

서울특별시의회 학술연구

집단민원 해결을 위한
서울시의회의 역할 증진방안

2006. 2.



서울특별시의회

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

본 보고서를 귀 의회와 체결한 「집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할 증진방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2006. 2.

서울시립대학교 법률행정연구소

집단민원 해결을 위한 서울시의회 역할 증진방안

● 연구진

연구책임자 : 김영천 (서울시립대 법정대 교수,
법률행정연구소 소장)

공동연구원 : 김대원 (법학박사 · 서울시립대 법정대 교수)

차 례

I. 서 론

1. 연구목적	3
2. 연구범위 및 연구방법	5

II. 집단민원에 관한 이론적 고찰

1. 집단민원의 의의	9
가. 집단민원의 개념	9
나. 집단민원의 특성	10
2. 집단민원의 유형	11
가. 성격에 따른 분류	12
나. 발생원인에 따른 분류	12
다. 형태에 따른 분류	15
3. 집단민원을 보는 시각	15
가. 부정적 시각	16
나. 긍정적 시각	17
다. 양 견해의 평가	18

III. 서울시 집단민원에 대한 분석

1. 집단민원 발생현황	23
가. 연도별 집단민원 발생추이	23
나. 서울시 집단민원 발생현황	26
2. 집단민원 관리현황	31
가. 집단민원 관리의 근거법규	31
나. 집단민원 관리체계	32
다. 집단민원 해결노력	35
라. 서울시 집단민원 관리현황에 대한 검토	37

IV. 집단민원에 관한 사례분석

1. 외국사례	41
가. 나리타 공항 건설	41
나. 집단민원 극복의 성공사례	42
다. 외국사례를 통해 본 시사점	45
2. 국내사례	46
가. 김포 수도권 쓰레기매립지 설치	46
나. 강남 쓰레기소각장 건설	47

다. 구로구·광명시 간 협력 사례	49
라. 서울시 청계천복원사업	51
마. 기타 집단민원 극복의 성공사례	53

V. 집단민원 해결을 위한 서울시의회 역할 증진 방안

1. 집단민원 해결의 기본적 방안의 확대	57
가. 사전적 집단민원 해결 방안의 실질화	58
나. 사후적 집단민원 해결 방안의 완비	64
2. 집단민원 해결에 있어 서울시의회 역할 증진 방안	71
가. 지방의회의 민주적 대표성의 강화	72
나. 서울시 집단민원 해결에 있어 서울시의회 역할 증진 방안	76

VI. 결 론

결 론	89
참고문헌	93

- 표 차례 -

<표 1> 집단민원을 보는 시각	19
<표 2> 연도별 집단민원 발생추이	24
<표 3> 기관별 발생현황	25
<표 4> 서울시 집단민원 발생현황	26
<표 5> 2005년 해결유형별 집단민원 현황	27
<표 6> 서울시 본청 관련 중요 집단민원	29
<표 7> 서울시 자치구 관련 중요 집단민원	29
<표 8> 집단민원의 해결노력	35
<표 9> 중요사업 및 시설별 집단민원의 목적	36
<표 10> 혐오시설에 대한 집단민원 해결사례	54

I. 서론

1. 연구목적
2. 연구범위 및 연구방법

I. 서 론

1. 연구목적

과거 중앙집권적인 정치행정질서와 정부 주도의 경제성장을 경험하는 과정에서 실질적인 집단적 이익표출이 억제되었고 잠재적 갈등이 정부의 공권력에 의해 통제되어 표면적인 사회통합과 질서가 인위적으로 유지되어 왔다. 그러나 최근 우리 사회의 각 분야에 걸쳐 민주화·지방화가 급속히 진행되고 있으며 동시에 주민의 권리의식도 빠르게 향상되고 있다. 사회발전에 따른 주민들의 가치관 변화, 욕구수준의 향상, 복지에 대한 양적·질적 기대, 삶의 질에 대한 관심의 고조로 과거 억눌려 왔던 주민들의 욕구가 표출되고 있다. 도로의 확충, 댐의 건설, 주택건설, 산업기지의 개발, 버스노선 연장, 상하수도 시설 확장 등과 같이 지역개발 또는 생활편익 증진을 위한 공공사업의 시행을 요망하는 사안들과 각종 개발사업 시행과 관련하여 적정보상 등의 권익 주장과 함께 행정관청에 대해 특혜를 집단적으로 요구하는 사안들이 자주 발생하고 있다.

이러한 주민들의 이익표출이 집단을 형성하여 진정, 집단항의, 농성, 집회, 시위 등의 수단을 동원하여 사회문제로 확대될 수 있다. 집단민원이 이러한 집단행동으로 표출될 때 행정의 효율성이 저하되고 우리 사회의 정치사회적 안정을 해칠 우려가 크다는 점에 문제의 심각성이 있다. 다만 집단적인 주민들의 이익표출을 집단이기주의로 치부하여 이를 억누르고 없애져야 할 것으로만 볼 것이 아니라 집단민원을 민원을 통한 시민참여라는 관점에서 바라볼 필요가 있다. 집단민원의 건설적이고 합리적인 해결은 우리 사회의 민주주의를 더욱 성숙하게 할 것이고 이는 지방자치의 활력소이자 원동력이 될 것이다.

서울시에 대한 집단민원 역시 최근 급격히 증가하고 있다. 그러나 급증하고 있는 집단민원을 합리적이고 민주적으로 해결하기 위한 제도나 시스템이 미비한 실정이다. 집단민원은 집회, 시위, 농성 등 집단적인 행동을 취하기 때문에 이를 담당하는 공무원의 경우 빠른 시일 내에 해소해야 한다는 압박감이 생기고, 또한 해당지역의 이익을 위한 지역이기주의라는 부정적 시각이 있기 때문에 집단민원에 대한 원칙적이고 합리적인 문제해결의 기제가 없는 상황이다. 그 결과 자칫 지역주민의 의사나 일시적인 여론에 의해 좌지우지되는 여론행정이 될 수 있고 혹은 시행기관의 일방적인 결정에 의하여 강압적으로 해소될 수도 있다. 따라서 합리적이고 체계적이며 정당한 집단민원 해소 방안과 그 문제해결 기제를 연구하여 시스템으로 제도화할 필요성이 큰 시점이다.

서울시 주민들로부터 민주적 대표성을 부여받은 서울시의회로서는 서울시의 정치사회적 안정과 통합을 기하고 지방자치와 지역민주주의를 신장하기 위해 서울시 집단민원의 건설적 해결을 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 이를 위해서는 사전적으로 주민의 의사를 광범위하게 수렴하고, 지역실정을 사전에 파악하여 민원의 소지를 예방하고, 법령 및 제도의 개선을 통하여 집단민원이 시스템과 제도 내에서 합리적으로 해결될 수 있도록 해야 한다. 근본적이고 장기적으로는 서울시의 복지를 높여 주민들의 삶의 질을 제고하고 합리적인 갈등해결을 위한 사회문화를 형성할 수 있도록 해야 할 것이다. 사후적으로 집단민원이 발생한 경우에는 사회문제화 되기 이전에 적극적이고 능동적인 해결책을 강구해야 할 필요성이 크다. 다만 집단민원 가운데는 기초자치단체나 일선 행정조직이 독자적으로 대응하기 어려운 것, 정치적 타협이 필요한 것, 또는 초법률적인 것들도 많기 때문에 다양하고 탄력적인 대응을 고려해야 한다.

따라서 본 연구에서는 현재 복잡다기하게 발생하고 있는 집단민원이 다양한 시민의 욕구를 정치체제로 투입하는 민주적인 채널이 될 수 있다는 시

각에서 집단민원을 시민참여의 한 수단이라 보고 서울시의 집단민원을 합리적으로 해결하기 위한 방안을 연구할 것이다. 먼저 집단민원에 대한 이론적 고찰을 통해 집단민원에 대한 다양한 관점을 정리할 것이고 또한 서울시의 집단민원 발생현황 및 집단민원 관리 실태를 분석한 후 서울시 집단민원 사례와 해외 사례를 살펴볼 것이다. 집단민원을 합리적이고 민주적으로 해결함에 있어 서울시의 민주적 대표성을 지닌 서울시의회의 역할이 중요한 바 서울시의회의 역할 증진방안을 모색하는데 연구 목적이 있다.

2. 연구범위 및 연구방법

가. 연구범위

자치단체의 장과 의회가 상호 견제·보완하는 기관분립제도 하에서의 우리의 지방의정을 활성화하기 위해서는 지방의회의 책임성(accountability) 확보와 주민반응성(responsibility)의 강화에 중점을 두어야 한다.

집단민원 해결을 위한 지방의회의 역할 증진방안 역시 이러한 관점 하에서 집단민원에 대한 지방의회 특히 서울시의회의 사전적·사후적 대응 시스템을 강구함에 연구의 초점을 둔다.

이를 위하여 연구대상은 주요 외국 및 우리나라에서의 집단민원의 사례·그 해결과정 및 해결방안을 대상으로 한다.

나. 연구방법

국내외의 문헌연구와 사례연구를 바탕으로 집단민원에 대한 지방의회의 적절한 대응 시스템을 모색한다.

전문가 인터뷰와 자치단체 관계자(지방의원, 공무원 등)의 의견을 수렴하도록 한다.

Ⅱ. 집단민원에 관한 이론적 고찰

1. 집단민원의 의의
2. 집단민원의 유형
3. 집단민원을 보는 시각

II. 집단민원에 관한 이론적 고찰

1. 집단민원의 의의

가. 집단민원의 개념

일반적으로 민원이란 민원인이 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 의사표시로서 국민이 국가기관에 요구하는 행정수요의 직접적인 형태의 하나라고 할 수 있다.

정부는 민원사무처리에관한법률 및 시행령에서 민원에 관한 개념을 규정하고 있다. 민원사무처리에관한법률시행령 제2조에서는 민원사무를 i)허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인정, 추천, 시험, 검사, 검정 등의 신청, ii)장부·대장 등에의 등록·등재의 신청 또는 신고, iii)특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청, iv)법령, 제도, 절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구, v)정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의, vi)기타 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항이라고 규정하고 있다.

또한 국민고충처리위원회설치및운영에관한법률 및 시행령에 따르면 고충 민원이라 함은 i)행정기관등의 위법·부당한 처분(사실행위를 포함한다)이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구, ii)민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당 공무원의 처리지연 등 행정기관등의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청, iii)불합리한 행정제도, 법령, 시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구, iv)그 밖에 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구를 의미한다.

이러한 민원사항 중, 특히 하나의 민원사항에 대하여 민원의 효과를 극대화하기 위하여 다수인이 집단을 이루는 경우가 있는 바, 정부는 이를 다수인 관련민원으로 별도 규정하여 각 지방자치단체와 정부기관이 개별적으로 관리하고 있다. 복잡 다양한 형태의 민원 중 5세대 이상의 공공이해와 관련하여 5인 이상이 연명으로 제출한 민원을 다수인관련민원 즉 집단민원으로 분류하여 각 기관장이 집중 관리하게 하고 이중 20세대 이상의 공공이해와 관련하여 20인 이상이 연명으로 제출한 민원은 중앙 정부기관에 분기별로 보고하게 하고 있다.

나. 집단민원의 특성¹⁾

집단민원의 성격은 기본적인 요건에 있어서는 개별민원에 대한 각 법률의 규정에 대체로 부합되는 것이어야 할 것이다. 그러나 개별민원과는 달리 집단민원은 다수인이 관련된다는 수적 차이뿐 만 아니라 내용적으로도 많은 차이를 동반한다. 이하에서는 집단민원의 특징에 대하여 살펴보고자 한다.

첫째, 집단민원은 민원인이 다수인이므로 사회적 문제성과 정부기관에 대한 압력이 크게 작용한다. 이러한 민원해결에 대한 압박감은 체계적인 시스템과 제도에 의한 해결보다는 강압적이거나 혹은 일시적인 여론에 의한 주먹구구식 해결을 초래한다.

둘째, 집단민원의 내용은 개별민원에 비해 피해 요구적 성격이 크다. 예컨대 건축, 도시계획 관련민원이나 반공해 환경보전 등에 관련된 민원으로, 예상되는 피해로부터의 생활방어, 피해의 구제, 도시생활기반시설의 요구 등 개개인 또는 지역의 생활피해에 직결된 것으로 민원인으로서 매우 절박하고 긴급한 것이다. 이와 같이 집단민원의 대부분이 피해 또는 권리구제 요구 또는 이의신청, 시정요구 등으로 피해 구제적 성격이 큰 경우가 많다.

1) 주민기피시설 입지선정과 집단민원에 관한 연구: 청주광역시권 일반폐기물 매립장을 사례로, 김진홍, 1997, p.5.

셋째, 집단민원은 개별민원에 비해 지방자치단체가 독자적으로 해결하여 줄 수 있는 법적·제도적 근거가 미비되어 있는 경우가 많다. 따라서 제도적이고 체계적인 민원해결보다는 일시적인 여론과 정치적 상황에 의해 초법률적으로 해결되는 사례가 많다. 다만 집단민원 가운데는 기초자치단체나 일선 행정조직이 독자적으로 대응하기 어려운 것, 정치적 타협이 필요한 것, 또는 초법률적인 것들이 있기 때문에 정치적 해결을 할 수밖에 없는 경우도 많으므로 집단민원의 효율적인 해결을 위해서는 획일적이고 단선적인 대응보다는 유연하고 탄력적인 대응이 요구된다.

넷째, 집단민원은 해결이 지연될 경우, 여러 형태의 집회와 시위로 발전하기도 하며, 심한 경우 파괴행위가 수반되기도 하여 지역의 정치사회적 안정을 해칠 수 있으며 행정적·사회적 비용의 지출을 증대시키는 원인이 되기도 한다.

다섯째, 민원인집단이 비조직적인 다중이며 여러 집단의 이해관계가 상충되어 얽혀 있는 경우 정부기관이 그에 대해 질서있게 대응하기 어렵게 된다.

2. 집단민원의 유형

집단민원은 여러 가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데 성격에 따라 생활방위 분야, 생활향상 분야, 생활기반정비 분야 등으로 분류할 수 있고, 발생원인에 따라서는 토지의 수용 또는 사용, 환경·위생, 지역개발 관련 시설, 권익신장 관련 시설, 행위의 제한, 농수산 분야 및 노동분야 등이 있고, 형태에 따라서는 행위요구 분야, 행위저지 분야 등으로 분류할 수 있다.

가. 성격에 따른 분류²⁾

(1) 생활방위 분야

생활함에 있어 꼭 필요한 도시계획 시설물을 설치해야 하는 경우에 발생하게 된다. 즉 지역에 혐오시설 등이 설치되면 경관이 훼손되고 환경파괴로 인한 건강 및 생명에 위협을 느끼는 경우가 발생하게 되어 인근 지역주민은 고통을 받는 대신 그 외의 지역주민은 편익을 받는 불공정한 사례가 빈번하다. 따라서 해당지역 주민들이 주거지역의 생활을 방위하기 위하여 발생하는 집단민원이다.

(2) 생활향상 분야

일종의 핼피(PIMFY: Please In My Front Yard)로 각종 공공시설 또는 편의시설, 첨단산업단지 조성 등 삶의 질 향상을 위하여 자가지역에 이러한 시설을 유치하기 위한 집단민원을 제기하는 것으로 볼 수 있다.

(3) 생활기반 정비 분야

일상생활에 필요한 사회간접자본 시설을 설치하거나 정비함에 따라 인근 지역주민들이 제기하는 민원분야로 NIMBY와 PIMFY현상을 유발하게 되며, 이러한 경우는 국책사업이나 대규모 사업 등에 많이 나타나고 있다.

나. 발생원인에 따른 분류³⁾

(1) 토지의 수용 또는 사용에 따른 집단민원

2) 도시계획관련 집단민원 실태 분석 및 해소방안에 관한 연구: 서울시 집단민원을 중심으로, 김정후, 2000, p.11.

3) 집단민원의 원인과 그 대응: 영천시 사례를 중심으로, 김영국, 1995, pp.14 ~ 19.

토지나 건물의 수용과 사용으로 재산권의 행사가 불가능하게 된 토지소유자나 이로 인해 생활의 근거를 상실하게 되는 사람들은 불만과 원망을 갖지 않을 수 없게 된다. 이러한 사람들에 대해 적절한 보상이나 이주대책이 마련되지 않았을 때 이해관계를 같이하는 사람들이 많이 되면 자연발생적으로 집단민원이 일어나게 되는 것이다.

(2) 환경·위생 분야에 대한 집단민원

환경위생시설은 해당 지역의 고유 서비스를 제공하기 위해 특정 시설이 입지하는 경우 부수적으로 주변지역에 대해 다른 측면의 부의 영향을 초래하거나 적정입지가 제한되어 있기 때문에 이러한 시설이 입지한 지역주변의 주민들에 대한 보상이나 관계 주체들 간의 설치 및 이용에 대한 비용 부담 등에 있어 특별한 배려가 있어야 한다.

거의 모든 환경시설은 입지로 인해 주변지역에 부의 영향 즉 환경위생의 피해, 지가하락, 지역사회의 통합성 손상 등을 초래하게 되는데 쓰레기처리장, 소각장, (공원묘지, 하수종말처리장) 등 이른바 혐오시설의 신설 또는 이전에 따른 집단민원이 도시, 농촌 할 것 없이 발생하고 있다. 또 공해로 인한 주거 환경의 침해, 수질오염과 농수산물 피해 등이 민원을 유발하고 이에 대한 피해보상과 이주민의 생계문제가 복합적으로 어려워져 집단행동으로 나타나기도 한다.

(3) 지역개발 관련 시설

지역개발 관련 시설은 사회간접자본 시설 확충 등 정책적인 면에서 지역 사회 개발과 지역주민들의 사회 경제적 복지증진을 위해 투자하는 시설이다.

이는 낭비적 시설이 입지함으로써 발생될 주변지역에 대한 편익증대 효과, 지역주민의 소득증대 및 복지 등의 효과를 극대화하려는 측면이 있으나 시설이 위치한 지역과 주변지역 시설과의 이해관계가 직접적이냐 간접적이

나 등에 따라 사업추진에 장애가 따르는데 이에는 댐, 골프장 건설, 도시재개발사업 등이다.

(4) 권익신장 관련 시설

권익신장분야 관련 시설은 다른 시설과는 달리 시설자체가 주로 혐오성이나 위험성은 약하고 주로 경제성장 과정에서 또는 산업사회가 고도화되면서 나타나는 여러 가지 부작용을 해소하기 위한 정책적 목적에서 설치되는 시설이다.

이들 시설은 비교적 공익성 높은 공공재를 산출하며 또한 공공부문의 역할은 시장 기능을 보완하는 데 있고 이 역시 여러 이유를 내세우는 주민들의 반발로 사업추진에 어려움을 겪고 있다. 아동복지시설, 대중교통 이용시설, 주차장 시설, 관공서청사의 신축·이전, 공원 등이 그 예이다.

(5) 행위의 제한에 따른 집단민원

지역개발사업 추진을 뒷받침하고 있는 각종 법률은 그 입법 목적에 따라 특정 지역과 지구를 설정하고 그에 맞는 행위 이외의 것은 제한하고 있다. 예컨대 특정시설, 제한구역 이라든가 개발제한구역, 특정시설 관리지구 등이 있다. 이와 같은 행위의 제약은 결국 토지소유자나 그와 관계된 주민들의 불만을 표출하게 되는 요인이 되는 것이다.

(6) 농수산 분야와 노동 분야의 집단민원

우리나라 농업이 안고 있는 구조적 모순을 개혁하려는 움직임이 농민운동 단체와 연계되어 등장하고 있다. 특히 농축산물의 수입이나 쌀 개방반대 등 우루과이라운드와 관련된 주장 등이 집단적으로 표출되고 있다.

노동관련 분야를 보면 임금인상 요구 등에 따른 노사분규는 계속적으로

집단행동의 불씨를 안고 있는 것이다. 정부당국의 공정한 역할과 중재로 노동자들의 불씨를 해소함으로써 가능한 노사 간의 갈등을 최소화 하여야 할 것이다.

다. 형태에 따른 분류⁴⁾

(1) 행위요구 분야

행위요구 분야는 지역발전에 도움을 주는 공공시설이나 편의시설의 설치, 고속철도 중간역과 첨단산업단지의 유치 등 자원배분 측면에서 지역에 유리한 시설을 요구하거나 주변지역에 쾌락성과 안락감을 주고 개발효과에 의한 부동한 가치의 상승을 가져오는 등 외부효과를 노리는 분야들이다.

