

SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구: 일본 요코하마 북서선 도로건설 PI 적용 사례를 중심으로*

권경득**

이주호***

안용주****

〈目 次〉

I. 서론	IV. SOC사업에의 PI 적용 및 확대를 위한 정책적 시사점
II. 이론적 고찰	V. 결론
III. 일본의 PI제도 도입과 실시 사례분석	

〈요 약〉

본 연구는 일본 요코하마 북서선 도로건설 사업의 PI제도 도입의 내용과 구성요소를 분석하여 그 특징과 함의를 고찰하고, 향후 우리나라 SOC사업의 효율적 추진을 위한 제도 개선방향을 제시하고자 하였다. 분석결과, 일본 요코하마 북서선 도로건설의 경우, PI의 도입 단계에서부터 사전에 갈등을 예방하여 사업의 정당성과 타당성을 확보하는 주요한 수단이 될 수 있도록 쌍방향 커뮤니케이션을 강조하고 있다. 특히 일본 PI 운영사례를 통해볼 때 PI제도는 보다 광범위한 범위에서 주민들에게 정보를 제공하고, 의견을 청취하는 것뿐만 아니라 의견청취 결과에 대응하고 이에 대한 의견수렴결과와 제약을 밝힘으로써 상호간의 이해를 증진시키고, 계획의 초기 단계에서 이해관계자 간의 갈등을 구조화하여 현재적 시점에서 이를 조정함으로써 사업추진 과정의 갈등을 미연에 방지 및 최소화하는데 초점이 있는 것으로 평가된다. 즉 SOC사업에 있어서 PI제도 운영은 갈등을 조정·해결하기 위한 제도가 아닌 사업의 계획 단계에서부터 포괄적 이해관계자와 사업의 영향을 받는 주민들을 참여시킴으로써 실질적 의미의 절차적 민주주의를 달성하고, 이에 부합한 절차적 합리성을 담보함으로써 사전에 갈등의 요인을 최소화하기 위한 제도라는 점에 의

* 이 논문의 일부는 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014-S1A5-B4036586).

** 제1저자, 선문대학교 행정학과 교수(kdkwon@sunmoon.ac.kr)

*** 교신저자, 선문대학교 정부간관계연구소 조교수(leejuho2014@sunmoon.ac.kr)

**** 공동저자, 선문대학교 국제레저관광학과 교수(yjan@sunmoon.ac.kr)

논문접수일(2015.8.10), 수정일(2015.11.25), 게재확정일(2015.12.10)

의가 있다. 따라서 국내의 경우도 향후 SOC사업에 있어 PI제도 도입 필요성에 대한 충분한 논의와 사회적 합의를 토대로 갈등관리를 포함한 시민참여 제도에 대한 법제도적 정비를 실시하고, 시민들에게 시민참여의 중요성과 필요성을 인식시키는 한편, PI의 효과를 제고하기 위한 교육과 가이드라인 등 지원체계가 마련될 필요가 있다.

【주제어: 공공참여(PI), 커뮤니케이션, 갈등관리, SOC사업, 요코하마 복서선 도로건설 사업】

I. 서론

오늘날 한국사회는 다양한 사회갈등이 분출되고 있으나 이를 민주적인 절차에 따라 효율적으로 해결할 수 있는 사회적 시스템은 미흡한 것이 현실이다. 한국사회는 급속한 산업화 과정을 거치면서 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 많은 변화를 가져왔다. 특히 1980년대에 들어서면서 그 동안 중앙집권적 통치체제 하에서 억압되고, 잠재되었던 사회갈등이 표출되기 시작하였다. 이후 1980년대 후반의 민주화와 지방자치제 실시는 사회적 갈등을 증폭시켰다. 그리고 정부에서 추진한 많은 공공사업들이 중앙부처, 지방정부 및 지역주민들 사이에서 갈등 문제를 야기하면서 불필요한 사회적 비용과 예산 낭비를 초래하기도 하였다.

정부가 주도하는 공공사업들 중 도로, 댐, 철도 건설 등 사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC) 시설 사업의 경우 국가가 시행하고 이에 따른 혜택을 지역주민이 누리는 것으로 인식되면서 해당 지역 내의 주민들에 한정된 갈등이 대다수를 차지하였다. 그러나 최근 SOC사업의 추진은 개인의 사유재산 침해의 차원을 넘어 환경문제를 비롯한 계획자체의 당위성과 절차적 타당성 문제까지로 확대되면서 갈등의 양상이 점차 심화되고 있다. 경부고속철도 천성산 터널구간 갈등, 수도권 외곽순환도로 건설 관련 사패산 터널 갈등, 밀양 송전탑 갈등, 당진 송변전소 건설 갈등 등이 대표적 사례라 할 수 있다. 더욱이 최근에는 민관협력방식의 민자도로사업이 활성화되기 시작하면서 인천공항고속도로 같은 경우 환경문제, 재산권침해, 주민보상과 공법상의 소음문제, 그리고 사용료 지불 문제까지 그 갈등의 대상과 원인이 확대되었으며, 갈등의 주체도 관계부처, 지방자치단체, 지역주민, 시민단체 뿐만 아니라 시행사업자, 일반 대중까지 확대되는 경우도 빈번해지고 있다. 그리고 당해 사업 지연에 따른 사회적 낭비와 예산낭비 등의 문제가 함께 발생하고 있다.

이와 관련해 해외 주요 국가들은 국책사업의 전 과정에서 공공참여(Public Involvement:

PI)¹⁾를 통해 계획의 수립단계²⁾에서부터 갈등의 예방 및 최소화를 시도해오고 있다. 미국에서는 1990년대, 일본은 1990년대 후반부터 교통계획 분야에서 공공참여형 공공사업의 진행방법, 혹은 주민의견을 수렴하는 기법에 관한 많은 연구 사례가 보고되어 있으며, 이들 대부분은 계획 결정 과정에서 공공참여형 의사결정 절차가 모색되는 사례로 지극히 실천적 성격을 갖고 있다(김연규, 2007: 27). 그리고 이를 통해 사업 추진의 투명성과 효율성을 확보하고 시민참여의 기회를 광범위하게 제공할 수 있도록 지속적으로 제도를 정비해오고 있다.

국내에서는 권영인 외(2004), 황연하 외(2005) 등이 공공사업에 대한 PI제도 도입을 논의해 왔으며, 최근에는 조진우(2013)가 도로사업에서의 PI(Public Involvement) 효율성을 제안하였으며, 이호용(2013)이 프랑스의 CNDP(Commission National du Débat. Public, 공공토론위원회)를 모델로 한 국가공론위원회법의 제정 필요성을 논의하기도 하였다.

그러나 아직까지 우리나라는 SOC사업에 대한 시민참여제도가 실시시기 측면에서 관계장관의 의견 수렴 후 행정예고가 이루어진 이후에 실시하고 있으며, 그 방법도 의견수렴 형식을 취하고는 있으나 설명회, 공청회, 공람 등으로 1회적이며, 단기간에 이루어지는 형태이다. 즉 전반적인 계획수립 절차상의 정보제공 및 의견수렴방안이 활용되고 있을 뿐, 구체적인 갈등사안에 대한 사전조정을 효율적으로 수행하고 있지 못하다(나태준, 2010: 4). 다시 말해, 우리 사회는 민주화와 분권화, 다원화 과정에서 이해당사자들의 정책에 대한 관심과 참여욕구가 높아졌음에도 불구하고 정부가 과거 권위주의 시대의 결정 방식을 그대로 유지하여 정책대상집단의 강한 반발을 초래하고 있다. 따라서 정책과정에서 이해당사자의 참여가 어느 정도 보장되느냐에 따라 정책에 대한 찬성과 반대가 달라질 수 있다(윤영채·심문보, 2000; 나태준, 2010: 4)

이에 본 연구에서는 일본의 초기 도로건설부문 PI도입을 통한 성공적 사업 추진사례로 평가되고 있는 일본 요코하마 북서선도로건설 사업의 PI제도 도입의 내용과 구성요소를

-
- 1) PI(Public Involvement) 용어와 관련해 미국의 경우 Citizen Participation, Public Participation, Citizen Involvement 등으로 기술되는 사례가 있으며, 국내에서는 국민참여, 주민참여, 시민참여, 공공참여 등(건설교통부, 2007)으로 다양하게 사용되고 있다. 특히 국내적으로 용어 사용에 차이를 보이는 것은 PI에 참여하는 이해관계자 대상을 사업의 성격에 따라 전국차원의 사업과 관련해서는 국민(또는 시민), 지역차원의 사업과 관련해서는 주민을 참여대상으로 보는데 기인하는 것으로 사료된다.
 - 2) 일반적인 SOC사업들의 시행은 사업노선, 입지 등의 계략적 계획하는 구상단계, 이에 대해 실제 위치를 확정하기 위한 안을 마련하는 계획단계, 계획(안)의 확정에 따른 시설설계단계, 그리고 사업단계의 4단계로 구분할 수 있다. 이 가운데 우리나라는 용어 사용의 차이는 있으나 계획단계와 설계단계의 사이, 즉 기본설계와 실시설계 과정에서 주민 의견 등을 수렴하는 공람, 공청회, 설명회 등을 실시하고 있으나, 해외의 경우 주민 영향이 큰 사업에 대하여 구상단계에서부터 의견수렴의 과정을 거치도록 하고 있다.

분석하여 그 특징과 함의를 고찰하고, 향후 우리나라 SOC사업의 효율적 추진을 위한 제도 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 공공사업 갈등과 시민참여

갈등에 관한 정의는 학자마다 학제마다 또 관점에 따라 다양하다. 심리학적 관점에서 Fink(1968)는 갈등이란 ‘둘 혹은 그 이상의 주체가 적어도 적대적인 심리적 관계의 한 형태에 의해서 혹은 적어도 적대적인 상호작용의 한 형태에 의해 연결된 사회적 상황 또는 과정이다’라고 정의하고 있다. 반면 Litterer(1970)는 행태적 관점에서 갈등을 어떤 개인이나 집단이 다른 사람이나 집단과의 상호작용적 활동에서 상대적 손실을 지각한 결과 대립·다툼·적대감이 발생하는 어떤 행동이라고 정의한다(Litterer, 1970: 77-84). 그리고 갈등 개념의 다양성만큼이나 갈등의 발생 요인을 함축적으로 규정하는 것은 한계가 있다. 갈등은 그 개념적 특성 상 사안에 따라 그 요인이 매우 복잡적이며 사안별로 다르게 표출되기 때문이다. 특히, 갈등은 그 사회가 갖고 있는 정치·경제·사회·문화적인 특성 그리고 동일한 사회일지라도 사회 변화에 따라 달리 나타나기 때문이다. 따라서 SOC사업 추진 과정에서 나타나는 갈등의 발생요인 또한 다양한 원인을 갖는다.

특히 SOC사업과 관련하여 벌어지는 갈등은 대체로 그 결정이 공표된 직후, 그 영향을 받는 당사자들이 불만을 갖고 반발하면서 벌어진다. 이는 전통적인 우리나라의 행정 패러다임에 의한 DAD(Decide-Announce-Defend) 사이클의 반복으로 정부가 ‘공익’을 앞세워 해당 지역 주민들에게 양보를 요구하고 설득하려 들거나, 또는 보상 등의 방법으로 타협-무마하려 하나 이를 통한 해결이 쉽사리 이루어지지 않으면서(강영진, 2009: 68 수정 인용), 종종 갈등을 키우기도 한다. 즉 현행법상 일정규모 이상의 대규모 SOC사업은 계획단계³⁾에서부터 관보 고시, 기본설계 단계에서 신문 공고 및 주민 공람, 실시설계 단계에서 주민설명회 및 각계 의견을 수렴하는 수요조사 과정을 거치고 있으나, 제도 및 운영 측면에서의 미숙과 형식적인 시행으로 인하여 사업 착공 후 집단 간의 갈등이 표면화되는 부작용이 나타나고 있다⁴⁾.

