

현안분석 2012-11

공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구

현대호 · 김지영 · 김영미 · 박기령

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2012-11

공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구

현 대 호 · 김 지 영 · 김 영 미 · 박 기 령



공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구

A Legal Study on Specialized Legal Institution for
Public Dispute Resolution

연구자 : 현대호(연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

김지영(부연구위원)

Kim, Ji-Young

김영미(초청연구원)

Kim, Young-Mi

박기령(초청연구원)

Park, Ki-Ryoung

2012. 12. 17.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 연구의 필요성 및 목적

- 우리 정부는 지금까지 공공사업으로 발생하는 갈등의 근본적인 원인을 기존의 명령·통제적이고 권위적인 행정방식, 신뢰성 부족, 행정의 투명성 미흡, 행정에 대한 참여제도의 미비에 있다는 인식 하에 공공갈등을 예방하고 해소하기 위한 제도를 마련하기 위해 노력해 왔음.
- 그러나 사후적 갈등해소 장치로서 대안적 분쟁조정장치(ADR)가 논의의 중심이 되면서 사전적 갈등예방제도는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 근거로 하여 중앙행정기관을 중심으로 도입·시행되고 있을 따름임.
- 따라서 공공갈등으로 인하여 증가하는 사회적 비용을 감소시키기 위해서는 정부 주도의 일방적인 정책결정이 아닌 ‘개방된 공론의 장(場)’을 통하여 지역주민을 포함한 일반국민의 의견을 충분히 반영한 정책결정이 요구되고 있음.
- 또한 국민토론을 통한 사회적 합의의 형성과 체계적이고 정책에 반영될 수 있는 갈등관련시스템을 마련하기 위해서 독립적 내지 독립적인 갈등관리 전문기구의 필요성이 증가하고 있음.
- 이러한 맥락에서 본 연구는 시민 참여적 의사결정 과정에 따른 국가차원의 갈등관리시스템의 법제화 방향을 제시하

고 갈등관리 전문기구에 대한 입법 및 개선과제를 제시하고자 함.

- 특히, 공공갈등에 대한 대응전략체계를 제시할 수 있는 갈등관리시스템의 전형적인 모델인 프랑스의 ‘공공토론위원회 (Commission nationale du débat public, CNDP)’를 중심으로 각 국 제도에 대한 비교법적 검토를 통해 제도화의 근거를 제시하고자 함.

II. 주요내용

- 공공분야 갈등관리제도의 현황과 한계를 살펴봄에 있어서 우선 필요한 개념을 설정하고 그 유형을 공공·공익·국책 사업으로 인한 경우와 공공정책 수립·집행 과정에서 발생하는 경우로 분류하여 정리함.
- 공공분야 갈등관리제도의 현황은 현행 「공공갈등 관리규정」을 중심으로 갈등관리의 기본원칙과 공공갈등의 예방 및 해결수단에 대해 살펴봄. 그리고 공공분야 갈등의 중심이 되고 있는 환경 및 국토개발에 관련된 갈등조정기구들에 대해서는 간략히 설명함.
- 현행 제도의 한계는 적용 및 운영상의 한계와 공공갈등 관리기구의 한계로 구분하여 살펴봄.
- 외국의 공공분야 갈등관리에 관한 법제는 선진 주요 국가들 중에서 갈등관리 전문기구를 중심으로 한 경우와 행정 절차 내지 협의에 의한 경우로 구분함.

- 갈등관리 전문기구를 통한 갈등예방 국가로는 프랑스, 캐나다 퀘벡주, 네덜란드가 있음.
 - 프랑스는 공공사업의 수립 전 단계에서 독립행정청인 국가공공토론위원회(CDDP)를 통해 이해관계자가 참여하고 다양한 의견을 수렴하도록 하고 있음.
 - 캐나다 퀘벡주는 환경공청회 사무국(BAPE)을 설치하여 개발계획이나 정책결정에 있어서 환경영향평가 및 영향심사를 하고, 그 과정에서 시민의 참여와 의견개진을 할 수 있는 환경공청회를 실시하도록 하고 있음.
 - 네덜란드는 토론과 타협을 통한 의사결정의 오랜 경험을 바탕으로 국토계획 수립 전 단계에서부터 중앙 및 지방정부, 의회, 주민 전체가 참여하여 국가개발보고서(PKB)를 작성하는 절차를 시행하고 있음.
- 행정절차 내지 협의에 의한 갈등예방은 미국, 독일, 영국에서 이루어짐.
 - 미국의 규칙제정절차는 정부와 시민 간의 협의와 참여를 통한 행정절차를 통해 이루어짐. 특히 협상에 의한 규칙제정은 규칙제정 전 단계에서 협상을 통한 규칙안 제출을 목적으로 함.
 - 독일의 공공참여는 계획확정절차의 중요부분으로서 일반인에게 환경관련 계획의 허가절차에 참여할 수 있는 제도적 기반이 되고 있음. 특히 사전적 공공참여를 통해 가능한 조기에 계획의 일반적인 목적과 대안 및 예견 가능한 영향력에 대해 정보를 제공하고 공개하며, 설명할 기회를 주고 있음.

- 영국은 행정규칙을 근거로 하여 정부정책과정에 주민참여 및 의견협의절차를 활발하게 활용하고 있음. 이러한 협의과정 역시 행정절차 내에서 이루어지고 있음.
- 공공갈등의 예방적 차원에서 법제 개선방안에 대한 최근의 논의를 「국가공론위원회법(안)」을 중심으로 살펴보면, 프랑스 국가공공토론위원회를 모델로 하여 5천억 이상의 대형 국책사업은 3개월 이상의 기간을 두고 이해관계자 및 일반 국민들이 참여할 수 있는 공공토론을 거치도록 하고 있음.
- 합리적 갈등관리시스템으로서 기능하는 국가공론위원회와 같은 전문기구의 설립으로 공론의 장을 마련하고 대형 국책사업을 확정하기 이전에 갈등을 사전에 예방하고자 함.

Ⅲ. 기대효과

- 공공갈등으로 소모되는 사회적 비용을 절감하기 위한 효율적인 정책방향을 제시함.
 - 공공정책이나 공공사업의 시행결정 이전에 시민참여를 통한 사회적 공감대를 조성하는 갈등관리시스템 구축에 기여함.
 - 시민 참여적 의사결정과정의 제도화를 위한 독립적인 기관 구성 및 운영에 대한 기본적인 방향성 제시.
- ▶ 주제어 : 공공분야 갈등관리, 공공갈등 관리기구, 국가공공토론위원회, 국가공론위원회, 갈등관리시스템, 공공갈등 관리규정, 시민 참여적 의사결정, 공공참여

Abstract

I . The necessity and purpose of this Research

The Government of Republic of Korea attempt to prepare the public conflict resolution system due to the recognition that public conflicts are based on the following factors; the inadequacy of public participation, the authoritative action of agencies, the lack of reliability, etc.

While the Alternative Dispute Resolution (ADR) is considered as ex post facto resolution system, the conflict prevention system is implemented through the agencies, based on tentatively named “Rule for Public Conflict Prevention and Resolution”.

Therefore, in order to reduce the social costs from the public conflict, establishment of ‘Open Discussion’ for public participation is strongly necessary to collect the public opinions.

Moreover, the necessity of the systematical institute and organization for public conflict resolution to form the public agreement and to build effective policies is increasing.

The purpose of this study is to propose the legislative direction of conflict resolution system and the institution.

Especially, comparative research is concentrated on the Commission Nationale du Debat Public, CNDP in France in this study.

II. Contents Summary

The current state of public conflict resolution is based on “Rule for Public Conflict Prevention and Resolution” that is focused on the basic principle of resolution and measure for public conflict prevention.

Based on the current “Rule for Public Conflict Prevention and Resolution”, Part 2 reviewed basic principles and preventing/resolving methods for public conflicts. Moreover, clear summary about governmental institutions for public conflict resolution related to land development and environmental policies was provided.

In Part 3, the research has been implemented about international public conflict resolution. For comparative legal research, we settle France, Quebec in Canada, Netherlands, the United States, the Great Britain and Germany as the comparative target.

One group are composed of France, Quebec in Canada and Netherlands. This group, including France is operating the professional organization and administrative procedures, encouraging the public participation, in order to resolve the public conflict.

- CNDP acts as an independent agency and operates the public discussion about national development activities according to the standard of sustainability.
- BAPE (Le Bureau d’audiences publiques sur l’environnement), which has legislated since 1978 in Quebec in Canada, motivated the work frame of CNDP in France. During the environmental inspection and evaluation of development policies, BAPE implements environmental hearing for public participation and secures the freedom of information and speech.

- In case of Netherlands, due to the specific geological peculiarity, decision making is well experienced by discussion and negotiation. Furthermore, they have the administrative procedures which include the reporting Planologische Kernbelissing (PKB) through the discussion among public participation, Parliament and government agencies in the beginning phase of national land development.

The U.S, the Great Britain and Germany operate the public participation and consultation in the phase of establishing development plan and rulemaking within administrative procedures.

- The United States have due process of public negotiation in the administrative procedure law that legislates the bills through the notice and comment for collecting the public opinions. Even though the public participation is inclined due to the expansion of environmental interest and freedom of information act, the procedure of public participation of the United States is based on the administrative procedure law in principle.
- In Germany, public participation is the core content of plan confirming procedure, which has been the fundamental basis for citizen to participate in plan confirming procedure related to environmental developments. Especially, proactive public participation makes the opportunity to disclose the general purpose, possible alternative of the plan and to explain the information of predictable results related to the confirming plan.
- In case of the Great Britain, public participation and negotiation procedure are actively applied, based on the rule, not an individual law. It is well-worth to review the effectiveness of public participation that is operated by Code of Practice on Written Consultation in administrative procedure that it has the process of collecting various opinions between public and stakeholder for a while.

Focusing on the bill about establishment of “National Commission for Public Debate, the Commission can present public discussion the public project more than ₩500,000,000,000 and the public discussion should be continued during 3 months with interested parties and the general public.

Such as “National Commission for Public Debate”, intermediary institute for resolving public conflict can make the field for open discussion and prevent the public conflict in advance to confirm the public project for land development.

III. Expecting Effects

The effects from this study can bring the proposes of policy direction to reduce the social costs from public conflict.

Also, this study is suggesting the effective establishment of public conflict resolution before the decision making step of public policies with public participation.

Finally, basic principle and direction of composition and operation of independent institute for public participation is suggested.

▶▶ Key Words : Public conflict resolution, Public conflict resolution institute, Commission Nationale du Debat Public, Public participation, Conflict resolution system, “Rule for Public Conflict Prevention and Resolution” “National Commission for Public Debate”

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	15
1. 연구의 필요성	15
2. 연구목적	16
제 2 절 연구의 범위와 방법	17
제 2 장 공공분야 갈등관리제도의 현황과 문제점	19
제 1 절 개념설정	19
1. 공공분야	19
2. 갈 등	19
3. 공공갈등	20
4. 갈등관리	21
제 2 절 공공갈등의 유형	22
1. 공공·공익·국책사업으로 인한 공공갈등	22
2. 공공정책 과정에서의 공공갈등	24
제 3 절 공공분야 갈등관리제도 현황	25
1. 갈등관리규정의 제정	25
2. 공공갈등 관리규정의 주요내용	26
3. 개별법상 주요 갈등조정기구	32

제 4 절	현행 제도의 한계 및 문제점	34
1.	적용상의 한계	34
2.	운영상의 한계	35
3.	공공갈등 관리기구의 한계	37
제 3 장	외국의 갈등관리 전문기구에 대한 법제	41
제 1 절	연구대상의 특정	41
제 2 절	갈등관리 전문기구 관련 법제	42
1.	프랑스의 국가공공토론위원회	42
2.	캐나다 퀘벡주 환경공청회 사무국(BAPE)	80
3.	네덜란드의 국민참여절차(PKB)	88
제 3 절	행정절차 및 협의에 의한 갈등관리법제	94
1.	미 국	94
2.	독일의 계획확정절차와 공공참여	104
3.	영국 서면협의를 위한 시행규칙, 공공참여, 공공개입	117
제 4 장	공공분야 갈등관리법제의 개선방안	133
제 1 절	개 관	133
1.	서 설	133
2.	공공갈등의 해결을 위한 법률의 제정	136
3.	종래의 법안	137
4.	2012년 제출법안	148
제 2 절	개선방안	149
1.	개 요	149
2.	주요 쟁점	150

3. 주요 입법사항과 입법화 방안	151
4. 소 결	161
제 5 장 요 약	163
참 고 문 헌	167

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

2004년 지속가능발전위원회가 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안)」 제정과 법제도 개선을 위한 보고서를 제출하면서, 공공갈등관리에 대한 상당한 논의와 연구가 진척된 바 있다. 그러나 동 법안은 국회정무위원회를 통과하지 못하였고, 제18대 국회에서는 「공공기관 갈등 예방 및 관리를 위한 기본법(안)」이 제출되었으나 임기만료로 폐기된 바 있다. 이러한 상황에서 2012년 7월 22일부터 시행되고 있는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」의 존재형식은 법률이 아닌 대통령령(시행령)으로서 법규명령에 해당된다.

우리 정부는 지금까지 공공사업을 둘러싸고 야기되는 갈등의 근본적인 원인을 기존의 명령 통제적이고 권위적인 행정방식, 신뢰성 부족, 행정의 투명성 미흡, 행정에 대한 참여제도의 미비 등에 있다고 인식하고, 이를 보완할 수 있는 법률의 제정을 추진해 왔다. 그러나 논의의 중심은 주로 대안적 분쟁조정장치(ADR)에 한정되었다. 이에 대해 사후적 갈등해소체계 보다 사전적 갈등예방이 더욱 중요하다는 점에서 실질적으로 ‘시민이 참여하는 정책결정과정의 제도화’가 요구되기 시작했다.

또한 국가차원에서 관리되어야 하는 ‘갈등’이 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체가 추진하는 법령의 제·개정, 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 ‘공공갈등’일 수밖에 없으나, 현실적으로 공공기관 간의 갈등 외에, 대기업 등이 함께 참여하는 대규모 국책사업이나 개발사업 등으로 야기되는 갈등을 포괄함으로써 갈등으로

인하여 증가하는 사회적 비용을 감소시킬 필요성이 함께 제기되고 있다.

최근에 야기된 대표적인 공공갈등의 사례로는 4대강 개발사업, 제주 강정 해군기지 건설, 경남 밀양의 송전탑기지 건설 등이 있다. 그 밖에 골프장 개발, 휴양단지 건설 등 대규모 개발사업에서도 지역주민, 공공기관, 수행기관 간의 갈등은 지속적으로 발생하고 있는 실정이다. 이러한 갈등을 조정하기 위한 현행 장치로는 공청회, 예비타당성 조사 등의 절차가 있으나, 이는 정책결정 이후 진행되는 사후분쟁조정 제도이며, 지역주민 등 이해관계자의 의견을 충분히 반영하지 못한다는 한계가 있다.

따라서 정부 주도의 일방적인 정책결정이 아닌 ‘개방된 공론의 장(場)’을 통해 충분한 숙의적 대화를 진행함으로써 갈등관련시스템에 대한 사회적 합의를 형성할 필요가 있고, 이를 수행하기 위한 독자적인 갈등관리 전문기구의 법제화가 요구되고 있다.

이러한 법제화의 요구는 현행 공공갈등 관리규정이 갖는 시행상의 한계를 극복하고, 대형 국책사업 내지 정책의 경우 관심 있는 사람은 누구나 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 함으로써 보다 실효성 있는 공공갈등의 예방 및 해결에 기여할 수 있어야 한다.

2. 연구목적

본 연구에서는 대규모 공공사업으로 인해 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하고 최소화할 수 있는 시민 참여적 의사결정 장치의 제도화를 위하여 국가차원의 갈등관리에 관한 법제 지원 및 개선과제를 도출하고자 한다. 이는 대규모 공공사업에 관한 정책결정 이전에, 시민의 참여를 유도하고 정책에 대한 평가와 공론(公論)의 장을 제시할 수 있는 독립된 위원회 구성의 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 점에 기인한다.

따라서 본 연구는 참여적 의사결정을 통해 국가차원의 공공갈등관리시스템의 법제화 방향이 필요하고, 갈등관리 전문기구에 대한 입법 및 법제 개선방안을 제시하고자 한다. 특히, 공공갈등에 대한 대응전략체계를 제시할 수 있는 갈등관리시스템의 전형적인 모델인 프랑스의 ‘공공토론위원회(Commission nationale du débat public, CNDP)’를 중심으로 각 국 제도에 대한 비교법적 검토를 통해 제도화의 근거를 제시하고자 한다.

또한 지금까지 제시된 관련 법안들을 검토하여 공공분야 갈등관리 전문기구 설립에 관하여 그 정당성 및 실효성을 살펴보고자 한다. 특히 최근 제시된 법안이 주장하는 국가공론위원의 주요내용을 검토함으로써 향후 갈등관리 전문기구 설치에 필요한 법제 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구는 ‘공공분야 갈등관리를 위한 전문기구 설립’에 대한 법제 개선방안을 모색하기 위해서 주로 현행 공공갈등관리 규정을 중심으로 국내 제도를 살펴보고, 비교법적 차원에서 갈등관리 전문기구가 설치되어 있는 국가와 행정절차 내지 협의절차를 통한 갈등관리제도를 운영하고 있는 국가를 구분하여 각 국의 갈등관리법제를 살펴본다. 여기서 논의의 중심이 국책사업이나 공공정책을 통해 야기될 수 있는 공공분야의 갈등으로 한정되어 있기 때문에 일반적인 사회갈등은 논외로 한다.

또한 본 연구는 비교법적 연구의 틀에서 국내·외 선행연구와 국가정책 및 법령(법안)에 관한 문헌조사방법에 따라 관련 법제현황을 분석하고, 필요한 통계자료를 이용하여 구체적 사례 내지 사업수행현황을 제시하도록 한다.

구체적으로 보면, 후술하는 바와 같이 본 연구는 총 5개의 장으로 구성된다. 제1장 서론을 지나서 제2장에서 관련 개념들에 대한 정의를 명확히 하고, 현재 시행되고 있는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(이하, 공공갈등 관리규정)에 따른 현행 제도를 살펴본다. 여기서 동 규정의 제정과정과 체계 및 주요내용을 검토하고 현행 제도가 가지고 있는 한계점들을 제시한다.

제3장에서 제시된 현행 제도의 문제점을 개선하기 위해서 필요한 외국의 관련 입법 및 법제도를 살펴보고, 그 시사점을 통해 현행 제도의 개선방안을 모색하는 근거를 제시하고자 한다. 특히, 갈등관리 전문기구를 설치하고 있는 국가와 행정절차 및 협의과정에서 갈등을 예방하고자 하는 국가를 구분하여 각 국가의 법제현황을 살펴보기로 한다. 다만 그 중심에 프랑스 갈등관리 전문기구를 두고, 각 국가의 제도를 비교·검토하는 방법을 따르기로 한다.

제4장에서는 외국의 제도에 비추어 ‘공공분야 갈등관리를 위한 전문기구의 법제화’를 위하여 지금까지 국내에서 입안된 법률들을 조사하여 그 주요내용들을 살펴본다. 이를 토대로 각 법안의 한계와 문제점을 제시하고, 향후 개선방안을 살펴본 다음 제5장에서 결론을 내리고 있다.

제 2 장 공공분야 갈등관리제도의 현황과 문제점

제 1 절 개념설정

1. 공공분야

공공분야의 사전적 의미는 국가나 사회의 구성원에게 두루 관계되는 여러 갈래의 범위나 부분이다. 이는 ‘공공성(Öffentlichkeit: public)’이 요구되는 부문, 즉 공공부문을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 공공부문의 개념지표로서의 공공성은 독립적으로 정의하기에 매우 모호한 개념이라는 점에서 본 연구는 헌법질서와 관련하여 그 의미를 살펴보고자 한다.

이에 앞서 공공성은 글의 맥락에 따라 공개성, 여론, 공공영역 내지 공론장 등의 의미로 이해될 수 있는 다의적 개념임을 주지할 필요가 있다.

2. 갈등

갈등의 개념은 국내·외적으로 매우 다양하게 정의되고 있다. 이를 종합해 보면, 갈등은 개인 간, 집단 간, 국가 간 등 다양한 관계 속에서 여러 모양으로 존재하고 있으며, 제로섬(Zero-sum)¹⁾ 상황에서 당사자들 사이에 상호대립이나 이익충돌로 나타난다. 또한 갈등은 당사자 간 동태적 상호의존적 과정이며, 서로의 목표를 좌절시키도록 유발하는 과정이기도 하다.²⁾

이러한 갈등은 일반적으로 이해관계자간의 동의여부, 이해관계의 양립가능성, 실제와 인식 간의 차이, 세계관 및 행위양식의 불일치 등

1) 제로섬(Zero-sum)이란 어떤 시스템이나 사회 전체의 이익이 일정하여 한 쪽이 득을 보면 반드시 다른 한 쪽이 손해를 보는 상태를 말한다.

2) 임동진, 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 행정연구 2010-20, 2010, 17-18면.

다양한 측면에서 조명될 수 있다. 따라서 갈등은 이해, 가치관, 행위 양식 등 다양한 차이들에서 비롯되는 불가피한 상황으로 역동적 특성을 가지며, 사회를 분열시키는 부정적 측면뿐 아니라 지속적 학습과정을 통해 결속을 강화하는 긍정적 측면도 가지고 있는 가치 양립적 개념으로 파악될 수 있다.³⁾

우리나라에서 나타나는 갈등의 양상은 크게 공공갈등, 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등의 5가지로 분류된다. 본 연구는 이 가운데 공공갈등에 초점을 맞추고 있다.

3. 공공갈등

공공갈등은 매우 다양한 사회갈등 중에서 공공부문과 관련된 갈등, 즉 공공영역에서 발생하는 갈등으로 이해될 수 있다. 또한 공공에게 영향을 미치는 갈등 내지 정부가 추진하는 공공정책, 법령 및 사업의 추진과정에서 나타나는 이해관계의 충돌로 인한 대립과 분쟁이라고 정의하기도 한다.⁴⁾ 또한 공공갈등은 공공정책갈등이나 공공사업 입지갈등 등과 혼용되기도 하는데, 엄밀히 구분한다면 공공갈등은 광의의 의미로 사용되는 반면, 공공정책갈등은 공공기관이 추진하는 정책이나 사업과 직접적인 관련이 있는 갈등을 의미한다. 예컨대 공공사업 입지갈등은 공공기관이 추진하는 사업 중에서도 공간 요소성을 지닌 사업과 관련된 공공정책갈등에 해당된다.⁵⁾

이러한 맥락에서 실정법적 차원에서의 공공갈등도 ‘공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’이라고 정의되고 있다(갈등규정 제2조). 여기서 공공정책은 법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함하고, 정부기관 또는 공공기관이 갈

3) 은재호 외 3인, 참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구, 한국해정연구원, 2008, 8-9면.
4) 임동진, 전개논문, 20-22면.
5) 박형서 외 3인, 국토개발과정에서 지역간 갈등관리 및 해소방안, 국토연구원, 2010, 8면.

등당사자 내지 이해관계자로 참여한다. 이는 갈등을 야기하는 정책이나 사업의 추진주체가 바로 정부기관이나 공공기관이기 때문이다. 또한 다수의 주민이 중요한 이해관계자가 되는데, 특정 지역의 주민뿐만 아니라 일반 시민도 관여할 수 있다. 이들은 주로 갈등의 중심이 되는 정책이나 사업에 대해 정부기관과 다른 입장을 가진 자 내지 이해관계자들이다.⁶⁾

한편, 공공갈등과 유사한 개념으로 공공분쟁이 있으며, 이는 “서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정이 공중에게 광범위하게 영향을 미치게 되어 사회적 분쟁관리 기제에 의해 다루어지는 분쟁”을 의미한다.⁷⁾

4. 갈등관리

갈등관리는 일반적으로 갈등과정에서 발생한 대립에 대응하여 취하는 일련의 조치들을 총칭한다. 갈등과정은 일반적으로 잠재, 발생, 확산, 축소, 해소 및 소멸의 과정으로 진행되며, 갈등진행과정은 크게 갈등유발과 협의의 갈등관리로 구분할 수 있다. 전자는 갈등예방에 있어서 가장 중요한 것으로 잠재되어 있던 갈등이 유발원인으로 인하여 처음 외부적으로 표출되기까지를 의미하고, 후자는 일단 발생한 갈등의 확산을 막고 갈등원인을 해소하는 일련의 과정을 말한다. 따라서 갈등관리는 협의의 갈등관리에 갈등유발을 포함하는 광의의 개념으로 이해할 수 있다.⁸⁾

그리고 공공갈등의 관리는 공공갈등으로 야기되는 사회적 비용을 줄이고, 사회적 편익의 확대를 의미한다. 이는 또한 공공갈등을 불확실성의 영역에만 놓아두지 않고 점차 예측가능하고 통제 가능한 영역

6) 박홍엽, 공공부문의 갈등관리 제도화 모색, 한국공공관리학보 제25권 제1호, 한국공공관리학회, 2011, 109면.

7) 임동진, 전개논문, 19면.

8) 박형서 외 3인, 전개서, 9면.

으로 옮겨와 갈등의 순기능적 영향으로의 전환을 내포하고 있다.⁹⁾

제 2 절 공공갈등의 유형

1. 공공·공익·국책사업으로 인한 공공갈등

공공갈등의 원인이 되는 ‘공공사업’은 일반적으로 국가 또는 지방자치단체가 사회간접 자본시설을 조성하고 유지하는 일을 의미한다. 이와 동일한 의미로 사용되는 ‘공익사업’은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따르면, 공공의 이익을 위하여 국가 또는 지방자치단체 등의 공적기관이 재정자금을 투자하여 벌이는 사업을 말한다.¹⁰⁾

한편, 일반적으로 행정이나 언론에서 통용되고 있는 ‘국책사업’은 비록 법률적 개념은 아니지만, 지방자치단체의 「국책사업 유치활동

9) 박홍엽, 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)에 대한 진술요지, 공청회 자료, 2005.11.25, 15면.

10) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따르면, 공익사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업,
2. 공익목적의 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·삭도·궤도·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방·방풍·방화·방조(防潮)·방수·저수지·용수로·배수로·석유비축 및 송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상관측에 관한 사업,
3. 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건 또는 문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업,
4. 공익목적의 학교·도서관·박물관 및 미술관의 건립에 관한 사업,
5. 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업.
6. 제1호부터 제5호까지 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로·교량·전선로·재료적치장 그 밖의 부속시설에 관한 사업,
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업,
8. 그밖에 다른 법률에 의하여 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업

지원에 관한 조례」에서 실정법적 근거를 찾을 수 있다.¹¹⁾ 이를 토대로 국책사업의 개념을 정의한다면, “사회간접자본 시설사업 중 국가, 공사 또는 공단, 정부투자기관 등이 주무관청으로서 업무를 관장하는 국고지원 공공투자사업을 의미한다.”고 할 수 있다.¹²⁾

이러한 국책사업으로 인한 공공갈등은 특히 1990년대 이후 일반국민의 의식이 높아지고, 지방자치제가 실시되면서 대형사업의 경우 추진과정에서 갈등과 대립이 나타나기 시작했다. 대형국책사업으로 인한 공공갈등은 주로 환경영향평가 협의단계에서 표출되기 시작하는데, 최근 갈등의 쟁점과 내용에는 사업초기 단계의 타당성 결여, 입지 및 노선선정 등 계획내용 및 절차에 대한 하자 등의 내용과 절차의 합리성 미흡에 대한 문제와 환경가치 및 생명가치 등 가치관 대립 등에 의한 정의적 갈등(definitional conflict)이 많아지고 있는 반면, 보상과 관련된 이해관계 갈등은 상대적으로 줄어들고 있다.¹³⁾

국책사업으로 인한 갈등은 정부간, 정부-집단간, 정부-지역주민 간 갈등 등으로 분류될 수 있으나 점점 갈등주체가 복잡화, 다원화되고 있어 갈등주체 분류 자체가 사실상 의미를 상실하고 있다. 이 전에 국책사업에 관여하는 이해관계자가 중앙부처 공무원, 전문가 등으로 협소했던 반면, 최근에는 지자체, 지역주민, 환경단체, 언론, 종교계 등 다자간 관계로 광범위하게 확대되고 있다.

11) 「국책사업 유치활동 지원에 관한 조례」는 현재 경주시(2005.6.28), 영덕군(2005.11.24), 서천군(2008.5.16.)에서 제정하여 시행하고 있다. 동 조례는 국책사업의 범위를 i) 도로, 철도, 항만, 전력 등의 사회간접 자본시설, ii) 생명공학, 환경공학, 정보통신, 나노기술 등의 첨단 산업단지와 연구시설, iii) 공공기관과 관광·체육시설을 포함하여 국가가 설치하는 각종 시설, iv) 기타 지역 경제의 활성화를 도모할 수 있는 각종 국가적인 사업과 산업단지로 정하고 있다.

12) 김선희·박형서·조진철, 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구, 2005, 40면.

13) 김선희·박형서·조진철, 상계서, 45면.

2. 공공정책 과정에서의 공공갈등

공공정책의 수립·집행 과정에서 발생하는 공공갈등은 갈등당사자, 갈등의 내용, 성격, 쟁점 및 표출 여부에 따라 다양하게 분류되는데, 우선 갈등당사자에 따라 정부 간 갈등과 정부와 주민 간 갈등으로 구분할 수 있다. 전자는 다시 중앙정부와 지방자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 수직적 갈등과 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체 등 동급의 지방자치단체 상호 간의 수평적 갈등으로 구분된다. 후자는 공공정책 주체인 정부와 주민 또는 시민단체 사이의 갈등으로 나타난다.¹⁴⁾

다음으로 공공갈등은 내용에 따라 지방행·재정분야 갈등과 지역개발분야의 갈등, 성격에 따라 이익갈등과 권한갈등, 쟁점사항에 따라 이해갈등과 가치갈등, 표출여부에 따라 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분할 수 있다. 여기서 지방행·재정분야 갈등은 지방자치단체 간의 권한, 인사, 조직 등 지방행정분야 갈등과 과세, 재정, 관리 등 지방재정분야 갈등을 의미하고, 지역개발분야 갈등은 혐오시설, 하천, 광역시설, 지역개발사업과 관련한 갈등을 말한다. 그리고 이익갈등은 갈등당사자들이 사회경제적 이익을 지키거나 추구하기 위해 대립할 때 주로 나타나는 갈등, 즉 토지이용, 시설입지와 관련한 비용과 편익 배분에 대한 이익의 대립을 의미한다. 이에 반해 권한갈등은 인·허가, 재산관리 등의 경우 이해당사자 간의 권한과 책임귀속의 여부 및 적합성에 관련된 분쟁으로 정부 간 갈등에서 주로 나타난다. 한편, 이해갈등이 이익, 절차, 사실관계, 구조적 원인, 상호관계 등에 대한 당사자들 간의 사고의 차이에서 발생하는 갈등라면, 가치갈등은 그들 간의 이념과 가치관의 차이에서 오는 갈등을 의미한다.¹⁵⁾

14) 윤종섭, 정책과정에서의 갈등관리 체제 구축방안: Governance관점의 정책사례 분석을 중심으로, 행정연구, 2007, 27면.

15) 윤종섭, 전게서, 27-28면.

제 3 절 공공분야 갈등관리제도 현황

1. 갈등관리규정의 제정

현재 공공정책을 수립하고 추진하는 과정에서 발생하는 공공갈등을 체계적으로 사전에 예방하고 해결하기 위해 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제21185호, 2008.12.24., 이하 공공갈등 관리규정)이 시행되고 있다. 동 규정은 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」, 즉 갈등관리기본법(안)을 대신하여 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 2007년 2월 12일에 제정되었다.

좌초된 갈등관리기본법(안)은 “공공기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시키고, 공공기관과 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 사회통합에 이바지”할 것을 목적으로 하였다. 또한 갈등영향분석의 실시, 갈등관리심의위원회의 설치, 참여적 의사결정방법의 활용, 민간부문의 인적·사회적 기반구축을 위한 갈등관리지원센터의 설립, 갈등조정회의의 설치 등의 내용을 담고 있었다. 특히 공공정책의 수립 및 추진에 있어서 미래세대에게 발생하는 비용·편익은 물론, 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 고려하도록 하는 등 ‘지속가능한 발전’을 규정하고 있었다. 그리고 갈등조정회의의 구성 및 운영은 공공기관과 이해관계자 사이의 합의에 의해 정한 기본규칙을 준수하도록 하였으며, 조정회의의 합의사항은 문서로 작성하고, 당사자는 이를 신의에 따라 성실하게 이행할 것을 규정하였다. 다만, 당사자가 심리적 부담을 느껴 자유로운 토의와 합의가 위축될 우려가 있기 때문에 갈등조정회의의 조정결과에 강제성을 부여하고는 있지 않았다. 그러나 동 법(안)은 국회의 공청회 과정에서 시민사회의

성숙도, 예산부족 및 공중참여와 관련된 행정절차법과의 중첩 등을 이유로 부정적인 견해가 다수를 차지함으로써 결국 폐기되었다.¹⁶⁾

2. 공공갈등 관리규정의 주요내용

(1) 구 성

공공갈등 관리규정은 비록 대통령령으로 제정되어 미완성의 결과물이기는 하지만 갈등영향분석의 실시나 갈등관리심의위원회의 설치 등 「갈등관리기본법(안)」의 기본적인 골격은 그대로 유지하고 있다. 다만, 동 규정은 목적조항에서 공공기관이 아닌 중앙행정기관의 갈등예방과 해결을 주된 내용으로 하고 있다(공공갈등 관리규정 제1조).¹⁷⁾ 따라서 공공갈등 관리는 크게 공공갈등을 예방하는 것과 해결하는 것으로 구분할 수 있다.

동 규정은 총 5장으로 구성되며, 제1장 총칙에서 목적, 정의, 적용대상 및 중앙행정기관의 책무를 규정하고 있다. 제2장에서는 갈등예방과 해결의 원칙에 관한 내용, 제3장은 갈등의 예방에 관한 내용, 제4장은 갈등조정협의회에 대한 내용을 규정하고 있으며, 마지막 제5장에서는 보칙을 정하고 있다.

이와 같은 내용들은 중앙행정기관의 갈등관리에 대한 제도들을 연계하는 한편, 통합적 갈등관리시스템의 운영 및 갈등의 예방과 해결을 지향하고 있다.

(2) 갈등관리의 기본원칙

갈등예방과 해결의 주요한 원칙은 자율성과 신뢰성의 확보이다. 즉 갈등당사자는 자율적으로 분쟁해결을 하도록 하며, 중앙행정기관의

16) 정남철, 환경정책과 공공갈등해결에 관한 소고, 공법학연구 제9권 제1호, p. 355.

17) 「공공갈등 관리규정」 제1조는 “중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력에 관한 역할, 책무 및 절차 등을 규정함으로써 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력을 향상 시킴으로써 사회통합에 이바지할 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

장은 공공정책을 수립, 추진함에 있어서 이해관계인의 신뢰를 확보하도록 노력할 것을 규정하고 있다(제5조). 또한 공공정책의 수립, 집행의 투명성과 공정성 및 신뢰성을 확보하기 위해 정보공개는 물론 이해관계인, 일반시민 또는 전문가의 실질적인 참여보장과 ‘절차적 정의’가 보장되도록 하고 있다(제6조, 제8조). 또한 공공정책의 결정에는 관련된 공익과 사익, 공익과 공익 등 제 이익의 형량이 중요한 바, 이를 명문화하고 있다. 특히 이러한 형량(Abwägung, balancing)은 행정계획에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 또한 개발이익과 환경이익이 조화될 수 있도록 ‘지속가능한 발전’을 명문화하고 있으며, 지속가능발전위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수도 있다(제9조 및 제27조).¹⁸⁾

(3) 공공갈등의 예방 및 해결 수단

중앙정부는 사전에 공공갈등을 예방하기 위해서 이해관계자와의 면담을 통한 갈등영향분석서를 작성하고, 갈등영향분석서의 적정성에 대한 갈등관리심의위원회의 심사 및 갈등을 예방하기 위한 참여적 의사결정방법 등을 활용하고 있다.¹⁹⁾ 그리고 발생한 공공갈등에 대해서는 갈등조정협의회를 통해 해결한다.

1) 갈등영향분석

「공공갈등 관리규정」에 따르면, 공공정책의 수립, 시행 및 변경에 있어서 중앙행정기관의 장은 ‘국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우’에 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 하고 있다(동 규정 제10조 제1항). 중앙

18) 정남철, 전계논문, p. 356.

19) 임동진, 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 2010, p. 67.

행정기관의 장은 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청해야 하며, 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고 위원회의 심의결과를 공공정책의 수립, 추진과정에 성실히 반영하여야 한다(동 규정 제10조 제2항 및 제14조).

2) 갈등관리심의위원회

갈등관리심의위원회는 중앙행정기관에 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 설치되며, 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관장의 판단으로 설치하지 않을 수 있다(동 규정 제11조). 즉 공공사업 등에 대한 갈등사항을 검토, 심의하여 갈등을 사전에 예방하거나 갈등발생시 효율적이고 원활히 해결하고자 하는데 그 목적을 두고 있으며, 2007년 6월 이후 행정안전부, 환경부 등 20개 기관에 설치되어 있다.

갈등관리심의위원회는 위원장을 포함한 11인 이내로 구성되며, 민간위원이 전체 위원수의 과반수를 차지하도록 하며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출하고, 위원의 임기는 2년으로 하였다(동 규정 제12조). 주요기능은 갈등 예방 및 해결에 관한 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 갈등관련 법령 등의 정비에 관한 사항, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항, 갈등관련 교육훈련의 실시에 관한 사항, 정책이나 공공사업에 의해 예상되는 갈등사안에 대한 갈등영향분석에 관한 사항, 갈등 예방·해결에 관한 민간 활동의 지원에 관한 사항, 그밖에 갈등의 예방과 해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 등이다(동 규정 제13조). 이외에 사회적 이슈가 된 주요 갈등사항에 대한 심의도 하며, 개별부처 차원에서 결정이 곤란한 특정 갈등의 경우에는 국정현안조정회의 등 상위 정책조정기구에 보고하도록 한다.²⁰⁾

20) 김광구·홍성만, 공공갈등관리기구의 운영현황과 개선방향 - 정부간 갈등관리 기

그러나 갈등관리심의위원회의 핵심활동은 각 부처의 갈등관리에 관한 사항에 대한 심의일 뿐이며, 직접적인 갈등 및 분쟁해결을 목적으로 하고 있지는 않다. 다만 중앙행정기관이 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고 심의결과를 공공정책의 수립·추진과정에 성실히 반영하도록 하고 있다(동 규정 제14조).

3) 참여적 의사결정방법

중앙행정기관의 장은 갈등영향 분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인, 일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 의사결정에 참여하는 방법을 활용할 수 있으며, 공공정책을 결정함에 있어서 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다(동 규정 제15조). 이에 따르면 중앙행정기관의 장이 참여적 의사결정방법의 활용결과에 전적으로 기속되지는 않는다.²¹⁾ 그리고 갈등영향분석을 실시하지 않은 사안의 경우에도 갈등을 예방하고 신속하게 해결하기 위해서도 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있다(동 규정 시행규칙 제4조).

4) 갈등조정협의회

중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있고, 협의회 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다(동 규정 제16조).

갈등조정협의회는 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성되는데, 필요한 경우 관련 단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있고, 공동의 이해관계가 있는 다수 당사자는 그 중 1인 또는 수

구를 중심으로, 2008년 하계행정학회, 발표자료, 2008.6.20.~21, 4면.

21) 정남철, 전계논문, 356면.

인을 대표 당사자로 선임할 수 있다(동 규정 제17조). 동 협의회 의장은 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자 간의 합의에 의해 선정되고, 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자 간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원하고 촉진하는 역할을 수행하며, 당사자, 즉 이해관계인의 의사를 최대한 존중하여야 한다(동 규정 제18조 및 제19조).

합의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 하며, 중앙행정기관은 합의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다(동 규정 제21조). 또한 합의절차는 비공개를 원칙으로 하되 당사자들이 모두 합의한 경우 공개할 수 있다(동 규정 제22조) 그러나 중앙행정기관의 장과 관계 공무원은 협의회 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 사용하여서는 안 된다(동 규정 제23조).

(4) 갈등관리의 보조수단

1) 갈등관리연구기관의 지정·운영

국무총리실장은 갈등관리와 관련하여, ① 갈등의 예방·해결을 위한 정책, 법령, 제도, 문화 등의 조사·연구에 관한 사항, ② 갈등예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급, ③ 교육훈련 프로그램의 개발·보급, ④ 갈등영향분석에 관한 조사·연구, ⑤ 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구, ⑥ 그밖에 갈등의 예방·해결에 필요한 사항 등을 위해 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관으로 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 국무총리실장은 지정된 기관 또는 단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있으며, 연구기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다고 규정하고 있다(동 규정 제24조).

2) 지속가능발전위원회와의 협의

현행 「공공갈등 관리규정」 제27조는 「지속가능발전위원회 규정」 제2조 제1호 및 별표²²⁾와 관련된 정책에 관한 계획을 수립하거나 다수 부처가 관련된 정책을 수립하는 과정에서 중앙행정기관의 장이 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 「지속가능발전위원회 규정」 제3조의 2²³⁾에 따른 지속가능발전위원회의 ‘갈등조정특별위원회’와 협의하거나 자문을 요청할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 「지속가능발전위원회 규정」이 2008년 4월 16일 타법개정으로 폐지되고, 현재는 2010년 4월 14일부터 시행되고 있는 「지속가능발전법」 제4장 제15조 이하에서 지속가능발전위원회에 관한 규정을 찾을 수 있다. 동 법에 따르면 지속가능발전위원회는 환경부 장관 소속으로 설치되며, 국가의 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요

22) 지속가능발전위원회 규정 제2조 제1호에 따르면, 지속가능발전위원회는 경제·사회·환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항을 심의한다. 동 규정의 별표는 동 규정 제15조 3항과 관련하여 관계기관과의 협조사항으로 44개의 주요 중·장기계획에 대하여 열거하고 있다.

