

공공갈등 문제 해소를 위한 민주적 갈등관리의 효과와 한계: 시화호 개발 사례와 호남선 고속철도 사례를 중심으로*

윤 종 설**
주 용 환

국문요약

이 연구는 갈등 이해관계자의 참여를 통한 최근의 갈등관리 방식을 속의 민주주의의 실현을 위한 민주적 갈등관리로 정의하고, 갈등사례 분석을 통하여 그 효과와 한계를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 속의 민주주의의 실현이라는 측면에서 민주적 갈등관리는 이해관계자의 참여 뿐 아니라 진정한 속의와 지속적인 이행 가능한 합의가 필요하다. 이에 따라 참여, 속의, 합의를 중심으로 한 평가모형을 설계하고 시화호 개발 사례와 호남선 고속철도 사례를 비교 분석하여 민주적 갈등관리의 효과와 한계를 살펴보았다. 분석의 결과 두 사례에서 모두 민주적 갈등관리를 위한 참여와 속의 그리고 합의의 절차를 통하여 갈등문제를 효과적으로 해결하였으나, 효과를 제고하기 위하여 보완이 필요한 한계점 역시 확인할 수 있었다. 이러한 한계점을 보완하고 민주적 갈등관리를 정착시키기 위한 대안으로 실질적 이해관계자의 참여를 위한 제도적 장치의 마련, 참여자의 대표성과 전문성 확보를 위한 참여자 선정에서의 기준 등의 마련, 자율적 속의구조의 구성과 운영방안의 구축 그리고 합의이행의 지속성과 가능성 제고를 위한 합의안 추진과정의 제도화 등을 제시한다.

주제어: 민주적 갈등관리, 참여형 갈등관리, 속의 민주주의

I. 서론

이 연구는 갈등 이해관계자들의 참여와 속의 그리고 합의를 토대로 한 갈등관리를 민주적 갈등관리로 정의하고, 사례분석을 통하여 실제 민주적 갈등관리 방식이 갖고 있는 효과와 한계를 살펴봄으로써 성공적인 공공갈등 관리를 위한 정책적 시사점 도출을 목적으로 한다.

최근의 공공갈등은 이해갈등(interest conflict)뿐 아니라 이념적·종교적·문화적 차원에서의 인식 차이로 인한 가치갈등(value conflict) 그리고 정부의 갈등관리 방식에 대한 불만과 정부에 대

* 이 연구는 「민주적 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보방안」(2013)의 일부를 발췌하여 보완·발전 한 것입니다.

** 제1저자

한 기본 신뢰감 부족에서 비롯되는 신뢰갈등(trust conflict)등이 반영된 복합갈등의 양상을 보이며 전개되고 있다(최성두, 2009: 225; 정정화, 2011: 577). 이러한 복합갈등으로의 양상 변화는 이해관계자의 참여를 전제로 한 기존과는 차별화된 갈등관리 방식의 등장으로 이어졌다. 권위적 행정에 의한 갈등관리 방식이 아닌 다양한 이익의 결집과 표출이라는 정책환경 변화를 고려한 민주적 절차가 적용된 갈등관리 방식으로 변화이다.

이해관계자 즉 갈등 주체들의 참여를 전제로 하는 새로운 갈등관리 방식의 도입은 공론의 장에서 지속적인 토의 과정을 통한 사회적 합의가 필요함을 의미한다. 그리고 이러한 갈등관리 방식의 변화는 고객중심의 정책이나 행정이 주민의 권익을 옹호하고 보장하기 위하여 민주성과 주민대표성을 정책전면에 부각시키는 결정적 계기로 작용한다(Riedel, 1972: 211-220). 그리고 이는 종래의 능률편향적인 정책과정을 시정하고 시민의 요구를 보다 더 적극적으로 수용하고 대응하려는 정부의 능동적 실천노력으로 이어진다.

하지만 의사결정의 자율성 확보를 위한 이해관계자의 직접 참여가 중재되지 않은 이해관계들(unmediated interests)이 직접적인 영향력을 행사로 이어질 때 민주주의 체제의 의사결정의 질을 향상시킬 수 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. Pellizzoni(1999)가 주장하는 바와 같이 단순히 시민 참여를 증대시키는 것이 아니라 충분한 시간과 정보의 제공을 통한 참여자들의 권한강화와 함께 자신들의 의사결정에 대한 성찰과 책임의식이 동반되도록 해야 할 필요가 있다. 이러한 이유에서 기존의 선입견이나 이기적 경향성을 강화하지 않고 정치적 견해에 의한 단기적 사고와는 유리된 담화적 소통의 필요성이 점차 강조되고 있다.

이러한 맥락 하에서 정부는 공공갈등 문제 해결을 위해 적극적인 노력을 기울이고 있다. 「국무조정실 공공기관의 갈등관리 매뉴얼」에서는 효과적인 공공갈등 문제의 해결을 위해사후적 갈등해결에서 사전적 갈등예방으로, 정책추진 결과의 중요성에서 정책추진 과정의 중요성으로, 행정 및 정책 효율성에서 행정 및 정책의 민주성과 형평성으로 그리고 사법적 판결에서 당사자 간 협상으로 갈등관리 방식의 변화를 원칙으로 제시한다. 하지만 전술한 바와 같이 이해관계자의 참여로 인한 공공갈등 문제 해결의 효과가 명확하다고 할 수 없다. 정부 부처를 비롯한 여러 공공기관들이 이해관계자의 참여를 전제로 한 갈등관리를 하고 있지만 당초 의도한 바와 같은 상호호혜적(reciprocity) 결과로 이어지지 않는 갈등 사례들이 여전히 발생하고 있다.

전문가 뿐 아니라 직접적인 이해관계자의 참여를 위한 제도적 장치들을 마련하고 이를 실행에 옮기고 있음에도 불구하고 공공갈등 해결 과정에서의 문제가 반복되는 이유는 무엇일까? 이러한 문제의식 하에서 이 연구는 이해관계자의 참여를 전제로 한 현재의 갈등관리 방식은 어떠한 효과와 한계를 갖고 있는지 속의 민주주의(deliberation democracy)의 관점에서 평가해보고자 한다.

구체적으로 속의 민주주의를 위한 참여, 속의 그리고 합의의 과정 측면에서 효과적인 갈등관리를 살펴본 후, 이를 모형화하여 국책사업 관련 공공갈등 사례들을 비교 분석한다. 사례로 선정된 시화호 개발 사례와 호남고속철도 계룡산 통과 노선 사례는 갈등을 해결하기 위하여 이해관계자들을 참여시키고 갈등의 해결을 위한 합의의 과정을 거쳤다는 공통점을 갖고 있다. 하지만 각각의 사례들은 서로 다른 정책집행과정 및 갈등관리 과정을 거쳤기에 연구 문제에 대한 답을 얻기에 충분한 사례가 된다.

Ⅱ. 민주적 갈등관리의 의의와 특징에 관한 논의

1. 민주적 갈등관리의 개념적 정의

일반적으로 공공갈등은 정부나 공공기관이 정책 혹은 사업의 추진과정에서 발생하는 이해당사자나 지역 주민과의 갈등·대립하는 현상을 말한다.¹⁾ 갈등관리란 이러한 공공갈등의 문제를 예방하고 악화를 방지하며 나아가 해결하고자 하는 모든 활동을 지칭하는데, 갈등의 배경과 원인에 따라 세부적인 관리방식이 결정되기 때문에 효과적인 갈등관리를 위해서는 갈등의 배경과 원인에 대한 접근으로부터 시작하는 것이 바람직하다(유낙근·이원섭, 2012: 276).

최근의 공공갈등이 이해갈등, 가치갈등 그리고 신뢰갈등 등의 복합화된 양상을 보인다는 점을 상기할 때 갈등의 배경과 원인에 대한 접근은 다양한 갈등주체들의 관점을 통하여 문제를 해결한다는 의미를 갖는다. 또한 이는 갈등주체들 간의 설득과 동의 기반의 합의 형성적 접근(consensus building approach)이라는 측면에서 공공갈등 문제 해결의 효과를 갖는다. 공공갈등을 소송과 같은 강제력을 통하여 해결하는 것은 최소한의 질서 유지에는 효과적일 수 있지만 갈등의 근본적인 원인 해소에는 효과적이지 못하다.

복합화된 갈등의 원인은 대부분 성공적인 정책의 주체이자 갈등의 주체인 정부와 주민 간의 관계가 어긋남에서 비롯된다. 주민은 정부의 의사결정, 집행과정 등과 관련하여 정부를 불신하고, 정부는 주민을 비협조자로 간주하면서 관계의 와해현상이 벌어지기 때문이다(김도희, 2013: 31-32). 때문에 효과적인 갈등관리를 위해서는 갈등주체들 간의 의사소통적 합리성 달성여부가 무엇보다도 중요하다(김도윤, 2009: 1147-1149). 이러한 의미에서 주민의 참여는 갈등관리의 전제조건이 된다고 할 수 있다.

갈등관리에서의 시민참여 문제는 공공정책과정에 시민이 참여해야 하는지 여부의 문제와 연관된다. 시민참여는 주권자인 시민이 정치공동체에 대한 권리와 의무를 행사하기 위하여 결사체 및 조직에 참여하여 조직화되고 상호작용하여 정책과정에 집합적인 의사를 전달하는 활동이다(주성수, 2006; 이승중 외, 2011; 류영아, 2013: 318). 시민참여와 관련하여 과잉 참여에 대한 비판적 시각도 존재하지만, 일반적으로 시민참여가 대의기능 보완, 대표기관의 책임성 강화, 국민에 의한 통치라는 민주주의의 기본원리 실현, 정부와 주민 사이의 신뢰구축을 위한 도구적 가치를 갖는 것으로 평가된다(Verba & Nie, 1972: 3-5; Parry, Moyser & Day, 1992: 6-9; 이승중, 1993: 30-31; 경제인문사회연구회, 2005: 19-20). 때문에 정책과정에서의 시민의 적극적인 참여와 요구는 시민의 삶의 질과 관련한 문제를 해결하고 나아가 사회를 발전시키는데 있어 효과적인 방법이라 할 수 있다.

1) 김영평 외(2009)는 최근의 갈등 구조가 전통적인 정부-주민의 구조뿐 아니라 주민-주민, 주민-자치단체장-지방의회 등의 갈등구조로 진화됨으로서 보다 복잡한 갈등 양상으로 변화한다고 지적한다. 이는 정책 등과 관련된 공공갈등의 주체가 매우 포괄적이기 때문에 공공갈등을 정의할 때 역시 다양한 갈등 주체를 포함하여야 함을 의미한다. 하지만 개념을 정의함에 있어 다양한 갈등 주체들을 모두 거론할 수 없기 때문에 이 연구에서는 전통적 관점에서의 갈등주체인 주민과 그 외의 갈등주체들을 포함하는 이해당사자로 표현하였다.

오늘날의 정치사회적 환경의 변화와 민간부문의 역량이 강화됨에 따라 참여를 통한 시민사회의 공적 역할 증대와 자기책임성의 강조되고 있다(방민석, 2006: 4-5). 이러한 변화 속에서 갈등관리방식은 참여와 숙의 그리고 합의를 기조로 하는 공공의사결정을 통하여 공공갈등을 예방하고 해결하는 방안의 축으로 변화하고 있다. 또한 시민참여 형태 역시 과거 기술관료적 참여모델에서 점차적으로 다원주의적 또는 숙의적 참여모델로 전화되고 있다.

〈표 1〉 참여요인에 따른 참여모델 특성비교

구분	기술관료적 참여모델	다원주의적 참여모델	숙의적 참여모델
구성(참여자)	정부, 전문가, 이해관계자, 시민	정부, 이해집단, 공익집단, 시민(전문가)	시민(정부·전문가·이해관계자)
구성 (대표성/포용성)	모두 낮음	대표성 높음	포용성 높음
과정 (정보 및 의사소통 구조)	일방적, 쌍방교류, 상호교류(부분적)	상호작용 활발	상호작용, 숙의과정
과정 (empowerment)	낮음	높음	잠재적으로 높음
참여시점	낮음	이름	잠재적으로 이름
참여결과 (결정권한의 공유)	낮음	높음	잠재적으로 높음
관리방식과 방법론 (공정성, 투명성, 적절성)	낮음	중간	높음
대표적 시민참여 방법	공청회, 여론조사, 자문위원회	규제협상, 조정, 라운드테이블	시민 배심원, 합의회의, 공론조사, 시나리오 워크샵

자료: 조현석(2005), 김환석(2005:13).

시민참여의 논리와 의의에 기초하여 볼 때 이해관계자의 갈등관리 과정에의 참여는 이해당사자 간의 합의를 이루어가는 과정이라 할 수 있으며, 민주적 절차가 뒷받침 되어야 함을 알 수 있다. 이해당사자의 능동적·적극적인 참여는 갈등관리의 민주성을 보장하는 것이다. 따라서 민주적 갈등관리는 이해관계자의 참여와 절차적 정당성 보장을 토대로 공공의사결정과정에서 초래될 수 있는 갈등을 사전적으로 예방하고, 통제·관리·해결하는 갈등관리 방식으로 정의내릴 수 있다.

2. 민주적 갈등관리의 가치: 숙의 민주주의의 실현

민주적 갈등관리는 숙의 민주주의를 기조로 한다. 숙의 민주주의는 ‘참여’와 ‘숙의’를 통하여 참여 민주주의의 이념을 계승·발전하고 대의제 민주주의의 한계를 보완한다(Blaug, 1996: 56-57; Elster, 1998: 8). Held(2006)은 단순한 참여의 확대가 아닌 참여의 본질과 형태를 강화하여 민주

주의의 질적 향상을 시도하고, 의사결정의 정당성에 대한 근본적인 사유를 제공한다는 측면에서 속의 민주주의가 기존의 민주주의 논의와 구별된다고 말한다.

