

정책분쟁의 제도적 담론 분석: 심의를 통한 사회적 합의의 가능성*

김 창 수**

The purpose of this study is to analyze the Jeju naval base construction controversy from the viewpoint of the institutional discursive approach and to review other controversial cases in order to generalize institutional discursive theory. The findings are as follows: First, the internal and situational conditions such as the historical and cultural traditions of the conservational and peaceful island had an effect on the controversy. Second, the unpredictable and unfair institutions for development also affected the controversy. Third, the policy approaches of the government and the navy were one-sided without deliberation and authentic discourse, which led to the failure of consensus-building between the developers and the conservationists. Fourth, mediation and arbitration were not used for resolution of the controversy, but three litigation cases are proceeding. Finally, the study attempts to generalize the institutional discursive approach through comparisons to cases both at home and abroad.

[Key Words: Policy controversy, Institutional discursive approach, Consensus-building, Jeju naval base construction controversy]

* 이 논문은 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-327-B00828)

** 부경대학교 행정학과 교수(csookim@pknu.ac.kr).

I. 서론

본 연구는 정책이견이 심화되는 정책분쟁 상황에서 토론과 심의를 통해 사회적 합의에 이르는 방안을 모색하는 제도적 담론 분석에 관한 것이다. 정책추진과정에서 정책이견의 노정은 지극히 당연한 것인데, 이때 이성적 담론과 정책심의를 통해 합의형성이 이루어진다면 민주적이면서도 효율적일 수 있다. 그런데 정책이견을 부정적으로 인식하고 일방적으로 밀어붙인다는 합의형성의 최종 기착지인 소송에 곧바로 의지함으로써 담론과 심의를 통한 이견조정과 합의형성을 허용하지 않는다면 민주주의와는 거리가 멀 뿐만 아니라 효율적이지도 못할 것이다.¹⁾

그러면 왜 제도적 담론 분석인가? 초기조건으로서 내부적 상황조건이 영향을 미치겠지만, 사안에 따라 정책분쟁 단계 이전에 합의형성이 이루어지는 경우도 있고, 소송에 의해 합의가 강제되는 경우도 있다는 점에 착안한 연구이다. 만약 우리 사회의 주류집단뿐만 아니라 한계집단까지 정책과정에 공적으로 참여할 수 있는 제도화가 가능하다면 정책분쟁이 공식적인 문제해결과정에 편입되고 제도화되어 사회적 합의 형성이 가능할 것이기 때문이다. 특히 제도적 담론 분석을 통하여 우리 사회의 정책갈등과 분쟁이 사회적 합의로 이어지거나 합의도출에 실패하는 원인에 대한 실증적인 사례분석을 실시하고자 한다.

합리적인 정책결정(rational model)의 관점에서 보면 정책분쟁이 제도적인 틀 안에서 표출되고 논의되면 정책행위자들 간에 이해관계의 교환을 통하여 타협이 이루어지거나, 행정기관이 권위적인 결정을 내리거나, 법원이 분쟁을 잠재움으로써 사회적 합의가 이루어질 수 있다고 믿는다. 따라서 사회적 합의의 조건은 이해관계를 중심으로 예측 가능하다고 보고 있다. 이와 같은 관점에서는 분쟁과정은 정책결정과정의 오차에서 기인한다고 인식되고, 가능한 한 분쟁을 최소화하는 것이 바람직하다고 본다. 결국 정책분쟁은 정책결정과정의 최종결과로 나타난 사회적 합의라는 이상적 목표의 대척점에 서있는 부정적인 단계로 인식된다(양기용·김창수, 2009). 그러나 정책현실에서 정책이견과 정책분쟁은 오히려 일상적이고 정책결정이 마무리되어도 사회적 합의가 쉽게 이루어지기보다는 오히려 분쟁이 증폭하는 경우를 자주 목격한다. 본 연구는 이러한 정책이견과 정책분쟁 현상을 사회적 합의를 가로막는

1) Schön과 Rein(1994: 3-9)은 정책논쟁(policy dispute)을 합리적인 방법으로 해결할 수 있는가의 여부에 따라 두 가지로 분류한다. 이성적인 담론(reasoned discourse)을 통해 대립 당사자들이 합의에 도달할 수 있고 이견이 있으면 새로운 정보를 찾아서 합의에 이를 수 있는 정책이견(policy disagreement)과 범죄, 복지, 낙태, 빈곤, 마약, 환경과피와 같이 다루기 힘든 논쟁으로서 이성적 토론에 의해서는 해결될 수 없는 정책분쟁(policy controversies)으로 구분한다(김창수, 2011: 459-486). 본 연구에서는 정책갈등의 수준이 높아 법정공방을 벌이는 경우를 정책분쟁으로 표현하고자 한다. 사전적인 의미에서 보면, 목표와 이해관계의 차이 때문에 서로 반목하고 대립하는 갈등 상황이 다툼으로 전화된 경우를 분쟁으로 본다.

부정적인 장애물로 보기보다는 사회적 합의로 접근하는 과정과 단계라고 인식하면서 긍정적인 시각으로 바라본다. 특히 정책참여자들 간의 대화와 소통 그리고 의미공유는 다양한 이해관계자들의 진정성 있는 참여가 이루어질 때 가능하다고 본다.

본 연구는 2007년 4월 26일 이후 정부의 일방적인 정책추진으로 소송에 의한 합의가 강제되고 있는 제주 강정마을 해군기지 건설 분쟁 사례를 다루고자 한다.²⁾ 그리고 사례분석 결과를 바탕으로 논의를 확장하여 심의와 조정을 통해 사회적 합의를 이룬 세종시의 송전철탄 경과지 선정 사례, 소송으로 가지 않고 제3자가 조정자로 참여하여 합의를 도출한 미국 플로렌스-유진 고속도로건설 사례와 스웨덴에서 과학적 합리성을 바탕으로 하는 진정한 담론을 통해 고준위 방사성폐기물처분장 입지에 성공한 사례를 음미해보고자 한다. 개별 사례들에 대한 분석을 위해서 현장답사를 바탕으로 정책추진주체와 지역주민 그리고 시민종교단체 관계자들과 전문가들을 대상으로 심층면접을 실시했다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구의 검토

정책이란 진공상태에서 결정되거나 집행되지 않기 때문에 정책결정과 사업추진과정에서 분쟁이나 대립이 야기된다. 정책분쟁의 경우 먼저 정부부처나 관련기관 또는 지방자치단체들로 대표되는 정책추진주체들 간의 갈등이나 혼선을 생각해볼 수 있다. 그러나 더욱 심각한 분쟁양태는 제주 강정마을 해군기지 분쟁사례와 같이 정책으로 인해 긍정적·부정적 영향을 받는 집단들 간의 대립과 갈등이며, 나아가 이러한 갈등이 정책추진주체와 정책영향집단 간의 분쟁으로 발전할 경우 이에 대한 조정이 더욱 어려워지고 긴 시간이 소요된다. 이로 인해 정책결정 및 추진과정에서의 분쟁에 대하여 다양한 관점에서 연구가 진행되어 왔다.

첫째, 대부분의 정책갈등 혹은 정책분쟁에 대한 연구들은 갈등유형에 따른 갈등원인 분석 그리고 제도적 해결방안을 제시하고 있다. 해결방안으로는 정책분석의 활성화 및 정보공개, 지역주민들의 참여, 갈등조정과 중재기구 설치, 보상 및 유인체계 등 전반적인 갈등관리 체계 및 관련제도의 구축에 초점이 맞추어져 있다(나태준, 2004; 김종호 등, 2005; 하혜영, 2007; 윤종철, 2007; 양기용·김창수, 2009). 본 연구는 여기서 한 걸음 더 나아가 심의민주주

2) 정부는 유네스코가 지정한 생물권보전지역인 제주 강정마을 인근 1.2km에 이르는 구럼비 용암너럭바위를 포함한 48만㎡(육지 28만㎡, 해안매립 20만㎡)에 2014년까지 9천 770억 원을 들여 해군기지를 건설할 계획을 추진하면서 지역주민은 물론 시민종교단체와 분쟁에 직면해있다(구럼비살리기전국시민행동, 2011).

의를 내재한 제도적 담론 분석의 관점에서 정책주체뿐만 아니라 한계집단과 소외집단을 포괄하는 이해관계자들이 담론을 통해 소통하고 사회적 합의를 형성하는 정책분쟁의 제도화에 관심을 갖는다.

둘째, 다양한 합리성의 관점에서 정책분쟁과 사회적 합의에 관심을 가진 연구가 있다. Rydin(2003: 96-114)은 환경적 합리성을 과학적·경제적·의사소통적 합리성으로 나누고 각각 절차적 합리성과의 관계를 토론하였다. 먼저 그녀는 위험사회에서 환경문제의 안전성과 위험성 문제를 판단하는 데 있어서 과학자의 중요성을 강조하면서 과학적 합리성의 역할을 강조했다. 20세기 후반에 이르면 자본주의 사회에서 비용과 편익 개념의 중요성이 높아짐과 더불어 환경가치를 화폐가치로 환산하는 등 경제적 합리성의 중요성이 강조되는 점을 간파했다. 그리고 사회적 합의를 위해 Habermas(2006: 43-92)의 사회이론에 바탕을 두고 공동체 정신과 자발적 행동, 마지막으로 참여의 편익을 강조하는 의사소통적 합리성(communicative rationality)을 논의했다. 나아가 그녀는 이러한 세 가지 환경적 합리성이 절차적 합리성과 결합하는 논의를 전개했다. 중립성과 객관성을 내포하고 인과관계 지식을 제공하며 결정과정을 뒤흔들지 않는 과학적 합리성은 절차적 과정에서 정책관료의 이해관계와 일치할 가능성이 높다.³⁾ 비용편익분석을 통해 환경을 화폐가치로 환산하는 경제적 합리성은 절차적 합리성과 뚜렷한 관계를 형성하지 않는다. 반면에 폭넓은 참여를 강조하며 절차적 정당성을 중요하게 생각하는 의사소통적 합리성은 절차적 합리성과 깊은 연관성을 가진다고 한다. 이와 관련하여 정정화(2007: 153-174)는 정책결정의 합리성을 기술·경제적 합리성과 정치적 합리성으로 분류하고 방사성폐기물처분장 사례를 치밀하게 검토하면서 사회적 합의 모형을 모색하는데 절차적 민주성, 주민수용성, 그리고 정치적 지지라는 세 가지 하위개념을 통해 정치적 합리성 개념을 구성하는 점이 흥미롭다.