23) 지속가능발전위원회 규정 제3조의2는 갈등조정특별위원회와 관련하여 다음과 같이 규정하였다.

- ① 위원회는 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등의 예방 및 해결을 위하여 갈등조정특별위원회(이하 “특별위원회”라 한다)를 둘 수 있다.
- ② 위원회는 제2조제3호에 따른 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등의 해결에 관한 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우에는 그 심의·의결에 관한 사항을 위원회의 의결을 거쳐 특별위원회가 담당하게 할 수 있다.
- ③ 특별위원회는 70인 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.
 1. 제3조제4항에 따른 위촉위원
 2. 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다) 또는 시·도별 시민단체·학계 등으로부터 추천받은 자 중에서 대통령이 위촉하는 자
- ④ 특별위원회의 위원장은 제3조제2항에 따른 위원회의 위원장이 된다.
- ⑤ 특별위원회가 제2항에 따라 심의·의결한 사항은 위원회에서 심의·의결된 것으로 보되, 특별위원회의 위원장은 위원회에 그 결과를 보고하여야 한다.
- ⑥ 특별위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

정책 및 이와 관련된 사회적 갈등 해결에 관하여 환경부장관에 대한 자문이 필요한 사항에 대하여 심의한다(지속가능발전법 제15조 및 제16조). 그러나 지속가능발전위원회의 ‘갈등조정특별위원회’에 관한 사항은 규정되고 있지 않다. 이와 같은 법률의 변경에도 불구하고 현행 「공공갈등 관리규정」이 여전히 폐지된 규정의 내용을 그대로 두고 있는 것은 문제가 소지가 있을 것으로 보인다.

3) 갈등전문인력의 양성

중앙행정기관은 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있다(동 규정 제28조). 이에 따른 연구실적, 교육훈련실시 결과 등을 국무총리실장에게 매년 12월 31일까지 제출하여야 한다(동 규정 시행규칙 제13조).

3. 개별법상 주요 갈등조정기구

「공공갈등 관리규정」 이외의 법률에서 규정하고 있는 정부의 갈등조정기구를 그 성격상 구분하여 간략히 살펴보기로 한다. 특히 주로 공공분야 갈등의 중심이 되고 있는 환경 및 국토개발에 관련된 갈등조정(내지 심의)기구에 초점을 맞추어 살펴볼 필요가 있다.

(1) 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회 주요기능은 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 이견을 협의·조정하는 것으로 「지방자치법」 제168조를 근거로 두고 있다.²⁴⁾ 위원회에서 협의·조정한 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해 지방자치단체장은 이행의무가 있지만, 강제적 구속력은 없

24) 지방자치법 제168조 제1항은 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 이견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다.”라고 규정하고 있다.

다는 점, 그리고 당사자의 서면신청으로 조정절차가 시작되며, 직권상정을 규정하고 있지 않다는 점이 특징이다.²⁵⁾

행정협의조정위원회의 위원은 국무총리실 소속으로 위원장 포함 민간위원 4인, 당연직 5인, 지명직 2-4명 등 총 13인 이내로 구성하도록 하고 있다. 민간위원은 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자에 중에서 국무총리가 위촉하고, 당연직은 재정부·행자부·기획예산처 장관, 국무조정실장, 법제처장이 맡도록 하며, 지명직은 안건과 관련된 중앙행정기관의 장 및 시·도지사 중 위원장이 지명하는 자로 하였고, 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하도록 하였다.

(2) 중앙분쟁조정위원회

중앙분쟁조정위원회의 주요기능은 지방자치단체 상호간 분쟁의 조정과 협의사항의 조정에 필요한 사항을 심의, 의결하는 것으로 「지방자치법」 제149조에 근거를 두고 있다. 즉 자치단체 상호간 또는 자치단체의 장 상호간 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 다툼이 있는 경우에 조정기능을 수행하고, 광역자치단체기관과 기초자치단체간의 갈등조정을 주요기능으로 하고 있다.

중앙분쟁조정위원회는 행정안전부 소속으로 11인 이내로 구성된다. 위원장과 위원 중 5명은 행정안전부장관의 제청으로 대통령이 임명하거나 위촉하고 임기는 3년으로 연임이 가능하다. 그리고 당연직위원은 기획재정부차관, 행정안전부차관, 지식경제부차관, 환경부차관 및 국토해양부차관이 맡도록 하고 있다(지방자치법 제149조 제4항 및 제5항).

(3) 지방분쟁조정위원회

「지방자치법」 제149조에 따라 지방분쟁조정위원회 역시 행정안전부 소속으로 설치된다. 주요기능은 자치단체 간 분쟁조정(심의·의결)으로

25) 김광구·홍성만, 전계논문, 4면.

지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체 장 상호간 사무를 처리함에 있어 의견을 달리하는 다툼을 조정하도록 하고 있다. 동 위원회의 구성 및 위원의 임기는 중앙분쟁조정위원회 경우와 같으며 위원장 포함 총 11인으로 3년 연임이 가능하다. 다만, 위원장과 위원 중 5명은 시·도지사가 임명하거나 위촉하고, 조례로 정하는 해당 지방자치단체 소속 공무원이 당연직 위원이 된다(지방자치법 제149조 제6항).

(4) 중앙환경분쟁조정위원회

중앙환경분쟁조정위원회는 환경분쟁조정법 제4조에 근거하여 환경부에 소속되어 설치된 행정위원회로서 행정기관 소관사무의 일부를 독립하여 수행하거나, 준입법적, 준사법적 기능을 수행할 수 있다.²⁶⁾

동 위원회는 주로 분쟁의 재정, 국가나 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁, 둘 이상의 시·도의 관할 구역에 걸친 분쟁의 조정을 담당하며, 환경오염으로 인한 사람의 생명, 신체에 대한 중대한 피해와 사회적 파급효과가 클 것으로 우려되는 분쟁에 대해 직권조정도 가능하다(환경분쟁조정법 제6조 제1항). 또한 그 구성은 위원장을 포함하여 15인 이내로 하며, 그 중 상임위원은 3명 이내로 한다. 임기는 2년으로 연임할 수 있도록 한다(동 법 제7조)

제 4 절 현행 제도의 한계 및 문제점

1. 적용상의 한계

법률이 아닌 대통령령으로 존재하는 갈등규정은 중앙행정기관에 국한된 범위에서 적용될 수밖에 없어, 실제 갈등이 빈번히 발생하는 지방자치단체나 공공기관은 포함되지 않는 한계를 보이고 있다. 적용대

26) 하혜영, 우리나라 갈등관리 현황과 발전방향, 국회입법조사처, 2010, 9면.

상인 중앙행정기관에는 총리령으로 정하는 대통령 소속기관(중앙인사위원회, 국가청렴위원회) 및 국무총리 소속기관(국무조정실, 금융감독위원회)이 포함된다. 다만, 지방자치단체, 기타 공공기관은 동 규정과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있도록 하고 있다(동 규정 제3조 제2항).

이에 따라 일부 지방자치단체는 행정안전부를 통하여 간접적으로 갈등조정기구를 수립하여 갈등해결을 위한 노력을 기울여야 하는 상황에 있다.²⁷⁾ 공공기관 역시 주무부처를 통해 간접적인 적용대상이 될 수 있으나 실효성은 그다지 높지 않은 것으로 보인다. 여기서 공공기관은 일반적으로 국가기관 뿐 아니라 지방자치단체나 구 「정부투자기관관리기본법」 제2조의 정부투자기관 기타 대통령령으로 정하는 기관을 포함한다(공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호).²⁸⁾

2. 운영상의 한계

(1) 형식적 운영

「공공갈등 관리규정」은 갈등영향분석을 도입하여 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주는 사회적으로 중요한 공공정책을 결정, 추진함에 있어서 미연에 이해관계인의 입장을 청취하여 실현가능한 대안을 강구한다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 그러나 동 규정은 중앙행정기관이 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의하도록 하고 있을 뿐이며 구체적으로 어떠한 방식으로 공공갈등을 해결하는지에 대해서는 명시하고 있지 않아 그 신뢰성에 의문이 제기될 수밖에 없다. 예컨대 미국의 규제영향분석이나 비용편익분석과 같은 과학적

27) 예컨대, 부천시 화장장 건설의 경우 인접 지자체인 구로구와 갈등이 있는데 이의 해결을 위해 양 지자체가 협의기구를 구성해 논의를 진행하고 있다.

28) 정남철, 전계서, p. 357.

분석기법에 관한 명확한 기준과 내용이 제시될 필요가 있다.

한편, 갈등관리심의위원회는 각 부처의 갈등관리 실태에 관한 평가를 담당하고 있는데, 실제 갈등관리 종합시책의 수립과 추진, 갈등 관련 법령의 정비, 다양한 분쟁해결수단의 발굴, 교육훈련의 실시, 갈등 영향분석서 심의 등에 활용도가 높지 않은 것으로 파악되고 있다.²⁹⁾

이와 같이 실효성 있는 갈등 관련 정책이나 대책을 기대할 수 없는 상황에서 갈등관리심의위원회를 강제규정으로 하고 있는 것 역시 갈등관리에 대한 종합적 재검토를 필요로 하고 있으며, 이에 따른 제도 개선이 요구된다.³⁰⁾ 그리고 갈등조정협의회에 관해서는 중앙행정기관이 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다고 규정한 것은 권고적 의미의 협의사항 이행에 불과하다(동 규정 제21조 제2항). 따라서 협의사항을 이행하지 않더라도 이를 사실상 강제할 수단이 미흡한 상황이어서 그 실효성에 문제가 있다. 적어도 갈등기본법(안)이 규정한 바와 같이 당사자가 “협의사항을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.”고 규정하여 다소 강제적 성격을 부여할 필요가 있다.³¹⁾

(2) 갈등예방에 소극적 활용

「공공갈등 관리규정」에 근거하여 정부는 ‘공공기관의 갈등관리 매뉴얼’을 마련하여 중앙행정기관의 정책수립·시행·변경 상 발생할 수 있는 공공갈등을 효율적이고 효과적으로 예방 및 해결하기 위해 각 부처가 부처 내 실정에 맞는 실질적인 자체 매뉴얼을 개발·활용할 수 있는 기준을 제공하고 있다. 그러나 각 부처의 갈등관리가 대부분 갈등이 발생한 이후의 분쟁해결에 초점을 맞추고 있어 갈등이

29) 이러한 활용도는 국무총리실이 연말에 실시하는 각 부처의 갈등관리실태 점검에서 나타나고 있는데, 각 부처의 갈등관리심의위원회 운영현황을 보면 1년에 1-2차례 정도 형식적으로 개최하고 있는 것으로 파악된다; 임동진, 전계서, p. 126.

30) 박홍엽, 공공부문의 갈등관리 제도화 모색, 한국공공관리학보 제25권 제1호, p. 116.

31) 정남철, 환경정책과 공공갈등해결에 관한 소고, 공법학연구 제9권 제1호, p. 357.

발생하기 이전의 갈등예방에는 소극적일 수밖에 없다. 제주 해군기지 건설이나 국립서울병원 재건축에 관련한 갈등 역시 사후적 갈등해결을 지향한 것일 뿐 갈등예방 차원에서의 제도 활용은 미흡한 상황이다. 이는 독일, 프랑스 등 선진국가의 갈등관리가 대부분 갈등예방에 초점이 맞추어져 운영되고 있는 점과 대조적인 현실이다.

갈등영향분석의 경우에도 사전적인 갈등예방보다는 갈등해결을 위해 사용되는 경우가 더 많고, 참여적 의사결정 기법은 전혀 활용되지 못하고 있는 상황이다. 갈등관리의 성공적인 사례도 대부분 갈등조정 협의회를 구성해 합의를 이끌어내는 낸 것으로 갈등해결 중심의 갈등관리 수준을 보이고 있다.³²⁾

3. 공공갈등 관리기구의 한계

(1) 정부 주도형 갈등관리 시스템의 한계

현재 우리나라에는 여러 공공갈등을 중립적인 위치에서 해결할 수 있는 기구는 설치되어 있지 않다. 다만 환경, 금융, 노동 등 각 분야별로 분쟁조정위원회가 정부부처 산하에 설치되어 있고 국무총리실이 갈등조정기능을 총괄 담당하는 방식으로 시스템이 구축되어 있다. 그러나 이러한 분쟁조정위원회의 독립성이 미약한데다 갈등관리가 사후적인 해결방식을 취하고 있어서 사전에 갈등을 조정하고 예방하는 기능은 취약할 수밖에 없다.

따라서 정부가 강한 의지를 가지고 국책사업을 강행할 경우 이해당사자간의 극단적인 의견대립이 발생할 수 있다. 더욱이 우리 사회가 오랜 기간 일방적인 정부주도의 정책결정과 추진으로 인해 상당한 갈등을 겪어 왔고, 정부기관이나 정책 수행에 대한 신뢰가 축적되어 있지 않는 상황에서, 갈등을 유발한 당사자인 정부가 스스로 갈등을 해

32) 박홍엽, 전계논문, p. 117.

결한다는 것은 기대하기 쉽지 않다. 또한 공공갈등의 직접적인 이해 당사자인 정부가 직접 나서서 갈등을 해결하는 역할을 수행한다는 것 자체에 대해 공정성과 신뢰성을 담보하기 어렵다는 점에서 정부 주도형 갈등관리시스템은 한계에 직면할 수밖에 없다.

(2) 독립적인 사회적 합의형성 기구의 부재

대규모 국토개발사업과 같은 국책사업 내지 공공사업이나 공공정책의 수립과 추진에 있어서 정부와 지역주민, 환경단체 등의 시민단체와 마찰 계획의 초기단계에서부터 나타난다. 실제로 우리 사회는 개발과 환경문제, 지역간 갈등 등 유사한 형태의 갈등을 끊임없이 분출시키고 있지만, 그 예방 및 해결에 필요한 사회적 합의기제나 갈등관리 시스템은 여전히 많은 문제를 안고 있다. 예컨대 4대강 사업, 서해갯길 사업이나 무상급식논쟁 등과 같이 국책개발사업 및 공공정책으로 인해 야기되는 갈등은 다양한 원인에 의해 중층적·복합적으로 유발되고 있다.

이에 대한 근본적인 원인은 정책결정이나 사업시행 초기단계에서 정부가 이해당사자의 참여나 충분한 협의 없이 일방적으로 결정하고 발표하기 때문이라고 할 수 있다. 공공갈등에 대한 여러 사례연구들도 우리 사회의 갈등발생의 핵심요인이 정부정책 결정을 포함하여 사회적 합의형성시스템이 부재에 있음을 나타내 준다.

(3) 갈등관리심의위원회의 한계

「공공갈등 관리규정」에 따라 설치된 갈등관리심의위원회는 대형 국책사업의 수행으로 인한 갈등예방과 해결을 위해 정책형성 및 결정단계에 시민참여와 토론을 촉진시키고, 합의형성을 도출해 내기에는 여전히 구조적인 한계를 나타낸다. 즉 갈등관리심의위원회가 각계각층의 이해관계를 대표하기에 미흡할 뿐 아니라 국민들의 입장과 가치등을 대변해서 토론과 합의형성을 촉진하는 역할을 수행하기에는 제

도상의 한계를 보인다. 물론 중앙행정기관에 소속되어 있어서 중립성 내지 독립성을 가지기도 어렵다.

또한 현행 중앙행정기관의 갈등관리업무는 갈등관리 조직 및 담당 인력의 분산과 개별적 행정환경으로 인해 유기적 연결성이 부족하고, 기존업무에 부가되어 있어서 갈등관리업무의 효율성이 미흡할 수밖에 없다.³³⁾ 이 같은 상황에서 갈등관리심의위원회는 공공갈등의 예방 및 해결이라는 목적에 비추어 볼 때, 통합적 갈등관리 전담기구로서의 기능을 갖추지 못하고 있다는 평가를 면할 수 없을 것이다.

33) 임동진. 전계서, p. 320.

제 3 장 외국의 갈등관리 전문기구에 대한 법제

제 1 절 연구대상의 특징

국토개발을 둘러싼 공공갈등의 문제는 우리나라만의 문제는 아니며, 사회기반시설개발 등과 관련하여 발생하는 공공갈등 관리를 위해 관련하여 관리를 위한 해외 법제 및 갈등관리 기구에 관한 연구는 이미 상당 부분 축적되어 있다. 본 장에서는 갈등관리에 관한 기존의 비교법적 연구성과를 갈등관리법제의 특성에 따라 분류하고, 우리의 공공갈등 관리를 위한 전문기구 설립논의에 필요한 시사점을 검토하기로 한다.

우선, 갈등관리법제에 관한 비교연구의 대상을 미국, 독일, 영국, 프랑스, 캐나다와 네덜란드의 공공분야 갈등관리시스템으로 한정한다. 공공분야의 갈등관리를 위한 별도의 전문기구 또는 토론회의 유무를 기준으로 프랑스, 캐나다와 네덜란드를 하나의 범주로 묶어 놓았다. 그리고 미국, 독일 및 영국은 민간참여나 개입이 행정절차법 등을 통해 내부적으로 이루어진다는 점에서 다른 하나의 범주를 구성하고 있다. 양 범주의 중요한 차이점을 개관해 보면, 프랑스·캐나다·네덜란드는 대규모 국책사업 시행으로 인한 공공갈등이 발생할 우려가 있는 경우 법률상 별도의 설립근거를 두고 정부와 민간이 당사자로 참여하는 공공토론이나 참여절차를 운영한다는 것이다.

이러한 차이에 근거하여 갈등관리 전문기구를 별도로 운영하고 있는 프랑스, 캐나다, 네덜란드의 법제를 중심으로 검토하고, 행정절차 내에서 민간참여를 촉진하는 방식으로 공공갈등을 관리하는 미국, 영국, 독일의 갈등관리절차를 비교법적 차원에서 살펴본다.

제 2 절 갈등관리 전문기구 관련 법제

1. 프랑스의 국가공공토론위원회

(1) 서 론

프랑스에서 공공토론절차는 행정, 특히 환경 분야와 기간 공공서비스의 조직과 운영상의 대개혁 과정의 절차적 민주주의 확보라는 관점에서 진행되어 왔다. 최근에 국내에서도 자료가 소개되고 있는 프랑스 법제상의 환경민주주의는 아르후스(Aarhus)협약(1999)³⁴⁾³⁵⁾ 이후 협의, 정보공개, 참여라는 세 꼭지점을 통해 시민사회의 환경 분야에 대한 사회적 참여요구와 공공정책의 절차적 정당성 담보를 위한 프랑스 정부의 공식화 과정으로 정리해 볼 수 있다. 한편 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)라는 정부기관(행정법적으로는 독립행정청이다)이 조직하는 공공토론회(le débat public)도 공공의 참여와 이를 위한 여론조사와 정보공개활동을 사전적인 갈등조정 수단으로 이해하는 것도 가능하다 할 수 있다.

프랑스에서도 환경에 영향을 주는 개발 사업이나 시설공사의 계획 수립 전단계에 이루어지는 이러한 공공토론회는 주요 정부(개발)계획

34) 국내에선 ‘오르후스’협약으로 더 많이 소개되고 있다. 아르후스 협약의 내용은 김현준 교수의 상세한 분석과 검토가 있다(김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권-오르후스 협약 제1기둥의 내용과 시사점-, 토지공법연구 제37집 제2호, 한국토지공법학회, 2007.8., 335-358면; 김현준, 환경인권으로서의 환경행정절차참여권-오르후스협약의 제2기둥의 내용과 시사점-, 토지공법연구 제38집, 한국토지공법학회, 2007.11, 337-360면.

35) 아르후스협약은 대상 결정의 유형에 따라 3가지 유형의 공중참여 제도를 규정하고 있다. 우선, 협약 제6조는 부속서 I 에서 열거하는 특정한 활동(에너지, 금속의 생산과 변형, 광물질, 화학물질 산업 분야)에 대한 의무적인 공중참여와 위의 환경에 중요한 영향을 주는 부속서에 기술되지 않은 활동에 대한 선택적 참가에 대해 규정하고 있다. 다음으로, 협약 제7조는 환경계획, 프로그램 및 환경정책에 관한 공중참여에 대해 규정하고 있고, 세 번째로 제8조는 명령규정의 제정과 또는 일반적으로 적용 가능한 규범적 수단에 대한 공중참여에 관해 규정한다. 한편, 아르후스 협약 제9조는 환경분야에 대한 사법당국에 대한 제소권을 보장하고 있다.

의 목표, 주요 특징에 대한 정보의 공개와 토론을 대상으로 한다. 특히 후기하는 바와 같이 2002년 제정된 지역주민의 근거리민주주의에 관한 법률³⁶⁾이후 이전까지 인정되지 않았던 개발계획의 적시성/적정성(l'opportunité du projet)에 대한 토론이 가능해졌다는 점은 많은 시사성을 가진다.

하지만 이러한 공공의 참여와 공공토론제도가 공공분야의 갈등관리와 해결을 위한 대체적 수단으로 파악될 수 있을 것인가에 대해서는 고민 없이 긍정적 결론을 내리기 어렵다고 할 수 있다.³⁷⁾ 다만 약간의 유보적 입장에서 그 가능성에 대해서는 희망적이라 할 수 있다. 프랑스의 경우 이른바 독립행정청(AAI)³⁸⁾을 통한 행정과 시민의 갈등 해소 방식을 분쟁의 비사법적 해결방식으로 접근하고 있다.³⁹⁾ 물론 프랑스에서도 ADR이라고 하면 법원이 아닌 당사자의 임의적 분쟁종결인 화해(la transaction)나 알선 (la conciliation), 조정(la médiation) 그리고 중재(l'arbitration)로 이해하고 있고 프랑스 문헌에서도 이를 언급하고 있다. 그렇지만 CNDP와 같은 독립행정청인 개인정보보호위원회(CNIL)⁴⁰⁾에 대한 개인신상정보 관련 시민들의 신청과 정보공개청구는 분쟁의 사전적 해결방식으로 충분히 기능할 수 있다는 점도 시사성을 가진다. 프랑스 국가공공토론위원회의 조직과 권한과 확대도 환경과 관련된 공공정책의 실행과정에서 공공토론과 정책결정 사이의 체계적

36) Loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité

37) 다만 국내 행정학자들이 접근하는 것처럼 이를 '공공갈등 조정기구' 차원에서 접근하는 것이 정확한 것인가에 대하여는 의문이 있다. 행정학자들이 적극적으로 참여하고 의원입법(김동완 의원 대표발의)으로 발의된 '국가공론위원회법안'은 상당 부분 프랑스 CNDP모델을 참고한 것으로 보인다. 동 법안이 예정하고 있는 상설기구인 국가공론위원회가 환경관련 법안과 행정절차법 및 각종 계획법률 등과의 체계적 조화성을 염두해 두고 준비된 것인가에 대하여는 충분한 자료의 검토가 이루어지지 않은 것으로 보인다.

38) Autorité administrative indépendante.

39) 전훈, 프랑스에서의 분쟁의 비사법적(non juridictionnel) 해결, 공법학연구 제6권 제2호, 한국공법학회, 2005.6, 387-393면.

40) Commission nationale de la communication et des libertés.

연계성에 대한 제도화가 미비하다는 비판에 대한 대책으로 환경법전의 개정작업을 통해 이루어졌다는 점에서 시민-행정의 의사소통과 갈등해결을 위한 절차적 메커니즘으로 파악할 수 있을 것이다. 프랑스의 경우 공공토론위원회를 중심으로 한 공공토론 절차는 국가, 지방자치단체, 영조물법인, 기업의 개발계획 수립절차과정에 공중참여 원칙의 준수와 환경영향평가 외에 국토계획평가(des impacts sur l'aménagement du territoire)⁴¹⁾에 대한 부분으로 확대되었다(환경법전 L.121-1조).

(2) 공공토론의 이론적 배경-공중참여원칙

1) 공중참여원칙의 확인

프랑스 법제상 참여원칙은 한편으로는 환경에 대한 특정한 시설이나 개발사업의 영향에 대한 인식의 제고와 다른 한편으로는 국토개발계획의 구체적 시행과정에서 사전적 조정원칙에 대한 관념의 점진이라는 관점의 결과로 이해할 수 있다. 1970년대와 1980년대에 프랑스 정부는 환경보호에 관한 많은 법률을 제정하게 되었다. 1990년 이후 10년 간 정부국책사업, 특히 각종 교통망 등 사회 인프라 건설과 관련하여 수많은 분쟁들이 발생하였다. 이러한 사실은 공중참가원칙에 대한 새로운 인식, 다시 말해, 정부가 추진하는 개발 사업에 관한 정책결정의 사전단계에서 의견조정의 개발의 필요성이 강조되었다. 이와 동시에 유럽공동체 및 국제적 차원의 개발계획 수립과정에서 환경과 협의에 대한 고려 움직임을 위한 조치들이 등장하게 되었다. 따라서 1990-2000년 기간 공안 프랑스 법률제도에 참여원칙(le principe de participation)에 관한 많은 조항들이 신설되었다. 2002년 법률에 따른 개정으로 현재 환경법전에서 공공토론(le débat public)제도가 규정되어 있다.

41) 국토영향평가로 번역되지만 우리 국토기본법(2011.5.30. 개정)에 신설된 국토계획평가와 유사한 성격을 가진다.

(가) 공공토론위원회 설립(1995) 이전

- ① 자연보호에 관한 1976년 7월 10일 법률(La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature)

프랑스에서 환경영향평가(Étude d'impact de l'environnement)가 처음으로 제도화 된 것은 1976년 자연보호법에 규정되면서 부터이다. 동법은 평가대상 시설물의 환경에 대한 영향에 대한 공공의 알권리를 인정하고 있다.

- ② 행정문서의 공개에 관한 1978년 1월 17일 법률(La loi du 17 juillet 1978)

프랑스 행정문서공개법은 모든 시민은 독립행정청의 감독을 받는 행정문서에 대한 시민의 공개를 보장하고 있다. 이에 따라 행정문서 공개위원회(la Commission d'accès aux documents administratifs)가 설치되었다. 또한 1979년 7월 11일 법률은 행정문서에 대한 이유부기를 의무화하고 있다.

- ③ 공공(여론)조사의 민주화와 환경보호에 관한 1983년 7월 12일 법률(제83-630호)

일명 ‘부샤르도(Bouchardeau)법’⁴²⁾은 공공여론조사(des enquêtes publiques)에 관한 부분을 개정하였다. 개정 내용은 공중에 대한 정보공개와 공중의 제안과 이에 대한 반론에 대한 평가의 수집에 관한 개혁을 내용

42) 일반적으로 동 법률과 1985년 4월 23일 데크레가 공공조사 절차에 관한 일반법적 기능을 수행하는 것으로 알려져 있다. 상기 법령 이전에도 개별 법령상으로 약 130여개가 넘는 공공조사 절차가 있었는데, 이들 개별법령상의 공공조사 절차가 너무 다양하고 내용이 부실한 부분이 많았기 때문에 이른바 ‘부샤르도법’의 제정에 따라 어느정도 정비가 되었다고 볼 수 있다. 다만 동 법에도 불구하고 개별 법률에 의해 별도의 공공조사 절차(예를 들면 수용에 필요한 공공필요 인정(la déclaration d'utilité publique)과 같은 절차)가 이루어지고 있다(박균성, 프랑스의 행정참여법제, 한국법제연구원, 2003.9., 14면).

으로 하였다. 동 법상의 공공여론 조사는 오늘날 공공토론의 초기 버전이라 해도 무리가 없을 것이다.

- ④ 특정 공공 및 민간 프로젝트의 환경에 대한 결과평가에 관한 유럽경제공동체 1985년 6월 디렉티브 제85-337호(1997년 3월 유럽공동체 디렉티브 제97-11호로 개정)

유럽공동체의 1985년 제85-337호 디렉티브는 특정한 공공프로젝트와 민영프로젝트의 결과평가에 관한 것이다. 위 디렉티브 규정은 환경에 관한 특정한 프로그램과 계획 수립과정에서의 공중참여에 관하여 유럽연합이 비준한 아르후스 협약을 공동체법으로 인정하기 위해서 2003년 5월 23일 유럽의회의 디렉티브로 개정되었다.

- ⑤ 유럽공동체 1990년 6월 7일 디렉티브

1990년 유럽공동체 디렉티브도 환경 분야에 대한 정보공개를 그 내용으로 하고 있다.

(나) 공공토론⁴³⁾절차의 등장 배경

대규모 사업을 결정하거나 공공서비스 조직 개편과 같은 근본적 개혁을 수행하기 위해 직면하게 되는 여러 어려움에 대한 검토와 논의를 위해 대규모 토론과정이나 공청회를 개최할 필요성이 나타나게 되었다.

1989년에 Hubert Prévot의 주도로 대표적인 공공서비스 담당조직인 체신부(le ministère des postes et télécommunications)가 프랑스통신(France Télécom)과 우체국(la Poste)으로 분리되었다. 그리고 1992년에 Gilbert Carrère 책임 하에 교통인프라체계의 지역이전(la localisation) 결정과 운송수단 방식(도로, 철도, 운하, 항공) 결정을 위한 상시 토론회(un débat permanent)가 이루어졌는데, 2002년 7월에 건설·주택·교통부(le ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports) 보고서⁴⁴⁾로 제출되었다.

43) 이를 국민토론으로 번역할 수도 있다(박균성, 전개논문).

44) 2002년 제출된 동 보고서의 제명은 행동을 위한 권고(La recommandation pour

1992년 6월 채택된 ‘환경과 지속가능한 개발에 관한 리우(Rio)선언’ 제10조는 환경문제에 있어 가장 적절한 방법을 통해 모든 시민의 참여가 가능하도록 할 것을 분명히 하고 있다. 1992년 12월 15일 제정된 인프라구축을 위한 국가기본계획의 추진에 관한 일명 ‘비앙꼬(Bianco)훈령’은 계획의 수립이후 인프라체계 구축의 기본계획의 적정성에 관한 협의절차에 관해 규정하고 있다. 이에 의하면 지방에 소재한 국가 지방행정청인 프레페(이를 지사로 번역하는 경우가 많다)가 임명하는 공공토론회의 개최를 주관하는 독자위원회가 구성절차가 진행된다. ‘라인-론 구간’ 고속철도 건설추진계획에 이러한 새로운 공공토론회절차가 처음으로 도입되었다.⁴⁵⁾

프랑스 전력공사(EDF) 전기시설물 계획안 지시절차에 관한 1993년 1월 14일 훈령(일명 빌라동(Billadon)훈령, 2002년 9월 9일 폰텐(Fontaine)훈령으로 대체됨)이 제정되어 63,000볼트를 초과하는 전력선의 건설이나 개축작업을 하는 경우 환경영향평가 준비를 위한 사전 공공여론조사절차의 개최가 새로이 도입되었다.⁴⁶⁾

1993년에 환경부장관(미셸 바르니에)에 제출된 1983년 7월 12일 법률 시행 평가 보고서에서 바르니에 장관은 공공여론조사가 너무 더디게 진행되고 있음을 강하게 지적하면서 사업시행자(maître d’ouvrage) 보다는 상시적이고 독립적인 행정기관에 의해 운영되고 공공의 참여를 보장하는 여론조사의 필요성을 역설하였다.

2) 공공토론의 전제-정보공개와 공중참여

국제연합 경제사회이사회 회원국과 유럽공동체 회원국 39개국은 아르후스(Aarhus)협약(1999.6.25.)을 통해 환경 분야에서의 공공참여를 위

l’action이다.

45) Circulaire du 15 décembre 1992 du ministre de l’Équipement et des Transports, relative à la conduite des grandes projets nationaux d’infrastructures.

46) Circulaire du 14 janvier 1993 relative aux projets de poste électrique à haute et très haute tension.

한 획기적인 계기를 마련하였다. 아르후스 협약은 환경 분야에서의 정보공개와 공중참여가 정책결정 과정에 필수적이며 또한 이에 대한 사법적 권리구제절차를 마련하도록 체약국에게 요구하고 있다는 점에서 환경민주주의의 구체화로 평가될 수 있다. 1999년 11월 25일 프랑스 정부(총리)는 대규모 개발 사업이나 설비건축을 위한 ‘공공필요(l'utilité publique)인정’(우리 법제상의 사업인정과 비교될 수 있음)을 위한 방식 개선에 관한 개선방안을 콩세이데타(Conseil d'Etat)에 요청하였다. 콩세이데타는 니콜 퀘스티오(Nicole Questiaux)를 책임자로 하는 연구의 결과보고서를 제출하였다(Rapport public 1999).

동 보고서는 공공필요성의 위상과 공익의 평가에 대해 재차 정의를 내리고, 정보공개와 공공협회의 중요성을 강조하고 있다. 그리고 정책결정과정의 사전절차 뿐만 아니라 전체 결정과정에서 이러한 내용이 관철되어야 한다고 권고하고 있다. 또한 국가공공토론위원회를 독립적이고 공공토론의 실질적 역할을 보장하기 위한 지위로 변화되어야 한다고 제안하였다.⁴⁷⁾ 프랑스 정부는 국가공공토론위원회 위원장에게 공공토론의 시행분야를 확대하고 국가공공토론위원회가 참여하는 방식의 다원화에 대한 시험적 시행을 총리서한을 통해 요청하였다. 이러한 정신에 입각하여 구속적 토론절차나 협의절차 및 지역공청회의 우선절차 등과 같은 새롭고 실험적인 조치에 관한 문건이 제출되었다.

따라서 국가공공토론위원회의 위상은 국민의 공중참여에 관한 중심기관으로 변모하였다. 아르후스(Aarhus)협약(1999)의 내용에 일치하도록 전기한 근거리 민주주의에 관한 법률(2002)은 “환경과 국토개발에 영향을 미치는 개발 또는 시설계획 수립에 대한 공중참여”⁴⁸⁾라는 장

47) 콩세이데타의 보고서를 토대로 제정된 2002년 2월 27일 근거리민주주의(la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité)에 관한 법률에서 국가공공토론위원회에 대한 새로운 지위와 권한이 부여되었다.

48) Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

을 신설하여 이에 관한 절차를 총괄적으로 규정하였다. 동 법률은 콩세이데타가 제안했던 검토안을 광범위하게 수용하였는데, CNDP를 독립행정청으로 하면서 전자의 권한을 다양한 분야로 확대하면서 이를 한층 강화하였다.

3) 공공토론을 위한 전제조건 충족

헌법적 가치를 갖는 환경 분야에서의 공중참여 원칙의 실효성 확보를 위해서는 공중참여를 위한 최소한의 요건이 충족되어야 한다.⁴⁹⁾

(가) 공중참여의 실효성 확보를 위한 요소

첫째, 어떤 계획을 위한 것인가에 관한 것이다. 공중참여를 적용하기 위한 분야에 관하여 무엇을 필요적 혹은 선택적인 사항으로 할 것인가가 관건이 된다. 이에 대해 환경현장 규정에는 ‘환경에 영향을 미치는 공공결정’이라고 되어 있지만 전기한 판례에서는 구체적이지 않다.

둘째, ‘공중(公衆, publique)’이란 용어에 대한 이해가 필요하다. 이에 관해서는 우선 환경 분야에서 취해진 결정에 따른 위험을 당할 수 있는 모든 자연인 또는 연관된 법인을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 ‘공중’이란 개념과 ‘관련된 공중(public concerné)’을 구별할 필요가 있다. 다시 말해, 후자인 ‘관련된’ 공중만이 앞의 유럽공동체 디렉티브 제6조의 정책결정 절차에 유효하게 참가할 수 있는가 하는 의문이 생긴다. 이 같은 논의는 이미 아르후스 협약의 지침서에서도 언급되고 있는데, 프랑스에서는 환경법전 L.141-3조에 규정된 공중참여 부분과 관련하여 환경대표단체의 기준을 어떻게 규정할 것인가가 제2차 그르넬 입법과정에서 깊이 논의되었다.

셋째, 공중참가의 방식은 시행되는 절차에 따라 매우 다양하다. 공중은 공공조사나 공공토론회 과정에서 참여할 수 있으며 행정권의 재

49) 전훈, 프랑스에서의 환경민주주의, 환경법연구 제33권 제2호, 한국환경법학회, 2011, 398-399면.

량에 의해 이루어질 수 있다. 이러한 협력방식에 대한 최소한의 요구 사항이 있는가 하는 점이 논의가 된다.

넷째, 의견청취의 타이밍(timing)은 법문에서 구체적으로 정해져야 한다. 아르후스 조약 제6조 제4호가 의미하는 바와 같이 공중참가는 절차의 초기에 개시되며, 다시 말해, 모든 선택가능성(les options)과 해결책이 가능하고 공중이 실질적인 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 아르후스협약 이행지침서에 의하면 공중참가는 공공기관이 정보 수집과 처리를 해야 하는 단계에 있고 공중의 구성원이 입장이나 의견을 변경하도록 준비가 된 경우에 개시된다. 1985년 공동체 디렉티브는 모든 선택가능성을 예상할 수 있는 경우라고 한다. 실제로 공중 참여 관련절차 위반사실이 법원에 제소된다면 상기 규정들이 어떤 시점을 말하는 것인지가 구체적으로 문제가 될 것이다.

다섯째, 공중의 의견청취 절차를 하지 않았을 경우에 대한 제재수단이 가능한가 하는 점은 매우 중요하다. 행정법상 이러한 공중참가 절차의 불비는 행정권의 의사결정의 형식적 요건을 결하는 하자로 간주되어 사법적 통제 대상, 다시 말해 월권소송의 대상이 되는 것을 의미한다.⁵⁰⁾ 이는 아르후스 협약의 세 번째 기둥인 환경단체의 사법 절차에 대한 접근권의 제도화를 의미한다.⁵¹⁾

(나) 정보공개와 공공토론

프랑스 환경법에 나타난 환경민주주의는 협의, 정보공개, 참여라는 세 꼭지점으로 묘사할 수 있다. 특히 지난 20여 년간 시민사회의 환경 분야에 대한 토론들이 사회적 요구와 정부의 의사에 따라 공식적으로 등장하였다. 특히 주목할 점은 정보공개와 주민참여를 의미하는 공공토론회(le débat public), 더 정확하게는 공공토론회 참여권이 주민들에

50) CE, 6 juin 2007, Association Le réseau sortir du nucléaire, req. n°292386.

51) 김현준, 환경사법액세스권과 환경단체소송, 환경법연구 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010, 135-150면.

게 근접한 민주주의를 위한 법(2002)을 통해 보장되었다는 점이다.

이러한 공공토론회는 주요 정부(개발)계획의 적시성/적정성, 목표, 주요 특징에 대하여 이루어지며, 2002년 이후 종래 인정되지 않았던 개발계획의 적시성/적정성(l'opportunité du projet)에 대한 토론이 가능해졌다는 점에서 의미가 있다. 법개정 이전에 환경관련 정책에 대한 공공토론과 최종결정간의 체계적 연계성에 대한 제도화가 미비하다는 점이 지적되어 왔기 때문에 개정 환경법전에는 독립행정청인 공공토론위원회를 중심으로 국가, 지방자치단체, 영조물법인, 기업의 개발계획 수립절차과정에 공중참여 원칙의 준수와 환경영향평가외에 국토계획평가(des impacts sur l'aménagement du territoire)⁵²⁾에 대한 부분이 확대하였다(환경법전 L.121-1조)⁵³⁾. 환경법전과 2002년 법과 지방자치법은 아래와 같은 다양한 공공참여절차를 예정하고 있다.⁵⁴⁾

〈 표 1 〉

형식	분야	환경법전	2002년 법률
영향평가	환경, 공공위생에 의미 있는 영향을 주는 계획	환경법전 L.122-1조	결정 이후 영향평가, 의견청취 의무사항 공고

52) 국토영향평가로 번역되지만 우리 국토기본법(2011.5.30. 개정)에 신설된 국토계획평가와 유사한 성격을 가진다.

53) “La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.”

54) 전훈, 전계논문, 400면의 표 재인용; R. ROMI, Droit de l'environnement, 7^e édition, Montchrestien, 2010, p.179.

제 3 장 외국의 갈등관리 전문기구에 대한 법제

형식	분야	환경법전	2002년 법률
공공조사	상 동	환경법전 L. 123조	
기타방식	물, 폐기물	지방자치법전 L.2143-4조	지방자치법전 L.1411-3조: 지역서비스 자문위원회
공고	건축허가	환경법전 R.421조	
질의회신	폐기물	환경법전 L.125-1조	
회의	공공여론조사	환경법전 L.123조	
공공토론회/청문회	유익한 영향력을 가진 계획	환경법전 L.121-3조	토론회구성, 개시에 관한 사항, 지역개발부분으로 확대
연보제출	음용수 가격과 수질, 배수 및 취수업무 내지 생활폐기물처리	지방자치법전 L.2245-5조	지역서비스자문위원회 의 검토

4) 공공조사(Enquête publique)

공공토론과 유사한 공중참여 형식으로 공공조사 제도가 있다. 후술하는 공공토론(le débat public)제도가 유용하기 위해서는 공공조사 절차와 조화를 이루어야 할 필요성이 있다. 공공조사에 관해서는 환경법전 제1편(총칙)-제2부(정보공개와 시민참여)-제3장(환경에 영향을 주는 사업에 관한 공공조사)부분⁵⁵⁾에서 규정하고 있다.

55) Chapitre III: Enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environne-

(가) 연 혁

공공조사는 수용과정에서 소유자의 재산권 보장을 위해 1810년에 처음 도입되어 1833년 7월 7일 법률에서 수용을 위한 ‘공공성 선언(la déclaration d'utilité publique, 우리의 사업인정 조치로 이해할 수 있다)’에 앞서 공공조사를 하도록 법제화 되었다.

