2013년도
행정학
공동학술대회

:

: 0 6 8 ( ) 0

:

: ,

:

(사)한국지방행정학회 Korea association of Local administration / KAPA 한국행정학회

2013 하계 한국지방행정학회 학술세미나 인사말씀

2013년 6월 28일(금)부터 29일(토)까지 개최되는 2013학년도 행정학 공동학술대회의 일환으로 한국지방행정학회는 동년 6월 28일 오후, 고려대학교 세종캠퍼스에서 **「지방행정의 갈등과 통합 및 협력을 통한 경쟁력 제고」**라는 주제로 하계 학술대회를 개최하게 되었습니다.

제4회의 8분과에서는 오현순・김영곤의 "갈등해소를 위한 주민투표제도 개선", 현대용・배수호의 "시・군 통합에 따른 행정비용의 효율성 연구," 신유호・최정우의 "지방자치단체의 재정압박이 재정효율성에 미치는 영향에 관한 연구," 김도형의 "창원시 공공자전거 정책의 영향분석" 등의 주제발표가 있고, 이에 대해 홍성우, 노영우, 정원희, 양기근의 토론이 진행될 예정입니다.

제4회의 9분과에서는 네모토의 "재해분야 비영리 민간단체와 지방자치단체의 협력방안," 강창민・정원희・양기근의 "무기계약직 공무원 직무역량 강화방안 연구," 김광구・이호규・최은미의 "갈등해소를 위한 대화협의체 형성 동인에 관한 연구," 이동규・하민지의 "참여예산제도의 거버넌스적 접근" 등의 주제발표가 있고, 이에 대해 이주호, 소재진, 김예승, 김주경 등의 토론이 있게 됩니다.

특히 여러 면에서 공사다망하신 가운데서도 우리 학회의 하계학술대회를 풍성하게 치룰 수 있도록 각 분야에서 그 동안 연구하였던 내용들에 대해서 주제발표를 하여 주시는 분들과, 그에 대해서 토론을 해 주실 여러분들에게 진심으로 감사드립니다. 또한 수고로움을 마다하지 않고 본 학회의 하계 학술대회에 참석해주신 학회 회원들께도 아울러 고마움을 표합니다.

본 학회의 하계 학술대회를 통해서 그 취지가, 제한된 시간과 주어진 여건 하에서도, 최대한으로 발휘될 수 있도록 치열한 토론과 학문적 관점들이 막힘없이 교류될 수 있기를 희망합니다. 끝으로 모든 분들의 건강과 학문적인 큰 발전이 있기를 기원합니다.

2013. 6. 26.

한국지방행정학회장 최 재 규 드림

2013 하계 한국지방행정학회 학술세미나 프로그램

- 등 록 : 17:00 ~ 17:20
- 개회식 : 17:20 ~ 17:30

: (,)

- 개회사 최재규 (한국지방행정학회장, 원광대)

4 8 지방행정의 갈등, 통합 및 공공정책 분석

: ( )

1 ( ) 1

2 ( ) 2

:

3 ( ) ( ) .....

4 2

:

: ( ) ( ) ( ) ( )

4 9 지방행정의 협력 및 거버넌스

: ( )

1 ( ) 5

-

2 ( ) ( ) ( ) 9

-

3 ( ) 8

4 ( ) ( ) 0

-

: ( ) ( ), ( ) ( )

갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안 연구
: 숙의민주주의적 요소를 중심으로

오현순(경희대학교)・김영곤(경희대학교)

주민투표제도는 국가 또는 지방자치단체의 주요 정책적 결정사항에 대해 지역 주민이 투표를 통해 직접 결정하는 제도로서 지역주민 전체의 의견을 직접적으로 확인할 수 있다는 점에서 직접 민주주의의 꽃으로 불려왔다. 특히 공공정책의 수립 및 집행 과정에서 갈등을 해결하고 사회 통합에 기여한다는 측면에서도 중요한 역할을 수행할 것으로 기대 받았다. 하지만 정작 주민투표가 시행된 이후 갈등 해결에 기여하기는커녕 갈등을 부추기는 역설적 기능으로 인해 갈등이 증폭되고 있다. 이는 주민투표제도가 주민자치라는 직접 민주제의 본질을 벗어나서 정부에 의한 하향식 정책 수립의 정당성 확보를 위한 수단적 기능에 머물고 있다는 한계에서 비롯되었다고 평가한다. 따라서 주민투표제도의 본질적 기능을 수행하고 공정성과 민주성을 확보하기 위한 핵심적 대안으로 시민참여의 숙의 과정을 강화하는 방안의 모색이 필요하다. 본 연구는 주민투표제도의 내용 설계의 문제점과 경주 방폐장 유치를 위한 주민투표 적용의 문제점을 분석하여 주민투표제도의 개선방향을 제시하였다. 숙의의 조건과 분석틀로 제시된 공개성, 평등성, 다양성을 중심으로 분석한 결과 주민투표법 설계 자체와 그에 따른 실제 적용에 있어서도 불공정과 비민주적이었다고 지적하였다. 주민투표제도의 공정성과 민주성 확보를 위해서는 의견을 달리하는 균형 잡힌 정보 제공과 주민참여 숙의 과정, 그리고 다양한 이해관계자들이 참여하는 숙의 과정의 운영 및 관리 조직의 필요성을 강조하며 시민토론위원회의 구성 및 운영 등에 관한 주민투표법 개정방안을 제시하였다.

[주제어] 숙의 민주주의, 주민투표제, 경주 방폐장, 공공갈등, 국책사업

Ⅰ. 서 론

1987년 민주화를 거쳐 1997년 정권교체가 평화롭게 이루어지면서 본격적인 대의 민주주의 시대가 열리게 되었다. 하지만, 그 동안 잠재되어 있던 시민사회의 무수한 요구가 분출되고 다양한 이해관계가 양성화 되면서 현재까지 다양한 측면에서의 갈등이 확산되어 오고 있다. 이러한 갈등이 증폭되면서 갈등 조정 실패 측면에서 대의 민주주의의 한계를 여실히 드러내고 있는 것이 현실이다.

갈등은 억압되었던 사회적 욕구나 불평등한 정치·경제적 부조리를 사회적 의제로 공론화하는 수단으로 작용한다. 이러한 긍정적 효과에도 불구하고 갈등으로 인해 우리 사회는 엄청난 비용을 지불하고 있다는 것과 정치에 대한 불신이 심화된다는 측면에서 갈등의 조정은 불가피하다. 우리 사회의 갈등은 중앙정부와 지방정부, 중앙정부 또는 지방정부와 지역주민, 지방정부 간에 발생하고 있다. 특히 중앙 및 지방정부가 공익을 위해 추진하는 각종 정책 및 공공사업이 갈등의 주요 원인을 제공하게 됨에 따라 공공정책 및 사업에 의한 사회적 갈등을 체계적으로 관리할 필요성이 제기되고 있다(김광구, 2008).

공공갈등은 정부나 지방정부가 대중에게 공익을 제공할 목적으로 정책이나 사업 공사 등을 계획하고 시행하는 과정에서 다수의 국민 또는 주민들과 이해나 가치가 상충하면서 그 영향이 사회에 미치는 현상을 말한다(박태순, 2011). 공공사업의 입지에 따른 경제적 이해,

사회적인 정의와 민주주의, 그리고 환경적인 가치의 차이, 공공사업 추진 여부에 대한 공정한 절차에 의한 의견수렴 부재와 투명한 정보의 차단 등이 주요 원인으로 작용한다. 그리고 이러한 원인들로 인해 평화적으로 해결되지 않고 갈등이 첨예화 되는 이유 가운데 핵심은 절차의 공정성과 민주성 문제에서 비롯되는 경우가 많다. 공공정책을 실제로 집행하기 위해서 결과에 치우친 나머지 공공정책에 대한 적정성과 타당성, 주민의 의견 수렴 과정 없이 졸속으로 결정되고 집행되기 일쑤이다. 공정성이 제대로 담보되기 위해서는 정보의 공개와 다양한 요구가 반영될 수 있는 토의 참여 구조, 운영 및 관리 주체의 독립성 등이 충족되어야 할 것이다.

공공갈등에 있어서 통치권자의 정치적 결단과 공권력을 통한 강제적 해소, 법적 소송을 통한 해결(박태순, 2011)은 갈등이 증폭되고 장기화 될 가능성이 높다. 따라서 주민들이 공공정책 의사결정과정에 직접 참여하는 것이 결과적으로 갈등을 줄이고 실질적인 민주주의를 보장하는데 기여할 수 있다. 그러한 제도로서 지역주민들의 직접 참여로 진행되는 주민투표는 지역주민 전체의 의견을 직접적으로 확인할 수 있다는 점에서 그동안 주민소환, 주민발의제도와 함께 '직접 민주주의의 꽃'으로 불려왔다. 하지만 주민투표 제도는 형식적·절차적 민주주의를 확보하는 데 중요한 역할을 하지만, 앞서 지적한 공정성과 민주성을 제대로 담보하고 있는지의 문제에서는 아직도 해결해야 할 과제가 많다. 주민투표법 설계 자체에 불공정성하고 비민주적인 요소가 내재되어 있고 실제 적용에 있어서도 그러한 문제점이 드러났다는 점을 주목해야 할 것이다.

우리나라에서는 제주도 행정계층구조개편과 청주시·청원군의 행정구역 통합에 관한 주민투표가 실시된 이후 세 번째로 방사성 폐기물 처리장의 도입과 관련하여 주민투표제가 실시되었다. 부안에서 방폐장 입지선정에 실패하자 정부는 2005년 진행된 '중·저준위방사성폐기물 처분시설 부지선정'에 주민투표를 도입하였고, 2007년에 사회적 합의를 도출할 수 있었다. 이는 1986년 이후 모두 9차례에 걸쳐 추진되었다 실패한 정책이 주민투표를 통해 성사된 것으로서 정부의 일방적인 결정방식으로 시작하여 최종적으로 지역 간 투표경쟁을 통해 이루어진 것이다(채경석, 2009).

그러나 2005년 경주에서 실시된 방사성폐기물 처리장 입지 선정과 관련한 주민투표는 결정과정부터 찬반 운동과정과 투표 진행 전반에 걸쳐 많은 문제점들을 수반하였다. 특히, 정부가 추진 중인 국가정책에 대해 주민투표가 진행됨에 따라, 중립적이어야 할 공무원들이 주민투표기간 이전부터 정책 홍보 활동에 투입되었고, 이는 이후 관권선거 시비를 불러일으키기도 하였다.

또한, 정부는 주민투표 이전에 지역주민들에 대한 지원책을 중심으로 방폐장 건설의 필요성을 역설했고, 방폐장 부지선정의 가장 중요한 판단 근거인 방폐장 건설의 안전성과 부지적합성은 주요 논점으로 제시하지 않았다. 그 결과 지역주민들의 방폐장 부지적합성, 안정성에 관한 충분한 사전 검증은 이루어질 수 없었다.

이러한 결과는 주민투표라는 제도 도입을 통해 절차적 합리성을 추구하기는 했으나, 과정적이고 숙의적 측면에서는 바람직한 합의 도출에 실패함으로서 실질적 합리성을 담보하지 못했다(진상현, 2008). 즉, 정부가 중요하게 여겼던 국민참여와 절차적 합리성이 형식적인 부분에만 머물러 오히려 불합리한 결과를 초래하였다.

이처럼 현재의 주민투표제도는 주민의 의사를 충분히 반영하지 못하고 갈등사안을 해소하는 데에도 제도적·절차적 한계를 지닌다. 따라서 형식적인 절차를 넘어서 실질적인 절차를 통해 절차의 공정성을 담보할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 주민들에게 영향을 미치는 공공사안에 대한 중요한 결정에 대해 주민의 합리적인 토론과 협의를 통한 의사가 충분히 반영될 수 있도록 현행 주민투표 제도의 문제점을 진단하고 개선방향을 모색하고자 한다.

보다 구체적으로는 첫째, 숙의 민주주의의 이론적 전제에 의거해서 숙의 과정의 중요성과

숙의의 조건을 제시하고, 둘째, 주민투표제도에 대한 실효성을 파악하기 위하여 중·저준위 방폐장 입지갈등사례를 중심으로 주민투표제도의 시행과정에서 발생되었던 문제점을 이론적 논의에서 도출한 사례분석틀을 기반으로 분석하며, 셋째, 이를 토대로 주민투표제도의 향후 개선방안에 대해서 모색한 다음 결말을 맺고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 국책사업과 공공갈등

국책사업과 관련된 공공갈등의 원인은 다양하고, 타 분야의 갈등과는 상이한 특징을 지닌다. 따라서 국책사업 추진 과정에 수반되는 공공갈등의 원인과 그 특징에 대한 분석은 공공갈등의 구조적 이해에 기본이 되며, 우리나라의 현 상황에 맞는 갈등관리방안의 모색과 이론적 배경의 구축을 가능케 해주는 중요한 기초자료가 된다.

우리나라 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제2조는 공공갈등을 '공공정책(법령의 제·개정, 각종 사업계획의 수립·추진)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌'로 정의하고 있다. 공공갈등을 다양한 관점에서 정의한 타 연구들을 분석해 보면 모든 공공갈등에는 다음 3가지 요소가 포함된다. 첫째, 정부기관 또는 공공기관이 하나의 이해관계자로서 포함된다는 점, 둘째, 다수의 주민이 또 다른 주요 이해관계자로 포함된다는 점, 셋째, 특정 정책이나 사업이 관련되어 있다는 점이다(박홍엽, 2011).

Amour(1991)는 지역개발이나 입지와 관련된 갈등의 원인을 크게 세 가지로 구분하였다. 이는 첫째, 비용-편익과 관련된 경제적 요소, 둘째, 부정적 영향 및 기피시설의 위험성 등 기술적 요인, 셋째, 반대자의 배제 등과 같은 정치적인 요소이다. 또한, 공공시설의 입지와 관련하여 님비현상, 부족한 공공관계, 결점이 있는 입지선정 절차 등의 세 가지를 갈등의 원인으로 지적하였다(박형서 외, 2004: 16에서 재인용).

일반적으로 국가의 정책에 의해 추진되는 공공시설 입지 갈등의 원인은 다음과 같다. 첫째, 입지에 따른 경제적 이해타산으로, 입지에 따른 토지보상 문제와 재산적 가치의 이해 여부, 토지이용의 제약 등에 대한 입장차이로 인해 발생한다. 둘째, 생활의 편리성에 대한 영향으로, 입지에 따른 소음, 교통 혼잡, 안전, 직접적인 환경공해 등의 부정적인 문제에 대한 입장 차이와 시설 이용의 편의성에 대한 의견불일치가 있다. 셋째, 환경적인 가치에 대한 차이점으로, 이는 개발과 환경보전 간의 가치관의 차이가 주된 원인으로 작용한다. 마지막으로 정책 수립 절차와 추진에 대한 불만과 정보차단 등이다(채경석, 2008).

우리나라에서는 1990년대부터 국책사업을 둘러싼 분쟁이 확대되었다. 이는 국가가 주도적으로 국책사업을 시행하고 이를 대다수 국민들이 수용하던 과거와는 달리, 국민 의식수준이 향상되고 정책에 대한 참여욕구가 높아졌기 때문이다(임재형, 2006). 최근의 국책사업에 있어 공공갈등이 더욱 첨예화되는 원인으로는 공공사업을 신속히 결정하고 집행하기 위한 중앙 및 지방정부에 의한 절차의 불공정성을 들 수 있다. 특히 정보 공개와 주민참여 토의 과정의 보장이 절차의 공정성을 담보할 수 있다는 점에서 결과 중심이 아닌 과정 중심의 정책결정과 집행이 이루어져야 할 것이다.

2. 숙의 민주주의(deliberative democracy)

숙의 민주주의[1]는 대의제 민주주의의 보완으로써 제안되었고 형식적이고 절차적인 대의

1) 'Deliberative democracy'를 우리말로 '숙의 민주주의', '토의 민주주의', '토론 민주주의', '심의 민주주의' 등으

제의 틀을 확장하여 실질적인 민주주의 발전을 위해 모색되었다고 볼 수 있다. 대의제 민주주의는 선거 과정을 통해 후보자 및 정당의 정책에 대한 유권자의 선호를 확인하고 이를 기반으로 민주주의적 정당성을 뒷받침하는 선호집합적 민주주의 성격을 띤다. 이러한 집합적 민주주의는 개인의 선호는 고정되어 있는 것으로 보고 개인의 이해관계를 동일한 가중치로 취급하여 합산한 결과물을 집합적 이해관계로 정의하고 있다(정규호, 2005). 그러다보니 다원화된 사회에서 다양한 이해와 가치를 반영하지 못함으로써 정치에 대한 불신과 갈등을 증폭시키고 있는 것이다. 특히 소수 의견은 배제되고 특수 이익집단의 의견들이 정치과정에의 참여에 용이하고 의사결정과정을 지배함으로써 그러한 갈등은 더욱 심화되고 있다고 볼 수 있겠다. 대의제 민주주의가 형식적이나마 제도적 틀을 갖추었기에 민주주의적 정당성을 확보할 수 있는 계기가 되었으나, 민의를 대표하고 다양한 이해관계를 조정하기 보다는 소수의 이익 또는 엘리트 중심으로 운영되면서 갈등사회를 해결하는 데는 한계를 보여주고 있는 것이다. 따라서 민주주의의 이상적 형태로서 자유롭고 평등한 시민들이 토론과 성찰 과정을 통해 공론을 형성하고 그 속에서 민주주의의 정당성을 찾기 위하여 숙의 민주주의는 오늘날 많은 주목을 받고 있다.

이하에서는 숙의 민주주의에 대한 대표적인 논자들의 이론들을 토대로 숙의 민주주의 현실 적용을 위한 숙의 조건을 제시해 보겠다.

숙의 민주주의는 의사결정 과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 자기 성찰적인 자세에 기반 한 진정한 숙의를 강조하고 있으며, 이를 통한 다양하고 풍부한 정보제공과 토의 과정이 참여자들 선호의 전환을 동반함으로써 결과적으로 집합적 의사결정의 '질'을 높이는 것을 핵심 내용으로 하고 있다(정규호, 2005).

Rawls(1993)와 Cohen(1997)은 숙의 민주주의의 이념적 기초는 자유롭고 평등한 시민들의 '공적인 이성적 논의(public reasoning)'를 토대로 한다는 데에 있다고 주장한다(Cohen, 1997: 72; 김명식, 2004; 정무권, 2011: 56에서 재인용). 이는 시민들이 다원주의사회에서의 일원으로서 서로를 자유롭고 평등한 존재로 간주하며, 서로의 이성적 논의 능력과 논의 결과에 따라 행위 할 수 있는 능력을 인정하는 것을 의미한다(정무권, 2011). 이들은 숙의적 절차만으로는 정당성 보장에 한계가 있는 만큼 공적 이성과 같은 외재적 규범과 기준이 필요하다고 본다(Christiano, 1997; Gaus, 1997; 정규호 2005). 특히 Rawls(1973)의 경우 공적인 이성에 의한 공정한 판단은' 본원적 입장(original position)'에 서야 가능하며 그것을 가능하게 하는 가정적 조건으로는 '무지의 베일(a veil of ignorance)'이 내려진 상태라고 말한다. 즉 베일로 눈을 가리고 있는 상태에서 합리적이고 합당한 결론을 내릴 수 있다는 것이다.

Cohen(1997)은 숙의에 참여하는 참여자들을 배제시키는 어떠한 사전조건도 없어야 하며, 숙의 과정에서 참여자들은 동등한 지위를 가지는 한편 기존의 권력과 자원의 배분이 숙의에 기여하는 기회를 제한하지 않아야 한다고 강조한다. 다시 말해, 정책결정과 이해관계가 있는 모든 사람들이 숙의에 참여하는 것이 보장되어야 하고, 정당한 사유 없이 참여에 배제되는 집단이 있어서는 안 된다는 주장이다(정정화, 2011: 580에서 재인용).

공적 이성이라는 규범이 전제되어야 정의론에 가까운 결과를 보장받을 수 있다고 주장한 Rawls와 달리 Habermas(1996)는 생활세계의 공공영역(public sphere)에서의 자유로운 의사소통이라는 절차를 강조한다. 숙의 영역을 시민사회 공론의 장으로의 확장을 강조(정규호, 2005)하며 권력에 의한 왜곡이 없는 숙의 과정을 통해 합리적인 의사결정과 민주주의적 정당성을 확보하고자 한다. 그리고 이러한 공론장에서의 공적 심의의 조건을 '이상적인 담화상황(ideal speech situation)'이라 부른다.

Rawls와 Habermas는 이상적 절차의 조건으로서 의사결정과정에서의 자유(freedom), 평등(equality), 공개성(publicity)이 중요한 규범으로 내재화되어야 한다는 것을 강조한다(정무권, 2011). 그리고 모두 '참여'와 '숙의'가 의사결정의 합리성을 보장한다는 점에서 공통적이다(정규

로 부르고 있다. 이 논문에서는 심사숙고와 논의의 의미가 담긴 숙의 민주주의를 사용하기로 한다.

호, 2005).

Gutmann & Thompson(1996)은 현실세계의 다양한 이익, 의견, 선호들의 존재하는 상황에서 어떻게 숙의를 통해 동의를 구하고 정당성을 확보할 수 있는가에 대한 구체적인 인식론적 기준과 실용적인 문제해결에 초점을 두기 시작하였고, 상호성(reciprocity), 공개성(publicity), 책임성(accountability)의 원칙에 따라 정당성을 확보할 것을 주장한다(Gutmann & Thompson, 1996; 정무권, 2011).

Young(1996)과 Dryzek(2000) 등 성찰적 심의 민주주의 이론가들은 심의를 통한 합의형성 과정을 작동시키는 에너지는 다양한 가치체계에 기반 한 행위자들의 폭넓은 참여와 서로의 차이에 대한 인정을 토대로 진행되는 활발한 토론과 논쟁과정을 통해서 발생한다(정규호, 2005: 43에서 재인용)고 강조한다. 다양성과 차이를 무시하고 신속한 합의 도출을 강요할 경우 배제적이고 억압적인 권력이 행사될 가능성이 있으며 숙의 과정 자체를 왜곡시킬 수 있다는 점을 지적하고 있는 것이다. 따라서 다양성에 기반 한 차이들이 어떠한 제약도 없이 자유롭게 소통할 수 있는 과정의 보장을 강조하고 있다.

민주적인 공공정책결정을 확보하기 위한 조건으로 Hunold(2001)는 숙의 민주주의의 이론적 원칙을 토대로 공개성(publicity), 평등성(equality), 포괄성(inclusiveness)을 피력하고 있다.

Weeks(2000)의 연구에 의하면, 숙의 과정에는 소수의 이해관계자들뿐만 아니라 성별, 인종, 지역, 계급, 연령 등 인구통계학적 관점에서 대표성 있는 다수의 시민들의 광범위한 참여를 강조한다(정정화, 2011: 580에서 재인용). Fishkin(1991)은 새로운 민주주의를 위해 정치적 평등과 심의과정을 강조한다. 정치적 대표를 통해 민의를 대변하고 다수에 대한 독재를 방지한다는 측면에서 대의 기구의 필요성에 대해 동의하지만, 일반 시민들의 정치적 토론의 과정들이 선거 과정에 반영되지 않을 수 있다는 점에서 정치적 평등성이 훼손될 수 있다고 지적한다. 또한 국민투표제와 같은 직접 민주주의에서 대면(face-to-face)적인 특징은 사라져가고 토의 과정이 경시되고 있다는 것이다. 따라서 그는 공론을 확인하는 수단으로 면대면 토론, 균형 잡힌 정보 제공, 국민 대표성을 확보하기 위한 과학적 확률표집 기법을 이용한 공론조사를 제안한다(오현순, 2008).

이처럼 숙의 민주주의의 중요한 지점은 참여 기회의 평등성과 자기 성찰적인 숙의라고 집약해 볼 수 있겠다. 우선적으로 개인이나 집단들의 의사를 자유롭게 표출할 수 있도록 폭넓은 참여의 기회를 제공해야 한다. 참여 없는 숙의는 불가능하다. 보통 참여 민주주의에 대한 한계를 지적하며 참여의 중요성을 간과하는 경우가 많다. 분명한 것은 참여 및 정보의 개방성과 평등성이 의사결정의 객관성과 공정성을 보장할 수 있다고 보는 것이다. 이러한 참여의 개방성에도 불구하고 자기 성찰적인 숙의가 뒤따르지 않으면 특수한 이해관계들이 의사결정에 영향력을 행사할 수 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 따라서 다양한 가치와 이해관계를 가진 참여자들은 충분한 정보와 숙의 과정을 통해 자기 이해에 대한 성찰과 의사결정에 대한 책임의식이 함께 고려되어야 한다. 물론 논의 사안에 따라서 이해당사자가 첨예하게 대립하여 갈등 해결이 쉽지 않은 경우 숙의 과정에 이해관계자를 배제하는 전략도 가능하다. 이해관계자는 의사결정 과정에 참여하는 것이 아닌 공적 사안에 대한 정보제공자의 역할로 참여함으로써 참여자의 공공사안에 대한 이해를 높일 수 있을 것이다. 이는 참여의 대표성을 고려하고 이해관계자를 배제하기 위하여 인구통계학적 무작위 추출을 통하여 참여자들을 모집하는 형태로 현실에서도 적용되고 있다. Rawls(1973)의 '무지의 베일'이라는 숙의 조건의 원칙을 따르고 있는 한 유형이라고 볼 수 있다.

참여자들의 선호의 전환 동반도 숙의 민주주의의 핵심적 과정이라 할 수 있겠다. 이는 성찰적 숙의 과정을 통해 가능한 것이다. 자기 이해관계를 자유롭게 표출하면서도 다양한 개인과 집단의 이해관계를 존중하고 설득하는 과정이 필요하다. 기존의 폐쇄적인 자기 입장만을 고집하는 것이 아니라 다른 의견에 대한 선입견과 자기 이익적 관점을 가급적 괄호 안에 넣고 공동의 이익에 대하여 자발적인 심사숙고 과정을 거친다면 선호의 전환은 자연스럽게 가능할 것이다.

3. 주민투표제도

주민투표제도(referendum)는 지방자치단체의 주요결정사항에 대해 지역 주민이 투표를 통해 직접 결정하는 제도로 1994년 3월 개정된 「지방자치법」 제13조의2의 "①지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다. ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건 기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다."에 의거하여 주민투표법을 제정할 근거가 마련되었다. 참여정부를 표방한 노무현 정부는 2003년에 주민투표법(안)을 국회에 제출하였고 같은 해 12월 29일에 통과하여 2004년 7월부터 시행되었다.

현행 「주민투표법」 제1조(목적)에 따르면 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접 참여를 보장하기 위하여 「지방자치법」 제14조의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 하고 있다.

주민투표제의 도입 배경에는 주민의 참여욕구 분출과 함께 사실상의 주민투표가 시행되고 있었던 시대적 요구를 반영함으로써 진정한 주민자치실현에 제도적 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있다.[2)]

주민투표의 개념은 각 나라의 역사와 특성에 따라 크게 두 가지로 정의되고 있다. 첫 번째는 주민투표의 개념을 "지방자치단체의 주민이 지방자치단체의 권한에 속하는 사항을 직접 결정하는 제도"라고 정의하는 것이고, 두 번째는 어떤 특정 쟁점에 관해서 주민 스스로가 직접 찬-반 등의 의사 표명을 행하고 다수결에 의해 쟁점의 귀추를 결정하는 제도라는 관점에서 정의하는 것이다. 그럼에도 불구하고 두 가지 관점에서 공통적인 부분은 지방자치단체의 중요사항이나 의회에서 의결된 입법 또는 중요 안건을 다시 주민투표에 부쳐 그 채택여부에 대한 최종 결정권을 주민에게 유보하는 제도라 할 수 있다(신봉기, 2001; 박대종, 2012).

류호상(2001)은 주민투표의 4가지 요소를 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 주민투표는 관련 주민의 의사를 묻는 것이므로 표본을 대상으로 조사하여 여론의 근사치를 알려주는 일반 여론조사와 구분된다. 둘째, 주민투표는 미리 정해진 응답, 즉 흔히 찬성, 반대, 기권 중에서 선택해야 한다. 셋째, 주민투표의 대상은 원칙적으로 공적 쟁점사항에 대해 주민의 의사를 결정하기 위한 것으로 대표를 뽑는 선거와는 구별된다. 넷째, 주민투표는 정책결정과정에 주민이 참여하는 것이다. 그러므로 주민투표에는 직접적으로 법적 구속력을 갖는 의사결정적 주민투표 이외에 자문적 주민투표, 정책방향제시적 주민투표 등을 포함한다.

주민투표제도의 기능으로는 첫째, 주민 자신이 결정자이므로 지방자치단체의 행정에 민주적인 정당성을 부여한다(Gräser, 1972, 류호상 2001). 둘째, 주민들의 지역에 대한 관심, 민주의식과 시민성 제고의 역할을 수행한다. 셋째, 정부의 대응성과 책임성을 향상시킬 수 있다. 넷째, 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방의회에 대한 견제 및 통제의 기능을 수행한다. 다섯째, 중앙정부와 지방정부의 불합리한 입법이나 일방적인 행정집행을 예방하는 통제적 기능과 함께 갈등 해결의 기능을 수행한다.

주민투표제도는 대의 민주주의를 견제하고 보완하기 위한 제도임에도 불구하고 다음과 같은 내용이 간과될 경우 주민투표제도의 실효성과 공정성에 문제가 제기될 수 있고 그로 인해 갈등이 더욱 심화될 수 있다.

첫째, 정책을 제안한 자는 정책 결정의 지연으로 신속하고 체계적인 정책 집행이 이루어지지 않을 수 있다는 점을 자연스럽게 받아들여야 한다. 국책사업인 경우 중앙정부 차원에서 이미 사업 실시를 결정해 놓고 신속한 집행을 추진하다보면 정책결정의 비민주성과 불공정성을 야기하고 갈등을 더욱 심화시킬 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

둘째, 주민투표를 위한 절차의 공정성이 보장되어야 한다. 특수이익 사업인 경우 그 이익에

2) 주민투표법 제정 이전에도 지방자치법에 근거하여 주민투표가 일부 이루어지기도 하였다.

해당되는 집단들이 주민투표를 적극적으로 활용하려고 할 것이며, 투표 찬성율을 높이기 위해 필요한 자금과 조직력을 이용할 수 있다는 문제점이 발생한다. 따라서 특수 이익에 반대하는 일반 시민 또는 시민단체에게 불리하게 작용될 수 있다. 그리고 정책의 합리적 선택을 위하여 투표 이전에 정책의 찬성과 반대에 대한 충분한 정보제공과 숙의 과정을 거쳐야 한다. 그렇지 않을 경우 불평등한 권력과 자원을 가진 주민들은 무비판적으로 설득을 당하거나 불합리한 정책을 채택할 가능성이 높다.

일부 학자들은 우리나라 주민들의 낮은 민주성과 성숙도, 그리고 전문성의 부재로 인하여 불합리한 정책 선택을 할 수 있다는 점에서 직접 민주제 자체를 부정적으로 보는 시각이 존재한다. 하지만 경주 방폐장 시설 유치를 위한 주민투표에서도 알 수 있듯이 투표에 참가하는 주민들에게 찬성과 반대 의견에 대한 충분한 정보를 제공하지 않았고, 주민들이 직접 정책에 대해 심사숙고 할 토론의 기회를 부여하지 않았다는 점에서 정교하지 못한 제도의 문제에서 기인했다고 보아야 한다. 오히려 그렇게 많은 지식과 정보를 갖고 있는 공무원들의 관권, 금권 선거가 비민주적이고 성숙하지 못했다는 점 또한 지적해야 할 것이다.