(2) 행위저지 분야

행위저지 분야는 공공의 목적을 위해 설치되는 혐오시설의 입지를 기피하는 주민들이 꼭 필요하고 없어서는 안 될 시설 설치 자체에 대해서는 그 필요성을 인정하면서도 구체적으로 시설의 입지에 관해서는 내가 살고 있는 지역에서는 안 된다는 지역주민들의 방어적 행위가 행위저지 분야이다.

3. 집단민원을 보는 시각⁵⁾

집단민원에 대한 시각은 대체적으로 긍정적 시각과 부정적 시각으로 이원화되어 있다. 부정적 시각에서는 집단민원을 공익을 저해하는 지역주민의 편협한 이기주의적 행위로 인식하는 반면 긍정적 시각에서는 집단민원이 사

4) 지방자치단체의 집단민원 해소 방안에 관한 연구, 윤규환, 1998, p.9.

5) 도시계획관련 집단민원 실태 분석 및 해소방안에 관한 연구: 서울시 집단민원을 중심으로, 김정후, 2000, p.7~10.

회정의 실현과 갈등해결 등에 기여한다는 점을 강조한다.

가. 부정적 시각

집단민원에 대한 부정적 시각은 현재 정부, 언론 등에 폭넓게 퍼져 있다. 그 철학적 근거는 국가와 공익의 선형적 실체를 인정하고 효율성을 강조하는 것에서 찾을 수 있다. 부정적 시각에서는 집단민원이 공익을 저해한다면 서 이를 이기적인 행위로 보고 있다.

먼저 공익은 사익을 초월한 도덕적, 규범적인 것으로 존재하며 따라서 사익과의 갈등이란 있을 수 없다는 공익실체론적 입장이 있다. 공익에 대해 여러 논의가 있지만 대표적으로 리프만(W. Lippmann)은 공익이란 사람들이 정확하게 합리적으로 고찰하고 공평무사하고도 지혜롭게 행동할 때 그들이 선택하게 될 그 무엇이라고 주장하고 있다. 또한 디모크(Dimock)는 공익을 특수 이익을 초월한 국민 모두가 공유하는 가치와 기준들이라고 하며, 헌법이나 법률 그리고 공공행정은 모두 최소의 기준으로서의 공익에 의해 평가되고 정당화되어야 한다고 하였다. 정책결정의 규범적 기준으로서 공익은 보다 많은 사람에게 이익을 제공하는 것이라고 한다.

둘째로는 국가목표의 달성을 위하여 효율적인 대안을 탐색하고 가장 바람직한 대안을 선택하려는 행정적 효율에 대한 기대와 정치·행정 이원론적 사고가 집단민원에 대한 부정적 사고의 기반을 마련해 왔다. 행정의 안정과 수행을 저해하고 행정효율을 저하시키는 장애물로 여겨지고 집단민원을 제거하는 것이 능사로 여겨진다.

마지막으로 사회를 마치 하나의 생물유기체와 비슷한 것으로 이해하고 있는 구조기능주의적 사고를 들 수 있다. 구조기능주의에서는 사회는 각기 특정한 구조 또는 조직을 가지고 형성되어 있음, 사회 및 사회체제의 각 부분들은 서로 기관성을 맺고 있을 뿐만 아니라 나아가 전체 사회의 유지에 기여하게 되는 것이다. 왜냐하면 사회의 각 부분들은 사회가 필요로 하는 것을

충족시킬 수단을 스스로 마련할 수 있기 때문이라는 것이다. 이러한 생각의 토대 위해 사회질서 및 균형에 관심이 있고 사회질서와 균형을 깨는 갈등의 부정적인 측면을 주목한다. 이러한 부정적인 시각이 경험적 근거로 주장하는 집단민원의 역기능은 다음과 같다.

첫째, 행정지연과 사회에너지의 낭비를 초래한다. 양적으로 증가하고 질적으로 다양하게 표출되는 집단민원은 국민생활과 밀접한 정책결정과 집행을 지연시키고 기타 국민의 생활에 필요한 시설의 건설 등의 부지선정을 둘러싼 집단민원은 공사 지연을 가져온다.

둘째, 사회안정과 국민통합을 저해한다. 집단민원이 장기화되거나 극단적 갈등양상을 보인다면 국민통합을 저해하고 국민과 정부간의 불신을 조장한다.

셋째, 다수의 힘으로 문제를 해결하려는 경향은 민주적 기본질서를 파괴한다. 집단민원의 지나친 요구와 집단이기주의 경향은 집단의 힘으로 밀어붙여 문제를 해결하려는 성향으로 발전하여 법치주의의 원칙이 무시될 우려가 있는 것이다.

넷째, 아무리 건전한 갈등이라도 그 정도가 통제 불가능한 것이면 정치, 사회적 위기로 몰고 갈 수 있다. 결국은 서로 자신의 주장만 내세우고 적대감을 높여 행정에 대한 불신을 초래한다.

나. 긍정적 시각

집단민원을 긍정하는 입장에서는 현재 집단민원은 현실적인 행정과정을 통하여 형성되는 것이므로 그 실체는 인정하여야 한다고 본다. 집단민원을 긍정하는 배경으로는 부정적 시각과 대비하여 공익과정론과 갈등이론으로 설명할 수 있다.

먼저 공익과정론의 시각은 사익을 초월한 존재로서 공익이란 있을 수 없으며 공익이란 수많은 사익 간 갈등의 조정과 타협의 소산이 될 수밖에 없다

고 하는 현실주의적인 입장이다. 이 관점에 의하면 조정과 타협으로 산출된 공익은 결과적으로 다수인의 이익에 일치하는 것이 된다. 집단민원은 공익산출 과정의 자연스러운 한 현상이며 여러 집단민원들이 참여하여 대립, 투쟁, 협상, 타협을 벌임으로서 공익과 일치하는 의사결정의 관점으로 보고 있다.

둘째, 사회의 안정성을 강조하는 균형이론과 대조되는 입장으로서 갈등이론을 들 수 있다. 갈등이론은 해체와 역기능을 가지고 사회갈등의 구조적 원천을 밝힐 수 있다고 한다. 다른 갈등과 마찬가지로 집단민원도 사회갈등의 한 양태로서 일상적이고 보편적인 현상으로 이해하는 것이다. 즉 갈등을 균형론자들처럼 일탈적이고 비정상적인 현상으로 보지 않고 정상적인 현상으로 규정하고 있다.

긍정적 시각에서 제시하는 경험적 근거는 집단민원이 정보생산과 제공에 기여하여 행정에 대한 신뢰를 확보하고 궁극적으로는 행정발전과 국민통합을 촉진시켜 절차적으로 민주주의를 확립한다는 것 등을 제시하고 있다. 즉 행정기관에 주민이 원하는 바를 파악하고 정책결정과정에서의 절차적 공정성과 정부입장의 편향성을 교정할 수 있는 길을 열어 주며, 주민에게는 집단 의사 표현방법의 터득을 통해 합리적 절차에 의한 세련된 민주시민의식을 키워 나가는 기회를 제공한다.

다. 양 견해의 평가⁶⁾

집단민원에 대한 시각은 부정론과 긍정론으로 양분되어 있으며 상반된 철학적 사고와 경험적 사실에 근거를 두고 있다. 부정론은 최대다수의 최대 행복이라는 공리주의적 사고에, 긍정론의 경우 소수의 정당한 권리는 다수의 이익과 상충되더라도 보호되어야 한다는 정의론적 관점에 기초한다. 이들은 서로 다른 경험적 사실에 근거하여 부정론은 공공시설의 입지확보론, 갈등

6) 주택·건축 관련 집단민원에 대한 행정대응: 강남구 골프연습장 사례를 중심으로, 주시경, 1995, p.15.

II. 집단민원에 관한 이론적 고찰

심화, 물리적 집단행동의 만연 등 주로 집단민원의 바람직하지 않은 결과를 보고 부정적인 평가를 내렸다. 반대로 긍정론은 잘못된 입지선정방법, 보상 미흡, 정부에 대한 불신, 주민의견수렴 미약 등 주로 발생원인에 초점을 두고 이를 그 같은 요인들에 대한 정당한 자기방어적 행위로 긍정적으로 설명한다. 이상의 논의를 정리하면 <표 1>와 같이 요약할 수 있다.⁷⁾

<표 1> 집단민원을 보는 시각

구분	부정론	긍정론
철학적 기반	공익실체론 정치이원론적 사고 균형이론	공익과정론 갈등이론
경험적 근거	행정지연과 낭비초래 갈등의 장기화와 고질화 사회안정과 국민통합 파괴 집단이기주의 행정에 대한 불신과 적대감	행정발전에 기여 정보생산과 제공 국민통합촉진 절차적 민주주의 확립 행정에 대한 신뢰확보

<표 1>에서 보듯이 부정론과 긍정론은 서로 다른 평가기준을 적용함으로써 상반되게 나타난 것이며, 집단민원에 대한 관점의 양면성을 보여주고 있다. 이점에서 부정론은 집단민원의 폐단, 심각성 및 극복 필요성을 명확히 볼 수 있는 시각을 제공하고, 긍정론은 집단민원의 발생원인을 정확히 판단하는 데 매우 유용한 시각을 제시한다. 그러나 반대로 부정론은 집단민원을 불문곡직 해악시하는 경향을 지니며 긍정론은 집단민원으로 야기되는 폐단의 심각성을 과소평가하는 비현실적인 면을 가지고 있다. 집단민원은 비록

7) 도시계획관련 집단민원 실태 분석 및 해소방안에 관한 연구: 서울시 집단민원을 중심으로, 김정후, 2000, p.7.

정치·사회적 안정을 위협하고 행정의 효율성을 저하시키는 경우가 많으나 그 발생원인을 살펴보면 반드시 부정적이고 원천적으로 봉쇄되어야 할 것으로 규정하기는 어렵다. 물론 집단민원을 합리적 행위로 정의한다고 해서 이러한 행위가 반드시 규범적으로 바람직하다고는 할 수 없다.

순기능적이고 건설적인 갈등은 사회의 생존과 성장에 필요한 쇄신적 변동을 야기하는 원동력이 된다. 순기능적인 갈등의 존재는 창조와 성장, 민주주의, 다양성, 그리고 자기실현을 반영하는 것이라고 말할 수 있다. 역기능적이고 파괴적인 갈등도 물론 많지만 모든 갈등을 적대시하고 원천적으로 봉쇄하려 했던 과거의 사고방식으로는 앞으로의 자치시대에 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 파괴적이 아닌 여러 갈등에 대해 너그럽고 긍정적인 접근을 할 수 있는 안목을 길러야 한다.

결국 집단민원은 어느 한쪽의 관점에 치우쳐서 이해될 것이 아니라 부정론과 긍정론의 견해를 모두 통합하는 종합적 시각에서 균형적으로 파악되어야 한다. 긍정론보다는 부정론의 시각이 더 광범위하게 퍼져있는 집단민원에 대한 종합적 안목의 구축이 선행되어야만 합당하면서도 유용한 대처방안을 도출할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 서울시 집단민원에 대한 분석

1. 집단민원 발생현황
2. 집단민원 관리현황

III. 서울시 집단민원에 대한 분석

1. 집단민원 발생현황

가. 연도별 집단민원 발생추이

행정의 효율적 수행과 사회안정의 도모라는 점에서 매우 시급한 과제로 등장하고 있는 집단민원의 발생빈도가 시민들의 권리의식 향상과 더불어 높아져 가고 있다. 집회, 시위, 농성 등의 집단행동으로의 발전이 더욱 빈번해지는 오늘과 같은 시점에서 집단민원의 발생현황에 대한 분석을 토대로 합리적이고 체계적인 해결방안을 모색해야 할 필요성이 커지고 있다.

<표 2>에서 연도별 발생추이를 보면 1980년대는 발생건수가 계속 증가하였고 증가율도 1988년 이전에는 연평균 증가율을 현저하게 앞서고 있으나 1988년 이후에는 그 증가추세가 둔화되다가 1990년에는 최초로 발생건수가 감소하였다. 1997년에 IMF경제위기를 경험하면서 집단민원 발생건수가 급격히 감소하였다가 최근에 들어서 집단민원의 발생건수가 과거와 다르게 현저히 증가한 상태에 있다. 최근 집단민원 발생의 급증은 우리 사회의 민주화와 지방자치화의 진전과 더불어 주민들의 권리의식의 향상에 따른 것이다. 최근 집단민원 발생건수의 급격한 증가와 관련인원 수의 증가를 볼 때 집단민원이 해결이 시급한 사회문제임을 알 수 있다.

집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진방안

<표 2> 연도별 집단민원 발생추이⁸⁾

연도	발생건수	증감(전년대비)		인원
		건수	비율(%)	
1983	1,812			
1984	2,843	1,030	56.8	
1985	3,647	804	28.2	
1986	4,547	900	24.6	
1987	5,725	1,178	25.9	
1988	6,392	667	11.6	
1989	7,071	679	10.6	
1990	6,698	-373	-5.3	
1991	11,062	4,364	65.1	2,890,300
1992	10,094	-968	-8.3	2,097,930
1993	13,705	3,611	35.7	2,334,930
1994	11,799	-1,906	-13.9	2,463,044
1995	10,710	-1,089	-9.2	1,759,199
1996	10,749	39	0.3	1,951,749
1997	6,574	-4,175	-38.8	1,499,962
1998	8,524	1,950	29.6	1,528,393
1999	13,219	4,695	55.0	2,163,745
2000	17,777	4,558	34.4	2,613,541
2001	23,946	6,169	34.7	3,109,668
2002	34,138	10,192	42.5	4,587,908
2003	24,503	-9,635	-28.2	2,772,397

8) 집단민원의 실태 및 관리, 박복수, 감사29, 감사원, 1992, p.98과 경찰통계연보, 경찰청, 1992, 2001, 2003을 참고로 표를 작성하였다.

III. 서울시 집단민원에 대한 분석

집단민원의 유형도 점차 다양화되어 노점상들의 생존권 보호에서부터 사유재산권 침해 방지, 재개발로 인한 세입자 대책 요구, 일조권 또는 사생활 보호, 버스노선 개설, 소음·악취 등 환경문제가 있는가 하면 지방자치 하에서 지역확장을 노리는 각종 진정에 이르기까지 거의 모든 분야에서 우후죽순처럼 발생하고 있다.

집단민원이 발생하는 부문을 살펴보면, 건축·도시 계획 관계가 전체의 절반 가량인 47.7%를 차지하고, 복지·보건·공해 관계가 11.5%, 농림·수산 관계가 11%를 차지하고 있다. 특히 도시재개발로 인한 집단민원이 제일 많이 끊임없이 생겨나고 있고 최근에는 환경의식이 제고되어 공해로 인한 민원도 많이 발생하고 있다.

특히 <표 3>과 같이 중앙행정기관에 대한 집단민원보다 지방자치단체에 대한 집단민원이 더 많이 제기되고 있다. 지방자치단체에 대한 집단민원의 수적 크기뿐만 아니라 그 증가율에 있어서도 중앙행정기관을 상회하고 있기 때문에 지방자치단체 차원에서 집단민원 해결을 위한 대책을 강구해야 할 필요성이 더 크다고 할 수 있다.

<표 3> 기관별 발생현황⁹⁾

구분	1990	1991	1992	1993	1994	증감	증감율 (%)
중앙 행정기관	1,932	2,083	2,040	2,423	2,840	417	17.2
지방 자치단체	4,766	5,964	6,297	6,912	8,808	1,896	27.4
계	6,698	8,047	8,337	9,335	11,648	2,313	24.7

9) 다수인 관련 민원 해소 추진상황, 정부합동민원실, 1993.

나. 서울시 집단민원 발생현황

서울시의 집단민원 발생현황도 지방자치제 실시 이후 지방자치가 자리 잡아 가고 있는 현 상황에서 서울시민들의 권리 의식 수준이 함께 향상되어 감에 따라 증가하고 있다. <표 4>는 서울시의 집단민원 발생현황을 분야별로 발생건수와 관련인원을 나타낸 것이다. 이를 보면 서울시의 경우에도 집단민원 발생건수와 관련인원의 총계가 1992년에 비해 2003년 급격히 증가했음을 알 수 있다. 서울시의 집단민원에 대한 체계적인 관리와 대책 마련이 요구된다.

<표 4> 서울시 집단민원 발생현황¹⁰⁾

구분		1992년	2003년
계	회수	2,597	5,661
	인원	498,848	1,043,137
학원·재야	회수	1,639	1,016
	인원	308,200	257,800
사회·문화	회수	206	2,018
	인원	97,704	208,582
노동	회수	41	1,882
	인원	4,361	308,332
경제	회수	711	745
	인원	88,583	268,423

다음 <표 5>를 보면 2005년 서울시 집단민원 처리 현황을 구체적으로 알 수 있다. 2005년 20인 이상 집단민원의 접수 현황과 이에 대한 해결 유형을

10) 경찰통계연보, 경찰청, 1992년과 2003년 자료를 기초로 표를 작성하였다.

Ⅲ. 서울시 집단민원에 대한 분석

보면 전체 총계 752건 중 기타처리로서 참고하거나 이첩하는 건수가 104건이나 되고 완전해결된 것은 해결 처리된 651건 중 139건에 불과하다. 일부 해결은 집단민원과 관련된 갈등의 여지를 잠재하고 있는 것이고 이해 설득의 경우 합리적인 협상의 결과로서 수용된 것인지 의문이 남는다. 20인 이상 집단민원에 대한 처리 상황을 볼 때 당국의 해결의지나 합리적이고 체계적인 해결 시스템이 부재한 것으로 보인다. 집단민원과 관련된 집단갈등을 원만히 해결할 수 있는 기제가 요구된다 할 것이다.

<표 5> 2005년 해결유형별 집단민원 현황 - 20인 이상

01. 04 기준

기간 : 05. 1. 1. ~ 05. 12. 31.

구 분	총 계	기타처리 (참고, 이첩)	해결 처리	해 결 처 리 유 형				
				완전 해결	차선 해결	일부 해결	이해 설득	
전체총계	752	104	651	139	25	23	461	
서 신	소 계	698	102	599	125	18	21	432
	자체	548	81	467	95	15	18	339
	대비민	35	6	29	8	1	1	19
	감사원	11	0	11	5	0	0	6
	국고위	6	0	6	1	1	0	4
	기타	98	15	86	16	1	2	64
전 화	소 계	0	0	0	0	0	0	0
	신문고	0	0	0	0	0	0	0
인 터 넷	소 계	54	2	52	14	7	2	29
	시민고충	34	2	32	10	6	0	16
	참여마당	19	0	19	4	1	1	13
	시장에게	1	0	1	0	0	1	0

민주화와 지방자치화의 촉진은 새로운 대응을 요구하는 여러 가지 문제를 제기하고 있다. 그러한 문제 가운데 하나가 갈등의 증폭이며 그 한 형태가

집단민원인 것이다. 주민들 사이의 이해관계 대립으로 갈등이 첨예화될 수도 있고 지방정부와 주민 또는 이익집단들 사이의 마찰이 잦아질 수도 있다. 민간-민간 또는 민간-행정기관 간의 마찰과 갈등은 지역주민의 참여기회의 부족과 의견수렴장치의 불합리성이 중요요인으로 작용하고 있다. 물론 밀실에서 이루어지는 폐쇄적인 행정체제의 결과로 주민들의 정부에 대한 불신풍조가 집단반발의 형태로 나타나기도 한다. 서울시 감사관 민원담당관을 통한 서울시 집단민원 사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원). <표 6>은 서울시 본청 관련 중요 집단민원 사례이고 <표 7>은 서울시 자치구 관련 중요 집단민원 사례이다. 각 사례들을 개별적·구체적으로 살펴보면 서울시민들의 권리 의식 수준 향상에 따라 자신들의 권익 보호를 적극적으로 주장하고 이를 집단적으로 표출하고 있음을 볼 수 있다. 표에 의한 집단민원 사례가 1993년과 1994년에 발생한 것이기는 하나 지금까지의 추세로 보았을 때 대체로 유사한 성격의 집단민원이 반복적으로 발생한다는 점에 비추어 어떠한 집단민원이 구체적으로 발생하고 있는지를 개략적으로 검토함에 있어서는 큰 문제가 없을 것이다. 표에 제시된 사례 외에도 지하철 노선 변경 요구, 지하철 환기시설 설치, 쓰레기소각장 설치 반대 등의 집단민원이 반복적으로 발생하고 있으며 그 이유는 소음, 진동, 분진, 더러운 공기, 소음공해, 악취, 건강유해, 일조권 및 조망권 침해, 사생활 침해 등이다. 서울시 집단민원의 구체적 사례를 보면 집단민원의 내용이 피해구제 요구적 성격의 것이 주종을 이루고 있다. 집단민원인들이 새로운 혜택을 요구하는 경우에도 비교적 열악한 지위의 약자 또는 소외계층이 최소한의 생활편의 등을 요구하는 일이 많다.