이러한 공공조사 제도는 1959년에 개정되었는데, 이전에 비해 그 절차가 간소화 되었다. 하지만 공공조사 제도가 공중참여로서의 의의를 가지게 된 것은 ‘공공조사의 민주화와 환경보호에 관한 1983년 법률(부샤르도(Bouchardeau)법)’이라 할 수 있다. 이때부터 동 제도는 주민들의 의견수렴과 정보공개를 위한 규정으로 변모하였다. 동법 제4조와 1985년 4월 23일 데크레는 공공조사의 시행 분야와 기술적·재정적 기준을 제시하였는데, “공법인이나 사인이 수행하는 개발사업, 시설, 공사가 그 성질, 상황이나 관련 구역의 특성에 따라 이러한 조치는 환경에 영향을 미칠 수 있는”⁵⁶⁾ 경우에는 공공조사가 사전에 이루어져야 한다고 규정하였다(환경법전 법률편 L.123-1조).

(나) 공공조사의 진행

공공조사의 개시는 일반지방행정관청인 프레페가 진행을 하게 되는데, 지역의 1심 행정법원장이 임명하는 조사관과 관련 사업계획서상의 코뮌의 시장이 공공조사를 수행하며 공개적으로 어떠한 제재적 성격을 띠지 않고 실시되어 진다. 개발 사업이나 도시계획 사업의 시행 이전

ment (제3장: 환경에 영향을 주는 사업에 관한 공공조사)

Section 1: Champ d'application et objet de l'enquête publique(Articles L123-1 à L123-2)

(제1절: 공공조사의 시행 분야와 대상, 법률조항 제123-1조 내지 제123-2조)

Section 2: Procédure et déroulement de l'enquête publique(Articles L123-3 à L123-19)

(제2절: 공공조사의 절차와 진행, 법률조항 제123-3조 내지 제123-19조)

56) “la réalisation d'aménagements, d'ouvrages, de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement”.

단계에서 의견이나 반대안들을 개진하고 공중에게 정보를 공개한다.

공공조사 절차가 끝나면 공공조사관은 조사보고서를 작성하고 타당성 혹은 부적합 의견서를 기술하며 이를 프레페에게 제출하게 된다. 만일 공공조사 결과가 적합의견이라면 프레페는 당해 사업에 대한 공공선 선언을 교부하게 된다.

어떤 사업의 계획에 대한 공공토론이 개최되는 경우에는 “공공조사관(le commissaire-enquêteur)이나 사업시행자와 공공조사서류에 첨부된 조사위원회가 실시한 보고서와 공공토론 전망서”가 작성되어야 한다.⁵⁷⁾ 이러한 공공조사의 결과보고서는 5년 이내로 제출되어야 한다. 그리고 이러한 결과보서는 관련 웹 사이트에서 검색이 가능하다.⁵⁸⁾

(3) 공중참여의 제도화-국민공공토론위원회(CNDP)

공중참여원칙은 일명 ‘바르니에(Barnier)법’으로 알려진 환경보호에 관한 1995년 2월 2일 법률(제95-101호)⁵⁹⁾과 1996년 5월 10일 데크레(제96-388호)⁶⁰⁾에서 본격적으로 정착되었다고 할 수 있다. 상기 법령에 의하여 (대상) 사업의 준비 과정에서 동안 주요 계획안의 목표와 특징에 관한 공공토론회가 개최된다. 그리고 이러한 공공토론회 개최와 토론회의 진행의 수준을 보장하기 위한 국가공공토론위원회(la Commission nationale du débat public, CNDP)를 설치하고 이를 관장하도록 하였다.

57) 2002년 10월 22일 데크레 제12조 규정으로서 현재 환경법전 명령편 제121-12조(R. 121-12)에서 규정하고 있다(Le compte rendu et le bilan du débat public, ainsi que le compte rendu de la concertation prévue à l'article R. 121-9, sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage et joints au dossier d'enquête publique).

58) <http://www.cnce.fr/>

59) Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement à la protection de l'environnement.

60) Décret d'application n°96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

이러한 내용은 현재 환경법전 제1편(총칙)-제2부(정보공개와 시민참여) 이하에서 상세히 규정되어 있다.⁶¹⁾

〈 표 2 〉

제 1 장: 환경이나 국토개발에 중요한 영향을 주는 개발이나 설비계획 수립에 대한 공중참여(L.120-1조 내지 L.120-2조)
제 1 절: 국가공공토론위원회의 임무. 공공토론의 실시분야와 대상(L.121-1조 내지 L.121-2)
제 2 절: 국가공공토론위원회의 구성과 기능(L.121-3조 내지 L.121-7조)
제 3 절: 공공토론의 조직(L.121-8조 내지 L.121-15조)
제 4 절: 기타 공공조사전 조정방식(L.121-16조)

1) 국가공론위원회(CNDP) 설립

1970년대 후반 프랑스 국내 및 유럽연합 차원에서 녹색당(Les Verts), 생태운동연합(Les Ecologistes) 등 환경운동과 연계된 정치적 활동이 활발하게 이루어지면서, 기존의 전통적 개발패러다임에 근거한 대규모 국책사업의 정당성 자체가 흔들리기 시작했다. 여기에 정치적 역학관계가 작용하면서, 도로·항만 등 사회기반시설과 관련된 정부개발사업들이 이해당사자들과의 갈등으로 인해 표류하는 현상이 반복적으로 발생하였고 이로 인한 효율성 저하가 현안으로 부각되었다. 이와 같은 기존의 개발패러다임의 전환, 국책사업의 표류와 효율성 저하와

61) Chapitre Ier: Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire(Articles L120-1 à L120-2)

Section 1: Missions de la Commission nationale du débat public. Champ d'application et objet du débat public(Articles L121-1 à L121-2)

Section 2: Composition et fonctionnement de la Commission nationale du débat public(Articles L121-3 à L121-7)

Section 3: Organisation du débat public(Articles L121-8 à L121-15)

Section 4: Autres modes de concertation préalable à l'enquête publique(Article L121-16)

같은 문제를 제도적인 차원에서 실질적으로 해결해야 한다는 논의가 제기되기 시작했다. 특히 1980년대 들어서 고속철도 건설 및 재개발 사업과 관련하여 제기된 2건의 환경분쟁은 기존의 정부주도의 개발패러다임을 전환하는 계기가 되었으며, 이 분쟁을 통해 프랑스는 공공참여를 통한 의사결정과정의 필요함을 자각하였다.

그 하나는 고속철도 지중해선(TGV-Mediterranée) 건설사업과 관련된 분쟁으로, 1980년부터 1994년에 이르는 5년 동안 4명의 건설부 장관이 사임하는 등 이 건설사업진행과정에서 정치적 파장과 이해관계의 충돌이 상당하였다. 그리고 또 다른 분쟁은 남부 프랑스인 르와르(Loire) 지방의 재개발사업과 관련된 것으로, 환경보호론자의 반대로 인해 11개의 보(洑) 건설사업 계획 중 3개의 보(洑) 건설계획을 철회하고 이미 건설이 완료된 2개의 보를 해체하도록 함으로써, 전통적인 방식으로 추진된 정부주도의 건설계획에 제동이 걸린 사건이었다. 이 사건을 계기로 대규모 국가단위의 개발사업 등에는 공공참여의 필요성이 크게 강조되는 사회적 분위기가 조성되었고, 이는 공공토론위원회(Commission nationale du débat public, 이하 CNDP)의 설립으로 이어졌다.

(가) 연 혁

CNDP는 상기 1995년 법률 제2조가 규정한 바와 같이 “국가이익이 걸린 국토개발계획의 목적과 주요요소에 관해” 공공토론회를 개최하는 권한을 부여받고 설립되었다. 그리고 “개발사업 결정 이전 주민 자문 및 시민단체 자문에 관한” 1996년 데크레에서 사업계획 결정 이전에 사업목적 등에 대한 공공토론절차를 상세하게 규정하였다.

한편 기술한 2002년 근거리 민주주의에 관한 법률⁶²⁾이 제정됨에 따라 CNDP는 독립행정청(AAI)으로 승격되어 구체적인 운영방식과 운영절차가 정비되었다. 그리고 참여대중의 범위도 확대되었다. 동법 제

62) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

134조는 환경이나 국토개발에 중대한 영향을 미치는 개발이나 설비계획의 수립과정에서의 대중참여(la participation du public)라는 제명을 가진 장(章)과 공중참여에 관한 내용이 환경법전 제1편-제2부-제1장 이하(법률 조항 L.121-1조 이하)에 규정된다고 적고 있다.⁶³⁾

이러한 CNDP의 지위와 역할은 2010년 7월 12일 ‘그르넬 II법’으로 알려진 ‘환경을 위한 국민협약에 관한 법률 제2010-788호(la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement)’가 제정되면서 더 한층 확대되었다. 즉, CNDP의 위원을 21명에서 25명으로 확대하고, 공공토론을 마친 이후 합의사항의 실시에 대한 모니터링 및 후속조치에 대한 CNDP의 역할을 강화하였다.

예를 들어 합의사항에 대한 후속조치의 진행상황을 모니터링하기 위해 사업자가 요청하는 경우 보증인을 들 수 있고, 상당수의 경우 CNDP 의장이 보증인으로서 활동한다. 그리고 공공토론 후 후속조치가 제대로 이루어지지 않는 경우, CNDP와 사업자가 별도의 추가적인 논의과정을 거칠 수 있도록 하였다. 현재 CNDP는 위원장과 2인의 부위원장, 3인이 상임으로 근무하며 보수를 받고, 다른 위원들은 직무에 따라 수당을 받는다.⁶⁴⁾

63) Le chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l’environnement est ainsi rédigé :
 « Chapitre I^{er}
 « Participation du public à l’élaboration des projets d’aménagement ou d’équipement ayant une incidence importante sur l’environnement ou l’aménagement du territoire
 « Section 1
 « Missions de la Commission nationale du débat public. -Champ d’application et objet du débat public
 « Art. L. 121-1. -La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d’élaboration des projets d’aménagement ou équipement d’intérêt national de l’Etat, …
 (이하 생략)

64) 이에 관해 행정학자들이 연구한 자료로는 다음 내용을 소개할 수 있다(박재근, 은재호, 장현주, “국가공론위원회 설립방안 연구-프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구”, 한국행정학회, 2012).

위원들은 신의성실의 원칙에 따라 주어진 업무를 수행할 의무를 진다. 또한 환경법 L.121-5조는 CNDP 위원들과 CPDP 위원들이 “개인적으로 연관된 사업 또는 자신의 직무와 관련된 사업과 연계된 토론 또는 조정절차에 참여할 수 없다”고 명시함으로써, 공공토론 진행의 객관성을 확보하고 있다⁶⁵⁾.

(나) 역할과 임무

① 2002년 법률

전기한 바와 같이 2002년 법률에 따라 국가공공토론위원회의 지위가 독립행정청으로 변모함에 따라 그 권한 또한 확대되었다. 독립행정청⁶⁶⁾의 특성상 정부의 계서적 상하관계를 가지지 않으며 특정한 행정부처에 소속되지 않는다. CNDP는 국가적 이익을 가지는 시설이나 개발계획이 사회-경제적으로 강한 영향력을 가지고 있거나 환경이나 국토개발에 대한 의미 있는 영향이 있는 경우에 동 계획의 수립절차의 공중참여 준수여부를 감시하는 임무를 수행한다.

② 독립행정청의 지위⁶⁷⁾

가) 의 의

프랑스에서 독립행정청(Autorité administrative indépendante, 이하 AAI)에 대한 개념 정의는 AAI의 특징을 나타내는 일정한 개념징표⁶⁸⁾를

65) “Les membres de la Commission nationale et des commissions particulières intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération.”

66) 이러한 독립성으로 인해 재정적 자율성을 가지며 기관의 독립성, 다시 말해 위원회 위원의 임기 동안 그 지위가 보장되기 때문에 법원의 판결을 제외하고는 국가공공토론위원회는 전적으로 독립적으로 활동할 수 있다.

67) 전훈, 독립행정청에 관한 소고 -프랑스 독립행정청(AAI)이론을 중심으로-, 토지공법연구 제49집, 2010.5.

68) 프랑스 문헌에 따라 대동소이하지만 대체로 법인격을 부여 받거나(하지만 대부

통해 알 수 있다. 프랑스에서 독립행정청 조직은 1960년대 말에 등장하여 1970년대 중반 이후 그 수가 대폭 증가하였다. 법률로서 처음 그 지위를 규정한 것은 1978년 1월 6일 개인정보보호법으로서 동법에서 국가정보자유위원회(Commission nationale de l'informatique et des libertés, 이하 CNIL)를 처음으로 명문화하였다. 이후에 방송위원회(Conseil supérieur de l'audiovisuel, 이하 CSA, 1989년 1월 17일 법률), 행정문서 공개위원회(Commission d'accès aux documents administratifs, 이하 CADA, 1978년 설치되었으나 독립행정청으로 규정한 행정문서공개와 공공정보의 이용에 관한 2005년 6월 오르도낭스(l'ordonnance)에 의해 독립행정청의 지위가 부여되었다), 이른바 옴부즈만인 (국민)권익위원인 Médiateur de la République(1973년 1월 3일 법률) 등 2010년 1월 현재 40여개의 독립행정청이 설치되었다.⁶⁹⁾

나) 독립행정청의 요소

첫째, 공정성과 효율성의 보장을 들 수 있다. 독립행정청이 설치되는 이유 중 가장 중요하고 공통적인 사항이라면 국가의 개입에 대한 공정성의 엄중한 보장을 들 수 있다. 명칭에서 알 수 있듯이 ‘독립’ 행정청의 출발은 정치권과 행정권에 대한 불신으로부터 비롯한다.⁷⁰⁾ 그리고 이러한 공정성은 해당 (규제) 분야에 독립행정청을 설치하고, 보다 전문적(기술적) 규율을 결정함에 있어 관련 실무 전문가들의 참

분의 행정법 교재는 법인격이 없는 것을 전제로 설명한다) 그렇지 않은 행정청(l'autorité)으로서 명령제정권, 자문이나 권고, 개별처분권 등의 복합적인 권한의 중첩(une cummule de la pluralité de pouvoirs)과 일정한 사안에 있어서의 제재나 분쟁해결 권한을 일정한 자율성을 행사한다고 정의할 수 있다(P. Goffaux, Dictionnaire élémentaire de droit administratif, Bruyant, 2006, p.34).

69) 프랑스 정부의 법제관련 사이트인 <http://www.legifrance.com/Sites/Autorites-independantes>에서 상세한 명칭과 연혁을 확인할 수 있다.

70) 프랑스의 경우 정부나 정치권의 방송에서의 공기업(des entreprises publiques)의 경영진의 임명이 사라지고 방송의 자유원칙이 강조되고 규제분야의 효시라 할 수 있는 방송위원회(CSA)가 설립되었다(1989년).

여를 요청하고 있다. 규제정책의 효율성의 확보는 독립행정청의 설치를 정당화하는 또 다른 논거로 제시된다. 독립행정청은 공평성과 효율성을 확보하기 위해 전통적인 중앙 행정관청에 비해 훨씬 빠른 의사결정을 취할 수 있으며, 이를 위해서는 비교적 강한 자치권을 부여받게 된다. 종래 행정부처의 의사결정에 비해 부처간(interministriel) 조정이나 영향을 받지 않음으로써 시간적인 지체나 관할 부처의 감시나 영향력으로부터 더 자유로울 수 있다. 따라서 독립행정청은 해당 규제분야에서 보다 간소화된 운영규정을 통해 복잡한 절차에 수반되는 서류작성과 제출의무 부담과 사법재판을 통한 분쟁해결에 비해 훨씬 짧은 시간에 다툼을 종결할 수 있게 한다. 이러한 점에서 보면 프랑스에서 대체적 분쟁해결방식으로 독립행정청의 운영의 예를 소개하는 것도 무리가 아니라고 본다.⁷¹⁾ 프랑스의 경우, 독립행정청의 의사결정(비록 그것이 개별적 혹은 명령적(reglementaire)성격 어느 것이든 간에)이 (행정)법원의 적법성 심사의 예외가 될 수는 없겠지만 보다 신속하고 유연한 의사결정이 변화의 속도가 빠른 분야에서의 효율성은 높다고 할 수 있다.

둘째, 행정청(les autorités administratives)이라는 점이다. 프랑스 행정법상 ‘les autorités administratives’에 대한 설명은 여러 가지로 가능하지만 실정법상 개념⁷²⁾과 강학상의 경우로 나누어진다. 전자는 행정상 관계에서의 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률 제1조가 규정하고 있는데, “본 법률에서 규정하는 국가행정(관)청, 지방자치단체, 행정적 영조물(법인), 사회보장기관과 행정적 공공서비스를 담당하는 기타 기관”을 말한다. 일견 명쾌해 보이지만 법문에서 “본 법률에서 규정하는(au sens de la présent loi)”이라고 규정하고 있어 그 범위가 제한되고

71) 전훈, 프랑스에서의 분쟁의 비사법적(non juridictionnel) 해결, 공법학연구 제6권 제2호, 한국비교공법학회, 2005.6., 387-393면.

72) Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relations avec les administrations.

행정청과 법인을 혼동하고 있기 때문에 판례와 이론을 통해 발전되어 온 전통적인 강학상의 설명이 더 일반적이다. 이러한 통설에 의하면 행정청은 “자신이 속한 법인(*la personne morale*)의 명의로 일방적 행정 행위를 발할 수 있는 권한을 가진 기관(*l'organe*) 혹은 공무원(*l'agent*)”을 지칭한다.⁷³⁾

조직적 의미에서 보면 행정은 국가나 지방자치단체와 같은 공법인처럼 제도화된 조직(*l'appareil*)을 통해 헌법과 법률이 자신에게 부여한 권한을 통해 그 임무를 수행하는 것을 말한다. 현실에서 (제도화된) 행정조직은 행정기관이라 불리는 개별적 혹은 집합체의 총체라 할 수 있는데⁷⁴⁾ 법적으로 행정조직이 생명력을 가지려면 행정기관을 통해 (*par des organes administratifs*) 활동한다는 것을 뜻한다. 그리고 행정기관 중에서 의사결정을 내릴 수 있는 경우를 ‘행정청’이라고 할 수 있다.

한편 행정청은 공법인으로 하여금 법적 행위가 가능하도록 자연인에게 일정한 권한을 부여한다. 중앙행정(관)청인 장관은 국가의 이름으로, 각 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체 명의로, 영조물법인의 책임자는 당해 영조물법인 명의로 행위를 하게 되는데 이 경우에 행정청은 이른바 작용법상의 행정(*les administrations actives*)⁷⁵⁾ 개념으로 등장한다고 할 수 있다. 프랑스에서는 일반적으로 법인격을 가진 행정주체(*les personnes morales publiques*)와 그 기관은 구별되어지고 독립 ‘행정청’은 법인격이 없다고 보는 것이 일반적이었으나, 2003년 이후에 법인격을 가진 독립기관이 법률에 의해 설치되고 있다. 이를 새로운 형태의 ‘독립적 공공기관’(*des autorités publiques indépendantes*, 이하

73) D. Truchet, *Droit administratif*, 2e édition mise à jour, PUF, 2009, p.101.

74) 국내 행정법 교재에서 적고 있는 행정기관의 구성방식에 관한 ‘독임제/합의제’ 행정기관의 구분과 비교해 볼 수 있다.

75) 행정기관의 개념을 설명하는 내용 가운데 이른바 작용법적 기관개념(기관이 일정한 역할을 분담하여 행정주체를 위해 활동하는 것)처럼 행정주체와 그 상대방에 대한 작용을 중심으로 파악한다고 생각되어 상기와 같이 번역하였다.

API)⁷⁶⁾ 내지는 독립행정청의 다양화 현상으로 부를 수 있다. 어떻게 보면 종래 공법인이지만 행정상 후견(la tutelle administrative)하에 있던 영조물(법인)(l'établissement public)과 독립행정청(AAI)의 결합으로 볼 수 있는 이러한 새로운 형태의 독립행정청은 향후 설치될 독립행정청 기구를 총괄하는 형태로 존재할 것 같지는 않지만 독자적 재원을 가지고 법인격을 부여받은 독립기관이라는 점에서 해당 분야의 기존 독립행정청 조직의 독립성 강화를 위한 장치가 아닌가 하는 기대가 있다.⁷⁷⁾

③ 토론방식

공중참여는 공공토론방식을 취할 수 있는데, 대상이 되는 각종 개발계획의 주요 특징과 목표 및 적시성을 대상으로 한다. 그리고 국가공공토론위원회는 내부적으로 특별위원회(une commission particulière du débat public, CPDP)으로 불리는 별도의 위원회 또는 사업시행자에 대해 토론회 구성을 위임하는 방식으로 공공토론회를 개최할 수 있다.

그 밖에도 국가공공토론회는 공공토론회 실시를 요구하지 않고, 사업시행자에 대해 후자가 제안하는 협의절차를 권고할 수 있다. 공중참여는 사전평가 체결 이후 공공여론조사 단계 까지 계획준비 단계 절차 전부에 걸쳐 보장된다. 국가공공토론위원회는 시설과 공사의 인도에 이르는 계획실행 단계에 까지 최적의 정보공개 요건을 준수하는가를 감시한다.

환경부장관은 관련부처 장관과 합동으로 환경이나 개발 분야에서의 일반 선택사항에 관한 공공토론회 조직을 위하여 국가공공토론위원회에 대하여 공공토론회를 요청할 수 있다. 국가공공토론위원회는 권한

76) 표현이 지나치게 번역의 냄새가 나지만 이에 해당하는 적당한 개념이나 용어를 찾지 못해 앞과 같이 번역하였다.

77) 통화·재정법전(Code monétaire et financier) L. 621-5-2조와 L.621-5-3조에 의해 설치된 금융거래청(Autorité des marchés financières, AMF)의 경우를 들 수 있다.

행정청과 사업시행자의 요청에 따라 전체 계획 수립기간 동안 공공협약에 관한 모든 의문 사항에 대하여 자문을 한다. 또한 국가공공토론위원회는 공중과의 협의를 촉진하고 개발하는 내용의 일반적 또는 방법상의 모든 회신과 권고안을 내놓아야 하는 임무를 수행하고 있다(환경법전(Code de l'environnement), 법률편 제121-10조).⁷⁸⁾

④ 2010년 법률

이른바 ‘환경 그르넬 II법’인 2010년 7월 12일 법률(제2010-788호) 제6편(거버넌스)-제4장(정보공개와 협의에 관한 규정) 제246조는 “정보공개 방법상 공공토론의 대상범위의 확대와 공공토론 이후의 공중참여 확대”를 규정하고 있다. 이에 따라 국가공공토론위원회는 환경법전 L.121-8조가 규정하는 바에 따라 직권 혹은 사업시행자의 요청에 따라 국가공공토론위원회가 결정하는 대표자협의 보증인을 임명할 수 있다. 물론 이러한 보증인은 국가공공토론위원회가 공공토론이 필요하지 않다고 보는 경우에, 관련 당사자 대중들이 그에 관한 찬반 의견을 개진하고 조정하기 위해 위원회 또는 시공자나 공사 책임자의 제안으로 임명한다(환경법전 법률편 제121-9조).⁷⁹⁾

78) “Le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement. Les options générales portent notamment sur des politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire. Les plans et programmes concernés sont précisés par décret en Conseil d'Etat. Le ministre intéressé ou la personne publique responsable de la politique, du plan ou du programme susvisés informe le public des suites données au débat.”

79) “Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. A son initiative ou à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, la Commission nationale du débat public peut désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.”

전기한 법률조항 제121-8조 제1항(I)은 공개된 계획안에 대한 중요한 사항을 담고 있는데, 동 조항은 사업시행자에 대해 다음 두 가지 사항의 의무를 부가하고 있다. 하나는 계획서 공개를 국가공공토론위원회에 제출할 것인지 그렇지 않을 것인지 구체적으로 밝혀야 하고, 다른 하나는 국가공공토론위원회에 제출하지 않은 경우에 구체적인 협의절차를 밝혀야 한다. 법문은 “사업시행자나 계획의 책임 기관은 개발계획의 목적과 주요특징과 더불어 사회-경제적 영향, 추정 공사비, 환경과 지역개발에 미칠 영향평가 등을 담은 서류를 CNDP에 제출해야 한다”고 규정하고 있다.⁸⁰⁾

국가공공토론위원회의 정부 부처의 지속가능한 발전 분야에 대한 일반 선택사항의 확대 가능성은 상기 선택이 국가의 이익이어야 하고, 특히 정책계획 수립과 프로그램에 관한 내용을 구체적으로 담고 있어야 한다. 결과적으로 공공토론을 통해 후속조치가 공중에게 공개되어야 한다.

(다) 현행 CNDP의 구성

국가공공토론위원회의 결정은 CNDP 총회에서 이루어지는데, 2007-2012년 기간 동안 국가공공토론위원회의 구성은 다음과 같다. CNDP의 위원장과 부위원장의 임기는 5년이며 이들의 임명에 관한 2008년 2월 18일 데크레가 제정되었다. 2012년 11월 현재 CNDP는 25인으로 구성되어 있다. 노조대표 2인과 기업 혹은 조정위원 2인은 2010년 ‘차그르넬법’ 개정에 의해 CNDP 구성원으로 새로이 추가되었다.

80) “Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.”

- 위원장 1인⁸¹⁾
- 2인의 부위원장⁸²⁾
- 하원의장과 상원의장이 임명하는 각1인의 의원(serge BARDY, député des Maine-et-Loire출신(하원의원), 상원의원 1인(아직 미정).
- 지방의원협의체의 제안으로 데크레가 임명하는 6인의 지방의원 (- Pierre DUCOUT, Maire de Cestas (33), - Claudine GUIDAT, Adjointe au Maire de Nancy (54), - Michel HABIG, Vice-président du conseil général du Haut-Rhin (68), - Olivier JACQUIN, Vice-président du conseil général de Meurthe-et-Moselle (54), - 아직 미정인 1인, Dominique PLANCKE, Vice-président du Conseil Régional Nord - Pas deCalais (59)).
- 콩세이데타 전원합의체회의에서 선출되는 1인⁸³⁾
- 꾸흐드까사시옹(최고사법법원, 파기원) 전원합의체회의에서 선출되는 1인⁸⁴⁾
- 회계법원 전원합의체회의에서 선출되는 1인⁸⁵⁾
- 1심 행정법원과 행정항소법원 판사 중 중앙위원회의 추천으로 콩세이데타 데크레로 임명하는 1인⁸⁶⁾
- 환경담당부처 장관이 추천하고 정부가 총리 아레떼 형식으로 임명하는 환경보호단체 대표자 2인⁸⁷⁾
- 전기한 바와 동일하게 경제담당부처 장관과 교통담당 부처장관이 추천하고 정부가 총리 아레떼 형식으로 임명하는 2인의 소비자

81) Philippe DESLANDES, Préfet(국가가 임명하는 일반지방행정관청이자 공무원).

82) Patrick LEGRAND et Philippe MARZOLF

83) Roland PEYLET, Membre du Conseil D'Etat.

84) Olivier GUERIN, Avocat Général à la Cour de Cassation.

85) Jean-Luc MATHIEU, Conseiller Maître à la Cour des Comptes.

86) Claude Sylvain LOPEZ, Président du Tribunal administratif de Lyon(리옹 1심 행정법원장).

87) Jean-Stéphane DEVISSE, Réseau Actions Climat France (RAC프랑스 기후변화활동 네트워크), Gabriel ULLMANN, administrateur de France Nature Environnement (FNE프랑스자연환경운영자),

및 이용자 단체대표⁸⁸⁾

- 산업부장관과 시설부처 장관의 추천으로 정부가 총리 아래때 형식으로 임명하는 2인의 전문가(그 중 1인은 여론조사 전문가)⁸⁹⁾
- 노조대표 2인⁹⁰⁾
- 기업 혹은 조정위원 대표자 2인(이 중 1인은 농업기업의 대표)⁹¹⁾

〈 표 3 〉

위원 구성	총 25인	임명방식
• 위원장	1인	CNDP 관련 법률에 의해 임명
• 부위원장	2인	CNDP 관련 법률에 의해 임명
• 상·하원 의원	각1인(총 2인)	상·하원 의장이 임명
• 지방의회 의원	6인	해당기관 제청 후 관련 법률에 의해 임명
• 콩세이데타 임명	1인	콩세이데타 전원합의체
• 파기원 임명	1인	파기원 전원합의체
• 회계법원 임명	1인	회계법원 전원합의체
• 행정법원 및 행정 항소법원 판사	1인	중앙위추천으로 테크레로 임명
• 전국규모 환경보호 단체 대표	2인	환경부장관 제청 후 총리가 아래때 형식으로 임명

88) Christian HUARD, Secrétaire Général de l'ADEIC, Alain FAUQUEUR, Ancien Président de Transports Logistiques de France(프랑스택배운송협회전(前)회장).

89) Jean BERGOUGNOUX, ancien Président de la SNCF(전 프랑스철도회장), Daniel RUEZ, ancien Président de la Compagnie nationale des Commissaires enquêteurs.

90) Daniel BLACHE(노동자총연합, confédération générale du travail,대표), Laurence LAIGO(confédération française démocratique du travail, 프랑스민주노동자연합) 총서기

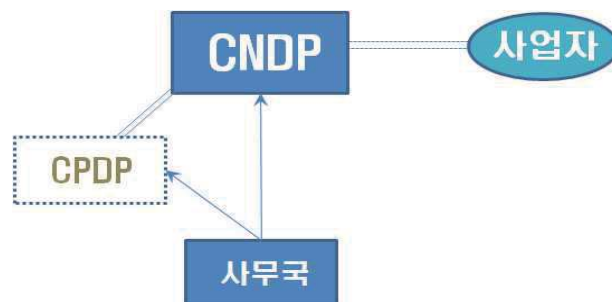
91) Alain CAMPUS(프랑스기업행동(Movement des entreprises de France) 기후변화분과위원장), Daniel PRIEUR(국립영농인조합연맹(Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) 사무총장).

위원 구성	총 25인	임명방식
• 전국규모 소비자 단체 대표	2인	재경부와 교통부 제청 후 총리가 아래떼 형식으로 임명
• 전문가	2인	산자부와 공공건축·공공사업부 장관 제청 후 총리가 아래떼 형식으로 임명
• 갈등관리 전문가	2인	2010. 7. “그르넬 2(Grenell II) 협약”의 개정에 따라 CNDP의 구성원으로 새롭게 추가됨
• 노조대표	2인	

(라) 공공토론 특별위원회(CPDP)

CNDP의 조직 구성 및 활동과 관련하여, CNDP와 별개로 임시기구의 성격을 가지는 공공토론특별위원회(CPDP)를 두고 있다. CPDP는 의장을 포함하여 3~7명으로 구성되며, CPDP의 의장은 해당 쟁점에 대해 오랜 기간 관심을 가지고 활동한 민간 전문가 중에 선정된다. 그리고 위원들은 공무원이나 연구자가 아닌, 해당 쟁점에 대해 상식 수준의 지식을 가진 25세~ 80세 사이의 성인 남녀로 구성한다.

〈그림 1〉



CPDP는 토론진행에 익숙한 사람들과 함께, 쟁점 자체 또는 토론진행에 관한 전문적인 지식이 없이 상식적인 수준의 지식을 가진 일반

인들로 구성한다. 전문가와 일반인을 하나의 위원회로 구성함으로써, 공공토론을 통해 일반인과 전문가 모두 다양한 의견을 제시하고, 진행과정에서의 객관성과 투명성 향상을 도모할 수 있다. CNDP 사무국은 CPDP의 위원으로 활동하고자 하는 사람들의 인적 네트워크를 상당수 확보하고 있으며, 실제 공공토론을 진행하는 과정에서 인적 네트워크가 추가·확대될 수 있는 가능성을 열어두고 있다.

CNDP에는 국토부 감독관이 이끄는 6인의 행정팀으로 구성된 사무국이 있으며, 2004년 1월 1일 이래로 독자적인 예산을 편성·집행하고 있다. 2009년 기준으로 CNDP 사무국 예산은 환경·지속가능개발부 예산에 선입되어 편성되며, 약 190만 유로에 달한다. 2010년 7월 그르넬 2(Grenell II) 협약 개정으로 CNDP의 위원수가 21명에서 25명으로 늘었으나, 사무국 인원은 충원하지 않아, 현재 사무국은 국토부 감독관인 사무총장 외 6인으로 구성되어 있다.

3) 공공토론의 개최와 진행

(가) 공공토론의 대상과 절차

① 대상사업과 기준

1차적으로 중앙정부, 지방자치단체 및 공공기관의 사업이 공공토론의 우선 대상이지만, 일정규모 이상의 개인사업도 공공토론의 대상이 될 수 있다. 공공토론 대상 여부를 판단하는 우선적인 기준은 사업규모로서, 사업비가 3억 유로를 초과하거나 총 연장 40km를 초과하는 사업의 경우에는 의무적으로 공공토론의 대상이 된다. 만일 사업비가 3억 유로 미만이나 1억 5천만유로 이상이거나, 총 연장이 20~40km 사업일 경우에는, 사업팀을 포함하여 해당 사업을 관리하는 프로젝트 관리팀⁹²⁾이 검토 후 필요에 따라 CNDP에 공공토론을 요청할 수 있으

92) 프로젝트 관리팀은 사업자, 국회의원 10인, 관련 지방자치단체 및 지자체간 협력

며, CNDP에서 공공토론의 실시 여부를 판단한다.

〈 표 4 〉 대상사업 및 의무적 공공토론 기준

사 업	CNDP 의무적 소집 대상사업	발표된 사업내용에 따라 CNDP 요청사업
왕복 4차선 고속도로, 급행도로	사업비 3억 유로 초과 총 연장 40km 초과 사업	사업비 1.5억~3억 유로 미만 총 연장 20km~40km 사업
기존 2,3차로를 왕복 4차선으로 확장		
철로 건설		
내륙수로 건설 또는 기존 운하 확대		
비행장 인프라 건설 또는 확장 사업	사업비 1억 유로 초과 사업	사업비 3천5백만 유로 초과 1억 유로 미만 사업
항만 인프라 건설 또는 확장 사업	사업비 1억 5천만 유로를 초과하거나 총 사업면적이 200ha 초과사업	사업비 7천5백만 유로 초과 1억5천만 유로 미만 또는 총 사업면적이 100ha 초과 200ha 미만 사업
전력선 설치 사업	전압 400kV 이상 총 연장 10km를 초과	전압이 200kV 이상 400kV 미만 또는 총 연장 15km 초과 사업
가스수송관 설치사업	직경 600mm 이상 총 연장 200km를 초과	직경 600mm 이상, 총 연장 100km 초과 200km 미만 사업
송유관 설치 사업	직경 500mm 이상 총 연장이 200km 초과	직경이 500mm 이상, 총 연장 100km 초과 200km 미만 사업
원자력 발전소 설치	새로운 원전 시설	새로운 원전 시설

기구, 정부 인가를 받은 국내 환경보호단체로 구성된다.

사 업	CNDP 의무적 소집 대상사업	발표된 사업내용에 따라 CNDP 요청사업
사 업	원전시설 제외하고 투자비가 3억 유로를 초과하는 시설	원전시설 제외하고 투자비가 1억5천만 유로 초과하는 시설
수력발전댐 또는 저수지댐 건설 사업	총 용량 22백만m ³ 초과 시설	총 용량 1천만m ³ ~2천만m ³ 시설
강 유역 물 이송 사업	유량 1 m ³ /s 이상인 경우	유량 0.5m ³ /s~1m ³ /s인 경우
문화, 스포츠, 과학, 관광 설비 사업	건물 및 인프라 설치비용이 3억 유로 초과하는 사업	건물 및 인프라 설치비용이 1억5천만 유로~3억 유로 해당 사업
산업 설비	건물 및 인프라 설치비용이 3억 유로 초과하는 사업	건물 및 인프라 설치비용이 1억5천만 유로~3억 유로 해당 사업

CNDP는 공공토론의 객관성과 형평성 등 토론의 품질을 보장하기 위해 공공토론이 제대로 된 방식으로 이행되는지를 살피는 역할을 수행하고, 토론의 구체적인 조직과 운영을 위해서는 공공토론 진행임무를 맡은 위원장을 비롯하여 3~7인의 위원으로 구성되는 특별위원회(Conseil Particular du Débat Public, CPDP)를 구성하여 공공토론 개최를 CPDP에 위임한다.

반면 해당 사업의 갈등 정도가 심각하지 않는 것으로 보아 CPDP를 구성할 필요가 없다고 판단할 경우, CNDP는 사업자에게 CNDP가 권고하는 내용을 바탕으로 공공토론을 개최하도록 요구할 수도 있다. 다시 말해, CNDP나 CPDP가 아니라 사업자 스스로 CNDP의 위임을 받아 공공토론을 개최·진행할 수 있다. CNDP는 CPDP를 사업의 경우 이 사업의 시행 단계의 설비 검수부터 공사완료시까지 주민공고가 적정한 조건 하에서 이루어지는지를 감독할 권한을 보유하고 있으며,

CNDP는 사업 기획단계에서 관할 기관과 사업자들이 주민과의 조정에 관련된 질의를 할 경우, 자문역할을 수행한다.

공공토론은 사업자가 제공하는 사업계획서 등을 바탕으로 최장 4개월 내에 완료해야 한다. 다만 전문가 자문이 필요할 경우, CNDP가 그 사유가 타당하다고 결정하면 2개월 연장이 가능하다. 또한 공공토론을 개최할 필요가 없다고 판단되지만 갈등관리의 필요성이 인정될 경우, CNDP는 사업자에게 CNDP가 제안하는 방식을 따라 조정(une concertation)절차를 가동하도록 권고할 수 있는 권한을 보유하고 있다.⁹³⁾ CNDP가 직접 공공토론을 조직하고 운영을 하지 않고, 사업자에게 위임한 사업의 경우에도 해당 사업에서의 대중참여가 활발하게 이루어지고 보장되고 있는지를 감시하는 포괄적 임무를 수행하는 한편, 대중과의 조정을 용이하게 하고 진전시키도록 하는 일반적 또는 방법론적 의견을 제시하거나 권고하는 임무를 수행한다.

CNDP에서 해당 사업에 대해 공공토론의 진행이 필요하다고 판단한 경우 CNDP 위원장이 CPDP 의장을 임명함으로써 CPDP가 구성됨으로써 공공토론 절차가 시작된다. 이때부터 사업자는 공공토론을 위한 자료를 CNDP에 제출하고 CNDP에서 제출된 자료가 공공토론 진행에 충분하다고 판단하면 공공토론의 개시일과 일정을 공고한다. CPDP가 약 4개월 동안 공공토론을 진행하고, 결과보고서를 작성하여 CNDP에 전달한다.

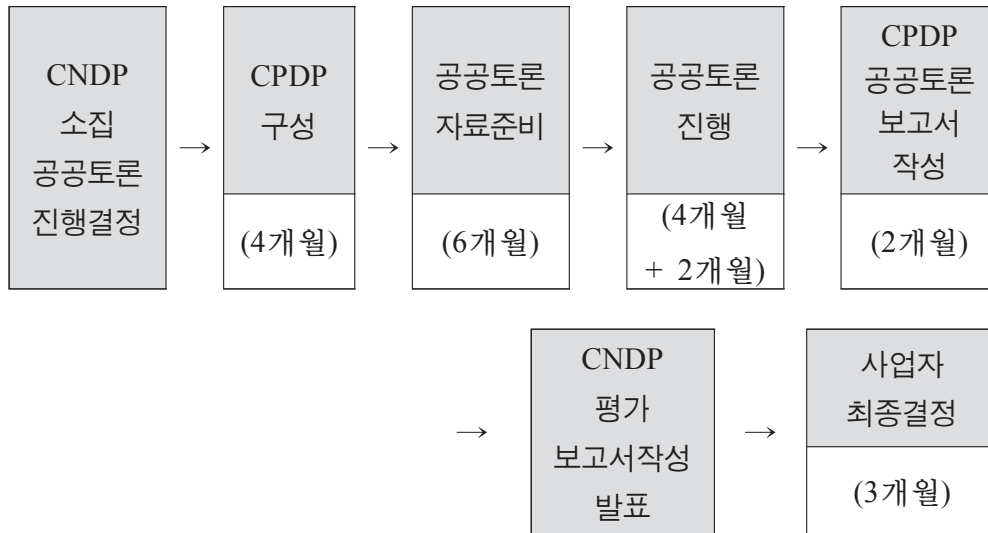
CNDP 위원장은 공공토론 보고서를 기초로 종합평가 보고서를 작성하여 공개적으로 발표하거나 홈페이지⁹⁴⁾를 통해 공개하고 사업자에게도 전달한다. CNDP와 CPDP 위원들은 공공토론이 효과적으로 이루어질 수 있도록 토론절차를 관리하지만, 토론의 내용이나 보고서 자체의 내용에 대해서는 개입하지 않는다. 사업자는 공공토론 결과가 발표된 날로부터 3개월 이내에 공공토론의 결과를 반영하여, 사업추진

93) 환경법전 L.121-9조.

94) <http://www.debatpublic.fr/>

원칙과 조건, 변경사항 등을 문서로 작성하여 발표한다.

〈 표 5 〉 공공토론의 진행절차



2011년까지 약 100여건의 사업이 CNDP에 회부되었으며, 그 중 절반에 대해 공공토론을 실시하였다. 2003년부터 2008년 사이에 공공토론이 실시된 37건의 사업을 대상으로 볼 때 공공토론을 통해 제시된 대안을 선택한 경우가 15건, 사업내용을 수정한 경우가 11건, 원안을 그대로 추진한 경우가 7건, 사업이 취소된 경우가 4건으로, 공공토론을 통해 사업계획이 변경되거나 취소된 경우가 전체의 약 80%에 이른다. 공공토론의 대상사업은 주로 도로건설 등 교통분야에 집중되어 있었으나, 최근에는 항만 등 인프라 건설사업, 전선·가스관·산업설비 설치사업 등으로 점차 확대되고 있다.⁹⁵⁾

(나) 비용 부담

공공토론 진행 및 CNDP의 운영에 있어, 예산 및 공공토론절차 진행을 위한 비용에 관한 문제는 공공토론의 성공적인 운영과 CNDP의

95) CNDP, 2010년 연차보고서, 275면.

