creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

석사학위논문

제주지역 버스중앙우선차로제 확장 의사결정을 위한 숙의민주주의 적용방안

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

이 상 봉

2021年 1月

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주지역 버스중앙우선차로제 확장 의사결정을 위한 숙의민주주의 적용방안

지도교수 황 경 수

이 상 봉

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2021년 1월

이상봉의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 김 형 아 ㊞

위 원 황 경 수 ㊞

위 원 조 항 윤 ㊞

제주대학교 행정대학원

2021년 1월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Deliberative democracy application plan for making a decision of extending the exclusive median bus lanes for regional public transportation

Sang-Bong Lee

(Supervised By professor Kyung-Su Hwang)

This thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of Master of Social Science

2021. 1.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

[국문초록]

제주지역 버스중앙우선차로제 확장 의사결정을 위한 숙의민주주의 적용방안

현대의 민주주의는 대의민주주의와 참여민주주의 진화과정을 거쳐 안건 및 문제에 대한 심의 혹은 토의와 토론과정을 통해 합의에 이르는 숙의민주주의 체제로 변화하고 있다. 이를 위해 시민참여 토론회, 원탁회의, 시민배심원제 등 다양한 방법을 활용하여 정책에 대한 의견을 수렴함으로서 주민들이 의사결정을 할 수 있는 공론의 장을 만들고자 노력하고 있다.

대표적으로 우리나라는 신고리 원전 5·6호기 건설 중단 여부를 공론화위원회를 구성하여 시민대표참여단 방식으로 공론조사를 실시한 바 있다.

제주지역 또한 여러 공공정책 추진에 따른 많은 갈등이 발생하고 있는 바, 이를 해결하기 위한 노력이 필요한 시점이다.

이에 본 연구에서는 제주지역의 여러 공공정책 중 도로교통 정책에 관해 관련 전문가, 지역주민, 언론 등이 함께 참여하여 정책을 결정하는 공론조사 모델을 만들어 제안하였다. 우선 국내·외 사례 조사를 통해 공론화 수용성 확보에 필요한 중요 조건을 도출하였으며, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 시기의 적절성, 둘째, 신뢰성 확보, 셋째, 민주성과 독립성, 넷째, 합리성, 다섯째 전문성, 여섯째 충분한 시간, 마지막으로 의사소통의 합리성이다. 즉, 제주형 공론화위원회를 구성하고 갈등 해소를 전제로 한 정책 결정과정을 추진할 때, 수용성 확보를 위해서는 앞의 7가지 기준이 적용되어야 함을 제시하였다.

왜냐하면 제주지역 도로교통 정책은 모든 시민들에게 영향을 미치기 때문에, 정책이 최종 결정되기 전 여러 이해관계자들이 참여한 논의구조가 마련되어야 하며, 그 논의는 신뢰성 등을 기반으로 진행되면서 공감대 형성이 이루어져야 그 결과에 대한 수용성을 높이기 때문이다.

사실상 제주지역의 도로교통정책은 추진 과정상에서 주민들이 참여할 수 있는 기회가 부족한 문제가 있었다. 그로 인해 여러 갈등이 초래되고 있기에, 이를 해

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

결하기 위해 사업구상 초기부터 주민들이 참여할 수 있는 숙의형 정책결정 공론화 모델을 제안하였다. 구체적으로 기 제정된'제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례'의 개정을 통해 시행 근거를 마련하고, 제주특별법의 개정을 통해 공론조사의 범위 및 위원회 설치 등을 명시함으로서 공론화 모델의 적용 및 확산을 위한 법적·제도적 뒷받침이 필요하다. 이러한 공론조사 숙의과정은 정책이 시행되기 전 최소 1년 이상의 시간을 가져, 충분한 준비와 토론이 필요하며, 또한 이를 위해 공론화 방법론 및 갈등조정 전문가 양성 등을 제안하였다. 본 연구를 통해 제안한 방법론을 구체적 정책의제와 여건에 맞게 일부 수정하여 적용한다면, 제주지역에서 공공정책의 추진으로 발생하는 여러 갈등 등을 해소하는데 기여함으로서 정책적 의미를 가질 수 있을 것으로 판단한다.

요약하자면 본 연구는 제주지역 도로교통정책에 대한 숙의민주주의 적용방안으로서 공론조사 모델을 제안하였다. 이를 위해 공론화에 필요한 여러 조건들을 국내외 사례조사를 통해 제시하였고, 구체적인 공론화 모델을 제안하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 본 연구가 도로교통 정책에 한정하여 공론조사 모델을 제안함으로써 다른 정책영역에 일반적으로 적용할 수 없다는 점이 본 연구의 한계라고 할 수 있다.

주제어 : 숙의민주주의, 버스중앙우선차로제, 제주, 도로교통정책, 공론조사

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구 배경 및 목적 ····· 1

1. 연구 배경 ····· 1

2. 연구 목적 ····· 2

제 2 절 연구 범위 및 방법 ····· 3

1. 연구 범위 ····· 3

2. 연구 방법 ····· 5

3. 연구의 흐름 ····· 6

제 2 장 이론적 고찰 및 분석틀 ····· 8

제 1 절 숙의민주주의 이론적 배경 ····· 8

1. 공론화의 이론적 배경 ····· 8

2. 공론화의 기본원칙 및 일반적인 절차 ····· 10

3. 공론화의 정책흐름 ····· 13

제 2 절 숙의민주주의 공론화의 조건과 방식 ····· 16

1. 공론화의 조건 ····· 16

2. 공론화의 방식 ····· 18

제 3 절 선행연구 ····· 20

1. 공론화 선행연구 ····· 20

2. 갈등관련 선행연구 ····· 23

3. 본 연구와 관련한 함의 ····· 24

제 4 절 분석의 틀 ····· 25

1. 연구 설계 및 분석틀 ····· 25

제 3 장 분석지역 교통현황 및 교통정책 숙의 사례 분석 ····· 27

제 1 절 제주지역 도로교통정책 ····· 27

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1. 제주지역 도로정책 현황 ····· 27
2. 동·서광로 대중교통 이용현황 ····· 30
3. 동·서광로 버스중앙우선차로제 시행논의 ····· 35
4. 동·서광로 버스중앙우선차로제 갈등요인분석 ····· 37
제2절 해외 교통정책 추진사례 분석 ····· 39
1. 네덜란드의 국민참여 절차 ····· 39
2. 미국의 도로사업 주민참여 절차 ····· 45
3 프랑스 국가공공토론위원회 ····· 52
4. 해외사례 분석을 통한 함의 ····· 57
제3절 국내 교통정책 추진사례 분석 ····· 59
1. 부산 중앙버스전용차로 시민공론화 ····· 59
2. 광주도시철도 2호선 공론화 ····· 67
3 국내 교통정책 추진사례를 통한 함의 ····· 74
제4절 국내·외 사례비교를 통한 함의 ····· 76
1. 국내·외 사례를 통한 함의 ····· 76
2. 동·서광로 갈등 주체별 논의 과제 ····· 78

제 4 장 정책제언 및 결론 ····· 79

제 1 절 제주형 도로교통정책 숙의 공론조사 모델 제안 ····· 79
1. 공론조사 참여방식 ····· 79
2. 제주형 공론화 중요 조건 ····· 80
3. 제주형 도로교통정책 숙의 공론조사 모델 ····· 82
제 2 절 제도적 관점의 정책제언 ····· 85
1. 공론조사 제도적 근거 마련 ····· 85
제 3 절 운영적 관점의 정책제언 ····· 87
1. 공론조사 운영적 근거 마련 ····· 87
2. 공론조사 운영 제안 ····· 89
제 4 절 결론 ····· 91

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

참고문헌 ····· 93

ABSTRACT ····· 96

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

표 목 차

<표2-1> 공론화의 일반적 절차 ····· 13
<표2-2> 공론화 정책 시행 ····· 14
<표2-3> 공론화 선행연구 ····· 21
<표3-1> 대중교통체계 개편 ····· 28
<표3-2> 시내·외 버스 요금 개편전후 비교 ····· 29
<표3-3> 가로변차로 가로 구간 서비스 수준 ····· 30
<표3-4> 동광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차객 현황 ····· 31
<표3-5> 서광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차객 현황 ····· 33
<표3-6> 고속철도사업 KPD 1단계 참여자 분포 ····· 43
<표3-7> 도로사업의 단계별 특성 ····· 47
<표3-8> 시민의견의 광범위한 수렴을 위한 다양한 미국 PI 기법 ····· 48
<표3-9> 프랑스 공공갈등관리 제도 ····· 52
<표3-10> 부산광역시 BRT 추진계획 ····· 60
<표3-11> BRT 시민공론화 위원회 활동일지 ····· 62
<표3-12> 광주도시철도 2호선 건설 관련 용역 ····· 68
<표3-13> 공론화 추진을 위한 준비위원회 회의 ····· 69
<표3-14> 광주도시철도 2호선 공론화위원회 회의일정 ····· 72
<표3-15> 국내·외 공론사례 비교 ····· 76
<표4-1> 공론조사 운영 ····· 90

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그 림 목 차

(그림1-1) 연구의 흐름도 ····· 7
(그림2-1) 분석틀 ····· 26
(그림3-1) 동광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차객 현황 ····· 32
(그림3-2) 서광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차객 현황 ····· 34
(그림3-3) 국민참여절차 ····· 40
(그림4-1) 제주형 도로교통정책 공론화 위원회 협력체계 모델 ····· 84
(그림4-2) 녹지국제병원 개설 허가/불허에 대한 의견 변화 ····· 87

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

현대의 민주주의는 대의민주주의와 참여민주주의 진화과정을 거쳐 안건 및 문제에 대한 심의 혹은 토의와 토론과정을 통해 합의에 이르는 숙의민주주의 체제로 변화하고 있다. 즉 숙의민주주의는 주민과 전문가들이 참여하여 토의와 토론을 통해 정책을 결정함으로서 일방적인 정책결정으로 일어날 수 있는 문제를 최소화하는 과정을 말하는 것이다. 현대의 사회는 정보화 사회로 정책결정 과정에서 다양한 의견들이 개진되기에 이를 결정하는 집행기관 혹은 대의민주주의 기관들은 의사결정을 함에 있어 주민들의 참여권을 보장하기 위해 많은 노력들을 하고 있다.

이러한 노력은 시민참여 토론회, 원탁회의, 시민배심원제 등 다양한 방법을 이용하여 정책에 대한 의견을 수렴함으로서 주민들의 의사결정을 할 수 있는 공론의 장을 만드는 것으로 나타나고 있다. 이러한 논의의 장은 충분한 정보를 제공하고 일련의 과정을 수행하기 위하여 많은 시간과 노력이 수반된다. 또한 주민들의 지역정책 혹은 정부정책에 대한 참여의식을 높이게 되고 각자의 권리의식을 강화시켜 건전한 민주주의 실현을 위한 도구로 인식되고 있다.

대의민주주의에 익숙해 있던 우리나라는 2000년대 이후 급속한 정보화 기술의 발달로 인하여 신자유주의와 포스트 모더니즘적인 자유로운 사고가 학문에 유입되고 행정학이나 민주주의 이론에서 공공관리론, 갈등관리론, 게임이론 등이 폭넓게 도입되면서 숙의민주주의를 수용하는 사회적 분위기가 형성되었다. 공론조사 기법은 1991년 스탠퍼드대 James S Fishkin 교수가 「민주주의와 공론조사(Democracy and Deliberation)」이란 저서에서 처음 소개한 기법이다. 이는 과학적 표본추출에 의한 여론조사를 토대로 참여자들에게 정보를 제공하고 학습을 통해 토론함으로서 결과를 도출하는 기법이다. 우리나라는 신고리원전 5·6호기 건설 중단 여부 판단

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

을 공론화위원회를 구성하여 시민대표참여단 방식으로 공론조사를 실시한 바가 있다. 이 공론화위원회는 대통령의 지시에 의해 국무총리 훈령으로 만들어진 위원회이다.

이렇듯 최근 정부는 정책을 결정함에 있어 민감하거나 갈등이 수반되는 사항을 공론화위원회 혹은 공론조사의 방식을 통해 해결하고자 하고 있다. 이러한 공론의 장은 다양한 의견을 가진 국민들에게 정보를 제공하고 다양한 이해당사자와의 논의 및 토론과정을 통하여 각각의 의견을 수렴하고 토론하는 과정에서 문제를 숙의할 수 있기 때문이다(Fishkin, 2000).

최근 제주지역에서는 버스중앙우선차로제 시행에 따라 발생한 교통흐름의 변화로 인하여 많은 갈등들이 생겨나기 시작하였다. 이러한 갈등은 대중교통을 이용하는 이용자인 시민과 지방정부와의 갈등, 주변상권과 지방정부와의 갈등, 시민과 상권과의 갈등 등 다양한 갈등 양상들을 초래하고 있는 실정이다.

이러한 갈등상황을 시민이 참여하여 스스로 결정할 수 있게 하는 숙의민주주의 방법론을 통해 해결할 수 있는 방안을 찾아보고 주민들 스스로의 의사결정을 통하여 다양한 의견들이 종합될 수 있는 방법을 고안하고 적용하는 것이 이 논문의 중요한 이론적·정책적 의의 라고 할 수 있다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 제주지역 버스중앙우선차로제를 확장함에 있어 주민들 스스로 의사결정을 할 수 있는 공론조사의 기본방향을 제시하는데 있다.

대중교통은 편리성과 정시성, 이동성을 기반으로 하여 주민의 편리성을 담보하고자 시행하는 중요한 정책 중 하나이다. 대중교통의 원활한 운행을 위해서는 도로의 확장 및 구조의 변화, 도로의 개선, 보수 등을 통해 이동의 정시성을 확보하는 것이 중요한 요소라고 할 수 있다. 그리고 대중교통은 모든 주민이 누려야 할 보편적 복지로 인식되고 있다.

제주지역은 2017년 8월 26일 대중교통체계 개편을 통하여 대중교통 우선차로제 시행 및 버스노선 전면개편을 시행하였다. 그러나 정책을 시행하는 과정에서 주민들의 의견을 수용하지 못한채 정책이 추진됨으로서 주민들의 불편이 가중되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

대의민주주의 기관인 도의회의 권고사항으로 주민들의 의견이 반영된 공론조사를 요구하였음에도 불구하고 제주도의 일방적인 정책 추진으로 주민들 의견의 제대로 반영되지 않았다(제주일보, 2018).

이에 본 연구에서는 대중교통 정책을 추진함에 있어 지역적인 여건을 반영한 정책설계 및 추진을 통해 주민불편을 최소화하고 갈등을 미연에 방기하기 위한 방안으로 공론조사의 방향 및 방법을 제시하고자 하는 것이다.

이러한 방법의 연구는 현대민주주의 맥락으로 요구되고 숙의민주주의 하나의 방법인 공론조사 방법을 통하여 정부는 주민들에게 정책정보 제공을 통하여 갈등을 최소화 하고, 주민들의 제공된 정보를 바탕으로 한 정책 참여도를 높임으로써 정책을 결정하는 과정이 투명해지는데 기여 할 것으로 판단된다.

이에 본 연구에서는 제주지역 동서광로(광양 - 해태동산 구간)의 버스중앙우선차로제 확장에 따른 의사결정 구조인 공론조사의 방법과 방향을 제시하고자 한다. 이를 토대로 주민들의 갈등이 수반되는 정책추진과정에서 주민들에게 정보를 제공하고 주민들의 직접 정책을 결정할 수 있는 공론조사가 정책추진과정에서 갈등을 해결할 수 있는 하나의 대안으로 제시하는 것이 본 연구가 지향하고 있는 지점이다.

제 2 절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

제주지역은 2017년 8월 26일 버스중앙우선차로제 시행으로 교통의 편리성을 확보하였으나 일부 구간을 중심으로 시행됨에 따라 많은 부분 한계성을 보이고 있다. 정책을 추진하는 과정에서 많은 이해당사자들의 갈등이 수반되었기 때문이다. 이에 본 연구에서는 제주시 동·서광로인 광양과 공항을 연결하는 구간의 버스중앙우선차로제 시행을 위한 정책결정에 있어 의사결정 구조인 숙의민주주의 체계 방향을 설정하고 이를 통한 주민들에게 정보제공 방법 및 주민들의 정책 결정에서 역할 등을 제시해 보고자 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1) 내용적 범위

본 연구는 제주지역의 대중교통 활성화를 위해서 대중교통 중앙전용차로제 확장에 관한 주민들의 갈등을 최소화하기 위한 공론화 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 제주지역 동서광로의 대중교통 중앙전용차로제 확장을 위한 의사결정 구조를 분석하고 이를 통해 최선의 대안이 될 수 있는 방안을 제시해보는 것이다. 이러한 대안 제시는 향후 정책을 결정하는 과정에서의 중요한 주민참여 요소를 제시할 수 있다.

2) 공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 제주지역의 동·서광로로 한정하였다. 이는 제주지역에 전통적인 상업지역이면서 현재 가장 활발한 경제 활동 영역이기 때문이다. 이 지역은 주민들의 대중교통 빈도가 높고 각종 상권이 밀집해 있어 다양한 이해관계자들의 의견들의 공존하는 곳이기도 하다. 또한 제주시청 등 관공서가 밀집해 있고, 다양한 주민들의 편의시설인 체육시설과 대중교통을 이용하여 공항을 연결하고 제주교통의 중심이 되는 곳이다.

3) 시간적 범위

본 연구에서 시간적 범위는 대중교통체계 시행을 위한 정책 추진단계인 2018년 버스전용중앙차로제 시행을 위한 과정을 검토하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 연구 방법

본 연구는 버스중앙우선차로제를 확장하기 위한 갈등조정 방안을 제시하기 위한 것으로 문헌연구와 해외사례를 분석하는 방법으로 연구가 진행되었다.

첫째, 숙의민주주의 관련 분야의 국·내외 문헌을 토대로 자료를 수집하고 분석하여 이론을 정리하였다. 이에 따라 연구의 목적 및 방향을 제시하고 정책을 결정하고 집행하는 과정에서 주민들의 참여할 수 있는 방안은 무엇인지 파악하였다.

둘째, 대중교통관련 숙의민주주의 정책의 선행연구들을 심층적으로 살펴보고 해외의 대중교통 및 숙의민주주의 사례를 분석하여 제주지역에 활용할 수 있는 대안을 찾고 비교하였다.

셋째, 제주지역 대중교통 정책 추진과정의 분석을 토대로 정책결정과정에 일어날 수 있는 갈등을 최소화하기 위한 제주형 숙의민주주의 모형 및 방안을 제시하였다.

제주도에서 버스중앙우선차로제를 시행하고자 하는 동·서광로는 교통밀집 지역으로 대중교통 이용빈도가 높은 지역이다. 이 지역의 교통정책을 추진함에 있어 수많은 갈등이 발생하고 있다. 제주도와 주민, 주민과 상인, 제주도와 이해관계자 등 각각의 갈등 요소들을 분석하고 이를 해결하기 위한 방안들을 제시하였다.

이를 통해 버스중앙우선차로제를 효과적으로 시행하기 위한 사전공론화 방향과 요인을 제안하였다. 이는 제주도가 향후 도로교통정책 시행시 참고가 될 수 있도록 하고자 하는 것이다.

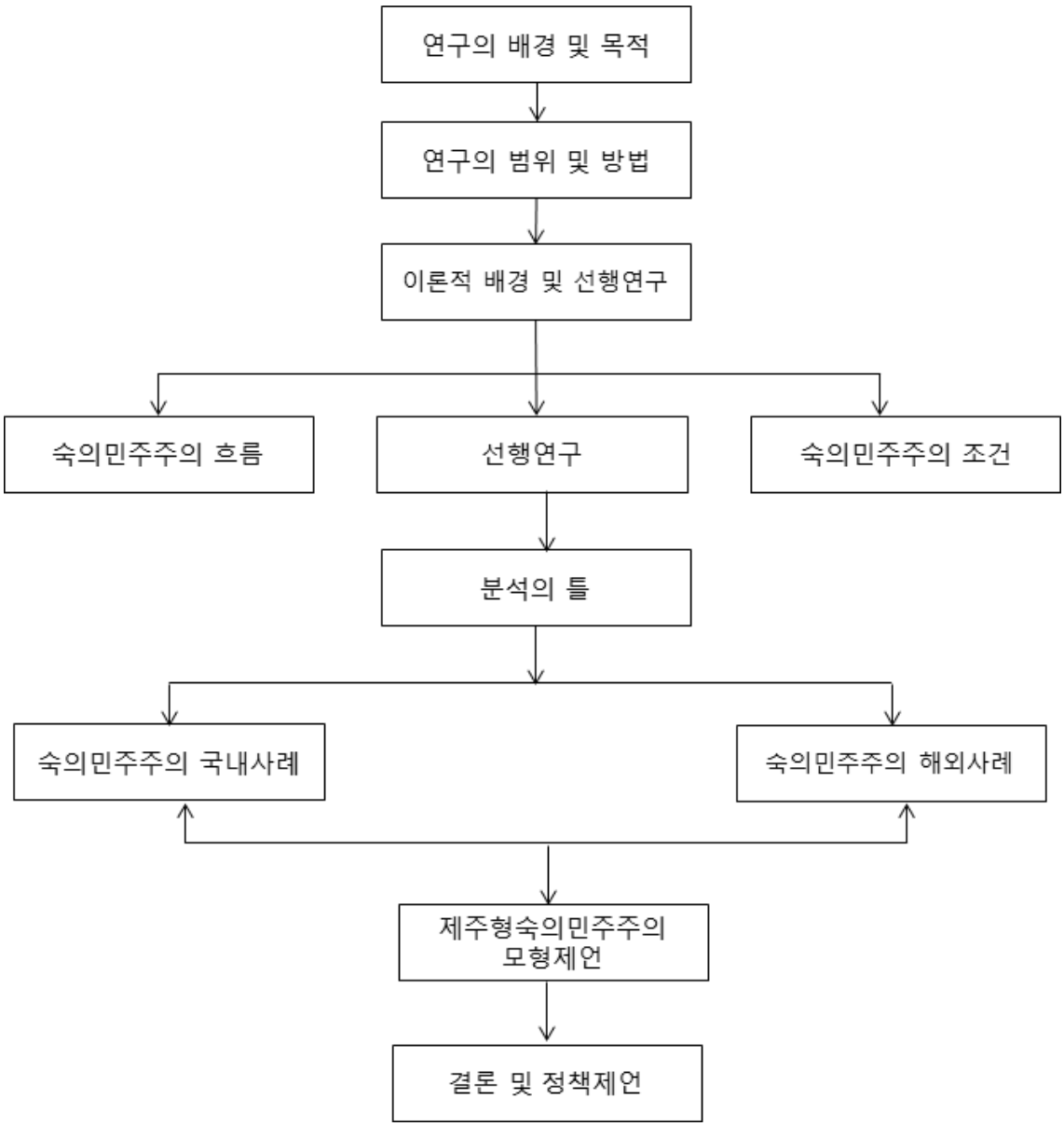
제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 연구의 흐름

본 연구는 버스중앙우선차로제 확장을 위한 의사결정을 위한 숙의민주주의 적용하는 방안을 제시하는 연구로, 연구 과정은 다음과 같다.

첫째, 제주형 숙의민주주의 방안을 제안하기 위해 연구의 배경 및 목적을 기술하였다. 둘째, 대중교통의 정책의 추진시기와 정책분석 대상을 명확히 하고 연구의 완성도를 높이기 위한 연구 방법 등을 제시하였다. 셋째, 문헌고찰을 통하여 숙의민주주의를 효과적으로 실행하기 위한 이론적 배경을 제시하였다. 넷째, 선행연구를 통해 숙의민주주의 해외사례 및 국내사례를 조사하였다. 다섯째, 대중교통 정책추진에 숙의민주주의 의사결정을 반영할 수 있는 제주형 숙의민주주의 모형을 제시하고 정책제언을 도출하였다. 이러한 연구 진행 흐름도는 다음 (그림 1-1)과 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



(그림 1-1) 연구의 흐름도

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제 2 장 이론적 고찰 및 분석틀

제 1 절 숙의민주주의 이론적 배경

1. 공론화의 이론적 배경

1) 공론화의 역사적 배경 및 의의

공론화의 역사는 도시국가인 고대 그리스의 직접민주주의에서 시작된다. 2000년 전 아테네 민주정치를 창시한 클레이스테네스가 민회를 개최한 곳이 아테네의 피닉스(현재는 프니카) 언덕이다. 아테네의 민주주의 원칙은 연설에서의 평등, 법 앞의 평등, 투표와 채용의 평등이다. 특히 테미스토클레스, 아리스티데스, 페리클리스 등 유명한 정치가들이 이곳 피닉스 언덕에서 연설을 하였다. 아테네 시민들은 이 곳에서 하는 모든 발언에 대해 법적으로 책임을 지지 않아도 되었기에 자유 발언이 가능했을 것이다. 시민들이 모여 정치인들의 법안 및 주요한 정책결정의 의견을 듣고 발언하는 과정을 통해 민주적인 절차에 따라 정책을 결정하는 계기를 만들었던 것이다. 도시국가인 아테네는 전체 6만 명의 시민 중 10%인 6,000명만 수용할 수 있기에 제비뽑기로 참석자를 정하였다.

그 당시 도시국가인 아테네의 정치체제는 오늘날의 민주주의 체계의 근간이 되었다. 공론화 조사 역시 시민들이 참여하는 민회를 바탕으로 제안되고 만들어진 방식이다. 공론이란 '여럿이 의논하다, 공정하게 의논함' 이란 뜻을 담고 있다. 즉 공론은 의견이나 여론과는 달리 능동적인 토의와 논쟁 과정을 거쳐 공적인 관점에서 형성된 국민의 의사를 말하는 것이다(박현, 2018). 현대사회에서 공론화는 사회적 이슈나 갈등을 해결하기 위해서 고안되었다. 일반시민을 비롯한 사회 각 계층, 전문가의 의견을 민주적 의견수렴 절차를 통하여 전체적인 의견을 종합하고 합의해 나가는 과정으로 이해되기도 한다. 이는 대의민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의가 조화를 이루어 나가는 과정이라고 말할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2) 공론화의 방법

공론조사(심의조사 혹은 숙의조사)는 숙의민주주의 한 방법으로 이해되기도 한다. 숙의민주주의라는 용어는 1980년 Bessette가 저술한 「숙의민주주의: 공화 정부에서 다수 원리(Deliberative)」에서 처음으로 언급되었다(Bessette, 1980). 숙의민주주의는 서구사회에서 기본인 민주주의의 단점을 보완할 수 있는 대안적 민주주의로 이해되고 있다. 제임스 피시킨 교수는 1991년 「민주주의와 공론조사」의 저서를 통해 공론화의 필요성을 이야기 하였다. 피시킨은 2011년 저서에서 4개의 공론조사(숙의조사)의 항목을 제시하였다. 첫째, 정보제공이다. 참여자들에게 토론과 관련된 정확한 데이터를 모든 참여자에게 제공해야 한다는 것이다. 둘째, 균형이다. 토론 참여시 서로 다른 입장 및 의견이 근거에 의한 증거를 기반으로 하여 실질적인 균형을 잡는 것으로 이해할 수 있다. 셋째, 다양성이다. 정책을 결정하는 과정에서 일어날 수 있는 제기된 모든 문제에 대해서 중요한 입장들이 제시된다. 넷째, 양심이다. 정책 토론과정에서 참여하는 모든 논쟁들을 진지하고 신중하게 평가하는 방법을 취한다. 다섯째, 동등한 고려이다. 다양한 관점들을 편중된 시각으로 보는 것이 아니라 증거에 기반하여 평가를 하는 것을 말한다(Fishkin 2011). John Dryzek는 2000년대 초 정치사상에서 숙의적 전환을 통한 민주주의의 완성을 이야기하였다. 권력의 영향력을 조정하는 것, 정치적 선동, 개인적인 이해관계, 이념의 정직성 등으로부터 영향을 받지 않아야 되고, 이념적 혹은 문화적으로 대립되는 집단간의 소통과 화합하는 방법을 통한 문제해결을 숙의민주주의라 하였다(Dryzek, 2005).

오늘날 공론조사는 일반적인 여론조사에 숙의를 더한 조사 기법으로 이해되고 있다. 숙의는 첫째, 각각의 대립하고 있는 문제에 대한 1차 여론조사를 통한 정보를 제공하는 것에서 시작된다. 둘째, 1차 여론조사를 바탕으로 응답자 중 성별・연령・지역별로 대표성 있는 토론 참가자(시민참여단)를 선정한다. 셋째, 토론에 참여하는 시민참여단을 한자리 모아 안건에 대한 정보를 제공하고 토론 안건에 대한 전문가 강연과 참여자들의 상호 토론을 거치도록 하는 것을 말한다. 이 과정에서 안건에 대한 심도 있는 의견 수렴과 학습을 위해 1박 2일 이상 합숙하여 서로의 의견을 교환하고 정보를 습득하는 과정을 거치는 것을 권장한다. 넷째, 토론에 참여하는 시민참여단을 대상으로 1차 여론조사와 동일한 질문을 가지고 다시 물어 봄으로써 정보

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제공에 대한 숙의 과정을 알아보는 것이다. 이 2차 조사 결과는 서로 상호 토론을 통한 정보 습득과 숙의 과정을 통해 형성된 결과이다. 정보 제공과 토론을 통해 도출된 2차 조사결과가 1차 조사결과와 비교하여 어떻게 달라지는가를 평가하는 것이 공론조사의 핵심이라고 말할 수 있다(배용진, 2017).

