



시화지역 지속가능발전협의회

< 사례연구 및 토론 >

사례선정이유:

본 사례는 국토 개발 및 산업 개발을 담당하는 중앙행정부처의 전략적 개발 정책이 지역의 환경 보전 이슈와 충돌하면서 발생한 여러 복잡한 공공갈등들을 관련 이해당사자들이 어떻게 해결해 나가야 하는지에 대한 교훈을 담고 있다.

특히, 1) 이해당사자간의 오래 지속된 갈등 상황으로 인해 상호간의 불신이 존재하고 있는 상황에서 다자간 협의체를 구성해야 하는 과제, 2) 상호 신뢰를 회복하면서 협상을 진행해야 하는 과제, 3) 과학적 불확실성이 내재된 환경 갈등에서 사실관계를 정립해야 하는 과제, 4) 복잡한 이슈들이 얽혀있는 상황에서 논의의 틀을 마련해야 하는 과제, 5) 제3자 및 세력의 개입을 다루는 과제,, 6) 협의체에 참가하지 않은 일반 시민들의 의견을 수렴하는 과제 등 이해당사자들이 당면할 수 있는 도전적인 과제들에 대해 다루고 있다.

본 교육용 사례는 경기도 시흥시, 안산시, 화성시와 경계한 서해 쪽 만에 방조제를 건설함으로써 생긴 인공호수인 시화호 주변에 산업 단지 및 간척 사업 등 개발 사업을 추진하던 건설교통부와 반월공단과 같은 기존의 산업단지로부터 배출된 오염물질로 인한 수질, 대기 오염 등의 피해를 경험하고 있던 지역의 환경단체 사이의 갈등과 협의체 구성을 통하여 2004년부터 2008년까지의 숙의와 협상을 거쳐 갈등을 해결한 실제 사례를 바탕으로 구성되었다.

본 사례를 교육용 사례로 선정하고 개발한 이유는 첫째, 한국에서 복잡한 환경-개발 갈등을 협의체 구성을 통해 성공적으로 해결한 소수의 사례이며, 둘째, 그 과정에서 상호 불신의 초기 상황에서 신뢰를 성공적으로 구축한 사례이고, 셋째, 다자간 협의체 구성과 운영이라는 측면에서 다른 유형의 공공갈등 사례에 적용이 가능하기 때문이다.

교육 대상:

본 교육용 사례는 대형 국책 사업을 주관하는 중앙행정부처의 공무원, 국책 사업이 이루어지는 지역의 지방자치단체 공무원, 그리고 국책사업을 이행하는 공기업 직원 등에게 유용한 교훈을 제공한다.

학습 목표:

1. 대규모 국책사업으로 인하여 광범위한 지역의 환경 보전과 개발 이익의 이해관계가 충돌하는 경우 발생하는 공공 갈등의 해결을 어렵게 만드는 제약 요소들을 이해한다.
2. 다자간 협의체 구성시 고려해야할 전략적인 이슈들을 이해한다.
3. 상호 신뢰를 구축하기 위한 메커니즘을 학습한다.
4. 과학적 불확실성을 극복하고 사실관계를 구축하는 절차를 이해한다.
5. 다자간 협의체의 운영과 합의형성절차의 일반적 순서를 이해한다.

시사점:

1. 갈등이 장기화되고 심화되면서 당사자간 불신이 커지게 되는데, 불신은 힘의 불균형과도 밀접한 관련이 있다. 힘이 약하다고 느끼고 상대방에게 휘둘릴 수 있다고 생각하는 경우 불신이 생기게 된다. 협의체 구성의 전략적 이슈들에 대한 시민단체의 여러 요구 조건의 이행은 당사자간 힘의 균형을 가져다 줄 수 있는 조건을 형성해 주었다.
2. 충분한 힘이 있다고 느끼는 당사자는 외부 세력과의 연대의 필요성이 줄어들게 된다.
3. 작은 약속들을 지키게 되면서 신뢰가 구축되게 된다.