셋째, 심의와 담론의 관점에서 분쟁해결을 시도하는 실증연구들이 등장하고 있다. 정규호(2007)는 한탄강댐 건설을 둘러싸고 발생하였던 정부와 댐건설을 찬성하는 주민 그리고 이에 반대하는 환경단체 간의 7여년에 걸친 심각한 갈등상황을 합의형성(consensus building)을 유도하는 심의과정이라는 새로운 시각에서 분석하였다. 즉, 갈등해결을 위해 기존에 적용되었던 쌍방 간의 권리와 이해관계에 대한 미시적 조정이나 교환을 통한 협상과 타협과는 달리, 한탄강댐 건설과정에서 활용되었던 참여의 확대와 심의의 확장과정을 갈등당사자 간의 학습과 이해 그리고 의미공유를 위한 노력으로 평가하였다. 그러나 실제로 지속가능위원회와 국무조정실을 중심으로 추진한 여러 협의체를 통하여 이해당사자들과 전문가들의 참여가 확대되고 토론과 심의가 확산되었음에도 불구하고 의미 있는 사회적 합의를 형성하는 데

3) 물론 우리나라 방사성폐기물처분장 입지선정과정이나 제주 해군기지 입지선정과정을 보면 과연 정책관료가 과학적 합리성에 우선권을 두는지 의문이 드는 것도 사실이다.

는 실패하였다. 함한희 등(2008)은 우리나라 국책사업관련 정책분쟁의 해결이 사회적 합의에 의해서가 아니라 법적 판결에 의해서 이루어졌다고 지적한다. 그들은 경제개발 논리의 지배, 공리적 관점과 지역경제위기론이라는 담론의 지배 등이 정책분쟁의 원인이라고 간과한다.⁴⁾ 그래서 정책분쟁 진행 프로세스의 어느 단계에서도 합의를 이끌어낼 수 있는 정책적 유연함이 함양되어야 하고, 재판 이전에 합의와 타협을 보장할 수 있는 제도적 장치의 고안이 사회적 합의의 문화적 조건으로 중요함을 적시하고 있다. 김창수(2011)는 남강댐을 둘러싼 물 분쟁의 과정과 결과를 제도적 프레임 분석틀로 해부하여 합의형성의 방향을 제시하고 있고, 정정화(2011)는 이해당사자들의 폭넓은 참여와 소통과 신뢰에 기반을 둔 합의를 통해 갈등을 해결하는 심의 민주주의적 접근을 시도하고 있다. 이러한 새로운 시도는 우리 사회에서 갈등해결의 최종 기착지인 사법부의 결정에 앞서 이해당사자들의 합의 가능성을 찾는 의미 있는 노력임에는 분명하다. 본 연구는 이러한 선행연구의 자양분을 바탕으로 심의민주주의 관점에서 정책주체는 물론 한계집단과 소외집단을 포괄하는 이해관계자들이 담론을 통해 소통하고 사회적 합의를 형성하는 정책분쟁의 제도화에 관심을 갖는다.

2. 진정한 담론과 정책심의 그리고 제도분석

첫째, Fox와 Miller(1995: 111-159)는 다수 담론(many talk)은 중구난방(衆口難防)이 되고, 소수 담론(few talk)은 여론조사처럼 일방적 홍보와 독백이고, 그래서 정책공동체와 같은 적당한 수가 참여하는 상당수 담론(some talk)에서 진정한 담론(authentic discourse)이 가능하다고 한다. 소수 엘리트가 지배하고 조종하는 것과 같은 소수 담론에서는 여론조사가 반복되지 않거나 응답자의 반응이 충분한 지식에 근거하지 않으면 일방적 홍보(monologic communication)에 그칠 수 있기 때문이다. 인터넷(computer networks)과 같은 다수담론에서는 비록 시간이 지나면서 구조화된 일관성을 찾을 수도 있지만, 무질서와 혼동에 직면하게 될 가능성이 더 높다. 행정가, 산업집단의 정책전문가, 정책연구원, 입법전문가, 공익단체 그리고 국회의원과 관련시민들이 만들어내는 정책공동체(policy community)에서 상황을 고려하는 의미 있는 상당수 담론이 가능해진다. 정책공동체는 이견(異見)이 처리되고 상당수 담론이 이루어질 수 있는 터전을 제공하는데, 상대방의 의견을 경청하고 자신의 의견을 개진하며 상호 설득하는 과정에서 견해를 바꾸고, 기대치를 수정하고, 새로운 가능성을 찾게 된다. 일찍이 Habermas (1989)는 공론의 장(public sphere)이 되기 위해서는 모든 참여자들이 동등한 발언기회를 가져야 하며, 모든 담론에 대한 비판과 반박가능성이 열려있어야 하고, 언어사용에 있어서 어느

4) 서구사회에서 1960년대까지 산업화시대의 개발담론이 일방적으로 지배하였으나, 이제 환경가치를 고려하는 보전담론에 의해 개발담론이 붕괴되는 경우도 종종 목도된다(Dryzek, 2005: 1-22).

한쪽도 특권을 가져서는 안 되며 자신의 태도, 감정, 의도 등이 솔직히 드러날 수 있어야 한다고 주장한다. 문태현(2011: 54-55)은 이러한 조건들이 충족되는 공론의 장은 심의민주주의 정책결정의 살아있는 현장이요 혼련장이라고 평가한다. 제주 강정마을 해군기지 분쟁사태의 경우 2007년 5월 단 한차례의 여론조사를 통해 확정된 사안에 대해 추가적인 담론이 허용되지 않았다.

둘째, 정책심의의 관점에서 정책에 대한 결정과 분쟁해결을 보다 확장된 민주주의의 개념으로 이해하고자 하는 노력도 나타나고 있다(Scholesberg, 1995; Dryzek, 2002; Kemp, 1985). 심의(deliberation)란 개인들이 강압, 조작 그리고 기만 없이 다른 사람의 관점에서 자신의 견해를 심사숙고하는 의사소통 과정이다(Dryzek and Dunleavy, 2009: 215-225). 여기서는 대화 중심의 민주주의 이론이 투표 중심의 민주주의 이론을 대체한다. 이러한 입장은 갈등의 해결을 합리적 대안의 선택이라는 결과에 초점을 맞추기보다는 갈등해결의 과정과 절차를 강조하는 관점으로, 보다 넓은 의미의 심의민주주의(deliberative democracy)라는 입장에서 갈등의 해결을 추구하는 주장들이다. 이와 같은 관점은 단순히 법과 제도가 형식적으로 이해당사자들의 대화나 상호작용을 허용했는가의 유무나 이해관계의 교환이나 거래가 이루어지는 협상과 타협을 요구하는 것과는 다른 입장이다(양기용·김창수, 2009). 나아가 이미 결정된 이해관계(pre-determined interests)에 대한 결집, 교환과 거래 및 미세조정과 관련된 과정과 절차 그리고 정치제도를 강조하는 자유주의적인 해석과는 차이를 보이고 있다. 문태현(2011: 48-51)은 심의민주주의 정책결정이란 자유롭고 평등한 시민들이 상호간에 이성을 교류하는 논쟁과정을 통해 자신들의 선호를 계속 변화시켜가면서 사회적 합의에 도달하는 것이라고 말한다. 그는 심의민주주의에 바탕을 둔 정책심의(policy deliberation)란 공공성을 띄는 정책 문제, 다양한 참여자들의 구성, 집단적 의사결정과 판단과정, 이성적 문제해결과정 그리고 지속적인 문제해결과정으로 특징짓는다. Dryzek(2002: 1-7)은 심의를 단순히 이해당사자들 간 의견교환에 한정하지 않으며, 오히려 참여자들이 상호작용을 통하여 각자의 기본 신념, 선호, 판단을 바꿀 수 있다는 것을 핵심적인 내용으로 설정하고 있다. 따라서 이해관계자들이 적극적으로 토론에 참여하고 그들 간에 공정하고 자발적인 상호작용이 이루어지고 이러한 상호작용의 결과로서 이해당사자들 간에 합의와 일치점(consensus)을 찾는 과정을 강조한다. 이와 같은 합의 결과는 자발적 동의에 기초했기 때문에 도덕적 정당성을 확보하게 된다. 이러한 정당성 있는 결정과정은 이해관계를 가지고 있는 한계집단, 소외집단, 불만집단이 공정하게 참여할 수 있는 권리를 보장하여야 하고, 관련된 사안을 이해하고 토론할 수 있는 충분한 시간과 기회가 참여자들에게 공정하게 보장되어야 한다. 따라서 강정마을 주민들과 같은 소수자의 의견이 다수자의 힘(majority voting)에 의해 배제되는 것을 경계한다. 이러한 논의들의 기본적인 인식은 비판이론적인 입장에서 도구적 합리성을 비판하고 Habermas(2006)

가 주장하는 대화 및 소통적 이성을 강조하고 있다. 따라서 정책분쟁을 해결하기 위하여 제도적으로 보장된 여러 가지 과정이 본질적으로 Habermas(1989)가 말하는 일종의 ‘공론의 장’으로서의 역할을 수행해야 함을 강조한다. 한편 Beck(1997)은 오늘날의 환경문제와 위협이 단순히 환경이라는 개별영역에 한정된 문제수준이 아니라 전반적인 근대성의 결과이자 좁혀 말하면 산업화와 그 과정과 관련된 수단적 합리성이 가져온 불가피한 과생이라고 강조한다. 따라서 환경문제의 해결책으로 성찰적 근대화(reflexive modernization)를 강조하고 있다. 전체적인 관점에서 환경문제에 대한 반성과 성찰을 위하여 구체적인 연대와 협력이 요구되고 이를 위해서는 정부, 산업체, 전문가 그리고 시민단체들 간에 서로의 상이한 관점에 대한 인정과 대화가 전제되어야 함을 강조하고 있다. 이렇듯 강정마을 해군기지 분쟁사례와 같이 환경문제로 인한 정책분쟁을 일종의 사회전반적인 위기라고 인식한다면, 이는 심의민주주의 의사결정과정에서 우선적으로 적용되어야 할 정책영역이 된다.

