

숙의거버넌스와 합의형성 제도설계: 시화지역 지속가능발전협의회의 운영사례를 중심으로

홍성만*·이종원**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 숙의거버넌스에 대한 이론적 논의 및 분석틀
- III. 시화지역지속가능발전협의회에서의 숙의거버넌스 분석
- IV. 결론

〈요 약〉

본 연구는 시화호 개발과정에서 운영된 시화지속가능발전협의회를 일종의 숙의기제로 파악하여, 대규모 정책사업에서 합의형성에 기여할 수 있는 숙의 거버넌스(deliberative governance) 모델을 탐색하고 효과적인 제도 설계를 위한 합의를 제시하는 것을 목적으로 하였다. 개발과 보존의 이슈를 둘러싸고 이해 당사자간 참여한 갈등의 경험과 학습을 통해 합의형성 기제를 제도화해 나갔다는 점에서 시화호 개발갈등사례는 유사한 갈등을 경험하였으나 그러하지 못했던 새만금사업이나 동강댐개발사업의 경험과 차별되는 특징을 보여준다. 숙의거버넌스가 가지는 의미는 단순히 민과 관이 함께 정책문제의 해결을 시도했다는 것에 의미를 부여하는 것이 아니라 민과 관이 어떠한 방식으로 문제를 해결해 나가는가 하는 가에 큰 그림을 제시해 주었고, 향후 개발과 보존 논리가 부딪치는 풀기 어려운 갈등 문제(wicked problem)에서 정책이해당사자들이 합의형성에 효과적으로 도달하기 위해서는 어떠한 방식으로 거버넌스가 작동되어야 하는가에 대한 본보기를 보여주고 있다는 점에서 시사점을 가진다. 숙의거버넌스는 거버넌스의 특징에 숙의라는 것이 추가된 것이지만 정책영역에서는 새로운 패러다임의 도래가능성을 보여주며, 무엇보다도 이러한 숙의거버넌스의 경험은 정책발전이라는 측면에서 깊은 의미를 부여할 수 있다.

【주제어: 숙의거버넌스, 합의형성, 시화지역지속가능발전협의회, 시화호】

* 안양대학교 사회과학대학 행정학 교수(smgreen@anyang.ac.kr)

** 가톨릭대학교 정경학부 행정학 교수(jongwon@catholic.ac.kr)

논문접수일(2008.10.30), 수정일(2008.12.26), 게재확정일(2009.1.6)

I. 서론

본 논문은 시화호 개발 사례를 대상으로 숙의거버넌스라는 새로운 개념을 통해서 정책과정을 재해석하고, 나아가 이상적인 정책추진의 방법론을 제공하고자 하는 바램에서 작성하였다. 시화호 개발과정에서는 정부영역과 민간영역의 여러 집단 구성원들이 크게 개발 대 보존의 입장에 서서 팽팽히 대립하기도 하였고, 전례 없는 장기간의 합리적 토론과 협의를 벌여나가기도 하였다. 시화호 개발을 둘러싼 이해당사자들은 단순히 수동적인 존재로 있었던 것이 아니라 다양한 방식으로 자신들의 이해를 투입하며 대응하였고, 시행착오를 거쳐 궁극에는 공동으로 현안을 풀어가기 위한 협의체를 구성하고 열띤 논의와 학습을 통해 합의를 도출해 나갔다. 갯벌이었던 시화호는 초기 개발논리에 치우친 사업추진 속에 담수호로 전환되기도 하였고, 생태계의 파괴 등의 그 부작용으로 다시 해수호로 전환되는 변화를 겪기도 하였다. 시화호개발을 둘러싼 논의과정에서는 개발의 참여 주역도 보존의 참여 주역도 하나의 입장만을 고집하지 않았다. 개발과 보존의 이슈를 둘러싸고 이해당사자간 첨예한 갈등, 그리고 학습을 통해 합의형성 기제를 제도화해 나갔다는 점에서 유사한 갈등을 경험하였으나 그러하지 못했던 새만금사업이나 동강댐개발사업의 경험과 차별되는 특징을 보여주고 있다. 이러한 몇몇의 주목할 만한 특징들이 새로운 정책추진 방법론 모색의 계기이다.

개발중심의 관점에서 정책이 추진되던 초기에는 상대적으로 심각한 갈등이 없었지만 정책기획과정에서 고려하지 못했던 정책오류가 드러나면서 지역에서 치열한 문제제기가 이루어져 이로 인해 혹독한 갈등을 경험하였다. 이후 갈등과정에서 협의체를 구성하여 문제를 해결하려는 새로운 접근이 시도되었는데, 시화지역지속가능발전협의회라는 협의기구에서는 시화호개발과정에서 나타난 주요 이슈들을 공동으로 풀어가기 위한 진지하고 열띤 토론이 있었고, 하위쟁점별로 점진적으로 합의를 도출해 나가는 방식으로 합의형성을 지향하였다. 그 결과 수질개선로드맵의 작성, 대기개선로드맵의 작성, 시화MTV개발계획에 대한 합의안의 마련 등 획기적인 성과를 거두었다. 시화호 개발을 둘러싼 갈등과정에서 나타난 이러한 변화는 Susskind(1994)가 지적한 온정주의모델 방식에서 갈등모형을 거쳐 합의형성모델로 이행하는 정책추진 상의 변화과정을 잘 보여주고 있는 것으로 판단된다. 합의형성 모델에서는 당사자 간 참여와 심도있는 토론이 전개된다는 점에서 숙의(deliberation)를 통한 문제해결 가능성은 높다고 볼 수 있다.

본 연구의 주요 문제의식은 시화지역지속가능발전위원회가 도대체 어떻게 운영되었기에 시화호 개발과 관련한 다양한 이슈들에 대하여 의미있는 합의를 도출할 수 있었는가 하는 점이다. 시화호 개발과정에서는 정부 정책의 많은 문제점이 드러났고, 그 오차수정을 거치며 정책을 발전적으로 개선해 나가는 정책과

정의 개선을 관찰할 수 있었다. 본 연구는 시화지속가능발전협의회 운영에서 숙의방식이 활용된 것으로 설정하고, 대규모 국책사업에서 합의형성에 기여할 수 있는 숙의거버넌스(deliberative governance) 모델을 탐색하고 효과적인 제도 설계를 위한 합의를 제시하는 것을 목적으로 한다. 대규모 국책사업은 그 영향과 파급효과를 고려할 때 특히 신중한 추진이 요구되는데, 본 연구는 이러한 시점에서 대규모 국책사업이 어떠한 과정을 통해서 다루어져야 할지에 대한 나름대로의 시사점을 제공할 수 있다는 점에서도 그 의미를 찾을 수 있겠다.

본 연구는 시화지역지속가능발전협의회 운영과정을 중심으로 분석한 사례 연구로서, 2004년 1월에 시화지역지속가능발전협의회가 운영되기 전까지의 갈등과정보다는 본 협의회의 구성 시점을 전후로 하여 시화지역지속가능발전협의회가 어떻게 운영되었는가를 중심으로 숙의거버넌스에 초점을 두어 분석하고자 한다. 합의형성이라는 관점에서 정책이해당사자 간의 협의기구의 성격, 운영규칙, 토론 및 협의방식, 학습 및 대안창출방식 등의 내용을 중심으로 다룬다. 연구를 위한 자료는 국내외의 문헌자료와 시화지역지속가능발전협의회 회의록, 관계자와의 인터뷰자료 등을 활용하였다.

분석은 먼저, 거버넌스와 숙의에 대한 논의를 통해 숙의거버넌스 모형을 정립하고, 둘째, 이를 토대로 시화호개발과정에서 정책이해당사자들 간에 운영한 시화지역지속가능발전협의회 운영과정의 특징을 파악한다. 마지막으로, 시화지역지속가능발전협의회 운영과정 분석결과를 토대로 효과적 합의형성을 위한 합의를 제시한다.

II. 숙의거버넌스에 대한 이론적 논의 및 분석틀

1. 숙의거버넌스의 조건

현대 사회에서의 복잡한 정책문제는 과거와 같이 정부의 일방적인 정책결정 및 정책주도에 의해서 해결되지 않는다. 대규모의 중요한 국책사업의 경우에는 참여 확대를 통한 거버넌스적 문제해결이 더 없이 중요한 방식이 되고 있다. 거버넌스 연구는 그 개념의 모호성과 다의성에도 불구하고 행정학을 중심으로 정치학, 사회학 등 인접 사회과학분야에서 꾸준히 증가하고 있는데, 국내에서도 거버넌스 개념 및 이론 관련 연구(김정렬, 2000; 이명석, 2002; 김정렬·김시윤, 2003; 배유일, 2003; 최성욱, 2004; 유재원·소순창, 2005; 이종원, 2005; 이명석, 2006)에서 거버넌스 작동 실제에 관한 연구(강창현, 2002; 이종원, 2002; 전영평, 2003; 배웅환, 2003; 이미홍, 2003; 홍성만, 2004; 이곤수·최원삼·전영평, 2005; 김

근세·이경호·김철, 2005; 김시윤·김정렬·사득환, 2005; 유재원·홍성만, 2005, 박희봉, 2006; 유재원·나찬영, 2008)에 이르기까지 다양한 연구들이 꾸준히 증가하고 있다. 기존 연구들의 거버넌스 개념이나 특성의 기술에서 그 수준이나 강조점에 따라 다소간의 차이가 있으나 거버넌스란 신뢰와 협력적 참여에 바탕을 둔 네트워크를 통한 공동의 문제해결방식(Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Rhodes, 2000; Pierre & Peters, 2000; Goss, 2001; Leach & Percy-Smith, 2001; 유재원·홍성만, 2005)이라는 핵심 특성에 대하여는 상당한 동의가 이루어지고 있는 듯하다.