토론 운영 방식:

1. 강사는 읽기 자료로 구성된 교육용 사례를 교육생들에게 상황의 순서에 따라 [상황 I: 시화지구의 개발-환경 갈등과 협의체의 탄생]부터 나누어 주고 충분한 시간을 주어 정독할 수 있도록 한다.
 2. 주어진 토론 질문들을 중심으로 각각의 학습 목표와 관련된 내용들에 대해 교육생들의 의견을 이끌어내도록 한다.
 3. 강사가 준비한 슬라이드를 통해 관련 지식을 설명하며 학습 목표와 관련된 시사점을 도출하도록 한다.
 4. 상황 I에 대한 토론과 강의가 끝나면 [상황 II: 숙의, 학습, 그리고 합의형성]을 나누어 주고 동일한 방식으로 토론을 진행한다.
- 수강생 수가 30명 이상으로 많은 경우, 그룹으로 나누어 해당 토론 질문에 대해 그룹 토론을 유도할 수 있다.
 - 모든 상황을 다루는데 휴식시간을 포함하여 총 2시간 40분 정도의 정도의 학습시간이 소요된다.

1

만약 당신이 새롭게 부임한 건교부 책임자라면 갈등 상황을 타개하기 위해 어떤 노력을 기울일 것인가?

2

많은 수의 이해당사자들이 참여하는 대화의 장을 마련하기로 한다면 어떤 부분이 걱정되고 어떤 조건으로 대화를 진행하기를 원하는가?

3

정부와 시민단체 등이 대화를하기로 결정한 이유는 무엇이라고 생각하는가?

4

시민단체가 제안한 대화 전제조건에 대해 어떻게 생각하는가?

구조적, 문화적, 제도적 요인

- 제도적인 영향(협력하지 않고 기존의 제도를 활용할 동기)
- 역사적, 이념적 대립
- 힘의 불균형
- 사실 관계 및 위험에 따른 인식
- 정치, 조직적 문화
- 중립적 Convenor가 없는 경우
- 법률적 소송이 진행 중이거나 헌법이 보장한 권리에 관한 내용이 논란이 되는 경우

- 불신의 극복 (신뢰의 구축)과 힘의 균형
- 협의체 설계의 원칙
- 복잡한 이슈들 간의 연계
- 과학적 기술적 불확실성 속의 합의
- 정보 비대칭성과 전문성의 부족 (학습과 역량 강화)
- 가치 갈등에서 실질적 문제 해결로의 변화
- 협의체로부터 도출된 합의안의 의미



해결

- 누가 어떻게 절차를 제안하는가?
- 누가 참가해야 하는가?
- 어떤 의제를 어떤 순서로 다루어야 하는가?
- 어떠한 사실 관계가 정립되어야 하는가?
- 시한은 언제까지인가?
- 협의체의 궁극적인 목적은 무엇인가?
- 협의체의 합의안은 어떤 효력을 가지는가?
- 의사결정 방식은 무엇인가?
- 만장일치 합의란 무엇을 의미하는가?
- 협의 중 새로운 이해당사자가 나타나면 어떻게 하는가?

- 협의체 기금은 어떻게 사용해야 하나?
- 협의체 참가자와 참가자가 속한 집단의 구성원간은 어떻게 소통해야 하는가?
- 협의체 회의는 공개해야 하는가?
- 협상은 언제 어디서 얼마나 자주 해야 하는가?
- 협의체 회의 기록은 어떻게 남겨야 하는가?
- 조정자와 같은 중립자를 반드시 활용해야 하는가?
- 언론은 어떻게 상대해야 하는가?
- 협의체 참가자들은 서로 어떻게 대화해야 하는가?

Question

1

어렵게 구성된 협의체에 참가한 이해당사자들 사이에는 초기에 불신의 골이 여전히 깊을 수 있다. 신뢰를 어떻게 구축할 것인가?

2

지속협 참가자들 사이에서 존재하는 정보의 불균형성과 전문성의 부족 문제를 어떻게 해결하였다고 생각하는가?

3

만약 독립적인 전문가가 개입하였다면 어떤 측면에서 기여를 할 수 있었을 것인가?

4

과학적 불확실성이 존재하는 환경 이슈와 사실 관계가 정확하지 않은 상황에서 합의를 이루기 위해 무엇이 필요하며 어떤 방식의 합의안을 고려할 수 있겠는가?

5

지속협에서 복잡한 이슈에 대한 여러 합의를 도출할 수 있었던 중요한 요인은 무엇이라고 생각하는가?

