

절차적 합리성의 성과와 함정: 환경갈등사례의 비교분석*

김 창 수**· 양 기 용 ***

This paper is intended to analyse the conditions, the promises, and the pitfalls of rational procedures, by focusing on policy value conflicts around "the development" and "the conservation". We found that when the whole policy procedure was rationally proceeded in terms of institutionalized dialogue and critics among stakeholders, the openness and fairness of the policy procedures, it could produce various positive outcomes such as the reduction of policy errors, the social cost saving, the cognitive experience of democracy, policy-oriented learning, and eventually social consensus. On the other hand, if the policy procedure was not able to satisfy the above conditions, the policy process was proved to be drifted and disturbed for a long time with severe value and interest conflicts among stakeholders. This paper suggests that the adequate level of procedural rationality in a policy process should be required to guarantee the expected policy outcomes with social consensus.

[Key Words: procedural rationality, environmental conflicts, social consensus]

I. 서론

1980년대 후반 이후 우리 사회는 급속도로 다원화된 민주사회로 이행하게 된다. 정치권이 분산되어 왔고, 정부는 독점적인 영향력을 상실한 대신에 수많은 집단들과 상호작용하며 부분적인 영향력을 행사하게 되었다. 그러나 이 시기에 시작되는 경부고속철도 사업, 새만금 간척개발사업, 핵폐기물처분장 사업 등은 과거 권위주의적 결정방식을 그대로 답습하

* 이 논문은 2006년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2006-321-B00161).

** 부경대학교 행정학과 부교수(csookim@pknu.ac.kr), 제1저자.

*** 부경대학교 행정학과 부교수(yang@pknu.ac.kr).

게 되면서 정부와 시민사회의 심각한 갈등을 예고하게 된다. 뿐만 아니라 최근에 각 지방정부의 쓰레기소각장 입지갈등은 쉽게 합의를 도출하지 못하고 소송절차에까지 이르고 있다. 다원화된 민주사회에서 사회적 합의에 이르지 못한 정책은 필연적으로 갈등을 잉태한다. 그러면 다원주의 사회에서 사회적 합의는 어떤 과정을 통해 도출되는 것이 바람직할까? 우선적으로 정보의 공개를 전제로 하는 열린 토론이 있어야 할 것이다. 나아가 상대방의 주장에 대해서 비판하고 자신의 주장이 더 낫다는 사실을 입증할 기회를 주는 법적 절차가 요구된다. 이러한 비판의 제도화는 합리적 절차 형성의 바탕이 된다. 더불어 소외된 계층이 목소리를 낼 수 있는 공정한 절차가 요구된다. 우리가 완전한 실질적 합리성에 도달하는 것은 어렵지만, 잘못을 걸러낼 수 있는 절차를 합리적으로 구축하는 것은 어렵지 않을 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 합리적 절차의 조건을 탐색해보고자 한다. 민주화된 사회에서 합리적 절차의 조건을 충족하지 못하고 절차를 건너뛰거나, 절차를 바꾸거나, 나아가 절차를 형식적으로만 활용하는 경우 관련된 행위자들 간의 불신만 증폭시키면서 사회적 합의를 어렵게 하기 때문이다.

그런데 참여의 제도화, 비판의 제도화, 절차의 공정성, 그리고 절차의 적합성 수준이 높아 합리적 절차의 조건이 충족된다고 해서 언제나 그 성과인 사회적 합의를 약속해주는 것은 아니다. 절차가 합리적일 것을 요구하는 절차적 합리성, 즉 합리적인 절차가 구축되었다 할지라도 사회적 합의를 도출하기 어려운 경우가 있다.¹⁾ 정치권에서 특별법이란 이름으로 합법적 절차와 제도적 장치를 초월하는 정책을 추진할 때 합리적 절차는 무용지물이 되고 만다. 이러한 결과는 합리적 절차에서 전혀 예기치 않았던 위험이며 합리적 절차가 빠질 수 있는 함정(pitfalls)이다. 이러한 합리적 절차의 한계를 어떻게 극복할 것인가가 우리사회가 장기적으로 고민해야 할 중요한 과제이다. 만약 우리사회에서 행위자들의 상호 주관적 이해의 수준이 낮다든지, 타협과 양보의 문화가 일천하다든지, 무엇보다 신뢰라는 사회적 자본의 수준이 매우 낮다면 재판절차까지 마무리하여 일시적으로 갈등을 잠재웠다고 해서 온전한 사회적 합의를 이루었다고 보기 어려울 것이다.

정책결과를 예측할만한 충분한 지식과 정보가 없는 불확실한 상황, 다양한 가치를 지닌 수많은 이해관계자들이 존재하여 서로 다른 해석을 내놓는 모호한 상황, 나아가 대안 선택 자체가 매우 어려운 딜레마 상황에서 우리는 기본적으로 절차에 의존하게 된다(Simon, 1996: 26-27; 이종범, 2005). 합리적 절차는 서로 다른 입장과 가치가 만나서 토론하고 타협하는 사회적 합의 장치이다. 이는 단순히 법적·제도적 절차를 의미하는 것은 아니다. 합리적 절차는 완벽한 해결책을 제시하지는 못하지만, 최악의 대안을 걸러내고 사회적 합의를 도출해내는 최선의 장치이다.

1) 본 연구에서 절차적 합리성은 문맥에 따라서는 합리적 절차라는 용어로 사용되기도 한다.

그런데 기존의 연구들은 갈등해결을 위한 제도적 관심을 많이 촉발시켰지만(이민창, 2005; 김도희, 2005), 제도적·형식적 절차를 넘어서는 절차적 합리성이 충족되지 못하여 분쟁이 해결되지 못하는 점에는 착안하지 못했다. 나아가 절차적 합리성이 실제 분쟁사례에서 어떻게 작동하는지에 대해서는 깊은 관심을 보이지 않았다. 따라서 본 연구에서는 먼저 합리적 절차의 개념을 구성한 다음, 절차가 합리적일 수 있는 조건들을 탐색하고자 한다. 이러한 합리적 절차가 기대하는 성과를 논의한 후 합리적 절차의 한계와 대안에 대해서 토론하고자 한다. 절차적 합리성의 조건은 사회적 합의의 필요조건은 되지만 충분조건은 되지 못하기 때문에 진정한 사회적 합의를 위한 담론을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 절차적 합리성의 의미

합리(合理)란 논리나 이치에 합당함이다. 합리적(rational)이라 함은 이치에 맞고 인습 따위에 매이지 않으며 목적에 맞고 무리가 없는 것을 의미한다. 철학적 의미에서 합리주의란 비합리와 우연적인 것을 배척하고, 도리·이성·논리가 일체를 지배한다고 보는 이성주의를 의미한다. 따라서 합리주의란 인간의 이성적 판단을 믿되 동시에 오류 가능성을 인정하여 비판적 태도에 귀를 기울일 수 있는 태도요, 경험으로부터 배우고자 하는 태도이다(Popper, 1971: 225). 내가 틀리고 당신이 옳을지도 모르며, 노력에 의해서 진리에 보다 가까이 접근할 수 있다는 것을 인정하는 태도이다. 즉, 합리주의란 논증과 주의 깊은 관찰에 의해서 중요한 많은 문제들에 대해 타협에 도달할 수 있다고 믿는 태도이다. 합리주의는 비판의 자유, 사상의 자유, 그리고 인간의 자유를 보장할 사회제도의 필요성에 대한 인식과 연결된다(Popper, 1971: 228). 그리고 절차(節次)란 일의 순서 혹은 방법이다. 따라서 일을 처리하는 방법과 순서에 합리주의를 장착시키면 절차적 합리성이 탄생한다.

본 연구에서 절차적 합리성(rational procedures)이란 정보공개와 참여를 전제로 비판이 제도화되어 있어 오류를 제거할 수 있는 장치를 의미한다. 즉, 입법과 정책결정, 정책집행과 소송절차를 포괄하는 사회제도를 합법적·형식적 절차로 규정하고, 여기에 참여와 비판의 제도화, 절차의 공개성과 공정성, 절차의 적합성이 내재되어 있는 경우 절차적 합리성으로 보고자 한다. 그리고 관련 행위자들의 태도와 행동에 따라 절차적 합리성의 수준이 달라질 수도 있음을 인정한다. 참여가 제도화된다고 해서 반드시 비판이 제도화되거나 절차의 공정성이

보장되는 것도 아님을 인정한다.

Rydin(2003: 96-114)은 환경적 합리성을 과학적, 경제적, 의사소통적 합리성으로 나누고 각각 절차적 합리성과의 관계를 토론한다. 그녀는 위험사회에서 환경문제의 안전성과 위험성 문제를 판단하는데 있어서 과학자의 중요성을 강조하면서 과학적 합리성의 역할을 강조한다. 20세기 후반에 이르면 자본주의 사회에서 비용과 편익 개념의 중요성이 높아짐과 더불어 환경가치를 화폐가치로 환산하는 등 경제적 합리성의 중요성이 강조된다. 그리고 사회적 합의를 위해 하버마스의 사회이론에 바탕을 두고 공동체 정신과 자발적 행동, 그리고 참여의 편익을 강조하는 의사소통적 합리성(communicative rationality)을 논의한다.²⁾ 나아가 그녀는 이러한 세 가지 환경적 합리성이 절차적 합리성과 결합하는 논의로 발전시킨다. 중립성과 객관성을 내포하고 인과관계 지식을 제공하며 결정과정을 뒤흔들지 않는 과학적 합리성은 절차적 과정에서 정책관료의 이해관계와 일치할 가능성이 높다. 비용편익분석을 통해 환경을 화폐가치로 환산하는 경제적 합리성은 절차적 합리성과 뚜렷한 관계를 형성하지 않지만, 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.

관련 지식과 시간이 충분하지 않을 경우 완벽한 내용의 정책결정을 하기는 쉽지 않다. 경제적 합리성의 관점에서 보면 용납하기가 쉽지 않지만, 경부고속철도사업과 같은 대형국책사업의 경우 애초의 예산보다 3배가량 예산액이 증가하기도 하고, 예상 공기보다 수년을 더 소요하기도 한다. 그러나 절차적 합리성의 관점에서 관련 당사자들이 자신의 입장의 정당성을 주장할 수 있는 열린 토론의 장을 마련하는 것은 어렵지 않다. 상호 견제와 비판이 허용되는 시스템에서는 각자 자신의 주장이 상대방의 주장보다 더 나은 입증하려는 과정에서 좀 더 나쁜 대안들은 걸러지고 좀 더 나은 대안들이 남아 있을 가능성이 높아진다.

사회적 합의라는 성과는 절차적 합리성을 모태로 한다. 기원전 430년경에 페리클레스는, 비록 소수의 사람만이 정책을 발의할 수 있다고 해도, 우리 모두는 그것을 비판(judge)할 수 있다고 했다. 열린사회에서 비판적 논의는 정치적 행위에 대한 장애물이 아니라 현명한 행위

2) Habermas(2006: 43-92)는 의사소통적 합리성은 최종적으로는 사람들의 생각을 강제 없이 합치시키는 논증적 대화의 합의 형성적 힘에 대한 근본적 경험에 호소한다는 의미가 있다고 한다. 논증적 대화에서 여러 참여자들은 처음에는 주관적일 뿐인 자신들의 견해를 극복하고, 이성적 동기에 따라 수긍한 공동의 확신 덕분에 객관적 세계의 통일성과 함께 삶의 상호주관성을 동시에 확인하게 된다고 한다. 이처럼 그의 의사소통적 합리성은 고독한 주체가 객관세계의 어떤 것을 성공적으로 인식하고 조작할 때 성립하는 합리성이 아니라 언어 및 행위능력이 있는 주체들이 어떤 것에 관해 서로 이해를 도모할 때 성립하는 합리성이다.

를 위한 하나의 불가피한 예비행위라는 것이다(Popper, 1966). 민주주의 국가에서 민주적 절차가 법규에 내재되어 있을 것이라는 전제에 서게 되면 합법적 절차가 곧 합리적 절차라고 볼 수 있다. 그러나 민주주의의 수준이 낮은 경우에는 합법적 절차가 반드시 합리적 절차라고 보기는 어렵다. 다원화된 민주사회에서 정책관료들은 합법성을 넘어서는 민주주의의 가치를 정책과정에 내재시키지 않으면 심각한 갈등을 초래하기도 한다.

