건설기술기반구축사업 제2차년도 최종보고서

05 기반구축 A10-01

도로사업의 국민참여제도(PI) 지침작성 연구

2007. 10.

주관연구기관 / 한국교통연구원
협동연구기관 / 내경엔지니어링
/ 중앙대학교

건 설 교 통 부
한국건설교통기술평가원

제 출 문

건설교통부장관(한국건설교통기술평가원장) 귀하

본 보고서를 "도로사업의 국민참여제도(PI) 지침작성 연구"의 최종보고서로 제출합니다.

2007 . 10 . 2 .

주관연구기관 : 한국교통연구원
대표 김 형 진

협동연구기관 : 내경엔지니어링
중앙대학교

■ 총괄 연구책임자

한국교통연구원	연구위원	권영인

■ 주관연구기관 참여연구원

한국교통연구원	연구원	주재홍
	연구원	이인아

■ 협동연구기관 참여연구원

내경엔지니어링	상무이사	황연하
	대리	박홍식
중앙대학교	교수	김태완

■ 참여 전문가

사회갈등연구소	소장	박태순
인천대학교	교수	홍석진
대한주택공사	팀장	이승호
한국교통연구원	책임연구원	김 현
한국교통연구원	초빙연구원	Erik Cempel

목 차

제1장 서 론 ····· **1**

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 3
제2절 연구의 추진체계 ····· 4
제3절 연차별 연구내용 ····· 4

제2장 도로사업의 갈등현황 및 개선방안 ····· **5**

제1절 도로사업의 추진절차 및 의견수렴제도 ····· 7
제2절 도로사업의 갈등사례분석 ····· 20
제3절 도로사업의 갈등유형 및 원인 ····· 35
제4절 도로사업의 국민참여에 대한 의식조사 ····· 41
제5절 도로사업의 갈등예방을 위한 시사점 ····· 51

제3장 외국의 PI제도 ····· **61**

제1절 개요 ····· 63
제2절 미국 ····· 71
제3절 일본 ····· 76
제4절 영국 ····· 91
제5절 프랑스 ····· 98
제6절 시사점 ····· 108

제4장 PI 시범사업의 분석 및 개선방안 ····· **111**

제1절 개요 ····· 113
제2절 시범사업의 주요내용 ····· 114
제3절 시범사업에 대한 평가 ····· 132
제4절 시범사업의 향후과제 ····· 169

제5장 PI 매뉴얼의 개발방안 ····· **173**

제1절 개요 ····· 175
제2절 국내외 매뉴얼의 사례 ····· 176
제3절 매뉴얼의 주요내용 ····· 179
제4절 매뉴얼의 활용방안 ····· 190

제6장 결론 ····· **193**

제1절 도로사업의 국민참여제도 추진방안 ····· 195
제2절 향후의 과제 ····· 196

참고문헌 ····· **199**

<부록>

부록 1. PI 의식에 관한 설문조사표 ····· 203
부록 2. PI 시행사례 (미국, 일본, 영국) ····· 219
부록 3. 도로사업의 국민참여 매뉴얼 (안) ····· 243

【 표 차 례 】

<표 2-1> 도로교통에 관한 의견 ····· 42
<표 2-2> 도로사업에 대한 관심도 ····· 42
<표 2-3> 국민참여태도 ····· 44
<표 2-4> 국민참여태도(수용여부) ····· 44
<표 2-5> 주민설명회 만족도 ····· 46
<표 2-6> 주민과 사업시행자간 협의 필요성 ····· 47
<표 2-7> 회의개최 상호의견 교환방안 ····· 48
<표 2-8> 집회개최 의견제출 방안 ····· 49
<표 2-9> 전화·인터넷·이메일 등 의견제출 방안 ····· 49
<표 2-10> 전시회, 설명회 등 의견제출 방안 ····· 49
<표 2-11> 주민대표를 통한 의견제출 방안 ····· 49
<표 2-12> 의견정리결과 공표방안 ····· 49
<표 2-13> 주민설명회 제도의 비교(우리나라&일본) ····· 54
<표 3-1> 참가의 단계 별 특징 ····· 65
<표 3-2> PI의 주요기법의 종류와 개요 ····· 66
<표 3-3> 연방환경정책법(NEPA)에 의거한 환경영향평가절차의 PI에 관한 규정 ····· 72
<표 3-4> 인디애나주 교통부의 PI 핸드북 목차 ····· 74
<표 3-5> PI에 적용할 수 있는 커뮤니케이션 기법 ····· 89
<표 3-6> 공공참여의 과정별 목표, 역할 및 사례 ····· 94
<표 3-7> 협의기법별 소요비용 및 적용효과 ····· 95
<표 3-8> 공개토론 대상사업 ····· 105
<표 3-9> 프랑스 시민참가 프로세스 (2004년 2월 시점) ····· 106
<표 3-10> 프랑스 도로사업의 절차 ····· 107
<표 4-1> 경제성 검토 결과 ····· 116
<표 4-2> 고속도로 반대 공동대책위원회 기자회견 참가단체 ····· 125
<표 4-3> 갈등예방협의회 인원구성 ····· 128
<표 4-4> 정보제공 만족도/의견반영여부 교차분석표 ····· 139
<표 4-5> 정보제공 만족도/고속도로의 필요성 교차분석표 ····· 139
<표 4-6> 정보제공 매체수/정보제공 만족도 교차분석표 ····· 140
<표 4-7> 설문응답자 통행빈도 ····· 153
<표 4-8> 응답자 연령과 춘천-양양 고속도로 인지도 ····· 154
<표 4-9> 승용차보유와 춘천-양양 고속도로 인지도 ····· 154
<표 4-10> 참여제도에 대한 인지도 ····· 155
<표 4-11> 사업에 대한 인지도/사업의 필요성 교차분석표 ····· 156
<표 4-12> 정보제공 만족도/고속도로의 필요성 교차분석표 ····· 156
<표 4-13> 미연방 PI 매뉴얼의 평가항목 ····· 157

<표 4-14> 춘천-양양 고속도로 PI 시범사업 평가항목 ····· 158
<표 4-15> PI의 기법(미연방 매뉴얼)····· 160
<표 4-16> PI 적용기법 비교····· 161
<표 4-17> 춘천-양양 사업관련 언론기사····· 166
<표 5-1> 국내의 갈등관리 관련매뉴얼····· 176
<표 5-2> 국외의 갈등관리 관련매뉴얼····· 177
<표 5-3> 기존제도와 PI 시행시 주민참여 비교····· 181
<표 5-4> 사업 단계별 PI활동 내용····· 184
<표 5-5> PI참가주체별 관심사항(주민 및 도로이용자 측)····· 186
<표 5-6> PI참가주체별 관심사항(도로관리자 측)····· 186
<표 6-1> 일본 국토교통성 도로국 공무원을 위한 PI 교육내용····· 197
<표 6-2> 우리나라 도로부문의 PI 교육계획(안)····· 197

【 그 림 차 례 】

<그림 2-1> 도로사업의 추진절차····· 7
<그림 2-2> 기본구상 절차····· 9
<그림 2-3> 예비타당성조사의 절차····· 11
<그림 2-4> 타당성조사 및 기본계획의 절차····· 13
<그림 2-5> 기본설계의 절차····· 15
<그림 2-6> 실시설계의 절차····· 17
<그림 2-7> 서울외곽순환도로 사패산터널 공사 위치도····· 20
<그림 2-8> 두마-반포 노선도····· 22
<그림 2-9> 교통량 조사지점····· 23
<그림 2-10> 공사현장 사진····· 23
<그림 2-11> 두마-반포도로 개통도면····· 24
<그림 2-12> 두마-반포도로 개통사진····· 24
<그림 2-13> 제2자유로 위치도····· 25
<그림 2-14> 연결로 고양 및 파주시 주장노선····· 26
<그림 2-15> 최종확정노선····· 26
<그림 2-16> 제2자유로 연결로 최종합의노선····· 26
<그림 2-17> 용인-서울 고속도로 노선도····· 28
<그림 2-18> 주민설명회 현장사진····· 29
<그림 2-19> 강남순환도로 노선도····· 30
<그림 2-20> 조사결과 일반사항····· 41
<그림 2-21> 도로사업에 대한 관심도 ····· 42
<그림 2-22> 도로사업에 대한 관심도 ····· 43

<그림 2-23> 국민참여(PI)에 대한 인지도 ····· 43
<그림 2-24> 국민참여(PI)에 대한 중요도 ····· 43
<그림 2-25> 국민참여태도 ····· 44
<그림 2-26> 국민참여 태도(수용 여부) ····· 45
<그림 2-27> 주민설명회 인지도 ····· 45
<그림 2-28> 주민설명회 중요도 ····· 45
<그림 2-29> 주민설명회 중요도 ····· 46
<그림 2-30> 주민설명회 만족도 ····· 47
<그림 2-31> 주민과 사업시행자간 협의 필요성 ····· 48
<그림 3-1> PI 의사결정의 스펙트럼 ····· 70
<그림 3-2> 공공사업의 구상단계에서 실시하는 PI절차 ····· 78
<그림 3-3> 5개년 계획 수립의 PI도입 과정 ····· 79
<그림 3-4> 도시계획 결정 시 기존과정과 PI도입에 따른 과정의 비교 ····· 82
<그림 3-6> PI의 실시 절차 ····· 87
<그림 3-7> 참여의 범위와 정도 ····· 95
<그림 3-8> 프랑스 주민참가제도 변천 경위 ····· 99
<그림 3-9> 공개토론 실행 절차 ····· 103
<그림 4-1> 춘천~양양간 고속도로 개요도 ····· 115
<그림 4-2> 춘천~양양간 고속도로 관련 민원발생 ····· 118
<그림 4-3> 갈등 예방을 위한 제반활동 ····· 119
<그림 4-4> 사업설명회 개최 ····· 121
<그림 4-5> 자문단 노선설명 및 현장답사 ····· 124
<그림 4-6> KBS 춘천 토론회 개최 장면 ····· 125
<그림 4-7> 춘천-양양고속도로 건설반대 공동대책위 기자회견 ····· 126
<그림 4-8> 제7회 우이령포럼 개최전경 ····· 126
<그림 4-9> 갈등예방협의회 조직도 ····· 127
<그림 4-10> 제1회 갈등예방협의회 개최 및 위촉식 ····· 129
<그림 4-11> 제2회 갈등예방협의회 개최 ····· 130
<그림 4-12> 홈페이지 개설 화면 ····· 131
<그림 4-13> 공청회, 주민설명회 참가횟수 ····· 133
<그림 4-14> 주민설명회 참가 목적 ····· 134
<그림 4-15> 정보제공 매체 ····· 134
<그림 4-16> 도로건설사업과 관련한 관심분야 ····· 135
<그림 4-17> 정보제공의 만족도 ····· 136
<그림 4-18> 주민의견의 반영도 ····· 136
<그림 4-19> 춘천-양양정보제공의 만족도 ····· 137
<그림 4-20> 설문응답자 성별분포 ····· 137

<그림 4-21> 설문응답자 연령분포 ····· 138
<그림 4-22> 춘천-양양 고속도로사업 인지도 ····· 142
<그림 4-23> 정보이용매체 ····· 143
<그림 4-24> 춘천-양양 고속도로의 필요성 ····· 143
<그림 4-25> 춘천-양양 고속도로 인지도 ····· 144
<그림 4-26> 의견수렴제도에 대한 인지도 ····· 145
<그림 4-27> 정보제공 만족도 ····· 146
<그림 4-28> 시범사업의 인지도 ····· 146
<그림 4-29> 시범사업의 기대효과 ····· 147
<그림 4-30> 설문응답자 시범사업 참여도 ····· 148
<그림 4-31> PI 시범사업에 대한 평가 ····· 148
<그림 4-32> 설문응답자 춘천-양양 고속도로 찬성도 ····· 149
<그림 4-33> 설문응답자 성별분포 ····· 149
<그림 4-34> 설문응답자 연령분포 ····· 150
<그림 4-35> 설문응답자 승용차 보유현황 ····· 150
<그림 4-36> 설문응답자 직업분포 ····· 151
<그림 4-37> 설문응답자 학력분포 ····· 151
<그림 4-38> 설문응답자 거주지분포 ····· 152
<그림 4-39> 설문응답자 통행빈도 ····· 152
<그림 4-40> 응답자 연령과 춘천-양양 고속도로 인지도 ····· 153
<그림 4-41> 승용차보유와 춘천-양양 고속도로 인지도 ····· 154
<그림 4-42> 참여제도에 대한 인지도 ····· 155
<그림 5-1> PI에 의한 도로사업의 수행절차(안) ····· 182
<그림 5-2> 도로사업의 흐름과 PI실시(안) ····· 185
<그림 5-5> PI의 운영체계(안) ····· 189

제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 추진체계

제3절 연차별 연구내용

여백

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

○ 서울외곽순환도로 사패산구간, 국도1호선 두마~반포 계룡산 통과구간, 영덕~양재도로, 제2자유로, 강남순환도로 등의 도로사업이 지역주민, 환경단체 등의 이의제기와 집단반발로 중단된 사례가 증가하고 있으며, 이는 정부의 정책결정 및 수행과정에서 국민의 참여의식이 향상되고 사업의 투명성, 공정성을 확보하기 위한 자세의 전환이 필요

○ 우리나라의 경우 도로사업의 시행시에 공청회, 설문조사, 고시·공람, 주민설명회 등 의견수렴제도가 도입되어 시행되고 있으나 실효성이 미미한 바, 이에 대한 종합적, 근본적 대책의 수립이 필요함

○ 미국, 일본 등 선진국은 1980년대 이후 우리와 같은 사회적 갈등과 그에 따른 국가 경제적, 사회적 손실을 인식하여 사업의 구상 및 계획, 건설, 관리단계에서 국민의 의사를 최대한 반영하고 적극적인 참여를 보장하는 국민참여제도를 시행하여 왔고, 긍정적인 효과를 거두는 것으로 평가

○ 우리나라의 경우에도 서울외곽순환도로 사패산 구간의 사업이 불교계와 환경단체 등의 반대로 약 2년간 중단된 사례가 있으며, 이로 인한 경제, 산업의 비효율화를 초래하여 약 5,000억원의 손실이 발생하였고 이러한 부문의 개선방안수립이 시급

○ 본 연구사업은 이상과 같이 최근 빈번히 발생되고 있는 도로사업 추진시에 유발되는 국민의 반대에 대한 효율적인 사업추진전략으로 미국, 유럽, 일본 등에서 성공적으로 도입되어 운영 중에 있는 국민참여제도(Public Involvement)[1]를 국내에 도입하여 실무에 활용할 수 있는 지침으로서의 매뉴얼을 작성하기 위한 연구과제임

---

1) 도로사업의 국민참여제도(Public Involvement, 이하 PI)는 계획수립의 초기부터 주요한 단계별로 시민 등 이해관계자와 다양한 정보를 공유하면서 폭넓게 의견을 청취하여 사업의 추진과정에 국민의 참여를 적극적으로 보장하는 정책기법으로, 사업의 투명성과 객관성을 향상시켜 도로사업에 대한 국민의 이해를 통한 만족도 향상 및 갈등예방에 기여함

제2절 연구의 추진체계

○ 연구총괄 : 한국교통연구원

○ 협동연구 : 내경엔지니어링 (도로사업의 국민참여제도 매뉴얼 등)

○ 위탁연구 : 중앙대학교 (도로사업의 갈등현황 및 개선방안, 시범사업분석 등)