III. 서울시 집단민원에 대한 분석

<표 6> 서울시 본청 관련 중요 집단민원¹¹⁾

관련부서	집단민원명	발생원인
청소사업본부	강남 일원 자원회수시설 반대 마포 자원회수시설 반대 난지도 조립식 주택 거주민 이주대책 난지도 재활용 사업자 철거지시 제고 요구	혐오시설 혐오시설 법·제도 법·제도
지하철건설본부	지하철 5-2 공구 저축구간 이주대책 요구	피해보상요구
녹지과	서초구 우면지역 등 개발제한구역 내 주거용 비닐하우스 철거 반대	법·제도
치수과	강동구 하일동 가래 여울마을 하천구역 해제	토지이용
도로계획과	유진상가 아파트 A동 보상요구 유정상가 영업보상 요구	피해보상요구 피해보상요구
운수2과	개인택시 면허탈락자 구제 요구	기타
도시개발공사	신내 택지개발 사업지구내 잔류민 이주대책	법·제도
종합건설본부	북부 도시고속도로 1공구 램프위치 변경 요구 북부 도시고속도로 2공구 건설에 따른 피해대책 요구 북부 도시고속도로 3공구 건설에 따른 피해대책 요구	도로시설 피해보상요구 피해보상요구
시설계획과	용두2동 정릉천변 도시계획시설 결정 반대	도로건설

<표 7> 서울시 자치구 관련 중요 집단민원¹²⁾

<p>* 혐오시설 설치 서대문구: 홍제3동 주유소설치 허가 반대 성북구: 장위 1,3동 쓰레기 적환장 오수, 악취피해 대책</p> <p>* 도시계획 및 개발 관련 노원구: 당고개역 공공시설 공사저축 철거에 따른 보상금 현실화 요구 노원구: 상계 주택개량 재개발지구 내 사유지 무상공급 요구</p> <p>* 지역개발 관련</p>
--

11) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.82.

성동구: 행당2동 금호 1-6지구 재개발구역 내 가수용시설 부지확보 요구
노원구: 한내마을 주택개량 재개발사업 부지 내 국·구유지 매각대금 하
향조정 및 분할납부 요구

* 아파트건설 관련

양천구: 목동 무궁화 재건축 관련 세입자 대책 요구
강동구: 암사 시영아파트 재건축에 따른 세입자 대책 요구
관악구: 신림9동 경원연립 재건축 반대
도봉구: 도봉 시민아파트 이주대책 및 토지소유권 이전 요구
도봉구: 아파트 재건축 조합에 시유지 매각 반대
은평구: 은평구 신사동 197번지 일대 고층아파트 재건축 반대

* 기타

강남구: 청담공원 내 골프연습장 설치 반대
강남구: 삼성동 76번지 운봉빌딩 신축 반대
관악구: 신림2-1 재개발조합 설치위원회 무효 주장
서대문구: 홍은 5-3구역 조합장 부당행위 시정요구
종로구: 누상, 옥인지역 주거환경 개선사업 반대
서대문구: 대현 제1구역 재개발 구역 조합 부조리 해결 요구
서대문구: 대현 제1구역 세입자 방1칸 입주권 부여 요망
서대문구: 현저 제4구역 재개발조합 운영 시정 요구

서울시의 집단민원의 형태는 민간-민간의 대립이 주종을 이루며(62.5%), 민간-행정기관의 갈등은 전체건수의 약 1/3을 차지하고 있다. 도시재개발사업, 재건축사업, 아파트 건축사업에 관련된 집단민원은 민-민형태가 민-관형태보다 훨씬 많다. 이는 사업주체가 민간부문이라는 측면 외에도 사업에 따른 부의 외부효과를 이해집단 상호간에 최소화하기 위해 경합, 갈등관계가 형성된다는 것을 알 수 있다. 민-관의 갈등형성은 도시기능을 원활히 하기 위해 시급히 제공해야 할 도시 공공서비스, 즉 도로개설, 자원회수시설 등 공

12) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.83.

공부문개입에 의한 사업의 수행이나 시설설치에 따른 재산권 행사의 어려움, 환경오염, 생활환경의 질 저하 등에 의하여 초래되는 경우가 많다.

민원인의 집단저항은 피해영향권의 지리적 범위와 인구수에 따라 대규모 집단민원 혹은 소규모 집단민원으로 구분된다. 그 외 민원유발의 동기에 따라서는 다음과 같이 분류할 수 있다.

- * 지역유지형: 통·반장 혹은 해당 지역의 유명인사가 중심이 되는 유형
- * 충동형: 다른 사람들이 민원을 제기함에 따라 주관적 판단없이 이끌려 가는 유형
- * 피해의식형: 핵시설이나 혐오시설이 무조건 나쁘다는 피해 의식이 있어 이러한 시설의 입지에 대해 막연하게 두려움을 갖는 유형
- * 선동형: 소수의 몇몇 주동자에 의해 농성이나 시위에 참가하는 유형
- * 벌금형: 민원이 제기됨에 따라 시위나 농성에 참가하지 않을 경우 일정 금액을 벌금으로 내는 유형
- * 주민이해충돌형: 지역주민 간 이해관계의 충돌에 의하여 일부 주민이 제기하여 주도하는 유형

2. 집단민원 관리현황

가. 집단민원 관리의 근거법규

집단민원은 개별민원과 달리 소란스러운 집단적 항의나 시위 등을 수반하는 일이 많기 때문에 그 관리에 특별한 주의가 필요하다. 집단민원은 통상적으로 10인 이상이 집단적으로 이의를 제기하거나 시위성이 농후한 집단적인 민원으로 민원사무처리에관한법률시행령 규정상의 공식적인 용어로는 다수인관련민원으로 표기되어 있으며 이를 개별민원과 달리 별도로 관리하고 있다. 대통령령인 민원사무처리에관한법률시행령 제23조 1항은 “행정기관의

장은 5세대이상의 공동이해와 관련되어 5인 이상이 연명으로 제출하는 민원 (이하 ‘다수인관련민원’이라 한다)의 발생방지를 위하여 사전예방대책을 강구하여야 하며, 다수인관련민원이 발생한 경우에는 신속·공정하게 해결될 수 있도록 조치하여야 한다”로 규정하고 있고 제2항은 “행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 다수인관련민원의 효율적인 처리와 예방을 위하여 당해 기관의 감사 또는 조사업무담당부서 등으로 하여금 다수인관련민원의 처리 상황을 분석·확인하게 하여야 한다”로 규정하고 있다.

서울시는 서울특별시민원조정위원회조례와 서울특별시전자민원창구운영 규정을 두고 있으나 집단민원에 관한 특별한 규정은 없으므로 민원사무처리에 관한법률시행령에 근거하여 집단민원을 관리하고 있다. 집단민원의 특수성에 비추어 에 적절히 대응하기 위해서는 조례제정이 시급한 실정이다.

나. 집단민원 관리체계¹³⁾

집단민원의 형태는 갈수록 다양화, 전문화의 성격을 지니고 있어 현재 민원을 담당하는 기관도 매우 복잡하게 구성되어 있다. 전국적으로 집단민원을 담당하는 기관은 국민고충처리위원회, 국무총리행정조정실, 정부합동민원실, 각 부처 민원창구, 서울시 감사관실 민원담당관이 있고 각 자치구별로 민원창구를 개설하여 운영하고 있다.

집단민원은 각 기관장이 집중 관리하고 각 기관장은 자체 관리계획에 따라 예상되는 집단민원의 근원적 예방 및 발생민원에 대한 적극적 해소책을 강구하여 주요 민원사안의 처리 및 예방을 위해 기관별로 민원대책위원회를 설치 운영하고 당해 민원의 직접처리 부서에서는 집단민원 발생 즉시 조사 분석카드를 작성 관리하여 적극 해소를 추진한다. 감사업무 담당부서에서는 당해기관 및 소속기관의 집단민원 예방 및 처리 상황을 총괄 감독하되 먼저 집단민원 처리부를 별도 비치하여 처리 내용을 등재하고 담당관은 매건에

13) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.73~80.

Ⅲ. 서울시 집단민원에 대한 분석

대하여 확인 날인한다. 처리 주무부서에서 작성한 조사분석카드 사본을 별도로 비치관리하며 그 추진상황을 확인 점검한다. 각 부서와 소속기관의 집단민원 해소추진을 독려하고 연 2회 이상 지도 점검을 실시하며, 월별 분기별 추진상황을 분석 평가하고, 특히 30인 이상이 연명으로 제출한 30세대 이상 민원은 정부합동민원실에 분기별로 보고해야 한다.

서울시 감사관실 민원담당관은 서울시의 중요 집단민원(본부, 사업소, 지방공사 관련 포함)을 관리하며 서울시의 각 자치구로부터 수시, 월별, 분기별로 보고를 받고 있으며 집단민원을 담당 처리하고 있다. 민원담당관은 집단민원의 직접조사, 민원 해결을 제고, 미해결 민원의 해소, 민원 1회 방문 처리제를 실시하고 있는데, 기본적으로는 각급 기관별(구청, 사업소, 본부, 공사)로 기관장 책임 하에 자체 예방, 해결토록 하고 있다.

서울시에 접수된 민원은 본청 민원담당관실에서 직접조사 처리할 민원과 본청 소관부서에서 처리할 민원, 산하 감사부서에서 직접 처리할 민원, 해당부서에서 처리할 민원으로 구분할 수 있다. 또한 처리방침 측면에서는 즉시 해결 가능한 민원은 전결권자의 결재로 종결하고, 장기적인 검토가 필요하거나 불가처리 민원은 처리담당관 지정 및 민원처리대책회의에 상정하여 본청 및 산하기관에서 처리 결정한다.

서울시 감사관실 민원담당관은 예상되는 다수인 관련민원의 근원적 예방과 발생민원의 적극적 해소, 그리고 신문·방송 등 언론보도와 집단행동화한 다수인 민원에 대한 조사와 해소책 강구를 담당한다. 다수인 민원은 각급 기관장이 관리하는 것이 원칙이나 부득이하게 위임관리를 할 경우 위임근거를 명시하고, 기관별로는 민원심의위원회를 운영하도록 되어 있다. 처리주무부서에서는 다수인 관련민원에 대한 회신 후 최종처리 완료시까지 처리결과를 확인하고 재발민원방지에 노력하며, 감사업무 담당부서에서는 당해 기관 및 소속기관의 다수인 관련민원 예방 및 처리상황을 통괄하여 관리 감독한다.

서울시 본청에서의 집단내방민원이 있을 때에는 예정일시, 참여예정인원,

민원내용 등이 신속하게 민원담당관과 행정실에 동향보고가 되고, 민원담당 기관에서는 유관부서에 통보하고 민원인 대표자를 민원담당관실로 안내하며 발생상황을 보고한다. 업무소관부서는 구청소관업무인 경우 구청장이, 본청 소관업무인 경우 국장이 국장실 또는 민원담당관실에서 민원인 대표와 대화를 주선하며, 국장·구청장의 대화결과 자료는 민원담당관에 통보한다. 또한 구청·사업소 내방시에는 본청 내방시의 대처요령에 준하여 자체계획을 수립·실시한다.

민원처리방법에 있어서 법규 및 제도 등에 저촉되는 민원은, 시(구)법규 및 제도정비위원회를 설치 운영하여 자체시정 또는 상급부서에 건의하며, 본청 또는 중앙부처에 건의 승인이 필요한 민원은 본청 주관과의 적극적인 지원을 받도록 하며 시 정책회의에 상정한다. 예산이 수반되는 민원으로 과도한 예산소요 및 자치구 간 광역사업 민원은 중·장기계획을 수립한 후 연차별로 시행하고, 소규모 예산소요민원은 예산전용 등으로 민원을 해결하며 기관별 예산사반 사업심의회를 개최하도록 되어 있다. 공익관련민원은 공청회 및 주민과의 대화를 통하여 의견수렴, 설득하고 상대민원(특히 건축민원)은 쌍방간 합의를 유도하고 미합의시는 민사소송으로 해결을 유도하며, 구(시)민과의 대화, 민원심의위원회(건축민원조정위원회)를 적극 활용하도록 하고 있다.

한편 감사관실 민원담당관은 민원심의위원회를 운영하고 있다. 민원심의위원회는 사안에 따라 분야별 전문가를 심사위원으로 위촉 해당 국·과장이 주 1회 정기적으로 개최한다. 또한 간사에 감사실장, 서기에 조사계장 또는 민원관리계장이 운영을 주관하고 있으며 1개월 이상 미해결 고질민원, 5세대 이상 집단민원, 그리고 2회 이상 반복적으로 상급기관에서 이첩된 민원은 중요심의민원으로 다루고 있다. 민원담당관은 위원회 관리를 철저히 하고 운영실태 분석 및 점검을 실시한다.

다. 집단민원 해결노력

서울시의 집단민원에 대한 해결노력은 <표 8>과 같이 대안제시가 21.3%, 합의유도 20.6%, 이해설득 19.4%, 수용불가 13.8% 등의 순으로 나타났다. 계획자체의 포기, 법 개정에 의한 주민의견수용, 주민과의 합의보다는 대안제시, 합의유도, 이해설득, 수용불가에 의한 해결노력이 절대다수(약 75%)를 차지한 것은 주민의 주장을 받아들이거나 민원에 적극적으로 대처한다기 보다는 소극적이며 행정우월과 편의주의에 따라 집단민원을 처리하고 있다는 것을 의미한다.

<표 8> 집단민원의 해결노력¹⁴⁾

수용	이해 설득	대안 제시	계획 포기	법 개정	소송	수용 불가	민원 취하	합의 유도	주민 합의	기타	계
18 (11.3)	31 (19.4)	34 (21.3)	2 (1.3)	2 (1.3)	5 (3.1)	22 (13.8)	7 (4.4)	33 (20.6)	5 (3.1)	1 (0.6)	160 (100.0)

서울시 집단민원에서 나타난 주민저항의 목적은 크게 계획자체의 반대, 계획내용의 변경요구, 보상요구, 계획실시요구 등으로 유형화할 수 있다. 계획을 반대하는 민원은 주유소, 자동차정비업소 등 자동차관련 시설, 소각장, 하수처리장 등 보건·위생시설의 설치 그리고 빌딩건축사업이 주종을 이루는데 이는 혐오성·기피성 시설의 입지에 대해서는 주민들이 시설설치 자체를 반대하고 있음을 알 수 있다. 계획내용 변경을 요구하는 민원들은 주로 도시재개발사업, 재건축사업, 아파트건설사업 등인데, 이는 사업추진 상에 있어 문제점을 보완하고 요구하는 것이다. 보상요구에 관한 집단민원은 주유소, 자동차정비업소 등 교통·운수시설과 도시재개발사업과 관련하여 많이

14) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.92.

나타나고 있다.

<표 9> 중요사업 및 시설별 집단민원의 목적¹⁵⁾

구분	계획반대	계획변경	보상요구	계획요구
도시재개발사업	10.3	51.7	34.5	3.4
재건축사업	17.6	58.8	23.5	-
그 밖의 아파트건설사업	26.7	46.7	20.0	6.7
교통·운수시설	26.1	17.4	30.4	26.1
보건·위생시설	80.0	-	20.0	-
자동차관련 시설	100.0	-	-	-
기타 시설	30.0	50.0	-	20.0
빌딩건축 관련	55.6	33.3	11.1	-
기타	3.7	51.9	29.6	14.8

위에서 본 바와 같이 주민들은 도시개발사업에 따른 계획자체의 원천적인 반대보다는 오히려 계획내용의 변경과 수정을 요구하는 집단민원 사례가 훨씬 많다. 물론 보상을 요구하는 집단민원 사례도 전체의 약 1/5을 차지하고 있다. 이러한 사실이 시사하는 바는 지역주민과의 협상을 통하여 갈등의 해결에 접근할 소지가 충분하며, 또한 보상의 가능성도 매우 높다는 것을 의미한다.

계획자체를 원천적으로 반대하는 것이 아니라 근본적으로는 그동안 우리 사회의 정치적·행정적 모순들 속에서 제도화된 부패, 행정능력의 부족, 정부기관의 억압적 자세, 공무원들의 소극적 자세, 기중과 현실의 괴리에서 오는 형식주의적 업무처리, 약자의 권리구제에 무능한 행정 등으로 인한 불만이 커져서 집단민원이 확대되는 경향도 있다. 집단민원의 폭발적인 증가는

15) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.93.

무엇보다도 그동안 억압적 정권 아래서 억눌려 왔던 각종 피해사례가 사회의 민주화 바람을 타고 제 목소리를 내고 있는 데 큰 원인이 있다고 하겠다. 즉 정치적 자유 신장의 분위기와 일반대중의 권리의식과 자기 이해표명의 기회증대 등이 이러한 집단민원 증가의 중요한 조건이 되고 있는 것이다.

<표 9>에서 시사하는 바와 같이 합리적이고 공정한 정치·행정 시스템을 제도화한다면 집단민원의 발생을 사전적으로 크게 줄일 수 있으며 사후적으로 갈등 해결을 원만히 민주적으로 이끌어 낼 수 있을 것이다.

라. 서울시 집단민원 관리현황에 대한 검토

서울시 집단민원 관리에 대한 근거규정을 보면 그 주체가 “행정기관의 장”으로 되어 있어 서울시 집단민원 관리에 대한 책임있는 공식적인 주체는 서울시장임을 알 수 있다. 또한 실제의 집단민원에 관한 대응은 서울시 감사관실 민원담당관에 의해 이루어지고 있다. 집단민원에 관한 관리와 대응이 지나치게 행정적이다. 기본적으로 집단민원이 민간-민간 또는 민간-행정기관 간의 갈등이라고 할 때 이해관계 집단 사이의 갈등해결은 토론과 협상에 기초한 정치적 과정이 요구된다고 할 수 있다. 그런데 서울시의 민주적 대표성을 지닌 서울시의회가 집단민원과 관련한 정치적인 토론과 갈등해결의 장이 되지 못하고 그와 관련한 적극적이고 능동적인 갈등해결의 조정자가 되지 못하고 있다.

집단민원을 지나치게 행정관리 중심으로 접근할 것이 아니라 이해관계 집단 사이의 합리적이고 민주적인 갈등 해결 과정으로 접근하여 그러한 정치적 과정에서 서울시의회의 역할을 증진시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 집단민원에 관한 사례분석

1. 외국 사례
2. 국내 사례

IV. 집단민원에 관한 사례분석

1. 외국사례

가. 나리타 공항 건설¹⁶⁾

일본이 겪은 대표적인 갈등사례 중 하나가 나리타 공항 건설이다. 각의에서 활주로 3개를 가진 나리타 신공항을 건설키로 결정한 것이 1966년이었는데 반대운동으로 수많은 사상자를 내는 등 우여곡절 끝에 제1기 공사를 마치고 하나의 활주로만으로 개장한 시기가 1978년이었고 제2 활주로 공사를 하기로 반대자들과 합의한 시기가 1994년이였다. 당초 3개 활주로를 건설하겠다는 목표에서 2개를 건설하는데 합의하기까지 무려 28년이라는 세월이 소요된 것이다.

이처럼 국가적으로 중요한 정책이 오랜 세월 동안 진전이 이루어지지 못했던 이유는 순전히 정부 측이 입지 결정에서부터 주민의 사전 동의 절차를 배제하는 등 주민의 의견을 완전히 무시하고 집행과정에서 강제측량, 강제대집행 등 수많은 비민주적·권위주의적 행태를 보인데 그 근본적인 원인이 있다. 공항이라는 특성상 엄청난 소음 공해 등 인근 주민들에 대한 환경피해를 줄 것임은 예견 가능한 것이므로 정책과정에서 이해당사자인 주민의 의견이 존중되었어야 함에도 불구하고 원천 봉쇄되었다는데 그 문제의 심각성이 있다. 특히 대상 부지에 거주하는 주민들이 가난한 농민들이기 때문에 토지수용도 용이할 것이라는 발언이나, 정부가 일방적 결정을 하면 농민은 그에 따르면 따라야 한다는 식의 정책결정자들의 권위주의적 발언은 더욱 주

16) 상봉임시터미널박차장 유치갈등 사례에서 본 문제점 및 반성(중량구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.143 ~ 144; 일본의 지방자치 어제와 오늘, 이호철, 삼성경제연구소, 1996, p.149 ~ 160.

