

生生리포트 참여정부 정책갈등과 조정



生生리포트 참여정부 정책갈등과 조정

정부조직은 공공서비스를 체계적으로 전달할 수 있도록 기능을 분담하고 있으나 때로는 서로 중첩되는 영역이 생기기도 합니다. 또한 모든 이해관계자가 만족하는 정책을 만들기는 쉽지 않습니다. 따라서 정부정책에 대한 부처간 이견이나 사회적 갈등은 어찌 보면 자연스러운 현상이자 과정입니다. 문제는 이러한 과정을 어떻게 해결하고 잘 조정하느냐입니다.

1990년대 이후 정부정책에 대한 요구가 다양해지고 이해관계자의 참여가 확대되면서 정부는 상충될 수 있는 가치를 모두 고려해야 하는 어려움에 직면했습니다. 이런 어려움 때문에 방사성폐기물 처분시설 입지선정과 같이 중요한 국책사업이 장기간 표류하기도 했고, 방송통신융합 문제처럼 사회의 변화를 정부조직이나 법제가 따라가지 못하는 상황이 발생하기도 했습니다.

참여정부는 변화된 정책여건에 대해 새로운 사고와 발상으로 적극 대처하였습니다. 공익적인 의견이 있다면 이해관계자가 아니더라도 정책결정에 참여시켰고, 당사자가 이해하고 양보할 수 있도록 끝까지 대화와 타협의 원칙을 지켰습니다. 이러한 노력으로 참여정부 5년 동안 저출산·고령화 대책, 2+5전략 등 중요한 국가의제를 국민적 합의를 통해 마련했고, 중저준위 방사성폐기물 처분시설 입지결정과 같은 사회적 갈등도 해결했습니다.

물론 결정된 정부정책에 대해 사회적인 편익보다는 개인적인 피해나 비용을 더 크게 느끼는 이해관계자도 있을 것입니다. 또한 갈등이나 정책지연이 부각된 경우에는 과연 정부가 최선의 대안을 선택한 것인지에 대한 의문이 들 수도 있습니다.

이 책에는 참여정부의 정책조정·갈등관리 제도와 함께 대표적인 사례 35건이 수록
돼 있습니다. 각 사례는 참여정부가 정책갈등을 해결하고 최적의 대안을 마련하기
위해 어떠한 합의 과정을 거쳤고 얼마나 심도 있게 고민 했는지를 상세히 소개하고
있습니다.

오히려 비판을 받을 수도 있는 이견과 갈등사례를 이처럼 자세히 공개하는 이유는
참여정부 정책결정 과정의 진솔한 모습을 국민과 공유하기 위해서입니다. 또한 정부
부처 입장에서는 정책의 비용과 실패를 줄일 수 있는 참고자료로 활용될 수 있을 것
입니다.

국무조정실은 앞으로도 정책결정 과정에 국민의 참여를 높이고 갈등을 사전에 예방
할 수 있도록 지속적으로 노력해 나갈 것입니다. 모쪼록 이 책을 통해 참여정부 정책에
대한 이해를 한 단계 높이는 계기가 되기를 기대해 봅니다.

2007년 12월

국무조정실장

원 대희

Contents

참여정부 정책조정·갈등관리 백서

제1장 정책조정 및 갈등관리 제도

제1절 정부정책의 조정

- | | |
|--------------|-----|
| 1. 정책조정의 의의 | 009 |
| 2. 정책조정의 제도화 | 010 |

제2절 공공갈등의 관리

- | | |
|------------------------|-----|
| 1. 공공갈등의 특징과 갈등관리의 중요성 | 015 |
| 2. 공공갈등관리의 제도화 | 016 |
| 3. 갈등관리규정의 주요 내용 | 017 |

제2장 정책조정 및 갈등관리 주요 사례

제1절 국정현안에 대한 기획조정

- | | |
|--------------------|-----|
| 저출산·고령화 대책 사회협약 체결 | 023 |
| 세종·기업·혁신도시의 건설 | 032 |
| 2+5전략 추진 | 041 |
| 방송과 통신의 융합 문제 | 047 |
| 기업의 해외진출지원 대책 | 054 |
| 기후변화협약 대책 추진 | 058 |
| 제주특별자치도 추진 | 063 |



참고자료

정부업무조정 등에 관한 규정	238
공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정	242
연도별 조정과제 목록	248

제2절 공공갈등의 조정

1. 개발과 보전간 갈등

장항산업단지 건설	075
새만금 사업 관련 갈등 조정	082
서울 외곽순환도로 사패산 터널 건설	093
임진강 홍수 대책	099
백두대간 보호지역 지정	106
경부고속철도 천성산 구간 노선 결정	112

2. 입지 갈등

중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 선정	116
주한미군기지 평택 이전	123
호남고속철도 분기역 선정	130

3. 새로운 제도의 도입에 따른 갈등

주5일 근무제 확대	134
외국인 근로자 도입을 고용허가제로 일원화	140
공무원 노동조합의 허용	144
교육정보시스템(NEIS) 구축	150

제3절 정부기관간 이견 조정

1. 중앙정부 기관간 조정

상수도 관리체계와 물관리 일원화 추진	159
온라인게임 이중심의	164
오염물질의 해안배출 관리	170
해·강안 군경계철책 현대화 사업 추진	174

2. 중앙·지방간 갈등 조정

분당선 개포 1·2역 건립 관련 비용 조정	179
제2 롯데월드 신축	184
목포공항 주변 고도제한 완화	191

3. 다수 이해당사자 관련 정책조정

중소기업 단체주의계약제도 개선	198
수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제정	203
골재수급 안정대책	208
폐광지역 중금속 오염 대책	213
소양강댐 탁수저감대책	217

4. 주관부처 지정

외국국적 동포 방문취업제 도입	222
새차증후군 업무관리	227
대리운전 관리대책	231

1장

정책조정 및 갈등관리 제도



제1절 정부정책의 조정

- | | |
|-------------|-----|
| 1. 정책조정 의의 | 009 |
| 2. 정책조정 제도화 | 010 |

제2절 공공갈등의 관리

- | | |
|------------------------|-----|
| 1. 공공갈등의 특징과 갈등관리의 중요성 | 015 |
| 2. 공공갈등관리의 제도화 | 016 |
| 3. 갈등관리규정의 주요 내용 | 017 |

제1절 정부정책의 조정

1. 정책조정 의의

정부 조직은 정부의 기능과 역할을 체계적으로 분담할 수 있도록 구성돼 있다. 그러나 완벽한 분담이란 있을 수 없다. 부처 간 기능이 서로 중첩되기도 하고 특히 새로 발생한 정책수요는 여러 부처에 관련되기도 한다. 기후변화에 대한 문제의 경우 환경부 정책 같지만 온실가스 감축은 에너지 정책과 밀접한 연관을 가지므로 산업자원부 정책이기도 한 것이다.

한편 부처는 각자 고유한 정책목표를 달성하기 위해 노력한다. 예를 들어 환경부는 환경보전, 건설교통부는 국가 인프라 확충, 노동부는 고용확대, 보건복지부는 빈곤 계층 지원 등을 위해 충분한 예산을 확보하고자 한다. 하지만 국가 전체의 재정을 감안해 어느 한쪽에 투입되던 재원을 줄여야 한다면 해당 부처의 반발이 있을 수밖에 없다.

결국 정부가 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 부처 간의 의견대립은 항상 존재할 수밖에 없다. 오히려 각 부처가 소관 분야의 이익을 대변하기 위해 강하게 의견을 제시하는 것은 본연의 임무를 충실히 수행하려는 자연스러운 현상일 수도 있다.

문제는 이러한 부처 간에 서로 다른 입장을 어떻게 하면 원활하게 조정해서 공익을 최대한 높이고 정책을 성공적으로 만들어 낼 수 있느냐 이다. ‘정책조정’이란 결국 각 부처 정책목표를 고려하면서도 개별 부처차원이 아닌 국가차원에서 다양한 공익이 균형

있게 추구될 수 있도록 조율하는 것이다.

정부 내에서 최고통치권자의 의지가 중시되고 ‘이미 결정된 일’이라는 일방적 의사결정 구조를 가지며 시민단체나 이익단체의 활동도 미약하던 시기에는 정책조정 문제가 크게 부각되지 않았다. 그러나 우리사회가 민주화·다원화되어가고 국민의 정책참여가 확대되면서 과거 권위주의 시대에서와 같은 일방적이고 하향적 의사결정은 더 이상 불가능해졌다. 또한 이러한 일방적인 의사결정은 이해당사자의 반발과 관련 부처의 비협조로 인해 과도한 집행비용을 초래하거나 실패한 정책이 될 가능성이 크다. 이러한 측면에서 각 부처와 이해관계자와의 충분한 협의를 통해 정책을 조정해 나가는 과정은 새로운 정책의 수립만큼 중요해 졌다고 볼 수 있다.

그러나 부처 간의 자율적인 협의를 통해 정책조정이 원활히 이루어질 만큼 우리의 행정에 아직 수평적 정책조정 문화가 뿌리내리지 못하고 있었다. 그 반면, 부처 간 갈등으로 중요한 정책이 표류될 때 발생하는 사회적·경제적 부담은 점점 커져 왔다. 이런 점들을 고려할 때, 참여정부가 출범하는 2003년은 정책조정의 제도화와 자율적 조정문화 정착이 어느 때보다 절실했다.

2. 정책조정의 제도화

참여정부 이전에도 부처 간 이견에 대한 정책조정은 지속돼 왔으나 일반적인 규정은 마련돼 있지 않았고 체계적인 관리도 이루어지지 않았다. 따라서 부처 간 이견이 발생하여 조정이 필요할 경우에도 조정주체, 조정절차, 조정권한 등에 대한 명시적인 규정이 없어 신속히 해결하는 데는 한계가 있었다. 이런 문제점을 인식하고 참여정부에서는 부처 간 이견을 사전에 충분히 조정하여 대외적으로 혼란을 초래하거나 정부의 신뢰가 저하되는 것을 최대한 막기 위해 정책조정시스템 구축을 추진하게 됐다.

정부업무조정 등에 관한 규정의 제정과 개정

정부업무조정 등에 관한 규정 제정(2003년 10월)

참여정부는 2003년 10월 처음으로 정책조정 신청, 정책조정과제의 등록, 조정절차,

조정시한 등을 명시적으로 규정하고, 조정상황 관리를 위한 ‘조정관리 주무기관 회의’ 설치 등을 내용으로 하는 「정부업무조정 등에 관한 규정」을 국무총리 훈령으로 제정했다.

훈령은 정책 주관기관의 자율 조정을 원칙으로 규정하고 있다. 이는 부처 간의 자율적인 조정노력을 통해 부처 상호 간에 신뢰를 쌓고 우리의 행정문화에서 취약한 수평적 조정문화를 정착시키기 위한 것이다.

부처 간 자율조정 노력에도 불구하고 상호 합의에 어려움이 있거나 시급하게 조정이 필요한 경우에는 분야별 ‘조정관리 주무기관’과 국무조정실에 조정을 신청하도록 했다. 또한 국무조정실은 각 부처로부터 조정신청을 받는 경우는 물론, 시급하고 중요한 현안 과제 등 필요한 경우에는 부처의 조정신청 없이도 직접 조정에 착수할 수 있도록 했다.

조정절차를 체계화하기 위해 조정신청서의 서식을 정했고 조정과제로 등록된 경우에는 조정과정을 기록·관리하도록 했다.

정부업무조정 등에 관한 규정 제1차 개정 (2004년 9월)

2004년 8월 대통령이 5대 분야 책임장관제 운영방침을 밝힘에 따라 기존 4개 분야의 조정관리 주무기관에 과학기술부를 추가하고 조정현안의 빈도를 고려하여 사회분야 주무기관을 행정자치부에서 보건복지부로 변경해 5개 분야의 조정관리 주무기관 제도로 전환했다.

각 조정주무기관은 분야별 책임 장관의 역할을 겸하여 사후적인 이견조정 역할과 함께 정책수립시 사전 조율기능도 수행하게 했다.

정부업무조정 등에 관한 규정 제2차 개정 (2006년 1월)

2003년부터 「정부 업무조정 등에 관한 규정」을 제정하여 운영한 결과 정책조정과제의 주기적인 발굴 및 점검을 통해 정책조정 시스템이 점차 정착되어 가고 있는 것으로 평가됐다. 그러나 부총리 및 책임 장관으로 대표되는 조정관리 주무기관의 역할이 다소 미흡하다는 문제점이 지적됐다. 이에 각 부처가 조정관리 주무기관 또는 국무조정실에 선택적으로 조정신청을 할 수 있던 것을 조정관리 주무기관에 우선 신청하고, 불가피한 경우 이를 조정신청서에 소명하여 국무조정실에 신청하도록 했다.

또한 조정기관에서 조정에 착수할 때는 추진일정과 시한을 담은 계획서를 작성해 조정 신청부처에 통보하도록 하여 책임 있고 계획적인 조정이 이루어지도록 했다. 또한 조정 시한을 6개월에서 3개월로 단축하여 가급적 빠른 시일 안에 조정이 이루어지도록 했다. 부처 간 이견, 시민단체나 지역주민 등 다양한 이해관계자, 복합적인 사회갈등의 특징 등을 감안할 때 3개월의 시간은 비현실적인 경우도 많이 발생한다. 따라서 개정 훈령에는 부득이한 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 조정계획서를 변경할 수 있도록 했다. 결국 조정시한을 단축하여 규정한 것은 장기과제의 경우에도 3개월 단위로 조정 일정 및 목표를 명확하게 하여 가급적 신속한 조정을 독려하기 위한 목적이 있다.

한편 2차 개정 훈령에서는 국무조정실장으로 하여금 조정 과정에서의 부처별 협력도 및 합의사항 이행여부를 점검해 이행을 촉구할 수 있는 근거를 마련해 조정결과의 이행력이 담보될 수 있도록 했다.

정책조정기구의 체계화

「정부업무조정 등에 관한 규정」의 제정에 따라 참여정부 이전의 정책조정기구였던 국무총리 주재 관계장관회의와 소관 장관 주재 관계부처회의가 ‘국정현안정책조정 회의’, ‘부총리 및 책임장관회의’, ‘5대 분야별 장관회의’ 등으로 체계화됐다.

국정현안정책조정회의 (주 1회)

사회갈등이 첨예한 사안이나 주요 국정현안에 대해 정부 차원의 입장을 신속히 조정하고 일관성 있게 추진하기 위해 참여정부 들어 새로 도입된 회의체다. 이 회의는 국무총리가 주재하고 현안과 관계되는 부처 장관 등이 참석한다.

부총리 및 책임장관회의 (월 1회)

대통령은 장기적 국가전략과제에 집중하고 일상적 국정운영은 국무총리가 총괄하는 분권형 국정운영시스템이 구축됨에 따라 이를 뒷받침하기 위해 도입됐다. 국무총리 주재로 5대 분야 책임장관 등이 참석해 매월 주요한 국정현안을 점검·조정하고 국정 운영방향을 논의한다.

국무총리 주재 위원회(수시)

지속적으로 추진해야하는 특정 정책과 관련하여 상시적으로 중요사항의 심의·의결이 필요한 경우 개별 법령을 근거로 국무총리 주재 회의체나 위원회를 설치하여 운영하고 있다.

5대 분야별 장관회의(수시)

경제, 인적자원개발, 과학기술, 통일외교안보, 사회문화 등 5대 분야별 책임장관 주재로 장관회의를 개최해 소관분야 조정을 담당한다. 이중 교육부총리가 주재하던 인적자원개발회의는 「국가인적자원개발기본법」 개정에 따라 대통령 주재 국가인적자원위원회로 확대 개편돼 운영 중이다.



제2절 공공갈등의 관리

1. 공공갈등의 특징과 갈등관리의 중요성

정부는 국민생활의 안전과 편의를 위해 다양한 활동을 하고 있다. 그러나 공익을 위한 정부의 활동이 개별 국민들이 추구하는 사익과 항상 일치하는 것은 아니다. 예컨대 주한미군기지 이전은 ‘주한미군의 안정적인 주둔 여건 보장을 통한 국토 안보와 한미 동맹의 유지와 발전’, ‘반환부지 활용을 통한 국토의 균형발전’이라는 공익을 위해 추진되지만, 기지가 이전해 오는 지역의 주민들은 재산권 행사의 제약이나 토지수용 등으로 사익이 침해될 것을 우려한다. 정책을 둘러싸고 발생하는 이와 같은 이해의 충돌은 공공정책의 집행과정이나 법령의 제·개정 과정에서 주로 나타난다.

일반적으로 갈등은 크게 ‘정부와 민간 간의 갈등’, ‘정부와 정부 간의 갈등’, ‘민간과 민간 간의 갈등’으로 그 유형을 구분할 수 있다. 정부와 민간 간의 갈등은 중앙 정부나 지자체 등과 같은 공공기관과 직간접적으로 관련이 있는 지역주민, 시민단체 등과의 갈등을 말하며 대부분의 공공갈등이 이 유형에 속한다. 다음으로 정부와 정부 간의 갈등은 중앙정부와 중앙정부, 중앙정부와 지자체, 지자체 간의 갈등을 말한다. 이러한 갈등은 정책조정제도나 지방자치법에 따른 분쟁조정 또는 행정협의회를 통한 해결이 필요하다. 마지막으로 민간과 민간 간의 갈등은 정부의 정책변경 또는 법률의 제·개정 과정에서 발생하는 민간 간의 이해가 대립되는 갈등을 말하며, 엄밀한 의미에서 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 갈등관리규정)에서 말하는 갈등에는 해당

하지 않는다.

갈등의 성격은 갈등의 쟁점에 따라 개발과 보전갈등, 비선호시설 입지갈등, 규제갈등, 이익갈등, 가치갈등으로 구분할 수 있다. 이중 개발과 보전 갈등은 개발을 둘러싸고 발생하는 갈등으로 공공갈등의 다수가 이 성격을 가진다. 우리가 잘 알고 있는 새만금 간척사업, 경부고속철도 천성산 터널공사 등이 대표적인 사례이다. 비선호시설 입지 갈등은 NIMBY (Not In My Backyard) 현상과 관련된 것으로 쓰레기 소각장 건설, 방폐장 부지 선정 등과 관련해 발생하며, 비선호시설 입지에 따른 지가하락이나 주거 환경 악화가 갈등의 주된 원인이다.

이러한 공공갈등이 사회적 합의를 통해 해결되지 않거나 장기간 방치될 경우 막대한 사회·경제적인 손실을 야기하고 사회의 분열과 혼란으로 사회통합을 저해하게 된다. 공공갈등의 해결을 위한 제도와 문화적 기반의 구축이 필요한 이유가 여기에 있다.

2. 공공갈등관리의 제도화

갈등관리규정 제정 이전의 갈등관리

정부는 정책을 수립·시행하거나 법령을 제·개정하는 과정에서 발생하는 이해관계를 조정하고 갈등을 해결하기 위해 다양한 수단을 도입·운영해 왔다. 「행정절차법」, 「정보공개법」, 각종 분쟁조정제도 등이 대표적인 갈등예방과 해결을 위한 제도들이다. 그러나 이러한 제도들은 권위적인 행정기관의 태도, 결정된 정책이나 제도 등에 대한 형식적인 의견수렴, 개인의 권익구제에 치중한 법규정, 조정과정 및 결과에 대한 신뢰성 부족, 정책과정에서의 참여 절차 미흡 등으로 인해 갈등을 예방하고 해결하는데 한계를 보였다.

갈등관리규정의 제정

참여정부는 2000년 8월 대통령 자문기구로 지속가능발전위원회를 설치하고 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등을 해결하기 위한 방안을 모색하였다. 국무조정실이 2005년 5월 국회에 제출해 2007년 12월 현재 국회 정무위원회 법안 심사소위에

계류되어 있는 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」도 지속가능발전 위원회에서의 논의를 토대로 성안된 것이다.

동법은 우리나라의 시민의식이나 문화가 미국, 영국, 독일 등 서구 국가들처럼 성숙하지 않아 법 제정이 시기상조라는 국회 전문위원의 평가, 공공정책을 둘러싸고 발생하는 갈등을 해결하는 과정에 시민단체가 참여하는 것이 국회의 권한을 침해한다는 일부 의원의 강력한 반대 등으로 인해 결국 입법이 중단됐다.

그러나 정부는 갈등으로 인한 사회분열과 사회·경제적인 비용 등을 무시할 수 없어 2007년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준절차인 「갈등관리규정」을 대통령령으로 제정했다. 동규정은 기존의 명령적이고 통제적인 행정문화가 이해관계자나 전문가 등의 참여와 협력을 통해 정책을 결정·집행하는 방향으로 발전하는 전기를 마련했다는 점에서 의의가 있다.

3. 갈등관리규정의 주요 내용

「갈등관리규정」은 정부의 자발적이고 적극적인 갈등해결 노력이 매우 중요하다는 인식을 토대로 갈등의 예방에 초점을 맞추고 있다. 또한 미국, 독일, 프랑스 등에서 공공정책과 관련된 갈등을 해결하기 위해 활용하고 있는 숙의민주주의를 참고해 주민, 시민단체 등 이해관계자들이 함께 합의를 통하여 갈등을 해결할 것을 강조하고 있다.

갈등의 법률적 정의와 중앙행정기관의 역할

「갈등관리규정」을 적용하기 위해서는 우선 갈등에 대한 개념 정립이 필요하다. 「갈등관리 규정」은 갈등을 ‘법령의 제·개정, 각종 공공정책의 수립·추진 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’이라고 정의해 갈등이 ‘공공정책’과 관련된 갈등임을 명확히 밝히고 있다. 또한 갈등관리규정의 적용대상을 중앙행정기관으로 한정하고, 중앙행정기관에게 갈등 관리 능력 배양을 위한 종합적인 시책의 수립 및 추진, 갈등해결을 위한 다양한 수단의 발굴·활용, 소속 직원의 갈등관리 능력 향상 등을 위한 책무를 부여하고 있다.

갈등관리의 기본원칙

「갈등관리규정」에서는 공공정책을 수립·집행하는 중앙행정기관이나 이해관계자 등이 준수하여야 하는 기본 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 공공정책과 관련해 발생하는 갈등은 갈등의 당사자가 대화와 타협을 통해 자율적으로 해결하고 이를 위해 이해관계인 간에 신뢰를 구축하는 것이 무엇보다 필요하다.

둘째, 정책 수립 과정 등에 이해관계자나 전문가 등이 실질적으로 참여할 수 있는 절차를 마련하고, 이해관계인 등이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련 정보의 공개와 공유를 확대하여야 한다.

셋째, 중앙행정기관은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교형량 해야 한다.

넷째, 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려해야 한다.

정책추진 전 과정의 모니터링

「갈등관리규정」은 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 해결하는 과정 전반에 관한 절차를 규정하고 있다. 갈등을 사전에 예방하기 위하여 갈등영향분석서 작성, 갈등관리심의위원회 심의, 참여적 의사결정방법을 활용하도록 하고, 기 발생한 갈등은 갈등조정협의회를 통해 대화와 타협으로 해결하도록 규정하고 있다.

첫째, 갈등영향분석을 실시한다. 갈등영향분석(Conflict Assessment)이라 함은 국민 생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인해 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 공공정책의 경우 갈등의 요인을 예측·분석하여 예방대책을 마련하는 것을 말한다.

둘째, 갈등관리의 1차적인 책임은 해당기관이 진다. 갈등이 빈발하는 부처에 갈등관리심의위원회를 설치해 갈등영향분석서를 중립적이고 공정한 입장에서 검토·보완하도록 하였다. 이는 행정기관의 장이 당해 소관업무와 관련된 갈등의 예방과 해결에 대해 책임을 지도록 하기 위함이다.

셋째, 참여적 의사결정방법을 활용해 사회적 합의를 도출한다. 참여적 의사결정 방법

은 시민과 이해관계자 등이 정책결정과정에 참여함으로써 정책에 대한 사회적 합의를 도출하는데 매우 유용한 제도이다.

넷째, 갈등조정협의회를 통해 자율적으로 갈등을 해결한다. 갈등조정협의회는 당사자 간 합의에 의해 구성되고 상호존중과 신뢰를 바탕으로 대안을 창출해 갈등을 해결하는 회의체이다. 중앙행정기관의 장은 필요한 경우 사안별로 갈등조정협의회를 구성한다.

다섯째, 공공기관의 갈등관리를 체계적으로 지원한다. 우리사회는 갈등관리에 대한 역사와 전통이 매우 짧아 갈등관리에 대한 인프라가 구축되어 있지 않다. 이에 정부는 갈등관리 연구기관의 지정·운영을 통해 갈등관리 인프라 구축, 자율적인 갈등해결 문화의 조기 정착, 공공기관의 갈등관리 등을 체계적으로 지원하고 있다.

2장

정책조정 및 갈등관리 주요사례



제1절 국정현안에 대한 기획조정

저출산·고령화 대책 사회협약 체결	023
세종·기업·혁신도시의 건설	032
2+5전략 추진	041
방송과 통신의 융합 문제	047
기업의 해외진출지원 대책	054
기후변화협약 대책 추진	058
제주특별자치도 추진	063

제2절 공공갈등의 조정

1. 개발과 보전간 갈등	
장항산업단지 건설	075
새만금 사업 관련 갈등 조정	082
서울 외곽순환도로 사패산 터널 건설	093
임진강 홍수 대책	099
백두대간 보호지역 지정	106
경부고속철도 천성산 구간 노선 결정	112
2. 입지 갈등	
중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 선정	116
주한미군기지 평택 이전	123
호남고속철도 분기역 선정	130
3. 새로운 제도의 도입에 따른 갈등	
주5일 근무제 확대	134
외국인 근로자 도입을 고용허가제로 일원화	140
공무원 노동조합의 허용	144
교육정보시스템(NEIS) 구축	150

제3절 정부기관간 이견 조정

1. 중앙정부 기관간 조정	
상수도 관리체계와 물관리 일원화 추진	159
온라인게임 이중심의	164
오염물질의 해안배출 관리	170
해·강안 군경계철책 현대화 사업 추진	174
2. 중앙·지방간 갈등 조정	
분당선 개포 1·2역 건립 관련 비용 조정	179
제2 롯데월드 신축	184
목포공항 주변 고도제한 완화	191
3. 다수 이해당사자 관련 정책조정	
중소기업 단체주의계약제도 개선	198
수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제정	203
골재수급 안정대책	208
폐광지역 중금속 오염 대책	213
소양강댐 탁수저감대책	217
4. 주관부처 지정	
외국국적 동포 방문취업제 도입	222
새차증후군 업무관리	227
대리운전 관리대책	231

저출산·고령화 대책 사회협약 체결

우리나라는 2005년 기준 합계출산율이 1.08명으로 세계 최저출산율 국가이고, 2050년에는 전체인구 대비 65세 이상이 37.5%로 예상되는 사상 최단기 속도의 고령화 국가이다.



합계출산율 :

출산 가능한 여성의 나이인 15세부터 49세까지를 기준으로 여성 한명이 평생 가임기간 동안 출산하는 평균 자녀수

사회협약이 맺어진 2006년 당시 우리나라는 저출산·고령화로 인해 생산인구 감소, 국가 경쟁력 저하, 잠재성장률 하락, 노인부양을 위한 세금 및 사회보장비 부담 증가, 국민연금 및 건강보험 재정 악화 등 여러가지 심각한 문제가 예상되는 상태였다. 저출산·고령화 문제를 해결하지 않고서는 우리사회의 지속 가능한 발전과 선진국 진입이 요원한 상황이었다. 이러한 문제 해결을 위해 정부는 2005년부터 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 민관합동으로 ‘저출산·고령사회위원회’를 설치해 기본계획을 마련하는 등 다양한 대책을 강구하고 있었다. 하지만 저출산·고령화 문제는 교육, 정년제도 등 사회 각 부문과 정책집단간의 이해와 갈등이 얹혀 있는 국가적 의제로 사회 각계각층의 합의에 의한 해결이 필요했다. 이에 따라 2006년 1월 정부는 경제계, 노동계, 종교계, 농민, 여성계, 시민단체 등으로 범국민적 협의체인 ‘저출산·고령화대책 연석회의’를 구성하고, 저출산·고령화 문제를 첫 번째 의제로 선정해 사회협약이라는 국민적 합의를 통한 해결을 도모하게 된다.



연석회의 :

국무총리를 포함 정부 (12), 경제계 (6), 노동계 (4), 교원단체 (2), 시민사회 (4), 종교(3), 여성계 (2), 농민계 (2), 학계 (2) 등 총 37인 구성, 민·관 공동의장은 국무총리, 전경련 회장, 한국노총 위원장, 한국여성재단 이사장 등 4인



연석회의 모습

이해와 신뢰로 마련한 사회협약

연석회의는 4차례의 본회의, 16차례의 실무협의회, 수십 차례의 소위원회, 워크숍 등 심도 있는 논의를 거쳐 2006년 6월 20일 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’을 체결했다. 사회협약은 ‘전문(前文)’, ‘제1장 출산과 양육에 어려움 없는 사회 실현’, ‘제2장 능력개발과 고용확대’, ‘제3장 건강하고 행복한 노후 생활 구축’, ‘제4장 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담’ 등으로 구성됐다.



저출산·고령사회 대책 사회협약 체결

이 협약은 선언적 의미를 넘어 우리사회 각계가 저출산·고령화 대책과 관련해 각자의 역할과 책임에 대해 합의하고 실천사업 또한 각계가 책임 있게 추진할 것을 약속한 점에서 주목할 만한 것이었다. 이러한 사회협약 체결까지는 쟁점에 대한 많은 논의가 있었으나 연석회의 참여주체들은 상호 이해와 신뢰, 지속적인 대화와 타협을 통해 합의에 이를 수 있었다.

저출산·고령화대책의 핵심쟁점과 합의

쟁점은 다양했으나 핵심적인 사항은 다음과 같다.

첫째, 국공립 보육시설 확충이 최대 쟁점사항 중 하나였다. 여성의 경제 활동이 늘면서 보육시설의 필요성이 절실하게 대두됐다. 그러나 민간보육시설은 시설수가 부족하고 저소득층이 이용하기에는 부담이 되는 등 많은 한계가 있었다. 이에 따라 경제적 부담이나 보육의 질이 우수한 국공립 보육시설의 확충을 통해 민간보육 수준 향상을 유도할 필요성이 제기된다. 당초 노동계 및 시민단체에서는 보육의 공공성 및 질 제고를 위해 2010년까지 보육아동 수 기준 30~50% 수준의 국공립 보육시설 확충을 강력하게 주장했다. 그러나 정부는 재원 등 제반 여건을 감안해 당초 20% 수준이었던 확충계획을 30% 수준으로 높여 이를 기본계획에 반영하기로 조정해 합의에 이르렀다.

둘째, 아동수당 제도는 OECD 국가 대부분이 도입하고 있다며 도입을 요구하는 시민단체와 정책효과와 불확실성과 재정 부담을 이유로 반대 입장을 표명한 경제계 의견이 대립됐다. 협약에서는 정부가 실효성과 현실성을 놓고 좀 더 검토하기로 하고 ‘아동수당 제도의 도입 시기, 방안, 재원 등을 검토 한다’는 수준에서 합의가 이루어졌다.

셋째, 남성출산휴가제도는 도입을 주장한 노동계, 시민사회단체의 의견과 휴가의 포괄적 사유를 내포하고 있는 연차휴가의 존립목적이 훼손된다는 이유로 반대하는 경제계의 주장이 맞섰다. 협약에서는 이를 조정하여 남성출산휴가를 협약서에는 명시하지 않는 대신 경제계의 실행계획에 포함시켜 자율적으로 실천하는 것으로 합의했다.

넷째, 정년연장 및 임금체계 개편에 관해서는 노동계는 정년연장을 전제로 하는 임금체계 개편을 주장했으나 경제계는 직무급체계 확립 등 연령차별금지를 위한 풍토 미성숙 등 여건 미비를 이유로 반대했다. 협약에서는 양측의 의견을 조율하여 ‘노사는 고령자 일자리가 확대될 수 있는 여건조성을 위해 함께 노력하고 임금체계 개편과 연동된 정년제도의 개선 방안을 논의한다’로 합의했다.

다섯째, 저출산·고령화대책 재원조달과 관련해 시민사회 단체 및 노동계에서는 ‘비과세·감면 제도의 축소’를 강력하게 주장했으나 경제계 및 농민단체에서 필수적인 부분까지 축소될 우려를 제기했다. 협약에서는 ‘비과세·감면 제도 등 조세지출의 합리적 개선’으로 합의했다. 아울러 재원마련 원칙으로 정부지출의 효율성 제고와 재원배분의 우선순위 확립, 세원 투명성 제고 등 조세의 형평성 제고, 비과세 감면제도 등 조세지출의 합리적 개선, 국민합의에 기반한 조세·재정개혁을 위한 사회적 대화의 장 마련 등을 합의하였다.

여섯째, 협약에서는 ‘기업과 정부의 중고령자 고용 확대를 위한 조치’, ‘노사와 정부의 여성고용 확대 및 고용의 질 향상을 위한 지원방안 마련’ 등을 명시했고 ‘여성 및 고령자의 일을 통한 사회참여를 확대하기 위한 다양한 사회적 일자리 창출 프로그램의 개발·실행’에 대해서도 합의했다.

국가의제에 대한 사회적 합의기구의 필요성

이번 사회협약은 저출산, 고령화 문제의 심각성을 우리 사회 성원 모두가 공유하고 이를 해결하기 위해 경제계, 노동계, 종교계, 여성·시민사회단체 및 정부 등 각계각층이 골고루 참여해 도출해낸 최초의 사회적 합의라는 점에 의의가 있다. 또한 각 참여단체들이 모여 사회적 합의를 이끌어 내는 과정에서 상호간에 이해와 신뢰의 토대를 구축하고 대화와 타협의 문화가 빈곤한 우리사회에 사회적 대화의 필요성에 대한 공감대를 형성했다는 점도 큰 성과다.

사회대통합을 통해 국가 위기 탈출에 성공한 네덜란드, 아일랜드, 스웨덴 등 유럽 강소국들의 사례에서 보듯 저출산·고령화대책 연석회의는 갈등과 이해 대립이 첨예한 국가적 난제에 대한 해결기제로써 갈등관리를 위한 필수기구라 할 수 있다.

앞으로 양극화 해소 등 갈등과 대립이 내재되어 정부의 노력만으로는 해결이 곤란한 국가적 의제들은 ‘저출산·고령화대책 연석회의’의 사회적 합의를 토대로 해결해 나갈 필요가 있다. 이는 갈등관리의 사회적 비용을 절감하고 보다 효율적인 정책집행을 가능하게 함으로써 우리사회가 선진사회로 나아갈 수 있는 기제로서의 역할을 하게 될 것이다.

저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약

세계 최저 수준으로 하락한 출산율과 유례없이 빠르게 진행되는 고령화는 생산가능인구의 감소, 노인부양에 대한 부담 가중, 성장잠재력 저하를 가져오게 되어 우리사회의 미래에 큰 시련과 위기로 다가오고 있다. 저출산·고령화 문제의 해결은 사회와 경제의 지속가능한 발전을 위해 미룰 수 없는 국가적 의제이다.

사회협약의 각 주체는 이 같은 위기가 출산·양육과 노인부양의 일차적 책임을 가족과 여성에게 지우고 국가와 사회가 이를 소홀히 하는 동안 형성된 제도·문화의 한계와 고용 및 소득 불안정 등 경제적 요인으로부터 비롯된다는 데 공감한다. 우리는 출산·양육과 노인부양을 국가와 사회 공동체의 모든 구성원이 함께 책임지고, 여성과 고령자에 대한 사회·문화적 차별을 해소하며, 일과 가족생활의 양립이 가능한 양성 평등한 사회를 만드는 것이 저출산·고령화 문제 해결의 출발점이자 목표가 되어야 한다는 것을 확인한다. 또한 생명에 대한 존중, 가족친화적 문화의 확산, 경제 활성화에 따른 일자리 창출과 고용안정 등이 필요하다는데 동의한다.

사회협약의 각 주체는 이 협약이 저출산·고령화 문제를 해결하는 단초가 되기를 기대하며 이의 성실한 이행을 다짐한다. 더불어 우리사회의 밝은 미래를 위해 국민 각계각층의 관심과 참여를 호소한다.

2006. 6. 20

저출산·고령화대책 연석회의

제1장 출산과 양육에 어려움 없는 사회 실현

1-1. 육아지원 시설에 대한 접근성을 높이고 질을 향상시키는 한편 보육을 보편적서비스로 제공하여 출산과 양육이 보장될 수 있도록 한다. 이를 위해

- ① 정부는 보육의 공공성 강화를 위해 국공립 보육시설을 보육아동기준 30% 수준으로 확충하며 이를 저출산·고령사회기본계획에 반영한다.
- ② 종교계는 육아지원시설 확충을 위해 노력하고 정부는 이를 원활히 할 수 있도록 지원한다.
- ③ 노사는 직장보육시설 확충을 위해 함께 노력하고 정부는 이에 대한 지원을 확대한다.
- ④ 정부는 민간육아지원시설의 질적 수준을 향상시키기 위해 노력한다.

1-2. 아동양육에 대한 지원을 강화한다. 이를 위해

- ① 정부는 아동양육에 따른 부담을 완화하기 위해 지원대상의 소득수준을 고려하여 보육료 및 교육비 지원을 확대한다.
- ② 정부는 아동이 있는 가정의 양육비 부담 경감을 위한 아동수당 제도의 도입시기, 방안, 재원 등을 검토한다.
- ③ 정부는 아동양육에 대해 조세 및 사회보험 등 다양한 인센티브를 도입한다.
- ④ 연석회의에 참여한 모든 주체는 입양에 대한 국민의식 개선 및 국내입양 활성화를 위해 함께 노력한다.

1-3. 일과 가족의 양립을 위해 출산과 아동양육에 따른 부담을 사회가 공동으로 분담하도록 한다. 이를 위해

- ① 노사는 근로자의 출산휴가와 아동양육을 위한 육아휴직 등이 고용불안으로 이어지지 않도록 기업 문화와

인사관리제도 개선에 함께 노력하고, 정부는 이를 위해 대체근로의 활성화 등 다양한 지원 방안을 마련한다.

② 노사는 여성뿐 아니라 남성에게도 출산·양육에 대한 공동책임이 있음에 대해 인식을 같이하여 휴직 기회를 확대하기 위해 노력하고 정부는 이에 대한 지원방안을 마련한다.

③ 노사와 정부는 부담의 사회화 수준을 높이고 출산휴가와 육아휴직이 비정규직에게도 확대될 수 있는 방안을 마련한다.

1-4. 생명존중과 양성평등의 관점에서 출산과 양육이 기쁨이 되는 사회문화를 확산시킨다. 이를 위해

① 연석회의에 참여한 모든 주체는 생명존중 및 양성평등문화와 출산·양육의 사회적 인식 개선을 위한 교육·홍보·캠페인 등 다양한 활동을 전개한다.

② 연석회의에 참여한 모든 주체는 미혼부모, 입양아, 혼혈인, 결혼이민자 가족 등에 대한 사회문화적 인식 전환을 위해 함께 노력하며 정부는 이들의 사회통합을 위한 지원을 확대한다.

③ 노사는 가족 친화적 기업문화의 확산을 위해 함께 노력한다.

④ 정부는 저출산·고령화 시대에 부합하지 않는 제반 법과 제도 등을 정비하도록 한다.

제2장 능력개발과 고용확대

2-1. 여성과 고령자의 능력개발 지원을 강화한다. 이를 위해

① 노사는 여성과 고령자의 직업교육·훈련이 미래에 대비한 투자라는데 동의하며, 이를 활성화하기 위해 노력한다.

② 정부는 고용보험 등을 통해 여성과 고령자의 직업교육·훈련에 대한 지원을 확대한다.

2-2. 여성의 고용 확대가 여성의 자아실현과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요한 수단이라는 데 동의한다. 이를 위해

① 노사와 정부는 여성고용을 확대하고 고용의 질을 향상시키기 위한 계획과 지원방안을 마련한다.

② 정부와 기업은 적극적 고용개선조치의 실효성을 높이기 위해 노력한다

2-3. 고령자의 고용 확대가 활기찬 노년생활과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요한 수단이라는 점에 동의한다. 이를 위해

① 기업과 정부는 중고령자가 기업의 핵심인력이 되는 사회가 다가오고 있다는 데 동의하고, 중고령자에 대한 고용을 확대하기 위한 조치를 적극적으로 추진한다.

② 노사는 중고령자 친화적인 인사관리·작업조직의 도입과 직무수행환경 개선을 위해 노력한다.

③ 노사는 고령자 일자리가 확대될 수 있는 여건조성을 위해 함께 노력하고 임금체계 개편과 연동된 정년제도의 개선 방안을 논의하며, 정부는 이를 위한 제도적 지원방안을 마련한다.

2-4. 노사와 시민사회단체 및 종교계는 여성 및 고령자의 일을 통한 사회참여를 확대하기 위해 다양한 사회적 일자리 창출 프로그램을 개발·실행하고, 정부는 이를 지원하기 위해 노력한다.

제3장 건강하고 행복한 노후생활 기반구축

3-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는

- ① 사각지대 해소
- ② 지속가능성 제고
- ③ 형평성 제고의 3대 원칙 하에 공적연금제도의 개혁방안을 논의하기 위한 사회적 대화의 장을 마련하고 조속히 합의안 마련을 위해 노력한다.

3-2. 퇴직연금제도가 건강하고 안정적인 노후생활기반 구축에 기여하도록 한다. 이를 위해

- ① 노사는 퇴직금 제도의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 퇴직연금 제도를 활성화하기 위한 방안을 공동으로 마련한다.
- ② 정부는 퇴직금의 퇴직연금으로의 전환에 대한 지원을 확대한다.

3-3. 고령사회에 대비하기 위한 요양서비스 기반을 구축한다. 이를 위해

- ① 연석회의에 참여한 모든 주체는 고령사회에 대비한 충실한 요양서비스의 필요성에 대해 동의한다.
이를 위해 서비스 도입시기, 공적 인프라 확충방안, 자원조달 방식, 정부의 재정적 역할 등에 관한 국회 차원의 조속한 사회적 합의를 촉구한다.

3-4. 건강하고 활기찬 노후생활 환경을 조성한다. 이를 위해

- ① 정부는 사전예방적 보건의료체계 구축, 노후 의료보장 내실화, 노인 건강 증진을 위한 운동사업 활성화, 고령자의 안전한 주거공간 확보, 고령친화적 도로 및 교통시설계획 수립과 노인 여가문화 활동기반 강화 등을 추진하며,
- ② 연석회의에 참여한 모든 주체는 노인 권익증진 및 효 문화 조성을 위해 노력한다.

제4장 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담

4-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는 저출산·고령화대책에 따르는 자원마련을 위해

- ① 정부지출의 효율성 제고와 자원배분의 우선순위 확립
- ② 세원 투명성 제고 등 조세의 형평성 제고
- ③ 비과세 감면 제도 등 조세지출의 합리적 개선
- ④ 국민합의에 기반한 조세·재정개혁을 위한 사회적 대화의 장 마련이라는 4대 원칙에 합의한다.

4-2. 연석회의에 참여한 모든 주체는 협약의 실효성을 확보하기 위하여 구체적 실천계획을 마련, 실행하고 이행정도를 점검·평가한다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2006.01.26	저출산·고령화대책 연석회의 출범
2006.02.22	제2차 본회의 개최 - 실무협의회(3회) 조정을 거쳐, 제2차 본회의를 개최 의제의 심층 토의를 위해 4대 분야별 분과위를 구성·운영기로 함
2006.02.24	4대분야별 분과위를 구성 구체적 실천과제와 각 분야별 역할 등을 협의
2006.04.11~12	'실무협의회 워크숍' 을 개최, 4대분야별 주요 쟁점사항에 대한 집중토론 및 향후 일정 등을 협의
2006.05.16	제3차 본회의 개최 - 제2차 본회의 이후 실무협의회(5회) 및 분과위(3회)를 개최, 4대 분야별 주요 쟁점사항과 각 부문별 역할을 집중 논의 - 이를 토대로 협약안 소위원회를 개최(2회)하여 협약초안을 작성, 제3차 본회의시 협약초안에 대한 의견 수렴 및 쟁점 논의
2006.05.13~05.24	해외사례연구 현지조사 실시 - 유럽의 사회적 대화사례 및 저출산·고령화정책 조사 및 사회 협약안에 대한 집중토의를 통해 기본적 합의 도출
2006.05.30~06.03	총리주재 간담회 및 협약안 최종합의 도출 - 국공립보육시설 확충, 아동수당 등 미합의 쟁점에 대해 총리주재 경제계(05.30), 노동계(06.01), 여성·시민사회(06.03) 간담회를 통해 의견을 조율 - 제16차 실무협의회(06.13)에서 마지막 쟁점사항인 국공립보육시설 확충문제에 대해 최종 합의를 도출하고 사회협약안 성안
2006.06.20	제4차 본회의 및 사회협약 체결식

웃다한이야기 1

현실 인정과 양보로 사회적 합의 체결

저출산 고령화문제 해결을 위한 사회협약을 맺는데 마지막까지 시끄러웠던 논란은 ‘국공립 보육시설의 확충문제’였다. 이 사항은 정부와 경제계, 시민단체 및 노동계의 주장이 첨예하게 대립해 쉽게 합의가 이루어지지 않았다.

이 문제에 대해 경제계는 “예산 및 보육수요 등을 고려해 점진적인 확충이 바람직하다”고 밝혔다. 반면 노동계는 “국공립 보육시설 확충의 구체적 목표치를 50%선으로 우선 확충을 추진하고 소비자가 민간과 국공립 시설 중 선택할 수 있도록 해야 한다”고 주장했다. 시민사회단체는 “국공립 보육시설을 2010년까지 보육아동기준 30% 수준으로 확충하자”면서 “특히 정부가 민간 보육시설을 지원하더라도 질 관리가 어려울 것이므로 민간시설의 질 향상을 위해서도 국공립 보육시설의 확충을 통한 경쟁체제 도입이 필요하다”는 의견을 내놓았다. 정부의 입장은 “국공립 보육시설 확충을 통해 보육시설의 질적 향상을 도모해야 한다는 큰 기본 틀에서 보육시설의 수요현황 및 향후 보육시장규모 등을 고려해 민간시설 활용 등 다양한 방안을 검토하자”는 입장이었다. 국공립 보육시설을 확충한다는 의지는 확고하였으나, 구체적 수치를 협약안에 명시하는 것은 정부재정 운영상 부담 때문에 부정적이었다. 노동계 및 시민사회단체들은 “여성의 경제활동이 늘어나면서 보육시설의 필요성이 절실하게 대두되고 있지만 현실적 수요를 충족시키기에 한계가 있다”면서 “특히 보육자원에 대한 사각지대는 민간보육시설로 충족하기 어렵기 때문에 국공립시설로 담당할 필요가 있고 가격과 질 면에서 우수한 국공립보육시설을 통해 민간의 수준 향상을 유도해야한다”며 국공립 보육시설의 획기적 확충을 강조했다. 이에 정부는 “정부의 정책방향 역시 민간 보육시설이 대다수라는 현실을 인정하고 이를 국공립 수준으로 끌어올리는 것”이라며 “국공립 보육시설도 확충하되 보육취약지역 등 사각지대를 메우는 것을 주요목표로 하고 있다”고 설득하였다. 또한 정부는 “현재 민간 보육시설이 2만 8천개 정도, 국공립은 1천2백 정도가 있는 실정을 고려해야한다”면서 “매년 15만 정도의 아동수가 감소하고 있는 상황에서 국공립 보육시설의 획기적 확충은 현실적으로 어려움이 있다”고 설명했다.

이 문제에 대해 연석회의는 경제계, 노동계, 시민사회단체 간담회를 차례로 개최해 참여단체간 상호의견의 차이를 공유하고, 사회적 합의의 정신을 살려 서로 이해와 양보를 통한 사회협약을 체결하자는데 동의를 이끌어 내었다. 이에 정부도 재원 등 제반 여건을 고려하여 당초 국공립 보육시설을 20%로 수준으로 확충하려던 계획을 30% 수준으로 높이기로 했다. 또한 시민사회단체들도 2010년까지 일정을 못 박는 것이 부담이라면서 저출산, 고령화 기본계획에 반영한다는 수준으로 구속력을 부여하는 방안을 제안했다. 결국 정부는 참여단체들의 전원 동의하에 “정부는 보육의 공공성 강화를 위해 국공립 보육시설을 보육아동기준 30% 수준으로 확충하고 이를 저출산, 고령사회 기본계획에 반영 한다”는 문구로 최종 합의했다.

세종·기업·혁신도시의 건설

우리나라는 지난 1960년대 이후 산업화와 도시화를 통한 고도성장과정에서 수도권 집중현상이 심화됐다. 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 2005년 기준으로 전국 인구의 48.1%가 거주한다. 이는 각종 주택난, 교통난, 환경오염 등의 문제와 수도권과 지방 간 사회, 경제, 문화적인 격차를 야기해 국민통합과 국가발전을 저해하고 있다. 이런 상황을 탈피하고 지역 특성화 발전에 기초한 다극 분산형 국토구조로 전환하기 위해 정부는 국가균형발전을 추진해 왔으며 이러한 정책성과를 조기에 가시화하고 확산하기 위한 방안으로 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 건설 등을 추진했다.

행정중심복합도시(세종특별자치시) 건설과 갈등해결

행정중심복합도시 건설 사업은 2003년 참여정부가 출범하면서 추진된 신행정수도 건설 사업에 그 뿌리를 두고 있다. 2003년 신행정수도 전담조직을 구성해 입지선정 기준안을 마련하고 전국적인 공개세미나 및 지역 순회공청회 등을 통해 국민여론을 수렴했다. 2004년 1월 16일 여야 합의로 「신행정수도 건설을 위한 특별조치법」(이하 신행정수도 특별법)을 제정해 법률적 근거를 마련했고 주요 국가기관 이전계획과 건설 기본계획을 수립하는 등 순조롭게 사업을 진행했다.

그러나 2004년 10월 21일 「신행정수도 특별법」에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 신행정수도 건설사업 추진이 전면 중단됐다. 하지만 우리나라가 선진국가로 진입하는데 꼭 이루어야 할 시대의 과제가 국가균형발전이라는 인식을 같이 한 정부와 국회는 신행정수도 위헌결정에 따른 후속대책 마련에 착수했고, 2005년 3월 2일 국회는 신행정수도 후속대책 특별위원회를 구성하여 3개월여 동안의 심도 있는 검토 및 논의와 여야 간의 합의결과를 바탕으로 「신행정수도 후속대책을 위한 연기, 공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 행정중심복합도시 특별법)을 통과시켰다.

행정도시 건설 사업은 투명하고 객관적인 입지선정, 주민과 함께하는 맞춤형 보상대책 수립, 참여형과 개방형 계획수립, 도시명칭 제정을 위한 국민공모 등 대규모 국책사업에 내재된 갈등을 사전에 예방하고 표출된 문제들을 민주적이고 합리적으로 해결해 '갈등 관리의 교과서'가 됐다.

행정도시 건설에 따른 수도권 등 다른 지역과의 갈등문제도 사전에 예방해 합리적으로 해결했다.

「행정중심복합도시 특별법」의 국회통과 이후에도 과천시, 서울시 의회 등 중앙행정 기관 소재 지자체들은 헌법소원 의사를 밝혔고 수도이전반대국민연합을 대표로 특별법에 대한 위헌확인 헌법소원을 제기했다. 하지만 건설교통부, 행정중심복합도시건설추진 위원회 등 정부는 헌법소원을 반박하는 의견서를 제출하는 등 적극적으로 대응하여 헌법 소원에 대해 각하 결정을 유도했고 행정중심복합도시 건설에 대한 법률적 논쟁에 마침표를 찍고 사업의 본격적 추진을 위한 토대를 마련했다.

「행정중심복합도시 특별법」 헌법소원에 대한 각하 결정 이후에도 사업에 대한 국민적 공감대를 형성하고 지역 간 갈등을 해소하기 위해 행정중심복합도시 건설의 필요성, 추진현황, 향후 추진계획 등의 사항을 언론, 방송토론회, 강의 및 세미나 등을 통하여 국민이 알기 쉽도록 홍보했다.

사실 신행정수도의 건설, 행정중심복합도시의 건설을 위한 입지선정 등 사업초기에는 충청권의 주민 및 지자체는 사업추진에 대한 가장 큰 지원·협조 세력이었다. 하지만 충청권 내에서 건설 사업이 추진되면서 행정도시의 명칭, 성격, 범위와 관련된 부분과 주변지역의 계획적 관리를 위한 규제 등에 대한 충청권 지자체와 지역민과의 갈등이 유발됐고 이러한 지역민과의 갈등을 조정하고 해소하는 문제가 최우선 과제로 대두됐다.

가장 대표적인 예가 바로 도시명칭 제정과 관련된 갈등이다. 정부는 이를 사전에 극복하기 위해 도시명칭 제정 과정에 ‘참여형 의사결정구조’ 방식을 도입하고 공정하고 투명한 절차로 갈등을 해소하고자 했다. 도시명칭에 대한 국민공모를 수행하는 과정에서 연기군은 행정중심복합도시 유치로 전체면적의 절반 이상이 편입된 것에 따른 지역 주민들의 불편과 더불어 연기군의 역사성이나 상징성을 이유로 도시명칭을 연기로 선정해 달라는 연기군민 896명의 서명이 든 건의서를 전달했다. 연기군민과의 갈등을 해소하기 위해 1차 선정된 25개의 명칭 중 ‘연기’ 명칭이 포함된 10개의 명칭을 뽑아 제1차 국민선호도 조사를 실시했다. 그 결과 ‘연기’ 명칭이 제외된 3개의 명칭이 선정됐고 연기군민도 투명하고 공정한 객관적인 절차로 진행된 도시명칭 선정과정에 별다른 이의를 제기하기 못하고 협력하는 분위기가 됐다.



세종특별자치시 개념도

이처럼 도시명칭 선정과정에서 정부는 공모방식, 국민이나 지자체 및 지방의회의 참여, 이해관계인인 연기군민의 의견 수렴 등 참여형, 개방형 명칭선정 절차를 통해 갈등 잠재요인을 분석하고 이를 슬기롭게 대처했다. 그 결과 행복도시의 갈등 관리는 갈등해소의 모범사례로 인식됐고 도시건설과 관련된 국민의 공감대와 정부의 신뢰성을 확고히 할 수 있는 계기를 마련했다.



세종특별자치시 기공식

기업도시 건설과 갈등해결

기업도시란 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발되는 도시를 말한다. 즉 기업 자신이 필요한 용지를 개발하여 주택, 교육, 의료 등 자족적 복합기능을 완성하고 생산, 연구 개발 등 유관 산업과의 연계성 및 효율성을 극대화하는 것을 말한다.

2004년 12월 「기업도시개발 특별법」이 제정·공포돼 기업도시를 추진할 수 있는 법적 근거가 만들어졌다. 이에 따라 정부는 기업도시 개발사업을 조기에 가시화해 지자체의 관심을 높이고 기업의 적극적인 투자를 유도하기 위해 시범사업을 추진했다.

6개 기업도시 시범사업

산업교역형	무안
지식기반형	충주, 원주
관광레저형	태안, 무주, 영암해남

기업도시 시범사업 선정 후 본격적인 개발추진에 앞서 다양한 일반인의 의견수렴을 위해 2005년 9월 13일 홈페이지를 개설했다. 기업도시 시범사업 신청서는 환경부, 농림부 등 관계부처가 공동으로 검토·평가했다. 그리하여 농림부의 태안 농지보전 대책, 환경부의 영암과 해남 환경대책을 이행조건으로 선정하는 등 부처 간 갈등요소를 사전에 예방했다.

시범사업 추진과정 중 관련 지자체 및 참여기업으로부터 건의 사항을 수렴하고 관계부처와의 신속한 협의를 위해 2006년 5월 2일부터 국무조정실 주관으로 기업도시 지원TF를 구성·운영해 사업 활성화를 위한 제도개선을 추진하게 됐다.

주요 제도개선 내용을 보면, 사업시행 전담기업에 출자하는 기업의 신용등급 요건을 투자적정등급 BBB 이상으로 한정하던 것을 일부 완화하고, 현물출자 토지가액의 인정 범위를 확대하는 것으로 「기업도시개발특별법 시행령」을 개정했다. 또한 민간기업의 초기 확보자금 부담을 완화하고 전담기업 출자금에 대하여 출자총액제한 적용을 제외 하며 농업진흥지역 해제 의제 등 절차를 간소화했다. 시범사업은 2006년부터 본격적으로 추진되고 있다. 각 시범사업은 참여기업이 결정돼 전담기업의 구성과 개발계획의 승인 신청 및 승인이 이뤄지고 있다. 사업추진이 가장 빠른 '태안 관광레저형 기업도시'는 2007년 10월 24일 착공되었고 나머지 5개 기업도시도 2007년내 개발계획 승인 및 실시계획을 수립해 2008년부터 순차적으로 착공할 예정이다.

사업진행 속도가 빨라 시범도시 중 가장 먼저 착공이 가능한 태안기업도시의 경우, 개발계획 승인과정에서 부처 간 이견이 일부 발생했다. 개발계획 승인내용에 기업도시에 맞닿아 있는 부남호의 수질개선이 포함되어 있었는데 이를 위한 준설작업의 주체를 둘러싸고 문화관광부와 농림부가 서로 상대방의 책임을 요구한 것이다. 그러나 국무조정실은 4차례 이상의 조정회의를 거쳐 2007년 4월 9일 태안군과 농촌공사가 공동으로 시행하도록 조치했다. 또한 기업도시가 낙후지역에 건설되고 있는 상황을 감안하여 사업의 원활한 진행을 위해 일정 기반시설에 대한 국고지원이 필요하다는 의견에 따라 재정경제부, 기획예산처 등과 3차례 이상 협의를 거쳐 2007년 7월 6일 주진입도로 1개소 건설비용의 50%를 국고로 지원해주기로 결정했다.

앞으로 국무조정실은 기업도시 사업추진 과정에서 발생할 수 있는 부처 간, 지역과 정부 간 이견에 대해서는 신속하고도 적극적인 조정을 통해 사업이 원활히 추진될 수 있도록 해나갈 계획이다.

혁신도시 건설과 갈등 해결

정부는 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 도모하고, 공공기관 지방이전을 축대로 지역성장거점을 형성하기 위해 2012년까지 178개 수도권 소재 공공기관을 지방으로 이전하고 이를 수용하는 10개의 혁신도시를 건설하기로 결정했다.

그러나 행복도시, 기업도시 건설과 달리 혁신도시 건설은 공공기관 지방이전을 전제로 하는 사업이므로 기관별 노조의 반발을 무마하면서 추진해야 했다. 기관 이전 계획에 대해 곧 ‘노조의 이전반대’, ‘지자체의 특정 공공기관 유치 갈등’, ‘지자체내의 이전 지역 갈등’ 등이 나타났고 이의 해결이 혁신도시 추진의 새로운 과제로 떠올랐다.

먼저 노조의 이전반대 문제가 발생했다. 관련 노조는 정부의 공공기관 이전의 필요성에 동의하지만 지방이전 추진과정에 대한 논의구조 및 지방이전 대책과 관련한 협의 과정에 근본적인 문제가 있음을 주장하고 이전반대 운동을 전개했다. 노조의 반발에 따라 정부는 정부대책반 노조팀을 중심으로 관련 여러 상급노조 측 즉 공공연맹, 공공노련, 전력노조 등과 지속적으로 수차례씩 협의를 진행해 마침내 정부와 상급노조 단체 간에 노정협약을 체결, 이전정책 추진을 협력하겠다는 약속을 받아냈다. 정부와 한국노총 전국공공노동조합연맹은 2005년 6월 21일 공공기관 지방이전정책의 원활한 추진을 위해 공동 노력하고 정부는 이전에 따른 기관과 임직원에게 대한 지원 대책을

수립하기로 하는 노정협약을 체결했다. 이런 노정협약의 체결은 공공기관 이전으로 빚어질 수 있는 사회적인 갈등을 사전에 해소하고 이전정책을 보다 원활하게 추진할 수 있는 중요한 계기가 된 것으로 평가된다.

다음으로 지자체 간 특정 공공기관을 유치하기 위한 갈등이 표출됐다. 2005년 2월 신행정수도후속대책특위 산하 지역균형발전소위에서 대형 공공기관을 지역별로 1개씩 배치하겠다는 내용에 따라 지역에서는 대형공공기관 유치를 위한 경쟁이 심화됐다. 각 지역에서는 대형 공공기관을 자기 지역으로 유치하여 달라는 건의문을 제출하고 대규모 공공기관 유치 무산 시 공공기관 지방이전계획 수용을 거부할 것임으로 대외적으로 공표하는 등 유치 경쟁이 격해졌다. 정부는 이에 대해 시도지사 간담회 등을 통해 정부안을 제시했다.

일단 시도 간 이해관계가 첨예한 한전 배치문제는 대안을 통해 사후 조정기로 했고 나머지에 대해서는 모두 합의했다. 이에 따라 2005년 5월 27일 국무총리 주재로 국가균형발전위원장, 관계부처 장관, 12개 시도지사가 참석한 가운데 정부와 12개 시도 간 기본협약을 체결할 수 있었다. 기본협약의 체결로 정부와 시도가 이전정책의 동반자임을 재확인했고 한전 배치문제는 별도로 균형위 심사를 통해 광주배치로 마무리됐다.

마지막으로 지자체 내에서 이전지역에 대한 갈등이 드러났다. 혁신도시 건설은 현재 진행 중인 사안으로 건설사업의 특성상 이해관계자의 첨예한 대립이 발생할 수 있다. 혁신도시 입지 문제가 초기에 쟁점이었고 입지선정이 완료된 이후에는 분산배치 요구가 있었다. 그리고 최근에는 보상가를 둘러싼 이해관계자의 대립이 쟁점을 이루고 있다. 정부는 입지선정에 대해서 이해관계자 즉 공공기관 소속 중앙행정기관, 공공기관장, 광역지자체간 공공기관 지방이전 이행기본협약서를 체결하게 하는 한편, 입지선정 위원회를 당사자인 지자체 및 이전공공기관 협의회 동수로 구성하여 이해당사자간 협의와 논의를 통해 입지선정을 결정토록 하여 부작용을 최소화했다.

또한 경남, 충북 등 일부 지자체가 지역 내 균형발전을 이유로 이전 공공기관을 도내 타 지역에 분산하여 배치하여 달라는 요구가 있었으나 지역성장 거점 형성이라는 혁신도시 건설의 취지를 설득하면서 분산배치는 불가하다는 정부원칙을 일관되게 유지했다. 또한, 혁신도시 예정지구내 토지소유자들의 보상가 인상 등 요구에 대해서도 정부는 최대한 성의껏 협의에 응하는 한편 주민들의 상실감을 보상할 수 있는 다양하고 실효성 있는 보상대책을 마련하는 방향으로 지속적으로 협의해 나가고 있다.



경북김천 혁신도시 기공식

국무조정실은 쟁점사항 및 혁신도시 건설과 관련한 현안이 발생할 경우, 건설교통부 등 관계부처가 모두 참여하는 범정부대책반 회의를 개최하여 현안을 해결하고 정부 방침을 확정하는 등 혁신도시 건설을 지원하고 있다.

이해관계자 참여를 통한 결정과 일관된 정책 추진이 관건

세종·기업·혁신도시 건설이 지금까지 큰 차질 없이 진행된 것은 이해관계자들을 도시 명칭, 성격 및 범위, 주변지역 규제, 입지선정 등 갈등해소 과정에 참여시켜 당사자들의 책임 하에 최종적인 결정을 하게 했기 때문이다. 이와 함께 이해관계가 엇갈리는 사안에 대해서는 정부가 관계부처 회의 등을 통해 정부방침을 신속하게 결정하고 결정된 사항은 일관되게 추진했기에 이런 국책사업을 큰 갈등 없이 진행할 수 있었다.

행정중심복합도시(세종시) 관련 추진일지

일 자	주 요 내 용
2002.	노무현 대통령후보 총청원에 행정수도 건설을 공약
2003.04.14	‘신행정수도건설추진기획단’ 및 ‘신행정수도건설추진지원단’ 설치
2004.01.16	「신행정수도의건설을위한특별조치법」 제정
2004.05.21	‘신행정수도건설추진위원회’ 출범
2004.10.21	「신행정수도의건설을위한특별조치법」에 대한 헌법재판소 위헌결정
2004.11.18	‘신행정수도후속대책위원회’ 설치
2005.03.18	「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제정 및 공포
2005.04.07	‘행정중심복합도시건설추진위원회’ 구성
2005.05.24	예정지역(72.91km ²) 및 주변지역(223.77km ²) 지정·고시
2005.10.05	중앙행정기관 이전계획 확정·고시(12부4처2청)
2006.01.01	행정중심복합도시건설청 개청
2006.07.31	건설기본계획 수립
2006.11.29	개발계획 수립
2006.12.21	도시명칭을 ‘세종(世宗, Sejong)’으로 확정
2007.06.29	광역도시계획 수립·고시
2007.06.29	실시계획 승인
2007.07.20	행정중심복합도시건설사업 기공식 개최

기업도시 관련 추진일지

일 자	주 요 내 용
2004.12.31	「기업도시개발 특별법」 제정·공포(법률 제7310)
2005.04.15	기업도시 시범사업 신청(8개 지역)
2005.04.30	「기업도시개발 특별법 시행령」 제정·공포(대통령령 제18818호)
2005.05.13	「기업도시개발 특별법 시행규칙」 공포(건교부령 제438호)
2005.07.08	기업도시 시범사업 지역 선정
2005.11.23	기업도시개발특별법 시행령 개정 - 전담기업 출자 민간기업 신용등급요건(BBB) 일부 완화, 현물출자 토지가액 상향(공시지가 50% → 100%), 전기시설 설치기준 완화(한전부담 구간 확대)
2006.12.22	태안기업도시 개발계획 승인(문광부)

2007.04.11	기업도시개발특별법 개정·공포(법률 제8375호) - 개발비용 전액 출자총액 제외, 자기자본 확보 비율 축소, 개발계획승인 시 농업 진흥지역 해제 및 농지전용허가 의제, 관광레저형 이외도 수산자원보호구역 해제 의제
2007.04.30	원주·충주기업도시 개발계획 승인

혁신도시 관련 추진일지

일 자	주 요 내 용
2004.08.31	기본원칙 발표(대상기관, 지역배치 등은 제외)
2005.05.27	기본협약 체결(정부, 12개 시·도지사)
2005.06.21~23	노·정간 기본협약 체결 - 06.21: 한국노총 공공노련·전국금융산업노조 - 06.23: 민주노총 공공연맹
2005.06.24	「공공기관지방이전계획」 확정·발표 - 수도권 소재 345 공공기관중 175개 기관을 이전대상기관으로 선정, 기능별로 12개 시·도에 분산배치
2005.08.05	공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설실무조직으로 '공공기관지방이전추진단' 설치
2005.08.02~31	정부, 시·도, 이전기관간 "이행 기본협약" 체결 - 대구(08.02), 광주(08.08), 전북(08.09), 충남(08.09), 충북(08.16) 제주(08.18), 경남(08.25), 강원(08.25), 전남(08.26), 경북(08.30) 부산(08.31), 울산(08.31)
2006.02.14	시도별 혁신도시 후보지 평가 및 입지선정 마무리
2006.10.	기본구상방향에 따라 도시별 특성을 반영하여 도시컨셉, 토지이용 등을 담은 「기본구상안」을 수립
2006.03.19	혁신도시 지구지정 마무리
2007.02.12	「혁신도시특별법」의 제정에 따른 시행
2007.05.~	개발계획 및 용지보상 착수
2007.09.~	실시계획을 승인하여 순차적으로 착공(09.12 제주 착공식)

2+5전략 추진

우리나라는 현재 노동인력에 비해 일자리가 상대적으로 부족한 상황이다. 하지만 이 상황은 곧 역전 될 전망이다. 2010년부터는 출산율 저하추세와 고령화 현상의 가속화로 일자리에 비해 인력이 부족할 것으로 예상된다. 특히 생산가능 인구 자체가 줄어드는 것으로 예측되는 2010년대 후반부터는 이런 인력부족 현상이 더욱 가속화 될 것으로 보인다. 코앞에 닥친 인력부족 현상에 대처하기 위해 우리는 보유인력을 효율적으로 활용해야 하나 현실은 그렇지 못하다. 선진국에 비해 취업연령은 2년 정도 높고 반대로 퇴직 연령은 5년 정도 낮기 때문이다. 우리나라 사람들이 일하는 기간은 생애 전체로 보았을 때 선진국보다 7년이나 짧은 것이다.

정부는 이러한 문제점을 인식하고 2004년부터 ‘비전 2030’을 통해 대책을 강구하는 한편 선진국의 경우처럼 현재보다 입직 연령을 2년 낮추고 퇴직 연령을 5년 늦춰 인력의 질을 고도화할 수 있는 ‘2+5전략’을 수립해 추진하게 됐다. 그러나 ‘2+5전략 추진 위원회’와 실무를 위한 ‘범정부추진단’을 구성하고 추진계획을 수립하는 과정에서 ‘사회복무제도’에 따른 인력충원과 배분인력 초과에 대해 부처 간 이견이 발생했다.

인력 자원 활용과 병역제도 개선의 필요성 대두

2006년 노동연구원의 연구에 따르면 우리나라의 입직 연령은 평균 25.0세이고 대졸자는 26.3세에 이른다. 이는 입직 평균 연령이 22.0세인 미국이나 23.2세인 프랑스, 22.9세인 OECD 평균보다 상당히 높은 수치다. 이에 따라 우리나라는 선진국에 비해 2년 정도 노동시장 진입이 지연되고 있고 특히 대학 진학율이 80% 이상인 것을 고려하면 3년 이상 늦어지는 실정이다. 퇴직의 경우에도 EU 15개국의 평균 퇴직 연령이 60.8세(2002년도 기준)인데 비해 우리나라 경우는 56.8세(2005년 노동부 조사)로 5년이나 빠르다.