제3절 연차별 연구내용

○ 1차 년도 : 2005. 6. 30 ~ 2006. 6. 29

○ 2차 년도 : 2006. 6. 30 ~ 2007. 6. 29

구분	연 구 목 표	주 요 내 용 및 범 위
1차 년도	▪ 현행 도로건설사업의 절차 및 문제점 연구	- 현행 국내 법·제도상 국민참여제도의 규정, 절차의 문제점 분석 - 국민참여제도 현황 및 문제점, 국내 도로사업 분쟁사례 연구
	▪ 외국의 PI제도 연구	- 외국(미국, 일본, 영국, 프랑스)의 PI제도 및 운영 - 외국의 PI제도 사례 및 효과분석(문헌조사, 전문가 세미나)
	▪ PI제도 시범사업분석	- PI제도 시범 대상도로사업 분석 및 운영방안 개발 - PI제도에 대한 관계자 의식조사 시행 - 시범사업의 적정성 및 확대방안
2차 년도	▪ PI제도 시범사업분석	- PI제도 시범운영, 모니터링, 설문조사(공무원, 국민, 이해관계자) - PI제도 시범운영에 따른 효과분석 및 시사점 도출
	▪ 국민참여지침 개발	- PI제도의 구체적 기법 및 그 적용환경 - 한국적 환경의 도로사업의 특수성과 문제점 - 사업관련 정보공유·공개 방안 및 문제점 - 시민 및 전문가 의견 수렴방안 - 도로사업의 객관성과 신뢰성 확보방안 - 지침의 필요성 및 개발방안, 성격 및 내용 - PI지침 작성 및 전문가, 공무원, 국민의견 - PI제도 활성화를 위한 법, 제도적 개선방안 - PI제도 전문공무원 양성 및 교육방안
	▪ 결론 및 정책건의	- 결론 - 정책건의

제2장

도로사업의 갈등현황 및 개선방안

제1절 도로사업의 추진절차 및 의견수렴제도

제2절 도로사업의 갈등사례분석

제3절 도로사업의 갈등유형 및 원인

제4절 도로사업의 국민참여에 대한 의식조사

제5절 도로사업의 갈등예방을 위한 시사점

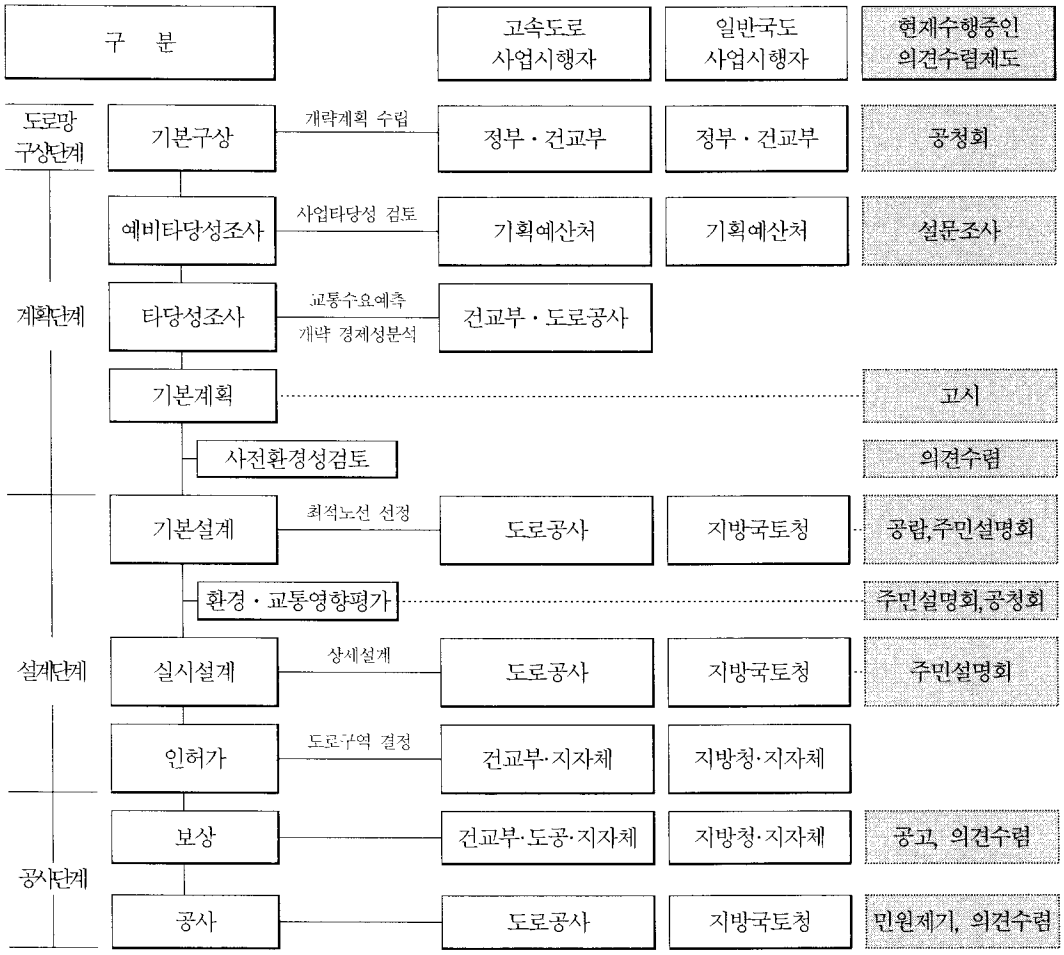
여백

제2장 도로사업의 갈등현황 및 개선방안

제1절 도로사업의 추진절차 및 의견수렴제도

1. 도로사업의 절차

○ 우리나라의 도로사업 단계별 추진과정은 크게 계획 및 설계와 시공단계로 구분되며, 세부적으로 구상, 타당성조사와 기본 및 실시설계, 시공단계로 나눌 수 있음



<그림 2-1> 도로사업의 추진절차

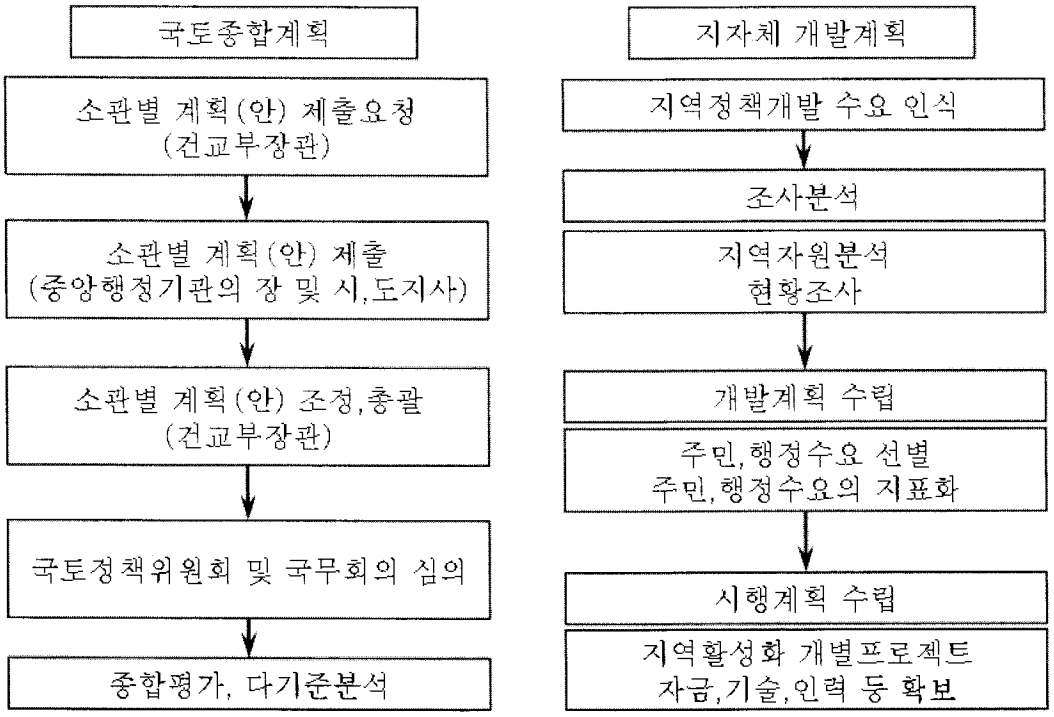
○ 우리나라의 도로사업 절차의 법적 근거는 다음과 같으며, 관련법에 의하여 고시, 공고, 설명회, 공청회 등의 의견수렴절차를 거치고 있음

구 분	법적근거	적용대상	의견수렴제도
기본구상	건설기술관리법 시행령 제38조의 5	건설공사	공청회
예비타당성조사	국가재정법 제38조	총사업비500억원이상 (기획예산처)	설문조사
타당성조사	건설기술관리법 제38조의 6	총사업비 500억원이상	
기본계획	건설기술관리법 제38조의 7	타당성조사결과 필요성 인정 건설공사	고시 (기본계획 수립)
사전환경성 검토	환경정책기본법 제25조		의견수렴
투자심사	지방재정법시행령 제41조	지자체 건설공사	
공사수행 방식결정	건설기술관리법 시행령 제38조의 8	기본계획수립 · 고시한 건설공사	
기본설계	건설기술관리법 시행령 제38조의 9	기본계획 반영 건설공사 *기본설계 생략가능 -기술공모방식,일괄 입찰방식의 경우	의견수렴 (공람,주민설명회)
영향평가 (환경 · 교통)	환경교통재해등에관한 영향평가법		의견수렴 (주민설명회,공청회)
도시계획 시설결정	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제43조		
실시설계	건설기술관리법 시행령 제38조의11	기본설계시행 건설공사	의견수렴 (주민설명회)
설계감리	건설기술관리법 시행령 제39조		
실시계획 인가	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제61조, 제88조		
보상	공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률		공고,의견수렴 (토지수용위원회)
공사			민원제기 의견수렴

2. 세부절차에 따른 의견수렴제도

가. 기본구상

구 분	내 용		
실시목적	상위계획을 토대로 구체적이고, 기술적인 검토과정 없이 사회·경제적인 차원에서 정책적으로 수행되는 개략적 계획		
실시주체	발주청	실시기간	사업의 정도에 따라 상이함
법적근거	국토기본법 시행령 제5조 건설기술관리법 시행령 제38조의 5		
주요내용	-공사의 필요성 -도시관리계획 등 다른 법령에 의한 계획과의 연계성 -공사의 시행에 따른 위험요소의 예측 -공사예정지의 입지조건 -공사의 규모 및 공사비 -공사의 시행이 환경에 미치는 영향 -기대효과 및 기타 발주청이 필요하다고 인정하는 사항		



<그림 2-2> 기본구상 절차

의견수렴제도

○ 공청회(국토종합계획)

- 법적근거 : 국토기본법 제11조
- 목　　적 : 주민 및 관계전문가의 의견 수렴
- 시행시기 : 국토종합계획안 완료후
- 대상범위 : 국민 또는 관계전문가
- 공청회 개최

· 공청회 개최에 필요한 요건

① 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30인 이상인 때

② 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5인 이상 30인 미만으로서, 평가서 초안에 대한 의견을 제출한 주민총수의 100/5 이상인 때

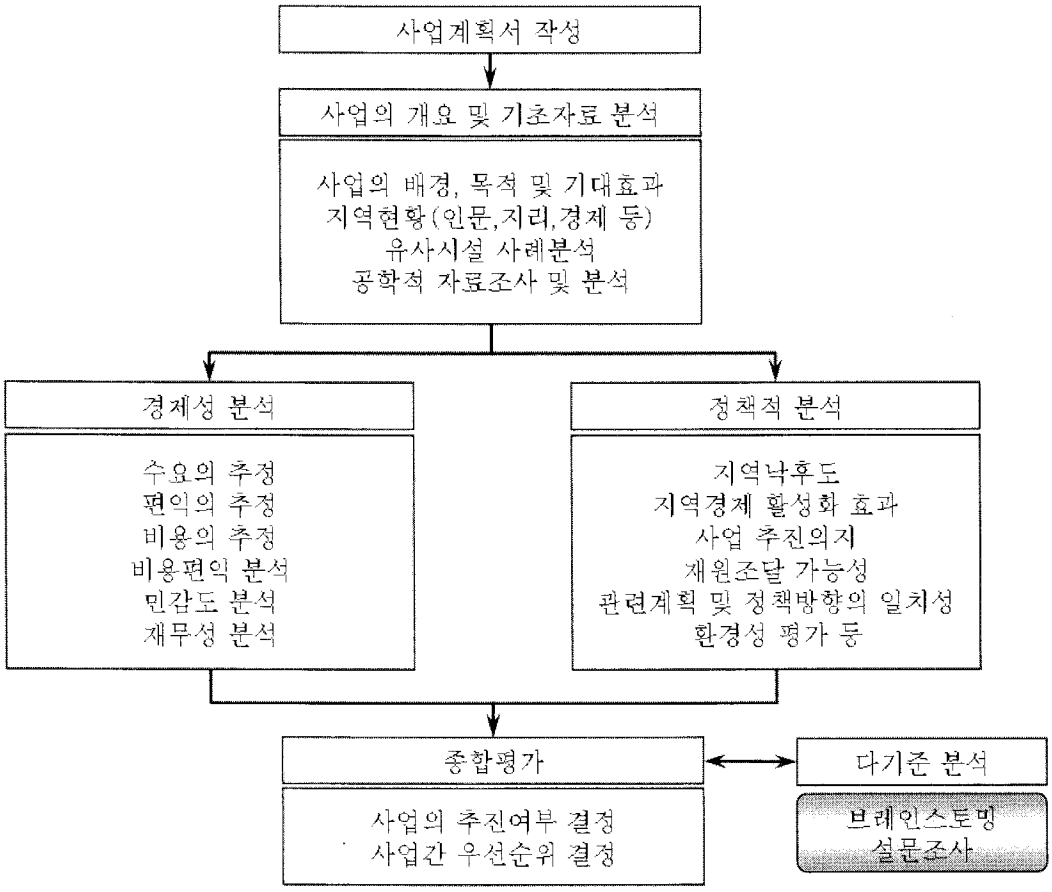
· 시행방법 : 사업개요, 공청회 일시·장소 및 공청회의 주재자 등을 공청회 개최예정일 14일 전까지 1 이상의 일간지 1회 이상 공고

· 영향평가 대상지역의 주민은 공청회 의견을 진술할 전문가 추천할 수 있음

· 공청회 생략 요건 : 사업자가 책임질 수 없는 사유로 2회에 걸쳐 개최되지 못하거나, 개최는 되었으나 정상적으로 진행되지 못한 경우에 공청회 생략 가능

나. 예비타당성조사

구 분	내 용		
개 요	타당성조사 이전 단계에서 재정운용을 감안하여 대상사업의 정책적 의의와 경제성 판단 및 사업의 효율적이고 현실적인 추진방안을 제시함		
실시주체	기획예산처	실시기간	6개월 이내
실시비용	5천만원~1억원	법적근거	국가재정법 제38조
주요내용	-국민경제적, 정책적 측면에서의 필요성 및 우선성 여부 -국토개발계획의 부합 여부 -개략적 규모 및 사업비 산정, 개략 경제성 분석 -재원조달방안 등을 종합적으로 검토하여 타당성조사 필요 여부 제시		



<그림 2-3> 예비타당성조사의 절차

의견수렴제도

○ 종합평가위한 다기준분석시 의견수렴조사 실시

- 법적근거 : 국가재정법 제38조 ④항에 의거한 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제4판)』 지침

- 목　　적 : 예비타당성조사의 종합평가를 위해 실시

- 시행시기 : 예비타당성조사에서 경제적 분석과 정책적 분석 완료후

- 대상범위 : 해당분야 전문가 또는 연구진, 담당공무원(예산담당 공무원 제외)

