

05 _ 국내 대형사건 합의과정의 문제점 및 개선방안

난항 겪는 국책사업, 온라인상에서 해결방법 찾는다

글 | 김영삼 _ 동의대학교 행정학과 교수 yskim@dbi.re.kr

새만금간척사업과정에서 나타난 문제점은 경제성이 없는 농업용지 마련, 영농인력의 부족과 농업용수부족에 대응한 담수호 마련, 환경파괴(갯벌, 철새도래지, 매립을 위한 주변 야산 훼손), 영농인과 어민의 갈등, 갈수록 늘어가는 매립예산, 농림부

와 전라북도간의 매립지 사용목적에 대한 갈등 등이었다. 그리고 국책사업은 사법부의 심사 대상이 아니라고 항변하며 배정된 다른 국책사업까지 반려하겠다는 전라북도와 부안군의 태도, 비용 대 효과 분석이나 과학적으로 불명확한 문제는 법원에서 다루기에 적

영남대학교



2003년 7월 15일 서울행정법원이 공사 중단을 결정했었던 새만금 방조제의 1공구 모습(전북 부안방면)

절치 않다는 언론의 비합리적 개입 등도 문제지만 사업의 쟁점사항에 대해 농업기반공사와 환경단체간에 사업의 경제성, 수질문제, 갯벌의 재생가능성 등에 관한 정보내용이 매우 다르다는 것이다. 또한 대법원 판결 이후 전라북도의 새만금특별법제정노력도 과연 새만금간척사업의 목적이 무엇인지에 대해서 매우 의심스럽게 만들고 있다.

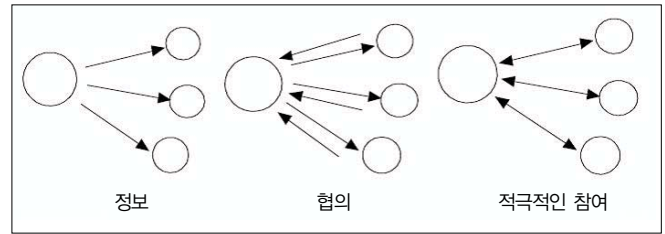
과학적·민주적으로 불합리한 새만금간척사업

플꽃평화연구소는 '새만금, 네가 아프니 나도 아프다'에서 아래와 같이 평가하고 있다.

“1999년 5월부터 2년여 동안 가동된 ‘민관공동조사단’은 수질에 대한 확신을 시민들에게 전달하지 못했다. 만경강의 상태로 보아 상당한 환경 설비를 확충하고 그린벨트를 철저히 유지하더라도 농사를 지을 만한 수질이 불가능하다는 주장에 대해 가능하다는 측은 과학적으로 납득할 만한 자료를 제출하는 데 번번이 실패했다. 뿐만 아니라, 김대중 정부 역시 수질이 양호한 동진강 유역부터 개발하고 만경강은 수질이 개선되는 대로 이어 개발한다는 이른바 ‘순차적 개발’이라는 계약으로 간척사업 재개를 결정했지만, 문제를 제기한 환경단체와 세금을 내는 대다수 국민들을 설득하는 이른바 ‘사회적 합의’에 실패했다. 새만금 간척사업은 과학적으로도 민주적으로도 불합리했다.”

새만금 논쟁을 통해 우리 국민·환경운동가·학자·정부 및 관련기관의 역할에 대한 다음과 같은 평가는 시민참여에 있어서 행정기관, 시민단체, 연구기관, 시민들의 역할을 살펴보는데 어느 정도의 의의가 있을 것이다.