이해당사자의 참여는 거버넌스에서 특히 중요한 요소로 보여진다. 참여민주주의의 이상을 언급하지 않더라도 그것이 거버넌스의 기초가 됨은 여러 논문에서 언급되었다(이종원, 2002; 주성수, 2004). 거버넌스 지향의 문제해결이 단순히 관점과 접근법의 재정비가 아니라 분명히 형태화되고, 제도화되는 양상으로 발전하려면 그러한 새로운 흐름이 생기기전에 이해당사자간의 토의구조 혹은 숙의(熟議)라고 하는 과정이 필요하다. 거버넌스가 문제에 대한 이해당사자간 네트워크에 기반한 관리라는 것이 강조된다고 할 때 그 문제를 풀어가는 논의구조, 토의구조가 곧 숙의의 과정이고, 그런 점에서 숙의과정은 거버넌스의 일환이 되며, '숙의거버넌스'가 성립하게 되는 것이다. 여기서 어떠한 과정을 통해서 논의를 하느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있고 당사자 간 협의행태 등에 영향을 줄 수 있기 때문에 그 과정은 대단히 중요한 의미를 가진다. 정책에서 절차적 과정의 훼손은 많은 경우 정부와 정책의 불신감을 불러일으키는 결과를 가져온다.

흔히 숙의과정(deliberation process)은 각자의 단순한 생각의 표현과 단순한 집합이 아니라, 충분한 설득을 통하여 생각이 합치되거나, 어떠한 합의점에 도달하지 못하더라도 설득하고, 설득당하는 관계 속에서 결정이나 결정주체의 정통성에 대한 신뢰(trust)가 형성되는 대화과정이기 때문에 단순한 토론(debate)이나 논쟁(argumentation)과 달리 보다 고차원적이면서 이상적인 개념이다(Connor & Oppenheimer, 1993; 임성호, 2004). 숙의민주주의자들은 자유민주주의의 대안으로서 숙의민주주의가 이성적인 논변에 아무런 제약이 없는 이상적인 상황속에서 자유롭게 토론을 통해서 대안을 모색하면 더 나은 대안탐색이 될 것이라고 주장한다(정원규, 2005). 숙의는 의사소통에 참여하는 행위자간 견해의 일치를 추구하면서 일정한 양식이나 이성을 통한 대화와 논의 과정이 강조된다. Burkhalter & Kelshaw(2002)는 공중 숙의(public deliberation)를 참여자 간 균등한 의사소통을 통해 정보와 의견을 심도 있게 평가하며, 참여자간 의견 차이를 교환하는 대화라고 정의한다. 숙의과정은 의사소통행위를 통해 갈등상황을 해결하고 논쟁여지가 있는 문제의 적절한 해결책을 찾아가는 것으로, 숙의이론가들은 갈등해결이 숙의에서 가장 우선 목표이고 숙의는 대화, 토론, 논쟁, 연설 등과 같은 의사소통행위를 통해 이뤄져야 한다고 한다(Bohman, 1996; Muhlberger, 2000; Pearce &

Pearce, 2001; Stewart, 1978; 류성진·고홍석, 2007 재인용). 이러한 기존의 논의에 근거할 때 숙의는 특정의 의사소통방식으로 현안에 공동의 관심을 가지고 있는 행위자간 이견에 대한 갈등의 여지를 좁혀나가는 일련의 과정이라고 할 수 있다.

물론 정치이론적 관점에서 숙의과정을 중시하는 학자들 가운데에서도 숙의과정을 정치체제나 사회체제의 모든 수준에서 모든 행위자에 의하여 행하여지는 의사소통과정으로 이해하는 관점도 있고(Habermas, 1984, 1987; Cohen, 1989), 숙의과정을 단지 의회과정으로만 해석하는 관점도 있다(Elster, 1980; March & Olsen, 1996; Hibbing & Theiss-Morse, 2001). 어떠한 관점에서 접근하는 상호이해와 협력으로 나아가고, 갈등을 해소하고, 문제해결의 선순환구조로 나아가게 하는 일정한 거버넌스 구조로 발전되기 위해서는 숙의과정이 필요하고, 그러한 틀과 논의구조를 일컫는 ‘숙의거버넌스’가 필요하다는 점은 공통적이다. 숙의거버넌스는 집단수준에서 갈등적 성격을 띤 문제에서 이견의 일치를 추구하는 특정한 의사소통 방식인 것이다.

이상의 논의를 토대로 본 연구에서는 숙의거버넌스란 이해당사자가 포괄적으로 참여할 수 있는 의사소통의 장을 통해 정보와 지식을 축적하며 심도 있는 논의가 가능한 절차와 토론구조 하에 현안 갈등문제의 공동해결을 추구하는 문제해결양식으로 보고자 한다. 집합적 문제해결양식으로서 바람직한 거버넌스의 작동, 즉 공동체가 직면한 문제해결과정에 ‘숙의’라는 소통방식이 결합됨으로써 문제해결의 실효성을 높일 수 있다.

시민의 의사에 반하는 정부의 일방통행적 정책추진은 이미 많은 환경갈등사례에서 경험하였듯이, 정부불신을 증가시킨다. 그래서 갈등의 성격을 띤 문제해결에서는 이해중립적인 집단을 포함하여 이해당사자들의 광범한 참여를 허용하여 이성적인 토론과 심사숙고의 과정이 필요하며¹⁾, 숙의가 제대로 이루어지기 위해서는 몇 가지의 조건들이 갖추어져야 한다. 류성진·고홍석(2007)은 숙의가 제대로 이루어지기 위해서는 의사소통과정에서 이성적인 논쟁이 허용되고(Gamson, 1992; Gutmann & Thompson, 1996; Habermas, 1984, 1989), 정보, 지식에 의한 이견의 조정성이 있어야 하며(Bohman, 1996), 서로 상대방에 대하여 의견의 제시와 주장이 가능한 호혜성이 있어야 하며(Gutmann & Thompson, 1996), 참여하는 토론자 간 상호적 존중이 있어야 하며(Gutmann & Thompson, 1996), 의사소통 내용에 대한 이해(Pearce & Pearce, 2001)가 이루어져야 할 것을 제시하였다.

이러한 논의에 대한 인식을 바탕으로 공공정책문제해결 과정에서 본 연구가 지향하는 숙의거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 요

1) 일부 학자들은 숙의민주주의를 참여민주주의와 구분하기도 한다. 참여민주주의가 주민 투표, 주민제안, 주민소환과 같은 대의제에 대한 보완장치들을 개발하였다면, 숙의민주주의는 정부기관과 국민간의 지속적인 대화와 심사숙고를 제도화하도록 권고한다 (주성수, 2005: 148; 정원규, 2005).

건의 충족이 되어야 함을 주장한다. 첫째, 외부 비판의 허용을 내재화할 수 있는 공개적 토론구조가 필요하다. 토론과정을 공개하는 것은 내부에서의 건설적인 비판뿐만 아니라 토론내용과 형식에 대한 외부의 피드백가능성을 높여줄 수 있다. 즉, 토론당사자들의 자기객관화의 기회를 높인다. 특히 복잡하고 불확실성이 높은 공공정책문제의 경우 외부로부터의 피드백뿐만 아니라 외부의 관심 증대는 보다 신중하고 깊이 있는 논의가 이루어질 수 있도록 유도할 수 있다. 이 경우 새로운 대안창출의 기회를 높일 수 있고, 외부로부터의 정보제공의 양도 높일 수 있다.

둘째, 이해당사자들의 참여가 이루어져야 한다. 공동의 이해가 걸린 문제, 특히 갈등상황에 놓인 공공정책문제를 해결하는데 있어 이해당사자의 참여는 필수적으로 고려되어야 한다. 그것은 이질적인 집단의 입장과 이해는 다양하며, 따라서 토의과정에서 생각하지 못했던 쟁점을 비롯하여 다양한 논점 제기가 가능하여 보다 신중한 다차원의 논의가 가능할 수 있기 때문이다. 현안 해결을 위한 토론에 관련 이해당사자들은 가능한 모두 참여할 수 있는 구조가 숙의여지를 높일 수 있다. 합리적인 대표체계를 갖춘 경우 다양한 이해당사자의 참여는 의견제시와 토론을 활성화시킬 수 있다. 특히 이해당사자들이 동등한 수준에서 즉, 의사개진에서 형평성이 확보되는 경우 그 공평성에 대한 인식은 합리적 토론의 가능성을 높일 수 있다. 특정 이해당사자가 배제된 논의에서 도출된 결론은 그렇지 않은 경우보다 그것의 수용성은 낮을 수 있다.

셋째, 토론은 중립성을 띌 수 있도록 중립적 토론구조가 필요하다. 현안 해결을 위한 논의와 토론에서 중립적 협의체의 존재는 민간부문과 공공부문의 경계를 초월하여 논의되도록 조장해 줌으로써 특정 입장에 고착되는 것을 줄여 주어 토론의 공정성을 확보할 수 있도록 해준다. 중립적 토론기제의 형성은 이질적인 구성원 간 상호인식 차이를 확인할 수 있는 기회를 갖도록 해준다. 상호인식의 차이를 확인하는 것은 나와 상대방이 어떻게 다른지를 알 수 있도록 해주며, 이것은 단순히 인식의 차이에 대한 확인에서 머무르는 것이 아니라 현안을 공유하며 논의하게 함으로써 문제해결 중심으로 현안을 바라볼 수 있게 해준다. 이 경우 일방의 자기논리와 자기중심적인 사고와 논의에 대한 견제를 가능하게 하며, 사고의 융합가능성도 높고 창발적 사고의 가능성도 높여 보다 심도 있는 논의로 나아갈 수 있도록 이끌 수 있다. ‘심사숙고의 구조’가 마련되어 있어야 숙의가 작동한다(주성수, 2004)는 점을 상기할 때 이러한 중립적 토론구조는 숙의를 가능하게 하는 것이다. 정책의 영역에서 중립적 토론기제는 민관이 공존하며 균형감 있게 혼합되어 토론될 수 있는 협의체의 운영을 의미한다.