- 시행방법

① 개념화단계로서 KDI 예비타당성조사 관리팀의 주관 하에 조사대상에게 브레인스토밍 실시

② 계층화단계로서 평가항목을 설정하고, 예비타당성조사팀에게 검토의뢰 및 추가의견 제시

③ 평가기준 설정 및 가중치 부여

④ 대안간 선호도 측정

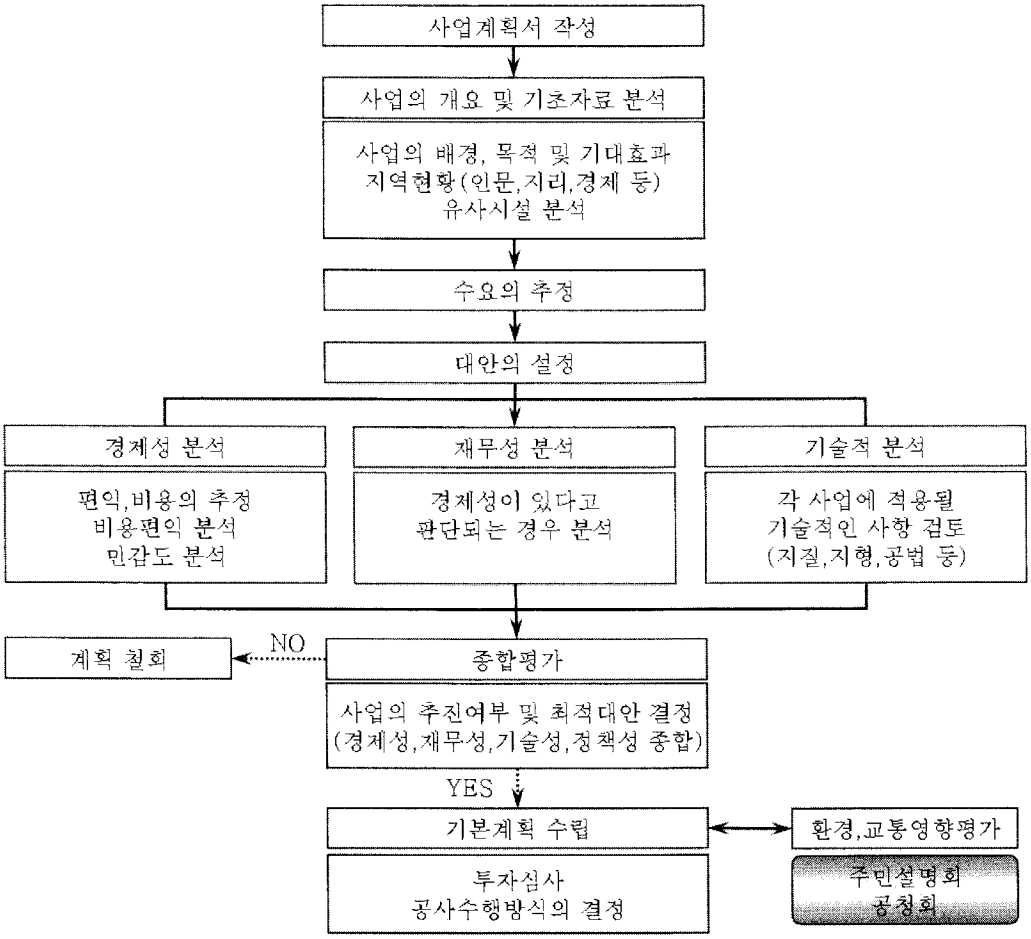
⑤ 종합점수 산정

⑥ 피드백 과정 실시하여 응답일관성이 낮은 응답자에게 비일관성에 관한 정보를 제공하여 의사결정을 다시 수행

⑦ 종합판단 및 정책제언 도출

다. 타당성조사 및 기본계획

구 분	내 용		
실시목적	대상노선의 개략 노선대 선정한 후 이를 토대로 개략 경제성분석을 실시하여 사업의 타당성 검토		
실시주체	발주청	실시기간	1년~2년
실시비용	3억원~20억원	법적근거	건설기술관리법 제38조의 6,7
주요내용	-관련계획 조사 및 검토 -비교노선 설정 및 최적노선 선정 -개략적 교통 수요 예측 -경제성, 재무성, 기술적 분석 -투자심사 및 공사수행방식의 결정(기본계획) ※기본계획의 수립을 별도의 절차로 분리하여 실시하는 경우가 없기 때문에 타당성조사내의 절차와 연관됨이 적정한 것으로 사료됨		



<그림 2-4> 타당성조사 및 기본계획의 절차

의견수렴제도

□ 사전환경성검토

○사전환경성검토의 정의

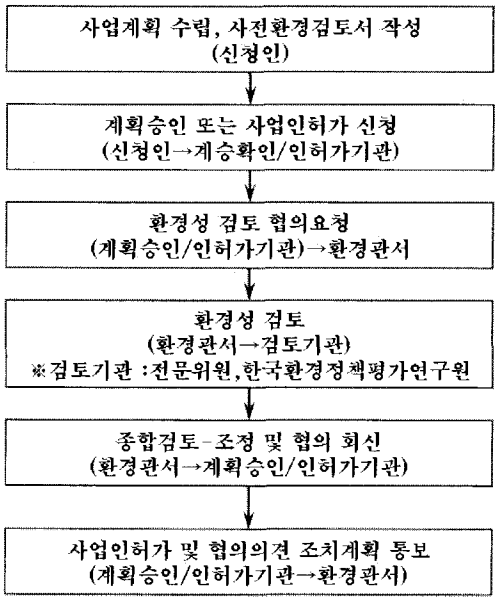
- 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획 초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려하도록 함으로써 '개발과 보전의 조화' 즉, '환경친화적인 개발' 을 도모하고자 하는 제도

○사전환경성검토의 대상 및 협의요청시기

구분	행정계획의 종류·규모	협의요청시기
도로의 건설	(1)「도로법」 제23조의2에 따른 도로정비기본계획	「도로법」 제23조의2제4항에 따라 도로의 관리청이 관계행정기관의 장과 협의하는 때
	(2)「도로법」 제2조 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호에 따른 도로(고속국도를 제외한다)의 건설공사 계획	「건설기술관리법 시행령」 제38조의9 또는 제38조의11에 따른 기본설계 또는 실시설계의 도로노선을 선정하는 때

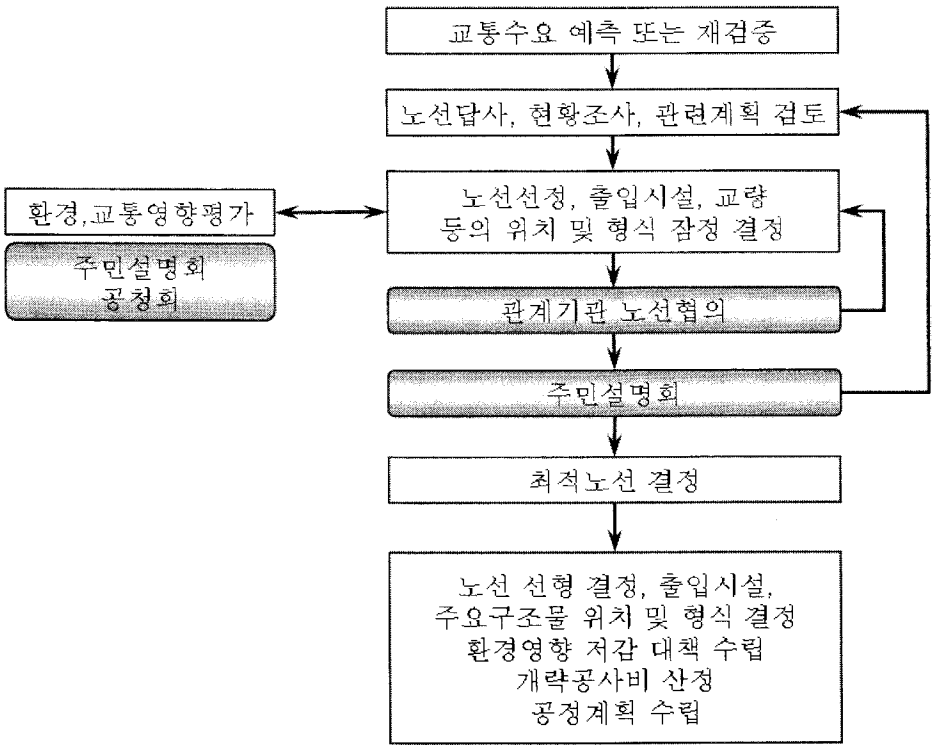
○사전환경성검토의 의견수렴 및 시행절차

-법적근거 : 환경정책기본법 제25조
환경정책기본법 시행령 제8조
-목 적 : 계획, 개발사업에 대한 환경적인 측면의 적정성 및 타당성 검토
-시행시기 : 계획의 승인전
-대상범위 : 주민, 관계부처, 검토위원, 관계전문가, 환경단체, 민간단체
-시행방법 : 주민공람 및 주민설명회 개최



라. 기본설계

구 분	내 용		
실시목적	환경·교통영향평가와 타당성조사에서 도출된 제반조건을 바탕으로 하여 조사 및 분석, 비교·검토를 실시하여 최적안을 계획하고, 주요시설물에 대해서는 예비설계를 수행하며 기본적인 내용을 설계도서에 작성하는 단계		
실시주체	발주청	실시기간	1년~2년이내
실시비용	사업규모별로 산정	법적근거	건설기술관리법 제38조의 9
주요내용	-현지조사/답사 및 지장물, 구조물조사 -토질조사 및 각종 세부조사 -설계기준 작성 -교통분석 및 환경영향검토 평가 -최적노선 및 출입시설 결정 -도로횡단면 계획 및 예비설계		
비 고	당해 건설공사의 특성상 필요하다고 인정하는 경우 타당성조사와 동시수행		



<그림 2-5> 기본설계의 절차

의견수렴제도

○ 관계기관 협의

- 법적근거 : 건설기술관리법 시행령 제38조의 95항
- 목　　적 : 관계기관 의견을 수렴하여 최적노선 결정
- 시행시기 : 최적노선 결정전
- 대상범위 : 당해 건설공사의 인허가 또는 평가 승인이 필요한 기관
- 시행방법 : 관계기관 방문 및 서면 협의

○ 주민설명회

- 법적근거 : 건설기술관리법 시행령 제38조의 93항
- 목　　적 : 지역주민 의견 건설공사에 반영
- 시행시기 : 최적노선 결정전
- 대상범위 : 당해 도로 통과구간 지역주민, 해당지자체 관계자
- 시행방법 : 주민설명회 개최

○ 환경·교통영향평가 주민설명회 및 공청회

- 법적근거 : 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제6조 및 동법 시행령 제8조
- 목　　적 : 주민의 의견을 평가서에 포함
- 시행시기 : 초안보고서 관계기관 접수 후
- 대상범위 : 대상사업의 시행으로 인한 영향권 내 주민
- 시행방법 : 주민설명회 및 공청회 개최

1) 설명회 개최

· 시행방법 : 사업개요, 설명회 일시 및 장소 등을 개최예정일 7일전까지 1이상 일간지 공고하고 공람기간이 시작된 10일이내에 설명회를 개최함

2) 공청회 개최

· 공청회 개최에 필요한 요건

① 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30인 이상인 때

② 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5인 이상 30인 미만으로서, 평가서 초안에 대한 의견을 제출한 주민총수의 100/5 이상인 때

· 시행방법 : 사업개요, 공청회 일시·장소 및 공청회의 주재자 등을 공청회 개최예정일 14일 전까지 1이상의 일간지 1회 이상 공고함

· 영향평가대상지역의 주민은 공청회 의견을 진술할 전문가 추천할 수 있음

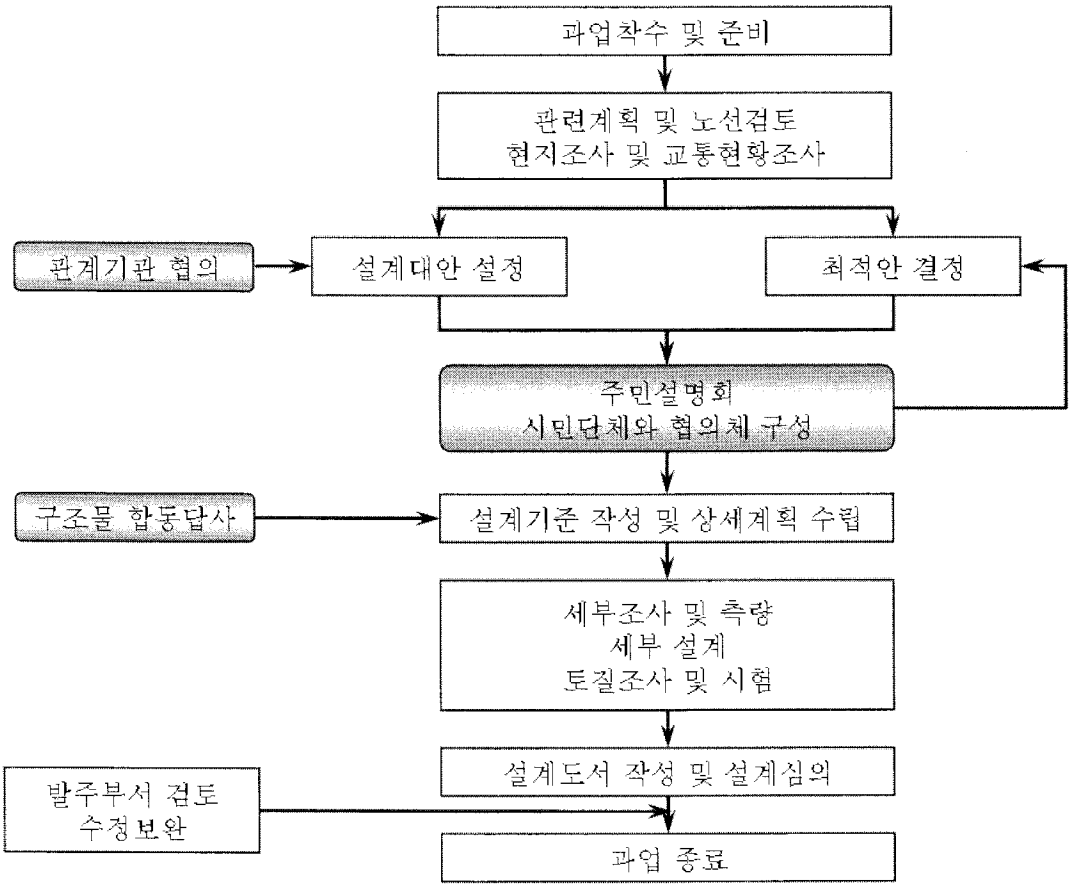
· 공청회 생략 요건 : 사업자가 책임질 수 없는 사유로 2회에 걸쳐 개최되지 못하거나 개최는 되었으나 정상적으로 진행되지 못한 경우에 공청회를 생략가능 함

○ 공청회

- 법적근거 : 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제6조 및 동법 시행령 제8조
- 목　　적 : 주민의견을 평가서에 포함
- 시행시기 : 초안보고서에 대한 주민의견 접수 후 주민 요구가 있을 때
- 대상범위 : 대상사업의 시행으로 인한 영향권 내 주민
- 시행방법 : 공청회 개최

마. 실시설계

구 분	내 용		
실시목적	기본설계를 구체화하여 실제 건설공사에 필요한 내용을 설계도서를 구체적으로 작성하는 단계		
실시주체	발주청	실시기간	2년이내
실시비용	사업규모별로 산정	법적근거	건설기술관리법 제38조의 9
주요내용	-선형계획 부분 조정 -출입시설, 구조물 상세설계 -정확한 공사비 산출 -공사 시방서 작성 -공정계획 수립 -용지도 및 지장물도, 조서 작성		



<그림 2-6> 실시설계의 절차

의견수렴제도

○ 관계기관 협의
- 법적근거 : 건설기술관리법 시행령 제38조의 9 ⑤항
- 목　　적 : 관계기관 의견을 수렴하여 최적안 결정
- 시행시기 : 최적 설계안 결정전
- 대상범위 : 당해 건설공사의 인허가 또는 평가 승인이 필요한 기관
- 시행방법 : 관계기관 방문 및 서면 협의

○ 주민설명회
- 법적근거 : 건설기술관리법 시행령 제38조의 9 ⑥항
- 목　　적 : 주민의견을 건설공사에 반영
- 시행시기 : 최적노선(안) 선정 후
- 대상범위 : 당해 도로통과구간 지역주민, 관계기관 등
- 시행방법 : 주민설명회 개최

○ 시민단체와 협의체 구성
- 법적근거 : 『공공사업 추진시 의견수렴절차 매뉴얼, 2005, 건설교통부』에 의거
- 목　　적 : 정부, 전문가, 시민단체 및 이해관계자의 의견수렴 및 공개답변
- 시행시기 : 최적노선(안) 선정 후
- 대상범위 : 정부, 전문가, 시민단체, 이해관계자
- 시행방법 : 구성된 협의체를 근간으로 실시설계 단계별 검증체계 수립

