

외국의 집단분쟁의 역사와 교훈

총경 김 윤
(사회안정대책 연구실장)

문민정부 출범후에도 계속되는 환경오염으로 인한 피해나 소비자피해, 각종 개발상의 불평, 지역간 이해관계의 대립등과 같은 집단분쟁문제를 해결함에 있어 대화, 설득을 통한 타협이나 협상 보다는 집단적 시위나 위력의 행사를 통해 해결하려는 경향이 현저하게 표출되고 있다. 이러한 집단분쟁은 비단 양적으로 급증할 뿐만 아니라 그 양상에 있어서도 다양화, 장기화, 과격화되는 추세를 보이고 있어 이에 대한 보다 효과적이고 합리적인 대응책마련이 요구된다.

종래 이같은 문제들을 치안유지의 차원에서 경찰력으로 대응해왔던 방식은 오늘날과 같은 분쟁양상에 더 이상 적합하지 않으며, 분쟁예방적 관점에서 보다 다양하고 실질적인 제도 및 정책수단이 강구될 필요가 있다. 특히 지방자치의 활성화, UR등의 국제환경변화 등으로 인해 예상되는 갈등과 분쟁의 폭주, 이로 인한 소관행정기관들의 부담가중 등을 고려하여 바람직한 분쟁해결 방법에 관한 정책대안이 모색되어야 할 것이다.

〈目 次〉

- I. 독일의 경험
- II. 미국의 경우
- III. 일본의 경우
- IV. 총 평

I. 독일의 경험

독일에 있어 1968년 전유럽을 휩쓴 체제저항운동은 대중의 가치관이나 의식에 중요한 변화를 가져왔다. 그것은 무엇보다도 생활의 질적 향상과 정치적 영향력의 증대에 대한 시

민의 요구로 표출되었고,¹⁾ 이러한 변화는 70년대초 대중의 환경의식을 획기적으로 고양시킴으로써 주거공간과 환경의 개선, 정치적 의사결정과정에 대한 참여의 확대를 요구하는 적극적인 시민환경운동이 전개되었다.

독일의 경우 1973년 전세계적인 오일쇼크를 거치면서 에너지공급원으로서 추구된 원자력발전의 불가피성이 강조되는 가운데서도 핵발전소의 설치와 핵폐기물처리시설의 입지선정을 둘러싼 지역주민의 반발과 이를 둘러싼 사회적 물의가 끊이지 않았다. 1975년 뷔(Why), 1976년 브록도르프(Brockdorf), 1977년 그로온데(Grihnde)등지에서 전개된 핵발전소건립에 대한 지역주민들의 격렬한 반대운동이 그 실례라 할 수 있다.

가령 1975년초 뷔지역에 계획된 핵발전소 건설현장에서 벌어진 대규모집거농성은 시위자들의 저항과 경찰의 진압이 국내외의 주목을 끌면서 핵발전소반대운동을 둘러싼 치열한 논쟁을 촉발시켰다. 비폭력저항운동의 원칙에 입각하여 전개된 뷔사건이래 확대일로를 걸었던 핵발전소건립반대운동은 1976년 브록도르프 반대운동에 이르러 새로운 국면을 맞았고, 저항세력내부에서 갈수록 강화되는 경찰력투입에 대항하기 위해서는 폭력적 수단에 의한 저항이 불가피하다는 의견이 득세함으로써 비폭력원칙의 수정이 이루어지기도 했으나 이러

한 폭력적 저항운동은 곧 이은 1977년 3월 19일 브록도르프에서의 유혈충돌을 계기로 포기되고 말았다.

이러한 배경하에서 1974년 서독연방정부는 45-50여개의 핵발전소에서 나오는 핵폐기물을 통합적으로 처리할 핵폐기물통합처리장을 건립할 계획을 수립한 뒤 고어레벤(Gorleben)등 4개지역을 후보지역으로 정하여 그 입지선정을 추진하던중 고어레벤이외의 지역에서 입지선정이 좌절되자 니더작센주 동쪽에 위치한 고어레벤지역을 그 후보지로 지정하였다. 이러한 정부의 발표가 있자 당시까지만 해도 미미했던 지역시민운동세력들이 결집하여 강력한 시위와 저항운동을 전개하기 시작했다. 고어레벤지역주민들은 1977년 3월초 인근지방도시의 교통을 마비시킨 농부들의 경운기시위 등 대규모집단지항을 전개하였고 이 문제에 대한 정치권의 모호한 태도에 반발한 저항세력들이 당시 결성된 환경보호 녹색후보단(Grüne Liste Umweltschutz:GLU)과의 연대하에 경운기시위를 벌여 급기야는 1979년 3월 '핵로비, 우리 농업경제에서 손을 떼라!'는 구호를 외치면서 하노버(Hannover)시까지 행진하기에 이르는 등 사태가 확대되었다.

이러한 일련의 핵관련시설에 대한 반대운동은 대중들의 환경의식을 급격하게 고양시켰을

1) B.G. Wehling, Gesellschaftliche Akteure in der Kommune, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 242, S.31.

뿐만아니라 결국 지역의 정치판도의 변화를 가져왔고, 1979년말 미국의 NATO지역에 대한 중거리핵미사일배치계획에 대해 반대하는 반핵평화운동을 통해 대중적 기반을 확산시킴으로써 당시 각계각층에 뿌리를 내리기 시작한 68운동세력과 핵발전소 건설에 대한 반대세력들이 결집하여 환경운동을 정치적으로 조직화하기에 이르렀다. 1982년 주의회선거에서 녹색세력 전체가 연합한 '녹색당'(Grüne)이 출범하게 된 것은 바로 이러한 배경에서 나온 필연적인 결과였다.

오늘날 독일에 있어 환경관련집단분쟁이 완전히 불식된 것은 아니다. 가령 대규모폐기물 처리시설의 입지선정을 둘러싼 주민들의 저항과 반발은 여전히 핵 및 화력발전소, 도로, 공항, 군사시설의 설치 등을 둘러싼 분류와 함께 중요한 법정정책적 과제가 되고 있는 것이 사실이다.²⁾ 그러나 독일에 있어 환경관련집단분쟁은 이제 그 강도나 참가범위에 있어 과거의 경우들 보다는 눈에 띄게 약화되어 있다고 할 수 있다. 그 원인으로는 무엇보다도 대부분의 문제들이 법제도적으로 수용됨으로써 해결되거나 정리되었다는 데서 찾을 수 있다. 독일은 전세계 어느 나라보다도 잘 정비된 정교한 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)를 제도화하고 있었고 또 집단분쟁의 와중에서도 집단분쟁의 법제도적 해결을 위해

이를 정비하는 데 노력을 기울이지 않았다. 이 계획확정절차는 집단분쟁이 발발하기 전에 계획의 수립, 확정에 따른 여러 가지 법적 문제를 제거할 수 있을 뿐만 아니라 계획과정에서 주민들의 저항과 반발을 사전에 충분히 반영시킬 수 있도록 함으로써 사후에 분쟁발발의 소지를 줄여나가는 효과적인 제도이다. 물론 이러한 계획확정절차 역시 이론과 실무 양면에서 여전히 그 제도적 개선을 둘러싼 논란의 대상이 되고 있는 것은 사실이지만 다툼의 대상이 되었던 것은 그 제도자체가 문제라기 보다는 그 실제운영면에서의 문제점들이라고 할 수 있었다.

또한 독일은 대단히 잘 정비된 체계적인 소송제도를 갖추고 있었고 따라서 집단분쟁과 주민저항도 대부분 이를 통해 다투어질 수 있었다. 이제까지 나온 방대한 분량의 판례들은, 설령 그것이 문제의 근본적인 해결을 의미하는 것은 아닐지라도, 환경관련집단분쟁이 단지 '거리에서만' 전개된 것이 아니라 '법정에서' 수행되었다는 사실을 말해준다. 집단분쟁이 이와 같이 소송을 통해 다투어지는 동안 시설의 입지선정과정과 계획의 최종적 확정에 따른 시설설치허가 사이의 기간이 크게 지연되고 또한 사업실시의 효율성이 저해되는 등의 결과가 나타났고 또 계획 확정을 전후하여 다시금 집단반발이 일어나는 등 부작용도 없

2) M.Ronellenfisch, Standortwahl bei Abfallentsorgungsanlagen : Planfeststellungsverfahren und Umweltvertraglichkeitsprüfung, DOV 1989, 739ff.

지 않았으나, 어쨌든 집단분쟁을 법정으로 끌어들이 수 있었다는 것은 이 문제에 있어 독일의 사법제도가 거둔 중요한 성공사례라고 할 수 있다. 이제 집단분쟁의 당사자들은, 주민, 피해자들이나 국가, 지방자치단체의 관리들 모두가, 문제의 계획과정과 적법타당성 여부에 신경을 곤두세우지 않을 수 없게 된 것이다. 이와 같이 집단분쟁이 대부분 법제도적인 차원에서 다루어질 수 있었던 데 대해서는 물론 독일국민의 전통적 법의식과 질서를 존중하는 법문화적 유산이라는 요인을 무시할 수 없다. 주민들의 불법적 저항은 있었으며 이들에게는 동시에 자기들의 권익보호를 사법제도에 의존하여 달성할 수 있고 또 먼저 그렇게 해야 한다는 최소한의 신뢰와 기대가 있었다.

이러한 법문화적 전통이 당시 활발하게 형성되기 시작한 지역차원에서의 주민운동, 환경운동을 위한 시민단체들의 역할이 가세하여 집단분쟁이 상당부분 법제도적으로 소화되고 또 평화적으로 다루어지도록 하는 데 기여했다. 이와 아울러 정치적 차원에서 녹색당의 활동이나 이제 녹색당의 전유물처럼 되었던 환경보호의 구호를 실질적으로 공유하기에 이른 기존정당들의 환경에 대한 관심과 노력도 국민들이 자력에 의한 집단저항에 나서지 않도록 하는 데 중요한 역할을 수행했다. 이와 같은 독일의 경험은 역으로 국민들 사이에 국가를 자신들의 국가로만 인식할 수 없게 하는 체험적 인식과 함께 중앙집권적 관료주의에

대한 반감이 존재하고 국가와 정부, 공권력에 대한 신뢰와 국가공동체의식이 결핍된 상황에서는 집단분쟁이 악화되는 결과를 피할 수 없다는 하나의 좋은 선례가 되고 있다.

II. 미국의 경우

미국에서는 1970년대 중반 이후 혐오시설 및 위해시설의 입지와 관련된 정부와 주민간의 분쟁이 커다란 문제로 제기되면서, 각종의 법안이 제정되고, 갖가지 정책대안이 구상되기 시작했다.

그 정책대안으로서 주목되는 것은 다음과 같은 것들이다.

첫째, 정책 수립의 전과정에서의 철저한 주민참여의 보장이다. 예를 들어 네브라스카주의 핵폐기물 처리사업의 경우, 주정부는 주민들의 의견을 수렴함과 동시에 주민들에 의한 감시 기능을 수행할 수 있도록 시민자문위원회를 구성하게 하고, 동위원회의 동의를 얻어 핵폐기물 처분장 후보지를 선정했다. 또한 후보지의 선정 후에는 후보지의 지역 주민대표들로 지역조사위원회를 구성하게 하여 그 위원회로 하여금 처분장의 건설지를 최종적으로 확정하게 했다.

둘째, 입지대상지역 주민들에 대한 충분한 보상이다. 위의 예의 경우, 핵폐기물 처리시설을 설치하지 않음으로써 수혜를 받는 다른 지역의 주민들이 입지대상 지역의 피해 비용을 공동부담하도록 하는 철저한 ‘等價補償의

原則'이 적용되었다. 그 결과 합리적인 기준에 따라 수익자 부담의 원칙과 피해자 수혜의 원칙이 균등하게 이루어지게 됨으로써, 입지 선정을 둘러싼 정치적 타협이 손쉽게 이루어질 수 있었던 것이다.

셋째, 주민들에 대한 적극적인 홍보이다. 예를 들어, 플로리다주의 유해폐기물 처분장 입지정책과 관련하여 시행된 'Amnesty Days Program'이라는 교육프로그램의 경우, 폐기물 저장 및 운송 시설을 가지고 직접 지역을 방문하여 주민들로부터 폐기물을 수거해 즉석에서 분해하고 처분장으로 운송하는 전 과정을 '눈으로' 보게 함으로써 주민들이 폐기물 처리의 안전성을 직접 확인하게끔 하였다. 또한 同州는 '안전의 공동생산 (CO-production of safety)' 전략에 입각하여, 폐기물 처리시설의 관리업무는 전문가에게 맡기는 대신 주민들이 이에 대한 감시업무에 직접 '참여' 하게 함으로써 분쟁을 초기에 예방하기도 했다.

이러한 정부측의 적극적인 공개와 주민 참여의 보장을 통해 미국의 경우, 1970년대 중반 이후 극심하던 혐오시설 입지기피현상이 '형평의 원칙'(Equity)에 따라 충분한 피해보상이 이루어지게 된 1980년대 이후부터 크게 누그러졌을 뿐만 아니라, 특히 일부의 저개발 지역의 경우에는 피해보상차원에서 주어지는 각종 지원금을 활용한 지역개발을 위해 오히려 혐오시설의 설치를 적극적으로 요구하는 기현상마저 나타나게 되었다.

III. 일본의 경우

일본의 경우는 지역이익의 적극적인 실현을 조건으로 한 국회의원의 선출이라고 하는 그 정치구조상의 특징에 의해 분쟁이 상대적으로 적으면서도, 다른 한편으로 세계 유일의 피폭국의 국민으로서의 핵에 대한 강한 거부감의 요인도 있어 핵발전소 건설 등과 관련하여 역시 갖가지 분쟁이 있어 왔으며, 지금도 여전히 각종의 분쟁이 전개되고 있다. 그리고 그에 대해 각종의 법안이 제정되고, 갖가지 정책대안이 구상되었다. 주목되는 정책으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 주민과의 끈질긴 협의과정을 통한 확실한 동의를 확보이다. 예를 들어 롯카쇼무라(六個所村)의 핵폐기물 처분장 건설의 경우, 입지 선정의 결정에 이르기 까지 무려 10여년이라는 세월이 소요되었다. 그 과정에서 지속적인 유치반대운동이 전개되었으나, 정부측은 지역주민과 지방의회의원들로 하여금 영국, 프랑스 등에서 관련 시설들을 직접 둘러보고 안정성에 대한 확신을 갖도록 하였으며, 관련시설의 건설에 의해 지역경제에 역으로 도움이 된다는 사실을 끊임없이 주민들에게 주지시켰다.

둘째, 충분한 경제적 지원이다. 위의 예에서 정부는 위 지역에 대해 1992년 까지 총 350억엔의 지원비를 투입하였으며, 電源입지 특별교부금으로 매년 9억엔씩을 지원하고 있다. 그리고 운영개시후 5년까지 175억엔의

지역개발비를 지원할 계획으로 있다.

셋째, 정부의 적극적인 자세이다. 예를 들어 일본의 자원에너지廳은 원자력 발전소의 입지문제가 당면 에너지 행정의 가장 중요한 과제라는 인식 아래, 수상의 자문기관으로 電源개발조정심의회를 두어 電源입지대책을 마련하도록 함과 동시에 電源입지대책部會를 설치하여 지역진흥계획에 관한 협력업무를 수행하도록 하는 등, 입지난의 해결을 위한 범정부적인 대응책을 마련하고 있다.

넷째, 보상 체계의 합리적인 정비이다. 예를 들어 1971년에 [水源地域特別對策措置法]을 제정하면서, 수원보호와 관련하여 상류지역에 비해 하류지역이 더 많은 혜택을 누리면서도 상류지역 주민은 개발규제 등의 피해까지 부담해야 하는 불합리성이 존재한다는 점에 착안하여, 민간부문과 공공기관으로부터 부담금을 각출해서 상류지역 주민에게 되돌려주는 주민이익법을 시행하고 있다.

이러한 정부측의 적극적인 사전사후 홍보와 보상, 그리고 주민 참여의 보장을 통해 일본의 경우, 독특한 반핵의 분위기 속에서도 특별한 무리 없이 정부와 해당지역 주민들 사이의 갈등이 해소되고 있는 것이다.

IV. 총 평

미국과 일본의 경우에도 공공성이 강한 혐오시설 및 위해시설의 설치 및 운영·관리 과정에서 발생하는 지역주민과 정부 사이의 분

쟁은, 애당초 존재하였으며, 지금도 여전히 끊임없이 되풀이 되고 있다. 그러나 그것은 경찰력의 동원이라고 하는 극단적인 대립양상으로 발전하는 일이 거의 없이 각종의 제도에 의해 원만하게 해결되고 있다.

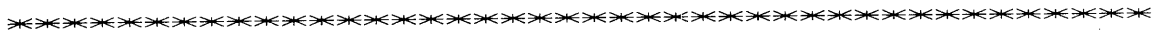
그러나 우리나라의 경우 집단분쟁에 대한 공식적·비공식적 해결방안이 아직은 미비하며 그 예방 및 조정을 위한 제도적 방안도 충분히 마련되어 있지 않다. 엄청난 후유증을 몰고왔던 안면도 및 울진의 핵폐기물처분장·김포수도권 쓰레기매립지 건설을 둘러싼 일련의 집단분쟁 사건등을 돌이켜 볼때 무계획적이고 일관성없는 행정기관의 밀어부치기식 행정관행과 지역 주민들의 집단반발과의 충돌이란 악순환만을 되풀이 한채 아직도 불씨를 남겨놓고 있는 실정이다.

