

### 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼을 개최하며

## 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼

우리 사회가 민주화되고 시민의 참여가 활발해지면서 다양한 계층의 요구가 분출하게 되고, 여러 집단간에 가치와 이해관계가 충돌하여 갈등이 빈발하고 있습니다. 이러한 상황에서 지속가능발전위원회에서는 연구팀을 구성하여 공공갈등 문제를 사전에 예방하고 합리적으로 해결할 수 있는 시스템을 구축하기 위한 연구를 계속해 왔습니다. 이런 성과를 기반으로 지난해 '갈등관리기본법시안'을 마련하여 국무조정실에 이관한 바 있으며, 이를 토대로 오는 6월 '공공기관의 갈등관리에 관한 기본법안' 국회상정과 '갈등관리 지원 센터'의 설립을 추진하고 있습니다.

이 법이 제정·시행되면 갈등이 예상되는 국책사업 등은 사전에 갈등을 예방하기 위한 조치를 취해야 하고, 이해관계자의 참여와 사회적 합의가 필요하다고 판단되면 「참여적 의사결정」 등의 과정을 거쳐야 합니다. 이런 절차와 과정을 정부와 시민이 공유하고 지켜간다면 많은 갈등을 예방할 뿐만 아니라 국가 정책의 정당성과 신뢰성을 높일 수 있을 것입니다. 또한 결과를 인정하고 승복하는 문화가 자리 잡게 되는 계기가 될 것입니다.

이번 포럼은 1부와 2부로 구성됩니다. 1부에서는 '공공기관의 갈등관리에 관한 기본법'에서 도입하게 될 「참여적 의사결정」의 의의와 활용방안을 소개하고, 지금까지 국내에서 적용된 주요 사례를 발표합니다. 2부에서는 위의 사례를 분석·평가하고 정부나 시민단체가 향후 갈등예방을 위하여 「참여적 의사결정」 프로세스를 설계할 때 고려해야 할 내용과 성공을 위한 요인을 찾아보고자 합니다.

이번 포럼이 갈등이 예상되는 사안을 갖고 고민하고 있거나, 발생한 갈등을 평화적으로 해결하기 위해 고군분투하고 있는 공무원, 시민단체활동가, 관련전문가 등에게 도움이 되기를 바랍니다. 이 포럼이 개최되기까지 수고해주신 충남대 박재묵 교수를 비롯한 포럼 준비위원 여러분께 감사드립니다.

2005년 5월 6일

지속가능발전위원회 위원장 고철환



대통령 저문 지속가능발전위원회  
Presidential Commission on  
Sustainable Development  
Republic of Korea

## 차 례

I. 포럼 진행순서 .....	1
II. 포럼 개요 .....	2
III. 제1부: 참여적 의사결정의 의의와 주요 사례	
1. 발제: 참여적 의사결정 의의와 활용 방안 / 김환석 국민대 교수/시민과학센터 소장 .....	5
2. 사례 발표	
사례1: 시화호간척지 개발계획과 참여적 의사결정 / 정갑식 박사 시화지역지속가능발전협의회 분과위원 .....	21
사례2: 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의 / 김두환 시민과학센터 팀장 .....	41
사례3: 음식물자원화시설 건립과 시민배심원제 / 이문걸 울산 북구청 음식물처리담당 .....	63
사례4: 해양환경관리 참여형 의사결정체계: 환경관리 해역 지역포럼 / 남정호 한국해양수산개발원 책임연구원 .....	95
IV. 제2부: 참여적 의사결정의 성공요인과 개선방향	
1. 발제: 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토 / 김유환 이화여대 교수 .....	141
2. 지정 토론	
토론1: 갈등의 예방과 평화적 해결은 의식의 전환부터 시작된다 / 박수선 평화를만드는여성회 갈등해결센터 소장 .....	167
토론2: 갈등관리 이전에 진정한 참여가 보장되어야 한다 / 하승수 변호사, 전 부안방폐장유치찬반주민투표관리위원회 사무처장 .....	171
토론3: 참여적 의사결정의 정착을 위한 요인 / 이련주 국무조정실 정책공보과장 .....	175
토론4: 참여적 의사결정의 의의와 개선 방안 / 윤순철 경실련 정책실장, 갈등해소센터(준) 운영위원 .....	177
토론5: 환경 갈등, 해법은 없나 / 강찬수 중앙일보 환경전문기자 .....	181

## I. 포럼 진행순서

시 간	구 분	내 용
		▷좌장 : 박재목(충남대 교수/ 지속위 갈등관리정책전문위원)
14:00 ~14:10	개회식	○ 개회사(고철환 지속가능발전위원회 위원장)
14:10 ~14:30	발제 I	○ 발제 : 참여적 의사결정의 의의와 활용 방안 (김환석 국민대 교수/시민과학센터 소장)
14:30 ~15:30	사례발표	○ 발표 : <b>국내에서 적용된 주요 사례 발표</b>
		○ 사례1 : 시화호간척지 개발계획과 참여적 의사결정(15분) (정갑식 박사, 시화지역지속가능발전협의회 분과위원)
		○ 사례2 : 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의(15분) (김두환, 시민과학센터 시민참여연구팀 팀장)
		○ 사례3 : 음식물자원화시설 건립과 시민배심원제(15분) (이문걸, 울산 북구청 음식물처리담당)
		○ 사례4 : 해양환경관리 참여형 의사결정체계 : 환경관리 해역 지역포럼 (15분) (남정호, 한국해양수산개발원 책임연구원)
15:30 ~15:45	휴 식	
15:45 ~16:10	발제 II	○ 발제 : 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토 (김유환 이화여대 교수)
16:10 ~17:00	지정토론	○ 토론1 : 박수선(평화를만드는여성회 갈등해결센터 소장, 한탄강댐조정소위 위원)(10분)
		○ 토론2 : 하승수(변호사, 전 부안방폐장유치찬반주민투표관리위원회 사무처장)(10분)
		○ 토론3 : 이련주(국무조정실 정책공보과장)(10분)
		○ 토론4 : 윤순철(경실련 정책실장, 갈등해소센터(준) 운영위원)(10분)
		○ 토론5 : 강찬수(중앙일보 환경전문기자) (10분)
17:00 ~17:30	질의응답 및 토론	○ 참석자 참여

## II. 포럼 개요

### 1. 목적

- ‘공공기관의 갈등관리에 관한 기본법’에서 도입하게 될 「참여적 의사결정」의 의의와 적용방법, 국내에서 적용된 주요 사례를 소개하고
- 위의 사례에 대한 분석·평가를 통해 향후 「참여적 의사결정」을 설계할 때 고려해야 할 내용과 성공요인을 이끌어내고자 함

2. 일시 및 장소: '05.5.6(금)14:00~17:30, 프레스센터 19층 기자회견장

3. 참석자: 120여명

- 지속위 위원, 갈등관리정책전문위원, 갈등관련 전문가
- 중앙행정기관 및 지방자치단체공무원, 공기업 간부 및 직원
- 시민·사회단체 간부 및 활동가
- 학계 등

4. 주제: 공공갈등과 참여적 의사결정

### 5. 주요 내용

- 제1부: 참여적 의사결정의 의미와 주요 사례
  - 참여적 의사결정의 의미와 기법, 활용 방안에 대한 소개
  - 국내에서 시도된 참여적 의사결정의 사례를 의사결정의 핵심요소를 중심으로 발표(4명)
- 제2부: 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토
  - 발표 사례를 사전에 평가분석한 결과를 기반으로 참여적 의사결정의 성공을 위한 가이드라인 제시
  - 주요 갈등을 체험하고 해결을 위해 참여한 각계 전문가 토론(5명)
- 질의응답 및 토론

## III. 제1부: 참여적 의사결정의 의의와 주요 사례

### 1. 발제: 참여적 의사결정의 의의와 활용 방안

/ 김환석 국민대 교수/시민과학센터 소장

### 2. 사례 발표

#### 사례1: 시화호간척지 개발계획과 참여적 의사결정

/ 정갑식 박사 시화지역지속가능발전협의회 분과위원

#### 사례2: 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의

/ 김두환 시민과학센터 팀장

#### 사례3: 음식물자원화시설 건립과 시민배심원제

/ 이문걸 울산 북구청 음식물처리담당

#### 사례4: 해양환경관리 참여형 의사결정체계: 환경관리 해역 지역포럼

/ 남정호 한국해양수산개발원 책임연구원

## 발제: 참여적 의사결정의 의의와 활용 방안

김환석 국민대 교수/시민과학센터 소장

kmbird@hananet.net

### 1. 참여적 의사결정의 의미와 필요성

‘참여적 의사결정’이란 공공정책에 시민사회(civil society)를 참여시킴으로써 국가 전체의 민주주의를 신장하는 것을 뜻한다. 이제까지 우리나라의 공공정책은 대체로 정부와 기업 그리고 이들을 도와주는 전문가들에 의해서 거의 전적으로 결정되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 시민사회는 공공정책에 의해 영향을 받는 수동적 대상일 뿐, 정책을 수립하고 결정하는 과정에 참여하여 적극적인 의사개진과 영향력을 행사하는 주체가 되지 못하였다. 오늘날 공공정책의 수립과 집행이 종종 불신을 받고 사회적으로 큰 갈등을 초래하는 궁극적 원인도 바로 이렇게 시민사회의 적절한 참여 기회와 통로가 없는 데 있음이 점점 분명해지고 있다.

여기서 ‘시민사회’란 정부나 기업 또는 전문가와는 달리 공식적인 정책결정 과정에서는 보통 미약한 역할을 행하는 개인들 또는 집단들을 가리킨다. 구체적으로 말하자면 시민사회의 다양한 자발적 조직들(노동조합 및 사용자단체, 비정부조직, 지역사회조직, 종교공동체 등)과 더불어 조직화되지 않은 일반시민 개인들이 그 안에 포함된다. 그런데 시민사회가 무엇이며 의사결정에 참여시킬 시민들이 누구냐는 것은 결코 고정된 것이 아니라, 해당 문제의 성격과 참여과정의 목적 및 설계 등에 따라 가변적이라고 할 수 있다.

또한 어느 정도가 되어야 과연 ‘참여’(participation)라고 부를 수 있는냐는 것도 고정된 기준은 없다. 미국의 정책학자 Sherry Arnstein은 이미 1960년대말에 “시민참여의 사다리”라는 개념으로써 다양한 참여의 유형을 구분하였다. 그녀는 참여의 정도가 낮은 것부터 높은 것의 순서를 1) 비참여(=공중의 조작), 2) 일방적 참여(=정보제공과 협의), 3) 상호작용적 참여(=협의제도), 4) 강한 직접적 참여(=권력위임과 시민통제)로 제시하였다. 한편 합의회의 등 혁신적인 시민참여제도들을 처음 개발한 것으로 유명한 덴마크기술평가국(Danish Board of Technology)에서는 1) 정보 제공(예: 팜플렛 등), 2) 피드백취합(예: 여론조사), 3) 대화 통로(예: 공청회), 4) 숙의 지원(예: 합의회의), 5) 영향력 부여(예: 이해당사자간 조정), 6) 권력 부여(예: 직접민주주의) 등으로 분류하고 있다.

이처럼 그 참여의 정도와 형태는 다양할지라도, 중요한 점은 시민사회가 발언권을 지니며 자신이 정립한 입장이 정책결정과정에서 고려된다는 사실을

알 수 있는 통로를 마련하는 것이다. 궁극적으로 “효과적인” 참여란 정치권과 시민사회 모두에서 상호학습(mutual learning)이 일어나느냐에 달려 있다. 이런 학습과정이 일어나려면 참여가 단지 간단한 의견교류로 끝나는 일회성 사건이 되어서는 안되고, 진정한 교류의 기회를 보장하는 장기적이고 숙의적인 과정 또는 구조를 반드시 갖추어야 한다.

공공정책의 결정에서 시민사회의 참여가 필요한 이유는 단지 정책에 대한 불신과 사회갈등을 예방한다는 소극적인 차원에서가 아니라 다음과 같은 훨씬 더 적극적인 차원의 근거들이 있다.

- 의사결정의 책무성(accountability)과 투명성(transparency)을 강화
- 결정의 질(quality)과 정당성(legitimacy)을 향상
- 내려진 결정에 대한 수용성(acceptance)과 합의(consensus)를 창출
- 정부와 시민사회 사이의 신뢰(trust)를 구축
- 개인간 및 기관간의 연결망(networking)을 촉진
- 과학적 쟁점들에 대한 대중인식(public awareness)과 지식을 제고
- 민주적 과정에 대한 시민들의 적극적 관여(active involvement)를 촉진
- 비용효율성(cost-efficiency)의 제고

대표적인 예로서 2001년 유럽연합(EU)에서는 향후 수십년간 유럽의 미래와 정치적 의제를 설정하는 데 있어 큰 중요성을 지니는 <유럽거버넌스백서>를 발표한 바 있는데, 여기서 시민사회의 참여는 “좋은 거버넌스”의 핵심적 원칙을 이루고 있다. 시민사회의 참여는 경쟁적인 주장들과 우선순위들 사이를 중재하는 효과적 수단일 뿐 아니라 정책수립에 있어 장기적인 전망을 개발하는 것을 돕는다고 간주된다. 참여는 저항을 단지 제도화하는 것이 아니라, 조기 협의와 과거 경험에 바탕을 둔 보다 효과적인 정책형성을 가능케 만든다. 왜냐하면 그것은 전문가, 정책결정자 그리고 공중영역 사이의 상호작용을 향상시키기 때문이다. 위 백서는 “좋은 거버넌스”의 다섯 가지 원칙을 아래와 같이 제시하고 있다:

- 1) 개방성(Openness): 기관들은 정책에 대한 정보를 적극적으로 공유함으로써 보다 개방적인 방식으로 활동해야 한다.
- 2) 참여(Participation): 정책의 질, 적실성, 효과성은 정책과정 전반(구상 단계부터 집행단계까지)에 걸쳐 광범위한 참여를 보장하는 데 달려 있다. 참여의 향상은 정책의 최종결과와 정책담당기관에 대한 보다 큰 신뢰를 창출할 가능성이 크다.
- 3) 책무성(Accountability): 입법 및 행정 과정에서의 역할들은 보다 명확해야 하며, 자신의 행위에 대해 책임을 져야 한다.

4) 효과성(Effectiveness): 정책은 분명한 목표와 미래 영향( 및 과거 경험) 평가에 기초하여 필요한 것을 제공함으로써 효과적이고 시의적절해야 한다.

5) 정합성(Coherence): 각종의 정책과 조치들은 서로 정합적이고 쉽게 이해가능해야 하며, 복잡시스템 내에서도 일관성을 지녀야 한다.

## 2. 시민사회참여의 다양한 방법들

시민사회의 참여를 통해 정책결정을 향상시키고자 매우 다양한 방법들이 고안되어 사용되어 왔다. 아래에 열거한 방법들은 그중 가장 대표적인 것들을 열거한 것이다(가나다 순). 실제에 있어서는 상이한 방법들이 종종 혼합되어 사용되었다.

### 1) 공청회(public hearings)

공청회는 관심있는 사람들이 참석하고 정부기관이 정책안을 발표하며 질의와 반대에 응답하는 공개적 포럼이다. 공청회는 세부 계획이 이미 작성된 다음인 정책과정 후기에 종종 개최된다. 공청회 개최는 대개 법에 의해 규정되어 있다. 그 목적은 관심있는 사람들에게 이의를 제기할 기회를 주고, 행정기관에게 잠재적 반대에 대해 환기시키며, 정책결정에 다양한 의사를 반영시키고 정책안을 일반대중에게 설명하는 것이다. 종종 시민 또는 이해당사자 집단들이 초대되어 일부 정책안 또는 계획에 대해 문서화된 의견을 제출하여 이의를 제기할 기회를 주기도 한다. 이는 해당 계획이 공표되는 것을 전제로 하고 있다.

### 2) 국민발의권(initiative) 또는 국민투표(referendum)

많은 지방, 지역, 국가 법체계는 국민발의권 또는 국민투표를 의사결정의 수단으로 포함하고 있다. 이것은 행정당국 또는 시민이나 단체들에 의해 발의된다. 해당 절차에 따라 시의회나 국회는 주어진 이슈를 논의하도록 의무화될 수 있고, 아니면 투표가 시행되어 그 결과가 법적 또는 정치적으로 구속력을 가질 수 있게 된다. 많은 유럽 국가들에서 핵에너지, 생명공학 또는 낙태 등의 논쟁적 이슈들에 대해 투표가 행해진 바 있다(예컨대 스위스, 오스트리아, 이탈리아 등).

### 3) 규제협상(regulatory negotiation 또는 negotiated rule making)

규제기관은 어떤 특수한 규제에 대해 합의에 도달하기 위해 위원회를 설

립한다. 여기에는 그 규제기관과 모든 이해관계자집단의 대표들이 참여하며, 이 위원회에서 최종적으로 도출되는 합의를 예비적 규제로서 수용할 것을 규제기관은 약속하는 것이다. 규제협상은 대개 위험관리와 환경규제에 적용되고 있다. 여기에서 시민은 이익집단의 전문적 대표들에 의해 대변되는 셈이다. 이 방법은 특히 미국의 환경보호청(EPA)에 의해 많이 사용되어 왔다.

#### 4) 라운드테이블(round tables)

라운드테이블은 규제협상과 일부 유사성을 지니고 있지만, 개인적 재량의 여지를 훨씬 더 남겨두는 특성을 지니고 있다. 라운드테이블은 종종 환경적, 윤리적 또는 사회적 기준에 관한 행동강령을 마련하기 위해 산업계 또는 과학단체 대표들과 협상을 하는 플랫폼으로 이용되고 있다. 비록 시민사회참여는 의무적은 아니지만, 종종 다양한 시민사회조직들이 그러한 논의에 참여하고 있다. 규제협상과는 달리 라운드테이블은 코드화된 법적 장치를 마련하는 것에 의도를 두고 있지는 않지만, 실제로는 여기서 이루어진 자발적 동의의 때로는 나중에 법적 구속력이 있는 규칙으로 변형되기도 하였다.

#### 5) 숙의적 여론조사(또는 ‘공론조사’: deliberative opinion poll)

이것은 통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적인 태도조사에 그치는 약점을 숙의과정을 덧붙여 보완한 것이다. 1988년 미국의 제임스 피쉬킨이 처음 제안하고 1994년 영국에서 처음 실시된 이래 세계 각국에서 20여 차례 실시된 바 있다. 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 방식이다. 1차로는 2~3천명의 시민에 대해 통상의 여론조사를 실시한 후, 이 중 2~3백명의 표본을 추출하여 이들에게 주어진 쟁점에 대한 충분한 정보를 제공하고 심도있는 그룹별 토론을 진행시킨 후 2차 의견조사를 통해 숙의를 거친 여론 즉 ‘공론’(public judgement)을 확인하는 것이다.

#### 6) 시나리오워크샵(scenario workshop)

시나리오워크샵은 주로 지역 차원에서 미래의 가능한 발전을 전망하고 평가하는 것이다. 보통 24~32명의 참가자로 구성되는데, 여기에는 주민, 기업, 지방정부, 기술적 전문가의 네 그룹이 균등한 숫자로 포함된다. 워크샵은 1박2일의 일정으로 진행된다. 첫째 날, 현황분석을 기초로 각 그룹은 주요 영향요인들을 고려하여 미래의 발전(경제적, 기술적, 사회적)을 위한 시나리오를 작성한 후, 함께 모여 토론을 통해 참가자 전체의 전망을 수립한다. 둘째

날, 참가자들을 섞어 주제별로 구체적 행동계획을 작성토록 하고 각 행위자들의 과제 등을 권고안 형태로 정리하여 발표한다. 유럽연합에서는 1994년 범유럽 차원에서 혁신촉진적 사회환경 조성을 위한 European Awareness Scenario Workshop(EASW)을 추진해오고 있다. (\*이에 관한 자료는 다음의 주소를 참조할 것. <http://www.cordis.lu/easw/home.html>)

#### 7) 시민배심원(citizens' jury) 또는 플래닝 셀(planning cell)

시민배심원은 특수한 정책 또는 결정문제에 대하여 대표적 시민집단으로부터 숙의를 거친 제안을 얻는 수단인 하나다. 15~20명 정도의 선택된 시민들이 미리 정해진 질문들에 대해 공동 제안을 도출하는 것이다. 시민배심원은 전문적 촉진자의 도움을 받으며, 모든 관련 입장들을 대표하는 전문가들과 접촉을 갖는다. 종종 자문위원회가 이 전문가와 질문의 선정에 관하여 자문을 제공해준다. 플래닝 셀은 이보다 좀더 재량권이 넓은데, 시민배심원이 대개 3~4개 정책선택지 중에서 선호를 표시하도록 요청받는데 반해, 플래닝 셀은 정책선택지들을 스스로 설계하고 어떤 추가적 기준들이 정책수용을 촉진할지에 대해 제안을 한다.

#### 8) 여론조사(public survey 또는 opinion poll)

여론조사는 광범위한 대중에게 의사를 묻는 것이다. 여론조사는 대중이 지닌 의사의 방향 및 강도와 더불어 그것의 바탕이 되는 가치와 태도를 측정할 수 있다. 목적은 이런 조사를 통하지 않고는 의견을 표시할 수 없을 피영향자들의 견해를 알아내고, 보다 선별적인 형태의 참여로부터 결과되는 편향을 바로잡아 주기 위한 것이다. 최근에는 많은 기관들이 온라인 여론조사의 가능성을 탐색하고 있다.

#### 9) 자문위원회(advisory committee)

자문위원회는 특정한 정책이슈에 관하여 정부 또는 국회에 자문을 제공하기 위한 목적으로 정부 또는 국회에 의해 설치되는 기구이다. 자문위원회는 대개 전문가들과 시민사회 및 이해관계자집단의 고위 대표들로 구성된다.

#### 10) 조정(mediation)

조정은 사적 갈등부터 정치적 갈등에 이르기까지 수많은 갈등의 해결에 사용된다(예: 환경갈등). 조정은 갈등적 이해관계를 지닌 사람들을 불러모아 협상을 하도록 하는 것으로서, 이에는 갈등 당사자들이 직접 참여하거나 결

정권을 부여받은 대표들이 과견된다. 이들은 중립적인 제3자의 도움을 받아 협상을 통한 합의적 해결안(윈-윈 해법을 추구)에 도달하려는 시도를 하게 된다. 결과의 준수 여부는 자발적이며 공식적인 행정절차로 통합되지는 않는 것이 보통이다. 이 방법은 특히 대규모 공공기반사업을 둘러싼 환경적 갈등과 관련하여 사용되어 왔으며, 유럽에서 행해진 가장 대규모의 조정절차중 하나는 프랑크푸르트 공항에 관한 조정이었다.

### 11) 포커스그룹(focus group)

6~12명의 참여자들(일반시민 또는 이해관계자집단의 대표들)이 과학기술에 관련된 이슈들을 토의하기 위해 대면접촉 워크숍을 통해 만나는 것이다. 이 방법은 지방에서부터 국제적 수준에 이르기까지 모든 수준에서 적용될 수 있다. 포커스그룹은 참여자들의 서로 상이한 시각과 이해관계 및 비전을 보여주는 상을 제공해준다. 예를 들면 이 방법은 “생명공학에 대한 소비자포커스그룹” 프로젝트에서 식품의 문화적 구성에 대한 세밀한 보고서로 작성되어 정부에게 유용한 정보를 제공한 바 있다.

### 12) 합의회의(consensus conference)

합의회의는 무작위로 선정된 10~30명의 일반시민들로 이루어진 패널이 사회적으로 논쟁적인 과학기술적 토픽에 대하여 평가하는 일종의 시민청문회로 묘사될 수 있다. 시민패널은 질문의 도출과 이에 대답할 전문가들의 선정에서 자율적이며, 스스로 내린 결론을 공동 보고서로 작성한다. 전문가의 견해 청취와 최종보고서의 발표는 공개적으로 이루어진다. 시민패널은 보통 사전에 두 번의 주말 예비모임을 가지며, 본행사는 3일 내지 4일에 걸쳐 전문가의 의견청취와 시민패널 보고서의 작성 그리고 기자회견을 통한 발표가 차례로 이루어진다.

## 3. 시민사회참여 방법들의 성격별 분류

위에서 살펴본 시민사회참여의 여러 방법들은 기본적으로 현실에 존재하는 대의제 민주주의의 불완전성을 보완하고자 하는 목적에서 나타난 것이라고 볼 수 있다. 대의제 민주주의는 집단적 정책결정에서 기본적으로 “주인-대리인 문제”를 노정한다. 즉 정기적인 선거를 통해서 공직자들이 선출되지만 투표 후에는 공직자들을 통제할 수 있는 제도적 장치가 제한되어 있고, 투표 과정에서 시민들은 전략적 행동이나 상징조작에 의해 휘둘러서 이성적 판단이 제약될 가능성이 높다. 이는 현대 ‘행정국가’에서도 역시 크게 나타난다. 국민들의 대

표에 의해서 관리되는 관료가 주인 행세를 하는데, 이는 많은 정부 정책이 행정부 수준에서 사실상 결정되기 때문이다.

하지만 이런 문제점에도 불구하고 현대 사회의 분화와 복잡성을 감안할 때 정치적 및 행정적 분업은 피할 수 없는 일이다. 이러한 분업의 필요성을 인정하면서도 “주인-대리인 문제”를 극복할 수 있는 길이 있는가 하는 점이 논의의 초점이 되어야 할 것이다. 그 유력한 대안이 바로 시민사회참여인데 이는 대리인인 정치가나 관료가 주인인 일반국민의 의사를 확인하고 반영할 수 있는 통로를 마련함으로써 대의제 민주주의의 약점을 보완하게 만든다. 그런데 시민사회참여의 제도들도 그 참여의 수준이나 참여자의 종류 또는 참여의 방식 등이 매우 다양하므로, 이들을 기술관료적 모델과 다원주의적 모델, 그리고 숙의적 모델의 세 가지로 구분하는 것이 이해에 도움이 된다고 조현석(2005)은 지적을 하고 있다. 아래에서는 그 각각의 특성과 장단점을 살펴보고자 한다.

### 1) 기술관료적 모델(technocratic model)

원래 기술관료제는 현대 사회의 많은 정책문제들이 단순히 직관이나 경험보다는 복잡한 인과관계에 대한 체계적인 지식과 정보를 통해서 분석되고 해결될 수 있다는 데서 필요성이 부각되었다. 따라서 오늘날 정부의 정책결정은 다양한 분야의 기술적 전문가들에 의존하여 이루어지고 있다. 위에서 살펴본 시민사회참여의 방법들 중에서 공청회와 자문위원회 그리고 여론조사는 대체로 이러한 기술관료제의 논리에 충실히 따르면서 이를 보조하는 수단으로 시민사회참여를 이용하는 것이라고 간주할 수 있다.

그러나 현재 우리는 기술관료제에 대한 점증하는 의존과 동시에 그 한계도 함께 증대하는 딜레마적인 상황에 처해 있다. 역설적이게도 환경문제나 과학기술적 이슈를 포함하는 정책문제의 경우, 여기에 불가피하게 내포된 불확실성과 위험은 기술관료제와 도구적 합리성만으로는 그 해결책을 모색하는 데 점점 더 많은 한계를 노정시키고 있기 때문이다. 한마디로 이것은 통상의 과학기술적 문제해결능력을 넘어서는 탈정상과학(post-normal science) 또는 위험사회(risk society) 시대의 문제이다. 현대의 거대기술체계에 내재되어 있는 환경, 안전, 생명 등의 위험에 관련된 “해결난항의 정책문제”(wicked policy problem)에 대응하기 위해서는 도구적 합리성과 전문가주의를 넘어서서 시민참여를 통한 성찰적 합리성의 증진이 무엇보다도 요구되고 있는 것이다.

### 2) 다원주의적 모델(pluralistic model)

현대 민주주의는 기본적으로 정치적 평등의 규범에 기초하고 있으나 이것이 현실적으로 작동할 수 있는 사회적 조건은 구비되어 있지 않다. 이른바 정치적 민주주의와 사회적 민주주의간의 괴리 문제가 존재한다. 현실에서는 조직화된 이해집단들이 재정력, 사회적 네트워크, 조직적 로비의 우위를 통해서 정치행정과정에 더 많은 영향력을 행사하고 있다. 다원적 민주주의는 바로 이 다양한 이해집단들의 협상에 의해 민주적 의사결정을 제도화한 것이다. 위에서 살펴본 시민사회참여의 방법들 중에서 조정과 규제협상, 라운드테이블은 바로 이러한 다원적 민주주의 모델에 입각해 있다.

그런데 다원적 민주주의는 의사결정을 선호의 표출과 집성(aggregation)의 과정으로 이해한다. 즉 의사결정에서 사람들의 선호는 고정되어 있고 결정과정은 그것을 양적으로 집성하는 것으로 이해하는 것이다. 민주주의에서 강조하는 협상, 타협, 양보란 참여자들간 이익의 주고 받기라고 이해되고 그 이면에는 영향력의 행사와 전략적 행동이 개재되어 있다고 인식된다. 그러나 다원주의적 절차만으로는 진정한 합의와 공익형성이 이루어지기 어렵다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 그보다는 적극적인 시민성을 바탕으로 자유로운 토론을 통해 상호간 선호의 변화를 추구함으로써 보다 높은 차원의 공익의 형성에 기여할 수 있는 가능성이 열린다는 것이다.

**3) 속의적 모델(deliberative model)**

속의적 민주주의는 정책결정에 의해서 영향을 받는 시민들의 참여에 의해 이루어지는 집단적 정책결정을 추구한다. 참여자들은 합리성과 형평성의 가치를 지키면서 상호간 토론과 논변(argument)을 통해 이루어진 합의를 바탕으로 정책결정을 하고 이를 통해 민주적 정당성과 효과성을 확보한다. 공론조사를 체계화한 James Fishkin(1993)은 민주주의의 세 가지 원칙으로서 정치적 평등(political equality), 비독재성(non-tyranny), 속의(deliberation)를 제시하면서 그의 속의민주주의론을 전개해 바 있다. 토론과 속의 과정이 없는 민주주의는 불완전한 민주주의라고 그는 본다.

속의는 사회적 과정의 하나로서 참여자들이 성찰을 통해서 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시킬 수 있다는 합의를 가진다. 특히 이러한 선호의 전환이 강제, 위협, 상조조작, 기만을 통해서가 아니라 토론과 논변에 기초한 설득과 동태적인 상호학습과정을 통해 일어난다는 점이 속의의 큰 특징이다. 이러한 점에서 속의 과정에 의한 의사결정은 투표, 이익집성(interest aggregation), 협상, 전문성에 의한 의사결정과는 크게 다르다. 단, 속의과정의 강조가 직접 민주주의(direct democracy)와 동일한 것을 주장하거나 의미하는 것은 아니

다. 지방 수준의 시민참여라고 하더라도 직접 민주주의적 방법의 적용에는 현실적 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 속의는 대의제 민주주의를 대체한다기보다는 보완하는 방법이라고 보아야 한다.

위에서 논의한 시민사회참여의 세 가지 모델들 각각이 지닌 세부적 특징을 요약하면 아래의 표와 같다.

	기술관료적 참여모델	다원주의적 참여모델	속의적 참여모델
구성(참여자)	정부, 전문가, 이해관계자, 시민	정부, 이해집단, 공익집단, 시민, (전문가)	시민 (정부, 전문가, 이해관계자)
구성(대표성/포용성)	모두 낮다	대표성 높다	포용도 높다
과정 (정보 및 의사소통 구조)	일방적, 쌍방교류, 상호작용(부분적)	상호작용 활발	상호작용, 속의과정
과정 (empowerment 정도)	낮다	높다	잠재적으로 높다
참여의 시점	늦다	이르다	잠재적으로 이르다
참여 결과 (결정권한의 공유)	낮다	높다	잠재적으로 높다
관리방식과 방법론 (공정성, 투명성, 적절성)	낮다	중간	높다
대표적인 시민참여 방법	공청회, 여론조사, 자문위원회	규제협상, 조정, 라운드테이블	시민배심원, 합의회의, 공론조사, 시나리오워크샵

출처: 조현석(2005)에서 약간 수정

**4. 문제상황에 따른 활용방안**

위에서 우리는 시민사회참여의 다양한 방법들을 이해하고 그 특징을 분류하는 데 초점을 맞추었다. 그러나 중요한 점은 각 방법이 지닌 가치는 그것이 적용되는 특수한 맥락과 무관하게 평가될 수는 없다는 것이다. 해당 갈등의 역사, 관련된 인물들, 이해관계들의 지형, 문화적 맥락, 정치적 문화 등등이 모두 포함되는 문제상황의 맥락이 시민참여의 과정과 결과에 큰 영향을 미치기 때문이다. 이와 아울러 시민참여의 결과에 대한 평가는 각 집단에 따라 상이하게 매겨질 수 있다는 점을 유념해야 한다. 직접 참여한 사람들, 참여하지 않은 이해관계자들, 정책결정가, 주최기관 각각은 참여의 과정과 결과에 대해 서로 다른 관점을 지니는 것이 보통이다. 더 나아가서 시민사회참여는 많은 상이한 목표들을 동시에 추구할 수 있으며, 참여의 성공 또는 실패 여부란 예컨대 합의가 이루어졌느냐 아니냐에만 반드시 달린 것은 아니라는 점도 고려해야 한다. 다양성과 이견도 매우 가치있는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 또한 시민사회참여를 그것이 오로지 정책결정에 미친 영향에

의해서만 평가하는 것도 잘못이다. 그 대신에 참여의 가능한 영향은 관련된 사람들과 사회 일반 및 정치문화 등에 그것이 미친 효과를 포함해서 보다 폭넓게 바라보아야 한다.

이러한 점들을 염두에 두고 아래에서는 어떠한 문제상황에서 어떠한 시민 사회참여의 방법들이 보다 적합한지에 대해 간략히 논의하고자 한다. 시민사회참여가 요구되는 문제상황이란 단순하지 않은 복잡하고 복합적인 차이와 갈등들이 내포되어 있는 경우가 많겠지만, 그래도 대부분의 경우에 문제상황은 다음 네 가지 차원 중 주로 하나와 관련이 크다고 말할 수 있을 것이다. 또는 어떤 참여방법에다가 다음 중 주로 한 가지 문제를 해결하는 임무를 부여할 수도 있을 것이다.

- **지식의 차이:** 관련 행위자들이 각각 소유한(또는 신뢰하는) 지식의 면에서 크게 차이가 나는 상황.
- **이해관계의 충돌:** 관련 행위자들이 서로 충돌하는 이해관계를 가진 상황.
- **가치의 갈등:** 주어진 이슈에 대해 상이한 행위자들이 서로 양립불가능한 가치를 신봉하는 상황.
- **비전의 차이:** 행위자들이 바람직하거나 가능한 미래에 대해 서로 상이한 비전을 가진 상황.

### 1) 지식의 차이

지식의 차이는 전문가와 비전문가(정책결정가 및 일반인) 사이, 상이한 분야의 전문가들 사이, 그리고 동일 분야의 상이한 전문가 사이에서 나타날 수 있다. 이들 경우에 참여방법의 중요한 목적은 상이한 행위자집단들 사이에 지식을 보급하여 해당 이슈에 대한 합의된 인식에 도달하도록 만드는 것이다. 더 나아가서 참여는 관련 시민들이 소유한 지식을 전문가와 정책결정가에게 이용가능하게 만드는 것에도 종종 목적을 둔다.

만일 지식의 차이가 단지 전문가가 소유한 지식을 일반인이 결여한 경우라면, 전문가로부터 시민에게로의 일방적인 정보 전달이 적합한 듯이 보인다. 하지만 위험의 평가와 같은 복잡한 문제의 경우 전문가들 사이에도 종종 상당한 의견불일치가 있다. 이런 경우에 일반시민은 보다 적극적인 역할을 담당해야 하는데, 예컨대 상이한 전문가들로부터 자문을 얻고자 노력하거나 시민들의 여론 형성의 기초가 되는 상이한 입장을 전문가들로부터 청취하는 것이다. 만일 시민들의 토착지식을 동원하는 게 중요한 경우라면, 전문가와 시민은 동등한 자격으로 참여해야 할 것이다.

어떤 이슈에 대해 전문가들이 의견불일치를 보일 경우, 해당 학문분야 내에서 동의된 표준에 먼저 호소하는 것은 자연스러운 일이다. 하지만 시민사회참여의 맥락에서 전문가의 의견불일치는 많은 다른 형태로 다루어진다. 상이한 전문적 견해들을 지닌 전문가들을 포함시키는 것은 <시민배심원>의 방법론의 일부를 이룬다. 여기서 일반인으로 이루어진 배심원의 임무는 상이한 입장의 전문가들을 향하여 비판적 질문을 던지고 가장 신뢰할 만한 전문가 진술이 무엇인가에 대해 결론을 내리는 것이다. <합의회의>에서는 가장 적절하거나 신뢰할 만한 전문가들을 선정하는 것이 시민패널에게 맡겨져 있다. 일부 국가에서는 <자문위원회>가 상이한 입장을 대표할 수 있는 사람들로 구성되도록 정해져 있다. 자문위원회가 전문가 견해에 시민들이 의견을 제시할 수 있도록 개방적으로 구성될 경우, 이는 정책결정을 지연시킬 뿐 아니라 결정의 과학적 기초를 침해하는 경향이 있다는 비판이 제기되어 왔다. 하지만 폐쇄된 시스템은 위기에 당면하면 살아남지 못한다. 복잡한 위험 이슈에 대해 사회적으로 수용되는 최선의 해법은 전문가의 판단 후에 시민의 숙의를 거치는 과정을 반복하는 것에서 찾아질 수 있다.

### 2) 이해관계의 충돌

거의 대부분의 경우, 상이한 행위자들은 논란이 되는 정책결정에 대하여 갈등적 이해관계를 지니고 있다. 시민참여 방법들은 참여자들의 이해관계를 변형시키거나 그것들을 보다 양립가능하게 만들려는 시도를 통해서, 또는 모든 당사자들을 만족시키는 타협책을 찾아내기 위한 협상을 통해서 이 문제를 다루려고 한다.

공청회와 여론조사는 관련 시민들의 견해와 이해관계를 정책결정가에게 알게 만드는 자주 적용되는 방법들이다. 우선 <여론조사>는 관련 시민들에 대해 넓은 접근과 대표성을 확보하도록 해준다. 여론조사는 여러 견해와 입장에 대한 자세한 개관을 제공한다. 그러나 여론조사는 참여자들에게 아무 학습 효과가 없으며 종종 정책결정에 단지 최소의 영향만을 지닌다. 가장 중요한 문제점은 그것이 오직 일방적인 커뮤니케이션을 허용하고 그 결과 상이한 행위자들 사이에 어떤 진정한 상호작용도 포함하지 않는다는 점이다.

반면에 <공청회>는 그러한 상호작용을 포함한다. 하지만 공청회가 지닌 문제중 하나는 그것이 대체로 세부계획이 이미 작성된 정책과정의 후반에야 개최된다는 점이다. 이는 시민들로 하여금 수동적 역할을 취하게 만들고, 이미 사전에 결정된 것으로 인식되는 정책에 대해 종종 반대 입장에 서게 만드는 결과를 초래한다. 비록 많은 사람들이 공청회에 참석하지만, 반대자

들이 보다 적극적으로 참석하는 경향이 있다. 시민들의 반대는 상당히 효과적이어서 정부의 계획안을 변경시키도록 만드는 결과를 낳곤 한다. 그러나 행정당국의 시각에서 보자면 공청회는 대체로 실패인데, 왜냐하면 그것은 거의 언제나 합의에 이르는 데 실패하기 때문이다.

이해관계가 조직화되어 있는 상황일 경우에는 상이한 이해관계집단들을 협상에 포함시키는 것이 바람직하다. 이해관계가 있거나 우려하는 시민들이 집단으로 조직되어 있다면, 모든 조직화된 집단들을 포함함으로써 적절한 대표성이 성취될 수 있다. 최선의 논변을 모색하기보다는 상호 이익이 되는 방안을 모색하는 것이 이 과정에서 중심이 되어야 한다. 또한 정책결정과의 밀접한 상호작용이 매우 중요하다.

<규제협상>은 평범한 시민들이 아니라 이해관계자 대표들이 참여자들이다. 다원주의적 관점에서는 이것이 가장 모범적인 형태의 참여로 간주될 수 있다. 규제협상은 조직화된 이해관계 사이의 경쟁을 개선하고, 참여자들에게 실질적인 학습을 제공하며, 관료들에게 접근을 허용하고, 정책결정에 실질적인 영향력을 제공할 수 있다. 하지만 참여자들은 그들이 속한 집단 구성원의 이해관계의 대표로서 기능하도록 되어 있기 때문에, 그들의 개인적 견해를 바꾸고 공동선을 위해 그들의 이해관계를 초월할 수 있는 자율성이 매우 제약되어 있다. 따라서 규제협상은 해결해야 할 문제의 성격이 상당한 전문성을 요하는 기술적 문제일 경우에 가장 성공적이며, 기본적인 가치 갈등이 해소되어야 할 경우엔 적합치 않다(Laird, 1993).

<조정>은 제로섬 게임으로 인식된 갈등(즉 분배적 갈등)을 윈-윈 상황으로 변형시키는 것에 목적을 두고 있다. 상이한 이해관계자 집단들을 협상에 참여하도록 초대함으로써 대화의 플랫폼이 창출되고, 이에 따라 모든 관련 당사자들에게 이익이 될 수 있는 해결방안을 모색하는 데 도움을 주는 것이다. 조정의 기초를 이루는 것은, 사람들이란 자원 배분에 관해 언제나 갈등적 이해관계를 지니지만 이와 동시에 이러한 갈등적 이해관계를 어떻게 취급할 것인지 공동의 규칙체계를 규정하는 것에 공유된 이해관계를 지니는 가정이다. 이의 표준적 예는 바로 '시장경제'다. 각 기업은 정치적 특혜(예컨대 보조금, 보호주의 등)를 받는 데 강한 이해관계를 지니지만, 이와 동시에 그것은 모든 기업(자신의 경쟁자를 포함한)에 그러한 특혜를 주는 걸 부정하는 경쟁적인 시장질서에 강한 이해관계를 지니고 있다. 왜냐하면 경쟁적 시장질서는 궁극적으로 모든 기업에게 이익을 주는 전반적으로 보다 생산적인 환경이기 때문이다. 그러한 포지티브섬 게임은 심지어 공동의 규칙 체계에 대한 상호 동의를 허용치 않을 만큼 갈등적 이해관계가 지배하는 상

황에서도 찾아낼 수 있다. 예를 들자면, 대규모 공항 인근의 소음 공해를 감시하는 방법의 개발은 설사 해당 공항의 확장이나 폐쇄에 대해 아무 상호 동의를 없을지라도 모든 관련 당사자들에게 이로운 일이다.

### 3) 가치의 갈등

이해관계의 충돌과 비교하여 가치 갈등은 대개 더 깊이 들어간다. 도덕적 가치가 문제가 될 경우, 참여자들은 타협안에 동의하기가 매우 어렵다는 걸 발견하곤 한다. 도덕적 주장들은 일반적으로 협상을 허용치 않는다고 간주되기 때문이다. 따라서 도덕적 갈등의 경우 시민참여의 목적은, 참여자들이 자신의 입장을 근본적으로 재고하도록 만들거나, 기본적 갈등을 건드리지 않는 실용적 해결책을 모색하거나, 아니면 상이한 입장들을 정교화하여 상호이해와 관용을 촉진하는 것에 만족한다.

이와 더불어 시민참여는 존재하는 상이한 입장들과 그들의 공통적 근거를 먼저 밝히고 그것들을 정책결정과와 기타 이해 당사자들에게 알려주는 데 목표를 두기도 한다. 이러한 정보를 얻기 위해서는 이해관계자 집단들의 참여보다는 일반시민들의 참여가 보다 성공적이 될 것이다.

참여적 기술영향평가(participatory technology assessment)의 여러 방법들은 기술개발을 평가하는 데 있어서 시민들을 참여자로 활용하고 있다. 이것은 그 미래의 발전방향이 열려져 있고 사회적 상황이 고정되어 있지 않아서 현재 논쟁이 되고 있는 토픽에 가장 잘 적용된다. 하지만 정책결정에 대한 관계는 일반적으로 간접적이다. 정치가에게 알리는 것이 성공을 가져오느냐 마느냐는 정책결정가가 이런 종류의 정보에 얼마나 친숙한가의 여부에 달려 있다. 그러므로 각 방법의 효율성은 여러 차례의 반복된 실행 이후에야 평가할 수 있는 것이다.

참여적 기술영향평가의 하나인 <합의회의>와 보다 일반적인 <시민배심원> 제도는 시민들의 교육과 숙의가 중심적 목적이다. 따라서 이것들은 직접민주주의 이론의 규범과 공평성(fairness) 및 능력(competence)이라는 시민참여의 필요조건에서 볼 때 매우 높은 점수가 매겨진다. 하지만 이 방법들은 오직 소수의 참여자들이 직접 참가하기 때문에 그들의 대표성에 대해 외부인들이 의문을 제기할 수 있다. 더구나 이 방법들은 대개 정책결정 절차와의 아무 공식적 연관도 갖지 않는다. 그러므로 이들 방법의 실제 영향력은 단지 미약하거나 보통 정도이며 정치영역과 그 방법의 실행이 갖는 특정한 관계가 어떤가에 달려 있다. 참여하는 시민들은 밀집된 상호작용과 토론을 포함하는 많은 회합에 참가하기 때문에, 이 과정은 그들의 기본적 견해에 변

형을 초래하여 그들의 최종보고서에 담길 합의된 입장을 정립하도록 만들 수도 있다. 그러나 비록 이러한 합의가 성취될 수 없더라도, 그 과정은 상이한 기본적 입장들의 정교화라는 가치있는 결과를 이끌어낼 수 있다. 특히 합의회의는 시민 일반을 향해 개최되는 것이며 따라서 지식 확산과 공공 논쟁에 기여하기도 하는 것이다.

자문위원회의 한 형태인 <윤리위원회>는 상이한 도덕적 입장과 이해관계들이 대표되고 필요한 전문성이 집결되도록 대체로 구성된다. 더 나아가서 여기에 일반인들이 가끔 포함되기도 한다. 하지만 일부 윤리위원회의 구성은 비판의 대상이 되어 왔다. 학계와 특히 과학자들(이해 관계자로 볼 수 있는)이 시민사회에 비해 지나치게 지배적인 비율을 점유하기 때문이다. 윤리위원회의 구성은 정치적 당파들의 비율을 따라서도 안된다. 대신에 윤리위원회는 국회와 정부로부터 독립성을 갖는 것이 그 평판에 핵심적으로 중요하다. 많은 윤리위원회들이 정치기구의 요청에 따라 활동을 하지만, 스스로 토픽을 선택하기도 한다. 독립적이란 평판을 강화하기 위해서 일부 윤리위원회들은 현재의 정치적 논쟁에서 명확히 어느 한쪽에 자신을 위치시키는 걸 피하려고 노력한다. 대신에 윤리위원회는 다양한 방식으로 시민 일반에게 접근하고자 하는데, 이를 위해 보고서 발간, 공청회 및 토론회의 개최, 기자회견 그리고 인터넷 활용 등의 방법을 이용한다.

#### 4) 비전의 차이

비전은 미래 지향에 의해 특징지어진다. 전형적으로 비전은 중기적 내지 장기적 관점에서 일상생활, 경제, 기술 등의 일정한 측면이 어떤 모습을 할 것인가에 대한 기대 또는 소망을 담고 있다. 상이한 행위자들의 비전은 종종 처음에는 매우 모호하다. 따라서 그 비전들은 가능한 추세에 대한 창조적 아이디어와 지식을 결집시킴으로써 보다 발전되어야 할 필요가 있다. 그렇게 하면 전략적 기획을 위해 가능한 행위 선택지들을 규명하고, 새로운 이슈들을 제기하며, 비전에 충만한 대안을 제공하는 결과를 낳을 수 있다.

<시나리오워크숍>에서는 지역의 발전문제가 대개 중앙무대를 차지한다. 상이한 행위자 집단들(주민, 지방당국, 기업, 전문가) 사이의 상호작용은 고정관념적인 구상들을 깨뜨리고 공동 의사결정을 위한 장애타를 극복할 수 있게 만든다. 취급되는 문제가 주로 지역적 중요성을 지닌 것이기 때문에, 결과에 대한 광범위한 공감은 발견하기 힘들 수 있다. 그러므로 청중을 확보하려는 특별한 노력이 요청된다.

덴마크에서 1992-3년에 열렸던 도시생태에 대한 일련의 시나리오워크숍

은 특히 성공적인 사례이다. 상이한 네 집단들 출신의 참여자들이 도출한 제안은 새롭고 혁신적인 이슈들을 제기해주었다. 그것의 사회적 및 정치적 영향은 상당히 컸고, 그 결과 신임 환경부 장관이 그 보고서를 지지하여 도시생태를 그의 주요 의제에 올려놓았다. 이 문제를 다루는 국가 위원회가 설립되었으며, 이후 시나리오워크숍 방법론은 EU에 의해 채택되어 널리 보급되었다(\*앞서 언급한 EASW 참조). 이러한 성공에 기여한 주된 요인은 당시에 정치가뿐 아니라 시민대중 사이에 도시생태적 이슈가 잘 인식되어 있었다는 사실이다. 이와 동시에 이 이슈는 당시에 아직 경직되게 틀어지지 않았고, 도시생태에 대해 무언가 조치가 있어야 한다는 기본적 합의가 존재하였다(Joss/Belucci, 2002; Anderson/Jaeger, 1999).

#### <참고 문헌>

- 조현석(2005), "사회갈등 예방을 위한 시민참여, 왜 필요한가?: 시민참여의 필요성 및 전통적 참여모델과 숙의적 참여모델 비교", 시민과학센터 주최 <사회갈등 예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌>(2005년 4월 15일, 민주화운동기념사업회 교육장)에서 발표.
- 참여연대 시민과학센터(2002), <과학기술-환경-시민참여>, 한울.
- Anderson, I.-E./Jaeger, B.(1999), "Scenario workshops and consensus conference: toward more democratic decision-making", in *Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 5, 331-340. <http://www.tekno.dk/pdf/SPPoct99Andersen-eng.pdf>
- Banthen, H./Jaspers, M./Renner, A.(2003), *Governance of the European Research Area: The Role of Civil Society*, [http://europa.eu.int/comm/research/science-society/pdf/final\\_report\\_study.pdf](http://europa.eu.int/comm/research/science-society/pdf/final_report_study.pdf)
- European Commission(2001), *European Governance: A White Paper*, [http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm)
- Fishkin, J.(1993), *Democracy and Deliberation*, 김원용 역(2003), <민주주의와 공론조사>, 이화여대출판부.
- Joss, S./Belucci, S.(eds.) (2002), *Participatory Technology Assessment: European Perspectives*, Centre for the Study of Democracy, (= EUROPTA project).
- Laird, F. N.(1993), "Participatory analysis, democracy, and technological decision making", in *Science, Technology, and Human Values*, No. 18, 341-361.

### 사례1: 시화호간척지 개발계획과 참여적 의사결정

정갑식 박사 시화지역지속가능발전협의회 분과위원  
ksjeoung@kordi.re.kr

#### I. 서론

시화호는 70~80년대 개발중심의 토건주의에 따른 국토관리 실패의 상징이자 환경파괴와 오염의 대명사로 국내는 물론 국제적으로 널리 알려진 거대 인공해수호이다. 해일 등 자연재해를 방지하기 위해 어쩔 수 없이 방조(파)제를 막아 해수호가 인공적으로 조성된 경우가 외국에는 드물게 있지만, 이외의 목적으로 인공해수호가 조성된 사례는 시화호가 우리나라에서는 처음이다(앞으로도 나타나게 되겠지만). 시화호는 경기도 남서부의 3개 시, 안산시, 시흥시, 화성시 사이 군자만(시화호의 옛날 이름)의 광대한 갯벌을 매립하여 토지로 이용하기 위해 시흥시과 화성시 사이에 방조제를 건설함으로써 생겨난 호수로 두 시의 머리글자를 합성한 시화지구간척매립사업에서 유래한다(실제로 시화방조제는 시흥시 오이도와 안산시 대부동 사이에 위치한다).