○ 구조물 합동답사
- 법적근거 : 건설기술관리법 제38조의 11 ①항
- 목　　적 : 주민의견 및 요구 수용 통한 갈등예방 및 설계내실화 도모
- 시행시기 : 교량 및 배수시설물 방침 결정전
- 대상범위 : 지역주민, 관계기관
- 시행방법 : 지역주민, 관계기관, 전문가의 건설현장 합동답사

○ 환경·교통영향평가 주민설명회 및 공청회
- 법적근거 : 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제6조 및 동법 시행령 제8조
- 목　　적 : 주민의 의견을 평가서에 포함
- 시행시기 : 기본설계 단계 미실시 시 실시설계와 병행하여 실시
- 대상범위 : 대상사업의 시행으로 인한 영향권 내 주민
- 시행방법 : 주민설명회 및 공청회 개최

바. 도로사업단계별 의견수렴제도 요약

대구분	중구분	의견수렴제도	
계획 단계	기본구상	- 공청회	
	예비타당성조사	- 종합평가위한 다기준분석시 설문조사	
	타당성조사/기본계획	- 사전환경성 검토시 의견수렴	
설계 단계	기본설계	- 관계기관협의 - 주민설명회	- 영향평가 주민설명회 - 공청회
	실시설계	- 주민설명회 - 시민단체와 협의체구성	- 구조물합동답사

3. 현행 의견수렴제도의 특징 및 문제점

○ 현행 도로사업의 절차에 따른 의견수렴제도의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있음

- 기본구상 및 계획단계에서는 주로 관계기관의 의견과 전문가의 자문 위주로 되어 있으며 이 단계에서의 시민단체나 일반인의 의견 수렴은 상대적으로 비중있게 다루어지고 있지 못함
- 일반인을 대상으로 하는 의견수렴은 기본설계 및 실시설계 단계에서 이루어지며 주로 건설기술관리법, 교통·환경·재해등에 관한 영향평가법에 그 법적근거를 두고 있고 시민단체 협의체구성이나 구조물 합동답사와 같이 법에 근거하지 않고 임시적으로 운영이 되는 경우도 있음
- 의견수렴방법은 고시, 공고·공람, 관계기관협의, 설명회, 공청회와 같이 정보 및 자료를 제공하고 이에 대한 의견을 듣는 형태를 주로 취하고 있음

○ 도로사업에서의 현행 의견수렴제도는 다음과 같은 한계를 내포하고 있으며 이러한 한계는 도로사업 시행과정에서 갈등을 발생시키는 주요한 요인으로 작용하고 있음

- 의견수렴절차가 대부분 고시, 공람 등의 일방적인 형태를 취하고 설명회, 공청회와 같은 일회성 행사에 그침으로써 국민들의 의견 제시와 이에 대한 충분한 검토가 이루어 질 수 있는 기회가 많지 않음
- 일반인을 대상으로 한 의견수렴은 토지투기의 발생, 사업추진의 난항을 피하기 위해 계획단계에서는 거의 이루어지지 않고 있으며 사업이 어느 정도 가시화 된 기본·실시설계 과정에 이루어지고 있어 의견을 수렴할 수 있는 내용적 범위 자체가 제한적일 수 밖에 없음

- 기존 의견수렴제도가 사업시행주체 및 관리주체의 편의위주로 형식적이고 경직되어 운영됨으로써 실효성이 부족한 실정임
- 갈등의 예방과 갈등 발생시 사회적 합의를 도출하기 위한 지침의 미비 때문에 갈등의 장기화 및 사업의 지연이 자주 발생하고 있으며 갈등의 중재 및 조정을 할 수 있는 시스템과 전문가가 상당히 부족한 실정임
- 도로사업 구상 및 사업 실시 여부에 대한 정부 독주의 행사로 시민단체 및 일반국민의 정부사업에 대한 불신과 불만이 가중되어 왔으며 도로사업에 대한 홍보의 부족으로 국민의 관심과 참여의지도 많이 결여되어 있음

제2절 도로사업의 갈등사례분석

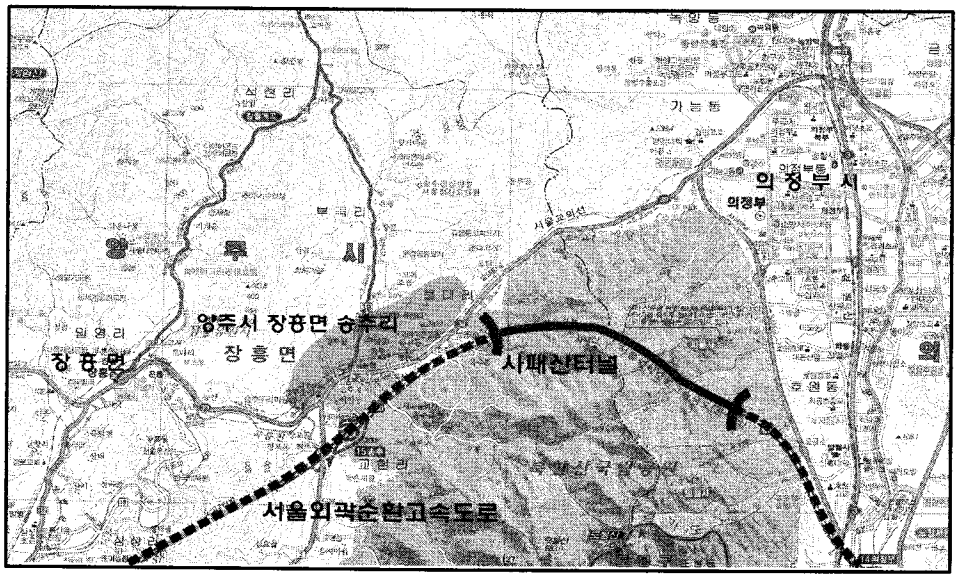
1. 서울외곽순환도로 사패산구간 갈등발생현황

가. 사업개요

○ 과업목표 : 수도권지역의 교통난 해소 및 신도시 건설에 따른 교통수요에 대처

○ 과업개요 : 폭(18.8m), 높이(10.7m), 편도4차로 쌍굴터널(4km)

○ 과업기간 : 2001년~2006년(2003년12월 공사재개, 2008년 완공목표)



<그림 2-7> 서울외곽순환도로 사패산터널 공사 위치도

○ 갈등쟁점 : 환경파괴, 생태계 파괴, 불교수행환경 저해

○ 갈등주체 : 지역주민, 불교·환경단체, 건교부

나. 갈등발생내용 및 쟁점사항

○ 과업추진의 현재상황

- 사패산 터널공사는 터널이 관통되었고, 내부에서는 방수공사가 진행 중이며. 서울외곽순환고속도로의 완전개통은 이 구간의 공사가 마무리되는 2008년 6월말 예정

○ 갈등전개

- 2001년 환경단체 및 현지 사찰관계자의 사패산터널 공사저지가 이루어지면서 사회분야 문제로 나타났고, 2003년부터는 대통령선거공약과 관련하여 정치쟁점화 되면서 사회문제는 상대적으로 약화되고 정치문제가 강조되기 시작함
- 노선검토위원회와 노선재검토위원회의 운영결과 합의도출이 어려워지고 국책사업 표류현상에 대한 사회적 비용에 대한 경제계의 발표 등이 이루어지면서 경제문제로 강조됨
- 2003년 12월 불교계와 정부의 합의로 사패산터널공사(기존노선) 재개가 발표되면서 수도권 북부지역의 교통체계개선 및 지역발전의 계기로 강조됨

○ 갈등의 원인

- 국립공원의 도로통과에 대한 가치관 차이에 대한 입장문제
  · 환경단체는 도로는 국립공원을 통과해서는 안된다는 입장
  · 사업자는 우리나라는 국도지형특성상 산을 관통하는 터널이 불가피하며 경제적, 기술적, 환경적 측면에서도 유리한 것으로 추진
- 대안노선에 대한 평가의 대립
  · 불교계와 환경단체는 사패산 터널노선을 대체할 수 있는 노선으로 국립공원 외곽노선, 의정부 우회노선 등을 주장
  · 사업자는 기존설계노선이 최적의 노선이라고 주장

다. 갈등해소과정 및 시사점

○ 서울외곽순환도로 사업은 기본의 도로개발사업 추진과 마찬가지로 사업초기의 의사결정 절차가 지역주민 및 이해관계자의 심층적인 의견수렴과정이 없이 정부의 주도하에 이루어졌음

○ 노선조사위원회, 노선재검토위원회 등 제 3자의 독립적 중재가 이루어지고 공론조사 등이 검토되었지만 합의도출이 이루어지지 못함

○ 국책사업을 대통령 선거공약으로 활용하여 불교계가 사업추진의 재검토를 요구하는 등 정치적인 수단으로 이용됨

2. 국도1호선 두마~반포구간 갈등발생현황

가. 사업개요

○ 노 선 명 : 국도1호선 두마~반포 계룡산 국립공원 관통도로 확장건설 공사

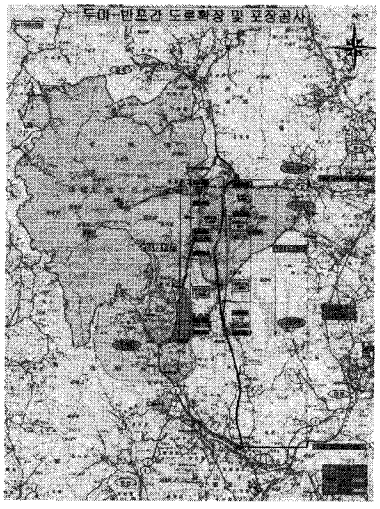
○ 노선구간 : 대전광역시 유성구 방동~충남 공주시 반포면 온천리

○ 공사개요

- 1998년 착공, 노선연장 10.1km, 터널2개소(3.6km) 교량 8개소, 입체교차로 4개소 설치
- 절성토부에 생태복원형 녹화공법 적용

○ 추진경위

- 1998년 두마~반포간 국도1호선 착공 (1998.11.13~2005.12.15)
- 2002년 금강유역환경청은 환경영향평가서, 교통영향평가서를 두마~반포 국도 1호선 공사를 협의하여 공사 진행
- 2007년 두마~반포도로 개통함(1월 11일)



<그림2-8>두마-반포 노선도

나. 갈등발생내용 및 쟁점사항

○ 갈등발생내용

- 교통량이 많아 도로확장의 필요성을 정당화했으나 동학사~신도안 691번 지방도(국도승격)의 교통량은 하루 평균 1천대 미만임



<그림 2-9> 교통량 조사지점



<그림 2-10> 공사현장 사진

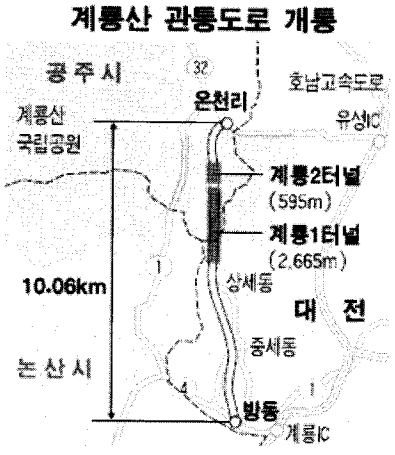
- 동월계곡과 가리울계곡은 천연기념물과 희귀동식물이 서식하고 있으나, 환경영향평가서에는 전혀 중요하지 않게 기술
- 국도 1호선의 두마~반포간 도로 확·포장공사 계룡산 터널공사 인근 발파공사 및 도로공사로 주변 70가구의 주택균열 등 피해 심각
- 환경영향평가 내용 대부분 불이행 : 공사업체 환경영향평가서에 기재된 발파시간 및 공사수칙 등 환경영향저감대책을 제대로 이행하지 않음

○ 쟁점사항

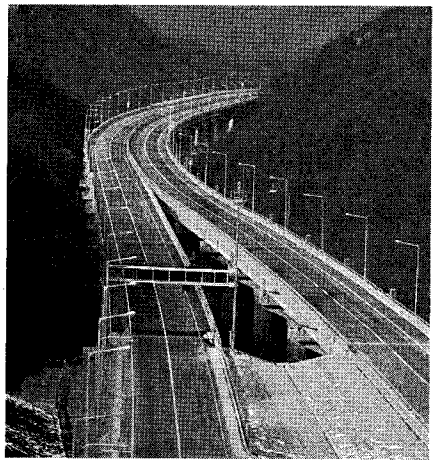
- 국도1호선 두마~반포간 터널 발파공사 중단요구
- 주민피해, 환경피해조사 및 사과, 터널공사에 대한 환경대책 재수립 요구
- 사후 환경영향평가를 실시결과 공개

다. 갈등해소과정 및 시사점

○ 1998년에 환경영향평가까지 끝냈으나, 현지 주민들과 환경단체, 국립공원 관리공단 등의 반대로 사업을 추진하지 못하다가, 2003년 12월에 국립공원 내 관통터널 공사가 재개되자, 국립공원위원회의 심의·의결에 회부



<그림 2-11> 두마-반포도로 개통도면



<그림 2-12> 두마-반포도로 개통사진

○ 계룡산국립공원 관통도로는 총연장 10.1㎞ 중 40%이 3.9㎞가 국립공원 통과구간임에도 대전청은 도로 계획을 세웠고, 2005년 12월 16일 도로결정 무효 확인 소송 기각으로 공시 재게 되었으며, 환경부는 행위허가 미신청 사항으로 아무런 조치가 없었음

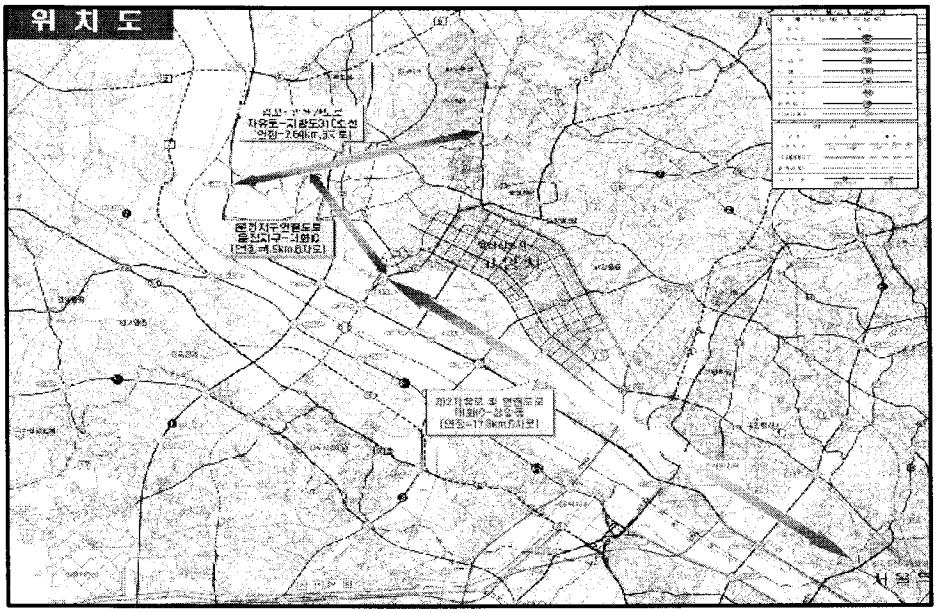
○ 지역주민과 환경단체와의 적극적인 협의가 부족하였고, 환경영향평가서에 기재된 저감대책을 제대로 시행하지 않아 지역주민의 반대에 부딪힘, 주민의견수렴 및 반영과 이에 대한 적극적인 시행이 필요

3. 제2자유로 갈등발생현황

가. 사업개요

○ 노 선 명 : 운정지구 연결도로 및 제2자유로(대화IC~강매IC)

○ 노선구간 : 파주시 운정지구~고양시 대화 IC~서울 강매IC



<그림 2-13> 제2자유로 위치도

○ 사업기간 : 2003년~2008년(17.5km)