첫째, 장기간에 걸친 새만금 논쟁은 환경에 대한 국민 의식을 상당한 수준으로 높이는 데 엄청나게 기여했다. 둘째, 환경문제와 관련, 환경운동가들이 과학적인 자료 및 대안 제시를 위한 노력이 중요함을 깨닫게 하는 계기가 됐다. 환경운동의 방향과 수준을 높이고 그 사회적 역할과 기능이 증대되었다. 셋째, 찬성 측과 반대 측의 학자들이 보다 광범위한 연구자료를 획득해 제시하고 서로 토론하는 문화를 조성했다. 아쉬운 점은 토론 시간을 더 많이 확보하지 못하고 대국민 홍보가 부족했다는 점이다. 넷째, 정부도 관련부서별로 공식적인 자리에서 다른 견해를 낼 수 있는 계기가 되었다. 이러한 정부의 자세는 국민들의 신뢰를 만회하는 중요한 시발점이 되고 있다. 다섯째, 정부 및 관련기관이 광범위한 장기간의 연구결과에 대한 중요성을 분명하게 인식하는 계기가 되었다.



그러나 자연에 대한 경외감이 부족해 인간이 자연환경을 정복할 수 있고 통제할 수 있다고 판단하는 학자 및 관료가 아직도 많았다. 또한 미래에 개발될 것으로 믿는 기술을 담보로 현재의 자연환경을 변형시킬 수 있다는 ‘황우석식 과학 논리를 주장하는 사고가 여전히 정부 관료와 일부 관변학자들에게 팽배해 있다. 과학적인 자료와 결과의 중요성보다는 정치적·경제적·법적인 면이 더 우월했던 것이다. 또한 자연환경은 정치적 또는 법적인 판단에 따라 죽이거나 살리거나 하는 대상이 아님을 아직도 인식하지 못하고 있다. 정부 및 연구비 제공기관의 압력에 아직도 자유롭지 못한 연구자들이 많으며 많은 연구결과들이 완전하게 공개되지 않고 있음이 분명하게 드러났다. 개인적으로는 찬반을 분명히 하는 학자들이 많았으나 공식적으로 본인의 의견을 제시하는 자리를 회피하는 학자들이 대부분이었던 것이다.

주요 국책사업에 대한 정부의 일방적 결정

천성산 터널 사건의 가장 큰 문제점으로는 주요 국책사업에 대한 정부의 일방적 결정을 들 수 있다. 정치적 맥락에서 기존 정권의 정책에 대한 불신으로 핵심국가정책의 계승을 부인하는 것도 그렇고, 기존 정책의 집행과정에서 행정부로서 정책중단을 하지 않으려고 한 것도 문제점으로 들 수 있다. 정부와 전문가집단, 그리고 사회단체의 정보의 양과 해석의 문제도 크다.

정부고속철도 공사계획이 발표되고 환경영향평가가 시행된 것은 1990년대 초반이었다. 그 후 천성산 화엄늪과 정족산 무제늪이 발견되고 높은 생태적 가치가 인정되면서 1998년과 2002년에 각각 생태계보전지역과 습지보호지역으로 지정되었다. 고속철도는 이 두 고산습지의 지하를 관통하게 되어 있다. 이 두 습지뿐만 아니라 천성산과 정족산 사이 고속철도 통과 구간에는 아직도 조사가 제대로 이루어지지 못하고 있는 20여개에 달하는 크고 작은 고산습지들이 산재해 있다.

고산습지는 우리 나라 1만년 동안의 자연환경 기록을 고스란히 담고 있는 타임캡슐이자 야외 박물관이며, 아직도 잘 모르고 있는 희귀한 생물종들이 서식하는 보고라는 점에서 국가가 법률로 보호하고 있는 것이다. 게다가 이 지역은 고산습지들이 수적으로 집중적으로 분포하고 있다는 점에서 보면 우리 나라에서도 유일무이한

지역이다. 문제는 이 터널공사가 혹 천성산과 정족산의 복잡한 지하수 수맥을 끊어서 습지로 공급되는 물이 차단되면 습지가 손상될 지도 모른다는 우려 때문이다. 이에 대해 고속철도 측은 습지의 물이 빗물로만 채워지는 것이기 때문에 지하수와는 상관없다고 주장하고, 지을 스님측은 여러 가지 경험적 증거들을 근거로 지하수맥

[새만금 사건일지]