이처럼 주민투표제의 한계는 주민들의 낮은 민도 때문이 아니라 주민투표제도 안에 합리적 의사결정을 돕는 법적 내용을 정교하게 담아내지 못했다는 점과 주민투표를 이용해서 국가정책을 수립하고자 하는 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 낮은 민주성 때문이라는 것을 분명하게 인식할 필요가 있다. 즉, 그 한계라는 것은 주민투표제도가 주민자치라는 직접 민주주의의 본질을 벗어나서 정부에 의한 하향식 정책 수립의 정당성 확보를 위한 수단적 기능에 맞춰진 제도라는 점에서 처음부터 잘못 꿰어진 단추에 불과하다는 것이다.

4. 선행연구 검토

방사성 폐기물 처리장과 관련한 국책사업의 추진과 민주주의의 관계를 다룬 기존 연구들은 참여민주주의 정치이론으로부터 유래되어 행정과정의 참여, 정책과정의 참여에 관한 이론에서부터 협력적 거버넌스 모형에 이르기까지 다양한 논의들이 있다. 선행연구를 검토한 결과, 본 연구가 해당되는 방폐장 부지선정과 관련된 연구는 ①방폐장의 갈등과 민주주의의 관계에 대한 논의(장원석, 2002; 홍성태, 2004), ②주민투표와 같은 제도화된 참여제도를 기초로 하는 갈등 해결에 관한 논의(윤순진, 2006; 노진철, 2006; 주성수, 2007; 차성수·민은주, 2006), ③주민투표제도의 문제점을 문석하고 법적 개선방안을 모색한 논의(하승우, 2006; 김도희, 2006; 이상민, 2012;, 최봉기, 2006; 이용우, 2003), ④협력적 거버넌스 모형에 입각한 방폐장 선정과정의 분석(김흥회, 2011) 등으로 구분할 수 있다. <표 1>은 이상의 분류대로 논의된 선행연구의 결과를 정리한 것이다.

<표 1> 선행연구의 검토

구분	연구자	주요 내용
방폐장 갈등과 민주주의의 관계	장원석 (2002)	환경의 이념과 현대 민주주의의 관계를 네 가지 논의영역(①생태주의와 민주주의는 결합 가능한가? ②민주주의의 유형과 환경문제의 해결은 어떠한 관계를 갖는가? ③중앙과 지방의 권력 배분은 환경문제의 해결에 어떠한 의미를 갖는가? ④지역통합기구의 출현이 녹색민주주의에 대해서 부과하는 새로운 과제는 무엇인가?)에 초점을 맞추어 고찰함
	홍성태 (2004)	부안 방폐장 반대운동을 사례로 반생태적인 원자력 발전을 반민주적인 방식으로 추진하면서 참여민주주의와 분권민주주의를 내거는 것 자체가 모순이라고 지적하고, 이러한 모순을 민주주의의 형식과 내용이라는 관점에서 사려보고, 생태민주주의를 추구해야할 중요한 과제로 제시함
주민투표를 기초로 한	윤순진 (2006)	경주 방폐장 부지선정 과정을 환경정의적 관점에서 분석하였는데, 주민투표의 도입으로 풀뿌리 민주주의를 실현하는 절차적 요건을 만족시키고 있

환경갈등 해결		음에도 불구하고 주민투표의 진행이 관련정보의 균형 잡힌 제공은 물론 활발한 논의와 숙의와 과정과 충분히 연계되지 않아 형식적 차원에 머물렀다는 한계를 노정함
	노진철 (2006)	경주, 군산, 포항, 영덕 지역주민들이 방폐장 입지선정 과정에서 저항에서 수용으로 급격히 선회한 이유는 지원특별법의 법규범화에서 비롯된 정부의 정책에 대한 신뢰와 주민투표라는 집단적인 자기결정 프로그램의 도입에 있음을 분석하고, 정책결정자와 당사자 간의 구조적인 불일치에서 비롯된 당사자의 자기결정의 한계를 밝힘
	주성수 (2007)	주민투표가 과연 환경갈등의 해결을 위한 바람직한 대안인지에 관한 문제의식을 가지고 경주, 군산, 포항, 영덕에서 실시된 방폐장 주민투표의 과정과 결과에 대해 평가한 결과, 방폐장 건설 주민투표는 보충성과 균형성이 확고히 지켜지지 않았으며, 환경갈등의 해결을 위한 사회적 목표 측면에서도 실패한 사례로 나타남. 이러한 결점 보완을 위해 이해당사자들이 동등하게 참여해 심의적 결정을 하는 시민참여의 제도화를 보완할 필요가 있음
	차성수·민은주 (2006)	경주 방폐장 부지선정 과정에서의 주민투표제도의 문제점을 성찰과 심의과정의 생략으로 보고, 환경문제와 민주주의 담론의 발전방안을 성찰과 심의를 주요 내용으로 하는 숙의 민주주의에 기반할 것을 제안함
주민투표제의 법적 개선방안 모색	하승우 (2006)	부안과 경주에서 실시된 주민투표를 비교하면서 주민투표제도를 민주화할 수 있는 방안에 있어 주민투표 발의 요건을 현실화하고, 선거관리위원회에 주민참여를 보장하며, 투표운동의 공정성을 실현하고, 정보를 투명하게 공개하여 공론장을 구성하며, 주민투표에 대한 사회적 합의를 형성할 때에만 주민투표제도가 원래의 취지를 실현할 수 있다고 보았음
	김도희 (2006)	주민투표제의 시행으로 인해 발생된 방폐장 입지를 둘러싼 경주시와 울산시의 정부간 갈등의 전개과정 분석을 통해 주민투표제의 개선방안을 제시함. 보다 구체적으로 주민투표제도의 실효성 여부 논의를 중심으로 한 주민투표제도의 시행과정에서 발생되었던 문제점 분석과 주민투표법 내용 자체의 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출함
	이상민 (2012)	현행 주민투표제도 자체의 문제점과 시행상의 문제점에 입각하여 그간 우리나라에서 실시되었던 네 가지 주민투표 사례(제주도 행정체계 개편, 청주·청원 행정구역 통합, 포항·영덕·군산·경주 방폐장 입지, 서울시 무상급식 지원범위)에 대한 연구를 통해 주민투표법의 재정립과 개정을 통한 정교한 법적 제도 정비의 필요성을 역설함
	최봉기 (2006)	경주 방폐장 유치를 위한 전국 4개 지역 동시주민투표 사례를 통해 나타난 주민투표법의 제도적 문제점과 운영실태적 문제점에 대한 분석 후 합리적인 개선책을 '중앙정부에 의한 경쟁적 주민투표제도의 개선'과 '투표실태를 반영한 기존제도의 개편과 확충'의 두 가지로 나누어 제시함
	이용우 (2003)	2003년 정부가 입안한 주민투표법(안)에 대해 기존 국민투표법과 각 정당에서 제출했던 법안들과 비교하여 구체적인 문제점을 '주민투표 남용 소지', '자문형 투표제', '주민투표 실시구역', '주민투표 관리기관', '벌칙규정'의 측면에서 도출하고, 각 부문별 개선방안을 제시함
협력적 거버넌스 모형 적용	김흥회 (2011)	경주 방폐장 선정 과정을 협력적 거버넌스 모형을 가지고 분석하였는데, 협력적 거버넌스 모형이 갈등으로 점철되어 왔던 방폐장 선정 과정을 해결하는데 규범적 모델로서의 한계를 가지기는 하였으나 방폐장 선정 과정이 얼마나 비민주적으로 이루어졌는지 그리고 비협력적이고 숙의적이지 못한지를 설명하는데 유효하였음

이상과 같은 다양한 분석과 연구결과들은 우리나라의 방폐장 입지선정과정에서의 갈등의 원인과 과정을 이해하는데 유용하다. 특히 주민투표제도를 기초로 한 환경갈등 해결과 관련한 연구들은 현 주민투표제의 한계점으로 인해 발생하는 방폐장 입지선정 갈등의 과정과 원인을 체계적이고 종합적으로 규명하는데 있어 적지 않은 도움을 준다.

하지만 숙의의 관점에서 주민투표제도에 대하여 제기되는 주요 비판에 해답을 주기에는 관련 연구가 여전히 부족한 실정이라 할 수 있다. 이 점을 고려할 때 방폐장 입지결정 및

주민투표제의 발전방안을 숙의 민주주의의 관점에서 제시하는 본 논문은 앞으로 있을 유사한 정책결정에 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

5. 분석틀의 설정: 주민투표제와 숙의 민주주의의 접목

현행 주민투표제도가 직접 민주제의 본질을 상실하지 않고, 공공사업에 대한 갈등 해결의 기능을 하기 위해서는 공정하고 민주적인 숙의 절차와 주민투표 운영 및 관리 주체의 독립성이 확보되어야 한다. 즉, 주민투표제도를 어떻게 개선하고 운영하느냐에 따라 주민들의 합리적인 선택과 갈등해결의 실마리를 제공할 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 다음과 같은 원칙이 반영되어야 한다.

첫째, 주민투표제도의 중요성은 선호집합적 의사결정과 이해관계자 간의 경쟁적 거래가 아니라 숙의 과정에 있다는 것이다. 따라서 주민들이 찬반 의견에 대한 충분한 정보를 갖고 판단할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 숙의 절차를 보강하기 위하여 공정하게 충분한 정보가 제공되고 여러 소지역에 걸쳐서 수차례의 토의 과정이 반드시 필요하다.

둘째, 사전 숙의를 위한 운영 및 관리 주체는 다양한 의견을 가진 개인(단체)의 참여와 그 조직의 독립성이 보장되어야 한다. 주민참여와 의사결정의 공정성, 민주성, 합리성을 위하여 각계각층의 다양한 이해를 가진 전문가들이 참여할 필요가 있다. 조직의 설치와 운영에 참여하는 자나 기관이 특정 이익에 편중되어 있는 인사들로 구성되어 있다면 공정성에 심각한 문제를 제기할 수 있을 것이다. 특히 국책사업인 경우 정부와 심의 참여자 간의 정보의 비대칭성으로 인해 의사결정의 왜곡이 나타날 수 있다는 점에서 조직 운영 주체의 구성과 심의 과정에 대한 정교한 구상이 필요할 것이다. 이는 금권, 관권 선거 등 부정선거를 방지할 수 있다는 점에서도 유효하다.

이러한 원칙과 지금까지 살펴본 숙의 민주주의의 이론적 논의를 토대로 주민투표제도에 있어서의 숙의의 조건과 그에 따른 분석틀을 다음과 같이 도출해 볼 수 있을 것이다.

<표 2> 숙의의 조건과 경주 방폐장 시설 유치를 위한 주민투표 분석틀

숙의 조건		현행 주민투표 분석틀	경주 주민투표 사례분석틀
총괄	공정성과 민주성	-충분한 정보제공 및 숙의 절차의 강제 조항 여부 -숙의 과정 운영 주체의 독립적인 운영 주체 구성 여부 조항	-숙의 절차는 이루어졌는가(기간, 횟수 등) -충분한 정보 제공과 그에 따른 판단의 기회를 부여하였는가 -숙의 과정의 운영 주체는 독립적이었는가
공개성	정보 제공의 투명성	-정보 공개 투명성 관련 강제 조항 여부(범위, 내용 등) -대다수 일반시민들에 대한 공개에 관한 강제 조항(숙의 과정과 내용, 정보 제공, 숙의 결과 등)	-공공정책사업의 목적과 필요성, 예산, 사업의 실효성과 문제점 등 투명하게 제시되었는가 -정책 사업의 찬성과 반대 의견에 대한 정보가 투명하게 제시되었는가 -숙의 과정이 대다수의 일반시민에게 공개되었는가(인터넷, 방송, 공보지 등)
평등성	숙의 과정 참여의 기회와 권한의 평등성	-숙의 과정 참여자들에 관한 조항(일반시민과 이해관계자 등의 열린 참여, 평등한 참여에 관한 조항 여부) -찬성과 반대에 관한 정보의 균	-숙의 과정에 주민들의 평등한 참여가 보장되었는가(동원형 vs 열린 참여 기회) -숙의 과정에 의견을 달리하는 이해당사자 또는 전문가들 간에

		형 -운영 및 관리(설명회 개최자, 정보제공, 예산지원 등)에 관한 규정에 있어서 정책 제안자가 아닌 다양한 주체의 참여 보장 조항 여부	평등하고 균형 있는 정보가 제공되었는가 -운영 및 관리에 있어서 다양한 의견을 가진 개인(집단)의 평등하고 민주적 참여가 이루어졌는가
다양성	다양성과 차이에 따른 자유로운 의견 교류	-다양성을 보장할 숙의 절차의 구체성 여부(토의 규칙 등)	-다양한 의견과 차이가 억압받지 않으면서 공공성에 대한 자유로운 의견 교류 등이 이루어졌는가

1) 공개성

공개성은 행정기관들이 공개토론과 숙의를 위해 제안하는 정책이나 규칙에 대한 정보를 공개해야 한다는 것이다(정무권, 2011). 국책 사업인 경우 사업의 목적과 필요성, 예산, 사업의 실효성과 문제점 등이 투명하게 제시되어야 한다. 그리고 국책사업의 반대의견에 대해서도 공정하게 공개되어야 하는 것은 무엇보다 중요하다. 또한 숙의 과정 및 결과가 대다수의 주민들에게 인터넷, SNS, 방송 등을 통해 제공되어야 한다. 따라서 현행 주민투표제도 분석인 경우 정보 공개 범위 및 내용 등 투명성 관련 강제 조항과 대다수 일반시민들에 대하여 정보 제공 및 숙의 과정, 그리고 숙의 결과 공개에 관한 강제 조항이 명시되었는지 살펴봐야 한다. 경주 방폐장 유치를 위한 주민투표는 방폐장 유치 시설 관련 찬성과 반대에 관한 정보의 투명한 공개와 숙의 과정 및 결과 공개 여부에 대한 조사가 필요하다.

2) 평등성

숙의 과정에서 참여 기회와 권한의 평등성은 절차적 공정성에 있어 가장 중요한 요소 중 하나이다. 모든 주민들이 참여할 수는 없겠지만 정책추진기관의 의견에 찬성하는 주민들을 대상으로 한 동원형 참여가 아닌, 인구학적 통계에 의한 주민대표성을 고려하여 모든 시민에게 참여의 기회가 열려 있어야 한다. 이는 행정과 시민 간의 평등한 참여와 이해관계를 달리하는 당사자 간의 평등한 참여가 이루어져야 한다는 조건과 같이 한다. 정책제안자 또는 거대 이익집단으로 참여가 제한되면 공정성의 심각한 문제가 제기될 수 있다. 따라서 운영 및 관리에 있어서 중립적 인사와 다양한 의견을 가진 이해관계자가 평등하게 참여해야 하며 직접적인 숙의 과정에 있어서는 이해관계자 및 포괄적인 시민 참여가 이루어지도록 해야 할 것이다. 또한 숙의 과정의 공정성 측면에서 중요한 지점은 권력과 자원 배분의 형평성이다. 국책사업인 경우 중앙정부의 요구에 의해 지방정부가 실시하게 되면서 권력과 자원 배분의 편향성이 나타난다. 행정기관의 엄청난 자금과 조직력, 전문적 지식을 갖고 있기 때문에 일반 시민들은 행정기관에 쉽게 설득당할 수밖에 없다. 따라서 참여의 기회와 권한의 평등성, 의견을 달리하는 이해당사자 또는 전문가들에 의한 평등하고 충분한 정보 제공이 중요하다.

3) 다양성

다양한 의견과 차이가 억압받고 배제되지 않고 정책 사업에 대한 자유로운 의견 교류 등이 이루어져야 한다. 공공갈등은 사적 이해 간, 사적 이해와 공적 이익간의 의견불일치로 발생하는 경우가 대부분이다. 시간이 많이 소요되더라도 서로 상이한 자연적·사회적 조건에 위치해 있는 주민들의 다양한 의견들을 표출할 수 있는 다수의 토론 참여 기회를 부여하여 자발적으로 공공성을 위해 협력할 수 있도록 해야 한다. 또한 참여 주민들의 균등한 발언의

기회, 정보제공자들의 균등한 발표 및 답변 시간 등 정교한 토의 규칙이 마련되어야 할 것이다. 이러한 다양성 인정을 통한 협력 과정은 자기 이익적 관점을 성찰하는 계기가 되기도 할 것이다.

이러한 숙의의 과정을 통해 정책제안자의 일방적인 정보 제공 방지와 폭넓은 참여를 통해 공정성을 제고할 수 있을 것이다. 이러한 주민참여의 장은 성찰성과 민주주의를 배울 수 있는 기회를 제공하여 시민적 덕성 배양에도 중요한 역할을 할 것이다. 또한 제대로 된 민의가 반영됨으로써 민주주의의 정당성과 민주성을 확보하는데도 유용할 것이다. 특히 운영 및 관리 주체의 독립성과 중립성으로 금권 및 관권 선거 등 부정선거를 방지하는데도 기여할 것으로 보인다.

Ⅲ. 주민투표제를 통한 경주방사성폐기물처리장 입지선정 사례 분석

본 장에서는 경주 방폐장의 입지선정 추진과정을 일반론적인 관점에서 살펴보고, 앞선 이론적 논의에서 제시한 숙의의 조건인 공개성, 평등성, 다양성의 사례 분석틀에 입각하여 숙의 민주주의 관점에서 주민투표제도 자체 설계상의 문제점과 실제 경주 방폐장 입지 사례에 적용상의 문제점으로 나누어 분석한다.

1. 입지선정 추진과정

2004년 12월 1일 부로 부안의 방폐장 후보자격이 종료되자 12월 17일 국무총리 주재로 열린 제253차 원자력위원회에서 고준위와 중·저준위를 분리하여 처리장을 2008년까지 건설한다는 방침을 확정하였다. 또 고준위 폐기물에 대해서는 중·저준위폐기물처리장에 임시로 저장한다는 기존의 방식을 백지화하고, 시민단체, 국회, 정부와 함께 공론화를 통해 논의키로 결정하였다. 하지만 주민투표 방법에 대한 이견으로 입지선정절차는 합의를 이끌어내지 못하였다. 정부가 선정한 지역에 대해 주민투표를 할지, 아니면 유치청원을 낸 지역에 대해 주민투표를 할지를 결정하지 못한 것이었다(채경석, 2008).

이후 2005년 1월 25일 정부는 국무회의를 열고 중·저준위방사성폐기물처분장 유치지역에 3,000억 원의 특별지원금을 제공하기로 하고 「중·저준위방사성폐기물처분시설유치지역에관한특별법제정안」을 의결했다. 3월 2일 「중·저준위특별법」이 국회 본회의를 통과하였고, 11일에는 특별법의 시행을 위하여 국무총리를 위원장으로 하고, 산업자원부장관 등 관련 부처의 장관 등을 위원으로 하는 지역위원회와 실무위원회를 설치하고 범정부적인 지원체계를 구축하기로 하였다[3]. 또한, 유치지역에 대해 국·공유재산의 대부, 국고보조금 인상, 공사입찰 자격제한, 지역주민 우선고용 등을 시행할 수 있는 지역개발 특례규정을 도입하기로 했다.

이러한 발표가 나오자 3월 23일 경주시에서는 시민단체들이 자신들의 입장을 정리하기로 하였고, 지역시민사회단체의 유치 움직임이 나타나자 경주시의회도 의원간담회를 개최하기로 결정하였다. 특히 그동안 원자력문제에 대해 비판적 입장을 보여 왔던 '경주핵대책시민연대'가 유치찬성입장을 공식적으로 발표하였다[4]. 이 사건을 계기로 3월 28일 경주의회는 의

3) 본 지역위원회에서 유치지역 선정절차를 유치공고→유치청원→예비신청→주민투표→후보지 선정으로 결정하였다. 이는 산업자원부가 유치지역 선정지침과 절차를 공고하면, 유치후보지역은 지방의회의 의견을 들어 예비신청을 하고, 신청지역 중에서 주민투표를 실시하여 최고의 찬성률을 확보한 지역을 방폐장의 입지로 결정한다는 것이다(김영종, 2005).

4) '경주핵대책시민연대'는 "죽어가는 경주경제와 관광사업을 살리기 위해 특별지원금 3000억 원+α의 인센티브가 주어진 원전센터 유치가 필요하다"고 말하면서 방폐장 유치를 위해 경주와 시의회가 적극 나설 것을 촉구했는데, 이것은 시민단체 또한 무조건적으로 원자력의 위험성만을 강조하기 보다는 경제적 혜택을 통한 지역발전에 무게를 두었다고 할 수 있다(정성균, 2009).

원간담회를 통해 무기명투표를 실시하고 재적인원 24명 중 15명의 찬성 결과에 따라 방폐장 유치찬성의 입장을 갖고 방폐장 유치문제를 다룰 특별위원회 구성을 결정하였다(김현정, 2007).

6월 16일 정부는 산업자원부, 과학기술부, 행정자치부, 방폐장부지선정위원회, 한국수력원자력의 공동명의로 '중·저준위 방사성폐기물 처분시설 후보부지 선정 등에 관한 공고'를 내고 방폐장 부지선정절차 및 일정, 심사기준, 유치지역에 대한 지원책 등을 발표하였다. 이후 8월 19일 산업자원부와 방폐장 부지선정위원회는 포항, 울진, 영덕, 삼척 등 4곳이 중·저준위 방폐장 부지로 적합하다고 밝혔다. 이어 경주, 군산, 포항, 영덕이 최종적으로 유치신청을 하게 되었고 9월 15일 경주시장, 포항시장, 군산시장, 영덕군수, 산자부장관, 부지선정위원회 위원장이 모여 간담회를 갖고 공동기자회견을 통해 주민투표 발의는 10월 4일 이후, 주민투표는 11월 2일에 4개 지역에서 동시에 실시하기로 하였고, 이에 따라 4개 후보지역은 10월 4일 공동으로 주민투표를 발의하고 주민투표에 대한 홍보에 들어갔다(채경석, 2008).

2005년 11월 2일 마침내 경주, 군산, 포항, 영덕에서 주민투표가 실시되었다. 투표 결과를 보면, 포항에서는 유권자 중 47.7%가 참여해서 67.5%가 찬성했고, 경북 영덕에서는 유권자 중 80.2%가 참여해서 79.3%가 찬성하였으며, 군산에서는 유권자 중 70.2%가 참여해서 84.4%가 찬성했다. 마지막 경주에서는 70.8%가 참여해서 89.5%가 찬성했다. 결국 가장 높은 찬성률을 보인 지역에 방폐장을 유치한다는 정부 방침에 따라 경주가 최종적인 방폐장 유치에 성공하였다.

<표 3> 방폐장 주민투표 투표결과

구 분	투표인수	투표자수	투표율	찬성율
군산	196,980	138,192	70.2%	84.4%
포항	374,697	178,586	47.7%	67.5%
경주	208,607	147,636	70.8%	89.5%
영덕	37,536	30,107	80.2%	79.3%

자료 : 중앙선거관리위원회(www.nec.go.kr)

2. 숙의관점에서의 주민투표제도 설계의 문제점

우리나라의 현행 주민투표법에 숙의 민주주의와 관련한 내용이 일부 규정되어 있다. 주민투표법에서 숙의 민주주의와 관련된 조항은 제4조(정보의 제공 등)와 주민투표관리규칙 제5조(주민투표 설명회 등)에서 찾아볼 수 있다. 주민투표법 제4조의 내용은 다음과 같다.

> *제4조(정보의 제공 등) ①지방자치단체의 장은 주민투표와 관련하여 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다. ②제3조제1항의 규정에 의한 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)는 주민투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최하여야 한다. ③관할선거관리위원회는 제2항의 규정에 의한 설명회·토론회 등을 개최하는 때에는 주민투표에 부처진 사항에 관하여 의견을 달리하는 자가 균등하게 참여할 수 있도록 하여야 한다.*

다음으로 주민투표법 제4조에 따라 주민투표관리규칙 제5조(주민투표 설명회 등)와 제7조(주민투표공보)에 숙의 관련 내용이 아래와 같이 상세하게 명시되어 있다.

> *제5조 ①법 제4조(정보의 제공 등)의 규정에 의한 설명회 등은 옥내에서 관할위원회 및 주민투표실시구역을 관할하는 구·시·군위원회가 각 1회 이상 개최하여야 한다. 다만, 구·시·군위원*

회가 개최하는 설명회 등은 「방송법」에 의한 종합유선방송사업자가 이를 중계 방송하는 때에는 당해 방송권역별로 해당 종합유선방송사의 소재지를 관할하는 구·시·군위원회마다 1회 이상 개최할 수 있다. ②설명회 등은 찬성·반대운동 대표단체가 각각 같은 수로 신고한 자가 설명·토론자로 참여하여 주민투표안에 관한 의견과 이유 등을 설명하거나 상호 토론하는 형식으로 진행한다. ③설명회 등을 개최하는 선거관리위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)는 설명회 등의 개최일전 5일까지 개최일시와 장소를 공고하고, 개최일시와 장소, 설명·토론자의 수, 주제발표시간 및 맺음말을 하는 시간, 질문과 답변 또는 보충질문과 보충답변의 시간, 주제발표와 질문 및 답변의 순서, 사회자의 선정방법 그 밖에 공정한 진행을 위한 절차와 방법을 찬성·반대운동 대표단체에 알려야 한다.(~ ⑨)

제7조(주민투표공보) ①법 제17조(주민투표공보의 발행)의 규정에 의한 주민투표공보에는 주민투표안의 내용, 찬성·반대운동 대표단체가 제출하는 주민투표안에 관한 의견 및 그 이유, 투표일, 투표절차 그 밖에 관할위원회가 필요하다고 인정하는 사항을 게재한다.(~ ⑩)

1) 공개성에서의 문제점

현행 주민투표법 제4조(정보의 제공 등)에는 주민투표와 관련한 정보제공의 수단적 측면에만 초점이 맞춰져 있고, 정작 주민들이 숙의 과정에서 알아야 할 국책사업의 목적과 필요성, 관련 예산, 사업으로 인해 야기되는 문제점 등의 신뢰성 있는 정보를 투명하게 제공받을 수 있는지의 여부에 대한 내용은 누락되어 있다. 대다수의 일반시민들이 정부의 투명한 정보를 획득할 수 있게끔 하기 위해서는 개별 조항의 내용에 정부의 투명한 정보 공개 여부를 감시하고 강제할 수 있는 방향으로 법제도의 정비가 필요하다. 또한 토의 과정의 실황 중계 및 토의 결과 공개 등도 명확하게 규정해야 한다.

2) 평등성에서의 문제점

현행 주민투표법은 평등성의 관점에 있어서도 제도 그 자체로서의 문제점을 가지고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 주민투표법 제4조 1항에는 "지방자치단체의 장은 주민투표와 관련하여 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보의 자료를 제공하여야 한다"고 규정되어 있으나, 실제 주민들에게 편향된 정보만이 제공되는 것에 대한 대비책이 마련되어 있지 않다. 지난날 주민투표제도가 시행된 사례에 따르면 지방자치단체가 정보제공을 빌미로 찬성운동을 하는 경우가 있었고, 이로 인해 정보제공과 투표운동의 구분에 관한 논란이 있었다. 이에 정보제공과 관련한 해석상의 논란을 없애고 지방자치단체장이 특정안에 대한 정보제공 및 숙의과정, 찬반운동에 개입하지 못하도록 법을 더 명확히 정비할 필요가 있다(하승수, 2005).

3) 다양성에서의 문제점

현행 주민투표법에는 진정한 숙의를 위해 주민들의 다양성을 보장할 숙의 절차가 구체적으로 드러나 있지 않다. 주민투표규칙 제5조 항은 "법 제4조(정보의 제공 등)의 규정에 의한 설명회 등은 옥내에서 관할위원회 및 주민투표실시구역을 관할하는 구·시·군위원회가 각 1회 이상 개최하여야 한다. 다만, 구·시·군위원회가 개최하는 설명회 등은 「방송법」에 의한 종합유선방송사업자가 이를 중계 방송하는 때에는 당해 방송권역별로 해당 종합유선방송사의 소재지를 관할하는 구·시·군위원회마다 1회 이상 개최할 수 있다."라고 규정하고 있다. 하지만 1회 이상이라는 규정은 신속한 정책 결정을 위해 1회만으로 그칠 가능성을 내포하고 있다. 이는 다양한 의견들의 표출과 개진을 원천적으로 막고 있는 조항으로 판단할 수 있다.

주민투표의 기본 취지는 지역의 중요한 문제를 직접참여제도를 통해 다양한 지역주민들에

게 그 판단을 맡기자는 것이다. 주민들의 다양한 의견들이 자유롭게 표출되고, 자발적인 협력과정이 되기 위해서는 일방적인 정보를 제공하는 설명회 보다는 많은 사람들이 공론의 장을 구성할 수 있는 토론회를 개최하는 것이 필요하다. 또한 의견 개진의 장을 넘어 진정한 숙의 민주주의 교육의 장이 되기 위해서는 현재보다 더 많은 횟수의 토론회 개최를 법적으로 명문화할 필요가 있다.

3. 경주사례에서의 주민투표제도 적용의 문제점

1) 공개성에서의 문제점

주민투표제도 도입의 주요배경은 지방의 현안에 대한 주민의 관심을 제고하여 지역주민의 민주의식을 함양하고 공공갈등을 관리하기 위함이다. 그러나 현행 주민투표 제도는 그 내용이 무엇인지 명확하고 투명하게 주민에게 전달되지 못함에 따라 본질이 훼손되고 오히려 지역주민의 갈등을 키우는 등 주민투표제도의 본질과 의미가 퇴색되고 있다는 비판이 거세게 제기되고 있다.

경주에서도 방폐장 입지를 위한 주민투표를 실시하기로 결정한 뒤 중앙정부는 투명하게 정보를 공개하거나 지역주민들이 충분히 논의할 수 있는 자리를 마련하지 않고 오히려 특별법으로 경제적인 지원을 약속해서 주민들의 첨예한 이해관계를 자극했다(하승우, 2006). 주민들이 찬성·반대에 관한 정보의 입수와 토의에 참여하여 자기 지역의 장래에 대해 진지한 논의를 하기보다는 방폐장 건설 지지자인 정부 측의 3천억 원 지원 등의 선전에 동원되어 타 지역과의 경쟁에서 이기기 위한 민관합작의 결과를 보여주었다(주성수, 2007).

즉, 주민투표 과정에서 주민들은 능동적인 참여자가 아니라 설득과 홍보의 대상이었다. 정부에 의해 주민투표의 안건은 방폐장 자체가 아니라 지역발전으로 변했고, 방폐장의 안전성과 부지선정으로 발생할 수 있는 생태적 파괴 및 환경 문제에 대한 투명한 정보공개는 이루어지지 못했다. 공개성의 원칙이 결여된 주민투표는 민주적 정당성과 의사결정의 책임성을 보장받기 어렵다.

방폐장 부지선정에 있어 가장 중요한 것은 질적인 주민참여와 투명성을 중심으로 한 민주적 통제일 것이다. 독일은 우리나라와 달리 매단계마다 주민참여를 위한 시민포럼과 주민투표를 실시한 후, 지방의회가 방폐장 부지선정에 참여할 것인지를 결정하는 형식을 취한다. 특히 정보공개, 주민감시, 설명 등 주민참여를 위한 세심한 배려가 있다(이필렬, 2004; 차성수·민은주, 2006).

하지만, 경주 방폐장 부지선정과정에서의 주민들은 정치·경제적인 기존의 이해관계와 권력관계에서 자유롭지 못하였다. 관권·금권·지역주의에 기댄 선거가 아닌, 자율적인 시민참여와 신뢰에 기반한 숙의과정에 있었다면, 시민사회영역에서 공론의 장을 통한 비판적 담론이 활성화 되고 결과 또한 달라질 수 있었을 것이다(차성수·민은주, 2006). 경주 사례에서 살펴본 문제점 해결과 앞으로도 지속될 국책사업에의 주민투표제 적용을 위해서는 사회적 논란을 최소화 시켜야 할 것이다.