우리나라의 입직 연령이 높아지는 가장 큰 이유로 병역제도가 꼽힌다. 현행 병역제도는 개인의 병역부담, 입직(入職) 연령 상승 등 과다한 사회적 비용을 유발하고 있을 뿐 아니라 군 복무 동기 및 만족도 저하, 전투력 강화에 부적합한 복무여건 등으로 인해 국방력을 높이는 데에도 한계를 드러내고 있다. 또한 현역복무는 대체복무와의 복무기간

차이가 미미하고 규제된 병영생활 등 군 복무에 따른 과중한 부담으로 현역입영을 기피하는 경향이 있다. 대체복무 상호 간에도 급여 등 복무여건이 모두 달라 형평성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 특히 국가가 병역자원을 일부 민간기업에 지원하는 것은 시장원리 및 병역의 공적 의무 이행 원칙을 위배한다는 주장이 사회 일각에서 꾸준히 제기돼 왔다. 이런 문제점들을 해결하기 위해서는 복잡하게 세분화되어 있는 현행의 복무형태를 단순화하고 복무여건의 차이를 최소화해 병역의 사회적 형평성을 높일 필요가 있었다.

‘2+5전략’ 진행 과정

정부는 2005년 9월부터 인력문제와 병역문제 해결을 위한 검토를 시작해 2006년 3월 연구초안을 마련했다. 이를 토대로 2006년 9월부터 병무청장을 기획단장으로 하는 ‘병역자원 연구기획단’을 발족시켜 ‘유급지원병제를 통한 전투력 강화 및 군복무 단축’, ‘대체복무 개선안으로의 사회복무 제도 도입’ 등 구체적인 방안을 연구했다. 병역제도 개선방안 연구와 함께 ‘비전 2030’을 토대로 한 ‘인적자원의 효율적 활용’에 대한 범정부적 대책이 강구됐다. 2007년 2월 2일 대통령 주재 범정부 보고대회에서 기본 골격이 확정됐고 2월 5일 국무총리 주관의 관계장관 합동 대국민 발표회에서는 향후 세부 추진방향이 제시되었다.

정부는 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처 장관을 위원으로 하는 ‘2+5전략 추진 위원회’와 이를 실무적으로 뒷받침하기 위해 국무조정실 기획차장을 단장으로 하는 ‘범정부 추진단’을 구성했다. 더불어 각 분야별로 ‘인적자원 활용팀(재정경제부)’, ‘학제개편팀(교육인적자원부)’, ‘군복무제도개선팀(국방부)’, ‘사회복무자원활용팀(병무청)’으로 구분해 세부 과제에 대한 추진계획을 수립케 했다. 추진계획 수립을 위해 각 주무부처 본부장 주관으로 운영되는 분야별 추진팀 회의를 매주 개최했다. 이와 함께 국무조정실 기획차장 주재의 ‘범정부 추진단’ 회의 역시 격주 단위로 개최해 분야별 과제에 대한 추진상황을 점검하고 각 부처별 이견사항을 조정했다. 정부는 수차례 거듭된 토의와 조정 과정을 거쳐 2007년 5월 17일 국무총리 주재 ‘국정현안정책 조정회의’에서 ‘인적자원활용’ 분야에 대한 세부 추진계획을 확정 발표했다. 인적자원 활용 분야는 7개 과제, 즉 ‘전문계고 육성’, ‘재직자 평생교육 지원’, ‘고등교육 혁신’, ‘장기근로유인형 연금제도’, ‘임금, 고용형태 유연성’, ‘적극적 노동시장정책’, ‘인적자원에 대한 건강투자’ 등으로 나뉘 추진키로 했다.

인적자원 활용 7개 과제

- 전문계고 육성 : 전문계고-직장-대학 연계, 전문계고 장학금 수혜율 확대 등
- 재직자 평생교육 지원 : 사내대학 활성화, 성인 학습자에 대학문호 개방 등
- 고등교육 혁신 : 대학에 대한 평가체제 구축 및 재정지원 확충 등
- 장기근로유인형 연금제도 : 국민연금 급여제도 재설계로 장기근로 유인 강화 등
- 임금·고용형태 유연성 : 정보제공 시스템 가동, 정년연장 장려금 도입 등
- 적극적 노동시장정책 : 취직거부시 실업급여 지급정지, 전직지원장려금 확대 등
- 인적자원에 대한 건강투자 : 영유아 무상접종 확대, 취약계층 영양지원 등

‘인적자원활용’ 분야 추진계획의 확정에 이어 ‘학제개편’, ‘군복무제도개선’, ‘사회복무 자원 활용’ 분야에 대한 집중적인 검토가 이루어졌다.

먼저 ‘학제개편’ 분야는 교육인적자원부가 주관이 돼 2007년 7월까지 여러 차례의 여론수렴 및 시뮬레이션을 통해 가능한 대안들에 대한 장단점을 분석했다. 그 결과 여러 문제점이 예상되고 학제 개편의 사회적 민감성과 파장 효과 등을 고려해 장기적으로 심층 검토하는 것으로 결론지었다.

‘군복무제도 개선’과 ‘사회복무자원 활용’ 분야는 ‘병역제도 개선’이란 단일 과제로 통합해 7월 10일 국무회의를 거쳐 확정·발표했다. 일단 ‘군복무제도 개선’ 추진계획은 병 복무기간 6개월 단축에 따라 유급지원병제 도입 등 전투력 보완대책을 강구하는데 초점을 맞춰 수립했다. 유급지원병은 2008년 2,000명부터 2년간 시험운영 후 점진적으로 증원해 2020년에 4만명 수준을 유지하는 것으로 결정했다. 전투력 보강을 위한 계획으로는 ‘군 간부비율 40% 이상 확대’, ‘입대전 기술특기병 양성체계 구축’, ‘교육 훈련 여건 개선’, ‘군복무 만족도 제고’ 등의 내용이 마련됐다.

다음으로 ‘사회복무제도’는 병역의 사회적 형평성 제고 및 청년 인적자원의 효율적 활용을 위해 도입하기로 했다. 2008년부터 도입해 2012년 이후 전면 시행하기로 했다. 이와 동시에 전경, 의경, 산업기능요원 등 대체복무제도는 2008년 이후 점진적으로 축소 운영하다가 2012년에 완전 폐지하기로 결정했다. 사회복무자원은 장애인 수발 등 사회적으로 필요하지만 공급이 원활하지 않은 사회서비스 분야에 우선 투입하되 사회적 일자리와의 중복되지 않도록 투입분야를 선정했다. 2008년에는 장애인, 노인 수발에 8,717명, 장애아동 및 학생 지원에 2,540명, 보건의료 및 환자지원에 1,439명 등 총

19,000명을 배정하기로 했고 기업근무 장애인 출퇴근 지원 등 사회복지제도 도입취지에 맞지 않는 분야는 배정에서 제외했다. 한편 사회복지자원들의 효과적인 관리를 위해 수요부처와 병무청이 긴밀한 협조체제를 구축하기로 하고, 직무관리 매뉴얼 마련, 상담 보호관 운영 등도 제도화했다.

원칙에 따른 조정

‘2+5전략’ 진행 과정에서 각 기관 및 사회단체들의 이견과 입장차이가 뚜렷하게 드러난 분야는 ‘사회복무제도’였다. 사회복지제도 도입과 더불어 대체복무제도가 폐지됐기 때문이었다. 가장 문제가 되는 것이 전경·의경제도 폐지에 따른 대책이었다. 전경, 의경 폐지에 따른 정규직 충원 규모에 대한 기획예산처와 법무부, 경찰청, 해양경찰청의 입장 차는 무척 컸다. 이런 입장 차는 2007년 2월 ‘인적자원활용 2+5전략’ 기본계획 수립 당시 기획예산처가 ‘전·의경 정원의 30%를 정규직으로 충원하겠다’는 방침을 제시하면서 불거졌다. 경찰청 등은 2006년 말 정원을 기준으로 정원의 30%를 매년 균등하게 충원해야 한다고 주장했으나 기획예산처는 2006년말 현원을 기준으로 매년 배정감축 인원의 30%씩 충원해 주겠다는 입장이었다.

이런 입장 차를 조정하기 위해 국무조정실은 외교안보심의관 주관으로 관계기관 조정 회의를 개최해 정원의 30%를 충원하는 것으로 최종 결정했다. 하지만 매년 충원규모 및 방법에 대한 대립 기관들의 입장이 갈렸고 대립 기관간에 추가적인 협의 절차를 거쳐 자체 조율하는 것으로 결론지었다.

전·의경 폐지에 따른 정규직 충원에 대한 관계기관간 입장

구 분	정원 (2006)	30%(계)	법무부, 경찰청, 해경청 (30%를 매년 균등 적용)					기획예산처 (감축인원의 30% 적용)				
			2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
계	54,415	16,325	3,264	3,264	3,265	3,266	3,266	1,422	1,422	1,422	1,422	10,637
전투경찰	16,800	5,040	1,008	1,008	1,008	1,008	1,008	498	498	498	498	3,048
의무경찰	30,116	9,035	1,807	1,807	1,807	1,807	1,807	750	750	750	750	6,035
해양경찰	3,592	1,078	215	215	216	216	216	96	96	96	96	694
경비교도	3,907	1,172	234	234	234	235	235	78	78	78	78	860

그 밖에 배정인원에 대한 각 수요부처의 요구가 지나치게 많아 전체적인 인력공급

능력을 초과하는 현상도 문제였다. 일부 부처는 사회복지제도 도입의 기본 취지에 맞지 않는 분야에 대한 인력배정을 요구하기도 했다. 이에 따라 각 분야별 인력 배정에 대한 명확한 기준과 원칙을 수립해 엄정하게 적용할 필요가 있었다.

병무청이 중심이 되어 사회복지제도 도입 방안을 강구하고 있었지만, 각 부처의 이견을 조정하고 쟁점사항을 해소하기에는 병무청의 역할에 한계가 있었다. 이에 국무조정실은 외교안보심의관실 주관 하에 각 사회복지자원 활용분야 선정과 인원배정 작업을 진행했다. 문화관광부, 노동부, 중소기업청 등 직접적인 이해관계가 있었던 여러 수요 부처의 요구는 자칫 사회복지제도의 도입취지를 약화시키거나 현행 대체복무제도를 연장하는 결과를 가져올 가능성이 있었다. 그러나 국무조정실은 각 부처들의 영향력을 최소화하면서 사회복지자원 배정원칙과 기준을 철저히 지켜 나갔다.

수요부처 요구 및 검토 결과 예시

기 관	분 야	인 원	검토 결과 (배정 제외)
계		10,267	
문화관광부	박물관 장애인안내 등	651	<ul style="list-style-type: none"> • 도서정리·시설관리, 노동부 근로복지공단·고용서비스·외국근로자 지원은 폐지에정인 행정보조 성격 • 박물관·미술관 장애인 안내 및 장애인 체육시설 지원은 1일 업무량 미달
	장애인 생활체육	180	
	도서정리 보조	2,651	
	시설관리(체육회)	15	
노동부	근로복지공단 업무지원	368	• 행정보조 성격
	취약계층 취업지원	650	
중소기업청	장애인 출퇴근 지원	5,752	• 중기청 장애인 출퇴근 지원은 장애인 지원 성격과 사기업 지원 성격 혼재

대형 프로젝트, 부처간 협조체제가 필수적

‘2+5전략’ 즉 2년 빨리, 5년 더 일하는 사회 만들기 전략은 향후 노동력 부족에 대비하여 인적자원 활용을 극대화하자는 목적으로 추진된 전략으로 거의 전 정부 부처가 참여하는 대규모 프로젝트였다. 따라서 이 프로젝트의 결과는 노동시장, 교육제도, 병역제도 등 사회전반에 영향을 미치게 된다. 이런 프로젝트를 시행할 때는 철저한 사전 준비와 관계기관 간 긴밀한 협조가 절대적으로 필요하다. 또한 프로젝트 수행에 필요한 인적, 물적, 재정적 지원능력에 대한 고려도 필수적이다.

이번 프로젝트는 부처 간 갈등이 증폭될 염려가 있었다. 그러나 국무총리를 위원장

으로 하는 ‘추진위원회’와 국무조정실 주관 하에 운영된 ‘법정부 추진단’은 관계 부처간의 긴밀한 협조체제를 구축하면서 사업별 주무부처를 중심으로 한 ‘분야별 추진단’을 동시에 운영해 비교적 단기간에 종합 추진계획을 완성했고 부처 간 이견도 비교적 효과적으로 조정했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2005.06.	‘비전2030’수립과정에서 ‘청년 인적자원의 효율적 활용’차원에서 병역제도 개선 필요성 제기 및 병역제도개선 기획단(단장:병무청장) 발족
2006.09.	병역제도개선 기획단에서 ‘병역제도 개선방안’ 보고
2007.02.02	대통령 주재 ‘2+5전략’ 보고대회
2007.02.05	총리 주관 합동브리핑
2007.02.15	‘추진위원회’ 구성(위원장:국무총리, 위원:관계장관) - ‘추진단’ 구성(단장:국조실 기획차장), 위원회 활동 지원
2007.05.17	국정현안정책조정회의에서 인적자원자원 활용 추진계획확정 - 전문계고 육성 등 7개 과제의 세부추진계획 마련 ① 전문계고 육성 ② 재직자 평생교육 지원 ③ 고등교육 혁신 ④ 장기근로유인형 연금제도 ⑤ 임금·고용형태 유연성 ⑥ 적극적 노동시장정책 ⑦ 인적자원에 대한 건강투자
2007.07.10	국무회의시 대통령 보고로 병역제도 개선(‘군복무제도 개선’, ‘사회복무제도 도입’) 추진방안 최종 확정 - 학제개편’분야는 장기과제로 심층 검토기로 결정

방송과 통신의 융합 문제

디지털 시대를 맞이해 방송의 디지털화와 통신의 광대역화에 따라 두 영역 간 경계가 허물어지는 방송통신 융합현상이 급진전됐다. 이에 대응하기 위해서는 관련 행정기구 및 법제도의 정비가 시급한 상황이었다. 하지만 관련 행정기관인 정보통신부와 방송위원회 간 갈등으로 정책대응이 지연돼 왔다.

방송통신 융합 문제는 1998년 12월에 설치된 대통령 자문기구였던 방송개혁위원회에서 공식적으로 논의되기 시작했다. 방송개혁위원회는 융합현상에 능동적으로 대응하기 위해 2001년 7월까지 정보통신부와 방송위원회를 통합하여 방송통신위원회를 설치할 것을 건의했으나 추진되지 못했다. 이후 방송통신융합 환경에서 방송위원회와 정보통신부로 이원화된 방송과 통신의 행정체제로 인해 혼선과 정책갈등이 발생했다. 특히 이동통신서비스를 이용한 방송프로그램 송신, VOD (Video On Demand), 데이터방송, IPTV (Internet Protocol Television) 도입 문제 등에서 지속적으로 이견이 나타났다. IPTV의 경우 2004년 통신사업자들의 서비스 도입계획이 발표됐으나 서비스 성격에 대한 기관간 갈등으로 인해 관련 법제도가 정비되지 않아 현재까지 서비스 도입이 지연되고 있는 실정이다. 이에 따라 정부는 방송통신 기구개편, IPTV 도입 등 미래 지향적인 방송통신 융합 정책방안을 마련하기 위해 민관합동으로 국무총리 자문기구인 방송통신융합추진위원회를 2007년 7월 28일 출범하였다.

핵심 쟁점과 관련 부처의 입장

방송통신융합에 대한 쟁점은 다음 세 가지로 압축할 수 있다. 먼저 방송통신 관할기구 개편 문제다. 정보통신부는 산업진흥기능과 입법 및 규제정책 기능은 책임과 권한을 가진 독립제 부처가 담당하고 대신 규제집행 기능을 통합해 합의제 행정기관을 설립할 것을 주장했다. 그러나 방송위원회는 산업진흥기능과 규제기능 전반을 합의제 행정기관으로 통합하되 IT산업, 콘텐츠진흥, 우정사업 등은 분리하자는 입장을 내세웠다. 반면 문화관광부는 규제기능은 합의제 행정기관이 맡고 진흥기능은 독립제 부처가 담당하는 방안을 제시했다.

다음으로 IPTV 도입에 관한 문제다. IPTV 서비스란 초고속 인터넷을 이용하여 정보

서비스, 동영상 콘텐츠 및 방송 등을 텔레비전 수상기로 제공하는 서비스를 말한다. 정보통신부와 통신업계는 IPTV서비스는 새로운 방송통신융합서비스이므로 광대역 융합서비스사업법을 제정하여 규율하고, 사업권역 및 진입방식 등에서 대폭적인 규제 완화가 필요하다고 주장했다. 그러나 방송위원회와 케이블TV 업계는 IPTV서비스는 디지털케이블TV와 유사한 방송서비스이므로 방송법 개정을 통해 규율하고, 형평성 차원에서 케이블TV와 동일한 규제를 적용해야 한다고 맞섰다.

마지막으로 콘텐츠산업 진흥 추진체계를 개선하는 문제다. 정보통신부는 디지털콘텐츠는 방송통신 기술, 망, 기기와 결합되어 제작, 유통, 소비되므로 가치사슬을 고려한 정책추진이 가능하도록 방송통신정책기관이 수행해야 한다는 입장이었다. 하지만 문화관광부는 콘텐츠산업 진흥 정책은 문화적 창의성에 의해 좌우되므로 문화, 예술 등 요소콘텐츠와의 연계성 속에서 육성되어야 한다면서 국가적 차원에서 콘텐츠 진흥 업무를 총괄하는 기능을 문화관광부에 부여해야 한다고 주장하였다.

방송통신융합추진위원회의 활동과 조정

방송통신융합추진위원회는 방송통신융합 현안을 해결하기 위해 ‘기구개편 방안’을 마련하는 것이 가장 시급한 과제라고 판단하여 최우선 과제로 설정했다. 더불어 IPTV 도입 방안 마련, 관련 규제체계 정비, 콘텐츠 진흥 방안 등도 주요과제로 함께 설정했다. 방송통신융합추진위원회는 출범 이후 1년 동안 전체회의 14회, 워크숍 6회, 분과위원회 13회, 전문위원회 65회 등 100여 차례의 회의를 개최하여 심도 있는 논의를 진행했다. 그 결과 2006년 10월 27일 제4차 전체회의에서 기구개편 방안을, 2007년 4월 5일 제11차 전체회의에서 IPTV 도입방안을, 2007년 7월 26일 제14차 전체회의에서 콘텐츠 산업 진흥 추진체계 및 규제개선 방향에 대한 정책방안을 마련하여 정부에 건의하였다.



추진위원회 전체회의

여러 논의과정에서 정보통신부는 경제적 효율성에 중점을 두었고 방송위원회는 중립성과 공익성을 강조했다. 하지만 관련 산업계 및 행정기관이 추구하는 가치와 목표가 서로 다르고 이해관계도 첨예하여 완벽한 합의를 도출하기가 곤란하였다. 방송업계와 통신업계, 관련 노조, 시민사회단체, 방송위원회 노조 등도 성명서를 발표하거나 시위를 하는 등 적극적으로 의사를 표명했다. 이에 따라 방송통신융합추진위원회는 공감대 확보를 위해 일단 이해관계자, 관련 전문가 등 각계의 의견을 다양하게 청취했다. 이와 함께 밤늦게까지 심층토의를 진행하는 등 집중논의를 했고 소수안도 수용하여 정부에 대한 정책건의서에 기재해 다양한 의견이 충분히 반영될 수 있도록 노력했다.

먼저 방송 및 통신 기구개편에 대해서는 산업진흥은 효율성이 중요하므로 독임제 기관에서 수행해야 한다는 정보통신부의 주장과 방송의 독립성을 위해 합의제 기관에서 담당해야 한다는 방송위원회의 주장이 맞서 합의가 어려웠다. 그러나 기구 개편의 중요성과 시급성을 고려, 핵심주장에 대해 양측이 한발씩 양보함으로써 합의에 도달할 수 있었다. 정보통신부는 산업진흥기능을 합의제 기관에서 수행하는 것에 대해 동의했고 방송위원회는 통합기구를 정부기관으로 설립하고 합의제 원칙을 토대로 독임제 요소를 포함하는 것을 인정했다. 정부는 방송통신융합추진위원회의 건의를 바탕으로 관계부처 협의를 거쳐 「방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안」을 마련하고 2007년 1월 11일 국회에 제출했다.

법률안 주요내용

- 방송위원회와 정보통신부로 이원화되어 있는 방송통신 관련 행정기능을 통합하여 대통령소속의 '방송통신위원회'를 설립
- 방송통신위원회는 위원장을 포함하여 5인의 상임위원으로 구성, 방송·정보통신 분야의 전문성 등을 고려하여 대통령이 임명
- 현행 방송위원회의 내용심의 기능과 정보통신윤리위원회의 기능을 통합, 민간기구인 '방송정보통신심의위원회'를 설립

둘째, IPTV 도입 방안 마련과 관련해 방송통신융합추진위원회는 통신업계와 케이블 TV업계가 갖고 있는 첨예한 이해관계를 감안해 실사구시의 원칙을 지키기로 했다. 먼저 IPTV와 디지털케이블TV 시연을 참관하여 이해관계자의 의견을 충분히 청취했고 이를 바탕으로 IPTV서비스 활성화와 케이블TV와의 규제 형평성을 모두 고려하는 균형 있는 정책방안을 마련했다.



IPTV 시연회

방송통신융합추진위원회는 방송통신 관련 행정기구의 통합이 아직 이루어지 않은 상황에서 방송통신 규제체계 전반에 대한 개선보다는 조속한 서비스 도입에 중점을 두기로 했다. 이에 따라 IPTV 사업자를 방송사업자로 허가하되 사업권역을 전국으로 하고 시장지배적 통신사업자도 직접 서비스를 제공할 수 있도록 하는 등 대폭적인 규제완화를 제시했다. 또한 규제 형평성을 감안하여 케이블TV 사업자에 대한 규제 완화도 병행하여야 한다는 방안도 제시했다.

셋째, 방송통신융합추진위원회는 콘텐츠산업 진흥 추진체계 정책방안 마련을 위해 2007년 4월부터 전문위원회 중심으로 30여 차례의 회의를 통해 관련 업계의 애로사항을 파악하고 심도 있게 기초적인 논의를 진행했다. 이를 바탕으로 전체회의를 통해 정책방안을 마련했다. 방송통신융합추진위원회는 방통융합시대에 콘텐츠산업이 새로운 성장동력으로 부상하고 있지만 콘텐츠산업 진흥기능이 문화관광부, 정보통신부, 방송위원회 등으로 분산되어 있어서 종합적인 진흥정책 추진이 곤란하다고 판단하고 범정부적 차원에서 콘텐츠산업의 경쟁력을 강화를 위해 방송통신통합기구 출범 이후 추진하는 것을 전제로 문화관광부에 범정부적 콘텐츠산업 총괄기능을 부여하고 일부기능을 조정하는 다수안과 신설 추진 중인 방송통신위원회에 콘텐츠관련 총괄기능을 부여하고 일부기능을 조정하자는 소수안을 각각 제시하였다.

방송통신 융합 쟁점과 조정결과

구 분	쟁 점	이 건 사 항	조 정 결 과
기구개편	방송통신의 기능	정통부는 산업진흥기능과 규제정책 및 입법기능은 독임제 부처에서 담당 주장	합의제 기관으로 방송통신 진흥 및 규제기능을 통합하되, 산업진흥 기능의 효율적 추진을 위해 독임제 요소를 포함
		방송위는 산업진흥기능과 규제기능 전반 을 통합하여 합의제 행정기관에서 수행 하고 IT, 콘텐츠, 우정기능은 분리 주장	
		문화부는 규제기능은 합의제 행정기관, 진흥기능은 독임제 부처가 담당 주장	
IPTV 도입	적용법률 및 규제내용	정통부는 IPTV 서비스에 대해 광대역용 합서비스 사업법을 제정하여 규율하고 대폭적 규제완화를 주장	IPTV 사업자를 방송사업자로 허가 하되, 서비스 활성화를 위해 사업권역 및 진입에 대한 규제완화를 하고, 형평성 제고를 위해 케이블TV 사업자에 대한 규제완화도 병행
		방송위는 방송법을 개정하여 규율할 것을 주장하고 케이블TV와 동일규제를 적용 할 것을 주장	
콘텐츠산업 진흥 추진체계	콘텐츠산업	정통부는 디지털산업의 가치사슬을 고려 하여 방송통신 정책기관이 디지털 콘텐츠 진흥업무 수행 주장	콘텐츠산업의 경쟁력을 강화를 위해 방송통신통합기구 출범 이후 추진하는 것을 전제로 차기정부에 다수안과 소수안을 제시
	진흥기능	문화부는 요소콘텐츠와의 연계성을 고려 하여 콘텐츠 진흥 정책은 문화부가 담당 할 것을 주장	
	조정방안	방송위는 콘텐츠업무중 방송콘텐츠는 방송통신위에서 담당 주장	

공정한 논의구조와 심도있는 집중논의가 해결책

1990년대 말부터 진행된 방송과 통신의 융합 논의는 방송과 통신의 상이한 정책목표와
첨예한 이해갈등으로 인해 방송통신융합추진위원회가 출범할 당시 일각에서는 과제가
원만히 해결되지 않을 것이라는 우려를 표명하기도 하였다. 그러나 방송통신 융합추진
위원회는 참여위원들의 적극적인 참여와 노력을 바탕으로 핵심 정책현안에 대한 정책

방안을 도출해 갈등의 근본적 해결을 위한 전기를 마련했다. 방송통신융합 추진위원회의 활동이 시사하는 바는 적지 않다.

먼저 공정하고 효율적인 논의구조를 형성하였다는 점이다. 방송통신융합추진위원회는 방송계, 통신계, 시민사회단체 등 각계인사들을 고루 참여시켜 구성의 공정성 확보했고 정보통신부, 문화관광부, 방송위원회, 공정거래위원회 등 관련 기관의 장관급 7인을 위원으로 하여금 소관기관의 이해관계, 의견, 행정현실을 적극 반영토록 해 실행 가능성을 극대화했다. 또한 방송통신 융합 의제에 대한 균형 있고 심도 있는 검토를 위해 전체위원회 외에도 정책산업 및 기구법제별로 분과위원회와 전문성 보강을 위해 전문가 중심의 전문위원회를 운영하는 등 다층적 논의구조를 통해 전문성, 공정성, 다양성을 확보했다.

다음으로 집중적 논의를 통해 공감대를 형성한 후 의사결정을 추진한 점이다. 방송통신융합추진위원회는 선택과 집중의 원칙에 따라 2006년에는 기구개편 방안을, 2007년에는 IPTV 도입방안을 최우선과제로 선정해 전일토론, 워크숍, 현장시찰 등을 통해 방송통신융합추진위원회 위원 간 공감대를 형성하여 단기간 내 생산적인 결론을 도출했다. 논의 과정에서도 심도 있는 논의를 통해 공감대를 형성하고 의사결정에 있어서는 소수의 의견을 소중하게 여기고 반영함으로써 이해당사자의 수용성을 높일 수 있었다. 또한, 운영방향을 효율적으로 관리한 점도 결론의 조기 도출을 가능케 했다. 위원회 핵심인사인 위원장, 분과위원장, 전문위원장, 지원단장 등으로 운영협의회를 구성하고 매주 조찬형식으로 회의를 개최해 회의안건 및 운영방향에 대한 사전조율을 통해 효율적인 논의를 도모했다.

마지막으로 2000년대부터 진행되어 온 방송과 통신의 융합이라는 국가적 현안 갈등과제에 대하여 방송통신융합추진위원회가 이해당사자들과 전문가들의 의견을 충분히 청취하고 상당한 숙고 끝에 사실상 만장일치의 합의를 도출해 국가적 난제 해결의 기반을 마련하였다는 점에서 의미가 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2002.12.	참여정부 선거공약으로 “「방송통신구조개편위원회」를 설치하여 「(가칭)방송통신위원회」의 기능설정 및 관련법 정비를 추진”할 것을 제시
2006.07.28	국무총리 자문기구로 방송통신융합추진위원회(이하 융추위) 구성 - 위원장 : 안문석 전 고려대부총장, 민간위원 14인, 정부위원 6인
2006.08.18	융추위 1차 회의에서 22개 의제를 선정하고, 기구개편을 최우선 과제로 추진하기로 결정
2006.09.27	기구개편 방안 마련을 위한 융추위 전체 워크숍 개최
2006.10.27	융추위는 제4차 전체회의에서 기구개편 방안과 관련하여 통합위원회안을 확정, 정부에 건의
2006.11.17	방송통신 기구개편 관련 국무총리 주재 관계장관 회의
2006.11.27	융추위 건의를 토대로 「방송통신위원회 설립 및 운영에 관한 법률안」을 마련하여 관계부처 협의 착수
2007.01.11	「방송통신위원회 설립 및 운영에 관한 법률안」 국회 제출
2007.02.13 / 03.16	IPTV 도입 정책방안 마련을 위한 융추위 워크숍 개최
2007.04.05	융추위는 제11차 전체회의에서 IPTV 도입 정책방안 확정, 정부에 건의
2007.04.20	정부는 융추위 건의내용을 국회 방송통신특위에 제출
2007.07.26	융추위는 제14차 전체회의에서 콘텐츠산업 진흥 및 추진체계 개선방안 · 방송통신 규제개선방향 · 공익적 프로그램 제고방안 · 보편적 서비스 실현방안을 확정하고 정부에 건의

기업의 해외진출지원 대책

글로벌 경제 환경 아래 우리 기업들의 해외진출이 급격히 증가하고 있으나 그 지원 방안은 각 부처 및 기관중심으로 개별적으로 추진됨으로써 범정부차원의 체계적인 지원은 부족한 편이었다.

잠깐!



- 2006 GDP대비 해외직접투자 잔액비중 : 한국 4.6%, 일본 16.3%, 미국 16.4%, 영국 56.2%
- 1인당GDP 2만불 시점 및 잔액비중 : 미국 (1988, 7%), 영국 (1996, 28%)

이런 상황에서 대통령은 2006년 12월 4일 인도네시아 방문시, 우리 기업의 종합적이고 체계적인 해외진출을 지원하기 위한 범국가적 전략마련을 지시했다. 이에 따라 정부는 국무조정실을 중심으로 재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 한국무역협회 등 관계부처 및 기관이 참여하는 '해외진출지원 T/F'를 구성해 이견을 조정하고 수요자인 기업 중심의 종합적인 지원 방안을 마련하기로 했다.

기업 해외진출지원 방안의 내용

기업의 해외진출 지원을 위해 정부는 국무조정실 정책차장을 주재로 2006년 12월부터 2007년 2월까지 5차례에 걸친 관계부처 T/F 회의를 열고 대책 방향 및 범위에 대해 집중적으로 논의했다. 또한 2007년 1월 5일에는 정책차장이 주재하는 해외진출기업 조찬 간담회를 개최하여 해외진출기업들의 의견과 애로사항을 청취했다. 특히 해외 진출기업 100여개사를 대상으로 해외진출기업에 대한 설문조사를 실시해 기업들의 다양한 수요를 파악했다. 2007년 2월 11일에는 관계부처 추진계획, 설문조사, 간담회 결과 등을 토대로 한 관계부처 합동 '기업의 해외진출지원 방안'을 마련해 대통령에게 보고하고 이를 최종적으로 확정했다. 해외진출 지원 대책의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 정보제공 및 컨설팅 지원을 강화했다. 먼저 해외진출 관련정보를 일괄 제공하는 '통합포털사이트'를 구축키로 했다. 또한 최근 우리 기업의 진출이 급격히 늘어나고 있는 베트남 호치민에 한국무역협회 주도로 '한국비즈니스타워'를 건설해 현지에 있는 지원기관들과 진출기업이 같은 공간에 입주할 수 있도록 지원했다. 한편, 해외진출을

희망하는 기업에게는 대한무역투자진흥공사(KOTRA)에 설치되는 ‘Global Korea’를 통해 무료상담을 받을 수 있도록 했다.

둘째, 해외진출 지원시스템을 정비했다. 시중의 풍부한 유동자금이 해외자원개발사업에 활용될 수 있도록 다양한 자원개발펀드를 출시하고, 해외자원개발 사업에 투자하는 기업이 실질적 혜택을 볼 수 있도록 자원개발 설비투자 세액공제제도를 개선했다. 이와 함께 해외개발사업에 참여하는 진출기업에게 자금을 빌려주는 금융기관들의 융자금에 대해서도 수출보험공사에서 보험을 들 수 있도록 ‘해외사업 금융보험’을 도입하기로 했다.

셋째, 패키지형 진출을 확대하기로 했다. 패키지형 진출이란 전략국가에 대해 연관산업 동반진출 또는 전산업분야에 걸친 포괄적 산업협력 등을 통해 장기적이고 호혜적인 협력성과를 목표로 하는 해외진출방식이다. 이를 위해 한국무역협회에 ‘해외진출전략 컨설팅팀’을 설치, 우리나라와 진출상대국의 산업여건을 면밀히 분석한 패키지 진출 전략을 수립하고 산업자원부장관을 위원장으로 하는 패키지진출전략심의회를 통해 국가적 차원의 패키지 진출 전략을 확정하는 절차를 제도화하기로 했다.

넷째, 범정부 협의체를 설치하기로 했다. 정부는 해외진출지원정책을 종합·조정하기 위해 경제부총리를 위원장으로 하는 해외진출협의회 및 산업자원부차관을 위원장으로 하는 실무협의회를 설치해 운영하기로 했다.



종합대책 마련을 위한 협의와 조정

기업의 해외진출 지원에 대한 종합대책을 마련하기 위해서는 재정경제부, 외교통상부, 산업자원부, 건설교통부, 정보통신부, KOTRA, 한국무역협회, 수출보험공사, 수출입은행 등 해외진출 지원기관들의 적극적인 협조가 필수적이었다. 이에 따라 단기간에 집중적인 관계부처 T/F 회의 통해 적극적으로 안건을 발굴하고 각 기관장에게는 기관 차원의 적극적인 협조를 요청했다.

전문성을 높이기 위한 노력도 함께 이뤄졌다. 현지 진출 국가들의 실정, 금융 등 제도적 지원 등에 대한 전문적인 지식과 정보가 부족한 부분에 대해서는 해외진출기업 간담회, 전문가 간담회, 해외진출 기업 설문조사 등을 통해 보완했다. 또한 KOTRA, 한국무역협회, 수출입은행, 수출보험공사, 해외진출플랜트 협회, 해외건설협회, 대한상의, 전경련, 중소기업진흥공단, 해외진출 지원 컨설팅 업체 등 30여명으로 구성된 전문가 풀을 운영해 관련 전문가의 의견을 수시로 청취하고 대책안에 참고했다.

유사 기능을 수행하는 지원기관 간 업무영역 갈등은 관계기관 회의를 통해 조정안을 도출하고 지원방안에 반영했다. 이 과정에서 국무조정실은 소극적 조정 역할에서 벗어나 관련 현안을 논의하고 최종 안건을 작성하는데 적극적으로 관여했다. 예를 들어 포털 사이트 구축과 컨설팅 기능의 수행과 관련하여 유사기능을 수행하는 한국무역협회와 KOTRA간 업무영역상 갈등을 들 수 있다. 국무조정실은 기관의 전문성 등을 반영해 포털사이트 구축은 KOTRA가 주관하고 컨설팅 기능은 한국무역협회가 수행하는 것으로 조정했다. 한편 외환보유과다 등에 따른 환율 대책으로 마련돼 2007년 1월 15일 발표된 재정경제부의 해외투자 확대방안까지 '기업의 해외진출 지원방안'에 포함시켜 종합적인 대책이 범정부 차원으로 이루어질 수 있도록 하였다.

범정부차원의 체계적 정책 수립의 필요성

본 사례는 국무조정실 주관 하에 기업의 해외진출 지원을 위한 범정부차원의 대책을 마련해 개별부처별 대책의 중복과 비효율을 극복하고, 기업의 해외진출을 지원하는 체계적인 정책을 수립했다는 데 의의를 찾을 수 있다. 아울러 정책 수립에서 끝나는 것이 아니라 경제부총리가 주재하는 민관협의체 구성, 기업의 해외진출 지원을 위한 주요정책 및 지원현안에 대한 지속적인 보강·관리가 가능하도록 체계적인 지원시스템을 상시화한 데에서도 의미가 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2006.12.04	대통령 지시 : 해외진출 지원을 위한 정부대책 마련
2006.12.26	1차 '해외진출지원 관계부처 T/F' 개최
2006.12.28	2차 '해외진출지원 관계부처 T/F' 개최
2007.01.04	3차 '해외진출지원 관계부처 T/F' 개최
2007.01.05	해외진출기업 초청 조찬 간담회
2007.01.11	4차 '해외진출지원 관계부처 T/F' 개최
2007.01.15	재정경제부, '해외투자 확대 방안' 발표
2007.01.31	최종 '해외진출지원 관계부처 T/F 회의' 개최
2007.02.11	「기업의 해외진출지원방안」 대통령 보고
2007.02.28	「기업의 해외진출지원방안」 발표

기후변화협약 대책 추진

우리나라는 지구온난화 방지를 위한 국제적 노력에 동참하고자 1993년 12월 기후변화 협약에 가입했고 2002년 10월 교토의정서 비준에도 합의했다. 정부는 에너지절약 및 온실가스 감축이 우리 경제의 장기적인 발전방향에 부합한다는 인식을 가지고 1999년부터 외교통상부, 산업자원부, 환경부 등 19개 부처가 참여한 범정부대책추진기구를 구성해 ‘기후변화협약대응 종합대책’을 추진하고 있다.

잠깐!



기후변화협약 대책 추진 체계 :

기후변화협약 대책위원회(위원장: 국무총리) - 실무위원회(국무조정실장) - 실무조정회의(국무조정실 경제조정관) - 6개 대책반(총괄대책반(반장: 국무조정실, 종합·조정 역할 수행), 협상 대책반(외교부), 에너지·산업대책반(산자부), 환경대책반(환경부), 농림대책반(농림부), 연구개발반(과기부))

잠깐!



기후변화협약 대책 수립과정 :

제1차(1999~2001년), 제2차 종합대책(2002~2004년)을 추진, 현재 3대 분야 87개 과제로 구성된 제3차 종합대책(2005~2007년)을 추진 중이며, 제4차 종합대책(2008~2012년)을 수립예정

그러나 산업자원부와 환경부는 정부 종합대책의 추진과정에서 기후변화협약 대응을 위한 감축목표 설정 여부 등에서 이견을 보였다. 특히 ‘온실가스 배출계수 개발과 관리’, 배출권 거래제 도입에 따른 ‘온실가스 배출량의 업종별 산정지침 개발을 위한 업종별 대책반 운영’ 등을 둘러싸고 이해가 첨예하게 대립했다. 이런 갈등 양상은 중복 투자로 인한 비효율성을 초래할 위험성을 가지고 있었다.

잠깐!



온실가스 배출계수 :

국가 온실가스 배출통계 작성을 위한 것으로 연료나 투입 재료 단위당 배출되는 온실가스 배출량을 의미하며, 배출량은 배출계수에 활동도(Activity Data, 예 : 연료사용량, 전력생산량, 제품 생산량, 폐기를 처리량 등)를 곱해서 산정하는 것

갈등의 양상과 부처의 입장

환경부와 산업자원부의 이견은 주로 다음 세 가지 사항에서 나타난다.

첫째, ‘온실가스 배출계수 개발’과 관련한 사항들이다. 국가 온실가스 배출통계는 에너지 및 산업공정, 폐기물, 농업 및 축산, 토지 이용 변경 및 임업 부문으로 나뉘어 부처별 업무영역에 따라 산업자원부, 환경부, 농촌진흥청, 산림청에서 각각 작성하고 산업자원부에서 총괄·취합해 국가통계로 관리해 왔다. 문제는 환경부의 대기환경보전법에 배출계수 개발권한이 규정되면서 발생했다. 즉 어디에서 ‘배출계수 개발 및 관리’를 해야 하는가에 대한 부처 간 이견이 나타난 것이다. 산업자원부는 “온실가스 배출계수는 배출통계 작성시 하나의 요소로 활용되는 것이기 때문에 부문별 배출통계와 연계되어 개발되는 것이 타당하므로 제3차 종합대책에 따라 배출통계 작성을 담당하고 있는 4개 부처, 즉 주관부처인 산업자원부와 관련부처인 환경부, 농진청, 산림청에서 부문별 배출계수를 개발하는 것이 바람직하다”는 입장을 보였다. 반면 환경부는 “대기환경보전법에 따라 환경부가 폐기물 부문을 포함한 모든 부문의 온실가스 배출계수의 개발 및 관리 권한을 가져야 한다”고 주장했다.

둘째, ‘업종별 산정지침 개발을 위한 업종별 대책반 운영’에 관한 사항들이다. 환경부는 “기존의 8개 업종별 대책반 외에도 제3차 종합대책 중 온실가스 배출권거래제 도입 방안을 위해 3개 업종, 즉 제지, 석유화학, 시멘트의 산정지침 개발을 위한 업종별 대책반을 구성·운영해야 한다”고 주장했다.



업종별 대책반 :

산업계의 기후변화 협약 대응능력 제고를 위해 에너지다소비 업종인 정유, 철강, 발전, 자동차, 반도체, 제지, 시멘트, 석유화학에 대해 정부·업계·전문가가 참여하는 업종별 대책반을 2005년 구성해 운영중. 2005년 업종별 대책반을 중심으로 5개 업종(정유, 철강, 발전, 자동차, 반도체)의 산정지침 개발을 완료

하지만 산업자원부는 “이미 범정부적으로 산업자원부가 운영 중인 업종별 대책반에서 제지, 시멘트, 석유화학분야의 산정지침을 개발하고 있으므로 환경부의 업종별 산정팀을 해체하고 기존 업종별 대책반에 참여해 공동으로 통합 산정지침을 확정할 것”을 제안했다.

셋째, ‘온실가스 배출권거래제 시범사업’과 관련한 문제가 논란이 됐다. 배출계수 및 업종별 산정지침을 둘러싸고 갈등이 나타난 상황에서 산업자원부와 환경부는 온실가스 레지스트리 설치 및 운영 등 배출권거래제 시범사업을 둘러싸고 갈등을 일으켰다.

산업자원부는 “제3차 종합대책 중 ‘온실가스 감축 실적 등록 및 관리’ 과제의 단독주관 부처이므로 산업자원부가 추진해야 한다”고 주장했다. 반면 환경부는 “배출권거래제

시범사업을 위한 사업장별 배출량 등록시스템을 구축하는 것으로, 산자부가 현재 운영 중인 감축실적등록소와는 목적 및 내용이 다르다”는 입장이었다. 이러한 갈등 속에서 양 부처는 에너지 및 산업공정부문의 사업장 단위 온실가스 배출량 보고 및 등록체계를 중복으로 구축했고 2006년부터는 양 부처 모두 기업(사업장)을 대상으로 온실가스 배출량 등록을 추진하는 등 배출권거래제 기반사업을 경쟁적으로 추진했다. 우리나라의 온실가스 감축의무 부담이 확정되지 않았고 온실가스 배출권거래제에 대한 범정부 차원의 정책방향이 마련되지도 않은 상태에서 사업의 중복 추진은 산업계의 부담과 혼란을 일으켰다.



온실가스 레지스트리란 :

온실가스 ERUs, CERs, AAUs, RMUs의 발행, 보유, 이전, 취득, 취소, 폐기 등을 기록 및 관리하는 체계

- ERUs (Emissions Reduction Unit)
: 공동이행 (Joint Implementation)으로 발생된 배출권
- CERs (Certified Emission Reduction)
: 청정개발체제 (CDM)사업을 통해 발생된 배출권
- AAUs (Assigned Amount Unit) : 의무부담국가에 대한 교토의정서하의 할당량
- RMUs (Removal Unit) : 의무부담국가의 흡수원 감축량에 대해 발행된 배출량

전문가, 실무회의를 통해 갈등 극복

국무조정실은 환경부와 산업자원부의 이런 갈등 관계를 조정하기 위해 관계자 및 전문가 회의와 실무조정회의를 통해 양 부처의 입장을 정리하고 조정안을 마련했다.

먼저 ‘온실가스 배출계수 개발’ 관련하여 배출계수는 국가 온실가스 배출통계 작성을 위한 것이므로 배출통계 작성 및 총괄과 연계되어 개발하는 것이 바람직하다는 방향으로 의견을 모았다. 또한 부처별 전문성을 활용해 효율적이면서도 국가적으로 의미 있는 배출계수 도출이 필요하다는데 공감대가 형성됐다. 이에 따라 환경부는 대기환경 보전법에 따라 배출계수를 총괄 관리하고 관련부처는 소관영역에 대한 배출계수를 개발 하되 필요할 경우 환경부가 추천하는 전문가를 참여시켜 개발 할 수 있도록 조정하였다.

다음으로 ‘업종별 산정지침 개발을 위한 업종별 대책반 운영’도 조정이 됐다. 제지, 석유화학, 시멘트 3개 업종 산정지침 개발을 위한 대책반 구성은 기존의 업종별대책반 과 중복되어 산업계의 혼란을 초래할 수 있다는 점을 감안하였다. 즉 제3차 종합대책에

근거해 산업자원부에서 추진하는 업종별 대책반에서 3개 업종 산정 지침을 만들고 향후 업종별 대책반과 기능 및 구성이 유사한 형태의 산업계 팀은 구성하지 않기로 했다. 또한 산업계와의 의견수렴 통로를 8개 업종별 대책반으로 일원화해 업계 부담을 최소화할 수 있도록 하였다.

마지막으로 온실가스 레지스트리 설치 및 운영 등 ‘배출거래제 시범사업’과 관련한 조정도 이뤄졌다. 일단 2012년 이후 온실가스 감축의무 부담방식 및 대상 등에 대한 논의가 아직 진행 중이고 배출권거래제 시스템 설계방안에 대한 국가적 합의가 이루어지지 않은 점 등이 고려됐다. 따라서 제3차 종합대책 중 온실가스 배출권거래제 도입방안에 따라 배출권거래제 시범사업 도입방안은 양부처의 통합안을 중심으로 2008년 이후에 논의기로 조정했다. 구체적으로 2007년까지 양 부처는 우선 통합안을 마련하고, 기업이 참여하는 모의거래사업 등은 유보하기로 했다. 또한 2008년 이후 양 부처의 통합안을 중심으로 기후변화협약 협상진행 상황에 따라 단일한 시스템을 설계한 후, 시범사업 실시여부 및 방안 등을 기후변화협약대책위원회에 상정해 의결하는 것으로 최종적으로 조정했다.

新국가전략 차원에서 기후변화 대응

정부는 기후변화를 단순한 국제협약에 대한 소극적 대응에서 벗어나 新국가전략차원에서 접근하고 있으며 이를 위해 추진체계를 강화했다. 우선, 국무총리가 위원장인 기후변화 대책위원회의 기능을 기후변화협약에 대한 대책중심에서 기후변화정책 전반을 기획·조정할 수 있도록 전환했다. 아울러 국무조정실에 설치된 기후변화 전담조직인 기후변화대응기획단을 확대 개편해 기후변화 대응을 위한 중장기 전략수립과 추진과제에 대한 조정역할을 보완했다. 이제 기후변화는 정부와 관련 기업이 관련된 국제협약과 통상문제가 아닌 정부, 지자체, 기업, 시민단체, 국민 등 각계각층이 참여하는 범국가 의제로 추진되고 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2006.03.27	1차:관계부처 담당관회의
2006.04.27	2차:산업심의관주재 실무회의
2006.05.02	3차:관계부처 과장급 회의
2006.06.23	4차:2차 과장급 회의
2006.07.13	5차:3차 과장급 회의 - 8개 업종별 대책반 및 배출권거래제 관련사항 조정완료 ⇒ 산업계 의견수렴을 위한 통로는 기존의 업종별대책반(정유, 철강, 발전, 자동차, 반도체, 제지, 시멘트, 석유화학)으로 일원화
2006.08.07	6차:4차 과장급 회의
2006.08.29	7차:배출계수 관련 전문가 협의
2006.10.04	8차:산자·환경부에 자료제출 협조 공문 발송
2006.10.16	9차:환경부 미제출에 따라 협조공문 재발송
2006.10.26	10차:실무조정회의시 관련사항 논의
2006.11.27~2007.01.12	11차:사례금 과제 발주 (한국대기학회)
2006.12.12	12차:전문가 협의
2007.01.12	13차:한국대기학회 토론회 개최 결과 보고
2007.05.29	산자부와 환경부의 자료 비교를 통한 조정안을 마련하고자 하였으나, 환경부의 배출계수 실측자료 미제출로 국무조정실 조정결과 통보

제주특별자치도 추진

제주특별자치도는 규제를 경쟁국 수준 이상으로 완화하여 이상적 자유시장 경제모델을 제주도에 구현하고자 추진됐다. 이는 중앙권한을 단계적으로 지방으로 이양하여 모범적인 지방자치를 실현하고자 하는 정부의 의지를 반영한 것이다.

제주특별자치도의 성공적인 추진을 위해서는 입법, 행정, 재정, 산업 전반에 걸쳐 새로운 틀을 갖추어 나가는 것이 필요했다. 하지만 권한이양과 규제완화 대상에 대한 구체적인 논의가 시작되자 관련 부처에서는 특별자치도의 취지와 추진방향에는 공감하면서도 다른 지방과의 형평성 등을 이유로 반대 입장을 표명했다. 이에 특별자치도 취지에 걸맞은 ‘차별화’의 진전 속도를 결정하는 제주와 관계부처간의 줄다리기 협상이 시작됐고, 협상에서 최적의 대안을 도출하기 위해 국무조정실이 중심이 되어 정책방향에 대한 조정을 시작했다.

여기서는 2006년 7월 1일 시행된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별법) 제정과 2007년 8월 3일 시행된 특별법 개정에서 중앙과 지방간 이권을 조정하고 대안을 도출하였던 과정을 쟁점사안 중심으로 알아본다.

다양한 쟁점, 참여한 대립

제주특별자치도 추진을 위한 과제 중 많은 사안들이 조정을 필요로 했다. 그 중에서도 특히 ‘교육·의료 개방’ 관련 과제와 사람·상품·자본의 자유로운 이동을 위한 ‘항공자유화, 법인세율 인하, 도(道)전역 면세화’가 중앙과 지방 간의 의견이 첨예하게 대립된 핵심 쟁점사안이었다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 초·중등 국제 학교의 설립 허용여부가 문제 되었다. 제주도는 차별화된 교육수요를 흡수해 제주도를 국제교육 중심도시로 육성하기 위하여 「제주특별법」 제정시 기존의 고등학교 과정에만 허용되던 국제학교 설립을 초·중등 과정에도 허용해 줄 것을 요구했다. 그러나 국회 심의과정에서 기존처럼 고등학교 과정에만 허용하기로 결정됐다. 제주도는 2006년 8월부터 2007년 8월까지 진행된 2단계 제도 개선시 초·중등과정 국제학교 설립 허용을 재차 요구했고 교육인적자원부는 내국인 의무교육을 담당하는 초·중학교에서는 기초 국민 교육이 우선되어야 한다며 제주도만의 특례 허용에 반대했다.

둘째, 국내 영리법인의 의료기관 설립 허용여부에 대해서도 의견이 갈렸다. 제주도는 해외 우수 의료기관을 국내에 유치하고 경쟁력 있는 국내 의료기관을 육성하기 위해 국내외 영리법인이 제주도에 의료기관을 개설할 수 있도록 허용할 것을 요구했다. 이에 대해 「제주특별법」 제정시에는 외국 영리법인에 한해서만 의료기관 설립을 허용하는 것으로 결정됐다. 특별자치도 출범 이후 2단계 제도개선이 추진되자 제주도는 국내 영리법인이 의료기관을 설립할 수 있도록 해 줄 것을 또다시 요구했다. 하지만 보건복지부는 국내 영리법인에게도 의료기관 설립을 허용하면 진료행태 왜곡, 진료 비용 상승 등의 부작용이 초래되고 시민단체 반발 등 사회적 갈등이 심각하게 발생할 수 있다며 반대 입장을 분명히 했다.

셋째, 법인세 특례세율 적용에서도 이견이 발생했다. 제주도는 산업 경쟁력을 확보하고 국내외 투자유치를 활성화하기 위한 효과적인 세제 지원 방법의 하나로 제주도 지역의 모든 법인에 대해 13%의 단일 법인세율을 적용해 줄 것을 요청했다. 이에 대해 재정경제부는 최근 복지재정 수요 증가로 세제상의 기존 특례들도 축소하고 있고 대기업 본점 이전으로 인한 대규모 조세회피가 발생할 우려가 있다는 등의 이유로 세제 혜택 부여를 반대했다.

넷째, 제주지역에 대한 세금 면제에 관해서도 첨예하게 의견이 대립되었다. 제주도는 당초 제주도를 관광·쇼핑의 중심지로 만들고자 제주지역에 한해서는 부가가치세,



제주특별자치도 출범식

특소세, 관세 등에 대해 완전 면세화를 요구했다. 그러나 제주발전연구원이 이럴 경우 3,310억원의 세수감소와 행정비용 유발 등 부작용이 발생한다는 용역결과를 내놓자 제주도는 실현 가능성 등을 고려해 관광객에 한해 부가가치세를 감면하는 내용으로 이를 수정, 건의했다. 이에 대해 재정경제부는 다른 지역과의 형평성 문제가 유발될 수 있고 면세화로 인한 가격인하 효과가 제주도가 아닌 사업자에게 돌아갈 가능성이 높으며 제주도 요구에 대해 반대 입장을 취했다.



잠깐! 5자유 운수권 :

외국항공기가 제주도를 경유하여 제3국으로 갈 경우, 제주에서 여객·화물을 유상으로 탑승·탑재할 수 있는 권리

다섯째, 외국항공사 제5자유 운수권 허용도 문제가 됐다. 제주도는 국제노선 확대 및 대외 이미지 마케팅 제고를 위하여 제주도를 경유하는 외국항공사에 대해 5자유 운수권 무제한 허용을 요구했다. 하지만 건설교통부는 5자유 운수권은 당사국간 이익을 고려하여 상호 교환하는 것이 원칙이고, 일방적으로 허용할 경우 상대국에 대한 협상의 지렛대를 상실하여 장기적으로 제주지역 국제선 확충에 부정적 영향을 끼치고 국내 다른 공항과의 형평성 문제가 발생할 소지가 있다며 반대 의사를 표했다.

5대 쟁점과제 갈등양산

제주도 요구	관계부처 의견
국제학교 설립 운영 허용	교육인적자원부 : 반대 - 초,중학교는 기초 국민교육 우선
국내 영리법인 의료기관 설립 허용	보건복지부 : 반대 - 진료행태 왜곡, 진료비용 상승 유발 - 시민단체 반발 등 사회적 갈등 심화
법인세 특례세율 (25→13%) 적용	재정경제부 : 반대 - 복지수요 증가로 기존특례도 축소 - 대기업 본점이전으로 조세회피 우려
도전역 면세화 (부가가치세 면세)	재정경제부 : 반대 - 타 지역과의 형평성 문제 - 가격인하 효과는 사업자에 귀속
외국항공사 제5자유 운수권 허용	건설교통부 : 반대 - 일방허용시 협상의 지렛대 상실 - 국내 다른 공항과의 형평성 문제

숨 가뼀던 조정 및 입법과정

2005년 7월 정부는 중앙과 지방간 갈등을 해결하고 국가차원의 원활한 협의를 이끌어 낼 수 있는 제도적인 지원체계로서 국무총리 소속 아래 '제주특별자치도추진위원회'와 '제주특별자치도추진기획단'을 설치했다. 추진위원회는 '제주도를 다른 시도와는 다른 법적 지위를 인정하고 이에 상응하는 권한과 특례를 보장'하는 제주특별자치도 기본 계획과 「제주특별법안」을 마련했다. 「제주특별법안」은 중앙행정기관의 권한을 단계적으로 이양하고 지방의회 및 집행기관의 구성을 따로 법률이 정하는 바에 따라 타 지자체와 달리 정할 수 있도록 했다. 또한 주민소환제를 도입하는 등 주민참여를 확대했고 국내 최초로 자치경찰제를 실시했다. 이와 함께 제주도의 관광·교육·의료·청정1차·첨단산업(4+1) 등 핵심 산업을 육성하기 위한 각종 특례들을 부여했다.

「제주특별법」이 제정되자 1,062건의 중앙권한이 이양되고 각종 핵심 산업 분야의 특례가 허용돼 특별자치도 출범에 필요한 제도적 기반이 구축됐다. 그러나 최대 쟁점이었던 교육·의료 개방과 관련된 과제 등 앞서 살펴 본 핵심과제에 대해서는 관계 부처와 제주도간 이견을 좁히지 못하고 전교조, 의료단체 등 시민단체의 격렬한 반대로 인해 자치도 출범 이후 재논의 해야 하는 과제로 남겨졌다.



시민단체 등의 반대시위

특별자치도 출범 이후 본격적으로 중앙권한 이양과 규제개혁을 추진하기 위해 ‘특별자치도추진위원회’가 폐지되고 2006년 7월 ‘제주특별자치도지원위원회’와 ‘지원위원회 사무처’가 설치됐다. 위원회와 사무처 출범 직후, 제2단계 제도개선 과제를 발굴하기 위해 사무처는 제주도와 합동으로 전문가, 시민단체 등이 참여하는 분야별 워킹그룹을 구성했고, 이를 통해 논의된 사항을 반영해 제주도는 2006년 11월 420건의 제도개선 과제를 선정하고 부처 협의를 통해 입법을 추진해 줄 것을 사무처에 요청했다.

사무처는 2006년 11~12월간 제주도와 관계부처 담당과장 중심으로 과제별 실무회의를 열어 위 건의 과제에 대한 부처간 이견을 조정했다. 또한 미합의 과제에 대해서는 2006년 12월부터 2007년 1월까지의 사무처장 주재 관계 국장회의, 2007년 1월 10일 열린 기획차장 주재 관계부처 1급 회의, 2007년 1월 18일과 24일 열린 국무조정실장 주재 관계부처 차관회의를 순차적으로 개최해 이견을 조정했다. 이와 같은 조정회의를 통해 제주도가 건의한 420건 중 275건에 대해 관계부처 합의를 이끌어냈고 합의내용이 반영된 「제주특별법」 개정안을 2007년 7월 임시국회에서 통과시켰다.

합리적인 공감대 형성, 조정의 맥(脈)

이른바 5개 핵심 과제는 19개 부처 차관, 민간위원 및 제주부지사가 참여하고 국무조정실장이 위원장인 지원실무위원회에서도 쟁점이 됐다. 그러나 제주 발전에 실질적인 도움이 되는 방향으로 접근하자는데 공감대가 형성돼 대부분의 쟁점사항에 대해 합의를 이끌어 낼 수 있었다.

첫째, ‘국제 초·중학교 설립’에 대해서는 제주가 교육을 핵심 산업으로 육성하고 있는 취지를 감안하여 이를 적극 수용하도록 교육인적자원부를 설득했다. 교육인적자원부에서는 현재 추진 중인 ‘제주영어교육도시’ 조성과 연계하여 국제중학교 설립을 적극 반영하기로 했다.

둘째, 제주도의 ‘국내 영리법인 의료기관 설립 허용’ 요구에 대해서는 보건복지부와 시민단체가 주장하는 부작용도 있는 만큼 경제자유구역과 제주특별자치도에 설립될 외국 영리의료기관의 진료형태와 운영성과에 대해 전반적인 평가를 한 다음 검토하는 것으로 조정됐다.

셋째, ‘법인세 특례세율 적용’은 국제자유도시로서의 경쟁력과 추진력을 갖추 수 있는 중요한 세제지원 제도로 이를 관철시키려는 제주도의 의지가 매우 강했고, 재정경제부 역시 다른 지역과의 형평성 차원에서 곤란하다는 입장을 완강히 고수했다. 하지만 양자간에 형평성 논리를 넘어 특별자치도 취지를 살리는 방향으로 접근해 보자는데 의견을 모아 이 문제에 대해서는 국가균형발전위원회에서 추진하고 있는 ‘제2단계 국가균형발전’ 전략과 연계해 제주 기업에 대한 법인세 감면 우대 방안을 추진하기로 결정됐다.

넷째, ‘도 전역 면세화’는 관광활성화를 위해 반드시 필요하다는 제주특별자치도 의견과 간접세 감면이 직접적인 가격인하로 연계되기 어렵다는 재정경제부의 반대가 팽팽하게 맞섰다. 이에 대해서는 제주도의 입장을 반영, 현재 운영 중인 내국인 면세점에 대한 이용제한을 완화해 관광객 이용을 확대하는 방향으로 결정됐다. 이에 따라 연간 내국인의 면세점 이용한도를 연4회에서 연6회로 확대하고, 추후 관세청과 협의하여 내국인 면세점을 추가로 설치할 수 있도록 했다.

다섯째, ‘외국항공사에 대한 제5자유 운수권 허용’에 대해서는 건설교통부가 강경했던 초기 입장을 선회해 제주도가 요구하는 취지를 반영할 수 있도록 추후 외국과 항공 회담을 통해 제주도에 대한 5자유 운수권을 확대하는 것으로 합의했다.

선택과 집중, 전략적 판단으로 대안 이끌어야

본 사례는 2005년 7월부터 2007년 7월까지 2단계에 걸친 제도개선을 통해 어느 지역보다 실질적인 자치권을 갖춘 지방분권을 실현했다는 데 의의를 찾을 수 있다. ‘제주특별자치도 추진’은 주어진 권한과 특례를 활용하여 제주 실정에 맞는 발전전략을 수립하고 이를 지속적으로 추구해 나가야 하는 중·장기 과제로서, 교육·의료 등 다양한 분야에서 핵심산업 육성과 관련된 규제를 끊임없이 개선하고 사업의 효율적 추진을 위해 필요한 중앙권한을 추가로 이양해 나가야 한다.

특히 중앙부처와 제주도간에 의견대립이 극명한 위 쟁점과제들에 대해서는 특별자치도 취지에 대한 폭넓은 공감대를 형성해 보다 거시적인 차원에서 특별자치도에 맞는 특례 부여가 이루어지도록 중앙정부의 협조를 이끌어 내야 한다. 더불어 제주도도 최상의 결과를 도출하기 위해 협상 테이블에서 무엇을 선택하고 집중해야 할지를 전략적으로 판단해야 한다. 지속적인 협상과 토론의 장을 마련해 공감대의 폭을 넓히고 각계각층

의 의견을 능동적으로 수렴해야 서로간의 입장 조율을 통해 보다 더 발전적인 대안을 도출할 수 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2003.02.12	노무현 대통령 당선자, 제주도민과의 대화 - 제주도를 '분권의 시범도, 지방자치의 시범도' 구상 발표
2004.09.24	정부혁신지방분권위원회 산하에 '제주특별자치도지원특별위원회' 구성 - 위원장(안성호, 대전대 부총장) 등 9명(중앙6명, 제주도3명)
2004.11.15	행정자치부 '제주특별자치도추진지원단' 설치 - 단장(지방분권지원단장 겸임), 과장, 6담당
2005.05.20	'제주특별자치도 기본구상' 확정
2005.07.	국무총리 산하에 '제주특별자치도추진위원회' 와 '제주특별자치도 추진기획단' 설치 - 위원회 : 위원장(국무총리), 관계부처 장관과 정부혁신지방분권위원회 위원장, 대통령비서실혁신관리수석, 제주도지사 등 22명 - 기획단 : 단장(국무조정실 기획차장 겸임), 부단장, 3팀
2005.08.~09.	제주특별자치도 추진 기본계획안 마련, 기본계획안에 대해 기획단, 관계부처, 제주도간 협의
2005.10.14	제주특별자치도추진위원회 개최를 통해 「제주특별자치도 기본계획」 확정
2005.11.	특별법안 공청회 실시, 교육·의료 등 쟁점분야에 대한 국회 관계 위원회 등과 당정협의
2005.11.22	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 국회 제출
2005.12.	행자위 특별법안 공청회(12.06) 등을 거쳐 특별법안 심의·의결
2006.02.	제주특별자치도 특별법안 국회의결(02.09) 및 공포(02.21)
2006.03.~06.	제주특별자치도 특별법 후속조치 추진 - 특별법 시행령 제정·공포(06.29) - 자치경찰 관련 경찰법 등 6개 부수법을 개정 - 중앙권한 이양사항에 따른 조례(79건) 등 자치법규 정비 - 특별지방행정기관 이관 및 권한이양에 따른 업무 인수인계 지원 - 특별자치도 성과관리체계 구축 계획안 마련
2006.07.01	제주특별자치도 출범

2006.07.~08.	<p>국무총리 산하에 '제주특별자치도지원위원회' 와 '제주특별자치도 지원위원회 사무처' 설치</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위원회 : 위원장(국무총리), 관계부처 장관과 정부혁신 지방분권위원회 위원장, 대통령비서실혁신관리수석, 제주특별자치도지사, 민간위원(6) 등 30명 - 사무처 : 사무처장, 3관, 6팀
2006.08.01	<p>제1차 제주특별자치도지원위원회 개최</p> <ul style="list-style-type: none"> - 향후 추진계획 보고 및 특별자치도 성과관리협약안 심의
2006.08.~10.	<p>제2단계 제도개선을 위한 분야별 워킹그룹 구성·운영</p> <ul style="list-style-type: none"> - 핵심산업 등 7개 분과 87명(전문가, 시민단체 등 참여) - 각 분과별 3~4회 회의 개최(총 18회 개최)
2006.10.	<p>도민 대토론회(10.12)를 거쳐 제2단계 제도개선 기본계획안 확정 후 제주도의회 보고</p>
2006.11.08	<p>제주도, 우선입법과제 420건 제출</p>
2006.11.~2007.02.	<p>우선입법과제에 대한 내부검토 및 관계기관 협의</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제도개선방향(우선입법과제 및 종합적인 제도개선) 설명 및 협조 당부
2006.12.	<p>우선입법과제 420건에 대한 관계부처 의견수렴</p>
2006.12.07~07.01.08	<p>실무협의 및 의견수렴을 토대로 사무처 협의안 마련, 사무처장 주재 관계국장회의를 통한 이견 조정</p>
2007.01.10	<p>기획차장 주재 쟁점사항관련 관계부처 1급회의</p>
2007.01.18 / 01.24	<p>국무조정실장 주재 쟁점사항관련 관계부처 차관회의</p>
2007.03.14	<p>제3차 제주특별자치도지원위원회 개최</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「제주특별자치도 2007년도 성과목표·지표 및 평가계획안」, 「제2단계 제도 개선안」 심의·확정 및 「제주특별자치도 중앙행정권한의 이양 추진계획」 보고
2007.03.16~04.05	<p>제도개선안을 반영한 특별법 개정안 입법예고 공청회 실시(03.29)</p>
2007.04.~2007.08.	<p>규제심사(04.12), 법제처심사(04.16~05.09), 차관회의(05.10) 국무회의(05.15)를 거쳐 법안 국회 제출(05.22), 국회 본회의 통과(07.03), 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 개정법을 공포·시행(08.03)</p>

2장

정책조정 및 갈등관리 주요 사례



제1절 국정현안에 대한 기획조정

저출산·고령화 대책 사회협약 체결	023
세종·기업·혁신도시의 건설	032
2+5전략 추진	041
방송과 통신의 융합 문제	047
기업의 해외진출지원 대책	054
기후변화협약 대책 추진	058
제주특별자치도 추진	063

제2절 공공갈등의 조정

1. 개발과 보전간 갈등

장항산업단지 건설	075
새만금 사업 관련 갈등 조정	082
서울 외곽순환도로 사패산 터널 건설	093
임진강 홍수 대책	099
백두대간 보호지역 지정	106
경부고속철도 천성산 구간 노선 결정	112

2. 입지 갈등

중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 선정	116
주한미군기지 평택 이전	123
호남고속철도 분기역 선정	130

3. 새로운 제도의 도입에 따른 갈등

주5일 근무제 확대	134
외국인 근로자 도입을 고용허가제로 일원화	140
공무원 노동조합의 허용	144
교육정보시스템(NEIS) 구축	150

제3절 정부기관간 이견 조정

1. 중앙정부 기관간 조정

상수도 관리체계와 물관리 일원화 추진	159
온라인게임 이중심의	164
오염물질의 해안배출 관리	170
해·강안 군경계철책 현대화 사업 추진	174

2. 중앙·지방간 갈등 조정

분당선 개포 1·2역 건립 관련 비용 조정	179
제2 롯데월드 신축	184
목포공항 주변 고도제한 완화	191

3. 다수 이해당사자 관련 정책조정

중소기업 단체수의계약제도 개선	198
수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제정	203
골재수급 안정대책	208
폐광지역 중금속 오염 대책	213
소양강댐 탁수저감대책	217

4. 주관부처 지정

외국국적 동포 방문취업제 도입	222
새차증후군 업무관리	227
대리운전 관리대책	231

1. 개발과 보전간 갈등

장항산업단지 건설

정부는 1989년 군산산업단지와 함께 인근 장항산업단지를 군장국가산업단지로 지정했다. 그러나 당시 지역의 산업단지 수요 등이 고려되면서 군산산업단지 470만평의 조성이 먼저 추진된다.

문제는 여기서부터 시작됐다. 군산산업단지는 1993년에 착공돼 2006년말 완공된 반면, 장항산업단지는 IMF 경제위기 등을 이유로 착공이 계속 미뤄졌다. 그런데다 1989년 당초 470만평이었던 사업면적도 2000년 개발계획 변경에 따라 445만평으로 줄었고, 2005년 환경영향평가 초안 협의시에는 374만평으로 계속 축소됐다. 2005년 5월 겨우 장항산업단지 착공을 위한 환경영향평가를 시작했으나 갯벌 매립으로 인한 환경훼손 문제와 산업단지의 경제적 타당성 논란이 불거지면서 사업 추진은 여전히 불투명했다.

오랫동안 믿고 기다려온 개발 계획이 무산된 것에 대한 실망감과 인접한 군산과의 개발격차로 인한 상실감까지 겹쳐지면서 장항지역 주민들의 반발이 커지기 시작했다. 2006년 11월 서천군수의 단식을 시작으로 서천군민 상경시위, 등교거부 등이 이어졌고 2006년 12월 금강하구둑 점거 시도 등 반발이 격화됐다.