2. 공론화의 기본원칙 및 일반적인 절차

1) 공론화의 기본원칙

공론화는 특정 정책이나 아이디어를 일반적인 여론조사 방식으로 일반적인 시민들의 선호도를 간단히 조사하여 그 결과를 토대로 중요한 의사결정을 내리는 과정을 반대하고 정보를 제공하고 자유로운 토론과정을 바탕으로 참여의 질을 높여 공공문제를 해결하는 방식을 말하는 것이다(임동균, 2018). 이러한 방식을 수행하기 위해서는 기본적으로 반드시 지켜야할 원칙들이 있다. 이는 공론화를 시행하기 전 단계와 공론화를 실시하는 단계로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 정보를 제공하는 공론화 전 단계는, 정책, 갈등, 이슈에 대한 정보를 제공한다. 이해당사자들에게 공론화의 필요성을 공유하고 공론화 과정에서 참여하겠다는 의지와 숙의 과정이 시행될 수 있는 기반을 조성하는 것을 말한다. 이 과정에서 제일 중요한 것은 참여하고자 하는 단체, 개인, 정부, 기관 등의 이해당사자들 간 신뢰 구축을 전제해야 한다는 것이다. 이는 공론화 과정에서 일어날 수 있는 대전제인 평등한 조건을 수용하는 것을 말하는 것이다. 공론화 과정에서 일어날 수 있는 일방적인 주도가 아니라 이해당사자들이 평등하게 적극적으로 참여하고 공정하게 토론하는 숙의 과정이 이루어질 때 그 결과를 사회적으로 수용할 수 있는 당위성을 가지기 때문이다.

그러나 정부가 주도하는 공론조사는 시민사회단체의 신뢰성을 구축하지 못한다는 점도 고려해야 한다. 시민사회단체는 정부가 수행하는 공론조사의 과정을 불신으로 일관하고 있고 정부가 시행하는 공론화 과정에서 일방적으로 왜곡된 정보가 심각하다고 보는 입장을 고수하고 있다. 이러한 상황에서 정부가 아무리 좋은 공론화 절차를 제시해도 의미가 없다. 정부는 공론조사를 추진하기 위해 신뢰의 구축을 우선

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

해야 한다. 이는 이해관계 당사자들에게 공론화의 의의 및 필요성, 방식 등에 관한 공감대가 형성되도록 노력해야 하는 것을 의미한다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2007).

둘째, 공론화 실시단계이다. 이 과정에서는 정부 및 이해관계 당사자들의 신뢰를 바탕으로 구축된 공론화 과정이 내실 있게 추진되기 위해서는 실행과정에서 투명성, 민주성, 진정성, 숙고성 등 4가지 기본원칙이 준수되어야 한다. 공공정책을 추진하는 과정에서 사회적 수용성 제고와 관련 있는 원칙은 투명성, 민주성, 진정성이다. 그리고 정책참여의 질 향상과 관련하여 숙고성이 검토되어야 한다. ① 투명성은 정보 및 공론화 과정의 공개를 의미한다. 정보공개의 투명성은 공론화 진행과정을 위한 필수 조건이기 때문이다. ② 민주성은 공론과정에서 각 갈등 당사자 및 전문가 등의 참여가 충분하게 이루어져야 함을 의미하는 것이다. ③ 진정성은 공론화 과정에서 결과에 대한 관련 이해당사자들의 신뢰가 기반이 되어야 한다. ④ 숙고성은 공론조사가 단순한 여론조사 방식이 아니라 정책을 결정하는 충분한 논의와 협의를 거쳐 나온 결과를 기반으로 해야 한다는 것이다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2007).

2) 공론화 참여 주체

공론화 참여주체는 특정 주체를 선택하여 참여하는 것이 아니라 전문가, 이해관계자, 주민, 의회 등이 포괄적으로 참여하는 것을 의미한다. 즉 공론화가 진행되는 모든 과정에 서로 협의하고 이해를 돕기 위해 노력하는 그룹이 참여 해야 한다. 첫째, 전문가 그룹은 갈등을 조정하고 공론화와 관련된 모든 분야의 전문가를 말한다. 둘째, 이해관계자 그룹은 공론조사와 관련된 모든 관계자를 말하는 것이다. 중앙정부, 지방정부, 지역주민, 관련사업자 등이다. 셋째, 의회는 대의민주주의 기관인 국회 및 지방의회를 말하는 것이다. 이는 공론화를 구성하는 가장 중요한 주체이기 때문이다. 넷째, 일반시민은 공론과정에서 직접 당사자인 지역주민 외에 일반 시민이나 NGO도 의사결정과정에 참여할 수 있어야 함을 의미한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

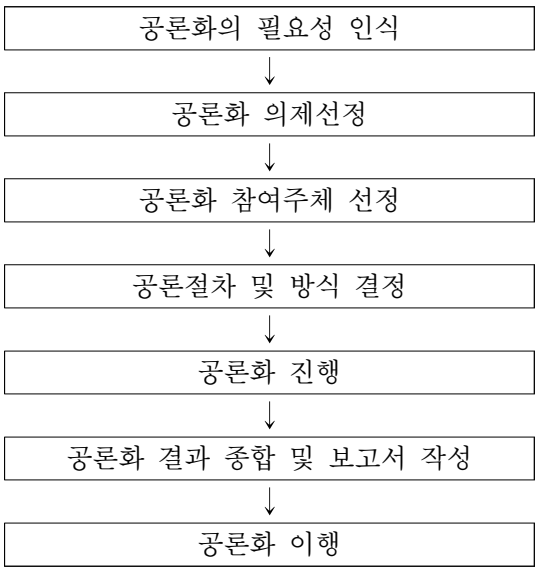
3) 공론화의 일반적인 절차

공론화 추진에 대한 필요성이 인정된다면 공론화를 수행하기 위해서는 전담조직을 신설하는 것이 바람직하다. 전담조직은 공론화 전문가, 정부, 이해관계자, 대의민주주의 기관인 의회, 시민사회단체(NGO)가 참여하여 구성된다. 이들은 공론화의 모든 사항을 기획하고 결정하는 역할을 한다. 공론화 프로그램의 기획, 실행, 결과 처리, 사후평가 등 공론화와 관련된 모든 사항을 기록하고 정리하는 역할을 해야한다.

이 공론화위원회가 주체가 되어 수행하는 공론화 과정을 세부적으로 살펴보면 첫째, 지역주민 및 시민사회단체의 공론화에 대한 공론의제 설정이 필요하다. 여론 조성 및 필요성에 대한 공통된 인식의 기반 형성을 의미한다. 이러한 공론화의 필요성 인식을 토대로 공론화 참여주체를 결정하고 공론화를 참여 및 방식 등을 공론화 전담조직인 공론화위원회에서 합의를 해야 한다. 둘째, 국민 대토론회 절차이다. 사전에 제공된 정보를 바탕으로 합의된 절차 및 방식에 따라 권역별로 토론회를 개최하고, 언론매체 및 온라인 소통채널을 통해 국민의견 수렴 등을 추진한다. 셋째, 시민참여형 조사이다. 설문 연령을 정하고 국민 모집단을 설정하여 설문조사를 통해 적정 규모 및 대표성 있는 시민참여단을 선발한다. 이를 통하여 정보 제공을 위한 오리엔테이션, 자료집 학습과정을 거쳐 1차 숙의과정(권역별 토론)을 진행하게 된다. 1차 토론회를 바탕으로 2차 숙의 과정인 종합토론 등 체계적인 숙의 과정을 거쳐 권고안 도출을 위한 설문조사에 참여하게 된다. 넷째, 시민참여형 조사에서 도출된 공론화 결과를 정리하고 전담기구에 보고하여 공론화 결과가 이행될 수 있도록 한다(대입제도개편 공론화위원회, 홈페이지). 이는 다음 <표2-1>와 같다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표2-1> 공론화의 일반적 절차



자료 : 대통령자문 지속가능발전위원회(2007).

3. 공론화 정책의 흐름

공론화는 1990년대 이후 민주화 및 지방화가 시행되면서 주요 국가 정책사업을 시행함에 있어 공공갈등이 발생하기 시작하면서 대두 되었다. 공공갈등에 대한 문제를 해결하기 위해 공론화 논의를 시작한 시기는 2003년 참여정부이다. 서울외곽순환도로 공사 중 2001년 6월 사패산 터널 공사를 착공하였지만 11월 불교계와 환경단체가 환경 훼손 등을 이유로, 공사반대운동을 추진하면서 공사가 중단되었다. 이후 2003년 7월 국무회의에서 서울외곽순환도로의 북한산 관통 문제를 해결하는 방향으로 공론조사를 검토했지만 불교계의 '공사 강행을 위한 요식행위'라며 반대하면서 공론화위원회 구성 자체가 무산되었다(김승범, 2017). 이후 2005년 6월 17일 노무현 대통령은 당정청 관계자가 참석한 부동산정책 간담회를 주재하며 8월말 부동산정책 수립을 지시했고, 정부는 8.31 부동산 정책 발표에 앞서 공론조사를 진행하였다. 재정경제부는 '공론조사가 국민이 참여할 수 있는 여론수렴 절차와 민주적 정책형성 과정의 사례'라고 의미를 부여하기도 했다. 그러나 우리나라에서 처음 시행하는 공론조사의 한계성을 볼 수 있었다. 즉 국민여론조사가 아닌 특정 지역에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

한정시켜 토론에 참여시키고 복잡한 절차를 거쳐 시행했다는 점이다. 공론조사는 이후 공공정책 추진과정에서 갈등을 해결하는 중요한 의사결정 구조로 이해되었다. 이후 사회적 쟁점 사안에 공론조사 모델을 도입하였다. 이는 2006년 한미 FTA체결 협상을 진행하면서 각 단체의 첨예한 의견대립을 공론조사로 풀고자 하였다. 2007년 원포인트 개헌추진 및 부산 북항 재개발 마스터 플랜, 2013년 사용후핵연료 관리, 2014년 서울대학교 시흥캠퍼스 유치, 2017년 신고리 5·6호기, 2018년 2022학년도 대입제도 개편안 등 정부에서는 정책적으로 민감한 사항 및 공공의제로서 첨예한 대립이 발생하는 정책에 대해 공론조사를 시행하고 있다(정책기획위원회, 2019).

<표2-2> 공론화 정책 시행

시점	공론조사	배경
2005년	8 · 31부동산 대책	2003년부터 2005년 부동산 시장 불안정 노무현 대통령이 2005년 6월 7일 당정청 관계자가 참석한 가운데 8월 말 부동산 정책 수립 지시
2006년	한미FTA체결	2006년 2월 한미 FTA 체결 협상 시작 정부 및 각 단체 등 각계각층의 의견대립
2007년	원포인트 개헌 추진	연초 기자회견에서 대통령 임기 조항만 고치는 개헌 제시
2007년	부산 북항 재개발 마스터플랜	북항재개발 마슽터 플랜 대체안 시민 여론 수렴 공론조사 실시
2013년	사용후 핵연료 관리	정부는 사용후핵연료 처리장을 1983년부터 9차례 부지 확보 시도 무산 이후 경주에 중·저준위 방사성폐기물 처분장 확보후 2013년 10월~2015년 6월 20개월 공론조사
2014년	서울대학교 시흥 캠퍼스 유치	민주당 및 새누리당 갈등 (선거에 정략적 이용) 무작위 추출된 300명의 시민 가운데 시민토론회에 125명이 참석하여 공론조사 실시
2017년	신고리5 · 6호기	2017년 문재인 대통령 대선에서 '신고리 원전 5 · 6호기 공사 중단 공약' 2017년 7월27일 공론화위원회 설치하여 운영
2018년	대입제도 개선	2018년 4월 16일 대학입시제도 개편 공론화 추진방안 마련
2018년	제주녹지국제병원	2011년 12월 중국 녹지그룹 JDC헬스케어타운 조상사업 투자 양해각서 제출

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

시점	공론조사	배경
		2017년 8월 28일 개설 허가 신청서 제출 2018년 3월 8일 제주도 숙의형 정책개발심의위원회 운영 및 공론화 절차 추진 결정 4월 17일 구성되어 6개월 동안 20여차례 공론조사를 실시
2018년	창원시스타필드	2016년 신세계 그룹의 복합쇼핑몰 '스타필드 창원' 사업이 지역상인들의 입점 철회 요구 등으로 공론화를 결정 공론화 위원회가 8월 7일 구성되어 활동함

자료: 정책기획위원회(2019), 공론화위원회 발전방안 연구, 창원시 공론화위원회 홈페이지, 대입제도개편 국민소통 플랫폼 홈페이지, 제주녹지국제병원 취소일지 연합뉴스.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제 2 절 숙의민주주의 공론화의 조건과 방식

1. 공론화의 조건

국내에서 공론조사가 주목받기 시작한 점은 신고리 원전 5·6호기 건설중단을 공론화를 추진하면서 부터이다. 신고리 공론화위원회에서는 471명의 시민들이 국민대표로 참여하여 3개월간의 숙의 과정을 거쳐 최종안을 도출해냈다. 신고리 공론화위원회의 성과는 정부와 지방정부에 공론조사가 정책을 결정하는 수단으로 이해되기 시작했다는 점이다. 이후 대입제도 개편, 제주녹지국제병원, 창원스타필드 등 정책결정과정에서 주민들의 갈등 요소가 부각되고 사회적으로 민감한 부분에서는 공론조사가 추진되어야 한다는 인식이 확산되는 결과를 가져오기도 하였다. 그러나 공론조사로 인하여 김영란 전 대법관이 참여한 대입제도개편은 결론을 내지 못하고 혼란만 가중시켰다는 평가를 받기도 하였다. 공론조사는 공공정책 등 갈등사항을 지역주민, 국민, 정부, NGO 등 이해관계자가 모여 충분한 정보를 제공하여 토론과 숙의과정을 거쳐 최적이 대안이나 방법 혹은 정책의 철회 등 대의민주주의의 발전된 방향인 숙의형 민주주의로 이해되기도 한다. 이러한 공론조사를 실시하기 위해서는 공론화 대상을 선정하는 기준과 원칙이 필요하다. 박현(2018)은, 2018년 공론화 대상선정의 6대 원칙을 제시하였다. 이를 기준으로 공론화 대상선정 방안을 제시해보면 첫째, 새로운 사회문제이다. 최근 사회가 다변화됨에 따라 발생하는 문제들이 전혀 예상치 못한 것들이기에, 이를 해결하기위한 대응방법으로 공론화방법을 활용한다는 것이다. 이는 국민들의 인식변화, 정치적 혹은 사회적 문화의 변화, 외부로 부터의 변화 등 지금까지의 관습법과 제도로는 해결할 수 없는 문제, 국민적인 합의가 있어야 하는 문제, 대의제 합의기구에서 문제 해결 경험을 가지고 있지 않아 정책결정이 어려운 문제들을 의미하며 사회적인 공감대가 형성되어야 할 필요성이 있는 문제라고 할 수 있다. 이는 중동 및 아프리카 난민문제, 여성의 권리 보장과 생명권 보장이 충돌되는 낙태문제, 그리고 자율적인 의사에 의해 결정되지만 사회통념상 국민적인 합의가 필요한 동성결혼 합법화 등 사회적인 합의가 필요한 문제들을 말한다.

둘째, 대의기관 스스로 문제의 당사자가 되는 사안이다. 국민들에게 영향을 미치

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

고 입법당사자들간의 이해관계가 걸려 있어 바꾸기 힘든 정책 및 제도 등을 말할 수 있다. 선거제도 개편, 개헌, 권력구조 개편 등이다. 이러한 제도들을 개선하는 과정에서는 시민참여를 통한 합의가 필요하다. 또한 충분한 숙의 과정을 통해 각각의 이해 당사자들간의 심도있는 토론과 합의가 필요한 문제들이라고 할 수 있다.

셋째, 국민들이 큰 관심을 가지고 있는 포괄성 높은 국가적 개혁 이슈이다. 국민들의 절대적인 지지를 받고 있고 중요한 개혁과제임에도 불구하고 소수의 이익집단에 의해 추진되지 못하는 사항들이 있을 수 있다. 그리고 국민 다수가 포괄적인 이해당사자로 많은 관심을 받고 있는 사항에 대해서 공론조사를 추진할 필요성이 있다. 이러한 사회문제는 집단편향성이 낮고 국민 다수가 높은 관심을 가지고 있는 사항이라고 말할 수 있다. 예를 들어 수도이전, 지방분권, 공수처 설치 등이 대표적인 예이다. 이러한 문제들은 대다수의 국민들이 문제에 대한 관심을 가지고 있지만 장기적으로 갈등이 지속되면 사회적 문제가 되는 경우이다.

넷째, 국민적인 공감대가 필요하지만 대의기관이나 국민투표를 통한 결정에 맞지 않고 심층적이고 적극적인 토론 혹은 철학적인 접근이 필요한 사회전반의 문제, 정치문제, 도덕적인 문제들을 말한다. 이 문제들은 의회나 사법부의 판단에 맡기기에는 국민생활에 중대한 영향을 미치고 다양한 국민의 의견을 청취하여 문제를 해결할 필요성이 있는 사안들을 말하는 것이다. 이러한 문제는 민감한 이슈들이 대부분이다. 낙태문제, 4대강문제, 원자력 발전, 교통문제 등 국민의 생활과 밀접하게 관계가 있고 다양한 의견들을 청취해야만 하는 정책들이다. 국민투표로 결정할 수 없는 다양한 문제들과 미래 세대들에게 민감하게 영향을 줄 수 있는 환경, 교육 등을 말할 수 있다.

다섯째, 가치의 대안적 선택이 가능한 사안을 말할 수 있다. 원전건설과 같은 환경적 가치와 경제적 가치라는 상반된 가치를 선택해야 하고 장기적으로 국민의 삶과 직접적인 영향을 미치는 사항들이라고 할 수 있다. 이러한 문제는 연금제도, 복지정책, 환경정책, 세제개편 등으로 이야기 할 수 있다. 이는 어떤 가치를 더 우선시해야 하는 결정으로 다양한 국민들의 의견이 반영될 수 있는 토대를 만들어야 하는 것이 대부분이다.

여섯째, 국민의 생활에 꼭 필요하지만 막대한 국가 재정이 소요되고 장기적 과점에서 접근해야 하는 정책과 국책사업을 말할 수 있다. 막대한 국가재정이 투입되는

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

국책사업인 경우 국민적인 갈등요소와 장기적인 관점에서 국가적 이익과 파급효과, 사회경제적 영향 등을 고려해야 하기 때문이다. 이는 4대강 사업, 도시철도 사업, 주택건설 사업 등 국민의 생활과 밀접한 관계를 맺고 있는 국책사업이라고 할 수 있다.

2. 공론화방식

공론조사는 1988년 스탠포드대 피시킨 교수가 개발한 '숙의형 여론조사' 방식으로 일반 여론조사에 '숙의'의 개념을 더한 것을 말한다. 피시킨 교수가 개발한 숙의형 여론조사방식은 일반여론조사 방식에 숙의형 여론조사를 하고자 하는 대상 혹은 갈등사례 이슈 등을 학습하고, 생각하고, 이야기(토론)할 수 있는 기회를 마련하는 것을 말하는 것이다(Fishkin & Luskin, 2005). 이는 일반적인 여론조사가 특정 이슈 혹은 사건의 단순한 쟁점사항에 대해 피상적인 응답을 취하는 것이라면, 공론조사는 중요하고 복잡한 사회적인 이슈에 대해 충분한 학습의 기회제공, 논의 등을 통해서 사회적 공감대를 형성해 나가는 과정이라고 할 수 있다.

피시킨 교수의 공론조사가 우리나라에 소개된 것은 2004년이며, 재정경제부의 부동산 정책, 부산 북항재개발, 신고리 원전 5호기·6호기 건설, 광주 도시철도 사업, 제주 녹지국제병원 사업 등 여러 기관 및 지방자치단체에서 다양한 의견을 수렴하는 방식으로 공론조사가 주목받고 있다. 공론화 조사는 정책을 시행함에 있어 다양한 이해집단의 의견을 수렴하고, 갈등사항을 해결하기 위한 민감한 이슈를 선정하는 데서 시작된다. 이러한 공론조사의 운영방식은 첫째, 공론조사 준비 및 구성이다. 중앙정부와 지방정부가 정책을 추진함에 있어 갈등을 예방하고 심층적인 의견수렴이 필요하다고 판단되는 사안에 대해 공론조사 실시를 결정한다. 그리고 이를 준비할 공론조사 기획단 혹은 기획실무위원회를 구성하고 공론조사를 주관할 공공기관 등을 선정한다. 주관기관이 선정되면 공론조사가 진행될 수 있도록 공론조사 참여인원, 여론조사 기관선정, 전문가 패널, 이해당사자 등을 구성하는 작업을 시행한다. 이를 공론조사의 독립성 확보를 위해 공공기관의 공정성을 우선 확보해야 한다. 둘째, 1차 공론조사이다. 이는 사전준비 작업을 토대로 정책의 공정성을 높이기 위하여 전국적인 국민의 시각에서 볼 수 있는 주민, 이해당사자, 전문가 등을 1,000

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

명~3,000명 내외로 구성하여 여론조사를 실시한다. 여기서 중요한 것은 여론조사 방식이다. 이 여론조사에서는 사전에 충분한 정보와 토론이 제공되지 않은 상황에서 실시된다. 즉 일반적인 시민 혹은 전문가 시각으로 이슈 및 정책에 대한 일반적인 시각을 있는 그대로 평가하는 것을 말한다.

셋째, 2차 공론조사이다. 1차 여론조사를 토대로 성별, 연령별, 지역별 등을 감한한 비례할당 추출법을 활용하여 200명에서 300명 정도의 토론자를 선발한다. 토론자 선발에서는 전체 국민의 의견이 균등하게 수렴될 수 있는 토대를 고민할 필요성이 있다. 대표성이 확보된 표본을 선정하고 이들을 대상으로 시행하고자 하는 정책에 대해서 정보를 제공하고 이슈와 관련한 토론을 진행하게 된다.

넷째, 토론에 참여하는 일반 시민을 대상으로 1차 여론조사와 동일한 질문내용을 2차로 조사하고 이 결과를 분석하여 보고서를 작성 후 공포하는 과정을 거치게 된다. 이를 종합하여 공론조사를 구성하고 시행하는 과정, 결과에 대해 언론를 통해 투명하게 국민에게 공개함으로써 토론에 참여하지 않는 일반국민들도 알 권리를 보장해 주는 것이다(국무조정실, 2013).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제 3 절 선행연구

1. 공론화관련 선행연구

현대 정치에서 첨예하게 대립되고 있는 갈등 사항을 해결하고자 공론조사가 도입되었다. 지금까지 현대 정치행위는 계량화로 표현되어 왔다. 이 계량화된 의사결정 구조는 다수의 의견을 중심으로 정책이 시행되어짐에 따라 소수의 의견의 무시되어지는 결과를 가져오게 되었다. 그러나 피시킨에 의해 첨예하게 대립되는 사회문제에 대해 숙의형 공론조사를 통한 합의형 의사결정이 가능한 논의 구조가 제시되었다. 이는 특정사항에 대하여 각각의 이해관계자들을 대상으로 정보를 제공하지 않은 상태의 1차조사와 충분한 정보를 제공 후 심화토론을 거친 후 2차조사를 실시하는 방법이다. 피시킨의 저서『Democracy and Deliberation』을 김원용은 「민주주의와 공론조사」로 번역 하였다. 이는 숙의에 의한 공론조사로 표현할 수 있다. 피시킨(2008)은 주민참여 방법론을 통해 숙의 과정으로 합의된 여론 즉 정책에 대한 공론화는 바로 의사결정으로 이루어지는 것이 아니라 하나의 권고력을 가지는 것으로 말하고 있다. 대의제 민주주의를 보완하는 하나의 방법으로 숙의를 말하고 있는 것이다.

공론화 과정의 이해는 공공의 문제를 협의로 이행하는 과정이라고 말할 수 있다. 우리나라의 경우 각각의 갈등사례에 대한 숙의에 대한 경험이 없었다. 그러나 2000년대 이후 우리나라에서는 에너지 관련 분야의 갈등문제를 해결하고자 공론조사가 처음 도입되었다. 이는 원전과 관련한 주민들의 갈등을 해결하고자 하는 방식의 사례가 대부분이었다. 이후 공공갈등분야인 대학입시정책, 부산시 대중교통, 광주도시철도, 창원 스타필드 등 여러 분야에서 공론화 방식을 통한 주민참여형 의사결정구조를 도입하고 있다. 김근영(2018)은 신고리5·6호기 건설 공론화 과정을 분석하여 제주도 공공갈등 해소를 위한 공론조사 방법 및 의사결정 절차 등을 보장할 수 있는 방안을 연구하였다. 강지선(2017)은 도시재생을 하는 과정에서 공론화가 필요하다는 것을 언급하였다. 시민들의 자유로운 의견을 제시할 수 있는 의사소통의 공간으로 공론화를 주목하고 있었다. 홍성구(2009)는 하버마스의 주장을 토대로 갈등의 제를 공론조사의 영역으로 활성화시키고, 다양한 정체성을 가진 국민들이 참여하여

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

문제를 해결할 필요성이 있다고 강조하였다.

정규호(2007)는 사회적인 문제를 해결하는 과정에서 소통과 합의구조가 제대로 작동되지 않는다면 이해당사자의 무조건적인 참여 확대와 소통의 장은 오히려 갈등을 증폭시키는 계기가 될 수 있기에 공론화와 합의형성적 갈등해결 모델의 정교한 설계가 필요하다고 하였다.

대통령자문 지속가능발전위원회(2007)은 정책을 결정하는 과정에서 전문가나 관료들이 정책을 결정하는 것이 아니라 직접적인 이해당사자인 지역주민 혹은 시민과 시민사회단체가 참여할 수 있도록 정책을 개방하고 참여를 유도함으로써 정책을 결정하는 과정에 민주성과 사회수용성을 높이는 것이라고 하였다.

송인재(2018)는 공론조사를 통한 경책결정과정에서 합의를 통한 찬반선택이 또다른 소수의견을 사표화시킬 가능성이 있다고 지적하면서 서로 양보할 수 있는 다양한 방법들이 제시되어야 한다고 하고 있다. 임동균(2018)은 다양한 정책결정 과정들이 복잡하고 고도화된 사회경제적 문제를 포괄하고 있고, 이해관계자들의 갈등 그리고 그 갈등을 기존의 대의민주주의 제도가 해결하는데 한계성을 가지고 있어 숙의민주주의는 앞으로 갈등을 해결하는 중요한 대안으로 활용되고 논의되어질 것이라고 제시하였다. 채종현(2017)은 공론화 프로세스의 도입은 지역의 갈등을 해결하고 정책을 결정하기 위한 기존의 갈등관리, 정책홍보, 시민교육 등에 비해 더 효과적인 정책방법으로 사용될 수 있다고 하였다. 공론화 프로세스는 정책에 대한 숙의와 참여 촉진을 통해 정책의 수용성으로 제고시키고 이를 통해 갈등을 완화시키기 때문이라고 하였다.

<표2-3> 공론화 선행연구

연구자	연도	공론화 연구 내용
정규호	2007	사회적인 문제를 해결하는 과정에서 소통과 합의구조가 제대로 작동되지 않은 상황에서 이해당사의 무조건적인 참여 확대와 소통의 장은 오히려 갈등을 증폭시키는 계기가 될 수 있어 공론화와 합의형성적 갈등해결 모델의 정교한 설계가 필요하다고 하였다.
대통령자문 지속가능발	2007	정책을 결정하는 과정에서 전문가나 관료들의 정책을 결정하는 것이 아니라 직접적인 이해당사자인 지역주민 혹은 시민과 시민

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

연구자	연도	공론화 연구 내용
전위원회		사회단체가 참여할 수 있도록 정책을 개방하고 참여를 유도함으로써 정책을 결정하는 과정에 민주성과 사회수용성을 높이는 것이라고 하였다.
Fishkin	2007	주민참여 방법론을 통해 숙의 과정을 통해 합의된 여론 즉 정책에 대한 공론화는 바로 의사결정으로 이루어지는 것이 아니라 하나의 권고력을 가지는 것으로 말하고 있다. 대의제 민주주의를 보완하는 하나의 방법으로 숙의를 말하고 있다.
강지선	2017	도시재생을 하는 과정에서 공론화가 필요하다는 것을 언급하였다. 시민들의 자유로운 의견을 제시할 수 있는 의사소통의 공간으로 공론화를 주목하고 있었다. 홍성구(2009)는 하버마스의 주장을 토대로 갈등의제를 공론조사의 영역으로 활성화시키고, 다양한 정체성을 가진 국민들이 참여하여 문제를 해결할 필요성이 있다고 강조하였다.
채종현	2017	공론화 프로세스의 도입은 지역의 갈등을 해결하고 정책을 결정하기 위한 기존의 갈등관리, 정책홍보, 시민교육 등에 비해 더 효과적인 정책방법으로 사용될 수 있다고 하였다. 공론화 프로세스는 정책에 대한 숙의와 참여 촉진을 통해 정책의 수용성으로 제고시키고 이를 통해 갈등을 완화시키기 때문이라고 하였다.
김근영	2018	신고리5 · 6호기 건설 공론화 과정을 분석하여 제주도 공공갈등 해소를 위한 공론조사 방법 및 의사결정 절차 등을 보장할 수 있는 방안을 연구하였다.
송인재	2018	공론조사를 통한 경책결정과정에서 합의를 통한 찬반선택이 또다른 소수의견을 사표화시킬 가능성이 있다고 지적하면서 서로 양보할 수 있는 다양한 방법들이 제시되어야 한다고 하고 있다.
임동균	2018	다양한 정책결정 과정들의 복잡하고 고도화된 사회경제적 문제를 포괄하고 있고, 이해관계자들의 갈등 그리고 그 갈등을 기존의 대의민주주의 제도가 해결하는데 한계성을 가지고 숙의민주주의는 앞으로 갈등을 해결하는 중요한 대안으로 활용되고 논의되어질 것이라고 하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 갈등관련 선행연구

세계의 많은 국가는 사회적 갈등을 해결하기 위한 많은 노력을 기우리고 있다. OECD국가 중 지속적인 경제성장을 이룩하고 있는 국가들은 대부분은 경제성장의 중심에 사회적 신뢰, 공공정책의 신뢰, 경제정책의 신뢰 등 신뢰라는 다양한 사회적 자본의 구성된 국가들이 대부분이다. 우리나라 역시 다양한 신뢰를 구축하기 위해 많은 비용과 노력을 투입하여 정책결정을 하고자 노력하고 있다. 그러나 아직까지 우리나라는 다양한 신뢰를 구축하지 못한 실정이다.

