

濟州島研究 제14집(1997), pp. 225~269

옴부즈맨 제도의 도입·활용과 지속가능한 지역발전의 모색 : 제주지역을 대상으로¹⁾

장 원 석²⁾, 정 대 연³⁾, 김 석 준⁴⁾

요 약

본 연구는 지속가능한 지역발전의 이념을 지역내 갈등의 완화와 해소라는 의미로 수용하여 논의를 전개하였다. 관료집단의 독선과 대자본의 횡포에서 기인하는 분배의 왜곡과 환경파괴가 지역사회의 내부갈등을 야기시키고 지속가능한 지역발전의 장애요인으로 등장하고 있음을 문제삼았으며, 제주지역사회의 개발과 갈등의 사례속에서 이를 확인하였다. 그리고 이를 해소하기 위한 방안으로서 주민참여의 제도화를 생각하였으며 옴부즈맨 제도의 도입을 위와 같은 맥락에서 검토하였다. 또한 현행 남제주군의 의정옴부즈맨 제도는 의회의 보조기관으로서 본격적인 옴부즈맨 제도와 거리가 있음을 지적하였다.

조사자료의 분석결과 옴부즈맨 제도에 대한 일반적 연구결과가 제주사회에서도 상당수준 적용되고 있음을 알 수 있었다. 즉 기존의 갈등처리기제에 대한 불만과 새로운 제도에 대한 기대가 약간의 회의와 더불어 표출되었으며, 공무원과 지방의회의원의 경우 주민집단에 비해 상대적으로 약한 지지도를 보여주었다. 그러나 옴부즈맨의 자격요건에서 공직자출신에 대해 일정수준의 불신을 표출한 점과 옴부즈맨 선출방식에서 주민선출방

1) 이 논문은 1996년도 교육부 학술연구조성비(지역개발연구)에 의하여 연구되었음.

2) 제주대학교 정치외교학과 부교수

3) 제주대학교 사회학과 교수

4) 제주대학교 사회학과 교수

식을 압도적으로 선호한 점은 주목할만한 현상이었다. 이는 대체적으로 공직자출신을 음부즈맨으로 선출하고, 지방의회나 지방정부의 역할을 존중하는 일반적 모델에 비추어 볼 때 독특한 양상이라고 말할 수 있으며 이것이 한국적 현상이지 제주지역 사회에 국한된 것인지는 앞으로의 연구가 밝혀줄 것이다. 음부즈맨 제도의 도입에 대한 공무원집단의 지지를 크게 회하고 있는 지방의회의원들의 반응 역시 보다 심도있는 분석을 요한다 할 것이다.

이상의 조사결과에 입각하여 다음의 몇가지 제안을 한다. 첫째로 음부즈맨 제도의 도입에 대한 지역사회의 합의를 도출하는데 별 어려움이 없다고 보여지므로 이제 구체적 논의를 시도할 필요가 있다. 둘째로 음부즈맨 제도의 도입을 위한 시안으로서 선출방식은 주민이 선출하고 행정기관이 임명하며 지방의회가 동의하는 삼자합의 형태가 바람직하고 그 임기는 대체적으로 2년이 적당하다. 셋째로 제도의 도입에 있어서 성패의 관건은 음부즈맨의 활동영역과 권한을 명확히 하여 유사기관 상호간의 갈등과 혼란을 불식시키는 일과, 충분한 홍보활동을 통해서 음부즈맨 제도에 대한 주민의 인지수준을 크게 끌어올리는 일이다. 마지막으로 음부즈맨 제도와 기존의 민원처리 제도는 차별적으로 공존하면서 상호보완할 수 있도록 운영되어야 한다.

I. 서론

한국사회의 변동을 주도하기 위한 논쟁에서 개발의 논리가 환경의 논리보다 여전히 우위에 서있다. 환경보호론자와 개발론자의 대립은 아직도 그 적절한 타협점을 찾지 못한 채 개발의 논리가 관성적으로 각종 정책의 입안이나 집행에 작용하고 있다. 더구나 개발의 실질적 이득이 사회성원 일반에게 형평성있게 분배되지 못하고 일부의 대자본에게 전유되는 심각한 문제가 제기된다. 이는 제주도과 같은 지역수준의 개발이라고 해서 예외가 아니다(김석준 1995).

그러나, 최근 개발중심의 사회발전에 대한 대안적 접근이 새로운 전기를 맞이하고 있다. 1970년대 이후 신사회운동의 일환으로 꾸준

히 전개되어온 환경의 이념은 1992년 브라질 리오에서 열린 '환경과 개발에 관한 유엔회의(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)'에서 전지구적 수준의 의제로 부각되었다. 이후 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSP)'은 사회발전의 새로운 패러다임으로 공식화되었고 한국사회에서도 이를 위한 구체적인 전략과 실천방안이 활발히 논의되고 있다.

한편 한국사회는 지방화시대를 맞이하여 지방자치의 중요성이 증대됨에 따라 주민참여의 활성화가 이루어지고 지역주민의 이해를 집약시키는 지방의회와 지방자치단체의 역할 강화가 전망되고 있다(김안제 1988 ; 1989). 최근에 들어 지방의회와 자치단체는 개발과 환경보존의 문제, 그리고 개발 이익의 분배를 둘러싼 다양한 주민불만으로 인하여 새로운 형태의 주민운동(Scott 1990 ; 정근식과 조성윤 1990)에 직면하고 있으며 지역발전의 정책과 계획은 상당한 시행착오를 경험하고 있다. 지방의회의원이나 정책집행자 개인의 철학에 의하여 환경친화적 발전의 이념이 우선적으로 선호될 수도 있다. 그러나 바람직한 문제해결 방식은 제도화된 주민참여에 의한 합리적인 대안 선택의 모색일 것이다. 주민과 지방자치단체, 지방의회 상호간의 원활한 의사소통은 지역사회의 소모적인 갈등과 대립을 완화하고 합의에 의한 지역 발전을 가능케 한다. 주민참여를 통한 지속가능한 지역개발(현대중공업주식회사·현대경제사회연구원 1993)의 논리는 바로 여기에서 그 의미를 찾을 수 있다.

본 연구는 지역사회의 의사소통 매개체이며 효과적인 주민참여 기제로서 옴부즈맨 제도를 주목한다(김철용 1993, 김호진 1979, 이상철^a 1993, 장원석 1994 ; 1995). 우선 1809년 스웨덴이 도입한 후 오늘날 다수 국가에서 적극적으로 운용되고 있지만 국내에서는 도입 초기단계에 있는 옴부즈맨 제도의 조직과 운영, 사회적 합의와 사후평가 등을 고찰한다. 그런 후 그에 기초하여 지역 또는 지방단위의 지속가능한 발전과 이 옴부즈맨 제도가 어떻게 결합할 수 있는지를 이론적으로 검토한다. 그리고 이를 토대로 제주지역을 사례

로 삼아 옴부즈맨 제도의 도입필요성과 가능성, 그리고 그 활성화를 위해 해결되어야 할 과제들을 경험적으로 분석·발견하여 보다 실현 가능한 정책적 대안을 구상·제시해보고자 한다. 이 때 경험적 자료의 수집은 옴부즈맨 제도의 도입에 직접적인 이해관계자라 할 수 있는 지역주민과 공무원, 지방의회의원의 세 집단에 대한 설문조사를 통해 이루어질 것이다.

II. 옴부즈맨 제도와 지속가능한 지역발전

1. 옴부즈맨 제도

옴부즈맨은 스웨덴어로 대리인을 의미한다(Rowat 1973: 2). 옴부즈맨제도는 관료집단의 공권력남용으로부터 시민의 권리를 보호하기 위해 고안된 일종의 호민관제도이다. 기존의 내부적 행정통제나 혹은 외부적 행정통제가 소기의 성과를 거두지 못하고 있다는 인식하에 제 3의 문제해결방식으로 고안되었다(Caiden 1983 ; Hill 1975 ; Rowat 1968 ; Anderson 1969). 옴부즈맨은 의회에서 선출되는 독립적인 국가기구로서 관료와 민원인 사이에서 공정한 중재자의 역할을 수행한다. 옴부즈맨은 업무수행과 관련하여 의회로부터 독립성과 자율성을 확보하고 있으나 의회에 대해서 정기적으로 활동결과를 보고할 의무를 갖는다. 옴부즈맨은 접수된 민원을 기초로 행정행위의 합법성 혹은 합리성 여부를 조사하고 적절한 시정조치를 권고하는데 옴부즈맨의 권한은 헌법이나 법률에 의해서 보장되어 있다. 옴부즈맨은 대체적으로 법관에 준하는 대우를 받게 되며 전문적인 사안을 다룰 수명의 분석관을 참모로 둔다. 옴부즈맨의 고충처리절차를 간단히 살펴보면 다음과 같다

옴부즈맨은 불만을 접수한 후 참모들과 사안을 검토하여 조사에 착수할 것인지 여부를 결정한다. 그리고 조사착수 여부를 본인과 해

당기관에 통보한다. 대체적으로 사법부와 의회, 최고행정책임자의 행위는 ombudsman의 조사대상에서 제외된다. ombudsman은 조사와 관련하여 관계공무원에게 필요한 자료와 정보를 요구할 수 있으며 비공식적인 청문을 행할 수 있다. 고의적으로 ombudsman의 조사활동을 방해하거나 적법한 요구에 응하지 않을 경우 법에 의해 처벌된다. 관계법령을 검토한 후 문제를 발견한 경우, ombudsman은 행정행위의 수정, 취소 혹은 행정행위가 근거하고 있는 법령이나 규칙의 변경 등을 해당기관에 권고한다. ombudsman의 권고는 강제성이 없으며 따라서 성패여부는 철저한 조사와 합리적 추론에 달려 있다. 일정한 시간이 지나도록 적절한 조치가 취해지지 않을 경우 ombudsman은 자신의 견해와 권고를 행정책임자와 의회, 대중에게 전달할 수 있다. 공무원의 비행을 발견한 경우 이를 관할 당국에 회부한다. 최종적으로 ombudsman은 연례보고서를 통해 자신의 활동사항을 의회와 시민에게 알린다. 하와이 ombudsman의 경우, 접수된 사안이 ombudsman의 관할영역에 속하는지 여부는 대개 당일로 결정되며 1주일에서 한달 사이에 불만의 3분의 2가 처리되고 있다(Caiden 1983: 83).