장항산업단지 지도

개발과 보전을 둘러싼 갈등

환경단체, 환경부, 해양수산부 등은 갯벌의 환경적·생태학적 가치가 재평가되고 있는 시점에서 서해안 해양생태계를 교란하고 희귀철새 서식지를 파괴할 수 있는 대규모 갯벌매립은 안된다는 입장이었다. 그러나 지역 주민 등은 장항갯벌은 이미 토사퇴적 등으로 인해 갯벌기능을 상당부분 상실했다는 전제 아래 ‘정부가 추진 약속을 한 정책에 대한 신뢰성 확보’, ‘장항산단 계획에 따른 각종 개발사업의 미진적’, ‘낙후가 심화된 지역개발’ 등을 이유로 조속한 착공을 주장했다.

정부는 1989년 이후부터 계속된 지역의 착공요청에 따라 사업추진을 약속해 왔다. 그러나 많은 시간동안 산업단지 진입도로 건설 등 사업 일부에 대한 지원만 이루어지고 오히려 사업면적은 지속적으로 축소됐다. 이런 정부와 정책에 대한 지역주민의 불신이 더욱 커지는 상황이었다. 특히 건설교통부는 환경영향평가 과정에서 환경훼손 최소화를 위해 사업면적 일부를 축소하면서 사업착수를 협의했으나 환경부, 해양수산부에서는 사업축소를 통한 사업 재개 역시 반대하는 등 정부부처간 협의도 원활하지 못했다. 부처간의 이런 불협화음이 지역에 상세히 알려지면서 사업추진을 간절히 희망

했던 지역 주민들은 정부의 정책 추진 의지에 회의감을 갖게 됐다.

장항지역 주민들은 인근 군산산업단지가 우선 준공되고 새만금지역 역시 산업단지가 허용되자 충청도에 대한 지역차별론까지 제기하기에 이른다. 이는 장항산업단지 문제를 서천군만의 문제에서 충청남도 전체의 문제로 확산시키는 계기로 작용했다. 이에 따라 서천군수, 비대위, 충청남도지사 등 다수의 이해관계자가 형성됐고 문제해결에 대한 서천군과 비대위간, 서천군과 충청남도간 의견차이가 발생하게 됐다.

대안 마련과 설득으로 조정

2006년 11월 갈등해결을 위해 총리주재 관계장관회의가 열렸다. 이 회의에서 서천군, 충청남도과 유관 부처 관계자로 특별위원회를 구성해 갯벌의 가치를 평가하고 산업단지의 경제적 타당성을 재검증하기로 합의했다. 이는 부처 간에도 의견이 갈리는 주요 쟁점사항에 대한 논란을 최소화하고 공개적인 재검증을 통해 지자체 등을 비롯한 관계 기관에게 그 결과에 승복하도록 하는 조치였다. 그러나 서천군수는 애초 원안대로 착공을 전제로 하지 않는 특별위원회 구성에는 참여하지 않겠다는 뜻을 전달하고 단식 농성에 돌입했다. 정부 역시 지역이 참여하지 않는 특위 구성은 실효성이 없다고 판단하고 특위 추진을 중단했다.



반대시위 모습

지역정서를 고려하지 않은 주요 쟁점사항에 대한 단순한 기술적 재검증은 오히려 서천군수의 단식농성을 유발해 지역반발을 격화시키는 계기가 됐다. 지역의 유화적 분위기는 사라졌고 무조건적인 원안착공 주장만이 남게 됐다. 이에 따라 정부는 2006년 12월 22일 총리 주재 관계장관회의에서 사업계획을 원점에서 재검토기로 했다. 다만 장항산업단지 계획 지연에 따른 지역낙후에 대해 정부의 책임을 일부 인정하고 사업중단이 결정될 경우를 대비해 대안사업을 마련키로 했다. 특히 부처별로 환경보전과 지역발전을 병행할 수 있는 대안이 마련된 후

에는 지역주민 의사를 확인하고 정부방침을 최종 결정하기로 합의했다.

회의결과를 바탕으로 건설교통부는 매립 산업단지를 332만평으로 일부 축소하는 방안을 제시했고 환경부와 해양수산부는 국립생태원 및 해양생물자원관 조성을 대안으로 마련했다. 그러나 환경부와 해양수산부가 제시한 대안은 서천발전의 기본구상을 담은 정도였고 추진 실효성 역시 매우 낮은 안이었다. 이에 비대위에서는 지역파급효과 및 정책실현의 구체적인 제도적 뒷받침이 없다는 이유로 수용을 거부했다. 하지만 서천군수 등 일부에서는 일단 검토가 필요하다는 유보적인 입장을 표명하기도 했다.

정부는 사업의 실효성과 지역의 수용가능성을 높이기 위해 국무조정실을 중심으로 관계부처간 협의를 통해 사업의 예비타당성 조사문제, 예산확보 방안 및 연차별 추진 계획 등에 대한 합의를 도출했다. 이와 함께 국무조정실 정책차장이 2월 9일 비대위와의 면담을 하고, 2월 14일에는 현장을 방문하는 등 서천지역 발전에 대한 정부의 관심과 의지를 꾸준히 전달했다.

정부는 이 과정에서 서천군수, 군의회 의장, 비대위 대표 및 충청남도 관계자 등과 공식적·비공식적 접촉을 통해 대안을 무리하게 추진하지 않겠다는 정부 입장을 지속적으로 전달하여 지역의 신뢰를 얻을 수 있도록 노력했다. 또한 지역과의 접촉 과정에서 대안사업에 내륙 산업단지가 추가되면 수용할 수 있다는 의사를 확인하고 관계부처 협의를 거쳐 환경부와 해양수산부 대안인 국립생태원, 해양생물자원관에 내륙산단 80만평이 포함된 정부의 최종대안을 확정해 3월 9일 제안했다.

지역에서는 정부의 최종대안을 일단 거부했으나 환경부, 해양수산부 대안에 최소한의 산업단지 224만평을 추가로 조성하는 방안을 제안하는 등 그동안의 무조건 반대에서 방향을 선회해 본격적으로 협상에 참여하기 시작했다. 국무조정실은 대안사업에 대해 지역의 수용가능성을 확인하는 한편, 환경보전의 측면에서 매립 산업단지 불허방침을 분명히 하고 정부가 제시한 대안이 정부의 최종 입장이며 매립산단에 비해 서천 지역의 발전에 유리하다는 설득작업을 지역과의 공식·비공식 대화를 통해 꾸준히 전개했다.

특히 정부안 수용에 대한 지자체간 또는 지역단체간 의견이 엇갈릴 때마다 정부안의 실현가능성과 추진의지를 재차 확인시켰다. 이에 점차 정부안에 대한 지역의 관심이 커졌고 그만큼 수용가능성도 높아졌다. 결국 5월 17일 서천군수와 군의회는 기자회견을 통해 정부안 수용의사를 공식적으로 발표했다. 이에 국무조정실은 당일 관계부처 차관회의를 개최해 조속히 후속조치를 강구기로 합의했다. 18년간 끌어왔던 갈등이

해결되는 순간이었다. 이후 정부는 5월 31일 정부관계부처가 모두 참석하는 지역설명회를 서천에서 개최하고 6월 8일 협약식을 체결하는 등 사업추진을 위한 정부의 의지를 나타내고 지속적인 TF개최를 통해 사업추진현황을 점검해나가고 있다.

실효성 있는 협상안 마련이 중요

장항산단 갈등해결은 ‘환경적 개발을 중시하는 정부의 정책의지’를 분명히 전달하면서 ‘지역개발과 환경보전이 공존하는 모범사례’를 제시했다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 또한 갯벌을 매립하는 대신 지역발전을 위한 최소한의 내륙산단을 조성해 갯벌을 지킨 것은 물론이고 지역의 환경적 가치를 적극 활용하는 생태원과 해양생물자원관을 건립해 서천을 생태도시로 브랜드화할 수 있었다. 본 사례를 통해 우리는 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 사회적 갈등 해소의 제1원칙은 갈등 당사자간의 신뢰 구축이다. 이를 위해 극한 상황이라 할지라도 이해당사자와의 공식, 비공식 대화통로를 열어놓고 때와 장소를 가리지 않고 열린 자세로 대화에 임하는 것이 무엇보다 중요하다.

둘째, 상대방에 대한 이해와 배려가 중요하다. 사회적 갈등을 야기한 원인에 대해 정부는 책임있는 자세로 지역문제 해결을 위해 관심과 의지를 표명하여 지역 스스로 합리적인 선택과 의사결정을 하도록 유도할 필요가 있다.

셋째, 정부는 관계부처 협의체를 구성, 운영해 실효성있는 협상안을 마련해야 한다. 또한 이를 계속 구체화해 협상과정에서의 혼란을 줄임으로써 협상타결의 결정력을 높이고 이해당사자간 신뢰를 쌓아야 한다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1998.01.~12.	군장산업기지개발 기본계획 수립 - 총면적 2,730만평(1단계 490만평, 2단계 1,570만평, 3단계 670만평)
1989.08.10	군장산업단지 지정 고시(건설부고시 제467호) - 1단계 : 장항 470만평, 군산 480만평
2005.05.23	환경영향평가서 제출
2006.07.25	산단 조기착공 요구 합동성명서(서천군수, 충남도지사)
2006.07.27	환경단체 기자회견 및 광화문 집회
2006.10.29	대통령 장항갯벌 방문
2006.11.22	총리주재 관계장관회의
2006.11.28~12.08	서천군수 산단 조기착공 촉구 단식농성
2006.12.07	서천군민 상경시위
2006.12.14	서천군민 금강하구둑 점거 시도
2006.12.22	총리주재 관계장관회의
2007.02.05	국무조정실 주관 환경부·해양수산부 대안 검토회의 - 대안의 구체화 요구 및 지역주민 의견수렴 당부
2007.02.09	비대위 총리실 방문 - 장항산단 즉시착공 촉구 충남도민 20만명 연명부 전달
2007.02.14	정책차장 장항산단 현장방문
2007.02.22	환경부장관 주재 지역발전방안 주민설명회 개최 - 대안 거부 의사를 명백히 밝히고 장항산단 조기착공 요구
2007.03.05	서천군수·비대위-정책차장 면담 - 환경부·해양수산부 대안은 수용할 수 없다는 지역의사 재확인
2007.03.09	서천군수·비대위-정책차장 면담 - 정부의 최종 대안(국립생태원+해양생물자원관+내륙산단) 제시
2007.04.26	비대위 총리실 방문
2007.05.01	서천군수 총리실 방문
2007.05.09	서천군수 주최 주민설명회 - 환경·해양수산부 대안이 장기적인 경제성이 있는 것으로 검토
2007.05.10	군의회 의장단 총리실 방문 - 정부의 매립불가 방침 최종 확인
2007.05.11	서천군의회 의원간담회
2007.05.14	서천군수·군의회 충남도지사 방문, 지역의사 전달
2007.05.17	서천군수·군의회 기자회견(정부안 원칙적 수용)

뜻다한 이야기

극단적인 입장 차이에서 실마리를 찾다

애초 장항 산업단지 개발은 갯벌매립에 따른 환경훼손 등을 문제 삼은 환경단체와 개발을 원하는 지역주민들 간의 문제로 시작됐다. 그러나 정부가 관계부처 협의를 통해 대안의 골격을 갖추어 가면서 어느새 이 문제는 지역내부의 갈등으로 변해있었다. 정부와 협의하는 공식적인 자리에서 서로 다른 의견이 나오면서 지역주민들 사이에 고성이가 오가는 험악한 상황도 발생했다. 원안착공에 대한 미련이 많이 남아있던 지역주민들의 의지는 지역 발전을 위해 필요하다면 원안착공을 고집하지 않고 제3의 대안을 검토할 수도 있다는 서천군수 등의 입지를 약화시켰다.

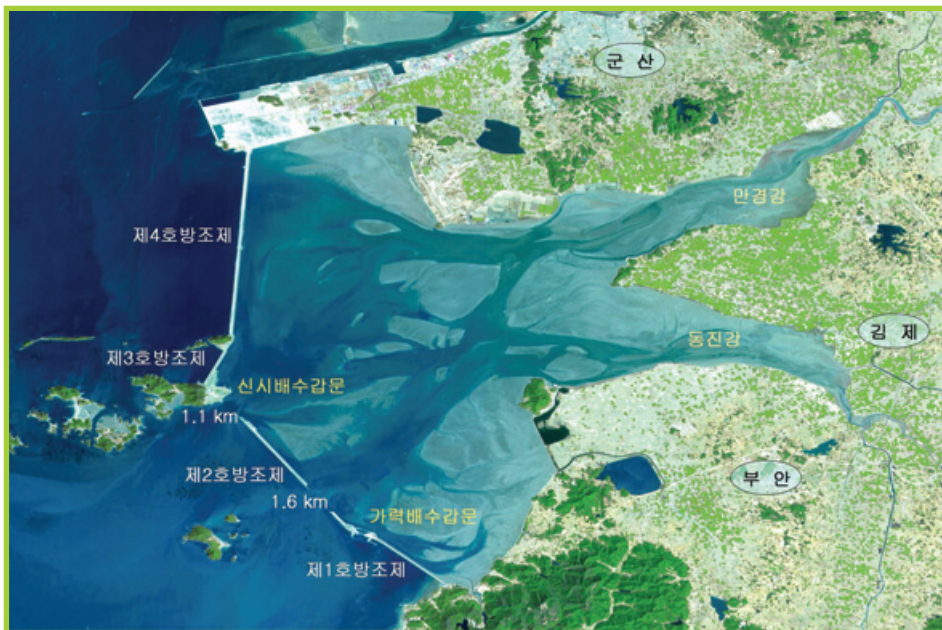
이러한 분위기에서 정부의 입장을 제대로 전달하고 주민들의 객관적인 의견을 수렴하기 위해 추진 중이던 주민설명회 등도 수차례 무산 되었다. 정부 대안이 실현 가능성과 구체성을 띠고 있음에도 지역주민들과의 줄다리기가 계속되자 장항산업단지 문제를 차기정부로 넘기자는 제안까지 터져 나왔다. 정부가 장항산업단지에 버금가는 대안까지 들고 나왔는데 합의가 되지 않는다면 더 이상의 논의가 불가능하다는 것이었다.

하지만 정부와 지역의 극단적인 입장차이가 오히려 해결의 실마리를 제공하게 된다. 지역 주민 입장에서 이 사업이 유아무야 차기 정부로 넘어갔을 경우, 원안착공은 여전히 보장될 수 없고 정부를 상대로 한 협상이 처음부터 다시 시작해야 한다는 위기감이 있었다. 여기에 정부가 제시한 대안사업이 어쨌든 서천지역 발전에 손해는 아니지 않느냐는 인식도 덧붙여졌다. 더구나 그동안 사태에 유보적이던 서천군의회가 정부의 갯벌매립 불가 방침과 정부가 제시한 대안사업 외에 또 다른 대안은 없다는 정부의 최종 원칙을 확인하고 이의 수용여부를 공론화해 우회적으로 서천군수의 입장에 손을 들어주었다.

이로써 사태해결은 급진전된다. 국무조정실장은 서천군수가 정부대안의 원칙적 수용을 발표한 그날 오후 관계부처 차관 회의를 신속히 열어 대안사업에 대한 범정부차원의 전폭적 지지와 협조를 약속했다. 또한 주민설명회와 협약식을 곧바로 열어 일부 주민들의 의구심을 없애고 대안사업을 공식화했다.

새만금 사업 관련 갈등 조정

새만금사업은 전북 군산과 부안 사이 앞바다에 33km의 방조제를 쌓아 여의도 면적의 140배에 달하는 40,100ha의 거대 토지와 담수호를 만드는 초대형 국책사업이다. 2006년 4월 21일 방조제 개방구간 2.7km의 최종연결공사를 완료해 방조제 33km가 전부 연결됐다. 현재 보강공사를 진행하고 있으며 2009년 방조제를 완공할 예정이다. 정부는 사업 완료 후 주변 지역이 동북아시아의 생산 및 물류, 관광, 친환경농업의 거점기지로 성장할 것으로 기대하고 있다.



새만금 간척사업 개황

새만금 사업은 원래 1970년대 초부터 서남해안에 간척예정지 조사가 이루어지던 중 1980년에 냉해로 대홍작이 들자 간척지 개발을 본격적으로 논의하면서 시작됐다. 정부는 1986년부터 1988년까지 경제적 타당성을 분석했고 1989년부터 1991년까지 환경영향평가 및 관계부처 협의를 거쳐 1991년 11월부터 방조제공사에 착수했다. 그러나 1996년 시화호 오염이 사회적 이슈로 등장했고 환경단체들의 반발과 부처 내부의 불협화음이 발생하면서 갈등이 확산됐다.

현재진행형인 새만금사업 논란

2003년 2월 11일 당시 당선자 신분이었던 노무현 대통령은 전라북도 국정토론회에서 “2001년 5월에 정부가 확정한 대로 새만금사업은 환경친화적으로 지속 추진하되, 내부개발은 시대에 맞게 재구성할 필요가 있다”면서 “내부개발 재검토를 위해 민주당에 새만금 신구상기획단을 설치하되 정부는 이를 뒷받침하고 전라북도는 개발구상을 하라”고 지시했다. 이를 계기로 2003년 6월 27일 공동위원장인 정세균 민주당 전 정책위의장, 김민하 전 중앙대총장을 포함한 민간전문가, 정부부처 차관, 민주당 등 총 29명으로 새만금특별위원회가 구성됐고 5차례 회의와 현장방문을 실시해 토지이용계획 수립방향 등을 논의했다. 그 결과 2003년 9월 15일 토지이용계획 연구용역의 주관 연구기관을 국토연구원으로 결정했다. 그러나 2003년 9월 20일 정세균 의원의 민주당 탈당 및 통합신당 창당으로 정상적인 특별위원회 활동이 곤란해짐에 따라 국무조정실, 농림부, 해양수산부가 합동으로 연구용역을 추진하게 됐다.

한편 전라북도는 전북발전연구원의 연구용역 결과를 토대로 「새만금특별법안」을 제안했다. 「새만금특별법안」은 새만금종합개발사업의 효율적 추진에 필요한 사항을 규정해 투자를 적극적으로 유치하고 자유로운 기업 활동을 통해 기술향상과 고용증대를 도모해 국가경제 발전에 이바지한다는 목적으로 제안된 것이었다. 그러나 시민, 환경, 종교 단체들은 즉각 특별법 제정 추진 중단요구 성명서를 발표했다. 특히 국회 예산결산 특별위원회 위원장인 이강래 국회의원은 국가재정질서를 붕괴시키는 잘못된 법안이라며 법안발의에 서명을 하지 않았다.

또한 농림부 등 관계부처에서는 “예산투자를 강제하는 과도한 특례조항 등은 타법률에 미칠 영향이 중대하다”며 “현행 개별법으로도 산업, 관광용지 개발이 가능하므로 특별법 제정이 필요치 않다”고 반대 입장을 표명했다. 수많은 반대에도 불구하고 「새만금특별법안」은 김원기 의원 등 173인의 국회의원 서명 형식으로 국회에 2007년 3월 13일 제출돼 4월 17일 국회 농림해양수산위원회에 상정됐고 4월 26일 국회공청회를 거쳐 법사위에 계류 중에 있다.

방조제 건설, 토지이용계획, 새만금특별법이 핵심쟁점

새만금 사업과 관련된 주요 쟁점은 다음 세 가지 정도다.

첫째, 가장 큰 쟁점은 방조제 건설의 가부였다. 1996년 시화호 오염사건을 계기로 환경보존과 개발이라는 상반되는 이슈를 두고 환경단체와 농림부 측이 첨예하게 대립하기 시작했다. 환경단체 측은 “새만금사업을 지속하면 새만금 인근의 갯벌이 환경오염으로 인하여 회생이 불가능한 죽음의 땅이 될 것이며, 갯벌의 가치가 농지보다 높으므로 보전해야한다”고 주장하면서 사업을 반대했다. 하지만 농림부 측은 “당초 사업계획대로 추진할 경우 수질오염은 있을 수 없고 시화호와 는 지구여건도 다르며, 사업이 완공되면 국민소득 증대와 국토가 새만금 넓이만큼 확장되는 효과가 있다”고 밝히고 “식량안보 및 국민 먹을거리 해결을 위해서는 우량농지를 확보가 필요하며, 농지가 갯벌보다 여러 가지 측면에서 가치가 높다”는 논리로 맞섰다.

양측의 찬반논란이 거세지자 정부는 1999년 5월 환경영향 등을 진단하기 위한 민관합동조사단을 구성하여 타당성조사에 들어갔고 이 때문에 2년여 간 방조제 건설 사업은 중단됐다. 2001년 8월 21일 환경단체 측은 새만금사업으로 인한 환경파괴를 막기 위해서는 사업을 중단해야 한다며 새만금 매립면허 무효 확인을 구하는 소송을 제기했다. 2003년 6월 서울행정법원이 환경단체의 ‘새만금 공사 중지 가치분신청’을 받아들이면서 또다시 사업이 중단됐다. 1심에서는 매립면허 무효확인 청구는 기각했으나 매립면허 취소민원에 대한 농림부장관의 거부처분을 취소하라는 정부 측과 환경단체 측에 모두 불만족스러운 판결이 내려졌다. 정부 측과 환경단체 측은 1심 판결에 불복, 즉각 항소했고 마침내 정부 측이 완전 승소하는 판결을 이끌어 냈다. 환경단체 측의 상고로 열린 대법원 상고심에서도 2006년 3월 16일 정부 측 승소를 판결해 마침내 5년여를 끌어온 지루한 소송이 일단락됐고 수년을 미뤄온 새만금 방조제 최종연결공사를 계속할 수 있는 법적근거가 마련됐다.

둘째, 토지이용계획 수립에 관한 것도 쟁점으로 떠올랐다. 우량농지를 만들어 식량무기화에 대비하고 식량안보를 유지한다는 당초의 새만금사업 목적이 쌀 자급율이 100%를 넘어서는 시대적 상황으로 점점 그 의미가 퇴색해 갔다. 이에 따라 새만금 내부 토지를 담수호 및 농지뿐만 아니라 다용도로 개발해야 한다는 주장이 각계에서 제기됐다. 이에 국무조정실, 농림부, 해양수산부가 공동으로 국토연구원, 농어촌연구원, 한국환경정책평가연구원, 한국해양수산개발원, 전북발전연구원 등 5개 연구기관에게 2003년 11월부터 2006년 12월까지 새만금 내부 토지 개발 연구용역을 맡겼다. 연구기관들은 15차례의 연구기관 간 워크숍, 각계 전문가 10명으로 구성된 자문위원회의 6회, 국제세미나를 통해 도출된 결과를 인용해 다각적인 연구결과를 제시했다. 또

한 전북도민을 비롯한 일반국민의 다양한 의견수렴을 위해 2006년 11월에 2차례 공청회를 실시하고 새만금환경대책위원회 민간전문가의 자문을 받아 2006년 12월 용역결과를 정부에 제출했다.

셋째, 「새만금특별법」 제정 추진도 논란이 됐다. 「새만금특별법안」은 기존의 모든 특별법 사례 등을 검토한 후 전라북도가 해당 지역 입장에서 필요한 부분을 발췌하여 총9장 46조로 구성했으나 기존 개별법과의 충돌 등 무리가 있다는 이유로 관계 부처들은 특별법 제정을 반대했다. 국회 농림해양수산위 법안 심사에서는 “법제정 필요성, 사업 추진체계, 국유재산 양여, 인허가 의제 등에 부처 이견이 있으므로 정부 차원의 입장 정리와 공청회 등을 통한 상임위 차원의 신중한 검토가 필요하다”는 의견을 제시했다

주요 쟁점사항 및 관계부처 입장

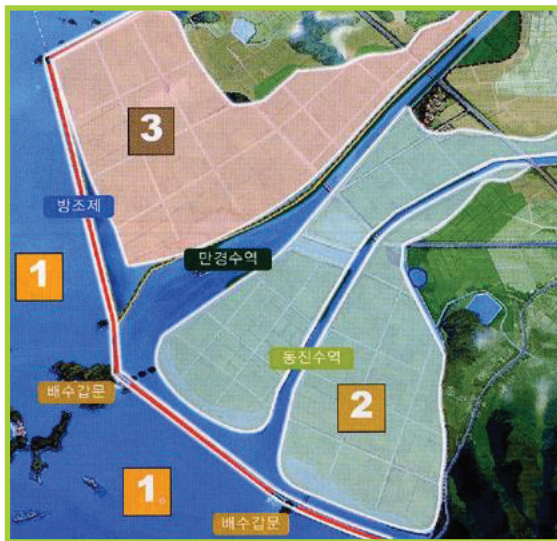
새만금특별법(안) 주요 내용	관계부처 입장
도지사가 종합개발계획을 입안하고, 농림부장관이 승인하는 추진체계	국가정책의 일관성 유지가 곤란하고, 정부부처 업무분장 및 전문성 측면에서 불합리
국가가 전북도에 국유재산을 무상 또는 저가로 양도·임대	국유재산 관리원칙에 배치되고, 농지기금운용·타지역과의 형평성 및 새만금 유지관리 재원마련 위해서 유상 양도가 바람직
어업활동에 피해를 입은 어민들에 대한 이주대책 지원	새만금 인근해역은 수산업법이 정하는 바에 따라 어업보상이 완료된 지역으로서 타지역과의 형평성문제, 특혜소지 등으로 인해 어려우며, 다른 간척지구에 선례가 되어 재정에 큰 부담으로 작용 되는 바 불합리
사업지원을 위한 농림부장관의 채권 발행	국가채무의 관리를 위해 국고채로 통합하는 정책방향과 배치되므로 예산지원이 바람직
경제자유구역 지정	기존 법률로 가능
공장설립·건축 특례	국토의 난개발 초래가 예상되므로 곤란
농림부장관 소속의 ‘새만금종합개발위원회’ 및 ‘새만금개발지원단’ 설치	종합개발에 따른 이견조율 등 위해 대통령 또는 국무총리 소속으로 설치할 필요

수많은 논의와 설득, 조정 끝에 쟁점 봉합

새만금 사업의 운명을 좌우하는 방조제 건설 여부에 대한 논란은 힘겨운 조정 과정 속에서 마무리됐다. 정부는 1996년 시화호 오염사건을 계기로 환경오염 여부를 놓고 새만금사업에 대한 환경영향 등을 진단하기 위해 한국환경정책평가연구원 이상근 원장

을 조사반장으로 대학교수 및 환경단체에서 추천한 민간전문가 20명과 관계부처 담당 국장 등 9명 등 총 30명으로 민관공동조사단을 구성했다. 민관공동조사단은 1999년 5월 1일부터 2000년 6월 30일까지 14개월간 환경영향, 경제성, 수질보전대책 3개 분야로 나누어 새만금사업 전반에 대하여 타당성을 검토했고, 분과별 회의 및 현장조사를 거쳐 2000년 8월 18일 조사결과보고서를 정부에 제출했다. 그러나 그 결과보고서에는 새만금사업의 계속 추진에 대한 명확한 결론을 신지 못했다.

민관공동조사 이후 수차례 토론회를 열렸으나 극단적인 이견으로 결론이 나지 못하자 2001년 5월 25일 국무총리 주재 ‘물관리정책조정위원회’는 환경친화적인 새만금사업 추진을 골자로 한 정부방침을 확정했다. 정부방침은 먼저 방조제는 완공하되, 순차 개발방식으로 동진수역부터 먼저 개발하고 만경수역은 수질이 목표기준에 적합하다고 평가될 때까지 개발을 유보한다는 것이었다. 또한 부처별 환경대책을 수립해 추진하고 국무조정실에 민간전문가가 참여하는 환경대책위원회를 구성해 정기적으로 이행실태를 점검·평가한다는 것이었다. 정부는 이를 근거로 새만금 관련 관계부처별 세부실천계획을 2001년 8월 18일 수립·확정했다.



친환경 순차개발방식 모식도

세부실천계획은 ‘부처별로 업무를 분담하여 추진하되, 새만금 상류유역은 환경부와 전북도가 담당해 환경기초시설 등을 설치’, ‘새만금호는 농림부와 한국농촌공사가 담당해 인공습지, 환배수로, 저층수배제시설 등을 설치’, ‘외해역은 해양수산부에서 담당해 지속적인 모니터링 등을 통한 적조 방제’ 등이었다. 이를 위해 2011년까지 약 1조5천억원의 예산을 투입할 계획이다.

새만금환경대책위원회는 2001년 7월 31일 설치됐고 2001년 10월에는 위원회 심의내용 사전검토 등을 위해 새만금환경대책실무위원회도 만들어졌다. 새만금환경대책위원회에서는 수질분야 6개, 내부간척 및 해양 분야 5개 과제의 추진실태, 성과, 향후대책, 예산집행현황 및 재원조달, 목표달성 가능성, 부진시 원인 및 문제점, 대책방향 등에

제2장 정책조정 및 갈등관리 주요 사례

대해 평가하고 최종 평가결과는 관계부처에 통보하도록 돼 있다. 관계부처 역시 평가 결과에 대한 조치계획을 차기 위원회에 보고하고 평가 결과 제시된 개선·보완대책을 다음년도 계획수립시 반영해야 한다. 2001년부터 2007년 9월 까지 새만금환경대책 위원회는 본회의 11회, 실무위원회 19회, 현장점검 11회를 실시했고 이 기간 중 새만금 환경대책은 '정상추진' 중인 것으로 평가했다. 이와 같이 2001년 5월 정부방침에 따라 새만금지역의 수질을 유지하기 위해 관계부처가 합동으로 환경대책을 착실히 추진하고 2006년 3월 16일 대법원의 정부 측 승소 최종 판결을 받음에 따라 마침내 새만금 방조제 33km의 연결공사를 2006년 4월 21일 모두 마칠 수 있었다.



새만금 방조제 최종연결공사

최종연결공사 이후, 현재는 2009년 방조제 완공을 목표로 흙 쌓기, 돌 붙임 등 방조제 단면보강과 도로포장, 조경 등 마무리 보강공사에 주력하고 있다.

새만금 사업의 또 하나의 큰 쟁점인 '토지이용계획' 역시 정리됐다. 정부는 새만금 토지이용계획 연구 용역 결과보고서를 토대로 새만금 내부토지 이용계획을 수립하기 위해 관계부처 회의를 4회 개최하여 부처의견을 수렴했고 2007년 3월 차관회의, 2007년 4월 국무회의를 거쳐 새만금 내부토지개발 기본구상을 발표했다. 기본구상에는 국토연구원 등 5개 연구기관이 제시한 최적안을 수용하되 '향후 사회·경제적 여건변화에 따라 탄력적으로 조정·추진' 하고 '환경·산업단지 관리 등이 용이하게 순차개발'

하며 '산업용지를 군장 단지에 인접하여 배치' 한다는 원칙이 포함돼 있다.

새만금 내부토지 이용계획 연구용역의 주요골자는 다음과 같다.

첫째, 새만금 내부 토지를 농업용지 위주로 조성한다. 둘째, 산업, 관광, 환경용지 등을 단계적으로 개발하되, 향후 사회·경제적 여건변화에 따라 조정한다. 셋째, 산업용지는 군장산업단지와 연계 조성하고, 관광용지는 변산반도 인근지역 중점 배치한다는 것이다.

내부토지 용도별 개발규모(2030년 완공기준)

합 계	농업용지*	산업용지	관광용지	농촌도시용지	환경용지	방수제 등 기타
28,300ha (100%)	20,250 (71.6)	1,870 (6.6)	990 (3.5)	660 (2.3)	3,000 (10.6)	1,530 (5.4)

*농업용지에는 장래 농업외 타 용도 수요발생시 전환할 수 있도록 유보용지 계획(4,150ha)



2020년 개발계획 평면도



2030년 이후 장기계획 평면도

정부는 기본구상 구체화를 위해 2008년까지 관계부처 합동으로 세부실천계획 수립을 추진할 계획이다. 이를 위해 2007년 6월 '새만금 내부토지개발 실천계획 수립 추진 위원회'를 국무조정실에 설치했고 추진위원회 지원을 위해 관계부처 4, 5급으로 실무 작업반과 국토연구원 등 책임연구원으로 자문위원단을 별도로 구성했다. 이들은 주로 '농업, 산업, 관광, 환경, 도시 등 용도별 개발방안', '매립토, 용수, 교통망 등 기반시설 확충 및 재원조달 방안', '새로운 토지이용에 따른 만경강 수질개선 등 수질보전대책 보완', '주요정책 조정을 위한 새만금사업추진위원회 설치 및 사업시행체계 정립 검토' 등의 업무를 수행할 예정이다. 2007년 6월 21일 실무 작업반 1차 회의를 개최해 부처별 주요 검토과제 논의했고 7월 4일과 5일에는 새만금사업 현장감 제고를 위해 관계부처 합동으로 새만금 현장을 방문했다. 2007년 8월 1일부터 8월 11일까지는 네덜란

드, 영국, 두바이, 일본 등 선진국의 친환경, 종합개발 간척지 해외연수를 실시했다.

마지막 쟁점인 「새만금특별법안」에 대해서는 정부 측 수정대안을 마련하기 위해 8차에 걸쳐 관계부처 회의를 개최했다. 이 기간 동안 부처 이견사항 확인 및 의견수렴, 수정 법안 작성, 소관부처별 쟁점사안에 대한 합의안 도출 등을 수행했고 2007년 5월 27일 국정현안조정회의시 아래와 같이 쟁점사항 조정결과를 보고한 후 수정법안을 확정했다.

이와 같이 조정된 수정법안을 국회에 제출해 농림해양수산위원회에서 당초 전북도 제출 법안을 폐지하고 정부의 수정법안을 위원회 입법안으로 채택하여 현재 법사위에 계류 중이며 국회에서 본격 논의를 실시할 예정이다.

쟁점사항 조정결과

당 초	조 정
종합개발계획(전북도입안 · 농림부승인)	기본구상(농림부) *관계부처 · 전북도 협의
사업시행자 지정(농림부)	사업시행자 지정(부처별)
실시계획 승인(농림부)	용도별 기본계획 · 실시계획 승인(부처별)
준공 검사(농림부)	준공 검사(부처별)
철도 · 공항 · 항만 등 기반시설 우선지원	예산범위내에서 지원가능
피해어민 이주 지원	추가지원으로 삭제
채권의 발행 및 외자도입	삭제(관련법에 따름)
국유재산의 양여 등	삭제(국유재산 유상관리 원칙상 곤란)
조세 및 부담금의 감면	부담금 감면만 유지
경제자유구역 지정 특례	선언적 조항으로 수정 존치
새만금위원회 및 사업관리단 설치	새만금위원회 : 국무총리 소속 새만금사업관리단 : 농림부장관 소속

*공유수면매립 관련 특례 등 및 환경영향평가에 대한 경과조치 신설

부처 간 갈등 없는 일관성 있는 정책추진 필요

새만금 간척사업과 관련한 방조제 물막이 공사 관련한 주요 갈등사례는 우여곡절 끝에 대체적으로 무난히 해결됐다. 그러나 새만금 간척사업을 둘러싼 갈등은 향후 사업추진 과정에서 더욱 더 복잡하게 진화할 것으로 예상된다. 지금까지 새만금사업의 추진과정에서 표출된 다양한 갈등과 그 해결과정에서 살펴볼 수 있는 시사점은 다음 3가지 정도다.

첫째, 정부정책의 일관성 유지가 사업추진의 안정성을 높인다는 것이다. 새만금 사업

은 1987년 대통령 선거를 앞두고 당시 민정당 노태우 후보가 공약으로 발표하면서 추진됐다. 그 이후 지금까지 수차례의 대통령 선거, 국회의원 선거, 자치단체장 및 자치단체 의회 의원 선거 등을 거치면서 선거철만 되면 새만금 사업은 전국 단위의 주요 이슈 중 하나로 부각됐다. 각종 선거 때마다 난무한 공약의 남발은 기대이익의 조속한 실현을 요구하는 이해관계자들의 과도한 정치적 요구를 유발했고 일관된 새만금 사업 추진의 걸림돌로 작용했다. 또한 사업 반대단체 등에게는 반대의 빌미를 제공해 공사 중단 등으로 인한 막대한 경제적 손실과 국론분열 현상을 초래했다. 이러한 현상은 새만금 내부개발이 가시화 될수록 그 정도는 더욱 심화될 전망이다. 정부는 국가발전과 전라북도에 이익이 극대화되는 방향에서 다양한 이해관계자들의 의견과 욕구를 수렴해야 하지만 정치권을 배경으로 한 지역 이기주의적 욕구와 개발 조급증 요구 등의 압력으로부터는 과감히 탈피해 정책 일관성을 유지하도록 노력해야 한다.

둘째, 정부부처 간 갈등의 최소화가 사업추진에 도움이 된다는 것이다. 방조제 최종 물막이 공사 이후 정부부처 간의 갈등은 새로운 양상으로 전개됐다. 대법원 판결 이전에는 정부 대 환경단체 등의 갈등구도였다. 그러나 새만금 내부 토지 개발을 위한 기본구상 수립과 「새만금특별법안」 등에서 표출된 것처럼 방조제 물막이 공사 이후에는 정부부처 간 갈등 및 중앙부처 대 전라북도간의 갈등 구도로 변질돼 진화되고 있다. 새만금 내부토지의 이용에 대한 전라북도의 다양한 요구가 중앙부처 입장과 충돌하면서 갈등이 발생하고 있고 앞으로 더욱 더 심화될 전망이다. 특히 ‘농업용지 면적의 축소 및 산업·관광 용지 등의 면적 확대 요구’, ‘비농업농지의 성토방법’, ‘공사추진에 필요한 재원확충 방안’, ‘생성된 간척지 내부 토지를 둘러싼 행정구역 경계선 및 소유권 분쟁’ 등의 문제는 사안별로 정부부처 간 입장차가 나고 있고 중앙부처 대 전라북도간의 갈등도 심화되고 있다. 이런 갈등은 결국 새만금 사업추진의 타당성에 대한 논쟁의 재연이나 정치권과 환경단체 등 외부세력의 개입으로 발전해 정상적인 사업추진에 장애요인이 될 가능성이 높다.

셋째, 환경단체 등 반대단체와의 적극적 의사소통이 중요하다는 것이다. 그동안 새만금 사업을 둘러싸고 새만금 사업의 추진을 반대하는 환경단체·시민단체들과의 갈등이 있었다. 결국 대법원의 판결로 인해 방조제 최종 물막이 공사를 진행할 수 있었지만 소송기간 전후의 공사 중단으로 경제적 손실이 컸고 추진여부에 대한 국론분열의 후유증이 아직도 채 치유되지 않은 상태다. 향후 새만금 내부 토지 개발이 가속화되면 수질, 환경문제 등 수면 아래에 있던 갈등요인이 다시 한 번 분출될 가능성이 크다.

계획상 2030년까지 추진해야 하는 새만금 내부 토지 개발의 성공을 위해서는 새만금 사업의 주요 이슈인 수질과 환경문제 등에 대해 환경단체 등에서 제기해 온 비판들을 신중히 검토해 수용할 것은 과감히 수용할 필요가 있다. 특히 환경단체 등의 존재를 인정하고 그들과 상호 이해의 폭을 넓혀 나가려는 전향적인 자세와 노력이 필요하다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1971.~1986.	새만금 사업예정지조사 및 기본조사 실시
1986.~1991.	경제성 분석, 기본계획 관계부처 협의, 환경영향평가, 주민동의서 징구 등
1991.10.22	공유수면 매립면허 · 고시
1991.11.13	사업시행인가 · 고시
1991.11.28	사업 착공
1999.05.~2000.06.	민관공동조사 실시
2000.08.18	민관공동조사 종합보고서 총리실 제출
2000.08.~2001.03.	관계부처 합동 수질대책 등 실천방안 마련
2001.03.21	지속가능발전위원회에서 정부방침 결정유보 건의
2001.05.07 / 05.10 / 05.11	국무조정실 · 지속가능발전위원회 공동주관 공개토론회
2001.05.25	총리 주재 ‘물관리정책조정위원회’에서 정부방침 결정
2001.08.06	정부방침에 대한 후속세부실천계획 수립
2001.08.21	새만금 매립면허 취소 소송 (조경훈 등 3,539인)
2003.11.27	새만금 토지이용계획 연구용역 착수
2006.03.16	새만금 분안소송 상고심 판결 환경단체측 패소, 정부측 승소
2006.04.21	방조제 최종연결공사 완료
2006.11.17 / 11.30	새만금 토지이용계획 연구용역 결과 공청회 개최
2006.12.21	새만금 토지이용계획 연구용역 완료
2007.03.13	전북도, 「새만금특별법안」 발의(국회의원 173인 서명)
2007.04.03	새만금 내부토지개발 기본구상 발표
2007.04.26	「새만금특별법안」에 대한 국회 공청회 실시
2007.05.30	「새만금특별법 수정법안」에 대한 국정현안정책조정회의
2007.06.21	새만금 내부토지개발 실천계획 수립 실무작업반 1차회의
2007.07.05~07.06	실무작업반 새만금 현지방문
2007.08.01~08.11	실무작업반, 간척선진지 해외연수

뚜렷한 목표와 토론 의지, 불가능은 없다

전라 북도는 기존의 모든 특별법 사례 등을 검토한 후 필요한 부분만을 발췌해 총9장 46조의 「새만금특별법안」을 구성했다. 그러나 기존 개별법과의 충돌 등 무리가 있다는 이유로 관계 부처 모두가 특별법 제정을 반대하고 나섰다. 특히 국회 농림해양수산위원회가 법제정 필요성, 사업추진체계, 국유재산 양여, 인허가 의제 등에 부처이견이 있으므로 정부 차원의 입장 정리와 상임위 차원의 공청회 등 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시했다.

이에 국무조정실은 관계부처 모두 참여하는 조정회의를 개최하게 되었다. 예상대로 몇 번의 실무조정회의 과정에서 전라북도도 관계부처의 의견이 팽팽히 맞섰다. 6월 국회에 정부수정안을 제출하기 위해서는 짧은 기간 동안 조정을 마무리 지어야 했다. 따라서 좀 더 효율적으로 조정 회의를 진행할 필요가 있었다. 여러 가지 방법이 강구됐다.

먼저 회의를 시작하기 전에 ‘그날의 회의목표’를 정하기로 했다. 회의 참석자 모두가 ‘회의목표’에 동의한 후, 전라북도의 특별법안 46조문 하나 하나에 대해 차례로 쟁점을 해소해 가기로 했다. 여기에 ‘끝장 토론 및 합의’ 방식도 도입했다. 쟁점사항에 대한 합의가 이루어 질 때까지 밀고 당기는 힘겨루기를 계속하는 것이다. 오전 10시에 시작한 회의는 의견이 맞지 않아 밤 11시, 12시까지 이어지기 일쑤였다. 한두 시간 안에 끝나는 통상적인 회의로 여겼던 참석자들이 회의 진행 방식에 다소 불만을 표출하기도 했지만 진지한 회의 분위기에 이끌려 결국 모두 합의도출을 위해 열과 성의를 다하게 됐다. 조정회의의 강도는 점점 더해졌다. 금요일 오후부터 시작되는 2박 3일 주말회의까지 벌이는 등 참가자의 열의는 더욱 높아졌다. 몇 차례의 조정회의 후 마침내 전라북도 실무자들의 ‘새만금특별법안’에 대한 인식이 바뀌기 시작했다. 이들은 급기야 중앙 부처의 의견을 받아 들이도록 도지사를 설득하고 나섰다. 결국 전라북도 도지사는 전라북도 의견반영 장치 마련, 경제자유구역 유지, 신항만 등 기반시설 지원 유지 등의 전라북도 5개 요구를 반영하는 선에서 관계 부처의 의견대로 특별법안을 대폭 수정하는 것을 인정했다.

전라북도만의 새만금이 아닌 국토균형발전 차원에서의 새만금이라는 인식을 같이한 전라북도도 관계 부처의 대승적인 합의가 이뤄졌고 조정회의 시작 후 한 달 만에 수정법안의 초안을 마련하게 됐다. 이후 수정법안은 관계부처 1급 회의와 국정현안정책조정회의를 거쳐 확정돼 국회에 다시 제출됐다. 국회 농림해양수산위원회는 당초 전라북도 제출 법안을 폐지하고 합의에 의한 수정법안을 채택해 현재 법사위에서 검토 중에 있다.

서울 외곽순환도로 사패산 터널 건설

정부는 수도권 교통난의 근본적인 해결, 수도권 도시 간 접근성을 높이고 균형발전을 도모하기 위해 서울시를 중심으로 한 반경 20~25km의 확대 형태의(벨트 웨이, belt-way) 서울외곽순환고속도로 건설을 1989년부터 계획했다.

총연장 127km의 서울외곽순환고속도로 중 우선 서울과 수도권간의 연계 교통량이 많은 일산-판교-퇴계원구간(91km)을 국고사업으로 건설해 현재 운영 중이다. 나머지 일산-의정부-퇴계원구간(36.3km)은 날로 늘어나는 사회간접자본시설에 대한 정부 재정부담 완화 및 민간투자 촉진을 위해 민간투자시설사업으로 추진해 왔다. 일산-의정부-퇴계원구간은 경기 북부지역의 교통난을 개선하고 지역발전에 기여할 국책사업이다. 따라서 수년간 경제성, 환경성, 도로의 기능 및 접근성 등을 신중하게 고려해 다양한 대안노선 검토와 환경 영향평가 협의 등을 거쳤다. 마침내 북한산국립 공원의 끝자락인 사패산을 터널로 통과하는 노선으로 최종 결정돼 2001년 6월 착공됐다.



사패산 터널 위치도

그러나 국립공원의 자연환경 훼손 및 수행환경을 방해한다는 불교계 및 환경단체의 반대에 부딪쳐 2001년 11월부터 만 2년 동안 공사가 중단됐다. 이에 정부 및 한국도로공사, 관계기관은 합리적이고 조속한 해결을 위해 2002년 8월부터 12월까지 노선조사 위원회를, 2003년 4월부터 6월까지 노선 재검토 위원회를 꾸려 활동했고 2003년 7월 국민토론회 개최, 공론조사 등 다각적인 노력을 기울여 왔다. 특히 불교계 등과의 지속

적인 협의를 추진하는 등 각고의 노력 끝에 2003년 12월 24일 현 설계 노선대로 공사를 재개하게 됐다.

환경, 안전문제 제기로 막힌 터널공사

사패산 터널 갈등은 사업을 추진하는 공사 측의 개발 가치와 환경단체 및 불교계의 환경보전 가치가 대립하는 과정에서 발생된 ‘개발과 환경보전의 전형적인 갈등 구조’를 보여준다.

환경보전을 위해 공사를 중단해야 한다는 반대 측의 주장 역시 전형적이다. 반대 측에서는 “사패산 구간의 터널건설로 인해 국립공원의 환경파괴가 심각해지고 대기오염이 가중되면 터널 내부로 유입되는 지하수로 인해 지하수의 고갈 및 농작물의 생육 저하 등의 문제가 발생한다”고 주장했다. 이와 함께 회룡사 등 불교계에서는 사찰의 철거 또는 이전 등이 발생하게 되었다는 점 외에도 직간접적인 피해로 인해 사찰의 수행환경과 생활공간이 파괴된다는 등의 반대 이유를 제기했다.

터널공사와 관련한 안전성과 기능성에 대해서도 문제가 제기됐다. 반대 측은 “편도 4차선의 고속도로에서 터널과 터널 사이에 IC를 설치하면서 양 터널 갱구와 IC간 안전거리가 확보되지 않아 사고가 발생할 수 있다”며 터널설계의 불합리성을 지적하고 “터널굴착에 의한 지하수 감소는 산사태 및 지반 붕괴의 위험 등을 일으킨다”며 안전성 문제를 제기했다. 더불어 이들은 수도권 교통량 분산과 수도권 도시주민들의 이용 용이성 면에서도 의정부와 포천 사이를 통과하는 ‘우회노선안’이 더 적합하다고 주장했다.



우회요구노선안

절차적 합법성도 반대의 이유가 됐다. 반대측은 사업추진 절차상 문제점으로 환경영향 평가절차를 거치지 않은 상태에서 도로구역 행정처분을 한 것은 절차상 중대한 하자가 있는 행정처분이라고 주장했다.

명확한 대응논리 마련

정부는 이런 반대민원을 SOC 사업에 따른 개발가치와 환경보존 가치에 대한 이해상충으로 발생한 사회적 갈등으로 보았다. 따라서 법적, 물리적으로 해결하기 보다는 지속 가능한 개발원칙의 시대적 흐름에 맞게 이해관계자간의 충분한 검토, 검증, 협의를 통해 합리적으로 해결한다는 원칙을 정했다. 일단 반대측의 논리에 대한 대응안을 마련했다.

환경문제에 대해서는 1997년 2월부터 2001년 6월까지 시행된 외곽순환도로 동 구간에 대한 환경부의 환경영향평가 과정에서 사패산 터널 방안이 최적으로 조사됐다. 또한 2001년 1월 11일부터 2002년 2월까지 있었던 감사원 감사에서 환경 영향평가 미흡에 따른 보완지적 사항 3개 항목, 즉 지하수, 소음, 대기질에 대해 사업 시행자인 서울고속도로(주)에서 환경영향 저감대책을 수립하여 2002년 9월 14일 환경부에 제출한 바 있다. 그리고 터널공사시 지하수 유출량 및 그 영향을 조사한 결과, 지하수의 유출량보다 유입량이 10배 정도 많아 지하수 변동은 미미할 것으로 예측됐고 공사과정 및 운영시에도 분야별 정밀 환경조사 및 관리, 환경자문단 운영을 사찰측과 적극 협의해 사찰수행환경 피해를 최소화할 계획이다.

다음으로 터널공사 관련 안전성과 기능성 등의 문제에 대한 대응책을 마련했다. 터널과 IC간 안전문제는 터널진입 전 의정부 IC 전방 4km지점에 문형식 표지판을 설치하여 방향을 사전예고하고, 터널 통과 후 출입지점 인식 및 차로 변경 등을 위해 의정부 IC 출구 예고표지 4개소, 터널 내 노면표지, 차로변경구간(500m) 등을 설치하는 등 대비를 철저히 할 것이다. 또한 향후 변경된 지침에 따라 전광표지판 등을 추가로 보완할 계획이다. 또한 안전 우려사항으로 제기되고 있는 사패산의 산사태 및 바위 흘러내림 현상은 우리나라 어느 곳에서나 발생하는 풍화현상이다. 이는 터널을 공사할 때 법률이 정한 진동 규제치에 따라 발파를 제어함으로써 예방할 수 있다.

더불어 시민, 종교연대에서 주장하는 의정부 외곽으로의 우회노선은 계획노선 주변에 많은 지장물이 있어 실질적으로 도로건설이 불가할 뿐만 아니라 도로연장이 10km 증가

함에 따라 환경, 경제, 도로의 기능적 측면에서 많은 문제점이 있는 것으로 조사됐다.

대안별 사업타당성 비교

구 분	현 설계노선	의정부 우회노선
연 장 (벽제~퇴계원)	25.3km 국립공원통과연장 4.6km	35.3km(증 10km) 북한산국립공원 우회
산림훼손	1,654천㎡	2,723천㎡(증 1,069천㎡)
사 업 비	11,640억원	18,760억원(증 7,120억원)
장 점	산림훼손 최소화 도로의 기능확보	북한산국립공원 훼손방지
단 점	북한산국립공원 일부훼손(78천㎡) 발생	도로 기능저하(교통량30%감소) 산림훼손 과다발생(1.6배) 운영비용 증가(820억원/년) 군부대, 주택밀집지역 통과 상대민원 발생 등

마지막으로 절차적 합법성에 대한 문제는 없었다. 2001년부터는 개정된 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따라 환경영향평가 협의 완료 후 도로구역을 결정하고 공사를 착수할 수 있다. 하지만 동 구간의 도로구역결정이 상기법 개정 이전인 1999년 6월 24일 고시됐고 도로구역 결정고시 이전인 1998년 12월 15일 환경영향평가를 환경부에 제출해 환경영향평가 협의 후 공사를 착공했으므로 절차상 하자는 없다.

갈등 해결 노력과 공사 재개

환경단체 및 불교계는 국립공원 환경훼손을 우려하며 서울외곽순환도로 북한산국립공원 측 사패산 통과를 극렬하게 반대했다. 이는 환경 및 불교단체와 정부 및 사업시행자 간의 법적분쟁, 물리적 충돌 등 상호 대립하는 상황으로 이어졌다. 2002년 8월 14일 사업 시행자 및 한국도로공사는 극단적인 대립을 종결하고 상호대화를 통해 사회적 합의를 도출하고자 불교계와 ‘노선조사위원회’를 구성·운영하기로 합의했다. ‘노선재검토위원회’에서 최종노선에 대한 합의에 이르지 못할 경우, 국무조정실은 위원회의 제출 보고서를 적절한 절차와 방법으로 종합 판단해 조정·결정하기로 했다. 이에 따라 위원회는 2003년 4월 22일 첫 회의를 가진 이래 최적노선에 대한 합의를 도출하고자 노력했다. 그러나 위원별, 전문분야별로 각각 의견이 상이하여 합의에 이르지 못했다.

2003년 7월 29 국무회의시 본 사안에 대해 대통령은 ‘대화와 협상을 병행하되 공론

조사 방식으로 추진하라'고 지시했다. 이에 따라 국무조정실이 주관이 돼 불교계에 9월 중 결론 도출을 목표로 한 공론조사에 참여하도록 설득 작업을 했으나 참여 설득에 실패했다. 다시 9월 19일 총리 주재 국정현안 조정회의에서 사회적 합의를 도출하기 위해 불교계와 환경단체 등과 공론조사 시행여부를 협의했으나 이 또한 상호간의 입장 차이로 합의에 도달하지 못했다. 이후 2003년 12월 22일 대통령이 조계종 종정이신 법전스님을 방문, 대선공약을 지키지 못한 것에 대해 양해를 구했고 2003년 12월 24일 현 노선으로 공사재개를 하기에 이르렀다.

정부에서는 공사개개를 발표하면서 개발과 환경보존의 갈등을 최소화하기 위해 지속 가능한 발전의 이념에 맞춰 국가정책의 패러다임을 전환할 것을 약속하고 역사, 문화, 환경보전을 위한 제도개선의 추진을 밝혔다.

갈등해결의 다양한 방안 모색 필요

사패산 갈등의 성공적인 해결은 최근 수많은 국책사업들이 지역주민 및 관련단체들과의 갈등과 마찰로 난항을 겪고 있는 상황에서 갈등을 화합으로 이끈 소중한 사례로 평가할만하다. 그러나 이보다 더 중요한 교훈은 개발과 환경의 대립 속에서 지속가능한 개발원칙의 중요성을 재인식했다는 점이다.

본 사례는 국민의 의식수준 향상과 더불어 지속적으로 발생하게 될 환경문제에 있어 개발에 따른 경제적 이익과 보존이라는 환경이익을 어떻게 조화롭게 엮어 상생의 논리로 승화시킬 것인가가 향후 중요한 과제임을 시사한다. 사패산 갈등 사례에서 얻을 수 있는 가장 큰 교훈은 대형국책사업의 경우 사업의 초기에 지역 이기주의가 만연해 있는 현실 속에서 국민, 지역, 이해관계자 등의 의견을 충분히 수렴하여 사업을 추진해야 한다는 것이다. 더불어 정부의 실천의지와 전문적인 자문과 정확하고 객관적인 자료를 제공해 지역 내에서 합리적인 의사결정을 유도할 필요성이 있다는 것도 좋은 시사점이 됐다.

사법판단에 의한 갈등종식은 형식적인 종결에 불과하며, 실제로 갈등이 해결되지 못하는 결과를 초래할 뿐만 아니라 소송 등으로 사업일정을 지연시킴으로 막대한 손실을 초래한다. 갈등당사자들의 협상이 결렬되는 경우, 사법판단에 의존하기보다 갈등해결을 위한 다양하고도 새로운 방안을 모색할 필요가 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2000.12.	실시협약체결 및 사업시행자 지정
2001.06.	실시계획 승인 및 공사착공
2001.11.	불교계 공사반대 농성 시작(사패산터널 공사중단)
2001.12.~2002.07.	공사방해금지등 가처분 신청, 건축물철거 및 토지인도단행 가처분 신청 등 공사진행을 위한 법적 노력
2002.08.14	불교계와 사업시행자 합의서 체결
2002.10.~12.	‘노선조사위원회’를 구성하고 전체회의 3회, 현장조사 1회 등 실시하였으나 결론 도출에 실패
2002.12.	노무현 대통령후보가 ‘노선 백지화 및 대안노선 검토’ 공약
2003.01.~02.	인수위원회에서 공약사항 처리방안 검토
2003.04.	건설교통부와 조계종은 ‘노선재검토위원회’ 구성 합의
2003.04.22~06.05	노선재검토위원회 주관으로 전체회의 6회, 현장조사 1회, 워크숍 1회 등 실시하였으나 합의도출에 실패 - 현노선 찬성 5명, 국립공원외곽노선 찬성 1명, 의정부 외곽 노선 찬성 5명
2003.07.01	국무총리실 주관으로 국민토론회를 개최하여 ‘노선재검토위원회’ 위원별 연구결과 보고 및 국민여론 수렴
2003.07.29	건설교통부의 국무회의 보고시, 대화와 협상을 병행하되, 총리실에서 공론조사를 시행하여 9월중 결론도출 방안 논의
2003.08.~12.	정부와 불교계간의 공론조사 시행관련 협의
2003.12.22	대통령 조계종 종정 법전스님을 방문, 공약사항인 서울외곽 사패산 노선 백지화 약속 지키지 못한 것 양해를 구함 - 사패산 농성장 자진 철거(12.22)
2003.12.24	‘국정현안정책조정회의’ 후 공사재개 발표

임진강 홍수 대책

임진강 유역은 홍수로 인한 피해 다발 지역으로 1996년, 1998년, 1999년에는 대홍수가 발생해 약 1조원의 재산피해와 128명의 인명피해가 발생했다. 이에 정부는 1999년 12월 28일 국무회의에서 임진강 유역에 대한 근원적인 수해방지대책의 일환으로 한탄강 다목적댐 건설 추진을 의결했다. 이후 건설교통부에서는 한탄강다목적댐 건설계획을 수립해 환경영향평가 등 최종 협의를 2003년 8월에 완료하고 기본계획을 고시하려 했다.

그러나 지역주민들과 환경단체 등 이해관계자들이 끊임없는 반대의견을 제시해 대립이 커졌다. 결국 댐 상류 철원지역 등을 중심으로 한 댐건설 반대 측의 반발로 사업 추진이 일시 중단하게 됐다. 이에 2003년 12월 대통령 지시로 지속가능발전위원회(지속위) 주관 하에 이해관계자가 참여하는 갈등조정을 2004년 2월부터 11월까지 추진했다. 이 갈등 조정을 통해 2004년 11월 공동협의회를 통한 ‘저류지 2개소 및 홍수 조절용 댐’의 건설 추진이 결정됐으나 반대 측 불참으로 무산되면서 관련 업무가 2005년 5월 23일 국무조정실로 이관됐다.

이해관계의 대립과 정부정책 불신

임진강 홍수대책은 갈등 양상이 좀 복잡했다. 갈등의 요인으로는 가장 먼저 정부정책에 대한 불신이 꼽힌다. 원래 임진강 유역의 2/3가 북한지역으로 기초자료의 확보가 어렵기 때문에 댐 건설에 대한 과학적 해석의 차이가 날 여지가 컸다. 그럼에도 건설교통부는 초기에 지역주민과 시민단체의 의견수렴이 부족한 상태에서 댐 건설의 필요성을 검토·확정했고 이후 댐의 건설목표와 기본 적용수치 등을 여러 차례 변경했다. 이런 과정들은 결과적으로 지역주민, 시민단체 등에게 정부의 댐 건설 타당성에 대한 불신과 이견을 갖게 만들었다.

주민들 간의 이해 대립도 갈등을 증폭시키는 데 한 몫 했다. 한탄강댐 건설 이해관계자들은 크게 댐 건설을 반대하는 댐 상류 철원지역 주민 및 환경단체와 댐 건설을 찬성하는 파주 등 하류지역 및 포천, 연천 등 수몰지역 주민으로 갈린다. 댐 건설을 통해 얻는 임진강 유역의 수해방지 혜택은 대부분 하류지역에 해당되므로 상류인 철원지역 주민들은 혜택보다 피해가 더 크다는 시각으로 댐 건설에 대부분 부정적이었다. 특히 애초

군사보호구역으로 묶여 지역발전이 더디다는 불만이 있던 차에 댐 건설로 인해 추가로 지역개발을 제한 받을 수 있다는 이중적 피해의식이 갈등과정 내내 제기됐다. 한탄강 댐 건설 갈등과정이 전개되고 있을 때 마침 대통령선거, 국회의원 선거, 군수 재보궐 선거 등 여러 차례의 선거가 실시됐다. 댐건설 반대를 공약으로 내건 인사들이 대부분 당선되면서 댐 건설 관련된 정책적·내용적 측면을 검토해 당사자 간 대화를 통한 갈등을 해결하기 보다는 정치적 영향력으로 문제를 해결하려는 움직임이 강해졌다.

한탄강댐 건설 과연 타당한가?

임진강유역 홍수대책과 관련해 가장 핵심이 됐던 쟁점은 한탄강댐 건설사업의 타당성 문제였다. 홍수조절을 위한 대안으로 댐의 적정성을 검토하는 과정에서 자주 수치를 변경했고 기본계획 고시 이전에 기본 및 실시설계를 추진하는 등 행정절차를 무시해 댐 건설의 타당성 자체가 불신을 받았기 때문이다.

다른 쟁점으로는 댐 상류지역인 철원지역에 미치는 영향이다. 즉 상수원보호구역 지정 등 규제강화로 인한 지역발전 저해, 댐 건설 후 상류지역 배수지체로 인한 침수피해, 안개 발생으로 인한 주민생활의 생활불편 및 농업에의 영향 등 많은 우려가 제기됐다.

건설교통부는 문산, 파주지역 등 임진강 유역의 홍수피해를 줄이려면 한탄강댐은 반드시 다목적댐으로 건설되어야 한다는 입장이었다. 하지만 강원도는 주민의 충분한 이해, 설득이 없는 댐 건설은 절대 불가하다는 입장을 견지하면서 2004년 한탄강댐 건설 타당성 검토에 대한 연구 용역을 자체적으로 시행했다. 철원군은 군의회 의원을 중심으로 2002년 한탄강댐건설반대철원군대책위를 구성하고 지속적으로 관계기관에 댐 건설 중지를 요청했다. 철원군 의회는 감사원에 국민감사를 청구하고 시위 및 농성으로 반대의지를 표명하는 등 반대운동을 주도했다. 철원군 주민들은 한탄강댐 건설로 인해 상류지역 발전 저해, 안개 피해, 천혜자연의 훼손 등을 걱정했다.

경기도는 수몰지역 주민에 대한 충분한 보상과 지역경제 발전을 위한 지원 등을 요구하면서 한탄강댐 건설이 지역발전에 기여할 수 있는 계기가 되기를 바라는 입장이었다. 환경운동연합을 비롯한 전국 단위의 환경운동단체는 댐 위주 수해대책에 대해 근본적인 문제제기를 하면서 수해방지를 위하여 댐 이외의 친환경적 정책을 제안했다. 이들은 한탄강댐 건설반대 주민 측과 연대해 댐건설 반대 투쟁을 전개했다.

한탄강댐수몰민대책위원회는 댐건설로 인해 수몰되는 지역의 주민들로 갈등 초기에는 댐 건설을 반대하였으나 후에 댐건설을 찬성하며 빠른 댐 건설추진을 원한다고 주장해 왔다. 파주 등 하류지역 주민들은 한탄강댐 건설을 통해 수해방지의 긍정적 영향을 받을 수 있다는 판단으로 대체로 찬성 입장이었다.

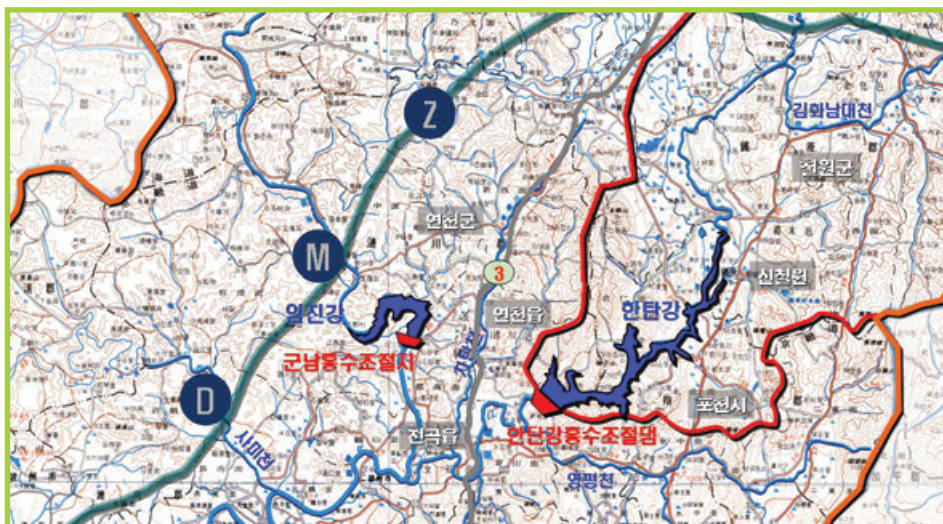
중립적인 재검토로 갈등 조정

반대 측의 불참으로 국무조정실로 이관된 ‘임진강유역 홍수대책’을 마련하기 위해 2005년 8월 국무총리를 위원장으로 하고 정부위원 15인, 민간위원 7인으로 구성된 ‘임진강유역홍수대책특별위원회’가 만들어졌고 그 산하에 ‘검증 및 평가실무위원회’가 설치됐다. 실무위원회는 학회 및 관련 연구기관 등으로부터 추천받은 기상, 수리 및 수문, 환경, 경제 등 각 분야 순수 전문가들만 구성됐다. 이는 지속위의 합의조정 실패 경험을 바탕으로 이해당사자는 배제했기 때문이다.

2005년 9월부터 검증·평가 실무위원회를 중심으로 임진강 홍수방지를 위한 가능한 모든 대안에 대해 타당성 검증을 실시했다. 댐건설 또는 백지화 등 어떤 전제를 만들지 않고 기존 연구자료, 해외사례조사 등을 통해 모든 대안에 대해 검증·평가했다. 댐은 물론이고 분수로, 천변저류지, 저수지개발, 제방증고 등 다양한 대안에 대해 홍수조절의 적정성, 안전성, 환경성, 경제성, 사회적수용성을 검증·평가했고 타당성이 낮은 대안들은 제거해 나가면서 최적의 대안을 선정했다.

임진강 유역은 2/3가 북측에 위치하고 우리측도 군사지역이 많아 수문자료 확보 어려움이 많았으나 국내외 연구성과와 한탄강 유역의 실측 강우-유출자료를 토대로 홍수량을 산정해 임진강유역 기본홍수량 및 한탄강댐 홍수조절효과를 검토했다. 또한 이에 대해 2006년 6월 8일 전문가 토론회, 2006년 7월 21일 실무위원회 워크숍, 2006년 8월 4일 외부전문가 및 지역주민, 시민단체가 참여하는 토론회 등을 개최해 검증·평가의 객관성과 신뢰성을 높였다. 또한 검토대안에 대한 파주, 포천, 연천, 철원 등 지역주민의 입장 및 의견을 수렴하기 위해 전문기관인 월드리서치를 통해 두차례 여론조사를 실시했다. 아울러 지역주민 피해 및 요구사항 등을 파악하기 위해 KDI 갈등조정 협상센터가 2006년 7월 31일부터 8월 14일까지 현지를 방문해 영향평가조사를 실시했고 특별위원회 4회, 검증 및 평가 실무위원회 8회, 실무위원 워크숍 2회, 실무위원회 분야별 소회의 17회, 전문가 토론회 2회 등 다양한 토론회와 조정회의가 개최됐다.

검증·평가 실무위원회는 2006년 8월까지 검토를 실시해 홍수조절의 적정성, 안전성 및 환경성을 고려해 ‘홍수조절용댐+천변저류지’ 안을 가장 적절한 대안으로 건의했다.



댐 주변 지도

마침내 5차 특별위원회에서 2006년 8월 22일 임진강유역 홍수대책을 최종 심의하여 ‘홍수조절용댐+천변저류지’ 안을 결정하고 2006년 8월 23일 관련 업무를 건설교통부로 이관했다.

이는 당초 지속위에서 결정한 ‘저류지 2개소 및 홍수조절용댐 건설’과 크게 달라지지 않은 내용이다. 그러나 그 추진 방법에 있어서 지속위의 결정과 임진강특위의 결정은 전혀 다르다. 지속위는 홍수조절용댐과 천변저류지의 건설을 이해당사자가 함께 참여한 공동협의회를 통해 추진하도록 결정했다. 하지만 지속위의 결정에 승복 하지 못한 댐건설 반대측은 공동협의회 참여를 거부했고 관련 업무는 국무조정실에서 다시 검토하게 됐다. 이와 달리 임진강특위에서는 임진강 유역 홍수대책 검증·평가 초기부터 이해당사자를 배제함으로써 중립적인 검토가 이루어지도록 했고 홍수조절용댐과 천변저류지의 건설에 대해서는 주관부처인 건설교통부가 추진케 했다. 단 지역협의회 등을 구성·운영해 지역주민 및 시민단체 등에 대해 충분한 대화와 설득과정을 거쳐 주민 수용성을 높임으로써 정부주도의 일방적인 댐 건설이 아닌 지역주민이 함께 참여하는 댐 검설이 되도록 했다.

이후 건설교통부는 관계부처, 지자체, 주민대표, 시민단체 등으로 구성된 ‘한여울 지역발전협의회’를 통해 지역의견을 수렴했고 이를 바탕으로 2006년 12월 20일 한탄강

홍수조절용댐 기본계획을 고시했다. 2007년 2월 28일 댐건설을 착공하여 현재 공사를 진행하고 있다. 하지만 일부 댐건설 반대측에서는 이번에도 결정내용에 승복하지 못하고 건설교통부장관을 상대로 댐건설 기본계획 고시 취소소송을 2007년 3월 8일 서울 행정법원에 제기하여 현재 소송이 진행 중이다.

