

일시: 2014년 9월 30일 (화)

장소: 국가통합위원회 19층 회의실

제 3회 공공갈등 정기포럼

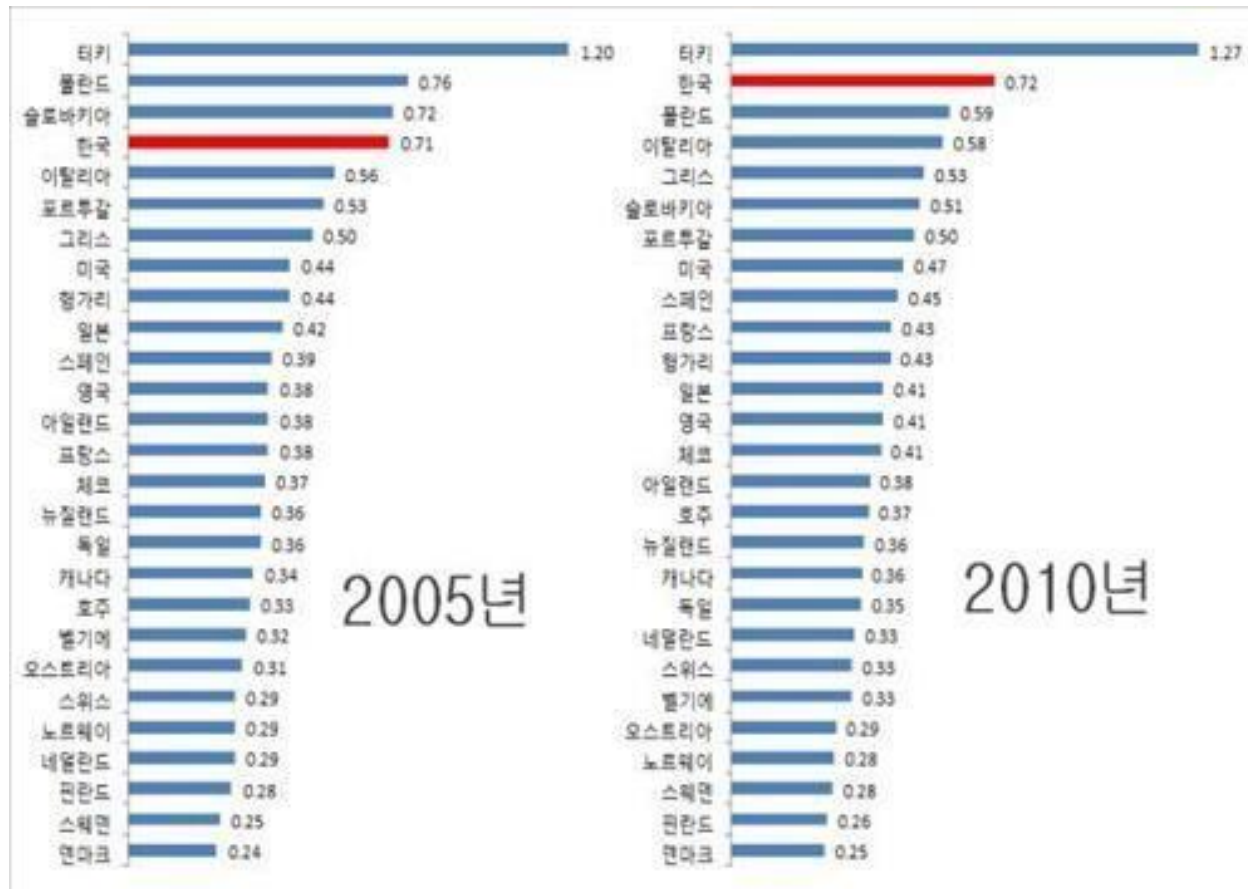
국책사업유형별 갈등특징과 정부 대응의 문제점

김광구 (경희대학교)

갈등의 사회경제적 비용

■ 한국사회갈등, OECD 27개국 중 2번째로 심각

◆ 한국의 사회갈등 수준은 OECD 27개국 중 두 번째로 심각하고, 이로 인한 경제적 손실이 연간 82조~246조 원(2010년 기준) (삼성경제연구원, 2013)



자료: 전국경제인연합회(2013), '제2차 국민대통합 심포지엄'

갈등의 사회경제적 비용

■ 단국대 분쟁해결센터 (2005)

〈 5대 공공분쟁의 사회적 비용 〉

(단위: 억원)

	경제활동비용	질서유지비용	교통지체비용	총비용
평택미군기지	103	134	298	537
부안방폐장	319	35	177	532
새만금	70	20	69	159
사패산	36	2	18	57
천성산	25	1.1	29	55

갈등의 사회경제적 비용

■ 대한상공회의소 (2006)

〈 주요 국책사업 공사 중단 기간 및 사업 철회시 손실 규모 1〉

사업명	공단 중단에 따른 손실액	사업철회시 부가가치 미창출액 ('05. 2말 현재가치 기준)	참조
새만금 간척지	7,500억원 * 1,2차 합산 2년6개월중단	5조 4,218억원 * 사업비 매몰비용: 2조 2,690억원 * 미창출 부가가치: 2조 2,793억원 * 미실현 사업비 부가가치 유발효과 추가: 8,825억원	-간척지 수명 60년 가정 -부가가치 현재가치는 새만금공동조사단 10개 대안의 순현재가치 평균
천성산 터널	2조5,161억원	30조 876억원 * 사업비 매몰비용: 5,600억원 * 미창출 부가가치: 29조 5,991억원 * 미실현 사업비 공제: -3,557억원 * 미실현 사업비 부가가치 유발효과 추가: 2.862억원	-터널 설계수명 40년 가정 -미창출 부가가치는 대부분 비시장가치 -부가가치 유발효과는 중기효과 및 건설부 분 부가가치 유발계수 0.8가정 -노선변경으로 7년 지연시 22조 1,064억 원 손실

갈등의 사회경제적 비용

■ 대한상공회의소 (2006)

〈 주요 국책사업 공사 중단 기간 및 사업 철회시 손실 규모 2〉

사업명	공단 중단에 따른 손실액	사업철회시 부가가치 미창출액 ('05. 2말 현재가치 기준)	참조
계룡산국립공원 관통도로	685억원	공사허가(2004.12.1)	부가가치 창출효과 미고려
경인운하	2,900억원 (사업비 매몰비용)	사업중단	부가가치 창출효과 미고려
한탄강댐	3년 갈등 후 착공 못함		사회갈등 비용 미고려
동강댐	10년 갈등 후 착공 못함		사회갈등 비용 미고려

갈등의 사회경제적 비용

■ 갈등의 후유증 : 지역사회 차원

- ◆ 공공갈등이 갈수록 장기화 · 고비용화 되고 있으며, 피해보상을 원인으로 한 이해관계 갈등에 환경, 이념 등이 원인이 가치관 갈등이 결합된 ‘복합화’ 양상을 보이고 있음.
- ◆ 안면도, 평택, 부안, 경주, 제주도 등 사례
 - 부안갈등 : 공권력이 투입되었던 사례로 참여정부 갈등관리의 최대 실패작으로 꼽힘.
부안 주민간, 지방정부에 대한 불신 등으로 지역사회 파괴, 장기화
 - 평택미군기지이전갈등 : 강제 철거로 주민들과 시민단체들이 경찰과 충돌, 양측 모두 100여명의 부상자가 발생하였음
 - 평택과 부안은 주민들과 행정당국의 물리적 충돌 발생, 막대한 인적 · 물적 피해 초래
 - 경주방폐장유치 : 지역개발기금 사용과 한수원 본사 입지 등 주민갈등 지속
 - 안면도갈등 : 20여년이 지난 지금에도 주민간의 불신과 앙금이 남아 있음
 - 제주도 해군기지 : 한집안서 차례 따로따로... 강정마을엔 ‘2개의 반달’이 떴다 (동아일보 2011.9.14)
 - 공공갈등에 의한 지역사회의 후유증 치료를 위한 노력 필요

갈등의 사회경제적 비용

■ 붕괴되는 주민공동체 : 제주 강정마을

- ◆ “이웃은 커녕” 눈 흘기고 “친척은 무슨” 등 돌리고… 마을 두 쪽
노란 깃발 달진 집-없는 집… “서로 얼굴도 안 쳐다봐”
마을공동체 완전 붕괴… 2007년 이후 649명 체포 주민 상당수 전과자 전략
정부·군 후진적 대응만 “절차상 문제 사과 필요”

●제주 강정마을 해군기지 사태 주요일지

1993년	정부, 제주 남방해역 안보 위해 해군기지 건설 논의
2007년 4월 26일	강정마을회 임시총회(87명), 해군기지 유치 결정
5월 18일	강정해군기지 반대대책위 구성
2009년 1월 14일	국방부, 국방·군사시설사업 실시계획 승인
4월 20일	강정마을회, 국방·군사시설사업 실시계획 승인처분 무효확인소송 제기
12월 28일	국방부, 항만공사 건설 실시설계 확정
2010년 7월 15일	1심 원고(마을주민) 일부 승소
2011년 6월 16일	2심 원심(원고 일부승소) 유지
10월 6일	해군에 구럼비 시험발파 금지 요청
2012년 3월 7일	구럼비 본 발파 강행
7월 5일	대법원, 실시계획 승인처분 적법 판결, 고법 파기환송
2013년 5월	행정대집행 도중 주민 1명 강정교서 추락사고
8월	국방부, 군 관사 건설사업 공고

갈등의 사회경제적 비용

■ 갈등의 후유증 : 개인적 차원

- ◆ 갈등은 개인에게도 심각한 Trauma (영구적인 정신장애) 야기시켜
 - 갈등으로 인해 감정적인 스트레스 높아
 - 분노, 좌절, 실망, 공격성, 불신, 의심 등 부정적 정신적 영향
 - 특히 농촌지역의 주민에게는 심각한 결과까지도 초래 가능
 - 이러한 심리적 불안상태는 개인에게 극단적 행동 초래
- ◆ 심한 상태에는 사망까지도 초래
 - 밀양 765kv 송전선로 갈등으로 분신 사망 (2012.1.16)