효율적인 활동에 있어 중요한 문제이다. 환경법전 L.121-9조 III.⁹⁶⁾의 제1문은 “토론의 개최와 관련하여 발생하는 비용을 사업자가 부담한다.”고 규정하고 있다. 이 때 “토론의 개최와 관련하여 발생하는 비용”이라 함은 토론 개최에 필요한 비용, 즉 인력운용비, 장소임대비, 컨설팅비용 및 인쇄·통신비 등의 제반 비용 일체를 포함하여, 토론 진행 과정에서 필요하다고 판단되어 추가적으로 실시하는 감정비용(제2문에서는 이는 CNDP가 부담한다고 규정한다, 아래 원문 참조), CNDP가 지불해야 하는 위원들의 수당과 위원들의 여행 및 교통경비까지 총합한 비용을 의미한다.

한편, 공공토론과 국가공론위원회의 조직에 관한 2002년 10월 22일 데크레 제15조⁹⁷⁾와 제16조⁹⁸⁾는 사업진행과정에서 발생하는 추가감정비용과 CNDP 위원들의 수당, 교통 및 여행경비는 이에서 제외되며, 이 비용은 CNDP에서 직접 부담한다고 규정하고 있다. 공공토론 개최비용은 인력지원, 장소 및 장비 대여, 웹사이트 구축 및 홍보, 경상비용 외에 컨설팅 비용 등, 서로 성격이 다른 비용으로 분류된다.

실제로 CNDP가 진행되어 각 사안별로 소요된 예산을 살펴보면, 비용이 가장 낮은 경우가 약 300,000유로이고, 가장 많이 소요된 경우가 2,473,000유로였다. 30회에 걸쳐 진행된 공공토론을 분석한 결과 1백만 유로 이상이 소요된 토론은 12회였다.⁹⁹⁾ 사업자가 부담하는 평균

96) “Les dépenses relatives à l’organisation matérielle d’un débat public sont à la charge du maître d’ouvrage ou de la personne publique responsable du projet. En revanche, le coût des expertises complémentaires est à la charge de la Commission nationale du débat public.”

97) 데크레 제15조: 국가공론위원회가 특별위원회를 구성하기로 결정하는 경우에 공론위원장과 특별위원회의 구성원은 수당과 영수증이 있는 경우에 지출한 비용에 대한 환급받을 권리를 가진다. 국가공론위원장은, 각각의 경우에 있어, 특별위원회의 제안에 따라 수당액수와 필요한 경우에 조정된 예비수당을 정한다.

98) 데크레 제16조: 본 데크레 제14조와 제15조에 규정된 비용과 수당은 국가공론위원회의 예산에서 충당한다. 상기 비용과 수당의 계산 방법은 환경부 장관과 예산공직부처 장관의 공동 아레페(부령에 해당)로 정한다.

99) CNDP, 연차보고서 2010년, 125면.

공공토론비용이 1백만 유로라면, 추가적인 감정평가의 유무 또는 사안의 중요도에 따라 다르기는 하지만 CNDP가 부담하는 평균 공공토론 부담비용은 평균 60,000유로 정도로 평가되므로, 상대적으로 효율적이라고 볼 수 있다.

4) CNDP 운영에 대한 평가

1997년에 설립된 이후 2009년까지 CNDP는 공식적으로 총 88건의 결정을 내렸다. CNDP가 내린 결정내용과 비율은 다음과 같다.¹⁰⁰⁾

〈 표 6 〉 CNDP의 공공토론 결정 내용과 비율

CNDP의 공공토론관련 결정 내용	결정건수	비율(%)
CNDP가 직접 공공토론을 개최하기로 결정한 경우	41	46.6
CNDP의 조정권고	23	26.1
후속조치 없는 소집	13	14.8
공공토론 소집 요청 각하	5	5.7
사업자가 개최한 공공토론	4	4.5
의견표명 불가	2	2.3

운영성과를 연도별로 살펴보면, CNDP의 설립초기에는 공공토론이 연 1회 개최되는 등 형식적으로 운영되었으나, 환경개발부가 독립된 2003년 이후에는 공공토론 개최건수가 급격히 증가하였다. 2003년에는 15건으로 가장 많았고, 2004년 14건, 2005년 13건 등 매년 평균 10건

100) CNDP, 상계 보고서, 196면.

이상의 공공토론이 진행되었다. 분야별로는 도로·철도·가스사업의 전체의 71.4%로 가장 많았고, 원자력 관련시설, 항구·전력시설, 하수·폐기물·수로시설 등의 개발사업에 대하여 공공토론이 진행되었다. CNDP의 권고에 따라 사업자가 개최한 공공토론을 포함하여, CNDP가 개최한 공공토론의 결정내용은 토론에서 제시된 대안을 선택한 것이 전체의 32.4%로 가장 많았다. 그 외에도 사업내용을 변경하거나 공공토론 과정에서 제시된 새로운 안을 선택한 예도 있으며, 필요한 경우 사업을 중단하거나 취소한 경우도 있다.

〈표 7〉 CNDP의 공공토론 후 사업 결정 내용 및 비율

CNDP의 공공토론 후 사업관련 결정 내용	비율(%)
공공토론에서 제시된 대안의 선택	32.4
사업내용의 변경	24.3
사업 원안대로 진행	18.9
공공토론과정에서 만들어진 새로운 안의 선택	8.2
사업 취소	8.1
최초 기본 노선의 수정	5.4
사업 중단	2.7
총 계	100.0

CNDP의 공공토론 진행경과를 살펴보면, 공공토론을 통해 사업계획이 수정·변경되거나 취소·중단된 경우가 81%에 이른다. 이것은 공공토론의 결과 자체는 법적 구속력이 없다고 하더라도 사업진행에 있어 실질적인 영향력을 행사하고 있는 것으로 볼 수 있다. CNDP에 대

한 평가는 다양하게 이루어지고 있는데, 특히 프랑스 학계에서는 CNDP에 의해 이루어지는 공공토론에 대하여 정부 내에서 이루어지는 결정사항의 정당성을 획득하려는 정치커뮤니케이션에 불과할 뿐, 공공토론의 결과가 피상적이라는 비판도 존재한다. 그렇지만, 기존의 개발위주 행정 패러다임의 변화를 선도했다는 평가 속에서 일정한 성과를 거두며 이미 안정화단계에 들어섰다는 평가가 지배적이며, 또한 프랑스 공공토론제도는 이탈리아나 중국, 일본, 한국 등에서 벤치마킹하고 있을 정도로 성공적인 제도로 평가받고 있다.

(4) 구체적 사례의 검토

CNDP는 고압선 설치, 원자로 건설, 풍력발전소 설치, 고속철 건설 등 다양한 개발 사업을 논의의 대상으로 하여 공공토론을 진행하였다. 일반적으로 예상할 수 있는 공항건설이나 산업 터미널 건설에 관한 개발 계획도 CNDP의 대상이 된다. 이하에서는 2010-2011년 CNDP 활동보고서(Rapport d'activité)¹⁰¹⁾와 지난 10년간 CNDP가 관여한 공공토론과 조정사례 결산자료집¹⁰²⁾의 내용을 검토하여 소개하기로 한다. 이들 공공토론의 경우 CNDP가 회부한 사례도 있지만 사업시행자가 제기한 사례와 일반 옵션에 관한 토론으로 유형화 해볼 수 있다.

101) 2010년에 10건의 공공토론이 개최되었고, 이 가운데 5건이 결정되었다. 특히 주목할 것은 Grand Paris(광역파리시)에 관한 2010년 6월 3일 공포된 법률(제2010-597호) 제3조에서 CNDP가 광역파리시의 광역대중교통망과 Ile - de-France지역의 교통공사의 급행노선(Arc Express) 계획의 조정을 담당하도록 규정하고 있다는 점이다. 이에 관한 CNDP의 공공토론이 2010년 9월 30일-2011년 1월 31일에 걸쳐 개최되었고, 15,000명에 대하여 정보공개가 이루어졌고, 55회에 걸친 회의가 소집·개최되었는데, 그 가운데 12개 코뮌은 ARC Express계획과 관련을 가진 자치단체였다(CNDP, 2020/2011년 보고서, 8면).

102) <http://www.debatpublic.fr/docs/ra-2011/recueil-de-fiches-2002-2011.pdf>.

① 신재생 에너지를 위한 풍력발전소 건설 사업¹⁰³⁾¹⁰⁴⁾ (<표 8>)

구 분	주요 내용
사업개요	본 사업은 5MW 상당의 전력을 생산하는 141대의 풍력발전소 건설을 목표로 하며, 특히 해당 지역 양안(兩岸) 사이에 설치 되도록 설계된 개발계획임
참여기관	르 아브르 대 연안항구 회사, CNDP 의장 외 3명의 위원, 사업자 (La Compagnie du Vent, 풍력회사)의 주민을 포함한 이해당사자
토론목적 및 주요쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 정부가 지속가능한 효율적인 전력생산량을 목표로 하고 있는 현재, 그 대안으로서의 풍력 에너지가 사회 및 환경에 미칠 수 있는 각종 영향 및 파급효과에 대하여 평가하기 위해 개최함 • 녹색당 중심의 정책입안자 및 정치인, 관광업계는 개발 사업에 호의적이었으나, 대부분의 산업계(어업, 축산, 조경 등) 인사들과 지방자치단체 관계자들은, 지역 고용 및 경제상황에 미칠 수 있는 예상치 못한 충격에 대하여 우려를 표명하면서, 풍력 에너지 역시 여러 위험요소가 내재되어 있으며, 증명할 수 없는 불확실한 잠재적 위험에 대한 문제를 제기하면서 풍력발전소 건설에 반대함 • 주요 쟁점들로, 프랑스 국내 전력 생산에 있어 풍력발전의 정도와 위상에 대한 논란, 풍력 발전설비의 설치에 대한 어부들의 강력한 반대와 이에 대한 지원 대책, 조경·환경에 미치는 영향, 지역 고용 및 직업교육과 관련된 쟁점, 관광업과 부동산시장 등과 관련된 예측하지 못한 위험 등이 제기됨 • 지방자치단체장의 조정 하에, 다양한 협의체들의 대표들이 참여하는 사업위원회를 구성하고, 이해당사자들과의 협의를 지속하기로 하는 한편, 지역대표자 및 발전소 건설 예정지

103) 이강원, “차기정부 소통과 통합관련 국정의제 -국책사업 국민토론 위원회 신설을 제안하며-”, 한국법제연구원 “공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구”, 워크숍 자료집, 2012.11.8., 38면 이하 참조.

104) 이 사업은 2009년 10월에 공공토론 실시가 결정되어, 2010년 4월부터 2010년 9월 까지 진행되었다.

제 3 장 외국의 갈등관리 전문기구에 대한 법제

구 분	주요 내용
	<p>역 인근 주민들 중심의 정보위원회를 발족하고, 인터넷이나 정보 서한 등과 같은 지원을 통해 여러 참여자들에게 정보를 제공하는 방식으로 소통을 강화하기로 함</p>
<p>관련통계</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 12회에 걸쳐, 6,000명의 온·오프라인 참가자(현장참가자: 1,770명, 인터넷 토론참가자: 4,206명), 33,000회의 인터넷 사이트 조회 • 이해관계자 보고서 31개 발표 / 기부 9회 / 3회의 지역기관 전체 회의 • 325개의 의견 및 논평 / 174개의 질문 및 토의
<p>토론결과</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 풍력발전소 개발 사업은 새로운 형태의 에너지 생산 방법에 기반을 두고 있어, 예측하기 어려운 문제들이 발생할 수 있으므로, 사업자는 토론에서 제기된 내용들을 바탕으로 관련 연구를 계속하는 한편, 다양한 행위자들의 이해를 반영하기 위한 협의체를 구성하고 정보제공 및 연구에 집중하기로 결정함 • 시행기관(사업자)의 제안을 중심으로, 발전소 착공 이전까지 토론에서 제기된 문제들에 대한 연구 지속 및 소통 강화 • 시행사는 2012년으로 계획된 발전소 착공 이전까지 주요 이해당사자들과의 협의를 통해 추가된 제안을 포함하여, 발전소의 위치 및 설비와 발전기 설치계획, 행정명령에 따른 환경영향평가 및 그에 따른 충격 분석 등, 본 사업과 관련하여 경제적 관점에서 필요하다고 판단되는 연구 전반을 우선적으로 연구하기로 함의 • 지방자치단체장의 조정 하에, 다양한 협의체들의 대표들이 참여하는 사업위원회를 구성하고, 이해당사자들과의 협의를 지속하기로 하는 한편, 지역대표자 및 발전소 건설 예정지역 인근 주민들 중심의 정보위원회를 발족하고, 인터넷이나 정보 서한 등과 같은 지원을 통해 여러 참여자들에게 정보를 제공하는 방식으로 소통을 강화하기로 함

② 지역 전력수송을 위한 고압선 설치건설 사업(<표 9>)

구분	주요 내용
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> • 코탱탕-멘트(Cotentin-Maine) 프로젝트는 원자로 플라망빌3가 생산하는 전력수송 기반시설을 위해 고압전선을 건설하기 위함 • 150-200km 정도 구간에 전기관련 시설 및 40만 볼트의 전선 등을 필요로 함
참여기관	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 전력수송네트워크(사업자), CNDP(의장, 외 5명의 위원 포함), 각 분야의 전문가 및 지역주민
토론사항 및 경과	<ul style="list-style-type: none"> • 원자로 건설계획인 플라망빌 3계획과 연동하여 진행된 본 공공토론은, 한 차례의 전문가 보충토론을 사전에 거쳤음에도 불구하고, 지역별로 사업에 대한 호불호가 명확하게 대립됨 • 고압선 자체의 필요에 대해서는 별도의 이견이 없었으나, 다수의 주민들은 환경문제와 더불어 농업을 비롯한 지역경제와 관련하여, 지역주민들이 감수해야 하는 리스크 영향에 비해 이득이 없을 것이라고 평가하는 동시에, 고압선 횡단으로 인한 건강상의 잠재적 위험에 대한 우려도 심각하였음 • 정책적 필요 및 선호 여부와 별도로, 지역주민들의 이해관계 및 우려사항 검토
토론결과	<ul style="list-style-type: none"> • 시행사인 프랑스 전력망회사는 CNDP와 함께 기자회견을 통하여 토론 내용을 종합 정리한 보고서 발표 • 동시에 3개월간 사업을 중단하고 본 사업에 대해 좀더 알리는 동시에, 원자로 건설에 대한 프랑스 전력공사의 결정을 기다리기로 함

③ 원자로 건설(<표 10>)

구분	주요 내용
사업개요	영불해협 내 기존의 플라망빌(Flamanville) 지구에 출력 1600MW 규모의 새로운 원자로 건설

구분	주요 내용
참여기관	프랑스 전력공사, CNDP 의장 외 5명의 위원, 각분야의 전문가 및 지역주민
진행경과	<ul style="list-style-type: none"> • 본 공공토론은 프랑스의 원자력 정책이나 에너지 정책 전반을 다루기보다는 원자력 발전소 자체의 필요성과 쟁점, 특성 및 영향에 중점을 두어 진행됨 • 에너지수요에 대한 대응 및 신재생 에너지, 특히 풍력발전에 많은 관심을 보인 참가자들은 우선, 산업부의 에너지 일반정책에 관한 설명을 듣고 일부 오해를 해소 • 일상생활과 산업 가동에 필요한 에너지 수요 대응 및 지역경제발전을 기대하고 원자로 건설에 찬성하는 측과, 환경 및 건강문제에 대한 우려를 표시하면서 원자로 건설에 전면적으로 반대하고 새로운 정책을 요구하는 측의 극명한 의견대립 • CNDP 의장의 중립성 문제도 함께 제기됨
토론결과	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 전력공사(EDF)는 2006년 5월 4일 운영이사회는 원자력 발전소가 최초로 공공토론의 주제가 된 본 사업에 대한 정보제고의 필요성에 대해 공감 • 원전건설 사업에 있어 지방자치단체와의 협조강화를 결정 • 전국단위의 대형 사업에 대한 지역주민들의 우려를 불식시키기 위해, 사전대화 조치를 진행하기로 함

2. 캐나다 퀘벡주 환경공청회 사무국(BAPE)

(1) ‘환경공청회사무국(le Bureau d’audiences publiques sur l’environnement: BAPE)’연혁과 설립취지

1978년 12월 퀘벡주 하원(l’Assemblée nationale)에서 채택된, 환경의 질에 관한 법률¹⁰⁵⁾의 개정법률은 ‘환경공청회사무국(le Bureau d’audiences publiques sur l’environnement: BAPE)’을 창설하는 것을 목적으로 하였다.

105) Loi sur la qualité de l’environnement(L.R.Q., c. Q-2) art. 6.1 - 6.12.

또한 환경공청회사무국의 조직과 역할을 정하고 있다. 특히 특정한 계획들에 대하여 공중의 참여를 요하는 환경상의 영향평가(l'évaluation des impacts) 및 영향심사(l'examen des impacts)를 하도록 하는 절차를 환경공청회사무국(BAPE)가 담당하도록 규정했다. 환경공청회사무국(BAPE)을 법제화함으로써, 퀘백주 하원은 환경상 영향을 줄 수 있는 행정청의 결정에 대한 시민의 정보공개권과 의사표명권을 확인하고, 이러한 결정에 시민들이 참여할 수 있도록 하기를 원했다. 환경공청회사무국 설립을 통해, 의회는 '환경영향평가절차(le processus d'évaluation environnementale)'의 지역주민의 참여의 가치와 정당성을 공식적으로 인정하게 된 것이다. 지역주민이 환경영향평가절차에 참여하는 것은 결국 특정 공공정책의 시행으로 인한 환경상의 결과에 대한 평가는 그 지역에 살고 있는 주민이 가장 구체적으로 할 수 있다는 것을 의미한다.¹⁰⁶⁾

지역주민에게 특정 법률안의 승인절차에 개입할 수 있도록 하는 가능성을 부여하는 환경공청회사무국의 기능과 함께 곧이어, '지속가능한 발전(le développement durable)'에도 지역주민의 정보권과 의견진술을 할 수 있도록 하는 임무가 동 사무국에 부여되었다. 이에 따라 어떠한 공공계획에 따라 그 계획의 결과를 사용·수익할 수 있는 개인이나, 계획에 따른 불이익을 감수해야만 하는 개인 모두를 포함하는 관계인은 공공정책 사업에 대한 자신의 의견을 개진하거나, 공공정책 결정권자에게 정책결정을 함에 있어 보다 명확한 관점을 가질 수 있도록 기여할 수 있게 되었다. 환경공청회사무국의 활동은 동시에 공공사업자로 하여금 지역주민에게 끼치는 영향을 고려하도록 함으로써 사업자의 사업추진계획을 개선하도록 하고, 환경과 보다 조화로운 공생(cohabitation)을 지향한다.

환경부 장관(le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)에 속하지만, 위임을 받은 환경공청회사무국(BAPE)은 공공

106) BAPE, Rapport annuel de gestion 2011-2012, Québec, 2012, p.2.

조직(un organisme)이면서, 중립적인 조직이다. 환경공청회사무국의 의장에 의해 이루어지는 조사위원회(les commissions d'enquête)은 사실관계를 객관적으로 분석하고, 당사자들로부터 독립적으로 역할을 수행한다.¹⁰⁷⁾

(2) 환경공청회사무국의 임무와 윤리적 가치

환경공청회사무국은 생물·물리학적(biophysique) 측면, 사회적·경제적 측면을 아우르는 지속가능한 개발이라는 전제하에 정부 결정을 명확하게 해 주는 역할을 수행한다. 동 조직은 자신의 임무를 수행하기 위해서, 환경부 장관의 소관 하에 있는 환경의 질과 관련한 문제와 계획들에 대해서 주민들에게 알려주고, 조사하며, 견해를 듣게 된다. 이러한 일련의 절차를 거친 이후, 관련 사안 등에 대한 조사보고서들(des rapports d'enquête)을 출간한다. 동 사무국은 자신의 활동이 지속가능한 발전의 추구하고 그러한 발전이 윤리적인 방향에 의해 정치될 수 있도록 하기 위해, 자신의 임무를 수행함에 있어서 4가지의 가치를 추구한다. 그 네 가지 가치는 존중(le respect), 공정성(l'impartialité), 형평성(l'équité), 감시(la vigilance)이다.

(3) 조직 구성 및 행정조직

환경공청회사무국은 2012년 3월 31일 현재, 6명의 상근직 위원들로 구성된다.¹⁰⁸⁾ 즉, 위원장, 부위원장, 그리고 정부가 임명하는 4명의 위원들이 있다. 이와는 별도로, 환경부 장관이 위임하는 사안들을 충족하기 위해서, 또한 조사위원회가 시의적절 하게 구성되기 위해서, 위원장은 정부에 의해 임명된 임시적 위원들을 활용할 수도 있다¹⁰⁹⁾.

107) BAPE, op. cit., p.2.

108) Loi sur la qualité de l'environnement(L.R.Q., c. Q-2) art. 6.2. “환경공청회 사무국은 임명직 위원장, 부위원장을 포함한 5명 이상의 위원들로 구성된다. 정부에 의해 임명받는 임기는 5년 이상이고 연임이 가능하다. 정부는 경우에 따라서는 보수, 상여금, 지원금, 수당, 보조금 및 기타 근무 조건을 정한다(생략).”

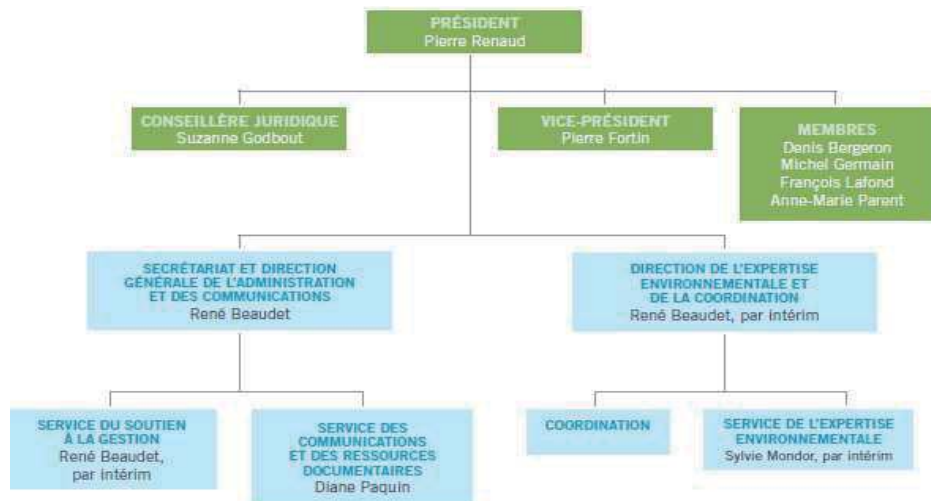
109) 2012년 3월 31일 현재, 총 26명의 임시적 위원들이 임명되어 있다. BAPE, Rapport

환경공청회사무국의 행정조직(l'organisation administrative)은 조사위원회(les commissions d'enquête)들의 요구를 보다 적합하게 충족시키기 위한 적합한 행정적 지원을 수행한다. 사무국 위원장이 조직을 관리하며, 부위원장과, 위원들, 사무국장(le secrétaire et directeur général de l'administration)과 '환경 조사 및 협력 국장'이 이를 보좌한다.

위원회의 상근직 위원들은 정기적으로 일정한 주제에 관한 다양한 사항들을 처리하며, 특히, 환경부장관의 '조사권위임(les mandats d'enquête)'을 원활히 수행할 수 있도록 하는 절차 등에 대해서 논의를 한다. 조사위원회를 총괄하는 상근직 위원들은 동시에 그들에게 부여된 조사권을 수행하기 위한 인적·물적 자원을 관리할 수 있는 권한을 부여받는다.

이와는 별도로, 법률고문(la conseillère juridique)은 법률적·윤리적·직업윤리적 측면에서 위원장과 위언들에 대해 자문을 하고, 조사위원회의 작업에 대한 법률적인 자문을 수행한다.

〈 그림 2 〉 2012년 3월 31일 현재 BAPE의 조직도



출처: BAPE, Rapport annuel de gestion 2011-2012, Québec, 2012, p.4.

annuel de gestion 2011-2012, Québec, 2012, p.45. Annexe 1 참조. 2011년과 2012년 사이에 이 중 5명이 임시적 위원들로 실제 활동하였다.

사무국장(le secrétaire et directeur général de l'administration et des communications)의 경우에는 환경공청회 사무국의 행정적인 총괄을 수행하며, 사무국장 하부에는 '총괄지원국(le Service du soutien à la gestion)'과 '협력 및 자료국(le Service des communications et des ressources documentaires)'가 있다. '환경 조사 및 협력 국장(le directeur de l'expertise environnementale et de la coordination)'은 조사위원회의 조사업무 및 분석을 지원하는 다양한 영역의 인력으로 구성된 조직의 책임자이다. 또한 협력국장은 인적지원 업무 이외에, 조사위원회의 물적 지원 업무를 총괄한다.¹¹⁰⁾

(4) 조사위원회(une commission d'enquête)의 구성과 조사위원의 권한(les pouvoirs des commissaires)

'환경의 질에 관한 법률(Loi sur la qualité de l'environnement(L.R.Q., c. Q-2))'의 제6.3조¹¹¹⁾와 제31.3조의 적용에 의한 조사이거나, '자연유산 보존법(Loi sur la conservation du patrimoine naturel)' 제39조 상의 보전 지역에 관한 계획에 관하여 공청회를 위해, 환경부 장관이 환경공청회 사무국에 특정 정책에 관한 조사¹¹²⁾를 할 것을 요구하면, 환경공청회 사무국의 위원장은 조사위원회(une commission d'enquête)를 구성하고, 조사위원회의 위원장을 선임한다. 대개의 경우에는, 조사위원장은 상근직 위원 중에 BAPE의 상근직 위원 중에 한명이 선임되지만, 경우에 따라서는 특정 주제를 다루는 데에 보다 적합하다고 판단되는 경우에

110) BAPE, op. cit., p.3.

111) Loi sur la qualité de l'environnement(L.R.Q., c. Q-2) art. 6.3. "환경공청회사무국은 장관이 제출한 환경의 질과 관련한 모든 문제에 대해서 조사할 임무가 있고, 동시에 사무국이 조사결과에 따른 사실조서(des constatation) 및 분석결과를 장관에게 제출한 임무가 있다. 사무국은 관계장관이 요구할 경우에는 공청회를 개최해야 한다. 그러나 동법의 제2절 제2항 및 제3항에 규정된 평가와 심사절차 내에서 조사할 수 있다(이하생략)."

112) 예를 들어, 공청회를 통한 조사(une enquête avec audience publique) 혹은, 중재를 통한 조사(une enquête avec médiation)를 의미한다,

는 비상근직 위원 중에 1인을 조사위원장으로 선임할 수도 있다.

조사위원회의 위원들은 조사를 실행하기 위해, 최고법원(la Cour supérieur)의 판사 앞에서 선서를 하며, ‘조사위원회법(Loi sur les commissions d’enquête (L.R.Q., c. C-37))’의 규정에 의해 임명된 위원으로서 권한(les pouvoirs)과 면책권(l’immunité)을 가진다. 예를 들면, 위원들의 당해 사안에 관련된 문서들의 이해를 위해 유용한 모든 자료의 제출요구권이 이에 해당한다. 그러나 대개의 경우에는 법상의 의무적 제출요구권에 기해서 처리하기 보다는, 관련당사자 모두가 자발적으로 공공의 요구나 위원회의 요구에 부합하는 자료들을 제출하는 방식을 선호한다.

(5) 조사위임과 대중의 정보 및 의견개진권

환경공청회사무국에 위임된 대부분의 조사업무는 환경에 관한 영향평가 혹은 영향심사의 절차에 의해서 진행된다. 조사권한 위임의 수와 형태는 사업제안자(les promoteur)가 장관에게 제출한 사업계획에 따라 다르며, 공청회의 경우에는 대중에 의한 공청회 요구사안에 따라 달라진다. 사업계획의 성질에 대해서는 ‘환경영향 평가 및 심사에 관한 규칙(Règlement sur l’évaluation et l’examen des impacts sur l’environnement (c. Q-2, r. 23.))’에 자세하게 규정하고 있다.

사업제안자가 환경부장관에게 제출한 사업계획서에 대한 환경영향평가를 장관이 공개함과 동시에, 장관은 환경공청회사무국에게 ‘환경의 질에 관한 법률(Loi sur la qualité de l’environnement(L.R.Q., c. Q-2))’상 제31.3조항에 의거¹¹³⁾하여 조사권을 부여한다. 또한 장관은 환경공청

113) Loi sur la qualité de l’environnement(L.R.Q., c. Q-2) art. 31.3. “환경영향평가를 받은 후에, 장관은 이를 공개하고, 시행령에 규정된 정보공개 및 열람 절차의 실행계획을 사업제안자에게 알려준다. 개인 혹은 단체 혹은 지방자치단체는 tlgodfudd에 규정된 기한 내에 환경부 장관에게 당해 계획과 관련한 공청회를 개최할 것을 요구할 수 있다. 장관은 공청회 개최 요구가 이유 없다고 판단되지 않는 한, 환경공청회사무국에게 공청회 개최를 요구하고, 환경공청회사무국에게 사실조사(des constatation) 및 분석을 하도록 한다.”

회사무국으로 하여금 45일 동안, 사업승인신청과 관련한 모든 서류의 열람을 가능하도록 한다. 수입 받은 업무를 수행하기 위해, 환경공청회사무국은 당해 관련 서류들을 열람할 수 있도록, 사업과 관련된 지방(Région) 내에 사무소를 개설한다. 또한 환경공청회사무국은 이러한 사무소의 설치를 지역주민들에게 직접 통지한다. 당해 지역주민은 동시에 퀘백의 환경공청회사무국과 몬트리올에 있는 퀘백대학교 도서관 및 환경공청회사무국의 웹사이트를 통해 당해 서류들을 열람할 수 있다. 이러한 서류열람기간 내에 모든 이해당사자, 단체, 조직 혹은 지방자치단체들은 환경부장관에게 공청회의 개최를 요구할 수 있게 된다. 후술하는 그림에서 왼쪽에 해당하는 부분이 바로 이 영역이다.

(6) 조사 및 공청회

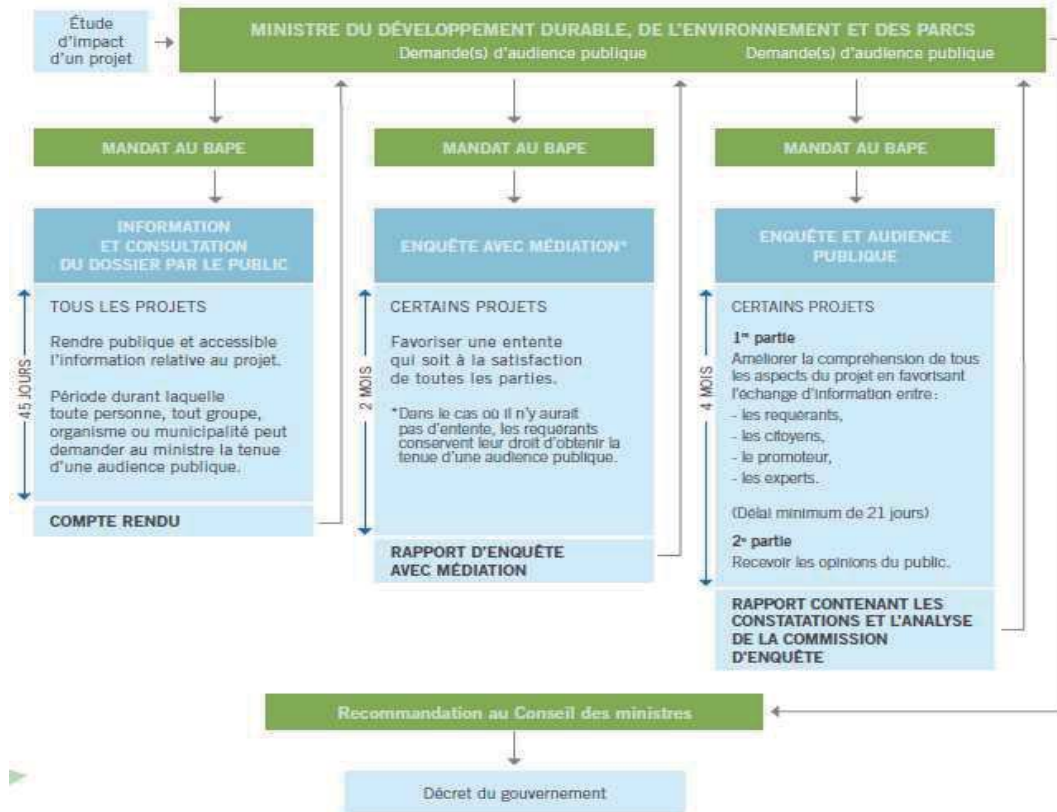
장관은 환경영향에 관한 조사요구를 받았거나, 적어도 그 요구가 이유 없다고 판단되지 않는 한, 환경공청회사무국에게 조사의 개시와 ‘환경의 질에 관한 법률(Loi sur la qualité de l’environnement(L.R.Q., c. Q-2))’상 제31.3조에 의거하여 공청회를 개최할 것을 위임한다. 견해가 다른 두 당사자에 의해 이루어지는(대심구조) 공청회 절차에 대해서는 ‘공청회의 진행과 관련한 절차 시행령’¹¹⁴⁾에 규정되어 있다.

후술하는 도표의 제일 오른쪽 부분을 보면, 공청회(l’audience publique)는 첫 번째 부분과 두 번째 부분으로 구분되어 있다. 첫 번째 부분은 이미 확보된 정보들을 보충하기 위하여, 공청회를 신청한 원고에 의해서 공청회 개최를 요구한 이유에 대한 설명에 의해서 공청회는 시작된다. 다음으로 사업제안자에 의한 사업계획에 대한 설명이 따른다. 일반 공중과 조사위원회는 환경영향평가 대상 사업에 대한 여러 가지 질문을 한다. 시민들과 조사위원회의 질문에 보다 충실히 답변을 하기 위해서,

114) Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publique(c. Q-2, r.45.).

당해 사업에 대한 보다 명확한 설명을 할 수 있다는 측면에서, 공공조직이나 관련 부처의 대표자들이 공청회에 소환 받을 수 있다. 다음절차는 주민, 조사위원회, 사업제안자, 관련기관, 관련부처 공무원들이 자유롭게 의견 교환을 한다. 본 공청회에 제출된 서류들이나 의사회의록은 위의 지역별 사무소나 환경공청회사무국의 웹사이트에서 열람할 수 있다. 이 공청회에 참여해서 자신의 의사를 밝히고자 하는 자는 적어도 21일 이전에 참여의사를 환경공청회사무국에 전달해야 한다.

〈그림 3〉 BAPE내에서 환경영향평가 및 심사에 따른 사업계획의 흐름도



출처: BAPE, Rapport annuel de gestion 2011-2012, Québec, 2012, p 6. 참조. 녹색은 환경부 장관의 일이고, 파란색은 환경공청회 사무국의 업무.

공청회의 두 번째 부분은 모든 관계인, 단체, 조직 및 지방자치단체에게 환경영향평가대상사업에 대해 자신의 견해를 개진토록 한다. 관련당사자들은 이에 따라, 사업제안자의 계획에 찬성할 수도 있고, 사업시행을 반대할 수도 있으며, 변경을 제안할 수 있다. 이 두 번째 부분은 조사위원회로 하여금 사업의 쟁점을 보다 명확히 한정할 수 있도록 하며, 이해 당사자들의 요구가 무엇인지 이해할 수 있도록 한다.

공청회가 종료되고 나면, 조사위원회는 공청회 결과와 제출된 서류들, 공청회 이해 당사자들의 진정서, 그리고 그들의 이해 등을 고려하여 자신의 분석을 보완한다. 조사위원회는 사실조서(des constatation) 및 분석결과(l'analyse)를 고려하여 보고서를 작성한다. 늦어도 4개월의 조사기간이 종료되는 시점에, 환경공청회 위원장은 본 보고서를 환경부장관에게 제출하고, 보고서를 제출받은 환경부장관은 이를 60일 이내에 공표한다.

환경공청회사무국이 작성한 보고서와 환경부장관의 환경분석에 의거하여, 환경부장관은 각료회의에 자신의 권고를 제출한다. 각료회의는 사업계획을 전부 승인하거나, 수정요구를 하거나, 이를 전부 거절할 수 있다.

3. 네덜란드의 국민참여절차(PKB)

(1) PKB의 의의와 배경

네덜란드는 국가의 도로사업이나 토지이용, 주택건설 등과 같이 공간계획에 관하여 주요 결정을 할 때 PKB(Planologische Kernbeslissing, 국가개발보고서)¹¹⁵⁾라는 광범위하고 방대한 분량의 보고서를 만들어,

115) PKB는 Planologische Kernbeslissing의 약자로, 네덜란드 정부의 공식 영어명칭은 Key Planning Decision, 즉 KPD이다. 그러나 동 보고서에서는 향후 정보활용의 용이성을 위해 네덜란드 원어인 PKB를 사용하기로 한다.

의회에 제출하고 사업수행에 활용하도록 의무화하고 있다. 이 보고서의 작성을 위해서는 반드시 주민이 참여해야 하며, PKB는 국가개발계획의 수립 및 수행과정 절차 전체를 표현하는 용어이기도 하다. 주민 참여 외에도, 정부 부처, 의회 등이 모두 참가하는 PKB 작성을 사실상의 전 과정이 정부 부처 내, 정부부처와 의회, 그리고 정부와 시민 간의 복잡한 의사결정과정 그 자체이다.

사업의 입지선정, 주요 SOC(도로, 철도, 댐 등)의 위치 설정, 자연보존지역의 설정 등의 경우, PKB에는 사업일정, 소요기간, 예산, 자연경관보존 방안 등도 함께 명시하고, 해당 개발계획으로 인해 영향을 받는 모든 지방자치단체와 주민, 기타 이해관계자 및 집단의 의견을 반드시 수렴되어야 한다. 이렇게 만들어진 중앙정부의 PKB를 근거로, 지방자치단체가 각각 지역계획(region plan)이나 상세계획(destination plan)을 만들어서 시행한다. PKB 절차를 근거로 이루어진 개발계획의 예는 바덴해(Waddenzee) 개발, 스키폴 공항 및 주변지역 개발, 로테르담 항구 시설 정비, 남부 고속철도건설(HSL-Zuid) 등이 있으며, 특히 남부 고속철도 건설사업의 경우 PKB는 1991년부터 1997년까지 6년에 걸쳐 진행되었다.

네덜란드의 대표적인 국책사업 갈등 해결 기제인 PKB는 대화와 타협의 경험과 네덜란드의 지리적 특성에 역사적 기원을 두고 있다.¹¹⁶⁾ 국토의 약 4분의 1이 해수면 아래 위치한 네덜란드는 오래전부터 물로부터의 생존이 국민 공통의 목표였다. 해수의 범람으로부터 마을을 지키기 위해 뚝을 쌓고 보전하는 것이 어떠한 개인적 가치와 이익보다 우선시되었던 것이다. 이렇게 물과의 전쟁을 위해 공동체 구성원들이 공통의 주제 즉 “어디에, 어느 정도 크기의 제방을 건설해야 마을이

116) Han van der Horst, “The Low Sky: Understanding the Dutch”, Scriptum, 2001, 참조.
그 외 김선희·조진철·박형서, “국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성 시스템 구축방안 연구”, 국토연구원, 2005, 130면.

무사한가?”에 대하여 서로 논의하고 협의하여 하나의 결론을 도출하는 것에 익숙해져 있는 네덜란드인이, 현대의 공공개발계획 진행에 있어서 주민참여와 동시에 독특한 참여절차를 확립한 것은 역사적 학습의 결과라고 할 수 있다. 또한 자신들의 일상에 영향을 미치거나 혹은 심지어 단기적으로는 전혀 영향을 미치지 않을 것으로 예상되는 공공개발계획이라도, 의사결정과정에 참여하여 자신의 의견을 밝히는 것이 시민의 의무라는 현대 네덜란드 국민들의 시민의식으로 인해, 네덜란드는 PKB라는 광범위하면서도 길고 복잡한 참여절차를 운영하고 있다.

(2) PKB의 구성 및 절차

PKB를 만들기 위해서는 길고 복잡한 의사결정과정을 거치게 되어 있는데, 총 4단계를 거쳐서 구성된다.¹¹⁷⁾ PKB 1단계에서는 내각이 사업의 초안을 공표하고 최대 12주 동안 시민들의 참여가 이루어지며, 그 후 다시 최대 12주 동안 지방정부, 시·도 등 지방자치단체와 수자원국의 조사 및 내각에 대한 자문이 이루어지는데, 이 때 주택공간계획 및 환경부(VROM-Ministrie van Volkshuisvesting, de Ruimtelijke ordening en het Milieubeheer)에 자문을 구할 수 있다. 시민참여는 PKB 1단계에서 주로 이루어지며, PKB 4단계에서는 소송 등을 통해서 사후적으로 이루어진다. PKB 1단계에서의 시민참여를 위해서, 시민들은 중앙참여본부(Inspraakpunt)¹¹⁸⁾에 자신들의 의견을 보낼 수 있다. 이 때의 시민은 단순히 개발계획에 영향을 받는 이해관계자집단만을 의미하는 것이 아니라, 개발계획예정지역의 인근 주민을 포함하는 네덜란드인 전체를 의미한다. 이와 같이 PKB 1단계에서의 주민참여는 광범위하게

117) Han van der Horst, op. cit., p.132.

118) 이 기관은 주택공간계획 및 환경부에 속한 기관으로, 시민의견을 접수하고 취합·요약·분석하여 해당 공공기관에 제공하는 역할을 한다.

