



일본 도로건설에서의 공공갈등조정을 위한 PI제도 운영과 실태

국가주도형 도로건설에서의 PI제도 도입 관련

안용주 _ 선문대학교 국제레저관광학과 교수

본 연구에서는 갈등(葛藤)이라는 키워드와 함께 공공갈등에 대한 개념 이해와 이들 갈등을 효율적이며 발전적으로 해결하기 위한 갈등관리에 대해 생각해보고자 한다. 이를 위해 갈등이라는 기본적인 개념을 정리하고, 일본이 국가주도형 도로건설 및 공공사업을 함에 발생하는 갈등 또는 분쟁 해결을 위해 도입하고 있는 PI제도에 대해 살펴보고자 한다.

1. 갈등과 갈등구조

1.1 갈등

중앙선데이와 서울대학행정대학원이 공동기획한 [국민인식조사] (2015. 7. 27.)에 따르면 국민 약 69%가 다른 항목에 비해 빈부간의 갈등, 부유층과 빈곤층의 갈등이 가장 크다고 평가했다'. 또한 [한국사회갈등해소센터에서 발표한 '2014년 한국인 공공갈등 의식조사]에서도 조사대상의 88.9%가 "부유층과 빈곤층간의 갈등"을 가장 심각한 것으로 조사됐다. 1위는 '진보와 보수간의 이념갈등(89.3%)'으로 나타났지만 1년만에 순위가 바뀐 것으로 나타났다. 또한, 한국보건사회연구원에서 발표한 사회갈등지



수는 OECD 34개국 가운데 27위로 나타났다. 사회갈등지수는 정부의 행정이나 제도가 사회적 갈등을 효과적으로 관리하고 있는가를 수치화 한 것으로, 정부의 유효성, 규제, 질, 부패 제어 등에 관한 데이터를 기초로 분석한 것이다²⁾. 또한, 정치(공공서비스의 정치적 비독립성, 정보 액세스 제한, 언론자유 제한 등), 경제(소득 불평등, 소득 분포 등), 사회문화(인구의 이질성, 사회구조의 스트레스 등)의 데이터를 기초로 '사회갈등요인지수'를 산출했는데, 이 지수가 높을수록 갈등이 나타날 가능성이 높다. 이 지수가 가장 높은 국가로 보고서는 칠레, 이스라엘, 터키, 한국, 스페인, 그리스, 영국 순으로 제시하고 있다.

1.2 갈등구조

'갈등(葛藤)'의 사전적 의미는 '개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌, 또는 그런 상태'를 가리킨다³⁾. 심리학적으로는 '두가지 이상의 목표나 정서들이 충돌하는 현상'으로 정의하고 있다⁴⁾. 행정학적 입장에서는 '둘 이상의 행동 주체 사이에서 상호 이해나 목표가 상충하거나 희소가치의 획득을 둘러싸고 서로 다투는 현상'으로 정의하고 있다. 심리학자 레빈(K. Lewin)은 갈등에 대해 '양립할 수 없는 두 가지 이상의 동기나 목표, 욕구에 의해 개인 내적인 갈등이 발생한다고 보고, 접근-접근 갈등(approach-approach conflict), 회피-회피 갈등(avoidance-avoidance conflict), 접근-회피 갈등(approach-avoidance conflict)로 분류하였다. 행정학적 입장에서의 갈등 유형은, 갈등의 주체 기준과 조직에 대한 영향 기준으로 대별될 수 있다. 갈등 주체의 갈등은, 개인적 갈등, 조직내 갈등, 조직간 갈등으로 분류되며, 조직 갈등은 중앙정부와 지방정부간의 업무관할권을 둘러싼 갈등, 관리자와 노동조합간의 임금인상과 관련된 노사분쟁 등을 들 수 있다.

2. 공공갈등과 갈등관리

2.1 공공갈등

공공갈등에 대해서는 역시 각종 정의가 이루어진다. 강영진(2000;74)는 공공정책과 같이 공중에서 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등으로 정의하고, 신창현(2005;15)은 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로, 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁이라는 적고 있다. 황기연(2005)은 '공공 사업을 중심으로 하는 공적시책의 실시를 둘러싼 각종 주체간에서 발생하는 사회적 대립'이라 하고 '이같은 대

1) <http://japanese.joins.com/article/714/203714.html>

2) 사회갈등관리지수가 가장 높은 곳은 덴마크(0.923), 2위 스웨덴(0.866), 핀란드(0.859), 네덜란드(0.846), 일본(0.569), 미국(0.546), 한국(0.380) http://www.excite.co.jp/News/chn_soc/20150324/Recordchina_20150324039.html

3) 네이버 국어사전 인용

4) 심리학용어사전. 한국심리학회



립을 사전에 예방하거나, 발생 후에 적확하게 대처해서 해결하도록 이끌어 내는 일련의 과정을 갈등관리라 한다고 적고 있다.

공공갈등은 1980년대를 전후로 매우 다른 양상을 보이고 있음을 알 수 있다. 80년대 이전에는 억압적 권위주의 정치체제를 극복하기 위한 민주화 변혁을 둘러싼 정치적 갈등이 첨예한 양상으로 전개되었으며, 급속한 자본주의 체제로 이행하는 과정에서의 산업갈등이 봉합되기 보다 문제로서 구조적 갈등이 내재되어 간 시기로 볼 수 있다. 1987년 6월 민주화항쟁을 통해 활성화 되기 시작한 시민사회는, 정치적 이념에 밀려 소외되었던 새로운 욕구, 가치, 가려져 있던 이면이 고스란히 노출되어 사회 전반으로 표출됨으로서 80년대 이전에 비해 갈등 양상이 매우 다변화되고 개념이 확장되었다고 하겠다. 즉, 여성, 환경, 생명의 가치, 평화, 소수자, 집단 정체성, 문화, 출산을 저하, 고령화 등이 표출되면서 갈등의 영역이 확장된 것이다. 루이스 코저(1956)⁵⁾에 따르면, 갈등은 역기능과 함께 순기능을 동시에 갖고 있다. 갈등이 사회적 관계와 사회 구조의 유지 및 적응에 도움을 줄 수 있는 다양한 조건들을 제시함으로써 사회갈등이 사회 해체적 역기능뿐만 아니라 순기능을 가질 수 있음을 제시했다. J. H. Turner(1982)⁶⁾는 '집단들 사이의 갈등이 발생하고 있는 사회구조가 덜 경직적이고 갈등이 더 자주 발생한다. 그 강렬성이 약할수록 갈등은 적응성과 통합을 증대시키는 방향으로 체제를 변화시키기 쉽다'고 지적했다.