- ▲ 1986~1987 = 사업 타당성 기본조사 실시
- ▲ 1987. 5.12 = 황인성 농림수산부 장관, 서해안 간척사업 추진계획 발표
- ▲ 1987.12.10 = 민정당 노태우 후보, 새만금 사업 공약 발표
- ▲ 1987.12.11 = 농림수산부, 사업추진계획 발표
- ▲ 1991. 8.13 = 사업시행계획 확정고시
- ▲ 1991.10.10 = 1조3천억 원 사업비 확정
- ▲ 1991.10.22 = 공유수면 매립면허 고시
- ▲ 1991.11.28 = 새만금간척사업 착공
- ▲ 1993. 2.22 = 사업비 1차 변경, 1조4천800억 원
- ▲ 1993. 9.14 = 사업비 2차 변경, 1조8천680억 원
- ▲ 1996. 7 = 시화호 오염사건으로 새만금호 수질오염 논쟁 시작
- ▲ 1997.11.29 = 사업시행계획 변경, 사업비 2조180억원
- ▲ 1998. 2 = 환경단체들 공조, 사업 백지화 요구
- ▲ 1998. 4.27 = 감사원, 새만금간척사업 특별감사 돌입
- ▲ 1998. 7.15 = 정부, 영산강 4단계 간척사업 포기
- ▲ 1998.12.30 = 제1호 방조제 공사 준공
- ▲ 1999. 1.11 = 유종근지사, 새만금사업 전면재검토 선언-공동조사단 구성 제의
- ▲ 1999. 1.22 = 총리실 수질개선기획단, 민관공동조사단 구성 결정
- ▲ 1999. 5 = 새만금사업 환경영향 민관공동조사단 발족, 공사 중단
- ▲ 2000. 4.30 = 공동조사단 조사결과 발표 연기
- ▲ 2000. 8.18 = 민관공동조사단, 조사결과 보고서 제출
- ▲ 2001. 3. 5 = 총리실, 새만금사업 관련부처 검토보고서 공개
- ▲ 2001. 3.21 = 지속가능발전위, '새만금사업 결론 시기상조'

의견 제시

- ▲ 2001. 5. 7 = 지속가능위, 새만금사업 공개토론회 개최
- ▲ 2001. 5.25 = 새만금사업 계속기로 최종결정
- ▲ 2001. 8.22 = 시민단체, 공유수면 매립면허·사업시행인가 처분취소 소송
- ▲ 2003. 3.28 = 수경 스님, 문규현 신부 공사중지 3보 1배 시위
- ▲ 2003. 6.12 = 시민단체, 법원에 공사 집행정지 신청
- ▲ 2003. 6.10 = 제4호 방조제 1.8km구간 끝막이 완료
- ▲ 2003. 7.15 = 서울행정법원, 새만금 사업 잠정중단 결정
- ▲ 2003. 7.19 = 전라북도 소송 보조참가 신청
- ▲ 2003.12.12 = 군산어민 1천379명 소송 보조참가 신청
- ▲ 2004. 1.29 = 서울고등법원, 새만금 사업 공사재개 결정
- ▲ 2004. 3.25 = 서울행정법원, 새만금 행정소송 조정 방침 발표
- ▲ 2004. 5.26 = 서울대 경제학부, 새만금 사업 경제성 보고서 공개
- ▲ 2004.11.12 = 서울행정법원, 새만금소송 1심 결심
- ▲ 2005. 1.17 = 서울행정법원, 새만금소송 조정권고안 발표
- ▲ 2005. 1.28 = 정부, 법원 조정권고안 수용 거부
- ▲ 2005. 2. 4 = 서울행정법원, 새만금소송 1심 원고승소
- ▲ 2005. 2 = 원·피고 쌍방 항소
- ▲ 2005. 7. 1 = 서울고등법원, 새만금 항소심 첫 공판
- ▲ 2005.12.21 = 서울고등법원, 원심 깨고 환경단체측 패소 판결
- ▲ 2006. 1. 3 = 원고 상고
- ▲ 2006. 2. 5 = 대법원, 새만금사건 적시처리 필요 중요사건 분류
- ▲ 2006. 2.16 = 대법원, 새만금사건 공개변론 개최
- ▲ 2006. 3.16 = 대법원 전원합의체 '새만금사업 계속진행' 최종 판결



천성산 고속철도 터널공사를 막기 위해 목숨을 불사하는 단식을 하고 있는 지울 스님과 천성산의 생명을 살리기 위한 '종교인 공동 참회 기도회'가 열린 조계사에서 각 종교 대표자들이 행진을 하고 있다(2005년 1월 28일).

