

집단민원 해결과 행정절차법

□ 주요 환경사건과 집단민원

환경 오염 문제가 심각해지면서 주민들의 집단민원도 증가하고 있다.

환경청이 환경처로 승격되고 환경처장관이 환경원년을 선포한 90년에 팔당호 상수원 보호구역의 골재채취를 반대하는 서울시민 환경단체들의 집단민원을 비롯해서 동양화학 TDI공장 철거를 요구하는 군산시민들의 집단서명운동과 국회청원이 있었고, 경북 선산군에서는 골프장 건설을 반대하는 산동면 주민들이 2년이 넘게 장기농성과 시위를 벌였는가 하면, 부산 해운대에서는 산업쓰레기 매립장설치를 반대하는 반송동 주민들이 도로를 점거하고 농성하는 바람에 일주일씩 교통이 두절된 적도 있다. 또 11월에는 충남 태안군에서 핵폐기

물 처분장 건설을 반대하는 주민들이 1만여명이 시위에 가담하여 지서를 불태우는등 이른바 안면도사태도 발생하였다.

이어서 91년에는 낙동강 폐놀오염사건으로 대구시민들은 물론 낙동강 하류에 사는 마산, 창원, 부산 시민들까지 한동안 충격에서 벗어나지 못하였는데 또다시 대구 비산염색공단의 폐수 불법방류사건으로 환경행정에 대한 불신은 한층더 심화되었다. 경기도 화성군에서는 특정유해산업 폐수유출로 인해 기형가축이 출산되고 피부병을 앓는 등 주민들이 입은 피해때문에 화성사업소의 가동이 중단되고 군산에서는 TDA유출사고로 인한 주민들의 농작물피해 때문에 TDI공장이 조업을 중단하였다. 화성사업소와 TDI공장은 주민들과 기업이 각각 추천한 전문가들로 조사단을



신창현/ 환경정책연구소장

구성하여 합동조사활동을 벌이고 있는 중이다.

대전에서는 대청호 상수원오염을 이유로 금강 제2휴게소 건설을 반대하는 대전시민들이 지속적인 반대운동을 펼친 끝에 마침내 휴게소 건설계획이 백지화되면서 이를 계기로 대전지역의 환경보전을 위한 대전시민연합이 결성되기도 했다. 지난 여름에는 또 경기도 용인군에서 산사태와 홍수를 동반한 집중호우로 골프장 건설현장 주변에 살던 주민들의 집과 논밭이 사라지고 25명이 사망하는 수해가 발생하면서 골프장 건설을 반대하는 주민들의 집단민원이 발전하여 전국의 48개 환경단체와 지역 주민단체가 공동으로 골프대중화 정책의 철회를 요구하는 청원을 국회에 제출하기에 이르렀다. 한편 제주도에서는 제주도개발특별법의 제정문제를 놓고 법제정을 추진하는 민자당 국회의원과 이를 반대하는 제주도 민간에 찬반 양론이 팽팽히 맞서면서 도민들의 집단시위와 농성이 계속되고 나라사랑 청년회원의 분신사망사건까지 발생했으나 정기국회 폐회 몇분을 남겨놓고 결국 날치기로 통과되고 말았다.

□ 92년의 집단민원은?

이렇게 지난 2년동안에 일어난 주요 환경사건과 집단민원을 정리하다보니 올해는 또 어떤 환경관련 사건과 집단민원들이 우리를 기다리고 있을까 하는 의문이 떠오른다. 골프장

문제일까? 89년 7월부터 91년 9월까지 불과 2년동안에 모두 55개 지역에서 무려 2만명이 넘는 주민들이 골프장건설에 반대하는 집단민원을 정부에 제출한 것을 보면 올해도 역시 골프장관련 민원은 계속 이어질 것으로 예상된다. 쓰레기 매립지문제? 이것도 역시 특별한 사정이 없는 한 설치를 반대하는 주민들의 민원은 계속될 것으로 보인다. 또 핵폐기물 처분장 문제는 말할 것도 없고 공해공장의 입주문제, 서해안 개발사업으로 인한 어민들의 피해보상과 해양생태계 파괴문제, 부산 앞바다의 인공섬과 인천 영종도의 신공항 건설에 따른 환경오염문제 제2차 제주도 종합개발사업으로 인한 한라산 자연생태계의 파괴와 지하수의 고갈, 오염문제 등등 수없이 많은 환경관련 집단민원들이 올해는 더 많이 발생할지도 모른다. 게다가 지방자치의 실시와 더불어 그동안 개발과 성장에서 소외된 덕으로 깨끗하게 보존해온 물과 공기를 도지사시장, 군수가 재정자립도를 높이는 수단으로 혈값에 팔아 공장과 아파트를 짓고, 골프장과 호텔, 콘도미니엄등 관광위락시설을 건설하게 되면 이로 인한 자연환경의 파괴와 생활환경의 오염때문에 현지 주민들의 집단민원은 더욱더 늘어날 것이 확실하다.

□ 효과적인 집단민원의 예방

언제까지 이렇게 개발=환경오염=집단민원의 악순환을 되

풀이할 것인가? 집단민원을 예방할 수 있는 효과적인 방법은 정말 없는가? 이에 대해 검찰은 범질서 확립차원에서 집단민원의 주동자는 구속수사를 원칙으로 하고 배후를 철저히 조사하여 불순한 동기의 제3자 개입만 차단하면 집단민원은 예방할 수 있다고 생각했다. 그러나 환경문제와 관련된 집단시위나 농성들은 당초부터 사전에 계획된 것이 아니고 극한상황에서 우발적으로 터져나온 것이기 때문에 불순한 동기의 제3자가 집단민원의 배후주동자일 것이라는 검찰의 의심은 아직도 사실로 입증되지 못하고 있다.