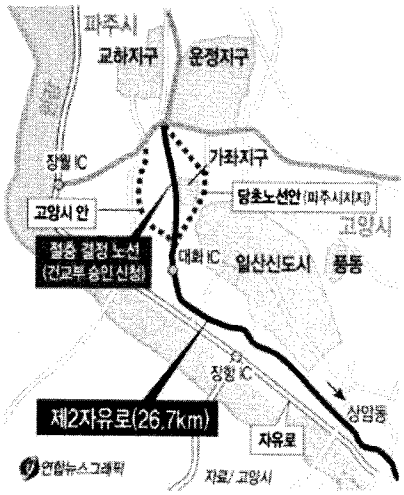
○ 추진경위

- 광역교통개선대책의 일환으로 제2자유로 및 운정지구연결도로, 김포관산도로를 경기도 입안, 2003.04.21에 도로개설 결정
- 제2자유로 및 운정지구 연결도로 노선선정 고양시장 설명회(2003.07.28), 고양시의회 설명회(2003.07.29)개최 후 주민의견 설명회 개최(2003.08.06) 무산
- 2004.12.13, 15일에 제2자유로 연합대책위와 면담 실시하였으나 광역대책(안) 및 기존 모든 노선 백지화, 기존 자유로와 평행개설후 김포관산도로를 활용하는 우회도로(안) 주민요구
- 2004.12.15부터 2005.04.06까지 주민간담회 10회 개최
- 관계기관 합동회의 개최(2005.04.21, 2005.03)
- 파주시의회 결의문 채택(2005.09.09)
- 2006.05 제2자유로 노선은 제2차 광역교통개선대책에서 파주 운정신도시에서 서울상암동까지 26.7km 6차로, 2008년 말 완공예정으로 결정됨
- 2007.02. 13 제2자유로와 김포-관산간 지방도 노선이 승인
- 2007.04 '교하~덕이간 도로'를 '김포~관산간 도로'에 연결하는 조건으로 합의

나. 갈등발생내용 및 쟁점사항

○ 갈등발생내용

- 2003.04 광역교통개선대책이 발표 후 개최된 주민설명회에서 지역주민의 민원제기에 따라 이후 2006.07월에 기존노선이 수정되면서 갈등이 시작됨

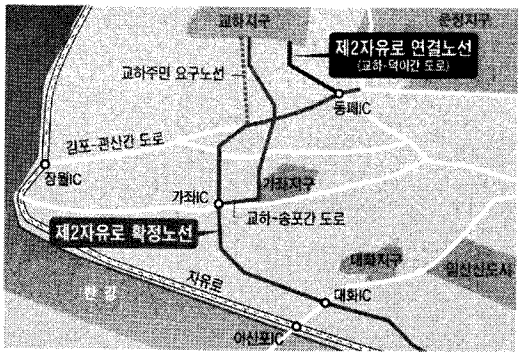




<그림 2-15> 최종확정노선

<그림 2-14> 연결로 고양 및 파주시 주장노선

- 2006.05 제2자유로 노선은 제2차 광역교통개선대책에서 파주 운정신도시에서 서울상암동까지 26.7km 6차로, 2008년 말 완공예정으로 고양시, 파주시 간 요구하는 노선이 서로 달라 갈등대립구조에 있고 노선선정이 지연되면서 사업추진이 점점 불확실시화
- 2007.02 제2자유로와 김포~관산간 지방도 노선으로 최종 승인됐으며, 교하지구 주민들은 광역교통시설부담금의 반환 민사소송제기 움직임
- 2007.04 '교하~덕이간 도로'를 '김포~관산간 도로'에 연결하는 조건으로 합의



<그림 2-16> 제2자유로 연결로 최종합의노선

○ 쟁점사항

- 파주시 입장 : 운정신도시 입주자들이 사업비를 부담하기 때문에 운정신도시 교통량해소가 우선이며 고양시가 제시 노선은 원안보다 3~5km를 우회, 고속화 도로 기능이 어렵고 1천억원의 추가 사업지가 소요되는 등 여러 부작용이 있음

- 고양시 반대이유

· 대화, 가좌, 일산신도시 등이 도시를 양분화 시켜 고양시 성장발전에 커다란 장애요인

· 파주교통량이 도심지를 관통하면서 일산신도시 일대는 차량홍수상태로 간선도로 기능이 상실할 우려

· 도시 환경파괴, 자동차 배출가스와 대기오염, 교통체증과 차량소음공해 피해

다. 갈등해소과정 및 시사점

○ 고양시장 및 시의회 설명회 개최(2003.7.28, 29) 및 주민의견 설명회 개최(2003.8.6, 2005.03.30)

○ 주민간담회 10회 개최(2004.12.15~2005.04.06) 및 수도권북부지역 광역교통개선대책 회의개최(2004.04.21, 2005.05.03, 2005.05.06, 2006.05, 2007.02)

○ 광역교통개선대책의 노선결정은 관련지자체의 의견과 지역주민의 충분한 의견수렴 없이 결정된 노선은 도로계획 및 건설을 장기간 보류시키는 결과로 나타남에 따라 계획단계에서부터 주민의견수렴과 갈등당사자간의 체계적인 협의가 필요할 것으로 보임

4. 영덕-양재도로 갈등발생현황

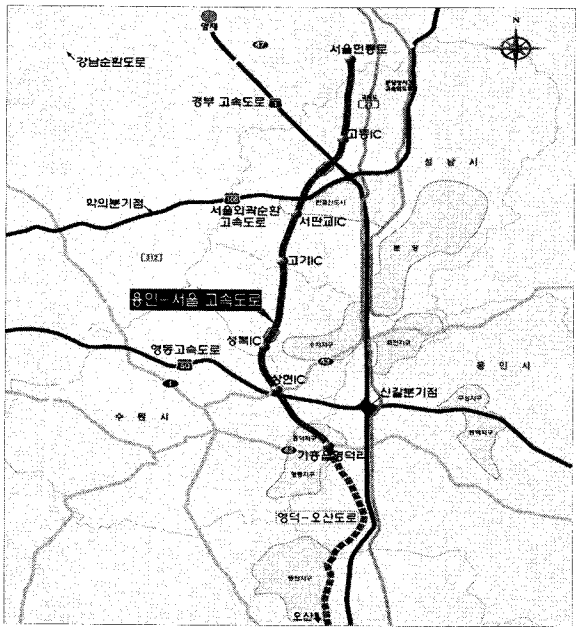
가. 사업의 개요

○ 노선명: 용인~서울 고속도로

○ 과업목표: 수도권 남부지역의 고속간선도로망 구축으로 광역교통체계 개선, 서울 남부권 교통정체 완화 및 경부고속도로 교통량 분담, 민간투자법에 의한 민간투자 제안사업으로 정부 재정지출 최소화

○ 사업시행자: 경수고속도로(주)

○ 과업개요: 용인시 기흥읍 영덕리~서울시 강남구 세곡동 일원 헌릉로를 연결하는 도로 건설사업(연장 22.9km, 6-4차로, 설계속도 100km/h, 교차로 IC 6개소, JCT 1개소, 터널 10개소, 교량 20개소, 영업소 3개소)



<그림 2-17> 용인-서울 고속도로 노선도

○ 공사비: 약 1조 642억원으로 추산

○ 추진연혁

- 2000년 4월 수도권 남부지역 난개발에 따른 교통대책의 일환으로 추진
- 2003년 말 종착점이 양재에서 세곡동 헌릉로로 변경
- 2004년 11월 노선명 변경 용인서울 고속도로로
- 2005년 4월 환경영향평가 협의 완료
- 2005년 5월 착공
- 2009년 개통예정 현재 건설 중

나. 갈등발생내용 및 쟁점사항

○ 갈등발생내용

- 영덕~양재 고속도로 반대 수도권 공동대책위원회가 환경, 교통량조사 문제 제기

○ 쟁점사항

- 친환경적이고 주민 생존권 피해를 최소화할 수 있는 노선의 수립
- 부실한 환경영향평가 조사
- 시행사와 건교부 산하기관 교통량 조사 자료가 2배 차이가 남

다. 갈등해소과정 및 시사점

○ 2000년 4월 건교부가 발표한 수도권 남부지역 교통개선대책(9개 노선)의 핵심으로 2006년 말에 준공할 예정이었으나 지역주민과 환경단체들의 노선변경 요구로 주민설명회, 공청회에서 많은 갈등이 발생함

○ 2004년 9월 환경영향평가 관련 주민설명회 개최



<그림 2-18> 주민설명회 현장사진

○ 2004년 9월에 열린 주민설명회 개최 시 주민들에게 배포된 자료가 A4용지 1장으로 지역주민들을 설득할 수 있는 충분한 자료가 배포되지 않았음

○ 환경영향평가 평가서 초안을 가지고 2004년 6월 1차 공청회를 개최, 2004년

10월 2차 공청회 개최

○ 2005년 2월 영덕~양재고속도로 관련 주민공청회 개최

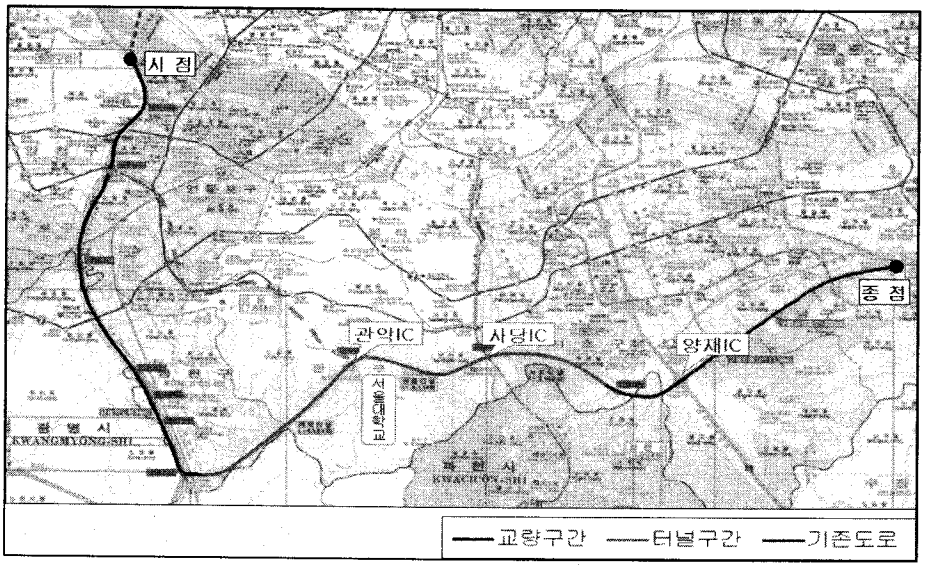
○ 지역주민들과 환경단체의 의견이 상이함으로 인해 발생하는 갈등이 문제가 된 사례로 두개의 적절한 조화가 필요할 것으로 보임

5. 강남순환도로 갈등발생현황

가. 사업의 개요

○ 과업목표 : 동서간 부도심을 연결, 남북측 서부간선도로 기능보완, 교통량 분산

○ 과업개요 : 34.8km, (4~6차로), 성산대교 남단~강남구 일원동 수서IC



<그림 2-19> 강남순환도로 노선도

○ 공사비 : 약 2조 6천억원으로 추산

○ 추진연혁

- 1997.12~2000.06 : 기본설계 용역
- 2000.08 : 환경, 교통영향평가 착수
- 2002.11 : 교통영향평가 심의완료
- 2004.01 : 환경영향평가 협의완료

- 2002.05 : 도시계획시설결정고시
- 2002.09 : 도시계획시설지형도면고시
- 2004.11 : 도시계획사업실시계획인가
- 2005.03 : 현재 유관부서 협의 및 보상 추진
- 2007.05 : 남부간선 구간 12.4㎞ 착공

나. 갈등발생과정 및 쟁점

○ 과업추진의 현재상황

- 남북구간의 독산동 시흥대교 부근(4공구 시점부)도 당초 지상화 계획을 변경, 지하화 하기로 했음
- 지상으로 계획했던 8공구 양재대로 주변인 선암사업소~양재대로 구간 지역 주민들의 의견을 수렴해 지하에 설치하기로 당초안을 변경
- 당초 지상 구간으로 계획했던 서울대학교 정문 앞의 관악IC 지하에 설치하는 쪽으로 방향 설정
- 강남순환도시고속도로(소하~관악~사당~양재대로)는 예산 부족으로 인해 사업 추진이 늦어지고 있음
- 성산대교 남단~안양천교에 이르는 남북구간(11.9㎞)은 절반 이상이 기존 서부간선도로 지하에 4차로로 놓임
- 안양천교~수서나들목까지 동서구간(22.9㎞)은 관악·신림·서초 3개 터널이 10.3㎞나 되고 금천구 시흥동~서초구 우면동 간 12.4㎞는 민간자본을 끌어들여 유료도로가 될 예정
- 금천구 일대는 이미 보상절차에 들어갔으며, 동서 구간은 올 하반기부터 본격적으로 보상을 시작할 예정
- 현재 설계 중인 남북구간도 올해 내에 환경영향 평가를 받을 예정

○ 갈등의 원인

- 노선변경요구에 따른 당해 지역시민간의 이해관계 대립
  · 공법 및 노선선정에 대한 협의 불투명
  · 도시고속도로가 체증이 심한 기존 도로와 연결돼 교통체증 심화
- 통과지역의 교통 혼잡으로 인한 사회적 비용에 대한 사업자와 반대단체의

견해차

· 통과 지근 지역의 소음피해와 부동산가 하락이 우려

- 관악산 터널 등의 공사로 인한 생태계 파괴

· 안양천 지하도로도 수변구역의 지하수 차단과 같은 부정적인 효과를 통해 안양천 생태계를 훼손

- 환경영향평가의 불신

· 환경영향평가가 끝나기 전에 공사계획이 확정돼 심각한 환경 파괴 예상

· 서울시측의 형식적인 환경영향평가와 부분환경영향평가 추진

다. 갈등해소과정 및 시사점

○ 공청회, 도시계획(안) 공람 등 주요 절차에서 주민의 의견이 충분히 반영되지 못하였고 마지막단계인 환경영향평가 주민설명회에서 사업추진을 파악함

○ 환경단체들이 요구한 감사원 감사결과 사업추진에 위법이 없다는 공인을 받았으나, 시민·환경단체들은 환경파괴를 들어 사업백지화를 요구해 갈등 발생

○ 고가도로구간 및 유출입구인 관악IC의 진출입구를 서울대 입구에 설치하여 서울대측에서 강력하게 반대함

6. 당진~천안고속도로 사전환경성 검토현황

가. 사업의 개요

○ 과업목표 : 중부 내륙권의 중추적인 수송기능 능력 및 기능 증대로 국가경쟁력을 강화하며, 서해안권과 천안, 아산 지역간의 지역교류 활성화를 도모하며, 전국간선 도로망계획(7X9)상의 동서 5축으로 서해안 고속도로와 경부고속도로를 연결하여 서해안과 중부내륙권의 고속도로망을 구축하기 위한 고속도로 건설에 그 목적

○ 과업개요 : 43.7km, (4차로)

- 1공구 : 충남 당진군 송학면 ~ 충남 아산시 신창면
- 2공구 : 충남 아산시 신창면 ~ 충남 아산시 염치읍
- 3공구 : 충남 아산시 염치읍 ~ 충남 천안시 풍세면

○ 공사비: 15,305억원

○ 추진연혁

- 1992년 : 전국간선도로망 계획수립 (건설교통부)
- 2001년 : 국가 기간교통망계획 수립 (건설교통부)
- 2004.04 : 당진~천안간 고속도로 예비타당성 조사 (기획예산처)
- 2005.07 : 당진~천안간 고속도로 타당성조사 착수 (건설교통부)
- 2006.11 : 당진~천안간 고속도로 사전환경성검토(초안) 제출 및 주민설명회 3회 개최
- 2008.09 : 당진~천안간 고속도로 기본설계 완료 예정