이루어지며, 참여형식 역시 별도로 규정되어 있기 보다는 간단한 의견 메모, 구체적 대안, 기술적 조언 등에 이르는 다양한 방식으로 이루어진다.

PKB 2단계에서는 PKB 1단계에서 이루어진 참여과정을 통해 도출된 의견들을 단순한 나열에 그치지 않고, 다양한 관점, 의견, 자문과 조언들을 통합하여 정리한다. PKB 3단계에서는 내각이 지금까지의 결과물을 정리하고 계획안(PKB)을 만들어, PKB 1, 2단계에서 이루어진 조사가 끝난 시점으로부터 최대 9개월 이내에 하원에 제출한다. 이때 하원은 내각이 제출한 계획안에 대한 수정안을 제출할 수 있다. 만일 수정을 하지 않을 경우, 하원은 PKB를 승인하며, 내각은 하원의 논의 또는 수정을 거친 계획안을 상원에 제출하며, 상원에서 이의가 제기되지 않는 한, PKB는 자동으로 승인된다. 원칙적으로 상원이 PKB를 승인하지 않을 수는 있으나, 이것은 수정을 전제하지 않는 영구적 불승인으로서, 아직까지 하원이 승인한 PKB를 상원이 불승인한 전례가 없다.

상원이 하원이 승인한 사업계획을 승인하면 최종단계인 PKB 4단계가 만들어진다. 이 때 PKB는 다시 대중에게 공개되며, 시민들은 의견 개선 기회를 다시 갖게 되는데, 이것은 PKB 1단계에서 이루어지는 주민 참여와는 약간 성격이 다르다. PKB 4에 대한 의견개진은 반드시 우리의 법원에 해당하는 Raad van State(Board of State)에 이의제기를 접수함으로써 가능하다. 이후 네덜란드 정부 관보(Dutch Government Gazette)에 PKB가 게재되는 시점으로부터 효력을 발휘한다. 지방자치단체는 각자의 지역 내에서 최종계획에 대한 책임이 있지만, 이것은 반드시 PKB의 정책 범위 내에서 결정되어야 한다. PKB 절차의 흐름은 다음과 같다.

〈 표 11 〉 사회합의 과정을 중심으로 본 네덜란드의 공공갈등제도의 흐름

	PKB 1단계	PKB 2단계	PKB 3단계	PKB 4단계
내각 사업구상 후 PKB 1단계 작업 시작	→ 내각 사업 공표	→ 참여, 자문, 조언의 결과 정리	→ PKB 2단계를 바탕으로 PKB 1단계 수정안 검토	→ 최종사업안
상하원의 PKB 3 승인				
<ul style="list-style-type: none"> • 비공식적인 시민의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 12주 동안 시민 참여 보장 • 이후 12주 동안, 지방자치단체, 수자원국의 조사와 자문 진행 		<ul style="list-style-type: none"> • 계획안을 변경하거나 수정할 경우, PKB 1단계로 돌아가 다시 참여절차를 거쳐야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 대중에게 공개 • 시민은 Raad van State에 이의제기 가능 • 정부는 제기된 모든 의견을 검토해야 함 • 검토후 해당 의견의 반영 여부는 정부에게 있음

(3) PKB와 도로법¹¹⁹⁾

PKB가 국토개발사업 추진에 있어 주민참여와 사회적 합의를 도출하는 큰 열개를 이끌고 나가는 역할을 한다면, 해당 사업계획의 법적 근거와 세부사항을 정해둔 것이 바로 네덜란드 도로법, Tracéwet, 즉 The Route Law이다. PKB의 경우, 시민참여에 관하여, “PKB 1에서 12주 동안의 주민참여가 이루어지고 PKB 4에서도 시민의 의견개진이 가능하다”의 정도로 명시하는 반면에 도로법에서는 정확히 어느 지점에서 정보공유회(information evening)을 몇 번 열어야 하며, 공청회(public hearing)는 언제 어디서 열어야 하는가, 또한 계획 수정이 발생할 경우 반드시 다시 참여과정을 거쳐야 한다는 등의 세부사항을 규정하고 있다.¹²⁰⁾ 도로 또는 고속철도와 같은 개발사업의 경우, PKB와 도로법의 적용을 동시에 받도록 되어 있다. 따라서 철로나 도로가 통과하는 모든 지역의 지방자치단체는 각자의 토지이용계획을 가지고 있으므로, 만일 이러한 토지이용 계획안과 관련된 규정을 바꿀 경우 모두 도로법의 규정에 따라서 수정·진행해야 한다. 그리고 각 진행과정에는 반드시 시민 참여가 포함되어야 하며, 만일 노선에 변경이 생길 경우 시민 참여를 포함한 모든 과정을 처음부터 다시 시작하도록 PKB와 도로법에 명기되어 있다.¹²¹⁾

노선 선정·변경 및 대안 제시의 과정에서 활발한 시민참여의 이면에는 수많은 반대와 이견으로 인해 여러 합의과정과 설계수정이 발생할 수밖에 없다. 그리고 이 과정에서 필연적으로 사업기간 지연과 설계수정비용이 추가적으로 소요된다. 이로 인해 2003년 네덜란드 의회

119) 고속철도나 도로 등과 같은 주요 국토개발사업인 동시에, 국가의 간선도로망에 포함되는 개발계획은 네덜란드 도로법, Tracéwet, 즉 The Route Law의 적용대상이 된다.

120) 도로법에서는 총 9단계에 걸쳐 도로건설계획 절차진행과정에서 중앙참여본부(Inspiraakpunt)의 역할과 정책홍보과정 등을 구체적으로 정하고 있다.

http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten_en_regelgeving/tracewet/

121) 이로 인해 남부고속철도 사업의 경우, PKB와 도로법의 적용을 동시에 받게 됨에 따라, 당초 계획에 비해 2년 정도 지연되었다.

는 Groote Projecten(Great Project)라는 명칭으로, 대규모 국책사업 중 상당수의 개발계획 중 예산 사용과 진행상황 등을 의회가 체계적이고 정기적·합법적으로 감시할 수 있도록 하는 법안을 통과시켰다. 사업 추진에 대한 의회의 감시 외에, 동 법안에 따르면 중앙정부는 시민참여나 정보공유와 같은 일정한 절차를 거친 후에도 지방자치단체가 토지이용계획 수정 거부 등을 이유로 사업 추진에 막대한 차질이 예상될 경우, 지방정부의 동의 없이 사업의 추진이 가능하게 되었다.

제 3 절 행정절차 및 협의에 의한 갈등관리 법제

1. 미 국

(1) 통상의 규칙제정절차와 민간참여

미국은 정부와 시민간의 협의와 시민참여절차를 행정절차법 내에서 규정하고 있다. 즉 미국은 1946년 연방행정절차법(Administrative procedure Act, 이하 APA)에 근거하여 행정청이 규칙을 제정할 때에는, 규칙안의 고지하고 서면에 의한 의견제출(notice and comment)을 거친 후, 이를 토대로 확정된 규칙안과 그 근거를 공표하도록 하는 약식의 규칙제정절차(informal rulemaking)를 두고 있다.¹²²⁾ 법률에서 행정청의 규칙제정에 대하여 청문을 거친 후 기록에 입각한 규칙제정을 결정하는 경우에는 고지와 청문, 공표단계로 이루어지는 정식 규칙제정절차(formal rulemaking)을 따라야 한다.

규칙안의 고지(notice of proposed rule)는 해당 규칙의 영향을 받는 사람들에게 직접 송달하거나 관보(Federal Register)에 게재하는 방법으

122) 고지와 의견제출절차를 통한 약식(informal)의 규칙제정절차는 입법예고와 의견수렴의 절차를 거치도록 하는 우리 입법과정과 유사한 절차로서, 미 연방행정청 규칙의 대부분이 이러한 약식의 규칙제정절차를 거쳐서 확립되었다.

로 한다.¹²³⁾ 이와 같이 APA 규정은 관보 이외의 다른 방법에 의한 고지도 가능한 것처럼 규정하고 있으나, 실무관행으로는 관보를 통해 고지하는 것이 일반적이다. 최근에는 관보와 병행하여 인터넷을 통해 고지함으로써 규칙제정에의 참여를 촉진하고 있는 추세이다.

고지의 내용은 규칙제정절차의 시간, 장소 및 절차의 성격, 규칙안을 제정하고자 하는 관계기관, 법안의 조문과 내용 혹은 법안의 주제와 쟁점에 대한 설명을 포함해야 한다.¹²⁴⁾ 조문내용상 규칙안의 내용 혹은 규칙안의 주제 및 쟁점에 대한 설명은 선택적으로 할 수 있는 것으로 규정하고 있으나, 현재 대부분의 경우 규칙안의 조문을 고지하고 있으며, 고지 안에, 서문(preamble)이라는 부분이 별도로 있어서 이 부분에서 규칙제정의 목적과 이유를 상세하고 설명하고 있다.

환경, 위생 등 안전에 대한 관심, 정보공개법 등 공공기관이 보유한 정보에 대한 접근요구 등이 증가하는 추세에 따라, 규칙제정과 관련된 자료에 대한 공표요구도 함께 증가하고 있다. 그에 따라서 법원은 해당 규칙의 주요내용이나 의사결정의 근거가 된 자료를 산출하게 된 과학적 방법과 같은 결정적 자료를 국민들이 알 수 있도록 공개하거나 열람하도록 요구하고 있다. 그러나 행정기관이 보유한 규칙제정을 위한 결정적 자료 전체를 반드시 공개해야 하는 것은 아니며, 의사결정에 핵심이 된 기본적 자료를 공개하면 되는 것으로 본다.¹²⁵⁾

규칙안을 고지한 행정기관은 이해관계인에게 구두 혹은 서면으로 서류 등 각종 자료, 견해 및 논거 등을 제출하도록 함으로써 규칙제정절차에 참여할 수 있는 기회(Public participation and public comments)를 주어야 한다.¹²⁶⁾ 고지기간에 대해서는 APA는 별도의 규정은 없으며, 다만 합리적인 기간 동안 고지해야 하는 것으로 해석한다. 어느 정도

123) 5 U.S.C. §553(b).

124) 5 U.S.C. §553(b)(1)~(3).

125) 이익현, 미국행정법의 기초개념(3) - 규칙제정(Rulemaking), 법제 2010.8., 44면.

126) 5 U.S.C. §553(c)

의 기간이 합리적인가에 대하여, 법원은 행정기관이 최종 규칙의 내용에 영향을 미칠 수 있는 충분한 의견을 이미 확보하고 있다면 약 15일간의 고지기간은 합리적이라고 판시한 바 있으며¹²⁷⁾ 실무적으로는 통상 30일 이상 고지하고 있으며, 복잡한 사안의 경우 60일 혹은 90일 이상 고지하는 경우도 드물지 않다. APA는 이해당사자가 제출한 참여의견에 대하여 어떻게 처리할 것인가에 대한 규정을 별도로 두고 있지 않다. 다만 규칙안에 대한 일반적 목적과 결정의 근거를 설명하도록 하는 의무를 행정기관에 부과한다. 실무적으로 행정기관은 규칙안의 근거와 목적설명 뿐만 아니라, 제출된 의견에 대한 행정기관의 평가 및 대응을 최종규칙안의 전문(preamble)에 함께 포함시켜서 관보에 게재한다.

규칙제정시 행정기관이 밝히는 규칙제정의 이유와 목적은 당해 규칙에 대한 사법심사시, 법원이 주요정책의 정쟁과 이 쟁점이 규칙제정절차를 통해 피규제자에게 충분히 전달되고 논의되었는지의 여부를 심사하는 자료가 된다. 따라서 행정기관의 설명의무에 대한 APA의 규정 자체는 매우 간략하게 되어 있으나, 실무적으로 행정기관은 규칙제정의 이유와 목적, 제출된 의견에 대한 심사와 대응의견 등을 세부적으로 설명한다. 만일 추후에 규칙에 대한 사법심사가 진행될 경우, 행정기관은 규칙제정과정에서 제시한 목적 및 근거에서 설명한 의무 외에 새로운 이유를 추가할 수 없기 때문이다.¹²⁸⁾ 또한 행정기관은 제출된 중요한 의견들을 모두 심사해야 하고, 만일 이해당사자가 제기한 의견을 거절할 경우, 왜 그와 같은 의견을 거절하였는지, 의견 제출시에 제기된 문제점을 어떻게 해소하고 있는지를 모두 설명해야 할 의무를 부담한다.¹²⁹⁾ APA와 규칙안에 대한 법원의 해석을 살펴보

127) Florida Power & Light Co. v. United States, 846 F. 2d. 765(D.C, Cir. 1988).

128) Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Auto Insurance Co., 463 U.S. 29(1983), Model State APA §3-110(b) 참조.

129) U.S. v. Nova Scotia Food Products Corp. 568. F. 2d. 240(2d. Cir. 1977).

면, 미국의 경우 행정부의 규칙 제정시 민간참여는 서면에 의한 의견 제출이나 공청회 등의 청문절차 내에서 주로 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 사법심사도 주로 의견제출의 기회가 충분히 보장되었는가, 행정부가 제출된 의견에 대해 제대로 심사·대응했는가를 중심으로 이루어진다.

민간 참여를 전제로 하는 고지 및 의견제출에 의한 규칙제정은 그동안 관련규정에 대한 해석, 판례를 통해 상당한 변천을 거쳐 왔다. 행정국가화되면서 규칙제정 건수가 엄청나게 증가하였을 뿐만 아니라, 특히 환경, 안전, 위생 등에 관한 국민들의 관심이 높아지면서 이 분야의 규칙의 경우, APA가 당초 예정하였던 고지사항뿐만 아니라, 의사결정의 근거가 된 과학적 자료 및 방법, 분석방법과 결과, 판단근거에 대한 자료도 고지하도록 요구하였다.¹³⁰⁾ 그 외에도 의견제출의 기회도 단순히 서면에 의한 의견을 제출하는 것에서 한 발 더 나아가 구두진술과 교차신문, 고지한 자료 및 근거에 대하여 반박기회의 제공과 대안적 자료제출을 요구할 권리까지도 주장하게 되었다. 또한 APA는 행정기관에 대하여 규칙제정의 근거와 목적에 대한 간략한 일반적 설명을 하도록 하고 있으나 납득할 수 있을 만큼 충분히 상세한 설명을 요구하는 등 질적으로도 변화하였다.¹³¹⁾ 이러한 과정에서 규칙제정에 소요되는 시간과 인력, 비용 등이 크게 증가함에 따라 규칙제정을 담당하는 행정기관의 부담이 가중되었고, 민간참여를 통해 결정된 규칙 자체에 대한 반대 이해당사자에 의한 소송도 증가하였다.

130) 주로 1970년대 이후 법원의 요구에 따라 약식 규칙제정절차에 이해관계인의 참여를 보다 강화한 혼합적 규칙제정절차(hybrid rulemaking)가 활용되었다. 김태홍 외 3인, 사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구, 여성개발원, 2005, 64면.

131) 규칙제정의 변천에 관해서는, Peter Strauss, *Administrative Justice in the U.S.*(2nd ed.), Carolina Academic Press, 2003, pp.226-232. 참조.

(2) 협상에 의한 규칙제정

고지 및 의견제출에 의한 규칙제정은 민간참여 확대, 관련 자료의 공개 등 절차상 보완을 해왔지만, 대체로 규칙제정과정은 지연되어 왔을 뿐만 아니라, 최종안이 공포된 후에는 소송을 제기하거나 집행을 저지하는 사례가 빈번하게 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 규제협상이라고 불리는 다양한 실험을 하게 되는데, 규칙으로부터 직접 영향 받는 집단에 대하여 만족한 결과를 제공하고, 공포된 후에 제기되는 소송을 줄이기 위한 것이었다.

그동안 고지 및 의견제출에 의한 규칙제정의 운용과정에서 제기된 문제점을 살펴보면, 우선 고지된 규칙안에 대하여 제출된 의견이 많은 경우, 관련 쟁점들에 대한 대화를 진행하기 어렵게 만든다는 것이었다. 또한 모든 이해관계자들의 의견을 듣는다는 것이 이론적으로는 그럴듯하나, 실제로 규칙안에 대하여 이해관계를 갖는 사람들은 소수에 불과한 경우가 많다는 것이다. 더욱이 의견제출은 행정기관이 상당한 노력을 들여, 고지안을 작성한 후에 제출되는데 많은 경우 건설적 대안을 제시하기보다는 고지안이 갖고 있는 결함에 대한 비판에 집중하므로, 이를 통해 개선된 대안을 도출하기에는 미흡하다는 것이다. 나아가 어렵게 마련한 최종안을 마련하여 공포하고 나면 일부 불만을 가진 이해관계자집단이 소송을 제기하여 규칙안의 집행 자체를 차단하는 경우가 상당수 있었다.¹³²⁾

이에 사전적 갈등예방기제¹³³⁾로서 당시 다소 파격적인 아이디어가 제기되었는데, 그것이 바로 협상에 의한 규칙제정방식이었다. 당시 협

132) 이익현, 전제논문, 50면.

133) 미국의 사후갈등 해결기제로는 대체적 분쟁해결수단의 활용을 의무화한 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act, ADRA)과 정부간 대안정 분쟁해결 실무그룹(Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group, IADRWG), 법무부의 분쟁해결실(Office of Dipute Resolution, ODR) 등이 있다.

상에 의한 규칙제정에 대하여 APA는 아무런 명문 규정이 없었고, 정부회의공개법(Government in the Sunshine Act)이나 연방 자문위원회법(Federal Advisory Committee Act)에는 오히려 협상에 의한 규칙제정을 차단하는 조문들이 있었다. 이에 국회는 이를 입법적으로 해결할 필요가 있다고 판단하고, 1990년 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act, 이하 NRA)으로 알려진 APA, 개정안을 제안하였다. 이 안은 1996년 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)에서 채택되어 의회를 통과하게 되었고 현재는 APA의 일부분이 되었다.¹³⁴⁾ 협상에 의한 규칙제정은 행정기관이 임의로 판단하여 협상에 의한 규칙제정이 타당하다고 결정하면 채택하게 되는데, 통상의 고지 및 의견제출에 의한 규칙제정절차에 대해 부차적, 보충적 규칙제정방법이라고 볼 수 있다.

협상에 의한 규칙제정에 관한 법률(Negotiated Rulemaking Act)은 U.S. Code Title 5, part 5(행정절차법의 장), subchapter III에 수록되어 있으며 총 10개의 조문으로 구성되어 있다.¹³⁵⁾ 조문별 제목은 목적조항(§561), 정의규정(§562), 협상을 통한 규칙제정절차의 이용에 대한 필요성 결정(§563), 협상을 통한 규칙제정절차에 대한 공고 및 협상위원회 위원의 신청접수(§564), 협상위원회 구성(§565), 협상위원회 운영(§566), 협상위원회의 해산(§567), 협상위원회 위원에 대한 지원 등에 관한 규정(§568), 협상을 통한 규칙제정의 장려(§569)¹³⁶⁾, 사법심사(§570)이다. 이법의 목적은 협상을 통한 규칙제정을 가능하게 하는 구조/framework)를 형성함으로써, 행정기관으로 하여금 통상의 약식 규칙제정절차(informal notice

134) Pub. L. No. 101-648, 104 Stat. 4969, 1996sus Pub. L. No. 104-320,을 통해, the Administrative Dispute Resolution Act로 수정·통과되어 5 U.S.C. §§561-570에 편집, 수록되어 있다.

135) 엄격한 의미에서는 총 11개의 조문이지만, 마지막 조문은 예산승인에 관한 조문이므로 실제적 규정은 아니므로, 실제적 내용을 가진 규정은 10개 조문으로 본다.

136) 이 조문은 1996년 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act)에 따라 개정된 규정이다.

and comment rulemaking)를 보다 효율화하기 위하여 필요하다고 판단될 경우, 협상을 통한 규칙제정을 하도록 장려하는 것이다.(§561)

협상에 의한 규칙제정절차는 기존의 규칙제정절차를 보완하는 것으로서, 제1단계인 협상은 규칙제정절차의 첫 번째 단계인 고지(notice) 이전에 이루어진다. 만일 협상이 성공할 경우, 통상의 규칙제정절차에 따라 고지, 의견제출, 공표단계를 거칠 수 있다. 협상에 의한 규칙제정절차를 채택할 것인지의 여부는 행정기관의 재량사항으로서, APA는 협상에 의한 규칙제정을 의무적인 것으로 간주하지 않는다. 또한 협상에 의해 규칙안의 초안을 작성했다고 하더라도, 이를 반드시 채택해야 하는 것은 아니며, 협상에 의한 규칙제정의 여부가 사법심사의 대상이 되지 않는다.¹³⁷⁾

협상에 의한 규칙제정절차를 보면, 우선 규칙안을 제정하려는 행정기관의 장은 협상에 의한 규칙제정이 공익에 적합하다고 판단될 경우 규칙제정협상위원회를 설치할 수 있다.¹³⁸⁾ 이러한 결정을 할 때 행정기관의 장은 다음의 요소를 고려해야 하며, 이러한 요소들은 협상에 의한 규칙제정이 성공하기 위한 현실적인 전제조건이기도 하다.¹³⁹⁾

- 규칙의 필요성 여부
- 규칙의 영향을 받는, 확인가능 한 제한된 수의 이해관계자의 존재
- 위원회가 이익을 대변하는 대표자들과의 협상을 시작할 수 있는 가능성
- 정해진 기간 내에 합의에 도달할 수 있는 가능성
- 협상에 의한 규칙제정절차가 협상 이후에 거쳐야 하는 사전 고지와 최종안에 대한 공표와 같은 절차를 비합리적으로 지연시키지 않을 가능성

137) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §570.

138) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §563.

139) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §563(a).

- 합의에 의한 규칙제정절차를 운영하는데 필요한 자원을 위원회가 가지고 있으며, 그와 같은 자원을 투입할 용의가 있는지의 여부
- 행정기관이 위원회의 합의안을 고지와 의견제출 대상의 안으로 사용할 것인지의 여부

이상의 요건에 적합한 것으로 판단하여 협상에 의한 규칙제정절차를 채택할 경우, 그 다음 단계는 관보(Federal Register)에 해당 사실을 게재하는 것이다. 관보에는 입법예고할 규칙안을 만들기 위해 규제협상위원회를 구성할 것이라는 사실, 제정하고자 하는 규칙안의 개략적인 내용, 제정 또는 개정될 규칙에 의해 영향을 받을 이해관계자집단, 행정기관이 적합하다고 생각하는 규제협상위원회의 명단 및 위원회에 참여하고자 하는 자는 위원으로서 참여를 신청할 수 있다는 사실 등을 모두 포함하여 게재해야 한다. 그리고 당해 행정기관은 이상의 관보 공고와 관련하여 이해당사자의 의견을 제출할 수 있도록 최소한 30일의 의견제출기간을 주어야 한다.¹⁴⁰⁾

위의 공고절차가 종료되면 행정기관은 규칙제정협상위원회를 구성하고 협상위원회는 입법예고할 규칙제정안을 입안하기 위한 토의를 시작한다. 이 규칙제정협상위원회는 비상설기관으로서 연방자문위원회법(The Federal Advisory Commission Act)의 적용을 받는다. 담당 행정기관이 꼭 필요하다고 판단하는 경우가 아니라면, 25인 이하의 위원으로 구성되며 행정청을 대표하는 위원이 적어도 1인 이상 포함되어야 한다.¹⁴¹⁾ 행정기관의 구성원은 위원회에 참여는 하지만, 적극적·주도적 역할을 하지 않고, 대신 이해관계자들이 조정자(facilitator)를 선출한다. 행정기관이 위원장의 선임을 추천하는 때에는 위원장이 당해 규칙의 제정 또는 개정과 관련하여 경제적인 이해관계나 기타 이해관계를 가지고 있

140) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §564.

141) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §565.

는가에 대하여 고려해야 한다는 명시적인 규정을 두고 있다.¹⁴²⁾ 위원장은 회의를 공정하게 주재해야 하고 회의록을 작성해야 한다.¹⁴³⁾ 규칙제정협상위원회의 회의는 정부회의공개법(Government in the Sunshine Act)의 적용을 받아 공개를 원칙으로 한다.

위원회는 합의제로 운영되며, 합의는 개별위원의 만장일치가 아니라, 위원회를 통해서 대표되는 이해관계자들간의 만장일치를 의미한다.¹⁴⁴⁾ 만일 협상위원회가 규칙안에 대한 합의에 도달한 경우, 그 규칙안(proposed rule)을 행정기관에 제출해야 한다. 위원회가 합의에 도달하지 않은 경우라도 위원회가 합의한 부분을 적시한 보고서를 행정기관에 제출해야 한다.¹⁴⁵⁾ 위원회가 합의한 규칙안을 행정기관에 보고하면, 행정기관은 이렇게 합의된 규칙안과 함께 협상진행과정에서 논의된 정보를 함께 관보에 게재한다. 합의된 규칙안은 법적 구속력이 없기 때문에, 행정청은 합의된 규칙안으로 고지해도 되고, 규칙안을 수정하여 고지할 수도 있다.¹⁴⁶⁾ 후속절차는 행정절차법의 통상의 약식규칙제정절차와 같이 고지와 의견제출절차를 거쳐야 한다.¹⁴⁷⁾ 만일 위원회가 합의안 도출에 실패하면, 협상에 의한 규칙 제정 자체는 실패하게 되지만, 적어도 해당 규칙안 제정을 시도한 행정기관입장에서는 규칙제정과정에서 어떠한 쟁점이 문제될 것인지는 알게 된다는 장점이 있다.

그러나 협상에 의한 규칙제정의 운용현황은, 이 절차가 의무적이지 아니한 점도 있지만, 전체 규칙제정건수의 1%도 안되는 미미한 수준

142) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §568.

143) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §566.

144) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §563, §562(2).

145) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §566.

146) 행정기관이 규칙제정협상위원회가 제출한 합의된 규칙안(proposed rule)을 수정하여 고지 및 의견제출절차를 거치는 것이 가능한가에 대해, NRA에는 명문의 규정이 없다. 그러나 연방항소법원의 판례에 따르면, 당해 행정기관이 반드시 제출된 규칙안에 반드시 구속될 필요는 없다고 한다. USA Group Services Inc. v. Riley, 82 F.d. 708(7th Cir. 1996).

147) 김태홍 외 3인, 전제 보고서, 66면.

에 머물고 있다. 미국행정협의회(ACUS)가 발간하는 연방관보에 게재된 연방정부의 협상에 의한 규칙제정절차 자료에 의하면, 미국 항공청(FAA)이 처음으로 이 절차를 활용¹⁴⁸⁾한 1983년 이후부터 1996년까지 13년 동안, 17개의 연방정부 부처가 이 절차를 활용했으며, 이 중 12개 기관이 규제협상을 통해 최종안을 도출하였다. 같은 기간 동안 연방정부가 제정한 규칙은 총 47,603건으로, 협상에 의한 규칙제정절차에 의해 제정된 규칙은 전체의 0.07%에 불과한 35건으로 나타났다. 연도별로는 최근 약간 비율이 높아지는 추세이나, 연평균 2.7건에 불과해 전반적으로 활용률이 매우 저조하다고 볼 수 있다.¹⁴⁹⁾

협상을 통한 규칙제정절차를 채택하기 위한 요건¹⁵⁰⁾에서도 알 수 있듯이, 협상을 통한 규칙제정절차는 통상의 행정입법과정에서 광범위하게 활용될 수 있는 방식은 아니라고 볼 수 있다. 이 절차는 행정기관이 직접 규칙안을 구성하기가 곤란한 전문분야이거나, 첨단 분야의 법적 문제를 해결하기 위한 것이거나, 혹은 이해관계자 집단이 소수인 경우에 유용성을 기대할 수 있을 것이다.¹⁵¹⁾

APA에서는 협상에 의한 규칙제정을 명시적으로 규정하고 있으나, 이것은 어디까지나 임의조항이므로 행정기관의 주무관청이 협상에 의한 규칙제정방식을 채택할 것인가의 여부가 전적으로 주무 행정기관의 선택에 좌우될 수 있다. 그리고 지금까지의 운영실태를 보면, 대부분의 행정기관이 전통적 방식의 규칙제정절차를 선호하고 있으므로,

148) 협상을 통한 규칙제정이 성공한 사례로 미연방교통부와 항공청이 항공기 조종사의 최장비행근무시간(maximum hours of flying time)에 관한 규칙제정건이었다. 성공한 이유는 규정에 의하여 영향을 받게 되는 이해관계자집단이 소수였고 노동조합에 의하여 그들의 이해관계가 잘 반영될 수 있었으므로, 협상을 통한 규칙안을 도출하기가 용이했기 때문이다. Neil Eisner, Regulatory Negotiation: A Real World Experience, 31 Fed. Bar News & J. 371(1984).

149) 더욱이 규칙에 의한 협상제정을 지속적으로 지지해온 미국행정협회(Administrative Conference of the United States)는 이후 해산되었다.

150) U.S. Code Title 5, Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure §563.

151) 김성호, 미국의 협상을 통한 규칙제정절차, 법제. 2006. 1, 83면.

협상에 의한 규칙제정이 더 이상 확대, 적용될 수 있기는 어려울 것이라는 전망이 우세하다.¹⁵²⁾ 그러나 협상에 의한 규칙제정절차에 대해 긍정적인 평가를 하는 연구도 적지 않다. 특히 협상에 의한 규칙제정절차의 장점은 단순히 규칙제정에 소요되는 시간이나 비용 감축이나 소송감소 외에, 협상과정에서의 참여에 대한 질적 평가가 필요하다는 분석이 있다. 즉 협상에 의한 규칙제정에 참여한 당사자들이 최종적으로 도출된 규칙에 대하여 만족도가 높다는 점에 주목한 것이다.¹⁵³⁾ 그러나 향후 미 연방 의회가 명시적으로 NRA를 폐지하지 않는 한, 협상을 통한 규칙제정절차는 계속 유효한 행정입법절차 중 하나로서 활용될 여지가 남아있을 것이다. 협상을 통한 규칙제정절차 이외에도 행정입법절차 개선방법중 하나로 행정 입법과정에서 인터넷상의 “chat group”을 활용하는 등 이해관계자의 참여를 촉진할 수 있는 다양한 시도가 계속되고 있다.

2. 독일의 계획확정절차와 공공참여

(1) 계획확정절차

1) 갈등예방수단으로서의 계획확정절차

독일에 있어서 공공사업에 관련한 갈등관리는 토지관련법, 즉 국토공간정비법과 건설법 등에서 규정하고 있는 ‘형량원칙’(Abwägungsgebot)에 기초하고 있다. 이는 계획수립 단계에서 다양한 이해관계자들의 갈등을

152) Cary Coglianese 교수의 경우, 협상에 의한 규칙제정절차가 기존의 약식 규칙제정절차와 비교할 때, 비용이나 시간 상의 효용이 크지 않으며, 협상에 의한 규칙제정절차를 거쳤다고 하더라도 해당 규칙에 대한 소송발생가능성이 낮아지는 것도 아니므로, 협상에 의한 규칙제정이 기대만큼 효율적이지 않은 것으로 평가한다. *Assessing Consensus: The Promise and Performance of the Negotiated Rulemaking*, 46 *Duke Law Journal* 255.

153) P. J. Harter(2000), *Assessing the Assessors: The Actual Performance of Negotiated Rulemaking*, 9 *N.Y.U. Envtl. L.J.* 32 (2000-2001), p.33.

조정해야 하는 의무를 규정한 것으로 국토계획이나 도시계획과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 사전적 예방기능을 담당하고 있다. 따라서 계획권자는 계획과정에서 상충될 수 있는 이해관계를 조정해야 하는 의무가 있으며, 동 의무를 제대로 이행하지 못했을 경우 계획이 취소될 수 있다.¹⁵⁴⁾

그리고 대규모 공공사업의 경우 단순한 허가나 승인을 통하여 결정되는 것이 아니라, 행정절차법상의 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)를 통해 국민들의 참여가 보장된 가운데 사업이 추진된다. 그 과정에 이해관계자들이 참여할 수 있어서 어느 정도 갈등을 사전에 예방하는 기능을 하고 있다. 그러나 이러한 계획확정절차는 공공사업의 추진을 신중하게 하는 반면, 효율성을 저해하는 측면이 있으므로 그 대상을 한정하고 있으며, 간이 신속하게 추진될 수 있는 경우를 두고 있다.¹⁵⁵⁾

2) 행정행위로서의 계획확정절차

독일의 계획확정(Planfeststellung)은 법률상 규정된 사안에 대한 건설계획(Bauvorhaben)을 시행하기 위해 연방과 주의 행정법에 따라 적용되는 특수한 행정절차(Verwaltungsverfahren)를 의미한다. 그러므로 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)가 일반적인 건설계획에는 적용되지 않으며, 계획확정절차에 따라 건설계획을 시행하여야 할 의무는 개별법에서 규정하고 있다. 특히 공공분야 갈등관리와 관련하여 고속도로이나 고속전철, 신공항건설 등 대형국책사업을 수행함에 있어서 계획확정절차가 매우 광범위하게 활용되고 있다. 이러한 계획확정절차는 다양한 이해관계인의 조율을 할 수 있다는 점에서 큰 제도적 장점을 가진다.

한편, 실제 계획확정절차에서 이루어지는 계획확정결정(Planfeststellungsbeschluss)은 행정행위에 해당하며, 허가효, 집중효, 형성효, 배제효 등 다양한 효력을 갖는다. 특히 실체적 배제효는 이의제기기간을 도

154) 한귀현, 행정상 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2004, 89면.

155) 한귀현, 상계서, 90면.

과하여 이의를 신청하지 않으면 절차적으로나 소송법적으로 더 이상 다투지 못하도록 함으로써 실현된다.

이와 같이 독일의 계획확정절차는 개인의 권리구제와 행정의 효율성이 조화를 이루는 제도라고 평가 할 수 있다. 실제 공공갈등에 있어서 절차적인 참여를 보장하는 것이 우선적으로 고려되어야 하지만, 행정의 효율성 및 정책집행의 경제성도 간과할 수 없는 중요한 가치인 점에서 계획확정절차는 사회경제적 비용을 절감하는 효과도 수반하고 있다.

3) 계획확정절차의 주요내용

(가) 적용대상

독일의 계획확정절차에 대한 내용은 「행정절차법(Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVfG)」 제72조 내지 78조에서 규정하고 있으며, 각 주의 행정절차법에서 보다 상세히 규정하고 있다. 동법의 규정에 따르면, 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)는 ‘행정계획수립절차’를 의미한다. 여기서 ‘행정계획’은 구체적인 계획으로써 행정관청에 의해 수립되는 것이 아니라 기업자(사업자)에 의해 제출되고 행정청이 이를 결정하는 측면에서 이해되어야 한다. 따라서 우리 법제상의 ‘실시계획’에 해당한다고 볼 수 있다.

이러한 계획확정절차에서 우선 기업자가 일정한 시설을 건립하고자 하는 자신의 의도, 즉 계획서를 행정관청에 제출하여야 하고, 제출된 계획을 행정청이 이해관계인 등의 의견과 제반사정을 고려하면서 확정·결정하게 된다. 행정절차법상의 계획확정절차 규정이 적용되는 행정계획은 철도, 공항, 고속도로 등 일정한 공공적 시설로서 일정한 지역의 토지와 의 관계에서 위치, 형태, 형상 등을 확정하는 개별적이고 구체적인 사업계획, 즉 개별 법률에 의해 정해지는 ‘전문계획’(Fachplanung)에 한정된다. 그러므로 모든 행정계획에 계획확정절차가 적용되는 것은 아니다.¹⁵⁶⁾

156) 김철용, 계획확정절차의 도입문제, 행정법연구, 행정법이론실무학회, 1999, 3면.

(나) 청문절차

독일의 계획확정절차는 크게 청문절차(Anhörungsverfahren)와 계획결정절차(Beschlussverfahren)의 두 단계로 이루어지며, 관할관청은 그 단계에 따라 청문관청(Anhörungsbehörde) 또는 계획확정관청(Planfeststellungsbehörde) 이라고 지칭된다.

우선, ‘청문절차’는 계획담당자로서의 기업자가 청문관청에 계획서를 제출함으로써 개시된다(연방행정절차법 제73조 제1항). 물론 계획담당자인 기업자는 자연인 또는 법인, 연방, 주, 지방자치단체 등이 될 수 있다.¹⁵⁷⁾

청문관청은 접수된 계획을 1개월 이내에 계획과 관련된 사무를 담당하는 관계관청의 의견을 묻고, 제출된 계획안을 지역주민에게 열람시킨다(동조 제2항). 지방자치단체(Gemeinde)는 계획 접수 후 3주 이내에 1개월 동안 견해를 게시하여야 한다. 단 이해관계인의 범위가 공개되어 있고, 적절한 기간 내에 계획을 열람할 기회가 주어지면 게시하지 않을 수 있다(동조 제3항). 그리고 관계관청은 의견을 3개월 이내에 청문관청에 제출하여야 한다. 토론기일 이후에 제시된 견해는 고려되지 않는다. 다만 제기된 내용이 이미 계획확정관청이 이미 알고 있거나 알아야만 하거나 결정의 정당성을 위해 중요한 의미가 있는 경우에는 고려될 수 있다(동조 제3a조).

그리고 공람 후 2 주 안에 이에 대하여 이의가 있는 자는 계획에 대한 이의를 제출할 수 있다. 이의신청기간이 경과한 후에는 특별한 사법상의 권리침해가 없는 한 모든 이의신청이 배제된다. 이에 관하여 게시되는 사실을 공표하거나 이의신청기간을 공시할 때 명시되어야 한다(동조 제4항).

이의기간이 경과하고, 기간 내에 이의가 제기된 경우, 청문관청은 관계관청과 이의신청자에게 ‘토론기일’(Erörterungstermin)을 정하여 적

157) 황해봉, 독일 연방행정절차법의 최근 동향과 동 법상 행정절차의 유형, 법제 2006.4, 88면.

어도 1주일 전에 통지하여야 한다. 관계관청과 계획담당자 이외에 50인 이상에게 통지하여할 경우 공고(Öffentliche Bekanntmachung)로 대신할 수 있다. 토론기일은 이의신청기간의 경과 후 3개월 이내에 종료되어야 한다. 그리고 토론에 있어서 정식행정절차(Förmliches Verwaltungsverfahren)의 구두심리에 관한 규정¹⁵⁸⁾이 적용된다(동조 제6항).

이로써 제시된 계획이 변경되어야 하고, 관청의 사무범위나 제3자의 이해에 처음 또는 변경 전 보다 더 강한 영향을 미칠 경우에는 이들에게 변경사실을 통지하고 2주일 이내에 입장표명 및 이의를 제기할 기회를 주어야 한다. 변경된 계획이 다른 지방자치단체의 영역에 미칠 경우에 그 지방자치단체에서 제시되어야 한다(동조 제8항).

청문절차가 종결되면 청문관청은 그 결과에 대한 의견을 작성하여 가능한 토론종결 이후 1개월 이내에 계획과 관계관청의 의견 및 해결되지 않은 이의신청과 함께 계획확정관청에 송부하여야 한다(동조 제9항).

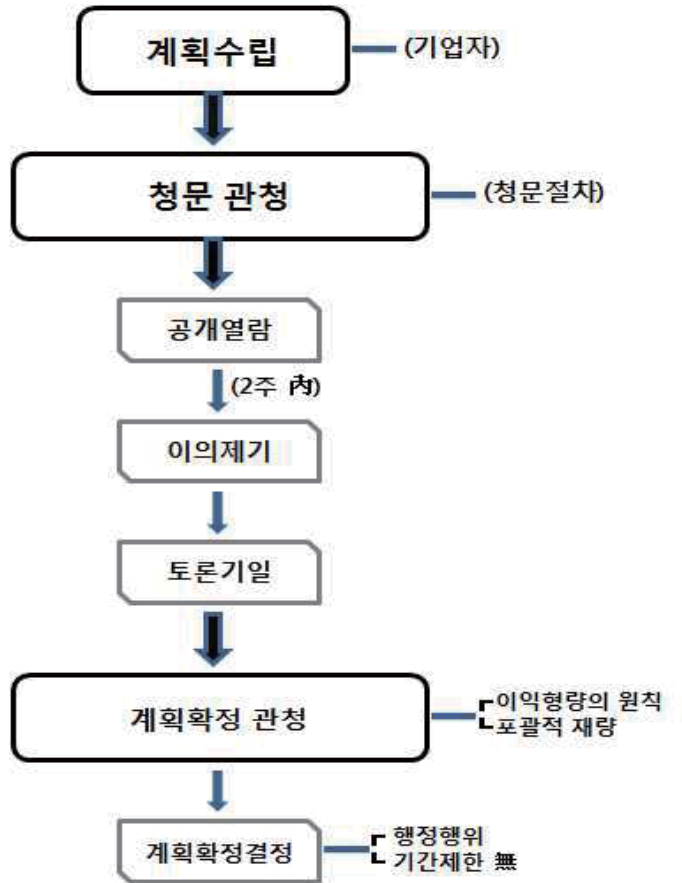
(다) 계획확정결정

청문관청이 법률이 정한 모든 자료를 계획확정관청에 송부함으로써 ‘계획결정절차(Planaufstellungsbeschluss)’가 개시되고, 계획확정관청은 어떠한 내용의 계획을 확정할 것인가에 대하여 판단하게 된다(동법 제74조 제1항). 또한 계획확정을 함에 있어서 청문관청이 토론을 통해 해결하지 못한 이의신청에 관하여 결정한다(동조 제2항).

이러한 계획확정관청의 계획확정결정에 의해 계획확정절차는 종료된다. 다만 동 절차는 ‘보충성의 원칙’에 따라 개별법의 규정이 있는 경우에는 적용되지 않는다(동법 제1조 제1항). 따라서 계획수립에 관한 절차규정이 완비되어 있는 「건설법(Baugesetz; BauGB)」이 도시계획의 수립과 관련하여서는 우선적으로 적용되고, 그 외에도 단행법에 절차에 관한 규정이 있으며, 행정절차법에 우선하여 적용된다.