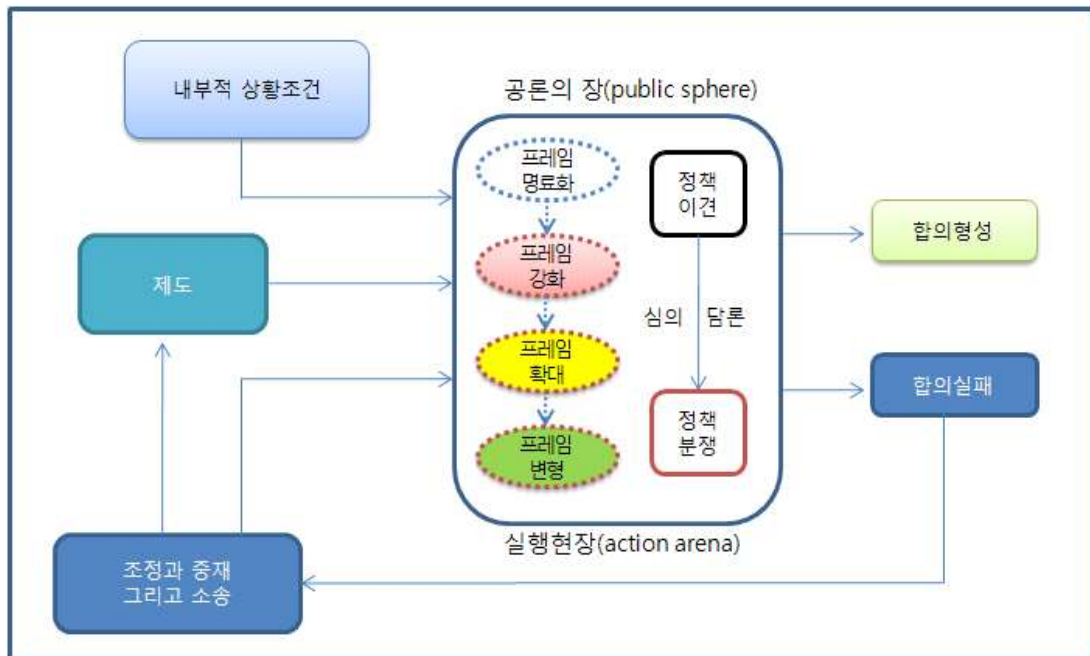
셋째, 본 연구에서는 ‘합리적 선택의 신제도주의’(Rational Choice Institutionalism)에서 상정하는 제도에 주목하고 이를 체계적으로 검토하고자 하였다. 여기서 제도란 사회구성원들이 서로 편익을 증진시킬 수 있는 방향으로 교환과 협력을 하도록 강제하는 장치를 의미한다(하연섭, 2003: 85-86). 제도는 ‘확장된 형태의 게임의 장’이며, 개인의 행동은 이러한 게임의 규칙에 의해서 구조화된다. 나아가 제도란 단지 합의를 이끌어내는 데 그치지 않고 정해진 목적을 달성하기 위한 장치이다(Putnam, 1994). 특히 공식제도는 기회주의적 행동(opportunism)을 극복하고 계약이행을 감시하고 통제하는 데 드는 거래비용을 감소시켜 효율적인 대응을 가능하게 한다. 그런데 North(1990)는 헌법과 법률 등 공식적 규칙뿐만 아니라 금기, 관습, 행동규범, 전통, 상벌제재 등 비공식적 규칙에도 관심을 가졌다. 그에게 있어 제도는 사람들의 상호작용을 구조화시킴으로써 서로에 대한 안정적이고 예측 가능한 기대를 형성할 수 있게 함으로써, 그들 간의 상호작용을 원활하게 통합 조정할 수 있게 해준다.

넷째, 결국 본 연구는 제도와 담론에 관한 분절적인 연구의 통합을 시도한 Rydin(2003: 38-53)의 제도적 담론 분석틀(Institutional Discourse Approach)에 귀착한다. 그녀는 Ostrom 등(1997: 27-50)의 IAD분석틀은 담론차원이 생략되어 있다고 비판하면서 양자를 연결하는 획기적인 시도를 하게 된다. IAD분석틀에서 ‘실행현장’(action arena)은 개별 행위자들이 상호작용하고, 상품과 서비스를 교환하고, 문제를 해결하고 나아가 상대방을 지배하거나 투쟁하는 사회적 공간(social space)이다. 그런데 세상을 이해하기 위한 공유된 방식인 담론(discourse)이 배제된 ‘실행현장’은 정책과정에서 의사소통과 언어의 역할을 간과하게 된다고 비판한다. 이는 Habermas(1989)의 공론의 장(public sphere)과 연결되는데, 이는 개인들이 모여 사회문제를 자유롭게 토론하고 인식하고 이를 통해 정치활동에 영향을 미치며, 상호 이해관계가 있는 문제에 대한 공통의 합의에 도달하는 일종의 담론의 장(discursive space)이다.

3. 분석틀

본 연구는 정책분쟁 상황에서 토론과 심의를 통해 사회적 합의에 이르는 제도적 담론 분석에 관한 것이다. 본 연구에서는 Ostrom(1990)의 제도분석틀을 담론분석에 적용한 Rydin(2003)의 제도적 담론 분석틀을 응용하여 정책분쟁의 원인과 과정을 심층적으로 분석하고자 한다. 심층적인 담론분석 결과를 제도가 지속적으로 내재해가는 구조를 상정해본 것이다.

<그림 1> 분석틀



정책분쟁에 빠져 있을 경우 분쟁당사자는 물론 연구자 역시 합의형성에 가장 큰 무게를 두고 그 방안을 모색하게 된다. 그런데 합의형성(consensus building)이란 서로 다른 신념, 가치관, 이해관계, 역량과 권력이 서로 다른 집단들이나 개인들 간에 완전한 동의나 완벽한 일치 이룬 최종 결과물이라기보다는 그러한 합의형성으로 접근하는 학습과정이자 변화노력이다(Innes and Booher, 1999). 그러므로 합의형성이란 서로의 양보를 바탕으로 이루어지는 타협(compromise)의 또 다른 이름이지 저 이상세계에 있는 그 무엇이 아니다(Jones and Michael, 1996). 그러면 우리는 어떠한 논리로 합의형성에 이를 수 있을까? <그림 1>에서는

제도적 담론 분석들에 따라 4가지 분석초점을 제시하고 있다.

첫째, 정책분쟁의 원인은 지역공동체의 역사와 경험이 축적되어 있기 때문이라는 내부적 상황조건을 이해하면서 분석해야 한다. 본 연구에서는 강정마을 해군기지 분쟁사례와 관련한 내부적 상황조건이 정책분쟁에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다.

둘째, 정책분쟁과 관련된 다양한 수준의 게임의 규칙은 분쟁을 해소하기도 하고 제도가 잘못 설계될 경우 오히려 분쟁을 촉진시키기도 한다. 정책참여자들은 상호작용 과정과 절차가 불공평하거나 부적절하다고 느끼게 되면 되먹임(feedback)을 통해 전략과 구조를 바꾸려고 시도한다는 점을 강조한다(Ostrom, 2005: 1-31). 본 연구에서는 제주 해군기지건설을 위한 정부의 정책이나 국방계획 그리고 정책추진방식 등 공식·비공식 제도가 정책분쟁에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다.⁵⁾

셋째, 정책심의회와 진정한 담론을 통해 과연 합의형성이 가능할 지에 대해 심층적으로 분석해보고자 한다. 정책이전 단계에서는 이성적 담론을 통해 쉽게 합의에 이를 수도 있지만, 감정과 신념이 뒤섞이게 되면 견고한 프레임이 형성되어 잠재된 갈등이 표출되는 정책분쟁으로 발전하게 된다. 정책이전을 보이는 때가 갈등이 잠재된 상태라면 서로 감정이 격화되어 이성적 담론이 어렵게 되면 정책분쟁에 이르게 된 것으로 본다. 이때 이성적 담론이 원만하게 이루어져 과학적 진실이 밝혀지고 정책이전이 조정되어 사회적 합의에 이르게 된다면 정책분쟁이 격화되지는 않을 것이다. 그러나 찬성집단과 반대집단의 이성적 담론이 실패하게 되면 갈등이 격화되면서 정책분쟁이 초래될 것이다.⁶⁾ Fox와 Miller(1995: 111-159)는 정책공동체와 같이 적당한 수가 참여하는 ‘상당수 담론’에서 ‘진정한 담론’이 가능하다고 한다. 상대방의 의견을 경청하고, 자신의 의견을 개진하며 상호 설득하는 과정에서 견해를 바꾸고, 기대치를 수정하고, 새로운 가능성을 찾게 된다. 본 연구에서는 정부와 해군의 정책추진과정에서 진정한 담론의 4가지 조건을 충족하였는지 그리고 그 충족여부가 정책분쟁에 미친 영향

5) 물론 일부 전문가들은 우리나라와 같은 제왕적 대통령제 하에서 당정협의를 통한 내각제적 국정운영시스템 때문에 국회가 진정한 담론의 장이 되지 못하고 있어 정책오차를 내재한 정책이 무자비하게 국민들과 맞부딪힌다고 지적하기도 한다. 다만, 본 연구에서는 국정운영제도에 관한 부분은 연구의 한계로 돌린다.

6) 일반적으로 프레임 프로세스는 다음과 같다(Schön and Rein, 1994; 김창수, 2008: 257-297). (1) 서로 상대방에게 문제의 원인과 책임을 돌리는 프레임의 명료화 단계에서는 정책이전이 조정될 수 있다. 그러나 (2) 서로 전체를 보기보다는 선택적 주목을 하면서 동일한 현상을 상반되게 해석하면서 나타나는 프레임의 강화 단계와 (3) 피차 프레임한 문제의 심각성과 시급성을 강조하면서 더 많은 세력을 끌어들이는 연합형성을 통한 프레임의 확대 단계에서는 이성적 담론이 불가능해질 것이다. 그리고 (4) 강화되고 확대된 프레임 집단이 서로 공격하고 반격할 때 나타나는 프레임의 변형과정을 거치면서 정책분쟁이 격화될 것이다. 마지막으로 서로 다른 가치관과 신념 그리고 감정이 내포된 상태에서 찬성 프레임과 반대 프레임이 맞부딪히면서 정책분쟁에 이르게 되면 정책심의회와 진정한 담론을 고민해야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 진정한 담론의 조건을 분석하고 프레임 과정은 <그림 1>에서 점선으로 표시하여 분석대상에서 제외하기로 한다.