2) 평등성에서의 문제점

경주 방폐장 부지선정과정은 주민투표제의 도입으로 풀뿌리 민주주의를 실현하는 절차적 요건을 만족시키고 있음에도 불구하고 주민투표의 진행이 관련정보의 균형 잡힌 제공은 물론 활발한 논의와 숙의의 과정과 충분히 연계되지 않아 형식적 차원에 머물렀다는 한계를 가진다. 특히 숙의과정은 설명회 정도로 그쳤고, 일반주민의 평등한 참여이 기회가 보장되지 않았다. 주민투표제가 형식적 차원을 넘어 실질적인 대의민주주의로서의 효과를 거두기 위

해서는 관련된 정보의 충실한 제공이 무엇보다 중요하다. 반입되는 방사성 폐기물의 위험성 정도나 요구되는 부지안전성 정도, 경제적 지원의 활용계획, 부지선정에 따른 사회·경제적 영향 등 모든 정보가 제공되고 이것을 기초로 지역주민들의 의견공유가 활발하게 일어나야 한다. 특히 방사성 폐기물의 위험성에 대한 찬성과 반대 측의 견해 차이가 크기 때문에 양측에서 제시하는 정보가 균형 잡힌 방식으로 제공되어야 한다(윤순진, 2006).

하지만 지방 자치단체 및 관변 단체들은 주민들에 대한 정보제공에 있어 편파적이었다. 경주시는 민주적인 정책결정협의체의 일원이라기 보다 중앙정부가 정해놓은 정책결정 구조의 틀에서 여론형성과 투표율 제고를 위해 상당한 권위와 자원을 동원하였다(김홍회, 2011). 경주시청은 당시 '경주시국책사업유치활동지원에 관한 조례'를 제정하여 방폐장 유치를 찬성하는 단체에만 예산을 지원하였다[5]. 이러한 자금력을 바탕으로 경주시 의회가 중심이 되어 92개의 시민·사회·종교단체가 참여한 가운데 '국책사업경주유치추진단'을 발족하고, 읍·면·동 단위의 지역추진단을 조직해 주민들을 설득하였고, 홈페이지 운영을 통해 젊은 층에 접근하고자 하였다. 지역 언론사들 또한 찬성 쪽의 입장을 적극적으로 대변하였다. 예를 들어 유선방송사인 경주신라케이블 방송은 35일간 총 210회에 걸쳐 '방폐장 외국 운영사례 홍보물', 30일간 총 180회에 걸쳐 '새로운 희망을 약속합니다'라는 홍보영상물을 방영하였다. 또한 백상승 경주시장은 8월 11일 방폐장 유치 선언 이후 각 읍·면·동을 순회 방문하며 설명회 및 간담회를 개최하고 방폐장 시설의 필요성을 역설하였다(경주시, 2006; 정성균, 2009: 80에서 재인용)[6].

이러한 상황 하에서 반대 측의 입장은 주민들에게 제대로 홍보되기 어려웠다. 방폐장 유치 반대 활동은 지역 환경단체를 중심으로 성명서 발표, 현수막 부착, 방송토론 참가 등을 통하여 이루어졌고, 지역의 문화 예술인들 일부가 시가지에서 '3보 일 배'를 하면서 시민들의 반대 동참을 호소하는 모습이 간혹 눈에 띄었다. 이렇듯 방폐장 유치는 불가하다는 일부 출향인사와 시민들의 목소리, 그리고 문화예술계 및 소수학자들의 목소리는 적절한 전달방법을 찾지 못하고 소리 없는 의견으로 파묻히고 말았다(김영종, 2005). 이렇듯 한 쪽의 입장만이 압도적으로 홍보될 경우 주민들은 올바른 판단을 내리기 어렵고, 숙의는 근본적으로 불가능하다(하승우, 2006).

3) 다양성에서의 문제점

경주 방폐장 유치과정에서는 정부와 시민단체 사이의 균형성, 찬성 측과 반대 측의 균형성이 지켜지지 않은 상태에서 주민들이 찬반 양측의 다양한 정보를 충분히 숙지하고 찬반 양측의 토론이나 운동에 참여했다고 보기 어려우며(윤순진, 2006), 이러한 정보제공의 불투명성과 편파성으로 인해 다양성에 입각한 자유로운 의견 개진 또한 활발히 이루어지지 못하였다. 주민들의 다양성을 실질적으로 보장하기 위해서는 많은 시간과 횟수를 두고 토론에 참여할 수 있도록 배려해야 하지만, 경주의 경우 주민들 간의 대화와 신중한 토의는 거의 이뤄지지 않고 바로 치열한 찬반운동으로 돌입함에 따라 같은 지역주민 사이의 대화조차 차단되는 심각한 문제를 노출하였다(주성수, 2007). 현행 주민투표법 제14조(주민투표의 투표일)를 살펴보면 투표 발의일로부터 30일 이하의 범위 안에서 투표일을 정하도록 되어 있다. 한 달이 채 되지 않는 기간 내에 충분한 정보제공과 숙의과정은 물리적으로 불가능하다.

전반적으로 경주 사례에서는 Leach(2006)가 말하는 포함성, 대표성, 비편파성, 투명성, 신

5) 경주의 경우 15억 원의 예산이 유치찬성운동에 편성되었고, 투표운동자금에 대한 규제가 없어 찬성하는 쪽에서 많은 돈을 사용하였다(하승수, 2005).

6) 그 밖에도 택시 및 버스 같은 대중교통수단에 '원전수거물관리센터는 특별법에 의해 주민 여러분의 동의가 먼저입니다'라는 외부광고를 실시하고, 중·저준위 방폐장 홍보관을 시내중심인 황성공원 내에 설치하였다. 중앙시장 사거리, 경주역 앞, 안압지 문화예술 공연장, 보문 상설국악공연장 등에 홍보영상물을 방영하고 주민투표의 절차 및 특별법의 내용이 담긴 홍보자료를 배부하였다. 또한 경주신문, 경주타임즈 홈페이지의 배너광고, 동영상 광고를 실시하였다(정성균, 2009).

중한 결정, 합법성과 수권의 일곱가지 민주적 이념, 홍성만·이종원(2009)이 말하는 협의체에서 숙의 민주주의가 작동하기 위한 다섯 가지 구성 요소인 이해당사자의 포괄적 참여, 민관 중립적 토의구조 합의원칙의사결정규칙, 공개적 토론구조, 정보공유학습기제 등을 찾아 볼 수 없었다(김흥회, 2011: 167에서 재인용). 이러한 점을 고려하여 볼 때 경주 방폐장 입지선정 과정에서는 본 연구에서 제시한 숙의과정의 3가지 조건인 공개성, 평등성, 다양성이 제대로 고려되지 않았다고 판단할 수 있다.

Ⅳ. 주민투표제의 개선방안

1. 기본 방향

주민투표제도는 행정에 민주적인 정당성을 부여하고 정부에 대한 주민의 견제 및 통제기능을 강화하는 동시에 갈등해결 및 사회통합 기능을 수행해야 한다. 그러나 현행 주민투표제도는 단순 선호집합적인 투표에 머물고 있으며 갈등을 해결하기보다는 갈등을 증폭시키고 있다는 비판에 직면하고 있다.

경주 방폐장 주민투표 실시 사례에서 살펴보았듯이, 찬반의견에 대한 공정하고 충분한 정보의 제공과 숙의 과정이 보장되지 않아 주민들의 즉흥적 의사만을 확인할 수밖에 없었고, 공정하지 못한 투표 과정으로 오히려 갈등을 부추기는 결과를 초래했다. 특히 대규모 국가정책 사업을 추진하기 위하여 과거와 같은 소통 없는 일방적인 사업 추진은 줄어들고 있다 하여도 주민투표가 지역 간 경쟁을 유도하는 방안으로 변질되고 있다는 비판도 제기되고 있는 상황이다.

따라서 현행 「주민투표법」은 찬성과 반대의견에 대한 투명하고 균형 잡힌 정보제공을 위해 내용이 정교하게 정비되어야 한다. 더 나아가 주민의 숙의가 가능하도록 해야 한다. 이를 통해 궁극적으로 주민들이 정보의 의한 의사결정의 과정으로 다시 설계해야 할 것이다. 또한 공정하고 민주적인 숙의적 기제 마련을 위해서는 중앙정부 및 지방자치단체의 참여를 배제하고 주민투표사안 관련자, 시민단체, 전문가, 그리고 다양한 이익집단들의 참여 하에 다자간 협의체를 구성할 필요가 있다.

2. 숙의 민주주의 적용 사례

우선적으로 주민투표사안에 대한 공론화와 관련해서 스위스의 사례에서처럼 주민투표토의(referendum discussion)를 주민투표 과정에서 적극적으로 실현해 볼 수 있다[7]. 이는 주민자치센터나 학교 등 공공시설을 활용해 주민투표 안건에 대한 주민토론을 실시하는 등 기존 반상회-동 설명회 등으로 이어지는 행정계통을 통한 설명회 토의과정을 혁신할 수 있는 새로운 토의단위 발굴이 용이해진다는 장점이 있다(고유기, 2005).

그렇다면 주민투표법에 숙의 과정을 어떻게 제도화 할 수 있을까? 여러 방안으로 실시된 국내외 사례들을 우선 살펴보겠다. 숙의 민주주의는 공론조사, 시민의회, 합의회의, 배심원제 등 다양한 형태로 국내외에서 현실에 적용되고 있다. 공론조사의 경우 2007년 부산항만공사

7) 주민투표토의란 주민투표가 실시되기 이전에 유권자들 사이에 광범위하게 공개적으로 전개되는 토의로, 정책쟁점에 대한 일반 주민들의 정보 수준을 순수 대의민주제의 일반 의원들의 정보 수준과 맞먹거나 오히려 능가하게 끌어올림으로써 주민들로 하여금 편협한 이기적 관심에서 벗어나 공동체 이익에 관심을 갖도록 만들고, 대표들과 정부 관료들이 개인적 이익을 추구하는 행동을 제한한다. 이런 의미에서 직접민주제의 활용은 주민의 시민윤리를 함양하는 교육과정이며, 대표들과 정부에 대한 효과적 주민통제 수단이자, 투표자들과 대표들 간의 주인-대리인 관계에서 기인되는 비효율을 줄이는 유력한 방책이다(안성호, 2005).

(부산항만공사, 2007) 주최로 부산항만 개발과 관련하여 부산시민의 의견을 수렴하고 반영하기 위해 진행되었다. 여론조사는 단순하고 즉흥적인 의사를 확인할 수 있는 반면에 공론조사는 공공사안에 대하여 충분한 정보와 토의과정을 통해 의사를 확인하는 방법이다. 부산항만공사에서 진행한 공론조사의 경우 인구통계학을 고려한 무작위로 일반 시민들을 선발하였고 실제 1차 여론조사와 참여, 심의 과정 후 2차 최종투표에서 무의미한 선호변경이 있었다. 그리고 공공성과 시민성의 배양이라는 학습적 효과가 있었다는 평가이다. 울산 북구 음식물 자원화 시설 찬반 시민배심원제는 이해관계자와 일반 시민들의 폭넓은 참여는 아니었지만 우리사회에서 갈등해소의 한 방안으로 주목하는데 중요한 사례로 제시되고 있다.[8)]

외국의 경우, 캐나다 브리티시컬럼비아 주의 시민의회(BCCA: British Columbia Citizens' Assembly)와 덴마크 시민과학회의(DBT: Danish Board of Technology)는 숙의 민주주의 적용의 모범적 사례로 평가 받고 있다.[9)] 이에 대한 사례는 김상준(2011)의 글을 인용하여 다음과 같이 요약 정리한다.

> 브리티시컬럼비아 시민의회(BCCA)는 2004년 1월부터 11월까지 개최되었다. 브리티시컬럼비아 주 의회 선거법 개정을 목적으로 주 정부가 소집했다. 단순 다수 득표 선거제도의 문제점 해결을 위해서였다. 브리티시컬럼비아 주 의회 선거에서는 전체 득표수에서는 밀리는 소수 득표 당이 더 많은 선거구에서 승리함으로써 다수당이 되는 사례가 종종 발생했다. 이해당사자인 의회가 이 문제에 대한 공정한 대안을 직접 제출하기 어렵다고 보아 시민의회가 소집되었다. 시민의회의 결정은 주민투표에 부쳐 선거구 60퍼센트 이상에서의 다수 득표와 전체 투표 60퍼센트 이상의 득표라는 두 요건을 갖추어야 법률로 승인된다는 단서를 달았다.
>
> BCCA 의원을 선발하는 과정은 세 단계를 밟았다. 1단계는 2003년 8월, 지역·성·연령의 대표성을 확보하기 위해 선거구마다 남녀 한명씩 무작위로 선택된 200명에게 우편을 발송하였고 2단계는 참여의사를 밝힌 1,441명 중 다시 인구학적 대표성을 감안하여 참여 의지를 확인하기 위한 미팅에 초청하였다. 마지막 3단계에서 실제 참여한 964명을 대상으로 추첨을 통해 선거구마다 남녀 한 명씩을 선발하였다. 이렇게 79개의 선거구로부터 남녀 한 명씩 158명을 선발하고 원주민 2명을 추가한 160명에 시민의회 의장을 합하여 총 161명이 시민의회 구성원이 되었다. 그리고 선거로 선출된 전·현직 공직자, 선거 출마자들의 직계 가족, 정당 당직자들을 제외하였다. 시민의회 의원들은 3개월간(2004년 1~4월)의 학습기간, 2개월간(5~6월)의 공청회 기간, 3개월간(9~11월)의 토의 기간을 거쳐서 선거법 최종안을 결정했다. 수개월 간의 심의 과정을 통해 여러 법안들에 대한 선호 변경도 확인할 수 있었다. BCCA의 권고안은 2005년 주의원 선거와 함께 치러진 주민투표에서 전체 투표의 57.7%의 찬성표를 얻었지만 전체 투표 60% 이상 득표라는 요건을 채우지 못해 부결되었다.
>
> 덴마크 시민과학회의(DBT)는 1985년 출범하여 오늘날까지 덴마크의 환경, 주거, 의료 등 광범한 영역의 정책 방향을 결정하는 데 큰 영향력을 행사해 왔다. 본 회의 조직은 임기 3년의 위원장과 위원 10명으로 구성된 집행위원회, 최대 50명의 위원으로 구성된 직능대표위원회로 이루어진다. 이 위원회들은 사안에 따라 시민 패널을 구성하는데 언론이 패널구성을 공지하고 참여자원자 중에서 나이, 성, 교육 수준, 직업, 직업 분포 등을 고려한 무작위 층화 방식으로 선발한다. 지방과 중앙의 다양한 차원에서 시민, 정부, 기업, 심의의제 관련 전문가들 간의 합의 회의(consensus conference)와 시나리오 워크숍(senario workshop)을 반복적, 지속적으로 개최했다. 시민패널에서 논의된 결과에 대해서는 언론이 상세히 보도하고, 텔레비전 방송에서는 회의를 실황으로 중계한다. 이 회의의 결정 사항을 의회에 전달하고 언론에 공개한다. 여기서 시민패널은 집행위원회에서 결정한 의제를 검토, 토론할 뿐 심의 의제를 결정할 권한은 없다.

DBT와 BCCA의 핵심은 공정한 숙의 과정을 확보하기 위하여 인구대표성을 반영한 무작위 추첨 방식으로 토의 참여 시민들을 선발했다는 점이다. DBT인 경우는 다양한 주체들이 회의에 참여함으로써 공공정책에 대한 정당성과 신뢰를 높이고 있음을 보여주고 있다.

---

8) 울산광역시 북구 음식물 자원화 시설 시민배심원제에 대한 구체적인 내용은 김소연(2006) 참조.

9) 브리티시컬럼비아 시민의회(BCCA)에 대한 자세한 내용은 오현철(2010)과 김상준(2011) 참조. 덴마크 시민과학회의(DBT)에 대한 상세한 내용은 참여연대시민과학센터(2002) 참조.

BCCA는 의회가 해결하지 못하는 갈등 사안에 대해 발의 권한을 시민들에게 위임함으로써 갈등 해결의 가능성을 보여주고 있다. 또한 선거법안으로 제시된 여러 법안들에 대한 자발적 선호 전환도 동반되었음을 확인할 수 있었다. 폭넓은 참여와 자유로운 의사소통, 성찰적 숙의의 가능성이 입증된 사례로 판단된다.

3. 주민투표법 개선 방안

DBT와 BCCA의 사례처럼 공공정책 결정에 있어서 인구대표성을 감안한 일반 시민들의 공정한 참여와 정보를 제공받고 충분한 심의 기간을 거친다면 합리적인 투표가 가능할 것이다. 따라서 위 사례를 참조하여 숙의를 기반으로 한 주민투표제도의 개선방안을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

첫째, 현행 주민투표법 제4조(정보의 제공 등)를 '시민토론위원회 구성 및 운영'으로 개정하고 이 기구는 주민투표가 발의된 다음 날로 하여 주민투표 종료 전까지 한시적으로 운영한다. 이 기구는 중앙정부 및 지방정부(공무원)를 제외한 일반 시민, 중립적인 인사(선거관리위원회 등), 다양한 이해관계자(찬성과 반대 의견을 가진 개인 또는 집단), 전문가, 시민단체들이 참여하는 다자간 토의 기구이다.

둘째, 개정안의 제안 목적은 주민투표과정에서의 충분한 정보제공과 공공토론 기간을 보장하여 주민참여 숙의 기능을 강화하도록 한다. 다시 말해 정보 제공 및 토론 과정을 거쳐서 정보에 근거한 의사결정에의 주민 참여가 보장되어야 한다. 그리고 공개성, 평등성, 다양성 등 숙의의 조건을 제시하여 주민투표제도의 공정성과 민주성 제고에 기여하고자 한다. 이는 국책사업에 대해 찬반 진영 간의 논란으로 분열과 사회적 혼란이 심화되고 있어 갈등을 사전에 예방하거나 해결하기 위한 기제로 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 조직의 구성에 관한 사항이다. 시민토론위원회는 위원장, 전문위원(정보제공자), 위원(주민), 사무처 등으로 구성한다. 그리고 위원장, 전문위원, 사무처는 토론과 정보제공 등에 대한 전반적인 기획, 운영, 관리, 그리고 주민투표일자 등을 정하는 역할을 담당한다. 특히 토론과 관련하여 토론일정, 장소, 주제발표 시간 및 맺음말 시간, 질문과 답변 또는 보충질문과 보충답변의 시간, 답변의 순서 등 공정한 토론을 위한 진행에 필요한 절차와 방법을 결정한다. 위원장은 위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 관할선거관리위원장이 임명하고 주민위원의 2/3이상 찬성으로 결정한다. 전문위원은 정보제공자로서 숙의 사안에 대한 균형 잡힌 정보를 주민들에게 제공하기 위하여 찬성과 반대 의견을 가진 전문가, 이해관계인, 시민단체 등이 동등한 자격으로 참여한다. 촉진위원은 토론에 참여하는 주민을 대상으로 민주주의, 공공성, 의사소통론, 주민참여의 의의와 주민위원의 역할, 토의 규칙 등을 내용으로 하여 교육을 담당한다. 여기에는 갈등관리 조정가 또는 시민교육에 경험이 많은 전문가가 참여한다. 위원은 토의 과정에 참여하여 실제 의사결정 권한을 가진 주민투표가 실시되는 지역의 주민으로 구성한다. 숙의 참여자의 평등한 참여 기회의 보장을 위하여 지역·성·연령 등 인구대표성을 고려하여 무작위로 1차 선발하고, 직접 면접 등을 거쳐서 최종 선발한다. 위원회의 업무지원을 담당하는 사무처는 사무총장을 중심으로 사무처 직원을 둘 수 있고, 관할선거관리위원회 등 중립적이고 독립적인 기관의 공무원과 민간인이 참여한다.

넷째, 조직의 운영에 관한 사항이다. 위원회의 주민투표 발의일로부터 최소 6개월 이상 최대 12개월 이하로 운영한다. 현행 주민투표법에 규정된 주민투표일은 주민투표 발의일부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 장이 관할선거관리위원회와 협의하여 정한다고 되어있다. 하지만 현행 「주민투표법」 아래에서는 충분한 정보제공과 숙의과정을 보장받을 수 없다. 따라서 최단 6개월에서 12개월로 토론 기간이 필요하다. 숙의 과정은 일반적으로 주민토론 기획 → 주민위원 선발 → 교육 → 분임토의 → 학습 → 분임 토의 →

전체 토의 → 결정 등의 과정을 거치게 된다. 이러한 과정이 다른 주민들이 참여한 가운데 소지역별로 이루어지면 더 많은 주민들에게 숙의의 기회를 제공할 수 있다는 점에서 적극적으로 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 교육은 민주주의와 공공성, 주민참여의 중요성 등에 대한 이해와 참여토론으로 이루어지고 찬반에 대한 의견 자료, 시청각 자료, 찬반 의견 설명회 등의 다수의 학습 과정을 반드시 거쳐야 한다. 정보제공자인 전문위원은 주민토론의 학습단계와 전체 토의에 참여하여 찬성과 반대 의견에 대한 균등한 발표 및 답변 시간과 횟수에 따라 설명의 기회를 갖는다. 그리고 주민토론 외에도 공보, 신문, 인터넷 등에 관련 사안에 관한 각종 정보와 자료를 제공한다. 의사결정권자인 주민위원 또한 토론 참여시 균등한 발언의 기회가 부여되도록 하고, 다양한 의견과 차이가 배제되거나 억압되지 않도록 하는 참여 자세에 대한 규칙의 준수와 교육도 반드시 필요할 것이다.

다섯째, 토의과정에 직접 참여하지 못한 대다수 주민들에게 간접적으로 나마 토의 과정을 체험하고 찬성과 반대의견에 대한 균등한 정보들을 제공하기 위하여 인터넷, 방송, SNS 등 다양한 수단을 활용하여 실황으로 생중계 하고, 수개월에 걸쳐 진행된 토의를 통해 결정된 의견에 대해서 주민토론 결정안을 작성하고 지자체 및 선거관리위원회 등 공공기관의 홈페이지와 신문사, 기타 다양한 수단을 활용하여 내용을 공개한다.

<표 4> 주민투표법 제4조와 주민투표관리규칙의 개정방안

	4 ( ) ‘ ’
	- - , , -
	( ) : 2 ( ) : , ( ) : ( ) : (/ / /) 0 . 0 ( ) :
	- : 6 2 - : , - : - : - : . . - :
	,
	,
	5

이 개선방안에 따라 주민투표일을 주민투표발의일로부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 장이 관할선거관리위원회와 협의하여 정한다고 규정된 주민투표법 제14조(주민투표의 투표일)의 투표일을 정하는 주체와 투표일자도 함께 개정되어야 할 것이다.

Ⅴ. 결 론

본 연구의 목적은 지난 2005년 실시된 경주 방폐장 입지선정을 둘러싼 갈등과 주민투표 사례를 '숙의 민주주의'의 관점에서 고찰하여 주민투표법 개선을 이뤄낼 수 있는 실천적 방안을 모색하는 것이다. 본 연구의 결과 주민투표 과정에서 관련 정보의 공개와 주민참여, 숙의적 기제의 작동여부를 살펴봄으로써 앞으로 발생할 수 있는 갈등을 예방하거나 최소화 할 수 있는 단초를 제공하였다. 또한 중·저준위 방폐장 입지선정 과정을 심도 있게 분석함으로써 향후 고준위 방폐장의 건설은 물론 앞으로 진행될 여타 국책사업들의 추진에 있어서의 여러 가지 문제점을 보다 나은 방향으로 해결해나가는데 기여할 수 있을 것이다.

정부에서는 주민투표방식을 도입한 방폐장 부지선정과정을 성공적인 정책 집행사례로, 풀뿌리 민주주의를 실현한 역사적 사건으로 평가하고 있지만, 본 연구의 주된 초점인 '숙의 민주주의'의 관점에서는 상당히 많은 한계점을 노정하고 있는 것으로 평가된다. 이는 주민투표의 포함여부 만이 아니라 주민투표의 맥락이 중요하기 때문이다(윤순진, 2006).

과거 주민투표의 경우 공청회나 주민설명회 등을 통한 정보제공과 여론수렴 과정이 있었지만 그 과정 전체를 이해당사자나 소수 전문가들이 주도하였고 지역 내 갈등이 증폭된 뒤여서 요식행위에 불과했다. 따라서 공정성과 객관성을 확보한 위원회의 설치 및 운영을 통한 투명한 정보공개와 시민 심의에 우선순위를 둬야 한다. 이를 통해 지역주민들 스스로 공공적인 사고와 합리적인 판단이 가능한 환경이 조성될 수 있다. 또한 정파적 이해를 앞세워 주민투표를 남발하지 못하도록 시민심의 민주주의제도를 발전시키는 제도적 장치를 마련해야 한다는 것이다.

이러한 숙의 민주주의를 바탕으로 한 제도적 기반이 마련된다면 참여민주주의나 대의민주주의의 한계를 넘어설 수 있을 것이다. 이를 위해서는 성찰과 숙의를 바탕으로 한 의사결정 과정이 수행되어야 하며, 정책 사안에 대한 민주적 통제를 강화하는 바탕 위에서 심사숙고하는 정책결정과정이 가능할 수 있을 것이다. 즉 과학적 지식을 앞세운 전문가 집단의 폐쇄적인 의사결정 과정을 지양하고, 시민들의 윤리적 판단과 함께하는 민주적인 통제가 가능하게 된다(차성수·민은주, 2006).

주민투표제도는 우리나라에서 지역주민들의 의견을 모을 수 있는 실질적인 제도적 장치이다. 주민투표제도를 개정하여 주민들의 실질적 활용과 투표 참여의 보장, 균형 잡힌 정보에 바탕을 둔 토의 활성화를 통한 '공론의 장' 구성이 이루어 질 수 있도록 해야 한다. 제 아무리 좋은 제도라도 지속적인 발전 노력이 없다면 무용지물이 될 것이다.

본 연구는 주민투표제도의 현 모습과 대안적인 발전방안을 살펴보았다. 하지만, 주민투표에서의 숙의 민주주의를 논의하는데 있어 충분할 만큼의 사례들을 검토하지 못한 한계를 가지고 있다. 후속 연구에서는 여러 사례들의 세밀한 검토를 통한 종합적인 분석이 필요하다. 또한, 아직까지 숙의 민주주의 시각이 정책적 차원으로 까지 연계되어 있지 않은 상태이므로 앞으로 숙의 민주주의적 시각의 한국적 적용가능성과 정책으로의 연계방안, 나아가 한국형 숙의 민주주의 모델 구축에 관한 보다 깊이 있는 후속연구와 논의들이 진행되어야 할 것이다.

<참고문헌>

경주시. (2006). 「시정백서, 2004~2005」, 경북: 경주시.

고유기. (2005). 「주민투표제도 개선방안」, 국회 정책토론회. 시민사회단체 연대회의.

김광구. (2008). 공공갈등사례의 비판적 분석. 「정책갈등과 대응방안」. 중앙공무원교육원(갈등관리센터), 천대윤 엮음. 161-190.

김도희. (2006). 방폐장입지정책에서 나타난 '주민투표제'의 문제점과 개선방안: 울산시와 경주시의 정책갈등을 중심으로. 「지방정부연구」, 10(4): 91-111.

김명식. (2004). 롤즈의 공적 이성과 심의민주주의. 「철학연구」, 65: 261-279.

김상준. (2011). 「미지의 민주주의」. 아카넷.

김소연. (2006). 「공공정책 갈등과 민주주의-울산광역시 북구 음식물자원화시설 '시민배심원제' 사례를 중심으로」, 경희대학교 석사학위논문.

김영종. (2005). 방폐장입지선정과정의 정책네트워크분석: 경주지역 유치 활동을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 287-316.

김현정. (2007). 방사성폐기물처리장 입지 갈등관리의 성패요인에 관한 연구: 부안·경주 사례를 중심으로. 서울시립대학교 석사학위논문.

김홍회. (2011). 협력 거버넌스 모형의 구축과 적용: 경주 방폐장 선정 과정의 분석. 「정부학연구」, 17(2): 143-182.

노진철. (2006). 방사성폐기물처분장 입지선정을 둘러싼 위험소통과 자기결정. 「경제와 사회」, 71: 102-125.

류호상. (2001). 지방행정에 있어 주민참여활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안 연구. 「지방정부연구」, 5(2): 135-150.

박대종. (2012). 「주민투표 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 순천대학교 석사학위논문.

박태순. (2011). 우리사회 현실과 갈등의 특징. 「2011년 제3기 갈등해결과 공존을 위한 시민학교」.

박형서 외. (2004). 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구. 국토연구원 연구보고서.

박홍엽. (2011). 공공부문의 갈등관리 제도화 모색. 「한국공공관리학보」, 25(1): 105-132.

부산항만공사. (2007). 북항 재개발 마스터플랜 선정을 위한 공론조사. 부산항만공사.

신봉기. (2001). 주민투표제의 실효성 확보를 위한 논의: 주민투표법(안)의 제안과 함께. 「토지공법연구」, 11: 203-232.

안성호. (2005). 주민투표의 직접민주적 개방성 : 스위스의 교훈. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 157-181.

오현순. (2008). 「매니페스토 운동의 평가와 발전방향-심의 민주주의론의 관점에서」. 경희대학교 석사학위논문.

오현철. (2010). 토의민주주의와 시민의회-브리티시 컬럼비아 사례를 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 8(2): 41-71.

윤순진. (2006). 환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정. 「ECO : 환경사회학연구」, 10(1): 7-42.

이상민. (2012). 주민투표제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「법학논총」, 36(2): 107-137.

이용우. (2003). 정부 입안 주민투표법(안)의 문제점과 개선방안. 「지방자치」, 181: 60-64.

이필렬. (2004). 독일의 핵폐기장 후보지 선정방식. 「녹색평론」, 74: 134-142.
임재형. (2006). 한국 공공분쟁의 발생원인: 국책사업을 중심으로. 「분쟁해결연구」, 4(2): 59-82.
장원석. (2002). 환경의 이념과 현대민주주의. 「환경정책」, 10(4): 5-25.
정규호. (2005). 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 29-54.
정무권. (2011). 행정민주주의와 공공성: 심의민주주의와의 접목. 「사회과학연구」, 50(2): 34-80.
정성균. (2009). 정책집행의 순응성 확보에 관한 연구: 부안과 경주 방폐장 부지선정 사례의 비교를 중심으로. 성결대학교 석사학위논문.
정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」, 23(2): 577-604.
주민투표법. (2013.3.23., 법률 제11690호).
주성수. (2007). '주민투표'는 환경갈등 해결의 대안인가?: 방사성폐기물처리장 주민투표 평가. 「경제와 사회」, 75: 229-250.
지방자치법. (1994.3.16., 법률 제4741호).
진상현. (2008). 참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계. 「ECO : 환경사회학연구」, 12(1): 251-281.
차성수·민은주. (2006). 방폐장 부지선정을 둘러싼 갈등과 민주주의. 「ECO : 환경사회학연구」, 10(1): 43-70.
참여연대시민과학센터. (2002). 「과학기술・환경・시민참여」. 한울.
채경석 외. (2008). 원전시설 주변지역 갈등관리 모델 개발: 경주 방폐장 주변지역 갈등해소전략과 사용후연료 중간저장시설 입지선정을 위한 수용성제고방안을 중심으로. 교육과학기술부 연구보고서.
채경석. (2009). 혐오시설의 입지갈등과 정책수용성: 방사성 폐기물 처분장 사례를 중심으로. 「서석사회과학논총」, 2(2): 231-263.
최봉기. (2006). 중앙정부에 의한 지역간 경쟁적 주민투표제도의 개선과제. 「한국지방자치학회보」, 18(2): 5-26.
하승수. (2005). 「현행 주민투표제도의 문제점과 개선방안」, 국회 정책토론회. 시민사회단체 연대회의.
하승우. (2006). 정부의 주민투표제도 악용과 시민사회의 역할. 「시민사회와 NGO」, 4(2): 37-75.
홍성만·이종원. (2009). 숙의거버넌스와 합의형성제도설계: 시화지역지속가능발전협의회의 운영사례를 중심으로. 「행정논총」, 47(1): 21-45.
홍성태. (2004). 부안항쟁과 생태민주주의. 「ECO : 환경사회학연구」, 6: 220-242.
Amour, A. (1991). The Sitiong of LULUs: Towards a Cooperative Approach. *Progress in Planning*, 35: 1-74.
Christiano, T. (1997). *"the significance of public deliberation" In Bohman, J. and Regh, W. ed., Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press.
Cohen, J. (1997). *"deliberation and democratic legitimacy" In Bohman, J. and Regh, W. eds., Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press.
Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics Contestations*, Oxford: Oxford University Press.