3) 일반적으로 우리나라의 SOC사업은 기본계획(구상단계)-기본설계(계획단계)-실시설계(설계단계)-공사(사업단계)의 4단계로 구성된다.

이에 따라 가장 보편적으로 논의되는 것은 경제적인 이해관계의 충돌이다. SOC사업은 사업계획으로 특정 지역에 입지를 선정하는 과정 및 시행과정에서 개인의 재산권을 침해하는 경우가 나타나는 것이 일반적이다. 또한 최근에는 개발과 환경 보전을 둘러싸고 집단 간 이해관계의 충돌이 발생하고 있다. 특히, 실제 계획을 수립하는 과정에서 절차적 합리성의 부족과 형식화를 이유로 갈등이 발생하기도 한다. 과거의 경우 SOC사업의 추진이 지역사회에 경제적 여건 등 긍정적 영향을 미치는 것으로 이해되어 수동적으로 수용하는 경향이 있었다. 그러나 최근에는 SOC사업에 대한 개인의 재산권 침해, 환경문제 그리고 시행과정의 주민불편 등에 대하여 지역사회와 지역주민들 자신의 정당한 권리와 참여에 대한 요구가 증가하는 반면, 정부 중심의 정책수립 절차와 환경영향평가 및 공청회 등이 실질적인 주민참여와 의견 조정의 기회를 제공하지 못하는 것으로 인식하면서 갈등이 확산되는 경향을 보이고 있다.

2. 시민참여방식으로서 PI제도

1) 시민참여의 필요성과 PI제도

SOC사업에 대한 갈등관리 방안으로 사회구성원간의 상호신뢰 등 사회적 자본의 축적, 소통 문화의 정착 유도, 다양한 가치를 인정하는 사회적 풍토의 조성 등이 요구된다. 그리고 이런 상호 신뢰의 전제 하에 갈등조정의 기제로서는 참여와 소통이 가장 유효하게 기능할 수 있다(이호용, 2013: 708). 왜냐하면 공공갈등의 원인 중 가장 중요한 것으로 지적되는 것이 바로 의사소통(communication)의 부재이기 때문이다. 즉 갈등의 근본적인 원인 중 하나는 당사자 간의 이해부족에서 비롯되며, 의사소통은 갈등의 예방과 해소를 위한 상호 이해의 가장 중요한 기능을 담당할 수 있기 때문이다. 이에 정책결정 과정의 시민참여는 시민들의 선호에 대한 정부의 대응성을 높이는 기제(mechanism)가 될 뿐만 아니라(Erickson & Nosanchuck, 1990; Olsen, 1972; 유재원, 2003: 105), 시민참여에 의한 절차적 민주주의의 실현은 사업추진의 정당성과 타당성을 확보하고 갈등 예방의 중요한 기제가 된다. 따라서 전통적 SOC사업 추진 방식의 패러다임 변화와 함께 사업의 구상단계에서부터 시민들의 의견을 적극 수렴할 수 있는 방안과 제도의 논의가 요구된다.

이와 관련하여 공공사업 갈등관리에 대한 주요 연구들(박호숙, 1996, 유재원, 2003; 조

4) 1950년 경부선 철도와 김포 비행장을 시작으로 경부고속철도 2단계 사업, 새만금사업, 한탄강 댐 건설사업, 춘천-양양고속도로 사업 등 그 동안의 주요 SOC사업은 사업타당성 검토와 환경영향평가 등의 정책검토회를 거쳐 추진하였음에도 불구하고 갈등 확산으로 몇 년씩 사업이 표류하는 문제가 계속되었다(김선희·조진철, 2005: 116 수정 인용).

택, 2006; 유성용, 2006; 권경득 외, 2008; 박홍엽, 2009; 나태준, 2010; 강문희, 2013; 권경득·이주호, 2013; Erickson & Nosanchuck, 1990; Conroy & Berke, 2004)은 갈등의 예방 및 공공사업의 효율적 추진의 주요한 과제로 시민참여의 필요성을 강조하고 있다. 특히 시민참여는 해당 지역의 주민들에게 영향을 줄 것이 예상되는 결정이나 계획에 대하여 직접 개입할 수 있는 기회를 제공하고 그 결정에 영향을 미치도록 하는 과정으로(유성용, 2006: 127), 오늘날 시민참여는 민주주의를 공고히 하고 지역사회를 성숙시키는 필수 불가결한 요소(유재원, 2003: 106)로서 참여의 방식은 개인 수준의 참여에서 집단 수준의 참여에 이르기까지 다양하다.

이런 시민참여의 유형은 정책결정에 대한 시민 영향력의 관점에서 시민참여를 8단계로 구분할 수 있다(Arnstein, 1969: 217-224). 1단계 조작(Manipulation)과 2단계 치유(Terapy)는 행정과 시민의 갈등을 최소화하기 위한 조정행위로서 시민참가를 배제한 체 설득 또는 불만을 해소하는데 그치는 낮은 수준의 시민참가 단계이다. 3단계 정보제공(Informing)은 형식적 참가를 보장한다는 점에서 구분되나, 일방적인 정보전달 단계이다. 4단계 의견청취(Consultation), 5단계 유화(Placation), 6단계 파트너십(Partnership)은 결정과정에 주민을 참여시키는 형태로 4단계는 의견청취의 결과의 보증은 없으며, 5단계부터는 결정에 영향을 미치는 단계로 보고 있다. 특히 6단계 파트너십은 결정에 관한 권한을 공유한다는 점에서 4-5단계와 구분하여 실질적 참가의 의미를 지니는 것으로 보고 있다. 7단계 권한위탁(Delegated power), 8단계 자주관리(Citizen control)는 권한을 위양하는 실질적 참가의 의미를 지니며 시민의 결정력이 보다 강하게 작용하는 단계에 해당한다. 즉 전통적 행정절차상에서 보장하는 고시, 정보제공, 의견수렴에서 거버넌스 측면의 협의, 공동결정, 그리고 주민의 자주적 결정으로 이루어지는 시민결정 방식 등으로 광범위하게 구분된다. 이 가운데 PI제도는 의견조정 등 협의를 포함한 단계의 제도적 의미를 지니며, 전통적 행정패러다임에 의한 정보공개를 넘어 주민의 의사를 파악하고 조정하는 과정을 통해 절차적 합리성⁵⁾, 즉 사업의 타당성과 정당성을 확보하는 시민참여 제도로 이해할 수 있다.

5) 허버마스는 의사소통 관점에서 합리성 즉, 타당성에 대한 요구들은 절차와 과정을 거쳐 정당화 되며, 절차적 합리성이란 한 객체의 말이나 행위가 '합리적'이라는 판단을 확보하기 위해 절차적 과정을 성공적으로 거쳐야 하며, 그 과정은 상호이해의 지향과 행위의 상호조정에서 있음을 강조한다(유주현, 1995: 126-133).

2) PI제도의 개념과 기법

PI제도는 실질적인 정책의사결정의 시민참여 방식으로서 그 운영의 형태와 방식이 다양하고, 공공사업 갈등의 예방을 위한 주요한 수단으로 논의되고 있다. 미국 교통연구위원회(Transportation Research Board: TRB)의 PI위원회 백서에서는 PI를 국민과 정부 간의 쌍방향 커뮤니케이션에 해당되며 교통관계 주체 등이 관계주체에 대해 정보를 제공하고, 의사결정과정에서 주체의 의견 등을 중요한 요소로 하는 것으로 정의하고 있다 (Marcy *et al.*, 2000: 1; 조진우, 2013: 214). 즉 PI제도는 어떤 정책을 입안하고 결정해 실시하는 과정상에서 정책과 관련한 공공(public)을 지속적으로 정책에 관여(involve)시키는 의사결정 프로세스의 한 형태이며, 합의형성은 합의를 형성한다고 하는 결과물(outcome)로 제시되지만 PI제도가 반드시 합의형성을 목적으로 하는 것은 아니다(US DOT, 1996; 矢島, 2002: 29-33; 김연규, 2007: 27 재인용).

최근 국내의 PI제도 도입 연구(김현 외, 2006; 김태완 외, 2005)⁶⁾ 및 정책동향을 고려하면 PI제도의 목적을 합의형성이라는 결과물 도출을 요구하는 것으로 이해하는 경향이 있으며, 실제 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(2007)에 의하면 참여적 의사결정 방법을 적용하여 갈등예방과 해결을 기대하고 있는(김연규, 2007: 28) 것으로 보인다.

그러나 PI제도는 한정된 협의의 시민참여 형태로 의사결정이 이루어지기까지의 과정에 주민 등을 관여시킨다는 특정한 참여형태를 의미하는 것으로 의사결정 자체에 대한 참여와 단순한 사업계획과 결과를 통지하는 장소에 참가하는 것을 의미하는 것도 아니라는 점(윤판 외, 2008: 40; 조진우, 2013: 214)을 분명히 이해할 필요가 있다. 이에 PI제도는 그 기법에 있어서 기존의 의견제출, 청문, 공청회 등 단순한 방식의 시민참여(혹은 낮은 수준의 PI)에 그치지 않고 전문가 지원 속에 상호주체간 이해를 증진하기 위한 다양한 형태를 취한다.

6) 특히 김태완 외(2006)는 미국의 PI제도에 기초하여 국내 도입방안을 제안하면서 주민과의 쌍방향 의사소통을 주민의 의견에 대한 정책결정과정에 반영으로 보고 우리나라의 공고, 공람, 공청회 등의 형식적 주민의견 수렴 제도의 개선을 요구하고 있다는 점에서 합의형성을 PI제도의 목적으로 이해하는 것으로 평가된다(김태완 외, 2006: 62)고 보고 있다.

〈표 1〉 PI의 기법

목적		PI기법
정보 제공	중심이 되는 그룹의 조직화	시민자문위원회
		행정 및 결정단계에의 시민참가
		Collaborative Task Forces
	교통약자의 참가촉진	장애자, 소수인종 및 저소득자의 참가
	실질적인 정보제공과 커뮤니케이션 방법 확립	메일링 리스트
		정보자료(전자미디어, 뉴스레터, 홈페이지 개설, 기자회견, 포스터 등)
		중심인물 인터뷰
브리핑		
비디오, 전화, 미디어		
	대변인과 자원봉사자의 활용	
회의 참가	직접적인 회의참가	Public Meeting
		Public Hearing
		오픈하우스
		Conference
		워크샵
	회의주제 선택	Brainstorming
		검토집회(Charrettes)
		비저닝(visioning)
		소그룹 기법
피드백	의견교환의 수단제공	온라인 서비스
		핫 라인
		모임장소(Drop-in Centers)
	문제해결 프로그램	중심그룹
		시민의식조사
		교섭과 조정
참가 유도	이벤트 개최	교통 박람회, 게임, 콘테스트
	회의 운용방식의 개량	회의 출석방식의 개량
		Role playing
		시찰
		비공식적인 집회, 이벤트
	커뮤니케이션 방법 모색	텔레비전(쌍방향 통신)
		비디오디스플레이, KIOSK
		컴퓨터 프리젠테이션, 시뮬레이션
원거리 화상회의		

자료: US DOT(1996); 김태완 외, 2005: 60 재인용.

이와 관련하여 미국 연방정부에 의해 개발된 PI세부기법 등을 살펴보면, <표 1>과 같이 정보제공, 회의참가, 피드백, 참가유도의 4가지 차원을 목적으로 하고 있으며(김태완 외, 2005: 59-60), 합의결정을 반드시 포함하는 높은 수준의 시민참가를 가정하고 있지는 않다. 즉 PI제도는 반대를 찬성으로 바꾸려는 합의형성의 목적이 없으며, 넓게 의견을 표명할 수 있는 기회가 제공되어 이해관계자 사이에 의견이 다르다는 것과 왜 의견이 다른가를 이해할 수 있는 것이 핵심(屋井, 2002: 46-48; 김연규, 2007: 28 재인용⁷⁾)으로 목적의 정당성을 확보하기 위한 수단으로서 과정의 합리성을 추구하는 것으로 이해된다.