과 연결되어 있다고 주장을 한다.

이러한 주장에 대해 대법원은 다음과 같이 판결하고 있다.

“피신청인이 환경영향평가 이후의 사정변경 등을 종합적으로 고려하여 사단법인 대한지질공학회 등에 의뢰하여 자연변화 정밀조사를 실시하였고, 그 조사결과 및 환경부의 의뢰에 의해 이루어진 한국환경정책평가연구원 등의 검토의견에 의하면 터널 공사가 천성산의 환경에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 조사되었으며, 또한 피신청인이 대안설계 단계에 이르러서 신청인측이 문제제기한 단층대 등의 지질적 특성을 파악하여 이를 설계 및 공법에 반영하였으므로 환경이익이 침해될 수 있는 개연성에 관한 소명이 부족하다고 판단한다.”

인과관계를 설정하기 어려운 부분에 대해서는 감정적 용어, 선동적 용어를 통해 논리비약이 야기되고 상호간의 협의가 불가능해진다. ‘천성산의 현황과 문제점’이라는 웹사이트에 공개된 논문을 살펴보면, 15페이지의 논문 중에 ‘잘못된’이라는 표현이 13개, ‘요식적인’이라는 표현이 5개 사용되고 있다.

극단적 항의가 없으면 이슈제기가 어려운 사회환경과 법원에 모든 문제를 해결하려는 방식을 채택한 것도 문제점으로 드러났다. 때마침 있었던 대통령 선거에서 지울 스님과 환경단체들은 후보들에게 이 문제의 해결을 요구했고, 노무현 후보는 대안노선을 검토하겠다고 공약했다. 그 뒤 노 대통령이 당선됐지만 공사는 계속됐고, 2003년 지울 스님의 첫단식이 시작됐다. 2003년 3월 노대통령의 지시로 천성산 공사가 중단됐고 ‘노선 재검토위원회’도 꾸려지면서 지울 스님의 38일에 걸친 단식은 끝났다. 그러나 정부측의 의지가 없다고 판단한 지울은 같은 해 4월 45일간의 단식과 함께 3천배 수행에 들어갔다. 지울 스님의 이런 노력에도 정부는 2003년 9월 기존 노선을 확정하고 공사를 재개했다. 이 때 지울 스님과 천성산 대책위는 도롱뇽을 원고로 한 이른바 ‘도롱뇽 공사금지 가처분 신청’을 법원에 냈지만 받아들여지지 않았다. 이후 지울 스님은 천성산에 대한 ‘환경영향 공동조사’를 요구하면서 100일이 넘는 목숨을 건 단식을 시작했고, 그의 단식은 전사회를 떠들썩하게 했다.



2004년 10월 4일 오후 대화로 마로니에공원에서 열린 핵폐기장 백지화·사회적 합의기구 구성촉구대회에서 상경한 부안군민들이 핵폐기장 백지화를 요구하고 있다.

전문성의 침묵과 비전문성의 득세

방사능폐기장 문제는 부안 지역 주민 내부의 혼란을 가장 먼저 들 수 있다. 2003년 11월 23일 부안대책위 김진원 조직위원장은 부안이 공황상태에 빠지게 된 원인에 대해 비민주적 절차와 정부의 일관성 없는 정책 두 가지를 꼽았다. 군수가 주민들의 뜻을 무시하고, 독단적으로 이 문제를 처리했기 때문에 주민들은 분노를 하고 있는 것이다. 또한 한국수력원자력주식회사(이하 한수원)가 사업초기부터 주민들을 매수하면서 사업을 진행시킨 것, 군수가 이 사업을 신청하자마자 마치 확정된 것처럼 정부는 “부안 시민 여러분 고맙습니다”라는 광고를 내고 100억 원 가량의 특별 교부금을 집행한 것 등이 이러한 상황을 초래했다.

