에 따른 환경오염문제, 장례식장 설치 등 비선호시설의 입지와 관련한 집단민원이 증가하고 있다. 따라서 사회공익시설과 공해유발시설의 입지선정 문제에 대하여 보다 깊이 있는 정책 검토와 전문적 연구 그리고 추진과정 에서의 민주적 절차, 적절한 보상 대책 등이 강구되어야 할 것이다.

경제 산업 분야의 집단민원은 농수산물 유통, 특용작물 경작, 농업정책과 관련된 문제가 주류를 이루고 있다. 이러한 문제는 기본적으로 국가 정책과 연결되어 있기 때문에 지방정부와 중앙정부간에 실질적인 협력 체제를 강화하고, 정책의 입안 단계에서부터 지방정부가 적극 참여 할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 본다.

보건 복지 분야에 있어서는 장애인 복지시설, 납골당 시설, 보건의료, 청소년·여성·노인 복지시설 등과 관련된 집단민원이 다수 제기되고 있다. 따라서 지방정부가 각계각층의 주민의 일상생활 속으로 뛰어 들어가 영세서민·유아·청소년·여성·노인에 대한 생활복지를 넓혀나가면서, 특히 불우계층에 대하여 사회형평성 차원의 대책이 요청되고 있다.

문화 관광 분야는 관광지 개발, 유적지 관리, 문화행사 등과 관련된 사항으로 최근 새롭게 제기되고 있는 집단민원 현상이다. 앞으로의 지방자치 행정에서 문화 분야를 창의적으로 발전 시켜야 할 필요성이 대두 되고 있다고 판단된다. 굳이 21C가 문화의 세기임을 강조하지 않더라도 지방정부의 문화행정은 중요한 분야가 된다. 지역사회가 지니고 있는 자연환경자원, 민속, 역사문화, 관광자원 등 유형·무형의 자원요소를 찾아내고 계승발전 시키면서 이러한 요소들을 활용하는 지역문화발전 프로그램이 요청된다고 본다.

또한 충청남도의 경우 북부도시성장권역(천안, 아산)은 수도권과 인접되어 있어서 각종 개발수요가 크게 증가하고 있으며, 서북부 신산업권역(서산, 당진, 태안)은 철강, 석유화학, 관광레저 산업이 크게 진흥되고 있는 지역이다. 이들 지역은 주민 생활권의 확대가 빠르게 진전되고 지역의 산업형태가 전문분야 별로 개편되고 있다.

따라서 이러한 지역구조의 변화를 뒷받침하면서, 파생되는 환경·복지·문화 등 삶의 질 문제를 종합적이고 체계적으로 담을 수 있는 지역발전 정책이 새로이 추진되어야 할 것이다. 여기에는 내용적으로 경제 산업, 건설·교통, 환경, 복지 등 관련분야가 포괄되어야 하며, 공간적으로 충청남도는 물론 수도권과의 상호연관성과 영향관계가 함께 고려되어야 할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 충청남도 지방정부가 지역발전 종합계획을 수립하고 이와 관련된 기존의 도시계획, 지역계획, 환경대책, 복지대책, 문화대책 등 부문별 하위집행계획을 수정 보완해 나가야 할 것으로 본다.

2) 집단행동 증폭요인에 대한 본질적 정책 재검토

충청남도의 경우 격렬한 집단행동으로 번지는 요인은 주로 사회공익시설²⁾이나 지역개발사업의 입지와 관련하여 파생되는 환경문제에서 비롯되고 있다.

이러한 환경 갈등의 해결이 점점 어려워지고 있는 것은 그것이 지닌 양면성과 대상 집단들의 이해관계가 엇갈리기 때문이다. 공공기관이나 민간 사업가의 입장에서는 어떻게든 시설을

2) 사회공익시설은 폐기물 매립장과 소각장, 축산 폐수처리장, 하수 중말 처리장, 화장장 등으로 이를 흔히 혐오시설 또는 기피시설로 지칭 하고 있으나 이는 바람직하지 못하다고 생각한다. 용어 자체에서부터 부정적 이미지가 떠오르기 때문이다. 이들 시설은 공동체 사회에서 반드시 필요한 기초시설이라고 할 수 있다. 따라서 종래의 혐오시설 또는 기피시설 이라는 용어 대신에 '사회공익시설'이라는 용어를 사용하는 것이 적절하다고 본다.