속의 민주주의의 핵심은 공익(common good) 개념의 형성에 있다. 구체적으로 공익을 이미 주어진 개별 선호들의 집합으로 볼 것인지, 아니면 그 이상의 새로운 것으로 볼 것인가에 대한 것이다. 이는 선호 집합적 민주주의(aggregate democracy)에서의 단순한 참여의 확대, 개별 선호들의 양적 증가만이 민주주의의 발전이 아니라는 전제에서 비롯된다. 속의 민주주의에서는 공익의 개념을 명확하게 하기 위하여 심사숙고의 과정과 공적 토의 그리고 이를 통한 선호의 형성과 변화과정에 관심을 둔다. 그리고 공익의 개념을 합의하는 과정에서의 정당화 맥락을 찾으려 노력한다. 다시 말해 공익을 결정하는 정당성의 원천은 개인의 선택적 의지가 아닌 그것의 형성과정, 즉 속의 그 자체에 있다(Manin, 1987: 351).

속의 민주주의에서는 다양한 개별 선호들이 속의 과정을 통하여 정제되고 성찰된(refined and reflective) 선호로 전환될 때 비로소 정당성을 획득한다(Held, 2006: 237-238). 이는 사회적 이슈에 대한 공적 합의의 타당성과 정당성을 보장하는 의사소통과 민주적인 절차의 제도화를 주장하는 것이며, 이를 통한 결과를 합리적이고 정당한 것으로 간주하는 것이다. 결국 속의 민주주의는 이러한 과정을 통해 공익과 사익의 조화를 모색하며, 의사소통적 권력을 통한 합의의 정당성을 중요하게 여긴다.

속의 민주주의는 합의의 결과가 아닌 정당한 합의 즉, 속의 과정을 통한 합의를 우선한다. 이는 속의가 사회적 이슈에 대한 이성적이고 심도 있는 대화와 토론을 통해 선호를 형성하고 전환하기 위한 합의를 이끌어내는 과정이라 할 때 민주적 절차를 반드시 거쳐야만 함을 의미한다. 그리고 이 과정이 바로 의사소통적 권력을 정당하게 만들고 보다 양질의 의사결정을 이루는 방법이다. Held(2006)는 이와 관련하여 공적인 속의과정이 개별 선호의 한계를 극복하고 정치적 의사결정의 질을 향상시킬 수 있는 이유를 설명한다. 그의 설명에 따르면 공적 속의는 첫째, 정보의 교환과 지식의 결합을 통해 개별적 이해를 공적 이해로 전화하고 복잡한 문제들에 대한 이해를 높일 수 있으며, 둘째 특정한 개별 선호와 편파적 이익의 연계를 드러냄으로써 여론 형성의 개방적·유동적·역동적 과정의 중요성을 볼 수 있으며, 셋째 이성의 강조를 통하여 기존의 이익이 아닌 보다 나은 결론에 도달할 수 있다.

결국 속의 민주주의에서 중요한 것은 결과인 민주적 합의뿐 아니라 그것을 위해 거쳐야하는 절차 및 과정이다. 이 과정이 바로 의사소통적 권력을 정당하게 만드는 기제가 된다. 즉, 시민들의 의제설정, 사회적 이슈에 대한 여론형성, 대의기구의 여론수렴, 그리고 이러한 과정에서 나타나는 이성적 상호이해와 그에 따른 연대의식 형성, 사회통합의 공고화 등이 속의과정에 수반되는 것들이다. 논의는 지배하지 않는다. 논의는 행정권력을 대체하는 것이 아니라 그에 영향력을 행사하는 의사소통적 권력을 낳을 뿐이다.

이러한 측면에서 민주적 갈등관리는 자기 이익의 편향성을 배제한 갈등 주체들 간의 이성적 논의를 통하여 갈등문제의 합리적인 해결을 위한 대안을 모색하고, 자기책임이 전제된 실천을 위한 합의의 과정을 포함한다고 할 수 있다. 민주적 갈등관리를 위한 갈등 주체의 참여는 자기 이익의 극대화가 아닌 공동의 이익 극대화를 목표로 한다. 그렇기 때문에 형식상의 참여 보다는

실제적인 참여와 참여자의 대표성 확보 그리고 갈등문제 해결을 위한 의사결정 과정에서의 민주적 절차의 중요성이 강조된다.

3. 민주적 갈등관리의 절차적 구성요소

민주적 갈등관리는 속의 민주주의의 가치 실현과 더불어 합리적 갈등문제 해결을 위하여 참여와 속의 그리고 합의의 절차를 필수로 한다.

1) 참여

갈등관리 과정에서의 이해관계자로서의 갈등 주체의 참여는 의사결정과정에서의 포용성(inclusiveness)을 의미한다. 의사결정에 영향을 받는 모든 이해관계자들의 폭 넓은 참여는 다양한 이해관계의 반영을 통하여 이루어지는 집합적 의사결정을 강조한다. 이러한 참여는 소통의 장을 마련하는 것으로서 의사결정의 질을 향상시킬 수 있는 진정한 속의(authentic deliberation)의 전제가 된다(Cohen, 1997; Dryzek, 2000; Dryzek and Braithwaite, 2000).

그간 갈등과정에서의 주민참여 문제는 상반된 측면에서 논의되어 왔다. 하나는 부정적인 시각으로 지역 내 응집력을 강화함으로써 문제해결을 더욱 어렵게 만든다는 논의이고, 다른 하나는 긍정적인 시각으로 참여의 개방과 확대가 문제해결의 대안의 범위를 넓힌다는 것이다(권경득 외, 2004: 621-622). 하지만 대의 민주주의의 역설적 행위에 대한 이해와 비판 그리고 주민참여가 갖는 민주적 가치의 강조되면서 참여에 대한 긍정적인 시각에 대부분 찬동하며, 이의 실현을 위한 실질적인 노력이 이루어지고 있다.

주민참여가 갖는 실질적 효과에 대한 기대는 보다 합리적인 집합적 의사결정이 이루어질 수 있다는데 있다. Surowiecki(2004)는 적절한 정보와 풍부하고 다양한 자료들이 제공되고 결정에 참여하는 사람들이 그 분야의 경험을 축적하고 있다면 시민들 또한 전문가와 비전문가만 한 현명한 판단을 내릴 수 있다고 한다. 전문가와 시민들의 폭넓은 참여로 발휘되는 집단 지성(collective intelligence)을 통해 보다 나은 정책집행을 가능하게 할 뿐 아니라 집행되는 과정에서 생길 수 있는 부작용을 상당 부분 방지할 수 있다. 이는 비전문가들의 집단적 판단이 반드시 전문가들의 판단보다 우월하다는 의미는 아니며, 소수의 판단보다는 다수의 판단이 더 정확할 가능성이 높다는 것이다. 그런데 이때 다수의 구성에 있어 다양한 개인들, 사적이해를 추구하지 않는 독립적 개인들로 다수가 구성된다면, 그 다수의 판단은 전문가들의 판단보다 더 정확할 가능성이 높다(윤종철, 2011: 260).

2) 속의의 의의

Barber(1984)는 속의의 과정이 자유주의의 약한 민주주의와 공동체 주의의 확일적 정치 모두를 거부한다고 평가한다. 속의 민주주의에서의 속의 과정은 공동선 혹은 공통의 이익을 발견하

는 과정이 아니라 상호 이해와 합의를 통하여 그것을 만들어 가는 과정이며, 이러한 과정 속에서 사적 개인들을 적극적인 시민으로 전환하는데 의의가 있다. 즉 갈등하는 사적 이익들 사이의 조정과 협상 뿐 아니라 공통의 이익을 향한 집단적 노력이다(Wiklund, 2005: 75).

숙의 민주주의자들은 숙의를 통한 의사결정의 절적 향상을 강조하면서 민주주의의 정당성이 투표나 이해관계의 단순한 결집에 있는 것이 아니라 진정한 숙의를 통한 의사결정 과정에 있다고 주장한다(Benhabib, 1996; Cohen, 1997; Young, 2000: 18-26). Dryzek(2000)은 숙의과정에 참여한 개개인이 스스로 가치체계와 선호를 변화시키는 전환적 힘(transformation power)이 작동될 때 비로소 진정한 숙의가 이루어진다고 설명한다. 즉 숙의의 과정은 참여자들이 토론과 성찰을 통해서 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시켜나가는 사회화 과정이라 할 수 있다²⁾.

숙의의 과정은 개인의 선호를 단순히 집약하거나 서로 경쟁하는 참여자들 간의 거래가 아니라 참여자들의 강제되지 않은 담화(unconstrained dialogue)가 이루어지는 과정이다. 숙의의 목적이 다양한 이해관계자들로부터 자발적으로 실행 가능한 동의를 확보하는데 있는 만큼(Dryzek, 2000: 16-17), 참여자들 각자의 견해 차이를 넘어 생산적인 담화가 이루어질 수 있어야 한다(Dryzek and Braithwaite, 2000: 243). 담화적 조건 속에서 이루어지는 의사결정은 의사결정 참여자 상호 간의 이해와 존중을 자극하여 공통의 이익을 탐색 또는 형성하도록 하는 전환적 힘(transformative power)이 된다. 그리고 이러한 전환적 힘에 의한 집합적 의사결정은 보다 합리적이고 민주적으로 정당한 의사결정이 된다.

3) 합의의 의의

합의는 개인이 평등하고 자유롭게 의사를 표명하고 토의를 거치는 과정에서 이루어지는 결과물이다. 하지만 의사결정에 있어서 합의의 도출 자체가 목적이 될 수 없다. 단순히 합의의 도출이 목적이라면 참여와 숙의의 과정은 오히려 합의를 어렵게 만드는 요소가 되기 때문이다. 그러므로 민주적 갈등관리를 위한 합의는 민주적 소통의 과정을 통해 자연스럽게 이루어지는 산출물이다. 합의의 절차가 정당할 때 비로소 합의의 지속성과 실행을 보장할 수 있으며, 관련된 이해관계자들의 이해(understanding)와 자체적 구속력이 발생한다.

일반적으로 합의형성(consensus building)은 동의를 찾아가는 과정(agreement seeking process)으로 의견 또는 입장이 다른 이해당사자들이 다양한 교섭과 대화, 조정의 과정을 거쳐 하나의 결론에 도달하며 그에 대하여 상호 동의하는 것으로 정의한다(국토연구원, 2005: Susskind, 1999). 특히 사회적 합의(social consensus)는 힘에 의존하지 않는 갈등해소과정을 의미하며, 합의 수준의 제고는 이를 통해 갈등의 이해관계자와 시민사회의 문제해결 능력 향상을 의미한다. 이와 관련하여 Susskind(1999)는 의견이나 입장이 다른 이해당사자들이 다양한 형태의 교섭과 대

2) 이러한 숙의과정에서의 변화에 대하여 Rawls(1997)는 공적 이성(public reason)이 전제되어야 한다고 설명한다. Rawls의 공적 이성은 자유롭고 평등한 시민들이 공적인 사회문제에 대해 이성적 토론을 통해서 해결할 자세를 가지고 있어야 하며, 이러한 공적 이성은 자신들의 사적 이익과 선호에 따라 판단하는 이성이 아니고, 공공선에 대한 이성적 사유를 통해서 판단하는 이성을 말한다(김명식, 2004: 266-288).

화 및 조정의 과정을 거쳐 하나의 결론에 도달하여 서로 동의하는 것을 사회적 합의라고 설명한다(윤종설, 2011: 246).

4. 기존 속의적 갈등관리 모형의 비판적 검토

민주적 갈등관리는 속의 민주주의를 토대로 하고 있다. 최근 갈등관리를 위한 합리적 대안으로서 속의 민주주의를 토대로 하는 다양한 참여형 갈등관리 방식들이 제시되고 있다. 제시되는 갈등관리 방식들은 모두 새로운 갈등 양태를 이해하고 이를 해결하는데 적합한 대안으로서 이해관계자들의 참여를 전제로 하고 있다는 공통점을 갖고 있다. 이러한 공통점은 속의 민주주의가 갖고 있는 개념적 가치와 절차적 가치 때문이다. 속의 민주주의는 가치 다원화시대 하에서 다양한 이해관계자들의 자발적 참여와 민주적이고 이성적인 토론 그리고 합의를 도출할 수 있도록 함으로서 갈등을 사전에 예방할 수 있도록 한다(문태현, 2010: 646).

속의 민주주의 기반의 다양한 갈등관리 방식들은 합의형성적 접근(consensus building approach) 방법을 취한다. 그렇기 때문에 강제력에 의존하거나, 다수의 지배에 의해 결정하기 보다는 모든 이해관계자의 동의를 통해 폭넓은 지지를 이끌어내는 협력적 문제해결(collaborative problem solving) 방식을 구체화하기 위한 전략 측면에서의 갈등관리 모형을 제시한다(정정화, 2011: 579). 다시 말해 합의형성을 위해 갈등 이해관계자의 참여와 이성적 논의를 통한 속의와 합의를 주요 내용으로 하고, 이를 구체화 시키는 방법 측면에서의 독특한 논리와 전략적 방법을 취하고 있다.