김 위원장은 주민들의 분노가 폭발하게 된 원인에 대해 “정부는 정책의 혼란을 보이면서, 국무총리와 대통령이 서로 다른 소리를 했고, 결국 주민들은 대책위 통제선 밖으로 나갔다고 본다”며 “최근 들어 경찰의 폭력이 극에 달한 것도 문제”라고 지적했다.

또한 그 동안 언론의 편향적인 보도태도에 대해 “언론의 사명은 막힌 것을 서로 뚫어주고 소통하게 하는 것이라고 생각한다”며 “그런데 언론은 오히려 부안 지역을 고립시키고, 단절시키는 역할을 해왔다”고 강력히 비판했다. 아울러 김 위원장은 그 동안 지역 언론이 항응접대를 받은 것을 예로 들면서 ‘한수원 유인물’로 전략한 것을 꼬집었다.

부안 방사능폐기장 문제는 ‘전문성의 침묵과 비전문성의 득세’로도 나타났다. 2003년 전북 부안군 위도가 방폐장 후보지로 발표됐을 때 반핵단체와 일부 환경단체들은 부안에 집결해 반대운동을 벌였다. 핵은 죽음이고, 방폐장은 기형아를 낳는 시설이라는 선동이 난무했다. 일부 반핵운동가들은 하루도 쉬지 않고 주민들을 상대로 반핵 강의를 했고, 삼보일배로 시위를 했다. 그 결과 위도 방폐장은 무산됐다.

반면, 과학자들은 어느 누구도 나서서 방폐장 시설의 안전성을 외치지 않았다. 시위는커녕 언론에 자신의 의견을 당당히 피력하는 것조차 꺼린 것이다. 선진국의 환경단체들이 원자력 발전에 대한 반대운동을 접은 지 오래임을 잘 알고 있었음에도 ‘고양이 목에 방울달기’를 거부했다. 과학기술중심사회를 외치면서도 정작 과학기술이 사회적 이슈가 되었을 때 행동하는 과학자는 드문 것이 오늘의 현실이다.

과학기술은 단순 지식을 넘어 사회 윤리와 어떻게 조화를 이룰 것인가에 대해 사회적 합의를 거쳐야 한다. 그럼에도 과학계는 그

동안 과학의 사회적 과정에 적극적으로 참여해 자신의 입지를 넓히는 데 소홀한 감이 있다. 과학 소외가 아닌 '사회화 과정의 소외'를 스스로 자처한 것이다.

정부의 시행착오를 통한 새로운 해법 마련

1989년 영덕·영일·울진 사태, 1990년 안면도 사태, 1995년 굴업도 사태, 2003년 부안 사태 등 19년의 시행착오를 거쳐 2005년의 방사성폐기물처분장(방폐장)의 선정 과정은 마무리되었다. 정부는 이러한 일련의 과정을 거치면서 새로운 해법을 마련했다.

첫째, 국가가 방폐장 부지를 일방적으로 결정하지 말고 지역 주민들로 하여금 이를 수용할 것인지의 여부를 결정하게 하라는 것이었다. 절대 다수의 지역 주민이 넘버 현상을 보이는 만큼 이 주장은 방폐장 건설을 막는 최대의 장벽이었다.

둘째, 중저준위폐기물 처분장과 사용 후 핵연료 중간저장소를 분리하는 조치를 취했다. 지역 주민들이 격렬히 반대하는 데는 사용 후 핵연료에 대한 두려움이 큰 작용을 했다.