Fishkin, James S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale Univ. Press; 제임스 피쉬킨 저. 김원용 역. (2003). 『민주주의와 공론조사』. 이화여자대학교 출판부.

Gaus, G. F. (1997) *"reason, justification, and consensus: why democracy can't have it all." In Bohman, J. and Regh, W. eds., Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press.

Gräser, (1972). Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. *VVDStrl*. 31.

Gutmann, A. & D, Thompson. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.

Habermas, J. (1996). *"Three normative models of democracy" In Benhabib, S. ed., Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press.

Hunold, C. (2001). "Corporatism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability." *Governance*. 14: 151-167.

Leach, W. D. (2006). Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. *Public Administration Review*, 66(6): 100-110.

Rawls, J. (1973). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

_____. (1993). *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.

Weeks, E. C. (2000). The Practive of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*. 60(4): 360-372.

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Young, O. R. (1996). *"communication and the other: beyond deliberative democracy." In Benhabib, S. ed., Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press.

시·군 통합에 따른 행정비용의 효율성 연구[10]

- 통합시와 비통합시 간의 비교를 중심으로 -

1 . 2

.

9

(,

0

. .

.

(, 0 , 0

. , 0 . , 0

(. , 0 , 9 , 9 ,

9 , 9 . , 0 . , 0 . ,

0 . . .

, ,

.

, 9

.

. , ,

.

9 .

5 , 6 3

.

9

. 9 .

. .

, . .

. , t

.

. 0 n

0

---

0 . .

.

1

2

1

2

.

(, 9

.

.

(

, 9

. .

. .

.

(, 9

. .

. .

,

.

(, 9

3

.

, 4

.

4 .

.

2 , 6 .

0

0

.

.

.	X		* - -	9 5 9 5
0	X		* -	9 7
0	X		* - - - - -	0 0 9 5 9 5 9 5
0	X		* -	9 8
0	X		* - - - - -	0 0 0 0 0
0	O		* - - - -	0 0 0 0
. 0	X		* - - - -	0 0 0 0
0	O	0	* - -	. 5 8 5 8
.	X	0	*	

[illegible]			[illegible]	[illegible]
[illegible]	X		[illegible]	[illegible]
[illegible]	O		[illegible]	[illegible]
[illegible]	O		[illegible]	[illegible]
[illegible]	O	[illegible]	[illegible]	[illegible]

: ([illegible]

[illegible]

1

[illegible]

[illegible]

3

[illegible]

t

,

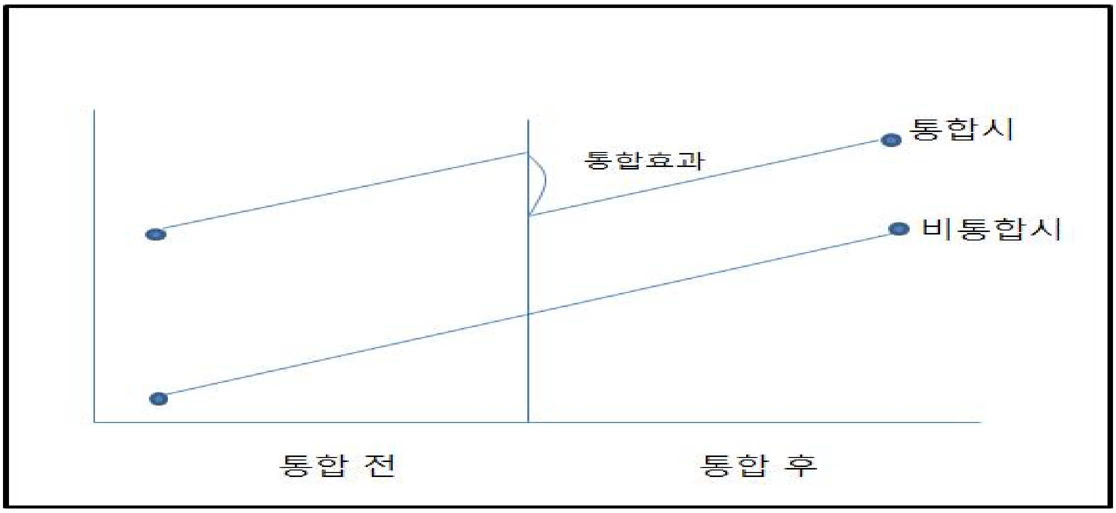
.

(0) n)

.

< 3 .

< 3



2

< 3 9 2

. 9 9 .

0 9 .

2 . 9

9 2

2 .

< 3 .

	.
9	, ,

[illegible]	[illegible]

3

[illegible]

[illegible]

	- X (·) [illegible]	

4 : [illegible]

[illegible]

( ) ( )

[illegible]

(, [illegible]

[illegible]

(, [illegible]

$$E[Y_{0t} - Y_{0t'} \mid D=1] = E[Y_{0t} - Y_{0t'} \mid D=0]$$

. .

. $= (\overline{Y_{1t}} - \overline{Y_{1t'}}) - (\overline{Y_{0t}} - \overline{Y_{0t'}})$

1

Y Y . Y Y

.

$\Delta Y_i = \Delta B_1 \cdot {}_i + \Delta B_2 {}_i + \Delta B_3 \cdot {}_i + \Delta \varepsilon_i$

. B_1 .

.

.

1

. , ,

, , 0 0 3 9

2

.

. , ,

. ,

.

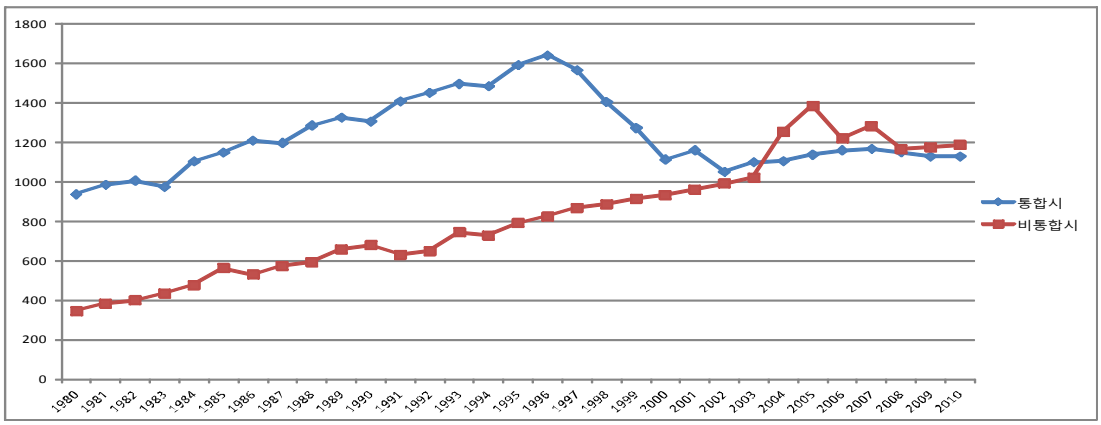
1

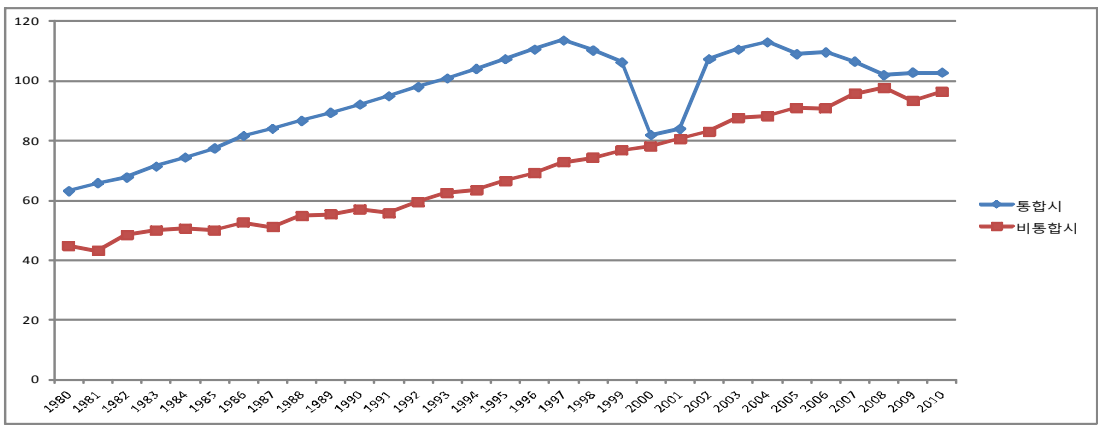
< 4

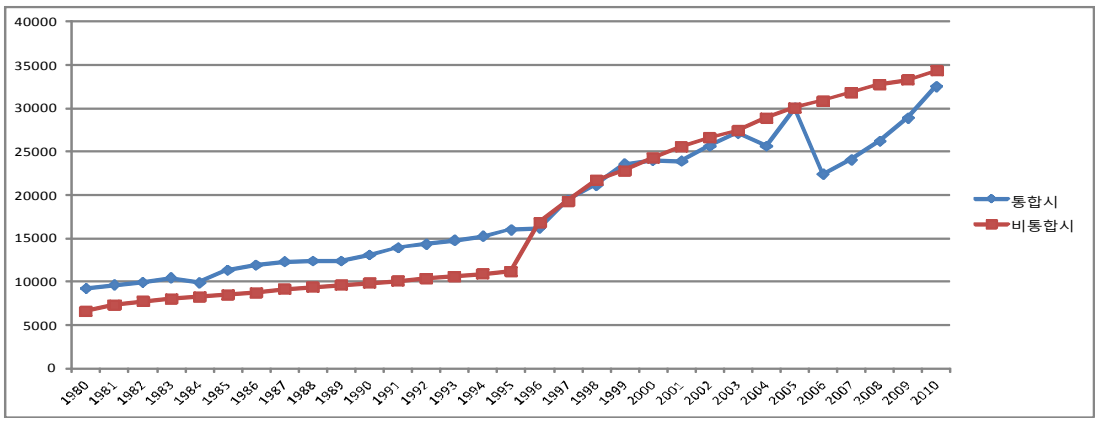
0 9 0

. 0 0

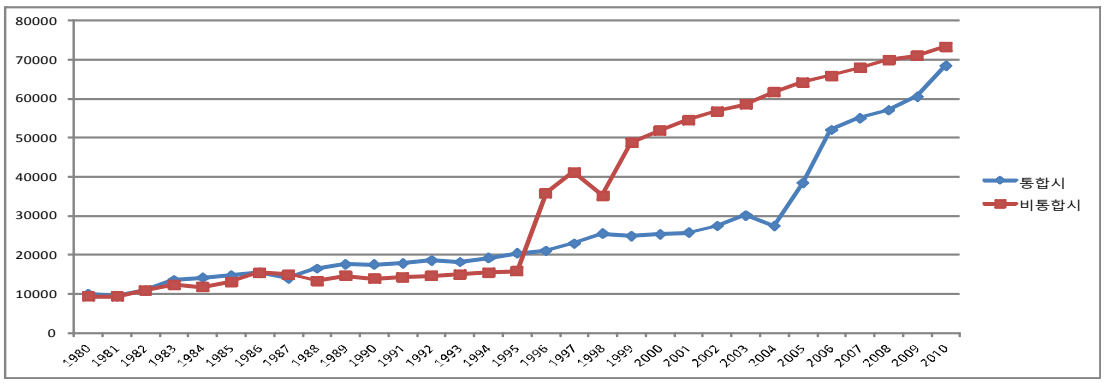
.


1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
통합시
비통합시


120
100
80
60
40
20
0
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
통합시
비통합시


40000
35000
30000
25000
20000
15000
10000
5000
0
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
통합시
비통합시

< 4



5

< 5 0

0

.

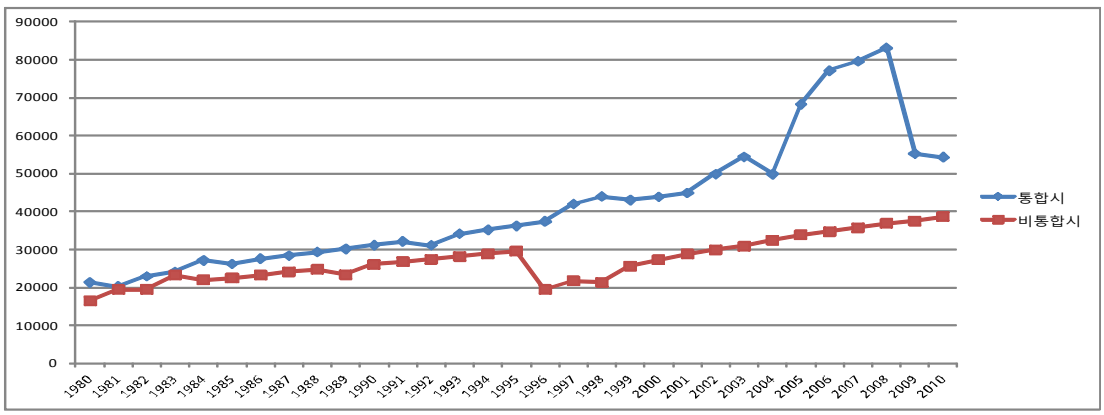
.

.

.

.

< 5



2 t

. . 3

(.

, 0 9 5 , 6

.

.

1

< 4 . 2

3 3

. 6 8 .

.

< 4

	N				
	2	4	6	0	9
		2	4	0	0
		0	5	0	7
		9	3	7	0
		8	4	7	9

2

< 2 2

6

. 4

0 . . t

t 2 t 8 t

t .

.

t

.

< 2 . t

	.	N			t	
	9	8	3	4	4	0
	2	5	6	7		
	9	4	1	0	8	0
	2	8	0	4		

3

< 3 0

0 .

0 3

. .

t t 0

t 0 .

.

.

t

.

< 3 . t

	.		N			t	
		0	5	0	0	0	0
		2	5	0	0		
		0	4	0	0	0	0
		2	6	3	0		

4

< 4 3

0

. 3

0

. . t

t 0 t 3

t . %

.

< 4 . t

	.		N			t	
		0	5	32	0	0	0
		2	5	0	0		
		0	4	22	0	3	6
		2	6	22	6		

5

< 5 [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] t [illegible] t [illegible] t [illegible] t [illegible] t [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

< 5 [illegible] t

집단통계량							
	통합전·후		N	평균	표준편차	t값	유의확률
인건비	통합전	통합시(39)	585	15,869.276	4,837.776	6.147	.000
		비통합시(23)	345	12,773.031	8,585.811		
	통합후	통합시(39)	624	36,381.535	18,531.620	-8.709	.000
		비통합시(23)	368	54,521.600	37,337.140		

6

< 6 [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

t [illegible] t [illegible]

[illegible]

. t

< 6 [illegible] t

	.		N			t	
		[illegible]	8	[illegible]	[illegible]	[illegible]	0

		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		
		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	0
		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		

t .

, , , ,

.

.

.

.

, , , t

t .

t t t

.

.

3 [illegible] in [illegible]

t

. t

, , ,

. [illegible]

[illegible] [illegible]

5 3 (, ,) .

.

D . < [illegible] .

D . t

.

[illegible] . t

, , , 4

.

[illegible]

[illegible]

.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

< [illegible] D [illegible] :

	( )	( )	( )	( )	( )
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
(,)	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
N	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible] R^2	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
F ( )	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

) * [illegible] * [illegible]

[illegible]

D [illegible] . [illegible] , [illegible] , [illegible] ,

[illegible] .

[illegible] .

[illegible] .

[illegible]

[illegible] .

. [illegible] ,

, [illegible] , [illegible] , [illegible] .

. .

t

. .

. . 9

2 .

.

, .

, ,

.

.

,

.

.

.

( ) n) , 5

. , , , 4

.

t

.

.

.

. (“ . ”. , 4

1 : 9

. (“ “.

. 5 3 .

(“ ”. ,

[illegible]

[illegible] “ .

”. , 9 2 : [illegible]

. . [illegible] “ ”. ,

[illegible] 1 : [illegible]

[illegible] “ ”. , [illegible]

2 : [illegible]

[illegible] “ . ”. , [illegible]

3 (6) : [illegible]

[illegible] “ . ”.

, [illegible] 2 ([illegible]) [illegible]

. [illegible] “ “. , [illegible]

[illegible] : [illegible]

. . [illegible] “ : ”.

, 9 1 : [illegible]

[illegible] “ . ”.

, [illegible] 2 : [illegible]

[illegible] “ ”.

, 7 1 .

[illegible] “ ”.

, [illegible] 1 : [illegible]

[illegible] “ ”.

.

[illegible] “ ”. , 4 [illegible]

[illegible]

[illegible] “ ”. , 3 1

.

. [illegible] “ ”.

, [illegible]

. [illegible] “ . ”.

, 9 4 : [illegible]

[illegible] “ ”. , [illegible] [illegible]

[illegible]

. [illegible] “ . ”. , [illegible]

5 : [illegible]

. [illegible] “ . ”. , [illegible]

[illegible]

[illegible] “ : ”,

, 3 2 .

. [illegible] “ . ”.

, [illegible] 3 ([illegible]) [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

3 ( ) ( )

별쇄본

4 6 6 9 9

:

마지막 논문으로 편재되어 있음

재해분야 비영리 민간단체와 지방자치단체의 협력방안

—재난 사례를 중심으로—

네모토 마사쯔구(충북대)

일본에서는 1995년 한신·아와지(阪神淡路) 대지진을 계기로 기존의 볼런티어뿐만이 아니라 NPO(비영리 민간단체)의 중요성이 재인식되었으며 이후 NPO에 관한 법제도가 정비되었다. 2011년 동(東)일본 대지진에 있어서는 이 NPO들이 많은 활약을 하였을 뿐만 아니라 관련제도 개선도 이루어졌다. 본 논문에서는 이 두 가지 재해 사례를 중심으로 비영리 민간단체와 지방자치단체의 역할을 밝히고 한국에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 구체적 행정구역으로 한신·아와지에서는 고베 시(神戸市), 동일본 대지진에서는 히타치오미야 시(常陸大宮市)를 대상으로 하였다. 분석결과 고베 시에서는 비영리 민간단체 혹은 지역주민과 지방자치단체의 협력 미흡으로 말미암아 18년이 지난 지금도 고령자 고독사(孤獨死), 인구유출과 경제침체 등이 야기되고 있다. 한편 동일본 대지진 피해지역인 히타치오미야 시는 공무원 감소로 인해 기존 방재계획이 제대로 기능하지 않아 근본적 개혁 필요성이 절실히 인식되고 있다. 향후 새로운 지역방재정책의 책정과 방재계획, 방재지도 등의 작성, 지역 내 볼런티어, 커뮤니티, NPO를 동원하는 방재체제 구축, 피난훈련 실시 등이 필요하고, 위기를 극복하기 위해 다른 지역과 교류하는 방안 또한 과제로 제기되었다.

Ⅰ. 서론

현대사회에서는 생활양식의 다양화, 저출산 고령화 나아가 핵가족, 단신세대 증가에서 볼 수 있는 세대구성 변화 등으로 인해 지연, 혈연 등으로 구성되어 있었던 전통적 인간관계가 붕괴해 이웃 사람 얼굴도 모르고 주민 간 유대감이 희박한 지역사회로 변해 가고 있다. 한편 빈번히 발생하는 자연재해, 흉악범죄 등으로 인해 지역생활에서 불안이 커지면서 주민 간 연대, 협력의 필요성이 재인식되었고 커뮤니티 활동을 추진하게 되었다.

특히 일본은 태풍, 지진, 해일 등 자연재해가 자주 발생하는 환경에 있고 그 피해는 갈수록 대규모화되고 있다. 이러한 배경에서부터 재해분야 주민활동이 나타나게 되었고 그 필요성과 과제는 1995년에 발생한 한신·아와지 대지진과 2011년 동일본 대지진을 맞아 다시금 부각하게 되었다.

구체적으로 1995년 한신·아와지 대지진을 계기로 기존의 볼런티어뿐만이 아니라 NPO(비영리 민간단체)의 중요성이 재인식되었으며 이후 NPO에 관한 법제도가 정비되었다. 2011년 동일본 대지진에 있어서는 이 NPO들이 많은 활약을 하였을 뿐만 아니라 관련제도 개선도 이루어졌다. 본 논문에서는 이 두 가지 재해 사례를 중심으로 특히 비영리 민간단체와 지방자치단체 간 협력의 성과와 과제를 밝히고 한국에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 비영리 민간단체 관련개념

1) 볼런티어와 비영리 민간단체

일본에 있어서는 1995년 한신·아와지 대지진에서 볼런티어 활동의 중요성이 재인식되면서 기존 재해대책, 방재체제의 재검토는 물론 나아가서는 볼런티어 활동을 비롯한 시민들의 자유로운 활동의 의의가 사회공헌 활동으로서 법제도적으로 처음으로 인정되었다. 볼런티어, 시민활동 기반을 강화하기 위해 98년에 제정된 NPO법은 일정한 요건을 갖춘 시민단체에 비교적 간편한 절차로 법인격을 부여하는 것을 내용으로 하고 있으며 2011년 개정을 통해 기부에 대한 실질적 세제혜택도 추가되었다.

볼런티어와 NPO의 차이는 <표 1>처럼 많은 점에서 차이가 있다. 즉 볼런티어는 개인 위주로 기본적으로 무보수로 활동하고 행정적으로 동원되는 경우가 있으며 자기만족을 위한 활동 또한 있을 수 있다. 개인적 활동 차원에서는 매니지먼트의 필요성은 없고 참여하는 측에 입장을 두는 것이다.

한편 NPO는 조직이기 때문에 그 지속성을 위해 보수를 받는 경우가 많고 자립성, 자발성이 중요한 기준이 된다. 따라서 목적 달성도, 매니지먼트가 필요하고 참여를 촉진하는 측에 입장을 둔다는 데 볼런티어와 차이가 있다. 볼런티어 그룹과 NPO 활동은 유사하다고 할 수 있으며 볼런티어 그룹 활동이 조직적으로 발전한 것이 NPO라고 간주할 수도 있다.

<표 1> 볼런티어와 NPO의 비교

구 분	볼런티어	NPO
조직/개인	개 인	조 직
수익·보수에 대한 관계	원칙적으로 무보수 수익을 목적으로 하지 않음	수익은 올리지만 비영리, 보수를 받는 직원이 있는 경우도 많음
자립성·자발성	자발적이지만 행정을 위한 볼런티어도 있으므로 반드시 자립적이라고 할 수는 없음	자발적이며 민간활동으로서 존재하기 때문에 지립성·자율성이 필요함
대상·목적에 대한 관계/평가	자기실현과 자기만족을 위한 활동도 가능함	목적달성을 기본으로 함 목적 달성도가 평가대상
매니지먼트	개인인 경우 필요 없음, 그룹으로서 있을 수 있지만 NPO보다 간편함	필요하고도 중요함
수익활동의 필요성	원칙적으로 없음 있는 경우에도 부수적	조직유지를 위해 필요한 경우가 많고 중요함
참 여	참여하는 측	참여를 촉진하는 측

자료: 帶刀(2004: 233).

2) 사회적 경제조직

사회적 기업은 사회적 사명 그리고 시장의 조화를 통해 사회적 가치의 창출과 경제적 가치의 창출이라는 특성이 혼합되어 있는 기업을 말한다(장우진, 2010: 129). 특히 노동시장에서 배제된 사람들을 훈련하거나 고용에 재통합하는 활동 그리고 사회 서비스를 특징으로 하고 있으므로 시장논리에만 의거하지 않고 준시장에 대한 가능성도 내포하고 있다(Carlo and Jacques, 2007).

사회적 기업이 취하는 조직형태로서는 주식회사, 협동조합 등 다양하게 존재하는데, 앞서 언급한 NPO와의 차이는 출자·배당 유무에 있다. 즉 일반적으로 비영리 조직에는 출자, 배당이 없다. 비영리로서 자본금이 없는 NPO인 경우 신용보증 대상이 되지 않아 융자를 받기가 어려우며, 대규모 사업 전개 시에는 자금조달이 과제가 된다. 이에 비해 사회적 기업 중 특히 주식회사 형태인 경우, 사업 시작 시에 출자를 모을 수 있는 것이다. 단 배당에 대해서는 일정한 요건이 설정되는 경우도 있다.

취약계층에 대해서는 사회적 기업이 직접적으로 고용 또는 사회 서비스 제공 대상으로 하는 경향이

있는 데 비해 NPO는 널리 중간층도 포함한 영역에서 활동하는 경향이 있다. 취약계층을 대상으로 한 사회적 기업의 형태는 특히 한국에서 현저하다. 이를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> NPO와 사회적 기업의 비교

구 분	NPO	사회적 기업
출자·배당	기본적으로 없음	일정한 제한하에 설정되는 경우도 있음
취약계층에 대한 사회 서비스, 고용제공	반드시 취약계층을 포함한다고 하기보다는 널리 중간층도 포함한 영역에서 활동함	취약계층을 직접적 대상으로 고용하거나 사회 서비스 제공 대상으로 하는 경향이 있음(특히 한국의 경우)

2. 선행연구 검토

1) 복구와 부흥

복구와 부흥은 서로 다른 개념으로 전자가 원래 영위해 왔던 생활을 되찾음을 의미하는 데 비해 후자는 젠트리피케이션(Gentrification, 기존 주민의 배제)의 우려가 있는 재개발 내지 구획정리사업 등을 포함한 개념이다. 복구와 부흥 양자 간에는 갈등이 내포되고 있기 때문에 부흥도시계획을 제어하는 행정과 생활재건을 중시하는 주민 및 주민(조직) 간의 협의가 중요하다(吉川, 2007: 42). 그런데 이는 재해 후에서만 이루어지는 것이 아니라 사전에 검토할 수 있는 것이다(大矢根, 2007: 21). 환언하면 평상시부터 지속적인 협력에 의한 재해에 강한 지역형성이 요구되고 있는 것이다.

2) 자주방재조직

자주방재조직은 지역주민이 스스로 생명, 재산의 안전을 확보하고 재해의 방지, 경감 혹은 구원을 하기 위해 상호 협력적으로 활동하는 조직이다. 구체적 활동내용은 지진 발생 후의 화재방지, 초기소화, 구출구호, 피난유도를 비롯해 경계선언 시의 정보전달, 방재조치의 촉진 등의 활동 및 그러한 활동을 원활히 추진하기 위한 평상시 훈련과 계획수립, 나아가 담 안전점검 등 사전대책이 포함된다(浦野, 2008: 282).

그러나 전체적으로는 조직 결성만 하는 데 그치고 있는 경우가 많고 계획과 활동에 있어 매너리즘에 빠지거나 일반주민 참여가 정체되는 등의 문제를 안고 있다.

자주방재조직의 결성상황은 2009년 기준 세대 비율로 73.5%이다. 그렇지만 가령 조직률 100%라고 하더라도 훈련 참여율은 10% 정도에 그치며 더군다나 그 실태를 보면 자주방재조직의 중심적 멤버인 정내회(町內會, 한국의 반상회와 유사함), 자치회 간부를 중심으로 고령자인 경우가 적지 않다. 따라서 초기소화, 구급·구조 훈련에 참여하고 있는 사람이 실제로는 재해 시에 가장 이재민이 될 가능성이 높은 이른바 '재해 약자' 본인인 것이다(大矢根, 2008: 292).

평상시 방재 이외의 지역활동의 축적도 재해 시 대응력에 비례(淺野, 2008: 298)하기 때문에 장애인 등 재해 시 특별한 지원을 필요로 하는 사람들을 포함해 일상적 생활점검의 관점을 강화해 나가는 것 또한 중요하다(大矢根, 2008: 292-295). 이를 위한 공동체 재편성(비영리 민간단체와 지방자치단체의 협력 등)의 중요성이 높아지고 있다.

3) 비영리 민간단체와 지방자치단체의 협력

양자 간의 협력관계는 자발적으로 조직된 비영리 민간단체가 적극적으로 행정에 관여하고 참여, 발언하고자 하는 국면과, 행정이 그 기존 사업영역을 축소해 그 부분을 외부에서 대체하도록 하는 국면이 있다(人見剛, 2012: 299). 사회보장과 시민사회 질서를 종래처럼 적절히 제공하기 못하게 되고 있는 행정 내지 공적 제도에 대한 신뢰도가 떨어지고 있는 반면, '새로운 공공'으로서 비영리 민간단체의 역할이 인식되고 있으며 이와 협력할 필요성이 계속적으로 논의되고 있다(Giddens, 2010).

비영리 민간단체와 정부, 행정과의 관계는 자율성을 지킬 것이냐 종속될 것이냐 하는 단순한 대립관계가 아니라, 자율성과 설명책임의 두 가지가 모두 성립되어야 하는 협력관계에 있다. 비영리 민간단체의 자율성은 정부, 행정에서부터 자금을 받아 비영리 민간단체의 기능을 발휘하는 데 불가결한 요소이다. 동시에 납세자에 대한 설명책임을 확보하기 위해 정부, 행정에 의한 적절한 통제가 요구된다. 따라서 행정에 대한 의사결정의 자율성은 정부자금에 대한 의존을 없애는 것이 아니라, 외부자금에 대한 설명책임을 확보하면서 단체로서 의사결정의 자율성을 지키는 것을 말한다(後, 2004: 31).

나아가 비영리 민간단체와 지방자치단체 협력의 원칙으로 대등(對等)성, 목적 공유, 투명·공평성이 강조되고 있다(今瀨, 2011, 109-133). 그 외 원칙으로 자기 정체성 확인, 상호이해, 자주·자율성에 의거한 역할분담, 상호평가, 자기혁신 등이 제기되고 있다(愛知縣, 2004; 茨城縣, 2013, Commission for the Compact, 2008; Julian, 2010.).

3. 사례분석 틀

일반적으로 협력관계는 3 가지 단계 즉 계획, 실시, 그리고 평가의 순으로 나누어지며 진행된다. 본 연구에서는 이 3 가지 단계[13]와 앞서 검토한 협업의 원칙을 접목해 다음과 같이 사례분석 틀을 구성하였다.

<표 3> 사례분석 틀

단계	항 목	내 용
1) 계획	(1) 자기 정체성	조직의 목적, 장단점 자각.
	(2) 상호 이해	상대방 입장과 특성 이해, 존중하고 신뢰관계 구축.
	(3) 목적 공유	과제와 목적 명확화, 해결방안 협의, 공유
2) 실시	(1) 대등성	대등한 관계에서 서로 제안, 합의형성, 서로 능력과 자원에 적합한 역할과 책임 부여, 성과 공유
	(2) 정보공개, 공유	각각 정보의 적극적 공개, 공유화
	(3) 자주성, 자율성 존중	서로의 활동이 자주적, 자율적으로 이루어지고 있음을 존중
	(4) 역할분담	서로의 특성이 발휘될 수 있도록 역할과 책임 명확화
3) 평가	(1) 상호평가	협업 발전, 개을 위해 서로 사업평가 실시
	(2) 자기혁신	협업을 통해 상호 조직 혁신
	(3) 시한성	목적 달성 또는 미달성에 의해 관계를 종료함을 명확히 함

자료: 茨城縣(2013: 9) 재구성.

13) 3 가지 단계별 유의점은 주로 茨城縣(2013)을 참조, 인용하였다.