집단분쟁이 치안의 상당한 부담요소로 작용하고 있는 현실을 감안하면 경찰로서는 1차적 당사자는 아니지만 경찰자체의 대응방안이 강구되어야 할것이다. 가령 집단시위의 과정에서 경찰이 지나치게 개입하게되면 조장행정의 영역에서 근본적 문제해결을 할수 없는 경찰의 현안으로 성격이 바뀌게 되거나 민·경 관계만 악화되는 결과를 낳게되므로 경찰조치의 정당성이 이해될수 있는 범위에서 제한적으로 행사되어야 할 것이다. 그리고 경찰은 시위자체를 봉쇄하기보다는 시위가 합법화될수 있도록 유도해야 하며 주민대표들과 대화채널을 유지하면서 주민들의 불법시위의 가능성을 사전에 방지하여야 할것이다. 또한 분쟁의 본질이 어

디에 있다는 것을 정확히 파악하여 상위정책 결정자들에게 전달될수 있는 사전적 조치가 필요하며 과격시위자들의 불법행위에 대해서는 예외없는 사법조치가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 경찰의 공권력 행사는 미리 충분한 경고과정을 거쳐 경찰이 자제할 수 없는 상태에 돌입하고 있다는 사실을 주민과 언론이 납득할 수 있도록 사전홍보등 노력이 있

어야 할 것이다.

결론적으로 말해서 집단분쟁의 근본적이고 원만한 해결의 열쇠는 앞서 살펴본 선진외국의 예에서 확인할 수 있는 바와 같이 적극적인 정보공개와 주민에 대한 홍보를 포함하는 ‘열린 행정’과 결정의 전과정 및 결정 이후에도 보장되는 주민의 참여라고 할 수 있다.



七氣品이란?

<ul style="list-style-type: none">· 눈에는 총기(聰氣)가· 얼굴에는 화기(和氣)가· 몸에는 생기(生氣)가· 언어에는 재기(才氣)가	<ul style="list-style-type: none">· 행동에는 덕기(德氣)가· 생활에는 윤기(潤氣)가· 인품에는 향기(香氣)가
---	--

일본 경찰법개정안 해설

河合 潔 著

(警察廳 總務課長 補佐)

※ 편집반 역(경찰공론 '94년 10월호)

〈目 次〉	
I. 머리말	III. 改正의 趣旨 및 背景
II. 改正의 經過	IV. 改正의 概要

I. 머리말

이번 경찰법의 일부를 개정하는 법률(1994년 법률 제39호 이하 「개정법」이라 한다), 경찰법 시행령의 일부를 개정하는 시행령(1994년 시행령 154호 이하 「개정령」이라 한다) 및 경찰청 조직령의 일부를 개정하는 규칙(1994년 규칙 155호 이하 「개정조직령」이라 한다)이 개정되어 1994년 2월 24일에 공포되었다.

이들 법령의 개정은 경찰청의 조직 및 都道府縣 경찰상호간의 관계 등에 관한 규정들을 정비하기 위한 것으로 본 원고에서는 이하 이들의 법령에 대하여 설명하기로 한다.

본문중 의견이 들어간 부분은 사건임을 미리 밝혀둔다.

이하, 「법」이라는 것은 개정법에 의한 개정후의 경찰법(1955년 법률 제162호)을, 「령」

이라는 것은 개정령에 의한 개정후의 경찰법 시행령(1955년 정령 제151호)을 「조직령」이라는 것은 개정조직령에 의한 개정후의 경찰청조직령(1955년 정령 제180호)을, 「구법」이라는 것은 개정전의 경찰법을, 「구령」이라는 것은 개정전의 경찰법 시행령을, 「구조직령」이라는 것은 개정전의 경찰청 조직령을 각각 말하는 것으로 한다(개정법 및 개정령의 신구 대조 조문에 대해서는 《후에 게재하는 것을 참조할 것》).

II. 改正의 經過

3월 17일 개정법안 사무차관등 회의부의

3월 18일 개정법안 각의(閣議) 결정, 閣法 제22호로서 국회 제출

5월 20일 개정법안 중의원 지방행정위원회부의