셋째로 펼친 것은 불신을 걷어내는 일이었다. 방폐장 건설을 추진하면서 정부는 방폐장이 들어서는 지역에 대해서는 3천억 원을 특별지원하고 모든 지자체가 탐내는 양성자가속기를 설치해주겠다고 공언했다. 이에 대해 반대파들은 “말로만 떠드는 것을 어떻게 믿을 수 있느냐. 정권이 바뀌면 금방 뒤집어질 수 있다”는 주장을 폈다. 여기에 일부 주민들의 오해가 첨가되었다. 일부 주민들은 3천억 원을 개개 주민에게 나눠주는 것으로 잘못 알아들었는데, 반핵단체가 “그 돈은 주민들에게 직접 주는 것이 아니다”라고 하자 “정부에 속았다”며 시위에 나서는 등 강한 불신감을 드러냈다. 이 장벽을 어떻게 넘어갈 것인가. 산자부는 법제화를 시도했다. 산자부는 ‘중저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법(방폐장 특별법)’을 만들었고, 2005년 3월31일 국회를 통과시키는 데 성공했다.

넷째, 절차의 개선을 시도했다. 과거 반대론자들은 이른바 ‘꽃놀이패’ 전략으로 정부의 방폐장 건설 의지를 무너뜨렸다. 정부가 방폐장이 들어설 곳을 찾기 위해 부지 조사를 하면 “왜 이곳에 방폐장을 지으려고 하느냐. 주민투표를 통해 먼저 동의를 받은 후 부지 조사를 하라”고 공격했다. 반대로 정부가 “지역주민이 먼저 방폐장을 유치하겠다고 결정하면 그 다음에 그 곳에 방폐장을 지어도 되는지에 대해 조사를 하겠다”고 하면, 반대론자들은 “부지 조사도 해보지 않고 주민 의견을 묻느냐?”라며 반발했었다. 정부는

3천억 원 지원 등을 명문화한 특별법을 만든 후 방폐장 유치에 관심이 있는 지역은 “주민 동의와 부지 조사 중에서 어느 것을 먼저 할지 스스로 결정하라”고 했다. 정부가 눈이 번쩍 띄는 조건을 내걸고 스스로 결정하라고 하자 하나 둘씩 반응이 나타나기 시작했던 것이다.

새만금간척사업과 천성산터널문제는 정책결정과정에서 나타날 수 있는 비민주성과 이를 교정하려는 노력의 미흡 내지 한계 때문에 한국사회의 주요정책과정에 대한 사회적 합의도출에 실패했다. 이는 제도적 장치의 미흡, 참여자의 비민주적 행태, 정보공개 미흡, 갈등조정자의 역할의 미비 등 향후 한국사회가 반드시 고쳐야 할 핵심적 과제를 남겨준 셈이다. 그러나 방사능폐기물문제는 주요 국책사업이 난관을 겪고 있는 상황을 내버려 둘 수 없기 때문에 정부차원에서 관련 해결법안을 만들어 사회적 합의의 제도화를 만들어냈다는 점에서 매우 의미가 깊다. 따라서 한국사회에서 사회적 합의도출을 위한 노력은 제도부문과 비제도적 부문인 온라인상에서 새로운 해결방법이 모색되어야 한다.

정책결정과정에서 사회적 합의 위한 제도화

정책결정과정에서 참여문제를 논하는 것은 결코 간단히 일이 아니다. 우선 정부는 국민을 참여시킬 준비를 해야 한다. 이러한 조직문화의 변화를 전제로 하고, 참여를 위한 방법과 시기를 아주 새롭게 재검토할 필요가 있다. 참여자는 일반시민, 전문가 및 이해관계자들로 구분할 수 있으며, 이들은 각각 선호하는 바가 다르다. 예를 들면, 시민은 가치나 우선순위를 선택하는데 기여할 수 있지만, 전문가는 가치보다는 전문적인 지식에 기여하고자 한다. 이해관계자는 전문적인 기술에 기여하지만 특정기술을 채택할 것을 요구한다.