을 분석하고자 한다.

셋째, 그러나 진정한 담론의 조건 충족이 쉽지 않고 지나치게 이상적인 측면이 있기 때문에 합의형성이 어려울 수도 있다는 가능성을 열어두어야 한다.⁷⁾ 제3자의 개입 없이 당사자 간에 합의가 이루어지는 협상(negotiation)이 결렬되는 경우에는 사업을 보류하고 연기하거나 포기하는 선택을 할 수도 있다. 그러나 현실적으로 고려할 수 있는 대표적인 분쟁 해소방안은 조정과 중재이다(Frijters, and Leentvaar, 2002: 16-18). (1) 조정(mediation)은 분쟁 당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제3자를 조정자로 선정하여 합의안을 도출하게 하는 방안으로 신속하고 비용이 저렴하다. 그러나 제3자가 조정을 강제할 수 없고 조정안이 구속력이 있는 것도 아니다. (2) 중재(arbitration)는 분쟁 당사자들이 객관적이고 중립적인 중재자 앞에서 증빙자료를 갖고 각자의 주장을 펼칠 수 있는 기회를 가진 후 법적 구속력 있는 결정을 내리는 방안이다. 최종적으로는 사업을 추진하여 분쟁이 증폭되는 경우 불가피하게 법원의 합의강제를 통한 분쟁해결을 기대할 수밖에 없을 것이다. 제주 강정마을 해군기지 건설 분쟁 사례에서는 어떠한 분쟁해결방식을 선택하는 것이 가장 합리적인 것인지 분석해보고자 한다.

Ⅲ. 제주 강정마을 해군기지 분쟁사례의 분석

1. 사례의 개요

<그림 2>에서 <1단계>인 갈등잠재기는 1993년 이후 2002년 화순과 2005년 위미를 제주 해군기지 후보지로 탐색하다가 여의치 않아 2007년 3월 강정마을을 후보지 중의 하나로 물망에 둔 시기까지로 볼 수 있다. <2단계>인 갈등증폭기는 2007년 4월 26일 개발을 기대하는 사람들 87명이 중심이 된 서귀포시 강정마을 임시총회의 해군기지 유치결정 이후 주민들 간의 반목이 심해지게 된 시기로 볼 수 있다. 그런데 2011년 12월 연구자가 현장에서 확인한 바에 의하면, 이때 반대의견이 묵살되었고 어촌계 소속 해녀 40여 명은 해군기지가 들어온다는 사실을 정확히 모르는 상태에서 1억 원 이상의 보상을 약속받고 참여한 임시총회에서 박수로 결정되었다고 한다. 450년 역사에 풍광이 빼어나고 물이 풍부한 부촌이었던 강정마을에서 개발을 반대하고 공동체를 그대로 유지하고자 하는 대다수의 주민들은 이를 받아들이기

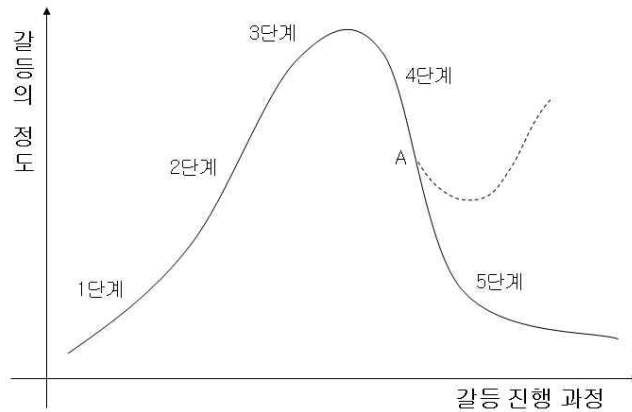
7) 사실 이상적인 심의절차의 성과물이 무엇인가는 심의이론의 중요한 과제인데, 진정한 심의과정에서는 근원적인 합의(meta-consensus)와 상호주관적 합리성(inter-subjective rationality)의 확보가 요구된다(Niemeyer and Dryzek, 2007: 497-526). 본 연구에서는 이러한 요소들이 제도변화에 반영되어야 한다고 본다.

힘들었다. 그런데 2007년 5월 14일 김태환 제주도지사는 주민투표 대신 여론조사 결과를 토대로 강정-화순-위미 등 3개 후보지 중 찬성률이 가장 높은 강정마을을 최우선 대상지로 선정하여 국방부에 신청하고, 6월 8일 국방부는 해군기지 건설지역으로 강정마을 결정을 제주도에 통보한다. 연구자가 2011년 12월 현장에서 만난 지역주민들은 부정조사의 의혹을 강하게 제기했다. 이는 2008년 8월 강정마을 총회에서 유효투표의 94%인 680명의 유권자들이 반대한 데서도 잘 나타난다. 이런 가운데 이명박 정부는 2008년 9월 11일 국회의 제안을 반영하여 해군기지를 세계적인 민군복합형 관광미항으로 개발하는 방안을 발표한다. 2009년 1월 21일에 국방부장관은 「국방·군사시설사업에 관한 법률」 제4조에 따라 ‘국방·군사시설사업 실시계획 승인 및 고시’를 한다. 대다수 지역주민들의 의사와 관계없이 2009년 1월 항만공사 계약 이후 이미 1천 400여억 원의 예산이 집행됐다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주도특별법) 제292조에 따라 제주도지사가 도의회의 동의를 얻어 절대보전지역을 해제 가능했기 때문에 2009년 7월에는 1.2km 구럼비 용암너럭바위 해안 절대보전지역 해제절차를 밟는 등 제주해군기지 사업은 형식적으로는 적법한 절차에 따라 추진되고 있었다. 이러한 정부의 일방적인 정책계획의 형성과 추진 과정은 제주 강정마을을 개발 찬반 주민들 간에 대화가 안 되는 전쟁터로 변화시켰고, 종교단체는 물론 시민단체와 정치권까지 가세하면서 분쟁은 걷잡을 수 없는 지경에 이르게 된다.

<제3단계>인 갈등절정기는 이런 와중에 김태환 제주도지사 주민소환투표까지 진행되었으나 2009년 8월 26일에 투표율이 11%로 개표기준에 못 미쳐 무산되고, 2011년 2월 9일 해군과 건설업체가 현장사무소를 개소하면서 지역주민은 물론 시민종교단체를 포함한 제3자의 개입이 이루어지고 8월 24일 강동군 마을회장이 강제 연행되는 시기로 볼 수 있다. <제4단계>는 소강국면으로 볼 수 있는데, 2011년 8월 29일 해군이 반대집단을 상대로 제기한 「공사 방해금지 등 가처분 신청」의 일부를 법원이 인용함에 따라 9월 2일 해군은 경찰병력 1000여 명을 동원하고 펜스를 설치하여 본격적인 공사를 진행하고, 일부 마을주민들과 시민종교단체 관계자들이 반대운동을 지속하고 있는 시기이다.⁸⁾ 마지막 <5단계>인 결말단계에 이르기 전에 대법원에 계류 중인 3가지 소송이 어떻게 결말이 나는가에 따라 A지점에서 다시 분쟁이 증폭될 수도 있고, 원만하게 마무리될 가능성도 있다.

8) KBS 추적 60분의 ‘5년째 반대, 강정마을엔 무슨 일이’(2011. 9. 7)라는 프로그램과 MBC 특집환경다큐 ‘공존의 사회’ 제1부 환경논쟁에 관한 특별한 보고서(2011. 9. 15)를 참조하기 바란다.

<그림 2> 강정마을 해군기지 건설 분쟁의 진행단계



2. 내부적 상황조건의 분석

기본적으로 우리나라의 경우 아직 풀뿌리 민주주의 수준에서 토론문화가 일천하다. 민주주의의 성숙도가 북구유럽이나 미국에 비해 낮은 것이 사실이다. 사회자본의 축적도 마찬가지이다(Putnam, 1994; Fukuyama, 1995). 공동체에서 시민들 간의 신뢰수준은 물론 정부와 시민 사이의 신뢰수준 역시 매우 낮은 것이 현실이다. 이로 인해 우리 사회는 국가공동체를 구성하는 행위주체들 간에 갈등과 분쟁으로 인한 마찰비용(friction cost)을 높게 지불하고 있다. 삼성경제연구소의 「한국의 사회갈등과 경제적 비용」에 관한 2009년 보고서에 의하면, 우리나라의 사회갈등지수가 0.71로 나타나 경제협력개발기구(OECD) 27개 회원국 가운데 4번째로 높은 것으로 나타났다. 이 보고서는 우리나라 사회갈등지수를 OECD 평균인 0.44로 줄이면 1인당 GDP가 27% 증가할 것이란 분석을 내놓고 있다(박준, 2009). 가령 정책기획 단계에서 과학적 합리성을 바탕으로 모든 행위주체들이 공감할 수 있는 대안을 놓고 심의와 담론을 통해 합의형성으로 나아가는 것이 민주주의라면, 우리는 일단 밀어붙여놓고 저항이 있으면 굴복시키는 권위주의 정책추진방식을 여전히 고집하고 있어서 사회적 갈등 비용은 물론 소송에 따른 시간비용까지 높게 지불하고 있는 것이다. 이러한 우리의 현실을 인식하면 일거에 이성적 담론의 수준이 높아져서 정책이견을 합리적으로 조정하는 것을 기대하는 것은 연목구어인지도 모른다. 2011년 11월 연구자가 면담한 정부 관계자에 의하면, 지역주민들과 시민종교단체 관계자 역시 대화하고 협상하기보다는 테이블을 엎어버리는 경우가 많기 때문에 합의형성은 정말 먼 나라의 얘기로 들려진다고 고백했다. 우리는 근원적으로 이러한 우리의 내부적 상황 조건을 이해한 다음, 진정한 담론을 통한 합의형성을 논의해야 할 것으로 분석된다.