그림 7 시화호와 주변의 인공위성 영상

시화호 이름의 유래에서도 보듯이 시화호 탄생은 유역과 내부에 위치한 섬들의 지역사회공동체는 물론 자연환경에도 지대한 영향을 끼쳐왔다. 어업이 주였던 공동체와 그 공동체가 선사이전부터 일구어 왔던 경기남서부의 독특한 어촌해양문화는 파괴되었고 이로부터 지역주민의 정체성 혼란을 가

저왔다. 이 혼란의 원인은 시화호를 경계로 차별화된 개발에 따른 도시문화와 농어촌 문화간 내외적 갈등이었다. 즉, 급작스런 도시화를 바라보는 주변 농어촌 주민은 도시를 동경하게 되었고, 급히 성장한 도시에 유입된 여러 계층의 도시민은 지역정착성 추구보다는 경제적 이득획득에 애착을 보여 왔다. 도시민들도 80년대에 환경에 대한 인식없이 건설된 국가산업단지로부터 과도한 오염물질 배출에 대해 심각한 영향을 느끼게 되었다.

갈등의 근본적 원인은 자연환경을 개발·이용함에 있어서 가장 기본인 지형, 강수량 등과 같은 여건을 전혀 고려치 않는 도상기획으로부터 비롯되었다고 할 수 있다. 시화지구 간척사업이 당시에는 수도권 팽창에 따른 주거지와 산업단지 확보를 위해 필수적인 선택이었다고 해도 최선의 선택은 아니었다. 70년대 중반 간척사업계획 당시에도 교육수준이 높은 계획입안 당사자들은 자연과학을 어느 정도 이해하는 시절이었다. 이들이 초등학교 교과과정만 충실히 기억하고 있었다면 시화호는 군자만으로 남아 있었을 것이다. 왜냐하면 시화호의 원래 목적은 농업용수와 농업용수 확보를 위한 담수호 건설이었지만, 호수조성의 가장 상식적 기초인 유역의 강수량과 오염물질 유입량을 전혀 고려치 않았기 때문이다. 시화호 유역에는 높은 산들이 없어서 많은 구름이 몰려오더라도 비가 항상 오는 것은 아니고(이 내용은 초등학교 교과과정에 나옴), 강수량은 수원보다 연간 200~300mm 정도 적고 당시에도 가축밀도가 전국에서 가장 높았다. 이런 곳에 담수호를 만들면 오염될 것이 불 보듯 뻔한 일이었다. 이러한 자연환경 이용방식은 얼마 전까지도 지속되어 왔다. 몇 년 전 안산시 고잔 신도시에서는 원래 있었던 자연호수를 주변 야산을 깎아 나온 흙으로 메워 주거지로 만들었다. 그러나 몇 년 후 전국적으로 인공호수를 만드는 것이 유행이 되자 엄청난 재원을 투입하여 인공호수를 조성하였다. 그야말로 돈들여 자연호수와 산을 동시에 없애는 우를 범했다. 현재의 인공호수 지역(사리포구)은 경기남부의 어촌해양문화 보존을 위한 최후의 보루였다.

2000년부터 시화호를 둘러싼 3개市에서는 “희망을 주는 시화호”라는 슬로건이 나부끼기 시작한다. 시화호의 극심한 오염으로 정부의 관계부처들과 각을 세워 대립해오던 시민단체들이 내부 갈등 끝에 시화호수의 위해방류를 동의함으로써 수질이 개선되고, 바다고기와 천연기념물을 포함한 수많은 조류들이 돌아오고, 갈대로 뒤덮힌 옛날 갯벌에는 야생동물의 서식지로 바뀐 것이다. 이 때에 시민과 단체에 의해 시화호 남측 간척지에서 세계적 규모의 공룡알 화석지, 안산시 탄도에서는 공룡발자국이 발견되어 각각 국가중요 천연기념물과 경기도 기념물로 지정되는 등 고무적인 사건들이 발생했다. 시민

단체들은 노력하면 시민의 힘으로 시화호와 그 주변은 정부계획과 전혀 다른 새로운 개념의 개발과 보전을 추구할 수 있다는 희망을 갖게 된 것이다. 이 희망을 기초로 시화호 생태공원을 위한 시민안이 작성되기도 했다. 어떻게 보면, 시화호 주변 시민단체들은 시화호와 그 주변의 개발과 보전에 대한 개념과 행동철학을 아주 자연스럽게 설정해 온 것이라고 볼 수 있다. 특색이 있다면, 다른 지역단체들이 지역 환경현안에 대해 이해하고 대안을 모색하는 것이 어려웠다면, 시화호 주변 시민단체들은 지역 전문가들과 폭넓고 격의없는 교류를 통해 좀더 빨리 그리고 폭넓게 과학적 이해와 사고할 수 있는 여건을 스스로 조성해 왔다고 할 수 있다(시민단체에 직접 참여하여 운영하거나 자문역할을 하고 있는 지역 전문가들이 있음).

2004년에 시화호를 포함한 주변의 개발을 위해 우리나라에서는 처음으로 정부부처, 지자체, 시민단체, 전문가로 구성된 “시화지역지속가능발전협의회”가 구성되어 확실한 원칙을 세워 운영되고 있다. 활발한 참여와 협의 그리고 합의는 현재 진행되는 단계이며 어떠한 최종 합의를 도출할지 아직 예측할 수 없다. 그러나 개발초기부터 이해당사자가 머리를 맞대고 여러 사안에 대해 협의하고 합의를 도출하여 작은 문제부터 해결하는 과정을 통해 서로 신뢰를 형성하여 참여적 협의과정을 학습하는 과정적 결과는 지금 높이 평가해도 충분하다고 생각된다. 이 협의회를 통해 과거 인류문화는 물론 자연문화에 대한 이해의 폭을 넓혀 개발과 보전의 축이 균형을 이루는 지속가능한 발전이 가능한 새로운 형태의 공동체 탄생의 기반이 되길 바란다.

## II. 시화호와 주변의 개발계획

### 1. 정부 계획안

시화호와 주변의 개발은 1977년 4월 반월특수지역(산업입지법상 특수목적의 개발이 필요한 특수지역) 지정으로부터 시작되었다. 당시에는 서울에 자리한 소규모 공해유발업체들의 이전을 촉진하고 수도권에 수출주도형 공단을 건설하기 위해 경기도 화성군 반월지역을 중심으로 공단과 안산신도시 건설을 주목표로 총 1,790만평이 고시되었고, 그 결과 반월공단과 안산시가 건설되었다. 그 이후 1986년 9월 시화신도시와 공단 건설을 목표로 갯벌을 포함한 시흥시 일대에 1,727만평이 지정되었으며, 향후 공단과 농업용지에 필요한 담수공급을 위해 시화방조제 건설이 포함되었다(이때 시화호의 남측 갯벌간척은 농업용지개발이 주 목표였음). 이로써 1987년 시화방조제 공사가 시작되었다.

방조제 완공(1994년 1월)후 2년이 지나자 시화호 수질이 최악의 상태로

공업용수는 물론 농업용수로 사용할 수 없는 지경에 이르러, 남측간척지는 농업용지(1330만평)과 주거내지 산업용지(1,837만평)로 분할 계획된다. 1998년 11월에는 1997년 1월 시화방조제 완공으로 드러난 시화호 북측 간척지(317만평)와 남측 간척지와 시화호(1,329만평)를 개발계획에 포함되어 기존의 개발된 지역과 새로이 고시된 면적은 안산시, 시흥시, 화성시 일원 총 7,000만평(일산 신도시 계획의 14배)에 달한다.

표 1. 시화호 주변 개발완료 및 개발계획

구 분	시화호	남측간척지	북측간척지		
			안산 신도시	시화 1 단계	시화 1 단계 확장단지
면적 (만평)	1,329	2,937	1,790	1,727	317
농지 (만평)		1,330 (진행중)			
인구 (만명)			60	9	
공장수			2,400	2,200	960
천연기념물 보호지 (만평)		483			
비고	'87-'94 해수화	시화 2단계 계획 중	'77-'00	'86-'02	계획완료 ('00-06)

개발사업 추진현황을 보면, 안산신도시 및 시화 1단계는 안산시 고잔신도시 건설로 마무리 단계에 있으며, 1998년 11월에 고시된 시화 북측간척지(317만평)는 2002년부터 1차 환경영향평가를 협의 중이다. 이 중에 시화호 수질 개선을 위한 방안으로 기존의 시화방조제를 일부 개조하여 1 개소에 조력발전소(253천kW)를 건설하기로 하여 2004년 12월 23일 실시계획이 승인되어 현재 건설이 진행 중에 있다. 시화호 남측간척지는 국가지정 중요문화재인 천연기념물 414호(공룡알 화석지)를 포함하여 1,837만평에 대해서는 2004년 12월 개발계획에 대한 용역을 착수하였다. 여기서 인용한 면적은 대략 수십 4m까지의 매립을 가정한 것으로 현재 들어난 간척지의 면적보다는 훨씬 넓다. 남측 간척지중 안산시 대부도와 화성시 송산면의 사이 1,330만평에 대해서는 농지조성을 위한 간척사업이 진행 중이다.

이외에도 해양수산부는 시화방조제에 컨테이너 항만개발, 문광부(문화재청)는 천연기념물 보호구역을 포함하여 관광·레저 중심의 개발을 원하고 있으며, 안산시와 시흥시는 시화호 상징공원과 안산산시는 자동차연구단지,



그림 8 정부의 시화호와 주변 개발계획안

화성시는 공룡테마파크, 해양생태공원, 철새도래지 보호구역 등 설정을 계획하고 있다. 환경관리와 관련해서는 해양수산부가 시화호를 특별관리해역으로 지정관리하고 있고 환경부는 시화호 유역환경관리와 오염저감대책을 수립중이다.

## 2. 시민 계획안

2000년 시화호 주변 3개市的 시민단체는 1997년 시화호수의 외해 방류로 되살아 난 시화호와 1999년 4월 공룡알과 발자국 화석 발견 등으로 시화호와 그 주변 환경의 복원과 이용가능에 대해 희망을 갖게 되었다. 단체들은 "희망을 주는 시화호 만들기 화성·시흥·안산 시민연대회의 결성하고 그동안 단체별로 관찰한 자연생태환경, 인류문화재 및 천연기념물 등의 자료를 평가하여 "자연생태계 보전 및 관광화 방안, 시화호 생태공원 조성을 위한 시민안"을 작성하였다.

그 내용을 요약하면, 생태공원 조성을 통한 관광화 방안으로 친환경적 1) 친수공간이용, 2) 포구복원과 수산물센터 조성, 3) 자연생태 및 수산자원 보호구역 지정, 4) 시화호 경관개선, 5)서해안 여촌과 염전복원, 6)연안습지환경, 7)연안습지-해양환경교육단지, 8)공룡박물관과 수족관 건설, 9)해양스포츠공간 조성, 10) 간죽단위 관광시설 등이다. 또한 교통망으로는 기존의 협궤열차를 복원하거나 모노레일 전차를 운영하여 각 시설 지점을 방문할 수



그림 9 생태공원화를 주로 한 시화호와 주변의 시민 계획안

있도록 제안하였다.

시민안의 주된 목적은 주변의 국가산업단지와 시화호 생태공원과의 조화를 통해 지역경제에 이바지하고 국가의 환경정책에 대한 인식전환을 촉구하는 데 있다. 또한 시화호는 2300만이 거주하는 수도권에 위치하여 수도권 시민과 현재 1억을 돌파한 중국관광객의 휴식처이자 생태환경교육장으로 활용을 목적으로 하고 있다.

### 3. 갈등

#### 가. 시민단체 현황

시화호 주변 3개市에는 빠른 속도로 개발되었거나 개발되고 있는 지역 특성과 96년 시화호의 오염사태를 겪으면서 시민단체들이 다수 설립되어 사회 각 분야(특히 환경)에 관해 전국에서 가장 역량있게 활동을 하고 있다. 또한 3개市에는 의제21이 설립되어 시민과 함께 지역의 환경문제를 논의하고 해결하고자 매우 열심히 노력하고 있다. 단체들은 2000년 희망을 주는 시화호 만들기 화성·시흥·안산 시민연대회의를 구성하여 시화호뿐 아니라 지역현안의 제반문제에 대해 공동협의하고 대처하고 있다.

그 동안 시화호와 관련하여 대표적인 시민활동은 다음과 같다.

- 시화호수 외해 방류저지(결국 시민단체 제안으로 방류)
- 시화호 끼안기 한마당 행사 등으로 환경의 중요성 제기
- 시화, 반월공단 수질오염 및 악취 방지를 위한 시민감시활동
- 철새 등 시화호 주변 동식물의 생태계 보호를 위한 활동
- 시화호 남측간석지내 공룡알 화석지 발견
- 시화호 전국 핀수영대회
- 시화호 생명지킴기 행사
- 우음도 갈대축제/공룡마을축제/우리보리 가꾸기 등

표 2. 희망을 주는 시화호 만들기 화성·시흥·안산 시민연대회의의 참여단체

구 분	단 체 명
화성시 (3 단체)	YMCA/오산·화성 환경운동연합/화성연안환경문화연대
시흥시 (3 단체)	YMCA/환경운동연합/환경을 생각하는 교사모임
안산시 (8 단체)	YMCA/YWCA/경제정의실천연합/환경운동연합 Green Scout/녹색소비자연대/시화호 생명지킴이 환경개선시민연대

#### 나. 갈등과 접근

시화방조제 완공으로 호수 북측(317만평)과 남측(3,167만평)에 드넓은 갯벌이 드러나자, 1996년 정부는 안산시와 시흥시 권 갯벌에 수도권 산업용지 공급을 위해 개발키로 결정하였다. 이에 시화호의 극심한 수질악화(평균 COD 3ppm→17ppm)로 정부와 참여한 대립상태에 있었던 시민단체는 당연히 강력한 반발을 하였다. 이에 대해 정부는 '1996년 7월 해양수산부, 환경부, 산업자원부, 건설교통부, 경기도와 합동으로 "시화호 수질종합대책"을 확정하고 추진을 결정하였다. 그 내용은 일차적으로는 시화호수를 계속 외해로 방류하여 해수를 유통시키고, 약 8,000억원을 투입하여 유역에 오폐수 처리 시설을 증설하고 공단 대기오염을 저감하는 것이었다.

해수유통 등 수질개선대책 추진으로 수질이 어느 정도 개선되자(COD 17ppm→4~5ppm), 지방자치단체들은 개별적으로 간척지의 활용계획을 제시했고, 1999년 10월 감사원은 간척지를 장기간 방치할 경우 쓰레기 불법 투기 및 난개발 등 사회적 문제가 발생될 소지가 커서 장기종합계획을 수립하도록 지적하였다. 이에 2000년 9월 13개 관계기관으로 "시화정책협의회"를 구성하

고, 기본구상수립 용역에 착수하여 2003년 12월 12일 공청회를 개최하였다. 그러나 이 기본구상 단계에서도 시민단체나 시민들의 참여는 보장되지 않아 공청회는 단체들의 반발로 무산되었다. 단체들이 반대하는 가장 큰 이유는 산업단지 개발로 심각한 오염문제가 더욱 가중될 것이고 생태적으로 천이지역인 갯벌의 잠식이었다. 언론에서도 지역의 의견수렴 미흡 및 환경악화 등을 이유로 부정적 시각으로 보도하여 시민단체들의 입장을 지지하였다.

이에 대해 정부는 즉각('03.12.16) 다음과 같은 전향적인 입장을 발표하였고 시민환경단체도 수용하는 입장이었다. 그 내용은 1) 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여 정부계획 확정할 것이며, 2) 확정된 계획은 확실히 추진한다는 확고한 입장을 표명하였다. 세부적으로는 ① '96.7월 확정된 시화호 수질개선 종합대책('00.12 보완)을 차질 없이 추진하여 시화호 수질개선 목표를 달성, ② 향후 개발시 발생하는 오폐수는 3차 고도처리 후 외해 방류 또는 하천유지용수로 재활용, ③ 기존 시화공단과 안산공단의 대기문제도 주민·지자체 등과 협의체를 구성하여 최적대안을 마련하여 추진한다고 제시하였다.

### III. 시화지역 지속가능발전협의회

#### 1. 구성 및 운영

'03년 12월 16일 정부의 발표에 따라 03년 12월 29일 정부부처(건교부), 3개 시 시민단체, 지자체는 지역발전과 환경문제를 공동으로 논의할 수 있는 민관공동협의체를 구성기로 합의했다. 협의체는 대기와 수질 환경문제 모두를 논의할 수 있도록 참여인원에 제한을 두지 않고, 의사결정은 다수결이 아닌 최대한 합의를 통해 결정한다는 원칙을 정하였다. 이로써 국내 최초로 대형 국책사업에 시민들이 참여하여 의사를 반영할 수 있는 기초가 마련되었다.

이에 따라 정부, 시민단체, 지자체는 2004년 1월 16일 「시화지역 지속가능발전협의회」를 구성하고 동 협의회 운영세칙을 마련하였다. 협의회는 건교부 신도시기획단장과 시민단체 대표가 공동으로 위원장을 맡는다. 협의회는 개발계획, 수질생태, 대기 분과 등 3개 분과로 구성하고, 분과위원장은 시민단체가 추천한 시민이, 각 분과 간사는 개발주체인 건교부(수자원공사)가 맡는다. 현재, 각 분과의 참여위원 수는 제한을 두고 있지 않지만, 시민단체 대표, 전문가, 관계공무원 등 33인이 일부 중복 참여하여 개발계획분과에 13인, 대기분과 13인, 수질생태분과 11인이 참여한다. 지역 국회의원 4인은 고문으로 참여한다. 각 분과 참여하는 시민단체, 관련 공무원, 시의원, 전문가는 일정비율로 구성되어 있지는 않고, 지역특성상 개발분과에는 관련 전문공무원이, 수질생태분과는 시민단체 위원들이 편중되어 있다. 이러한 편중성은

3개 분과 합동회의를 통해 시정이 가능하였다.

협의회는 매월 2회 이상 개최를 원칙으로 하고, 향후 5년 동안('08.12월 말까지) 운영하고, 분기마다 3개 분과 합동회의를 갖는다. 협의회 운영은 공개를 원칙으로 하여 회의 결과는 항시 홈페이지(www.sihwa-sd.com)에 공개하여 일반시민들이 열람할 수 있도록 하고 있다. 의제는 제한이 없으며, 간사항시 회의 내용을 기록하고 회의 전에 전회의 결과와 협의할 안건을 위원들에게 배포하여 숙지하도록 한다. 회의는 통상 금요일 오후로 하고 있으며 보통 2~3시간 진행한다. 합의되지 않는 안건은 차기회의로 순연시키거나 3개 분과 합동회의에서 집중 토론하여 합의하기도 한다. 전문성을 띠는 사안(예, 골프장 건설)문제는 전문가를 초청하여 교육 후 토론하기도 하며, 확인이 필요한 사안(예, 인공수로의 오염정화능력, 생태 Network 확인)에 대해서는 일정기간 외부용역을 수행하여 확인 후 합의하고 있다. 조사연구용역에 대해서는 각 분과가 과업지시서를 확인하고, 과업진행의 각 단계를 확인하며 개선을 요하는 문제는 언제든지 요구할 수 있다(가능하면 현장조사에 위원들의 참여를 권장하고 있음).

지난 1년간('04.1~'04.12) 협의회 운영실적으로는 매월 정기회의 2회씩 총 25회 회의가 있었으며, 3개 분과 합동으로 1박2일간 집중토론회 2회(4.23~4.24, 11.12~11.13), 일본 선진사례 합동조사(5.9~5.13)와 골프장 관련 전문가 자문이 1회, 안산시흥지역 대기개선대책 로드맵안 세미나를 1회 개최(10.28)하였다.

\* 시민단체는 “희망을 주는 시화호 만들기 화성·시흥·안산 시민연대회의”에 사안에 대해 사전 토의를 거쳐 일관된 의사를 표시함.

#### 2. 합의 사항

현재까지 협의회 운영결과 가장 큰 소득은 정부, 지자체, 시민단체간 상호 신뢰감이 형성되었다는 것으로 정부와 지자체는 제의된 사안들에 대해 신속하게 해결하거나 해결의 의지를 보여 왔고, 시민단체들도 일방적 주장보다는 자료에 근거하여 의사를 발표하는 등 성숙된 토론문화를 정착하였다는 것이다. 협의회 참여자들은 시화호와 주변지역이 지속가능한 친환경 도시로 거듭나야한다는 공동목표를 확인하였고 이를 실현하기 위해 다음과 같은 사항에 대해서 합의를 하였다.

##### 1) 시화지역 수질·대기질 개선대책 로드맵 합의('04.10.28)

2004년 10월, 시화지역 개발을 전제로, 전문가들이 작성한 실천 가능한 수질·대기질 개선대책 로드맵(별첨, 총 소요재원 8천억원)을 합의하였다. 정부측은

개선대책을 실현하기 위해 시화호 북측에 MTV(Multi-Techno Valley)을 개발하여 개발이익 전액을 재원으로 활용할 것을 제안하고, “시화지역 수질·대기질 개선대책”의 차질없는 추진을 뒷받침하기 위해 산업입지및개발에관한법률 시행령 개정을 추진 중에 있다.

※ 개정안 : 환경오염이 극심한 산업단지에서는 주변 토지가격을 감안하여 조성원가 이상으로 공급할 수 있도록 하고, 차액 전액을 환경개선사업에 재투자 할 수 있도록 함

희망을 주는 시화호 만들기 화성·시흥·안산 시민연대회의는 이에 대해 원칙적으로 수용하지만 개발의 규모와 내용을 토론회, 시민공론조사 그리고 전문가 검토를 통해 시민들의 의사가 충분히 반영된 안을 도출할 수 있도록 노력하고 있다.

2) 시화호 남측간척지 개발계획 수립 착수 합의('04.12.17)

시화호 남측간척지의 도시용지 지정면적을 1,720만평에서 117만평으로 축소하고, 자연매립선(해안선), 생태축 유지 및 보완 등 친환경적 개발을 전제로 개발계획 수립 착수를 합의하여 '05.2월에 착수하였다. 계획착수이전에 전문가를 동원하여 야생동물 서식지와 이동통로에 대한 조사를 선착순하고 이 결과를 계획수립 중에 반영하기로 하였다.

계획수립의 기본방향은 남측 간척지 전체가 환경과 개발이 균형을 이루도록 종합계획을 수립하기로 합의하였으며 생태 문화적 특성을 최대한 보존하도록 ①생태-레저 ②생태문화 ③도시-첨단 ④관광-레저 등 4개 블럭별로 특성화하기로 하였다.

기본방향은 수도권 시민들이 생태와 문화를 기반으로 한 관광과 레저를 향유할 수 있고 지역경제에 도움을 줄 수 있도록 관광-레저 중심의 친환경 생태도시건설을 목표로 하고 국가지정천연기념물 414호 공룡알 화석지와 시화호 수변지역을 중심으로 생태네트워크를 구축하기로 하였다. 또한 저공해 대중교통망 위주의 간선교통망을 구축하기 위해 소사~원시간 복선전철을 남측간척지까지 연장하기로 하였다. 이러한 구상을 실현하기 위해 도입시설에 대해 시민공모를 하고 있으며, 국내외 민자 유치방안을 적극 모색하고, 지역주민의 현지정착 프로그램도 함께 강구하도록 하고 있다.

계획 수립 중에도 한국수자원공사는 추진상황을 매월 정기적으로, 과업을 수행하고 있는 전문기관은 매 분기별로 주요내용을 협의회에 보고하여 지역 시민의 의견을 충분히 반영하기로 하였다. 또한, 개발계획 수립과정에서 개발대상이 되는 시화호와 주변지역의 유·무형 문화재 등 환경현황 조사에 참여를 원하는 지역주민이 공동으로 참여토록 추진하기로 하는 등 주민 참여

를 매우 중요시하고 있다.

표3. 시화지역 지속가능발전협의회 구성

- 구성목적
  - 시화지역 지속가능발전협의회의 효율적 운영을 위하여
  - 협의회내 개발계획분과, 대기분과, 수질·생태분과 등 3개의 분과구성 운영
- 협의회 구성

공동위원장 ('05.1.28 민관공동위원장 체제로 전환) ·정부: 박상규(건설교통부 신도시기획단장) ·민간: 서정철(시흥환경운동연합 대표)	고문: 제종길(국회의원) 조정식(국회의원) 안병엽(국회의원) 박순자(국회의원)
---	--

■ 전문분과위원회 구성

개발계획분과	대기분과	수질·생태분과
위원장: 서정철(시흥환경연합) 간 사: 이필환(건설교통부)	위원장: 김선태(대전대학교) 간 사: 여재욱(수자원공사)	위원장: 이근석(안산YMCA) 간 사: 김동섭(수자원공사)
진득환(한강유역관리청 환경평가과장)	황규연(산업자원부 지역투자임지과장)	손준수(해양수산부 해양환경과장)
박광서(건설교통부 신도시기획과장)	김태한(경기도 환경보전과장)	이덕훈(화성시 환경복지국장)
박정오(경기도 지역정책과장)	이순찬(안산시 복지환경국장)	이홍근(오산화성환경운동연합 사무국장)
이태윤(안산시 건설도시국장)	김준호(시흥시 환경국장)	최종인(시화호지킴이)
윤석명(시흥시 도시건설국장)	임병준(시화호연대회의 사무국장)	노영호(안산시의회 의원)
조성행(화성시 건설도시국장)	박희재(시흥환경기술개발센터)	강성현(해양연구원 책임연구원)
편규현(산업단지공단 서부지사장)	정연주(안산환경개선시민연대 사무국장)	정갑식(해양연구원 책임연구원)
문일범(수자원공사 안산건설부장)	김홍렬(수도권대기관리청 조사분석과장)	윤영배(화성연안환경문화연대)
홍정화(화성시의회 의원)	원호식(안산환경기술개발센터)	최광순(시화호환경생태연구소)
박명석(시흥시의회 의원)	편규현(산업단지공단 서부지사장)	김미옥(농어촌연구원 책임연구원)
이재준(협성대학교 교수)	박명석(시흥시의회 의원)	
강영덕(화성YMCA 사무총장)	서정철(시흥환경운동연합 대표)	



그림 10 시화호 남측 간척지 개발의 기본방향

3) 조력발전소 건설

시화호 수질 개선과 신도시에 청정한 전력공급을 위해 시화방조제 일부를 개조하여 세계 2번째 우리나라 최초의 조력발전소 건설을 합의하였고, 행정절차가 2004년 12월 23일 마무리되어 가물막이 및 우회도로 공사 등 본격적인 공사가 착수되었다.

※ 시화호 조력발전소 개요

- 위 치 : 경기도 안산시 대부동 시화호 방조제 작은가리섬
- 시설용량 : 25만4천kW(수차 10기, 수문 15.3m×12m×8문)
- 발전용량 : 연간 552.7GWh (50만도시 공급 규모)
- 사 업 비 : 3,551억원(사업기간 : 2003~2009년)

IV. 협의회 운영성과 및 향후 과제

시화지역지속발전협의회는 현재 진행형이다. 완전한 결과를 얻기까지는 아직도 멀었지만, 전국 곳곳에서 크고 작은 개발로 갈등이 첨예화되어 서로 대면조차 불가능하고 극심한 비방과 폭력까지도 동원되는 세대에 협의회 운영 그 자체로만으로도 큰 성과라고 할 수 있을 것이다. 오죽하면 국가는 갈등관리 기본법 추진을 준비 중이겠는가? 시화지역지속발전협의회 구성과 운영이 가능하게 된 가장 큰 이유로는 첫째, 지역현안을 숙지하고 있는 역량있는 시민단체들의 성장이다. 시화호 주변의 시민단체들은 그간 시화호 오염사

태를 계기로 과학적 판단과 연대하여 문제를 해결하는 독특한 조직적 행동방식이 있다. 또한, 지역시민의 입장에서 지역의 특색과 문화적 정서에 따라 보전과 개발에 대한 입장을 견지하고 있어서, 외부 즉 중앙시민환경단체들보다 현실적 해결방을 제시할 수 있다. 시화지역지속발전협의회는 지역문제는 지역에서 해결하여야 한다는 지방분권적 사고를 갖추고 있다고 할 수 있다.

둘째, 개발주체인 정부부처는 갈등없는 사업시행을 위해 계획부터 시민들과 협의하여 백지에서부터 시작한다는 전향적인 태도변화이다. 이러한 변화는 동일 부처에서도 참여와 협의를 경험해 본 공무원과 그렇지 못한 공무원 간에도 큰 차이가 있다. 공개적 참여와 협의회가 가장 빠른 사업수행의 방법임을 많은 국책과제 수행 책임자들이 깨달았으면 한다. 모든 사회갈등은 극복이 가능하며, 사업에 대한 정보와 지식을 함께 공유하고 공동으로 학습하는 것이 사회갈등 해결의 단초이다. 시민단체는 물론 정부는 협의회를 통해 실천 가능한 대안을 제시하고 시행하는 성실한 자세를 보여 왔다.

셋째, 지역현안문제를 과학적으로 분석하고 합리적으로 조정하고 지역의 지식기반 역할을 할 수 있는 전문가들이 참여한다는 점이다. 일본의 이사야 하만의 해수유통과 동경만 내 산반세개발지역의 복원결정에는 동경대학교 교수들이 조정역할을 충분히 한 숨은 노력이 있었다.

네째, 대안모색과정에서 목표에 대한 상대방 입장을 이해하고 인내심을 갖고 협의를 도출해 나가는 자세를 터득했다는 점이다. 쟁점이 된 의제에 대해서는 기본원칙과 비전 제시, 전문가에 의한 학습, 사례지역 방문 등으로 이해하고 숙지하는 방법을 동원하기도 한다.

협의과정에서는 서로의 신뢰가 가장 중요한 요건임을 인식하여 신뢰구축을 위한 노력을 꾸준히 추진해 왔으며, 그 노력이 즉시 나타나도록 정부나 지자체는 민원이나 환경개선 사항 중 이행이 가능한 것부터 즉시 시행하여 왔다. 이에 대한 노력으로는 시화호 및 주변지역과 관련된 각종 보고서 공개, 지역의 환경정화행사 등에 협의회 전체위원이 공동으로 참여, 수질오염이 극심한 제4간선수로 수질 매일 모니터링 실시, 협의회에서 제기된 수질 및 대기질 배출업체 전수조사 즉시이행('04.7~'04.9), 참여기관 홈페이지에 협의회 홈페이지 연결 배너 구축 등이다.

쟁점사항에 대해서는 시한에 관계없이 충분한 학습을 통해 관련 지식을 공유하고 토론할 수 있도록 관련전문가의 자문이나 세미나를 개최하거나 선진사례 지역(예, 일본 키타큐슈 등)를 합동 방문하여 인식전환과 공유에 노력한다.

향후 과제로는 1) 협의회에서 합의된 환경개선시책 추진 시에 지역주민,

업계 등 이해당사자가 자발적으로 협조할 수 있는 교육 프로그램 개발, 2) 협의체 조사결과에 대한 보다 원활한 정보교환 및 평가방안 수립, 3)지자체의 협의 문화정착과 관련 전문직 공무원 일관적 참여, 4) 원만하게 진행되고 서로 큰 양보를 기대하기보다는 서로 간 목표달성에 대한 과대한 기대감 축소하는 것, 5) 정치가들의 성실한 참여와 정책 반영을 위한 노력 등을 들 수 있다.

\* 시화지역 지속가능발전협의회 홈페이지: www.sihwa-sd.com

<별첨1> 시화지역 대기 및 수질개선대책 로드맵(안)

□ 안산, 시흥지역 대기개선 특별대책(안)

개선대책	사업비(억원)					
	계	경기도	시흥시	안산시	수공	국고등
<b>총 계</b>	<b>7,138.2</b>	<b>948.5</b>	<b>919.3</b>	<b>1,083.9</b>	<b>3,551.0</b>	<b>635.5</b>
1. 근원적인 악취 저감대책	<b>4,662.9</b>	<b>376.0</b>	<b>135.3</b>	<b>711.1</b>	<b>3,270.0</b>	<b>170.5</b>
1-1. 산업폐기물 소각시설 공영화	2,520.0				2,520.0	
1-2. 악취 배출업체 시설개선	1,750.0	250.0	125.0	625.0	750.0	
1-3. 반월공단 염색단지 용도지역 변경 검토						
1-4. 악취 배출 공공시설 개선	389.8	124.5	10.3	86.0		169.0
1-5. 반월공단 배출업체 입주제한						
1-6. 악취 배출업체 기술지원	3.1	1.5		0.1		1.5
2. 공단환경 개선방안	<b>2,347.2</b>	<b>507.6</b>	<b>774.3</b>	<b>350.3</b>	<b>250.0</b>	<b>465.0</b>
2-1. 자동차 배출가스 저감대책	149.2	41.1	12.8	28.3		67.0
2-2. 지속적인 공단 녹화사업 확대	1,551.0	466.5	761.5	322.0		1.0
2-3. 시화지구 원충녹지 대기오염 저감기능보완	250.0				250.0	
2-4. 해안, 철도변 녹지축 구축	17.0					17.0
2-5. 안산시흥 녹지 수립대 조성	380.0					380.0
3. 오염원 지도단속 강화	<b>15.5</b>	<b>8.8</b>	<b>3.2</b>	<b>3.5</b>		
3-1. 오염배출업소 지도단속 강화	12.4	7.3	2.4	2.7		
3-3. 민간환경감시단 효율적 운영	3.1	1.5	0.8	0.8		
4. 대기환경 모니터링 및 연구사업 추진	<b>100.6</b>	<b>56.1</b>	<b>2.5</b>	<b>15.0</b>	<b>27.0</b>	
4-1. 대기배출업체 전수조사 및 DB 구축	15.0				15.0	
4-2. 악취 감시시스템 구축	77.6	53.1		12.5	12.0	
4-3. 지역주민 임상검사						
4-4. 악취 저감 연구용역사업 추진	8.0	3.0	2.5	2.5		
5. 대기개선대책 로드맵 운영체계 구축	<b>12.0</b>		<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	

□ 수질환경개선대책(추가안)

개선대책(안)	추정사업비(억원)				비고
	소계	경기도	지자체	수공	
계	1,000	-	-	1,000	
<b>1. 간선수로 수질개선대책 추진</b>	120	-	-	120	
1-1 4간선수로 개선대책 우선 추진 (오접관로 보수, 배출감시장치 부착 등)	(20)	-	-	(20)	
1-2 임시 차집관로 용량 증대	(40)	-	-	(40)	
1-3 간선수로(1~3) 수질개선대책 추진 ☞ 전수조사 결과후 시행	(60)	-	-	(60)	
<b>2. 수질오염물질 배출업체 전수조사</b>	20	-	-	20	
2-1 전수조사 및 수질맵 작성		-	-		
2-2 정밀조사 및 원인별 대책수립		-	-		
<b>3. 공단 오염물질 유입방지시설 설치</b>	60	-	-	60	
3-1 기본조사 및 설치계획 수립		-	-		
3-2 초기우수 처리시설 설치		-	-		
<b>4. 주요하천의 생태하천 조성</b>	200	-	-	200	
4-1 생태하천 복원 기본계획 수립	(6)	-	-	(6)	
4-2 생태하천 복원사업 시행	(194)	-	-	(194)	
<b>5. 오염 저질토 개선</b>	500	-	-	500	
5-1 저질토 처리방안수립(용역)		-	-		
5-2 저질토 처리대책 시행		-	-		
<b>6. 시화호 수질관리시스템 구축</b>	66	-	-	66	
6-1 오염부하량 정기조사	(6)	-	-	(6)	
6-2 유역 오염 측정망 확대운영	(3)	-	-	(3)	
6-3 실시간 수질모니터링 및 DB구축	(57)	-	-	(57)	
<b>7. 인공습지 기능강화 및 시설개선</b>	20	-	-	20	
<b>8. 시화호 및 주변지역 생태계 조사</b>	14	-	-	14	

<별첨2> 시화지역 지속가능발전협의회 구성, 운영현황

□ 04.1.16 『시화지역 지속가능발전협의회』 구성 및 회의운영

- 위원회 구성 : 종합회의와 3개 분과회의 구성  
(개발계획분과, 수질생태분과, 대기분과)

- ※ 위원장 : 건교부 신도시기획단장  
위 원 : 시민환경단체대표, 전문가, 관계공무원 등 33인

- 회의운영 : 매월 정기회 2회 개최, 1박2일 집중토론 2회 개최  
(04.1.16~12.17, 총 25회 회의 개최, 일본 현지조사 1회)

□ 운영현황

- '04.1~'04.12 : 협의회 25회 개최, 대안 마련
  - 시화지역 지속가능발전협의회 운영세칙 마련(1.30)
  - 시화지역 지속가능발전협의회 홈페이지 개설(2.27)
  - 환경개선 및 친환경 개발방안 1차 집중토론(4.23~4.24)
  - 환경복원 및 친환경 도시개발사례 조사(일본, '04.5.9~5.13)
  - 시화반월공단 대기질 배출업체 전수조사(7월~9월)
  - 제4간선수로 주변 수질배출업체 전수조사(7월~9월)
  - 시화지역 대기개선 특별대책 세미나 개최(10.28)
  - 환경개선 및 친환경 개발방안 2차 집중토론(11.12~11.13)

- 공단 입주업체 대표 간담회 개최 애로사항 의견 청취(4.22)

- 시화호주변 정화활동 및 주민홍보활동 등 수차례 개최

\* 시화지역 지속가능발전협의회 홈페이지: [www.sihwa-sd.com](http://www.sihwa-sd.com)

<별첨3> 시화지역 지속가능발전협의회 운영세칙

제1조(목적) 이 규정은 시화지역에 대한 대기 및 수질문제와 시화지구 장기종합계획 등에 대한 의견수렴 등을 위하여 민관이 합동으로 참여하는 시화지역 지속가능발전협의회 의 효율적인 운영을 위하여 참여자의 합의로 규정을 제정한다

제2조(기능) 시화지역 지속가능발전협의회(이하 협의회 라 한다)는 다음 사항에 대하여 토의하고, 의견을 수렴하여 시화지역의 정부정책에 반영할 수 있도록 노력한다.

- 1. 시화호 및 주변지역에 대한 개발계획 수립에 관한 사항
- 2. 시화호 및 주변지역 개발계획상의 수질·생태 및 대기 등 환경대책에 관한 사항
- 3. 그밖에 시화지역과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제3조(구성) ①협의회는 위원장 1인을 포함한 30인 내외의 위원으로 구성한다. ②위원장은 건설교통부 신도시기획단장이 되고, 위원은 다음 각호의 자가 된다.

- 1. 다음 각목의 행정기관의 과장급 공무원중에서 당해 기관의 장이 지명하는 자
  - 가. 건설교통부 담당과장
  - 나. 환경부 또는 경인지방환경관리청 담당과장
  - 다. 해양수산부 담당과장
  - 라. 산업자원부 담당과장
- 2. 경기도 지역정책과장 및 환경보전과장
- 3. 안산시·시흥시, 화성시의 지역·도시계획 담당국장 및 환경담당국장
- 4. 한국수자원공사법에 의한 한국수자원공사의 담당 처장
- 5. 산업집적활성화및공장설립에관한법률에 의한 한국산업단지공단의 담당 지사장
- 6. 화성시 및 안산시·시흥시에 소재하는 시민환경단체(이하 시화호 주변지역 시민환경단체 이라 한다.) 회원으로서 도시계획·수질·생태, 대기 등 환경분야의 학식과 경험이 풍부한 자
- 7. 시화호 주변지역 시민환경단체에서 추천하는 연구기관 및 학계 전문가
- 8. 안산시의회·시흥시의회·화성시의회 소속 의회의원

②협의회의 효율적 운영을 위해 협의회내에 개발계획분과, 수질·생태분과, 대기분과 등 3개분과를 두되, 분과위원 소속은 각 위원의 전문성, 관심분야로 구분하여 15인 내외로 구성할 수 있다.

제4조(위원장의 직무) ①위원장은 협의회를 대표하며, 협의회의 업무를 총괄한다.

②위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 소속한 부서의 위원이 그 직무를 대행한다.

제5조(회의) ①위원장은 협의회의 회의를 소집하며, 그 의장이 된다.

②협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 간에 최대한 합의를 도출하여 의결함을 원칙으로 한다.

③위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 협의회의 회의를 서면으로 의결할 수 있다.

제6조(간사 및 서기) ①협의회 및 분과회의에 간사 및 서기 각 1인을 둔다.

②협의회 간사는 한국수자원공사에서 담당하며, 분과회의의 위원장 및 간사는 협의회 논의를 거쳐 위원장이 지명한다.

③협의회 및 분과회의의 서기는 한국수자원공사에서 담당한다

제7조(관계기관 등에의 협조요청) 협의회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적 지식과 경험이 있는 관계 전문가 및 공무원을 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 필요한 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제8조(회의 개최) ①협의회와 협의회내 구성된 분과위는 매월 1회 실시를 원칙으로 하고, 필요에 따라 조정할 수 있다.

②위원장은 제1항의 규정에 의하여 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의 개최일부터 3일전까지 회의의 일시, 장소 및 주제를 각 위원에게 미리 통보 또는 시화지역 지속가능발전협의회 홈페이지에 고지하여야 한다. 다만, 회의를 긴급히 소집할 필요에 의한 경우에는 그러하지 아니하다.

제9조(홈페이지 운영) ①시화지역 지속가능발전협의회회의 회의일정 안내 등을 위해 시화지역 지속가능발전협의회 홈페이지를 구축하여 운영한다.

②홈페이지 관리 및 운영은 간사기관인 한국수자원공사가 담당한다.

제10조(수당 등) 협의회의 회의에 참석한 민간위원에 대하여는 한국수자원공사에서 정하는 규정에 따라 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제11조(운영기간) 협의회는 2008.12.31까지 운영한다

부 칙

제1조(시행일) 본 운영세칙은 협의회 의결 즉시 시행한다

사례2: 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의

김두환 시민과학센터 시민참여연구팀 팀장  
dh35kim@korea.com

1. 들어가며

‘합의회의’(consensus conference)는 ‘숙의적 시민참여(deliberative citizen participation) 접근’의 대표적인 한 방법이며, 사회갈등이 예상되는 중요한 정책 문제에 대해 일반시민들이 중심이 되어 전문가, 정책담당자, 이해당사자들의 의견을 청취하고 학습, 토론을 거쳐 합의를 도출하는 일종의 ‘사전갈등예방 방법’이다<sup>1)</sup>.

우리나라에서는 ‘원자력 중심의 전력정책, 어떻게 할 것인가 - 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의’(이하 ‘전력정책 합의회의’)를 포함하여 합의회의가 3차례 개최된 바 있다. 1998년에 유네스코 한국위원회가 주최한 “유전자조작식품의 안전성과 생명윤리에 관한 합의회의”(유네스코 한국위원회, 1998), 1999년에 같은 기관이 주최한 “생명복제기술 합의회의”(유네스코 한국위원회, 1999; 김두환, 2000)<sup>2)</sup>, 2003년 서울대 총학생회와 대학본부가 공동 주최한 “서울대 학생층의 미래에 대한 합의회의”(김두환, 2003b; 이종민, 2003; <서울대 합의회의> 홈페이지)가 그것이다.

여기서는 전력정책 합의회의 사례를 통해 갈등에 대한 숙의적 시민참여 방법의 특징과 구체적 절차를 살펴보고 전망을 제시하고자 한다. 이 글은 학술적 논점에 주목하기 보다는 전력정책 합의회의의 전 과정을 이해하기 쉽게 재구성하고, 실제 합의회의를 구상하고 실행하는 과정에서 부딪칠 수 있는 실천적 문제와 쟁점들을 중심으로 서술하고자 노력했다.

2. 사회갈등에 대한 숙의적 시민참여 접근

사회갈등에 대해서는 숙의적 시민참여 접근 이외에도 관료적 접근, 사법

1) 합의회의는 덴마크 의회 산하 기술영향평가국이 1987년 처음 개최하였고, 지금은 덴마크를 비롯한 세계 여러 나라들에서 숙의적 시민참여의 대표적 방법으로 시행하고 있다(<덴마크 기술영향평가국> 인터넷 홈페이지; <로가재단> 인터넷 홈페이지 참조). 합의회의, 시나리오워크숍, 시민배심원제 등 다양한 숙의적 시민참여 방법에 관한 자세한 내용은 참여연대시민과학센터 엮음(2002) 참조. 한편, 합의회의는 2005년 일법 예고된 <갈등관리기본법> 제16조의 (갈등예방을 위한) ‘참여적 의사결정방법’ 가운데 하나이다.

2) 유네스코 한국위원회가 공식 주최한 두 차례 합의회의의 프로젝트 책임자(김환석)를 비롯한 실무진들은 모두 시민과학센터 구성원들이었다. 시민과학센터가 2004년 당시 다소 사회적으로 민감한 주제였던 원자력 중심의 전력정책을 주제로 합의회의를 개최할 수 있었던 것은 두 차례에 걸친 합의회의의 진행 경험에 따른 자신감이 있었기 때문이다(김환석, 시민과학센터 편(2005). 「전력정책의 미래에 대한 합의회의의 최종보고서」 서문 중에서).

적 접근, 정치적 결단을 통한 접근, 대안적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution: 협상, 조정, 중재 등) 접근 등이 있을 수 있다(김두환, 2005). 사회갈등 해결을 위한 제도나 방법은 사회갈등을 보는 관점, 정부와 시민간 관계에 대한 관점 등에서 차이가 난다. 예를 들어, 관료적 접근은 사회갈등을 정상적인 사회에서는 없거나 적을 것으로 따라서 치유해야 할 질병인 것으로 간주한다. 반면, 속의적 시민참여 접근에서는 사회갈등을 정상 사회과정의 일부로 간주하며 사회갈등을 통해 상호학습과 역량 강화가 일어난다고 본다. 이처럼 구체적인 제도와 방법 그리고 그 제도와 방법 밑에 놓여 있는 관점과 태도를 포함해서 사회갈등 해결‘접근’이라고 할 수 있다. 이하에서는 합의회의 방법이 속해 있는 ‘사회갈등에 대한 속의적 시민참여 접근’의 특징(사회갈등에 대한 관점과 태도, 방법의 원칙 등)을 살펴봄을 통해 합의회의 방법이 가지는 기본 관점을 제시하도록 한다.

사회갈등이 반드시 나쁜 것만은 아니며, 갈등해결이 항상 바람직한 것도 아니다(Schellenberg, 1996: 9~10). 사회갈등을 통해서 한 사회가 갈등 이전에 비해 소외된 사람을 더 많이 배려하는 사회, 미래세대를 더 많이 고려하고 사람 아닌 생물과 환경을 더 소중히 여기는 사회, 어떤 일을 결정하기 전에 더 심사숙고하는 사회가 될 수 있다면 그런 갈등은 좋은 것이다. 그런 경우라면, 갈등은 ‘아픈 만큼 성숙 한다’는 말의 ‘아픔’에 해당하는 것이다. ‘갈등해결’이라는 것이 성숙하기 위해 꼭 거쳐야 하는 아픔을 피하려는 것이 라면, 그런 갈등해결은 바람직하지 않은 것이다. 그래서 어쩌면 갈등해결 방법을 찾으려 하지 말고 “갈등과 더불어 사는 방법”을 배우는 것이 더 현명한 것인지도 모르겠다. 물론, 사회갈등이 항상 좋은 것만도 아니다. 갈등 자체가 당사자들에게는 견디기 힘든 고통스러운 과정임은 물론이고 갈등이 치열해지면서 서로 불신이 깊어지기도 한다. 그리고 대안 탐색을 위해 심사숙고 할 수 있는 여유를 잃는 경우도 많다. 갈등이 심해지면 상대방에게 유리한 또는 상대방이 먼저 제시한 대안이라는 이유만으로 그것을 거부하는 경향이 생기기 때문이다.

바람직한 갈등해결이라는 것은 갈등의 부정적인 점을 피하면서 갈등의 좋은 점을 살려나가는 것이라고 할 수 있다. 즉, 바람직한 갈등해결은 문제를 회피하거나 서둘러 결정을 내리려는 것이 아니라, 문제와 해결책에 대해 더 많이, 더 멀리, 더 다양하게 심사숙고하는 기회를 가지고, 그 과정에서 당사자들간 신뢰를 회복하는 과정이어야 한다. 갈등해결과정이 이렇게 되기 위해서는 그 과정에 더 많은 사람이 참여해야 하고, 문제와 대안을 더 충분히 살피고 따져야 한다. 갈등에 대한 그리고 갈등해결에 대한 이런 관점과 이런

관점에 입각한 갈등해결(또는 예방) 방법을 사회갈등에 대한 ‘속의적 시민참여 접근’이라 할 수 있다(김두환, 2003a). 더 많은 사람이 더 많이 숙고하는 과정은 불가피하게 논쟁과 갈등의 과정이다. 따라서 갈등에 대한 속의적 시민참여 접근은 ‘갈등을 통해 갈등을 다루는 접근’이라 할 수 있다. 이런 이유로 합의회의의 목적 중 중요한 한 가지는(갈등을 해결하는 것이라기보다는) 사회적 논쟁을 촉발하는 것이다(이영희·김병목, 1997).

3. 전력정책 합의회의 개요3)

- 제목: ‘원자력 중심의 전력정책, 어떻게 할 것인가 - 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의’
- 날짜: 준비 워크숍 - 6월 4일 (금)  
1,2차 예비모임 - 7월 24일(토), 9월 4일(토)  
본 행사 - 10월 8일(금) ~10월 11일(월)
- 장소: 참여연대 강당(예비모임), 국민대학교(본 행사)
- 주최: 참여연대 시민과학센터
- 후원: 한국과학문화재단, 한겨레신문사, 프레시안, 국민대학교 사회과학연구소
- 프로젝트 책임자: 김환석(국민대 교수, 시민과학센터 소장)

시민과학센터는 방폐장 입지를 둘러싼 극심한 사회갈등에 대해 2003년 12월부터 2004년 5월까지 내부 논의와 평가를 통해 이 문제에 대해 어떻게 접근하는 것이 사회적으로 바람직할 것인가를 논의하였다. 그리고 방폐장 입지 갈등의 이면에는 원자력 중심 전력정책에 대한 사회적 합의의 부재가 놓여 있다고 판단하고, ‘원자력 중심의 전력정책, 어떻게 할 것인가’를 주제로 시민합의회의의4)를 개최하기로 결정하였다.

가. 조정위원회 운영 (5월부터 본회의 전까지)

합의회의에서 조정위원회는 심판과 같은 역할을 한다. 주최기관에서 합의회의의 주제와 시기를 결정한 다음, 주제와 관련된 전문가와 주요 이해당사

3) 전력정책 합의회의에 관한 자세한 내용은 시민과학센터(2005) 참조. 평가와 관련해서는 김병수(2005), 윤순진(2004), 한준·김두환(2004) 참조.

4) 합의회의의 명칭을 ‘시민합의회의’로 하기로 결정하였는데, 이는 합의의 주체가 (전문가나 공무원이 아니라) 시민이라는 점을 강조하여 드러내기 위함이었다. 이하에서는 시민합의회의와 합의회의를 구분하지 않고 쓰도록 한다.

자 대표들로 조정위원회를 구성하게 된다. 그 이후부터 합의회의의 모든 진행은 조정위원회에서 검토하고 승인하도록 하여 주최기관의 개입을 차단한다. 이렇게 조정위원회가 주최기관으로부터 독립적이 되도록 하는 것은 특히 정부가 합의회의를 주최하는 경우에 중요하다.