○ 사전환경성검토 실시근거 : 환경정책기본법 시행령 제7조 제1항 별표2

구 분	행정계획의 종류	협의시기
가. 도시의 개발	(8)「건설기술관리법 시행령」제38조의6에 따라 국가 또는 지방자치단체가 타당성조사를 실시하는 총공사비 500억원 이상의 건설공사계획(도로건설공사는 고속국도건설공사에 한한다)	「건설기술관리법시행령」제38조의6제4항에 따라 발주청이 타당성조사의 적정성을 검토하는 때

나. 갈등의 발생과정 및 쟁점

○ 환경성검토 협의회 의견수렴

- 타당성 평가에 제시된 노선이 철새 및 가장오리에 영향을 미치므로 대안 제시
- 제시된 노선이 문화재 주변을 통과하므로 이에 대한 이격거리확보 및 보전방안을 강구해야함
- 환경적 측면에서 소음진동, 방연, 방진 등 충분한 대안을 검토해야함
- 주변생태계 및 경관을 고려한 생태복원공법 적용방안 검토
- 주변 교통체계 등을 고려하여 노선선정 이루어져야함

○ 지자체 의견수렴

- 당진군 의견

· 2차로 계획된 IC 구간의 장기교통수요측면에서 재검토하여 4차로 이상 검토하여 병목현상을 해소해야함

- 아산시 의견

· 문화유적 지표조사 대상이므로 문화재청과 협의해야함

· 공사시 교통처리방안과 안전을 감안한 공사계획 수립해야함

○ 주민 의견수렴

- 사전설계도면 작성시 지역 주민의 충분한 협의 하에 진행함이 필요함
- 불필요한 사업이라고 생각되나, 국책사업으로 부득이하다면 주민의견 충분히 반영하고 환경보호를 위해 최대한 노력 필요

7. 상주~영덕고속도로 사전환경성 검토현황

가. 사업의 개요

○ 과업목표 : 전국 간선도로망 계획 (7×9)중 동서 6축(서천~공주~청주~상주~안동~영덕)의 상주~영덕 구간을 청원~상주간 고속도로와 연결하고 남북축인 경부, 중부내륙, 중앙고속도로와 연계함으로서 낙후된 경북 서북부와 동부지역개발 및 지역 균형발전 도모

○ 과업개요 : 113.3km, (4차로)

- 1공구 : 경북 상주시 낙동면~경북 의성군 단북면
- 2공구 : 경북 의성군 단북면~경북 안동시 일직면
- 3공구 : 경북 안동시 일직면~경북 안동시 길안면
- 4공구 : 경북 안동시 길안면~경북 청송군 진보면
- 5공구 : 경북 청송군 진보면~경북 영덕군 영덕읍

○ 공사비: 26,997억원

○ 추진연혁

- 2000.07. : 상주~안동 예비타당성조사(기획예산처)
- 2004.04. : 안동~영덕 예비타당성조사(기획예산처)
- 2005.07.~2008.06. : 타당성조사 및 기본설계(건설교통부) - 진행중(1,080일간)

- 2006.10. : 사전환경성검토(초안) 접수
- 2006.11.15 ~ 11.17 : 주민설명회(의성군, 상주시, 안동시, 청송군, 영덕군)
- 공람기간 : 2006.11.06 ~ 11.25(20일간)
- 2006.10. ~ 12. : 사전환경성검토 협의회 운영
- 협의회 의원 : 건교부 도로정책팀장, 환경부 국토환경보전과장, 경북도 환경정책과, 김태동교수, 박희천 교수, 백승철 교수, 안영희 교수, 한형관 전무(총 8명)
- 1차회의 : 2006.10.24(화) 10:00
- 1차 현장조사 : 2006.11.13(월) ~ 11.14(화), 주왕산국립공원 및 낙동정맥 구간 통과방안 관련
- 2차회의 : 2006.12.19(화) 14:00
- 2007.01.22 : 사전환경성검토(본안) 접수
- 2007.02.22~23 : 2차 현장조사 (건교부, 환경부)
- 2007.03.14 : 환경부 협의완료

○ 사전환경성검토 실시근거 : 환경정책기본법 시행령 제7조 제1항 별표2

구 분	행정계획의 종류	협의시기
가. 도시의 개발	(8)「건설기술관리법 시행령」제38조의6에 따라 국가 또는 지방자치단체가 타당성조사를 실시하는 총공사비 500억원 이상의 건설공사계획(도로건설공사는 고속국도건설공사에 한한다)	「건설기술관리법시행령」제38조의6제4항에 따라 발주청이 타당성조사의 적정성을 검토하는 때

제3절 도로사업의 갈등유형 및 원인

1. 도로사업의 갈등 유형

○ 도로사업의 절차 및 의견수렴에서 발생되는 갈등유형을 다음과 같이 분류함

가. 갈등의 외연적 분류

(1) 갈등 주체에 따른 분류

(가) 정부간 갈등

○ 수직적 대립 : 중앙정부와 지방자치 단체간의 갈등

○ 수평적 대립 : 중앙정부간, 또는 지방자치 단체간의 갈등

(나) 정부 · 국민간 갈등

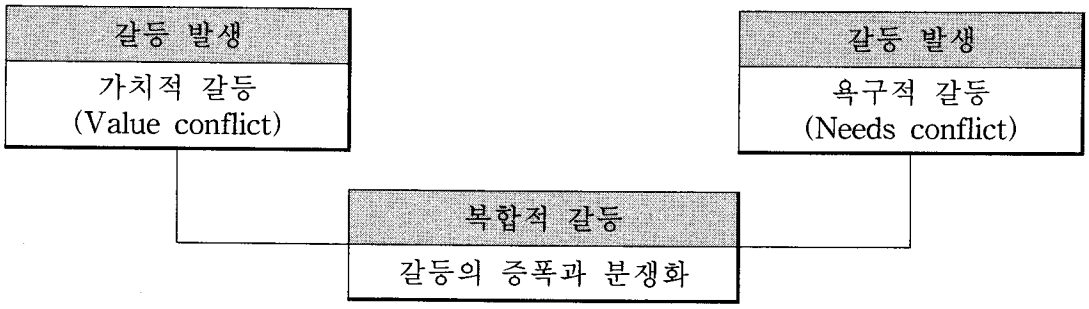
○ 중앙정부/지방자치 단체와 지역주민간, 또는 NGO간의 갈등

(다) 국민 · 국민간 갈등

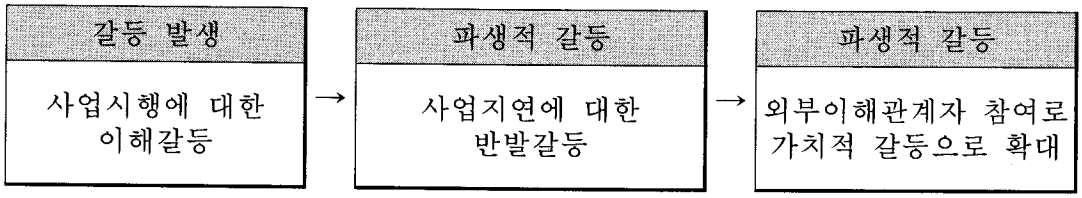
○ NGO와 지역주민, 또는 지역주민 서로간의 갈등

(2) 갈등 발생형태에 따른 분류

(가) 갈등원인의 동시다발적 발생(복합적 갈등)



(나) 갈등원인의 추세적 발생(파생적 갈등)



(3) 도로사업 진행단계별로 구분

○ 사업 계획, 설계, 건설 중 각각의 도로사업 단계에서 갈등 발생

(4) 갈등발생 공간에 따른 분류

○ 지역내, 지역간 갈등 발생

나. 갈등의 내면적 분류

(1) 도로사업의 갈등객체 측면

(가) 도로의 노선경유로 인한 갈등

(나) 도로의 구조시설로 인한 갈등

(2) 도로사업 갈등주체 측면

(가) 도로사업에 대한 가치적 갈등

(나) 도로사업으로 인한 욕구 갈등

- 이해관계 갈등
- 사실관계 갈등
- 상호관계 갈등

(3) 도로사업 과정 측면

(가) 이해관계자 참여 방법으로 인한 갈등

(나) 정보 전달 방법으로 인한 갈등

(다) 정보 공개 시점 및 공개 대안의 유연성 미흡

(라) 외부이해관계자(환경단체 등)의 참여로 인한 갈등 확대

(마) 갈등의 체계적인 대응 부족

(바) 사업관련 협의회 구성과 운영으로 인한 갈등

(사) 설계관련 도서에서 일부 부실내용의 쟁점화로 인한 갈등

(아) 주민설명회 제도의 형식적 시행으로 인한 갈등

(4) 도로사업 정책 측면

(가) 공익 추구로 인한 갈등

(나) 보상으로 인한 갈등

(다) 정부중심, 행정우월주의적인 사업 추진으로 인한 갈등

(라) 주민설명회 및 공청회 등의 의견수렴 제도로 인한 갈등

2. 도로사업의 갈등원인 분석

가. 도로사업의 갈등객체 측면

(1) 도로의 노선경유로 인한 갈등

(가) 취락지역 통과 시

○ 취락지역내 통과의 경우

- 주민간 유대감 저해, 사회적 교류 불편, 마을경관 및 생활환경침해
- 도로개설로 인한 마을 고립 및 양분 등 생활권 분리

○ 취락지역 우회의 경우

- 기존도로의 우회로 인한 기존도로변 상권위축, 마을의 접근성 불리
- 마을주민들의 사회적, 물질적 기득권 손상을 초래함으로서 이해관계 갈등 유발

(나) 비취락지역 통과 시

○ 자연환경훼손, 생태계파괴, 경관훼손

(2) 도로의 구조시설로 인한 갈등

○ 교차로 등 출입시설 설치 불합리로 주민이용 불편

○ 일부구간 고성토 및 절토로 경관, 환경 저해

○ 고가도로 설치로 인근주민의 조망권 침해 및 소음환경 저해

나. 도로사업 갈등주체 측면

(1) 도로사업에 대한 가치적 갈등

○ 개발과 환경보존에 대한 가치관 차이

○ 종교, 이념, 문화의 차이

(2) 도로사업으로 인한 욕구 갈등

(가) 이해관계 갈등

○ 도로사업으로 인한 부지 편입, 경작지 축소 등 직접적인 경제적 손실

○ 장래 지가 변동이 반영되지 않은 보상

○ 도로공사 중 소음, 대기오염 등 환경오염에 대한 간접적인 피해

(나) 사실관계 갈등

○ 사업관련 자료, 보고서에 대한 이해 부족 및 해석 차이

(다) 상호관계 갈등(Relationship Conflict)

○ 상호관계가 부정적이거나 일방적 또는 단절된 상태로부터 오는 갈등

다. 도로사업 과정 측면

(1) 이해관계자 참여방법으로 인한 갈등

○ 소극적이고 수동적인 이해관계자에 대한 참여범위의 한계성

○ 투명하고 대표성을 갖는 참여방법 미흡

(2) 정보전달방법으로 인한 갈등

○ 수동적인 정보 제공으로 인한 상호 신뢰성과 커뮤니케이션의 부족

○ 다수의 잠재적 이해관계자들에게 정보 전달에 대한 왜곡 우려

(3) 정보공개시점 및 공개대안의 유연성 미흡

○ 설계완료 시점에서의 정보공개로 인한 사업 진행 과정에 대한 불신 심화

○ 단일안이나 제한된 대안 제시로 주민의견 반영의 유연성 결여

(4) 외부이해관계자(환경단체 등)의 참여로 갈등확대

○ 직접 이해관계자와의 협상 결렬 시 외부 이해관계자들이 참여하여 가치적 갈등으로 확대

(5) 갈등의 체계적인 대응 부족

○ 주민의견을 효과적으로 수렴하고, 문제발생 시 대처할 수 있는 전문적인 대응과 조직 및 예산이 부족

(6) 사업관련 협의회 구성과 운영으로 인한 갈등

○ 이해관계자의 대표성과 매개 역할 결여 시 협의회 운영방법에 대한 갈등

초래

○ 찬·반 의견의 첨예한 대립 시 협의 진행의 곤란과 장기화 우려

○ 자문 및 심의위원 선정과 운영의 객관성 시비

(7) 설계관련 도서에서 일부 부실 내용의 쟁점화

○ 설계도서 작성과정과 결과에 대한 객관적 검증 부족으로 신뢰성 저하

○ 설계관련 영향평가 결과의 불신

○ 영향평가 심의, 협의 내용 및 결과와 주민의견과 대립

(8) 주민설명회제도의 형식적 시행

○ 주민설명회를 실시할 때 내부적으로 확정된 노선 안을 제시함으로 주민의견 반영 곤란

○ 주민설명회시 충분한 노선관련 설명 및 자료 배포 부족

○ 공고 및 공람 등의 과정상에서 불확실한 전달로 인하여 주민설명회가 무산되는 경우 발생

라. 도로사업 정책 측면

(1) 공익추구로 인한 갈등

○ 사회전반적인 공익 추구로 개인 및 소규모 단체의 이해와 상반된 경우 발생

(2) 보상으로 인한 갈등

○ 보상가의 현실성 부족과 미래가치 불인정

○ 보상에 대한 형평성과 공정성 실현의 문제

○ 보상위주의 대책뿐 아니라 다양한 대체수단의 부족

(3) 정부중심, 행정 우월주의적인 사업 추진으로 인한 갈등

○ 정부의 문제 대처에 관한 경직성으로 갈등 야기

○ 정부의 최종 결정권 행사로 인한 전적인 권한 및 책임 부여

(4) 주민설명회 및 공청회 등의 의견수렴 제도로 인한 갈등

○ 일과성이고, 형식적인 시행으로 주민의견 반영이 미흡

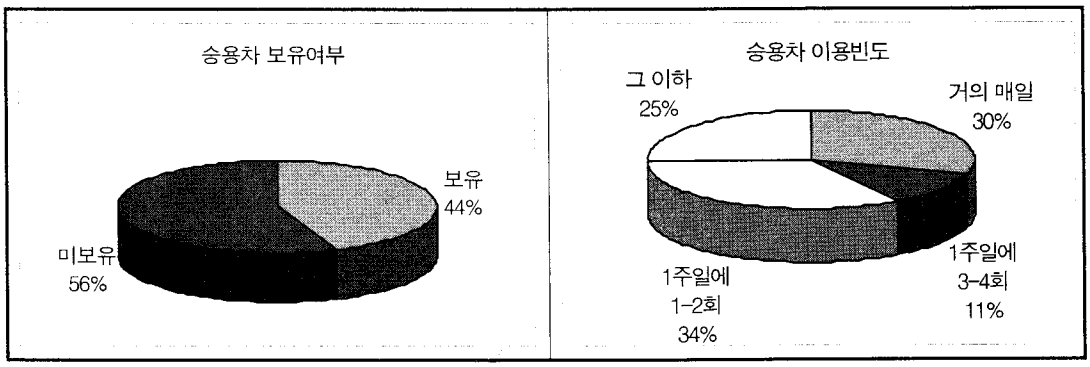
제4절 도로사업의 국민참여에 대한 의식조사

1. 조사개요

- ○ 조사목적 : 도로사업추진시 국민참여(PI)에 대한 설문조사
- ○ 조사시기 : 2006년 4월
- ○ 조사대상 : 공무원, 건설사, 엔지니어링, 학생, 일반인등 319명
- ○ 조사방식 : 직접면접 및 이메일 설문조사
- ○ 조사내용 : 주민설명회의 인지도, 중요도, 만족도, 도로사업의 관심도, PI 인지도, 의견수렴방법 등

2. 조사결과

- ○ 일반사항 : 설문응답자의 일반사항에 대한 질문 중 승용차 보유여부는 보유 44%, 미보유 56%이며, 승용차 이용빈도는 거의 매일 이용 30%, 1주일에 1회이상 이용하는 사람은 71%로 나타남