넷째, 의사결정을 위한 운영규칙이 마련되어야 한다. 현안 논의와 토론에서 의사결정을 위한 협의체 운영 규칙의 마련은 논의의 통과 형식을 일관성 있게

유지시켜 줄 수 있다. 토론 현안을 중심으로 논의가 진전될 수 있도록 하고, 논의가 즉흥적이거나 자의적인 형태로 나아가는 것을 막아주고 이성적 토론을 촉진시켜 숙의로 유도하고 토론의 효과성을 높여 줄 수 있다. 논의의 당사자들에게 토론의 내적 합리성을 유지하여 숙의가능성을 높이도록 할 수 있다.

다섯째, 토론당사자 간 정보를 공유하고 학습이 가능한 기제가 마련되어야 한다. 이것은 현안에 대한 논의와 토론을 위해 필요한 정보를 증가시키고 나아가 새로운 쟁점이나 이슈들에 대한 이견의 조정가능성을 높여준다. 논의를 위한 정보의 양이 증가할수록 보다 다양하고 깊이 있는 논의가 가능할 수 있다. 새로운 이슈나 하위쟁점에 대하여 포럼이나 세미나 등의 활용과 같이 지속적으로 추가적 지식을 습득할 수 있는 학습기제의 내재화는 새로운 정보를 더 많이 제공할 수 있고, 정보의 양도 높이고 논의 당사자들에 정보를 축적시켜 숙의 토론 가능성을 높일 수 있다.

요컨대, 공공정책논의에서 숙의거버넌스가 작동하기 위해서는 논의의 당사자 간에 열린 토론이 가능해야하며, 정책이해당사자가 가능한 모두 참여할 수 있어야 하며, 이해당사자들이 자기 이해에서 매몰되지 않도록 독립적인 토론이 가능해야 하며, 이성적인 논쟁이 가능하도록 정책이해당사자 간에 공유된 의사운영 규칙이 마련되어 있어야 하며, 논의 당사자 간 정보에 대한 상호공유와 학습이 가능해야 한다. 이를 통해서 논의과정에서 기존의 정보뿐만 아니라 새로운 정보가 창출되고 공유되고 상호호혜성과 이견의 조정을 촉진시킬 수 있다.

2. 연구의 분석틀

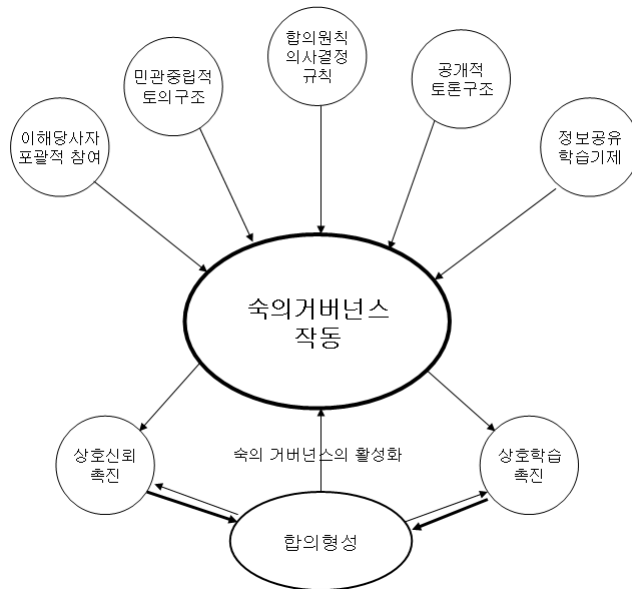
본 연구의 분석대상인 시화지역지속가능발전협의회 구성과 운영은 중앙정부부처, 지방자치단체, 지방의회, 관련 전문가, 지역의 NGO 등의 정책이해당사자들의 광범위한 참여 속에서 이루어졌고, 이들 간 비교적 장기간의 열린 토론을 통해 현안문제의 공동해결을 추구하였다는 점에서 숙의거버넌스 관점에서 조망가능하다. 구체적으로 숙의거버넌스라는 관점에서 시화지역지속가능발전협의회 운영과정에 대한 분석은 다음의 <그림 1>과 같은 도식화를 통해서 시도하는데, 주요 분석은 첫째, 이해당사자의 참여 성격, 둘째, 토론구조의 성격, 셋째, 이해당사자 토론참여의 구조, 넷째, 의사결정의 규칙, 다섯째, 토론자간 정보소통 방식 등의 변수를 통해서 이루어진다. 즉, 본 연구에서 시화지역지속가능발전협의회 운영은 공개적 토론구조의 성격을 띠었는지, 이해당사자들은 포괄적인 참여가 이루어졌는지, 토론에 참여하는 당사자 간에는 정보공유와 지속적 학습을 위한 기제가 마련되어 있었는지, 토론을 통한 의사형성을 위한 의사결정 운영규칙은 존재하였는지, 그리고 민과 간의 혼합적 형태의 의사결정구조를 갖추었는지 등을 중심으로 분석한다.

숙의민주주의 이론에서는 숙의거버넌스가 작동하면 정책과정에 참여하는 이해당사자 간에 상호신뢰가 형성되고 뿐만 아니라 정책이해당사자 간에 상호학습을 촉진시킬 수 있다고 한다(Bohman 1996: 401). 당사자 간에 상호신뢰와 상호학습이 촉진될 때 합의형성에 도달할 수 있다는 점이다. 숙의에 기반한 상호신뢰와 상호학습이 이루어진다는 점에서 형성된 합의는 일시적이거나 계산된 합리성에 바탕을 둔 합의형성과는 다르다는 차별성을 가진다.

따라서 본 연구에서는 숙의거버넌스 작동에 대한 변수를 중심으로 이를 확인하고 이들이 이해당사자 간 상호신뢰나 상호학습의 촉진에 기여하였는가를 분석한다. 상호신뢰와 상호학습을 통해 나타난 합의형성의 경험은 역으로 상호신뢰와 상호학습의 기회를 증가시키고 결국에는 숙의거버넌스의 활성화에 기여할 수 있다는 분석논리의 제시도 가능할 것이다.

본 연구는 시화지구지속발전협의회 구조와 운영과정의 분석을 통하여 숙의거버넌스의 구조적 특징들이 어떠한 모습으로 반영되어 있으며, 숙의거버넌스가 작동하여 이해당사자간의 상호신뢰와 학습이 일어나고 있는지를 발견하려고 한다. 협의회 구조와 운영에서 그러한 요소들의 발견은 숙의거버넌스로 볼 수 있는 일종의 징표의 역할을 한다고 할 수 있다

<그림 1> 숙의거버넌스에서 합의형성과정 분석 틀



Ⅲ. 시화지역지속가능발전협의회에서의 숙의거버넌스 분석

1. 시화지역지속가능발전협의회의 구성 개요

시화호 개발과정에서는 시화호담수화에 따른 인근 지역의 수질과 대기오염문제와 생태계의 파괴문제, 오염책임을 둘러싼 관련기관간의 논란, 그 책임규명을 위한 감사원의 감사와 관련자의 문책, 국정감사라는 제도적 공간을 통한 시화호 오염에 대한 정치권의 책임규명 등의 많은 정책오차와 이의 수정을 위한 제도적 조치들이 따랐다. 적절한 수질오염대책을 마련하지 않은 상태로 1994년 시화지구 2호 방조제 물막이 공사를 완료한 후 시화호의 수질은 공단폐수와 오수유입, 생활하수와 농축산 폐수 유입으로 심각하게 오염되었다.

오염의 심각성을 인지한 지역의 환경단체는 적극적으로 시화호의 오염문제를 제기 하였다. 시민사회에서는 지역 환경단체를 중심으로 시화호살리기 심포지엄과 워크숍 등을 개최하였고, 나아가 시민환경단체들은 ‘죽음의 시화호를 희망의 시화호로’ 라는 슬로건을 내걸고 지역단체 연대기구의 성격을 지닌 ‘시화호시민연대회의’²⁾를 구성하고 적극적으로 대응해나갔다. 이들은 시화호이용계획의 대안으로 ‘시화호시민안’을 작성하는 등 시화호의 오염문제에 보다 조직적으로 대처해 나갔다.

물고기 집단폐사의 발생을 계기로 감사원에서는 시화담수호 사업에 대한 감사를 실시하였고, 그 결과 한국수자원공사 본부장 등 14명이 문책을 당하기도 하였다.³⁾심각한 수질오염으로 사업에 대한 감사원의 두 차례에 걸친 감사와 당시 국회 국정감사를 기회로 정치권에서 시화호 수질문제가 거론되면서 사업을 추진해온 건교부와 농림부는 시화호 오염의 책임문제 등으로 곤궁에 빠졌다. 시화호 오염상황을 더 이상 방치할 수 없는 수준에 이르러서 시화호의 물을 외해로 방류하는 결정을 하고 시화호의 해수유통이 시행된 이후 해양수산부가 관리주관부처가 되었다. 해양수산부는 범 정부차원의 종합적이고 체계적인 관리를 위해 2000년 2월에 시화호 및 인천연안을 특별관리 시범해역으로 지정하고, 2000년 9월에는 시화지구 정책협의회를 구성하였다.⁴⁾

이후 2001년 2월에 정부는 관계부처 간 협의를 통해 2002년까지 종합계획수립을 확정한다는 목표로 연구용역(1년)을 실시하였으나 부처 간의 이견의 노출⁵⁾.