새로운 갈등관리의 모델, 중립적 조정기구

임진강유역 홍수대책 조정은 한탄강댐 건설은 개발과 보존으로 양립해 7년간 참에 하게 대립한 사회적 갈등을 해결하고 이해당사자를 철저히 배제한 중립적 조정기구로 갈등조정에 성공해 새로운 갈등관리의 모델을 제시했다. 임진강특위의 임진강유역 홍수대책은 주관부처인 건설교통부로 하여금 주민 수용성을 높여 정부정책에 대한 지역주민 및 시민단체 등의 불신을 최소화하도록 했다. 특히 댐건설 반대 측에서 우려하는 다목적댐으로의 전환에 대한 협약체결 등을 통해 정책에 대한 신뢰를 높여 정책 결정에 따른 미비점을 보완케 했다. 임진강 유역 홍수대책을 통해 우리가 특별히 얻을 수 있는 시사점은 다음 두 가지다.

첫째, 한탄강댐 갈등은 댐건설의 필요성 및 주민피해 등 댐건설과 관련된 쟁점보다는 댐건설 추진 절차 및 이를 담당했던 주관부처인 건설교통부 등에 대한 불신이 더 큰 문제였다. 이는 댐건설을 둘러싼 쟁점들이 해결됐음에도 그 결과가 받아들여지지 않는 원인이 됐다. 정부가 수립한 정책과 그 집행에 대한 무조건적인 불신은 갈등해결을 위한 노력 자체를 무의미하게 만들었다. 이는 정부정책에 대한 국민 신뢰도의 중요성을 보여주는 것으로 정책 입안과정에서부터 이해당사자들을 참여시켜 충분한 논의와 검토로 정책을 결정하는 구조 확립이 절실하다.

둘째, 한탄강댐 갈등이 임진강유역 홍수대책 특별위원회에서 조정될 수 있었던 것은 이해당사자가 배제된 중립적 검증·평가 실무위원회의 구성을 통한 객관적 검증이 있었기 때문이다. 아직까지도 댐건설 반대측에서는 홍수조절효과 및 제방증고 비용산출에 대해 신뢰하지 못하고 임진강특위의 최종결정까지 부정하고 있다. 이는 실무위원회 위원들을 관련 학회로부터 추천받아 구성하였지만 댐건설 반대측은 위원회에 참여한 전문가들의 객관성과 중립성을 신뢰하지 못하였기 때문이다. 중립적 위치의 실무위원회 만큼이나 위원회를 구성하는 전문가의 중립성을 확보하기 위한 노력이 더욱 필요함을 반증하는 것이다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1995.06.~1997.12.	임진강 유역조사(건설교통부)
1997.12.	임진강수계 종합 치수대책 수립
1998.12.~1999.12.	수도권지역 수자원개발계획 수립조사(건설교통부)
1999.12.18	수해방지 종합대책 수립(대통령 비서실)
1999.12.~2000.12.	한탄강·영평천담 기본설계 착수(건설교통부)
2001.01.~2003.08.	한탄강담 기본계획 수립추진 및 협의
2001.12~2003.07.	환경영향평가 협의
2003.12.19	대통령 강원도 방문시 담건설 재검토 재안
2004.01.~2004.11.	지속가능발전위원회 갈등조정 - 천변저류지 2개소와 새로운 홍수조절용담 건설
2004.12.09	국회 예결위 감사원 감사청구
2005.01.05~2.25	감사원 감사(건설물류 제1과) - 수문자료 미비, 제방사업비 과다 추정, 경제성평가 소홀
2005.05.23	한탄강담 관련업무 이관(지속위 → 국무조정실) - 지속위 공동협의회에 반대측 불참으로 갈등조정업무 이관
2005.06.01	한탄강담 관련 국정현안 정책조정회의(재검증 및 2005년 말까지 결정)
2005.08.22	'임진강홍수대책 특별위원회' 및 그 산하에 '검증·평가실무위원회' 설치
2005.08.25	실무위원회 1차 회의(검증·평가 과제 및 과제별 책임위원 선정 등)
2005.09.09	특별위원회 1차 회의(추진상황 및 수해방지 종합대책 보고 등)
2005.09.30	실무위원회 2차 회의(과제별 세부수행절차·방법·범위 및 향후 일정 협의)
2005.10.28	실무위원회 3차 회의(위원별 수행과제 추진현황 보고 및 향후 협의 등)
2005.12.02	실무위원회 4차 회의
2005.12.27	특별위원회 2차 회의(분야별 검증·평가 중간보고 등)
2006.02.03	실무위원회 1차 워크샵(주요 검증분야별 발표 및 쟁점사항 토론 등)
2006.02.20	실무위원회 5차 회의(워크샵(02.03) 결과 보완 등)

제2장 정책조정 및 갈등관리 주요 사례

2006.03.27	특별위원회 3차 회의(댐 포함한 모든 대안 검토기로 결정)
2006.03.27	실무위원회 6차 회의(특위 결정사항 후속 조치계획 논의 등)
2006.04.24	실무위원회 7차 회의(신임 실무위원장 선출 및 2단계 추진계획 협의)
2006.05.15	특별위원회 4차 회의(2단계 검증·평가 실시 방안 논의 등)
2006.06.08	전문가 토론회(기본홍수량 및 홍수조절효과에 대한 토론)
2006.06.08	실무위원회 8차 회의(분야별 2단계 추진상황 및 향후 일정 등 논의)
2006.07.21	실무위원회 2차 워크숍(기본홍수량 적정성 및 대안에 대한 분야별 검증·평가 결과 검토 및 확인 등)
2006.08.04	임진강홍수대책 대토론회(지역주민, 지역추천전문가, 실무위원, 외부전문가 등)
2006.08.22	특별위원회 5차 회의 <ul style="list-style-type: none"> - 홍수조절용댐+천변저류지 건설 결정 - 다목적댐 전환 방지 신뢰확보를 위한 제도적 장치 마련 - 충분한 대화와 설득을 통해 사회적 수용성 제고 - 천변저류지는 규모의 적정성을 검토하여 반영

백두대간 보호지역 지정

1990년 초부터 난개발로 인한 백두대간 훼손 문제가 계속 제기되어 왔으나 백두대간 보전의 중요성을 인식하지 못하고 방치해 대규모 훼손이 발생했다. 백두대간의 중요 지역인 자병산과 두타산 등의 광산개발, 점봉산의 양수댐 건설, 알프스스키장 건설 등 각종 개발로 인한 자연생태계 파괴는 매우 심각한 수준이었다.



자병산의 석회석 광산(강원도 강릉시)

2002년부터 정부부처에서도 각종 개발행위로 파괴되고 단절된 백두대간을 보호하기 위한 대책을 수립하기 시작했다. 산림청이 2002년 7월에 「백두대간 보전관리법」을, 환경부가 2003년 4월 「백두대간 보전법」을 각각 제출해 업무 소관

에 대한 기관 간 갈등이 있었지만 2003년 9월 국무조정실의 조정으로 정부 단일안에 합의, 「백두대간보호에 관한 법률」이 2003년 12월 31일자로 제정됐다. 이 법률에 따라 1년간의 준비기간을 두고 백두대간 보호지역 지정작업을 추진하게 됐다. 그러나 지역주민들은 보호지역 지정에 따른 사유재산권 침해를 우려해 반발을 시작했고 지역별로 반대운동이 조직화되는 사태에 이르렀다.

지역 고려 미비와 홍보 부족이 갈등 불러

산림청, 환경부 등 관계부처는 두 차례의 협의를 거쳐 보호지역 지정원칙과 기준안을 마련하고 2004년 4월 26일에 공청회를 개최하려 했으나 태백시민들이 지역주민의 의견수렴 없이 일방적으로 보호지역을 지정하려 한다고 반발했다. 이에 관계 부처는 보호지역 지정시 지역주민의 의견을 수렴하겠다는 약속으로 공청회를 마치고 2004년 5월 12일에 보호지역 지정 원칙과 기준을 확정했다. 이어 백두대간보호지역 지정을 위해 GIS(Global Information System : 지리정보시스템)를 활용해 54만ha의 광범위한 지역에 대한 보호지역 기초도면을 작성했고 2004년 6월 25일 지자체 및 지방산림

청 관계자를 대상으로 사전교육을 실시하는 등 의견수렴에 들어갔다.

지자체에 배부된 기초도면은 지자체 및 지역주민의 의견을 수렴하기 위한 기초적인 성격의 도면이었다. 그러나 해당 지역주민들은 마치 기초도면의 전 지역이 보호지역으로 지정되는 것으로 오해했고 보호지역 지정으로 인한 사유재산권 제한, 지역개발 기회의 박탈, 지가 하락 등을 우려해 지역별로 산발적인 반발을 시작했다. 초기의 산발적인 반발은 지역별 반대투쟁위원회가 조직되면서 집단화, 규모화, 연대화 됐다. 지방의회를 중심으로 단순한 보호지역 지정 반대가 아닌 법률 폐지를 주장하는 등 지속적인 연대투쟁을 하기에 이르렀고 2004년 9월에는 강원도, 전라북도 등을 중심으로 한 대규모 집회가 발생하면서 반발의 수위가 높아졌다. 특히 지방언론이 백두대간보호지역 지정으로 인한 지역개발과 주민 경제활동의 위축 우려 등 역기능을 강조 보도해 반대 여론은 급속히 확산됐다. 이런 보도는 주민들로 하여금 보호지역 지정을 ‘제2의 그린벨트’로 인식하게 만들었다.



주민들의 반대시위

갈등의 원인은 크게 네 가지로 압축할 수 있다.

첫째, 주민과 지역여건에 대한 충분한 고려없이 ‘보호지역 기초도면’을 작성했다는 것. 백두대간 보호지역 기초도면은 연구 결과에 따라 이론적으로 도출된 도면으로 현장과는 괴리가 있었다. 하지만 주민들은 이를 보호지역으로 확정하는 것으로 오인해 반발하기 시작했다.

둘째, 백두대간 보호지역 지정으로 인한 과도한 행위제한도 갈등의 원인이 됐다. 백두대간 보호지역의 핵심구역에는 철도, 도로, 하천 등 공용, 공공용으로 시행하는 국가 및 지방자치단체 사업 등 6개 사업만 허용하고 완충구역에는 핵심구역에서 허용하는

행위와 농업과 관련된 사업, 실험연구, 제한적인 광산개발 등만을 허용하는 등 과도하게 개발을 제한한 측면이 있었다.

셋째, 사유재산권을 제한을 보완할 수 있는 법적근거를 마련하지 못했다. 보호지역으로 지정된 다음 제한되는 사유재산권을 보완해 줄 정부의 지원 대책과 주민생존권 보호를 위한 내용까지 법률내용에 포함시키지 못해 지자체 및 지역주민의 반발을 불러왔다.

넷째, 사전 홍보가 부족한 것도 문제였다. 백두대간 보호의 중요성 즉 백두대간이 지닌 역사, 인문, 자연, 생태, 산업적 가치와 중요성에 대해 국민들을 설득하는 사전 홍보가 미흡한 것도 갈등의 원인으로 작용했다.

대안 마련으로 갈등 해결

2004년 10월 12일 백두대간 보호지역 지정을 둘러싼 갈등문제 해결을 위해 국무조정실 주관으로 관계부처 전략회의가 개최됐다. 이 회의에서 관련 법 취지를 살리면서 주민불편을 최소화하기 위해 보호지역 지정범위의 축소가 결정됐다. 이런 결정에 따라 지자체 의견을 검토해 59개 쟁점지역을 도출하고 현장조사를 실시했다. 2004년 11월 24일 조정회의에서는 관련 부처에서 제기한 통신 및 방송시설, 문화재 관리시설 등의 보호지역 내 설치 허용 요청을 허락하지 않기로 결정했다.

홍보활동도 강화했다. 가장 먼저 쟁점지역 주민에 대해서는 보호지역 지정에 대해 적극적인 의견수렴과 홍보활동을 전개했다. 관계부처가 협의해 마련한 ‘백두대간 보호지역의 지정 원칙과 기준’에 따라 다른 법률에서 개발 가능한 용도지역과 자연마을, 도시화된 지역은 보호지역에서 제외됨을 현지답사 등을 통해 설명했다. 관계부처에서 역시 백두대간 보호 업무와 관련된 지방자치단체 인력 73명을 증원해 지역주민 홍보에 매진했다. 더불어 지역별 쟁점사항에 대한 맞춤형 홍보와 차별화된 홍보정책을 추진해 지역주민의 공감대를 형성했다. 또한 각종 언론매체를 비롯 3종 7만부의 홍보물을 활용해 대국민 홍보활동도 강화했다.

이와 함께 지역주민, NGO, 지방자치단체가 공동으로 참여하는 백두대간 협의체를 구성·운영해 백두대간에 대한 지역주민의 인식전환을 도모했다. 개발계획지, 축소요구 지역 등 쟁점지역 266개소와 백두대간 마루금 단절지역 3개소에 대한 현지조사 및 현장 토론회도 지역주민을 참여시켜 수시로 개최해 설득작업을 추진하는 등 중앙 및 지역

단위 주민 설명회와 간담회 등을 242회나 개최했다.

보호지역 지정에 따른 대안도 마련했다. 일단 지역 특성과 여건을 고려해 주민의 생활에 불편함이 없도록 보호지역을 백두대간 보호에 필요한 최소한의 면적으로 조정했다. 제정 법률상 미비한 사항은 2005년 5월 31일 법률 개정 작업을 통하여 보완했다. 개정 법률에는 ‘토지매수 청구권제도 및 보호지역 외곽 토지매수제도 도입’, ‘주민지원사업의 근거 규정’ 등을 주요 내용으로 포함시켰다. 또한 현지 지역주민이 시행하는 농업관련 시설을 허용행위에서 확대했고 산지 이외의 토지에서 묘지설치 등을 허용했다.

주요 지정내용

구 분		주 요 내 용
백두대간 보호면적 조정		당초 약 54만ha에서 지자체 의견 등을 수렴하여 약 29만ha로 조정 (핵심구역 약 17만ha, 완충구역 약 9만ha)
법률개정	지역주민 등에 대한 지원 강화	산림청장과 지방자치단체의 장은 보호지역안의 주민 등에 대한 지원계획 (소득증대·복지증진사업, 보전·이용·보호시설 등) 수립 시행
	주민생활 관련 시설 설치 허용	핵심구역에서 농가주택·농림축산시설, 완충구역에서 보호관련 교육·홍보시설, 산지 외의 토지에서 개인묘지·납골시설 등 설치 허용
	토지소유자의 권리 강화	필요시 보호지역 밖의 토지 매수 가능, 보호지역안에 토지 소유한 자는 산림청장에게 당해 토지의 매수 청구 가능

마련된 대안을 수용하도록 설득하는 작업도 병행됐다. 백두대간 보호의 필요성과 보호지역 지정에 대한 홍보를 TV, 라디오 신문 등을 통해 지속적으로 실시했다. 특히 개천절을 맞아 KBS-1TV 특집방송에서 백두대간을 집중 홍보해 국민적 공감대가 형성됐다. 또한 추석 귀향에 맞추어 국정홍보물 ‘야호 코리아’ 2004년 10월호, 리플렛, 만화, 홍보물 등을 제작하여 백두대간 통과지역 주민에게 배포했다. 이처럼 충분한 대화와 정책참여를 유도해 이해 당사자들 모두가 백두대간의 가치와 중요성과 보호의 필요성을 인식시켜 지역주민, NGO, 지방자치단체 모두가 공감하는 백두대간 보호지역 지정으로 정책 목적을 달성토록 했다. 현재 백두대간보호지역은 263천ha로 전국토의 2.6%, 전체 산림면적의 4%에 해당된다. 이 중에서 산지가 262천 ha로 보호지역 총 면적의 99.5%이고 국유림 면적은 209천ha로 79%를 차지한다.

신속한 조정과 협조, 정책에 대한 공감해 형성이 교훈

본 사례는 관리 상황에 대한 정확한 인식과 사전준비 철저함이 얼마나 중요한지 다시



백두대간 보호지역

금 깨닫게 했다. 큰 갈등으로 이어질 수 있었던 본 사례가 큰 문제없이 봉합할 수 있었던 데는 국무조정실의 신속한 조정과 함께 관계부처의 사전준비 등 적극적인 협조가 결정적인 역할을 했다. 관계부처에서는 정부의 조정에 대해 행위제한을 하는 백두대간보호지역을 합리적으로 지정하기 위해 공청회를 열고 전문가 의견을 수렴했으며 '백두대간 보호지역의 지정 원칙과 기준'을 마련하는 등 적극적으로 협조했다. 더불어 정책 시행과정의 내부 고객인 공무원들에 대한 사전교육과 홍보를 통해 보호지역의 당위성

을 인식시켰고 지자체 실무인력을 대폭 증원하여 보호지역 지정 해결을 위한 내부 인프라를 구축했다.

GIS기술을 활용하여 신속하고 정확한 의사결정을 한 것도 빠른 갈등해결에 도움이 됐다. 작업기간 단축으로 갈등을 최소화하여 14개월이라는 최단기간에 보호지역 지정안을 확정할 수 있었다.

주민지원을 위한 신속한 법률 개정도 한몫 했다. 신속한 법률 개정으로 보호지역 지정 추진과정 중 현지토론에서 지역주민 및 지자체 등이 요구한 주민생활과 관련된 농가주택, 농림축산시설 등을 핵심구역에서 가능하도록 허용행위를 확대하여 주민생활의 불편을 최소화했고 보호지역으로 편입되는 토지 소유자에게 토지매수 청구권을 보장해 사유재산권을 보호할 수 있었다. 또한 백두대간 지역의 지가하락 및 개발기회 감소 등 피해에 대한 지역주민의 경제적 이익을 위해 정부 및 지자체가 지역주민을 지원해야 하는 근거규정을 신속히 마련해 주민의 호응을 얻었다.

마지막으로 국민적 공감대를 확산시킨 것도 향후 유사한 정책을 추진하는데 교훈이 될 것이다. 백두대간보호지역 지정 갈등해결은 과거 정부의 일방적인 정책시행에 대한 불신과 불만으로 가득한 지역주민의 인식을 일소하고, 백두대간은 민족의 상징으로

절대적으로 보호해야 한다는 공감대를 형성하는 계기를 만들었다. 또한 충분한 대화와 토론, 현장답사 및 조사를 통해 지역주민 및 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하는 등 이해와 설득으로 갈등을 현저히 감소시켰다. 이는 매수청구권제 도입 및 주민지원 사업 등 법률 개정에 반영돼 보호지역 지정 반대를 주장하는 주민을 설득하는데 큰 힘이 됐다. 본 사례는 ‘현장에 문제가 있으면 답도 현장에 있다’는 현장중심의 해결방안과 현장토론을 통한 갈등 해결의 좋은 선례가 될 것이다.

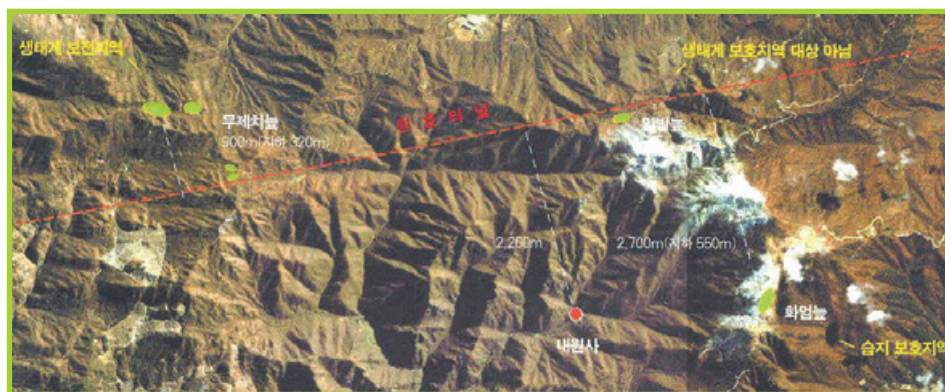
추진일지

일 자	주 요 내 용
2003.12.31	「백두대간보호에 관한 법률」 제정 - 제6조 제1항 : 백두대간보호지역의 지정에 관한 원칙과 기준을 정함 - 제6조 제2항 : 백두대간보호지역의 지정
2004.05.12	백두대간보호지역의 지정에 관한 원칙과 기준 마련
2004.06.25	백두대간보호지역 기초도면 지자체 배부
2004.08.17	보호지역 지정에 따른 주민불편 최소화 방안 강구 지시(국무회의)
2004.10.12	백두대간보호지역 지정 관계기관 전략회의(국무조정실 주재)
2004.11.24	보호지역내 행위제한 관련 이견조정회의(국무조정실 주재)
2004.06.25~2005.05.06	지자체 · 지역주민 · NGO 등 의견수렴 (242회)
2005.05.07	백두대간보호지역안 마련
2005.06.15	13개 중앙행정기관 및 6개 도지사 협의 완료
2005.07.14	중앙도시계획위원회(건설교통부) 심의 완료
2005.07.19	중앙산지관리위원회(산림청) 심의 완료
2005.08.30	백두대간보호위원회(위원장 : 국무총리) 심의 완료
2005.09.09	백두대간보호지역 지정 고시

경부고속철도 천성산 구간 노선 결정

1992년 6월 착공한 경부고속철도 건설사업은 경부축의 교통, 물류난을 해소하기 위해 착공돼 1단계로 서울-대구간 노선을 신설했고 대구와 부산 간, 대전 및 대구시내 통과 구간은 기존 경부선을 전철화해 2004년 4월 1일부터 서울-부산 간 고속열차를 운행하고 있다. 2단계 사업인 나머지 대구-경주-부산 구간과 대전 및 대구 시내통과구간 노선 신설은 2002년 6월 착공됐다.

1990년 6월 경부고속철도 노선 경유지는 서울, 천안, 대전, 대구, 경주, 부산으로 확정돼 1994년 11월 환경영향평가 실시가 협의됐다. 경남 양산시에 위치한 천성산 구간은 2단계 사업인 대구-부산 구간에 포함된 것이다. 그러나 환경영향평가 이후인 1995년에 인근지역인 정조산 무제치늪이 발견돼 환경부는 1998년 12월 무제치늪을 「자연환경 보전법」에 근거한 생태계보전지역으로 지정했다. 1999년 화엄늪과 밀밭늪이 추가로 발견된 이후 천성산 생태계 조사과정에서 여러 개의 소규모 늪이 새롭게 발견됐다. 이에 환경·시민단체들이 천성산 생태계 파괴를 이유로 노선 결정의 백지화를 주장하면서 갈등이 커졌다.



천성산 주변지도

생태계 파괴 정도에 대한 의견차

2001년 11월 천성산 일대를 조사한 부산정보대 정진교 교수는 “고속철도와 같은 진동과 소음이 심한 지하 구조물을 설치하기에는 부적합한 지형으로 생각되며 안전성을 고려해 노선을 조정하는 것이 바람직할 것”이라고 주장했다. 이 내용이 부산일보에 보도

되고 방송보도로 확대되면서 천성산터널공사에 대한 반대 움직임이 확산되기 시작했다. 2001년 12월 불교계와 부산, 울산, 경남지역의 환경단체 및 시민단체 등이 각종 개발계획의 철회를 요구하는 1백만 서명운동을 벌일 것을 천명한 이후 지울스님의 단식, 공사 중단, 공사착공금지 가처분소송 제기 등 갈등국면이 심화됐다.

천성산 구간 건설에 대한 핵심 쟁점은 생태계의 파괴 정도이다. 시민단체, 종교단체 등은 “경부고속철도가 천성산을 관통할 경우, 깊은 산 속의 물줄기가 끊어져 산 전체 계곡과 고산 습지가 말라 오랜 기간동안 보존돼 온 소중한 생태계가 한순간에 무너진다”며 고속철도의 천성산 관통 계획의 백지화를 요구했다. 그러나 건설교통부, 한국고속철도건설공단, 부산시는 “고속철도가 통과하는 구간은 지하 300~460m 아래이고 암반층으로 이루어져 높이 및 주변 수원이 고갈될 가능성은 거의 없다”고 밝히고 “터널 내부의 지하수 유출량, 주변지역의 자연 지하수 수위에 대한 모니터링을 하고 대책을 세워 안전을 기할 것이므로 생태계에 그다지 영향을 미치지 않는 것”이라고 반박했다.

노선 재검토와 의견수렴으로 갈등 해결

천성산 구간 건설 갈등의 조정은 크게 두 단계로 나뉜다. 즉 노선의 재검토가 이뤄진 단계와 의견수렴 및 법원 판결 단계가 바로 그것이다.

먼저 2003년 3월부터 9월까지 진행된 노선 재검토 단계이다. 노선 재검토는 2003년 2월 5일부터 부산시청 앞에서 이뤄진 지울스님의 ‘천성산 구간 노선재검토 요구 30일 단식’이 계기가 됐다. 대통령은 2003년 3월 7일 청와대 수석회의를 주재한 자리에서 천성산 고속철도 터널 관통 문제로 지울스님이 31일째 단식 농성 중이라는 보고를 받고 “공사가 늦어지더라도 상황을 파악하고 결론을 내는 것이 좋으니 일체의 공사를 중단하고 쌍방 전문가가 참여하는 재검토 위원회를 구성해 협상을 다시 하라”고 지시했다. 이에 한국고속철도건설공단은 경주 이남 지역의 총 12개 공구의 고속철도 건설 업무를 완전 중단했다.

2003년 5월 노선 변경을 요구하는 시민, 종교단체 측과 사업 시행자 측이 공동으로 참여하는 ‘경부고속철도 대안 노선 및 기존 노선 재검토위원회’가 발족됐다. 이는 정부와 시민이 함께 문제를 풀자는 현실의식에서 출발한 것이다. 시민, 종교대책위와 사업 시행자 측 각 6명씩의 전문위원과 각 4명씩의 정책위원으로 구성된 재검토위원회는 2개월 동안 부산-언양 간의 노선을 조사하고 먼저 8개의 노선을 상정했다. 재검토

위원회는 몇 차례의 협의를 통해 이를 3개로 축약했으나 경제성과 환경보호 측면에서 양측 의견이 팽팽하게 맞서 단일노선에 대한 합의를 못하고 전문위원들은 개별 의견을 내는 형식으로 활동을 마쳤다. 2003년 9월 19일 정부는 국무총리 주재로 국정현안 정책조정회의를 열고 그동안 중단된 국책사업에 대한 마무리 검토를 하고 경부고속철도 대구-부산 구간의 기존 노선 확정과 공사 재개를 결정했다.

2003년 9월부터 2006년 6월까지의 의견수렴과 법원 판결로 갈등이 봉합되는 단계였다. 2003년 9월 공사 재개가 결정되자 지울스님은 2003년 10월 1일부터 부산시청 앞에서 다시 단식을 시작했다. 또한 2003년 10월 15일 환경단체와 함께 천성산 도롱뇽을 원고로 하는 ‘공사착공 금지 가처분 소송’ 일명 ‘도롱뇽 소송’을 제기했다. 그러나 한국고속철도건설공단은 2003년 12월 2일부터 중단됐던 공사가 재개했다. 2004년 4월 8일 울산 지방법원은 도롱뇽 소송을 각하 및 기각하였다. 지울스님은 4월 16일 이에 대해 항고하고 공사중단과 환경영향평가 재실시를 요구하며 6월 30일부터 58일간 청와대 앞에서 단식투쟁을 전개했다. 8월 26일 한국고속철도건설공단과 지울스님 측은 단식중단과 항고심 재판결과에의 승복을 합의했고 도롱뇽 소송이 기각되는 11월 29일까지 공사는 다시 중단됐다.

이후 지울스님은 100일 단식 투쟁을 단행했고 이것이 사회적 이슈로 대두됐다. 2005년 1월 18일 청와대 시민사회수석은 지울스님을 방문해 반대 측 의견을 수렴하면서 사회적 합의를 도출하고자 했다. 2005년 2월 국무총리가 전격 지울스님을 방문한 것을 계기로 지울스님 측과 공단 측은 환경영향공동조사를 극적으로 합의했다. 이에 따라 2005년 8월 30일부터 11월 30일까지 3개월 동안 양측 각 5명의 전문가들이 지하수 등 5개 분야에 대해 최종적인 영향조사를 실시했다. 그 결과 2006년 2월 28일까지 4개 분야의 조사결과에 대해서는 합의를 도출했으나 생태계 분야는 의견을 달리하여 합의점을 찾지 못했다. 그러던 중 2006년 6월 2일 대법원은 “천성산 터널공사가 환경에 영향을 미치지 않고, 안전성 문제도 설계에 반영되었다”면서 천성산 일대 사찰과 시민단체에서 한국철도시설공단을 상대로 낸 ‘공사착공금지 가처분신청 사건’을 기각한 원심을 확정했다.

충분한 분석과 사회적 합의로 신뢰를 확보해야

고속철도 천성산 노선의 갈등 해결은 정부와 시민이 함께 문제를 풀자는 정부의 정책

의지가 강력히 시행되었다는 점은 긍정적으로 평가받아야 한다. 그러나 대법원의 최종 판결을 통해 갈등이 종결되었다는 점에서는 아쉬움이 크다. 정부는 이 사례를 통해 다원화되고 민주화된 사회에서 이해관계가 복잡하고 동태적이며 불확실한 정책의 경우 정책결정의 속도를 조절하여 충분한 분석과 사회적 합의를 도출해야 신뢰를 확보할 수 있다는 것을 깨달았다. 또한 그런 활동이 정책집행에 일관성과 지속성을 유지케 한다는 교훈도 얻을 수 있었다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1990.06.	사업계획 및 기본노선 확정(서울-부산 409km, 5조9,462억원)
1992.06.	세부노선 확정발표 및 천안-대전 시험선구간 착공
1992.04.~1994.11.	환경영향평가
1998.12.	무제치늪을 생태계보전지역으로 지정
2001.11.	대구이남 2단계 사업 조기착공방침 결정
2001.11.	천성산 밀밭늪 주위 땅 갈라짐 현상 언론에 보도
2001.11.	내원사에서 노선 재검토 민원 제기(대통령비서실, 건설교통부 등) - 지하수 고갈에 따른 생태환경 파괴, 산사태 등 지반 침하
2002.06.	대구이남 신선 건설구간 2단계 사업 착공
2002.07.	지울스님 부산시청 앞 1인 시위
2002.12.	노무현 대통령후보 대안노선 검토 공약
2003.02.05~03.14	지울스님 1차 단식(38일간)
2003.03.07	대통령 지시(공사 중단 및 노선재검토위원회 구성)
2003.03.~09.	공사 및 발주 중지, 노선 재검토
2003.05.~07.	'대안노선 및 기존노선 재검토위원회' 구성 및 활동
2003.09.19	국정현안조정회의에서 당초 노선으로 결정
2003.09.26~10.03	지울스님 3보1배(대원사 비구니 24명, 수녀 8명 참여)
2003.10.04~11.17	지울스님 부산시청앞 2차 단식(45일간)
2003.10.24	울산지법에 공사착공금지가처분신청서 제출
2004.04.08	울산지법 1심 판결(기각)
2004.04.16	지울스님 부산지법에 항고
2004.06.30~08.26	지울스님 청와대앞 3차 농성(58일간)
2004.08.26	청와대 중재로 지울스님과 철도시설공단 합의 - 합의사항 : 단식중단, 항고심결과에 승복, 판결시까지 공사중단

2. 입지 갈등

중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 선정

원자력은 우리나라 전력공급의 40%를 담당해 안정적이고 저렴한 전력 공급을 위한 기반을 제공한다. 그러나 '원자력 발전'에 따라 불가피하게 발생하는 방사성폐기물의 안전한 처리의 필요성도 함께 수반하고 있다.

지난 1986년부터 수차례 진행되어 온 방사성폐기물 관리시설 부지선정 사업은 부지 안전성 문제와 지역 주민의 반발 등으로 곤란을 겪어 왔다. 참여정부 출범 이후에도 '지자체 자율유치' 방침에 따라 전북 부안 지역이 신청했으나 전략 및 홍보 미흡 등으로 갈등이 촉발돼 부지선정에 실패했다.

2005년 들어 「중저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법」 제정을 통해 처분시설에는 사용 후 핵연료를 제외한 중저준위방사성폐기물 만을 반입하고 유치지역에는 3천억원의 특별지원금, 반입수수료, 한국수력원자력(주)의 본사 이전 등을 제도적으로 보장하며 양성자가속기 사업을 유치지역에 추진되도록 하는 등 획기적인 정책전환이 추진됐다. 그 결과 경주, 군산, 포항, 영덕 등 4개 지역이 유치신청을 했고 2005년 11월 2일 주민투표를 통해 경주 지역이 '중저준위 방사성폐기물 처분시설 부지'로 최종 선정됐다.

산너머 산, 방사성폐기물 처분시설 부지선정

참여정부 이전에도 방사성폐기물 처분시설 부지를 선정하기 위한 노력은 지속돼 왔다. 1986년 경북 울진, 영덕, 영일 지역을 대상으로 시작된 방사성폐기물 처분시설 부지선정 추진은 1990년 안면도, 1994년 굴업도 등을 거치면서 정부정책의 신뢰상실로 인한 주민반대와 후보부지의 지질학적 문제 등으로 실패를 거듭했다.

참여정부 출범 이후에도 부지선정에 어려움은 계속됐다. 산업자원부는 2003년 6월 26일 '방사성폐기물관리시설 부지 유치활동 사업 변경 공고'를 실시했다. 이에 전북 군산시와 강원도 삼척시가 시설유치에 관심을 보였지만 환경단층의 발견과 지방의회의 반대로 유치신청은 무산됐다. 그러던 중 유치신청 마감일 하루 앞둔 2003년 7월 14일 부안군수와 의회의장은 산업자원부를 방문, '부안군 위도면 치도리 일대'에 방사성폐기물 관리시설을 유치하겠다는 유치신청서와 양성자기반 공학기술개발사업 유치신청서를 제출했다. 2003년 7월 15일 '방사성폐기물관리시설부지선정위원회'는 1차 회의를 시작으로 총 6차례의 회의를 개최하고 위도지역 현장답사와 부지환경조건, 사업추진여건 등에 대한 종합평가를 거쳐 2003년 7월 24일 부안군 위도를 방사성폐기물관리시설 최종 후보부지로 선정·발표했다. 그러나 환경단체, 농민회, 종교단체 및 핵폐기장 백지화 범부안군민대책위는 지속적인 대규모 촛불시위와 격포항 해상시위, 부안-전주간 국도 차량시위, 부안군내 초중고교 학생 등교거부 등의 반대활동을 통해 방사성폐기물관리시설 위도 유치의 백지화를 요구했다.



부안 반대측 주민 총궐기대회

2003년 10월 16일 국무총리가 추천한 경실련 공동대표를 위원장으로 정부 측 대표 5명과 부안 반대대책위 측 대표 5명을 위원으로 선임해 '부안지역 현안 해결을 위한 공동협의회'를 결성, 10월 24일 제1차 회의를 시작으로 제4차 회의까지 양측의 입장을 조율했다. 하지만 주민투표 실시시기에 대한 입장차이로 의견조율에 실패해 공동협의회 운영은 중단됐다. 이후 2004년 2월 14일 부안 반대대책위 주관으로 위도를 제외한 36개 투표소에서 독자적으로 실시된 주민투표에서 유권자 52,108명 중 37,524명이 투표에 참가하고 투표자 91.9%가 방사성폐기물 관리시설 유치를 반대해 더 이상의 사업 추진은 사실상 불가능해 졌다.

획기적인 정책전환으로 위기 극복

주민들의 호응 없는 방사성폐기물 관리시설의 부지선정이 어렵게 되자 정부는 먼저 선정방식을 보완키로 했다. 2004년 2월 4일 정부는 방사성폐기물 관리시설 부지 신규 유치공모를 공고하고 주민투표를 거쳐 연말까지 후보 부지를 선정하며 부지조사 단계부터 건설 및 운영까지 제도적으로 주민에 대한 참여를 보장하도록 했다. 신규 유치공모에 따라 유치신청 마감기한인 5월 31일까지 7개 시군 10개 지역에서 유치청원을 신청했다.

이와 함께 산업자원부는 방사성폐기물 관리시설 부지선정과 관련해 정부의 유치지역 지원 의지에 대한 신뢰 확보와 범정부적 지원체제 구축을 위해 2004년 4월 22일 국정현안정책조정회의에서 「방사성폐기물관리시설유치지역지원등에관한특별법」 제정방침을 확정하고 관계부처의 협의를 통해 7월 12일 입법예고를 했다. 그러나 방사성폐기물 사업 유치공모 예비신청 마감일인 9월 15일까지 예비신청을 접수한 결과, 해당 지자체장이 지역내 갈등을 우려하여 예비신청을 포기함에 따라 이 계획 역시 결국 무산되고 말았다.

2004년 12월 17일 제253차 원자력위원회는 현재 원자력발전소 내에 저장 중인 '중저준위방사성폐기물'은 2008년말부터 포화가 예상되어 처분시설 건설이 시급한 상황이지만 사용후 핵연료의 경우에는 상대적으로 포화시점에 여유가 있고 국가정책 방향과 연계되어 있어 중간저장시설 건설 등을 포함한 충분한 논의를 거쳐 추진하는 것이 바람직하다고 판단했다. 따라서 주민수용성, 포화시점, 사회적 논의 필요성 등을 감안, 중저준위 방사성폐기물 처분시설과 사용후핵연료 중간저장시설을 분리해 추진토록 결

정했다. 정부는 기존 부지선정절차가 지자체장들의 예비신청 포기로 무산됨에 따라 중저준위폐기물과 사용후연료의 분리 추진을 골자로 하는 신규 관리대책을 확정하고 유치지역 지원내용과 주민투표 실시 등을 포함한 특별법을 절차공고 전에 우선 제정키로 결정했다. 또한 특별법 명칭도 「중저준위방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법」으로 정했다.

특별법 주요내용

안전성 보장	중저준위 폐기물과 고준위 폐기물의 분리 처분 - 사용후연료 관련시설의 유치지역내 설치 금지 한국수력원자력(주) 직원들이 유치지역에서 함께 생활
경제적 지원	유치지역 특별지원금(3,000억원)지원 반입수수료의 유치지역 지원 한국수력원자력(주) 본사 이전 유치지역지원위원회(위원장 : 국무총리) 구성
민주성·투명성	주민투표 필수화 공개적이고 투명한 절차진행 및 설명회, 토론회 등 개최

이후 산업자원부장관은 유치지역 선정계획, 부지조사 결과, 선정과정 등을 공개적이고 투명하게 진행하도록 한 「중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법」 제7조 제2항을 근거로 2005년 3월 11일 인문·사회분야, 과학·기술 분야, 법조계, 언론, 시민단체의 명망 있는 16인의 인사를 위원으로 하는 ‘중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 부지선정위원회’를 구성했다. 부지선정위원회는 산업자원부장관의 자문기구로서 공정하고 객관적인 부지선정기준 및 적합성 평가기준을 수립해 부지 선정 절차 전반을 투명하고 효율적으로 관리하는 조직이다.

정부는 국정현안정책조정회의, 당정청 회의, 상황점검반 회의 등 범정부적 추진체계를 구축하고 시설의 안전성 보장, 절차적 민주성 확보, 지역지원사업의 법제화 등의 방안을 마련하였으며, 지역의 각종 요구사항은 지역주민들의 입장에서 검토하기 위해 노력했다.

정책 추진의 주요 골격인 중저준위 폐기물과 사용 후 핵연료의 분리를 비롯해 일정공고, 공정하고 투명한 주민투표 방안마련 등은 모두 범정부적 추진체계를 통해 결정됐다.

그 결과 정책 수립단계에서는 다양한 의견들이 개진됐지만 정책 집행단계에서는 각 부처 간 이견 없이 일사분란하게 움직이게 되었다. 협의를 진행하는 과정에서 역시 각 부처가 입장을 달리하며 치열한 논쟁을 펼쳤으나 일단 협의과정을 거쳐 결정된 각 정책은 집행 과정에서 탄력을 받게 되었다. 정부는 2005년 6월 10일 국정현안정책조정위원회회의를

통해 부지선정 절차와 진행일정을 최종 확정하고 2005년 6월 16일 산업자원부장관은 과천정부청사에서 '중저준위방사성폐기물처분시설 부지선정 등에 관한 공고'를 발표했다.

2005년 8월 31일 유치신청 접수마감 결과 경주, 군산, 영덕, 포항 등 4개 지자체에서 의회의 동의를 얻어 산업자원부에 유치신청서를 제출했다. 2005년 9월 15일 산업자원



방폐장 주민투표 실시

부장관은 부지선정위원회로부터 부지적합성이 확인된 군산, 포항, 경주, 영덕 등 4개 지역에 대해 주민투표를 요구했고 2005년 11월 2일 경주시, 군산시, 포항시, 영덕군 등 4개 지역 332개 투표소에서 중저준위방사성폐기물 처분시설 유치 찬반을 묻는 주민투표가 일제히 실시됐다.

주민투표 결과 경주시가 89.5%의 가장 높은 찬성률로 중저준위 방사성폐기물 처분시설 최종 후보부지로 선정됐다. 이로써 19년 이상 지체되어온 부지선정 사업을 성공적으로 마무리할 수 있었다.

안정성, 민주성, 투명성으로 갈등 해결해야

‘중·저준위 방사성폐기물 처분시설 후보부지’ 선정은 지난 1986년부터 19년 동안 9차례의 시도와 실패를 거듭해 온 장기 미해결 국책사업이었다. 본 사례는 실패 경험과 교훈을 토대로 한 획기적인 정책전환과 범정부적 노력을 통해 갈등을 해결한 대표적인 사례였다.

그동안 부지선정 과정의 거듭된 시행착오는 결과적으로 사회적 갈등 확대와 막대한 국가적·사회적 손실을 초래했다. 그러나 정부는 이러한 실패를 교훈삼아 안전성, 민주성, 투명성을 높이는데 정책추진의 주안점을 두었고 정책의 공론화 과정과 주민참여를 보장하는 등 절차적 합리성 보완을 통해 주민수용성을 높이기 위해 다각적인 노력을 기울였다. 그 결과 주요 갈등과제 해결하는 새로운 전기를 마련할 수 있었다.

제2장 정책조정 및 갈등관리 주요 사례

이번 '중·저준위 방사성폐기물 처분시설 입지선정'의 경우, 정부는 특별법 제정을 통해 정부정책에 대한 신뢰도 높였고 범정부적인 사업추진 체제를 구축, 운영해 정부의 정책실천 의지를 전달했다. 이것이 유치지역 간 공정한 유치 경쟁분위기를 조성하게 했다. 유치희망 주민들의 성숙한 시민의식도 장기 미해결 국책사업을 성공적으로 추진 하는데 큰 몫을 담당했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2004.12.	사용후핵연료 분리추진 결정 - 제253차 원자력위원회, 중저준위방폐장우선추진 결정
2005.03.	유치지역지원특별법 제정 - 주민투표에 의한 유치지역 선정 - 유치지역 지원 명시
2005.03.	부지선정위원회 구성 - 민간전문가로 구성, 부지선정기준 마련·평가 수행
2005.06.	후보부지 선정절차공고 - 방폐장 후보부지 선정관련 공고 및 정부 추진일정 발표
2005.08.	부지적합성조사 및 평가 수행 - 부지선정위원회, 전국 6개 지역 9개 부지대상 조사 및 평가
2005.08.	4개지역 유치신청 - 경주, 군산, 영덕, 포항
2005.09.	4개 지역 부지적합성 평가·발표 - 부지선정위원회, 4개 지역 모두 적합으로 발표
2005.09.15	주민투표 요구 - 4개 지역에 산자부장관이 주민투표 요구
2005.11.02	주민투표 실시 - 4개지역에서 주민투표 동시실시
2005.11.03	방폐장 부지 선정 - 산자부장관, 방폐장 부지로 경주 선정 발표

주민 참여를 유도하는 발상 전환

2005년 8월 방폐장 부지선정을 위해 유치지역지원서를 접수한 결과, 군산, 경주, 포항, 영덕 4개의 지자체에서 신청서를 제출했다. 이에 정부는 4개 지자체 대상의 주민투표와 최종 부지를 선정하는 과정을 준비하고 있었다. 당시 정부는 지역주민의 수용성을 방폐장 유치를 결정하는 최고 중요사항 인식해 주민투표율 30%이상인 지자체 중 찬성률이 높은 지역을 최종부지로 선정하기로 한 바 있다. 그러나 정책담당자들은 주민투표율이 저조하여 최소 투표율을 넘기기 힘들지 않을까 우려하고 있었다. 더구나 주민투표가 평일에 실시될 예정이어서 이런 우려는 시간이 갈수록 커졌다.

이런 긴장 상황에서 당시 부지선정 관련 정책담당자는 이런 우려를 해결할 방법을 모색하고자 주민투표 제도 도입 이후 최초로 투표를 실시했던 제주도를 방문했다. 다양하게 논의를 벌이던 중 제주도 주민투표 담당자는 “부재자 투표가 주민참여를 유도하는 방법이 될 수 있지 않을까요?”라고 의견을 내놓았다. 정책 담당자의 얼굴에는 화색이 돌았다.

정책 담당자는 이 아이디어는 유치전에 참여한 지자체에 전달했다. 그는 ‘방폐장은 지역주민의 수용성이 부지선정의 가장 중요한 사항이었으므로 가능하면 많은 사람들이 주민투표에 참여해 의견을 개진해야만 주민의 의사가 왜곡되지 않을 것’이라고 판단했다. 결과적으로 당시 4개 지자체의 치열한 유치경쟁으로 인해 예상 외로 높은 부재자 투표율이 나타났다. 물론 일부에서 부정투표 논란이 일기도 했지만 부재자 투표 아이디어는 많은 주민의 참여를 유도해 실질적으로 지역주민의 의견을 반영할 수 있게 했다.

주한미군기지 평택 이전

평택 미군기지 이전 사업은 주한미군의 재배치를 통해 안정적인 주둔여건을 마련함으로써 지난 50여년간 지속되어 온 한미 동맹을 더욱 공고하게 유지·발전시키기 위한 것이다. 아울러 국토에 산재한 미군기지를 통폐합하고 그 반환 부지를 적절히 활용하여 국토의 균형발전을 지원하고 주민불편을 해소하기 위한 목적도 있다.

하지만 생활의 터전을 떠나야 하는 평택지역 주민들의 저항과 평택 기지가 장래 미군의 해외 침략거점으로 이용될 것이라는 일부 시민단체의 반대로 인해 이전사업에 대한 갈등이 커졌다. 이에 정부는 미군기지 이전대상 지역주민의 요구에 일관된 원칙을 가지고 성실하게 대응하여 신뢰관계를 형성했고 이를 바탕으로 한 지속적인 대화를 통해 주민과의 합의를 이끌어냈다.

주요 갈등 이슈와 쟁점

평택시민 입장에서 미군기지 이전사업은 ‘지역에서 발생하는 대규모 개발사업에 따른 지역 발전이라는 긍정적 측면’과 ‘각종 환경문제, 재산권행사의 제약 등 부정적 측면’을 동시에 가지고 있는 사업이었다. 이전사업을 추진하는 과정 중 이해를 구해야 할 대상으로 먼저 ‘토지가 수용되는 편입지 및 인접지역의 주민’, 다음으로 ‘이전사업의 각종 비판적 이슈를 만들고 여론을 주도하는 반대단체’, 그 다음으로 ‘사업의 직접적 영향은 다소 떨어지지만 선뜻 내켜하지 않는 일반 시민’, 마지막으로 ‘지방자치단체인



반대 시위 모습

평택시'로 나눌 수 있었다. 이전 사업에 대한 갈등을 해소시키려면 이들을 단계적으로 이해 시키고 설득해야 했다.

이와 함께 추진 과정에서 나타난 주요 이슈는 '대양학원과 경작농민 간 분쟁', '영농차단 및 대추분교 강제집행', '영농차단 및 빈집철거' 등도 해결 해야 했다.

정부는 갈등관리를 위한 중점 추진 전략으로 '미군기지 이전사업이 지역발전에 도움이 되는 상생의 국가정책 사업임을 적극 홍보', '지역주민의 불만과 피해의식 불식', '적극적 반대그룹인 시민단체들의 논리와 주장이 국익차원에서 적절하지 않은 점 설득' 등을 적극 추진했다.

추진 과정상 나타난 이슈별 갈등 해소 전략으로 먼저 대양학원과 농민 간 분쟁의 경우 성실한 중재를 통해 양측이 수용할 수 있는 대안을 제시하여 상호 이해를 유도했다. 농로 굴착, 농수로 차단으로 불법 영농을 차단하여 불법 불용의 의지를 보여 주었고, 대추분교 철거와 철조망 설치로 의지를 꺾었으며, 관계기관간 협의를 통해 빈집철거를 적기에 단행해 미이주 주민의 이주를 촉진했고 반대단체의 활동장소를 없앴다.

갈등 대상별로 전략적 해결책 제시

평택 미군기지 이전 사업에 반대하는 이들을 설득하기 위해 정부는 갈등 대상별로 일관성 있는 태도로 조정에 나섰다. 먼저 수용지역 주민을 대상으로 갈등을 해소하기로 했다. 평성 수용지역 중 일부인 약 20만평 토지는 임차농 중심의 신대·도두지구 경작인회와 대양학원측이 소유권 및 임대차 계약 등 문제로 지난 50여 년 동안 분쟁을 겪고 있었다. 정부는 미군기지 이전사업을 반대하는 농민을 설득하기 위해 마을별 애로 및 고충을 확인하는 과정에서 이를 파악하고 적극적인 중재를 추진해 대양학원이 수용토지에 대한 보상금 중 일부를 토지 개간비 명목으로 주민에게 지급하기로 하는 내용의 합의서 서명식을 2004년 12월 개최하여 분쟁을 조정했다. 이어서 서탄지구 주민과 대화를 시도했다. 서탄지구는 오산 미군기지(K-55)에 인접하여 각종 항공기 소음으로 집단 민원이 끊이지 않던 지역이었다. 서탄 주민들 대부분은 정부와의 실질적 대화를 통해 그 동안의 불편을 해소하고 이주문제를 매듭짓고자 했다. 이에 따라 정부는 2004년 2월부터 2005년 1월까지 6회에 이르는 주민대표 간담회와 수회의 소그룹 간담회 등 지역주민과의 대화를 통해 미군기지 확장이전에 반대하며 2003년 11월 결성됐던 서탄 대책위를 2005년 1월 협상대책위로 전환시켜 밀도있는 협상을 추진했다. 마침내

2005년 3월 이주택지 후보지 결정을 위한 협약서를 체결, 이주문제를 일괄 타결했다.

하지만 팽성 지역에서는 대추리, 도두2리 등을 중심으로 한 주민들은 ‘팽성 주민 대책 위원회(팽대위)’를 구성하고 ‘평택 미군기지 확장반대 범국민대책위원회(범대위)’와 연대해 미군기지 이전과 이주 반대를 주장했다. 정부는 2005년 2월부터 5월까지 8차례에 걸쳐 주민대표와 대화를 지속했지만 범대위 등 외부단체의 대추리 상주를 계기로 대화가 중단됐다. 2006년 초 미군기지 이전사업 반대단체와 주민들이 ‘트랙터 전국 순례’, ‘수용지역 영농강행’ 등 반대운동을 지속하자 정부는 2006년 3월과 4월 2회에 걸친 농로, 농수로 차단조치와 2006년 5월 대추분교 철거 행정대집행 및 철조망 설치로 맞서면서 주민과 정부간 갈등은 더욱 심화됐다.

2006년 5월 12일 국무총리가 ‘대화를 통한 해결’을 강조하는 호소문을 발표해 겨우 대화를 재개했으나 2006년 6월 5일 주민대표가 구속되자 다시 대화는 중단됐다. ‘팽성대책위’와의 대화가 중단된 상황에서 정부는 대추리와 다르게 대화 필요성을 느끼고 있던 도두2리 주민들과 접촉을 시도, 10여 차례의 협의 끝에 10월 2일 반대활동을 중단하고 자진이주 하기로 합의했다. 정부는 2006년 12월 28일 구속된 주민 대표의 병보석 석방 과정에서 탄원서를 제출하는 등 대화 분위기를 조성했고 2007년 1월 2일부터 2월 13일까지 12차에 걸친 협의를 통해 주민이주 및 생계대책 등 24개항에 달하는 합의를 이끌어냈다.

일관성 있는 대응과 설득으로 조정

평택 미군기지 이전에 반대하는 단체로는 수용지역 주민들로 구성된 서탄대책위와 팽성대책위, 평택지역 시민단체로 구성된 평택대책위와 반미단체 중심의 범국민 대책위원회 등이 있었다.

정부는 편입지역 주민들과 지속적인 주민설명회, 간담회 등을 통해 이주를 설득하여 합의를 이끌어냈다. 문제는 시민단체 등으로 구성된 평택대책위 및 범대위였다. 이들은 3년에 걸쳐 촛불집회나 전국적 대규모 집회 등을 개최해 미군이전을 반대했다. 특히, 범대위 일부 회원은 대추리에 상주하며 온·오프 라인 방송 및 소식지 발간 등을 통해 주민결속 유지와 진보언론 등 국민 관심 환기에 주력했다. 정부는 불법 집회에 대해 강력히 대응하는 한편, 반박 자료집을 2006년 7월 발간하고 지역신문에 광고를 게재하는 등 반대 단체의 주장에 적극 대응하였다.

평택시민들에게는 부정적인 인식이 확산되기 전에 다양한 홍보를 통해 주한미군 이전사업에 대한 이해를 높이고 반대단체 주장의 실상을 알렸다. 시민들에게 사업 추진의 불가피성 및 정부의 추진 의지, 이주민 지원 대책, 지역개발 계획 등을 강조해 이전 사업에 대한 이해도를 높였다. 이를 실천하기 위해 정부는 2004년 12월 「주한미군 기지이전에 따른 평택시 등의 지원에 관한 특별법」을 제정하고 이에 따라 2005년 12월 ‘평택지역 개발 계획’을 수립했다. 정부는 2006년에서 2020년까지 9개 분야 89개 사업을 추진해 평택시를 수도권 국제화의 전략적 거점도시로 육성하기 위한 기반을 마련했다.



이전지역 표시 주변지도

정책 일관성 유지와 사안별 유연한 대응

본 사례가 남긴 갈등관리나 조정에 대한 교훈과 시사점은 적지 않다. 그 중에서 핵심을 뽑으라면 다음과 같다.

첫째, 범정부적 대응체제를 구축했다는 점이다. 정부는 우선 국가안보와 직결된 사업의 중요성을 감안, 범정부적인 협조체제를 구축하기 위해 국무총리를 위원장으로 각 부처 장관과 해당 지방자치단체장 등을 위원으로 하는 ‘주한미군대책위원회’를 구성하고 그 산하에 사업을 총괄하는 ‘주한미군대책기획단’을 국무총리실에 설치했다. 이 같은 사업추진체제는 반대활동에 대한 일관된 대응은 물론이고 정부기관간 갈등을 조정·관리하는 기능까지 했다.

둘째, 갈등관리 전담팀을 운영한 점이다. 미군기지가이전이라는 사업특성상 미군기지가 이전되는 평택 편입지역 주민과 평택시민 뿐만 아니라 반미단체, 통일단체, 환경단체 등이 모두 이해당사자로 참여했다. 또한 일부 정당이 반대활동에 관여하면서 기지이전 반대는 단순히 토지수용 반대 투쟁이 아니라 반미와 친미라는 이념지향에 관련된 가치 투쟁으로 변질돼 우리사회의 뿌리 깊은 진보와 보수간 논쟁의 장으로 확산됐다. 이에 정부는 찬반 세력간 갈등을 관리하는 전담부서를 국무총리실 주한미군대책기획단 내에 두고, 반대활동 상황을 종합 관리하면서 관계 기관간 유기적인 협조를 통해 정책 혼란 방지와 반대활동 완화를 도모했다.

셋째, 대화 타결 원칙을 견지했다는 점이다. 사업초기 정부는 사업지역 주민의견 수렴과정에서 수십년간 팽성 신대리 일대에서 지속된 토지 소유자인 대양학원과 임차농 간 갈등을 대화로 중재하고 협의타결을 이끌어내 반대 세력화 될 수 있던 148세대를 우호세력으로 편입시켰다. 또한 편입지역인 서탄주민과도 대화를 지속하여 주민들이 반대활동을 중단하는 대신 사업여건상 허용 가능한 범위에서 최대한 현 거주지에 거주할 수 있게 해 충돌 없이 상생할 수 있는 성과를 올렸다. 또한 ‘팽성주민과의 대화 중단’, ‘대추분교 철거’ 등 갈등의 최고조 상황에서도 국무총리의 대화해결 호소문 발표, 법과 원칙에 따른 사법처리 등 원칙적으로 대응해 편입지역 전 주민과 대화를 통해 합의를 이끌어냈다.

넷째, 정책의 일관성을 유지하고 사안별로 유연하게 대응했다는 점이다. 범대위의 불법영농 등 반대활동에 대해 정부는 정책의 일관성과 사업추진 의지를 천명하면서도 다양한 대응방안을 마련했다. 대화의 직접 상대자가 아닌 시민단체 등 제3자 등을 통한 재협상 등 부당한 요구에는 응하지 않았고 필요한 시기에 철조망 설치, 빈집철거 등 확고한 의지를 보여 반대투쟁 의지를 약화시켰다. 또한 철조망 내 농작물의 수확을 허용하거나 찬반주민 화합잔치 등을 열어 갈등해소와 치유에 대한 대책도 적극 추진했다. 특히 해외 미군기지 견학프로그램을 통해 미군기지에 대해 막연히 반대했던 주민들에게 그 실상을 전해 정부정책을 이해, 신뢰하는 계기도 마련했다.

다섯째, 정부의 강력한 리더십을 보여주고 시민단체와의 소통채널을 유지했다는 점이다. 지속적인 대립 속에서도 국무총리실을 중심으로 정부와 반대단체 간 막후 대화채널을 유지해 극한 상황으로 치닫지 않도록 관리했다. 또한 정부기관 간 임무와 역할을 명확히 배분하여 불협화음을 예방하는 등 확고한 지휘체계도 유지했다. 이러한 시민단체와의 소통과 영향력은 주민과의 협상이 시한 내 타결될 수 있도록 해 사업추진을 위한 토대를 마련하는데 기여했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2003.05.	한·미 정상간 용산기지 조기 이전 합의
2003.10.	국무총리실에 '주한미군대책기획단' 창설
2004.08.	평택 편입지역 주민대상 주민설명회, 주민측과 최초 충돌
2004.09.	주민반대속에 평택지원특별법 공청회 개최(평택대학교) - 반대주민들의 촛불집회 시작
2004.11.	열린우리당 최재천 의원 등 67명, '용산·LPP 철거검증 의원모임' 발족
2004.12.	대양학원과 경작농민간 40년갈등해결 합의서 서명식
2004.12.	UA/LPP 개정 협정 및 특별법 국회 비준 - 「주한미군기지이전에 따른 평택시등의 지원등에 관한 특별법」 제정
2005.03.	반대단체 '평택미군기지확장저지범국민대책위원회' (115개 단체) 결성 - 용산기지이전협정 등에 대해 헌법소원 제출
2005.04.	서탄 반대주민과 반대활동 중단기로 합의
2005.06.	편입지역에 대한 협의매수 시작, 평택시청에 주민지원상담소 개소
2005.07.	07.10반대집회로 팽성 미군기지(K-6) 철조망 훼손 등 대규모 충돌(7천명)
2005.12.	평택지역개발계획(18조8천억원) 확정발표, 미확보 부지 법원에 공탁
2006.01.	평택편입지역 부지 소유권 이전완료 (349만평), 팽성주민 트랙터 전국순례
2006.04.	불법영농 대응조치로 농수로 차단, 범대위는 건담직파 등 영농강행
2006.05.	대추분교 행정대집행, 편입지역 철조망 설치 등 과정에서 대규모 충돌 이후 군·경이 편입지역 주둔
2006.06.	반대주민 대표와 대화를 시작하였으나 김지태 위원장 구속이후 중단, 문정현 신부는 청와대 앞에서 단식농성
2006.07.	국방부 '주한미군기지이전사업단' 창설, 대추리 방문 정부대표단 강제억류, 평택지원에 반대주민 대상 가옥인도소송 제기
2006.09.	대추리, 도두리 일대 빈집(94채) 철거
2006.10.	도두리 찬·반 주민 화합잔치 및 도두리 잔류주민(33세대) 이주기로 결정
2006.12.	편입지역 내 철조망 확대설치, P-1 지역(24만평) 미측에 공여
2007.01.	대추리 반대주민과 대화시작(12회)
2007.02.	대추리 반대주민(59세대)과 최종협상 타결
2007.03.	최종MP(시설종합계획) 완료 및 SOFA 합동위 승인 준비
2007.04.	대추리 반대주민 이주완료에 따라 부지조성공사 시작

못다한 이야기 5

다양한 요구 대응과 흔들림 없는 입장 구축

2007년 2월 13일 정부에 세 가지 좋은 소식이 들렸다. 한반도 정세불안의 주범인 북핵문제가 방향을 잡아가고 있다는 소식과 목포공항 주변지역 고도제한 규제완화 결정이 내려져 서남권 경제 활성화의 기반이 마련됐다는 소식, 3년 이상 끌어 온 평택 미군기지 이전지역 주민과의 이주문제가 타결되었다는 내용이었다. 당시 한명숙 총리는 “좀처럼 만나기 어려운 반가운 소식들이 한꺼번에 몰려왔다”고 기뻐했다.

평택문제는 단순히 토지수용을 수반한 개발 사업에 관한 갈등이 아니었다. 초기부터 반미, 환경단체 등 시민단체와 진보언론, 민주노동당 등이 사업자체를 반대하며 현지 주민과 연대해 반대활동을 전개했다. 따라서, 정부로서는 국가안보와 직결된 사업의 성격상 반드시 추진해야 할 다급한 상황이었지만 다양한 반대단체(정치, 종교, 언론, 환경, 법률, 학계 등)의 전방위적인 반대활동에 대한 신중한 대응이 요구됐다.

대추리 반대 주민과의 대화를 통한 타결은 하루아침에 이루어진 일이 아니었다. 평택 갈등이 최고조에 이르렀던 2006년 5월 민군 충돌사태 이후 대화를 위해 방문한 정부의 차관보급 관리와 군 장성 등이 탑승한 차량이 두 시간 이상 마을 내부에 강제 억류됐다. 또한 주민설명회를 위해 마을에 들어갔던 정부 관료들 역시 주민들에게 둘러싸여 ‘나라 땅 팔아먹은 매국노’라는 욕을 들어야 했다.

그해 6월 반대 주민과의 대화를 재개했으나 그 즈음 구속된 주민대표의 석방을 요구하며 대화를 다시 거부했다. 그 이후에는 더 이상의 대화 가능성이 희박해 보였다. 날이 추워지고 생활이 막막해지는 어려움에 처해 있던 주민들은 주민 대표가 구속된 지 수개월이 흐르자 더욱 힘들어졌다.

이 때 정부는 우선 주민 측과 물밑 접촉을 통해 중단된 대화 채널을 복구하는데 심혈을 기울였고 우여곡절 끝에 대화재개에 성공했다. 2007년 1월 1일 주민대표의 ‘대화재개 선언’은 관계자들에게 신년 벽두 최고의 소식이었다. 이후 밀고 당기는 협상이 진행됐고 9차 협상하던 날 양측은 20개 잠정 합의사항을 도출했다. 주민대표가 주민들에게 설명하고 동의만 받으면 타결되는 상황이었다. 양측은 잠정 합의안이 즉시 유관기관 관계자나 주민 대표 등을 통해 언론사에 흘러 나가기라도 할까봐 보안유지에 각별한 주의를 기울였다. 2007년 2월 9일 10차 대화 시 정부 측은 보도 자료까지 준비해 여차하면 합의타결 소식을 터뜨리려고 했다. 그러나 주민측은 철조망 내에 수확하지 못한 농작물 보상, 7월 이후까지의 거주 보장 등 합의사항에 없던 내용을 새롭게 주장했다. 정부 측은 불법적인 영농에 대한 보상과 이주시한을 연기는 양보할 수 없는 핵심 사안으로 보고 물밑 대화를 진행했다. 11차 대화에서 주민 측은 또다시 새로운 요구인 ‘운동장, 마을 공동명’을 내세웠고 정부는 최후 통첩성 ‘불가입장’을 명확히 전달했다. 마침내 2007년 2월 13일 제2차 대화에서 양측은 합의타결 보도 자료를 내는데 합의했고 기쁜 소식을 국민들에게 전달할 수 있었다.

호남고속철도 분기역 선정

호남고속철도 사업은 1987년 제13대 대통령 선거공약으로 추진이 거론됐다. 노태우 대통령은 당선 이후 타당성 조사를 했고, 1993년 김영삼 정부는 “호남고속철도를 조기 추진할 것”이라고 발표했다.



고속철도계획 노선도

교통개발연구원(현 한국교통연구원)은 1994년 9월부터 1997년 12월까지 ‘호남고속철 기본계획 수립조사’ 용역을 통해 “호남축 철도경쟁력 강화 차원에서 서울-목포 전 구간을 신설노선으로 건설하고 사업비 등은 경부고속철도 사업계획을 보가며 결정할 것”을 제안했다. 그러나 교통개발연구원은 다음 해인 1998년 7월부터 1999년 8월까지 재검토 용역을 통해 “IMF 등 경제상황을 감안하여 서울-천안 경부고속철도는 공유하고 천안-익산은 새로 만들며, 익산-목포 구간은 기존선을 전철화해 활용하는 단계적 건설방안”을 제시했다. 그리고 2003년 끝난 ‘호남고속철도 기본계획 조사연구’ 용역에서 신행정수도 건설계획 발표에 따라 행정수도 입지가 결정된 이후 분기역을 결정하

기로 했다. 그러나 이후 보안된 용역결과에 대해 분기역에 관한 지자체간 이견은 갈등으로까지 확산됐다.

분기역 선정에 대한 갈등

2001년 5월부터 2년 6개월간 교통개발연구원은 호남고속철도에 대한 재검토를 위한 ‘호남고속철도건설 기본계획수립 연구용역’을 수행하면서 호남고속철도 분기역에 대해서는 세종도시 입지선정 후 수요분석 등을 재검토하여 결정하도록 유보했다. 이에 국토연구원은 2004년 10월부터 1년간 세종도시 입지결정 및 고속철도 개통 등의 영향을 고려해 분기역 선정 등을 포함한 용역결과를 보완했다.

그러나 보완용역 추진과정에서 호남고속철도 분기역 선정은 충북(오송), 충남(천안아산), 대전 간 이해가 첨예하게 대립돼 보다 공개적이고 객관적인 절차에 의한 결정할 필요성이 발생했다. 이에 따라 건설교통부와 용역 수행기관인 국토연구원, 충청권 해당 지자체는 분기역 선정을 위한 체계적 평가체계를 구축하기로 합의하고, 2005년 1월 충청권 3개지자체 및 관계전문가가 참여한 분기역 평가추진위원회를 구성했다. 분기역 평가추진위원회는 ‘전문가 집단에 의한 평가’와 ‘평가시 당사자 배제’, ‘평가결과에 승복’ 등 분기역 선정절차에 대해 합의한 후 평가절차에 들어갔다.



분기후보역

협의에 의한 흔들림 없는 평가

분기역평가추진위원회는 이정식 안양대 교수를 위원장으로 충청권 각 지자체별로 1명, 학회추천인사 8인, 국토연구원 부원장 등 12명으로 구성됐다. 이들은 2005년 6월 30일까지 10차례의 회의를 통해 국가 및 지역발전효과, 교통성, 사업성, 환경성, 건설의 용이성 등 5개의 기본평가 항목과 분기역 결정 평가방안, 분기역 평가기준

선정위원회 및 평가단 구성 및 운영방안을 결정했다.

이에 따라 기본평가 항목별로 관련학회의 추천을 받아 24명의 평가기준선정위원회가 구성됐고 2005년 3월 3차례 위원회를 개최해 세부평가항목 및 평가방법, 평가점수 가중치 결정을 위한 대국민 설문조사방안을 결정했다. 그리고 5개 기본평가 항목별로 제주도를 제외한 전국 15개 시도로부터 추천을 받아 75명의 평가단을 선정했다.

평가단은 2005년 6월 28일부터 30일까지 2박3일간 외부와 차단된 채 현지답사, 분야별 토론 등 합숙평가를 실시했다. 평가과정에서 호남 및 충남 추천위원 일부는 평가항목 및 가중치 결정을 주 수요지역인 호남권 의견을 최대한 수용하고 평가단 구성시 수요예측 인원비율로 반영할 것을 요구하며 사퇴했다. 평가단은 전체회의를 개최하여 평가를 계속 추진하기로 하고 평가결과 발표여부는 평가추진위원회에서 결정하기로 했다.

평가 후 평가단은 평가에 대한 의견서를 평가추진위원회에 제출해 평가추진위원회에서 최종논의를 통해 평가단 구성의 적법성과 평가과정이 공정하고 합리적으로 이루어졌음을 확인하고 평가결과를 발표하기로 했다. 그리고 6월 30일 평가단 대표인 노정현 한양대 교수가 5개 평가항목 전 분야에서 높은 점수를 획득한 오송역을 호남고속철 분기역으로 최종적으로 선정한 평가결과를 발표했다.