정부가 언제 시민들을 참여시키는 것이 바람직하냐에 대해서는 시민들을 위해 진정한 역할을 행하고자 할 때, 정책결정자가 배우고 듣고자 할 준비가 되어있을 때, 선택방안이나 결과에 대해 갈등이 매우 클 때, 문제를 정의하는 단계나 광범위한 방향을 설정하고자 하는 단계, 공공학습에 가치를 둘 때 등이 적절하다. 아울러 시민참여가 제대로 효과를 거두기 위해서는 다음과 같은 조건을 정부는 마련해야 한다. 첫째, 참여자들은 대표성을 지녀야 하며, 경청할 것을 보장해야 하며, 둘째 중립적이고 안전한 공간에서 이루어져야 하며, 셋째 참여과정 전반에 걸쳐 투명하고 모든 정보가 공개되어야 하며, 넷째 결코 사전에 결정된 결과가 없어야 한다.

이러한 전제를 바탕으로 사회문제를 해결하기 위한 참여단계는

OECD에서 언급한 것처럼 ①정책기관의 객관적이고 충분한 정보 제공 ②정부기관, 시민, 관련 당사자들간의 충분한 협의 ③정부기관, 시민, 관련당사자들간의 정책결정과정에 대한 적극적 참여로 발전시키는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

한국의 경우, 행정절차법의 중요성과 그 활용에 있어서 시민단체들은 행정기관을 비난하고 있지만 실제 행정자치부의 행정절차법개정에 대해서는 시민단체나 시민들의 호응은 별로 없다. 이것이 우리 나라의 지식인들이 바라보는 이상과 현실의 딜레마를 극명하게 보여주는 것이다. 왜냐 하면 행정절차법이야말로 행정의 민주화와 시민참여를 규정하는 가장 핵심적인 법률이기 때문이다.

1999년 행정개혁시민연합은 행정절차법개정을 위한 노력을 한 후, “본래 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정함으로써 국민의 행정참여를 도모하여 행정의 공정성·투명성·신뢰성을 확보하고

국민의 권익을 보호함을 목적으로 하는 이 법은, 제정 당시부터 행정개혁 의지가 엇보이지 않는 소극적 법안이라는 지적을 받았다. 특히 적용범위에 정책실패의 엄청난 비용을 사전에 막을 수 있는 행정계획의 확정·공법상 계약의 체결·위원회 관련 규정이 없다는 점이 문제였다. 이와 함께, 청문·공청회의 실시 여부를 법령이나 행정청의 일방적 판단에만 맡기는 등 행정절차상 당사자의 권리를 극소화하는 여러 독소조항들이 포함되어 있었다”는 지적과 함께 “무엇보다 가장 큰 문제는 국민이 행정절차제도를 통해 자신들이 어떠한 권익을 사전에 챙길 수 있는지 제대로 홍보되지 않았을 뿐더러 담당자인 행정관료들도 이 법제도를 당장에 필요는 없고 문제가 생겼을 때 기록으로 남겨두기만 하면 되는 ‘보험’ 정도로 생각하고 있다”고 평가하였다.

이렇게 행정절차법에 대한 관심을 보였음에도 2004년 행정절차



전북지역 21개 시민·사회단체로 구성된 새만금 생명평화 전북연대' 회원들이 2006년 6월 23일 전북도청 앞에서 열린 기자회견에서 새만금 방조제 물막이 공사 중단을 촉구하고 있다.

법의 개정에 대한 시민단체나 시민은 매우 중요한 사항을 담은 개정안에 대해서 매우 소극적으로 접근하고 있다. 이 개정안은 의무적 행정예고 대상을 행정절차법시행령에 구체적으로 명시하고 있지만 인터넷을 통해서 참가한 숫자는 매우 미미하다.

2006년 4월 12일부터 2006년 5월 3일까지 행정자치부는 행정절차법 일부개정법률(안) 입법예고를 하고, 전자공청회를 실시하는 등 행정절차과정에 정보기술을 적극적으로 활용하는 방향으로 행정절차법을 개정하였다. 뿐만 아니라 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 역할과 책무, 그리고 사회적 합의에 관한 사항을 규정함으로써 공공기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시키고, 공공기관과 국민 상호간 대화와 타협, 그리고 신뢰 회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위해 '공공기관의 갈등 관리에 관한 법률'을 제정하였다.

