

프랑스의 사전 갈등예방 기구, CNDP(국가공공토론위원회)의 현황과 사례

I. 폴레랑스와 솔리다리떼의 나라, 프랑스

II. 프랑스의 ADR

1. ADR의 태동, 프랑스 대혁명
2. 사법제도의 위기와 ADR의 등장
3. ADR의 특징과 최근의 동향

III. CNDP의 현황과 대표적 토론 사례

1. CNDP의 현황
2. 대표적 토론 사례 소개

IV. 맺음말

프랑스의 사전 갈등예방 기구, CNDP(국가공공토론위원회)의 현황과 사례

I. 톨레랑스와 솔리다리떼의 나라, 프랑스

프랑스를 대표하는 두 개의 중요한 보편적 가치로 보통 ‘톨레랑스’(Tolérance)와 ‘솔리다리떼’(Solidarité)를 꼽곤 한다.¹⁾ ‘톨레랑스’는 다양성을 인정하는 관용적 태도를 말한다. 즉 주장이 대립하여 논쟁할 때 상대방의 생각을 바꿀 수 없다고 판단되면 서로의 차이를 인정하는 자세를 말하며 프랑스의 일상화된 토론과 설득 문화의 초석이라고 할 수 있다. ‘솔리다리떼’는 상호책임과 공동체 의식을 강조하는 ‘연대’의 가치를 뜻하며, 사회적 약자를 배려하고 구성원 간 화합을 강조하는 프랑스 문화의 근간이다. 이와 같이 프랑스에서는 상호 존중하는 가운데 자유롭게 토론하고, 상대방과의 차이를 인정하는 관용적 태도를 중시하면서 갈등이 있을 경우 열린 공론의 장에서 합의점을 찾아나가는 문화가 발달했으며, 화해와 양보를 중시하는 ADR(Alternative Dispute Resolution)²⁾의 제도화가 일찍부터 논의되어 왔다.

이러한 문화적 토대 속에서 프랑스는 정책 결정의 초기 단계에서 주민참여와 토론을 통해 갈등을 사전에 예방하는 것을 중요시하여 이를 법제화하기 위한 노력을 기울여왔다.³⁾ 특히 갈등의 사전예방 기제로서 프랑스는 1997년 ‘국가공공토론위원회’(Commission Nationale du Débat Public, 이하 ‘CNDP’라 한다)를 설립하여 운영하고 있는데, 이는 이해당사자들의 갈등과 반발이 예상되는 대규모 국책사업을 진행함에 있어 당사자들이 자유로운 토론을 통해 서로의 주장을 검토하고 대안을 함께 모색하여 이를 바탕으로 사업의 방향을 결정하기 위한 것이다.

1) ‘톨레랑스’와 ‘솔리다리떼’에 대한 내용은 김선미·박노경, 2012, 『프랑스 문화와 예술 그리고 프랑스어』(서울: 신아사), 38-47쪽을 주로 참조했다.

2) 프랑스에서는 ADR을 MARL(les modes alternatives de règlement des litiges)이라고 일컫는다.

3) 정정화, 2012, “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로,” 『한국정책연구』, 제12권 제2호, 319쪽.

CNDP는 이해관계가 첨예하게 대립되어 자칫 극단으로 악화되기 쉬운 공공갈등을 성공적으로 해결하는 대화와 협력의 상징으로써 주목을 받고 있으며, 최근 우리나라에서도 CNDP의 성공적 운영 사례에 주목하여 그 역할과 국내 도입 가능성에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 프랑스 ADR의 발전 과정과 동향에 대해 먼저 간략히 알아본 후, CNDP의 설립배경과 의미, 역할, 현황과 대표적 토론 사례를 살펴보려 한다.

II. 프랑스의 ADR

1. ADR의 태동, 프랑스 대혁명

1789년에서 1794년까지 5년여에 걸쳐 프랑스 전역에서 일어난 대혁명은 전 국민이 자유로운 개인으로서 평등한 권리를 보장받기 위하여 일어난 시민혁명의 성격을 띠고 있다. 대혁명 이후 프랑스에서는 기존의 봉건 질서가 무너지면서 정치, 경제, 사회 전반에 걸친 대변동이 일어났다. 당시의 혁명가들은 각종 법제를 정비하면서 화해(Conciliation)를 분쟁해결의 이상적 방법으로 여겨 이를 법률로서 제도화해야 한다고 주장했고, 1790년에 이르러 의무적 화해절차를 법(La loi des 16-24 août 1790)에 규정하기에 이르렀다.⁴⁾ 이 법에서는 화해절차를 진행함에 있어 변호사나 검사와 같은 법률가는 배제하고, 직업적 법관이 아닌 치안판사(Juges de paix)가 ‘화해’를 예비적 분쟁해결의 차원에서 널리 활용하도록 규정했다.

대혁명 이후에도 200여 년에 걸쳐 임의 또는 의무적 화해 원칙이 법률에 다양한 형태로 시차를 두고 반영되어 왔으나, 20세기 초에는 사법제도에 대한 신뢰도가 증가함에 따라 의무적 화해 제도는 잠시 쇠퇴하는 양상을 보였다.⁵⁾ 그러다 1970년대에 이르러 다시 재판 외 화해 제도를 지지하는 움직임이 등장하였다.

4) 원용수, 2007, “프랑스의 ADR과 그 활용 현황에 관한 고찰,” 『중재연구』 제17권 제1호, 101-102쪽.

5) 임동진, 2012, “대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구,”(서울: 한국행정연구원), 343-344쪽.

2. 사법제도의 위기와 ADR의 등장

1970년대 화해 제도에 대한 지지가 일어난 원인으로 20세기 중반 무렵 소송 건수가 늘어나 사법제도가 비용과 절차 측면에서 비효율적인 제도로 간주된 측면을 들 수 있다. 이러한 사법제도의 문제점을 타개하기 위해 사법부의 개입 없이 분쟁당사자 간의 화해 시도를 감독할 권한을 갖는 다수의 법원 조정인들이 등장했다. 이들은 법관이 아닌 제3자로서, 이들의 임무는 사법절차 밖에서 분쟁해결을 촉진하는 것이었다. 이들 법원 조정인들의 화해 권고와 관련하여 사법부는 당사자에게 다소 불리한 화해가 이루어질 가능성이 있다는 등의 우려를 하기도 했지만, 화해 제도는 임대인과 임차인 간 분쟁, 개인파산이나 기업 분야와 같은 사법외적 화해가 제도화된 특정 유형의 분쟁에 대해서는 성공적이었다는 평을 받았다.⁶⁾

1989년 임대차 분쟁과 개인파산 관련 법제에서 알선, 조정 제도가 도입되었으며, 1995년 2월에는 「법원조직과 민사·형사·행정절차에 관한 법률」(Code de Procédure Civile: CPC)이 제정되어 일반적인 알선, 조정 제도가 민사소송법에 편입되는 계기가 되었다.⁷⁾ 현대의 프랑스 ADR 법제의 핵심이라고 할 수 있는 이 민사소송법은 조정 절차, 조정인의 자격, 선임절차, 조정인의 권한 및 의무, 조정결정의 효력 등을 정하고 있다. 이 법은 세계에서 가장 정교한 ADR 관련 성문법으로 평가되고 있는데,⁸⁾ 특히 화해의 권고를 판사의 기본적인 임무 중 하나로 보고 화해와 조정에 대한 상세한 규정을 두고 있다.

이 법에 따르면 화해는 판사가 임명한 법원 조정인(Judicial Conciliator)이 당사자들의 입장을 듣고 해결책을 제시하고 권고하는 절차로서, 권고안의 수락 여부는 당사자의 의사에 달려 있다. 한편 조정은 화해와 성격을 약간 달리한다. 조정은 절차의 시작부터 전적으로 당사자의 동의에 기초하므로 판사가 직권 또는 당사자들의 신청에 의해 사건을 조정에 회부할 수 있으나 어느 경우에도 양 당사자가 이에 동의하여야 한다. 또한 모든 성격의 분쟁이 조정의 대상이 될 수 있고, 분쟁의 일부 쟁점에 대해서만 조정이 이루어질 수도 있다.⁹⁾ 조정인은 분쟁의 해결책을 제시하지

6) 임동진(2012), 344쪽.

7) 양경승, 2010, 『우리나라 ADR의 활성화방안과 기본법 제정을 위한 연구』, 언론중재위원회 연구보고서, 34쪽을 참조했다.

8) 박노형, 2008, “유럽연합의 대체적분쟁해결(ADR)제도에 대한 연구,” 법제처 보고서, 29-30쪽.

9) 민사소송법의 구체적 내용은 임동진, 2012, “대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안

않으며, 분쟁 당사자들이 스스로 원하는 방식으로 분쟁을 해결할 수 있도록 조력하는 역할을 한다. 사건 담당 판사는 당사자의 동의를 얻어 개인 또는 단체인 제3자를 조정인으로 임명할 수 있으나, 실제 조정절차에는 관여하지 않는다. 조정인은 조정을 수행하는 데 있어 일정한 자격요건을 갖추도록 규정되어 있는데, 해당 사건 분야에 대한 전문적 지식과 경험을 갖추고 이를 증명하도록 되어 있다.

3. ADR의 특징과 최근의 동향

프랑스의 ADR은 앞서 설명한 바와 같이 주로 법제의 정비를 통한 사법형 ADR을 중심으로 발달해왔다.¹⁰⁾ 민사소송법 외에 2002년 민법에서도 판사가 당사자들에게 조정인을 만나도록 권유하는 것을 허용하는 규정이 포함되었고, 2004년부터는 이혼사건의 경우 가사전담 판사가 당사자의 동의를 얻어 사건을 조정에 회부하거나 당사자에게 조정인을 만나도록 결정할 수 있게 되었다. 또한 1993년에는 형사소송법에서 검사가 기소 전 당사자의 동의를 얻어 화해를 시도할 수 있도록 규정하기도 했다.

행정형 ADR은 공공서비스 또는 행정 분야에서 발생하는 갈등을 해소하기 위한 제도이다. 특히 프랑스에서는 공공갈등을 관리하기 위한 기구를 사전적 갈등화해 역할을 수행하는 기관과 사후적 갈등화해를 도모하는 기관으로 나누어 갈등을 체계적으로 관리하고 있다. 전자의 경우 CNDP 외에도 경제사회환경위원회(CESE), 국가전략분석센터(CAS), 최고행정지문기관 등을, 후자의 경우에는 시민권익위원회(Defenseur Des Droits) 등을 대표적 기관으로 꼽을 수 있다. 이 중 시민권익위원회는 1973년 설립되었던 공화국조정인(Mediateur de la Republique, MR)을 대체하여 2008년에 설립된 기구로, 시민과 행정기관과의 분쟁이 있을 경우 이를 조정하는 중재자 역할을 수행한다. 시민의 불만 신청이 정당하다고 판단되면 행정기관을 대상으로 해결책을 제시하고 권고할 수 있으며, 이를 관보 게재 등의 방법으로 공중에 알리도록 하고 있다.

행정형 ADR 중에서 특히 소비자분쟁의 경우 ADR이 적극 활용되고 있는 편인데, 소비자에게 정보를 제공하고 분쟁 발생 시 원만한 해결까지 돕는 역할을 하고 있

연구.”(서울: 한국행정연구원), 341-359쪽을 주로 참조했다.

10) ADR 동향에 대한 이 단락의 내용은 양경승, 2010, 『우리나라 ADR의 활성화방안과 기본법 제정을 위한 연구』, 언론중재위원회 연구 보고서, 34-38쪽, 임동진, 2010, “중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구,” 한국행정연구원 동향/연구보고서, 339-381쪽을 주로 참조했다.

다. 임대인과 임차인 간의 분쟁을 다루는 조정제도의 경우에는 각 지역마다 조정위원회가 설치되어 있고, 소송을 거치기 전에 반드시 조정을 먼저 거쳐야 하는 강제적 성격을 띠고 있다.

민간형 ADR은 미국 등에 비해 그다지 활성화되지 않은 편이나, 가족조정제도가 발전하기 시작하면서 민간조정센터가 다수 생겨났다. 또한 상사분쟁이 증가함에 따라 상사분쟁 발생 시 조정절차를 이용하도록 합의하는 조정헌장(Charte de la médiation Inter-entreprises pour le Règlement DES Conflicts Commerciaux)이 2005년 채택되어 재정부의 지지 아래 상당수 대기업들이 서명한 바 있다.

한편 지난 사르코지 정부(2007-2012)는 사법개혁의 일환으로 변호사가 주관하는 ADR 제도의 신설을 비롯한 다각적 ADR 촉진 방안을 추진하기도 했으며, 최근에는 프랑스 최초의 조정기관이자 상사조정 서비스를 제공하는 민간 기관인 파리조정중재센터(Centre de Médiation et d'Arbitrage de Paris: CMAP)의 활동이 두드러지는 추세이다. 특히 지난 2005년 상사조정 서비스를 제공하는 미국과 유럽의 5개 조정기관(네덜란드 ACB Mediation, 이탈리아 ADR Center, 영국 CEDR Solve, 프랑스 CMAP, 미국 JAMS)이 ‘MEDAL’(The International Mediation Services Alliance)이라는 국제연맹조직을 결성한 바 있는데, 각 회원국의 노하우와 경험을 공유하고, 국가 간 상사분쟁이 발생할 경우 협력팀을 구성하여 공동으로 관리하는 등의 다국적 접근을 가능케 한다는 데 그 목적을 두고 있다.¹¹⁾

III. CNDP의 현황과 대표적 토론 사례

1. CNDP의 현황

(1) 설립 배경

CNDP는 공공갈등의 성공적 해결을 위한 프랑스 국민의 열망과 특별히 환경정책에 대한 시민참여를 보장하자는 국제적 흐름 속에 설립된 기관이라고 할 수 있다.

11) Medal에 관한 내용은 <http://www.businesswire.com/news/home/20050927006084/en/Leading-Mediation-Providers-Join-Forces-Create-Global>(검색일: 2014. 2. 20.)을 참조했다.

1950년대 말에서 80년대 초반에 이르기까지 프랑스는 비약적인 경제 발전을 이루었다. 그러나 이 기간 동안 대규모 건설사업 등 국책 사업이 일방적으로 추진되면서 국가와 기업, 주민, 각 이익단체 간 갈등이 극대화되었고, 이에 따라 사업이 지연되거나 심지어 백지화되는 경우가 종종 일어났다.¹²⁾ 특히 1980년대 고속철도인 떼제베(TGV) 건설사업과 관련한 갈등의 여파로 5년 동안 건설부 장관 4명이 사임했던 사건이나, 르와르(Loire) 지방 재개발 사업과 관련하여 환경보호론자들의 반대로 보 건설 사업계획 중 일부를 철회하거나 기존의 보를 해체하였던 사건 등 갈등 관리에 실패함으로써 생긴 사회적 파장이 매우 컸다.¹³⁾ 이에 따라 국가 정책에 대한 시민 참여를 보장하여 공공갈등을 평화롭게 해결하는 방안을 모색해야 한다는 자각의 목소리가 잇따랐고, 정부주도형 정책 추진보다는 사회적 합의 형성 방식이라는 프랑스식 공공갈등관리 방안(Gestion des Conflits Publics à la Française)에 대한 연구가 이어졌다.

한편 1992년 브라질 리우데자네이루(Rio de Janeiro)에서는 각국 정상들이 모여 지구환경을 위한 지속가능한 개발(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)¹⁴⁾ 및 파트너십 형성에 대한 강령을 채택했다. 이 회의에서 채택된 리우 선언문의 주요 원칙 중 ‘원칙 10’은 ‘환경문제는 적절한 수준의 모든 관계된 시민의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어진다. 각 개인은 공공기관이 가지고 있는 환경 정보에 접근하고 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회를 부여받아야 한다’고 정하고 있다. 이러한 추세 속에서 프랑스에서 제정된 「바르니에 법」(Loi Barnier)¹⁵⁾이 처음으로 CNDP의 설립과 구성, 공공토론의 개최방식에 대해 규정했고, 이에 따라 1997년 CNDP가 환경개발부 산하에 처음 설립되었다.

12) 이 단락의 내용은 은재호, 2011, “프랑스 공공갈등조정 기구의 현황과 전망,” 『행정포커스』제93권, 74쪽, 이세정, 2011, “재판 외 분쟁해결제도(ADR) 및 관련 법안,” 한국법제연구원 보고서, 90-91쪽을 주로 참조했다.

13) 박재근·은재호·장현주, 2012, “『국가공론위원회』설립 방안 연구 -프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구,” 한국행정학회 하계학술발표논문집, 3쪽.

14) ESSD의 주요 개념은 국토 및 환경개발은 환경가치를 고려해야만 경제개발을 지속해나갈 수 있다는 것으로, 경제개발과 환경보전은 서로 충돌하는 것이 아니라 공존 가능한 가치라는 것이다 [윤종설·최용만·김영은, 2011, “국토·환경개발사업의 지속가능한 입지결정에 관한 소고: 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)를 중심으로,” 『한국정책학회 하계학술대회 논문집』, 243쪽].

15) 프랑스 행정법에서 처음으로 공공토론의 형태로 대중 참여의 원칙을 천명한 법률로서, 국익과 관련된 대규모 국토개발사업을 결정하기 이전, 심의과정에 대중의 의사를 참여의 형태로 반영시키겠다는 취지로 만들어졌다 (박재근·은재호·장현주(2012), 2쪽).

1999년에는 프랑스를 비롯한 유엔 유럽 경제위원회(UNESE) 회원국들이 오르후스 협약(Aarhus Convention)을 맺었는데, 이 협약에서는 환경 분야에서의 정보공개와 공중참여를 정책결정 과정의 필수적 요건으로 규정하고 이에 대한 절차를 마련하도록 회원국에 요구했다. 이후 이를 반영하여 2002년 제정된 「폴뿌리 민주주의 관련 법」에서 ‘환경이나 국토 개발에 중대한 영향을 미치는 개발 사업이나, 설비사업 기획에서의 시민참여’라는 장이 포함되면서 CNDP는 독립 행정기관으로 승격되고 법적 지위와 권한이 강화되었으며, 토론의 소집 요건과 시민참여방식 등이 다양하게 확대되었다.¹⁶⁾

(2) 운영절차 및 최근 현황

CNDP는 독립행정기관으로서, 구성과 조직, 예산 측면에서 독립성과 자율성이 보장되어 있다. 위원의 구성은 상·하원의원 및 법조인, 환경보호단체 대표, 소비자 대표 등 입법부, 사법부, 시민대표가 모두 참여할 수 있도록 다양하게 구성되어 있다.¹⁷⁾

CNDP의 주요 활동은 1) 정부가 추진하는 대규모 사업의 계획 수립단계에서부터 전 과정에 걸쳐 대중의 의견 수렴이 제대로 이루어지고 있는지 확인하고, 2) 공공토론을 개최하여 이해당사자 및 대중의 의견을 종합하되 사전에 대중의 참여방식을 확정하여 토론이 효과적으로 진행될 수 있도록 하며, 3) 토론 결과를 사업시행자에게 전달함으로써 사업시행자가 그 결과를 고려하여 사업의 지속, 변경 또는 취소 여부를 결정하도록 권고하는 것이다.

정부 또는 기업이 대규모 국책사업을 추진하게 되면, 그 규모와 예산의 범위에 따라 CNDP에 의무적으로 안건을 회부하거나 사업자 또는 관련 당사자가 자율적으로 회부할 수 있도록 규정하고 있다. 이때 사업자는 사업의 목적과 주요 특징, 사회경제학적 중요성과 추정사업비, 환경 또는 국토개발에 미치는 중대한 영향 등에 관한 자료를 제출하게 된다. 특히 안건으로 회부된 사업 중 어떤 사업에 대해 공공토론을 거쳐야 하는지의 기준에 대해 행정법(L.121-9-1)에서는 ‘각 사업에 따르는 국익, 국토에 미치는 영향, 사업과 관련된 사회경제적 중요성, 환경이나 국가개발에

16) 윤종설, 2011, “프랑스의 국가공공토론위원회 벤치마킹 가능성 모색,” 『지방행정』 제693호, 31쪽.

17) 운영절차 및 최근 현황에 대한 이 단락의 내용은 최진하 외, 2012, 『충남갈등조정지원센터 설립 및 운영방안 연구』(공주: 충남발전연구원), 44-45쪽, 윤종설(2011), 32쪽, 윤종설·최용민·김영은(2011), 252-253쪽, 임동진(2012), 186-197쪽을 주로 참조했다.

미치는 영향에 따라 평가'하도록 규정하고 있다.

토론 개최가 결정되면 CNDP는 토론특별위원회(CPDP)를 별도로 구성하여 토론 개최를 위한 제반 절차를 정하고, 수차에 걸쳐 공개토론 및 공청회 등을 개최하여 이해관계자 및 일반 대중의 의견을 모두 취합한다. 불필요한 사업의 지연을 최대한 막기 위해 토론의 진행 기한은 총 4개월로 정해져있으며, 인정할 만한 사유가 있다고 판단될 때에는 2개월 간 연장이 가능하다. 토론 이후에는 종합보고서를 작성하는데, 이 보고서에는 위원회의 자체 평가의견은 반영하지 않는 것을 원칙으로 하고 있으며, 일반에게 모두 공개하도록 되어 있다.

공공토론의 결과가 발표되면 3개월 내에 사업자는 사업 속행 여부 및 변경 사항 등에 대해 결정하여 발표한다. 토론의 결과는 권고사항으로서 법적 구속력을 지니지 않기 때문에 사업시행자들은 이를 자율적으로 반영하고 있는데, 2011년 기준으로 공공토론이 실시된 사업 중 약 70% 이상이 원래의 추진 계획을 수정, 변경하였을 정도로 그 절차와 결과에 대한 신뢰를 얻고 있다. 또한 공공토론을 개최할 필요성은 없으나 사안의 성격상 갈등관리의 필요성이 인정될 경우에 CNDP는 사업자에게 조정 절차를 진행하도록 권고하기도 한다.

이전에는 안전으로 회부되는 사업의 내용이 주로 도로건설 등 교통 분야에 집중되어 있었으나, 최근에는 항만의 인프라 건설 및 전선, 가스관, 산업설비 설치사업 등 다양해지고 있다.

한편 최근 일부 학계에서는 CNDP의 공공토론이 이미 행정부에서 이루어진 결정을 공론화하여 정당성을 획득하려는 정치 커뮤니케이션의 일환이며, 행정집행속도가 떨어질 우려가 있다는 등의 비판이 제기되기도 했다.¹⁸⁾ 또한 성숙한 시민의식과 토론문화가 반드시 전제되어야만 원활한 운영이 가능하며, 애초의 사업계획이 변경될 경우 행정부, 또는 사업자의 수용과 지지가 뒷받침되어야 한다는 점 또한 한계점으로 지적되기도 했다.

18) 최진하 외(2012), 46쪽.

2. 대표적 토론 사례 소개

(1) 툴루즈 대형 우회도로 사업¹⁹⁾

2007년 2월 프랑스 남부의 대도시인 툴루즈(Toulouse)를 우회하는 유료 고속도로 건설 사업을 추진하기 위해 교통국토해양부 장관이 CNDP에 공공토론의 개최를 신청했다. 교통국토해양부에서는 이 유료 왕복 4차선 도로를 건설하기 위한 사업비가 약 6억에서 13억 유로가 소요될 것으로 예상했다. CNDP는 정해진 절차에 따라 토론특별위원회를 구성했고, 공식 일정과 프로그램을 확정, 공고한 후 사업자의 사업 계획서와 토론지 등을 인터넷 사이트 및 게시판, 전시관 등을 통해 공개하고 대중의 의견을 받았다. 공고 기간 동안 제출된 이해당사자들의 서면은 22건, 의견 제시는 390건에 달했다.

CNDP는 종합토론 외에도 교통, 국토개발, 환경에 대한 7건의 세부 주제를 지정하고 이에 대한 토론을 진행했다. 토론 기간 동안 16건의 공개회의가 개최되어 총 4,500여 명이 참석, 이를 바탕으로 한 토론보고서와 종합평가가 작성되어 다음 해 발표되었다. 여러 차례 개최된 공공토론에서는 교통 인프라 구축으로 도시 간 외곽 교통을 용이하게 하고 교통량을 분산하여 서비스 수준을 제고하는 등 고속도로 건설로 인한 이점이 제시된 반면, 해당 사업이 해당 지역의 농경지 및 자연지대에 미치는 환경적 영향 등을 신중하게 감안한다면 굳이 건설해야 할 필요성이 있느냐는 지역주민들 및 일반 국민들의 부정적인 의견이 다수 제시되었다.

결국 새로운 우회도로의 건설보다는 기존의 다른 도로 등을 보완하는 등의 대안이 필요하다는 의견이 우세했고, 교통국토해양부에서는 이를 반영하여 해당 고속도로를 건설하지 않기로 결정했다.

19) 이 건 사례는 윤종설·최용민·김영은(2011), 258-259쪽을 주로 참조했다.



〈CNDP의 공공토론 진행 모습〉²⁰⁾

(2) 풍력발전 공원 설립 사업²¹⁾

2009년 뒤 방 주식회사(La Compagnie du Vent), 르 아브르 연안 항구회사(le Grand Port Maritime du Havre)가 141대의 풍력 발전기를 보유한 풍력발전 공원을 해안에 설치하는 내용의 사업을 추진하면서 CNDP에 이에 대한 공공토론을 요청했다. 토론의 목적은 지속 가능한 전력 생산량을 창출해야 하는 현 상황에서 풍력 에너지가 사회 및 환경에 미칠 수 있는 각종 영향 및 파급 효과에 대해 평가하고 이를 사업에 반영하기 위함이었다.

토론 개시 이후 주제별 토론(‘해안에 풍력 발전소를 건설해야 하는가’, ‘어업 및 기타 해양 관련 활동에 어떤 영향을 미칠 것인가’, ‘지역 내 고용 및 교육 관련 전

20) 사진의 출처는 임동진(2010), 190쪽이다.

21) 이 건 사례는 이강원, 2012, “차기정부 소통과 통합관련 국정의제 - 국책사업국민토론회위원회 신설을 제안하며,” 국회 정책토론회 자료집, 13-21쪽을 주로 참조했다.

망은 어떠한가’, ‘생태계에 미칠 과급효과는 어떤 것인가’, ‘조경(造景)이나 해양 레저 사업에는 어떤 영향이 있을 것인가’) 및 지역별 모임이 수차에 걸쳐 이루어졌고 총 6,000여 명이 현장 토론 및 인터넷 토론에 참가했다.

한편, 토론을 개최한 결과 각 계의 입장 및 대안이 다양하게 나뉘었다. 사업 시행자 및 지역의 관련 기업들은 전력 생산 뿐 아니라 일자리 창출 효과 등 경제적 과급 효과가 크고, 관광업 및 레저산업의 발전에 도움이 될 것이라는 등 장점을 강조했다. 반면 지역 어업계에서는 어종의 이동 가능성이 있고 산란장 설치에 영향이 있다며 단호하게 반대 의사를 표명했다. 환경단체에서는 찬성과 반대가 나뉘었는데, 찬성하는 측에서는 신재생 자연에너지의 긍정적 측면에 대해 높이 평가했고, 반대하는 측에서는 풍력발전기 역시 지역에 생태학적 공해를 발생시킬 우려가 있다고 주장했다. 프랑스 조정 보호협회에서는 지상보다는 해상 발전소가 나올 것으로 예측했고, 지역 조류협회에서는 시행사의 선행 연구에서는 고려한 바가 없었던 조류학적 관점에서도 사안을 바라볼 필요가 있다며 전문적인 연구를 요청하는 등 각계의 의견이 쏟아졌다.

토론 결과 시행사는 주민들의 우려를 감안, 주된 거주지로부터 거리가 더 떨어진 곳에 공원을 조성하기로 결정하고 어부들의 조업 활동에 방해되지 않도록 방안을 마련하기로 했다. 특히 발전소 착공 이전까지 토론에서 제기되었던 문제점에 대한 연구를 다각적으로 실시하기로 결정하고, 각 단체의 대표들을 모아 협의를 계속해 나가기로 했다. 특히 사업 시행 이전까지 인근 주민들 중심의 정보 위원회를 발족하고 관련 정보를 공개 및 교류하기로 하는 등 토론에서 제시된 의견을 반영하여 사업을 추진하기로 결정했다.