호남고속철 분기역 평가결과

평가항목	천안·아산역	오송역	대전역
합 계	65.94	87.18	70.19
국가 및 균형발전효과	22.90	29.40	22.99
교통성	18.94	23.69	20.65
사업성	7.67	9.85	9.73
환경성	11.36	17.64	12.61
건설의 용이성	5.07	6.60	4.21

문제해결 절차 틀 내에서의 갈등해결

호남고속철 분기역 문제는 비록 최종 평가과정에서 일부 지자체 추천 평가위원들이 평가방법의 재조정을 요구하며 사퇴를 하는 불상사가 일어나기도 했다. 그러나 건설교통부, 후보지 지자체 등 이해당사자들이 사전에 평가방식 및 그 결과 수용에 대해 상호합의하는 등 문제해결을 위한 절차를 마련하고 정해진 틀 내에서 갈등해결을 추진

하였다는 점에서 의미가 있다. 특히 대전은 분기역 최종선정 직후, 결과에 대한 승복 발표를 하는 등 높은 시민의식을 보여준 점도 높이 살만하다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2005.01.07	전문가 위주 평가추진체계(평가추진총, 기준선정총, 평가단) 평가시행 및 결과 수용에 대해 관련지자체와 합의 - 전문가 집단인 '평가추진위원회'에서 각 위원회 구성 및 운영방안 등 추진방안을 결정시행
2005.01.19	지자체(3명) 및 전문학회 8개 분야(8명)의 추천과 국토연구원 부원장으로 추진 위원회 구성 : 12명 - 위원장 : 이정식 안양대 교수(전 국토연구원장)
2005.03.04~03.28	기본평가항목 결정(2005.02.02)후, 평가기준선정위원회구성(2005.03.04, 24명) 및 세부평가항목, 평가방법 등 작성 - 기본평가항목(5개) : 국가 및 지역발전효과, 교통성, 사업성, 환경성, 건설의 용이성
2005.05.27	평가단 구성방안 및 설문조사방안 결정 - 15개 지자체(제주도 제외)가 2배수 우선순위를 정하여 추천하면 용역기관에서 확정, 설문조사 대상은 충청권, 호남권에 2배수 배정
2005.06.28~06.30	분기역 평가시행(2005.06.30) - 오송분기역으로 선정(87.18점)

3. 새로운 제도의 도입에 따른 갈등

주5일 근무제 확대

우리나라 근로자들은 일을 많이 하는 편이다. 2001년 기준으로 OECD국가 대부분의 근로자들은 연간 1,800시간 일하고, 가장 짧은 시간을 일하는 독일의 경우 1,400시간 대에 머물고 있지만 우리나라 근로자들은 연간 2,400시간 이상 일해 세계 최고 수준의 장시간 근로 상황에 처해 있다.

2001년도 OECD 주요국 연간근로시간

한 국	호 주	체 코	스페인	독 일	일 본	스웨덴	영 국	미 국
2,447	1,837	2,000	1,816	1,467	1,836	1,603	1,711	1,821

이런 상황에서 우리나라는 근로시간을 단축해 근로자의 피로를 덜고 이를 통해 산업 재해율을 낮추며 자기개발을 활성화해 생산성을 높여야 했다. 더불어 휴일·휴가제도를 정비해 기업의 부담도 줄여줄 필요가 있었다. 즉 월차휴가, 유급생리휴가 등은 국제 기준에 비춰 과도한 측면이 있었다. 이와 함께 연월차휴가는 겉모습만 근로 시간제도 이지 실제로는 임금제도의 일환으로 운영돼 왔다. 실제로 2002년 현재 연차의 40.6%, 월차의 45.1%, 생리휴가의 52.9%만 사용되고 나머지는 수당으로 지급됐다.

왜곡된 노동시장의 현실을 고려할 때, 법정근로시간 단축과 휴일·휴가제도의 개선을

통해 근로자의 삶의 질 향상을 도모하는 한편, 기업의 비용부담을 낮추고 왜곡된 임금 구조를 개선해 경쟁력을 높일 필요가 있다는 사회적 공감대는 형성돼 있었다. 하지만 막상 주5일 근무제 확대가 구체적으로 논의되자 이해당사자의 입장에 따라 많은 이견이 나타났고 이에 따른 갈등도 적지 않았다. 1998년부터 5년 동안 끌어온 주40시간제 도입을 위한 사회적 논의는 꾸준한 대화 및 협상을 거친 끝에 마침내 관련된 근로기준법 개정안이 2003년 8월 국회를 통과하면서 마무리됐다.

노사의 동상이몽, 주 40시간제

1998년 2월 제1기 노사정위원회는 ‘근로시간 단축을 통해 고용안정방안을 강구한다’는 원칙을 설정하고 이 문제를 다루기 위해 노사정 및 관련 전문가가 참여하는 ‘근로시간위원회’를 1998년 6월 5일 설치, 근로시간단축 및 임금조정 등 근로시간 제도개선에 대해 논의하기로 했다. 2000년 4월 총선에서 당시 민주당과 한나라당은 모두 ‘주40시간제 도입’을 공약했고 양노총 역시 공약의 당위성을 인식하고 있었다. 따라서 2000년 5월 17일 노사정위원회는 위원회 내부에 ‘근로시간단축특별위원회’를 설치하고 ‘주40시간제 도입’을 본격적으로 논의하기 시작했다.

2001년 7월부터는 특별위원회 논의와 병행해 노동부차관, 한국노총사무총장, 경총 부회장, 노사정위상임위원, 근로시간단축특위위원장 등의 별도협상팀을 운영해 노사정 합의안 도출을 모색했다. 그러나 합의를 이루지 못한 상태에서 2001년 9월 5일 공익위원회를 마련하고 ‘근로시간단축특별위원회’를 종료했다. 정부는 2001년 9월 노동부장관이 한국노총위원장, 경총회장 등을 만나 공익위원회를 토대로 노사정합의를 다시 시도했다. 그러나 노동계는 “근로조건이 개악되었다”는 이유로 반대했고 경영계는 “휴일·휴가제도 등의 개선이 미흡하다”는 이유로 반대에 이르지 못했다. 오히려 2001년 11월 24일 한국노총 이남순 위원장과 민주노총 단병호 위원장은 당시 ‘노조 전임자임금문제’, ‘기업의 구조조정문제’, ‘주40시간제 공익위원안 반대’ 등을 위해 공동투쟁을 결의했고 12월 5일 양노총 공동으로 경고파업을 들어갔다.

2001년 12월 13일 노사정위원회에서는 합의대안을 마련했으나 노사 모두 크게 진전된 내용이 없으며 이를 반대했다. 또한 노사정위원회는 임금보전 내용의 명시방법과 연차휴가일수 가산기준에 대해 논의했으나 이 역시 합의에 이르지 못했다. 한국노총은 이에 대해 구체적인 임금보전을 법에 명시하고 연차휴가는 2년당 1일을 가산하자고

주장한 반면 경총은 포괄적인 임금보전을 법의 부칙에 명시하고 연차휴가는 3년당 1일 가산을 주장해 의견의 차이가 컸다. 이에 노사정위원회는 2002년 7월 22일 논의결과를 최종논의안의 형태로 정부에 이송기로 결정했다.

과감한 입법으로 갈등 봉합

정부는 노사정위원회 논의 내용을 토대로 관계부처 협의를 거쳐 정부안을 만들고 2002년 10월 8일 국무조정실 주관으로 관계부처의 의견을 조율해 정부안을 국회에 제출했다. 국회는 환경노동위원회를 중심으로 6차례의 전체회의를 개최해 대체토론 및 노사정 의견을 청취했으나 결론을 내지는 못했다.

정부 입법안에 대한 노사의 주장

구 분	정부(안)	경영계 주장	노동계 주장
탄력적 근로시간제	단위기간을 3개월 이내로 확대 (일12시간, 주 52시간 한도)	단위기간을 1년으로 확대	단위기간 현행유지 (일10시간, 주 48시간 한도)
연차휴가일수 및 사용촉진방안	15~25일 (부여기준 : 1년 근속시 15일, 이후 2년당 1일)	15~22일 (부여기준 : 1년 근속시 15일, 이후 3년당 1일)	휴가일수 축소 반대 3년간 금전보상 유지, 휴가사용 미보장 사업주 처벌조항 강화
유급주휴제	현행유지	무급화	현행유지
선택적 보상휴가제	노사합의로 도입 근거마련		
생리휴가	생리휴가 무급화	폐지	현행유지
초과 근로 상한선	3년간 16시간 적용	1주 16시간 한도	1주 8시간으로 축소
초과근로 수당할증률	3년간 한시적으로 최초 4시간 25%적용	25%로 조정	체증할증률 도입(주당 초과 노동 한도 1/2까지 50%, 초과시 75% 할증률)
임금보전	기존 임금수준과 시간급 통상임금이 저하치 않도록 한다는 포괄적 임금보전을 법 부칙에 명시	임금보전은 단축되는 4시간분과 무급화되는 유급 주휴 8시간분만 해당함을 명시	구체적인 보전항목을 법에 명시
시행시기	금융·보험업, 공공부문 및 1,000인 이상 : 2003. 7. 1 300인 이상 : 2004. 7. 1 100인 이상 : 2005. 7. 1 50인 이상 : 2006. 7. 1 20인 이상 : 2007. 7. 1 20인 미만 : 2010년 기한 *자율적 제도로입 허용	2005년부터 도입, 2012년까지 10인 이상 사업장 도입	2003년 전면 실시(준비기간 감안, 3년 이내 전면 실시)

참여정부는 출범 직후부터 주5일제 도입을 강력히 추진했고 2003년 4월 18일 노사정 대표들은 재협상을 추진기로 결정했다. 그후 8차례의 대표자회의와 1차례의 실무회의를 개최했으나 노사가 당초 입장을 고수함에 따라 합의에는 이르지 못했다. 당시 주40시간제에 대한 법적인 기준이 마련되지 않은 상태에서 진행된 임금, 단체협약 교섭에서 이를 둘러싼 노사갈등이 심화됐다. 그 예로 현대자동차노조 등은 ‘근로조건 저하 없는 주5일 근무제’를 요구하며 파업에 돌입했다. 다급해진 자동차공업협회 등 경영계를 중심으로 정부입법안의 조속한 처리를 여야 정당 및 국회 등에 건의했다.

정부입법안을 조속히 처리해 산업현장의 노사갈등을 최소화하고 근로자의 삶의 질과 기업의 경쟁력을 동시에 높일 필요가 있었다. 이런 주5일제 도입의 시급성에 따라 「근로기준법」 개정안에 대한 국회논의는 탄력을 받게 되었고 2003년 8월 29일 국회를 통과했다. 1998년부터 수많은 논의와 협상이 있었지만 사회적 합의에 도달하지 못했던 주40시간 근무제는 참여정부의 과감한 입법화로 우리나라 근로기준의 새로운 장을 열게 됐다.

근로시간 제도개선 관련 근로기준법의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 1주간 44시간으로 되어 있는 법정근로시간을 40시간으로 단축한다.

둘째, 탄력적 근로시간제의 단위기간을 현행 1개월에서 3개월 이내로 확대한다.

셋째, 연장, 야간, 휴일근로에 대해 지급되는 임금에 갈음해 휴가를 부여한다.

넷째, 월차유급휴가를 폐지하고 유급생리휴가를 무급화한다.

다섯째, 1년간 8할 이상 출근한 자에 대해 15일의 유급휴가를 주며 2년마다 1일의 휴가를 가산하되, 휴가일수의 상한을 25일로 제한한다.

여섯째, 사용자의 연차유급휴가 사용촉진을 위한 조치에도 불구하고 근로자가 휴가를 사용하지 아니한 경우, 미사용한 휴가에 대해 보상할 의무를 면제한다.

제도 도입을 통한 실근로시간 단축 효과

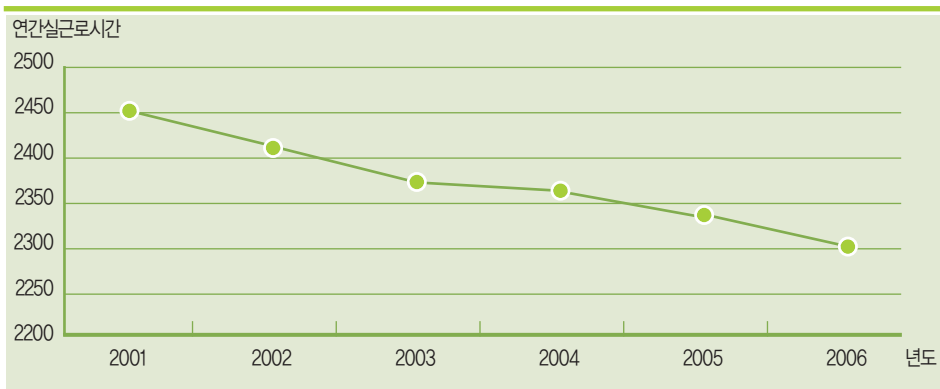
제도 마련 이후 2004년 대상 사업장 대부분은 주40시간제를 도입했고 1,000인 이상 시행사업장의 82.3%인 317개사와 공공부문 시행사업장의 99.6%, 272개사가 휴가를 조정한 것으로 나타났다. 2004년 12월 근로기준협회에서 실시한 이들 사업장에 대한

설문조사결과에 따르면, 97.4%가 주5일근무제를 채택하고 ‘휴양시설 및 사내동우회 지원’, ‘교육훈련 확대’ 등 여가 및 자기개발을 위한 지원을 확대한 것으로 나타났다. 아울러 상당수 기업인 1,400개사에서 근로자의 사기증진 등을 이유로 법에서 정한 것보다 조기에 근로시간을 단축했다. 2004년 말 1,000인 이상 사업장의 근로시간은 전년동기 대비 주당 1.3시간 감소하는 등 실근로시간의 단축효과가 있는 것으로 나타났다. 2003년 근로시간은 주 43.9시간이었으나 2004년의 경우 주 42.6시간이었다.

2005년에도 시행대상 300인 이상 사업장 대부분이 개정법의 취지대로 주40시간제를 도입했다. 300인 이상 시행사업장 1,136개사 중에서 98.7%인 1,121개사가 제도를 도입하고, 이중 86.6%인 971개사가 개정법대로 휴가를 조정했다. 더불어 상당수 기업인 1,170개사에서 근로시간을 법에서 정한 것보다 빨리 단축했다. 이와 함께 국가기관, 지자체가 주40시간제를 본격적으로 시행했다. 이를 통해 2005년 말 연간 실근로시간은 2,341시간으로 전년동기의 2,366시간에 비해 25시간이나 줄었다.

2006년의 경우 시행대상 사업장 4,560개사 중 97.7%인 4,455개사가 주40시간제를 시행했다. 2006년말 5인 이상 사업체 상용직을 대상 연간 실근로시간은 2,294시간으로 전년 동기 2,341시간에 비해 47시간이나 감소해 연간 실근로시간은 2,200시간대로 감축됐다. 향후 법률의 적용범위가 확대될수록 실근로시간은 더욱 단축될 것으로 기대된다.

주 40시간제 도입 전후의 실근로시간 변화추이



성공적인 정착을 위한 후속조치 마련 필요

주40시간제의 도입은 노사정위원회 논의, 국회의 입법과정 등에서 노사가 강력 반대

해 2004년 7월 첫 시행을 앞두고 국민의 우려가 매우 높은 사안이었다. 이에 정부는 주 40시간제의 성공적인 정착을 위해 많은 노력을 기울였다. 정부는 제도개선을 성공적으로 정착시키기 위해 갈등을 최소화하면서 제도의 성과를 높일 수 있도록 적절한 후속조치를 마련하는데 역점을 두었다.

국무조정실 역시 이러한 측면에 초점을 두고 대응했다. 일단 2003년 8월 29일 국정현안조정회의에서 근로시간 단축의 기본방향을 확정하고 9월 1일에는 국무총리담화문을 통해 후속대책의 기본방향을 발표했다. 이어 9월 2일에는 후속대책의 기본방향을 국무회의에 보고하고 ‘근로시간 단축 후속대책 T/F’를 구성·운영했다. 특히 사회수석조정관을 단장으로 한 기획단을 운영하고 교육인적자원부, 행정자치부, 산업자원부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부 등 6개 부처에도 각각 T/F를 구성했다.

이후 2004년 2월 21일 국정현안조정회의에서 정부의 종합대책을 논의하는 등 주40시간제의 현장 정착을 위해 노력했다. 이를 통해 주5일제 도입 등 제도개선의 필요성에 대한 사회적 공감대를 확산시켰고 근로시간 단축으로 인해 인력확보 등에 어려움을 겪는 중소기업 등에 대한 지원방안을 마련해 사회적 갈등을 최소화했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2000.05.17	노사정위원회에서 외환위기이후 일자리 창출 차원에서 근로시간 단축논의 시작
2000.10.23	기본원칙에 대한 노사정 합의
2002.07.22	노사정위에서 최종합의 실패
2002.10.08	국무조정실 주관으로 관계부처 의견을 조율, 정부안 국회제출
2003.08.29	국회 본회의에서 근로기준법 개정안 통과
2003.08.29	국무총리 주재 ‘국정현안 정책조정회의’에서 후속대책 논의, 기본방향 확정
2003.09.01	국무총리담화문을 통해 후속대책 기본방향 발표

외국인 근로자 도입을 고용허가제로 일원화

1980년대 말부터 우리나라 생산직 인력부족현상이 본격적으로 시작됐다. 그러나 부족한 생산인력의 보충을 위한 대안인 외국인의 국내취업은 엄격한 제한을 받았다. 당시 「출입국관리법」에 의거해 교수, 회화지도 등 전문 기술 인력에 한해서만 취업을 허용했고 단순 기능 인력에 대해서는 원칙적으로 취업을 금지했다. 그러나 재계의 외국 인력 도입요구가 계속되자 1993년 11월 산업연수생제도를 도입했다.

산업연수생제도는 개발도상국과 경제협력을 위해 국내 기업의 연수를 통한 우리 선진 기술의 개도국 이전을 도모한다는 취지의 제도였다. 하지만 외국인 인력을 사실상 노무에 종사하게 해 ‘외국 인력의 편법활용’, ‘사업장 이탈에 따른 불법체류자 발생’ 등 여러 문제가 발생됐다.

산업연수생제 · 고용허가제 비교

구분	산업연수생제(E-8)	고용허가제(E-9)
개요	개발도상국과의 경제협력 도모를 위해 기업연수를 통한 선진기술 이전제도로 1993년부터 시행	내국인 구인노력의무를 다한 사업주에게 외국인을 고용할 수 있도록 하고, 사업장 취업을 전제로 취업 비자(E-9)를 발급하는 제도로 2004.8월부터 시행
도입국 및 업종	중국 등 17개국 제조업, 건설업, 연구해어업, 농축산업	몽골 등 13개국 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업
기간	3년(1년 연수 + 2년 취업)	3년(1년마다 갱신)
외국인력관리	연수추천단체가 연수생 관리 - 송출기관의 국내지사 및 협력업체가 일상적 관리업무 수행	외국인근로자의 취업알선, 표준근로계약서 체결, 사업장 지도점검 등 고용관리는 노동부에서 실시 - 산업인력공단에 외국인근로자 도입 · 현황 관리 · 단체간 협력사업 위탁 수행

이에 정부는 외국인 인력을 합법적으로 활용하기 위한 방안으로 2003년 8월 16일 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정 · 공포하고 1년간 준비기간을 거쳐 2004년 8월 17일부터 고용허가제를 도입해 산업연수제와 병행 시행했다.

그러나 두 제도의 병행 시행으로 임금 등 근로자 근로 조건 차이로 인한 갈등이 발생하고 사업주가 혼란에 빠지는 등 문제가 일어나자 2005년 5월 11일 국정현안조정조정회의와 2005년 7월 외국인력정책위원회(위원장:국무조정실장)는 외국인근로자 도입에 대해 2007년 1월부터 ‘산업연수제도’는 폐지하고 ‘고용허가제’로 일원화하기로 결정했다. 하지만 ‘고용허가제’를 둘러싼 부처 간 이견이 발생돼 조정의 필요성이 대두됐다.

고용허가제 참여를 둘러싼 이견

고용허가제를 둘러싼 부처 간 이견의 핵심은 고용허가제 참여 방식에 관한 것이다. 그간 농림부, 건설교통부, 해양수산부, 중소기업청 등은 외국 산업연수생제도를 운영해왔다. 이 부처들은 외국인 근로자를 도입하는 목적이 중소기업의 인력난 해소이므로 사업주의 편리성을 높이기 위해서는 그동안 산업연수생제도를 운영해온 4개 연수추천단체 즉 중소기업협동조합중앙회, 대한건설협회, 수협중앙회, 농협중앙회의 노하우와 인프라를 활용해 고용허가제 대행업무 전반에 걸쳐 자신들이 참여해야 한다고 주장했다.

하지만 고용허가제 주무부처인 노동부는 고용허가제는 국가 간 협약에 의해 공공기관 즉 한국산업인력공단에서 직접 운영함으로 4개 연수추천단체의 고용허가제 참여는 국내 사용자와 관련된 업무로 최소화해야 한다는 입장이었다. 또한 시민단체들 역시 “중소기업협동조합중앙회 등 4개 연수추천단체들은 산업연수제도에서 송출업체로부터 뇌물수수 및 불법입국 알선 등의 송출비리 전력이 있다”며 “고용허가제 참여를 배제시켜야 한다”고 주장했다.

부처 간 갈등 조정과 반대단체 설득

부처 간 이견이 발생하자 2005년 12월 관계부처 회의에서는 ‘산업연수제 연수추천단체도 고용허가제 일원화에 부분적으로 참여하는 방안’을 결정했다. 하지만 2006년 1월부터 3월까지 수차례 관계부처 회의를 개최했지만 산업연수제 관계부처의 주장과 노동부의 입장이 팽팽하게 맞서면서 협의가 이뤄지지 않았다. 이에 관계부처별로 대행방안에 대한 의견을 제출받아 2006년 4월 20일 관계부처 조정회의를 개최해 3가지 기본방안에 합의했다.

첫째, 통합에 따른 장점을 최대한 살리되 사용자 편의 등을 고려하여 다수기관 참여가 가능한 업무는 경쟁체제를 도입한다.

둘째, 외국과 직접 연계되는 해외 송출업무는 송출비리를 예방하기 위해 한국산업인력공단이 전담한다.

셋째, 국내에서 기업 즉 사업주와 연계되는 업무는 기존 연수추천단체에서 담당한다. 기본방안을 합의한 이후인 2006년 6월 세부방안을 마련하기 위해 산업연수제 연수추천단체 현지실사 및 외국인력 활용 업체의 의견 등을 종합해 연수추천단체의 인프라와

노하우를 평가했다. 이어 관계기관의 건의와 관계부처 회의를 거쳐 2006년 8월 마침내 ‘고용허가제 운영체계 개선방안’을 마련했다.

고용허가제 운영체계 개선방안 주요내용

- 근로자 송출국가와 접촉하는 일체의 대외창구업무(MOU체결, 한국어 시험, 근로자 확보 등)는 노동부(산업인력공단)가 전담
- 외국인 근로자의 국내도입이후 각종 신청·신고, 취업교육, 사후관리업무 등은 사용자로부터 처음 대행을 의뢰 받은 대행기관이 일관성 있게 수행
- 산업연수제도 운영 4개 단계의 대행기관 지정을 법시행령에 반영, 명시
 - 대행기관의 공공성과 책무성을 규정하고 노동부에서 관리·감독

하지만 그것으로 협의가 끝난 건 아니었다. 2006년 9월 ‘고용허가제 운영체계 개선방안’에 대해 외국인이주노동자대책협의회, 외국인이주노동자인권연대 등 인권관련단체 중심으로 ‘이익집단의 고용허가제 개입반대 공동투쟁본부’가 결성됐다. 이들은 “중소기업협동조합중앙회 등 과거 산업연수제하에서 송출비리를 일으킨 단체를 고용허가제 대행기관으로 지정한 것은 잘못된 정책”이라며 철회를 촉구했다.



외국인근로자 및 시민단체 시위

이에 2006년 9월 25일과 10월 17일 시민단체와의 간담회, 합동 토론회 4회, 10월 26일 KBS 제1라디오 열린토론 등에 참석 ‘산업연수제 연수추천단체를 대행기관으로 지정한 이유는 산업연수제하에서의 인프라와 노하우를 활용하여 사용자와 외국인근로자의 편리성을 증대시키고

인위적인 인력확충 문제를 효율적으로 해결하기 위한 것’임을 설명했다. 또한 시민단체에서 문제점으로 제기한 부분에 대해 2006년 10월 24일 관계부처 회의를 열고 ‘민간대행기관에 대한 엄격한 관리시스템 구축’과 ‘현지면접 선발 시 대행기관 참여를 배제’하는 방안을 마련했다. 이후 노동부의 외국인력고용위원회의 사전 심의를 거쳐 국무조정실장을 위원장으로 하는 제5차 외국인력정책위원회에서 ‘고용허가제 일원화 세부추진방안’을 확정했다.

갈등 해소의 열쇠, 일관된 정책 및 대화와 타협

본 사례는 외국인근로자에 대한 제도를 고용허가제 중심으로 일원화해 국제표준(International standard)에 맞는 외국인력제도로 발전시키는 계기가 마련됐다는 점에서 의의가 있다. 외국인 근로자들은 우리나라를 최고 선호 국가로 인식하고 이는 국가 이미지 개선에 적지 않은 역할을 하고 있다.

갈등 해결 성공 요인으로서는 일단 정책을 일관되게 추진했다는 점과 대화와 타협을 통해 정부부처 간 이견과 시민단체와의 갈등을 해소했다는 점을 들 수 있다. 또한 문제점으로 제기된 내용에 대해 적극적으로 의견을 수렴해 관계부처 등과 신속하게 협의해 합리적인 대안을 마련한 점도 갈등 해소의 열쇠가 됐다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2005.05.11	국정현안정책조정회의(주재 : 국무총리)에서 산업연수제 폐지, 고용허가제 일원화 결정
2005.07.02	외국인력정책위원회(제3차)에서 외국인력도입을 고용허가제로 일원화하기로 확정·발표
2005.09.30	법무부 등 관계부처 합동으로 연구용역 실시 - 다수의견은 기존 대행기관(산업연수제 및 고용허가제)을 1개의 기관으로 통합하는 방안을 제시
2005.10.13	관계부처회의(정책차장 주재)에서 용역내용 등을 검토한 결과, 업무내용을 분석·검토하여 제도개선 및 대행방안을 마련키로 결정
2005.12.13	관계부처회의에서 한국산업인력공단이 대행업무 전반을 관리하도록 하되, 기존 산업연수추천단체도 일부 참여토록 결정
2006.02.	이후 관계부처 회의를 거쳐 그간의 실무회의 결과 등을 기초로 대행기관 운영 방안을 제시, 고용허가제 기본틀을 유지하고 산업연수생 연수추천단체도 고용허가제 대행업무에 참여방안 논의 - 회의 일시 : 2006.02.03 / 02.27 / 04.20 / 05.10 / 05.26 / 06.26 / 07. 19 / 08.03
2006.06.09~06.16	산업연수제 연수추천단체 평가 및 현장 조사 실시
2006.08.08	‘고용허가제 운영체계 개선방안’ 마련, ‘고용허가제’의 틀을 유지하면서 산업연수제도의 장점을 반영 - 외국인근로자의 국내도입 창구는 고용허가제 대행기관인 산업인력공단으로 일원화, 산업연수제를 운영해온 연수추천단체를 대행기관으로 지정·운영
2006.10.~11.	동 운영방안에 대한 시민단체 등의 의견수렴, 관계부처 협의 등을 거쳐 고용허가제 세부 추진방안 마련 - 시민단체와의 간담회 : 09.25/10.17 - 토론회 : 10.02 / 10.09 / 10.12 / 11.09 - KBS 제1라디오 열린토론 : 10.26, 19:15~21:00 - 관계부처 협의 : 10.24 / 11.14
2006.11.30	제5차 외국인력정책위원회(위원장 : 국무조정실장)에서 추진방안확정

공무원 노동조합의 허용

우리나라는 공무원의 노동기본권을 엄격하게 제한해 왔다. 1987년 민주화의 흐름과 헌법의 개정에 의해 기존의 법제에 변화를 가하려는 시도가 있었으나 기본 틀을 그대로 유지함으로써 ILO, OECD 등의 국제기구와 국내외 노동단체의 비판을 받게 됐다.

그러던 중 1998년 2월 6일 노사정위원회는 공무원노조를 단계적으로 허용하기로 전격 합의했다. 이후 1998년 2월 24일 「공무원직장협회의 설립 운영에 관한 법률」이 제정·공포됐고, 1999년 1월 1일부터는 각 기관의 직장협회가 설립·운영되고 있다.

참여정부는 12대 국정과제의 하나인 사회 통합적 노사관계 구축을 위해 기존에 행정자치부에서 입법을 추진했던 「공무원조합법」을 철회하고 노동부 주관으로 입법화를 추진, 2005년 1월 27일에 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 공무원노조법)을 제정·공포하고, 1년 후인 2006년 1월 28일부터 시행하여 공무원의 노동기본권을 실질적으로 보장하는 계기를 마련했다. 한편 「공무원노조법」의 입법화 과정에서 ‘전국공무원노동조합’을 주축으로 하는 일부 공무원단체가 총파업 등 집단행동을 통해 자신들의 주장을 관철하려 했으나 정부는 ‘법과 원칙’에 따라 엄정히 대응함에 따라 정부와 공무원단체 간의 갈등이 지속됐다.

공무원노조법, 특별법인가 일반법인가?

쟁점의 핵심은 공무원노조법의 입법형식이었다. 2004년 10월 노동부 주관으로 발의한 정부안은 일반 노조법인 「노동조합 및 노동관계조정법」의 특별법 형식으로 돼 있었다. 그러나 공무원단체에서는 특별법의 형식보다는 일반 노조법에 포함돼 입법화되기를 요구했다. 공무원의 노동기본권 보장 범위와 관련해 정부안은 단결권과 단체협약체결권까지는 허용하고 단체행동권에 대해서는 공무의 특수성을 고려해 제한하는 것이었다. 하지만 공무원단체에서는 단결권, 단체협약체결권 외에 단체행동권까지 포함하는 완전한 노동3권의 허용을 요구했다.

노동조합에 가입할 수 있는 대상의 범위와 관련해서 정부안은 6급 이하의 일반직공무원 등을 가입대상으로 하되 지휘·감독권을 행사하는 공무원, 인사·보수 등 행정기관의

입장에서 업무를 수행하는 공무원 등은 노동조합의 가입대상에서 제외하고 있는 반면,

정부안과 공무원단체의 주장내용

구분	정부안	공무원단체 주장
법형식	노동조합 및 노동관계 조정법의 특별법	특별법 반대
가입범위	6급 이하 일반직 등	전 직급
보장범위	단결권·단체교섭권	완전한 노동3권 보장(단체행동권 포함)

공무원단체에서는 가입대상의 범위를 전 직원까지 확대할 것을 주장했다.

정부와 공무원단체 간의 갈등은 전국공무원노동조합의 파업에서 정점에 올랐다. 전국공무원노동조합은 2002년 3월 조직결성 이후 공무원 노동3권의 완전한 보장을 요구하며 행정자치부 장관실을 점거하는 등 정부와 마찰을 빚었다. 그 후 2002년 10월 파업찬반투표를 실시하고 11월 제1차 집단연가투쟁을 전개했다. 2003년도에도 재차 집단연가투쟁을 위하여 찬반투표를 했지만 부결돼 무산됐고 지속적으로 정부와 대립하며 집단행위를 강행하다 2004년 11월에 제2차 집단연가투쟁을 전개했다.

정부는 전국공무원노동조합의 불법적인 대규모 집단행위에 대해 ‘법과 원칙’에 따라 대응했다. 불법집회, 시위, 점거농성은 원천봉쇄 조치했고, 관련자 및 불법행위 참가자에 대해서는 해당기관에서 관련법에 따라 엄정히 조치하도록 했다. 그러나 전국공무원노동조합은 「공무원노조법」 시행 이후에도 합법노조로의 전환을 거부하고 불법 공무원단체로 남아 공무원 노동3권의 완전보장, 해직자 구제 등의 요구사항을 지속적으로 주장했다.

불법행위 엄정 대응으로 합법화 추진

정부는 「공무원노조법」을 통한 공무원의 노동기본권 보장을 실현하기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 먼저 범정부차원의 업무협조 체제를 구축해 입법화에 힘을 기울였다. 정부는 전국공무원노동조합의 불법행위에 대한 대응과 「공무원노조법」의 입법화 추진을 위해 국무총리 주재 국정현안정책조정회의를 통해 부처 간 긴밀한 공조체제를 유지했고 관계부처 차관급으로 구성된 공무원단체 대책회의 등을 구성해 효율적이고 내실 있는 대응체제를 구축했다.

공무원의 노동기본권 보장과 관련, 정부는 종전에 행정자치부에서 추진했던 「공무원조합법」을 철회하고 노동부 주관으로 교원노조 수준의 권리보장을 내용으로 하는 새로운

「공무원노조법」을 입법화하기로 했다. 이에 따라 노동부는 입법의 주관부서로서 「공무원노조법」의 제정과 법령의 해석 및 질의, 회신 등의 업무를 담당하고, 행정자치부는 공무원단체 운영의 주관부처로서 단체교섭 및 단체협약의 체결과 전반적인 공무원 노동조합 관리 등의 업무를 담당하게 됐다.

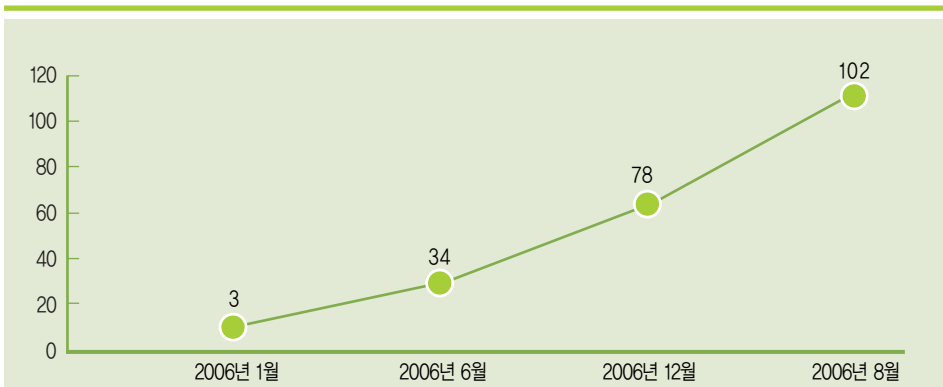
다음으로 정부는 공무원의 불법행위에 대해 엄정 대응했다. 정부는 공무원들의 불법 집단행동에 대하여 국법질서와 공직기강 확립차원에서 ‘법과 원칙’에 따라 엄정히 대응함으로써 행정공백을 최소화했다. 일단 행정자치부는 불법단체의 합법전환을 위해 2006년 3월 22일 ‘불법단체 합법노조 전환(자진탈퇴) 추진지침’을 마련해 각 부처 및 지방자치단체에 시달·시행토록 조치했다.

지침 주요내용

1단계 (설득단계)	불법단체 및 소속공무원에게 조속히 합법노조로 전환 촉구 불법단체에서 자진탈퇴토록 명령 불법단체가 조직된 기관의 간부공무원에게 설득 책임 부여
2단계 (제재단계)	일정기간 경과 후에도 계속 불응할 경우 사무실 폐쇄 조치 자진탈퇴 실적이 미흡한 기관은 행·재정적 불이익 조치

지침 시달 이후에도 순회교육 실시, 서면점검, 행정자치부장관 명의 서한문 발송, 현지 확인점검, 관련부처와의 회의 수시 개최 등으로 지침이 차질 없이 이행되도록 했고 지침 이행 우수 기관에 대해서는 행·재정적인 인센티브를 부여하여 집행력을 확보했다. 더불어 불법 공무원단체가 있는 해당 기관별로 2006년 8월 31일까지 불법단체 사무실을 자진 폐쇄하도록 통보하고, 이에 응하지 않는 단체에 대해서는 9월 22일 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 행정대집행을 실시해 총 162개의 전국공무원노동조합 지부 사

합법노조 설립추이



무실을 공공재산으로 회복시켰다. 그 다음으로 정부는 공무원노동조합 설립과 단체교섭을 추진했다. 정부는 공무원 노동기본권의 보장을 위해 꾸준히 노력해 2006년 9월 공무원노총이 합법화되는 등 총 102개의 합법노조가 설립됐다.

불법단체였던 전국공무원노동조합도 일부는 2007년 7월에 ‘전국민주공무원노동조합’ 등으로 합법전환을 했고 나머지 세력도 2007년 10월에 합법단체로 전환했다. 따라서 대부분 불법단체는 2007년 10월중에 합법단체로 전환하였다. 한편 정부는 합법노조와 2007년 7월 5일에 건국 이래 최초의 정부공동교섭(본 교섭)을 시작했다. 성공적인 정부공동교섭의 마무리는 향후 상생하는 공무원 노사관계의 제도화에 기여할 것으로 판단된다.

마지막으로 정부는 생산적 공무원 노사관계 구축을 위한 기반을 마련하고 있다. 합법노조와의 성실한 단체교섭을 위해 행정자치부와 노동부는 2007년 2월에 MOU협약을 체결해 업무협조 체제를 마련했다. 이와 함께 정부교섭 주요부처인 행정자치부, 중앙인사위원회, 기획예산처 등은 교섭전문 인력을 보강했고, 정부교섭 추진 및 공무원노조 대응을 위해 공무원단체 대응 TF를 구성·운영하고 있다. 더불어 현업노조 등 공무원노조와의 정기적인 간담회 실시, 노사 합동 워크숍 개최 등을 통해 공무원 노사 간 상시적 대화채널을 마련했고 공무원 노사관계 포털 홈페이지 구축으로 상호 정보를 공유하도록 했다.

갈등해결에 엄정한 대응도 필요

「공무원노조법」 입법화 과정에서 나타난 공무원 노사 간 갈등 극복은 공무원의 노동기본권이 실질적으로 보장되는 계기를 마련했다. 특히 공직사회내의 민주화와 공무원의 보수, 복리후생 등 근무조건에 향상에 크게 기여한 것으로 평가된다. 또한 이런 갈등의 해결노력은 과거의 직장협의회 수준을 극복하고 공무원 노동기본권을 ILO, OECD 등 국제 노동기준에 부합되는 방향으로 향상시켜 국제사회의 요구에도 부응하게 됐다.

본 사례를 통해 국가차원의 대규모 갈등으로 당사자 간의 입장이 첨예하게 대립하는 경우에는 노동부와 행정자치부간의 역할 분담 등 관계부처의 유기적인 협조체제 구축이 무엇보다 중요하다는 것을 확인할 수 있었다. 더불어 양 당사자 간의 갈등이 극단적인 경우, 대화와 타협을 통한 해결방법도 중요하지만 때로는 ‘법과 원칙’에 따라 엄정히 대응할 필요도 있다는 점을 확인할 수 있었다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1998.02.06	<p>勞·使·政 합의를 통해 공무원노동기본권 보장 관련, 직장협의회 및 노동조합 허용에 대해 합의</p> <p>－ 1단계 : 직장협의회 허용, 2단계 : 노동조합 허용</p>
1999.01.01	<p>공무원직장협의회 허용</p> <p>－ 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」(1998.02.24) 및 동법 시행령(1998.12.31) 제정</p>
2000년 이후	<p>일부 직장협의회가 연합체를 구성하여 직장협의회 관련법 개정 및 공무원 노동조합 허용을 주장</p> <p>－ 전국공무원직장협의회발전재연구회(전공연, 2000.02.19), 전국공무원직장협의회총연합회(전공련, 2001.03.24) 등을 결성</p>
2000.06.09	<p>노사관계소위 제16차 회의에서 한국노총의 요구에 따라 공무원 노동기본권 보장을 의제로 채택, 논의 시작</p>
2001.07.05	<p>노사관계소위 제43차 회의에서 공무원노동기본권 논의를 위한 「분과위원회」를 설치하여 노·사·정 입장 조율 시작(22차례 분과위 개최)</p>
2002.07.10	<p>노사정위원회는 주요쟁점 12개 사항 중 명칭, 시행시기 등 5개 미합의 상태의 최종 논의결과를 정부에 이송</p>
2002.10.18	<p>「공무원조합의 설립 및 운영 등에 관한 법률」안을 국회 제출</p> <p>－ 정부는 공무원의 단결권·교섭권(협약체결권 없음) 인정, 2006년 시행 등을 주요내용으로 하는 「공무원조합의 설립 및 운영 등에 관한 법률」안을 국회에 제출</p> <p>－ 공무원단체의 반발로 입법 지연, 국회 임기 만료로 폐기</p> <p>－ 2002.10.24 이부영·신계륜(대표발의)의원이 공무원의 노동3권 보장, 공포일부터 시행 등을 주요내용으로 하는 「노동조합 및 노동관계조정법」개정안 국회 제출, 국회 임기 만료로 폐기</p> <p>－ 2002.12.04 이호웅의원이 단결권·교섭권 인정(법령·예산 관련 단체협약 효력 제한), 2003.07월 시행 등을 주요내용으로 하는 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」안 국회에 제출</p> <p>－ 국회 임기 만료로 폐기</p>
2003.03.	<p>대통령 업무보고에서 노동부 주관으로 공무원노조법 입법 지시</p>
2003.05.20	<p>공무원노동기본권 보장 입법 방침 발표</p>
2003.06.05	<p>공무원노동기본권 보장 관련 공개토론회 개최</p>
2003.06.12~06.22	<p>관계부처 협의, 06.23~07.13 입법예고, 07.23~10.06 법제처 심사</p>
2003.10.	<p>부처간 쟁점이 해소되지 않고, 일부 공무원단체가 정부안에 계속 반대하는 점을 감안, 2003년도 입법 추진 보류</p> <p>－ 재적 298명 중 259명이 투표에 참여(찬성 193, 반대 48, 기권 18)</p>

제2장 정책조정 및 갈등관리 주요 사례

2004.08.25~09.01	가입범위 등 일부 수정정부안 재 입법예고, 10.28 법안 국회 제출
2004.12.31	「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 국회 본회의 의결 - 재적 298명 중 259명이 투표에 참여(찬성 193, 반대 48, 기권 18)
2005.01.27	「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 공포
2006.01.27	동법 시행령·시행규칙 제정·공포
2006.08./09.	기공노, 교육연맹 등 교섭요구서 제출
2007.05.~06.	예비교섭 실시
2007.07.05	1차 본교섭 개최
2007.08./11.	실무위 교섭 완료(총8회), 분과위원회 교섭 완료(총31회)

교육정보시스템(NEIS) 구축

2001년 5월 17일 전자정부특별위원회는 전자정부 11대 중점 과제의 하나인 NEIS(National Education Information System, 교육정보시스템) 구축 사업을 선정했다. 2001년 당시 교육부, 시도교육청, 학교 등 교육기관에서 사용하던 교육행정 업무처리 프로그램들은 정보의 이중 관리, 상호 공유 부재로 행정의 효율성이 떨어지고 예산을 중복 투자하는 문제점이 있었다. 특히 8,500여 학교에 보급 운영되던 C/S(Client-Server) 방식의 학교종합정보시스템은 인터넷 이용에 따른 보안시스템을 제대로 구축하지 않아 보안관리에 취약했다.

NEIS 구축 사업의 목표는 교육 관련 분야에 완전한 전자정부 구현이라는 비전 아래 교원 업무 경감, 자녀의 학교생활정보 제공을 통한 학부모 알권리 충족, 대국민 민원 서비스 개선, 투명한 행정을 통한 업무 효율성 증진 등이었다. 그러나 NEIS사업에 대해 전교조 등이 인권침해 등을 이유로 반대에 나서면서 갈등이 심화됐다.

준비없이 강행된 NEIS, 혼란 불러

NEIS 구축 사업은 급속도로 진행됐다. 2001년 6월 26일 전자정부특위, 교육청, 한국전산원, 교원 등 40명이 참석한 가운데 NEIS 구축을 위한 토론회 및 공청회가 열려 학교 단위 구축 보다는 시도교육청 단위 구축이 좋겠다는 결론이 도출돼 그해 7월 10일에는 NEIS 구축계획이 확정됐다. 2001년 5월 당시 전자정부특위에서는 전자정부 11대 중점사업을 2002년도에 마무리 짓기 위해 각 정보시스템의 특성에 대해 별다른 고려를 하지 않고 일률적으로 2002년 10월을 사업 완료 시점으로 설정했다.

NEIS 역시 2002년 10월까지 사업을 완료하도록 모든 일정이 빠듯하게 잡혔다. 그러나 이런 빡빡한 일정으로 사용자 중심의 편리한 시스템을 만들기에는 역부족이었고 시스템 검증은 더욱더 어려웠다. 2002년 7월에는 개발이 채 끝나지 않은 불안정한 NEIS 시스템으로 사용자 교육을 실시해 교사들과 언론으로부터 질타를 받았다.

NEIS 시스템이 불안정성이 노출되자 교총(한국교원단체총연합회)과 전교조(전국교직원노동조합)가 전면에 나섰다. 특히 전교조는 “전국의 모든 교사가 이용하는 만큼 정보가 주변에 노출되기 쉽고 교육청, 교육부 등 상급기관에서 자유롭게 정보를 검색할 수

있어 내부자에 의한 정보유출 가능성이 매우 높다”며 “해킹의 위험도 큰 만큼 입력사항을 교육활동과 관련된 최소한으로 줄여야 할 것”이라고 지적했다.

시스템의 불안정과 인권 침해 문제가 제기됨에 따라 2002년 9월 13일 교육부는 교총, 전교조, 한교조(한국교원노동조합) 등 교육단체와의 협의를 통해 ‘NEIS 27개 영역 중 24개 영역은 예정대로 11월에 시행하되 교무·학사, 입학 및 진학, 보건 3개 영역은 학생의 입력 항목을 조정해 2003년 3월에 시행한다’는 내용에 대해 합의했다. 2003년에 들어서자 전교조는 NEIS 반대 투쟁의 수위를 점차 높였다. 특히 NEIS 시행을 앞둔 2003년 2월부터는 전교조 뿐 아니라 참교육학부모회, 참여연대, 인권운동사랑방, 사회진보연대 등 시민·문화단체를 포함한 NEIS 반대세력의 외연도 더욱 넓어졌다.

마침내 2003년 2월 19일 전교조 등 시민단체들은 국가인권위원회에 NEIS에 관한 진정서를 제출한다. 전교조 등 시민단체의 반대를 뒤로 하고 2003년 3월 2일 NEIS 시행이 강행됐다. 하지만 전교조 등 시민단체의 반대가 이미 커져 있었고 언론이나 시민들의 의견도 갈라져 찬반 논란을 일었다. 파문이 확산되자 2003년 3월 25일 교육부는 교육부 차관을 위원장으로 하고, 교총, 한교조, 전교조, 관계 전문가 4인, 학부모단체 3인, 시민·사회단체 2인, 교육부 과장 2인이 참여하는 ‘교육행정정보화위원회’를 구성해 해결책을 모색하게 된다.

그러던 2003년 5월 인권위는 NEIS 진정사건에 대해 ‘NEIS 전체 영역 중 교무·학사, 보건, 입(진)학 영역을 NEIS에서 제외하고 이 3개 영역은 C/S의 취약점인 보안 문제를 충분히 보완해 적용할 것과 교원 인사 중 26개 항목도 NEIS에서 제외할 것’을 권고했다.

국가인권위원회결정

제목 : 교육행정정보시스템(NEIS) 관련 권고

주 문

교육인적자원부가 추진하는 교육행정정보시스템(NEIS)의 운영에 관하여 교육인적자원부장관에게,

1. 교육행정정보시스템의 27개 개발영역 가운데

가. 사생활의 비밀침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건 영역은 입력 대상에서 제외하고

나. 교원인사 기록 중 별지목록 기재 항목은 사생활의 비밀침해 등 인권 침해 소지가 있으므로 입력 항목에서 제외되도록 ‘교육공무원인사기록및인사사무처리규칙’을 개정하고,

2. 개인정보의 누출로 인한 사생활 비밀침해 등 인권침해가 없도록 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화 조치를 강구할 것을 각 권고한다.

NEIS관련 국가인권위원회 결시

인권 침해와 보안 문제가 쟁점

이러한 국가인권위원회의 결정으로 전교조의 입지는 더욱 강해졌다. 그러나 국가인권위원회 권고안이 교육부에 공식 통보되자 NEIS 도입에 찬성하던 교총, 한교조, 일부 학부모단체, 정보담당 교사 및 보건교사 등은 인권위의 결정에 크게 반발했다. NEIS 정책이 표류하자 언론에서는 연일 NEIS 문제를 파헤치기 시작했고 시행에 대한 찬성과 반대가 갈라지면서 교육계는 갈등과 혼란에 빠지게 됐다.

NEIS의 핵심 쟁점은 학생 정보 보호와 교사에 대한 중앙 통제였다. 전교조는 “시도 교육청이 불법으로 학생, 학부모, 교원정보를 과다 입력하고 자료를 집적 관리하고 있어 개인 정보의 유출 가능성과 인권 침해 소지가 있다”면서 “특히 교사의 활동을 중앙에서 통제할 가능성이 존재한다”고 주장했다.

전교조는 “학생들의 정보를 보호하고 인권 침해를 막기 위해서는 NEIS로부터 교무·학사, 입진학, 보건 업무 영역을 분리해 단위학교에서 기존의 학교종합정보시스템(C/S 시스템)으로 운영해야 한다”는 입장이었다.

이에 대해 교육인적자원부는 “NEIS 정보를 관계법령에 의거해 수집·관리하고 있고 학생 및 학부모 신상정보 관리는 인터넷 बैं킹, 전자상거래, 부동산 및 법인 등기관리

등 공공기관이나 민간기관의 모든 정보화사업과 같이 보안 체계가 완벽한 원격지 집적관리시설을 활용하고 있으므로 이것을 문제 삼는 것은 지식 기반사회와 전자정부 시대의 변화 자체를 부정하는 것”이라고 반박했다. 또한 “개인 신상정보 유출을 막기 위해 NEIS는 방화벽, 침입차단시스템, 서버 보안, 암호화, 공인인증 등 5중 보안 장치를 구축하고 24시간 보안전문가에 의한 감시체제를 유지하고 있다”고 대응했다.



제도적 준비와 의견 수렴으로 새롭게 탄생한 NEIS

NEIS 시행을 둘러싼 교육계 갈등이 증폭되자 2003년 5월 26일 교육부는 교무, 학사 등 핵심 3개 영역을 NEIS에서 일단 제외하고 연말까지 NEIS를 전면 재검토하기로 결정한다. 이에 따라 2003년 6월 3일 교육인적자원부는 “고3은 NEIS로 운영하되 인권 관련 항목 삭제 후 시행하고, 고2 이하는 수기, C/S(Client Server), SA(Stand Alone), NEIS 중에서 선택적으로 사용하며 법률, 정보, 교육 등의 전문가로 교육정보화위원회를 구성해 운영한다”는 내용의 ‘NEIS 중 교무·학사 업무 등 3개 영역 세부 시행 지침’을 발표했다.

더불어 국무조정실은 NEIS의 논란을 종식시키고 각계의 의견을 종합해 NEIS 운영에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 국무총리 자문 ‘교육정보화위원회’를 구성해 2003년 7월부터 2004년 2월까지 운영했다. 위원회는 2004년 2월 29일에 ‘NEIS에서 정보 인권 침해 우려가 있는 3개 영역 DB를 분리, 16개 시도단위로 단독 또는 그룹서버로 구성하는 방안’ 등을 건의했다.

국무조정실은 교육정보화위원회의 건의사항을 받아들여 국무총리 주재 관계장관회의를 개최해 2004년 3월 3일 NEIS 중 교무·학사 등 3개 영역 운영방안에 대한 정부방침을 확정했다. 이에 교육인적자원부는 새로운 NEIS 교무업무시스템 구축을 위한 준비에 들어갔다.

먼저 교육행정정보시스템 관련한 실질적인 법·제도의 정비가 이뤄졌다. 2004년 3월부터 6월까지의 NEIS 운영 관련 법·제도 개선에 대한 연구 수행을 토대로 2005년 3월 24일 「교육기본법」과 「초중등교육법」을 개정해 NEIS 근거 규정을 만들었다. 이어 2005년 9월 23일에는 「학교생활기록의 작성 및 관리에 관한 규칙」과 「교육정보시스템의 운영 등에 관한 규칙」을 정했고 2005년 9월 26일에는 「학교생활기록 작성 및 관리지침」을 만들었다. 2006년 1월 10일에는 학교보건법을 개정했다.

2004년 5월 21일부터 8월 20일까지 3개월간 새로운 NEIS 교무업무시스템 구축을 위한 컨설팅도 시행됐다. 교육행정기관(3명), 교원단체 및 교원노조(3명), 정보화전문기관(3명), 전자정부 및 교육정보화관련위원(2명), 학부모 및 시민단체(4명) 등 15명으로 2004년 6월 29일 구성된 컨설팅 자문위원회는 ‘정보화 현황 분석을 위한 현장 방문 의견 수렴’, ‘현장 요구 사항 분석을 위한 설문조사’, ‘현장 의견 수렴을 위한 워크숍’, ‘컨설팅 자문위원회 협의회’, ‘컨설팅 공청회’ 등 새로운 NEIS 교무업무시스템에 관한

컨설팅을 진행했다.

교육인적자원부는 새로운 NEIS 교무업무시스템 구축을 위해 2004년 11월 교무업무시스템 구축 및 운영 계획을 확정하고 국무회의에 보고했다. 특별교부금 55억 원으로 교무업무시스템 응용 소프트웨어를 개발했고 교무업무시스템 물적 기반 구축을 위해 지방비 363억 원을 투입했다. 2005년 2월부터 2006년 2월까지 교무·학사 등 3개 영역 새로운 'NEIS 교무업무시스템' 구축을 위한 응용 소프트웨어 개발과 시험운영도 실시했다. 이와 함께 자녀의 학생생활, 성적, 교육과정, 학교행사 등을 인터넷으로 제공하는 '내 자녀 바로 알기 서비스'의 개발과 대입 전산자료의 온라인 서비스 개발도 이루어졌다.

2005년 9월부터 11월까지 전국 16개 시도교육청 별로 NEIS 운영의 물적 기반을 구축했다. 초등학교에는 15개교 당 1대의 그룹서버를, 고등학교, 특수학교는 단독서버를 구축했다. 새로운 NEIS 교무업무시스템 구축을 위해 교직 3단체와는 7회에 걸친 협의를 진행했고 연인원 2,000명 이상의 교원이 참여하는 워크숍, 협의회 등을 개최했다. 이와 함께 100개 이상의 학교를 방문해 새로운 시스템에 대한 의견을 청취했고 새로운 NEIS를 적용한 시범학교 및 참여 학교 132개교를 운영했다. 교직 3단체가 참여한 가운데 총 17회의 시범학교 운영 보고회를 열기도 했다. 마침내 2006년 3월 2일 일선 초·중등학교 100%에서 새로운 NEIS 교무업무시스템이 시행됐다.

갈등의 사전관리와 충분한 준비가 해결책

NEIS 제도는 비록 많은 우여곡절과 난관이 있었지만 교육 정책에 주는 의미와 시사점은 크다. 교육계는 수많은 교육 수요자와 교육 공급자가 존재하는 만큼 다양한 목소리가 나올 수밖에 없다. 이러한 다양성이 때로는 갈등을 초래하기도 한다. 따라서 갈등이 표면화되기 전에 갈등 요소가 있는지를 잘 파악해야 한다. 또한 정책에 대한 반대 가능성이 있는 단체에게는 정책 수립 단계부터 충분한 시간을 가지고 정책 방향을 설명하고 설득해야 한다. 다시 말해 이해를 구하는 자세로 정책을 형성할 필요가 있는 것이다.

민감한 사안의 교육정책은 충분한 홍보로 공감대를 형성한 다음 추진하는 게 좋다. 또한 교육정보화나 시설공사 등과 같이 절대적 시간과 인력이 필요한 정책은 정치적 또는 정책적 입장만을 고려해서는 안 된다. 시간, 인력, 예산 등 필요한 최소한의 자원을 확보하고 일관성 있게 정책을 추진할 필요가 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2001.05.17	전자정부특위, 전자정부 11대 중점 과제로 선정
2001.06.26	NEIS 구축을 위한 토론 및 공청회 개최
2001.07.10	NEIS 구축계획 수립 · 확정
2001.10.~2002.10.	NEIS 분석 · 설계 · 개발 기간
2002.09.13	교직 3단체와의 합의(NEIS 개통 시기를 2002.09월에서 2003.03월로 연기)
2002.12.26	전교조의 집행부 교체 및 NEIS 반대 통보
2003.02.19	전교조 등 시민단체 NEIS 인권위 진정서 제출
2003.03.02	NEIS 시행
2003.03.25~04.10	교육행정정보화위원회 구성
2003.05.12	인권위 진정사건 결정 권고
2003.06.03	NEIS 중 교무 · 학사 업무 등 3개 영역 세부 시행 지침 발표
2003.07.07~2004.02.29	국무총리 자문 '교육정보화위원회' 구성 · 운영
2004.03.03	교육정보화위원회 건의사항을 수용하는 정부방침 확정
2004.05.~2004.08.	교육정보화위원회 권고 사항에 따른 NEIS 교무업무시스템 구축을 위한 컨설팅
2004.11.20	새로운 NEIS 교무업무시스템 구축 계획 확정
2005.01.31~2006.02.28	새로운 NEIS 교무업무시스템 구축
2006.03.02	새로운 NEIS 교무업무시스템 전면 시행

2장

정책조정 및 갈등관리 주요 사례



제1절 국정현안에 대한 기획조정

저출산·고령화 대책 사회협약 체결	023
세종·기업·혁신도시의 건설	032
2+5전략 추진	041
방송과 통신의 융합 문제	047
기업의 해외진출지원 대책	054
기후변화협약 대책 추진	058
제주특별자치도 추진	063

제2절 공공갈등의 조정

1. 개발과 보전간 갈등	
장항산업단지 건설	075
새만금 사업 관련 갈등 조정	082
서울 외곽순환도로 사패산 터널 건설	093
임진강 홍수 대책	099
백두대간 보호지역 지정	106
경부고속철도 천성산 구간 노선 결정	112
2. 입지 갈등	
중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지 선정	116
주한미군기지 평택 이전	123
호남고속철도 분기역 선정	130
3. 새로운 제도의 도입에 따른 갈등	
주5일 근무제 확대	134
외국인 근로자 도입을 고용허가제로 일원화	140
공무원 노동조합의 허용	144
교육정보시스템(NEIS) 구축	150

제3절 정부기관간 이견 조정

1. 중앙정부 기관간 조정	
상수도 관리체제와 물관리 일원화 추진	159
온라인게임 이중심의	164
오염물질의 해안배출 관리	170
해·강안 군경계철책 현대화 사업 추진	174
2. 중앙·지방간 갈등 조정	
분당선 개포 1·2역 건립 관련 비용 조정	179
제2 롯데월드 신축	184
목포공항 주변 고도제한 완화	191
3. 다수 이해당사자 관련 정책조정	
중소기업 단체수의계약제도 개선	198
수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제정	203
골재수급 안정대책	208
폐광지역 중금속 오염 대책	213
소양강댐 탁수저감대책	217
4. 주관부처 지정	
외국국적 동포 방문취업제 도입	222
새차증후군 업무관리	227
대리운전 관리대책	231

1. 중앙정부 기관간 조정

상수도 관리체계와 물관리의 일원화 추진

현재 물 관련 업무는 정부 여러 부처에 분산돼 있다. 건설교통부는 수자원개발계획의 수립과 광역상수도의 개발 및 관리, 홍수통제 등 수량관리 업무를 담당하고 있고 환경부는 지방상수도 개발 및 관리 등 일부 수량관리 기능과 함께 유역별 통합수계와 호소, 지하수 등에 대한 수질관리 업무를 담당하고 있다. 또한 농림부는 농업용 저수지 개발, 행정자치부는 소하천 관리와 재해관리, 산업자원부는 발전용댐 개발 등의 업무를 맡고 있다.

부처별 물 관리 기능

건설교통부	환경부	행정자치부	농림부	산업자원부
<ul style="list-style-type: none"> · 국가하천관리 · 지하수관리 · 홍수관리 · 광역상수도, 공업용수도 건설 및 관리 · 다목적댐, 하구둑 등 건설 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 오염하천정화사업 · 음용수 수질기준 관리 · 도시하수, 공단폐수 등 하폐수처리 시설 건설 및 관리 · 수질관측, 규제 · 지방상수도 정비 계획 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방1,2급하천 및 소하천관리 · 자연재해대책 · 수원지역관리 · 지방상하수 시설 건설 및 관리 · 온천수관리 · 지하수개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 관개용수(댐), 농업용댐 건설 및 관리 · 하구둑관리 (농업용) · 담수호개발 · 지하수개발 (농업용) 	<ul style="list-style-type: none"> · 발전용댐 건설 및 관리 · 소수력개발

이처럼 물 관련 업무가 여러 부처에 분산돼 있는 것에 대해 일부 전문가와 시민단체들은 “범국가적인 물관리정책을 총괄적으로 심의, 조정하는 기능이 없어 물 관리의 한쪽

기능만 지나치게 부각돼 사회적인 갈등이 초래되고 상수도 계획 수립 시 소관 부처별로 수요량 예측이 상이하고 부처간 협의가 부족해 과잉, 중복투자 문제가 생긴다”고 지적하고 있다.

이에 2005년 2월 국정과제조정회의에서 대통령은 물관리 체계 개편방안 검토를 지시했고 국무조정실과 지속가능발전위원회를 중심으로 이원화되어 있는 상수원 관리업무 통합을 우선과제로 논의했지만 부처 간 이견으로 합의를 이루지 못했다. 이후 2005년 10월 19일 국정과제회의시 대통령은 다시 「물관리기본법」을 제정해 이를 근거로 ‘물관리위원회’를 설치하는 문제와 광역상수도 및 지방상수도를 통합하는 문제를 국무조정실 주관으로 처리하도록 지시했다.

물관리 및 상수도 관리체계에서의 갈등

물관리 체계 개편 방안에서 핵심 쟁점 부분은 크게 두 가지이다. ‘물관리 체계 일원화’ 부분과 ‘상수도 관리체계의 개선’ 부분이 바로 그것인데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 물관리 체계 일원화 부분의 핵심 쟁점은 관리의 주체를 어디로 하느냐다. 환경부는 광역상수도과 지방상수도로 이원화되어 물관리 행정의 중복, 낭비, 중첩계획의 부재 등 비효율적인 관리행정을 개선하기 위해 상수도 관리업무를 우선적으로 환경부로 통합하고 수리권 문제를 명확하게 해결하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 하지만 건설교통부는 국토계획 및 개발업무 수행을 위해 광역상수도 업무가 환경부 등에 이관되는 것은 불가하다고 주장했다.

물관리 체계 일원화를 위해 추진하기로 한 「물관리기본법」을 누가 주관하는가에 대해서도 의견이 갈렸다. 건설교통부는 「정부조직법」과 「하천법」 등에 따라 수자원장기종합계획을 수립하는 등 물관리 업무를 총괄하고 있는 건설교통부가 주관하는 것이 바람직하다는 입장이었지만, 환경부는 그 동안 수질뿐만 아니라 수량까지 포괄하는 유역관리시스템을 운영해 온 경험이 있는 환경부가 주관해야 한다고 밝혔다.

다음으로 상수도 관리체계 문제에 있어서도 시각차가 컸다. 환경부는 광역상수도과 지방상수도로 이원화된 상수도관리체계가 근원적 문제임을 지적하면서 구체적으로 건설교통부가 광역상수도 사업계획 시 각 시군의 사용여부 등을 협의하지 않은 상태에서 장래 용수 수요량만 파악한 후 사업계획을 수립하고 광역상수도를 설치해 지방상수도와 중복투자를 초래하였다고 주장했다.

반면 건설교통부는 1997년 외환위기 이후 각종 개발사업의 유보에 따른 물 수요 감소가 결과적으로 과잉 개발의 문제가 된 것을 인정하면서도 지자체에서 수도계획 수립시 장래 물수요 인구규모를 과다 산정해 장래 생활용수 수요량을 지나치게 크게 본 것이 공급 과잉의 주요 원인으로 작용했다고 주장했다. 또한 건설교통부는 환경부의 지방상수도 인가 남발을 주요 원인 중 하나로 지목하고 1995년부터 2004년까지 광역상수도는 495만톤 증가한 반면, 지방상수도는 726만톤 증가한 것을 그 예로 들었다.

범국가적 과제, 끈질긴 조정으로 갈등 봉합

관련 부처의 주장이 팽팽하게 맞선 가운데 물관리 체계 일원화와 상수도 관리체계 개선에 대한 조정과 협의가 시작됐다. 국무조정실 주관으로 2005년 11월부터 12월까지 「물관리기본법」 초안이 작성됐고 민간 전문가와 관계부처 실무자의 의견수렴과 관계부처와의 협의를 거쳐 2006년 2월 법안이 최종 확정됐다.



물관리 기본법 :

유역별 관리 및 통합관리·균형배분 원칙과 수요관리 등의 물관리 기본원칙, 국가 물관리 기본계획 수립, 국가 물관리 위원회 구성 등에 관한 내용을 포함

입법추진은 건설교통부와 환경부가 공동으로 입법을 추진하도록하였으나, 건설교통부와 환경부 등 관계 부처들은 효율적인 입법추진과 국회 소관 상임위원회 결정 등을 이유로 공동추진에 반대했다. 이에 2006년 2월부터 9월까지 7차례의 조정회의를 거쳐 입법 주체는 환경부와 건설교통부가 공동으로 추진하는 것으로 확정하고, 국회 소관 상임위원회는 양부처 1급 회의에서 환경노동위원회로 하는 것으로 최종 합의했다. 이에 따라 2006년 10월 「물관리기본법안」이 국회에 제출됐다. 그러나 건설교통부가 광역상수도를, 환경부가 지방상수도를 관리하는 현행 상수도 기능을 환경부로 통합하라는 의원발의 「수도법」 개정안과의 이견으로 환경노동위원회 소위 심사에서 계속 보류되고 있다. 앞으로 「물관리기본법」 제정에 대한 국회 통과를 위해 관련부처인 건설교통부, 환경부와 국무조정실이 함께 국회를 상대로 설득시키는 노력을 더욱 강화해 나아가야 할 것이다.

한편 2005년 2월 17일 지속가능발전위원회는 '지속가능한 물 관리 체계 구축' 방안의 일환으로 '상수도관리 업무의 통합방안'을 제안했다. 그 내용에는 상수도 관리 업무를

환경부로 일원화하는 방안과 상수도계획 조정을 위한 '수도정책조정위원회' 신설 방안이 있다. 이에 대해 2005년 8월 19일 관계부처 장관회의를 통한 합의를 추진했으나 합의에 이르지 못했고 2005년 9월 7일 관련 업무가 국무조정실로 이관됐다.

당시 환경부는 수도관리 체계의 비효율 해소를 위해서는 조직, 예산 및 감독 기능을 포함한 업무를 환경부로 일원화할 것을 주장한 반면, 건설교통부는 통합에는 반대했으나 공동협의기구로서의 '수도정책조정위원회' 신설에는 원칙적으로 동의했다. 국무조정실은 이러한 부처간의 이견사항에 대해 관련 전문가, 관계부처가 참여하는 회의를 2005년 9월부터 2006년 4월까지 총 다섯 차례 개최해 현행 법체계를 속에서 광역과 지방 상수도간 통합 조정기능을 강화하고 향후 발족 예정인 '물관리위원회' (가칭)에서 전문적 연구와 토론을 거쳐 추진토록 하는 등 상수도 관리체계 개선 방안을 마련했다.

이에 따라 환경부와 건설교통부는 2006년 4월 「수도정책협의회 구성 및 운영규정」을 공동훈령으로 제정하고, 환경부 차관을 위원장으로 하는 수도정책협의회 및 실무협의회를 구성했다. 그리고 동 협의회에서 전국수도종합계획, 광역상수도 및 공업용수도

상수도 관리체계 조정내용

- 장래 생활용수 수요량의 정확한 예측 및 활용
 - 수요량 감소, 경제성장에 따른 증가 등을 종합적으로 고려해 건설교통부·환경부 공동으로 1인 1일 물사용량을 추정
 - 물 사용 인구는 통계청 발표자료 등을 공동 활용하여 추정
- 광역·지방상수도 계획간의 통합·조정
 - 광역·지방상수도 계획을 통합하는 '권역별 실행계획' (가칭)을 5년 단위로 수립, 필요시 보완
 - '권역별 실행계획'은 '전국수도종합계획' 및 '수도정비기본계획'의 실천계획으로 수립
 - 기수립된 '전국수도종합계획', '수도정비기본계획'은 전면 수정
- 계획과 인가간의 연계성 및 실효성 확보
 - 부처간 정책·조정 기능 강화를 위하여 '수도정책협의회' 구성·운영을 법제화
 - 계획에 반영된 사업에 대하여만 인가하도록 '수도법' 개정
 - 미반영된 사업의 인가시 사전에 '수도정책협의회'에서 인가 여부 심의
- 광역 및 지방상수도 여유량 활용방안을 수립
 - 전국을 대상으로 수요·공급량·여유량에 대한 DB 지도를 별도로 작성
 - 관리중심의 '여유량 활용방안'을 「권역별 실행계획」에 포함하여 수립
 - 광역 및 지방상수도간의 경제성을 평가한 후 활용방안 마련

수도정비기본계획시나 광역상수도 및 지방상수도 수도사업의 인허가시 조정이 필요한 사항과 잉여 수도시설 활용 등 급수체계 조정에 관한 사항을 협의하도록 했다.

부처 모두가 윈윈하도록 조정해야

본 사례는 관계 부처 간의 이해관계가 첨예하게 대립돼 어느 한쪽의 입장만 수용하기 곤란한 상황이었다. 더구나 국민생활에 미치는 파급효과가 큰 사안이었던 만큼 중장기적으로 검토·조정할 수 있는 중립적인 조정기구를 마련하는 것이 물관리일원화를 위해 꼭 필요한 사항이었다. 따라서 부처 간의 협의를 통한 「물관리기본법」안을 마련해 공동 입법추진하고 광역과 지방 상수도간 통합 조정기능을 강화한 것은 부처의 입장을 반영하면서 실질적으로도 물관리 업무에 대한 통합 조정을 꾀할 수 있게 했다. 이는 모두가 윈윈(win-win)할 수 있는 정책조정 사례로 평가할 만하다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2003.	물관리체계 개편이 참여정부 100대 국정과제로 선정
2005.02.	국정과제조정회의에서 대통령이 물관리체계 검토 지시
2005.10.	지속가능발전위원회가 국정과제회의에서 '지속가능한 물관리정책' 방안 보고 → 대통령이 물관리체계를 조정하는 물관리위원회 신설을 물관리기본법 등을 마련하여 추진토록 지시
2005.12.~2006.02.	국무조정실 주관으로 물관리기본법안 마련
2006.08.	국무조정실 주관 국장급 회의에서 상임위는 환노위에 제출 합의
2006.08.~09.	입법예고
2006.09.	법제처 심사
2006.10.18	차관회의
2006.10.23	국무회의
2006.10.	국회제출
2006.10.27~11.28	2006년 정기국회 심사(환노위 계류)
2007.02.26~02.28	법안 공청회 개최(2007.02.15) 및 2월 임시국회 심사(의원발의 수도법 개정안과의 이견차로 보류)
2007.04./06.	임시국회 심사(보류)

온라인게임 이중심의

문화관광부와 정보통신부의 온라인게임 분야에 대한 업무영역 중복은 2000년 초반부터 쟁점이 돼 왔다. ‘온라인게임 이중심의’ 문제 역시 이런 양 부처 업무중복 문제의 연장 선상에 있다. 심의를 둘러싼 양 기관의 갈등은 2004년 5월 20일에 정보통신부 유관기관인 정보통신윤리위원회가 엔씨소프트사의 ‘리니지2’를 ‘청소년유해매체물’로 결정하면서 본격적으로 표출됐다.