하지만 이해관계자의 참여와 속의 그리고 합의의 측면에서 선행연구들은 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 첫째, 참여와 속의 그리고 합의의 관계 설명이 불명확하다. 대부분의 선행연구들은 참여를 속의와 합의의 전제조건으로 설명하고, 속의와 합의는 하나의 포괄적 개념으로 이해한다. 이는 각 개념들을 정책과정에서의 민주주의의 실현 혹은 거버넌스적 의사결정으로서 하나의 절차적 구성 요소로 인식하고 있기 때문이다. 때문에 각 절차적 개념들 간 관계를 고려하지 못하고 있다. 참여의 경우 다양한 가치가 과정에 포함되는 것이 바람직한 참여로 평가받는다. 반면 확장된 참여는 속의의 과정에서 복잡성과 역동성을 향상시켜 의사결정의 비효율성을 발생시킬 수도 있다. 둘째, 효과적인 참여와 속의 그리고 합의가 되기 위한 요인과 관련하여 규범적·포괄적 요인을 도출한다. 선행연구들에서 도출한 요인들은 대부분 규범적 성격의 요인들이거나 포괄적 수준에서의 요인들이기 때문에 현실의 정책과정 혹은 갈등관리에서 실효성 높은 대안이 되지 못한다. 마지막으로, 절차적 합리성에 편향된 초점을 맞추고 있다. 절차적 합리성은 갈등관리 과정에서의 민주주의적 가치 실현을 위한 측면에서 중요한 가치를 갖는다. 하지만 절차적 합리성이 반드시 절차적 민주성을 담보한다고 할 수 없다. 참여 기회의 확대와 참여를 위한 다양한 유인수단의 선택 혹은 공개 토론과 다수결의 원칙에 입각한 의사결정 등이 정책 형성 과정 혹은 정책갈등 문제의 해결에 있어 민주적 특성을 온전하게 포함하지 못하기도 한다.

Ⅲ. 민주적 갈등관리 평가 모형 설계

1. 평가 항목의 선정: 선행연구의 검토

갈등관계의 행위자들을 갈등해결을 위한 조정의 대상자가 아닌 갈등해결의 주체로 인식하는 새로운 갈등관리의 방식과 관련된 논의와 경험적 연구들은 연구의 초점에 따라 몇 가지 유형으로 구분해볼 수 있다.

첫째, 참여를 통한 효과적 갈등관리에 관한 연구이다. 이 연구들은 민주주의 원리 실현으로서의 참여 거버넌스와 이를 통한 갈등관리의 효과성을 논의한다. 즉, 갈등관계에 놓인 행위자들을 갈등 해결의 주체로 인정하고, 갈등 대상자들 간의 상호 이해를 통한 능동적인 갈등문제의 해결이 가능함을 주장한다. 주요 연구들을 살펴보면 참여를 통한 갈등관리에 관한 연구는 주제에 따라 민주적 갈등관리 방안으로서의 참여의 의의와 방법에 관한 연구(이정희, 2004; 김두환 외, 2007; 금창호·라휘문, 2010; 정원규, 2012)와 참여를 통한 갈등 문제의 해결 사례에 관한 경험적 연구(오성호·홍수정, 2006; 김인환·이웅진, 2009; 정규호, 2007a; 임정빈, 2011) 등이 있다.

둘째, 숙의의 과정을 통한 효과적 갈등관리에 관한 연구이다. 이 연구들은 숙의민주주의의 관점에서 다양한 갈등 주체들의 이해관계를 합리적으로 조합함으로써 갈등문제를 해소할 수 있음을 증명한다. 주요 연구들을 살펴보면 의사소통의 실천적 차원에서 숙의민주주의의 원리를 현실에 적용하기 위한 연구(정규호, 2002; 정원규, 2005, 오현철, 2006)와 정책갈등의 해결 대안으로서의 숙의적 의사결정의 적용가능성과 요인에 관한 연구(김두환, 2005; 정규호, 2007a, 2007b; 이종원·홍성만, 2009, 문태현, 2010; 정정화, 2011) 등이 있다.

셋째, 합의의 형성을 통한 효과적 갈등관리에 관한 연구이다. 이 연구들은 참여와 숙의를 토대로 실효성 높은 갈등관리의 방법으로서 합의의 형성이 갖는 의의와 적용 가능성을 설명한다. 주요 연구들을 살펴보면 합의 형성의 의의와 요인에 관한 연구(박태순, 2006; 김동규, 2008; 조성배 외, 2008; 조옥라, 2009; 양기용·김창수, 2009)와 합의를 통한 갈등 해결 사례에 관한 경험적 연구(정규호, 2002; 김선희, 2006; 정규호, 2007b; 김현희·이인규, 2011).

이들 연구들은 공통적으로 기존의 권위주의적 갈등관리의 한계를 극복하고 변화된 정책갈등의 효과적인 관리를 위한 대안으로서의 참여와 숙의 그리고 합의를 제시한다. 그리고 다양한 갈등 주체가 갖고 있는 가치와 욕구를 수렴하고 합의할 수 있는 합리적 틀이 필요함을 주장한다. 이때의 합리적 틀은 절차적 합리성과 절차적 민주성의 조화를 의미한다. 절차적 합리성만을 고려할 경우 도구적 합리성에 의하여 과정과 절차를 목표 달성을 위한 수단으로 인식함으로써 근본적인 정책갈등의 해결을 기대할 수 없게 된다. 다양한 갈등 주체들의 상이한 가치와 이해의 관계를 이해하고, 균형점을 찾기 위한 민주주의의 지혜가 절차적 합리성 속에서 발현될 때 비로소 정책갈등의 효과적인 해법을 탐색해낼 수 있다. 하지만 정책갈등의 문제 해결의 측면에서의 한계를 몇 가지 찾아볼 수 있다.

첫째, 참여와 숙의 그리고 합의의 관계 설명이 불명확하다. 대부분의 선행연구들은 참여를 숙의와 합의의 전제조건으로 설명하고, 숙의와 합의는 하나의 포괄적인 개념으로 이해한다. 이와

같은 이해는 각 개념들을 정책과정에서의 민주주의의 실현 혹은 거버넌스적 의사결정으로서 하나의 절차적 구성 요소로 인식하고 있기 때문이다. 하지만 선행연구들에서는 이들 개념들 간의 상호 보완성과 상호 배타성으로 연결되는 특징의 설명이 부족하다. 참여의 경우 다양한 이해관계와 가치가 함께할 수 있도록 확장될수록 보다 바람직한 참여로 평가받는다. 반면에 확장된 참여는 속의의 과정에서 복잡성과 역동성을 강화시켜 의사결정의 비효율성을 발생시키기도 한다.

둘째, 효과적인 참여와 속의 그리고 합의가 되기 위한 요인과 관련하여 규범적·포괄적인 요인을 도출한다. 각 개념에 관한 논의와 경험적 사례 분석 연구 등을 통하여 참여와 속의 그리고 합의가 실제로 효과를 발휘하기 위한 다양한 요인들을 제시하고 있다. 하지만 선행연구들에서도 도출한 요인들은 대부분 규범적 성격의 요인들이거나 포괄적 수준에서의 요인들이기 때문에 현실의 정책과정 혹은 갈등관리에서 실효성 높은 대안이 되지 못한다. 각각의 개념들이 정책 과정에서의 제도화가 되기 위해서는 보다 구체적인 규칙과 방법 수준에서의 요인 도출이 필요하다.

셋째, 참여와 속의 그리고 합의를 제도화 하기위한 방법 등을 설명하는데 있어 절차적 합리성에 초점이 맞추어져 있다. 사례를 중심으로 한 선행연구들에서는 정책과정에서의 민주주의의 특성을 실현시키기 위한 절차적 합리성의 측면에서 각 개념들의 특성을 설명한다. 이러한 접근방법은 참여와 속의 그리고 합의를 도구적 합리성으로 판단하는 것으로서, 목표 달성을 위한 적합한 수단을 선택하는 관점을 유지한다. 하지만 절차적 합리성이 반드시 절차적 민주성을 담보하지는 않는다. 참여 기회의 확대와 참여를 위한 다양한 유인수단의 선택 혹은 공개 토론과 다수결의 원칙에 입각한 의사결정 등이 정책 형성 과정 혹은 정책갈등 문제의 해결에 있어 민주적 특성을 온전하게 포함하지 못한다.

2. 평가 모형 수립

선행연구들에서 제시하고 있는 참여와 속의 그리고 합의 과정의 성공 요인을 토대로 공공문제 해결을 위한 민주적 갈등관리의 목적과 특징에 적용하여 평가항목을 새롭게 조정하였다. 그리고 그러한 조정 과정을 통해 최종 수립된 민주적 갈등관리 평가 모형과 평가 항목은 다음과 같다.

우선, 참여 절차 평가를 위한 항목은 참여의 기회, 질 그리고 대표성이다. 민주적 갈등관리에서 이해관계자의 참여는 대체로 어떤 문제에 대해 이해당사자간 이해의 상충, 일방의 과도한 이해충족 요구, 비용과 편익의 불일치, 비용과 편익의 편향성 등이 주요한 요인으로 발생한다. 이러한 문제의 관점에서 참여 공공갈등문제 해결을 위해 참여하는 시민이나 NGO의 경우는 참여의 기회가 공정하게 주어졌는가, 참여를 통해 진정한 갈등해결에 기여하고 있는가. 그리고 참여해야 할 이해당사자가 참여하였는가에 따라 갈등관리의 정도를 달리하게 된다. 이해관계자의 정당한 참여가 갈등문제의 당사자 또는 문제해결에 정당한 참여의 권한이 있는 자의 참여를 의미하며, 이것이 담보될 때 민주적 갈등관리는 물론 갈등문제가 확대·재생되지 않는다는 것을 의미한다.

둘째, 속의 절차 평가를 위한 항목은 협의기구 구성 및 운영, 속의적 논의구조, 정보공개 및 공유요인이다. 속의과정의 협의기구 구성과 운영에 관해 법·제도적으로 보장되어 있고 그 운영 방식이 민주적인가, 협의기구에 핵심 이해관계의 대표자가 참여하였는가, 그리고 협의기구 운영

과정이 신뢰성 있는가에 따라 숙의의 성과를 좌우한다(김도운, 2009; 문태현, 2010; 홍성만·이종원, 2009). 숙의의 논의구조는 숙의절차의 합리성, 사실 확인(fact-finding)을 위한 노력과 토론의 개방성과 충분성이 전제될 때 숙의의 성공가능성이 높다(Dryzek, 2002; Fishkim, 2009; 정정화, 2011). 숙의과정에서의 정보공개 및 공유는 정부공개 관련 법·제도적 보장여부와 정보의 투명성과 정확성 확보여부, 그리고 정보의 공정한 공유차원에서 정보공개 허용 및 정보의 사전공개 등이 전제될 때 숙의의 성공가능성이 높다(Bohman, 1997; 주성수, 2004; 문태현, 2010).

셋째, 합의 절차 평가를 위한 항목은 합의문 작성과정, 합의문 추진과정, 최종합의의 공식화이다. 합의과정은 상이한 가치·이해·신념 등을 가진 행위자들 간의 진지한 논의과정을 거쳐 구성된 모두가 완전한 동의나 일치된 최종 의사결정을 도출하는 일련의 과정을 의미한다. 합의과정의 핵심과정으로 합의문 작성과정, 합의문 추진과정, 그리고 합의문 공표과정이 있다. 합의문 작성과정에서는 합의문 작성의 권한 있는 자의 작성이 요구되며, 그 내용도 가능한 한 명확하여야 한다(서문기, 2007; 정정화, 2011). 또한 다양하고 상충된 이해관계의 문제는 합의문 작성 전 단계에서 조정되어야 하며, 합의문 작성 방식과 절차가 합리적일 때 합의의 이행가능성이 높다(서문기, 2007). 합의문 추진과정에서는 대표자간 합의문 추진절차규정이나 매뉴얼이 마련되어 있어야 하며, 합의문 추진과정의 구속력이 있을 때 추진의 실효성을 담보할 수 있다(박태순, 2009; 김선길·박종화, 2006). 더불어 합의문 추진과정의 투명성(공개성)과 소속집단의 합의문에 대한 순응도가 높을 때 합의의 실효성을 제고시킬 수 있다(정정화, 2011). 최종합의의 공식화는 합의의 이행가능성과 지속가능성을 제고시킬 뿐만 아니라 합의이행과정의 문제해결 절차 확보 등을 통해 합의이행과정의 구체성을 제고시키게 된다(서문기, 2007; 정규호(2007); 정정화, 2011; 박태순, 2009). 그리고 Weeks(2000)는 합의안 이행성에서는 민주적 갈등관리에 있어 협상여지와 합의절차 존재 유무, 그리고 협상이익의 대소정도를 평가요인으로 제시할 수 있다고 보았다.

〈표 2〉 민주적 갈등관리 평가 모형

구분	평가항목		
참여 절차	참여기회	- 참여에 대한 수용성 - 참여방법 용이성	- 참여기회 균등성 - 참여기회 보장 법·제도 마련
	참여 질	- 열린 참여 - 직접적 이해관계자 참여	- 참여자의 갈등해결 의지 - 참여자의 전문성
	참여 대표성	- 대표자 선발과정의 공정성 - 참여대표자의 전문성	- 참여대표자 권한의 정당성 - 대표성 확보방법 명시화
숙의 절차	협의기구 구성 및 운영	- 협의기구 운영과정의 신뢰성 - 핵심 이해당사자 참여	- 협의기구 구성·운영의 법령규정 - 실질적 문제해결(합의) 가능성
	숙의적 논의구조	- 숙의절차의 합리성 - 토론의 개방성	- 숙의를 위한 사실확인 노력 - 숙의기간의 충분성
	정보공개 및 공유	- 정보의 투명성 - 공정한 정보공유	- 정보의 정확성 - 정보공개 및 공유 관련 법·제도보장
합의 절차	합의문 작성과정	- 합의문작성의 대표성 - 합의문 작성절차 합리성	- 합의문 내용 명확성 - 다양한 이해관계 조정
	최종합의의 공식화	- 합의이행 가능성 - 합의이행 지속서	- 합의이행과정의 문제해결절차 확보 - 최종합의 공개정도

자료: 윤종설(2013: 92-93)에서 재인용.