그러나 제도화를 위해서 행정절차법이나 '갈등 관리법'이 정부의 개발정책을 정당화하는 도구에 불과하다는 우려를 불식시키려면 정부·공공기관이 일방적으로 사업을 추진하려는 자세부터 바뀌어야 한다.

온라인의 강점, 민주적 합의과정에 접목

2005년 8월 12일자 '한겨레21'의 "‘인정투쟁’ 민주화시대의 명암"이라는 기사에 의하면 '인터넷을 누구 못지않게 사랑하는 많은 인터넷 기업가·전문가들이 한국 인터넷은 세계에서 가장 유희 중심적이라고 지적하면서 이른바 '인터넷 강국론은 허구'라고 주장하는 것에 대해서 결코 부정적이지 않다고 했다. 즉 가부장적이고, 위계중심인 의사소통 사회에서 인터넷이라고 하는 전혀 새로운 방식의 의사소통도구가 한국사회 전계층에 확산되면서 기존의 권위나 질서에 대한 도전이 가능하다는 것을 정권교체나 인터넷 매체 등을 통해서 확인하면서 새로운 과학기술을 사회질서의 유지와 세련됨을 만들려는 활용하려는 노력보다는 거의 무조건적 질서타파와 이를 행하는 사회세력의 일부분으로서 존재가치를 한국사회가 인정해줄 것을 인터넷을 통해서 일방적으로 요구해오고 있다.

강준만 교수가 소개한 '티티테인먼트' 처럼 인터넷은 기막힌 오락물과 적당한 먹을거리의 절묘한 결합을 통해서 이 세상의 좌절한 사람들을 기분 나쁘지 않게 만들 수 있는데 기인하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 성향의 소수자건 취향의 소수자건 이들의 특성은 자신

의 열악한 위치를 타개하기 위해 '단일 이슈 정치'에 몰두하여 정치적 판단을 내린다는 것이다. 이를 위해 주변의 인정하는 세력을 동원하기 위해 조회수를 올리기 위해 많은 노력을 하고 있는데, 조회수 올리는 걸로 인정을 받고 싶어하는 그 소박하다 못해 처절하기까지 한 몸부림과 함께 회끈한 해결을 선호한다는 점에서 반지성주의에도 좋은 점은 있는지 모르겠지만, 반지성주의와 사이버 폭력이라는 극단주의가 상호 무관할 수 없다는 건 분명하다고 못박고 있다.

이러한 인터넷 행태는 소속과 애정욕구 정도는 만족시킬 수 있을지 몰라도 존경, 자기실현과 같은 고급욕구를 실현시키기에는 아직도 먼 거리에 있는 것이다. 그렇기 때문에 "인터넷이라는 축복이 인정 욕구 충족의 다른 출구를 열어준 것은 그 어떤 부작용에도 불구하고 다행스러운 일로 여겨야 마땅하겠지만 다문화주의의 일부와 공동체주의를 제외하곤 이것마저도 혹 '티티테인먼트'가 아닌가 싶어 주저하게 된다"는 주장은 적어도 한국형 참여를 전자민주주의의 한 모형으로 긍정적 평가할 때 상당한 주의를 기울여야 함을 보여주고 있다. 왜냐 하면 매슬로우의 논의를 인용하는 것이 타당성이 있느냐의 문제보다도 한국적 전자민주주의는 심리학적 측면에서 미성숙을 보이고 있다는 점을 설명하는데 나름대로 설득력을 지닌다고 볼 수 있기 때문이다.

정보기술을 도입해 민주주의의 발전을 도모하기 위해서는 정보기술이 가지고 있는 장점을 민주적 제도화 활성화된 오프라인의 강점에 접목시키고 있는 선진민주국가를 철저히 연구해 나가야 할 것이다. ④



글쓴이는 서울대학교에서 행정학 박사학위를 받았다. 동의대학교 도서관장, 지방자치연구소 소장 등을 역임했다.