

국민통합 이슈모니터링(Vol.6)

- 세계 주요국의 국민통합 정책과 제도:
공공갈등관리 방안 -

제목 국민통합 이슈모니터링(Vol.6)
발행일 2015년 6월
발행처 국민대통합위원회
주소 서울특별시 종로구 새문안로 82 S타워 19층
전화 02-6262-2106
홈페이지 www.pcnc.go.kr
대표집필 서울대학교 사회발전연구소 고동현 박사

ISSN 2383-5273

※ 이 보고서의 내용은 국민대통합위원회의 공식견해가 아닌 집필진의 의견임.

목 차

I. 개요	1
II. 공공갈등관리 제도의 유형과 특징	2
III. 주요국의 공공갈등관리 제도와 사례	7
1. 프랑스 국가공공토론위원회	7
2. 캐나다 공공협의제도	16
3. 영국 공공참여제도와 공공개입제도	23
4. 네덜란드 국가개발보고서 국민참여절차	34
5. 미국의 대안적 분쟁해결제도	39
6. 독일 계획확정절차와 공공참여제도	46
IV. 시민참여와 공공토론 기반의 합의형성 사례 ...	54
1. 남아공 ‘몽플레 시나리오’	54
2. 스웨덴 ‘알메달렌 정치주간’	60
3. 미국 ‘21세기 타운홀미팅’	64
4. 미국 ‘챌린지 거브 프로젝트’	71
5. 영국 ‘레드테이프 챌린지’ 규제개혁 프로그램	74
V. 정책적 시사점	78

I. 개요

- 우리사회 갈등의 폭과 수준이 크고 구조화되어 있어서 어떤 정책도 순조롭게 추진되기가 어려운 현실임. 다양한 사회갈등의 분출과 이에 대한 적절한 대응의 부재는 국민통합 저해를 초래하고 있음
- 우리사회에서 갈등이 해결되지 않는 주요 원인은 사회적 합의형성 시스템의 부재가 가장 크다고 할 수 있음
 - 주요 정책결정 및 국책사업 추진 시 정부나 공공기관의 일방적 추진이 갈등 발단이 되고, 이에 대한 사후 조정의 방식이 대체로 성공적이지 못하면서 갈등이 심화되고 정책 추진도 불투명하게 되는 악순환에 빠짐
 - 무엇보다 정책수립 및 의사결정 과정에서 시민참여가 실질적으로 보장되지 못한 점이 해결되지 않는 갈등의 중요한 이유로 볼 수 있음
- 이에 세계 주요 국가의 국민통합을 위한 공공갈등관리 제도와 방법 검토를 통해 우리사회에 주는 정책적 시사점을 도출하고자 함
 - 각국의 대표적인 공공갈등관리 제도에 대한 검토를 통해 구체적 절차 및 적용 사례 등을 고찰하고 특히 시민참여와 공공토론에 기반을 둔 합의형성의 대표적 사례를 선별하여 분석함
- 이를 통해 공공갈등관리 제도와 사회적 합의형성 방법의 성과와 한계를 고찰함으로써 우리사회에서 공공갈등 해소 및 국민통합을 위한 새로운 모색을 도모하고자 함

II. 공공갈등관리 제도의 유형과 특징

1) 공공갈등관리의 접근방법

- 공공갈등을 예방하고 해결하는 접근방법으로 전통적 갈등관리 방법, 경제적·보상적 접근방법, 대안적 분쟁해결 방법, 시민참여제도, 숙의적 합의형성 방법 등 크게 5가지 갈등관리 방법으로 구분할 수 있음

(1) 전통적 갈등관리 방법

- 법규와 제도적 장치를 통한 공식적이고 강제적 방식이 동원되는 갈등관리 방식을 의미함
 - 소송과 같이 사법적 판결을 통한 해결방식이나 ‘독자적 관리방식’(self-management strategy) 등이 포함
 - 독자적 관리방식은 우위에 있는 일방의 갈등당사자가 주도적으로 갈등을 해결하는 활동을 의미함. 예를 들어 회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마 등이 있음
- 전통적 갈등관리 방식은 시간, 비용 과다, 분쟁 재연 소지 등 단점이 크고, 특히 가치관 대립 사안은 갈등해결에 근본적 한계를 나타냄

(2) 경제적·보상적 접근방법

- 이해관계를 둘러싼 갈등 사안에 많이 적용되며, 비용과 편익의 불균형을 개선하기 위한 보상이나 재정 지원이 따름. 경제적 유인으로는 각종 보조금 지원이나 재정적 인센티브 등이 있음
- 보상수준의 적절한 수준 및 적용 범위 문제 등으로 갈등이 재연될 소지가 있으며, 특히 가치갈등 사안에는 적용하기 어려움

(3) 대안적 분쟁해결 방법(ADR)

- 소송과 같은 사법적 판결 대신 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration) 등 대안적 분쟁해결 방법을 통한 갈등해결 방법임
 - 협상은 서로 다른 의견과 입장을 지닌 당사자들이 제3자의 개입이 없이 대화함으로써 갈등을 해결하는 방식
 - 조정은 제3자가 협상에 개입하여 갈등이슈에 대해 상호 수용할 만한 해결책에 이르도록 자발적으로 개입하여 돕는 것을 의미
 - 중재는 당사자들이 자신의 분쟁을 제3자인 중재인에게 의뢰하여 중재인이 구속력 있는 결정을 내리는 해결방식을 의미
- 대안적 분쟁해결방법은 개인 간, 집단 간 이익갈등 사안에 유효한 반면, 가치갈등 조정에는 한계를 보임

(4) 시민참여적 합의형성 방법

- 시민참여제도는 공식적 유형과 비공식적 유형이 존재하며, 시민참여의 수준에 따라 참여 유형을 구분할 수 있음
 - OECD(2002)는 정책결정과정의 시민참여 정도를 나타내는 3단계 모델 제시
 - 1단계는 정부가 시민들에게 정보를 제공하는 단계(notification), 2단계는 정부가 시민들과의 쌍방향적 정보 및 의견교환을 하는 협의단계(consultation), 3단계는 정책결정과정에서 시민들이 일정한 역할을 수행하는 협력적 관계에 기초한 적극적 참여단계(participation)로 구분
- 시민참여 단계는 개념적으로 구분되지만, 현실에서는 서로 보완되거나 중첩적으로 나타남

(5) 숙의적 합의형성 방법

- 참여자들 사이에 충분한 논의와 토론을 거쳐 심사숙고를 통해 의사결정이 이루어지는 합의형성 방식을 의미함
- 가치갈등 사안이나 갈등 주체가 불분명한 경우에 적용됨. 다만 심의 과정에 상당한 시간이 소요되기 때문에 신속한 정책결정에 활용되기 어렵고, 진지한 토론과 성숙한 합의 문화가 전제되어야 함

(6) 시민참여와 숙의에 기반한 참여적 의사결정 방법의 특징

- 대안적 분쟁해결방법, 시민참여제도, 숙의적 합의형성 방법은 전통적인 ‘결정-공표-방어’(Decide, Announce, Defend; DAD) 방식을 ‘참여-숙고-결정’(Engage, Deliberate, Decide; EDD) 방식으로 전환하는 계기가 됨. 이들은 각각 존재하기보다 밀접하게 관련되어 있고 서로 영향을 미치며 발전해 옴
- 시민참여적 합의형성 방법과 숙의적 합의형성 방법은 참여자들 간의 광범위한 토론과 숙의에 기반을 둔 참여적 의사결정 방법임. 참여적 의사결정은 합의에 의한 의사결정을 지향하며 충분한 논의와 토론을 거쳐 참여자들의 민주적 선택을 통해 의사결정이 이루어짐
- 행정절차나 자문위원회 제도 등 기존 행정참여제도는 시민을 대상으로 하는 것이 아니라 이해관계자나 전문가 등 제한된 집단을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있음. 이에 비해 참여적 의사결정은 이해관계나 전문성 등으로 참여자를 제한하지 않고 일반시민의 의견을 의사결정에 반영하는 점이 특징임
- 공청회나 청문회와 같은 전통적 의미의 협의제도와 시민참여 방법이 이미 고정되어 있는 선호를 취합하거나 타협하고 절충하는 방식의 ‘선호취합적’(preference aggregative) 제도라면, 숙의적 시민참여는 ‘선호전환적’(preference transformative) 참여제도의 한 형태임

2) 주요 국가의 공공갈등관리 모델

- 주요 국가의 공공갈등관리 제도는 그 나라의 역사적 맥락과 상황에 따라 다양한 방식으로 발전해 왔음. 대표적 모델로 갈등관리전문기구 모델, 주민참여의 제도적·문화적 발전 모델, 행정절차 적정화 모델로 구분하여 볼 수 있음

(1) 갈등관리전문기구 모델

- 독립적인 전문기구를 통해 공공갈등을 체계적으로 관리하는 대표적 사례로 프랑스의 ‘국가공공토론위원회’(CNDP)와 캐나다 퀘벡주의 ‘환경공청회사무국’(BAPE)이 주목받고 있음
 - 프랑스는 공공사업 수립 전 단계에서 독립기구인 국가공공토론위원회를 통해 이해관계자가 참여하고 다양한 의견을 수렴하도록 하고 있음
 - 캐나다 퀘벡주는 환경공청회사무국을 설치하여 개발계획이나 정책결정에 대해 환경영향평가 및 영향심사를 하고, 그 과정에서 시민 참여와 의견 개진을 할 수 있는 환경공청회를 실시하고 있음

(2) 주민참여의 문화적·제도적 발전 모델

- 법과 제도 이전에 문화로서 시민참여가 자리 잡고 발전하면서 공공갈등관리 방법으로 정착된 대표사례로 영국의 시민협의제도 모델과 네덜란드의 국가개발보고서(PKB) 제도를 들 수 있음
 - 영국은 오랜 주민자치 전통으로 정책결정 과정에 시민참여문화가 정착, 공공참여(PI), 공공개입(PE) 등과 같은 시민협의제도가 활성화됨. 관습적으로 시행되어 오던 시민협의를 체계적 절차로 제도화함으로써 정책입안 전에 다양한 이해관계자와 시민의 의견을 수렴하고 있음

- 네덜란드는 토론과 타협을 통한 의사결정의 오랜 경험을 바탕으로 국토계획 수립 전 단계에서부터 중앙 및 지방정부, 의회, 주민 전체가 참여하여 국가 개발보고서(PKB)를 작성하는 국민참여절차를 시행하고 있음

(3) 행정절차 적정화 모델

- 행정절차의 구성부분으로서 공공협의 및 시민참여를 제도적으로 보장하고 있는 대표적 사례로 독일의 계획확정절차와 공공협의제도, 미국의 대안적 분쟁해결제도를 통한 시민협의 절차를 들 수 있음
- 독일은 행정절차법상의 계획확정절차에 따라 계획수립 단계에서 다양한 이해관계자의 갈등을 조정해야 하는 의무를 규정하고 있으며, 이 과정을 통해 시민참여를 제도적으로 보장하고 있음
- 미국은 행정분쟁해결법, 협상에 의한 규칙제정법 등의 규정에 따라 공공갈등을 예방하고 해결하는 시스템으로서 대안적 분쟁해결제도(ADR)가 체계화 되어 있음

【 주요 국가의 공공갈등관리 모델 】

	갈등관리전문기구 모델	시민참여의 문화제도 발전 모델	행정절차 적정화 모델
특징	독립적 전문기구를 통해 공공갈등을 체계적으로 관리	시민참여가 제도 이전에 문화로 발전하면서 공공갈등관리 방법으로 정착	행정절차의 구성부분으로서 공공협의 및 시민참여를 제도적 보장
사례	프랑스 국가공공토론위원회(CNDP), 캐나다 퀘벡주 환경공청회사무국	영국 시민협의제도, 네덜란드 국가계획보고서(PKB) 국민참여절차	독일 계획확정절차와 공공협의제도, 미국 대안적 분쟁해결제도(ADR)

참고: 이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처

III. 주요국의 공공갈등관리 제도와 사례

1. 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)

1) 프랑스 공공갈등관리 제도의 특징

- 프랑스 공공갈등관리는 정책 초기단계에 시민참여와 공공토론을 통해 갈등을 사전에 예방하는 전통이 강하며, 정부와 주민 간 당사자 협상뿐만 아니라 제3의 조정기관을 통한 사회적 합의형성을 강조
- 공공갈등관리는 사전적 갈등관리제도와 사후적 갈등관리제도로 구성
 - 사전적 갈등관리기구로는 ‘공공토론위원회’, ‘경제사회환경위원회’, ‘국가전략 분석센터’, ‘최고행정자문기관 및 최고행정재판소’ 등이 있음
 - 사후적 갈등관리기구로는 ‘공화국조정처’가 있음. 갈등사안이 법정으로 가기 전 조정을 통해 합의를 이끌어내는 데 목적이 있음
- 그 중에서 국가공공토론위원회는 갈등예방을 위한 국민통합기구의 대표적 사례로서 주민참여와 토론을 중요시하는 대표적인 갈등조정기구

2) 국가공공토론위원회(Commission Nationale du Dèbat Public, CNDP)

- 대규모 국책사업 추진 시 사업결정 이전의 심의과정에 공공토론을 도입하는 제도
- 국가공공토론위원회는 ‘바르니에 법’(Loi Barnier)에 의해 1997년 환경개발부 산하에 설립, 2002년 ‘풀뿌리민주주의관련법’에 의해 독립된 기관으로 승격

【 프랑스의 공공갈등관리 제도 】

기능	갈등관리기구		주요 내용
사전 갈등 관리	의견 수렴	공공토론위원회 (CNDP)	- 국민에게 주요 국책사업 정보제공 - 이해관계자 토론을 통해 해당 사업에 대한 의견수렴
		민익조사 (EP)	- 국책사업에 대한 정보 제공 후 국민 의견을 취합하는 여론조사
	자문	경제사회환경위원회 (CESE)	- 경제, 사회, 환경 등의 문제에 대해 정부와 의회에 자문 제공 - 다양한 전문가집단으로 구성된 위원회를 통해 정책결정에 참여
		최고행정재판소 (CE)	- 공공갈등에 대한 자문, 관리, 재판 담당 - 자문 기능이 주요 갈등관리 기능으로 법안 초안을 검토하여 법적 분쟁 가능성을 최소화
	장기 계획 수립	국가분석전략센터 (CAS)	- 협상에 의한 규칙제정 방식으로 국가장기 계획 수립 - 정책 모니터링과 전문정보 제공
사후 갈등 관리	공화국조정처 (MR)		- 갈등사안이 소송으로 발전하기 전에 조정을 통해 합의 도출, 시민과 정부 간 관계 개선 촉진

자료: 임동진 외, 2010, 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원

(1) 추진 배경

- 1970년대 이전에 국책사업은 국가 주도 하에 계획적으로 이루어졌고 당시 사업 타당성 조사에는 환경 요인의 중요성이 부각되지 않았으나, 1970년대 후반부터 녹색당과 생태운동연합 등이 등장하면서 대규모 국책사업이 반발에 부딪힘
- 이러한 상황에서 국토개발 등 환경에 영향을 미치는 대규모 국책사업의 추진 시 공공토론 방식을 제도적으로 도입하기 위하여 ‘바르니에 법’을 제정, 공공토론 방식의 시민참여를 의무화함

(2) 공공토론위원회의 목적과 역할

- 공공토론위원회 목적은 시민에게 국책사업에 대한 정보를 제공하고 시민 의견개진 기회를 제공하며, 이를 통해 사업의 책임을 명확히 하는데 있음
- 사업의 목표, 필요성, 추진방식, 파급효과 등에 대해 관련 이해관계자 및 시민의 자유로운 의견개진을 통해 사회적 합의를 도출
- 공공토론위원회의 역할은 객관적이고 질적으로 높은 수준의 공론토론이 이루어질 수 있도록 감시 및 유도하는 데 있음
 - 특정 사안에 대해 공공토론특별위원회(Special Commission for Public Debate, CPDP)를 구성하거나 공공토론을 위탁하여 공공토론을 진행

(3) 국가공공토론위원회의 구성

- 입법부, 사법부, 시민대표가 모두 참여하여 정부 정책에 대한 다양한 의견을 반영하고 적실성 있는 사회적 합의를 도출하기 위한 기반이 됨
 - 총 25인으로 구성(2010. 2차 ‘그르넬법’ 개정)
 - 위원장 1인, 부위원장 2인(상하원 의장이 임명), 지방의회 의원 6인, 판사 4인을 비롯해 전국규모 환경단체 대표 2인, 전국규모 소비자단체 대표 2인, 전문가 2인, 갈등관리 전문가 2인, 노조대표 2인 등으로 구성
- 조직구성과 예산은 정부로부터 독립적인 형태로 운영하며 자율성을 보장함
 - 국가공공토론위원회의 소집 조건과 구성, 공공토론 개최방식, 대상 사업 등을 법률로 규정하고 있음

(4) 공공토론 운영절차

【 공공토론위원회의 운영절차 】



자료: 박재근 외, 2014, “프랑스 국가공론위원회 설립에 관한 연구”, 『한국비교정부학회』, 18(1).