1) 계획단계의 관계

사업을 기획하기에 앞서 우선 지역사회에 어떠한 문제, 과제, 수요가 있는지 파악하는 것이 전제가 된다. 행정이 수요 등 파악을 실시하기 위해서는 지역의 많은 주민 등과 함께 다양한 비영리 민간단체에서부터도 의견을 듣는 것이 효과적이다. 지역과제에 일상적으로 대처하고 있는 비영리 민간단체로서 실감할 수 있는 구체적 수요가 있다. 또한 지역수요는 갈수록 다양화되고 있다. 예를 들어 방재사업에 있어 장애인, 외국인 등은 재해 시 긴급사태에 있어 정보에 접할 수 없는 약자로서 배제될 가능성이 있다. 비영리 민간단체와 행정이 협력하면서 지역주민들의 다양한 수요를 파악하고 배려할 필요가 있다.

(1) 자기 정체성

조직의 목적, 장점 및 단점을 자각함으로써 1 더하기 1이 2 이상이 될 수 있도록 상승효과에 의한 생산성 향상을 확인할 필요가 있다.

(2) 상호 이해

상대방 입장과 특성을 이해, 존중하며 신뢰관계를 구축한다. 행정과 비영리 민간단체의 장단점을 비교하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 행정과 비영리 민간단체의 장단점

구 분	장점(정도는 다양함)		과 제	
행 정	· 조직력(제도) · 정보력 · 홍보력	· 과거 실적 · 신뢰성 · 권한 등	· 단년도 주의 · 전례주의 · 칸막이 행정	· 공평성 확보 · 결정에 시간소요 · 재정상 제약 등
비영리 민간단체 (NPO법인, 임이 단체 등)	· 신속, 자유, 선진 · 다양성 · 시민성, 주체성	· 전문성, 당사자 대동, 지역 뿌리 내려 개인 조직 연결	· 자금부족 · 일손부족 · 회계 서투름	· 고집 있어 연계 어려울 수 있음 · 홍보력 약할 수도

자료: 茨城縣(2013: 23).

(3) 목적 공유

수요 등을 파악한 다음 협력을 하는 양자 간 사업 목적을 반복적으로 확인할 필요가 있다. 이 시점에서 상호 간 인식에 차이가 있으면 협력이 전진하지 않는 한편, 목적 공유를 정확히 하고 있으면 그 후 사업진행이 원활하게 이루어진다.

2) 실시단계의 관계

(1) 대등성

협력할 상대방은 상하관계가 있는 하청이 아니기 때문에 대등성을 확보할 필요가 있다. 그동안 이 대등성 확보가 어려워 협력이 잘 이루어지지 않는 상황이 자주 있었다. 그 원인으로 위탁사업을 실시함에 있어 체결하는 계약서 내용 자체가 행정우위로 되는 경향이 있었다. 가능한 한 대등한 관계를 형성하는 계약서 도입 등도 강구할 필요가 있다.

(2) 정보공개, 공유

사업실시 단계부터 비영리 민간단체와 행정 각각 웹사이트나 홍보책자, 보도자료, 설명회 등을 통해 적극적으로 협력사업을 알리며 투명성을 확보할 필요가 있다. 또한 계속적으로 정보를 발신함으로써 후원자, 참여자를 이끌 수 있다.

(3) 자주성, 자율성 존중

전문성이 수반하는 경우, 위탁사업에 있어서는 수탁단체에 사업실시를 맡긴 채 관여하지 않는 경우가 있지만 이것은 협력이라 할 수 없다. 비영리 민간단체와 행정이 서로 업무 진척상황을 수시적으로 파악할 필요가 있다. 사업계획 시점에서 예측하지 못하였던 사태도 발생할 수 있으므로 필요에 따라 사업계획, 계약내용 변경 가능성을 고려해 진척상황을 관리할 필요가 있다. 충분한 협의를 통해 객관적으로 상황을 파악하고 향후 전개를 검토할 수 있게 된다.

(4) 역할분담

앞서 보았듯이 비영리 민간단체와 행정의 특성은 서로 다르다. 비영리 민간단체는 그 네트워크를 활용해 다양한 조직과 개인을 연결시켜 사업을 실시하고, 행정은 후방지원하거나 다른 사업관계 부서와 연계해 협의기회를 만드는 등 서로 장점과 자원을 살려 구체적 역할분담을 한다.

3) 평가단계의 관계

(1) 상호평가

다음 협력사업에 이어가기 위해, 또한 투명성을 확보해 주민에 대한 설명책임을 다하기 위해서도 협력사업 평가는 중요하다. 평가결과는 가급적 공개하고 투명성을 제고할 필요가 있다.

(2) 자기혁신

한 가지 협력사업이 종료하였다고 하더라도 그 사업을 통해 획득된 노하우나 신뢰관계를 기반으로 다른 사업으로 발전되는 경우도 있다. 또한 위탁비 등 공적 자금을 투입할 수 없게 되어도 대신 민간재원으로 계속하게 되는 경우도 있다. 협력사업 평가를 활용하면서 필요에 따라 어떠한 사업을 계속할 것인지, 혹은 어떻게 개선해 나갈 것인가 검토할 수 있다.

(3) 시한성

사업 실시 중에 그 사업 종료 후 전망을 하는 것이 중요하다. 협력사업 실시 후에도 사업계속이 바람직한 경우에 특히 사업비 규모가 큰 경우, 사업 실시 중에 공적 재원이 없어진 후에도 자립적으로 활동할 수 있도록 미리 네트워크를 강화시켜 자주재원을 확보하며 재원을 다양화시킬 필요가 있다. 또한 보고서, 데이터베이스 등 성과물을 어떻게 취급할 것인가 공통적으로 이해할 필요가 있다.

Ⅲ. 사례 분석

재해 사례의 지역적 범위는 한신·아와지 대지진은 고베 시(神戸市), 동일본 대지진은 히타치오미야시(常陸大宮市)로 하였다.

1. 한신·아와지 대지진[14]

1995년 1월 17일 이른 아침에 발생한 지진으로 위기에 빠진 지역주민들은 하루빨리 그 상황에서 탈출하고자 다양한 활동을 전개하였다. 그러나 지방자치단체와의 관계에 있어서는 몇 가지 엇갈림이 있었다(大矢根, 2007: 20; 帶刀, 2009: 204). 그 후 NPO법(특정 비영리 활동 촉진법)을 제정하게 되는 계기가 된 당시 주민활동의 성과와 지방자치단체의 관계에 대해 분석하면 다음과 같다.

1) 계획단계의 관계

(1) 자기 정체성

공무원은 전체의 봉사자(일본국헌법, §15②)[15]이기 때문에 항상 공평, 평등이 요구된다. 그것이 장점인 반면에 대응에 시간이 걸린다는 단점도 있다. 한신·아와지 대지진에서 구원물자로 도시락이 왔을 때 행정 측에서는 주민 수에 비해 분량이 적은 도시락을 평등하게 배분하기 위한 방책을 궁리하는 사이에 도시락 유통기간이 지나 도시락 전체를 버리게 되었다는 사례도 있다. 한편 NPO와 볼런티어는 스스로의 판단과 자기책임으로 구원문자 배분 우선순위를 정해 모든 도시락을 지역주민에게 전달하였다. 결국 행정과 NPO, 볼런티어가 협력해 성과를 거두게 되었다(關西経濟同友會, 2003: 2). 이 지진을 통해 비영리 민간단체와 지방자치단체의 특성 차이가 명확히 인식된 것이다.

(2) 상호이해

주민들은 하루라도 빨리 생활을 재건하고자 하는 한편, 지방자치단체에서 재해부흥이라는 형태로 이상적 도시를 건설하는 천재일우의 기회가 도래하였다고 판단되었다. 피해 주민들이 그러한 생각을 하는 여유가 없는 상황에서 엇갈림이 생긴 것이다. 그것이 가장 뚜렷하게 나타난 것이 고베 시가 시가지 재개발 사업계획에서 구획정비 사업을 강행하였다는 문제였다. 1월에 지진이 발생한 지 얼마 안 된 3월에 이미 시청에서는 행정계획을 작성한다는 결정을 강행한 것이다. 그러나 조금 더 여유를 둘 필요가 있었다는 것이 다수 견해였다. 행정 측에 지역실정을 받아들여야 한다는 과제가 교훈으로 남게 되었다.

(3) 목적 공유

앞서 확인한 바와 같이 한신·아와지 대지진에서 지방자치단체와 지역주민(및 비영리 민간단체) 간 정체성과 이해에 차이가 있었다. 특히 고베 시의 경우 과거 도시계획에 있어서도 해안지역 개발을 집중적으로 추진한 나머지 전철역 주변, 재래 시가지의 노후화된 목조주택 밀집지역에 대해서는 거의 등한시되어 왔다. 이에 대한 반성 없이 노후화된 목조주택 밀집지역을 일소한다는 것으로 그곳에 살아 왔던 주민들을 배제하게 되는 문제가 발생하였다. 행정과 주민 간에서 재해복구(부흥)에 대한 목적을 공유해야 되었던 여지를 보여주는 대목이다.

2) 실시단계의 관계

(1) 대등성

---

14) 본 사례에 대한 기록으로 주로 다테와키(帶刀, 2009)를 참조, 인용, 재구성하였다.

15) 참고로 대한민국헌법(2011년 8월 31일 시행) 제7조 제1항에서 '공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다'고 되어 있다.

피해지역에서는 재일(在日) 외국인들도 많이 살고 있었고 커뮤니티를 형성하고 있었다. 예를 들어 고베 시내에서는 재일 코리안들이 경영하는 신발공장이 여러 개 입지하고 있었으며 그곳에 베트남 난민 주민들이 다수 취업하고 있었다. 또한 지진 이전부터 '아시아 타운 구상'으로 공생(共生)형 커뮤니티 형성에 관한 조사연구가 이루어지고 있었다. 그러나 지진 후 재개발 사업에 있어서는 그것이 무시되고 말았다. 외국인, 장애인, 은둔 경향이 있는 청년 등, 소수파에 대한 대등한 배려가 필요하다는 과제가 제기되었다.

(2) 정보공개, 공유

지진 발생 후 단계에 있어 도시경영에 대한 반성이 요구되었다. 단지 해안지역을 매립해 개발을 추진하거나, 교외 농지를 개폐하고 공업단지나 주택단지를 늘리는 식으로는 문제가 된다는 것이다. 자연환경에 대한 배려, 중심 시가지 쇠퇴를 방지하는 활성화 대책, 저소득자 주택공급 등을 포함한 사업을 책정할 필요가 있었다. 그리고 행정계획에서 다루어지는 시간의 폭을 넘은 장기적 관점에서 성장을 억제 또는 관리하는 사고의 필요성이 제기되었다.

(3) 자주성, 자율성 존중

지속 가능한 발전에 관해 세대 간 불평등과 불공정이 발생하지 않도록 성장속도를 제어할 필요가 있다. 즉 현 세대 사람들만 풍요로움을 누리며 미래 아이들과 앞으로 태어날 사람들에게는 어떻게 되든 상관없다고 할 수는 없다. 풍요로운 숲과 윤택한 물 자원을 소중히 다음 세대에게 넘겨주어야 한다. 그러나 도시라는 존재 자체가 자연환경을 훼손시키고 에너지를 대량으로 소비하며 방대한 폐기물을 배출하는 존재이므로 도시 자체가 지속 가능한 발전을 저해하는 요인이기도 하다는 사실을 직시하고 고베에서 어떻게 해 나갈 것인가, 예를 들어 순환 시스템을 구축하는 과제가 남아 있다. 이것에 시, 비영리 민간단체가 자주, 자율성적으로 참여할 필요가 있다.

(4) 역할분담

한신·아와지 대지진이 발생한 1995년 당시는 NPO라는 용어가 일반적이지 않았기 때문에 '주목할 만한 볼런티어 단체의 활동'이라고 불리고 있었지만 그런 단체들이 그 후 수년간에 걸쳐 활동을 계속하는 가운데 활동이 조직화되고 인재 확보와 육성, 피해자 수요에 부응하는 서비스 제공, 활동자금의 지속적 조달 등을 추진하면서 실질적으로 NPO로서 활동하고 있는 것으로 널리 인식하게 되었다. 이러한 과정을 배경으로 지진 피해지역을 중심으로 전국의 시민활동 단체들은 NPO법 제정을 요구해 각종 활동을 펼쳐 약 3년 후인 1998년에 NPO법(특정 비영리 활동 촉진법)이 성립, 시행되었다. 지역사회에 공헌하는 NPO들은 행정주도형 지역복지 대책이나 환경대책, 그리고 도시계획을 보완 내지 상대화하고 그 한계를 극복하는 성과를 올리고 있다.

3) 평가단계의 관계

(1) 상호평가

지역사회에 공헌하는 NPO의 활동은 무엇인가 공헌하고 싶은 마음을 간직한 지역주민들의 활동으로서 그들의 자아실현과 지역사회를 형성하는 주체 형성의 과정이기도 한다. 그것은 시민단체 영역뿐만 아니라 행정, 기업 영역과 협력하는 사업도 추진하고 있으며 종래 행정에 의한 도시계획이나 지역복지 대책의 한계를 극복하고 있다. 그것은 행정에 대한 반대가 아니며 또한 행정의 하청업체(이른바

‘갑을 관계’라고 불리는 관계)도 아닌 대등한 입장에 선 협력관계에 의해 이루어지고 있으며 일정한 구체적 성과가 나타나고 있는 것으로 평가되고 있다.

(2) 자기혁신

제도화된 지역복지 정책이나 도시계획이 한계에 다다랐거나 그 본래의 역할을 다하기 어렵게 되었다고 하더라도 그 대체물이 될 수는 없지만 그 상황을 타개하거나 향후 일어날 문제를 예방, 해소하는 역할을 NPO가 담당해 나가고 있다.

(3) 시한성

한신·아와지 대지진 발생 후 18년 이상이 지난 지금도 새로운 사실이 인식되는 경우가 있어 피해지역, 피해자의 실태, 복구(부흥) 과정에서의 행정, 기업, 주민조직, NPO의 활동은 계속되고 있다. 예를 들어 복구를 서두른 나머지 고령자를 집중적으로 이주시킨 지역에서는 고독사(孤獨死) 문제가 일어나고 있으며, 재개발로 인해 커뮤니티가 붕괴되어 활력을 잃은 구 시가지에서는 인구유출이 멈추지 않는다. 이른바 ‘부흥재해’가 발생하고 있어 이에 대한 극복 내지 예방노력 역시 계속되고 있다.

2. 동일본 대지진[16]

2011년 3월 11일, 동일본 태평양 일대에서 ‘대지진, 대해일, 액상화(液狀化)’ 피해 및 이에 연동되어 ‘도쿄전력 후쿠시마(福島) 제1 원전 방사성 물질 유출사고’가 동시적으로 발생하였다. 그때부터 반년 정도 지난 2011년 9월 시점에 있어서도 해당 피해지역에서는 피난생활 대응으로 시종하는 뿐 피해지역 복구의 전망이 서지도 않아 많은 피해자가 피난소에서부터 원래 거주지역, 집으로 돌아갈 수 없는 상황에 놓여 있었다. 지진, 해일, 액상화의 실태와 후쿠시마 원전사고가 풍평(風評) 피해[17]를 포함해 지역사회와 주민에게 어떠한 영향을 준 것인가. 또한 피해지역, 피해자에 대한 구제, 지원이 어떻게 이루어진 것인가. 나아가 기존 방재체제, 피난 시스템 정비 상황 등은 어떻게 하였는가 밝힐 필요가 있다.

단, 본 연구가 대상으로 한 히타치오미야 시의 피해상황에서는 비영리 민간단체 활동보다 일반 지역주민과 지방자치단체의 관계가 주를 이룬 것으로 이에 대한 관계분석에 중점을 두어 향후 비영리 민간단체의 가능성을 도출하고자 하였다.

1) 계획단계의 관계

(1) 자기 정체성

히타치오미야 시의 경우, 92개 있는 구역 중 43개 구역에 자주방재조직이 결성되어 있었고 시에서 중학교를 행사장으로 정해 방재훈련을 실시한 바 있지만 실제적으로 도움이 되는 훈련이 되지 않았다. 방재무선이 정비되어 있었으나 정보부족으로 기능하지 않았고, 배터리 준비 문제도 있었다. 2006년도에 책정된 ‘방재계획’은 이번과 같은 대규모 재해를 전제하고 있지 않아 거의 기능하지 못하였다. 모든 주체에 있어 재해에 대한 자기 정체성의 재확립이 요구되었다.

16) 본 사례에 대한 기록으로 주로 다테와키(帶刀, 2013)를 참조, 인용, 재구성하였다.
17) 소문 때문에 생기는 피해.

(2) 상호이해

지방의회 전체로부터는 피난소 설치와 전기 확보가 요망되고 있고, 개별 의원부터는 재해정보 전달, 급수체제 정비, 학교시설 개수, 화장실 대책 등 다양한 요망이 있지만, 우선순위를 정하는 데 어려움이 있다. 또한 국가 보조금으로 방재행정 무선을 정비하기로 하더라도 디지털화된 무선기기를 유지하는 데 경비가 필요하고, 또한 각 지구마다 발전기를 배분한 경우 그 유지관리를 어떻게 할 것인가 하는 과제가 있다. 배터리, 발전기와 같은 대응 하나만 해도 지역주민들의 지속적 협력이 없으면 실현되기 어려운 실정이다.

(3) 목적 공유

2004년도부터 시 종합계획의 '후기계획'이 시작된다. 그 다섯 가지 중요항목 중 첫 번째로 '안심, 안전—재해에 강한 지역 만들기'가 제시되어 있다. 그 구체화를 지역주민, 지방의회 의원 요망을 기초로 추진하게 되어 있다. 또한 대형마트 4개 점포와 협력관계가 있어 향후 방재대책에 관한 각종 계약을 검토 중에 있다. 휘발유, 보일러 연료 확보에 대해서도 시내 주유소와 협정을 체결할 예정으로 되어 있다. 아마추어 무선 단체와도 협정을 맺었다.

2) 실시단계의 관계

(1) 대등성

당일은 신축 시청사에 약 800명의 주민이 모여 있었지만 자주적 협력활동이 이루어져 평상시의 유대관계가 발휘되었다.

(2) 정보공개, 공유

'방재계획' 검증이 부족하였다. 신축된 시청사는 면진(免振) 구조를 갖추고 있었기 때문에 전기, 수선 화장실 사용이 가능하였고 비상식도 약간 비축되어 있었다. 그러나 방재계획에서 피난소로 정해져 있던 문화회관은 천정 전체가 벗겨져 떨어졌기 때문에 주민피난에 전혀 활용되지 못하였다.

(3) 자주성, 자율성 존중

재해 시에 특별한 지원을 필요로 하는 경우로 노인시설, 독거노인에 대한 지원이 비교적 수월하게 이루어졌다. 재택, 시설방문 서비스는 단기체재 서비스를 대체로 대응할 수 있었다. 단, 재해가 일어나기 전에 히타치오미야 시가 통합시로서 광역화되었기 때문에 민생위원(백 수십 명)의 이동, 지원센터 직원 이동 등 지원활동에 필요한 자동차 휘발유 부족 대처에 어려움이 있었다.

(4) 역할분담

시 피해는 소방청사 등 상당히 있으며 약 36억 엔, 그중 20억 엔은 기금을 해약하고 충당하려고 하지만 국가 지원이 없으면 복구는 할 수 없는 실정이다.

표고버섯 등 농산물 가격이 회복하지 않는 등 문제가 가장 어려운 문제로 제기되고 있다. 다른 지자체에서도 하고 있는 방사성 물질 검사를 왜 우리 시에서는 안 하느냐고 하는 주민, 지방의회 의원들의 요망이 강하기 때문에 하지 않을 수 없다. 방사성 물질 검사기기는 두 개로 800만 엔이나 된다.

시의회도 재해대책 일색으로 주민에게서 고정이 오지 않도록 재해사정을 제대로 하라는 것이다. 향

후 쌀, 메밀 등도 문제가 될 것으로 예상되고 있다.

3) 평가단계의 관계

(1) 상호평가

기존 방재계획과 방재체제, 피난훈련 형태에 대해서는 초조함을 수반한 무력감이 표명되는 동시에 상당히 심각한 반성 내지 향후 근본적 개혁의 필요성이 강조되었다. '직원이 다수 존재하고 있던 시절의 방재, 피난훈련의 방식과 극도로 직원이 삭감된 지금과는 주민단체와의 관계, 그 협력방식 등에 대해 근본적 개혁이 필요하였다'고 시 간부들은 반복적으로 언급하였다.

지방자치단체 행정조직은 물론 각각 지역사회에서 다수 다양한 형태로 존재하는 영리조직, 비영리 민간단체와 새로운 협력관계가 다소나마 모색되고 있어 이번 재해에 있어서도 부분적 활동에 머무르고 있지만 일정한 성과를 올리고 있다.

(2) 자기혁신

히타치오미야 시는 통합시가 되면서 광역화되었지만 정주인구가 적은 산간집락이 많아 그곳에서는 서로 집이 떨어져 있기 때문에 아무도 찾아오지 않고 회람판을 돌리는 일조차 어려운 상태이다. 사회복지, 지역복지 분야뿐만 아니라 중심부 대형마트는 물론, 비교적 근처에 있는 상점조차 갈 수 없는 '장보기 약자'라고 불리는 독거노인이 다수 있다. 그러한 산간지역 고령자 대책의 일환으로 기존 고령자 지역복지 시책의 강화는 물론 그들 고령자와 중심지역 고등학생에 대해 생애학습시설 활동이나 유휴임야, 농지를 활용한 식림, 김매기 체험교류 등 새로운 지역 간, 세대 간 교류사업 전개가 요구되고 있다.

(3) 시한성

동일본 대지진 발생 후 두 번째 여름이 지나갔는데도 피난소에서 귀양하지 못하고, 생활재건의 전망이 서지 않는 많은 피해지역, 피해자에게 NPO를 통한 구원물자 전달이나 피해지역 볼런티어 활동을 하는 외에 무엇이 요구되고 있는 것일까, 이 또한 현재 진행형 문제로 제기되고 있다.

Ⅳ. 분석결과와 한국에 대한 시사점

이상 한신·아와지 대지진과 동일본 대지진 시에 비영리 민간단체와 지방자치단체의 관계를 분석한 결과를 정리하면 <표 5>와 같다. 단, 비영리 민간단체뿐만 아니라 지역주민과의 관계도 밝혀졌다. 이 결과에서부터 다음과 같이 지방자치단체 방재정책의 개혁 필요성과 볼런티어, 커뮤니티, NPO와 지방자치단체의 협력 필요성이 도출되었다.

<표 5> 분석결과

단계	항 목	한신·아와지 대지진(고베 시)	동일본 대지진(히타치오미야 시)
1) 계획	(1) 자기 정체성	NPO와 행정 특성차이 드러남	기존 방재계획 기능하지 않았음
	(2) 상호 이해	시가지 재개발 갈등 야기	지역주민 협력 필요성 절실
	(3) 목적 공유	재해복구(부흥) 목적공유 미흡	대형마트, 주유소, 아마추어 무선 단체와 지자체 간 협정체결
2) 실시	(1) 대등성	소수파(외국인, 고령자 등) 등한시	평상시 유대관계 발휘
	(2) 정보공개, 공유	약자 배려 관점 배제	방재계획 검증 부족
	(3) 자주성, 자율성 존중	순환형 시스템 구축필요성 제기	노인시설 등 수월히 기능
	(4) 역할분담	NPO법 성립 배경 되었음	협업 강화, 확대 필요성 제기
3) 평가	(1) 상호평가	일정한 구체적 성과	시 직원 수 감소 영향 심각
	(2) 자기혁신	기존 시스템 한계 극복	지역 간, 세대 간 교류사업 필요
	(3) 시한성	현재 '부흥재해' 발상	현재 진행 중

1. 지방자치단체 방재정책의 개혁 필요성

행재정(行財政) 개혁과 관련해 특히 행정구역 통합을 실시한 자치단체에서는 극단적 인원삭감이 강행되어 있기 때문에 통상시 업무에 있어서도 극히 바쁜데도 불구하고 이에 더해 긴급사태로 지진, 해일, 액상화 나아가 원전사고 및 그 풍평피해에 대한 대응이라는 업무가 추가되었어도 대처할 수가 없었다는 것이 실정이었다. 피난소, 파난 장소 확보가 충분하지 않아 지자체 청사만을 유일한 피난소로 인식한 주변 피난주민들로 인해 청사 현관이 점거되는 일이 일어나 생수확보로부터 모포배포, 화장실 사용 대응까지 적은 수의 시청 직원으로서는 도저히 대처할 방법이 없었다는 지자체도 있었다. 나아가 구원물자를 수용하는 데도 그 정리, 저장, 공평한 배분에 많은 일손이 필요하였는데 이 역시 다른 지역에서 지원하러 온 볼런티어, NPO 등 도움으로 할 수밖에 없었다. 전혀 기능하지 않았던 기존 방재계획, 피난훈련을 반성하고 그러한 상황에 있어서의 인원확보, 배치를 포함한 방재체제의 근본적 개혁이 필요함을 인식하지 않을 수 없었던 것이다(帶刀, 2013: 55).

2. 비영리 민간단체와 지방자치단체의 협력 필요성

주민단체 대표들에 의하면 예전부터 공무원 수가 줄어들고 있다는 인상을 다소나마 갖고 있었지만 일반주민에게는 잘 알려지지 않았기 때문에 무엇인가 일이 일어나면 바로 시청으로 가려고 하는 상황이 된 것으로 추측되고 있다.

이와 대조적으로 자치센터, 시민센터 등을 거점으로 볼런티어 활동, 커뮤니티 활동, NPO 활동 등이 일상적으로 전개되고 있던 지역에서는 재해 직후 피난소를 시민센터, 초등학교 체육관 등으로 설정해 수돗물이 멈춰도 학교 수영장 물을 수선 화장실에 사용하는 등 지역공조 활동이 용이하게 실행되어 5일 내지 1주일 정도 피난생활은 충분히 대응할 수 있었다.

현재 및 향후 시청 직원 수 증원이 용이하게 가능해지지는 않을 것으로 행정 당국은 이번 경험을 참고로 볼런티어, 커뮤니티, NPO에 의한 지역공조(共助) 활동의 중요성을 인식해 이들과 협력하는 방안과 사업추진 방식에 대해 검토할 필요가 있을 것이다(帶刀, 2013: 56).

Ⅴ. 결론

지역방재계획의 전면적 재검토, 개정 및 방재체제와 피난훈련의 근본적 변경과 이에 따른 안심, 안전한 지역사회 형성을 위해서는 이제 지방자치단체 행정조직만으로는 대응 불가능하며, 지역에 소재하는 기업 등 영리조직, 볼런티어 그룹, 커뮤니티, NPO 등 비영리 민간단체의 실질적 참여에 의한 활동이 아니면 지역사회에서 제 기능, 역할을 할 수 없음이 밝혀졌다.

향후 과제로 그러한 내용을 포함한 새로운 지역방재정책의 책정과 방재계획, 방재지도 등의 작성, 지역 내 볼런티어, 커뮤니티, NPO 등을 동원하는 방재체제 구축, 피난훈련 실시 등이 필요하다.

특히 산촌지역에서는 개별 주택이 떨어져 있어 평소 아무도 찾아오지 않아 회람판을 돌리는 것도 어려운 실정이다. 또한 지역복지 분야뿐만 아니라 중심부 대형마트는 물론 주면 상점에도 갈 수 없는 '장보기 약자'라고 불리는 독거노인들도 많다. 그러한 농산어촌의 고령자들과 중심부 고등학생에 대한 임업, 농업 등 체험교류, 평생학습 시설정비 나아가 대도시부 청년, 대학생들도 그러한 교류에 참여한다면 새로운 지역 간, 세대 간 교류로 기능하게 될 것이다. 이러한 평생학습 시설정비와 평생학습 활동전개를 행정, 기업, 주민단체 협력으로 추진할 수 있다면 이번 피해지역, 피해자에게도 일정한 희망이 될 것이다(帶刀, 2013: 57).

피해자 스스로가 '살아남는' 것에서부터 '누군가의 도움이 되는' 마음을 갖고 구체적 활동을 시작하고 있다. 물리적 사회기반 정비는 물론 중요하지만 피해자 스스로가 일상생활을 회복하기 위해 적극적인 마음가짐으로 발을 내딛고 있다. 그 마음은 도움을 주는 사람, 도움을 받는 사람이라는 이분법을 추월해 서로가 돕는 관계를 지향하고 있다.

참고 문헌

장우진. 대한지적공사의 사회적책임활동, 사회적기업과의 연계 가능성에 관한 시론. 한국지적학회지. 26(1): 123-144.

愛知縣. 2004. あいち協働ルールブック2004—NPOと行政の協働促進に向けて—.

淺野幸子. 2008. 地域における自主防災活動の展開. 災害危機感理論入門. 弘文堂. 297-302.

人見剛. 2012. 世界の公私協働の諸相. 世界の公私協働—制度と理論—. 日本評論社.

茨城縣. 2013. 茨城縣協働推進マニュアル—協働ハンドブック—. 茨城縣 生活環境部 生活文化課 縣民運動推進室.

今瀨政司. 2011. 地域主權時代の新しい公共—希望を拓くNPOと自治·協働改革—. 學芸出版社.

關西経濟同友會. 2003. NPOとの協働で眞の地域主權社會を實現しよう. 地域主權·NPO委員會.

大矢根淳. 2007. 被災地におけるコミュニティの復興とは. 復興コミュニティ論入門. 弘文堂. 18-23.

大矢根淳. 2008. 地域防災における「自助·共助·公助」. 災害危機感理論入門. 弘文堂. 291-296.

總務省消防廳. 2009. 平成21年版 消防白書.

帶刀治. 2004. まちづくりに取り組むNPO. 社會運動研究入門—社會運動研究の理論と技法—. 文化書房博文社. 225-247.

帶刀治. 2009. 震災復興·都市再生からの教訓. 原子力と地域社會—東海村JCO臨海事故からの再生·10年目の証言—. 文眞社. 203-214.

帶刀治. 2013. 大震災･大津波　液状化被害　東電福島第一原發放射性物質流出事故と防災体制―茨城の事例―. 茨城大學人文學部紀要(社會科學論集). 55: 49-58.

浦野正樹. 2008. 自主防災活動の組織化と展開. 災害危機感理論入門. 弘文堂. 280-290.

後房雄. 2004. 自立と協働の両立は可能か―日本のNPOセクターが直面する課題―. 市政研究. 143: 24-33.

後房雄･松井眞理子　編. 2004. 事業委託のディレンマとNPOの戦略―協働の理念から實踐へ. 市民フォーラム21･NPOセンター.

吉川忠寛. 2007. 復旧･復興の諸累計. 復興コミュニティ論入門. 弘文堂. 36-48.

Anthony Giddens and 渡辺聰子. 2010. 日本の新たな「第三の道」. ダイヤモンド社.

Carlo Borzaga and Jacques Defourny. 2007. The Emergency of Social Enterprise. Routledge (内山哲朗･石塚秀雄･柳澤敏勝 譯. 2007. 社會的企業―雇用･福祉のEUサードセクター. 日本経濟評論社).

Commission for the Compact. 2008. Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England.

Julian Le Grand. 2010. The Other Invisible Hand―Delivering Public Services through Choice and Competition (後房生 譯. 2010. 準市場―もう一つの見えざる手. 法律文化社).

[illegible]

[illegible]

[illegible]

2

. 2 ,

. 0 , ,

2

.

,

(, 0)2

.

.

1

.

. 0

, 9

(, 0)3

,

.

,

, ,

, ,

(, 0

3

.

2

.

.

0 7

,

,

. ,

2 (

, 0 0 , ,

, , , (, ,

, (,) .) .

,

, , ,

,

(, 0

.

.

1

,

. 0 .

, 1

( ) ,

1n , ,

,

,

,

.

.

2

.

,

‘ , . 9

. ,

( ) 0 2 0 7 1

2

( )

. ‘ , 0)

. 2 1 , ‘
’ . 4 2
.
2
, 2

.
2 (
) . ,
4 2 , 2
‘ ,
. 2
2
, , ,
, , , , 5 .
,

.