이렇듯 공공갈등은 개인은 물론, 국가와 국민의 삶에 지속적으로 관계하고 눈에 보이게 때로는 잠재적인 요소로서 개개인의 삶을 지속적으로 변화시키는 역동성을 가지고 있다. 이 역동성은 때로는 파괴적인 역기능을 동시에 가지고 있으므로, 방향에 대한 올바른 인식과 대처를 통해 원래의 순기능적 의도가 충분히 효과를 발휘할 수 있도록 신뢰와 타협을 통한 지속발적적인 관리가 필요하다. 갈등관리가 본격화 되기 시작한 참여정부⁷⁾ 자료를 보면, 본 행정부의 4대 국정원리로 제시한 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율에서 볼 수 있듯이 갈등관리에 있어서도 신뢰와 원칙은 갈등조정기의 기본자세이며, 공정과 투명은 갈등예방 및 해결을 위한 행정문화적 기반이며, 또한 분권과 균형은 갈등예방 및 조정 당사자간 역할정립의 토대이며, 대화와 타협은 갈등조정기의 방법이라고 적고 있다. 또한 '공공갈등을 해결하는데 가장 효과적이고 필수적인 방법은 이해당사자로 하여금 의사결정에 참여하게 하는 것으로, 갈등문제를 제대로 해결하기 위해서는 당사자들이 해결과정에 직접 참여하도록 하는 것이 무엇보다 중요하며, 이해관계자의 참여를 통한 의사결정으로 "신뢰"를 회복하는 것이다'⁸⁾고 적시하고 있다.

2.2 갈등관리

한국의 사회갈등 지수(2011년 기준)가 OECD국가 조사 대상 24개국 가운데 5위에 랭크되었다는 언론 보도가 나올 정도로 한국의 갈등은 많은 편이다. 이보다 앞선 삼성경제연구소 조사(2010년 기준)에서는 OECD국

5) The Functions of Conflict(1956), Free Press of Glencoe 재인용

6) J. H. Turner(김진균 역)(1982) 사회학이론의 구조, 한길사 재인용

7) 2002년12월19일 제16대 대통령선거를 통해 당선된 노무현 후보가 국민들의 자발적인 모금과 선거운동이 대통령선거를 승리로 이끄는 데 중요한 역할을 하였을 뿐 아니라, 향후 국정운영에서도 국민의 참여가 핵심 역할을 할 것이라는 뜻에서 이름지었다.

8) 문화관광부(2006) 관광레저형 기업도시 갈등관리 및 공공갈등 사례



가 27개국 가운데 2위를 기록한 것으로 발표했다. 그러나 이와 같은 조사를 시대별로 바라보면 참여정부기간(2003~2008) 4위, MB정부기간(2008~2013) 2위로 나타나면서 과거 사회민주화에 집중했던 시절에 비해 갈등이 많아진 것을 알 수 있다. 이는 과거 억압되었던 정치적 환경에서 자유로운 언론의 보장적인 측면이 국민의 의견을 다양하게 분출할 수 있도록 조성되었다는 점에서는 긍정적인 평가를 내릴 수도 있는 결과이다. 사회응집지수를 조사한 보고서(1990~2005)⁹⁾에 따르면 캐나다가 9.42로 가장 높았으며 그 뒤를 뉴질랜드(8.73), 스웨덴(8.51), 미국(8.34)로 나타났고, 일본¹⁰⁾은 6.60으로 21위를 한국은 6.07로 25위를 한 것으로 나타났다. 이 보고서에 따르면 한나라의 GDP와 사회 응집력은 매우 강력하고 긍정적으로 관련있다¹¹⁾고 결론짓고 있다. 즉, 갈등관리와 경제성장은 밀접하게 관련한다는 것을 알 수 있다.

사회적갈등으로 야기되는 경제적 비용은 매우 커서, 일명 ‘도롱뇽 소송(2003)’으로 불린 경부고속전철 건설을 둘러싼 환경단체와의 천성산 터널공사는 결국 6개월의 공사지연으로 약145억원의 손실을 초래했다. 또한 제주도 해군기지 건설(2007)은 14개월의 공사지연에 따라 정부가 시공사에 273억원을 배상¹²⁾해야 하는 결과가 되었다. 이렇듯 정부주도의 SOC사업에 따른 사회적 갈등으로 인해 국론분열은 물론 사회적 손실이라는 경제적 측면에 이르기까지 커다란 사회문제로 지적되고 있다.

이와 같은 사회적 갈등을 보다 적극적으로 관리하는 것이 갈등관리로, 갈등을 최소화하기 위한 장치의 하나로 시민참여를 이야기하는 경우가 있다. 시민참여란 ‘시민들이 자신들에게 영향을 미치는 정책결정과정에 자신들의 견해를 통합하는 활동이며 구체적인 결정 또는 문제에 관해 정부, 시민, 이해당사자와 이익집단, 기업들 사이를 원활한 커뮤니케이션을 목적으로 조직된 교환의 포럼(주성수, 2004)’로 정의한다¹³⁾.

이를 위해, 본고에서는 SOC사업에 있어서의 공공갈등을 극복하고자 도입한 일본의 PI(공공참여)제도에 대해 살펴보고자 한다.

3. SOC사업에서의 일본의 PI제도 도입

갈등해결 방식에는 우리에게 익숙한 DAD(Decide(결정)-Announce(발표)-Defend(옹호))방식과 주민이 참여하는 PI(Public Involvement)방식이 있다(박진, 2009). OECD에서 제시하는 시민참여(Citizens as partners in policy-making)의 키워드는 정보(Information), 협의(Consultation), 참여(Participation)¹⁴⁾로 제시한다. 참여자간의 양방향성, 수평적 의사소통, 참여자간의 상호의존성을 생각한다면 후자인 PI방식이 좀 더 거버넌스 방식에 가깝다고 할 수 있다.

9) Roberto Foa(2010) The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence, Harvard University

10) 社会対立指数로 번역

11) Roberto Foa(2010) The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence, p11, Harvard University

12) http://allinkorea.net/sub_read.html?uid=32376§ion=section11

13) 조택(2006), 대형 국책사업에서의 시민참여에 관한 연구, 국정관리연구 제1권제1호 p175재인용

14) Focus(2001), Public Management Newsletter, OECD Public Management Committee



3.1 일본의 공공참여(PI) 도입배경

PI기법은 미국과 유럽에서 1990년대 초반에 도입된 기법으로 공공사업의 초기단계부터 시민참여를 활성화시키기 위한 적극적인 전략으로 사회갈등 예방 및 해결을 위한 제반기법이다. PI기법은 사업이나 정책의 입안단계에서 이해관계자들의 참여를 통해 이해를 강구하고 대화와 타협으로 협조체계를 구축하고 윈-윈 효과를 도모하고자 하는 갈등예방전략이다(이성록, 2007).

일본에서는 PI는 市民参画 또는 住民参画로 번역하고 있다. 한국에서 일반적으로 시민참여(市民參與), 주민참여(住民參與)로 번역하는 것과는 약간의 차이를 보인다. 즉 참여(參與, 参加)로 번역할 수 있는 단어임에도 불구하고, 다소 생경한 참획(参画)이라는 용어를 사용한 것은 Public Involvement에 내포되어 있는 계획(計画)의 단계에 포함시키고자 하는 의도로 받아들일 수 있다. 미국에서 1991년 종합육상운송효율화법(ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)이 제정되고, 지역교통계획을 책정함에 있어 PI도입이 의무화됨에 따라 PI의 제도화가 진행되었다. 이를 기반으로, 일본에서는 국토교통성¹⁵⁾하의 각지국별로 PI를 부분적으로 도입했던 것을 점차 표준화를 기하고 주민참여를 촉진하기 위해 2003년 6월 국토교통성에서 '국토교통성소관 공공사업 구상단계에 있어서의 주민참여 절차 가이드라인'을 책정했다.

일본이 PI도입에 적극적이었던데는 몇가지 원인을 들 수 있는데, 그 첫 번째 사례가 현 나리타공항 건설에서 불거진 국론분열이라고 할 수 있다.

일본은 하네다공항(羽田空港)의 임계점을 인식하고 이를 대체할 현 나리타공항(成田空港, 1978년 개항)건설을 기획(1962년)하였지만, 건설에 임하여 공항용지 내외의 농민들의 토지보상문제와 근린 소음지역 주민의 격렬한 반대운동에 부딪쳐 엄청난 사회문제로 발전했다. 반대파 주민측에는 '폭력혁명', '일본정부 분쇄'를 외치는 신좌익세력까지 개입하면서 경찰과의 충돌, 각종 테러사건, 반대운동측 내부에서의 주도권을 둘러싼 과벌투쟁, 동일조직 내에서의 폭력사건 등이 발생했다. 신공항 개항을 위해 1962년에 이미 후보지 조사에 착수하고, 1964년에 동경국제공항 건설을 제안함에 따라, 1965년에 운수성(현 국토교통성)은 '신동경국제공항공단법안'을 기초로 신공항 건설 후보지 검토에 들어가다. 1966년 처음 후보지였던 치바현 토미사토촌(千葉県富里村)이 주민과 용지매수 등을 둘러싸고 조정이 난항을 겪자, 급거 치바현 산리즈카(成田市三里塚)로 변경하는 것을 각의에서 결정하게 된다.

첫 후보지였던 토미사토촌은 제2차 세계대전이 끝난후에 국유지였던 곳이 민간에게 분양되어 많은 개척민이 정착한 곳이다. 1962년 제2국제공항건설이 각의(閣議: 内閣會議)에서 결정되고, 1963년 9월에 갑자기 '토미사토·야치마타지역 설치안(富里・八街地域設置案)'이 부상하자 토미사토촌은 패닉에 빠지게 된다. 이에 주민들은 각지구별로 1명씩을 대책위원으로 선출하고 대응책을 협의, 대부분의 주민들이 반대함으로서 같은 해 10월1일부로 '토미사토촌 공항설치 반대 기성동맹'이 조직되고, 반대진정서는 물론 경운기데모가 일어난다. 한편에서는 소수이기는 하지만 찬성하는 주민도 있어 '토미사토촌 공항유치 촉진동맹'이 조직된다. 정부내부의 조정이 늦어지

15) 일본국토의 종합적, 체계적 이용과 개발 및 보전, 이를 위한 사회자본의 정합(整合)적인 정비, 교통정책 추진, 기상업무의 건전한 발달 및 해상안전과 치안확보를 주업무로 하고 있다.



이같은 심각한 사회갈등은 후일 국가주도의 공공사업에 대한 자성의 목소리를 끌어내는 기폭제로 작용했다고 할 수 있다.

히카시야마 카오루(東山薫)씨가 머리에 부상을 입고 2일 후에 사망하게 된다. 양친은 ‘기동대의 최루가스탄이 원인’이라고 국가와 현에 약9400만엔의 손해배상청구를 하고, 치바 지방재판소는 85년에 소를 기각했지만 동경고등재판소는 90년에 ‘사인은 가스탄이라고 추인된다’고 하여 현에 4천만엔을 지불하도록 명령했다. 최고재판소는 96년에 현측의 상고를 기각했다. 양친은 또한 당시의 경찰청장관과 현경보부장 등을 살인용의 등으로 고소했지만 불기소처분 되었다. 2008.2.15. 아사히신문 조간



신공항건설에 대한 필요성과 의욕에만 앞서있던 정부는, 1958년에 시작해서 1971년까지 13년간에 걸쳐 계속 되었던 시모우케(下瘞)댐 건설의 전철을 그대로 되밟는 우를 범하고 말았다.

우선, 강제수용된 토지 소유자에 대한 생활지원이 전혀 없었고, 지역진흥 등도 제시되지 않았다. 반대파의 목소리에 귀를 기울이지 않았고, 정부의 강권적인 태도에 대해 반대파 농민들은 점차 ‘힘과 힘의 대립’이라는 구도를 형성하게 되었다. 또한 공안조사청¹⁸⁾은 ‘사회당, 공산당의 양당이 반대운동을 당세확대에 이용하려고 했기 때문에, 농민들로부터 불신감을 받았다’고 분석했다¹⁹⁾.

1965년 6월 1일 각의결정에 따라 시작된 신공항건설사업은 1978년 5월 20일 개항하기까지 장장 13년이 소모되었고, 공권력과 시민간의 불신과 폭력의 반복으로 기억되고 있다. 공권력이라는 강권(強權)을 통해 억지로 신동경국제공항을 개항시킨 일본정부는 반대파주민의 강렬한 저항으로 인해 토지취득을 얻지 못하고 2기공사를 착공조차 못하는 처지에 빠지게 되었다. 1991년 11월 노동경제학 전공자인 스미야미키오(隅谷三喜男) 동경대학 명예교수 외 4명의 학식경험자(스미야 조사단)의 주재하에 나리타공항문제 심포지움을 15회에 걸쳐 개최하고, 1993년 9월부터 12회에 걸쳐 개최된 ‘나리타공항문제 원탁회의’에서 앞으로 나리타국제공항의 정비를 민주적인 절차로 진행할 것을 확인했다. 그리고, 이 결론을 받아들여 1995년에 당시의 무라야마 토미이치(村山富市)수상이 일본정부를 대표해서 그때까지의 정부에 의한 강권적인 자세를 공식적으로 사죄했다. 이 사죄의 진정성이 지역주민에게 평가받아 그 후 제2기공사를 위한 용지매수와 집단이전에 농민과 지주가 옹하기 시작했다.

3.2 일본PI에서의 공공참여

일본의 PI도입에 따른 과정을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 일본의 PI가이드라인 발전과정²⁰⁾

연도	PI 가이드라인	연관 법령 및 규정
1997	—	하천법 개정
2002	[시민참여형 도로계획 프로세스 가이드라인] (국토교통성 도로국)책정	—
2003	—	사회자본정비 중점계획법(2003년 법률 20호)공포
2003	[국토교통성소관 공공사업 구상단계에 있어서의 주민참여절차 가이드라인] 책정	—

18) 파괴활동방지법, 단체규제 등의 법령을 기초로, 일본에 대한 치안, 안전보장 상의 위협에 관한 정보를 수집, 분석하는 정보기관. 법무성의 외국, 공안청으로도 불림

19) 산케이신문 2015. 8. 2

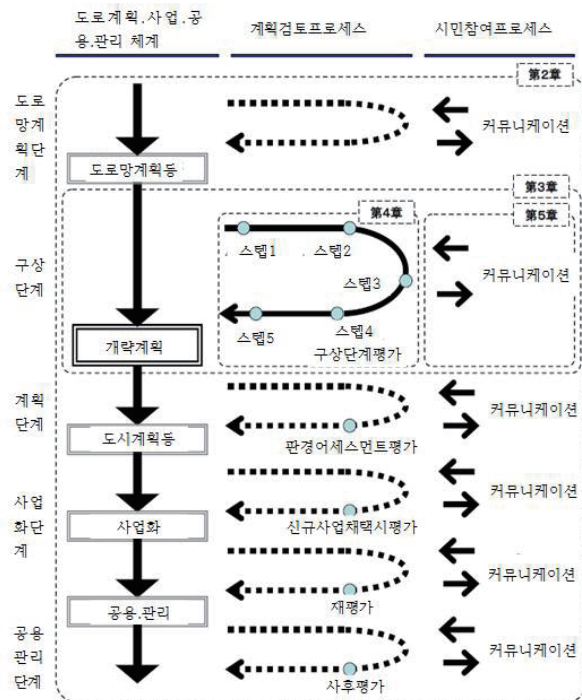
20) 권경득·안용주·이주호(2015), SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구—일본 PI제도의 발전과정과 적용사례를 중심으로— 미발표논문

2005	[구상단계에 있어서의 시민참여형 도로계획 프로세스 가이드라인](국토교통성 도로국)책정	-
2007	-	[전략적 환경 어세스먼트 도입 가이드라인](환경성)책정
2008	[공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정 프로세스 가이드라인] 책정	-
2009	[공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정 프로세스 가이드라인](해설) 책정	사회자본정비 중점계획(각의결정) [공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정 프로세스 가이드라인]에 명기
2013	[구상단계에 있어서의 도로 계획책정 프로세스 가이드라인](국토교통성 도로국)	-
2013	[구상단계에 있어서의 도로 계획책정 프로세스 가이드라인](국토교통성 도로국)	-

일본의 '구상단계에 있어서의 시민참여 도로계획 프로세스 가이드라인(2005)'을 살펴보면, 그 목적에 있어 ① 계획프로세스에 있어서의 투명성, 객관성, 합리성, 공정성 향상에 이바지할 것, ②노선별 계획프로세스를 “구상단계”와 “계획단계”로 구분함으로써, 이제까지 혼재했던 계획의 필요성과 공익성에 관련된 논의와 개개의 이해조정에 관련된 논의를 정돈화시키고, 프로세스의 효율화에 이바지할 것, ③계획프로세스의 초기 단계부터, 각종 가능성을 종합적인 관점에서 비교, 평가함으로써, 보다 합리적인 “계획만들기”에 이바지할 것, ④계획프로세스의 초기단계부터 시민 등의 의견을 반영하는 절차를 정하고, 보다 좋은 계획만들기에 이바지할 것 등이다. 목적에 있어서의 투명성이라 함은, ‘계획검토프로세스에 관련된 정보가 누구에게라도 완전히 공개되어 있을 것’이며, 객관성이라 함은, ‘계획검토와 평가에 사용되는 데이터·정보 등이 객관적인 것이어야 하고, 합리성이라 함은, ‘계획검토프로세스의 순서, 계획안 비교, 그것들의 수정 등이 합리적으로 행해질 것’이며, 공정성이라 함은, ‘계획검토프로세스 진행방법과 판단이, 편견없이 공평해야 할 것’을 나타내고 있다.

국토교통성이 제시하는 '구상단계에 있어서의 시민참여프로세스'의 도식은 다음과 같다.

〈그림 1〉 구상단계에 있어서의 시민참여 프로세스 개략도



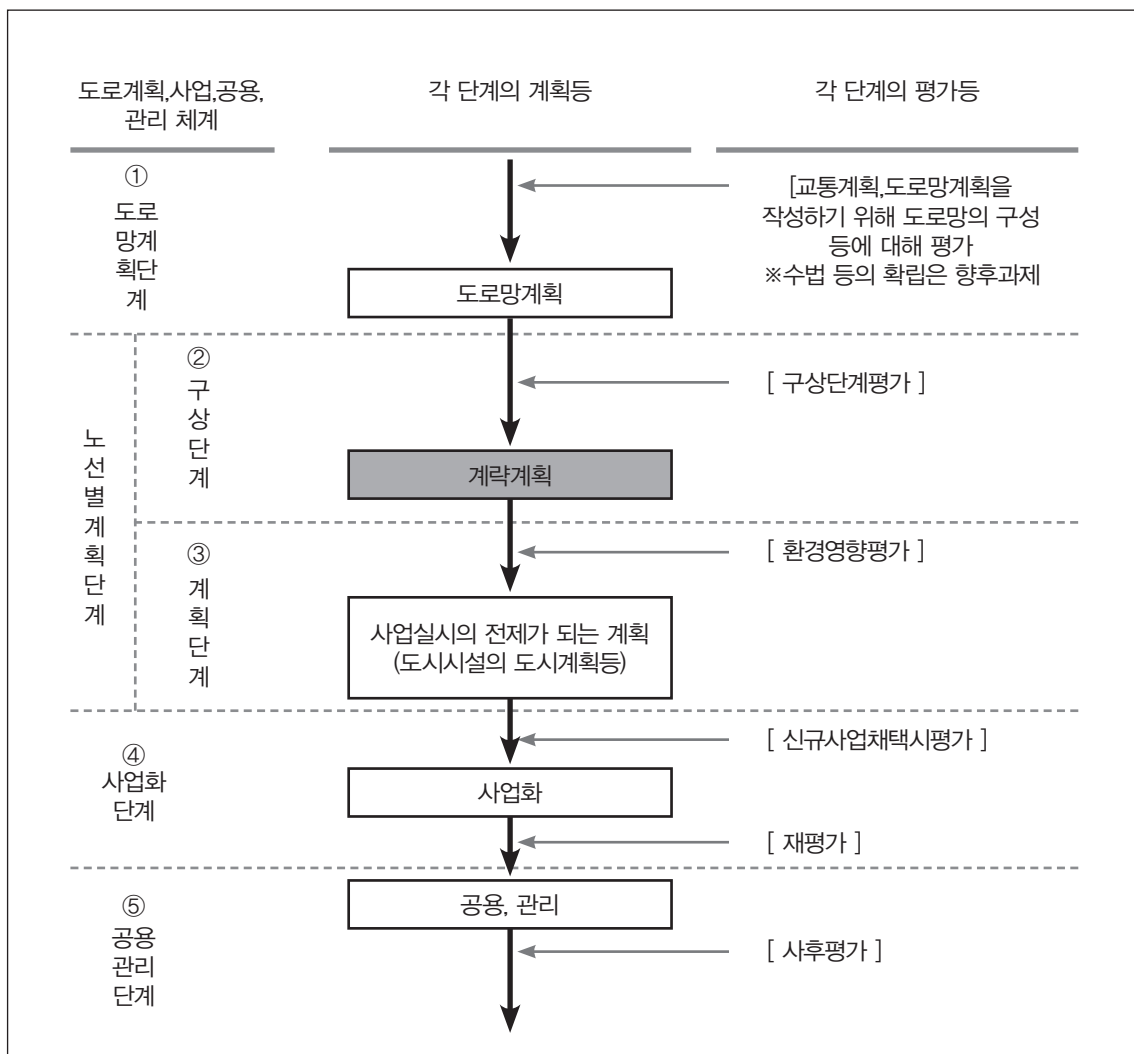


그러면 이와 같은 ‘구상단계에 있어서의 시민참여 프로세스’가 이루어지기 위한 “구상단계”는 구체적으로 어느 단계를 가리키는 것인지 이해할 필요가 있다.

“구상단계”란 구체적으로, 노선별계획 가운데 도로관리자가 도로의 대략의 위치와 구조 등의 기본적인 사항(개략계획)을 결정하는 단계를 가리킨다. 이 구상단계에 있어서는, 해당 도로계획의 목적 등을 명확하게 한 위에 목적 달성에 도움이 되는 폭넓은 비교안부터 가장 우위를 점하고 있는 개략계획안의 선정을 하여(계획검토프로세스), 도로관리자는 이 개략계획안을 기초로 개략계획을 결정한다. 계획검토프로세스는, 정책적, 기술적 관점의 정보를 더해 시민 등과의 일련의 커뮤니케이션을 통해서 얻어진 정보도 고려하면서 진행하는 것을 말한다.

이를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

〈그림 2〉 도로계획·사업·공용·관리 체계에 있어서의 계획과 평가 등



각 단계에서는 일반적으로 다음과 같은 결정과 검토작업이 이루어진다.

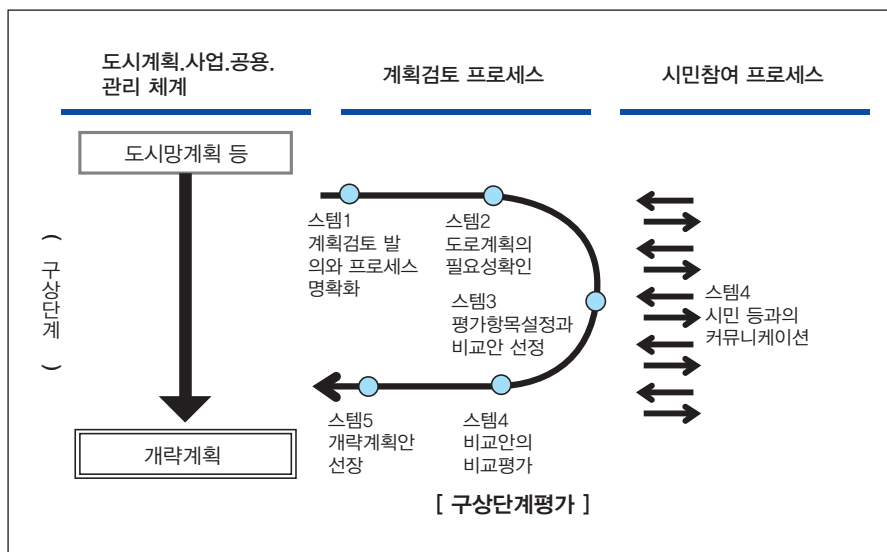
〈표 2〉 각 단계에서 결정되는 내용

단계	계획 등의 결정 내용
①도로망계획단계	광역적인 토지이용과 교통수요 등을 기초로, 범위 전체의 교통계획, 도로망 정비에 관한 방침을 결정
②구상단계	대략의 루트 위치와 기본적인 도로구조 등(개략계획)을 결정
③계획단계	사업실시의 전제가 되는 계획(도시시설의 도시계획 등)으로서, 구체적인 루트의 위치와 도로구조를 결정
④사업화단계	사업실시를 위한 측량과 설계를 하고, 대략적인 비용의 산정과 공정계획을 감안한 사업 실시방침을 결정(사회정세 변화 등과 더불어 필요에 따라서 계획을 수정)
⑤공용 · 관리단계	공용 후 일정기간을 경과한 후에, 효과의 발현 등 상황을 기초로, 필요에 따라서 개선책을 검토

각 단계에 있어서는 객관적이며 합리적인 의사결정을 위해, 각각 평가를 실시하고 있기 때문에, 구상단계에서 또한 “구상단계평가”를 실시한다. 이 평가는, ‘개략계획안을 만들어내기 위한, 대략적인 루트의 위치와 도로구조에 대해, 사업의 효과, 환경, 비용 등 총체적인 관점에서 평가를 하는 것을 전제로 하고 있다.

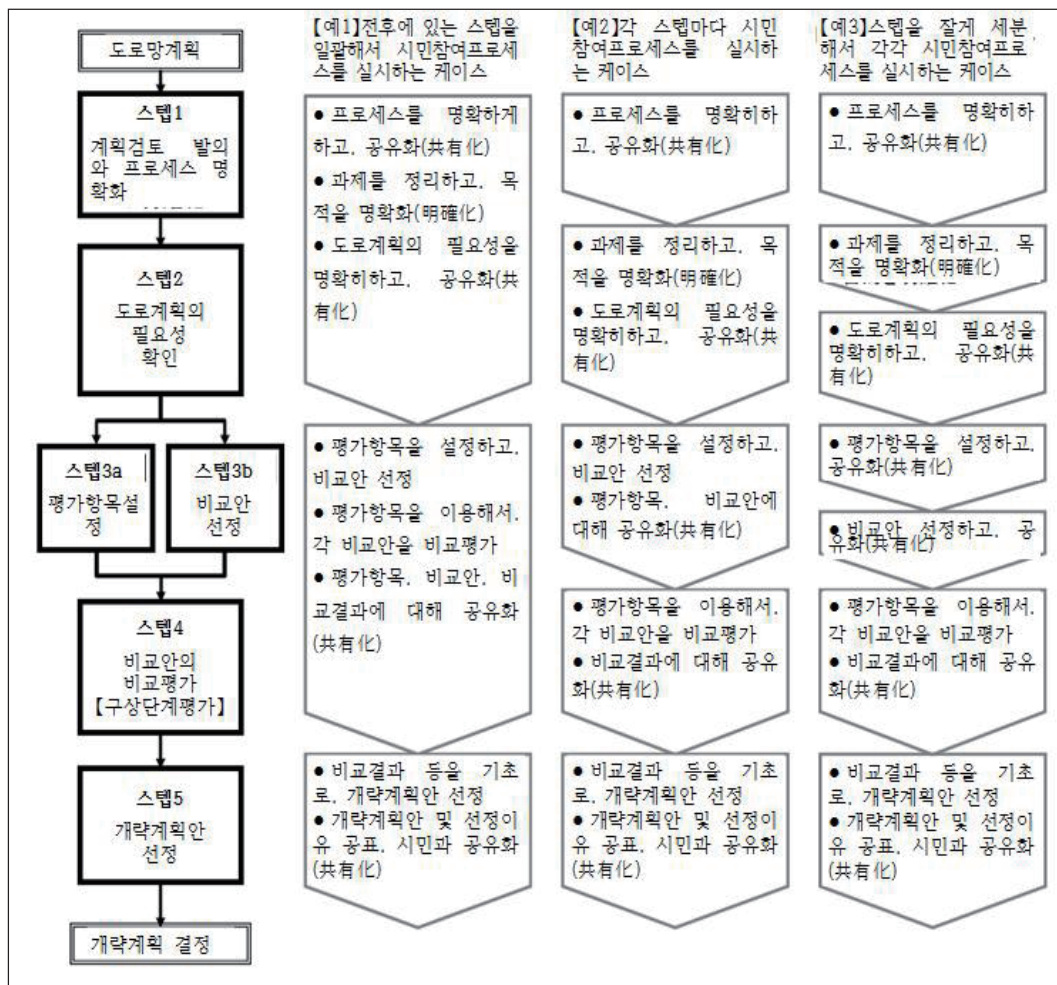
5개의 단계로 이루어지는 사업계획에 있어, 구상단계에서의 계획의 체계, 계획검토프로세스, 시민참여프로세스의 관계에 대해 살펴보면 아래와 같다.

〈그림 3〉 구상단계의 구성



일본의 구상단계에 있어서의 시민참여형 도로계획프로세스 가이드라인에서 주목해야 하는 것은 이제까지의 사회갈등과 분규, 분쟁 등 공공사업에 있어서의 문제가 사업화단계에서 실제 영향을 받는 주민들에게 공지가 되어, 지역주민들과의 정보공유 및 정보제공, 생각의 공유가 제대로 이루어지지 않은데에서 말미암은 부분이 적지 않았다는 것이다. 본 가이드라인에서는 이와 같은 기존 공공사업에서의 불필요한 갈등과 분쟁을 최소화하기 위해 사업의 거시단계인 구상단계부터 적극적으로 시민들과 관계주민, 이익단체 및 환경단체 등에게 정보를 공유하고, 각종 커뮤니케이션 방법을 동원해서 사업화의 훨씬 이전단계부터 적극적인 시민참여를 권장함으로써 최종 사업화단계에서 일어나는 분쟁과 갈등을 최소화하는 것을 목적으로 한다는 점이다. 이를 위한 구상단계에 있어서의 시민참여 프로세스를 진행하기 위한 설명을 참고할 필요가 있다.

〈그림 4〉 시민참여프로세스 예시





스텝3a의 “평가항목설정”에 관해서는 다음과 같은 평가항목을 설정할 수 있음을 예시로 들고 있다. ①교통(광역적인 간선의 유동성, 지역내 교통이나 보행자 교통 등에 미치는 효과와 영향), ②환경(환경영향평가의 평가항목을 기초로 광역적인 환경, 길가 환경에 미치는 효과와 영향), ③토지이용·시가지 정비(도시구조, 길가 토지이용이나 커뮤니티에 미치는 효과와 영향), ④사회·지역경제(광역사회와 지역 산업 등에 미치는 효과와 영향), ⑤사업성(사업에 필요한 비용과 기술적인 제약조건 등), ⑥기타(지역의 현상황이나 지역의 목적에 따라서 추가해야 하는 항목) 등이 그것이다. 이와 같은 평가항목을 설정할 때에는, ‘각 항목에 대해 스텝4(비교안의 비교평가)에서 사용할 수 있는 평가수법과 평가의 정밀도에 대해서도 감안할 것을 추천하고 있다. 보다 상세한 이해를 돕기 위해, 각 평가항목에 둘 수 있는 예시를 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 3〉 평가항목에 둘 수 있는 항목(예시)

분야	평가항목의 예시
① 교통	시간단축, 정체해소, 교통사고 감소, 보행자와 자전거의 이동성·안전성, 도로 주행성, 해당도로의 재해시의 기능, 안전성, 광역 네트워크 형성(기존 네트워크와의 연계), 교통발생의 집중원으로부터의 액세스성, 도시의 도로네트워크 형성 등
② 환경	대기오염, 지구온난화 방지에 관한 효과, 소음, 경관, 생태계나 동식물에 미치는 영향, 취락(聚落)과 공공 공익시설 등에 미치는 영향 등
③ 토지이용·시가지 정비	지역교류에 미치는 영향, 농업적 토지이용에 미치는 영향, 시가지의 방재성(防災性), 시가지 정비에 미치는 공헌도(액세스성 등), 길가 상업시설에 미치는 영향 등
④ 사회·지역경제	지역활성화와 도시재생에 미치는 효과 등
⑤ 사업성	사업이나 유지 및 관리에 관련된 비용, 사업에 필요한 기간, 시공시의 영향, 용지 취득에 관련된 리스크, 제도적 문제가 발생할 리스크, 예상치 못한 사태에 대한 계획의 유연성 등

3.3 가이드라인에서 보는 시민참여프로세스

본 가이드라인에서 가장 중요시하는 부분은 시민참여프로세스를 명확하게 가이드하는 부분이라고 할 수 있다. 시민참여프로세스를 운용하기 위해서는 다음 3가지를 제시하고 있다.

(1)시민참여프로세스에서 대상으로 할 시민 등의 범위, (2)시민참여프로세스 실시의 주체, (3)참여프로세스의 실시내용에 관해서다. 일단 대상이 되는 범위는, 개략계획의 검토대상범위를 중심으로, 사업의 특성, 대상 지역에 따라서 효과와 영향 및 시민, 그 밖의 관계자를 대상으로 할 것을 권하고 있다. 실시주체는, 원칙적으로 도로관리자 또는 도로관리자를 포함한 복수의 관계행정기관이 합동으로 하도록 규정하고 있다. 셋째로, 그 내용에 있어서는 ①의견파악 : 시민들이 해당 계획에 관해서 가지고 있는 정보나 관심, 걱정 등에 대한 의견 파악에 진력할 것 ②정보제공 : 시민들이 해당계획에 대해 충분히 이해할 수 있도록 하고, 의견을 형성하기 위해 필요한

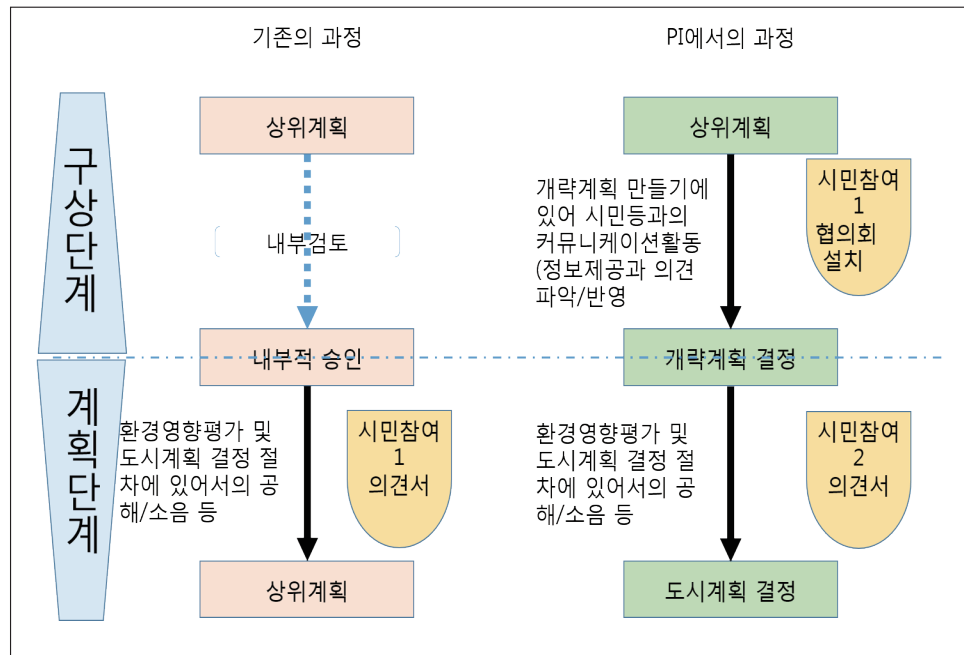




정보를 적시에 가장 적절한 방법으로 제공하도록 노력할 것과, 시민들로부터의 질문 등에 대해서는 적극적이며 성실하게 응답할 것 ③계획에의 반영 : 계획검토프로세스에 있어서의 의사결정에 있어, 시민들로부터 얻어진 의견이나 정보 또한 판단재료의 하나로서 존중할 것을 정하고 있다.

종래의 도시계획이나 공공사업의 결정 프로세스의 흐름과 시민참여형(PI)에서의 시민이나 관계주민들이 참여할 수 있는 기회에 대해 그림을 통해 살펴보면 좀 더 명확하게 흐름을 이해할 수 있다.

〈그림 5〉 기존의 도시계획 결정과정과 시민참여형(PI)에서의 시민참여 기회²¹⁾



- ※ 구상단계: 상위계획부터 개략계획을 결정하기까지의 단계
- ※ 계획단계: 해당계획에 의한 공공의 이익과 시민들의 권리와 조정을 꾀하고, 사업실시의 전제가 되는 계획(도시계획)을 결정하기까지의 단계
- ※ 개략계획: 구상단계에 있어서 공익적인 시점에서 책정하는, 도시계획결정 절차에서 꼭 생각해야 할 기본적인 계획(기점과 종점, 도로 종류별, 주요연결도로, 중요한 구조 등)

〈그림5〉에서 종래의 흐름을 살펴보면, 계획단계에 있어서만 시민참여의 기회가 주어졌던 것에 반해 PI제도 하에서는 구상단계부터 시민참여의 기회를 확대하고 있음을 한 눈에 알 수 있다.

21) <http://www.ktr.mlit.go.jp/koufu/koufu00021.html> 필자편집



4. 결론과 과제

일본은 본 가이드라인이 제정되기까지 2002년 '시민참가형 도로계획프로세스 가이드라인'이 책정되었고, 2005년 이보다 좀 더 구체화된 '구상단계에 있어서의 시민참가형 도로계획프로세스 가이드라인'으로 개정되었다. 2008년에는 이를 조금 더 확장시킨 '공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정프로세스 가이드라인'으로서 국토교통성소관 공공사업을 대상으로 하는 지침으로 책정시킨바 있으며, 2013년에 '구상단계에 있어서의 도로계획책정프로세스 가이드라인'으로 개정한바 있다. 이와 같은 제도개선을 통해 일본의 (가칭)요코하마 환상 북서선 건설사업은 2003년 6월에 검토에 들어가, 2005년 8월에는 개략계획이 수립되고, 2014년에 실시계획이 완료, 2008년 9월 도시계획안(안) 완성, 2009년 3월 도시계획안 완성, 2009년 10월 도시계획안 확정, 2011년 3월에는 도시계획결정고시·종람이 이루어졌다²²⁾. 이 과정에서 구상단계부터 실시한 PI제도를 통해 쌍방향커뮤니케이션이 이루어지도록 적극적인 노력의 결과, 환경영향평가에 대한 의견서 398통(방법서)과 11통(준비서)가 접수되고, 도시계획안에 대해서는 반대의견 1통과 찬성 17통이 전부였다. 기간적으로도 환경영향평가와 도시계획기간을 합쳐 PI를 실시한 (가칭)요코하마 환상북서선은 약 5년반, 도입하지 않은 요코하마북선은 약 14년 3개월의 차이를 보이고 있다²³⁾.

이와 같이 일본은 공공사업에 대한 공공갈등과 사회분쟁을 최소화하기 위해 PI제도를 적극적으로 도입했고, 12년간 4번의 개정과 대상확대를 통해 본 가이드라인은 각 단계가 구체화되었고, 주민 및 관계자 등과의 커뮤니케이션 프로세스에 보다 세심한 배려를 하고 있음을 알 수 있다.

일본에서는 공공사업에 대한 사회적 분쟁에 대한 전철을 밟지 않기 위해 시민참여형(PI)제도를 적극적으로 도입하고, 이를 일본의 현실에 맞게 오랜기간동안 실행, 보완하는 작업을 통해 많은 공공사업에서 지난날의 격렬한 분쟁(갈등)을 겪지 않고 공공사업을 진행하고 있다는 보고가 계속되고 있음을 보면, 민주화이후에 불붙기 시작한 개인의 권리와 사회참여에 관한 관심으로 증폭되고 있는 사회갈등에 있어 일본의 시민참가형(PI)제도의 가이드라인은 좋은 참고가 될 수 있다. ◀

〈참고문헌〉

- 권경득, 안용주, 이주호(2015), SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구—일본 PI제도의 발전과정과 적용 사례를 중심으로— 심사중논문이성록(2007), 비영리 민간조직 갈등관리론, 미디어숲
- 박진(2009), 공공갈등 관리매뉴얼—건설·환경 분야 사례, 푸른길
- 정영호/고숙자(2014) 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향, 한국보건사회연구원
- 황기연, 변미리, 나태준 공저(2005) 프로젝트 청계천 : 갈등관리 전략, 나남
- 国土交通省道路局(2005.9), 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
- 国土交通省道路局(2013), 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
- 李憲模, 吳昌宇(2010), 公共政策をめぐる葛藤の分析と成功的な管理モデルへの考察, 中央学院大学社会システム研究所紀要10巻2号

22) <http://www.city.yokohama.lg.jp/doro/jigyochosei/hokusei/faq.html>

23) 권경득, 안용주, 이주호(2015), SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구—일본 PI제도의 발전과정과 적용 사례를 중심으로— 심사중논문