2) 시화호시민연대회의에는 안산, 시흥, 화성, 오산에서 활동하는 단체들이 참여하였는데, 안산경실련, 안산그린스카우트, 안산YMCA, 안산YWCA, 안산환경운동연합, 시흥YMCA, 시흥환경운동연합, 오산화성환경운동연합 등이 참여하였다.

3) ‘시화호 및 새만금간척종합개발사업 추진실태’에 관한 감사원 감사(1998.4.27)임.

4) 시화지구정책협의회는 건교부, 환경부, 해양수산부, 농림부, 산업자원부, 경기도, 시흥시, 안산시, 화성시, 한국수자원공사, 농업기반공사 등이 참여하였다.

로 늦어져 용역결과는 2003년에 나왔고, 건교부와 수자원공사는 이 결과를 가지고 ‘시화지구 장기발전계획안’에 대한 공청회를 개최(2003.12.12)하였다.

그러나 ‘시화호시민연대회의’는 공청회에서 발표된 ‘시화지구 장기발전계획안’의 문제점을 지적하며 그 안에 반대 입장을 표명하였다. 지역시민환경단체는 시화호 오염 현안관련 오염조사, 대기개선토론회, 무단방류저지 및 감시활동 등의 적극적으로 수행해 오고 있던 상황이었기 때문에 장기발전계획안에 대한 이들의 반대 목소리는 무시만 할 수 없는 것이었다. ‘시화호시민연대회의’는 정부가 작성한 시화호 종합이용계획안 내용의 문제점을 지적하였고, 건교부 신도시기획단장은 작성된 안을 밀어붙이기보다 다음날 당시 안이 확정된 정부안이 아니며 지역시민단체와 시민의견을 수렴해서 최종안을 만들겠다는 의견을 표명하기에 이르렀다.

이를 계기로 ‘시화호시민연대회의’는 2003년 12월 28일 신도시기획단장에게 세 가지의 전제조건을 제시하며 시화호의 난맥상을 풀기위해서 협의체 구성을 통해 최적 안을 만들 것을 제안하였는데, 그것은 첫째 민간시민단체 전문가를 받아서 참여시킬 것, 둘째, 논의결과는 대중에 공개할 것, 셋째, 다수결이 아닌 합의제로 운영할 것이었다(최승범·홍성만, 2004)⁵⁾. 이에 대하여 건교부는 긍정적인 검토를 하여 수용하였고⁷⁾, 그 결과 시화지역지속가능발전협의회가 구성되기에 이른다.

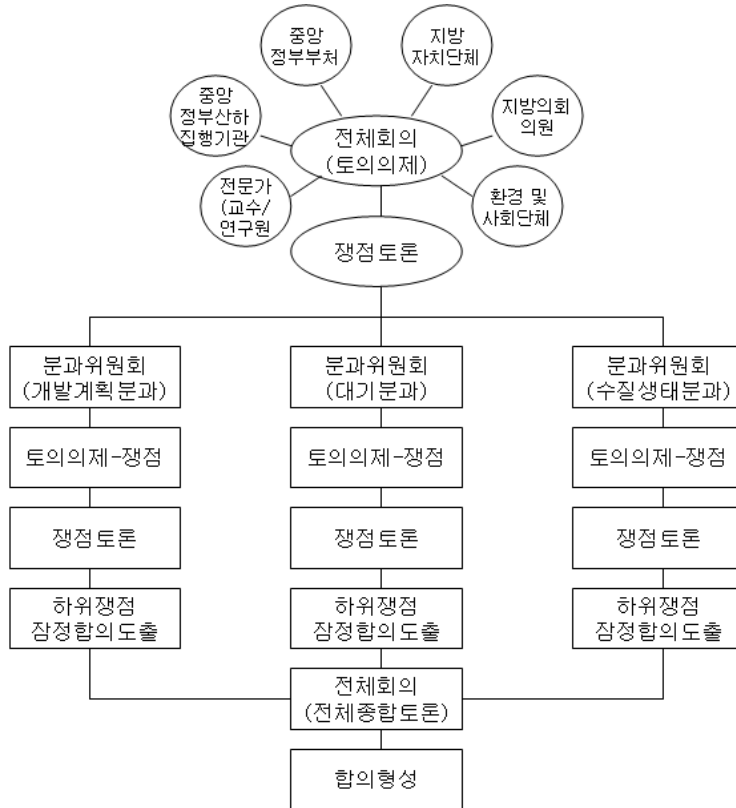
시화지역지속가능발전협의회에는 정부부문과 민간부문의 직·간접적인 이해당사자 및 전문가를 중심으로 2004년 1월부터 세 분과로 구성하여 전체회의와 분과회의를 개최하며 매월 2회 이상의 회의를 개최하며 2008년 12월까지 협의회를 운영하기로 하여 지속적으로 운영되었다. 협의회에서의 토의구조는 개발계획분과, 대기분과, 수질생태분과 등 세 분과위원회를 구성하고, 다음의 <그림 2>와 같이(박대순·홍성만, 2007 재구성), 분과위원회별 토의의제와 쟁점사안에 대하여 분과위원회별 점진적으로 합의하여 전체회의에서 최종적인 합의를 도출하는 방식으로 구성되었다. 시화지역지속가능발전협의회 위원장과 세 개의 각 분과위원회별 분과위원장을 두고 분과위원회별 간사를 두도록 하였다.

5) 2001년 장기종합계획에 참여한 연구기관은 이해당사자인 부처나 지방자치단체의 산하 연구기관이었다(국토연구원, 한국환경정책평가연구원, 한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 경기개발연구원, 한국농촌경제연구원).

6) 이 내용은 연구자가 2004년 10월에 당시 시화호시민연대회의 사무국장과의 인터뷰를 통해서 밝혀진 내용이다.

7) 건설교통부에서 이렇게 긍정적으로 검토한 것에는 당시 신도시기획단장의 결단이 크게 작용하였다는 것을 시민사회단체 대표로 참여한 인사의 비공식적 포럼에서의 발표(2007년 사회갈등연구소 주최)와 질의응답과정을 통해서 간접적으로 확인할 수 있었다.

<그림 2> 시화지역지속가능발전협의회 참여영역과 토론구조



이하에서는 숙의거버넌스라는 측면에서 시화지역지속가능발전협의회에서 나타난 주요 특성을 분석하도록 한다.

2. 시화지역지속가능발전협의회 운영에서 나타난 숙의거버넌스 분석

1) 정책 이해당사자의 포괄적 참여

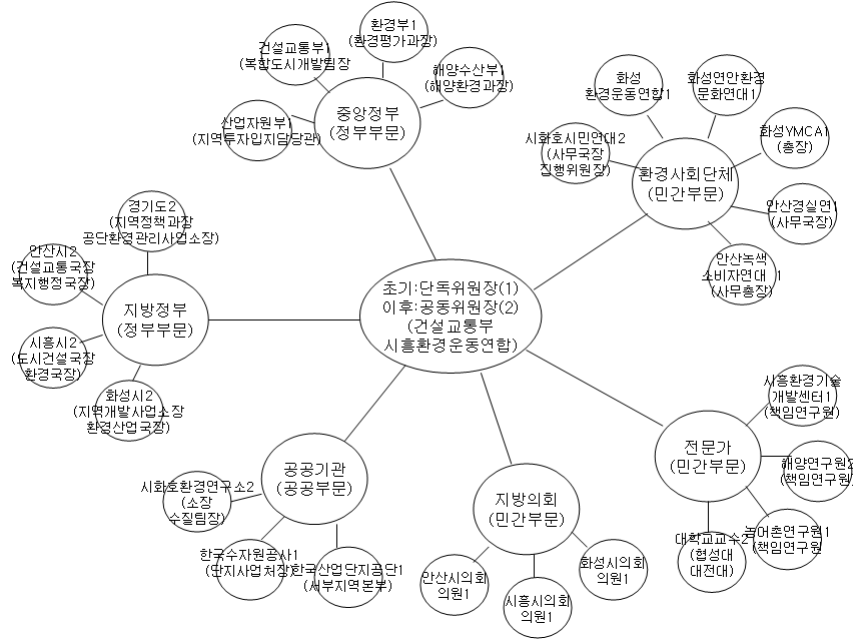
시화지역지속가능발전협의회에서는 현안과 이해관계가 있는 이해당사자들의 포괄적 참여가 이루어졌고, 포괄적 참여에 바탕을 둔 논의와 토론이 전개되었다. <그림 3>의 시화지역지속가능발전협의회 구성현황에서 보듯이, 중앙정부부처, 지방정부, 공공기관, 지방의회, 전문가, 환경사회단체 등의 행위자들이 폭넓은 참여가 이루어졌다. 이질적 성격의 참여자들이 광범위하게 참여함으로써 다양한 견해가 제시될 수 있고 다양한 이견들이 접합점을 찾기 위해 더 치열한 노력이 전개될 수 있다.