전력정책 합의회의를 ‘중립적’이고 ‘효과적’으로 진행하기 위해서 구성된 ‘조정위원회’는 총 세 차례의 회의를 갖고 합의회의의 진행을 관리하였다. 조정위원은 과학기술부 원자력정책과장(김승봉)을 비롯해 총 8명으로 구성하였고, 프로젝트 책임자(김환석)와 실무간사(김병수)가 조정위원회 회의에 참석하였다. 세 차례 열린 조정위원회 회의에서는 합의회의의 주제, 본 행사의 일시 및 장소, 시민패널 모집 계획 및 선정 등을 논의의 안건으로 다루었다. 또한 조정위원회 회의에서는 시민패널들에게 균형 잡힌 정보를 제공하기 위해서 예비모임 및 본 행사에서 발표할 전문가 패널과 제공자료 목록 등도 검토하고 최종 승인하였다.

#### 나. 준비워크숍 (6월 4일)

합의회의의 주제를 결정하고 조정위원회를 구성하면, 다음으로 준비워크숍을 개최하여 합의회의의 출범을 알리고 주제에 관한 전문가들의 의견을 수렴한다. 이를 통해, 주제를 더 명확히 하고 관련 기관이나 단체의 협조를 얻을 수 있는 계기를 마련한다.

전력정책 합의회의에서는 2004년 6월 4일, 합의회의의 출범을 공식적으로 알리고, 주제에 관한 의견수렴을 위해 준비워크숍을 개최하였다. 준비워크숍에서는 현재 우리나라 전력정책을 둘러싼 쟁점들과 합의회의의 모델에 대한 소개가 이뤄졌으며 정부관료, 언론인, 환경단체, 원자력계 관계자들이 참석해 토론을 벌였다.

#### 다. 시민패널 선정

합의회의에서 합의의 주제는 시민패널이다. 따라서 시민패널의 선정이 합의회의에서 가장 중요한 문제 중 하나다. 시민패널의 최종 선정은 조정위원회에서 하지만, 패널 후보를 선정하는 방법은 크게 무작위표본추출 방법과 광고를 통한 지원자 모집 방법으로 구분된다. 덴마크 합의회의에서는 초기 한 두 차례를 제외하면 무작위표본추출 방법으로 패널 후보를 선정하였다(<덴마크 기술영향평가> 홈페이지; Andersen & Jæger, 1999). 우리나라에서는 광고를 통해 신청한 패널을 면접을 통해 선정하는 방법을 이용했다.

합의회의에서 핵심적인 역할을 하는 시민패널들은 2004년 6월 22일부터

7월 11일까지 언론 광고를 통해 모집하였다. 예산상의 이유로 한겨레신문과 인터넷 신문인 프레시안에만 모집 광고를 게재하였고, 동아일보 등에 칼럼 형식으로 합의회의의 개최와 시민패널 모집을 알렸다.

모집결과 전국에서 176명의 시민들이 신청했는데 이는 1999년 「생명복제 기술 합의회의」 당시 지원자 85명에 비하면 2배 이상 증가한 것이었다. 시민패널의 후보 선정은 서류심사와 면접을 통해서 이루어졌다. 신청자들 중에서 연령, 직업, 성, 지역 등을 고려해 약 50명을 1차로 선발했다. 그리고 서류 전형을 통과한 시민들을 면접을 통해 최종 후보로 선정하였다. 면접에서 고려한 사항은 시민참여에 대한 관심, 의사소통 능력, 원자력에 대한 입장이었으며, 이 과정에서 전력정책에 직접적인 이해관계가 있는 사람들은 배제하였다. 후보들 가운데 시민패널 18명의 선정은 조정위원회에서 확정하였다(이후 개인 사정으로 2명이 불참하여, 최종 참여 시민패널은 16명).

#### 라. 시민패널 1, 2차 예비 모임 (7월 24일, 9월 4일)

시민패널들은 두 차례에 걸친 예비 모임을 통해 주제에 관해 학습하고, 토론을 거쳐 본회의에서 다룰 질문을 작성한다. 통상 본회의의 2내지 3개월 전에 열리는 1차 예비모임에서는 주제에 관한 전문가의 기초 강의가 있고, 해당 주제에 관해 시민패널들이 자유롭게 질의하고 토론한다. 이를 바탕으로 주요 질문을 적성하여 제안한다. 2차 예비모임은 본회의의 1개월 전 정도에 열리며, 주제에 관해 더 심도 있는 토론을 진행한다. 주요 질문 별로 세부 질문을 작성하고, 조정위원회에서 추천한 전문가패널을 선정한다.

전력정책 합의회의에서 시민패널들은 2004년 7월 24일과 9월 20일 두 차례의 예비모임을 가졌다. 예비모임은 토요일 오후 2시 경에 시작해서 밤늦은 시간까지 계속되었다. 비공개로 진행된 예비모임에서 시민패널들은 전문가들의 발표를 듣고 상호 토론 한 후 본 행사 때 논의하고 합의할 질문들을 작성하였다. 예비모임에서 시민패널이 선정한 주요 질문은 다음과 같다. △ 전력문제를 고려할 때의 중요한 가치기준 △ 전력정책의 현황과 바람직한 방향 △ 원자력 발전과 관련한 국내의 동향과 산업적 이해관계 △ 원자력 발전의 지속 여부 △ 원자력 발전의 대안 △ 전력정책 수립시의 사회적 합의를 위한 의사결정 구조 등

#### 마. 본 행사 (10월 8일 ~ 11일)

본 행사는 일반적으로 3박4일간 진행 된다<sup>5)</sup>. 본 행사가 2박3일로 진행되

5) 유네스코 한국위원회의 유전자조작식품 합의회의(1998년)는 2박3일이었으며, 생명복제기술 합의회

는 경우 통상적인 진행 순서는 다음과 같다. 먼저 본 행사 첫 날에는 시민패널들이 제기한 각각의 질문에 대해 전문가패널들이 발표한다. 각각의 전문가패널 발표는 20~30분 정도로 진행하였으며, 발표에 대한 간단한 질의응답 시간을 갖도록 한다. 본회의의 첫 날 저녁에 시민패널들은 전문가패널 발표에 대해 토론하고 둘째 날 추가적으로 제기할 질문을 선정한다. 그리고 누가 질문을 하고 누구에게 답변을 요구할 것인지를 정한다. 둘째 날, 시민패널은 특정한 전문가를 지정하여 추가적인 질문에 대해 답변해 줄 것을 요구하고 이에 대한 답변과 토론을 진행한다. 둘째 날 저녁에 시민패널들은 최종보고서를 준비한다. 촉진자의 사회로 각각의 주제에 대해 토론하고 합의한다. 효율적인 진행을 위해 토론을 조별로 나누어서 진행을 할 수도 있다. 이렇게 해서 작성된 최종보고서의 주장과 (정책)제언에 대해 모든 시민패널들이 동의해야만 한다<sup>6)</sup>. (3박4일인 경우 시민패널들은 셋째 날 하루를 더 토론할 기회를 갖게 된다) 그리고 마지막 날 시민패널들은 최종 보고서를 발표한다. 먼저 시민패널이 최종보고서를 읽고, 전문가패널들이 기술적인 오류를 지적하고 수정한다. 이때 전문가패널은 최종보고서의 내용적인 문제에 대해서는 의견을 제시할 수 없다.

10월 8일 국민대학교 학술회의장에서 개최된 '전력정책의 미래에 대한 시민합의회의' 본 행사는 지속가능발전위원회 위원장(고철한)의 축사로 시작되었다. 이어 시민패널들이 선정한 주요 질문에 대해서 강창순 서울대학교 원자핵공학과 교수, 석광훈 녹색연합 정책위원, 황주호 경희대학교 원자력공학과 교수, 양이원영 환경운동연합 부장 등 11명의 전문가패널과 2명의 지역주민의 발표가 진행되었다. 다음날인 9일에는 시민패널과 전문가패널 전원이 참석한 가운데 추가적인 질의응답과 토론을 진행하였다. 전체토론이 끝난 뒤에 시민패널은 9일과 10일에 조별 토론과 전체회의를 지속적으로 진행하며 시민패널 보고서를 11일 오전까지 작성하였다.

핵심 주제인 원자력 발전 지속 여부에 대해 시민패널들은 '원자력 발전소의 신규 건설'은 중단해야 한다는데 합의하였다(16명중 12명 이상이 찬성한 경우를 합의로 하기로 함). 원자력 발전을 당장 대체할 수 있는 단기적 대안은 없지만 중장기적으로는 대안이 있다는 것에 합의를 이룬 것이다.

합의회의가 가지는 갈등예방 효과는 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저, 사회적으로 중요한 정책 문제를 사전에 충분히 검토하고 논쟁함을 통해

의(1999년)는 3박4일로 진행했다.

6) 평가에서 다시 언급하겠지만, 합의를 만장일치와 동일시하는 것은 덴마크 합의회의의 경우이고, 우리나라에서 진행된 모든 합의회의에서는 합의의 의미를 시민패널들이 결정하도록 했고, 2/3 또는 3/4이 찬성하는 경우 합의한 것으로 간주하기로 했다.

해당 문제를 다루는 사회적 수준과 관심 정도를 높일 수 있다. 언론의 충분한 보도가 있는 경우 합의회의에 참가하는 사람들만이 아니라 참여하지 않은 일반시민들도 해당 주제에 대해 관심과 이해를 증진시키는 기회가 될 수 있다. 둘째, 합의회의를 통해 정부(청와대, 산자부와 과기부 그리고 관련 산하 기관), 직접적 이해당사자(한국수력원자력, 원전 또는 방폐장(대상 지역) 주민), 전문가, 시민단체, 일반시민들이 상호소통을 통해 서로의 입장과의견을 이해하게 될 수 있다. 그리고 이를 통해 논쟁을 소모적으로 만드는 오해의 소지를 줄이게 되는 효과를 기대할 수 있다. 또한, 합의회의의 결과를 정부와 관련 기관에 제출하여 충분한 숙의가 있는 경우 일반시민들이 어떤 의견을 가지게 될 것인가에 관한 정보를 제공할 수 있다. 즉, 정책을 입안할 때 중요한 참고자료로 활용하도록 할 수 있다.

#### 4. 전력정책 합의회의에 대한 평가

##### 가. 방법의 채택과 설계

###### 1)숙의적 시민참여 방법의 적용: 논쟁 확산시키기

1990년대 이후 민주화와 지방화가 진전하면서 우리 사회는 다양한 사회갈등으로 혼란을 앓고 있다. 형식적 민주주의와 분권이 완성된 열린 공간으로 다양한 이익과 가치가 분출하고 있지만 정치·행정 시스템과 관료들의 의식은 그것을 따라가지 못하고 있다. 시민들의 바람과 그것을 따라가지 못하는 관료체제간의 이른바 “민주화 격차”로 인해 그러한 사회갈등은 풀기 어려운 난제로 지속되고 있다. 새만금간척사업, 경부고속철 천성산 터널구간, 거의 모든 지역에서 되풀이되는 쓰레기처리시설 입지 갈등 등이 그러한 예에 해당된다.

방사성폐기물처분장(이하 '방폐장') 입지를 둘러싸고 전개된 이른바 '부안 사태'도 그러한 민주화 격차로 인해 발생한 사회갈등으로 2003년 한해를 꼬박 넘기며 지속되었다. 그런데, 방폐장 입지를 둘러싼 갈등의 이면에는 국가 전력정책의 장기 방향에 대한 서로 다른 입장이 놓여 있다. 원자력 중심의 에너지 정책을 지속할 것인가, 더 강화할 것인가, 아니면 장기적으로 원자력 발전을 줄여나갈 것인가를 둘러싼 아직 드러나지 않은 잠재된 갈등이 그것이다. 당장 불거진 방폐장 입지를 둘러싼 갈등도 해결해야 하지만, 그것에 국한한다면 그것은 반쪽짜리 갈등해결에 그치는 것이 될 것이다. 원자력 정책 중심의 전력정책을 어떻게 할 것인가에 대해 우리 사회가 충분히 숙고하지 않는다면, 전력정책의 부산물로 발생하는 처분장 입지 문제에 대한 대안의 폭은 그만큼 좁아질 수밖에 없다. 따라서 방폐장 입지를 둘러싼 갈등에

대한 숙의적 시민참여 접근은 이미 드러난 갈등을 해결하는 것에 국한하는 것이 아니라, 그것이 포함된 아직 (충분하게) 드러나지 않은 더 큰 문제를 공론의 장으로, 논쟁의 장으로 끌어내는 것이다.

사회갈등에 대한 ‘관료적 접근’과 ‘숙의적 시민참여 접근’간 차이가 잘 드러나는 것이 이 지점이다. ‘갈등을 질서로 대체’하고자 하는 시도가 갈등에 대한 관료적 접근이라면, 숙의적 시민참여 접근은 ‘갈등을 통해 갈등을 다루는’ 방법이다. 원자력 중심의 국가전력정책 방향은 이미 주어진 것으로 간주하고 방패장 입지를 둘러싼 갈등을 어떤 식으로든 해결하고자 하는 것과 이러한 갈등이 발생한 이면에서부터 사회적 숙의과정을 되짚어 나가는 것의 차이이다<sup>7)</sup>.

## 2) 방법과 주제의 선택

전력정책은 원자력 발전 등 고도의 과학기술과 관련된 전문영역을 포함하지만, 또한 산업구조와 관련된 경제문제이기도 하고, 시민들의 삶의 방식에도 큰 영향을 미치는 정책영역이기도 하다. 전력정책이 환경과 미래세대에 미치는 효과는 너무 크고 계량화하여 측정하기도 어려운 것이다. 따라서 불확실한 위험을 얼마나 감당할 것인가에 대한 사회적 합의도 필요한 정책 분야이다<sup>8)</sup>. 따라서 전력정책의 미래에 대해 여러 분야 전문가들간 상호소통, 전문가와 일반시민간 소통, 일반시민들의 건전한 상식에 입각한 가치 판단이 요구되는 것이다. 이처럼 전력정책은 가치 판단이 문제가 되는 과학기술 정책 이슈로 합의를 위한 적용하는 것이 적절한 주제이다.

이러한 배경에서 2003년 말 참여연대 시민과학센터<sup>9)</sup>는 ‘원자력 중심 전력정책 어떻게 할 것인가’라는 주제로 합의를 위한 개회하기로 결정하였다.

7) 갈등해결 노력의 효과를 드러난 갈등을 해결하는 직접적 효과(1차적 효과)와 문제를 다루는 사회역량을 성숙시키는 간접적 효과(2차적 효과)로 구분할 수 있다. 숙의적 시민참여 접근은 전자에 비해 후자를 강조하는 접근이다. 그런데, 사실과 이익, 가치가 뒤엉킨 갈등, 당사자가 다수고 경계가 불분명한 갈등, 정부가 갈등당사자가 된 갈등에서는 갈등해결의 직접적 효과에 비해 간접적 효과가 더욱 중요하다. 이런 유의 갈등문제에 대해 당장 드러난 갈등을 해결하려고 하는 것은 때로 갈등해결은커녕 갈등을 더욱 심화시키곤 한다(김두환, 2005).

8) 현대사회에서 과학기술에 의한 위험이 객관적인 것이 아니라는 주장과 증거는 많다. 기후변화도 한 가지 예이다. 산업구조와 일상 삶의 양태에 의해 기후라는 자연현상이 영향을 받게 되면서 더 이상 인간 행위로부터 객관적으로 구분되는 (기후라는) 자연은 존재하지 않게 된 것이다. 기든스(Giddens, 1994: 16)는 이러한 불확실성을 인위적 불확실성(manufactured uncertainty)이라고 칭한다. 그리고 “인위적 위험은 인간 사회 외부 조건의 변화에 따른 위험이 아니라 인간이 사회적 삶의 조건과 자연에 개입한 결과다. 따라서 그러한 불확실성과 위험을 줄이기 위한 더 많은 지식, 더 많은 통제라는 계몽주의적 처방으로는 다루어질 수 없다”고 한다.

9) 시민과학센터는 2004년 합의회의 개회 당시 참여연대 소속이었으며, 그 후 2005년에 참여연대에서 독립하였다.

원자력 정책에 주제를 한정하는 것은 전력정책 일반을 주제로 하는 경우 너무 광범위하고 추상적이어서 한번의 합의회의로 다루기는 부적절하기 때문이다. 또한 방패장 입지를 주제로 하는 경우 너무 구체적이고, (잠재된) 직접적 이해당사자들(입지 예상지역 주민)이 참가하지 않는 경우 실효성이 없어 합의회의 주제로 부적절하다고 판단하였다.

‘원자력 중심의 전력정책, 어떻게 할 것인가’라는 주제 선택은 전력정책 합의회의에 대한 사회적 반응과 참여자들의 의견을 종합할 때 적절했던 것으로 보인다. 또한 이 주제가 과학기술과 함께 가치를 다루어야 하고, 일반 시민과 전문가들간 상호토론이 필요한 주제라는 점에서 합의회의의 방법을 채택한 것도 적절한 선택이었다고 판단된다. 다만 주최기관이 시민단체인 점에서 과정 설계가 환경단체에 더 유리하게 되지 않을까 하는 외부의 우려가 있을 수 있고, 합의회의의 결과가 정책에 반영되기 어려울 것이라는 점, 마찬가지로 이유로 언론의 적극적 홍보를 기대하기 어려웠다는 것이 기획단계에서부터 비롯된 한계였다고 지적할 수 있다(윤순진, 2004).

## 나. 참여자의 선택

### 1) 시민패널 선정

참여자 선택과 관련한 문제를 덴마크 합의회의와 비교하면서 살펴보면 다음과 같다. 덴마크 합의회의와 차이가 있었던 부분은 시민패널 모집방법과 촉진자 선정이었다. 이외에 조정위원, 전문가패널, 프로젝트 책임자와 간사의 선정과 역할은 동일했다.

먼저, 시민패널 모집 방법에서 차이가 있다. 덴마크 합의회의는 (1) 무작위 표본추출로 약 1000명가량을 선정한 다음, (2) 전화 인터뷰를 통해 참여 의사를 확인하여 참여 의사가 있는 사람들을 대상으로 나이, 성별, 직업, 거주지역, 소득 등을 고려하여 2배수 가량을 선정하고, (3) 면접을 통해 최종 선정한다. 전력정책 합의회의에서도 애초 무작위 표본추출을 고려하였으나, 예산 부족으로 인해 실시하지 못했다. 대신, (1) 신문과 인터넷 매체를 통해 시민패널 모집 광고를 내보냈고, (2) 지원자 178명 중 나이, 성별, 직업, 거주지역, 주제에 대한 의견을 고려하여 3배수 가량을 선정한 다음, (3) 면접을 통해 최종 후보를 선정한 후, 조정위원회에서 최종 결정하였다.

덴마크 합의회의와 전력정책 합의회의는 무작위추출과 광고를 통한 지원이라는 방법 상 차이와 함께, 주제에 대한 입장을 고려했는가하는 점에서 차이가 있었다. 시민패널 선정의 방법의 문제는 이미 주최기관(시민과학센터) 내에서도 무작위추출방법이 공정성 면에서 더 나은 방법<sup>10)</sup>이라는 것을 알고

있었기 때문에 이후 예산을 확보하여 시행하면 되는 문제라 할 수 있다. 하지만 면접을 통해 최종 후보를 선정하는 과정에서 주제에 대한 의견을 묻는 문제는 아직 논쟁의 여지와 함께 실증연구도 필요한 부분이다. 주제에 대한 의견을 전혀 묻지 않는 경우 특정한 견해를 가진 패널이 (의도하지 않게) 다수 포함되어 초기 조건이 불평등하게 구성되는 문제가 발생할 수 있다. 그렇지만 주제에 대한 의견을 물어 찬반중립을 적당한 비율로 섞어 패널을 구성하는 경우에도 어떤 비율이 적당한 것인지, 1:1:1이 적당한 것인지<sup>11)</sup>, 현재 일반시민들의 여론 비율을 반영하는 것이 적당한 것인지 하는 문제가 아직 해결되지 않은 채 남아 있다. 또한 사전에 주제에 대한 의견을 물어 패널 구성에 반영하는 것은 합의회의와 같은 숙의적 시민참여제도가 근거하고 있는 “사람들의 선호는 학습과 토론을 통해 변화한다”는 가정에 위배되는 것이 아닌가 하는 더 근본적인 문제도 있다. 추후 연구가 필요한 부분이다.

## 2) 촉진자 선정

다음으로, 덴마크 합의회의에서 시민패널 촉진자는 외부에서 영입한 전문 사회자가 맡는다. 촉진자는 해당 주제에 대한 전문가가 아니어야 하지만, 토론 등 공동작업 과정에 관한 전문가여야 한다. 일반적으로 촉진자의 중립성을 확보하기 위해 촉진자는 프로젝트 책임자와 협력해야 하지만, 시민패널의 대변자 역할에 충실해야 하며, 조정위원회에 참가하지 않아야 한다. 조정위원회에 참석하는 것이 문제가 되는 이유는 촉진자가 조정위원들의 바람, 예를 들어 ‘주제에 관해 반드시 합의해야 한다’ 또는 ‘특정한 내용의 합의는 곤란하다’는 등의 바람에 좌우될 수 있기 때문이다.

전력정책 합의회에서 촉진자는 프로젝트 책임자가 겸임하였는데, 예산 부족에 의한 선택이었다. 프로젝트 책임자의 중립성과 공정성에 대해서는 조정 위원이나 전문가 패널에서 문제제기가 없었으며, 시민패널들에 대한 설문조사에서도 긍정적인 평가가 있었다(한준과 김두환, 2004). 촉진자 선정의 문제 역시 예산확보를 통해 전문적인 사회자가 촉진자 역할을 하도록 하는 것이 바람직 할 것이다. 다만, 일반시민들이 중심이 되는 참여제도라는 점에서 사전에 충분한 교육과 훈련을 거칠 필요가 있다.

10) 시나리오 워크숍에서 초기 시나리오를 어떻게 작성하는가가 핵심적인 문제가 된다면, 합의회의에서는 시민패널을 어떻게 선정하는가가 핵심적인 문제가 될 수 있다. 명시적이든 암묵적이든 시민패널 선정의 공정성과 객관성에 의문이 생기면 합의회의의 효과와 정당성은 그만큼 삭감되는 것이기 때문이다.

11) 전력정책 합의회의, 서울대 학생중 합의회의는 대체로 이 비율을 선택했다.

## 다. 의사결정에 있어서 숙의과정

### 1) 숙의의 조건

갈등이 되는 주제를 토론하는 모임을 구성함에 있어 가장 문제가 되는 것은 편견을 가진 참여자의 문제라 할 수 있다. 다른 사람과의 토론에 불구하고 기존 입장을 바꿀 의사가 없는 참여자를 편견을 가진 참여자라 할 수 있다. 전력정책 합의회의에서는 원자력 정책은 절대 반대한다는 의견을 가진 시민패널이 있었고, 거꾸로 전력정책은 전문 영역인 것이어서 일반시민들이 전문가들과 다른 의견을 개진할 수 없다는 생각을 가진 시민패널도 있었다.

전력정책 합의회의에서는 편견의 극복을 위해서 근거를 제시하는 식의 토론을 진행하였다. 예를 들어, 전력정책의 근거가 되는 가치는 무엇인가 하는 문제를 질문에 포함시키고 토론하였다. 시민패널들은 대체로 시민패널 내부 토론에 대해 긍정적으로 평가하였다. 특히, 예비모임에 대한 평가보다 본회의에 대해 더 높은 점수를 주어 토론 과정을 통해 토론 자체를 더 발전시켜 나갔음을 간접적으로 확인할 수 있다<sup>12)</sup>. 하지만, 편견을 가진 참가자가 학습과 토론에 개방적인 자세로 임했는지, 자신의 의견을 유연하게 변화시켜 나갔는지는 확인하지 못했다.

### 2) 촉진자와 주최기관에 대한 신뢰의 문제

합의회의는 지속적인 상호토론 과정이기 때문에 누가 어떻게 토론 사회를 진행하는가 하는 것이 매우 중요하다. 앞서 언급한 바와 같이 덴마크 합의회의에서 촉진자는 전문적인 사회자로 외부에서 영입하며, 조정회의에 참가하지 않고 시민패널의 대변자 역할을 해야 한다. 만일 촉진자의 중립성이나 능력에 대해 참가자들 사이에 의문이 제기된다면 합의회의의 성공을 기대할 수 없을 것이다.

촉진자에 대한 신뢰에 대해 살펴보면, 전력정책 합의회의의 진행 중 또는 진행 이후에 참가자(조정위원, 전문가패널, 시민패널) 중에서 주최기관과 촉진자에 대해 불신하는 사람은 없었다. 특히, 시민패널들은 “촉진자(사회자)는 찬성·반대 양쪽 입장에 있어 중립적으로 진행하였습니까?”라는 설문문항에 대해 4점 이상의 높은 점수(동의 4점, 매우 동의 5점)로 답해 주었다(한준·김두환, 2004). 다만, 참가하지 않은 사람들의 경우 촉진자의 문제에 대해서는 의문을 제시하지 않았지만, 시민단체(참여연대 시민과학센터)에서 주최를 했기 때문에 원자력 발전소 추가 건설을 부정하는 결론을 낸 것 아닌가

12) “시민패널간 토론이 잘 이루어졌습니까?”라는 질문에 대해, 1차 예비모임은 2.7, 2차 예비모임은 3.3, 본회의는 3.6을 주었다(1: 매우 반대, 3: 중간, 5: 매우 동의).

하는 의구심을 제기하는 사람들이 있었다.

### 3) 숙의를 위한 준비과정

숙의를 위한 준비과정을 보면, 주최기관 자체 회의에서 방법과 주제를 결정한 다음, 준비 워크숍에서 예비 조정위원, 예비 전문가패널들이 참여하여 회의 방식과 세부 주제에 관해 토론하였다. 두 차례에 걸친 시민패널 예비모임과 해당 주제와 합의회의 방법에 대한 오리엔테이션을 진행하였고, 시민패널들 스스로 세부 주제와 질문을 선정하고, 다른 의견을 가진 전문가패널들과 직접 대면 토론을 충분한 시간동안 진행하였다. 그리고 제안된 자료를 참조로 하여, 전문가패널을 추천, 선정하였다. 한편, 시민패널들에게 문서로 된 자료를 제공하여 사전 학습토론 할 수 있도록 했다.

### 4) 숙의의 과정과 결과

시민패널들은 본회의 첫째, 둘째 날에 질문에 대한 전문가 발표를 듣고, 둘째 날 오후부터 셋째 날 저녁까지 내부 토론을 통해 주요 주제에 관해 합의했다. 전체토론은 촉진자의 사회로 진행했으며, 조별토론과 전체토론을 병행했다. 합의안의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 전력정책을 판단할 때 고려해야할 가치 기준으로 ‘지속가능한 발전’이라는 전제 아래 △친환경성과 평화, △공급안정성, △형평성과 사회적 수용성 및 이를 바탕으로 한 신뢰를 지적했다. 이러한 가치 기준으로 현재 우리나라 전력정책을 평가해 봤을 때 문제점으로는 △공급위주 정책으로 인한 원자력에 대한 중속 심화, △전력정책 결정과정의 폐쇄성, △신재생에너지에 대한 개발 노력 부족 등을 지적하였으며, 핵심 주제인 원자력 발전의 지속 여부에 대해서는, ‘원자력 발전소의 신규 건설’은 중단해야 한다는데 합의함(16명중 12명 찬성). 원자력 발전을 당장 대체할 수 있는 단기적 대안은 없지만 중장기적으로는 대안이 있다는 것에 합의를 이루었다. 그리고 원자력 발전의 대안으로 △수요관리 시스템의 정비, △지역적 분산화와 전원구성의 다양화 등을 제시하였다. 특히 원자력 발전소의 신규 건설 중단은 신재생에너지의 적극적 개발과 사회적 관심 증대로 이어질 것으로 판단하였다.

## 라. 합의과정과 합의회의의 효과

### 1) 합의 방식

시민패널 3/4(16명 중 12명) 이상이 찬성한 의견을 합의된 의견으로 하기로 시민패널 자체 회의에서 결정하였고, 그 기준에 따라 무기명 투표로 쟁

점에 대해 합의했다.

합의를 만장일치로 할 것인가, 3/4 기준의 다수결로 할 것인가 하는 문제는 여전히 해결되지 않은 문제이다. 덴마크 합의회의에서 합의는 만장일치이며, 4차례(유네스코 2회, 서울대 1회, 전력정책 합의회의) 있었던 한국의 합의회의에서는 모두 시민패널들이 합의의 기준을 정하도록 했다. 1999년 생명복제기술 합의회의에서는 4/5(16명 중 13명) 이상이 찬성이면 합의로 간주했다. 2003년 서울대 학생중 합의회의는 3/4(13명 중 10명) 찬성이면 합의로 간주(실제로는 만장일치로 합의함)했고, 전력정책 합의회의에서는 3/4(16명 중 12명) 찬성이면 합의로 간주했다.

‘합의’의 정의에 대한 이러한 차이는 최종결과보고서 내용의 급진성에 영향을 미치는 것으로 예상된다. 급진적 내용에 대해서 만장일치는 어렵기 때문에 합의를 만장일치로 정의하는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 덜 급진적인 내용으로 합의되는 경향을 보일 것으로 예상할 수 있다. 이 문제 역시 향후 연구과제로 남겨 놓는다. 다른 한편, 합의를 도출하기 위해 무기명투표를 하는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 만장일치를 합의로 정의하는 경우에는 물론이고, 그렇지 않은 경우에도 무기명투표 방식은 합의회의에 어울리는 결정방법은 아니다. 합의회의와 같은 숙의적 시민참여 접근은 ‘전략적 의견 표출을 지양하고 근거와 논리를 가진 토론을 통해 합의에 도달 한다’는 원칙에 기반 해 있다. 따라서 무기명투표가 아닌 기명투표 또는 공개적 발언을 통한 의견 표명이 바람직하다.

### 2) 합의도출을 촉진하기 위한 방안

합의도출을 촉진하기 위해 합의회의에서는 참가자들에게 ‘합의회의가 의미가 있기 위해서는 토론과 학습에 그치지 않고, 핵심 주제에 관한 합의안을 도출해야 한다’는 점을 강조한다. 합의안을 작성하여 기자회견을 통해 발표한다는 사실 자체가 참가자들에게는 합의도출을 촉진하는 역할을 하기도 한다. 단, 합의에 대한 강조가 지나쳐서는 안 된다. 합의에 대한 강조가 없으면 토론과 학습이 느슨해질 우려가 있는 것도 사실이지만, 반대로 합의를 너무 강조하면 전략적 의사표현의 문제가 생길 수 있기 때문이다. 자신의 의견은 다르지만 합의에 방해가 되는 것에 대한 부담감으로 인해 의견을 거짓으로 표명하는 문제가 발생할 수 있다. 합의회의의 경우 합의 결과가 시민패널 개인의 이해관계와 무관한 경우가 많기 때문에 이러한 문제가 더욱 우려된다.

### 3) 합의과정에 대한 전반적 평가

먼저, 합의회의의 주최 기관이 시민단체였기 때문에 (정부 산하 또는 정부 관련 기관이 아니었기 때문에) 합의한 결과가 정책에 반영될 수 있는 공식 통로가 없었다는 문제 이외에 참가자나 관련자들이 지적인 주최기관의 공정성 문제는 없었다. 다음으로 충분하고 균형 잡힌 자료가 제공되었는가 하는 문제에 대해서, 서로 다른 입장과 의견을 가진 전문가들이 질문에 대해 답변하도록 하고, 이를 문서 자료로 제출토록 했으며, 전문가와 시민패널간 전체 토론의 기회를 가졌다. 상호 질문과 답변을 통해 균형을 스스로 잡아가는 회의 구조였다고 평가할 수 있다. 단, 설문조사 결과에 의하면 시민패널들은 전문가패널들과의 토론에 대해 가장 낮은 만족도를 표명하고 있다(한준·김두환, 2004). 이에 대해 시민패널들은 전문가들 중 일부가 시민패널과 다른 전문가패널들을 가르치려고 하는 자세로 일관했다는 문제를 지적하였다. 다른 분야 전문가와의 토론, 일반시민과의 토론에 대해 전문가들이 더 많이 배워야 함을 보여주는 부분이다. 셋째, 중요한 이슈를 충분히 검토하고 숙의했는가에 관해서는 시민패널들 스스로 충분한 검토를 거친 숙의였음을 밝히고 있다(한준·김두환, 2004). 단, 일부 패널들은 핵심 주제에 대한 의견을 확정하기에는 시간이 부족했음을 밝히기도 했다. “합의에 대한 부담감이 없었다면, 기권표를 던졌을 것”이라고 말한 패널도 있었다. 전체적으로 보아, 충분하고 균형 잡힌 정보가 주어졌을 경우 일반시민들이 도달하는 상식적인 결론이 어떤 것인지를 보여 줄 수 있다는 점에서 의미가 있었다고 보인다. 이것은 합의회의의 결과를 동의하지 않는 단체나 기관의 전문가들도 최종보고서 기자회견장에서 인정한 바 있다.

#### 4) 합의회의의 효과

합의회의의 개최 목적은 사회적 갈등 현안 중 하나인 원자력 중심 전력정책의 장단점에 대한 대중의 이해를 높이고, 사회적 합의를 촉진하는 데 있다. 합의회의의 진행 과정을 통해 원자력계, 환경단체, 일반시민들은 원자력 중심 정책의 다양한 측면을 더욱 구체적으로 학습할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 기자회견장에 참석한 정부연구소의 전력정책 전문가는 시민패널 최종보고서의 방향에는 동의하지 않지만 그 내용은 매우 우수하다고 평가한바 있다. 또한 상당수 정책 결정 기관에서도 깊은 관심을 보여 이번 합의회의의 과정과 결과가 원자력 정책을 둘러싼 사회적 공론화 과정에 영향을 미칠 것으로 보인다(김병수, 2005). 또한 사회적 합의 모델의 구축에도 의미 있는 영향을 미칠 것으로 보인다.

직접 참가했거나 관심을 가진 단체나 기관, 행위자들에 대한 효과는 큰

것이었지만, 사회전체에 대한 효과는 그렇지 못했다. 첫째, 후원기관이었던 한겨레신문과 프레시안을 제외하면 언론에 의한 보도가 매우 적었다. 따라서 합의회의에 참가하지 않은 일반시민들의 인식을 제고하는 효과는 미미했던 것으로 보인다(윤순진, 2004). 둘째, 정책결정 기관이 보여준 관심과 무관하게 시민단체가 주관했다는 점에서 정책 반영의 공식적 통로가 없다는 문제가 있다. 시민패널의 합의안을 전달했고 그에 대해 개별적인 관심 표명은 있었지만 그것이 어떤 절차를 거쳐 어떻게 반영될 것인지는 미지수로 남아 있는 것이다. 언론 보도 문제는 정책결정 기관이 합의회의를 주최하거나 적극 후원함을 통해 많은 부분 극복할 수 있다고 보인다. 단, 합의회의의 결과의 정책 반영 문제는 더 복잡하고 중요한 부분이기 때문에 이하에서는 이 문제를 중심으로 다루도록 한다.

#### 마. 합의회의의 결과의 정책반영 문제

합의회의의 ‘합의’를 추구하지만, 합의회의의 ‘합의’가 최종 정책결정은 아니다. 합의회의의 ‘최종’ 정책결정 또는 의사결정 자체를 목적으로 하는 것이 아니라, 바람직한 정책결정을 위해 사회적 논쟁을 촉발하는 것을 목적으로 한다. 합의회의의 결과가 최종 정책결정이 되는 것은 공식적 대의기구의 대표성을 침해하는 문제도 있고 전략적 개입이 강해져 유연한 숙의가 어려워진다. 따라서 합의회의의 합의와 정책결정 사이에는 일정한 거리가 있어야 한다. 하지만 단순히 논쟁을 촉발하는 것으로 합의회의의 목표를 한정하면 합의회의의 참가자들의 긴장력(학습과 토론 집중도, 헌신성, 책임감 등)이 떨어지는 문제가 생긴다. 결정력을 강조하면 숙의가 방해받고, 숙의에만 강조하는 것은 참가자의 헌신성이 떨어지고 요식행위로 전락할 수도 있게 된다. 이러한 딜레마(결정 대 숙의)가 숙의적 시민참여제도의 내적 모순이면서 동시에 대의민주주의와 숙의민주주의를 결합시키는 지점이기도 하다.

합의회의의 ‘합의’는 ‘정책결정’에 대한 일종의 권고안 성격을 가지며, 위임받은 정치적 대표기구(의회 또는 행정부)에서 최종 결정하는 것이 바람직하다. 덴마크의 합의회의도 시민패널의 합의안은 의회에 보고되고, 관련 정책에 대한 의회 논의에 반영된다. 브라질의 참여예산제도 역시 일반시민이 직접 참여하는 민회에서 예산안을 작성하지만 최종 승인은 의회에서 한다. 의회 다수 정당의 성향이 어떠하냐와 상관없이 민회의 안이 의회에서 대부분 그대로 통과되는데, 이는 형식적으로 강제되는 것이 아니라 민회 안이 가지는 내용적, 절차적 정당성과 영향력 때문이다(Baiocchi, 2003).

합의회의의 합의가 최종 결정이 아니라 일종의 권고안 성격을 가지는 것

은 다음과 같은 장점이 있다. 먼저, 최종 결정에 대한 부담감이 상대적으로 적기 때문에 합의회의의 참가자들이 더 자유롭고 창조적인 토론과 상호이해, 합의하는 것이 가능해진다. 최종 결정의 압박은 참여자들로 하여금 더 전략적으로 토론에 임하게 하여 분위기를 경직시키는 경향을 있다<sup>13)</sup>. 둘째, 합의회의가 최종 결정이 아니기 때문에 합의회의에 참가하지 않은 사람이나 집단도 합의회의에 대해 전략적 개입을 덜 하게 되고, 불필요하게 공격하지 않을 것이다. 이처럼 합의회의의 문제에 대한 최종 결정력이 약한 것은 단기적 이득을 포기하고 장기적 이득을 취하는 것이라 할 수 있다. 드러난 갈등을 당장 해결하는 것에 덜 집중하는 대신, 문제들의 변경, 신뢰회복, 갈등예방효과를 추구하는 것이다.

물론 합의회의가 단순한 하나의 토론에 그치서도 안 된다. 제한된 범위에서나마 합의회의의 결정력을 높이기 위해서는 다음과 같은 사항이 요구된다. (1) 해당 주제에 관한 집행의 책임기관 또는 직접적 관계를 가지는 기관이 합의회의를 주최하는 것이 바람직하다. 덴마크 합의회의는 의회 산하 기술영향평가국이, 서울대 학생중 합의회의는 대학 당국과 총학생회가 공동 주최했다. 이 경우 전력정책 합의회의에 비해 합의 사항이 실질적으로 정책에 반영되는 경향이 강하다. (2) 언론의 보도가 양과 질 면에서 충분히 이루어져야 한다. 합의회의의 결정력이 형식적 권위에서 나오는 것이 아니라 내용적, 절차적 정당성에서 나오는 것이기 때문에 언론 보도의 양과 질이 합의회의의 성공 여부에 결정적인 영향을 준다고 할 수 있다. (3) 합의회의의 주제가 당장 정책 쟁점이 되는 이슈인 경우, 정책당국과 핵심 이해당사자들이 '성실하게 합의회의의 합의안을 따를 것이며, 합의안과 다른 결정을 하는 경우 그 이유를 언론에 공개 한다'는 식으로 사전 합의하는 것도 가능하다. 서울대 학생중 합의회의의 경우가 그러했다. (4) 숙의적 시민참여 제도를 대안적 분쟁해결 방법이나 정치적 의사결정과 병행하는 것도 좋은 방법이다.

위와 같은 조건이 충족되는 경우 숙의적 시민참여제도는 '(대의제) 민주주의를 (숙의) 민주화'하는 제도로 작용할 수 있을 것이다. 한편, 합의회의는 '가치'를 합의하는 부분에 주로 초점을 두기 때문에 집행을 위한 행동계획은 합의회의와는 다른 별도의 절차를 요구한다. 합의회의의 합의안에서 집행방법에 대해 다루고 후속 집행기구 구성을 제안하는 것도 한 방법이다.

13) 갈등이 첨예한 사안에 대해 찬반 동수로 위원회를 구성하여 "그 결과에 따라 최종 결정하겠다"고 하는 것은 문제해결을 포기하는 것에 다름 아니다. 이것이 새만금민관합동조사단을 포함한 대부분의 공동조사단이 실패하는 이유 가운데 하나이다.

## 5. 결론

이하에서는 (1) 과학기술 주제와 함께 환경문제 등 가치가 이슈가 되는 정책 문제에 합의회의의 모델을 적용할 수 있고, (2) 갈등예방 뿐 아니라 드러난 갈등의 해결에도 합의회의를 적용할 수 있으며, (3) 숙의적 시민참여 접근의 실현을 위해 시민사회의 역할이 중요하다는 점을 주장하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

기존 합의회의의 주제는 사회적으로 관심을 일으키면서 가치 대립을 수반하는 중간 정도 범위의 과학기술 관련 주제였다. 예를 들어, 유전자조작 식품의 안전성, 생명복제기술의 허용범위, 원자력 중심의 전력정책 등이 그러하다. 가치 대립을 수반하는 '과학기술 관련' 주제는 앞으로도 합의회의를 적용하는 것이 적절한 주제가 될 것이다. 예를 들어, 나노기술의 안전성, 인터넷 관련 주제, 개인정보관리에 관한 이슈 등이 이런 범주에 속한다. 과학기술 관련 주제 이외에 적용가능한 주제로는 사회적으로 관심을 일으키면서 가치와 과학(사실)의 문제가 얽혀 있는 중간 범위의 정책 이슈가 이에 해당한다. 대표적으로 환경문제가 그러한 경우이다. 예를 들어, 간척사업을 포함한 연안개발-관리를 어떻게 할 것인가, 지속가능한 국립공원 관리 방향은 무엇인가 등이 이에 속한다.

합의회의를 비롯한 숙의적 시민참여제도는, 사회갈등에 대한 관료적 접근이나 사법적 해결 접근과는 달리, 갈등해결보다는 갈등예방을 위한 방법이라 할 수 있다. 따라서 사회갈등이 예상되는 정책 이슈에 대해 사전에 이 방법을 적용하는 것이 적절하다. 하지만 숙의적 시민참여 방법이 갈등예방 방법이기에 때문에 이미 발생한 갈등을 해결하기에는 적절하지 않다는 것은 잘못된 생각이다. 인종갈등을 포함한 극단적 대립상황에서, 합의회의와 유사한 참여제도인 플래닝셀(Planning Cells) 방법을 통해 도시순환고속도로 노선을 둘러싸고 오랫동안 계속되어온 갈등을 협력적으로 조정한 사례도 있고(Dienel & Renn, 1995), 최근 울산시 북구에서는 음식물쓰레기시설 입지를 둘러싼 갈등을 시민배심원제를 통해 해결한 바 있다. 이미 드러난 갈등이라 할지라도 당사자들이 다수이고 경계가 불확실하며, 이익, 사실과 함께 가치가 문제가 되고, 정부가 당사자가 되는 갈등에 대해서는 숙의적 시민참여 방법을 적용하는 것이 바람직하다(김두환, 2005).

합의회의와 같은 숙의적 시민참여제도를 현실화함에 있어서 시민사회의 역할이 매우 중요하다. 관료적 접근이나 사법적 접근, 정치적 접근과 달리, 숙의적 시민참여 접근은 권력 이양을 요구하는 접근이다. 행정부나 사법부 또는 입법부의 권위 중 일부를 일반시민의 직접 참여와 숙의로 돌려야 하기

때문이다. 시민들이 숙의를 통해 내린 결정은 최종 결정은 아니지만 여론을 통해 담론적 권위를 가지게 되어 정부가 무시할 수 없게 된다. 이처럼 숙의적 시민참여제도를 시행한다는 것은 담론적 정당성을 부여받는 결정의 권한을 일반시민에게 돌리는 것이고, 정보와 판단의 독점권을 포기하는 것이다. 흔히 갈등문제에 대해 숙의적 시민참여제도를 적용하는 것이 어려운 이유를 비용과 시간의 문제로 돌리곤 한다. 하지만 비용과 시간의 문제는 그리 큰 문제가 아니다. 예를 들어 잘못된 노선에 도로를 건설하거나 간척사업을 잘못하거나 댐을 잘못 지어서 생기는 사회적 비용은 시민참여제도의 비용에 비할 바가 아니다. 갈등으로 인한 사회적 비용도 마찬가지다. 이처럼 숙의적 시민참여제도를 실천하지 못하는 이유는 시간이나 비용의 문제가 아니라 그것이 권력의 문제이기 때문이다. 권력의 문제에 더해, 숙의적 참여 접근의 시간과 현실 정치의 시간이 불일치하는 문제도 이 접근의 현실화를 어렵게 한다. 이번 선거와 다음 선거라는 정치적 시간은 드러난 갈등을 어떤 식으로든 (빨리) 해결할 것을 요구하는데 숙의적 참여 접근은 바쁠수록 돌아갈 것을 요구하기 때문이다. 정리하자면, 사회갈등에 대한 숙의적 시민참여 접근을 현실화하기 위해서는 드러난 갈등을 종결하는데 집중하지 않는 태도, 문제를 넓고 멀리 고려하는 자세, 공개와 참여 원칙의 고수, 권력의 상호양보<sup>14)</sup>를 통해 새로운 소통의 공간을 만들기 위한 '정부 밖에서' 시민사회의 의식적 노력이 있어야만 한다.

14) 권력의 '상호'양보라 한 이유는 정부만 권력을 양보하는 것이 아니기 때문이다. 시민사회로서도 저항의 권력을 양보하는 것이다. 숙의적 시민참여제도의 틀에 참여한다는 것은 저항을 일시적으로나마 유보하는 것이고 자신의 주장을 잠정적으로 상대화시키는 것이다. 이렇듯 환경운동과 노동운동이 숙의적 시민참여제도에 아직까지 소극적인 것은 경험의 부족 때문만은 아니다.

#### <참고문헌>

- 김두환(2000). 「사회적 학습과정으로서 협력적 계획모형의 적용: 합의회의를 사례로」. 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 김두환(2003a). 「갈등해결을 위한 시민참여 접근 모색」. 참여연대시민과학센터 편. 『시민과학』 2003년 9,10월호. pp.11-21.
- 김두환(2003b). 「서울대 학생증의 미래에 대한 합의회의: 평가와 의의」. 『시민과학』 2003년 11,12월호. 참여연대시민과학센터 편. pp.24-30.
- 김두환(2005). 「숙의적 시민참여제도와 대안적 갈등해결(ADR): 전력정책 합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로」. 시민과학센터 주최 <사회갈등 예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌> 자료집. pp.51-71.
- 김병수(2005). 「전력정책 합의회의의 경과와 함의」. 참여연대시민과학센터 편. 『시민과학』 2005년 1,2월호. pp.35-41.
- 시민과학센터(2004a). 『전력정책의 미래에 대한 시민합의회의』. 준비워크숍 자료집.
- 시민과학센터(2004b). 『전력정책의 미래에 대한 시민합의회의』. 본회의 자료집.
- 시민과학센터(2005). 『전력정책의 미래에 대한 시민합의회의』. 종합보고서.
- 유네스코 한국위원회(1998). 『유전자 조작식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의』. 종합보고서.
- 유네스코 한국위원회(1999). 『생명복제기술 합의회의』. 종합보고서.
- 윤순진(2004). 「원자력 중심의 전력정책과 시민합의회의: 의의와 한계」. 『환경갈등과 환경정의』. 한국환경사회학회·시민환경연구소 공동 학술대회 자료집. pp.47-71.
- 이영화·김병목(1997). 『유럽의 기술영향평가: 참여적 과학기술정책의 새로운 흐름』. 과학기술정책관리 연구소 편.
- 이종민(2003). 「서울대 학생증의 미래에 대한 합의회의, 어떻게 열렸고 무엇을 남겼나?」. 『시민과학』 2003년 11,12월호. 참여연대시민과학센터 편. pp.18-23.
- 참여연대시민과학센터 엮음(2002). 『과학기술·환경·시민참여』. 서울: 한울.
- 한준·김두환(2004). 「합의회의를 통해 본 시민의 과학기술 이해」. <한국과학기술학회 2004년 후기 학술대회 - "대중의 과학기술 이해"> 자료집.
- Andersen, Ida-Elisabeth & Birgit Jæger(1999). "Scenario Workshops and Consensus Conferences: towards more Democratic Decision-Making." *Science and Public Policy*. Vol.26 (5) October 1999, Beech Tree Publishing. pp.331-340.
- Baiocchi, G.(2003). "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment." in eds. by Fung, A. & E.O.Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*(The Real Utopias Project IV). London · New York: Verso. pp.45-76.
- Dienel, P.C. & O.Renn(1995). "Planning Cells: A Gate to "Fractal" Mediation", in Renn, O. et. al. eds., *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, pp.117-140.
- Giddens, A.(1994). 김현옥 역. 『좌파와 우파를 넘어서』, 서울: 한울.
- Joss, S. & J. Durant, eds.(1995). *Public Participation in Science: the Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum.

Schellenberg, J.A.(1996). *Conflict Resolution: Theory, Research, and Practice*. New York: State Univ. of New York Press.

- <테크노 기술영향평가국> 인터넷 홈페이지, <http://www.tekno.dk>
- <로카재단> 인터넷 홈페이지, <http://www.loka.org>
- <서울대 합의회: 서울대 합의회를 위하여> 인터넷 다음 카페, [cafe.daum.net/snucc](http://cafe.daum.net/snucc)
- <전력정책의 미래에 대한 시민 합의회> 인터넷 홈페이지, <http://www.npdebate.org/>

**<부록 1> 세부일정**

- 5월 조정위원회 위원 확정
- 6월 준비워크숍 (6.4.금)
  - 1차 조정위원회 회의
  - 시민패널 모집
  - 정보제공 사이트 구축 ([www.npdebate.org](http://www.npdebate.org))
- 7월
  - 지원자 인터뷰
  - 2차 조정위원회 회의
  - 시민패널 1차 예비모임 (7.24.토)
- 8월 3차 조정위원회 회의
- 9월
  - 시민패널 2차 예비모임 (9.4.토)
  - 전문가패널 선정
- 10월 본회의 (10.8.금 - 10.11.월)
  - 기자회견 (10.11.월)

**<부록 2> 참가자 명단**

○ 시민패널

이름	성별	연령	직업	거주지
강병만	남	60세	단체인	서울시
임재수	남	이상	전직교사	서울시
김원자	여	50대	대학교수	광주시
이경호	남	40대	회사원	서울시
강상진	남		사업	서울시
송해성	남		회사원	고양시
이단아	여		회사원	울산시
김선혜	여	30대	주부	서울시
이성춘	남		회사원	함평군
김기철	남		연구원	대전시
김미영	여		대학원생	천안시
채명주	여	20대	연구원	서울시
전은주	여		주부	서울시
이대호	남		대학생	서울시
이홍재	남		대학생	수원시
여선경	여		대학생	서울시

○ 전문가패널

이름	소속
백광현	한국전력거래소 전원계획팀 팀장
김창섭	한국산업기술대학교 에너지대학원 교수
함철훈	가톨릭대학교 법학과 교수
윤순진	서울시립대학교 행정학과 교수
황주호	경희대학교 원자력공학과 교수
양이원영	환경운동연합 부장
이영희	가톨릭대학교 사회학과 교수
장순홍	한국과학기술원 원자력·양자공학과 교수
이상훈	에너지대안센터 사무국장
강정순	서울대학교 원자핵공학과 교수
석광훈	녹색연합 정책위원

0 합의회의 책임자

김환석      국민대학교 사회학과 교수, 시민과학센터 소장.  
 1998년, “유전자조작 식품의 안전과 생명윤리” 합의회의 책임자  
 1999년, “생명복제기술” 합의회의 책임자

0 조정위원회

이름	소속
김승봉	과학기술부 원자력정책과 과장
박금옥	한국원자력문화재단 이사장
서주원	환경운동연합 사무총장
송명재	원자력환경기술원 원장
이영희	가톨릭대학교 사회학과 교수
유연백	산업자원부 원자력산업과 과장
이필렬	에너지대안센터 대표
조홍섭	한겨레신문사 부장

0 사무국

김병수      참여연대 시민과학센터 간사  
 한   준      서울대학교 석사과정  
 김두환      서울대학교 박사과정

0 본 회의 실무팀

최   윤      고려대학교 박사과정  
 심용석      고려대학교 박사과정  
 이종민      서울대학교 석사과정  
 이은실      국민대학교 석사과정

**사례3: 음식물자원화시설 건립과 시민배심원제**

이문걸 울산 북구청 음식물처리담당  
 house222@hanmail.net

**I. 서론**

우리 울산북구는 지난 2년 6개월 동안 남은 음식물자원화시설의 건립을 둘러싸고 행정기관과 주민간에 뜻하지 않은 오해와 불신이 발생하여 많은 어려움을 겪어왔다.