당시 엔씨소프트사는 ‘리니지2’에 대해 2003년 10월에 문화관광부 유관기관인 영상물등급위원회로부터 ‘18세 이용가’ 판정을 받아 서비스를 해오고 있었다. 그런데 정보통신부의 정보통신윤리위원회가 ‘청소년유해매체물’로 지정하자 업체 측은 하나의 게임서비스에 대한 두개의 상이한 규제라고 강력하게 문제를 제기했다. 특히 당시 주요 온라인게임사들을 회원으로 하는 한국게임산업협회는 ‘온라인게임 중복심의 대책위원회’를 구성하고 중복규제의 부당성과 폐해를 시정해 줄 것을 조직적으로 요구했다.

2004년 6월 4일 엔씨소프트는 ‘리니지2’에 대해 청소년유해매체물 판정을 내린 정보통신윤리위원회를 상대로 서울행정법원에 효력 집행정지 및 취소를 요구하는 행정소송을 제기했다. 이처럼 이중심의가 법률 쟁송으로까지 확대되자 이 문제에 대한 빠른 조정과 대안 마련이 필요해졌다.

중복심의, 쟁점은 무엇인가?

문화관광부와 정보통신부의 심의 중복 문제는 2003년 10월 국회 문화관광위원회 검토보고서에서도 지적된 바 있다. 문화관광위원회는 게임물 심의와 관련해 “영상물등급위원회와 정보통신윤리위원회의 업무 중복이 있다”고 전제하고 “정보통신윤리위원회는 가부형식으로 사후 심의를 하는 반면, 영상물등급위원회는 ‘연령별 등급제’를 바탕으로 사전 심의를 하는 것이 문제”라고 지적했다. 당시 문화관광위원회는 이중 심의를 해소하기 위해서는 영상물등급위원회로 심의를 일원화하는 것이 적절하다고 권고했다.

한편 국무조정실은 2003년도 정부업무평가보고서를 통해 두 위원회의 온라인게임 중복심의의 부작용에 대한 해소방안으로 2004년 6월까지 문화관광부와 정보통신부가 협의해 심의기준 일원화를 추진하도록 조정했으나 심의 일원화는 제대로 이루어지지 못했다.

양 기관간 심의 현황

구분	문화관광부 (영상물등급위원회)	정보통신부 (정보통신윤리위원회)
근거	음반비디오물 및 게임물에 관한 법률	전기통신사업법
대상	모든 게임물 (온라인 · 모바일게임, PC게임, 콘솔게임, 아케이드게임)	전기통신회선을 통해 일반에게 유통되는 정보
형태	사전심의 (의무조항) 및 사후관리 - 게임물 유통시 사전등급분류 신청	사후심의 - 자체 모니터링, 신고 등
등급분류	전체, 12세, 15세, 18세, 등급보류, 이용불가	적합, 부적합, 시정요구 (내용삭제 등) - 청소년에게 유해하다고 판단되는 정보는 '청소년 유해매체물' 결정
기준	폭력성, 선정성, 사행성 기준 - 세부등급분류기준 별도 제정, 운영	일반심의기준, 헌정질서위반, 기타 사회질서 위반 등 포괄 규정

문화관광부와 정보통신부는 나름대로 설득력이 있는 논리로 쟁점에 대해 맞서왔다.

먼저 문화관광부는 게임산업은 핵심 문화산업으로 문화적 · 산업적 파급효과가 높아지고 있기 때문에 게임에 특화된 전문 기관을 통한 등급분류로 전문성 확보해야 한다고 주장했다. 세계적으로도 전문기관을 중심으로 사전등급분류를 실시하고 있는 점을 고려할 때 영상물등급위원회를 통해 전문적이고 일관성있게 등급분류를 해야 한다는 입장이었다.

심의의시점과 관련해서는 “모든 게임물은 등급분류 후 유통과 함께 패치, 개편조의 가능성을 가지고 있으므로 모든 사전등급분류는 사후관리 문제로 귀결된다”며 “사전등급분류와 별도로 사후심의의 개념을 사용하는 것은 전형적인 공금자 중심의 사고”라고 주장했다. 다시 말해 사후심의라는 규제차원이 아니라 사전 등급분류한 내용에 대한 사후관리 측면으로 접근되어야 한다는 것이다. 따라서 게임물 심의는 영상물등급위원회 중심으로 사전통제를 강화해야 한다고 강조했다.

정보통신부의 입장은 물론 달랐다. 정보통신부는 IT기술의 발전과 더불어 온 · 오프라인의 각종 콘텐츠들의 융합현상이 보편화되면서 간행물, 방송물, 영화, 게임 등의 분야에서 기능적 구분과 영역이 점차 모호해지고 있다고 보았다. 특히 온라인상의 콘텐츠는 다양성, 가변성, 융합성 등의 특성을 전제로 하고 있다는 점을 고려해 온라인게임을 비롯한 각종 콘텐츠의 불법, 유해여부에 대해 포괄적으로 심의해온 현행 종합심의기구인 정보통신윤리위원회에서 이런 융합화 현상에 대응하는 것이 바람직하다고 주장했다.

정보통신부는 “온라인게임은 실시간으로 이루어지는 패치에 의해 게임환경이 수시로 변하므로 게임의 내용과 진행상황을 사전에 정의하는 것이 곤란하다”면서 “정보통신

윤리위원회의 사후심의를 통해 게임상의 다양한 문제점을 파악하고 불법성, 청소년유해성을 종합적으로 판단해야 한다”는 입장을 취했다.

양 기관 입장의 차이

구분	문화관광부	정보통신부
기본입장	심의체계 일원화	현행 사후심의체계 유지
심의기준제정	영등위에서 수행 (음비게법) - 영등위와 정통윤 공동 기준제정	업계자율 (1안), 영등위 (2안), 영등위와 정통윤 공동 (3안)으로 기준제정
사전심의	영등위에서 수행 (음비게법) - 영등위와 심의위원회에 정통윤 참가	민간율 등급결정 (1안) 영등위등급분류 (2안), 영등위 심의위원회에 정통윤 참가 (3안), 온라인 게임 심의위원회 (4안) 구성
사후심의	영등위에서 수행 (음비게법) - 영등위와 정통윤의 사후관리 협력	정통윤에 의한 사후심의 (전기통신사업법) - 정통윤 (1안), 정통윤 사후심의를 영등위 참가 (2안)
심의방법	음비게법에 의한 게임물 등급분류 및 심의 (청소년 보호 포함)	정보법에 의한 게임물 청소년유해매체물 심의
연령문제	18세이용가에 청소년이 포함됨 (음비게법상 청소년 보호조항 있음) - 등급분류 : 전체, 12, 15, 18세 이용가	영등위의 등급분류의 18세와 정보법 19세는 별개개념 - 정보법 : 19세미만 이용금지

참예한 의견 대립으로 조정 난항

문화관광부와 정보통신부의 이견이 좁혀지지 않자 2004년 7월 1일 국무조정실 산업심 의관 주재로 문화관광부 게임음반과장과 정보통신부 정보이용보호과장이 참여한 1차 조정회의가 개최됐다.

이 회의에서 문화관광부는 온라인게임 심의는 1999년의 「음반비디오물및게임물에관한 법률」 개정과 2002년의 사전등급분류 본격시행 등을 통해 문화부의 사전심의로 이미 정리됐고 사전등급분류가 불가능한 경우에만 정보통신윤리위원회에서 심의할 수 있음을 강조했다. 또한 온라인게임 심의업무는 영상물등급위원회로 일원화하되, 게임물 등급 분류 기준 개정, 사후관리 등에 대해 정보통신윤리위원회에 협조하고 ‘정보통신윤리위원회 위원이 영상물등급위원회 위원으로의 참가하는 방안’, ‘영상물등급위원회의 사전 등급분류가 곤란할 경우, 정보통신윤리위원회의 협조’ 등을 대안으로 제시했다.

이에 대해 정통부는 「전기통신사업법」 등에 관련 근거규정이 있고 IT기술의 발전에 따른 각종 콘텐츠의 융합, 온라인게임의 특성, 심의의 전문성 등을 고려할 때 현재 온라

인정보 심의를 담당하는 정보통신윤리위원회에서 온라인게임을 심의하는 것이 적절하다고 주장했다.

양 부처의 입장이 첨예하자 국무조정실은 양 기관에 ‘온라인게임 심의 현황’, ‘세부심의 기준’, ‘위원명단’ 등의 자료제출 요청하는 한편, 양 부처가 즉 게임음반과와 정보이용보호 효과가 실무조정·협의를 거쳐 합의를 도출하도록 했다. 만일 실무조정에서 합의가 이루어지지 못했을 경우 국무조정실에서 별도의 직권조정을 실시할 것임을 예고했다.

부처의 양보와 전문가 의견 청취로 협의 완성

이에 따라 2004년 7월 12일부터 20일까지 문화관광부와 정보통신부의 실무협의를 수차례 진행됐으나 양측의 입장 차이를 좁히지 못하고 답보 상태에 빠져 있었다. 이런 상황에서 7월 21일 서울행정법원이 정보통신윤리위원회 결정에 대한 효력정지 가처분 선고를 내리자 상황은 긴박하게 돌아갔다.

이에 국무조정실은 7월 23일 산업심의관 주재 2차 조정회의를 개최했다. 문화관광부는 온라인게임 등급분류 기준 제정시에 정보통신윤리위원회 관계자를 참여시키고 게임물 등급분류시에도 정보통신윤리위원회 위원을 참석시켜 영상물등급위원회의 등급분류 게임물에 대해 정보통신윤리위원회가 사후관리를 협력·지원하는 방식으로 함께 노력하자고 밝혔다.

이와 함께 영상물등급위원회의 사전등급분류 게임물은 정보통신윤리위원회의 심의대상에서 제외하자고 주장했다. 장기적으로 ‘게임물 등급분류제도개선위’에 정보통신윤리위원회 관계자를 참여시켜 자율등급제 도입 제도 개선, 청소년 연령조정, 법률효과 및 규제조항 등의 개선을 위해 공동으로 노력할 것을 제안했다.

하지만 정보통신부는 원칙적으로 정보통신윤리위원회는 정보통신망을 통해 유통되는 모든 정보의 심의기관임으로 온라인게임은 정보통신윤리위원회의 사후심의가 바람직하다는 입장을 고수했다. 다만 영상물등급위원회와의 공동기준 제정, 게임물 등급분류시 정보통신윤리위원회 위원 참여, 영상물등급위원회의 게임물 사후관리지원 등에는 동의하면서 예외적인 경우, 게임물 심의를 별도로 할 수 있다고 주장했다.

양 기관이 사후관리 협력 등에 대해 부분적으로 합의했지만 최종 조정에 난항을 겪자 국무조정실은 심의기준 제정, 사후관리 및 모니터링 등은 양 기관이 공동으로 하되 심

의는 대외 일원화를 위해 ‘영상물등급위원회 온라인게임소위’로 통일하는 게 바람직하다는 방향을 제시했다. 더불어 이 내용을 바탕으로 양측이 균형 있는 공동합의문을 작성할 것을 요구했다.

이후 2004년 8월 17일에는 국무조정실 경제조정관 주재로 한 제3차 조정회의가 열렸다. 이날 국무조정실은 ‘온라인게임 심의기구는 영상물등급위원회로 일원화할 것’, ‘위원구성, 등급분류기준, 사후관리 등은 문화관광부와 정보통신부가 공동으로 할 것’, ‘온라인게임 심의와 관련해 영상물등급위원회와 정보통신윤리위원회의 협조체제를 구축할 것’ 등을 내용으로 하는 최종 조정안을 제시했다. 하지만 정보통신부가 “온라인 게임은 정보통신윤리위원회의 사후심의방식이 적합하고 한 기관으로 일원화하는 방안 보다는 양 기관 심의시 공동협력방안을 마련해 이중심의 문제가 도출되지 않도록 하는 것이 현실적인 대안”이라고 강력하게 주장하면서 최종 합의안을 이끌어내지 못했다.

3차 조정회의가 결렬된 후 경제조정관은 업계 등 현장의 목소리를 수렴해 최종 조정안을 마련하기로 했다. 먼저 양 부처에서 업계관계자를 2명씩 추천받아 8월 24일 의견을 들어봤다. 학계 및 업계에서 추천한 4인 전문가의 의견을 수렴한 결과, ‘심의기구 일원화’가 조속히 이루어져야 한다는 점에서 의견이 모아졌다.

2004년 9월 2일 국무조정실은 경제조정관 주재로 문화관광부 문화산업국장, 정보통신부 정보기반보호심의관이 참여한 가운데 최종합의안을 도출했다. 합의된 내용의 주요 골자는 다음과 같다. 먼저 온라인게임 심의기능을 영상물등급분류위원회로 일원화한다는 것이다. 대신 영상물등급위원회의 온라인게임 등급분류 소위원회는 문화관광부와 정보통신부에서 반반 씩 추천해 9월 중 새로 구성하고 양 부처는 심의기능 일원화에 따라 제도적 보완이 필요한 사항 즉 등급분류기준, 사후관리 등도 9월 중 공동개선헌하기로 했다. 또한 온라인게임 심의와 관련해 영상물등급위원회와 정보통신윤리위원회의 협조체제를 구축하고 ‘2006년 1월 업계 자율심의제 도입’을 포함한 전반적인 제도 개선방안을 수립하기로 했다.

끈질긴 조정이 합의 기반 마련

2004년 5월 20일 정보통신윤리위원회가 ‘리니지2’를 대한 청소년유해매체물로 결정한 것을 계기로 촉발된 이중심의 문제는 100여일의 기간 동안 수차례의 조정회의를 거쳐 ‘영상물등급위원회 중심의 심의기관 일원화’로 일단락됐다. 조정 와중에 서울행정

제2장 정책조정 및 갈등관리 주요 사례

법원이 정보통신윤리위원회 결정에 대한 효력정지 가처분 결정을 하는 등 긴박한 상황 속에서도 국무조정실은 양 부처의 협의를 통한 자발적 조정을 지속적으로 요구했다. 끈질긴 조정회의를 통해 양 부처의 간극을 조금씩 좁혀 합의의 기반을 마련한 것이 효율적인 조정의 토대가 됐다. 특히 학계 및 업계의 이해관계자 의견을 들어본 것도 양 부처간의 간극을 좁히는 데 도움이 됐다.

양보와 합의를 기반으로 문화관광부와 정보통신부는 부처간 최초로 2004년 10월 업무 협력 협약을 체결해 디지털 컨버전스, 기술과 콘텐츠와의 결합, 장르간 융합 등에 따라 불가피하게 발생했던 장르 및 매체간 영역충돌을 완화시켰고 협력에 의한 정책적 시너지효과를 높이는 계기를 마련했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2004.05.20	통신윤리위원회, 엔씨소프트사의 '리니지2'를 '청소년 유해매체물'로 결정
2004.06.04	엔씨소프트, 정보통신윤리위원회를 상대로 서울행정법원에 효력 집행정지 및 취소를 요구하는 집행정지신청 및 행정소송을 제기
2004.07.01	국무조정실 산업심의관 주재로 문화부 게임음반과장과 정통부 정보이용보호 과장이 참여한 1차 조정회의
2004.07.21	서울행정법원, 정보통신윤리위원회 결정에 대한 효력정지 가처분 선고
2004.07.23	국무조정실 산업심의관 주재 2차 조정회의
2004.08.17	국무조정실 산업심의관 주재 3차 조정회의
2004.09.02	국무조정실 경제조정관 주재로 문화부 문화산업국장, 정통부 정보기반보호 심의관이 참여하여 최종합의안 도출

오염물질의 해안배출 관리

해양 오염이 심각한 수준이다. 육상에서 배출된 하수, 폐수 등이 대부분 해양으로 배출되면서 적조현상을 일으키는 등 해양생태계를 파괴시키고 있다. 최근에는 경제, 산업 육성책에 따라 임해공업단지 건설, 해안 매립, 해양 폐기물 투기 등으로 해양 오염이 더욱 증가되고 있는 실정이다. 특히 우리나라 해안지역 중 만 지역은 해류의 유통이 활발하지 못해 인근 공업단지의 폐수와 생활하수 등이 다량 배출될 경우 오염물질이 장기간 체류해 오염도가 크게 높아진다. 그 예로 마산만의 경우는 2000년에 오염도가 3.2mg/l 로 수질환경기준 3등급 수준으로 악화됐다.

이에 따라 2004년 해양수산부는 「육상기인에 의한 해양오염물질 관리법」 제정을 추진하게 된다. 한편 2005년 3월 9일 대통령은 해양생태계를 보호하기 위한 방편으로 ‘육상에서 기인한 해양오염방지에 대한 효율적 대처방안의 마련’을 지시했다. 대통령 지시에 따라 「해양오염방지법」 상 특별관리해역에 대한 오염관리시스템 개선방안을 마련해 추진하는 과정에서 환경부와 해양수산부 간 이견이 발생했다.

배출허용기준 설정권과 규제권한에 대한 대립

해양수산부는 2004년 ‘국가 해안배출 관리계획의 수립’, ‘해안배출기준의 설정’, ‘지방해양수산청의 해안배출관리계획 수립(5년)’, ‘해안배출 오염원 단속’, ‘해안배출 수질측정’, ‘오염물질 해양 유입 방지시설 설치 및 운영’, ‘오염물질 수거’ 등의 업무를 수행하기 위해 「육상기인에 의한 해양오염관리법」을 추진했다. 그러나 2004년 9월 22일 관계 장관회의에서는 “해양수산부는 해양환경관련 정책, 예산, 제도, 법령, 행정체제 등을 포함하는 종합실천계획을 수립 시행하고 국무조정실 중심으로 환경부 등 관계 부처가 적극 지원하되 현 단계에서 신법은 제정하지 않기로 한다”고 결정했다.

이에 따라 2004년 12월 19일 해양수산부 등 9개 기관은 오염총량제를 도입하는 등 「해양오염방지법」 관련 규정에 의한 마산만 특별관리해역 관리기본계획을 합동으로 마련해 추진하고 있었다. 한편 환경부는 오염이 심각하여 관리지역으로 지정한 해역인 오염우심해역의 적조예방 등을 위해 하수 고도처리 및 하수관거 중점정비 계획을 해양수산부와 합동으로 수립해 추진하던 중이었다.

2005년 3월 9일 해양수산부의 업무보고 시 대통령은 “육상기인의 해양오염에 대한 효율적 대책방안을 마련하라”고 지시했다. 지시사항 이행과정에서 해양수산부는 “연안 해역 수질악화의 주원인은 연안 지역에 대한 낮은 배출허용기준을 적용했기 때문이다”라고 판단하고 ‘특별관리해역에 영향을 주는 모든 산업체와 하수, 폐수 시설 즉 육상 오염원에 대해 별도의 배출허용 기준 설정’과 ‘지도단속 및 처벌에 대한 규제권한을 환경부에서 해양수산부로 이관하는 것’에 초점을 두고 업무를 추진했다.

이에 대해 환경부는 즉각 반대 의견을 내놓았다. 환경부는 “현재 특별관리해역을 포함한 해양오염의 주원인이 해안 매립, 선박들의 해양 투기인지, 육상오염원에 의한 것인지, 육상오염원이라면 그 중에서도 어떤 배출시설에 의한 것인지 명확히 밝혀지지 않았다”면서 “특별관리해역별 오염원인 규명을 위한 공동 실태조사를 우선 수행하고 조사결과에 따라 기준강화 등 필요한 조치와 배출허용기준 설정권에 대해 검토해야한다”고 맞섰다.

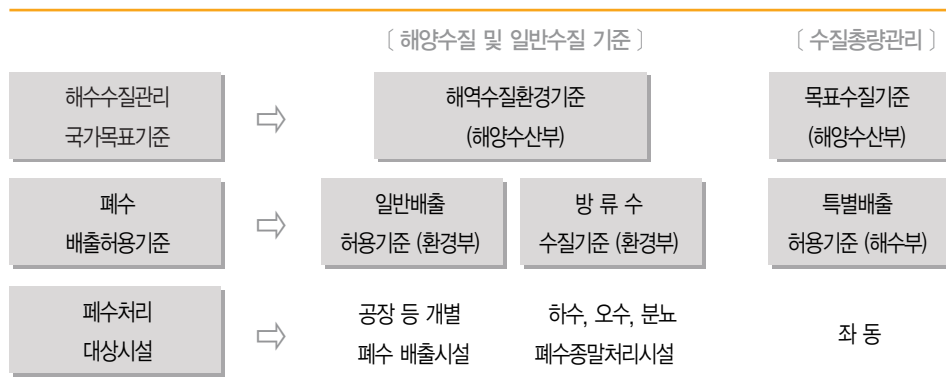
또한 환경부는 “국가 차원에서 개발과 보전의 조화 및 지역적 특성을 고려하여 전국을 청정·가·나·특례지역으로 구분하고 각 지역에 대해 각기 다른 배출허용기준 설정해 적용해 왔으며 국가 전체에 대한 배출허용기준 및 배출허용기준 적용지역은 「수질환경보전법」에 의거 설정·고시하고 있으므로 「해양오염방지법」에 특별관리해역에 한정된 배출허용기준을 별도로 설정하는 방안은 환경부의 지역구분 기준과 혼란을 야기할 수 있으므로 관리 일원화를 위해서는 기존 수질환경보전법 체제유지가 바람직하다”고 주장했다.

규제권한에 관해서도 환경부는 “폐수배출시설에 대한 단속권한은 2001년도 지방이양 추진실무위원회에서 지자체로 권한을 전면 위임하도록 한 결정에 따른 것으로 단속 권한을 환경부에서 해양수산부로 이관하는 문제는 부처 간의 문제가 아니라 사전에 지자체 의견수렴 및 지방이양추진실무위원회와의 협의가 선행되어야 할 과제”라고 지적하고 “지도단속 문제는 이미 환경부의 4대강 수계법에 따라 관계행정기관 및 지자체 공무원으로 구성된 환경감시조직 설치·운영에 관한 근거규정이 존재하므로 법개정 없이도 해양수산부, 환경부, 지자체 공무원들의 합동단속이 가능하다”는 입장이었다.

여기에 더해 환경부는 “현 체제하에서 해양경찰청 공무원을 환경감시대에 파견지원 받을 경우 특별관리해역에 대한 합동단속이 가능하고, 이러한 단속방식이 미흡하다고 인정되는 경우에 관계기관의 협조·지원체계를 마련하기 위한 총리훈령 등 제정이 필요하다.”면서 모든 법적인 제도적인 문제가 완비된 상태에서 다시 해양에 관한 법만을

제정해야 한다는 해양수산부의 주장은 부처이기주의의 표본이라고 강력하게 반발했다.

기관별 수질관리기준 체계



부처의 고유 업무영역을 인정하는 조정안 마련

환경부와 해양수산부간 이견이 팽배하게 맞서자 국무조정실은 양 부처 이견을 조정하기 위한 회의를 2005년 5월 13일부터 2006년 7월 4일까지 총 7차례 개최했다. 또한 2005년 12월 19일 환경부와 해양수산부 국장회의, 2006년 1월 13일 양부처간 차관 회의를 개최하도록 중재했다. 2007년 7월 4일 최종적으로 부처간 회의를 개최해 해양수산부에서 추진하고 있는 ‘연안오염 총량관리제도’에 제도 개선사항을 포함하고 이를 효율적으로 추진하기 위해 환경부 등 관계부처가 지원하는 것으로 결정했다. 세부적인 조정결과는 다음 세 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, ‘배출허용기준 설정’에 관해서는 오염물질 배출을 총량으로 관리하기 위한 특별배출허용규제기준을 해양수산부가 신설하되, 「해양오염방지법령」 개정 또는 제정 추진 중인 「(가칭)연안오염총량관리기본법」에 개선방안을 반영토록 했다.

둘째, ‘단속권 부여’에 관해서는 특별관리해역에서 해양오염관리 업무를 담당하는 법무부와 해양수산부 일반직 공무원에 대해 특별사법경찰권을 부여하고 해양경찰청, 지자체 및 지방환경청 등 관계기관 합동단속 근거 규정을 해양수산부 관련법령에 마련했다.

셋째, ‘예산’에 관해서는 연안지역의 하수관거 및 처리시설 설치예산은 현행과 같이 환경부 대책에 계상하되, 해양수산부에서 소요를 파악해 요청하면 환경부는 우선 반영하고 예산지원과 관련해 부처간 협약서를 체결하는 등 협력시스템을 구축하게 했다. 또한 환경부의 국가하수도종합기본계획에 연안하수처리시설을 우선 반영하기로 했다.

더불어 해양수산부의 해양환경개선부담금과 수산업발전기금에서 환경사업을 지원하고 이를 확대하기로 했다.

이와 함께 해양수산부는 특별관리해역에 대한 오염총량제를 실시하고 연안지역에 대한 환경기초시설 설치 소요를 파악해 제시하기로 했다. 환경부도 특별관리해역에 대한 배출허용기준을 합리적으로 조정해 해양수산부가 제시한 연안지역 환경기초시설 설치를 우선적으로 지원하기로 했다.

관련부처가 상생할 수 있는 조정이 중요

본 사례는 팽팽하게 맞선 부처 간 이견에 휩쓸리지 않고 관련 부처의 고유기능을 충분히 활용하여 업무를 추진하도록 조정한 데 의의를 찾을 수 있다. 또한 일부 단속권 등 필요한 사항에 대해서는 법무부 등 관련 기관을 참여시켜 관련 부처 간 상생할 수 있는 기반을 마련했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2005.03.	해양수산부 업무보고시 대통령이 오염총량제 시범실시 등 해양환경의 예방적·체계적 관리와 관련하여 '육상기인 해양오염물질 통합 관리 시스템 구축'을 지시
2005.05.~2006.06.	국무조정실 주관으로 조정회의(7회)를 거쳐 부처간 이견 조율
2006.06.	해양수산부에서는 '연안오염총량관리법' 초안을 마련하고 입법예고
2006.07.	조정안 확정 부처 통보

해·강안 군경계철폐 현대화 사업 추진

최근 남북관계가 개선되고 해안지역이 도시화되는 등 안보환경이 변하면서 해안 및 강안지역에 설치된 군 경계 철폐의 효용성에 대해 문제가 제기됐고 국민들의 철폐 철폐 요구도 꾸준히 증가했다. 특히 해수욕장이 밀집된 강원도 동해안의 지역주민들은 생활 불편 해소를 요구하는 철폐 관련 민원을 지속적으로 제기해 왔다. 수도권 일대 한강 하구의 철폐 역시 미관상 이유로 지역주민들로부터 철폐요구를 받아왔다. 이에 따라 정부는 국민의 여론을 적극 수렴해 국민의 불편을 해소하려는 전향적 자세로 기존 재래식 경계시설을 첨단·과학적인 장비 위주로 전환하는 방안을 강구하게 된다.

해·강안 군경계철폐 현황

- 강안 군경계철폐 현황 : 총 644.3km
 - 강원도 동해안 : 210km(군용 판망형), 남·서해안 : 114.3km(유자형 철조망, 경기도 서해안 : 229km(판망형 + 유자형), 한강하구 : 91km(판망형)
- 해·강안 군경계철폐 관련 민원 급증 추세
 - 2003년 : 12건 → 2004년 : 46건 → 2005년 : 56건 → 2006년 : 76건

주민 불편 해소를 위해 경계철폐 개선

해강안 경계철폐 개선방안에 대한 연구는 2005년 11월부터 청와대 민원제도혁신비서관실을 중심으로 반복 민원 해소 차원에서 출발해 수차례의 공청회와 지역방문, 전문가 조언 등을 통해 구체화됐다. 특히 2006년 6월 청와대 주관으로 T/F가 구성되면서 본격적으로 해·강안 군경계철폐 개선 추진 방안이 검토된다.

2006년 6월 23일에는 청와대 수석·보좌관 회의의 결정에 따라 경계철폐개선사업이 청와대에서 국무조정실로 이관됐다. 그러나 2006년 7월과 10월 북한의 미사일발사 및 핵실험으로 우리사회의 안보불안 요인이 크게 증가했다. 이런 상황에서 정부가 철폐개선사업을 검토하는 게 자칫 국민들의 오해를 불러일으킬 소지가 있어 사업은 일단 보류되었다.

어느 정도 사회적 안정을 되찾은 2006년 11월 국무조정실은 '해·강안 군경계철폐 개

선사업 T/F'를 구성하고 경계철폐 개선방안을 본격적으로 검토한다. T/F는 청와대 민원제도혁신비서관실을 비롯해 국방부(합참), 해양수산부, 환경부, 기획예산처, 해양경찰청 등 관계부처와 안보 관련 민간 전문가 등 민·관·군 합동으로 구성됐다.

몇 차례의 거듭된 회의를 통해 개선사업 추진일정과 방법이 구체화됐다. 맨 처음 의도는 합참과 군부대가 주도적으로 개선사업을 구상·추진하고, T/F는 사업에 대한 지침 제공과 지원을 하는 것이었다. 이에 따라 2007년 1월부터 합참이 주관이 돼 전국에 산재한 644km의 전 해·강안 경계철폐에 대한 작전성 검토와 개선대상지역 선정 작업에 들어갔다.

그러나 군의 사업추진 한계를 인식하고 2007년 2월 중순부터는 범정부 T/F가 주도적으로 개선사업 추진계획을 수립하게 됐다. 2007년 3월 13일부터 약 1주간 국무조정실 외교안보심의관을 단장으로 한 범정부 합동 조사단이 고성부터 삼척까지 강원도 동해안 30개 지역을 방문해 현장실사를 통한 지역주민들의 의견을 청취하고 철폐의 경계 효과 등을 면밀히 검토했다. 범정부 합동조사 이후 개선사업의 계획 수립은 급진전됐다. 국무조정실에 파견된 강원도 담당 과장과 해당 군부대 담당관은 국무조정실 국방담당관과 함께 해안지역 경계철폐에 대한 작전성을 재검토 작업에 들어갔다. 2007년 3월 말 약 1주간의 면밀한 검토 끝에 대상지역과 개선방법, 예상 소요금액등을 가시화할 수 있었다. 그 결과 지역주민 편익증진을 위해 안보여건상 반드시 필요한 지역을 제외하고는 철폐 철거를 원칙으로 하되, 과학화 장비 도입 등을 통해 군의 경계능력과 시스템을 보강하기로 했다.

이후 범정부 T/F회의 7회, 다수의 실무토의, 현장실사 3회, 공청회 2회 등을 거쳐 2007년 5월 30일 국무총리주재 국정현안조정회의에서 '해·강안 군 경계철폐 개선사업'의 추진계획이 최종 확정됐고 그 결과가 6월 4일 대통령에게 보고됐다.

2007년 시작되는 1단계 사업은 피서객 왕래가 많은 해수욕장이나 민가 및 상가 밀집지역 등 간접경계가 제공되는 지역을 우선 철거하기로 했다. 해·강안 경계철폐 총 644.3km 중 15.1%인 97.2km가 여기에 해당되며 이 중 민원제기 지역은 53.4km로 민원의 82.7%가 해소될 전망이다. 특히 그동안 지역주민의 숙원이던 강원도 동해안 지역 21.1km는 해수욕장 개장 전에 철거를 완료했다.

2008년과 2009년에 추진될 2단계 사업은 지형적 조건으로 인해 1단계 지역보다 경계 강화가 필요한 지역 40.6km에 대해 경계 보강대책을 추가적으로 강구해 철폐 철거를

추진할 예정이고 2009년 이후 추진되는 3단계 사업은 전체 해·강안 철책 중 나머지 506.5km를 대상으로 해·강안 경계 과학화 차원에서 추진된다.

철책 철거지역에 대해서는 경계능력이 저하되지 않도록 감시장비, 경계등 등을 보강하되 경관형 펜스 등의 설치에 최대한 억제하기로 했다. 더불어 군 경계철책 철거로 인해 해안지역과 한강하구 지역의 환경 훼손이 발생하지 않도록 군-지자체-환경부서간에 긴밀하게 협의하고 환경보호대책 마련 후 철책 개선사업을 추진할 계획이다.

해·강안 경계철책 철거계획

구 분		계	철거 가능지역 (1단계 사업대상)	추가 검토지역 (2단계 사업대상)	유보·추후검토 (3단계 사업대상)
계		644.3km	97.2km	40.6km	506.5km
강원도 동해안	소 계	210km	21.1km	40.6km	148.3km
	민원지역	30.7km (76개소)	21.1km (54개소)	4.3km (10개소)	5.3km (12개소)
	기타지역	179.3km	—	36.3km (42개소)	143km
남·서해안 (경남·북 동해안 포함)	소 계	114.3km	13.0km	—	101.3km
	민원지역	5.5km (3개소)	3.9km (2개소)	—	1.6km (1개소)
	기타지역	108.8km	9.1km (11개소)	—	99.7km
경기도 서해안	소 계	229km	39.6km	—	189.4km
	민원지역	4.9km (1개소)	4.9km (1개소)	—	—
	기타지역	224.1km	34.7km (7개소)	—	189.4km
한강하구	소 계	91km	23.5km	—	67.5km
	민원지역	23.5km (2개소)	23.5km (2개소)	—	—
	기타지역	67.5km	—	—	67.5km

‘군 주도 개선의 한계’와 ‘소요예산 확보의 부담’을 극복

당초 ‘군경계철책 현대화 사업’을 추진할 때 합참과 군부대가 대상지역 선정, 개선방안 강구 등 주도적으로 사업을 추진하고 국무조정실을 중심으로 한 ‘범정부 T/F’는 합참과 군부대의 사업추진에 대한 지침제시 및 평가·지원 등의 역할을 수행한다는 개념으로 출발했다. 그러나 합참이나 군부대가 민원해소와 국민편익 증대라는 목표를 가지고 전향적인 자세로 검토할 것이라는 당초의 기대와는 달리 합참에서 보고한 개선대상 지역은 극히 제한적이었고 개선방안 역시 군철책을 경관형 펜스로 대체하는 등 근본적인 해결책과는 거리가 멀었다.

사실 군 스스로 개선방안을 제시하도록 하는 것은 현실적으로 어려운 일이었다. 만일의 사태에 대비해서 빈틈없는 경계를 해야 할 군 입장에서 볼 때, 기존의 전통적 경계

수단을 포기하고 눈에 보이지 않는 경계수단으로 대체하는 것이 그리 쉽지 않은 일이다. 비록 대체장비가 과학화 장비라 할지라도 군은 이를 선뜻 선택하기가 망설여질 것이다. 결국 군 주도로 개선사업을 추진하도록 하는 것에는 많은 구조적·절차적 어려움과 한계가 있다. 정부는 이런 군의 입장을 이해하고 2007년 2월 중순부터는 범정부 T/F가 주도적으로 개선사업을 추진하는 방향으로 전환했다.

사업추진에 있어 가장 중요한 과제는 ‘소요예산을 어떻게 확보하느냐’였다. 어느 부처가 비용을 부담할 것인지가 T/F 참가자들에게 민감한 문제로 다가왔다. 특히 국방부 관계자는 철책개선사업 소요비용을 국방부가 부담하는 상황이 오지 않을까 우려했다. 아니나 다를까 기획예산처는 국방부의 우려대로 소요예산의 60% 이상을 국방부가 부담하는 방안을 제시했고 국방부는 통합방위법과 지금까지의 관행을 들어 기획예산처의 의견에 부정적 입장을 보였다. 그런 와중에 행정자치부도 국무조정실의 특별교부세 지원요청에 대해 곤란하다는 입장을 표명했다. 어느 것 하나 수월하게 해결되는 것이 없었다. 국방부의 ‘수익자 부담원칙’과 청와대 등의 ‘원인자 부담원칙’ 논리가 첨예하게 대립된 가운데 예산확보 방안에 대한 관계부처 회의가 계속 됐지만 1개월이 지나도록 결론이 나지 않았다.

소요 예산확보가 곤란해지자 개선사업의 규모와 추진일정을 다시 검토하지 않을 수 없었다. 2007년 5월 4일 국무조정실은 동해안 경계를 담당하고 있는 8군단에 대체장비 소요를 재검토하도록 지시하고 군의 작전성 검토결과와 주민불편 정도 등을 종합적으로 고려해 사업을 연도별로 단계적으로 추진하도록 일정을 조정했다.

그 결과 2007년도 소요예산이 처음 계획보다 약 50% 가량 절감되면서 해결의 실마리가 보이기 시작했다. 기존 해수욕장 개선사업비로 해양수산부와 지방자치단체가 확보하고 있던 예산인 약 40억원에 행자부와 국방부가 각각 약 10억 원 정도씩만 추가 지원해 준다면 사업추진이 가능했다. 또한 그 정도 규모라면 해당 부처에서도 수용할 수 있을 것으로 판단됐다. 관건은 비용부담에 부정적 입장이던 국방부와 행자부를 설득하는 것이었다. 다행스럽게 거듭되는 회의와 설득 끝에 양 부처가 예산지원에 동의함으로써 예산확보 문제를 해결할 수 있었다.

국민 불편 해소를 위한 전향적인 자세 필요

이번 사업은 국민 불편을 해소하겠다는 ‘범정부 T/F’의 강한 의지와 군부대에 대한 동

기부여가 있었기에 성공적으로 추진될 수 있었다. 해안 경계를 담당하고 있는 8군단과 예하부대들은 사업 추진 과정에서 지역주민에 대한 이해의 폭을 넓혔고 기존의 경계방식에서 과감히 탈피하려는 전향적인 자세를 보였다. 8군단은 어느 기관보다도 많은 시간과 노력을 투자해 현장을 확인하면서 개선 가능한 지역을 물색하고 대체방안을 제시하는 등 성실한 자세를 보였고 입장을 달리하는 상급기관을 설득하기도 했다. 청와대 민원제도혁신비서관실 역시 '범정부 T/F'에 처음부터 끝까지 참여하면서 사업이 제대로 추진되도록 추동력을 제공해 주는 역할을 했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2005.11.	이후 청와대(민원·제도혁신 비서관실) 중심으로 군 철책 관련 현황파악 및 개선방안 검토
2006.07.	국무조정실로 군경계철책 현대화 사업 이관 - 2006.07~10월 북한의 미사일 발사 및 핵실험 등 안보 상황 악화로 일시 보류
2006.11.	국무조정실 주관 관계부처 T/F 구성, 경계철책 효용성 검토 - 국무조정실, 국방부/합참, 기획예산처, 해수부, 환경부, 해경청 등
2007.03.	정부합동 조사단(국조실 T/F) 동해안 현지 실태조사 실시
2007.05.03	한강하구 경계철책 관계부처 합동조사, 환경보호대책 등 강구 - 국방부, 환경부, 지자체, 민간환경단체 등 참석
2007.05.30	국무총리 주제 '국정현안정책조정회의'에서 사업추진계획 확정 및 대국민 발표

2. 중앙·지방간 갈등 조정

분당선 개포 1·2역 건립 관련 비용 조정

1989년 5월 4일 분당 택지개발 예정지구가 지정되면서 분당지구 주민의 원활한 교통 지원을 위해 지하철 건설이 추진됐다. 1989년 11월 지하철 분당선 선릉—수서 간 실시 설계 결과, 개포지구에 1개역만 설치하기로 했으나 1990년 6월 30일 국토개발연구원의 교통영향평가에서 개포지구에 2개의 역사를 설치하는 것이 바람직하다는 결과가 나왔다.

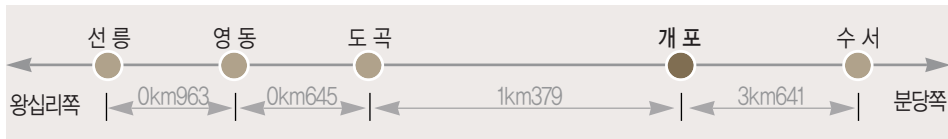
하지만 역사 사업비 부담에 대해 국가, 서울특별시, 한국토지공사 간에 합의를 이루지 못하고 이견이 발생했다. 이에 1992년 4월 8일 국무조정실은 국가 22.77%, 서울특별시 26.48%, 한국토지공사 50.75%로 부담율을 조정하고 여건변동 등에 의한 증감액은 부담율에 의해 협의, 조정하도록 해 1994년 2월 14일 철도청과 서울특별시 및 한국토지공사가 협약을 체결했다.

이후 개포지구에 1990년 교통영향평가지 고려되었던 2개역 외에 추가로 1개역의 신설을 주장하는 집단민원이 계속되자 철도청은 서울시의 도시계획시설결정 협의, 지역주민의 집단민원, 강남구청의 요구를 수용하여 1996년 3월 16일에 1989년 실시설계 당시의 1개역에 개포1·2역을 추가하여 총 3개역을 신설하는 내부방침을 확정하고 1998년 7월 11일 사업실시계획을 승인했다.

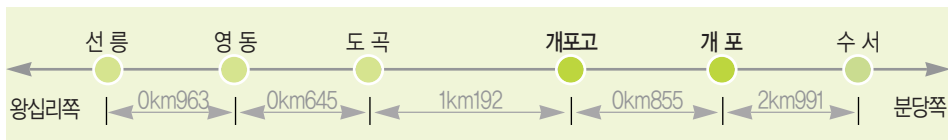
개포 1·2역에 대한 사업비 분담 협의는 1996년 1월 6일부터 2002년 9월 14일까지 총 14회에 걸쳐 진행했으나 합의를 이루지 못했다. 2002년 10월 14일 건설교통부가 주관해 사업비와 관련 의견조정을 시도했으나 기관 간 입장 차이로 조정안을 도출하지 못하고 2002년 10월 31일 철도청이 3개 기관 즉 철도청, 서울특별시, 한국토지공사의 사업비 분담에 대해 행정협의조정위원회에 조정신청을 했다.

설계 변경에 따른 역 노선도

1989 실시설계



1990 교통영향평가



1997 변경설계



사업비 분담에 따른 갈등 표출

사업비 분담에 대해 철도청, 서울시, 한국토지공사 모두 의견을 달리했다. 먼저 철도청은 “지금까지 민원 해소 차원에서 설치한 역은 수익자가 사업비 전액을 부담하는 것을 원칙으로 사업을 추진했고 역을 신설할 경우에도 2000년 5월의 기획예산처 총사업비 조정지침에 따라 재무적 수익성이 있을 경우에만 기관별 재원분담 비율을 설정토록 했다”면서 “개포1역은 수익성이 없는 것으로 나타났고 강남구 및 지역주민의 요구에 의해 추가로 설치하는 것이므로 서울시 또는 강남구에서 사업비 전액을 부담하여야 한다”고 주장했다.

하지만 서울특별시는 “개포1역은 철도청에서 서울특별시와 사전협의 없이 강남구 및 지역주민의 요구에 의해 1996년 3월 16일 자체방침에 의해 사업을 시행해 왔으므로 철

도청이 사업비 전액을 분담해야 하나 서울특별시가 분당선 사업의 협약당사자인 점을 감안, 1994년 2월 14일 체결한 건설협약서의 분담비율을 부담할 수 있다”고 주장했다.

이에 대해 한국토지공사는 “개포1역은 1994년 2월 건설협약 체결 당시 없었던 역이며 한국토지공사와는 전혀 협의 없이 강남구 및 지역주민의 요구에 의해 철도청 자체 결정으로 역이 신설되었으므로 수익자 부담원칙에 의거 서울특별시가 전액을 부담하여야 한다”고 주장하였다.

교통영향평가에 반영된 개포2역의 사업비 분담에 대해서도 일부 의견이 갈렸다. 철도청은 “개포2역은 1989년 11월 실시설계 당시 개포지구에 1개역을 설치하는 것으로 계획되었으나 1990년 6월 30일 교통영향평가에 포함되고 1997년 4월 도시계획시설 결정협의 시 서울특별시의 요구에 의해 추가 설치 됐으므로 1994년 2월 14일 건설협약서에서 정한 사업비 분담비율대로 적용해야 한다”는 입장을 밝혔다. 서울특별시 역시 “개포2역은 1990년 6월 30일 실시한 교통영향평가에서 이미 반영된 역이므로 건설협약서에 의한 사업비 분담비율을 적용해야 한다”고 주장했다. 그러나 한국토지공사는 “개포2역은 1989년 11월 실시설계시 없었고 1994년 2월 협약체결당시에는 확정되지 않았던 역이므로 협약서 제13조 제1항의 ‘이 협약에 정하지 아니한 사항’으로 법률적인 의무를 부담하고 있지 않으므로 상호협의를 통해 분담액을 결정하는 것이 타당하지만 한국토지공사가 협약당사자인 점과 분당지역 택지개발의 주체임을 감안 한국토지공사가 1/3을 부담할 것”이라고 주장했다.

부처 이기주의 탈피로 대승적인 합의

본 사례의 갈등은 분당선 개통에 차질이 발생하지 않도록 신설역의 사업비 분담비율을 조기에 결정하기 위해서라도 신속히 처리해야 했다. 2003년 4월 15일 행정자치부 차관보 주재로 국장급이 참석한 가운데 관련 부처회의를 개최했으나 당초 주장한 분담비율에 대한 이견을 좁히지 못했다.

2003년 4월 24일 국무조정실장 주재로 행정협의조정위원회 실무위원회가 열렸다. 실무위원회에서는 개포1·2역 사업비 분담비율에 관한 완전 합의를 이루지는 못했다. 그러나 개포1역의 사업비는 ‘주민요구사업의 수익자 부담원칙 적용’, ‘국가재정의 분담 곤란’, ‘미개통시 민원발생 우려’ 등 제반사항을 감안해 정부와 지방자치단체가 각각 50%씩 부담하되, 철도청과 토지공사간의 분담비율은 기획예산처에서, 서울특별시와

강남구간 분담비율은 서울특별시에서 조정해 본 위원회에 제출토록 했다. 또한 개포2역의 사업비는 1992년 4월의 건설협약서 비율에 의한 분담률을 적용하기로 했다.

2003년 6월 4일 행정협의조정위원회에서는 철도청, 서울특별시, 한국토지공사 3개 기관이 합의해 지하철 분당선 개포 1역사의 사업비는 정부(철도청, 한국토지공사)와 지방자치단체(서울특별시, 강남구)가 각각 50%씩 분담하고 개포 2역사의 사업비는 1994년 2월 14일 당사자간 협약한 철도청 22.77%, 서울특별시 26.48%, 한국토지공사 50.75%씩 분담하도록 했다.

단 개포1역사 부분은 지방자치단체의 재정여건을 감안해 지방자치단체 부담분의 일부를 기획예산처가 지원하기로 했다. 이에 대한 구체적인 방안은 기획예산처, 철도청, 서울특별시, 행정자치부가 참석하는 차관급 회의를 개최해 조속히 정하도록 했다. 이날 회의에서 위원들은 ‘사업비에 대한 관계기관의 분쟁이 국민들에게는 부처이기주의로 비취질 것으로 우려되므로 국민들의 편의를 위하는 대승적 자세로 관련기관들이 조금씩 양보하고 타협하는 자세를 견지하자’는데 공감했고 이를 실천해 사업비 분쟁을 해결할 수 있었다.

국민 부담을 최소화하는 신속한 결정이 중요

분당선 일부구간의 신설역 설치 갈등은 사업 지연으로 분당선의 정상적인 개통에 대한 위기의식을 초래했다. 하지만 정부와 지방자치단체 간 신속한 협의로 장기간 소요되는 사업을 원활하게 할 수 있게 됐다. 본 사례는 정부와 지방자치단체 간 재정 부담이 요구되는 사업에 있어 재정부담률을 정하는 방식에 모범사례를 제시했다는 점에서 평가할만하다.

정부와 지방자치단체와 재정부담이 이루어지는 장기간 소요 교통사업에 있어 ‘건설협약서의 분담비율’, ‘지역주민의 요구’, ‘국가와 지방자치단체간의 공동협력’ 등 여러 가지 사항을 종합적으로 감안해 신중하게 결정해야 한다. 하지만 사업추진이 지연될 경우 겪을 국민의 부담을 위해 신속하게 결정하는 것이 무엇보다 중요하다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1989.05.04	분당 택지개발 예정지구 지정(건설부고시 제220호)
1989.11.02	분당선 실시설계(선릉~수서 구간의 1개역만 설치)
1990.06.30	교통영향평가 심의(국토개발연구원, 개포지구 2역 설치) - 도시계획시설 결정 협의 시 서울시에서 교통영향평가 결과 반영
1994.02.14	사업비 부담비율 협약, 1992.04.08 국무조정실에서 협의조정한 부담율에 따라 부담하되, 여건변동 등에 의한 증감액은 부담율에 의해 협의·조정 - 국가 22.77%, 서울특별시 26.48%, 한국토지공사 50.75%
1995.02.11	도시계획시설결정 고시(개포고역<현 개포2역>의결보류) - 1단계 분당~수서간 사업비는 한국토지공사에서 전액 부담, 왕십리~선릉 간은 장래사업으로 추진
1995.03.29	선릉~수서간 착공
1995.08.17	개포1역 신설요구 민원(4,200명)
1996.03.16	개포 1·2역 추가신설 확정(철도청)
1996.01.06~2002.09.14	관계기관 사업비 부담협의(14회)
1997.04.30	개포지구 도시계획시설결정 고시(개포1·2역 추가)
1998.07.11	선릉~수서간 사업실시계획 승인(건설교통부 223호)
2002.10.14	건설교통부 주관으로 사업비 부담방안을 협의 - 기관간 입장차이 확인, 행정협의조정위원회의 결정에 따르기로 협의
2002.10.31	행정협의조정위원회에 조정신청
2002.11.05	안전접수상황 보고(국무총리), 관계기관 의견수렴
2003.04.15	관계기관 국장회의 개최 - 당초 주장한 부담비율의 의견을 좁히지 못함
2003.04.24	행정협의조정위원회 실무위원회(위원장: 국무조정실장)개최 - 개포1역사의 경우 정부와 지방자치단체간 50%분담토록 조정
2003.06.04	행정협의조정위원회 개최 - 개포 1역사의 경우 정부와 지방자치단체간 50%분담토록 하고 - 개포 2역사의 경우 1994.02.14 당사자간 협약조정한 부담율로 부담토록 결정

제2 롯데월드 신축

2004년 10월 26일 롯데물산(주)은 제2 롯데월드 신축하기 위해 건축높이를 112층 555m로 한 건축계획을 송파구청에 도시계획변경안으로 제출했다. 송파구청을 거친 이 변경안을 수정계획으로 접수한 서울특별시는 제2 롯데월드 도시관리계획변경안을 국방부에 통보하게 된다. 2005년 1월 14일 국방부는 군용항공기지법 비행안전구역 내 부지는 해발 137m, 비행안전구역과 인접한 부지는 203m까지만 건축이 가능하다는 의견을 서울특별시에 전달한다.

국방부의 염려에도 불구하고 제2 롯데월드 도시관리계획변경안이 2005년 12월 6일 서울특별시 교통영향평가 심의위원회를 통과하자 공군은 2006년 2월 21일 서울특별시 도시·건축공동위원회에 ‘비행안전영향평가’를 포함한 비행안전 문제를 신중히 검토해 줄 것을 제안했다.

서울특별시의 도시·건축공동위원회는 2006년 2월 22일 높이계획은 기존 지구단위 계획인 600m를 유지하고 허용용적률을 400%이하에서 600%이하로 상향해 도시계획 변경 결정을 가결하면서, 2006년 4월 19일 서울특별시고시 2006-145호로 ‘올림픽로 지구 제1종지구단위계획구역 내 C2부지(제2 롯데) 특별계획구역 세부개발계획변경 결정’을 고시했다.

이에 대해 국방부는 초고층 건물이 비행안전에 지장이 없다는 사실에 대한 검증이 없는 상태에서 제2 롯데월드 건물의 높이를 가결한 서울특별시 도시·건축공동위원회의 심의결과에 대해 반발하고 비행안전 보장과 불의의 사고로부터 국민의 생명과 재산을 보호하여야 한다는 이유로 2006년 5월 23일 행정협의조정위원회에 협의조정을 신청했다.

제2 롯데월드와 비행안전 문제

서울시는 국방부의 협의·조정신청에 대해 지방자치단체 고유사무인 도시관리계획결정은 행정협의조정 대상사무에 해당하지 않고 중앙행정기관과의 협의절차는 의견제시기회제공 측면에 한정되므로 협의의견을 계획결정에 반영하지 않은 것은 지방자치법상 ‘의견을 달리하는 경우’에 해당되지는 않다고 주장했다. 그러나 행정협의조정위원

회는 지방자치법에서 협의조정 대상사무에 대해 구체적으로 명시하거나 제한하는 규정이 없고 행정협의조정위원회 설치취지 등을 감안할 때 조정대상을 제한적으로 해석할 필요가 없으며, 분쟁대상인 도시관리계획 결정사무는 지방자치법에 의한 지방자치단체사무이나 관련법에 의거 관계기관의 의견을 듣도록 되어 있으므로 사무처리 과정에서 이견으로 볼 수 있다고 해석해 2006년 7월 27일 행정협의조정 대상에 해당된다고 결정했다.

비행안전영향평가 용역결과도 쟁점으로 떠올랐다. 행정협의조정위원회는 제2 롯데월드 건축물의 높이가 비행안전에 미치는 영향을 검증하기 위해 건설교통부 항공안전본부 주관으로 '문엔지니어링', '한국항공학회'에 의뢰하여 2006년 10월 25일부터



서울공항 비행노선도

2007년 1월 2일까지 비행안전영향평가용역을 실시하도록 했다.

그러나 용역결과에 대하여 용역사와 국방부 간 견해가 크게 차이가 났다. 용역사측은 일부 비행절차 개선과 장비보강을 해주면 비행안전에 큰 영향 없이 초고층 건물신축이 가능하다는 입장이었고 공군 측은 비행절차 등의 개선대안은 현실적으로 달성 불가능한 조건이며 장비와 절차를 개선하더라도 안전에 문제가 있다는 의견을 지속적으로 제기했다.

2007년 2월 27일 용역결과 보고회, 2007년 4월 25일 전문가 자문단 의견수렴, 2007년 5월 22일 실무위원회 회의 등을 통해 용역결과를 검토했지만 용역사와 국방부 즉 공군 간 이견은 좁혀지지 않았다.

이에 따라 2007년 6월 27일 행정협의조정위원회는 행정협의조정위원회 실무위원회에서 충분히 논의하고 실무위원회 차원의 검토의견을 정리해 행정협의조정위원회에 보고토록 결정했다. 2007년 6월 28일 실무위원장인 국무조정실장 주재로 열린 관계부처 차관회의에서는 건설교통부 항공안전본부가 용역사, 국방부 간 쟁점을 분석 검토하도록 결정했다. 쟁점사항 중 하나인 계기비행절차(이착륙절차)에 대한 양측의 대립 의견

과 항공안전본부의 검토결과를 간략히 살펴본다.

먼저 ASR (Airport Surveillance Rader, 공항 감시레이더) 착륙절차는 관제사와 조종사가 무선통화를 유지한 상태에서 관제사가 공항 감시레이더를 활용하여 활주로 연장선과 일치하는 직진입 접근을 유도하는 절차다. 용역사는 현행 ASR 착륙절차에 의하면 신축할 초고층 빌딩은 절차구역 내에 위치하게 되어 최종접근경로를 10도 우측으로 변경하여 선회접근을 직진입절차로 특별인가 승인해 사용하거나 특별인가 불가시 선회접근절차로 운영이 가능하다는 입장이다. 반면 국방부와 공군본부는 최종접근경로를 10도 변경해 ASR절차를 직진입 착륙절차로 수립할 수 있는 근거와 기준이 없어 승인이 불가하다고 반박했다. 이에 대해 항공안전본부는 특별인가절차는 표준절차와 대등한 안전도가 보장될 경우에만 사용이 가능하고 우리나라는 ASR 특별인가 사례가 없으며 실제 ASR 접근절차 변경에 따른 특별승인 인가여부는 공항운영 당국인 공군에서 주체적으로 판단하여야 할 사안이라고 판단했다. 또한 특별인가 불가시 선회접근절차를 운영할 경우 착륙 최저치가 직진착륙 최저치 보다 높아져 공항운영 능력이 제한될 수 있다고 정리했다.

다음으로 VOR/DME(VHFomni-directional radio range/Distance Measuring Equipment, 고주파방향장치/거리측정기) 절차는 지상에 설치된 장비로부터 수신되는 신호정보가 항공기에 장착된 비행계기에 시현되어 조종사가 이를 참고로 접근하는 절차다. 용역사는 VOR/DME 장비이설 또는 신설 후 착륙절차를 우측으로 4도 변경하는 것이 가능하다는 입장이었다. 이에 반해 공군은 용역사가 제시한 장비이설 위치가 유도도와의 이격거리 미충족, 전파간섭 등으로 부적절하다고 판단했다. 항공안전본부는 용역사가 제시한 장비이설 가능지점과 관련해 항공안전본부 주관으로 공군 및 용역사가 참석한 가운데 실측한 결과 이 지점이 ‘연결 유도도’ 중심선으로부터의 이격거리 기준인 75m에 미달하는 70.620m로 확인했고 전파간섭 영향여부는 별도의 전문적·기술적인 검토가 필요한 사항이라고 판단했다.

이륙절차 변경에 대해 용역사에서는 신축건물을 피하기 위해 이륙 후 400피트(120m) 지점에서 우선회하는 것으로 절차변경이 가능하다는 입장이었다. 하지만 공군은 안전 고도 및 속도 도달 이전에 이륙 직후 선회는 조종사의 심리적 불안으로 비행안전에 문제가 발생할 수 있다고 판단해 이륙 후 1,000피트(300m) 이상에서 우선회하는 것이 타당하며 이럴 경우 신축건물은 비행안전구역 내에 위치하게 된다고 했다. 항공안전본부는 공군교범 등 관련규정 상으로는 이륙 후 400피트에서 우선회가 가능하다는 입장

이었고 이에 대해 공군은 실제운용에 있어 김해공항을 제외한 공군기지 11개 기지의 출발절차를 1,000피트 이상에서 선회하고 있다는 조사결과를 제출했다.

치밀한 쟁점분석과 현장 방문을 통한 조정

행정협의조정위원, 국무조정실 및 행정자치부, 건설교통부, 서울특별시 관계관 등 조정 당사자들은 서울공항을 직접 방문해 공군관계자로부터 비행시설물 등에 대한 설명을 듣고 체험비행을 실시하는 등 서울공항 항공기 이착륙 비행안전영향평가와 비행절차내용 등에 대한 현장 확인을 했다. 건설교통부 항공안전본부는 분석검토 결과를 통해 비행절차변경과 관련해 일부 결론을 유보했지만 많은 부분에 있어 용역사의 대안이 비행안전을 담보하지 못하는 것으로 판단하거나 서울공항을 운영하는 공군이 독자적으로 결정할 사항으로 판단했다. 특히 서울공항은 군사공항으로서 민간공항과 달리 유사시 전시 상황을 대비해야 할 뿐 아니라 서울공항이 공군 1호기가 운영되는 전략적 특수성, 인구밀집지역에 위치하고 있다는 지리적 특수성 등도 심각하게 고려해야 한다는 점도 함께 논의됐다.

이와 같은 논의결과를 토대로 실무위원회에서는 ‘국방부가 제2롯데월드 건축물높이를 555m 허가 시 비행안전에 영향을 미치기 때문에 203m 이내로 고도제한이 필요하다’는 주장이 타당한 것으로 의견을 모으고 이를 행정협의조정위원회에 건의하기로 했다.

행정협의조정위원회는 실무위원회 논의결과를 수용기로 했다. 다만 건물 신축 고도제한을 위한 법적근거가 미흡한 만큼, 국방부(공군)차원에서 규제를 위한 보완장치로서 법적근거를 마련하는 것이 필요하다는 의견도 함께 제시했다.

국민 안전성 확보가 우선

제2 롯데월드 신축과 관련한 갈등 해결은 초고층 건물을 건축함으로 인해 얻어지는 고용 효과, 외자 유치 효과, 관광객 유치 효과 등도 고려되어야 하지만 이보다 불의의 사고로부터 국민의 생명과 재산을 보호해야 한다는 안전성 확보라는 공익의 입장이 더욱 더 중시되어야 한다는 사례를 제시했다는 점에서 높이 평가할 만하다.

이건 조정과정은 대화와 타협에 있어 관련 당사자 간의 이견조율이 무엇보다도 중요하다. 그러나 제2 롯데월드 신축 관련 갈등의 경우에는 달랐다. 서울공항 군사공항으로서 민

간항공과 달리 유사시 상황에도 대비해야 하는 공항의 전략적 특수성과 인구밀집지역에 위치하고 있는 지리적 여건에 따른 국민의 생명과 재산 보호 문제가 이견 조정의 핵심이자 우선 고려 대상이었다. 이는 이견 조정에 있어 어떠한 분야보다도 국민의 안전이 최우선시 된다는 사실을 새삼 확인케 했다.

이번 갈등 조정 과정에서는 ‘비행안전영향평가에 대한 전문기관의 연구용역 실시’, ‘항공전문가자문단의 수차례의 자문과 토론’, ‘관계기관 협의’, ‘제3자의 객관적인 입장에서의 건교부 항공안전본부 의견 수렴’, ‘현장방문 비행체험’ 등이 큰 역할을 했다. 당사자들이 납득할만한 갈등 조정을 위해서는 전문적인 자문과 객관적인 자료 확보가 중요한 요소의 하나이다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1998.05.19	송파구청 건축허가(36층, 143m)
2002.08.	롯데몰산 제2 롯데월드 도시관리계획변경 추진(112층, 555m)
2003.10.	항공안전본부에서 FAA에 자문요청 - 자문결과 번역에 있어 공군·롯데몰산 간 이견
2004.10.26	롯데몰산 제2 롯데월드 도시관리계획변경(안) 제출
2005.01.	송파구, 서울시에 세부개발계획변경결정 요청 - 서울시 교통영향평가심의위원회 통과(2005.12.06) - 서울시 도시·건축공동위원회 통과(2006.02.22) - 서울시, 제2 롯데월드 세부개발계획변경결정고시(2006.04.19)
2006.06.01~06.22	관계기관 실무회의 - 안전·기술적·법률적인 측면 등 주요쟁점에 대한 검토 및 정리 - 안전성에 대한 검증절차가 필요하며 전문가 자문단을 구성하여 안전성 관련 문제를 검토하기로 합의
2006.06.30~07.07	전문가 자문단회의 - 국내 항공전문가 참여하에 미진한 부분에 대한 정밀 조사 및 평가 실시 - 비행안전 영향평가 용역 추진문제는 행정협의조정위원회 실무위원회에서 결정하기로 함 - 공군본부, 서울시, 건교부 각 3명씩 추천을 받아 총 9명으로 전문가 자문단 구성
2006.07.12	행정협의조정위원회 실무위 위원회
2006.07.27	행정협의조정위원회 - 제2 롯데월드 건축분쟁 관련 행정협의조정 진행상황 확인

제2장 정책조정 및 갈등관리 주요 사례

	<ul style="list-style-type: none"> - 비행안전영향평가 용역, 위원회 개최 등 계획된 일정대로 적극 추진하기로 함
2006.10.25~2007.01.02	비행안전 영향평가 용역 <ul style="list-style-type: none"> - 용역기간 : 70일 - 건설교통부 항공안전관리본부 주관 - 용역업체 : 문엔지니어링 · 한국항행학회 공동수행
2007.02.27	용역결과 보고회 <ul style="list-style-type: none"> - 계기비행절차, 시계비행절차, 시뮬레이션 분석 및 인적요소 설문조사 등 4가지 논의 및 의견 제시 - 용역결과 보고서 일부 내용의 사실관계 등에 이견이 있는 부분에 대해 기 구성되어 있는 전문가 자문단에서 전문적 · 기술적 검증을 하고 그 결과를 첨부하여 행정협의조정위원회 실무위원회에 상정하기로 함
2007.04.25	전문가 자문단 의견수렴 전문가 자문단 의견양분(참석자 6명 중 5명 의견수렴)
2007.05.22	행정협의조정위원회 실무위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 용역결과에 대해 관련기관에서 기존 입장 제시 - 공군 · 롯데 간 대안을 모색하기 위한 대화를 갖기로 결정
2007.06.27	정협의조정위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 가급적 빠른 시일 내에 실무위원회를 개최, 안전을 확보할 수 있는 방안을 논의하여 본위원회에 상정하기로 함
2007.06.28	실무위원장(국무조정실장) 주재 관계부처 차관회의 <ul style="list-style-type: none"> - 제3의 기관인 건설교통부 항공안전본부가 현지실측 등을 통하여 용역사 · 국방부간 쟁점을 분석 · 검토하여 실무위원회에 보고하기로 결정
2007.07.04	위원장 주재, 관계기관 간담회 <ul style="list-style-type: none"> - 국무조정실 기획차장, 서울시 도시계획국장, 공군 전력기획참모부장, 행정자치부 관계관이 참석한 가운데 비행절차 개선대안 검토, 서울공항의 특성 등에 대한 보고, 재청취 등
2007.07.18	행정협의조정위원회 위원 서울공항 현장방문 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장, 위원, 국무조정실 기획차장 및 행정자치부 · 건설교통부 · 서울시 관계관이 성남 서울공항을 방문하여 비행시설물 등에 대한 설명을 듣고 체험비행 실시
2007.07.19	행정협의조정위원회 실무위원회 <ul style="list-style-type: none"> - “제2 롯데 건축물높이를 555m로 허가 시 비행안전에 영향을 미치기 때문에 203m 이내로 고도제한이 필요하다”는 국방부(공군) 주장이 타당한 것으로 의견을 집약하고, 행정협의조정위원회에 건의하기로 결정
2007.07.26	행정협의조정위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 실무위원회 논의결과를 수용하기로 함 - 다만, 국방부(공군)차원에서 규제를 위한 보완장치로서 법적근거를 마련하는 것이 필요하다는 의견 제시

체험 비행을 통해 실질적 판단 이끌어 내

과연 초고층 제2 롯데월드 빌딩이 서 있어도 인근 서울항공으로의 비행이 안전할까? 문제는 간단했지만 협정협의조정위원회의 평균 조정 기간을 훌쩍 넘길 정도로 판단 자체는 어려웠다. 비행안전 평가 의뢰를 받은 용역사는 일부 비행절차 등을 개선하면 비행 안전에 별다른 영향이 없다고 주장했고 공군 측은 용역사의 안전에 대한 제시 조건은 달성 자체가 불가능하다고 맞섰다. 양측은 한 치 물러섬 없는 격렬한 토론을 벌였고 민간 전문가들도 의견이 반반으로 갈려 팽팽하게 대립했다. 행정협의조정위원회는 롯데 측과 국방부 간 조정방안을 찾기 위해 양측에 양보 의견을 제출하게 했지만 이견은 좁혀지지 않았다.

어려운 문제를 만났을 때 고민만 할 것이 아니라 실제 그 문제에 직접 몸을 부딪쳐 해답을 구할 필요도 있다. 국무조정실은 제2롯데월드 건물이 생겼을 경우, 비행이 안전하냐가 문제의 핵심이라고 생각하고 이해 당사자들이 실제 그런 상황을 체험하는 것도 좋은 방법이라고 판단했다. 이에 민간위원들과 관계자들로 하여금 서울공항 항공기 이착륙 비행안전과 비행절차에 대한 체험비행으로 현장 확인을 하도록 결정했다.

민간위원들과 관계자들은 2007년 7월 18일 서울공항에서 C-130수송기를 탑승하고 제2롯데월드 신축건물이 있다는 가정 하에 주변 신축예정지 부근을 비슷한 간격과 높이로 실제 비행을 했다. 이들은 이 비행을 통해 비행안전영향과 비행절차에 대해 보다 현실적인 이해를 가질 수 있었고 특히 주민들의 즉각적인 반응에 놀라움을 금치 못했다.

실제 시험비행 수송선은 제2 롯데월드 신축건물을 가정해 강남 도곡동 타워팰리스 건물 주변으로 낮게 날았다. 이에 주변 아파트 거주 주민들이 타워팰리스 건물에 충돌하는 것으로 착각해 수도방위사령부에 신고했고 잠실 롯데캐슬 주민들은 자신의 빌딩을 들이받는 줄 알고 깜짝 놀라 소방방재센터에 알리는 등 불안에 떨었다. 한 주민은 “수송기가 낮게 날자 9.11생각이 나서 매우 불안하고 위험해보였다”고 신고 이유를 밝혔다. 시험 비행에서 초고층 빌딩 신축으로 인한 비행안전 문제가 여실히 드러나면서 판단과 조정은 어렵지 않은 일이 됐다.

목포공항 주변 고도제한 완화

대불국가산업단지, 삼호지방산업단지, 용당항, 목포신항 등 목포공항 주변에 입지한 기업들은 「군용항공기지법」에 의한 45m 고도제한에 따른 대형 크레인 및 시설물 설치 불가 등으로 기업활동에 많은 제약을 받아 왔다. 특히 현대삼호중공업은 지난 2001년부터 선박 수주량 증대에 대응하고 LNG선 등 고부가가치선을 건조하기 위해 107m 높이의 선박건조용 골리앗 크레인 증설을 추진하면서 고도제한에 걸려 업무에 어려움을 겪었다.