이러한 신뢰구축의 장애요인은 첫째, 지역갈등이다. 영남과 호남의 해묵은 지역갈등으로 사회가 양분되어 있기에, 대표적 사회적 갈등으로 대변되기도 한다. 둘째, 이념갈등이다. 우리나라에서 일어나는 이념 갈등은 서구 민주주의 국가에서 나타나는 속성과는 다른 특성을 가지고 있다. 이념은 정치적 가치를 반영하는 정치적 행동이나 행태를 결정하기 때문이다. 진보와 보수의 상반된 이념의 성향은 우리 사회의 중요한 갈등요소로 대립되고 있다(강원택 2009).

셋째, 빈부갈등이다. 2018년 조사에 따르면 우리사회의 가장 심각한 갈등은 빈부갈등이라고 하고 있다. 이는 사회경제적 양극화, 고소득, 고자산층과 저소득, 저자산층의 격차가 원인으로 이해될 수 있으나, 우리나라 정치체계가 위법하고 부당하게 축적된 부를 정부가 용인해왔다는 불신으로도 볼 수 있다. 이러한 불신에서 오는 사회적 박탈감이 크고, 균등한 기회를 보장하지 못하고 있는 공적시스템이 문제로 인식되고 있다(서복경 2018). 넷째, 세대간 갈등이다. 자신의 개인적인 삶보다는 직장 등 사회적인 삶을 중시해온 기성세대는 개인생활이 다소 침해받더라고 조직을 위해 헌신하는 것을 당연시해왔다. 그러나 젊은 세대는 직장도 자신의 삶을 위해 하는 것이라는 생각을 통해 개인적인 삶을 즐기는 '워라벨'을 중시하고 있다. 현재의 행복을 위해 소비하는 '욜로'의 삶을 지향하기도 한다(정재영 2020).

이러한 인식의 대립은 세대간 가치관의 차이를 통해 나타나고 있다. 젊은이들의 노인복지에 대한 희생 강요 인식, 노인혐오, 노인폭행 등 노인에 대한 부정적인 선입견, 노인들은 젊은 세대들의 부도덕성 등을 지적하며, 세대간 갈등으로 이어지고 있다. 이러한 사회적 갈등은 공동체를 훼손하고 이를 복원하기 위한 사회적, 경제적 비용을 증가시키는 문제로 인식되고 있다. 이에 본 연구에서는 정책수용성 제고 및

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

사회통합을 위한 방안으로 공론화의 성공적인 도입을 위한 방향을 제시하고자 한다.

기존연구와 전문가들의 의견을 종합해보면 우리사회 전반에서 발생하는 공공갈등의 주된 원인을 정부정책 결정과정에서 일어나는 '절차적 요인 미비'로 보고 있었다. 즉 정책결정과정에서의 이해관계자 및 국민의 참여부족, 일방적인 정책결정, 불투명한 정보공개, 정책결정과정에서 있어야 하는 합의형성 시스템 부족 등을 원인으로 제시하고 있다(임재형 2006, 김도희 2005, 김선희 2005, 조명래 2003).

3. 본 연구와 관련된 함의

공론화는 숙의민주주의 하나의 방법이며, 정책을 결정하는 과정에서 갈등해소를 위한 방법이다. 이는 지역의 이슈 혹은 국민들의 공감대를 형성해야 할 정책과제들을 결정하는 중요한 논의구조로 이해되고 있는 것이다. 갈등해소를 위한 공론조사는 각각의 문제에 대한 합의형성의 노력, 이해당사자들의 참여, 그리고 공공성과 투명성이 확보된 위원회를 구성함으로써 성공적으로 진행될 수 있다고 제시하고 있다.

하지만 정작 연구자들은 전체적인 맥락에서 공론조사와 위원회 활동이 있어야 된다고만 보고 있어 주민들의 참여를 유도하고 공공성이 있는 위원회를 어떻게 구성해야되는지에 대한 실증적인 연구가 부족한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 국내 및 해외 사례를 바탕으로 공론화 과정에서 이해관계자들의 참여와 합의된 정책의제를 도출하고 대의민주주의를 보완할 수 있는 방법으로써 공론화 방안을 제시해보고자 한다. 사회적인 갈등을 치유하는 것이 숙의를 통한 공론화가 중요한 합의형성 기구로써 기능하면 사회적인 갈등을 치유한다고 제시되지만, 공론화 이전 사회구성원들의 신뢰구축과 충분한 협의를 통한 논쟁, 정보 제공에 필요한 충분한 시간확보 등을 고려한 공론화 방안을 도출하고, 이를통해 공론화 결과의 적용방안을 살펴보고자 하는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제 4 절 분석의 틀

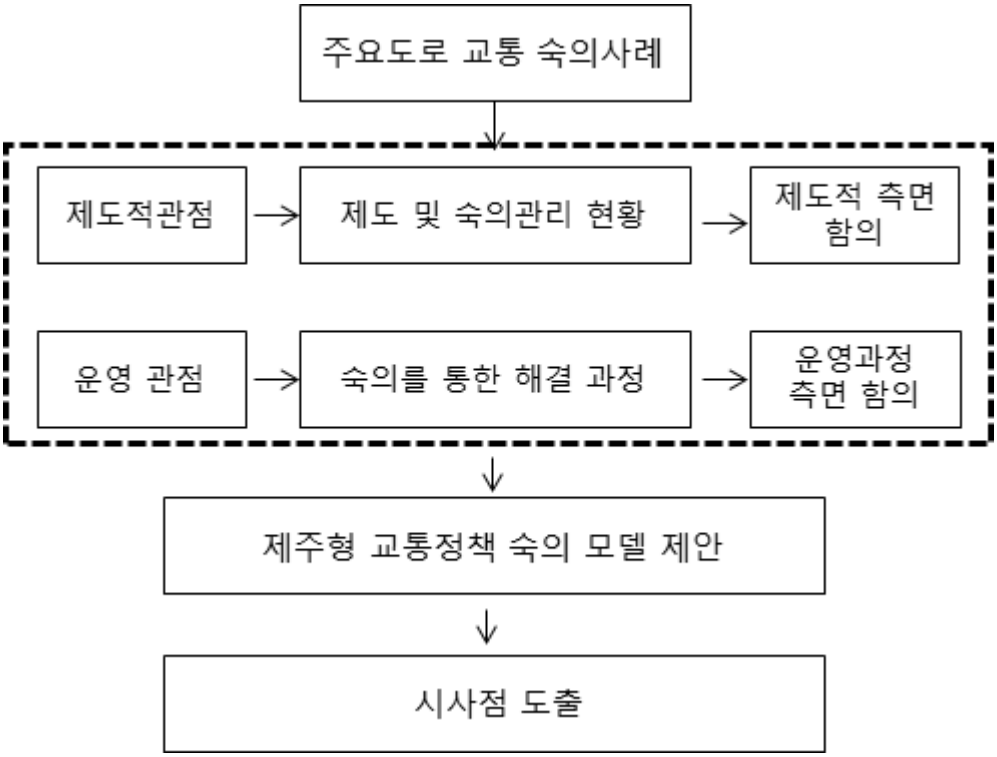
1. 연구설계 및 분석틀

본 장에서는 도로교통 정책사업을 시행함에 있어 국내·외 주요도로 및 교통행정에 갈등사례에 대해 알아보고 분석틀을 구성하고자 한다. 첫째는 제도적 관점에서 알아보는 것이다. 주요갈등사례에서 일어날 수 있는 문제를 어떻게 해결해야 되는지 알아보고 제도적 측면의 함의를 제시하는 것이다. 둘째는 운영관점이다. 갈등해결과정에서 운영되고 있는 정책시행과정을 살펴보고 시사점을 찾아내어 분석함으로써 숙의형 공론화의 최적인 방법을 찾아낼 수 있을 것이다.

현대 민주주의는 대의민주주의 - 참여민주주의 - 숙의민주주의로 변화함에 따라 각 갈등사항에 맞는 정책적 대안을 찾아내는 것이 중요하다. 중요한 정책 결정과정에서 일어날 수 있는 문제 혹은 정책결정 과정에서 주민갈등 등으로 이어져 정책혼선을 야기할 수 있는 문제들이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하고자 사전공론화 사후공론화 과정을 알아보고 최적이 대안을 찾아낼 수 있을 것으로 판단된다.

이를 위해 첫째, 해외사례에서는 정책을 시행하기 전에 국민적 함의를 이끌어 내고자 했던 도로교통정책사업에 대한 사례를 분석하여 시사점을 찾아내고자 하였다. 둘째, 국내사례에서는 정책 시행 중에 일어난 갈등에 대해 공론과정으로 문제를 해결하고자 한 사례와 이를 해결하기 위한 정책적 결정 사항 등을 보고자 하였다. 이를 분석하여 공론조사 관련된 최적인 방법을 찾아내어 갈등을 해결할 수 방법을 제안하고자 하는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



(그림2-1) 분석틀

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제 3 장 분석지역 교통현황 및 교통정책 숙의 사례 분석

제1절 제주지역 도로교통정책

1. 제주지역 도로정책 현황

제주도는 제4차 국토종합계획 수정계획 및 국가기간 교통망계획 2차 수정계획에 의거 교통의 연계성 강화 및 인터모달리즘 구현을 위한 계획을 구상하였다. 제3차 대중교통 기본계획에 근거하여 대중교통의 지속가능성 향상 및 이동권 보장 확대를 위한 인프라 및 서비스개선을 위해 버스전용차로제를 시행하고자 하였다. 2025년 제주특별자치도 도시기본계획은 사람과 자연의 공존하는 청정글로벌도시 제주를 구현하기 위해 글로벌 교통인프라 확충을 계획하였다. 이를 통해 장래 교통량 추이를 감안하여 간선도로망체계 변화와 구축을 계획한 것이다. 이는 교통의 편리성과 대중교통의 주행속도를 개선하여 대중교통의 정시성을 확보하는 것이다. 이러한 계획은 제2차 제주특별자치도 도로정비기본계획에서도 확인할 수 있다. 이 계획에서는 대중교통 시설 확충 서비스개선을 통해 이용자 중심 및 제주특별자치도 행정체계에 맞는 대중교통체계를 구축하고자 대중교통 중심의 교통정책을 시행하고자 하였다. 이러한 계획은 버스와 타 교통수단 간의 효율적인 환승교통체계를 구축하고자 하는 것이다. 환승교통체계 구축은 광역가로망과 도시가로망의 체계의 효율적 연계구축을 통한 첨단화된 교통정책 수립이 수반되는 정책이라 할 수 있다. 이를 위해 제주미래비전에서는 도심개발과 연계한 대중교통회랑 개발을 통해 도심부 주요 교통축을 중심으로 지역개발과 대중교통을 연계한 교통체계를 구축하고자 하였다. 이는 대중교통중심지구 설치, 보행친환경 공간조성, 정류소 재정비를 통해 대중교통 중심도시를 지향하기 위함이다.

이를 위해 도심부 대중교통서비스를 개선하고자 하였다. 이는 대중교통 전용차로를 설치·운영하는 것이다. 이를 통하여 중앙차로형 BRT를 우선 검토하고자 하였다. 이는 대중교통의 정시성과 이동성, 편리성 향상이라는 결과를 통해 주민과 관광객의 대중교통의 이용률 높이자 하는 것이다. 이러한 계획을 수행하기 위해서는 버

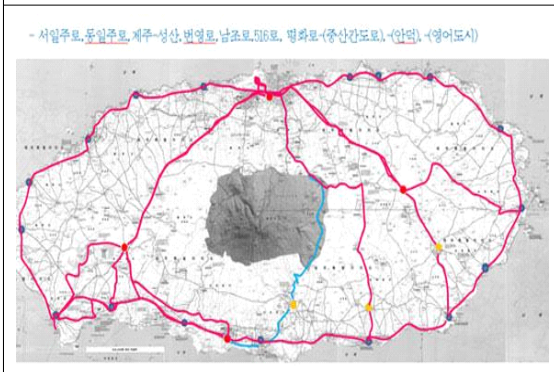
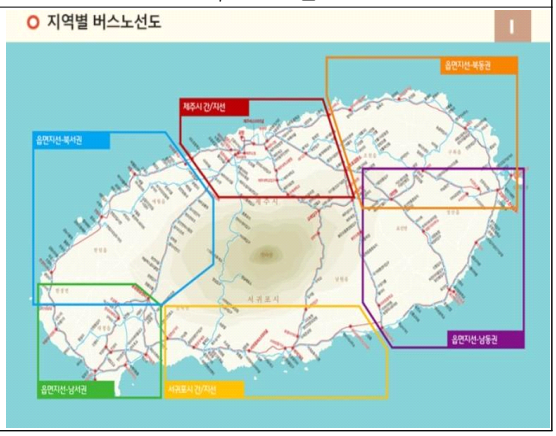
제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

스의 중복노선에 대한 검토 통해 교통수단간의 환승저항 최소화, 버스운행관리의 최적화, 사업지역으로의 접근성 개선 등이 수반되어야 한다는 과제를 안고 있다.

1) 대중교통체계 개편

제주도는 2017년 8월 26일 30년 만에 실시한 대중교통체제 개편을 통하여 대중교통체계가 완전히 변화하였다. 제주 전역이 시내버스로 통합되어 단일요금체제로 바뀌게 되었다. 또한 대중교통의 중요 수단이 버스는 급행버스, 간선버스, 지선버스, 관광지순화버스로 나누어 운영되었다. 대중교통의 편리성을 높이기 위해 기존의 터미널 대신 제주공항 복합환승센터를 포함하여 읍면별 주요지점에 20개의 환승정류장 및 환승주차장을 설치하여 도심으로 들어오는 승용차 수요를 제안하고자 하였다. 대중교통의 이용을 활성화하고 정시성을 높이기 위해서 제주도는 중앙로 및 공항로를 버스중앙차로제로 조정하고 동광로, 서광로, 연삼로는 가변차로제 시행을 통해 대중교통의 편리성을 높이고자 하였다. 이와 함께 버스 운행시간도 확대하여 06~24시까지로 운영하고 있다(제주의소리, 2016).

<표3-1> 대중교통체계 개편

대중교통 주요 구간	버스 노선도
	

자료 : 제주도 및 제주의 소리(2016)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2) 간선 및 지선 버스노선체계 개편

제주도는 기존의 버스 운영체계를 개편하였다. 기존의 운영체계는 시내 동지역과 일부 읍면지역만 시내버스가 운행되었고, 나머지는 시외버스로 운행하였다. 하지만 제주시 및 서귀포시의 시내와 시외 구간 중 중복운행 구간이 발생하여 버스업체간 수익 경쟁을 해야만 하는 구조적 한계를 가지고 있었다. 이는 대단히 복잡하고 불합리한 구조적 문제를 가지고 있었다. 개편 전 제주도 버스 주노선은 89개와 주노선으로 제외한 각각의 노선은 555개로 총 644개의 노선이 중복노선 등으로 연결되어 노선별 분류작업이 필요한 실정이었다. 제주도는 개편을 통하여 급행 및 간선 67개 노선과 지선 112개 노선으로 단순화시켜 제주도를 통 179개 노선을 분류함으로써 대중교통의 효율성을 극대화 하고자 하였다.

3) 환승체계 및 단일요금체계 구축

제주도는 기존의 불합리한 노선을 개선하고 생활권역별 급행, 간선, 지선 버스 간 유기적인 환승체계를 구축하여 도민들의 편리성을 높이고 있다. 읍면지역에 따라 무료환승은 총 2회를 할 수 있도록 함으로써 주민들의 호응도를 높이고, 제주도 전체를 대상으로 급행버스는 기본요금을 2,000원으로 조정하고, 일반버스요금은 1,200원으로 조정하였다. 환승시스템을 이용자 중심으로 개선함으로써 개편 전 각 업체별 요금체계가 버스노선 변경에 따른 단일 요금체계를 갖추게 된다(김경범, 2017).

<표3-2>시내·외 버스 요금 개편전후 비교

구분		개편전		개편후	
일반	현금	시내버스(공영)	1,200	간선/지선	1,200
		시내버스(민영)	1,200		
		시외버스	1,300~3,300		
	교통카드	시내버스(공영)	1,150	간선/지선	1,150
		시내버스(민영)	1,150		
		시외버스	1,300~3,300		
청소년	현금	시내버스(공영)	900	간선/지선	900
		시내버스(민영)	950		
		시외버스	1,000~2,600		
	교통카드	시내버스(공영)	850	간선/지선	850

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분		개편전		개편후	
		시내버스(민영)	900		
		시외버스	1,000~2,600		
어린이	현금	시내버스(공영)	400	간선/지선	400
		시내버스(민영)	450		
		시외버스	600~1,600		
	교통카드	시내버스(공영)	350	간선/지선	350
		시내버스(민영)	400		
		시외버스	600~1,600		

자료 : 김경범(2017), 제주 대중교통체계 개편의 필요성과 주요내용, 제주발전포럼.

2. 동·서광로 대중교통 이용현황

동·서광로는 제주도 도시교통의 핵심구간이다. 각각의 구간에 상업지역이 밀집한 지역으로 대중교통을 이용하는 지역주민과 도로교통 구간에서 상업활동을 하는 상인, 대중교통을 이용하여 이동하는 학생들의 의견 등 도민전체의 의견이 필요한 구간으로 인식되는 곳이다. 동·서광로 구간은 제주국립박물관부터 해태동산까지 5.61km구간을 말하며, 공항과 신제주를 연결하는 구간이 포함되는 곳이기도 하다. 제주도는 이 구간의 교통체계를 개편하기 위해여 2018년 중앙버스전용차로 기본 및 실시설계를 계획하고 용역을 추진하였다.

이후 2019년 버스전용차로(중앙 및 가로변)모니터링 용역을 통해 대중교통 전용차로제 개편을 위한 절차들을 수행하고 있다. 모니터링 결과를 토대로 살펴보면 현재 국립박물관부터 해태동산 까지의 교통서비스 수준은 B-FF 등급 수준으로 도로교통체계 정비를 통해 대중교통 정시성이 확보되어야 하는 구간이다. 이들 지역 가로변차로는 오전첨두시 통행속도는 6.5km/h~50.0km/h 이고 오후첨두시 통행속도는 6.0km/h~47.2km/h로 나타나고 있다.

<표3-3> 가로변차로 가로 구간 서비스 수준

구분			거리(km)	간선도로유형	오전		오후	
					통행속도(km/h)	서비스수준	통행속도(km/h)	서비스수준
국립제주박물관 → 무수천	1	신제주입구교차로 ← 오라오거리	0.89	II	24.5	E	10.5	F
	2	오라오거리 ← 종합경기장입구교차로	0.64	II	14.8	F	24.3	E

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분			거리(km)	간선도로유형	오전		오후	
					통행속도(km/h)	서비스수준	통행속도(km/h)	서비스수준
	3	종합경기장입구교차로 ← 한국병원앞	0.34	II	11.0	F	11.8	F
	4	한국병원앞 ← 서사라사거리	0.31	II	12.2	F	17.5	F
	5	서사라사거리 ← 사하라호텔앞	0.47	II	30.3	D	14.5	F
	6	사하라호텔앞 ← 광양사거리	0.4	II	50.0	B	36.9	C
	7	광양사거리 ← GS25앞	0.25	II	6.8	FF	6.9	FF
	8	GS25앞 ← 문예회관앞교차로	0.53	II	23.7	E	41.3	C
	9	문예회관앞교차로 ← 인제사거리	0.52	II	22.0	E	20.9	E
	10	인제사거리 ← 삼화아파트사거리	0.38	II	7.8	FF	7.9	FF
	11	삼화아파트사거리 ← 국립제주박물관교차로	0.45	II	13.0	F	14.4	F

자료: 제주특별자치도(2019), 버스전용차로(중앙 및 가로변)모니터링 용역.

동·서광로의 교통혼잡도는 각 구간별 평균을 종합해보면 F등급을 대중교통의 정시성 확보가 필요한 구간으로 조사되고 있다. 이러한 기준은 도로교통의 서비스 수준의 27km이하의 경우 우리나라에서는 혼잡구역으로 규정하고 있다. 혼잡규정에서의거 2017년 제주도에서 발간한 차량증가에 따른 수용능력 분석 및 수급관리 법제화 검토보고서를 살펴보면 제주도의 2016년 사회적 혼잡비용은 4.285억원으로 분석하고 있고 이중 동·서광로는 389.5억원로 분석하고 있다. 이처럼 도로교통혼잡으로 인한 사회적 비용이 증가함에 따라 도로교통정책의 변화를 통해 혼잡비용을 줄여줄 필요성이 있다.

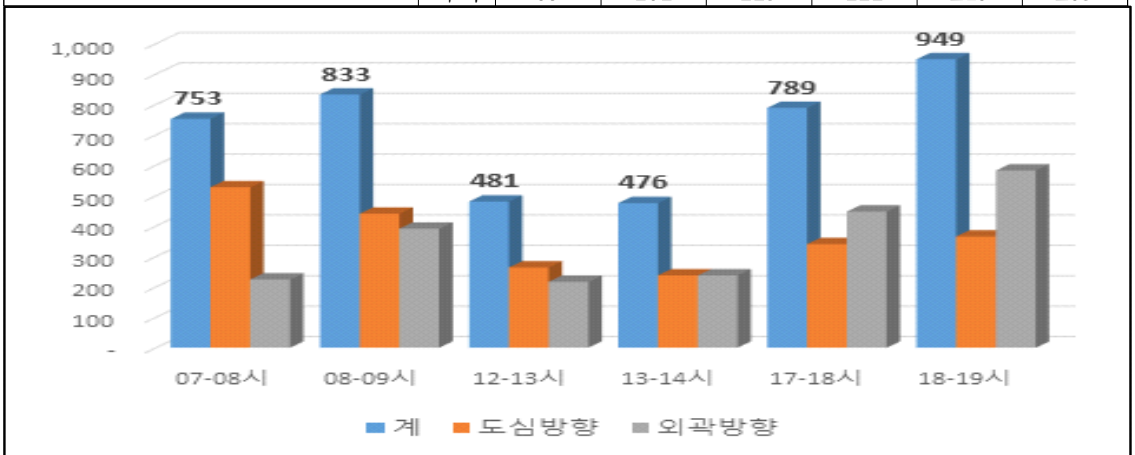
이에 동광로 방향의 가로변차로를 분석해보면 다음과 같다. 천수동에서 동양광양방향으로 이어지는 동광로 가로변차로 운영구간의 버스승하차는 시간당 476명~949명으로 분석되었다. 최대로 대중교통을 많이 이용하는 시간대는 18~19시대로 시간당 949명이 승하차 하는 것으로 조사되고 있다.

<표3-4> 동광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차객 현황

번호	정류소명	정류소넘버	구분	07-08시	08-09시	12-13시	13-14시	17-18시	18-19시
1	동광양(남)	405000283	계	129	110	59	59	110	103

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

번호	정류소명	정류소넘버	구분	07-08시	08-09시	12-13시	13-14시	17-18시	18-19시
			승차	99	48	37	36	67	73
			하차	30	62	22	23	43	30
2	동광양(북)	405000284	계	39	124	68	79	109	164
			승차	19	48	27	31	34	35
			하차	20	76	41	48	75	129
3	문예회관(동)	405000285	계	61	59	29	34	67	68
			승차	51	31	8	13	26	18
			하차	10	28	21	21	41	50
4	문예회관(서)	405000286	계	70	67	30	40	45	47
			승차	46	29	23	25	21	28
			하차	24	38	7	15	24	19
5	인화초등학교(동)	405000287	계	70	90	43	57	136	126
			승차	57	50	18	14	36	37
			하차	13	40	25	43	100	89
6	인화초등학교(서)	405000288	계	104	155	79	75	124	131
			승차	64	85	66	49	69	71
			하차	40	70	13	26	55	60
7	천수동(동)	405000301	계	147	117	85	50	120	153
			승차	115	86	40	26	56	59
			하차	32	31	45	24	64	94
8	천수동(서)	405000302	계	133	111	88	82	78	157
			승차	77	64	45	44	32	45
			하차	56	47	43	38	46	112
계			계	753	833	481	476	789	949
			승차	528	441	264	238	341	366
			하차	225	392	217	238	448	583
국립제주박물관 → 신제주 (도심방향)			계	346	457	265	276	356	499
			승차	206	226	161	149	156	179
			하차	140	231	104	127	200	320
신제주 → 국립제주박물관 (외곽방향)			계	407	376	216	200	433	450
			승차	322	215	103	89	185	187
			하차	85	161	113	111	248	263



자료: 제주특별자치도(2019), 버스전용차로(중앙 및 가로변)모니터링 용역.

(그림3-1) 동광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차객 현황

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

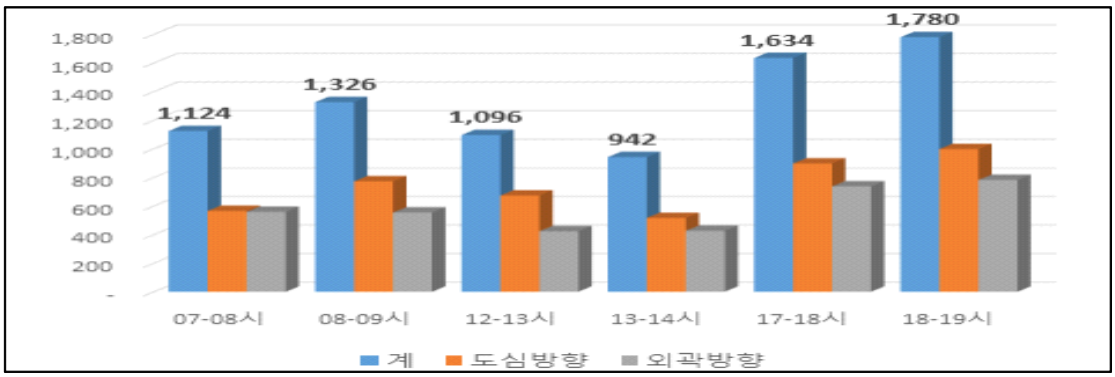
서광로의 대중교통이용현황을 살펴보면 광양사거리에서 오라3동으로 이어지는 서광로 가로변차로 운영구간은 버스 승하차 시간당 942명에서 1,780명 이용하고 있다. 최대로 대중교통을 많이 이용하는 시간은 18~19시로 시간당 1,780명 승하차하는 것으로 조사되고 있다.