2004년 1월에 16에 구성된 1기 단독위원장체제 하의 시화지역지속가능발전협의회에 참여한 위원은 먼저, 정부부문의 행위자들은 건교부, 환경부, 산자부, 해양수산부 등 관련 정부부처소속의 공무원과 경기도·안산시·시흥시·화성시 등 관련 지방자치단체 소속의 공무원들로서 중앙정부의 관련부서의 과장이나 담당관 및 팀장이 참여하였으며 지방정부의 경우 관련 국장이나 소장들이 참여하였다. 둘째, 공공기관의 경우 시화호환경연구소나 한국수자원공사, 한국산업단지공단 등과 같은 관련 공공기관의 팀장이나 사업처장 등이 참여하였다. 셋째, 지방의회의 경우 안산시, 시흥시, 화성시의 관현 지역회의회의원이 참여하였다.⁸⁾넷째, 환경사회단체에서는 시화호시민연대, 시흥환경운동연합, 화성환경운동연합, 화성연안문화연대, 화성YMCA, 안산경실연, 안산녹색소비자연대 등의 시민단체의 사무국장이나 사무총장이 참여하였다. 마지막으로 민간부문의 전문가들이 참여하였는데, 시흥환경기술개발센터, 해양연구원, 대학교수 등이 위원으로 참여하였다. 이렇게 시화지역지속가능발전위원회에는 다양한 영역의 이해당사자들이 포괄적으로 참여하였는데, 그만큼 시화호의 개발을 둘러싼 쟁점이나 이해들이 복잡하였다는 것을 간접적으로 말해준다.

그리고 시화지역지속가능발전협의회에는 개발계획분과, 수질생태분과, 대기분과 등 3개 분과를 두고 각 분과위원장은 환경NGO와 민간부문에서 선출하였는데, 이것은 분과위원장의 위상을 고려할 때 본 위원회의 구성자체가 사전에 어떠한 결과를 상정하고 있지 않다는 점을 보여주는 것이다(최승범·홍성만, 2004). 이점을 근거로 볼 때 협의회에서는 직면한 문제에 대한 해결책을 찾기 위한 열린 토론과 대안탐색이 가능하였다고 판단된다. 관련 이해당사자의 포괄적 참여는 다양한 입장들이 개진될 수 있기 때문에 그 만큼 견해충돌의 가능성도 많고, 나름대로 상대방을 설득하기 위해서는 보다 많은 정보와 논리를 제시해야 하기 때문에 깊이 있는 토론이 전개될 가능성이 있는 것이다. 이러한 점은 결과적으로 참여위원들의 숙의토론을 제고시킨 것으로 판단된다.

8) 관련된 안산시, 시흥시, 화성시 소속의 지역회의회의원의 참여는 지역주민의 동의하에 참여한 것은 아니지만 지역회의회의원이 지역주민에 의해서 선출되었다는 점에서 본다면 지역주민의 입장을 상당부분 반영할 수 있는 참여구조라 평가할 수 있다.

<그림 3> 시화지역지속가능발전협의회 참여위원의 영역



2) 민관 혼합의 중립적 공동협의기제 형성

2004년 초기 협의회구성은 앞의 <그림 3>에서 보듯이, 정부부문 16명과 민간 부문 16명, 그리고 위원장을 포함 33명으로 구성되었다. 2005년의 경우 공무원 (13명)과, 공공기관(4명)의 참여위원은 17명이었고 민간부문은 시의원을 포함하여 17명으로 총 34명이었다⁹⁾. 협의회에 참여인원은 세부적으로 일부 조정이 있긴 하였지만 이후 이와 같은 인적 균형은 꾸준히 유지되었다. 시화지역지속가능발전협의회라는 협의체는 기본적으로 공공부문과 민간부문 중 어느 한 부문의 독주가 용인되지 않는 균형된 중립적 협의기제로 작동되고 운영되었다. 즉, 시화호의 개발과 보존이라는 상충성이 있는 정책문제의 해결을 위한 민간부문과 공공부문이 함께 섞여서 토론할 수 있는 의사소통 네트워크 장은 중립적인 토론기제였다. 현안에 정책 이해당사자들이 동등한 수준에서 참여하여 논의할 수 있어 의사개진의 형평성이 확보될 수 있었다.

인적 구성에서 민관 균형성의 확보는 앞서 논의처럼 시민단체의 요구가 반영된 결과라는 점에서 큰 의미를 가진다. 공공부문과 민간부문간 통합적 소통구조는 공공부문의 독주가능성에 대한 민간부문의 불신을 해소시켜 주는 역할을 할 수 있는 것이었다. 다시 말해서 민과 관간 이러한 참여비중은 일방의 독주를 견

9) 이외에도 해당 지역의 국회의원 4명은 고문으로 참석하였다.

제할 수 있도록 논의를 이끌어내갈 수 있게 하는 것이며, 그렇기 때문에 제기된 많은 주장들을 비교적 건설적인 입장에서 바라보고, 다루고 논의 할 수 있도록 할 수 있었다.

또한 2005년 1월 28일부터는 초기에 건설교통부 신도시기획단장이 위원장을 맡는 단독위원장체제로부터 정부와 민간부분에서 대표를 맡는 2인의 공동위원장체제로 운영하였는데, 이것은 시화지속가능발전협의회가 실질적으로 그 운영과 협의에서 민관 중립 형태를 지향하며 운영되었다는 것을 잘 보여주는 것이다. 즉, 공동위원장체제에서는 민간부분과 공공부분간의 중립성이 더 확보된 것이라 평가할 수 있다. 2005년 전체회의 위원 현황을 보면(시화지역지속가능발전협의회, 2005.1.28), 공동위원장 2인(건설교통부, 시흥환경운동연합), 공무원과 공공기관의 위원 16명(공무원 12명, 공공기관 4명), 시의회의원을 포함한 민간부문 16명으로 총 34명이었고, 이외에도 고문으로 지역의 국회의원 4명이 참여함으로써 총 38명으로 구성되었다.

이러한 참여구조는 비교적 꾸준히 유지되었는데, 장기간 협의회의 참여인원 구성비율의 기본이 깨지지 않고 유지된 것은 유사한 형태의 민관협의체 운영의 역사에서 획기적인 것으로 평가할 수 있다. 2004년 구성이후 협의회 참여자에 미시적 변화가 있기는 하였지만 2008년 4월까지 지속되었다. 다만 최근 시화지역지속가능발전협의회가 국토해양부 훈령(제2008-43호, 2008.4.30)에 따라 공식기구로 발족하였는데, 분과조직이 3분과 체제에서 2분과 1특별위원회로 바뀌었지만 국토해양부와 시민·환경단체간 공동위원장체제에는 변함없이 유지되었다. 무엇보다도 다양한 분야의 행위자들이 구성 비율에서 비교적 균형감 있게 참여하도록 구성되었다는 점은 숙의거버넌스의 작동이라는 차원에서 고무적인 것으로 평가할 수 있다.

3) 이해당사자 합의지향의 의사결정운영규칙 마련

시화지역지속가능발전협의회의 운영은 의사결정규칙의 마련하에 이루어졌다. 구체적으로 시화지역지속가능발전협의회의 운영세칙을 보면, 제1조(목적)에는 “시화지역에 대한 대기 및 수질문제와 시화지구 장기종합계획 등에 대한 의견수렴 등을 위하여 민관이 합동으로 참여하는 시화지역지속가능발전협의회의 효율적인 운영을 위하여 참여자의 합의로 규정을 제정한다.”고 밝히고 있어, 규칙의 제정 자체가 합의로 마련되었음을 알 수 있다. 기본적인 원칙으로서 시화호 개발을 둘러싼 쟁점사항은 “최대한 합의를 원칙으로 하고 토론·설득·타협의 원칙을 지켜 나가기로 하였다.”는 점은 특히 주목할 만한 내용이다. 이것은 과반수나 수적 우위에 근거한 협의체내의 의사결정을 지양한 것이다. 합의에 토대를 둔 결정이 아니라 과반수 혹은 의석수의 3분의 2와 같이 의석수 기준에 의한 결정은 의사

결정의 신속성을 기할 수는 있을지언정 현안 논의의 숙의가능성을 보장하지는 못한다는 한계를 지닌다.

협의회에 참여한 위원들은 합의원칙을 고수하였으며 이러한 원칙의 고수는 소위 ‘마라톤협상’, 즉 이견을 가진 행위자들이 이견을 좁힐 때 까지 끊임없이 논리, 근거를 제시하며 서로 설득하려는 협상을 가능하게 하였다. 대표적인 예로서 2004년 11월 12일과 13일에 걸친 회의를 통해서 시화호 남측간석지 개발방안에 대한 논의, 시화호 북측간석지(317만평) 개발방안 논의, 안산 시흥지역 대기개선 특별대책 집행방안 제시, 각 기관별 대기개선 특별대책 로드맵 운영체계 구축방안 논의 등 1박 2일에 걸친 장기간의 토론이 이루어졌다. 이외에도 2005년 6월 17일과 18일 에 1박 2일간 남측간석지 개발관련 집중토론이 진행되기도 하였다. 이러한 마라톤협상은 현안에 대한 심도 있는 논의를 가능하게 하였다.

그리고 협의회에 참여하는 위원의 자격을 명시하여 논의의 전문성을 충족시키려는 노력이 있었다. 중앙정부부처소속 공무원, 지방자치단체 소속공무원, 화성시 및 안산시·시흥시에 소재하는 시민환경단체(시화호주변지역시민환경단체) 회원으로서 도시계획, 수질·생태, 대기 등 환경분야의 학식과 경험이 풍부한 자와 같이 참여자자격이 명시하였다. 나아가 협의회를 2008년 12월 31일까지 운영한다고 규정하고 있었는데, 2004년 1월 기준으로 만 5년의 기간이라는 점에서 이것은 논의에 참여하는 이해당사자들이 단순한 일회적 참여가 아니라 상시적 반복적 참여와 논의가 이루어질 수 있는 것이었다.