,
, ,
( )
0 7 1 (, 0

, ‘ , , ,
, (,
0 ‘ ,
,
‘ , ,
,
.
,

.

‘ ( )’
(, 0
0 ,
> > ,
0) > 0) >

0)

2

0

0

0

0

.

,

.

,

,

.

,

,

.

.

,

,

.

,

.

,

.

(,

)

.

,

,

.

▪

0 8 ,
0 , 8 , 5 . 0 ,
0 , 7 .

<표 27> 제주특별자치도 무기 계약직 직종별 정원(2012년 9월 기준)

	8	0	5	0	5	6	7	1	4	8	6	0
	0	4	3	4	3	9	5	2	0	-	3	-
	8	2	0	6	0	1	7	0	0	8	8	0
	5	1	5	6	8	8	9	3	3	0	5	0

0 0 : ,
, , , , , 0 :
, 0 ~ 0 0 : , , , ,
, , 0 : , , ,
, 0 ~ 0 0 : , , , ,
, , 0 : , , ,
, , 0 0 : , , , ,
, , , ( ) 0 : ,
, , , , ( ) , 0 0
, , , , , , ,
0 , , , , , ,
0 ( ) 0 0 , 0
, 0) 0)
0) 5 0) (%
, 0 , 0) 0)
0) 5 0) (
% , , 0 , 0
) 0) 0) 5 0)
(% , (0 , 1
0 , 0 , 0) 0)
0) 5 0) (
% , (0 , 1 0

<표 28> 소속별 무기계약 및 기간제근로자 근무년수 현황

(단위 : 명)

	9	6	7	5	
0	8	5	9	4	
1	0	5	2	9	
2	0	6	8	2	
3	9	6	0	8	
4	0	9	6	7	
5	6	3	7	9	
6	9	9	0	4	
7	8	8	3	7	
8	2	6	9	6	
9	4	5	9	7	
0	3	6	3	0	
1	8	2	5	8	
2	6	4	9	3	
3	9	6	7	6	
4	0	1	2	7	
5	3	1	4	8	
6	3	7	1	9	
7	3	8	5	8	
8	2	4	0	8	
9	0	5	4	1	
0	9	3	3	3	
2	8		7	1	
2	3	1	1	1	
3	0	1	2	7	

- 0 9 0 ( )

.

.

<표 29> 무기계약근로자 등급별 임금 현황

(단위 : 천원)

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
A	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
B	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
C	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
D	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
E	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
F	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
G	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
H	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
I	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
J	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
K	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
L	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
N	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
M	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
O	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
P	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Q	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
R	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
S	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
T	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
U	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
V	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
W	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
X	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Y	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Z	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

: , , , ,)

[illegible] ~ [illegible] : (+ [illegible]
[illegible] : (+ + [illegible]

.

1

.

.

, , , , ,

.

.

, 5 6 6

N ,

. .

,

,

,

.

0 0 .

9%

.

0 1 3 ,

0

0 .

2

1

0 9% , 0

2% 6 8% 0 2% .

4% 3% .

2% , 4%

3% 2%

.

2

6 2

8 , 2

2 9 .

<표 30> 노동시간 및 근무시간

	N				
	1	0	0	3	0
( )	1	0	0	1	0

6 ,

3

. 2

<표 31> 근무환경

	(N)				
	3	0	6	9	2
	3	0	6	3	6
	3	0	6	6	1
	9	0	6	8	4
	3	0	6	8	6
	3	0	6	7	8
	3	0	6	9	6
	3	0	6	9	2
	3	0	6	9	6

3

9 0 3

.

<표 32> 월평균 임금

	(N)				
	9	6	0	3	6

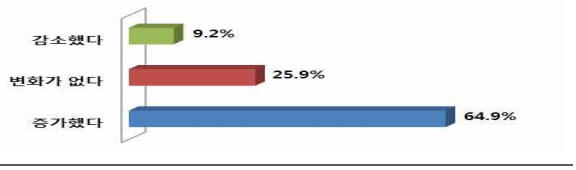
6%

, 9% 9%

.

<표 33> 무기 계약직 전환 후 임금 차이

	( )	%
	8	6
	9	9
	2	9
	3	0



, 2

3 9 ,

5 0 6 .

<표 34> 임금증가폭

	(N)				
	3	0	6	2	4
	3	6	0	8	8

,

,

.

<표 35> 임금인식

	(N)				
,	3	0	6	0	9
	3	0	6	2	0
	3	0	6	7	8
	3	0	6	2	7
	3	0	6	8	9

4

20%

, 9%

.

<표 36> 부당대우 여부

	( )	%
	5	3
/	7	3
/ /	4	7
/	5	6
	8	2
/	3	0
	6	0
	3	5
	3	0

2%

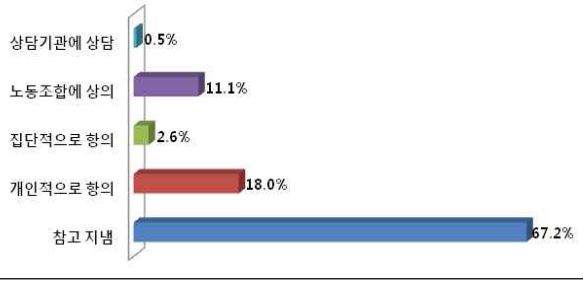
, 8% 1%

.

.

<표 37> 부당대우 대처방안

	( )	%
	7	2
	3	0
	5	2
	2	1
	1	0
	1	0
	0	0



0%

, ,

0%

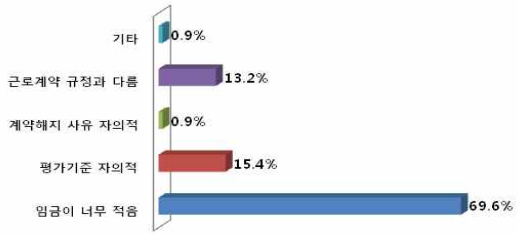
2% .

,

.

<표 38> 정규직과 비교한 임금 차이

	( )	%
	8	0
	5	4
	2	0
	0	2
	2	0
	2	0



1

0% , 8%

2% 0%

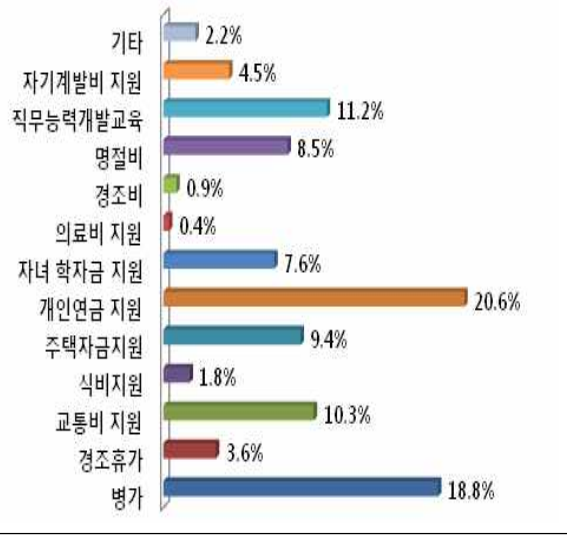
.

,

.

<표 39> 정규직과 비교한 복지 차이

	( )	%
	2	8
	8	6
	3	0
	4	8
	2	0
	6	0
	7	7
	1	0
	2	9
	9	5
	3	2
	0	5
	5	2
	3	0



5

8%

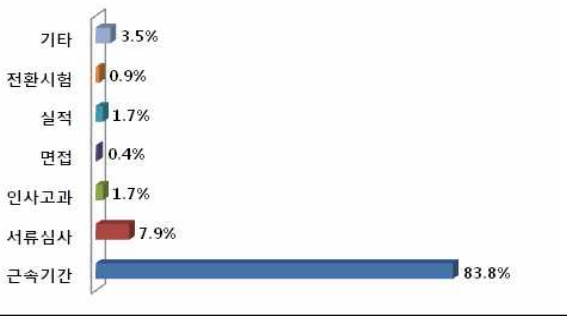
, 9% 7% 9%

0% ,

.

<표 40> 무기 계약직 전환 기준 및 절차

	( )	%
	2	8
	8	9
	4	7
	1	0
	4	7
	2	9
	8	5
	1	0

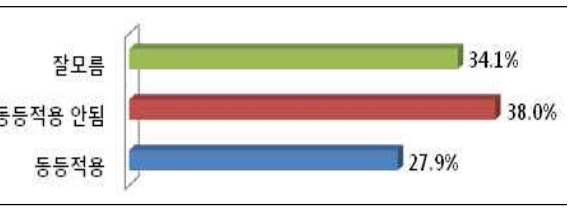


9% 8% 2%

.

<표 41> 무기 계약직 기준 적용 여부

	( )	%
	6	2
	8	8
	8	1
	1	0

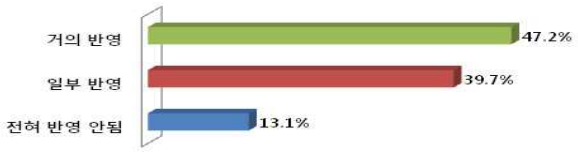


% % %

.

<표 42> 무기 계약직 전환 시 비정규직 근무경력/근속 인정 여부

	( )	%
	0	1
	9	9
	0	2
	1	0



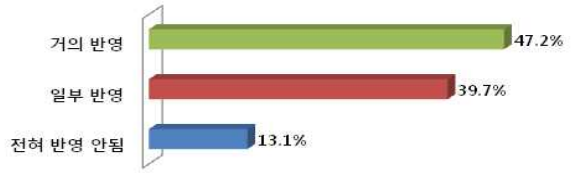
%

, %

.

<표 43> 무기 계약직 전환 방식

	( )	%
	1	8
	8	6
	0	7
	8	5
	1	0



6

%

. T

% / / %

% .

.

<표 44> 직무와 관련된 역량을 향상시키기 위해 가장 필요한 사항

	( )	%
	6	8
	9	8
T	5	5
	3	0
/ /	3	4
	3	3
	1	0

.

3 ,

0 .

,

.

<표 45> 직무인식

	(N)				
	0	0	0	3	0
	0	0	0	3	0
	7	0	0	0	0
	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0
/ /	0	0	0	0	0
	0	0	0	5	0
	0	0	0	2	0
	0	0	0	8	0

7

.

,

.

<표 46> 무기계약 만족 정도

	(N)				
	0	0	0	4	0
	0	0	0	2	0
/	0	0	0	7	0
/)	0	0	0	0	0
	0	0	0	8	0
	0	0	0	8	0

. 0)

. 0)

,

.

<표 47> 직무만족 정도

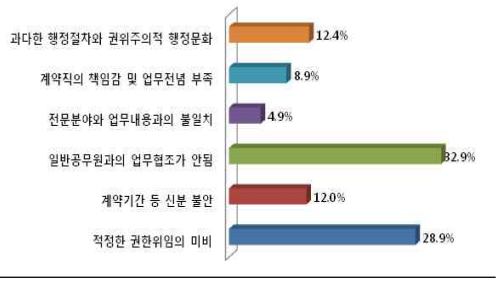
	(N)				
	3	0	6	3	9
	3	0	6	2	9
	2	0	6	4	9
	3	0	6	4	8
/	3	0	6	7	9
	3	0	6	4	9
	3	0	6	4	9
	3	0	6	3	9

2% , 2%

2% .

<표 48> 업무수행을 함에 있어서 장애가 되는 요인

	( )	%
	6	9
	7	0
	4	9
	1	9
	0	9
	8	4
	3	0



9%

, 6%

.

<표 49> 향후 무기 계약직 공무원제도가 개선되어야 할 부분

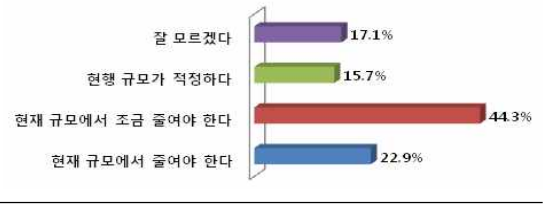
	( )	%
	0	6
	4	6
	8	5
	0	7
	4	6
	9	9
	1	0
	2	9
	3	3
	3	0

% %

.

<표 50> 향후 무기 계약직 공무원 수 조정

	( )	%
	6	2
	3	3
	1	5
	2	7
	0	0



,

,

, .

.

, .

.

,

.

.

▪

, ,

.

.

,

.

,

.

.

.

.

,

,

,

.

, 0

.

.

.

.

,

.

.

.

.

,

,

,

.

,

.

,

,

.

.

.

.

“Methods Organization’s

Korea,”

,"

,

.

"

:

," . , 3 1

"

,"

, 2 1

"

,"

"

,"

, 2 1 ,

,

,

,

,

,

, .

.

, .

, 0

Y U D S d S "The R w m R R g C d m m f y Talent," M y w S 0 .

B K d W J "Employees a R g W d b g R E f g Workers," h C L C d D M R E T n g B w w W 9 .

B J G S R T F d D R L "Layoffs, b y d Survivors' W E E f a w Relationship," m f y a 5 9 .

B W L "There's M f y B m T W M d J M R E w w M 0 .

M S K U y A d n J "Psychological C f m m d P b y g n w C Staff," E a f W d g R 0 .

B M d y J "The w f b y y m y o b B f a w Millennium," A g A b R 5 0 .

[illegible] P [illegible] M [illegible] ński, J [illegible] J F “Employment [illegible] Health,” [illegible]

갈등해소를 위한 대화협의체 형성 동인에 관한 연구

김광구, 이호규, 최은미(경희대)

국문초록

본 연구는 지난 20여 년간 한국에서 발생한 7개의 주요 갈등사례에서 작동한 최초의 대화 협의체 형성 동인을 분석하여 봄으로써 대화 협의체 구성에 드러난 문제점을 진단하고, 이를 통해 사회적 비용을 저감할 수 있는 사전적 갈등관리 전략을 제시하고자 하였다. 대화협의체의 구성은 합의형성을 위한 준비단계로서 이해관계자들을 협상테이블로 이끌어 내는 단계로 이해될 수 있다. 이를 위하여 다수의 학자들이 이미 제시한 대화협의체 형성에 영향을 미치는 이론적 요소들을 본 연구에 맞게 재구성하여 분석의 틀로 활용하였고, 갈등을 해결하기 위한 합의형성단계 이전인 대화협의체를 촉발시키는 내적 요인의 시발점을 찾아 분석하였다. 분석 결과, 7개의 사례에서는 최초의 갈등 발생 이후 평균 약 5년이 지나서야 대화가 시작되었고, 당사자 간 대화 협의의 구조도 자생적으로 형성되기 보다는 국회, 위원회, 정부부처 등의 영향력 있는 제 3자의 압력이 존재 한 후 본격적인 대화가 시작되었음이 밝혀졌다. 즉, 대화를 제안하는 주체는 영향력 있는 주체여야만 하며, 대화협의체가 형성되기 위해서는 상대적으로 영향력이 작은 이해당사자가 대화요구를 수용해야만 대화가 가능했음을 알 수 있었다.

따라서 본 연구는 대화가 시작되어야 하는 당위를 제시할 수 있는 근거규정을 만들어야 함을 제안한다. 대화 협의체의 구성방법과 절차에 관한 근거규정이 만들어지지 않고서는 계속해서 정치적인 영향력이 있는 주체의 의지에 의해 대화가 시작될 수밖에 없다.

1. 서론

최근 우리사회의 각 분야에서는 공공갈등(public conflict)이 끊임없이 발생하고 있다. 의사결정이 이해관계에서 자유로울 수 없기 때문이다. 국가 혹은 자치단체의 주요 정책을 둘러싸고 이념과 계층 간 갈등이 빈발하고 있을 뿐만 아니라, 이해당사자들 간의 대립으로 공공갈등이 극한 상황으로 치닫는 경우가 잦아 사회적 비용이 발생하고 있다. 지역 간 주민과 정치인 등의 이해관계가 첨예하게 대립되어 합의를 도출하는 것이 점점 더 어려워지고 있는 것이다. 합의를 도출하지 못하고 갈등이 지속되면 사회적 통합성 역시 약화된다. 정부가 공익을 위해 추진하는 각종 정책 및 공공사업이 갈등의 주요 원인을 제공하게 됨에 따라 공공정책 및 사업에 의한 사회적 갈등을 체계적으로 관리할 필요성이 제기되고 있다(김광구, 2008).

이해관계의 대립과 갈등이 지속되는 상황에서 적은 비용으로 갈등을 원만히 해결하는 방법 중 하나는 바로 대화 협의체를 구성하여 합의점을 도출하는 것이다. 직접적인 이해당사자 들이 모여 서로의 입장을 고려하려는 노력을 바탕으로 하여

합의가능성을 모색하는 구성체라 생각될 수 있다.

우리나라의 경우 많은 갈등사례들에서 대화 협의체를 구성, 이를 갈등해결에 적용하거나 혹은 진행 중에 있다. 2000년대 들어 대표적인 갈등사례인 한탄강댐 건설사례, 국군기무사 과천이전사례, 국립 서울병원 갈등 사례, 울산 음식물자원화 시설사례, 시화호 갈등사례, 호남선 계룡산터널 사례, 밀양 송전선로 갈등사례는 모두 합의를 도출하기 위해 대화 협의체를 구성 · 운영했거나 혹은 진행 중의 사례이다. 갈등이 심화되고 있는 상황에서 이러한 대화 협의체가 구성 되어 갈등을 해소하게 된 것이다.

갈등해결을 위해 대화 협의체 운영이 반드시 필요한 것은 앞서 제시한 사례들에서도 증명하고 있으며, 이러한 대화 협의체가 갈등해결에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 연구들은 다수 존재한다. 그렇다면 사회에 발생할 가능성이 있는 갈등상황에 이러한 대화 협의체를 먼저 준비한다면, 갈등을 사전에 막을 수 있을 것이라는 예상이 가능할 것이다. 본 연구는 이러한 가정에 초점을 두고 대화 협의체 구성을 위해 먼저 수반되어야 할 배경 상황이 무엇인지, 형성된 계기가 무엇인지 살펴보고자 하였다. 갈등사례에서 대화 협의체 형성에 미친 요인들을 파악하여, 갈등이 고조되는 시기에 앞서 사례들에 맞는 갈등협의체의 준비단계에 활용한다면, 적시에 높은 수준의 대화 협의체가 구성될 수 있을 것으로 판단하였다.

그동안의 갈등관리 연구들로 인해 갈등해결을 위한 관리체계가 상당한 수준 발전하였음은 주지할 만한 사실이다. 그러나 학계에서의 우리나라 갈등관리 연구는 주로 현상적인 진단과 처방, 갈등해소에 사용된 해결 기제, 혹은 외국과의 비교 연구를 통한 시사점 도출 등에 머무르고 있다. 대부분의 갈등해결을 위해 협의체의 중요성에 대해 설명하고 협의체 구성의 방법과 적용에 대해 제안하고 있지만 정작 필요하다고 판단하는 대화 협의체의 형성에 관한 내용은 찾아보기 힘들었다.

대화협의체 형성과정은 합의형성을 위한 준비단계로서 이해관계자들을 협상테이블로 이끌어 내는 단계로 이해될 수 있는데, 이러한 내용에 대한 논의는 현재까지 이루어지지 않고 있다. 즉, 갈등상황의 발생 후 최초의 대화가 구성되는 요인에 관한 논의는 이루어지지 않고 있는 것이다. 갈등을 해결하기 위해서는 해결 기재로서 방법도 중요하나, 해결 방안으로서의 기재가 주어진다 하더라도 갈등을 둘러싼 이해당사자 간 동의와 협력을 이끌어내지 못한다면 애써 설정한 해결방법이 작동하지 않을 가능성이 있기 때문이다.

합의도출을 위한 협의체가 어떻게 형성되었는지, 누가 대화를 요청하였고, 누가 대화를 중재하였는지, 누가 최종적으로 대화를 수용하였는지, 어떤 맥락으로 대화의 단초가 마련되었는지에 관한 연구, 즉 합의를 이끌어 내기 위한 기초단계와 시발점에 관한 연구가 제대로 이루어 지지 않는다면, 해결 방법으로서 협의체의 종류를 제시한다 하더라도 이미 상당한 시간과 비용이 이미 발생한 후 대화가 시작될 수밖에 없을 것이다.

이러한 맥락에서 본 논의는 대화협의체의 형성 동인에 영향을 미치는 요인에 대해 고민함으로써 우리나라의 다양한 갈등발생 상황에서 대화 협의체를 쉽게 적용할 수 있게 하여 나아가 갈등관리에 있어 대화 협의체의 구성을 심도 있게 이해하는데 도움이 되고자 한다. 기존 갈등사례에서 작동한 형성 동인들을 파악하여 한국의 실정에 맞는 요인들의 내용과 그에 따른 시사점을 얻고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 Ⅱ에서는 대화 협의체에 관한 기존의 논의들을 비판적 시각에서 살펴보고자 한다. Ⅲ 에서는 어떠한 요인들이 대화 협의체의 형성에 영향을 미쳤는지를 분석하기 위하여 분석 틀을 제시하고, Ⅳ에서는 본 논의의 대상인 7가지 갈등사례에 관하여 간단히 설명한 후 각 사례에서 작동한 형성 과정에 대해 알아본다. 이후 Ⅴ에서는
분석 결과를 살펴본 후 Ⅶ에서 끝을 맺고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 합의 형성에 관한 논의들

갈등관리에 관한 기존의 연구에서는 일반적으로 합의형성과정(consensus building process)에 초점을 두고 합의형성을 어떻게 착수시키고 효율적인 합의를 이끌어 내는지에 관한 것이 대부분이다. 사회전반에 걸쳐 다양한 갈등이 끊임없이 양상 됨에 따라 공공갈등을 사전에 예방하고자 숙의민주의의에 대한 연구와 민주적 절차에서 요구되는 이성적인 대화와 대화참여자간의 협력 및 합의에 관한 연구들은 활발하게 진행되어져 왔다. 이는 현대사회가 다원화되고 민주주의와 시민참여의 확대로 새로운 갈등이 생성되고, 이해갈등과 가치갈등이 복합적으로 얽히는 등 갈등을 강제력이 수반된 방법만으로는 근본적인 해결책이 될 수 없다는 것을 의미한다[25]. 당사자 간의 합의는 여러 유형이 있겠으나, 우선적으로 고려해야 할 사항은 정부와 시민 간의 합의형성에 있어 참여와 참여의사결정 기법의 하나인 심의민주주의(deliberative democracy)[26]에 대한 이해가 필요하다.

윤경준, 안형기(2004)는 참여를 바탕으로 한 심의민주주의의 조건과 의사결정의 효과성 간의 관련성을 분석하였다. 심의민주주의적 의사결정과정의 조건들로는 포괄적인 참여집단 형성과 이들 간의 균등한 참여보장, 그리고 적극적인 참여를 위한 노력이 필요하다고 주장한다. 또한 협의과정에 있어 대화와 진행에 필요한 정보와 지식이 제공되어야 한다는 것이다. 김두환(2005)은 사회적 갈등 해결 접근법을 평가하여 우리나라에 맞는 갈등해결에 적실한 방식을 모색하고자 평가 기준으로써 관료적 접근, 정치적 결단과 사법적 해결, 대안적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)과 숙의적 시민참여제도를 분석하였다. 갈등해결에 적절한 방안으로는 이해 당사자들 간의 합의를 이끌어 낼 수 있는 숙의적 시민참여제도를 제시하고, 대안적 분쟁해결을 보완한 종합적인 방안을 제시한다. 구체적으로 심의민주주의 제도에 관해 연구를 한 김소연(2006)은 갈등문제를 해결하기 위한 방안으로서 시민참여의 확대와 공공정책 결정의 공공성 확보를 기본으로 하는 심의적 시민참여프로그램 제도화를 주장한다. 갈등문제를 해결함에 있어 참여와 심의민주주의가 요구되며, 갈등은 억누르는 것이 아니라 외부 압력이 없는 사회적 합의 형성으로 갈등

이 해소된다는 것이다. 또한 합의기제로서 시민배심원제를 도입에서부터 합의에 이르기까지의 과정을 세세하게 분석하여 갈등해결과 사회적 합의형성을 위한 민주주의적 함의를 제시한다. 이민웅(2005)은 공공문제에 대한 관심과 관련 정보의 습득, 적절한 참여의 규모와 대표성 유지, 공정한 토론절차와 시민성 함양, 합의에 대한 사후과정 추적 등을 제시하며 숙의가 일어날 수 있는 조건에는 공론의 장(public sphere) 즉, 대화의 장이 필요하며 이에 참여가 요구된다고 주장한다. 우리나라에서 주로 진행되어 온 연구의 초점은 심의민주주의를 기반으로 하여 참여와 합의형성, 조정기제의 활용 등에 있다.

이해관계자들의 합의형성을 위한 기본적인 고려사항인 심의민주주의를 이해하고 중요성이 강조되어져 왔다면, 합의를 이끌어 내기위한 조정기제에 대한 연구 또한 필요하다. 보다 조정기제에 초점을 맞춘 연구는 다음과 같다. 은재호, 김형성, 최대용(2011)은 정부가 추구하는 정책 목표가 달성되기까지는 이해당사자 간 협력적 관계를 증진하고 소통을 용이하게 함으로써 합의 형성(consensus-building)을 촉진할 수 있는 조건들을 탐색하였다. 이해당사자 간 사이에서 생기는 관계망에 초점을 맞춘 이 연구는 갈등요인으로부터 시사점들을 도출하여 해법을 찾으려 하였다. 합의형성에 필요한 객관적 정보를 제공하는 기제구축이 필요하며, 협력적 관계 형성에 있어 규칙의 정당성이 확보되어야 하고, 중앙정부의 적극적 개입이 필요하다고 주장한다. 박수선(2006)은 국책사업에서 보여 지는 갈등전개, 갈등구조 및 갈등해결과정을 분석하여 공공정책의 집행과정에서 어떤 과정과 관계 형성이 필요한지와 공공갈등의 접근법을 모색한다. 조정(mediation)을 해결기제로 이용함에 있어 조정자의 개입시기와 조정프로세스에 대한 충분한 이해가 필요하다는 것이다. 또한 대화와 합의 결과에 승복할 줄 아는 문화가 개선되어야 할 문제점으로 지적한다. 김광구, 이선우(2011)는 조정기제 적용가능성에 대한 탐색을 연구목적으로 하여 조정기제를 활용하여 합의를 도출한 사례를 들어 갈등상황을 협력상황으로 전환시킬 수 있다고 주장한다. Susskind, McKearnan, and Thomas-Larmer(1999)의 The Consensus Building Handbook에서는 합의형성에 있어 단계별로 필요한 구성요소 및 합의형성의 조건 등을 제시한다. 특히 이해관계자들이 대화를 통해 얻을 수 있는 이점, 갈등해결기제와 중재자의 중요성 이외에도 합의를 도출하기 위한 환경조성에 대하여도 언급을 하고 있다.

갈등관리에서 대화형성과 합의로 갈등을 해결하는 것이 중요한 것은 분명하지만, 과연 이해관계자들의 합의형성이 심의민주주의와 조정기제만으로 긍정적인 결론이 도출되는지에 대한 고찰이 필요하다. 합의형성이 만들어지기까지는 또 다른 선행과정과 합의형성에 영향을 주는 여러 변수들이 존재하기 마련이다.

2. 대화 협의체

대화협의체란 최종 합의를 도출하기 위한 준비단계로서 이해관계자들이 우호적인 입장을 가지고 갈등을 해결하기 위한 노력을 바탕으로 하여 합의가능성을 모색하는 구성체라 생각될 수 있다. 합의형성의 사전단계인 대화협의체의 형성은 갈등상황으로 인해 초래되는 국책사업의 지연 및 사회적 비용을 줄여줄 것이고, 갈등이 확산되어 빚어지는 물리적 충돌, 이해관계자들 사이에서 생성되는 적대감 등

을 미리 예방할 수 있다.

대화협의체의 분명한 목적은 관련 갈등당사자들이 공통으로 겪고 있는 갈등을 해소하는 것이라고 볼 수 있다. 갈등의 전개과정 중 갈등당사자들은 공식적 또는 비공식적 접촉을 시도하고 있으나 갈등해소라는 목적이 아닌 자신의 주장을 위한 접촉 또는 만남은 대화협의체라고 할 수 없을 것이다. 또한 대화협의체는 서로 이해를 달리하는 복수의 이해 관계자들로 폭넓게 구성되어야 한다. 따라서 대화협의체는 특정 이해와 집단만을 대표하도록 구성되어서는 안된다. 본 논의의 대상이 되는 7가지 사례들은 대부분 대화 협의체를 구성하였는데, 유형과 명칭은 각기 다른 형태를 보여주었다. 한탄강댐 갈등 해소를 위해서 "한탄강댐문제조정을위한당사자회의 , " 시화호 관련 갈등에는 "시화지구 지속가능발전협의회 , " 국군기무사이전 갈등에는 "기무
사령부 주암동 이전문제 조정을 위한 관련당사자 협의체 , 국립서울병원 관련 갈등해소를 위해서는 "국립서울병원 관련 갈등조정위원회 등 다양한 명칭의 대화협의체를 구성하여 갈등해소 노력을 경주하였다 (문채 · 김광구 , 2006; 사회갈등연구소 , 2008; 박진 2009; 김광구 · 이선우 , 2011; 홍성만 · 김광구 , 2012; 주성돈 · 이종원, 2012) . 위 사례들의 공통점은 당사자 간 협상 또는 외부자의 도움을 받는 분쟁해결방식이 사용되었다는 점에서 대안적분쟁해결 (alternative disputes resolution) 로써 협의체를 구성하였다고 봄이 타당할 것이다.

Poitras & Bowen(2002)에 따르면 합의형성이 이루어지기 위해서는 이해관계자들을 협의체테이블로 유인하는 것이 가장 우선적으로 실행되어져야 하는 단계이면서도 가장 어려운 단계라고 주장한다. 대화협의체(consensus building initiation)를 형성하는 동인에 관한 요소들을 발견하는 것이 향후 일어나는 갈등상황에서 예방이 가능 하다는 것이며, 최소 9가지의 요소들이 대화협의체를 형성하는데 영향을 미친다는 것이다. Poitras & Bowen은 이론적 틀을 구성하기 위해 문제에 대한 정의, 효과적인 협상의 구성, 그리고 이해관계자들의 참여 동기화 등을 설명하고 이들 간의 상호관계성 또한 탐색하였다. 대화협의체를 형성함에 있어 이 세 요소들이 이론적 프레임을 구축하는데 가장 기본사항이라는 것이다. 다시 말하면, 이해관계자들이 합의사항이 필요하다고 인식이 되면, 공통된 목적을 가지고 문제의 본질을 파악하여 명확한 정의를 내리려 할 것이다. 그리고 효과적인 협상의 틀을 만들기 위해서 의사결정의 기준으로 활용될 수 있는 규칙이 만들어 지면, 이해관계자들은 협의체구성을 하게 된다. 이해관계자들이 잠정적 이익과 추후에 있을 합의형성에 참여할지에 대한 결정여부가 정해지게 될 때, 이때 비로소 대화를 위한 협상테이블로 나오게 된다는 것이다. Poitras & Bowen은 문제정의, 협상구조, 그리고 이해관계자들의 동기부여 등세 가지 요소들을 다시 세분화하여 변수들이 대화협의체 형성에 미치는 영향을 분석하고, 이 요소들의 상관관계 또한 설명하였다. 그러나 대화협의체라는 것이 항상 이 세 요소들에 의해서 순차적으로 명확하게 결정되어지는지에 대해서는 의문점이 남게 된다. 대화협의체형성은 이론적으로 구체화되지 않았기 때문에 합의형성과의 구분 또한 불명확해 보이며, 갈등사례마다 가지고 있는 특성이 각각 다르기 때문에 대화협의체를 구성하는데 있어서도 대화협의체 형성에 미치는 변수 또한 각기 다를 것이다.