따라서 PI는 이해관계자의 범위를 설정하고, 이들의 참여를 촉진하여 정보를 제공하고, 실질적인 의견을 파악하는 한편, 행정의 대응과 조치결과⁸⁾ 등을 공유하여 정책 수용성을 높일 수 있도록 설계하는데 의의가 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서 PI제도는 SOC사업의 계획수립 과정에서 광범위한 범위의 이해관계자를 포함하는 시민참여를 의미하며, 시민참여의 방식은 단순 정보제공, 의견수렴에 그치지 않고 적극적 참여를 유인하는 쌍방향 커뮤니케이션과 참여촉진 기제를 활용하는 등 적극적 시민참여를 통해 절차적 민주주의를 실현하고 사업추진의 정당성과 타당성을 확보하기 위한 방법으로 이해하고자 한다.

3. 연구의 분석틀 및 분석대상의 선정

1) 연구의 분석틀

본 연구는 SOC사업 갈등의 예방 및 조정을 위한 시민참여 방안으로서 PI제도의 효과적 도입과 제도화를 위하여 일본 도로부문 SOC사업의 PI운영 사례를 분석하여 SOC사업 전반에 대한 PI제도 활용의 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 PI의 적용시기 및 범위를 확인하는 한편, 실제 PI제도가 이해관계자 간 쌍방향 커뮤니케이션과 참여촉진을 유인하기 위해 어떻게 설계되고 운영되는

7) 이와 관련하여 일본에서 PI는 시민참획(市民参画)으로 번역하고 있으며, 우리나라의 시민참여(市民參與)와는 구분하여 사용하고 있다. 이는 단순한 주민들의 사업과정의 참여를 넘어, 계획 단계에서부터 시민참여를 보장하는 것으로 이해할 수 있다. 특히 일본의 PI제도가 적극적으로 도입 및 확대된 원인 중 하나로 나리타공항 건설 당시 국론분열로까지 확대된 반대파 주민과의 격렬한 대치, 폭력사건 등으로 국가주도 공공사업에 대한 자성의 목소리와 강권적 정부자세의 노선 수정이 주민에게 진정성을 평가받으면서 해결된 사례를 보더라도 용역적 이해의 차이를 간과할 수 없다고 판단된다(안용주, 2015: 89-90).

8) 주민 의견수렴에 결과로서 해결 가능성과 대안, 문제해결의 어려움에 대한 합리적 이유와 근거를 공유하는 형태로 나타난다.

가를 분석함으로써 실제 갈등예방에 대한 기여를 분석하고자 한다. 무엇보다 PI제도가 합의형성 보다는 이해관계자 간 정보와 의견교환을 통해 정책의 투명성과 정당성을 확보하고 시민들로 하여금 정책수용성을 높일 수 있다는 점에서 PI 운영상의 특징은 커뮤니케이션(정보제공-의견청취-피드백)의 과정과 위원회 등 커뮤니케이션을 위한 지원방법에 초점을 두고 분석을 실시하고자 한다.

이에 따른 연구의 분석요소는 다음과 같다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 연구의 분석요소

분석영역	세부 분석내용
PI운영 과정	- 참여절차 및 실시 시기
	- 의견청취 및 정보제공 등 정책수단의 사례
	- 커뮤니케이션 과정 및 지원방법
PI운영 효과와 시사점	- PI 실시에 따른 갈등해소 효과
	- PI 실시의 향후 과제

2) 분석대상의 선정

본 연구의 분석대상은 일본의 PI제도 발전과정과 그 적용사례로서 일본 요코하마 북서선 도로건설 사업을 선정하였다.

일본은 1990년대 말 2000년대 초반에 공공건설 사업 추진 과정에서 의견수렴 및 갈등조정을 위해 영미의 PI제도를 도로건설사업에 도입한 이래 ‘사회자본정비법’ 제정으로 공공사업 전반에 해당 제도를 확대·권장하고 있다. 또한 일본 내에서도 제도 운영의 성과에 대한 긍정적 연구와 소개들이 이루어지고 있으며, 그 대표적 사례의 하나가 일본 요코하마 북서선 도로건설사업이다⁹⁾. 요코하마 북서선 도로건설은 구상단계, 즉 본격적인 계획단계에 진입하는 과정에서 PI기법을 적용함으로써 시민참여를 통해 결정된 개략적 노선 위치 및 구조를 토대로 환경영향평가와 도시계획결정 등 사후 절차의 원활한 추진을 도모하였다는 점에서 그 의의가 높은 사업이다. 요코하마 북서선 도로건설은 효율적인 PI 진행으로 지나친 계획결정의 장기화를 미연에 방지하고 2003년부터 2005년까지 비교적 짧은 기간에 의견조정을 거쳐 계획, 2014년 실시계획을 완료하여 2021년 준공을 목표로 건설 중에 있다. 특히 요코하마 북서선 도로건설 사업은 2002년 ‘시민참여형 도로계획 프로세스 가이드라인’이 책정된 이후 PI기법을 도입한 초기 사례라는 점에서 국내의 PI제

9) 屋井鉄雄·泊尚志(2014)의 “事実と価値との関わりを考慮した計画プロセスの新たな理論的枠組み”가 대표적으로 PI제도의 성과와 과제에 대한 긍정적 소개와 함께 향후 발전방안을 제시하고 있다.

도 정착을 위한 유용한 시사점을 제시할 것으로 본다.

Ⅲ. 일본의 PI제도 도입과 실시 사례분석

1. 일본 요코하마 북서선 도로건설 사업개요

일본의 PI형 도로계획 수립은 이전까지 간선도로 등과 같은 광역적이고 기간적인 시설을 정비할 경우 영향범위가 넓고 수혜·피해자들의 가치관이 다양하여 사업이 분쟁에 빠지거나 장기화되는 경우가 많은 반면, 국가 계획의 구상단계에서부터 시민 의견을 수렴하여 투명성이나 객관성을 확보하려는 노력이 결여되어 있었다는 점이 문제점으로 지적되었다. 또한 계획단계에서 시민에게 정보제공과 의견수렴, 시민의 이해관계 조정 그리고 시민의 의견을 계획에 반영하는 방법 등에 관한 절차의 부재로 계획의 결정이 늦어지는 요인으로 작용하는 문제점 등이 거론되면서 PI형 도로계획의 수립지침을 마련하여 도로 사업을 추진하고 있다.

일본의 PI제도는 1997년 도로심의회에서 공공참여(PI)를 건의한 후 본격적인 도입을 위한 검토가 진행되어 2002년 「PI형 도로계획 수립지침」을 제정하였다. 이후 도로심의회는 장래에 필요한 도로를 위한 정책의 전환을 제안하는 등 일본의 도로정책에 관한 정부의 자문기관으로서 지난 1996년 도로정비 5개년 계획의 수립 시 처음으로 국민의견을 수렴하는 방식을 채택하여 PI의 시험적 도입을 통해 계획 수립의 새로운 전기를 마련하였다.

이에 따라 일본의 도로사업은 도로관리자가 공식적으로 계획을 결정하는 절차에서부터 각 단계의 결정에 이르는 개략계획의 검토, 그리고 각 검토단계의 PI실시절차까지 도로계획에 관한 전 과정을 포함하는 PI형 도로계획 수립지침에 따라 이루어지며, 신설은 물론 개축 공사에 있어서도 PI 실시를 권장하고 있다.

이후 2003년에 ‘사회자본정비중점계획법’이 공포되면서 국토교통성 소관의 ‘공공사업 구상단계에 있어서의 주민참여절차 가이드라인’이 마련되었다. 한편, 국토교통성은 ‘구상단계에 있어서의 시민참여형 도로계획 프로세스 가이드라인(2005년)’을 작성하여 사업의 구상단계에서부터 정보공개, 시민참여에 필요한 사업의 표준적인 시민참여 과정을 규정하였다.

같은 시기 일본은 동명고속지역과 만안(겔프)지역을 당시 사업 중인 요코하마 환상 북

선과 함께 자동차 전용도로로 연결하는 요코하마 북서선 도로건설 사업¹⁰⁾을 구상하였다.

요코하마 북서선 도로사업은 2003년 6월부터 검토가 시작된 사업으로 당시 국토교통성이 마련한 「구상단계에서의 시민참여형 도로계획 가이드라인」에 따른 PI가 도입된 대표적 사례의 하나이다(Naoyuki Tomari, 2009; Naoyuki Tomari & Tetsuo Yai, 2009). 요코하마 북서선 도로계획은 일본 도로건설 사업의 절차 상 구상단계의 검토 과정에서 PI를 통해 개략계획을 확정하기 위한 대략의 노선(루트)과 구조 등을 결정하였다. 이에 따라 계획검토의 진행방법과 PI의 방법에 대해서는 유식자 위원회를 설치하여 조언·평가를 구하는 방식으로 진행되었다. 즉, 구상단계의 개략계획 확정을 위한 ‘계획만들기’에 있어서는 초기 단계부터 시민 등 여러 관계자에게 정보를 제공하면서 널리 의견을 청취하고, 다양한 의견을 반영시키는 PI 기법을 도입하였다.

요코하마 북서선 도로건설은 요코하마시를 통과하는 동명고속도로나 제3케이힌 도로, 수도고속 요코하마선과 완간(결프)선과 같은 주요 간선 도로가 도교를 중심으로 하는 방사선방향에 위치하고 있다. 그러나 시내에는 이들을 연결하는 간선도로가 부족하기 때문에 호도가야 바이패스와 주변 도로에 교통이 집중되고 연도 환경에 영향이 발생함과 동시에 도로 네트워크의 신뢰성, 시의 북서부와 요코하마 도심·만안(결프)구간과의 연결에도 영향이 있고, 시의 경제에도 영향을 미치고 있다는 점에 주목하여 이에 대한 대처가 시급한 과제로 제기되면서 시작되었다. 이에 요코하마 북서선 도로건설은 교통혼잡의 완화와 신뢰성 향상을 도모함과 동시에 연도(沿道) 환경 개선과 경제활동의 활성화를 위한 목적으로 추진되었다.

이후 요코하마시와 국토교통성 및 수도고속도로공단에서는 동명고속도로의 요코하마·아오바인터체인지와 제3케이힌 도로의 항북(항구 북쪽)인터체인지간을 연결하는 (가칭) 요코하마 환상 북서선 계획에 시민참여 방안으로서 PI를 도입하여 2003년 6월부터 검토를 시작, 2005년 8월 개략계획을 수립하였다. 그리고 2014년에는 실시계획을 완료하고 현재 2021년 준공을 목표로 건설 중에 있다.