2. 절차적 합리성의 조건 탐색

첫째, 열린사회의 관점에서 절차적 합리성의 조건을 탐색해볼 수 있다. 열린사회는 비판이 제도화된 절차적 합리성을 통해 오류를 제거해가는 사회이다(Popper, 1966). 정책추진과정은 문제해결과정으로 볼 수 있다. 문제해결은 비판과 오류제거가 가능한, 시험적 해결방안의 대담한 제시를 요청한다(Magee, 1973). 열린사회에서는 여러 가지 다양한 제안들이 아무런 제약 없이 제기되며, 비판을 통한 수정 가능성이 항상 열려 있다. 열린사회에서 정책은 현실에 부딪혀서 시험되고, 경험의 빛 아래서 수정되어야 하는 하나의 가설이다. 비판적 검토와 토론을 통해 그 속에 도사린 위험한 오류를 찾아내는 것은 실제로 일을 해보고 잘못이 나타날 때까지 기다리는 것보다 자원과 인력과 시간의 낭비가 훨씬 적은 더 합리적 절차이다. 그러나 정책에 대해 사전에 비판적 검토를 엄금하는 권위주의적 구조에서는 치명적인 오류를 제거할 기회를 갖지 못한다. 정부의 정책이 비판의 빛 아래서 변경될 수 있는 열린사회는 여러 가지 서로 상충하는 견해들이 표명되며, 서로 엇갈리는 목적들이 추구될 수 있는 다원적인 사회를 지향한다(Popper, 1966).

둘째, 심리학적 입장에서 인지과정과 지적 절차를 중시하면서 정책담당자의 인지능력과 계산능력의 한계를 인정하고 절차적 합리성의 조건을 탐색할 수 있다(Simon, 1976). 경제학적 입장에서는 경제적 행위자가 효용극대화 등 특별한 목표가 있고, 완전한 정보와 지식이 있는 실질적 합리성을 갖고 있을 것을 가정한다(Simon, 1976: 131). 그러나 이는 정책을 추진하는 복잡한 현실세계에서는 실현이 가능하지 않는 전제이다(Simon, 1996: 38). 현실에서 실현가능성이 높은 만족모형에서 결정주체는 인지상의 한계를 인정하고, 만족수준의 선택을 할 수 있도록 하는 절차를 통해 합리성을 추구하려고 한다(Simon, 1997). 그에게서 절차적 합리성(procedural rationality)이란 정책담당자의 제한된 합리성을 전제하고, 공개적이고 공정한 절차를 통해 최악의 대안을 걸러내고 상호 합의할 수 있는 대안을 찾아가는 과정과 지식을 의미한다. Dequech(2001: 911-930)는 정책담당자의 지적 능력 제약 때문에 발생하는 복잡성에 직면하게 될 때 절차를 통해 문제를 해결할 것을 제안한다. 정책담당자의 제한된 계산능력과 주의 집중력의 한계 때문에 아주 작은 부분에 대한 지식밖에 없어서 지배적인 주요 변

수단을 고려할 수밖에 없는 때에도, Forest & Mehier(2001: 591-616)는 다양한 지식을 가진 관련자들이 협상과 숙고과정에 참여할 것을 제안한다. 불확실한 상황 속에서 쓸 만한 해결책을 발견하기 위해서는 적절한 선택절차를 선택하는 절차적 합리성에 의존할 수 있을 뿐이다. 결국 Simon(1976: 129-148)은 현실세계에서 목표의 극대화에 기반을 둔 실질적 합리성(substantive rationality)에 의존하여 정책문제를 해결하는 데 의문을 제기한다. 김영평(1995)은 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공평성, 절차의 적절성 등 절차가 합리적일 수 있는 조건을 제시하고 한국의 정책현실에 경험적으로 적용하고 있다. 그는 절차적 합리성을 갖추는 것은 정책대안의 오류 감소를 가져와 정책성과의 향상에 기여한다고 한다.

셋째, 관련정책이 상호 조절되고, 다양한 이해관계자들이 상호 견제 속에 균형점을 찾아내고, 민주적 절차를 통해 문제점을 걸러내는 ‘민주주의의 지혜’를 통해 절차적 합리성의 조건을 탐색할 수 있다(Lindblom, 1965: 156). 우리나라에서 1990년대 이후 국책사업은 물론 지방정부에서 추진하는 정책집행단계에서도 정책혼란을 겪는 경우가 급증하고 있다. 이는 정책분석단계에서 객관적인 분석은 물론 각 이해관계자들에 대한 세심한 배려를 통해 동의를 확보하고 합의형성을 하려는 노력이 미약했기 때문이다(김창수, 2004). 결정비용을 아끼기 위해 빠르게 결정한 결과는 전체적으로 훨씬 느린 집행결과를 초래하고 있는 것이다. 이러한 시간비용의 증대는 총비용의 증대로 이어지고, 결국 집행실패라는 딱지가 붙게 되는 것이다.

넷째, 공정한 절차의 관점에서 절차적 합리성의 조건을 탐색할 수도 있다. 어떤 결과의 내용보다는 그 결과에 도달하기까지의 과정에서 그 결과의 정의로움의 기준을 찾는 것을 절차적 정의라고 한다(Rawls, 1999: 73-78). 몇 사람이 케이크를 나누는 경우와 같이 공정한 분할이 무엇인지에 대한 독립적 기준이 있고, 정의로운 결과를 가져오게 될 절차가 고안되어 있을 때 완전한 절차적 정의라고 한다. 그런데 형사재판의 경우처럼 정의로운 절차도 있고 정의로운 결과에 대한 기준도 있지만 정의로운 절차가 정의로운 결과를 보장하지 못하는 경우를 불완전한 절차적 정의라고 한다. 그리고 도박의 경우와 같이 올바른 결과에 대한 독립 기준이 없으며, 그 대신에 올바르거나 공정한 절차가 있어서 그 절차만 따르면 어떤 결과도 정의롭다고 간주되는 경우인 순수한 절차적 정의가 있다(염수균, 2002: 88-92). 절차의 공정성은 절차가 합리적일 수 있는 중요한 하나의 조건이 된다. 그러나 절차의 공정성만 충족된다고 절차적 합리성의 조건이 모두 충족되는 것은 아니다.

다섯째, 정보의 부족으로 인한 불확실성, 정보해석상의 차이로 인한 모호성, 가치의 상충으로 인한 딜레마 상황 때문에 선택의 어려움 속에서 결정체제가 합리성을 확보하기 위하여 대응하는 다양한 제도적 장치로서 절차적 합리성을 탐색한 연구가 있다(이중범, 2005). 그는 절차적 합리성을 체제가 문제의 설정이나 수단을 선택함에 있어서 제도나 절차에 따라 행동함으로써 목적에 근접하는 것으로 정의한다. 그의 연구는 이론과 사례를 넘나들며 절차적 합

리성의 새로운 지평을 개척한 것으로 평가된다. 그러나 그는 절차적 합리성의 조건과 수준, 그리고 사회적 합의와의 관계에는 관심을 기울이지는 않았다.

이러한 선행적인 논의들을 검토하면, 다음과 같이 네 가지의 절차적 합리성을 구성하는 요소들이 확인된다. 즉, 비판의 빛 아래에서 정책오차가 사전적으로 또는 최단시간 안에 걸러질 수 있는 비판의 제도화, 절차가 투명하고 민주적으로 진행되어 주장의 전개가 오직 증거의 힘에 의존하게 하는 절차의 공개성, 반대 주장을 비판할 수 있는 공정한 참여기회를 확보하여 상호 견제와 균형에 이를 수 있게 하고 논쟁의 결론을 미리 알 수 없는 절차의 공평성, 불확실성의 유형과 정도에 따라 적합한 절차를 선택하는 절차의 적절성 등 네 가지로 압축된다. 민주정부에서 절차적 합리성이 이러한 조건을 충족하는 정도가 높으면 민주적 절차와 자연스럽게 만날 가능성이 높아진다.

3. 절차적 합리성의 한계와 함정

함정(陷穽, pitfall)이란 짐승 따위를 잡기 위하여 파놓은 구덩이를 의미한다. 흔히 남을 어려움에 빠뜨리려는 계략에 비유한다. 엄밀하게 따지면, 가령 가치갈등이 심각하여 절차적 합리성의 조건을 충족하여도 사회적 합의에 이르지 못하는 경우만을 함정으로 이해해야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 함정의 의미를 넓게 해석하여 합리적 절차를 거쳤음에도 불구하고 가치갈등과 이해관계 갈등이 심각하여 사회적 합의에 이르지 못한 경우뿐만 아니라 합리적 절차를 건너뛰면서 절차적 합리성의 수준이 지극히 낮은 권위주의적 정책결정, 특별법에 의해 기존의 합법적 절차를 뛰어넘으려는 유혹, 합리적 절차를 무색하게 만들어버리는 정부 불신 역시 합리적 절차의 함정으로 이해하고자 한다.³⁾ 이러한 함정들은 합리적 절차에서 전혀 예기치 않았던 위험인 동시에 한계이며 합리적 절차를 무의미하게 만들어버리는 난제이다. 이론적으로 볼 때 합리적 절차는 사회적 합의라는 성과를 가져오리라는 기대(promise)를 주지만, 경험은 그렇지 않을 수 있음을 실증하고 있다.

정책추진주체의 입장에서는 합리적 절차를 충실히 거치고자 하면, 시간도 많이 걸리고, 경우에 따라서는 정책내용을 대폭 수정해야 하는 경우도 있다. 따라서 정책추진주체는 비밀주의에 빠지거나, 절차를 바꾸거나 건너뛰고, 절차준수를 형식화하려는 유혹에 빠지기 쉽다. 정부가 특별법을 통하여 정책을 추진하는 경우 이러한 경향성은 더욱 두드러진다. 특히 정책 추진 자체가 불가능해질 수도 있기 때문에 관련된 정보를 충분히 공개하지도 않고, 심각한 반대세력의 참여를 원천봉쇄하려는 함정에 빠질 수도 있다. 이처럼 합리적 절차의 조건을 충

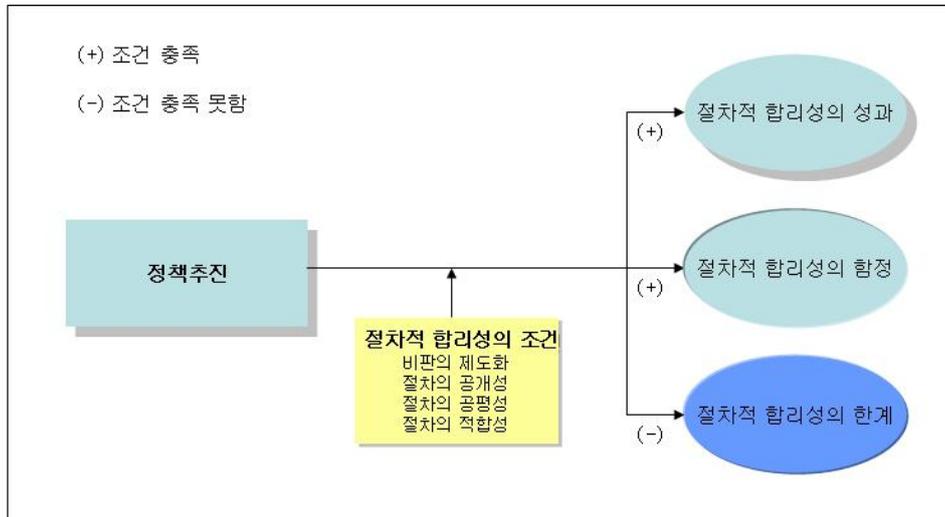
3) 본 연구에서는 논의의 편의상 절차적 합리성의 함정의 개념을 절차적 합리성의 한계를 포함하는 개념으로 넓게 정의하면서, 다만 분석과정에서는 분리하여 논의했다.

족하지 못할 경우 결국 집행단계에서 저항에 부딪혀 전체 정책추진 시간이 훨씬 길어질 뿐만 아니라 사업추진이 불가능해져서 엄청난 사회적 비용을 초래할 수도 있는 것이다.

4. 분석틀

본 연구는 우리사회에서 개발과 보전을 둘러싸고 다양하게 전개되고 있는 12가지 환경갈등 사례를 중심으로 합리적 절차의 조건을 탐색하고 성과, 함정, 그리고 한계를 분석하고자 한다. 절차가 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공정성, 그리고 절차의 적절성의 네 가지 조건을 충족하여 합리적일 때 정책오차의 감소, 사회적 비용의 감소, 민주주의의 지혜, 정책 학습 그리고 중국적으로 사회적 합의라는 성과를 가져올 것이라는 명제를 1990년대 이후 나타난 우리사회의 다양한 환경갈등사례들을 통해 규명하고자 한다. 그러나 절차가 합리적이 못하게 하는 정치적 결정과 권위주의적 결정으로 인해 함정에 빠진 때에는 정책표류와 정책혼란에 이르고 소송에 의해 합의가 강제되는 결과를 초래할 것이라는 명제도 검토해보고자 한다. 이러한 이론적 논의를 바탕으로 간략한 분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다. 정책추진과정에서 합리적 절차의 조건을 충족하여 절차적 합리성의 수준이 높을 경우(+) 중국적으로 사회적 합의의 성과를 가져오기도 하고, 사회적 합의에 이르지 못하고 함정에 빠져버리는 경우도 있다. 그러나 조건을 충족하지 못하여 절차적 합리성의 수준이 낮으면(-) 절차적 합리성의 한계에 빠질 것이라는 단순한 가설이다. 그리고 민주정부에서 합리적 절차가 아래와 같은 조건을 충족하는 정도가 높으면 민주적 절차와 자연스럽게 만날 가능성이 높아진다.

<그림 1> 분석틀



절차가 합법적이어도 이해관계자에 대한 배려가 없으면 정책표류나 정책혼란이 필연적으로 나타나고 있기 때문이다.

Ⅲ. 절차적 합리성의 성과

합리적 절차의 조건이 충족되면 몇 가지 만족스런 성과를 선물한다. 물론 절차가 합리적이라고 해서 최선의 결정을 보장하는 것도 아니며, 반드시 사회적 합의에 이르게 하는 것도 아니다. 예를 들면, 경부고속철도 원효터널 사례의 경우 한국철도시설공단이 환경영향평가를 비롯한 각종 합법적 절차를 모두 준수했음에도 불구하고 시민종교단체와 나아가 시민사회와의 가치갈등을 극복하지 못하면서 완전한 합의를 이루지 못했다. 그리고 가령 어떤 지역이 합리적 절차를 바탕으로 2010년에 고준위 방사성폐기물처분장 입지로 선정되었다고 하자. 그러나 이러한 입지선정과정에서 과학적 안전성이 완벽하게 보장되지 않을 수도 있다. 따라서 여기서는 절차적 합리성의 한계를 인정하고, 절차적 합리성의 함정에 주의하면서 절차를 합리적으로 개선하는데 초점을 맞추고 합리적 절차의 성과를 검토하고자 한다. 다만, 절차적 합리성의 중국적인 성과라고 할 수 있는 사회적 합의에 대해서는 제5장에서 심층적으로 논의하고자 한다.

1. 정책오차의 감소

오차(誤差, error)란 참값과 근삿값의 차이이다. 실지로 한 셈이나 측정한 값과 이론적으로 정확한 값과의 차이이다. 쉽게 말하면 실수 또는 잘못이다. 정책추진과정에서 오차를 줄이는 일차적인 방법은 실질적인 합리성(substantive rationality)을 제고하는 것이다. 정책오차에 대한 지식을 곧바로 알 수 있다면, 이보다 좋은 방법은 없다. 그러나 현실적으로 인간의 인지능력의 한계 때문에 신중하게 선택된 대안만을 분석하는 것이 현실적이다(Lindblom, 1979: 518-519). 나아가 합리적 절차에 의존하여 오차를 조금씩 줄여 가면 참값에 좀 더 근접한 결론에 이를 수 있다. 이는 합리적 절차가 주는 선물이다. 상황변화를 고려하면 정책오차의 발생은 오히려 바람직할 수도 있다. 그러나 절차가 합리적이지 못할 때 정책오차의 수정기회는 상실된다.

경부고속철도 원효터널 구간사례에서 중요한 절차적 장치인 환경영향평가가 1994년에 완료되는데, 부실한 평가결과는 시간이 경과하면서 정책의 신뢰를 떨어뜨리고 정책혼란을 초래했다. 1993년 9월에 발표된 환경영향평가서에서 조사된 생태계의 현황이 전체적으로 부

실하고, 많은 정보가 누락되었다(한국고속철도건설공단, 1993: 658-702). 기존의 부산경남구간에 대한 환경영향평가서에서는 총 식물상이 106과 586종으로 나타나고 있으나(한국고속철도건설공단, 1993: 166), 그간에 발표된 관련전문가들의 보고서에 의하면 200여과의 820여종이 발견된다. 기존 환경영향평가서에는 보호대상 동식물현황에서 설계노선주변에는 특별히 보호를 요하는 동식물이 없다고 명기하고 있으나(한국고속철도건설공단, 1993: 186), 그간의 보고서에 나타난 결과에 의하면 천연기념물과 특정야생동식물 등 법적으로 보호해야 할 동식물종이 20여종 이상 발견된 것으로 보고되었다(KBS환경스페셜, 2003. 10. 1). 환경단체의 비판의 기회, 지역주민들의 실질적인 참여, 그리고 전문가들의 관여가 없었기 때문에 정책오차가 걸러질 기회를 갖지 못하였고, 이는 2002년 이후 시민종교단체의 공사반대의 주된 대상이 되었다. 그러나 2002년 7월 이후 지울스님과 녹색연합 등 시민종교단체의 비판에 직면하면서, 그 동안 진행된 우리나라 토목공사 중에서 가장 확실하게 환경영향평가를 하였다고 한다(한국철도시설공단 관계자 면담, 2007. 5). 무엇보다 안전성을 고려한 그라우팅 차수공법이 도입되어 지하수유출을 최대한 막고 있다고 한다.

2. 사회적 비용의 감소

민주사회에서 합리적 절차는 결정과정에 더 많은 시간과 비용을 요구한다. 건설장비와 인력을 대기시켜야 하는 건설주체의 입장에서는 결정의 지연은 비용의 증가를 의미하지만, 집행과정에서 반대에 부딪혀 집행지연을 가져오는 것보다는 더 낫다.

예를 들어, 아무리 짧아도 환경영향평가를 완성하는 데는 1년 6개월이 소요되기 때문에 건설주체의 입장에서는 손실이 크다. 그러나 원효터널 13-3공구의 SK건설과 13-4공구의 현대건설 관계자에 의하면, 공사추진과정에서 공사가 중단되어 수백억 원의 손실을 가져왔다고 고백했다. 그러므로 분석 작업에 장시간을 요하고, 특히 집행에 10년 이상의 긴 시간을 요하는 우리나라 정부사업에 있어서는 정책설계를 할 때 정책오차를 항상 고려할 필요가 있다. 그리고 예측오차를 줄이는 중요한 방법이 분석과 결정시간을 집행시간보다 더 많이 안배하는 것이다. 그러면 집행과정에서 정책혼란을 줄여 집행시간을 감소시킬 수 있기 때문이다. 결정시간과 집행시간을 고려한 총시간을 염두에 두면서 시간안배를 할 필요가 있는 것이다.

$$\text{총시간} = \text{결정시간} + \text{집행시간}$$

권위주의 시대에는 소위 DAD(Decide-Announce-Defense) 방식으로 정부사업의 추진이 가능하였기 때문에 굳이 결정시간에 많은 비중을 두지 않아도 되었다. 따라서 총시간의 대부분

을 좌우하는 집행시간에 대해서만 고려하면 그만이었다. 그러나 사회가 다원화되고 민주화되면서 이해관계자들의 동의를 구하는 결정시간의 비중이 중요하게 되었다. 정책결정에 관여하는 사람이 많고, 이해관계가 상충하고, 문제는 복잡하고, 이해당사자들의 자율성이 높은 사회에서는 결정비용이 증가하기 때문이다(김영평, 1995: 33). 그런데 결정비용의 삭감에만 많은 신경을 쓰는 정책결정자들이 이에 대한 배려 없이 결정시간을 무시하다보니 오히려 집행시간의 지연을 가져오고, 결국 총시간의 증대를 가져온 것이다. 우리나라에서 20년간 방사성폐기물처분장 입지정책이 표류한 이유는 분석과 결정시간을 아끼기 위해 입지선정과정에서 조급하게 결정하고 밀어붙인 권위주의적 정책추진방식 때문에 발생한 것으로 볼 수 있다.

이런 가운데 1991년부터 지역주민을 배려하고 민주적인 의사결정과정과 2000년 12월 20일 남양주시와 환경 빅딜을 거쳐 2002년 4월부터 가동되고 있는 구리시 자원회수시설의 경우 절차적 합리성을 통해 사회적 비용을 감소시킨 사례로 평가된다. 하루 200 톤의 각종 쓰레기를 처리할 수 있는 소각동에는 구리와 남양주에서 배출되는 쓰레기 160~170 톤씩이 매일 들어온다. 총 500억 원의 사업비를 들인 자원회수시설 건설로 구리시는 213억 원의 건설비와 함께 매년 21억 원의 운영비를 절감하는 효과를 얻었다. 환경빅딜에 따라 국도비 지원 비율이 30%에서 50%로 상향되었고, 남양주시와 건설 운영비를 분담했기 때문이다. 구리시는 1991년 이후 3곳을 후보지로 정하고 생태 교통 환경 등을 연구했고 주변 300m 이내에 주거시설이 없는 토평동 2만 3000여 평을 최종 선정했다. 소각장 건설에 앞서 다이옥신 배출량을 허용기준치 이하로 줄이는 과학적 합리성을 보여주었고, 주민 간접 보상 차원에서 체육시설 등의 건립을 약속했다. 소각장에서 500~600m 떨어진 S아파트와 U아파트에 2000년 12월부터 입주한 750가구 주민들은 다이옥신 유출 위험을 주장하며 강력하게 반발했지만, 구리시는 근거 법률을 확대 해석하면서 입지선정위원회를 관민동수로 구성하고, 다이옥신에 대한 안전성을 입증하고 주변의 지가하락에 대비하면서 원만하게 사회적 합의에 이르게 되었다. 이제 이곳을 찾는 이들은 석양에 물든 도봉산의 장관을 보며 발아래 소각장은 개의치 않는다. 전국에서 매일 공무원 등 50여 명씩이 견학을 온다. 타이완 중국 등에서도 견학을 다녀가는 등 구리시 자원회수시설은 이제 ‘혐오시설의 친환경적 운영’의 대표적 성공사례로 국내외에서 평가받고 있다(경기일보, 2007. 4. 20). 구리시는 환경빅딜에 의해 여러 가지 비용절감을 가져왔지만, 사실 더 중요한 점은 2001년 12월에 공사를 완공하여 사회적 갈등비용과 시간비용을 최소화한 점이다.

3. 민주주의의 지혜 제공

합리적 절차는 정책조정과정에서 민주주의의 지혜를 제공한다. 정책조정이란 어떤 한 정

책이 관련되는 다른 정책에 미치게 될 악영향(adverse consequences)을 어느 정도까지, 그리고 일정한 빈도로 회피, 감소, 상쇄할 수 있도록 관련정책을 상호 조절하는 것이다(Lindblom, 1965: 154). 정부의 각종 개발정책은 보전정책에 미치는 악영향을 어떻게 조절하느냐의 문제로 귀결된다. 이러한 정책조정과정을 거치는 합의형성과정(consensus building)은 민주주의 정책과정의 요체이다. 다원화된 민주사회에서는 집단 간의 견제와 균형, 민주적 절차를 강조하는 ‘민주주의의 지혜’가 중앙집권적 조정보다 우월한 정책조정을 가져온다고 볼 수 있다(Lindblom, 1965). 민주사회에서 정책조정 과정은 애당초 시끄러울 수밖에 없고, 일관성을 유지할 수 없고, 또 정책의 일관성 확보가 반드시 소망스러운 것도 아니다(최병선, 1994: 153-187). 관련 행위자들의 제한된 합리성을 전제로 할 때 종합적으로 정책을 조정한다는 것은 신화이다. 중요한 것은 자기에게 미치는 모든 이해관계를 가장 잘 파악할 수 있는 모든 이해관계자가 정책결정과 조정과정에 참여할 수 있는 기회를 부여하고(이수장, 2001), 스스로 주장하는 정책이 다른 사람에게도 유익하다는 것을 입증하도록 하지 않으면 안 된다는 것이다. 왜냐하면 이 경우에만 각 집단은 다른 집단이 수용할 수 있는 정책대안들을 발견해내려고 노력할 것이고, 이 과정에서 사회적 합의가 이루어질 수 있기 때문이다.

첫째, 비판의 빛 아래에서 정책오차가 사전적으로 또는 최단시간 안에 걸러질 수 있을 때 비판의 제도화라는 이름을 부여한다. 경부고속철도 원효터널 사례의 경우 개발지연에 따른 비용 상승 가치와 환경보전 가치가 정면으로 부딪혔다. 대한상공회의소에서는 천성산 공사가 지연돼 1년 동안 입게 될 손실이 2조 5천억 원에 이르며, 공사가 완전히 철회될 경우 30조 원의 손실을 보게 된다는 자료를 언론에 배포했다. 그러나 천성산은 원효터널 작업 시 파쇄대를 지나게 될 경우 돌이킬 수 없는 화를 자초할 수 있었고, 고속철도공단이 1993년 당시 환경영향평가를 중심으로 하는 합리적 절차를 충실히 이행하지 않았기 때문에 절차적 정당성을 확보하지 못한 치명적 약점을 갖고 있었다. 이제까지 각종 국책사업 추진과정에서 환경영향평가제도는 개발의 면죄부 역할을 하면서 환경정책을 무력화시키고 있었던 것이다. 그러나 2005년 환경영향공동조사를 실시하면서 안전성에 대한 우려가 사라지기 시작했는데, 원효터널 구간이 붕괴위험이 높은 실트질의 모래층이 아니고 대부분 단단한 화강암층으로 밝혀졌고 지하수 유출도 심각하지 않았다. 자기주장이 틀려서 실망을 하게 되고, 틀린 주장을 철회하고 옳은 주장이 남게 되는 실망의 제도화 과정을 통해서 좀 더 만족스런 성과를 얻게 되는 것이다.

둘째, 영도다리 복원사례의 경우에는 지역개발과 문화재보전이라는 가치갈등 사례임에도 불구하고 합리적 절차를 통해 사회적 합의에 이른 것으로 평가된다. 부산시는 1997년 7월 15일에 2001년 제2부산대교를 완공한 후 영도대교를 철거하고 새롭게 가설할 계획을 세운다(부산일보, 1997. 7. 15). 이후 부산시는 250~370억 원의 예산을 들여 왕복 6차로의 교량을 신

설하려는 밑그림을 그렸다. 그러나 점차 영도대교가 부산과 우리나라 현대사의 상징물이기 때문에 살려두어야 한다는 시민 여론이 확산되자 부산시는 보존 쪽으로 방향을 선회한다(부산일보, 2001. 7. 24). 2004년 11월 23일에 이르면, 허남식 부산시장은 영도다리의 보수 보강을 통해 현재 4차선을 6차선으로 넓히겠다고 공식적으로 밝혔다. 또 다리의 일부를 들어 올리는 도개 기능도 복원하기로 했다. 1998년에 시작되어 무려 7년여 동안의 대립과 분쟁의 상징이었던 영도다리 문제가 시민적 합의를 존중하는 것으로 최종 결론지어진 것이다. 영도다리를 국가문화재로 지정하려던 문화재청도 영도다리 자문위원회를 중심으로 한 시민들의 노력을 평가해 부산광역시 입장을 수용했다. 첨예한 지역 갈등을 만장일치로 풀어낸 부산시민들의 노력을 외면하지 못한 것이다(PSB뉴스, 2004. 11. 24). 이런 가운데 개발과 보존을 둘러싼 치열한 논란 속에서 겨우 확장 및 복원을 추진키로 가닥을 잡았던 부산 영도다리에 대해 문화재청이 지방문화재 지정을 권고하면서 당초 계획에 변수가 발생했다. 2006년 2월 13일 부산시에 따르면, 문화재청이 지난해 10월 근대문화재분과위원회 전체회의를 열어 영도다리를 문화재로 보존할 가치가 있다고 결론을 내리고 부산시에 지방문화재로 지정할 것을 권고해, 이를 반영하는 방안을 놓고 부산시 문화재위원회로부터 자문을 받았다(부산일보, 2006. 2. 13). 부산시 문화재위원회는 2006년 12월 22일 회의를 열고 영도다리를 부산시 기념물 제56호로 지정하기로 결정했다. 이에 따라 1997년 롯데그룹이 중구 중앙동 옛 부산시청 자리에 107층 규모의 부산 롯데월드를 짓기로 하면서 시작된 9년간의 논란도 일단락됐다. 부산시 문화재위원회 현상 변경 심의의결이 끝나면서(동아일보, 2006. 12. 24), 현재 공사를 진행하고 있고 2009년 초 영도다리를 재개통할 예정이다. 철거 주장과 보존논리의 반박, 보존논리의 고수와 개발과 보존의 조화방안의 합의에 이르기까지 비판이 제도화된 과정 속에서 사회적 합의가 도출된 사례로 평가된다.

4. 정책학습

정책학습이란 올바른 결론을 유도할 수 있는 지식의 축적과 응용과정을 의미한다. 시행착오가 원활하게 이루어지도록 절차를 마련하면, 그것이 학습의 제도화이다. 학습의 제도화는 불확실성 속에서 기대할 수 있는 마지막 정책의 정당성이다(김영평, 1995: 29). 국가 전체적으로 학습 메커니즘이 작동하지 않으면, 이에 대한 학습이 전혀 이루어지지 않아 똑 같은 집행실패를 반복하게 된다. 정책추진과정에서 발견되는 착오에 대해서는 끊임없이 모니터링이 이루어져, 평가는 병어리가 되지 않고 집행은 눈이 멀지 않도록 하는 과정평가와 학습의 제도화가 중요하다. 그래서 Browne & Wildavsky(1983b: 232-256)는 정책집행은 가설검증의 과정이고, 그것은 곧 탐색이라고 한다. 학습조직이 집행실패를 집행성공으로 이끄는 성공

적 탐색을 중시하는 것이다. 이는 불확실한 집행환경을 전제할 때 매우 중요한 지적이다. 방사성폐기물처분장과 원호터널 건설사례에서 우리는 쓰라린 경험을 통한 사회적 합의의 학습을 경험하게 된다.

2003년 부안군수가 지방의회의 동의 없이 방사성폐기물처분장 유치신청을 했고, 이것이 절차적 정당성을 결여하여 정책표류로 이어진 중요한 원인이었는데, 실은 산업자원부가 2003년 6월 26일 주민들의 표를 의식하는 지방의원들의 동의를 얻기 어려울 것으로 판단하여 지방의회 동의 여부를 후보지 선정 절차적 요건에서 삭제했기 때문이다. 이처럼 정책오차가 걸러질 수 있는 제도적 장치가 명문화되지 않으면 절차는 합리성을 얻기 어렵고 정책내용도 소망스럽게 결정되기 어렵다. 그러나 20년간 표류하던 방사성폐기물처분장이 경주에 입지할 수 있었던 중요한 배경은 2005년 3월 31일 「중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치지역지원에 관한 특별법」(법률 7444호)이 제정되어 절차와 내용이 명문화되고 명확하게 되었다는 점이다. 2004년 12월 17일 원자력위원회에서 중·저준위와 고준위 처분장을 분리하여 처리하기로 결단을 내리고, 2005년 6월 16일 「중·저준위 방사성폐기물 처분시설 후보부지 선정 등에 관한 공고」를 통해 주민투표에 의한 부지선정, 부지적합성 평가, 경제적 지원방안 등 획기적인 내용의 새로운 입지정책을 발표하게 된다. 20년간의 정책표류를 통해서 정부의 일방적 결정방식이 2003년 부안에 이르면서 자율유치와 유치공모, 2004년에 이르면 공식절차로서 주민투표 방식이 채택되고, 2005년에 이르면 경쟁적 주민투표방식으로 진화하게 된다. 이처럼 정책학습 메커니즘이 작동하면 정책실패를 통해 더 나은 정책을 결정할 수 있는 방법을 얻을 수 있게 되는 것이다.

즉, 2005년에 들어서서 방사성폐기물처분장 입지선정과정에서 특별법을 통해 고준위 폐기물을 배제시키고, 3000억 원의 보상액을 제시하면서 포항, 경주, 영덕 그리고 군산 등이 2005년 11월 2일 주민투표라는 민주적 절차를 거쳐 경주시가 결정되었다. 그 동안 기피 혐오 시설을 둘러싼 지역이기주의의 가장 큰 요인은 보상 문제와 입지 선정 절차의 정당성 문제였다. 우선 방사성폐기물 처분시설 유치 지역에 대한 보상 내용을 특별법에 구체적으로 명시했다. 전에는 정부가 입으로만 지원 약속을 해 주민들이 미심쩍어했다. 그러나 3000억 원의 특별지원금, 매년 평균 85억 원의 폐기물 반입 수수료 수입 등이 법적 명문화로 바뀌면서 신뢰 수준이 제고되었던 것이다. 더 주목할 만한 것은 부지 선정 절차를 바꿨다는 점이다. 이번에는 지역에 의사결정을 맡기면서 절차의 투명성과 민주성을 특별법에 명시했다. 지방자치단체장이 유치 신청을 하되 그 전에 지방의회 동의를 얻도록 한 것이다. 자치단체장은 주민동의를 얻기 위해 주민 토론회와 사전 여론조사를 실시했다. 이런 과정을 거치면서 피차 오해가 풀려지고 여론이 1차로 형성되었다. 대립과 갈등의 강도가 약화된 것은 이 덕분이 컸다(조선일보, 2005. 9. 12).

비슷한 시기에 원효터널 공사과정에서도 중요한 경험을 하게 된다. 시민종교단체 관계자들은 2003년 9월 19일 경부고속철도 2단계 구간 사업을 줄속으로 확정하고 사업을 강행하는 과정에 대해서 안타까워했다. 현재 원효터널 공사가 60% 이상 진척된 시점에서 당시 정책혼란의 한 복판에 있었던 녹색연합 관계자는 2003년 당시에 찬반 양측의 합동환경영향평가를 실시했다면 정책혼란은 없었을 것이라고 한다. 다행인 것은 원효터널 공사에서 막대한 수업료를 지불한 대가로 현재 진행되고 있는 호남고속철도사업의 경우에는 환경영향평가과정에서 시민단체에 참여할 수 있는 기회를 열어놓음으로써 원만하게 사업이 진행되고 있다고 한다(녹색연합 관계자 면담, 2007. 5). 중요한 것은 ‘학습과 적응’인데(Browne & Wildavsky, 1983a: 206-231), 우리사회는 정책학습의 제도화과정에서 엄청난 시간과 비용을 수업료로 지불하였다.

IV. 절차적 합리성의 한계와 함정

정치적 결정, 권위주의적 결정, 심각한 가치갈등과 이해관계 갈등으로 인해 합리적 절차의 조건을 충족하지 못하거나 건너뛰어 사회적 합의에 이르지 못하고 정책표류와 정책혼란에 빠진 경우를 합리적 절차의 한계라는 명제로 규정하고 비판적으로 검토해보고자 한다.⁴⁾ 그리고 절차적 합리성의 조건을 충족하여도 갈등의 수준이 높아 사회적 합의에 이르지 못하는 경우를 합리적 절차의 함정으로 보고자 한다.

1. 정치적 결정의 함정과 정책표류

정치적 계산에 바탕을 둔 정책추진은 합리적이고 합법적인 절차를 한계에 빠뜨린다. 효율성과 안전성의 확보에 초점을 맞춘 위천공단의 추진은 선거와 맞물린 정치적 결정으로 오락가락하면서 정책표류로 이어졌다. 새만금 사업의 출발도 노태우 정권 때 호남의 교두보 마련을 위한 정치적 계산에서 시작되었다(김창수, 2002).

4) 특정 정책이 공간적으로 볼 때 다른 정책과 모순 또는 갈등이 없이 조화를 이루고 있고, 시간적으로도 큰 변화가 없는 것을 정책의 일관성이라고 부른다(정정길, 1997: 799). 이미 확정된 정책이 공간적·시간적으로 일관성이 없는 것은 물론이고, 단기간 내에 급격한 변동으로 국민들이 여러 정책의 내용을 착각할 정도로 혼란을 느끼는 상태를 정책혼란(policy disturbance)이라고 부른다. 구별개념으로서 정책표류(policy drift)는 딜레마 상황에 빠져 정책이 확정되지 못하고 정부기관 내에서 떠도는 현상을 의미한다. 시간적 관점에서 보면 정책결정 이전의 정책일관성 상실은 정책표류로, 정책결정 이후의 일관성 상실은 정책혼란으로 정의할 수 있다.

첫째, 1995년 6월 대구시가 건교부에 304만평(1997년 210만평으로 축소)의 국가공단 지정을 요청하면서 본격적으로 불거진 위천공단 국가지정 문제는 낙동강 상·하류 지방정부간의 갈등양상으로 전개되었다. 1996년 3월 건교부는 공단지정이 어렵다는 자체심사결과를 발표했다가 여당이 추진입장을 표명하자 결정의 공을 국무총리실로 떠넘기고 말았다. 환경부 역시 1994년까지 공단불가의 입장에 섰다가 1996년에 이르면 애매한 입장으로 돌변한다. 그러면서 대구와 부산·경남의 표를 의식한 정치권의 입장에 끌려 다니면서 정책의 가닥을 놓쳐버렸다. 1995년 6월 27일 초대 민선자치단체장선거와 1996년 4월 11일 총선이 이러한 물줄기의 한 복판에 있었다.

당시 대구광역시 관계자에 의하면, 산재해 있는 영세 오염업체들을 공단 지정 후 밀집시켜 효율적으로 오염원을 관리하자는 입장이었다. 그러나 위천공단이 대구시의 하류에 위치하여 대구시에게는 부담이 없지만, 이를 하류에서 상수원수로 사용해야하는 부산과 경남지역의 입장에서는 심각한 부담이 아닐 수 없었다. 결국 경제난으로 위천공단 국가지정을 필요로 하는 대구광역시와 식수난으로 이를 거부하는 부산광역시는 합의점을 찾지 못했다. 그 결과 위천공단 예정지 주변지역에 공장이 난립하고 달성 2공단이 생성되는, 서로에게 모두 불리한 결과를 초래하고 말았다. 현재 대구의 상류인 구미에는 200만평 규모의 국가4단지 공사가 우렷차게 진행되고 있지만, 환경단체의 비판이 전혀 없다는 것은 아이러니이다.

둘째, 정치권을 중심으로 특별법을 통해 정책을 빠르게 진행하고자 하면, 절차적 합리성의 조건을 충족할 수가 없고 정책집행과정에서 어려움을 초래하게 될 가능성이 높아진다.

실제 우리나라에서 사회적 갈등이 증폭된 사안들의 대부분은 그 원인이 현재의 법규나 행정 체계가 제대로 작동하지 않아서 생긴 문제라기보다는 오히려 현재의 법규나 행정 체계를 초월하여 급하게 사업을 추진하기 때문에 생기는 문제라고 보아야 합니다. 이 경우 사업들을 빠르고 효율적으로 추진하기 위해 기존의 법규나 행정체계를 뛰어 넘는 특별법의 제정을 통해, 절차나 합의를 무시한 신속한 문제 해결을 시도합니다. 지역 발전이 지체된 낙후 지역의 경우, 개발에 대한 그동안의 소외감이 무조건적 개발 지상주의로 발현될 소지가 많고, 일부 정치인들이 이를 악용할 가능성이 있습니다. 남해안 특별법, 동해안 특별법, 서남해안 특별법 등 요구가 그렇습니다(국토계획전문가 면담, 2007. 5).

2005년 2월 4일 경상남도와 전라남도는 남해안 시대를 공동 선언한다. 남해안 시대의 핵심은 개발이다. 동시에 2005년 11월 경상남도는 습지보전의 핵심행사인 람사르총회를 유치하게 된다. 경상남도라는 동일 지역에서 개발과 보전의 상충되는 큰 흐름은 개발지향 프레임과 보전지향 프레임으로 형성되고, 강화되고, 확장되면서 충돌하게 된다. 개발프레임은 남해안발전특별법을 통해 개발의 걸림돌을 제거하고 개발에 속도를 붙이고자 하고, 보전 프레임

은 이에 대해 2007년 5월 19일 람사르총회 불참선언을 하게 된다. 나아가 2007년 7월 19일 건설교통부 중앙도시계획심의위원회에서「2020 마산시도시기본계획(안)」이 통과되면서 경상남도와 마산시는 개발지향의 처방을 내리고, 이에 대해 경남지역 시민환경단체들은 네트워크를 형성하여 성명서를 발표하면서 반격에 나서게 된다. 이처럼 프레임 갈등이 강화되면서 화급한 남해안발전특별법(안)은 국회를 통과하고, 람사르총회는 시민환경단체가 빠진 반쪽짜리 행사가 될 가능성이 높아졌다. 무엇보다 지속가능한 개발이 가능하게 하는 연안관리법 중심의 제도제약을 회피하고자 하는 특별법의 남용을 지적하지 않을 수 없다. 물론 그렇다고 방사성폐기물 문제를 해결하기 위한 특별법과 같이 화급한 문제를 합리적으로 해결하기 위한 특별법의 필요성을 부인하는 것은 아니다.

2. 권위주의적 결정의 함정과 정책표류

권위주의적 정책추진으로 절차적 합리성의 조건을 충족할 수가 없게 되면 정책표류로 이어질 가능성이 높아진다. 첫째, 방사성폐기물처분장 사례의 경우 2003년 부안사태에 이르기까지 비밀리에 입지선정을 하여 공표한 후 지역주민들의 반발에 대응하는 전형적인 권위주의적 정책결정 양태를 보여 왔다. 1984년 방사성폐기물 처분부지 선정에 들어간 이후 20년간 선정의 역사는 얼룩으로 점철되어 있다(조성경, 2005). 1990년에 과학기술단지를 조성한다는 명목으로 안면도를 처분장 부지로 선정하였는가 하면, 1994년엔 겨우 9가구가 살아가는 외딴 섬 굴업도를 방사성폐기물 처분장으로 추진하기도 했다. 굴업도는 이미 부적격판정을 받은 선례가 있던 곳으로 결국 1년 만에 안전성 문제로 정부 스스로 무효화하는 처욕을 남겼다. 1994년 12월 22일 정부는 굴업도를 방사성폐기물처분장 최종부지로 발표하게 되는데, 발표 이전에 주민참여 절차는 12월 6일 용진군청 관계자 60명을 상대로 설명회를 개최한 것이 전부였다. 이후에 12월 29일 전문가 토론회와 1995년 1월 25일 공청회가 개최되었지만 주민의견 수렴보다는 홍보장의 역할을 하게 된다. 이처럼 실질적인 주민참여를 배제한 비공개적 정책추진전략은 인천환경운동연합과 덕적도 주민, 그리고 인천시민들의 반대에 직면하여 좌초되고 만다. 안전성과 민주성에 대한 확실한 증거를 바탕으로 절차를 투명하게 전개할 때 절차적 합리성을 확보하게 된다. 절차가 투명하고 민주적으로 진행되어 주장의 전개가 오직 증거의 힘에 의존하게 될 때 절차의 공개성이 확보되었고 한다.

2003년에는 위도주민의 90%의 찬성과 지자체장의 유치신청으로 선정된 위도 역시 1991년 한국자원연구소가 방사성폐기물 처분부지로 부적합판정을 내린 바 있다. 그런데 2003년, 정부는 한 달만의 조사 끝에 위도를 적합한 곳으로 바꾸어 놓았다. 위도는 지진과 지질조사를 포함해 인문자연환경도 우수 이상이라고 평가한 것이다(KBS환경스페셜, 2003. 12. 10). 이

처럼 안면도와 굴업도 사례는 정부의 일방적 결정 때문이었다. 위도의 경우는 부안군수가 자발적으로 유치 신청을 하긴 했으나 (법적 요건이 아니기도 했지만) 지방의회의 동의를 받지 않았고 부안군 전체를 포괄하는 사회적 합의형성에 실패했다. 밀실에서 내린 독단적 결정은 주민들의 반대 명분이 됐다. 2003년 부안 위도 사태는 이미 예고된 것이었다.

둘째, 반대 주장을 비판할 수 있는 공정한 참여기회를 확보하여 상호 견제와 균형을 이룰 수 있게 하고 논쟁의 결론을 미리 알 수 없을 때 절차가 공평성을 가진다고 할 수 있다. 2000억 원의 인센티브를 지역발전의 모티브로 삼겠다며 광역화장장 건설을 추진하고 있는 하남시의 경우처럼 혐오시설 입지와 관련하여 이해관계자인 지역주민들이 자기의견의 개진 기회를 갖지도 못하고 일방적으로 결정을 통보 받게 될 때 반발하는 것은 너무나 당연하다. 하남시장은 뚜렷한 개발의지가 있었고 합법적으로 업무를 추진하였지만, 지방의회의 소수의 견과 대다수 주민들의 의사는 무시한 결과 주민소환의 위기에 직면해 있는 것이다(국민일보, 2007. 8. 5). 2007년 10월 1일 KBS 시사기획 쌈에서 「하남 반란을 꿈꾸다」라는 제목으로 현재 찬성 측과 반대 측의 의견대립과 9월 20일 주민투표 결과와 9월 13일 무산과 재추진 과정을 상세하게 묘사하고 있다.

셋째, 이해관계 갈등의 경우에도 절차적 합리성의 조건을 충족하지 못하는 권위주의적 결정이 있게 되면 사회적 합의에 이르지 못하는 한계에 직면한다. 민주사회에서 절차의 공개성은 절차의 공정성이 전제조건이다. 절차가 비공개적으로 이루어지면, 상대적으로 정보와 권력에서 열등한 위치에 놓인 지역주민들은 공정한 절차에 참여하기가 쉽지 않다. 2000년 12월 20일 구리시와 환경빅딜 이후 에코-랜드라는 명칭으로 소각잔재처리장을 건설하고 있는 남양주시의 경우는 폐기물관리법 제4조에 따른 합법성의 함정에 빠져 1992년부터 사업을 추진해왔다(조선일보, 2006. 8. 7; 주재복·한부영, 2006). 이러한 입지선정과정은 불투명할 뿐만 아니라 결코 공정하지 못하기 때문에 이해관계자들이 강력하게 반발했다. 아이러니한 것은 「폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 의해 이루어진 사업 승인이 입지선정위원회를 구성하지 않은 절차적 흠 때문에 법원에 의해 무효화(수원지법, 2000. 7. 12; 서울고법, 2001. 5. 1 판결)되었다. 이때 남양주시는 항고를 포기하는 대신, 입지선정위원회를 구성하지 않아도 되는 「폐기물관리법」을 적용해 사업의 재승인을 받았다. 2005년 9월 29일에 겨우 공사를 재개하였으나 공기가 지연되고 있는 상황에서 2005년 11월과 2006년 4월에는 주민들과 건설회사 용역직원들 간의 폭행사건이 발생하고, 공중파를 타고 전국적인 사건으로 부각되었다(중앙일보, 2007. 1. 30). 그리고 현재 대상지역의 산지 절개면적이 20만 m² 이상임에도 불구하고 환경영향평가를 받지 않았기 때문에 환경부의 요구로 공사가 중단된 상태에서 행정소송을 진행하고 있다. 정책추진주체의 입장에서는 뜻을 세우고 중요한 법적 흠결이 없으면 별 문제가 없을 것이라고 낙관하지만, 오히려 합법성의 함정에 빠지면서

절차적 위법으로 분쟁에 휘말린 것이다.

3. 가치갈등의 함정과 합의의 강제

개발과 보전의 가치갈등 정도가 높은 경우에는 합법적이고 합리적인 절차를 제대로 거치더라도 사회적 합의에 이르기 어려운 경우가 많다. 본 연구에서는 이를 엄밀한 의미에서 절차적 합리성의 함정으로 부르하고자 한다. 이론적으로 볼 때, 불확실성의 유형과 정도에 따라 적합한 절차를 선택하면 절차의 적절성이 높다고 한다. 이해관계 갈등구조가 복잡하고 가치갈등의 수준이 높을 때는 소송절차까지 고려하지 않을 수 없다. 사실 1990년대부터 2006년에 이르기까지 우리사회를 뜨겁게 달구었던 갈등사례들, 즉 세계 4대 갯벌로 손꼽히는 새만금에 대한 간척사업, 영남 알프스로 불리는 천성산을 관통하는 원효터널 공사, 그리고 낙동강 하구의 천혜의 철새도래지 을숙도에 명지대교를 건설하는 일과 같이 개발과 보전의 가치관이 극렬하게 충돌하는 경우 당사자들이 주어진 시간 안에 아무리 많이 만나도 합의형성(consensus building)이 결코 쉽지 않다. 이러한 사례들은 대법원에서 거의 동일한 논리로 헌법적 가치로서 경제적 가치를 환경적 가치와 동등하게 인정하면서도 경제적 가치에 손을 들어 주는 최종 판결을 내렸다.

첫째, 새만금 간척사업은 가치갈등이 가장 심각했던 사례로서 1991년 이후 최근까지 정책혼란을 거듭하였다(김창수, 2002). 개발주체와 보전주체의 격론과 재판절차들은 정책의 오류를 점검하고 학습하는 좋은 계기가 되었다. 이 사업은 간척지 2만 8,300ha와 담수호 1만 1,800ha를 조성하는 것으로, 간척지와 담수호를 합친 면적은 여의도의 140배, 서울시의 3분의 2에 달한다. 이 사업은 당초 1998년까지 방조제를 쌓고 2004년 내부개발까지 마칠 예정이었다. 그러나 환경단체 등의 거센 반발과 법원의 공사 집행정지 결정 등으로 두 차례 공사가 중단되는 곡절을 겪으면서 준공 일정이 늦춰져왔다(조선일보, 2005. 9. 22). 수질관리와 경제성의 쟁점을 중심으로 1996년 5월 시화호 오염사건이 계기가 되어 환경단체의 관심이 시작되었다. 김대중 정부출범 이후 감사원이 1998년 4월 특별감사에 착수하고 환경단체의 반대도 본격화되었다. 그러자 정부는 1999년 4월 공사를 중단하고 민관공동조사단을 구성하여 1999년 5월부터 1년 4개월 동안 환경영향 및 사업타당성을 조사하게 된다. 그러나 민관공동조사단도 사업재개 여부에 대한 결론을 내리지 못한 상태에서 2001년 2월 정부가 시화호 담수화 계획을 취소한다고 발표하였다. 이로 인해 새만금 사업에 대한 반대여론은 사회·종교단체와 노동계, 법조계 등으로 확산된다. 갯벌의 가치와 수질문제를 놓고 농림부, 환경부, 해양수산부 등 부처 간 갈등도 전면으로 부각되자 국무조정실과 지속가능발전위원회가 조정엔 나섰지만 여기서도 결론을 내리지 못했다. 정부는 2001년 5월 25일 순차적 부분개발이라는

타협안으로 정부방침을 확정·발표하였다(재추진결정). 그러나 환경단체는 정부의 최종결정 이후에도 사업의 백지화를 요구하며 반대운동의 강도를 더해갔고 간척지 활용방안을 둘러싼 논란도 끊이지 않았다. 서울행정법원은 2003년 7월 15일 본안 판결 선고 시까지 방조제공사를 중지하라는 사업집행정지결정을 내린다. 그러나 서울고법은 2004년 1월 29일 항고심에서 원심결정을 취소함에 따라 공사가 재개되었지만, 환경운동연합은 대법원에 재항고했다. 2006년 3월 16일 대법원 상고심은 예상대로 법리보다 철학의 문제로 더 고심하면서 새만금 사업이 안정성을 확보하도록 원고 패소판결을 내렸다. 이러한 절차적 과정은 오류를 제거하며 사회적 합의를 이루어가는 과정으로 이해할 수 있다. 우리 사회가 개발과 보전의 문제에 대해 충분히 토론하고 합의를 도출할 시간은 그만큼 길었던 것이다.

둘째, 경부고속철도 천성산 구간 사례의 경우에도 개발주체가 합법적 절차를 모두 거쳤지만 보전논리를 펼치는 시민종교단체와 심각한 가치갈등에 직면하면서 강제된 합의에 이르게 되었다. 경부고속철도는 노태우 정권 때인 1990년 6월 사업계획 및 기본노선이 확정되고 1992년 말부터 본격적인 착공에 들어갔다(김창수, 2004). 경부고속철도 천성산 구간은 2002년 7월 공사착공 이후 불교계 및 환경단체의 반발에 부딪히면서 2003년 공사 중단과 노선 재검토, 그리고 공사재개에 이르기까지 정책혼란이 거듭되었다. 2004년 7월부터는 부산고등법원의 공사 중지처분으로 정책혼란에 빠졌다. 이처럼 공사 착공 이후 시민환경단체의 반발과 2003년 정밀조사, 지울스님의 100일 단식 투쟁으로 전 국민을 공사 찬반의 논란에 휩싸이게 한 이래, 2005년 2월 지울스님 측과 공단 측의 환경영향공동조사가 극적으로 합의됐다. 하지만 합의문이 나오기로 한 4월 22일까지도 양측의 주장은 합의점을 찾지 못하다가 5월 4일에 이르러 조사내용과 방법에 대해 최종 합의하고 겨우 조사에 착수한 것이 8월 30일이다(KBS환경스페셜, 2005. 9. 14). 따라서 11월 30일까지 3개월 동안 양측의 5명씩의 전문가들이 지하수 등 5개 분야에 대해 최종적인 영향평가를 실시했고, 그래도 합의점을 찾지 못하면서 2006년 6월 2일 대법원의 판결에 의해 끝을 맺는다.

셋째, 을숙도 명지대교 사례의 경우 부산시가 2003년 12월 사전환경성 검토와 환경영향평가협의를 거치고, 2001년 2월부터 1년 사이에 19차례의 공개토론회 등을 거치며 합리적 절차를 따랐으나 녹색연합과 습지와 새들의 친구 등 환경단체와의 가치갈등으로 사회적 합의를 도출하지 못하고 소송에 맡긴 사례이다. 부산의 남부 간선망을 연결하고자 하는 개발논리와 을숙도를 보전하고자 하는 보전논리가 팽팽하게 맞서면서 결국 합의에 이르지 못하고 법원의 판단에 맡기게 되었다. 부산시는 낙동강 하구를 가로지르는 부산 외곽순환도로와 녹산신호 과학 장림 신평공단 배후도로 역할을 할 명지대교 건설 사업을 1996년부터 4,200억 원을 들여 추진하였으나, 사업구역 일대인 을숙도가 문화재보호구역, 자연환경보전지역, 자연생태계보전지역, 습지보호지역, 연안오염특별관리해역 등으로 지정돼 있어 본격적인 사업

을 벌이지 못하고 있었다(한겨레신문, 2003. 8. 19). 1993년 12월 도시계획구역 결정 후 13년 동안 반대집단의 동의를 구하는 절차를 거쳤으나 사회적 합의를 도출하지 못하였다. 부산의 경제발전의 입장에 선 개발옹호집단과 을숙도 생태환경보전의 입장에 선 보전옹호집단 간의 갈등이 심각했다. 2002년 3월에는 문화재청이 직선형 우회안을 승인하자 부산녹색연합은 중앙환경분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하였다. 2005년 6월 환경부가 습지보호지역 내 행위허가를 하자 환경단체가 곧바로 부산지방법원에 명지대교 공사 착공금지 가처분 신청을 하면서 갈등의 골은 더 깊어졌다. 2006년 2월 2일에는 세계 습지의 날을 맞아 부산지역 환경단체가 각종 개발계획으로 훼손되어 가고 있는 낙동강하구 보존을 위해 명지대교 공사착공금지를 요구하는 탄원서를 청와대와 환경부 등에 제출했다(부산일보, 2006. 2. 2). 결국 명지대교 소송은 2006년 10월 23일 대법원이 환경단체의 재항고를 기각하는 판결을 내림으로써 종지부를 찍었다. 명지대교 소송에 대해 대법원은, 지방법원과 고등법원의 판결에 아무런 문제가 없으므로 재항고를 기각한다는 결정을 내렸다. 대법원은 판결문에서, 환경이 헌법에 의하여 보호되어야 하는 가치이기는 하지만 개발 역시 소홀히 할 수 없는 헌법상의 가치라고 할 것이므로, 자연환경 보호의 가치가 언제나 개발에 따른 가치보다 우선적으로 보호되어야 한다고 할 수는 없으므로, 정책적인 필요에 따라 대규모의 공공사업이 시행되는 경우 필연적으로 따르기 마련인 개발과 환경보호 사이의 가치 충돌 문제를 해결하기 위해서는 신중한 절차와 지혜로운 판단이 요구되는데, 이와 관련하여 우리가 견지하여야 할 태도는 균형감 있는 합리적·이성적 접근방식이라는 것이다(내일신문, 2007. 2. 2).

4. 이해관계 갈등의 함정과 정책혼란

이해관계 갈등의 경우 합리적 절차에 의존하게 되면 사회적 합의에 이르기가 비교적 용이하다. 가령 구리시의 경우 정책결정과정에서부터 입지선정위원회를 구성하여 주민참여를 활성화하여 2000년 12월 남양주시와 환경빅딜 이후 2002년 4월부터 자원회수시설을 성공적으로 운영하고 있다. 그러나 절차는 시간비용을 의미하기 때문에 복잡하고 긴 절차는 비용증가를 의미한다. 법적 분쟁이 시작되면, 대법원으로 가기까지 공사가 몇 차례 중단되면서 국가적으로 엄청난 비용을 지불해야 한다. 그러나 재판과정은 우리사회가 민주화된 상황에서 적절하게 거친 절차로 본다. 따라서 사안의 성격에 따라 절차의 수준이 결정되어야 하며, 무조건 복잡하고 긴 절차만이 합리적이고 민주적인 것은 아니며, 합의형성과정 없이 저렴한 비용으로 빨리 결정한 것이 항상 합리적인 것도 아니다.

첫째, 김해시 매리공단추진 사례의 경우 개발과 보전 논쟁 이면에 각각 생존의 논리가 개입하여 이해관계 갈등이 극도로 증폭되면서 정책혼란을 초래하였다. 부도의 압박에 시달리

는 기업체와 안전한 상수원을 확보해야 하는 상류와 하류의 이해관계가 맞부딪히면서 합의를 도출하지 못했다. 이해관계갈등의 경우 정해진 절차를 거치면서 테이블에 마주 앉을 빈도가 높을수록 합의 가능성이 높지만, 갈등의 정도가 매우 심할 경우에는 합의형성이 어렵고 법원의 판단에 맡길 가능성이 크다.

2006년 1월 경남 김해시가 낙동강 물금취수장 인근에 공장 이주단지를 설치하려 하는 내용이 알려지면서 부산시와 시민단체들이 강력 반발하고 나서면서 2006년 내내 심각한 갈등을 빚었다(문화일보, 2006. 2. 8). 특히 김해시의 강행의사에 부산시민들의 반대 움직임이 거세지면서 1990년대 중반 대구와 부산 간에 전면전이 벌어졌던 제2의 위천공단사태가 우려되었다. 김해시는 상동면 매리 산140 일원 13만 2598㎡(4만 4천여 평)의 부지에 장유읍 율하 지구 택지개발로 인해 선박부품과 기계 공장 등 30개 제조업체들을 집단 이주시키기 위해 이주신청서를 받아들여 공단을 설립하여 이전키로 하는 방안을 추진한 것이다. 공장이전 예정지는 1978년 원동개발(주)에서 채석허가를 받아 채석장으로 운영하다 1989년 경상남도로부터 골프장 조성 사업(18홀) 승인을 받아 공사 진행 중에 공사비 분쟁으로 인해 공사가 중지된 곳이다. 이 지역은 낙동강 지류인 소감천 상류에 위치하며, 부산 시민의 식수원인 물금취수장과 직선거리로 불과 2.4km가량 떨어져 있고, 소감천 유입부는 물금취수장 하류이며 양산취수장 예정지 상류이다. 이러한 위치로 인하여 소감천 유역은 일찍부터 개발의 소용돌이에 휘말리게 되었고 결국 분쟁의 씨앗이 된 것이다. 더구나 김해시는 양산취수장은 미가동취수장으로 「산업입지의 개발에 관한 통합지침」에 저촉되지 않기 때문에 공단추진이 가능하다는 건설교통부의 구두답변으로 공단추진에 대한 확신을 갖게 된다.

따라서 김해시는 공장설립 승인 신청서가 접수되어 낙동강유역환경청에 사전환경성 검토 협의를 요청하여 환경청에서 1차례의 보완서류 제출을 요구함에 따라 보완 완료서를 제출하였으며 환경청에서 2006년 1월 5일 사전환경성검토 협의의견을 회신하여 음에 따라 협의절차는 완료되었다. 사전환경성검토 협의 제도는 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 것으로 협의의견 반영 여부는 허가권자의 재량이며, 협의의견을 반영할 수 없을 경우 미반영 통보제도를 두고 있는 등 법률상 강행규정이 아니다. 또한 환경청의 일방적인 협의의견은 김해시가 판단하기에 모순과 불명확성은 물론 행정의 일관성과 형평성이 결여된 부분이 많아 부득이 협의의견 미반영 통보 후 공장이전 허가를 결정하게 된 것이다(김해시보 429호, 2006. 6. 21).

이처럼 김해시는 낙동강유역환경청에 사전환경성검토 협의의견 미반영 통보를 하였기 때문에 합법적으로 공단조성을 추진하고 있다는 입장이었고, 부산과 양산지역 시민단체에서는 규모가 5만 평이 안 되게 하여 교묘하게 환경영향평가를 피해간 의심이 있고, 사전환경성검토에도 문제가 많다고 판단하여 법적 대응을 하고 있는 중이다. 「김해매리공단저지 낙

동강상수원보호 범시민대책위원회(이하 매리대책위)는 2006년 6월 9일 「김해 상동매리지 구 공장설립 승인 효력정지 가처분 소송 및 취소소송」을 제기했다. 부산환경운동연합에 의하면, 매리지역으로 공장이 이주해 오면 부산시민들의 상수원 오염이 불가피하고 상수원보호구역 지정도 더욱 어려워질 것이라고 우려를 표명했다(세계일보, 2006. 7. 11). 2006년 11월 2일 창원지법 1심 판결에서 부산과 양산지역 시민환경단체에 원고적격을 부인하여 각하하면서 이러한 우려가 현실이 되었다. 2006년 12월 7일 부산 양산지역 시민환경단체가 부산고등법원에 항소를 제기했고, 2007년 6월 29일에는 1심을 뒤집고 매리대책위의 손을 들어주었다.

둘째, 위험시설의 입지갈등 이면에는 안전성과 지가하락 등 경제적 손실에 대한 이해관계가 갈등의 가장 중요한 요소이다. 따라서 안전성이 확보되고, 경제적 이해관계의 저울이 공평하게 작동하면 합의형성의 가능성이 높다. 그러나 고준위 핵폐기물의 경우 안전성의 확보에 대한 국민적 합의가 선행되지 않으면 어떤 경제적 논리로도 입지결정이 어려울 수가 있다. 스웨덴의 경우 고준위 핵폐기물 처분장 입지를 육지에서 1.6Km 떨어진 연근해에 동굴처분방식으로 추진하여 안전성을 확보한다고 한다(영국 런던대학교 입지갈등 전문가 면담, 2007. 5). 2005년 중·저준위 처분시설 선정과정은 절차적 합리성이 확보되고 비판이 제도화되는 과정으로 이해할 수 있다. 그러나 핵폐기물처분장 유치를 위한 주민투표 사례를 놓고 핼피냐, 님비냐는 논쟁에서부터 시작하여 아직 그치지 않는 논란이 지속되고 있다. 경주시민들은 중·저준위 폐기물 처분장을 유치하게 되면 월성의 고준위 처분장을 옮길 수 있다는 이익도 계산에 넣고 있었다(경주시민 면담, 2005. 10). 전문가들은 정부가 방사성폐기물 처리시설의 환경적 위해성보다 지역에 대한 파격적인 지원약속을 내걸어 주민들이 후세대의 환경문제는 일단 접어두고 당장의 지역개발효과에 대한 기대에 몰입하도록 유도하였으며, 이러한 절차적 합리성은 개발부처인 산업자원부의 기준에 적합한 것으로 볼 수밖에 없다면서 절차적 합리성의 함정을 지적하고 있다. 무엇보다 고준위 폐기물 처분장의 입지선정은 절차적 합리성의 충족만으로 해결될 사안이 아니며, 과학적 합리성을 바탕으로 하는 지리적 안정성(geological stability)의 확보가 가장 중요하기 때문이다(이수장, 2001).

V. 종합과 논의 - 사회적 합의의 성과

이상에서 1990년대 이후 우리사회의 다양한 환경갈등사례를 다루면서 합리적 절차의 성과와 함정, 그리고 한계에 대해 토론하였다. 합리적 절차의 종국적인 성과는 사회적 합의에 이르는 것이다. 합의(合意)란 서로 의견이 일치함을 의미한다. 사회적 합의(social consensus)

란 서로 의사가 합치되어 더 이상 이해당사자들 간의 갈등이 남아 있지 않거나 그 정도가 극히 미미한 경우를 의미한다. 이해관계 갈등의 경우는 소송 이전에 자율적 협상을 통해 사회적 합의에 이를 가능성이 있다. 그런데 가치갈등이 심한 딜레마 상황에서 전체 사회구성원들이 전혀 양금이 없이 모두 합의하는 것은 하나의 이상이다. 새만금 간척사업과 경부고속철도 원호터널 사례와 같이 소송에 의해 합의가 강제될 가능성이 높아진다.

만약 합리적 절차의 구비 정도와 갈등상황에서의 사회적 합의 수준이 비례한다면, 우리 사회의 절차적 합리성의 수준을 제고하는 방향으로 정책방향을 잡으면 되는 단순한 문제해결 구도가 가능하다. 그러나 위험시설과 혐오시설의 입지갈등이나 개발과 보전의 갈등상황은 단순한 이해관계갈등도 아니고 심각한 가치갈등만도 아닌 복잡한 갈등구조를 가지고 있다. 이러한 갈등상황을 감안하여 다음과 같은 네 가지의 연구 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 우리사회의 개발과 보전의 갈등을 해부해보면, 가치갈등과 이해관계갈등으로 크게 분류할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 갈등의 개념을 조작적으로 정의하고 측정하는 과제가 남아있다. 둘째, 가치갈등 수준과 이해관계갈등 수준이 높을수록 합리적 절차를 통한 문제해결이 쉽지 않을 것이다. 이때 물론 직접적인 이해당사자의 경우 전체적으로 가치갈등상황인 문제를 이해관계갈등으로 인식할 수도 있지만, 여러 가지 정황을 종합한 전문가적 판단으로 구별할 수 있을 것이라고 전제한다. 셋째, 가치갈등수준이 높은 경우 비록 이해관계갈등의 수준이 낮더라도 합리적 절차를 통한 사회적 합의가 비교적 어려울 것이다. 넷째, 반대로 이해관계갈등의 수준이 높은 경우에도 가치갈등의 수준이 낮으면 합리적 절차를 거치면서 자율적 협상을 통한 원만한 문제해결이 가능할 것이다.

이러한 연구가설에 대한 실증적인 조사연구를 기대하면서 우선 잠정적 해답을 찾아보면 다음과 같다. 개발과 보전의 갈등은 정도의 차이는 있지만 개발과 보전의 가치갈등과 이해관계 갈등을 함께 내포하고 있다. <표 1>과 <표 2>에 나타난 바와 같이 원호터널사례, 새만금사례, 그리고 명지대교사례의 경우처럼 가치갈등 수준이 높은 경우 협상과 타협에 의한 합의가 어렵고 소송에 의해 합의가 강제되는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.⁵⁾ 영도다리 복원사례는 가치갈등이 중간 수준인 상황에서 이해관계 갈등이 낮은 편이라 사회적 합의가 가능했

5) 사실 신념(belief)의 차이에 바탕을 두고 있는 가치갈등과 정보와 경제적 계산에 바탕을 두고 있는 이해관계 갈등을 현실에서 두부 자르듯 명확하게 구분하기는 어렵다. 환경갈등은 정도의 차이는 있지만 가치갈등과 이해관계 갈등을 함께 내포하고 있다. 환경을 둘러싼 갈등유형을 일정한 기준에 따라 분류하는 것이 매우 어려운 작업이다. 본 연구에서는 갈등당사자들이 직접적인 이해관계를 강하게 표출할 때는 이해관계 갈등으로 분류했다. 그리고 갈등당사자들은 이해관계가 대체로 넓게 분산되어 있고 시민환경단체에서 강력하게 반대 입장을 표출하는 경우 가치갈등일 가능성이 높다. 예를 들면 원호터널 갈등의 경우 종교단체와 녹색연합, 새만금 분쟁의 경우 환경운동연합, 명지대교 분쟁의 경우 습지와 새들의 친구 등 시민환경단체가 개입했지만, 남양주시 에코-랜드 분쟁이나 하남시 광역화장장 분쟁의 경우와 같이 이해관계갈등의 경우 직접적인 이해관계자들이 당사자가 되고 시민환경단체의 개입은 거의 없는 편이다.

다. 그러나 가치갈등의 정도가 중간 정도여도 이해관계 갈등의 정도가 높은 경우에는 김해 매리공단 추진사례의 경우처럼 소송에 의한 강제가 진행되거나 위천공단사례처럼 딜레마 상황으로 치닫는 것으로 나타났다. 반면에 경주시 핵폐기물처분장사례의 경우 양북면과 양남면 주민들의 지속적인 반대를 배경으로 하는 이해관계 갈등이 있어도 더 높은 수준의 합리적 절차의 성과로 이해관계의 조절이 이루어짐으로써 사회적 합의가 이루어졌다. 그리고 영도다리 복원사례의 경우처럼 가치갈등이 중간정도인 사례의 경우에도 처음부터 열린 토론의 장을 마련하여 합리적 절차를 거친 경우에는 사회적 합의가 어렵지 않게 도출되었다.

<표 1> 환경갈등사례의 분류

		이해관계갈등		
		높음	중간	낮음
가치 갈등	높음	남해안개발사례	새만금간척개발사례 을숙도 명지대교사례	경부고속철도 원효터널사례
	중간	위천공단지정사례 김해매리공단추진사례	부안위도핵폐기물처분장사례	부산영도다리복원사례
	낮음	하남시 광역화장장사례 남양주시에코-랜드사례	경주핵폐기물처분장사례	구리시자원회수시설사례

이러한 논의를 바탕으로 <표 2>에서는 절차적 합리성의 수준이 사회적 합의의 성과에 어떠한 영향을 미치는지를 나타내고 있다. 이때 소송 단계에 이르러 합의가 강제된 경우에는 협상에 의해 자발적으로 합의에 도달한 경우에 비해 사회적 합의의 수준이 낮은 것으로 평가했다. 물론 명지대교사례처럼 사안 자체가 내재한 가치갈등 수준이 원천적으로 높을 경우 절차적 합리성이 갈등을 해소하는 수준이 근원적으로 낮아지는 절차적 합리성의 함정이 있을 수 있다. 무엇보다 절차적 합리성이 낮아서 사회적 합의의 성과가 낮은 사례의 경우가 대부분인데, 이는 앞으로 우리사회의 절차적 합리성 제고의 과제를 제시한다.

첫째, 본 연구에서 망라된 다양한 사례에서 모두 법적 절차는 관계법령에 구비되어있다. 결정단계에서부터 시민들은 참여하고 비판할 수 있는 제도적 장치를 활용할 수 있다. 형식적인 측면이기는 하지만, 이제 우리나라의 제도화 수준은 매우 높음을 알 수 있다. 그러나 법적 측면에서의 제도화 수준과 실제 절차적 합리성을 준수하는 정도는 반드시 비례하지 않음을 보여주고 있다.

둘째, 1990년대 초반에 시작하여 2003년 부안사태에 이르기까지 핵폐기물처분장 입지갈등의 원인은 절차적 합리성의 수준이 매우 낮았기 때문이다. 다원화된 민주사회에서 합법적 절차를 구비하여 시민들의 동의를 구하는 절차를 형식화하거나 소홀히 할 때 정책집행 단계

<표 2> 절차적 합리성의 수준과 사회적 합의의 성과 분류

		환경갈등사례	사회적 합의 수준			종합평가
			높음	중간	낮음	
절차적 합리성	높음	경주방사성폐기물처분장사례	○			성과
		부산시 영도다리복원사례	○			성과
		구리시 자원회수시설사례	○			성과
		을숙도 명지대교건설사례			○	합정
	중간	김해매리공단추진사례			○	한계
		남해안개발사례			○	한계
	낮음	위천공단지정사례			○	한계
		하남시 광역화장장사례			○	한계
		남양주시소각잔재매립장사례			○	한계
경부고속철도 원효터널사례				○	한계	
새만금 간척개발사례				○	한계	
부안위도핵폐기물처분장사례			○	한계		

에서 심각한 반대에 봉착할 수 있음을 알 수 있다. 2005년에 들어 절차적 합리성 수준이 높아졌을 때 경주시에 입지가 가능했다. 경부고속철도사업 원효터널 구간 사업과 새만금 사업이 집행단계에서 오랜 진통을 겪은 이유는 결정 단계에서 환경영향평가의 오류 등 절차적 합리성의 수준이 매우 낮았기 때문이다. 수차례의 재판절차를 겪고 공사 중지와 계속을 반복하면서 학습비용을 지불하고서야 절차적 합리성의 중요성을 인식했고 높은 수준은 아니지만 사회적 합의에 도달하고 있다. 낙동강 상수원 갈등이라는 특수성 때문에 가치갈등과 이해관계갈등을 모두 내포하여 부산·양산 주민과 환경단체가 모두 개입된 김해 매리공단의 추진과정 역시 사전환경성검토를 통해 오류가 걸리지 못해 합의에 이르지 못하고 결국 법적 판단에 맡기고 말았다.

셋째, 명지대교 건설사례의 경우 법적 절차를 충실하게 따랐다. 공개행정을 통해 참여와 비판의 제도화가 제대로 이루어졌지만 개발과 보전의 가치갈등이 심각하여 법적 판단에 의해 합의가 강제된 경우이다. 이 사례는 합법적 절차의 구비가 사회적 합의를 도출하고 문제를 해결하는 데 필요조건이기는 하지만, 충분조건은 아님을 보여주고 있다. 즉, 절차적 합리성의 정도가 높아도 <표 2>에 나타난 바와 같이 가치갈등의 정도가 높으면 사회적 합의가 어려운 절차적 합리성의 합정을 보여주는 대표적인 사례이다.