- 국가공공토론위원회의 공공토론 절차는 공공토론 필요성 검토, 공공토론특별위원회(CPDP) 구성 및 활동, 종합보고서 작성, 사업계획 수정 및 보완 등으로 진행됨
 - 국가공공토론위원회 위원장은 규정에 따라 공공토론이 필요하다고 판단되면 공공토론특별위원회(CPDP)의장을 임명하고 CPDP는 4개월 이내의 토론을 진행한 후 결과보고서를 작성하여 CNDP위원장에게 제출
 - 사업주체는 CNDP위원장의 보고서 발표 이후 3개월 이내에 토론 결과를 반영하여 수정 보완한 사업계획서를 발표
- 사업비용과 성격에 따라 의무적 개입과 선택적 개입으로 구분
 - 의무적 개입은 환경 또는 이해관계자에게 큰 영향을 미치는 대규모 사업에 해당함. 도로, 철도, 운하시설, 원자력시설, 문화체육관광시설, 산업편의시설을 설치하고자 하는 사업자는 비용이 300만유로 이상 규모이면 의무적으로 공공토론을 개최해야 함
- 해당 사업의 갈등의 정도가 비교적 높아 공공토론 개최가 필요한 경우 국가공공토론회는 공공토론특별위원회(CPDP)를 구성하여 공공토론 개최 및 운영에 관한 제반 사항을 위임함
 - 갈등 정도가 비교적 작다고 판단될 경우에 CNDP는 사업추진 기관에 필요 시 공공토론을 개최하도록 권고할 수 있으며, 정보가 충분히 공개되고 있는가를 감독할 권한이 있음

- 사업기관은 공공토론을 위하여 사업 관련 자료를 CPDP에 제출하고, CPDP는 공공토론의 시점과 토론기간을 공고
 - 공공토론회는 4개월 정도 동안 20~40회 정도가 개최되는 것이 보통
- CNDP위원장은 CPDP의 보고서를 기초로 종합보고서를 작성하고, 사업기관은 이를 반영하여 사업의 목적 및 방법 등에 대한 전반적인 사항을 수정 및 보완하여 3개월 이내에 발표

(5) 공공토론 대상 국책사업 사례

- 공공토론이 요구되는 국책사업에는 고속도로, 철도, 수상로, 원자력발전소, 항만 인프라, 비행장활주로, 수력발전댐, 저수지댐, 송유관, 가스관, 하천유역수자원 이송, 산업문화스포츠관광 관련 사업 등이 있음
- 공공토론이 적용된 대표적 사례로 ‘신재생에너지 풍력발전소건설사업’, ‘지역전력수송 고압선 설치사업’, ‘원자로건설(EPR원자로-플라밍3) 등을 비롯해 RIDAN-천연가스 배관망, 칼레항 확장, 몽펠리에-페르피냥 철로, A16고속도로 연장, 고중준위 방사성 폐기물처리 등을 들 수 있음

【 국가공공토론위원회의 구성과 운영과정 】

구 분	국토개발 및 주요시설 건설계획		일반 환경 및 국토정비 사업
	의무적 개입	선택적 개입	
CNDP 개입요구	사업발주자 또는 사업담당공공기관	국회의원(10인 이상), 지자체, 환경단체 등도 가능	환경관련 부처
공공토론 필요성 검토	사업의 목표, 특성, 사회경제적 파급효과, 예상 비용 등을 고려하여 결정 ㉠ CNDP 구성 ㉡ 사업책임자에 의한 공공토론 조직 ㉢ 공공토론 불필요시 사업책임자에 의한 협의회 조직 ㉣ 이해집단간 협의 완료시 공공토론, 협의회 구성 되지 않음		CNDP에 의한 공공토론 조직, CPDP구성
공공토론 결정공고	공고 이후 4주 이내에 CPDP 위원장 지정, 위원 임명		
공공토론 준비서 제출	사업발주자 등은 공고이후 6개월 이내에 CNDP에 공공토론 준비서 제출		
공공토론 일정제시	공공토론의 시작일과 공공토론의 진행 일정표 공시		
공공토론 진행	공공토론은 최대 4개월간 가능, 필요시 CNDP의 결정에 따라 2개월 연장 가능		
보고서 작성	공공토론 종료 후 2개월 이내에 공공토론 보고서(CNDP), 종합평가서(CPDP) 작성 후 이해당사자, 토론참가자 및 일반에 공개		
후속조치 공표	사업책임자는 공공토론 결과를 반영하여 사업추진, 변경, 취소여부 공표		

자료: 임동진 외, 2010, 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원

3) 툴루즈 고속도로 건설 사례

- 프랑스 툴루즈시 외곽에 왕복 4차선 고속도로를 건설하는 과정에서 주민 및 환경단체와의 갈등 발생, 공공토론을 통해 처음 사업계획을 수정하여 갈등을 해결한 대표적 사례
- 시내 외 역사유적 입지 및 전통적 농업기반 도시라는 점에서 농업환경 보호 및 문화유적 보호를 주장하는 주민 및 환경단체 반발에 직면

(1) 추진 과정

- 2007년 3월 국가공공토론위원회(CNDP)가 툴루즈시 고속도로 건설사업에 대해 공공토론 개최를 결정하면서 5개 사항이 토론범위로 제시
- 토론주제는 인구증가와 경제상황 변화를 고려한 툴루즈 도심부지 현황과 영향, 교통량 예측 결과, 지방, 국내·국제적 관점에서 툴루즈 도시권의 교통량 변화, 우회고속도로 사업으로 증진될 수 있는 국익과 환경에 미치는 영향 등이 제시됨
- 2007년 4월 공공토론특별위원회(CPDP) 구성
- 2007년 9월부터 12월까지 토론자료 준비 완료 및 토론일정에 대한 공지. 이후 사업계획서와 3개의 토론지가 배포되고 웹사이트 개설
- 공청회는 16회 개최, 총 4,500여 명 참가
- 그 외에 교통과 국토개발, 환경, 보건안전 등 주제토론 7회 개최
- 2008년 2월 토론보고서 작성, 2008년 4월 종합평가 발표

(2) 주요 성과

- 토론 참여자 다수가 기존 사업계획의 보완으로 의견 개진됨에 따라 건설 당국은 3개 수정안을 제시하고 이를 중심으로 최적대안을 모색

- 3개 대안을 공공토론에 붙인 결과 대다수 주민은 지역 내 교통의 원활한 흐름과 동시에 전국적·전유립적 차원의 자원과 인구이동을 원활하게 할 수 있는 대안을 선호한다는 결론을 내림
- 이와 함께 농업환경과 문화유적의 보호에 더 효과적으로 가능할 수 있는 다수 대안들이 제안됨에 따라 3개 안의 절충안이 다각적으로 모색됨
- 이에 주무부처인 환경·에너지·지속가능개발·국토개발부 장관과 교통부장관은 사업계획의 수정을 결정, 공공토론 결과를 수용
- 초기 반대여론은 주민의 의견을 수용하여 지역개발과 생활편의 증진이 라는 전제 아래 수정된 사업계획에 대한 찬성여론으로 바뀌게 되었으며, 정부 정책에 대한 신뢰 증진의 성과를 거둠

4) 신재생에너지를 위한 풍력발전소 건설사업 사례

- 지속가능한 전력생산 대안으로서 풍력에너지가 사회 및 환경에 미칠 수 있는 각종 영향 및 파급효과를 평가하기 위해 공공토론 개최
- 녹색당 중심의 정책입안자 및 정치인, 관광업계는 풍력발전소 건설사업에 호의적이나, 대부분 산업계인사들과 지자체 관계자들은 지역 고용 및 경제 상황에 미칠 수 있는 예상치 못한 충격 등에 대해 우려를 표명

(1) 추진 과정

- 2009년 10월 공공토론 실시 결정
- 토론주제로 국내 전력생산에 있어서 풍력발전의 정도와 위상에 대한 논란, 어부들의 반대와 이에 대한 지원 대책, 조경과 환경에 미치는 영향, 지역고용 및 직업교육 쟁점, 관광업과 부동산시장 등과 관련된 예측하지 못한 위험 등이 제기
- 2010년 4월부터 2010년 9월까지 공공토론 진행됨

- 총 12회에 걸쳐 6,000명의 온오프라인 참가(현장 1,770명, 인터넷 토론 참가자 4,260명), 이해관계자 보고서 31개 발표

(2) 주요 성과

- 풍력발전소 사업은 새로운 형태의 에너지생산 방법에 기반을 두고 있어 예측하기 어려운 문제들이 발생할 수 있으므로 사업자는 토론의 내용을 바탕으로 연구를 계속하고, 다양한 이해관계의 반영을 위한 협의체를 구성하며, 정보제공 등의 역할을 충실히 수행할 것을 결정
- 지자체장의 조정 하에 협의체 대표자들이 참여하는 사업위원회를 구성하여 이해관계자들과의 협의를 지속하고, 지역주민 중심의 '정보위원회'를 구성하여 정보를 공유하고 소통을 강화할 것을 결정

5) 공공토론위원회의 의의

- 프랑스의 국가공공토론위원회는 객관적이고 공정하며 투명한 절차에 의해 합의형성의 신뢰성을 강화시키는 역할을 수행
- 공공토론위원회는 갈등의 예방 및 조정을 위하여 설치된 독립기관으로서 이러한 독립성은 정부 부처의 간섭을 배제하고 중립적인 지위에서 갈등상황을 판단하고 조치할 수 있도록 하는 데 기여함
- 공공토론위원회는 정책결정 전에 이해관계자 및 시민들이 참여하는 공공토론방식을 적용하여 사회적 공론화를 모색하는 것을 목표로 함
- 공공토론위원회 종합보고서 및 의견이 법적 구속력을 갖는 것은 아님. 권고사항의 수용여부는 사업자가 최종 결정함
- 이러한 한계에도 불구하고, 공공토론위원회가 이해관계자 및 시민에게 충분한 정보를 제공하고 상호존중을 통한 의견조정으로 사회적 합의에 도달할 수 있는 장을 마련함으로써 갈등을 사전에 예방하는 데 성과를 거두고 있다는 평가

2. 캐나다 공공협의제도

1) 캐나다 공공갈등관리 제도의 특징

- 캐나다는 환경평가, 건강평가, 숲 관리, 교통평가 등의 절차에서 공공협의제도(Public Consultation)가 발달되어 있으며, 이 과정에서 지역주민 및 이해관계자의 참여를 공식적으로 인정하고 있음
- 특히 퀘벡주의 ‘환경공청회사무국’(BAPE)과 같은 독립적 기구를 설치하여 개발계획에 대해 환경영향평가 및 영향심사를 진행하고, 이 과정에서 정보공개와 시민 의견개진이 이루어짐
- 캐나다의 공공참여제도에서 특징은 적극적 시민참여를 의미하는 공공개입(engagement)보다는 협의(consultation)에 보다 초점을 두는 것임
- 공공참여는 정보공개와 의견제안의 방식으로 이루어짐
 - 정보공개는 정부기관이나 사업자가 제안한 사업에 대한 이해를 높이기 위해 사업계획의 의미나 영향평가, 진척상황, 평가결과 등 충분한 정보를 지역주민, 이해관계자들에게 제공하여 알리는 것을 말함
 - 의견제안은 사업의 목적이나 자원이용개발전략과 관련한 대안들에 대해 관련 이해관계자들이 의견을 제안하는 것을 말함

2) 퀘벡주 환경공청회사무국(BAPE) 사례

- 캐나다는 개발계획이나 정책결정에 있어서 환경영향평가 및 영향심사와 환경공청회를 개최하여 시민의 정보공개권과 의사표명권을 확인하고 정책결정에 시민들이 참여할 수 있도록 하고 있음
- 캐나다 퀘벡주는 1978년 개정된 「환경의 질에 관한 법률」에 근거하여 ‘환경공청회사무국’(le Bureau d’audiences publiques sur l’environnement, BAPE)를 설치하여 운영

- 환경 문제와 계획들에 대해 주민에게 정보공개, 조사, 의견수렴 등 활동을 통해 관련 사안에 대한 조사보고서를 작성 발간함

- 프랑스의 국가공공토론위원회의 제도적 모델이 됨

(1) 환경공청회사무국의 구성

- 독립적이고 중립적인 전문기구 형태로 운영됨
 - 환경부 장관에 속하지만, 위임을 받은 공공조직이자 중립적 조직으로 운영
 - 6명의 상근직 위원으로 구성. 이 외에 정부가 임명한 임시적 위원들을 활용할 수 있음(2012년 총 26명의 임시적 위원 임명)
- 조사위원회의 구성
 - 환경부장관이 환경공청회사무국에 특정 정책에 관한 조사를 할 것을 요구하면, 환경공청회사무국 위원장은 ‘조사위원회’를 구성함. 조사위원회는 사실관계를 객관적으로 분석하고 당사자들로부터 독립적인 역할을 수행
 - 조사위원장은 상근직 위원 중에서 선임함. 특정 주제에 적합한 비상근 위원 중에 선임할 수도 있음

(2) 정보공개 절차

- 환경공청회사무국은 사업승인신청과 관련한 모든 서류를 지역주민과 이해관계자들이 45일 동안 열람할 수 있도록 하고 있음
 - 사업 관련 지방에 사무소를 개설하고, 이를 지역주민들에게 직접 통보
 - 지역주민은 사무국과 웹사이트 등을 통해 관련 서류들을 열람할 수 있음

(3) 공청회 절차

- 서류열람 기간 내에 모든 이해당사자, 단체, 지방자치단체들은 환경부

장관에게 공청회 개최를 요구할 수 있으며, 이를 환경공청회사무국에 위임

- 1단계: 사업계획 설명
 - 사업제안자가 사업계획을 설명하고, 이에 대해 지역주민, 조사위원회를 비롯해 사업제안자, 관련기관, 관련부처 공무원들이 자유롭게 의견을 교환함
- 2단계: 공청회 개최 및 의견개진
 - 공청회를 개최하여 이해관계자들은 사업제안자의 계획에 대해 찬성과 반대, 변경 제안 등 의견개진을 할 수 있음. 이를 통해 사업의 쟁점을 보다 명확히 하고, 이해당사자의 요구가 무엇인지를 이해할 수 있게 됨
- 3단계: 조사위원회 보고서 작성
 - 공청회 이후 조사위원회는 공청회 결과와 제출 서류, 공청회 이해당사자의 진정서 등을 고려하여 자신의 분석을 보완하고 보고서를 작성함
- 4단계: 보고서 공표 및 권고안 제출
 - 환경공청회 위원장은 본 보고서를 환경부장관에게 제출하고, 환경부장관은 60일 이내에 공표함
 - 환경공청회사무국이 작성한 보고서와 환경부장관의 환경분석에 의거하여 환경부장관은 각료회의에 자신의 권고를 제출. 각료회의는 사업계획을 전부 승인, 수정요구, 전부 거절 등을 할 수 있음

(4) 공공협의제도의 의의

- 공공협의제도를 통해 공공사업자로 하여금 지역주민에게 미치는 영향을 고려하도록 함으로써 사업계획을 개선토록 함. 특히 시민참여의 과정을 통해 계획과정에서 검토되지 않았던 대체 안을 수립하거나 환경영향을 저감할 수 있는 대안적 방안을 마련할 수 있음

- 공공정책 및 사업계획에 따라 혜택과 불이익을 받는 지역주민 및 이해관계자들이 공공사업에 대한 자신의 의견을 개진하거나, 정책결정을 함에 있어서 보다 명확한 입장을 가질 수 있는 기회를 제공
- 시민은 쉽게 계량화되기 힘든 정보를 의사결정자에게 제공하여 보다 합리적인 판단을 내릴 수 있도록 하여 정부나 사업자의 의사결정이 보다 높은 신뢰를 얻을 수 있는 계기를 마련
- 이와 같은 공공참여제도는 시민이 자신의 공동체나 삶에 영향을 미치는 사업이나 문제에 대해 상호 수용할 수 있는 해결책을 도출하는 일에 관여할 수 있음을 의미함

3) 캐나다 사용후핵연료 관리대안 공론화 사례

- 캐나다의 사용후핵연료 처분장 입지선정과 관련하여 ‘방사성폐기물관리 기구’를 설치하여 시민참여와 공론화를 통한 사회적 합의형성을 도모

(1) 추진 배경

- 1962년부터 원자력발전을 도입하면서 그에 따른 사용후핵연료 문제가 발생. 사용후핵연료 정책이 정부 및 몇몇 기관에 의해 폐쇄적으로 결정되면서 이에 대한 사회 각계각층의 반대에 부딪힘
- 1977년 발간된 정부보고서(‘Aikin Report’)는 사용후핵연료 처분장 입지선정 및 관리대안 결정에서 공공토론 프로그램을 실시하여 결정할 것을 권고
- 캐나다원자력공사(Atomic Energy of Canada Limited, AECL)가 사용후핵연료 관리정책에 대한 20년 동안의 연구결과로 심지층처분 방식을 제시하였으나 광범위한 사회적 지지를 얻지 못함

- 이에 따라 사용후핵연료 관리를 위해 보다 폭넓은 사람들의 참여를 유도할 수 있는 공론화 프로그램이 필요하다는 것을 인식하고, 2002년 11월 「사용후핵연료법」(Nuclear Fuel Waste Act, NFWA)을 제정
- 사용후핵연료 처분의 전 과정을 관리하는 전담기구인 '방사성폐기물관리기구'(Nuclear Waste Management Organization, NWMO)를 설립
- 이후 3년간 4단계에 걸쳐 사회적 공론화를 추진해 2005년 11월 사용후핵연료 장기 관리방안을 도출함

(2) 방사성폐기물관리기구(NWMO)의 위상과 역할

- 사용후핵연료 처리의 공론화 및 입지선정과 운영을 전담하는 비영리기관으로서 법률에 근거하여 설립되었으며, 원자력발전회사들이 마련한 기금을 바탕으로 운영됨
- 공공협의(public consultation) 프로세스를 진행
 - 산업계, 과학기술계의 전문가뿐만 아니라 해당 정책으로 인해 영향을 받는 모든 일반 시민의 의견이 중요하다는 인식에 기반을 두고 설계
 - 국민을 대표할 수 있도록 포괄적인 무작위 추첨방식에 의해 뽑힌 사람들과 사용후핵연료 관련 전문가 등을 포함한 모든 이해관계자들이 참여
 - 정보공개, 여론조사, 워크숍, 토론회, 전자 대화(E-dialog) 등을 포함
- 전국적으로 1만 8천 명 이상의 국민이 참여하고, 총 120회 이상의 의견수렴 절차를 진행
- 전문가들이 제시한 처리 선택 대안을 바탕으로 일반 시민들과의 광범위한 의견수렴을 통해 처리 원칙을 수립함. 이를 통해 사회적으로 수용가능하고 기술적으로 안전하며 환경적으로 책임질 수 있는 경제적으로 실행 가능한 방안을 검토