IV. 민주적 갈등관리 사례 분석

1. 갈등사례의 선정

공공갈등 해결 과정에서의 민주적 갈등관리 방식의 실체를 살펴보기 위하여 대표적인 공공갈등 사례들을 선정하였다. 이해관계자의 참여와 숙의 그리고 합의의 과정을 통한 갈등문제의 해결 과정을 분석하기 위하여 우선 중앙정부가 갈등당사자인 대규모 사업 관련 갈등사례를 선택하였다. 그리고 사례들 중 정부의 일방적 사업추진 과정에서 갈등이 야기되었지만, 갈등 이해관계자들의 참여 등을 통해 민주적 갈등관리 체제로 전환하여 문제를 해결한 사례들을 선정하였다. 즉 일방적인 사업 추진이 아닌 이해관계자들의 참여, 진지한 숙의과정 그리고 합의과정의 방식을 통해 사업을 성공적으로 추진한 사례들을 분석의 대상으로 선정하였다.³⁾

민주적 갈등관리의 적용 과정과 그 효과와 한계 등을 살펴보기 위한 사례로서 시화호 개발 건설 사업과 호남고속철도 계룡산 터널 건설 사업 관련 갈등 사례를 최종 선정하였다. 이 두 사례는 모두 이해관계자의 참여와 숙의의 과정을 통한 합의의 형성이 절차적으로 이루어진 사례이다. 하지만 민주적 갈등관리의 절차가 적용되었음에도 불구하고 상이한 결과가 이루어졌다. 그렇기 때문에 두 사례를 비교하여 분석함으로써 민주적 갈등관리를 위한 조건 및 정책적 시사점을 도출하는데 용이하다.

개별 사례들에서의 민주적 갈등관리 과정을 설명하기 위하여 갈등이 본격화된 시점부터 해결되는 과정까지를 분석의 시간적 범위로 한정하였다. 이때의 갈등이 본격화된 시점은 정부의 일방적인 사업 추진에 대한 반향으로 갈등이해관계자들이 조직화를 이루어 갈등이 표면화되는 시점을 의미한다. 다시 말해 갈등의 해결을 위하여 대치된 이해관계들 간의 조정을 위한 이해관계자의 참여가 본격적으로 이루어진 시점을 말한다. 이는 민주적 갈등관리가 갖는 갈등 문제의 해결 방식으로서의 의의와 정책적 시사점을 살펴보기 위함이다.

2. 시화호 개발 사업 사례

1970년대 후반부터 시화호 건설이 시작될 당시 환경의 중요성에 대한 인식이 부각되지 않았지만 시화호 건설과정에서 대기 및 수질 오염 등이 발생함에 따라 중앙부처인 건설교통부, 환경부, 농림부 및 한국수자원공사, 농촌진흥공사 그리고 지방자치 단체와 시민단체간의 의견충돌 및 갈등이 시화호를 둘러싸고 전개되었다.

3) 사례 선정 과정은 구체적으로 김대중 정부 이후 우리사회에 커다란 반향을 일으킨 주요 국책사업으로 인한 갈등사례를 선정하였다. 처음 선정된 사례들은 동강댐 건설갈등, 새만금 간척 사업, 시화호 개발 사업, 경부고속철도 천성산 원효터널 건설 사업, 경주·부안 중저준위 방사성폐기물 처분장 건설 사업, 제주해군기지 건설 사업, 호남고속철도 계룡산 통과 구간 건설사업, 국립서울병원 재건축사업, 국군기무사 과천이전 사업 등이었다. 이러한 여러 사례들을 중심으로 민주적 갈등관리와 관련한 참여, 숙의 그리고 합의의 과정 등의 모든 절차가 적용된 사례로 시화호 개발 사업, 호남고속철도 계룡산 통과 구간 사업, 국립서울병원 재건축 사업 그리고 국군기무사 과천이전 사업 등을 최종 선정하였다. 하지만 본 연구에서는 민주적 갈등관리 과정을 상호 비교하기 위하여 비교적 익히 알려진 사례인 시화호 개발 사업 및 호남고속철도 계룡산구간 터널 건설사업을 중심으로 분석·설명하였다.

사업 초기 농림부와 농업진흥공사에서 건설교통부와 한국수자원공사로 개발주무부처가 변경되면서 사업의 성격 변화와 사업진행 과정에서의 혼선이 발생되었다. 당초 간척사업을 통한 대규모 농지조성, 공업단지 및 택지개발 등의 목적과는 다른 사업 세부사항의 변화로 지역정부, 시민단체, 지역주민 등이 건설교통부와 한국수자원공사를 중심으로 개발방향에 대한 반발을 하게 되었다. 더욱이 오염된 시화호의 무단방류로 인한 해양생태계 파괴 초래 및 하수처리시설장의 용량부족, 환경영향평가의 미이행, 하수관로의 부실시공 등과 같은 문제들이 표면 위로 나타나면서 갈등의 문제는 더욱 복잡화 되었다.

이러한 복잡화된 갈등문제를 해결하기 위하여 정부와 지자체 그리고 시민단체는 지역주민과 전문가까지 참여하는 시화지구지속가능발전협의회(이하 시화지속협의회)를 구성하였고, 시화지속협의회 내에서 성공적인 시화호개발사업 및 갈등문제 해결을 위한 합의를 도출하였다.

1) 참여의 과정

우선, 참여의 기회와 관련하여 시화지속협의회에서는 정부부문과 민간부문에서 현안과 관련 있는 다양한 이해당사자들이 포괄적으로 참여하였다. 특히 시화호개발사업에 가장 적극적으로 반대하였던 시민연대회의의 대표 2명도 협의회에 참여함으로써 논의의 지평을 확대할 수 있었다. 하지만 주민들의 경우 수질개선보다는 MTV(Multi Techno Valley) 개발 계획 등에 많은 관심을 보여 정부와 지역 주민 간의 직접적인 갈등 보다는 정부와 지역 시민단체와의 갈등이 크게 전개되었다. 이러한 이유에서 일반 주민대표가 아닌 시의회가 참여하는 한계가 있었지만 참여범위 및 기회는 비교적 높은 수준에서 이루어졌다고 할 수 있다(정정화, 2011).

그리고 참여의 질과 관련하여 시화지역의 환경 및 시민단체들은 강한 응집력과 높은 적극성을 토대로 범연합체적 단체를 구성하여 정부와 갈등관계를 구축하였고, 이후 시화지속협의회에도 참여하였다. 시민단체는 시화지속협의회를 통해 수질개선을 포함하여 MTV 개발계획의 변경 등을 정부와 직접 논의하는 등 실질적인 참여를 이루었다. 시화지속협의회는 중앙정부, 지방정부, 공기업, 시민단체 등 주요 이슈와 관련된 이해관계자들의 포괄적인 참여가 이루어져 다양한 이견들 간의 공감대를 찾기 위해 합리적이지만 치열한 상호설득과 협상의 노력들이 전개 될 수 있었다(홍성만·이중원, 2009)⁴⁾.

마지막으로 참여의 대표성과 관련하여 시화호개발사업이라는 지역기반의 사업과 관련한 갈등 문제의 해결을 위하여 지역을 잘 아는 지역 내의 시민단체들이 주도적으로 참여했다는 점에서

4) 2004년 1월 16일에 구성된 1기 단독위원장체제 하의 시화지역지속가능발전협의회에 참여한 위원은 먼저, 정부부문의 행위자들은 건교부, 환경부, 산자부, 해양수산부 등 관련 정부부처소속의 공무원과 경기도·안산시·시흥시·화성시 등 관련 지방자치단체 소속의 공무원들로서 중앙정부 관련부서의 과장이나 담당관 및 팀장이 참여하였으며 지방정부의 경우 관련 국장이나 소장들이 참여하였다. 둘째, 공공기관의 경우 시화호환경연구소나 한국수자원공사, 한국산업단지공단 등과 같은 관련 공공기관의 팀장이나 사업처장 등이 참여하였다. 셋째, 지방의회의 경우 안산시, 시흥시, 화성시의 관련 지역회의원이 참여하였다. 넷째, 환경사회단체에서는 시화호시민연대, 시흥환경운동연합, 화성환경운동연합, 화성연안문화연대, 화성YMCA, 안산경실련, 안산녹색소비자연대 등의 시민단체의 사무국장이나 사무총장이 참여하였다. 마지막으로 민간부문의 전문가들이 참여하였는데, 시흥환경기술개발센터, 해양연구원, 대학교수 등이 위원으로 참여하였다.

참여자의 전문성이 높다고 할 수 있다. 하지만 협의회에 주민대표가 참여하지 않았다는 점에서 참여주체의 대표성에 의문이 제기된다. 협의회 구성 당시 주민대표를 참여시킬 방침이었으나 주민들을 대표할 마땅한 조직이 결성되지 않아 지방의회 의원들이 주민대표로 참가하게 되었다. 그러나 지방의원들은 협의회 참여에 소극적이었을 뿐만 아니라, 지역주민의 이해와 요구를 대변하지 못했다는 비판을 받았다(박태순·홍성만, 2007; 정정화, 2011).

2) 속의의 과정

첫째, 협의기구의 구성과 운영과 관련하여 시화호개발사업에서의 문제 해결을 위한 사회적 합의의 필요성이 높아졌고, 이러한 차원에서 시화지속협의회라는 소통의 네트워크가 구축되었다(홍성만, 2011).⁵⁾ 시화지속협의회 구성은 개방적으로 이루어졌으며, 이러한 개방성을 토대로 협의기구의 민주성, 전문성, 대표성 등을 확보할 수 있었다. 시화지속협의회는 상설기구로 운영되었으며, 만장일치 방식을 선택했기 때문에 구성원들은 협의에 대한 의지와 노력의 정도가 상당히 높은 것으로 평가할 수 있다.⁶⁾ 하지만 의사결정 규칙에서 “최대한 합의를 원칙으로 하고 토론·설득·타협의 원칙을 지켜나가기로 하였다.”는 점은 특히 주목할 만한 내용이다. 이는 과반수 또는 일방 세력의 수적 우위에 근거하여 협의체 운영 및 논의에 관한 의사결정을 배제하고 있음을 알 수 있다. 전통적인 의사결정 방식인 과반수 혹은 의석수의 3분의 2 등의 기준은 의사결정의 신속성을 꾀할 수 있지만 속의를 통한 합의의 가능성을 보장하지 못하는 한계를 극복하려는 시도로 평가된다.

둘째, 속의적 논의구조와 관련하여 시화지속협의회는 매일 2회 이상 개최하기로 하고 전체회의와 분과회의로 구분해 운영함으로써 논의 효과의 제고를 위한 기회를 마련했다.⁷⁾ 전체회의에서 쟁점이 발생할 경우 직접적인 이해당사자로 범위를 축소한 분과별 T/F팀을 구성하여 학습, 전문가 자문, 단기용역, 사례조사 등을 통해 쟁점을 해소하고 다시 전체회의에서 합의를 도출하는 방식으로 전개되었다. 이로 인하여 시화호 개발에 반대했던 시민단체들도 자유롭게 참여하여 의견을 개진할 수 있었고, 어느 일방의 의견에 따라 협의회가 운영되지 않았기 때문에 심의절차

5) 협의기구의 구성방식에서는 협의체 구성이 광범위하게 참여했다(윤종실, 2012: 318-319). 이를테면 건교부, 해양수산부, 산업자원부 등 중앙행정기관과 경기도청, 안산시청, 화성시청, 시흥시청 등 광역 및 지방자치단체, 안산·시흥·화성시의회, 전문가, 수자원공사, 해양연구원, 농어촌연구원 등 국책연구기관도 이해관계자로 참여하였다. 또한 지역 중심의 시민단체가 참여하였기 때문에 지역 현안에 관한 한 지역NGO가 중앙NGO에 의존하지 않고 스스로의 역량으로 문제를 해결해 나갈 수 있었다.

6) 시화지속협의회에는 정부부문과 민간부문의 직·간접적인 이해당사자 및 전문가를 중심으로 2004년 1월부터 세 분과로 구성하여 전체회의와 분과회의를 개최하여 매일 2회 이상의 회의를 개최하며 2008년 12월까지 협의회를 운영하기로 하여 지속적으로 운영되었다. 협의회에서 토론구조는 개발계획분과, 대기분과, 수질생태분과 등 세 분과위원회를 구성하고, 분과위원회별 토의의제와 쟁점사안에 대하여 분과위원회별 점진적 합의를 통해 전체회의에서 최종적인 합의를 도출하는 방식으로 구성되었다. 시화지역지속가능발전협의회 위원장과 세 개의 각 분과위원회별 분과위원장을 두고 분과위원회별 간사를 두도록 하였다(홍성만·이종원, 2009). 나아가 2008년 4월 30일에는 시화지역지속가능발전협의회를 국토해양부 훈령 하의 공식적 기구로 제도화시켜 그 위상을 달리하였다.

7) 시화지역지속가능발전협의회는 개발계획분과, 수질생태분과, 대기분과 등 3개 분과를 두고 각 분과위원장을 환경 NGO 및 민간부문에서 선출하였으며, 전체회의와 각 분과의 간사는 수자원공사에서 담당하였다. 이러한 구성은 편향된 논의 전개를 예방하기 위한 것으로 평가된다.