또한 회의는 시화지속가능발전협의회 전체회의와 분과회의를 두고 운영되도록 하였는데, “협의회와 협의회 내 구성된 분과위는 매월 1회 실시를 원칙으로 하고 필요에 따라 조정할 수 있다”고 운영세칙에서 명시(시화지역 지속가능발전협의회 운영세칙, 2005.3.25)하고 있었는데, 회의록의 검토 결과,¹⁰⁾ 그 간의 주요 회의개최 규모는 2004년의 경우 전체회의 12회 포함 38회, 2005년의 경우 43회, 2006년의 경우 38회 등으로 비교적 충실하게 지켜진 것으로 볼 수 있다. 때로는 필요에 따라 전체회의와 분과회의가 동시에 개최되기도 하였는데, 이것은 해당 시기에 중요 이슈나 쟁점이 되었던 사안을 핵심적으로 다루어나갔기 때문인 것으로 판단된다. 전체회의와 분과회의의 운영에 대한 규칙의 마련은 논의를 보다

10) 시화지역지속가능발전협의회 회의 자료는 2004년부터 2006년까지 3년간의 자료집만 도 300-500페이지 분량으로 10권이 있고, 회의결과 자료집은 1,000페이지 분량의 3권이 있는 등 모든 회의내용에 대한 충실한 정리가 이루어졌다. 구체적인 회의는 2004년도의 경우 전체회의 12회 외에, 26회의 분과회의(개발계획분과회의: 8회, 대기분과회의: 9, 수질생태분과회의: 9)가 개최되었고, 2005년도의 경우 전체회의 6회 외에, 37회의 분과회의(개발계획분과회의: 16회, 대기분과회의: 11, 수질생태분과회의: 10)가 개최되었으며, 2006년도의 경우 전체회의 4회 외에, 34회의 분과회의(개발계획분과회의: 16회, 대기분과회의: 7, 수질생태분과회의: 11)가 개최되었다(시화지역지속가능발전협의회 회의록 검토, 2004-2006).

체계적으로 이끌어 갈 수 있도록 하였고 개최된 회의를 보다 효과적으로 운영할 수 있도록 하는데 기여하였다.

4) 토론내용 및 협의결과의 공개와 협의회 내에서의 점검

시화지역지속가능발전협의회의 토론은 회의결과를 외부에 알리는 공개적 형태를 띠고 있었다. 회의운영과 관련한 협의회의 운영세칙을 보면 “회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의 개최일로부터 3일전까지 회의의 일시, 장소 및 주제를 각 위원에게 미리 통보 또는 시화지역 지속가능발전협의회 홈페이지에 고지하여야 한다.”고 규정(시화지역지속가능발전협의회 운영세칙, 2005.3.25)하고 있다. 초기에 협의회의 회의에 대한 참관은 대부분 누구에게나 허용되었고, 회의결과는 홈페이지를 통해 공개하였다. 홈페이지에는 협의체 운영 및 시화지구의 환경현황, 알림마당, 토론광장을 마련하여 누구든지 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 협의회 토론과정에 대한 방청이나 그 토론 결과의 공개는 이해당사자 자신들 주장의 합리성 제고에 대한 압박이 될 수 있는 것으로서 그 결과 토론의 내적 합리성을 증진시킬 수 있는 것이라고 평가할 수 있다.

또한 전체회의뿐만 아니라 세 개의 분과위원회의 회의에서도 회의가 개최될 때는 지난회의 결과에 대한 확인이 이루어진 후 회의가 진행되었으며, 차기회의에서 다룰 의제를 미리 제시하는 방식으로 운영되었다. 한 예를 들면, 2005년 12월 28일 대기분과회의에서는 대기배출업체 전수조사 결과에 대한 보고문제가 논의되고, 차기회의 의제가 제시되었는데, 차기회의의제로는 첫째, 대기개선대책 로드맵 운영체계 구축대안 선정, 둘째, 대기개선기금운영위원회 활동현황, 셋째, 기관별 환경관련 개선기금현황 보고, 넷째, 주민모니터링사업 관련 지자체 의견 제시, 다섯째, 대기개선기금(약 250억원)출연계획 등(시화지역지속가능발전협의회 자료집, 2005.12-2006.3)을 선정하였다. 이처럼 회의 전에 지난 회의결과 확인과 차기 의제를 미리 제시하는 것은 위원회 위원들의 현안에 대한 맥락과 이해수준을 높여 보다 합리적인 토론이 가능하도록 할 수 있었다.

공개적인 토론구조는 외부의 의견투입의 여지를 제공함으로써 토론당사자들의 보다 신중한 논의를 유도하고 촉진시켜 깊이 있는 논의를 이루어질 수 있도록 하는데 기여한다. 즉, 외부로부터의 비판을 제도화함으로써 보다 신중한 논의가 이루어 질 수 있도록 한다. 회의에 관심있는 공중의 참관이 허용되고 회의결과가 외부에 공개된다는 점은 무책임한 발언을 최소화하고 보다 객관성이 있는 주장이나 논거의 제시를 가능하게 할 수 있었던 것이다.

5) 정보비대칭의 해소노력과 정보 탐색적 학습기제의 존재

시화지역지속가능발전협의회에서는 현안논의에 필요한 정보를 공유할 수 있

도록 하였고, 시화호의 개발계획, 대기 및 수질의 오염, 생태계의 보존 등과 관련하여 불명확했거나 잘 모르던 내용 혹은 새로운 내용에 대하여 공동의 협의를 통해 제3의 객관적인 외부 전문가를 초빙하는 형태로 현안에 대한 이해를 높이기 위한 노력이 활발하였다. “협의회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적 지식과 경험이 있는 관계 전문가 및 공무원을 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관 단체 등에 대하여 필요한 자료 또는 의견 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.”(시화지역 지속가능발전협의회 운영세칙, 2005.3.25)는 운영지침의 내용을 비교적 충실하게 따랐던 것이다. 당시 시민단체 대표로 참여했던 인사의 “서로 요청하는 정보에 적극적인 협조가 있었다.”는 발언이나, 2004년 3월 12일 개발계획분과회의에서 시민사회단체 측의 ‘시화장기종합계획 연구보고서 원본 제공 협조 요구’에 대하여 정부위원 측의 관련 자료의 제공 협조가 이루어졌던 점들은 이를 잘 보여주는 예들이다. 협의회 내에서 정보는 시민단체측이 정부측에 자료를 요청하면 특별한 경우를 제외하고는 요청한 자료를 적극적으로 제공하였다는 점은 타 사례와 구별되는 특징이었다.

또한 협의회에서는 합의를 통해 프로젝트 발주를 통한 사실 조사 활동(fact-finding)과 외부전문가의 초청 세미나 등의 활동을 적극적으로 추진하였고, 이것은 협의회에 참여한 논의당사자의 정보의 양을 높이는데 기여하고, 나아가 차후에 보다 심도 있는 논의를 가능하도록 할 수 있는 것이었다. 사실조사는 정보의 산출과 공동의 관심사에 대한 확인에 중요한 공헌을 하며 이해당사자간 상호학습과 신뢰를 제고시키는데 커다란 역할을 할 수 있는 것이었다. 시화지역지속가능발전협의회 회의자료집(2004, 2005, 2006)에 대한 검토를 통해서 이를 구체적으로 살펴보면, 2004년 3월 26일 전체회의에서 시화호와 유사한 해외 환경복원사례조사방안을 연구한다는데 합의하고, 그 실태조사를 수행하였고, 2004년 12월 17일에는 친환경적인 골프장 조성방안과 관련하여 그 가능성 판단을 위해 국내외 사례조사의 추진에 합의하고 실행하기도 하였다. 이밖에도 생태네트워크 기본조사 연구과제(2004.10.1), 지역주민 임상검사(2004.9.10), 대기배출업체 전수조사(매년 1회), 해외선진지 환경관리 및 도시개발 사례조사(2005.2.25), 남측간석지 주변지역 문화재 지표조사(2005.4.8) 등도 합의 하에 조사활동이 이루어졌다.

그리고 협의회에서는 공동학습을 실시하여 현안에 대한 숙의를 추구하였다. 시화지구에서 쟁점이 되는 현안을 중심으로 공동학습주제를 선정하고 실행하였는데, 그러한 예로서는 인구 및 테마별 수요예측방법론에 대한 공동학습(2005.5.13), 인구밀도(순밀도, 총밀도)개념 및 산정방안 공동학습(2005.7.15), 시화반월공단 휘발성유기화합물 배출방지대책 공동학습(2005.9.28), 계획요소별 자원순환형 생태도시 사례(2005.10.26) 공동학습, 갈등해결방안 및 사례(2005.12.16) 공동학습 등 시화호 문제해결을 위한 위원들 간 수 차례의 공동학습이 이루어졌다. 이

들 주제는 참여위원들의 동의하에 미리 선정하였고, 공동학습과정에서 초빙된 외부전문가와 심도 있는 토론과 질의응답이 이루어짐으로써 참여위원들은 소속 기관의 입장을 떠나 현안을 보다 객관적으로 볼 수 있도록 하였다(박태순·홍성만, 2007). 현안의 논의에서 외부 전문가를 적극적으로 초빙하고 새로운 주제에 대해 발표를 시킴으로써 협의회 구성원 간 정보비대칭 현상을 해소할 뿐만 아니라 정부 측과 시민사회 간 정보능력의 격차를 줄임으로써 논의의 형평성 확보를 가능하게 한 것으로 평가할 수 있다.