(3) 추진과정

- 방사성폐기물관리기구는 2002년 10월부터 2005년 9월까지 4단계에 걸친 공론화 과정을 진행함
- 1단계: 2002. 10 ~ 2003. 4 - 관심사항 파악
 - 시민에게 관련 연구의 실시 방안, 목표와 결과물, 도출될 대안 등 3가지 질문을 제시하여 의견을 수렴함
 - 대면조사, 전화 앙케이트, 편지, 이메일, 워크숍, 토론회 등을 통해 의견수렴이 이루어짐
- 2단계: 2003. 4. ~ 2004. 4 - 우선순위 파악
 - 대안 분석을 위한 주요 평가 기준을 찾기 위해 국민 설문조사를 실시
 - 사용후핵연료 관리방안에서 고려되어야 할 주요 지표 10가지(제도와 관리감독, 의사결정과정에서의 대중 참여, 원주민의 가치, 도덕적 고려사항, 종합적 효과와 지속적인 학습, 건강과 안전과 복리, 안보, 환경보전, 경제적 실행가능성, 기술적 적합성 등)를 정리
 - 이를 바탕으로 평가 분석을 위한 프레임워크를 구축함
- 3단계: 2004. 4 ~ 2005. 4 - 처리방식의 적합성 평가 및 대안 제시
 - 사용후핵연료 처분에 관해 전문기관이 제출한 기존의 3가지 대안(심지층 처분, 소내 중간저장, 중앙집중식 중간저장)의 장단점을 평가하고, 단계적 조정을 통한 관리방식이라는 대안을 마련
- 4단계: 2005. 4 ~ 2005. 11 - 최종보고서 작성
 - 정부 권고안 초안에 대해 워크숍, 토론회 등을 통해 각계각층의 의견을 수렴하여 최종 보고서를 정부에 제출

(4) 최종안 내용

- 300년에 걸쳐 진행될 사용후핵연료의 관리대안을 최종적으로 결정. 특히 사용후핵연료의 단계별 관리 방안을 제시함
- 1단계(30년)에서는 기존의 발전소 사이트 내에 저장한 상태로집중형 중간저장시설 건설여부를 결정
- 2단계(30년)에서는 최종처분장에 대한 설계 및 안전성 검토완료와 함께 집중형 또는 소내 저장을 결정하여 관리함
- 3단계(240년)에서는 시설에 저장된 사용후핵연료는 심지층 최종처분장으로 이동하여 지하암반층에 매립 후 감시하는 방안을 결정

(5) 사용후핵연료 관리대안 공론화 과정의 의의

- 사용후핵연료 처리방법의 결정 과정이 소수의 정부관료와 전문가에 의해서 폐쇄적으로 주도된 것이 아니라, 광범위한 국민들의 참여를 통한 사회적 공론화를 이루어냈다는 점에서 의의가 있음
- 시민들과의 신뢰 형성 및 소통 노력이 돋보임
- 방사성폐기물관리기구(NWMO)는 정책결정의 기간을 정해놓지 않고 주민과 최종합의가 이루어질 때까지 지속적으로 협의를 한다는 것을 주요 원칙으로 하였으며, 원주민과의 공동제사나 공동 현장답사 등 지역주민과의 유대감 형성을 위한 노력을 기울임
- 공정하고 전문성 있는 독자적 추진기구를 설립한 것이 갈등해결에 중요한 역할을 함. 정부 및 전력산업체로부터 독립된 전문기구로서 중장기적인 차원에서 체계적인 추진계획을 세우고 안정적으로 추진해나갈 수 있는 기반을 확보

3. 영국 공공참여제도(PI)와 공공개입제도(PE)

1) 영국 공공갈등관리 제도의 특징

(1) 시민협의제도

- 주민자치 전통이 강한 영국은 법적 구속력을 지닌 법률보다는 관습적으로 시행되어 온 시민협회가 공공갈등을 관리하는 제도로 정착된 점이 특징적임
- 특히 정책형성 단계에서 이해관계자 및 시민의 의견을 정책에 반영함으로써 공공갈등을 예방하는 데 초점을 맞추고 있음
- 시민협의제도는 서면협의 시행규칙(Code of Practice on Consultation, CPWC)를 중심으로 공공참여제도(Public Involvement, PI), 공공개입제도(Public Engagement, PE) 등의 형태로 발전
- 정책입안자들은 정책을 결정하기에 앞서 기본적으로 서면협의 시행규칙에 따라 공식적 서면협의 과정을 마련하도록 되어 있음
- 서면협의를 통해 수렴되기 어려운 사안에 대해 공공참여제도에 따라 공청회, 좌담회, 설문조사 등을 통해 의견을 좁히려는 시도
- 보다 적극적인 의견수렴이 요구되는 경우 공공개입제도를 시행하여 시민들로부터 정책에 대한 의견과 아이디어를 제안 받고 이를 반영함

【 영국의 시민협의제도 】

	서면협의 시행규칙	공공참여제도	공공개입제도
목적	공공갈등 예방	공공갈등 예방	공공갈등 예방
내용	공식적 서면협의 절차 및 내용을 규율하기 위한 시행규칙	정부와 시민 간 쌍방향 관계를 구축하는 공식적, 비공식적 협의 및 참여	정부와 시민 간 구조화된 커뮤니케이션을 통해 핵심 이해관계자의 통찰력을 제공받기 위한 활동
범위	공식적 서면 및 온라인 협의 절차	공식적 협의 및 비공식적 협의	공식적, 비공식적 정보제공, 협의, 협상, 조사활동
활용 방법	표준 작성된 공식적 협의서	서면, 온라인 협의서, 심층면접, 좌담회 등	광고, 공청회, 면담, 주민투표, 설문, 웹사이트 등

자료: 임동진 외, 2010, 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원

(2) 민간부문의 공공갈등관리 역할분담이 특징적

- 정부가 주로 갈등예방에 역점을 둔다면, 민간부문은 갈등해결을 위한 조정 및 중재 역할에 초점
 - 공공부문과 민간부문의 갈등관리기구들이 일종의 역할분담을 통해 상호보완적 역할을 수행
 - 민간부문의 갈등관리기구는 분야별로 평화적 해결센터(Center for Peaceful Solutions, CPS), 칙허중재인협회(Chartered Institute of Arbitration, CIArb), 효과적 분쟁해결센터(Center for Effective Dispute Resolution, CEDR), 민사조정이사회(Civil Mediation Council, CMC) 등 영리 또는 비영리기구의 형태로 존재
 - 알선, 조정, 중재 등과 같은 대안적 분쟁해결(ADR) 방식의 활용 및 그에 대한 컨설팅과 교육을 통하여 갈등예방과 해결에 중요한 역할을 담당함

(3) 서면협의 시행규칙(Code of Practice on Consultation)

- 영국의 시민협의 제도는 미국, 독일, 일본 등 다른 국가와 달리 법률이 아니라 대내적 구속력만 가지는 행정규칙에 의해 규율되고 있음
- 서면협의 시행규칙은 정책형성 과정에서 이해관계자 및 시민으로부터 의견을 수집하여 반영하기 위한 행정지침임
 - 2000년 내각부(Cabinet Office) 소속 규제개혁실(BRE)에 의해 처음 제정, 현재는 산업기술부에서 담당
 - 협의는 구조화된 협의서를 가지고 대면 방식으로 진행되기도 하지만 최근에는 온라인으로 의견을 수렴하는 방식이 확산되고 있음
- 서면협의 절차는 참여자들이 협의 제안에 대해 답변을 하면, 응답 내용은 관련부처나 기관으로 보내지고, 해당부처나 기관은 수집된 응답을 분석하여 정책에 반영하는 절차로 되어 있음
- 서면협의의 시행규칙은 정부정책에 관련된 공식적인 협의과정이나 절차에 대한 지침을 제공. 정부부처나 공공기관들이 협의내용의 표준양식을 제공받음으로써 협의절차나 형태에 있어서 일관성을 유지

2) 공공참여제도(PI: Public Involvement)

(1) 공공참여제도의 특징과 방법

- 공공참여제도는 정부의 정책결정에 대해 시민의 조언을 구하고 수렴된 의견을 정책에 반영함으로써 공공갈등을 예방하는 과정
- 공공참여제도는 서면협의를 통해서도 의견을 수렴하거나 의견 차이를 좁히는 데 한계가 있다고 판단할 때 의견수렴을 넓히기 위한 공식적, 비공식적 절차를 추가하는 것을 의미

- 공공참여제도는 의제설정, 분석, 정책설계, 정책시행, 모니터링 등 각 정책단계별로 의견수렴과 시민참여의 구체적 방법들을 활용하고 있음
 - 서면 혹은 온라인 협의서를 비롯하여, 설문지, 공청회, 좌담회, 심층집단면접, 시민패널, 시민위원회, 워크숍, 숙의적 주민투표, 합의회의, 이슈포럼, 시나리오 플래닝, 온라인 설문조사 등 다양한 방법들이 활용됨
- 공공참여는 사전 공공참여와 사후 공공참여 단계로 구분됨
 - 사전 공공참여단계에서는 목표설정, 기대효과, 이해관계자, 필요한 자원과 이용 가능한 자원 등을 파악
 - 사후 공공참여 단계에서는 수집된 응답의 분석방법, 피드백 방법, 평가와 같은 일련의 절차를 도입

【 공공참여제도(P)의 정책단계별 특징과 활용방법 】

정책입안 단계	단계별 목표	활용 방법
의제설정	- 정책의 필요성 또는 개선이 필요성 정립 - 문제점 정의	- 시민과 기관들이 아이디어를 개발하고 관점을 설명할 기회를 제공하는 것이 중요 - 집단심층면접, 인터넷 토론 및 포럼, 청원, 설문조사, 예측훈련 등
분석	- 정책 초안을 작성하기 위해 특정 이슈에 대한 과제와 기회를 더욱 명확히 정의	- 정책입안자와 이해관계자들이 함께 모여 문제점과 기회를 논의 - 집단심층면접, 워크숍, 시민위원회
정책 설계	- 효과적이고 실현가능한 정책 보장	- 정책의 선택사항에 대해 찬성과 반대 의견을 나누고 학습하도록 기회를 제공 - 공식적 정부 토론
정책 시행	- 제정법, 규칙, 가이드 및 시행계획의 개발	- 공공참여제도의 발생빈도 낮음
모니터링	- 조치의 평가와 검토	- 설문조사, 여론조사, 인터넷 토론 포럼, 집단심층면접 등

자료: Cabinet Office, 2003; 임동진 외, 2010, 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원

(2) 공공참여제도의 의의

- 시민과 핵심 이해관계자들의 의견을 청취하여 정책을 수립하고 결정함으로써 정책에 대한 국민의 신뢰도를 높이고 정책결정의 정당성을 강화하는 데 기여함
- 시민참여를 통해 정부가 더 광범위한 정보와 관점들, 잠재적 해결책을 선택할 수 있고, 의사결정의 질을 개선하는 데 도움을 줌
 - 정책결정자에게 현재의 증거로는 제기할 수 없는 관심사나 이슈에 대한 경각심을 일깨워주며, 현 정책의 성과와 변화가 필요한지의 여부를 모니터링하는 데 도움
- 정책수립과 실행에 있어서 정부와 이해관계자 및 시민 간의 협력을 촉진하는 데 기여함

3) 공공개입제도(PE: Public Engagement)

(1) 공공개입제도의 특징과 방법

- 공공개입제도는 다양한 정책이나 서비스를 개발하는 과정에서 핵심 이해관계자로부터 정책이슈에 대한 창조적 아이디어나 의견을 수집하여 정책에 반영하는 것을 말함
 - 정부부처나 공공기관이 일상적으로 사용하는 사업 관련 의견교환과는 다르며, 공공참여제도에 비해 갈등예방을 위한 활동범위가 더 포괄적이며 더 다양한 방법들을 활용함
- 공공개입제도에서 시민참여는 정보제공, 정보수집, 협의, 참여, 파트너십 형성, 권한위임(empowerment) 등 6단계로 이루어짐

【 공공개입제도(PE)의 단계별 특징과 활용방법 】

참여 단계	특징	활용방법
정보 전달	- 정책 관련 정보를 대중 및 이해관계자에게 제공 - 정부에서 공중으로 일방향 정보 흐름	- 블로그, 이메일, 우편, 뉴스레터, 미디어 광고, 법적 공지, 공청회, 웹사이트
정보 수집	- 의견을 듣고자 하는 집단의 태도, 의견, 선호에 관한 구체적 정보를 수집 - 공중에서 정부로 일방향 정보 흐름	- 블로그, 시민패널과 사용자그룹, 공청회, 정성조사, 워크숍, 온라인 포럼, 채팅, 면담
협의	- 의견에 대한 근거나 대안적 정책 선택지 및 결정제안에 대한 구체적이고 특정한 피드백 - 쌍방향 정보의 흐름	- 공식적 서면협의서 및 설문 온라인 협의와 설문, 봉사활동, 공청회, 면담
참여	- 잠재적 정책이나 서비스 선택지에 대한 분석적 과정 및 개발에 대한 참여자의 관여 - 참여자 권한 확대를 위한 쌍방향 소통	- 시민위원회, 포럼, 회담, 자문위원회, 온라인 포럼, 위키피디아, 워크숍
파트 너십	- 대안개발과 선호하는 해결책의 선택을 포함한 정책입안에 직접 관여 - 쌍방향 소통이 필수적	- 시민위원회, 포럼, 회담, 자문위원회, 온라인 포럼, 워크숍
권한 위임	- 의사결정, 자료와 통제가 참여자에게 위임 - 최종 정책 솔루션에 더 큰 영향력	- 무기명 투표, 참여예산제, 거주자관리연합

자료: Central Office of Information, 2009; 임동진 외, 2010, 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원

● 정보제공 단계

- 국민과 다른 이해당사자들에게 정책이슈에 대한 객관적인 정보를 제공하는 단계. 이때 정보의 흐름은 정부에서 시민에게로 가는 일방향성을 가짐
- 활용 방법으로 법적 통지, 블로그, 웹사이트, 미디어 광고, 뉴스레터, 이메일 등이 있음

● 정보수집 단계

- 의견을 듣고자 하는 대상의 태도, 견해 및 선호에 관한 상세한 정보를 수집하고, 시민과 다른 이해당사자들이 관심을 가지고 있는 이슈에 대한 직관력을 제공함으로써 이해와 의사결정을 지원하는 단계. 이때 정보의 흐름은 시민에서 정부에게로 가는 일방향성을 가짐
- 활용 방법으로는 시민패널, 사용자그룹, 공청회, 심층인터뷰, 주민투표, 온라인 포럼, 청원 등이 있음

● 협의 단계

- 대안적 정책선택, 제안된 의사결정에 관한 구체적이고 상세한 정보를 피드백을 통해 얻는 단계. 이때 정보의 흐름은 양방향성을 가짐
- 이 단계에서 사용되는 방법은 공식적 서면협의, 온라인 협의, 제3자를 이용한 참여장려, 공청회, 면담 등이 있음

● 참여 단계

- 잠재적인 정책 및 서비스 해결책의 개발과 분석과정에 참여자들을 개입시키는 단계. 양방향 커뮤니케이션이 이루어짐
- 이 단계에서는 시민배심원, 온라인 포럼, 자문위원회, 워크숍 등이 활용됨

● 파트너십 형성 단계

- 대안의 개발과 선호하는 해결책의 선택을 포함하는 의사결정과정에 직접 참여하는 단계. 양방향 커뮤니케이션이 필수적임
- 이 단계에서는 시민배심원, 자문위원회, 온라인 포럼, 워크숍 등이 활용됨

● 권한위임 단계

- 의사결정, 자원, 정보의 통제가 참여자에게 위임되며, 참여한 당사자들은 최종 정책결정에 더 큰 영향력을 가지게 됨
- 이 단계에서는 무기명 투표, 보조금 지급(grant-giving), 참여예산제 등의 방법을 활용

(2) 공공개입제도의 의의

- 공공개입제도는 때로 많은 시간과 비용을 요구할 수 있지만, 공공기관과 이해관계자들이 서로 신뢰하고 의사소통할 때 활용될 수 있는 효과적인 방법이라고 할 수 있음
- 시민의 아이디어와 의견을 정책에 반영함으로써 정책에 대해 새롭고 더 창조적이며 더 효과적인 해결책을 제공할 수 있음
 - 정책의 어떤 측면이 사람들에게 중요한지, 실제 일들이 어떻게 작동하고 있는지, 의도되지 않은 결과들이 무엇인지 등에 대한 통찰력을 제공함
- 공공개입제도를 통해 시민이 정책형성의 민주적 절차에 참여하는 기회를 부여함으로써 시민의 영향력과 권한을 증진시키는 계기를 형성

4) 영국 사용후핵연료 공론화 사례

- 사용후핵연료에 대한 사회적 공론화 과정을 통해 국민적 합의를 도출한 대표적 사례
 - 공론화 과정에서 일반시민과 주요 이해관계자, 원전지역 주민 등이 광범위하게 참여함으로써 최종 권고안에 대한 사회적 합의를 형성할 수 있었음

(1) 추진 배경

- 1997년 쉘라필드 지역을 중준위방사성폐기물 처분장 부지로 선정, 지역 사회와 환경단체의 강한 반대에 부딪혀 당초 계획을 철회
 - 1999년 영국 의회는 방사성폐기물 처분장 건설 시 주민 합의를 원칙으로 할 것을 정부에 권고
 - 2001년 9월 정부는 「안전한 방사성폐기물 관리」라는 정부보고서를 통해 사회적 공론화 과정의 중요성을 밝힘

- 2003년 11월 ‘방사성폐기물관리위원회’(Committee on Radioactive Waste Management, CoRWM)를 설립
- 2006년 9월까지 2년 11개월간 방사성폐기물관리 정책의 공론화 및 의견수렴 과정을 거쳐서 국민적 합의를 도출