는 비교적 높은 수준의 공정성을 유지하고 있었다. 관련 이해당사자의 포괄적 참여는 다양한 입장이 개진될 수 있기 때문에 그 만큼 견해충돌의 가능성도 많고, 나름대로 상대방을 설득하기 위해서는 보다 많은 정보와 논리를 제시해야하기 때문에 깊이 있는 토론이 전개될 가능성이 있는 것이다. 이러한 점은 결과적으로 참여위원들의 숙의토론을 제고시킨 것으로 판단된다(홍성만·이종원, 2009: 21-45).⁸⁾

셋째, 정보공개 및 공유와 관련하여 시화지속협의회의 회의 참관은 대부분 누구에게나 개방되었으며, 회의결과는 홈페이지를 통해 공개되었다. 운영세칙에는 정부 측과 시민단체 간에 현안 논의에 필요한 정보가 필요할 경우 이를 공유할 수 있도록 하였고, 시민단체 측이 정부 측에 자료를 요청할 경우 특별한 경우를 제외하고는 정부가 자료를 적극적으로 제공하였다. 또한 내용이 불명확하거나 새로운 내용에 대해서는 협의를 거쳐 외부 전문가를 초빙해 의견을 듣는 등 현안에 대한 이해를 높이려는 노력이 활발하였다⁹⁾. 더불어 쟁점 현안을 중심으로 공동학습주제를 선정하여 실행하는 등 정보공유와 학습기회 또한 마련되었다.¹⁰⁾ 숙의과정에서 정부측은 기존 개발계획을 고수하지 않고 원점에서부터 논의를 출발함으로써 신뢰를 구축할 수 있었고 민주적이고 개방적인 분위기 속에서 논의가 진행될 수 있었다.

3) 합의의 과정

첫째, 합의문 작성과정과 관련하여 투표가 아닌 최대한의 합의라는 원칙을 고수하기 위해 많은 노력을 통하여 최대한 합의점을 찾기 위해 노력했다¹¹⁾. 그러나 협의회의 합의결과는 오랜 기간의 심의에도 불구하고 이성적 논증과정을 거친 합의안으로 보기에는 어려운 측면이 많다. 협의회에 참여한 위원들 간에는 합의점에 도달했지만, 시화호 개발을 둘러싼 갈등의 핵심은 환경오염을 반대하는 시민단체의 반대로 시작되었음에도 불구하고 시민단체 내부의 의견대립으로 합의형성이 이루어지지 않았기 때문이다.¹²⁾ 반대대책위원회도 시화호의 수질과 대기개선을 위

8) 공개적인 토론구조는 외부의 의견투입 여지를 제공함으로써 토론당사자들의 보다 신중한 논의를 유도하고 촉진시켜 깊이 있는 논의가 이루어질 수 있도록 하는데 기여한다. 즉 외부로부터의 비판을 제도화함으로써 보다 신중한 논의가 이루어질 수 있도록 한다. 회의에 관심있는 공중의 참관이 허용되고 회의결과가 외부에 공개된다는 점은 무책임한 발언을 최소화하고 보다 객관성이 있는 주장이나 논거의 제시를 가능하게 할 수 있었던 것이다(홍성만·이종원, 2009).

9) 당시 시민단체 대표로 참여했던 인사의 “서로 요청하는 정보에 적극적인 협조가 있었다.”는 발언이나, 2004년 3월 12일 개발계획분과회의에서 시민사회단체 측의 ‘시화장기종합계획 연구보고서 원본 제공 협조 요구’에 대하여 정부위원 측의 관련 자료의 제공 협조가 이루어졌던 점들은 이를 잘 보여주는 예들이다.

10) 예를 들어 인구 및 테마별 수요예측방법론에 대한 공동학습(2005.5.13), 인구밀도(순밀도, 총밀도)개념 및 산정방안 공동학습(2005.7.15), 시화반월공단 휘발성유기화합물 배출방지대책 공동학습(2005.9.28), 계획요소별 자원순환형 생태도시 사례 공동학습(2005.10.26), 갈등해결방안 및 사례 공동학습(2005.12.16) 등 시화호 문제 해결을 위한 위원들 간 수 차례의 공동학습이 이루어졌다.

11) 3년여에 걸친 논의와 대안탐색을 거쳐 협의회는 수질개선 및 대기개선 로드맵과 시화MTV사업에 대한 합의점을 도출하게 된다. 2006년 6월 19일 협의회 전체회의에서 합의된 내용은 ①개발규모를 317만평에서 280만평으로 축소하고, ②일반 제조업종을 제외하고 공해유발이 없는 첨단제조업체만 입주시키며, ③녹지비율을 20.3%에서 27.5%로 확대하고, ④환경을 최우선적으로 고려하며, ⑤개발이익은 전액 시화지역 환경개선과 지역발전을 위해 재투자하기로 하였다(박태순·홍성만, 2007).

한 재원을 마련하기 위해 환경오염을 유발하는 시설을 조성할 수 없다는 강경한 입장을 고수하였다. 대책위는 또 수도권 곳곳에 첨단산업단지가 즐비한 상태에서 시화MTV 사업의 타당성 문제, 사업성 확보를 위해 과도한 상업 및 지원시설부지의 확보 문제, 대규모 시설로 인한 새로운 환경오염의 유발 등에 대해 충분하 논의가 이루어지지 않았다며 반대했다(박재목, 2007). 이러한 상황에서의 합의안 도출은 협의회에 참여한 시민단체들이 정부의 개발정책에 ‘사회적 합의’라는 정당성을 부여해준 들러리에 불과했다는 비판도 제기되었다. 시화호 개발계획이 정부의 의도대로 확정되어 사업이 추진되고 환경오염에 대한 시민단체의 문제제기와 우려가 계속되었다. 이는 시화지속협의회가 도출한 합의안에 시민단체의 요구와 주장이 충분히 반영되어 이들의 인식과 태도에 변화를 가져왔다고 할 수 없으므로 합의안이 다양한 이해관계를 충분히 성찰하고 있다고 판단하기 어렵다(정정화, 2011: 577-604).

둘째, 최종합의 공식화와 관련하여 이해당사자 집단의 수용과 승인이라는 측면에서 최종합의의 공식화에는 많은 한계가 있다. 갈등 이해관계자들 간의 새로운 갈등이 발생하는 등 최종합의와는 별개로 합의 내용을 지속적으로 유지하고 시행할 수 있는 동력이 훼손되는 문제가 발생하였다.¹³⁾ 대표적인 예로 시화MTV내 토지이용계획을 둘러싸고 사업시행자인 수자원공사와 지자체, 지방의회, 주민들과의 갈등도 끊이지 않았다. 수자원공사는 2009년 6월 국토해양부에 주거용지와 주상복합용지르 확대하는 내용을 골자로 하는 ‘시화 MTV 토지이용계획 변경안’을 제출하자 시흥시의회는 반대결의안을 채택하였다. 이에 앞서 경기도는 2008년부터 녹지·공원 등 공공시설 용지를 줄이고 산업시설 용지를 확대하는 방안을 추진하다 시민단체와 마찰을 빚었다. 수자원공사와 경기도의 이같은 개발계획 변경은 당초의 합의결과를 반복하는 것으로 정부와 지자체가 환경보전보다 개발에 중점을 두고 있음을 드러냈다. 이러한 상황 전개를 통하여 합의안의 안정성 및 지속성에 심대한 한계가 있음을 알 수 있다.

3. 호남고속철도 계룡산 통과 노선 사례

호남고속철도 계룡산 통과에 관한 정책갈등은 환경 분쟁 성격의 정책갈등으로서, 정부의 국책사업 시행과 그 과정에서 발생하는 지역주민 및 지역 내 단체들 간 시각 차이에서 유발된 정책갈등이다.

갈등의 시작은 호남고속철도 분기점 결정에서 비롯되었다. 정부는 여러 대안들 중 환경성, 시

12) 실제로 2005년 4월 30일에 개최된 시민단체 확대간담회에서는 시화MTV 사업을 둘러싼 논쟁이 격화되었다. 시화호의 대기개선을 위해 시화MTV 사업이 필요하다는 입장과 대기개선은 정부가 책임져야 할 별도의 사업인데도 재원 마련을 위해 환경파괴적인 시화 MTV 사업을 벌이는 것은 있을 수 없다는 입장이 팽팽하게 대립하였다(박홍엽, 2009).

13) 협의회의 운영과정에서 안산시와 안산환경운동연합이 탈퇴한데 이어, 합의결과가 발표된 이후에는 반대대책위원회를 중심으로 지역사회의 반발과 저항이 지속되었다. 지역사회 내에서의 반대뿐만 아니라 환경운동연합, 녹색연합 등 전국적 규모의 환경단체들도 시화호 개발에 대한 합의결과를 비판하면서 반대운동을 벌였다. 또한 주민대표성이 미흡했던 협의회가 잠정합의안을 도출하기 전에 주민들의 의견을 수렴하는 절차를 거치지 않음으로써 대표성 시비는 물론 합의결과의 지속성을 저하시키는 요인으로 작용하였다. 특히 협의회의 합의안에 대한 주민들이 동의여부를 둘러싸고 협의회와 반대대책위가 대립해 왔다. 시흥에서는 협의회와 수자원공사가 개최할 계획이었던 사업설명회가 주민들의 반발로 무산되는 등 시화MTV 사업이 지역주민의 의사와 무관하게 추진되고 있다는 비판이 제기되었다(염형철, 2007).

공성, 경제성 등에서 오송역이 가장 적합한 분기역으로 평가 받았으며, 오송역을 분기역으로 하는 오송-목포 간 구간은 행정중심복합도시를 우회한 후 계룡산에 근접하여 지하 터널로 통과하는 것으로 결정했다. 하지만 호남고속철도 노선이 계룡산 환경을 훼손할 것에 대한 우려의 입장을 밝힌 지역 내의 환경단체 등은 고속철도 노선이 계룡산에 근접하여 통과할 수 없음을 주장하였다. 그리고 관련단체들은 호남고속철도사업으로부터 국립공원 계룡산의 생태계 훼손을 방지하기 위한 지역운동을 전개하기로 결의하였고, 지역시민사회와 전국에서 이 문제에 관심을 갖도록 다양한 활동을 펼쳐나갔다.

정부는 호남고속철도 계룡산 통과와 관련한 정책갈등은 제2의 천성산 사태로 치닫지 않도록 하기 위하여 노력하였다. 국정원리에 따라 원칙과 신뢰를 바탕으로 대화와 타협을 통한 문제 해결을 위하여 일회성의 형식적인 공청회가 아닌 실질적 의견 수렴을 위한 지방자치단체를 방문하여 현지 공청회와 설명회를 개최하였다. 그리고 기본계획 수립과정에 공청회 등에서 수렴된 의견을 반영하기 위한 검토위원 등을 구성하여 이해당사자들의 합의를 도출하도록 유도함으로써 많은 부분에서 타협과 공통분모를 이끌어 낼 수 있었다.

그 결과 시민단체의 검증요구와 건설교통부의 갈등관리 필요성이 일치하면서 2006년 4월 5일 양측이 호남고속철도 계룡산통과 구간에 대한 환경·생태공동조사를 협의하고, 2007년 공동조사를 실시하는 등의 갈등 해결을 위한 노력들이 이루어졌다.

1) 참여의 과정

첫째, 참여의 기회. 시민사회단체의 정책결정 과정에의 참여 요구에 대한 정부의 적극 수용은 민주적 갈등관리의 초석을 마련하는 계기가 되었다. 시민사회단체의 참여가 정책결정의 전 과정에 걸친 참여가 아닌 대안의 평가 등 제한된 단계에서 이루어졌다는 한계를 갖고는 있지만, 환경·생태공동조사를 위한 협의 등을 통하여 공식화된 절차에 따라 참여가 이루어졌다는 점에서 참여의 기회를 향상시켰다고 평가할 수 있다. 만일 정책결정 과정 및 공동조사 과정에 시민사회단체의 참여가 이루어지지 않았다면, 정책결정 내용 및 공동조사 결과에 대하여 시민사회단체는 아무리 객관적인 내용이라고 하더라도 정부 측의 일방적인 결과라고 인식하게 될 것이고, 두 갈등관계 집단은 수평적인 관계를 유지하면서 갈등은 지속적으로 심화되기만 했을 것이다.

둘째, 참여의 질. 갈등해결을 위한 정부 측의 적극적·능동적 자세에서 참여의 질 향상 측면에서의 의의를 찾아볼 수 있다. 오송 분기역 결정 이후 대전·충남·호남 등 지역의 51개 시민사회단체는 ‘생태계 훼손과 지역갈등 양산하는 대형 국책사업을 전면 중단하라!’며 호남고속철도와 관련된 일체의 자료 공개, 민관공동 계룡산권역 생태조사 실시 그리고 지역사회와 협의와 토론에 나서 갈등예방을 위한 노력을 기울일 것을 정부 측에 요구하였다. 이러한 시민사회단체 측의 요구에 정부는 초기 형식적인 태도를 취하였지만,¹⁴⁾ 갈등의 조속한 해결을 최우선 목표로 정하

14) 2005년 12월 충남연대는 건설교통부측에 호남고속철도 기본계획의 즉각 공개와 국민여론을 수렴하는 지역공청회의 개최를 공식적으로 요구하였다. 이에 2005년 12월 국토연구원이 호남고속철도 기본계획 수립을 위한 주민공청회를 개최하였다. 하지만 공청회 개최 과정 및 정부 측의 태도는 갈등을 더욱 강화시키는 계기로 발

고 적극적인 자세로 시민사회단체와의 토론과 협의를 위한 자세를 취하였다. 그 결과 정부 측은 시민사회단체 측에서 요구한 순회공청회와 간담회 그리고 공동조사 등에서의 시민사회단체 측 전문가들의 참여 등을 적극 수용하였다.