<표3-5> 서광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차객 현황

번호	정류소명	정류소넘버	구분	07-08시	08-09시	12-13시	13-14시	17-18시	18-19시
1	오라3동	405000177	계	18	22	17	17	12	25
			승차	9	10	7	9	3	12
			하차	9	12	10	8	9	13
2	명신마을	405000178	계	13	19	17	3	8	14
			승차	11	13	15	2	2	6
			하차	2	6	2	1	6	8
3	오라오거리(북)	405000608	계	17	24	9	10	19	17
			승차	10	15	4	4	11	9
			하차	7	9	5	6	8	8
4	월구마을	405000176	계	8	8	6	12	13	28
			승차	7	5	1	6	8	19
			하차	1	3	5	6	5	9
5	동성마을	405000174	계	20	27	16	5	22	13
			승차	15	14	6	2	8	7
			하차	5	13	10	3	14	6
6	동산교	405000175	계	31	27	24	9	13	27
			승차	23	14	17	7	9	13
			하차	8	13	7	2	4	14
7	제주버스터미널(남)	405000153	계	176	207	189	175	343	291
			승차	92	113	113	101	151	128
			하차	84	94	76	74	192	163
8	제주버스터미널(북)	405000154	계	141	185	213	136	235	257
			승차	65	73	82	52	89	120
			하차	76	112	131	84	146	137
9	한국병원(남)	405000155	계	88	62	51	62	91	76
			승차	81	40	32	35	42	42
			하차	7	22	19	27	49	34

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

번호	정류소명	정류소넘버	구분	07-08시	08-09시	12-13시	13-14시	17-18시	18-19시
10	한국병원(북)	405000156	계	40	68	42	44	95	88
			승차	23	27	20	16	31	36
			하차	17	41	22	28	64	52
11	용천마을(북)	405000151	계	55	96	70	54	93	99
			승차	34	43	23	18	30	20
			하차	21	53	47	36	63	79
12	남서광마을입구	405000152	계	114	91	41	42	75	89
			승차	101	76	27	29	54	51
			하차	13	15	14	13	21	38
13	홍랑로입구	405000172	계	34	39	34	20	21	36
			승차	28	18	20	11	11	15
			하차	6	21	14	9	10	21
14	남서광 마을	405000173	계	63	49	44	50	49	39
			승차	53	30	24	38	28	12
			하차	10	19	20	12	21	27
15	탐라장애인 종합복지관(북)	405000170	계	41	63	49	31	31	46
			승차	17	11	12	3	5	19
			하차	24	52	37	28	26	27
16	탐라장애인 종합복지관(남)	405000171	계	72	88	59	63	132	221
			승차	59	30	29	25	36	69
			하차	13	58	30	38	96	152
17	광양사거리	405000169	계	193	251	215	209	382	414
			승차	110	106	96	89	112	146
			하차	83	145	119	120	270	268
계			계	1,124	1,326	1,096	942	1,634	1,780
			승차	738	638	528	447	630	724
			하차	386	688	568	495	1,004	1,056
국립제주박물관 → 신제주 (도심방향)			계	565	772	673	516	897	998
			승차	321	320	289	202	300	384
			하차	244	452	384	314	597	614
신제주 → 국립제주박물관 (외곽방향)			계	559	554	423	426	737	782
			승차	417	318	239	245	330	340
			하차	142	236	184	181	407	442



자료: 제주특별자치도(2019), 버스전용차로(중앙 및 가로변)모니터링.

(그림3-2) 서광로 가로변차로 시간대별 대중교통 승하차 이용객 현황

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이처럼 동・서광로의 출퇴근 시간대의 대중교통이용 승객은 1000명 안팎에 이르며, 서비스 수준은 낮아지고 있다. 도심으로 들어오는 차량이 증가하고 교통량 정시성을 확보 못하는 대중교통보다는 일반주민들은 승용차를 선호하고 있어 이에 대한 대책이 필요한 실정이다. 이러한 문제를 해결하고자 제주도에서는 2018년부터 동서광로 지역의 대중교통 전용중앙체로제를 시행하고자 하였다.

2019년 버스전용차로(중앙 및 가로변)모니터링 용역자료에 의하면 가로변차로 통계자료 분석을 통하여 개편전 1일 평균 27,168명에서 개편후 2018년 일평균 32,333명, 2019년 32,557명으로 5,389명이 대중교통 이용객이 증가한 것으로 나타나고 있다.

3. 동・서광로 버스중앙우선차로제 시행논의

제주도는 현재 가로변차로제가 시행중인 동・서광로구간을 중앙차로제로 변경하는 계획을 세우고 추진중에 있다. 이는 대중교통의 정시성 확보와 이용률 증가를 통해 도심에 일반차량이 진입을 제안하는 효과를 가져 올 수 있기 때문이다. 제주도는 중앙버스전용차로 추진현황을 제주도 내부자료를 통해 살펴보면 1단계 사업에서 중앙우선차로는 광양 4가～아라초 2.7km 구간, 공항～신제주입구 0.8km 구간을 시행하였다. 가로변 우선차로 구간은 총 11.8km구간으로 무수천 4가～국립제주박물관 11.8km 구간을 실시하여 운영하고 있다. 버스전용차로제 구간의 효과성은 중앙차로제 대중교통 평균속도는 13.2km에서 18.8km로 5.6km가 증가하여 42.7%의 개선효과를 보이고 있었다. 그리고 제주시청에서 제주여고 중앙 우선차로 구간의 주요정류소 이용객은 28%증가하여 전년동기(1월～6월)대비 월 26만명에서 33.3만명으로 7.3만명 증가 하고 있다(제주도, 2020).

외국의 사례에서도 대만이 경우 BRT도입후 버스의 통행속도가 5～6km 증가하여 대중교통의 시너지 효과를 보이고 있고, 일본이 경우도 통행속도가 약 6km이상 증가하여 대중교통의 정시성이 확보되어 대중교통 이용승객이 눈에 띠게 증가되는 것을 보여주고 있다. 이러한 맥락에서 제주도 도시교통의 핵심구간인 동・서광로 대중교통 중앙차로제 시행을 통해 대중교통이 정시성을 확보하고 이용승객 증대를 통해 도심 차량 진입을 제한하고자 하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주도의 중앙 버스전용차로 2단계 사업추진 방향을 살펴보면 월산마을에서 국립박물관 구간의 9km, 아라초~달무교차로(중앙) 1.6km 두 개의 가변차로를 중앙버스전용차로로 전환함으로써 대중교통의 정시성 및 편리성을 높이고자 하는 사업이다,

이를 위해 중앙버스전용차로 확대에 다른 해당구간 주민설명회를 2018년 8월 2일~8월 14일까지 10개동을 대상으로 실시하였다. 그리고 2차로 19년 9월~10월까지 주민설명회를 근거로 정부예산에 반영하고자 하였다(제주도, 2020). 제주도에서 중앙버스전용차로제 시행구간은 공사과정에서 교통혼잡 최소화와 적기 준공은 물론 향후 적절한 위반차량 단속을 통한 중앙차로제 안정성이 확보되어야 하는 구간이라고 할 수 있다. 주민설명회는 일방적인 사업 소개로 인해 주민들의 불만은 높은 상황이다. 도로교통정책의 일방적인 추진은 시민들의 저항에 의해 사업추진이 어려운 결과를 보이기도 한다. 이는 일방적인 추진으로 공사시간 단축 등을 통한 사업 추진이 빨라지나 지역주민과의 여론 악화로 인하여 사업추진이 중단되는 결과를 보이기도 한다. 이러한 문제를 해결하고자 하는 것이 도로교통정책에 숙의형 공론조사가 대두되는 이유기도 하다. 이는 실제로 동·서광로 주변 상가들은 공사로 인해 상권침해 등의 이유로 부정적인 입장을 보이고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 실제 동·서광로 주변이 상인들은 공사로 인하여 소비자들의 접근성 저하 및 공사후 주변 정비로 인한 건물임대인의 상가 임대 가격상승으로 인한 경제적 부담이 클 것으로 예상하고 있다. 이러한 기준에서 살펴볼 때 갈등적인 요소를 미리 사전에 파악하여 협력할 수 있는 체계를 만들어 주는 것이 필요할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4. 동·서광로 버스중앙우선차로제 갈등요인 분석

제주도는 버스중앙우선차로제 시행을 위해 주민설명회를 개최하는 등의 노력을 하고 있다. 하지만 상권과 주민들의 의견이 반영되지 않은 일방적인 사업설명으로 인하여 주민들과 지역상권과의 갈등으로 국비확보에도 어려움을 겪고 있다. 이에 공청회 및 주민설명회 상황별 각 주체별 갈등 상황을 분석해보면 다음과 같다.

첫째는 지역주민과 제주도의 갈등이다. 주민들은 버스중앙우선차로제 시행에 따른 도로차선 독점이 가져올 수 있는 풍선효과에 대해서 걱정하고 있다. 동·서광로 지역인 경우 일반차량이용도 평소 흐름이 F등급을 유지하고 있어 중앙차선이 대중교통으로 독점되면 차량이 더욱더 혼잡할 것이라며 대책을 마련해줄 것으로 요구하고 있다. 이에 제주도는 지속적으로 도심으로 진입하는 차량수요를 억제하기 위해 버스중앙우선차로제를 시행한다는 원론적인 답변으로 '밀어붙이기식 행정'이 아니냐는 질타를 받고 있다. 그리고 제일 중요한 어린이와 학생들의 등하교 안전문제가 담보되지 못하였다는 점이다. 차량이 순환될 수 있는 구조를 만들어 계획해야 함에도 불구하고 그렇지 못했다는 점이다.

둘째, 주변상권과 제주도의 갈등이다. 동·서광로의 차량 정체는 도심의 혼잡을 넘어 상권의 심각한 영향을 줄 것이라는 문제를 제기하고 있다. 이는 버스중앙우선차로제 시행으로 차선이 독점되면 상가에 물건을 내리는 차량이 정차공간 확보가 되지 않아 불법주차를 해야하는 상황이 발생하여 사고위험이 높다는 것이다. 그리고 결국에는 교통 정체로 인해 상권을 이용하는 사람이 줄어들 것이라는 이야기를 하고 있다. 이에 제주도 관계자는 중앙로 사례를 바탕으로 버스 속도는 빨라지고 승용차 속도는 늦어졌지만 교통량을 줄어든다고 하고 있다. 교통량이 분산된다고 하고 있다. 이는 동서광로를 연결하는 연결지점이 연삼로, 노형로 구간은 상습정체 구간으로 평상시에도 F등급지역으로 타당성이 없다는 것이다. 그리고 동서광로 구간 상인들은 주차의 편리성을 이야기하고 있다. 중앙차로제 시행으로 인한 차선 독점으로 차량이 혼잡해지면 주변지역에 주차타워등을 건설하여 주차의 편리성을 활보시켜야 한다는 논리이다.

셋째, 주민과 상권의 갈등이다. 동서광로 지역을 연결하는 구간의 상권을 이용하는 주민과의 상권의 갈등발생을 말하는 것이다. 버스중앙우선차로제 시행으로 인하

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

여 상권을 이용하는 고객의 편리성은 오히려 저해가 된다는 것이다. 이는 상권에 물건을 납품하는 차량이 불법주차로 인하여 상권이용 고객의 불편과 사고 위험성이 높다는 것이다. 이러한 불편은 결국 상권을 이용하는 고객의 편리성이 확보되지 않아 결국에는 상권을 이용하는 고객이 줄어들 것이라는 것이다. 주민들도 상권을 이용시에 불법주차 차량이 있다면 이용하지 않겠다는 의견을 보이고 있다. 주민들은 현재도 동서광로 지역에 주차공간이 부족한데 상습 정체구간과 불법주차로 인하여 상권에서도 주차공간 확보를 위해 노력해야 한다고 하고 있다는 것이다.

넷째, 임대료 상승으로 인한 갈등이다. 버스중앙우선차로제 시행은 교통의 흐름을 변화하여 지역주민의 편리성이 담보되는 것을 말한다. 하지만 이러한 맥락뒤에 상권의 걱정은 임대료 상승으로 부담으로 이어질 수 있다는 것이다. 상권의 활성화되기도 전에 건물임대료가 상승하여 상권운영에 커다란 부담으로 다가올 수 있다는 것이다.

이러한 갈등구조는 결국에서는 주민과 주변상권의 부담으로 인하여 동·서광로 지역의 상권하락과 어린이 통행로의 안전이 담보되지 못할 것이라는 문제를 제기하고 있다. 이처럼 정책을 추진함에 있어 여러 문제를 제기하고 있음에도 불구하고 제주도에서는 밀어붙이기식 정책추진으로 주민갈등을 초래하고 있어 버스중앙우선차로제 시행 전 주민 및 이해관계자 공론조사를 통하여 각각의 의견을 반영한 합의된 도로교통 정책을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2절 해외 교통정책 추진사례 분석

1. 네덜란드의 국민참여 절차

네덜란드는 국책사업을 수행하는데 있어 국민들의 참여를 기본으로 하고 있다. 정부는 국민의 참여를 제도적으로 보장하고 있고 국민들도 국가 프로젝트에 자신의 의사를 개진하는 것은 시민의 권리를 넘어 의무라고 인식하고 있다(박영기, 2007). 네덜란드인 경우 국토의 1/4이 해수면 아래에 위치하고 있어 제방의 위치와 규모는 공동체의 중요한 문제였고 논의와 합의를 통한 의사결정 방식이 자리잡게 되었다.

1) 네덜란드 공공갈등관리 제도의 특징

네덜란드는 국가 주요 기간산업인 토지이용, 도로사업, 주택건설과 같은 주요 주요 결정을 할 때 국가개발보고서[1]((planologische kernbeslissing PKB, 공식영어 명칭 Key Planning Decision(KPD)) 작성을 의무화 하고 있다. 이 보고서에는 주요 기간시설의 위치 선정, 자연보존지역의 설정 등 그 지역에 대한 공간계획에 관한 주요한 결정이 있는 방대한 보고서를 작성하여 의회에 제출하는 것을 의무화 하고 있다.(국토연구원, 2005).

이는 사업을 시행하는 해당지역 뿐만 아니라 국민전체가 참여할 수 있는 기능을 가지고 있다. 참여형식은 우편 형식, 문제 및 개발에 대한 기술적인 조언, 지역 정치인을 통한 의견 개진(청원 및 건의, 중앙참여본부에 대한 의견제시) 등 다양한 방법으로 의견이 전달된다.

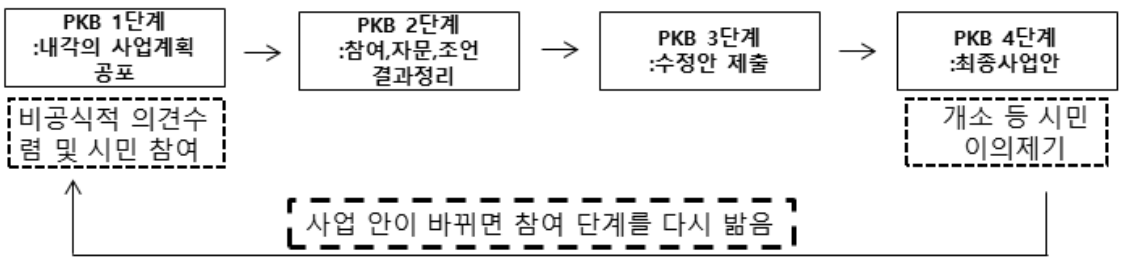
2) 국민참여 절차 합의형성 추진절차

국민참여절차는 주요사업에 대한 입지선정에서부터, 자연보전, 개발의 지역에 미치는 영향, 사업일정, 소요기간, 예산, 자연경관보존 방안 등이 명시되고 해당 개발

1) KPD, Key Planning Decision 국가개발보고서는 국가개발계획 수립 및 수행과정의 전체를 표현하는 국민참여절차로 이해될 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 인하여 영향을 받는 모든 이해관계자들의 의견수렴을 포함하고 있다(국민대통합위원회, 2015). 국민참여절차는 총 4단계로 나누어 볼 수 있다. 여러 관점에서 검토가 이루어짐으로써, 길고 복잡한 과정의 의사결정구조를 가지고 있다. 1단계는 사업계획 공포와 시민 의견 개진이다. 사업계획이 발표되고 이후 최대 12주에 걸친 시민들의 의견이 개진되고 참여가 이루어지게 된다. 12주간 시민들의 참여가 이루어지면 다시 12주간 지방정부와 시정부, 수자원국의 조사가 수행되는 과정을 거치게 된다. 이러한 결과를 바탕으로 내각에 대한 자문이 진행된다. 2단계는 1단계에서 도출된 의견, 자문, 조언의 결과를 통합하여 정리하는 것이다. 이는 시민들의 다양한 의견, 자문, 조언 등을 통합하여 세부적으로 정리하는 것을 의미한다. 3단계는 수정안 제출이다. 도출된 결과물을 내각에서 정리하여 수정안을 만들어서 최대 9개월 이내에 하원으로 전달하는 과정을 거치게 된다. 하원에서는 전달받은 결과물에 대한 수정안을 제출할 수 있으며, 하원이 승인할 경우 상원에 제출되어 이의를 제기하지 않는 한 국민참여절차(KPD)는 자동으로 승인되게 된다. 4단계는 최종사업안을 도출하는 것이다. 상원에서 승인된 KPD는 일반대중에게 공개되어 다시 다양한 시민들의 의견 개진이 이루어지게 된다. 이 과정에서는 1단계에서 수행하고 있는 시민참여와는 성격이 다른 것으로 국가위원회(Raad van State: Board of State-일종의 재판정)에 제소를 통한 이의제기를 하는 것을 말한다. 정부는 다양한 시민들이 제기한 모든 의견을 검토하고 네덜란드 정부 관보에 게재하는 시점부터 효력이 발생한다. 하지만 어느 한 단계에서 큰 반대에 부딪히면 사업이 중단되고 수정·보완을 거쳐 1단계로 다시 돌아가 단계를 차례로 밟게 되는 절차적 투명성을 가지고 있다.



(그림3-3) 국민참여절차

자료: 김선희, 2014, “국책사업 갈등관리와 사회적 합의형성 방안”. 사회적 합의와 타협 , 국민대통합위원회.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3) 네덜란드 남부고속철도건설사업(HSL-Zuid) 사업[2)]

(1) 갈등배경

네덜란드 계획한 남부고속철도 사업(Dutch High Speed Line, HSL-Zuid; 암스테르담~로테르담~벨기에~파리 연결노선)은 1970년대 초반에 계획되었다. 이 철도는 네덜란드가 범 유럽의 고속철 네트워크에 편입되는 사업이었다. 네덜란드 정부는 당시 사회적으로 이슈가 되는 환경보전 및 시민사회운동이 영향으로 국민들로부터 강력한 반대에 직면했다. 이에 따라 1991년 국가개발보고서(PKB)의 국민참여절차를 시작하여 1997년까지 7년 간의 절차를 거치게 된다. 이후 네덜란드 정부는 경제적/시간적 타당성 정도를 검토하여 PKB(Key Planning Decision)와 Tracewet(The Route Law)에 의해 의무화되어 있는 참여과정을 통해 고속철도의 건설로 인한 영향을 받는 모든 사업자가 참여하는 국민참여절차를 시행한다. 이를 통해 사업 재추진을 결정하게 된다. 수정안에 따라 2000년에 착공하여 2007년 완공 하였다. 이러한 철도노선을 선정하는 과정에서 수많은 반대와 의견을 수렴하기 위한 노력들로 인하여 합의 과정에서 설계수정을 통해 1970년대에 논의가 이루어진 철도사업은 2007년 완공시까지 30여 년이 넘는 시간이 소요되었다.

(2) 진행과정

남부고속철도건설사업(HSL-Zuid) 사업은 1973년 처음 논의를 시작하여 1979년 국가의 전반적 이동 및 도로망 구축 계획안에 의거 HSL 사업이 논의되기 시작한다. 이러한 논의과정을 걸치면서 1983년 네덜란드 정부는 '1990년대 네덜란드 교통과 운수에 관한 국가계획'을 발표하고 80년말 내각에서 본격적인 논의를 통해 남부고속철도의 내용이 포함되게 된다. 이러한 과정을 걸치면서 1996년 하원에서 남부고속철도건설사업을 승인하고 본격적인 건설준비과정을 통해 1999년 입찰을 하게 된다.

(3) 남부고속철도 사업의 갈등관리

네덜란드 정부는 국민참여절차(KPD) 네덜란드 주요 도로에 관한 법률 Tracéwet (The Route Law)에 의해 고속도로로 인하여 영향을 받는 모든 집단 즉 지방자치

2) 국토해양부(2011)광역도시계획시설 갈등관리 제도화 방안 연구 해외 사례를 참고하여 작성함.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

단체와 주민, 기타 이해관계자들의 의견을 수렴하여 문제를 해결하고자 하였다. 이 사업은 '주요한 국토개발사업'으로 국가의 간선도로망에 포함이 되기 때문에 Tracéwet, 즉 네덜란드 도로법에 의해 추진하여다. KPD에서는 1단계 12주 기간동안 참여하여 4단계에서도 시민의견을 제시할 수 있도록 하여 투명하고 공정한 절차를 수립하고자 하였다. 여기에는 정보 공유를 몇 번 해야되고, 공청회는 언제 어디서 열어야 하는지, 계획이 수정사항이 발생할 경우 다시 참여과정을 해야한다는 구체적인 세부사항 규정들이 마련되어 있다.

본 계획을 시민과 전문가의 반대에 부디쳐 1994년 3월 네덜란드 정부는 수정보완된 KPD를 다시 발표하여 본격적인 논의과정을 걸치게 된다. 이는 첫째, 참여과정이다. 1994년 5월~9월까지 고속철도 기본계획도와 함께 공개된 직후 정부는 26회의 정보 공유회와 10회의 공청회를 열어 관련당사자들의 의견을 취합하는 과정을 거쳤다. 둘째, 조언의 과정이다. 이는 1994년 12월~1995년 2월까지의 과정을 말하는 것이다. 네덜란드 정부 공간계획회의에서 인프라구축자문단, 여객운송자문단 등 정부 내외의 전문가 집단에게 KPD 1단계 과정에 관한 세부사항의 문제점 등을 검토하고 조언하는 과정을 거쳤다. 셋째, 자문이다. 이는 1994년 12월~1996년 5월까지의 과정을 말한다. 고속철도가 지나가는 주정부들과 지방정부들, 수자원국 등 행정적 파트너들과 함께 유관기관 회의를 통해 문제를 최소화 하였다. 자문회의는 각 사항에 대해서 여러 번에 걸쳐 진행되었다. 넷째, 부가적인 리서치 작업이다. 1995년 12월부터 각 기관의 고속철도로 인한 문제를 연구하기 시작하였고, 델프트 공과대학은 고속철도 및 철도로 인한 수자원 문제를 연구하기 시작하였다. 이는 각 기관의 의견수렴과정을 통해 시민들도 함께 이해하는 사회적 합의과정을 거치는 과정이라 볼 수 있다. 연구의 특징은 단기간의 끝을 의미하는 것이 아니라 장기간의 영향 등을 지속적으로 연구할 수 있는 토대를 마련하여 정책방향을 점검하고 대안을 마련하는 과정을 지금도 하고 있다. 다섯째, 상원 승인이다. 이는 최종 공개 단계를 거치는 것이다. 이 과정에서도 시민들은 고속철도의 문제점을 제소할 수 있는 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 시민들의 의견을 수렴하여 총 200개의 의견 중 22개를 정부가 받아들여 철도의 노선 수정과 그 과정에서 지방정부를 참여시키고, 이해관계자들의 참여 과정을 통한 상세설계를 수정·보완할 수 있는 토대를 만들었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(4) 고속철도 갈등관리 참여의 형식과 구성

국민참여절차는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 이는 연방정부의 역할과 시민의 구성이다. 네덜란드 정부는 국민참여절차의 공정성을 기하고자 각각의 역할을 설정하고 이를 토대로 절차를 시행하고 있다. 첫째, 연방정부의 역할로. 국민참여절차를 주관하고 감독하는 역할을 의미한다. 네덜란드에서 본격적으로 국민참여절차가 법제화된 것은 1970년대 초이다. 이를 통하여 국가가 주요정책을 추진함에 있어 시민들의 의견을 듣고 도움을 청하는 절차를 거치고 있다. 법률이 정한 범위에서 시민의 의견을 받아 검토하는 과정을 거치면서 정책추진과정 문제점을 최소화 하고자 하는 것이다. 의견이 접수되고 검토되는 과정을 서신을 통해 시민들에게 알리도록 되어 있어 절차의 투명성을 높이고 있다. 이를 통해 주정부와 시정부는 각 사업이 자신들의 지역에 어떠한 영향을 미치는 지 면밀하게 검토하고 시민의 의견을 적극 반영하고 개입하는 역할을 한다. 이러한 과정을 거치면서 연방정부에 건의되고 연방정부는 종합적인 의견을 검토하면서 인적, 물적 자원을 이용하여 사업안의 수정되고 다시 알려주는 방법을 통하여 새로운 대안들을 마련한다. 연방정부는 시민의견 수렴이 단지 형식적으로 끝나는 것이 아니라 정부의 대안으로 흡수될 수 있도록 노력한다는 점에서 충분한 가치가 있다고 볼 수 있다.

둘째, 시민구성이다. 이 과정은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. ① KPD 1단계의 참여이다. 12주 동안 시민의 참여하여 의견을 수렴하는 과정을 말하는 것이다. ② KPD 4단계에서 정식으로 재판을 통해 이의를 제기할 수 있는 과정을 말하는 것이다. 두 번째인 경우 전자의 경우와 성격이 다른 것으로 볼 수 있지만 시민의 의견 개진이라는 넓은 의미에서 참여를 의미하는 것으로 볼 수 있다. KPD 1단계에서 주민 참여는 그 지역 뿐만아니라 네덜란드 국민 모두가 참여할 수 있는 것을 말하는 것이다. 고속철도 사업인 경우 1994년 3월부터 12주 동안 진행된 의견 접수는 총 1,317개가 접수되었고 서명으로 참여한 사람은 20,340명에 이른다.

<표3-6> 고속철도사업 KPD 1단계 참여자 분포

구분	개인시민	NGO	농업관련회사	기타사업자	지방정부	기타정부기관	정치단체
비율	63%	8%	15%	5%	5%	3%	1%

자료: 국토해양부(2011)광역도시계획시설 갈등관리 제도화방안 연구를 토대로 재작성함.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3) 고속철도사업 국민참여절차 함의

네덜란드의 국가개발보고서 제도는 1970년대에 처음으로 보장된 이후 정책을 계획하는 단계에서부터 국민들의 참여를 의무화하고 있다. 이는 정책구상단계에서부터 합의형성을 통해 국가에서 추진하는 사업을 효과적으로 시행하는 제도로 평가받고 있다. 이는 국가가 국민편리성을 위해 추진하는 사업에 사업기본계획 및 실시계획 이전 정책을 구상하는 단계에서 국민참여와 민관협력을 통하여 정책을 성공적으로 시행할 필요가 있다는 것이다. 이를 통하여 시민들의 참여 여부가 정책을 결정하는 중요한 요소로 작용하고 있음을 보여준다. 고속철도 사업은 시민들의 참여와 전문가들의 조언을 통해 정부가 정책을 수행하는데 도움을 주고 시민들에게는 참여의 기회를 줌으로써 정책의 투명성을 높이는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 네덜란드의 국민참여절차는 국가가 사업 지연으로 인한 경제적 손실과 노선수정으로 인한 공사비용이 증가되는 문제가 있었다. 하지만 국민 의견수렴과정이 형식적인 것이 아니라 정부가 대안 제시를 통해 합의를 했다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

우리나라의 경우 도로건설 과정에서 갈등의 반복과 사업의 표류 현상을 통하여 많은 경제적 손실을 입고 있다. 이러한 손실을 예방하기 위해서는 기본계획단계에서부터 시민들의 참여가 다양하게 이루어질 수 있는 시스템 정비가 필요하다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 미국의 도로사업의 PI(주민참여) 절차[3)]

미국의 PI(Public Involvement)는 주민들의 참여할 수 있는 방법으로 정부가 추진하고 있는 정책 및 사업에 대하여 해당 사업기관은 주민들에게 사업에 대한 정보를 제공하고 제공된 정보를 통하여 제시된 주민들의 의견을 사업에 반영하고자 하는 주민과 정부 간의 양방향 의사소통과정이라고 말할 수 있다. PI(주민참여)도입 후 교통사업 정책결정 과정에서 많은 변화가 일어나고 있다.

1) 미국의 PI(주민참여) 절차제도의 특징

미국의 교통관련사업의 정책결정 과정에서 PI(주민참여)제도가 많은 변화를 이끌고 있다. 미국은 1950년~1980년까지 전국에 4만km의 고속도로를 건설하였다. 이러한 과정에서 도로건설지역이 도시화가 진행됨에 따라 환경문제, 인권문제가 제기됨에 따라 도로사업이 강력한 반발에 부딪히게 된다. 이러한 과정에서 국가환경정책법(NEPA),등 도로정비를 둘러싼 법과 제도가 정비되기 시작한다. 이러한 변화에 중심에 PI(주민참여)제도가 있다. 미국은 1980년대 주간 고속도로망이 완성되었다. 이는 미국연방의 교통계획에 많은 영향을 주었다. 1991년 '육상교통효율화법' (ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act) 제정, '21세기 교통형평법'(TEA-21: Transportation Equity Act for the 21st Century) 제정은 연방정부 차원에서 도로 사업에 대한 시민들의 참여할 수 있는 제도를 마련했다는 점에서 의미가 있다.

2) 미국의 PI(주민참여)제도 도입효과

미국의 PI제도는 많은 전문가들의 우려와는 달리 PI제도가 체계적으로 시행될 경우 정책결정과정에서 주민의 참가와 지원, 사업의 초기에 필요성 검토, 해결방안, 사업시행으로 발생될 수 있는 문제 등을 검토함으로써 사업에 주민들의 주인의식을

3) 권형인. 박정욱(2004), SOC사업 추진상의 사회적 갈등해소방안, 교통개발연구원,

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

갖고 참여하는 긍정적인 효과를 가져오고 있다. 이러한 변화는 첫째, 주민참여로 인해 지역특성을 반영한 사업시행이 가능하다는 점이다. PI제도는 지역사회의 다양한 계층의 의견 수렴이 가능하고 각 단체의 의견이 사업에 반영될 수 있다. 즉 지역의 가치와 기준을 사업에 반영함으로써 지역주민과 협력하는 사업을 만들어 낼 수 있다는 점이다. 둘째, 의사결정의 효율화이다. 정책결정자가 주민들의 관심 사항을 이해하고 주민들의 의견을 사업단계마다 반영할 수 있기 때문에 주민반대에 의한 계획변경에 따른 비용을 절감할 수 있다. 셋째, PI제도 시행은 정부기관의 신뢰를 제공하고 있다는 점이다. 이는 일방적인 사업추진이 아니라 주민들과 같이 토론하고 학습하는 과정을 통해 주민들의 이해를 높이고 공직자가 주민들을 이해할 수 있는 계기를 만들어 준다. 이는 주민들의 정부기관을 신뢰할 수 있는 근거를 마련해 준다.