현대삼호중공업 주변 사진

이에 현대삼호중공업과 전라남도는 2001년부터 목포해역방어사령부, 국방부, 산업자원부, 국민고충처리위원회, 청와대 등 관계부처에 고도제한에 따른 어려움을 호소하는 민원을 수차례 제기했다. 하지만 국방부 등 정부는 「군용항공기지법」 등 관련법의 제한규정을 들어 이를 수용하지 않아 갈등을 빚어왔으며 이는 서남권 지역 발전에도 걸림돌로 작용했다.

2006년 7월 현대삼호중공업은 국무조정실 규제신고센터에 107m급 선박건조용 골리앗 크레인 증설을 위해 고도제한 완화를 요구하는 민원을 제기했다. 이에 규제신고센터는 목포해역방어사령부, 국방부 및 합동참모본부 등에 검토를 의뢰했다. 고도제한 규제기관인 국방부 등은 골리앗 크레인 설치를 위한 고도제한 완화는 현행 「군용항공기지법」에 저촉되고 동 법령 개정은 비행안전 등에 영향을 줄 수 있으므로 협의가 불가하다는 입장이었다. 이에 따라 규제신고센터에서는 민원처리기한을 감안한 7월 19일 1차 통보에서 국방부 합동참모본부 및 목포해역방어사령부의 의견에 따라 현대삼호중공업 측 민원의 수용이 불가함을 통보했다. 다만 관련법령에 따라 크레인 설치의 어려움은 있으나, 서남권 발전 및 수출산업 촉진 등을 위해 필요한 사안인 만큼 관계기관과 협의하여 제도의 개선을 추진할 예정임을 함께 통보했다.

규제신고센터는 동 민원에 대해 실무적으로 검토한 결과, 설치를 추진하고 있는 107m 크레인보다 더 높은 115m 크레인이 같은 부지 내에 설치된 바 있고 더 높은 장애물인 134m 갈마산과 접해 있어 크레인 증설시 추가적인 장애를 가져오지 않을 것으로 예상됐다. 현대삼호중공업 건의에 대한 긍정적인 검토가 필요한 것으로 판단됨에 따라 센터는 산업자원부 및 전라남도에 검토를 의뢰했다. 산업자원부는 “조선산업은 2003년 이후 호황기를 맞고 있지만 중국, 일본 등 경쟁국의 진출도 증가해 경쟁우위를 확보하기 위해서라도 조선업에 대한 지원이 필요하다”고 답했다. 전라남도 역시 “서남권 조선산업 활성화 및 지역경제 활성화를 위해 규제완화가 필요하다”는 입장을 밝혔다.

고도제한 완화에 힘을 실어주는 증거들도 속속 등장했다. 2006년 6월 성화대학이 실시한 시뮬레이션 연구용역 결과도 비행안전 장애가 크게 증가하지 않을 것으로 나타났다. 또한 관련규정 역시 평지나 능선의 구분없이 45m로 고도를 제한하고 있어 능선에 설치시 더 높은 장애물이 설치될 수 있는 모순이 있었다. 특히 미국 등 선진국에서도 자동비행기기의 발달로 비행 안전성이 높아져 주민의 과도한 재산권 침해를 방지하기 위해 규제를 완화하고 있는 추세임을 비춰 볼때 고도제한 완화 추진이 필요한 것으로 검토됐다. 이에 따라 2006년 8월 국무조정실 규제개혁조정관 주재로 관계기관인 국방부, 산업자원부, 건설교통부, 전라남도가 모여 제1차 국장급 조정회의를 개최한 결과, 별도기구를 구성하여 비행안전성을 검증한 후 법령 개정 등을 추진하기로 논의했고 구체적인 논의를 위해 2차 회의를 9월에 개최하기로 협의했다. 다만 국방부가 목포공항을 무안공항으로 이전하는 방안에 대해 동시에 검토할 필요성을 제기했으나 민원사항과 공항 이전을 결부시키는 것은 불합리하다는 의견에 따라 별도 추진하기로 합의했다.

대안 마련을 통한 갈등 해소

이후 전라남도 경제과학국장을 위원장으로 전라남도측 4명과 국방부측 4명으로 구성된 비행안전검증 자문회의를 구성하여 2차에 걸친 회의 결과, 이 지역에 이미 134m의 갈마산과 크레인 3기 등 장애물이 있어 비행안전 위험이 상존함에 따라 골리앗 크레인 추가 증설이 비행안전 위험을 크게 증가하지 않는 것으로 검토됐다. 비행안전 검증 결과에 따라 ‘예외규정 신설’, ‘국제민간항공기구(ICAO)의 차폐이론 도입’ 등의 대안을 제시한 상태에서 2006년 9월 제2차 관계기관 국장급 조정회의가 개최됐다.

**차폐 :**

비행장 주위 상공에는 저고도로 이착륙하는 항공기의 안전운항을 위하여 장애물제한표를 설정해 이 표면 위로 건축물이 돌출하는 것을 제한하고 장애물 표시를 의무화하는 것

국방부는 먼저 「군용항공기지법」 개정 가능성을 검토한 후 크레인 증설이 검토되어야 하며, 또한 군용항공기지를 목포공항에서 무안공항으로 이전하는 방안에 대한 검토가 함께 필요하다는 의견을 제기해 조정은 결렬됐다.

최근 5년간 군용 및 민간항공기의 목포공항 이착륙 현황을 조사하고, 법령 개정을 위한 대안을 마련하는 등 추가적인 대안을 가지고 2006년 12월 국무조정실 정책차장 주재로 제3차 관계부처 본부장급 조정회의가 개최됐다. 회의 결과, 목포공항 고도제한 완화와 무안공항 이전 문제를 병행하여 논의되어야 한다는 국방부의 주장에 따라 관계차관 간담회를 개최하기로 합의했다. 이에 2006년 12월 국무조정실, 국방부, 산업자원부 차관과, 전라남도 부지사가 관계 차관이 참석한 제4차 간담회를 개최했으나 “목포공항의 무안공항 이전문제는 별도과제로 채택하여 논의하여야 한다”는 국무조정실, 산업자원부, 전라남도의 주장과 “두 문제를 병행하여 논의해야 한다”는 국방부 측의 주장이 맞서 조정은 결렬됐다.

2007년 1월 국무조정실장은 그동안 유지되어 온 “목포공항의 무안공항으로 이전문제는 별도과제로 채택하여 논의하여야 한다”는 주장을 변경하고 국방부장관과 유선협의를 통해 ‘무안공항에 군용항공기의 운항을 일부 허용하는 방안을 검토’ 하는 조건으로 목포공항 주변 고도제한 완화에 대해 추가 협의를 추진하기로 합의했다. 이후 국무조정실 정책차장 주재 관계차관 조정회의를 개최해 무안공항을 이용할 군용기 대수, 시설 등에 대한 실무적인 검토를 선행하기로 합의했다. 이에 따라 국무조정실 규제개혁심의관 주재 관계기관 과장급 조정회의와 국무조정실 규제개혁조정관 주재 관계기관 국장급 조정회의를 연달아 개최해 고도제한 규제완화 추진방안 및 공항 이용방법 등 구체적인 사안에 대한 비교검토를 통해 상당한 실무적 의견접근을 이뤘다. 2007년 2월 다시 국무조정실 규제개혁조정관 주재 관계기관 국장급 조정회의를 열어 점심 이후까지 계속된 토론으로 국방부와 건설교통부의 이견을 일부 조정했다. 이후 국무조정실장과 해군참모총장 간 유선협의를 통해 국방부가 무안공항의 주기장을 안정적이고 고정적으로 이용할 수 있다는 내용을 협약서에 포함하는 조건으로 합의했다.

2007년 2월 9일 국무조정실장 주재 관계부처 차관회의에서 국방부는 목포공항 고도제한 완화를 위해 협약서 체결 후 60일 이내에 관련법령을 개정하기로 했고 건설교통부는 군용항공기 일부가 무안공항을 이용하도록 협조하는 조건으로 협약을 체결했다. 2007년 2월 13일 국무총리 주재 규제개혁 장관회의는 처음으로 지방인 전남도청에서 개최됐다. 이 회의에서 목포공항 주변 고도제한 완화를 발표하고 현지 현대삼호중공업 및 대불산단 등을 방문해 지역 경제인 및 지자체장들과 간담회를 열고 서남권 낙후지역 개발 지원에 대한 강력한 의지를 전달했다.



목포공항 비행구역지도

2007년 4월 20일 「군용항공기지법 시행령」이 개정 공포·시행됐다. 이에 따라 목포공항 주변 고도제한 적용기준인 비행안전구역이 7600만㎡에서 826만㎡로 대폭 축소돼 완화지역에 입지한 기업의 산업활동 촉진은 물론이고 서남권 지역경제 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

규제완화에 대한 관심과 책임감, 그리고 지속적인 해결의지가 중요

목포공항 주변 고도제한 완화는 오랫동안 지속된 고도제한 규제의 완화를 통해 지역의 현안을 해소한 사례다. 이는 국가안보 차원에서 유지되어 온 불필요한 규제를 과감히 완화해 서남권 지역경제 발전에 크게 기여했다. 규제 완화로 인해 목포공항 주변은 53개 기업이 향후 5년간 약 1조 5천억원을 신규 투자할 것으로 조사됐고 투자기업들은 5년 후 매년 5조원 이상의 매출 증대가 예상되며 이로 인한 고용창출 효과는 18,500여 명에 이를 것으로 전망된다.

본 사례는 주민의 과도한 재산권 침해를 방지하기 위한 과감한 규제완화 추진의 시범 사례를 제시했다는 점에서 높은 평가를 받을 수 있으며, 규제완화의 필요성이 있는 사

안에 대해 관심과 책임감을 가지고 지속적으로 추진할 필요가 있다는 사실을 일깨워준다. 2001년부터 국방부 등 관계부처를 상대로 제기돼 온 규제완화 민원이 현행 규정에 의한 제약으로 계속해서 거부되어 왔고 규제신고센터에서도 부처의 의견을 받아 수용 불가로 처리한 바 있다. 그러나 조정기관이 규제완화의 필요성을 인식해 관계부처 간 협의·조정의 어려움에도 불구하고 해소될 때까지 지속적인 협의를 통해 합의를 이끌어냄으로써 지역사회는 물론 국가경제발전에 크게 기여한 것은 시사하는 바가 크다.

관계부처간 이견 조정 시에는 상호 신뢰 및 배려가 필요하다. 본 사례의 협의 과정에서 이해가 첨예하게 대립되어 상대방과 협의가 지연되는 일도 있었다. 그러나 협약서 작성방안 등을 마련해 상호 신뢰를 확보하고 상대방에게도 일부 인센티브가 주어질 수 있도록 배려하는 등 협의·조정방안을 마련한 것이 갈등을 극복하고 합의를 이룰 수 있는 실마리가 됐다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2006.07.03	규제신고센터에 목포공항 고도제한 완화 건의(현대삼호중공업) - 2001년부터 국방부, 산자부, 청와대, 고충위 등에 건의되었으나 불수용
2006.08.30	관계기관 국장급 조정회의(1차, 규제개혁조정관 주재) - 6명(국조실, 국방부, 합참, 산자부, 건설교통부, 전남도)
2006.09.14	비행안전검증 1차 자문회의(전남도청 회의실) - 9명(위원장, 전남도 추천위원 4, 국방부 추천위원 4)
2006.09.21	비행안전검증 2차 자문회의(규제신고센터 회의실) - 9명(위원장, 전남도 추천위원 4, 국방부 추천위원 4)
2006.09.28	관계기관 국장급 조정회의(2차, 규제개혁조정관 주재) - 5명(국조실, 국방부(합참), 해군, 산자부, 전남도)
2006.12.20	관계부처 본부장급 조정회의(3차, 정책차장 주재) - 4명(국조실, 국방부(합참), 산자부, 전남도)
2006.12.29	관계부처 차관급 조정회의(4차, 정책차장 주재) - 5명(국조실, 국방부, 산자부, 건설교통부, 전남도)
2007.01.16	국무조정실장과 국방부장관간 유선협의(5차)
2007.01.22	관계부처 차관급 조정회의(6차, 정책차장 주재) - 5명(국조실, 국방부, 합참, 건설교통부, 전남도)
2007.01.22	관계부처 과장급 조정회의(7차, 규제개혁심의관 주재) - 8명(국조실 2, 합참 2, 해군 2, 건설교통부 1, 전남도 1)
2007.01.26	관계부처 국장급 조정회의(8차, 규제개혁조정관 주재) - 6명(국조실 2, 합참 1, 해군 1, 건설교통부 1, 전남도 1)
2007.02.01	관계부처 국장급 조정회의(9차, 규제개혁조정관 주재) - 6명(국조실 2, 합참 1, 해군 1, 건설교통부 1, 전남도 1)
2007.02.02	국무조정실장과 해군참모총장간 유선협의(10차)
2007.02.09	관계부처 차관급 조정회의(11차, 국무조정실장 주재) - 5명(국조실 2, 국방부 1, 건설교통부 1, 전남도 1)
2007.02.13	규제개혁 장관회의(12차, 국무총리 주재) - 9명(국조실 2, 국방부 1, 건설교통부 1, 산자부 1, 환경부 1, 전남도 1 등)
2007.02.23~03.13	군용항공기지법 시행령 개정안 입법예고
2007.04.20	군용항공기지법 시행령 개정 공포·시행

목포한이야기

유사 정책 검토와 과감한 조건 합의

목포 공항 문제에 있어 국방부는 “고도제한 완화는 현행법에 위배되고, 법 개정은 비행안전에 영향을 줄 수 있으므로 수용이 불가하다”고 주장했다.

그러나 목포공항 주변지역의 고도제한 완화는 국가경제적인 측면에서 이익이 많은 정책으로 수출증대 및 고용창출 효과가 있었다. 더구나 조선 산업의 세계적인 경쟁우위를 확보하기 위해서는 지원책이 필요한 시점이었다. 비행안전 검증 결과, 현재 상황에서도 위험이 현존하고 있으므로 고도제한 완화로 위험이 크게 증가되지 않는 것으로 검토됐다.

사실 국방부는 목포공항의 고도제한 완화보다는 무안공항으로의 이전을 염두에 두고 있었다. 국방부는 2차 조정회의 이후 “이전이 전제되지 않는 한, 규제완화는 불가하다”는 의견을 확고히 했다. 국방부의 반대급부 요구와 국무조정실, 산업자원부, 건설교통부, 전라남도 등의 개별 논의 요구가 크게 달라 해결의 실마리는 요원해 보였다.

이에 국무조정실은 급히 유사 정책을 검토하고 국방부와 협의를 마친 파주 LCD산업단지의 사례를 찾아냈다. 접경지라는 이유로 2중, 3중의 규제를 받았던 파주 LCD산업단지의 경우에도 통일경제시대에 대비한 교류 거점 확보와 수도권 공장 입지난 해소 차원에서 개발을 허용해야 한다는 의견이 대다수였다. 상황이 이러했음에도 결국 국방부의 반대급부 요구사항을 모두 허용하고 나서야 규제완화를 이끌어낼 수 있었다. 목포 공항도 이런 사례를 참고할 필요가 있었다. 국방부의 반대 급부 요구도 무리한 것이라기 보단 국가 안보를 위해 어쩔 수 없는 것이기도 했다.

2007년 1월 국무조정실장은 건설교통부 장관의 양해 하에 국방부장관과 ‘목포공항 고도제한 완화’와 ‘무안공항으로 이전문제’를 동시에 검토하기로 합의했다. 사례 검토를 통한 과감한 선택으로 해결의 물꼬를 트기 시작한 것이다. 국방부와 건교부의 입장 차이가 너무 커서 진통이 없진 않았지만 8개월 동안의 거듭되는 논의와 조정을 거쳐 양자가 한발씩 양보하는 조정을 이끌어 내 ‘목포공항 고도제한 완화’라는 합의에 도달할 수 있었다.

어떤 민원을 해결할 때는 “조건을 결부시키지 않겠다”는 기본원칙을 탈피하여 상대방이 원하는 적절한 요건이나 조건을 받아줌으로써 합의를 가져올 수 있다. 정부 부처 간 첨예한 대립을 해결하기 위해서 역시 일방적인 요구보다는 상대방이 원하는 반대급부가 무엇인지 먼저 파악할 필요가 있다고 본다.

3. 다수 이해당사자 관련 정책조정

중소기업 단체수의계약제도 개선

단체수의계약제도는 그동안 중소기업의 판로 확보와 경영 지원에 효과가 있었음에도 불구하고 보호위주의 정책으로 경쟁력 강화에는 부정적인 요인으로 작용했다. 또한 관련 협동조합과 회원사간 편법 활동 등으로 계속적인 민원이 제기돼 왔다.

이에 정부는 당정협의, 공청회, 전문가회의를 시행하고 국회의 논의를 거쳐 2년간 유예기간을 두고 2007년 1월 1일부터 폐지하기로 관련법을 개정했다. 본 사례는 이에 따른 보완 대책을 추진하는 과정에서 관련 협동조합 등의 반발로 심화된 갈등을 조정한 사례이다.

중소기업 단체수의계약제도

구 분	계 약 내 용
제도개요	공공기관이 물품의 구매시, 중소기업 협동조합과 수의계약을 체결하고, 조합이 사후 물량을 배정 - 공공기관 : 정부, 자치단체, 정부투자기관과 기타 특별법인 등 - 중소기업협동조합 : 전국조합 181개, 연합회 26개 (지방조합 343개)
품목수	1965년 181개에서 1983년 1,474로 최대로 증가 후, 지속적 축소 - 154 (2001) → 149 (2002) → 146 (2003) → 138 (2004) → 125 (2005) → 95 (2006)
납품실적 및 참여업체수	1985년 이후 품목수 감소에도 불구하고, 납품실적은 지속 증가 - 1988년 1조원 → 1992년 2조원 → 1994년 3조원 → 1999년 4조원 → 1995년 4.9조원 1983년 이후 꾸준히 증가, 1999년 11,000개사를 넘어, 2003년 13,002개사에 이른 후, 2005년도에는 11,023개사 (종업원 5인 이상 제조업체 중 13% (2005년) 점유)
공공기관의 단체수의계약 구매 비중	단체수의계약 납품규모는 (2005년) 공공기관 총구매액 83조원의 5.9%, 중소기업제품 구매액 57조원의 8.6%를 점유

제도 개편 과정과 반발

단체수의계약제도는 공공기관의 구매력을 활용, 중소기업의 판로를 확보해 경영안정에 기여했으나 장기적으로 해당 업계 전반의 경쟁력을 확보하는 데는 명백한 장애요인으로 작용해 왔다. 특히 향후 글로벌 시장에서의 무한경쟁 시대에 중소기업의 적응력 확보를 위해서는 경쟁을 촉진하는 제도로의 전면개편이 불가피했다. 다만 경쟁체제로의 전환단계에서 중소기업의 판로가 위축되고 상대적으로 영세기업의 경영 애로가 확산될 수 있으므로 중소기업의 시장 확대와 일시적인 영세기업 경영애로 해소를 위한 대안 마련과 중소기업계의 대응 기간을 고려, 충분한 유예기간을 두고 제도 개편을 시행하기로 했다.

단체수의계약제도에 대한 개선은 꽤 오랜 기간 동안 이뤄져 왔다. 1994년 12월에는 「중소기업진흥및제품구매촉진법」을 제정해 UR정부조달협정 체결에 따른 단체수의계약 물품수를 점진적으로 축소하고 물량배정기준을 조정하는 한편 운영합리화 등 제도 개선 방안을 마련했다.

1999년 2월에는 「카르텔일괄정리법」 제정에 따라 「중소기업진흥및제품구매촉진법」을 개정해 1999년부터 2001년까지 매년 1998년 물품수인 258개의 20%씩 축소를 하기로 해 제도개편의 틀을 마련했다. 그러나 2000년 12월 중소기업 협동조합들의 요구에 따라 물품수를 154개 이내로 유지하도록 동법이 재개정되면서 물품수를 소폭 축소하는 것으로 마무리 됐고 제도개편은 결국 실패했다.

참여정부 출범 이후 보호 위주의 중소기업 정책이 시장친화적이며 경쟁력 강화 위주로 전환되면서 대표적인 보호제도인 단체수의계약제도에 대한 본격적인 개편이 착수됐다.

단체수의계약제도 폐지를 위한 기본계획

구 분	계 획 내 용
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업제품의 판로확대를 위해 관련법을 근거로 단체수의계약제도 운영 중소기업제품의 판로확보에 기여하였으나, 기업 경쟁력 약화의 원인이 되고, 일부 조합의 파행운영, 시장환경 변화에 따라 제도의 존폐 논란 지속
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> 감사원, 공정위, 중기청 합동조사 후 문제품목은 2003년 대상에서 우선 제외 산업연구원의 제도개선 용역결과(9월)를 토대로 부적격 품목은 2004년 말까지, 잔여품목은 2005년부터 단계적으로 폐지
추진일정	<ul style="list-style-type: none"> 단체수의계약에서 제외된 품목은 중소기업간 경쟁품목으로 전환하여 관련 중소기업의 판로난을 완화 전체자료 분석 및 의견 수렴 (2004.03~04월말) 제도개편 시안 (2004.06월) 및 대안 마련 (2004.07월)

2003년 6월 마련된 중소기업정책 개편안에서 “단체수의계약제도는 폐지하되, 중소기업간 경쟁제도로 전환해 관련 품목의 판로 확보를 위한 대안제도를 도입한다”는 내용을 담았다. 이어 2004년 3월 제도개편 방향, 추진일정 등을 담은 단체수의계약제도의 폐지를 위한 기본계획이 수립됐다.

이에 따라 유관부처, 학계, 연구계, 시민단체와 조합대표를 포함한 16인으로 단체수의 계약제도개편위원회가 출범돼 단체수의계약제도 폐지 및 보완대책 마련 등 기본방향을 설정했다. 위원회는 제도 개편을 위해 5차례 회의를 개최하고 ‘단체수의계약 폐지 시 중소기업의 수주기회 확대’, ‘가격안정을 위한 보완대책’ 등을 마련했다. 특히 과거 단순한 팔아주기식 지원시책을 벗어나 ‘혁신형 중소기업의 초기시장 형성과 판로 지원을 위한 우수 기술개발제품 구매확대 방안’을 핵심으로 하는 ‘중소기업의 경쟁력 강화 정책’으로 전면 개편하는 안을 준비했다.

이러한 논의를 거쳐 마련된 단체수의계약제도의 폐지와 이에 따른 중소기업 공공구매 확대를 위한 보완대책등을 반영해 2004년 1월 「중소기업진흥및제품구매촉진에 관한 법률」을 개정·공포했다. 단체수의계약제도는 폐지하되, 2년간 유예하도록 하고 중소기업자간 경쟁 의무화 및 기술개발제품 구매확대제도 등을 주요내용으로 하는 보완대책은 2005년 7월부터 단계적으로 시행하기로 했다.

그러나 중소기업협동조합과 일부 중소기업계는 “제도 폐지시 대기업 또는 중견기업에 의해 일부 해당 품목에 대한 독과점이 형성돼 영세기업의 대규모 부도·폐업 발생 등 심각한 부작용이 우려된다”며 반대 입장을 밝혔다. 특히 1965년 제도 도입 이후 공공기관과 수의계약 이후 조합원사에 해당 물량을 배분하는 과정에서 기득권층화된 협동조합과 소수 조합원사들이 제도를 폐지할 경우 수십년간 유지된 자신들의 기득권이 소멸될까 우려해 강하게 반발하면서 중소기업계 내부에서의 갈등도 심화됐다.

중소기업의 계력(鶏力), 단체수의계약제도

단체수의계약제도의 폐지시한이 다가오자 2006년 10월에는 783개 중 콘크리트, 조리 기계조합 등 15개 조합이사장이 중심이 돼 ‘단체수의계약유예대책위원회’를 자체 구성하고 2년간 유예돼 온 단체수의계약제도를 또다시 유예하기 위한 결의대회를 2006년 10월 13일 중소기업중앙회에서 개최했다. 이들은 2006년 11월 8일 단체수의계약 유예 쟁기대회를 개최하고 제도 폐지시기 3년 유예를 요청하는 탄원서를 국무총리실

및 중소기업청에 제출하는 등 제도유예를 위한 활동을 지속적으로 전개했다. 그러나 감사원은 “기업애로신고센터에 단체수의계약제도와 관련한 민원이 지속적으로 접수되고 있으며 감사 결과 단체수의계약제도가 본래의 목적과는 달리 많은 문제점이 있는 것으로 나타났다”면서 “그 부작용이 심각한 수준에 이른 만큼 제도의 전면개편은 불가피하다”는 입장을 분명히 했다.

정부 역시 “단체수의계약제도의 폐지는 이미 법으로 통과된 사항이며 중소기업 스스로 자생하고 글로벌 경쟁력을 강화하기 위해서는 단체수의계약제도의 유예는 더 이상 불가하다”는 입장을 분명히 하고 협동조합과의 이해와 협조를 위해 적극적으로 대화와 설득작업에 나섰다.

이를 위해 협동조합의 대표기관인 중소기업중앙회를 통해 일부 협동조합의 불법적인 행동의 자제를 요청하고 정부 대화창구를 마련해 ‘단체수의계약유예대책위원회’와 상시 대화할 수 있도록 했다. 또한 국회 및 국민들의 이해를 돕기 위해 한나라, 열린우리당의 간사를 방문해 그간의 추진 경과, 보완대책 마련 내용 등 정부 입장을 설명하고 관련 내용을 보도자료로 언론기관에 배포했다. 이와 함께 협동조합을 대상으로 수차례 간담회, 정책설명회 등을 열어 정부의 보완대책을 설명했다. 특히 협동조합의 요구사항을 수렴해 정책에 반영하는 이해와 합의의 과정을 통해 제도개편은 마무리됐다. 이런 과정에서 과거 중소기업계의 오랜 기간 숙원사항이었던 최저가 낙찰제도를 폐지하고, 공사용 자재의 분리발주 제도 등을 신규로 도입했다.

확고한 의지, 투명한 진행, 폭 넓은 의견수렴으로 문제 극복

폐지논란에도 불구하고 오랜 세월 존속된 단체수의계약제도의 폐지와 새로운 공공구매제도의 도입을 성공적으로 마무리할 수 있었던 것은 정부부처 간, 정부와 협동조합 및 중소기업계 간, 중소기업계 간의 다양한 갈등을 무리 없이 해결했기 때문이다.

정부는 제도개편 초기에 잘못된 제도의 전면개편에 대한 명확한 의지를 천명하고 이를 제시된 일정에 따라 흔들림 없이 추진했다. 이와 더불어 학계, 연구계, 시민단체, 관련 정부부처는 물론이고 최대의 기득권층인 협동조합과 중소기업계 대표가 포함된 위원회를 구성하고 지속적인 토론을 통해 대안을 마련해 제시했다. 또한 중소기업계의 요구사항을 최대한 반영해 대안을 보완했고 중소기업계에서 환경변화에 적응 혹은 대비할 수 있는 충분한 유예기간을 부여했다. 더불어 공청회, 토론회는 물론이고 인터넷을

통한 토론 등 다양한 방법을 동원해 소수 기득권층 외에도 말없는 다수의 목소리까지 최대한 수렴해 반영했다.

본 사례는 이해관계자간의 다양한 갈등을 극복하고 정부의 정책을 수행하기 위해서는 ‘정부의 확고한 의지’, ‘개편 추진일정의 투명한 공개’, ‘이해당사자를 포함한 폭넓은 의견수렴’ 등의 과정을 거치는 것이 가장 중요하다는 교훈을 남겼다.

추진일지

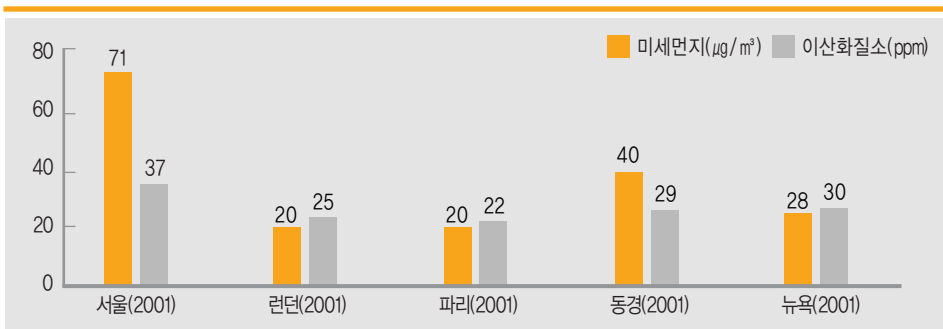
일 자	주 요 내 용
1994.12.	중소기업진흥 및 제품구매촉진법 제정 - UR정부조달협정 체결에 따른 단체수의계약 물품수 점진적 축소, 물량배정기준 조정, 운영합리화 방안 등 제도개선 방안 반영
1999.02.	카르텔일괄정리법 제정에 따라 중소기업진흥 및 제품구매촉진법 개정 - 1999년부터 2001년까지 매년 1998년 물품수의 20%씩 축소
2000.12.	중소기업진흥 및 제품구매촉진법 재개정 (의원입법) - 물품수를 154개 (1998년 기준 60/100) 이내로 유지토록 규정
2003.06.23	중소기업정책 개편 방안 보고시 제도개편 지시 - 단체수의계약제도는 폐지하되, 중소기업간 경쟁품목으로 전환하여 관련 중소기업의 판로난 완화
2004.03.	제도개편 방향, 추진일정 등에 대한 기본계획 수립 - 단체수의계약제도 폐지 및 보완대책 마련 등 기본방향 설정
2004.06.~08.	단체수의계약제도개편위원회 구성 및 회의(5차례), 간담회(2회), 실무워크숍(2회), 공개토론회 및 공청회개최 - 단체수의계약 폐지시 중소기업 수주기회 확대를 위한 보완대책 마련
2004.12.	중소기업진흥및제품구매촉진법 개정 · 공포 - 단체수의계약제도 폐지는 2년간 유예하여 2007.01.01부터 시행

수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제정

수도권 지역은 우리나라 인구의 약 절반 정도가 밀집해 살고 있는 거대 도시로 자동차, 공장, 주택 등 다양한 오염원으로부터 많은 오염물질이 배출돼 공기의 질이 악화일로에 있다. 현재 수도권의 먼지오염도는 선진국 수도와 비교해 볼 때 약 2~3배 정도 높고 특히 이산화질소 오염도가 상당히 높다. 우리나라의 대기오염으로 인한 사회적 피해비용은 연간 10조원으로 추정되고 있다.

이에 정부는 2003년 2월 국민의 건강을 보호하고 사회적 피해를 최소화하기 위해 ‘지역 배출허용 총량제’, ‘사업장 총량 관리제’, ‘경유차 배출가스 저감장치 부착’ 등을 주 내용으로 하는 ‘수도권 대기환경개선 특별대책’을 수립하고 특별대책 추진의 실효성을 높이기 위해 2003년 12월 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법」 제정을 추진했다. 이 과정에서 부처 간 이견이 발생했다.

OECD 주요도시국가와의 대기오염도 비교



대기오염으로 인한 사회적 피해비용

계(백만원/년)	NO _x	PM ₁₀	SO _x	VOC
10,637,726	1,500,525	4,432,665	4,068,025	636,511

특별법 제정을 둘러싼 이견들

부처간 이견의 핵심 쟁점은 특별법 제정 가부에 관한 것이었다. 환경부는 “날로 악화되고 있는 수도권 대기질을 더 이상 방치할 수 없기 때문에 대기오염 개선을 위한 특별법 제정은 절대적으로 필요하다”면서 “특별법이 제정되면 국민 건강보호, 경제발전과 기

술개발의 축진이 가능하다”고 주장했다. 그러나 기획예산처와 재정경제부는 “기존의 「대기환경보전법」을 보완하면 대기 환경을 개선할 수 있으므로 굳이 특별법을 제정할 필요는 없다”면서 “특히 수도권 대기환경개선을 위한 회계나 기금의 설치 불가하다”는 입장이었다.

건설교통부와 산업자원부 역시 자동차 및 사업장에 대한 규제는 과도하다면서 관련 조문 삭제를 강력히 요구하는 등 사실상 특별법 제정을 원천적으로 반대했다.

지속가능한 발전을 위한 합의

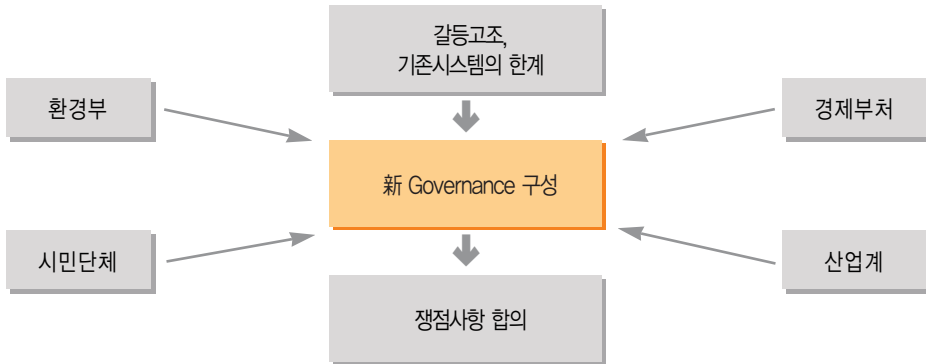
정부는 2002년 8월 국회, 시민단체, 관계 전문가들로 특별법 준비단을 구성해 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법안」을 마련했다. 그러나 경제부처와 산업계는 경제성장 저하를 이유로 특별법 제정 철회를 요구하며 강력 반발했다. 이에 국무조정실 주관으로 2002년 12월과 2003년 3월 2차례 조정회의를 개최해 조정을 시도했다.

그러던 중 2003년 3월 27일 경유승용차 기술발전 및 유럽과의 통상 마찰 등을 이유로 ‘경유차 판매 허용 방침’이 발표되자 환경단체와 언론은 오염물질을 다량 배출하는 경유차로부터 대기오염 저감을 위해 특별법 제정을 촉구하고 나섰다. 또한 2003년 4월 국회 환경노동위원회에서는 국민건강 피해 예방을 위한 특별법의 조속한 제정을 촉구하는 대정부 결의안을 채택했다. 경유차 판매 허용에 따른 강력한 보완 대책의 필요성을 주장하는 사회각계의 요청에 따라 2003년 5월 재정경제부 장관은 간담회를 통해 특별법을 2003년 내에 제정하고 범정부차원에서 T/F를 구성해 이를 논의하기로 한 정부방침을 발표했다.

이에 따라 2003년 6월 환경부, 국무조정실, 경제부처, 산업계, 시민단체 등 총 15인으로 T/F가 구성돼 쟁점사항들에 대한 심도 있는 토론과 협의를 벌인 끝에 합의를 이끌어냈고 마침내 2003년 12월 31일 특별법이 제정·공포됐다.

2004년 1월부터 정부는 전문가 토론회, 산업계 간담회를 추진, 특별법 하위법령안에 대한 협의를 시작했다. 그러나 산업계가 총량제 대상 사업장의 규모, 규제대상 지역 등에 대해 강력히 반발하자 산업자원부, 건설교통부, 재정경제부 등은 하위법령의 내용을 완화해줄 것을 요청했다. 산업계는 특히 대기관리권역내 사업장에 대한 총량규제 즉 사업장별, 연도별 대기오염물질 배출허용총량 및 삭감목표를 할당하고 위반 시에는

신 Governance 구성체계



다음연도 배출허용총량의 삭감 및 초과부과금 부과하는 내용에 대한 반발이 심했다. 대한상공회의소, 한국경제인연합 등은 “특별법은 국회, 정부, 산업계, 시민단체 간의 합의사항이다”라면서 “수도권 대기개선 특별법 시행은 수도권 지역내에 국한하고, 사업장 신증설 제한 관련 현행 예외조항을 유지하며 중국의 장거리 이동오염물질 유입에 대한 대책을 조속히 마련해 줄 것”을 요구했다.

이를 해결하기 위해 정부는 수도권 지역 내 산업체들과 90여 차례에 걸쳐 업종별 및 지역별 설명회, 공청회, 전문가 회의를 개최해 세부내용에 대한 협의를 시도했다. 수차례에 걸친 실무협상 끝에 이해당사자들의 일보 양보를 얻어냈고 마침내 쟁점사항에 대해서도 일괄 타결해 2004년 12월 31일 특별법 하위법령을 공포했다.

일괄 타결 내용

- 서울·인천·경기도 24개 시를 대기관리가 필요한 지역으로 결정
- 사업장 총량제 단계별 시행(2007.07./2009.07.)
- 기타 부과금 등 12가지 항목 합의

광범위한 의견 수렴과 토론으로 사회적 공감대 형성

본 사례는 정책구상 및 수립과정에서 기존의 환경정책으로 인한 오염물질 관리의 한계 점을 분석하고 선진국의 사례를 면밀히 조사해 국내 실정에 가장 적합한 새로운 개념의 ‘지속가능한 대기오염물질 관리수단’을 개발했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 이 과정에서 관련 전문가들과의 토론을 10여 차례 벌이고 관련 연구 사업을

2년 동안 지속적으로 추진한 점도 성과라 할 수 있다.

정책 추진과정에서는 끈기와 인내를 가지고 꾸준히 협의를 추진한 점과 이해당사자들이 모두 참여하는 신거버넌스를 구성해 상호간의 쟁점사항을 해결해 나간 점 역시 다른 입법사례와 비교해 매우 탁월한 것이었다. 특별법 제정과정에서는 100여 차례나 협의과정을 거쳤고 하위법령 제정 시에도 90여 차례 토론과 설명회를 실시하는 등 의견수렴 과정을 통해 사회적 공감대를 형성한 것도 주목할 만하다.

특별법 제정은 참여정부의 정책기조인 ‘광범위한 의견 수렴 및 토론’을 통해 사회적 갈등을 해결하고 국민과의 공감대를 형성했다. 이는 정책 수립의 모범적인 전형을 제시한 것으로 시사하는 바가 크다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2002.04.01	수도권 대기질 개선 추진 기획단 발족
2002.04.~06.	수도권 대기질 개선 특별대책 마련을 위한 전문가 검토
2002.06.26	수도권 대기질 개선 특별대책안 마련
2002.06.~08.	특별대책안 부처 및 산업계 협의
2002.08.31	특별법안 마련
2002.09.~10.	부처협의
2002.10.31	특별법안 입법예고
2002.11.~12.	부처협의
2003.01.~05.	부처협의
2003.02.	대통령직 인수위원회 결정
2003.03.27	경유승용차 시판 허용발표
2003.04.02	대통령 특별지시
2003.04.	언론보도 및 국회 촉구
2003.05.30	경제 장관 간담회
2003.06.04~07.03	Task Force 회의(9차례)
2003.09.19	규제개혁위원회 심사 완료
2003.10.15	법제처 심사 완료
2003.10.28	국무회의 의결
2003.10.31/12.18	국회 제출 및 본회의 통과
2004.01.~06.	특별법 하위법령 마련 및 산업계와의 협의
2004.06.17~08.25	하위법령 부처협의
2004.08.26~09.21	Task Force 회의(3차례)
2004.10.29	규제개혁위원회 심사 완료
2004.12.06	법제처 심사 완료
2004.12.31	하위법령 공포

골재수급 안정대책

2004년 2월 수도권 바다모래의 대부분을 공급하는 웅진군이 환경단체 및 지역주민의 골재채취 반대 여론에 따라 채취허가 절차를 중지시켰다. 그 다음 달인 3월에는 웅진군의 영향을 받은 태안군 역시 2004년도 분 채취허가 절차를 중지시켜 신도시 건설 등 건설 사업에 필요한 수도권 골재 확보가 어렵게 됐다. 웅진군과 태안군은 골재채취시 환경영향평가, 사업자가 납부하는 사용료 인상, 사용료의 주민 위주 사용 등을 요구하며 채취허가 재개를 반대했다. 이 일을 계기로 골재수급 안정대책을 마련하는 과정에서 이해당사자들 사이에서 갈등이 발생했다.

부처간 불협화음과 주민들의 요구

웅진군과 태안군의 채취허가 취소에 따라 건설시장에 동요가 일었고 이는 곧 사회적인 이슈로 떠올랐다. 이에 정부는 2004년 3월 2일 건설교통부, 환경부 등 관계부처와 환경단체, 주민 등이 참여하는 ‘관계기관 협의회’를 구성해 본격적인 조정에 들어갔다.

바다모래는 「광업법」에 의하여 광물(규사)채취 형태로 개발되거나 「골재채취법」에 의하여 골재 채취 형태로 허가를 받아 채취할 수 있다. 골재 채취 허가시 사업자는 지방자치단체에 공유수면 사용허가를, 환경부에는 환경영향평가를 요청해야 하며 지방자치단체는 해양수산부에 해역이용 협의를 요청해야 한다. 골재채취허가 이후에는 사용료를 징수하고, 복구예치금을 납부한 후 골재채취가 이루어진다.

협의회는 그동안 환경영향평가 없이 진행되던 골재채취에 대해 환경부로 하여금 해당 지방자치단체에 환경영향평가 관련 법령에 따라 적법하게 골재 채취를 허가할 수 있도록 명확한 유권해석을 즉시 통보하기로 해 웅진군과 태안군은 3월 3일부터 허가절차를 재개할 수 있게 됐다. 단기적인 골재부족 상황은 피해갔지만, 향후 장기적이고 안정적인 골재수급 대책을 마련하기 위해 2004년 5월을 시한으로 관계부처가 모여 협의에 들어갔다. 협의 기간 동안 국무조정실 주관 관계기관회의 6회, 주민면담 3회, 현장방문 2회, 관계기관협의회 3회 등을 개최해 웅진과 태안군이 요구하는 주민지원 사항을 구체화하고 공급원을 다변화하기 위한 관계기관 합의를 도출했다.

애초 바다모래 채취 중단은 골재 채취시에도 환경부의 통합영향평가법령에 따른 환경

영향평가를 받아야 하는가가 발단이 돼 나타난 문제다. 환경부는 환경 측면만을 고려해 불합리하게 법령을 해석했고 해양수산부는 건설교통부의 반대의견에도 불구하고 바다모래 채취 인근 지역을 습지보호구역, 생태계보전지역으로 일방적으로 지정했다.

해당 지방자치단체 시군의 경우에는 주민들의 민원증가로 허가를 기피했고 해당 시도지사들 역시 바다골재 채취로 인한 사용료 수입이 시·도의 수입이 되지 않는 점을 의식해 바다골재 채취예정지 지정을 지연시키는 경우가 많았다. 여기에 실질적 피해자인 덕적, 자월 주민들은 주민숙원사업 해결이 아닌 개인보상 등을 요구하고 나섰다.

대화와 설득을 설득 통해 합의점 도출

골재채취를 둘러싼 관계부처 간 갈등과 지자체 및 피해주민들의 이해관계가 극한으로 대립하자 해결은 요원해 보였다. 그러나 정부는 주택 등 민간건축과 도로, 철도 등 SOC 건설의 필수자재인 골재의 중요성을 고려해 국무조정실 주관의 골재수급대책위원회를 설치해 관계부처 간 협조체계를 구축·강화했다. 위원회는 골재수급안정의 필요성을 이해시키는 한편 관계기관회의를 통해 환경규제의 합리화 등 해당 부처의 양보와 이해를 이끌어내며 제도개선 합의점을 도출했다. 더불어 부존량 조사, 기술지원 등 골재관련 업무를 건설교통부로 일원화해 건설교통부가 책임지고 골재수급 안정을 추진하도록 개선했다.

또한 바다모래 채취의 최대 피해자인 주민들의 불만을 해소하기 위해 국무조정실장, 건설교통부장관이 옹진군수를 직접 면담하는 등 주민면담 3회, 현장방문 2회를 실시하고 요구사항 해결과 주민들의 이해와 협조 요청을 위해 정부 차원의 적극적인 노력을 기울였다. 이와 함께 공유수면 사용료를 인상하고 주민지원사업 수행에 필요한 재원마련을 위해 사용료의 일부를 가칭 골재채취에 따른 주민지원 특별회계 또는 기금으로 운영하도록 했다. 또한 지역개발사업 추진시 해당지역 주민을 우선 고용하도록 하는 등 피해지역 주민에게 실질적인 혜택이 돌아가도록 해 주민들을 설득했다. 그리고 반복적인 골재수급 불안정을 방지하기 위해 필요한 경우에는 건설교통부 장관이 직접 골재채취단지를 지정·운영하도록 제도화해 비상시 수급불안정에 대해 대비했다.

이러한 노력의 결과로 2004년 12월에는 옹진군에서, 2005년 1월에는 태안군에서 채취가 본격 재개됐다. 이와 함께 EEZ채취, 부순 모래 공급확대, 골재수입 등 공급원을 다변화해 수급안정이 실현되도록 했다.

국무회의에 보고된 골재수급안정대책 주요 골자

구 분	내 용
골재자원 조사 및 공급원 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 전 국토의 골재 부존가능지에 대한 조사(현재 70%완료)를 2009년까지 완료 • 새로운 바다모래 채취지역 개발, 배타적 경제수역(EEZ)에서의 채취, 남한강, 임진강 등의 하천골재 채취 등을 통해 골재공급을 확대 • 쇄사(부순모래)의 점유비율(현 10%수준)을 확대하고, 재생골재를 레미콘용으로 사용될 수 있도록 기술개발을 추진하는 한편, 중국 등에서의 골재수입방안 등을 강구 • 골재수급계획, 제도개선방안 등을 논의하기 위해 관계부처·환경단체·주민대표·민간전문가 등으로 「골재수급심의회」(위원장: 건설교통부 차관)를 구성·운영
모래채취 및 공급의 공공성확대	<ul style="list-style-type: none"> • 골재의 안정적 공급을 위해 불가피한 경우 건설교통부장관이 골재채취단지 및 단지관리자를 지정할 수 있도록 함 <ul style="list-style-type: none"> - 단지관리자(국가, 지자체, 정부투자기관)가 환경영향평가, 골재채취, 환경복원대책 수립토록 하고 - 광구별로 연차적으로 채취하는 광구단위 휴식년제 도입 추진
환경보호 강화를 위한 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> • 바다모래 채취시에도 예정지 제도를 도입하여 예정지 지정단계에서 사전환경성 검토 또는 환경영향평가 협의 <ul style="list-style-type: none"> - 지정면적 10만㎡~25만㎡은 사전환경성 검토 - 지정면적 25만㎡이상 또는 채취량 50만㎡이상은 환경영향평가 - 불법 채취 방지를 위해 채취선박의 위치가 기록되는 GPS(위성위치 표시장치) 설치를 의무화 • 2005년 중 해양의 환경평가업무를 해양수산부로 일원화하여 환경평가 절차 중복 해소

지역 발전의 고려와 근본적인 해결방안 마련 필요

국가적인 요구에 따른 사업이라 하더라도 해당 지역의 협조와 이해가 없으면 정책추진은 어려울 수밖에 없다. 예전처럼 무조건적인 희생을 요구할 것이 아니라 해당 지역의 발전과 정부정책이 서로 상생해 갈 수 있는 방향으로 정책을 추진해야 한다.

본 사례는 갈등이 발생하고 있는 부분에 대해 임기응변식으로 해결하지 않고 국가사업의 원활하고 안정적인 추진을 위해 장기적이고 거시적인 안목으로 문제를 바라보고 근본적인 해결방안을 찾아야 한다는 교훈을 주었다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2004.03.02	골재채취관련 관계기관 회의 개최(국무조정실) - 웅진군 바다모래 채취허가절차 재개 추진
2004.03.11	제 1차 골재수급관계기관 협의회(국무조정실) - 골재수급안정대책반(건교부), 해양환경대책반(환경부)을 각각 구성하여 5월말까지 골재수급종합대책을 마련키로 함
2004.03.17	관계부처 합동 웅진군 주민피해현장 방문, 주민설득
2004.03.18	골재수급안정대책반 1차회의 - 골재수급안정을 위한 검토과제 선정
2004.03.19	해양환경대책반 1차회의
2004.03.22	웅진군 업체별 · 광구별 물량배정계획 확정 2004년 채취허가계획량 1,600만㎥중 1차분 400만㎥ - 물량배정 후 덕적주민 300여명 군청 앞 집회(03.31)
2004.04.01	골재채취 관계기관협의회 개최(국무조정실) - 피해복구조사 및 주민지원방안 논의
2004.04.06	웅진군 주민면담(관계기관) - 웅진군 주민지원방안 등 설명 - 웅진주민, 민박시설 건설자금 용자요청
2004.04.08	골재수급대책반 3차회의(건교부) 및 웅진군 주민면담(국무조정실) - 부존량 조사 및 주민지원대책 논의
2004.04.09	제2차 해양환경대책반 회의 개최 - 누적영향평가제도 폐지하고 예정지제도 도입하여 예정지를 대상으로 사전환경성 검토 및 환경영향평가의 이행을 주장
2004.04.13	바다골재 부존량 조사방안 논의(건교부, 국토지리정보원)
2004.04.19	해양환경대책반 관계부처 실무회의
2004.04.19	관계부처 합동 등 주민설득작업으로 16개사에 241만㎥ 채취허가
2004.04.19	골재의 공영관리를 위한 골재채취법 개정에 대한 장관방침 결정
2004.04.22	골재채취 관계기관협의회 개최 - 골재수급대책반 및 해양환경대책반 성과보고 및 주민요구사항 검토
2004.04.24	웅진군 바다모래 채취재개
2004.04.27	쇄석골재 관계자 회의 개최(건교부) - 쇄석골재의 공급확대방안 논의 및 지자체 협조 요청
2004.04.27	수도권 레미콘 공급중단 - 바다모래 부족을 공급중단 이유로 표명하였지만, 실제로는 레미콘 가격 인상의 목적

2004.04.29	수도권 레미콘 공급관련 관계기관 회의(국무조정실) - 레미콘 공급재개를 위한 관계기관 조치사항 및 모래 등 레미콘 재료 안정적 공급방안 논의
2004.05.04	남한강 모래채취를 위한 관계국장회의(국무조정실)
2004.05.06	태안군 대체광구 개발을 위한 관계과장 회의(국무조정실)
2004.05.06	골재수급대책반 4차회의(건설교통부) - 골재수급안정 방안 추진상황 설명
2004.05.06	골재 공영관리방안에 대한 관계부처 협의
2004.05.12	골재수급종합대책 마련 관계국장 회의(국무조정실) - 환경규제의 합리적 개선안에 대한 관계부처간 이견
2004.05.14	골재수급종합대책 마련 관계과장 회의(국무조정실) - 환경규제의 합리적 개선안에 대한 이견 좁히지 못함
2004.05.17	골재수급종합대책 마련 관계국장 회의(국무조정실)
2004.05.25	골재수급종합대책 발표(국무조정실)

폐광지역 중금속 오염 대책

1990년대에 들어서자 1970년대 이전에 폐광된 금속광산 지역에 흩어져있던 광물찌꺼기, 폐광석 등이 주변 농경지, 하천 등에 영향을 주면서 환경오염 문제가 제기됐다. 이에 환경부는 1992년부터 폐금속광산 토양오염 정밀조사 및 복원사업을 추진해 왔다.

그러나 폐금속광산의 오염물이 농경지, 하천수 뿐 아니라 오염된 토양에서 생산된 농작물까지 2차로 영향을 끼쳤다는 주장이 제기됐다. 오염범위의 확대로 인해 관련 부처가 늘어난 데다 막대한 예산이 소요되는 복원사업을 효율적인 추진을 위해서는 관련부처들의 유기적 협조체제가 불가피했다. 이에 따라 2003년부터 국무조정실은 환경부, 산업자원부, 농림부 등 부처별 역할을 조정해 폐금속광산 업무가 이뤄지도록 했다.

2004년 6월에는 경남 고성군 폐광산 인근 지역의 농산물 오염 및 주민건강 피해 가능성 문제가 사회적 이슈로 등장했다. 이에 국무조정실 주관으로 환경부, 산업자원부, 농림부, 보건복지부 등 관련부처가 합동으로 농산물 등에 대한 중금속 실태조사를 실시했고 쌀 등 10대 농산물에 대한 중금속 기준 설정과 오염 우려가 있는 폐금속광산 농경지, 농산물 조사 등 대책을 마련했다.

부처간 업무중복과 당사자 이해의 상충

폐광지역 토양오염 대책에 있어 논란이 된 부분은 크게 두가지다. 그 하나는 바로 관계부처간 업무중복 문제였다. 2003년까지 환경부 및 산업자원부는 폐금속광산 토양오염 복원사업을 개별적으로 추진해 왔다. 그러나 그 결과 사업의 중복성 및 예산의 이중 사용 문제가 지속적으로 제기됐고 오염조사결과에 따른 복원사업이 적절히 이뤄지지 않는 문제점도 발생했다.

다음으로 논란이 됐던 부분은 국민 건강상 위해 문제와 해당 지역 이해당사자의 반발의 상충이었다. 2004년 경남 고성지역의 폐금속광산 인근 주민이 중금속에 오염되었을 가능성이 제기되면서 폐광지역 농산물의 중금속 오염과 이들 지역 농산물의 전국적 유통이 사회적인 파장을 몰고 왔고 인근지역 주민의 건강 위해 문제가 사회적 이슈로 떠올랐다. 정부는 농산물을 구입하는 국민들의 우려를 해소하기 위해 관계부처 합동으로 농산물에 대한 중금속 기준을 강화하는 한편 오염이 우려되는 광산 주변 농경지의

토양과 수질, 농산물에 대한 중금속 실태조사를 실시한 후, 오염기준 초과 농산물을 전량 수매해 폐기했다.

하지만 폐광 인근의 농산물조사 등은 해당 지역에서 농사를 짓고 있는 농민들에게는 생계 문제와 직결된 문제였기 때문에 반발이 커질 수밖에 없었다. 따라서 정부는 농민들의 피해를 최소화하고 동시에 오염 농경지 문제를 해결할 수 있는 다각적 대책을 모색해야 했다.

부처별 역할 분담과 이해당사자 조정으로 갈등 최소화

2003년 11월 17일 국무조정실은 폐금속광산 토양관리에 대한 부처별 역할분담 조정을 통해 기존에 개별 부처들이 수행해 오던 폐광산 관련 업무를 조정함으로써 폐금속광산 주변 토양을 종합적으로 관리할수 있는 기반을 마련했다. 환경부에게는 휴, 폐금속광산지역에 대한 오염현황 조사계획을 수립·추진하고 오염현황 조사결과와 복원방법 등에 관한 의견을 산업자원부, 농림부 등 관계기관에 통보하도록 했다. 산업자원부에게는 환경부의 조사결과를 고려해 오염이 확인된 폐금속광산지역에 대한 광해방지사업을 추진하고 그 결과를 환경부, 농림부 등 관계기관에 통보하도록 했다. 또한 농림부에게는 폐광 주변지역의 오염된 농경지에 대한 객토 및 토양 개량사업을 담당하고, 오염된 농경지의 농산물 안전성 조사를 실시해 오염이 확인된 농산물을 전량 수매·폐기하도록 했다.

한편 2004년 경상남도 고성군 병산마을의 폐광산 인근 주민들이 이따이이따이병의 의심증세로 문제를 제기하면서 주민건강영향 정밀조사가 실시됐다. 진단기준에 부합되는 주민은 없었으나 일부 주민은 혈중, 요중 카드뮴 농도가 높다는 결과가 나왔다. 이 결과로 폐광산 인근 주민의 건강영향에 대한 사회적 관심도가 커졌고 이 지역에서 생산되는 농산물 중금속 오염 여부에 대한 문제도 지속적으로 제기됐다.

이에 따라 2004년 10월 관계부처 합동으로 농산물 등 중금속 실태조사 및 대책마련에 들어갔다. 먼저 폐광 인근 농산물에 대한 중금속 오염여부를 밝히고 그 결과에 따른 대책 마련을 위해 식품의약품안전청 차장을 위원장으로 하는 '중금속기준설정위원회'가 구성·운영됐다. 2005년 7월부터는 평야지역 및 폐금속 광산을 대상으로 1년간 쌀 등 10대 농산물에 대한 중금속 실태조사가 실시됐다.

실태조사 결과, 폐광지역의 농산물 중 납과 카드뮴 기준 초과 비율이 각각 34.0%,

18.6%로 나타나 폐광산 지역 농산물 오염이 높은 것으로 드러났고, 이에 따른 대책 마련이 시급한 실정이었다. 마침내 2006년 9월 폐금속광산 농경지 오염과 관련해 관계 부처의 합동대책이 발표됐다. 정부는 조사 결과가 미칠 사회적 파장을 고려해 범정부 차원의 치밀한 장·단기 대책을 수립해 추진하기로 결정했다. 「광해방지법」의 주무부처인 산업자원부는 폐광관련 대책을 총괄하고 관련 부처는 고유 업무를 담당하기로 했다. 우선 식품의약품안전청은 현재 쌀에만 설정되어 있던 중금속 잔류 허용기준을 10대 농산물에 대한 납, 카드뮴 기준을 설정했다. 환경부와 농림부는 향후 오염이 우려되는 374개소의 폐금속광산에 대한 농경지 토양, 수질 및 농산물 안전성 조사를 동시에 실시해 오염 농작물을 수매·폐기했고 더불어 토양오염과 농산물 오염간 인과관계를 규명하기로 했다. 특히 농산물의 경우, 해당지역 농민의 생계문제와 직결되어 있음을 고려해 농산물 조사 여부를 사전에 통보했고 만약 오염되었을 경우에는 지자체가 수매하여 폐기할 수 있도록 해 국민건강 확보와 이해당사자의 반발 사이의 상충문제를 최소화할 수 있도록 했다.

체계적인 대응과 상충 이익의 조화가 관건

1990년대 초반 이후부터 폐금속광산 오염문제가 지속적으로 제기돼 왔으나 관련부처 간 업무조정 부족으로 개별적으로 추진돼 왔다. 그러나 2003년 업무조정을 통해 산업자원부, 환경부, 농림부의 역할을 분담했고 환경부는 폐금속광산 정밀조사를 실시해 그 결과를 관련 부처에 송부해 광해방지사업, 농경지 개량 등의 사업이 시행될 수 있도록 했다.

이후 폐금속광산 주변 농경지의 중금속 오염으로 인한 주민 건강상의 문제가 제기됨에 따라 보다 종합적이고 체계적인 관리대책이 필요함을 인식하여 관계부처 합동대책을 통해 식품의약품안전청의 ‘농산물의 중금속 잔류허용기준 설정’, 환경부의 ‘폐광지역 주민건강영향조사’, 환경부와 농림부의 ‘농경지 및 농산물 조사’ 등을 실시함으로써 이전보다 체계적으로 대응할 수 있었다. 특히 관련 이해당사자와 대책 수혜자인 국민의 이익을 적절히 고려해 양 집단에 미치는 피해가 최소화될 수 있도록 조치했다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
1992.~	폐금속광산 토양오염 정밀조사 및 복원사업 추진
2003.11.	폐금속광산 토양관리 부처별 역할 분담 조정
2004.06.	경남 고성군 폐광산 인근 지역의 농산물 오염 가능성 문제 제기
2004.10.	관련부처 합동으로 농산물 등에 대한 중금속 실태조사 실시 및 대책 마련 결정
2005.07.~2006.06.	평야지역 및 폐광산지역 농산물에 대한 중금속 실태조사
2006.09.	폐금속광산 농경지 오염과 관련 관계부처 합동대책 발표

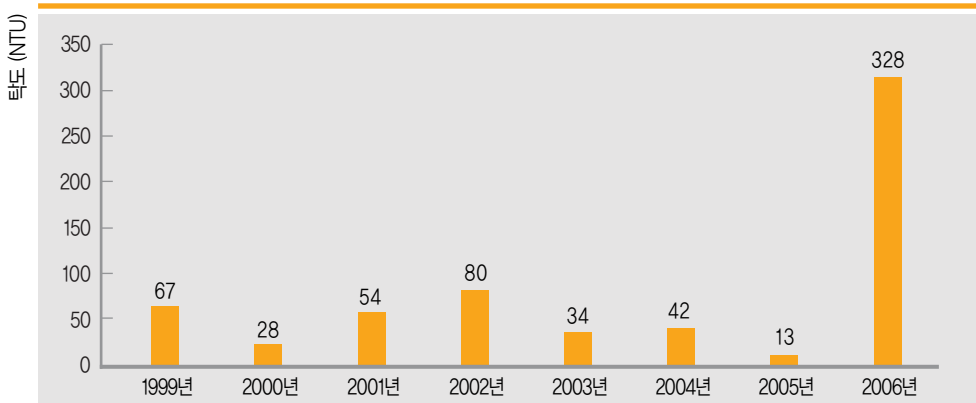
소양강댐 탁수저감대책

2006년 7월 강원도 인제, 양구 지역 등에 내린 집중호우로 상류 고랭지밭 등에서 쓸려 내려온 흙탕물이 다량 유입되면서 소양강댐 물이 매우 탁해지는 현상이 발생했다. 당시 집중호우에 따른 최고 탁도가 예년의 4배에서 25배까지 이르렀고, 예년에는 2~3개월 만에 댐 방류로 모두 빠져나갔던 흙탕물이 2006년에는 6개월 이상 남아 있었다.

탁수 현상이 길어짐에 따라 춘천지역 수돗물 정수비용이 2005년 3천8백만원에서 2006년 1억천만원으로 크게 높아졌고, 자연경관 훼손 등 강원 지역의 사회 문제로 대두되어 정부차원에서 대책을 마련할 필요성이 제기됐다.

이에 정부는 소양강댐에서 홍수로 인한 탁수 발생을 줄이고 발생한 탁수를 빠른 기간 내에 배출시키기 위한 방안을 마련하기 위해 국무조정실 주관으로 건설교통부, 환경부, 농림부 등 9개 기관 합동으로 탁수 저감대책을 수립하게 됐다.

연도별 소양강댐 방류수 최고 탁도



NTU(Nephelometric Turbidity Unit)란 Nephelometer를 사용하여 탁도를 측정하는 단위이다. Nephelometric 측정법은 산란광과 탁도(계량화된량) 간의 관계를 나타내기 위해 산란광의 측정은 조사광의 90도에서 이루어진다.

여러 부처의 다양한 이견 발생

소양강댐 탁수저감대책 수립을 위해 건설교통부, 환경부, 농림부, 해양수산부, 기획예산처, 소방방재청, 산림청, 강원도, 수자원공사 등 여러 정부부처 및 기관들이 참여했다. 다양한 부처가 참여한 만큼 부처 및 기관 간 이해에 따른 이견과 갈등도 많아 이를

조율하면서 대책을 마련하는 것은 결코 쉽지 않은 일이었다.

일단 강원도는 “주민들 사이에는 그 동안 수도권에 맑은 물을 안정적으로 공급하기 위한 정부정책으로 강원도 지역 내에 수많은 댐이 건설되어 환경적 피해를 당해왔고 개발이 제한돼 왔다는 피해의식이 만연하다”면서 정부의 적극적 대책을 촉구했고 “탁수로 인한 주민피해 등에 대해서도 보상해 줄 것”을 요구했다.



소양강댐 흙탕물 방류

환경부는 “이번 탁수는 대부분 소양강댐 상류 유역의 고랭지 밭이나 개간된 산지, 공장 등에서 흙이 쓸려와 발생한 것이므로 탁수발생을 억제하기 위해서는 상류유역에 대한 대책을 중심으로 탁수저감대책을 수립해야 한다”면서 “이를 위해서는 환경부가 중심이 되어 대책을 수립할 필요가 있다”고 주장했다. 건설교통부와 수자원공사는 “소양강댐을 관리하고 있는 운영주체로서 토사 발생은 상류지역에서 일어났지만 소양강댐에서 일시에 배출하지 못하고 정체시켜 강원도와 하류에 지속적으로 탁수피해를 유발시키는 것에 책임을 공감한다”며 “하천 및 댐 내에서 취할 수 있는 모든 방안을 마련해 탁수저감대책을 수립하겠다”는 입장이었다.

그 외 농림부, 해양수산부, 소방방재청, 산림청은 예산확보의 어려움 등의 이유를 들어 탁수저감대책 수립에 소관 사업이 포함되는 것을 부담스러워 했다. 그러나 탁수대책 추진에 필요한 예산지원을 긍정적으로 검토하겠다고 기획예산처가 입장을 표명하자 대책수립에 보다 적극적이었다.

일사불란한 역할 분담과 조정으로 대책 마련

2006년 9월 춘천시와 강원도는 2006년 7월 강원지역에 내린 집중호우로 발생한 탁수

발생 문제해소를 위한 소양호 탁수방류에 대해 대책을 마련해 줄 것을 정부에 요청했다. 또한 지역 시민단체에서도 2006년 9월 ‘북한강 흙탕물 대책 토론회’ 등을 개최하면서 정부의 적극적 대책을 요구했다. 이에 건설교통부와 수자원공사는 합동으로 2006년 9월 5일, 6일 이틀 간 탁수방류 현장조사를 우선 실시했고 국무조정실은 소양강댐 상류 고랭지밭 현장을 방문하고 2006년 11월 해당 지자체와 지역 시민단체에 대한 의견수렴을 실시했다.

그 후 2006년 11월부터 2007년 3월까지 국무조정실 주관으로 관계기관 실무회의를 6차례 개최해 정부 대책안을 마련했다. 일단 건설교통부, 환경부, 농림부, 소방방재청, 산림청, 강원도, 해양수산부, 수자원공사 등 관계 기관별로 소양강댐 탁수 저감대책 수립을 위한 역할을 분담하고, 각 기관별로 탁수 저감을 위한 시설대책 및 제도개선 사항들을 제시하게 했다.

부처별 역할 분담

부처(기관)	해 당 업 무
농림부	밭기반 정비사업 등 고랭지밭 및 경작지 주변 정비 농업용저수지 건설 영농방법·제도 등 개선
환경부	환경기초시설 설치 고랭지밭 비점오염 저감사업 및 비점오염관리지역 지정
건설교통부	탁수 일시배제시설, 하천정비사업
해수부	저수지내 어족보호사업
소방방재청	소하천 정비 등 토사유출 저감 대책
산림청	사방댐 건설, 임도 개량, 담육역 숲가꾸기 사업 등
강원도	토사불법채취 및 객토행위에 대한 단속철저등 관리강화 영농방법·제도 개선
수자원공사	방류설비 개량(선택취수설비) 저수지 어족보호사업 및 탁수자동측정장치 설치 등

특히 탁수로 가장 심각한 피해를 보고 있는 강원도 요구 사업에 대해서는 해당부처별로 적극적인 검토를 거쳐 반영하도록 하여, 농림부의 밭 기반 정비사업, 환경부의 고랭지밭 비점오염저감사업, 산림청의 한계농지산림복원사업 등을 포함시켰다.

아울러 부처별로 제시한 탁수저감 방안에 대해 2006년 12월부터 2007년 3월까지 수

공연구조 등이 시뮬레이션을 실시하고 조정·보완작업을 거치도록 해 탁수저감효과를 극대화할 수 있도록 했다. 또한 외부전문가의 다양한 아이디어와 조언을 정책에 반영하기 위해 2007년 3월 6일 강원대 김범철 교수, 한강물환경연구소 공동수 소장의 자문을 받아 탁수저감대책을 보완했다.

한편, 대책 추진과정에서 건설교통부와 환경부 중 대책 추진 주관을 어느 부처로 할 것인가에 대한 조정이 필요했다. 국무조정실, 건설교통부, 환경부 3자 협의를 통해 건설교통부는 댐내 대책을 마련하고, 환경부는 댐상류지역에 대한 유역대책을 마련하기로 하여 양 부처가 공동으로 대책을 시행하도록 하였다.

실무회의가 우여곡절 끝에 마련한 탁수저감대책안은 2007년 3월 9일과 16일 2차례 국장급회의를 개최해 강원도 요구사항에 대한 부처별 지원계획을 종합 검토하고, 2007년 3월 21일 국정현안조정조정회의에서 최종적으로 확정했다. 더불어 후속조치는 환경부 주관으로 2007년 상반기까지 수립하게 시달렸다.

환경보존을 개발사업의 일부로 인식해야

소양강댐 탁수발생의 가장 큰 원인 중 하나는 강원도 인제, 양구 등 소양강 상류지역에 대한 무분별한 고랭지 밭 개간과 복토에 따른 토사 유출이다. 따라서 이번 대책에는 산간지역에 위치한 농경지로부터 유출되는 토사를 막기 위한 시설대책과 산지 불법전용을 방지하기 위한 단속 강화등의 제도개선이 포함돼 있다. 하지만 불법 개간을 단속해야 할 강원도 등 지자체가 이 문제에 대해 엄정하고 단호하게 대처하지 못한다면 향후 한계농지 산림복원에 대한 제도개선 사항은 효과가 없을지도 모른다.