하기 위해 모든 수단과 방법을 동원하고 주민의 입장에서는 시설의 입지를 거의 무조건적으로 반대함으로써 충돌하게 된다. 아울러 지역에 특정 시설이 입지함에 따라 그 지역사회가 받게 되는 지역개발의 긍정적 효과 보다는 장기적인 면에서 지역주민이 입게 되는 환경적인 피해, 건강상의 피해 및 경제적인 피해 등과 같은 부정적인 영향이 크기 때문에 주민들이 시설입지를 적극적으로 반대한다(심문보: 1997, 1).

따라서 지방정부가 직접 운영하는 공익시설은 물론 민간부문의 기업 활동과 지역개발 사업의 추진에 있어서 사업계획 입안단계에서부터 환경문제에 대한 전문적인 정책 검토가 이루어져야 한다. '개발의 시대'에서 '삶의 질 시대'로 전환되고 있는 것이다.

3) 효율성 · 민주성 · 형평성의 행정이념 조화 실천

정부 공무원은 보편적으로 성과 중심의 효율성을 추구하는데 매우 익숙하다. 지금까지 행정목표 달성의 결과를 중심으로 업무를 확인하고 공무원 개개인의 능력을 평가해 왔기 때문이다.

이제는 성과중심의 효율성³⁾과 함께 절차적 민주성⁴⁾, 사회적형평성⁵⁾의 행정이념이 서로 조화를 이루는 가운데 동시에 실천될 수 있도록 차치정책의 일대 혁신이 필요하다. 정책 운영에서의 민주성 이념은 정책에 대한 주민의 만족도를 높이는데 기여할 것이며, 형평성 이념은 이해관계 주민의 불만과 불신의 발생여지를 대폭 줄여나가는 효과를 얻을 수 있을 것이라고 본다. 그렇지만 효율성·민주성·형평성의 세 가지 이념은 상호 충돌의 성격도 가지고 있어서 이들을 서로 조화시키는 것이 결코 용이한 일은 아닐 것이다. 이러한 문제는 바로 지방정부가 풀어야 할 과제라고 본다.

3) '효율성'은 행정활동의 효과성과 능률성을 합친 복합 용어로서 실제 행정에서 흔히 사용하는 개념이다. 즉 행정목표를 달성하되 경제성을 동시에 추구하는 매우 현실적 타당성을 가지고 있다. 정부 내부에서 행정활동 결과를 평가하는 가장 큰 기준이 되고 있으며, 공무원들 또한 이러한 행정 효율성을 높이는데 중점을 두고 있다.

4) '민주성'은 국민의 요구와 기대 사항이 정책과정에 반영되는 대응성(responsiveness)을 의미하는 '실체적 내용'과 함께 법치행정·참여·협의 등 '형식적 절차'를 포괄하는 개념이다. 이러한 민주성의 2가지 개념은 실제로 지역갈등의 발생을 최소화하고 발생된 갈등을 원만히 해결하는 과정에 있어서 매우 유용한 행정이념이라고 본다.

5) '형평성'은 공공정책이나 공공서비스와 관련하여 '같은 것은 같게, 다른 것은 다르게' 다루어져야 하며, 그 다루는데 있어서 차익이 공평해야 한다는 의미가 함축되어 있다. 갈등해결과 관련하여 형평성의 내용으로 특히 고려되어야 할 것은 '수직적 형평성'과 '보상적 형평성'이라고 본다. 수직적 형평성은 성별·연령·건강·소득수준·생활환경·지리적여건 등에 차이가 있는 사람들에게 각기 다른 기준의 공공서비스가 제공 되는 것을 말하며, 보상적 형평성은 어떤 상황이나 원인의 부당성의 정도에 따라 그에 상응하는 보상을 하는데 중점을 두는 것이다.