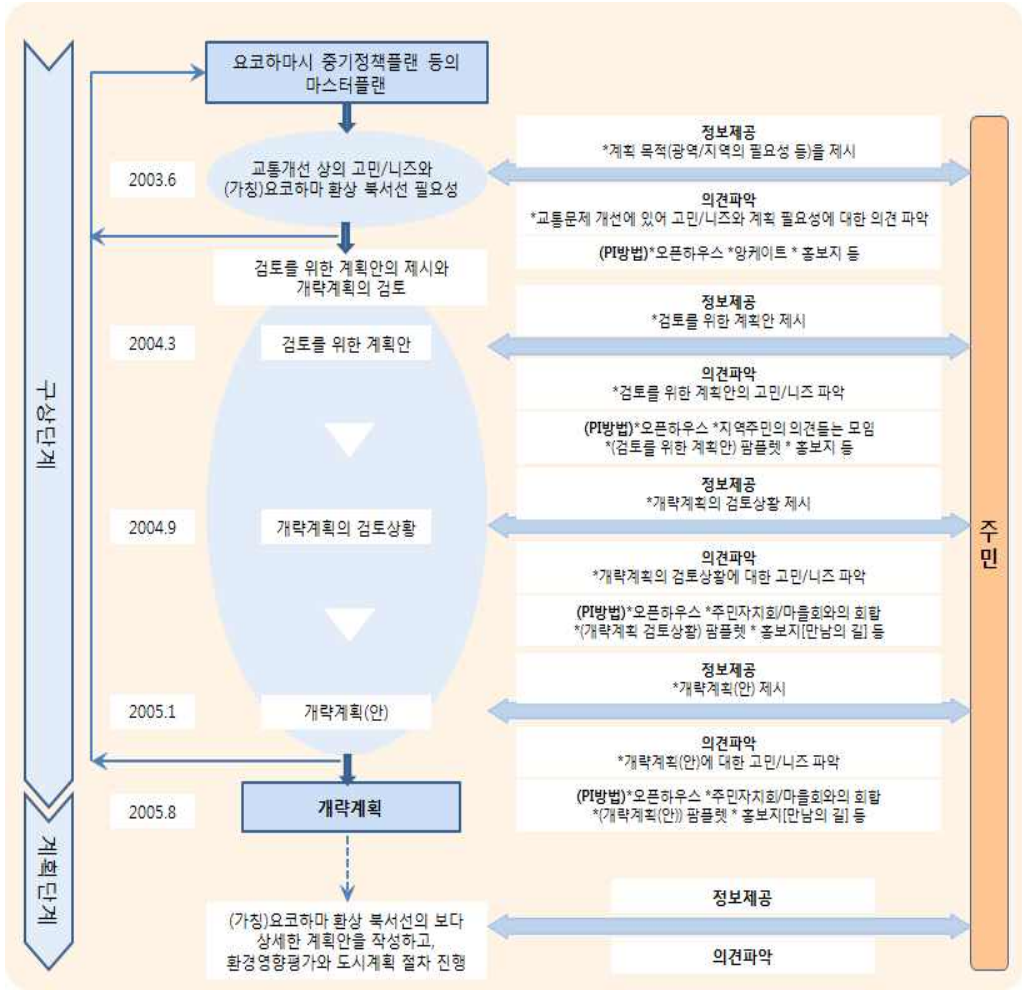
2. 요코하마 북서선 도로건설사업의 PI제도 적용단계 및 기법

요코하마 북서선 도로건설계획은 구상단계에서부터 시민참여를 통해 실시하였다. 사업 시행 주체인 수도고속도로공단이 개략계획(안)의 검토를 위한 정보의 제공 및 의견을 파악하는 PI를 실시하였다. 제3자기관으로 요코하마 북서선 전문가위원회를 구성하여 개략계획 수립시 절차의 투명성, 객관성 및 공정성을 확보하는 동시에 PI 실시과정에서 필

10) (가칭)요코하마 환상 북서선 건설사업.

요한 조인과 평가를 구하였다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 요코하마 복서선도로 개략계획 PI시행 주요 절차



자료: 横浜市道路局 外(2005: 2).

이를 위한 PI 시행 과정은 계획책정 프로세스의 투명성, 객관성, 합리성 및 공정성을 제고하고, 더 좋은 계획을 만들기 위해 쌍방향 커뮤니케이션¹¹⁾이 이루어지도록 주민 및

11) 특히, 일본은 PI 시행과정에서 쌍방향 커뮤니케이션이 되도록 하기 위해 첫째, 주민·관계자 등이 해당 계획에 관해서 가지고 있는 정보와 관심, 근심 등의 니즈(needs)에 관련된 의견 파악, 둘째, 주민·관계자 등이 해당계획에 대해 이해를 넓히고, 의견을 형성하기 위해 필요한 정보를 적시에 적절한 방법으로 제공, 셋째, 주민·관계자 등으로부터의 질문에 대해서는 진솔하게 응답 및 대응, 넷째, 계획에의 반영을 위해 계획검토과정의 의사결정에 있어 주민·관계자 등으로부터 수렴된 의견이

관계자 등에게 정보를 제공하고, 그들의 의견을 적극적으로 파악하고 계획에 니즈(needs)를 반영하도록 커뮤니케이션 프로세스에 대한 가이드라인을 통해 적용하고 있다. 특히 구상단계에 있어서 계획검토 순서를 진행할 때는 커뮤니케이션 프로세스를 통해서 주민·관계자 등과의 커뮤니케이션 활동을 해야 한다. 이 과정에서 적극적인 정보제공을 실시함과 동시에 계획검토에 포함시킬 만한 니즈(needs) 등의 정보 입수에 노력할 것을 규정하고 있다. 커뮤니케이션 프로세스는 원칙적으로 계획결정자 또는 계획결정자를 포함한 복수의 관계 행정기관이 합동으로 실시하는 것으로 하며, 그 프로세스를 주민·관계자 등과 초기(早期)에 공유하는 것이 중요하다.

커뮤니케이션 프로세스 설계에 있어서 주요한 결정 사항은 주민·관계자 등의 대상범위 파악, 커뮤니케이션 기법의 선택, 단계별 쌍방향 커뮤니케이션 실시에 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 대상범위의 파악으로 계획결정자는 커뮤니케이션 프로세스 진행에 따라 다음 사항을 고려하여 해당 사업에 관련되는 주민·관계자 등의 대상범위를 적절하게 파악하는 것에 초점을 두고 있다. 이를 통해 활용되는 주요 기법으로는 홍보자료와 홈페이지, 신문 등의 미디어를 활용한 광범위한 정보제공 기법, 청문과 양케이트, 공공코멘트 등을 통한 의견조사 기법이 있으며, 설명회와 공청회, 주민·관계자 등이 참가하는 협의회, 워크숍, 오픈하우스 등을 개최하고 대면으로 의견교환·청취를 행하는 기법 등이 활용되었다. 특히 요코하마의 경우 오픈하우스 개최와 홍보지를 요코하마 전역에 대한 가구별 배포, 팜플렛 배포, 홈페이지 개설, 포스터 게시, 전단지 배포, 버스와 전차 등의 중앙 통로 천장에 매단 광고 게시, 엽서, 편지, 전자메일, 무료 다이얼, 팩스 등 다양한 수단을 이용해서 시민들이 요구하는 정보를 알기 쉽게 제공하고자 노력하였다(<http://www.yokohama-nwline.jp>).

3. 커뮤니케이션 과정 및 운영 특징

1) 주민과의 커뮤니케이션 프로세스

일본은 도로사업의 구상단계에서부터 PI과정을 거치며 PI의 실시는 일반적으로 고지-의견파악 및 공표-심의-보고의 단계를 통해 이루어진다. 이는 일반적으로 우리나라의 SOC사업이 일본과 비교하여 기본계획(구상단계)-기본설계(계획단계)-실시설계(설계단계)-공사(사업단계)의 4단계로 구성하는 만큼, 기본설계 단계에서 공람, 공청회, 설명회 등을 통해 주민의견을 파악하는 것과 달리 비교적 계획 초기의 이른 시기부터 주민참여를 보장한다는 차이를 보여준다.

나 정보를 의사결정의 중요한 근거로 삼을 것 등을 강조하고 있다.

관계 행정기관은 시민 등에게 적절한 방법을 통해 개략계획의 검토 원안을 제시하고 시민들의 의견을 파악하기 위한 PI 및 진행방법에 대하여 고지한다. 이 과정에서 관계 행정기관 혹은 제3자 기관은 공청회 등 적절한 방법을 통해 시민들의 의견을 파악하고 공표하며, 제3자 기관 등은 시민들의 의견을 모아 분석하고 그 결과를 토대로 계획의 필요성 등에 대해 심의를 행하여 도로관리자가 개략계획을 결정할 때 배려해야 할 사항을 정리한다. 마지막으로 제3자 기관 등은 심의를 통해 정리한 사항을 도로관리자에게 보고한다. 또한, PI과정에서 불필요하고 무의미한 토론을 방지하기 위해 고지부터 보고까지의 필요한 기간은 약 반년에서 1년 정도로 설정하는 등 시간 관리를 하도록 하고 있다.

요코하마 북서선 도로건설은 시민 등 여러 사람들로부터 「계획만들기」의 초기 단계부터 PI기법을 도입하고 폭넓게 정보제공과 의견파악을 행하면서 계획에 반영시키는 새로운 시도를 했다는 평가를 받았다고 인식하고 있다. 즉 계획의 초기단계부터 시민들에게 정보를 제공하면서 폭넓게 의견을 수렴하고, 그것들을 반영시켜온 PI의 시도에 대해서 시민들이 그 취지를 이해해 주었다고 평가하고 있다(横浜市道路局 外, 2006: 1). 이에 따라 일본은 계획단계에서 환경영향평가와 도시계획 절차를 실시하게 되지만 이들 절차적 과정(법적 절차)에 있어서도 시민에 대한 정보제공을 실시함과 동시에 의견을 수렴할 계획을 구상하였다.

요코하마 북서선 도로건설은 계획검토의 프로세스 중 최초 단계에서 <교통개선상의 고민·니즈(needs)와 (가칭)요코하마 환상 북서선의 필요성>을 확인하고, 다음으로 「개략계획」의 검토를 몇 개의 단계로 나누어서 검토하는 다단계 프로세스로 진행하여 각 단계에서 PI를 실시함으로써 의견을 수렴할 충분한 기회를 마련하고자 하였다.

구체적으로는 「개략계획」을 검토함에 있어서 대체안과 비교검토의 시점을 설정하는 것 등에 있어 다양한 의견을 수렴했고, (가칭)요코하마 환상 북서선 유식자(전문가)위원회를 설치하여 공정하고 중립적인 입장에서 PI프로세스에 대한 조언·평가를 받았다. 이에 따라 정보제공 및 의견수렴 등이 이루어지는 PIs도나 PI 순서의 투명성, 객관성 및 공정성을 확보한 가운데 이루어진 것으로 평가되고 있다.

요코하마 북서선의 PI 순서는 일본의 도로건설 행정절차 상 종래에는 없었던 새로운 시도로 시민 등 다양한 이해관계자로 하여금 「개략계획」의 검토에 있어 의견을 파악·반영하도록 추진되었다. 계획검토 과정은 각 단계별 검토과정에서 가능한 범위 내에서 수렴한 의견을 고려할 수 있도록 노력하였다.