우리나라의 각 지역 공동체는 고유의 역사적 경험을 가지고 있다. 가령 제주는 700여 년 전에는 몽골제국의 군마공급지 역할을 해야 했고, 일제강점기 때는 군사기지화 되어 고통을 받았다. 그리고 불과 60여 년 전에는 육지경찰에 의해 3만 명의 도민이 학살된 4.3항쟁이라는 아픈 과거도 가지고 있어 제주도민들은 해군기지 건설이 제주의 평화를 위협하게 될까 우려하고 있다(구림비살리기전국시민행동, 2011: 62-65). 2011년 12월 연구자가 면담한 전문가들은 제주도민들이 육지로부터 끊임없는 수탈을 당해왔다는 피해의식이 강하게 내재되어 있다고 진단했다. 제주는 2002년 유네스코 생물권보전지역으로 지정되었고, 2005년 1월 노무현 정부 때 ‘세계 평화의 섬’으로 지정되었을 뿐만 아니라 2006년에는 세계자연유산으로 지정되었다. 해군기지가 들어서는 강정마을은 제주도지사가 지정한 절대보전지역이며, 천연기념물 제442호인 연산호 군락이 서식하고 있는 문화재보호구역이고, 2006년 5월 환경부에 의해 자연생태 우수마을로 지정되었다. 2011년 12월 연구자가 지역주민들과 면담한 결과, 450여 년의 전통을 가진 강정마을은 제주 올레길 제7코스의 중심으로 경관이 빼어나고 바나나와 파인애플 농사 등을 통하여 부를 축적한 경험이 있고 지금도 한라봉과 감귤농사를 하는 부촌이기 때문에 대다수 주민들은 개발을 원하지 않는다고 했다. 이런 측면에서 볼 때 제주도민들과 강정마을 주민들에게 있어 ‘평화와 환경’은 어떠한 개발가치와도 바꾸기 어려운 내부적 상황조건을 형성하고 있다. 그러면서도 한편으로 서귀포시는 인구 14만 명에 이르는 작은 도시이며 대학과 병원도 제주시에 집중되어 있고, 산후조리원 이용을 위해서 제주시에 가야 할 정도라서 개발에 대한 기대심리 역시 강한 것이 현실이다. 더구나 450년간 살아온 인구 2천 명의 강정마을은 매년 강정초등학교 학생 수도 감소하여 입학생 수가 10명에 이를 정도여서 도시쇠퇴에 대한 위기감 역시 팽배해있었다. 이로 인한 개발과 보전집단 간의 심각한 반목과 분쟁 때문에 강정마을 공동체는 붕괴위기에 내몰려있었다.

3. 제도의 분석

제도는 정책게임의 당사자들이 예측 가능하도록 작동해야 할 뿐만 아니라 공정해야 한다. 그런데 정부와 해군 그리고 제주도청은 강정마을 주민들이 납득하기 어려운 부지선정과 정과 환경영향평가 그리고 절대보전지역의 해제를 시도하였다. 화순과 위미와 달리 검토기간이 불과 2개월도 되지 않았으며, 보호동식물이 9종이나 있었지만 환경영향평가가 제대로 이루어지지 않았고, 자연경관의 훼손이 없었는데도 특별보전지역을 해제했다. 2011년 12월 연구자가 면담한 마을주민들에 의하면, 40여 명의 해녀들은 1억 원 이상의 보상을 받았지만, 전체 마을주민들은 보상의 공정성을 의심하고 있었고 무엇보다 매립에 의해 바다의 절반이 사라질 것이고 땅의 25%가 강제 수용되어 사라진 상태에서 삶의 터전을 상실한 것을 안타까

위하고 있었다.

제주해군기지사업단은 제주기지는 중국을 견제하기 위한 전초기지가 아니고 제주 주변 해역의 해양 분쟁 시 신속한 대응이 가능한 대한민국 해군의 최전방 기지라고 틀 짓는다(연합뉴스, 2010. 8. 23). 2011년 11월 면담한 정부관계자는 우리나라가 중국과 일본 등 열강의 틈바구니에서 생존하기 위해서는 해군력의 핵심인 ‘대양해군’의 필요성이 절실하다고 역설했다. 제주해군기지는 2006~2015년 동안 총 9천 776억 원을 투입해 기동전단 함정들의 원활한 작전수행을 보장하고, 관광기능의 크루즈 선박 접안을 지원하기 위한 항만부두 및 지원시설로 건설된다고 한다. 제주해군기지는 1993년 12월 제156차 해군본부 합동참모회의에서 최초로 필요성을 반영했고 17년 동안 4개 정부에서 검토과정을 겪었다. 참여정부에서 재검토를 통해 제주의 화순과 위미 등 검토지역을 바꾸는 과정을 거쳤다. 연구자가 2010년 이후 면담한 전문가들에 의하면, 이러한 정부의 정책계획(policy plan)의 형성과정이 일방적이었던 것이 핵심적인 분쟁 원인이라고 지적했다.

그리고 제주도특별법과 조례에 따라 제주도는 환경가치를 보전하는 큰 그림 안에서 개발을 허용하는 제도적 틀을 유지하고 있었다. 그런데 2008년 4월에는 사전환경성검토, 2009년 1월에는 환경영향평가와 협의를 급속도로 진행하게 되는데 이때 멸종위기종인 붉은발말뚝계의 누락 등 절차적 흠결을 남기게 된다.⁹⁾ 2009년 7월 8일 해군이 제주도지사에게 강정마을에 대한 절대보전지역 지정 해제 요청을 함에 따라 도지사는 12월 17일 제주도의회 의결을 거쳐 해제하게 된다. 제주해군기지 건설을 위해 길이 1.2km 구럼비해안 절대보전지역을 해제한 것은 보전위주의 제도적 틀을 깨고 개발을 허용하는 규제제도 변화를 꾀한 것이다. 2010년 6월 지방선거에서 야당이 다수당이 된 상황에서 2011년 3월 11일에는 제주도의회가 이를 다시 취소하는 의결을 한다. 이처럼 일관성과 예측가능성을 상실한 제도 때문에 정책분쟁은 더욱 격화되게 된다.

4. 진정한 담론의 수준 평가

서로 다른 가치관과 신념 그리고 감정이 내포된 상태에서 찬성 프레임과 반대 프레임이 맞부딪히면서 정책분쟁에 이르게 되면 진정한 담론을 고민해야 한다. 아래에서는 다음과 같

9) 미국 NEPA(National Environmental Policy Act) 프로세스에서 대안평가에는 사업을 아예 시행하지 않는 대안(No Action Alternative)까지도 함께 검토한다. 즉, 사업을 시행하지 않는 대안, 사업 자체가 보안을 통해 서라도 환경피해를 피할 수 없을 때는 사업을 해서는 안 된다고 하는 대안이 있어야 한다는 것이다(KBS 환경스페셜, ‘다시 쓰는 환경영향평가서’, 2003. 10. 1). 제주 강정마을 해군기지사업에 대해서도 ‘사업을 시행하지 않는 대안’을 고려해야 했다고 생각될 정도로 해군기지 공사로 인한 환경영향이 적지 않을 것으로 예상된다.

이 Fox와 Miller(1995: 111-159)가 제시하는 4가지 기준을 바탕으로 정부와 해군의 제주해군기지 건설정책 추진 과정에서 나타난 진정한 담론의 수준을 평가해보고자 한다.

1) 담론 참여자의 진정성 부족과 신뢰위기

담론 참여자의 진정성(sincerity)은 진정한 담론의 첫 번째 조건이다. 진정한 담론은 담론 참여자들 사이의 신뢰(trust)를 요구하는데, 지속되는 불성실함은 신뢰를 파괴시키기 때문이다. 이솝 우화의 ‘거짓말쟁이 양치기 소년’의 교훈처럼 신뢰를 저버리면 의미 있는 소통(communication)이 불가능하다는 것이다. 정부와 해군은 지난 2006~2007년 동안 강정을 포함한 제주도 내 8개 후보지를 대상으로 항만입지 타당성조사를 실시한 결과 강정, 위미, 화순을 우선 대상후보지로 선정했다. 그런데 야5당의 진상보고서(2011: 37-47)에 의하면 항만입지, 배후지 여건, 문화재·어업권 현황 등을 평가한 종합점수가 위미 8점, 강정 9점, 화순 8점, 월평 8점 등으로 변별력이 거의 없어 후보지 8개를 대상으로 한 입지타당성 평가가 사실상 무의미했다. 그리고 다른 후보지에 대해서는 ‘전면 및 인근 해역이 절대연안보전구역’임을 명시했지만, 강정에 대해서는 문화재청에 의해 문화재보호구역으로 지정됐고, 제주도에 의해 절대보전지역으로 지정된 사실이 언급되지 않았다. 2011년 12월 면담한 지역주민들은 2007년 5월 14일 실시된 여론조사에 대해 부정의혹을 제기하고 있었고, 화순에서 해녀들의 심한 반발로 인해 사업을 접어야 했기 때문에 강정에서는 40여 명에 이르는 해녀들을 1억 원 이상의 보상금으로 매수하였다고 믿고 있었다.

그리고 단기적인 슬로건에 의존하는 표층 프레임(surface frame)이 도덕적 세계관과 철학을 바탕으로 국민들의 마음속에 자리하는 심층 프레임(deep frame)으로 연결되지 못하면 이러한 슬로건은 국민들의 외면을 받게 된다(Lakoff, 2006: 25-48). 이명박 정부가 2008년 9월 11일부터 사용하고 있는 ‘관광미항’ 프레임은 전문가들에 의해 해군기지에 크루즈선박의 입항이 사실상 어려울 것이라는 것이 입증되면서, 그리고 ‘대양해군’ 프레임 역시 한·미상호방위조약과 한·미행정협정(SOFA) 때문에 실효성에 의문이 제기되면서, 국민들의 마음속에 뿌리내리지 못하고 있다(구립비살리기전국민행동, 2011: 18-36). 이러한 정부와 해군의 진정성 부족은 이해당사자들과 국민의 신뢰를 떨어뜨려 급격하게 분쟁이 확장되는 빌미를 제공했다.

2) 상황을 고려하고 상대방의 입장에서 배려하는 의도성 미흡

담론 참여자에게는 상황을 고려하는 의도성(situation-regarding intentionality)이 요구된다. 자신만을 고려하는 원자화된 의도성(self-regarding intentionality)은 진정한 담론을 해치기 때문에 좀 더 높은 차원에서 일반화된 관점으로 맥락을 읽어내야만 진정한 담론이 보장된다.