2. 집단민원 해결의 접근방법 혁신 — 해결 측면

1) 집단민원에 대한 인식의 전환

집단민원은 어느 국가 어느 시대에도 존재해 왔고 또 앞으로도 존재할 보편적 사회현상이다. 우리나라는 지금 국가 사회전반에 걸쳐 민주화가 성숙되는 가운데 지방화, 분권화의 흐름이 거세게 일고 있다. 이런 흐름 속에서 발생하는 집단민원은 민주주의·지방화·분권화 발전의 자연스러운 현상으로 볼 수 있다.

집단민원으로 인한 손실은 경제적 피해뿐만 아니라 사회통합을 저해하고 지방정부와 자치행정에 대한 불신을 초래케 한다. 그렇다고 모든 집단민원이 손실만을 가져다주는 것은 아니다. 갈등이 있으면서 제반 사항을 면밀히 검토할 수 있는 계기가 마련되고 당사자 간에 활발한 대화와 타협을 모색하여 해결하는 경우도 있으며, 협상 이전보다 이후에 효율성이 증대된 경우도 있다(삼성경제연구소, 1997: 37)

당초 굴업도에 세우기로 했던 핵폐기물 처리장은 지역주민들의 반발로 재검토가 착수되어 정밀 지질조사 결과 연약지반이 확인되어 백지화 되었다. 만일 정부의 당초계획대로 추진되었더라면 지반이 침하되어 미증유의 재앙이 발생했을 수도 있었다. 결국 집단민원이 그러한 재앙을 예방하는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다.

집단민원은 앞의 이론적 논의에서 검토한 바와 같이, 여러 가지 부작용과 손실을 가져오는 부정적 역기능이 있지만 다른 한편으로는 해결과정을 통하여 새로운 발전의 계기가 마련되는 긍정적 순기능도 가지고 있다. 또한 집단민원은 현재의 상황에 대한 불만과 피해구제의 성격도 있지만, 미래에 대한 주민들의 기대와 욕구 분출이라는 성격도 아울러 가지고 있다. 따라서 집단민원의 발생과 해결의 과정 및 방법에 대한 지방정부와 공무원의 인식의 일대 전환이 요청된다.

2) How-mind 방법론에서 What-mind 실체론으로의 전환

집단민원이 발생하면 그것으로 인한 부작용을 우려하여 당사자들을 설득·이해시키는데 주력하게 된다. 어떻게 진정시키고 사태를 수습할 것인가의 문제로 바로 「How-mind 방법론」이라고 할 수 있다. 그런데 갈등을 유발시킨 본질적인 문제가 무엇인가를 찾아내어 바로 그 문제의 해결방안을 강구 하는 것을 「What-mind 실체론」이라고 할 수 있다.

‘법령제도상 수용곤란’은 뒤집어 생각하면, 법령·제도를 고치면 수용가능하다는 논리가 된다. 무릇 법률이나 제도는 사회적 여건이나 행정환경 그리고 국가와 지방의 발전목표, 지역주

민의 여망 등에 따라 제정되고 수정·보완 되어야 함이 마땅하다. 변화를 따르지 못하는 제도는 국민생활과 괴리되어 국민적 신뢰를 얻을 수 없게 되기 때문이다. 실제로 시대에 뒤떨어진 법령, 변화에 적응하지 못하는 제도, 국민 여망을 뒷받침하지 못하는 규범들이 적지 않음을 간과해서는 안된다. 현장의 공무원들도 이러한 점을 자주 경험하고 있음은 사실이다. 따라서 법령과 제도를 개선하기 위해 지방정부가 중앙정부, 국회, 지방의회 등과 긴밀히 적극적으로 협력해 나갈 것이 요청된다.

‘재정형편상 애로’는 주민 요구사항의 타당성과 필요성은 인정하고 있으나 그것을 실현할 예산이 없거나 부족하다는 것이다. 이 항목 또한 예산이 확보되면 충분히 실현할 수 있다는 논리이다. 예산은 필요한 사업과 정책을 집행하기 위해 지방정부 스스로 편성하는 것이다. 그렇다면 새로운 사업계획을 세우고 정책을 입안하여 중장기적으로 해결해 나가야 할 과제가 된다.