민들의 자존심을 건드려 유치반대운동을 격렬하게 만들었던 것이다. 더구나 이러한 반발에도 불구하고 행해진 강제집행은 공항반대동맹까지 결성시키며 결과적으로 막대한 인명피해만 낳고 결국은 정책이 수십년 동안 표류하는 결과를 초래한 것이다.

이에 일본정부는 그간의 오류를 인정하여 농민들의 의사를 무시한 처사에 대하여 사과하고 향후 강제집행을 하지 않으며 지역주민들의 의견과 생활을 존중한다는 지침 하에 공항의 국제화, 물류거점의 형성, 하늘의 관문으로서 지역사회에 공헌하는 지역과 공생하는 공항을 만들겠다는 약속을 통해 최초 결정부터 무려 28년 만에 제2의 활주로를 만들기로 합의하여 불완전하나마 정책의 관철을 일구어 낸 것이다.

실제로 반대파 농민들도 수도권에 국제 규모의 공항이 필요하다는 사실은 누구보다도 절감하고 있었다고 한다. 그렇다면 일본 정부가 시설의 필요성에 대한 충분한 설명 및 건설 불가피성에 대한 설득을 하고 동시에 정책과정에서 이해 당사자인 주민들을 참여시켜 그들의 의사를 충분히 반영하고 피해에 대한 합당한 보상을 주었다면 이처럼 오랜 세월동안 국력을 낭비하는 일은 발생하지 않았을 것이다.

나. 집단민원 극복의 성공사례¹⁷⁾

(1) 유클레어 쓰레기매립장 사례: 협상활성화를 위한 민간중재자

위스컨신(Wisconsin)주의 유클레어(Eau Claire Dump) 사례에서는 포드(Ford)재단이 위스컨신 공공정책센터에 자금지원을 하여 중재자(변호사, 학자 등)에게 보수를 주도록 하고, 대신 분쟁당사자들은 무료로 중재자의 도움을 받을 수 있도록 하였다. 이러한 방법을 통해 중재자가 제시한 중재안에

17) 음식물쓰레기 처리시설 설치에 따른 주민설득방안 연구(강서구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.59~61; 혐오시설 입지갈등 극복방안에 관한 연구(서대문구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.265~266.

따라 상호간에 합의가 일단 이루어지게 되었다. 그 과정을 요약하면 다음과 같다.

1974년 위스컨신주 서부의 인구 5만의 유 클레어시는 인근의 인구 2천명의 작은 마을인 세이머(Seymour Town) 지역에 쓰레기매립장 부지를 선정, 토지소유주와 계약을 체결하기 시작하였다. 이 사실이 알려지자 세이머 지역 주민들 간에 사상 최대의 이슈가 되어 매립장 건설을 강력히 반대하였다.

2년에 걸쳐 협상과정이 교수, 변호사 등 민간중재자의 주재 하에 계속된 후인 1980년에 유클레어 시는 매립장을 세이머 지역에서 유클레어 카운티로 이관할 것임을 최종 발표하였다. 하지만 유클레어 카운티가 협상에 참여하지 않았었기 때문에 중재합의사항을 준수할 지가 불분명해졌고 주민들에게 약속했던 적환장이 재정부담 과다 이유로 건설되지 못하여 분쟁 재발소지는 여전히 남아 있었다. 그러나 유클레어 쓰레기매립장 분쟁은 중재를 통한 협상이 성공한 사례 중의 하나로 널리 소개되고 있다. 특히 민간재단의 재정지원을 받는 중재자의 활동을 통해 상호간에 합의가 이루어졌다는 점에서 높은 평가를 받고 있다. 따라서 갈등당사자의 상호신뢰를 받을 수 있는 민간중재자의 활동은 불필요한 절차와 오해를 피할 수 있게 해주고 보다 나은 대안을 찾는 데 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

(2) 동경도 무사시노시의 소각장 건설과정: 주민참여를 통한 입지선정

이 사례는 주민참여로 환경 분쟁을 성공적으로 이끈 대표적인 사례로 꼽힌다. 그동안 인근도시의 시설을 빌려 쓰레기를 처리해 왔던 무사시노시는 1978년 자체 쓰레기처리시설을 건설해야만 하게 되었다. 하지만 시영수영장에 쓰레기소각장을 건설한다는 계획이 발표되자 주민의 반대는 결사적이었다.

주민들은 청소대책시민위원회를 구성하고 논리적인 반대를 위한 환경, 법률 등에 대한 공부를 하여 조직적인 반대를 전개해 나갔다. 때문에 시청 또

한 소각장의 설치를 밀어붙이지 못하고 대화의 자세로 응하여 새로운 부지 선정 작업에 들어갈 수밖에 없게 되었다. 3년간에 걸친 조사와 26회의 토론을 거쳐 시청과 주민의 상호합의로 수영장에서 불과 70미터 떨어진 도심 중앙의 시민종합운동장이 새 부지로 결정되었다.

(3) 캐나다 온타리오주의 저준위 핵폐기물 처분장: 주민과 협력선택 방법¹⁸⁾

1932년 온타리오주의 Port Hope 지역의 저준위 핵폐기물 처리장의 위해성에 대한 여론이 대두되고 예비조사 후 저준위 핵폐기물 처분장 입지 계획과 후보지를 발표했지만 주민들은 핵폐기물의 위해성 외에 정부의 폐기물 처리시설 입지 결정과정에 대한 불만으로 반대하였다. 즉 입지선정조건의 타당성 부족, 제안자 의견에 편중, 정책 결정과정에서의 공개성 결여, 입지 결정과정의 부당성, 약속불이행 등이 주요 원인으로 작용하고 있었음이 밝혀졌다.

이에 캐나다 정부는 독립적인 입지선정 작업반을 구성, 님비를 극복할 수 있는 입지 선정 절차를 마련토록 하였고, 동 작업반은 시설 입지과정에 영향을 주는 마을위원회, 도시위원회, 공무원, 시설계획입안자, 전문가 그룹 등 다양한 계층의 자발적 참여에 의한 집단 의사결정방식에 기초를 둔 입지선정 방법을 개발하여 정책화하였다. 이러한 주민과의 협력선택 방법은 님비현상을 해결하는 최선의 방안으로 평가받고 있다.

(4) 기타 보상을 통한 집단민원 해결

미국 뉴욕 주의 브룸카운티(Broome County)의 커크우드(Kirkwood)지역은 하루 500톤의 쓰레기를 소각처리할 수 있는 소각시설의 설치를 허용하는 대신 6백만 달러의 현금 보상을 받았다.

18) 폐기물처리시설 설치·운영에 따른 효율적 민원해소 방안(송파구), 2001년 제10회 문제해결 사례 우수논문집, p.316~317.

미국 텍사스 주의 리브스카운티(Reeves County)에는 지역주민들이 폐쇄를 요구하는 핵발전소가 입지하고 있었는데 이곳에 감옥이 추가 입지되고 핵발전소가 가동되면서 죄수들을 90명이나 고용하게 되었고 이 지역에 500만 달러의 임대료를 내게 되었다. 리브스카운티 주민들은 핵발전소와 감옥이 입지함으로써 지역경제에 도움을 주고 있다고 판단하여 폐쇄요구를 철회하였다.

뉴욕 주 북부의 톰킨스카운티(Tomkins County)는 쓰레기매립지가 포화상태에 이르자 코넬대학의 조사를 통해 일리노이(Illinois)와 위스콘신(Wisconsin)에 걸쳐있는 오크파크(Oak Park)에 새로운 매립지를 건설하여 쓰레기를 매립하기로 하였다. 그리고 새로운 매립지 주변지역에 보험을 실시할 것을 제안 사업상의 손실이나 재산상의 손해, 환경오염 등이 발생하였을 때 이를 합리적으로 보상하여 줄 수 있도록 하였다.

다. 외국사례를 통해 본 시사점

쓰레기처리와 관련한 외국의 갈등사례를 원인별로 살펴보면 우리나라와 마찬가지로 교통 혼잡, 환경오염, 시행기관의 고압적 자세에 대한 불만, 정책 결정과정의 공개성 결여, 약속 불이행 등이 갈등을 유발하고 증폭시키는 원인으로 지적된다. 그러나 각 사례별로 문제해결을 위해 사용한 전략 또는 해결방안을 살펴볼 때 다양한 방법이 활용되고 있음을 보여준다. 첫째, 집단민원 해결에 있어 중재 및 협상이 매우 중요한 수단이며, 중재는 협상의 보조수단으로서의 역할이 강하다. 둘째, 성공적인 중재나 협상은 주민참여가 반드시 필요하고 효과적인 협상을 위해서는 가능한 초기 단계일수록 효과적이었다. 셋째, 보험이나 직·간접적인 보상제도 등 경제적인 인센티브를 부여하여 문제를 해결하고 있었다.

최근 집단민원이 다양한 분야에 걸쳐서 복잡다기한 형태로 표출되고 있는 현 상황에서 중재, 협상, 주민참여, 현금보상, 간접지원, 보험 등 각종 아

이디어를 동원하여 갈등을 최소화 시킬 수 있는 다각적인 대응책을 발굴하는 것이 중요하다.

2. 국내 사례

가. 김포 수도권 쓰레기매립지 설치¹⁹⁾

난지도 매립지의 수용한계가 거의 다할 무렵인 1986년 정부가 당초 농경지로 사용하기 위해 조성했던 김포 간척지를 제2의 수도권매립지로 전환하면서부터 주민들과의 갈등이 시작되었다. 환경부는 김포 수도권매립지 조성에서 완벽한 위생매립과 안전한 쓰레기 운송 등으로 주민생활이나 환경에 전혀 피해를 주지 않는 시설이 될 것이라고 약속했으며, 이것을 믿고 주민들은 매립지 건설을 수용하였다. 그러나 1992년 4월 매립지에 일반산업폐기물 반입이 결정되면서부터 갈등관계가 본격적으로 표출되기 시작하였는데 정부에서 김포매립지에 산업쓰레기 반입허용을 발표하자 주민의 집단저항이 전개되었고 그 과정에서 공권력과의 마찰도 있었다. 그러나 결국 김포매립지 문제는 1992년 5월에 시작하여 1997년 8월까지 진행된 51차례의 ‘수도권매립지 대책위원회’와의 협상과정을 통해 원만히 해결될 수 있었다.

장기간이긴 했으나 이 수도권매립지 선정문제에 대한 주민갈등을 원만히 해결할 수 있었던 것은 첫 번째로 정부에서 고유권한으로 여겨왔던 정책결정기능을 주민에게 어느 정도 이양하여 실질적인 주민참여를 인정했기 때문이었고, 주민들은 자신들의 입장을 대변할 대표단을 구성하여 그 요구사안을 더욱 효과적으로 반영할 수 있었기 때문이었다. 또한 협상이 진행되면서 쌍방 간에 서로에게 이익이 되는 부분 즉, 정부는 산업폐기물의 반입이 가능하게 되었고 지역주민들은 주민자체 감시단을 운영하여 유해폐기물의 불법반

19) 음식물쓰레기 처리시설 설치에 따른 주민설득방안 연구(강서구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.56~57.

입을 감시하고 지역경제발전사업을 위한 지원책을 확보(생활환경개선사업, 상수도설치, 도로건설, 복지회관건립, 학교교육여건개선 등에 1,269억 원 지원)하였던 것이 협상을 성공적으로 이끈 주요요인이었던 것으로 보인다. 그리고 환경영향평가를 실시하였던 민간연구소의 적극적인 조정 또한 김포매립지 협상을 성공적으로 이끄는 데 중요한 역할을 담당했다고 평가되고 있다.

김포매립지의 경우는 공사로 전환된 현재까지 폐기물처리시설의 건설과 운영에 있어 상시적이고 실질적인 주민참여와 통제가 보장되고 있는 대표적 사례이다.

나. 강남 쓰레기소각장 건설²⁰⁾

강남구 일원1동 부지에 900톤 규모의 강남 쓰레기 소각장은 90년대 폐기물 처리시설 입지를 둘러싼 다양한 문제점과 해결방안을 아울러 제시하고 있는 사례로 볼 수 있다. 당초 강남구와 송파구를 처리권역으로 하는 1,800톤/일의 시설용량으로 계획되었으나 주민들의 타구 쓰레기 반입금지 요구와 서울시의 소각장 정책이 광역화에서 '1구 1소각장 정책'으로 변경됨에 따라 900톤/일 규모로 축소되었으며 공사가간 또한 1994년 1월 2일에서 2001년 10월로 2년 정도 늦춰졌다.

총 사업비 1,010억 원이 투입된 이 사업은 추진과정에서 서울시와 강남구, 지역주민들의 입장이 대립되면서 공사착공 이후에도 수차례의 공사 중지를 거치고 약 6년 동안 주민들과의 협의과정을 지속한 끝에 2000년 4월에 완공하였다. 이후 타구 쓰레기 반입문제를 놓고 줄다리를 계속하다 강남구의 쓰레기만을 반입하는 조건으로 2000년 11월 20일 시험가동을 개시하여 하루 평균 230여 톤의 쓰레기를 소각처리하고 있다.

서울시는 주민들의 거센 반발 속에 자원회수시설 건설을 추진하기 위해

20) 음식물쓰레기 처리시설 설치에 따른 주민설득방안 연구(강서구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.57 ~ 59.

지속적인 대화를 통한 주민홍보활동을 전개하는 한편 다양한 주변 지원 사업을 제시하고 시행하여 왔다. 서울시는 주민의 반대를 무마하기 위하여 우편엽서 등을 이용 주민희망시설을 반영 조치하였는데 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 인근 2,214세대의 임대주택 주민들을 위한 자원회수 시설 내에 100대 분의 지하주차장 건설요청을 설계에 반영하였으며, 소각장 건설부지는 8천 평으로 하고 5천 평 규모의 녹지대를 만들어 소각장과 주택가의 차단막 역할을 하도록 하였다. 또한 이곳에 조깅장, 독서실, 노인정, 수영장, 테니스장, 볼링장, 농구장 등의 각종 편의시설을 지어 주민들의 휴식공간으로 활용하고 소각장 폐열은 모두 지역난방으로 활용되어 2,934가구가 연 499백만 원의 지역난방 요금의 감면혜택을 받을 수 있도록 하였다.

아울러 폐기물처리시설축진및주변지역지원등에관한법률에 의거 주민지원기금 30억 원을 조성하여 주민협의체에 대한 지원 시행안을 마련하여 주민 측에 제시하였고 이와는 별도로 강남구청에서도 자체기금 35억 원을 조성하여 폐기물처리시설축진및주변지역지원등에관한법률시행령 제20조(간접영향권의 범위)에 의한 “폐기물 소각시설의 부지 경계선으로부터 300미터 이내”에 거주하고 있는 2,934세대에 대하여 2000년도에는 가구당 30만원을 2001년도 초에는 가구 당 150만원을 난방비 명목으로 차등 지급하였다.

강남 쓰레기소각장의 경우는 다른 지역의 소각장과 마찬가지로 처음에 계획했던 처리규모 및 처리대상 지역이 거주 주민의 저항과 함께 서울시의 정책변경으로 인하여 축소됐다는 유사한 면이 있으며 목동, 노원소각장과 함께 타구 쓰레기 반입을 못함으로 인해 시설용량의 30%밖에 가동을 못하는데 따른 경제성 문제 등이 서울시의 향후 과제로 남게 되었다. 반면에 쓰레기소각장 영향권 내에 있는 주민에 대한 설득을 위해 장기간의 협의과정을 거쳐 다양한 주민요구를 수렴하고 특히 관할 구청에서 현금보상을 실시했다는 면에서는 향후 주민과의 갈등을 해결함에 있어 주민설득방안의 또 다른 선례로 남게 되었다.

다. 구로구·광명시 간 협력 사례²¹⁾

구로구는 서울시의 1구 1소각장 건설계획에 따라 1996년부터 구로구 천왕동 109-1번지 일원에 소각시설 건설을 추진하게 되었다. 구로구의 소각장 건설이 발표되면서 인접한 광명시 주민(300미터 이내 42가구 150여명)들로부터 강한 건설반대 민원이 제기되었다. 주요 민원 내용으로는 부적정한 절차에 의한 입지 선정, 대기오염물질과 비산먼지, 소음, 진동 발생, 교통체증, 악취발생으로 지역주민들은 대책 위원회 구성과 시민피해대책특별위원회(시의원 7명, 1996년 7월 20일)를 구성하여 입지를 다른 지역으로 변경해 줄 것을 요구하게 되었다.

이와 같은 광명시 측의 요구에 대해 서울시와 구로구는 입지선정이 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률에 의거 적법하게 선정되었음과 추진 중인 환경영향평가와 주변지역 환경 상 영향조사에 광명시 주민을 참여시켜 진행하겠다는 통보하고 소각장 건설을 계속 추진함에 따라 광명시 주민 및 광명시의회, 광명시 측의 집단적 항의에 부딪치게 되었다.

소각장 건설에 따른 분쟁이 자치단체간의 분쟁으로 비화되자 환경부에서는 갈등을 해소하기 위한 방안으로 인접 자치단체 간 협의를 강제하는 내용으로 입법예고하였다. 이에 광명시는 명분 축적을 위해 서울시에서 추진하는 주민설명회 및 공청회를 지연 내지 무산시키고자 집단 시위·농성 등으로 항의하였으며 이로써 상호간에 대화가 거부되고 불신의 폭이 가중되어 소각장 건설이 난항을 겪게 되었다.

이러한 갈등의 조속한 해결을 위해 자치단체 간 협상이 빠르게 진행되었으며 다각적인 해결방안을 모색하던 중, 구로구 소각장 건설이 백지화될 경우 구로구 생활쓰레기 처리가 문제되자 1998년 6월 환경부 주관회의에서

21) 소각시설 건설에 따른 갈등 해소 방안(마포구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.170~173.

광명시자원회수시설을 공동으로 사용하는 방안을 강구키로 하여, 구로구 생활쓰레기를 광명시 소각장에서 소각 처리하는 것에 원칙적으로 합의하고 광명시 소각장 인근 주민들을 설득하는 방향으로 협의함으로써 새로운 대안이 제시되었다. 또한 광명시의 경우 광명시 생활하수처리를 위한 하수처리장 건설 계획이 추진되었으나 서울시 가양하수처리장의 여유용량을 이용하는 방안이 적극 검토되어 1999년 5월 수도권행정실무협의회에서 환경기초시설 빅딜(Big Deal)에 합의하게 되었으며 2000년 4월 18일 서울시장, 경기도지사, 구로구청장, 광명시장이 협약서에 서명함으로써 이루어지게 되었다. 이는 전국 최초로 환경기초시설 빅딜에 합의한 사례로서 지방자치단체 간의 모범적인 사례로 꼽힌다.

이하에서는 구로구·광명시 간 환경기초시설 빅딜사례의 성공요인을 살펴보기로 한다.

첫째, 정치적 입장에 서있는 단체장이나 시·구의원 등의 표를 의식하지 않고 객관적인 총체적인 입장에서 빅딜의 중요성을 인식하여 적극적인 이해와 참여가 큰 역할을 하였다.

둘째, 지역주민들의 이해와 설득을 위한 주민 공감대 형성이 중요한 요인이라 할 수 있다. 방법으로는 주민설명회, 시설견학, 개별면담 등을 통한 설득이 이루어졌다. 특히 지역주민 중 여론 주도층의 지지확보를 위해 타당성과 효과성에 대한 이해를 구함으로써 이들의 주도로 여론의 지지성향의 폭을 넓힐 수 있었다.

셋째, 관계공무원의 적극적인 자세, 즉 협상에 따른 문제점 도출 및 대책 마련을 즉시 처리함으로써 기간을 단축시켰으며 구로구·광명시 관계관이 상호 시·구의원을 개별 설득하여 상당한 효과를 거양하였다.