3) 미국의 단계별 PI(Public Involvement) 적용절차

(1) 미국의 도로사업 절차

미국의 간선도로의 계획은 도로망의 계획과 단계별 사업의 추진으로 구별할 수 있다 ISTEA에서는 MPO(Metropolitan Planning Organization)를 도시권의 교통계획 수립주체로 지정하고 있다. 도시의 장기적인 관점에서 교통계획 및 교통환경을 개선하는 계획(TIP: Transportation Improvement Program)을 수립할 수 있도록 하고 있다. 또한 각 주의 교통부(Department of Transportation)는 주의 장기적인 교통계획과 교통개선계획을 수립하도록 하고 있다. 장기계획은 법정계획으로 20년 단위로 계획이 수립되는데 모든 교통수단의 대상이 되는 네트워크를 구성하여 포함한 종합계획이다. 이를 통하여 주정부는 2년마다 교통개선계획을 수립하여 이를 근거로 연방정부가 보조금을 지원할 수 있도록 되어 있다.

(2) 미국 도로사업 PI(Public Involvement) 절차

미국의 도로계획을 시행함에 있어 사업시행자는 정부기관 등 각각의 이해관계자의 요구와 도로건설에 따른 이동성 향상이라는 이점과 도로건설로 인한 주변지역의

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

영향정도를 종합적으로 평가하고 이를 보고해야하는 과정을 거쳐야 한다.

미국에서는 1990년 이후 PI가 교통계획에 필수적인 과정으로 받여들여지고 있다. 사업시행자는 도로계획을 함에 있어 재원의 상당 부분을 PI를 위해서 사용하고 있다. 이는 첫째, 도로이용자의 이동성에 대한 욕구에 부합하기 위한 주민의 의견반영하기 위함이다. 둘째, 도로시설 개선에 관한 계획과정, 필요성, 그리고 제원의 투자에 관한 주민 인지도 제고이다. 셋째, 이해관계자들의 공감대 형성과 사업의 우선순위에 대한 지원이다. 넷째, 재원조달에 있어서 영향력 행사 유도이다, 다섯째 법적인 요구사항 충족이다.

<표3-7> 도로사업의 단계별 특성

구분	지역계획	교통분석	환경영향평가	설계	건설	운영유지
목적	-지역계획에 의견 반영	- 도로 및 교통계획 의견 반영	-특정사업에 의견 반영	- 특정지점의 설계에 대한 의견 - 주민에게 필요한 정보제공	- 건설에 따른 영향 정보제공 - 주민과의 긍정적 관계유지	유지보수 정체 환경 등에 관련한 정보 제공
활동초점	지역	지역도로노선	사업시행지	특정지점	특정지점	특정지점
시점	-초기부터 지속	초기부터 지속	초기부터 지속	- 설계초기 30% 시 그 후로는 필요시	- 직접관련자와정기적인 접촉 - 일반시민 과대화	-필요시 정기적
대상	-지역의 모든 관계자(상공인, 환경단체 등) -소수의 그룹	-지역의 관계자 - 도로이용자 - 소수의 그룹	-지역의 관계자 -도로이용자 -소수의 그룹	-직접 영향권내 이해관계자	-일반 통행자 -사업지역 주민 -방송매체	-일반 통행자 -지역이해단체
논의깊이	< 가치중심> -성장비성장 -대중교통도로 -정책 적정성	<수단중심> -대중교통도로 -보행자 자전거 -교통수요관리	<대안중심> -대안 선택을 위한 교통 및 환경 분석	<설계중심 > -선형 및 교차로 -지역개발을 위한 세부사항	<사용영향중심> - 교통관리계획 - 도로통행금지 - 교통수요 및 공급관리	< 서비스 중심 > - 도로교통체계 및 운영정보 제공 - 특정도로에 대한 정보의 제공

자료: J. Lynott, D. B. Keever, Public Involvement in Transportation Design Projects, TRB paper No. 00-0648, 2000.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

미국의 도로사업은 크게 지역계획, 교통분석, 환경영향평가, 설계, 시공, 운영 및 유지관리의 6단계로 나눌 수 있다. 각각의 과정에서 지속적으로 PI가 행하여지고 있으나 그 범위나 주요논의들은 달라진다. 도로사업을 계획하고 시행하는 각각의 단계에서 이해관계자들은 사업 대한 관심과 인지를 가지고 다양한 의견을 수렴하기 위하여 PI기법을 활용하고 있다. 중요한 의사결정 단계에서는 공청회가 이용되지만 공청회에 이르기까지 시민들의 의견을 반영하기 위해 많은 연구들이 진행되고 있다. 미국의 PI 기법들은 연방정부 및 주정부의 도로국 및 MPO에 메뉴얼로 개발되어 있다. 연방의 'Public Involvement Techniques Transportation Decision-making'에는 PI기법을 다음과 같이 네가지로 구분하고 있다. 첫째, 주민에게 정보를 제공하는 기법이다. 둘째, 회의 참가를 통한 기법이다. 셋째, 참가자로부터의 피드백이다. 넷째, 참가 유도를 위한 기법이다. 이러한 기법을 토대로 도로사업 시행자가 주최하는 공식행사로 특정안건이나 제안 직전에 행해지는 공청회와 계획에 관련한 대표자 그룹에 의해서 공통의 문제점을 논의하는 시민자문위원회(CAC: CCitizens Advisory Committee) 가 있다. 그리고 특정주제에 관심이 사람을 중심으로 포커스그룹 미팅을 통해 시민과 계획안 작성자의 정보교환의 장으로 시민들이 의견을 청취하는 모임도 있다.

<표3-8> 시민의견의 광범위한 수렴을 위한 다양한 미국 PI 기법

목적		PI기법	내용
정보제공	중심의 되는 그룹의 조직화	시민자문위원회	정기적인 시민단체 대표모임
		행정 및 결정단계에서의 시민참가	
		Collaborative Task Fotces	특정 문제애 대한 합의 형성
	교통약자의 참가 촉진	장애자, 소수인종,저소득자 참가	
	실질적인 정보제공과 커뮤니케이션 방법 확립	메일링 리스트	
		정보자료(전자미디어,뉴스레터,홈페이지개설,기자발표,포스터등)	주민의 획득하기 쉬운 방법으로 정보제공
		중심인물 인터뷰	지역대표자와 일대일대화
		브리핑	
		비디오, 전화, 미디어	

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

목적		PI기법	내용
		대변인과 자원봉사자의 활용	
회의 참가	직접적인 회의 참가	Public Meeting	정보를 제공하기 위한 집회
		Public Hearing	정보를 제공하고, 의견을 수집하기 위한 집회
		오픈하우스	전시내용과 관계자에게 자유롭게 정보취득
		Conference	
		워크숍	특정주제에대한 소그룹 집중회의
	회의주제선택	Brainstorming	아이디어를 내기 위한 자유로운 회의
		검토집회(Charrettes)	
		비져닝(Visioning)	
		소그룹 기법	
의견반영	의견효관의 수단제공	인터넷 온라인 서비스	
		핫 라인	정보의 제공 및 시민의견 청취율제고
		방문센터(Drop-in-Centers)	
	문제해결프로그램	중심그룹회의	시민의 관심이나 요망들을 듣는 소규모 회의
		시민의식구조조사	설문조사 등을 토안 주민의견 조사
		교섭과조정	
참가유도	이벤트개최	교통박람회, 게임, 콘테스트	
	회의운용방식의 개량	회의 출석방식의 개선	
		역활분담	
		현지시찰	
		비공식적 집회. 이벤트	
	커뮤니케이션 방법모색	쌍방향 통신 텔레비전	
		비디오, KIOSK	
		컴퓨터 시물레이션	
		원격화상회의	

자료 : 권형인・박정욱(2004), SOC사업 추진상의 사회적 갈등해소방안, 교통개발연구원.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4) 적용사례

(1) 애리조사 주 피닉스

피닉스 시에서는 애리조나 교통국(ADPT)와 피닉스 시가 속한 마리포사 카운티의 이름을 딴 MAG(Mariposa Association of Government)가 교통계획의 주체로 활동하였다. 이 기구는 지역협의회를 주된 정책결정으로 하고 집행위원회, 운영위원회, 각 대상분과마다 기술자문위원회로 구성하여 피닉스 도시권 교통계획에 필요한 PI 시행 활동을 책임지고 있다.

첫째, 초기의 의견수렴이다. 교통계획의 초기단계의 의견수렴을 위해 오픈하우스, 설명부스 설치, 이벤트 개최 등을 통하여 주민들의 의견을 수렴하고 구체적인 계획을 제안한다. 둘째, 중간 청취 및 의견수렴이다. MAG, ADOT, 사업시행자가 공동으로 합동공청회 개최를 통해 도로사업 장기계획 및 교통개선 계획 초안에 대한 해석결과에 관여할 수 있는 기회를 주고, 사전에 폭넓은 참가가 이루어지도록 폭넓게 홍보한다.

셋째, 최종청취이다. 최종안 의견수렴을 수용하기 위해 30일 전에 공청회가 개최되어 최종안이 공개되는 방식을 취한다. 이러한 방법을 통하여 MAG의 각종위원회의 협의내용은 일반시민에게 신문광고 또는 메일 등을 통한 정보가 수시 제공되는 체계를 가지고 있다.

(2) 오래곤 주 포틀랜드

포틀랜드시의 도시 및 교통계획은 METRO라는 기구가 담당하고 있다. 이 기구는 7명의 지역 대표자를 선출하여 협의체를 구성한다. METRO의 독자적인 PI과정이 규정되어 있다. 이는 교통계획과 도시성장관리 부서에서 PI를 전문적으로 담당하는 부서를 만들어 운영하고 있다. 포틀랜드시의 PI결정 과정은 첫째, 사업의 개시를 공시한다. 둘째, PI의 실행프로그램(PI초안)구축이다. 셋째, PI실행프로그램의 개선이다. 넷째, PI실행프로그램에 근거한 기술적인 연구 분석 시행이다. 다섯째, 정보제공과 의견제시 기회의 계속적인 부여이다. 여섯째, 정보제공과 의견제시 기회의 계속적인 부여이다. 일곱 번째, 대안(초안)의 준비이다. 여덟 번째, 정보제공과 의견제시 기회의 공식적인 제공이다. 아홉 번째, 대안(초안)에 관한 시민의 의견 및 기술자문

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

위원회의 의견 공개 및 기록이다. 열 번째, 대안(초안)의 재검토 및 수정이다. 열한 번째, 정보제공과 의견제시 기회의 계속적인 제공(다양한 모임과 개정이 가능) 열두 번째, 대안(개정안)의 공시와 시민의 의견 및 공공정책 자문위원회와 METRO Council에 의한 초안의 갱신이다. 마지막으로 열세 번째는 공청회 개최이다(45일 공시기간 후 최종승인).

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)[4)]

1) 프랑스 공공갈등관리 제도의 특징

프랑스 공공갈등관리는 정책 초기단계에 시민참여와 공공토론을 통해 갈등을 사전에 예방하는 것을 중요시 하며 이를 법제화 하기 위해 노력해 왔다(정성화, 2012). 1997년 '국가공론토론위원회(Commission Nationalen du Debat Public, 이하 CNDP')를 설립하여 운영하고 있다. 이 기구는 정부와 주민간의 협상을 비롯하여 제3의 조정기관을 통한 사회적 합의를 강조하고 있다. 프랑스의 공공갈등관리는 사전적 갈등관리제도와 사후적 갈등관리제도 두 개의 분야로 구성하고 있다.

사전적 갈등관리기구로는 경제사회환경위원회, 국가공공토론위원회, 국가전략분석센터 등이 있다. 사후적 갈등관리기구는 공화국조정처가 담당한다. 이들 갈등관리기구들의 목적은 각 정책의 갈등사안들이 법정으로 가기 전 합의를 이끌어내는데 있다. 프랑스의 대표적인 갈등예방기구인 국가공공토론위원회는 주민참여와 토론을 중요시하는 갈등조정기구이다.

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

1997년 '바르니에 법'(Loi Barnier 정식명칭은 '환경보호강화 관련 법 제95-101호')에 의해 설립된 국가공공토론위원회는 환경개발부 산하에서 2002년 '풀뿌리민주주의관련법'에 의해 독립된 기관으로 승격되었다. 이 기관은 국가의 대규모 국책사업 추진 시 사업 결정 이전에 심의하는 과정을 담당한다.

<표3-9> 프랑스 공공갈등관리 제도

기능	갈등관리기구		주요내용
사전갈등관리	의견수렴	공공토론위원회(CNDP)	-국민에게 주요 국책사업 정보제공 -이해관계자 토론을 통한 해당 사업에 대한 의견수렴
		민의조사	국책사업에 대한 정보 제공 후 국민 의견을 취합하는

4) 한국행정연구원(2018), 숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

기능	갈등관리기구		주요내용
		(EP)	여론조사
	자문	경제사회환경위원회 (CESE)	-경제, 사회, 환경 등의 문제에 대해 정부와 의회의 자문 제공 다양한 전문가집단으로 구성된 위원회를 통해 정책결정에 참여
		최고행정재판소 (CE)	공공갈등에 대한 자문, 관리, 재판 담당 - 자문 기능이 주요 갈등관리 기능으로 법안 초안을 검토하여 법적 분쟁 가능성을 최소화
	장기계획 수립	국가분석전략센터 (CAS)	협상에 의한 규칙제정 방식으로 국가장기계획 수립 정책 모니터링과 전문정보 제공
사후갈등관리	공화국조정처(MR)		갈등사안이 소송으로 발전하기 전에 조성을 통해 합의 도출, 시민과 정부 간 관계 개선 촉진

자료 : 한국행정연구원(2018), 숙의 민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안.

(1) 추진 배경

프랑스는 1950년대를 시작으로 1980년까지 지속적인 경제발전을 이루었다. 하지만 1970년대 까지만 해도 국책사업은 국가주도에 의해 이루어졌다. 이때까지의 정책은 개발로 인해 일어날 수 있는 환경 요인의 중요성이 부각되지 않았다. 하지만 유럽연합 차원에서 녹색당(Les Verts)과 생태운동연합(Les Ecologistes)등 환경운동 정당이 출범함에 따라 대규모 국책사업의 환경적이 문제가 대두되게 된다. 1980년대의 프랑스내의 환경분쟁은 대규모 국가사업에 대한 시민들의 참여를 통해 공공갈등을 최소화 하려는 노력이 필요하다는 것이 대두되었다. 특히 고속철도 지중해선 떼제배(TGV) 건설사업 관련 분쟁으로 5년간 4명의 건설부 장관이 사임하였다. 이는 대규모 국책사업 추진 시 일어날 수 있는 환경 문제 및 공공갈등 문제를 제도적으로 해결할 수 있어야 하는 필요성이 대두되는 계기가 되었다.

(2) 국가공공토론위원회의 목적과 역할

국가공공토론위원회의 목적은 대규모 국가사업에 대해서 시민들에게 정보를 제공하고 시민들에게 각 사업에 대해 의견개진의 기회를 준다. 이를 통하여 국책사업의 책임을 명확히 하고자 하는 것이다. 위원회의 역할은 공공토론 활성화를 통하여 주

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

민의 선택권을 보장하는 역할을 한다. 이를 위해 정부는 객관적인 자료를 제공하여 사업의 목적, 사업이 적정성, 사업의 특징 등을 전반적으로 검토 및 토론할 수 있는 체계를 만들어 줌으로써 주민들의 의견이 반영될 수 있는 토대를 만들어 주는 것이다.

(3) 국가공공토론위원회의 구성

대통령령으로 위원장 1인과 부위원장 2인을 구성하여 총 25명으로 임명한다. 위원회에서는 행정부, 입법부, 사법부, 시민대표가 모두 참여한다. 이를 세부적으로 살펴보면 의회 추천은 2명이다. 이는 상원 및 하원의장이 추천한다. 지방의회에서 6명 의원을 추천한다. 그리고 참사원장 1명 추천, 대법원장 대법관 1명 추천, 지방법원 판사 1명 추천, 회계감사원 감사 1명 추천, 행정법원 및 행정항소법원 판사 1명 추천, 전국적인 환경보호단체 대표 2명 추천, 전국적인 소비자 단체 대표 1명 추전, 교통물류 단체 대표 2명 추천, 갈등관리 전문가 및 노동문제 전문가 각각 2명 추천, 행정관료 2명 추천이다. 위원장과 부위원장은 상근직으로 보수를 받고, 다른 위원들은 각각에 회의에 참석 수당을 지급받도록 되어 있다. 사무국은 국토부에서 6명의 전담팀을 구성하여 운영하고 있다. 관련법령에 의거 조직구성과 예산은 정부로부터 환경·지속가능성 개발부 예산에 편성되어 독립적인 형태로 운영하며 자율성을 보장한다. 위원회의 소집 조건과 구성, 공공토론 개최방식, 대상 사업 등을 법률로 규정하고 있다(사회통합위원회 2012).

(4) 공공토론 운영절차

국가공공토론위원회가 소집되면 공공토론 필요성을 검토하게 된다. 이를 통하여 필요성이 인정되면 공공토론특별위원회(CPDP)를 구성하게 된다. 구성되면 공공토론 위원회에서 활동계획서 작성 및 공공토론 후 보고서를 작성하여야 한다. 프랑스의 공공토론은 세 가지 나누어 볼 수 있다 첫째는 공공토론특별위원회(CPDP) 구성되어 최장 4개월 이내의 공공토론을 진행한다. 공공토론 준비 전에 최장 6개월간의 사업개요서를 사업발주자와 작성을 하게 되어 있다. 공공토론회는 4개월을 한정하여 진행한다. 하지만 충분한 토론을 위해서 2개월 연장이 가능할 수 있도록 제도를 마련하고 있다. 종합된 결과를 토대로 공공토론특별위원회(CPDP)는 최장 2개월 이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

내의 토론보고서를 작성하여 국가공공토론위원회에 보고서를 전달하고 3개월 이내에 사업발주자의 최종 결정서를 발표한다. 둘째는 사업자 및 사업발주자에게 위임하는 공론조사이다. 공공토론 준비는 최장 6개월 이내로 공공토론 대상이 되는 사업관련 자료를 제출하게 된다. 이후 공공토론회는 4개월을 한정하여 진행한다. 하지만 충분한 토론을 위해서 2개월 연장이 가능할 수 있도록 제도를 마련하고 있다. 사업자는 공공토론 보고서를 작성하여 CNDP 위원회에 제출하게 된다. 위원회는 보고서를 토대로 공공토론 평가서를 작성하여 발표한다. 발표한 문서는 사업자에게 보내지고 사업발주자는 최장 3개월 이내에 사업발주자의 최종 결정서를 발표한다. 셋째는 사업자에 대한 조정 요구이다. CNDP위원회가 판단하여 공공토론을 개최할 만큼 중대한 사안이 아닐 경우 사업자에게 조정 권고를 하는 것이다. 조정 준비는 최장 6개월이내 공공토론 대상이 되는 사업관련 자료 제출을 하게된다. 이후 조정 개최를 4개월을 한정하여 진행한다. 하지만 충분한 토론을 위해서 2개월 연장이 가능할 수 있도록 제도를 마련하고 있다. 사업자는 조정 보고서를 작성하여 CNDP 위원회에 제출하게 된다. 위원회는 보고서를 토대로 조정평가서를 작성하여 발표한다. 발표한 문서는 사업자에게 보내지고 사업발주자는 최장 3개월 이내에 사업발주자의 최종 결정서를 발표한다(사회통합위원회 2012).

3) 툴루즈 대형 우회 고속도로 건설 사례

프랑스 툴루즈시 외곽에 우회도로 왕복 4차선 고속도로 건설사업에서 주민과 환경단체와의 갈등이 발생하자 2007년 2월 5일 교통국토해양부장관이 사업과 관련하여 국가공공토론위원회(CNDP)를 소집 요청서를 제출하여 실시된 공공토론을 통해 처음 사업계획을 수정하여 갈등을 해결한 대표적 사례이다.

(1) 추진 과정

교통국토해양부 장관이 프랑스 남부 툴루즈를 우회하는 유료 고속도로 건설사업을 추진하기 위해 2007년 2월 국가공공토론위원회(CNDP)에 공공토론의 개최를 신청하였다. 이 4차선 도로 건설 사업비는 6억~13억유로 소요될 것으로 예상했다. 이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

후 툴루즈시 우회 고속도로 건설사업 공공토론의 결정되면서 종합적인 검토를 통하여 5개의 토론범위가 정해졌다. 토론범위 주제는 인구증가와 경제상황의 변화를 고려한 도시 중심부 각각의 영향정도, 우회도로 교통량 예측결과, 국내·외 거시적인 관점에서 교통량 예측결과, 사업추진으로 나타날 수 있는 경제적 효과, 환경적 요인 등이다. 이후 2007년 4월 공공토론특별위원회(CPDP)를 구성하여 9월부터 12월까지 4개월간 토론자료 준비 완료 및 토론일정에 대한 공지를 하였다. 이후 사업계획서(요약서 포함)와 3개의 토론지가 배포되고 웹사이트 개설하는 과정을 거쳤다. 공공토론특별위원회 주관으로 공청회는 16회 개최하여 총 4,500여 명의 이해관계자가 참가하였다. 그리고 공청회와 별개로 교통정책과 국토개발, 환경, 보건안전 분야의 토론회를 7회 개최하였다. 이러한 토론회를 토대로 2008년 2월 토론보고서가 작성되고 검토 후 2008년 4월 최종 종합평가 결과보고서를 발표하였다.

(2) 주요 성과

토론을 통하여 참여자의 의견에 따라 사업계획서가 보완되었고, 당국은 3개의 수정안을 제시하여 최적이 대안을 찾을 수 있도록 하였다. 이 3가지 대안 중 공공토론을 통해 지역내 원활한 교통흐름과 전 유럽차원의 원활한 이동을 할 수 있는 대안으로 결정되었다. 토론 과정에서 농업환경과 문화유산 보호 등에 대해 다각적으로 검토됨에 따라 3개 대안의 절충점이 모색되는 결과를 가져왔다.

결정된 결과를 토대로 2008년 7월 16일 주무부처인 환경·에너지·지속가능개발·국토개발부 장관, 교통부 장관은 사업계획의 수정을 결정을 통해 동월 17일 관보에 수정된 결과를 게재하였다. 수정된 사업계획은 그 동안 수많은 토론을 통하여 얻은 결과라는 점이 인정되어 여론이 찬성으로 바뀌는 결과를 가져오게 되었고, 정부정책의 신뢰를 높였다는 평가를 받고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4. 해외사례 분석을 통한 함의

대다수의 국가들은 정책구상 단계부터 시민들의 참여를 의무화 하고 있다. 이는 정책을 추진하는 단계에서부터 국민들의 합의 형성을 통해 정책의 투명성을 높이고자 하는 것이다.

네덜란드의 국민참여절차의 경우 1단계 정부의 사업계획 공포를 통해 비공식적 의견 수렴 및 시민 참여가 이루어진다. 2단계는 시민참여 및 전문가 자문, 조언 결과정리를 하는 과정을 거치고 3단계에서는 수정안이 제출 되면 4단계에서 최종사업이 승인되는 절차를 가지고 있다. 이러한 과정 속에서 시민의 의의제기를 통해 4단계에서도 참여할 수 있는 기능을 가지고 있다. 또한 사업안이 수정되거나 변경되는 경우에도 반드시 국민참여절차 단계를 다시 함으로써 절차적 투명성과 정책의 의사결정의 투명성을 높이고 있다.

미국의 PI(주민참여)제도는 도로건설과정에서 일어나는 환경문제, 인권문제 등 도로사업에서 일어날 수 있는 모든 상황을 시민들의 참여하여 결정하는 방식이다. 이는 정책결정과정에서 주민의 참가와 지원, 사업의 필요성 검토, 해결방안 제시, 사업의 시행으로 이루어지는 단계로 주민들의 주인의식을 갖고 참여하는 긍정적인 효과를 가져오고 있다.

프랑스의 국가공공토론위원회인 경우 정책 초기단계부터 시민참여와 공공토론을 통해 갈등을 사전에 예방하는 방식을 택하고 있다. 프랑스인 경우는 사전적 갈등관리기구와 사후적 갈등관리기구를 통해 각 사업에 갈등을 관리하고 있다. 사전적 갈등기구는 공공토론위원회, 경제사회환경위원회, 국가전략분석센터, 최고행정자문기관, 최고행정재판소를 운영하고 있다. 사후적 갈등관리기구로는 공화국조정처를 가지고 있다. 이중 사전적 갈등예방기구인 국가공공토론위원회인 경우 공공토론 필요성 검토, 공공토론특별위원회 구성 및 활동, 종합보고서 작성, 사업계획 수정 및 보완 등으로 진행된다. 이를 통해 4개월이내 토론을 진행한 후 결과보고서를 작성하여 제출하고 사업시행자는 3개월이내에 토론 결과를 반영하여 수정 보완한 사업계획서를 반영하는 방식으로 한다.

각국의 사례는 공공정책을 추진함에 있어 사전적 갈등해결방안에 초점을 맞추고 있다. 각 사안이 주민의 생활과 밀접한 관계를 가지고 있다는 점에 주목한다는 점

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이다. 도로 정책으로 살펴본 사례들은 그 도로가 건설됨으로 인하여 발생할 수 있는 모든 가능성에 초점을 맞추어 주민들로 하여금 그 정책을 결정할 수 있는 권한을 줌으로써 정책의 투명성을 높이고자 하는 방법을 사용하고 있었다.

국가는 주민들의 참여할 수 있도록 제도적 장치를 뒷받침하고, 주민은 그 제도적 장치속에서 참여를 보장 받음으로써 정책추진과정에서 일어날 수 있는 갈등을 최소화하고 있다. 이러한 추진방식은 현재 우리나에서 교통정책 정책추진과정에서 일어나는 갈등을 해결할 수 있는 방안을 제시하고 있다는 점에서 시사점이 크다 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제3절 국내 교통정책 추진사례 분석

1. 부산 중앙버스전용차로제 시민공론화[5)]

1)부산 BRT 추진배경

부산은 2000년대에 접어들면서 도심에 차량이 급격히 증가하였다. 이로 인한 사회적 비용증가와 교통혼잡은 대중교통을 이용한 해결책을 제시하게 만들었다. 이에 버스 부분의 대중교통수송 분담율을 높이기 위해 많은 노력이 이루어지게 된다. 대중교통 수단인 버스의 노후화로 인한 버스 이용객의 감소와 이로 인한 버스운송 수지 악화, 수익노선의 버스업체간 과당경쟁 등 대중교통의 질이 크게 저하되는 문제가 대두되었다. 이에 따라 부산지역에서는 2007년 5월 준공영제를 시행하게 되었다.

부산의 준공영제는 서울, 대전, 대구, 광주 등 타 지방자치단체와 유사한 형태를 취하였으나, 서울과 달리 BRT를 대대적으로 도입하지 않고, 부산 사하구 하단 교차로 지점에 중앙버스전용차로의 형태인 환승센터만 시범적으로 도입하였다.

2006년 부산에서는 법률에 의거 5년마다 수립하고 있는 1차 대중교통계획을 수립하는 과정에서 중앙차로제에 대한 논의가 있었다. 그러나 2007년 버스 준공영제 시행전까지 교통체계 전반적 변화에 대한 검토 기간이 짧아 현실적으로 시행이 어렵다는 것이었다. 민선 5기 시기인 2009년 중앙정부에서 적극적으로 BRT를 확대하기 위해 광역단위에서 BRT 도입을 검토하도록 국비지원을 하였다. 이에 부산에서도 주요간선 도로를 중심으로 BRT 도입의 가능성을 검토하여 도시철도가 연결되어 있지 않는 동래 내성교차로에서 해운대 송정교차로까지 14.5km 구간을 우선 도입하기로 결정하였다. 2013년부터 BRT 구축을 위한 설계, 민선6기 공사 시행으로 2018년 1월 23일까지 내성교차로에서 해운대 운촌삼거리 구간(8.7km) 구간의 1개축을 BRT 구축하여 운영하였고 2018년 6월 전면 공사가 중단되었다.

5) 부산광역시(2018), 부산BRT 시민공론화 백서.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표3-10> 부산광역시 BRT 추진계획

구분	부산 BRT 공론화 배경	기관
2006.1.6	간선급행버스체계(BRT)설계지침 마련	건설교통부
2006.1.26	2010년 대중교통혁신 Plan발표	부산시
2007.6.8	교통종합대책 발표	부산시
2007.6.11.	시내버스 준공영제 시행	부산시
2008.6.27	버스 환승정류장 및 BRT 공사완공	부산시
2012,04.14	BRT 도입대신 노면전차(Tram)도입제안	부산발전연구원
2013.01.29	시내버스 준공영제 5개년 계획마련 BRT 도입확대	부산시
2018.01.23	동내 내성교차로~해운대 운촌삼거리(8.7km)개통	부산시
2018.6.25	부산 BRT 확대 전면보류 발표, 공사 중단	부산시
2018.08.06	BRT사업 시민공론화 위원화를 통한 정책결정발표	부산시

자료 : 부산광역시(2018) 부산BRT 시민공론화 백서.