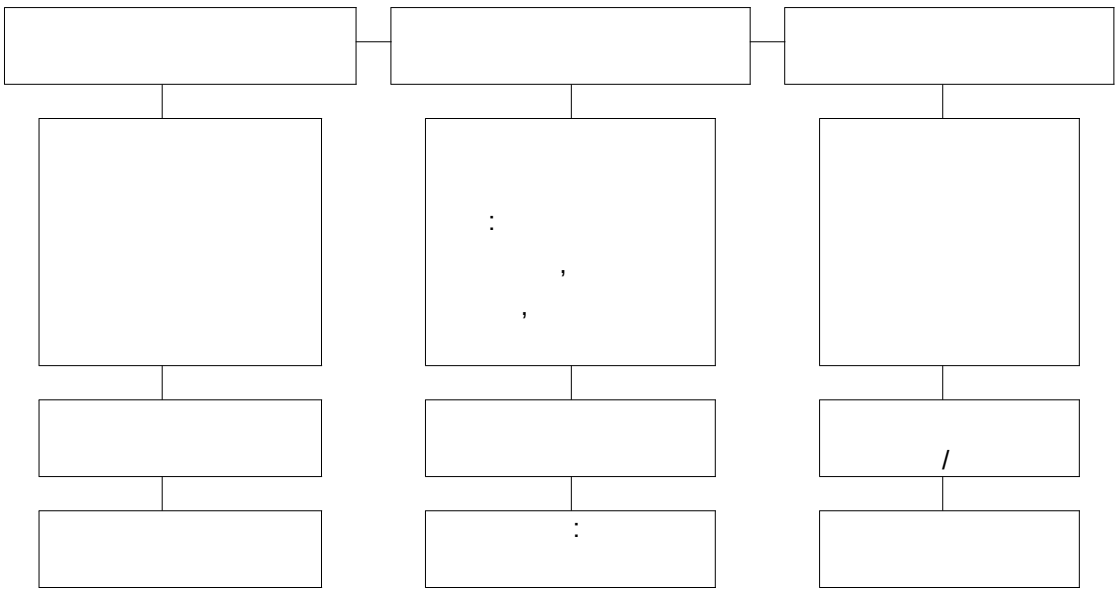
기존연구와 우리나라 사례를 통해서 보면 결론적으로는 합의를 이끌어 내

었지만, 합의를 도출하기까지의 과정을 분석한 노력은 적어 보인다. 합의도출 이전 단계인 대화협의체는 어떻게 형성되었는지, 누가 대화를 요청하였고, 누가 대화를 중재하였는지, 누가 최종적으로 대화를 수용하였는지, 그리고 어떤 맥락으로 대화의 단초가 마련되었는지에 관한 연구, 즉 합의를 이끌어 내기 위한 중간단계와 시발점에 관한 연구가 제대로 이루어 지지 않는다면, 앞으로 일어나는 갈등사항에 있어 근본적인 문제를 해결하기 위한 해답을 찾기 어려워 보인다. 따라서 이 연구에서는 Poitras & Bowen의 대화협의체형성에 영향을 미치는 이론적 요소들을 이 연구에 맞게 재구성하여 분석의 틀로 활용하였다. 또한 이 연구에서는 대화협의체가 어떻게 형성되었으며 그 동인( ), 즉 대화협의체를 촉발시키는 내적 요인의 시발점은 무엇인가라는 본질적인 탐구를 하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀

<그림> Potras & Bowen의 대화협의체 형성에 영향을 미치는 이론적 요소



자료 : Jean Poitras & Robert E. Bowen, 2002

Jean Poitras & Robert는 합의형성 착수단계에 관하여 주목하여야 하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 그에 따르면 합의형성은 문제정의로 시작하여 이슈가 만들어지면 논의가 시작된다. 일단 테이블로 끌어 나오면 의사결정이 이루어지고 이해관계자의 동기 부여와 연관이 된다. 순차적으로 자연스레 합의형성단계가 만들어 진다는 것이다. 또한 이러한 세 요소들이 서로 단순하게 명확화 된 것이 아닌 서로 얽히는 부분들이 있음을 지적하였다. 그래서 이 변수들이 합해지면서 활발한 피드백 체계가 중요하다고 설명하고 있다. 그는 이해관계자들을 모으는데 있어 역할을 하는 변수를 설명하면서 그리고 합의형성을 발의하는 기능에 상응하는 변수

들을 체계화하고 프레임을 만들고자 하였다. 시작단계의 기능과 목적을 설명하고, 합의형성의 시작단계에 수반되는 요소들을 설명하였으며, 각각의 요소들의 상호관계성을 논의하였다.

첫 번째로 문제정의에 수반하는 요소들로써 명확하고 설명가능한 문제 정의와 압력의 필요성에 대해 지적하고 있다. 합의 대상의 문제는 명확하고 설명 가능하여야 한다고 말한다. 그리고 명확한 압력이 있어야 합의형성이 가능함을 지적하였다. 이는 당사자들이 이슈 해결에 대한 필요성의 인지를 의미한다.

두 번째로 협상을 위한 구조에 대해 설명하고 있다. 합의형성과정의 설계에서의 참가여부가 의사결정에의 참가여부를 결정짓는 요소라고 설명하고 있는데, 설계에 참여했는지가 최종 의사결정까지에 영향을 준다는 것을 의미한다. 또한 합의의 안정성을 확보하기 위해서는 주요 이해관계자들이 참여하여야 한다는 것과 협상을 지원하는 주요 기관들의 역할이 적절하게 제공되어야 함을 제시하고 있다.

마지막으로 그는 참여의 동기화에 대해 설명하고 있다. 상호간의 이익의 가능성이 있어야 하며, 당사자들에게 합의를 통해 발생하는 비용과 편익에 대한 계산이 있어야 함을 제시하고 있다. 참여의 동기화에서 언급하고 있는 다른 내용은 바로 이해관계자들 사이에 형성된 사전 관계이다. 합의 형성 전에 어느 정도 서로 알고 있었는지, 이전에 갈등이 확산되었는지 상호 신뢰성의 존재여부를 주요 변수로 지적하고 있다.

2. 분석 방법

본 연구에서는 Jean Poitras & Robert의 대화협의체 형성에 영향을 미치는 이론적 요소들의 일부를 사용하여 7개의 국내 대표적인 갈등사례에서 작동한 형성요인에 대해 살펴보고자 한다. 합의형성을 발의하는 기능은 앞서 제시한 바와 같이 다양할 수 있으나, 이론적 필요성과 현실 적용에는 이견이 있을 수 있을 것이다. 왜냐하면 사례의 분석을 통해 모든 단계에서의 실현 여부를 판단하는 것은 불가능할 수 있기 때문이다. 또한, 우리나라의 경우 의사결정에 대해 사전 합의와 커뮤니케이션을 통한 대화 형성이 문화적으로 익숙하지 않을 수 있기 때문에 갈등사례에서 모든 조건이 충족될 수 없었을 것이라 사료된다.

본 연구에서는 우리나라의 대표적인 갈등 사례인 한탄강댐 건설사례, 국군기무사 과천이전사례, 국립 서울병원 갈등 사례, 울산 음식물자원화 시설사례, 시화호 갈등사례, 호남선 계룡산터널 사례, 밀양 송전선로 갈등사례에서 대화 협의체가 구성될 당시 합의형성을 발의한 기능이 어떠한 것인지를 분석하여, 우리나라 현실에 맞는 합의체 형성을 유도할 수 있는 정책적 제언을 제공하고자 한다. 어떻게 대화가 시작되었는지 분석하기 위해 Jean Poitras & Robert의 기능 요인들 중, 문제의 정의 및 협상의 구조 측면의 요인들에 연구자가 중요하다고 판단한 몇가지 요인을 추가하여 재구성한 요인들을 포함, 이를 토대로 각 사례들을 분석하였다.

구체적으로, 갈등 문제의 인식의 시점과 대화 협의체의 구성은 시기적으로 어떠한 차이를 보이는지, 정치 혹은 사회적인 압력은 존재하였는지, 합의 형성의 최초 요구자가 누구인지, 직접적인 합의 형성의 제안은 누구로부터 이루어졌는지, 누가 이러한 결정을 수용했는지, 직・간접적인 지원기관은 있었는지를 분석하여, 우리

나라에서는 합의 형성을 위해 어떠한 조건이 충족되어야 하는 지를 알아보고자 한다.

〈표〉 대화 협의체 형성 요인의 분석틀

문제의 정의	문제 인식	갈등 문제 인식의 시점
	압력의 존재 유무	정치, 사회적 압력
협상을 위한 구조	합의 형성 방법의 설계	합의 형성의 최초 요구자
	합의 형성 방법 결정	합의 형성의 제안자
	합의 형성의 참여의 포괄성	합의형성 방법의 수용자
	협상구조의 관련요소	관계기관의 지원 여부

Ⅳ. 7개 갈등사례의 대화 협의체 형성 과정 분석

1. 분석 대상 사례 개요

1) 한탄강댐 건설 갈등

파주시, 동두천시, 연천군, 포천시, 철원군, 양주시 등 임진강 유역 경기북부지역에 1996, 1998, 1999년 세 차례에 걸친 대홍수로 1조원 이상의 재산피해와 1백명 이상의 인명피해가 발생하였다. 이에 정부는 1999년 국무회의를 통해 수해방지 종합대책을 마련하였고, 용수공급을 주목적으로 하였던 한탄강댐 건설 계획을 홍수조절을 주목적으로 하는 계획으로 변경하였다[27]. 2000년 12월 한탄강댐 기본설계 보고서가 완료되고, 2001년 6월 수자원장기종합계획 수립 및 한탄강댐건설사업이 정식적으로 공표되면서 철원주민들을 중심으로 한탄강댐 건설에 반대하는 환경단체 및 반대지역주민들과 사업주체인 건설교통부와 한국수자원공사 사이에서 갈등이 대립되기 시작하였다. 2001년 12월 한탄강댐건설사업 주민토론회가 개최되는 한편, 2002년 3월 건설교통부는 한탄강댐건설사업을 결정하고, 한탄강댐 입찰 및 사업자를 확정하였다.

한탄강댐건설사업이 본격적으로 시작되자 연천과 철원지역 주민들이 강하게 반발하면서 갈등이 확대될 조짐이 보이기 시작되었다. 2001년 당초 댐 건설 예상비용은 9700억 원으로 추산되었지만[28], 이해관계자 간의 이견과 대립으로 사업추진이 중단되면서 착공이 지연되고 사회적 비용을 증가시키게 되었다. 갈등이 확산되자 2003년 강원도를 방문한 고 전 노무현 대통령은 한탄강댐건설 문제를 대통령직속 지속가능발전위원회의 갈등조정 대상으로 선정하고 '당사자간 합의'로 갈등을 해결할 것을 지시하였다. 이처럼 한탄강댐건설사업은 갈등이 고조되기 이전 대통령의 지시로 대화협의체를 형성하는 시발점이 되었다. 그러나 정치적 결단과 사법적 해결로 갈등조정에는 실패한 사례라 볼 수 있다.

---

[27] 9 6 9 2 2 .
0 6 0 0 7
. (, ,
< > 0
[28] ' ' , < > 0

2) 국군기무사 과천이전 갈등

1913년 세워진 기무사 건물은 서울 종로구 소격동에 위치하여 협소한 면적과 낙후 된 시설로 1996년 건물안전진단 결과 ‘불가’ 판정을 받은 바 있다. 또한 건물면적이 8,000여 평으로 매우 협소하기 때문에 1998년 국방부가 기무사를 과천시 주암동 일대 그린벨트(개발제한구역)로 옮기기로 결정하였다. 2002년 1월 국방부는 기무사 이전 위치를 서초구 내곡동에서 과천시 주암동으로 사업계획변경을 승인하게 된다. 2002년 4월 기무사의 과천시 주암동 이전사업계획 수립 당시에는 시설물 배치 면적, 기타 공간 부지 면적, 부대특성을 고려한 훈련장 면적 등을 포함하여 22만 7천 평을 산정하였다[29]. 이에 국방부는 기무사 이전사업 실시계획을 승인 및 과천시에 공고를 하게 되지만, 2002년 7월 여인국 시장의 취임으로 기무사 이전사업에 관한 갈등이 본격화되기 시작하였다.

기무사이전사업에 반대를 하는 과천시 및 과천의회, 지역주민의 다각적인 반대운동으로 갈등이 점차 확산되기 시작하였다. 과천시 의회가 여러 이해관계자들로 구성된 다자간 합의체 구성을 기무사에 지속적으로 요구를 해왔음에도 불구하고, 2005년 안상수 의원의 추진으로 국회국방위원회에 ‘국군기무사령부과천시이전백지화또는과천시에서제시한대안부지적극수용검토에관한청원[30]’을 하면서 대화협의체 형성을 꾀하였다. 이에 국방위원회는 청원심사소위원회를 개최하여 다자간 협의를 추진할 것을 권고한 바 있다. 국군기무사 과천 이전 사례는 9번의 다자간 협의체 회의를 거치면서 최종합의를 도출하여 갈등을 해결한 사례이다.

3) 국립서울병원 갈등

1961년 건립된 보건복지부 산하 국립서울병원은 서울과 인천, 경기지역의 정신 질환자들을 치료하기 위해 정신보건법 제8조에 의해 설치되었다[31]. 낙후된 건물 및 시설 부족과 열악한 의료환경이 문제점으로 부각되어, 1989년 4월 병원현대화 기본계획이 보건복지부에 의해 수립되면서 건물의 신·증축을 통해 기능 및 시설의 현대화를 추진하였다. 그러나 1994년 지역주민들이 국회청원을 통해 다른 지역으로 병원이전을 요구하면서 현부지의 재건축이 중단되는 사태에 이르렀다. 1995년부터 보건복지부는 주민들의 이전 요구를 수용하여 서울시 및 수도권 지역의 50여개 후보지를 선정하여 병원이전을 추진하였지만 자치단체의 협조 부족으로 번번이 무산되었다. 2003년부터 2차로 이전계획을 추진하였지만 이 또한 이전후보 지역주민들의 반대와 지방 및 광역자치단체장의 유치 동의서를 첨부한 사업자의 부재로 인해 무산되고 말았다[32].

이에 2003년 8월 현 용지에 재건축하기로 처음 결정하여 정신병원에 대한 부정적인 이미지 개선과 지역의 긍정적인 상징(landmark)으로서의 병원 현대화 방

---

[29] , p
[30] , ( ) .
[31] ‘16 ’, < > 0
[32] , , “ : ”, [ ] 1 p

침을 결정하였다. 그러나 국회에 제출된 병원현대화를 위한 개전축기본설계 예산이 제출되었지만 광진구 출신의 국회의원 권택기 한나라당 의원의 영향으로 삭감이 된 바 있고, 2005년 또한 당시 국회 예산결산특별위원회 간사위원이자 지역구 의원이었던 김영춘 전 열린우리당 의원의 반대로 또 한번 예산이 삭감 되었다[33]. 2005년 3월부터는 지방정치인 중심으로 광진구청, 중곡동지역주민 등이 병원 재건축에 반대를 하면서 갈등이 표면화되기 시작하였다[34]. 10년 이상 오랜 기간 갈등 상황이 지속됨에 따라 국립서울병원관련 갈등조정위원회는 국립서울병원의 이전 및 재건축을 둘러싼 갈등을 해소하고 국립서울병원관련 복지부와 주민들 모두 만족하는 합의안을 도출할 수 있도록 주민보고회를 개최하는 등 대화협의체를 형성하려 노력하였다. 국립서울병원 이전 사례는 총 64회에 걸친 회의를 통하여 합의를 도출시킨 사례로 평가될 수 있다.

4) 울산 북구 음식물 자원화 시설 갈등

2001년 음식물쓰레기 자원화 추진계획이 수립되면서, 음식물자원화시설 추진정책의 당위성, 처리기술, 환경영향 등의 사실관계 부족, 정책집행으로 영향을 받을 주민들을 배제한 행정과 의회의 의사결정에 대한 중산동 지역 주민들의 저항 등이 갈등의 발단이 되었다. 그럼에도 불구하고, 2004년 11월 울산 북구청의 음식물쓰레기 처리시설 공사를 강행함에 따라 공사반대 주민대책위원회 측에서 초등학교 자녀를 학교에 등교시키지 않는 등의 반발이 일어났다. 주민들의 반발로 공사의 중지 및 재개과정에서 공사재개를 반대하여 방해 행위를 한 주민대책위 간부 2명이 구속되는 등 갈등이 고조되었다.

울산북구 지역주민과 시민단체는 배타적 권한을 행사하는 행정과 정치권에 대한 항의를 시작하였고 주민들은 주민투표제를 주장하였지만, 이에 이상범 북구청장은 주민과의 토론을 개최하고 설명회에서 배심원제 도입을 제안하면서 대화협의체를 형성하려 하였다[35]. 정책과정에 시민참여를 반영하려는 북구청과 의회, 정치적 의지를 가진 민주노동당, 그리고 갈등예방의 시점과 합의점의 시기를 놓쳤지만[36], 대안적 분쟁해결로서 시민배심원제를 이용하여 갈등을 해결한 사례로 평가된다.

5) 시화호 갈등

시화호 개발 사업은 경기도 안산시, 시흥시, 화성시에 이르는 유연면적 476.5km의 간척지와 간석지를 개발하는 국토확장사업으로, 1975년부터 1984년까지 농업진흥공사에 의해 서남해안 간석지개발계획 수립 및 간척농지 개발을 위한 기본조사가 실시되었다[37]. 1986년 12월 시흥공업단지 조성사업심사 계획이 승인되었고,

---

[33] ‘ ’ , < > 0
[34] , , “ ”, [ ] 2 1 (3) 0 p 6
[35] ‘ ’ , < > 0
[36] , : ‘ ’ , 0 , 0
[37] ( ) 0 : .

1994년 1월 시화지구 방조제 공사가 완공되면서 시화 지역 갈등이 시작되었다. 방조제 공사로 인해 시화지구 소금 등 갯벌 퇴적물이 바람에 날리고, 시화호에 생활하수처리시설 용량부족과 안산공단 주변에 공장폐수로 인한 수질오염, 하수관 부실시공 등의 문제점들이 심각해지기 시작하였다. 시화호사업은 간척사업에 의한 국토확장으로 대규모 농지조성과 공업단지 및 도시지역으로 개발하려는 본래의 취지와는 다르게 여러 부작용이 나타나면서 NGO를 비롯한 다양한 시민단체, 지역주민 등이 한국수자원 공사에 대해 반발하면서 정부와 대립하기 시작하였다. 지역주민의 반대 이외에도 환경 변화에 대한 불확실한 예측과 관련 부처 간의 극심한 이해상충으로, 건교부 수자원공사는 시화지구의 각 부처 및 지자체별 계획을 정비하기 위한 시화지구장기발전계획 공청회를 개최로 갈등을 해결하는 계기를 만들었다. 2004년 1월 사업자인 한국수자원공사, 경기도청과 지자체, 시민사회단체, 전문가, 지역주민 등이 참여하는 시화지속협의회를 구성하여 이견 조율을 하려 노력하였다[38]. 시화호 갈등은 갈등조정 기구를 이용하여 2004년 1월 발족한 시화지역 지속가능발전협의회를 통해 최종합의까지 도출시킨 사례이다.

6) 호남선 계룡산 터널 갈등

호남고속철도 건설 사업은 충정북도 오송에서부터 전라남도 목포까지 총 연장 230.9km이르는 고속철도 건설 사업으로 호남지역 주민들의 교통편의 제공을 목적으로 하고 있다[39]. 호남고속철도 노선은 현황분석을 근거로 기본설계 노선 검토와 분석, 지질 및 지형, 교통영향 분석을 바탕으로 분기역(오송) 선정에 따라 계룡산 근접 통과 노선이 불가피해 졌다. 이러한 결정으로 대전 충남지역 시민단체와 불교계가 노선의 타당성에 대한 의문을 제기하면서 갈등이 시작되었다. 또한 충남도민을 비롯한 계룡산시민연대는 호남고속철도 기본노선을 전면 수정할 것을 요구하며 2006년 2월 단식농성에 돌입하였다[40]. 호남선 계룡산 터널 갈등의 주요 이해당사자는 한국고속철도공단을 비롯하여, 건설교통부, 대전・충청지역 시민단체와 불교계 등으로, 정부는 계룡산 터널 노선반대 단체들이 요구하는 충청남도 지역순회공청회를 실시[41]하는 한편, 호남선 건설 사업에 반대 측에서 환경생태공동조사를 요구하고 나섰다. 건교부 책임자가 대화를 시도하면서 환경・생태공동조사 위원회의 운영 또한 실시되었다. 환경・생태공동조사단의 조사 결과와 지역주민 및 이해단체 등의 의견을 적극 반영하여 계룡산 국립공원 관통 노선을 우회 설계라는 사회적 합의를 이끌어 내었다. 이 사례는 국책사업 중 발생하는 갈등 요인을 이해관계자와의 대화와 협력관계 유지로 갈등 고조 이전에 갈등을 해결 한 사례이다.

7) 밀양 송전선로 갈등

2000년 1월 한국전력공사는 장기적인 전력수요 증가에 대비하기 위하여 현

---

38 … , < > 0
39 0 .
40 ‘ ’, < > 0
41 . 0 .

재 건설 중인 신고리 원자력발전소의 발전전력을 전력계통에 병입하여 대전력 수송체계 구축 및 경남 북부 지역의 안정적인 전력공급을 위한 전력설비의 확충을 확정지었다. 2007년 11월부터 실행시킬 송전선로 사업은 경상남도 양산시・밀양시, 창녕군 일원에 2,562,212km (철탑 55,988㎡, 선하지 2,506,224㎡)의 면적으로 하였다[42]. 한국전력공사와 지역주민이 주 이해관계자이며, 한국전력공사는 기술적(GIS: Geographic Information System)인 측면의 입장만 내세우고 지역주민의 의견수렴은 안 되고 있어, 2005년 12월 밀양지역 경과지 주민들은 주민설명회 및 환경영향평가 부실, 절차상의 문제, 재산권과 환경권 침해 등의 이유로 여수동민 한전 앞 집회를 시작하는 주민 반발로 갈등이 표면화되었다. 또한 밀양시장, 지역국회의원 등의 반대활동이 확산되고 2010년에는 한국전력공사 측이 밀양시장과 창년군수를 국책사업 추진의 방해 등을 이유로 검찰에 고소하면서 갈등이 더욱 심화되었다[43]. 2009년 이재오 전 권익위원장의 중재절차 마련으로 제3자의 제안을 받아 대화협의체가 형성이 되었고, 국민권익위의회의 조정으로 ‘밀양지역 765kV건설사업관련갈등조정위원회구성’이 진행되었다. 2012년 한국전력공사 측은 국회 지식경제위원회 권고를 받아들여 밀양지역 4개 면의 공사를 중지하기에 이르렀고, 2013년 민주통합당의 조경태 국회의원은 한국전력과 ‘밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회’의 중재를 통한 협의를 개시하였다[44]. 갈등해결기재로 국민권익위원회와 경실련(사)갈등해소센터의 중재로 갈등을 해결하려 하였으나, 이견 조율이 이루어지지 않는 현 상태에서 한국전력공사는 2013년 5월 18일 밀양송전탑 공사 재개 호소문을 발표하면서 공사를 강행하겠다는 입장을 밝혔다[45]. 이는 앞으로 한국전력공사와 지역주민간의 마찰이 발생하고 갈등이 악화될 것을 예고한다.

2. 갈등사례 별 대화 협의체 형성 요인 분석

1) 한탄강댐 갈등사례

한탄강 댐 사업은 이미 1999년 결정된 사안이었으나 환경단체의 반대와 2002년 대통령선거를 거치며 수년 간 사업은 답보상태로 이루어졌다. 2002년 대통령선거 당시 노무현 대통령은 공약에서 한탄강 댐 건립 재검토를 약속한 것도 하나의 요인으로 살펴볼 수 있다 당시 “찬반으로 나뉘어 갈등을 빚는 사업은 좀 더 치열한 논의를 거쳐 합의를 이끌어낸 뒤 추진하는 게 맞다”는 노무현 대통령 후보의 언급은 문제를 풀어나가는 과정의 시발점이 되었다는 것이 다수의 관계자들의 의견이다.[46] 그러나 이러한 언급이 갈등사례의 해결에 직접적인 영향을 미쳤다고는 보기 힘들다는 판단이 가능할 수 있다. 왜냐하면 2003년 노무현 정부가 들어선 뒤 대통령직속 지속가능발전위원회는 한탄강댐 건설문제를 갈등조정 대상 1호로 선정하고 논의를 벌였지만 지역주민들과 환경단체들의 반발로 조정에 실패한 바 있기 때

---

[42] , , “ . : 7
”, [ ] 6 2 , 0 p 0
[43] - , < > 0
[44] ‘ , “ , ”, < > 0
[45] “ ”… , < > 0
[46] “‘ ”. < > 0

문이다.[47] 본 논의에서 대상으로 하는 협의체 형성 동인으로서 최초의 제안이 이해관계자들이 받아들인 협의체 구성에 대한 논의는 2003년 겨울 노무현 대통령이 강원도 철원에서 실시한 ‘강원도민과의 대화’에서 시작되었다고 볼 수 있다. 한탄강댐 건립을 둘러싼 갈등이 확대되자 2003년 겨울 노무현 대통령은 강원도를 방문한 자리에서 댐 건설에 대한 재검토를 약속한 후 지속가능발전위원회(이하 지속위)에 한탄강댐 갈등조정 절차를 추진토록 했다.[48] 당시 노무현 대통령은 “한탄강댐 문제가 상당히 진행됐는데도 불구하고 도지사를 포함한 강원도의 많은 여론이 적절치 않게 보고 있는데 재검토하는 문제도 가능하다고 본다. 사회적 갈등에 대한 새로운 조정 프로세스를 만들기 위해 지속가능발전위원회에 한번 맡겨보는 것이 어떠냐“는 의견을 개진하였고, 당시 주민대표들이 제기한 민원에 대해 ‘당사자들 간의 대화를 통해 결정된 사항을 수용하겠다‘는 약속을 한 바있다. 이후 당시의 ’지속가능발전위원회’에서 제반사항을 준비하여, 조정소위원회를 구성하여 대화가 시작되었던 것이다.[49] 이후 2004년 11월 ’저류지 및 홍수조절댐’을 건설하되 공동협의회를 구성, 1년내 댐건설에 필요한 절차를 마무리하도록 결정되어 당시의 갈등은 일단락되었다 .[50]

이 사례에서 최초의 대화형성은 대통령이 제안하여 이루어졌다는 점이 주목된다. 당시 건설교통부 역시 이해당사자 간 대화를 시도하려는 노력은 진행된 바 있었으나, 이때의 제안은 수용되지 못하였다. 결국 한탄강댐을 둘러싼 갈등은 대통령의 개입으로 대화를 통해 문제를 해결하게 된 최초의 성과로 평가받고 있다. 이러한 성과는 당사자 간의 대화 형성이 아닌 제 3자의 조력을 통해야만 대화 형성이 이루어졌다는 측면에서 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 당사자들의 필요에 의해서, 당사자가 요청한 것이 아닌 대통령의 지시에 의해서 이루어졌다는 점은 우리나라의 대화 형성의 한계를 보여주고 있는 대표적인 사례로 꼽을 수 있을 것이다.

2) 기무사 과천이전

다수의 연구들이 지적하는 이 사례의 가장 큰 문제점은 사업 추진 자체가 해당 자치단체나 지역주민이 배제된 상황에서 국방부의 일방적인 결정으로 인해 시작되었다는 것이다. 당시 국방부는 기무사를 과천시 주암동 일대로 옮기기로 이미 결정하였고, 2001년 과천시에 행정적 절차 요구가 시작되면서 이때 처음 과천에 알려지게 된 것이다. 이러한 일방적인 행정절차의 수행은 응당 해당 지역 주민들의 반발과 시민환경단체들의 반대를 수반하였다. 재산권 행사 제한, 지역발전 저해 등을 이유로 ’기무사 과천이전 반대 공동대책위원회(공대위)’를 구성, 반대 운동이 이루어지게 된 것이다.

더 나아가 2004년 8월 건교부 중앙도시계획위원회에서는 기무사가 이전할 과천 주암동 부지에 대한 개발제한구역 관리계획 변경안을 조건부로 승인하였고 이에 과천시는 개발제한구역 형질변경 행위와 건축 협의를 거부하며 일체의 인허가 협의를 거부하게 된다. 갈등이 확대될 때까지 정부는 대화 협의체 구성은 차치하고

---

47 “ . ”. < > 0
48 “ , ”. < > 0
49 “ ”. < > 0
50 “ . - ' '”. < > 0

직접적 이해관계자인 과천시와 주민들과의 접촉을 시도하지 않았다. 결국 갈등이 심각한 수준으로 발생한 이후 국회 국방위원회는 과천시의회의 청원을 접수, 기무사 이전과 관련한 당사자들이 협의체를 구성하여 타협안을 만들 것을 제안하였다. 2005년 10월이 되어서야 과천시, 시의회, 시민단체, 국방부, 기무사, 경기도, 건교부 관계자들은 다자간 협의체를 구성, 대안 마련에 나섰다는[51] 점이 문제시 되었다. 다수의 선행연구들에도 이같은 문제점은 지적되고 있다. 주민의 의사가 거의 반영되지 못하였고 국방부, 기무사가 과천시 정부, 의회, 지역주민과의 대화를 소홀히 한 바 있다(국토연구원, 2006:17).

이 사례에서 최초의 대화 형성요인으로서의 협의체 구성은 국회 국방위원회의 촉구가 시발점이 된 것으로 판단된다. 국회청원 결과 '다자간협의체' 의 구성 권고가 있었고 이를 국방부와 기무사가 수용하여 회의체가 형성된 것이다. 국회라는 권위적이고 정치적인 기관에 의한 권고가 없었다면 기무사 이전 갈등사례도 성공적으로 해결되지 못할 수도 있었을 가능성이 크다고 볼 수 있을 것이다.

그런데 주목할 만한 사항은 대화체에 대한 제안을 최초로 제기한 주체는 과천시 의회였다는 점이다. 당시 국회 국방위원회의 심사보고서에 의하면, 과천시에서도 무조건적인 반대보다는 기무사 이전이 국책사업임을 감안해 협력할 것은 수용하면서 대안을 마련하자는 입장을 보인 바 있다. 국방위원회의 권고 이전에 과천시의회도 과천시의회, 과천시청, 국방부, 기무사, 건설교통부가 참여하는 다자간 합의체를 구성하자고 제안한 바 있었다. 그러나 이러한 제안은 수용되지 못하였고 결국 시간이 흐른 뒤에야 국회 국방위원회는 대화를 제안하였다. "기무사의 과천시 이전문제에 대한 관계기관간의 의견수렴을 위해 과천시 의회가 제안한 것처럼 국방부, 과천시 건설교통부 등과 다자간 합의체를 구성하여, 관계기관의 의견을 수렴해서 종합된 대안 마련이 필요하다"는 기록(국방위원회, 2005:7)으로 유추해 볼 때, 최초의 제안은 과천시의회에서 제안하였으나, 이는 수용되지 못하였고 결국 국회 국방위원회가 청원을 받아들여 대화협의체를 제안하고 국방부와 과천시의회가 받아들이게 된 것이다. 갈등당사자의 대화 협의에 관한 제안이 있었으나 이는 쉽게 수용되지 못하였고, 결국 정치적 영향력이 큰 국회가 대화를 형성했다는 것이다.