그것은 공동체의 공유의 삶을 위해서 합의 무드를 만들어가는 철학이며, 나와 다른 사람을 인식적 객체로서가 아니라 도덕적 타자로 인정하는 것이다. 이로 인해 타인에 대한 개방성을 바탕으로 지역공동체의 참여를 장려하게 되는 것이다. 개발을 주장하는 사람과 보전을 주장하는 사람은 서로 매우 다른 입장에 있다. 그런데 일방이 타방에 대해 한 가지 주장만을 강요하게 될 때 결코 합의점을 찾을 수가 없다. 나 아닌 다른 사람을 도덕적 타자로 인정할 때 사회적 합의의 가능성은 높아진다(Farmer, 1995; 강신택, 2002: 183-187). 강정마을 해안 일대는 국가지정문화재인 천연기념물 제442호 연산호 군락지가 있어 공사 시에 오탉방지막을 제대로 사용하는 것이 요구되었지만 그렇지 못했고, 사전환경성검토와 환경영향평가 협의 시 멸종위기종인 붉은발말뚝게와 멍꽂이 등 9종의 서식 사실이 누락되었다. 제주도특별법 제292조에 따라 지정된 절대보전지역인 구름비 해안은 공유수면 매립행위를 할 수 없었기 때문에 무리하게 해제 절차를 밟은 후에 공사를 진행해야 했다(야5당 제주해군기지 진상조사단, 2011: 60-88). 이로 인해 2011년 3월 11일 제주도의회는 절대보전지역 해제결정을 취소하는 의결을 하는 소동을 벌이기도 했다. 정부와 해군은 개발의 시간표에 쫓기면서 정책추진을 하였기 때문에 이러한 강정마을의 특별한 상황과 환경적 가치를 인정하고, 이를 터하여 살고 있는 주민들의 입장에서 배려하는 의도성이 부족하였다.

3) 능동적 주의와 경청의 상실

담론 참여자에게는 능동적 주의(willing attention)가 요구된다. 진정한 담론에서는 충실한 노력으로 열정적으로 담론에 참여하면서 상대방의 입장에서 완전한 존경심으로 경청(listen)할 것을 강조한다. 상대방의 입장에서 상대방이 무슨 얘기를 하는지 성실하게 경청해야만 상대방의 주장을 이해할 수 있고, 그래야 내가 의도한 것 역시 상대방에게 경청을 요구할 수 있다. 경험적으로 볼 때 상대방의 주장을 경청하기 위해서는 절차적 합리성(procedural rationality)에 의지하는 것이 요구된다(김영평, 1995; 김창수, 2008). 2011년 12월 면담한 정부관계자는 요즘은 ‘분노의 계절’이라면서 사업설명회에서 진지하게 접근하려고 해도 상식이 통하지 않는다면서 합의도출의 어려움을 토로했다. 그러나 정부관계자들이 강정지역 주민들의 얘기에 대한 경청 노력이 있었는지 의심하지 않을 수 없다. 야5당 제주해군기지 진상조사단(2011: 49-59)에 의하면, 사실 해군은 지난 1999년부터 2001년까지 제주해군기지 후보지로 화북항, 성산일출봉 근해, 신양리, 화순항, 형제도 지역, 모슬포 등 6개 지역을 검토한 끝에 화순항을 최적지로 선정했다. 당시 강정마을 해안은 아예 검토 대상에도 포함되지 않았다. 강정은 2007년 5월 제주도지사가 제주해군기지 유치를 결정한 때로부터 불과 2개월 전에 처음으로 해군기지 후보지로 검토됐다. 이는 그만큼 강정마을 해안에 대한 입지타당성 검토가

졸속적으로 이뤄졌을 가능성을 시사한다. 마을의 미래와 전체 주민의 이해가 걸려있는 해군기지 유치 문제를 불과 15일(2007년 4월 12일~26일)만에 논의·결정한 것은 문제가 있다. 이 기간에 해군기지 사업에 대한 단 한 차례의 설명회나 공청회도 없었던 점을 고려하면, 대다수 마을 주민들이 해군기지 사업을 정확히 이해하거나 숙지하지 못했을 가능성이 높다. 결국 정부와 해군은 주민들의 의견을 존경심으로 경청하는 능동적 주의를 미약했고, 지역주민들이 국책사업에 대해 경청할 기회도 주지 않았던 것으로 평가된다.

4) 실질적 공헌의 미흡

진정한 담론의 마지막 조건은 실질적 공헌(substantive contribution)이다. 진정한 담론이 가능하기 위해서는 참여자들이 독특한 관점, 특별한 전문성, 일반화된 지식, 혹은 적절한 경험을 제공함으로써 상황에 더 가까이 다가가는 실질적인 공헌이 필요하다는 것이다. 우리나라의 경우 전문가들의 정책공동체를 통한 과학적 합리성의 확보가 급선무이며, 관료정치에 의해 이를 뒤엎는 일을 경계해야 한다. 정부관계자에 의하면, 강정마을 전체 2000명 주민 중에서 87명에 해당하는 일부 주민들은 2007년 4월 의견수렴 절차를 거쳐 해군기지 유치 희망의사를 제주도에 전달했고, 제주도는 5월에 화순, 위미, 강정마을 주민들을 대상으로 여론수렴을 통해 강정마을을 최우선 후보지로 결정했다고 입지선정 과정을 설명했다. 2011년 12월 면담한 정부관계자는 2008년 4월에서 8월 사이에 한국개발연구원을 통해 사업의 예비타당성 분석(B/C ratio 1.1-1.7)을 실시했고, 군사시설보호구역으로 지정되면 공장지역과 달리 오히려 환경보전에 유리할 수도 있다고 얘기했다. 그리고 그는 연안경비는 제주해양경찰이 맡더라도, ‘힘의 논리’가 지배하는 냉혹한 국제사회에서 ‘대양해군’을 통한 군사력의 유지가 필수라고 강조했다. 그런데 야5당 제주해군기지 진상조사단(2011: 37-47)에 의하면, 해군은 강정마을이 상대적으로 양호한 입지조건을 갖고 있다고 주장하지만, 후보지 입지타당성 평가에 대한 기준이 모호하다면서 평가의 가중치가 작위적이어서 합리적·과학적인 조사로 인정하기 힘들다고 평가했다. 그리고 평택기지는 120만 평의 부지에 충분한 시설을 갖추고 있지만, 강정기지 예정지는 12만 평으로 전략항만으로는 정밀공격 등에 취약할 수밖에 없고 기지의 확장 가능성도 거의 없을 것으로 평가했다. 2011년 12월 현장 답사한 결과, 강정천은 서귀포 시민들의 상수원으로서 70% 이상의 원수를 공급하고 있었기 때문에 더 이상의 기지 확장은 곤란했다. 이때 면담한 전문가들은 강정항의 규모로는 크루즈선이 접안하기 어렵기 때문에 군항기능 밖에 할 수 없을 것으로 평가하고 있었다. 따라서 강정마을의 입지선택이 지리적 안정성과 과학적 합리성을 충분히 확보한 것으로 평가하기 어렵다.

5. 합의형성 실패에 따른 소송활동의 분석

정부와 해군이 제주해군기지건설 사업을 추진하면서 속도전을 펼쳤기 때문에 협상이 깨진 상태에서 조정과 중재를 통한 합의형성 과정은 완전히 생략되었다. 국방부장관은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제16조에 따라 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수도 있었다. 그러나 곧바로 지역주민들의 소송제기와 정부의 응소로 이어지면서 정책심의회와 진정한 담론의 기회는 제공되지 못했다. 2009년 4월 20일에는 강정마을 강동군 마을회장 등 450명이 2009년 1월에서 3월에 걸쳐 진행된 해군기지사업 환경영향평가과정에서 연산호 현황조사 미비, 해양환경 영향예측 미흡, 공유수면매립영향 저감대책 미흡 그리고 공동생태계조사 결과의 반영 미흡 등의 사유로 서울행정법원에 국방부장관을 피고로 「국방·군사시설 사업 실시계획 승인처분 무효확인소송 및 집행정지신청」을 했으나 국방부장관의 일부 승소로 현재 상고심이 진행 중이다.

2010년 1월 25일에는 절대보전지역인 구림비 해안을 해제하는 제주도의회의 변경 동의 절차가 위법하다는 사유로 강정마을 강동군 마을회장 등 20명이 제주지법에 제주도지사를 피고로 「절대보전지역변경(해제)처분 무효확인소송 및 집행정지 신청」을 제기했으나 12월 25일 각하됨으로써 제주도지사의 승소로 역시 상고심 계류 중이다. 2010년 4월 19일에는 강정마을 강동군 마을회장 등 379명이 부산지법에 부산지방해양항만청을 피고로 「공유수면매립 승인처분 취소소송」을 제기하고, 2011년 2월 28일에는 「공유수면매립 승인 집행정지 신청」을 했으나 3월 29일 집행정지 신청이 기각되면서 공사가 재개되었다. 이런 와중에 진보세력의 가세로 분쟁이 확대국면으로 접어들었으나 2011년 8월 29일 제주지법이 해군 측에서 제기한 공사방해금지 가처분 신청을 수용하면서 공사가 지속되고 있다. 아직 대법원의 최종적인 판결을 기다려야 하지만, 그 동안의 선례를 통해 볼 때 형식적인 합법성을 충족한 정부와 해군의 승소로 합의가 강제될 것이며, 예상보다 공기는 지연될 수도 있겠지만 결국 2014년 12월경에 공사는 마무리될 것으로 예측된다.