다음은 공권력에 의한 물리적 억압보다 좀더 시간이 걸리는 하지만 지역이기주의 또는 남비현상등의 비난여론을 조성하여 주민들의 반대를 봉쇄하는 방법이다. 그러나 남의 집 쓰레기를 자기 뒷마당에 버린다는데 이것을 반대하는 것이 왜 지역이기주의인가? 오히려 자기집 쓰레기를 남의 뒷마당에 갖다 버리려는 산업쓰레기 배출업체들의 기업이기주의와 대도시 지방자치단체들의 행정편의주의가 도덕적으로 비난받아야 할 남비현상이 아닌가? 그런데 기업은 기업대로, 도시는 도시대로, 쓰레기를 버릴 곳이 없어 농어촌에 내다버려야 한다면 이에 따른 의무를 먼저 이행하는 것이 당연한 상식이다. 이렇게 당연한 의무는 소홀히 하면서 반대하는 주민들만 도덕적으로 문제가 있는 것처럼 여론을 왜곡하는 언론

과 정부야말로 집단민원을 배후에서 선동하는 불순한 제3자 개입이다.

□ 행정절차법의 취지

87년 6월의 6·29선언과 함께 5공화국 정부는 후속조치의 하나로 행정의 비민주성을 해소하기 위해 행정절차법을 제정하려고 했다. 87년 7월 7일자 관보에 총무처장관이 입법예고한 행정절차법안이 바로 그것이다. 그러나 총무처 공고 제30호로 실린 이 입법예고안은 그 후 제정이 보류되어 6·29선언 4주년이 훨씬 지난 지금까지도 아예 거론조차 되지않고 있다. 당시 입법예고안에 대한 관계부처들의 검토의견도 대부분 긍정적이었던 점을 고려하면 총무처가 왜 이법안을 입법예고만 해놓고 국회에 발의는 하지 않았는지 그 이유를 알 수가 없다.

5공화국이 마련한 행정절차법은 제정취지를 이렇게 적고 있다. “행정기관이 정책이나 계획등을 수립·시행하거나 국민에게 불이익을 주는 행정처분을 할 경우 이에 대한 합리적 기준과 공정한 절차를 마련하며, 사전에 충분한 예고기간을 주고 국민이 그들의 의견을 충분히 진술할 수 있는 기회를 부여함으로써 행정의 시행착오를 최소화하고 국민의 권익을 보호하며 민원의 소지를 사전에 예방함과 아울러 행정의 민주성과 공정성을 확보하려는 것임”이 얼마나 바람직한 민주행정 참모습인가? 만일 이 법률

이 예정대로 제정되었다면 6공화국 출범이후 집단민원의 숫자도 현저하게 줄었을 것이고 충북 청주시의회에서 행정정보 공개에 관한 조례를 따로 만들 필요도 없었을 것이다.

이 법안은 모두 7장71조로 구성되어 있는데 주요내용을 보면 첫째, 행정처분 절차와 관련하여 제2장은 국민에게 불이익을 주는 행정처분을 하는 경우 행정청의 일반적 행위로 인한 국민의 권익침해를 미리 막을수 있도록 사정에 국민에게 의견진술이나 청문·공청회등의 기회를 주도록 하고 이에 대한 절차를 제22조부터 49조까지 규정하고 있다. 이대로 시행했다면 골프장 건설반대나 쓰레기 매립장 설치반대 또는 TDI공장의 철거를 요구하는 주민들의 집단민원도 사전에 예방할 수 있었을 것이다.

둘째, 행정계획의 확정절차와 관련하여 제3장은, 국민생활과 밀접한 관련이 있는 공공사업 계획등을 수립할 경우 계획과정에 국민이 참여할 수 있도록 하여 공익과 사익을 조정하고 민원의 소지를 줄이며 행정에 대한 신뢰도를 높이도록 제50조부터 58조까지 규정하고 있다. 이대로 시행했다면 팔당호 골재채취 사업에 대한 서울시민들의 집단민원은 물론 핵폐기물 처분장 설치를 반대하다 일어난 안면도사태, 그리고 낙동강 수질오염사건을 일으킨 두산전자의 폐놀유출사고도 구미공단내의 공업배치계획 단계에서 충분히 검토되어 사전에 예방할 수 있었을 것이다.

셋째, 행정입법의 예고절차와 관련하여 제4장은, 국민의 일상생활과 관련이 있는 법률, 대통령령, 부령 및 자치법규를 제정, 개정, 폐지하고자 하는 경우에는 이를 예고하여 국민의 의견을 적극 반영하도록 제59조부터 64조까지 규정하고 있다. 이어서 보칙으로 제70조는 정보공개 및 개인정보의 보충에 관하여 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다. 이대로 시행했다면 제주도의 토지소유 현황에 관한 자료도 벌써 공개되어 제주도민들의 의혹을 해소하고 제주개발특별법의 제정을 반대하는 집단민원도 사전에 예방할 수 있었을 것이다.

이렇게 좋은 법안이 입법예고된지 4년이 지난 지금까지도 제정되지 않았다는 사실이 아쉽기는 하지만 아직도 늦지 않았다. 앞으로 발생할 집단민원을 효과적으로 해결하기 위해서는 하루빨리 이 행정절차법을 제정하는 것이 최선의 대안이다.