셋째, 참여의 대표성. 호남고속철도의 계룡산 통과를 반대하는 지역 시민사회단체는 60여개 단체로 그 규모가 상당하였다.¹⁵⁾ 특히 이들 단체들은 각각의 성격과 특성 등에 따라 소규모 연합을 이루어 조직적인 활동을 하고 있었다. 각 단체들은 저마다의 반대 이유와 논리를 갖고 있었으나 다양한 의견들을 유지할 경우 결코 갈등의 해결이 쉽지 않음을 인지하고 ‘계룡산살리기 대전·충남연대’로 조직화함으로써 효과적인 조직 행동을 할 수 있게 되었다. 60여개 시민사회단체가 참여한 충남연대는 시민사회단체 측의 대표 자격으로서 정부 측과의 갈등해결을 위한 협의, 논의 및 결정 과정에 참여하였다. 호남고속철도의 계룡산 통과에 대한 지역 시민사회의 적극적인 반대 행동이 현실화되기 전 충남연대가 대전, 충청남도 지역의 시민사회단체의 의견을 수렴하면서 갈등 양상이 부정적으로 발전하는 것을 견제할 수 있었다.¹⁶⁾

2) 속의의 과정

첫째, 협의기구 구성 및 운영. 협의기구의 구성 및 운영은 환경·생태공동조사단의 구성과 운영을 통하여 의의를 살펴볼 수 있다. 환경·생태공동조사단은 조사위원회와 운영위원회로 나누어 운영하였다. 운영위원회는 사업추진기관, 시민단체, 전문가가 참여하는 것으로 조사단의 전반적인 운영과 제기되는 사안에 대한 정책을 결정했다. 운영위원회에 간사를 두어 운영위원회에서 조사

전하게 되었다. 국토연구원은 그동안 오송분지역 반대 주장을 펼쳐온 충남연대의 기본계획 공개 및 지역순회 공청회를 수용, 진행키로 약속했지만, 그 이후에도 공청회가 아닌 설명회로 바꾸려는 시도를 하는 등 호남고속철도사업 기본계획(안)을 둘러싼 갈등이 지속되었다.

- 15) 대전시민사회단체연대회의, (사)대전실업극복시민연대이어서는사람들, (사)유성민주자치시민연합, 대전경제정의실천시민연합, 대전연민회, 대전외국인이주노동자지원센터, 대전참여자치시민연대, 대전충남녹색연합, 대전충남주인론운동시민연합, 대전충남생명의숲, 대전환경운동연합, 대전홍사단, 대전YMCA, 대전충남민주화를위한교수협의회, 충청지역노점상연합회 이상 14개 단체), 충남시민사회단체연대회의(공주녹색소비자연대, 공주녹색연합, 당진참여자치시민연대, 당진환경운동연합, 보령시민참여연대, 복지세상을열어가는시민모임, 서산태안환경운동연합, 서산YMCA, 서천환경운동연합, 아산시민모임, 아산YMCA, 조치원YWCA, 천안녹색소비자연대, 천안새교육공동체시민모임, 천안시민포럼, 천안아산환경운동연합, 천안여성연회, 천안KYC, 천안YMCA, 천안YWCA, 청양시민연대, 태안참여자치시민연대, 홍성YMCA 이상 23개 단체), 계룡산살리기범불교연대(대전불교사암연합회, 공주불교사암연합회, 대전비구승가회, 대전비구니침례회, 한밭불교회, 대전불교환경운동연대, 백제불교신학단체협의회, 대전·충청포교사단, 대전운불련, 대전불교연론인회, 평불협 대전·충남지역본부, 대전교수불자회, 대전교사불자회, 맑고향기롭게, 대한불교청년회 대전·충남지구, 한국대학생불교연합회 대전지부, 한국장애인불자회, 불교미술협회, 대전불교발전을위한모임, 한국불자불교미술협회 이상 20개 단체), 계룡산보전시민모임, 국립공원을지키는시민의모임(이상 60개 단체)
- 16) 당초 호남고속철도 계룡산 통과를 반대하는 시민사회단체들은 정부 측 정책결정과정의 불합리성을 문제제기 하였지만, 실제적인 목적은 호남고속철도 노선을 계룡산에서 가급적 멀리 밀어내는 것이었다. 그러나 이를 표면화하지 못한 것은 호남고속철도 자체의 필요성에 대해서는 주민들의 지역 균형 발전 기대가 컸기 때문에 무조건적인 반대의 현실적 어려움을 고려하였기 때문이다. 그렇기 때문에 근본적으로 건설해야 한다거나 건설하지 말아야 한다는 것이 아니라 쟁점이 건설하지만, 환경훼손을 최소화할 수 있어야 한다는 실질적인 이해관계에 초점이 맞춰질 수 있는 조건이 형성되었다.

단 운영에 대한 실무적인 연락을 취하거나, 협의에 있어 양측을 대표하도록 하였다. 환경·생태 공동조사단 운영을 위한 협의는 대전환경운동연합, 대전충남녹색연합, 공주녹색연합, 계룡산보전시민모임 등의 연대측 대표와 대한건설협회 대전시회, (주)동성엔지니어링, 건설교통부, 한국철도시설공단 등 정부측 대표들이 참여하여 이루어졌다. 이러한 구성은 갈등관계에 놓인 정부와 시민사회단체 양측의 핵심대표들이 환경·생태공동조사단 운영에 대한 책임과 권한을 부여받고 협의한 것으로 정당성을 부여받을 수 있도록 하였다. 그리고 이들 대표들은 ‘호남고속철도 계룡산 통과노선 환경·생태공동조사에 관한 기본협약서’를 통하여 갈등해결을 위하여 가장 중요하다고 판단되는 호남고속철도의 계룡산 통과구간의 생태적 적합성 판단 및 생태계 보전방안 제시에 초점을 두고 목적 실현을 위한 구체적 대안들을 마련했다는 점에서 실질적 문제해결의 가능성을 포함했다고 평가할 수 있다.

둘째, 숙의적 논의구조. 환경·생태공동조사단의 운영을 위한 운영협약서에서는 갈등해결을 위한 숙의적 논의구조를 살펴볼 수 있다. ‘환경·생태공동조사단 운영협약서’ 제2장 공동조사단의 구성 및 운영의 내용 중 제3조(구성)¹⁷⁾에서는 정부 측과 시민사회단체 측의 균형을 고려하여 동수의 추천위원을 통하여 조사위원과 운영위원을 구성하도록 하며, 조사단의 책임과 권리의 균등한 분배를 위한 규칙들을 살펴볼 수 있다. 또한 제5조(회의)¹⁸⁾에서는 환경·생태공동조사단의 활동과 그 결과 등에 관한 절차들을 규정하고 있으며, 이들 규정들을 통하여 숙의의 과정이 이루어질 수 있는 절차상의 요인들을 살펴볼 수 있다. 더불어 환경·생태 조사 보고서를 정부 측과 시민사회단체 측의 양 측을 대표하는 전문가들에 의하여 독립적으로 추진하지 않고 하나의 보고서를 작성하기로 한 것은 서로에 대한 신뢰를 토대로한 의사 결정이라고 평가할 수 있다.¹⁹⁾

셋째, 정보공개 및 공유. 정보 공개 및 공유는 비교적 합리적으로 이루어졌다고 평가된다. 초기 시민사회단체 측에서의 호남고속철도의 필요성에 대한 타당성과 노선에 관련된 정보공개에 대하여 정부 측은 당초와는 달리 적극적인 자세를 취하며 실질적인 공청회와 설명회 그리고 간

17) 제2장 공동조사단의 구성 및 운영, 제3조(구성) ①조사단은 분야별 전문가를 포함하여 한국철도시설공단과 계룡산살리기대전충남연대 양측에서 상호 동수로 추천한 조사위원 20명과 운영위원 8명 등 총 28명으로 구성한다. ③조사단을 대표하는 조사단장은 조사위원 중 양측에서 추천한 2명으로 구성한다. ④조사단의 원활한 운영과 활동에 대한 전반적인 사항을 논의하기 위하여 운영위원회를 둔다. 운영위원은 공단과 대전충남연대 양측에서 운영위원회 간사를 포함한 각각 4명을 추천하여 총 8명의 운영위원으로 구성한다.

18) 제5조(회의) ①조사단 회의는 전체회의를 원칙으로 하며, 조사단장이 운영위원 및 조사단원과 사전협의를 거쳐 소집한다. 조사단 회의에서는 조사연구계획과 조사연구·평가결과를 협의한다. ②조사단 회의는 착수시와 중간보고서 및 최종보고서 제출 전 실시하며, 공동조사가 완료된 때에는 조사결과 및 향후일정 등에 대하여 조사단 전원의 의견을 수렴하는 것을 원칙으로 한다. ③입시회의는 운영위원회에서 요청 시 개최할 수 있다. ④운영위원회는 조사단 활동에 필요한 논의사항이 발생할 때마다 수시로 개최한다. ⑤조사단장과 운영위원회 간사는 회의개최일정 및 회의결과(회의록 첨부)를 위원에게 통보하여야 하며, 회의시마다 회의록을 작성하여 참석자의 서명을 받아 보존한다.

19) 환경·생태 조사 분야별로 정부 측과 시민사회단체 측으로부터 추천받은 전문가들은 각 분야별로 보고서를 작성하기로 하였으나 조사위원들의 제안으로 분야별로 하나의 보고서를 작성하기로 결정하였다. 이러한 결정은 한 분야에서 각각의 의견이 달랐을 때 발생하는 혼란과 조사 결론에 대한 전문가의 부담에 의한 객관성의 결여 등에 대한 염려에서 비롯되었다. 조사위원의 이러한 제안을 운영위원회는 수용하였고, 양측 의견이 다를 때는 토론 후 하나의 결론을 내기로 하고, 공동 보고서를 작성하였다. 이 제안이 수용 가능했던 것은 양측이 대립각을 세우지 않고, 실질적인 목표 즉 계룡산 통과구간의 생태환경 조사에 초점을 맞출 수 있었기 때문이며 공동조사 결과가 승패가 아니라 사업에 반영된다는 신뢰가 있었기 때문일 것이다(박수선, 2009: 146).

담회 등을 통하여 많은 부분에서의 정보를 공개하였다. 또한 환경·생태공동조사단의 운영 과정에서 발생하는 다양한 정보를 공유할 수 있었다. 효과적인 정보 공개 및 공유는 시민사회단체의 요구에 대한 정부의 적극적인 수렴과 더불어 유사 갈등사례 등의 사례학습을 통하여 정부가 정보 활용의 필요성을 절실하게 인식하고 있었기에 가능했다.

3) 합의의 과정

첫째, 합의문 작성과정. 합의문 작성과정 평가는 ‘환경·생태공동조사에 관한 기본협약서’와 ‘환경·생태공동조사단 운영협약서’의 작성 과정과 ‘환경·생태공동조사’ 결과의 활용 측면에서 살펴볼 수 있다. ‘환경·생태공동조사’를 위한 기본협약서와 공동조사단 운영협약서의 작성은 앞서 참여의 과정에서 언급한 바와 같이 주요 갈등 이해관계자인 충남연대 소속 시민사회단체 대표와 한국철도시설공단 대표가 논의와 합의를 거쳐 이루어졌다. 특히 충남연대를 대표하여 협약서 등을 작성한 시민사회단체 대표들은 실제 공동조사단의 운영위원회 역할도 수행함으로써 합의문작성의 대표성을 확보할 수 있었다. 그리고 ‘환경·생태공동조사에 관한 기본협약서’에서는 공동조사 결과 우려할 만한 환경문제가 발견되고 사회적 합의가 이루어질 경우에는 계룡산 통과 노선을 합리적인 노선으로 조정할 것을 명시하고 있다. 또한, ‘환경·생태공동조사단 운영협약서’에서는 건설교통부, 한국철도시설공단 그리고 충남연대측은 공동조사결과를 환경·생태공동조사에 관한 기본협약서에 따라 조치하도록 명시하고 있어 노선의 변경에도 영향을 미칠 수 있는 높은 수준의 합의를 이루고 있다(김중남, 2008; 김선혜, 2008; 박수선, 2009).

둘째, 최종합의 공식화. ‘환경·생태공동조사’는 최종합의의 공식화 측면에서 역시 큰 의미를 갖는다. 특히 합의이행의 가능성과 지속성 그리고 최종합의의 공개정도 요인 등에서 여타의 갈등사례와 비교하여 높은 수준에서의 책임과 권한이 투영되어 있다. 실제로 1년여의 공동조사 과정 동안 수차례의 전체회의를 통하여 의견을 조율하였으며, 그 결과 양측 모두 특별한 이견 없이 최종보고서의 내용을 수용할 수 있었다(김중남, 2008). 하지만 합의이해과정에서의 문제발생 시 해결절차의 확보 측면에서는 제한적이었다. ‘환경·생태공동조사에 관한 기본협약서’ 및 ‘환경·생태공동조사단 운영협약서’에서 말하고 있는 ‘무엇’이 우려할만한 문제인지, ‘누가’ 그것을 우려할 문제라고 판단할 수 있는지, 그리고 ‘사회적 합의’는 또 어떻게 이뤄질 것인지에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 못하다. 이에 대하여 협의 과정에 참여한 관계자들은 명확한 기술에 대하여 많은 논의가 이루어지기는 했지만, ‘사회적 합의’라는 조건이 갖고 있는 ‘다양한 사람들이 모여 공개적으로 결정’할 수 있는 가능성의 여지가 있기 때문에 별로 우려하지 않았다고 밝히고 있다.²⁰⁾

4. 민주적 갈등관리의 효과와 한계

속의 민주주의를 토대로 한 민주적 갈등관리 평가 모형을 통하여 시화호 개발 사례와 호남선

20) 김중남(2008)은 ‘사회적 합의’에 대한 구체적인 내용을 기본협약서에 명시하지 않았고, 공동조사단 안에 설치된 운영위원회를 통해 논의를 진행해나가기로 하였으며, 우려할 만한 환경문제가 발생하지 않을 경우 환경영향을 최소화하는 방안을 분야별로 제시하는 것으로 하였다고 말한다.