이러한 어려움에도 불구하고, 우리구는 남은 음식물의 안정적인 처리와 2005년 1월 1일부터 예정된 음식물류 폐기물 직매립 금지를 적극적으로 슬기롭게 대처하기 위한 노력을 게을리 하지 않았다. 또한 우리구는 음식물자원화시설 건립에 관한 지역주민의 의혹과 문제점을 해소하기 위해 우리구는 전문가를 초빙한 공개 토론회, 기관장의 대담 방송 출연, 각종 언론매체를 통한 홍보 등 다양한 노력을 기울여왔다.

열악한 우리구의 재정여건에도 불구하고 자체적으로 추진할 수 있는 지역 개발사업의 마련과 지역 발전을 위한 인센티브를 제공하는 방안 등을 기초로 하여 지역 주민 간담회, 권역별 설명회 등을 해당 지역 주민들에게 지속적으로 개최하는 등 주민들의 이해와 동의를 구하기 위한 노력들을 계속해왔다.

이런 노력에도 불구하고 갈등은 음식물처리시설 건립은 쉽게 이루어지지 않았다. 이해와 설득을 위한 과정, 주민들의 동의를 구하기 위한 끊임없는 노력에도 음식물자원화시설에 대한 정서상 인식의 차이 때문에 행정기관과 주민간 불신과 오해, 갈등은 조금도 사그라지지 않았다. 그 결과 행정기관은 공사지연과 시설 반대에 따른 막대한 인적·물적 추가비용을 지불해야 했으며, 주민은 주민대로 공사방해와 주민 항의집회, 초등학교생들의 등교 거부 등으로 구속과 불구속, 재산가압류 등으로 상당한 정도의 신체적·재산상 피해를 보았다.

우리구는 이런 갈등을 해소하고 음식물자원화시설에 대한 객관적 검토, 새로운 판단, 시설에 대한 실질적이고도 합리적인 검증은 위하여 행정기관으로서 처음으로 “시민 배심원제”를 도입하기로 결정하였다. 이를 통해 얻고자 했던 기본적인 목표는 합리적 의사결정 시스템 도입을 통한 갈등 해소를 해소하는 것이었고, 최종목표는 “사회적 합의와 통합”을 이루는 것이었다. 따라서 이러한 혁신적 사례의 전과를 통하여 지방자치시대에 걸맞은 참여적 의사결정 방식의 제도 또는 모범적 대안 마련에 도움이 될 수 있기를 기대한다.

II. 사례개요

1. 주요현황, 여건, 사례의 개요

남은 음식물의 재활용과 효율적인 자원화를 도모하기 위하여 현재 전국적으로 추진되고 있는 자원화시설은 자치단체별로 특성에 맞춰 건립 추진되고 있다. 그 유형별로는 사료화시설, 퇴비화시설, 하수병합처리시설이 거의 대다수를 차지하고 있지만 우리구는 자체적 검토를 통하여 남은 음식물의 자원화시 단순히 처리가 목적이 아닌 친환경을 접목시킨 시설 건립을 위해 전력투구해 왔다.

우선, 우리구에서 건립하고 있는 남은 음식물자원화시설의 주요 개요를 살펴보면 다음과 같다. 시설의 위치는 울산광역시 북구 중산동 829번지로 이 일대의 지리적 특징은 농업진흥구역으로서 호접란, 국화 등을 재배하는 화훼단지가 위치해 있고, 450~1,000m 거리에는 대단위 아파트가 밀집해 있는 주거지역이 형성되어 있다. 부지 면적은 959평이며, 건물은 지상2층 연면적 283평 규모이며, 지렁이사육을 통한 퇴비화시설 방식으로 우리구에서 발생하는 남은 음식물을 전량 처리할 수 있는 일일 30톤 처리 능력을 갖춘 시설이다. 사업비로는 총 2,770백만원 중에서 국비가 831백만원, 시비가 969.5백만원, 구비가 969.5백만원이며, 사업기간은 당초 2003년 12월 5일부터 2004년 9월 3일까지였으나, 혐오시설로 인식한 주민들의 극심한 반대에 부딪혀 공사가 지연되어 2005년 6월 7일까지 연장되었다.



<울산 북구 음식물자원화시설 조감도>

건립과 관련한 주요 여건을 살펴보면, 건립 추진 당시 “혐오시설”로 인식한 해당 지역 주민들의 정서상 문제와 친환경 시설 설치로 남은 음식물을

안정적으로 처리하고자 하는 행정기관의 인식 차이가 주된 갈등의 요인이라고 할 수 있다. 이러한 인식의 차이는 공개 토론회, 주민 설명회, 각종 홍보를 실시하여도 극복되지 못하였고, 주민 피해의 최소화과 평화적 사태 해결을 위하여 우리구에서는 이제껏 행정기관에서는 유례가 없는 배심원제를 적극적으로 도입하였던 것이다. 시민 배심원제의 주요 근간은 중재단의 조정과 그간 음식물자원화시설 설치를 반대한 주민과 행정기관과의 타협에 의한 “서면 합의”에 바탕을 두고 있다. 이러한 합의는 주민과 행정기관이 상호 대등한 입장에서 추진되었으며, 배심원제 추진의 주요 특징적 요소는 배심원제 도입 합의의 전 과정에 자격을 갖춘 주민 대표들이 직접 참여 하였다는 사실이다.

※ [배심원제 합의과정]



<6인 소위원회 회의>



<배심원제 동의 관련 주민대표 기자회견>

그리고 주민과 합의된 배심원제의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 배심원

단의 구성으로는 울산을 대표하는 시민·사회단체 13개 단체의 39명과 천주교, 기독교의 종교계 인사 6명으로 총 45명을 구성하기로 하였다. 시민·사회단체의 인원 구성은 단체별 각 3명으로 구성하되, 단체의 독립성과 대표성을 보장하여 단체에서 직접 추천하는 것으로 하였으며, 종교계 인사로는 천주교 부문을 주민 대표들이 3명 전원 추천하고, 기독교 인사로는 중재단, 구청, 주민측에서 각 1명씩 추천하기로 하였다.

이러한 단체 구성에 대한 합의과정은 중재측에서 제시한 총 27개 단체 중에서 주민과 행정기관에서 공동으로 선정한 단체를 우선 포함시켰다. 나머지 단체에 대하여는 주민측에서 천주교 부분 3명을 전원 추천하는 방식을 포함하여 주민과 행정기관이 서로 대화와 타협을 통해 원만한 수준에서 합의 결정하였다. 이러한 단체 선정시 검토되었던 주요 사안은 중간적 입장과 다양한 시각에서 음식물자원화시설을 바라볼 수 있는 단체 즉, 어느 한쪽에 의견이 치중되지 않을 위치에서 있는 단체를 선정했다는 것이다.

배심원제의 운영의 주요내용을 살펴보면, 1차 활동기간은 첫 회의일로부터 15일간으로 주민과 행정기관이 합의하여 정하였지만, 배심원제 성격상 연장이 될 수 있는 사안이었기에 배심원단의 의견을 존중하여 배심원단에서 결정하여 연장하도록 합의가 되었다. 단체별 추천인원이 미달된 경우를 대비하여 배심원단의 최소 운영 인원수는 35명 이상으로 정하였다. 또한, 배심원단의 공식 활동기간 중 행정기관에서는 추진 중인 공사를 중단하고, 주민 측에서도 실력행사가 중단되어야 함을 전제로 하였다.

그리고 이러한 배심원제는 법적으로 제도화된 시스템이 아니기 때문에 합의시에도 중요한 이슈로 대두되었던 것이 배심원단 결정에 대한 승복의 문제였다. 이미 우리구의 경우에는 사업이 기 추진되고 있었던 상태였으므로 향후 재발할 수 있는 여러 가지 문제를 검토하지 않을 수 없었으며, 서면 합의의 맥락은 주민과 행정기관 양측 모두 배심원단의 결정에 승복하기로 한 상태에서 제반 여건들을 하나하나씩 충족시키며 타협해 나갔다는 것이다.

또한, 배심원단 운영시 각종 회의 준비와 실무적 요소를 담당할 실무지원팀을 구성하기로 하였으며, 인원은 중재단에서 2명, 양측 간사 각 1명으로 하여 총 4명이 구성되어 배심원단을 지원하였다.

**2. 갈등 발생경위 및 해결상황 등**

우리구 남은 음식물자원화시설 건립과 관련한 주민 갈등 발생경위를 살펴본다면 주된 요인이 음식물자원화시설을 “혐오시설”로 인식한 주민 정서상의 문제로 추론해 볼 수 있으며, 이러한 혐오 의식은 시설 건립이 지역 발전을

저해할 것이라는 막연한 우려감과 시설 자체에서 발생할 수 있는 반대요인이 있다. 즉, 악취와 환경상의 문제, 음식물수거차량의 진출입으로 인한 교통 불편 요소, 혐오시설로 인한 지가 하락 우려 등을 들 수 있으며, 그 외 부가적인 문제로 시설 부지 결정시 주민 동의 여부이다.

주민들의 반대는 2002년 12월 20일부터 비상대책추진위원회를 구성하여 조직적 반대운동 전개에 들어갔으며, 반대운동의 주요 양상으로는 공사현장 점거를 통한 공사방해, 반대 주민들의 내부적 결속을 다지기 위한 촛불집회, 공사 중단을 요구하는 구청 항의집회, 반대 주민들의 실력을 행사하는 국도변 차량시위를 비롯하여 급기야는 학부모들의 권유로 인하여 초등학교들이 등교를 거부하는 사태로까지 악화되었다고 할 수 있다.



<공사장 진입로 점거 공사방해>



<공사재개에 따른 구청 항의집회>



<초등학생 등교거부>

우리구에서는 최초 시설 결정 당시부터 환경문제로 인한 주민 우려를 불식시키고자 구의원, 주민 등을 경남 남해군 음식물자원화시설에 견학(9회, 293명) 시켰으며, 지렁이전문가 초청 공개 토론회, 주민과의 토론회, 비상대책추진위원회와의 대화, 지역별 설명회 등 지역 주민들과의 직접적인 접촉을 통한 주민 설득과정을 거쳤다.

그리고 MBC 울산진단 출연 토론, 「ubc 시사진단 함께 풀어봅시다」 방송 출연, “음식물자원화시설 왜 필요한가” 대담방송 출연(울산 중앙케이블방송), 「ubc 시사진단 “북구 음식물자원화시설 타협점은 없는가?”」에 기관장이 직접 출연, 각종 언론매체를 통한 홍보를 통해 주민과의 갈등을 해소코자 노력 하였다.

그 결과 구청장과 비상대책추진위원회의 위원장이 참석한 “ubc 시사진단” 대담 토론 과정에서 배심원제에 대한 원칙적 동의하였으나, 2004년 12월 1일 “평화적 사태해결을 위한 구청장 기자회견”을 통해 세부각론이 최종적으로 이루어지고 나서야 주민과의 갈등이 소강상태로 접어들었다.

기자회견 당시에 주요내용을 살펴보면 배심원제 동의 여부에 대한 주민들의 수용 여부 결정 촉구와 함께 초등학생들의 등교거부 철회 호소(호소문 배부 : 2004.11.28), 실질적 주민 대표단 구성을 통한 배심원제 협의 요구였으며, 이는 배심원제와 관련하여 주민들에게 할 수 있는 최종제안이었다고 볼 수 있다.

※ [지역주민과의 직접적인 접촉을 통한 설득 과정]



<경남 남해군 자원화시설 구의원 견학>



<경남 남해군 자원화시설 주민 견학>



<주민 공개 토론회>



<비상대책추진위원회 회의 간담회>

※ [언론매체를 통한 주민 설득 과정]



<울산MBC “포커스 울산” 대담 토론>



<UBC 시사진단 “함께 풀어봅시다” 대담 토론>

배심원제를 통하여 사태를 평화적으로 해결하고자 하는 우리구의 최종 제안에 대하여 주민들이 기자회견을 통하여 받아들일기로 함에 따라 2004년 12월 5일 저녁 9시경에 중산동 기적의도서관에서 주민, 행정기관이 공동으로 서면 합의서에 서명하였고, 2004년 12월 6일 배심원제 합의에 따른 공동 기자회견을 가졌다. 배심원제는 2004년 12월 13일 첫회의를 시작으로 본격적인 운영에 들어갔으며, 2004년 12월 28일 배심원단의 최종 결정으로 주민과 행정기관간의 갈등은 극적으로 해소되었다고 볼 수 있다.

### 3. 주요 추진결과

주민과의 서면 합의를 통하여 이루어진 배심원제의 주요 추진일정을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 배심원단의 첫 회의는 2004년 12월 13일 근로자복지회관에서 개최되었으며, 2004년 12월 16일 배심원단 전체회의(중소기업지원센터), 2004년 12월 21일에는 배심원단의 음식물자원화시설 견학이 있었다. 견학 대상지로는 경남 남해군 시설과 울산 북구 시설부지, 울산 중구 시설 3곳이었으며, 2004년 12월 23일에는 배심원단 주관으로 음식물자원화시설 공개 토론회가 구청 지하민방위교육장에서 개최되었다. 그리고, 당일 공개 토론회 후 18시 50분경에 구청 3층 소회의실로 자리를 옮겨 배심원단의 비공개 자체회의가 있었고, 2004년 12월 28일 배심원단의 최종회의가 개최되었으며, 이 날 회의에서 배심원단의 결정이 내려졌다.

※ [음식물자원화시설 견학]



<경남 남해군 시설>



<울산 북구 시설 부지>

배심원제 추진결과를 살펴보면, 우선 결정사항으로는 총 투표수 41명 중 찬성 31, 반대 9, 기권 1로 “음식물자원화시설의 건립 결정”이 내려졌다. 그 외의 사항으로 첫째, 2004년 12월 28일 서명한 당사자들은 합의각서 성실 이행, 둘째, 인센티브와 관련하여 주민들에게 약속된 부분 성실 이행, 셋째, 음식물자원화시설 운영에 대한 주민 참여 제도화라는 권고사항 3가지를 포

합한 배심원단 결정문을 작성, 양측 대표에게 전달되었다.

※ [시민배심원단 회의]



### III 참여적 의사결정

#### 1. 채택과 설계

배심원제의 기본구상과 설계과정을 살펴보면 음식물 처리 문제는 이해당사자들의 대화와 타협을 통하여 해결하는 것이 가장 바람직한 의사결정시스템이라는 사실에 초점을 두었고, 주민들이 직접 참여하는 의사결정의 하나로서 우리구에서는 배심원제를 상호 합의하여 운영하였다. 배심원제의 전제조건은 주민과 행정기관 양측 모두 배심원단의 결과에 승복하기로 한 것으로 이는 주민 전체를 대변할 수 있는 실질적 “주민 대표단”의 구성이 중요하다 할 것이다. 또한, 이러한 배심원제가 성공적으로 운영될 수 있도록 하는 근간으로서는 신뢰와 공신력 있는 “서면 합의”에 바탕을 두고 있으며, 이러한 합의정신의 대외적 신뢰도와 공신력 확보를 위하여 2004년 12월 6일 주민과 행정기관의 공동 기자회견의 형식으로 대외 발표를 하였다.

그리고, 배심원제의 경우 기본구상 단계에서 보면 양측의 의견 대립이나 입장이 판이하게 다를 수밖에 없고, 의견 차이를 좁이기 위한 노력 자체에도 서로의 입장만을 고수할 경향이 다분하므로 무엇보다도 객관적, 중간자적인 입장에 놓여 있는 “중재단”이 절실히 필요하다는 것이다. 이러한 중재단의 역할은 서로의 입장을 이해하는 가운데 대화와 타협을 통해 원만한 합의점과 해결점을 모색하는 것이 중요하였다고 볼 수 있으며, 이러한 배심원제를 통해 우리구에서 궁극적으로 추구하고자 했던 목표는 음식물자원화시설에 대한 객관적 검토와 시민사회단체의 새로운 판단, 검증을 통한 주민과의 갈등 해소이며 이를 계기로 한 사회적 합의와 통합이라고 할 수 있다.

우리구에서 설계된 배심원제의 주요내용과 특징적 요소는 배심원제 도입을 위하여 적용한 구체적 참고모델이 없다는 점과 배심원제 운영 전과정을

배심원단 자체에서 진행시켰다는 것이다. 행정기관에서 이러한 배심원제를 통해 정책 입안이나 결정을 한 사례는 전국적으로도 없었던 상태이며 다만, 미국에서 시행하고 있는 시민 배심원제도에서 착안하여 우리구에 접목시킨 사례라고 볼 수 있다.

미국에서 시행하고 있는 시민 배심원제도와 우리구 적용 사례의 차이점을 살펴본다면 첫째, 미국의 시민 배심원제도의 경우에는 제도적 장치와 권한이 법적으로 보장된 제도라고 할 수 있다면 우리구의 경우에는 제도적 장치가 없는 상태 즉, 법적 구속력이 없는 것이며, 지역사회 내에서의 도덕적 규범 정도라고 볼 수 있다. 둘째, 미국의 경우에는 배심원제도가 정책결정이나 관정 이전에 도입하는 반면에 우리구의 경우에는 주민들의 극심한 반대로 인하여 기 결정된 사업의 시행 도중에 도입하였다는 것이다.

배심원제 운영과정상 나타난 참여자들의 역할과 진행과정 등을 살펴본다면 우선 참여자의 구성은 울산을 대표할 수 있는 단체와 각 분야별 권위와 명망이 있는 종교계, 학계 인사로 구성되었으며, 이러한 참여자들의 주요역할은 상호 동등하고도 대등한 입장에서 단체별 특성과 소신 있는 의견을 피력함과 동시에 양심에 근거한 개별적 판단을 하였다.

진행절차와 과정은 배심원제 합의 당사자가 아닌 배심원단의 자체적 1차 비밀회의에서 자율적으로 결정되었으며, 그 주요내용으로는 다음과 같다. 우선, 배심원단의 회의의 주제와 보조 역할을 담당할 배심원단 대표와 간사를 선출하였으며, 배심원단의 주요일정에 관한 결정사항으로 배심원단 1차 활동기간인 2004년 12월 28일까지 최종 결정되도록 최선을 다할 것과 주민, 행정기관 양측의 진술 및 공개 토론회를 개최하고, 음식물자원화시설의 현장과 타 시설을 견학하기로 하였다. 진행방법에 대한 결정사항으로는 회의과정의 공개여부와 관련하여 판결과정은 비공개하고, 심리과정은 공개하기로 하였다. 의결의 문제와 관련해서는 회의의 성립과 의결은 배심원단 과반수 참석과 과반수 의결로 처리하기로 하였다.

2004년 12월 23일 개최된 배심원 자체회의 시 추가적으로 결정된 사안을 살펴본다면 의결권 제한의 문제와 최종회의시 진행 및 표결, 판결방식에 관한 사항들로 요약할 수 있다. 첫째, 의결권 제한의 문제로는 회의 전체중 50%이상 참가자에 한하여 의결권을 부여하기로 하였으며, 2004년 12월 28일 배심원단이 최종 결정을 내리기로 하였다. 둘째, 최종회의시 진행 및 표결, 판결방식과 관련한 사항으로서 진행방식은 양측 대표의 최후 진술을 각 20분간 청취 후 주요 쟁점사안에 대하여 배심원들의 비공개 발표 후 주요의제로 결정, 주요의제에 의한 토론회를 진행하는 것으로 하였다.

표결방식에 관한 사항으로서는 1차 투표시 참석 배심원의 2/3이상으로 결정할 것과 1차 투표시 2/3미달 시에는 2차 투표를 진행하며, 2차 투표시 참석 배심원의 과반수이상으로 결정하기로 하였고, 투표와 투표 사이에는 별도의 토론을 진행 후 재투표하기로 결정 되었다. 2차 투표시에도 과반수의 결정이 없을시 당일 회의에서 다시 결정하는 것으로 하고, 투표용지에는 “짓자”와 “짓지 말자”로 작성하고, 배심원들의 서면투표의 경우에도 인정하기로 하였다.

그리고, 판결방식에 관한 사항으로는 배심원단의 그간 진행경과와 결과를 간단히 정리하는 것으로 하고, 투표 종결 이후에 양측에 결과를 통보하는 형태의 기자회견을 진행하기로 하였다.

## 2. 참여자

우리구 배심원단 참여자들의 주재자와 조정자 역할을 살펴보면 우선 주재자로는 배심원단 대표(울산대학교 김승석 교수)가 있었으며, 주재자의 주요 역할은 배심원단의 원활한 의사결정 절차 및 전반적인 회의의 주재 역할을 담당하였다. 대표는 배심원 자체회의 결과 지역사회 활동으로 시민·사회단체 진영에서 신망을 받는 분으로 추천되었으며, 이는 배심원단 자율적으로 결정된 사항이다. 조정자로서는 배심원단의 간사(김태근, 울산참여연대 소속)가 있었으며 그 주요 역할로는 배심원단 회의진행의 보조 역할과 쟁점 사안에 대한 논의를 촉진하는 역할을 담당했다.

그 외 기타사항으로서 실무추진단이 구성되었는데 인원은 총 4명(중재단 2, 주민 및 행정기관 각 1명)으로 이들은 원활한 회의 진행을 위한 실무 준비와 제반여건을 조성하고 배심원단 실무를 지원하였다.

배심원단의 발표자와 토론 참여자를 보면 행정기관에서는 기관장인 구청장이 직접 발표 및 토론에 참여하였고 패널로서 시공업체 대표가 참여 하였다. 주민 측에서는 주민 대리인(변호사)이 발표 및 토론에 참여하였고 패널로서는 대학 교수를 초빙하여 참여하였으며, 특이사항은 배심원단 회의시 행정기관, 주민, 배심원단의 3자 이외에 별도의 조정자나 중재자 역할을 담당 한 사람은 없었다는 것이다.

우리구의 경우 배심원단이라는 협의체의 구성과 그 참여자의 선택부문에 있어서 그 근거는 배심원제 합의문(2004년 12월 5일)에 기초한 것이다. 인적구성의 주요 요소는 개괄적 단체 구성에 대한 합의였다고 볼 수 있으며, 개별적 참여자의 추천은 단체에서 직접 추천토록 하여 배심원단 구성에 긍정성을 기하였다. 배심원단 구성시에 행정기관이 나서서 인원을 구성한다면

이 또한 기존의 행정행태를 크게 벗어나지 못하는 범주라고 볼 수 있으므로 주민과 행정기관이 모두 공감할 수 있는 형태로 구성되도록 하였다.

배심원 합의시 구성인원은 총 45명으로 구성하기로 하였으나 2004년 12월 13일 배심원 첫 회의시 실제 구성된 인원은 총 43명이었으며, 이러한 배심원단의 단체구성 합의시 대두되었던 것은 우선 결격사유가 있는 단체 또는 인사를 배제한다는 원칙이었다. 예를 들면, 행정기관으로부터 운영비를 보조 받는 단체라든지, 특정 정당에 가입한 인사라든지, 행정기관 혹은 주민 측의 일방적인 입장에 서 있는 인사였다.

이렇게 구성된 배심원단의 참여자들은 각 단체 또는 종교계에서 각 분야 별로 전문 지식과 역량, 덕망을 고루 갖춘 분들로 추천 되었으며, 추천된 참여자는 배심원단 내에서 상호 동등한 입장과 객관적, 중간자적인 위치에서 토론과 질의, 의사결정 과정에 참여하였다

## 3. 의사결정에서의 숙의

의사결정에 있어서의 숙의를 위한 준비 및 검토단계를 살펴본다면, 준비과정으로는 첫째, 인터넷을 통한 주요 쟁점 설명 및 각종 자료의 제출이다. 음식물자원화시설과 관련한 각종 자료나 홍보, 그리고 배심원단 자체 요구 자료를 메일로 발송하는 방법으로 배심원단의 운영과정을 단축시켰으며 특히, 음식물자원화시설의 소개 및 그간 추진사항 등을 홈페이지를 통해 배심원단이 쉽게 볼 수 있도록 조치하였다.

이러한 메일이나 홈페이지를 통한 인터넷 매체의 영향은 배심원제 운영기간 및 촉박한 일정 해소에 기여하였음은 물론 홈페이지의 지속 운영으로 우리구 음식물자원화시설의 추진상황 등을 주민들에게 알리는 데 많은 부분을 차지하고 있다.

숙의를 위한 준비과정 둘째로는 사실관계 조사라고 할 수 있다. 이러한 사실관계 조사는 음식물자원화시설 현장에 대한 직접 견학과 공개 토론회를 통해 이루어졌으며, 견학 장소는 경남 남해군, 울산 북구 시설 부지, 울산 중구 시설이었다. 특히, 우리구에서 모델로 한 경남 남해군 시설에서는 우리구 시설 부지와 대비하여 현장 검증을 통한 환경적, 기술적 부분 및 주변지역 영향에 대한 세밀한 검토가 이루어졌으며, 공개 토론회시에는 기 제출한 서면 자료에 대한 보충 설명과 의의가 있는 부분에 대한 해명, 그리고 주요 쟁점 사안에 대한 상호 질의와 응답 및 토론을 통해 이루어졌다.

이러한 숙의의 과정상 특징을 살펴본다면, 배심원단에 참여한 개개인이 중간자적인 입장에서 숙의에 참여 하였다고 볼 수 있다. 행정기관이나 주민

측의 일방적인 입장이 아닌 객관적 입장에서 개별적 소신과 양심적 판단으로 의사결정 과정에 적극 참여 하였으며, 속의의 주요내용은 행정기관에서는 쟁점 사안들에 대한 해명과 지역발전사업, 인센티브 계획들에 대한 설명을 하였으며, 주민 측에서는 주요 반대 사유의 논리를 전개하였다.

배심원단의 주재자 또는 촉진자가 의사결정 과정에 미친 영향을 살펴본다면 이는 논의과정상 상호 대등한 입장이므로 구성원은 복수체로 볼 수 있으나 그 내부적인 성격은 단수복합체의 의미로 해석할 수 있다.

배심원단 속의의 결과는 최종회의시 투표에 반영되었으며, 결과 반영에 중요한 부분을 차지했던 것은 무엇보다도 주요 쟁점에 대한 질의와 응답을 한 공개 토론회와 음식물자원화시설에 대한 실질적 검증 단계로서의 기능을 한 현장 견학이라고 볼 수 있다.

#### 4. 합의과정

합의도출의 여건과 관련하여 배심원제의 의사결정 방식은 다수결 방식이라고 할 수 있다. 우리구의 경우에는 일반적 합의의 개념적 측면 보다는 음식물자원화시설의 건립 가부를 결정짓는 최종 결론적 의미로 볼 수 있다.

합의를 위한 토론 과정상 특별한 방법으로는 주요 쟁점 사안별로 배심원단의 심층적 질의와 토론, 행정기관과 주민 측의 상호 질의와 응답부분이었으며, 이러한 상호 질의부분은 쟁점에 대한 의구심 해소에 많은 기여를 하였다. 합의도출을 위한 유인책(incentive)으로는 배심원제의 경우 특별한 유인책은 없었으며, 지역개발사업, 각종 인센티브(안)은 당시 배심원제 합의 이전부터 지역 주민들에게 널리 홍보되고 설명되었던 부분이라고 할 수 있다.

배심원제 운영과정상 의견대립의 요소를 살펴보자면 우선 주민 측 요구사항으로서 배심원단의 최종 결과 발표와 관계없이 모든 민·형사상의 문제를 취하 하라는 것이었다. 이러한 의견대립을 해소하기 위하여 2004년 12월 28일 최종회의 개최 이전에 민·형사상의 고소·고발을 취하한다는 내용의 합의각서를 별도로 작성하였다.

합의과정에 대한 전반적인 평가는 미흡한 점과 잘된 점으로 구분하고자 합니다. 우선, 미흡한 점으로는 중재자 팀의 경우 실무적 지원에 따른 인력 부족을 들 수 있으며, 행정기관에서는 배심원단의 회의 준비와 견학, 전반적인 실무를 지원함과 동시에 각종 자료의 작성과 소명(해명) 자료를 제출하여야 하는 등 이중적 부담요인을 안고 있었다. 합의과정상 나타난 잘된 점은 대외적 공신력 확보를 위하여 기자회견 등 언론매체를 적극적으로 활용하였다는 것이며 이는, 합의의 전 과정과 의사결정 과정을 촉진하는 매개체로서

의 역할을 일정 부분 담당했다고 볼 수 있다.

배심원제 추진과정 속에서 무엇보다도 중요한 것은 행정기관의 정책 추진 과정 속에서 주민이 직접 참여한 합의과정을 거쳐 시민·사회단체로 하여금 최종 평결하게 함으로써 선례답습적인 경향의 과감한 탈피와 더불어 지방자치 행정부문 개혁의 새로운 지평을 열었다는 것이다.

#### 5. 합의의 집행과 전반적 평가

합의에 따른 집행을 위한 장치로는 배심원단의 결정사항을 존중하여 친환경 음식물자원화시설의 완벽한 시공을 위해 전 행정력을 집중시키고, 배심원단의 권고사항 이행을 위해 합의각서에 명시된 민·형사상의 고소·고발 건에 대하여 모두 취하하였다. 또한, 주민들과 약속한 지역개발사업의 차질 없는 수행과 음식물자원화시설 운영에 대한 주민 참여의 제도적 장치 마련을 위하여 주민지원조례를 검토 중에 있다.

집행방법에 대한 수용성의 문제는 배심원제 합의 당시 결과에 대한 수용 문제가 전제조건이었으므로 양측 모두 결과에 대하여 전적으로 수용한 상태이며 또한, 그간 음식물자원화시설 건립과 관련하여 분열된 지역 민심과 정서 회복을 위한 조치로서 2004년 12월 29일 사과문을 발표하였다.



<사과문 발표>

이러한 배심원제에 있어서 유사한 사안에 대한 적용가능성을 예측한다면 첫째, 참여적 의사결정 방식과 갈등 해소 모델로서의 기능과 둘째, 갈등이 우려되는 정책 입안(계획)시 적극 활용한다면 일정 부분 기여할 것이라고 보여진다.

그러나 그 우선과제로서 지역 사회내에서 시민·사회단체가 제 역량을 강화할 수 있도록 건전한 육성이 필요할 것이며, 참여적 의사결정 방법으로 상호신뢰의 원칙에 근거한 제도적 장치 마련이 선행되어야만 그 순기능이 제대로 발휘될 것이라고 생각된다.

☞ 북구 음식물자원화시설 홈페이지  
 ※ 홈페이지 ⇒ [http://www.bukgu.ulsan.kr/kor/food/01\\_outline.htm](http://www.bukgu.ulsan.kr/kor/food/01_outline.htm)  
 또는 울산 북구청 홈페이지 배너

**IV. 부록(참고자료)**

1. 음식물자원화시설 추진상황
2. 평화적 사태해결을 위한 구청장 기자회견문
3. 호소문
4. 배심원제 합의문
5. 배심원단 결정문
6. 단체별 배심원단 구성내역
7. 합의각서
8. 사과문

**<부록 1>**

**남은 음식물자원화시설 추진상황**

**□ 사업개요**

- 위 치 : 북구 중산동 829번지(화훼단지내)
- 부지 및 건물면적 : 959평, 지상2층(연면적 283평)
- 시설방식 및 규모 : 퇴비화(지렁이사육), 30톤/일
- 사 업 비 : 2,770백만원(국 831, 시 969.5, 구 969.5)
- 사업기간 : 2003. 12. 5 ~ 2005. 6. 7(당초 2004. 9. 3)

**□ 그간 추진사항**

**【민선1기 추진사항】**

- 1997. 7. 19 : **2005. 1. 1부터 음식물쓰레기 직매립 금지에 관한 법령 개정**  
 (특별시, 광역시, 시지역 - 폐기물관리법 시행규칙 제6조 제1항 별표4의 5호 라목, 현 동시행규칙 제8조의 내용임)
- 1998.12 ~ '01. 2 : 2005년 이후 음식물쓰레기 직매립 금지에 대비 1998. 12. 15부터 2,330세대에 대해 분리수거를 시작, 2001. 2. 5까지 16,687세대 11톤/일 정도 소사육 3농가(경주2, 강동1)에 가공처리 없이 원형상태로 공급 하여 사료로 재활용
- 2001년 당초예산 : 360백만원(국비108, 시비126, 구비126)
- 2001. 2. 6 : 광우병 파동이후 예방차원에서 음식물쓰레기를 소사료로 전면 공급 금지함에 따라 음식물쓰레기 자원화사업 전면 재검토
- 2001. 8. 30 : **음식물쓰레기 자원화 추진계획 수립**(지렁이사육)
- 2001. 10. 5 : 자원화시설 설치 대상지 조사  
 •국·공유지 중심(3,000㎡ 이상) → 8개소
- 2001. 11. 5 : **음식물자원화시설 부지 결정**(중산동 829번지)
- 2001. 11. 30 : 국유지 매입 신청
- 2002. 2. 28 : 국유지 매각 결정(34,870천원 : 공시지가)
- 2002. 4. 19 : **국·시비 예산편성**(2002년 제1회 추경)  
 •1,566.5백만원(국비723, 시비843.5)

**【민선2기 추진사항】**

- 2002. 8. 30 : 의회 운영중 의원 남해 음식물자원화시설 견학
- 2002. 10. 25 : **구비 예산편성**(2002년 제2회 추경)

- 343.5백만원(구비) •500백만원(市특별교부금)
- 2002. 12. 3 : **공유재산 관리계획 승인**(의회)
- 2002. 12. 12 : 주민설명회 및 간담회 시작 (중산현대관리사무소)
- 2002. 12. 20 : 반대대책위 구성(공동위원장 강혁진, 이종근 등 24명)
- 2003. 1. 3 : 남해군자원화시설 견학 시작(9회 293명)
- 2003. 1. 27 : 음식물공공자원화시설에 대한 전자신문 보도
- 2003. 2. 9 : MBC 울산진단 출연토론  
(구청장, 남해시설대표, 반대위 공동의장, 환경운동연합사무국장 등)
- 2003. 2. 11 : 남해군 음식물공공자원화시설 견학에 대한 전자신문 보도
- 2003. 3. 28 : 「ubc시사진단 함께 풀어봅시다.」 방송출연 토론  
(구청장, 강혁진 비대위의장 등)
- 2003. 5. 14 : 자원화시설 설치반대 주민집회(구청 야외공연장)
- 2003. 7. 3 : 지렁이전문가 초청토론회(전문기3, 비대위3, 구청3, 당2)
- 2003. 8. 11 : **시공업체 최종 확정**
- 2003. 11. 27 : **건축협의 완료**
- 2003. 11. 28 : 자원화시설 공사계약
- 2003. 12. 5 : **착공계 접수**
- 2003. 12. 20 : 사무실 개설, 파일공사, 웹스 설치 등
- 2004. 2. 25 : 음식물자원화시설 반대 주민집회(공사현장)
- 2004. 3. 8 : **공사 잠정중단 발표**(구청장 기자회견)
- 2004. 3. 23 : 주민과의 토론회 개최(북구 중산동 온누리교회)
- 2004. 3. 29 : 구청장과 비대위와의 대화(구청 소회의실)
- 2004. 4. 1 : 조승수 국회의원후보자와 주민간담회(이화교회)
- 2004. 5. 3 : **남은 음식물자원화시설 역외이전 건의**(광역시)  
★ 광역시 기초환경시설 부지내 불가통보(7. 22)
- 2004. 8. 12 : 음식물자원화시설 관련 제1차 당정협의회 개최  
★ 현부지 공사재개 ↔ 공단내 자연녹지지역 이전 공방  
★ 당정협의회에서 시장 직접 면담계획
- 2004. 8. 16 : **음식물자원화시설 이전부지 협의 시장방문**(불가)
- 2004. 8. 19 : 음식물자원화시설 관련 제2차 당정협의회 개최
- 2004. 8. 21 : 자원화시설 업체 최종선정에 대한 전자신문 보도
- 2004. 8. 25 : 공사재개에 따른 주민대표 설명회(통장, 자치위원)
- 2004. 8. 26 : 공사재개에 따른 주민 설명회 (비대위)

- 2004. 8. 31 : **공사재개 불가피성 주민설명회 시작**(비대위 요구)  
(4개권역으로 나누어 설명회 개최)
- 2004. 9. 1 : 음식물자원화시설 공사기간 연장 계약(174일 연장)  
★ 당초 : 2003. 12. 5 ~2004. 9. 3(연장 2005. 2. 24)
- 2004. 9. 13 : **남은 음식물자원화시설 공사재개**
- 2004. 9. 14 : 공사방해금지가처분신청(울산지방법원)
- 2004. 9. 15 : 공사재개관련 입장 및 구청장 기자회견
- 2004. 9. 30 : 평화의 달 설정운영 합의(6인 소위원회 구성)  
(10월 한달 - 구청, 당, 시공업체)
- 2004. 10. 5 : “음식물자원화시설 왜 필요한가?” 대담방송
- 2004. 10. 13 : 배심원제 제안(6인 소위원회)  
→ 구청, 비대위 동시 제안
- 2004. 10. 20 : ubc 시사진단 “북구 음식물자원화시설 타협점 없는가?” 출연  
→ 배심원제 수용 원칙적 동의(구청장, 강혁진 비대위원장)
- 2004. 10. 26 : 배심원제 도입에 따른 구성범위(단체, 인원수), 활동기간 등 구체적인 논의 시작(1~4차)
- 2004. 11. 2 : 공사방해금지가처분 결정문 고시  
(자원화시설 공사현장)
- 2004. 11. 4 : 배심원제 구성단체 합의  
(13개단체 39명, 천주교, 기독교 각 3명, 총 45명)
- 2004. 11. 10 : 구청 방문 항의 집회, 과격 시위자 연행 (5명)
- 2004. 11. 27 : 자원화시설 설치 반대 등교거부 운동 전개(4일간)
- 2004. 11. 28 : 등교거부 관련 “학부모님들에게 드리는 호소문 배부(3,000세대)
- 2004. 12. 1 : 평화적 사태해결을 위한 구청장 기자회견(배심원제 동의여부 결정 촉구 및 등교거부 철회 호소, 대표단 구성 협의요구)
- 2004. 12. 3 : **자원화시설 해결을 위한 주민 대표단 구성** (10명)
- 2004. 12. 5 : **배심원제 도입에 따른 전반적인 협의, 협의서 작성**  
(단체, 인원수, 활동기간 등)
- 2004. 12. 6 : 배심원제 도입 합의에 따른 공동 기자회견(대외 공동 발표)
- 2004. 12. 6 : 공사중지 통보
- 2004. 12. 13 ~ 12. 28 : 배심원제 도입 및 운영(43명)
- 2004. 12. 28 : 배심원 운영 결과 발표( 자원화시설 현부지 추진)  
※ 총 41명 참석(찬성31, 반대9, 기권1)
- 2005. 1. 10 : 음식물자원화시설 공사 재개

<부록 2>

기자회견문

-평화적인 사태 해결을 위한 제안-

자원화시설 공사를 반대하는 주민들의 행동이 물리적 충돌로 이어지면서 구속자 및 연행자가 계속 발생하고, 급기야 학생들 등교거부사태까지 발생하는 등 최악의 안타까운 상황이 계속되고 있습니다.

물리적인 공사방해가 계속됨에 따라 공사업체는 불가피하게 고소 고발 및 재산상의 가압류로 대응하고 있어 주민들의 피해도 늘어나고 있습니다.

이러한 상황은 다수의 선량한 주민과 어린 아이들은 물론, 구청, 공사업체, 그리고 법질서를 유지하기 위한 경찰에 이르기까지 모두가 피해자가 되고 있습니다.

구청에서는 반드시 해야 하는 친환경사업이지만 주민들을 설득시키지 못해 이러한 상황으로 반전한 것에 대하여 구청장으로서 책임을 통감하며, 구민 여러분께 깊이 사과드립니다.

저는 고심 끝에 아이들을 학교로 돌려보내고, 더 이상 주민 피해를 막을 수 있는 평화적 해결을 위해 시한부 공사 중단을 전제로 중산동 주민들께서 배심원제를 통한 문제해결에 동의해 줄 것을 다음과 같이 제안합니다.

첫째, 구청은 12월 3일부터 5일까지 공사를 3일간 중단하겠다. 이 기간동안 주민들께서는 기 논의해 왔던 배심원제에 동의할 것인지에 대한 결정과 주민 대표성을 가진 대표단을 구성해 주기 바랍니다.

둘째, 어린 학생들을 등교시키지 않는 것은 사태 해결에 전혀 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 기성세대로서 다 함께 반성해야 할 부끄러운 모습입니다.

북구청은 무엇보다도 우선해야 할 아이들의 학습권 보호를 위해서 최선을 다할 것임을 밝히면서 주민들께서도 학생들만은 즉시 학교로 보내 주실 것을 다시 한번 호소합니다.

셋째, 배심원제 합의를 위해 지난 1~4차 협의과정에서 기 합의된 사항(첨부자료 1)은 여전히 유효하며, 기타 미 합의 사항에 대하여는 첨부자료 2<기타 합의사항(案)> 내용과 같이 합의하는 것입니다.

따라서 주민들에게 이 같은 내용을 분명히 알려 주신 다음에 배심원제 동의 여부를 결정하여 주시기 바랍니다.

넷째, 이 제안은 북구청에서 할 수 있는 마지막 제안으로서 이 제안이 거부된다면 구청은 12월 6일부터 공사를 재개할 수밖에 없습니다.

이번 제안은 더 이상의 물리적 충돌을 피하고 평화적으로 해결하고자 고심 끝에 내린 결정임을 주민들께서도 헤아려 주시기 바랍니다.

참고로 공사 중단 시점을 하루 말미를 두는 이유는 터파기를 해 놓은 공사 현장의 흩벽이 무너질 위험이 높기 때문에 안전을 위해 최소한의 흩벽이 공사는 불가피하기 때문입니다.

따라서 주민들께서는 내일까지 진행되는 안전 확보를 위한 공사만큼은 막지 말아주실 것을 당부 드립니다. 안전공사 여부를 확인하고 싶다면 주민 대표 약간명이 입회할 수 있도록 하겠습니다.

<첨부자료>

- 1. 배심원제 관련 합의사항(기 합의)
- 2. 기타 합의사항(案)

<부록 3>

**학부모님들에게 드리는 호소문**

**학부모님 여러분!**

과정이 어쨌든 자원화 시설 문제에 대하여 원만한 합의점을 찾지 못한 것에 대하여 구청장으로서 책임을 통감합니다. 저는 결과가 어떻게 판가를 나든 앞으로 정치적으로나 도덕적으로 모든 책임을 감수할 각오를 하고 이 사업을 추진하고 있다.

주민들 역시 음식물 자원화시설 공사를 반대할 목적으로 집회를 하거나 농성을 하고 있습니다만 학생들 등교거부는 금도를 넘어선 일입니다. 주민들께서 어떠한 주장이나 행동을 하더라도 지켜야 할 분명한 선이 있습니다. 설사 주장이 정당하더라도 어린 학생들을 학교에 보내지 않는 소위 '등교거부'는 도덕적으로 용납 될 수 없는 행위입니다.

아이들 등교거부는 민·형사상의 책임과는 또 다른 도덕과 윤리의 문제입니다.

다른 곳에서 등교거부를 한 사례가 있다하여 우리도 해보자는 식이어서는 상황을 더 어렵게 만들뿐입니다. 어떤 수단이든 마찬가지로 하겠습니다만 특히, 학생들 등교거부의 경우는 제3자가 보기에 그럴만한 사유와 절박성이 없으면 여론의 지지를 받을 수 없습니다.

과연 자원화시설 공사를 반대하기 위하여 어린 학생들을 학교에 보내지 않고 공사현장으로 데리고 나올 만큼 명분이 있고, 상황이 절박하다고 할 수 있을까요?

**여론의 지지를 받지 못하는 방식은 점점 고립을 자초할 뿐입니다.**

끼니를 굶어도 자식들 학교만은 보내려고 노력하신 부모님들 덕분에 우리가 그만큼 살고 있습니다. 그런데 아이들의 교육을 어른들의 목적 달성을 위한 수단으로 삼는 것은 어떠한 이유로도 용납될 수 없는 일입니다. 더욱이 등교거부는 자원화시설과 관련성도 없으며, 목적을 달성하는데 도움이 되기는 커녕 여론의 호된 지탄을 받게 될 것입니다.

이번 등교거부는 '비대위'에서 결정한 것이 아니라 일부 아파트 부녀회에서 결정했다고 합니다. 실제 3개 아파트만 등교거부를 알리는 방송을 했고, 등교거부도 이 세 아파트 위주로 이루어졌습니다. 책임을 피하기 위한 것으로 보이는데 이렇듯 아무도 책임질 수 없는 일을 선동하고 있는데도 불구하고 학부모님들이 맹목적으로 따른다면 이 역시 무책임한 일입니다.

**아이를 사랑하는 학부모님 여러분!**

자원화시설 반대는 어른들이 이성적으로 타당한 이유와 논리를 가지고 따져주시고, 어린 학생들은 학교로 돌려 보내 주시기를 간곡히 호소 드립니다.

2004. 11. 28

울산광역시 북구청장

<부록 4>

합 의 서

울산광역시 북구 중산동 829번지에 북구청에서 건립하고자 하는 '음식물처리장'과 관련하여 '울산광역시 북구청'(이하 북구청)과 '중산동 음식물 처리장에 반대하는 주민대표자'는 서로의 입장 차이를 인정하고 원만한 문제 해결을 위해 다음과 같이 합의한다.

1. 북구청과 주민대표회의는 '음식물 처리장' 건립과 관련한 대립을 끝내고 이 문제를 평화적으로 해결하기 위한 방안으로 '배심원제'를 도입한다. 이를 위해 구청은 본 합의 이후 배심원단 활동기간동안 공사를 중단하며, 주민들은 실력행사를 하지 않는다.
2. 배심원 구성은 별도 합의서(1)에 표기한 13개 단체 39명과 성직자 6명 등 총 45명으로 구성하며, 12월 18일 첫 회의를 소집하여 배심원단 활동 전반에 대한 의의를 통해 활동을 시작한다.
3. 배심원제에 대한 전반적인 사항은 배심원단 자체 결정에 따르며, 북구청과 주민대표회의는 배심원단의 최종 결정에 절대 승복한다.
4. 주민대표회의, 북구청은 배심원단이 요구하는 자료제출, 의견제시, 공청회 또는 토론회 참석, 질서유지 등 요청 사항이 있을시 최대한 협조하고 따르도록 한다.
5. 주민대표회의, 북구청은 배심원단을 통한 문제해결이 성사되도록 지역 주민들에 대한 설득노력에 최선을 다한다.
6. 배심원제 합의에 대한 공식적인 발표는 일정과 장소, 참가자 범위, 발표 형식에 대해 쌍방 협의를 거쳐 공동 발표하도록 한다.
7. 본 합의서를 2부 작성하여 양측 대표자 연명으로 서명 후 교환 보관한다.

2004년 12월 5일

울산광역시 북구청 대표

권영삼 이 상 배  
환경미화과장 김 경 재  
음식물처리장 이은경

중산동 주민 대표

정 리 희 이영  
시 승 속 재  
주 영 란 Name  
강 남 희 재  
인화인 : 배호사 신영준(주)

기타 확인사항

주민 동의와 관련하여 중산동 주민 57%가 참여하여 참여자 67%의 찬성(동의)로 배심원제 도입 및 결과에 승복할 것을 결정하였는바, 이는 동의자가 전체 주민대비 과반수가 되지 않으므로 이후 논란의 소지를 갖게 되므로 이를 해소하기 위해 주민대표들은 배심원단을 구성하는 기간동안 동의서명을 전체 주민대비 50%가 넘도록 노력한다.

특히, 현대글로리아, 중산현대, 한라동아 아파트 등 3개 아파트 주민들의 동의 비율이 50%를 넘지 않으므로 3개 아파트의 경우는 반드시 주민 동의를 50%이상 받도록 한다.

전체 주민 동의에 대하여 반대투쟁에 적극 참여하지 않았던 아파트 및 자연부락의 경우 주민들이 동의서명에 참여하지 않더라도 주민대표기구(아파트 자치회, 부녀회, 통반장)에서 동의를 표명하면 이를 전체 동의로 간주한다.

이상의 내용을 문서로 작성하여 주민들이 선임한 변호사 입회하에 대표자 연명으로 확인한다.

2004년 12월 5일

주민대표자

시 승 속 재  
정 리 희 이영  
주 영 란 Name  
강 남 희 재  
신 영 준  
배호사 김 예 순  
인화인 : 배호사 신영준(주)

권영삼 이 상 배  
환경미화과장 김 경 재  
음식물처리장 이은경

부속합의서 1(배심원단 구성방법)

구청과 주민대표자회의는 배심원단 구성에 대하여 다음과 같이 합의한다.
아래 단체에 각 3명의 배심원 추천을 의뢰한다.

- 민주사회를 위한 변호사회(약칭 민변)
- 울산대학교 민주화교수협의회(약칭 민교협)
- 울산 경실련
- 울산 참여연대
- 울산 환경연합
- 울산 흥사단
- 울산 민주시민회
- 울산 YWCA
- 울산 여성의 전화
- 참교육 학부모회 울산지부
- 전교조 울산지부
- 울산 인권연대
- 민에총 울산지부

이상 13개 단체에서 각 3명씩 39명 추천하고 종교계 인사 6명을 포함하여 총 45명으로 구성한다.

종교계 추천 배심원은 천주교 3명, 기독교 3명씩 추천받는다.
천주교는 신부님(수녀 포함) 3명으로 하되 주민대표자회의에서 추천한다.
기독교는 목사님으로 하되 중재측, 구청, 비대위 각 1명씩 추천한다.

2004년 12월 일

울산광역시 북구청 대표

정광이 상비
환경미화과장 김 경재
음식물처리담당 이은경

중산동 주민대표

정 미리
서 금숙
강 남희
주영관

임희인 : 민호나 신민수

부속 합의서 2(세부 합의사항)

- 1. 특정 정당에 가입한 당원은 배심원에서 제외한다.
2. 배심원 구성일정은 12. 6일(월)부터 추천단체에 요청하고, 12월 13일(월) 첫 회의를 소집하며, 회의성립은 배심원단 과반수이상 참석해야 한다.
단, 배심원단을 보내지 않은 단체가 있을 경우 그 인원 수는 전체 배심원 총원에서 제외한다.
12월 15일까지 배심원단 회의가 열리지 않을 경우 배심원제를 통한 문제해결은 불가능한 것으로 본다.
3. 기간 내에 배심원 추천이 완료되지 않더라도 과반수이상 추천이 이뤄지면 회의를 진행하며, 미 추천된 배심원은 배심원단 활동을 진행하면서 추가하도록 한다.
4. 각 단체에 배심원 추천을 의뢰하면서 결원이 발생할 것에 대비하여 후보위원 1명씩을 준비하도록 요청한다.
5. 배심원 구성이 완료되어 배심원단 활동이 정상적으로 진행되면 구청은 업체로 하여금 고소 고발을 취하 하도록 최선을 다한다.
구청과 주민들은 구속자 석방을 위해 탄원서 진정서 제출 등 모든 노력에 최선을 다한다.
6. 배심원단의 1차 활동기간은 첫 회의로부터 15일간으로 정하고, 활동기간 연장여부에 대하여는 배심원단 의견을 존중하여 결정한다.
7. 배심원단 추천이 미달될 경우 성직자, 법조인, 교수 중에서 쌍방이 동 수로 추천한다.(배심원단 최소 운영 수는 35명 이상이 되도록 한다)
8. 중재팀은 배심원단의 원활한 업무추진을 위하여 구청과 주민대표 양측 1인씩의 간사를 포함한 실무지원팀을 구성하여 운영한다.