넷째, 동일한 가치갈등 사례이지만, 영도다리 복원사례는 소송으로 가지 않고 사회적 합의를 도출했으나, 명지대교 건설사례는 소송에 의해 합의가 강제되었다. 영도다리 복원사례는 문화적 가치와 경제적 가치가 충돌하기는 했지만, 비용이 특정 집단에 집중되지 않았기 때문에 절차의 합정에 빠지지 않을 수 있었다. 명지대교 건설사례는 아무리 법적 절차를 충

실히 이행하더라도 최근 급부상한 환경가치나 안전가치와 경제적 가치가 부딪힐 때는 합리적 절차의 이행이 사회적 합의를 통한 문제해결을 반드시 보증해주지는 못함을 실증하고 있다. 대조적으로 1991년 입지확정 이후 우여곡절을 겪고 2008년 9월에야 공사를 완공할 예정인 남양주시 소각잔재매립장의 경우 현재까지 수도권매립지에 직접 비용을 지불하는 점 외에도 지속적인 반대시위와 소송으로 엄청난 사회적 비용을 지불하고 있다. 2007년 8월 14일에 만난 남양주시 K시의원에 의하면, 정책추진주체가 공기를 빨리 마무리하기 위해 합법성에 몰두하여 주민들이 요구하는 민주적 절차를 경시했기 때문이라고 한다.

VI. 결론

본 연구는 연역적으로 구성된 합리적 절차의 조건을 실증적으로 규명하고자 다양한 환경갈등사례를 검토했다. 절차가 합리성을 갖추기 위해서는 참여와 비판의 제도화가 선행되어야 하고, 절차가 공개되어야 하고, 절차가 공정해야 하며, 그리고 절차의 수준이 상황에 적합해야 함을 제안하였다. 그리고 합리적 절차가 구비되어 있다고 하더라도, 절차준수의 합리성의 수준이 낮을 경우와 절차를 배제하는 경우에는 절차의 성과보다는 예기치 않은 위험이나 한계에 봉착하고, 가치갈등이 심각한 경우에는 절차의 준수가 성과를 보증해 주지 못하면서 절차가 파놓은 함정에 빠질 수도 있음을 제안하였다. 2007년 11월 20일에 면담한 권위 있는 환경 분쟁 전문가에 의하면, 가치갈등사례의 경우 자율적 협상이나 알선·조정·중재와 같은 대체적 분쟁해결보다도 법원의 판단에 맡기는 것이 적절한 것으로 평가하였다. 나아가 본 연구는 님비사례뿐만 아니라 노사갈등이나 계층갈등의 문제에까지 논의를 확대 적용할 가능성이 높다고 본다. 무엇보다 우리나라의 절차적 합리성 수준이 법과 제도에 그대로 내재화되어 정부는 물론 시민단체 역시 합리적 절차를 거친 사안에 대해서는 수용해야 한다는 강력한 정책적 메시지를 담고 있다.

실무적으로는 정책추진성과를 얻기 위한 기초 조건은 참여의 제도화라는 사실을 강조했다. 실제로 남양주시 소각잔재매립장사업을 비롯한 대부분의 환경갈등사례의 이면에는 입지선정위원회를 공정하게 구성하지 못하고, 참여와 비판의 제도화 과정이 미흡하여 불신의 구조가 고착되어 있음을 확인하였다. 실제로 참여를 유도하는 것이 지극히 어렵고, 또 참여가 정책과정을 복잡하게 만들 수도 있다. 그럼에도 불구하고 공동체 수준의 참여와 협력 없이는 사회적 합의의 달성이 어려움을 많은 사례들이 실증하고 있다.

무엇보다 본 연구에서 제기하는 환경갈등의 해법은 합리적 절차 속에서 민주주의의 지혜를 발휘하는 것이다. 1990년대 이후 우리사회에서 성급한 정치적 결정에 익숙한 정치가들이

나 단기적인 빠름을 추구하는 지방정부의 리더들은 민주주의의 지혜를 발휘하지 못하고 때로는 알고도 때로는 자신들도 모르게 함정에 빠지고 있다. 따라서 자기에게 미치는 이해관계를 가장 잘 파악할 수 있는 모든 이해관계자가 정책결정과 조정과정에 참여할 수 있는 기회를 보장하고, 스스로 주장하는 정책이 다른 사람에게도 유익하다는 것을 입증하도록 하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 이 경우에만 각 집단은 다른 집단이 수용할 수 있는 정책대안들을 발견해내려고 노력할 것이고, 이 과정에서 최악의 오류가 걸러질 뿐만 아니라 사회적 합의가 이루어질 수 있기 때문이다.

결국 본 연구결과는 실천적인 의미에서 합리적 절차를 통해 오류를 감소시켜가는 절차적 합리성의 제고 없이는 정책성과의 향상을 기대하기 어렵다는 점을 시사한다. 정부가 정책을 놓고 공청회, 토론회, 브레인스토밍 등 포럼을 활용하여 의견을 개진하고 집약하거나, 입법기관에게 경쟁무대를 제공하거나, 분쟁을 조정하고 관정하는 법정을 허용하는 것은 제도적 맥락에서 절차적 합리성의 수준을 높이는 것이다. 현재 정부는 사업추진과정에서 다양한 행위자들과 갈등을 빚으며 법정에 관정을 맡긴 경우가 많은데, 실무자들은 이를 정책오류의 감소과정으로 이해해야 함을 의미한다. 물론 소송담당 실무자들은 길고 긴 소송과정을 거치다 보면 무감각한 단계에 이르게 되고, 상호불신의 깊은 상처를 입게 된다고 하소연한다.

본 연구는 환경갈등의 해법으로 절차의 문제에 천착하면서 자율적 협상, 대체적 분쟁해결기제, 재판과정 등을 심층적으로 다루지 못한 한계가 있다. 절차의 문제를 넘어서는 당사자들의 상호불신의 문제 역시 본 연구의 한계에 속하며 후속연구를 기대한다. 의사소통적 합리성이 부족한 상황에서 상호불신의 골이 깊은 경우 함정을 보고도 빠지는 상황이 연출될 수 있는 것이다(Rydin, 2003; 박효종, 1994: 287-340). 전문가들은 스웨덴이나 핀란드와 같은 동질적인 사회와는 달리 영국이나 한국과 같은 이질적인 사회에서는 신뢰라는 사회적 자본의 수준이 나선형으로 서서히 증가한다고 조언했다. 결정시간을 길게 잡고 신뢰를 축적하는 시간을 가지라는 것이다(런던대학교 이본 라이든 교수 면담, 2007. 5). 나아가 절차적 합리성이 사회적 합의를 도출하는데 충분조건이 되지 못한다면, 절차적 합리성의 함정에 빠지지 않기 위해서 상호 주관적 이해, 양보와 타협의 문화, 그리고 사회적 자본과 관련된 다양한 이론적·실천적 과제가 남게 된다(Olson, 1965; Ostrom, 1990; Putnam, 1994; 강신택, 2002: 186-187; 권용혁, 2002: 81-116). 뿐만 아니라 12가지의 환경사례들이 나열되어 산만함을 주고, 객관적인 분류기준에 의한 사례의 분류와 치밀한 분석 이루어지기보다 전문가적 판단이란 미명 아래 회피되었음을 인정한다. 이 부분은 실증적인 조사연구를 통해 보완하고자 한다. 결론적으로 본 연구가 우리 사회의 모든 관련 행위자들이 겸허하게 부족한 점을 인정하고 절차를 다듬고 민주주의의 지혜를 발휘함으로써 진정한 의미의 사회적 합의에 도달하는 것이 얼마나 소중한지 학습하는 계기가 되기를 기대한다.

참고문헌

- 강성철·문경주. (2005). 문화이론적 관점에서의 환경갈등 분석: 위천공단조성과 명지대교건설 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(3): 223-246.
- 강신택. (2002). 「행정학의 논리」. 서울: 박영사.
- 권용혁. (2002). 의사소통적 합리성과 규범. 사회와 철학연구회(편). (200). 「철학과 합리성」. 서울: 이학사.
- 김도희. (2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의. 「한국정책학회보」, 14(3): 261-284.
- 김신복. (1993). 「발전기획론」. 서울: 박영사.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김영평·최병선. (1994). 「행정개혁의 신화와 논리」. 서울: 나남출판.
- 김준한. (2002). 시간 개념의 유용성에 대한 검토. 「한국정책학회보」 11(2).
- 김창수. (2002). 정부사업 집행영향요인의 분석: 새만금 간척개발사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(1).
- _____. (2004). 정책혼란의 시차적 해석: 경부고속철도 천성산·금정산구간 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(4).
- _____. (2005). 점진주의 정책기획의 지혜: 지방정부 감사사례의 분석. 「한국행정학보」, 39(2): 137-158.
- 노화준. (2001). 「정책평가론」. 서울: 법문사.
- _____. (1995). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 박효중. (1994). 「합리적 선택과 공공재」. 서울: 도서출판 인간사랑.
- 염수균. (2002). 「롤즈의 민주적 자유주의」. 서울: 도서출판 천지.
- 이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 71-96.
- 이수장. (2001). 기피시설입지선정에 있어 합의형성방안: 방사성폐기물처분장에 주목하면서. 「한국지방자치학회보」, 13(3): 179-204.
- 이창희·장성화 편저. (2003). 「절차적 정의와 법의 지배」. 서울: 박영사.
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서 절차적 합리성의 모색. 「행정논총」, 43(4).
- 이준구. (1992). 「미시경제학」. 서울: 법문사.
- 임의영. (2006). 합리성의 행정철학적 논의구조와 H.A. Simon의 합리성 개념. 「한국행정논집」, 18(4): 981-1002.
- 임혁백. (1994). 「시장, 국가, 민주주의」. 서울: 나남.

- 정정길. (1997). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정정길·정준금. (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 「행정논총」, 41(2).
- 정정화. (2007). 위험시설 입지정책결정의 합리성: 방폐장 입지선정사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(2): 153-174.
- 조성경. (2005). 「핵폐기장 뒤집어보기: 도마(Defend My Own Area) 위에 오른 위험」, 서울: 삼성경제연구소.
- 최병선. (1994). 부처간 정책조정 개선: 경제정책분야를 중심으로. 김영평·최병선. (1994). 「행정개혁의 신화와 논리」. 서울: 나남출판.
- 최종원. (2003). 시차이론과 행정개혁. 「한국행정학보」, 37(2).
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- Ancona, D. et al. (2001). Taking Time to Integrate Temporal Research. *AMR* 26(4).
- Brand, Stewart. (1999). *The Clock of the Long Now*. New York: Brockman, Inc.
- Braybrooke, David & Lindblom, Charles E. (1970). *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.
- Browne & Wildavsky. (1983a). Implementation as Mutual Adaptation. Pressman & Wildavsky. (1983). *Implementation*(3rd ed.), Berkeley: University of California Press.
- _____. (1983b). Implementation as Exploration. in Pressman & Wildavsky. (1983). *Implementation*(3rd ed.), Berkeley: University of California Press.
- Bryson, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bars Publishers.
- Conyers, Diana. (1982). *An Introduction to Social Planning in the Third World*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Dequech, David. (2001). Bounded Rationality, Institutions, and Uncertainty. *Journal of Economic Issues* 35(4).
- Etzioni-Halevy, Eva. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Forest, Joëlle & Mehier, Caroline. (2001). John R. Commons and Herbert A. Simon on the Concept of Rationality. *Journal of Economic Issues* 35(3).
- Gates III, William Henry. (1999). *Business@the Speed of Thought: Using a Digital Nervous System*. New York: Warner Books, Inc.
- Hambleton, Robin. (1978). *Policy Planning and Local Government*. London: Hutchinson & Co., Ltd.

- Habermas, Jürgen. (2006). 「의사소통행위이론: 행위합리성과 사회합리화」. 장춘익(역). 서울: 나남출판; *Theorie des Kommunikativen Handelns: Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung*. Suhrkamp Verlag, 1984.
- Hudson, Barclay. (1979). Comparison of Current Planning Theory: Counterparts and Contradictions, *Journal of American Planning Associations* 45(4).
- Lindblom, Charles. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- _____. (1979). Still Muddling, Not Yet Through, *PAR* 39(6).
- Lindblom, Charles E. & Woodhouse, Edward J. (1993). *The Policy-Making Process*(3rd ed.), New Jersey: Prentice Hall.
- Magee, Bryan. (1973). *Karl Popper*. Penguin. 이명현 역. (1998). 「칼 포퍼: 그의 과학철학과 사회철학」. 서울: 문학과 지성사.
- Mazmanian & Morell. (1994). The "NYMBY" Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse. *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda*, 2nd ed., Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy. (1997). *The Future of Governing*. The University Press of Kansas.
- 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.
- Powell & DiMaggio. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, N. J.: Princeton University Press.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies* 44(4).

- _____. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. (1999). *A Theory of Justice*(Revised Edition). Cambridge, Mass.: Harvard 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.
- Simon, Herbert. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4th ed., New York: The Free Press.
- _____. (1976). From Substantive to Procedural Rationality, in Spiro. J. Latsis(ed.), *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1996). *The Sciences of the Artificial*, 3rd ed., Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- The National Performance Review. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Cost Less*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.