우리나라의 갈등 현황 분석

■ 단국대학교 분쟁해결센터 : 1990~2013년 844건의 공공분쟁

<표> 유형별 공공분쟁

환경	이념	노동	지역	계층	교육	계
122	51	218	177	181	95	844

<표> 종류로 구분한 공공분쟁

민-민	민-관	관-관
234	555	55

<표> 성격으로 구분한 공공분쟁

이익-이익	이익-가치	가치-가치
531	227	86

<표> 종료방식으로 본 공공분쟁

협상	조정	중재	행정	주민 투표	법원	진압	철회	소멸	입법	진행 중
172*	11	14	185	13	71	18	100	101	74	85

* 협상 대부분
은 노동분쟁 (61.6%)

우리나라의 갈등 현황 분석

■ 단국대학교 분쟁해결센터 : 1990~2013년 844건의 공공분쟁

<표> 공공분쟁의 평균 지속일수 및 참여자수

	평균	표준편차
지속일수	557일	709.41
참여자수	20,452명	72,894.74

<표> 유형에 따른 정부별 공공분쟁 현황

	환경	이념	노동	지역	계층	교육	계
김영삼	21	9	30	10	20	15	105
김대중	20	11	37	24	35	16	143
노무현	28	17	61	55	30	22	213
이명박	38	7	45	80	67	22	259
계	107	44	173	169	152	75	720

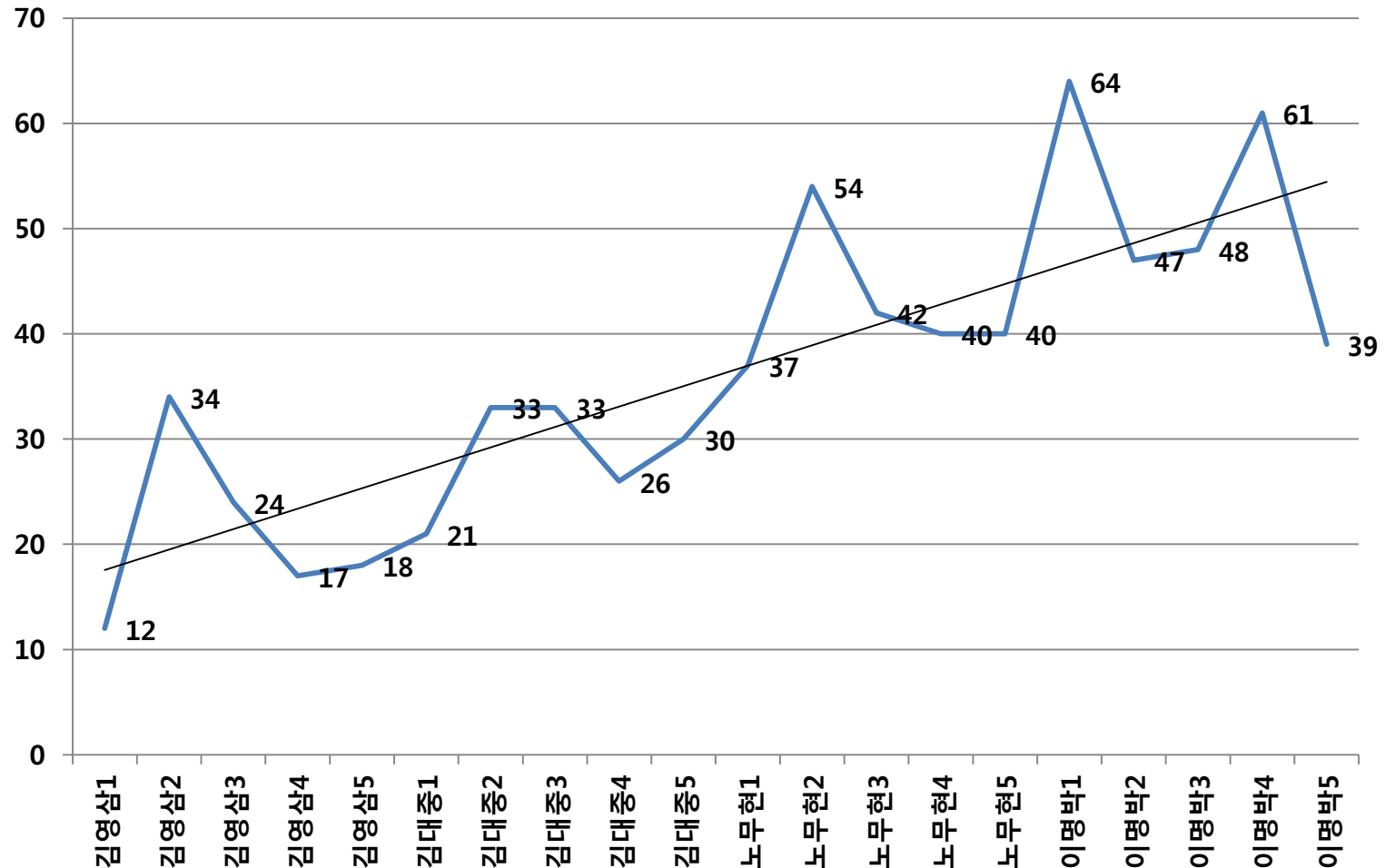
<표> 종류에 따른 정부별 공공분쟁 현황

	민/민	관/민	관/관	계
김영삼	36	64	5	105
김대중	30	107	6	143
노무현	67	131	15	213
이명박	48	182	29	259
계	181	484	55	720

우리나라의 갈등 현황 분석

■ 단국대학교 분쟁해결센터 : 1990~2013년 844건의 공공분쟁

<그림> 공공분쟁 발생 건수 및 추이



대통령공약사업과 중앙정부 국책사업 갈등

■ 정정화 (2011): 한국사회의 갈등구조와 공공갈등

◆ 국책사업 갈등사례 분석(13개)

- 4대강사업, 세종시, 제주해군기지, 동남권신공항, 국제과학비즈니스벨트, 한탄강댐, 부안 방폐장, 경부고속철도(천성산), 서울외곽순환도로(사패산), 시화호, 새만금간척사업, 경인운하, 동강댐(*밀양 송전탑, 원전건설)

◆ 갈등의 구조적 배경

- 국가, 시장, 시민사회 간의 역학관계의 변화로 헤게모니의 각축장이 전개됨
- 지역주민의 권리의식 신장과 시민단체의 영향력 증대로 **정책과정에 대한 투입과 참여요구의 폭발적인 증가**
- 이에 비해 **개발과 성장위주의 가치체계를 지닌 정부 및 관료조직과의 ‘민주화 격차 (democratization gap)’** 현상으로 갈등이 증폭됨
- 국회와 정당은 갈등조정기능을 상실하고 시민사회도 가치의 분화와 이념적 대립으로 인해 조정자의 역할을 수행하지 못함

대통령공약사업과 중앙정부 국책사업 갈등

■ 정정화 (2011): 한국사회의 갈등구조와 공공갈등

◆ 정치적 논리에 의한 사업추진

- 대규모 국책사업이 경제적 효율성이나 **사회적 합의와 상관없이 정치적 상황논리에 따라** 대통령의 선거공약이나 일부 관료 및 전문가에 의해 결정되는 경우가 많음
- 선거공약으로 국책사업이 채택되면 국민적 합의를 의제한 것으로 간주되어 사업의 타당성 검토가 소홀해지고 관료들은 수용적인 태도를 지니게 됨
- 정부가 사업을 결정하고 정부가 사업타당성을 검토하는 구조적 한계를 지님

◆ 관련기관과 사업자체의 복잡성으로 집행실패의 가능성이 높음

- 국책사업은 장기적으로 광범위한 지역에 영향을 미치는 대규모 재정지출사업이기 때문에 사업의 결정과 추진과정에 다양한 이해관계자의 개입
- 특정지역의 발전이나 환경에 미치는 영향이 지대하기 때문에 지자체나 주민들의 집단적인 이해표출과 정치권, 이익집단, 지역언론, 시민단체도 갈등상황에 개입

◆ 소송을 통한 갈등해결의 한계

- 대규모 국책사업은 착공 이후 절차적 하자나 환경파괴 논란 등으로 소송이 제기되어도 **판결에 의해 해당사업이 완전히 중단된 사례는 거의 없음**. 행정기관에 광범위한 재량권이 부여되어 행정쟁송으로 이의제기나 중단이 사실상 불가능함

대통령공약사업과 중앙정부 국책사업 갈등

■ 정정화 (2011): 한국사회의 갈등구조와 공공갈등

<표> 국책사업 갈등의 특징 1

갈등유형	국책사업	갈등지속기간	갈등원인(쟁점)	갈등발생단계
환경갈등(8)	4대강 살리기	3년 5개월	사업타당성, 절차적 정당성, 자연생태계 파괴	계획수립→집행
	한탄강댐 살리기	8년	사업타당성, 자연생태계 파괴	환경영향평가
	경부고속철도 (천성산 구간)	4년 8개월	자연생태계 파괴, 사업타당성	정책집행(공사)
	서울외곽순환도로 (사패산터널)	2년 2개월	자연생태계 파괴, 사찰수행권 침해	정책집행(공사)
	시화호 개발	14년 8개월	생태계파괴, 수질오염, 사업타당성	정책집행(공사)
	새만금간척사업	8년 3개월	자연생태계 파괴, 사업타당성	정책집행(공사)
	경인운하 건설	15년 9개월	사업타당성, 생태계파괴, 수질오염	정책집행(공사)
	영월 동강댐	2년 10개월	생태계파괴, 댐안전성, 사업타당성	환경영향평가
유치갈등(3)	세종시 건설	9년 9개월	사업타당성(균형발전과 효율성)	계획수립→집행
	동남권신공항	3년 3개월	사업타당성, 지자체간 유치경쟁	입지선정단계
	과학비즈니스벨트	3년 5개월	사업타당성, 지자체간 유치경쟁	입지선정단계
기피갈등(2)	제주해군기지	9년 5개월	절차적 정당성, 생태계 파괴, 평화유지/국가안보	계획수립→집행
	부안 방폐장	7개월(총 20년)	절차적 정당성, 정부불신, 안정성	입지선정단계