2004년 12월 5일

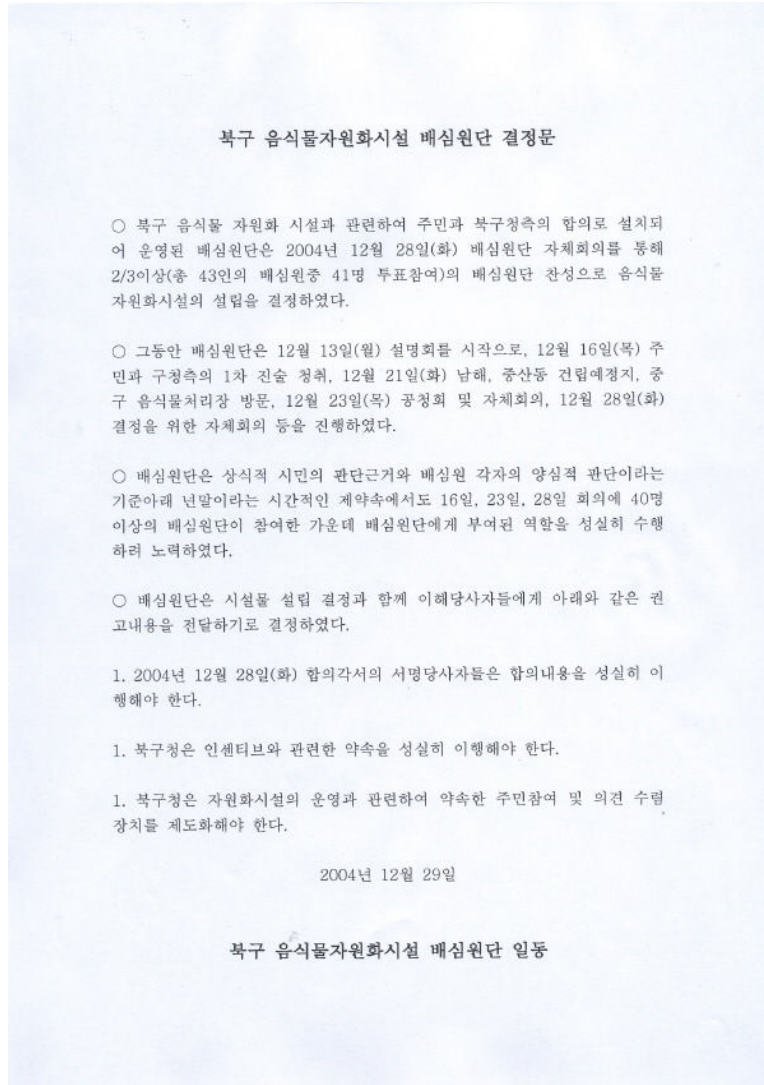
울산광역시 북구청 대표

정광이 상비
환경미화과장 김 경재
음식물처리담당 이은경

중산동 주민대표

수미란
강 남희
구 학분
신 명준
임희인
정 미리
서 금숙
대연 김혜수
민호나 신민수

<부록 5>



<부록 6>

단체별 배심원단 구성내역

- 구성인원 : 43명
- 구성내역
  - ※ 13개 단체(37명) 및 종교계(6명)
- 추천방식
  - ☞ 단 체 ⇒ 단체에서 추천
  - ☞ 종교계 ⇒ 천주교 : 주민 대표자회의에서 추천  
기독교 : 중재, 구청, 주민측 각 1명씩 추천
- 구성현황

구 분	인 원(명)	비 고
계	43	
민주시회를위한변호사회(약칭 민변)	3	13개 단체 (인원:37명)
울산대학교 민주화교수협의회	3	
울산 경실련	3	
울산 참여연대	3	
울산 환경연합	3	
울산 흥사단	3	
울산 민주시민회	1	
울산 YWCA	3	
울산 여성의전화	3	
참교육 학부모회 울산지부	3	
전교조 울산지부	3	
울산 인권연대	3	
민예총 울산지부	3	
천주교	3	종교계 (인원:6명)
기독교	3	

<부록 7>

합의 각서(案)

북구 음식물 자원화시설과 관련하여 북구청과 주민대표들은 배심원단의 원만한 진행과 합의 도출을 위해 민 형사상 문제에 대해 다음과 같이 각서로 합의합니다.

1. 시공업체(브이 앤 이) 대표는 배심원단의 최종 결정이 내려지면 3일 이내로 주민들에 대한 민 형사상의 소를 취하한다.
2. <sup>합의의 취</sup> 배심원단의 어떤 결정이든 그 인간 손배책임은 주판이거 지지 않는다. 주민대표들은 시공업체에 대한 공사지지와 회사의 대외 신뢰도에 영향을 미칠 수 있는 선전물에 대하여 유감을 표시하고 명예회복에 협력한다.
3. 시공업체 대표는 배심원제 도입 이전에 발생한 모든 민형사상의 소를 제기하지 않을 것을 약속한다. 단, 아래 5항의 약속이 지켜지지 않으면 이 조항은 무효로 한다.
4. 북구청장은 시공업체가 손배 소송 취하 약속을 지키지 않을 경우 주민에게 돌아갈 손배 금액을 대신 책임진다.
5. 주민대표들과 민형사 소 제기 후에 취하된 당사자들은 배심원단의 결정에 의해 공사가 재개될 경우 공사를 방해하지 않을 것을 약속한다.
6. 본 합의 각서를 4부 작성하여 당사자 자필 서명 후 주민대표, 시공업체, 북구청, 배심원단(간사단체)이 각 1부씩 보관한다. 단, 배심원단은 배심원 대표 및 간사가 임회인으로 서명한다.

2004. 12. 28

울산광역시 북구청장 *이상범*  
시공회사 대표 *서동진*

중산동 주민대표(연명)  
 정희희 박종욱  
 강남희 구영환  
 정명희 신인근  
 김자야 김미선  
 고학봉  
 매리인 신병근

임회인 배심원단 대표 *김승선*  
배심원단 간사 *김태준*

<부록 8>

사과문

북구 음식물자원화과 관련하여 지난 2년 6개월동안 심려를 끼쳐 드린 점에 대하여 14만 구민들에게 정중히 사과드립니다. 특히, 중산동 주민여러분께서 겪으신 마음의 상처에 대하여 무어라 위로의 말씀을 드려야 할지, 다시 한번 머리 숙여 사과드리며 완벽한 시설과 함께 운영의 모범을 통해 보답하겠다는 약속을 드립니다.

아울러 평화적 해결의 길을 열어주신 배심원 여러분께 먼저 정말 어려운 역할을 맡겨 드린 점에 대한 송구스러움과 함께 고심어린 결정을 내려주신데 대하여 심심한 감사의 말씀을 드립니다. 나아가 북구의회 및 울산지역 시민 사회진영의 격려와 협조에 대해서도 더 잘하라는 채찍으로 받아드리겠습니다.

돌아보면 지난 2년 6개월은 불신과 갈등의 연속이었습니다. 지역발전을 위한다는 것은 같음에도 생각과 방법이 다르므로 인한 불신이 너무 컸다고 생각합니다. 결정이 내려진 이상 그간의 주장의 옳고 그름을 떠나서 이제 이러한 불신과 갈등을 극복하고 신뢰와 화합의 장을 열어 가야 할 차례입니다.

주민들께서 염려하셨던 사항들을 다시 한번 점검하고 더 완벽한 시설이 되도록 최선을 다하겠습니다. 지역발전을 위한 투자와 시설운영에 따른 인센티브 약속을 반드시 실천할 것이며, 공개적이고 투명한 운영을 담보할 제도과 기구를 만들도록 하겠습니다.

비록 초기 과정에서 주민참여와 동의라는 민주적 절차에서 흠결이 있었지만 이제부터라도 새로운 모델을 만들도록 하겠습니다.

배심원단이 구청의 손을 들어 준 것은 민주적 절차에서 잘못이 있음에도 불구하고 북구청의 개혁적이고 친환경적인 정책 의지를 인정하고 기회를 준 것이라고 생각합니다.

따라서 이제부터라도 모범적인 사례를 만들어 간다면 그간의 아픔들을 치유하고 화합의 장으로 승화될 수 있을 것입니다.

이를 위해 복구청은 배심원단이 권고한 사항도 충실히 따르겠습니다. 우선 자원회수시설과정에서의 마찰로 인해 업체로부터 민 형사상 소를 제기당한 모든 분들에 대한 취하를 할 것이며, 구속 중인 2명에 대해서도 최대한 빠른 시일 안에 가족의 품으로 돌아갈 수 있도록 최선을 다할 것입니다.

존경하는 14만 복구 주민 여러분!  
그리고 중산동 지역 주민 여러분!

이제 우리는 지난 세월의 갈등을 넘어 구청과 주민들이 하나의 목적을 갖고 함께 노력할 때입니다.

배심원들의 결정에 승복하고 제 손을 잡아 주시는 모습에서 중산동 주민들의 성숙된 시민의식을 확인하면서 이것이 바로 우리 희망 복구의 원동력을 다시 한번 느낍니다.

중산동 주민들에게 대한 애정과 믿음은 취임할 때나 지금이나 변함없습니다. 중산동을 비롯하여 낙후되고 소외된 지역에 대한 우선적인 투자를 통해서 복구 전역이 고르게 문화 복지 혜택을 누리는 희망의 복구를 만들어 가겠습니다.

구민 여러분께서도 이러한 구정방향을 이해하여 주시고 중산동 주민들에게 따뜻한 위로와 격려를 통해 상처받은 마음을 위로받고 전 구민이 화합할 수 있는 기틀을 만드는데 협력해 주시기 바랍니다.

아무튼 지난 세월 주민여러분들의 고통에 대해 다시 한번 머리 숙여 죄송한 마음을 전합니다.

저물어 가는 갑신년 한해 마무리 잘 하시고 희망찬 새해 맞으시기 바랍니다.

2004. 12. 29

울산광역시 복구청장 이 상 범

#### 사례4: 해양환경관리 참여형 의사결정체계: 환경관리 해역 지역포럼

남정호 한국해양수산개발원 책임연구원  
jhnam@kmi.re.kr

##### I. 지역포럼 추진배경

우리나라 해양환경관리는 국내의 정책수요뿐만 아니라 연안국가의 해양환경보호에 관한 의무부담이 가중되고 있는 국제사회의 여건변화를 반영한 측면이 있다. 1992년 리우에서 개최한 유엔환경개발회의에서 채택한 국제사회 자원·환경관리 현상으로서 위상을 갖고 있는 의제21의 제17장은 해양환경보호에 관한 사항을 포괄적으로 담고 있다. 해양환경과 자원의 보호 및 지속가능한 이용을 위한 수단으로 연안통합관리 체제를 도입할 것을 연안국가에 권고하고, 1995년 워싱턴 회의를 통해 '육상활동으로부터 해양환경보호를 위한 범지구실천계획(GPA)'을 채택한 것은 직접, 간접적으로 우리나라 환경관리정책에 영향을 주었다.

이러한 국제사회의 해양환경관리에 관한 여건의 변화와 함께 우리나라의 정책수요 변화도 주목할 필요가 있다. 우리나라가 해양환경관리에 관한 최초의 종합적 관리계획인 '해양오염방지 5개년 계획'을 정부합동으로 수립한 것은 씨프린스호 사고, 대규모 적조발생으로 경제적 피해가 크게 나타났기 때문이다. 이후 해양수산부 창설(1996년)과 해양환경관련 부서의 증설, 연안관리법 제정 및 연안통합관리계획의 수립, 습지보전법 제정, 공유수면관리법·공유수면매립법 개정, 해양오염방지법 개정 등을 통해서 해양환경관리를 위한 기본체제가 마련되었다.

이 연구에서 다루고 있는 환경관리해역 제도는 1999년 해양오염방지법을 전면 개정하면서 도입한 제도로 해양수산부 창설 후 환경부에서 이관된 특별관리해역 제도를 해양환경관리에 대한 국내의 여건의 변화를 반영하여 체계화한 제도이다. 이 제도의 근거가 되는 해양오염방지법을 개정하면서 해역의 환경개선과 자원보호를 체계적으로 실현할 수 있는 국가계획으로 '환경관리해역 관리기본계획'을 수립하였다. 이 관리계획은 전국 연안에 지정되어 있는 9개 환경관리해역(특별관리해역 4개소, 환경보전해역 5개소)의 환경보전 및 개선을 성공적으로 실현하기 위한 기본정책방향이다. 이 계획에서 제시하고 있는 환경관리해역 관리를 위한 5대 원칙 중 '동반자적 협력관리원칙'은 계획의 수립 과정뿐만 아니라 계획의 시행과정에서 지역이해당사자의 광범위한 참여를 통해 관리역량의 강화(building capacity), 갈등의 조정(conflict resolution)을 효과적으로 실현하는 것을 목적으로 하고 있다.

환경관리해역 관리기본계획에서 제시하고 있는 협력형 의사결정에 관한 원칙과 추진전략은 우리나라 해양환경관리에 새로운 정책패러다임을 도입하기 위한 실험적 시도라고 판단된다. 환경관리해역 지역포럼의 도입을 통해 실현하고자 하는 정책의 내용은

‘해양별 계획수립을 위한 계획과정(planning process)의 체계화, 해양별 「관·학·산·민·합동」 계획수립체제의 구성·운영, 지속적 평가를 통한 능동적 관리 시행, 공간 및 관련사업의 통합관리, 과학적 진단체계를 활용한 정책결정, 참여형 교육프로그램 개발·시행’등을 골자로 하는 연안유역관리체제의 구축에 있다. 해양수산부는 ‘통합성(integration)<sup>15)</sup>에 기초한 유역관리체제가 관리역량 강화와 갈등조정이라는 두개의 정책목표를 구현할 수 있는 유효한 수단으로 인식하였다. 이에 따라 우리나라 특성에 적합한 참여형 의사결정·시행 모델인 ‘환경관리해역 지역포럼’을 개발하여 시화호 특별관리해역(‘00~‘01), 가막만 환경보전해역(‘01~‘02), 마산만 특별관리해역(‘02)의 계획수립 과정에 적용하였다.

## II. 지역포럼의 설계

### 1. 지역포럼의 도입 배경과 국내 여건

#### 가. 도입배경

우리나라 해양환경관리 계획수립과정에 적합한 참여형 의사결정체제를 도입하기 위해 1996년부터 진행했던 연안통합관리 연구를 비롯하여 국내외 연구자료와 외국의 사례, 우리나라 관련 주체의 이해수준과 경험 등을 종합적으로 검토하였다.

먼저 외국사례는 지역공동체 자원관리 체제(community-based resource management), 관리위원회 구성을 통한 연안통합관리 사례(management committee), 유럽의 합의회의(consensus conference), 덴마크의 시나리오워크숍(scenario workshop), 지역이해당사자 대상 교육홍보 사례(public outreach programme) 등의 사례를 수집·분석하였다.

이와 함께 풍부하지는 않지만 가용한 우리나라 사례인 춘천시 음식물쓰레기 처리시설 사례, 서울시의 녹색시민위원회 사례, 국정홍보처의 민주공동체 실천사업 등의 특징과 장단점을 고찰하였다.

외국의 사례와 우리나라의 귀중한 몇몇 사례를 통해 연구팀이 얻었던 결론은 국내외 사례는 당면한 현안과 정책의 특성, 지역고유의 문화와 역사, 정책 및 행정 수준, 관련 이해당사자의 혼란 정도 등을 반영하고 있기 때문에 해양환경관리 분야에 적용하기 위해서는 특정 모델을 도그마 형태로 적용하는 것은 바람직하지 않다는 것이었다.

따라서 국내외 경험과 사례에 대한 분석에서 얻어진 시사점을 토대로 우리나라의 여건을 분석한 결과 지역포럼(local forum)이라는 비법정, 과도기적 형태의 참여형 의사결정체제를 개발하였다.

#### 나. 국내 여건

15) 통합의 요소는 공간(육상-해양), 시간(현재-미래), 관련 주체(중앙부터-지자체-이해당사자 등), 법률 및 제도(관련 법률과 제도), 정책과 과학 등임(남정호 외, 2002 참조)

환경관리해역 지역포럼은 해양환경개선과 보호 정책을 시행하는 대상공간의 규모가 지역이라는 점에 착안하여 개발한 참여형 의사결정 메커니즘이다. 즉, 해양오염방지법에 근거하여 수립한 환경관리해역 관리기본계획은 9개 환경관리해역에서 구체적으로 이행되기 때문에 지역을 정책시행단위로 하여 여건분석, 관리목표의 설정, 해양환경개선방향을 도출해야 한다.

이러한 정책의 특성을 고려하여 지역포럼을 도입했던 2000년의 국내여건을 i) 해양환경보전에 대한 인식수준, ii) 공무원을 비롯한 이해당사자의 참여형 의사결정에 대한 인식과 경험, iii) 관련 이해당사자 사이의 갈등 양상, iv) 참여형 의사결정체제를 적용하는데 필요한 법적, 제도적 토대 4가지 측면에서 분석하면 다음과 같다.

#### 1) 해양환경보전 인식 수준

우리나라의 해양환경관리 정책은 1990년대 중반까지는 육상환경관리의 일부로 인식되었고, 정부정책에서 차지하는 위상도 높지 않았다(남정호·강대석, 2003). 또한 갯벌을 간척의 대상, 쓸모없는 땅으로 인식할 정도로 해양환경에 대한 국민의 인식도 사회화, 세만금 사업이 사회적 현안으로 등장하기 전까지는 낮은 수준이었다. 물론, 환경관리해역으로 지정된 시화호, 마산만 등은 해양환경보전·개선에 관한 사회적 인식수준이 다른 지역보다 높았지만, 다른 환경현안에 대한 관심 수준에 비해서는 여전히 낮은 수준이었다.

#### 2) 이해당사자의 참여형 의사결정에 대한 인식과 경험

참여형 의사결정은 협력을 전제로 이루어지며, 행정기관의 입장에서 보면 정책행위이고 행정의 수혜자인 주민이나 산업체의 입장에서 보면 처지와 이해를 관철하는 사회적 행위라 할 수 있다. 그러나 우리나라에서 행정기관과 이해당사자의 협력에 대한 개념은 행정기관에 우호적인 단체에 대해 ‘관 주도의 일방적 지원’에 국한된 것이 현실이었다. 따라서 정부의 의사결정과 일치하지 않은 의견은 수용될 수 없는 구조였고, 상호 소통과 협력의 경험은 매우 미흡한 실정이었다.

그러나 춘천시, 서울시, 국정홍보처, 쓰시협을 사례를 통해 미약하나마 협력과 참여에 관한 사업이 부분적으로 진행되고 성과가 나타나기 시작했다. 그러나 여전히 정부 중심의 참여와 협력이 주를 이루었고, 민간단체와 정부의 관계는 과거의 저항-비판-견제에서 크게 변화하지 못하였다(남정호, 2001). 특히 해양환경분야는 과거에는 일반인의 물리적 접근의 한계, 해양환경에 대한 인식의 미흡, 협력주체의 미정립 등과 같은 요인 때문에 이러한 참여와 협력의 경험은 전무하였다. 오히려 1990년대 중반부터 갯벌의 간척 매립을 둘러싼 갈등이 새로운 사회적 갈등현안으로 등장하였고, 갯벌의 보전과 합리적 이용에 관한 사회적 논의는 무성하였지만 이해당사자가 합의하여 만족

할 수 있는 결과는 도출되지 못하였다. 즉, 해양뿐만 아니라 사회 전 분야에서 참여와 협력경험의 부재는 정부의 정책결정과정에서 법으로 규정한 공청회-최소한의 의견수렴 절차-마저도 제 기능을 수행하지 못한 원인이 되기도 했다. 따라서 인식과 경험이 부족하여 오랜 기간동안 합의도출을 위해 차분하게 현안을 분석하고 의사를 전달하는 방식을 도입하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단하였다.

인식의 측면에서 보면 행정기관의 경우 민간단체, 지역주민을 비롯한 이해당사자가 의사결정과정에 참여할 정도의 역량을 갖추지 못하고 있기 때문에 의사결정의 파트너로 인정하지 않았으며, 다른 이해당사자의 경우 현행 법제도가 참여와 협력을 보장하지 못하고 있는 것으로 인식하였다. 이러한 인식은 상대적으로 다른 지역에 비해 해양환경보전의식이 높은 것으로 여겨진 시화호, 마산만, 가막만과 같은 대부분의 환경관리해역에서 나타난 공통된 특징이라 할 수 있다.

**3) 관련 이해당사자 사이의 갈등 양상**

해양환경은 육상 경제활동과 육상 기인오염물질의 영향을 받기 때문에 필연적으로 육상-해양 사이의 갈등이 내재되어 있다(남정호·강대석, 2002; 남정호 외, 2002; 해양수산부, 2002; 남정호, 2005). 시화호, 마산만, 가막만 세 개의 환경관리해역에서 공통적으로 나타난 갈등으로 어민, 시민환경단체를 한 축으로 하고, 산업체 및 개발관련 경제부처를 한 축으로 한 갈등이 존재하고 있었다. 따라서 해양환경개선이라는 지역 전체의 비전과 목표가 설정되더라도 환경개선의 수준, 방법, 예산은 개발의 범위와 내용과 상치되어 나타나는 것이 일반적이다.

이러한 갈등은 시화호와 마산만에서 아주 전형적으로 나타났으며, 이를 둘러싸고 오랫동안 이해당사자 사이의 의견대립과 반목이 진행되었다. 시화호의 경우 간척용지의 이용방안이 주된 갈등현안이었고, 마산만은 서항지구 준설토 투기지역의 활용 및 마산항 개발을 둘러싸고 민간단체와 행정기관(마산시, 해양수산부)이 대립하였다. 오랜 대립과 갈등으로 인해 시화호, 마산만 특별관리해역의 환경개선과 관련하여 지역차원의 협력과 참여에 대해 이해당사자들의 초기 반응은 상당히 회의적인 형태로 나타났다.

**4) 참여형 의사결정체제 관련 물적, 법제도적 토대**

참여형 의사결정 체제가 자원 및 공간관리에 대해 합의에 기초한 정책결정을 도모하고, 관련 이해당사자 사이의 갈등조정에 효과적으로 기여하기 위해서는 i) 과학적이고 객관적인 기초자료가 풍부하게 확보되어 있어야 하고, ii) 연구조사 자료가 현안해결에 기여할 수 있어야 하며, iii) 이해당사자의 현안에 대한 궁금증 해소를 지원할 전문가 집단이 있어야 하며, iv) 참여형 의사결정체제의 기능과 운영에 관한 사항이 법과 제도에 근거하여야 하며, v) 참여형 의사결정체제를 운영하는 데 필요한 예산이 확

보되어야 한다.

시화호, 마산만, 가막만의 경우 자료의 확보 측면에서는 다른 해역에 비해 많은 연구가 진행되었던 까닭에 상대적으로 연구조사 자료가 풍부하였다. 다만, 자료의 풍부함에 비해 현안해결에 직접 기여할 수 있는 자료가 많지 않아 문제해결 지향성이 미흡한 한계가 있었다. 세 번째로 시화호, 마산만의 경우 이해당사자의 사고와 판단을 지원할 수 있는 전문가 집단이 대학, 연구소 형태로 존재하였다. 물론 체계적인 참여형 의사결정체제의 도입과 적용에 필요한 관련 전문가의 보원은 필요한 상황이었다. 네 번째, 참여형 의사결정 체제의 법제도적 근거는 상당히 취약한 것으로 판단된다. 연안 지역 공간이용과 개발에 관한 의사결정에 이해당사자의 참여와 협력에 관한 규정이나 이를 뒷받침할 수 있는 제도가 없었다. 해양환경관리와 관련하여 환경관리해역 관리기본계획에서 참여와 협력을 기본방향으로 제시하고 있지만, 근거 법률조항이 없으며 이를 추진할 내용이 행정지침으로도 작성되어 있지 않았다. 마지막으로 법제도적 근거가 취약한 탓에 관리계획 수립 체계화를 목적으로 도입하고자 했던 참여형 의사결정체제의 운영에 필요한 예산이 정식으로 확보되어 있지 않았다.

<표-1> 환경관리해역 참여형 의사결정체제 도입 관련 국내여건

분 야	주요 내용
▷ 해양환경보전 인식수준	○ 전반적으로 높지 않음. 시화호, 마산만의 경우 해양환경오염으로 인해 다른 지역에 비해 매우 높은 수준
▷ 이해당사자의 인식과 경험	○ 공청회, 토론회 등 일회적 의사표명에 익숙 - 참여형 의사결정체제에 대한 인식 매우 미흡 ○ 행정기관의 경우 민간단체, 지역주민의 능력에 대한 불신 vs. 민간단체, 지역주민의 경우 경직성, 폐쇄성 비판 ○ 해양수산분야 참여와 협력의 경험 전무 - 사회적으로도 참여와 협력은 모색단계
▷ 이해당사자 사이의 갈등	○ 연안의 이용과 개발을 둘러싼 갈등 존재 - 시화호, 마산만의 경우 첨예하게 오랫동안 대립 ※ 참여형 의사결정방식에 대해 회의적
▷ 물적, 법제도적 토대	○ 시화호, 마산만, 가막만의 경우 자료 풍부 - 문제해결 지향성 미흡, 해양분야 일반의 공통된 현상 ○ 의사결정 지원을 위한 전문가 집단 존재 ○ 참여형 의사결정체제 운영의 법적 근거 미흡 ○ 별도의 예산 미 편성(연구용역사업 예산으로 수행)

**2. 지역포럼의 설계**

**가. 설계를 위한 고려사항**

환경관리해역의 환경관리를 위한 기본계획을 참여형 의사결정 방법으로 수립하기 위한 틀을 설계하는데 다음과 같은 네 가지 사항을 고려하였다. 첫째, 참여형 의사결정과 관련한 국내 여건이 양호하지는 않지만 최소한의 여건은 마련되었다. 이는 앞서 살펴보았던 바와 같이 참여형 의사결정체제가 운영되고 있는 다른 외국의 성공적인 사례에 비추어 볼 때 사회문화, 물적·제도적 토대 등의 측면에서 상대적으로 미흡하지만 마산만, 시화호와 같은 특별관리해역의 경우 참여형 의사결정체제를 적용할 수 있는 최소한의 여건은 마련되었다고 판단하였다.

둘째, 유럽의 합의회의, 시나리오 워크숍, 미국캐나다호주의 유역관리위원회 등과 같은 참여형 의사결정 모델의 경우 우리나라의 환경과 자원관리에 직접 활용하는 것은 다음과 같은 점에서 한계가 있다.

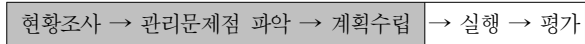
- ① 합의회의<sup>16)</sup>와 시나리오 워크숍의 경우 참여민주주의 발달수준이 상대적으로 높은 지역에서 가능한 데, 우리나라의 경우 일회성 공청회, 토론회에는 익숙해져 있지만, 이러한 높은 수준의 의사결정 메커니즘은 생소한 것으로 받아들일 가능성이 높은 것으로 판단되었다.
- ② 합의회의와 시나리오 워크숍은 의사결정과정에 초점을 맞추고 있는데, 유역관리위원회는 시행과정에 초점을 맞추고 있다. 우리나라의 경우 참여활성화 및 역량강화가 해양환경관리에 중요한 정책기반의 강화로 연결되는데, 상기한 모델에서 이러한 정책기반 강화에 적합한 속성을 추출하기가 쉽지 않았다.
- ③ 우리나라 이해당사자는 2~3시간의 단기성 회의, 일회성 회의에는 익숙하지만, 10시간의 장시간 토론회나 1박 2일의 집중회의에 심리적 부담감을 갖고 있는 것으로 판단되어 의사결정과정에 참여하는 이해당사자의 수준을 고려할 때 적용하는데 한계가 있는 것으로 판단하였다.
- ④ 자원 및 환경관리에 관한 계획을 수립하는 것은 처음부터 갈등을 동반하지 않는다. 계획의 목적, 계획의 세부 내용에 따라 갈등이 발생하지 않을 수도 있으며, 갈등이 발생하더라도 갈등의 규모는 계획의 내용에 따라 달라진다. 합의회의의 경우 사회적으로 대립하는 의견을 상정하고 있다는 점에서 엄밀한 의미로 ‘일반적 정책결정과정’에 이해당사자의 참여를 제도화할 수 있는 유효한 틀이라고 보기에는 한계가 있다.

셋째, 합리적 의사결정을 실현하는 과정에서 과학적 지식의 활용을 중요한 수단으로 설정하였다. 합리적 의사결정은 객관적이고 과학적인 자료와 지식에 기초할 때 가능하

16) 예를 들어 합의회의의 경우 i) 논의주제가 과학기술에 한정되었으며, ii) 참여자를 선발하는 방식이 까다로웠으며, iii) 합의회의의 결과가 의사결정에 바로 영향을 미치지 않을 가능성이 높고, iv) 장기간의 집중적인 회의에 대부분의 이해당사자가 익숙하지 않았다는 점, v) 합의회의의 참여자들이 수립한 계획의 시행을 위한 관리구조에 편입되어 참여할 가능성이 낮기 때문에 채택되지 않았다.

기 때문에 과학과 정책의 통합은 자원과 공간관리를 성공적으로 실현하는데 매우 중요하다(Healey and Hennessey, 1994; Cicin-sain and Knecht, 1998 ; 해양수산부, 1999; 남정호, 1999; 남정호, 2001). 따라서 문제해결 지향성(problem-oriented approach)이 높은 자료와 정보를 체계적으로 이해당사자에게 제공하는 구조를 참여형 의사결정체제에 도입하는 것을 고려하였다. 이를 위해 7개 연구기관으로 구성된 전문가 자문단을 구성하였다.

넷째, 참여형 의사결정체제는 당면한 현안에 대한 사회적 합의와 결론 도출만을 목적으로 하는 것은 바람직하지 않다. 참여형 의사결정체제를 통해 관련 이해당사자의 인식이 바뀌고 관련 현안을 합리적으로 해결할 수 있는 사회적·기술적 역량이 제고되어 궁극적으로 지속가능한 사회발전 체제를 구축하는데 기여해야 한다.<sup>17)</sup> 따라서 참여형 의사결정체제는 참여와 교육이 통합된 참여형 교육프로그램으로 기능해야 할 뿐만 아니라 당면 현안에 대한 의사결정을 책임지고 이행하기 위한 사회적 토대로 기능해야 한다. 따라서 환경관리해역에 적용하는 참여형 의사결정체제는 초기에는 계획수립에 초점을 맞추었지만 장기적으로는 계획의 시행 및 평가과정에도 적용할 수 있는 “지속가능한 메커니즘”이 되도록 하였다.<sup>18)</sup>



#### 나. 지역포럼의 설계

환경관리해역의 환경관리기본계획의 수립을 위한 참여형 의사결정체제는 앞서 기술한 사항을 고려하여 ‘참여, 협력, 역량강화’를 실현할 수 있는 구조로 설계하였다. 즉, 환경관리를 위한 국가계획을 지역 이해당사자의 참여와 합의를 토대로 수립하는 메커

17) 상기한 바와 같이 해양오염방지법에 의해 환경관리해역으로 지정된 9개 해역의 환경개선과 자원생태계 보호를 위한 새로운 의사결정 체제의 도입이 필요한 근거는 다음과 같음.

- ① 시화호 간척사업의 추진과정에서 지역주민을 비롯한 이해당사자의 참여가 미흡하여 결과적으로 ‘정책의 실패’가 나타났다.
- ② 우리나라 자원 및 공간관리에 관한 의사결정과정은 행정부 중심, 전문가 중심이었고, 이해당사자는 공청회나 설명회에 참여하여 즉자적인 의견만 개진하는 정도에 그쳐 정책결정 후 갈등을 야기하는 원인이 되었음.
- ③ 의사결정은 결정과정도 중요하지만 정책의 목표를 달성하는 것도 중요한데, 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 가용한 인적, 물적 자원의 활용을 극대화하는 것이 매우 중요함. 이를 위해서는 해당 의사결정과 관련이 있는 직접, 간접 이해당사자가 정책시행과정에 참여할 수 있도록 인식을 높이고 역량을 높여야 한다.
- ④ 연안유역관리체제는 통합관리를 기반으로 하고 있는데, 통합관리는 법제도(상기한 목적을 가진 관련 법률), 관련부처와 이해당사자(주체), 해양수요와 육상수요(공간), 정책결정과 과학연구 사이의 통합을 통해서 실현이 가능함. 이중 주체의 통합은 지역주민, 지방자치단체, 지역전문가 등 이해당사자를 의사결정과정에 적극적으로 수용하는 것을 의미함.

18) 계획수립에 소요되는 기간은 1~2년이지만 계획의 시행, 추진과정에서 당면하는 현안에 대한 의사결정과 이행, 계획의 평가까지 소요되는 기간은 대략 15년이 소요됨.

니즘으로 “지역포럼”을 개발하였다.

지역포럼은 참여형 의사결정체제가 적용하는 지리적 범위가 특별관리해역, 환경보전 해역 등과 같이 특정지역에 한정되어 있고, 참여대상이 되는 이해당사자의 대부분이 대상구역에서 사회경제활동을 수행하고 있기 때문이다. 포럼이라는 명칭을 부여한 것은 이 참여형 의사결정체제가 법률조항의 근거를 갖고 있지 않기 때문이며, 독자적인 집행력과 심의권을 갖고 있지 않기 때문이다.

또한 이 메커니즘을 운영하는데 필요한 별도의 예산이 편성되어 있지 않았으며, 행정절차의 하나가 아니라 연구용역사업의 일부로 운영되었기 때문에 ‘관리위원회’와 같은 정식 명칭을 부여할 수 없었다. 특히 ‘포럼’의 의미가 공청회나 토론회보다는 체계적이고, 지속적이며, 생산적 내용을 도출하는 상징성이 있어서 공청회와 같이 일회성의견수렴구조에 익숙한 지역 이해당사자들에게 ‘이전과는 다른 의사결정방식’임을 주지시키는데 기여할 것으로 판단하였다.

#### 다. 지역포럼의 역할

지역포럼의 위상은 계획수립과 인식·역량제고를 위한 협의체로 설정하였다(부록 참조).<sup>19)</sup> 지역포럼의 설립목적과 역할은 지역이해당사자들을 대상으로 한 설명회 자료에서 미리 제시하였으며, 다음과 같다(부록 참조).

##### 1) 설립목적

- 이해당사자가 참여함으로써 계획수립과정을 체계화
- 과학적 연구결과를 토대로 한 합리적 의사결정
- 정책결정의 투명성, 공정성, 객관성 제고
- 해역 및 유역의 자원·환경관리역량의 강화
- 계획시행의 실효성 및 이해당사자의 책임의식 제고

##### 2) 역할

- 자연환경·사회·경제현황 조사자료를 토대로 해역환경현황 및 관리 문제점 도출
- 해역관리 문제점 해결을 위해 이해당사자별 관리조치 제안
- 다양한 입장을 수렴하고, 이해상충 발생시 조정을 위한 방안 마련
- 시범해역관리 시행계획 수립 및 시행에 필요한 사항 제시
- 협력관계의 정착을 위해 지역포럼의 지속적 운영 및 발전방안 제시
- 관리계획 수립을 위한 참여주체별 상호지원(행정지원 및 전문지식)

19) 관련 이해당사자의 의견수렴 및 논의활성화를 통해 지역특성에 적합한 시범해역 관리계획을 수립하고, 이해당사자의 환경인식 및 책임의식 제고를 실현하기 위한 협의체.

- 환경관리해역 해역관리 시행계획 수립 → 환경관리해역 관리체제로 발전

### III. 지역포럼의 구성과 운영

#### 1. 지역포럼의 구성

##### 가. 구성과정

지역포럼을 구성하는 과정은 ▷ 지역여건 파악, ▷ 이해당사자 파악, ▷ 사전설명회 개최(지자체별, 이해당사자별), ▷ 지역포럼 위원 추천, ▷ 지역포럼 구성 및 설명회 개최(전체모임) 5단계로 구분하였다. 지역의 개략적인 환경현황, 사회경제적 여건은 1999년에 환경관리해역을 지정하는 연구를 수행하면서 파악하였다(해양수산부, 1999). 지역포럼의 구성을 담당했던 주관기관의 역할과 구성과정의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 주관기관

지역포럼을 설계하고 운영하는 역할은 연구사업을 총괄했던 한국해양수산개발원이 담당하였다. 한국해양수산개발원은 6개의 연구기관이 연구사업을 총괄하고, 전문가 자문단을 조속·운영하는 기능을 수행하였다. 지역포럼이 법정 기구이거나 계획수립과정이 법적 절차에 근거하고 있다면, 관련 법률을 담당하는 행정기관이 주관기관이 되는 것이 타당하지만, 지역포럼과 같은 참여형 의사결정체제에 관한 법적 근거가 부재하여 연구사업을 담당하는 연구기관이 주관기관의 역할을 맡았다.

##### 2) 이해당사자 파악

지역포럼 구성을 위해서 사전에 사회경제적 기반, 기존 의사결정과정에서 역할과 위상, 대상해역 환경과 자원관리를 둘러싼 이해관계 등을 기준으로 이해당사자를 분류하였다. 이해당사자는 크게 지방자치단체(광역 및 기초), 중앙부처(지방행정기관 및 산하기관), 산업체, 어민, 시민단체, 지역 내 전문가 등으로 구분할 수 있으며, 이는 다시 지방자치단체별로도 구분할 수 있다.

또한 지역포럼을 구성하는 이해당사자는 지역의 사회경제적 특성과 자연환경현황을 충분히 고려하여 지역의 특성이 적절하게 반영되도록 하였다. 예를 들어, 어업활동이 활발한 가막만의 경우 어민의 비율이 다른 환경관리해역보다 높았으며, 마산만의 경우 해군사령부가 진해만에 있어서 국방부 관계자를 지역포럼에 포함시켰다.

##### 3) 사전설명회 개최

지역포럼 구성을 위한 사전설명회는 이해당사자로 하여금 지역포럼의 위상과 역할, 기능에 대해서 인지하도록 하는 첫 번째 과정이다. 사전설명회는 각 지자체의 이해당

사자들과 개별적으로 추진하였다. 이 과정에서 지역포럼이 우리나라에서 최초로 시도하는 연안해양분야 ‘참여형 계획수립 및 시행체제’라는 점을 강조하였으며, 기존의 토론회나 공청회와는 성격이 다르다는 점을 주시시키는데 역점을 두었다.

#### 4) 지역포럼 위원 및 위원장 선정

사전설명회를 통해 공감대가 형성되면, 지역포럼에 참여할 각 기관, 단체의 대표자와 지역포럼을 주관할 ‘위원장’까지 추천할 것을 공문으로 요청하였다. 특별한 사유가 없는 한 개별 이해당사자와 지역에서 추천한 인사를 지역포럼 위원으로 선정하였으며, 위원장의 경우 사전 조사에 근거하여 중립적인 인사로 지역포럼 위원들의 의견을 반영하여 선정하였다. 지역포럼 위원의 선정과정에서 앞으로 지역의 해양환경보전활동에서 잠재적으로 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 여성단체도 접촉하였으나, 가막만을 제외하고는 지역포럼에 참여하지 않았다. 지역포럼 위원은 30명 내외로 구성하였다.

지역포럼의 운영은 주재자 또는 조정자의 역할이 매우 중요하다. 지역포럼 위원들의 상반된 의견을 조율하거나, 사실에 대한 잘못된 인식에 대해서는 지역포럼 위원장이 직접 교정이 가능하도록 하여 전문가 자문단이나 운영주체의 개입을 최소화할 수 있어야 한다. 또한 지역포럼에 참여하는 이해당사자들이 위원장을 신뢰하고 있어야 지역포럼이 성공적으로 운영되며, 지역포럼 운영결과에 대한 불만을 최소화할 수 있다. 위원장의 중요성은 미국 환경보호청이 지난 30년 동안의 유역관리를 정리하여 10가지 교훈을 정리한 보고서에서도 나타나 있는데, 위원장을 어떠한 사람으로 선택하느냐에 따라 유역관리의 성패가 좌우될 수 있음을 보여주고 있다.

따라서 위원장은 지역의 사회경제적 특성, 지역해양환경현황에 대한 내용에 대해 상대적으로 많은 지식을 갖고 있고, 포럼위원들의 의견을 원만하게 조정, 조율할 수 있는 능력과 신뢰감을 확보하고 있는 사람으로 선정하는 것이 중요하다. 시화호, 마산만, 가막만의 경우 이러한 기준을 만족하면서도 지역 포럼위원들의 의견을 충분히 수렴하여 위원장을 선정하였다.<sup>20)</sup>

지역포럼 위원으로 참여가 가능한 지역이해당사자는 해당 의사결정, 정책결정과 직접적으로 관련이 있는 공무원, 산업체, 지역주민(어민)뿐만 아니라 민간단체, 지역전문가 등 간접 이해당사자도 포함하였다. 합의회이나 시나리오 워크숍과 다른 점은 모든 이해당사자 개인을 대상으로 한 표본추출방식을 지역포럼 참여자를 선정하는 방식으로 채택하지 않았다는 것이다. 따라서 지역의 여건 및 이해당사자 분석을 통해 논의가 가능하고, 향후 계획의 시행과정에서 역할을 담당할 수 있는 주요 단체나 기관으로 한정

20) 그러나 아직까지 우리사회에서 참여형 의사결정체제가 하나의 일반적인 행정절차로 자리 잡고 있지 않기 때문에 참여형 의사결정체제를 운영할 위원장이 모든 지역에서 준비되어 있다고 볼 수 없음.

하였다.

#### 5) 지역설명회 개최

지역포럼위원과 위원장을 선정하는 과정이 완료되면 지역포럼의 운영을 위한 종합회의를 갖게 되는데, 종합설명회에서 환경관리해역 제도, 지역포럼의 위상과 기능, 지역포럼 운영방법 등에 대해 다시 한번 논의를 하였다. 그리고 지역포럼 위원장의 주제로 향후 지역포럼 추진일정을 확정하였다.

[그림-1] 지역포럼 구성(시화호 사례)

## 2. 지역포럼의 운영

### 가. 정보공개를 위한 홈페이지 운영

지역포럼은 계획의 내용에 포함될 관리문제점, 관리목표, 중점추진과제를 합의에 기초하여 도출하고, 이 과정에서 해양환경관리에 관한 지역이해당사자의 인식과 역량을 제고하는데 목적이 있다. 또한 기존의 국가계획 수립과정이 관련 부처나 행정기관이 전문가에게 의뢰한 후 1회의 공청회를 거쳐 확정하는 형태로 진행되면서, 자료와 정보에 대한 충분한 공개와 공유가 부재하였고, 지역이해당사자의 ‘책임있는’ 의견이 반영될 수 있는 제도적 통로가 없었기 때문에 모든 정보의 공개를 원칙으로 설정하였다. 이를 위해 홈페이지를 개설하여, 연구 중간결과를 전문으로 공개하고, 회의 전과정을 동영상으로 촬영하여 웹을 통해 제공함으로써 관심있는 이해당사자가 접근할 수 있도록 하였다.

### 나. 3회의 지역포럼 개최

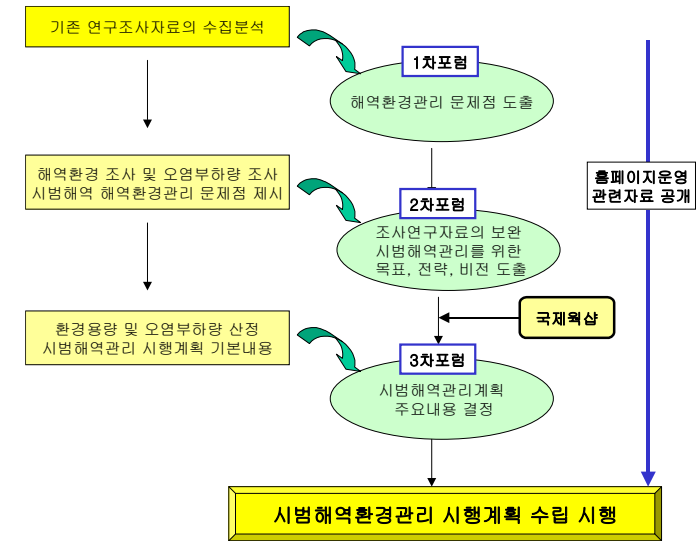
지역포럼은 모두 3회에 걸쳐 개최하였는데, 마산만 특별관리해역은 2번째 지역포럼을 집중 토론을 위한 연찬회 형태로 운영하였다. 각 회별 지역포럼은 상이한 목적을 갖고 운영되었는데, 1회 지역포럼은 현황과 문제점에 대한 공유, 2회 지역포럼은 관리목표의 설정, 3회 지역포럼은 관리방향의 도출 등으로 개최목적 설정하였다. 지역포럼 위원들의 과학적 불확실성을 해소하고, 의사결정에 필요한 자료를 제공할 목적으로 운영된 ‘전문가 자문단’을 운영하였다. 전문가 자문단의 경우 자료와 정보를 제공하고, 관련 보고서 작성, 계획의 초안작성만 참여하고, 지역포럼 회의과정에서는 능동적인 의견개진을 하지 못하도록 하였다. 지역포럼이 끝나고 나면 참여자들의 발언내용을 정리하여 참여 지역포럼위원들에게 1주일 이내로 발송하였다.

한편, 지역포럼의 운영에서 위원장의 역할은 매우 중요하다. 이는 지역포럼 위원들의 발언이나 의견개진이 매 포럼 개최의 목적에 부합하고 생산적인 방식으로 이루어질 수 있도록 조정하는 역할을 해야 하기 때문이다. 따라서 주관기관의 경우 매 지역포럼이 개최되기 전에 관련 자료를 작성하여 위원장과 사전에 운영방식, 당면 지역포럼에서 중점적으로 논의해야 할 사항 등을 논의하였다.

시화호와 가막만의 지역포럼 운영과정에서 해양환경개선을 위한 기본계획 수립에 필요한 조사연구가 함께 병렬적으로 진행되어 행정과정과 연구과정을 동시에 수행해야 하는 부담이 있었다. 반면, 마산만의 경우 지역포럼 개최 전에 계획수립에 필요한 관련 정보를 수집, 분석하고 기본정책방향(안)을 마련해 놓은 상태에서 주관기관의 부담은 상당히 감소하였다. 이와 함께, 시화호와 가막만의 경험에 기초하여 보다 체계적인 방식으로 지역포럼을 운영할 수 있었다.

**다. 지역포럼 운영 과정**

지역포럼 위원들은 전문가 자문단의 지원과 위원장의 주관 하에 ‘현황 및 문제점에 대한 인식 공유’, ‘해양환경관리 목표의 설정’, ‘관리목표 달성을 위한 기본방향 및 중점추진과제 도출’이라는 역할을 부여받았다. 총 3회에 걸쳐 진행된 지역포럼 중 첫 번째 지역포럼은 전문가 자문단이 과거 10년 동안의 과학조사 연구자료에 기초하여 해양환경상태 및 관리여건, 관리문제점에 관한 보고서를 제출하고, 이에 기초하여 인식을 공유하는 것을 목적으로 하였다. 그러나 1차 포럼에서도 이해당사자들은 기본방향과 중점추진과제를 현황과 문제점에 대한 충분한 고려없이 제기하는 등 공청회나 토론회에서 일상적으로 취하는 태도를 보이는 한계도 나타났다. 결국 위원장의 중재노력, 전문가 자문단의 지역포럼의 위상에 대한 상기노력을 통해 2차 포럼에서는 이러한 문제점이 상당히 개선되었다.



[그림-2] 지역포럼 운영과정(시화호 사례)

제2차 포럼은 관리목표를 설정하는 것인데, 관리목표가 어떤 의미를 갖고 있는지, 어떤 형태로 표현되어야 하는지, 국가정책목표와 어떤 연관을 갖고 설정되어야 하는지를 설명하고, 관리목표(안)를 포럼위원에게 제시하였다. 지역포럼 위원들은 이러한 판단기준을 근거로 하여 관리목표를 설정하였다.

제3차 포럼은 해역의 관리목표 달성을 위한 정책방향과 중점 추진과제를 도출하는 과정으로, 전문가 자문단이 기본정책방향(안) 및 추진과제(안)로 구성된 보고서를 제출하게 된다. 이 보고서를 토대로 포럼위원들은 평가와 검토과정을 거쳐 추가해야 할 정책방향이나 중점추진과제를 제시하거나, 개별 중점 추진과제의 타당성을 검토하여 의견을 제시하였다. 기본정책방향(안)과 중점 추진과제(안)의 경우 전문적인 내용도 많이 포함되어 있어 포럼위원들이 이를 모두 이해하고 타당성을 검증했다고 보기는 어렵지만, 개별 중점추진과제가 해양환경관리에 어떻게 기여하는지는 이해하고 있기 때문에 포럼운영의 목적을 달성하는데 큰 문제는 없었다.

일반적으로 각 회별 지역포럼에 소요되는 시간은 4~5시간으로 전문가 자문단 발표 40분을 제외하고, 30여명의 지역포럼 위원들이 의견을 개진하는 형태로 진행되었다. 개별 위원들의 발언은 5분으로 제한되었고, 포럼 일주일전에 자료가 배포되고 인터넷에 공개하여 사전에 충분히 관련 내용을 숙지하고 궁금한 사항에 대한 질의가 가능하

도록 하였다. 그러나 일부 위원들의 경우 발언시간이 5분을 초과하는 경우가 종종 발생했고, 이에 대해 위원장이 능동적으로 대처하지 못한 측면이 있어서 부분적으로 비효율적인 모습이 나타났다. 또한 마산만처럼 사전에 자료수집과 분석이 완료된 지역과 달리 시화호와 가막만의 경우 연구사업이 동시에 진행되어 자료를 적기에 포럼위원들에게 배포하는 데 어려움이 있었다.

### 3. 의사결정 및 합의과정

환경관리해역 지역포럼은 합리적 의사결정과 갈등조정 수단으로 ‘참여’와 ‘과학’을 채택하였다. 참여는 시화호 사례에서 보듯이 이해당사자의 참여부족에서 발생한 ‘정책의 실패’를 극복하기 위한 목적으로 설계되었고, 과학은 최근의 환경영향평가나 개발과 보전 논쟁에서 나타나듯이 정보와 지식의 불확실성과 부정확성에서 비롯되는 ‘과학의 실패’를 해결할 목적으로 고안된 것이다. 따라서 지역포럼이라는 틀은 참여를 제도적으로 보장하고, 의사결정과정이 일회성을 벗어나 정보와 자료에 기초하여 안정적이고 구조적으로 진행되도록 설계된 특징이 있다.

따라서 의사결정 및 합의과정은 지역포럼 구성원사이 뿐만 아니라 전문가 자문단과 지역포럼 구성원 간의 긴밀한 상호작용에 기초하여 진행될 필요가 있었다. 이를 위해 전문가 자문단이 가장 최신의 과학조사 방법을 이용하여 조사연구한 결과를 지역포럼 위원들이 이해할 수 있는 형태의 보고서로 제공하면, 이에 대해 지역포럼 구성원들이 검토하고 의견을 개진하는 형태로 진행되었다. 해양환경관리를 위한 국가계획 수립에 필요한 자료와 정보는 전문적인 사항들을 많이 포함하고 있어서 이를 일반 지역이해당사자들이 쉽게 이해할 수 있는 형태로 제시하는 것이 매우 중요하다. 즉, 적절한 용어의 선택, 보고서의 체계적인 기술(description), 자연과학적인 내용의 해석(trans-science)이 주관기관을 통해 이루어졌다.