6

지속협의 합의안이 성공적으로 이행되기 위해 어떤 점에 신경을 써야 한다고 생각하는가?

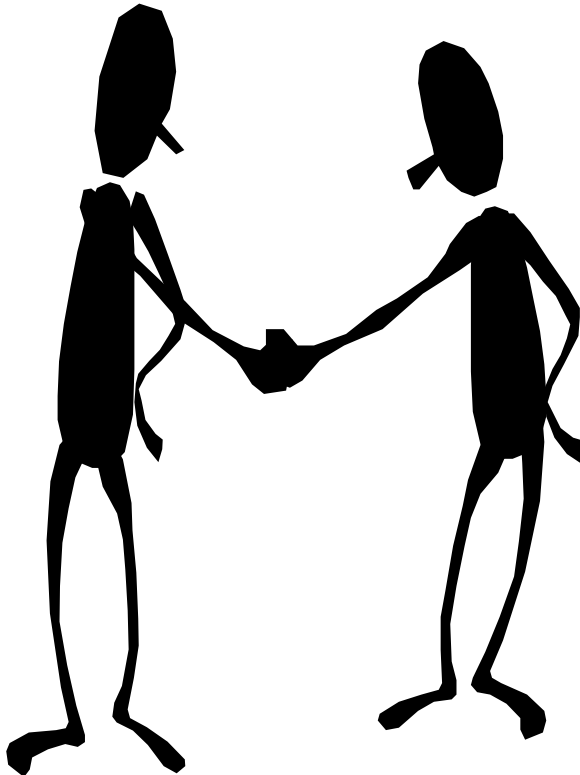
- 신뢰하지 않는 상대방과는 대화하면 안 된다?
- 신뢰가 없으면 정보가 교환되지 않고 대화가 되지 않으며 문제 해결이 어려움
- 작은 약속들의 이행이 축적되어야 함 (신뢰 저금통)
- 상대방은 나와 그의 각각의 실익을 만족시켜줄 파트너라는 인식
- 상대방의 자신에 대한 부정적인 고정관념을 깰 수 있는 행위 및 언행이 필요
- 정보의 투명한 공개
- 책임과 권한이 있는 인사의 발언

- 갈등 당사자 사이에 힘의 불균형이 존재할 때
- 복수의 이해당사자가 다양한 쟁점을 가진 복잡한 갈등일 때
- 이해당사자 집단의 경계가 모호하고 대변하기 어려운 경우
- 갈등 당사자간 대화를 시작하거나 지속하기가 어려운 경우
- 갈등에 걸린 이익이 커서 감정적, 심리적으로 악화된 경우



- 모든 중요 이해당사자로부터 중립적으로 인식되고 신뢰가 있어야 함
- 협상과 합의형성 및 조정에 전문적인 지식과 경험이 있어야 함
- 갈등 이슈에 대해 이해할 수 있는 최소한의 지식이 있으면 가능함
- 공공갈등의 경우 정치적 상황을 고려할 수 있는 감각