1809년 스웨덴에서 최초로 도입된 이후, ombudsman 제도는 스칸디나비아 반도 전역에 보급되었고 1960년대 이후 다수 국가에 보편화되었다. ombudsman 제도는 대체적으로 영미법국가에서 보다 적극적으로 수용되고 있는데, 그것은 대륙법국가의 경우 비교적 잘 정비된 행정재판제도가 존재하기 때문이다. ombudsman은 의회형과 행정부형 2개의 유형으로 오늘날 대별된다. 의회형 ombudsman제도는 ombudsman이 의회에서 선출되어 행정부로부터 완전히 독립하는 경우이고, 행정부형은 ombudsman이 대통령에 의해서 임명되는 경우이다. ombudsman의 이념형은 전자이지만 오늘날 후자의 비중이 높아지고 있으며, 지방ombudsman의 경우 상당수가 절충적 형태를 취하여 지방의회와 지방정부책임자가 상호 협의하는 양상을 보이고 있다(Zagoria 1988: 25-36). 행정부형 ombudsman은 의회형 ombudsman의 변형이기 때문에 국제ombudsman협회는 이를 ombudsman으로 인정할 것인가에 대해 문제를 제기해 왔으며 결국 양자는 상이한 단체를 조직하기에 이른다

(Caiden 1983: 12). 의회형과 행정부형의 장단점을 살펴보면 다음과 같다(장원석 1995: 150-151). 의회형 옴부즈맨 제도는 의회의 권위를 배경으로 독립적인 지위를 확보함으로써 행정부의 영향에서 벗어나 공정하고 중립적인 고충처리의 본래적 이상을 실현시킬 수 있다. 그러나 의회형 옴부즈맨 제도는 예산과 인사문제로 의회의 영향을 간접적으로 받게되며, 의회의 특별위원회에 협력해야 한다. 행정부형 옴부즈맨의 경우 임명권자의 보이지 않는 손을 우려할 수 있지만, 역설적으로 임명권자의 신임은 옴부즈맨의 영향력을 강화시킨다. 의회형 옴부즈맨 제도는 다시 스웨덴형 옴부즈맨, 뉴질랜드형 옴부즈맨, 하와이형 옴부즈맨으로 편의상 삼분 할 수 있다(장원석 1994: 553-555). 스웨덴형의 경우 강력한 옴부즈맨을 지향하여, 옴부즈맨은 기소권을 갖고 있고 법원의 결정을 조사할 수도 있다. 1962년에 도입된 뉴질랜드형은 오늘날 의회형 옴부즈맨의 일반적인 모델로서 스웨덴형과는 달리 옴부즈맨은 기소권이 없으며 권고와 설득만을 행한다. 또한 행정부장관의 정책결정을 조사대상에서 제외시킨다. 1967년에 도입된 영국형 옴부즈맨 제도는 의회주권의 전통을 존중하여 모든 민원을 의회의원이 우선적으로 검토한 후 그의 재량에 의해서 옴부즈맨에게 위임하도록 하고 있다. 조사결과 역시 의원이 직접 당사자에게 통보한다. 따라서 옴부즈맨의 권한이 상대적으로 약화된다고 볼 수 있다.

옴부즈맨은 초기에 공권력의 전횡을 문제삼았으며 오늘날도 제 3세계에서는 인권보호와 관련하여 상당한 역할을 수행한다. 그러나 시대의 변화에 따라 행정의 비효율과 무사안일을 문제삼게 되면서 옴부즈맨제도는 점차 행정발전의 적극적인 효과를 기대할 수 있게 되었다. 최근의 사회변동은 다음과 같은 맥락에서 옴부즈맨 제도의 추가적 필요성을 역설하고 있다. 첫째는 참여민주주의의 문제이다. 오늘의 사회는 대표나 조직에 의한 이익표출보다 직접적이며 자발적인 정치참여가 보편화되고 있는 추세이다. 옴부즈맨 제도는 투표행위에만 의존하던 종래의 소극적 참여방식에서 벗어나 적극적인 정치참여를 모색하는 시민다수의 정치적 욕구를 충족시킨다(Zagoria

1988: 70). 둘째는 복지사회와 관련된 ‘불만의 사회학’의 문제이다 (Danet 1978: 338). 전반적인 사회발전과 생활수준의 향상으로 기본권의 문제가 해결됨에 따라 사회구성원들은 이제 삶의 질에 보다 많은 관심을 갖게 되었다. 관료제가 제공하지 못하는 수준높은 행정 서비스를 시민들은 원하고 있으며 옴부즈맨의 주요업무는 복지행정과 밀접히 관련되어 있다. 셋째로 일상적 삶을 강조하는 새로운 사회운동의 경향이다. 최근의 사회운동은 체제나 이념을 거론하던 종래의 방식에서 벗어나 구체적인 현실을 강조하고 다양한 관심사를 추구하는 새로운 양상을 보여주고 있다. 옴부즈맨 제도는 일상생활과 관련된 행정상의 하자를 문제삼음으로써 작은 실천을 강조하는 새로운 사회운동과 맥을 같이 한다. 마지막으로 지방화시대의 도래이다. 연방제의 기술적 한계와 작은 규모의 실험이 보다 용이하다는 이점 때문에 옴부즈맨 제도는 지방차원에서 활발히 시도되어 왔고 성공을 거둔바 있다. 그러나 새롭게 강조되고 있는 지방화시대의 논리와 관련하여 지방수준에서의 제도도입을 본격적으로 모색해야할 시의성을 발견하게 된다. 지방 옴부즈맨 제도는 지방자치에 있어서 정치교육의 효과를 제고시키는 훌륭한 제도적 장치가 될 것이다.

옴부즈맨 제도의 도입과 관련하여, 몇 가지 반론이 시도되어 왔다. 옴부즈맨 제도에 대한 비판의 논리는 크게 두 가지이다(장원석 1995: 563-565). 첫째는 옴부즈맨제도의 효용성에 대한 회의이다. 옴부즈맨의 권고는 강제력을 결여하고 있는데 과연 성과가 있겠는가? 충분한 인적 물적 자원이 확보되지 않는 경우 옴부즈맨 제도는 유명무실한 존재로 전락할 것이 아닌가? 옴부즈맨 자체가 관료주의화하는 경우는? 이러한 시각에서 볼 때 옴부즈맨 제도는 기존의 유사제도와 비교하여 옥상옥에 불과하다. 옴부즈맨 제도는 정신적, 물질적 요건 - 성숙한 시민문화와 충분한 예산지원 - 을 성공의 조건으로 하고 있는데 현실적으로 그것이 어렵다는 논리이다. 여기서 우리는 민주적 정치문화를 구축한 나라만이 민주적 제도를 수용할 수 있다는 일종의 순환논리에 동의할 수 없지만, 재정적인 뒷받침 없이는 제도의 성공을 기대하기 어렵다는 주장은 올바른 지적이라고 본

다. 두 번째는 제도의 부정적 측면을 강조하는 경우이다. 가령 공무원집단이 소심해짐으로써 오히려 레드테이프화 현상을 심화시키거나, 공무원과 시민 사이에 불화관계가 야기되거나, 혹은 불만사례가 폭증할지 모른다는 우려 등이 그것이다. 이 경우 옴부즈맨 제도에 대한 비용과 편익분석이 요구된다 할 것이다. 특히 공무원집단의 상대적 피해의식이 노정될 수 있는데, 이 문제는 옴부즈맨의 공정한 중재가 그들의 업무부담을 경감시키며 공무원 자신도 제도의 수혜자가 될 수 있다는 인식이 확산됨으로써 해결될 수 있을 것이다.

2. 지속가능한 지역발전

환경과 발전, 두 개의 이념 상호간의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대해서 세 가지 논리를 가정할 수 있다. 첫 번째로 환경의 이념을 극단적으로 추구하는 근본주의적 환경윤리이며, 두 번째로 이와는 대척점에 서있다고 할 수 있는 개발지상주의이며, 세 번째로 양자를 절충하는 제 3의 논리로서 환경친화적 발전의 이념이다. 지속가능한 발전은 환경친화적 발전의 이념을 대변하고 있는 상징적 용어로서 오늘날 점차 사용이 보편화되고 있다. 지속가능한 발전은 양가적 개념이다. 그것은 한편으로 환경의 보존을 강조하지만, 다른 한편으로 발전의 이념을 추구한다. 따라서 혹자는 지속가능한 발전의 개념 속에 내재해있는 딜레마를 지적하기도 한다(Rees 1992 ; Wackernagel et al. 1993 ; Rees and Wackernagel 1994 ; Walz et al. 1995 ; Goldblatt 1996). 발전의 과정은 필연적으로 비환경적 요소를 내포하고 있다고 보기 때문이다.

1970년대 '유엔환경계획'은 생태학적 요인이 발전 과정에 미치는 영향을 고려해야 한다는 입장에 기초하여 생태적 발전을 '지역적·국지적 수준에서의 발전으로서, 관련된 지역의 잠재력과 일치하고, 천연자원의 적절하고 합리적인 이용, 그리고 자연 생태계 및 지방의 사회문화적 유형을 존중하는 조직형태와 기술양식의 적응에 주의를

기울이는 발전'으로 정의하였다(Bartelmus 1986: 15). 1980년 '자연과 천연자원을 위한 국제연맹'이 제시한 '살아 있는 자원의 보존을 통한 지속 가능한 발전'은 세 가지 기본적인 목적에 기초하고 있다(Bartelmus 1986: 18). 하나는 필수적인 생태적 과정과 생명지지체계의 유지이고, 두 번째는 유전학적 다양성 보존, 세 번째는 종과 생태계의 지속 가능한 이용을 충족시키기 위해 인간의 활동을 공간적으로 적절히 분포시키는 것이다. 1987년 '환경과 발전을 위한 세계위원회'는 지속 가능한 발전을 미래 세대가 그들 자신의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 양보하지 않으면서 현세대의 욕구를 충족시키는 발전이라고 정의하고, 여기에 두 가지 기본 개념을 포함시키고 있다. 하나는 욕구의 개념이고, 다른 하나는 한계의 개념이다(WCED 1987: 43). 욕구의 개념은 세계의 빈자들의 본질적 욕구를 뜻하는 것으로 거기에 최우선권이 주어져야 한다는 것이며, 한계의 개념은 기술과 사회조직이 현재의 욕구 및 미래의 욕구를 충족시키는 환경의 능력에 부과하는 한계를 의미한다. 이 욕구와 한계의 개념에 기초하여 '환경과 발전을 위한 세계위원회'는 지속 가능한 발전의 기본 원칙을 미래성의 원칙, 사회적 정의의 원칙, 책임성의 원칙 등 세 가지로 제시하였다(Turner 1995). 미래성의 원칙이란 우리 세대와 우리의 후손이라는 세대간의 평등을 뜻하며, 사회적 정의의 원칙은 우리 세대 안에서 국가간, 계층간 등 세대 내부의 평등을 의미하고, 책임성의 원칙이란 환경문제가 국가를 초월한 초국가적 공동 책임 하에 있음을 말한다. 1992년 '환경과 개발에 관한 유엔회의'는 위에서 설명한 '환경과 발전을 위한 세계위원회'가 제시한 지속 가능한 발전의 개념, 원칙 및 정책 목적을 공식 주제로 하여 '환경적으로 건전하고 지속 가능한 발전'을 앞으로 인류사회가 지향하는 발전가치로 채택하면서, 이것의 실현을 위해 전문과 40개 장으로 구성된 <아젠다 21>을 발표하였다. <아젠다 21>의 각 개별 의제는 지속 가능한 발전의 실천기반, 목표, 활동사항, 이행방안 등 4개 부문으로 구성되어 있다. 활동사항은 다시 환경의 관리문제, 자료 및 정보, 지역 및 국제협력으로 세분화되었고, 이행방안은 재정지원, 기

술지원, 인적 자원 개발과 시행능력 형성 등으로 세분화되었다.

1970년대 이후 학계와 국제기구에서 다루어 온 위와 같은 지속 가능한 발전의 개념에 기초할 때 그것이 내포하고 있는 의미는 다음과 같이 해석될 수 있을 것이다.

① 자연생태계의 안정성 유지 : 지속 가능한 발전이란 발전은 계속 추진하되 그것이 자연생태계에 영향을 주지 않는 범위 안에서 이루어져야 한다는 이념이다. 자연생태계는 여러 요소들로 구성되어 있고, 이 구성요소들은 상호 유기적 메커니즘 속에 있기 때문에 한 요소의 변동은 필연적으로 다른 요소의 변동을 가져온다. 그러나 자연생태계는 이 변동을 내부에서 스스로 소화시키고 조절하는 자동조절 체계(self-regulating system)를 그 특징으로 하고 있다. 이 자동조절 체계가 곧 생태체계(ecosystem)이다. 사회발전 특히 양적 성장을 추구해온 산업화의 생산과정과 소비과정에서 배출되는 인위적인 인간활동 및 그 결과의 요소들이 생태체계에 개입됨으로써 자연생태계의 자동조절 체계의 순환 메커니즘이 파괴되고, 그 결과 자연생태계가 원래 인간에게 제공하던 환경의 질이 악화되어 인간의 삶에 부정적 영향을 주게 된다.