2)부산 BRT 공론화

2018년 6월 민선7기 오거돈 부산시장은 시민들 불편을 호소하는 BRT사업 전면 재검토를 공약하였다. 이에 따라 공사중이던 해운대 운촌삼거리 중동지하차도(1.7km) 구간과 중앙대로 동래 내성교차로에서 서면교차로 (5.9km)구간의 공사를 중단하였다. 이에 따른 공사중단으로 매몰비용과 2019년 기획재정부의 정부안으로 국회 예산요청이 된 점을 감안하여 BRT 공론조사를 통하여 사회적 합의를 이끌어 내겠다고 하였다. 다만 공사중에 있었던 BRT구간이 절대공기 등으로 국비집행이 최대 기한이 10월 초순경인 경을 감한 사회적 합의 도출이 부족한 면이 있으나 정부에서 추진한 신고리 5·6호기 원전 공론화 기간도 3개월인점을 감안 2개월이면 가능하다고 판단하였다.

3)부산 BRT 추진을 둘러싼 쟁점과 갈등

부산 BRT추진 중단은 오거돈 시장의 공약사항이다. 전 부산시장의 출신이 버스 운송회사의 경영자인 점과 친인척 중 현재도 버스운송회사를 운영하고 있는 점으로 인해 공적인 영역에서 BRT를 추진하기 보다는 개인적인 부를 축적하기 위한 도구

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

로 이해하는 지역주민들이 많았기 때문이다. 또한 BRT추진으로 도로변 주정차가 어려워 택시 및 화물차 등의 생계형 운전자들의 불만이 중복되고 부산은 지역적인 특성상 BRT가 적합하지 않다는 부정적인 여론의 커지면서 여론수렴 과정에서 시민과의 소통 부재가 문제시 되기도 하였다.

BRT 시민공론화 과정에서 정부가 추진한 신고리 5·6호기 교육정책에 대한 공론화와 같은 절차를 따라야 한다는 반응과 선출된 시장이 결정해야 한다는 반응, 그리고 추진하고 있는 사업을 공약사항이라는 이유로 중단하기 위한 절차를 이행하는 것이 아니냐는 등의 부정적인 여론이 있었다. 긍정적인 여론은 자동차 중심의 교통정책이 대중교통과 사람 중심으로 변화해가는 큰 패러다임에 대해 그동안 여론수렴 과정이 부족했던 사항을 이제야 바로잡는다는 입장이었다. 이에 시민과 소통하는 과정을 통해 정책을 결정한다는 긍정적인 여론이 존재하였다.

4)부산 BRT 시민공론화 과정

(1)위원회 구성

부산 BRT 사업의 추진여부와 관련없이 어떠한 결론이 도출되더라도 공론화 과정에서 도출된 결과를 수용하기 위해 가장 신경쓴 부분은 시민공론화 위원회 구성이다. 구성원은 대의기관인 부산광역시의회로부터 해양교통위원회 위원 2명 추천, 시민사회단체중 교통, 여성, 경제, 환경, 시민사회 4개분야에서 각 2명 추천하여 8명을 추천받았다. 시민단체 위원구성은 공정성과 대표성을 확보하기 위하여 교통분야 각 단체 추천과 남녀비율을 균형있게 선정하였다. 그리고 공론화의 전문성과 공정성을 높일 수 있도록 대한교통학회 부·경·울 지회와 한국지방자치법학회의 추천을 받아 교통전문가 2명과 법률전문가 1명 등 총 13명으로 “BRT시민공론화 위원회”위원을 최종 구성하였다.

(2)위원회의 역할

시민공론화 위원회의 역할은 크게 세가지로 나누어 볼수 있다. 첫째, 시민의견을 수렴하기 위한 공정한 공론화 과정 설계이다. 부산시민의 전반적인 의견을 모르는 상태에서 최대한 객관적으로 시민들의 의견을 수렴하고 시민의 대표성을 확보한 시

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

민참여단의 숙의 절차 이행을 위해 리서치 방법과 규모, 조사기관 선정, 시민참여단 구성 및 규모, 그리고 학습, 숙의 과정의 세부프로그램을 설계하였다.

둘째, 공정한 공론화 과정이다. 공론화를 진행하는 동안 생산되는 객관적인 자료를 모두 투명하게 제공하였다. 필요시 수시로 보도자료를 배포하도록 하였으며, 자료 제공 시에도 공사재개와 중단, 어느 한쪽으로 기울어지지 않도록 자료의 양을 균등하게 시민들에게 배포하였다. 셋째, 공론화 결과의 사회적 수용성 제고를 위한 시민과의 투명한 소통이다. 본격적인 시민공론화 학습, 숙의 과정 전 이틀간 오리엔테이션 과정 2번의 TV토론회, 공사재개와 중단에 대한 전문가 의견과 발표자료 등이 부산시 홈페이지 등에 게재되어 BRT사업에 대한 객관적 정보가 습득되도록 하였다. 이러한 원칙하에 시민공론화 위원회 운영은 공정성, 중립성, 책임성, 투명성을 갖추어 추진하는 것으로, 2018년 10월 10일 공론화 과정이 마무리 되었다.

<표3-11> BRT 시민공론화 위원회 활동일지

구분	내용
2018.8.2.	· BRT공론화 위원회 구성 · 운영계획 시장보고 위원회 구성13명(시위원2, 시민단체 8, 전문가 3)
2018.8.3	· BRT공론화 위원회 구성 · 보도자료 작성
2018.8.5.	· BRT공론화 위원회 구성
2018.8.8.	· BRT공론화 위원회 구성 1차 회의 개최 - 위원장 선정 : 오범문 부산 YMCA사무총장 - 간사지면 : 이훈전 부산경실련 사무처장 - 공론화 과정 설계를 위한 자료 작성 송부 요청
2018.8.13.	· BRT공론화 위원회 구성 · 운영 계획 행정부시장 및 시장 보고 -예비비사용
2018.8.14.	· BRT공론화 1차 실무위원회 개최 -공론화 방법, 리서치 관련 논의 · 동내 내성교차로~해운대 운촌삼거리 구간 현장체험
2018.8.16.	· BRT공론화 위원회 2차 회의 개최 -공론화 방법결정 -시민여론조사 규모 및 방법 결정 -학습 및 숙의 과정 결정 -찬 · 반전문가 그룹 구성 → 교통전문가(찬 · 반각1명)로부터 추천 -갈등관리사 초빙 강의 여부 → 배제

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분	내용
	-시민여론조사 용역 발주
2018.8.22.	· BRT공론화 2차 실무위원회 개최 -BRT공론화 위원회 명칭 변경(안)제시 -공론화 방법 및 시기 구체화 -시민참여단 구성 방법 -시민여론조사 문항 결정
2018.8.23.	· BRT공론화 위원회 3차 회의 개최 -공론화 명칭 변경 : BRT정책결정을 위한 시민공론화 위원회 (약칭, BRT 시민공론화위원회) -공론화 방법에 대한 세부내용 결정 -시민여론조사 문항 결정 -9월회의 일정결정(매주 목요일 오전10:00)
2018.8.28.	· BRT공론화 3차 실무위원회 개최 -전문가 포함여부 결정→의견 대립이 이어질 경우 표결 결정 -시민여론조사 조사방법 및 문항 결정 -찬 · 반 토론자 구성 -숙소대상지 후보(온천동 호텔농심, 통영금호마리나, 경주 한화콘도)
2018.8.29.	· BRT시민공론화위원회 4차 회의 개최 -전문가 포함여부 →전문가 투표 미참여, 위원회 최종 의견 제출시 전문가 의견만 제시 -시민여론조사 조사방법 및 문항 결정 -시의회 해양교통위원회 간담회(2018.9.3.위원장실) -공론화 설계 결과 언론브리팅(2018.9.4.) -시민 오리엔테이션 일정 결정 → 9.28~9.29. 2일간 -숙소결정 →온천동 호텔농심
2018.9.3.	· BRT시민공론화위원회 시의회 간담회 개최 -참석 : 위원회 위원장외 2명, 부산광역시의회 해양교통위원회 시의원 7명, 행정지원 등 · BRT시민공론화 4차 실문위원회 개최 -공론화 결과 도출을 위한 전문가 조사 방법 →각계 전문가, 방법은 설문조사 -시민참여단 학습자료 작성시 고려사항 -시민참여단 오리엔테이션 일자 확정 →9.28.(금)19:00, 9.29.(토)10:00
2018.9.4.	· BRT시민공론화 홍보요청 -홍보시기 : 2018.9.6.~2018.9.18.(15일간) -내용 : BRT추진여부에 대한 시민여론조사 -홍보매체 : 부산시 홈페이지, 교통안내전광판(VMS), 버스정보안내기(BIT)등 -홍보문구 : “BRT”추진여부 결정을 위한 시민여존조사(2018.9.7.~18)시행에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분	내용
	시민 여러분의 많은 협조 부탁드립니다.
2018.9.5.	· BRT시민공론화 위원회 언론브리핑 -BRT 시민여론조사, 시민참여단 구성, TV토론회 등 공론화 방법 브리핑 -발표자 : BRT시민공론화 위원회 오문범 위원장
2018.9.6.	· BRT시민공론화 위원회 5차 회의 개최 -전문가 조사방법 및 조사항목 결정 -시민참여단 학습과정 진행자 결정 및 퍼실리테이터 모집 · 광주광역시청 BRT관련 시의회 방문 -부산 BRT 도입배정 및 현황 설명
2018.9.9.	· 1차 TV토론회 -08:00,부산MBC, 시가포커스, “부산BRT 추진하나 중단하나” -추진 : 동아대 도시계획공학과 교수 김회경 부산시민운동지원센터 센터장 김해몽 -중단 : 부산대 도시문제연구소 특별연구원 최치국 도로교통공단 남부면허시험장 민원부장 노유진
2018.9.10.	· BRT시민공론화 5차 실문위원회 개최 -이해관계자(버스,택시,도시철도등 종사자)간담회개최예정(2018.9.19.) -전문가 추천결과(5개분야 30명, 추전확정시 명단 제출) -전문가 간담회 개최(2018.10.2.) -전문가 설문지 작성(분야,업종,BRT의견, BRT 찬반의견 제외) -오리엔테이션 배포자료 검토 -2018.10.5. 시민숙의과정 토론회 이경찬 교수 사회 확정
2018.9.11.	· 서면몰, 부전몰 지하상가 상인회 방문 -서면구간 BRT 반대 민원서 제출(3,209명)
2018.9.13.	· BRT시민공론화 위원회 6차 회의 개최 -이해관계자 간담회 미개최 -추천받은 전문가 선정(13명) 및 설문문항 결정 -시민참여단 오리엔테이션 배표자료 공론화 위원 검토
2018.9.17.	· 시장 BRT시승(07:30~08:01, 동백역~내성교차로) · BRT시민공론화 6차 실무위원회 회의 개최 -학습 및 숙의과정 세부일정 -시민참여단 2차 및 3차 설문지 검토 -2,500명 설문 완료 후 시민참여단 구성 미비시 고려사항 -시민참여단 음주 · 외출 불가, 기자단 참여, 결과 미공개(2018.10.10.공개)
2018.9.20.	· BRT시민공론화 위원회 7차 회의 개최 -학습 및 숙의(1박2일)과정 세부일정 -시민참여단 설문지 결정 -1차 시민여론조사 개략 집계 결과 및 시민참여단 구성 -2차 TV토론 시 양측 토론자에게 명확한 표현 사용 요청

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분	내용
2018.9.21.	· BRT시민공론화 위원회 긴급 회의 개최 -공사 중단 : 재개 = 3:3명중 중단측 2명 불참시 학습 및 숙의과정애로 -불참의사 표명 토론자 2명 참여독려 -불참의사 고수 시 이해관자인 버스, 택시 관계자 각 1명씩 참여 - 10.5.~6. 학습 및 숙의 과정 토론자 구성은 8차 회의시 논의
2018.9.27.	· BRT시민공론화 위원회 8차 회의 개최 -공론화 위원 사퇴 건(공사중단측, 토론자 섭회) -시민참여단 구성결과(150명 모집 완려, 참여단 미참여시 고려사항) -자료집(생활안내 자료 수정후 인쇄, 토론자료집-사전 교육자료 인쇄) -전문가 간담회 미개최
2018.9.28.~9.29.	· BRT시민공론화 시민참여단 오리엔테이션 개최 -9.28. : 78명 참석(1명불참) -9.29. : 67명 참석(4명불참) -총 150명 중 145명참석
2018.9.30.	· 2차 TV토론회 -08:00,KNM, 파워토크, “부산BRT 2단계 추진이냐 중단하나” -추진 : 대한교통학회 부경울지회 고문 고상선 부산버스노동조합 기획국장 신용민 -중단 : 도로교통공단 남부면허시험장 민원부장 노유진 부산개인택시조합 이사장 김호덕
2018.10.1.	· BRT시민공론화 6차 실무위원회 회의 개최 -학습 가 토론내용 결정 -분임토의 내용(9명씩 16개조, 6명 1개조) -학습 및 숙의과정 토론자 결정 및 토론 내용검증(재개, 중단 각각2명) -전문가 조사 결과 보고
2018.10.4.	· BRT시민공론화 위원회 9차 회의 개최 -전문가 토론내용(사회:KBS K 토크 사회자 이경찬 교수) -분임토의 내용(퍼실리테이터 사전 오리엔테이션 2회) -특정언론사 추정기사 대응
2018.10.5.~10.6.	· BRT시민공론화 학습 및 숙의 과정 -전문가 토론 -시민참여단↔전문가 질의 및 응답 -분임토의 -최종 설문조사(총인원141명, 재개86명, 중단55명)
2018.10.8.	· BRT시민공론화 위원회 10차 회의 개최 -BRT시민공론화 최종 결론 도출 내용 검토 -ㅠBRT시민공론화 학습 및 숙의과정 평가
2018.10.10.	· BRT시민공론화 결론 최종 언론브리핑

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분	내용
	· 위원장→부산시장 제출문 전달
2018.10.11.	· BRT시민공론화 관련 시 입장 발표 → 전면수용

자료 : 부산광역시(2018) 부산BRT 시민공론화 백서.

(5) 후속조치

2018년 10월 11일 BRT시민공론화 위원회로부터 제출받은 보고를 토대로 각 구간의 공사를 할 수 있게 하였다. 이후 10월 15일 공사를 재개를 공사업체에게 통보하고 관련부서 및 기관에 회계절차 이행을 촉구하였다. 이후 1개월간 공사를 재개하는 것과는 별도로 공론화 과정에서 도출된 결과를 이행하기 위해 시민과 함께 BRT를 위한 계획, 공사, 운영할 수 있는 새로운 정책 패러다임을 구상하여 언론홍보하였다. 또한 시민협력단을 구성하여 시민의 직접 계획에 참여하고 공사와 운영상태를 점검하여 시민불편사항을 해소하고 궁극적으로는 BRT의 기능을 향상하는 방안을 마련하였다.

그리고 시민참여단의 요구사항 중 시내버스 노선개편과 대중교통체계를 전반적 개선을 위해 2019년 예산안에 이를 위한 예산을 편성하여 공론화 과정에서 도출된 대책 수립을 위한 후속조치를 진행하였다. 이를 위해 시민협력 프로세스 “버스 길 함께 만들기 (Bus Ride Together)”을 진행하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 광주도시철도 2호선 공론화[6)]

1)광주도시철도 2호선 추진배경

광주광역시 도시철도 2호선 건설과정은 민선 3기인 2002년 10월, 광주광역시의 도시순환성 지상고가 방식으로 한 기본계획을 건설교통부가 최초로 승인・고시하면서 시작되었다. 이후 민선 4기인 2009년에 예비 타당성 조사가 통과되어 광주광역시는 도시철도 2호선 건설 절차를 진행하였다. 민선 5기인 2012년 광주광역시는 도시철도 2호선 건설방식을 지상고가에서 저심도 방식으로 변경 요청해 2013년 건설교통부는 기본계획 변경 승인・고시하였다.

하지만 2014년 민선 6기 시작 이후 사업에 대한 전면 재검토가 이루어졌다. 2014년 8월부터 11말까지 도시철도 2호선 재검토 TF팀을 비롯해 워킹그룹 구성・운영과 시민단체 설명회, 그리고 광주 공동체 시민회의 등의 의견을 종합하였으나 다시 '도시철도 2호선 건설' 로 결론 내려진다. 이에 2014년 12월 '도시철도 2호선은 원안대로 건설한다'고 시민 발표를 하였다. 2015년 광주광역시 도시철도 2호선 안전성, 사업비 절감 등이 쟁점별 사항을 자문회의를 통해 의견수렴하였다. 2015년 12월 원안대로 빠른 시일 안에 착공할 것을 발표한다. 이후 2017년 1간계 기본설계 용역준공과 1단계 실시설계 용역착수, 2018년 2단계 실시설계 용역착수 등이 진행되었다.

2)광주도시철도 2호선 공론화

2018년 6월 13일 지방선거 이슈로 도시철도 2호선 건설문제가 부각 되었고 2018년 1월 8일 결성한 '도시철도 2호선 착공반대 시민모임' 은 1월 29일 '도시철도 2호선 공론화 요구 시민모임'으로 이름을 변경한 후 기자회견을 통해 공론화를 본격적으로 요구하였다. 민선 7기 이용섭 시장은 인수위원회 격인 광주혁신위원회를 통해 도시철도 2호선과 관련한 설명과 토론회를 5회에 걸쳐 진행하였다. 이 당선자는 공약사항으로 "중・장기적으로 도시철도 2호선 건설에 대한 대중교통체계를 고도화하되 다양한 의견을 조정하기 위해 공론화 과정을 거치겠다"고 공약했다. 2018년 7월

6) 광주광역시(2018), 광주도시철도 2호선 공론화 백서.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

16일 이름을 바꾼 '사람중심 미래교통 시민모임'은 시민참여형 숙의조사를 공식 제안한다. 또 숙의조사 기간 중 관련 행정 진행 중지와 공정하고 원활한 숙의조사를 위한 준비위원회 구성을 제안하였다. 7월 17일 광주광역시는 '도시철도 2호선은 공론화 방식으로 조기에 결정해야 한다'는 입장을 표명하였다. 이후 7월 26일 광주광역시는 시의회에 도시철도 2호선과 관련한 주요 쟁점사항 보고하였다. 8월 1일 광주광역시는 도시철도 2호선 건설과 관련해 추진중인 용역 20건(설계, 건설사업과리. 영향평가, 차량등)을 일시 중지하였다.

<표3-12> 광주도시철도 2호선 건설 관련 용역

연번	구분	사업명
1	토목/궤도	1단계 실시설계용역(토목/궤도 1공구)
2		1단계 실시설계용역(토목/궤도 2공구)
3		1단계 실시설계용역(토목/궤도 3공구)
4	차량기지	1단계 차량기지 실시설계 용역
5	정거장	1단계 정거장 실시설계용역(건축/기계 1공구)
6		1단계 정거장 실시설계용역(건축/기계 2공구)
7	전기	1단계 전기분야 실시설계용역
8	통신	1단계 통신분야 실시설계용역
9	신호	1단계 신호설비 실시설계용역
10	기타	1단계 실시설계 건설사업관리 및 설계VE용역
11		1단계 건설사업 환경영향평가 및 교통영향 분석 및 개선대책 수립용역
12		1단계 철도교통안전진단 용역
13		1단계 지하안전영향평가 용역
14	차량	차량시스템 일괄제작 구매
15	신호	신호(열차제어)시스템 구매, 설치
16	토목/건축	2단계 기본 및 실시설계용역(토목/건축 1공구)
17		2단계 기본 및 실시설계용역(토목/건축 2공구)
18		2단계 기본 및 실시설계용역(토목/건축 3공구)
19		2단계 기본 및 실시설계용역(토목/건축 4공구)
20	기타	2단계 설계단계 건설사업관리 및 설계VE용역

자료 : 광주광역시(2018) 광주도시철도 2호선 공론화 백서.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

광주광역시는 도시철도 2호선 건설과 관련해 지역사회의 분열과 공공갈등 심화로 인한 행정의 불신을 없애고, 시민들의 합의 도출을 통한 신뢰성 회복도 필요하였기에 '광주광역시 시민참여 기본조례' 제13조(갈등조정을 위한 시민참여), 제15조 (시민의견조사의 실시)에 근거해 공론화를 추진하였다. 한편 공론화위원회는 9월 17일 제정·시행된 '광주도시철도 2호선 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정'에 의해 구성되었다.

3) 공론화위원회 구성

(1) 위원회 구성 전

광주도시철도 2호선 공론화위원회는 총 7차례에 걸쳐 '공론화 추진을 위한 준비위원회' 회의를 마친 후 구성되었다. 회의는 2018년 8월 7일 부터 9월 10일까지 광주광역시 최영태 공동위원장 주제로 진행되었다. 8월 7일 1차 준비위원회에서는 반대측으로 '사람중심 미래교통 시민모임에서 5명, 찬성측으로 광주광역시 도시철도건설본부 등에서 5명이 참석하였다. 제1차 회의에서 공론화 방식, 의제설정, 설계 주제 공론화 추진방식 등 입장차이를 확인하였다. 찬성은 공론화 방식을 공론화위원회 구성후 공론화위원회에서 결정, 반대측은 공론화는 당연히 숙의형으로 해야 하며 공론화위원회 이전 숙의형을 보장해야 한다고 주장하였다. 이후 9월 10일 7차 회의에서 공론화위원회 출범과 동시에 각종 토론회를 비롯해 단체 활동이나 소통창구 역할을 할 수 없도록 합의하였다.

<표3-13> 공론화 추진을 위한 준비위원회 회의

회차	일시	장소	주요안건
제1차	8월7일(화) 15:10~16:45	광주광역시 협업 회의실	-공론화방식,의제등설계 주체논의 준비위원장 최영태
제2차	8월10일(금) 15:30~18:10	광주광역시 감사위원회 회의실	-공론화 의제 방식 등설계 주체 논의
제3차	8월14일(화) 09:10~11:40	광주광역시 감사위원회 회의실	-공론화 의제,방식 절차 등설계에 관한 논의
제4차	8월23일(화)	광주광역시 감사	-공론화 의제 방식 등 공론위원회에 맡기는

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

회차	일시	장소	주요안건
	17:37~19:35	위원회 회의실	안에 대핸 논의
제5차	8월30일(화) 08:18~10:20	광주광역시 감사위원회 회의실	-공론화위원회 구성논의
제6차	9월5일(화) 08:09~10:15	광주광역시 감사위원회 회의실	-공론화위원회 구성 등 큰 틀에서 합의 -공론화위원회 위원 선정을 위한 찬·반 양측 대표 2명씩 선정
제7차	9월10일(화) 08:05~10:30	광주광역시 감사위원회 회의실	-중립인산 7명 합의+찬·반양측에서 2명씩 추천 -찬·반양측에서 2명씩 추천하는 안에 대한 찬성 측에서 반대

자료 : 광주광역시(2018) 광주도시철도 2호선 공론화 백서.

이후 9월 12일 오후 광주광역시 공론화 수용, 9월 14일 광주시민단체협의회도 공론화 제안문 수용을 통해 공론화가 시작되었다.

(2) 위원회 구성

광주도시철도 2호선 공론화위원회는 보다 중립적이고, 책임성 있게 공론화 업무를 수행할 수 있도록 도시철도 2호선 이해관계자가 아닌 법률, 조사통계, 소통, 갈등관리 전문가 등 7명으로 구성하여 신뢰성을 높였다.

공론화위원회 구성에 후보 추천은 8월 24일~9월 7일까지 광주지역 5개 대학(전남,조선,호남,광주,동신)과 7개단체(광주지방변호사회, 민주사회를 위한 변호사 모임 광주전남지부, 광주전남기자협회, 한국갈등관리학회, 사회갈등연구소, 한국갈등해결센터, (사)한국갈등해소센터)에 요청하였다. 다만 대학에서는 각 5명씩, 변호사 단체와 갈등학회 등에서는 각 2명씩 추천을 의뢰하였고, 이중 여성을 과반씩 추천·요청하였다. 후보추천 결과 8개기관에서 18명이 추천되어 9월 8일 공론화위원회 위원 성정을 위한 찬·반 양측 대표단 회의에서 이해관계자를 제척하고 잠정적으로 7명을 선정하였다. 다만 찬·반 양측이 합의해 선정한 위원 중 1명 위원 수락을 사양, 1명 추가로 선정하였다. 이 과정에서 여성이 1명에서 2명으로 증가하였다. 위원구성은 최영태 위원장, 법률 1명, 조사통계 1명, 소통 2명, 갈등관리 2명으로 구성되었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) 공론화 의제 및 방식

광주도시철도 2호선 공론화위원회는 신고리 5·6호기 원전 공론화 및 대입제도 개편 공론화 등 전국에서 진행되고 있는 공론화 의제를 검토 분석 후 합의하여 결정하였다. 의제로는 도시철도 2호선 찬·반여부, 혹은 도시철도 2호선과 다른 대체 교통수단(BRT, 트램등)으로 할 것인지를 논의하였다. 이 과정에서 찬·반 양측의견 수렴하였다. 그 결과 도시철도 2호선 공론화 의제로 '건설 찬성과 반대'를 광주 시민에게 묻는 것으로 최종 결정하였다.

공론화방식은 '숙의형 공론화 방식'으로 결정하고 19세 이상 광주 시민에게 충분한 지식과 정보를 제공하고 학습을 통대로 숙의 과정을 거쳐 결정하기로 하기로 하였다.

3) 공론화위원회 활동

광주도시철도 2호선 공론화 위원회는 16년 동안의 공공갈등 해소와 민주도시 광주의 협치모델을 만들기 위해 구성되었다. 2018년 9월 17일 첫 회의에서는 공론화위원회가 객관적이고 중립적으로 책임성 있게 투명하게 공론화 과정을 운영·관리해 나가는 방법을 논의하였다. 2018년 9월 21일 제2차 회의에서는 도시철도 2호선 의제로 '건설 찬·반'을 묻는 것으로 결정하였다. 그리고 시민참여형 조사로 규모를 결정하고, 2,500명의 표본조사를 실시하기로 하였다. 또한 시민참여단은 연령, 성별, 지역을 고려하여 250명내·외로 결정하였다. 9월 28일 제3차 회의에서는 표본조사 방법을 비롯해 설문지 검토와 공론화위원회 운영사항 논의하였다. 표본 2,500명은 유선50%, 무선30%, 방문20% 기준으로 하되 수행사의 의견을 들어서 최종 결정하였다.

10월 05일 제4차 회의에서는 공론화 구체적인 로드맵을 확정하였다. 공론화위원회는 도시철도 2호선 공론화 표본(여론)조사와 시민참여단 구성은 10월 10일~26일까지 사전 숙의를 진행하기로 하였다. 이후 종합토론회(설문조사)는 11월 9일~10일 1박2일로 하는 것으로 하고, 숙의를 통한 최종 권고안 결과는 11월 10일까지 도출하기로 하였다. 2,500명 규모 표본조사는 10월 10일~23일까지, 250명 시민참여단 구성은 10월 26일까지 하기로 하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

10월 12일 제5차 회의는 250명 시민참여단의 스스로 학습해 합리적인 의사판단을 할 수 있도록 도움을 주는 '숙의 프로그램을' 구성하였다. 이를 위해 숙의자료집과 이러닝 숙의동영상, 온라인 전용 Q&A방, 시민참여단 종합토론회 등의 숙의프로그램을 마련하였다. 10월 19일 제6차 회의에서는 시민참여단 250명이 학습할 수 있는 숙의자료집은 온라인에서도 학습할 수 있도록 이러닝 숙의동영상을 마련하기로 하였다. 10월 26일 제7차 회의에서는 시민참여단이 숙의 및 토론과정을 거친 후 찬·반 의견을 제시하는 방향으로 종합토론회 프로그램을 확정하였다.

11월 2일 제8차 회의에서는 시민참여단의 종합토론회는 공정성과 투명성이라는 두 가지 방향을 제고하기 위하여 참관인단을 운영하고 프로그램 일부를 지역 언론에 공개하기로 하였다. 11월 7일 제9차 회의에서는 시민참여단 종합토론회 모든 프로그램을 마친 후 실시하는 설문조사 결과는 단수 다수제 원칙을 준수해 권고하기로 하였다. 설문조사는 시민참여단이 11월 9일~10일 1박 2일로 진행하는 종합토론회를 근거로 모든 프로그램을 종료 후 10일 3시 10분경 도시철도 2호선 건설 찬·반을 묻도록 하였다.