(3) 시사점

위 두 사례를 살펴보면, 공통적으로 사업자가 토론 결과가 법적 구속력을 지니는 것이 아님에도 불구하고 사업 추진을 중단하거나, 또는 추진 과정에서 다수 주민의 의견을 반영하여 일부 사항을 변경하기로 결정한 것을 알 수 있다. CNDP의 공공토론은 이전의 행정적 조정과 같이 조정자의 권위와 전문성을 기반으로 해결책을 찾아 이를 권고하는 것이 아니라 이해관계자 또는 관심 있는 주민 전체에게 관련 정보를 모두 투명하게 공개한 후 자신의 주장을 펼 수 있는 공간을 마련해주고, 자신과 다른 입장에 있거나 관심사가 다른 상대방의 의견을 듣고 종합하여 사업자가 최

중 결정을 내리게 한 후 이를 일반에 알리고 이에 대한 정당한 사유를 제시하도록 하는 절차이다.²²⁾ 이는 곧 토론과 논쟁을 통한 다수의 결집된 의견을 받아들이고 이를 수긍하는 속의 민주주의(Deliberative Democracy)의 장점이 잘 반영된 예라고 할 수 있다. 법적 구속력이 없음에도 불구하고 토론의 결과를 반영하여 사업의 방향이나 내용이 변경될 정도의 현실적 구속력을 가졌다는 것은 대중의 참여와 협의를 통한 갈등 예방이 성공을 거두고 있음을 나타내는 것이다.

미국의 경영학자이자 칼럼니스트인 제임스 서로위키(James Surowiecki)는 저서 『대중의 지혜(The Wisdom of Crowds)』²³⁾에서 ‘평범한 다수가 탁월한 소수보다 현명하다’고 논평한 바 있다. 관련 정보가 공유되고 쉽게 접근 가능하다는 전제 하에, 넓은 시야에서 다각적이고 창의적인 대안을 창출할 수 있는 것은 전문적이지만 시야가 좁은 전문가 집단보다는 평범하지만 다양한 시각에서 문제를 바라볼 수 있는 대중이라는 것이다. 다양성은 집단이 내놓을 수 있는 해법의 범위를 확장시켜주며, 집단이 영향력이나 권위, 충성심에 의존하지 않고 사실에 근거하여 결정을 내릴 수 있게 도와주는 가치인 것이다.

앞서 소개한 두 사례를 통해 1) 다수의 참여를 보장하는 등 공정한 절차를 통한 합리성을 보장하고, 2) 해당 사업에 관련된 모든 정보를 투명하게 공개함으로써 설득의 기초가 되는 사실관계의 진위 논란을 효과적으로 해소하며, 3) 대중의 힘에 의해 다양한 대안과 보완책이 제시되는 등의 특징을 살펴볼 수 있었다. 이와 같이 CNDP는 일반 시민의 참여와 의견 수렴을 통해 성공적인 갈등 관리의 패러다임을 구축했다고 평가할 수 있다.

IV. 맺음말

삼성경제연구소의 2009년 분석에 따르면 한국 사회의 갈등수준이 선진국에 비해 높아 1인당 GDP의 27%를 비용으로 지불하는 등²⁴⁾ 막대한 사회경제적 손실이 있다고

22) 윤종철·최용만·김영은(2011), 250쪽.

23) Surowiecki, J., 2005, 『대중의 지혜』, 홍대운·이창근 역(서울: 랜덤하우스중앙).

24) 박준·김용기·이동원·김선빈, 2009, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 『CEO 인포메이션』 제710호(SERI), 11쪽.

평가된다. 또한 갈등의 장기화, 극단화로 인한 부작용이 심각하다는 우려도 이어지고 있다. 갈등은 일단 발생하면 사후 수습이 쉽지 않다. 특히 대규모 국책사업의 경우 인근 지자체 및 관련 단체와의 이해관계 충돌, 주민의 의견수렴이 제대로 이루어지지 않거나 형식적으로 진행된다고 느끼는 데 따른 불만, 사업의 결과에 대한 불확실한 예측으로 인한 불안과 두려움 등으로 인해 갈등이 확대, 증폭되는 경향이 있고, 게다가 이미 투자된 예산, 정치적 논란, 경직된 행정절차 등의 문제가 더해지면 해결책을 찾기가 더욱 어려워진다.²⁵⁾

열린 논의의 장에서 이해관계자의 참여와 생산적 토론을 통해 합의를 이끌어내고, 갈등을 예방하고 있는 프랑스 CNDP의 운영 사례는 특히 주요 국책사업 부분에서 갈등을 경험한 바 있는 한국 사회에 시사점을 제공하고 있다.

25) 윤종설·최용민·김영은(2011), 239쪽.