고속철도 계룡산 통과 노선 사례 분석에서의 민주적 갈등관리가 갖고 있는 효과와 한계를 살펴볼 수 있다. 두 갈등 사례의 분석 결과 비교를 통하여 민주적 갈등관리의 효과와 한계를 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

1) 참여의 기회와 질

두 갈등 사례 모두 갈등 이해관계자의 참여가 정책 사업의 계획 단계에서부터 이루어지기 보다는 정책 집행 과정에서의 갈등이 심화됨에 따라 이루어졌다. 특히 갈등당사자들의 참여와 대화에 대한 필요성을 상호 공감한 상태에서 참여의 기회가 만들어지지 못하고 외부의 개입 또는 상위결정자의 결단에 의해서 만들어졌다. 즉, 갈등해소를 위한 참여와 대화에 관한 당사자 결정의 원칙이 해당되지 않고 있다. 따라서 갈등이 발생되고 국회와 같은 상위 정치적 기구의 개입이나 중앙부처 상위결정자들의 결단이 있기까지는 상당한 갈등의 고조를 겪게 되어 사회적 갈등비용을 지불한 후에야 참여와 대화의 기회가 만들어지게 된다.

더불어 참여의 기회가 제3자의 권위에 의하여 이루어진다 하더라도 갈등 당사자 특히 정부 측의 능동적인 노력이 없다면 형식적인 참여에 머물 뿐이다. 호남고속철도 계룡산 통과 노선 갈등의 경우 갈등 초기 정부 측은 사업 설명회 등의 형식적인 활동만을 전개했지만, 경부고속철도 천성산 갈등과 같은 유사 갈등 형태에서의 막대한 갈등 비용 발생을 통한 정책학습의 결과 갈등 이해관계자들과의 적극적인 대화의 기회를 마련하였다. 그리고 그러한 노력으로 갈등 기간을 단축시키는 등의 효과를 얻을 수 있었다.

2) 참여의 대표성 확보

정부측과 마주앉은 상대방은 지방정치인들이거나 지역주민대표들이 아닌 아무런 정치적 대표성을 갖고 있지 않은 지역의 시민단체와 환경단체의 대표자들이었다. 이들 단체들은 지역의 주민들로부터 특정 절차나 형식을 통해 대표성을 위임받은 바 없다. 다만 이들 단체들은 그 지역의 환경문제에 대한 이슈제기자일뿐이었다. 그러나 정부측이 이들 단체들을 대화의 상대측으로 인정함으로써 이들은 갈등을 해소하는데 대표자의 지위를 얻게 된 것이다. 즉 시민환경단체들의 대표성은 지역 주민들로부터 확보한 것이 아닌 정부측으로부터 인정된 것이었다. 그렇지만 지역 주민들도 이들 단체들의 대표성을 인정하지 않겠다는 의사도, 문제제기도 없었다. 결과적으로 정부측은 이들 지역 환경단체의 대표자들이 ‘대표성이 있다’고 본 것이다.

하지만 참여자들의 대표성을 소속 구성원들이 동의하고 인정할 경우 그 효과는 더욱 커진다. 시화호 개발 사례의 경우 갈등해결을 위한 합의 단계에서 나타난 새로운 갈등은 기존에 하나의 그룹으로 묶여 있던 시민사회단체들이 협상 대표에 대한 권한을 자발적으로 위임하지 않음으로써 빚어진 문제이다. 반면 호남고속철도 계룡산 통과 노선 사례에서는 다양한 시민사회단체들이 저마다의 이유와 논리를 주장하기 보다는 효율적인 갈등문제 해결에 대한 공통의 분모를 합의하고 그에 따른 대표를 위임함으로써 갈등문제 해결을 위한 합의에 공식적인 권한을 부여해줄 수 있었다.

3) 협의기구의 구성과 운영

호남고속철도 계룡산 통과 노선 갈등 사례의 경우 호남고속철도사업 기본계획의 검토와 계룡산 통과 노선의 정당성 등을 재확인하기 위한 지역주민들의 요구를 적극 수용하여 ‘환경·생태공동조사단’을 구성하고 운영하였다. ‘환경·생태공동조사단’의 운영을 위한 조사위원회 및 운영위원회를 정부와 지역주민 양측이 동일한 인원수로 구성하도록 한다. 그리고 객관성을 확보하기 위하여 양측이 각각 조사한 후 내부 논의를 통하여 하나의 결과 보고서를 작성하도록 하고 있다. 이와 같은 협의기구의 구성과 운영 방식은 정부측 혹은 지역주민측의 일방적인 요구와 지시 등에 의하여 편향된 결과를 충분히 예측할 수 있는 형태가 아니다. 동등한 권한의 행사를 보장하고, 갈등문제 해결을 위한 전 과정에서의 책임을 갈등 주체들이 공유하도록 함으로써 실현가능하고 합리적인 갈등의 해결이 가능하도록 만들었다.

반면 시화호 사례의 경우 ‘시화지역지속가능발전협의회’를 구성하고 내부에 주요 쟁점문제를 논의하기 위한 세 분과를 설치하여 운영하였지만, 운영의 측면에서 다른 사례들과는 구별되는 특징이 나타났다. 협의기구의 구성과 의사결정 절차 등에 대한 자율적인 내부 규정을 만들어 운영하였지만, 실제 협의기구는 정부에 의하여 주도적으로 운영되는 측면이 강했다. 협의기구 운영에 필요한 비용 등을 수자원공사에서 부담하고, 수자원공사가 회의의 간사 역할을 맡아 진행 함으로서 실질적으로 회의 진행에 있어 상당한 영향력을 행사할 수 있었다. 불균형적인 협의기구 운영에서의 영향력은 비록 시화호 갈등문제 해결 과정이 자율적 내부 규정에 의하여 이루어졌다 하더라도, 갈등주체가 동등한 권한을 갖고 참여하였는지 그리고 결과에 대한 책임을 공유할 수 있는지에 대해서는 쉽사리 확신하지 못하도록 한다.

4) 정보 공개 및 공유

갈등 사례들 속에서 정보의 공개 및 공유가 속의 과정에서 효과적이기 위한 조건들을 찾아볼 수 있었다.

첫째, 정보를 제공하는 정부의 태도이다. 갈등 사례들 속에서 정부는 갈등문제를 유발하는 쟁점 사항들에 대한 정보 요구를 적극적으로 수용하는 모습을 보였다. 이러한 정부의 태도는 지역주민 등 갈등 대상자들과의 빠른 합의를 통한 갈등의 조속한 해결 욕구에서 비롯되었다. 또한 정부는 요구에 의한 정보 공개 뿐 아니라 설명회, 공청회, 간담회 등을 통하여 능동적으로 정보를 공개하는 등의 자세도 취하였다. 이러한 능동적·적극적인 정부의 자세로 인하여 갈등 대상자인 지역주민 등은 정부에 대한 불신의 벽을 허물고 자신들과 마찬가지로 갈등문제 해결에 적극적임을 알 수 있도록 함으로써, 갈등문제 해결에 가장 중요한 요소인 상호신뢰를 형성할 수 있도록 하였다.

둘째, 갈등문제 해결을 위한 속의 과정의 공개이다. 갈등의 해결점을 찾기 위한 갈등 주체들 간 논의 과정의 공개는 또 다른 형태의 정보불균형과 신뢰 저하의 문제를 예방한다. 뿐만 아니라 합의를 목적으로 하고 있는 속의 과정의 특성상 협의기구의 모든 활동을 공개 및 공유하는 것은 갈등 주체들의 책임을 강화하고 그 결과 합의이행의 지속성을 보장할 수 있다는 효용가치

를 갖는다. 하지만, 숙의 과정에의 공개가 반드시 긍정적인 효과로만 이어지는 않는다. 때로는 공개된 정보에 의하여 새로운 갈등이 발생되거나, 갈등 주체들의 사익에 의한 해결 불가능한 합의점의 주장이 발생하는 등의 문제가 나타날 수 있기 때문이다. 국군기무사령부 이전 갈등의 경우 숙의 과정에서의 외부 영향력을 차단하기 위하여 협의기구 운영에 필요한 정보는 공개 및 공유하였지만, 협의기구의 운영 과정 상 생성되는 다양한 정보들은 비공개를 원칙으로 함으로써, 외부 영향력을 배제하고 현실적인 문제해결점을 합의할 수 있었다.

5) 최종합의를 위한 절차

합의는 민주적 갈등관리의 최종점으로써 갈등해결을 위한 방법을 구체화하고 실천하도록 하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 최종 합의는 공식화의 과정을 거쳐 갈등 해결을 위하여 갈등 주체들이 책임을 다하도록 강제한다. 하지만 최종합의를 도출하는 과정이 절차적 정당성을 충족시키지 못할 경우 최종합의가 공식화된다고 하더라도 체계적인 합의이행이 어렵고 새로운 갈등 발생의 원인이 되기도 한다.

시화호 개발사례는 사회지속협의회에서 3년간의 숙의과정을 거친 끝에 합의안을 도출하였다. 그러나 이 합의안에 대한 추진과정은 불분명하고 추진과정이라 볼 수 있는 과정이 없었다. 따라서 합의안에 대해 지역시민단체들과 중앙환경단체들도 반대를 제기하였고, 주민들이 협의과정에 참여하지 않고 도출된 합의안에 주민들은 동의하지 않았다. 더 심각한 일은 시행주체인 수자원공사, 그리고 경기도도 합의안에 핵심내용을 변경함으로써 합의안의 지속가능성을 훼손하는 상황까지 발생하였다. 결국 시화호 개발사례는 숙의과정은 철저하게 거쳤지만, 대표성 있는 협의체의 배제와 추진과정의 미비로 합의안에 대한 정당성 및 지속가능성을 확보하지 못하는 한계를 노정하였다.

호남고속철도 계룡산터널 건설사업 사례도 건교부와 한국철도시설공단, 그리고 지역환경단체들 간의 합의가 도출되었다. 그러나 이에 대한 지역주민 또는 지역 의회로부터의 추진과정은 없었다. 그러나 합의내용이 터널건설에 따른 환경영향에 대한 지속적인 공동모니터링이 핵심이었고, 이에 따라 합의안의 지속성은 자연스럽게 확보되었다할 것이다. 즉 추진과정의 미비 또는 누락으로 합의안에 대한 심각한 문제는 야기되지 않았던 것으로 평가된다.

V. 결론을 대신하여: 민주적 갈등관리의 효과 제고를 위한 대안

숙의 민주주의의 가치를 실현하고 갈등문제로 인한 피해를 최소화하고 나아가 합리적인 정책 결정 및 집행이 이루어질 수 있다는 측면에서 민주적 갈등관리의 의의를 찾아볼 수 있다. 이해관계자의 참여가 갈등문제 해결에 효과적인 수단이 될 수 있음이 인정되면서 이를 적극적으로 수용하고 적용하기 위한 노력이 다양한 형태로 이루어지고 있다. 하지만 시화호 개발사례와 호남고속철도 사례 분석에서 나타난 것과 같이 이해관계자의 참여가 효과적이기 위해서는 보다 섬세한 제도적 보완이 필요하다.

우선, 실질적 이해관계자의 참여를 위한 제도적 뒷받침이 필요하다. 정부와 공공기관이 근거하고 있는 개별 사업법의 절차를 민주적인 갈등관리 관점에서 가능하면 이해관계자들과의 갈등이 고조되기 전에 참여와 대화를 가능하도록 개정하여야 한다. 이를 위해서는 갈등을 유발할 수 있는 개발관련 법제들을 모두 재검토할 필요가 있다. 이들 법들은 대부분 행정편의적 요소들을 많이 갖고 있어 민주적인 갈등관리 요소들을 포함하고 있지 못한 것이 현실이다. 따라서 효율성 측면에서의 법절차를 민주성 측면에서 법절차를 전환시킬 필요가 있다.

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 따르면 중앙행정기관의 장은 필요성이 판단될 때 참여와 대화의 기회를 만들 수 있다. 하지만 이는 임의규정이기 때문에 매우 소극적인 접근이며, 일방적인 접근에 불과하다. 이러한 한계를 극복하기 위해 좀 더 적극적으로 공공갈등이 발생한 경우 소관부처의 갈등관리심의위원회의 심의를 거쳐 위원회가 갈등해소를 위한 조정위원회 등의 구성을 결정하면 반드시 부처의 장이 이를 수용하여야 한다고 강행규정화 할 필요가 있다.

둘째, 참여자의 대표성과 전문성 확보를 위한 참여자 선정에서의 기준 등이 마련될 필요가 있다. 최근 시민들의 정치적·행정적 관심의 증대와 참여의 욕구가 향상되면서 다양한 수준의 시민사회단체들이 생성되고 다방면에서 활동하고 있다. 이러한 시민사회단체들의 활동은 민주적 갈등관리가 효과적이기 위한 토대가 되는 동시에 정책갈등과 관련한 이해관계구조의 복잡화를 가져와 갈등관리의 비합리적 요인이 되기도 한다. 즉 오히려 새로운 갈등을 유발하거나, 갈등의 골이 깊어지는 등 악화된 갈등상태가 만들어질 수도 있다. 따라서 민주적 갈등관리의 성공을 위한 참여자의 대표성과 전문성 확보를 위한 구체적인 방법의 모색이 필요하다.

호남고속철도 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 수십 개의 군소 시민사회단체들은 저마다의 목적과 논리를 갖고 있어 복잡한 갈등구조를 형성할 수 있었지만, 한 단계 높은 차원의 연대로 조직화하면서 의사소통 구조를 단순화시켜 상호 요구를 수렴하고 이해하는데 혼란의 발생을 방지할 수 있었다. 더불어 참여자들이 갈등문제 해결과 관련된 정보와 지식을 활용할 수 있는 능력 즉 전문성을 확보하기 위하여 객관적인 전문가들을 적극적으로 활용할 수 있는 방법의 모색이 필요하다.