<표3-14> 광주도시철도 2호선 공론화위원회 회의일정

회차	일시	장소	주요안건
제1차	9.17.(금) 15:00~17:47	광주광역시 협업회의실	-공론화 방식은 '숙의형 공론화 방식'(신고리 방식 준함)으로 결정 -공론화위원회 분과위원회(법률,조사통계,소통,갈등)구성 -언론 인터뷰는 위원으로 단일화
제2차	9.21.(금) 14:08~17:05	광주광역시 세미나 1실	-의제는'도시철도2호선(지하철2호선)건설 찬 · 반으로 결정 -설문조사는 총2회 실시 -조사규모논의(2차조사는 1박2일숙의후실시) -오리엔테이션생략
제3차	9.28.(금) 15:00~17:33	광주광역시 소회의실	-표본조사2,500명, 참여단 250명 결정 -종합토론회 일정은 11월9일(금)~(토)결정 -최종 설문결과는 찬 반 단수 다수제로 채택
제4차	9.17.(금) 15:00~17:47	광주광역시 감사위원회	-1차조사(2,500)는 유무선50:50비율로결정 -시민참여단 250명은 찬 · 반유보 비율로 선정

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

회차	일시	장소	주요안건
		회의실	-공론화위원회 운영세칙 의결,소통협의회 논의
제5차	10.5.(금) 14:10~18:20	광주광역시 협업회의실	-소통협의회구성(찬 · 반양측각3명씩),광주광역시는 참관인(옵서버)으로배석가능 -자문 · 검증위원회 구성,숙의자료집논의등
제6차	10.12.(금) 14:03~17:33	광주광역시 협업회의실	-검증위원회(2명),소통협의회(6명), 자문위원회(5명) 구성확장 -숙의자료집 작성논의 -찬 · 반 양측 홍보 플랜카드 250개씩 인정
제7차	10.19.(금) 14:07~17:25	광주광역시 협업회의실	-시민참여단 선정,자문위원이 참여한 숙의자료집 검토 -종합토론회 프로그램 운영 세부사항 논의
제8차	10.26.(금) 14:00~18:25	광주광역시 협업회의실	-숙의자료집 공개 결정 -종합토론회 진행사항 논의
제9차	11.7.(금) 19:08~10:20	광주광역시 감사위원회 회의실	-종합토론회 참여자 확장 -권고안 작성 · 발표논의 등

자료 : 광주광역시(2018) 광주도시철도 2호선 공론화 백서.

4) 권고안 제출 및 후속조치

광주도시철도 2호선 공론화 위원회 위원 7명을 비롯해 검증위원 등이 참여한 가운데 진행된 권고안 논의 결과 권고안은 공론화 위원장이 초안을 작성한 후에 위원 7명과 공유하고 의견을 수렴에 확정하기 하였다. 공론화권고안은 11월 12일 오전 기자회견 후 제출하였다.

도시철도 2호선 건설 찬·반 공론화 권고안은 시민참여단 243명과 공론화위원회 공동 명의로 도시철도 2호선 공론화 개요, 조사결과에 대한 정책 권고, 추가의견을 비롯해 참고자료로 설문조사결과, 공론화 추진일정 등이 제출되었다.

11월 12일 광주광역시장에게 '도시철도 2호선 건설 찬·반 공론화 권고안' 전달 이후 기자회견을 통해 공론화위원회의 권고안을 수용해 '도시철도 2호선 건설을 속도감 있게 추진하겠다'고 공식화 하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 국내 교통정책 추진사례를 통한 함의

우리나라의 교통정책의 주민참여 숙의 제도는 갈등이 발생한 후 사후적 시행을 하는 경우가 대부분이다. 부산의 BRT시민공론화 위원회 출범은 민선 7기 오거돈 시장이 선거공약사항이었다. 해운대 운촌삼거리 중동지하차도 구간과 중앙대로 동내 내성교차차로에서 서면교차로 공사 중단의 방향을 묻는 공론화였다. 부산에서 추진한 공론화는 신고리 5·5기 원전 공론화 기간을 감안하여 2개월간 진행되었다. 그동안 공사는 중단되고 공론화 이후에 결정된 사항을 따르기로 하여 시민참여형 숙의가 진행되었다.

부산 시민공론화의 역할은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 시민의견을 수렴하기 위한 공론화 과정 설계이다. 시민참여단의 숙의 절차 이행을 위한 리서치 방법과 규모, 조사기관 선정, 시민참여단 구성 및 규모 등 학습, 숙의 과정의 세부 프로그램의 설계이다. 둘째는 공론화 과정이다. 자료를 투명하게 제공하고 찬반의 자료를 정확하고 균형 있게 배포함으로 인하여 어느 한쪽으로 의견이 기울어지지 않도록 하였다. 셋째, 공론화 결과의 사회적 수용이다. 합숙을 통한 숙의과정과 언론토론회 등을 통해 투명성을 높였다. 이러한 2개월과정의 숙의형 공론화 과정을 통해 공사를 재게하고 공론화 과정에서 도출된 시내버스 노선개편과 대중교통체계 개편의 전반적인 사항을 후속조치로 시행함으로써 시민협력형 프로세스를 만들 수 있었다.

광주도시철도 2호선 공론화는 공사가 진행되는 가운데 시행되었다는 점에서 부산과 유사한 사례를 가진다고 볼 수 있다. 2018년 민선 7기 이용섭 시장은 공약사항으로 중·장기적으로 도시철도 2호선 건설에 대한 대중교통체계를 고도화하되 다양한 의견을 조정하기 위한 공론화 과정을 거치겠다고 공약했다. 이후 7월 17일 광주광역시는 도시철도 2호선을 공론화 방식으로 추진하는 결과를 발표하고 추진중인 용역 20건의 일시중지 명령을 내리고 본격적인 공론화를 진행하였다. 광주도시철도 2호선 공론화위원회는 신고리 5·6호기 원전 공론화 및 대입제도개편 공론화 등 전국에서 진행되고 있는 공론화 의제를 검토 분석 하는 과정을 거쳤다. 이를 통하여 도시철도 2호선 공사 찬반을 광주시민에게 묻는 것으로 최종 결정을 하고 공론화를 진행하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

우리나라의 교통정책 추진과정에서 공론화는 사후적 성격의 공론화 제도에 가깝다. 문제가 발생하고 이를 해결하는 방식으로 공론화를 택하고 있다. 공론화 진행방식은 신고리 5·6호기 원전건설, 대입제도 개편 등의 방식을 채택하고 있다. 그리고 짧은 시간에 숙의과정을 통해 결정해야 한다는 문제를 가지고 있다. 하지만 교통정책에서 일어나는 갈등문제를 숙의형 주민참여 방식으로 풀고자 하는 정책 추진과정은 갈등 해결에 대한 다양한 가능성을 제시하고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제4절 국내·외 사례비교를 통한 함의

1. 국내·외 사례를 통한 함의

해외사례 및 국내사례를 통한 함의는 다음 <표3-10>과 같이 도출할 수 있었다. 제도, 지향관점, 논의시간, 갈등유형, 참여주체, 커뮤니티, 갈등자문, 해결방안, 결정사항 반영 등 총 9가지로 나누어 볼 수 있다.

<표3-15> 국내·외 공론사례 비교

구분	해외사례	국내사례	동서광로 정책추진
제도	법적위원회	임시위원회	법적지위를 갖춘 위원회 구성 필요
지향관점	갈등발생전 사전적 관점	갈등발생 후 사후대책	사전적 의미의 공론
논의시간	장기적 관점	단기적 해결	장기적인 관점
갈등 유형	정부와 이용하는 모든 시민	정부와 지역주민	갈등을 유발할 수 있는 모든 단체구성원 참여 확대
참여주체	다양한 참여주체 활용	전문가 지역주민	언론을 포함하여 구성
커뮤니티	다양한 방법을 활용 양방향	회의 및 tv찬반토론	신문, tv, sns, 인터넷을 활용한 국민공감대 형성 창구 다변화
갈등자문	자문기구를 활용	회의기구에서 결정	법적 자문기구를 구성할 필요성 있음
해결방안	문제보완대책 강구	공론화위원회결정 권고	문제를 보완하여 추진할 필요있음
결정사항 반영	합의사항 반영	찬반결정	결정사항은 주민투표와 같은 성격으로 인식하고 정책 결정 명시

동서광로 버스중앙우선차로제 시행을 위한 공론화 정책추진 사항을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 제도에는 법적지위를 갖는 공론화 위원회가 필요하다는 것이다. 이 법적 기관에서 공론조사에 대한 전반적인 사항을 규정하고 지방자치단체에 합의로 공론화 기구가 설치될 수 있도록 법적규정을 만들어 줄 필요성이 있다는 것이다. 두 번째, 정책을 시행하기 전 공론조사를 할 필요성 있다는 것이다. 정책 시

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

행전 갈등 유형 등을 검토하고 이를 해결하기 위한 사전적 의미의 공론조사를 말하는 것이다. 세 번째, 충분한 논의시간이다. 해외사례인 경우 공론조사의 논의시간이 1년에서 10년이상으로 충분한 숙의시간을 거치고 있다는 점이다. 우리나라인 경우 사후 2개월~3개월의 시간을 주고 공론조사를 함으로써 정책을 분석하고 충분한 논의를 할 수 있는 시간이 부족하다는 것이다. 네 번째, 갈등 유형의 참여 확대이다. 갈등당사자 뿐만 아니라 정책시행으로 나타날 수 있는 모든 갈등 유형의 당사자를 참여시켜 숙의하는 방법이 필요하다는 것이다. 다섯 번째, 참여영역 확대이다. 이는 공론화를 시작할 때 언론을 포함시켜 진행해야 한다는 것이다. 찬반의 영역을 보다 중립적인 입장에서 판단하고 양측의 정보를 균형잡힌 시각에서 볼 수 있기 때문이다.

여섯 번째, 다양한 커뮤니티 방법 구상이다. 현대사회는 정보제공 유형이 다변화 될 필요성이 있다는 것을 이야기한다는 것이다. SNS, TV, 신문(온라인신문), 온라인 참여 등을 통한 다양한 방법으로 커뮤니티 구성을 통해 다양한 의견들을 청취할 필요성이 있다. 일곱 번째, 갈등자문기구이다. 공론화 과정에서 일어나는 갈등문제를 해결할 수 있는 자문기구가 필요하다는 것이다. 이는 공론화 과정에서 중도사퇴 등의 문제를 해결하기 위한 방안이다. 여덟 번째, 문제해결방안이다. 공론조사를 통해 발견한 문제를 보완하여 추진할 필요가 있다는 것이다. 아홉 번째, 공론조사 결정사항 반영이다. 현재 공론조사는 권고 결정으로 공론조사 결과를 우선시 하는 해외사례와는 다른 면을 보이고 있다. 사후 공론과정을 시행하여 정책을 추진하고 결정하는 결정권자의 부담이 크다는 사실이다. 이에 사전 공론조사 정책추진을 통하여 공론조사 결정이 권고가 아니라 법적으로 시행할 수 있는 제도를 만들어야 한다. 공론조사는 주민투표와 같은 성격으로 인식하여 정책을 결정할 필요가 있다는 것이다. 이러한 과정을 통하여 정책을 시행하기 전 사전 공론조사를 통해 정책의 투명성을 확보하고 갈등을 최소화하는 방안들이 필요하다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 동·서광로 갈등 주체별 논의 과제

동·서광로 버스중앙우선차로제 시행은 단순한 교통정책을 추진하는 것이 아니라 주민들의 합의를 통해 추진해야 한다는 것이다. 이에 각 주체별 논의과제를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 제주도는 정보공개의 투명성을 확보해야 한다. 교통정책을 추진함에 있어 각 분야별 보완 대책과 공사 예상금액 등을 투명하게 공개하고 이를 개선하고자 노력하는 사항들이 필요할 것이다. 그리고 사전에 시민사회단체와 협력하여 문제를 해결하고자 하는 노력을 보여야 할 것이며, 각 이해관계자의 찬·반 자료를 투명하게 공개하여 정보의 왜곡의 없도록 해야할 것이다.

둘째, 지역주민은 반대를 위한 반대가 아니라 정책을 추진함에 있어 문제점은 무엇인지를 파악하고 개선방안에 대한 대책을 요구할 필요성이 있다. 정책 추진과정을 모니터링하고 각각의 유사사례의 정보제공 요구를 통해 동·서광로 버스중앙우선차로제 시행이 필요한 것인지를 판단할 필요성이 있다. 또한 지역에 거주하고 현장문제를 정확히 알고 있는 상황에서 상황별 대책, 어린이 등하교 문제 등 실생활에서 꼭 필요한 대책을 요구할 필요성이 있다.

셋째, 동·서광로 주변상인은 상권에 대한 문제의 접근 보다는 공익적인 목적과 정책시행으로 인해 나타날 수 있는 문제를 제기하고 개선방안에 대한 대책을 요구함으로써 공공성이 보장될 수 있는 체계를 만들어 낼 필요성이 있다. 또한 상권 활성화를 위한 주정차 공간 확보 대책 마련 요구를 통해 좀 더 세밀한 정책 추진을 할 수 있는 토대를 만들어야 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제 4 장 정책제언 및 결론

제1절 제주형 도로교통정책 숙의 공론조사 모델 제안

1. 공론조사 참여방식

국내·외 공론화 사례를 살펴보면 모두 피시킨 교수가 제안한 공론조사와 유사한 방식으로 공론조사가 진행되었고, 공론화 정책의 우선순위를 지역주민에게 두었다는 점을 알 수 있다. 이는 중앙정부 및 지방정부에서 시행하는 정책이 최우선적으로 서비스를 받아야 되는 대상이 지역주민이기 때문이다.

이러한 맥락에서 공론조사와 관련한 갈등주체별 참여방식을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 주민참여이다. 지역의 대표성을 가지고 있는 주민을 어떻게 참여시킬 것인가에 대한 문제이다. 지역적인 특색이 다르고 이해 관점이 다른 주민을 참여시킨다는 것은 한계성이 있을 수 있고, 대표성에 문제도 발생할 수 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 추진되는 방식이 각 구역별 참여인원에 대한 추천과 투표로 나누어 볼 수 있다. 참여인원을 정책에 대한 찬성·반대를 하는 인원을 공평하게 50% 신청받고, 나머지 50% 각 기관 단체에서 추천하는 인원을 추천받는 방식을 제안해볼 수 있다. 각 기관별 단체를 예를 들어보면 통장협의회, 이장협의회, 주민자치위원회 등으로 나누어 볼 수 있다.

둘째, 전문가 참여다. 전문가를 찬반으로 분류하여 참여하는 과정에서 많은 문제를 보이고 있다. 실제 광주사례에서는 갈등으로 인한 사임 등이 문제가 되는 경우도 나타났다. 전문가는 순수하게 추천을 통한 인원을 구성하는 것이 바람직하다. 이는 시민사회단체(NGO), 지역을 대표하는 학계, 전국을 대표하는 학회, 지역을 대표하는 연구기관, 전국을 대표하는 국책연구기관 등의 추천을 말하는 것이다.

셋째, 이해관계자이다. 이해관계자 참여는 언론을 포함한다. 공론화 정책을 시행함에 있어 참여하는 개인 및 단체는 각각 50%를 구성하여 참여할 수 있는 여건을 만들어주어야 할 것이다. 이는 보수언론과 진보언론의 참여, 중앙언론의 참여, 지방언론의 참여, 방송(인터넷포함)과 신문(인터넷포함) 등이 있고, 그리고 관계되는 상권

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

을 대표하는 임대인 및 임차인, 주변지역 주민, 대중교통을 이용하는 이용자 등이 참여할 수 있는 공간을 열어주는 것이다.

넷째, 대중교통 사업자의 참여이다. 실제로 정책을 시행함에 있어 버스를 운영하고 있는 사업자의 참여를 통해 실질적인 정보를 제공하고 이를 경청할 수 있기 때문이다. 간혹 왜곡되고 편중된 정보가 있을 수 있어 자료에 근거하여 정보를 제공할 수 있도록 사전에 양해를 구할 필요성은 있다.

이러한 관점에서 제주지역 버스중앙우선차로제 공론조사는 폭넓은 의미에서 시행이 되어야 한다. 각 분야에 전문가뿐만 아니라 언론, 주민, 이용자, 학생, 임대인, 임차인, 대중교통회사 등이 모두 참여하여 최적인 대안을 찾아낼 수 있도록 합의의 장을 만들어야 할 것이다. 이러한 참여자의 논의는 정책을 결정함에 있어 최적의 대안이 제시될 수 있는 토대로 작용할 것이다.

2. 제주형 공론화의 중요 조건

제주형 공론조사의 중요 조건은 섬이라는 특수성과 지역의 특수한 문화인 괸당문화를 어떻게 조화롭게 풀어나갈 것인가에 문제이다. 이에 도로교통정책의 국내·외 사례를 통한 제주의 특수성을 고려한 공론화 수용성 확보에 대한 중요 조건 등을 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 시기의 적절성이다. 스크리닝 과정에서 실시 되어야 한다. 즉 의사결정 이전 단계에 해야 한다는 것으로 사업을 시행했을 때 일어날 수 있는 세부적인 사항을 토론하고 논의할 수 있는 구조를 만들어 낼 필요성이 있다는 것이다.

둘째, 신뢰성 확보이다. 공론화를 추진하고자 할 때 갈등이나 합의를 도출하고자 지역적인 정서를 고려하는 경우가 있다. 하지만 지역적인 정서는 현대사회의 특성상 지역 간 주민 이동이 활발하고, 최근 도시에서 각 지방으로 이주하는 등 지역적 교류를 통하여 변화되었고, 이에 지역주민의 목소리가 다양해 졌다는 것이다. 이러한 상황들을 고려하여 지역의 정주 공간에 거주하고 있는 주민들의 신뢰를 확보할 필요성이 있다.

이를 위해 공론화 참여 구성은 각각의 대표성 확보를 위해 공개적으로 확보할 필요가 있다. 폭넓은 의미에서 각계각층으로 구성된 지역 위원회 및 합의기구를 만들

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

어 낼 필요성이 있다는 것이다. 정책을 추진함에 있어 그 지역과 관련 없는 일반 시민들이 납득 가능할 정도의 위원회 구성을 말하는 것이다. 한쪽으로 편향되지 않고 지역공동체가 합의를 가질 수 있는 기구를 만들어 신뢰성을 확보하는 것이 중요할 것이다.

셋째, 민주성과 독립성이다. 공론화 과정을 추진함에 있어 이해당사자, 지역주민, 관련 분야의 전문가 참여를 통해 민주성을 높여야 할 것이다. 또한 공론화 과정에서 위원회는 독립적인 기구로 그 역할을 하기 위해 권한을 위임받아야 할 것이다. 이를 통하여 행정부와 의회가 협력할 수 있는 대등한 관계성 유지가 필요하다.

넷째, 합리성이다. 공론화 기구를 만들고자 할 때는 법적·제도적 기준에 의거 위원회를 구성하여야 한다. 그리고 제도를 통한 공론화 과정에서 찬반의 의견을 가진 이해당사자에게 균형 있게 자료를 제공하여야 한다. 또한 자료와 함께 공론화 과정의 구성 및 운영절차를 인지시킬 필요가 있다. 절차적 정당성을 담보하기 위하여 정기회가 위원회 스스로 개최될 수 있도록 제도적, 행정적 지원을 뒷받침하고 회의 결과는 언론 브리핑을 통해 공개될 수 있는 체계를 만들어 주는 것이다. 이는 일반 주민들의 알 권리를 보장함으로써 공론조사과정이 절차적 합리성을 담보할 수 있을 것이다.

다섯째 전문성이다. 공론화 과정에서 가장 중요한 부분이다. 공론화는 네 가지 영역으로 나누어 볼 수 있다. 공론화 위원회를 구성할 때 정책추진과정에서 해결해야 할 문제에 대한 법률, 숙의, 조사, 소통 분야의 전문가를 구성해야 한다는 것이다. 이들 전문가는 각 분야별 의제를 설정하고 검토하는 역할을 해야 하기 때문이다.

여섯째는 시간이다. 공론화 과정은 충분한 숙의의 과정과 절차를 지켜야 하기에 충분한 시간이 필요하다. 이를 위해 충분히 논의 될 수 있는 기간을 명문화하는 것이 필요하다. 이는 구성부서 운영까지 각 단계별 시간은 정하되 경우에 따라서는 연장할 수 있는 권한을 줄 필요성이 있다. 이를 통해 충분한 숙의 과정을 형성할 수 있기 때문이다. 또한 충분한 숙의 과정은 외부의 방해를 최소화 할 수 있도록 정책지원이 되어야 할 것이다. 공론화 과정은 최소 1년 이상 충분한 논의와 숙의과정을 통해 정책적 대안을 찾는 방법이 필요할 것이다. 우리나라의 경우 공론화 과정이 2개월~3개월로 해외사례에 비교해봐도 시간적인 여유를 담보하고 있지 못하고 있는 단점을 가지고 있어 이를 개선할 필요성이 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

일곱째, 의사소통의 합리성이다. 공론조사는 공론화의 의견 수렴을 바탕으로 공론의 장을 만들어 가는 것이다. 공론조사의 장은 정책을 추진함에 있어 관계되는 모든 이해관계자가 한자리에 모여 정보와 지식을 공유하는 것을 말하는 것이다. 그러기 때문에 공론화에서 제일 중요한 것이 의사소통의 합리성이다. 한쪽으로 치우친 정보가 아니라 균형 잡힌 정보를 제공함으로써 합리적 판단을 할 수 있도록 해야 한다. 공론화 진행과정에서 관련된 자료는 참여인원 누구나 접근이 자유롭게 이루어져야 한다. 그리고 이해를 돕기 위한 현장방문, 이해관계가 양측의 간담회, 언론홍보, 각 지역주민과의 간담회를 통해 합리적인 의사결정이 될 수 있도록 제도를 마련해야 할 것이다.

3. 제주형 도로교통정책 숙의 공론조사 모델

공론화 과정의 제도화는 수많은 정책결정과정에서 시행될 수 있는 주민들의 정책참여과정이라 할 수 있다. 도로교통정책을 시행하기에 앞서 주민들의 의사 표현을 정책에 반영하여 갈등 요소를 최소화하는 것을 말한다. 제주도의회는 2017년 “제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례”를 제정하였다. 이 조례는 제주도민의 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 갈등문제를 해결하고자 제안되었다. 제주에서 첨예하게 대립하고 있는 제2공항 건설, 신항만 건설, 행복주택 등 정책을 추진하는 과정에서 도민의 의견을 수렴하는 과정이 사후적으로 추진되는 것이 아니라 선제적 추진될 수 있도록 하기 위함이다. 제주도에는 이미 주민참여 기본조례가 있었지만 실제로 활용되지 못하는 실정이었다. 이에 정책을 추진하는 과정에서 도민의견이 합리적으로 반영될 수 있도록 숙의형 정책인 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 등의 방법을 이용할 수 있도록 정책 설계 및 주민교육 등을 명시한 조례를 제정하였다. 그러나 이러한 조례제정에도 불구하고 공론화 필요성이 제기되어도 최종정책을 결정하는 도지사의 자발적 의지 없이는 시행되거나 공론화결과가 수용되기 힘든 한계성을 가지고 있다.

이에 일정 규모 이상의 갈등 상황에 대한 주제 및 결과를 정책에 반영하는 일련의 절차를 모두 공론조사를 통하여야 한다는 명문 규정이 있어야 한다. 또한 결과가 정책에 반영될 수 있도록 보장해야 하는 제도적 혹은 법률적 뒷받침이 되어야

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

가능하다고 할 수 있다. 우리나라에는 아직까지 숙의민주주와 관련한 공론조사 법률안이 마련되어 있지 않다. 하지만 제주의 경우 “제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례”가 있음에도 불구하고 정책결정권자가 사업을 시행함에 있어 이에 대한 강제조항이 없어 공론조사의 시행이 어려운 점이 있었다. 이는 조례에 대한 제도적 한계를 보완하여 일정규모 이상의 정책을 구상하고 추진할 때 주민이 참여할 수 있는 규정을 마련하여 제도화하는 것이 중요하다고 할 것이다.

이에 도로교통정책 결정과정에서 시민참여를 제안하면 다음과 같다. 첫째, 도로교통정책을 수행함에 있어 구상과 토지를 수용하는 단계에서 시민 참여를 할 수 있는 제도적 보완이다. 이를 통해 사업에 대한 정보공개와 의견청취, 시민참가 표준안 마련을 통하여 정책의 투명성을 높일 필요성이 있다. 시민참여단에는 지방언론사 3개 기관 이상을 포함 시켜 언론의 중립성을 요구할 필요성이 있다. 또한 각 분야의 전문가 등을 참여시켜 문제의 내용들을 정확하게 공유할 필요성이 있다. 이는 계획을 구상하는 단계에서부터 시민들이 참여하여 사업의 투명성과 공정성을 확보하는 것이다. 이러한 절차를 통해 사업에 대한 정당성을 높이는 작업이 중요하다. 즉 도로교통정책분야에 대해서 충분한 시간적인 여유를 갖고 사전공론화 작업이 필요하다는 것이다.

둘째는 시민의견을 반영하는 조치이다. 사업을 진행하기 전 시민의 의견을 반영하여 사업 구상을 함으로써 향후 일어날 수 있는 갈등을 최소화하는 것이다. 이러한 기능은 정책을 추진하기 전 충분한 숙의 시간을 가진 후에 시민의 의견을 단계적으로 반영함으로써 시민들의 저항을 최소화하는 것을 말하는 것이다.

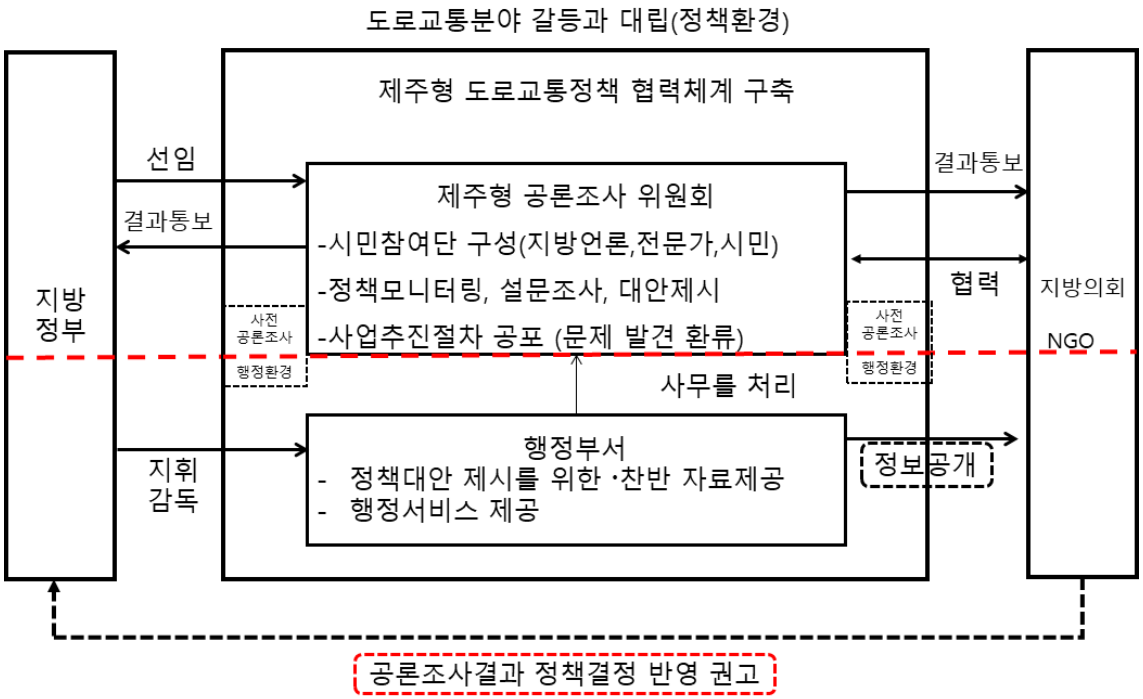
셋째, 전문가 모니터링제의 시행이다. 이는 사업을 추진함에 있어 일어날 수 있는 환경적 문제와 구조적 문제의 대안을 제시할 수 있는 조직을 설치하는 것으로 이해할 수 있다. 각 분야의 전문가가 위원회를 구성하여 사업시행자는 사업의 절차와 진행 방향을 설명함으로써 사업이 투명성을 높이고자 하는 것이다. 그리고 설문조사를 통해 정책에 대한 의견을 청취함으로써 더욱더 공정성을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

넷째는 시민의견 및 사업자의 대안이 고려된 설계안을 공포하는 과정이다. 이 과정에서 위원회는 설계에 시민들의 의견이 반영되었는지 확인하고 이를 공포할 수 있도록 만드는 것이다. 이러한 절차는 도로교통정책을 추진하는 단계에서부터 시민

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이 참가하여 전 과정에 관여함으로써 향후 일어날 수 있는 갈등을 최소화하고, 해당 정책의 완성도를 높이는 전략이다. 이는 구상을 하는 단계에서 여러 가지 전략적 대안이 제시될 수 있어 정책을 추진하는 과정에서 최적의 대안을 찾아낼 수 있을 것이다.

마지막으로 상시적 공론화 체계를 구축하고 예산을 지원할 필요성이 있다. 이는 전체적인 공론조사의 체계를 구성하고 공론조사 모델을 개발하고 보완하는 역할을 하는 통합기구를 말한다. 이 기구는 각각의 갈등상황에 맞는 공론조사 모델을 제안하는 역할을 통해 잘못된 정책결정으로 일어날 수 있는 비용을 최소화하고자 하는 것이다. 또한 공론조사 결과는 의회와 지방정부에 보고되고 의회에서는 지방정부에 정책결정에 반영될 수 있도록 권고하는 것이다. 이러한 구조를 나타내는 모형은 다음<그림4-1>과 같다.