‘주민의 과도한 요구’ 항목은 그 하나하나의 구체적인 내용에 대하여 자료 확보의 어려움으로 세밀한 분석을 하지는 못하였으나, 이 역시 행정기관의 입장에서 본 판단으로 주민 입장에서는 다를 수도 있다고 생각된다.

종합해보면 ‘법령·제도상 수용곤란’은 ‘개선되면 할 수도 있는 것’이며, ‘재정형편상 애로’는 ‘그렇게 해야 하는데 못하는 것’이며, ‘주민의 과도한 요구’는 ‘주민 입장에서 다시 논의해 볼 수 있는 것’으로 정리 할 수 있다. 바로 이러한 점들이 앞으로 지방정부가 풀어야 할 과제라고 본다.

What-mind실체론으로 집단민원 유발 문제의 원인을 해결 해나가는 관점에서 보면, ‘재정형편상 애로’는 먼저 실현 정책을 결정하고 관련 예산을 확보하여 해결해야 하며, ‘법령 제도상 곤란’은 현실적 타당성을 검토하여 관련 법령이나 제도를 개선하는 방향으로 접근해야 할 것이다. 이제는 설득과 이해로 집단민원을 외형적으로 수습하는 How-mind 방법론에서 과감히 벗어나 집단민원의 본질적 문제를 해결해 나가는 What-mind 실체론으로 접근해야 할 것이다. How-mind 방법론으로 수습한 집단민원은 얼마간의 기간이 지난 뒤 또다시 종전보다 더 크게 재발하게 되는 반면, What-mind 실체론으로 접근하여 근본 문제를 해결하면 집단민원이 재발하지 않을 뿐만 아니라 오히려 발생 이전 보다 해결 이후가 더 만족스러워지고 지역 공동체 사회의 결속과 통합 역량이 커지게 된다.

3. 지방정부의 집단민원관리 시스템 혁신

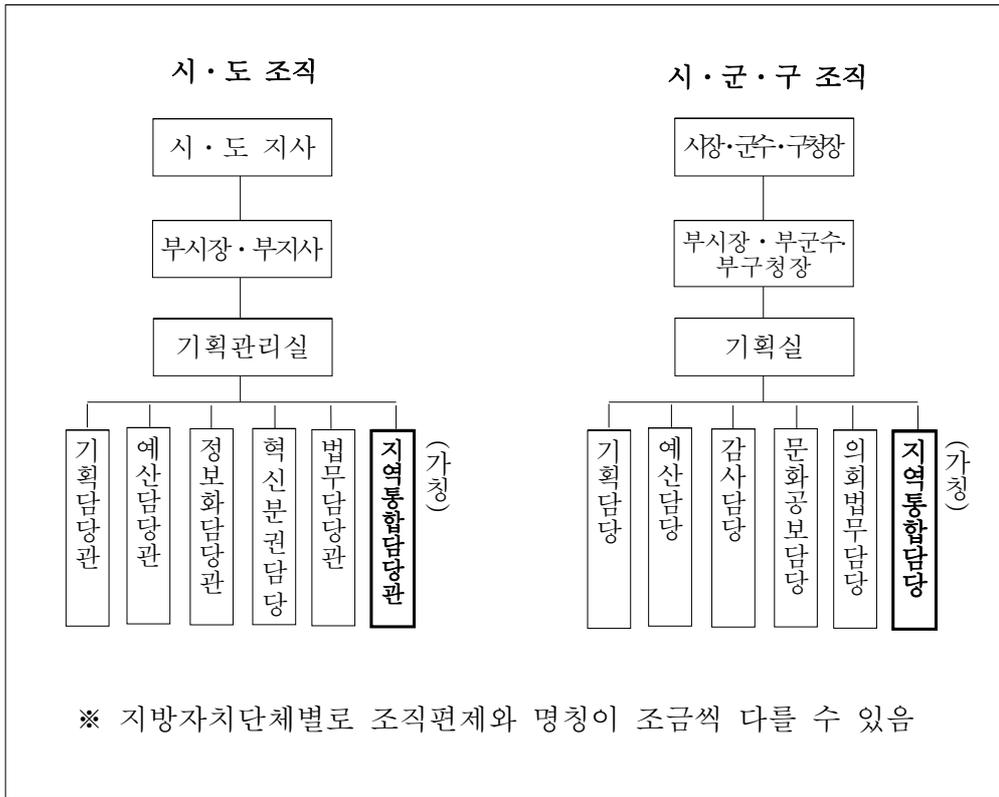
1) 집단민원의 종합관리를 위한 행정조직 개편

현재 각급 지방정부에서는 집단민원 업무를 평상 업무체계에 따라 해당 부서에서 개별적

으로 담당한다. 종합관리는 민원부서에서 통계적으로 처리하고 있을 뿐이며, 20인 이상 다수인 관련 집단민원에 대해서만 감사부서에서 처리 상황을 확인하고 있다. 집단민원 문제를 지역사회발전을 위한 정책 차원에서 종합적이고 체계적으로 다루는 행정시스템이 갖추어지지 못하고 있는 것이다.

다수인관련 집단민원은 그 성질상 다양하고 이질적일 뿐만 아니라 서로 복잡하게 얽혀 있는 경우가 많아서 여러 부서에 관련되어 있다. 시·도와 시·군·구의 기획관리 부서는 당해 지방정부의 정책기획을 총괄하고 예산 업무도 담당하고 있다. 업무의 중요성을 감안하여 시·도의 경우 기획관리실은 집행부서인 일반국보다 선순위로 편제되고 실장은 국장보다 상위 직급으로 보임된다. 따라서 지방정부의 자치정책관리업무를 총괄하고 있는 기획 관리 부서에 집단민원 종합관리 조직 (가칭‘지역통합담당관’)을 설치하여 집단민원 업무를 지역정책 차원에서 종합적이고 체계적으로 담당하도록 하면서 지방정부의 예산운영과 연결시켜 나갈 필요가 있다고 본다.

<그림 1> 집단민원종합관리 행정조직 신설 편제방안



2) 사회공익시설 입지갈등 해결을 위한 협상방법의 도입과 시민참여 확대

이제까지의 권위주의적이고 하향적이었던 사회공익시설 입지정책은 지방화, 민주화 시대에 들어와서는 이해관계 주민들의 강력한 반발에 직면하고 있다. 왜냐하면 사회가 분권화 될수록 계산·판단·설득 등의 분석적 해결방식 보다는 합의·협상·정치 등의 비분석적 해결방식을 요구하는 경향이 강해지기 때문이다(Thompson, 1959: 186-188). 그리고 이러한 합의·협상·정치 등을 통한 갈등해결방식이 지금까지 우리나라에서 거의 사용되지 않아 '결정과정의 민주화'에 익숙하지 못한 결과를 가져왔고, 이 결과 이해관련자들이 상호간의 의사소통 기회를 갖지 못한 채, 사회공익시설을 비롯한 도시문제의 해결에서 서로의 입장만을 고집하는 밀어붙이기 식의 물리적 수단에 호소하고 있다(강성철·김상구 : 2001, 93)

일방적 추진과 밀어붙이기식의 반발이 충돌하게 되면 수습 결과에 관계없이 상처가 남게 되고 그 상처는 또 다른 민원요인으로 작용함을 많은 사례에서 확인할 수 있다.