대통령공약사업과 중앙정부 국책사업 갈등

■ 정정화 (2011): 한국사회의 갈등구조와 공공갈등

<표> 국책사업 갈등의 특징 2

갈등유형	국책사업	갈등구조	갈등조정기제	갈등해결방식	대선공약
환경갈등(8)	4대강 살리기	여/야, 중앙-지방, 민-관	4대강사업 논의위원회	소송(사업재개)	이명박
	한탄강댐 살리기	중앙-지방, 민-관	당사자회의, 갈등조정소위, 임진강특별위	소송(사업재개)	-
	경부고속철도 (천성산 구간)	중앙-중앙, 민-관	노선재검토위원회, 국정현안정책조정회 의	소송(공사재개)	노태우
	서울외곽순환도로 (사패산터널)	민-관	노선재검토위원회, 대통령, 조계종 종정	정치적결단(추진)	노무현
	시화호 개발	민-관	시화지속가능발전위	합의도출(추진)	-
	새만금간척사업	민-관, 민-민	새만금민관공동조사 단	소송(공사재개)	노태우
	경인운하 건설	중앙-중앙, 민-관	감사원, 굴포천지속위	정치적 결단(강행)	노태우
	영월 동강댐	중앙-중앙, 민-관	영월댐공동조사단	정치적 결단(중단)	-
유치갈등(3)	세종시 건설	정치권, 중앙-지방, 민-관, 민-민	민관합동위원회(정부 , 중진협의체(국회))	국회표결(원안)	노무현
	동남권신공항	중앙-지방, 민-관	임지평가위원회	정치적 결단(포기)	이명박
	과학비즈니스벨트	중앙-지방	과학벨트위원회	정치적 결단(원안)	이명박
기피갈등(2)	제주해군기지	민-관, 민-민	주민투표, 야당조사단	소송→공권력투입	-
	부안 방폐장	민-관, 민-민	주민투표, 공동협의회	주민저항→공권력	-

대통령공약사업과 중앙정부 국책사업 갈등

■ 정정화 (2011): 한국사회의 갈등구조와 공공갈등

◆ 갈등해결방식

- **공권력을 동원한 갈등해결**은 권위주의 시대에 정부가 일방적으로 사업을 추진하는 과정에서 빈번하게 사용된 방식이었으나, **최근까지도 국책사업을 DAD 방식으로 밀어붙임**으로써 지역주민이나 시민사회와의 갈등을 증폭시킴. 제주 해군기지 사례는 정부의 강경대응으로 이해갈등이 정치적 논쟁과 이념갈등으로 전환되었고, 부안 방폐장 사례도 정부의 공권력 집행이 오히려 사태를 악화시키는 결과를 초래하였음
 - 이에 비해 **시화호 개발**은 시나리오 워크숍이라는 **심의민주주의 방식을 도입해** 시화호 개발계획에 대한 합의를 도출한 유일한 사례임. 시나리오 워크숍은 주로 지역차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전전망과 실천계획을 수립할 때 활용되는데 시화호 사례에서는 시화지속가능발전협의회가 이 같은 역할을 수행하였음
- * 호남고속철도 계룡산 터널 갈등 : 건교부와 철도시설공단의 대화 제의로 해결

대통령공약사업과 중앙정부 국책사업 갈등

■ 정정화 (2011): 한국사회의 갈등구조와 공공갈등

◆ 갈등해결방식

- 국책사업 갈등이 대부분 소송이나 정치적 결단으로 타결되었다는 **사실은 갈등을 독립적·객관적인 제3자를 통해 개려·조정할 수 있는 시스템이 미비**하였기 때문임
- 정부부처 산하에 설치한 각종 위원회는 대통령이나 정부의 입장에서부터 자유롭지 못해 찬반양측으로부터 신뢰를 얻지 못하였거나, 위원들간의 대립으로 합의도 출에 실패하였음
- 대립된 의견을 투표와 같은 대의민주주의 방식에만 의존하면 대화와 설득을 통한 선호의 변화를 유도하기 어려움. 따라서 의사결정 과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 자기 성찰적 자세에 기반한 진정한 심의를 통해 선호의 전환을 유도할 수 있는 심의민주주의 방식은 공공갈등해결과 예방에 유용하게 활용될 수 있음

정부의 갈등관리 방식

■ 하혜영 (2011): 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석

<표> 정부의 갈등관리방식 조사결과

구 분		갈등 발생기		갈등 종결기	
전통적 방식	독자적 방식	139건	57.0%	25건	10.2%
	사법적 판결	14건	5.7%	33건	13.5%
	소계	153건(62.7%)		58건(23.8%)	
대체적 방식	제3자 개입	25건	10.2%	90건	36.9%
	당사자간 협상	66건	27.0%	96건	39.3%
	소계	91건(37.3%)		186건(76.2%)	
합 계		244건	100%	244건	100%
		244건(100%)		244건(100%)	

<표> 갈등발생 초기에 갈등당사자별 관리방식의 차이검증

구 분		전통적 방식	대체적 방식	합 계
정부간 갈등	수직적 갈등	20(50.0%)	20 (50.0%)	40 (100%)
	수평적 갈등	31 (50.0%)	31 (50.0%)	62 (100%)
정부와 주민간 갈등	정부 vs 주민	85(70.2%)	36 (29.8%)	121 (100%)
	정부 vs 시민단체	17 (81.0%)	4 (19.0%)	21 (100%)
합 계		153 (62.7%)	91 (37.3%)	244 (100%)

정부의 갈등관리 방식

■ 하혜영 (2011): 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석

<표> 갈등관리방식별 갈등지속기간의 평균비교 (약 2.4년)

구 분	사례수	평균	표준편차	자유도	t값
전통적 방식	153	34.48	2.285	241.386	5.179***
대체적 방식	91	19.25	1.851		

<표> 갈등특성과 갈등관리방식별 갈등지속기간 비교

갈등 특성		갈등관리 (발생초기)	갈등지속기간		
			개수	평균(개월)	표준편차
정부간 갈등	수직적 갈등	전통적	20	33.70	28.988
		대체적	20	15.20	14.300
	수평적 갈등	전통적	31	44.55	35.311
		대체적	31	20.00	15.742
정부와 주민간 갈등	정부 vs 주민	전통적	85	30.02	22.499
		대체적	36	21.08	21.096
	정부 vs 시민단체	전통적	17	39.35	35.632
		대체적	4	17.25	15.196
갈등 이슈	이해관계 갈등	전통적	112	36.07	29.519
		대체적	85	19.67	18.037
	가치 갈등	전통적	41	30.15	24.319
		대체적	6	13.33	10.191

갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 행정절차법

- 행정절차법에는 정부 정책 및 사업의 결정 관련한 주민참여와 이해를 반영하고자 사전의결수렴절차를 규정하고 있음
- 입법예고제, 행정예고제, 공청회, 주민설명회, 청문 및 의견제출
- 그러나 이러한 절차는 행정의 형식적 요식행위에 불과하고 있고 실질적으로 운영되고 있지 못하여 갈등을 예방 및 관리 하는데 도움이 되지 못하고
- 오히려 갈등을 야기하는 원인으로 작용하고 있음
- 이유는? 낙후된 지역의 지자체장이나 공무원들은 개발관련 사업의 이해관계자 지위에 서게 되므로 공청회나 주민설명회를 형식적인 행정절차로 인식
- 국책사업은 강력한 사업관련 법에 근거 의견수렴절차를 의제 처리하여 주민설명회 등 무력화

갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 행정절차법 : 반복되는 모습들

<그림> 교육과정 개정 공청회 무산



2006년 모습



2009년 모습

갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 행정절차법 : 반복되는 모습들

<그림> 행복주택 주민설명회 무산



2013년 모습

갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 행정절차법 : 반복되는 모습들

<그림> 삼척 오분동 주민설명회 무산

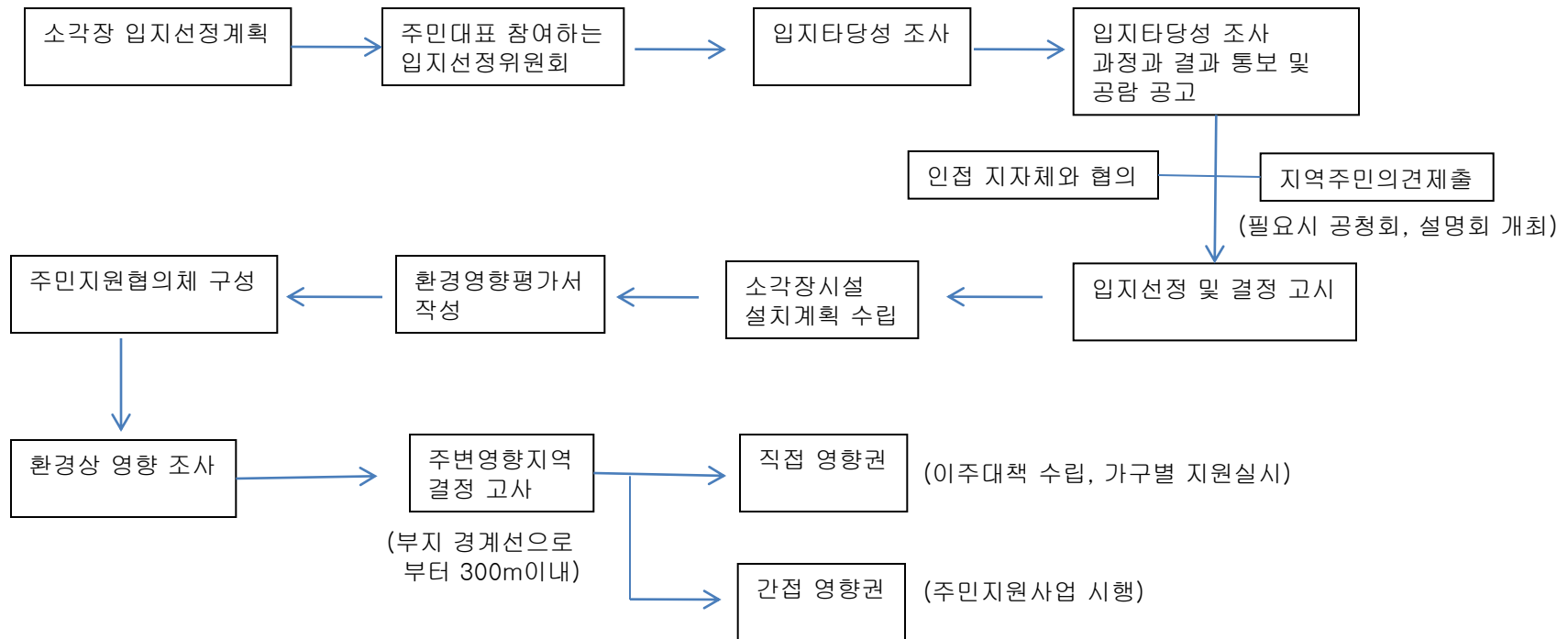


2014년 모습

갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 (폐촉법)