(그림4-1) 제주형 도로교통정책 공론화 위원회 협력체계 모델

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2절 제도적 관점의 정책제언

1. 공론조사의 제도적 근거 마련

제주도는 '제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례'를 바탕으로 공론화 제도에 필요한 사항을 정책결정권자가 의지를 가지고 시행할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이 조례를 근거로 서귀포시 헬스케어타운 내 '녹지국제병원' 개원에 대한 허가 여부를 공론조사 절차를 밟아 의견을 내기도 하였다. 제주지역은 각종 현안에 대한 갈등 빈도가 높고 영역도 과거에 비해 폭넓게 형성되고 있다. 정책문제에 대한 갈등은 장기화되고 이를 해결하기 위한 갈등조정 기구는 그 기능을 상실하여 도민사회의 갈등은 양분되는 결과를 가져오고 있다. 갈등으로 인한 지역사회의 공동체 붕괴 및 활력 저하로 이어져 결국에서는 지역의 경쟁력 약화라는 악순환이 되풀이 되고 있다.

정책결정과정에서 야기되었던 엘리트 중심의 결정이 결국 수많은 갈등으로 이어지고 있고, 형식적인 의견 수렴과정은 지역사회를 양분하여 공동체를 파괴하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 제도적 근거를 마련해 줄 필요성이 있다. 일정 규모 이상의 개발사업, 환경적 문제가 수반되는 사업, 도로교통문제 등은 도의회의 의결을 통하여 숙의형 공론조사가 되도록 하는 정책적 배려가 필요할 것이다. 제주도는 도의회 의결을 통한 공론조사 제안에 대하여 수용하는 제도적 개선에 대한 노력과 합의가 필요하다. 그리고 이를 뒷받침하기 위해 제주특별법 제도개선을 통한 공론조사의 범위, 공론조사 기구 설치를 위한 지원조직, 공론조사의 범위 등을 법률로 정하여 공론조사가 체계적으로 이루어질 수 있는 근거 마련이 뒷받침될 수 있도록 정책지원을 할 필요성이 있다.

1) 시민배심원제 시행

제주도는 섬지역이면서 광역도시라는 특수성을 가지고 있는 지역이다. 주요갈등에서 대한 사회협약위원회가 그 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고, 지역적인 특수성으로 인하여 괸당문화가 상존해 있어 갈등조정 능력의 원만한 해결점을 찾지 못

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

하는 경우가 있다. 이에 갈등영향분석 및 갈등조정을 위해 시민배심위원제와 같은 주민간접 참여제도 도입을 통한 갈등해결방안을 검토할 필요성이 있다.

갈등해결을 위한 시민배심원제는 합의제 기구로 지역단체, 전문가, 주민 등으로 구성하여 각 분야의 대표성을 담보할 수 있어야 할 것이다. 논란의 여지가 있는 갈등사항에 대하여 투표로 공론조사를 할 수 방안을 마련하여 결정된 사항은 도시사와 도의회가 수용하는 것이다. 이는 이미 수원시 시민배심원제, 서울시 집단민원 배심원제, 창원시 시민배심원제 등의 결정은 법적구속력은 갖지 않으나 정책결정함에 있어 중요하게 반영되고 있다.

2) 갈등조정 전문가 양성

제주도의 갈등 상황은 하나의 사회적 문제로 자리잡고 있다. 공동체가 무너지고 이를 해결하기 위해 사회적 비용이 투입되는 등의 노력이 수반되고 있다. 이를 위해 인재개발원 및 제주지역 대학과 협력하여 사회적 문제 해결을 위한 갈등 조정을 담당할 수 있는 기관을 만들어 전문가를 양성할 필요성 있다. 갈등 사항에 대비하기 위해 지역동향, 지역현안, 지역역사, 갈등관리, 협상론, 갈등이 예상되는 사항에 대한 실무교육을 통하여 정책을 추진하는 과정에서 나타날 수 있는 갈등사항 선제적으로 대응할 수 있는 전문가 양성을 할 수 있는 제도적 장치가 뒷받침 될 필요성이 있다.

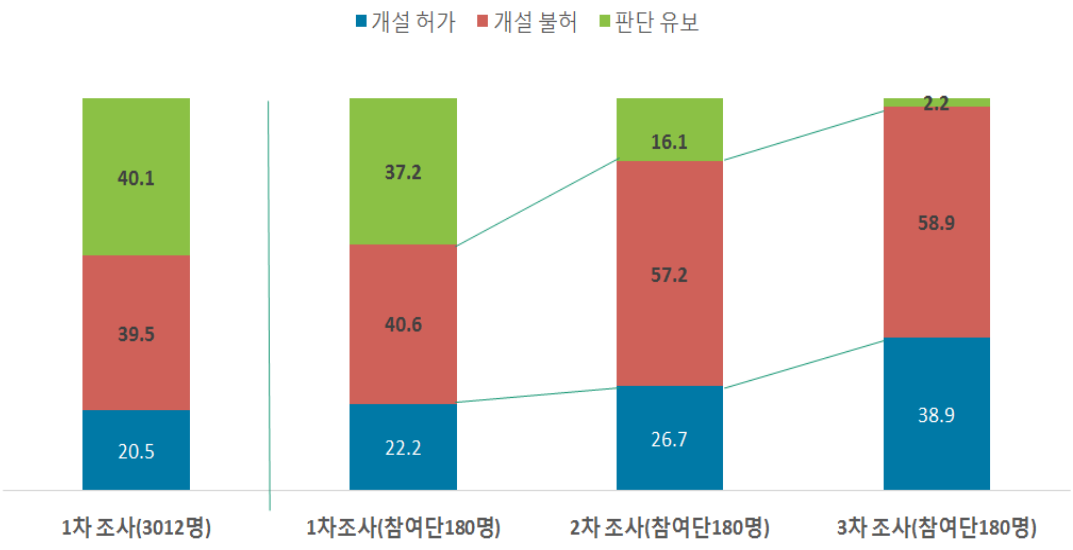
제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제3절 운영적 관점의 정책제언

1. 공론조사의 운영적 근거 마련

제주도는 이미 녹지국제병원 허가과정에서 숙의형 공론조사위원회를 통해 공론조사를 실시한 적이 있다. 공론조사는 8개 문항으로 도민 3,000명을 대상으로 여론조사를 하기로 하였다. 하지만 시민단체의 반발 등 부작용이 상당하였다. 지방언론과 중앙언론은 찬반에 대한 대립이 심화되는 것을 기정사실화하여 보도하였고, 시민단체는 이를 근거로 반발하는 등 적지 않은 진통을 겪었다(제주도, 2018).

녹지국제병원의 숙의과정을 살펴보면 도민참여형 조사의 숙의 효과는 차수별 태도 변화조사로 확인할 수 있다. 모든 숙의과정에 참여하고 3차 조사(최종)에 응답한 180명의 도민참여단을 대상으로 분석했다. 최종 참여단 180명의 1차 조사 응답은 중도 이탈한 참여단으로 인해 3,012명 전체의 1차 조사 응답 값과 다소의 차이가 있다.



자료: 제주특별자치도(2018), 외국의료기관인 녹지국제병원 공론화를 위한 도민참여형 조사 결과보고서

(그림4-2) 녹지국제병원 개설 허가/불허에 대한 의견 변화

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

공론조사에서 개설불허 의견이 개설허가 의견보다 20%이상 높게 나왔음에도 불구하고 제주도는 내국인 진료를 금지하고 외국인 의료관광객에게만 진료할 수 있도록 조건부 허가를 하겠다고 밝히면서 도민사회는 극심한 혼란으로 빠져들었다. 물론 공론화 제도는 정책을 결정하는 자에게는 권고 수단일 뿐인 점에서, 갈등이 확산될 여지가 있으나 그럼에도 불구하고 공론조사를 합의를 통해 문제를 해결한다는 점에서 현대 민주주의가 지향하는 지향점이라고도 할 수 있다. 이에 공론조사를 위한 운영방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공론조사를 하고자 하는 의제의 적합성이다. 도민사회의 찬반갈등으로 양분되어 공동체 훼손이 일어나거나 정책 결정으로 인한 각 분야의 첨예한 이해대립으로 도민사회의 합의가 필요한 사항들을 의미한다. 이러한 맥락에서 보면 제2공항, 신항만, 해상풍력발전 등의 대상이 될 수 있다. 하지만 본 연구에서 논하고자 하는 사항은 정책을 추진하기 전 사전 공론조사의 의미를 말하고자 하는 것이다. 국책사업이나 지방정부에서 공공성을 띤 사업을 추진함에 있어 첨예한 갈등이 예상되는 정책에 대한 공론조사의 필요성을 검토해보는 것이다.

둘째, 공론조사 도입의 시기의 적절성이다. 공론조사는 사회적 합의가 필요한 사안에 대해서 시행하는 것이다. 이런 맥락에서 살펴볼 때 사전적 의미의 공론조사는 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 문제를 미리 파악하여 도민적 합의를 한다는 점에서 의미가 있을 수 있다. 우리나라의 경우 사후적 합의의 공론조사를 추진하는 경향 있어 공공정책 추진과정에서 사전적 공론조사를 시행하는 것이 필요하다.

셋째, 공론조사 참여의 대표성 및 전문성 확보이다. 공론조사는 참여자 선정에 대한 충분한 검토를 통하여 확보되지 않을 경우 공정성과 정당성에 상당한 문제가 발생할 수 있다. 이에 공정한 기준에 대한 판단이 절실하게 요구된다고 볼 수 있다. 또한 사안에 대한 각 분야의 전문성을 확보하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 찬·반 양측의 전문가들의 참여하여 편파적인 구성이 되지 않도록 해야 한다.

넷째, 공론화 과정이 신뢰성 확보이다. 공론화 과정에서 가장 중요하게 판단되는 것이 각 과정을 투명하게 공개하여 신뢰성을 확보하는 것이라고 볼 수 있다. 공론화 참여자들의 중립성을 확보하고 공론화 과정을 언론을 통해 신속하게 보고하고 이를 통하여 공론과정의 공정하고 투명하게 진행되고 있다는 신뢰성 확보는 그 결

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

과를 수용하고자 하는 정책결정권의 자의 결정에도 영향을 미치기 때문이다. 이러한 신뢰성 확보는 결과에 대한 공정한 언론 보도를 기초로 한다.

다섯째, 충분한 시간이다. 공론화 참여자들의 합리적인 판단을 할 수 있도록 참여자에게 제공된 자료의 사실관계를 파악하고 각 사항에 대한 쟁점들을 평가할 수 있는 시간을 주는 것이다. 우리나라의 공론조사과정인 2개월~3개월인 점은 면밀한 자료검토를 할 수 있는 충분한 시간이라고 볼 수 없다. 해외 사례인 경우 사전적 공론조사 기간이 길게는 30년에서 5년까지 최소 1년이상이 공론화 기간이 주어진다는 점에서 참여자들에게 자료를 충분히 검토할 수 있도록 시간을 주는 것이 필요할 것이다.

여섯째, 공론화 기구의 독립성 확보이다. 지방정부에서 공론화 과정을 위해 자료와 비용을 제공하지만 독립적인 기능을 훼손해서는 안된다. 사안에 대한 정확한 협력체계를 구축하고 지방의회, NGO와 협력체계를 구축할 수 있는 독립적인 지위를 보장해야 할 것이다.

2. 공론조사 운영 제안

제주지역 도로교통정책을 추진함에 있어 사전적 의미에서 공론조사를 시행하기 위한 방안으로 각 부문별 충분한 시간을 제공하여 공론조사의 효율성을 높여야 한다. 여기서 제안하는 공론조사 기간은 최소 1년에서 그 이상으로 시간을 정해야 한다는 것이다. 우리나라의 공론조사가 2개월~3개월은 문제에 대한 인식도 제도로 하지 못하고 끝나는 경우가 많다. 동·서광로인 경우 2018년 8월 2일~14일까지 버스중앙우선차로제 시행과 관련하여 해당구간 지역별 주민설명회를 10개동을 상대로 시행을 하였다. 그리고 2019년 9월~10월 중앙버스전용차로 확대에 따른 주민설명회를 개최를 하였지만 각 분야의 갈등을 해결하기는 어려웠다. 그러므로 충분한 협의시간 확보를 통해 전체의 의견을 종합하고 합리적인 판단을 내릴 수 있는 여건을 만들어 주는 것이 필요하다. 이를 위해 다음과 같이 공론조사에 충분한 시간을 주어야 할 것이다. 첫째, 충분한 논의를 통한 의제설정 및 대안 형성을 위해서는 최소 1개월 이상의 시간의 필요할 것이다. 이 기간을 통하여 공론화 의제를 설정하고 대안을 제시하게 된다. 이를 통하여 찬반 양측의 대안 논의가 이루어질 수 있는 체계를 만들어 주는 것이다.

둘째, 공론화위원회 조직이다. 위원들은 각 분야의 대표성과 전문성을 확보하여

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

찬·반 어느쪽에도 치우침이 없이 공정하게 구성되어야 된다. 이를 통하여 공론화 위원회의 목적을 명확히 하고 독립적인 역할을 부여할 필요성이 있다.

셋째, 위원회 운영이다. 공론화 위원회 운영은 행정적인 지원은 하되 통제를 해서는 아니 된다. 또한 민주적인 절차에 의해서 이해관계자들의 참여를 높여야 한다.

넷째, 시민참여단 구성 및 학습과정이다. 공성하고 신뢰할 만한 대표성이 확보되어야 하며 충분한 논의를 할 수 있도록 3개월 이상 숙의과정을 거칠 필요가 있다. 이 과정에서 사안을 충분히 검토하고 토론회를 개최하여 공론화 진행과정을 투명하게 공개하는 것이다.

다섯째, 공론조사이다. 이 부분은 조사 설계의 투명성이 확보가 되었는지, 또한 조사대상의 대표성이 확보되었는지가 가장 중요하게 판단된다. 이 과정에서 공론조사의 결과 혹은 공론조사를 통하여 문제점이 발생하면 다시 그 문제를 가지고 숙의조사를 통해 정책적 투명성을 높이려는 노력이 필요하다.

여섯째, 행정부의 공론조사 수용이다. 시민참여단들의 충분한 협의를 통해 내린 결론을 수용하고 이를 정책에 반영하려는 노력이 필요하다. 이러한 과정 속에서 공론조사는 충분한 숙의를 통해 합의된 결과를 도출할 수 있을 것이다.

공론조사는 최소 1년 이상의 합의 기간을 걸쳐야 할 것이다. 합의에 의해 도출된 공론조사 결과는 투명하게 공개하고 이를 의회에 보고하고 의회는 공론조사 결과가 집행부의 정책에 반영될 수 있도록 협력해야 할 것이다.

<표4-1> 공론조사 운영

구분	내용	기간
의제설정 및 대안 형성	· 공론화 의제설정 및 공론화 대안 제시 · 찬반 양측의 대안 논의	1개월
공론화위원회 조직	· 위원들 각 분야의 전문가 참여 · 위원들 대표성 확립	2개월
공론화 위원회 운영	· 공론화위원회 운영의 투명성확보 · 민주적인 절차와 이해관계자 참여	4개월
시민참여단 구성 및 학습과정(토론회 포함)	· 공정하고 신뢰할만한 대표성 확보 · 충분한 검토 및 토론회 개최	3개월
공론조사	· 조사설계과정의 민주적 투명성 확보 · 조사대상자의 대표성과 민주성 확보	1개월
공론결과의 수용	· 공론화 시민참여단의 숙의 반영 · 공론조사결과 수용	1개월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제4절 결론

제주지역은 현재 수많은 갈등이 발생하고 있는바 이를 해결하기 위한 노력이 필요하다. 갈등은 지역 공동체를 양분하고 이를 해결하기 위한 수많은 노력을 수반시킨다는 점에서 갈등을 해결할 수 있는 정책마련이 중요하다.

갈등을 해결하기 위해서 이미 수많은 국가에서는 주민참여형 공론화 조사를 통하여 문제를 해결하고자 하였다. 도로교통부문의 정책결정과정에서 해외에서는 선제적 대응의 조치로 사업을 추진하기 전 공론조사를 시행하고 있었다. 우리나라인 경우 사업을 시행하고난 후 주민 공감대 형성을 위한 공론조사를 실시하고 있어 사회적 합의를 위한 공론조사의 제도가 필요하다는 것이다. 이러한 분석을 토대로 제주지역 도로교통분야에 시행할 수 있는 공론조사 모델을 만들어 제안하였다.

국내·외 사례를 통한 공론화 수용성 확보에 대한 중요 조건으로 첫째, 시기의 적절성이다. 스크리닝 과정에서 사업이 그 지역에 어떠한 갈등을 미치는지, 그 갈등을 어떻게 조정할 것인지, 사업 대한 판단은 어떻게 해야 할 것인지를 토론하고 숙의과정을 통하여 갈등을 최소화할 필요성이 있다.

둘째, 신뢰성 확보이다. 정책을 추진함에 있어 그 지역에 관련 없는 일반 시민들이 납득이 가능할 정도의 위원회 구성을 말하는 것이다. 한쪽으로 편향되지 않고 지역공동체가 합의를 가질 수 있는 기구를 만들어 신뢰성을 확보하는 것이 중요할 것이다.

셋째, 민주성과 독립성이다. 공론화 과정을 추진함에 있어 이해당사자 및 일반시민, 각 분야의 대표성이 확보된 집단이 참여를 통해 민주성을 높여야 할 것이다. 공론화 참여 구성은 각각이 대표성 확보를 위해 공개적으로 확보할 필요성이 있다.

넷째, 합리성이다. 공론화 기구를 만들고자 할 때 법적·제도적 기준에 의거 위원회를 구성하여야 한다.

다섯째 전문성이다. 공론화 과정에서 가장 중요한 부분이다. 공론화위원회는 4가지 영역으로 나누어 볼 수 있다. 공론화 위원회를 구성할 때 정책추진과정에서 해결해야 할 문제에 대한 법률, 숙의, 조사, 소통 분야의 전문가를 구성해야 한다는 것이다. 이들 전문가는 각 분야별 의제를 설정하고 검토하는 역할을 해야 하기 때문이다.

여섯째는 충분한 시간이다. 공론화 과정은 충분한 숙의의 과정과 절차를 지켜야 하기에 충분한 시간이 필요하다. 이를 위해 충분히 논의될 수 있는 기간을 명문화

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

하는 것이 필요하다. 이는 구성부터 운영까지 각 단계별 시간을 정하여 운영하여 외부의 방해를 최소화 할 필요성이 있다. 공론화 과정은 최소 1년이상 이상의 충분한 논의와 숙의과정을 통해 정책적 대안을 찾는 방법이 필요할 것이다.

일곱째, 의사소통의 합리성이다. 공론조사는 공론화의 의견 수렴을 바탕으로 공론의 장을 만들어 가는 것이다. 공론화의 장은 정책을 추진함에 있어 관계되는 모든 이해관계자가 한 자리에 모여 정보와 지식을 공유하는 것을 말하는 것이다. 그렇기 때문에 공론화에서 제일 중요한 것이 의사소통의 합리성이다. 이해관계자는 지역주민, 상인, 교통전문가, 조사전문가, 일반시민, 시민사회단체, 지방언론(신문 및 TV), 교통정책을 추진함에 있는 찬·반 단체 등을 포함하여 구성하는 것이 바람직하다.

제주형 공론화위원회를 구성하고 정책을 추진할 때 이러한 7가지 기준을 바탕으로 해야 한다고 제시하였다. 이러한 기준을 제시한 이유는 제주지역 교통정책이 모든 시민에게 영향을 주고 있어 정책을 추진하기 전 이해관계자들의 공감대 형성이 중요하다는 것이다.

제주지역의 도로교통분야의 정책은 사업시행 과정에서 주민들의 참여할 수 있는 기회가 부족하다는 문제가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 사업구상부터 주민이 참여할 수 있는 기구가 필요하다는 것이다. 이러한 기구 구성은 이미 시행하고 있는 '제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례' 개정을 통해 만들고 시행할 수 있다. 그리고 제주특별법 제도개선을 통해 공론조사 범위, 기구 설치 등을 구성하는 법적·제도적 뒷받침이 되어야 할 것이다. 이러한 공론 조사 숙의과정은 정책을 추진하기 전 최소 1년 이상의 충분한 준비와 숙의과정을 통하여 이해관계자들의 갈등을 최소화 할 수 있는 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 정책을 추진함에 있어 갈등을 최소화하기 위하여 시민배심원제, 갈등조정 전문가 양성 등을 제안할 수 있었다. 이러한 정책들은 제주지역에 맞게 제도와 구성을 수정한다면 충분한 정책적 의미를 가질 것으로 보인다.

본 연구는 제주지역 도로교통정책에 대한 공론조사 모델을 제안하고자 하는 연구이다. 이를 위해 공론화 조건에 해당되는 각각의 조건들을 제시하였고, 공론화 모델을 제안하였다는 점에서 의미를 가질 수 있다. 하지만 도로교통정책에 한정하여 사례분석을 실시한 점 등이 연구의 한계로 지적될 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

참고문헌

1. 국내문헌

1. 강지선(2017), 도시재생의 공론화 과정에 대한 비판적 고찰 : 서울시 '마포석유비축기지 재생 및 공원화 사업'을 중심으로. 한국지방행정 학보(KLAR), 14(1), pp. 273-300.
2. 강원택(2009), 한국의 사회동향, 사회통합, pp.286-291.
3. 국토연구원,(2005), 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구.
4. 국무조정실(2013), [공공기관 갈등관리 매뉴얼].
5. 광주광역시(2018), 광주도시철도 2호선 공론화 백서.
6. 김승범(2017), 참여정부땐 사패산/천성산 터널 공론화....타협대신 갈등으로 끝났다. 조선일보, 2017.07.25.
7. 김근영(2018), 제주 공론조사 제도적 개선방안 연구, 제주대학교 행정대학원 석사학위논문.
8. 김경범(2017), 제주 대중교통체계 개편의 필요성과 주요내용, 제주발전포럼.
9. 김도희(2005), 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구 음식물자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로.「한국정책학회보」, 14(3): 261-284.
10. _____(2007), 방폐장입지정책에서 나타난 '주민투표제'의 문제점과 개선방안: 울산시와 경주시의 정책갈등을 중심으로, 「지방정부연구」. 10(4): 91-111.
11. 김선희(2005), 국책사업 갈등관리 사례분석.「국토」, 283: 15-27.
12. 대통령자문 지속가능발전위원회(2007), 사용후핵연료의 관리 체계 및 공론화방안연구, 최종보고서.
13. 박혁(2018), 공론화 대상선정의 6대 원칙, 이슈브리핑2018-25, 민주연구원.
14. 박영기(2007), 국민적 합의를 통해 진행하는 국책사업-네덜란드, 2007.11.16., 해남신문.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

15. 배용진, 공론조사 창시자 피시킨 교수 단독 인터뷰, 2017.08.20. 주간조선.
16. 변지철, 제주 녹지국제병원 취소 일지, 연합뉴스 2019.04.17.
17. 부산광역시(2018), 부산BRT 시민공론화 백서.
18. 서복경(2018), 모두에게 더 공정한 한해가 되길, 내일신문(2018.01.02.)
19. 송인재(2018), 에너지정책 공론화와 숙의민주주의, 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.
20. 사회적통합위원회(2012), 가칭 '국가공론위원회의 효과적 운영방안 연구, 한국정책학회.
21. 임동균(2018), 동아시아의 새로운 민주주의 : 숙의민주주의 현황과 미래, 아시아지역리뷰[다양성+Asia] 2018년 9월 (1권 2호).
22. 임재형(2006), 한국 공공분쟁의 발생원인: 국책사업을 중심으로.「분쟁해결연구」, 4(2): 59-82.
23. 정규호(2007), 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제 - 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로, 「한국정책학회보」. 16(2): 91-118.
24. 제주특별자치도(2018), 차량증가에 따른 수용능력 분석 및 수급관리 법제화 검토.
25. _____(2019), 녹지국제영리병원 공론조사 결과.
26. _____(2019), 버스전용차로(중앙 및 가로변)모니터링 용역.
27. _____(2020), 중앙 버스전용차로 2단계 사업 추진현황.
28. 정책기획위원회(2019), 공론화위원회 발전방안 연구.
29. 정재영(2020), 세대갈등, 데일리굿뉴스(2020.02.09.)
30. 조명래(2003), 국책사업을 둘러싼 환경갈등의 원인과 구조.「ECO」, 5: 110-146.
31. 채종현(2017), 공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구, 한국행정연구원 기본연구.
32. 홍선구(2009), 촛불집회와 한국사회의 공론영역 : 숙의 민주주의와 공화주의를 중심으로. 사이버커뮤니케이션학회, 26(1), pp. 77-118.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 외국문헌

1. Joseph M. Bessette(1980), Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government.
2. John S. Dryzek(2005), “Deliberative Democracy in Divided Socieyies”<Political theory> vol 33, on 2(Apr, 2005)
3. James S. Fishkin.(2008), when the people speaking.
4. _____(2011). 《When the People Speak》. Oxford University Press. ISBN 978-0-19-960443-2.
5. _____(1991). [민주주의와 공론조사] 김원용 역, 이화여자대학교출판부.
6. James. S. Fishkin & Robert C. Luskin.(2005). Experimenting with a Democratic Idal : Deliberative Polling and Public Opinion. Acta Politica, 40:284-298.

3. 인터넷 자료

1. 대입제도개편 공론화위원회, https://www.edutalk.go.kr/
2. 창원시 공론화위원회, https://www.changwon.go.kr/
3. 대입제도개편 국민소통 플랫폼, https://www.edutalk.go.kr/
4. 제주의 소리, 제주대중교통 30년만에 대수술... 전역 시내버스-급행-우선차로, (2016.11.30.)
5. 제주일보, “중앙차로제 편도 4차로 이상 안되면 실패 높아”,(2018.09.11.)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

[Abstracts]

Expansion of the policy of prior occupancy of the centerline by the bus in Jeju district Policy applying the deliberate democracy for the decision making

The modern democracy is changing into the deliberate democracy where the policies arrive at the agreement through the deliberation or the discussion or debating process about the agenda or a problem after going through the evolution process of being the representative democracy and the participatory democracy. To confront such fact, the government is making efforts to make up the public opinion where the citizens can make the decisions by accepting the opinions about the policies utilizing various methods such as the debates, round table conference and citizen jury system etc where the citizens can participate.
Representatively, our country had performed the survey of the public opinion using the method of citizen representative group by composing the speculation committee about whether our country should suspend the construction of the nuclear reactor unit 5 and 6 in Shin Kori.
Since the Jeju district is also experiencing much conflict due to the progress of various public policies, it is high time to make much necessary efforts to solve it.
In response to this problem, this study has made up and proposed the survey model of the public opinion where related professionals, regional citizens and the press etc can participate together and decide the policy regarding the road transportation policy among the various public policies in Jeju district. Firstly, the study has deducted the important conditions necessary for the procurement of the accommodation of the speculation through the domestic and overseas survey and the main content of it is as follows.
The first importance is the appropriateness of the time and the second, securement of reliability, third, democracy and independency, fourth, rationality, fifth, professionalism, sixth, ample time and lastly the rationality of the communication. In other words, this study has proposed that the above 7 criteria have to be applied for the securement of the accommodation when the government composes the Jeju-style speculation committee and progresses the policy decision making process for the purpose of the resolution of conflict.
The reason is because the road transportation policy in Jeju district affects all

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

the citizens, the debate structure should be made where all the various people concerned can participate before a policy can be decided finally and also this debate should be proceeded based on the reliability and can form the bond of sympathy and the acceptability of the result of such debate should be raised.
In fact, the road transportation policy in Jeju district had a problem that citizens lack the opportunity to participate during the process of its progress. Much conflict is being made up due to it and the study has proposed the speculation model of the deliberate policy decision type where the citizens can participate just from the beginning of the designing of the business to solve such conflict. In detail, the enforcement ground should be arranged through the amendment of the basic regulations for the participation of the citizen for the realization of the deliberate democracy for the Jeju special self-governing province enacted previously and the jurisdictional and system level support is needed for the application and proliferation of the speculation model by specifying the scope of the survey of the public opinion and the installation of the committee etc through the amendment of the Jeju Special Law.
This kind of public opinion survey deliberation process shall need ample preparation and discussion by giving enough time of 1 year or more at least before it being enforced and the study has also proposed the speculation methods and the fostering of the conflict arbitration professionals for it. If the methodologies proposed in this study can be corrected in part in accordance with the specific policy agenda and condition and be applied, it is judged that this study can have a political meaning by contributing to the solution of the various conflicts occurring in the progress of the public policies in Jeju district.
In resume, this study has proposed the public opinion survey model as the application scheme of the deliberate democracy about the road transportation policy in Jeju district. The study has a meaning that it has proposed various conditions needed for the speculation through domestic and overseas case surveys and proposed the specific speculation model. However, the limit of this study is that since it proposed the speculation survey model by limiting the scope of it to the road transportation policy and thus it can not be applied generally to other policy scopes.

key Words : deliberate democracy, centerline by the bus, Jeju, road transportation policy, public opinion survey.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY