

선진국 사회통합 시스템과 성공사례

- 제주에 주는 교훈 -

김승석*

I. 선진 사례 견학의 배경

• 2010년 제주특별자치도 사회협약위원회(2기)가 출범한 이후 가장 시급하게 해결해야 할 과제는 제주강정해군기지(民·軍 복합형 관광미항)사업과 관련하여, 찬반 양쪽으로 균열된 강정마을공동체의 복원에 대한 것이었다. 제주특별자치도 사회협약위원회(이하 '사회협약위원회'라고 한다)가 주민들과 대화를 시작하고 해군을 설득하는 과정에서 정치권의 개입하고, 또 전국 평화환경운동단체들의 해군기지반대운동을 펼치자 해결은 고사하고 갈등과 대립은 들불처럼 번지면서 전국적 관심사가 돼버렸다.

• 2011년 제주사회는 진흙탕 속에서 사생결단하고 싸우는 꼴이 됐다. 혀는 칼이 되고, 말은 독침이 되어 여기저기서 날아와 박히는

* 제주특별자치도사회협약위원회 위원장

형국으로 사회갈등 해소를 위한 묘책을 찾을 수 없었다. 어디에서 그 해법을 찾을까 고심한 끝에 사회협약위원회는 선진국 사례를 벤치마킹하여 그 대책을 마련하고자 2011년 10월 17일부터 같은 달 23일까지 6박 7일의 여정으로 프랑스와 네덜란드 2개국 견학에 나섰다.

II. 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP, Commission nationale du débat public)

• 프랑스 주재 한국대사관의 안내를 받아 사회협약위원회 위원들은 2011. 10. 18. 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP)를 방문했다. 그 청사에서 프랑스 공무원으로부터 CNDP의 설립배경, 조직과 구성, 기능과 역할 등에 대하여 설명을 듣고, 사회협약위원회 위원들이 질문을 하는 순서로 미팅이 진행됐다. 그 주요 내용을 간추리면 이렇다.

• [CNDP의 설립배경] 프랑스에서도 고속철도(TGV) 건설사업과 관련한 분쟁으로 5년 동안 4명의 건설부장관이 사임하고, 또 '르와르'지방의 재개발사업과 관련하여 환경보호단체의 반대로 11개 보(洑)의 건설사업계획 가운데 3개 보 건설계획은 철회되고 이미 건설된 2개 까지 철거된 비효율적이고 권위적인 개발사를 반성하는 여론이 일어나면서 국책사업에 공공 참여 필요성을 인식하게 되자 1995년 환경부 소속의 위원회로 설립되었다.

• [CNDP의 위상] 그 후 CNDP의 역할과 기능에 대한 국민의 관심이 높아지고 반응이 좋아지자 2002년 환경부 소속 위원회에서 정

부의 영향력이 미치지 않는 독립된 기관으로 승격하여, 정부부처로부터 독립된 대표적인 갈등관리기관으로 자리 잡았고, 그 위원장은 대통령이 임명함으로써 중립성을 보장받게 되었다.

- [CNDP의 권한] 일정 규모 이상의 철도, 도로, 발전소, 공항, 항만, 문화·체육·관광시설 건설사업에 대하여 계획의 수립단계에서 직권으로 공공토론을 열어 여론을 수렴하고, 보고서를 작성하여 정부부처 또는 사업시행자에게 그 보고서의 내용대로 후속조치를 강구하도록 정책 조정을 권고할 수 있다.

- [CNDP의 기능] 첫 번째, 공공토론을 통해 사업의 목적, 적정성, 특징 등 사업 전반에 대한 여론을 수렴, 반영하여 사업의 효율적 진행을 추구한다. 두 번째, 국책사업의 기획단계(예비타당성 조사 등 포함)에서 종결에 이르기까지 사업의 전 과정에 대중의 참여를 보장함으로써 갈등의 소지를 최소화하는 역할 수행한다. 세 번째, 그 보고서에 찬반의견을 명시하고 그 논거를 제시하기는 하나, 여론을 하나로 집중, 선택하기 위한 여론조사 또는 국민투표절차를 채택하지 아니하여 중도(中道)를 유지한다. 네 번째, 토론의 전 과정과 보고서 작성과 제출에 이르기까지 투명한 정보공개와 철저한 중립성 유지로 대국민 신뢰성 확보한다.

- [토론의 기술] CNDP에서 개최한 공공토론회에서 대중참여 방식과 토론회 결과의 반영 정도를 살펴보면, 평균적으로 국책사업별로 20여 차례 공공토론회가 열렸고, 1회당 1,000여 명이 참석한 것으로 집계되었으며, 공공토론회에서 도출된 의견은 반드시 공공사업에 반영하여야 할 의무는 없으나, 실제로 2003년부터 2008년까지 열린 공공토론회의 대상사업 37건 가운데 공공토론회의 건의가 공공사업에 반영된 건은 15건이고(40.6%), 사업내용의 일부를 수정한 국책사업은 11건으로(29.7%) 각종 국책사업의 추진력을 높이는 원동력

이 되고 있다는 평가를 받고 있다. 또한 중립성 시비를 차단하기 위해 토론회 진행과정에서 CNDP의 의견은 철저히 배제하고, 공공토론회 결과 인터넷 등으로 대중 공개한다.

• [갈등해결의 성공사례] 2002년 12월 발표된 드골 국제공항의 고속철도 건설계획과 관련하여, 문화재 훼손과 소음피해를 우려한 환경단체와 지역주민들이 크게 반발하자, CNDP가 2003년 1월 갈등해결을 위한 직권 개입을 결정하여 그해 8월부터 4개월간 23번의 공공토론회를 개최한 바 있다. 그 공공토론회에서 집약된 다양한 대안을 중앙정부가 수렴하여 2005년 초 당초의 계획을 약간 수정하여 일부 노선 신설계획을 취소하고 기존 일반 철도를 개선하여 사용하기로 해서 고속철도사업을 추진한 결과, 당초 사업비 6억 6,000만 유로에서 그 1/3 수준인 2억 유로의 예산으로 국책사업을 마무리하는 성과를 거두었다. 물론 그 공공토론회의 과정에서 강경 이익집단이나 시민단체의 일부가 공공토론회의 참여를 거부하는 일이 발생하였으나 그 밖에 국책사업을 반대하는 주민이나 시민단체는 시위에 의한 권리주장을 선택하지 않고 공공토론회에 참여하여 의견을 개진하였는바, 이는 선진국의 성숙한 토론문화의 아름다운 모습이라고 사료된다.

Ⅲ. 네덜란드의 국민참여제도(PKB, planologische kernbeslissing)

• 사회협약위원회는 우리 대사관 직원의 친절한 안내를 받아 2011. 10. 21. 네덜란드 건설·환경부(Ministry of Infrastructure and

the Environment) 청사를 방문했다. 먼저 담당 건설국장으로부터 네덜란드 내에서 철도와 공항건설 등 공간계획에 관해 주요결정을 할 때는 반드시 PKB(planologische kernbeslissing)¹⁾라는 복잡한 과정을 거쳐야 한다는 상세한 설명을 듣고 다음에 사회협약위원회가 질문을 하는 순서에 따라 미팅이 진행되었는데, 마침 점심시간이 가까워지자 자리를 옮길 수 없어서 청사 구내식당에서 햄버거를 주문해서 간단히 식사를 하고 미팅을 마쳤다. 이를 요약하면 이렇다.

• 사회협약의 모델 사례는 '암스테르담 스키폴(Schiphol) 공항 확장공사 시 사회협약에 대한 것이다. 바다보다 수면이 낮은 간척지 위에 세워진 암스테르담 도시는 북유럽의 물동량이 대부분을 수용할 수 있는 국제항구일뿐만 아니라 유럽 3대 허브공항으로 협소한 국토의 공간배치계획이 매우 효율적으로 된 지역임을 현장에서 육

1) [PKB 과정을 통한 로테르담 항구 건설 승인 과정의 요약]

<1단계>는 로테르담 시정부의 요구에 의해 의회에서 위험에 대한 인지작업을 한 후, 로테르담에 항구를 만들 것인가 아니면 다른 곳에 만들 것인가를 논의한 후 로테르담에 항구 확장 사업계획 결정.

<2단계>는 공공부문의 참여, 계획을 공포한 후 피해 당사자에 대한 의견 수렴.

<3단계>는 그 의견을 의회에 송부.

<4단계>는 실시계획 수립

[PKB의 주요 내용]

- ▶ PKB에는 국책사업의 입지선정과 일정, 소요기간, 예산 등이 명시되어야 함.
- ▶ 내각은 사업과 관련된 광범위한 분량의 보고서를 작성해 국민에게 공표하고 최대 12주 동안 시민들(환경단체, 전문가 등)의 의견진술 기회를 보장함.
- ▶ 그 후 다시 12주 동안 이 사업과 관련해 지방정부와 시정부 등이 조사와 자문을 거침.
- ▶ 내각은 이때 도출된 다양한 의견들을 통합정리 해 수정안을 만들고 9개월 이내에 국회(하원)로 전달함.
- ▶ 하원의 승인을 거친 PKB는 상원으로 전달되고 상원에서 승인된 안은 다시 대중에게 공개돼 시민들의 의견 진술을 재 청취하는 과정을 거침.

안으로 확인할 수 있었다.

• 네덜란드의 개발사를 돌이켜보면, 한때 네덜란드 病(Dutch Disease)에 걸려 유럽의 열등생으로 추락했지만 1982. 노사정 대타협의 이른바 바세나르 합의(Wassenaar arrangement)를 이뤄낸 뒤 노사 휴전선언과 워크셰어링(work sharing) 등을 통해 네덜란드의 기적(Dutch miracle)을 연출한 경험이 있는 국가이다.

• [사회협약의 당사자·목표 등] 암스테르담 스키폴(Schiphol) 공항 확장공사와 관련된 갈등의 주요 쟁점은 공항에 편입된 토지의 지하 하락 등으로 인한 개인의 재산적 권익의 상실에 대한 보상문제와 공항 주변에 거주하는 주민의 소음피해 경감대책 문제 등이었다. 스키폴 공항 확장공사와 관련한 사회협약의 당사자로서 중앙정부, 지방정부, 주민, 항공사, 공항당국 등이 참여했다. 그들은 소극적 저항 또는 반대가 아니라 적극적 참여를 통해 지속가능한 발전을 지향하는 협상 테이블 구성했다. 그들이 추구한 사회협약의 목표는 공항확장사업의 공공성, 경제성과 소음피해의 최소화라는 공통의 가치를 달성하는데 있다. 그 사회협약의 결과는 내각과 의회에 보고되었고, 내각과 의회의 결정은 다시 역순으로 협약당사자에게 전달됐다.

• [사회협약의 원칙(rule)]은 다섯 가지로 요약할 수 있다. ① 일방적이 아니라 쌍방향 의사소통으로 주고받는다('giving and taking'), ② 협약 과정과 그 내용은 언론 등 외부에 공개하지 않은 것을 원칙으로 한다, ③ 협약당사자는 스키폴 공항의 확장계획이 경제성장의 한축이라는 점을 긍정한다, ④ 협약 당사자는 이해관계자의 다양한 입장을 상호 존중한다, ⑤ 협약당사자는 그 소속 집단의 대표성을 확보해야 하며, 그 소속집단에 대하여 협약과정을 알려 주되, 합의사항이 아닌 한 언론공개는 의장이 책임 하에 공개할 수 있다.