<그림> 폐촉법에서 규정한 입지 선정 및 주민 지원 절차의 흐름도



갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 폐촉법의 특징 (김동영,김광구,정지범,박재근, 2009)

- 쓰레기 발생지처리 원칙 천명
- 대규모 개발시 폐기물 시설계획 의무화
- 주민참여에 의한 입지 선정절차 법제화 (의무화)
- 주변지역 주민에 대한 지원도 법제와 (명문화)

- 폐기물 시설 설치절차의 법제화가 과연 갈등을 저감할까? 구조적 한계점들

■ 폐촉법 단계별 갈등 양상

- 입지선정 과정과 결과에 대한 불만으로 인한 갈등 : 의회의원과 공무원 중심의 입지선정위에 속하지 않는 주민들의 집단민원
- 입지선정 되었더라도 2km인근 지자체와 주민들의 불만
- 입지선정 후 진행되는 환경영향평가 결과에 대한 불만: 주민지원협의체에 속하지 못한 주민들의 민원제기
- 주민지원협의체가 형성 된 이후 보상 받을 수 있는 지역 결정: 301m주민은?
- 보상의 형태와 크기에 대한 갈등

갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 폐촉법의 문제점 : 주민대표자 선정

<표> 입지선정위원회 구성방식

입지선정 지역	위촉기준
1. 2개 이상 시·도	-시·도의회의원: 각 의회별 2인 -시·도공무원: 각 시·도별 1인 - 시·도의회에서 선정한 후보자 주민대표 : 각 의회별 3인 -시·도지사가 선정한 전문가: 각 시·도별 1인 -주민대표가 추천한 전문가: 각 시·도별 1인
2. 1개 시·도	-시·도의회의원: 2인 -시·도공무원: 1인 - 시·도의회에서 선정한 주민대표 : 3인 -시·도지사가 선정한 전문가: 2인 -주민대표가 추천한 전문가: 2인
3. 2개 이상 시·군·구	-시·도공무원: 1인 -시·군·구의회의원: 각 시·군·구별 1인 - 시·군·구의회에서 선정한 주민대표 : 각 시·군·구별 2인 -시장·군수·구청장이 선정한 전문가: 2인 -주민대표가 추천한 전문가: 2인
4. 1개 시·군·구	-시·군·구의회의원: 2인 -시·군·구공무원: 2인 - 시·군·구의회에서 선정한 주민대표 : 3인 -시장·군수·구청장이 선정한 전문가: 2인 -주민대표가 추천한 전문가: 2인

- 주민대표가 주민들에 의해서 아닌 의회에 의해 선정되어 반대파 주민대표가 배제될 가능성 높아
- 위원 참여인원 11명제한
- 보상위원회 참가자격은 300m 내 주민으로 한정

갈등관리 관련 법제의 문제점

■ 폐촉법의 문제점 : 입지선정과 보상의 분리

- 폐촉법의 가장 큰 문제점은 입지를 선정한 후에 보상이 이루어지고 있음
- 즉 입지선정이 보상의 크기 및 형태와 연계되지 못하여 주민의 협상력을 현저히 제약하고 있음... 이로 인해 갈등이 심화될 수 있음
- 입지지역주민이 참여하지 않은 입지선정위원회의 입지결정이 불공정하다고 인식하는 지역의 주민들이 보상을 협의하지는 않을 것임

■ 폐촉법의 문제점 : 숙의와 창조적 대안 제약

- 소각장 설치라는 유일 대안만을 논의하므로 쓰레기 감축 위한 창의적 논의 제약
- 소각장의 필요성, 디자인, 기술 등 관련 숙의 제약
- 보상의 형태 및 재원을 한정하고 있어 제약

■ 폐촉법의 문제점 : 다수결 원칙의 한계

- 입지선정 및 보상 결정이 다수결 원칙에 의해 결정
- 합의 또는 공감대 형성의 필요성 인식 못하고 있음
- 다수결 원칙은 소수파의 반발 야기하여 갈등의 심화 및 지속 초래
- 합의제 지향하여 소수파 참여 유인하고 힘의 논리 작용 배제 해야

소송: 과연 갈등해소대안인가?

☐ 소송하면 누가 이기나?

■ 4 대강 사업 관련 주요 소송 결과

소송	결과	판결 이유
한강 구간 공사 취소청구 소송(1심)	원고 패소	절차, 목적 위법 없다
낙동강 구간 공사 취소청구 소송(1심)	원고 패소	사업목적 정당, 사업수단 유용
낙동강 구간 공사 취소청구 소송(2심)	원고 패소	국가재정법 위반 했으나 이 미 공사 90%이상 완료돼 원상회복 불가능
공사 중지 가처분 소송	1·2심 모두 기각	

소송: 과연 갈등해소대안인가?

■ 소송으로 종결된 주요 갈등 사례

- 천성산 원효터널 공사 갈등 : 대법원 (김영란 판사 주심) 터널 착공금지 가처분 신청 기각
- 새만금 간척지 갈등 : 대법원, 정부 사업 허용
- 한탄강댐 건설 갈등 : 철원주민 패소
- 안양교도소 재건축 갈등 : 법무부 vs. 안양시, 대법원, 법무부 승소

■ 소송 : 과연 갈등해소 대안인가?

- 소송의 가치: 약자가 강자와 대등하게 싸울 수 있는 대안
- 그러나 소송은 갈등상황을 종료할 수 있지만 갈등을 해소할 수 없어
- 관계개선도 어렵고, 정부의 행태도 바뀌지지 않아
- 그렇다면 소송은 우리 사회에서 갈등해소의 유효한 대안인가?

소송: 과연 갈등해소대안인가?

■ 소송의 유용성에 대한 한 가지 지표 (정원희, 2011)

전개양태		갈등종결	갈등지속	대화(중재)	합계
이해관계자					
정부-민간	빈도	49	26	10	85
	비중(%)	57.6%	30.6%	11.8%	100.0%
중앙-지방	빈도	3	0	0	3
	비중(%)	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
광역-기초	빈도	2	1	1	4
	비중(%)	50.0%	25.0%	25.0%	100.0%
광역-광역	빈도	1	0	1	2
	비중(%)	50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
기초-기초	빈도	4	0	0	4
	비중(%)	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
공공-정부	빈도	4	2	1	7
	비중(%)	57.1%	28.6%	14.3%	100.0%
공공-민간	빈도	1	1	0	2
	비중(%)	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
합계		64	30	13	107

소송: 과연 갈등해소대안인가?

■ 부장판사님의 고민 : 부산지법 행정2부 문형배 판사 판결문 일부

□ 하천공사시행계획취소 【부산지법 2010.12.10. 선고 2009구합5672】

그러나 원고들이 제출하는 증거들만으로는 피고들이 대운하 사업을 계획하고 있다고 인정하기에 부족한 이 사건에서, 홍수예방과 수자원확보라는 사업목적의 정당성이 인정되고 이를 위한 사업수단의 유용성이 인정되는 만큼, 사업시행에 따른 문제점이 인정된다고 하더라도 사업시행의 계속 여부, 그 범위를 판단하는 문제는 사법부가 감당하기에 버거운 주제임에 틀림없다.

왜냐하면, 사법부는 적법성 여부를 심사하는 데 적합한 구조를 가지고 있고 판례와 경험의 축적으로 이를 충분히 감당할 수 있지만, 적절성 여부를 심사하는 데는 구조적·경험적 한계를 가지고 있고, 설령 사업시행의 적절성에 문제가 있다고 하더라도 정치 및 행정의 영역에서 대화와 토론을 통하여 대안을 찾는 것이 사법의 영역에서 일도양단(一刀兩斷)식으로 해결하는 것보다 더 효과적이기 때문이다.

소송: 과연 갈등해소대안인가?

■ 소송의 한계: 행정법 학자의 충고 (김윤환 교수, 이화여대 법대, 2006)

- 법의 테두리 안에서 좁은 범위의 이해관계와 좁은 범위의 법적 의문의 해결에 집중
- 대부분의 시간과 노력이 **과거의 사실 확인에 집중될 뿐**, 이해당사자 모두에게 도움이 되도록 하는 **갈등의 창조적 해결**을 위한 가치의 창조나 **미래의 가능성을 위한 브레인스토밍**에는 관심을 두지 않음
- 법관은 **이해당사자의 실질적 욕구나 만족** 등에는 그다지 신경 쓰지 않고 사실확인에 근거한 **법적 판단에 주력**
- 전통적인 사법심사의 틀에서 이해당사자는 대립대상자로 인식되고 그들은 서로 공격·방어를 할 뿐 **호혜적인 최선의 결론을 도출하기 위한 노력을 하지 않음**
- 이해당사자간 혹은 stakeholder 사이의 **협력적 관계를 유지시키기 어렵게 만듦**
- 동태적인 갈등과 분쟁의 전 과정에 대한 판단이라기 보다는 **분쟁의 특성 시점, 특정 사건에 초점을 맞출 수 밖에 없음**
- 공공갈등 해결의 정치적 가치판단을 법적 가치판단으로 대체함으로써 **공공갈등 해결 과정에서 존중되어야 할 민주적 과정가치를 간과하기 쉬움**

소송: 과연 갈등해소대안인가?