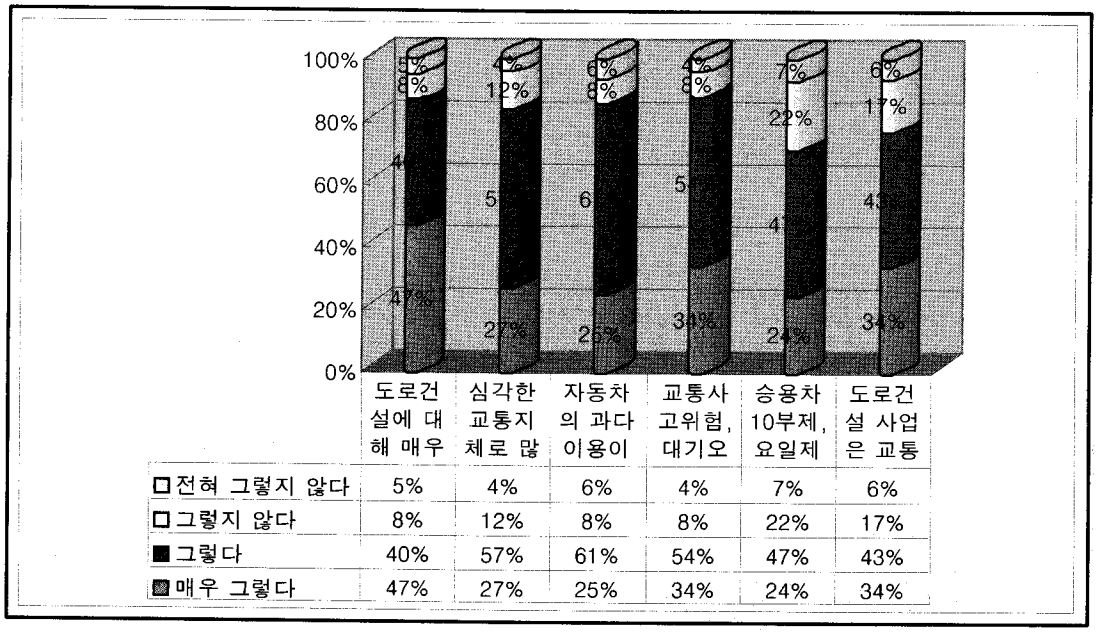
<그림 2-20> 조사결과 일반사항

- ○ 도로교통에 관한 의견 : 설문응답자중 87%가 도로건설사업에 대해 관심이 있다고 답했으며, 심각한 자동차 이용으로 교통지체, 환경, 교통사고 등이 발생한다고 답한 사람은 86%, 도로건설사업은 교통문제 해결에 전혀 도움이 되지 않는다고 답한 사람도 23%에 달함

<표 2-1> 도로교통에 관한 의견

(단위 : %)

구 분	매우그렇다	그렇다	그렇지않다	전혀없다
1. 도로건설사업에 대해 매우 관심이 있다	47	40	8	5
2. 심각한 교통지체로 많은 시간을 낭비하고 있다	27	57	12	4
3. 자동차의 과다이용이 환경에 미치는 영향이 심각하다	25	61	8	6
4. 교통사고위험, 대기오염과 소음의 문제가 심각하다	34	54	8	4
5. 승용차10부제, 요일제 차량이용 제한제도가 필요하다	24	47	22	7
6. 도로건설 사업은 교통문제 해결에 크게 기여한다	34	43	17	6



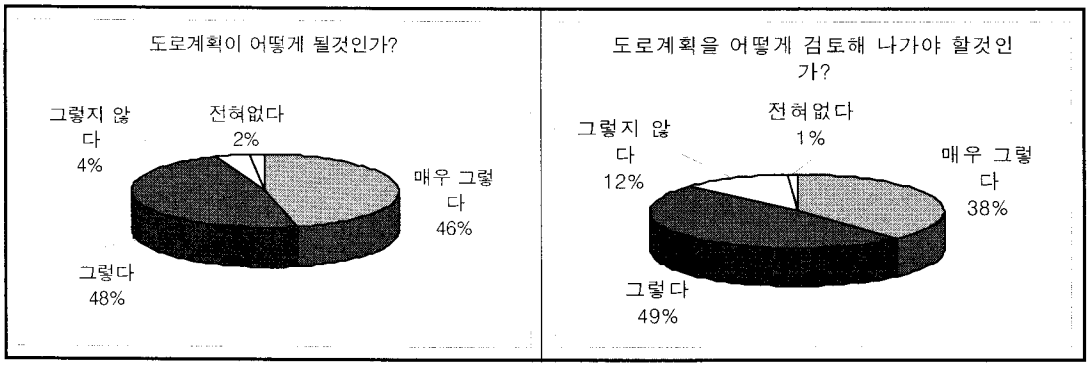
<그림 2-21> 도로사업에 대한 관심도

○ 도로사업에 대한 관심도 : 도로계획이 어떻게 될것인지, 어떻게 진행될것인지에 대해 관심이 매우 높은 것으로 나타남

<표 2-2> 도로사업에 대한 관심도

(단위 : %)

구 분	매우그렇다	그렇다	그렇지않다	전혀없다
1. 도로계획이 어떻게 될것인가에 대해 관심이 있다	46	48	4	2
2. 도로계획을 어떻게 검토해 나가야 할것인가에 대해 관심이 있다	38	49	12	1

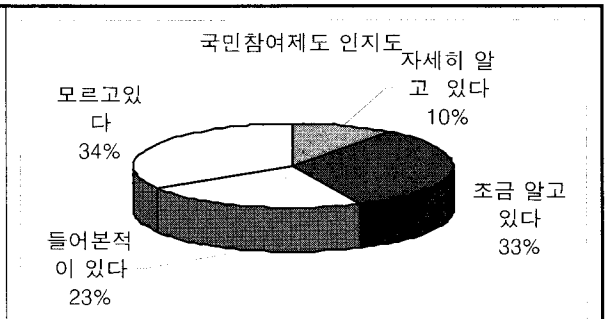


<그림 2-22> 도로사업에 대한 관심도

○ 국민참여(PI)에 대한 인지도 : 국민참여에 대해 조금 알고 있다가 33%, 모르고 있다가 34%이지만 일반시민만을 대상으로 하면 모르고 있다가 더 많을 것으로 예상됨

(단위 : %)

자세히 알고 있다	10
조금 알고 있다	33
들어본 적이 있다	23
모르고 있다	34

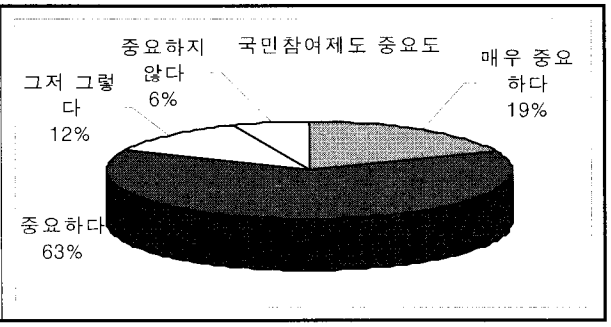


<그림 2-23> 국민참여(PI)에 대한 인지도

○ 국민참여(PI)에 대한 중요도(도로 사업에 있어 국민참여가 어느정도 중요한가) : 국민참여를 중요하다고 82%가 답하였으며, 국민참여에 대해 전혀 몰라도 전혀 중요하지 않다고 생각지는 않는 것으로 분석됨

(단위 : %)

매우중요하다	19
중요하다	63
별로중요하지 않다	12
전혀 중요하지 않다	6



<그림 2-24> 국민참여(PI)에 대한 중요도

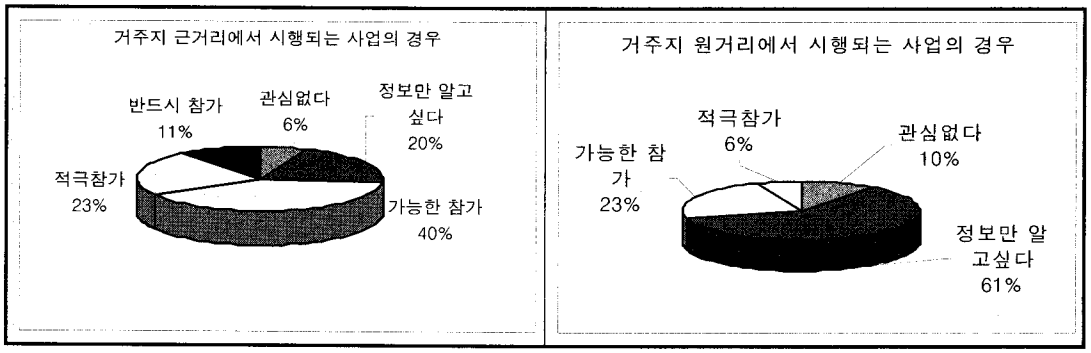
○ 국민참여 태도(도로사업에 있어 국민참여가 시행될 경우의 참여태도) :

- 거주지역의 근거리에서 시행되는 시민참여에 대하여는 가능한 참여가 40%, 적극참가가 23%로 참여의사가 매우 높음
- 거주지의 원거리인 경우는 정보만 알고싶다가 61%로 원거리에서 시행되는 사업에 대해서도 정보를 알고싶어 하는 것으로 나타남

<표 2-3> 국민참여태도

(단위 : %)

구 분	관심없다	정보만 알고싶다	가능한 참가	적극참가	반드시참가
거주지의 근거리에서 시행되는 사업의 경우	6	20	40	23	11
거주지의 원거리에서 시행되는 사업의 경우	10	61	23	6	0



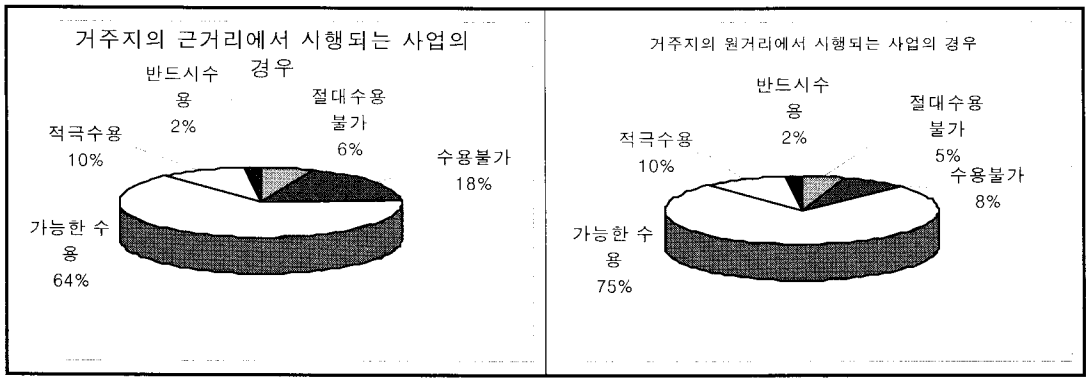
<그림 2-25> 국민참여태도

○ 국민참여태도(어떤 도로사업이 공공성, 지역발전, 경제성, 환경개선측면에서 선정된 대안과 귀하가 생각하는 내용과 다른 경우 그 수용 여부) : 거주지의 근거리든 원거리든 도로사업에 대한 본인의 의사가 가능한 수용하기를 바라는 의지가 강함

<표 2-4> 국민참여태도(수용여부)

(단위 : %)

구 분	절대수용불가	수용불가	가능한수용	적극수용	반드시수용
거주지의 근거리에서 시행되는 사업의 경우	6	18	64	10	2
거주지의 원거리에서 시행되는 사업의 경우	5	8	75	10	2

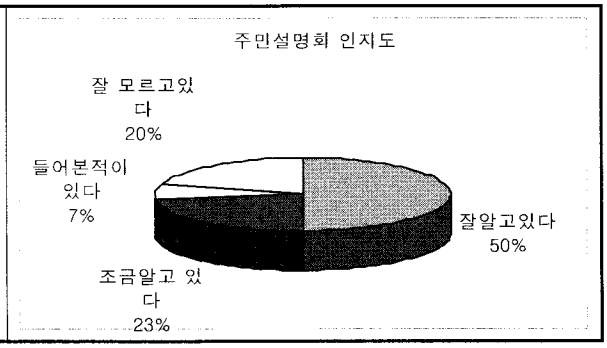


<그림 2-26> 국민참여 태도(수용 여부)

○ 주민설명회 인지도(도로사업의 주민설명회에 대해 어느 정도 알고 계십니까) : 주민설명회에 대해 73%가 알고 있는 것으로 보아 주민설명회의 인지도가 매우 높음

(단위 : %)

잘 알고 있다	50
조금 알고 있다	23
들어본 적이 있다	7
잘 모르고 있다	20

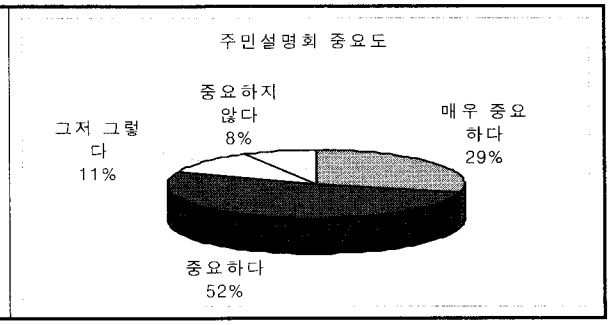


<그림 2-27> 주민설명회 인지도

○ 주민설명회 중요도(주민설명회가 도로사업의 과정에서 어느 정도 중요합니까) : 주민설명회 중요도를 묻는 질문에서도 81%가 중요하다고 생각함

(단위 : %)

매우중요하다	29
중요하다	52
그저 그렇다	11
중요하지 않다	8

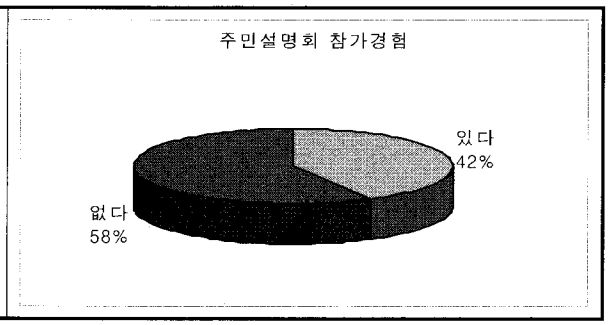


<그림 2-28> 주민설명회 중요도

○ 주민설명회 참가 경험(주민설명회에 직접 참가한 적이 있습니까) : 주민설명회 참가 경험은 42%가 있다 로 응답하여 설문응답자의 지역적으로 다른 경향을 보일 것으로 분석됨

(단위 : %)

있다	42
없다	58



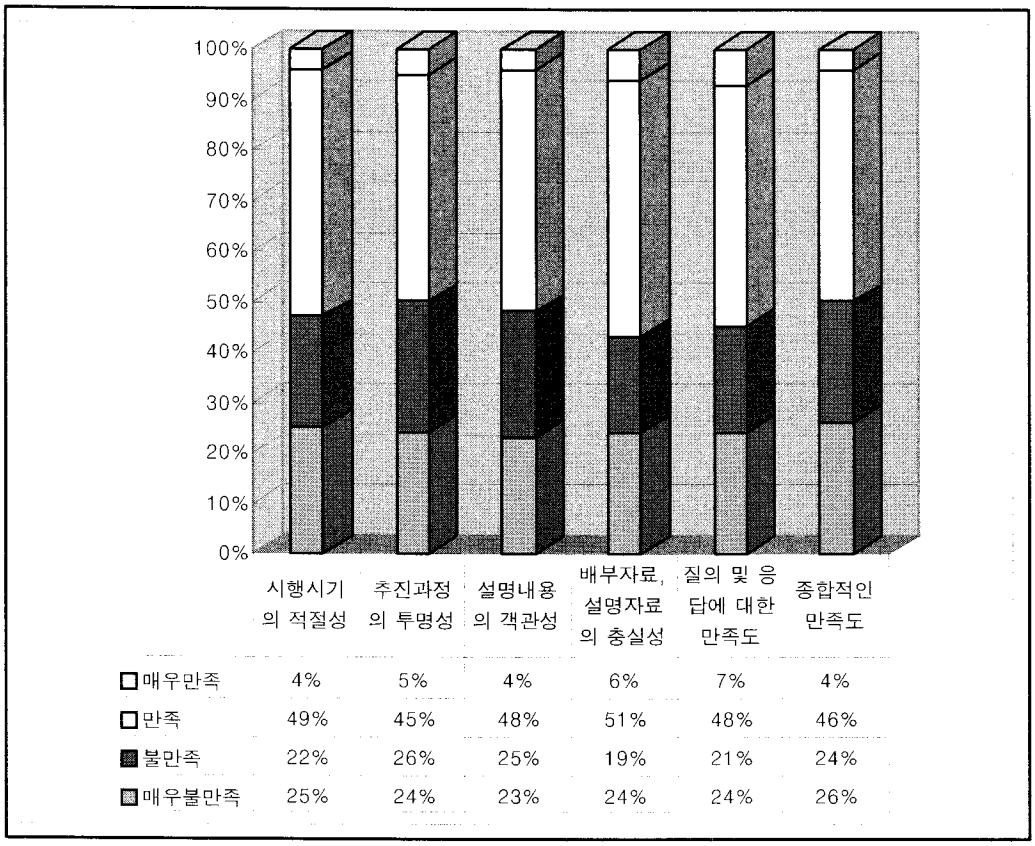
<그림 2-29> 주민설명회 중요도

○ 주민설명회 만족도 : 주민설명회 만족도 평가는 6개 질문사항에서 시행시기의 적절성 45%, 추진과정의 투명성 50%, 설명내용의 객관성 48%로 불만족을 나타냈으며, 6개항 모두가 50%~56%의 만족함을 나타내지만 주민설명회 장소의 주민들에게 설문조사를 한다면 만족도는 더 떨어질 것으로 생각됨