• [사회협약의 성공사례] 네덜란드 정부가 시행한 스키폴 공항 확

장사업과 관련하여 이해당사자들의 사회협약 결과는 어떠한가? 세 가지로 요약할 수 있다. ① 주민 의견을 수렴하여, 계획된 이착륙 노선의 일부를 변경함으로써 소음피해 경감 또는 소음 규제에 대한 친환경적 효과를 가져왔다, ② 공항 확장에 포함된 사유지에 대한 개별 보상 이외에 탑승객 1인당 20유로센트의 환경기금을 조성하여 공항 주변 주민들을 위한 지역발전기금으로 적립, 사용함으로써 주변 주민들의 공익을 보장하는 결과를 가져왔다, ③ 경제사회적으로는 고용확대, 운송량 증가 등으로 유럽의 3대 허브공항으로 발전하는 계기가 되었다.

• [질문의 요지] 사회협약위원회가 네덜란드 정부 당국자에게 질문한 사항은 크게 두 가지이다. 첫 번째, PKB가 국책사업을 많이 지원시킨 것으로 보이는데, 국가시책을 시행함에 있어 걸림돌이 된 것이 아닌지 여부? 이에 대하여 “불이익보단 이익이 더 많다. 정부가 많은 돈을 투자하는데 의회의 참여가 이뤄져 통제될 수 있다. 국가적으로 사업의 중요성을 인식시킬 수 있어 더 좋았다.”라고 답변했다. 두 번째, PKB의 기대효과와 부작용은 어떠한지? 이에 대하여 “스키폴 공항 같이 특별한 프로젝트에만 적용이 된다. 즉, 예산 2천6백만 유로달러 이상의 국책사업이나, 지역에 비중을 큰 지역사업이나 전국 운송을 담당하는 사업 등과 의회의 승인을 얻는 사업에 한정하여 적용되므로 비효율적이지 않다. PKB를 적용했을 때 시간이 많이 걸리지만 장기적으로 봐서 이익이 더 많다. PKB+는 많은 제한이 있다. 중앙정부에 의해 선택되는데 지역정부가 더 많은 제한을 받기 때문에 중앙정부가 추진하는 경우가 많다.”라고 답변했다.

4. 제주에 주는 교훈

• 사회협약위원회는 전국 17개 광역자치단체 가운데 유일하게 법률에 근거를 두고 설치된 위원회이다. 즉 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제152조 제2항에 근거를 둔 위원회로서 '주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항'에 대하여 사회협약을 체결할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

• 제1기 사회협약위원회에서 제주도청, 교육청, 지방경찰청, 일선 학교 등과 사이에 '학교폭력예방'을 위한 사회협약을 체결하였으나 그 협약의 규범적 효력이 없어서 선언적 협약에 그치고 말았다. 사회협약위원회가 제주특별자치도지사의 자문기구에 불과하여 사회협약의 이행을 감시하고 강제할 수 있는 권능을 부여받지 못했기 때문이다.

• 사회협약위원회가 선진국 견학에서 느낀 공통점은 공공갈등 또는 사회갈등사항에 대하여 사회협약을 체결하기 위해서는 먼저 프랑스의 CNDP와 같이 공공토론회를 개최하여 보고서를 작성하고 관계기관에 건의할 수 있는 권한이 있어야 하고, 다음에 예산과 시간의 공적 부담이 증가된다고 하더라도 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민의 이해상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단될 경우에는 사전 갈등영향분석제도를 도입하여 갈등영향을 분석하고 도지사에게 건의함으로써 사회협약 체결의 장애요소를 제거할 필요가 있다는 것이었다.

• 사전에 사회갈등을 줄이기 위한 최적의 접근방법으로 사회협약이 필요하다는 점에는 누구나 공감한다. 사회적 합의에 기초하여 경제발전을 추진해온 유럽 조합주의 국가들의 발전경험에 비추어 보건대, 세계화의 외압과 국내 사회경제적 구조의 변화에 직면하여 자

국민의 인간다운 삶을 보장하고 삶의 질을 높임과 동시에 자국 기업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 서로 다른 이해관계를 지닌 사회 계급간 조정(coordination)과 협력(cooperation)이 필수적이어야 하는데 이론(異論)이 없다.

- 하지만 사회적 협약을 도출하기 위한 제도적 장치로서 ① 사회적 신뢰, ② 합의의 조직적 기반이라는 두 가지 조건이 갖추어져야 한다. 유럽의 조합주의 삼자협력 모델에서는 주요 행위자인 국가·자본·노동 간의 사회적 신뢰가 구축되어 있고, 상충된 이해관계 조정의 산물인 사회협약을 이행하기 위하여 집중과 협력을 내용으로 하는 합의의 조직적 기반을 갖추고 있으나, 안타깝게도 제주사회는 이러한 두 가지 조건을 갖추지 못하고 있다.

- 해군기지사업을 예로 들면, “대 정부관계, 실용주의로 풀자는 입장”은 반(反) 평화세력이라는 비난에서 자유롭지 못하고 “해군기지 원점재검토와 백지화의 입장”은 국익(國益)에 이롭지 못하다는 비난을 면치 못하고 있다. 문제는 어느 입장에서도 공통적으로 해군 등 정부에 대한 불신이 깔려 있고, 또 중도적 입장에서 정부와 합의를 할 수 있는 제도적 장치가 마련돼 있지 않다는 점이다. 다만 제주특별자치도지사가 중앙정부와 사이에 민군복합형 관광미항 공동사용 협정을 추진하고 있어서, 강정마을 갈등해소에 단비가 될는지 기대해 본다.

- 돌이켜보면, 중앙정부가 2008년 대통령령으로 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 제정하여 2009. 1. 1.부터 시행하고 있음에도 불구하고 국방부장관, 국토해양부장관 등 제주해군기지의 수립, 추진과정에서 정보공개 및 공유를 통해 이해관계인의 신뢰를 확보하지 못하였고, 또 공익과 사익의 비교 형량을 통해 갈등영향을 최소화하는데 진력하지 않았다. 다른 한편, 중앙정부는 2011. 5. 23.

민군복합형관광미항 설치지역의 발전을 촉진하고 주민생활을 증진하기 위한 지역발전계획의 수립과 실행, 그리고 예산지원의 근거를 마련하기 위하여 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제155조의 2를 신설하였으나 그 지역발전계획의 수립에 대하여 강정마을 주민의견을 충분히 수렴하고 이를 반영하려는 의지를 가지화하지 않고 있어서 해군기지 갈등해소에 대한 정부의 진의가 의심받고 있다.

•이런 현실에서 과연 제주사회에서 사회협약의 롤 모델이 만들어질 수 있는 것인지에 대하여 의문이 남는다. 이 문제에 대한 해답은 사회협약 모델을 성사시키는데 누가 주도하느냐, 또는 누가 조정하느냐에 찾을 수 있을 것이다. 따라서 사회협약의 모델이 성공하려면 이 모델을 성공시킬만한 기획자, 지도그룹을 지원하고 양성해야 한다. 그런데 제주사회에는 아직 이런 학습 프로그램이 없다.

•강정마을 갈등에 대처하는 최선의 접근법은 관용의 힘을 통해 상호이해를 촉진하는 것에 있다. 문제는 서로 다르다는 것 그 자체가 아니라, 상대방에 대한 오해와 편견과 분노, 그리고 자신들의 오만과 독선을 자각하지 못하는데 있다. 소통과 공감의 사회분위기 조성을 위해 이를 전담할 비정치적이고 독립적인 공적 시스템을 구축하고, 갈등중재자 양성을 위한 교육프로그램을 도입해야 할 것이다.