이에 주요한 이해관계자 간 쌍방향 커뮤니케이션 수단으로서 지역의 목소리와 지역 의견을 확인하기 위한 「지역주민으로부터 의견을 듣는 모임」과 「주민자치회·마을회와의

회합」 등과 같이 영향을 받을 가능성이 있는 지역의 여러 사람들로부터 직접 그 의견을 파악하는 기법이 활용되었다. 무엇보다 의견 수렴의 반영 결과를 확인시켜주기 위해 그 반영결과를 팜플렛¹²⁾ 등에 집약서 형태로 답변하는 한편, 요코하마시와 국토교통성 및 수도권고속도로공단의 의견(견해)을 함께 표기하여 정보를 제공하였다. 그리고 각 단계별 안을 준비하는 과정에서 시민의 의견사항을 반영할 수 있도록 고려하였다(横浜市道路局外, 2006: 3-4). 정부가 주요 결과를 제시한 주민 제시 의견을 살펴보면 다음과 같다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 계획검토 과정의 주민 의견수렴 내용

영역	주민의견
PI활동에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·PI실시와 순서에 대해 충분히 이루어지고 있는가? ·PI의 비용과 시간 투자가 너무 많지 않은가? ·국토교통성의 가이드라인과의 모순점은 없는가? ·정보가 너무 많아서 요점을 요약하고, 시민에게 알기 쉬운 표현으로 해야하는 것 아닌가? ·계획에 의견이 반영되지 않고 있지는 않는가? 어떻게 의견을 반영했는지 불분명하지 않는가? ·지역의 목소리와 지역 의견을 중시해야 하지 않는가? ·모여진 의견에 대하여여 회답해야 하지 않는가?
유식자 위원회에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·유식자위원회는 그 역할을 다하고 있는가? ·유식자위원회에 지역위원이 없다. 행정쪽에 유리한 위원을 뽑은게 아닌가? ·유식자위원회와 지역과의 대화의 장을 만들어야 하지 않는가(만들어달라)?
PI기법에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·오픈하우스와 팜플릿을 간소화해야 한다. ·각 단계에서 실시한 PI기법이 적절했었는가? ·‘지역주민들로부터 의견을 듣는 모임’, ‘주변자치회·마을회와의 대화’, 오픈하우스의 개최 회수가 부족하고, 일시, 장소가 적절하지 않고, 또한 운영에 문제가 있다. ·기술적 심의의 장이 있었으면 좋겠다.
계획의 검토방법에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·복서선을 복선과 접하지 않을 경우와의 비교 및 비용 대비 효과 등을 포함해서 다각적인 필요성을 가지고 토론해야 한다. ·요코하마 환상 도로 전체의 구상과의 정합성을 배려해야 한다. ·주변개발과 마을만들기, 도시계획의 지역지구, 일반도로와의 연계, 관계부국의 참가 등에 대해서도 고려해야 한다. ·행정이 제시한 ‘검토를 위한 계획안’에 대해서 복서선의 루트, 구조 등을 검토할 때 복수의 대체안을 비교해야 한다. ·복서선을 만들지 않는 경우와도 비교해야 한다.
결정방법에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·루트, 구조는 최종적으로 누가 어떻게 결정하는가? ·복수의 대체안에 대해서 환경영향평가를 실시한 다음에 루트, 구조를 결정해야 한다.
계획기간에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·현상의 과제를 해결하기 위해 가능한 한 시급하게 정비를 기대, 그 한편으로 충분하게 논의하기 위해 시간을 들여서 천천히 검토를 진행해야 한다.
사업 목적과	<ul style="list-style-type: none"> ·교통량과 통행요금 등 복서선의 목적과 효과를 검토할 때의 전제조건에 의문이 있다.

12) 시민의 의견의 요지와 의견의 사례 그리고 이에 대한 답변을 책자인 [주민 여러분들의 목소리]로 발간하여 배포함.

<p>효과에 대한 의견</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·개개의 효과를 산출하는데 있어서의 가정조건에 의문이 있다. ·과제와 복서선의 목적 타당성에 의문이 있다. ·복서선을 정비함에 따른 지역의 메리트가 없다.
<p>교통에 대한 의견</p>	<p>(긍정의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·복서선이 생김으로서 시의 복서와 요코하마 도심·만안 에리어와의 액세스 개선과 시간단축을 기대한다. ·복서선이 생김으로서 주변의 일반도로를 통행하는 만큼의 차량이 고속도로로 전환되어 짐으로써 통과교통의 감소와 교통안전성의 향상을 기대한다. ·복서선이 생김으로서 호도가야 바이패스와 주변도로의 교통정체 완화를 기대한다. <p>(부정의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·복서선이 생기더라도 시의 복서부와 요코하마 도심·만안 에리어간에 그다지 크게 시간단축이 없고, 복서선을 정비함에 따른 매력이 적다. ·복서선이 생기더라도 주변도로의 통과교통은 감소하지 않는 것 아닌가? ·복서선이 생기더라도 호도가야 바이패스의 교통량은 감소하지 않는 것 아닌가? 또는 행정이 예측계산한 10%의 교통량 감소로는 효과가 작다. ·복서선을 정비함으로써 새로운 교통정체구간이 발생하지 않는가? ·지진이 일어날 경우, 복서선도 분단됨으로 도로 네트워크의 신뢰성 향상으로 이어질지 의문이다.
<p>환경에 대한 의견</p>	<p>(긍정의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·복서선이 생김으로서 교통정체가 완화되고 배출가스 감소에 따른 대기환경의 개선을 기대한다. ·복서선이 생김으로서 주변의 일반도로의 통과교통이 감소하고 소음이 줄어드는 등, 환경의 개선을 기대한다. <p>(부정의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·복서선이 생김으로서 대기환경이 나빠지게 된다. ·복서선이 생김으로서 소음·진동과 지반침하의 발생, 경관에 미칠 영향 등, 현재의 양호한 거주환경과 자연환경이 나빠지게 되는 것 아닌가?
<p>사회경제에 대한 의견</p>	<p>(긍정의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·복서선을 정비하고, 도로망의 충실과 전국 각지로의 액세스 개선을 꾀할 수 있다는 점에서 요코하마 항의 기능 강화를 기대한다. ·교통정체 완화 등에 동반하는 경제효과와 지역활성화를 기대한다. ·복서선이 생김으로서 지역의 메리트를 기대한다. <p>(부정의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·복서선이 생김으로서 경제효과가 있을 것인가에 대해 의문이다. ·재정악화, 인구감소, 채산성 등의 관점에서부터 복서선의 필요성이 의문이다. ·복서선이 생김으로서 지가가 하락하지 않을까? ·복서선 정비보다 철도의 정비 등 공공교통의 이용촉진, 기존도로의 도로확장과 교차점 개량 등 복서선 이외의 도로정비, 교통량 억제시책 등 다른 시책을 모색하는 것이 좋지 않겠는가?
<p>루트·구조에 대한 의견</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·실현할 수 없는 안을 비교대상으로 해서는 안 됨 ·기존도로와 하천연변을 활용하는 안 등, 새로운 루트, 구조의 제안 <p>(부정의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·루트, 구조의 대체안을 비교할 때, 도로 선형(線形)에 대해 배려해야 한다. ·기준을 충족하면 관찮기 때문에 도로 선형은 비교의 시점은 되지 않는다. ·요코하마·아오바 인터체인지부터 항북 인터체인지 사이의, 대체안마다의 소요시간의 차이는 작고, 비교하는데도 문제되지 않는다.

	<ul style="list-style-type: none"> ·루트, 구조의 대체안을 비교할 때, 거주환경과 자연환경에의 영향에 대해 배려해야 한다. ·지하수에의 영향은 비교 시점이 되지 않는다. ·주택지와 농지, 주변의 마을만들기 등에의 영향을 배려해야 한다. ·도로용지의 폭에 포함될 가능성이 있는 건물수의 값과 산출방법에 대해 의문이다. ·사업비와 지가의 하락을 배려해야 한다. ·사업비는 어떻게 산출했는가? ·교통 관점을 중시해서 계략계획의 루트, 구조를 선정해야 한다. ·교통 관점을 고려할 때, 계략계획의 루트, 구조로서 '검토를 위한 계획안 터널연장안' 이외의 안 쪽이 더 좋다. ·환경의 관점을 중시해서 계략계획의 루트, 구조를 검토해야 한다. ·환경의 관점을 고려할 때, 계략계획의 루트, 구조로서 '검토를 위한 계획안 터널연장안' 쪽이 더 좋다. 그러나 다른 한편으로는 '검토를 위한 계획안 터널연장안' 이외의 안 쪽이 더 좋다. ·토지이용의 관점을 중시해서 개략계획의 루트, 구조를 결정해야 한다. ·사업비를 중시해서 계략계획의 루트, 구조를 선정해야 한다. ·사업비를 고려할 때, 계략계획의 루트, 구조로서 '검토를 위한 계획안 터널연장안' 이 더 좋다. 그러나 다른 한편으로는 '검토를 위한 계획안 터널연장안' 이외의 안 쪽이 더 좋다. ·루트, 구조를 선정할 때의 근거에 의문이며, 또 비교검토가 지나치게 개략적이다.
출입구 위치에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·모든 루트, 구조 안에 대해서 출입구를 검토해야 한다. ·출입구 안에 관해서 출입구를 설치하는 위치에 대한 경미한 변경 제안 ·새로운 출입구 제안 ·중간 출입구는 필요하지 않다. ·기타 대체안 비교 시 고려 사항
기타 의견	<ul style="list-style-type: none"> ·환경 관련하여, 대기의 질, 환기소 설치 위치, 고가부분과의 소음·진동, 터널 갱구의 소음 등

자료: 横浜市道路局 外(2006) 재정리.

특히 주민에 대한 의견수렴은 찬·반 의견에 대하여 종합적으로 제시하는 한편 해당 의견의 제시 건수 등까지도 포함하고 있다. 또한, 각각의 의견에 대한 정부의 평가의견과 필요한 경우 세부자료를 제시하고, 조정되지 않은 사항이나 대응책을 마련해야 하는 경우 그 경과를 설명하여 홍보자료 및 배포자료에 포함하고 있으며, 오픈하우스 및 의견수렴 모임에서도 이를 종합적으로 설명하고 재차 의견을 수렴하는 형태로 진행되었다.

2) 전문가 위원회의 역할

일본은 PI 시행과정에서 유식자 위원회 및 전문·기술적 검토위원회 등을 운영하기 위한 가이드라인을 제시하고 있다¹³⁾. 정책결정자는 필요에 따라서 구상단계의 계획책정 프로세스에 있어서 계획검토 순서, 커뮤니케이션 프로세스, 기술·전문적 검토에 대해서 객관적인 입장에서 조언 등을 행하는 위원회 등을 설치하도록 하고 있다.

위원회의 설치에 있어서는 위원회가 담당해야 할 역할을 명확하게 할 필요가 있다. 일

13) 각 위원회는 반드시 2개 위원회로 구분하여 설치되는 것은 아니며, 사업의 성격 등에 따라 다양한 형태로 구성됨(Naoyuki Tomari, 2014.12.02).

반적으로 ①계획검토 순서에 대해서 조언 등을 행할 위원회, ②커뮤니케이션 프로세스에 대해서 조언 등을 행할 위원회, ③기술·전문적 검토에 대해서 조언 등을 행할 위원회를 규정하고 있다. 그러나 위원회의 역할은 한정적이며 개략계획에 관한 결정권을 부여하는 것은 아니다. 즉 유식자 위원회는 사업과정에서 행정부문과 주민의 의견 조정·중재하는 조정기제가 아닌 PI제도가 적법하게 적용되어, 주민의 의견을 충분히 수렴할 수 있도록 하고 파악된 주민의견에 대하여 행정부문에서 적절하게 대응하고 있는가를 판단하여 주민-정부 간 상호이해 증진을 위한 커뮤니케이션이 제대로 이루어지고 있는가를 판단하고 지원하는 기구로서의 역할을 담당한다.

따라서 요코하마 북서선 도로건설의 경우는 개략계획을 입안함에 있어 절차의 투명성, 객관성 및 공정성 확보를 위해 요코하마시와 국토교통성, 수도권고속도로공단에 대한 PI프로세스에 대해 조언 및 평가를 하는 유식자위원회를 설치했다. 구체적으로 위원회는 시민 의견의 파악, 정리, 분석에 필요한 조언, PI 기법 및 진행에 필요한 조언과 평가, 개략계획 수립에 따른 절차에서 고려해야 할 사항에 관한 조언 등의 역할을 담당하였다. 유식자위원회의 구성원은 PI프로세스에 대해 중립적인 입장에서 조언, 평가를 할 수 있도록 지역의 이해 관련이 없는 대학교수 및 변호사로 환경교통공학, 법학, 공학 등의 전문가로 구성되었다¹⁴⁾(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 요코하마 북서선 도로건설 구상단계의 유식자위원회 구성

소속	구성원	
	성명	전공 분야
릿교대학	이소베 ○○○	법학
칸토가쿠인대학	쇼지 △△△	공학
-	타카이 ×××	변호사
요코하마시립대학	후지노 ○○○	-
도쿄공업대학	야이 △△△	환경교통공학

자료: 横浜市道路局 外(2006: 3).

이들 위원회의 구성방식은 사업에 대한 이해관계가 없는 중립적 입장의 전문가로 인적 구성 방식 등에 대한 특별한 규정을 제한하고 있지는 않다. 또한 위원회는 앞서 설명한 바와 같이 도로계획, 사업추진방식 등 내용의 옳고 그름을 판단하는 것이 아니며 계획의 절차적 정당성을 평가하여 주민들의 참여가 실질적으로 이루어질 수 있도록 하는데 목적이

14) 대부분 대학교수들이 제3자적 입장에서 참여하도록 하고 있다.