이제는 갈등적, 적대적 상황에 처한 협상 당사자들이 극단적 시위나 강제력의 동원보다는 협상을 통한 대화와 타협으로 문제를 해결키로 상호합의 한 것이 협상이라고 본다면 협상의 과정과 맥락에서 볼 때 협상방법이 협상의 최종적 결과에 중요한 영향을 미치는 변수라고 할 수 있을 것이다(강성철·김상구 : 2001, 105). 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 집단민원의 해결에 있어서 중재·조정자가 어떠한 협상의 자세를 취하느냐에 따라 협상내지는 해결의 결과가 크게 달라지게 된다. '자신의 입장을 중심으로 하는 협상' (Position negotiation) 보다는 '원칙에 바탕을 둔 협상' (Principle negotiation)에 초점을 맞출 때 상호 이익을 극대화 시킬 수 있다고 본다(이달곤, 1989; 10~11)

따라서 집단민원의 성격과 진전 상황에 맞는 적절한 협상방법을 마련하여 쌍방 간의 합의 해결을 이끌어 내야 할 것이다. 또한 이러한 협상 팀에는 관련 전문가와 시민단체 등 공익 대변자가 함께 참여하여 조정과 중재의 역할을 맡도록 하여야 할 것이다.

V. 결 론

집단민원은 어느 시대 어느 지역을 막론하고 항상 발생해왔고, 앞으로도 발생할 보편적인 사회현상으로 고찰된다. 우리 사회의 민주화·분권화·지방화가 성숙되면 될수록 다양한 종류의 민원사항이 늘어나고 그 내용 또한 복잡한 양상을 띠게 될 것으로 보인다. 따라서 집단민원은 지방자치의 성숙과 국가사회의 발전과정에서 반드시 해결방안을 찾아내고 함께 풀어 가야 할 공동의 과제라고 본다.

2002년~2005년 까지 4년간에 걸쳐 충청남도 지역(16시군)에서 발생한 다수인관련 집단 민원을 분야별로 볼 때 건설교통, 환경공해, 농림어업, 보건복지의 순으로 빈발했으며, 지역별로는 수도권과 인접되어 도시 규모가 빠르게 확대되고 있는 도시성장권역(천안, 아산)과 철강·석유화학·관광레저 등의 산업이 진흥되면서 각종 개발수요가 크게 증가하고 있는 신산업 권역(서산·당진·태안)에서 많이 발생했다. 그리고 사회공익시설과 공해유발업종의 입지, 환경피해문제와 관련하여 격렬한 집단행동이 표출되었다.

이제는 ‘개발’의 시대에서 ‘삶의 질’의 시대로 전환되고 있으며, 주민들의 기대와 욕구도 쾌적하고 건강한 생활, 보다 깨끗한 환경, 생활 복지 등에 관심이 집중되고 있음을 확인할 수 있었다.

집단민원의 해결에 있어서 지방정부가 부정적 관점에 치우쳐 있으며, 그런 인식에서 how-mind 방법론에 의한 외형적 수습에 치중하고 있음을 근본적 문제점으로 지적할 수 있다. 또한 이해관계가 첨예하게 대립되는 사회공익시설의 입지문제를 풀기 위한 협상 등 적절한 해결방법이 강구되지 못하고 있는 점도 지적할 수 있다.

다수인관련 집단민원의 발생과 해결실태에 대한 분석결과와 도출된 문제점을 토대로 모색해 본 효율적 해결방안을 다음과 같이 요약 정리할 수 있다.

첫째, 집단민원의 발생자체를 처음부터 예방 또는 최소화하기 위하여

- 동일한 유형의 집단민원이 매년 되풀이 되어 빈발하는 환경공해·건설교통·보건복지 분야에 대한 자치정책을 혁신하여, 평면적 개발이 아닌 주민들의 실질적인 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하는데 초점을 맞추어야 하고,

- 지역여건과 특성상 집단민원이 빈발할 수밖에 없는 도시성장권역이나 신산업권역에 대하여는 상급 지방정부가 광역권 종합발전계획을 마련하고, 이와 관련된 기존의 도시계획·지역계획·환경·복지 등 분야별 집행계획을 수정하거나 보완해야 할 것이며.

- 지방정부는 모든 정책과 지역발전사업의 계획 수립과 집행과정에서 성과중심의 효율성 위주에서 벗어나 절차적 민주성과 사회적 형평성의 행정이념을 조화시켜 실천해 나가야 할 것이다.