(2) 방사성폐기물관리위원회(CoRWM)의 구성과 역할

- 방사성폐기물관리위원회의 역할
 - 공론화 과정에서 일반시민 및 이해관계자로부터 의견을 수렴하고, 과학적이고 객관적 분석을 통해 장기적이고 안전한 관리를 위한 대안을 검토하는 역할을 수행
 - 독립적 위원회로 설립되어 민간전문기구 성격을 띠
- 방사성폐기물관리위원회의 구성
 - 위원회 위원은 환경, 보건, 사회, 윤리적 관점을 견지하고, 기술과 과학 분야의 전문성과 방사성폐기물 문제의 경험을 가진 사람들로서 분야별, 지역별, 성별 형평성을 고려하여 선출됨. 언론을 통해 12인을 공개 모집
 - 위원장: 고든 맥케론(Gordon MacKerron, 경제학자, 에너지분야 컨설턴트)

(3) 추진 과정

- 2003년 11월 방사성폐기물관리위원회(CoRWM) 설립 이후 2006년 9월 최종권고안 보고까지 공론화 진행
 - 2003. 11 : 방사성폐기물관리위원회(CoRWM) 설립
 - 2004. 4 ~ 2004. 9 : 방사성폐기물량 조사, 가능한 모든 대안 모색
 - 2004. 10 ~ 2005. 3 : 대안 평가를 위한 기준 설정, 데이터 신뢰성 검토
 - 2005. 4 ~ 2005. 9 : 대안 평가를 위한 기준 가중치 설정

- 2005. 10 ~ 2006. 5 : 대안 최종 평가 및 대중의 신뢰 증진
- 2006. 6 ~ 2006. 7 : 최종 검토 및 최종 권고안 마련
- 2006. 9 : 최종 권고안 정부 보고
- 2006. 10 : 최종 권고안에 대한 영국정부의 공식 견해 발표

(4) 공공개입제도(PE)를 통한 합의형성 과정

- ‘공공 및 이해관계자 참여 프로그램’(Public and Stakeholder Engagement, PSE)을 진행함
 - 5,000여명의 일반시민과 이해관계자가 이 과정에 참여함
- 합의형성 과정
 - 1단계 : 방사성폐기물관리 정책 대안을 개발하는 과정. 전국이해관계자포럼, 원전지역 라운드테이블, 공개회의, 토론킴, 문서자료를 통한 자문 등이 이루어짐
 - 2단계 : 개발된 대안을 유형화·축약하고, 사회적 공론화를 통해 대안 목록 간 비교평가가 이루어짐. 시민패널, 전국이해관계자포럼, 원전지역 라운드테이블회의 등 활용
 - 3단계 : 최종 결정된 권고안 초안에 대한 시민, 이해관계자, 전문가 등의 검토 의견 절차를 거쳐 최종권고안을 정부에 제출
- 최종권고안의 내용
 - 장기적으로 지층처분 방식의 최종처분시설 건설을 결정
 - 지층처분시설 건설 시까지 중간저장시설 필요
 - 지역공동체와 정부 사이의 동등한 협력관계 필요
 - 이행 업무를 시작하기 위한 감시기구의 즉각적 설립

【 방사성폐기물관리 관련 공공개입(PE) 프로그램의 내용 】

활동	참가자	목적	횟수
전국이해관계자포럼 (National Stakeholder Forum)	전국에서 20~25명 선정. 정부, 비정부기구, 원자력 산업계, 감독기관, 지자체, 시민단체 등으로 구성	선택가능한 대안 범위 축소 위한 평가와 최종보고서 작성 검토	총4회 실시
원전지역 이해관계자 원탁회의 (Nuclear Site Stakeholder Round Table)	14개 원전지역 관련자(원전지역주민, 공공기관, 기업 등)	선택가능한 대안 범위 축소 위한 평가와 최종보고서 작성 검토	총3회 실시
토론킴 (Discussion Group)	지역적 안배 고려하여 총 8명의 시민 선정	방사성폐기물관리에 대한 기본인식과 관심 조사	공론화 1단계
시민패널 (Citizen Panels)	12~16인으로 구성된 4개 패널 구성 성, 나이, 사회적 지위를 고려하되 원자력과 관련 없는 인사로 구성	선택가능한 대안 범위 축소 위한 평가와 최종보고서 작성 검토	패널당 3회 모임
학교프로젝트 (School Project)	베드포트셔 15개 학교, 1305명 학생을 대상으로 실시	대안평가의 고려사항 확인	공론화 3단계
토론킴가이드 (Discussion Guide)	영국 전역 468개 그룹(공동체그룹, 환경단체, 학교, 노인회 등)	대안범위 축소 위한 평가와 관련 이슈 토론	
공개회의 (Open Meeting)	원전인근 8개 지역에서 실시		총2회 실시

자료: 김재민 외/재영한인과학기술자협회, 2006. 「영국의 환경·에너지정책 기술 동향 분석을 통한 국가지속 가능발전 정책대안 제안」, 한국과학기술단체총연합회

(5) 사용후핵연료 공론화 과정의 의의

- 대안 범위를 초기에 제한하지 않고, 자유로운 의견개진을 통해 유형화하고 축약하는 방식으로 최종 4개 대안을 도출
- 몇몇 소수 전문가들에 의해서가 아니라 시민과 이해관계자들이 의사결정 과정의 초기단계부터 참여
- 체계적인 방법론을 통해 일반인과 전문가의 의견을 균형 있게 통합하려는 노력으로 인해 정부와 의회가 방사성폐기물관리위원회의 권고안을 긍정적으로 수용할 수 있었음

4. 네덜란드 국가개발보고서(PKB) 국민참여절차

1) 네덜란드 공공갈등관리 제도의 특징

- 네덜란드는 국가 도로사업, 토지이용, 주택건설 등과 같은 사업계획에 관해 주요 결정을 할 때 국가개발보고서(planologische kernbeslissing, PKB) 작성을 의무화하고, 이 과정에서 시민참여가 필수적 과정으로 포함되도록 하고 있음
- ※ PKB는 planologische kernbeslissing의 약어로 네덜란드 정부의 공식 영어명칭은 Key Planning Decision(KPD)임
- 위와 같은 의미에서 국가개발보고서는 국가개발계획의 수립 및 수행과정 절차 전체를 표현하는 ‘국민참여절차’를 나타내는 용어이기도 함
- 해당 지역 주민뿐만 아니라 국민 전체가 참여할 수 있으며, 참여의 형식은 특별히 규정된 것은 없음. 서신, 기술적 조언, 지역정치인을 통한 의견개진 등 비공식적 의견 전달에서부터 중앙참여본부(Inspraakpunt)에 대한 의견제시, 제소를 통한 이의제기 등 다양함

2) 국가개발보고서(PKB) 합의형성 과정과 추진절차

(1) 국가개발보고서(PKB) 적용대상

- 주요 사업의 입지선정, 주요 기간시설(도로, 철도, 댐 등)의 위치, 자연보존지역 설정 등의 사안에 대해 국가개발보고서 작성이 이루어짐
- 국가개발보고서에는 사업일정, 소요기간, 예산, 자연경관보존 방안 등이 명시되고, 해당 개발로 인해 영향을 받는 모든 이해관계자의 의견수렴 내용을 포함함

(2) 추진주체

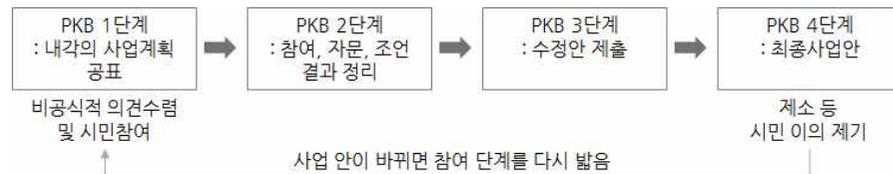
- 연방정부는 국민참여절차를 전체적으로 주관하고 감독하는 역할
 - 연방정부의 주택·공간계획및환경부(VROM)와 교통·공공시설 및 수자원부(V&W)가 주로 담당하며, 중앙참여본부(Inspraakpunt)가 국민참여에 관한 진행과 분석 등의 실무를 담당
 - 연방정부는 시민참여와 자문 후 의견을 분석 종합하며, 사업안 수정에 따른 새로운 대안을 만들어 제시함

(3) 추진 절차

- 1단계: 사업계획 공표 및 시민 의견개진
 - 사업계획 초안 공표 이후 최대 12주 동안 시민들의 참여가 이루어짐
 - 이후 다시 최대 12주 동안 지방정부와 시정부, 수자원국의 조사와 내각에 대한 자문 진행
- 2단계: 참여, 자문, 조언의 결과 정리
 - 1단계 시민 의견에 대해 다양한 관점·의견·자문·조언들을 통합하여 정리

- 3단계: 수정안 제출
 - 내각에서 수정안을 만들어 최대 9개월 이내에 하원으로 전달
 - 하원이 PKB를 승인한 후 내각은 하원의 논의와 수정을 거친 계획안을 상원에 제출. 상원에서 이의를 제기하지 않는 한 PKB는 자동으로 승인됨
- 4단계: 최종사업안 도출
 - 승인된 PKB가 대중에게 공개되고, 이에 대해 시민들의 의견개진이 이루어짐
 - 이때 의견개진은 1단계의 시민참여와는 성격이 다른 것으로서 국가위원회(Raad van State: Board of State-일종의 재판정)에 제소를 통한 이의제기를 하는 것을 말함
 - 정부는 제기된 모든 의견을 검토하고 반영 여부를 최종 결정함
- 어느 한 단계에서 큰 반대에 부딪히면 사업이 중단되고 수정·보완을 거쳐 1단계로 다시 돌아가 단계를 차례로 밟게 됨

【 국가개발보고서(PKB) 국민참여절차 】



자료: 김선희, 2014, "국책사업 갈등관리와 사회적 합의형성 방안". 『사회적 합의와 타협』, 국민대통합위원회. 그림 수정

- 네덜란드형 국민참여절차인 국가개발보고서(PKB)의 대표적인 사례로 남부고속철도건설사업(HSL-Zuid)을 비롯해 바덴해(Waddenzee)개발, 스키폴 공항 및 주변지역개발, 로테르담 항구시설 정비사업 등을 들 수 있음

3) 남부고속철도(HSL-Zuid) 건설사업 국가개발보고서(PKB) 사례

(1) 추진 배경

- 1970년대 초 정부가 계획한 남부고속철도 사업(Dutch High Speed Line, HSL-Zuid; 암스테르담~로테르담~벨기에~파리 연결노선)이 당시 네덜란드 사회에 널리 번져가던 환경주의와 시민운동 영향으로 각계의 강한 반대에 부딪힘
- 이에 따라 1991년 국가개발보고서(PKB)의 국민참여절차를 시작하여 1997년까지 진행됨. 이를 통해 사업 재추진을 결정하게 됨
 - 수정안에 따라 2000년에 착공하여 2007년에 완공
 - 노선선정 등을 둘러싼 수많은 반대와 이견으로 여러 합의과정과 설계수정을 거치면서 결과적으로 남부고속철도 건설사업은 최초 논의의 시작에서 완공시점까지 30년이 넘게 걸림

(2) 국가개발보고서(PKB) 추진과정

- 고속철도 국가개발보고서(HSL-PKB) 계획이 1991년 발표. 시민과 전문가로부터 반대에 부딪혀 1994년 3월 PKB 수정안을 발표
 - 정보공개 회의, 공청회, 자문회의 등을 거치면서 시민과 전문가 자문, 내각 합의 등의 의사결정과정을 거침
- 이후 정부는 4가지 경로를 통해 시민과 이해관계자들의 의견을 취합
 - 참여(Inspraak): 1994년 5월 ~ 9월. 26회의 정보공개 회의, 10회의 공청회를 열어 이해당사자의 반응을 취함
 - 조언(advise): 1994년 12월 ~ 1995년 2월. 공간계획회의(RARO), 인프라 구축자문단(OVI), 여객운송자문단(OPV)등 정부 내외의 전문가 집단에게 수정된 PKB에 관한 조언을 요청

- 자문(consultation): 1994년 12월 ~ 1996년 5월. 사업 관련 주정부와 지방정부, 수자원국 등과 함께 자문회의 개최
- 추가 조사: 1995년 12월. 교통-공공시설및수자원부(Ministerie van Verkeer en Waterstraat)에 의해 2개 노선 안의 물 관리에 대한 조사와 검토가 이루어짐
- 1997년 국가개발보고서(PKB 4)가 상하원의 승인을 받아 최종 공표됨
- 고속철도 사업의 경우 모두 200개의 반대의견이 접수되었고 이중 22개가 정부에 의해 받아들여짐
- 시민 의견을 분석하고 정리하여 관련 시정부와 시민들과의 참여과정을 거쳐 노선의 상세 설계를 수정·보완함
- 특히 국민참여절차를 통해 정부는 흐룬하트(Griebegart) 내 10km의 지하터널 건설을 통해 경관과 생태계를 보호하는 노선 수정을 대안으로 제시

(3) 국가개발보고서(PKB) 국민참여절차의 의의

- 네덜란드의 국가개발보고서 제도는 정책구상 단계부터 국민참여를 의무화하고 합의형성을 촉진함으로써 국책사업의 효과적 추진을 도모하는 제도로 평가됨
- 특히 국가적 사업에 대한 민관협력이 성공적으로 이루어지기 위해서는 사업 기본계획 및 실시계획 이전 정책구상 단계에서부터 국민참여와 합의형성 시스템을 도입할 필요가 있음을 보여줌
- 물론 국민참여절차를 통해 사업 지연으로 인한 경제적 손실과 노선 수정으로 인한 공사비용 증가가 문제로 대두되기도 하지만, 민관협력 과정에서 국민 의견수렴이 단지 형식적으로 끝나는 것이 아니라 정부대안을 내놓는 데 결정적 계기가 된다는 점에서 의미를 찾을 수 있음

5. 미국의 대안적 분쟁해결제도

1) 미국 공공갈등관리 제도의 특징

- 미국은 공공갈등관리 제도가 잘 발달되어 있고, 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR) 제도가 체계화된 점이 특징적
- 연방정부는 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act, 1990), 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act, 1996), 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act, 1998) 등을 제정하여 시행
- 공공갈등 예방을 위해서는 협상에 의한 규칙제정, 사후적 분쟁해결을 위해서는 행정분쟁해결법이 적용되는 등 공공갈등관리에서 각각의 역할과 범위를 분담
- 협상에 의한 규칙제정은 정책과정 중 정책형성 단계에서 예상되는 이해관계자 간 공공갈등의 예방에 초점
- 행정분쟁해결법은 정책과정 중 각 행정부처의 정책집행 시 발생하는 공공갈등의 해결에 초점

(1) 미국의 대안적 분쟁해결제도(ADR)

- 미국 연방정부는 소송을 통해 각종 분쟁을 해결해왔으나 80년대 말부터 전통적인 소송방식이 한계에 직면함. 이에 따라 1990년대 이후 제3자에 의한 조정, 중재, 갈등평가 등 대안적 분쟁해결제도를 광범위하게 도입

【 미국의 공공갈등관리 제도 】

	행정분쟁해결법	협상에 의한 규칙제정법
목적	사후적 분쟁해결	사전적 갈등예방
성격	권익구제적 성격	이익대변적 성격
적용대상	재판외 분쟁해결(ADR)이 가능한 사안	하위법규 제·개정
적용기법	화해, 조정, 합의촉진, 사실규명, 중재, 기관고충조사처리	참여적 의사결정
적용단계	정책결정 후 갈등이 발생한 이후	정책결정 이전단계
적용원칙	적은 비용, 빠른 해결	협상과 타협
참여범위	직접적 이해관계자	직접적 이해관계자
지원기구	정부기관 간 대안적분쟁해결 실무그룹, 법무부 분쟁해결실(ODR) 등	

자료: 이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처

- 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act, 1996)
 - 종래의 비용이 많이 들고 대결지향적인 분쟁해결 방식을 지양하고 대안적 분쟁해결 기법을 사용할 것을 규정
 - 화해(conciliation), 조정(mediation), 합의촉진(facilitation), 사실확인(fact-finding) 등의 ADR 방식을 적극 활용할 것을 규정
 - 각 기관의 고위관료를 분쟁해결전문가로 임명하고, 정규적인 훈련프로그램을 마련해 협상, 조정, 중재를 비롯한 ADR 기법을 교육시킬 것을 명시
- 협상에 의한 규칙 제정법(The Negotiated Rulemaking Act, 1996)
 - 정부가 규제 관련 규칙을 최종 형태로 만들기 전에 그 규칙에 의해 영향 받을 것으로 예상되는 이해당사자를 참여시켜 합의를 유도, 이해당사자와 정부관계자가 함께 참여해 규제 수준을 결정함

- 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act, 1998)
 - 모든 연방법원에 ADR 이용을 장려·촉진하도록 ADR 사용을 의무화함
- 대안적 분쟁해결방법은 연방정부 수준에서 주로 4개 영역에서 활용
 - 정부 조달 부문: 정부조달 관련 예산이 매우 크고 이로 인한 소송비용도 매우 크기 때문에 ADR 활용이 필요
 - 정부 상대 소송: 주로 미국 보건복지부의 의료보험 관련 소송 등에 활용
 - 민간법률 집행(civil enforcement): 주로 환경분쟁 관련 환경보호청(EPA)에서 활용. 특히 환경분쟁 분야에서 ADR 활용이 활발함
 - 노사분쟁: 부처 내 종사자가 많은 우편국, 국방부 등의 노사분쟁에서 ADR을 활용함

2) 미국의 공공갈등관리기구

- 연방 및 주정부 수준에서 다양한 공공갈등관리기구가 존재
- ‘국가조정위원회’(National Mediation Board)
 - 갈등조정을 위한 첫 연방기구는 1913년 ‘조정알선위원회’로 철도업계의 노동분쟁을 해결하기 위해 탄생
 - 이후 그 범위를 점차 넓혀서 상업, 사법, 행정, 사회 부문 등으로 확대돼 공공갈등관리를 위한 제도를 실시
- ‘연방조정알선청’(Federal Mediation and Conciliation Service, FMCS)
 - 노동분쟁의 중재와 알선을 위해 처음에는 노동부 내 설치. 1994년 노사관계법에 의해 설립
 - 이후 미국 의회는 중립적인 제3자 역할을 하도록 ‘연방조정알선청’을 설립함으로써 노조와 사용자가 중재자의 도움을 받을 수 있도록 함