있다.

이에 따라 유식자 위원회를 통한 주요 논의 사항을 살펴보면(横浜市道路局 外, 2006), 1차 회의에서는 오픈하우스의 개최 장소, 앙케이트 조사의 내용과 방법, 대상 범위 등에 대한 사항이 다루어졌다. 2차 회의에서는 홍보지의 적극적 활용, 판넬 게시 필요성 등을 제시하였으며 직접 대면방식의 의견교환과 결과의 공표를 제안하였다. 제4차위원회에서는 계획안에 포함해야 할 정보 제공 사항과 사업효과 등에 대한 비교적 구체적 자료의 제시 등을 강조하였다. 이후 회의들에서는 정보제공 및 의견파악, 의견에 대한 검토결과 제공 등의 사항에 대한 평가가 이루어졌으며, 제12차 회의에서는 PI실시 결과에 대한 성과 평가 등을 실시하였다.

유식자위원회는 커뮤니케이션 위원회, PI 프로세스 위원회, 그리고 전문기술검토 위원회로 구성하였으며(Yai, 2014.12.03.), 일반의 공개 하에 총 12회에 걸쳐 회의를 개최하고, 사업에 대한 평가결과보고서는 위원회 종료 후에 홈페이지에 공개하였다.

3) 요코하마 북서선 도로건설 사업 PI적용의 성과

일본 요코하마 북서선 도로건설 과정에 PI를 도입한 성과는 이를 도입하지 않는 같은 지역 요코하마 북서선 도로건설계획과 비교해서 그 정책적 효과를 확인할 수 있다(〈표 5〉 참조).

요코하마 북서선도로건설사업은 구상단계에서부터의 PI활동을 통해 찬반 주민들의 의견을 수렴하고 이에 대한 대응과 대안 제시 등 조치를 통해 환경영향평가방법 등에 대한 의견, 계획안에 대한 행정절차상의 의견수렴 민원 수를 최소화하는 한편, 사업 자체의 타당성 등에 대한 불필요한 논의도 축소한 효과를 거둔 것으로 나타나고 있다. 즉 PI 실시를 통해 정보제공과 의견청취 과정의 활성화는 불필요한 공청회와 설명회를 최소화하고, 수렴 의견수렴 과정의 행정적 절차를 간소화하는 효과를 얻었을 뿐만 아니라 사업에 대한 수용성을 높이는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다. 또한 환경대책 등에 대한 주민불편을 최소화하기 위한 정책결정 범위를 조정함으로써 사업추진의 추진력을 확보하는 효과를 함께 거둔 것으로 나타났다.

〈표 5〉 요코하마 복서선 도로건설 계획수립의 PI실시 효과

구분		요코하마 복서선(PI도입)	요코하마 복서선(PI미도입)
EIA, 도시계획기간		약 5년반	약14년3개월
EIA (환경영향 평가) / 구상 단계	설명회/ 공청회	준비서 설명회 4회 201명 참가 공청회 1회	준비서 설명회 9회 1,470명 참가 공청회 4회 추가적 설명회 191회
	의견서	EIA	295,947통(준비서) 전체 환경항목 의견
		도시 계획안	도시계획안 반대의견 1통, 찬성 17통
	사업필요성, 타당성 논의	의견 제한적	의견 광범위
환경 대책	환경보존 조치 의견	의견 제출 대상 2항목 내용 제한적	의견 제출 대상 9항목 내용 광범위
	환경보존 조치 실시현황	17항목 중 9항목 환경보존 조치 실시	전체 15항목 중 환경보존 조치 실시

자료: 井上·隆司·曾根·真理·山本·裕一郎·安東·新吾(2012: 92).

3. 일본 요코하마 복서선 도로건설 PI실시 성과와 국내 도입을 위한 시사점

일본 요코하마 복서선 도로건설 사업 추진과정의 PI제도 실시는 주민에게 영향을 미치는 정책의 계획단계에서부터 시민참여를 보장함으로써 절차적 민주주의의 실현을 통해 사업추진의 타당성과 정당성을 확보하고 있다는 점에서 의의를 지닌다.

따라서 PI는 우선, 절차의 합리성을 담보하기 위해 계획으로부터 사업의 전 과정에서 시민참여와 쌍방향 커뮤니케이션을 활성화하며, 단순히 의견을 파악하는데 그치지 않고 찬성이든 반대이든 각 의견에 대한 정부의 대응과 조치결과 등을 명확히 공유함으로써 상호이해와 신뢰를 증진한다는 점에서 높이 평가된다.

또한, 상호 의견교환 과정을 통해 이해관계자 간의 갈등을 구조화시키고, 각 쟁점별로 갈등의 요인을 파악하는 한편, 각 이해관계자의 입장을 현재적으로 부각하여 갈등을 미연에 방지·최소화하는 한편, 계획의 가부를 결정하기 위한 합의형성(정책결정)이 아니라 상호간의 이해와 입장을 명확히 하여 대립하는 이해차이를 조정하는데 초점을 두고 있다는 점에서 사업추진 과정의 갈등관리에 유용한 제도라고 할 수 있다.

한편, 일본의 요코하마 복서선 도로건설 PI실시의 유용성에 기초하여 우리나라에의 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 참여절차와 실시 측면에서 사전에 마련된 가이드라인과 지침에 기초하여 사업의 구상단계에서부터 충분한 정보제공과 의견청취 및 조정 등이 가능할 수 있었으며, 참여기

간도 구상단계에서 공사단계에 이르기까지 폭넓게 보장하고 있어 시민의 의견이 지속적인 영향력을 미칠 수 있는 여건이 조성되었다는 특징을 찾을 수 있다. 우리나라의 경우, 전통적인 DAD결정 방식에 의해 사업이나 정책의 필요성을 정부가 확정하여 계략적인 계획을 마련하고, 이후에 관계장관 등의 의견수렴을 거쳐 계획이 확정된 이후에 계획실시를 위한 비교안에 대하여 주민의견을 수렴하는 과정을 거치면서 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 또한 정부의 정보공개, 의견수렴 반영 여부 등에 대한 불신으로 감정적 형태의 갈등으로 전개되기도 한다. 따라서 사업의 계획단계에서부터 시민참여를 보장하는 한편, 이해관계자 간의 상호이해를 증진할 수 있도록 정보공개 및 의견수렴에 대한 대응을 적기 실시하여 신뢰성을 확보할 필요가 있다.

둘째, 커뮤니케이션 측면에서 요코하마 사례에서 나타나는 바와 같이 커뮤니케이션의 목적을 명확히 하고 이를 위한 다양한 정보제공 방법과 의견수렴 공간을 제공하였으며 유식자위원회를 통한 조언 하에 다양한 직접적 주민의견 수렴 방안을 모색하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 일본은 제도 자체에 대한 사회적 합의와 이해 하에 정보제공의 방식과 횟수를 다양화 하고, 의견수렴 결과에 대한 의견반영 결과 및 처리결과를 팜플렛에 적시하고 적극적으로 홍보함으로써 원활한 사업추진의 정당성을 확보하는 등 추진력을 확보하였다. 특히 의사결정 형태에 있어서도 주민들이 제공되는 정보자료(팜플렛, 기사, 이메일 등)를 통해 개진한 의견의 내용과 이에 따른 반영결과를 전체 이해당사자가 확인할 수 있도록 함으로써 사안에 대한 결과를 수용하는데 있어 운영상의 특징을 보이고 있다. 우리나라의 경우 주민에 대한 의견수렴이 설명회, 공청회 또는 더 나아가서 협의기구를 통해 조정하는 경우가 있기도 하지만 이는 의견을 파악하는 수준에 머무르며, 협의기구 역시 소수의 이해관계자가 참여하는 방식으로 이루어지고 있어 실질적인 이해관계자의 의견을 충분히 반영하고 있다고 보기 어렵다. 일례로 2007년 우리나라에 PI가 시범실시 된 춘천-양양 고속도로건설 사업의 경우, PI실시 시기에 있어서 단계적으로 기본설계(계획단계)에서 이루어져 사전에 충분한 시민참여의 기회가 적었을 뿐 아니라, 합의형성을 위한 협의기구의 경우도 갈등조정협의회 형태로 운영되어 합의형성에 초점을 두고 회의실시를 통해 일부 소수 관계자의 참여 속에 결정됨으로써 사업추진 과정에 반대가 지속되는 등 큰 성과를 거두지 못한 문제를 보이기도 했다. 따라서 이해관계자 간의 쌍방향 커뮤니케이션을 위한 제도적 장치를 보다 폭넓고 다양하게 확대하는 한편, 상호간 의견을 충분히 공유하고 그 결과에 대해 합리적으로 판단할 수 있는 보완적 설명과 자료가 제시될 필요가 있다.

마지막으로, PI운영 특히, 커뮤니케이션 지원 체계로서 전문가 그룹 등을 포함한 위원

회 활용 측면을 살펴보면 요코하마 북서선 도로건설 위원회의 역할과 특징에서 확인되는 바와 같이 제3자의 중립적 기구로서 의사결정 합의기구가 아닌 주민과 사업자(사업시행주체) 사이의 정보교환과 의견수렴 등 문제해결을 위해 필요한 조언과 방향을 제시하는 역할을 담당하였다는 점이다. 즉, 일본의 경우 PI 위원회는 팜플렛의 제시 내용, 오픈하우스 내 전시 자료의 설치, 의견수렴과 파악을 위한 방안(가령, 앙케이트 조사 필요성), 변경된 계획의 정보제공 방법, 주민 의견 수렴을 위한 방안 등 양 이해당사자간 효과적인 커뮤니케이션을 위한 방안을 제시하는데 주요 활동을 하는 특징이 있다. 반면, 우리나라의 경우 전문가 그룹의 역할은 상호간 합의를 도출하기 위한 조정·중재기구로서의 역할을 담당하고 있다. 이로 인해 상대적으로 정보능력에서 취약한 주민들에 대한 지원과 조언자적 역할에 한계가 있으며, 상대 당사자로서 정부의 커뮤니케이션 과정에 대한 문제를 지적하고 조정하는 역할은 미흡한 편이다. 따라서 이해관계자 상호간의 커뮤니케이션 과정에서 전문가들에 의해 커뮤니케이션 활성화를 위한 지원을 강화하는 방안이 함께 강구될 필요가 있다.

IV. SOC사업에의 PI 적용 및 확대를 위한 정책적 시사점

1. SOC 사업에 대한 시민참여방안으로써 PI제도 관련 법·제도 정비

사업 추진을 위한 정책적 수단으로서 PI제도가 도입된다고 하더라도 PI의 실시 이유와 목적, 그 결과의 효력 등에 기반한 제도 도입의 필요성이 사전에 충분히 고려되지 않고서는 제도의 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 SOC 사업의 상위 계획 단계에서부터 시민참여를 위한 관련 법제도적 기반이 마련되어야 한다.

우리나라의 경우 SOC사업의 구상단계에서부터 사업시행 단계에 이르는 과정에서 다양한 이해관계자의 가치관 대립으로 사업의 분쟁이 발생하고 이로 인해 사업이 당초 계획보다 장기화되는 문제가 발생하고 있다. 또한 이 과정에서 사업계획에 대한 시민의 투명성, 객관성 및 공정성 결여 문제가 지속적으로 제기되면서 이에 대한 대응을 요구하고 있다. 이는 SOC사업의 구상단계에서부터 관계 주민에 대한 적극적인 이해 조정과 관심·참여 의욕 고취 등의 기반이 아직은 부족하며, 특히 계획의 결정 주체가 행정 고유의 역할이라는 인식 하에 결정사항을 일방향적으로 관계 주민에게 전달하는 형태의 사업 추진이 이루어지는데서 비롯한 것으로 사료된다.