158) 독일 「행정절차법」상 정식행정절차의 구두심리에 관한 규정은 제67조 제1항 제3문, 제2항 제1호 및 제4호와 제3항, 제68조를 의미한다.

〈그림 4〉 계획확정절차



(2) 공공참여

1) 도입

독일에 있어서 “공공참여”(Öffentlichkeitsbeteiligung)는 계획확정절차의 중요한 구성부분으로서 관심 있는 일반인에게 환경관련 계획의 허가절차에 참여할 가능성을 주기 위한 제도이다. 특히 당사자와 이해관계 있는 국민 이외에 환경단체와 자연보호단체의 참여를 의미한다.

이러한 공공참여는 2005년 6월 25일 EU지침의 독일법 전환 법률인 「유럽연합지침 2003/35/EG에 따른 환경문제에 있어서 공공참여에 관

한 법률」(Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG), 즉 “공공참여법”(Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)에 의해 도입되었다. 이로 인해 공공참여와 관련된 개별 법률들이 개정된 바 있다.

그리고 EU 공공지침(2003/35/EG) 역시 “환경문제에 있어서 소송과정과 결정에 대한 공공참여와 정보접근에 관한 국제연합과 유럽경제위원회의 협약”(UN/ECE-Übereinkommen), 즉 아르후스협약(Aarhus-Konvention)을 유럽연합 차원에서 전환한 것이다.

독일의 “공공참여법”은 2006년 12월 14일에 연방공보에 공포되었고(BGBl. I S. 2819), 그 다음날부터 발효되었다. 당시 공공지침 및 아르후스협약의 독일법 전환에 있어서 어느 정도 환경단체 및 자연보호단체의 참여가능성을 부여할 것인지가 주요 쟁점이 되었다. 특히 독일에서 공공참여는 특수한 행정절차에 해당하는 계획확정절차에서 그 중요성이 드러난다.

2) 계획확정절차에서의 공공참여

독일의 계획확정절차에 국민은 포괄적인 참여권을 갖는다. 이해관계자로서 당해 국민의 기간을 준수한 이의제기와 관할관청의 견해는 엄격한 행정형식에 따른 절차, 즉 정식행정절차(Förmliches Verwaltungsverfahren)와 같이 토론기일에 함께 논의된다. 이러한 국민과 관청의 참여는 계획확정관청이 미리 사안의 중요성을 조사하고 객관적으로 평가할 수 있도록 하기 위한 것이며, 토론기일은 일반적인 행정절차상의 청문을 대체할 수 있다.

무엇보다 자치단체가 건설기본계획¹⁵⁹⁾의 수립이나 변경에 관한 결정을 이미 내린 경우, 주민에게 가능한 한 빨리 그 정보를 제공하고 그에 대한 의견을 제시할 기회를 부여하여야 한다. 이를 통하여 행정의 정보기반을 향상시키고, 주민도 절차의 초기에 계획에 대한 자신의 이의나 제안을 제시할 수 있는 기회를 갖게 된다. 이와 같은 주민참여, 즉 공공참여(Öffentlichkeitsbeteiligung)는 연방차원에서 「건설법전」(Baugesetzbuch) 제 3조가 건설기본계획과 관련하여 2단계로 규정하고 있다.

(가) 사전적 공공참여

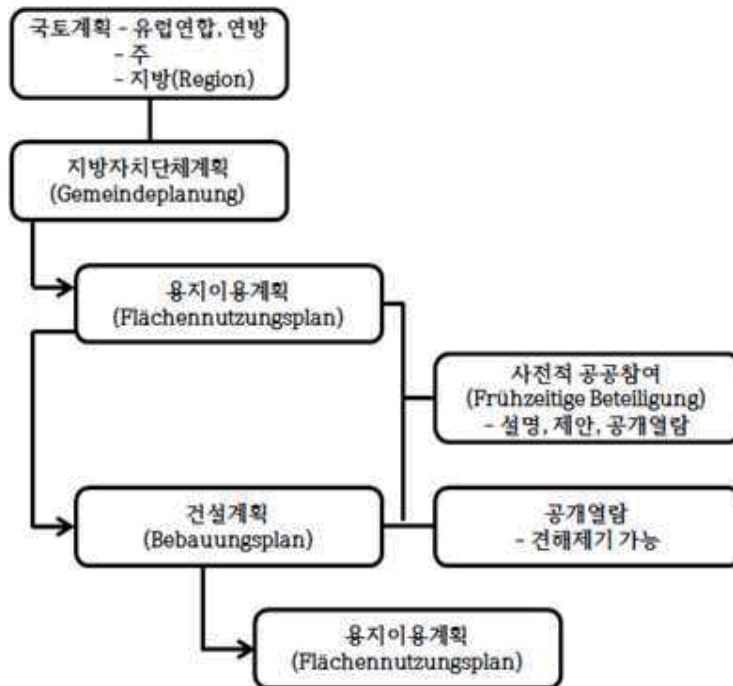
공공참여의 첫 번째 단계는 공개(Öffentlichkeit)절차로서 “가능한 초기에 계획의 일반적인 목적과 대안 및 예견 가능한 영향력에 대하여 정보를 제공하고 공개적으로 알리며, 설명할 기회를 주는 것”을 의미한다(건설법전 제3조 제1항). 따라서 계획확정절차상에서는 계획을 공시하고 토론기간을 특정하게 된다.

이러한 “사전적 공공참여”(Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung)의 시행에 관한 정보는 일반적으로 지역 공보를 통해 제공되며, 관계 관청의 참여와 더불어 계획확정절차상 (사업)계획에 대한 정보공개행사로 거행되는 경우가 많다. 물론 참여형태는 여러 가지로 확대되고 있으

159) 독일에서 건설기본계획(Bauleitplan)은 구속적 건설계획(Bebauungsplan = B-Plan)과 비구속적 용지이용계획(Flächennutzungsplan = F-Plan)을 모두 포괄하는 상위개념이라고 할 수 있다. 이러한 건설기본계획에 관한 사항은 「기본법」 제2조에서 정하고 있는 계획고권의 대상으로서 자치단체의 주된 사무이며, 「연방건설법」상 그 권한이 자치단체에게 부여되어 있다(연방건설법 제2조 제1항), 따라서 각 주의 「지방자치법」에 의한 건설기본계획의 주체는 자치단체의회 또는 시의회이며, 건설계획수립을 조례의 형식으로 제정한다. 다만 용지이용계획은 특수한 성격의 (행정내부적) 계획으로 수립한다. 일반적으로 용지이용계획이나 건설계획의 수립절차는 동일한 것으로 보고 포괄하여 건설기본계획수립절차라는 명칭으로 설명된다. 구체적으로는 용지이용계획의 경우 단지 1회적인 반면, 건설계획은 각 자치단체에 대하여 보통은 수개가 존재하게 된다; 김종보, 행정절차로서의 계획확정절차와 도시계획수립절차 - 독일의 계획확정절차, 연방건설법전의 건설계획(B-Plan)수립절차와 관련하여, 행정법 연구, 1997.10, 175면.

며, 최근에는 참여절차의 단순화와 신속한 실행을 위해 인터넷이 활용되고 있다(e-Partizipation).

〈그림 5〉 정식절차로서의 공공참여



(나) 공개열람

공공참여의 두 번째 절차인 “공개열람”(Öffentliche Auslegung)은 대체로 계획청(Planungsamt)에서 개최되며, 계획확정절차상 형량 및 시의 회결정 이전 단계에서 이루어진다. 이를 전제로 하여 계획(Planung)은 사전적 공공참여와 대부분 병행하여 시행되는 관계 관청의 참여를 통해 법적인 구속력을 가진 계획안(Planentwurf)으로 간주되게 된다.

따라서 건설기본계획안은 지자체의 평가에 따라 환경영향평가와 함께 한 달 동안 공개게시 되어야 한다. 게시장소와 기간 및 명시내용은 어떤 종류의 환경관련 정보가 수용 가능한지 적어도 1 주일 전에

그 지방관례에 따라 공개되어야 한다. 동시에 게시기간동안 견해가 제기될 수 있고, 기간이 지나서 제기된 견해는 건설기본계획의 결정시에 고려될 수 없다고 고지되도록 하고 있다(건설법전 제3조 제2항).

여기서 참여자는 당사자는 물론 시민, 연합체, 관계 관청 등이며 이들의 견해, 이의, 자문 등을 공식화하여 서면으로 사업담당자(Vorhabenträger)에게 전달한다. 사업담당자는 제기된 모든 견해에 대해 형량원칙에 따라 검토할 의무가 있다. 절차상의 중요성을 심사하고 고려해야 한다. 최종적으로 구속적인 건설계획(B-Plan)은 조례로서 제정되고, 공보에 공개됨으로 효력을 발휘한다.¹⁶⁰⁾

3) 관련 기관의 참여

건설기본계획의 수립에 있어 행정청과 그밖에 계획에 영향을 받는 공익의 책임자는 가능한 한 빠른 시기에 절차에 참여하여야 한다(건설법전 제4조 제1항). 이러한 공익주체에 대한 참여명령은 주민참여와 마찬가지로 형량에 중요한 자료의 수집기능을 갖고 있으며, 전술한 형량의 원리와 긴밀한 관련을 맺고 있다. 이러한 관계 기관의 참여는 동법 제3조의 공공참여절차와 병행하여 행하여 질 수 있다.

4) 공공참여의 강화

(가) 도입

독일 연방정부, 즉 연방내무부(BMI)는 2012년 3월에 「계획확정절차의 단일화와 공공참여 개선을 위한 법률안」(Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren:

160) 최종 결정은 토지이용계획의 경우 일반적으로 각 주법의 적용을 받는 일정한 결정형식에 따르고, 건설계획의 경우 조례형식으로 결정된다. 이에 대해 특별한 법률이 없을 경우 각 주의 지방자치법에 정하여진 자치조직체계에 따라 정해지고, 대체로 자치단체의회가 관할권을 갖는 것이 일반적이다. 다만 지방의회의 개입은 최종적인 계획결정에 한정될 뿐 모든 계획단계에 개입하여 결정할 권한을 갖는 것은 아니다; 김종보, 전계논문, 178면.

PIVereinG)을 마련하였고, 12월 현재 입법절차가 진행 중에 있다. 이와 같은 행정계획의 신속한 절차진행을 위한 규정은 2006년 12월 15일 「기간 시설계획을 위한 계획절차 촉진법」(Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturorhaben), 즉 일명 「기간시설계획촉진법」(Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz)에 처음으로 도입되었고, 이후 연방의회와 연방참사원이 이러한 촉진조치를 확대하고 연방과 주의 행정 절차법에 규정에 삽입하는 것을 지원하였다.

이를 배경으로 제기된 동 법률안은 대규모 사업계획에 있어서 공공 참여를 강화시키고, 계획확정절차에 대한 법률을 단일화하고, 개별 법률에 따른 다양한 규정들을 정비할 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 계획확정절차는 근본적으로 간소화되고 신속하게 진행될 수 있다. 구체적으로는 「행정절차법」(VwVfG) 제25조 제3항에 대규모 사업 계획에 사전적 공공참여를 위한 일반적인 규정을 신설하였다.¹⁶¹⁾

(나) 주요내용

동 법률안에 따르면 국민은 대규모 사업의 계획에 의견을 제시하고 토론할 기회를 가질 권리가 있다. 국민은 누구나 행정절차의 개시 이전, 즉 공식적인 신청서 제출 이전에 이루어지는 “사전적 공공참여제도”를 통해 의견을 제시할 수 있다. 따라서 환경보호단체 역시 직접적인 당사자와 같이 동등한 권리를 가지고 참여할 수 있으며, 계획담당자 및 이해관계인 역시 참석하여야 한다.

161) 「행정절차법안」 제25조 제3항은 다음과 같이 규정하고 있다: 관청(Behörde)은 담당자가 수많은 제3자의 이해관계에 단지 경미한 영향이라도 줄 수 있는 계획의 입안시 계획의 목적에 대한 사전공개, 실현수단 및 계획의 예측 가능한 영향력에 대해 설명하는 것에 영향을 미친다. 사전적 공공참여는 가능한 신청서 제출 이전에 이루어져야 한다. 해당 공개참여에서 의견제시와 토론할 기회가 제공되어야 한다. 신청서 제출 전에 시행되는 사전적 공개참여의 성과는 통상 즉시 혹은 늦어도 신청서 제출과 함께 관청에 전달되어야 한다. 제1문은 해당 공개참여가 이미 다른 법규정에 따라 신청서 제출 전에 이루어지는 한 적용되지 않는다. 다른 법규정에 따른 참여권은 저촉되지 않는다.

이러한 사전적 공공참여는 계획신청이 이루어지기 전에 이루어지는 점에서 계획신청이 있는 후에 정식행정절차에서 이루어지던 기존의 사전적 공공참여와 성격을 달리하고 있다. 따라서 동 법률안은 건설법에서 규정되었던 사전적 공공참여를 대규모 계획에 한하여 일반적으로 적용하도록 행정절차법에 도입하도록 규정하고 있다.

여기서 대규모 계획은 통상 장기간의 계획절차를 요구하는 대규모 프로젝트를 의미한다. 예컨대 고속도로, 철도노선, 항구, 공항, 발전소와 고압전기선 등의 기간시설계획이 이에 해당된다. 이러한 대규모 계획은 소음, 악취, 자연경관의 변화 등 환경에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 중요한 사업을 대상으로 한다.

이러한 사전적 공공참여의 강화를 통해 대규모 계획은 그 투명성과 수용성을 향상시킬 수 있다. 또 발생할 수 있는 갈등을 사전에 회피하고, 이미 발생한 갈등은 해소시킴으로써 계획확정절차나 허가절차의 부담을 확실히 경감시킬 뿐 아니라 행정처분에 대한 행정소송을 감소시키는데 기여할 수 있다.

(3) 행정절차상의 조정

1) 의 의

행정절차상의 조정은 행정쟁송에서의 조정과 구별하여 이해할 필요가 있다. 행정쟁송에서의 조정이 행정심판이나 행정소송과 관련한 조정으로서 재판 외 조정과 법원에서의 조정으로 구분될 수 있는 반면, 행정절차상의 조정여부는 연방행정절차법 제10조에 근거하여 행정청의 재량적 판단에 따른다. 다만 행정절차에 조정이 도입될 경우 행정절차의 구성요소로서 행정절차법상의 제 원칙에 따라 시행되어야 한다.

그리고 행정절차에서의 조정인은 조정절차상 원행정청에게 권한이 있는 각종 이해관계 사항을 행정청을 대신하여 조사한다. 따라서 조정

인의 행위는 일종의 행정작용에 해당함으로써 조정인의 법적지위를 행정대리인(Verwaltungssubstitut)으로 이해할 수 있다. 다만 조정인은 절차상 진행을 담당할 뿐이기 때문에 어떠한 결정권한도 가질 수 없고, 법치행정의 원리에 따라 청문권의 보장을 비롯한 일반적인 절차법적 원칙을 준수하여 법이 정한 범위 내에서 조정을 수행하여야 한다.¹⁶²⁾

2) 조정의 개별법적 근거

독일에 있어서 행정절차상의 조정을 규정하고 있는 개별법적 근거를 찾아본다면, 대표적으로 건축법과 환경법을 들 수 있다. 우선 「건축법전」 제4b조는 “건설기본계획의 수립절차를 촉진하기 위하여 이 절차의 준비와 시행을 제3자에게 위임할 수 있다”고 규정함으로써 제3자의 관여를 허용하고 있다.

동 조항에 의하여 조정인은 복합적인 이해관계가 얽혀 있는 계획수립절차에 행정원조의 차원에서 기술적으로 관여할 뿐이며, 공무수탁사인의 경우와 같이 독립적인 행정주체로서의 지위가 인정되지는 않는다.

한편, 「환경영향평가법」(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz; UVPG) 제5조는 사업허가를 위한 정식절차의 개시 이전에 행하여지는 환경영향평가의 대상, 범위, 방법에 대한 논의에 외부의 감정평가인이나 제3자가 개입할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 「연방토양보호법」(Bundes-Bodenschutzgesetz; BBodSchG) 제13조 제4항도 사업자가 작성하여 제출하여야 하는 개선계획과 계획의 실행을 위한 개선계약초안과 관련하여 나타나는 상이한 이해관계의 조정을 위하여 조정인과 같은 제3자를 활용할 수 있도록 하고 있다.¹⁶³⁾

162) 김남철, 갈등관리수단으로서의 공법상의 조정 - 독일과 한국의 공법상 조정제도의 비교를 중심으로, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한국공법학회, 2006, 217면.

163) Wagner/Engelhardt, Mediation im Umwelt- und Planungsrecht als Alternative zur behördlichen oder gerichtlichen Streitentscheidung, NVwZ 2001, S. 370 ff. (김남철, 전

3) 참여절차로서의 조정

행정절차의 진행과정에 있어서 조정적인 요소의 강화는 ‘협조적 법치국가’ 내지 ‘참여적 민주주의’와 관련하여 시민이 행정대상으로서의 수동적 지위가 아닌 행정의 파트너라는 적극적 지위에 있음을 전제로 한 것이다. 따라서 「행정절차법」 제24조 및 제26조에 규정된 ‘직권조사’ 및 ‘직권증거조사’에 관한 규정을 이해함에 있어서, 조사의 전 과정이 행정기관의 결정권한에 놓이는 것이 아니라 절차에 참여한 자들과 함께 조사하는 것으로 해석한다. 또한 청문절차 역시 단순한 형식적 절차가 아니라 갈등의 잠재적 요소를 파악하고 사전에 갈등을 예방하는 기회로 활용할 것을 의도하고 있다. 이에 따르면 계획·확정·절차상의 공공참여를 일방적인 형식적 절차를 넘어서 이미 시민과의 협조적인 조정적인 요소를 포함하고 있는 것으로 이해할 수 있다.¹⁶⁴⁾

3. 영국 서면협약에 관한 시행규칙, 공공참여, 공공개입

(1) 영국의 공공갈등관리체제 개관

영국은 전통적인 방식의 주민협의체제가 잘 갖추어져 있으므로, 공공갈등관리를 위한 개별법을 두고 있지 않다. 다만 공공기관들이 정책결정과정에서 공공갈등관리를 권고하고 있으며, 내부적 구속력을 가지는 시행규칙을 중심으로 하는 공공갈등 관리시스템을 갖추고 있다.

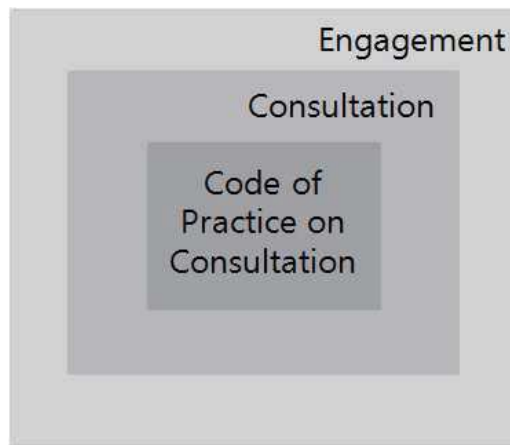
영국의 정부부처는 공공갈등을 예방하기 위해 정책과정의 초기단계에 일반시민과 이해관계자들의 의견을 수렴해 반영하는 시민협의체제를 적극적으로 활용하고 있다. 서면 협의에 관한 시행규칙(Code of Practice

계논문, 218면 재인용).

164) 김남철, 전계논문, 219면.

on Written Consultation, CPWC), 공공참여(Public Involvement), 공공개입(Public Engagement) 등으로 대표되는 시민협의제도는 예상되는 갈등의 심화 정도에 따라 적용범위와 방법을 달리한다.¹⁶⁵⁾ 이 제도들은 관습적으로 실시되어 오던 시민협의를 체계적인 절차로 만든 것으로, 정책을 입안하기 전에 다양한 이해관계자들의 입장을 파악하고 의견을 수렴함으로써 향후 발생할 수 있는 공공갈등을 최소화하는데 목적을 두고 있다. 특히 영국에서는 공공갈등관리에 대한 정부와 민간부문의 역할분담이 이루어져 있다. 그 결과 정부는 갈등을 사전에 예방에 집중하고, 민간부분은 갈등이 발생하면 사후적으로, 중재나 조정 등의 대체적 분쟁 해결수단을 통해 갈등을 완화하는 역할을 수행한다.

〈그림 6〉 영국의 공공갈등관리 시스템 구조



첫째, 서면협의 시행규칙(CPWC)은 정책과정에서 시민 및 이해관계자의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 절차와 내용을 규율하기 위한 행정지침으로서, 2000년 11월 내각부의 규제개혁실(Better Regulation Executive, BRE)에서 ‘서면협의에 관한 시행규칙(Code of Practice on Written Consultation)’을 제정하면서 일원화되었다. 또한 각 지역 또는

165) 임동진, 전계논문, 199-225면.

국가적 정책 이슈에 대한 통합정부웹사이트(gov.uk)를 통해 정부기관 및 공공기관의 서면 협의에 참여할 수 있다.¹⁶⁶⁾ 영국의 시민참여에 대한 절차법적 규정은 러시아나 미국이나 독일, 일본 등 다른 OECD국가들과 달리 영국의 시민협의제도는 법률이 아닌 내각부(Cabinet Office)의 행정규칙에 따라 진행된다는 특징이 있다. 내각부내 규제개선본부(the Better Regulation Executive, BRE)에서 시행규칙과 관련된 지침 업무를 담당하였다가, 현재 산업경제부(Department of Business Innovation and Skills)에서 시행규칙 관련 지침 업무를 담당하고 있다.¹⁶⁷⁾ 서면협회는 구조화된 협의서를 가지고 대면방식(face to face)으로 진행되기도 하지만, 최근에는 온라인으로 시민 및 이해관계자의 의견을 수렴하는 방식이 확산되고 있다. 참여자가 협의서의 질문에 응답을 작성하여 이메일로 보내면 정부당국자는 협의기간 중에 수집된 응답을 분석하여 정책에 반영하게 된다.

둘째, 공공참여(PI)는 정부와 시민 간 쌍방적 관계형성을 통해 정부의 정책결정에 대해 시민들의 자문을 구하고, 수렴된 의견을 정책에 반영함으로써 갈등을 예방하는 과정이다. 이는 서면협의 시행규칙(CPWC)이 확대된 형태로 특정정책이슈의 경우 갈등이 심화될 것으로 예측될 때 활용된다. 이러한 쟁점들에 대해서 서면협의 시행규칙(CPWC)을 통해서도 의견수렴이나 합의형성에 한계가 있다고 판단될 경우, 서면상 협의뿐만 아니라 공식적·비공식적 협의절차를 추가해 의견수렴 기회를 확대하게 된다. 공공참여는 정부의 정책결정시 일반 시민의 적극적인 참여를 전제로 하며, 가장 기본적인 시행방법은 협의서(consultation paper)를 통해 의견을 수렴하는 방식이다. 이 외에도 사안에 따라 공

166) 2000년에 서면협의 시행규칙이 확립된 이후, 영국정부는 서면협의 시행규칙의 실행기준을 정리하여 꾸준히 정부웹사이트 등을 통해 게시하고 있다. 산업경제부(Department of Business Innovation and Skills)는 서면협의 시 주민 참여시에 반드시 준수해야 할 7가지 기준을 정리하여 발표한다. <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>

167) <http://www.bis.gov.uk/Consultations>, 참조.

청회, 주민투표(polling), 심층 집단면접, 국민투표(referendum), 시민위원회, 시민패널, 직접적 권한위임 등 다양한 방법을 사용하기도 한다.

셋째, 공공개입(PE)은 정책이나 서비스 개발과정에 핵심 이해관계자들로부터 정책쟁점에 대한 창조적인 아이디어를 제안받거나 비용절감방안 등 정책 전반에 대해 논의하는 과정이다. 공공개입은 정보공유나 협의를 통해 이루어지기도 하고, 광고나 웹사이트 등의 온라인IT기술을 활용하기도 한다. 공공개입은 공공참여에 비해 갈등예방을 위한 활동과 범위가 포괄적이 적극적으로 확장되어 있으며 공공개입을 위해 활용되는 방법도 매우 다양한 것이 특징이다. 공공참여, 공공개입 등과 같은 시민협약제도가 특히 활성화된 배경에는 오랜 주민자치의 전통으로, 정책결정과정에 시민들의 참여문화가 안정적으로 정착되어 있기 때문으로 볼 수 있다.

(2) 서면협약에 의한 시행규칙 및 시행규칙에 대한 지침기준의 주요 내용

2008년에 개정된 서면협약에 관한 시행 규칙은 협의(consultation)를 위한 7개의 기준을 제시하고 있으며, 그 주요내용을 살펴보면 협의기간에 대한 규정과 협의대상자의 다양한 참여보장 및 이를 위해 활용될 수 있는 다양한 협의수단과 절차에 대해 열거하고 있다. 또한 협의결과가 정책결정에 반영되도록 효과성에 대한 피드백과 모니터링에 대해서도 제시하고 있다.

서면협약에 관한 시행규칙과 협의기준은 중앙부처 행정기관과 행정청을 중심으로 시행되고 있으며, 행정부서가 아닌 공공기관이나 지방행정조직의 경우 이 규칙을 따르도록 장려하고 있다. 동 규칙 자체는 법적 구속력을 가지고 있지는 않으므로, 법규 혹은 유럽연합법 등과 같은 외부적 법령보다 우선할 수는 없으나, 동 규칙의 준수 대상인 행정부처와 행정청을 규제할 수는 있다. 서면에 의한 협의를 해야 하

는 경우는 기업, 공공부문, 자선, 자원봉사 부문 등에 상당한 영향을 줄 가능성이 큰 조치를 수립하고자 할 경우 등이다. 그리고 전국적인 단위에서 완전한 협의를 수행하는 것이 적절하지 않은 경우에는, 12주 이하의 협의를 하거나 혹은 특정한 이해관계자집단과의 협의를 고려할 수 있다.¹⁶⁸⁾

서면협의 시행규칙은 정책결정과정의 핵심부분 중 하나인 정책협의를 행정부처를 비롯한 이해당사자들이 보다 용이하게 참여할 수 있도록 하기 위한 것이다. 상대적으로 비정형적인 민간참여 또는 민간개입에 비해, 영국의 행정부처와 행정청의 정책수립과정에서의 참여를 정형적인 절차를 두어 유도하고 있다는 점에서, 서면에 의한 정책협의 시행규칙의 구체적인 내용을 살펴보아야 할 필요가 있다.

서면협의에 의한 시행규칙기준에 따르면, 공식적인 서면협의(formal, written, public consultation)는 정책과정 전반에 걸쳐 협의를 진행해야 하며, 정책을 개발하는 초기단계에서 반드시 이루어져야 한다. 이러한 서면협이는 정책개발단계에서 시작해야 하는 지속적인 절차이며, 사전에 해당 정책과 관련된 이익집단이나 영향을 받게 될 당사자들을 정확히 파악하는 것이 중요하며, 정책개발단계에서 가능한 초기에 이해관계자 집단들과 접촉하여 토론에 참여하게 해야 한다. 협의를 위한 이해당사자들과의 비공식협이는 공식적인 서면협의 이전에 이루어져야 한다.¹⁶⁹⁾

168) 이와 같이 진행된 협이가 협의규칙에서 설정한 원칙에 벗어나는 경우에는 소속 행정청장이나 그와 동등한 지위에 있는 당사자에게 공식적으로 다음과 같은 사항을 서면으로 제출해야 한다. 즉 정책 제안에 대한 배경정보, 협의목적, 12주보다 짧거나 혹은 제한된 이해집단을 대상으로 협의를 하는 이유, 협이가 가능하면 효과적이 되도록 하기 위해서 취해야 할 조치 등이 제출대상 정보이다. 그러면 행정청장은 협의규칙에 벗어나는 이러한 협이가 규칙을 준수하는 것으로 여길 수 있는 것임을 명확하게 해야 한다. 즉 협의는 다른 모든 측면에서 모범적인 제도에 따라서 수행되도록 하는 기준을 제시하는 것이다. 이것은 추가적인 비공식적인 협이가 이루어지는 경우도 포함되며, 이해당사자가 이러한 협이가 서면에 의한 협의규칙에 벗어난 것이며 동시에 벗어난 이유를 명확히 인식하도록 하기 위한 것이다.

169) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 1(When to consult).

공식적인 서면협의를 정책개발단계 초기부터 적어도 1회 이상, 최소 12주에 걸쳐 진행해야 한다. 공식협의기간은 서면협의를 반드시 포함해야 하며, 이러한 서면협의기간은 최소한 12주는 반드시 되어야 한다. 행정부처들은 이해관계자의 특수한 상황과 여름·겨울 휴가기간, 선거기간 등과 같이 특정한 시기에는 협의기간을 연장할 수도 있다. 유럽연합이나 다른 국제적 절차에 명시되어 있거나, 예산 기타 연간 회계기간과 연동되어 있는 경우, 국가보안 등과 같은 긴급상황 등으로 인해 시간이 촉박하여, 12주보다 짧은 협의기간을 거칠 수밖에 없는 경우, 공식적인 서면협약이 최선의 절차인지의 여부에 대해 검토해야 한다. 공식적인 서면협약이 적절한 것으로 판단될 경우, 12주보다 짧은 기간 동안 협의를 진행할 수 있다. 협이가 12주보다 단축되어 진행되거나 공휴일에 진행될 경우, 협의를 위한 다른 수단과 함께 서면이행을 보충하고, 시간단축에 관한 행정청장의 설명과 협의의 효율성을 보장하는 추가적인 노력을 보강한 협의문서를 작성해야 한다.¹⁷⁰⁾

서면협의 시행규칙 제3기준에서는 서면협의 범위와 영향의 명확성에 대해 규정하고 있다. 특히 협의절차 진행과정에서 협의문서의 내용이 명확해야 하며, 협의에 의해 도출된 합의안에 대한 비용편익분석과 그에 따른 영향력 등도 함께 평가해야 한다고 규정한다.¹⁷¹⁾ 협의에 의한 계획안의 내용, 해당 계획안에 의해 영향을 받는 이해관계자 집단, 이해관계자집단의 의견제출 및 질문 등의 명확성을 규정하는 한편, 협의수행과정에서 도출된 계획안에 대한 비용과 편익(cost and benefit)에 대한 분석을 진행해야 한다. 공식적인 서면협약과 병행하여, 제안된 정책의 비용, 편익, 위협 등을 분석한 “협의단계 규제영향평가서(Consultation stage Impact Assessment)”도 함께 발간되어야 한다.¹⁷²⁾

170) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 2(Duration of consultation exercises).

171) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 3(Clarify of scope and impact).

172) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 3(Clarify of scope and impact), 3.3.

또한 이해관계자가 규제영향평가서의 가정 및 전제조건에 대한 논평이나 의견제시가 있을 경우 그에 대한 대응과 설명을 적절히 해야 한다. 공식적인 서면협의 시, 행정기관은 이해당사자들에게 핵심이 되는 질문을 제시하고 견해를 듣고자 하는 정책영역을 명확히 해야 하고, 요청했던 질문과 관계없는 응답이라도, 응답자에게 증거를 제시하도록 하여 해당 응답을 수용해야 한다. 또한 행정기관은 제안된 정책에 의해 영향을 받을 수 있는 이해관계자 집단을 설정할 때, 이해관계자 집단 설정에 적용한 전제(assumption)들은 가능한 한 명확하게 명시해야 한다.

서면협의 시행규칙 제4기준에서는 서면협의 진행에의 접근성에 대하여 규정하고 있다. 공식적인 서면협의를 명확하고 간결하며 포괄적인 접근가능성을 보장해야 한다.¹⁷³⁾ 서면협이가 적절하게 구성되고 진행되기 위해서는 이해관계자집단이 협의진행 초기에 확정되어야 하며, 가능한 한 해당 정책과 관련된 모든 이해관계자집단의 접근이 가능해야 한다. 서면협이는 관련된 그룹과 정책주제에 적당하도록 구성되어야 하며, 인터넷 등 전자적 방식에 의해 응답자들이 쉽게 의견을 표명할 수 있는 절차를 확보해야 하며, 전통적인 서면협의나 온라인상의 협의방식에 접근할 수 없는 이해관계자집단도 함께 고려해야 한다. 그 외에도 공식적인 서면협의 시 평이한 언어를 사용하고, 반드시 필요한 경우에만 전문용어를 사용하고, 협의의 주요한 내용을 포함하고 있는 2페이지 이하의 협의문서 요약본을 제공해야 한다. 또한 협의문서는 공문서 형식이어야 하고, 현대적 정보통신수단을 충분히 사용한 형태를 가진 문서여야 하며, 협의가 시작된 날로부터 해당 협의문서를 인터넷상으로 쉽게 찾을 수 있고 사용할 수 있도록 공시해야 한다.

서면협의 시행규칙 제5기준은 서면협의에 따른 부담경감에 관한 규정으로서, 2008년에 새로 조정·도입된 내용이다.¹⁷⁴⁾ 서면협이가 유효

173) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 4(Accessibility of consultation exercises).

174) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 5(The Burden of consultation).

하고, 협의당사자들이 협의절차에 합류할 경우 협의절차에 대한 부담을 최소화하기 위한 절차진행이 필수적이다. 이해관계자들의 반복적인 질문이나 반대의견 제출보다는 다양한 의견이나 증거제시를 지원함으로써, 협의수행으로 인한 절차적 부담을 줄일 필요가 있다.

서면협의 시행규칙 제6기준에서는 서면협의 진행시의 응답과 피드백에 대하여 규정하고 있다. 서면협의에 대한 이해관계자들의 응답은 주의 깊게 분석해야 하고, 필요한 경우 협의절차 진행과정에서 명확한 피드백을 제공해야 한다.¹⁷⁵⁾ 서면협의 시 제출된 이해관계자의 응답은 신중하고 편견 없이 분석해야 하며, 응답을 분석할 때 단순히 통계수치만 산정해서는 안 되며, 응답을 정확히 분석하기 위해, 각각의 이해관계자집단이 정확히 어떤 모집단을 대표하는지 분석해야 하며, 집단 구성원의 응답에 대한 참여정도도 함께 파악할 수 있는 방법론을 사용하여야 한다. 협의된 질문에 대한 새로운 분석, 제안의 영향평가에 대한 근거 제시 등에 대해서는 특별히 주의를 기울여야 한다. 서면협의 후 제공해야 하는 요약서에는 협의 시 요청된 질문과 이에 대한 이해당사자집단의 응답을 분석·요약하고, 협의를 거쳐 계획안이 변경된 것에 대한 명확한 설명과 근거제시도 함께 게재해야 한다.

서면협의 시행규칙 제7기준에서는 서면협의를 위한 조정자 지위 등에 대하여 규정하고 있다. 서면협의를 진행하는 행정기관은 서면협의를 효율적으로 진행할 수 있는 지침을 제시해야 하고, 협의조정자를 지정하여 해당 행정부처의 협의진행을 감독하도록 한다.¹⁷⁶⁾ 공식적인 서면협의를 진행하는 행정부처는 협의조정자(Consultation Coordinator)를 임명해야 하고, 협의조정자는 협의실행을 위해 자문위원의 역할을 해야 하며, 협의규칙이 준수되도록 감시·감독해야 한다. 또한 협의조정자는 이해관계자의 응답횟수와 형태를 고려하여 서면, 구두 협의

175) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 6(Responsiveness of Consultation exercises).

176) Code of Practice on Consultation(2008), Criterion 7(Capacity to consult).

등 어떠한 협의방식이 더 성공적인지, 응답이 어떻게 정책 선택을 명료하게 해고 최종결정에 영향을 미쳤는가 등에 대한 쟁점을 바탕으로 협의절차 진행의 효과성을 평가해야 한다.

제 4 절 우리나라에의 시사점

(1) 프랑스의 국가공공토론위원회

프랑스 국가공공토론위원회(Commission Nationale du Debat Public, CNDP)가 현재 우리나라에서 논의 중인 공공갈등관리를 위한 독립적인 기구 설립의 모델로서 제시되고 있다. 특히 사업비가 3억 유로를 초과하거나 총 연장 40km가 초과하는 도로건설이나 기타 개발사업의 경우, 사업계획이나 개발정책 수립 전 단계에서부터 공공토론을 통해 다양한 이해관계자가 참여하고 의견을 개진할 수 있는 기회가 주어진다.

이러한 프랑스 CNDP는 독립행정청으로서 지속가능한 발전을 기준으로 국가개발사업에 대한 공공토론을 주최하고, 가능한 한 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 독려하며 공공토론을 통해 도출된 결론과 후속조치가 공중에게 공개될 수 있도록 절차를 진행한다. 이렇게 진행된 공공토론을 통해 도출된 결과 자체는 법적 구속력이 없으나, 사업진행에 있어서 실질적인 영향력을 행사하고 있는 것으로 볼 수 있다.

지금까지 프랑스 내에서 CNDP의 활동에 대한 비판적 의견도 없지 않으나, 기존의 개발 위주의 행정 패러다임을 공공토론을 통한 주민참여로의 변화를 선도했다는 평가가 우세하다. 따라서 프랑스 CNDP는 일정한 성과를 거두면서 안정화단계에 진입했다고 하겠다. 그리고 현재는 우리나라를 비롯하여 중국과 일본 등에서도 주민참여를 통한 공공갈등의 예방모델로서 주목받고 있다.

(2) 캐나다 퀘벡주

프랑스의 국가공공토론위원회의 제도적 모델이 되었던 것이 캐나다 퀘벡주의 ‘환경공청회 사무국’(le Bureau d’audiences publiques sur l’environnement, BAPE) 제도이다. 퀘벡주는 1978년 환경공청회 사무국을 법제화하였는데, 환경에 영향을 줄 수 있는 행정청의 개발계획이나 정책결정에 대하여 ‘환경공청회 사무국’이 환경상의 영향평가 및 영향심사를 담당하게 하고 있다. 그리고 동 사무국에서 영향평가 과정에서 시민에 대한 정보공개권과 의사표명권을 확보하고, 행정청의 결정에 대한 시민의 참여와 의견개진을 할 수 있는 ‘환경공청회’를 실시하고 있다.

이러한 독립적으로 설치된 환경공청회 사무국은 캐나다의 일부인 퀘벡주(州)에서 시행되고 있는 공공분야 갈등관리의 전문기구라고 할 수 있지만, 캐나다의 환경정책 및 개발계획 수립에 있어 중요한 영향력을 행사하고 있다는 점은 틀림없다.

따라서 프랑스의 국가공공토론위원회와 더불어 우리나라의 공공분야 갈등관리 전문기구의 설치에 관한 논의에 있어서 간과할 수 없는 제도적 모델을 제시해 주고 있다.

(3) 네덜란드

네덜란드가 사회적 합의를 통한 갈등관리체제를 국민참여절차(PKB)상 4단계로 구성하여 명문화한 것이 1970년대이지만, 그 이전부터 지형적 특성상 국토개발과 유지를 위해서는 참여와 사회적 합의가 필요했기 때문에, 네덜란드에서는 광범위한 주민참여와 타협의 필요성에 대한 인식이 확고하게 자리 잡고 있었다. 뿐만 아니라 다양한 이해당사자들의 참여를 독려하고, 공통의 합의를 도출하기 위한 정부기관의 인내심도 중요한 요소로 작용했다.¹⁷⁷⁾

177) 장기간에 걸친 국민참여절차를 통한 사회적 합의결과 도출과 성공사례로 네덜

이러한 네덜란드의 PKB 절차는 도로, 주택건설 등 공공사업 추진과정에서 현재진행형의 지속적인 주민참여를 전제로 하고 있으며, 정부는 주민참여를 반영하기 위한 소통노력을 전제로 하고 있다. 이는 절차 진행시 필연적으로 제기되는 문제가 시간 지연과 비용의 문제인데, 네덜란드는 ‘고속철도 건설자체를 포기하는 것보다는 건설하는 것이 더 낫다면, 늦더라도 지속적으로 의견을 수렴해서 고속철도 건설을 가능하도록 하는 것이 더 낫다’라는 목표 하에¹⁷⁸⁾ 시간과 비용을 들여 상호 타협하는 선에서 고속철도 개발에 성공한 것을 보면 알 수 있다.

이러한 사례는 네덜란드의 갈등관리체계에서 보여주는 광범위한 주민참여와 더불어 타협을 도출하기 위한 정부의 소통노력과 인내심이 얼마나 중요한 것인지를 다시금 생각하게 한다.

(4) 미 국

미국의 경우 오랜 전통의 협상문화와 함께 중재 또는 조정 등을 통한 사후적인 분쟁해결방식을 갈등관리의 핵심기제로 활용하고 있으며, 이익집단의 역할과 참여에 주로 집중하고 있다. 협상에 의한 규칙제정 절차의 적용요건을 통해 알 수 있듯이, 협상을 통한 규칙제정절차는 특정된 소수의 이익집단 또는 이해관계자집단을 전제로 할 때 수월하게 진행될 수 있다. 그 결과 이익집단에 속해있지 않은, 즉 조직화되지 않은 개인의 참여와 의견수렴이 사전에 차단될 수 있고, 다양한 가치

란드 남부고속철도 건설사업을 들 수 있다. 네덜란드 남부지방(Zuid Holland)과 암스테르담과 로테르담을 잇는 남부 고속철도 건설사업은 이 사업이 논의된 최초의 시점부터 완공시점까지 무려 30년이 넘게 소요된 개발프로젝트로서, 루트선정 등을 두고 수많은 반대와 이견이 제시되었다. 이 과정에서 네덜란드 연방정부는 사업계획 입안 초기에는 반대에 부딪혀 포기했으나, 1991년 재추진을 공포하고 PKB를 통해 9억 8500만 유로를 별도의 예비비로 지출하고, 농업용지개발을 자제하고 환경파괴를 최소화하기 위한 설계변경을 감행하는 등, 개발계획의 전면수정 및 보완을 거쳐 결국 1997년 내각의 최종승인을 받고 착공하여, 2007년에야 완공할 수 있었다.