- '정부기관간 대안적 분쟁해결 실무그룹'(Interagency ADR Working Group)
 - 정부 부서 간 정책갈등을 효과적으로 관리하기 위한 연방정부 기구로서 ADR의 효과적 활용을 위한 연방정부기관 내 협력 및 정보공유 역할 수행
 - 법무장관이 위원장을 맡고, 법무부 분쟁해결실이 실제 업무를 주관함
- 법무부 '분쟁해결실'(Office of Dispute Resolution, ODR)
 - 법무부의 ADR 활용을 조정하고 ADR 정책을 총괄하는 역할을 수행함
 - ADR에 관한 교육훈련 및 어떤 사건들에 분쟁해결 기법을 적용하는 것이 바람직한지를 알려주고 지원. 조정자 및 중재자의 리스트 관리기능 수행
 - 연방정부기관의 ADR 활용을 관장하고 정기적으로 대통령에게 각 정부기관의 ADR 활용 실적 및 현황을 보고
- 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center, CPRC)
 - 미국 농림부와 환경보호청의 갈등관리기구
- 환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution, ECR)
 - 연방환경분쟁 예방 및 해결 지원기관
 - 전문지식과 지도, 환경영향분석, 합의 촉진 및 조정 등 교육훈련을 제공하면서 전국적 프로그램과 실무자 네트워크를 구축해 운영
- 지역사회 갈등해결센터(CDRC)
 - 지방정부 차원에서 지역사회 갈등해결 프로그램 운영
 - 대안적 분쟁해결의 교육훈련, 분쟁해결 기법 및 프로그램 개발 및 지원, 조정 및 중재를 통한 분쟁해결 지원 역할

3) 환경분쟁해결원(ECR)을 통한 환경갈등조정 사례

(1) 환경분쟁해결원(ECR)

- 1999년 연방정부 관련 환경과 자연자원 및 국공유지 분쟁을 조정하기 위한 독립적 기구로서 환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution, ECR)을 설립
 - '환경정책 및 갈등해결법'(Environmental Policy and Conflict Resolution Act, 1998)에 의해 설립
- 모든 연방정부기관 및 연방정부기관과의 환경분쟁에 관련된 개인과 단체가 이용할 수 있으나, 국가적 중요성이 있는 분쟁이나 정부 간 및 기관 간 갈등에 우선순위를 둠
 - 특히 연방 다부처관련 사안(Inter agency work)이나 공공기관과 다수의 이해당사자가 관련된 큰 규모의 갈등사안, 국공유지 및 자연자원 관리, 공공시설 입지, 생물다양성, 원주민 관련 갈등문제 등에 중점

(2) 환경분쟁해결 절차와 특성

- 주로 연방정부 기관이 관련된 갈등 상황에서 이해당사자들의 요청에 따라 환경분쟁해결원이 직접 개입하거나 제3자 전문가에게 위탁
 - 갈등예방 차원에서 협력적 문제해결(collaborative problem solving)에 중점을 두고 있으며, 이후 문제해결이 잘 되지 않는 경우 본격적인 조정에 들어가는 방식을 사용함
 - 갈등 상황의 진행에 따라 '협력적 정책결정 - 갈등예방 및 관리 - 갈등해결' 3단계로 구분
- 환경분쟁해결을 위한 다양한 방법의 활용
 - 이해당사자 및 지역주민 대표자를 통한 대면 토의를 비롯해 합의형성, 공동사실조사, 영향평가, 중재 및 제3자를 통한 협상 등 다양한 형태로 진행

- 중립적인 제3자를 중재자로 활용함. 이를 위해 이슈별, 지역별로 환경분쟁해결 전문가를 조회할 수 있는 ‘국가환경분쟁전문가 등록명부’(National ECR Roster)를 운영

(3) 환경갈등조정외 주요 사례

- 플로리다 에버글레이즈(Everglades) 물 관리계획 사례
 - 군, 야생동물보호청, 에버글레이즈 국립공원관리사무소, 남플로리다 물관리청 등 4개 기관에서 35년간 78억불이 투입될 예정인 중남부 플로리다 물 관리 프로젝트와 관련하여 이견을 보임
 - 특히 멸종위기 리스트에 있는 바다제비 서식지 보호, 인근 경작지 침수 위험문제 등이 제기되면서 사업이 장기간 지연됨
 - 환경분쟁해결원이 2001년부터 1년 6개월 동안 기관 간 협상에 개입, 기술적 문제에 대한 이견조정을 통해 기관 간 중간합의를 도출하는 데 성공
- 그랜드캐년 비행기 소음 분쟁 사례
 - 1987년 미 의회가 국립공원관리소와 연방항공청에 대해 그랜드캐년 항공투어로 인한 소음을 ‘자연 상태의 정적’ 수준까지 낮추도록 지시. 양 기관은 소음을 줄이는 방법 등에 대해 이견을 보임
 - 환경분쟁원이 양 기관과 공동으로 기초평가 및 기관 간 이슈에 대한 조정을 수행함. 다른 이해관계자까지 포함한 확대평가 및 공동협상 수행
- 세인트 크로와 강(St. Croix River) 교량건설 분쟁 사례
 - 미네소타 주와 위스콘신 주 경계인 세인트 크로와 강을 횡단하는 교량건설과 관련하여 역사적 가치가 있는 교량 보존에 대한 주정부 간 이견을 보임
 - 환경분쟁원이 체계적인 갈등평가 등을 통해 과거 교량 복원계획 및 새로운 대안에 대한 이해관계자간 이견 조정에 성공

4) 미국 캘리포니아주 송전선로 건설사업 사례

- 1995년 미국 캘리포니아주 공공시설위원회(California Public Utilities Commission, CPUC)는 시민참여형 갈등관리 프로세스를 구축하여 사회적 합의를 도출
- 송전선로 건설사업 추진과정에서 이해관계자들 간에 건강과 생명, 자산 가치, 환경문제 등을 둘러싸고 다양한 가치와 이해관계가 대립

(1) 추진과정

- 송전선로 경과지 선정을 둘러싸고 전자파가 주민 건강에 미치는 영향에 대한 이견과 경과지역 주민의 재산권 문제로 인한 갈등 발생
- 지역주민 등 주요 이해관계자가 중심이 되어 문제를 논의하고 대안을 모색하는 의사결정 프로세스를 개발하고 자율적으로 운용하도록 함
- 갈등관리 프로세스는 6단계로 진행
 - 의사결정을 위한 전반적인 틀 확인 → 이해관계자들의 가치 및 목표체계 확인 → 이해관계자들의 목표 조작화 및 측정 → 이해관계자들의 의사결정 분석 및 대안 제시 → 대안에 대한 평가 → 최종 결정 및 집행의 6단계로 진행됨
- 4차례 워크숍을 거쳐 최종적인 대안 도출에 합의
 - 송전선로 등에 대한 기존의 대안과 가능한 대안들을 토론을 통해 정리
 - 목표체계의 계층화를 통해 전자파에 의한 건강위험, 사고 위험, 보건비용, 자산영향, 전력서비스 신뢰성, 환경영향, 사회경제적 영향, 집행수준, 환경정의 등 상위목표 제시, 각각은 다시 하위목표들로 세분화됨
 - 이 과정을 통해 정부와 이해관계자들이 의사결정 프레임워크를 공동으로 구성하고, 대안 간 비교를 통해 합의에 의한 공동의 대안을 결정

(2) 참여적 의사결정 과정의 의의

- 송전선로 경과지 선정 이후에 주민들의 동의 여부를 묻거나 갈등이 발생한 후에 주민을 참여시키는 사후적 갈등대응 방식이 아니라, 사업계획의 구체화 이전 단계에서 이해관계자를 참여시키고 의견을 수렴
- 의사결정과정에 참여하는 정부와 이해관계자 사이의 신뢰 형성이 중요
 - 특히 주요 쟁점의 근거가 되는 사실자료(전자파가 인체에 미치는 영향, 송전선 단위길이 당 건설 투입 비용 등)가 불분명한 상황에서 의사결정에 필요한 정보가 충분히 공개되었을 뿐만 아니라, 정부 측 의사결정자와 이해관계자들이 공동으로 의사결정 프레임을 구성함으로써 상호간의 신뢰를 형성할 수 있었음
- 의사결정 참여자들 간의 공개적이고 합리적인 토론을 바탕으로 참여자 모두의 합의에 의한 결정이 이루어짐
 - 다양한 참여자들이 제시하는 대안과 선호를 공개적으로 논의하고, 대안간 비교를 통해 정부 측 의사결정자와 이해관계자가 대안의 범위 및 대안 선정을 공동으로 결정함
- 정부 측 의사결정자와 지역주민을 비롯한 이해관계자가 대등한 협상의 당사자이자 공동의 의사결정자로서 중요한 역할을 수행

6. 독일 계획확정절차와 공공참여제도

1) 독일 공공갈등관리 제도의 특징

- 독일은 공공사업을 둘러싼 갈등을 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치인 주민참여제도가 통일적으로 규정되어 있지 않고, 다양한 법 규정과 사업계획 관련 제도에 부분적으로 도입되어 운영되고 있음

- 대표적 제도로서 행정절차법상의 계획확정절차와 이 과정에서 주민참여를 제도적으로 보장하는 공공참여제도를 들 수 있음
- 정부나 지방자치단체가 대규모 공공사업을 계획하고 추진하기 위해서는 단순한 허가나 승인을 통해 결정하는 것이 아니라, 행정절차법상의 계획확정절차를 거쳐야 하고 이 과정에서 지역주민과 시민단체가 해당 사업에 대한 제안이나 의견을 제시할 수 있음

2) 계획확정절차와 공공참여제도

(1) 계획확정절차의 과정

- 계획확정절차는 국토계획이나 도시계획과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 사전적 예방기능을 수행. 계획수립 단계에서 다양한 이해관계자의 갈등을 조정해야 하는 의무를 규정하고 있음
- 고속도로, 고속전철, 신공항건설 등 대형 국책사업을 수행함에 있어서 계획확정절차가 광범위하게 활용되고 있음
- 계획확정절차는 크게 청문절차와 계획결정절차의 두 단계로 이루어짐
 - 계획확정절차는 사업계획 수립 시 필요한 정보를 주민들에게 공개·공유하고, 이의사항이 있을 경우 논의를 진행하여 계획을 확정하는 과정
- 1단계: 청문절차
 - 사업자가 청문관청에 계획서를 제출하면, 이에 대해 청문관청은 1개월 이내에 관련 기관의 의견을 묻고 지역주민에게 열람함
 - 이의가 있는 자는 계획에 대한 이의를 제출할 수 있으며, 이에 대해 청문관청은 관련 기관과 이의 신청자에게 토론기일을 정하여 통지
 - 청문절차가 진행되고, 이후 청문관청은 결과에 대한 의견을 작성하여 1개월 이내에 관련 기관 의견 및 해결되지 않은 이의신청과 함께 계획확정관청에 제출함

- 2단계: 계획결정절차
 - 계획확정관청은 어떤 내용으로 계획을 확정할 것인가에 대해 판단하고, 토론을 통해 해결되지 못한 이의신청에 대해 결정을 내림

【 독일의 계획확정절차와 공공참여 과정 】



자료: 현대호 외, 2012, 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법적 연구」, 한국법제연구원

(2) 공공참여 절차

- 독일 공공참여제도는 계획확정절차의 중요한 구성부분으로서 시민 및 이해관계자들이 국책사업 계획의 허가절차에 참여할 기회를 제공
 - 이해당사자 이외에도 환경단체 및 일반시민들의 참여를 포함함
- 2006년 「공공참여법」에 의해 도입됨
 - 아르후스 협약을 유럽연합 차원에서 전환한 ‘유럽연합지침’이 계기가 됨
 - 2006년 12월 「유럽연합지침 2003/35/EG에 따른 환경문제의 공공참여에 관한 법률」 공포
- 공공참여는 청문절차를 통한 사업계획안의 공개열람 과정과 작성된 계획안에 대한 이의제기를 통한 의견수렴 등 2단계로 진행됨
 - 1단계는 사전 주민설명회와 사업계획안에 대한 공개열람 과정
 - 2단계는 사업계획에 대한 이의신청 과정으로 이루어짐
- 2012년 「계획확정 단일화와 공공참여 개선 법률안」이 추진되면서 공공 참여가 더욱 강화됨

- 특히 행정절차법에 대규모 사업계획에 대한 사전 공공참여를 위한 일반 규정 신설. 이 사전 공공참여제도는 계획신청이 있기 전에 이루어진다는 점에서 계획신청 후 행정절차에서 이루어지던 기존의 공공참여와 차이

3) 베를린-브란덴부르크 국제공항 건설사업 사례

- 베를린 주변의 국제공항 건설사업을 둘러싸고 국제공항 입지선정 갈등, 이착륙 항로 소음과 경관 문제, 지역불균형 발전 문제 등 지역주민과 환경단체의 반발에 직면
- 이에 대해 계획확정절차에 따른 주민 의견수렴, 대화포럼 구성 등 시민 참여를 통해 공공갈등을 해결한 대표적 사례로 꼽힘

(1) 추진 배경

- 독일 수도 베를린의 국제적 위상에 걸맞은 새로운 공항 시설 필요성이 제기되면서 1994년 사업계획이 본격 추진됨
- 기존 국내선 공항 확장 방안과 새로운 국제공항 건설안이 대립되면서 입지선정을 둘러싼 논란이 제기

(2) 국제공항 부지 선정 과정

- 2001년 4월부터 2004년 8월까지 계획확정절차를 통해 공청회 개최를 비롯한 주민 의견수렴 과정을 통해 국제공항 부지 선정 결정
 - 2001년 4월 2002년 6월까지 총 90회의 공청회 실시. 주민 1만2천 명 참가, 총 3천장 이상의 공청회 결과보고서 작성
 - 2003년부터 2004년 3월까지 연방주 국토종합계획 수정에 따라 사업계획 부분 수정, 계획변경 내용에 대한 주민 의견수렴 절차 진행. 약 3만4천 명 참가, 12만5천 건 의견 제출. 2번째 주민 의견수렴 결과보고서 작성

- 2004년 8월 사업 승인 및 계획확정절차 완료. 베를린-브란덴부르크 국제공항 부지 선정 결정이 이루어짐

(3) '항공소음대책위원회'와 '공항역세권 대화포럼'의 구성

- 2010년 9월 독일항공안전청이 이착륙 항로 조정을 발표하면서 소음 및 경관훼손 문제와 공항역세권의 지역발전 불균형 문제에 대한 논란이 제기
- 이에 대해 '항공소음대책위원회'를 구성하여 지역대표, 시민단체, 관련 기관이 함께 참여하여 기존 노선에 대한 대안 모색 작업 진행
- '공항역세권 대화포럼'을 구성하여 다양한 이해관계자 및 전문가가 참여하는 지역개발계획 수립을 통하여 공항역세권의 균형적 지역개발 모색
 - 대화포럼은 원탁회의 형태로 운영되고 행정조직과는 별개로 독립적으로 운영되는 자율적 협의기구의 성격을 지님
- 대화포럼을 통해 공항역세권의 균형적 지역개발에 대한 대안들이 구체적으로 제시되고, 관련 기관을 통해 지역개발계획에 반영됨
 - 사회간접자본시설 확대, 교통·도시발전 연계, 지자체 간 지역개발 방안, 자연 복원조치 및 휴양 등을 주요 내용으로 하는 공항역세권개발 구상 구체화

4) 고어레벤(Gorleben) 핵폐기물 처분시설 입지선정 사례

- 독일에서는 갈등 예방 및 해결을 목적으로 이해관계자 및 전문가가 참여하는 위원회를 구성하여 사회적 합의형성을 도모하는 경우가 많음
- 고어레벤 지역의 핵폐기물 처리시설 설치와 관련하여 신뢰위원회를 구성하여 적정 대상지 선정 작업 및 이해관계자 간 갈등조정 역할 수행

(1) 추진 배경

- 핵폐기물 처분장 대상지 선정이 충분한 사전조사나 주민의견수렴을 거치지 않고 정치적·군사전략적 관점에서 정책결정이 일방적으로 이루어짐
 - 특히 처분장 대상지인 고어레벤 지역의 지질학적 특징(염암층)으로 인해 시설 안전성 문제에 대한 우려가 제기되었으나, 1983년 헬무트 콜 총리 시기 작성된 정부보고서에는 이런 사실이 은폐됨
- 2010년 4월 그린피스에 의해 정부보고서의 안전성 문제 은폐 사실이 폭로됨으로써 고어레벤 사업에 대한 불신 팽배
- 특히 체르노빌 핵발전소 폭발사고 이후 핵방사능 문제에 매우 민감한 상황에서 사회적 반발이 더욱 커짐

(2) 고어레벤 신뢰위원회의 구성 및 운영

- 2011년 고어레벤 핵폐기물 처분장 입지선정에 관한 신뢰위원회 구성
 - 연방정부, 주정부 및 지자체, 핵폐기물 발생 사업자, 지역대표들로 구성
- 신뢰위원회는 안전성 조사의 대상 및 범위 선정, 독립적 조사기관의 추가활용 여부 결정, 적정 대상지역 탐색을 위한 보완조치 결정 등 역할
 - 정보팀을 운영하여 관련 정보를 제공하고, 필요하거나 부족한 정보들이 무엇인지를 파악하는 데 중점을 둠
 - 전문가 자문팀을 구성하여 적정 대상지 탐사 및 안전성 조사에 대해 자문 역할 수행

【 고어레벤 신뢰위원회의 구성과 운영 】

위원회 성격	<ul style="list-style-type: none"> - 자율적 참여에 기초 - 주민의 초기 참여 기회 제공 - 계획과정에서 발생한 불신의 해소 - 원탁회의 형태
위원회 과제	<ul style="list-style-type: none"> - 후보 폐기장 안전성 검토 시 핵심 조사대상 결정 - 독립적 조사기관의 추가 활용 여부 결정 - 적정지 탐색을 위한 보완조치 결정 - 대국민 홍보활동
위원회의 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 신뢰위원회 산하에 정보팀과 전문가 자문팀 운영 - 정보팀은 입지결정 근거자료 및 문서공개, 홍보행사 기획 및 인터넷 활용 계획 제안 등 업무 수행 - 전문가 자문팀은 안전성 검토 시 핵심 조사대상, 독립적 조사기관의 추가 활용 여부, 적정지 탐색을 위한 보완조치에 대해 신뢰위원회에 자문 역할 - 인터넷 포탈을 통한 의견수렴 및 정책홍보