특히 전체 SOC건설사업 추진의 효율화를 위해서는 사전 상위계획 단계에서부터 시민 참여를 유인하여 사전에 이해관계를 충분히 조정함으로써 갈등(분쟁)을 최소화하기 위한 법제도적 기반과 절차적 개선이 요구된다. 특히 명확한 법적근거 및 관련 기구의 마련을 통해 관련 주민의 의사를 수렴할 수 있도록 하고, 이에 근거하여 사업이 추진될 수 있도록 하여 제도적 취지와 안정성을 높이는 것이 필요하다.

이와 함께 갈등관리 방안으로서 PI의 제도적 정착을 위한 연구개발이 요구된다. 일본의 경우도 밝힌 바와 같이 1997년 도입 논의 이후 2002년 기본지침을 마련하여 2003년에 이르러서 최초의 가이드라인이 제시되었다. 그리고 지속적인 수정보완을 통해 2013년이 되어야 수정된 가이드라인이 보급 중에 있다. 따라서 우리나라도 실정에 맞는 PI의 안정적 도입과 정착을 위해 국내 여건과 특수성을 반영한 시민참여방안과 기법이 지속적으로 연구개발 되어야 할 것이다.

2. PI제도 운용을 위한 다양한 기법과 커뮤니케이션 프로세스 지원체계 마련

시민참여를 통한 합의형성 방법으로서 PI의 제도적 필요성 논리 및 실시매뉴얼 등이 실효를 거두기 위해서는 이를 위한 다양한 방법론적 기법과 커뮤니케이션 지원체계의 마련이 필요하다.

이를 위해 우선적으로 시민들의 관심을 유인하고, 참여의욕을 고취하기 위해서는 실제 PI과정에 참여하기 위한 방법과 절차의 이해, 정보제공과 공유, 의견수렴 방법, 의견수렴 결과의 반영과 공표 등 세부적인 사항에 대한 구체적 매뉴얼이 마련되어야 한다. 일본이 국토교통성 산하에 전문가 그룹으로 구성된 전문 위원회를 통해 PI도입의 필요성 논리를 구축하고 지속적인 수정·보완을 통해 PI 실무지침을 활용하고 있다는 점은 우리에게 시사 하는 바가 크다. 우리나라도 자문위원회 등을 통해 SOC사업의 갈등 해결을 위해 노력하고 있으나, 종합적이고 구체적인 세부 대안의 마련은 미비한 편이다. 또한, 사안별, 현장중심, 제3자 중립적 입장의 활용 등에 있어 제도적 기반이나 지침이 미흡하다는 점에서 이러한 가이드라인 및 실시매뉴얼의 개발과 보급은 중요한 과제로 인식된다.

아울러 시민의 의견수렴 및 조정을 위한 커뮤니케이션 기법의 다양화 및 프로그램 개발, 교육 및 보급이 필요하다. 우리나라의 경우 법제도적 테두리 안에서 공청회나 설명회, 공고 등은 시간적, 공간적 제약이 따르며, 특히 내용 정보의 어려움으로 인해 시민들에게 해당 정보가 정확하게 제공되기 어려운 점이 있다. 뿐만 아니라 행정절차 중심의 제도적 수단만으로 이들 정보에 대한 의견을 개진할 수 있도록 하는 것은 행정편의 중심으로 주민 입장에서 불만을 초래하는 문제점을 함께 낳고 있다. 따라서 다양한 쌍방향 커뮤니케

이선 기법을 개발, 교육, 보급함으로써 공식적 수단 외에 비공식적 수단을 포함한 쌍방향의 대화가 직·간접적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히, 정책결정자는 이러한 의견수렴의 결과와 대안제시를 적극적으로 실시할 수 있도록 하는 시스템이 갖추어져야 한다.

3. 시민참여 촉진 및 활성화를 위한 개선 방안

시민참여를 바탕으로 한 이해조정과 함께 법제도에 대한 충분한 인식의 공유와 수용성의 확보를 위한 사회적 인식의 개선이 요구된다. 갈등 문제는 사회적 환경 변화와 사업 단계에 따라 다양한 형태로 나타나며, 따라서 사전 계획단계에서 이해대립의 문제를 사전에 조율하고, 합의형성을 통해 계획을 마련하여 이에 대한 주민의 이해와 수용을 확보함으로써 사업 실시에 이르는 과정에서 갈등 문제를 최소화하는 것이 요구된다. 일본 요코하마 북서선 도로계획의 PI도입 정책 성과에서도 나타나는 바와 같이 이해관계자간 쌍방향 커뮤니케이션을 통한 계획 마련은 구상단계 이후의 사업시행 단계로 전개되는 도시계획결정 과정이나 환경영향평가 단계에서 반대의견을 최소화하고, 쟁점사항을 제한적으로 다루고 해결과제의 범위를 최소화함으로써 행정 부담을 줄이고, 정책 추진의 타당성을 확보할 수 있다는 점에 의의가 있다. 따라서 SOC사업에 PI제도 도입을 위해서는 시민참여를 통해 계획단계에서부터 합의형성을 토대로 주민들의 정책 수용성을 담보하기 위한 토대가 마련되어야 할 것이다.

아울러 SOC사업 갈등관리 방안으로서 PI의 제도적 도입만큼이나 중요한 것은 시민참여를 위한 교육 및 홍보 강화가 요구된다. 상세계획에 앞서 기본계획 단계에서 이루어지는 사업의 정보는 그 특수성으로 인해 기술적, 전문적 지식을 요구하며 일반 주민이 이를 직접적으로 이해하고 수용하는데 한계가 있다. 따라서 시민참여를 위한 교육과 홍보프로그램 개발은 물론 관련 실무자의 교육을 정기적으로 실시하여, 적극적이고 다양한 홍보과정에서 사업설명회 이전부터 시민들이 사업개요를 명확히 이해하고 참여할 수 있는 기반이 함께 조성되어야 한다.

V. 결 론

본 연구는 공공사업을 중심으로 PI제도 운영이 갖는 특징과 함의를 고찰하여 향후 우

리나라 SOC사업의 효율적 추진을 위한 제도 개선방향을 제시하고자 한다. 특히, 본 연구에서는 일본 PI제도 발전과정과 그 적용 사례로서 요코하마 북서선 도로건설 사업에 대한 사례분석을 통해 SOC사업 전반에 대한 시민참여 방안으로서 PI제도의 활용을 위한 정책 과제를 도출하고자 하였다.

우리나라의 경우, 1950년대 철도건설사업은 물론, 도로건설사업 등 주요 SOC사업 추진에 있어 빈번하게 갈등을 겪으면서 사업비용과 행정력을 낭비해 왔다. 현 정부 들어서도 사회통합과 갈등이 주요한 국정과제이자 공공사업의 주요한 이슈로 등장하고 있으나 여전히 갈등관리를 위한 법제화는 미흡한 상태이며 SOC사업 유형의 다양성으로 인해 통일된 가이드라인이나 정책 또한 제시되지 못하고 있다. 이런 가운데 1994년 지방자치제의 부활 이후 지역 차원에서 이루어지는 SOC사업들은 중앙과 해당 지역 이해관계자뿐만 아니라 중앙정부-지방정부, 지방정부-주민에 이르기까지 보다 광범위한 이해관계자 사이에서 갈등으로 이어지면서 사회적 낭비를 초래하고 있다. 따라서 SOC사업에 대한 갈등 예방 노력은 결과적으로 사업의 효율적 추진과 예산낭비를 막기 위한 방안이라는 점을 이해하고 PI제도와 같은 시민참여 제도를 국내 실정에 맞도록 활용할 필요가 있다.

특히 일본 PI 운영사례를 통해볼 때 PI제도는 보다 광범위한 범위에서 주민들에게 정보를 제공하고, 의견을 청취하는 것 뿐만 아니라 의견청취 결과에 대응하고 이에 대한 의견수렴결과와 제약을 밝힘으로써 상호간의 이해를 증진하는데 초점이 있다. 즉 SOC사업에 있어서 PI제도 운영은 갈등을 조정·해결하기 위한 제도가 아닌 사업의 계획 단계에서부터 포괄적 이해관계자와 사업의 영향을 받는 주민들을 참여시킴으로써 사전에 갈등의 요인을 최소화하기 위한 제도라는 점에 의의가 있음을 이해할 필요가 있다. 즉 SOC사업에 있어서 PI제도 운영은 갈등을 조정·해결하기 위한 제도가 아닌 사업의 계획 단계에서부터 포괄적 이해관계자와 사업의 영향을 받는 주민들을 참여시킴으로써 사전에 갈등의 요인을 최소화하기 위한 제도라는 점에 의의가 있음을 이해할 필요가 있다.

따라서 향후 SOC사업에 있어 PI제도 도입 필요성에 대한 충분한 논의와 사회적 합의를 토대로 갈등관리를 포함한 시민참여 제도에 대한 법제도적 정비를 실시하고, 시민들에게 시민참여의 중요성과 필요성을 인식시킬 필요가 있다. 또한, PI제도가 실효성을 거둘 수 있도록 하기 위해 제도 시행을 위한 가이드라인과 시민참여를 교육·홍보, 그리고 지속적인제도 개선을 위한 연구개발이 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강영진. (2009). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 불안사태와 제주해군기지 사례를 중심으로. 「국정관리연구」, 4(2): 67-92.
- 강제규. (2004). 시민주체의 지방자치단체 환경정책: 시민참가법제를 중심으로. 「저스티스」, 2004(6): 102-123.
- 강문수. (2011). 「민관협력(PPP) 활성화를 위한 법제개선연구」. 한국법제연구원.
- 강문희. (2013). 우리나라 정부간 갈등과 협력의 연구동향: 연구방법과 과제. 「2013 국민 대통합을 위한 국제학술대회 자료집: 갈등을 넘어 공존과 협력으로」. 별쇄본.
- 강성철·권경득·강인호·강문희 외. (2006). 「지방정부간 갈등과 협력」. 한국행정DB센터.
- 강성철·김상구. (2004). 지방정부간 갈등연구의 경향분석: 국내외 사례를 중심으로. 「지방과 행정연구」, 16(1): 199-218.
- 건설교통부. (2005) 「공공사업 추진 시 의견수렴 절차 매뉴얼」.
- 국토연구원. (2005). 「대형공공건설사업의 효율적 추진방안연구」.
- 국토연구원. (2008). 「국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구」.
- 국토해양부. (2011). 「민자사업 실무편람」.
- 권경득·이주호. (2013). 갈등 상황에서 협력의지에 미치는 신뢰의 매개효과 분석. 「한국지방자치학회보」, 25(4): 195-218.
- 권경득·최한규·윤권종·전오진. (2008). 「공공갈등 유형과 해결기제: 상생협력 정책포럼」.
- 권영인 외. (2007). 「도로사업의 국민참여제도(PI) 지침작성 연구」. 건설교통부.
- 권영인 외. (2007). 도로사업의 국민참여제도(PI) 추진방안. 「교통정책프리핑(2007-06)」.
- 권영인·박정욱. (2004). 「SOC사업추진상의 사회적 갈등해소방안: PI도입방안을 중심으로」. 교통개발연구원.
- 권용석·최영국. (2011). 「국책사업 사회갈등 해소에 대한 독일사례 검토」. 국토연구원.
- 길순규. (2009). 「민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(III): 사후관리방안」. 한국법제연구원.
- 김관중·고미석·길병우. (2005). 고속도로건설사업의 국민참여제도(PI)도입 사례 연구(춘천~양양 고속도로를 중심으로). 「2005 대한토목학회 정기학술대회자료집」, 3858-3862.
- 김선희·조진철. (2005). 국책사업 갈등관리와 합의형성. 「Planning and Policy」, 289: 116-123.
- 김연규. (2007). 「국민참여(PI)를 도입한 철도사업의 계획절차 개발 및 평가」. 서울시립대학교 대학원 도시공학박사학위논문.
- 김유환. (2004). 공공갈등관리를 위한 제도정비방향. 「공법연구」, 33(1): 639-663.
- 김응철·권영인·윤성순·강진구. (2005). 국민참여형 도로계획의 수립방향. 「대한교통학회지」, 23(5): 47-55.