셋째, 자율적 숙의구조의 구성과 운영방안의 마련이 필요하다. 효과적인 숙의과정을 위해서는 협의기구의 구성 및 운영이 필요하며, 협의기구는 핵심 이해관계자들이 참여하고 신뢰성 있는 운영과정을 거쳐 실질적인 문제해결 가능성을 높여야 한다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서는 갈등 예방 및 해결을 위하여 자율해결과 신뢰확보를 원칙으로 하며, 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 시화호 갈등을 해결하기 위한 ‘시화지역지속가능발전협의회’와 호남고속철도 갈등을 해결하기 위한 ‘계룡산살리기대전·충남연대’ 등은 우리 사회에서 일반적으로 찾아볼 수 있는 갈등해결 사례가 아니다.

효율적인 갈등문제의 해결을 위해서는 사회가 발전할수록 제도적인 접근보다는 자율적인 접근이 적합하다. 복잡·다원화된 사회와 시민들의 욕구를 일률적인 규칙으로 조정·통제하는 것은 불가능하기 때문이다. 숙의의 과정을 통한 협의와 합의 그리고 실천의 문제를 도의적·감정적 책임에만 맡기고 의지하는 것이 시기상조일 수도 있다. 하지만 갈등관리는 단순히 단편적인 갈등의 해결이 아니라 우리사회 전체의 갈등관리 역량을 제고하고 갈등 발생으로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위한 것을 목적으로 한다. 이러한 측면에서 자율적 숙의구조의 구성과 운영이 활

성화될 수 있는 법적 지원과 권한의 정도를 중장기적 관점에서 논의할 필요가 있다.

마지막으로 합의이행의 지속성과 가능성 제고를 위한 합의안 추진과정의 제도화 방안이 필요하다. 갈등문제 해결을 위한 갈등주체들 간의 합의 내용은 반드시 실천으로 연결되어야 하며, 단기적 실천이 아닌 합의된 결과를 얻거나 최종 합의 단계에 이를 때까지 지속성을 유지하여야 한다. 이를 위해서는 합의이행 과정에서 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위한 구체적인 접근방법 그리고 책임과 권한 등을 포함한 합의안의 추진이 이루어져야 한다. 초기 시화호 개발사업 사례는 3년이라는 시간동안 공동학습이라는 철저한 숙의과정을 거쳤음에도 불구하고 협의체에 참여하지 못한 핵심이해관계자들로부터 합의안에 대한 수용성을 확보하지 못했다. 더 나아가 합의 당사자인 한국수자원공사나 경기도도 합의정신을 위반하여 합의안을 변경하려는 시도까지 하였다. 이는 합의안이 추진과정상의 문제점과 함께 지속성에 대한 담보가 미약했음을 알 수 있다.

이 외에도 이해관계자의 참여에 대한 정책결정자들의 인식변화와 참여자 스스로의 책임과 권한에 대한 재인식 그리고 공유되는 정보를 적극적으로 활용하기 위한 객관적 중재자 혹은 조인가로서의 전문가의 권한과 책임 등에 관한 구체적인 논의가 필요하다.

참고문헌

- 권경득 외. (2004). 신도시개발과정에서의 주민참여 활성화 방안. 「한국지역개발학회지」, 16(3): 1-21.
- 금창호·라휘문. (2010). 사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향. 「한국정책연구」, 10(3): 83-103.
- 김두환 외. (2007). 도시개발과정에서 주민참여를 통한 이해갈등조정. 「시민사회와 NGO」, 5(1): 241-269.
- 김도윤. (2009). 심의민주주의의 가능성과 한계: 광주 북구와 울산 동구의 주민참여예산제도를 통한 성찰. 「한국사회학회 사회학대학 논문집」, 1147-1159.
- 김도희. (2013). 공공정책갈등의 제3자 중재개입의 역할과 한계: 울주군청사 이전갈등사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 31-54.
- 김명식. (2004). 룰즈의 공적 이성과 심의민주주의. 「철학연구」, 65: 261-280.
- 김배원. (2006). 지방재정운영과 주민참가제도: 지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로. 「공법학연구」, 7(4): 119-152.
- 김선길·박종화. (2006). 도시근교림 관리상의 갈등사례 분석을 통한 합의형성 방안 모색에 대한 이론적 연구. 「한국행정논집」, 18(4): 1233-1257.
- 김선혜. (2008). 호남고속철도 계룡산 통과구간 환경생태공동조사 사례 분석. 공동조사의 경험과 갈등해결: 새만금·영월댐·천성산·계룡산 공동조사 사례비교. 갈등해결센터.
- 김선희. (2006). 환경갈등관리 특성 및 합의형성 수준 분석: 서울외곽순환고속도로사업을 중심으로. 14(1): 99-124.

- 김영평 외. (2009). 「지역공동체경영 모니터링 및 평가시스템 연구」. 고려대학교 정부학연구소.
- 김인환·이용진. (2009). 농촌관광사업에서 지역주민간의 파트너십 및 갈등이 주민참여에 미치는 영향. 「관광연구」, 24(5): 251-273.
- 김중남. (2008). 호남고속철도 계룡산 통과구간 환경영향 최소화 위한 정부-NGO 협력모형 연구. 충남지역 현안문제 해결을 위한 공동학술대회 발표 자료집.
- 김현희·이인규. (2011). 지역 갈등 해결과 사회적 합의의 길: 원지동 추모공원의 사례. 「한국사회」, 12(1): 65-110.
- 문태현. (2010). 심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계. 「한국행정논집」, 22(3): 629-650.
- 민현정. (2008). 지방자치에의 주민참여 활성화에 관한 연구: 일본에 있어서의 주민참가 전개과정과 제도화를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 255-288.
- 박태순. (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 2(2): 87-96.
- 방민석. (2006). 갈등관리를 위한 e-Rulemaking의 적용가능성 탐색: 전자민주주의 기반의 참여적 의사결정. 「한국정책학회 학술대회 논문집」, 1-15.
- 박수선. (2009). 「호남고속철 계룡산 통과노선 갈등. 건설·환경사례 갈등관리 교육교재」. 국무총리실·KDI국제정책대학원.
- 서문기. (2007). 사회적 합의형성에 관한 이론적 소고: 분석틀과 정책적 함의. 「행정논총」, 45(4): 1-22.
- 류영아. (2013). 시민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 317-338.
- 양기용·김창수. (2009). 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건: 국책사업을 둘러싼 갈등에 대한 지역주민의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3): 967-998.
- 오성호·홍수정. (2006). 지방자치단체-주민간 갈등과 참여적 의사결정: 울산북구청과 충북 진천군 사례를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 16(3): 333-362.
- 오현철. (2006). 토의민주주의 이론의 쟁점. 「한국정치학회보」, 40(5): 43-63.
- 유낙근·이원섭. (2012). 남강물 분산공급 갈등관리를 위한 협력적 거버넌스 탐색. 「지방정부연구」, 16(3): 273-290.
- 윤종철. (2013). 민주적 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보방안. 「한국행정연구원 연구보고서 2013-35」.
- 이승중·김혜정. (2011). 「시민참여론」. 서울: 박영사.
- 이종원·홍성만. (2009). 공공사업의 다목적성과 정책개선: 시화호 개발 사업에서 조정의 부재로부터 협의기구의 내재화까지. 「한국행정논집」, 21(4): 1155-1177.
- 이정희. (2004). 학국 민주주의의 진로: 참여, 갈등 그리고 통합. 「사회연구」, 8: 15-45.
- 임정빈. (2005). 지역갈등, 주민참여 그리고 거버넌스. 「한국지역정보학회지」, 8(1): 125-151.
- 정규호. (2002). 지속가능성을 위한 거버넌스에서 합의형성 실패 문제: 녹색서울시민위원회의 경험. 「ECO: 한국사회학연구」, 3: 43-67.

- 정규호. (2007a). 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천유역 ‘지속가능발전협의회’의 경험. 「동향과 전망」, 71: 114-152.
- 정규호. (2007b). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(2): 91-119.
- 정원규. (2012). 사회적 갈등의 민주적 관리 방안: 참여적 공화 민주주의론을 중심으로. 「철학연구」, 98: 241-280.
- 정정화. (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」 23(2): 577-604.
- 정준금 외. (2013). 주민참여정책에 대한 실태분석 및 평가: 울산광역시 북구의 인식조사를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 239-267.
- 조성배 외. (2008). 한탄강 댐건설에 따른 갈등흐름 분석과 합의형성의 의미. 「주거환경」, 6(1): 69-85.
- 조옥라. (2009). 국책개발사업으로 인한 갈등과 합의의 문화적 조건: 천성산 원호터널공사의 경우. 「한국사회학회 사회학대의 논문집」.
- 조현석. (2006). 숙의적 시민참여 모델 연구: 울산시 북구 음식물자원화시설 건립 사례. 「과학기술학연구」, 11: 1-30.
- 주성수. (2006). 「시민참여와 민주주의」. 서울: 아르케.
- 주성수. (2007). “직접, 대의, 심의” 민주주의 제동의 통합: 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 5(1): 177-205.
- 최성두. (2009). 원자력발전소 주변지역 지원정책의 문제점과 발전방향 모색: 고리원전 지역을 중심으로. 「지방정부연구」, 13(3): 223-244.
- 허철행 외. (2012). 지역갈등의 원인과 해소방안. 「지방정부연구」, 16(1): 431-454.
- 홍성만·이종원. (2009). 숙의거버넌스와 합의형성 제도설계: 시화지역 지속가능발전협의회 운영 사례를 중심으로. 「행정논총」 47(1): 21-45.
- Benhabib, S. (Ed.). (1996). *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* (Vol. 31). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Blaug, R. (1996). New theories of discursive democracy: a user's guide. *Philosophy & social criticism*, 22(1), 49-80.
- Bohman, J. F. (Ed.). (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. The MIT press.
- Cohen, J. (1997). Procedure and substance in deliberative democracy. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge, 407-437.
- Cohen, J., & Sabel, C. (1997). Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, 3(4), 313-342.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberation Democracy and Beyond: Liberals, Critics Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. & Braithwaite, V. (2000). On the Prospects for Democratic Deliberation: Values Analysis Applied to Australian Politics. *Political Psychology*, 21(2), 241-266.

- Elster, J. (1998). *Deliberation and Constitution Making*. in Elster, J. ed. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, J. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Heaven: Tale University Press. 김원용(역). (2003) 「민주주의와 공론조사」. 이화여대출판부.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Polity.
- Manin, B., Stein, E., & Mansbridge, J. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political theory*, 15(3), 338-368.
- Parry, Geraint, George Moyser & Neil Day. (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pellizzoni, L. (2003). Uncertainty and participatory democracy. *Environmental Values*, 12(2), 195-224.
- Riedel, J. A. (1972). Citizen participation: myths and realities. *Public Administration Review*, 32(3), 211-220.
- Surowiecki, J. (2004). *The wisdom of crowds. Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*. Boston: Little, Brown.
- Susskind, L. (1999). *A short guide to consensus building. The consensus building handbook: a comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Verba, Sidney, & Norman H. Nie. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, 60(4), 360-372.
- Wiklund, J., & Shepherd, D. (2005). Entrepreneurial orientation and small business performance: a configurational approach. *Journal of business venturing*, 20(1), 71-91.

윤중설(尹鍾高): 서울시립대학교에서 “환경친화적(ESSD) 입지정책평가모형: 영월댐 사례에의 적용(2000)”으로 박사학위를 취득하고, 현재 한국행정연구원 국정전략연구부 부연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책학(규제정책, 환경정책), 협상 및 갈등관리, 부패학이다. 주요 논문으로는 “사회적 집단갈등의 사례분석을 위한 모형구축 연구(2013)”, “지방정부 재난관리조직 평가모형에 관한 연구(2013)”, “우리나라 공무원 중간관리자 리더십 확보방안(2007)”, “인사제도 개선을 통한 부패신고자 보호방안: 전보전직 전략의 도입을 중심으로(2004)”, “공직자 부패의 발생원인과 극복방안: 역대정부를 중심으로(2004)” 외 다수가 있다(jongseoly@naver.com).

주용환(朱庸煥): 광운대학교에서 “정책수단의 동태적 조합: 퍼지 논리(fuzzi logic)를 이용한 게임콘텐츠산업의 정책수단 조합 분석(2013)”으로 박사학위를 취득하고, 현재 광운대학교 시간강사로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 정책분석 및 평가, 과학기술정책과 문화산업정책이다. 주요 논문으로는 “조직문화와 조직몰입 간 관계에서 집단 감성적 지성의 조절효과 연구(2014)”, “의미연결망 분석을 통한 스마트 환경 통제와 이용자 감성 작용에 대한 탐색적 연구(2012)”, “감성 다이내믹스의 개념을 통해 살펴본 감성정부의 역할(2012)”, “금융부문의 유사행정규제에 관한 연구(2011)” 등이 있다(4smooth78@gmail.com).

Abstract

Effectiveness and Limitation of Democratic Conflict Management for Public Conflict: Focusing on Shihwa-ho Development and Honam High Speed Railway

Yun, Jong Seol

Ju, Yong Hwan

Democratic conflict management based on deliberation democracy. the purpose of democratic conflict management is a consensus for common good. therefore actors who have diversity interest participated in conflict management process and deliberated for consensus on conflict problem solving. participation, deliberation and consensus were essential condition for democratic conflict management. thus institutional supplement is needed about expansion of participation opportunity, representation and expertise, sharing of information, conclude consensus and autonomous deliberated organization.

Key Words: democratic conflict management, deliberation democracy, conflict management