지역포럼을 운영하여 특별관리해역 및 환경보전해역 해양환경관리를 위한 종합관리계획을 수립하는 과정에서 계획의 목표, 기본정책방향, 중점 추진과제를 도출하는데 큰 문제는 없었다. 이는 참여한 이해당사자들 사이에서 환경개선의 필요성, 문제점에 대한 이견이 없었을 뿐만 아니라 해양환경수질을 COD기준 II등급으로 개선, 유지하자는 관리목표에 참여자 모두가 합의하였기 때문이다. 다만, 시화호 특별관리해역 지역포럼 운영이 종료되고 난 후에 수자원공사에서 COD기준을 II등급으로 설정한 것은 과도한 목표설정이라는 의견이 제시되었다. 그러나 관리목표로서 수질기준을 III등급으로 설정하게 되면 항만용수 외에 다른 목적으로 시화호를 이용하는 것이 불가능하기 때문에 계획 수립목적이 상실되는 문제점이 있어 최종적으로 수용하지 않았다. 즉, 해양환경개선이란 지역의 현안에 대해 모두가 동의할 수 있었기 때문에 합의의 여건은 다른 현안(보호구역 지정, 혐오시설 설치 등)과 비교할 경우 양호했다고 할 수 있다.

마산만 특별관리해역 지역포럼에서는 시화호와 가막만 지역포럼의 문제점을 보완하고, 보다 과학적인 방법으로 정책방향을 설정하고 중점 추진과제를 도출하기 위해 계층화분석과정(Analytical Hierarchy Process, AHP) 방법론을 적용하였다. 계층화 분석과정은 문제점별, 중점 추진과제별 우선순위를 설정하는데 유효한 분석도구인데, 참여하는 지역포럼위원들이 보고서를 토대로 기계적으로 나열되어 있는 문제점과 중점 추진과제에 대해 가중치를 부여할 수 있도록 설문지를 설계하여 시행하였다. 즉, 전문가 자문단이 자료와 정보를 객관적이며 쉽게 이해할 수 있는 형태로 포럼위원들에게 제공하고, 포럼 위원들이 의견을 정량적 형태로 반영할 수 있는 합의형성 구조를 설계함으로써 계획수립과정에서 의견수렴을 객관적이며 타당한 방식으로 진행하였다. 이러한 정량적인 의견수렴방법은 중점추진과제별 우선순위 설정을 용이하게 할 수 있는 장점이 있다.

## IV. 지역포럼 결과 및 시사점

### 1. 지역포럼의 결과

마산만, 시화호, 가막만 해역의 해양환경관리 계획수립을 위해 적용했던 지역포럼에 기초하여 제시된 시화호와 마산만 특별관리해역의 종합관리계획은 2002년, 2004년에 고시되었다. 가막만 지역포럼을 통해 마련한 종합관리계획(안)은 2005년 중앙부처 협의의 거쳐 고시될 예정이다. 가막만 환경보전해역의 종합관리계획의 고시가 늦어진 것은 가막만에 비해 시화호, 마산만의 해양오염이 심각하다고 판단하여 중앙부처 차원에서 이 두 해역에 대해 관리우선순위를 높게 설정하였기 때문이다. 가막만의 경우 지역포럼을 통해 도출한 종합관리계획(안)이 고시되지는 않았지만, 지역차원의 민간협력 기구가 만들어졌다. 가막만 지역포럼을 운영하는 과정에서 민간단체와 어업단체사이에 구축된 협력관계에 기초하여 민간단체, 여수대학교, 어업인이 참여하는 ‘가막만 시민포럼’이 2002년 2월 출범하였다. 가막만 시민포럼은 전국 최초의 시민환경단체와 어민 사이의 협력모델이다. 가막만 시민포럼은 창립후 자체적으로 가막만과 관련한 주요 현안인 적조, 유류오염 등을 주제로 한 세미나를 개최하였고, 해양쓰레기 수거활동, 홍보활동, 모니터링 등 해양환경보전을 위한 자발적 실천활동을 수행하였다. 지역포럼의 결과 중 의미있는 사항은 2003년도에 지역포럼을 운영한 마산만의 경우 오염원의 체계적 통제를 위한 연안유역관리체제의 핵심 시행수단인 ‘오염총량관리제’의 도입을 합의하였다는 점이다.

### 2. 합의의 집행

환경관리해역 지역포럼은 법률에 근거하여 시행하도록 되어있는 관리계획을 수립하는 틀(framework)이므로, 지역포럼을 통해 도출한 계획이 고시가 되면 바로 시행하도

록 되어 있다. 환경관리해역 종합관리계획은 투자될 예산, 연차별로 시행해야 할 사업 내용을 제시하고 있어 주무 부처인 해양수산부가 이를 시행하면 합의가 집행된다고 할 수 있다.

그러나 오염우심해역인 특별관리해역의 경우 해양환경수용력을 고려하여 육상의 오염물질의 해양유입량을 통제하는 '오염총량관리제'를 도입하는 것이 중점 추진과제의 하나로 설정되어 있기 때문에 오염총량관리제의 대상항목, 삭감부하량, 할당량 설정과정에서 이해당사자의 의견이 상충할 가능성이 매우 높다. 마산만 특별관리해역의 경우 오염총량관리제 도입을 핵심 중점 추진과제로 설정하고 있어 향후 산업체와 지방자치단체를 한 축으로 하고, 지역주민과 민간단체를 한 축으로 한 의견대립이 나타날 것으로 예상된다. 즉, 전략적 관점에서 오염총량관리제의 도입에는 관련 이해당사자 모두가 합의하였지만, 오염총량관리제의 시행을 위한 기본계획 및 시행계획을 수립하는 과정에서 새로운 갈등이 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

현재 마산만 특별관리해역은 2005년 6월부터 오염총량관리 기본계획 수립을 위한 사업을 진행하여 2006년 12월 기본계획(안)을 마련할 것으로 예정되어 있다. 오염총량관리제는 필연적으로 개발주체와 보전주체 사이의 갈등을 수반한다. 따라서 향후 오염총량관리 기본계획(안)을 수립하는 과정에서 이러한 참여형 의사결정 메커니즘인 지역포럼을 활용하면 오염부하량 산정을 둘러싼 갈등을 최소화하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 연안해양에서 보호가치가 높은 생물종과 서식지를 보호구역으로 지정하고 관리계획을 수립하는 과정, 연안 및 해양공간에 관한 보전·이용개발을 합리적으로 시행하기 위한 연안관리지역계획을 수립하는 과정에서 적용이 가능할 것으로 판단된다.

### 3. 시사점

참여적 의사결정 수단으로써 환경관리해역의 해양환경관리 계획수립 과정에 지역포럼을 개발, 적용하였는데, 이를 통해 갈등관리와 관련한 시사점을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 자원 및 공간관리를 다루고 있는 개별 법률에서 관련 국가계획 또는 지역계획의 수립, 보호구역의 지정 등에 이러한 참여적 의사결정 과정을 명시하는 것이 필요하다. '환경관리해역 관리기본계획'에서 환경관리해역의 관리계획 수립과정에 동반자적 협력관리의 원칙을 적용하여 민관산학 협력방식을 도입할 것을 제시하고 있으나 법적 근거가 취약하다. 이에 따라 행정기관의 경우 책임있는 행정관리자의 참여가 부진하였으며, 산업체의 참여는 상대적으로 미흡하였다.

둘째, 참여형 의사결정체제가 성공하기 위해서는 이러한 메커니즘의 적용을 위한 절차와 지침(guideline 또는 매뉴얼)이 상당히 구체적으로 제시할 필요가 있으며, 이를

최소한 부처의 훈령형태로라도 명시할 필요가 있다. 지역포럼을 운영하기 전에 운영지침을 마련하였지만 우리나라에서 전례가 없었기 때문에 주관기관을 비롯하여 이해당사자들이 초기에 상당히 많은 부분에서 시행착오를 겪었다는 점을 주지할 필요가 있다.

셋째, 민간영역과 정부기관 사이의 일상적 협력사업을 개발, 시행하여 상호신뢰를 확보하고 갈등관리에 관한 사회적 학습이 자연스럽게 진행되도록 한다. 민-관 사이의 협력, 의사결정과정에서 이해당사자의 협력과 참여의 경험이 부족한 상황에서는 참여형 의사결정방식을 도입하더라도 성과를 도출하는데 한계가 있다. 즉, 참여형 의사결정은 자원 및 공간관리에 관한 사회문화의 토대변화와 밀접한 관련이 있기 때문에, 갈등의 효과적 조정(end-of-pipe)측면에서 뿐만 아니라 갈등발생의 억제(front-of-pipe)의 측면에서 이러한 사회적 학습과정을 일상화하는 것은 매우 중요하다.

넷째, 정책을 담당하는 행정기관 공무원의 의식변화를 위한 교육과 참여형 의사결정을 현장에서 실행가능하도록 하기 위한 훈련을 강화하도록 한다. 환경관리해역 지역포럼은 당시 이 사업을 관장했던 담당 공무원의 의식과 적극적인 협조가 병행되었기 때문에 가능했다. 그러나 이러한 참여형 의사결정방식이 일상화되고 구조화되어 성과로 이어지기 위해서는 제도적 규정을 마련하는 것과 함께 실제로 이를 담당하는 공무원의 의식변화와 역량강화에 집중적인 투자를 해야 한다.

다섯째, 갈등의 조정이나 합의는 다양한 형태로 나타날 수 있다는 점을 인지해야 한다. 환경관리해역 지역포럼에서는 일차적으로 관리목표를 사회적 합의에 기초하여 설정하였고, 환경개선을 위한 기본정책방향 수준에서 합의가 이루어졌다. 그러나 향후 현안의 특성에 따라서 정해진 기간내에 합의에 도달하지 못할 수도 있다. 이럴 경우 문제해결을 위한 절차, 방법, 일정을 합의하는 것도 아주 중요한 갈등관리의 내용이라는 점을 인식할 필요가 있다.

여섯째, 참여형 의사결정방식의 활용을 당면 현안과 관련한 갈등의 해결에 국한할 경우 성과를 축적, 확대하는 것은 한계가 있다. 따라서 참여형 의사결정방식을 활용하여 현안에 대한 조정이 이루어지거나 정책결정이 이루어지더라도, 참여자와 지속적으로 협력관계를 유지할 수 있는 조직적 틀을 만들어 이를 정책시행과정에 통합시키도록 해야 한다. 성과추적을 위한 지속적 협력관계의 구축과 시행과정에서 새로운 협력관계의 구축은 우리사회의 자원, 공간관리 역량을 높일 수 있을 뿐만 아니라 향후 사회적 학습을 통해 형성된 높은 의식수준과 경험은 우리사회의 귀중한 자산이 될 수 있다는 점을 주지해야 한다.

일곱째, 연안해양과 관련한 주요 정책결정과 시행과정에서 '과학과 참여'의 원칙을 견지하는 것이 필요하다. 지역포럼에서 전문가 자문단을 운영함으로써 이러한 원칙에 충실하고자 하였다.<sup>21)</sup> 우리나라 연안해양분야 갈등에서 상당히 많은 경우가 '사실의

21) Cicin-sain & Knecht(1998)에 따르면 '사실의 차이'가 갈등의 원인일 경우 이를 해결하는

차이'나 '정보의 불확실성'에서 기인하고 있기 때문에, 불확실성을 최소화하고 사실의 차이를 극복하기 위해서는 초기에 비용과 시간을 집중적으로 투자하는 것이 중요하다. 따라서 마산만의 경우 사전에 충분한 정보와 자료의 검토가 이루어져서 다른 지역보다 용이하게 지역포럼이 운영되었다.

### <참고문헌>

- 남정호, 1999. '우리나라 해양환경관리 전략 수립방안연구', 해양환경·안전학회 춘계 학술대회 자료집, 해양환경안전학회, 1999년 5월, 부산
- 남정호, 2000. 해양수산정책 실효성 제고를 위해 네트워크생산체제 구축 필요. 주간해양수산동향. 한국해양수산개발원.
- 남정호, 2005. 연안해양의 지속가능한 발전을 위한 갈등관리 기본방향. 월간해양수산 3월호. pp. 28-42.
- 남정호. 2001. 해양환경보전을 위한 시민참여 활성화 방안. 해양환경보전 시민참여 활성화를 위한 정책웍샵. 2002. 4. 6. 서울 코엑스 회의실. 한국해양수산개발원·연안보전네트워크·녹색연합·환경운동연합 공동주최. pp. 1-31.
- 남정호·강대석. 2003. 육상활동으로부터 해양환경을 보호하기 위한 관리체제 개선방향. 해양정책연구. 제18권(2):33-68
- 남정호·강대석·이창희. 2002. 해양환경보호를 위한 육상기인오염원 관리방안. 2002. 5. 22. 국회의원회관 소회의실. 육상기인오염물질 해안배출관리를 위한 세미나. 정장선의원·한국해양수산개발원·한국해양연구원 공동주최. pp. 10-43
- 해양수산부, 1999. 환경관리해역 지정 및 관리기본계획 수립 연구
- 해양수산부, 2002. 해양수산분야 지속가능발전전략 연구
- Healey, C. M., and T. M. Hennessey. 1994. The utilization of scientific information in the management of estuarine ecosystems. *Ocean and Coastal Management*. 23:167-191
- Cicin-Sain, B. and R. W. Knecht. 1998. *Inegrated coastal and ocean management*. Island Press. Washington, D. C. 517 pp.
- McCreay, S. et al., "Applying a Mediated Negotiation Framework to Integrated Coastal Zone Management", *Coastal Management*, vol.29:183-216, 2001.

것은 매우 용이하다고 함. McCreay et al(2001)이 갈등의 중재에서 현안에 대한 인식의 공유(joint fact-finding)를 중요요소로 설정하고 있음.

[부 록 1] 시화호 특별관리해역 지역포럼 지역설명회 자료

시화호-인천연안 특별관리해역  
시행계획 수립을 위한 지역설명회 자료

<목 차>

- 1. 지역의 환경·자원관리를 위해 이해당사자간 협력증진의 필요성 ..... 1
- 2. 이해당사자간 협력관리의 제도적 근거 ..... 2
- 3. 「관·학·산·민」 합동계획 수립체제실현을 위한 지역포럼 ..... 3
- 4. 지역포럼 추진일정 및 추진체계 ..... 5
- 5. 지역포럼 참여자 협조사항 ..... 7

2000. 8



1. 지역의 환경·자원관리를 위해 이해당사자간 협력증진의 필요성
  - 기존의 해역환경관리의 문제점은 다음과 같음.
    - 환경기초시설 설치, 하구관거 개보수 등과 같은 시설투자 저조
    - 과학적 연구조사 및 모니터링 시행 미약
    - 유역의 통합관리 부재, 기관간·이해당사자간 협력체계 미약 등 크게 3개로 구분될 수 있음.
  - 이해당사자간 협력체계 구축은 비용효과적인 방법이며 국제사회의 흐름임
    - 해역주변의 이해당사자의 의식개선 및 상호이해를 바탕으로 한 협력관계구축은 많은 노력이 요구되지만, 자발적인 환경개선 참여를 통한 관리주체의 책임의식 강화, 지역구성원의 합의를 바탕으로 관리체계는 장기적으로 가장 비용-효과적인 방안으로 권고되고 있음.
    - 선진국에서는 해역환경·수산자원과 직접적으로 관련있는 지역주민, 지방자치단체, 시민단체 등이 환경·자원관리에 있어 책임있는 당사자가 될 수 있도록 하는데 정책의 초점을 맞추고 있음.
  - 시화호-인천연안 특별관리해역 해양환경오염은 책임있는 당사자의 부재 및 관리기관간 협력 미흡이 주원인중 하나임.
    - 특히 시화호의 경우 해양수산부, 환경부, 건설교통부, 농림부 등 다양한 중앙부처가 경합하고 있으며, 이로 인해 지역의 환경과 자원관리의 실질적 책임자인 지방자치단체, 산업체, 시민·사회단체, 지역주민의 참여와 역할은 매우 저조하였음.
    - 시화호 해수호화이후 환경상태가 개선되는 징후가 나타나고 있긴 하지만, 최근들어 다시 추진되고 있는 다양한 계획수립과정에서 해역의 환경용량이 고려되고 지역구성원의 의사가 존중되는 방향에서 의사결정이 이루어지고 있지않은 실정임.
    - 따라서 시화호-인천연안의 보전·이용·개발과 관련한 정책결정과정에서 주목을 받지 못했던 지방자치단체, 산업체, 시민·사회단체, 지역주민이 환경

관리계획 수립과정에 적극적으로 참여함으로써

- 해역과 관련한 이해당사자간 협력관계를 구축하고
- 관리역량을 증진하여 보다 효과적인 해역환경개선이 이루어질 수 있도록 해야함.

## 2. 이해당사자간 협력관리의 제도적 근거

### □ 해역의 환경관리는 사회적 갈등으로 인한 비용낭비를 줄일 수 있는 동반자적 협력관리에 토대를 두어야함.

- 해양수산부는 2000년 5월 고시된 「환경관리해역 관리기본계획」에서는 해역관리를 위해 5개의 원칙을 제시하고 있음.
- 이중 “**동반자적 협력관리의 원칙**”은 이해당사자간 활발한 정보와 지식의 교류, 서로의 입장에 대한 이해 및 상호존중 등을 토대로 관리역량을 극대화 할 수 있는 원칙임.
- 이러한 동반자적 협력관리의 원칙은 **지방화시대 이후 새로운 행정원리**가 되어야 한다는 공감대가 형성되어 있음.
- 하지만 **국민의 의식수준, 행정체계의 경직성, 관련주체간 뿌리깊은 갈등** 등으로 인해 해양환경 및 자원관리에 적극적으로 활용되지 못하였음.
- 따라서 시화호-인천연안을 대상으로 “**작은 성공**”을 일구어 내어 모범사례를 만드는 것이 중요함.

### □ 동반자적 협력관리를 위한 「관·학·산·민」 합동계획 수립체제

- 고시를 통해 해양환경관리 이해당사자가 참여하는 「**관·학·산·민**」 합동계획 수립체제 구성·운영을 해역환경관리의 원칙으로 설정하고 있음.
- 이러한 합동계획 수립체제는 시화호-인천연안 특별관리해역 이해당사자인 지방자치단체, 산업체, 시민·사회단체, 지역주민, 전문가 등이 계획을 수립하고 시행하는 주체가 됨을 의미하는 것임.

### □ 「관·학·산·민」 합동계획 수립체제를 통한 기대효과

- 해역환경관리계획 수립에 필요한 조사연구자료의 공개 및 중요한 의사결정과정의 공개와 참여를 통해 **정책결정의 투명성, 공정성, 객관성이 확보**

되고, **모든 이에게 이익(Win-Win)**을 가져다 줄수 있음.

- 「**관·학·산·민**」 합동계획 수립체제를 실현하기 위해 외국의 사례를 검증결과 없이 직접 적용할 경우 실패의 가능성이 높음.
- 따라서 해역환경관리와 직접적으로 관련 있는 해양수산부, 지방자치단체, 시민단체, 관련 연구자 등 이해당사자들간에 환경관리를 위한 논의의 자리가 필요함.
- 이를 통해 이해당사자들이 계획수립과정에 참여함으로써 해역관리에 대한 **책임의식과 환경의식**을 높일 수 있고 **환경관리의 사회적 비용**을 줄일 수 있음.

## 3. 「관·학·산·민」 합동계획 수립체제실현을 위한 지역포럼

### □ 지역포럼 구성·운영 필요성

- 「**관·학·산·민**」 합동계획 수립체제를 구성하기 위해서는 상호신뢰와 존중을 점진적인 방식으로 축적해야함.
- 이를 위해 「**관·학·산·민**」 합동계획 수립체제의 진단계라 할 수 있는 「**지역포럼**」을 시범해역을 대상으로 구성·운영해야함.
- 우리나라는 과거 향약, 계, 두레 등 협력형 행정체제의 전통을 통해 효율적으로 자원을 이용하여 왔음.

### □ 지역포럼의 위상

관련 이해당사자의 의견수렴 및 논의활성화를 통해 지역특성에 적합한 **시범해역 관리계획**을 수립하고, 이해당사자의 환경인식 및 책임의식 제고를 실현하기 위한 협의체.

### □ 설립목적

- 이해당사자가 참여함으로써 **계획수립과정을 체계화**
- 과학적 연구결과를 토대로 한 **합리적 의사결정**
- 정책결정의 **투명성, 공정성, 객관성 제고**

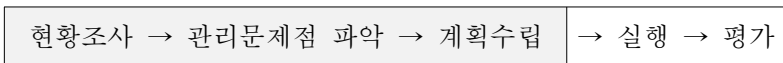
- 해역 및 유역의 **자원·환경관리역량의 강화**
- 계획시행의 **실효성** 및 이해당사자의 **책임의식 제고**
- **역 할**
- 시범해역의 자연환경·사회·경제현황 조사자료를 토대로 해역환경현황 및 관리 문제점 도출
- 해역관리 문제점 해결을 위해 이해당사자별 관리조치 제안
- 다양한 입장을 수렴하고, 이해상충 발생시 조정을 위한 방안 마련
- 시범해역관리 시행계획 수립 및 시행에 필요한 사항 제시
- 협력관계의 정착을 위해 지역포럼의 지속적 운영 및 발전방안 제시
- 관리계획 수립을 위한 참여주체별 상호지원(행정지원 및 전문지식) 환경관리해역 시범해역관리 시행계획 수립
- “*시화호-인천연안 특별관리해역 관리*” 체계로 발전

□ **지역포럼 구성**

- 지역포럼 위원
  - 환경관리해역 관할 지방해양수산청 책임 부서장
  - 지방자치단체 : 지방행정기관의 의견을 대변할 수 있는 관련책임 부서장
  - 시민·사회단체 : 지역시민단체, 상공회의소, 어민후계자협의회, 바다살리기국민운동본부, 여성단체 등
  - 기타 해양환경관리관련 이해당사자
- 활동기간 : 2000년 9월~2001년 4월(8개월) → 총3회의 지역포럼예정
- 지역포럼 지원을 위한 전문가그룹
  - 한국해양수산개발원, 한국해양연구소, 서해수산연구소, 인하대학교 등
- 제3차 지역포럼 참여기관 : 환경부, 수자원공사, 농업기반공사

4. 지역포럼 추진일정 및 추진체계

▶ 시범해역관리 시행계획 수립·시행 체계



1단계 : 8월 ~ 9월	협조참여
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역포럼 참여기관 및 기관별 참여자 확정</li> <li>○ 지역포럼 세부운영지침(안) 도출</li> <li>○ 해역환경 현황에 대한 기존 연구·조사 자료의 수집 분석</li> <li>○ 유역의 인문·사회환경 현황 보완조사</li> <li>○ 오염부하량 조사를 위한 지방자치단체 협조체제 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>○</li> <li>○</li> <li>○</li> </ul>
1차 지역포럼(9월 말)	
○ 해역의 환경현황 및 관리의 문제점 도출	○
2단계 : 10월 ~ 12월	
○ 오염부하량 조사를 위한 지방자치단체 협조체제 운영(계속)	○
2차 지역포럼(12월)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해역관리 문제점 해결을 위한 각 참여주체별 기본구상 제시                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해역관리의 목표, 비전 등</li> </ul> </li> <li>○ 시범해역관리 시행계획에 포함될 내용 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>○</li> </ul>
3단계 : 2001년 1월~3월	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해역환경 현황 조사 결과 및 오염부하량·환경용량 산정</li> <li>○ 참여주체별로 대안(초안) 제시 및 시행계획 포함내용 검토</li> </ul>	○
3차 지역포럼(3월)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시범해역관리 시행계획(안) 논의 및 계획(안)기본내용 도출</li> <li>○ 지역포럼 운영평가 및 「관·학·산·민」합동계획 수립체제로의 발전방향 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> <li>○</li> </ul>

## 5. 지역포럼 참여자 협조사항

## ○ 환경용량 및 오염부하량 산정을 위한 협조

- 육상기인 오염부하량 조사에 필요한 자료수집(지방자치단체 협조)
- 연구기관 : 인하대학교
- 활용방안 : 육상기인 오염부하조사, 환경용량산정 → **총량관리 활용**

## ○ 지역의 사회경제, 환경특성을 고려한 시범해역관리 시행계획 수립

- 해역환경관리 문제점 도출을 위해 현황자료 숙지
- 해역관리를 위한 전략·목표·비전 등 제시
- 시범해역관리 시행계획 주요 내용 제시 및 토론·합의를 통한 정립

## ○ 지역포럼 위원의 지속적인 참여

- 각 참여기관·단체별 책임있는 인물의 참여
- 시범해역관리 시행계획 수립후 **해역관리심의위원회(가칭) 위원**으로 활동
- 단발적 참여가 아닌 3회의 지역포럼과 **연구기관 및 홈페이지**를 통한 적극적인 자료수집 및 제안

[부 록 2] 환경관리해역 제1차 지역포럼 준비 계획  
(시화호 및 가막만 사례)

## 가. 1차 지역포럼 추진계획

## □ 지역포럼 일자 확정

- 지역포럼 일정 협의결과 내용
  - 시화호 특별관리해역 : 11월 2일(목)
  - 가막만 환경보전해역 : 11월 7일(화)

## □ 관련 공문발송 계획

- 관련 지자체 및 행정기관
  - ※ 지자체의 경우 공문을 요청함에 따라 '지역포럼 위원 선정건'으로 공문을 발송할 계획임.
  - 경기도청 2인(사무관급) : 해양수산과의 1인
  - 전남도청 2인(사무관급) : 해양자원과의 1인
  - 안산시청 2인(과장) : 농어업과의 1인
  - 시흥시청 2인(과장) : 농어촌진흥과의 1인
  - 화성군청 2인(과장) : 축수산과의 1인
  - 여주시청 2인(과장) : 해양수산과의 1인
  - 인천지방해양수산청 1인 해양환경과 (사무관급)
  - 여수지방해양수산청 1인 해양환경과 (사무관급)
- 사회단체, 시민단체, 지역주민 등 지역포럼 위원
  - 지역포럼 위원 위촉 결과 통보 : 시민단체, 사회단체, 지역주민 (현재 위원장위촉을 동의한 한양대학교 도시공학과 문정희교수, 남해수산연구소 소장 포함)
  - 전문가 자문단 위촉 협조공문 : 경기개발원 1인, 광주·전남발전연구원 1인
- 참관기관 : 건설교통부(수자원공사), 농림부(농업기반공사), 환경부
  - 발송일자 : 지역포럼 1주일전
  - ※ 공문발송시 현재까지 선정된 지역포럼위원 명단 첨부
  - ※ 공문발송시 장소와 일시 통보

## □ 자료집 편집 및 발송 계획

- ※ 지역 연구기관 자료는 11일까지 도착 예정
- 자료집 편집 : 10월 12일(목)~20일(금)

- 자료집 인쇄 : 10월 20일(금)~22일(일)
- 표지 디자인 : 10월 12일(목)~17일(화)
- 발매부수 : 시화호 특별관리해역(70부), 가막만 환경보전해역(50부)
- 자료집 발송
  - 지역포럼 10일전 발송(지역포럼 1주일전 홈페이지 게시)
- 지역포럼 개최장소 선정 계획
  - 장소선정은 지역연구기관 및 지방자치단체와 협의하여 선정
    - ※ 녹음시설이 가능한 곳이어야 함.
  - 시화호 특별관리해역(안) : 안산시청(시화호 지역은 지자체별 순회 개최)
  - 가막만 환경보전해역(안) : 여수시청
- 환경관리해역 홍보자료 제작
  - 책임기관 : 한국해양연구소
  - 주요 내용
    - 환경관리해역 지정 배경 및 필요성
    - 시범해역 지정범위 및 지정의 영향
    - 향후 관리방향(관리전략 및 원칙 등)
  - 편집방향 및 분량
    - 사진과 도면을 활용한 홍보·교육자료
    - 분량 : 6~10쪽
  - 배포대상 시기
    - 배포대상 : 일반시민 및 관련기관
    - 배포 시기 : 1차 지역포럼 전후
- (주)리얼세미나 계약체결 및 언론
  - (주)리얼세미나 계약 체결 : 10월 23일(월)~26일(목)
    - ※ (주)리얼세미나 : 지역포럼 진행상황을 홈페이지를 통해 게시하는 세미나 전문 홍보회사
  - 언론보도문 작성 및 배포(KMI, 해양수산부)
    - 사전에 관계자 면담
    - 배포 시기 : 지역포럼 개최 2일전
- 지역포럼 위원장 방문 및 지역포럼 준비협의
  - ※ 지역포럼의 원활한 진행을 위해 사전에 위원장과의 협의 진행
  - 시화호 특별관리해역 : 10월 24일(화)
  - 가막만 환경보전해역 : 10월 26일(목)

#### 나. 주관기관 역할분담

- 우리원내 역할분담
  - 자료집목적 및 활용방안 : 남정호
  - 제1장 환경관리해역 시범해역관리 시행계획 수립 개요 : 남정호
  - 제2장 환경관리해역 지역포럼 : 남정호
  - 제3장 시범해역 해양환경현황 및 문제점(검토) : 장원근
  - 부록
    - 용어설명 : 윤성순
    - 시범해역 인문사회 현황 : 윤진숙, 최희정
    - 시범해역배후지 이용계획 현황 : 윤진숙, 최희정
    - 해양환경현황 관련자료 수록 : 장원근
    - 기존연구의 한계 및 환경조사방법 개선방향 : 장원근
    - 선진국의 해양환경관리 사례 및 지역포럼 적용 시사점 : 장원근
    - 총량관리시행 및 오염부하량 조사의 필요성(검토 및 편집) : 윤성순
    - 시화호 관련일지 : 윤성순
  - 관련계획 도면화 : 윤진숙, 최희정
  - 오염도 공간도면화 : 장원근, 최희정
  - 행정사항 및 편집책임 : 윤성순(홍수진, 김예나)
  - 보고서 교정 등 : 최재선
  - 지역포럼 위원장 접촉, 지역연구책임자(인하대, 남해수산연구소)와의 협의 추진 : 최동현
- 지역연구기관 자료 준비현황 및 대책
  - 자료준비현황
    - 시화호 지역 : 10일(화) 또는 11일(수) 우리원 도착
    - 가막만 지역 : 11일(화) 우리원 도착
    - 해양연구소 자료 미도착 : 연구책임자 해외출장중
  - 지역연구기관 자료접수시 체크사항
    - 자료집 기획안의 준수여부
    - 지역포럼 위원의 이해도를 고려한 자료제시여부
    - 해양환경현황에 대한 10여가지 질문과 답변의 충실성
    - 오염의 공간도면화 가능여부
    - 선행연구분석 대상자료의 적절성 여부
    - 해양연구소
  - 체크사항의 보완요구 책임 : 윤성순



6. 환경관리 및 토지·공간이용(국토건설분야) 등에서 지역에서 제시한 의견이 반영되지 않았다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 지역의견이 합의된 형태로 제시되지 않았다.
  - ② 지역단위에서 의견을 제시하기 어려운 사안들이 많았다.
  - ③ 지역주민, 지역단체의 관심과 참여가 부족하였다.
  - ④ 중앙부처에서 결정권을 갖고 있기 때문이다.
7. 환경관리해역 지역포럼을 개최할 경우 지역의 의견이 어느정도 반영될 것이라고 생각하십니까?
- ① 지방자치단체, 지역주민, 산업체, 여성 등 지역구성원이 참여하여 결정한 것이므로 대부분 반영될 것이다.
  - ② 결정내용의 대부분은 아니겠지만 중요한 내용은 반영될 것이다.
  - ③ 지역에서 합의를 통해 결정되었을지라도 중앙부처 차원의 논의과정에서 크게 고려되지 않을 것이다.
  - ④ 지역의 결정내용의 반영여부는 향후 지역의 노력 여하에 달려있다.
8. 환경관리해역 지역포럼운영과 관련하여 가장 중요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 지방자치단체, 지역주민, 산업체, 여성 등 지역구성원의 적극적 참여
  - ② 과학자를 비롯하여 전문연구자의 연구 및 자료제공
  - ③ 지역포럼 참여위원들에 대한 충분한 사전 교육
  - ④ 지역포럼 참여위원들에 대한 지속적인 관심을 유도할 수 있는 프로그램
  - ⑤ 기타사항(자유롭게 기술하여 주십시오)

- 감 사 합 니 다 -

## [부록 5] 환경관리해역 지역포럼 운영(안)

# 환경관리해역 시범해역관리 시행계획 수립을 위한 지역포럼 운영(안)

2000. 8

 한국해양수산개발원

## 1. 환경관리해역 지역포럼의 위상 및 역할

### 가. 지역포럼의 위상

해역환경관리 이해당사자간 의견수렴 및 논의활성화를 통해 환경인식과 책임의식을 제고하고, 지역특성에 적합한 **시범해역 관리계획을 수립**하기 위한 지역협의체

### 나. 운영목적

- 이해당사자가 참여함으로써 **계획수립과정을 체계화**
- 과학적 연구결과를 토대로 한 **합리적 의사결정**
- 정책결정의 **투명성, 공정성, 객관성 제고**
- 해역 및 유역의 **자원·환경관리역량의 강화**
- 계획시행의 **실효성** 및 이해당사자의 **책임의식 제고**

### 다. 기 능

- 시범해역의 자연환경·사회·경제현황 조사자료를 토대로 해역환경현황 및 관리 문제점 도출
  - 해역관리 문제점 해결을 위해 이해당사자별 관리조치 제안
  - 다양한 입장을 수렴하고, 이해상충 발생시 조정을 위한 방안 마련
  - 시범해역관리 시행계획 수립 및 시행에 필요한 사항 제시
  - 협력관계의 정착을 위해 지역포럼의 지속적 운영 및 발전방안 제시
  - 관리계획 수립을 위한 참여주체별 상호지원(행정지원 및 전문지식)
- 환경관리해역 **시범해역관리 시행계획 수립**

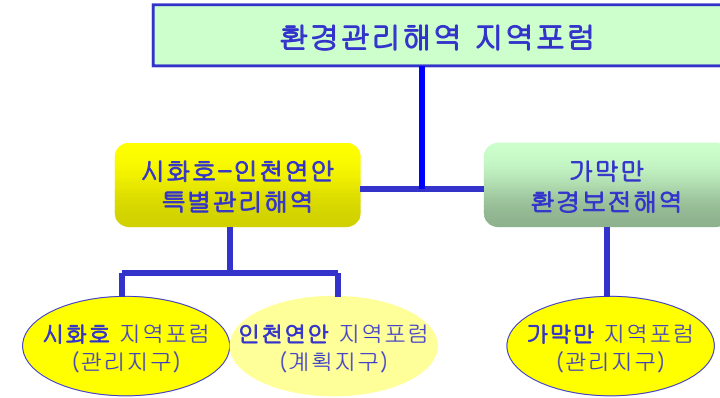
→ *환경관리해역 관리체계*로 발전

현황조사 → 관리문제점 파악 → 계획수립 → 실행 → 평가

## 2. 지역포럼의 구성 및 체계

### 가. 환경관리해역 지역포럼의 구성

#### 1) 관리지구와 계획지구로 분리·운영



#### ○ 시화호-인천연안 특별관리해역 지역포럼\*

- 시화호 지역포럼(관리지구 지역포럼) : 2001년부터 관리가 이루어지는 지역
- 인천연안 지역포럼(계획지구 지역포럼) : 2001년 계획수립이 이루어지는 지역

#### ○ 가막만 환경보전해역 지역포럼

#### ※ 시화호와 인천연안을 관리지구 및 계획지구로 분리하여 시행

- 인천연안은 시화호에 비해 환경개선의 시급성이 덜하고, 대규모 오염원이 유입되는 한강의 영향을 많이 받으며, 환경용량 및 오염부하량산정시 조사범위가 광범위하여 우선적으로 시화호를 대상으로 계획수립이 이루어질 필요가 있음.
- 다만, 인천연안은 **계획수립을 위한 구체적인 일정과 방법을 제시**하고 동 사항을 “환경관리해역 시범해역관리 시행계획”에 포함시킬.
- 현재 추진되고 있는 “항만환경계획 수립을 위한 연구”의 사례지역이 인천항으로 되어 있

는바, 동 연구의 결과물을 “시범해역관리 시행계획”에 포함하면 됨.

## 2) 지역포럼의 구성 체계

주)  은 모든 지역포럼 참여,  은 3차지역포럼만 참여

## 나. 환경관리해역 지역포럼 운영위원장

### 1) 위원장의 자격 및 선출

- 지역의 환경·자원 관리에 관심이 높은 자
- 지역내 이해당사자간 특성에 대한 이해가 높은 자
- 참여위원 및 이해당사자간 의견상충을 원활히 조정할 수 있는 자 중  
→ 지역설명회에서의 추천을 통해 결정

### 2) 위원장의 역할

- 지역포럼의 진행·운영의 총 책임자
- 계획수립관련 의사결정 및 의견상충 행위 조정

## 다. 환경관리해역 지역포럼 위원

### 1) 지역포럼 위원의 범위(시·군 기준)

- 환경관리해역 유역 소재 지방자치단체
- 환경관리해역 관할 지방해양수산청
- 지역내 사회·경제활동에 있어 주도적인 위치에 있는 산업체
- 지역의 환경보전 및 현안 해결관련 활동을 수행해 온 시민·환경단체
- 해역의 환경변화에 따라 경제활동이 영향을 받는 지역주민(어민) 단체
- 해양환경개선 및 시행계획의 성공적 시행에 역할이 기대되는 여성단체
- 해역환경과 관련한 조사연구를 수행하는 전문가(자문단 중 1인)

#### ※ 제3차 지역포럼 참여위원

- 해역이용과 간접적 이해관계를 맺고 있으나 계획시행에 영향을 행사할 수 있는 당사자(3차 지역포럼 참여) : 환경부, 건설교통부(수자원공사), 농림부(농업기반공사), 문화관광부(문화재관리청)

### 2) 지역포럼위원 및 참여기관의 역할

- 소속 기관 및 단체의 시범해역 환경개선에 관한 의견수렴 및 전달
- 시범해역관리 시행계획 수립에 필요한 사항의 지원 및 협조
- 연구기관 및 전문가가 제공하는 자료를 토대로 환경관리의 문제점 도출
- 시범해역 환경관리의 비전, 목표 및 계획의 주요내용 제시
- 환경관리해역 시범해역관리 시행계획 주요내용의 합의에 의한 결정

## 라. 자문단

### 1) 자문단의 구성

- 한국해양수산개발원, 한국환경정책평가연구원, 한국해양연구소, 서해수산업연구소, 남해수산업연구소, 인하대학교, 여수대학교
- 연구수행기관 필요 또는 지역포럼 참여자의 요청에 의해 특별한 분야의 자문이 필요하다고 판단되는 기관 및 전문가

### 2) 자문단의 역할

- 기존의 연구조사자료의 수집분석과 지역포럼 제공

- 해역환경현황에 대한 조사 시행·분석 및 결과제공
- 지역포럼위원 및 홈페이지를 통한 자료요청·질의시 자료제공 및 답변

## 2. 해역별 지역포럼 운영계획

### 가. 제1차 환경관리해역 지역포럼

#### 1) 개최시기

- 시화호-인천연안 특별관리해역 : 9월 27일(수) 오전 10시~오후 4시
- 가막만 환경보전해역 : 9월 29일(금) 오전 10시~오후 4시

#### 2) 지역포럼 운영내용

- 시범해역 기존 연구조사자료 수집분석 내용 발표
- 해역의 환경현황 및 관리의 문제점 도출

#### 3) 지역포럼 위원 역할

- 지역포럼 개최 2주전 발송될 자료집을 토대로 소속기관·단체 의견수렴
- 해역의 환경현황 및 관리문제점 제시

### 나. 제2차 환경관리해역 지역포럼

#### 1) 개최시기

- 시화호-인천연안 특별관리해역 : 12월 5일(수) 오후 2시~오후 6시
- 가막만 환경보전해역 : 12월 7일(금) 오후 2시~오후 6시

#### 2) 지역포럼 운영내용

- 시범해역 기존 연구조사자료 수집분석 보완자료 발표(11월중 홈페이지 게시)
- 1차 해역환경현황 연구조사(8월조사) 결과 발표
- 해역의 오염부하량 및 환경용량 발표(최종 자료 1월중 홈페이지 게시)
- 해역환경관리 비전, 목표, 전략 검토

#### 3) 지역포럼 위원 역할

- 연구조사결과를 토대로 각 기관 및 단체별 시범해역관리의 비전, 목표 및 전략 제시

### 다. 제3차 환경관리해역 지역포럼

#### 1) 개최시기

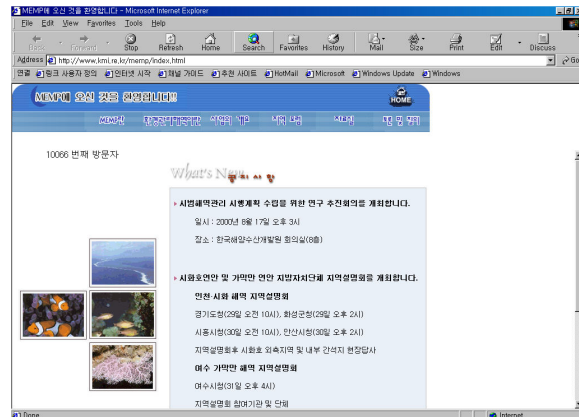
- 시화호-인천연안 특별관리해역
  - 시화호 : 3월 21일(수) 오후 2시~오후 6시
  - 인천연안 : 3월 14일(수) 오전 10시~오후 4시
- 가막만 환경보전해역 : 3월 23일(금) 오후 2시~오후 6시

#### 2) 지역포럼 운영내용

- 해역환경관리 비전, 목표, 전략 확정
- 시범해역관리 시행계획(안)의 주요내용 검토 및 합의안 도출
- 지역포럼 운영평가 및 「관·학·산·민 협력형 관리체제」로의 발전방향 도출
- 인천연안 지역포럼
  - 인천연안의 환경관리현황 및 문제점 도출
  - 인천항만 환경관리계획 초안 발표
  - 인천연안 해역환경관리계획 수립의 일정 및 방법 도출

#### 3) 지역포럼 위원 역할

- 시범해역관리 시행계획에 포함될 사항을 각 기관 및 단체별로 제시
- 인천연안 지역포럼위원의 역할
  - 인천연안 환경관리문제점 도출 및 해역환경관리계획 수립방안 제시



홈페이지 주소 <http://www.kmi.re.kr/memp>

### 3. 환경관리해역 지역포럼 운영세부지침

✓ (지역포럼 운영위원장 선정) 지역설명회 추천을 통해 결정

✓ (지역포럼 위원선정)

- 참여단체 및 기관별 지역포럼 위원 선정은 9월 7일까지로 함.
- 선정된 위원에게는 해양수산부장관에 의해 2000년 4월까지 해양환경관리 계획 수립을 위한 지역포럼 위원으로 위촉됨.

✓ (지역포럼 개최장소)

- 지역포럼 개최장소는 시범해역 소재 행정기관을 원칙으로 함.
- 지역포럼 개최 테이블 배치는 사각형 또는 타원형을 원칙으로 함.
- 단, 장소사용이 어렵거나 방송시설이 불량한 경우 타기관 사용가능

✓ (지역포럼 참석)

- 시범해역관리 시행계획수립을 위한 지역포럼 불참 자제
- 불가피한 사유로 인해 참석하지 못할 경우 제시된 안건에 대하여 사전에 서면으로 의견개진 및 대리참석

✓ (합의사항에 대한 이의제기)

- 지역포럼에서 합의된 사항에 대해서는 원칙적으로 이의제기 불가
- 이의제기가 이루어지기 위해서는 합의사항을 변경할 만한 뚜렷하고 과학적인 조사·연구 또는 실증자료를 제시할 것

✓ (발언 및 의견개진)

- 발언은 반드시 위원장의 지명에 의해서만 이루어질 수 있음. 단, 간단한 질문 등은 위원장의 지명없이도 가능함.
- 참여단체 및 기관별 의견개진은 사전에 준비된 요약문을 지참하여 충분히 정리된 의견을 제시할 것
- 의견개진(1인기준)은 1회당 5분이내로 제한되며, 지역포럼에서의 총 발언 시간은 15분 이내로 제한됨.
- 단, 필요하다고 인정되어 지역포럼 위원들이 동의할 경우 추가 개진 가능

Ⅴ (이견제시)

- 상대방에 대한 반대의견을 개선할 경우 관련 자료를 준비·제시해야 함.
- 이견을 개선하기 위해서는 위원장에게 신청하여 이루어질 수 있도록 함.
- 상대방의 의견은 끝까지 들어야 하며, 발언중간에 개입하여서는 안됨.

Ⅴ (상호비방 금지)

- 의견이 다르다는 이유로 상대방을 회의석상에서 비방해서는 안됨.
- 특히, 발언내용과 직접적으로 상관없는 내용(개인활동 등)으로 상대방 비방 금지

Ⅴ (자료 및 회의내용 공개)

- 연구조사자료 및 회의관련 주요 내용은 환경관리해역 홈페이지를 통해서 공개됨.

Ⅴ (기관간 협력)

- 지역포럼 참여기관에 대해 협조를 요청할 경우 협조요청기관에 대해서 충분한 협조를 수행함으로써 상호 이해를 증진토록 함.

Ⅴ (방청객 참여)

- 지역포럼은 공개된 장소에서 진행하여, 방청객이 참여하고자 할 경우 사전에 서면으로 제출하여 위원장의 결정을 얻을 것.

Ⅴ (사이버 지역포럼)

- 지역포럼 및 홈페이지를 통해서 제공된 자료에 대한 질의 및 운영방안·관리계획 주요 내용에 대한 제안은 홈페이지를 통해서 상시로 이루어짐.
- 홈페이지를 통해서 접수된 의견은 위원들의 동의를 거쳐 지역포럼의 정식검토안건으로 채택됨.

Ⅴ (제3차 지역포럼 참여자 관련사항)

- 제3차 지역포럼 참여자는 3차포럼전에 전달받은 자료를 토대로 환경관리해역에 포함될 내용을 작성하여 사전에 제출

4. 환경관리해역 지역포럼 위원 신청서

.....결 취 선.....

성 명	(한자)	성 별	남	여
소속단체(기관) 및 직위				
주 소	(직장)			
	(주택)			
전화번호 및 팩스	(직장)	(이동전화)		
	(팩스)			
전 자 우 편 (e-mail)				
주요 경력				

※ 보내실 곳 : 138-730 서울시 송파구 신천동 11-6 수협빌딩  
 한국해양수산개발원 환경안전연구실장 최동현 연구위원  
 (Fax) 02-2105-2779

#### IV. 제2부: 참여적 의사결정의 성공요인과 개선방향

##### 1. 발제: 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토

/ 김유환 이화여대 교수

##### 2. 지정 토론

**토론1: 갈등의 예방과 평화적 해결은 의식의 전환부터 시작된다**

/ 박수선 평화를만드는여성회 갈등해결센터 소장

**토론2: 갈등관리 이전에 진정한 참여가 보장되어야 한다**

/ 하승수 변호사 전 부안방폐장유치찬반주민투표관리위원회 사무처장

**토론3: 참여적 의사결정의 정착을 위한 요인**

/ 이련주 국무조정실 정책공보과장

**토론4: 참여적 의사결정의 의의와 개선 방안**

/ 윤순철 경실련 정책실장, 갈등해소센터(준) 운영위원

**토론5: 환경 갈등, 해법은 없나**

/ 강찬수 중앙일보 환경전문기자

## 발제: 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토

(요약문)

김유환 이화여대 법학과 교수  
yobel@ewha.ac.kr

### I. 참여적 의사결정의 의의와 지향점

참여적 의사결정의 본질적인 구성요소는 국민의 참여, 그리고 참여자의 숙의(deliberation) 및 참여자의 합의에 의한 의사결정 등이라고 말할 수 있다.

이러한 참여적 의사결정은 보다 발전된 참여민주주의 즉, 국가기관의 결정에 대한 저항으로서의 참여 또는 갈등과 대립이라는 구도 하에서의 참여가 아닌 함께 문제를 인식하고 해결책을 숙의하여 공동의 결정에 이르는 합의의 형성을 지향한다. 그러므로 참여적 의사결정은 숙의민주주의(deliberative democracy)와 깊은 관계를 가지고 있으며 그 구현의 핵심적인 방법론이라고 말할 수 있는 것이다.

### II. 참여적 의사결정의 환경적 성공요인

#### 1. 공공의사결정의 패러다임 및 의식전환

참여적 의사결정방법은 이해관계인 등의 대립적, 갈등적 구도를 전제로 하지 않는다. 의사결정의 참여자는 다른 참여자를 대립당사자로 인식하는 것이 아니라 결정을 위한 파트너 또는 협력자로 인식한다. 그리고 소수자를 포함하여 사안에 대해 다양한 의견을 가진 사람들을 대화의 상대로 적극 모색한다. 이것은 가히 공공결정에 있어서의 패러다임적 전환이라고 할 만하다.

이러한 공공의사결정의 패러다임 전환을 위하여 행정절차제도의 개혁, 갈등관리법제의 정비 등이 이루어져야 할 것이며 공직자들의 의식전환을 위한 교육·홍보가 철저히 요구된다.

#### 2. 시민사회단체의 역할 재인식

보다 진전된 참여민주주의 즉, 합의형성적 참여모델을 지향함에 있어서 시민사회단체는 비판자, 문제 제기자가 아니라 대안을 함께 마련하는 공공의사결정의 파트너로서 자기 역할을 재인식할 필요가 있다.

시민사회단체의 역할재인식을 위하여 시민사회단체 지도자들에 대한 홍보, 여론의 환기 등이 필요하며 비영리민간단체지원법 등과 같은 시민단체지원법제의 정비가 필요하다.



### 3. 참여적 의사결정 활용의 시기적 적절성

우리나라의 참여적 의사결정은 상당수가 이미 갈등이 표면화된 이후 그 절차가 시작된다. 그러나 이미 갈등이 표면화되고 이해당사자의 대립적인 입장이 표명된 상태에서 참여적 의사결정방법을 활용하여 성공하는 것은 그만큼 어렵다고 할 것이다.

### 4. 시민사회단체의 역할

시민사회단체는 참여적 의사결정에서 이해당사자로서가 아니라 공익을 대표하고 참여적 의사결정의 전 과정에 대해 객관적이고 공정한 평가를 할 수 있는 운동경기의 심판과 같은 역할을 맡아주면 좋을 것이다.

### 5. 중립적 제3자의 역할

우리나라의 참여적 의사결정과정에서 중립적 제3자의 역할이 아직 합리적으로 자리 잡지 못하고 있다. 주재자가 충분히 중립적이도록 하여 의사결정과정 자체에 대한 참여자와 일반 국민의 신뢰도를 제고할 필요성이 있으며 주재자나 촉진자의 기술적, 전문적 활동이 두드러지도록 하여야 한다. 주재자나 촉진자의 선정에서부터 이러한 점이 깊이 있게 검토될 필요성이 있다.

### 6. 현장확인을 통한 학습 또는 숙의

우리나라의 참여적 의사결정과정에서의 또 하나의 특징은 현장실사나 현장견학이 매우 유용하게 활용되고 있다는 점이다. 향후의 참여적 의사결정의 설계에 있어서도 이러한 측면이 고려되어 현장확인을 적극 활용하는 것이 필요하다.

### 7. 참여자의 선정

우리나라의 참여적 의사결정 과정에는 지방의회 의원 등 정치적 성향이 짙은 인사들도 참여하는 경우가 적지 않다. 그러나 이처럼 정치적 성향이 있는 사람들을 참여시키는 것이 다소간의 위험 부담이 있다는 것을 간과하여서는 안될 것이다. 자칫 공공갈등이 정치분쟁으로 비화하면 갈등의 해결이 요원하게 될 가능성이 있다는 점을 잊어서는 안될 것이다.