■ 김영란 前 대법관의 제안 (동아일보, 2014-06-24) : **조정전치주의 도입**



김영란 前대법관 판사대상 강연
"사법의 미래는 재판 아닌 대화 통한 조정"
"미국은 전체 사건 중 5%만 판결"
(동아일보, 2014-06-24)

김영란 前대법관
"분쟁해결은 재판보다 조정이 우선"
(연합뉴스, 2014-06-24)

소송: 과연 갈등해소대안인가?

■ 對 정부 소송전략이 효과적인 선택인가?

- 패소하더라도 계속 소송할 것인가?
- 정부가 계속해서 대화에 응하지 않는다면, 대화를 회피하지 못하도록 하는 새로운 전략이 필요해
- **정부 상대로 소송은 실익 없는 싸움만 계속될 뿐이므로**
- 주민이나 환경단체, 시민단체 등은 골리앗 정부를 상대로 하는 새로운 방법 모색해야 할 필요 있어
- 결국 정부를 대화와 협상의 장으로 유도하는 전략이 장기적으로 실효적
- 그러나 "**4대강 사업의 MB 정부**"처럼 정부 대화에 응하지 않는 한 소송은 계속될 것
- **따라서 정부가 이해당사자들과 적극적으로 대화와 협상에 임하도록 법적, 도덕적, 정치적 환경을 조성해 나가야**

대표적 ADR 기구의 현황과 한계

■ 중앙환경분쟁조정위원회 (환경부 소속): 정부 vs 민간, 민간 vs 민간 갈등

◆ 환경분쟁조정위원회의 경우 설립된 1991년도부터 2011년 말까지 총 3,112건을 접수하여 2,601건을 처리함으로써, 한해 평균 120여건 정도를 처리하고 있는 상황

- ADR 방법이 재정(처리사건의 60.4%)에 지나치게 집중됨으로써 실질적인 ADR 기능보다는 피해구제에 대한 준사법적 해결기관으로서의 기능이 더 강한 상황

<표> 환경분쟁조정위원회 분쟁사건 접수 및 처리 현황

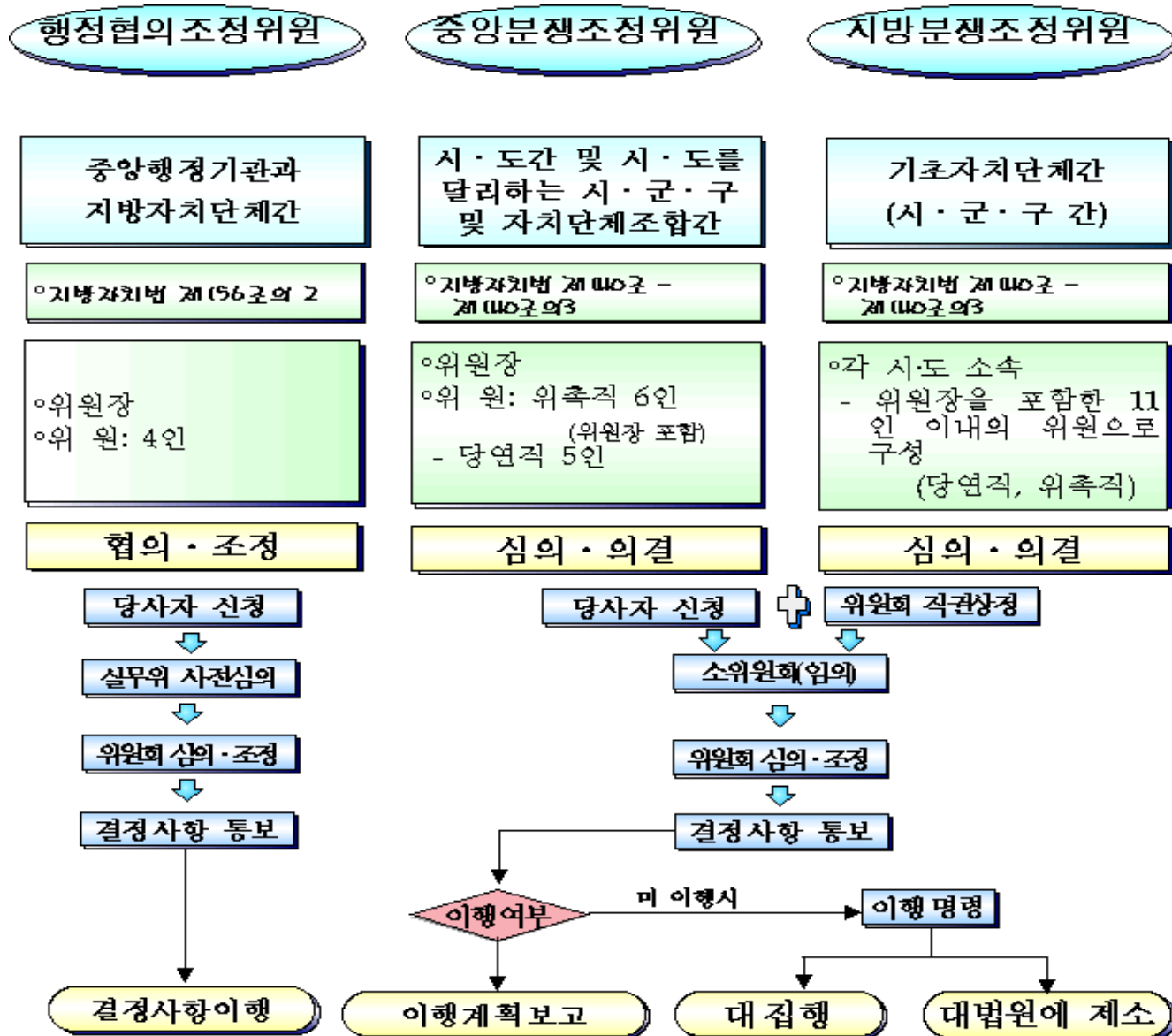
구분	접수현황			처리현황				자진 철회	처리중 (이월)
	계	접수	전년 이월	계	재정	조정	중재 합의		
합계	-	3,010	-	2,536	1,512	56	968	361	113

- 처리된 피해원인 중 소음·진동 86%, 대기오염 6%, 수질오염 3%, 해양 오염 0%, 기타 5%임 (환경부 내부 자료 2011.08`.31)

◆ 왜 환경단체들은 환경분쟁조정위원회에 갈등해소를 요청하지 않을까?

대표적 ADR 기구의 현황과 한계

■ 정부간 갈등관리 기구 (지방자치법)



대표적 ADR 기구의 현황과 한계

■ 정부간 갈등관리 기구 (지방자치법)의 문제점 : 홍성만 · 김광구(2008)

- 갈등의 일방이 대화 거부하면 무용지물 : 안양교도소 갈등 사례
- 위원들의 전문성 부족
- 위원회의 중립성, 객관성 부재
- 위원회 지원할 자원, 조직, 인력 부재
- 위원회 결정에 대한 이행거부 하면 무용지물 : 안양교도소 갈등 사례

■ 과연 중앙부처의 ADR 기구가 갈등해소 기능을 하고 있는가?

- ADR 기구가 ADR 기구답게 설계되고 운영되고 있는가?
- 객관성, 중립성, 전문성 요건 충족 하고 있나?
- 갈등당사자들의 자기선택권 및 자기설계권을 보장하고 있나?
- 갈등당사자간의 합의를 지향하고 있나?

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 슬픈 자화상

2014.7.7 한국마사회
용산화상경마장 개설갈등



제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 슬픈 자화상

성남보호관찰소 기습이전,
정부 “전면 재검토..대안 마련할 것”
뉴스엔 2013-09-09



제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 슬픈 자화상

밀양 송전탑 농성장 행정대집행
2014년 06월 11일



제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 공공갈등의 원인 (임동진, 2011)

응답자 공공갈등원인	총괄 공무원	일반 공무원	민간 위원	전체
정부의 일방적인 공공정책(사업)추진	13.7(7)	19.5(23)	8.0(2)	16.5(32)
주민의 의사결정 참여기회(구조) 부족	3.9(2)	5.9(7)	12.0(3)	6.2(12)
정부불신 등 전반적인 사회신뢰부족	17.6(9)	16.1(19)	8.0(2)	15.5(30)
상호 의견교류, 토론, 협상 등 소통문화 부족	13.7(7)	10.2(12)	8.0(2)	10.8(21)
사회문제에 대한 주민의 요구증대	11.8(6)	11.0(13)	0.0(0)	9.8(19)
경제적 이익관계(자산가치, 지가 등)의 충돌	25.5(13)	22.9(27)	32.0(8)	24.7(48)
일방적인 불이익의 강요	0.0(0)	1.7(2)	0.0(0)	1.0(2)
당사자 간의 상호 불신에 따른 감정적 대립	2.0(1)	3.4(4)	4.0(1)	3.1(6)
당사자 간의 서로 다른 가치·인식·신념의 차이	11.8(6)	9.3(1.1)	28.0(7)	12.4(24)
전체 (% , N)	100(51)	100(118)	100(25)	100(194)

* 대다수 공무원들도 정부와 관료들의 일하는 방식에 문제 의식 갖고 있다

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 언론에 비친 모습들

“우리나라의 갈등 양상은 선진국형인데 갈등 해결 방식이나 인식은 후진국에 머무르고 있다.” (강영진, 동아일보, 2013-06-17)

“ ①정부 일방적 추진 → ②주민 반발 → ③정치쟁점 되며 증폭 → ④외부단체 끼어 장기화 → ⑤소송 끝 강제조정 ” (동아일보, 2013-06-17))

“역대 우리 정부는 ‘**DAD(Decide-Announce-Defend)**’ 방식의 전통적 행정 패러다임에서 벗어나지 못했다… 공공정책이 원만하게 실행되기 위해서는 이해 당사자들이 참여하는 과정이 필수적” (강연진, ‘결정 → 발표 → 방어’식 정책이 갈등 불씨 제공, 중앙SUNDAY 2014-01-05)