둘째, 발생한 집단민원의 효율적 해결을 위하여

- 지방정부의 공무원들이 집단민원의 특성을 깊이 이해하고 부정적 관점과 긍정적 관점을 동시에 고찰하는 인식을 갖고 집단민원의 해결에 접근하여야 하며,

- 구체적 사안의 해결에 있어서 외형적 수습을 도모하는 How-mind 방법론에서 민원을 야기시킨 원인과 내용을 파고 들어가는 What-mind 실체론으로 과감히 전환함으로써, 집단민원 발생의 근본문제를 해결해 나가는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

셋째, 지방정부의 집단민원 관리 역량을 키우기 위하여

· 집단민원을 지역정책차원에서 종합적으로 관리하기 위해 지방정부의 기획관리부서에 집단민원관리 행정조직(가칭 ‘지역통합담당관’)을 신설하며,

· 흔히 과격한 대립과 집단행동으로 증폭되는 사회공익시설의 입지문제와 관련하여 협상 방법을 도입하고, 여기에 집단민원관련 전문가와 시민단체 등 공익대변자의 참여를 확대할 필요가 있다고 본다.

본 연구는 충청남도 지역을 대상으로 한정적 실태분석을 했기 때문에 한국의 집단민원 실태를 전체적으로 보다 깊이 있게 이해하기 위해서는 전국의 다른 지역에서 발생한 다양한 사례들을 광범위하게 분석할 필요가 있다고 본다. 또한 본 연구에서는 집단민원의 실태분석과 함께 효율적 해결방향을 모색하고 지방정부의 역할 과제를 제시해 보았다. 앞으로 후속 연구를 통하여 원인별·분야별·지역특성별 집단민원의 해결에 유용한 제도적 장치와 행정관행을 마련하기 위한 방안이 구체화되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강성철·김상구. (2001), 도시비선호시설 입지갈등의 해소방안. 「지방정부연구」. 5(1)
- 강성철, 외. (2006). 「지방정부간 갈등과 협력」. 서울: 한국행정DB센터
- 김영중. (1996). 지방자치시대 지역갈등의 특성-경주시를 중심으로. 「한국행정논집」. 8(3)
- 민원사무처리에관한법률 시행령. (개정2006.5.30, 대통령령 제19429호)
- 박호숙. (2000). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사
- 삼성경제연구소 .(1991). 「함께 풀어가는 지역갈등」,서울: 삼성경제연구소
- 소영진. (1998). 딜레마 발생의 사회적 조건 : 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로. 「한국행정학보」. 33(1)
- 심문보. (1997). 비선호시설 유치에 따른 집단간 갈등 현황분석. 「공공행정연구」. 1
- 안성호. (1991). 행정과 절차적 정의. 「한국행정학보」. 25(1). 한국행정학회
- 오석홍. (1984). 민원 행정에 관한 연구. 「한국행정학보」. 22(1), 한국행정학회
- . (1998). 집단민원의 추세와 예방정책. 「지방행정」. 417
- 이달곤. (1989). 갈등분석과 협상론의 활용. 「다중민원관리」. 서울특별시 공무원 교육원 교재, 89-IV-2
- . (1991). 국가와 지방자치단체간 이해 조정방안. 내무부 지방행정발전세미나
- 충무처 정부합동민원실. (1988). 「다수인관련민원관리」. 서울:충무처
- 충청남도. (2003). 2002년도 집단민원 해소 추진상황. (감사실 행정자료)
- 충청남도. (2004). 2003년도 집단민원 해소 추진상황. (감사실 행정자료)
- 충청남도. (2005). 2004년도 집단민원 해소 추진상황. (감사실 행정자료)
- 충청남도. (2006). 2005년도 집단민원 해소 추진상황. (감사실 행정자료)
- 한상철. (2001). 「시민행정론 - 시민활동의 전개와 행정」. 서울: 법문사
- Goulet, Denis. (1976) *World Interdependence : Verbal Smokescreen or New Ethics*, Washington, D. C. : Overseas Development Councils.
- Hobbes, Thomas. (1947). *Leviathan*, New York : E. O. Dutton
- Thompson, J. (1959) Conflict and Conflict Management. in M. Dunnett (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago : Rand McNally.