넷째, 중앙정부 및 광역자치단체의 적극적인 지원이 주효하였다. 환경부에서 1,265천만 원, 서울시에서 2,227천만 원을 적극 지원함으로써 그 열매를 맺게 되었다.

다섯째, 언론매체에서 환경기초시설 빅딜의 타당성과 효과성에 대해 보도한 것이 구로구민과 광명시민의 이해를 구하는데 큰 힘이 되었다.

구로구·광명시 간 환경기초시설 맞교환의 효과는 크다. 광명시는 하수처리장 건설에 따른 비용 9,450천만 원과 광명시 소각장 건설비용 공동부담에 따른 부담비용 2,727천만 원 등 총 12,177천만 원을 절감할 수 있었고 서울시와 구로구는 구로소각장 건설비 6,330천만 원 중 2,727천만 원을 제외한 36,030천만 원의 비용을 절감할 수 있었다. 구로 소각장 부지와 광명시 하수처리장 건설 부지를 타 용도로 사용 가능하게 되었고 현재 자치단체 간 소각장 분쟁이 계속되고 있는 지역에 대한 환경문제 해결모델로 모범이 되고 있다. 구로구 주민과 광명시 주민 간 신뢰를 확보함으로써 인접 자치단체 간 주민 화합적 분위기를 제고하였고 교통·상하수도 등 타 분야에 대한 상호 협력과 지지에 상당한 효과를 보이고 있다.

라. 서울시 청계천복원사업²²⁾

청계천복원사업에서의 갈등구도는 시행주체인 서울시(청계천복원추진본부)와 직접적인 이해당사자로서 청계천 지역상인 및 노점상(청계천상권수호대책위원회, 의류상가대책위원회), 그리고 시민단체, 언론, 잠재적 갈등 대상자로서 서울시민을 들 수 있다. 청계천복원사업의 경우 사업으로 인한 영향을 서울시민 전체가 받을 수 있기 때문에 주변의 교통이나 공사 중 소음, 엄청난 재정규모 등 시민들과의 갈등이 충분히 잠재되어 있었으나 사전 홍보와 적극적인 정보제공으로 시민과의 갈등은 거의 없었다고 볼 수 있다. 서울시는 처음부터 적극적인 홍보와 정보제공으로 청계천복원에 대한 명분을 시민으로부터 인정받았고, 언론을 통한 여론관리, 지속적인 모니터링 등 사업 계획 전반에 걸쳐 빈틈없는 준비를 함으로써 우리나라에서 유례없는 큰 사

22) 서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로, 박명현, 2004; 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안, 나태준·박재희, 2004.

업을 무사히 착공에 이르게 했다. 본 연구에서는 서울시 청계천복원사업과 관련된 일련의 갈등해결과정에 있어 서울시의회의 역할에 초점을 두어 논의를 전개하고자 한다.

지방정부와 지역주민 간의 갈등이 격화될 경우 지방의회는 주로 조정이나 중재의 역할을 담당해야 한다. 일반적으로 이해당사자들은 시의회에 대한 청원, 호소 등을 통해 자신들의 입장을 알리고 지방정부와의 대화창구를 개설하는 중재의 기능을 기대한다. 그러나 청계천복원사업의 경우 협상에 있어 서울시의회의 역할은 극히 미미했으며 오히려 시행주체인 서울시를 지지하는 입장을 취했다. 서울시의회가 구성한 청계천복원사업특별위원회와 청계천복원사업 소요예산의 승인 등이 그 대표적인 예라 할 수 있다.

서울시의회에 대한 청계천상인단체들의 청원과 호소가 협상기간 동안 지속적으로 이루어졌지만 서울시의회는 기본적으로 청계천복원사업의 취지에 동의하고 추진과정에서의 문제점을 해소하는 데 초점을 두었다. 서울시의회의 청계천복원사업 특별위원회의 회의록에서도 이러한 경향이 그대로 엿보인다. 서울시의회는 공사 중 상인대책을 보다 세밀하게 수립해야 한다는 원칙적인 입장만을 반복했다. 실제 서울시와 청계천상인단체들 간의 협상에 서울시의회는 개입하지 않았으며 협상 결과보다는 청계천복원사업의 원활한 추진에 좀 더 관심이 있었던 것으로 보인다.

서울시의회는 상인들의 민원이 제기되었을 때 서울시에 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있었지만 시행주체와 이해당사자간에 문제해결이 이루어져야 한다는 입장을 고수하였다. 서울시와 서울시의회의 협력관계 형성은 협상단계에서 청계천상인단체들에게 직접적인 영향력을 행사하지는 않고 간접적인 영향력을 제공하는 데 그쳤다. 즉 서울시의회는 청계천복원사업을 원칙적 입장에서 찬성하고 지원하였으며 협상과정이나 갈등에 직접적으로 개입하지 않아 협상주체에 별다른 영향을 미치지 못했던 것으로 보인다.

청계천복원사업의 경우 서울시와 청계천상인단체들 간의 대화가 중단되

있을 때 청계천복원시민위원회가 시행주체와 이해당사자를 연결하는 조정의 기능을 담당했다. 그러나 청계천복원시민위원회 역시 청계천복원사업의 주도 거버넌스 내부에 있어 조정의 기능은 상대적으로 미약했다. 따라서 시행주체인 서울시가 직접 청계천 상인들을 설득하려는 경향이 강해 진정한 의미의 조정은 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

청계천복원사업의 핵심 갈등을 구성하는 시행주체와 이해당사자 간의 공식적인 협상통로는 2003년 2월 18일 만들어진 정책협의회였다. 서울시는 정책협의회 구성을 통해 청계천상권수호대책위원회와의 직접 협상을 시도했고, 청계천상권수호대책위원회 역시 정책협의회를 지속적인 대화와 의견수렴을 위한 창구로 활용했다. 의사소통채널의 존재는 다양한 의견을 주고받을 수 있게 함으로써 협상에 영향을 미치며 서울시와 상인 간에도 공식채널인 정책협의회가 있었기 때문에 정기적으로 의견을 주고받을 수 있었다.

마. 기타 집단민원 극복의 성공사례

최근 집단민원 발생 분야가 확대되고 있는 추세이나 혐오시설 혹은 기피시설이라고 일컬어지는 시설을 둘러싸고 지방자치단체의 주민들이 제기하고 있는 집단민원은 그 갈등 양상이 심각하고 다소 폭력적인 집단행동을 동반하는 경우가 많다. 다음 <표 10>은 특히 혐오시설 설치와 관련된 집단민원에 따른 갈등을 원만히 추진하여 다른 지방자치단체의 집단민원 해결에 있어 모범이 되는 사례들이다. 사업초기에 끈질긴 대화와 설득, 수혜사업 제시, 공모제 실시와 기존 계획내용의 변경 등 다양한 해결방안을 통해 집단민원을 원만히 해결하고자 하는 진지한 노력이 중요한 성공요인의 하나였다고 할 수 있다.

<표 10> 혐오시설에 대한 집단민원 해결사례²³⁾

모형	해결지역	해결과정
설득·합의형	충북 음성·진천군	음성군 쓰레기매립장 조성→진천군 토지소유권 주장하며 반발, 매립장 하류지역 주민반발→음성군 공동매립장 제안→진천군이 토지소유권 포기→공동 쓰레기매립장 합의 *행정협정체결, 행정기관의 설득, 의회의 중재, 주민들의 이해
수혜사업 제시형	충남 홍성군	매립장 부지선정→4년간 반대 및 주민설득→수혜사업 제시→주민반대→공사강행 시도→주민합의 도출
공모제 실시형	춘천시	신규 매립장부지 물색→1차 조암리 무산(인접 홍천군 반대)→2차 석사동 무산→3차 박암리 무산→공모제 실시(지원금 30억 원 및 수혜사업 제시)→2개 지역 신청
계획내용 변경	서울 상계동 소각장	개발의 법적 요건 충족→주민 반대→협상·설득→무조건 반대에서 계획내용의 변경, 보상증액 요구→계획대로 공사시작→설치완료

위 <표 9>의 집단민원 해결과정 중에서 본 연구와 관련하여 눈여겨볼 만한 것은 충북 음성·진천군 사례이다. 충북 음성·진천군의 쓰레기매립장 건설과 관련한 집단민원에 있어 주민과의 갈등을 설득과 합의를 통해 해결해 나가는 과정에서 의회의 중재가 있었다는 것이다. 지방의회는 그 지역의 민주적 대표성을 지닌 기관으로서 해당지역에서 발생하고 있는 집단적 갈등 해결에 적극적이고 능동적인 역할을 담당할 수 있어야 한다.

23) 혐오시설의 입지갈등과 합리적인 해소방안, 삼성경제연구소, 2001, p.44.

V. 집단민원 해결을 위한
서울시의회의 역할 증진 방안

V. 집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할 증진 방안

1. 집단민원 해결을 위한 기본적 방안의 확대

앞으로 우리 사회의 민주화·지방화가 더욱 성숙해지면서 복지민주주의의 구현과 사회적 형평의 추구하고 관련된 집단민원들이 더 늘어날 것이다. 이러한 상황에서 집단민원 및 집단갈등에 대한 부정적 시각에 입각해서 이를 적대시하여 억누르고 일방적 결정과 강제력 동원을 통해 해결하려는 과거 권위주의적 방식은 집단민원과 관련된 갈등을 더욱 심화시킬 것이다. 집단민원을 민주화·지방화의 과정에서 그동안 억눌려왔던 잠재 갈등이 주민들의 권리 의식 수준의 향상에 따라 표출되고 있는 순기능적 갈등으로 바라보는 입장을 견지할 필요가 있다.

집단민원을 합리적이고 민주적으로 해결하는 것은 민주주의와 지방자치의 이념과 원리에 부합되는 것이다. 집단민원은 결과적으로 사회적 형평성을 고려한 합당한 보장을 통해 공익과 사익의 조화를 꾀함으로써 정책의 합리성을 제고시켜 줄 것이다. 다수의 이해를 내세워 소수의 희생을 강요함으로써 갈등을 유도하고 결과적으로 다수의 공익까지 훼손시키기보다는 사전에 소수의 희생에 대해 정당한 보상을 제공하고 그 부담을 다수가 함께 나누는 공동부담의 원칙이 확립되어야 한다.

집단민원이 이미 발생하고 난 후에는 정부정책의 지연으로 발생한 비효율 뿐만 아니라 시위·농성·집회 등의 집단행동 결과 지역사회의 불안이 야기되고 상호간에 신뢰가 무너지게 되어 이를 회복하는 데에는 오랜 시간이 걸리게 된다. 따라서 집단민원이 발생하고 나서 대응책을 세우는 것보다 사전에 주민들의 반대에 대한 대응책을 종합적으로 마련하고 이해·설득시킬 수 있는 전략이 요구된다. 이하에서는 집단민원 해결 방안을 사전적인 방

안과 사후적인 방안으로 나누어 검토하기로 한다.

가. 사전적 집단민원 해결 방안의 실질화

(1) 인식의 전환: 집단민원에 대한 긍정적 시각으로의 전환

과거 전통적인 정치·행정 패러다임 하에서 정부기관의 일방적은 주도에 의해 모든 결정이 이루어져왔다. 기술적·경제적·법적 타당성을 검토하는 과정에서 지역주민의 참여를 배제하거나 극히 일부 주민만을 형식적으로 참여시켜 결정하고 집행하고 주민의 반대가 발생하면 사업의 타당성을 내세워 주민들의 사업저지를 방어하는 식이었다. 그러나 우리 사회의 민주화·자치화가 진전된 오늘에 있어서는 과거의 전통적인 방식은 주민들의 반발을 불러와서 사업추진 자체가 불가능하게 되었다.

갈등과 주민에 대한 이해와 태도에 있어서도 사업의 반대자라는 인식보다는 같이 문제를 풀어나가는 사업의 동반자로 생각하고 대하는 것이 필요하다. 이제 주민들은 단순하고 수동적인 행정의 객체이자 대상에만 머무르는 것이 아니라 행정과정의 적극적이고 능동적인 참여자이며 그 결과에 직·간접적인 영향을 받는 주체인 것이다. 또한 지역주민은 해당지역에 혐오시설 또는 기피시설을 설치함에 있어서 무조건적이고 원천적으로 반대만 하는 것은 아니다. 주민들을 무조건적으로 반대만 하는 집단이기주의적 세력으로만 볼 것이 아니라 충분히 이해와 설득의 합리적이고 이성적인 상대자로 보아야 할 것이다.

이를 통해 정부와 주민 간의 관계가 상호 호혜적인 대등한 관계가 되어야 한다. 정부는 일방적으로 지시·통제하지 않고 주민은 무리한 요구를 하지 않음으로써 대화와 타협을 통해 문제를 슬기롭게 해소하는 양자 간의 관계가 이루어져야 한다.

(2) 행정의 민주화를 통한 주민참여의 확대

집단민원 해소의 핵심은 어떻게 지역주민이 참여하고 정부정책을 수용 하느냐에 있다. 즉 개발행정의 민주성 확보가 입지선정의 성패를 가름하는 중요한 척도가 된다. 주민의 자율적 참여를 통한 개발 방식의 채택은 정책 과정에서 중요한 요소로 최근의 지방자치와 관련한 정치·행정적 연구나 개발방식의 전환과 관련한 연구들이 예외 없이 지역정책에 대한 지역주민의 참여 및 평가를 강조하고 있다. 당해 시설의 직접적 영향을 받는 동시에 서비스의 수혜자인 지역주민들의 민주적 절차에 의해 공평하게 입지결정이 이루어졌다고 판단하면 그 결정은 정당성을 가지며 그렇지 않을 때는 결정에 반대할 것이기 때문이다. 시대 상황이 주민의 참여를 중시하는 쪽으로 변화하였고 피해자의 참여를 통한 해결이 정의의 원칙의 하나인 최소 극대화의 원칙과도 부합한다. 개발행정의 민주성이나 절차의 합리성은 의사결정과정의 공개와 지역주민의 참여와 깊이 관련되어 있다. 따라서 혐오시설에 대한 주민갈등을 예방하기 위해서는 필히 주민참여를 제도화하여 관련 지역주민들의 요구 및 이해관계가 행정과정에 충분히 반영될 수 있도록 해야 한다. 더욱이 주민참여는 사업의 제반사항에 대한 주민 이해를 증진시켜 관련 지역주민들의 자발적 협조를 유도할 수 있는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

주민참여의 활성화를 위한 제도적 기반에 조성되어야 한다. 초기 정책결정 과정에서부터 시설입지 등의 정책시행과정 그리고 혐오·유해시설 관리 및 운영에 관련된 사후 과정에 이르기까지 정책의 전 과정에 주민이 참여하고 감시할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 한다. 그러기 위해서는 우선 대표성 있는 주민조직의 자발적인 구성을 도와주고 이들의 의견을 적극적으로 수용하는 전향적인 정책이 요구된다. 그리고 주민이 함께 참여하는 실무전담반 또는 주민위원회를 구성해서 양자의 이해를 조정시킬 필요가 있다. 이러한 기구는 정부기관과 주민이 서로 의견을 교환하고 주민의 이해가 정책에 체계적으로 정책에 투입될 수 있도록 함으로써 주민의 지지를 확보하

는 한편 행정 전반에 대한 주민의 감시기능을 강화해서 정책의 공정성과 현실 적합성을 제고시킬 것이다.

해당지역 전체 주민을 상대로 하는 사업설명회나 공청회 등과 주민대표를 상대로 하는 협의를 병행하거나, 각 사안에 따라 언론매체 등을 이용한 홍보, 설문조사 실시, 우사시설 견학 등 다양한 방법을 개발할 필요가 있다. 아울러 참여에 있어서도 들러리 세우기식의 형식적인 참여보다는 참여를 통해 나타난 주민들의 의견에 대해 수용할 것은 수용하고 그렇지 못한 것에 대해서는 끈질긴 설득을 통해 이해를 구하는 실질적인 참여를 지향해야 할 것이다.

이러한 주민참여의 활성화는 지방자치제의 활성화 문제와 밀접히 맞물려 있다는 점에서 지방의회와 지방자치단체의 역할과 비중을 확충하는 방안도 함께 모색되어야 한다.

(3) 행정의 민주화를 위한 정보공개제도의 확대

주민들의 집단민원 및 집단저항의 주요 요인은 사업주체의 하향식 의사결정, 밀실행정 등 정보를 주민에게 제대로 공개하지 않고 단기간에 일방적으로 결정하고 추진하는 데 있다. 객관적이고 정확한 정보를 주민에게 사전에 제공함으로써 부정확한 정보로 인해 발생하는 불필요한 오해나 갈등의 소재를 원천적으로 해소할 수 있다. 또한 정보공개는 정부와 주민 간의 합리적인 대화와 협상 과정에서도 전제조건이 된다고 할 수 있다.

현재 정보공개법이 시행되고 있으므로 이를 집행하는 행정부서에서는 법의 취지를 살려 국민에게 알권리와 행정선택의 자료를 제공하여야 한다. 그러나 겉도는 정보공개와 허술한 정보관리가 아직도 개선되지 못하고 있는 실정이다. 이는 그동안 밀실행정과 잘못된 행정을 숨기려는 잘못된 관행 때문이다. 따라서 서울시는 과감한 의식 개혁을 통하여 시민에게 보다 많은 것을 공개하여 투명한 행정체제를 갖추어야 한다. 언론이나 인터넷을 통하여

행정정보와 통계치를 항상 공개하고 시행착오나 잘못된 행정은 이해를 구하고 시정해야 한다.

혐오시설 또는 유해시설 입지를 포함한 지역 개발 사업에 관한 ‘사전예고제’를 통해 적극적인 홍보방안을 모색할 필요가 있다. 혐오시설 설치에 대해 사전 정보 공유 및 공람 등을 의무화 하고 있는데 이를 모든 혐오시설 또는 유해시설에 대해 확대 적용할 필요가 있다. 또한 각종 주민교육 및 홍보 프로그램을 개발해서 정확한 정보를 적극적으로 주민에게 널리 알리는 작업을 병행해야 한다.

(4) 주민의견 수렴을 위한 행정절차제도의 실질적 운영

집단민원의 상당수가 정당한 절차에 따라 민원을 해도 제대로 문제가 해결되지 않자 요구조건의 관철을 위한 집단행동이 점거·농성 등 시위형태로 나타나고 있다. 또한 일단의 집단행동을 무조건 억누르고 덮어버리려고 하거나 아예 외면해 버리는 관계당국자들의 태도는 이를 더욱 과격화하게 하고 있다. 과거 고추파동 때 전량 고추수매를 내걸고 벌인 집단 요구 시위나 수세폐지를 둘러싼 농민 시위도 이러한 법과 제도의 공정성에 대한 강한 반발과 정부에 대한 불신으로 발생한 대표적 집단민원 사태이다. 당시 농민들은 여러 차례 정부를 비롯한 관계 행정기관에 요구사항을 제시했었지만 책임 있는 답변을 해주는 곳은 한 군데도 없었으며 관련 행정기관들이 일처리를 다른 기관으로 떠넘기는 등 평풍행정을 벌여 초기에 문제를 제도적으로 해결할 창구가 전혀 없었기 때문이었다.

물론 정부에서도 그동안 나름대로 민원업무의 처리나 개선에 상당한 노력을 기울여 오고 있다. 즉 1968년 8월 5일 서울특별시에 시민홀을 설치한 것을 필두로 동년 9월 1일부터는 각 도·군·구에 민원실을 설치했으며, 1970년 12월 9일에는 ‘민원사무처리규정’을 제정하여 민원사무 약 3천 건에 대한 처리기관, 구비서류, 처리기한 등을 법제화하였다. 그리고 1980년 11월

14일에는 정부합동민원실설치령을 제정·공포하여 그동안 정부민원상담실을 확대·개편하여 각종 민원을 종합적 효율적으로 접수·처리하는 외에 주민의 일상생활에 직결되는 민원관계부처로부터 전문요원들을 파견받아 민원상담반을 운영하고 있다. 그리고 그 산하로 시·군·구에 행정상담위원을 위촉하여 현지 상담을 활성화하면서 지역주민의 편의를 도모하고 있다. 또한 민원관계법령이나 제도의 개선을 통해 많은 민원업무를 간소화시켜 처리기간이 단축되고 일부는 하부기관으로 이양되기도 했다.

이 같은 정부 나름대로의 노력에도 불구하고 집단민원의 경우 더욱 늘어가는 실정이며 최근에는 집단민원의 사전예방을 위해 법령이 공포되기 전에 국민에게 미리 알리는 ‘입법예고제’를 실시하고 있지만 이 역시 형식에 치우쳐 있고 그것이 알려지는 통로가 제한되어 사실상의 효과를 거두고 있지 못하고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 행정절차를 행정편의적으로 하기 보다는 주민편의적으로 업무재설계하는 혁신이 필요하다. 또한 현재의 집단민원 관련 행정절차와 과정이 형식적으로 운영되지 않고 실질적으로 집단민원 예방과 합리적인 해결에 기여할 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 입법예고제 및 행정예고제를 적극 활용하여 공고, 고시, 열람, 회보 등 다양한 홍보를 통해 문제점을 사전에 도출하여 보완책을 강구한다.

(5) 정책에 대한 신뢰성 제고를 위한 노력의 경주

일반적으로 정책에 대한 주민들의 불신은 정책결정자, 정책내용, 정책수행자 등과 관련된 여러 요인에 의해서 결정되나, 이들 요인 중에서 주민의 정책에 대한 불신감을 조장하는 가장 큰 요인 중의 하나는 정책의 일관성 결여라고 생각된다. 정책의 잦은 변경은 주민들의 정책에 대한 신뢰감을 떨어뜨리며 나아가 정부의 권위에 대한 불신과 정책 대상 집단의 저항을 야기하여 결국 정책의 실패를 초래하고 만다. 따라서 정부기관은 정부정책과 사업

이 일관성을 최대한 유지할 수 있도록 노력해야 한다.

(6) 주민이해를 구하기 위한 교육 및 홍보의 강화

혐오시설에 대한 극단적인 두려움 내지 불안감 때문에 그 입지를 무조건 반대하는 경우가 많다. 따라서 혐오시설에 대한 지나친 우려를 불식시키기 위해서는 정확한 이해를 도모할 수 있는 성실하고 효과적인 홍보활동이 필요하다. 효과적인 홍보활동을 위해서는 적절한 홍보방법 및 자료의 개발 그리고 충분한 인력의 확보가 선행되어야 한다. 홍보방법에 있어서도 종래의 일방적·형식적 사업설명의 방식에서 벗어나 사전에 충분한 준비기간을 부여하는 적극적 홍보활동을 전개해야 한다.

또한 대부분의 혐오시설이 특정지역에 입지할 경우 이에 대한 관습적인 거부감뿐만 아니라 악취, 분진 등 가시적인 환경오염물질이 발생하고 있기 때문에 주민들이 반대하는 경우도 많다. 따라서 앞으로는 보다 과학적인 시설을 설치하여 가시적인 혐오물질이 발생하지 않도록 사전에 충분한 시설검토를 해야 할 것이며 이를 주민에게 널리 홍보하여 이해를 구하여야 할 것이다.

주민들의 이해를 구하는 방법으로는 과학적인 자료를 제시하여 무공해라는 사실을 입증하거나 관계전문가가 주민들에게 직접 설명하는 설명회를 개최하거나 또는 주민들로 하여금 선진 지역을 직접 방문·견학하도록 하는 방법 등이 있다. 송파구의 폐기물 처리시설 설치와 관련한 집단민원과 집단갈등을 해결하는 과정에서 지역주민들로 하여금 해외소각시설을 견학하도록 하였는바 견학 후 시민들의 입장이 확연히 바뀌었다.²⁴⁾ 1996년 소각장에 대한 불신을 극복하기 위하여 부지인근 지역주민 등을 중심으로 유럽, 일본의 해외소각시설을 직접보고 확인하도록 하여 소각시설과 다이옥신에 대한 편

24) 폐기물 처리시설 설치·운영에 따른 효율적 민원 해소 방안(송파구), 2001년 문제해결사례 우수논문집, p.313 f.

견 해소에 크게 기여하였으며 수도권 3개 소각시설에 대하여도 비교 견학하도록 하였다. 견학 출발 전 소각장이 완전한 시설이 아니라거나 공해시설이다 라고 생각했던 주민들이 90%에 달했으나 견학 후 99%가 시설에 대한 이미지가 긍정적으로 전환되었다고 답변했다. 해외견학 주민들을 중심으로 쓰레기문제주민모임이 구성되어 음식물쓰레기줄이기 등 시민운동에 앞장서고 있다.

나. 사후적 집단민원 해결 방안의 완비

(1) 설득과 이해의 확대

일단 갈등이 발생했을 경우 갈등의 효과적인 관리가 필요하다. 문제의 원인에서도 여러 번 검토한 것처럼 갈등은 제도적, 행정적인 문제에서만 아니라 정부정책이나 담당공무원의 업무태도에 대한 불신과 불만에서 촉발되고 증폭되는 경우도 많다. 인간관계를 통한 설득과 이해의 확대가 근본적인 치유책은 아니더라도 문제를 최소화 완화하고 해결의 실마리를 찾아 나갈 수 있다는 점에서 여전히 중요한 출발점이 된다. 현실적으로 주민들과 담당 공무원 간의 인간적인 신뢰가 확보되지 못하면 아무리 완벽한 제도적 보완책이나 경제적 보상책도 설득력을 발휘하기 힘들다.

이를 위해서는 지속적인 접촉과 성실한 대화의 과정, 민원인의 입장과 상황에 대한 충분한 이해가 전제되어야 하며 상호신뢰 구축을 위한 다양한 노력이 경주되어야 한다. 우리의 경우 지속적인 대화와 함께 김포 쓰레기매립지, 부산의 하수병합처리시설, 난지 및 탄천하수처리장 등에 대한 견학을 추천하고 대책위원회의 단합을 위한 야유회 등에 대한 지원 등도 신뢰구축의 좋은 방법이 되었던 것으로 평가된다.

(2) 합리적인 보상

아무리 사회적 형평성을 고려하여 합리적이고 타당한 계획을 세운다고 하더라도 사회적 부담이 완전히 공평하게 분담된다는 것은 불가능하다. 특히 서울과 같이 도시계획에 선행하여 급팽창해 성장한 도시의 경우에는 더욱 그러할 것이다. 이러한 상황에서 사회공동체의 필요에 의해 특별한 희생과 부담을 지는 경우에 대해서는 정당한 보상이 주어지는 것이 지극히 당연하다.

그 동안 일방적 희생에 대한 피해의식의 누적이 무조건적인 반대를 유발한 하나의 원인이 되고 있다는 것을 인정한다면 피해에 대한 적정보상의 원칙이 명확하게 수립되고 집행되어야 한다. 타 지역에 비해 공익의 명분으로 일방적 희생을 강요당하는 것이므로 상대적 불이익에 대하여 적절히 보상하는 것이 바람직하다. 보상에 있어서는 기피시설과 복지문화시설 등 선호시설의 동시입지 등의 간접적인 보상과 아울러 강남 소각장의 경우처럼 피해대상과 정도를 구체화할 수 있다면 금전적인 보상이나 각종시설요금의 감면 등 직접적인 보상도 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. 구체적인 보상방법은 다양하고 다각적인 측면에서 우발적 사고에 대한 보험가입, 기금조성, 소득향상과 복지증진을 위한 지역주민 고용증대, 문화·공익시설 및 공원 조성, 학자금 지원, 유공자 표창 등의 제반 지원 조치를 강구하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 각종 영향평가 등이 기술적으로 보완되고 주민들에 있어 신뢰받을 수 있도록 정착되는 것이 선행과제이다. 피해범위와 정도 등에 대한 정확한 산정방법이 확보되지 않을 경우에는 보상자체가 어려워질 뿐 아니라 경우에 따라서는 사업추진만을 위해 과잉보상 하거나 보상대상이 무분별하게 확대될 수도 있고 이는 예산낭비와 함께 정부기관과 주민들에게 또 다른 도덕적 해이 현상을 조장하는 것이 될 수 있다.

주변영향 지역주민들의 소득향상 및 복리증진을 위한 지원은 폐기물처리

시설축진및주변지역지원등에관한법률 및 동법시행령에 의한 주민지원기금으로 가능하도록 법적으로 보장받고 있다. 이것이 형식적인 것이 아니라 실질적인 보상이 될 수 있도록 내실 있는 운영이 요구된다.

(3) 협상에 의한 갈등 해결

협상은 의견차이의 조정에 초점을 맞추어 상호 만족할 만한 결론을 도출하는 방법을 말한다. 협상적 접근방법이란 이러한 협상을 근간으로 하여 집단민원을 야기하거나 야기할지도 모르는 모든 문제를 논의하기 위한 토론의 장을 마련하여 지역주민을 포함한 관련 당사자 사이의 합의구축을 통하여 의견 차이를 좁혀 나가는데 주안점을 두는 것이다.

예를 들어 협상을 통한 혐오시설의 건설과정을 살펴보면 먼저 사업주체에 의하여 기술적·경제적·법적 타당성 검토를 거쳐 입지후보지가 선정된다. 이후 곧바로 입지후보지가 주민들에게 공표되고 입지후보지역은 협상단을 구성하여 시설입지로 예상되는 환경 및 건강상의 위험, 교통 혼잡, 보상 및 기타 등등에 관한 대책방안을 사업주체측과 협상하게 되는데 이때 지역단체나 환경단체들은 협상에 직접 참여하거나 주민들에게 유용한 정보와 논리를 제공한다. 이 같은 과정을 거쳐 제반 문제들이 원만히 해결되면 비로소 입지가 확정되고 시설공사에 들어가게 되는 것이다.

협상은 그 과정에서 목적과 관심사항에 대한 솔직성을 드러낸다. 공청회에서는 시설의 안전을 강조하겠지만 협상과정에서는 재산 가치에 대한 관심을 솔직히 드러낸다. 사업주체는 협상과정을 통하여 주민들에게 해당사업의 목적과 필요성에 대해 설명하고 주민들로부터 사업에 대한 협조와 지원을 얻어낼 수 있으므로 주민 참여로 인한 정당성 확보, 사업수행의 원활화 등을 꾀할 수 있다.

협상에 의한 집단민원 및 집단갈등 해결 방식은 많은 장점에도 불구하고 일정한 한계를 가지고 있다. 그것은 협상과정에 관련 주민 모두가 직접 참여

할 수 없다는 점이다. 즉 건설로 유발되는 각종 쟁점사항을 논제로 한 협상 과정에서 한정된 인원만이 협상과정에 직접 참여하게 되고 따라서 협상과정을 통하여 도출된 결과에 대하여 모든 지역 주민들이 일치된 수용 태도를 견지하지 못할 수도 있다는 것이다.

협상에 의한 방식의 또 다른 한계점은 혐오시설 건설과 관련된 주민들은 시간적인 제한을 받지 않는다는 점이다. 사업주체는 계획단계에서부터 절차를 밟아 예산집행 등 많은 시간적인 제약을 받게 되므로 지역주민과는 상반된 입장을 견지한다. 이러한 과정에서 지역주민의 무리한 요구는 사업진행을 무기한으로 지연시킬 수 있다.

(4) 갈등조정을 위한 제도적 장치 마련

분쟁은 대부분 이해대립으로 인한 갈등해소 장치가 마련되지 못하여 더욱 심화되기도 한다. 따라서 이해관계의 갈등을 조정하고 상호협력과 타협을 촉진할 수 있는 갈등조정장치를 마련할 필요가 있다. 주민의사는 공식적인 제도와 절차에 의해 수렴·조정되어야 한다. 현재 공청회와 설명회를 집단민원을 해소하는 대화의 장으로 일부 역할하고 있지만 운영상의 문제점으로 갈등의 소지는 여전히 내포하고 있다. 주민 의견수렴을 위한 제도가 형식적으로 운영되고 갈등사안에 대한 위원회의 조정이 행정당국에 유리하게 이루어진다고 인식되어 갈등해소에 도움이 되기보다는 행정에 대한 불신만 초래하게 된다.

현재 자치단체 간 분쟁은 행정협의회나 환경분쟁조정위원회에서 해결하도록 하고 있지만 이 또한 권고 수준이며 자치단체 내 사업추진 과정에서의 분쟁이나 갈등해소를 위한 공식기구가 없다. 각 자치구 내 각계각층의 주민이나 전문가들로서 감사실 민원관리나 신문고 조정수준이 아닌 질 높은 조정 해결기구가 필요하다.

주민과 정책집행기관의 의사소통 통로가 많으면 많을수록 지역의 집단이

기주의에 의한 분쟁이 발생할 소지가 줄어들 것이다. 따라서 혐오시설 또는 기피시설 결정시 이루어지는 공청회 등의 의견수렴방법 외에도 지역협의기구를 설치·운영하여 관련된 제반사항을 협의하도록 해야 할 것이다.

이 협의회는 행정당국자, 주민대표, 전문가 등으로 구성하여 최종 입지를 결정하고 선정된 지역에 대한 손실보상, 공원조성 등 종합적인 문제를 결정할 수 있도록 한다. 그리고 협의된 제반사항은 행정당국과 지역주민 간의 협정형식으로 문서화하는 것이 바람직하며 운영에 있어 세부적인 사항을 수시로 협의하기 위해 운영위원회를 상설기구화 하는 것도 고려할 수 있다.

지방자치시대에서 지방의회는 장기적으로 갈등의 중재와 적정보상을 이루어 나가는 실체로서 기능하여야 할 것이다. 지방의회는 지역주민의 대의기관으로써 전체주민의 의사를 공식적인 절차를 통해 확립시키고 그 안을 조례에 반영시켜 적정보상의 내용 즉 영향권역의 범위, 주민의 부담 등을 실질적으로 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 적절한 조정자로서의 역할을 할 수 있도록 참여시켜야 한다.

(5) 부서 간, 기관 간 조정력의 강화

집단갈등은 문제에 대한 처리방향이나 절차 등이 법령에 명시되지 않은 것이 대부분으로 담당공무원의 입장에서는 명확한 판단이 곤란하고 책임 있는 결정을 내리기 어려운 경우가 많다. 반면 주민들의 요구는 종합적이며 포괄적이고 즉각적인 해답을 원하는 경우가 대부분이다. 그러나 시청과 구청, 시청과 구청의 각 부서는 적용법령이나 관할업무, 주된 업무의 방향 등이 각각 다르다. 이러한 상황 하에서 관련기관 간, 기관 내의 부서 간의 조정력의 강화가 필수적이다. 그러나 현재의 우리 행정여건 특히 구 자치제가 시행되고 있는 현재의 여건 하에서는 더욱 종합조정과 포괄적인 대응책이 그 수립과 시행에 어려움을 겪고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 시청과 구청 간의 연석회의나 기관 내

V. 집단문원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진 방안

의 부서 간 조정장치가 당연히 요구되어지며 민원처리를 위한 일시적인 특별기구(task force)의 구성 등이 바람직한 방향이 될 것이다. 강서구청의 경우 부기관장 직속으로 관련 부서 대책회의의 형태로 진행이 되었는데 책임 있는 전담팀을 구성했다면 더욱 효율적으로 문제처리가 가능했을 것이다.

아울러 이러한 업무를 맡는 담당실무자(과장, 팀장, 담당)는 가급적 인사를 자제하여 주민들과의 문제를 매듭짓게 하는 것이 바람직하다. 이런 경우에는 당사자들에게 사안 종료 후의 인사에 있어 우대를 하는 방안을 마련하여 그들이 사명감을 갖고 일할 수 있는 분위기를 조성해주는 것도 필요하다고 본다.

그리고 이러한 노력은 당연히 높은 수준의 협상기술과 중재력에 바탕을 두어야 할 것으로 보인다. 이와 관련해 공무원들에게 협상과 중재의 기술을 습득시키고 연마시키는 것이 시급한 과제로 부상된다고 하겠으며 공무원 교육훈련에서도 이와 관련된 과목에 관심을 기울여야 할 것이다.

(6) 주민투표제의 실시

주민과의 대화를 통한 합의가 어려운 또 하나의 이유는 주민 간에도 의견이 분분하다는 것이다. 비록 혐오성 시설이라고 해도 적절한 보상이나 편의시설 유치로 타협점을 찾을 수도 있지만 주민 간에 이견이 있을 때는 소수의 반대의견이 협상이나 사업추진에 걸림돌이 된다. 이런 경우에는 전체주민을 대상으로 투표를 실시하여 가부를 결정하는 것도 한 가지 해결책이 될 수 있다. 주민투표는 행정당국이 일부 주민을 대상으로 편의적으로 실시한다는 비난을 받기도 하는 여론조사와는 달리 모든 주민이 자의로 의사표시를 한다는 점에서도 민주적인 절차이다. 예컨대 ‘전체 주민의 70%가 시설입지를 찬성하는 경우는 공사착공을 할 수 있다’는 규정을 제정하여 다수결의 원칙을 따르는 것이다. 다수결의 원칙이 민주주의의 절대원리는 아니라 하더라도 극히 일부주민의 무조건적인 반대까지 모두 받아들이고는 사실 공공사업을 원

만하게 수행하기란 불가능할 것이기 때문이다. 다만 주민투표에 의한 다수결의 원칙에 있어서 소수의견은 당연히 존중되어야 한다. 투명한 정보 공개와 진지한 대화와 토론의 과정을 거친 후에 주민투표가 행해져야만 반대하는 소수 주민들이 해당 공공사업을 받아들일 수 있을 것이다.

(7) 전문가 개입의 활성화

협오시설 분쟁 또는 도로·철도·댐 건설에 따른 보상 문제 등 전문적이고 기술적인 문제가 많아서 이를 잘 이해하지 못하는 분쟁당사자인 주민인 대화와 협상 과정에 있어 어려움에 처할 수 있다. 따라서 계획의 초기단계부터 당해 시설사업의 전문가들이 참여하여 시행당국과 의견조정을 하고 중립적인 위치에서 대민협상을 중재하는 방안이 필요하다. 김포 쓰레기매립지의 민간연구소(배달환경연구소)나 화성군 산업폐기물처리장 설치 분쟁에서 관민합동환경오염조사단의 역할은 전문가의 중재와 협상이 매우 실효성 있음을 입증하고 있다. 특히 근래의 환경시설 입지 분쟁에서 주민 반대운동에 미치는 환경단체의 영향력이 지대해지고 있어서 환경단체의 건설적인 참여도 고려하는 것이 필요하다. 환경단체의 존재이유가 환경파괴적인 개발행위로부터 인간과 자연을 보호하자는 것이어서 많은 경우에 시설입지 반대집단의 편에 서서 반대운동을 지원하지만 행정당국과 무조건적인 적대관계에 있는 것은 아니라고 본다. 지역주민에게 정보를 공개하듯이 환경단체에도 사업의 내용과 정보를 공개하여 건설적인 참여를 유도하는 것은 장기적인 안목에서 원만한 사업 추진을 위한 긍정적인 전략이 될 수 있을 것이다.

(8) 사후수습 및 재발방지 방안의 수립

집단민원이 원만히 해결된 후 사후수습 및 재발방지를 위한 조치를 취해야 한다. 지방자치단체 또는 이해당사자들은 분쟁기간 중 격양된 주민들의 감정을 풀어줄 여러 가지 방안들을 강구해야 한다. 그동안의 적대관계를 해

소하고 지역사회 일원으로서의 동질성을 회복하기 위하여 음악회나 예술제 등의 이벤트성 축제를 개최할 수도 있을 것이다.

그리고 분쟁해결과정에서 이루어진 각종 공청회·설명회 등에서 제기되었던 주민들의 의견을 기록한 문서, 전문가의 의견서 및 각종 평가보고서를 체계적으로 정리하고 이러한 자료를 기초로 정보검색시스템을 만들어 둘 필요가 있다. 이러한 자료 및 정보는 향후 집단민원 갈등 해결에 있어 참고자료가 될 뿐 아니라 또 다른 집단민원과 관련된 분쟁을 예방하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

집단민원이 더 이상 일시적인 현상이 아니라고 인정되는 경우, 이를 보다 지속적이고 체계적으로 연구하는 조직의 설치도 요구된다. 전문연구부서로 하여금 집단민원의 발생원인과 대책을 지속적으로 연구하게 하는 경우 집단민원에 대한 이해와 대처능력이 크게 고양될 수 있을 것으로 보인다.

2. 집단민원 해결에 있어 서울시의회 역할 증진 방안

최근 세계화 추세와 더불어 중요한 경향 중의 하나가 바로 지방화의 심화이다. 문화적 다원주의와 지방자치의 확대 추세에 따라 우리나라도 지방자치제도를 실시하여 이를 일상화하고 토착화하려는 노력을 계속하고 있다. 과거의 권위주의적이고 중앙집권적인 정치·행정체제에서 벗어나 분권화와 지방자치화를 가속화하는 데 중요한 역할을 담당해야 하는 주체가 바로 그 지역의 민주적 대표성을 지닌 지방의회이다.

지방정부와 주민 간의 갈등에 영향을 줄 수 있으며 지방정부를 견제할 수 있는 제도적 장치로서 지방의회의 기능과 역할에 대한 관심이 높아지고 있다. 예컨대 복개하천을 생태하천으로 복원시킨 대표적인 국내 사례인 제주도 산지천의 경우,²⁵⁾ 복개구조물이 철거되기 위해서는 복개구간에 위치하고 있

25) 서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로, 박명현, 2004.

있던 각종 복합상가의 입주자에 대한 퇴거조치와 철거를 위한 보상작업이 필요했다. 이 과정에서 주민과 지방정부와의 갈등은 예고된 것이었다. 하지만 제주시의회는 산지천특위를 구성하여 운영하는 등의 전폭적인 지원으로 주민과 지방정부를 적극적으로 매개하여 상가의 철거와 하천의 복원이 순조롭게 이루어질 수 있도록 기능했다.

집단민원은 그 지역의 집단적인 갈등 현상으로 갈등 양상이 심화되어 시위·농성·집회 등 폭력적인 양태로 발전될 경우 그 지역의 사회적·정치적 안정을 해칠 수 있다. 지역주민과 지방정부와의 갈등은 지방의회의 의원들에게도 적잖은 부담을 안게 하는 문제인 만큼 지역주민의 민원이 제기될 수 있는 문제들에 대한 정보의 상호교환과 이해 및 협력관계의 형성은 행정기관과 지방의회 모두에 있어 중요한 과제라 할 수 있다. 지역의 집단 간 이해관계가 얽혀 있는 중요한 갈등 관계에 있어 지방의회는 이를 합리적이고 민주적으로 해결하여 지역민주주의와 지방자치를 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다.

이하에서는 지방의회의 민주적 대표성에 대하여 살펴본 후 서울시 집단민원 해결에 있어서 서울시의회의 역할 증진 방안을 생각해 보기로 한다.

가. 지방의회의 민주적 대표성의 강화²⁶⁾

(1) 의회의 가치와 원리에 대한 재인식 및 존중

의회는 대표라는 개념을 기초로 하여 주민의 선거에 의해 선출된 의원들로 구성되는 지방자치단체의 의사결정기관이라고 할 수 있다. 이때의 대표라는 것은 전주민의 대표를 말하는 것으로 이들의 신탁에 기초하여 피대표자 전체의 이익을 위해 의사결정을 하는 것을 말한다. 대표의 권한을 가진 의회

26) 한국 기초지방의회의 위상과 기능에 관한 연구, 한국정신문화연구원 한국학대학원, 임태석, 1998, p.72~80.

는 단순한 자문기관이나 심의기관이 아니라 지방자치단체의 최종적인 의사를 결정하는 기관이어야 한다.

의회가 가장 중요시해야 할 가치로 리젤바하(Leray N. Rieselbach)는 신뢰성, 대응성, 그리고 책임성을 강조하고 있다. 의회는 인민의 수권기관으로서 그리고 인민의 대표기관으로서 인민의 신뢰를 바탕으로 이들의 의사와 요구에 민감해야 하며 이에 적절히 반응하여야 한다. 그리고 이들에 대해 언제나 책임을 질 자세가 되어 있어야 한다.

현대사회에 있어 모든 사람들의 토론과 동의는 실현 불가능하므로 직접 민주주의보다는 대의민주주의가 중앙정부나 지방정부에 있어 민주주의이론의 적용이라는 점에서 수용가능하고 또 의미가 있는 것이라는 주장이 있다. 이러한 주장들은 국민의 최종적인 의사결정은 국민 모두에게 공개된 의회에서 이루어져야 한다는 대원칙을 확인시켜 주는 것이라고 할 수 있다. 그리고 의회는 독립된 기관으로서의 자율성과 의원의 적법한 대표성을 바탕으로 대화와 토론, 그리고 설득과 타협을 통해 통합을 이루어 나가야 함을 의미한다. 대화와 토론이란 국민과 주민의 문제와 요구가 과연 무엇인가에 관한 대화와 토론이며, 이를 어떻게 해결해 줄 수 있는가에 관한 자유로운 문제의 제기이다. 그리고 국민과 주민의 의사를 해석하는 데 있어서 그리고 문제의 제기 및 해결방식에 대해 이견이 발생했을 때 그 차이를 극복하는 과정이라고 할 수 있다.

데이비드 밀러(David Miller)에 따르면 심의민주주의의 이상은 ‘정치적 선호란 서로 갈등하게 되어 있으며 민주적 제도의 목적은 이러한 갈등을 해소하는 것이라는 가정에서 출발한다’고 한다. 그는 하버마스의 주장처럼 이러한 갈등해소가 민주적이기 위해서는 ‘판단의 동의에 도달하려는 목표를 가지고 해당 이슈에 대해 개방적이고 비강제적인 토론을 거쳐야 한다’고 주장한다. 이것은 동의가 토론을 통해 직접적으로 성취된다는 말은 아니다. 중요한 것은 참여자들 자신이 듣고 말한 것을 기초로 판단에 도달한다는 것이다. 이

들이 주장하는 심의 개념의 강조점은 올바른 답을 찾는 발견적인 과정으로서의 심의에 있는 것이 아니다. 이의 강조점은 모든 견해를 이야기할 수 있는 개방된 토론과정의 결과물이 그에 선행한 토론을 반영하는 것으로 보일 때 그 결과물을 정당화시킬 수 있다는 점에 있다.

결론적으로 이상의 논의는 지방의회에 있어 주민에 대한 개방성과 책임성, 대화와 토론에 대한 신념과 가치들이 무엇보다 중요함을 보여준다. 지역의 최종적인 의사결정이 지방의회 안에서 이루어진다는 점에서 지방의회가 민주적으로 의미 있는 기관임을 알 수 있다.

(2) 지방의회의 실질적 기능의 확대

의회의 기능은 국민의 다양한 이익을 대변하고 그 의사를 대표하는 기능, 사회 내의 각종 갈등을 표출하고 이를 처리하여 통합을 창출하는 기능, 법률을 제정하는 입법기능과 이를 통한 정당화의 기능, 행정부의 정책 및 법 집행과정을 감독 및 감시하는 기능, 행정부에 대한 후원 기능, 그리고 정치지도자의 양성기능 등으로 정리해 볼 수 있다.

국회와 지방의회는 의회의 기능을 외관상 공유하지만, 실질적인 기능수행에 있어서는 적지 않은 차이가 있다. 첫째, 국회가 국민의 의사를, 그리고 지방의회가 주민의 의사를 대변하는 데 있어 대표자와 피대표자간의 실질적인 그리고 심리적인 거리의 차이가 현격하다는 점에서 국회와 지방의회의 기능수행상의 차이가 발생한다. 국회의원이 국민과의 직접적인 접촉을 통해 대표기능을 수행할 것으로 기대하기는 쉽지 않다. 그러나 지방의회의 의원은 지역주민의 의사를 직접적으로 파악하고 이를 반영할 수 있는 가능성이 상대적으로 높다. 그러므로 주민의 이익을 대변하는 대표기능에 있어 지방의회는 매우 유리한 입장에 있다고 할 수 있다. 둘째, 지방의회는 국회에 비해 지역주민에게 보다 적극적으로 자신의 의사를 표출할 수 있는 토론의 장을 제공한다는 점에서 또한 유리하다. 즉 주민의 관심과 이익이 보다 직접적이고 지

역에 대한 공동체적인 인식이 강하기 때문에 상대적으로 높은 관심과 이를 바탕으로 한 참여가 가능하다. 셋째, 정치지도자의 양성이라는 측면에서 지방의회는 보다 의미 있는 기능을 수행할 수 있다. 지방자치의 역사가 긴 국가들의 정치인들을 보면 대부분이 정치의 입문을 보통 지방의회의 의원 및 지방자치단체의 장으로 시작한 경우가 많다. 이러한 사례는 보다 전문적인 직업인으로서의 정치인을 양성하게 해준다는 측면에서 그 의미가 있다고 할 수 있다. 넷째, 지방의회는 이상의 과정을 통해 보다 바람직한 민주시민을 길러내는 교육적인 기능을 수행할 수 있다. 민주주의가 상정하고 있는 시민은 자신이 속해 있는 공동체 안에서 자신의 이익을 실현하고 이와 동시에 공동체의 발전을 희구하는 적극적인 관심과 참여의지를 가지고 실질적인 참여를 하는 사람들이라고 할 수 있다. 그러므로 지방의회는 주민의 관심과 적극적인 참여를 이끌어냄으로써 이러한 민주시민의 자질을 함양하는 데 기여할 수 있을 것이다. 마지막으로 지방의회는 행정으로 인한 직접적인 피해나 불이익으로부터 주민의 이익을 보호하고 이들의 이익을 보다 직접적으로 신장하는 데 국회보다 효과적이라고 할 수 있다 물론 지방자치단체의 재정적인 한계에 기인한 문제는 예외적이라고 할 수 있으나 일상적인 생활의 불편 및 개인적인 이익을 공익의 차원을 고려하여 확보하는 데는 지방의회가 기능할 수 있다. 특정 지역의 문제는 국가적인 문제에 비해 보다 선명하며 직접적일 뿐만 아니라 이에 대한 공감대를 형성하기가 쉽고 문제의 해결 또한 신속히 이루어질 수 있기 때문에 이러한 측면에서 지방의회는 실질적인 기능을 수행할 수 있는 것이다.

그러므로 지방의회는 첫째, 주민과 의회의 거리를 좁히는 즉, 지방의회의원과 지역주민의 직접적인 대면과 대화의 기회를 확대하여야 한다. 이는 궁극적으로 지방정치의 활성화를 촉진할 것이며 지역주민의 민주시민화에도 기여할 것이다. 둘째, 지방의회는 그 지역의 문제를 가장 잘 아는 지역적인 전문가로서의 기능을 수행해야 한다. 학력이나 지위나 나이와 관계없이 그

지역의 문제에 가장 정통한 집단이 되어 지방자치단체의 방향을 설정해주고 이를 비판적으로 지원함으로써 그 지방의 발전을 촉진하는 아이디어뱅크의 역할을 해야 한다. 지방의회가 이러한 일을 할 수 있는 것은 여기가 대등한 자들의 집단이며 대화와 토론의 장이기 때문이다. 셋째, 지방의회는 지역주민의 의사와 이익이 자유로이 개진되는 장이 되어야 한다. 이때까지의 의회는 듣는 기능을 발전시키지 못했다. 의원에게는 말하는 기능만을 그리고 인민에게는 듣는 기능만을 발전시켜 왔다. 이러한 측면에서 볼 때 의회는 진정한 대표자로서의 기능을 제대로 수행해 왔다고 할 수 없다. 의회주의를 본질적으로 토론에 의한 지배라고 정의할 때 이제 의회는 듣는 기능도 발전시켜야 할 것이다. 이러한 측면에서 지방의회는 가장 가능성이 높은 규모의 의회라고 할 수 있다.

나. 서울시 집단민원 해결에 있어 서울시의회 역할 증진 방안

(1) 서울시의회의 실질적 역할 및 권한의 확대

서울시의회는 서울시 주민에 대한 대표로서 조례제정권, 예산 심의·확정권, 결산승인권, 청원 및 진정수리권을 갖는다. 또한 서울시의회는 지방자치단체인 서울시에 대한 견제와 감독기능을 수행하기 위하여 행정사무감사권, 행정사무조사권, 질의를 통한 견제 및 비판, 옴부즈맨을 통한 감독기능 보완 등의 권한을 갖는다. 현재 서울시의 집단민원 관리는 서울시 감사관실 민원담당관에서 이루어지고 있으므로 행정사무감사권, 행정사무조사권 등을 통한 견제와 감독 및 비판을 활발히 하여 서울시 집단민원이 민주적이고 합리적인 해결될 수 있도록 해야 한다. 그리고 서울시의회는 서울시민을 민주시민으로 성장할 수 있도록 민주 교육을 담당해야 하는데 이를 위해서는, 참여를 위한 정보의 공개 및 정보의 적극적인 제공, 주민직접참여제도의 확대, 민주시민 교육 등을 수행해야 한다. 서울시민들에 대한 민주시민 교육을 통하

V. 집단문원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진 방안

여 집단갈등을 시민들이 민주적으로 대화와 토론을 통해 해결해 나갈 수 있는 역량을 키워주어야 한다. 마지막으로 서울시의회는 지역발전과 복리증진을 위한 제언 및 창안에 있어 서울시의 지역 문제에 대하여 적극적인 문제제기를 함과 동시에 합리적인 대안을 제시할 수 있어야 한다.

현재 서울시의 집단민원과 관련된 자치입법 사항으로는 서울특별시민원조정위원회조례, 서울특별시전자민원창구운영규정, 서울특별시열린시정을위한행정정보공개조례 및 규칙 등이다. 서울시 집단민원에 관한 전반적이고 체계적인 조례가 없으며 사전적으로 집단민원을 예방하기 위한 구체적인 제도 마련에 대한 노력이 부족하다.

지방의회의원들을 행정기관에 대한 감시자나 요구자로서만 인식할 것이 아니라 지방행정운영의 동반자로 인식하고 상호 협력체제를 동시에 갖추는 것이 필요하다. 지방자치가 활성화됨에 따라 집단민원에 관한 문제는 지방의회의원들도 지방자치단체의 행정기관 이상으로 부담을 안게 된 문제인 만큼 서울시 집단민원 해결에 있어 서울시의회의 역할이 확대·강화되어야 한다.

(2) 서울시의회의 역할 증진 방안

① 서울시의회의 적극적 역할의 증대

서울시의회는 자치사무와 관련하여 주민의 권리증진과 의무에 관한 사항은 주어진 권한의 범위 내에서 주민의 복리증진을 위하여 적극적인 역할을 수행해야 한다. 집단민원 해결에 대한 서울시의회 자체의 적극적이고 능동적인 자세가 요구된다.

청계천복원사업의 사례에서 서울시의회는 상인들의 민원이 제기되었을 때 서울시에 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있었지만 시행주체와 이해당사자간에 문제해결이 이루어져야 한다는 입장을 고수함으로써 협상과정이나 갈등에 직접적으로 개입하지 않아 협상주체에 별다른 영향을 미치지 못했다. 상인단체들이 서울시의회에 여러 차례의 청원과 호소를 했음에도 불

구하고 갈등해결에 소극적으로 대처한 것은 근본적으로는 집단민원 해결에 대한 서울시의회의 적극적인 해결의지가 부족했기 때문인 것으로 판단된다.

집단민원 해결을 요구하는 청원이나 호소가 있는 경우 서울시의회는 보다 적극적으로 이를 해결하기 위한 노력을 강구해야 한다. 실제 서울시의회가 집단민원에 많이 시달리고 있는 것은 사실이나 집행기관이 아니기 때문에 민원을 직접 해결하여 집행할 수 없으므로 일반적으로 서울시의 관련부서로 이첩하고 있는 상황이다. 집행기능이 없어서 자체적으로 집단민원을 해결할 수 없다 하더라도 서울시의회는 서울시와 주민 간의 갈등에 있어서 객관적인 제3자로서 갈등당사자 간의 협상을 촉진하고 합의를 도출하는 촉매제로서 역할해야 한다. 협상, 조정, 중재 등에 있어 서울시의회는 서울시에 대한 비판적 견제자로서 객관적이고 공정해야 한다. 서울시의회는 서울시에 대한 비판적 기능만을 담당하는 것이 아니라 주민들의 권익 증진을 위하여 집단민원 관련 청원을 단순히 서울시로 이첩할 것이 아니라 그 해결을 위하여 서울시와 협력적 상호작용도 활발히 하여야 할 것이다.

② 집단민원 해결을 위한 서울시 의회의 역할 강화를 위한 제도적 보완

현재 서울시의 집단민원과 관련된 자치입법으로는 서울특별시민원조정위원회조례와 서울특별시전자민원창구운영규정이 있는데 현 상황으로 볼 때 서울시에서 발생하는 집단민원 전반을 체계적으로 규정하고 있는 자치입법과 제도 마련이 필요하다. 자치입법은 법률의 범위 내에서 제정되어야 하므로 집단민원에 관한 상위법체계를 토대로 그 범위 내에서 서울시의 집단민원을 효율적으로 해결하기 위한 제도 개선 방안을 모색해야 할 것이다.

집단민원의 발생원인이나 그 내용이 복잡다기하여 경직적인 규정 하에 획일적으로 대응할 수는 없다. 그러나 집단민원이 발생한 경우에 갈등당사자 간의 정보공개와 관련된 일련의 규정, 협상과정에 대한 개괄적인 사항, 공식적인 의사소통채널의 구성(예컨대 협의회, 위원회 등의 구성), 협상이 원활히

이루어지지 않는 교착상태의 경우 중재 가능성 등 갈등해결 과정 및 절차에 관한 자치입법이 있다면 집단민원의 해결과정이 보다 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

집단민원 해결에 있어 서울시의회의 역할과 기능에 관한 규정도 필요할 것이다. 집단민원 해결과정에 서울시의회의 역할을 명문으로 규정해 놓을 경우 지금보다 적극적이고 능동적으로 갈등해결에 기여할 수 있게 될 것이다.

또한 사전에 집단민원이 발생하지 않도록 예방하는 차원에서 행정절차를 민주적이고 합리적으로 개선하는 등 행정체도를 민주화하는 것이 바람직하다. 각 행정 분야별로 서울시의 공공정책 및 공공사업의 추진에 있어서 정책 결정과정에서 집행과 평가 단계에 이르기까지 주민이 참여할 수 있는 통로를 확대해야 한다.

③ 대안적 분쟁해결기제(ADR: Alternative Dispute Resolution)의 수립:

(가칭) 서울특별시의회 분쟁조정위원회의 설립

집단민원 중 서울시의회가 상위법의 범위 내에서 자치입법을 제정 또는 개정함으로써 갈등을 해결할 수 있는 경우에는 자치입법권을 통해 자치법규에 반영함으로써 해결해야 한다. 또한 상위법에 저촉되는 경우 해당 집단민원이 위법·부당한 것이 아니라 상위법의 개정이 요구된다고 판단되는 경우에는 결의안을 만들어서 건의해야 할 것이다. 집단민원의 대부분은 서울시와 주민 간의 갈등으로 서울시의회는 제3자인 경우일 것이다. 이 경우 서울시의회는 집단민원 해결을 위한 대안적 분쟁해결기제(ADR)를 적극적으로 활용할 수 있다.

ADR은 복잡하고 비용이 많이 드는 소송제도에 의하지 않고 분쟁을 해결하기 위한 대안적 분쟁해결방법으로 협상, 조정, 중재 등을 말한다. ADR은 최근 선진국에서도 주목을 받고 있는 것으로 일본의 경우 ADR기본법의 제정을 추진하고 있는 정도이다. 우리나라에서는 실정법상 분쟁조정이라는 형

태로 ADR제도가 활용되고 있다. 다만 우리나라 ADR의 경우 현재 부처별로 산발적으로 존재하는 갈등조정기구가 홍보부족으로 일반 국민들에게 잘 알려지지 않았거나 혹은 복잡한 절차와 비싼 비용 때문에 효율성이 매우 떨어지고 있다. 또한 우리나라의 각종 분쟁조정위원회는 각 부처의 하위단위로 속해 있는 실정이며 독립적 권한을 가진 분쟁조정위원회는 거의 없는 실정이다.

서울시의회는 소송에 의하지 않는 분쟁해결방안으로서 ADR을 적극적으로 활용하여 집단민원을 해결해 나가야 할 것이다. 서울시와 주민간의 갈등이나 민간간의 갈등에 있어 서울시의회는 분쟁에 직접 연관되지 않은 제3자로서 개입하여 분쟁당사자들의 합의 도출을 도와주는 것이다. 중재자는 직접적인 이해관계가 없으므로 중립적인 제3자의 위치에서 분쟁당사자 양쪽 모두의 이익을 증대시키는 방향으로 문제의 해결점을 찾을 수 있다.

집단민원과 집단저항이 발생하여 서울시의회로 집단민원이 제기되거나 청원 및 호소가 있는 경우 의무적으로 협상을 개시하여 합의를 도출하도록 제도화하고 갈등해결을 위한 협상과정에서 서울시의회가 조정 및 중재 역할을 담당하도록 자치법규화 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

현재 서울시의회에서 체계적으로 집단민원을 담당하여 관리하고 있는 기구가 없으므로 가칭 서울특별시분쟁조정위원회를 구성하여 집단민원이 제기되거나 청원이 있는 경우 해당 집단민원 전반을 체계적으로 관리하고 갈등해결과정을 추진해 나가는 책임기구가 될 수 있도록 할 수 있을 것이다. 서울시의회에 대한 집단민원 건수가 급격히 증가하고 있는 상황에서 효율적인 갈등관리를 위해서는 집단민원을 담당하는 책임기구가 서울시의회 내에 있는 것이 바람직하다. 가칭 서울특별시분쟁조정위원회는 상설기구로서 집단민원을 총괄하여 담당하되 집단민원의 내용·규모·성격 등을 고려하여 개별적인 집단민원에 있어서 관련 공무원, 전문가를 추가하여 임시적인 태스크포스나 프로젝트팀을 탄력적으로 운영할 수도 있을 것이다. 이러한 가칭 서

울특별시분쟁조정위원회는 현재 산발적으로 구성되어 있는 기존의 각 부처별 분쟁조정위원회와는 성격을 달리하는 서울시 지방의회 차원의 독립적이면서 실제적인 기능을 담당할 수 있는 분쟁해결기구가 되어야 할 것이다.

가칭 서울특별시분쟁조정위원회는 집단민원 해결을 위하여 집행부인 서울시와 활발한 상호작용을 해야 하며 서울시의회에 적합한 ADR을 지속적으로 개발해 나가야 한다. ADR은 소송제도에 대한 대안적 분쟁해결방안으로서 구체적이고 실천적인 방법은 매우 다양하게 나타날 수 있다. 예컨대 시민배심원 모델²⁷⁾은 미국의 제퍼슨 센터가 고안한 사회적 합의형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램으로 이는 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성된다. 하나의 시민 배심원단은 일반적으로 12명에서 24명으로 구성되고 보통 시민들을 대표해서 일하게 된다. 배심원단은 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 관리책을 토론하고 숙의하는 과정을 거치게 된다. 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민 배심원제를 실시한 이래 농업문제에 있어 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민배심원 프로그램을 개최하였다. 서울시의회는 과도기적으로 배심원단을 시민배심원단과 서울시의회 의원단을 1:1로 구성하여 집단민원 해결에 활용할 수 있을 것이다. 이와 같은 다양한 ADR기법을 구체적으로 의회 차원에서 활용할 수 있도록 개발해나가는 중심으로 가칭 서울특별시의회분쟁조정위원회가 기능할 수도 있을 것이다.

협상의 결과 도출된 합의 내용은 협정서형식으로 명문화 하는 것이 사후 불필요한 민원을 예방할 수 있을 것이다.

④ 서울시의회의 정치적 신뢰의 고양

서울시에서 발생하는 집단민원은 서울시의 이해관계 집단 간의 정치적

27) 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안, 나태준 박재희, 2004.

갈등이므로 서울시의회가 그 해결을 위한 대화와 토론의 장이 될 수 있어야 한다. 집단민원은 기본적으로 상충되는 이해관계를 가진 집단 간의 갈등이므로 이에 대한 해결은 행정적 관리라기보다는 협상이라는 정치적 과정이 요구되는 것이다. 협상을 통한 집단민원과 집단갈등의 합리적이고 민주적인 해결은 서울시의 지역민주주의와 지방자치를 한층 성숙하게 할 것이며 서울시민들의 민주적 의식과 역량도 함께 제고될 것이다.

다만 서울시의회에서의 의사결정과 서울시의회의 중재가 정당한 것으로서 주민들에게 수용되어지려면 서울시의회에 대한 정치신뢰를 고양시켜야 한다. 정치신뢰의 고양을 위해서는 정치자금과 관련된 정치권의 각종 비리를 제거하고 특혜를 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 선거과정의 공정성을 기할 수 있는 방안들이 마련되어야 한다.

⑤ 서울시의회에 의한 주민 편의증진시책의 시행 및 사회간접자본의 확충

집단민원은 일상생활의 사소한 일에서 발단되는 경우가 많다. 따라서 주민들이 일상생활 속에서 불편을 느끼는 사항이 무엇인지를 직접 살펴 보다 적극적이고 능동적인 대민서비스를 제공한다면 집단민원은 훨씬 줄어들 것이다. 과거 권위주의적 타성에서 벗어나 주민의 요구사항이 무엇인가를 찾아내어 미리 해결하려는 자세가 요구된다.

사회간접자본이 확충되고 편의시설이 해결되어 생활에 불편이 적어지면 마찬가지로 집단민원은 줄어들 것으로 판단된다. 생활불편해소가 27.5%, 기초시설확충이 11.3%라는 점은 사회간접자본의 확충이 얼마나 중요한가를 말해준다. 이를 위하여 정부나 자치단체의 부단한 투자가 있어야 한다. 생활불편해소와 관련된 집단민원은 순기능적인 것이라고 할 수 있는데 이 경우 집단민원의 발생만을 우려할 것이 아니라 시간이 걸리더라도 사회간접자본의 확충으로 근원문제를 해결해야 한다.

⑥ **지방자치단체의 자율성 신장을 위한 서울시의회의 노력의 확대**

적절한 재정력의 뒷받침 없이는 주민생활의 편의와 안전을 도모할 수가 없고 경직된 중앙의 법률구조는 주민들의 요구를 탄력적으로 받아들일 수 없다. 피해지역에 대한 합리적이고 정당한 보상체계를 확립하는 데 있어서도 지방자치단체의 재정력의 확보는 중요한 사항이다.

서울시의 사회간접자본의 확충과 주민들의 복리 증진을 위한 정책 및 사업을 추진하기 위해서는 지방자치단체인 서울시의 자율성이 신장되어야 한다. 국익을 크게 해치지 않는 범위 내에서 되도록 지방자치단체의 자율성을 높이는 것은 지방자치 정신의 구현뿐만 아니라 집단민원 문제와 관련해 매우 중요한 과제가 된다.

⑦ **서울시의회 차원의 대주민 교육과 홍보의 강화**

주민들이 합리적인 사고와 행동을 하도록 사회교육과 홍보를 강화하고 민주시민으로서 필요한 덕목을 경험하도록 하여 시민들이 민주시민의식과 준법정신을 가지도록 하는 것도 중요하다. 남의 손실과 피해 위에서 자기 이익만을 추구하겠다고 집단민원을 제기하는 것이 억제되는 사회문화적 분위기가 형성된다면 집단민원의 발생이 줄어들고 그 해결도 보다 합리적인 과정을 거치게 될 것이다. 이러한 사회문화의 형성은 상당한 시간이 걸리는 것이므로 지속적인 교육과 홍보가 요구된다.

집단민원 해결에 있어 서울시의회가 직접적으로 능동적인 중재자가 될 수도 있고 또는 민간연구소, 대학교수, 비영리단체, 명망 있는 인사 등에서 중립적이며 전문적인 중재자를 선발할 수도 있다. 따라서 집단민원을 중립적이고 객관적인 입장에서 원활히 갈등을 조정하고 중재할 수 있는 갈등관리 전문가를 육성해야 한다. 갈등전문가를 육성하고 교육훈련프로그램을 마련하여 많은 수의 갈등관리전문가를 확보하여 이들을 적절히 활용함으로써 이들이 갈등해결을 위한 촉매제 역할을 할 수 있도록 하는 것이다. 갈등에 효

과적으로 대처할 수 있는 인력을 양성한다는 측면에서 교육을 강화해야 할 것이며 이는 충분한 재정적 지원을 요구하는 것이므로 서울시와 의회 간의 충분한 논의과정을 거쳐야 할 것이다.

그리고 사전에 입법예고제 및 행정예고제를 통해 주민들에게 정확한 정보를 제공하되 공고, 고시, 공람, 회보 등 홍보를 위한 다양한 방법을 개발하여 적극적이고 능동적으로 알려야 한다. 심포지엄, 홍보관 운영, 홍보이벤트 개최, 인터넷 홈페이지 운영 등 다양한 통로를 통해 홍보를 강화하여 공청회 또는 설명회가 사업주체와 주민 등이 참여하는 합리적이고 이성적인 대화와 토론의 장이 될 수 있도록 실질적인 기능을 할 수 있도록 하여야 한다.

⑧ 광역적인 협의회의 구성

여러 지역에 걸쳐 있는 문제로 인하여 발생하는 집단민원이 다른 지역과의 갈등으로 비화되는 지역 간 분쟁 사례도 많이 발생하고 있다. 이 경우 서울시의회와 서울시 행정기관 내에서 독자적으로 집단민원 관련 분쟁을 해결할 수는 없고 다른 지역과의 협력이 요구된다. 이와 같은 지방자치단체 간 분쟁의 경우에는 현행 지방자치법에 규정되어 있으나 효과적으로 운영되지 못하고 있는 광역 행정협의회나 지방자치단체조합 등을 최대한 활용해야 한다.

서울시의회는 보다 적극적이고 능동적으로 타 지역 지방의회와 협의회를 구성하여 집단민원을 해결할 수 있도록 노력해야 한다. 현재 이러한 협의회가 구성은 되어 있으나 집단민원 해결에 있어 실질적으로 기능하고 있지 못하므로 이를 활성화하는 것이 요구된다.

⑨ 서울시의회의 서울시집행부에 대한 견제권의 강화 및 실질적 행사

서울시의회는 서울시 행정기관에 대한 감시 및 견제 기능을 강화하여야 한다. 현재 서울시의 집단민원이 서울시 감사관실 민원담당관에서 처리·관

V. 집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진 방안

리되고 있으므로 이에 대한 비판적 감시를 통해서 보다 합리적인 집단민원 해결이 도출될 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다. 또한 서울시의 행정정보공개, 공청회·설명회 등의 집단민원 관련 행정절차가 제도적으로 마련되어 있으나 형식적으로 운영되고 있는 점에 대한 꾸준한 문제제기와 감시·감독을 통하여 내실 있는 운영이 되도록 해야 한다.

서울시의회에 제기된 집단민원이나 청원을 서울시로 이첩하는 경우 이를 이첩한 것으로 끝내는 것이 아니라 서울시에서 이를 원활히 해결하고 있는지 해결하기 위한 노력을 하고 있는지 등 사후적인 모니터링을 해야 할 것이다.

행정기관에 대한 감시 및 견제는 행정사무감사권, 행정사무조사권을 통한 공식적인 권한 행사가 실질적으로 행정기관을 견제할 수 있도록 활성화하고 비공식적으로 옴부즈맨 등을 활용하여 감독기능을 보완해 나가야 할 것이다.

VI. 결 론

VI. 결 론

우리 사회의 민주화·지방화가 진전되고 주민들의 권리의식 수준이 향상되어 감에 따라 정부기관에 대한 주민들의 요구가 급격히 증가하고 있다. 집단민원의 발생회수가 양적으로 증가하고 있고 그 발생분야도 점점 확대되고 있다. 집단민원을 집단이기주의로 보는 부정적인 시각에서 집단민원의 발생을 원천적으로 억제하고 강제력을 동원하여 일방적으로 해결하려고 해서 안 될 것이다. 과거 권위주의적인 정치·행정체제 하에서 억눌려 왔던 주민들의 요구가 민주주의의 성장과 함께 분출되는 정당한 정치체제로의 투입이며 민주적인 과정이라고 볼 때 집단민원을 민주적이고 건설적으로 해결하는 것은 민주주의와 지방자치를 한층 성숙하게 해 줄 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 집단민원에 관한 이론적 고찰을 통해 집단민원에 관한 시각을 정리해 보았으며 집단민원의 민주적이고 합리적인 해결방안을 모색하였다. 집단민원의 외국사례와 국내사례 분석에 있어 하나의 사례를 좀 더 깊이 있게 분석하여 집단민원의 원인과 양태에 대한 자세한 연구를 하지 못했던 아쉬움이 남는다. 대부분 문헌연구를 통해 사례 간 비교 분석을 하였고 대신 수적으로 다양하고 많은 사례들을 접할 수 있었다.

과거에 비해 최근 급증하고 있는 집단민원을 해결하기 위한 방안을 사전적인 해결방안과 사후적인 해결방안으로 나누어 분석하였다. 집단민원이 이미 발생하고 난 후에는 정부정책의 지연으로 발생한 비효율뿐만 아니라 시위·농성·집회 등의 집단행동 결과 지역사회의 불안이 야기되고 상호간에 신뢰가 무너지게 되어 이를 회복하는 데에는 오랜 시간이 걸리게 된다. 따라서 집단민원이 발생하고 나서 대응책을 세우는 것보다 사전에 주민들의 반대에 대한 대응책을 종합적으로 마련하고 이해·설득시킬 수 있는 전략이 요구된다. 집단민원 해결을 위한 사전적인 방안으로는 집단민원에 대한 시각

의 전환, 행정의 민주화를 통한 주민참여의 확대, 정보공개, 행정절차의 개선과 실질적인 운영, 정책에 대한 신뢰성 제고, 교육 및 홍보 기능의 강화 등을 들 수 있다. 사전적인 해결 방안의 대부분이 장기적으로 효과가 나타나는 것이어서 지속적인 노력이 요구된다 하겠다.

사후적으로 집단민원이 발생한 경우에는 정치·행정적 안정이 크게 훼손되지 않도록 민주적이고 합리적인 절차에 따라 갈등을 해결해야 한다. 구체적으로 설득과 이해의 확대, 합리적인 보상, 협상에 의한 갈등 해결, 갈등 조정을 위한 제도적 장치의 마련, 부서간·기관간 조정력의 강화, 주민투표제의 실시, 전문가 개입의 활성화, 사후수습 및 재발방지 방안에 대하여 살펴보았다.

서울시 집단민원 해결에 있어서 서울시의회의 중요성을 검토하기 위하여 지방의회의 민주적 대표성과 관련하여 의회의 가치와 원리, 지방의회의 역할과 기능에 대하여 알아보았다. 지방의회는 주민들이 대표자를 선출하여 그들로 하여금 주민의 의사를 반영하게 하는 대의제도이므로 이의 활성화는 개인 또는 집단의 명시적이며 구체적인 이익이나 불만을 대리 표출하여 제도적인 방지를 통해서 제거해 주는 이익대변 기능을 제고해야 한다.

서울시의회는 지방의회의 기능을 최대한 활용하여 지역적 집단민원이 일차적으로 서울시의회 내에서 해결되어 수용될 수 있도록 노력해야 하며 여러 지역에 걸친 집단민원에 대하여는 광역 협의회를 구성하여 집단민원을 해결한다는 기본 방향 하에서 다각적인 노력을 경주해야 할 것이다.

서울시의회는 서울시 주민들의 민주적 대표기관이자 최고 의사결정기관으로서 주민들의 요구와 불편에 대하여 적극적으로 문제제기 하고 이에 대한 창의적이고 능동적인 대안을 제시해야 한다. 그 결과 서울시의 복리 증진과 주민 삶의 질이 제고될 것이며 민주주의와 지방자치가 정착되어 갈 것이다.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강정훈, 2004, 지방자치단체의 정책결정과정 연구: 서울시 청계천복원사업을 중심으로, 단국대학교 대학원.
- 경찰청, 1992, 2001, 2003, 경찰통계연보.
- 권원용, 1993, 도시계획분야에 있어서 협상론의 도입을 위한 시론적 고찰, 국토계획, 제28권, 제4호, 국토연구원.
- 김기택, 2003, 지방정부간 갈등형성 영향요인에 관한 연구: 광역 기초자치단체 사례를 중심으로, 광운대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김영국, 1995, 집단민원의 원인과 그 대응: 영천시 사례를 중심으로, 영남대학교 행정대학원.
- 김용수, 1997, 공공용지의 취득에 따른 손실보상 제도 개선에 관한 연구: 민원사례를 중심으로, 한양대학교 행정대학원.
- 김정후, 2000, 도시계획관련 집단민원 실태 분석 및 해소방안에 관한 연구: 서울시 집단민원을 중심으로, 한양대학교 환경대학원.
- 김태영, 2002, 정부-NGO간 파트너십의 정치경제학, 정부학연구, 제8권, 제1호, 고려대학교 정부학연구소.
- 나태준, 2004, 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안.
- 박관동, 2000, 지역이기주의의 극복방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문.
- 박명현, 2004, 서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로, 서울시립대학교 대학원.
- 박정훈, 1998, 서울시자치구 민원행정의 실태분석: 광진구를 중심으로, 건국대학교 행정대학원.
- 박종대, 1995, 도시계획에 있어서의 주민참여 활성화 방안, 중앙대학교 행정대학원.

집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진방안

- 박환철, 1998, 집단민원의 효율적 해결방안에 관한 연구: 765KV 송전선로 건설사
례를 중심으로, 강원대학교 경영행정대학원.
- 백종찬, 1999, 집단민원 사전 해소방안에 관한 연구: 발전소 건설 및 운영 사례를
중심으로, 연세대학교 행정대학원.
- 삼성경제연구소, 1996, 혐오시설 입지갈등과 합리적인 해소방안: 쓰레기 처리시설
을 중심으로.
- _____ , 1999, 대형 국책사업의 효율적 추진방안.
- 서울시정개발연구원, 1994, 도시개발사업 수행을 위한 협상연구.
- 오석홍 , 1991, 집단민원에 대한 정부의 시각 바뀌어야, 지방자치현대사회연구소.
- 유해운 · 오창택, 1996, 비선호시설 입지접근방법의 분석, 지방자치연구, 제8권, 제
2호, 한국지방자치학회.
- 윤규환, 1998, 지방자치단체의 집단민원 해소 방안에 관한 연구, 인하대학교 행정
대학원.
- 이달곤, 2000, 협상론, 법문사.
- 임형도, 1993, 집단민원관리에 관한 연구: 노원 쓰레기 소각장을 중심으로, 서울대
학교 행정대학원.
- 장영두, 2001, 협상에 기초한 지방정부와 주민간의 대안적 환경분쟁해결방안, 한
국행정논집, 제13권 제3호.
- 조승현, 2003, 지방정부간 갈등관리에 관한 연구: 용담댐 용수 배분과 관련된 갈등
을 중심으로, 한국행정논집, 제15권 제1호, 한국정부학회.
- 지속가능발전위원회, 2003, 갈등관리시스템구축방안 연구보고서.
- 최병일, 2000, 지역개발사업을 위한 지역간 분쟁조정제도에 관한 연구, 지역사회
개발연구.

2. 국외문헌

- Andrew, John S. 2001, Examining the Claims of Environmental ADR, Journal of Planning Education and Research, 21.
- Dana, D., 2001, Conflict Resolution, New York: McGraw-Hill.
- Henry, James F, 1999, Self-Administered ADR: Its Advantages & How It Works, in <http://www.cpradr.org/selfadm.htm>.
- Karamanos, Panagiotis, 2001, Voluntary Environmental Agreements: Evolution and Definition of a New Environmental Policy Approach. Journal of Environmental Planning and Management.
- Provis, Chris, 2000, Ethics, Deception and Labor Negotiation, Journal of Business Ethics, Vol. 28, No. 2.
- Spangle, M. L., & Isenhardt, M. W., 2003, Negotiation, Thousand O만: SAGE Publications.
- Takahashi, Lois M. & Sharon Lord Gaber, 1998, Controversial facility siting in the urban environment: residents and planner perceptions in the United States, Environment and Behavior.
- Wale, S. M. 1998, The Philippine experience in conflict management and peace building. Community Development Journal.

서울특별시의회 학술연구
집단민원 해결을 위한
서울시의회의 역할 증진방안

발 행 일 : 2006년 2월 20일 1판 1책 발행
발 행 인 : 서울특별시의회 의장
발 행 처 : 서울특별시의회 정책연구실
연구책임자 : 김 영 천(서울시립대 법률행정연구소 소장)
공동연구원 : 김 대 원(서울시립대 법정대 교수)
연 구 기 관 : 서울시립대학교 법률행정연구소
연 락 처 : 서울특별시 동대문구 전농동 90
TEL : 02) 2210-2307, FAX : 02) 2244-3814
인 쇄 : 청화기획 TEL 2266-3344

본 학술연구 용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을 알려드립니다.