자료: 권용석·최영국, 2011, 「국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토」, 국토연구원

- ‘고어레벤 대화’(Gorleben Dialog) 포털사이트 개설 운영
 - 인터넷을 통한 관련 정보 제공 및 주민 의견수렴 등 사업을 홍보하고 시민의 직접 참여를 유도
- (3) 핵폐기물 처분시설 입지선정에 관한 사회적 합의형성
 - 2013년 4월 고어레벤 지역의 중간저장시설 사용 중단 결정
 - 고준위방사성폐기물 최종처분장 건설지를 처음부터 다시 선정하는 것으로 연방정부와 주정부 간 합의 발표
 - 고어레벤 지역은 최종 선정기준 마련 및 탐사가 마무리될 때까지 중간저장 시설로 사용하지 않는 것으로 결정
 - 2013년 7월 「고준위방사성폐기물 관리법」 제정

- 정부, 기업, 학계, 환경단체 대표로 구성되는 조사위원회를 설치해 2015년 말까지 입지선정 기준을 명확히 할 것을 결정
- 2013년 7월 「고준위방사성폐기물 최종처분시설 건설부지의 탐사 및 선정에 관한 법률」 제정
- 2031년까지 영구처분장 선정과정 완료를 결정

5) 공공참여제도의 문제점과 의의

- 독일의 계획확정절차는 시민참여와 행정 효율성이 균형을 이루는 제도로 평가됨
- 반면에 공공참여제도의 문제점으로 계획확정절차가 갈등조정 의 실질적 역할을 하기 보다는 사업추진 결정을 정당화하는 형식적 행정절차에 그친다는 비판이 제기
- 특히 사업에 필요한 여러 승인과 허가 절차가 계획확정절차를 통해 하나로 묶여 결정됨으로써 절차가 간소화되는 반면, 다양한 전문분야를 한 번에 검토하는 만큼 복잡한 과정에 대해 일반 시민이 이해하는 데 어려움이 있음
- 이러한 한계에도 불구하고, 공공참여제도는 사업계획 과정부터 지역주민과 이해관계자의 의견 수렴을 통해 정책을 결정함으로써 시민참여에 기반을 둔 사회적 합의형성 과정을 보여준다는 점에서 의미
- 특히 지역주민 대표와 전문가 등이 참여하는 각종 위원회 및 대화포럼 등 공식적·비공식적 기구의 활용은 시민참여를 제고하고 정책의 사회적 수용성을 확대하는 계기가 됨

IV. 시민참여와 공공토론 기반의 합의형성 사례

- 최근 갈등관리와 사회적 합의형성을 위한 제도로서 시민참여와 공공토론에 기반을 둔 참여적 의사결정방법이 중요하게 대두됨
 - 참여적 의사결정방법으로는 공론조사, 시민배심원제, 합의회의, 공동체 대화, 주민참여거버넌스(Empowered Participatory Governance, EPG), 시나리오 워크숍, 플래닝 셀 등 다양한 방법들이 활용되고 있음
- 참여적 의사결정방법을 통한 사회적 합의형성의 대표적 사례로서 남아공의 ‘몽플레 시나리오’(The Mont Fleur Scenarios), 미국의 ‘21세기 타운홀미팅’(21th town hall meeting), 스웨덴의 ‘알메달렌 정치주간’(Almedalen Political Week) 등을 들 수 있음
- 이 외에도 시민의 집단지성을 활용한 공공-민간 협업을 통한 정책결정의 대표적 사례로 미국의 ‘챌린지 거브(challenge.gov) 프로젝트’, 영국의 ‘레드테이프 챌린지(red tape challenge) 규제개혁 프로그램’을 들 수 있음

1. 남아공 ‘몽플레 시나리오’(The Mont Fleur Scenarios)

- 남아공의 민주주의 이행 방안을 논의하기 위해 각계각층을 대표하는 참가자들이 모여 미래의 국가발전 시나리오를 논의하여 공동의 시나리오를 도출
- 이러한 과정을 통해 민주주의 이행과정의 참여한 갈등을 국민통합으로 이끈 대표적인 성공 사례로 꼽힘

1) 몽플레 시나리오 프로젝트 추진 과정

(1) 추진 배경

- 1990년 넬슨 만델라 석방, 아프리카민족회의 합법화 등을 계기로 참여한 대립상태에 있던 정치세력들이 새로운 탈출구를 모색
 - ‘흑백이 공존하는 평화 정착이냐, 아니면 갈등이 폭발하는 혼란이냐라는 미래에 대한 사회적 불안이 증폭되는 상황에 처해 있었음
- 백인과 흑인을 대표하는 정치세력들은 인종분리주의 정책에서 민주주의로 전환하기 위한 평화적 협상을 시작

(2) 추진 주체

- 남아공 대학교수인 피터 르 루(Pieter le Roux)가 흑인 정치세력을 위한 새로운 시나리오 기획을 준비
- 몽플레 시나리오 컨퍼런스 참가자는 22명으로 구성. 흑인 좌파 정치가, 우파 분리주의자, 아프리카민족회의 관계자, 노동조합 관계자, 주류 경제학자, 백인 기업 고위임원 등 다양한 인종과 세력을 망라함
 - 워크숍 참가자들은 공식적이지는 않지만 현재 정치세력과 미래의 정치세력을 대표하는 참가자로 구성
- 다국적 에너지기업인 셸(Shell) 그룹의 아담 카헤인(Adam Kahane)이 퍼실리테이터(facilitator)로 초청되어 워크숍을 진행

(3) 추진 경과

- 1990년 2월, 인종차별정책 종식 선언, 만델라 석방
- 1991년 9월, 1차 워크숍 개최

- 남아공의 10년 후 미래에 대한 브레인스토밍을 진행
- 3일 동안의 워크숍을 통해 30개 시나리오를 도출하고, 이후 핵심 참가자들은 매주 모임을 가져 9개 시나리오로 압축
- 1991년 9월, 2차 워크숍 진행
 - 1차 워크숍에서 도출된 9개 시나리오를 검토. 그 중 남아공 상황에 적절한 가장 중요하고 설득력 있는 4개 시나리오를 채택
 - 워크숍 후 참가자들은 자신이 속한 단체와 학계로 돌아가 4개 시나리오를 검토하고 확산하는 과정
- 1992년 3월, 3차 워크숍 진행
 - 4개 시나리오 재검토 및 공표 방안 논의
 - 다시 단순하고 명쾌하게 다듬은 4개 시나리오에 '몽플레 시나리오'라고 이름을 붙임
- 1992년 8월, 4차 워크숍 진행
 - 70여 개 그룹에서 시나리오 타당성 검토과정을 통해 공표됨
 - 시나리오 결과물은 비디오와 소책자로 제작, 신문 뉴스 등 통해 전국에 배포

(4) 운영상의 특징

- 참가자들의 관점과 입장을 반영한 다양한 시나리오를 구성하여 논의
 - 다른 배경을 가진 사람들이 섞인 작은 그룹으로 나뉘어 브레인스토밍 진행
 - 참가자들은 현재가 아닌 10년 후 남아공의 미래에 대한 모습을 그려보는 것으로 공동의 대화를 시작
- 대화의 기본 원칙을 제시
 - 자신이나 지지 단체가 '원하는 미래'에 대해 말하지 말 것을 주지시킴

- 앞으로 일어날 수 있는 일들에 대해서만 말하게 함. '왜 그런 일이 일어나는가?' '그 다음에는 어떤 일이 일어나는가?' 등의 질문만 가능

2) 몽플레 시나리오의 내용

(1) 시나리오의 도출 과정

- 다음 3가지 질문에 대한 답변에 따라 다양한 시나리오를 도출
 - 합의가 이루어졌는가? 아닐 경우 대표성이 결여된 정부가 출범하게 됨
 - 정부 이행이 신속하고 결단력 있게 이루어지고 있는가? 아닐 경우 무능한 정부가 출범하게 됨
 - 정부의 정책은 지속가능한가? 아닐 경우 갈등이 분출하고 경제가 무너지게 됨. 새로운 정부가 지속가능한 정책을 추진한다면 민주주의와 경제성장을 달성할 수 있게 됨

(2) 4개 시나리오를 최종 채택함

- 타조 시나리오(Ostrich Scenario)
 - 백인정부가 다수 흑인들의 요구사항을 외면하고 민주주의 이행을 거부하는 상황으로서 국민적 합의가 이루어지지 않아 정부의 대표성이 결여
 - 백인 분리주의자와 흑인 극단주의자의 영향력이 커지고 국가 전체가 양극화 되어 혼란에 빠지게 됨
- 레임덕 시나리오(Lame Duck Scenario)
 - 약체 과도정부가 들어서서 모든 세력의 눈치를 보지만, 그 어떤 세력도 만족시키지 못하고 개혁이 지연되는 상황
 - 정부는 신속하고 결단력 있게 정책 결정을 하지 못하는 무능력을 보이며, 투자자는 투자를 망설이고 성장과 개발은 불확실성 속에서 활력을 잃게 됨

● 이카루스 시나리오(Icarus Scenario)

- 흑인정부가 대중의 지지를 얻어 권력을 장악하는 상황에서 정부는 국민의 사회적, 경제적 요구를 급진적으로 달성하고자 함
- 흑인정부가 대중적 지지에 기반하여 포퓰리즘 정책을 제시하여 복지재정 확충과 대규모 국가사업을 추진하지만, 현실과 괴리되면서 재정 파탄과 경제 붕괴에 이르게 됨

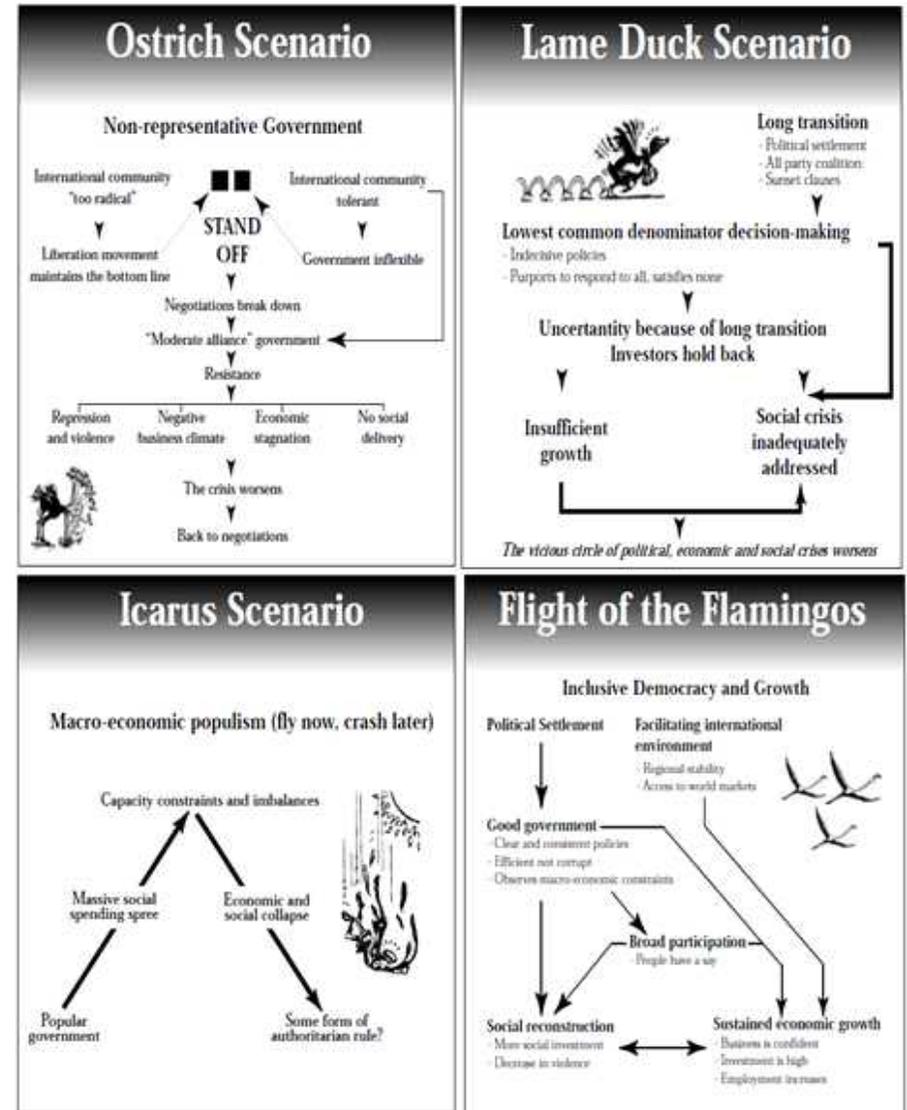
● 플라밍고 비행 시나리오(Flight of Flamingos Scenario)

- 모든 정치세력들이 연합하여 점진적으로 개혁을 이루어나가는 상황
- 현실적이고 협력적인 과정 속에서 정치적 민주주의와 경제성장이 균형을 형성하는 국가발전을 이루게 됨

(3) 추진 성과

- 4개 시나리오를 전제로 각 정당과 정파, 시민사회단체 등이 경제, 복지, 사회문화, 환경 등 부문별 정책으로 공론화 과정이 이루어짐
- 1994년 4월 남아공 최초의 자유선거 결과 집권한 만델라 정부는 ‘이카루스 시나리오’의 문제점과 경고를 염두에 두면서 ‘플라밍고의 비행 시나리오’를 채택하여 흑백 양 세력의 협조를 이끌어내고 갈등과 혼란을 최소화하면서 점진적 개혁을 추진
- 이 과정에서 몽플레 시나리오가 큰 영향을 미친 것으로 평가됨. 시나리오의 정치적 메시지가 갖는 영향력을 확인

【 몽플레 컨퍼런스에서 채택된 4가지 시나리오안 】



자료. Global Business Network, The Mont Fleur Scenarios: What will South Africa be like in the year 2002? 『DEEPER NEWS』 Volume 7 No.1

3) 몽플레 시나리오 프로젝트의 의의

- 다양하고 이질적인 참가자가 함께 논의하고 작업하여 공동의 합의 도출
 - 참가자들은 구체적 해결책에 모두 동의하지 않았지만, 남아공이 처한 위기의 복잡한 상황과 가능한 결과 등에 대해 일정한 합의에 도달
- 중립적 시각을 가진 제3의 조정자 역할이 중요
 - 페실리테이터가 참가자들의 다양한 의견을 경청하고 특정 집단의 시각에 편중되지 않도록 토론과정을 진행하여 공동의 시나리오를 도출
- 참가자들의 열린 태도와 상호존중 과정이 합의형성의 핵심요소
 - 서로 다른 배경의 참여자들이 각자 자신의 주장을 관철하기보다는 끊임없이 토론하고 경청하는 태도를 통해 서로 인정할 수 있는 해결책을 추구
- 참가자들은 공식적으로 자신이 속한 그룹의 대표는 아니지만, 미래의 지도자로서 잠재적 영향력이 있고 신뢰받는 사람들로 구성
 - 다양한 비공식 네트워크를 통하여 상호 이해의 기반을 넓혀가는 데 성공함으로써 자신들이 속한 그룹에 영향을 주고 궁극적으로 정치세력의 정책에도 영향을 미치게 됨
- 몽플레 시나리오 컨퍼런스는 남아공의 미래라는 대전제 아래 공통의 개념과 대화의 원칙을 공유하면서 합리적 토론과 논의 과정을 진행함으로써 각자의 입장과 관점을 넘어 남아공이 처한 위기 상황을 타개할 수 있는 사회적 합의방안을 도출하는 데 성공

2. 스웨덴 ‘알메달렌 정치주간’ (Almedalen Political Week)

- 스웨덴은 정치박람회를 통해 정책 및 국가적 이슈를 공론화하는 공공토론 모델을 발전시켜 왔음

- 그 대표적 사례로서 ‘알메달렌 정치주간’(Almedalen Political Week)은 스웨덴의 여러 정당과 유권자, 스터디서클, 시민단체, 이익단체, 언론, 학계 등이 한 자리에 모여 소통을 하는 장으로 기능
- 국민과 정치권의 적극적인 참여와 언론보도를 통한 사회적 확산과정을 통해 정책경쟁과 정책검증을 촉진시킴

1) ‘알메달렌 정치주간’의 추진 과정

(1) 추진 배경

- 1968년 당시 총리 내정자인 올로프 팔메(Olof Palme) 사회민주당 당수가 여름휴가 기간 동안 스웨덴 비스비 시의 알메달렌 공원에서 트럭 집간에 올라 격식 없이 정치연설을 한 데서 시작됨
- 총리의 매년 정치연설 연례행사로 개최되고, 사회민주당을 시작으로 다른 정당들이 참여하면서 확대됨
- 1982년 스웨덴의 대다수 정당이 참여하는 ‘알메달렌 정치주간’(The Almedalen Week)으로 공식화됨
- 1994년부터 시민단체, 노조, 경영자단체, 언론, 학계 등이 참여하는 대규모 행사로 발전, 2000년대에는 민주주의 축제로 자리 잡음
 - 매년 1,000개가 넘는 세미나 개최, 정당 및 정치인과의 대화, 단체활동 소개, 연구결과 발표 등 정치적 행사를 비롯해 길거리 연주회, 연극 공연 등 다양한 행사와 자유로운 시민참여가 이루어짐
 - 유럽과 북미의 정치지도자가 초청되어 국제적 행사로 위상을 확대