“지역 주민들의 하소연에 따르면 사회적 합의 없이 사업이 밀어붙이기식으로 진행됐고, 문제가 불거진 뒤에는 금전적 보상으로 이를 해결 하려는 태도가 논란 확대의 도화선이 된 것으로 보인다.” (정승훈, 국민일보 2013-05-26)

“더 큰 문제는 ‘관료조직에 의한 독점적 의사결정 구조’다. 이는 폐쇄회로에서 이뤄지는 비민주적이고 독단적인 의사결정을 말한다.” (이창곤, 관피아보다 무서운 것, 한겨레 2014-01-01)

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 언론에 비친 모습들

“우리나라의 갈등 양상은 선진국형인데 갈등 해결 방식이나 인식은 후진국에 머무르고 있다.” (강영진, 동아일보, 2013-06-17)

“①정부 일방적 추진 →②주민 반발 →③정치쟁점 되며 증폭 →④외부단체 끼어 장기화 →⑤소송 끝 강제조정” (동아일보, 2013-06-17))

“역대 우리 정부는 ‘DAD(Decide-Announce-Defend)’ 방식의 전통적 행정 패러다임에서 벗어나지 못했다… 공공정책이 원만하게 실행되기 위해서는 이해 당사자들이 참여하는 과정이 필수적” (강연진, ‘결정 → 발표 → 방어’식 정책이 갈등 불씨 제공, 중앙SUNDAY 2014-01-05)

“지역 주민들의 하소연에 따르면 사회적 합의 없이 사업이 밀어붙이기식으로 진행됐고, 문제가 불거진 뒤에는 금전적 보상으로 이를 해결 하려는 태도가 논란 확대의 도화선이 된 것으로 보인다.” (정승훈, 국민일보 2013-05-26)

“더 큰 문제는 ‘관료조직에 의한 독점적 의사결정 구조’다. 이는 폐쇄회로에서 이뤄지는 비민주적이고 독단적인 의사결정을 말한다.” (이창곤, 관피아보다 무서운 것, 한겨레 2014-06-01)

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 언론에 비친 모습들

“공공갈등이 조기에 해결되지 못하고 갈등이 확대되는 이유는 21세기 국민에게 행정기관이 아직도 19세기적 대응을 하고 있기 때문이 아닐까 싶다.” (신영철, 정부 성패 공공갈등 해결에 달렸다, 국민일보, 2014-07-01)

“밀양 송전탑에 대한 정부의 대처방식을 지켜보면 소위 ‘정부 3.0 시대’를 천명하는 박근혜 정부에서도 국책사업은 여전히 ‘DAD 방식’을 답습하는 맨 얼굴을 보는 것 같아 씁쓸하다. 한쪽에서 정부는 공공정보의 과감한 공개와 소통·협력을 통해 국민이 행복한 시대를 열겠다고 하면서, 다른 한쪽에서는 정부가 원하는 대로 사업을 추진하기 위해 일방적으로 결정하고 발표한 뒤, 주민들이 반대하면 보상이나 공권력을 동원해 방어하면서 계속 밀어붙이고 있기 때문이다.” (정정화, 밀양 송전탑과 국책사업 갈등의 해법, 서울신문 2013-10-21)

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 학생들 눈에 비친 모습들

○ 동대문 환경자원센터 건립갈등 최종 보고서

- 김○○ : 갈등관리론을 수강하기 전에는 ... 공익을 실천하려는 정부와 혐오시설 건설을 반대해 이권을 지키고 나아가 더 많은 경제적 보상을 얻어내려는 지역민들 사이의 ‘이전투구’라는 생각이 강했다...**선한 쪽이라고만 생각했던 정부와 기관이 사업을 진행하면서 보인 일방적이고 권위적인 행사에 실망**하기도 했고 돈만 밝힌다 생각했던 주민들의 다양한 사정과 의견을 들으며 건물 한 채를 짓는데 이렇게나 많은 이해관계가 얹힐 수 있다는 점에 놀라기도 했다.

- 오○○ : 이런 사업들이 주민들의 무조건적인 반대를 일으키고 제대로 진행되지 못하는 이유는 **사업의 좋은 취지와 이점, 발전가능성 등을 주민들과 공유하지 않고 자신들끼리만 인식한 상태에서 일방적으로 진행**하고, **주민들은 따라오라는 식으로 사업이 전개되는 불통, 무공감의 자세** 때문이라는 생각이 들었다.

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우리 정부의 일하는 방식 : 학생들 눈에 비친 모습들 (주민설명회)

○ 동두천 복합화력발전소 건설 갈등 최종 보고서

- 사전설명회부재 : 발전소 건립과 관련하여 부지선정과정이나 사업 내용의 타당성 관련하여 사업에 대한 전반적인 내용을 주민들을 대상으로 하는 설명회나 토론회가 진행되지 않았다. 사업진행에 앞서 사업에 대한 타당성 검사를 하게 되고, 사업선정이 끝난 뒤에 사업부지 인근의 물리학적 요건들의 분석, 예상되는 환경적인 피해와 환경변화 수준 등의 조사 결과를 주민들에게 알리고, 의견을 들어보는 환경영향평가 결과 설명회가 있었으나 **주민들의 의견이 반영될 수 있는 공식적인 절차가 부재**하였다.

- 주민설명회의 실패 : 2012년 10월 16일 개최된 주민설명회는 시행사인 드림파워의 일방적인 운영으로 무산되었다. 당시 주민설명회는 반투위의 입장표명이 주최측에 의해 임의로 생략되어 넘어 갔고, 질의에 대한 답변 또한 궁색한 변명에 불과해 주민들의 반발을 샀다...주민들이 준비한 질의 사항을 약속된 시간이 지났다는 이유로 **일방적으로 마이크와 불을 끄고 퇴장하면서 주민설명회가 1시간 만에 파행으로 끝나게 되었다**...주민들이 동두천시로 몰려가 주민설명회의 원천무효를 주장하였고 이후 시행사가 사과하는 선에서 원천무효는 아니라 무산짐으로 무마되었다.

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우여곡절의 끝 : 새로운 모습들



이선우 국립서울병원 갈등조정위원회
위원장, 정송학 광진구청장, 전재희 보
건복지부장관, 권택기 국회의원, 곽근
수 광진구의회 부의장(사진 왼쪽부터).
출처: 뉴시스 2010년 2월 11일



조환익(왼쪽에서세번째) 한국전력
사장이 충북 청원군 오창읍사무소에서
변재일 민주당 의원, 현지 주민대표들과
765kV 신중부변전소 및 송전선로 건설을
위한 업무협약을 맺은 뒤 기념촬영을
하고 있다. 한국전력 제공
출처: 한국일보 2014-01-29

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 제도 및 문화 개선의 기본 방향은?

○ 정부는 철부지(節 不知)?

- 최경환 장관 후보자: .“'현재 부동산 규제는 거울에 여름옷을 입고 있는 격”
(연합뉴스 14.06.15)
- 과연 부동산 규제만 철부지일까?

○ 행정지체 (administrative lag) 현상 심각:

- 국민과 법/관료간 부조화 (mismatch)
- 지난 60년간 써온 일하는 방식이 더 이상 통용되지 않고 있음을 인식하지 못하고 있어, 정부 구조의 임플란트 시급
- 국민은 참여, 공개, 대화, 협상, 토론을 요구하고 있는데 이를 허용하지 않고 있는 각종 제도와 관료사회가 갈등의 원인을 제공하고 있어
- 세월호 참사 이후 국가개조를 지향하고 있으나 방향성에 대해 사회적 논의가 진행되고 있지 못하고 있음
- 그러나 핵심은 “정부의 의사결정구조의 개혁”이 되어야 할 것
- 폐쇄적이고 관료독점적인 일방적인 의사결정구조가,
- 개방적이고 주민참여적이고 쌍방적인 의사결정구조

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 제도 및 문화 개선의 기본 방향은?

○ $D \rightarrow A \rightarrow D$ 를 벗어 나자

- 은밀하게 결정하고 (Decide)
- 국민들에게 공표한 후 강하게 밀어붙이다가 (Announce)
- 반대가 나오면 방어하는 국책사업 스타일 (Defend)

○ Participative, Deliberative, Decision ($P \rightarrow D \rightarrow D$)

- 초기 단계에 다양한 이해관계자를 참여시켜
- 심사숙고 하는 과정을 거치고
- 결정하도록 하자

○ 일하는 절차, 일하는 방식을 바꾸자

- 정부 혼자, 일방적으로, 알아서 일하는 방식에서
- 국민과 함께, 상호적으로, 물어 보면서 일하는 방식

제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우여곡절의 함의 : 청주시 완전도로 도입

청주, 주민설명회만 14차례...

위험한 4차로 → 안전한 2차로

선진국형 '완전도로' 내달 첫 개통...

주민들 거부감 커 설득 2년 걸려 (동아일보, 2014-05-13)

청주 완전도로 개념도



제안: 정부의 일하는 방식을 바꾸자

■ 우여곡절의 함의 : 청주시 완전도로 도입

우리나라에서는 충북 청주시가 2012년 최초로 보행자 중심의 선진국형 ‘완전도로(Complete Street)’ 도입에 나섰다. **하지만 당초 계획을 수정해 6월 일부 구간만 완공하게 됐다.** 안전보다는 편리함에 익숙한 주민들의 반대 때문이다.

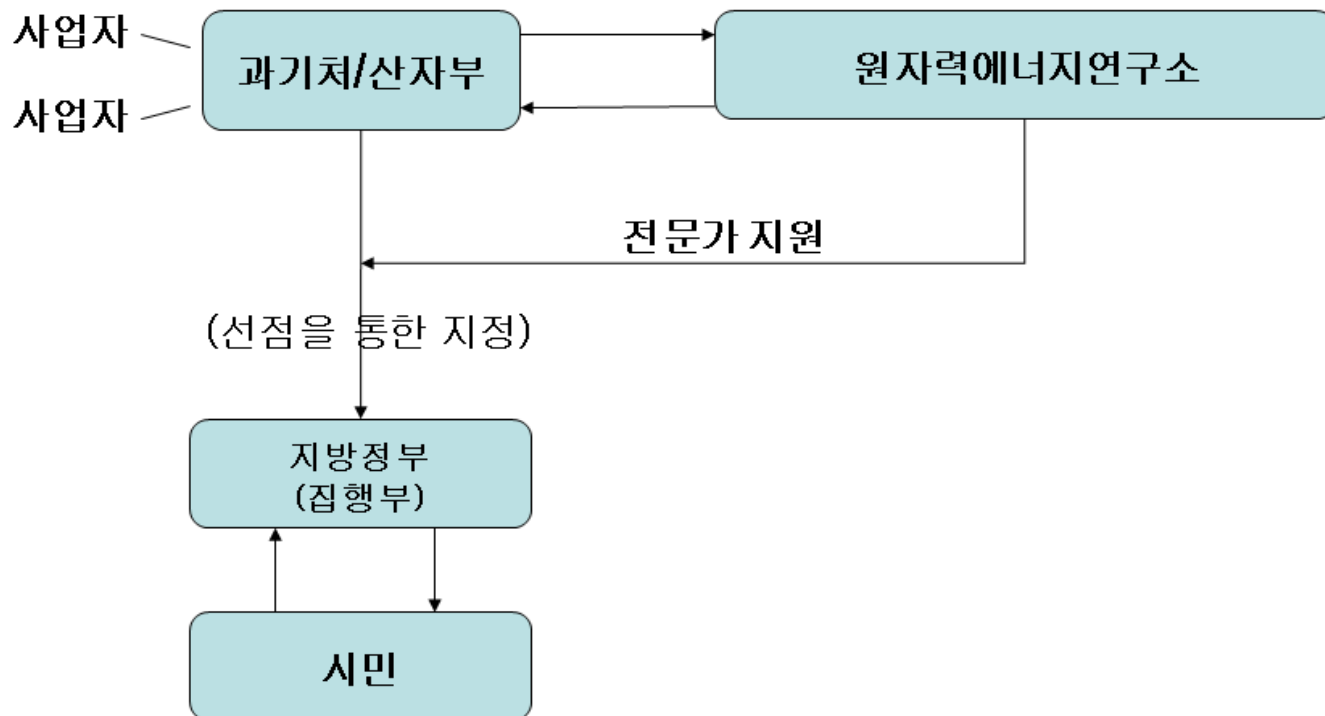
하지만 **주민들을 설득하는 일은 생각보다 어려웠다.** 자동차의 통행이 편리한 기존의 도로개념에 익숙한 주민들은 도로의 차로를 줄이는 것에 거부감을 느꼈다. 교통이 불편해진다는 이유에서였다. 시는 조금의 불편함이 더 큰 안전으로 돌아온다는 것을 **주민들에게 알리기 위해 애썼다. 주민설명회만 14차례 열었다. 주민들의 요구를 반영해** 주차공간도 늘리고 인도도 추가로 정비하기로 했다.

* 아무리 정부가 선의를 갖고 추진하는 정책이나 사업도 설명하고 설득하고 물어보고 반영해야 한다. 상황에 따라서는 수정하고 일부만 추진할 수 있어야 한다.

갈등해소 위한 제도설계

◆ 방폐장 입지 선정 절차 : 경주 이전 - 지정제

<그림> 중저준위핵폐기물처리장 부지 선정의 단극적 거버넌스 구조(1990-2000)

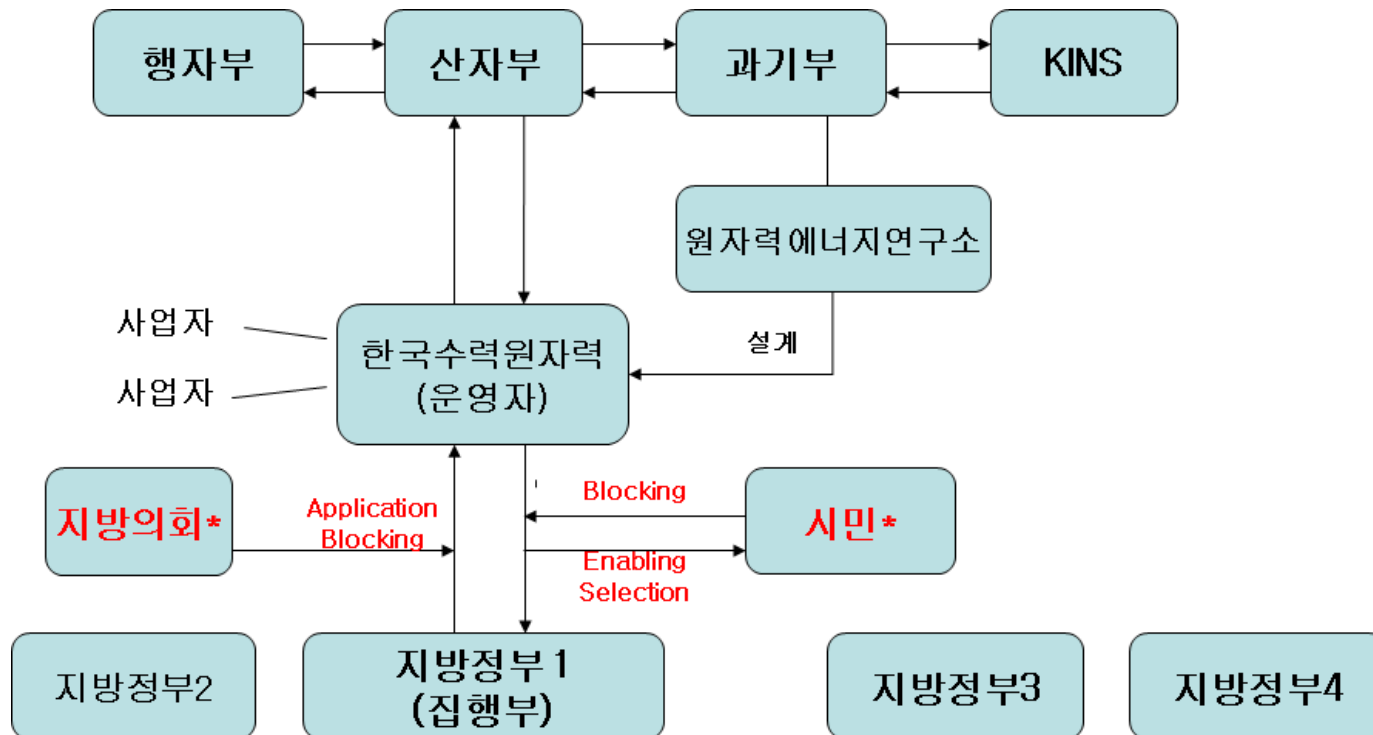


출처 : 최흥식 (2014)

갈등해소 위한 제도설계

◆ 방폐장 입지 선정 절차 : 경주 – 주민투표를 통한 공모제

<그림> 중저준위핵폐기물처리장 부지 선정의 다극적 거버넌스 구조(2000-2003, 2005)



* 2005년에 추가됨

출처 : 최흥식 (2014)

갈등해소 위한 제도설계

◆ 방폐장 입지 선정 절차 : 경주 - 공모제

- 아주 저급한 수준의 갈등관리 접근법
- 경쟁적 주민투표제 통한 유치지역 선정
- 낙후지역에겐 매력적인 인센티브, 그로 인한 주민의 숙의 가능성 제약
- 지자체장이 주민에게 공정한 정보 제공 역할 해야 하지만
지자체장은 유치희망 당사자 입장
- 소수 반대파 주민이나 단체의 주장, 목소리 배제 가능성 높아

- 유일한 승리자는 중앙정부
- 탈락 지역이나 유치지역 모두 후유증과 갈등 내홍
- 금전적 인센티브는 또 다른, 더 많은 인센티브 요구 갈등 야기

갈등관리 제도 설계 : 퇴행적 행태

■ 전기사업법 시행령 개정 (2014.4.22 국무회의)

◆ 개정안 주요 내용

- 발전소, 송전탑 건설 및 전력수급기본계획 수립시 공청회 개최 의무화 (전기사업법 25조 2)
- 단, 전기사업자가 발전소, 송전탑 건설을 위해 시행해야 할 설명회와
- 2년마다 진행되는 전력수급기본계획 수립과정에서 "산업부 장관이 책임질 수 없는 사유"로
- **2회 이상 설명회나 공청회가 무산될 경우, 이를 개최하지 않을 수 있음** (제15조 3항)
- 한국전력 등 발전사업자가 지역주민 및 시민단체의 반발이 심할 경우 공청회 또는 설명회를 진행하지 않아도 되는 법적 근거

◆ 설명회와 공청회에 반발하는 이유는?