② 관리된 경제성장 : 자연생태계의 안정성을 유지하면서 발전을 계속 하기 위해서는 자원을 한정적으로 이용하여 상품을 생산하고, 그 생산과정과 소비과정이 자동조절 체계인 생태체계를 악화시키지 말아야 한다. 다시 말하면 개발 자체를 내부화시킨다. 예컨대 공해를 외부로 뿜어내는 것이 아니라 내부화하면 외부의 생태체계는 그대로 유지될 수 있다.

③ 형평성의 증대 : 지속 가능한 발전의 세 가지 기본 원칙은 미래성의 원칙, 사회적 정의의 원칙, 책임성의 원칙이다. 이는 발전과 그 결과에 있어서 우리와 후손의 세대간, 현재의 국가간 형평성을 증대시키자는 의미이다.

④ 사회 각 부문의 효율적 및 유기적 조화 : 자연생태계의 안정성 유지, 관리된 경제성장, 형평성의 증대를 위해서는 사회 각 부문들이 효율적이고도 유기적인 조화가 이루어져야 한다(WCED 1987: 65

; 김병완 1994: 342). 정치체제는 의사결정 과정에서 효과적인 주민 참여를 보장해야 하고, 경제체제는 스스로의 힘으로 유지될 수 있도록 잉여물을 산출하고 기술 축적을 이룰 수 있어야 한다. 사회체제는 불균형 성장의 결과로 제기되는 긴장과 마찰에 대한 해결책을 제시할 수 있어야 하며, 생산체제는 성장을 위해 생태계 자원을 보호해야 하고, 과학기술 체제는 제기되는 문제에 대한 새로운 해결방안을 계속 연구할 수 있어야 한다. 국제협력 체계는 지속 가능한 교역과 자본공급의 유형을 발전시켜 나가야 하며, 행정체계는 스스로의 취약점을 개선해 나가는 능력과 유연성을 견비해야 한다. 이렇게 볼 때 지속 가능한 발전이란 산업화는 계속 추진하되 이로 인한 환경문제를 최소화하여 발전과 환경간의 모순을 해결하는 것으로서 생태학적, 경제학적, 심리학적, 사회학적 접근뿐만 아니라 미래까지를 고려하는 역사적 요소도 포함하는 다차원적 의미를 지닌다고 할 수 있다(Bergh and Straaten, 1994).

이상의 논의를 통해서 우리는 지속가능한 지역발전의 개념에서 다음의 세 범주를 특히 강조할 수 있다고 본다. 첫째는 생태적인 측면에서 환경보존의 문제이며, 둘째는 사회경제적 측면에서 주민복지의 증대이며, 셋째로 정치적 측면에서 주민참여의 확대이다⁵⁾. 그리고 이들 세 개의 범주가 다음의 방식으로 상호결합되고 있음을 주목한다. 즉 지속가능한 지역발전의 두개의 축은 환경과 복지이지만, 주민참여는 이것과 더불어 제 3의 가치를 형성하는 동시에 양자를 가능케 해주는 하위범주의 수단적 가치가 된다는 사실이다. 참여와 자치는 그 자체가 사회발전의 한 목적이지만 이를 통해서 우리는 환경과 복지의 문제를 해결하는 효과적인 전략수단을 제공받게 된

5) 벨포드(Welford)는 지속가능한 지역 발전을 달성하기 위한 전략의 하나로써 지역적 환경관리체계(regional environmental management system)의 수립을 주장하였다. 지역적 환경관리체계란 지역내에 있는 여러 사회조직들의 활동과 역할을 환경적 요소와 통합시키는 것을 의미한다. 이에 기초하여 그는 지속가능한 지역개발을 위한 몇 가지 실천방안들을 제시하였는데, 지역주민 및 조직, 지방정부 상호간의 의사소통 확대를 크게 강조하고 있다. (Welford 1995: 181).

다. 지역발전의 추진과정에서 주민참여의 확대는 관료집단과 거대자본의 독주를 견제하여 무분별한 환경파괴를 막고 개발이익의 분배 효과를 극대화시킨다. 또한 개발과정에서 파생되는 주민의 재산권피해를 최소화하고 주민상호간의 이해관계를 조정하는 효과가 있다. 따라서 주민참여를 수반하는 정책의 개발과 집행은 주민적 합의와 지지를 바탕으로 정당성을 확보하게 되며 이는 효율성의 제고로도 연결된다. 그러나 곧 이어 살펴볼 제주도의 개발과정이 증명하듯이 주민참여가 배제된 모든 사업과 계획은 졸속과 무모함으로 인해서 환경을 파괴하고 분배를 왜곡시켜 주민집단의 저항에 직면하게 되고 주민상호간 혹은 주민과 당국간 불신과 갈등을 심화시킨다.

이런 맥락에서 우리는 주민참여의 활성화가 지속가능한 발전의 결정적인 관건이 되고 있다는 판단 하에, 참여와 복지와 환경의 문제를 동시에 고려하는 바람직한 주민참여의 기제로서 옴부즈맨 제도의 도입을 검토하려 한다. 옴부즈맨제도는 선출된 주민의 대표를 통해서 행정당국의 권력남용을 감시하고 법령과 제도의 개선을 제안하는 본래적 기능을 수행함으로써 지속가능한 지역발전의 핵심적 과제 - 환경보존과 주민복지 - 에 일조하게 될 것이다. 그리고 다른 한편, 공정한 중재자로서 옴부즈맨의 역할은 지역개발과 관련하여 주민 갈등과 불신의 해소에도 크게 기여하게 될 것이다.

Ⅲ. 제주지역사회의 상황

1. 제주지역의 개발과 갈등

제주지역의 개발은 한국사회의 다른 지역과 마찬가지로 1960년대를 기점으로 본격화되기 시작한다. 정치적 지형과 주민들의 욕구의 변화에 따라 때로는 개발의 내용과 방향, 개발방식에 다소의 변이가 있었지만, 현재까지 이 지역의 개발은 그 당시와 크게 다르지 않은

양상을 보인다. 제주지역의 특징을 반영하여 개발의 주요기조는 관광산업을 중심축으로 삼아 꾸준히 이어져 왔기 때문이다. 제주지역이 한국사회의 산업화 과정에서 분업적으로 관광을 떠맡게 된 데에는 여러 가지 요인이 작용했다. 그 중에서도 부존자원의 결여와 시장의 지리적 격리라는 한계에 더해 고립된 섬으로서 정책적 실험의 용이성을 갖춘 수려한 자연환경을 지녔다는 점 등이 주요했다고 할 수 있다.

종래 한국사회에서의 지역개발이 대부분 그렇듯 제주지역의 개발도 중앙정부 중심의 하향적이고 외생적 개발방식으로 일관되어 왔다. 그동안 수립된 대부분의 개발계획과 정책 집행이 중앙정부의 주도하에 이루어진 것은 물론 외부의 대자본이 대거 참여한 개발이라는 특징을 보인다.⁶⁾ 따라서 지역의 중소자본의 참여나 지역주민들의 욕구의 반영은 체계적으로 배제될 수밖에 없었다. 적어도 표면적으로는 1991년에 제정된 제주도개발특별법이 발효되기 전까지는 그러했다고 할 수 있다.⁷⁾

그런 중에도 제주지역 개발이 지역사회에 미친 긍정적 영향은 적지 않다. 이에에는 경제의 성장, 사회간접자본의 확충, 산업생산성과 주민소득의 증대, 문화생활과 생활편의의 증가 등을 들 수 있다. 하지만 부정적인 영향도 만만치 않아 보기에 따라서는 긍정적 영향을 상쇄시키고도 남을 정도다. 자립적 지역경제의 와해로 인한 육지부

6) 이상철(1995)은 1960년대이래 제주도 개발정책은 크게 4단계로 전개되어 왔다고 정리한다. 첫 단계는 관광개발을 위한 기반조성의 단계, 다음은 국제관광지화 추진단계, 그리고 국민관광지로 방향을 전환한 단계에 이어 최근의 제주도개발특별법의 제정에 의한 개발전략 전환의 단계가 그것이다. 각 단계의 개괄적 검토에 대해서는 그의 글을 참조할 것.

7) 제주도개발특별법이 내세운 이상은 주민주체의 지역개발, 개발과 보전의 조화 등이다. 이런 점에서 이 특별법은 그전의 여러 개발계획과는 다른 면모를 보인다고 평가되기도 한다. 그러나 이 특별법에 의해 1994년도에 수립된 제주도종합개발계획의 내용을 자세히 들여다보면 그와 같은 표면적이고 선언적 언명의 뒤에 여전히 주민과 지역 욕구를 배제한 개발의 기미, 그리고 보전보다 개발우선주의의 징후가 상당 부분 엿보인다. 김석준(1995)은 이런 점이 종합개발계획의 재정수요와 확충방법, 투자영역을 분석할 때 잘 드러난다고 한다.

에의 종속과 개발이익의 항상적 유출, 거점개발방식에 의한 지역간 불균등발전, 육지부 대자본의 제주도지 잠식과 주민들의 생활근거지 상실, 환경문제의 대두 등이 우선 지적된다. 더구나 사회문화적인 측면에서도 개발계획의 입안과 시행, 결과의 혜택에서 주민의 소외와 상대적 박탈감의 증대, 주민간 경제적 분화와 갈등의 확대, 상업적 소비 및 향락문화의 증대와 범죄의 급증 등도 부정적 영향에서 제외될 수 없다(이상철b 1995). 이러한 개발의 어두운 그늘이 지역 내 주민간, 정책 당국과 주민간, 개발사업자와 주민간 갈등의 배경이며 우리가 그려내고자 하는 지속가능한 지역발전의 걸림돌임을 부인할 수 없겠다.

지역개발의 가시적 효과가 양면적으로 드러나지 않은 개발 초기인 1960년대에는 개발의 결과에 대한 기대를 담보로 주민들의 양해와 동원화를 손쉽게 도모할 수 있었다. 그러다 1970년대 중반 개발의 기초인 사회간접자본이 점차 확충되어가고, 개발의 청사진이 뚜렷해지면서 토지투기의 열풍이 분다. 주로 육지부 대자본의 대대적 진출에 의해 이루어진 토지잠식은 인플레이션에 대비한 가치보전의 목적도 겸하였는데 개발로 인한 지가 상승을 노린 경우가 대부분이었다(강남규 1985). 여기에 개발과정에서 필요한 토지의 공공적 수용과 개발업체에 의한 토지 매입도 한 몫을 해나간다. 주민들은 헐값에 넘긴 토지가 엄청난 차익을 남기는 현실을 목격해야 했고 그로 인해 심한 박탈감과 상실감을 느끼기 시작한다. 이와 함께 위에 예시한 개발의 부정적 효과에 대한 인식도 확산·심화되면서 개발에 대한 주민들의 태도는 부정과 불만으로 전화하게 된다. 급기야 1987년의 민주화대투쟁은 그러한 주민들의 불만을 지역주민운동으로 표출할 수 있도록 하는 선행 요인의 하나로 작용하여 1988년의 탐동매립반대운동을 시초로 이 지역에서 개발을 둘러싼 갈등의 현재화를 야기하게 된다. 그 후 개발에 대한 갈등의 현재화와 주민운동은 이슈를 다양화하면서 발생하게 되거니와, 1988년의 송악산 군사기지 설치 반대운동을 비롯 골프장, 하수종말처리장이나 쓰레기매립장, 화약고 등의 설치를 반대하는 운동 등이 잇따른다. 아마도 그 백미

는 1990년 제주도개발특별법 시안의 발표로 불거진 특별법제정 반대 운동이라 할 수 있을 것이다.

이러한 주민운동 방식의 갈등 표출은 나름대로 지역 주민과 지역 개발 양자에 대해 긍정적인 효과가 있다. 그것이 기존에 제도화된 경로로는 이를 수 없는 욕구를 성취하기 위한 대안적 방법의 구성을 의미한다는 점과 주민들이 개발에 대한 자기주장의 장을 마련하여 일종의 참여를 경험할 수 있다는 점에서 그렇다. 그러나 정책 당국의 입장에서 주민운동이란 비제도적이고 거칠기만한 민원의 집단화를 뜻할 뿐이다. 따라서 가능하다면 갈등의 해소와 완화를 위한 보다 제도화되고 합리적인 방법이 모색되어야 한다. 그래야 경우에 따라 막대한 대가를 지불해야 할지도 모르는 주민운동의 극단적 행동이나 그에 대한 당국의 지나친 억지력의 발동에 따른 악순환도 사전에 예방할 수 있다. 이런 점에서도 앞에서 논의된 옴부즈맨 제도의 도입은 매우 추천할만 할 것이다. 특히 지방자치의 실현으로 지역내 갈등도 앞으로는 지역내부의 자원을 동원하여 해결해야 한다는 당위성에서 보더라도 옴부즈맨 제도의 도입을 지방의 수준에서 검토할 필요성은 더욱 커진다. 아래에서는 제주지역에서 유일하게 옴부즈맨 제도를 도입하여 실시하고 있는 남제주군의회 의정 옴부즈맨 제도의 내용과 성과를 먼저 살펴보도록 한다.

2. 남제주군의 의정옴부즈맨 제도

남제주군의회는 남제주군 행정의 어려운 문제점들을 군민의 입장에서 조사, 권고, 건의토록 하고, 이를 의회에서 신속하게 해결하여 열린 의정, 군민과 함께 하는 의회상 정립을 구현코자 1995년 3월 남제주군 의정옴부즈맨제도를 도입하였다⁸⁾. 의회민원실 형식으로

8) 이하 남제주군의회 의정옴부즈맨 제도에 대해서는 남제주군의회 자료(1995, 1996a, 1996b, 1997)를 참조함.

운영되는 남제주군 의정읍부즈맨은 읍면별로 신망이 두터운 자 중 지역의원이 추천한 인사를 남제주군의회 의장이 위촉하며 임기는 1년이다. 1997년 3월 의회는 세 번째로 15명의 읍부즈맨을 위촉하였다.

남제주군의 의정읍부즈맨에 관한 규정에 의하면, 읍부즈맨은 위법 부당한 행위와 불친절, 무사안일등 바람직하지 못한 근무행태를 시정하고 기타 군민에게 불편을 주는 불합리한 제도와 절차, 관행의 개선을 위하여 지역의 민원을 수렴한다. 읍부즈맨은 신분증을 제시하여 자신의 신분을 밝히고 활동에 필요한 각종, 정보 및 자료를 수집할 수 있다. 이 경우 필요한 자료의 검토는 군의회 의장(의회 사무과)을 경유하여 이루어지며, 잘못된 행정행위에 대한 시정조치의 요구 역시 군의회 의장에 의해서 해당부서장과 관련공무원에게 통보된다. 처리중인 사안에 대해서는 의회가 읍부즈맨에게 중간 및 최종결과를 보고토록 하고 있으며, 행정사무 감사시 읍부즈맨의 의견 제출 사항에 대한 처리결과를 집중적으로 확인, 감사하도록 하고 있다.

그러나 그간의 의정읍부즈맨 활동사항을 살펴보면 행정행위의 조사나, 시정조치의 권고가 거의 발견되지 않고 있으며 대부분의 경우 주민의 여론을 전달하는 수준에 머물고 있는데 이는 읍부즈맨 개인의 역량 외에도 남제주군의 의정읍부즈맨의 법률적, 제도적 위상의 문제와 직결되어 있는 듯하다. 읍부즈맨의 처우를 살펴보면, 읍부즈맨은 무보수 명예직으로서 다만 남제주군의회 의 각종 행사에 우선적인 참여기회를 부여하고, 각종 자료를 우선적으로 배포하며, 의회 보란에 고정칼럼 등을 제공하는 정도이다. 또한 읍면별로 의장과 읍면장이 참석하는 분기 1회의 정기간담회와 수시간담회를 실시하여 지역현안문제 대한 읍부즈맨의 의견을 피력할 수 있도록 하고 있다. 읍부즈맨 모두가 생업에 종사하고 있으며, 대체적으로 전문성이나 행정경험을 결여하고 있다.

의정읍부즈맨 제도의 운영에 대한 자체평가 결과 남제주군의회는, 남제주군의회규정이 아닌 조례의 제정을 통하여 읍부즈맨의 권한을

강화하고, 옴부즈맨의 임기를 1년 연장하여 업무의 지속성을 꾀하며, 일정액의 수당을 지급하며 활동 영역을 넓히고, 의회내 사무실을 마련할 것 등 제도의 실효성을 기하기 위한 향후대책을 논의중이다. 현재 남제주군 의회는 마스크와 의회안내책자, 읍면집행기관의 활용 등을 통해서 옴부즈맨 제도의 홍보에도 힘을 기울이고 있다.

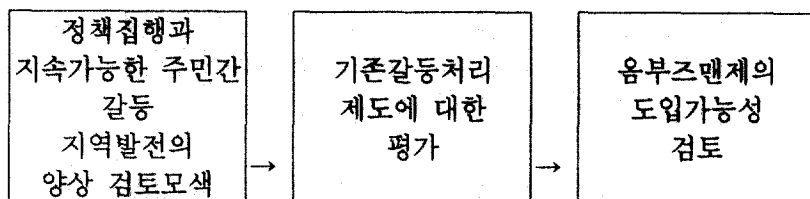
하지만 현 단계에서 남제주군의회 의정옴부즈맨 제도는 본격적인 옴부즈맨제도와 거리가 있으며 의회의 보조기관으로서 의미를 갖는다 할 것이다.

IV. 연구방법

1. 분석 틀

본 연구에서 자료의 수집과 분석은 옴부즈맨 제도의 도입가능성과 이를 지속가능한 지역발전에 어떻게 연결시킬 수 있는가에 초점이 맞추어진다. 이에 따라 분석 틀은 지역내부에서 지속가능한 지역발전의 걸림돌인 정책 집행과 주민간 갈등 - 특히 주민의 이익과 관련된 재산권과 환경의 질에 연관시켜 - 이 어떻게 인식되고 있는지, 그리고 구체적으로 갈등이 어떤 형태로, 어떤 경로로, 어떤 결과를 가져오고 있는지를 검토하는 데서 출발하게 된다. 여기서 기존의 갈등처리제도라 할 수 있는 관련 행정기관에 대한 민원제기 방식이 어느 정도나 그 역할을 다하고 있는지를 평가해보게 된다. 그리고 그런 평가에 더해 만일 그것이 부정적이고 문제가 있다면 그러한 갈등의 완화와 지속가능한 지역발전을 위해 대안적 제도로서 옴부즈맨 제도는 어떤 기능을 할 수 있는가, 그에 대한 필요성과 효과는 어떻게 받아들여질 수 있는지를 따져볼 수 있도록 분석 틀이 구성된다. 앞 절에서의 논의와 더불어 우리의 분석 틀을 간략히 제시하

면 <그림>과 같다.



< 그림 > 분석틀

2. 조사 및 분석방법

본 연구의 자료는 제주도에 거주하는 주민과 공무원, 지방의회의원의 세 집단에 대해 설문지를 이용한 면접조사를 통해 구해졌다. 이 세 집단을 조사해야 할 이유는 이렇다. 이 세 집단이 사실상의 지역내 갈등의 주요 당사자이자 관련자이기에 이들의 견해를 비교·수렴하지 않으면 어떤 대안의 마련도 무의미하고 실효성이 없으리라는 것이 첫째 이유이다. 둘째는 현재의 민원제기 방식에 의한 갈등처리는 물론이고 대안으로서 음부즈맨 제도의 도입에 대해서도 이 세 집단간에 이해관계가 다를 수 있겠고, 따라서 그 양상을 미리 감지하여 세 집단간 중재의 역할을 보다 충실히 수행할 음부즈맨 제도를 구상해볼 수 있어야 할 것이기 때문이다. 이런 배경에서 본 연구에서 수집된 조사자료의 분석도 세 집단간 비교를 중심으로 행해진다.

조사는 1996년 8월 3일부터 약 한달간 진행됐으며, 주민 400명, 공무원 100명, 의회의원 58명이 면접되었다. 주민은 제주도의 시군별 인구수와 성별, 연령별 분포를 고려하여 할당표집됐고, 공무원은 도, 시, 군별 공무원 수에 따라 비율을 결정해 표집했다. 지방의회의원은 통계적 분석에 적절한 사례를 확보하기 위해 제주도내 5개 지방의회의 의원을 전수조사할 계획이었으나, 면접이 불가능한 자와 면접거부자가 있어 총 인원 71명중 58명만이 조사됐다.

<표 1> 조사대상자의 일반적 성격

조사대상	항목	분포
일반주민 (N=400명) 100%	연령	20-29세(32.3%), 30-39세(26.0%), 40-49세(17.3%), 50-59세(14.3%), 60세 이상(10.3%)
	성	남자(49.5%), 여자(50.5%)
	교육수준	초등졸이하(16.8%), 중졸(10.8%), 고졸(36.8%), 대졸(35.8%)
	직업	무직(5.5%), 주부(16.5%), 학생(19.0%), (반)숙련직 및 노동(4.5%), 농업(13.3%), 서비스직(14.5%), 도소매업(12.0%), 사무직(7.0%), 전문관리직(7.8%)
	가구월수입	99만원이하(25.6%), 100-199만원(52.3%), 200만원이상(22.3%)
	거주지	제주시(55.0%), 서귀포시(18.8%), 북제주군(13.8%), 남제주군(12.5%)
	거주기간	10년미만(30.0%), 10-20년미만(23.3%), 20-30년미만(27.5%), 30년이상(19.3%)
공무원 (N=100명) 100%	연령	20-29세(30.0%), 30-39세(47.0%), 40-49세(22.0%), 50-59세(1.0%), 60세 이상(0.0%)
	성	남자(69.0%), 여자(31.0%)
	교육수준	고졸이하(28.0%), 대졸(72.0%)
	가구월수입	99만원이하(23.0%), 100-199만원(60.0%), 200만원이상(17.0%)
	근무처	제주도(18.0%), 제주시(26.0%), 서귀포시(13.0%), 북제주군(23.0%), 남제주군(20.0%)
	봉직기간	5년미만(29.0%), 5-10년미만(28.0%), 10-15년미만(15.0%), 15년이상(28.0%)
의회의원 (N= 58명) 100%	연령	39세이하(1.7%), 40-49세(29.3%), 50-59세(48.3%), 60세이상(20.7%)
	성	남자(100.0%), 여자(0.0%)
	교육수준	고졸이하(8.6%), 대졸(91.4%)
	원래직업	무직(1.7%), 농업(39.7%), 서비스직(5.2%), 도소매업(1.7%), 사무직(5.2%), 전문관리직(46.6%)
	가구월수입	99만원이하(1.7%), 100-199만원(51.7%), 200만원이상(29.3%), 무응답(17.2%)
	소속의회	제주도(17.2%), 제주시(32.8%), 서귀포시(17.2%), 북제주군(20.7%), 남제주군(12.1%)
	봉직기간	2년이하(67.2%), 2-3년미만(10.3%), 3년이상(22.5%)

자료의 수집을 위한 설문지의 구성은 위의 분석 틀에 따라 크게 세 부분으로 나뉘어졌다. 하나는 지역내부에서 지역발전을 위한 정책 집행과 주민의 일상생활에서 야기되고 있는 갈등의 양상을 주민

의 재산권과 환경의 질과 관련하여 알아보기 위한 부분이다. 두 번째 부분은 그런 갈등이 기존의 민원제기 방식에 의해 얼마나 효과적으로 완화 또는 해소되고 있는지를 평가하는 내용이고, 셋째는 대안으로서 음부즈맨 제도에 대한 인식과, 필요성, 기능에 대한 기대와 그 효과를 측정하기 위한 것이다. 그런 후에 이런 구성의 설문지를 조사대상이 된 세 집단별로 별도로 작성하여 각집단에 대해 동일하거나 유사한 설문문항을 주어 응답할 수 있도록 했다.

조사된 결과는 본 연구가 음부즈맨 제도에 대한 인식과 그 필요성에 대한 일차조사의 성격을 지니기 때문에 조사된 항목별로 주로 백분율과 평균을 비교하는 방식을 택했다. 이 때 비교는 주민, 공무원, 지방의회의원의 세 집단간 비교를 뜻함은 물론이다.

V. 분석결과

1. 조사대상자의 일반적 성격

조사된 세 집단별로 참조되어야 할 사회경제적 특징을 보면 <표 1>과 같다. 먼저 주민의 경우 제주도의 인구구성비에 가깝게 여자(50.5%)가 남자(49.5%)보다 약간 많이 표집됐다. 이 지역의 산업 특징을 반영하여 직업도 서비스직(14.5%)과 농어업 종사자(13.3%)가 많다. 제주시 거주자가 55.0%인 것도 지역내 행정구역별 인구분포를 따르고 있다.

공무원은 100명이 조사됐는데, 근무처를 보면 제주도청이 18.0%, 제주시관내가 26.0%, 서귀포시는 13.0%, 북제주군이 23.0%, 남제주군 20.0%으로 나타난다. 주민보다 교육수준이 높아 대졸이상이 72.0%가 되는 특징을 보인다. 근무기간은 5년에서 10년 미만이 가장 많아 28.0%이다.

58명의 지방의회의원은 제주도의회가 17.2%, 제주시의회 32.8%, 서귀포시의회 17.2%, 북제주군과 남제주군이 각각 20.7%와 12.1%의 구성을 보였다. 이들의 교육수준은 대졸이상이 91.4%로 매우 높고, 가구 월수입도 200만원 이상이 29.3%나 되어 세 집단 중 가장 사회경제적 지위가 높다고 할 수 있다.

요컨대 이상의 조사대상 세 집단의 성격은 본 연구의 표집이 모 집단의 성격을 비교적 잘 대표하고 있음을 의미한다고 받아들여도 좋을 것이다.

2. 정책 집행과 주민간 갈등의 유형과 해결방식

먼저 행정기관의 정책 집행과 관련하여 주민들이 문제를 제기한 사례들 곧 정책 집행과 주민 사이에 발생한 갈등의 배경을 앞에서 거론한대로 주민의 재산상의 손해와 환경 피해의 둘로 구분하여 살펴보자. <표 2>를 보면, 전체적으로 그런 갈등의 경험을 한 응답자는 그리 많지 않은 것으로 나타난다. 하지만 그런 중에도 환경과 관련된 피해의 사례가 16.5%로 가장 많고, 다음이 재산상의 손해 중 개인적 경험으로 11.3%가, 그리고 마을이나 지역 단위의 집단으로 는 7.8%의 응답자가 경험했다고 응답하고 있다.

<표 2> 갈등배경별 주민의 경험

단위: 명(%)

갈등배경 경험여부	재산상의 손해		환경피해
	개인	집단	
경험 없음	355(88.8)	369(92.3)	334(83.5)
경험 있음	45(11.3)	31(7.8)	66(16.5)
합 계	400(100.0)	400(100.0)	400(100.0)

<표 3> 갈등배경별 손해 또는 피해의 유형

단위: 명(%)

갈등배경 손해 유형	재산상의 손해		갈등배경 피해 유형	환경피해
	개인	집단		
말할 수 없음	1(2.2)	0(0.0)	소음	16(24.2)
조세문제	7(15.6)	5(16.1)	쓰레기	3(4.5)
토지수용 및 보상	16(35.6)	12(38.7)	수질	9(13.6)
재산권행사 제약	5(11.1)	5(16.1)	악취	13(19.7)
영업행위 제약	2(4.4)	0(0.0)	경관	8(12.1)
행정절차상의 오류	4(8.9)	0(0.0)	대기	5(7.6)
기 타	10(22.2)	9(29.0)	해양	4(6.1)
합 계	45(100.0)	31(100.0)	토양	1(1.5)
			주거	1(1.5)
			교통	1(1.5)
			보건위생	3(4.5)
			공공안전	1(1.5)
			기타	1(1.5)
			합 계	66(100.0)

구체적인 손해 또는 피해의 유형으로는 <표 3>에서 재산상의 손해의 경우 토지의 수용과 보상을 둘러싼 갈등이 가장 많고(개인, 35.6% ; 집단 38.7%), 환경 피해는 소음(24.2%)과 악취(19.7%)로 인한 것이 상대적으로 다수였다.

주민들이 이러한 손해나 피해의 갈등을 경험할 때 관련 기관에 대해 취할 수 있는 전형적 행위를 민원의 제기라고 할 수 있는데, 그 제기 방식과 결과를 <표 4>와 <표 5>를 통해 볼 수 있다. 이에 의하면 민원을 제기한 경우보다 그렇지 않은 사례가 더 많다. 그리

고 민원을 제기한 기관으로는 시군청과 읍면동이 다수인 것으로 보인다. 민원을 제기한 방식도 개인적 재산상의 손해의 경우는 개인적으로 제기하는 사례가 많지만, 그 외의 두 갈등유형에서는 집단적 방식을 택하고 있는 것이 대다수로 확인된다. 특히 환경 피해인 경우 75.0%가 집단적으로 민원을 제기했다고 하여 종래 제주사회에서 발생한 지역주민운동의 성격과 영향을 충분히 짐작할 수 있게 해준다.

민원을 제기한 결과 그 내용이 전적으로 수용된 것은 극히 소수이고 부분적으로 수용되거나 전부 거부되는 사례가 비슷한 비중을 차지한다. 따라서 민원 제기의 결과에 대한 주민들의 만족도도 낮을 수밖에 없을 것이다. 그리고 갈등의 해결방식으로 현재의 민원 제기와 같은 형태는 효과적이지 않다는 점도 지적할 수 있음은 물론이다. 이런 생각은 갈등을 경험했지만 민원을 제기하지 않은 주민들이 밝히고 있는 이유를 보면 더 뚜렷해진다. <표 5>에서 행정기관에 대한 불신이 가장 큰 이유라는 점이 그러하고 여기에 주민이 느끼는 능력감의 결여가 두 번째의 이유로 열거된 사실도 그렇다. 능력감의 결여는 해보아야 안된다는 의식과 태도를 말하거니와 이는 행정기관에 대한 불신의 한 결과이자 원인일 수 있을 것이다.

그러면 주민과의 그와 같은 갈등에 대해 행정기관의 공무원과 지방의회의원들은 어떻게 대응하고 있는가? 우선 <표 6>은 공무원보다 지방의회의원들이 주민과의 갈등을 민원의 형태로 더 많이 경험했음을 알 수 있게 해준다. 그리고 이들이 겪은 <표 7>과 <표 8>의 갈등의 유형을 보면, 주민들이 경험한 재산상의 손해로 인한 갈등에서는 그리 주목할만한 정도의 차이는 없이 대체로 유사한 분포를 보인다. 환경 피해의 경우 수질과 쓰레기 문제가 지방의회의원에 대해서 비교적 많이 나타나는 차이가 있다. 그러나 이런 차이가 갖는 의미보다는 우리의 관심은 그러한 갈등이 민원으로 제기될 때 공무원과 지방의회의원 두 집단이 어떻게 대응했는가에 더 모아진다.

<표 4> 민원제기 방식과 결과

단위: 명(%)

민원제기방식과 결과		갈등배경		재산상의 손해		환경피해
		개인	집단	개인	집단	
민원제기여부	제기하지 않음	24(53.3)	21(67.7)	50(75.8)		
	제기함	21(46.7)	10(32.3)	16(24.2)		
합 계		45(100.0)	31(100.0)	66(100.0)		
민원제기처*	도청	0(0.0)	0(0.0)	1(5.3)		
	시청, 군청	14(58.3)	6(42.9)	6(31.6)		
	읍면동	4(16.7)	2(14.3)	6(31.6)		
	시군의회	2(8.3)	3(21.4)	2(10.5)		
	도의회	0(0.0)	1(7.1)	0(0.0)		
	국회	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)		
	중앙정부	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)		
	법원	2(8.3)	1(7.1)	0(0.0)		
	언론사	0(0.0)	1(7.1)	2(10.5)		
	기타	2(8.3)	0(0.0)	2(10.5)		
합 계		24(100.0)	14(100.0)	19(100.0)		
민원제기 방식	혼자서	16(76.2)	2(20.0)	4(25.0)		
	집단으로	5(23.8)	8(80.0)	12(75.0)		
합 계		21(100.0)	10(100.0)	16(100.0)		
민원제기결과	전부 수용됨	1(4.8)	1(10.0)	3(18.8)		
	부분적 수용	8(38.1)	4(40.0)	7(43.8)		
	전부 거부됨	9(42.9)	4(40.0)	4(25.0)		
	현재 처리중	3(14.3)	1(10.0)	2(12.5)		
합 계		21(100.0)	10(100.0)	16(100.0)		

* 다중응답

<표 5> 민원을 제기하지 않은 이유 단위: 명(%)

민원을 제기하지 않은 이유	갈등배경		환경피해
	재산상의 손해		
	개인	집단	
잘 몰라서	3(12.5)	3(14.3)	7(14.0)
능력감의 결여	6(25.0)	4(19.0)	10(20.0)
부담할 수 있는 피해	2(8.3)	4(19.0)	6(12.0)
행정기관에 대한 불신	10(41.7)	6(28.6)	13(26.0)
행정절차의 복잡성	1(4.2)	1(4.8)	0(0.0)
기타	2(8.3)	3(14.3)	14(28.0)
합 계	24(100.0)	21(100.0)	50(100.0)

<표 6> 공무원과 지방의회의원의 갈등배경별 경험 단위: 명(%)

경험여부	공무원		지방의회의원	
	재산상 손해	환경피해	재산상 손해	환경피해
경험 없음	90(90.0)	95(95.0)	23(39.7)	33(56.9)
경험 있음	10(10.0)	5(5.0)	35(60.3)	25(43.1)
합 계	100(100.0)	100(100.0)	58(100.0)	58(100.0)

<표 7> 공무원과 지방의회의원이 경험한 주민의 재산상 손해로 인한 갈등 유형 단위: 명(%)

재산상 손해의 유형	공무원	의회의원
조세문제	1(10.0)	0(0.0)
토지수용 및 보상문제	6(60.0)	12(34.3)
재산권행사 제약의 문제	2(20.0)	16(45.7)
영업행위 제한의 문제	0(0.0)	0(0.0)
행정절차상의 오류로 인한 문제	0(0.0)	1(2.9)
기타	1(10.0)	6(17.1)
합 계	10(100.0)	35(100.0)

<표 8> 공무원과 지방의회의원이 경험한
주민 환경피해로 인한 갈등 유형 단위: 명(%)

환경피해의 유형	응답자	공무원	의회의원
소 음		2(40.0)	2(8.0)
수 질		1(20.0)	9(36.0)
해 양		1(20.0)	3(12.0)
쓰 레 기		1(20.0)	8(32.0)
자연생태		0(0.0)	1(4.0)
경 관		0(0.0)	1(4.0)
기 타		0(0.0)	1(4.0)
합 계		5(100.0)	25(100.0)

<표 9> 공무원과 지방의회의원이 갈등처리 과정에서 경험한
어려움과 그 유형 단위: 명(%)

응답자와 갈등배경		공 무 원		지방의회의원	
		재산상손해	환경피해	재산상손해	환경피해
어려움 여부	없음	1(10.0)	1(20.0)	3(8.6)	1(3.8)
	있음	9(90.0)	4(80.0)	32(91.4)	25(96.2)
합 계		10(100.0)	5(100.0)	35(100.0)	26(100.0)
법령상의 한계 또는 중앙정부차원의 문제		4(44.4)	0(0.0)	15(46.9)	5(20.0)
행정행위에 대한 오해 또는 민관간 이해불일치		3(33.3)	0(0.0)	0(0.0)	7(28.0)
민원인간 이해불일치		0(0.0)	1(25.0)	7(21.9)	0(0.0)
지역이기주의		0(0.0)	2(50.0)	0(0.0)	0(0.0)
민원인과 사업채간 이해불일치		0(0.0)	1(25.0)	0(0.0)	1(4.0)
비현실적 보상 또는 예산상의 문제		1(11.1)	0(0.0)	7(21.9)	5(20.0)
적절한 문제해결방안 부재		0(0.0)	0(0.0)	1(3.1)	6(24.0)
기 타		1(11.1)	0(0.0)	2(6.3)	1(4.0)
합 계		9(100.0)	4(100.0)	32(100.0)	25(100.0)

<표 9>에서 민원으로 제기된 갈등을 처리하는 데 두 집단 모두 상당한 어려움이 있었음을 인정하고 있다. 갈등의 유형에 따라 약간의 편차가 있으나 80%이상이 그런 것으로 응답하고 있기 때문이다. 해당되는 사례의 수가 소수여서 그러한 어려움이 왜 있게 됐는지에 대한 응답의 비율을 가지고 비교하는 것은 무리가 따르지만 법령상의 한계와 중앙정부 차원의 문제라고 탓하거나 민원인간 이해의 불일치와 비현실적 보상과 예산상의 문제를 호소하고 있다.

그와 같이 어려움이 있다는 것은 곧 민원의 형식으로 표면화된 갈등의 처리결과에 대해 이 두 집단도 그리 만족할 수 없을 것이라는 추측을 할 수 있게 한다. 하지만 <표 10>에서 공무원 집단은 만족한다는 응답이 75%를 넘어 그런 예상과 어긋난다. 그럼에도 같은 표에서 지방의회의원 집단은 만족하지 못한다는 반응이 40%이고 만족한다는 이들은 31.1%에 머물러 그와 대조적이다. 이러한 결과는 주민이 갈등처리 결과에 어느 정도나 만족한다고 보느냐는 질문에 대한 응답에도 일정하게 반영된다. <표 11>을 보면, 공무원은 주민도 만족하고 있을 것이라는 응답이 64%, 의회의원은 그 반대로 만족하지 못할 것이라는 데 50%가 동의하고 있다.

<표 10> 공무원과 지방의회의원의 갈등처리결과에 대한

만족도

단위: 명(%)

만족도 \ 응답자	공무원	의회의원
전혀 만족하지 못한다.	0(0.0)	3(6.7)
별로 만족하지 못한다	2(14.3)	15(33.3)
그저 그렇다	1(7.1)	13(28.9)
약간 만족한다	5(35.7)	12(26.7)
매우 만족한다	6(42.9)	2(4.4)
합 계	14(100.0)	45(100.0)

<표 11> 공무원과 지방의회의원이 본 갈등처리 결과에 대한

주민의 만족도

단위: 명(%)

만족도	응답자	
	공무원	의회의원
전혀 만족하지 못한다	1(1.0)	1(1.7)
별로 만족하지 못한다	11(11.0)	28(48.3)
그저 그렇다	24(24.0)	20(34.5)
약간 만족한다	49(49.0)	9(15.5)
매우 만족한다	15(15.0)	0(0.0)
합 계	100(100.0)	58(100.0)

이처럼 두 집단간에 나타나는 상반된 응답의 의미는 아마도 다음과 같을 것이다. 우선 공무원의 경우 자신들이 직접 민원을 처리한다는 점에서 만족도라는 지표를 통해 그 결과의 정당성을 더 변호하려 할 것이고, 지방의회 의원들은 직접적으로 민원처리를 하지 않고 그에 접근할 때 일정한 거리를 가지고 평가하기 때문에 그런 것이 아닌가 하는 해석이다. 이런 점에서 민원의 형식으로 제기된 갈등처리 결과에 대한 평가에서는 후자의 인식이 전자보다 더 객관적일 수 있을 것이다. 게다가 후자의 집단은 갈등의 당사자들이라고 해도 좋을 공무원과 주민의 두 입장을 모두 점검하는 위치에 있다는 사실도 중요하다.

그렇다면 이상의 분석 결과로 미루어 볼 때, 현재의 갈등 해결 방식인 행정기관에 대한 민원제기와 그 처리는 갈등 당사자, 특히 주민들에게 만족스런 제도라 하기에는 문제가 적지 않으며 이에 대한 대안적 또는 보완적 제도의 도입의 필요성이 크다고 해야 할 것이다. 이를 위해 우리가 구상하는 옴부즈맨 제도의 도입과 그 필요성에 대해 이 세 집단이 어떻게 인식하고 있는지를 검토하는 일은 매우 바람직할 것이다.

3. 음부즈맨제도에 대한 인지도

조사된 세 집단이 음부즈맨 제도에 대해 어느 정도나 알고 있는지를 우선 살펴보자. <표 12>는 세 집단 중 공무원들이 음부즈맨 제도에 대한 인지도가 76.0%로 가장 높고, 지방의회의원이 65.5%로 그에 버금하지만, 주민들은 28.3%만이 인지하고 있다. 이 결과는 행정제도에 대한 지식에 있어서 공무원과 지방의회의원들의 수준이 상당한 정도로 높음을 뜻하여 고무적이라 할 수 있을 것이다.

그런데 주민들의 거주지별로 인지도를 보면 기대할 수 있었던 것과는 사정이 다른 양상을 보여 주목된다. 이미 제주지역에서는 남제주군의회의회에서 의정음부즈맨 제도가 도입되어 운영되고 있기 때문에 해당 지역의 주민들이 음부즈맨 제도에 대한 인지도가 다른 지역에 비해 높으리라 예상할 수 있을텐데 가장 낮아 18.0%에 머물고 있는 것이다. 앞에서 논의됐지만 이는 이 지역에서 운영되는 음부즈맨 제도가 홍보가 잘 안되었거나 실제로 주민들에게 도움을 줄 수 있는 활동을 충분히 수행하지 못한 탓이라고 할 수 있겠다. 운영의 초기라서 그럴 수 있다고 생각할 수도 있겠지만 이는 보다 명실상부한 음부즈맨 제도의 도입과 적극적 홍보와 활동만이 해결해 줄 수 있는 문제라고 판단된다.

<표 12> 음부즈맨제도에 대한 인지도

단위: %

응답자 인지도		주 민					공무원	의회의원
		제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	계		
인지	아니다	70.5	70.7	69.1	82.0	71.8	24.0	34.5
여부	그렇다	29.5	29.3	30.9	18.0	28.3	76.0	65.5

음부즈맨 제도에 대해 알고 있다고 응답한 사람들만 가지고 어느 정도나 그 기능을 이해하고 있는지를 보기 위해 <표 13>을 작성했다. 이에 의하면 음부즈맨의 중심적인 기능을 이해하고 있는 응답자

는 공무원이 60.5%로 인지도의 경우와 마찬가지로 제일 많고 다음이 주민과 지방의회의원이 약 42%라는 비슷한 비율을 보인다. 하지만 주민의 경우 용어만 기억하고 있다는 응답자가 29.2%나 되어 상대적으로 그런 응답자가 극소수인 다른 두 집단에 비해 정확한 이해를 결하고 있는 것으로 나타난다. 그래도 세 집단에서 음부즈맨의 기능을 잘 인지하고 있는 사람들의 구성비가 40%에서 60%에 이르는 사실을 간과해선 안될 것이다.

<표 13> 음부즈맨제도에 대한 인지수준

단위: 명(%)

인지수준*	응답자	주 민	공무원	의회의원
용어만 기억		33(29.2)	6(7.9)	1(2.6)
특수형과 혼동		6(5.3)	1(1.3)	0(0.0)
왜곡된 이해		1(0.9)	4(5.3)	10(26.3)
비본질적 역할기대		24(21.2)	18(23.7)	11(28.9)
중심적 기능 이해		48(42.5)	46(60.5)	16(42.1)
기타		1(0.9)	1(1.3)	0(0.0)
합 계		113(100.0)	76(100.0)	38(100.0)

* 인지수준의 범주들은 개방형 설문에 대한 응답들을 묶은 것으로, '특수형과 혼동'은 언론기관이 독자관으로 만든 언론음부즈맨 등과 혼동하는 사례를, '왜곡된 이해'는 음부즈맨의 조직상의 특징을 오해하는 경우를, '비본질적 역할 기대'는 음부즈맨이 사회고발이나 제보, 정책의 건의 등을 하는 것으로 이해하는 경우를, 그리고 '중심적 기능 이해'는 음부즈맨의 주민고충처리의 기능과 한계를 비교적 정확히 이해하는 응답을 뜻함.

4. 음부즈맨 제도의 도입과 활용가능성

그렇다면 이 세 집단이 음부즈맨 제도를 도입할 필요성과 그에 기대하는 업무와 효력, 선출방식과 자격요건, 임기, 그리고 활용가능성 등에 대해서는 어떤 태도를 보이고 있는가? 이를 확인해보기 위해 음부즈맨 제도의 역사와 기능에 대한 간략한 해설을 담은 쇼카

드(show card)를 조사대상자에게 보여준 후에 그런 항목들에 관한 설문을 하여 받은 응답들을 아래의 <표 14>에서 <표 19>에 요약했다.

먼저 음부즈맨 제도를 도입할 필요성에 대해서는 긍정적인 응답이 세 집단 전체적으로 63%에서 84%까지의 조사대상자로부터 나온다(<표 14> 참조). 그 중에서도 꼭 도입할 필요가 있다는 범주에는 다른 두 집단에 비해 주민들이 48.0%로 가장 많이 동의하는 태도를 보였다. 공무원과 지방의회 의원들에게서는 꼭 필요하다기보다 다소 필요하다는 응답이 각각 48.0%와 32.8%로 일정하게 유보적인 태도가 더 많음을 감지할 수 있다. 한편 필요하지 않다는 응답자의 비율이 지방의회의원이 약 22%로 다른 두 집단보다 다수인데, 이들은 그 이유로 기존의 다른 제도와 기능이 중복된다는 점과 음부즈맨의 공정성과 자율성에 대해 회의적이라는 점을 주로 들고 있다. 그러나 전체적인 추세는 도입의 필요성을 크게 인정하고 있음을 부인하지 못한다.

<표 14> 음부즈맨 제도의 도입 필요성에 대한 태도 단위: 명(%)

응답자	주 민	공무원	의회의원
제도의 필요성			
모르겠다	12(3.0)	2(2.0)	1(1.7)
전혀 필요하지 않다	1(0.3)	1(1.0)	1(1.7)
별로 필요하지 않다	11(2.8)	3(3.0)	12(20.7)
그저 그렇다	45(11.3)	10(10.0)	7(12.1)
다소 필요하다	139(34.8)	48(48.0)	19(32.8)
꼭 필요하다	192(48.0)	36(36.0)	18(31.0)
합 계	400(100.0)	100(100.0)	58(100.0)

다음으로 음부즈맨 제도를 도입한다면 음부즈맨에게 어떤 업무를 담당할 수 있도록 해야할 지를 물어보았다. <표 15>에서처럼 이에 대한 응답에서는 주민과 공무원 집단이 일정하게 유사한 경향을 보여주는 반면 지방의회 의원들에게서는 강조되는 부분이 그 두 집단

과 다소 달랐다. 주민과 공무원은 주민재산 피해와 환경문제, 사회복지문제를 옴부즈맨이 우선적으로 담당해야할 세 가지 업무로 꼽았지만, 지방의회 의원들은 환경문제 대신 교육문제를 시급히 담당해야할 업무의 순위 3위 안에 포함시키고 있다. 지방의회의원들에게서 환경문제는 옴부즈맨이 담당할 업무의 시급성에서 5위의 순위로 밀려나 있다. 자료의 제약으로 그 배경을 정확히 파악할 수는 없지만 이는 정책집행과 주민간 갈등에서 환경문제를 다른 사안보다 덜 심각한 것으로 지방의회 의원들이 인식한다는 증거일 수도 있다. 하지만 이런 추론은 더 깊이있는 설문을 하고난 후에야 승인될 수 있을 뿐 우리의 자료만으로는 그것을 확정짓는 데 유보적일 수밖에 없다.

<표 15> 옴부즈맨이 담당해야할 업무의 우선순위

단위: 순위평균(순위)

업무의 유형 \ 응답자	주 민	공무원	의 회의원
주민 재산피해의 고충	3.062(1)	3.208(2)	1.267(1)
환경문제의 고충	3.314(3)	2.885(1)	4.689(5)
교통문제의 고충	3.856(6)	3.760(5)	4.756(6)
교육문제의 고충	3.675(4)	4.302(6)	3.956(3)
사회복지문제의 고충	3.291(2)	3.385(3)	2.267(2)
인권문제의 고충	3.794(5)	3.521(4)	4.000(4)

그러면 옴부즈맨 제도를 도입할 경우 옴부즈맨의 선출방식과 자격요건, 임기 등의 조직적 성격은 어떻게 규정되어야 할까? <표 16>에서 세 집단 모두 다른 선출 방식보다 주민이 선출하고 행정기관이 임명하되 지방의회에서 동의를 받는 방법을 지지하고 있음을 볼 수 있다. 이러한 선출방식은 다른 방식에 비해 옴부즈맨이 수행하는 업무의 정당성과 자율성 그리고 공정성을 더 보장하는 방식이라 생각된다. 왜냐하면 이해관계가 있는 집단 모두로부터 인정받는

사람이 선출된다는 점에서 수행하는 업무에 정당성이 부여되며, 그런 만큼 업무의 추진에 세 집단 모두의 승인과 협력을 보다 원활히 구할 수 있으리라는 기대에서 자율적일 수 있을 것이기 때문이다. 그러한 것이 공정한 업무처리의 기초가 됨을 덧붙일 필요가 없다.

<표 16> 옴부즈맨 선출방식

단위: 명(%)

선출방식 \ 응답자	주 민	공무원	의회의원
관련 행정기관이 추천·임명	26(6.7)	5(5.2)	1(2.2)
행정기관이 임명, 지방의회가 동의	14(3.6)	14(14.6)	2(4.4)
해당 지방의회에서 추천·임명	17(4.4)	6(6.3)	5(11.1)
해당 지방의회가 추천, 행정기관이 임명	24(6.2)	5(5.2)	8(17.8)
주민 선출, 행정기관 임명, 지방의회 동의	301(77.6)	63(65.6)	29(64.4)
기타	6(1.5)	3(3.1)	0(0.0)
합 계	388(100.0)	96(100.0)	45(100.0)

그러한 옴부즈맨의 자격요건에 대해서는 세 집단 중 특히 지방의회의원들이 다른 두 집단과 제법 견해차이가 있다. <표 17>에서 집단별로 비교적 다수로 응답된 것만을 추려 보면, 주민들이 상대적으로 중시하는 자격요건은 시민단체의 임원, 공직자출신이 아닌 일반 시민, 전직 행정공무원, 변호사의 순서로 선택되며, 공무원 집단에서도 이 네 요건이 중시되지만 응답된 비율이 약간 다르다. 하지만 지방의회 의원들은 전직 지방의회 의원을 자격요건으로 드는 사례가 무려 41.1%로 가장 많고 그 다음이 공직자출신이 아닌 일반시민, 시민단체의 임원, 변호사라 하고 있다. 이에 비해 전직 지방의회의원이 자격요건이 된다고 보는 주민은 3.5%, 공무원은 2.1%밖에 되지 않아 그러한 지방의회 의원들의 응답은 자기집단 중심주의적 태도의 표출이라는 혐의가 짙다. 그러므로 세 집단이 공통적으로 중시하는 자격요건은 시민단체의 임원과 공직자출신이 아닌 일반시민, 그리고 변호사라고 해야 하겠고 주민과 공무원이 중시하는 전직 행

정공무원 출신도 이에 부가될 수 있을 것이다. 이러한 자격요건은 결국 시민의 입장을 일차적으로 고려하면서 행정적 절차에도 어느 정도 이해가 깊으며 법률적 지식을 갖춘 사람이 옴부즈맨이 되어야 한다는 주장으로 다시 새겨볼 수 있을 것이다.

<표 17> 옴부즈맨의 자격요건과 임기 단위: 명(%)

자격요건과 임기		주 민	공무원	의회의원
자 격 요 건 *	전직 교육공무원	36(4.6)	4(2.1)	0(0.0)
	전직 행정공무원	90(11.6)	37(19.3)	1(1.1)
	전직 사법공무원	42(5.4)	10(5.2)	1(1.1)
	전직 입법공무원	14(1.8)	6(3.1)	0(0.0)
	전직 국회의원	27(3.5)	4(2.1)	3(3.3)
	전직 지방의회의원	43(5.5)	4(2.1)	37(41.1)
	변호사	74(9.5)	31(16.2)	5(5.6)
	종교인	30(3.9)	7(3.6)	0(0.0)
	세무사	4(0.5)	2(1.0)	0(0.0)
	회계사	2(0.3)	0(0.0)	0(0.0)
	공직자출신이 아닌 일반시민	171(22.0)	38(19.8)	24(26.7)
	시민단체의 임원	234(30.2)	47(24.5)	18(20.0)
	기타	9(1.2)	2(1.0)	1(1.1)
합 계		776(100.0)	192(100.0)	90(100.0)
임 기	1년	40(10.3)	9(9.4)	20(44.4)
	2년	118(30.4)	47(49.0)	17(37.8)
	3년	139(35.8)	26(27.1)	5(11.1)
	4년	45(11.6)	8(8.3)	1(2.2)
	5년	39(10.1)	6(6.3)	0(0.0)
	6년 이상	7(1.9)	0(0.0)	2(4.4)
합 계		388(100.0)	96(100.0)	45(100.0)

* 자격요건에 대한 응답은 다중응답임.

옴부즈맨의 임기에 대해서는 주민들의 경우 3년과 2년이, 공무원은 2년과 3년이, 지방의회 의원은 1년과 2년이 선호되고 있다. 이는 지방의회 의원보다 공무원이, 그리고 이 두 집단보다 주민들이 옴부

즈맨의 임기를 더 길게 잡고 있음을 시사한다. 그런 차이가 있지만, 전체적으로 판단해본다면 옴부즈맨의 임기는 2년 정도가 적합하다는 것으로 간주해도 좋을 것이다.

이어서 옴부즈맨이 수행할 업무의 결과를 행정기관이 어떻게 수용해야 할 것인지에 대한 기대의 수준을 알아보았다. 그 결과 반드시 수용하여 처리되어야 한다는 높은 기대의 수준은 주민 집단에서 가장 많고, 공무원과 지방의회 의원은 그보다 낮은 기대수준인 대부분 또는 약간은 수용·처리되어야 한다고 응답하는 비율이 높았다. 그런데 참고자료로 이용되기만 해도 괜찮다는 회의적이고 낮은 기대 수준을 가장 많이 보인 집단은 지방의회 의원들이었다. 공무원들이 보여주는 주민보다 낮은 기대수준은 정책 집행의 당사자이고 옴부즈맨의 기능이 자신들의 업무에 적지 않은 영향을 미치게 되지 않을까 하는 우려에서 나온 것이라 해석할 수도 있겠지만 지방의회의원들의 회의적 태도에 대해서는 그 배경이 쉽게 잡히지 않는다. 옴부즈맨과의 역할중복 가능성에 대한 거부감도 그 하나의 이유일 수 있으며 이는 별도의 조사를 필요로 한다 하겠지만 어쨌거나 이런 태도가 옴부즈맨 제도의 도입에 걸림돌로 작용할 가능성을 배제할 수는 없다고 보아진다.

<표 18> 옴부즈맨의 건의사항에 대한 행정기관 수용수준에 대한 기대

단위: 명(%)

수용수준에 대한 기대 \ 응답자	주 민	공무원	의회의원
모르겠다	6(1.5)	0(0.0)	0(0.0)
참고자료로 이용되기만 해도 괜찮다	25(6.4)	6(6.3)	10(22.2)
약간은 수용·처리되어야 한다	18(4.6)	21(21.9)	3(6.7)
대부분 수용·처리되어야 한다	184(47.4)	57(59.4)	23(51.1)
반드시 수용·처리되어야 한다	155(39.9)	12(12.5)	9(20.0)
합 계	388(100.0)	96(100.0)	45(100.0)

VI. 요약과 결론

본 연구에서는 지속가능한 지역발전의 이념을 지역내 갈등의 완화와 해소라는 의미로 수용하여 논의를 전개하였다. 그리고 지속가능한 지역발전의 장애요인으로서 관료집단의 독선과 대자본의 횡포에서 기인하는 개발과정의 환경파괴와 분배의 왜곡을 문제삼았다. 주민의 저항과 지역사회의 내부갈등은 이러한 배경에서 연유하고 있으며 제주지역사회의 경우 이러한 논리가 그대로 적용됨을 한눈에 파악할 수 있다. 그리고 이를 해소하기 위한 방안으로서 주민참여의 제도화를 생각하였으며 음부즈맨 제도의 도입을 위와 같은 맥락에서 검토하였다.

본 연구가 수집한 조사자료의 분석결과는 다음과 같다. 지방정부 당국과 주민간의 갈등사례의 구체적 내용으로서, 토지수용 및 보상을 둘러싼 재산상의 피해와 소음 혹은 악취 등에 의한 환경피해가 주요 부분을 차지하였다. 이 경우 기존의 갈등처리 기제인 관련 행정기관에 대한 공식적 민원제기를 하지 않는 사례가 더 많게 나타났다. 그것은 주로 행정기관에 대한 불신과 능력감의 결여에서 기인하였다. 민원제기의 방식은 피해의 성격과 관련되어 특히 환경피해의 경우 집단적 방식을 취하고 있었으며 그 대상은 주로 당해 행정기관에 집중되었다. 민원제기의 결과 그 수용도는 크게 만족할 만한 수준을 보여주지 못했다. 환경 및 재산상의 손해로 야기된 주민과의 갈등은 지방의회 의원이 공무원보다 훨씬 심각하였다. 민원제기를 통한 기존의 제도적 갈등처리 결과에 대해서 공무원집단이 대체적으로 만족한 반면, 지방의회 의원들의 경우 불만족스럽다는 반응을 보여주었는데 이는 두 집단의 객관적 위치를 반영한다고 볼 수 있다. 하지만 기존의 민원제기 방식으로는 지역내 갈등의 완화와 해소에 역부족임이 여실히 드러났고 여기에 대안으로서 음부즈맨 제도의 도입을 검토할 필요성이 제기된다.

음부즈맨 제도에 대한 인지도는 공무원이 가장 높고 그 뒤로 지

방의회의원, 주민의 순으로 나타났다. 옴부즈맨 제도의 도입필요성에 대한 인식의 수준은 주민, 공무원, 지방의회 의원 순으로 나타났는데, 지방의회 의원의 유보적 태도는 대체적으로 기능의 중복과 옴부즈맨의 자율성에 대한 회의로 요약되었다. 옴부즈맨 제도를 도입하는 경우 기대되는 역할로서 주민과 의회위원의 경우 재산피해의 고충처리를, 공무원의 경우 환경문제의 해결을 우선순위로 들었다. 여기서 지방의회 의원들은 환경문제에 대한 사대인식이 생각보다 미흡하다는 사실을 발견하였다. 옴부즈맨의 선출방식에 대해서는 압도적인 비율로 주민이 선출, 행정기관이 임명, 지방의회의 동의 방식을 선호하였다. 대표성의 문제를 고려한 선택이라 사료되며 주민들이 갖고 있는 호민관의 이미지를 읽을 수 있는 부분이다. 옴부즈맨의 자격에 대해서는 공직자출신이 아닌 일반시민이나 시민단체의 임원을 크게 선호함으로써 공직자출신의 역할에 대한 기대가 예상외로 저조함을 보여주었다. 임기는 대체로 2년을 가장 크게 선호하였다. 마지막으로 옴부즈맨의 결정을 행정기관이 어느 정도 수용해야 할 것인가에 대해서 공무원과 의회위원의 일부가 소극적인 태도를 보였으며 특히 이들 중 몇몇 지방의회의원들은 참고자료로서 이용되기만 해도 좋다는 응답을 보였다. 그러나 주민들의 옴부즈맨 제도 활용의향과 전망에 대해서는 세 집단 모두가 적극적인 평가를 해주었다.

결론적으로 볼 때 옴부즈맨 제도에 대한 일반적인 연구결과가 제주 사회에서도 상당 수준 적용되고 있음을 알 수 있었다. 즉 기존의 갈등처리기체에 대한 불만과 새로운 제도의 도입에 대한 기대가 약간의 회의와 더불어 표출되었으며, 공무원과 지방의회 의원의 경우 옴부즈맨 제도의 도입에 상대적으로 약한 지지도를 보여주었다.

그러나 옴부즈맨의 자격요건에서 공직자출신에 대해 일정 수준 불신을 표출한 점과 옴부즈맨의 선출방식에서 주민선출방식을 압도적으로 선호한 점은 주목할만한 현상이었다. 이는 대체적으로 공직자출신을 옴부즈맨으로 선출하고, 지방의회나 지방정부의 역할을 존중하는 일반적 모델에 비추어 볼 때 독특한 양상이라고도 말할 수

있으며 이것이 한국적 현상인지 혹은 제주지역사회에 국한된 것인가는 앞으로의 연구가 밝혀줄 것이다. 옴부즈맨 제도의 도입에 대한 공무원집단의 지지를 크게 하회하고 있는 지방의회 의원들의 반응 역시 보다 심도 있는 분석을 행할 필요가 있는 것 같다.

이제 이상의 결과에 의존하면서 궁극적으로 지속가능한 지역발전을 겨냥한 몇 가지 제안을 하자면 다음과 같다.

1) 기존의 민원제기 방식은 그 활용이나 효과에 있어서 제 몫을 충분히 담당하지 못하고 있다. 지역내 관련 당사자 집단들 모두가 옴부즈맨 제도의 도입 필요성을 인정하고 있다는 점에서 일단 제도의 도입에 대한 합의를 도출하는 데는 어려움이 없다고 본다. 따라서 이에 대한 구체적 논의가 지방자치단체와 지방의회 수준에서 그리고 시민적 수준에서 이루어지도록 유도할 필요가 있다.

2) 옴부즈맨 제도의 도입을 위한 시안으로 선출 방식은 주민이 선출하고 행정기관이 임명하며 지방의회가 동의하는 삼자 합의의 형태가 바람직하며, 그 임기는 대체로 2년을 제시하는 것이 적당하다고 본다. 그리고 그 자격요건은 국내 선거법에 의한 피선거권자면 누구나 가능한 것으로 하여 일반주민이나 시민단체의 임원 등의 참여기회를 보장해야 한다.

3) 옴부즈맨 제도의 도입 그 자체보다 더 중요한 것은 일반 주민들이 이를 활용할 수 있도록 여건을 조성하는 일이다. 이를 위해서 옴부즈맨의 활동 영역과 권한을 분명히 규정하여 관련기관 상호간의 혼란과 갈등을 불식시켜야 하며, 또한 충분한 홍보를 행하여 주민의 인지도 수준을 크게 끌어올릴 수 있어야 한다. 성공적인 제도화는 이러한 경우에만 가능하다.

4) 끝으로 옴부즈맨 제도를 도입한다고 하여 기존의 민원처리 제도를 폐지해서는 안된다. 이 두 제도가 차별적으로 공존하면서 상호 보완할 수 있을 때 효과적인 주민고충처리와 다양한 갈등의 완화·해소를 지역사회는 기대할 수 있을 것이다. 이상의 제안은 그동안 개발과정에서 첨예한 갈등이 드러난 제주지역에서의 시범적 실시가 특히 추천되어진다.@

참 고 문 헌

강남규

1985 “제주도 토지 투기 실태”, 『현장』 3 : 161-193, 돌베개.

김병완

1994 『한국의 환경정책과 녹색운동』, 서울 : 나남.

김석준

1995 “제주지역”, 『지방경영시대의 개막과 전략』, 240-261, 현대
경제사회연구원.

김안제

1988 『지역개발과 지방자치행정』, 대명출판사.

1989 “지방자치와 지역개발”, 『지방행정연구』 4(1).

김철용

1993 “옴부즈맨과 그 도입가능성”, 『자치연구』 3(2), 한국지방자
치연구소.

김호진

1979 “각국의 옴부즈맨 제도의 비교분석”, 『한국행정학보』 13, 한
국행정학회.

이상철^a

1993 “옴부즈맨 제도의 도입을 위한 제언”, 『자치연구』 3(2), 한국
지방자치연구소.

이상철^b

1995 “제주도 개발정책과 도민 태도의 변화”, 『제주도연구』 12 :
71-114, 제주도연구회.

장원석

1994 “옴부즈맨 제도의 이론과 실제”, 『논문집: 인문·사회과학편』
39 : 551-570, 제주대학교.

1995 “지방정부의 옴부즈맨 제도 연구”, 『동아시아연구논총』 6 :
147-162, 제주대학교 동아시아연구소.

정근식·조성윤

1990 “80년대의 지역문제와 지역운동”, 한국사회학회편, 『한국사회의 비판적 인식』 서울 : 나남.

정대연

1991 “사회발전 이론들의 비교연구”, 제주대학교 사회발전연구소. 『사회발전연구』 7 : 145-179.

1994 “환경과 삶의 질”, 『환경연구논문집』 2(1) : 5-10, 제주대학교 환경연구소.

현대중공업주식회사·현대경제사회연구원

1993 『지역개발과 주민참여: 지방자치 2년의 반성과 발전방향』, 현대중공업(주).

Anderson, S. V. (ed)

1968 Ombudsman for American Government, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall.

Bartelmus, P.

1986 Environment and Development. Boston: Allen & Unwin.

Bergh, J. C. J. M. and J. Straaten

1994 “The Significance of Sustainable Development for Ideas, Tools, and Policy,” Toward Sustainable Development: Concepts, Methods, and Policy. edited by J. C. M. Bergh and J. Straaten, pp. 1-22, Washington, D. C. : Island Press.

Caiden, Gerald E. (ed.)

1983 International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function, Westport, Conn. : Green Wood Press.

Danet, Brenda

1978 “Toward a Method to Evaluate the Ombudsman’s Role.” Administration and Society, 10(3)

Goldblatt, D.

1996 Social Theory and the Environment. Cambridge: Polity Press.

Hill, Larry B.

1975 *Ombudsman, Bureaucracy, and Democracy*, New York :
Oxford University Press.

Rees, W. E.

1992 "Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity
: What Urban Economics Leaves Out." *Environment and
Urbanization* 4 : 121-130.

Rees, W. E. and M. Wackernagel

1994 "Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity :
Measuring the National Capital Requirements of the
Human Economy." *Investing in Natural Capital : The
Ecological Economics Approach to Sustainability*. edited by
A. M. Janson et al. pp. 362-390 in Washington, D.C. :
Island Press.

Rowat, D. C. (ed.)

1968 *The Ombudsman: Citizen's Defender*, London : Allen and
Unwin.

1973 *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*,
Toronto : McClland and Stewart.

Scott, A.

1990 *Ideology and the New Social Movements*, London : Unwin
Hyman.

Turner, R. K.

1995 "Sustainability : Principles and Practice," *Sustainable
Environmental Economics and Management: Principles
and Practice*, edited by R. K. Turner, pp. 3-36 New
York : John Wiley & Sons.

Wackernagel, M. et al.

1993 *How Big is Our Ecological Footprint? A Handbook for
Estimating a Community's Appropriated Carrying*

Capacity, (Discussion Draft) for the Task Force on
Planning Health and Sustainable Communities.
Vancouver, July, 1993.

Walz, R. et al.

1995 Synopsis of Selected Indicator Systems for Sustainable
Development, Karlsruhe: Franhofer Institute.

WCED (World Commission on Environment and Development)

1987 Our Common Future, Oxford : Oxford University Press.

Welford, R.

1995 Environmental Strategy and Sustainable Development,
London : Routledge.

Zagoria, Sam

1988 The Ombudsman : How Good Governments Handle
Citizens' Grievance, Cabin John. MD/Washington. DC:
Seven Locks Press.

남제주군의회

1995 남제주 의정옴부즈맨 제도 운영.

1996a 남제주 의정옴부즈맨 신분증 발급에 관한 규정.

1996b 남제주 의정옴부즈맨 제도운영 성과 및 향후 운영방안.

1997 남제주 의정옴부즈맨 운영계획.

The Ombudsman and Sustainable Local Development : For the Case of Cheju

Jang, Won-Seok/Jeong, Dai-Yeun/Kim, Seok-Joon
Cheju National University

This study develops the logic of the assumption that sustainable regional development primarily needs ease and settlement of the regional conflict, the distorted distribution and environmental destruction caused by bureaucrat's self-righteousness and big capital's tyranny has become obstacle to sustainable development. This hypothesis is confirmed by the regional development of Cheju. To settle the problem, we need the institutionalization of population participation and the examination of the Ombudsman system under such a context. We studied the existing South Cheju Province's parliamentary Ombudsman and concluded that it is far from being the original model of Ombudsman, being only auxiliary to paliament.

According to the research analysis, general knowledge about Ombudsman is applied to Cheju society to some extent.. That means dissatisfaction with the existing complaint-solving system is expressed with expectation of the new institution, also with some doubt, and that officials and local councillors showed weaker support to the new institution than those of the inhabitants.

We found two notable phenomena. The first one is that most people dominantly prefer popular election and confess a distrust of the former officials as candidates, compared with parliamentary or administrative nomination in other countries. This is to be explained whether it is a national or a local phenomenon. The second one is of the local councillor's lower support to the introduction of the syatem than those of the officials. This response also needs further studies.

Based on the above mentioned research results, we make some

suggestions as follows:

First, it is time to discuss the introduction of the Ombudsman system and we expect no special difficulty in making a consensus.

Second, our model would be the tripartite agreement which is the popular election and the appointment by local government and the approval of local councils for a period of 2 years.

Third, the success of the institution depends on such essential factors, as how clearly is the role and right of the Ombudsman defined to avoid conflict between similar institutions, and whether enough public activities to help the inhabitants understand the institution are attempted.

Fourth, the institution of Ombudsman should be operated to coexist with, and mutually help the existing institutions.@