IV. 분석결과의 종합과 논의의 확장

여기서는 제도적 담론 분석틀을 통한 제주 강정마을 해군기지 분쟁사례의 분석결과를 종합하고, 이론의 확장을 위해서 국내외의 다양한 정책분쟁 사례에 적용해보면서, 제도적 담론 분석틀의 일반화 가능성을 가늠해보고자 한다. 첫째, 450여 년의 전통을 가진 강정마을은 제

주 올레길 제7코스의 중심으로 경관이 빼어나고 바나나와 과인애플 농사 등을 통하여 부를 축적한 부촌이었기 때문에 대다수 주민들은 개발을 원하지 않았다고 한다. 실제 정책추진과정에서는 이러한 상황을 충분히 공감하고 접근하지 않으면 낭패를 보기 십상이다. 네트워크산업인 전력산업의 특성 때문에 우리나라 전역은 고압 송전철탑 건설 분쟁이 잦아들 날이 없다. 현재 부산광역시 기장군 정관신도시에 765kV 송전선로와 17기 송전철탑 건설이 추진되고 있다. 물론 한국전력이 2000년 확정된 정부의 장기 전력수급계획에 따라 2002년부터 총 사업비 5천억 원을 투입하여 합법성을 충족하고 「전원개발촉진법」 제6조의 2에 따라 토지수용과 보상을 완료하였다. 그런데 2009년 초부터 입주를 시작한 정관신도시 입주주민들은 인근에 고압 송전선로가 들어선다는 사실을 전혀 몰랐고, 부산시가 정관신도시를 ‘생태환경도시’로 대대적으로 홍보해 입주를 결정했다고 한다. 따라서 매우 복잡한 초기 상황조건을 형성하고 있기 때문에 정책분쟁으로 발전할 가능성이 높은 것을 예측할 수 있다. 반면 세종시의 경우 내부 상황조건이 비교적 단순한 상황에서 협력기획의 지혜를 발휘하여 성공적으로 송전철탑 경과지 선정 작업이 완료된다. 제주가 환경과 평화의 섬이며, 제주에서 1993년 이후 추진해온 화순과 위미의 해군기지 입지실패 사례까지 고려하면서 강정마을 해군기지 입지문제를 접근하지 않고 밀어붙이기식으로 사업을 추진했기 때문에 난관에 봉착하게 된 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 제도는 정책게임의 당사자들이 예측 가능하도록 작동해야 할 뿐만 아니라 공정해야 한다. 그런데 정부와 해군 그리고 제주도청은 강정마을 주민들이 납득하기 어려운 부지선정과 경과지 환경영향평가 그리고 절대보전지역의 해제를 시도하였다. 강정마을의 경우 화순과 위미와 달리 검토기간이 불과 2개월도 되지 않았으며, 보호동식물이 9종이나 있었지만 환경영향평가가 제대로 이루어지지 않았고, 자연경관의 훼손이 없었는데도 특별보전지역을 해제했다. 40여 명의 해녀들은 1억 원 이상의 보상을 받았지만, 전체 마을주민들은 보상의 공정성을 의심하고 있었다. 따라서 협력기획의 제도화를 통해 예측가능하고 공정한 제도의 형성과 집행이 가능하도록 할 필요가 있다. 가령 전원개발사업 실시계획 승인 후에 이를 사후에 인지한 지역주민들의 반발로 사업이 지연되어 전력사업에 큰 차질을 빚던 문제점이 지적되어 왔기 때문에 정부는 2003년 12월 30일 「전원개발촉진법」 제5조의 2를 신설하여 주민 등의 의견청취를 규정한다. 실제로 정관신도시 송전철탑 건설계획은 이미 2002년에 주민의견수렴 규정이 생기기 전에 이루어진 것이다. 나아가 정부는 2009년 1월 30일에는 전원개발사업자는 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받으려는 경우에는 승인 또는 변경승인을 신청하기 전에 사업시행 계획의 열람 및 설명회를 통하여 대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역의 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하도록 개정한다. 이처럼 정부에서 협력기획을 제도화한 이후 성공적인 경과지 선정사례가 등장하고 있다. 2010년 한국전력은 세종시

의 전력공급을 위한 송전철탄 경과지 선정과정에서 이전과는 다른 접근을 시도하였다. 송전철탄 입지선정 단계에서부터 이해관계가 있는 유성구 통장협의회 회장, 금남면 이장협의회 대표, 현도면 이장협의회 대표뿐만 아니라 사회갈등연구소 소장인 박태순 소장을 조정자(facilitator)로서 참여시켰다. 이때 회의결과를 현장에서 주민들이 반대하면 무용지물이 될 수 있다고 생각하여 해당 마을을 4차례 찾아가 답사하고 주민들의 의견을 수렴하였다. 이를 통해 2010년 9월 고성(高聲)이 오간 첫 회의 시작 이후, 2년이 예상되던 경과지 선정 작업을, 5차례 회의를 거쳐 9개월 만에 완료하였다. 한국전력은 3차원 시뮬레이션으로 주민들에게 선정된 경과지의 모습을 보여주었다. 관계자들에 의하면, 송전탑 경과지 선정에는 법정소송까지 포함하면 통상 4년 이상의 기간이 소요된다고 한다. 한국전력은 상대방에 대한 이해(understanding)를 바탕으로 당사자들이 모두 이기게 하는 방법, 즉 양보를 통해 갈등 해결책을 찾았다. 이는 정책이전 단계에서 갈등을 조정하는 민주적인 합의형성과정이 오히려 더 경제적임을 입증한 좋은 선례로 남았다.

셋째, 제주 강정마을 해군기지 사업 실행현장에는 정부의 일방적 사업 추진과 강정마을 주민들의 소송을 통한 대응 그리고 정부의 공사방해금지 가처분 신청 등이 이어지면서 ‘공론의 장’의 형성도 진정한 담론과 심의도 없었다. 정부와 해군 그리고 제주도청의 경우 여론조사를 바탕으로 독백하는 소수담론이 지배하였고, 지역주민들과 시민종교단체 중심으로 구성된 반대집단의 경우 중구난방에 빠져 다수담론이 지배하였다. 따라서 정책추진주체들이 반대집단들과의 논쟁적인 담론에 능동적으로 참여하는 상당수 담론은 찾을 수가 없었다. 이런 상황에서 과학적 합리성과 진정한 담론을 통한 스웨덴의 방사성폐기물처분장 입지성공 사례는 훌륭한 타산지석이다. 스웨덴은 1988년 세계 최초 해저동굴처분방식으로 스톡홀름에서 자동차로 2시간 거리에 있는 휴양지인 웨스트함마르시의 포스마크(힘의 땅)에 1만 년을 감당할 중·저준위 방사성폐기물처분장을 완공하는 데 성공한다. 나아가 스웨덴 정부는 1995년에 고준위 방사성폐기물처분장 부지선정에 들어가 15년 동안 과학적 조사와 경합과정을 거쳐 2009년 최종 2개 지자체의 경합 끝에 부지선정에 성공했다. 스웨덴 환경부 산하 SSM(방사능안전국)은 5년간 과학적 심사를 통해 안정성을 검증한다. 스웨덴에서 처분장 부지는 사람이 아니라 ‘암반’이 결정한다고 할 정도로 과학적 조사를 중요시한다. 과학적 조사와 더불어 사람들을 설득하는 작업도 중요시한다. 웨스트함마르시의 2만 5천명 주민을 한번 이상 만나는 설득작업 끝에 부지선정에 성공한 것이다. 웨스트함마르시의회 산하 3개 검토위원회에서 안을 검토하여 투명성을 확보하였다. 결국 2011년 3월 웨스트함마르시의 SKB(방사성폐기물처분장)는 정부에 ‘고준위 방사성폐기물처분계획서’를 제출한다. 그리고 정부는 관련법에 규정된 보상금과 매년 70억 원의 국가 폐기물지원금을 지원하는데, 주민홍보와 교육용으로만 사용해야 한다고 한다. 탈락한 지자체(오스카샴시)에도 심사를 수용한 대가로

보상금을 웨스트햄마르시의 700억 원의 3배인 2,100억 원을 지원했다. 스웨덴에서는 직접적인 보상보다는 고용창출을 더 중요시하기 때문이라고 한다. 웨스트햄마르시의 부시장은 에너지 및 환경관련대학을 설치할 계획도 가지고 있다고 한다. 스웨덴 SSM은 250명의 과학자들이 방사능의 안전성을 검토한다. 80%의 웨스트햄마르시민들이 방사성폐기물처분장 건설을 찬성했는데, 정부신뢰는 스웨덴 시민들의 전통이라고 생각한다. 부시장은 “우리 모두 전기를 사용해야 하고, 과학적 조사결과 그곳이 우리 지역이라면 당연히 받아들여야 한다.”고 말했다(MBC 특집환경다큐 ‘공존의 사회’ 제2부 모두를 위한 모두의 선택, 2011. 9. 16). 연구자가 2005년 이 프로젝트에 참여했던 전문가와 면담한 결과에 의하면, 정책결정단계에서부터 정보공개를 바탕으로 상반된 이해관계를 가진 주민들의 참여를 보장하면서 과학적 합리성의 확보에도 성공했다는 점을 확인할 수 있었다. 대표적인 YIMBY(Yes In My Back Yard) 사례로 평가된다.

넷째, 제주 해군기지 사례의 경우 곧바로 소송에 의존하여 공격과 반격이 이루어지면서 시간과 비용을 절감할 수 있는 조정과 중재 등 대체적 분쟁해결방식은 활용되지 못한 것으로 나타났다. 연구자가 2008년 8월부터 1년 동안 간접적으로 경험한 미국 유진시의 조정을 통한 합의형성 성공사례는 좋은 시금석이 된다. 미국 오리건주 레인 카운티 유진시의 교통체증에 따른 고속도로 건설과정(West Eugene Parkway Construct)에서 서부유진(West Eugene)의 습지와 멸종위기종인 2cm의 블루펜더(Fender's blue butterfly)라는 나비의 보전을 둘러싸고 분쟁이 발생하여 20년간 지속되었다. 러시아워에 교통체증 때문에 기존 4차선 도로에 4차선 고속도로를 하나 더 건설하자는 입장과 나비의 보전을 위해 추가적인 고속도로 건설이 불가하다는 입장이 맞섰다. 이때 Kitty Piercy 유진시장은 갈등 당사자들을 테이블에 모으는 것이 중요하다고 판단했고 중립적인 제3자의 개입을 요구했다(<http://www.eugene-or.gov>). 콜로라도 볼드시(Boulder, Colorado)에서 방문한 중립적인 분쟁해결 전문가들은 일단 개발과 보전의 양극단에 있는 사람들은 배제시키고 협의체를 구성하였다(The Osprey Group, 2006).¹⁰⁾ 현장 이해를 위한 현장답사와 더불어 2년 동안 한 자리에 모인 사람들은 만나서 얘기를 나누면서 서로의 입장을 이해하게 되고 신뢰형성에 성공하게 된다. 이를 바탕으로 ‘답은 저기에만 있다’는 고정관념을 버리고 바로 중간지점에서 절충점을 찾아 ‘모두 승리하는 답’(Both sides can win)을 찾게 된다. 결국 기존 4차선을 보강하여 6차선 다목적 도로로 보강하는 상호 합의안을 도출하게 되었다. 이렇게 해서 20년간 지속되던 분쟁이 종식되었다(MBC 특집환경다큐 ‘공존

10) 미국 연방의회에서 민주당 출신 하원의원인 Morris King Udall 의원을 기념하여 1992년 설립한 유달 재단에서 1998년부터 운영하는 환경갈등연구소(US IECR: Institute for Environmental Conflict Resolution)는 애리조나 투산시(Tucson, Arizona)에 본부를 두고 있으며, 300명의 인력으로 구성된 연방의회 산하 독립적인 환경갈등조정기관이다. 조정인 명부(roster)가 있어 인터넷으로도 신청이 가능하다(<http://www.ecr.gov>). 매년 90여 건 중 약 80%의 사안에서 양쪽 모두 만족하는 결과를 얻어내고 있다.