178) 경남도민일보, [지역사회 갈등, 해법을 찾아라] ② 사회적 합의 제도화한 네덜란드, 2007.11.16(금).

갈등을 전제로 하는 규칙제정에는 적합하지 않다는 단점이 있다.

이에 반해 우리나라의 경우 오랜 시간을 두고 협상과 타협을 통해 합의를 도출하는 경험이 상대적으로 적기 때문에 정부와 이해관계자 집단의 협상을 통한 합리적인 규제 도출은 그다지 쉽지 않다. 더욱이 개발을 전제로 한 이익과 가치가 혼재될 경우, 협상은 더욱 요원한 일이 된다. 그러한 점에서 미국의 협상에 의한 규칙제정절차는 규제 행정분야에서 활용될 수 있는 여지는 있지만, 국토개발시 발생할 수 있는 일반적인 갈등예방 및 해결을 위한 절차로 활용되기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

(5) 독일

독일의 계획확정절차는 행정절차로서 구체적 계획이며, 추상적 계획의 실시계획에 해당한다. 이러한 계획확정절차에서 중요한 것은 무엇보다 공공참여에 관한 것이다. 특히 독일의 사전적 공공참여, 즉 공람절차는 계획수립결정 이후의 허가절차나 공고절차 이전에 행해지는 것으로 건설계획안이 시기적으로 충분히 변경될 수 있는 가능성을 두고 있다.¹⁷⁹⁾ 이에 대해 독일 정부는 새로운 법률안을 제정함으로써 비록 독자적인 전문기구의 설립은 아니지만, 기존의 행정절차상 수행되던 사전적 공공참여제도를 확대·강화함으로써 계획확정절차 개시 이전에 국민이 참여하여 의견을 제시하고 토론할 수 있도록 함으로써 사전에 갈등을 예방하고 해소하고자 노력하고 있다.

우리나라의 경우 시기적으로 입안결정과 계획결정 사이에 공청회를 개최하도록 법률상 정하고 있으나 현실적으로 계획결정 이후 고시 및 열람방식으로 수행되어 형식적 절차에 그치고 있다. 따라서 우리의 공청회는 독일의 계획확정절차 상의 공공참여제도와 달리 국가나 지자체의 계획에 대한 사전적 통제가능성을 상실하고, 단지 사후적 통

179) 김종보, 전계논문, 187면.

지방방법으로 기능하고 있을 따름이다.

이에 대하여 우리나라 행정절차법에 계획확정절차의 도입에 관한 논의가 있었고, 현재는 국민생활에 지대한 영향을 미치는 대규모 공공사업실시계획에 대하여 공공사업의 실시 앞서 행정절차에서 관계자이익의 적정하고 공정한 조정이 필요하다는데 이견이 없는 것으로 보인다.¹⁸⁰⁾ 다만 공공사업 실시로 인하여 발생할 수 있는 갈등의 사전 통제 장치로서 계획확정절차나 일반적인 공공참여와 달리 갈등현안에 대해 중앙행정기관 차원에서 이해당사자와 전문가 등이 참여하는 심의위원회를 구성하여 숙의적 의견수렴절차를 진행하고 있다.

그러나 이러한 갈등의 예방이나 완화라는 측면에서 한국적 행정 및 사회현실에 비추어 볼 때, 사전적 분쟁해결의 강화 및 갈등관리제도의 실효성 확보를 위하여 필요한 것은 독일과 같은 행정절차상의 조정이나 주민참여제의 도입이나 내실화보다 독자적이고 전문적인 갈등관리기구의 설립을 통해 충분한 토론과정을 거치도록 하는 ‘사전적 국민참여제도’의 도입이라는 주장이 부각되고 있다.

따라서 갈등예방을 위하여 국민의 의견을 청취하고 조정하는 과정으로서 독립된 절차인 ‘사전적 국민참여제도’로서의 ‘국민토론위원회’ 내지 ‘국가공론위원회’의 도입 내지 설립 가능성을 법률상 적극적으로 논의할 필요가 있다.

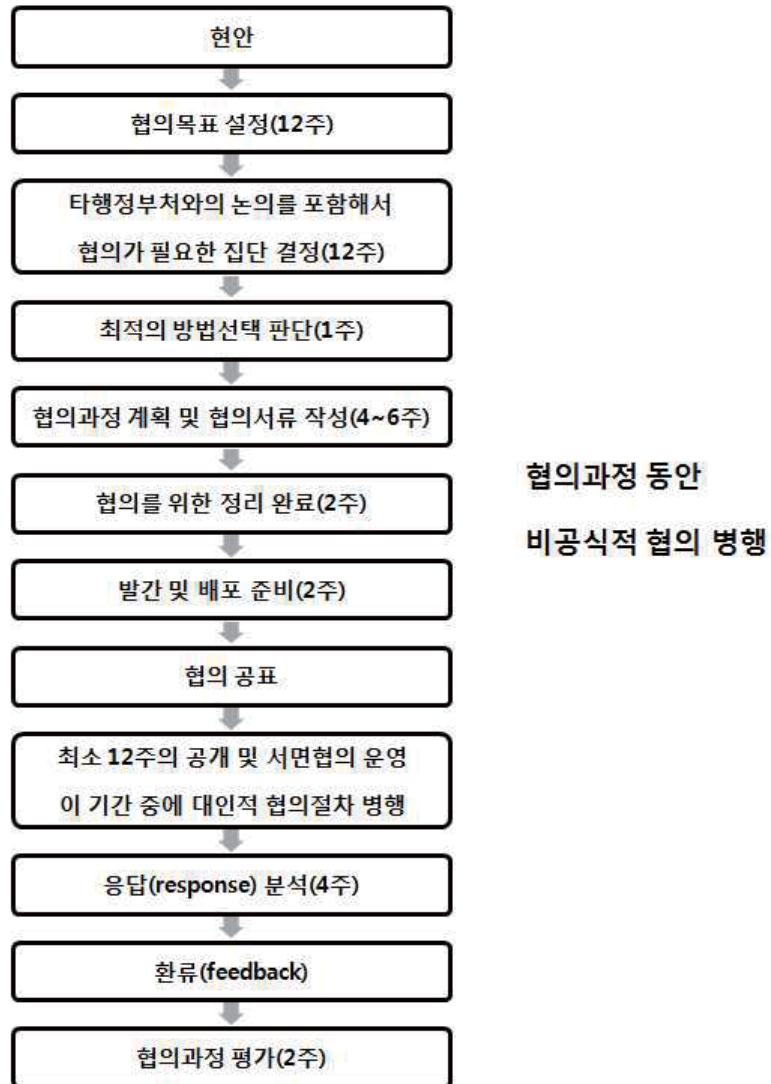
(6) 영 국

서면협의 시행규칙의 기준을 살펴보면, 정책 협의를 위한 협의절차는 정책개발과정 초기에 시행되어야 하는 연속적인 과정으로서, 정책결정 단계에서 가능한 한 빨리 시작되도록 시행규칙에서 명시적으로 제시하고 있다. 즉 정책협의를 필요하다고 인식되자마자, 협의절차 진행에 관한 계획을 수립하는 것이 필요하다. 따라서 서면협의를 위한 표준적인

180) 김철용, 전계논문, 14면.

12주 이외에 협의절차 진행을 위해서는 추가적인 시간이 필요하다.

< 표 12 > 서면에 의한 정책협의과정의 단계¹⁸¹⁾



서면협의와 전자협의(e-consultation)와 같은 공식적인 협의절차 외에 비공식적 수단에 의한 협의절차 진행도 가능하다. 포커스그룹 운영, 대중모임 및 회의, 전문가 패널과 경제계와 정부의 포럼, 시민배심원제와 숙의적 포럼, 실태 및 의견조사 등을 통해서도 협의절차를 진행

181) 김태홍 외 3인, 전계보고서, 77면.

하는 것도 가능하다.

정책초기단계에서 오랜 시간을 두고 시민과 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하고 분석하여 환류하는 과정을 두고 있는 서면협의제도는 갈등예방에 특히 효과적일 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 이미 행정절차법 내에서 영국의 서면협의제도와 같은 의견수렴절차를 제도화하고 있으므로, 별도로 서면협의절차의 도입을 논의할 필요까지는 없을 것이다. 그러나 영국의 서면협의제도의 특징인 지속적인 소통시도와 주민참여를 위한 기간 확보 등은, 기존 행정절차의 실효성 확보와 주민참여 제고를 위해 검토할 만하다.

제 4 장 공공분야 갈등관리법제의 개선방안

제 1 절 개 관

1. 서 설

(1) 공공갈등과 해결 방식

민주주의가 성숙되면서 공공부문에서 다양한 갈등이 표출되고 있다. 근래 수년간 발생했던 미국산 쇠고기 수입, 한미 FTA, 교원평가, 미군 기지 이전 등의 굵직한 사안들은 공공갈등이 사회에 미치는 영향력이 어떠한 것인지, 그리고 그것을 어떻게 해결해야 하는 건지에 대한 사회적 관심을 불러일으켰다. 이렇게 공공갈등이 사회에 두드러지게 나타나는 이유는 공공정책이 수많은 이해관계와 관련되어 있고, 그 이해관계에 커다란 변화를 가져오기 때문이다. 이러한 갈등을 어떻게 관리하여 해결할 것인가의 방식 채택의 문제는 갈등 관리에 드는 비용을 결정하게 될 뿐만 아니라 더 나아가 공공정책의 성패까지도 좌우하게 된다. 그렇다면 과연 공공갈등에 대해 어떤 방식으로 어떻게 대처해야 할 것인가?

갈등관리 방식 중에서 가장 유효하고 적절한 방식은 모두에게 만족스러운 결과를 가져올 수 있는 방식이며, 이것은 집회 등의 힘에 의존한 방식이나 소송 등 권리 주장에 의존한 방식보다는 협상과 조정을 통해 당사자 간의 이해관계를 충족시키는 것일 것이다. 언론보도에서 볼 수 있는 것처럼 갈등이 지속적으로 심화되고 해결되지 않는 것은 공공갈등을 해결하기 위한 유효하고 적절한 방법이 사회 속에서 정착되어 있지 않기 때문이다.

(2) 갈등조정기제로서 참가와 소통

공공갈등의 관리방안으로 근본적으로는 사회구성원간의 상호신뢰 등 사회적 자본의 축적, 소통 문화의 정착 유도, 다양한 가치를 인정하는 사회적 풍토의 조성 등이 중요한 의미를 가질 것이다. 이것은 다양한 방법에 의한 교육과 홍보를 통해서 이루어질 수 있으며, 이를 위해서는 어린이의 초등교육 단계에서부터 교육되어야 한다. 또 이를 지원하기 위한 제도적·기술적 방법으로는 공청회 등 의사소통 절차의 강화, 자율적 사전 협의의 강화, 이해관계자의 적극적인 참여 유도 등과 같은 절차적 방법이 강조되지 않을 수 없다. 왜냐하면 갈등조정 기제로서는 참가와 소통이 가장 유효하게 기능하기 때문이다.¹⁸²⁾ 정치경제적 갈등의 원인 중 가장 중요한 것으로 지적되는 것이 바로 소통(communication)의 부재이다. 갈등이 결국은 서로에 대한 이해의 부족에서 비롯되는 것이라고 한다면 소통은 갈등의 예방과 해소에 가장 중요한 기능을 한다. 소통의 방식은 아래에서 위로, 혹은 위에서 아래로 혹은 옆에서 옆으로 등 다양한 방식이 가능하다. 국가 또는 지방자치단체나 공공기관이 하는 사업을 기준으로 한다면 국가 등과 사인 간의 소통은 위에서 아래로 혹은 아래에서 위로의 방식으로 국한 될 것이다. 그런데 민주주의를 경험한 바로는 아래에서 위로의 소통이 더욱 유효하고 적절함을 알고 있다. 이러한 아래에서 위로의 소통을 가능케 하는 것이 바로 ‘참가’이다. 물론 대규모의 공적 사업을 위한 이해의 조정이 참가만으로는 이루어질 수는 없을 것이다. 국가 내지 사회 전체를 위한 공익적 차원에서 일방적 소통이 필요한 경우도 있을 수 있기 때문이다. 따라서 공공갈등의 관리방안으로서는 소

182) 갈등조정기제로서의 참가와 소통에 대해서는 이호용, 토지의 공공성과 재산권성의 갈등조정기제로서의 참가와 소통 -도시기반조성을 위한 토지의 이용과 관련하여-, 세계헌법연구 제17권 제3호, 국제헌법학회, 2011, 참조.

통과 참가의 과정이 순조롭게 이루어질 수 있도록 보장되어야 한다.

한편, 국민의 권리가 자율성을 내포한 근대법의 진정한 의미에서의 권리 즉 공중과의 대화 속에서 올바른 주장으로 인식되는 권리(right)로 승화되기 위해서는 먼저 참가하는 국민이 자율의식을 가질 것을 전제로 한다. 국민이 국가사업에 자율적으로 의견을 개진하고 참가하는 것은 국민 스스로에게 결정의 권한과 책임을 부여하는 것을 의미한다. 권한과 책임 없이 하는 자율은 있을 수 없으며 참여 국민의 자율적 의식 없이는 공공결정이 실현되기 위하여 필요한 윤리적 설득력을 획득할 수 없기 때문이다.

생각건대, 행정의 본래 임무는 참가 제도를 유효하고 적절하게 설계하는 것이다. 참가는 가능한 한 많이 하면 좋은 것이 아니라, 국가사업을 위해서는 필요불가결한 필수적 절차라고 인식하는 것이 중요하다. 왜냐하면 근대법에서 공(the public)이란 공공성을 담보한 상태에 있는 민중의 뜻이기 때문이다. 물론 이것은 참가의 기회가 주어진다 고 하여 문제가 해결된다는 것을 의미하지는 않는다.¹⁸³⁾ 참가는 그것을 통하여 공공성을 담보할 수 있는 민중 속에서 우리를 발견할 수 있는 기회가 되어야 한다는 의미를 가지고 있을 뿐이며 그 이상을 기대하기 어려운 경우도 있기 때문이다. 이런 측면에서 제3의 기관에 의한 조정은 중요한 의미를 지닌다.

그런데, 근대화를 자주적으로 이루지 못하여 민주주의를 체득하지 못하고 교육에 의해 습득한 우리나라에서는 참가를 통한 소통의 과정이 종래부터 자연스럽게 보장되지는 못하였다. 이런 측면에서 참가를 통한 소통의 과정이 법률에 의해 보장되어야 하는 이유는 더욱 명확해진다.¹⁸⁴⁾

183) 실천적 민주주의의 역사적 전통을 가지고 있는 미국에서도 대중 사회의 도래가 민주주의에 위기를 가져올 수 있다는 지적은 비교적 일찍부터 있었다. John Dewey, *The Public and Its Problem*, 1927, pp.110-142.

184) 민주주의란 피치자(被治者)인 인민(人民)이 동시에 치자(治者)가 되는 것을 말하며, 즉 치자와 피치자가 일치한 상태인 자기통치를 의미한다. 근대화와 민주주의

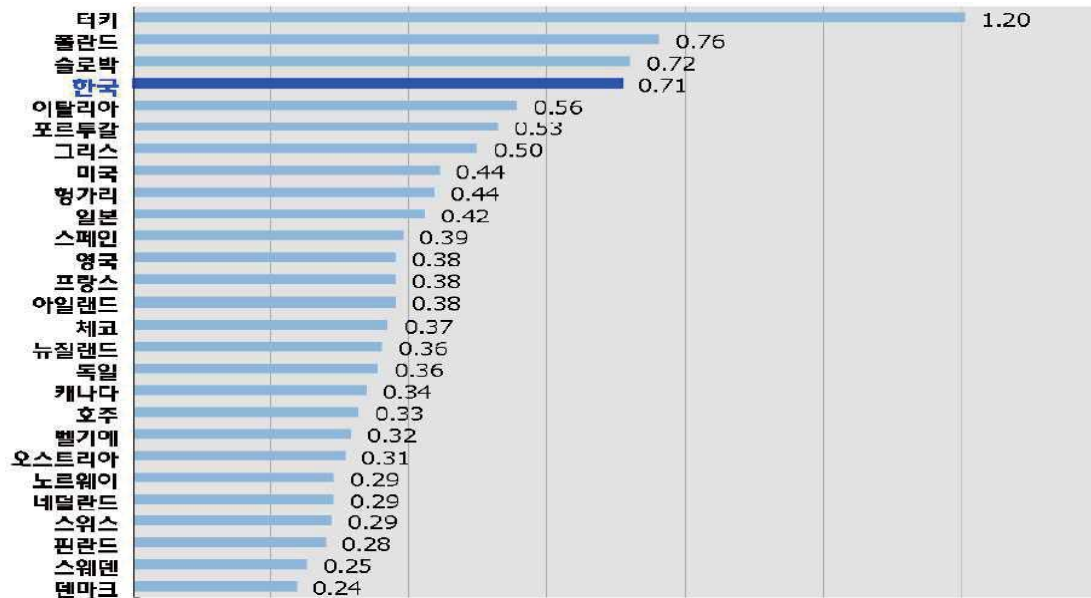
2. 공공갈등의 해결을 위한 법률의 제정

정부나 지방자치단체의 정책 및 각종 국책사업 등을 둘러싼 갈등으로 막대한 사회·경제적 비용을 지불하고 있는 등 한국은 현재 27개 OECD 회원국 중 네 번째¹⁸⁵⁾로 사회갈등이 심한 국가임에도 현재 중앙행정기관과의 갈등만을 관리하는 대통령령인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(‘07. 2.12.제정)만 있을 뿐이다.

미국과 일본 등 외국에서는 효율적인 갈등해결을 위한 법¹⁸⁶⁾을 제정하거나 사회적 합의를 형성하기 위한 다양한 제도¹⁸⁷⁾가 운영 중이며, 법률이 제정될 경우 갈등관리 전반에 대한 기본 체계를 정립하고 갈등관리의 중요성에 대한 사회적 관심을 고조시키는 계기가 될 것으로 기대된다. 따라서, 공공갈등의 해결을 위한 기술적 방법으로서 법률의 제정이 필요하다. 이하에서는 지금까지 제안된 공공갈등 해결을 위한 법률안의 내용을 검토해 보고자 한다.

를 직접 경험한 구미(歐美)에서 공공권의 주인인 공중(the public)은 공공성을 가진 민중, 이성적인 존재로서의 개인(privat)의 집합이며, 공공권에서 다른 이성적인 인간과의 대화를 통하여 이성적인 존재가 된다고 하는 시민의 집합체이다. 따라서 아래에서 위로의 소통은 자유로우며, 이를 위하여 참가의 과정도 순조롭게 보장되어 있다. 이에 대하여 우리나라의 공(公)은 사(社)를 구성요소로 하되, 사(私)의 집합체는 아니다. 공(公)이 우리(私) 스스로의 집합을 의미하는 것이 아니라 타자(他者)인 관(官)을 의미하는 것으로 이해되므로 ‘공’에서 우리(私)가 나오지 않으며, 관(官)의 책임에 의해 이루어져야 한다고 생각한다. 즉 공(公)은 사(私)의 합이 아니므로, 공(公)의 장에서 사(私)적 이익을 주장하는 것은 꺼려지며, 이러한 현상은 공개되지 않는 음성적 방법으로 개별적 협의를 합의형성의 프로세스로서 선호하게 되는 부패현상을 낳기도 한다. 이호용, 전개논문 참조.

- 185) 한국의 갈등지수는 0.71 로서, OECD 사회갈등지수 평균인 0.44를 상회하고 있음.
186) 미국의 「행정분쟁해결법」(Administrative Dispute Resolution), 「협상에 의한 법규 제정법」(The Negotiated Rulemaking Act), 일본의 「행정분쟁 해결 기본법」 등.
187) 국책사업 추진시 최장 6개월의 숙려기간운영(프랑스), 연방 및 주에 갈등지원부서 설치(미국 농림부, 환경청, 에너지부 등), 참여적 의사결정방법 활용(덴마크, 노르웨이 등) 등.

〈그림 7〉 사회갈등지수의 국제비교¹⁸⁸⁾

3. 종래의 법안

지금까지 공공정책으로 인한 갈등을 해결하기 위한 법률로서 제안된 것으로는 2009년에 임두성 의원에 의해 제안된 「사회통합을 위한 정책갈등관리법안」(이하 임두성 의원안이라 함)과 2010년에 권택기 의원에 의해 제안된 「공공정책 갈등예방 및 해결을 위한 기본법안」(이하 권택기 의원안이라 함)이 있다. 이 두 법률안의 주요내용은 다음과 같다.

(1) 임두성 의원의 주요내용

국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 공공정책을 통하여 수행하는 국가기능은 민간부분의 영역과 정책적으로 상호 조율되면서 대부

188) 사회갈등지수는 하버드대 경제학과 교수 Dani Rodrik의 갈등경제모형을 바탕으로 개발한 것이며 사회갈등지수가 높을수록 사회갈등이 심하다는 의미임.('09. 6.24. 'CEO Information', 삼성경제연구소)

분의 경우 국가발전에 이바지해 오고 있으나, 영역별로는 갈등이 증폭되어 정책위기상황이 초래되어 온 바 있다. 이러한 공공정책을 둘러싼 정책갈등의 원인을 사회의 민주화·다원화·정보화에 부응하지 못하는 국가행정의 보수성, 정책결정에 대한 민간참여제도의 미비 등에서 찾을 수 있다.

따라서 공공정책의 갈등에 대하여 이해관계인들의 적극적 참여를 통하여 행정에 대한 신뢰성 확보와 투명성을 제고하고, 정책갈등의 예방과 해결방안을 마련하며, 국가기관의 정책갈등관리 연구기관의 지정과 교육훈련을 통하여 관련 공무원들의 정책갈등 관리능력을 향상시키고, 국가기관과 국민 상호간에 원만한 사회통합을 이루는 것을 목적으로 이 법안이 제안되었다.

이 법률안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 이 법률의 목적은 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관은 정책갈등예방과 해결방안을 마련하고 이를 적극 활용하도록 한다(안 제3조).

둘째, 국가기관등의 장은 정책갈등관리에 있어서 자율적 해결과 관련 당사자들의 실질적 참여를 위하여 노력하도록 하여 국가기관의 책무 규정을 두고 있다(안 제5조 및 제6조).

셋째, 국가기관등에 소관 사무의 정책갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 정책갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고(안 제12조), 국가기관등의 장은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단될 경우 해당 공공정책 결정전에 정책갈등영향분석서를 작성하여 정책갈등관리심의위원회에 심의를 요청하도록 하였다(안 제10조). 또, 국가기관등의 장은 당사자의 요청 등 국가기관등의 장이 필요하다고 인정할 때 사안별로 정책갈등관리조정협의회를 설치하되, 국가안보에 중대한 영향을 줄 것으로 예상되는 정책갈등의 경우 사전에 협의회를 구성할 수 있도록 하였다(안 제17조).

넷째, 갈등해결을 위한 소통은 주로 국민들의 참여로 이루어지는 바, 국가기관등의 장은 정책갈등의 예방과 해결을 위하여 이해관계인, 일반 시민 또는 전문가 등을 사회적 협의과정에 참여시킬 수 있도록 하였다(안 제15조).

다섯째, 국무총리는 정책갈등관리와 관련 있는 연구기관 또는 단체를 정책갈등관리 연구기관으로 지정·운영할 수 있도록 하였다(안 제20조).

(2) 권택기 의원안의 주요내용

대부분의 공공정책과 관련된 갈등은 공공기관이 수립·추진하는 공공정책에 관하여 동의를 하지 않는 이해관계인이 공공기관에 문제를 제기하는 것에서부터 발생한다. 그런데 공공기관은 이해관계인의 문제 제기를 단순한 민원수준으로 인식하고, 공공정책을 강행함으로써 갈등을 증폭시키며, 상호 끝없는 대치로 불신만 키워 결국에는 과도한 사회적 비용만 지출하게 된다.

이에 공공정책의 수립·추진 단계에서부터 이해관계인의 적극적인 참여를 보장하고 지원함으로써 공공기관과 이해관계인이 대화와 타협을 통하여 상호신뢰를 쌓고 서로가 수긍하는 건설적 합의에 이르도록 하려는 것이며, 나아가 보다 성숙한 시민사회의 건설과 지속가능한 발전에 기여하고자 하는 것을 목적으로 이 법안이 제안되었다.

이 법률안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가 및 지방자치단체는 사회 전반의 공공정책갈등 예방 및 해결 능력 강화를 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다(안 제4조).

둘째, 공공기관의 장은 공공정책의 취지와 내용을 이해관계인이 충분히 이해할 수 있도록 관련 정보를 공개하고 공유하여야 한다(안 제6조).

셋째, 공공기관의 장과 이해관계인은 대화와 타협으로 공공정책갈등을 자율적으로 해결하도록 하는 한편, 공공정책을 수립·추진할 때

이해관계인·일반시민·관련 전문가 등의 실질적 참여를 보장하도록 한다(안 제7조 및 제8조).

넷째, 이해당사자의 적극적인 참여로 공공정책갈등을 원만하게 조정하고 해결하기 위하여 공공정책갈등조정협의회를 구성할 수 있도록 하며(안 제9조에서 제12조), 공공정책갈등의 예방과 해결 능력을 제고하고, 공공정책갈등조정협회의 활동과 운영을 지원하기 위하여 국무총리 소속으로 공공정책갈등해결지원단을 설치한다(안 제13조부터 제15조까지).

다섯째, 필요한 경우 공공정책갈등영향분석을 실시함으로써 정책결정 전에 이해관계인의 입장을 충분히 반영하고, 해당 공공정책의 공공정책갈등 요인을 파악하여 공공정책갈등을 미연에 방지하고 해결하도록 한다(안 제16조).

(3) 양 법안의 검토와 시사점

임두성 의원안과 권택기 의원안은 모두 국가나 지방자치단체 등이 공공정책 수립 및 추진 시 발생할 수 있는 정책갈등을 사전에 예방하고 원만하게 해결하기 위한 제도적 장치를 마련하는 내용들로 구성되어 있고, 갈등관리를 위한 ‘국가와 지방자치단체 등의 책무’, 갈등의 예방을 위한 ‘갈등영향분석 실시’, 갈등을 조정하고 관리하기 위한 ‘갈등조정 협의회 설치’등을 공통적인 기본구조로 삼고 있다는 점에서 서로 유사하다.

양 법안의 차이점과 기타 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 임두성 의원안은 국가기관에 정책갈등심의위원회를 설치하여 갈등관리와 관련된 사항을 심의하도록 한데 비해 권택기 의원안은 이와 관련된 내용을 규정하지 않았다. 즉, 임두성 의원안과 권택기 의원안은 모두 갈등예방을 위하여 공공정책을 수립·시행·변경하기 전에 국가 등 공공기관의 장이 정책갈등영향의 분석을 실시할 수 있음을

규정하고 있으나, 분석을 행하는 방법 및 관련위원회 설치 등에 대하여는 다른 태도를 취하고 있다. 먼저, 임두성 의원안은 정책갈등영향 분석서를 작성(안 제10조)하여 정책갈등심의위원회의 심의(안 제12조 및 제13조)를 거친 후 심의결과를 정책결정과정 등에 반영(안 제14조 내지 제16조)하도록 하고 있으나, 권택기 의원안은 갈등영향분석을 실시할 수 있다는 근거조문만 두고(안 제16조), 정책갈등관리 심의위원회 설치 및 정책과정 반영 등에 관한 조항은 두지 않고 있다. 임두성 의원안이 규정하고 있는 ‘정책갈등관리심의위원회’는 위원장을 포함한 11인 이내의 공무원 및 민간위원들로 구성되어 국가기관 등이 소관 사무의 정책갈등관리와 관련된 사항을 심의하는 것을 위원회의 주요 기능으로 정하고 있다.

둘째, 권택기 의원안은 공공정책갈등의 예방과 해결에 관한 사무관리를 위해 총리실에 전담부서를 두도록 규정한데 비해, 임두성 의원안은 전담부서 설치내용을 담고 있지 않았다. 즉, 권택기 의원안 제13조 내지 제15조에서는 임두성 의원안에는 규정되어 있지 않은 ‘공공정책갈등해결지원단’ 설치에 관하여 규정하고 있는데, 주요내용을 살펴보면, 국무총리실에 정책갈등의 예방과 해결에 관한 종합적인 사무관리와 정책갈등조정협의회의 활동지원 등을 위한 전담부서인 지원단을 둔다는 것으로서, 지원단은 전문가 등을 파견 받을 수 있고(수당 및 여비지급), 갈등조정협의회의 업무를 지원하며, 갈등예방과 해결을 위한 조사와 연구 및 전문가를 양성하는 한편, 사무 일부를 연구기관 등에 위탁할 수 있도록 하고 있다.

그런데, 국무총리실은 이미 사회위험 및 갈등해결의 지원, 관리체계 구축 등을 위한 ‘사회통합정책실¹⁸⁹⁾’을 운영하고 있고(1실 4정책관 37명),

189) ※ 국무총리실 사회통합정책실 : 1실 4정책관 37명

- 사회위험 및 갈등의 관리를 통한 사회통합 관련 시책 수립·추진
- 사회위험관리·갈등해결의 지원 및 현안대책의 수립·추진
- 사회위험 및 갈등의 관리 체계 구축·운영

이들 중 공공정책갈등 지원업무는 사회총괄교육정책관실 갈등관리정책팀(공무원2인)에서 담당하고 있으나, ① 정책을 둘러싼 갈등을 관리해야하는 업무의 중요성을 감안하고, ② 사업상 필요한 소관조직의 근거를 「정부조직법」이 아닌 개별 법률에 규정하는 경우가 존재¹⁹⁰⁾하며, ③ 「정부조직법」상 실·국장 등 보조기관을 법률상 규정하는 것을 금지하는 것도 아니므로¹⁹¹⁾, 권택기 의원안과 같이 전담조직을 설치근거를 법률로 규정하는 것도 고려할 필요가 있다. 다만, ‘공공정책갈등해결지원단’과 같이 조직의 명칭을 법정화하기 보다는 ‘전담조직’을 둔다고 명시하는 것이 정부의 조직운영에 보다 융통성을 부여할 것으로 판단된다.

셋째, 양 법안 모두 갈등조정협의회를 구성할 수 있는 근거조항을 두고 있으나, 구성주체(국가기관의 장 또는 이해당사자) 및 구성원(인원한정 또는 협의로 결정)과 구성방법(대통령령에 위임, 협의로 결정) 등에 대한 입장이 다르다. 정책 등을 둘러싼 갈등이 발생한 경우 정책담당자와 이해당사자들이 모여 협의를 진행할 틀을 구성하고 이를 주도해갈 주체를 결정하는 일 등은 갈등을 원만히 조정하기 위해 반드시 필요한 단계이며 국내 및 외국에서도 점차 이와 관련된 활동들이 진행되고 있으므로 양 법안이 갈등조정협의회를 구성하고자 하는 내용을 규정하고 있는 것은 그 취지가 타당하다. 그런데, 양 법안은 협의회 구성주체와 구성방법 등에 관해 다음과 같은 몇 가지 점에서 주요

- 사회위험 및 갈등의 관리에 관한 법령·제도 정비
- 공공기관 갈등관리능력 향상 지원
- 그 밖에 국무총리가 지시하는 사회위험 및 갈등의 관리에 관한 사항

190) 수도권 대기환경개선에 관한 특별법상 수도권대기환경연구지원단(법 제8조), 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법상 연구개발특구지원본부(법 제46조 내지 제69조) 등

191) 정부조직법 제 2 조 제 4 항.

④ 제3항에 따른 보조기관의 설치와 사무분장은 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정한다. 다만, 제3항에 따라 대통령령으로 정하는 보조기관의 설치와 사무분장은 총리령 또는 부령으로 정할 수 있다.

한 차이가 있다.

먼저, 협의회를 설치하는 주체에 관해 살펴보면, 임두성 의원안은 ‘국가기관 등의 장’이 주체가 되어 필요하다고 판단될 경우 협의회를 구성하고 의장과 회원의 선정 등 협의회 구성 및 운영은 법률 또는 대통령령에 따르도록 하고 있는데 반해, 권택기 의원안은 ‘이해당사자’가 주체가 되어 합의에 따라 협의회를 구성하며 필요한 사항은 운영세칙으로 정하도록 규정하고 있다. 임두성 의원안과 같이 정책을 추진하는 국가기관 등의 장이 주도하여 협의회를 구성하고 전문가를 참여시키는 전통적인 방식은 협의회 등 운영경험이 많은 국가기관이 보다 신속하고 효율적으로 협의회를 구성할 수 있다는 장점이 있다. 이에 비해 권택기 의원안은 갈등과 관련하여 의견을 개진하고자하는 이해당사자들이 모두 참여하여 협의회를 구성하고 활동을 위해 필요한 사항을 스스로 정하도록 함으로써 갈등의 궁극적인 해결을 도모할 가능성이 있다는 장점이 있으나, ① 법문상 ‘이해당사자’의 정의 및 범위가 분명치 않고 그에 대한 정의 규정이 별도로 존재하는 것도 아니며¹⁹²⁾, ② 이해당사자들 간에도 이해관계가 같지 않아 단일형식의 협의회를 구성하지 못할 경우¹⁹³⁾ 이를 조정하고 구성하는데 시간과 노력이 지나치게 투입될 수 있고, ③ 일반인들의 경험 부족으로 인한 시행착오를 거치는데 많은 기간이 소요될 가능성이 있다. 따라서, 정책 갈등조정협의회를 구성할 주체에 관해서는 심도 있는 논의가 필요할 것으로 판단된다.

또한 권택기 의원안 제9조 제1항은 이해당사자가 원하는 경우에는 공공정책갈등을 원만하게 조정하고 해결하기 위하여는 목적에만 부합

192) 「공군기지 소음으로 인한 갈등」의 경우 실제로 피해가 없는 지역의 주민들도 보상을 위해 협의회 구성을 요구할 수 있고, 소음피해가 있음을 알고도 보상을 목적으로 이주해온 주민이 구성을 요구할 수 있음.

193) 「제주해군기지 건설」과 같이 찬성과 반대주민이 극렬히 갈리는 사안의 경우, 양자가 모두 모이는 협의회 구성에는 합의하지 않으면서 각각 조정협의회를 구성해 달라고 요구할 수 있음.

하면 ‘언제든지’ 협의회를 구성할 수 있는 것으로 해석되는바, 여러 가지 이해관계를 가진 당사자가 각기 다른 협의회를 구성할 것을 요구하는 경우 등에 대비하여 이해당사자들간에 ‘합의’가 있는 경우에만 구성할 수 있도록 하는 등의 최소한의 제약을 두는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

다음으로, 협의회 운영과 구성 등에 관해서는, 임두성 의원안과 같이 의장 1인과 회원 9인 이하 등으로 한정하여 경직화하는 것보다는, 권택기 의원안과 같이 공공기관의 장을 포함시키되 당사자들의 합의에 따라 구성할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 현실적으로도 갈등문제 해결시 당사자간의 합의로 협의체를 구성함이 일반적이다.

한편, 회의의 공개여부와 관련해서는, 회의를 공개하는 것이 민주성과 투명성에 기여하는 바가 높은 측면도 있지만, 당사자들에게 이와 같은 공개가 부담이 되거나, 오히려 갈등해결에 장애로 작용할 가능성을 배제하기 어려우므로 임두성 의원안과 같이 원칙적으로 비공개 형태로 진행하거나(안 제18조 제3항), 권택기 의원안과 같이 공개는 하되 예외사유를 보다 탄력적으로 넓히는 방안도 고려해볼 필요성이 있다. 즉, ‘공개될 경우 군사·외교·안보에 중대한 영향을 미친다고 협의회가 판단할 경우 회의를 공개하지 아니한다’는 권택기 의원안 제9조제4항 단서와 관련해서, 예외사유를 군사나 안보 등으로 한정하게 되면, 개인 신상에 관한 정보나 공개할 경우 중대한 공공이익이 침해되는 경우를 보호할 수 없게 되므로, ‘기타 공공의 이익에 중대한 영향을 미치는 경우’등 예상 가능한 주요사항을 예외사유로 포함시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다고 생각된다.

그 밖에, 권택기 의원안의 협의회와 관련된 조항 중 이해당사자의 공공정책갈등해결지원단에 자문과 필요한 지원 요청 시 동 지원단은 즉시 이에 따라야 한다는 내용은(안 제9조 제3항)은 정부입장에서 예산이나 인력 기타 조건을 고려할 수 있는 여지가 전혀 없다는 점에서

문제가 있는 것으로 보이고, 모든 회의에 대하여 녹화와 녹음을 포함한 회의록을 작성할 의무를 부과(안 제9조 제5항)하는 것과 관련해서는, 앞서 살펴본 회의공개에 따른 부담 외에도, 모든 회의에 대한 회의록 작성의 필요여부, 속기록 작성 등 회의록 작성에 따른 비용부담, 비공개회의 회의록 작성여부 및 비공개 회의록의 공개를 제한할 방법 등 제 문제에 대한 신중한 논의가 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 정책갈등 연구기관의 지정 등과 관련하여 양 법안 모두 모두 국무총리실이 갈등관리업무를 수행함에 있어 관련 있는 연구기관이나 단체의 조력을 받을 수 있는 근거규정을 두고 있는데, 전문적이고 효과적인 갈등관리를 위해서는, 전문가의 조력이 필요하거나 (갈등영향 분석 및 갈등해결 수단의 발굴 등), 업무영역이 방대하여 업무상 조력이 필요한 경우(사례연구 및 모범사례 홍보 등)가 발생하므로, 이런 경우를 염두에 두고 국가가 전문기관이나 단체의 조력을 받을 수 있도록 하는 양 법안의 취지는 타당하다고 보인다. 그런데 임두성 의원안은 연구기관이나 단체를 ‘지정’할 수 있도록 규정하고 있고, 권택기 의원안은 ‘위탁’¹⁹⁴⁾할 수 있도록 규정하여 조력을 받는 방식을 달리 규정하고 있다. ① 조력을 받는 방식을 반드시 ‘위탁’으로 한정할 필요성이 있는 것이 아니고, ② 현재 정부는 갈등관리와 관련해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제24조¹⁹⁵⁾에 따라 연구기관을

194) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정상 ‘민간위탁’으로서 수탁자의 명의로 그의 책임 아래 행사하는 것.

195) 제24조(갈등관리연구기관의 지정·운영)

① 국무총리실장은 갈등관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있다.

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구
2. 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급
3. 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급
4. 갈등영향분석에 관한 조사·연구
5. 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구
6. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 필요한 사항

지정하는 방식으로 업무를 수행하고 있는 현실을 감안할 경우, 연구기관 등의 활용과 관련해서는 ‘지정’과 ‘위탁’ 방법을 모두 활용할 수 있도록 규정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 한편, 임두성 의원안은 정책갈등관리지침을 작성(안 제21조)하고, 전문인력을 양성(안 제22조)하며, 정책갈등관리실태의 점검·보고의무를 부과하고(안 제25조), 정보시스템을 구축(안 제26조)할 수 있다는 내용을 규정하고 있는데, 이들을 규정한 취지는 갈등관리에 관한 내용의 실효성을 확보하거나 갈등관리 경험을 축적하려는 것으로서 매우 바람직하나, 정부에 과도한 부담을 줄 우려가 있는지에 여부에 대한 논의가 필요할 것으로 생각된다. 그밖에, 양 법안은 모두 재정지원 가능성에 관한 규정을 두고 있는데, 임두성 의원안은 ‘예산의 범위에서’ 필요한 재정지원을 할 수 있다고 규정한데 반해, 권택기 의원안은 예산 등 한계규정 없이 재정지원 등을 할 수 있다는 규정을 두고 있다. 이에 대해서는, 국가나 지방자치단체가 협의회 활동에 필요한 경비를 지원하는 것이 타당한지 여부 및 어떤 경비로 재원을 조달할 것인지¹⁹⁶⁾, 재정지원의 한계를 어느 정도 둘 것인지 등에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

양 법안의 주요 차이점을 <표 13>으로 정리해 보면 다음과 같다.

< 표 13 > 양 법안의 주요 차이점

구 분	임두성 의원안	권택기 의원안
갈등 관리 심의 위원회	제12조(정책갈등관리심의위원회 의 설치 등) ① 국가기관등은 소관 사무의 정책갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하 여 대통령령으로 정하는 바에	

196) 예컨대, 갈등과 관련된 ‘소관’사업비에 포함된 경비로 집행하는 것인지 여부

구 분	임두성 의원안	권택기 의원안
	따라 국가기관등에 정책갈등 관리심의위원회를 둔다.	
지원 단의 설치		<p>제13조(지원단 설치)</p> <p>① 국무총리실에 공공정책갈등의 예방과 해결에 관한 종합적인 사무관리와 활동지원을 위한 전담부서로 공공정책갈등해결지원단(이하 “지원단”라 한다)을 둔다.</p>
갈등 조정 협의회	<p>제17조(정책갈등조정협의회의 설치)</p> <p>① 국가기관등의 장은 정책갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 당사자의 요청 등 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 사회적 합의축진을 위한 정책갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치할 수 있다. 다만, 국가안보에 중대한 영향을 줄 것으로 예상되는 정책갈등의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가기관등의 장이 미리 협의회를 구성할 수 있다.</p> <p>② 그 밖에 협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제9조(협의회의 구성 등)</p> <p>① 이해당사자는 공공정책갈등을 원만하게 조정하고 해결하기 위하여 공공기관의 장·이해관계인·일반시민 또는 관련 전문가(해당 공공정책갈등에 이해관계가 없는 사람이야 한다) 등이 참여하는 공공정책갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성할 수 있다.</p> <p>② 협의회의 구성 및 운영 방법은 이해당사자의 합의에 따른다. 이 경우 공공정책을 추진하는 해당 공공기관의 장(공공기관의 장으로부터 권한을 위임 받은 자를 포함한다)은 협의회의 위원으로 포함되어</p>

구 분	임두성 의원안	권택기 의원안
	<p>제18조(협의회의 구성)</p> <p>① 협의회는 의장 1인을 포함한 이해관계인·전문가 등 9인 이하의 회원으로 구성하며, 의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 자 중에서 회원들의 협의에 의하여 선정한다.</p> <p>② 회원은 국가기관 및 지방자치단체의 관계 공무원·이해관계인·일반시민 또는 전문가로 한다.</p>	<p>야 한다.</p> <p>③ 이해당사자는 제13조제1항에 따른 공공정책갈등해결지원단에 협의회의 구성과 운영 방법 등을 자문하고 필요한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 공공정책갈등해결지원단은 즉시 이에 따라야 한다.</p>

양 법안은 공공갈등을 해결하기 위한 별도의 기구를 두고 정책갈등의 위한 영향 분석 등 갈등을 관리의 대상으로 함으로써 갈등 해결을 도모하는 법이라는 점에서는 적절하지만 몇 가지 충분치 못한 점이 지적된다. 예컨대 갈등의 효율적 관리를 위해서는 정책 갈등의 범위를 한정하여야 하나, 그 범위를 구체적으로 정하지 않고 있는 점 등이 그러하다. 공공정책 갈등관리 대상은 지나치게 광범위할 수 있으므로, 법집행의 실효성 차원에서 공공정책의 종류와 범위는 당사자의 수, 규모의 크기 등에 의해 구체화되거나 별표에 의해 정리될 필요가 있다.

4. 2012년 제출법안

올해에도 국회에는 국가차원의 대형공공사업에 관련된 분쟁을 효율적으로 조정하기 위한 법안이 제기되고 있다. 그 대표적인 것이 2012.8.29.에 발의한 김동완의원 대표발의 한 「국가공론위원회법안」(이하 김동완

의원안이라 함)이다. 아래에서 국가차원의 국책사업에 대한 분쟁해결 방안으로 법제화 방안을 살펴본다.

이 법안은 최근 주요 국가 정책사업 추진과정에서 민관 갈등이 주를 이루는 공공갈등이 급증함에 따라 공신력 있는 국가갈등조정기구를 설립하고 운영할 필요성이 제기되고 있고, 정부주도 국가사업은 정부가 갈등 해결의 주체이자 당사자이기 때문에 직접 갈등 조정을 시도하기에는 중립성과 신뢰성의 문제를 야기하며 갈등 예방과 해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 따라서 국책사업의 계획수립 단계에서부터 공공토론 등을 통해 국민의 참여를 보장하는 한편, 제3의 조정기관이 주요 국책사업 및 갈등 잠재력이 큰 국가 정책사업 전반에 대한 상시적 갈등경보체제를 유지하며 대화와 타협의 기제로 기능한다면 우리 정부의 갈등 예방과 해결능력을 향상시키는 물론 정책방향과 정책내용에 대한 국민과 정부의 공감대를 형성하여 사회통합에 이바지할 것으로 기대되며, 이에 공공갈등 예방 및 해결기제의 도입을 위하여 상설기구로 국가공론 위원회를 설치하고 국민적 합의형성을 도모하려는 법안이다.

그 주요내용과 그에 대한 검토는 제2절 개선방안에서 함께 다룬다.

제 2 절 개선방안

1. 개 요

갈등은 당사자 간 이해의 대립에서 비롯되는 것이므로 갈등의 해소를 위해서는 이해의 조정을 위한 당사자 간 의사의 소통이 가장 중요한 전제가 됨은 서술한 바와 같다. 그런데 이러한 이해의 조정이 당사자 간 협의를 통해서 이루어지기 어려운 경우도 있다. 특히 정부주도 국가사업인 경우에는 정부가 갈등유발의 주체이자 갈등의 해결해야 할 당사자이기 때문에 더욱 그러하다. 갈등 조정자가 갖출 제 1 덕목은 중립성과 신뢰성인 바, 정부주도 사업의 경우에는 정부가 스스로 사업

을 수행하게 되므로 중립성과 신뢰성을 준수하기 어렵기 때문이다. 따라서 국책사업의 경우 계획수립 단계에서부터 공공토론 등을 통해 국민의 참여를 보장하는 한편, 제3의 조정기관이 주요 국책사업 및 갈등 잠재력이 큰 국가 정책사업 전반에 대한 상시적 갈등경보체제를 유지하며 대화와 타협의 기제로 기능한다면 우리 정부의 갈등 예방과 해결능력을 향상시키는 물론 정책방향과 정책내용에 대한 국민과 정부의 공감대를 형성하여 사회통합에 이바지할 것으로 기대된다. 따라서 공공갈등 예방 및 해결기제의 도입을 위하여 상설기구로 (가칭)국가공론위원회를 설치하고 국민적 합의형성을 도모할 필요가 있다. 3. 이하에서는 김동완 의원안을 중심으로 개선방안을 살펴본다.

2. 주요 쟁점

공공정책 갈등을 해소하기 위한 방안으로 국가공론위원회의 설립을 제시한 김동완 의원안의 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 주요 국가정책 사업에 대한 국민들의 의견을 청취할 수 있는 상설기구로 국가공론위원회와 사무처를 두도록 한다(안 제5조).

둘째, 동 위원회는 5000억 이상 사업에 대하여 의무적으로 공공토론 개최 여부를 검토하도록 하며(안 제 16조), 5000억 미만 사업에 대해서는 동 위원장이 필요하다고 판단할 경우 또는 주요 이해당사자의 요청이 있을 경우 공공토론 개최 여부를 검토할 수 있도록 하여(안 제17조), 관리 대상이 되는 공공정책의 범위를 정하고 있다.

셋째, 공공토론 개최가 결정될 경우, 공공토론은 최대 6개월 간 진행된다(안 제18조).

넷째, 공공토론 종료 후, 동 위원회는 종합평가서를 작성하여 정책 추진자에게 전달하는 한편 이를 공개하되, 종합평가서에 담긴 정책권고안은 강제력 효력을 갖지 않는다(안 제23조).

다섯째, 동 위원회는 정책 종결 시까지 정책내용을 모니터링 할 의무를 지며, 정책과정에서 이해관계자 및 국민의 의견이 적절히 반영되는지 감독하고, 그렇지 않을 경우 정책추진자에게 국민 참여를 보장하도록 권고한다(안 제23조).

3. 주요 입법사항과 입법화 방안

(1) 국가공론위원회 설치의 정당성과 실효성

김동완 의원안에 따르면 국가공론위원회는 목적 조항에서 위원회를 설치하여 국책사업의 수립단계에서부터 공공토론을 통한 국민의 참여를 보장함으로써 정부의 정책에 대한 사회적 공감대를 형성하고, 공공갈등의 예방과 해결능력을 향상시킴으로서 사회통합에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있는 바(안 제1조), 그 정당성은 인정된다고 할 것이다. 그러나 제도의 실효성 측면에서 살펴보면, 안 제16조에서는 총 사업비 5000억원 이상인 경우에는 의무적으로 공공토론 개최 여부를 검토하도록 하고, 안 제17조에서는 5000억 미만 사업에 대해서는 동 위원장이 필요하다고 판단할 경우 또는 주요 이해당사자의 요청이 있을 경우 공공토론 개최 여부를 검토할 수 있도록 하며, 안 제18조에서는 공공토론 개최가 결정될 경우 공공토론은 최대 6개월 간 진행되도록 하고, 안 제23조에서는 공공토론 종료 후, 동 위원회는 종합평가서를 작성하여 정책 추진자에게 전달하는 한편 이를 공개하되, 종합평가서에 담긴 정책권고안은 강제력 효력을 갖지 않는 것으로 규정하고 있다. 이는 실효성 측면에서 살펴보면, 총 사업비만을 기준으로 하고 있어 사회적 영향력 등 정성적, 질적 평가가 고려되지 아니한 점이 있고, 공공토론의 기간이 최대 6개월 동안 가능하도록 되어 있어 기간의 장기화로 주요정책이 결정이 지연될 가능성이 있고, 공공

토론 종료 후 결정을 따르지 아니할 경우 무의미한 시간과 노력이 낭비될 여지가 있으므로 이에 대한 보완장치로서 토론기간의 단축사유 설정과 합리적이고 정당한 이유가 있는 경우에는 권고사항을 이행하지 아니할 수 있도록 현실적 대안을 마련할 필요가 있다.

또한, 이 법안은 사회적 파급효과가 큰 국가 주요정책목적에 대하여 공공토론을 통하여 국민참여를 보장하고, 갈등관리를 통하여 정책방향과 내용에 대한 공감대를 형성하여 사회통합에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있으나, 현행 「사회통합위원회규정」에서 사회 각계각층의 화합과 통합증진을 위한 정책과 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 사회통합위원회를 설치하도록 되어 있고, 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지기 위하여, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 두고 있는바, 이 법안이 성안될 경우 위 2개의 대통령령은 그 내용과 기능이 중복되는 면이 많으므로 폐지하거나 업무범위를 조정하여 할 것으로 보인다.

(2) 국가공론위원회의 성격

김동완 의원안에서는 국가공론위원회의 성격을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 공공정책에 대한 공공토론 진행 및 운영 등의 업무를 수행하기 위하여 국가공론위원회를 두고 있으며, 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다. 다만, 제3항의 업무는 「정부조직법」 제16조를 적용하지 아니하고, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 하고 있다(안 제5조 제1항과 제2항).

위원회는 의사결정과정에서 여러 사람이 참여하도록 하고 표결의 방법에 의하여 이들의 의사를 합성함으로써 하나의 의사를 결정하는 조직형태를 말하는 바, 위원회는 행정의 민주성·공정성의 확보, 전문

지식의 활용, 이해의 조정 또는 관계 행정기관의 종합·협의·조정 등을 위하여 설치되는 것이 일반적이다. 특정 위원회의 성격과 기능은 위원회가 하는 행정작용 또는 소관사무, 행정조직상의 지위, 관련 행정기관과의 관계 등을 고려하여 결정되어야 할 것이다. 한편, 「정부조직법」에서는 위원회의 설치에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있으므로 원칙적으로 「정부조직법」상의 위원회 종류에 맞게 위원회를 설치하여야 할 것이다.

위원회 조직은 성격상 세 가지로 분류된다. 첫째, 행정기관의 소관사무의 일부를 독립적으로 수행할 필요가 있는 경우에 두는 행정위원회 등의 합의제 행정기관인 위원회가 있다. 합의제 행정청인 위원회는 행정청이므로 그 의사대로 처분할 수 있는 처분권을 가진다. 예컨대 방송위원회, 공정거래위원회, 노동위원회, 토지수용위원회, 소청심사위원회, 교원징계재심위원회, 「행정심판법」에 의한 행정심판위원회 등이 여기에 속한다. 종래 행정심판제도는 심리기능과 재결기능이 분리되어 있고 행정심판위원회는 행정심판 청구 내용을 심리의결하고, 재결청에서 재결(즉, 처분)하도록 함으로써 행정심판위원회를 의결기관으로 보았으나, 최근 행정심판법의 개정으로 행정심판위원회가 심리와 재결을 모두 함으로써 합의제 행정기관으로 본다. 둘째, 부속기관으로서 행정기관의 자문에 응하여 전문적 의견을 제시하거나 조언을 구하는 사항에 관하여 심의·조정·협의하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 자문기관인 위원회가 있다. 셋째, 개별 법률에 의하여 설치되는 의결기관인 위원회가 있다. 의결기관인 위원회에서는 의결기능을 가지나 의결된 내용대로 대외적으로 처분할 권한은 가지지 못한다. 행정청은 위원회의 의결된 내용에 따라 대외적으로 행정처분을 하여야 하는 기속력이 부여된다. 예컨대 「국가공무원법」에 의한 공무원징계위원회가 여기에 속한다.

따라서, 국가공론위원회는 이상의 3가지 형태의 위원회 중 그 기능과 위원회 결정의 법적 효력을 고려할 때, 자신의 의사를 대외적으로

표시하며 그 결과에 책임을 지는 합의제 행정기관인 위원회에 해당된다고 볼 수 없고, 행정심판위원회와 같이 의결에 대하여 관계 행정기관을 법적으로 기속하는 힘이 없으므로 정부 전체에 대한 전문적 의견을 제시하는 자문위원회로서의 성격을 가진다고 할 것이다. 따라서, 자문위원회로서의 성격에 맞추어 소관사무와 기능, 관계 행정기관과의 관계를 설정하여야 할 것으로 보인다.

또 국가공론위원회는 대통령, 국무총리 기타 어느 부처에도 속하지 않는 독립기관으로 자리매김하는 것이 적절하다. 왜냐하면 갈등을 조정하는 기관의 제1덕목이 중립성과 신뢰성이라는 점을 보면 어느 기관에 예속되어 있는 것은 적절하지 않기 때문이다. 따라서 정부조직법 제16조의 적용을 받지 않고 독립적으로 권한에 속하는 업무를 수행한다. 대통령 기타 행정부처로부터 독립된 국가기관이라는 점에서는 국가인권위원회와 유사하다.

(3) 국가공론위원회의 법률적 근거

전술한 바와 같이 국가공론위원회는 위원회의 분류상 정부의 자문위원회로서의 성격을 가진다. 원래 자문기관으로서의 위원회는 위원회의 의사결정이 바로 국가의사로 되는 것이 아니므로 법률에 그 설치근거를 둘 필요는 없다. 그러나 국가공론위원회의 경우 특정 부처의 업무만을 자문하기 위한 위원회가 아니므로 정부의 주요정책에 자문에 응하기 위하여 법률에 근거를 두는 것이 체계상 적합한 것으로 보인다. 이 경우 위원회의 구성, 위원의 신분보장, 결격사유, 벌칙 적용시 공무원 의제규정 등을 규정할 필요가 있다.

(4) 국가공론위원회법과 다른 법률과의 관계

김동완 의원안에서는 공공정책의 갈등 조정 및 해소 등에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. 다만, 국가안보 또는 비밀유

지에 관한 법률의 적용을 받는 공공정책에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다고 규정하고 있다(안 제4조). 즉 법적용과 해석에 있어 국가공론위원회법이 다른 법의 특별법이 된다는 것이다.

또, 법안에 따르면 총 사업비 5000억원 이상인 사업인 경우에는 의무적으로 국가공론위원회에 안건을 상정하도록 되어 있고, 이 법의 적용대상인 공공사업으로 ① 도시 개발사업, ② 산업입지 및 산업단지 조성사업, ③ 에너지 개발사업, ④ 항만 건설사업, ⑤ 도로 건설사업, ⑥ 수자원 개발사업, ⑦ 철도(도시철도를 포함한다) 건설사업, ⑧ 공항 건설사업, ⑨ 방사성폐기물(사용후 핵연료를 포함) 관리 등을 위한 사업, ⑩ 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업을 열거하고 있어, 위 사업 등에 관하여 직접 규정하고 있는 개별 법률에서 다른 법의 적용을 배제하거나 우선 적용하는 규정을 두는 경우 양 법이 충돌되는 문제가 발생할 수 있으므로 이에 대한 보완장치가 있어야 한다. 예를 들면 에너지 관련 법률인 「저탄소 녹색성장기본법」에서는 “저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.”라고 규정하고 있는 데 녹색사업으로 5000억 이상의 사업을 시행할 때 어떤 법을 우선적으로 적용하여야 하는 지 논란이 있을 수 있다. 또한, 「기업도시개발특별법」에서도 이 법은 기업도시개발구역(이하 “개발구역”이라 한다) 및 기업도시개발사업(이하 “개발사업”이라 한다)에 적용되는 규제에 관하여 특례를 적용하는 경우에 다른 법률보다 우선한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따르도록 되어 있어 동일한 문제가 발생한다. 따라서, 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 이 법의 적용대상이 되는 공공사업에 관한 개별 법률이 있는 경우 법률 적용에 상호 모순되거나 충돌되지 아니하도록 이를 조정할 필요가 있다.

이처럼 국가공론위원회의 법적 근거가 되는 국가공론위원회법은 그 기능이 다른 법률에서 정한 사항과 상당부분 중복될 수 있다. 전술한

바와 같이 이미 대규모 국책사업과 관련된 법률에서는 각종 위원회를 통하여 의견수렴 및 이해관계자들의 참여절차를 두고 있기 때문이다. 따라서 현재 개별 법률에서 전문적 의견을 듣거나 엄격한 절차규정을 마련한 사업이나 특별법에 의한 사업에 대하여 법적 충돌이나 모순을 방지하기 위하여 다른 법과의 관계를 분명히 설정해 둘 필요가 있다. 이와 관련해서는 국가공론위원회법이 특별법으로서 다른 개별법에 우선하여 적용될 것이 아니라, “개별법에서 위원회, 심의회 등을 통하여 토론이나 조정, 협의 등을 거친 사업에 대하여는 개별법에서 정한 사항을 제외하고 이 법을 적용한다.”라고 규정하여 이 법의 성격을 일반법적인 것으로 규정할 필요가 있다.

(5) 공공정책 및 공공기관의 범위

국가공론위원회는 공공정책에 대한 공공토론 진행 및 운영 등의 업무를 수행하기 위한 기관이므로 공공정책, 국책사업, 공공기관의 개념과 범위를 명확히 해 둘 필요가 있다. 김동완 의원안 제2조에서는 ‘공공정책’이란 국가, 지방자치단체, 공공기관이 국익의 목적으로 추진하는 국책사업을 말한다 라고 규정하고 있고, 안 제15조 및 제16조에서는 ① 도시 개발사업, ② 산업입지 및 산업단지 조성사업, ③ 에너지 개발사업, ④ 항만 건설사업, ⑤ 도로 건설사업, ⑥ 수자원 개발사업, ⑦ 철도(도시철도를 포함한다) 건설사업, ⑧ 공항 건설사업, ⑨ 방사성폐기물(사용후핵연료를 포함) 관리 등을 위한 사업, ⑩ 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업을 공공정책의 범주로 열거하면서 공공사업 중 5000억 원 이상의 국책사업을 이 법의 적용대상으로 하고 있는 바, 공공정책 또는 공공정책이 사전적·일반적인 용어로 기술하는 경우 개별 법률에 의한 사업과 정확하게 일치하지 아니하므로 법 집행시 해석상 논란이 있을 수 있고, 공공기관의 범위가 특정되지 아니하여 이를 구체화 할 필요가 있다. 즉 제3항을 신설하여 공공사업의

구체적 범위를 대통령령에서 열거할 필요가 있다.

또 공공정책을 수행하는 자로서 ‘공공기관’의 범위는 어디까지인지도 분명히 할 필요가 있다. 따라서 「공공기관의 운영에 관한 법률」등을 참조하여 공공기관의 범위를 정하여야 할 것이다.

또한, 국가적 규모의 사업이라고 하여 모든 것을 공공토론의 대상으로 삼을 수는 없을 것이므로, 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업, 국방·군사·안보와 관련된 사업 그 밖에 외교·통일 등 공공토론을 실시하기에 부적절한 사업으로 위원장이 인정하는 사업은 공공토론을 실시하지 않을 수 있도록 해야 한다.

(6) 국가공론위원회의 기능

김동완 의원안에서는 국가공론위원회의 기능에 관하여 위원회는 ①공공토론 대상사업의 선정 ②공공토론 개최방식·절차·일정수립 ③공공토론 제출 자료 심사 ④공공토론위원회 구성 ⑤갈등 조정을 위한 조정 권고 ⑥공공토론 종합보고서 작성 ⑦활동보고서 작성 및 제출 ⑧정책과정 모니터링을 통한 국민참여 및 소통 증진 ⑨그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 업무를 수행한다고 규정하고 있다. 공공토론을 총괄하는 주체로서 국가공론위원회가 담당해야 할 기능으로 공공토론 대상 사업의 선정, 토론 개최, 토론위원회 구성, 국민참여 촉진, 사후 보고서 및 평가 등의 업무 프로세스가 대체로 적절하다.

(7) 국가공론위원회의 구성

김동완 의원안에서는 국가공론위원회의 구성에 관하여는 셋째, 위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 19명의 위원으로 구성하며, 그 중 위원장 및 부위원장 1명은 상임위원으로 하고, 위원은 공공토론업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 ① 국회가 선출한 3명(상임위원 1인 포함) ② 대통령이 지명하는

3명 ③ 대법원장이 지명하는 3명 ④ 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명 ⑤ 공공갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리전문가 3명 ⑥ 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 대표자 3명 사람을 대통령이 임명한다. 다만, ⑤ 및 ⑥의 위원은 대통령, 국회의장, 대법원장이 각각 1명씩 임명한다고 규정하면서 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명하고, 위원장과 부위원장 1명은 정무직으로 임명한다고 규정하고 있다(안 제6조).

국가공론위원회는 공공토론업무를 공정하고 독립적으로 수행하기 위하여 국가작용의 기능적 측면에서 권력분립의 원리를 담아 대통령, 국회, 대법원장이 임명한 동일 수의 인원이 위원으로 참가할 수 있도록 하고, 국가와 지방자치단체간의 권한 배분의 견지에서 지방자치단체를 대표할 수 있는 일정 인원이 참가할 수 있도록 하며, 공적 주체와 대립되는 사적 주체의 대표 즉 시민단체 대표 등 시민 측을 대면할 수 있는 일정 인원이 참가하도록 하여 국가사업과 관련된 모든 영역의 이해당사자가 고루 참가할 수 있도록 구성되어 적정하다.

또 공공토론을 진행하는 실무조직으로서 사무처와 개별 사안을 집중적으로 연구하는 특별위원회를 본 위원회 내에 두는 것이 바람직하다.

(8) 지원기구(사무처)의 설치 여부 및 개선방안

김동완 의원안 제12조와 제13조에서는 위원회의 업무수행에 필요한 자문기구와 위원회의 사무처리를 위한 사무처를 두도록 하고 있다. 특히 사무처에는 사무총장 1명과 필요한 직원을 두되, 사무총장은 공공갈등 해소에 관한 식견과 풍부한 경험이 있고 공론위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 민간인 가운데 위원회의 심의를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있

다. 또 사무처장의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있으며 사무처 소속의 직원 수는 대통령령으로 정하되, 사무처 전속 공무원, 파견 공무원, 계약직 민간인으로 구성하고 그 수는 동일한 비율로 구성하도록 하고 있다.

국가공론위원회가 결정하는 내용의 집행과 내부적 사무처리를 위해 사무처를 두는 것은 적절하며, 대통령이 임명하도록 하는 사무처장의 지위도 적정하다. 다만 이 법안에서는 사무총장을 민간인 가운데서 임명하되 그 임기를 3년으로 하고 있는데, 국가공론위원회의 특성을 감안하더라도 과연 위원회의 사무를 담당하는 자가 반드시 민간인이어야 하는지는 의문이다. 임기제는 민간인 사무총장을 전제로 한 제도이므로 민간인이 아니어도 된다면 임기제 규정도 불필요하다고 판단된다. 국가인권위원회의 사무총장이나, 개인정보보호위원회의 사무국장도 공무원으로 임명되며, 임기제를 취하지 않는다.

또한 공공토론은 다양하고도 전문적인 행정사항, 정책사항을 다루게 되므로 보다 특별하고 전문적인 조직이 필요하다고 판단되는 바, 자문기구보다는 특별위원회를 두는 것이 적절하다.

(9) 공공토론의 절차

김동완 의원안에서 제시한 공공토론이 실시되는 과정을 간략히 설명해 보면 다음과 같다(안 제16조에서 제24조까지). 이것은 주로 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP: Council National du Débat Public)에 의한 공공토론제도를 모델로 한 것이다.

- ① 국가공론위원회는 일정한 사업에 대해 공공토론을 실시하기로 결정한 경우 공공토론의 진행기간 및 방식 등을 일정기간(예, 4개월) 간 관보에 게재한다. 이 기간은 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 2개월간 연장할 수 있다.

- ② 정책추진자는 국민에게 공개할 목적으로 작성된 공공토론 자료를 위원회에 제출하며, 위원회는 공공토론 개최일자 등 세부사항을 정하여 이를 공고한다.
- ③ 위원회는 공공토론위원회를 구성하여 공공토론을 개최하고, 공공토론위원회는 공공토론이 종결되면 2개월 내에 공공토론결과보고서를 위원회에 제출하면 위원회는 토론에 대한 평가서를 최종 작성하여 이를 공고한다.
- ④ 정책집행자는 평가서에 기반 한 공공토론 반영사항 등 조치사항을 관보에 게재하고 위원회는 정책추진자가 공고한 대로 정책추진을 하는지 모니터링하여 국민의 의견이 적절히 반영되지 않는 경우 국민 참여를 보장하도록 권고한다.
- ⑤ 공공토론에는 공공토론위원회를 구성하여 하는 공공토론, 정책추진자에게 위임하는 공공토론, 공공토론 없이 정책추진자에게 조정을 권고하는 것 등이 있다.

(10) 경과규정과 적용례

부칙에서는 “이 법은 공포한 날부터 3개월이 경과한 날부터 시행한다.”라고 규정하고 있는 바, 다른 법률과의 관계, 준비기간의 설정 등을 고려할 때 시행일이 시간적으로 매우 촉박한 감이 있으며, 현재 진행 중인 공공사업의 경우 이 법의 적용대상이 되는 지 여부가 불명확하며, 이 법의 대상이 되는 사업이 시행일과 동시에 이 법의 적용대상으로 할 경우 집행 상 매우 큰 혼란이 예상되므로 언제부터 이 법을 적용할 것인지에 관한 적용례 규정이 마련되어야 할 것이다. 따라서 법 시행일은 준비기간 등을 고려하여 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행할 필요가 있으며, 적용례 규정을 마련하여 이 법은 이 법 시행 후 최초로 계획이 수립되는 공공사업부터 적용한다는 규정을 둘 필요가 있다.

또, 다른 법령의 개정 규정을 마련하여 이 법과 맞추어 시행되거나 조정될 필요가 있는 법률에 대하여 타법을 개정할 필요가 있다.

(11) 이 법의 관할 부처

이 법은 정부부처 어디에도 관장하지 아니하므로 어떤 방법으로 공포·시행하고 법안을 관장할 기관은 어떻게 할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

4. 소 결

‘국가공론위원회법’의 주요 내용은 5000억원 이상의 예산이 들어가는 대형 국책사업에 대해서 3개월 이상 이해당사자들이 참가하는 공공토론을 거치도록 한다는데 있다. 그동안 각종 국책사업을 둘러싸고 우리 사회가 엄청난 갈등을 겪고, 사회적 비용을 치른 것을 감안하면 이미 늦은 감이 있다. 국가공론위원회 설치하는 국책사업을 확정하기 전에 이해당사자·전문가·시민 등이 한자리에 모여 사업의 타당성은 물론 사업방향에 이르기까지 폭넓게 논의할 수 있는 공론의 장을 마련한다는 점에서 역할이 기대된다. 그러나 이미 행정협의조정위원회 등 행정 분쟁을 다루는 기구가 3개나 있다는 점은 위원회 설치가 과연 최선인지 비판이 되기도 한다. 그 답은 국가공론위원회가 얼마나 잘 그 기능을 수행하느냐에 달려있다. 국가공론위원회는 프랑스의 갈등관리기구인 ‘국가공공토론위원회’(CNDP)를 모델로 한 것이다. 이 위원회의 활동으로 드골공항 연결 고속철도 건설 등 각종 사회적 분쟁이 잦아들 만큼 합리적인 갈등관리시스템으로 자리를 잡았다. 국가공론위원회도 프랑스처럼 위원회가 제대로 운영되려면 독립성과 중립성 확보가 생명이다. 대규모 예산이 투입되는 국책사업은 대선 공약 사업이 대부분이다. 그런 만큼 정부나 정치권의 눈치를 보지 않고 대

통령의 공약사업을 제대로 검증하느냐, 못 하느냐가 위원회의 위상을 결정할 수 있다. 한편 독립된 기구로서 행정기관의 발목을 잡는 옥상옥이 되어서도 안되고, 국가재정이나 축내는 또 다른 관료조직으로 전락해도 안된다. 의사결정 과정이 투명하게 낱낱이 밝혀질 수 있는 방안도 확보되어야 국민의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다.

국가공론위원회가 등장하는 이유는 대규모 국책사업이 점차 많아지고 있기 때문이고 여기에는 정치권이 선거 때마다 국책사업에 대한 무분별한 공약을 남발한 것도 그 원인이다. 위원회의 기능이 제대로 작동하기 위해서는 먼저 무분별한 공약 남발이 없어야겠다.

제 5 장 요약

우리 정부는 지금까지 공공사업으로 발생하는 갈등의 근본적인 원인을 기존의 명령·통제적이고 권위적인 행정방식, 신뢰성 부족, 행정의 투명성 미흡, 행정에 대한 참여제도의 미비에 있다는 인식 하에 공공갈등을 예방하고 해소하기 위한 제도를 마련하기 위해 노력해 왔다. 그러나 사후적 갈등해소 장치로서 대안적 분쟁조정장치(ADR)가 논의의 중심이 되면서 사전적 갈등예방제도는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 근거로 하여 중앙행정기관을 중심으로 도입·시행되고 있을 뿐이다. 따라서 공공갈등으로 인하여 증가하는 사회적 비용을 감소시키기 위해서는 정부 주도의 일방적인 정책결정이 아닌 ‘개방된 공론의 장(場)’을 통하여 지역주민을 포함한 일반 국민의 의견을 충분히 반영한 정책결정이 요구되고 있다. 또한 국민토론을 통한 사회적 합의의 형성과 체계적이고 정책에 반영될 수 있는 갈등관련시스템을 마련하기 위해서 중립적 내지 독립적인 갈등관리 전문기구의 필요성이 증가하고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 시민참여적 의사결정 과정에 따른 국가차원의 갈등관리시스템의 법제화 방향을 제시하고 갈등관리 전문기구에 대한 입법 및 개선과제를 제시하고자 하였다. 특히, 공공갈등에 대한 대응전략체계를 제시할 수 있는 갈등관리시스템의 전형적인 모델인 프랑스의 ‘공공토론위원회(Commission nationale du débat public, CNDP)’를 중심으로 각국 제도에 대한 비교법적 검토를 통해 제도화의 근거를 제시하고자 하였다.

공공분야 갈등관리제도의 현황과 한계를 살펴봄에 있어서 우선 필요한 개념을 설정하고, 그 유형을 공공·공익·국책사업으로 인한 경우와 공공정책 수립·집행 과정에서 발생하는 경우로 분류하여 정리하였다. 공공분야 갈등관리제도의 현황은 현행 「공공갈등 관리규정」을 중심으로 갈등관리의 기본원칙과 공공갈등의 예방 및 해결수단에

대해 살펴보았다. 또한 공공분야 갈등의 중심이 되고 있는 환경 및 국토개발에 관련된 갈등조정기구들에 대해서는 간략히 설명하였으며, 현행 제도의 한계는 적용 및 운영상의 한계와 공공갈등 관리기구의 한계로 구분하여 살펴보았다. 외국의 공공분야 갈등관리에 관한 법제는 선진 주요 국가들 중에서 갈등관리 전문기구를 중심으로 한 경우와 행정절차 내지 협의에 의한 경우로 구분하였고, 갈등관리 전문기구를 통한 갈등예방 국가로는 프랑스, 캐나다 퀘벡주, 네덜란드가 있다. 프랑스는 공공사업의 수립 전 단계에서 독립행정청인 국가공공토론위원회(CDDP)를 통해 이해관계자가 참여하고 다양한 의견을 수렴하도록 하고 있으며, 캐나다 퀘벡주는 환경공청회 사무국(BAPE)을 설치하여 개발계획이나 정책결정에 있어서 환경영향평가 및 영향심사를 하고, 그 과정에서 시민의 참여와 의견개진을 할 수 있는 환경공청회를 실시하도록 하고 있다. 네덜란드는 토론과 타협을 통한 의사결정의 오랜 경험을 바탕으로 국토계획 수립 전 단계에서부터 중앙 및 지방정부, 의회, 주민 전체가 참여하여 국가개발보고서(PKB)를 작성하는 절차를 시행하고 있다. 행정절차 내지 협의에 의한 갈등예방은 미국, 독일, 영국에서 이루어져 있는데, 미국의 규칙제정절차는 정부와 시민 간의 협의와 참여를 통한 행정절차를 통해 이루어고 있다. 특히 협상에 의한 규칙제정은 규칙제정 전 단계에서 협상을 통한 규칙안 제출을 목적으로 한다. 독일의 공공참여는 계획확정절차의 중요부분으로서 일반인에게 환경관련 계획의 허가절차에 참여할 수 있는 제도적 기반이 되고 있으며, 사전적 공공참여를 통해 가능한 조기에 계획의 일반적인 목적과 대안 및 예견 가능한 영향력에 대한 정보의 제공, 공개, 설명할 기회를 주고 있다. 영국은 행정규칙을 근거로 하여 정부 정책과정에 주민참여 및 의견협의절차를 활발하게 활용하고 있으며, 이러한 협의과정 역시 행정절차 내에서 이루어지고 있다.

공공갈등의 예방적 차원에서 법제 개선방안에 대한 최근의 논의를 「국가공론위원회법(안)」을 중심으로 살펴보면, 프랑스 국가공공토론위

원회를 모델로 하여 5천억 이상의 대형 국책사업은 3개월 이상의 기간을 두고 이해관계자 및 일반 국민들이 참여할 수 있는 공공토론을 거치도록 하고 있다. 합리적 갈등관리시스템으로서 기능하는 국가공론위원회와 같은 전문기구의 설립으로 공론의 장을 마련하고 대형 국책사업을 확정하기 이전에 갈등을 사전에 예방하고자 한다.

참고 문헌

<국내문헌>

- 국회정무위원회, 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(정부제출)에 관한
공청회, 대한민국국회, 2005.
- 금창호·라휘문, 사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향, 한국정책
연구 제10권 제3호, 경인행정학회, 2010.
- 김광구·홍성만, 공공갈등관리기구의 운영현황과 개선방향 - 정부간
갈등관리 기구를 중심으로, 2008년 하계행정학회, 발표자료,
2008.6.20.~21.
- 김남철, 갈등관리수단으로서의 공법상의 조정 - 독일과 한국의 공법상
조정제도의 비교를 중심으로, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 한
국공법학회, 2006.
- _____, 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안
연구, 국토연 2005-20, 국토연구원, 2005.
- 김선희·조진철·박형서, “국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성
시스템 구축방안 연구”, 국토연구원, 2005.
- 김성수, 참여와 협력시대의 한국 행정절차법, 연세법학연구 제9권 제2호
통권 제14호, 2003.
- 김성호, “미국의 협상을 통한 규칙제정절차”, 법제, 2006.1.
- 김유환, 공공갈등관리를 위한 제도정비방향, 공법연구 33권 1호, 한국
공법학회, 2004.

- 김중보, 행정절차로서의 계획확정절차와 도시계획수립절차 - 독일의 계획확정절차, 연방건설법전의 건설계획(B-Plan)수립절차와 관련하여, 행정법연구, 1997.10.
- 김철용, 계획확정절차의 도입문제, 행정법연구, 1999.
- 김태홍 외 3인, “사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구“, 여성개발원, 2005.
- 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권-오르후스협약 제1기중의 내용과 시사점-, 토지공법연구 제37집 제2호, 한국토지공법학회, 2007.8
- _____, 환경인권으로서의 환경행정절차참여권-오르후스협약의 제2기중의 내용과 시사점-, 토지공법연구제38집, 한국토지공법학회, 2007.11.
- _____, 환경사법액세스권과 환경단체소송, 환경법연구 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010.
- 나태준, 갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안, 행정연구 2004-13, 한국행정연구원, 2004.
- 박균성, 프랑스의 행정참여법제, 한국법제연구원, 2003.9,
- 박민진·송석휘, 공공정책으로 인한 갈등사례연구 - 서울시 무상급식 사례를 중심으로, 한국행정학회 동계학술대회, 2011.
- 박정훈, 원자력발전소 부지선정과정상의 이해관계 조정에 관한 법적 과제, 토지공법연구 제37-1집, 한국토지공법학회, 2007.8.
- 박재근·은재호·장현주, 국가공론위원회 설립방안 연구 - 프랑스 공공토론위원회의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구, 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2012.

- 박재희, 중앙행정부처의 갈등관리 방안, 행정연구 2004-07, 한국행정연구원 2004.
- 박형서, 국토개발과정에서 지역 간 갈등관리 및 해소방안 : 갈등행위자 인식분석과 정책적 활용방안 모색, 국토연 2010-26, 국토연구원, 2010.
- 박홍엽, 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)에 대한 진술요지, 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(정부제출)에 관한 공청회, 2005.11.25.
- _____, 공공부문의 갈등관리 제도화 모색, 한국공공관리학보 제25권 제1호, 한국공공관리학회, 2011.3.
- 윤종섭, 프랑스의 국가공공토론위원회 벤치마킹 가능성 모색, 지방행정연구원 POBA공제회, 2011.
- _____, 정책과정에서의 갈등관리 체제 구축방안 : Governance관점의 정책사례 분석을 중심으로, 행정연구 2007-10, 한국행정연구원, 2007.
- 윤종섭 외, 국토환경개발사업의 지속가능한 입지결정에 관한 소고: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)를 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회, 2011.
- 은재호 · 채종현 · 임동진, 공공갈등에 있어서 원원협상 방안에 관한 연구, 행정연구 2011-36, 한국행정연구원, 2011.
- 은재호 외 3인, 참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구, 한국행정연구원, 2008.
- 임동진, 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 행정연구 2010-20, 한국행정연구원, 2010.

참고문헌

- 이강원, 차기정부 소통과 통합관련 국정의제-국책사업 국민토론 위원회 신설을 제안하며-, “공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구” 워크샵 자료집, 한국법제연구원, 2012.11.8.
- 이세정 외, 재판 외 분쟁해결제도(ADR) 및 관련 법안, 경제인문사회연구회 연구용역 최종보고서, 한국법제연구원, 2011.
- 이익현, “미국행정법의 기초개념(3) - 규칙제정(Rulemaking)”, 법제 2010.8.4.
- 이호용, 토지의 공공성과 재산권성의 갈등조정기제로서의 참가와 소통 - 도시기반조성을 위한 토지의 이용과 관련하여 -, 세계헌법연구 제17권 제3호, 세계헌법학회, 2011.
- 전 훈, 프랑스에서의 환경민주주의, 환경법연구 제33권 제2호, 한국환경법학회, 2011.
- _____, 프랑스에서의 분쟁의 비사법적 해결, 공법학연구 제6권 제2호, 한국공법학회, 2005.6.
- _____, 독립행정청에 관한 소고 - 프랑스 독립행정청(AAI)이론을 중심으로-, 토지공법연구 제49집, 한국토지공법학회, 2010.5.
- 정남철, 환경정책과 공공갈등해결에 관한 법적 고찰, 공법학연구 제9권 제1호, 2008.
- 정정화, 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근 : 공공토론제도의 도입을 중심으로, 한국정책연구 제12권 제2호, 경인행정학회, 2012.
- 지속가능발전위원회, 공공갈등 예방을 위한 법제도개선 연구, 지속위 자료집 2005-00, 2005.
- 하혜영, 우리나라 갈등관리 현황과 발전방향, 국회입법조사처, 2010.6.23.
- 한귀현, 행정상 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2004.

홍성만·김광구, 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적연구-정부간 갈등관리 기구를 중심으로, 한국공공관리학보 제22권 제4호, 한국공공관리학회, 2008.

황해봉, 독일 연방행정절차법의 최근 동향과 동 법상 행정절차의 유형, 법제, 2006.4.

<외국문헌>

Baumann/Detlefsen/Iversen/Vogelsang, Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland - Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen, rls Berlin, 2004.

Bourg, D. et Boy, D., Conférence de citoyens, mode d'emploi, éd. Charles Léopold Mayer, 2005.

Boy, D., Donnet-Kamel D. et Roqueplo, Un exemple de démocratie participative: “la conférence de citoyens” sur les organismes génétiquement modifiés », in Revue française de Sciences-politiques, n°50, 2000.

Cahiers de JERICHOst n°1, Méthodes et conduites du débat public. A propos des conférences de consensus, PUF-RT (Publications de l'Université François Rabelais de Tours), oct.1997.

Code de l'environnement, Dalloz, 2009.

J. Morand-Deville, Le droit de l'environnement, PUF, 2006.

John Dewey, The Public and Its Problem, 1927.

M. Prieur, Droit de l'environnement, 5e édition, Dalloz, 2004.

참고 문헌

- Neil Eisner, Regulatory Negotiation : A Real World Experience, 31 Fed. Bar News & J. 371, 1984.
- Peter Strauss, “Administrative Justice in the U.S.”(2nd ed.), Carolina Academic Press, 2003.
- P.J. Harter(2000), Assessing the Assessors : The Actual Performance of Negotiated Rulemaking, 9 N.Y.U. Envtl. L.J. 32, 2000-2001.
- R. ROMI, Droit de l’environnement, 7e édition, Montchrestien, 2010.
- Y. AGUILA, La valeur constitutionnelle de la Charte de l’environnement, RFDA, nov.-déc. 2008.
- Wagner/Engelhardt, Mediation im Umwelt- und Planungsrecht als Alternative zur behördlichen oder gerichtlichen Streitentscheidung, NVwZ 2001.

<홈페이지>

- www.bmi.bund.de(독일 연방내무부)
- www.gesetze-im-internet.de(독일 법령사이트)
- www.bundestag.de(독일 연방의회)
- www.bmev.de(독일 연방조정연합)
- <http://www.debatpublic.fr/docs/ra-2011/ra-2010-2011.pdf>(2010/2011년도 CNDP 활동보고서)
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Energie-Air-et-Climat-> (프랑스 환경부)
- <http://www.legrenelle-environnement.fr/>(환경그르넬)
- <http://www.conseil-etat.fr>(프랑스 콩세이데타)

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>(프랑스 헌법위원회)

<http://www.debatpublic.fr/index.html> (프랑스 국가공공토론위원회)

<http://www.cnce.fr/> (공공조사관 보고서 검색)