3) 국립 서울병원 갈등

국립 서울병원 갈등사례의 특징은 협의체의 구성이 먼저 이루어졌으나, 실패한 후 다른 협의체가 구성되었다는 점이다. 최초의 협의체 구성은 주민들의 국회 청원으로 이루어진 바있다. 1994년 주민들이 국회청원을 통해 병원이전을 요구하여 보건복지부는 국회 청원을 통한 주민의 이전요구를 수용하게 되었다. 이에 따라 병원측은 우선 서울시내 개발제한구역으로 이전을 추진하였지만 이전 후보지 지역주민들의 반발로 지자체의 협조가 이루어지지 않아 무산되었다(김광구, 2011:6-7). 이후 갈등은 지속화 되었고, 2005년 4월 국무조정실은 보건복지부의 장기미해결과제로 남아있었던 국립서울병원 재건축 사업을 위해 갈등영향평가를 실시하도록 하였다. 그러나 여전히 주민측은 이전을 전제로 한 대화진행만을 요구했고, 당시 대화

---

51 "…1". <

협의체의 형식이었던 시나리오 워크숍의 목적불분명, 대화체 명칭문제, 회의운영규칙의 부재, 대화의제의 미선정, 이해관계자 참여범위 불명확 등 운영측면의 문제가 발생하여 의사결정은 실패하였다.

결국 사례에서 갈등을 해결은 갈등조정위원회 구성을 통해 이루어졌다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 법적 근거로 하여, 2008년 12월 29일 권택기 국회의원, 광진구청, 국무총리실, 보건복지가족부 (이하 복지부) 관계자들이 모여 갈등해소를 위한 회의를 개최하여 주민과의 이견을 해소하기 위해 갈등조정위원회를 구성하는데 합의하게 되었다. 이때 대화 협의체의 최초 요구는 당시 한나라당 국회의원 선거 후보자 권택기 의원의 선거 공약의 내용으로 파악되었다. 권택기 의원은 당선이후에도 예결특위 계수조정소위에서 권 의원이 병원 이전을 원하는 지역 민원을 이유로 '전액 삭감'을 주장해 관철시키는 등[52] 보건복지부와 대립구도를 형성한 바 있었다. 결국 권택기 의원의 요구로 인해 국무총리실이 갈등조정위원회를 제안하고 보건복지부가 이를 수용하게 된 것이 대화 협의체의 형성 과정이라 볼 수 있을 것이다. 이후 이덕형 보건복지가족부 질병정책관, 이종순 서울시 광진구청 부구청장, 권택기 한나라당 의원(광진구) 등은 갈등조정위원회의를 구성하게 되었다.

이 사례의 가장 큰 특징은 대화 협의체의 구성에 관해 법적 근거가 미리 형성되어 있었다는 점이다. 그러나「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 일시적인 제한규정에 지나지 않아 법적인 구속력과 강제력이 드러나지 않았다는 구조적인 한계 역시 드러내는 계기가 되었다.

4) 울산 북구 음식물 자원화

당시 울산 북구 음식물 자원화 시설을 둘러싼 갈등은 배타적 권한을 행사하는 행정과 정치권에 대한 항의로 시작된 갈등이 본격화 된 상황이었다. 이 사례에서는 울산 북구청장이2004년 3월 설명회에서 정책 배심원제를 제안한 것이 최초의 대화 형성이라고 볼 수 있다. 그러나 이때 당시는 대화 협의를 위한 명확한 설계가 이루어지지 않은 상황에서 북구청장의 정책배심원제에 관한 이해는 이루어지지 않은 상황이었다. 이후에도 여전히 주민들은 주민투표제를 주장하는 상황이었으며, 주민투표제에 관한 논의가 계속되었다는 측면에서 최초의 대화 협의체 구성을 북구청장이 제안하였다고 보기에는 무리가 있다고 보는 의견도 있다(김소연, 2010:63). 그러나 본 연구에서는 최종적인 갈등해결 기재로서, 시민배심원제는 운영되었고 대화 협의체가 마련되었다는 점에서 북구청장의 제안이 최초의 대화 형성 요인으로 봄이 타당하다다고 판단한다.결과적으로 2004년 12월 울산 북구청은 첫 배심원단을 구성해 회의를 소집하였고, 이 기간동안 북구청은 현재 진행중인 공사를 중단하고 주민들도 실력행사를 하지 않는다고 약속한 바 있었고, 갈등은 해결되었다[53].

5) 시화호 갈등

---

[52] " ". < > [illegible]

[53] " ". < > [illegible]

당시 환경운동연합을 중심으로 한 시민단체는 시화호 개발사업을 정면으로 반대 한 바 있으며, 이때 투쟁위주의 시민운동은 시화호 환경문제를 전국적 이슈로 확산 시켰다. 이때 다수의 요구는 정부로부터 묵살당했다. 당시의 건교부는 이러한 지역 주민 및 다수의 시민단체의 반대를 뒤로한 체, 2003년 12월 공청회를 개최, 시화지구 개발사업계획안을 발표했다. 곧바로 정부안에 대한 혹독한 비판과 반대 시위가 계속 되었다. 갈등이 해결되기 시작한 시점은 2003년 말 당시 건교부가 시화호 남측 간석지를 관광·레저와 연구, 그리고 주거기능으로 구상된 시화지구 장기 종합계획(안)의 공청회를 하면서다. 이 계획안에 대해 시화호연대회의를 비롯, 지역 시민단체가 시화호 및 주변지역을 고려하지 않은 '시화호를 두 번 죽이는 개발안'이라며 강력 반발하자, 정부가 갈등해결 차원에서 주민·지자체 등과 협의체를 구성, 대책안을 마련하겠다는 입장을 표명하게 된 것이다[54].

당시 건교부는 뒤늦게 일방적 사업추진은 한계가 있다고 판단하여 주민, 지자체 등 모든 이해 관계자들이 참여하는 협의체 구성을 제안했다. 이에 대해 시민단체는 시민단체가 추천하는 전문가 참여 보장, 만장일치에 의한 합의도출 원칙을 제시하여 조건부 수용하였고 건교부가 이를 받아들이면서 협의체가 구성되었다[55].

6) 호남선 계룡산 터널

호남선 계룡산 구간 터널공사의 경우 정부가 환경훼손 여부에 대해 공동조사를 하겠다고 하지만, 노선계획이 명확하지 않고 상호 신뢰관계가 형성되지 않은 상태에서 계룡산 환경훼손을 우려하는 측의 요구가 반영된다고 확실할 수 없는 불확실한 상황에서 갈등이 계속 상승, 증폭되어갔다.

그러던 중 2005년 말 건교부가 불교계와 시민단체와의 공식. 비공식 간담회 개최를 통해 의견을 청취하려는 노력을 했고, 자료공개와 공청회 개최 요구를 수용하면서 대화 협의체의 시작이 이루어졌다. 조사 결과 특이할만한 상황은 비 공식적인 개별 접촉을 통해 합의 사항에 대한 대략적인 이해가 대립관계에서 형성되었던 것으로 파악되었다.

이후 2006년 4월 정부는 노선반대 단체들이 요구한 순회공청회를 실시하는 한편, 정부와 시민단체(계룡산살리기 대전충남연대) 는 호남고속철도 계룡산 통과 노선에 기본설계부터 ' 환경생태공동조사 '를 구성해 환경갈등문제 해결을 위한 조사를 시행하기로 합의하였다.

본 사례의 경우 갈등해결의 기재인 ' 환경생태공동조사 '가 누구로부터 제안되었는지에 대한 문헌은 찾아보기 힘들었다. 그러나 환경단체 관계자는 누가 먼저인지 명확하지 않다고 했지만, 공단측 관계자는 당시 건교부 책임자가 (언론)인터뷰를 통해 밝혔음을 지적(갈등해결센터 사회갈등분석팀, 2008:86)한 바 있으며, 당시 건설교통부의 고속철도과 와 철도시설공단의 담당자 인터뷰를 통해 건설교통부 이성권물류혁신본부장이 최초로 제안하였고 같이 모인자리에서 이같은 논의가 수용된 것으로 파악되었다.

---

54 " ". < > 0
55 " , , , , ". < > 0

7) 밀양 송전선로

밀양 송전선로 갈등해결을 위한 최초의 대화는 한전측의 제안으로 이루어진 2005년도 상동면사무소에서 35명이 참여한 설명회로 볼 수 있다. 그러나, 중앙일간지 및 밀양 시 주민들은 사업시행자인 한국전력이 개최한 사업설명회를 인정할 수 없다는 의견을 피력하면서, 당시 지역주민들 은 의견 수렴에 참여하지 않았다고 강변한 바 있다. 본 연구의 대상이 되는 협의체의 동인은 최초의 대화 제안에 대한 수용이 이루어진 상황으로 한정할 때, 위와 같은 일방적인 대화의 시도는 형성동인에서 제외함이 옳다고 판단할 수 있다. 이후 2009. 12. 11 갈등조정위원회가 설립되기 전까지 발생한 심각한 갈등 사례는 대화 협의체의 형성의 절차적 문제에 기반하여 발생한 점도 없지 않았기 때문이다. 따라서 밀양 송 전선로 갈등사례의 대화 형성의 최초 동인은 2009년 국민권윅위원회의 ‘갈등 조정 권고‘로 봄이 타당하다. 2009년 들어 송전선로 건설사업 관련하여 경과지 변경, 전자파 피해 및 철탑부지 선하지의 적정한 보상 요구 등 집단민원이 지속적으로 제기(국민권윅위원회, 2010:608)되자 국민권익위원회는 갈등조정위원회를 구성하였다[56]. 이때의 조정위원회는 경실련 갈등해소센터(이사장 이선우, 소장 이강원)가 위원장을 맡아 주민 3명, 한전 2명, 지식경제부, 경상남도, 밀양시 관계자 등 모두 9명이 참가하였다.

본 사례에서 주목할 만한 점은 국민권윅위원회의 활동 이전, 지역주민의 지속적인 민원이 제기되었지만 모두가 수용하는 대화 협의체가 구성되지 않았다는 것이다. 권위있는 제 3자의 개입이 이루어지지 않았다면 대화 협의체가 형성되지 못하였을 것이라는 추측이 가능할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 분석 결과의 토의 및 정책적 시사점

1. 문제정의

〈표〉 문제정의 사례 분석 결과

	한탄강댐	기무사	서울병원	음식물자원화	시화호	계룡산터널	밀양송전선로
최초의 갈등 발생 시기	2001년	2002년	1994년	2001년	1999년	2002년	2005년
협의체 구성 시기	2003년	2005년	2008년	2004년	2003년	2006년	2009년
형성까지의 소모 기간	2년	3년	16년	3년	4년	4년	4년
압력의 존재	있음	있음	있음	있음	있음	있음	있음

본연구의 분석틀인 문제 정의와 관련하여 최초의 발생시기는 각기 다르나, 7가지 사례의 공통점은 갈등이 본격화된 이후 최소 3년, 최장 16년이 흘러서야 대

56 “ ”. . 9

화가 시작되었다는 점이다. 앞에서도 지적한 바와 같이 모든 사례에서 당사자 간 대화 협의의 구조가 자생적으로 생겼다기 보다는 국회, 위원회 등의 영향력 있는 제 3자의 압력이 존재 한 후 본격적인 대화가 시작되었다.

갈등해결의 시점이 중요한 이유는 다음과 같다. 갈등이 악화되는 시점 이전에 갈등주체간의 대화가 준비되었을 때, 갈등해결의 기회가 있는 것이다. 갈등해결의 노력이 시작될 수 있는 적절한 타이밍을 잃어버리면 갈등으로 인한 사회적 비용은 더욱 커질 수밖에 없다. 따라서 공공정책이나 사업을 결정한 정부 주체들이 가급적이면 조기에 대화 협의체의 시스템을 작동시키는 것이 매우 중요하다고 판단할 수 있다(김광구, 2008).

2. 협상을 위한 구조

〈표〉 협상을 위한 구조 사례 분석 결과

구분	한탄강댐	기무사	서울병원	음식물자원화	시화호	계룡산터널	밀양송전선로
최초요구자	대통령	과천시의회	지역구 국회의원	북구청장	건설교통부	건설교통부	지역주민
제안자	대통령	국회국방위	국무총리실	북구청장	건설교통부	건설교통부	국민권욱위원회
수용자	지역주민	국방부	보건복지부	지역주민	시민단체	불교계 및 시민단체	지역주민
관계기관 지원 여부	지속가능발전위원회	국방위원회	보건복지부	울산 북구	건설교통부	건설교통부	한국전력

기본적으로 갈등해결을 위해서는 당사자 간 대화 협상문제를 푸는 것이 바른 일이지만, 우리나라 현실에는 드러나지 않은 것을 보여주고 있다. 대부분이 정치적 영향력이 강한 주체가 상대적으로 약한 기관에 제안하여 그것이 수용되고 있는 현실을 보이고 있었다.

갈등관리에 대한 기존 문헌들은 합의형성에 기여하는 이해관계자들이 어떻게 형성되는지는 매우 중요하고, 참여 의사와 의지 유무에 따라 다수의 이해관계자들이 참여하는 합의 형성이 갈등관리를 이끌어나간다고 말한다. 그러나 우리나라의 대표적 갈등관리 사례들을 살펴 본 결과 자연스럽게 대화가 형성되지 못하고 갈등을 풀기 위해 누군가 개입을 해야만 했다. 갈등대상자로서 지역의 주민이 협상을 이끌어 낸 사례는 찾아볼 수 없었으며, 오히려 지속적으로 대화를 요구하지만 중앙정부 시행당사자는 대화를 거부하는 현상이 공통적으로 발견되었다. 대부분의 사례에서는 제 대통령, 국회, 중앙정부 등 정치적인 영향력이 있는 제 3자가 개입하여 대화를 제안하였고 결국 이해당사자인 지역주민 등은 대화의 수용 주체로서의 역할밖에 하지 못하는 것이다.

즉, 대화를 제안하는 주체는 영향력 있는 주체여야만 하며, 대화협의체가 형성되기 위해서는 상대적으로 영향력이 작은 이해당사자가 대화요구를 수용해야만

대화가 가능했다. 하향식 제안이 이루어져야 비로소 대화체가 형성되어 왔다는 점은 모든 사례에서 드러나고 있는 사항이다.

이렇듯 7가지 사례들은 대화가 시작되어야 하는 당위성을 제시할 수 있도록 근거규정을 만들어야 함을 시사한다. 근거규정이 만들어지지 않고서는 계속해서 정치적인 영향력이 있는 주체의 의지에 의해 대화가 시작될 수밖에 없다. 다시 말해 우리나라의 갈등사례에서 대화 협의가 이루어지기 위해서는 정부가 먼저 나서서 대화 협의의 배경을 만들어야 한다는 것이다.

Ⅵ. 결론

그간의 많은 공공갈등에 대한 연구들은 성공적인 갈등해소 관리전략의 마련에 초점을 기울여 왔다. 그리고 대부분의 갈등해결을 위해 회의체 형성의 중요성에 대해 설명하고 회의체 구성의 방법과 적용에 대해 제안하고 있다. 그러나 많은 갈등해결에 사용되어온 회의체가 어떠한 원인으로 시작되었는지에 대한 연구는 이루어진 바 없다. 정책의 현실적합을 고려할 때, 우리사회에 이미 발생한 갈등사례에서 최초의 대화 협의체의 형성동인에 대해 살펴보는 것은 대단히 중요하다 할 수 있다. 본 연구는 대화 협의체 구성을 위해 먼저 수반되어야 할 배경 상황이 마련되어 있다면 갈등을 해결을 위한 대화 협의체 형성을 촉진시키고 나아가 사전에 예방할 수 있다는 가정에서 출발하였다. 우리 사회가 갖고 있는 갈등관리 사례에서 최초의 대화 협의체 형성 동인을 분석하여 봄으로써 사회적 비용을 저감할 수 있는 사전 갈등관리 전략을 제시하여 보고자 하였다.

한탄강댐 건설사업, 기무사 과천이전 사업, 울산 북구 음식물자원화시설을 둘러싸고 전개된 갈등사안을 비판적으로 분석하면서, 갈등당사자간의 회의체 구성 시점, 회의체 형식의 적정성, 그리고 제3자의 조력여부 등을 통해 공공갈등으로 인한 사회적 비용 저감의 가능성을 분석하였다.

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대화의 장인 회의체는 모두 당사자간의 갈등이 심화된 이후에 구성되어 다양한 사회적 비용 및 불필요한 감정의 소모가 이루어진 후에 개시되었다. 갈등이 심회되기 전에, 대화 협의체의 배경이 미리 형성되었다면 조기에 회의체를 구성하는 것이 가능하였을 것이다.

둘째, 협의체의 구성에 있어 최초의 동인은 모두 정부가 제안하고 주민이 수용하는 형태로 구성되었다. 사례의 대표성이 과연 모든 사례를 설명할 수 있는가에 대한 물음에 답변할 수 없겠지만, 그간 많은 갈등관리의 연구대상이 된 이상의 7개 사례에서는 모두 정부제안, 이해당사자 수용의 패턴을 보였다.

셋째, 갈등이 발생하는 원인이 되는 정책 또는 사업에 대해 갈등당사자들이 인식하지 못하고 시작되었다는 점이다. 정책이 본격화되기 위해서는 우선 해당 이해관계자들의 분석 및 동향 파악이 먼저 수반되어야 함을 보여주는 예이다. 이를 위해서는 정책사업의 계획 단계에서 갈등 전문가들의 전문적인 조력을 받을 필요가 있다는 것을 시사한다.

참 고 문 헌

갈등관리센터・중앙공무원교육원.(2008). <정책갈등과 대응방안>. 161-190.

갈등해결센터 사회갈등분석팀.(2008). <공동조사의 경험과 갈등해결: 새만금・영월댐・천성산・계룡산 공동조사 사례비교>. 서울: 경실련(사)갈등해소센터.

국민권익위원회.(2010). <송전선로 건설사업 개선 방안>. 서울.

국방위원회 수석전문위원실.(2005). 청원(7건) 검토 보고.

국토연구원.(2006). <중앙・지방정부간 협력적 계획체계 구축방안에 관한 연구>. 경기.

국토해양부.(2012). <호남 고속철도 적기준공을 위한 갈등관리사례>. 서울.

김광구・신창현.(2005). 갈등의 재구성: 국립서울병원 재건축 갈등영향분석. <한국행정학회 학술대회 발표논문집>. 23-43.

김광구. (2008). 공공갈등사례의 비판적 분석. 중앙공무원교육원. <정책갈등과 대응방안>. 161-190.

김광구, 신창현.(2006). 국립서울병원 재건축에 따른 갈등영향분석. <한국도시행정학회 도시행정학보>. 19(1): 143-173.

김광구・이선우.(2011). 조정기제를 이용한 갈등해소: 국립서울병원 사례를 중심으로. <한국지방자치학회보>. 23(1): 1-25.

김두환.(2005). 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력정책 합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로. <시민사회 NGO>. 3(1): 143-171.

김소연, “공공정책 갈등과 민주주의: 울산광역시 북구 음식물자원화시설 ‘시민배심원제’ 사
례를 중심으로”, (경희대학교 NGO대학원 석사학위논문, 2006).

문채, 김광구(2006). 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천 이전사업을 사례로. 대한국토・도시계획학회지 「국토계획」, 제41권 6호, 177-193.

박수선.(2006). 한탄강댐 건설 갈등. 박진・채종헌(편저), <갈등조정, 그 소통의 미학>, 225-271. 서울: 굿인포메이션.

사단법인 한국정책과학회.(2011). <역대 정부의 갈등관리 리더십 연구 보고서>. 서울.

안양대학교 산학협력단.(2012). <국방갈등관리 표준해결모델 연구 보고서>. 경기.

윤경준・안형시.(2004). 심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로. <한국행정학보>. 38(2): 149-165.

은재호・김형성・최대용.(2011). 국방・군사시설 입지갈등의 원인과 해법: 제주해군기지 사례의
교훈. <한국정책학회보>. 20(2): 319-352.

이경수, “공공갈등의 성공적 해소방안에 관한 연구: 국군기무사령부 과천이전사업 사례를 중
심으로”, (경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2009).

이민웅.(2005). 숙의민주주의 4차원과 언론 역할. <한국언론학보>. 49(6): 342-372.

이선우・홍수정.(2012). 송・변전설비 건설 갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kV 송전선
로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로. <한국정책과학학회보>. 16(12): 183-212.

주경일・최홍석・주재복.(2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로. <행정논총>. 41(4): 193-220.

지속가능발전위원회.(2004). <갈등예방 및 해결 안내서>. 서울.

홍성만・최홍석.(2008). 송・변전시설 건설을 둘러싼 위험인식과 갈등관리 모색. <단국대학교 분쟁해결연구소>. 6(1): 113-133.

(사)한국행정학회(2007). 시화호 정책사례: 정책오차와 정책개선.

Mcafee, N. (2004). Three Models of Democratic Deliberation. Journal of Speculative

Philosophy, 18(1), 44-59.
Poitras, J., & Bowen, R. E. (2002, July). A Framework for Understanding Concensus-Building Initiation. Negotiation Journal, 18(3), 211-232.
Susskind, L., McKearnan, S., & Thomas-Larmer, J. (Eds.). (1999). The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement (pp. 137-555). Thousand Oaks: SAGE Publications.

[국민일보].(2010). 갈 곳 없는 국립서울병원 '16년째 방황'. 2.1.(인터넷판)
[동아일보].(2006). 호남고속철 계룡산 노선 '환경마찰'. 2.20.(인터넷판)
[동아일보].(2006). '한탄강댐' 허송세월 누가 책임질건가. 8.24.(인터넷판)
[동아일보].(2010). 밀양시장-창년군수 고소. 8.10.(인터넷판)
[충청투데이].(2011). 시화호개발 장기간 대립 ・・・조정기구로 뒤늦게 합의. 9.22.(인터넷판)
[한겨레].(2004). 지역 혐오시설 갈등 '시민 배심원'이 푼다. 12.7.(인터넷판)
[한겨레].(2008). '님비'에 방치되는 국립서울병원. 12.25.(인터넷판)
[한겨레].(2013). '밀양 송전탑' 주민들 "한전, 미끼로 주민 분열 노려". 2.22.(인터넷판)
[한겨레].(2013). 한전사장 "밀양송전탑 공사 재개해야"・・・ 호소문 발표. 5.18.(인터넷판)

( ). ( )

.

,

,

,

.

0 7 ,

0 7 4) , 3

0 5 4

)

,

. , 0 8

, ,

.

.

, ( ) .

.

,

, ,

.

,

(, 0)3

0 0 2)

0 5 4)

.

,

, ,

.

.

.

.

.

.

1 [illegible]

(

. , [illegible] ,

.

,

.

.

,

[illegible]

.

, ,

,

.

. ,

(, [illegible] [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] .

, , (

. , [illegible]

[illegible] ‘ ,

, ‘ ,

, [illegible]

, [illegible] , , ,

,

.

[illegible]

, [illegible]

. , [illegible]

, ,

‘ ,

, . [illegible]

,

, , .

, ‘ ,

,

.

,

, , ,

. , ,

.

. , [illegible]

[illegible]

(, [illegible] [illegible]

, .

(, [illegible] [illegible]

,

(, [illegible] [illegible]

(, [illegible]

, [illegible] ,

(, [illegible] , [illegible] , [illegible] , [illegible]

(, [illegible] , [illegible] .

.

[illegible]

, ,

. , ,

(, [illegible] [illegible] , ,

,

, , ,

. [illegible]

[illegible]

[illegible]

2 [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

, 0

(. , 0 9

0 8

. ‘2004 , ‘

, , 0 6

(, 0 6 0 8

, (9) (6)

,

(, 0 5

,

(, 0

5 9

(, 0 6

, ( )

, , ,

( ) , ,

.

.

.

.

.

.

9

9

. 1 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( ) 6 ( ) 7 ( ) 8 ( ) 9 ( ) 0 ( ) 1 ( )

. 2 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( ) 6 ( ) 7 ( ) 8 ( ) 9 ( ) 0 ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( )

. 3 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( ) 6 ( ) 7 ( ) 8 ( ) 9 ( ) 0 ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ( ) 6 ( ) 7 ( ) 8 ( ) 9 ( ) 0 ( ) 2 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( )

[illegible]

[illegible]

[illegible]

. ,

. , , , ,

,

.

.

.

,

.

.

. 3

,

.

, ,

, .

.

1

.

.

8 . 4 ,

. .

,

,

(, ,

< ,

, ,

2 ,

, ,

, , ,

.

2 0 .

,

. 4

, ,

.

,

.

3 , ,

, , ( ) , ,

. ,

, ,

,

.

.

,

,

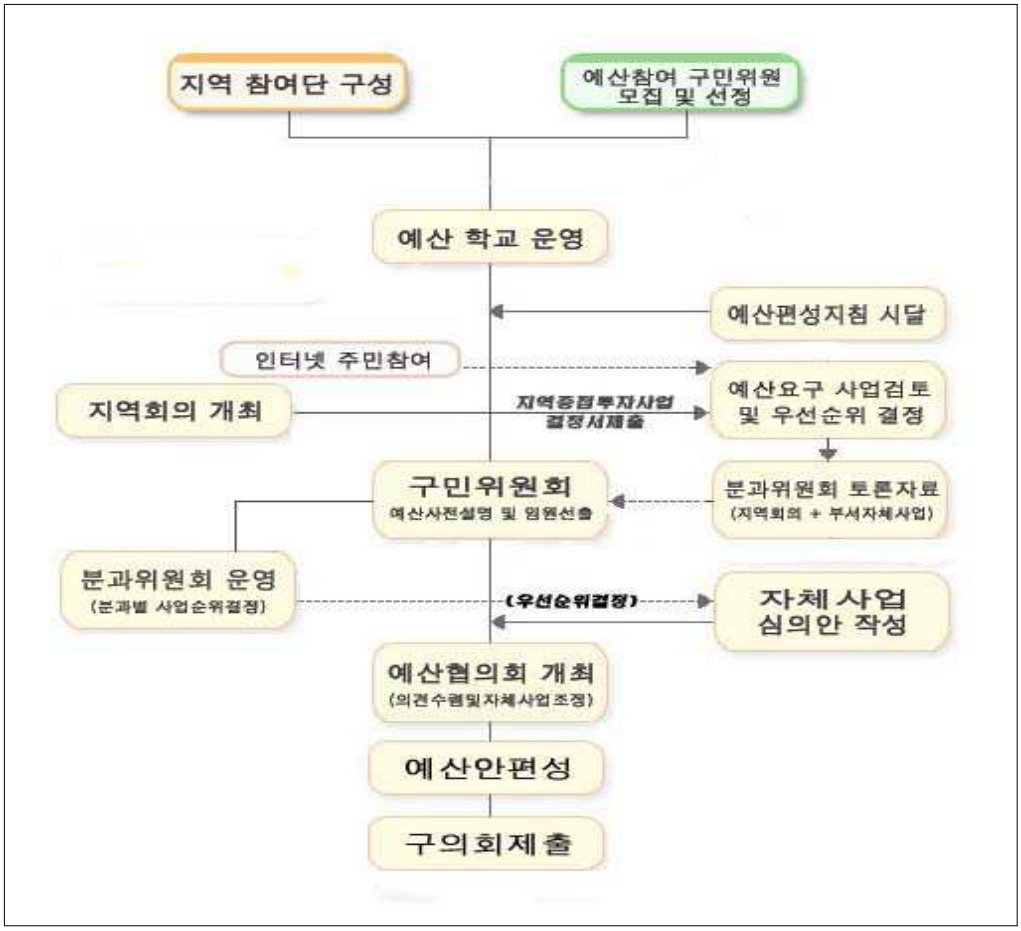
.

, ( ) ,

,

(, 0 9

< 1


지역 참여단 구성
예산참여 구민위원 모집 및 선정
예산 학교 운영
예산편성지침 시달
인터넷 주민참여
지역회의 개최
지역중점투자사업 결정서제출
예산요구 사업검토 및 우선순위 결정
구민위원회
예산사전설명 및 임원선출
분과위원회 토론자료
(지역회의 + 부서자체사업)
분과위원회 운영
(분과별 사업순위결정)
(우선순위결정)
자체 사업 심의안 작성
예산협의회 개최
(의견수렴및자체사업조정)
예산안편성
구의회제출

: 2)

2 :

, ,

6 .

.

7 1 ,

,

.

6 2 ,

.

< 1

		( )
		0
		6 2)
	3	4 2)
/		1

:

, 2 , ,
3 ,
. 2 ,
5 1 2 .
, 6 % 4 % , 6 4
, 6 8 , 4 2
. ,
.
,
. ,
.

< 2 2 , ,

	%	%	%	%	%	%	
	5	3	3	3	3	3	8
	5	3	0	1	3	3	7
	4	9	0	4	4	4	5
1	7	0	0	2	5	1	7
2	7	9	1	9	6	0	1
	5	5	2	3	3	3	1
	0	0	0	4	4	4	5
	7	2	0	2	4	3	9

3 ,
, 4
, ,
.

3 < >

		( )
		0
	, , ( ) , , , ,	2
	, , , , ,	2
	, , ,	2
	,	2

:

	3	5	0	2	2	5	9
	3	2	0	3	5	2	1
	1	0	0	3	4	2	9
	4	5	0	1	5	3	9
	6	0	3	3	4	8	0

:

< 3

(: %)

	0	0
	6	7
	2	6
	8	0

:

3

, , ,

, ,

, ,

.

, 3

, , 4

.

, , ,

.

< 4

	( )	
		. , ,
		-
		-
		-
	(,)	. . . , ,
	( )	. .
	( )	. .
		.

	( )	. . .
	( )	.
	( )	. .
		.

3 :

.

, 5 (

) , 9

1 7 ,

, , ,

.

.

,

, , , 7

,

8

. 2 6 ,

, , , ,

9 ,

.

, ‘ ,

, ,

, ,

. ,

, .

,

.

6 . 0 ( )

1 , , 2 , 3

, 4 , 5

.

.

4 :

. ,

,

. 0

, < 2 .

,

.

.

, ,

,

.

. 2

(, 0)

, , , ,

.

,

2 , 1

3 (, 0

) ,

.

< 2 0

4	7	8
▪ ( ) ▪ ( )	▪ ▪ ▪	▪

9	0	1
▪	▪ ▪	▪ ▪

:

.

,

.

3 , 0 0

, ,

< 6 . %

.

< 5

(: ,)

	A		B		B
0	4	2	0	5	%
0	8	3	8	9	%
0	2	4	2	3	%

:

, 0

4 .6

, ,

. 4 0 7

. 0

2 .6

---

6 0 ,

, C , ,

, , 3 ,

, U , , ,

, , ,

, C , ,

, , 2 ,

, , , , 2 4

, 2 , 2

, , 8 ,

, 0 , 2 ,

, 7 , 0

, , , 1 ,

,

, 7 , , 4

(0)

6 0 , 2

, 1 , ,

, 7 , , 7

, , 3 ,

, 5 , ,

3 , 0 , ,

, , ,

, , , . 9
0 3 6 .

, , ,

(, 0

.

, , ,

3

.
‘
,
.

(, 0 9

.

, , , ,
.
, ,
.
, , ,
.

. , ,
.
,
, 4
.

, , , 3
, , 9
3 ( )
6 0 0 0 7
.

.

. ,

, 2 .

,

.

.

. 0 : . ,

8 3

. 0 .

, 0 4

_____. 0 .

, 8 7

_____. 0 .

, 4 2

. 0 6 6

: .

, 8 8

. 0

. , 0 5

. 0 ? .

, 1 0

. 0 . , 0 2

. 0 - 8

. 8 0

. 0 :

. ,

1 9

. 0 - -

, 8 8

. 0 0 .

_____. 0 0 .

_____. 0 0 .

. 0 :

. 0

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] 5 [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] 1 [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] 3 : [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

: . , 2
. 2 3 . .
. 2 : ( )
. ,
2
. 2 “ ” . 2
. 2 . 4
. 2 ‘ ’. 2
A R S 2 A d b c 2 d b
d n b b , y 2
2 b W 2 : .
( ) : ; 2 y d 2
2 y n F A . 5 2 b 0
k k 2 5 2 in 3 y h
b 2 y in 2 5 3 b
n 2 , v 3 v 1 p 9
2 2 c a 2 m c d 2
2 in y m
5 R w L 2 5 2 n 2 .
y V D v y h 2
5 n H 2 m y
y in 0 5 n y 7 &
2 . 3 2
r 2 K 2 . ( ) : ; 5
5 2 2 d v . 5 5 2
b 0
. y
. y
y
y m