시화지속가능발전협의회의 운영에서는 이렇게 정보공유와 꾸준히 학습을 추구하는 방식이 내재화되어 있었다. 상호구성원 간에 존재할 수 있는 정보의 비대칭성을 최소화하기 위한 노력이 있었으며 이러한 것은 당사자 간의 신뢰를 높이는데 기여하였고 합의형성에 기여할 수 있었던 요인이었다.

3. 시화호 개발에서의 숙의거버넌스의 성과

1) 정책참여자 간 상호신뢰의 제고

시화호 개발 문제를 다루기 위해 구성하여 운영한 시화지역지속가능발전협의회에서 숙의는 이해당사자 간에 상호신뢰를 증진시키는 결과를 가져왔다. 견해를 달리하는 정책행위자와 사회집단의 참여자들은 서로 요구하는 정보를 무조건적으로 제공하도록 하여 정보의 비대칭성을 극복할 수 있었다. 이것은 상대적으로 여러 측면에서 우월한 입장에 있던 정부위원과 열등한 입장에 있던 민간부문 참여위원 간에 진정성 있는 토론을 가능하게 하였으며, 상대방에 대한 신뢰의 기초를 다지도록 하는데 기여한 것으로 평가된다. 상호신뢰를 증진시킨 단 적인 예로서는 정부 측 인사가 위원장을 맡는 단독위원장체제로 운영되었던 협의회의 운영이 1년간의 운영 후 정부 측 인사와 민간부문의 인사가 공동으로 위원장을 맡는 공동위원장체제로 운영되는 것으로 변화하였다는 점에서 잘 드러난다. 시화지역지속가능발전협의회 운영과정에서 상호신뢰가 구축되지 않았다면 이러한 진전된 형태로의 운영상의 변화가 나타나기는 어려웠을 것이다. 나아가 2008년 4월 30일에는 시화지역지속가능발전협의회를 국토해양부 훈령 하의 공식적 기구로 제도화시켜 그 위상을 달리하였다. 동등수준의 역할의 인정은 상호신뢰가 형성되었기 때문에 가능한 것이라 평가할 수 있다. 논의의 진정성은 상호신뢰를 높였고, 합의형성에 긍정적으로 작용할 수 있도록 하였다. 나아가 상호신뢰의 형성과 제고는 진지한 대안창출시도를 촉진하였고, 궁극적으로 합의형성의 촉진에 기여하였다고 평가된다.

2) 정책참여자 간 상호학습의 촉진

앞에서 살펴본 것처럼, 협의회에서는 사실조사활동(생태네트워크기본조사, 지역주민 인상검사, 문화재지표조사 등)이나 세미나 형태의 공동학습(인구·테마별 수요예측방법론, 인구밀도개념 및 산정방안, 계획요소별 자원순환형 생태도시 사례 등)이 활발하였으며, 시화지속가능발전협의회를 중심으로 한 이러한 다양한 학습지향적 행동은 현안 이해와 상호학습을 촉진시켰다. 즉, 협의회에서는 현안으로 떠오르는 새로운 주제에 대하여는 세미나 형태의 공동학습을 실시하여 구성원들의 현안에 대한 직·간접적으로 관련된 지식을 계속 넓힐 수 있었고, 그에 따라 학습능력은 시간의 경과에 따라 점차 제고되었다고 판단된다. 그리고 세미나 학습주제의 선택은 정부 측의 참여위원과 시민단체 참여위원들 간의 동의하에 미리 선정하였기 때문에 이질적 행위자들 간에 상호수용성을 높일 수 있었다. 새로운 쟁점에 대하여는 이러한 세미나의 개최뿐만 아니라 프로젝트 발주를 통해 사실정보를 새롭게 공유할 수 있었으며 지식의 축적도 지속될 수 있었는데, 이 역시 참여자들의 학습을 촉진시켰다. 기본적으로 이러한 숙의거버넌스의 작동은 협의회 내에 정보의 축적과 정보공유를 증가시켰다는 점이며, 이것은 상호학습을 촉진시켰으며 토론당사자간 합의형성에 긍정적으로 기여할 수 있었다고 판단된다.

3) 쟁점사안에 대한 합의도출

시화지역지속가능발전협의회의 운영을 통해서 나타난 가장 구체적인 성과로 들 수 있는 것은 이질적인 참여자간에 핵심적인 쟁점사안이었던 문제들에 대하여 합의를 도출하였다는 점이다. 그것을 살펴보면, 먼저, 수질개선로드맵에 대한 합의를 도출하고 점차적으로 실행방안에 대하여 합의를 형성해 나갔다는 점이다. 시화지역지속가능발전협의회를 중심으로 참여기관들은 시화지역 수질·생태환경 개선대책로드맵(간선수로 수질개선대책 추진, 수질오염물질 배출업체 전수조사, 공단 오염물질 유입방지시설 설치, 주요 하천의 생태하천 조성, 오염 지질토 개선, 인공습지 기능강화 및 시설개선 등)을 마련하는데 궁극적으로 합의를 이루었다. 수질개선로드맵은 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 간에도 그 비용분담을 놓고 첨예하게 갈등을 이루었던 사안이었고, 그 방식에서도 정부부문과 민간부문 위원들 간에 이견이 컸었다는 점을 고려할 때 커다란 성과라고 평가할 수 있는 것이다.

둘째, 마찬가지로 대기개선로드맵(대기오염의 근원적인 악취저감대책, 공단환경 개선방안, 오염원 지도단속 강화, 대기환경 모니터링 및 연구사업 추진, 대기개선대책 로드맵 운영체계 구축 등) 역시 합의를 도출하고, 그 실행방안을 구체적으로 모색하였다는 점도 커다란 성과로 평가할 수 있다. 안산 시흥지역의 대

기환경개선을 위해 시화공단 녹화사업과 산업폐기물 소각시설 공영화를 비롯해 7,124억원이 소요되는 비용을 한국수자원공사, 경기도, 안산시, 시흥시 등의 이해당사자가 역할분담을 하며 대기환경개선을 위한 로드맵 마련에 합의를 도출한 것으로 이 역시 수질개선로드맵의 합의와 마찬가지로 큰 성과로 평가할 수 있다. 대기개선로드맵에 대한 합의에 이어 구체적으로 대기개선특별대책로드맵 운영방안(대기개선기금 관리주체, 대기개선기금 추가출연, 대기개선대책 로드맵 운영체계 구축용역 등)을 세부적으로 마련해 나갔다. 2006년 12월 26일의 협의회 전체회의에서는 구체적으로 합의된 대기개선로드맵에 따라 대기개선특별대책 로드맵 시행주체를 결정하는 문제를 논의하고, 이미 의결된 로드맵 운영체계 구성 절차에 따른 기능분담형 조직을 로드맵 운영체계로 상정하여 세부구성 방안을 마련해 나갔다.

마지막으로, 시화지속가능발전협의회에서의 참여구성원 간 지나긴 대화와 토론을 통해 시화MTV(Multi-Techno Valley)개발 사업에 대한 합의점을 이끌어냈다는 점도 고무적인 것으로 평가된다.¹¹⁾이것은 협의회에서 추진한 시화MTV 개발 규모에 대한 검증용역결과를 수용한다는데 합의를 하고 검증용역을 통해 도출된 결과를 수용한 것이라는 점에서 큰 의미를 가진다. 시화MTV개발은 원래 317만평으로 계획이었던 것이 280만평 조성 계획으로 사업계획을 확정하여 시행해 들어가기로 합의하였다(시화지속가능발전협의회, 2007)는 점이다. 다만 최근에 이를 둘러싸고 외부에서 다시 논란이 재연되고 있지만 이것이 협의회 운영을 통한 성과라는 점을 무색케 하지는 않는다. 이러한 점은 시화지역지속가능발전협의회 운영을 통해 구체적으로 합의를 도출해낸 값진 성과들이라 할 수 있다.

IV. 결론

모든 정책이 앞에서 지적한 숙의거버넌스에 기반한 방식으로 추진되는 것은 아니며, 또한 그러한 방식으로 추진되어야만 하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 숙의거버넌스가 가지는 의미는 단순히 민과 관이 함께 정책문제의 해결을 시

11) 시화MTV는 지속적인 논의를 통해서 2001년 8월 개발계획 고시(317만평)이 이루어졌고, 이후 시화지역지속가능발전협의회 논의과정 속에서 2004년 12월 교통영향평가 협의회가 완료되었으며(317만평), 2005년 6월 환경영향평가 협의회가 완료되었고(317만평), 2006년 2월 개발규모 검증용역이 완료되었으며(280만평), 2006년 6월 최종적으로 개발규모에 대한 잠정합의(280만평)를 도출하였다. 2006년 7월 20일의 전체회의에서는 시화MTV 개발규모 합의관련 합의사항 이행에 대한 논의가 이루어졌는데, 주로 TF-team을 구성하여 사업내용에 포함되어야 할 세부사항에 대한 논의가 이루어졌다(시화지역지속가능발전협의회 전체회의 회의록, 2006.7.20).