대화의 채널 구축

상대방을 대화의 상대로 인정할 수 있도록 도와줌

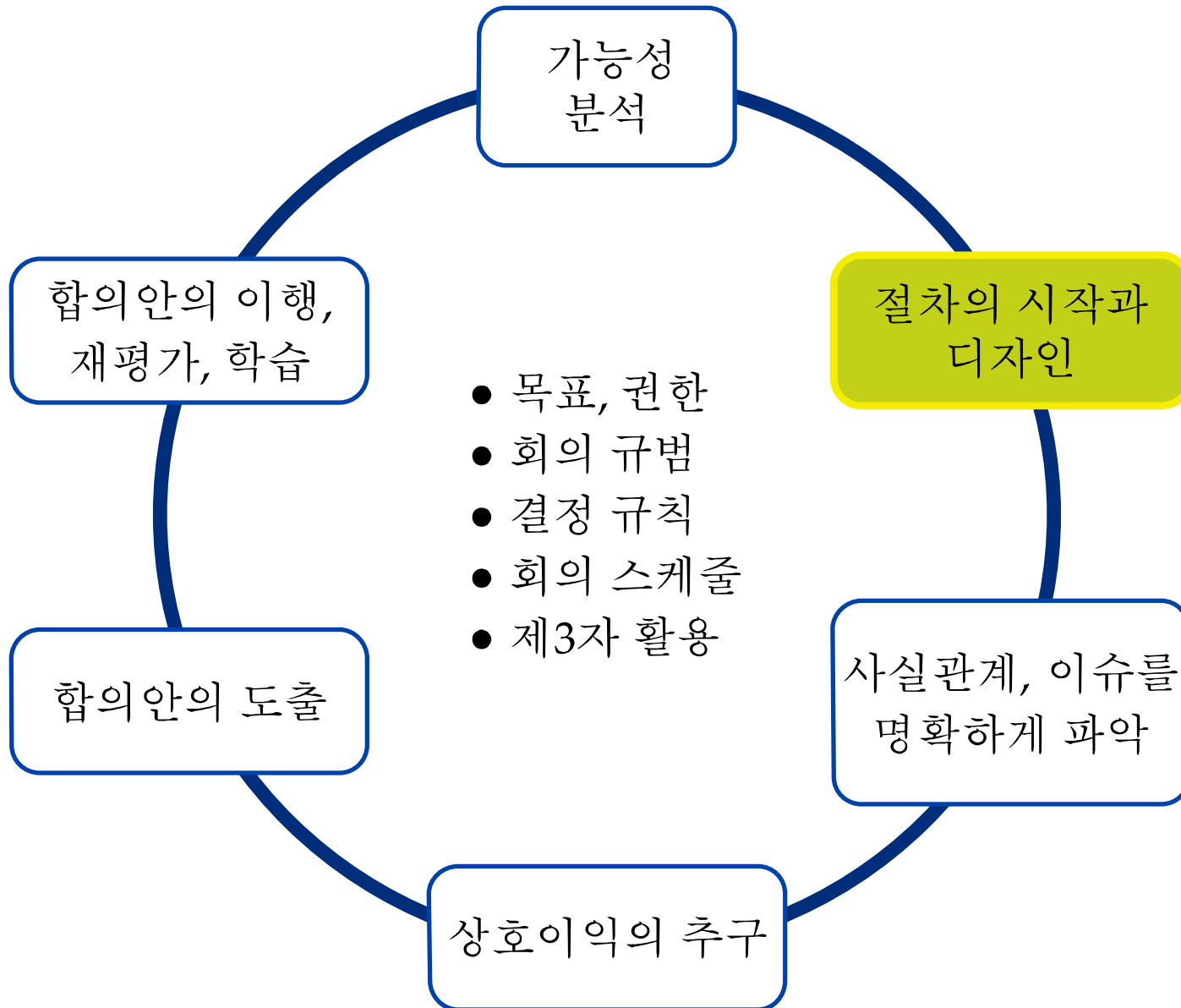
이해 당사자들의 협상 능력과 대화 역량을 향상시킴

대화와 합의 형성에 필요한 인적 물적 자원 확보

당사자로 하여금 현실을 직시하도록 도와줌

대화가 실패하였을 때 책임을 질 수 있는 희생양

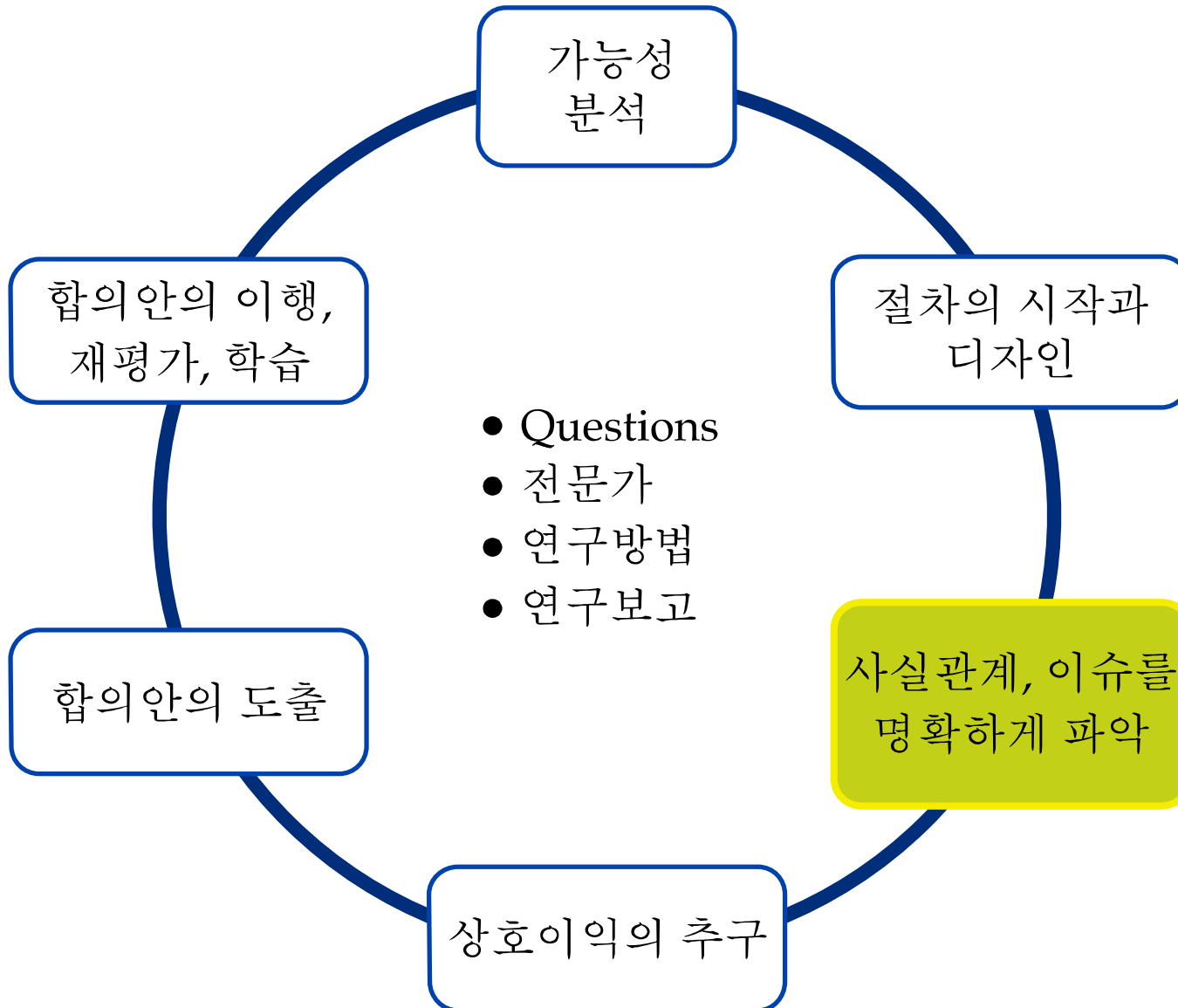