지금까지 댐건설을 계획하면서 탁수발생과 같은 환경문제의 발생에 대비한 검토는 전혀 없었다. 또한 무분별한 산지개발로 인한 산사태 등이 폭우와 연계돼 전혀 예견치 못한 탁수문제로 비화될 지는 아무도 관심을 갖지 않았다. 소양강댐 탁수문제는 환경문제를 고려치 않은 무분별한 개발로 인해 발생한 사고임을 우리 모두 인지해야 한다. 또한 본 사례를 다른 개발사업의 교훈으로 삼아 개발 이후 예기치 못한 사고에 대한 대처능력을 키워야 할 것이다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2006.07.	강원도지역의 집중강우에 의한 산사태, 하천범람 등으로 소양강댐에 다량의 토사가 유입되어 고탁수 방류현상이 장기화
2006.09.06	소양호 탁수방류 대책강구 협조요청(춘천시, 강원도)
2006.09.05~06.	건설교통부·수공 합동 탁수방류 현장조사
2006.11.	국무조정실, 소양강댐 상류 고령지발 현장조사 및 해당지자체와 지역시민단체 의견수렴
2006.11.28	국무조정실 주관 소양강댐 탁수대책 관계부처 실무회의 - 농림부, 환경부, 건설교통부, 소방방재청, 산림청, 강원도, 춘천시, 수공 등 9개 기관 14명 - 소양강댐 탁수 저감대책 추진을 위해 부처별 기능에 따라 대책수립 역할분담
2006.12.18	관계기관 탁수조사 및 관계부처합동 대책초안 마련 - 선택취수시설 및 일시배제시설 등 댐내대책, 산지불법 점용 단속 등 제도개선이 포함된 유역대책 마련
2006.12.~2007.03.	댐 관리대책 및 유역대책 시행에 따른 효과분석(KDI 및 수공연구소)
2007.01.09~03.02	소양강댐 탁수대책마련 관계부처 실무회의(4차례) - 탁수저감 대책의 세부 사항에 대한 부처별 검토 및 협의
2007.03.06	외부전문가 자문 실시(강원대 김범철 교수, 한강물환경연구소 공동수 소장)
2007.03.09	국장급회의를 개최하여 부처별 계획에 대한 종합검토·조정 - 쟁점사항, 예산확보 및 강원도 추가 요구사항에 대한 실무검토 및 보완을 거쳐 재논의
2007.03.16	2차 국장급회의를 개최하여 부처별 계획에 대한 종합검토·조정 - 탁수저감 대책 사업기간 및 사후 점검평가 기간 단축·조정 - 소하천정비 및 한계농지산림복원사업 등 쟁점사항 정리 완료
2007.03.21	‘국정현안정책조정회의’에 상정하여 최종 확정·추진 - 원안을 수용하면서 한계농지 등에 대한 근본적인 대책 마련과 제도개선 사항 등에 대한 주민 홍보·교육을 바탕으로 대책 추진

4. 주관부처 지정

외국국적 동포 방문취업제 도입

그동안 중국 및 구소련 등에 거주하는 동포들은 미국, 일본 등 거주 동포에 비해 국내 출입국과 체류활동 범위 등에 있어 상대적으로 소외받아 온 게 사실이다. 이런 동포들의 자유로운 고국 왕래와 취업 확대 등으로 차별을 해소하고 이들을 포용해 한민족 네트워크를 공고히 해 국가경쟁력을 강화할 필요가 있었다. 이에 따라 법무부는 동포 포용정책의 일환으로 중국, 구소련 지역 동포들에 대해 외국인 인력관리차원에서 접근하는 현행 고용허가제의 틀을 벗어나 방문취업제 도입을 추진하기로 했다. 하지만 노동부, 외교통상부 등 관계부처에서 일부 이견을 제시해 갈등이 발생했다.

특히 노동부는 “입국 예상자 수에 대한 정확한 통계가 미비한 상태에서 국내 노동시장에 대한 파급효과를 예측하기 어렵고 건설업 등에서 내국인 일자리 침해 가능성이 높다”면서 “대규모 동포입국에 따라 일자리가 부족해 질 경우 취업 브로커의 출현 등 국내의 사회적 비용 증가가 예상되므로 현재의 노동부 소관 고용허가제(외국인력제도) 틀 안에서 이를 개선해야 한다”고 주장했다.

국내 일자리 부족과 해외 동포사회 위축 우려

중국, 구소련 동포들의 방문취업제에 관해 먼저 제기된 쟁점은 국내 저소득층 일자리

부족 등 실업문제였다. 노동부는 “중국, 구소련 동포들을 대상으로 입국문호를 확대해 단순 노무분야인 32개 업종에서 취업이 가능토록 할 경우 노동시장의 충격이 예상된다”고 전제하고 “친척 있는 동포와 친척 없는 동포를 포함한 총 비자쿼터 설정과 300인 이상 대기업, 소매업 등 일부 업종에 대한 취업제한 및 사업자의 내국인 구인노력 등 최소한의 노동시장 관리장치를 유지해야 한다”고 주장했다.

다음 쟁점은 해외 동포사회의 위축 문제였다. 외교통상부는 “방문취업제가 도입될 경우 중국동포가 한국에 대량 입국하여 조선족 사회의 붕괴가 우려되므로 이에 대한 보완책 마련 등이 필요하다”고 하면서 방문취업제 도입에 대해 신중한 입장을 보였다.

갈등의 원인 파악과 대안 마련

2005년 11월 23일 국무조정실장 주재로 열린 1차 조정회의에서는 노동부에 방문취업제를 시행할 경우 노동시장에 미치는 영향 등 문제점을 조속히 파악하도록 하고 대안은 향후 일정을 정해 다시 논의하기로 했다. 우선 문제발생 관련 실태파악부터 하도록 조처한 것이다. 국내 노동시장 충격을 최소화하기 위해 외국인력정책위원회에서는 ‘연간 외국인력 총 도입규모에서 일반 고용허가제와 방문취업제에 쿼터를 배분하는 방안’과 ‘현재의 고용허가제 틀 안에서 특례인정을 확대하는 방안’이 함께 논의됐다. 또한 외교마찰을 최소화하기 위한 방편으로 ‘중국과 고용허가제 MOU를 조속히 체결해 동포가 아닌 중국인에 대해서도 국내 취업기회를 부여하는 방안’과 ‘동포가 아닌 중국인 중 한국에서 유학 중인 자의 배우자에 대해서도 방문취업(H-2) 비자를 발급하는 방안’이 논의됐다.

2005년 12월 26일 열린 국무조정실장 주재 2차 조정회의에서는 외국국적 동포 방문취업제도입에 대해 법무부, 노동부, 외교통상부가 원칙적으로 합의했다. 법무부는 출입국관리법령에 방문취업비자(H-2) 도입 등 외국국적 동포에 대한 취업기회를 확대할 수 있는 방안을 반영하기로 했고, 노동부는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등에 방문취업제 도입에 따른 국내 노동시장 보호방안을 검토하기로 했다. 일시 대량입국에 따른 부작용을 예방하기 위한 비자쿼터 설정과 관련해 ‘국내 친척이 있는 동포를 포함해 모든 동포에 대해 비자쿼터 설정하는 방안’과 ‘국내 친척이 있는 동포를 제외하는 방안’이 논의됐다. 또한 사업장별 동포 고용허용 인원의 제한여부와 관련해서는 ‘사용자가 동포 고용전 일정기간 내국인 구인노력 후 노동부로부터 인력부족확인서를

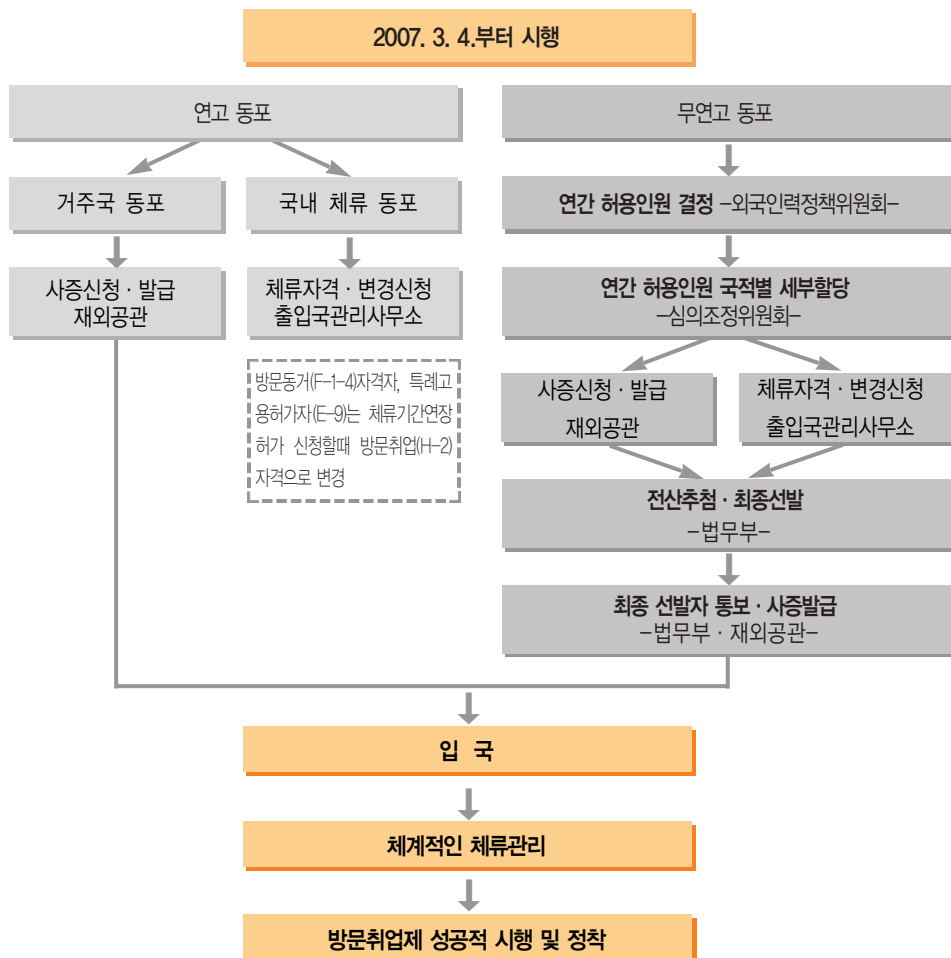
발급받아 동포를 고용하도록 하는 방안'과 '별도 고용허가 절차 없이 동포와 근로계약을 체결한 후 고용신고만 하도록 하는 방안'이 검토됐다. 취업업종과 관련해 '300인 이상 대기업, 대형 할인마트 등 소매업, 인력부족이 낮은 업종 등은 동포 고용을 불허하는 방안'과 '취업업종을 제한하지 않는 방안'이 논의됐고 동포의 출입국신고의무와 관련해서는 '동포에 대해 외국인등록, 체류기간연장허가 및 근무처변경신고 의무 면제 방안'이 논의됐다.

2006년 3월 23일 열린 제3차 조정회의에서 방문취업제 도입에 원칙적으로 합의했고 사용자가 동포를 고용하려면 개별 건별로 발급받아야 하는 동포고용가능 확인서를 2년의 유효기간 설정과 함께 일괄적으로 발급받는 방식으로 개선하기로 했다. 또한 방문취업제 시행 이전에 입국한 동포에 대해서도 입국한 날로부터 3년까지 취업이 가능한 방문취업비자(H-2비자)를 발급하기로 했다. 방문취업제의 법적 근거와 관련해, 방문취업비자(H-2비자) 부여 대상 등은 「출입국관리법」에 규정하고 인력부족확인서 발급요건 등은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 규정하는 방안이 검토됐다. 또한 동포 입국 및 체류요건은 「출입국관리법」으로 규정하고 사업주 고용 절차 및 요건은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 규정하는 방안이 논의됐다. 방문취업제의 담당 기구와 관련해 최종심의기구인 국무조정실장을 위원장으로 하는 외국인력정책위원회에서 관장하되 실무협의 기구는 법무부 차관을 위원장으로 하는 재외동포의 출입국 및 체류심의 조정위원회회를 활용하는 방안과 최종 심의기구인 외국인력정책위원회에서 관장하되 실무협의 기구는 노동부 차관을 위원장으로 하는 외국인력고용위원회회를 활용하는 방안이 함께 논의됐다.

2006년 3월 31일 열린 4차 조정회의에서는 3차 조정회의 때 합의하지 못한 사항을 모두 합의해 조정을 완료하고 방문취업제도 합의서를 작성했다. 갈등조정 결과, 비자 발급과 관련해서는 방문취업비자(H-2)의 1회 체류기간 상한을 3년으로 하되 5년 유효 복수비자를 발급해 자유로운 출입국을 허용하기로 했고 국내 친족, 호적이 있는 동포 등은 비자쿼터를 제한하지 않되 국내 연고가 없는 자는 비자쿼터를 설정하기로 했다. 더불어 비자 쿼터는 외국인력정책위원회에서 매년 결정하고 법무부는 「출입국관리법 시행령」에 이를 반영하기로 하였다. 이와 함께 노동시장 보호를 위해 사회풍속에 반하거나 내국인 선호도가 높은 업종은 취업업종에서 제외키로 했고 내국인으로 채우고도 부족한 인력은 동포고용을 허용하되 기존 고용허가제 사업장별 외국인 고용허용인원의 2배를 초과할 수 없도록 했다. 방문취업제 담당 심의는 1차적으로 재외동포 출입국

및 체류심의조정위원회가 맡기로 했고 최종적으로는 외국인력정책위원회가 의결하기로 했다. 동포의 취업 절차는 취업 시 허가제에서 신고제로 전환하고 동포 편의를 위해 인터넷, 우편 등에 의한 신고를 허용기로 했다. 사용자의 동포고용절차 간소화를 위해 기존 고용허가제에서 동포를 고용할 때마다 개별 건별로 고용허가를 받도록 했던 것을 내국인 구인 노력을 하였음에도 구하지 못한 부족 인력 수를 기재한 동포고용가능확인서(3년 유효)를 방문취업제를 통해 일괄적으로 발급하는 것으로 전환했다. 또한 법무부, 노동부에 관련법령의 개정과 방문취업 쿼터 설정에 따른 선발기준 마련 등 추진에 만전을 기하도록 조치했다. 외교부에 대해서도 외교마찰 방지방안을 마련해 시행하도록 했다.

방문취업제 흐름도(PROCESS)



문제점 사전 파악과 협의로 제도 정착

본 사례는 방문취업제도라는 새로운 제도를 도입하면서 발생할 수 있는 문제인 ‘노동 시장에 미치는 영향’과 ‘관련 국가와의 외교적인 문제’를 사전에 파악하고 적극적으로 대책을 수립함으로써 사회문제가 될 여지를 사전에 차단하고 시행착오 없이 제도를 정착시켰다는 점에서 높게 평가할만하다. 또한 관계 부처들이 기존 고용허가제도와 충돌이 발생하지 않도록 관련 법령을 개정하고 외국인력정책위원회라는 협의기관을 통해 무연고 동포의 연간 허용인원을 결정하도록 하는 등 관련 부처간 합의를 통해 노동시장 혼란을 방지하는 합리적인 의사결정이 이루어지도록 한 점도 바람직한 것으로 볼 수 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2005.06.	법무부에서 가칭 ‘방문취업제’ 방안 마련
2005.11.09	대통령님께서 방문취업제 적극적 검토 지시
2005.11.23	1차 조정회의
2005.12.26	차관회의에서 ‘방문취업제’ 도입 결정
2005.12.26	2차 조정회의
2006.03.23	3차 조정회의
2006.03.31	4차 조정회의
2007.01.03	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 개정·공포 - 동법 시행령 개정(2007.02.28), 동법 시행규칙개정(2007.03.)
2007.02.28	출입국관리법 시행령 개정·공포(2007.02.28)
2007.03.04	‘방문취업제도’ 시행

새차증후군 업무관리

‘새차증후군’이란 차량의 내장재에서 방출되는 유해물질로 인해 피로, 두통, 눈과 피부 자극 등 소위 새집증후군과 유사한 증상이 나타나는 것을 말한다. 새차증후군으로 인한 건강 피해가 학계 연구 등을 통해 지속적으로 제기되자 유럽, 일본 등 외국에서는 새차증후군의 기준 마련을 위해 노력을 기울이고 있다. 우리나라도 부처별로 새차증후군에 대한 다양한 대책을 마련하고 있었다.

우선 2004년 12월 관계부처 합동으로 ‘실내공기질관리 기본계획’을 수립할 때 새차증후군관련 대책마련의 필요성이 제기됐다. 2005년 4월 세부추진계획 수립시 새차증후군 관련 연구계획을 제시한 건설교통부는 2005년 12월 1차 연구를 완료하고 2006년 2차 연구를 진행했다. 환경부 역시 새차증후군을 차량의 내장재에서 발생하는 유해물질로 인한 특수공간 실내공기질 오염문제로 인식해 국민건강보호를 위해 새차증후군 문제에 적극 대처하기로 하고 우선적으로 대중교통수단의 실내공기질 관리를 위한 조사, 연구와 함께 대책을 마련하고 있었다.

2006년 6월 건설교통부는 2006년 4월부터 시행된 국무조정실 ‘주관부처 지정, 운영제도’에 따라 ‘새차증후군에 대한 주관부처 지정’을 국무조정실에 요청했다. 이에 대해 환경부는 실내공기질로 인한 건강영향과 관련된 문제이므로 환경부가 주관기관이 되어야 한다며 이의를 제기했다.

환경보건 문제인가? 자동차 정책관리 문제인가?

새차증후군과 관련해 환경부와 건설교통부는 서로 주관기관이 되어야 한다고 맞섰다.

먼저 환경부는 새차증후군 문제는 산업경쟁력 확보나 안전차원에서 보다는 국민건강의 위해 예방 차원에서 접근해야 할 문제로 보고 “새차증후군 관리기준을 마련하는데 국민건강에 대한 영향을 최우선적으로 고려해야 하므로 환경보건 및 실내공기질 관리의 주무부처인 환경부가 주관부처가 되는 것이 바람직하다”는 입장을 제시했다.

그러나 건설교통부는 “장기적 인체영향보다는 일시적 두통 등으로 인한 자동차 안전운행 여부가 더욱 중요하다”며 “자동차 제작단계에서부터 고려해야 할 문제이므로 자동

차의 제작, 인증, 검사 등 자동차 전반에 관한 정책관리를 수행하는 건설교통부가 업무를 주관할 필요가 있다”고 반박했다.

이에 환경부는 “그간 다양한 공간의 실내공기질 기준 마련, 건축자재 등 실내공기 오염원 관리, 대중교통수단 차량내 공기질 관리기준 마련 등 종합적으로 실내공기질 문제에 환경부가 대처해 왔고 일반국민들이 새차증후군을 안전문제 보다는 환경문제로 인식하고 있는 점도 고려할 필요가 있다”고 주장했다. 다만 새차증후군 관련 연구가 초기단계로 앞으로 관계부처 및 업계에서 보유한 기존 인프라를 활용해 상당기간 동안 조사, 연구를 해야 하므로 관계부처, 업계, 민간 전문가가 참여하는 민관 협의체 구성 등 협력체계 구축을 통해 새차증후군 대책을 수립할 필요가 있다고 밝혔다.

반면 건설교통부는 “새차증후군은 우리나라의 주력산업 중의 하나인 자동차 산업의 미래 경쟁력 확보와 안전운행과도 밀접한 관련을 가진 사안이므로 차량 제작시부터 적절히 관리할 수 있는 체계구축이 필요하다”면서 “건설교통부는 2005년 5월부터 12월까지 1차적인 실태조사를 실시했고, 이어 2006년 3월부터 12월까지의 후속연구를 통해 새차증후군의 유발물질 배출 저감 대책, 관리기준안 마련 및 관리지침서 제작 등 종합적 대응체계를 구축해 나가고 있다”고 밝히고 건설교통부가 주관부처로 지정되는 것이 당연하다고 주장했다.

합리적인 판단으로 주관부처 지정

환경부와 건설교통부의 이견이 너무 팽팽해 의견접근이 녹록치 않은 상황에서 국무조정실 주관으로 2006년 7월 18일과 7월 26일 두 차례에 걸쳐 관계기관 담당과장 및 실무자가 참여하는 새차증후군 업무관리 주관부처 지정을 위한 실무회의가 개최됐다. 실무회의 논의결과, 지하철과 버스 등 일반대중이 주로 이용하는 대중교통수단에 대한 실내공기질은 환경부에서 관리하고 있지만 개인 소유의 자가용 자동차는 개인 책임이 크다고 판단되고 국민건강 영향, 자동차의 안전운행, 업무관련성, 관리 감독의 합리성 및 용이성 등을 고려할 때 자동차의 전반적인 정책을 관리하는 건설교통부가 새차증후군 주관부처로 지정되는 것이 옳다는 결론이 내려졌다.

다만 건설교통부는 환경부와 공동으로 실내공기질로 인한 장기 인체영향을 연구하여 관리방안을 마련하고 산업자원부 기술표준원과 공동으로 건설교통부에서 기실시한 조사방법, 선진국 사례 등을 토대로 새차증후군에 대한 KS 표준시험방법을 마련해 향후

연구, 시험, 조사 등에 활용하기로 했다.

이와 함께 산업자원부와 환경부 등 관계부처, 업계 및 민간전문가 등이 참여하는 민관 협의체를 구성·운영해 관리기준 설정, 대책수립, 지도 및 감독 등 관련 대책의 원활한 수립과 이행, 중복투자의 방지, 현안의 총괄적인 조정 등을 수행하게 했다. 주관부처인 건설교통부는 민관협의체를 중심으로 종합적으로 정책을 추진하고, 국무조정실은 정기적으로 과제 추진상황을 점검·지원하고 필요시 조정하기로 했다.

업무 분야 조정을 통해 업무 효율화 추진

‘새차증후군’ 주관부처 지정은 환경부와 건설교통부간 업무분야의 명확한 설정을 통해 관련 업무를 효율적으로 추진하는 계기를 마련했다. 특히 환경부는 주로 국민건강영향에 대해 국가적 대응이 시급한 대중교통수단의 공기질관리 업무에 집중할 수 있게 됐다.

이에 따라 환경부는 ‘지하철 등 대중운송수단의 실내공기질 실태조사 및 관리방안 마련 연구’를 추진하고 2006년 6월 27일 ‘대중교통수단 실내공기질 관리 방안 마련을 위한 공청회’를 거쳐 2006년 12월 28일 ‘버스, 지하철 등 대중교통수단 실내공기질 가이드라인’을 확정했다. 더불어 대중교통수단 실내공기질 관리를 위해 대중교통수단 실내공기질을 주기적으로 모니터링하고 차량 제작사 및 대중교통사업 등과 함께 ‘정책협의회’를 구성해 자율점검 활성화를 통한 가이드라인 준수를 유도하는 등 대중교통 실내공기질 향상에 많은 성과를 올릴 수 있었다. 자동차에 대해서는 건설교통부가 2007년 6월 5일 ‘신규제작 자동차 실내공기질’ 가이드라인을 마련하고 후속조치를 추진하고 있다.

일본, 미국, 호주 등에서도 새차증후군 관련 연구 등이 진행되고 있는 것을 볼 때 자동차산업의 경쟁력 확보, 운행시 안전성, 위해성 평가 등을 위해 이번 새차증후군 관리대책 마련은 시기적절한 것으로 평가된다. 다만 아직까지 관련 규제를 마련한 국가가 없고 이에 대한 연구가 많지 않으므로 관리기준 마련 등 대책 수립시에는 체계적 연구와 함께 관계부처, 업계 등과의 충분한 협의를 통해 추진할 필요가 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2004.12.	관계 부처 합동의 '실내공기질관리 기본계획 수립' 시 새차증후군 대책마련 필요성 제기
2005.04.	새차증후군 관련 연구계획 제시(건설교통부)
2005.05.~12.	새차증후군 1차 실태조사(건설교통부)
2006.03.~12.	새차증후군 후속연구(건설교통부)
2006.04.	주관부처 지정·운영제도 시행(국무조정실)
2006.06.	국무조정실에 주관부처 지정신청(건설교통부)
2006.07.	새차증후군 관련 실무회의를 통한 주관부처(건설교통부) 지정

대리운전 관리대책

대리운전은 야간에 취객 등을 대상으로 자가용 자동차를 대리로 운전해주는 서비스이나 그 서비스를 제공하는 신종업종을 말한다. 1998년부터 대도시 유흥가를 중심으로 소규모로 시작됐지만 2002년 이후부터 연평균 30% 이상씩 성장하면서 전국으로 확대됐다.

현행 대리운전은 자유업으로 분류돼 정부의 관리나 규제 없이 관할세무서에 사업자등록만 하면 대리운전 사업소를 운영할 수 있다. 대리운전 이용이 증가하고 있지만 관리와 규제가 없어 무보험 차량, 요금시비, 교통사고 및 교통법규 위반, 대리운전 관련 범죄 등으로 이용자 피해가 적지 않았다. 또한 택시업계는 대리운전에 대해 업의 영역 침해, 이익감소, 운송질서 저해 등으로 민원을 제기했다.

이에 정부는 2004년 5월 국무조정실 주관으로 건설교통부, 경찰청, 금융감독원 등 관련기관이 참여한 가운데 대리운전에 대한 합리적 관리대책을 마련키로 했다. 그동안 대리운전 문제는 국회의원들의 관련 입법 발의, 노사정위원회에서 관련업체간 합의를 통한 정부 건의 등 지속적으로 정책의제가 돼 왔으며 주무부처 등과 관련한 논란도 커졌다.

주관부처 지정과 법제화 관련 논란

2005년말 기준으로 전국에는 약 6,600여 개의 대리운전 업체와 82,000명 정도의 대리운전 종사자가 있는 것으로 추정되고 있다. 2005년 소비자보호원에 제기된 대리운전관련 상담내용 중 전체의 40%가 보험문제로 보험관련 피해보상 문제가 대리운전에 있어 가장 중요한 문제였다. 하지만 대리운전보험 가입자 수는 2006년 3월 기준 약 52,000명으로 63% 정도에 불과하다.

한국소비자보호원의 대리운전 관련 상담내용(건수)

	총계	보험	법규위반	요금시비	범죄	기타
2003	40	30(75%)	3	1	2	4
2004	122	70(57%)	21	5	2	24
2005	183	74(40%)	36	6	1	65

보험문제 이외에도 대리운전은 업체의 수입극대화를 위해 과속이나 신호위반 등 교통

사고가 증가할 수 있는 구조적 문제점이 존재한다. 경찰청 통계에 따르면 2006년 6월부터 2007년 2월까지 전체 사고건수에서 대리운전과 관련한 사고는 0.26% 정도인 것으로 파악됐다.

대리운전 관련 사고통계(경찰청, 2007. 2.)

	발생건수	부상자수	사망자수
대리운전관련(A)	419	724	6
전체 사고건수(B)	162,558	256,979	5,364
대비(A/B, %)	0.26	0.28	0.11

대리운전 문제에 있어 핵심 쟁점은 두 가지 양상으로 나타났다.

첫째는 주관부처 지정과 관련한 부처간 이견이다. 건설교통부는 “대리운전은 음주단속에서 파생된 제도로 야간 교통법규위반, 무보험 운전 단속, 운전자 폭행절도 등과 관련돼 있기 때문에 도로교통법을 담당하고 있는 경찰청 소관”이라고 주장했다. 그러나 경찰청은 “국회에서 추진 중인 관련 법안들이 국회 운영위 결정에 의해 건교위에 배정된 사례를 참고할 때 건설교통부가 주관부처가 돼야 한다”고 맞섰다.

둘째는 법제화 추진 필요성에 대한 사회적 논란이다. 건설교통부, 경찰청 등은 “대리운전이 단순용역으로 퀵 서비스 등과 마찬가지로 자율서비스업으로 다루는 것이 타당하다”는 입장이다. 이들 부처는 “법제화시에는 사후 관리, 감독 곤란 등으로 실효성에 문제가 생기고 무자격 운전자의 요금 막팔기(덤핑), 무보험 영업행위 등 또 다른 사회문제가 발생할 수 있다”면서 “현재로서는 정부가 관여할 정도의 심각한 사회문제를 야기하지는 않으므로 자율규제를 실시하되 문제점이 지속적으로 생기면 법제화를 검토하는 것이 바람직하다”는 입장이다. 하지만 금융감독원, 국회 등은 “대리운전자(업체)의 보험가입 활성화 및 대리운전의 효율적 관리를 위해 법제화 및 정부의 관리감독이 필요”하고 “법제화의 시기는 국회에 의원입법 형태로 법률안이 제출되어 있는 점을 고려할 때, 조속히 정부안을 확정할 필요가 있다”는 견해다.

정확한 실태파악과 검토가 제도화의 첫걸음

대리운전 대책은 2002년도부터 시작되어, 2002년 4월에 국무조정실 주관으로 관계부처 회의가 개최되었다. 그러나 주관부처 선정 문제로 건설교통부와 경찰청간에 이견이 생기고 대리운전 양성화를 우려한 택시업계가 반발해 조정이 곤란해지면서 대책 추진

은 지연됐다.

정부는 우선 대리운전 관리방안 검토를 위해 정확한 실태파악 및 해외사례 검토 등에 대한 공동용역을 실시했다. 용역결과 이용자는 보험미가입, 요금시비, 과속 및 난폭운전으로 인한 교통사고를, 운전자는 낮은 처우와 지나친 요금인하경쟁을, 사업자는 요금인하경쟁과 택시업계와의 갈등 등을 문제점으로 제기하면서 이에 대한 정부의 개선방안 마련을 건의했다.

이에 따라 2006년 3월 국무조정실 정책차장 주재로 관계부처 회의를 개최해 대리운전 이용자 피해예방을 위한 홍보활동 강화, 모범업체 추천, 다양한 보험상품 개발 등을 통한 자율적 관리방안을 우선 시행하되, 향후 법제화 가능성에 대비해 보험가입 의무화 방안 등에 대한 위한 추가 용역을 실시하기로 결정했다.

이후 2006년 7월 국무조정실 경제조정관 주재로 관계부처 회의를 개최해 ‘법제화 추진여부 및 주관부처 결정을 위한 심층적인 실태조사와 외국사례 분석’에 대한 2차 연구용역을 추진키로 했다. 또한 법제화 검토 이전에 대리운전으로 인한 교통사고 통계를 별도로 파악하기 위해 교통사고 조사서식을 개정하고 관계기관 홈페이지, 교통방송 등을 이용한 홍보활동, 대리운전 이용자 피해를 보전하는 보험상품 개발 등을 지속적으로 추진하기로 했다.

이런 추진과정으로 정책방향과 과제가 도출되고 국무조정실 중심의 대응체계에서 실제 관련업무를 담당하고 있는 일선부처 중심의 추진체계로 개편할 수 있는 여건이 조성되자 2007년 1월 17일과 2월 5일 경제조정관 주재로 2차례 관계부처 회의를 개최해 그간 이견이 지속되어 오던 주관부처 지정에 대해 논의했다.

국무조정실은 사전검토와 논의를 거쳐 건설교통부를 주관부처로 지정하고 경찰청과 금융감독원을 관련부처로 결정했다. 또한 주관부처 중심으로 관련대책을 보완하여 추진토록 조치했다. 이렇게 결정한 이유는 첫째 대리운전 관련 의원입법안 3건 모두 건교위에 계류 중이므로 국회 대응에 효율적이고, 둘째 대리운전이 현행법상 건설교통부 소관의 여객운수업은 아니나 이용자를 특정 목적지로 운송해 준다는 면에서 유사하며, 셋째 장관급 행정기관으로서 여타기관 즉 경찰청, 금융감독원을 지휘·조정하는데 정부조직 체계상 문제가 없었기 때문이다. 대리운전 주관부처로 지정된 이후 건설교통부는 기존의 라디오, 인터넷 중심의 홍보를 TV와 신문으로 확대하고 고객신뢰 제고를 위한 인증마크제 도입과 함께 대리운전 법제화를 장기과제로 건의한 2차 연구용역결과를

토대로 수차례 관계기관 협의, 사업자단체 회의 등 거쳐 2007년 6월 ‘대리운전 자율규체 추진계획’을 수립해 대리운전 관련 보험가입 확대, 보험가입증명 및 운전자 신분확인 서비스, 대리운전자의 생계침해 방지 등 6대 과제 20개 세부사업을 추진키로 했다.

법적 해결보다는 유기적 협조체계 구축이 우선

부처간 합의에 따라 2008년 국무조정실 주관으로 대리운전대책에 대한 법제화 여부를 검토할 예정이다. 그러나 대리운전업은 자유 업종으로 시장에서 나타나고 있는 문제를 법적 강제수단을 통해 해결하는 것은 한계가 있다. 특히 무보험 대리운전, 교통법규 위반 등으로 용자 피해문제가 발생할 수 있음을 고려해야 하고 대리운전 종사자가 주로 사회적 취약계층인 점도 감안해야 한다.

즉 대리운전 이용자뿐만 아니라 대리운전자 보호를 포함한 관리대책 마련이 필요한 것이다. 따라서 중앙정부, 지방자치단체, 관련업계 등 유기적 협조체계 구축을 통해 대리운전 문제를 해결하려는 노력이 필요하다. 더불어 현재 세계에서 유일하게 대리운전제도를 법제화하고 있는 일본의 사례를 면밀히 검토할 필요도 있다.

추진일지

일 자	주 요 내 용
2002.04.	국무조정실 안전관리개선기획단 주관으로 관계부처 회의를 개최 - 주관부처 선정, 대리운전 법제화 등 논의하였으나 주관부처 관련 건설교통부·경찰청간 이견, 대리운전 제도화에 대한 택시업계 반발 등으로 조정 곤란
2005.05.	정의화 의원, 강길부 의원 등은 대리운전 법제화 관련 법안 국회 제출
2005.09.~2006.02.	교통연 : 대리운전 관리방안 검토를 위해 우선 정확한 실태파악 및 해외사례 검토 등을 위한 공동 연구용역 실시 (발주처 : 국조실, 건설교통부, 경찰청, 금감원 공동) - 향후 3년간 대리운전 관련 홍보, 모범업체 선정 등 간접규제방식을 시행 후 문제가 지속될 경우 법제화 방안 검토 건의
2006.03.	국무조정실 정책차장 주재 관계 국장급 회의를 개최, 대리운전 이용자 피해 예방을 위한 향후 추진방향에 대해 합의 - 대리운전 이용시 유의사항 등 홍보, 모범업체 추천, 다양한 보험상품 개발 등을 통한 자율적 관리방안을 우선 시행하되, - 향후 법제화 가능성에 대비하여 보험가입 의무화 방안 등에 대한 법률 검토 등을 위한 추가 용역을 실시
2006.03.31	노사정위원회에서는 조속히 대리운전 제도화를 촉구하는 대정부 건의문 채택
2006.06.~	공동 연구용역 결과를 바탕으로 대리운전 이용시 유의사항 홍보, 관련 보험 상품 개발등 자율적 관리방안을 소관부처별로 우선 시행
2006.07.~12.	단계적 정책추진을 위한 세부방안 마련을 목적으로 제2차 용역실시 (발주 : 국조실·건설교통부·경찰청·금감원 공동, 용역수행: 보험 개발원) - 자율규제 활성화를 위해 홍보방법을 실효성있는 매체로 확대, 인증마크제 시행, 장기적으로 대리운전 관리를 위한 법률 제정 등 건의
2007.01.17 / 02.05	국무조정실 경제조정관 주재로 2차례 관계부처 회의를 개최하여 주관부처 (건설교통부)와 관련부처(경찰청, 금융감독원)를 지정, 주관부처 중심으로 관련대책을 보완·추진토록 조치
2007.01.~현재	추진체계를 개편, 건설교통부를 주관부처로 하는 제2단계 「대리운전 자율규제 대책」을 수립, 추진 중

참고자료



정부업무조정 등에 관한 규정(국무총리훈령 제475호)	238
공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호)	242
연도별 조정과제 목록	248
2003년도 조정과제목록	
2004년도 조정과제목록	
2005년도 조정과제목록	
2006년도 조정과제목록	
2007년도 조정과제목록	

정부업무조정 등에 관한 규정 (국무총리훈령 제475호)

제 1조 (목적)

이 훈령은 중앙행정기관간 정책의 조정에 관한 절차와 조정업무의 운영에 관한 사항을 정하여 원활한 정책조정을 수행하게 함으로써 정부업무 추진의 효율성을 제고함을 목적으로 한다.

제 2조 (기관간 업무협약)

- ① 중앙행정기관의 장은 정책을 수립하거나 소관업무에 대하여 다른 중앙행정기관의 장과 협의 또는 의견수렴 등이 필요한 때에는 당해 업무의 기획 및 수립단계부터 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ② 국무총리는 국민경제와 생활에 미치는 영향이 큰 정책 등 특별히 중요하다고 인정하는 정책 등에 대하여는 중앙행정기관의 장 상호간 또는 중앙행정기관의 장과 국무조정실장 상호간 협의를 거치게 할 수 있다.

제 3조 (정책의 공개)

여론수렴을 위하여 제2조의 규정에 의한 기관간업무협약이 필요한 사항을 공개하는 때에는 당해 업무를 주관하는 중앙행정기관의 장(이하 "주관행정기관"이라 한다)이 공개한다. 이 경우 주관행정기관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 필요한 정책시안임을 명백히 하여야 한다.

제 4조 (당사자간 조정)

- ① 제2조의 규정에 의한 업무협약과정에서 중앙행정기관간 이견이 발생하는 때에는 주관행정기관의 책임하에 당사자간 조정을 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 당사자간 조정에서 이견이 해소되지 아니하는 경우 이견이 있는 중앙행정기관의 장은 제5조제1항의 규정에 의하여 정책분야별 조정업무를 담당하는 중앙행정기관의 장(이하 "조정관리주무기관"이라 한다) 또는 국무조정실장에게 조정을 신청할 수 있다.
- ③ 중앙행정기관의 장이 제2항의 규정에 의한 조정관리주무기관의 조정을 거치지 아니하고 국무조

정실장에서 조정을 신청하는 경우에는 그 사유를 소명하여야 한다.

제 5조 (정책분야별 조정)

① 조정관리주무기관은 제4조제2항의 규정에 의하여 조정신청을 받거나 중앙행정기관간 이견의 조정이 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각호의 구분에 따라 조정을 한다.

1. 경제정책분야 : 재정경제부장관
2. 인적자원개발정책분야 : 교육인적자원부장관
3. 과학기술혁신정책분야 : 과학기술부장관
4. 통일 · 외교 · 안보정책분야 : 통일부장관
5. 사회 · 문화정책분야 : 보건복지부장관

② 제1항의 규정에 의한 조정에서 이견이 해소되지 아니하는 경우 조정관리주무기관 또는 이견이 있는 중앙행정기관의 장은 국무조정실장에게 조정을 신청할 수 있다.

제 6조 (국무조정실장의 조정)

국무조정실장은 제4조제2항 또는 제5조제2항의 규정에 의하여 조정신청을 받거나 중앙행정기관간 이견의 조정이 필요하다고 인정하는 경우 조정을 한다.

제 7조 (국무총리의 조정)

- ① 국무총리는 필요하다고 인정하는 경우 조정관리주무기관 또는 국무조정실장으로 하여금 중앙행정기관간 이견을 조정하게 하거나 직접 조정할 수 있다.
- ② 국무총리는 중앙행정기관간의 이견을 조정하기 위하여 필요한 경우 관계 장관회의 또는 국정현안에 대한 정책조정회의를 개최할 수 있다.

제 8조 (조정신청의 방법)

제4조 제2항 및 제5조 제2항의 규정에 의한 조정신청은 별지 제1호서식에 의한다.

다만, 신속한 조정이 필요한 경우에는 구두로 조정신청을 할 수 있으며, 이 경우 3일 이내에 별지 제1호서식에 의한 조정신청서를 제출하여야 한다.

제 9조 (조정계획서의 작성 등)

조정관리주무기관 및 국무조정실장은 제5조 내지 제7조의 규정에 의하여 조정을 하는 때에는 조정과제로 등록하고, 별지 제2호서식에 따른 조정계획서를 작성하여 이견이 있는 중앙행정기관의 장에게 송부하여야 한다. 다만, 조정의 긴급성 등으로 조정과제로 등록하기 전에 조정이 종결된 경우에는 조정 후에 조정과제를 등록하여야 하며, 조정계획서의 작성은 이를 생략한다.

제 10조 (조정계획서의 변경 등 <개정 2006.1.19>)

- ① 조정계획서는 조정과제의 성격 · 긴급성 등을 고려하여 작성하되, 3월의 범위 안에서 조정의 추진일정 및 조정시한을 정하여야 한다.
- ② 조정관리주무기관 및 국무조정실장은 부득이한 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 제1항의 규정에 의한 조정계획서를 변경할 수 있다. 이 경우 이견이 있는 중앙행정기관의 장에게 그 사실을

통보하여야 한다.

- ③ 국무총리는 정책의 긴급성 등을 고려하여 신속한 조정이 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 조정계획서의 내용을 변경할 수 있다.

제 11조 (조정과정의 기록·관리)

- ① 주관행정기관은 제4조의 규정에 의한 당사자간 조정의 착수시부터 조정기록을 유지·관리하여야 한다.
- ② 조정관리주무기관 및 국무조정실장은 제9조의 규정에 의하여 등록한 조정과제의 진행상황을 별지 제3호서식에 따라 기록·관리하여야 하며, 국무조정실장은 이를 위하여 전자적인 관리체계를 구축하고 그 활용을 장려하여야 한다.

제 11조의2 (자료의 제출 등)

- ① 조정관리주무기관 및 국무조정실장은 이견이 있는 중앙행정기관의 장에게 조정에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 제출을 요청받은 기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ② 조정관리주무기관 및 국무조정실장은 필요한 경우 조정과 관련된 전문가의 의견을 수렴하거나 자문을 구할 수 있고, 자문 등에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

제 12조 (조정의 종결 등)

- ① 제9조의 규정에 의하여 등록한 조정과제에 대하여 합의에 이른 경우에는 조정관리주무기관 또는 국무조정실장은 그 결과를 관련된 중앙행정기관의 장 및 국무조정실장(조정관리주무기관에 의한 조정에 한한다)에게 통보하여야 한다.
- ② 국무조정실장은 조정이 종결된 경우 당해 조정과 관련된 중앙행정기관의 장을 대상으로 조정에 대한 만족도를 조사할 수 있다.

제 13조 (이행상황의 확인 등)

- ① 중앙행정기관의 장은 합의한 사항을 이행하여야 한다. 다만, 조정이 종결된 후 여건의 변화 등으로 이를 이행할 수 없는 경우에는 재조정을 신청할 수 있다.
- ② 국무조정실장은 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 합의사항의 이행상황을 확인할 수 있다.
- ③ 국무조정실장은 제2항의 규정에 의한 이행상황을 확인한 결과, 합의사항을 이행하지 아니하는 중앙행정기관의 장에 대하여 그 이행을 촉구하여야 하며, 그 이행을 촉구받은 중앙행정기관은 특별한 사유가 없는 한 합의사항을 이행하여야 한다.
- ④ 국무조정실장은 중앙행정기관간의 협력을 유도하기 위하여 조정 및 이행과정과 관련된 중앙행정기관간의 협력의 추진상황을 점검·평가할 수 있다.

제 14조 (조정관리주무기관회의)

- ① 다음 각 호의 사항을 논의하기 위하여 국무조정실에 조정관리주무기관회의를 둔다.
 1. 조정과제의 체계적 관리
 2. 조정추진상황 및 조정실적의 점검·평가

3. 조정과정에서의 중앙행정기관간 협력추진상황의 평가
 4. 조정제도의 개선에 관한 사항
 5. 그 밖에 조정업무의 지원을 위하여 필요한 사항
- ② 조정관리주무기관회의는 국무조정실 기획차장과 제5조제1항 각호의 규정에 의한 업무를 담당하는 조정관리주무기관의 1급공무원, 행정자치부의 1급공무원, 국정홍보처 홍보기획을 담당하는 2·3급 공무원 및 대통령비서실의 정책조정관련 업무를 담당하는 비서관으로 구성한다.
- ③ 조정관리주무기관회의의 의장은 국무조정실 기획차장이 된다.
- ④ 조정관리주무기관회의의 정기회의는 월 1회 개최하되, 의장은 필요하다고 인정하는 경우 임시회의를 소집할 수 있다.

제 14조의 2 (조정능력의 제고)

조정관리주무기관 및 국무조정실장은 조정의 전문성을 제고하기 위하여 필요한 교육과정의 설치와 조정업무담당자의 교육훈련을 적극 지원하여야 한다.

제 15조 (조정활동실적의 제출 등)

국무조정실장은 조정관리주무기관의 조정과제 등록현황, 조정활동실적, 향후 조정계획 등 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제 16조 (조정백서의 발간)

국무조정실장은 매년 조정관리주무기관 및 국무조정실장의 조정추진실적 및 현황에 대한 백서를 발간한다.

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 (대통령령 제19886호)

제 1장 총칙

제 1조 (목적)

이 영은 중앙행정기관의 갈등예방과해결에관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제 2조 (정의)

이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "갈등"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. "갈등영향분석"이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제 3조 (적용대상)

- ① 이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다. 이하 같다)에 적용함을 원칙으로 한다.
- ② 지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다.

제 4조 (중앙행정기관의 책무)

- ① 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다.
- ② 중앙행정기관은 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 한다.
- ③ 중앙행정기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.

- ④ 중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다.

제 2장 갈등 예방 및 해결의 원칙

제 5조 (자율해결과 신뢰확보)

- ① 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다.
 ② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.

제 6조 (참여와 절차적 정의)

중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다.

제 7조 (이익의 비교형량)

중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

제 8조 (정보공개 및 공유)

중앙행정기관의 장은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다.

제 9조 (지속가능한 발전의 고려)

중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다.

제 3장 갈등의 예방

제 10조 (갈등영향분석)

- ① 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.
 ② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 갈등영향분석서를 작성하여 제11조에 따른 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.
 ③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 공공정책의 개요 및 기대효과
 2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
 3. 관련 단체 및 전문가의 의견
 4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
 5. 갈등으로 인한 사회적 영향

6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
 7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항
- ④ 중앙행정기관의 장이 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따른 환경영향평가 등을 실시하면서 이 영이 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

제 11조 (갈등관리심의위원회의 설치)

중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다.

제 12조 (위원회의 구성·운영)

- ① 위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.
- ② 중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원이 전제위원의 과반수가 되도록 하여야 한다.
- ③ 위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출한다.
- ④ 위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.
- ⑤ 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥ 위원은 중립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 한다.
- ⑦ 그 밖에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제 13조 (위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제4조제1항에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 제4조제2항에 따른 법령 등의 정비에 관한 사항
3. 제4조제3항에 따른 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항
4. 제4조제4항에 따른 교육훈련의 실시에 관한 사항
5. 제10조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항
6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항

제 14조 (심의결과의 반영)

중앙행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제13조에 따른 위원회의 심의결과를 공공정책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 한다.

제 15조 (참여적 의사결정방법의 활용)

- ① 중앙행정기관의 장은 제 13조 제 5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

- ② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다.

제 4장 갈등조정협의회

제 16조 (갈등조정협의회)

- ① 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장은 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.

제 17조 (협의회의 구성)

- ① 협의회는 제19조에 따른 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성한다.
- ② 관계 중앙행정기관 및 이해관계인(이하 "당사자"라 한다)은 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.
- ③ 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임할 수 있다.

제 18조 (의장의 역할)

협의회 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며, 당사자의 의사를 최대한 존중하여야 한다.

제 19조 (의장의 선임)

협의회 의장은 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자간의 합의에 의해 선정하는 것을 원칙으로 한다.

제 20조 (협의회의 기본규칙 등)

- ① 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따른다.
- ② 협의회의 기본규칙은 다음 각 호의 사항을 포함하여 작성할 수 있다.
1. 협의회의 목적
 2. 당사자의 범위
 3. 협의회 의장의 선정
 4. 진행일정
 5. 협의의 절차
 6. 협의결과문의 작성
 7. 협의회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항
 8. 그 밖에 협의회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항
- ③ 당사자는 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위하여 적극적으로 협력하여야 한다.

제 21조 (협의결과문의 내용 및 이행)

- ① 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.
- ② 중앙행정기관은 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.

제 22조 (협의회 절차의 공개)

이 영에 의한 협의절차는 비공개를 원칙으로 하되 당사자들이 모두 합의한 경우에는 공개할 수 있다.

제 23조 (비밀유지)

중앙행정기관의 장과 관계공무원은 협의회 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 안 된다.

제 5장 보칙

제 24조 (갈등관리연구기관의 지정·운영)

- ① 국무조정실장은 갈등관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있다.
 - 1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구
 - 2. 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급
 - 3. 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급
 - 4. 갈등영향분석에 관한 조사·연구
 - 5. 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구
 - 6. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 필요한 사항
- ② 국무조정실장은 제1항에 따라 지정된 기관 또는 단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 연구기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제 25조 (갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용)

- ① 국무조정실장은 제24조제1항제2호에 따른 갈등관리매뉴얼을 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
- ② 중앙행정기관의 장은 소관정책을 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하여야 한다.
- ③ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 배부된 매뉴얼에 각 부처의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.

제 26조 (갈등관리실태의 점검·보고 등)

- ① 국무조정실장은 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하여야 한다.
- ② 국무조정실장은 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 중앙행정기관의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다.
- ③ 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 한다.
- ④ 국무조정실장은 제1항에 따른 점검·평가결과를 국무회의에 보고할 수 있다.

- ⑤ 갈등관리에 대한 관계부처간의 협의 등을 위하여 제11조에 따라 위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 둔다.
- ⑥ 제1항에 따른 점검과 제5항에 따른 갈등관리정책협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제 27조 (지속가능발전위원회와의 협의 등)

「지속가능발전위원회 규정」 제2조제1호 및 별표와 관련된 정책에 관한 계획을 수립하거나 다수 부처가 관련된 정책을 수립하는 과정에서 중앙행정기관의 장이 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 「지속가능발전위원회 규정」 제3조의2에 따른 지속가능발전위원회의 갈등조정특별위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수 있다.

제 28조 (갈등전문인력의 양성 등)

중앙행정기관은 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있다.

제 29조 (수당지급 등)

- ① 중앙행정기관은 제11조에 따라 설치된 위원회 위원 또는 제20조제2항제7호에 따라 발생한 비용에 대해 예산의 범위 내에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.
- ② 중앙행정기관은 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위 내에서 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

연도별 조정과제목록

2003년도

	과제명	조정부처	주관부처	관계부처
1	유형업소종사 외국인여성무희 대책	국조실	법무부	문광부, 노동부
2	영동군 군폐기시설 관련	국조실	국방부	행자부, 예산처
3	전문연구요원 병역특례기간 단축	국조실	국방부, 병무청	재경부, 산자부, 과기부
4	월드컵잉여금 처리대책	국조실	문광부	예산처
5	애견미용사 업무에 대한 소관	국조실	농림부	복지부, 교육부
6	국가전자무역위원회 설치	국조실	산자부	정통부
7	천연가스버스 이동충전소 대책	국조실	산자부	환경부
8	국민연금 적용확대 관련	국조실	복지부	교육부, 산자부
9	간호조무사자격제도 개선	국조실	복지부	교육부
10	지방공사의료원 의료서비스 평가	국조실	복지부	행자부
11	수도권대기질환경개선특별법	국조실	환경부	산자부
12	세계 물의 날 행사 관련	국조실	환경부	건교부
13	경유승용차 시판허용 문제	국조실	환경부	산자부, 재경부
14	야생동·식물보호법 제정	국조실	환경부	산림청
15	고용허가제 도입 및 불법체류자 처리	국조실	노동부	재경부, 법무부 등
16	통합복권법 관련	국조실	국조실	문광부 등
17	중소기업인력지원특별법 제정	국조실	중기청	노동부
18	분당선관련 행정협의조정위원회	국조실	철도청	서울시, 토지공사
19	건강가정육성기본법 및 평등가족기본법 제정	국조실	복지부, 여성부	-
20	주5일 근무제 실시 관련	국조실	노동부	산자부 등
21	공무원 노동기본권 보장	국조실	노동부	인사위
22	환경교육진흥법 제정	국조실	환경부	교육부

2003년도

	과제명	조정부처	주관부처	관계부처 등
23	정보통신망법 시행령 개정	국조실	정통부	공정위
24	수도권대학 신설 관련	국조실	건교부	교육부
25	판교신도시내 학원단지 조성	국조실	건교부	교육부
26	의장법 개정	국조실	특허청	산자부, 문광부
27	국민연금기금 운용체계 개편	국조실	복지부	재경부, 예산처
28	백두대간보전법 제정	국조실	농림부, 환경부	-
29	집회시위시 확성기 소음규제	국조실	환경부, 경찰청	-
30	농림어업인의 삶의 질향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제정	국조실	농림부, 복지부	-
31	재외동포법령 개정	국조실	법무부	외교부
32	공적연금간 연계방안 마련	국조실	건교부	예산처, 행자부
33	여수산단 주변마을 이주대책 자원분담	국조실	산자부	산자부, 건교부 등
34	마약류중독자 치료보호부 집행유예제도 도입	국조실	법무부	복지부
35	군기능인력 양성방안	국조실	국방부	건교부 등
36	관세자유지역법과 자유무역지역법 통합	재경부	재경부, 산자부	건교부, 해수부
37	미 다코다(차량) 덮개 허용 문제	재경부	재경부, 외교부	건교부
38	민간투자제도 개선	재경부	재경부	예산처
39	DDA 교육서비스 양허안 제출	재경부	재경부, 외교부	교육부
40	한-칠레 FTA 비준동의안 국회 제출	재경부	재경부, 외교부	농림부, 예산처
41	이공계 해외유학 지원사업 인원확대	재경부	교육부, 과기부	재경부, 예산처
42	외국인학교설립 운영규정 제정	재경부	교육부	재경부
43	무방류시스템 도입	재경부	산자부	환경부
44	원전수거물 관리시설 부지선정과 양성자 가속기사업 연계 문제	재경부	과기부	산자부
45	스포츠, 여가산업 규제 합리화	재경부	문광부	환경부
46	경차보급 활성화	재경부	산자부	건교부, 행자부
47	수도권 외국인 투자기업 입지규제 개선 (LG필립스 파주공장)	재경부	산자부	건교부

2003년도

	과제명	조정부처	주관부처	관계부처 등
48	관리지역 내 소규모 공장 설립	재경부	산자부	건교부
49	미국의 반도체 상계관세 부과 대책	재경부	산자부	외교부
50	인터넷주소자원관리법 제정	재경부	정통부	산자부, 공정위 등
51	선박투자회사에 대한 세제지원	재경부	해수부	재경부
52	인천공항 제2연육교 건설 관련	재경부	예산처	재경부, 건교부
53	중소기업 정책방향	재경부	중기청	산자부 등
54	벤처기업 M&A 활성화 대책	재경부	중기청	금감위
55	자연휴양림 제도 개선	재경부	농림부	환경부
56	농어업인부채경감에관한특별조치법	재경부	농림부	재경부, 금감위
57	고속철도 요금에 대한 부가가치세 과세	재경부	건교부	재경부
58	경제자유구역 추진관련후속법령 정비	재경부	재경부	환경부, 복지부 등
59	담배가격 인상	재경부	복지부	재경부 등
60	미래성장산업 품목 조정	재경부	과기부, 산자부, 정통부	-
61	방위비 분담협상 주관부처	통일부	국방부	외교부

2004년도

	과제명	조정부처	주관부처	관계부처 등
1	상장주식선물의 부산선물거래소 이관	재경부	재경부	증권선물거래소 등
2	현역사병등 건강보험 적용 관련	국조실	복지부	국방부 등
3	인천 제2연륙교 건설 관련(2)	재경부	건교부	재경부, 인천시
4	수도권 공장입지 규제 합리화	재경부	재경부	산자부, 건교부
5	자격기본법 개정	국조실	교육부	노동부
6	FTA 이행특별법 제정	농림부	농림부	농민단체 등
7	NEIS 시행 관련	국조실	교육부	교원단체, 학부모단체
8	폭설피해복구 대책 관련 이견 조정	국조실	농림부	행자부, 예산처
9	위치정보이용및보호법 관련 이견	재경부	정통부	산자부
10	의왕 ICD기지 확장	국조실	건교부	행자부, 의왕시
11	수도권 그린벨트내 임대주택건설	국조실	건교부	환경부
12	전략물자 수출통제제도 개선	국조실	산자부	과기부
13	골재수급 안정대책	국조실	건교부	환경부, 해수부
14	새만금간척사업	국조실	농림부	해수부, 전북도 등
15	학교용지확보에관한특례법 개정	교육부	교육부	건교부
16	국가공무원복무규정 개정	국조실	행자부	인사위, 감사원 등
17	서해 이북어장 어선 조업통제 주관기관	국조실	해수부	국방부, 해경청
18	중소기업 인력부족률 통계조정	재경부	노동부, 통계청	중기청
19	배전분할 관련	산자부	산자부	한전노조
20	상표법 개정 관련	재경부	특허청	농림부, 해수부 등
21	경의선 복선 전철화 사업	건교부	건교부	고양시
22	자연환경보전법 개정	국조실	환경부	건교부
23	한약재 품질인증제 도입 관련	국조실	복지부	농림부
24	국가 관련 보유 헬기 안전관리 사무 조정	국조실	건교부	경찰청
25	철도대학 운영방안 관련 이견 조정	국조실	건교부, 예산처	철도청, 철도대학
26	중고휴대폰 수거, 재활용 관련	국조실	산자부, 정통부	환경부

2004년도

	과제명	조정부처	주관부처	관계부처 등
27	DMZ 세계유산 지정 추진	국조실	환경부	문화재청
28	고속철도·새마을호 경로할인제(30%) 추진 관련	국조실	복지부	건교부, 철도청, 예산처 등
29	인천공항철도 추가역사 신설 관련	국조실	건교부, 예산처	인천시, 서울시 등
30	이동통신 요금 인하 관련	재경부	정통부	-
31	국제공인 시험기관 인정기구 부처별 설립	국조실	산자부	환경부, 정통부 등
32	온라인 게임 이중심의	국조실	문광부	정통부
33	농어촌 펜션 제도개선 추진	국조실	농림부	복지부, 문광부 등
34	장기가동원전에 대한 향후 처리방안	국조실	산자부	과기부, 한수원 등
35	원자력의학원 동남권分院설립 관련	국조실	과기부, 기예처	부산시, 기장군 등
36	오염물질의해안배출관리에관한법을 제정	국조실	해수부	환경부
37	전문연구요원 의무복무기간 단축	통일부	국방부	과기부, 교육부 등
38	공무원 노조 허용	국조실	노동부	전공노 등
39	부산항 컨테이너세 존폐문제	해수부	해수부	부산시
40	해안가 산재 FRP조선소 집단이주 관련	해수부	해수부	여수시
41	국립묘지 관리 개선방안	국조실	국방부	보훈처
42	공동주택 하자담보 책임기간 일원화	국조실	건교부	법무부 등
43	자연문화유산등에관한국민신탁법 제정	국조실	환경부	문광부 등
44	천연가스버스 충전소 입지제한 완화	국조실	환경부	교육부, 건교부 등
45	한탄강댐 건설	국조실	건교부	지역주민, 환경부
46	주한미군 재배치	국조실	국방부	지역주민
47	퇴직연금제도 도입	노동부	노동부	재경부, 산자부 등
48	국민연금 재정 안정화 관련	복지부	복지부	경영계, 노동계
49	에너지기본법 관련 이견조정	재경부	산자부	환경부
50	ITA법 제정 추진	국조실	정통부	행자부
51	철도청 경영개선대책 추진	국조실	재경부, 행자부	예산처

2004년도

	과제명	조정부처	주관부처	관계부처 등
52	통신 방송융합 관련 협의·조정기능 강화	국조실	방송위	정통부, 문광부 등
53	기술유출방지 및 보호법 제정 추진	국조실	산자부	과기부, 정통부
54	판교신도시 환경영향평가 이견조율	국조실	건교부	환경부
55	환경개선부담금 부과대상 변경관련	재경부	환경부	재경부, 산자부 등
56	판교신도시 환경영향평가 이견조율	국조실	건교부	환경부
57	환경개선부담금 부과대상 변경관련	재경부	환경부	재경부, 산자부 등
58	인천공항 제2연륙교 주경간 폭 조정	재경부	해수부	인천시
59	원전수거물 관리시설 부지 선정 관련	국조실	산자부	주민,시민단체
60	건설폐기물 처리용역 관련	국조실	환경부	건교부
61	장기미집행 도시계획시설 해소대책	국조실	건교부	행자부, 예산처 등

2005년도

	과제명	조정기관	주관부처	관계부처 등
1	식용건 위생처리 관련	국조실	복지부	농림부
2	정보자원관리법제화(ITA) 추진	국조실	정통부	행자부
3	무선페이징시스템 관리부서 이관	국조실	방재청	복지부
4	해양심층수의개발및관리에관한법률 제정 관련	국조실	해수부	환경부
5	해외우수연구기관 국내유치 조정체계 관련	과기부	과기부	산자부, 정통부
6	국방부 의무경찰 감축계획 재검토	통일부	국방부	행자부, 예산처
7	개성공단 송전선로 경과지 조정	국조실	한전	파주시·군
8	복합(건축·환경) 분쟁조정체계 조정 관련	국조실	건교부	환경부
9	굴포천 방수로 관련 이견 조정	국조실	건교부	환경부
10	토지이용규제심의위원회 설치 관련	국조실	건교부	환경부
11	자동차보험 정비요금 공표제도 개선 관련	국조실	건교부	재경부, 금감위
12	항공법 개정 관련	국조실	건교부	국방부
13	환경기술개발 및 지원에 관한 법률 개정 관련	국조실	환경부	산자부
14	사행산업 통합감독위원회 설치 추진	국조실	문화부	농림부
15	왕피천 생태계보전지역 지정 관련	국조실	환경부	산림청
16	대외홍보체계 개선	국조실	홍보처	문화부, 외교부
17	통합복지콜센터(129) 특수번호 부여 관련	국조실	복지부	정통부(통신위)
18	쌀 공공비축제 시행 관련	재경부	농림부	재경부, 예산처
19	LPG버스 실용화사업 예비타당성 조사기관 선정	과기부	환경부	산자부
20	발명진흥법상 직무발명 관련사항 개정	과기부	산자부	과기부, 노동부
21	자활사업 참여자의 고용보험 적용 여부	국조실	복지부	노동부
22	천연기념물·멸종위기종 지정·관리 관련	국조실	문화재청	환경부
23	육아정책개발센터 설치 조정	국조실	여성부	교육부
24	제주 화순항 해군기지 건설 관련	국조실	국방부	지자체, 주민

2005년도

	과제명	조정기관	주관부처	관계부처 등
25	유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률 시행령 제정 관련	국조실	산자부	환경부 등
26	백두대간보호지역 지정	국조실	산림청	지자체, 주민
27	해역이용환경평가제 도입 관련	국조실	해수부	환경부
28	부산 녹산공단 방재시설 설치비용 부담 조정	국조실	부산시	산자부, 건교부 등
29	탄약 비군사화 사업 추진	국조실	국방부	환경부, 지자체
30	검경 과학수사 예산 조정 관련	국조실	대검찰청	경찰청, 예산처
31	환경분야 시험·검사에 관한 법률 제정 관련	국조실	환경부	산자부
32	레저세에 부가된 지방교육세 연장 관련	국조실	교육부	문화부, 농림부
33	행정정보공유추진위원회 설치 관련	국조실	행자부	정통부, 혁신위
34	장애인·노인 철도요금 할인 관련	국조실	철도공사	복지부, 건교부 등
35	복지사업 지방이양에 따른 사업비 지원 관련	국조실	행자부	예산처, 빈부격차위
36	OECD 국내 분야별 협력센터 통합 관련	국조실	외교부	재경부, 공정위 등
37	원전지역개발세 도입 관련	국조실	행자부	산자부
38	기술사제도 개선방안 마련	국조실	과기부	노동부, 건교부
39	신기술 인증제도 통합 관련	과기부	과기부	산자부
40	한강수계 수질오염총량관리 의무화	복지부	환경부	지자체, 주민
41	필리핀 군 버스 지원 관련	국조실	국방부	외교부
42	부산항 신항 명칭 결정	재경부	해수부	지자체
43	중소기업 범위 조정	재경부	중기청	재경부 등
44	주한미군 유류수송체계 개선	통일부	국방부	지자체, 주민
45	도암댐 갈등 조정	국조실	산자부	강릉시 등

2006년도

	과제명	조정기관	주관부처	관계부처 등
1	국립대전현충원 근무병력 유지 관련	국조실	보훈처	국방부
2	무인도서의 보존 및 이용에 관한 법률 제정 관련	국조실	해수부	환경부
3	공공기록물 관리에 관한 법률 개정 관련	국조실	행자부	국정원
4	교원정원채정권 교육부 이관 관련	국조실	행자부	교육부, 예산처
5	국립묘지안장대상자 기준 관련	국조실	보훈처	국방부
6	판교신도시 충고 조정	재경부	건교부	환경부
7	스크린쿼터 축소	재경부	문광부	재경부, 외교부
8	납북자 관련 법률안 주관기관 조정	국조실	행자부	통일부
9	혁신도시건설 추진체계 조정	국조실	건교부	균발위
10	디지털문화산업 분야 이견 조정	국조실	문화부	정통부
11	범부처 신약개발 R&D 추진전략 수립	과기부	과기부	교육부, 농림부 등
12	개성공단 전력공급 관련	통일부	통일부	예산처
13	식품산업 관련 유기가공식품 인증제 도입	국조실	농림부	복지부
14	외국국적동포 방문취업제 추진	국조실	법무부	노동부, 외교부
15	대외무역법 개정 관련	국조실	산자부	과기부
16	한·러 우주기술보호협정 체결	과기부	과기부	외교부
17	학령기 아동청소년 보호교육지원법 관련	국조실	청소년위	교육부 등
18	수도권 지역내 대학 통폐합 관련	국조실	교육부	건교부
19	전자정부 업무 추진관련 이견	국조실	행자부	정통부
20	상수도 관리체계 개선	국조실	환경부	건교부
21	하천법 관련 이견	국조실	건교부	환경부
22	고위공무원단 관련 외무공무원법 개정 문제	국조실	외교부	인사위
23	고위공무원단 직무등급 설정 관련	국조실	행자부	인사위
24	전략환경평가제 도입 관련	국조실	환경부	건교부
25	국가 URN구축사업 추진 관련	국조실	정통부	문화부
26	보육기능강화방안	국조실	여가부	복지부, 예산처

2006년도

	과제명	조정기관	주관부처	관계부처 등
27	기후변화협약 연구개발부문 업무영역 조정	국조실	국과위	지속위 등
28	산자부 직제 개정 관련 이견 조정	국조실	산자부	정통부
29	국토경관 관리체계 구축	국조실	건교부	환경부 등
30	시화 멀티테크노밸리 개발	국조실	건교부	관련 지자체
31	실손형 민간의료보험 시행 관련 이견	국조실	금감위	복지부
32	육상기인 해양오염 통합관리시스템 구축	국조실	해수부	환경부
33	정보시스템의 효율적 도입 및 운영 등에 관한 법률 시행령안 관련 이견	국조실	정통부	과기부
34	국제화학물질관리전략(SAICM) 주관기관 선정	국조실	환경부	외교부, 노동부 등
35	사립학교법 시행령 개정 추진	교육부	교육부	교직단체 등
36	CCTV 개인영상보호정책 주관기관 선정	국조실	정통부	행자부
37	임진강유역 홍수대책 재검토	국조실	국조실	지자체, 주민
38	문화콘텐츠산업 업무영역 조정	국조실	문화부	정통부
39	농산물품질관리법 개정 관련 이견조정	재경부	농림부	특허청
40	국제금융기구 고용휴직 협약체결권한 관련 조정	국조실	인사위	재경부, 외교부
41	공공기관 국유림 대부로 등의 미납채권 해소 관련	국조실	산림청	국방부, 지자체 등
42	아생 동식물 보호법 개정 관련 이견조정	국조실	환경부	산림청
43	소규모 수도시설 개선대책 추진 관련	국조실	환경부	농림부, 예산처
44	물관리 기본법 제정 추진 관련	국조실	환경부	건교부
45	환경기술개발 및 지원에 관한 법률 이견조정	국조실	환경부	산자부
46	새차증후군 대책 주관부처 지정 관련	국조실	건교부	환경부
47	국가 R&D사업 중복유사 평가업무 조정	국조실	과기부	예산처, 균형위 등
48	자원순환법안 제정 관련 이견 조정	재경부	환경부	산자부, 건교부
49	고용허가제 업무 대행기관 관련 이견	국조실	법무부, 노동부	산자부, 건교부 등
50	직도 사격장 현대화 사업 추진	국조실	국방부, 군산시	지역주민
51	폐광지역 농산물 중금속 오염관련 정부대책 수립	국조실	산자부	농림부, 환경부 등

2007년도 (9월 현재)

	과제명	조정기관	주관부처	관계부처 등
1	수질환경보전법 개정 관련 이견 조정	국조실	환경부	건교부
2	택지개발촉진법 시행령 개정 관련 이견 조정	국조실	건교부	여가부, 교육부
3	콜리앗 크레인 증설 관련 고도제한 완화	국조실	국방부	건교부
4	평택미군기지 이전 관련	국조실	국방부	지자체, 지역주민
5	국립대 선택적 특수법인화 추진	국조실	교육부	대학, 교직원 등
6	자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 개정 관련	국조실	환경부	산자부
7	민자사업에 대한 공유수면 점·사용료 감면	국조실	해수부	건교부
8	중앙부처 서비스 조정	국조실	건교부	예산처, 복지부 등
9	비정규직 보호법 후속조치 관련 이견 조정	국조실	노동부	노동계, 경영계
10	군장산단 장항지구 관련	국조실	건교부	해수부, 전북주민 등
11	새만금 토지이용 및 특별법 관련 조정	국조실	농림부	예산처, 전북도 등
12	해·강안 군경계철책 현대화	국조실	국방부	예산처, 지자체
13	소양강댐 탁수저감 대책	국조실	환경부	건교부, 강원도 등
14	2+5 전략 추진 관련	국조실	국방부	복지부 등
15	기후변화협약관련 온실가스 배출계수 개발권한 등 이견 조정	국조실	산자부	환경부
16	생명윤리법 개정 관련 이견 조정	국조실	복지부	과기부
17	생명연구자원법 제정 관련 이견 조정	국조실	과기부	복지부
18	한국수출입은행법 개정 관련 이견 조정	국조실	재경부	산자부
19	자동차관리법 개정 관련 이견 조정	국조실	건교부	산자부, 환경부
20	유시티건설지원법 제정 관련 이견 조정	국조실	건교부	행자부
21	직능인경제활동 지원에 관한 법률 주관부처 조정	국조실	행자부	재경부, 예산처 등
22	특례에 의한 옥외광고사업 추진 관련	국조실	행자부	문화부, 예산처
23	제주기업 법인세 우대방안 관련 이견 조정	국조실	재경부	건교부, 제주도
24	제주도내 외국교육기관 내국인 입학비율 이견 조정	국조실	교육부	건교부, 제주도
25	제주특별법시행령 개정 관련 이견 조정	국조실	재경부	건교부, 제주도 등
26	기업 해외진출 대책 마련	국조실	산자부	재경부 등
27	법무부 신규 특수번호 부여 관련 이견 조정	국조실	법무부	정통부, 고충위 등

生生리포트 참여정부 정책갈등과 조정

참여정부 정책조정·갈등관리 백서

인 쇄 2007.12.18
발 행 2007.12.18

발행인 국무조정실 총괄심의관실
발행처 국무조정실
서울시 종로구 세종로 77-6 정부중앙청사 1005호
T 02)730-5400 F 02)2100-8895 www.opc.go.kr

디자인 (주)봄커뮤니케이션 T 02)512-6763