도했다는 것에 의미를 부여하는 것이 아니라 민과 관이 어떠한 방식으로 문제를 해결해 나가는가 하는 가에 큰 그림을 제시해 주었고, 향후 정책추진 방식에 나름대로 의미있는 방향을 제시해 주었다는 점이다. 개발과 보존 논리가 부딪치는 풀기 어려운 갈등 문제(wicked problem)에서 정책이해당사자들이 합의형성에 효과적으로 도달하기 위해서는 어떠한 방식으로 거버넌스가 작동되어야 하는가에 대한 본보기를 잘 보여주고 있다는 점이다. 정책을 둘러싼 행위자 및 이해당사자간 개발과 보존과 같이 양립하기 어려운 가치와 목표를 앞에 두고서도 어떻게 그 간격을 좁혀나갈 수 있는가에 대한 효과적인 방법론을 제공해주고 있다. 숙의거버넌스는 거버넌스의 특징에 숙의라는 것이 추가된 것이지만 정책영역에서는 새로운 패러다임의 도래가능성을 보여주며, 무엇보다도 이러한 숙의거버넌스의 경험은 정책발전이라는 측면에서 깊은 의미를 부여할 수 있다.

그것을 요약하면, 정책을 둘러싼 이해당사자들의 포괄적인 참여가 이루어져야 하며, 그 속에서 공개적인 토론이 가능해야 하며, 합리적인 토론을 위한 의사결정에 관한 운영규칙이 마련되어 있어야 하며, 이질적인 참여자인 민과 관의 혼합적 토론이 가능해야 하며, 그리고 현안에 대한 모든 정보가 토론에 참여하는 논의당사자간 공유되고 쟁점에 대한 이해를 높이기 위한 학습기제가 내재화되어 있어야 한다는 점이다. 이러한 조건이 충족되는 경우 숙의거버넌스가 작동될 수 있고 이때 이해당사자간 상호신뢰의 증진과 상호학습을 촉진시킬 수 있으며 그것을 통해 현안에 대한 합의형성의 가능성을 높여줄 수 있다는 점이다. 이를 토대로 한 합의형성의 경험은 선순환적으로 상호신뢰와 상호학습을 촉진하고 숙의 거버넌스를 활성화시킬 수 있다는 것이 본 연구의 중요한 발견점이라 할 수 있다. 무엇보다도 정책행위자 간 상호학습뿐만 아니라 정책영역과 사회영역 간 상호학습이 촉진될 수 있도록 제도적 설계와 숙의기제의 조성이 중요하다.

정책과정에 숙의거버넌스라고 하는 새로운 접근방법의 발견과 이를 하나의 틀로 제시했다는 점은 적지 않은 의미를 가진다 할 것이다. 그럼에도 본 논문은 본 연구에서 제시한 방법론과 접근이 다른 성격을 가진 정책에 얼마나 적용될 수 있는지에 대하여는 아직 미지의 영역으로 남겨 놓고 있다는 점에서 한계를 지닌다. 이것은 연구자의 향후 과제로 남겨 두고자 한다.

참고문헌

- 강창현. 2002. 지역복지공급 거버넌스 연구: 네트워크 접근. 『한국행정학보』 36(2): 313-332.
- 김근세·이경호·김철. 2005. 한국 고용지원서비스의 거버넌스에 관한 연구: 서울지역

- 고용안정센터 직원의 직무성향을 중심으로, 『한국행정학보』39(2): 181-206.
- 김시윤·김정렬·사득환. 2006. 네트워크 거버넌스와 경제성과: 대구·경북지역의 자동차 부품산업을 중심으로, 『대한정치학회보』 13(1): 173-197.
- 김정렬. 2000. 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크, 『한국행정학보』 34(1): 21-39.
- 김정렬·김시윤. 2003. 거버넌스와 행정국가, 『한국정치학회보』, 10(3): 23-44.
- 류성진·고홍석. 2007. 전자계시관 토론참여자의 토론능력과 숙의적 토론과의 관계, 『언론정보연구』 44(1): 5-35.
- 박태순·홍성만. 2007. 『시화지역지속가능발전협의회 활동평가보고서』, 시화지역지속가능발전협의회.
- 박희봉. 2006. 시민참여와 로컬거버넌스, 『한국정책과학학회보』 10(2): 1-23.
- 배유일. 2003. 지방 거버넌스와 제도적 시각: 이론, 유형 및 비교연구, 『정부학연구』9(2): 297-335.
- 배응환. 2003. 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제: 대청호살리기운동본부를 중심으로, 『한국행정학보』 37(3): 67-93.
- 유재원·나찬영. 2008. 계층제, 시장, 네트워크: 한국 거버넌스 실태에 대한 실증적 연구. 2008 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집. 137-162.
- 유재원·소순창. 2005. 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? 『한국행정학보』 39(1): 41-63.
- 유재원·홍성만. 2005. 정부의 시대에서 꽃 핀 Multi-level Governance, 『한국정치학보』 39(2): 171-195.
- 이명석. 2002. 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스, 『한국행정학보』 36(4): 321-338.
- _____. 2006. 제도, 공유재 그리고 거버넌스, 『행정논총』44(2): 247-275.
- 이미홍. 2003. 환경거버넌스 비교분석: 한·일녹색구매네트워크(GPN)를 대상으로, 『행정논총』 41(4): 161-191.
- 이종원·홍성만·임도빈. 2007. 『시화호 개발 정책사례』, 한국행정학회·중앙공무원교육원.
- 이종원. 2002. 정부형성과 거버넌스: 이론적 연결고리의 탐색 및 지방거버넌스에서의 적용, 『정부학연구』, 8(1): 69-91.
- 이종원. 2005. 방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해, 『한국행정학보』 39(1): 329-340.
- 임성호. 2004. 국회불신의 수준과 원인, 『한국 의회정치와 제도개혁』, 한국정치학회 편. 한울아카데미.
- 전영평. 2003. 지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형 NGO의 형성정도와 정책참여수준을 중심으로, 『행정논총』, 41(1): 47-71.
- 정원규. 2005. “민주주의의 두 얼굴: 참여민주주의와 숙의민주주의,” 『사회와 철학』 10호.

- 주성수. 2004. 『시민참여와 정부정책』. 한양대출판부.
- 최성욱. 2004. 거버넌스의 개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구경향 분석. 『정부학연구』, 10(1): 239-261.
- 최승범·홍성만. 2004. 『지역사회개발과 NGO』. 한국행정연구원.
- 홍성만. 2004. 과학기술정책에서의 신거버넌스의 대두: 시민참여적 프로그램의 활성화. 2004 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집. 262-281.
- 시화지역지속가능발전협의회. 2004-2007. 시화지역지속가능발전협의회 회의록.
_____. 2004-2006. 시화지역지속가능발전협의회 자료집(I - X).
- Cohen, Joshua. 1989. Deliberation and Democratic Legitimacy. In Alan Hamlin and Philip Pettit. (eds.). *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (Oxford: Blackwell).
- Bohman, J. 1996. *Public deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burkhalter, S. Gastil, & J. T. Kelshaw. 2002. A Conceptual Definition and Theoretical Model of Public Deliberation in Small Face-to Face Groups. *Communication Theory*. 12: 398-422.
- Elster, Jon. (ed.). 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gamson, W. A. 1992. *Talk Politics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- George E. Connor and Bruce I. Oppenheimer. 1993. Deliberation: An Untimed Value in a Timed Game. In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. (eds.). *Congress Reconsidered*. 5th edition. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Goss, S. 2001. *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. Houndmills: Palgrave.
- Gutmann, A., and D. Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Massachusetts, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen. 1984 and 1987. *Theory of Communicative Action*. 1(2). Boston, Beacon Press.
- _____. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. (eds.). 2001. *What Is It about Government That Americans Dislike?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kooiman, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications.

- Leach, R. and Percy-Smith, J. 2001. *Local Governance in Britain*. Houndmills: Palgrave.
- March, James & Johan Olsen, 1996. Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 9(3).
- Uhlberger, P. 2000. Defining and Measuring Deliberative Participation and Potential: A Theoretical Analysis and Operationalization. Retrieved April 19.
- Pearce, K. A., & W. B. Pearce. 2001. The Public Dialogue Consortium's School-wide Dialogue Process: A Communication Approach to Develop Citizenship Skills and Enhance School Climate. *Communication Theory*. 11: 105-123.
- Pierre, J. and G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.
- _____. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- _____. 2000. Governance and Public Administration. In J. Pierre (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Richards, D. and M. Smith. 2002. *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Stewart, J. 1978. Foundations of Dialogical Communication. *The Quarterly Journal of Speech*. 64: 183-201.
- Stoker, G. 1998. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- Susskind, Lawrence E. 1994. Overview of Development in Public Participation. In *Public Participation in Environmental Decision making*, edited by ABA Standing Committee on Environmental Law.

Abstract

Deliberative Governance for Consensus Building and Institutional Design

Sung Man Hong·Jong Won Lee

This study deals with the policy case of the Shihwa Lake Development Project as an exemplary case of a public policy conflict between development and conservation. It not only tries to explore a model of deliberative governance that helps to establish consensus building in the large-scale national policymaking process but also aims to suggest implications for effective institutional design. The Shihwa Lake development project was pretty similar to the cases of the Saemangeum development project and Dong River Dam project in that it underwent a sharp conflict over the issues of development and conservation between the interested parties. However, it separates itself from the two cases in that it transformed the conflict into consensus-building through experience and organizational learning. The significance of deliberative governance comes from the fact that it showed a general outline of how citizens and government can solve a policy problem, not from the simple fact that both tried to solve the policy problem together, and deliberative governance also gives important implications for how governance mechanisms should operate effectively to reach consensus-building to solve the wicked problems caused by conflicts between development and conservation values. Deliberative governance is a sort of governance colored with deliberation but opens the possibility of birth of a new policy paradigm. It has much value in the context of policy development as well.

【Key words: deliberative governance, consensus-building, sustainable development committee, Shihwa Lake】