부정적인 분위기를 활기차고 긍정적으로 바꾸어 줌



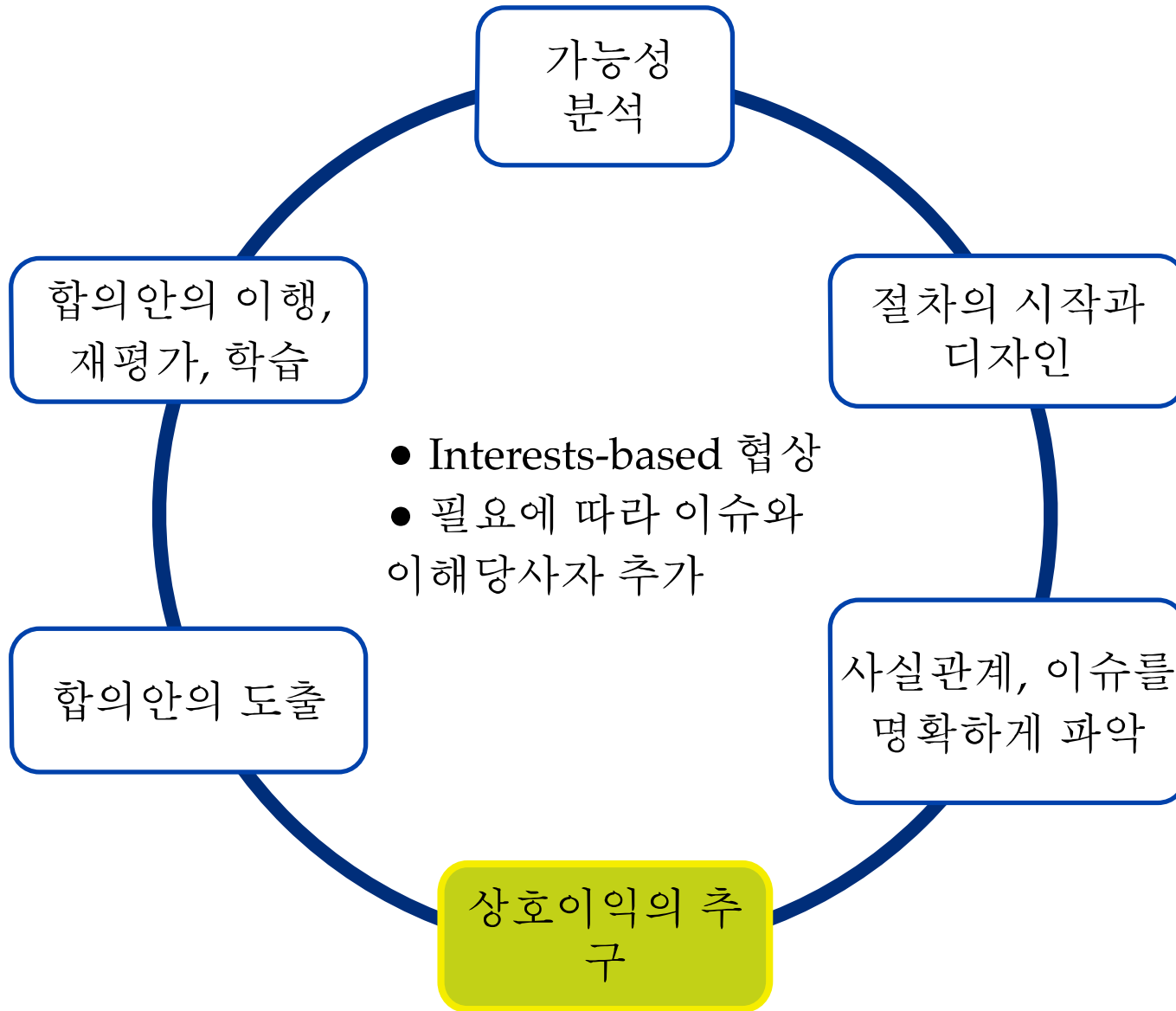
갈등 분석(이해당사자 분석)

- 소통과 (갈등, 상황, 이슈) 진단의 도구
- 중립적인 전문가의 이해당사자들과의 비밀이 보장되는 심층 인터뷰
- 이해당사자 파악
- 이해당사자들에게 도움
 - 중요 이슈를 명확하게 파악
 - 다른 이해당사자들에 대한 이해
 - 입장과 실익의 구분
 - 절차의 고려
- 합의형성 절차 진행 가능 여부 파악
- 특별한 절차의 제안 (문제 해결 대안의 제안이 아님!)

- 개인이나 조직
 - 갈등 상황이나 해당 이슈에 관심이 있고 대화에 기여할 수 있는
 - 결정에 직접적으로 영향을 받는
 - 문제 해결을 위한 방안을 집행할 힘과 수단이 있는
 - 합법적으로 합의형성 절차나 합의된 내용의 실행을 방해할 수 있는