- 김태완·윤성순·권영인. (2005). 미국의 PI제도 및 국내도입 방안. 「대한교통학회지」, 23(5): 57-64.
- 김태홍·변희순·문미경·김혜영·Stewart, J.·Forss, K.·Innes, J.·Blake, S.·Kojijima, T.·Kaulbgoh, T. (2005). 국내의 갈등관련 제도 및 정책. 「경제인문사회연구회 협동연구총서 05-02-10」.
- 김현·김연규·권영인·이승호. (2006). 도로사업의 구상단계에 있어 PI제도 도입의 의의와 과제. 「2006 대한토목학회 정기학술대회자료집」, 3084-3087.
- 금창호·라휘문. (2010). 사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향. 「한국정책연구」, 10(3): 83-103.
- 나태준. (2010). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색. 「2010 한국행정학회 추계학술대회」. 별쇄본.
- 나태준·박재희. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 한국행정연구원.
- 모창환. (2009). 「대규모 교통투자사업의 갈등관리방안 연구」. 한국교통연구원.
- 박형서 외. (2011). 「광역도시계획시설 갈등관리 제도화방안 연구」.
- 박형서. (2005). 「국책사업 사회갈등의 원인과 특징」. 국토연구원.
- 박홍엽. (2009). 정부와 시민사회단체 간의 갈등 및 협력요인 분석을 위한 사례연구: 춘천-양양 고속도로 노선선정 관련 갈등사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 16(1): 155-178.
- 박홍엽·강여진·이화진·임희진·김기민·김경민. (2005). 국내의 갈등관련법제도 분석과 효율적 운영 방안. 「경제인문사회연구회 협동연구총서 05-02-03」.
- 신창현. (2005). 공공갈등예방을 위한 갈등영향분석: 미국사례를 중심으로. 「국토논단」, 283: 62-68.
- 심상달·박현·이복남·최석인·최지은. (2007). 「공공투자사업관리 개선방안: 사업단계별 관리 및 입찰·계약 제도를 중심으로」. 한국개발연구원.
- 안용주. (2015). 일본 도로건설에서의 공공갈등조정을 위한 PI제도 운영과 실태. 「열린충남」, 72: 84-97.
- 유성용. (2005). 공영 택지개발사업에서의 주민참여에 관한 고찰. 「국토연구」, 47: 125-144.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안: 참여민주주의의 시각에서. 「한국정책과학학회보」, 7(20): 105-126.
- 유주현. (1995). 이해와 이성: 이성과역사-하버마스의 의사소통적 합리성개념의 의의와 한계. 「해석학연구」, 1: 125-145.
- 윤영채·심문보. (2000). 환경기초시설 입지갈등의 원인 규명과 해결방안에 관한 연구. 「한국행정논집」, 12(2): 371-388.
- 윤판·최상철·박영수. (2008). 도로건설사업에 있어 주민갈등관리에 관한 연구. 「지역개발연구」, 40(1): 61-79.
- 이승호·김현. (2005). 일본의 도로사업에 따른 PI 교육 내용. 「2005 대한교통학회 학술대회지」, 48: 416-422.

- 이호용. (2013). 공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구. 「법과정책연구」, 13(2): 705-737.
- 정명운. (2014). 공공사업의 국민참여 촉진을 위한 법적 고찰: 일본의 국민참여제도를 중심으로. 「토지보상법연구」, 14: 193-239.
- 정정화. (2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로. 「한국정책연구」, 12(2): 311-336.
- 조응래·이춘용. (2005). 「공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리 방안」. 국토연구원.
- 조진우. (2013). 도로 사업에서의 갈등 해소를 위한 Public Involvement에 관한 연구. 「토지공법연구」, 60: 211-229.
- 조택. (2006). 대형 국책사업에서의 시민참여에 관한 연구. 「국정관리연구」, 1(1): 173-202.
- 진상현. (2008). 참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계. 「한국사회학연구ECO」, 12(1): 251-281.
- 최상철. (2008). 「도로사업의 주민참여관리체계에 관한 연구」. 조선대학교 대학원 토목공학박사학위논문.
- 한국교통연구원. (2007). 「철도사업의 갈등예방체계 구축 연구」.
- 현대호·김지영·김영미·박기령. (2012). 「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제 연구」. 한국법제연구원.
- 황연하·윤성순·김태환. (2005). SOC사업에서의 갈등발생과 제도적 개선방안. 「2005 대한토목학회 정기학술대회」, 3793-3796.
- Andrew, J. S. (2001). Examining the Claims of Environmental ADR : Evidence from Waste Management Conflicts in Ontario and Massachusetts. *Journal of Planning Education and Research*, 21: 166-183.
- Andrew, J. S. (2001) Making or Breaking Alternative Dispute Resolution? Factors Influencing its Success in Waste Management Conflicts. *Environmental Impact Assessment Review*, 21(1): 23-57.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Auber, V. (1963). Competition and Dissensus: Two Types of Conflict and Conflict Resolution. *Journal of Conflict Resolution*, 7: 26-42.
- Cabinet Office. (2003). *A Policy Maker's Guide to Public Involvement*.
- CIPD. (2007). *Managing Conflict at Work*. London: CIPD Publications.
- CIPD. (2008). *Workplace Mediation: How Employers Do It*. London: CIPD Publications.
- Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium(CPEC). (2009). *Study on the Use of Alternative Dispute Resolution in the European Union*.
- Conroy, M. M., & Berke, P. R. (2004). What Makes a Good Sustainable Development Plan? An

- Analysis of Factors that Influence Principles of Sustainable Development. *Environment and Planning A*, 36(8): 1381-1396.
- Edison Electric Institute. (1994). *Public Participation Manual Second Edition*.
- Erickson, B. & Nosanchuck, T. A. (1990). How an apolitical association politicizes, *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 27(2): 206-219.
- European Commission. (2002). *Green Paper on Alternative Resolution in Civil and Commercial Law*. COM.
- Fink, C. F. (1968). Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 12(4): 412-460.
- HM Treasury. (2012). *Standardisation of PF2 Contracts Draft*.
- Lee, H., & Hong, J. H. (2011). Effects of Public Involvement on Conflict in the Environmental Impact Assessment Process in Korea. 「한국행정학회 추계학술발표논문집」, 2011(단일호): 1-12.
- Litterer, J. A. (1970). Research Department With in Large Organizations. *California Management Review*. 12: 77-84.
- Marcy Schwartz, Joy Schaad, & David Boyd. (2000). *State of the Practice: White Paper on Public Involvement*. TRB.
- OECD. (2001). *Citizens As Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD.
- Olsen, M. (1972). Social Participation and Voting Turnout. *American Sociological Review*, 37(3): 317-333.
- US. Department of Transportation, Federal Highway Administration. (2002). *Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making*.
- US. DoT. (1995). *Working Together on Transportation Planning: An Approach to Collaborative Decision Making*.
- US. DoT, FHWA. (1996). *Public Involvement Techniques for Transportation Decision*.
- Sonoko Endo, Hiromitsu Yajima, Hiroyuki Suzuki, & Naoyuki Tomari. (2009). PI実施が地域にもたらす効果: 事後調査による分析を通じて. 「第39回土木計画学研究発表会・講演集」 (http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200906_no39/pdf/176.pdf).
- Naoyuki Tomari & Tetsuo Yai. (2009). 公共事業の構、想段階における計画策定プロセスとPI の評価の試み: 那覇空港プロジェクトを事例に. 「第39回土木計画学研究発表会・講演集」 (http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200906_no39/pdf/175.pdf).
- 泊尚志・屋井鉄雄. (2011). 関心の体系化に基づくPIの理論的枠組み. 「第41回土木計画学研究・講演集」 (http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/201111_no44/pdf/P50.pdf).
- 屋井鉄雄・泊尚志. (2014). 事実と価値との関わりを考慮した計画プロセスの新たな理論的枠組み. 「

- Journal of Japan Society of Civil Engineers, Ser. D3(Infrastructure Planning and Management)』. 70(1): 9-27.
- 井上・隆司・曾根・真理・山本・裕一郎・安東・新吾. (2012). 道路事業におけるSEA(戦略アセス)の実施に関する検討.(<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/2012report/2012nilim59.pdf>)
- 横浜市道路局 外. (2005). 「(仮称)横浜環状北西線の『概略計画』の案』(平成17年1月)」.
- 横浜市道路局 外. (2005). 「(仮称)横浜環状北西線の『概略計画』(平成17年8月)」.
- 横浜市道路局 外. (2006). 「横浜環状北西線のPI実施報告書(平成18年1月)」.
- 国土交通省. (2005). 「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン(国土交通省 道路局)」.
- 国土交通省. (2008). 「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」.
- 国土交通省. (2009). 「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン(解説)」.
- 国土交通省. (2013). 「構想段階における道路計画策定プロセスガイドライン(国土交通省 道路局)」.
- 矢島廣光. (2002). 参加型意思決定プロセスとその技術. 「土木学会誌」, 81: 29-33.
- 屋井鉄雄. (2002). 社会資本整備の合意形成に向けて. 「土木学会誌」, 81: 46-48.
- <http://www.cityethics.org/content/roberts-rules-has-conflict-interest-rule-local-governments-no-conflict-provisions>(Robert Wechsler, Monday, July 27th, 2009)
- <http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/>
- <http://www.ktr.mlit.go.jp/yokohama/nwline/>
- <http://www.mlit.go.jp/tec/kanri/process02/pdf/shiryou05.pdf>
- <http://www.nilim.go.jp/lab/gbg/pi/guidebook/chapter04.html>
- <http://www.yokohama-nwline.jp>

[인터뷰 조사]

〈조사 일시: 2014년 12월 2일〉

国土交通省 道路局 Hidenori Tomiyama

国土交通省 道路局 Satoru Yasutani

国土交通省 道路局 Hasegawa Tomohiro

国土交通省 道路局 Naoyuki Tomari

〈조사 일시: 2014년 12월 3일〉

東京工業大学 Prof. Tetsuo Yai

ABSTRACT

A Study on the Utilization of Public Involvement (PI) for Conflict Management in the Process of SOC Construction in Korea: Focused on the Case of the Construction of the North–West Road in Yokohama City, Japan

Kyung-Deuk Kwon, Ju-Ho Lee & Yong-Ju An

This study reviews the features and contents of the utilization of Public Involvement (PI) in the process of the construction of the north-west road in Yokohama City, Japan. It then suggests some ways and means for the efficient implementation of SOC projects in Korea. The results show that two-way communication between governments and citizens has been emphasized from the early stage of PI in the process of the construction of the north-west road in Yokohama in order to prevent conflict among interested parties and to secure the legitimacy and appropriateness of the road construction project. The Yokohama case especially shows that PI provides relevant information to interested residents and the system makes it possible to understand the needs of residents and to respond appropriately to their needs. It also reveals the constraints of implementing some of the needs of residents and tries to find new alternatives for improving mutual interests and understanding between government and residents. It is also emphasized that conflicts among interested parties are structured and manifested, and then conflicts are prevented from augmenting and can be minimized in an early stage of project management. PI is not a means for mutual agreements concerning issues among interested parties, but it focuses on procedural democracy for reducing conflict among interested parties in the early stages of SOC projects. Therefore, it is necessary to utilize PI in Korea in order to manage conflicts among interested parties in the process of SOC construction. First of all, both citizen participation and conflict management legal systems need to be improved through public discussion and social agreements. Second, citizen consciousness needs to be enhanced in terms of citizen participation. Finally, education and guidelines for the efficient utilization of PI need to be provided to both the governmental officials and the citizens.

【Keywords: Public Involvement (PI), Communication, Conflict Management, SOC Project, the North–West Road Construction Project of Yokohama】