### 8. 일반참여자에 대한 존중

우리나라의 참여적 의사결정에서 나타나는 또 하나의 특징은 숙의민주주의의 본래의 취지와는 달리 전문가에 대한 의존과 일반 참여자에 대한 존중

의 결여라는 현상이다. 숙의민주주의의 본래의 취지에 따르면 결정의 주체는 전문가가 아니라 일반 참여자이다. 일반참여자가 결정의 주체가 아니라 설득의 대상으로 취급된다면 참여자들은 의사결정절차의 객관성에 대해 의심을 가질 수 있고 갈등해결을 어렵게 만들 수 있다.

### 9. 성숙한 시민의식과 공동체 문화

우리나라에서 참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체문화의 함양이 긴요하다고 본다. 국민은 대화와 타협 그리고 양보와 호혜에 익숙하지 못하며 오히려 선동에 취약한 모습을 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 공화주의적 시민의 덕성을 함양하기 위한 교육과 홍보 등의 조치가 이루어져야 할 것이다.

### 10. 충분한 논의의 장 마련

참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 충분한 시간을 들여 참여자가 가지고 있던 모든 의견이 제시되고 걸러지는 것이 바람직하다. 시간을 정하지 않고 대화를 하는 것은 합의 자체의 성립을 어렵게 하지만, 반대로 충분하지 못한 논의는 설익은 합의를 만들어 내거나 합의 자체를 어렵게 만든다.

### 11. 참여적 의사결정의 제도적 뒷받침

현재까지 이루어진 우리나라에서의 참여적 의사결정은 법적, 제도적 뒷받침이 충분하지 않은 가운데 진행되었다. 참여적 의사결정의 제도적 뒷받침을 위해 법제정비가 이루어져야 할 필요가 있다.

## 발제: 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토

(본문)

김유환 이화여대 법학과 교수

### I. 참여적 의사결정의 시대적 의의와 지향점

오늘날 우리 사회의 중요한 변화원인이 되고 있는 세계화와 지식정보화 그리고 사회의 민주화와 다원화는 공공의사결정과 관련되는 국민의 정보능력과 참여의지를 극적으로 증대시키고 있다. 시민사회의 발전과 인터넷의 사용의 보편화는 국가기관의 일방적인 의사결정의 대국민 수용성을 현저히 떨어뜨렸고 국민의 참여욕구는 그와 같은 일방적인 공공의사결정에 대한 저항의 형태로 나타나고 있다.

이것은 국민의 참여의지가 결국 공공갈등이라는 형태로 나타나는 원인이 되어 국가의 지속가능한 발전에 큰 장애가 되고 있는 실정이다.

그러나 오늘날 공공갈등 전문가들이 지적하는 바와 같이 국민의 참여의 단계는 갈등모델(Conflict Model)에 머물러서는 안 될 것이고 사회적 합의를 지향하는 합의형성모델(Consensus Building Model)로 진화해 나가야 한다.

“사회적 합의형성”이라고 하는 지향점은 국민의 참여의지를 공공의사결정의 초기 단계에서부터 수용하여 국가기관과 이해관계자 그리고 시민단체 등 문제되는 공공의사결정에 관심을 가지는 모든 주체가 함께 숙의하고 합의하여 공공선에 합당한 공공의사결정을 도출하고자 하는 데 초점을 두고 있다.

참여적 의사결정의 본질적인 구성요소는 국민의 참여, 그리고 참여자의 학습과 숙의 및 참여자의 합의에 의한 의사결정 등이라고 말할 수 있다. 물론 사안에 따라서 참여가 더 중요한 경우, 숙의가 더 본질적인 경우, 합의가 더 의미있는 경우가 있다.

이러한 참여적 의사결정은 국민참여가 합의형성모델로 진화하는데 있어 중심적인 방법론이 되는 것이다. 또한 이것은 보다 발전된 참여민주주의 즉, 국가기관의 결정에 대한 저항으로서의 참여 또는 갈등과 대립이라는 구도 하에서의 참여가 아닌 함께 문제를 인식하고 해결책을 숙의하여 공동의 결정에 이르는 합의의 형성을 지향한다. 그러므로 참여적 의사결정은 숙의민주주의(deliberative democracy)와 깊은 관계를 가지고 있으며 그 구현의 핵심적인 방법론이라고 말할 수 있는 것이다.

참여적 의사결정의 방법론적 성공은 보다 진전된 참여민주주의 내지 숙의민주주의의 성공 그리고 민주주의의 진화를 의미하는 것이다. 그러므로 참여적 의사결정방법은 단순히 갈등관리라는 차원에서만 의미 있는 것이 아니라

민주주의의 새로운 길, 사회운영방식의 변화 등을 예고하고 있는 것이라고 말할 수 있다.

다만 아직까지는 이러한 참여적 의사결정방법이 참여민주주의를 구현하는 수단으로서 보다는 공공갈등이나 공공분쟁의 영역에서 유용한 기법으로 알려져 있다. 미국, 유럽 그리고 온 세계가 이미 이러한 방법론을 채택하거나 실험하고 있으며 적어도 공공갈등이 발생하는 행정영역에서는 그 구체적인 형태는 다를지라도 참여적 의사결정방법은 선진제국 모두가 채택하고 있다고 해도 과언이 아니다. 우리나라의 경우에도 현재 입법이 추진 중에 있는 “공공기관의 갈등관리기본법”은 갈등 예방을 위한 국가적 시스템의 핵심적인 내용으로서 참여적 의사결정방법을 규정하고 있는데 이 방법론의 성공적 정착여부는 우리나라 갈등관리정책의 성패를 좌우하는 의미가 있다.

### II. 참여적 의사결정의 환경적 성공요인

#### 1. 공공의사결정의 패러다임 및 의식전환

참여적 의사결정방법은 전통적인 공공의사결정방법에서부터 코페르니쿠스적 전환을 이룬 것이다. 우리 행정현실에서 종종 공공의사의 결정은 관료적 의사결정과정을 통해 이루어졌다. 오늘날에 와서는 순수한 관료적 의사결정 과정에만 의지하지 않고 행정절차를 통한 이해관계인의 의견수렴, 위원회 등을 통한 전문가의견수렴, 관계되는 시민사회단체로부터의 의견수렴 등이 이루어지는 경우가 점차 늘어나고 있는 것이 사실이다. 이것은 이미 우리나라의 공공의사결정방식도 이익대변의 구조로 전환되어가고 있다는 것을 의미한다. 그러나 이익대변모델에서도 여전히 이해관계인, 전문가, 시민사회단체의 의견은 참고사항에 불과하고 그들의 의견이 의사결정과정에 반영된다는 보장은 없다.

그러나 참여적 의사결정은 단순한 의견수렴의 차원을 넘어서서 참여자의 합의를 통한 의사결정을 하고자 하는데 중요한 의의가 있다. 전통적인 이익대변적 참여절차와 달리 참여적 의사결정방법에서는 이해관계인, 전문가, 시민사회단체 등 참여자는 행정청과 공동의 의사결정주체로 인식된다. 행정청은 이익대변모델에서 이해관계인 등의 참여를 허락해 줄 것인가 하는 점을 판단해 왔지만 참여적 의사결정방법에서는 오히려 적극적으로 다양한 의견을 반영할 참여자를 모색하고자 애쓰는 입장이 된다. 문제되는 의사결정의 대상에 대해 발언하고자 하거나 의견을 가지고 있는 모든 사회구성원을 토론의 장으로 불러들여 합의를 도출하고자 하는 것이 참여적 의사결정방법의 기본구도이다.

따라서 참여적 의사결정방법은 이해관계인 등의 대립적, 갈등적 구도를 전제로 하지 않는다. 의사결정의 참여자는 다른 참여자를 적으로 또는 대립당사자로 인식하는 것이 아니라 결정을 위한 파트너 또는 협력자로 인식한다.

만약 이러한 패러다임의 전환을 충분히 이해하지 못하고 참여적 의사결정방법을 시도하게 된다면 성공을 보장하기 어렵다. 참여적 의사결정방법은 권위적인 관료적 의사결정방법 그리고 대립구도의 의사결정에 익숙한 사람들의 의식전환이 선행된 후에야 성공할 수 있다. 이러한 공공의사결정의 패러다임 전환을 위하여 행정절차제도의 개혁, 갈등관리법제의 정비 등이 이루어져야 할 것이며 공직자들의 의식전환을 위한 교육·홍보가 절실히 요구된다.

## 2. 시민사회단체의 역할 재인식

갈등 및 대립구도 하의 이익대변절차에서 시민사회단체는 주로 정부의 의사결정의 문제점을 지적하고 비판하는 입장에 서있었다. 이러한 구도 하에서 시민사회단체가 대안없는 비판을 하는 경우도 많았고 대안이 있다고 하더라도 어떤 측면에서는 단지 원칙론적 대안을 제시하는 경우가 많았다. 이러한 시민사회단체의 행태는 정부의 공공의사결정의 문제점을 적시하는 데에는 효과적이었으나 결과적으로 공공갈등을 조장하는 역효과를 가지는 경우가 있었다는 점을 부인할 수 없다.

그러므로 보다 진전된 참여민주주의 즉, 합의형성적 참여모형을 지향함에 있어서 시민사회단체는 비판자, 문제 제기자가 아니라 대안을 함께 마련하는 공공의사결정의 파트너로서 자기 역할을 재인식할 필요가 있다. 참여적 의사결정과정에서 시민사회단체는 그 의견을 자유롭게 개진하되 자신의 의견이 관철되었을 때 그 결과에 책임질 각오를 가진 실질적 의사결정주체로서 자리매김 하여야 하며 자신의 변화된 역할에 대한 분명한 인식이 있어야 한다.

시민사회단체의 역할재인식을 위하여 시민사회단체 지도자들에 대한 홍보, 여론의 환기 등이 필요하며 비영리민간단체지원법 등과 같은 시민단체지원법제의 정비가 필요하다.

## 3. 공화주의적 시민문화의 형성

참여적 의사결정방법은 합의형성적 국민참여를 전제로 하는 것이다. 그런데 합의의 형성은 협력적 시민문화가 존재하지 않으면 달성하기 어렵게 된다. 자신과 다른 의견과 이해 및 가치를 가진 사람들의 존재를 인정하고 그 의견을 존중하고 배려할 줄 아는 사람들이 많아야 합의에 의한 의사결정이 용이해 진다. 또한 자신의 생각을 바꿀 수 있는 유연성과 여유가 있어야만 자

신과 의견을 달리하는 상대방과의 합의가 가능하다.

이러한 관점에서 상대방을 존중하는 시민문화 그리고 더불어 공존하며 소수의견을 무시하지 않고 소수자들에게도 사회구성원으로서의 역할을 할 자리를 남겨주는 공화주의적 시민문화의 형성이 매우 중요하다고 본다. 이러한 시민문화의 형성은 시민사회의 성숙을 통하여 가능하게 된다고 본다.

공화주의적 시민문화의 형성을 통해 학교교육 및 시민교육 프로그램을 마련하고 합의에 의한 분쟁해결을 촉진시킬 수 있는 제도적 지원체계를 마련해 나갈 필요가 있다. 예컨대 민간단체의 ADR(재판외적 분쟁해결: Alternative Dispute Resolution) 프로그램에 대한 지원 등 구체적 방안을 안출하여야 할 것이다.

## 4. 사회자본의 축적

참여적 의사결정방법이 기능함에 있어서 개인이나 집단 사이에 존재하는 사회자본이 커다란 의미가 있다. 후쿠야마(Francis Fukuyama)에 의하면 사회자본은 “둘 이상의 개인 사이에서 협력을 촉진시키는 예증된 비공식적 규범”이라고 한다. 사회관계에 실재하는 비공식적인 협력적 규범이나 원칙이 바로 사회자본이라고 할 수 있다. 종교규범 같은 것이 대표적인 사회자본의 예이다. 또한 공통되는 역사적 경험이나 교육 등이 사회자본의 원천이 된다.

후쿠야마는 세계화가 종교에 버금가는 사회자본의 원천이 될 수 있다고 한다. 세계화를 추진하는 과정에서 기존의 부정적인 관습이나 태도를 불식하고 새로운 공통의 인식과 규범을 창출할 수 있다고 하는 것이다.

꼭 세계화가 아니더라도 미래지향적 비전을 제시하면서 이를 위한 국가통합의 공동과제를 사회자본의 원천으로 제시하고 이를 확충해 나가는 노력이 필요하다고 본다. 사회자본의 축적을 위하여 교육과 홍보가 중요한 의의가 있는 것은 물론이다.

## 5. 참여적 의사결정방법 활용을 위한 제기법의 발전과 전문가의 양성

사회갈등은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 차원의 문제가 복합적으로 작용하는 복잡한 현상이다. 갈등의 관리라는 과업은 사회학, 법학, 심리학, 경제학 등 제반 사회과학의 도움을 필요로 하는 고도의 기술적인 성격의 것이다. 참여적 의사결정방법도 본질적으로 같다. 따라서 인간의 심리와 집단의 사회심리 그리고 경제적 요인과 사회적 요인, 법적 평가 등을 종합적으로 활용하여 합의에 의한 의사결정을 유도할 수 있는 전문인력이 필요하다. 동시에 전문가양성을 위한 교육 및 훈련도 필요하다. 미국의 법과대학원에서

ADR이 중요 교과목으로 등장하고 있는 것처럼 갈등관리가 제학문 분야에서 학문적 연구의 대상이 되어야 할 것이고 이와 관련하여 고도의 기법이 발전되어야 한다.

### III. 공공갈등관리를 위한 성공적인 참여적 의사결정의 설계

#### 1. 참여적 의사결정 방법의 채택과 설계

##### 가. 참여적 의사결정의 타당성 분석

참여적 의사결정방법을 채택하기 위해서는 먼저 그러한 채택의 타당성을 검증할 수 있는 사전검토가 필요하다. 모든 공공갈등이 다 참여적 의사결정으로 예방될 수 있는 것은 아니다. 이 사전검토 단계에서 수집된 정보와 분석자료 등은 향후 참여적 의사결정방법의 설계와 운영에 매우 긴요한 자료가 되기 때문에 이 단계의 정보수집과 분석은 소홀히 생각해서는 안되며 최선을 다하여야 한다. 바람직하기는 참여적 의사결정방법의 채택 여부에 대한 결정이 이루어지기 전에 갈등영향분석이 행해지는 것이 좋다.

만약 갈등영향분석이 행해지지 않았다고 하면 참여적 의사결정방법의 타당성에 대한 판단을 위하여 ①이미 드러났거나 잠재적인 갈등의 원인 ② 갈등을 악화 또는 완화시킬 수 있는 다양한 변수에 대한 동향분석 또는 시나리오 기획(Scenario Planning) ③ 참여적 의사결정방법의 성공가능성과 성공조건 ④ 갈등의 경과나 역사적 요인 ⑤ 이해관계자나 관련된 시민사회단체 또는 사회계층이나 집단 등에 대한 정보수집과 그에 대한 분석이 이루어지는 것이 바람직하다.

갈등영향분석 또는 그에 갈음하는 참여적 의사결정 채택을 위한 사전분석에는 가능한 한 주관 행정기관이 아닌 다른 행정기관, 학계, 산업계, 시민사회단체, 언론 등의 다양한 시각이 반영되도록 하는 것이 바람직하다. 동질적 그룹 만에 의한 평가는 갈등의 다양한 국면을 모두 파악하기 힘들게 할 것이기 때문이다.

참여적 의사결정의 채택과정에서 신중히 검토하여야 할 중요한 사항으로서 갈등의 시간일정(Timeline)이 있다. 갈등이 이미 심화된 단계 보다는 아직 갈등이 발생하지 않거나 첨예화되지 않은 단계에서 참여적 의사결정이 성공적일 가능성이 높다. 갈등당사자들이 이미 어떠한 입장을 천명하거나 갈등사안이 정치적 이슈로 비화한 이후에는 참여적 의사결정은 이미 상당한 제약조건을 안고 출발하는 것이므로 그만큼 성공가능성이 약화될 수밖에 없다.

##### 나. 참여적 의사결정방법 채택의 근거

참여적 의사결정방법을 채택하는 것이 타당성이 있다고 판단되면 참여적 의사결정방법의 채택과 그 결과의 집행을 위한 근거를 마련하는 것이 필요하다. 대부분 이 근거는 관련된 당사자들 간의 동의나 합의를 구하는 것으로 마련될 수 있을 것이다. 관료적인 결정만으로 참여적 의사결정방법을 채택하기 보다는 이해관계자의 합의에 의해 이 방식을 채택하도록 하는 것이 향후의 논의를 위해 훨씬 바람직하다. 협의체 등 합의를 위한 논의기구의 구성과 스케줄, 의사결정방법이나 진행방법 등(기본규칙: ground rule)에 대해 미리 합의를 하고 그 결과에 대한 구속력이나 집행방법 등을 미리 합의해 두는 것이 필요한 경우도 있다. 그러나 관련 당사자들이 어떠한 태도로 임하는가에 따라 합의의 구체화정도나 합의사항의 범위 등을 탄력성 있게 결정해 나갈 필요가 있다.

##### 다. 참여적 의사결정의 설계

참여적 의사결정방법을 채택하기로 하였다면 어떠한 종류의 참여적 의사결정방법을 활용할 것인가 하는 점에 대해 심도있는 검토를 해야 한다. 합의회이나 시민배심, 시나리오워크숍, 규제협상 등 비교적 정형화되어 있는 참여적 의사결정방법을 채택하는 경우에는 이러한 검토의 부담이 완화될 수 있다. 그러나 정형화된 방식을 채택한다고 하더라도 구체적인 갈등사례에 가장 적절한 의사결정방법을 안출하기 위한 노력이 있어야 할 것이다. 갈등사례마다 문제가 발생한 구체적인 상황이 다르기 때문에 하나의 정형적인 방안을 그대로 모방하여 채택한다는 것에는 상당한 위험부담이 있다. 따라서 기본적으로 참여적 의사결정방법의 활용을 위해서는 참여적 의사결정방법 활용을 위한 설계가 있어야 한다.

참여적 의사결정방법의 종류는 수를 헤아릴 수 없을 만큼 많다. 사실 전형적인 참여적 의사결정방법은 없는 것으로 치부하는 것이 갈등관리를 위해 가장 적절한 태도라고 할 것이다.

참여적 의사결정방법의 설계에 있어서 가장 중요한 것은 가장 적당한 설계자 또는 설계팀에게 설계를 맡겨야 한다는 것이다. 갈등관리전문가와 갈등현안에 대해 이해가 깊은 사람이 팀을 이루어 설계를 진행하는 것이 바람직할 것이다.

참여적 의사결정방법의 설계에 있어서 검토되어야 할 가장 본질적인 사항은 다음과 같다.

- ① 주재자
- ② 참여자의 범위

- ③ 사실관계의 확인과 숙의(deliberation)과정
- ④ 합의도출의 여건 조성
- ⑤ 합의의 집행을 위한 고려
- ⑥ 합의의 시한
- ⑦ 숙의나 합의를 위한 협의체의 구성

## 2. 참여적 의사결정의 주재와 조정

### 가. 주재자

참여적 의사결정의 성패에 가장 큰 영향을 미치는 사람은 의사결정을 주재하는 주재자이다. 그러므로 어떤 사람을 주재자로 선정하는가 하는 것이 매우 중요하다. 참여적 의사결정을 설계하면서 먼저 누가 주재자로 선정되는 것이 바람직할까 하는 점을 염두에 두어야 한다. 주재자 선정방법이나 절차를 어떻게 하더라도 참여적 의사결정을 설계한 운영주체는 주재자에 대한 확고한 대안을 가지고 있어야 한다.

주재자는 중립적인 인물이어야 한다. 다만 한국 사회에서는 단순한 중립성있는 인물로서는 주재의 역할을 완수하기 힘든 경우가 많다. 그러므로 가능하면 주재자는 지역사회에 신망있는 사람으로 하는 것이 좋다. 전국적인 사안이라면 그 분야에 전국적인 신망을 얻고 있는 사람을 주재자로 선정하는 것이 바람직할 것이다. 참여적 의사결정의 성공여부는 참여자의 신뢰도에 좌우되는 경우가 많기 때문에 관련 당사자들이 모두 신임할 수 있는 중립적인 인물을 주재자로 선정하여야 한다.

한편 주재자는 참여적 의사결정이나 협상 등에 대한 식견이 있는 사람이어야 한다. 협상의 성공조건이나 커뮤니케이션기술에 대한 기본적인 이해가 있는 인물이어야 한다. 만약 그러한 인물이 마땅히 구해지지 않으면 주재의 역할을 맡기기 전에 충분한 오리엔테이션 기간을 가져서 이러한 부분에 대한 소양을 갖추도록 하든가 아니면 촉진자(facilitator) 등 주재자를 보조하는 사람이 주재자를 돕도록 하여야 할 것이다.

전문가로서의 능력은 보좌받을 수 있으나 주재자의 인품이나 성격은 보좌 받을 수 없다. 따라서 성급한 성격의 소유자나 편벽된 사고를 하는 사람, 사안에 대해 지나치게 주관이 뚜렷한 사람 등은 주재자로서 적당하지 못하다. 주재자로서 가장 중요한 덕성은 다른 사람의 말을 들어 줄줄 알고 다른 사람의 심정에 동조할 줄 아는 것이다. 또한 균형감과 판단력도 없어서는 안 된다. 대체로 주재자는 법률적 지식이 있는 사람이 좋지만 법률적 판단만을 앞세우는 사람은 적절하지 않다. 참여자들의 입장이나 법적 지위 보다는 참

여자들의 관심이나 이해에 더 깊은 관심을 기울일 줄 아는 사람이 주재자가 되는 것이 좋다.

주재자는 의사결정을 주관하는 기관의 입장을 충분히 이해하는 사람이 좋으나 당해기관의 입장을 맹종하는 사람은 적당하지 않다. 참여자들의 입장을 균형있게 살피고 공정하고 객관적인 판단을 할 수 있는 사람이어야 한다.

주재자나 후술하는 촉진자 등 중립적 입장에서 참여적 의사결정 전반을 돕는 전문가들의 역할은 참여적 의사결정의 성공을 위해 매우 긴요하기 때문에 이들 전문가를 양성하기 위한 국가적 노력이 필요하다. 정부로서는 장차 충분한 경험을 가진 전문가 풀(pool)을 가지도록 노력하여야 할 것이다. 미국의 경우 1991년 대통령의 행정명령으로 정부 소속 변호사들이 ADR 훈련을 받을 것을 명하는 행정명령을 발하여 정부측 전문가의 훈련과 양성을 시도한 바 있다.

### 나. 조정 또는 합의촉진을 위한 인력

주재자만으로 조정 또는 합의 촉진을 수행할 수도 있으나 경우에 따라서는 주재자를 도우면서 조정 또는 합의과정을 순조롭게 이끌 전문적인 인력이 필요할 수 있다. 이들도 역시 중립적인 입장에 서있어야 하지만 주재자 보다는 좀더 자유롭게 참여자 사이의 의사소통을 돕고 전문적인 견해를 피력하고 전문적인 역량을 발휘할 수 있다. 경우에 따라서는 특히 의견이 대립되는 일부 참여자들 사이의 합의촉진만을 위해 이러한 전문인력이 활용될 수도 있다.

이들을 촉진자(facilitator)로 지칭할 수 있는데 이들은 전문적인 커뮤니케이션기술과 협상기술을 보유하고 있어야 한다. 전문적인 법실무기술(lawyering skill)을 익힌 법률전문가가 이러한 역할을 하기에 적당하지만 우리나라의 경우 커뮤니케이션과 협상에 관한 법실무기술(lawyering skill)훈련을 전문적으로 받은 인력이 드물고 이들은 매우 비싼 노동력이기 때문에 활용하기가 쉽지 않다.

우리나라의 여건상 이러한 전문적 훈련을 받은 인력을 교육을 통해 배출하는 것도 한가지 방법이며 장기적으로는 법률가의 재교육과 법학교육의 개혁을 통해 문제를 해결해 나가야 할 것이다.

이들은 갈등사안에 대한 평가자, 조연자, 협상가, 합의서초안작성자로 기능하면서 참여자나 참여자그룹의 관심이나 이해관계를 분석하고 그 이해관계의 우선순위를 정하고(prioritizing)하고 평가하여 참여자가 자신의 협상대안이 무엇인가를 발견할 수 있도록 도와준다.

촉진자(facilitator)는 복수를 선정할 수 있으나 너무 많으면 오히려 혼란을 초래할 수도 있다는 점이 감안되어야 한다.

촉진자 또는 주재자는 평가적(evaluative) 기능, 촉진적(facilitative) 기능, 변혁적(transformative) 기능을 담당할 수 있다. 평가적 기능에 충실한 주재자나 촉진자는 사건에 대한 냉정한 평가와 합의에 실패할 경우의 당사자의 부담 등에 대한 평가를 통하여 합의의 성립을 촉진해 나간다. 촉진적 기능을 수행하는 중립적 주재자 또는 촉진자는 주도권을 참여자에게 주고 그들을 돕는데 주력한다. 변혁적 기능에까지 나아간 주재자나 촉진자는 적극적으로 참여자들 사이의 관계변화를 도모하여 합의에 이르도록 애쓴다. 촉진자 또는 주재자가 어떤 기능에 치중할 것인가 하는 것은 상황에 따라 다르며 촉진자나 주재자는 담당사안에서 자신의 기능과 역할에 대한 청사진을 나름대로 가지고 있을 것이 권고된다.

### 3. 참여자의 선정과 협의체의 구성

#### 가. 참여자의 선정

참여적 의사결정에 누구를 참여시킬 것인가를 구상하는 것은 참여적 의사결정의 성패를 좌우할 정도의 중요성이 있다. 기본적으로 숙의민주주의 방식에서는 사안에 대해 상이한 목소리를 낼 수 있는 모든 관련자를 참여하도록 하는 것이 바람직하다. 소수자일지라도 사안에 대해 다른 의견을 가진 자는 적극적으로 찾아내어 참여시키는 것이 이상적이다. 그러나 현실적으로 모든 관련자를 참여시킬 수는 없기 때문에 갈등의 예방을 위해서 반드시 의견이 반영되어야 할 관련자나 관련그룹을 찾아내어야 한다. 이것은 갈등영향분석의 가장 중요한 부분이기도 하다.

참여자를 어떠한 선정기준에 의해 선정할 것인가 하는 것이 매우 중요한데, 갈등사안의 성격에 따라 다소 다르다. 기본적으로 전문성이 강조될 필요가 있는 경우가 있고 대표성이 강조될 필요가 있는 경우도 있다. 이해관계대표성이 강조될 필요가 있는 경우가 있는가 하면 공익대표성이 더 중요한 경우도 있다. 공론조사나 시민배심, 합의회의 등의 경우에는 이해관계대표성에 대한 고려 보다 참여자들의 공익대표성이 강하다. 그러나 우리나라에 보편적으로 발생하는 갈등사안의 해결을 위해서는 대개는 전문성과 이해관계대표성 그리고 공익대표성이 조화를 이루도록 하여야 할 것이다.

공익대표성을 가진 사람들은 전반적인 숙의와 합의과정에서 마치 운동경기에서의 심판의 역할을 할 수 있는 사람들이어야 한다. 신뢰성에서 흠이 없고 균형감각을 갖춘 인물이 적당하다. 한편, 전문성을 가진 사람들의 주된

역할이 숙의과정에서 참여자의 학습과 숙의를 돕는 것이라고 하면 그들은 반드시 합의과정에 참여할 필요는 없다. 그러나 전문성을 가진 사람들이 합의과정에 참여하였다는 사실이 합의안의 신뢰성을 높여줄 수도 있다는 점에서 이 문제에 대해서는 사안의 성격에 따라 신중한 접근이 필요하다.

합의과정에 참여하는 사람들은 자신이 속한 집단 내에서 합의할 수 있는 권한을 가진 사람이면 가장 좋다. 그러나 실제로 합의권한을 가진 사람을 합의과정에 참여하는 것이 어렵다면 합의권한을 가진 사람과 가장 가깝게 의사소통할 수 있는 사람이거나 협상의 전권을 위임받은 사람을 참여시켜야 한다.

참여자의 선정에 있어서 가능하면 참여자 상호간의 관계도 염두에 둘 필요가 있다. 참여자들 상호간에 지속적 인간관계가 유지되는 관계라면 합의과정에서 극단적인 이견을 보이는 것은 자제할 것이며 합의에 도달하기 용이할 것이다. 그러나 서로 불신감이 큰 경우에는 차라리 아무 관계없는 사람이 나올 수도 있다.

얼마나 많은 사람을 합의과정에 참여시킬 것인가 하는 것도 중요한 이슈이다. 대개 이익대표성을 중심으로 합의를 이루어야 할 경우에는 인간적 유대관계를 형성할 수 있는 정도의 숫자로서 원활한 커뮤니케이션에 애로가 없는 15인 이내가 바람직하다고 한다. 그러나 어느 정도의 규모가 적당한가 하는 것은 채택하는 참여적 의사결정방법의 성격에 따라 차이가 많다.

참여자를 중간에 교체하거나 추가로 참여시키는 경우는 가급적 지양하여야 한다. 대표성의 교체로 참여자가 바뀌는 경우에는 추가참여자가 숙의와 합의과정에 장애가 되지 않도록 정보의 격차를 줄이기 위한 노력을 기울여서는 안 될 것이다.

참여자에게 공통적으로 요구되는 요건으로는 참여자의 투명성, 도덕성, 균형감각 그리고 정치적 중립성이다. 참여자는 다른 의견에 대한 수용성이 높고 독단적이지 않은 사람이어야 한다. 모든 의견의 성립가능성을 인정할 수 있고 다른 의견을 존중할 줄 아는 사람이 좋다. 가능하면 정치적 입장이 강한 사람은 참여시키지 않는 것이 좋다. 부득이 정치적 입장이 있는 사람을 참여시키더라도 현실정치와 깊은 연관을 가지지 않은 인물을 선택하여야 한다. 전·현직 정치인 그리고 정치지망생은 참여시키지 않는 것이 좋다. 정치적 입장이 협상에 연루되면 합의에 이르기 어렵기 때문이다.

참여자의 참여의지도 중요하다. 숙의와 합의과정에서 결석이 잦으면 곤란하기 때문이다. 특정 기일 이상 결석한 참여자의 의결권을 제한하는 조치 같은 것도 깊이 검토될 필요가 있다.

시민배심 및 공론조사 등의 경우에는 참여자는 무작위로 선정되는 것이 원칙이다. 그러나 우리 사회에서 무작위로 선정된 참여자의 결정이 갈등을 예방할 수 있는 유권적인 결정으로 받아들여질 수 있기 위해서는 숙의민주주의에 대한 이해와 그에 대한 신뢰가 사회 전반에 뿌리내려야 한다고 본다.

#### 나. 협의체의 구성

참여자가 선정되면 참여자들 사이의 협의체를 어떻게 구성할 것인가 하는 것이 문제된다.

전문가의 협의체와 협상대표자 협의체를 달리 구성하거나 분과위원회를 두는 등 복수의 협의체를 구성하는 경우도 있다. 복수의 협의체를 구성하는 경우 협의체 상호간의 의사소통이 원활할 수 있도록 가교(Bridge)역할을 할 기구나 인물을 두어야 하고 결정권 등에 대해 명확히 해두어야 한다. 협의체마다 주재자나 촉진자를 두되 그들 사이에 긴밀한 협조관계가 유지될 수 있도록 배려하여야 한다.

#### 다. 대표참여자

특정 그룹을 대표할 사람을 선정하는 것은 참여자 선정에서 가장 유의할 부분이다. 대표성이 분명하지 않은 사람이 합의과정에 참여할 경우 합의의 실효성이 문제가 되기 때문이다. 그러므로 실질적인 대표성이 있는 인물을 대표자로 참여시켜야 한다. 대표자는 법적 대표성만 가지는 것으로 불충분하며 실질적으로 자기가 속한 그룹의 지배적 견해를 반영하는 인물이 되도록 배려하여야 한다. 문제는 대표성에 변동이 있는 경우이다. 만약 설계 당시에 대표성의 변동이 감지되면 미리 그 부분에 대해 명시적인 합의를 해두든가 아니면 복수의 대표자를 참여시키든가 하는 등의 대책을 강구해야 한다. 대표자의 교체로 인한 기존 참여자와 신규참여자의 정보의 격차를 줄이기 위한 별도의 노력이 있어야 한다.

대표자가 숙의과정에 참여하고 합의를 진행하는 동안 대표자와 그가 속한 그룹의 지배적 견해 사이에 정보상의 격차나 의견차이가 발생하지 않도록 노력하여야 한다. 대표자가 숙의과정이나 합의과정을 통해 자신의 의견이 달라진 만큼 그가 속한 그룹의 의견도 달라질 수 있게 노력하도록 촉구하여야 한다. 또 대표자의 신뢰성이 문제되는 경우나 대표자가 소속된 집단의 의견을 하나의 의견으로 모으기가 어려운 경우에는 복수의 대표자를 참여시키는 방안도 검토될 필요가 있다.

#### 라. 시민단체

많은 경우 시민사회단체의 참여가 필요한 경우가 있다. 환경문제를 둘러싼 갈등과 같은 경우에는 시민단체가 마치 이해관계당사자인 것 같은 기능을 하는 경우가 있는데, 시민단체는 가능하면 공익대표로서 기능하도록 하는 것이 좋다. 시민단체가 이익대표성이 지나치게 강한 경우에는 중립적인 입장에 있는 시민사회단체를 참여시켜 시민단체의 공익대표기능이 훼손되지 않도록 할 필요가 있다. 시민단체의 참여는 합의의 객관성과 신뢰성을 높이는데 기여한다. 시민사회단체는 전체 참여적 의사결정과정에 대한 공정한 중립자로 기능하는 것이 바람직하다. 그러므로 가능하면 그 지역사회에서 명망있는 시민사회단체를 참여시킬 필요가 있다. 시민사회단체는 문제제기자로서 보다 합의형성의 촉진자, 공익대변자로서 기능할 수 있도록 선정단계와 오리엔테이션 단계에서 충분히 강조해 둘 필요가 있다.

#### 마. 전문가

전문가는 대개 숙의과정에서 중요한 역할을 수행한다. 그러나 전문적 견해도 다양할 수 있으므로 숙의과정을 주도할 전문가는 합의과정에서 중요한 비중을 차지하는 이익대표자나 공익대표자에게 신뢰를 줄 수 있는 공정하고 객관적인 인물로 선정하여야 할 것이다. 전문가들은 자기 분야에 전문성만 있어서는 안되고 마치 촉진자와 같이 커뮤니케이션 기술이 뛰어나고 갈등해결이 어떠한 과업인가 하는 점에 대해 어느 정도 이해가 있는 사람을 선정하여야 한다. 사실 확인이 쟁점이 되는 사안의 경우 전문가를 의견을 달리하는 그룹들 모두에게서 신뢰받는 사람으로 선정할 필요도 있다.

또한 전문가는 자신의 전문적 식견을 쉬운 말로 설명할 수 있어야 하고 이미 합의내용이 될 사안에 대한 선입견이 없는 사람이 좋다.

#### 바. 행정기관의 역할

숙의와 합의과정에서 행정기관은 참여자 중의 하나로 참여할 수 있을 뿐이다. 물론 참여적 의사결정 전 과정은 주관 행정기관의 협조로 운영해 가는 것이지만 주재자가 선정된 이상 의사결정 과정을 주도하려고 하는 인상을 주거나 특정한 대안을 추진하려고 하는 듯한 인상을 주어서는 안된다. 행정기관의 그러한 태도는 참여적 의사결정 전과정의 신뢰성을 떨어뜨리고 참여자나 시민단체의 반발을 불러일으킬 가능성이 크다.

### 4. 의사결정을 위한 숙의 또는 학습

#### 가. 숙의과정 개요

숙의(deliberation)는 갈등의 대상이 되는 사안을 둘러싼 쟁점을 정확히 파악하여 불필요한 논쟁점을 제거하고 논의되어야 할 쟁점을 분명히 하는 데 목적이 있다. 그러므로 숙의과정은 사실관계(fact)에 대한 정확한 인식, 쟁점의 바른 파악 등을 위한 것이고 사안과 관련한 비현실적 기대와 편견이 제거되는 것을 지향한다.

그러므로 사실관계가 너무나 명백한 경우에는 숙의과정이 대폭 생략될 수도 있다. 주목할 것은 대부분의 갈등은 사실관계에 대한 인식이나 해석의 차이에서 비롯되기 때문에 사실관계에 대해 공통의 인식을 하게 되면 갈등해소의 실마리를 찾게 되는 경우가 많다. 그러나 사실관계의 해석에는 사람들의 가치관이나 세계관이 투영되므로 이것은 반드시 쉬운 작업은 아니다.

숙의과정에는 문제되는 사안에 전문성을 갖춘 사람들의 역할이 매우 중요하다. 그러한 전문가들은 또한 참여자로부터 신뢰를 받고 있어야 한다. 한편 숙의과정은 고도의 의사소통기술(communication skill)을 갖춘 전문가(주제자 또는 촉진자)에 의해 진행될 필요가 있다. 숙의과정에서 주제자나 촉진자는 참여자들이 사실관계에 대한 인식에서 공감대를 형성할 수 있도록 사실관계를 설득적으로 구성해서 제시할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 숙의의 대상이 되는 이슈의 선정이 매우 중요하다. 숙의가 불필요하거나 그러한 숙의로 인해 오히려 합의를 어렵게 할 사항을 숙의의 대상으로 삼아서는 안된다.

또한 참여자의 전문성의 정도나 인적 구성 등으로 보아 가장 적절한 숙의의 방식이 무엇인가 판단하는 것이 중요하다. 현장방문이나 해외의 사례 등에 대한 확인이 유용한 방안이 될 수도 있다. 우리나라의 경우 참여자들이 장시간의 토론에 익숙하지 못한 것이 보통이므로 이러한 현실을 고려하여 가장 적절한 숙의방식을 찾아보아야 할 것이다. 주제자는 토론이 쟁점을 벗어나지 않도록 늘 유의하여야 하며 토론이 늘 초점을 유지하여 단시간에 토론이 종료될 수 있도록 애써야 한다.

숙의과정에서 토론은 반드시 필요한 것이지만 토론이 지나치게 논쟁적으로 진행되는 것은 피하여야 한다. 숙의과정은 학습과정이라고 보고 참여자 모두가 자신의 인식이 잘못된 것일 수 있다는 것을 전제할 필요가 있다.

#### 나. 숙의를 위한 오리엔테이션 및 학습

숙의 또는 학습과정에 참여하는 참여자들은 토론과 의사소통(communication)을 위한 오리엔테이션을 가질 필요가 있다. 많은 사람들은

합의 형성적 대화 보다는 논쟁적 대화에 익숙해 있고 대화와 협상에 필요한 기본적인 태도에 대한 인식이 결여되어 있기 때문에 이 부분에 대한 안내가 필요한 경우가 많다.

숙의과정은 다양한 관점을 가진 참여자들의 토론과정이 중심이지만 토론에 앞서 참여자가 설명회, 교육, 홍보 등을 통해 사안에 대해 충분히 알 수 있는 기회가 주어져야 한다. 주제자는 참여자들이 숙의를 위한 토론과정에 들어갈 수 있을 정도로 사안에 대한 이해가 깊어졌는가를 예의 관찰할 필요가 있다.

#### 다. 사실관계의 조사

숙의를 위하여 사실관계에 대한 인식이 참여자들 사이에 상이한 경우 사실관계 자체에 대한 조사 및 확인이 요구되는 경우가 있다. 이 경우 행정기관이 가진 정보는 충분히 공개되어야 한다. 사실관계의 조사는 참여자와 이해관계그룹의 신뢰를 받을 수 있는 방법과 절차에 의해 진행되어야 할 것이며 방법과 절차의 채택은 참여자들의 합의에 의해 이루어져야 할 것이다. 조사를 행할 전문가의 선정에 있어서도 참여자 합의를 거치거나 기타 객관성을 확인할 수 있는 방법으로 해야 한다.

#### 라. 인터넷의 활용

선진외국에서는 숙의과정에서 커뮤니케이션이나 의견수렴을 위해 인터넷을 활발히 활용하는 경우가 많다. 참여자 사이에서 인터넷을 적절히 활용한다면 시간을 절약할 수 있을 것이며 신속하고 광범위한 의사소통을 하는데 도움이 될 수 있다. 장시간 토론에 익숙하지 않은 참여자를 위해 인터넷의 활용은 훌륭한 숙의의 보조수단이 될 수 있다.

#### 마. 숙의에 참여한 사람들과 일반관련자 사이의 이해격차

숙의 과정이 진행되면서 사실관계에 대해 참여자와 참여자 아닌 일반 이해관계자 및 국민 일반의 이해격차가 발생할 수 있다. 어떤 갈등 사안의 경우, 이러한 이해격차를 줄이기 위한 노력이 매우 중요한 경우가 있다. 대표 참여자들의 경우에는 이러한 정보격차를 메우기 위한 별도의 노력을 기울여야 한다. 신속한 의사소통과 홍보 등이 이해격차를 방지하기 위한 주요 방법이다.

### 5. 의사결정에서의 합의과정

#### 가. 합의도출을 위한 여건 조성

합의를 도출하기 위한 관건 중 가장 중요한 것은 행정기관의 신뢰성과 일관성의 유지라고 할 수 있다. 행정기관의 입장이 변화했을 경우 누구 보다도 참여자들이 먼저 이를 알아야 할 것이고 변화를 정당화할 충분한 사유가 제시되어야 한다.

다음으로 합의가 성립되기 위해서는 참여자들이 서로 협상력이 비슷하다고 느낄 수 있도록 하여야 한다. 협상력에 격차가 발생하는 것으로 인식되면 열등한 참여자는 합의안에 동의하기 힘들게 된다.

또한 합의안이 뜻대로 되지 않아도 참여자는 서로를 비방하여서는 안된다. 이것을 담보하기 위해 미리 이 점에 대해 상호 합의를 하고 참여적 의사결정 절차를 시작하는 것이 좋다.

합의는 시한을 설정하고 진행하는 것이 좋다. 시한이 없으면 합의는 무한정 미뤄질 수 있기 때문이다.

합의의 대상이 되는 쟁점은 분명하게 정의될 수 있도록 하여야 하며 쟁점의 숫자는 복수로 제시되는 것이 좋다. 하나의 쟁점 만이 존재할 경우 참여자 사이에 상호 양보할 것이 없어서 합의도출이 어렵게 된다. 의견을 달리하는 당사자 사이의 합의는 결국 서로 하나 씩 양보함으로써 이루어지는 것이 보통인데 일방이 양보 만 하고 양보 받는 것이 없으면 합의에 도달하기 어렵기 때문이다. 또한 합의 대상인 쟁점에 대한 정의에 있어서 가급적 신념이나 가치체계와의 관련을 피하는 것이 좋다. 신념이나 가치체계와 관련된 쟁점은 합의가 매우 어렵기 때문이다.

최종합의안이 마련되면 경우에 따라서는 최종합의안이 과연 수용성이 있는가 점검해 볼 필요성이 있다. 특히 대표자가 교체되었다든가 또는 특정 참여그룹 내에 이견이 팽팽히 대립하고 있다든가 하는 경우에는 합의안의 수용성에 대한 점검이 반드시 필요하다.

#### 나. BATNA(협상안을 대체할 최선의 대안)

합의를 성공시키기 위해서는 참여자들에게 bottom line을 가지고 협상에 임하게 하기 보다는 BATNA(a Best Alternative To a Negotiated Agreement)를 주시시키는 방법이 유용하다. 즉, 주재자나 촉진자는 협상이 실패했을 경우 각 참여자나 참여자의 그룹이 얻을 수 있는 가장 좋은 대안이 무엇인가 냉정하게 생각해 볼 수 있도록 하고 그것과 협상안을 비교하도록 하는 것이다. 만약 BATNA가 좋아 보인다면 협상은 결렬될 것이지만 협상안 보다 BATNA가 못하다고 판단되면 참여자들은 협상테이블로 돌아오게 된다.

#### 다. 지위(position) 보다는 이해관계(interest) 중심의 접근

합의의 성공을 위해서는 참여자나 참여그룹의 법적 지위가 어떠한가를 검토하는 접근 보다는 서로의 이해와 관심이 무엇인가를 검토하는 접근이 더 유용하다. 그를 위해서 참여자 및 참여그룹의 이해와 관심에 대한 정밀한 분석이 필요하며 참여당사자들의 관심과 이해의 우선순위를 매기고 그에 따라 협상에서 주고받을 것을 구상해 보는 것이 필요하다. 법적으로 어떤 위치에 있는가 하는 것을 분석하는 것은 협상을 진전시키는 데는 도움이 되지 못하는 경우가 많다. 이스라엘과 이집트의 중동분쟁시에 시나이 반도를 둘러싸고 이스라엘은 시나이 반도 일부를 점령하기를 원했고 이집트는 시나이반도의 반환을 주장했다. 이스라엘은 자국의 안전에 관심이 있었으므로 시나이반도 점령을 원했고, 이집트는 식민시대 이후 주권침해를 용납하기 어렵다는 것이 주된 관심사였다. 결국 서로의 목표와 관심을 충족시키는 방향으로 협상이 이루어져서 이스라엘은 시나이반도에서 철수하되 이집트는 시나이반도의 상당부분을 비무장하도록 하는 선에서 협상이 이루어졌다.

#### 라. 비밀유지와 홍보

참여적 의사결정의 과정 가운데 속의과정은 공개되고 홍보되는 것이 유리한 점이 많다. 참여대표자와 참여하지 않은 관련자 사이의 이해격차를 줄이기 위해서도 그러하며 사회 전반적으로 사안에 대한 인식이 높아지는 것이 갈등 해결 방안을 모색하는데 도움이 되기 때문이다. 따라서 속의과정은 방청객 등에게 공개하고 그 내용을 적극 홍보할 필요가 있다.

그러나 합의과정은 합의 자체만을 위한다면 공개되지 않는 의사소통이 긴요한 측면이 있다. 참여자나 참여자의 그룹이 공식적으로 밝힐 수 없는 관심사나 이해가 있고 진정으로 원하는 것이 공식적으로 원하는 것과 차이가 있을 수 있기 때문이다.

그러므로 합의과정에서의 의사소통에 대해서는 비밀유지를 하는 것이 합의를 위해 도움이 된다.

#### 마. 합의방식

속의민주주의의 정신에 가장 부합하는 합의방식은 만장일치방식이라고 할 수 있다. 그러나 실제로는 만장일치가 어렵기 때문에 합의방식을 어떻게 정해 두느냐하는 점에 대해서도 진지한 검토가 필요하다. 과반수 합의는 기본적으로 대의제의 방식으로서 갈등예방에는 반드시 효과적이지 못한 경우가

있을 수 있다. 가급적이면 만장일치로 합의하고 부득이한 경우 열등적 소수를 배제한 합의방식이 채택될 수 있을 것이다(예컨대 3/4 이상의 동의 등) 만장일치가 아닌 경우에는 미리 합의방식에 대한 동의를 받아두어야 할 것이다.

#### 바. 합의를 위한 인센티브(incentive)

합의는 참여자 사이에 상호양보를 통해 이루어지는 것이 보통이다. 그런데 만약 어떤 참여자가 일방적인 양보를 하여야만 합의가 이루어지는 경우 그 참여자의 양보를 얻어내기 위해서는 별도의 인센티브(incentive)가 필요할 수 있다. 특정지역에 혐오시설을 건설하는 경우가 바로 이러한 경우에 해당한다. 이러한 경우에는 합의를 위하여 인센티브를 제시할 필요가 있다. 이 경우 어떠한 인센티브를 제공하여야 합의가 성립할 수 있을 것인가 하는 점에 대한 신중한 검토가 필요하다.

#### 사. 신뢰형성을 위한 노력

숙의와 합의를 위해서 참여자 사이의 신뢰형성이 필요하다. 신뢰형성을 위해 별도의 워크숍을 한다던가 하는 특별대책도 있을 수 있고 인간적 대화를 증진시켜 인간적 공감대를 형성하고 신뢰를 쌓아나갈 수도 있다. 합의에 있어서 신뢰는 매우 중요한 것이다.

#### 아. 합의안의 승인(ratification)

참여자들이 그들의 합의 내용을 그들이 소속한 집단이나 단체의 구성원들에게 승인을 받아야 할 경우가 있다. 원칙적으로 승인절차는 필요하다고 보지만 사전에 위임이 분명히 이루어지고 합의안에 대한 이견이 없을 것으로 예상되는 경우에는 승인과정이 생략되거나 단순화될 수도 있다. 주재자나 촉진자는 대표자들이 합의안에 대하여 그들이 대표하는 단체나 집단의 승인을 얻을 수 있도록 협조하여야 한다.

### 6. 합의의 이행을 위한 조치

합의를 해도 합의가 이행되지 않으면 아무 소용이 없다 따라서 합의가 이루어지는 경우 합의의 집행을 위한 조치가 동시에 이루어져야 한다. 합의에 구체적인 법적 구속력을 부여하거나 합의를 토대로 하는 행정결정이나 법규제 등 이 이루어지도록 하는 것이 그러한 조치에 속한다. 또한 이행을 위해 각 참여주체들의 의무사항을 구체화하여 합의문에 명시하는 것도 방법이며

합의 위반시의 손해배상액을 미리 예정해 두는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

합의의 공식화과정에서도 주재자나 촉진자가 중요한 역할을 하여야 한다. 주재자와 촉진자는 합의 이후에도 감시그룹을 구성하여 이행을 감시하면서 집행과정이 원만하게 진행되도록 협조한다. 만약 이행과정에서 의견 불일치가 발생하는 경우 참여자들을 재소집하여 초기의 합의 의도를 환기시키는 등의 조치를 취한다.

그러나 무엇보다도 합의의 이행을 위해 긴요한 것은 이행방법의 수용성에 대한 면밀한 검토라고 할 것이다. 참여적 의사결정에는 성공했으나 합의의 이행방법이 특정 당사자에게 지나치게 가혹하거나 비현실적이라면 합의는 이행되기 어려운 것이다. 그러므로 합의의 이행방법이 타당한 것인지 면밀한 검토가 필요하며 그 수용성에 대한 점검이 합의 이전에 이루어져야 한다.

## IV. 우리나라의 참여적 의사결정 사례분석-문제점과 개선방향

### 1. 방법론적 성숙도의 제고

우리나라에서도 국가나 지방자치단체, 연구단체와 시민단체 등에서 참여적 의사결정을 시도한 사례가 점차 축적되어 가고 있다. 그러나 아직 우리나라에서 시도되고 있는 참여적 의사결정은 사례에 따라 다르지만 방법론적으로 충분히 성숙되지 못한 경우가 많다. 특히 중립적 제3자를 활용하여 갈등을 해결하는데 있어서 적극적이지 못하며 기술적이지 못한 것으로 판단된다. 전문적인 갈등관리자가 많지 않은 때문이기도 하다.

앞으로 참여적 의사결정의 설계와 시행 등에 있어서 전문성을 높이고 방법론적인 완성도를 제고해 나가야 할 것이다.

### 2. 행정기관의 신뢰성 확보

우리나라의 참여적 의사결정의 운용에 있어서 공통적으로 지적되는 난점은 행정기관에 대한 신뢰성의 문제이다. 공공의사결정에 참여한 당사자들은 늘 정부의 저의에 대한 불신감을 떨쳐 버리지 못한다. 참여와 합의에 의해 문제를 해결하자고 하면서도 정부는 나름대로의 저의를 가지고 그것을 관철하려고 한다고 믿는다. 이러한 불신감, 정부의 객관성과 중립성에 대한 회의를 불식시키는 것이 우리나라의 참여적 의사결정의 중요한 성공요인이 된다.