의 사회' 제2부 모두를 위한 모두의 선택, 2011. 9. 16). 결국 조정(mediation)을 시작한지 2년 만에 합의안을 도출함으로써 갈등 초반에 서로의 목소리를 듣는 것이 최종적으로 시간과 비용을 절약하게 된다는 사실을 입증했다. 정책이견이 있을 때 정책분쟁으로 발전하기 전에 합의를 형성하는 것이 더 민주적일 뿐만 아니라 더 효율적임을 입증한 사례이다.

V. 결론

정책이견 단계에서 심의와 토론 그리고 진정한 담론을 통해 사회적 합의에 이르는 것이 그렇게 어려운 일일까? 정책이견이 있을 때 합의형성에 실패한 경우 서로 상처 입은 당사자들이 감정이 격화된 상황에서 진정한 담론을 통해 합의형성이 가능할까? 미국에서는 많은 경우 소송에 이르기 전에 중립적인 제3자의 개입에 의한 조정 절차를 통해 상호이득이 되는 합의에 도달하는 경우가 많다(유명성, 2008). 그런데 우리나라에서는 개발 프레임이 보전 프레임의 주장을 일부만이라도 수용하게 되면 대부분 프레임 전쟁에서 결국 승리하는 선례를 남기고 있다(김창수, 2008). 그래서 개발주체들은 일단 사업을 추진하여 대법원까지 가는 법정 투쟁 끝에 결국 승소하고 사업을 종결하는 경우가 대부분이다. 제주 강정마을 해군기지 분쟁사례 역시 동일한 궤적을 그리지 않을까 우려된다.

그런데 합리적으로 생각해보면 이는 민주적이지 않을 뿐만 아니라 결코 경제적이지도 않다. 시간비용은 물론 사회적 갈등 비용 역시 상상을 불허할 정도로 상당하다. 따라서 일방적으로 정책추진을 하기 보다는 기획단계에서부터 관계전문가와 이해당사자는 물론 한계집단까지 참여하여 함께 그림을 완성해가는 지혜가 요구된다. 본 연구에서는 제주 강정마을 해군기지건설 분쟁 사례에 대한 제도적 담론 분석 결과 '일방적 정책추진과 소송에 의한 합의강제'라는 구태의연한 정책추진방식이 얼마나 우둔한 것인지 확인하게 되었다. 그리고 논의의 확장을 통한 국내외 분쟁사례에서도 역시 정책이견 단계에서 과학적 합리성을 바탕으로 한 합의형성 그리고 조정에 의한 합의형성이 훨씬 민주적일 뿐만 아니라 효율적임을 확인하게 되었다.

본 연구는 그 동안 절차와 제도 그리고 담론을 분리하던 기존 논의와 차별성이 있다. 정책추진에서 사회적 합의를 얻기 위한 기초조건은 다양한 이해관계와 가치관을 가지고 있는 여러 집단들이나 한계집단들을 정책과정에서 배제하지 않고 이들과 함께 진정한 담론을 형성하는 참여의 제도화이다. 정부의 일방적인 정책추진이나 보상을 통한 이해관계 교환 그리고 여론조사와 사법적 결정에 의존한 방식에 의해 일거에 문제를 해결하기 보다는 지역주민은 물론 시민종교단체와의 합의를 중시해야 한다. 이는 결국 반대집단의 참여를 보장하고 진정

성 있는 대화, 토론, 의미공유를 통하여 자발적 동의에 근접하는 노력을 중시해야 한다는 의미이다. 실제로 참여를 유도하는 것이 지극히 어렵고, 또 참여가 정책과정을 복잡하게 만들 수도 있다. 그러나 ‘공정한 참여를 통한 심의’ 없는 형식적 절차로는 온전한 문제해결이 쉽지 않다.

결국 실천적인 의미에서 어떤 정책추진주체든지 이해관계자와 시민사회의 소통과 담론이 없이는 사회적 합의를 기대하기 어렵다는 점을 시사한다. 합법적이고 형식적인 절차적 장치가 사회적 합의를 도출하는 데 충분조건이 되지 못한다면, 심의민주주의의 이론적 접근에서 강조하고 있는 진정한 담론과 의사소통적 합리성을 절차적 장치에 가미하는 방안을 모색할 필요가 있는 것이다.

참고문헌

- 강신태. (2002). 「행정학의 논리」. 서울: 박영사.
- 구럼비살리기전국시민행동. (2011). 「제주 강정마을에서 보내는 평화의 목소리: 울지마 구럼비, 힘내요 강정」. 서울: 나뭇복스.
- 국방부. (2005). 「국방개혁 2020」.
- 권용혁. (2002). 의사소통적 합리성과 규범. 사회와 철학연구회(편). (2002). 「철학과 합리성」. 서울: 이학사.
- 김선희 등. (2005). 「국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구」. 국토연구원
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김종호 등. (2005). 「환경분야 갈등유형 및 해결방안 연구」. 한국환경정책평가연구원.
- 김창수. (2011). 포스트 4대강 사업과 낙동강 상수원의 딜레마: 남강댐 물 분재의 제도적 프레임 분석. 「한국행정논집」, 23(2): 459-486.
- _____. (2008). 「환경정책의 구조와 논리: 갈등과 협력의 대위법」. (주)한국학술정보.
- 나태준. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 한국행정연구원.
- 문태현. (2011). 심의민주주의적 정책결정을 위한 제도화 방향. 「한국행정논집」, 23(1): 45-65.
- 박 준. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용. 「CEO Information」. 삼성경제연구소.
- 박효중. (1994). 「합리적 선택과 공공재」. 서울: 도서출판 인간사랑.
- 야5당 제주해군기지 진상조사단. (2011). 「제주해군기지 조사보고서」.
- 양기용·김창수. (2009). 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건: 국책사업을 둘러싼 갈등에 대한 지역주민의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3).

- 유영성. (2009). 「미국의 물 갈등관리 연구」. 경기개발연구원.
- 윤종철. (2007). 「정책결정과정에서의 갈등관리체제 구축방안」. 한국행정연구원.
- 윤평중. (2008). 「푸코와 하버마스를 넘어서: 합리성과 사회비판」. 교보문고.
- 이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 71-96.
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 모색. 「행정논총」, 43(4).
- 이준용. (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과. 「언론과 사회」, 29: 85-153.
- 정규호. (2007). 정책갈등의 합의적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(2): 91-118.
- 정정화. (2007). 위험시설 입지정책결정의 합리성: 방폐장 입지선정사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(2): 153-174.
- _____. (2010). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」, 23(2): 577-604.
- 제주해군기지건설 갈등해소추진단. (2010). 「제주해군기지 강정마을 제안 관련 세부추진계획」.
- 조성경. (2005). 「핵폐기장 뒤집어보기: 도마(Defend Only My Area)위에 오른 위험」. 서울: 삼성경제연구소.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 하혜영. (2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구. 서울대학교 대학원 행정학박사학위논문.
- 합한희 등. (2008). 「사회적 합의의 문화적 조건」. 한국학술진흥재단.
- 해군. (2009). 「제주해군기지 건설사업 환경영향평가서」.
- Beck, Ulrich (1997). 「위험사회: 새로운 근대성을 찾아서」. 홍성태 역. (2000). 새물결
- Dryzek, John S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Dryzek, John S. (2005). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses, second edition*, Oxford University Press.
- Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy. (2009). *Theories of the Democratic State*. Palgrave Macmillan.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Fox, C. J. and H. T. Miller. (1996). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. California: Sage.
- Frijters, Ine D. and Jan Leentvaar. (2002). *RHINE CASE STUDY*. UNESCO.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Habermas, Jürgen. (2006). 「의사소통행위이론: 행위합리성과 사회합리화」. 장춘익(역). 서울: 나눔출

- 판, *Theorie des Kommunikativen Handelns: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Suhrkamp Verlag, 1984.
- _____. (German 1962, English Translation 1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. The MIT Press
- Hajer, Maarten A. (2003). A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics. in Hajer, M. and Hendrik Wagenaar. (Eds.). (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. London: Cambridge University Press.
- Hendricks, Carolyn. (2002). Institutions of Deliberative Democratic Process and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives, *Australian Journal of Public Administration*, 61(1): 64-75.
- Innes, Judith and David Booher. (1999), Consensus Building and Complex Adaptive Systems-A Framework for Evaluating Collaborative Planning, *APA Journal*, 65(4): 412-423
- Jones, Harriet and Kandiah Michael. (1996). *The Myth of Consensus: New Views on British History, 1945-64*, London: MacMillan Press, Ltd.
- Kemp, Ray. (1985). Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse. in John Forester, ed. *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Niemeyer, Simon and John S. Dryzek,. (2007). The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Inter-subjective Rationality as Ideal Outcomes, *Swiss Political Science Review*, 13(4): 497-526.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Lakoff, George and The Rockbridge Institute. (2006). *Thinking Points: Communicating Our American Values and Vision*. Tides Center/Rockbridge Institute. 나익주 역. (2007). 「프레임 전쟁: 보수에 맞서는 진보의 성공전략」. 서울: 창비.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- _____. (1999). Coping With the Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*, 2: 493-535.
- _____. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker. (1997). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Popper, Karl R. (1966). *The Open Society and Its Enemies, I*. London: George Routledge and Sons, Ltd.
- _____. (1971). *The Open Society and Its Enemies, II*. Princeton University Press.
- Putnam, Robert. D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, N. J.: Princeton University Press.

- Rydin, Yvonne. (2003). *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: an institutional discourse approach*. Oxford University Press.
- _____. (1999). Can We Talk Ourselves into Sustainability? The Role of Discourse in the Environmental Policy Process. *Environmental Values*, 8: 467-484.
- Schön, D. and Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Schlosberg, David. (1995). Community Action in Practice: Intersubjectivity and New Social Movements. *Political Studies*, 43: 291-311.
- The Osprey Group. (2006). *Conflict Assessment: Florence-Eugene Highway Project*. May 2006.