- 전기사업법상 설명회와 공청회가 **계획 수립 후** 1회로 한정
- **계획수립 이전에** 이해당사자들의 의견 반영될 수 있도록 절차가 개선되어야

◆ 환경단체와 정부의 주장

- 이헌석 에너지정의행동 대표: "**정부가 해야 하는 것은 법을 고쳐서 사업추진을 용이하게 하는 것이 아니라 지역주민들과의 갈등을 어떻게 줄일 것인가 하는 노력**"
- 정부: 공청회 등을 열지 않을 경우 미개최사유, 기본계획안 열람방법, 의견제출의 시기 및 방법 등을 일간신문 및 산업부 홈페이지에 게재하여 의견을 듣도록 보완

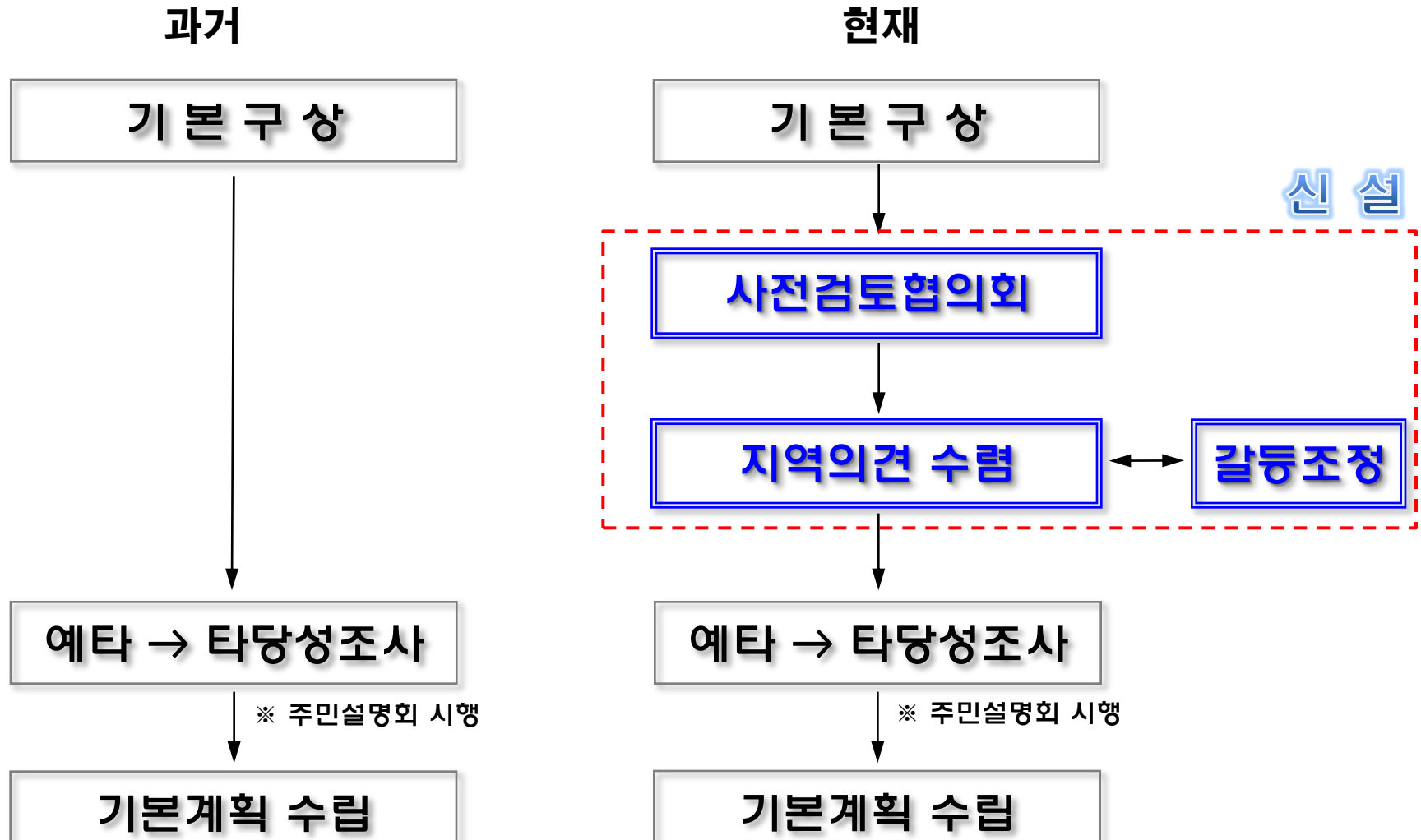
갈등관리 제도 설계 : 퇴행적 행태



2013년 12월 서울 삼성동 한국전력 본사에서 열린
제2차 에너지기본계획 공청회의 모습. (뉴스1 자료사진)© News1

갈등관리 위한 제도 개선 : 새로운 시도

■ 국토교통부 댐 사업절차 개선 (2013)



갈등관리 위한 제도 개선 : 새로운 시도

■ 국토교통부 댐 사업절차 개선 (2013)

- 댐 사전검토협의회는 댐 사업 추진 과정에서 생기는 사회갈등을 최소화하기 위해 2013년 12월 도입된 기구
- 정부가 일방적으로 댐 건설 계획을 발표하고 추진하는 방식 대신 전문가들로 구성된 사전검토협회의의 검토와 지역의견 수렴을 거친 뒤 댐을 짓겠다는 취지에서 마련
- 댐 사전검토협의회는 합의에 의한 결론 도출을 원칙으로 하지만 합의에 실패할 때는 다수결로 협회의의 의견을 결정
- 댐 사전검토협회의의 검토 결과 댐 건설의 필요성이 인정돼야만 다음 절차로 넘어갈 수 있음
- 댐 사전검토협회의가 사업의 필요성을 인정하면 그 다음에는 지역의견을 수렴 추진
- 지역의견 수렴은 지방자치단체장이 주관해 진행. 의견 수렴 절차나 방법 등은 전적으로 지자체장의 재량
- 지역에서도 지지 여론을 얻으면 그 이후에는 타당성 조사와 기본계획 수립, 실시설계 등 본격적인 사업 절차 돌입

갈등관리 위한 제도 개선 : 새로운 시도

■ 댐 사업절차 개선의 문제점

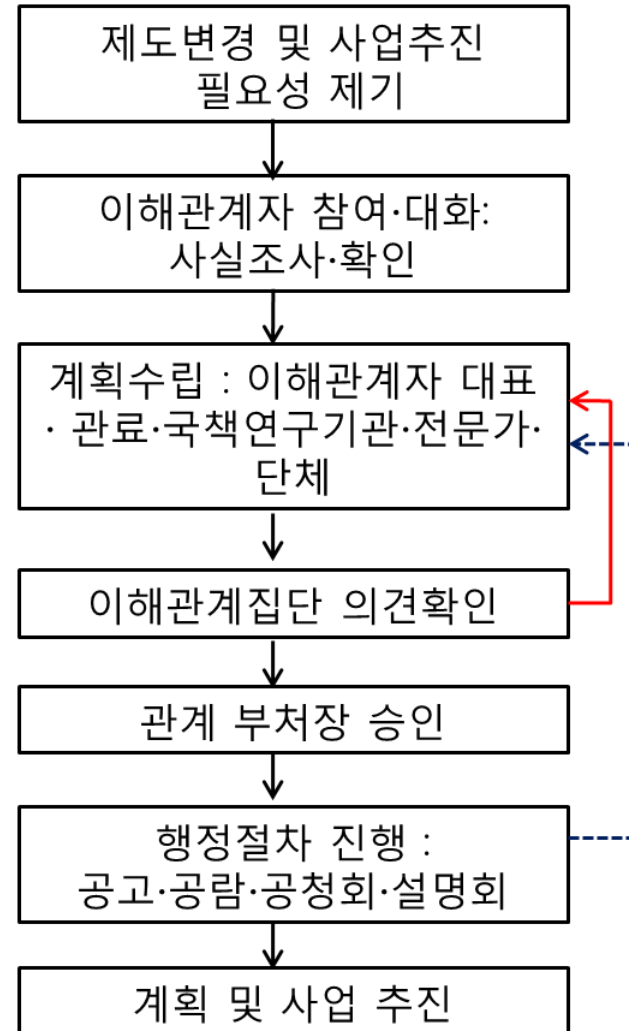
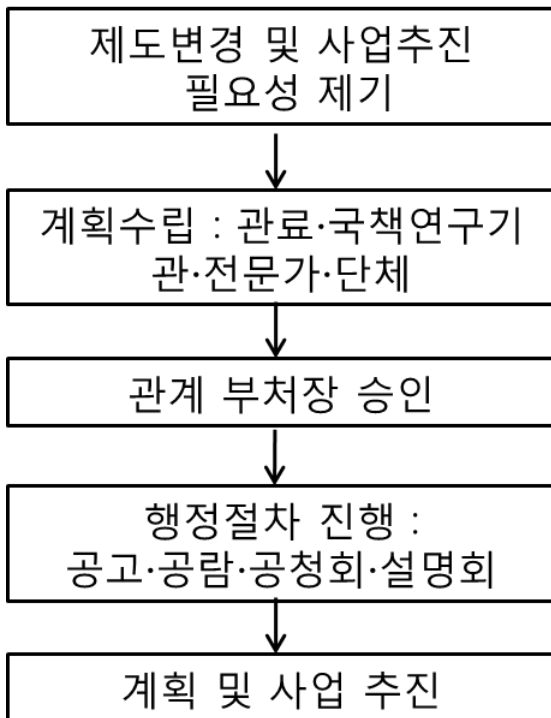
- 사전검토협의회 중앙 및 지방위원 선정 : 주민 및 시민단체대표성 이슈
- 지자체장에 의한 지역의견 수렴 : 지자체장은 이해당사자, 중립성 문제
- 최종 권고안에 대한 국토부 장관의 이행 모니터 수단 및 방법 부재

- 댐 건설이라는 대안만을 논의할 가능성 높아
- 댐 건설 이외의 방안 논의 가능성 배제
- 댐 건설 반대의견 및 반대주민을 위한 참여유인책 부재

- 중앙위원들의 현장성 미흡

갈등관리 위한 제도 개선 : 새로운 시도

■ 참여중심의 행정절차 개선 방안



종합

■ 우리나라 갈등관리 인프라 및 역량 취약

- 갈등관리 필요성 인식 여전히 미약
- 중앙정부 및 지방정부 의사결정의 질적 수준 너무 낮아
- 현재 각종 갈등관리기구들 설계 잘못되어 있어 전면 개편해야
- 갈등해소 위한 소송 이외의 다양한 대안 있어야
- 댐 건설절차 개선 노력 충분하지 않지만 의미 있는 시도, 주목해야
- 법적 기반, 기구, 자원, 전문가 등 모두 시급히 확충 되어야

■ 갈등유발법령의 개선

- 개별 법 개선은 정부 (관료) 스스로 어려워, 국회가 나서야
- 갈등을 유발하는 수많은 법 하나하나 개선에는 시간 걸려

■ (가칭) 갈등관리기본법 도입 이유 충분해

- 개별법 개정 아닌 기본법 도입하여 정부 일하는 방식 바꿔줘야

■ (가칭) 국가공론위원회 도입 해볼만

- 대통령공약사업 및 대형국책사업 갈등예방 기능 수행해야

■ (가칭) 국민조정중재원 설립 해볼만

- 정부, 정치와 독립적, 중립적인 공공갈등 해소 기구 도입 연구해야

감사합니다