(2) 운영방식

- 매년 7월 첫째 주에 스웨덴 고틀란드섬 비스비(Visby)시의 알메달렌 공원에서 8일 동안 정치박람회가 열림

- 알메달렌 정치주간 주최자는 스웨덴 8개 정당의 고틀란드 지구당이 조직위원회를 구성하여 운영하며, 고틀란드 지방정부가 주관
- 정당연설회는 의석수나 당원 수에 상관없이 모든 정당에게 하루 한 차례 동등한 기회 부여
 - 형식, 정당 규모, 의석수를 따지지 않는 데서 평등과 소통을 지향하는 알메달렌 정치박람회의 정신을 엿볼 수 있음

(3) 추진 성과

- 2000년대 이후 매년 평균 10만 명 이상 참가, 매년 참여 기관이 확대되고 있음
 - 초기 6개 기관으로 시작하여(1998), 50개(2001), 250개(2005), 560개(2009년) 기관의 참여로 확대
- 2013년 기준 매일 약 4만 명, 누적 참가인원 32만 명 이상이 참가. 총 2,285개 세미나가 열리고, 전 세계 729명의 언론인이 참석하는 등 사회적 관심이 집중됨
- 2015년 정치주간은 6월 28일부터 7월 5일까지 진행

2) 알메달렌 정치주간의 특징과 의의

(1) 개방적 참여

- 정치박람회는 중앙과 지방의 정치인과 언론인, 노동조합, 사회단체 활동가 국민 누구나 참여 가능
- 알메달렌 정치주간의 중요한 주체는 정당이지만, 유권자, 스터디서클, 시민단체, 언론 등도 중요한 참여자로서 적극적인 역할 수행

(2) 격식에 얽매이지 않는 정치소통

- 정치가 의회라는 폐쇄적인 공간을 넘어서 알메달렌 공원이라는 넓은 공공공간에 모여 회의장이 주는 형식이나 국회의 의석수 제한 등에서 벗어나 자유로운 정치토론과 소통이 이루어짐
 - 격식에 얽매이지 않는 행사를 통해 총리와 장관, 정당 당수들과 국민이 격의 없는 대화를 나누는 기회를 마련, 국민이 정치를 쉽게 접할 수 있도록 하여 시민참여를 활성화하고 정치의 신뢰도를 제고하는 효과
- 토론은 찬반으로 나뉜 의견 대립형식보다는 자유로운 브레인스토밍 방식으로 이루어짐. 이런 과정을 통해 갈등을 조율하고 자유롭게 정책을 논의하고 정보를 공유할 수 있는 기회를 마련

(3) 자유롭고 즐거운 축제형식의 시민참여

- 시민은 정당연설회뿐 아니라 세미나와 콘퍼런스, 토론회 등 다양한 행사를 통해 스웨덴의 현재와 미래를 위한 정책에 대해 토론하고 대화함
- 장소의 구애를 받지 않고 카페, 식당, 배 선상, 야외, 길거리 등 다양한 장소에서 자유롭게 토론이 펼쳐짐

(4) 공정한 정책경쟁 및 정책검증의 과정

- 알메달렌 정치주간 동안 제시된 정책은 세미나와 토론을 거쳐 국민 의견이 반영된 새로운 정책으로 거듭나며 선거에서 국민의 의견이 반영된 매니페스토 형태로 제시됨
- 정치주간 행사가 언론을 통해 집중적으로 방송·보도됨으로써 직접 참여하지 않았던 시민들도 각 정당의 정책에 대해 판단하고 숙고할 수 있는 기회를 갖게 됨

- 국민이 각 정당의 정책을 비교할 수 있게 됨으로써 공정한 정책경쟁이 이루어지고, 토론 결과와 국민 여론의 환류과정(feedback)을 통해 민의를 보다 잘 반영하는 새로운 정책이 도출될 수 있음

(5) 시민참여와 공공토론에 기반한 민주주의의 실현

- 알레달렌 정치주관은 열린 정치, 지식, 민주주의, 지속적 소통, 무료 참여 등을 기본 정신으로 제시
- 알레달렌 정치주관은 국민들의 참여에 기반을 둔 정책 소통과 이를 통한 정당 및 정치집단 간의 정책경쟁을 바탕으로 책임정치의 실현이라는 민주주의의 선순환구조를 만드는 긍정적 효과를 가져옴

3. 미국 ‘21세기 타운홀미팅’ (21th town hall meeting)

- 국민이 직접 참여하는 공공토론을 통한 사회적 합의형성의 대표적 사례로 미국의 ‘21세기 타운홀미팅(21st Century Town Hall Meeting)을 들 수 있음

1) 21세기 타운홀미팅의 추진 과정

(1) 추진 배경

- 미국에서 오래전부터 시행해 온 타운홀미팅을 비영리기관인 ‘아메리카스피크스’(AmericaSpeaks)가 현대사회에 맞게 개선·발전시킴
- 본래 타운홀미팅은 지역주민들이 한 자리에 모여 토론을 거쳐 주요 정책에 대해 시민 스스로 결정하도록 하는 방법으로서, 미국 식민지시대 마을공동체 주민이 마을의 큰 홀에서 모여 토론을 통해 마을의 규범을 결정했던 전통에 그 기원을 두고 있음

(2) 추진 주체

- 1995년 캐롤라인 루켄스마이어(Carolyn Lukensmeyer)가 ‘아메리카스피크스’라는 비영리단체를 설립
- 아메리카스피크스는 21세기 타운홀미팅이라는 새로운 방식의 대중적 토론을 조직화하여 커뮤니티, 지역, 국가 단위의 주요 의사결정 과정에 시민들 참여
- 아메리카스피크스는 정책결정자와 일반 시민 사이를 연계함으로써 주요 의제 및 정책을 결정하는 공공토론과 시민참여의 전국적 기반을 형성
 - 회원 수는 16만여 명으로 미국 전역과 전 세계에 분포
 - 현재 운영 및 재정상의 문제로 2014년 1월로 활동을 중단한 상태

(3) 운영방식

- 시민이 한 자리에 모여 정책에 대한 정보를 공유하고 활발한 토론과 심사숙고의 과정을 거쳐 주요 의제와 정책을 논의하는 과정이 필요하다는 취지에서 숙의적 토론이 이루어지도록 설계됨
- 토론과정은 수십 개의 원탁테이블이 놓여 있는 가운데 각 원탁테이블당 10여 명이 둘러앉아 다양한 정보를 검토하고, 숙련된 퍼실리테이터(facilitator)의 주도 하에 질문과 의견 개진 방식으로 이루어짐
 - ※ 퍼실리테이터는 토론의 진행자이자 촉진자 역할 등 토론진행 과정에서 핵심 역할을 수행. 토론 내용에는 개입하지 않고, 토론의 중심을 잡고, 참가자들이 골고루 의견을 개진할 수 있도록 하며, 토론의 열개를 짜고 개진된 의견들을 체계화하여 참가자들의 이해를 돕는 역할을 함
- 원탁테이블에서 제기된 이슈들은 IT를 활용하여 본부석으로 전송되어 모든 참가자들이 공유할 수 있도록 하고, 각자 키패드 투표(voting keypad)를 통해 가장 중요한 의제 및 현안을 결정함

- 직접 참여하지 못하는 사람들은 ‘가상 원탁회의’(Virtual Tables)를 통해 웹캐스트 시청, 온라인 채팅, 온라인 투표 등으로 참여

(4) 추진 절차

- 21세기 타운홀미팅은 사전준비단계, 토론진행단계, 사후정리단계로 구분
- 사전준비단계
 - 의제 쟁점을 구체화하기 위한 여론조사, 토론참가자 모집, 토론진행자 교육, 장소 선정 및 기술실무적 점검 등이 이루어짐
 - 참가자들이 고르게 분포할 수 있도록 공개 모집하고, 참가자들에게는 의제에 관련된 자료를 미리 제공하여 예비지식과 정보를 공유
- 토론진행단계
 - 토론은 보통 몇 시간 진행되거나 하루 종일 이루어짐
 - 참가자 수는 거의 제한이 없으며, 테이블 당 10~12인 정도가 참여하는 원탁회의 방식으로 진행
 - 사전에 정해진 토론규칙에 따라 각 테이블은 동일한 순서와 주제로 토론을 진행
 - 각 테이블의 토론내용과 결과는 IT를 활용하여 본부석으로 취합되고, 분석팀은 실시간으로 분석 결과를 공개하고, 토론자들은 분석 결과를 공유하며 다음 단계의 토론을 이어가게 됨
 - 토론 마지막 단계에서는 키패드 투표방식으로 특정 제안들에 대한 투표를 실시
- 사후정리단계
 - 행사가 끝나는 당일에 1차 보고서를 작성하여 토론 참여자들이 토론결과를 현장에서 직접 확인토록 함으로써 효능감을 높이고, 토론에 참석한 정책결정자에게 직접 전달
 - 이후 심층 분석을 거쳐 의제 관련 일정에 따라 최종보고서를 제출

(5) 온라인 참여방법

- 보다 많은 시민의 참여를 활성화하기 위해 인터넷과 소셜미디어를 활용하여 소통하고, 타운홀미팅과 온라인에서 논의되는 이슈리스트에 의제를 올림
- 아이디어 제안(Ideation): 일반 시민이나 이해관계자가 정책과 관련된 아이디어를 공유하고 의제의 쟁점과 우선순위를 판단할 수 있도록 함
- 온라인 참여 조사(Engaging Surveys): 단순히 투표 여부에 초점을 맞추는 기존 설문조사의 한계를 극복한 온라인 참여의 한 형태로서 정책에 대한 다양한 사실정보와 쟁점을 검토할 수 있는 기회를 제공

2) 21세기 타운홀미팅의 추진전략

(1) 운영 원칙

- 21세기 타운홀미팅은 다음 5가지 원칙 하에서 운영됨
- 다양한 대표성(Diverse Representation): 커뮤니티 구성원의 다양한 면면이 정책결정 과정에 충분히 반영되도록 함
- 충분한 정보가 주어지는 시민참여(Informed Participation): 지역 현안이나 이슈에 대해 충분한 자료와 정보를 제공하고 숙지토록 하여 이를 토대로 정책 관련 토론이 이루어지도록 함
- 조정된 숙의과정(Facilitated Deliberation): 숙련된 퍼실리테이터를 두어 어떤 의견이든 충분히 논의되고 토론할 수 있는 기회를 제공
- 폭넓은 영역에 걸쳐 있는 의제에 대한 우선순위 결정(Clear Regionwide Priorities): 참가자들이 스스로 이슈를 찾아내고 우선순위를 결정함
- 행동으로의 연계(Link to Action): 시민 참여가 정책결정자, 언론, 이해당사자, 공중과 연결되고 상호 신뢰를 형성할 수 있는 환경을 마련

(2) 추진 전략

- 피상적인 논의가 아니라 참여자들이 충분한 판단을 내릴 수 있도록 맥락을 알 수 있도록 할 것(knowing the context)
- 시민참여에 의해 이루어진 토론결과가 정책결정권자와 연결될 수 있도록 할 것(linking to decision makers)
- 다양한 관점과 배경을 가진 시민들과 이해관계자가 토론에 참가하여 참여의 다양성과 대표성을 확보할 수 있도록 할 것(achieving diverse participation)
- 누구나 참여할 수 있고 제약 없는 자유로운 토론이 이루어질 수 있도록 안전한 공적 논의의 장을 마련할 것(creating a safe public space)
- 참여자들이 판단을 내리는 데 필요한 충분한 정보를 제공하여 숙지할 수 있도록 할 것(informing participants)
- 충분한 논의와 합의 과정을 거쳐 의제의 우선순위를 도출할 수 있도록 할 것(discovering shared priorities)
- 시민의 적극적인 참여가 지속될 수 있도록 노력할 것(sustaining citizen engagement)
- 다양한 온라인 툴(online tool)을 활용하여 시민이 직접 참여하고 판단과 결정을 내릴 수 있도록 지원할 것

3) 21세기 타운홀미팅의 주요 사례

- 대표적 사례로 워싱턴 D.C. 시민참여예산 책정, 오하이오 북동부지역 재생사업, 뉴욕 그라운드제로 재건축, 뉴올리언스 허리케인 카트리나 재해복구, 캘리포니아 의료보험개혁 등을 들 수 있음
 - 지역단위의 이슈들은 물론 연방 차원의 사회보장제도, 재정균형 등의 이슈들이 타운홀미팅의 의제로 올라 공공토론이 이루어짐

- 2002년 7월 뉴욕 그라운드제로 재건축('Listening to the City') 사례
 - 9.11 테러로 폐허가 된 월드트레이드센터(WTC)의 재건축 방향을 변경하기 위해 뉴욕 컨벤션센터에 4,300명의 시민이 모여 토론을 진행
 - 그 결과 시의회를 통과한 '월드트레이드센터 재건계획'에 포함된 상업적 공간들이 추모와 시민을 위한 디자인으로 변경
- 2007년 8월 캘리포니아 의료보험개혁 사례
 - 의료보험 관련 매년 2억 달러의 주정부 예산이 투입되었지만 500만 명 이상의 주민이 혜택을 받지 못하는 현실에 대한 문제제기가 이어짐
 - 이에 대해 캘리포니아 주정부 및 주민이 캘리포니아 주요 8개 지역을 위성으로 연결하는 방식으로 총 3,500명이 모여 의료보험 개혁을 토론함
 - 참석자의 82%는 주 의료보험에 대한 대대적인 수술이 필요하다는 데 의견을 모음. 토론 결과는 정책담당자와 언론 등에 전달됨
 - 상원에서 14억 달러에 달하는 누적 적자문제가 제기되면서 제안이 거부되었지만, 의료보험 개혁의 모멘텀이 되는 계기를 만들었다는 평가를 받음
- 2007년 뉴올리언스 카트리나 피해 복구를 위한 재건계획 사례
 - 2005년 뉴올리언스를 강타한 허리케인 카트리나 피해로 뉴올리언스는 10만개의 일자리가 사라지고, 70%의 주택이 유실되었으며, 18개월이 지나도록 주민 중 50%가 복귀하지 못하는 실정
 - 당시 주지사의 즉각적인 재건계획 발표가 주민들의 신뢰를 받지 못함
 - 이런 상황에서 타운홀미팅은 시민들을 하나로 묶어내고 시민 스스로 지역발전계획을 수립하는 계기가 됨. 4,000명의 참가자들은 독자적인 재건계획안을 만들고, 이에 대해 참가자의 92%가 찬성
 - 2007년 6월 뉴올리언스 시의회에서 이 계획을 승인. 이에 따라 14억5천 달러의 예산이 지역별 배분이 아닌 도시기능 재건을 위한 시설복구 사업 등에 우선적으로 투입됨

4) 21세기 타운홀미팅의 특징과 의의

- 21세기 타운홀미팅은 미국에서 청문회 제도와 같은 전통적인 시민참여 방식과는 뚜렷한 차이를 나타냄
 - 소수 이해관계자 및 전문가의 참여를 넘어 일반 시민들로 참여가 확장되며, 연설, 발표, 질의응답으로 이어지는 전통적인 방식이 아닌 참여자의 토론과 속의 과정을 거쳐서 핵심 의제를 결정하는 방식을 취함
- 이해관계자, 전문가, 활동가, 정치인, 일반 시민들이 모여서 토론하고 투표를 통해 정책을 만들어가는 참여적 의사결정방법의 대표적 사례
- 참여자의 다양한 의견을 수렴하고 핵심 쟁점에 대한 심도 있는 숙의를 진행하기 위해 IT 기술 등 다양한 수단을 활용하는 점에서 특징적
- 21세기 타운홀미팅은 기존의 일반적인 타운미팅과 달리 원탁토론의 숙의적 방식과 IT를 활용한 투표 방식 등 숙의민주주의와 직접민주주의 방식을 결합한 모델로 평가됨
 - 특히 온라인과 IT를 활용한 대규모 커뮤니케이션 시스템을 개발하여 새로운 방식의 대중적 토론을 조직화할 수 있었음
- 21세기 타운홀미팅은 민간영역의 자발적 시민참여 프로그램으로서 법적 구속력을 갖지는 않지만, 단순한 의견수렴을 넘어 사회적 합의형성과정을 통해 토론 결과가 정책결정이나 정치적 행동으로 연결될 수 있도록 한다는 점에서 시민참여와 공공토론에 기반한 정책결정의 새로운 방향을 잘 보여주고 있음

4. 미국 '챌린지 거브(Challenge.gov) 프로젝트'

- '챌린지 거브'(challenge.gov) 프로젝트는 사회문제 해결에 공모전 방식을 도입하여 정부 현안을 국민에게 공개하고 이에 대한 국민의 아이디어와 의견제안을 통해 최적의 대안을 채택
- 크라우드소싱(Crowdsourcing) 방식의 시민참여를 통해 의제설정과 정책제안이 이루어지는 참여적 의사결정방법으로 평가됨
 - ※ 크라우드소싱이란 문제해결 과정에 다수 대중을 참여시켜 의사결정과정의 효율성과 효과성을 높이는 것을 말함

1) 챌린지 거브(challenge.gov) 프로젝트 추진 과정

(1) 추진 배경

- 오바마 행정부는 2010년 '열린 정부 계획'(Open Government Plan)을 발표
- 정부는 인터넷, 소셜네트워크서비스(SNS), 블로그 등 다양한 웹기술을 활용하여 시민들의 아이디어와 의견제안을 공모하는 기본 전략을 제시. 이를 통해 정부혁신 과정에 누구나 참여할 수 있음을 밝히고 있음

(2) 추진체계

- 미국 총무청(General Services Administration, GSA)에서 주관
- 연방정부 각 부처 및 관련 기관이 웹사이트와 SNS 등을 통해 정책 현안과 과제를 설명하고, 이에 대해 국민들은 의견과 아이디어를 개인 또는 그룹 단위로 공모
- 각 부처 및 관련 기관에서는 시민들이 제안한 정책 솔루션을 심사하고, 선정된 아이디어에 대해 일정 금액을 포상하고 정책에 반영함