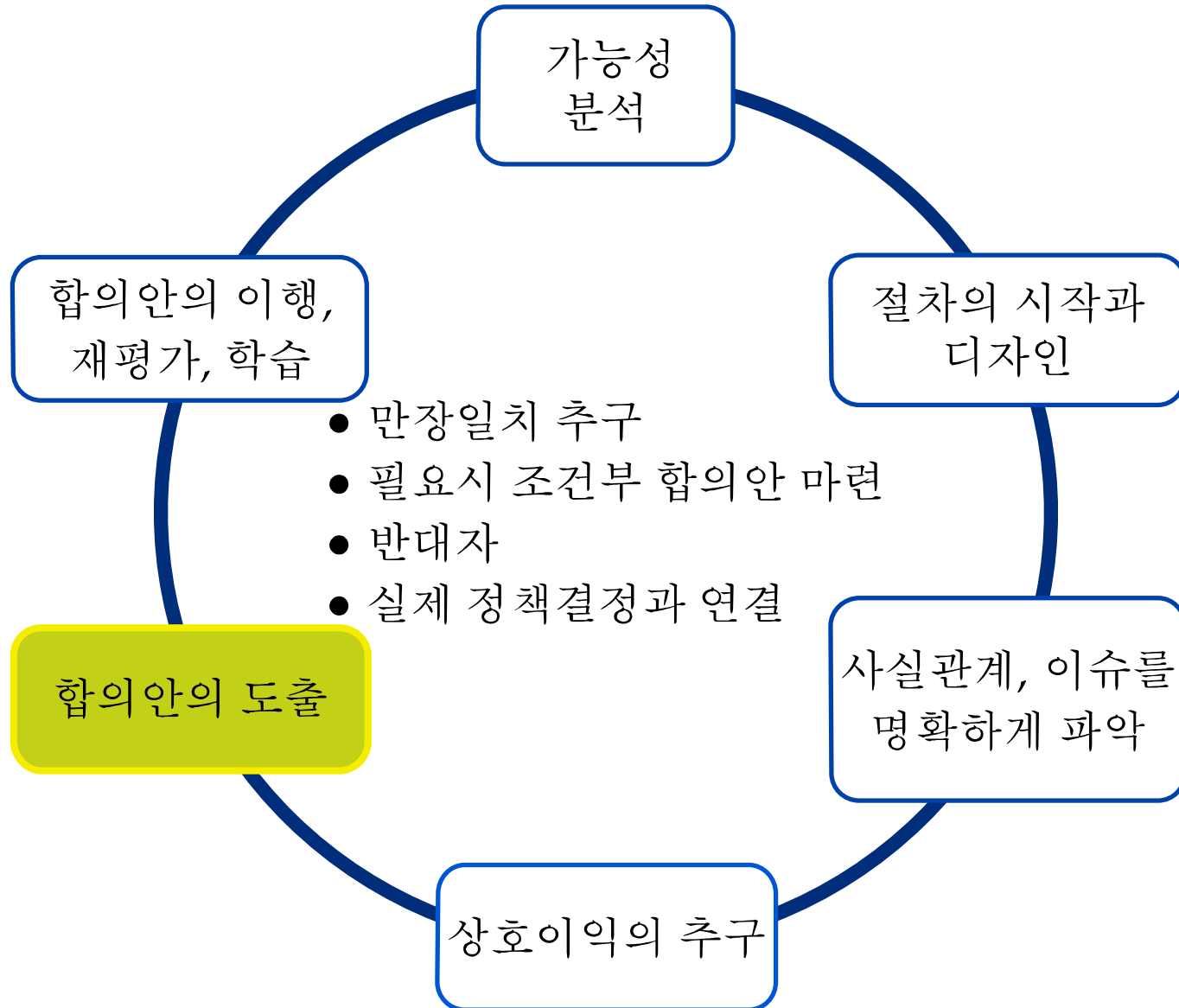


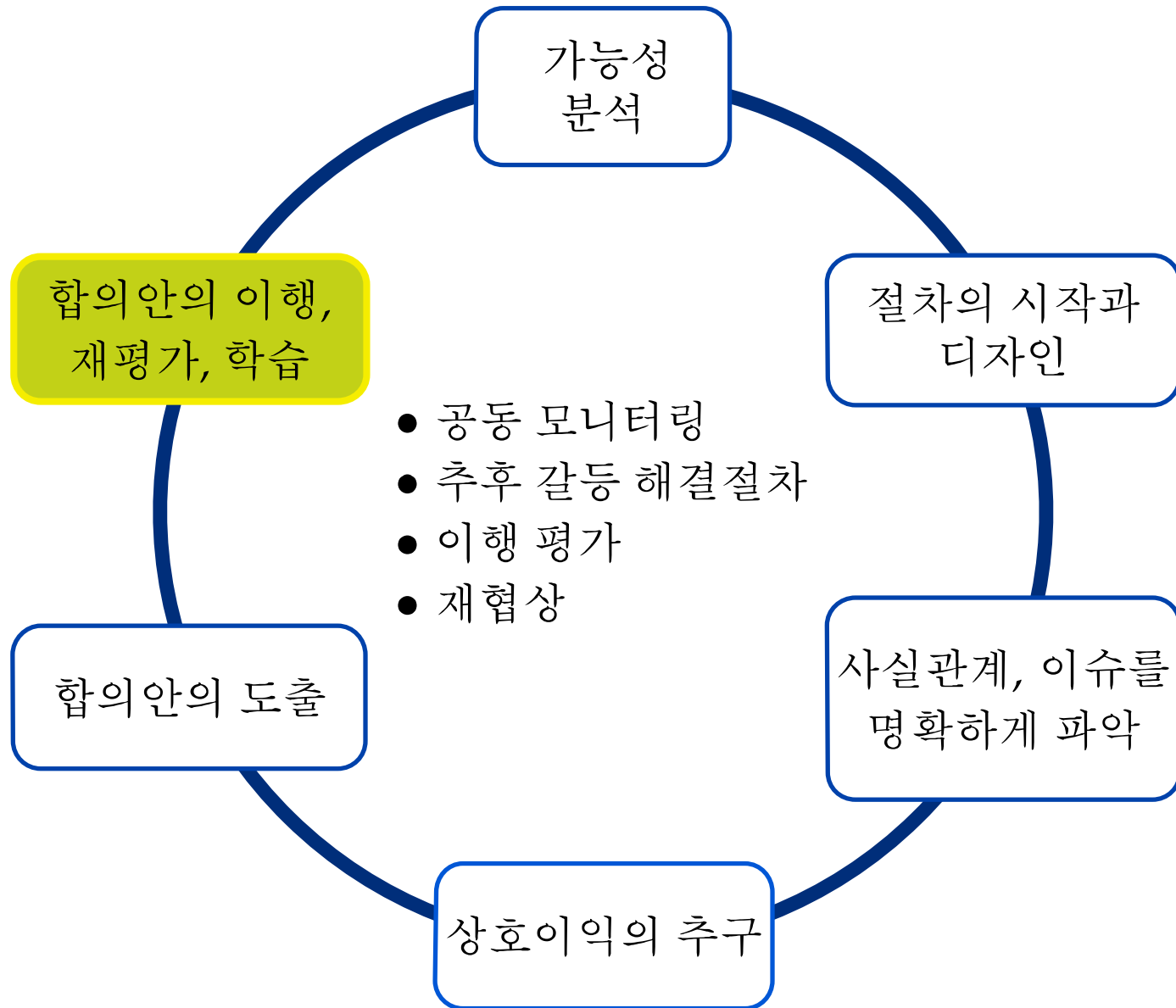
- 사실관계에 불확실성이 존재하는 경우, 같은 자료를 다르게 해석하는 경우 갈등 해결 어려움
- 이해당사자 측 전문가가 참여하여 공동으로 연구를 진행하거나 제3의 중립적인 전문가들이 연구를 진행
- 연구의 핵심 질문, 가정, 전문가 선정, 연구 방법 및 연구 결과 활용, 연구 예산 마련 및 사용에 대하여 합의
- Contingency agreement (조건부 합의안)을 활용



시화 지속협의 절차상 특징

- 포괄적 이해당사자의 참여
- 중앙 환경단체의 불참과 지역 시민단체의 문제해결 주도
- 전체회의, 분과위원회, 태스크포스 등 유연한 절차의 운영
- 집중 토론
- 비판 없는 학습
- 회의 전 자료 회람 및 숙지 시간 확보
- 작은 합의들의 신속한 실행
- 여러 이슈들의 종합적 타결
- 기술적 자료 및 행정 스케줄 공유
- 지속협 합의안의 여론 조사 실시
- 만장일치
- 공동 용역 발주
- 홈페이지 구축





- 이해당사자 집단의 합의안 추인 및 서명
- 일반 시민의 공감대 형성 및 의견 수렴
- 정부의 최종 정책으로 결정되기 까지 행정적 정치적 진행
- 합의안 내용의 변경 가능성
- 끝까지 반대하는 소수의 존재
- 사실관계 재정립, 외부환경변화 (정치적, 경제적)로 인한 재협상 여부와 방식
- 합의안의 이행을 모니터링하고 관련 이슈들의 지속적인 논의와 관계 유지를 위한 상설 협의체의 운영