신뢰성을 확보하기 위해 정부기관은 늘 투명하게 정보를 공개하고 객관적인 입장을 견지하여야 한다. 미리 갈등사안에 대한 심도있는 검토를 통하여 문제해결의 원칙을 세우고 그 원칙을 소신있게 관철해 나가려는 태도를 가

저야 한다. 그러나 정부의 해결책을 강요하고 어떻게든 그것을 관철시키려고 해서는 안된다. 그러한 느낌도 주지 않도록 조심하여야 할 것이다.

### 3. 참여적 의사결정 활용의 시기적 적절성

우리나라의 참여적 의사결정은 상당수가 이미 갈등이 표면화된 이후 그 절차가 시작된다. 그러나 이미 갈등이 표면화되고 이해당사자의 대립적인 입장이 표명된 상태에서 참여적 의사결정방법을 활용하여 성공하는 것은 그만큼 어렵다고 할 것이다.

참여적 의사결정방법을 적시에 채택하는 것이 합의도출에 매우 중요한 의의가 있다고 본다. 그러므로 갈등이 표면화되기를 기다릴 것이 아니라 갈등 영향분석을 통하여 예상되는 갈등에 대해 미리 참여적 의사결정방법을 채택하여 절차를 개시할 것이 요망된다.

### 4. 시민사회단체의 역할

우리나라의 참여적 의사결정에는 시민사회단체가 거의 빠지지 않고 참여하고 있다. 이것은 그것 자체로서 어떠한 긍정적 또는 부정적 평가를 내릴 사항은 아니라고 본다. 그러나 참여한 시민사회단체가 어떠한 역할을 하는가 하는 것이 매우 중요하다. 상당부분 시민사회단체가 스스로 이해당사자로 기능하고 있는 것을 발견할 수 있는데, 시민사회단체의 역할인식이 변화될 것이 요망된다. 앞에서 언급한 것처럼 시민사회단체가 갈등을 야기하고 문제를 제기하기보다 건설적 대안을 찾고 합의를 형성하기 위한 주도적 참여자가 되어야 한다.

시민사회단체는 이해당사자로서가 아니라 공익을 대표하고 참여적 의사결정의 전 과정에 대해 객관적이고 공정한 평가를 할 수 있는 운동경기의 심판과 같은 역할을 맡아주면 좋을 것이다.

### 5. 중립적 제3자의 역할

우리나라의 참여적 의사결정과정에서 중립적 제3자의 역할이 아직 합리적으로 자리 잡지 못하고 있다. 주재자가 충분히 중립적이도록 하여 의사결정과정 자체에 대한 참여자와 일반 국민의 신뢰도를 제고할 필요성이 있으며 주재자나 촉진자의 기술적, 전문적 활동이 두드러지도록 하여야 한다. 주재자나 촉진자의 선정에서부터 이러한 점이 깊이있게 검토될 필요성이 있다.

### 6. 현장확인을 통한 학습 또는 숙의

우리나라의 참여적 의사결정과정에서의 또 하나의 특징은 현장실사나 현장견학이 매우 유용하게 활용되고 있다는 점이다. 실제로 이러한 현장확인이 편견을 제거하고 사안에 대한 객관적 이해를 촉진하는데 효과적인 사례가 있었다. 향후의 참여적 의사결정의 설계에 있어서도 이러한 측면이 고려되어 현장확인을 적극 활용하는 것이 필요하다. 다만 현장확인도 실사과정의 객관성과 주재자나 촉진자의 중립성에 대한 의심이 없을 때 더욱 큰 효과를 본다는 사실을 간과하여서는 안된다.

### 7. 참여자의 선정

우리나라의 참여적 의사결정 과정에는 지방의회 의원 등 정치적 성향이 짙은 인사들도 참여하는 경우가 적지 않다. 그러나 이처럼 정치적 성향이 있는 사람들을 참여시키는 것이 다소간의 위험 부담이 있다는 것을 간과하여서는 안 될 것이다. 물론 정치인은 절대로 참여적 의사결정과정에 참여하여서는 안 된다고 할 수 없다. 그러나 자칫 공공갈등이 정치분쟁으로 비화하면 갈등의 해결이 요원하게 될 가능성이 있다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

### 8. 일반참여자에 대한 존중

우리나라의 참여적 의사결정에서 나타나는 또 하나의 특징은 숙의민주주의의 본래의 취지와는 달리 전문가에 대한 의존과 일반 참여자에 대한 존중의 결여라는 현상이다. 숙의민주주의의 본래의 취지에 따르면 결정의 주체는 전문가가 아니라 일반 참여자이다. 일반참여자가 결정의 주체가 아니라 설득의 대상으로 취급된다면 참여자들은 의사결정절차의 객관성에 대해 의심을 가질 수 있고 갈등해결을 어렵게 만들 수 있다. 또한 일반 참여자의 의견이 전체 논의과정에서 존중되는 분위기 하에서 절차가 진행될 것이 필요하다.

### 9. 성숙한 시민의식과 공동체 문화

우리나라에서 참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체문화의 함양이 긴요하다고 본다. 국민은 대화와 타협 그리고 양보와 호혜에 익숙하지 못하며 오히려 선동에 취약한 모습을 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 공화주의적 시민의 덕성을 함양하기 위한 교육과 홍보 등의 조치가 이루어져야 할 것이다.

### 10. 충분한 논의의 장 마련

참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 충분한 시간을 들여 참여자가 가지

고 있던 모든 의견이 제시되고 걸러지는 것이 바람직하다. 시간을 정하지 않고 대화를 하는 것은 합의 자체의 성립을 어렵게 하지만, 반대로 충분하지 못한 논의는 설익은 합의를 만들어내거나 합의 자체를 어렵게 만든다. 설익은 합의는 집행과정에서 문제를 야기하기 마련이다. 그러므로 충분한 시간을 들여 숙의와 합의를 진행할 필요가 있다.

숙의와 합의의 과정은 인내와 끈기를 가지고 진행하여야 한다. 그러나 우리 국민은 아직 장시간의 회의에 익숙하지 않기 때문에 집중력을 유지하면서 충분한 논의를 할 수 있도록 하기 위해서는 다차원의 배려가 필요하다. 또한 일반 시민들의 경우 회의시간을 내는 것도 쉽지 않은 것이므로 주재자 측으로서는 숙의와 합의가 가능할 수 있는 시간 확보에 심혈을 기울여야 할 것이다.

### 11. 참여적 의사결정의 제도적 뒷받침

현재 까지 이루어진 우리나라에서의 참여적 의사결정은 법적, 제도적 뒷받침이 충분하지 않은 가운데 진행되었다. 현재 공공기관의 갈등관리기본법의 입법이 추진 중에 있고 이 법안에서 참여적 의사결정의 제도화가 시도되고 있으므로 이 법이 입법된다면 참여적 의사결정의 제도적 기반이 비로소 마련된다고 할 수 있다. 그러나 이 법은 일반법의 성격을 가지는 것이므로 개별 행정영역에서 발생하는 갈등 문제에 대응할 수 있는 더 구체적이고 실질적인 참여적 의사결정제도가 개별 행정영역에서 형성되어야 한다. 예컨대, 건설교통행정영역에서 혐오시설설치와 관련되는 참여적 의사결정이 그 사안의 특성에 맞게 표준화된 형태로 제도화될 필요성이 있다.

### 토론1: 갈등의 예방과 평화적 해결은 의식의 전환부터 시작된다

박수선 평화를만드는여성회 갈등해결센터 소장  
bss88@chol.com

최근 여러 단위에서 사회갈등 예방 및 해결을 위한 다양한 시도들이 이루어지고 있다는 데 우선 반가움을 전한다.

김환석 교수의 첫 발제내용에서의 외국의 사례를 중심으로 한 참여적 의사결정 방법들은 이미 오랜 시간에 걸쳐 그 의미와 성과들이 검증되어 구조화된 방법으로, 우리 사회에 어떻게 적용할 것인가에 대한 구체적 지침을 알려주며 앞으로 공공갈등 예방을 위한 구조를 만드는데 중요한 기여를 할 것으로 보인다.

그러나 더 소중하게 우리가 기억하고 평가할 것은 우리의 삶의 현장에서 폭력적 갈등으로 미해결된 상태로 남아 공동체를 파괴하고 공공사업의 지체로 인한 국가적 손실을 가져올 수 있는 공공갈등들에 대하여 각 지역, 부처의 평화적 갈등해결의 의지와 노력으로 창의적 문제해결을 이룬 사례들이라 할 수 있을 것이다. 이를 통해 우리는 외국의 공공갈등 예방 및 해결의 사례를 알지 못하더라도, 갈등해결의 이론과 방법을 연구하지 않았다 하더라도 실질적으로 관련당사자들이 정책 결정에 참여하는 과정의 중요성을 이해하고, 진정으로 공동체의 삶의 질을 향상시키고자 하는 의지를 가진다면 평화적이고 만족스러운 해법을 찾아내고, 또 그 과정을 만들어갈 수 있다는 걸 확인할 수 있다.

### 지역주민, 시민사회에 대하여 함께 정책을 결정할 주체, 문제해결의 당사자로서의 믿음과 존중 필요

발표된 사례들의 가장 큰 공통점은 갈등사안에 연관되었거나 또는 영향을 받는 자들의 의견을 수렴하거나 또는 나아가 수렴의 차원이 아닌 결정과정에 참여함으로써 다양한 견해와 관점을 가진 사람들이 함께 갈등의 구체적 사안에 대해 대화하는 과정을 가졌다는 것이다.

여기서 중요한 것은 갈등상황이 예견되거나 발생했을 때 정책을 수립, 집행하는 기관은 정책과 사업에 대한 직접적인 문제제기자들, 관련된 주민들이 그들을 사업의 대상, 설득의 대상으로서 이해하는 것이 아니라 함께 결정할 파트너로서 인정하는 것이 매우 중요하다. 환경부의 유역관리를 위한 수계관리위원회 구성, 운영이나 해양환경관리를 위한 지역포럼 운영의 예에서 보듯이 당사자들과 영향을 받는 자, 전문가들이 함께 만나 서로의 의견을 나누

고, 필요한 것들을 찾아나가며 문제해결의 사안들을 함께 결정하는 과정을 통해 대립과 불신을 줄이고 갈등을 예방할 수 있다. 이는 관련 당사자들이 문제 해결 및 결정의 주체라는 인식이 분명할 때 가능한 과정이다.

공공갈등의 많은 경우는 사업을 추진하는 기관, 주체가 반대와 갈등을 우려하여 정보를 공개하기를 꺼려하고, '모르게 해치우는 식'의 정책수립과 집행을 하는 데서 비롯된다고 생각한다. 갈등의 쟁점에서 정부정책에 대한 근본적 불신, 절차상의 문제제기가 대부분의 갈등에서 제기되는 것이 그 예이다.

이러한 절차상의 문제를 보완, 근본적으로 해결하기 위해 현재 「공공기관의 갈등관리를 위한 기본법(안)」의 제정을 비롯한 노력들이 이루어지고 있다. 제도의 구축, 변화는 사회변화의 중요한 기둥이 되지만, 그 법, 제도를 움직여가는 운영 주체들의 인식변화가 없이는 더 많은 시간이 소요되고, 심지어는 형식적 운영으로 더 큰 갈등을 불러일으킬 수도 있다. 이전의 행정추진 절차를 법대로 밟고도 절차에 대한 불신이 갈등을 증폭시켰던 우리들의 경험에서 보듯이 오랜 권위주의 체제에서의 일방적 통치 아래 생긴 관에 대한 국민들의 불신은 아직까지도 '콩으로 메주를 쏜다고 해도 못 믿는' 깊은 상태이다. 그런 만큼 '방법'적 차원의 참여적 의사결정에 대한 다양한 노력들도 중요하지만, 근본적으로 참여하는 이해관계자, 주민, 시민사회단체 등을 국가정책을 함께 만들어가는 주체로서 인정하고 함께 하려는 의식을 갖는 것으로부터 갈등예방을 위한 노력이 시작되어야 할 것이다.

갈등이 긍정적 사회변화의 원천이 되기 위해서는 갈등상황에서의 그 주체들 서로 간에 함께 대화하면, 나누면 문제를 잘 해결할 수 있다는 서로 간에 신뢰가 형성될 수 있을 때이다. 그 신뢰는 서로에 대한 존중에서 비롯된다.

그러므로 참여적 의사결정의 다양한 방법들은 그 신뢰를 표현하고 함께 문제를 결정 또는 해결하는 방식이지 여러 참여적 의사결정 방법을 무조건 사용한다고 해서 모든 갈등이 잘 해결되거나 갈등이 생겨나지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 또한 참여적 의사결정의 여러 과정은 대부분 정부 지자체 차원의 결정과 집행에 비해 오랜 시간이 소요된다. 다양한 의견들이 제출되고, 나누고, 그 속에서 대안을 만들어내야 하기 때문이다. 그 오랜 시간의 논의를 성실히 진행할 수 있는 것은 '대화를 통한 문제해결'에 대한 믿음과 상대방에 대한 존중에서 나오는 인내심일 것이다.

#### 지속적 대화공간은 갈등을 건설적, 창의적으로 다룰 수 있게 한다

앞의 사례들에서 보면 당시 폭력적 갈등으로 표출될 수 있는 사안들이 이

해관계자들이 참여하는 대화공간을 통해 함께 풀어갈 문제로 존재하게 되었는데, 대부분의 경우 이후에도 또 다른 쟁점과 문제제기로 갈등 사안으로 변할 잠재력을 갖고 있다고 우려했다.

갈등 해결은 파괴적 폭력적 갈등을 건설적이고 창의적인 갈등으로 변화시키는 사고의 전환을 비롯한 모든 노력, 또는 과정이라고 생각한다. 앞에서도 잠깐 언급했듯이 참여적 의사결정 방법을 사용한다고 해서 모든 갈등이 사라지는 것은 아니다. 참여적 의사결정 과정을 진행하는 중에도, 결정이 나고 집행되는 과정에도 언제든지 새로운 갈등이 표출될 수 있다.

갈등을 예방하고, 갈등을 평화적으로 해결한다 함은 갈등을 사라지게 하는 것이 목표가 아니라 파괴적 폭력적 갈등이 아니라 사회, 공동체 발전을 위한 건설적 갈등으로 전환시키는 것이라고도 할 수 있다. 그러므로 한 과정이 마무리되었다고 종결된 것이 아니라 사회화 개발사업을 위한 지속가능발전협의회나 4대강 유역관리를 위한 수계관리위원회, 환경관리해역 지역포럼처럼 함께하는 의사결정을 위한 지속적 대화공간을 실질적으로, 지속적으로 운영하는 것이 필요하리라 생각한다. 즉 장기적 차원으로 접근해야 한다.

장기적 차원으로, 문제에 대한 모든 정보가 공유되며, 함께 논의하고 결정하는 과정을 성실히 할 때 그 결정이 옳다 그르다를 떠나 서로 다른 이해관계를 가졌다 하더라도 그 결정에 대한 사회적 수용성은 높아질 것이다.

#### 공공갈등관리기본법 및 갈등예방을 위한 참여적 의사결정 과정들에 대한 적극 홍보, 평화적 갈등해결을 위한 대화문화 형성 노력 필요

앞에서 정부정책에 대한 국민들의 신뢰를 형성하기 위한 노력의 필요성에 대해 이야기했지만, 특히 갈등예방을 위한 참여적 의사결정 과정이나 해결의 과정은 정부만의 노력으로 되는 것은 아니다. 손바닥이 마주쳐야 박수소리가 나듯이 이 과정의 의미에 대해 이해관계자, 크게는 국민들이 이해하고 신뢰하지 못하면 역시나 많은 어려움과 한계들을 노정할 것이다.

특히 오랜 권위주의 체제아래에서 그 체제를 유지하기 위해 사회, 정치, 경제, 구조적 힘을 주요한 통치수단으로 이용했고, 갈등 해결 역시 힘을 통해 억누르는 방식이 주요했다. 그 힘의 불균형을 깨기 위한 문제제기와 수단도 역시 힘을 중심으로 한 것이었다. 즉 갈등은 힘의 불균형에서 비롯되고, 그 갈등을 해결하는 수단 역시 힘의 결집, 대결적 힘겨루기가 중심이었다고 할 수 있다. 또한 아직까지도 정치권 등 많은 영역에서 이러한 힘겨루기를 통한 문제해결의 시도들이 이루어지고 있는 현실이다.

공공갈등관리기본법의 제정을 계기로 시민사회 영역에서는 또한 국가정책

결정의 주체로서 대화공간에 더욱 적극적인 참여가 필요하고, 일반적인 우리의 대결적, 경쟁적 문화에서 상대를 존중하는 대화를 통한 갈등해결 문화로 변화시켜나갈 수 있도록 다양한 노력이 필요하다.

## 토론2: 갈등관리 이전에 진정한 참여가 보장되어야 한다

하승수 변호사  
ha-ha96@hanmail.net

### 1. 갈등을 어떻게 바라볼 것인가?

최근 우리사회에서 정부의 정책을 둘러싼 갈등들이 다양하게 표출되고 있다. 중앙정부가 추진하는 소위 “국책사업”에서부터 지방자치단체가 진행하는 ‘노점상 철거’에 이르기까지 갈등이 표출되는 사안들은 다양하다.

참여정부 출범 이후에는 핵폐기장 문제, 새만금 사업 문제 등을 ‘공권력’에 의존하거나 또는 ‘이미 진행되었으니 어쩔 수 없다’는 상황논리로 해결하려다 실패하면서, 정부는 이제 갈등을 관리하겠다고 나서고 있다.

그러나 갈등을 관리하겠다고 나서는 정부가 사실은 갈등을 유발해 온 원인제공자라는 점에서 어떻게 보면 본말이 전도된 접근이라는 비판을 받을 수밖에 없다.

오히려 정부는 왜 정책을 추진하는 과정에서 정부가 갈등을 유발하는지를 정책추진의 주체, 과정, 관행 등 다양한 측면에서 성찰적으로 분석하고 그에 대한 대안을 모색하는 것을 우선적으로 해야 할 것이다.

한국 사회에서 정부가 정책을 추진하는 과정에서 사회적 갈등이 야기되는 중요한 원인은 중앙정부 고위관료에서부터 지방자치단체의 실무자까지 팽배해있는 관료주의 때문이다. 뿌리 깊은 관료주의는 정책의 결정과정에서 시민(주민)들의 ‘참여’를 배제하거나 형식화하는 것으로 나타난다. 그리고 이 관료주의는 정책을 정당화하고 정책을 무리하게 추진하기 위해서 시민(주민)들에게 왜곡된 정보를 제공하고, 언론을 회유하고, 돈을 뿌리고, 지역주민들을 이간질하고, 심한 경우에는 결국 공권력에 의존하는 양상으로 나타나고 있다. 이들에게 시민(주민)은 회유와 통제 대상일뿐 참여의 주체로는 비취지 않는다.

토론자는 작년 1월에 부안 주민투표를 위해 시민사회단체로부터 책임을 부여받고 내려갔을 때에, 깜짝 놀랐다. 법률적으로는 주민들에게 토지수용이나 어업권 보상이 아닌 경우에는 개별적인 보상이 불가능함에도, 단지 주소만 두고 있으면 개별적으로 현금을 몇 억을 준다는 소문이 퍼져 있었다. 누군가의 자금지원에 의해 지역언론에 일방적인 광고가 실리고 있었고, 어떤 자금으로 운영되는지 모를 유치찬성단체는 많은 돈을 사용하고 있었다. 이런 식으로 정보를 왜곡하고 주민들과 지역언론을 회유하기 때문에 갈등이 극단적으로 표출되는 것이다. 그런데 이런 사태에 대해 책임있는 정부관료나 정

치인들은 아직도 근본적인 반성을 하지 않고 있다. 대통령부터 반성을 해야 되는 문제인데, 대통령은 그런 반성을 하지 않았다. 그런데 실무관료들이 어떻게 성찰을 하고 반성을 하겠는가?

갈등이 나타날 수밖에 없는 상황이라면, 이러한 갈등의 표출을 확대하여 '갈등을 통해 갈등을 완화하는 것'만이 민주주의를 지키는 유일한 방법이다(최장집, 『민주화이후의 민주주의』, 후마니타스, 2003, 209p). 즉 "한 사회의 지배적 사회갈등을 배제하고 자신들의 당선과 재선에 유리한 갈등만을 선택적으로 동원하는 행태를 '갈등의 사유화(privatization of conflict)'라고 정의한다면, 이제는 갈등의 사회화가 필요한 시점이 되었다, 반대로 일반 시민이 정치에 관심을 갖고 참여하도록 만드는 길은 그들의 이해관계에 영향을 미치는 갈등을 정치적으로 동원하고 조직하는 것이라는 입장에 선다면, 갈등은 민주주의의 위대한 엔진"인 것이다(최장집, 앞의 책 211-213p).

한국사회에서 관료주의가 개혁되지 않는 이상 갈등은 나타날 수밖에 없다. 관료주의를 개혁하지 않고 갈등을 관리하겠다는 것은 갈등을 덮거나 억압하겠다는 것이다. 또는 적당한 수준의 형식적 참여를 통해 편의적인 방식으로 정책을 정당화하겠다는 것이다. 이런 접근법을 경계해야 한다.

## 2. 진정한 참여는 결론을 전제하지 않은 것이어야

진정한 참여는 당연히 결론을 전제하지 않은 것이어야 한다. 그런데 관료들은 흔히 결론을 전제해 놓은 상태에서 참여를 요식절차로 처리하려고 한다. 그런 과정에서 갈등은 증폭된다.

또한 진정한 참여는 정책을 입안하는 단계에서부터 이루어져야 한다. 이미 정책을 상당히 추진해 놓은 상태에서 참여를 시킨다면, 진정한 참여가 될 수 없다. 사업이나 정책을 원점에서부터 검토하는 것이 아니라, '이미 들어간 공사비'를 고려하면서 해답을 찾아야 하는 상황이 되기 때문이다. 새만금 사업이 그렇고, 천성산 문제가 그렇다. 이런 상황이 되면 시민들이나 이해관계자들이 보기에는, 어떤 형식으로 참여를 시킨다고 하더라도 '이왕 이렇게 됐으니 그냥 계속하자'는 것으로 보일 수밖에 없다. 그런 상황에서는 토의나 합의가 어려울 수밖에 없다.

## 3. 기법이 중요한 것이 아니라, 정책결정과정의 투명성, 책임성을 높이려는 노력이 필요

발표된 사례들처럼 참여에는 여러 가지 유형이 있을 수 있고, 참여적 의사결정에 사용될 수 있는 기법도 여러 가지 있을 수 있다. 그러나 이런 사례나 기법이 중요한 것은 아니다.

중요한 것은 정책결정과정의 투명성과 책임성을 높이는 것이다. 이것 없이 진정한 참여는 불가능하다. 그리고 정책결정과정의 투명성과 책임성을 높이는 과정은 관료주의의 병폐를 극복하는 과정이기도 하다.

'정보없이 참여없다'라는 격언이 있다. 그래서 정책의 결정과정이 투명하게 공개되고, 시민들이나 이해관계자들에게 적시에 충분한 정보가 제공되지 않는다면 '참여'는 공허한 수사에 그칠 수밖에 없다. 그런데 지금의 정보공개제도는 허술하고, 실제로는 관료주의에 의해 정보가 차단되고 있다. 관료들은 자신들에게 유리한 정보만 취사선택하여 공개하고 홍보함으로써 끊임없이 '시민'들을 우민(愚民)으로 취급하고 있다. 이런 상황에서는 정보공개를 제대로 활성화하는 것이 참여를 논하는 기본이 될 것이다.

둘째, 정책추진과정에서 갈등이 표출되었고, 그러한 갈등의 원인이 관료주의적인 정책추진에 있었다면, 앞으로는 그러한 관료에게는 엄정한 책임을 묻는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 정책추진과정에서 각종 기록물들이 엄격하게 생산되고 보관되어야 하며, 사후에는 철저한 조사를 통해 책임을 물어야 한다.

지금까지는 갈등이 극단적으로 표출되도록 원인을 제공한 관료들은 자리를 유지하거나, 잠시 다른 자리로 옮겼다가 다시 재기하는 모습들을 보여 왔다. 이런 상황에서는 정책결정의 책임성을 확보하는 것이 불가능하다. 그리고 사회적 갈등을 촉발시키는 편의적이고 관료주의적인 정책추진이 계속될 수밖에 없다.

### 토론3: 참여적 의사결정의 정착을 위한 요인

이런주 국무조정실 정책공보과장  
leerj@opc.go.kr

#### 1. 개요

참여적의사결정은 기존에 정부가 운영중인 참여제도와 비교할 때 새롭고 한층 진전된 참여기법으로 볼 수 있다. 현재 OECD국가에서도 이 기법은 일부국가에서 시범적으로 운영되고 있는 상황이기 때문에 우리나라에서 이 제도가 정착되기까지는 많은 사례가 축적되고, 시행착오를 겪어야 할 것으로 보인다.

참여적 의사결정기법은 행정의 입장에서 볼 때 정책의 성격에 따라 정부가 선택할 수 있는 기법중의 하나라고 볼 수 있다. 이러한 차원에서 이번에 제정을 추진하고 있는 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법(안)」에도 법적근거를 마련하여 행정기관이 선택할 수 있는 시민참여제도의 폭을 넓혔다.

즉 동법 제15조에 의하면 공공기관의 장이 갈등관리위원회의 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방과 해결을 위해 사회적 합의형성이 중요한 요인으로 판단되면 시민 등이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있도록 하였고, 그 결과를 공공정책의 결정과정에서 충분히 고려하도록 하였다.

동기법에 관한 법적인 장치가 마련될 예정인 만큼 동기법이 우리나라에 성공적으로 정착되기 위해서는 앞으로가 매우 중요하다고 하겠다.

#### 2. 참여적 의사결정의 정착을 위해 고려해야 할 요인

정부와 시민과의 관계를 ▲정보제공 ▲협의 ▲적극적 참여로 분류(OECD 2001)할 때 참여적 의사결정방법은 이러한 정부와 시민간의 관계의 스펙트럼 상에 있는 하나의 방법이다

숙의 민주주의를 기반으로 하는 참여적 의사결정은 전 세계적으로 도입초기단계에 있고 특히 갈등의 예방과 해결을 위한 문화가 아직 성숙하지 못한 우리나라에서 효과적으로 정착되기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 요소가 있다

첫 번째는 참여적 의사결정의 운영상 성공사례가 필요하다. 그동안 풀리지 않았던 공공갈등이 이 기법을 통하여 해결되면 사회적 관심을 불러일으킬 수 있고 각 기관에서도 적용을 검토해 볼 것으로 보인다. 이러한 차원에서 울산광역시 북구청의 시민배심원제의 운용사례는 다른 공공기관에 긍정적인 영향을 미칠 것을 보인다.

두 번째는 참여적 의사결정의 운영에 관한 매뉴얼이 필요하다. 예컨대, 합

의회의나 시민배심원제의 경우 시민패널 선발방법, 전문가 구성방법, 회의체 운영 등 전반에 걸쳐 한국적 토양에 맞는 세부적인 매뉴얼을 만들고 이를 운영하면서 지속적으로 보완해 나가는 작업이 필요하다. 이러한 매뉴얼이 만들어지지 않는다면 무늬만 참여적 의사결정인 사례가 나올 가능성을 배제할 수 없다.

세제는 이 기법을 어떠한 성격을 가진 정책이, 어떠한 정책 단계에서 적용하는 것이 효과적인가에 대한 보다 상세한 연구가 필요하다. 현재도 정부는 공공정책 추진과정에서 입법예고, 정책설명회, 공청회, 청문, 전문가 자문, 여론조사, 세미나, 인터넷을 활용한 정보제공 등 다양한 수단을 활용하고 있기 때문에, 이러한 수단과 동기법이 차별화되면서 합리적인 의사결정을 할 수 있는 영역이 어떤 것인지 보다 상세한 연구가 필요하다고 하겠다.

넷째 이러한 기법이 왜 필요한지, 어떠한 상황에서 필요한지, 어떠한 효과가 있는지에 대한 필요성에 대한 홍보가 필요하다. 물론 이 기법이 기존의 의사결정방법보다는 선진화된 것이지만 현장에서 정책을 담당하는 공무원들에게는 이 기법이 가져다 줄 수 있는 갈등해결에 대한 효과를 느끼게 하는 것이 필요하다.

### 3. 결 어

참여적의사결정은 공공정책 추진과정에서 정부가 선택할 수 있는 하나의 기법이지만, 정부가 갈등의 예방과 해결과정에서 투명성과 개방성을 갖지 않고서는 동기법이 성공하기 어렵다는 측면에서 바람직하지 못한 행정행태를 변혁해 나갈 수 있는 좋은 수단이 될 수 있다.

내년부터 공공기관의 갈등관리에 관한 기본법이 시행되면 행정에 있어서 많은 변화를 가져올 수 있기 때문에 이러한 변화를 뒷받침할 수 있는 민간부문의 심도 있는 사례연구가 매우 중요하다고 생각함

참여적 의사결정기법을 우리나라에 정착시키기 위해서는 민관협력이 매우 중요하다고 생각되며 앞으로 이 분야에 대한 활발한 토의가 지속되기를 기대함

## 토론4: 참여적 의사결정의 의의와 개선 방안

윤순철 경실련갈등해소센터(준) 운영위원  
yunsc@ccej.or.kr

현재 우리나라에는 여러 분야에서 다양한 형태의 갈등이 발생하고 있으며, 다양한 갈등 형태만큼이나 다양한 갈등해결방식이 적용되어지고 있다. 그러나 지극히 합리적이고 정상적인 갈등해결은 그렇게 많지 않다. 갈등의 종류도 지역적으로는 국가와 국가, 도시와 농촌, 갈등 주체별로는 정부와 정부, 정부와 민간, 민간과 민간, 갈등의 발생 원인별로는 이념, 권력, 환경, 복지, 지역, 계층, 윤리갈등 복잡하고 다양하다.

이들 갈등들은 사전에 예방되어질 수 있음에도 불구하고 억압되거나 잠재되어 해결의 기회를 놓치고 결국은 갈등집단간의 감정의 골을 깊이한 후 표출되고 통제불가능한 수준으로 확산되기도 한다. 표출된 갈등도 초기에 해소되지 못하고 시간이 경과함에 따라 문제해결보다는 감정관리에 실패함으로써 더욱 심화되어 결국 사회적으로 감당하기 어려운 비용을 지불하게 되는 경우도 있다.

그러나 많은 갈등의 경우, 사실관계의 부정확성이나, 상호관계의 불편함이나, 상충되는 이해나 욕구 등으로부터 발생 하지만, 우리 사회에는 어떤 종류의 갈등이 되었던 이를 예방하거나 해소시켜줄 수 있는 문화적 여건이나 제도적 기반이 극히 제한적이다.

최근 들어, 정부에서는 갈등해결기본법의 제정을 추진하고, 갈등해결을 위한 프로세스를 개발하여 실제 사례에 적용한 후 그 프로세스를 정부정책추진 과정에서 발생하였거나 예상되는 갈등에 확대적용하고, 대형국책사업에 대한 공론화나 다양한 양태의 갈등을 예방하거나 해소하기 위한 사안별 프로세스를 수립하기 위하여 노력하고 있다. 아울러 민간단체들도 ‘합의회의’, ‘배심원제’ ‘시민포럼’의 형태로 갈등을 해소하고자 하는 다양한 시도를 하고 있다.

이러한 정부와 지방자치단체, 그리고 민간단체들에서 ‘갈등 예방 및 해소’를 위한 다양한 노력들이 시도되고 있는 것은 매우 반가운 일로 여겨진다. 아울러 이러한 활동들은 지속적인 사회발전에 매우 긍정적으로 작용한다는 것은 이미 경험을 통해서 입증되었음을 고려할 때, 정부와 민간의 활동들이 우발적으로 또는 문제가 돌출되어 이해당사자간의 충돌 시 이를 해결하기 위한 필요한 기재로서의 요구만이 아니라, 정부와 정부, 정부와 민간, 민간

과 민간의 공적 정책 수립과 집행과정 및 민간과 민간에서 갈등을 예방하고 해결할 수 있는 사회적 기재로서 작동하도록 법, 조례 등으로 제도화하고 절차화하는 것이 절실하다. 갈등관리의 제도화는 법이 시행된다고 해서 모든 문제들이 잘 해결 될 것으로 생각하지는 않지만, 최소한 우리사회에 존재하는 갈등의 관리와 예방, 해결에 있어서 사회적으로 유용한 기재를 갖추고 이를 통해서 합리적으로 문제를 풀어나가는 원리를 구현할 수 있도록 했다는 점이 중요한 의의가 있다고 본다.

앞에서 발표하신 네 가지의 사례들의 공통점과 특징은 첫째, 과거 국가정책 수립이나 집행과정에서 나타났던 행정주체와의 관계자를 대상화시켜 ‘정부가 결정했으니 따르라’라는 수직적 관계에서, ‘이런 사업을 하려하니 같이 논의해보자’는 동반자 관계로의 인식의 전환이 나타나고 있다.

둘째, 정부와 민간의 정책현안을 둘러싼 이해당사자 외의 제3자적 개입, 중간자 또는 조정자의 역할이 중요하게 부각되고, 중재자는 지역사회의 신망이 있고, 조정능력을 갖추고, 정부이외의 기관에서 공적인 생활을 하는 종교인이나 해당분야의 전문 지식을 갖춘 인사들로 구성되어 문제 해결과정에서 객관성과 공정성, 신뢰성을 담보하는 역할을 하고 있는 것이다.

셋째, 이해당사자간의 나타날 수 있는 사실관계의 부정확성이나, 선입견들이 과학적 사실 확인, 당사자들이 인정하는 공정성을 갖춘 정보의 공유를 통하여 점차 사실에 근접하고자 노력함으로써, 이해관계자들의 이익의 극대화 추구나 이에 따른 감정의 격화 등을 하나둘씩 제외시켜 나감으로서 하나의 결론에 도달 할 수 있었다.

넷째, 다양한 이해관계를 형성하고 구체적 이익추구의 극대화 노력들이 신뢰할만한 중재자, 정보의 공유를 통한 선입견과 오해의 불식을 통한 사실에 접근, 다양한 이해관계들을 ‘합의회의’ 또는 기타의 논의의 틀로 조직화하여 하나의 목소리로 단일화시킨 것 등이 문제해결 과정에 중요하게 작용하였다고 판단된다. 하지만 보다 더 문제해결의 근원적으로 작용한 것은 갈등 현안에 관계한 당사자와 제3자적 입장에서 중재와 조정을 맡았던 3자간의 신뢰관계였다.

이 3자가 사실에 근거한 냉정한 판단을 유도하고, 합리적인 논의 과정을 통하여 당사자 상호간의 상생(Win-Win)의 원리를 유지하고, 최선을 추구하되 안되면 차선을 선택할 수 있게 하는 의사결정, 그리고 일치된 결과에 흔쾌히 승복하고 이 결정에 따른 결과를 모두가 공정하게 나누는 과정 등 참여적 의사결정 전체 과정에서 가장 중요한 것은 참여자들의 신뢰와 믿음이 중요하였다고 판단된다.

다섯째, 각기의 사례들은 만장일치는 아니지만 거의 대부분이 수용했다고 판단할만한 차원에서 합의된 결과를 이끌어 냈고, 이 결과에 대해서는 겸허히 승복한 것 등을 사례의 특징과 공통점으로 향후 갈등해결을 위한 시도들에 좋은 경험으로 활용되어 질 것이다.

그러나 오늘의 발표사례는 수많은 갈등 중 극히 일부분으로 갈등 현안의 채택과정, 합의 절차, 위원 구성, 그리고 합의에 이르기까지의 과정을 중심으로 논의하고 하고 있다. 발표된 사례의 아쉬운 점을 짚어보자면

첫째, 각기 참여 주체들이 미리 현안에 대해 사전 숙지하고 있거나, 경험적으로 학습된 상태라면 크게 문제될 수 없겠으나, 이와 반대의 경우에는 관련 현안에 대해 집중적인 학습이 필요함에도 학습과정이 구체적이지 않아 아쉬움이 있다. 또한 참여자들이 분위기나, 외부적 압박(사회적 기대, 언론의 감시와 기대 등)등의 요인에도 왜곡되지 않고 합리적인 결정을 내릴 수 있는 교육(학습)과정이 보다 소개되어야 할 것이다. 물론 전문가 수준을 요구하지는 않지만, 교육 및 정보 제공자들의 의도된 정보가 필터링 되지 않는다면 문제가 될 수 있을 것이다.

둘째, 각기 집단 및 위임자(대리인)이 합의를 하여도 주체가 바뀌거나, 결과에 승복하지 않는 경험들을 보았다. 합의 이후 합의사항 이행과 현안의 지속적 관리를 위해 어떠한 후속 조치들이 뒷받침 되었는지(조례제정, 관리위원회 존속 등)에 대한 추가설명이 있었으면 좋겠다.

셋째, 발표한 사례들의 일부는 정책과정이나 지역사회에서 중요한 결정을 하였는데, 이러한 합의 이후 지역사회의 변화된 점들에 대한 정책결정 과정과 지역주민들에게 어떤 영향을 주었는지 등 합의 이후의 변화의 지점들은 사회적 자산이 될 터인데 이를 어떻게 판단하는지 ‘울산 복구청의 사례’에서 추가적인 설명이 있었으면 좋겠다.

넷째, 가장 중요하다고 판단되는 ‘합의회의’ 또는 ‘배심원제’의 운영은 많은 재원을 필요로 한다. 특히, 활동기간과 참여자의 수에 따라서 재정문제는 중요하며, 재정문제로 전체적인 의사결정과정이 왜곡되고 파행을 겪을 수도 있다고 판단하는데, 오늘 발표된 사례들은 이에 대한 언급이 없다. 투명한 재원 확보, 지출, 결산의 과정은 의사결정 못지않게 중요한 하나의 축이 될 것 같다.

이상과 같이 사례들의 개인적인 평가를 하였다. 그러나 몇 가지를 추가적으로 얘기하자면, 정부와 민간의 갈등은 대부분은 정부의 정책의 기획, 수립, 결정, 집행과정에서의 정부의 합리적이지 행태에 문제가 더 많다고 판단하고, 이러한 정부정책에서 기인하는 갈등은 순기능 보다는 역기능적 모습

들이 많이 부각되었고 결과적으로 많은 사회적 비용을 치르게 되는 것을 보았다. 오늘 사례들을 보면서도 갈등의 예방을 위한 정부기관의 합리적 정책 추진 행위가 이루어 졌다면 하는 아쉬움이 있다. 물론 정부기관에서는 기간이 제한되어 있고, 법률 또는 규정 등 정해진 절차와 과정을 따라야 하는 어려움이 있지만, 한편으로는 정부에서 추진하는 정책들이 왜 이런 정책이 추진되는지, 구체적 수혜자가 누구인지 등에 대해서 보다 진지한 고민을 한다면 그에 맞는 치밀한 준비가 필요할 것이다. 주민들을 위해서 추진하는 정책에 대해서 수혜자라고 여기는 주민들이 반대를 하고 이를 극렬하게 저지한다면 그 정책은 실패한 정책이 될 수밖에 없을 것이다.

또한 정부가 갈등 예방과 해소를 위한 노력을 하고 있음에도 불구하고 사회문화적으로 갈등예방과 해소에 대한 의식이 부족하고 갈등을 예방하거나 조정 및 중재 등을 통한 해소전문가의 부족, 갈등관련 연구와 교육의 부족 등 갈등을 일으키는 요인은 많으나 갈등을 풀어주는 사회문화적·제도적·교육적 인프라는 부족한 실정이다. 다시 말하면, 갈등해소를 위한 수요는 많으나 갈등을 예방하고 풀어 줄 수 있는 공급자는 적어 시장이 형성되지 않고 있는 상황이다. 따라서 갈등해소시장의 형성을 위하여 실제 조정과 중재 및 협상을 담당하고, 이들 전문가를 육성함은 물론, 사회문화 인프라를 구축을 위한 정부와 시민사회 모두의 노력이 절실히 필요하다.

## 토론5: 환경 갈등, 해법은 없나

강찬수 중앙일보 환경전문기자  
envirepo@joongang.co.kr

새만금 간척사업 8년, 경인운하 6년, 한탄강댐과 천성산 터널 4년... 대규모 개발사업을 둘러싼 갈등은 우리 사회의 '체증(滯症)'이다. 몇 년째 해결이 안 되고 '만성 소화불량'처럼 남아있다. 1998년 새만금 간척사업과 강원도 영월 동강댐 건설 등의 논란이 본격화된 이래 환경 갈등은 칠푼듯 쏟아져 우리 사회를 얼어매고 있는 것이다. 여기에 수도권 신도시개발 등 새로운 갈등도 계속 불거져 나오고 있다.

더욱이 참여정부가 '국민소득 2만 달러'와 '동북아 중심 국가'를 지향하면서 우리 경제는 성장·개발지향적인 모습을 띄어가고 있다. 전국이 온통 개발 열풍에 휩싸여 있는 듯하다. 지방분권과 행정수도 이전, 기업도시 개발에 따라 지방자치단체들은 경쟁적으로 개발사업을 추진 중이다. 수도권은 수도권대로 경쟁력을 높이기 위해 개발 규제를 완화해야 한다고 목청을 높이고 있다.

반면 우리나라 환경은 좁은 국토와 높은 인구 밀도, 엄청난 오염배출로 세계 최하위 수준에 머물고 있다는 평가를 받고 있다. 열악한 환경이 더 파괴되는 것을 막아야 한다는 의견도 적지 않은 상황이다. 이 때문에 개발-환경 갈등은 앞으로 더 커지고 이로 인한 사회적 비용도 늘어날 수밖에 없는 상황이다.

### 환경 갈등, 왜 발생하나

갈등을 예방할 제도가 갖춰져 있지 못하기 때문이다. 개발사업으로 인한 환경훼손을 줄이기 위해 환경영향평가가 도입된 지도 20년이 넘었지만 여전히 개선해야 할 점이 많다. 환경단체들은 개발사업으로 인한 환경훼손을 예방해야 할 환경영향평가가 오히려 개발의 면죄부 역할을 한다고 비판한다. 환경영향평가 제도가 사업 자체를 취소할 수 없다는 한계에 대해서도 불만이다.

개발사업이 본격화되기 전에 앞당겨 환경성을 점검한다는 취지에서 2000년 사전환경성검토제도가 도입됐지만 환경단체의 불만은 여전하다. 최근 환경부나 건설교통부가 전략환경평가제도를 도입하겠다고 약속했지만 얼마나 제도를 잘 운영할지는 두고 볼 일이다.

부안 원전센터 추진에서 보듯이 정부의 안일한 접근도 갈등을 일으킨다. 오랜 기간 설득을 통해 신뢰를 쌓아야 한다는 점은 깨닫지 못하고 어느 날 장관이 불쑥 나서서 이루지도 못할 약속을 한 점은 불에 기름을 부은 것이나 다름없다. 명령복종의 관료주의 행정에 길들여진 공무원들에게는 갈등의 존재를 인정하고

주민과 대등한 관계에서 대화와 타협으로 갈등을 해결하는 행정 절차가 아직은 생소하다.

정부가 뚜렷한 목적도 없이 개발사업을 벌인 경우도 있다. 환경기초시설 없이 방조제부터 막아버린 탓에 '죽음의 호수'가 된 시화호에 대해선 정부 각 부처가 책임을 피하기에 급급했다. 새만금 간척도 달라진 상황에서 개발 목적을 제시하지 못하고 있다.

환경단체도 비난에서 자유롭지만은 않다."대안 제시는 정부의 몫"이라며 개발사업 백지화 주장만 되풀이 한다. 대안 없이 무조건 브레이크를 걸 것이 아니라 좀 더 유연해질 필요가 있다.

### 환경 갈등, 왜 해소 안 되나

그런데 갈등 발생보다 더 큰 문제는 한 번 발생한 갈등이 쉽게 해소되지 않는다는 점이다. 왜 그럴까. 우선 환경단체 등의 문제 제기가 늦어 되돌리기가 어려웠다는 점을 들 수 있다. 진행 중인 개발사업을 뒤늦게 중단하기는 쉽지 않다. 새만금 간척사업·사패산 터널이 대표적이다.

"갯벌을 살리는 것도 좋지만 이미 쌓아놓은 방조제는 어떻게 하라는 얘기냐", "국립공원이라고 우회하려면 외곽순환도로 전체의 기능은 뭐가 되나"라는 불멘소리가 나올 수밖에 없다. 정부 정책에 따라 결정됐고 환경영향평가 등 합법적인 절차를 밟아 진행된 사업인데 뒤늦게 환경단체가 반발한다고 물러설 수는 없다는 것이 개발론자들의 논리다. 건설이 시작되기 전인 강원도 영월 동강댐이 논란과 갈등 끝에 백지화된 것과 비교된다.

중재자가 없는 것도 원인이다. 보통의 경우 정부와 시민단체가 갈등의 중재로 나서기 마련이지만 대규모 개발사업, 이른바 국책사업을 둘러싼 갈등은 정부와 환경단체가 당사자다. 가운데서 갈등을 풀어줄 주체가 없는 것이다.

지역주의나 개발주의로 표를 얻으려는 정치 풍토에서 국회도 중재자 역할을 제대로 못한다. 지난해 총선환경연대에서 국책사업을 적극 추진한 의원들을 낙천 후보로 발표했지만 정작 당사자들은 걱정하기 보다는 지역개발에 앞장섰다는 '훈장' 썸으로 여기는 식이다. 독도 망언을 일삼는 일본 의원들과 비슷한 상황이다.

언론도 문제 제기에는 능하지만 갈등 해결 경험과 전통이 없기는 마찬가지다. 대부분 깊이 있는 분석 보다는 양비론, 양시론으로 끝고 가려 한다. 최근 들어서는 개발론자들의 집중적이고 체계적인 홍보 노력 덕분에 개발론자의 손을 일방적으로 들어주는 경우도 나타나고 있다.

정부 내 개발 부처의 자세도 비판을 받아야 한다. 개발 구상이 발표하고 추진

여부가 확정되기도 전에 주민보상에 나서는 등 기정사실화 한다. 전체 사업의 환경문제를 모두 고려한 뒤 시작하기 보다는 문제가 덜한 사업의 일부를 일단 시작하고 이를 빌미로 나머지 부분을 밀어붙이는 식도 지양해야 한다.

전문가들도 갈등을 일으키는 데 한 몫을 한다. 환경 피해를 예측하거나 개발사업의 경제성을 분석할 때 처한 입장에 따라 정반대되는 주장을 내놓는다. 아예 한쪽 눈을 감는 경우도 많고, 귀를 닫는 경우도 많다. 새만금에 건설될 담수호의 수질이 농업용수로 적합할 것이냐, 경인운하 건설사업이 경제적 타당성이 있느냐 등에 대해 끝없는 논쟁을 벌인다. 민·관 공동조사단을 구성해 1년간 연구를 해도 결론을 내리지 못했다.

### 환경 갈등 예방할 방법은 없나

결국 개발사업을 둘러싼 갈등을 해소하기 위해서는 정부·시민단체·전문가 모두가 달라져야 한다. 우선 자기만이 옳다는 생각은 버려야 한다. 다른 사람을 배려하고 다른 의견을 존중하는 문화가 자리 잡아야 한다. 당장 해결책을 내놓으라는 성급함도 버려야 한다.

특히 정부는 주민·환경단체 등과의 파트너십을 강화하고 그들의 말에도 귀를 기울여야 한다. 삼보일배와 단식 농성에 대해 정부가 침묵과 방관할 것이 아니라 적극적인 해결방안을 제시해야 한다.

이와 함께 전문가들이 객관적인 조사를 하고 소신을 마음껏 펼칠 수 있는 분위기가 마련돼야 한다. 자기와 생각이 다르다고 흑백논리를 앞세워 비난하는 것은 전문가 사회에서부터 지양해야 한다.

정책·제도적으로는 국토의 개발과 보전에 대한 종합적이고 장기 계획이 수립돼야 한다. 사회적 합의를 통해 개발할 곳과 지켜야 할 곳을 사전에 명확히 해야 한다. 국토와 지역의 환경용량을 검토해 이를 무시한 과잉 발전을 차단해야 한다. 또 에너지·수자원 등을 공급 중심에서 수요관리 중심으로 전환할 필요가 있다. 또 주민 참여를 질적 양적으로 확대할 방법을 찾아야 한다.

기존의 환경영향평가 제도에 대한 보완 작업도 이뤄져야 한다. 개발사업의 환경영향평가를 실시할 때 자연환경·생활환경 분야 뿐만 아니라 사회영향평가도 지금보다 비중을 높일 필요가 있다. 환경부에서는 개발사업의 초기 구상단계에서부터 경제적·사회적·환경적 영향을 고려하는 전략환경평가제도의 도입을 추진하고 있지만 일부에서는 "일찍 도입한 외국에서도 아직 정립이 안 된 만큼 전략환경평가제도를 통해 갈등이 완전히 사라질 것으로 기대하는 것은 금물"이라는 지적도 있다.

주민투표제도도 갈등을 다루는 방법으로 사용될 수 있으나 독이 될 수도 있

다. 합리적인 판단보다는 여론 물이에 휩쓸릴 가능성이 많다. 정부가 여론 물이에 나선다면 주민투표가 환경운동에 불리할 수도 있고 환경단체가 설 자리가 없어질 수도 있다.

이 때문에 많은 사람들이 공론(公論)조사를 선호한다. 공론조사란 일반 여론 조사와는 달리 참여자를 미리 선정해서 특정 사안에 대해 충분한 정보를 제공하고 공개적인 토론과정을 거쳐 분명한 의견을 가지도록 한 다음 다시 여론조사를 하는 방식이다. 공론조사는 누가 진행하느냐에 따라 논란이 될 수 있지만 공공 저널리즘 차원에서 언론이 맡는 것이 적당할 수 있다. 특히 정책 형성 단계에서 실시한다면 갈등을 예방하는 수단이 될 수도 있다.

환경부의 위상을 제고할 필요가 있다. 모두가 환경 갈등으로 인식하는 방사성 폐기물 처분장을 둘러싸고 전국이 시끄럽게 논란을 벌이지만 환경부는 발언권을 갖지 못하는 게 현실이다. 이런 구조로는 환경단체가 주도하는 시민사회의 요구를 정부가 수용할 수 없다는 것이다. 영국의 경우 1970년대 초부터 환경이란 우산 속에 건설·교통을 집어넣고 개발논리를 흡수한 덕분에 갈등구조를 해결하고 지속가능발전의 큰 틀을 잡았다.

환경단체도 개발사업에 반대하더라도 장기적 비전을 가질 필요가 있다. 개별 사안이 나올 때마다 그때그때 즉흥적으로 대응하는 방식은 지양해야 한다. 큰 틀 속에서 문제를 예상하고 차단하면 갈등도 덜 생긴다. 지역방어 보다 대인방어에서 더 많은 파울이 나오는 것과 마찬가지로, 환경단체가 대안까지 마련할 필요는 없다고 주장하지만 대안 제시는 문제를 풀어나가는 방식이고 사회적 합의 과정인 만큼 시민단체들도 대안제시를 정부에만 떠넘겨서는 안 된다.

정부가 갈등의 당사자인 경우 국회가 적극적으로 중재에 나설 필요가 있다. 최근 국회 내에서 '지속가능발전을 위한 환경정책연구회'가 만들어졌는데, 앞으로 국가지속가능발전특별위원회와 같은 상설특위로 발전시킬 필요가 있다. 이를 통해 국토·에너지 정책 등을 조율하고 사회적 갈등을 야기하는 현안을 조정하는 역할을 맡아야 한다.

## 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼 준비팀

- 박재목 충남대 사회학과 교수(총괄)
- 김유환 이화여대 법학과 교수
- 박수선 평화를만드는여성회 갈등해결센터 소장
- 김금옥 한국여성단체연합 사무처장
- 지속가능발전위원회 갈등관리정책팀