(3) 운영방식

- 정부 정책에 대한 민간 아이디어를 공모하는 클라우드소싱 방식의 온라인 플랫폼(www.challenge.gov)을 구축하여 운영
 - 2010년 9월부터 현재까지 활발하게 운영 중
- 정부 부처나 기관에서 올리는 공모 과제(Challenge)는 웹사이트를 비롯해 트위터와 페이스북 등을 통해서 공지됨
- 시민들은 정부 공공데이터서비스(Data.gov) 등을 통해 공개되는 공공정보나 자료를 활용해 아이디어와 의견을 제시

2) 챌린지 거브 공모전 주요 사례

- 챌린지 거브 공모전의 대표적 사례로 미국 농림부의 어린이 건강을 위한 앱 개발 사례, 장애인 고용 기회 확대와 성과 개선을 위한 장애인 고용 앱 개발 사례, 국립보건원(NIH)의 동료평가제도 개선안에 대한 아이디어 공모 사례, 미국질병관리본부에서 보유한 독감환자 자료를 활용한 독감예방 솔루션 개발 사례 등을 들 수 있음
- 2015년 현재 진행 중인 공모전 사례
 - 미국 비만 데이터 챌린지(US. Obesity Data Challenge)
 - 범죄자 재통합 방안 챌린지(Offender Reintegration Toolkit Challenge)
 - 진통제남용방지 챌린지(Opioind Overdose Prevention Challenge)
 - 미 공병단 우수 프로그램 및 서비스 선정(Excellence in AmeriCorps Programming and Service Awards)
 - 약물남용과 첨가물 조사를 위한 통찰력 활용(Harnessing Insights from Other Disciplines to Advance Drug Abuse and Addition Research)
 - 3D 프린터 기반의 하비테트 챌린지: 디자인 경쟁(3D-Printed Habitat Challenge - Design Competition)

- 디지털 서비스 계약 전문 훈련·개발 프로그램(Digital Service Contraction Professional Training and Development Program)
- 미국 에너지 오크리지국립연구소 클라우드소싱 캠페인(Oak Ridge National Laboratory Buildings Crowdsourcing Campaign)

3) 챌린지 거브 프로젝트의 성과와 의의

(1) 추진 성과

- 2010년 9월부터 2015년 5월까지 421개의 공모전이 시행됨
- 2014년 기준 59개 연방기관에서 활용, 220개 주와 지방, 11,000개 이상의 도시에서 350만 명의 방문 기록
- 챌린지 거브 프로젝트는 하버드 대학 케네디스쿨에서 발표하는 ‘2013 미국정부 혁신상’ 수상

(2) 챌린지 거브 프로젝트의 한계와 의의

- 정부주도의 기존 문제해결 방식이 아니라 민관협업의 문제해결 방식을 새롭게 도입함으로써 정책결정과정에서 대한 시민 참여를 증진시켰다는 점에서 긍정적으로 평가됨
- 반면에 챌린지 거브 프로젝트의 한계도 지적되고 있음
 - 챌린지 거브(challenge.gov)에 등록되는 제안의 절반 이상이 이미 해결책이 제시되었거나 약간의 수정이 이루어진 것이라는 비판
 - 행정기관은 신선한 아이디어 자체에 초점을 둘 뿐, 시민이 제시한 의견이 실제로 정책결정에 어떻게 반영되는지는 알 수 없다는 비판 제기
- 이러한 한계에도 불구하고, 시민들의 집단지성을 활용한 공공-민간 파트너십과 협력적 문제해결 과정을 보여준다는 점에서 중요한 의미

5. 영국 ‘레드테이프 챌린지’(Red Tape Challenge)

규제개혁 프로그램

- ‘레드테이프 챌린지’(Red Tape Challenge, RTC) 제도는 시민 의견 제안을 통한 적극적인 규제개혁 프로그램으로서 크라우드소싱(crowdsourcing) 방식을 활용하여 규제의 유지, 개선 및 폐지 등을 결정하는 범정부 프로그램
 - ※ ‘레드테이프’(red tape)는 행정이 형식과 절차에 얽매이는 현상을 지칭함. 17세기 영국에서 생겨난 용어로 당시 영국 관청에서 공문서 문치를 떼던 테이프가 붉은 색이었던 것에서 유래
- 기업가, 주부, 일반시민 등이 참여하여 웹사이트에 규제 개선 관련 의견을 제안하면 정부는 개선안을 제시하는 방식으로 이루어짐
 - 해당 규제를 만든 부처는 3개월 안에 규제가 필요한 이유를 설명해야 하고 못할 경우 폐지하거나 개선하는 것을 원칙으로 함

1) 레드테이프 챌린지(red tape challenge)의 추진 과정

(1) 추진 배경

- 현재 영국에는 2만 개 이상의 규제가 존재. 수많은 규제가 존재하는 현실에서 불필요하거나 개선이 필요한 규제, 또는 강화해야 할 규제 등에 대해 국민들이 가장 잘 알 수 있다는 컨셉에서 시작
- 보수당 정부는 금융위기와 저성장에 직면한 영국의 경제회복을 위해 규제개혁을 적극 추진
 - 2011년 4월 캐머론 총리는 기존 규제의 재검토를 위한 레드테이프 챌린지(RTC) 제도의 도입을 발표
- ‘규제완화법’(deregulation bill)을 통해 규제자에 대한 경제성장 의무(growth duty)를 부여하고 핵심 규제개혁 과제들을 집행하도록 함

(2) 추진체계

- 영국 내각사무처(Cabinet Office)가 주관. 추진기구로서 ‘RTC 규제완화팀’(Red Tape Challenge & Deregulation Bill Team)이 있음
 - 규제완화팀(RTC team)은 규제개선국(BRE)와 내각사무처 직원으로 구성됨
- 규제완화팀이 검토한 결과는 ‘규제완화소위원회’(Reducing Regulation sub-Committee, RRC)의 승인 아래 기존 규제들에 대한 검토과정을 거쳐 각 주제별로 관련 주관부처에서 규제개혁 성과를 발표

(3) 운영방식

- 시민, 기업 등이 규제개혁 관련 의견을 제안할 수 있는 공공 웹사이트(www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk)를 구축
 - 2011년 4월부터 본격적 운영 시작, 현재까지 활발하게 운영 중
- 농업, 소매업, 환경 등 29개 대주제로 규제를 분류하고, 2~3주에 1개 주제를 선정해 집중적으로 소개함으로써 시민참여를 유도
- 규제의 정당성, 비례성, 수단의 적절성 등이 입증되지 않는 규제들은 모두 RTC 과정을 거쳐 폐지 및 개선하도록 규정

(4) 추진 절차

- 주제 선정 및 유형화는 규제개혁의 중요성 및 시급성 등에 따라 RTC 팀에서 선정
- 집중주제(spotlight)와 일반규제(General Regulation)로 구분하여 운영
 - 특정 기간 동안 의견제출 기한을 설정하여 집중적인 규제개선 의견을 접수하고, 기업 활동 저해 등의 주제에 대해서는 일반주제로 분류하여 기간에 상관없이 규제개선 의견을 수렴함

- 다부처 규제가 많은 6개의 주제는 일반규제로 분류되어 집중 기간에 관계없이 항상 의견을 수렴
 - 평등, 보건 및 안전, 환경, 고용관련 법, 회사법 및 상법, 연금 등의 주제가 일반규제에 속함
- 시민, 기업 등의 의견제안은 특별한 양식 없이 각 주제별 토론에 참여하여 의견을 남기거나 이메일을 통해 관련 기관에 직접 의견을 제출하는 방식으로 이루어짐
 - 토론장에서 논의가 활성화되는 것을 지원하기 위해 부문별 챔피언(Sector Champion)을 지정하여 운영
 - 부문별 챔피언(Sector Champion)은 해당 산업계 등과 정부와의 중간자적 입장에서 논의사항에 의견을 보충하거나 토론을 활성화하는 역할을 수행. 관련 사업자단체의 전문가나 기업 등이 역할을 담당하지만 공식적인 협조관계를 통해 지정되는 것은 아님
- 규제개선 의견이 접수된 후 3개월 이내에 규제개선 결정이 내려지며, 관련 사항은 RTC 웹페이지를 통해 게시

2) 레드테이프 챌린지 프로그램의 성과와 의의

(1) 주요 성과

- 2014년 기준 약 30,000건의 의견 제안이 이루어짐
 - 총 29개 주제에 대해 기존 규제들에 대한 포괄적 재검토가 이루어짐
 - 총 5,662개 규제 검토, 이 중 54%(3,095개)가 폐지되거나 개선됨
 - 이는 연간 8억5천만 파운드의 비용절감 효과를 낳은 것으로 평가됨
- 규제개혁을 시도한 국가는 많으나 단기간 효과를 높인 경우는 드문 실정에서 기업과 시민들이 적극적으로 참여할 수 있는 시스템을 도입함으로써 규제개혁 성과를 극대화할 수 있었다는 평가를 받음

(2) 레드테이프 챌린지 프로그램의 의의

- 기존의 정부주도 문제해결 방식이 아니라 정책결정 과정에 대한 시민들의 참여를 기반으로 한 민관협업 네트워크의 구축이라는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있음
- 민간의 창의적 아이디어를 활용함으로써 정부의 좁은 시야에서 탈피하고 정책결정 과정에 대한 시민참여를 증진시킬 수 있는 기회를 확대

V. 정책적 시사점

1) 우리사회 공공갈등관리의 문제점

- 우리사회의 경우 시민참여를 통한 정책결정 및 사회적 합의형성 시스템이 미비
 - 특히 정부 및 공공기관에서 국민들의 참여와 의견수렴과 같은 사회적 합의형성 없이 일방적으로 추진하거나 적당한 보상을 통해 문제를 해결하려는 행태가 갈등을 증폭
- 공공갈등 관련 법제가 체계적이지 못하고 시민참여제도는 의견수렴 기능이 미약한 형식적 수준에서 머물고 있음
 - 우리의 경우 중요 정책이나 국책사업 추진 시 규정상에는 이해관계자의 참여가 보장되어 있으나, 제도 운영에 소극적이고 형식적인 참여로 인해 정책결정 이후에 공공갈등이 발생하는 경우가 많음
- 시민의 의견수렴을 위한 협의과정과 사회적 합의형성을 위한 공공토론이 일회성 행사에 그치고 있어 장기적 관점의 지속적인 추진을 위한 제도화가 필요
- 공공갈등관리 제도 및 시민참여의 다양한 성공사례들을 벤치마킹하고 이를 국내 사회적 이슈 및 사안에 접목시키려는 노력이 필요

2) 국민통합을 위한 공공갈등관리의 정책과제

□ 공공갈등관리 제도의 실효성 제고

- 주요 국가의 공공갈등관리 제도와 사례를 살펴보면, 정책입안 및 사업계획 단계에서부터 정부가 열린 자세로 다양한 이해관계자의 의견을 들을 수 있도록 하는 과정이 제도적으로 보장되고 있음

- 이러한 제도가 잘 운영될 수 있도록 사회적 합의형성 시스템의 투명성과 민주성을 확보하는 방안이 필요

□ 중립적이고 전문적인 공공갈등관리기구가 핵심 역할 수행

- 우리의 경우 객관적이고 중립적인 위치에서 공공갈등을 예방하거나 해결하기 위한 전문 갈등관리기구의 역할이 취약함
 - 분야별 분쟁조정위원회는 정부부처 산하에 설치되어 독립성이 미약하고 갈등예방 기능이 취약함
- 주요 국가의 공공갈등관리 사례는 제3자 활용이나 전문적 갈등관리기구를 통한 객관적이고 중립적인 갈등관리 방식이 갈등의 실질적 해결에서 핵심 역할을 하고 있음을 잘 보여줌

□ 사전 갈등예방을 위한 인센티브 필요

- 주요 국가의 경우를 보면 정책입안이나 사업결정 이전에 시민참여와 의견수렴을 제도화하고 있다는 점에서 갈등예방에 초점을 두는 반면에, 우리의 경우 행정분쟁해결법, 갈등조정협의회 등과 같은 사후적 갈등해결 방식이 대부분임
- 사전 갈등예방 방법과 절차를 상세히 마련하여 각 정부 부처로 하여금 강력한 정책유인체계를 마련하는 것이 중요. 특히 일정 요건에 해당되는 중요 정책결정과 국책사업 추진 시 사전 의견수렴 절차를 의무화하는 법제화 필요

□ 시민참여의 질적 제고 및 대표성 확보

- 시민참여의 도입 자체는 갈등을 해소하는 방법이 될 수 있지만, 반대로 갈등의 구도가 더욱 복잡해지고 의사결정 과정의 효율성이 저하되면서 오히려 갈등을 증폭시키는 계기가 될 수도 있음

- 시민참여를 통한 합의형성 과정에서 핵심 관건은 참여자의 대표성과 다양성을 확보하는 것에 있음
 - 공청회나 주민설명회 등을 통한 정보제공과 주민 의견수렴 등의 과정은 소수 이해당사자나 전문가가 주도한다는 점에서 한계
 - 참여자가 특정 계층 및 집단에 편향돼 특정 이익이 과대대표 되지 않도록 참여자의 대표성 제고를 위한 정교한 방안 마련
- 대안적 타협을 위한 성찰적 자세와 합리적 의사소통 필요
- 우리의 경우 합의문화의 역사와 실천적 경험이 미비해 일방적 주장과 대결지향 구도로 인한 소모적 논쟁과 갈등 증폭 상황에 직면
 - 사안에 대한 찬반 대립구도가 아니라, 열린 토론과 합리적 대안의 검토, 타협과 공존의 소통과정 등을 통해 문제해결에 접근
 - 근본주의적 사고나 강한 도덕적 원칙에서 벗어나, 권한과 책임을 공유하는 가운데 공공 이익을 견주어보는 책임윤리가 모든 참여자들에게 요구됨

<참고문헌>

III. 주요국의 공공갈등관리 제도와 사례

1. 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)

박재근 외, 2014, “프랑스 국가공론위원회 설립에 관한 연구”, 『한국비교정부학회』, 18(1).
 은재호 외, 2012, 「『국가공론위원회』의 효과적 운영방안 연구」, 사회통합위원회.
 이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처
 임동진 외, 2010, 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원
 현대호 외, 2012, 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원

2. 캐나다 공공협의회제도

사용후핵연료공론화위원회, 2014, 「국의 사용후핵연료 관리시설 탐방보고서」
 이선우 외, 2014, 「민관협력을 통한 갈등 및 분쟁해결 방안」, 한국갈등학회
 이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처
 현대호 외, 2012, 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원

3. 영국 공공참여제도(PI)와 공공개입제도(PE)

김재민 외, 2006, 「영국의 환경·에너지정책 기술 동향 분석을 통한 국가지속가능발전 정책대안 제안」, 재연한인과학기술자협회/한국과학기술단체총연합회
 이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처
 임동진 외, 2010, 「중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구」, 한국행정연구원
 현대호 외, 2012, 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원

4. 네덜란드 국가개발보고서(PKB) 국민참여절차

김선희, 2014, “국책사업 갈등관리와 사회적 합의 형성 방안”, 『사회적 합의와 타협』, 국민통합정책연구협의회 이슈보고서 Vol. 4. 국민통합위원회
 이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처
 현대호 외, 2012, 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원

5. 미국의 대안적 분쟁해결제도

김지수·심준섭, 2014, “이해관계자결정분석 기법의 활용가능성에 관한 탐색적 연구: 미국 캘리포니아 송전탑 사례와 밀양 송전탑 사례 비교를 중심으로”, 『한국행정연구』 제23권 제2호.
 이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처
 정정화, 2012, “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로”, 『한국정책연구』, 제12권 제2호.

현대호 외, 2012, 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원

6. 독일 계획확정절차와 공공참여제도

권용석·최영국, 2011, 「국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토」, 국토연구원
한국원자력문화재단, 2014, 「독일 고준위방폐물 관리법」.
이주형 외, 2014, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처
정정화, 2012, “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론회의 도입을 중심으로”, 『한국정책연구』, 제12권 제2호.
현대호 외, 2012, 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원

IV. 시민참여와 공공토론 기반의 합의형성 사례

1. 남아공 '몽플레 시나리오'(The Mont Fleur Scenarios)

Beery J. et als, “The Mont Fleur Scenarios: What will South Africa be like in the year 2002?”, Deeper News, Vol 7. No. 1.
임현, 2014, “기술예측 시나리오 플래닝 기법 및 사례”, 『기술혁신: 내일을 준비하는 기술정책 이야기』, 산업통상자원부·한국산업기술평가관리원

2. 스웨덴 '알메달렌 정치주간'(Almedalen Political Week)

알메달렌 정치주간 홈페이지(<http://www.almedalsveckan.info/>)
김학린, 2015, “공공갈등 예방과 숙의적 공공협의”, 『분쟁해결연구』, 제13권 1호.

3. 미국 '21세기 타운홀미팅'(21th town hall meeting)

아메리칸스피크스 홈페이지(www.americanspeaks.org)
Lukensmeyer, C. J., 2012, Bringing Citizen Voice to the Table: a Guide for Public Managers, Wiley.
김학린, 2015, “공공갈등 예방과 숙의적 공공협의”, 『분쟁해결연구』, 제13권 1호.

4. 미국 '챌린지 거브(Challenge.gov) 프로젝트'

챌린지 거브 홈페이지(<http://www.challenge.gov/>)
광운대공공소통연구소, 2014, 「국민중심의 소통 활성화 방안 연구」, 한국산업개발연구원
이원태 외, 2012, 「스마트 미디어 환경에서 SNS 이용과 정책참여 활성화 방안 연구」, 방송통신위원회
한국정책과학학회, 2013, 「전자적 참여 및 소통 활성화 방안 연구」, 국민권익위원회

5. 영국 '레드테이프 챌린지'(Red Tape Challenge) 규제개혁 프로그램

레드테이프 챌린지 홈페이지(<http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk>)
광운대공공소통연구소, 2014, 「국민중심의 소통 활성화 방안 연구」, 한국산업개발연구원
이원태 외, 2012, 「스마트 미디어 환경에서 SNS 이용과 정책참여 활성화 방안 연구」, 방송통신위원회
한국정책과학학회, 2013, 「전자적 참여 및 소통 활성화 방안 연구」, 국민권익위원회