<표 2-5> 주민설명회 만족도

(단위 : %)

구 분	매 우 불만족	불만족	만족	매우 만족
1. 주민설명회 시행시기의 적절성	25	22	49	4
2. 주민설명회 추진과정의 투명성	24	26	45	5
3. 주민설명회 설명내용의 객관성	23	25	48	4
4. 주민설명회 배부자료, 설명자료의 충실성	24	19	51	6
5. 질의 및 응답에 대한 담당자 설명의 만족도	24	21	48	7
6. 주민설명회에 대한 종합적인 만족도	26	24	46	4



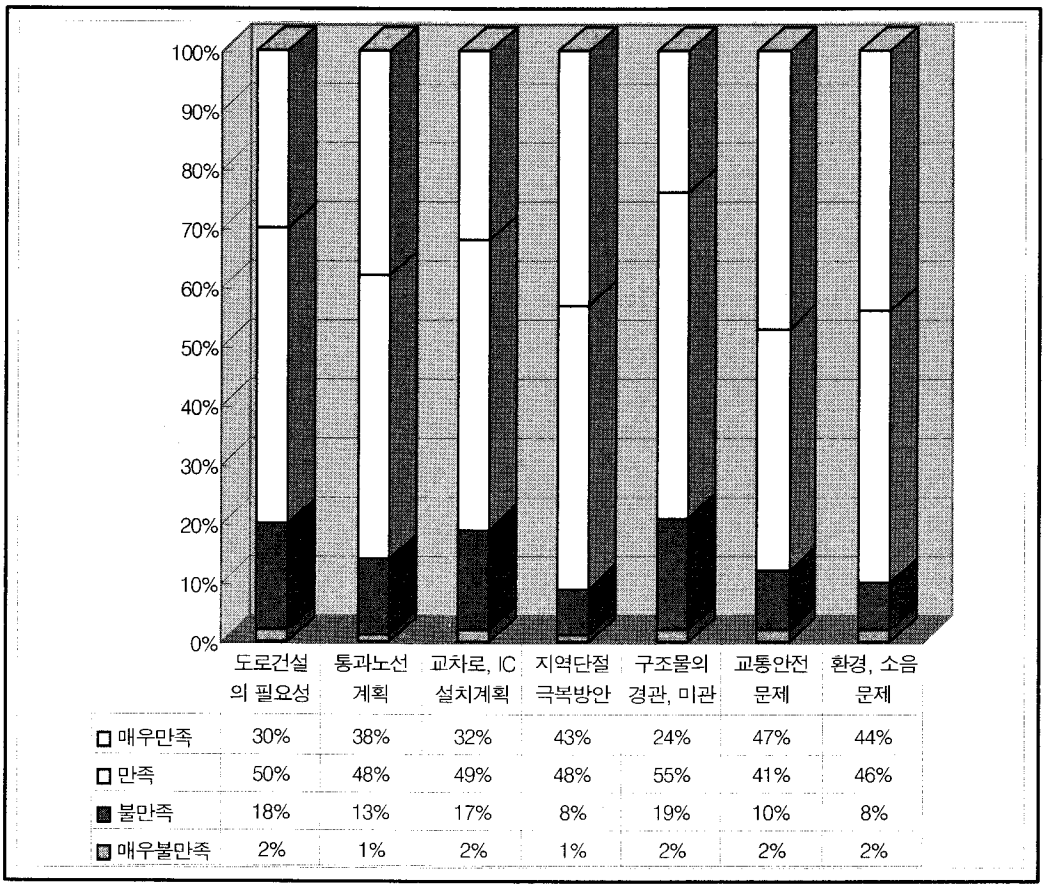
<그림 2-30> 주민설명회 만족도

○ 주민과 사업시행자간 협의 필요성 : 7개 설문사항 중 교통안전 문제에 대한 협의가 모두 47%로 매우 필요하다고 생각하는 것으로 분석됨

<표 2-6> 주민과 사업시행자간 협의 필요성

(단위 : %)

구 분	전혀불필요	다소불필요	다소필요	매우필요
1. 도로건설의 필요성에 대한 협의	2	18	50	30
2. 통과 노선계획에 대한 협의	1	13	48	38
3. 교차로, IC 설치계획에 대한 협의	2	17	49	32
4. 지역단절 극복방안에 대한 협의	1	8	48	43
5. 구조물의 경관, 미관에 대한 협의	2	19	55	24
6. 교통안전 문제에 대한 협의	2	10	41	47
7. 환경, 소음문제에 대한 협의	2	8	46	44



	도로건설의 필요성	통과노선 계획	교차로, IC 설치계획	지역단절 극복방안	구조물의 경관, 미관	교통안전 문제	환경, 소음 문제
□ 매우만족	30%	38%	32%	43%	24%	47%	44%
□ 만족	50%	48%	49%	48%	55%	41%	46%
■ 불만족	18%	13%	17%	8%	19%	10%	8%
■ 매우불만족	2%	1%	2%	1%	2%	2%	2%

<그림 2-31> 주민과 사업시행자간 협의 필요성

○ 의견수렴 방법 : 의견수렴 방법 중 주민대표에게 설명하고 그 대표를 통하여 주민의 의견을 수렴하는 방안이 가장 낮은 비율을 보였으며, 사업내용에 관한 알기 쉬운 전시회, 설명회 등을 개최하고 참가자의 의견을 듣는 방안이 가장 선호하는 높은 비율을 보였음

○ 관련주민 10~20인이 참가하는 회의를 개최하여 상호의견을 교환하는 방안

<표 2-7> 회의개최 상호의견 교환방안

(단위 : %)

구 분	매우 그렇다	그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 참가하여 관련정보를 얻고 싶다	17	38	20	25
2. 참가하여 자신의 생각을 제시하고 싶다	10	39	25	26
3. 시행의 필요성이 높다	14	32	22	32

<표 2-8> 집회개최 의견제출 방안

(단위 : %)

구 분	매우 그렇다	그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 참가하여 관련정보를 얻고 싶다	16	36	21	27
2. 참가하여 자신의 생각을 제시하고 싶다	11	38	25	26
3. 시행의 필요성이 높다	17	31	21	31

<표 2-9> 전화·인터넷·이메일 등 의견제출 방안

(단위 : %)

구 분	매우 그렇다	그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 참가하여 관련정보를 얻고 싶다	15	33	21	31
2. 참가하여 자신의 생각을 제시하고 싶다	10	32	28	30
3. 시행의 필요성이 높다	17	26	22	35

<표 2-10> 전시회, 설명회 등 의견제출 방안

(단위 : %)

구 분	매우 그렇다	그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 참가하여 관련정보를 얻고 싶다	15	42	16	27
2. 참가하여 자신의 생각을 제시하고 싶다	13	39	23	25
3. 시행의 필요성이 높다	17	37	17	30

<표 2-11> 주민대표를 통한 의견제출 방안

(단위 : %)

구 분	매우 그렇다	그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 참가하여 관련정보를 얻고 싶다	6	23	33	38
2. 참가하여 자신의 생각을 제시하고 싶다	7	23	24	36
3. 시행의 필요성이 높다	8	20	29	43

<표 2-12> 의견정리결과 공표방안

(단위 : %)

구 분	매우 그렇다	그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 참가하여 관련정보를 얻고 싶다	12	38	23	27
2. 참가하여 자신의 생각을 제시하고 싶다	9	38	23	30
3. 시행의 필요성이 높다	13	34	19	34

3. 분석결과

- ○ 설문응답자중 대부분이 도로건설사업에 대해 많은 관심을 가지고 있으며, 심각한 자동차 이용으로 인한 교통지체, 환경, 교통사고등이 발생한다는 의식을 가지고 있었음
- ○ 국민참여에 대한 인지도는 아직 비교적 낮은편이나, 그 중요도에 대해선 82%가 중요하다고 답하여 국민참여의 중요성을 실감할 수 있음
- ○ 국민참여가 시행되면 거주지 근거리에서 시행되는 사업의 경우 74%가 참가하겠다는 의지를 보였으며, 거주지 원거리 사업도 61%가 무관심이 아닌 정보만이라도 알고 싶다고 답해 도로건설사업에 대한 많은 관심을 보였음
- ○ 주민설명회 참가경험은 42%가 참가한 적이 있다고 응답했으나, 주민설명회 인지도를 조금이라도 알고 있음이 73%, 중요하다고 생각함이 81%로 주민설명회의 인지도 및 중요성이 매우 높은 것으로 나타남
- ○ 주민설명회 만족도의 6개 질문사항중 시행시기의 적절성, 추진과정의 투명성, 설명내용의 객관성에 대해 45%~50%의 불만족을 보였으나, 실제 주민설명회가 열리는 지역주민만을 대상으로 설문조사를 한다면 그 만족도는 더 떨어질 것으로 예상됨
- ○ 주민설명회의 낮은 만족도는 주민설명회가 단순히 주민들에게 사업에 대한 개요만을 설명하는 것이 아니라 주민의 의견을 보다 많이 듣고 적극적으로 주민의견을 수렴해야 주민들의 높은 만족도를 이끌어 낼 것으로 판단됨
- ○ 의견수렴의 방법은 사업내용에 대해 알기 쉽게 전시회, 설명회를 개최하여 참가자 의견을 듣는 방안을 가장 선호하는 것으로 나타남
- ○ 위 설문조사를 실시한 결과 우리나라의 국민참여에 대한 국민들이 관심이 나날이 늘어나며, 국민 개개인의 의견이 도로건설사업에 반영되기를 원하고 있으므로, 국민참여의 필요성이 대두됨

제5절 도로사업의 갈등예방을 위한 시사점

○ 앞서 제시된 갈등사례와 이에 따른 갈등원인 분석, 설문조사결과를 바탕으로 갈등예방을 위한 시사점을 다음과 같이 도출할 수 있음

1. 도로의 노선경유로 인한 갈등

○ 외곽순환도로, 제2자유로 건설사업과 같은 갈등사례에서 보듯이 대부분의 도로 사업에서 노선의 경유로 인한 갈등은 가장 빈번하고 중심이 되는 현안으로 대두되고 있음

○ 취락지역내 통과의 경우 마을의 생활환경 침해, 생활권 분리가, 취락지역 우회의 경우 기존상권의 위축과 같은 이해관계가 해당지역 주민에게는 직접적 영향을 미칠 수밖에 없음

○ 오늘날과 같이 민주화되고 개인의 사유재산권·생활권이 철저히 보장되는 법체제에서 노선에 대한 지역주민의 공감대가 형성되지 않으면 노선에 따른 갈등발생은 어찌 보면 필연적 결과라 할 수 있음

○ 또한 비취락지역 통과시 자연환경훼손과 생태계파괴는 환경관련단체의 입장에서 보면 지역주민의 생존권만큼이나 큰 가치를 가지고 있으며 이러한 환경단체의 의견을 수렴하지 않은 사업노선을 난항을 피할 수 없을 것임

○ 따라서 도로노선과 관련한 지역주민, 환경단체의 의견수렴과 이들에 대한 적정한 협의 및 보상에 대한 제도적 보완이 우선적으로 이루어져야 할 것임

2. 도로의 구조·시설에 따른 갈등

○ 인터체인지와 같은 도로의 출입시설은 인근지역 주민들의 접근성과 상권형성에 지대한 영향을 미치고 있으며 고가도로와 같은 대형 구조물도 조망권, 나아가서는 재산권에 큰 영향을 끼치고 있음

○ 따라서 도로 노선뿐 아니라 이러한 도로의 구조와 시설의 결정과정도 기술적인 측면 뿐 아니라 사회, 경제적인 측면도 고려하여 투명하고 공정한 절차에 의하여 진행이 되어야 할 것임

○ 또한 이러한 시설은 지역주민 뿐 아니라 도로를 이용하는 일반이용자에게도 주요한 사항인 만큼 지역주민, 일반이용자, 관련단체의 의견을 종합적으로 수렴하여 균형된 결정을 내릴 수 있는 장치가 마련되어야 할 것임

3. 도로사업에 대한 가치적 갈등

○ 개발과 환경보존에 대한 가치관 차이, 종교나 이념, 문화의 차이는 누가 옳고 틀린 것인지 쉽게 판단을 할 수 없는 문제이며 경제적인 갈등 보다 더 지속적이고 해결이 어려운 갈등양상을 가져 올 수 있는 문제임

○ 이러한 갈등은 특히 초기단계에서의 대응미숙이나 갈등의 공간적, 내용적 범위 확대로 복합적 갈등으로 발전되기 쉬운 속성을 가지고 있음

○ 가치적 갈등은 결국 어떠한 과학적이고 객관적 사실에 의한 것 보다는 사회적 공감대와 합의에 의하여 해결이 되어야 하는 문제이며 따라서 이러한 공감대와 합의를 이끌어 낼 수 있는 제도와 유능한 조정자의 역할이 무엇보다 중요하다고 하겠음

4. 사실관계갈등

○ 도로사업 관련자료, 설계관련 도서나 보고서 내용의 신뢰성에 대한 문제로 종종 갈등이 증폭되는 경우가 발생함 이는 그 내용자체가 갈등의 원인이라기보다는 갈등의 협의 과정에서 문제가 대두되는 경우가 많음

○ 이러한 사실관계 갈등은 갈등초기단계부터 갈등주체간의 상호불신에서 유래하는 경우가 많으며 이제까지의 도로사업이 관주도로 이루어지다 보니 발생한 부작용의 하나라고 볼 수 있음

○ 사실관계 갈등은 경제적 갈등이나 가치적 갈등보다는 상대적으로 해결이 용이하며 해결할 수 있는 방법 또한 명료하다고 할 수 있으나 무엇보다 중요한 것은 사실관계갈등 해소를 위한 사업시행자의 의지라 할 수 있음

○ 사실관계 갈등해소를 위해서는 공정한 기관 및 방법에 의한 자료의 작성 및 공개와 이에 따른 불신이 발생할 경우 갈등의 주체가 모두 인정할 수

있는 공정한 심의기구에 의한 검증 등의 절차를 거치는 것이 바람직함

○ 또한 이러한 사실관계에 대하여 갈등의 주체가 모두 확인하고 다음단계로 넘어 갈 수 있도록 사업시행에 있어 충분한 시간적 여유를 부여하는 것 또한 필요함

5. 상호관계갈등

○ 상호관계가 부정적이거나 일방적 또는 단절된 상태가 될 경우 갈등해소 노력 자체가 어려운 경우가 발생할 수 있음 이는 주로 초기의 수동적인 정보 제공으로 인한 상호 신뢰성과 커뮤니케이션의 부족, 또는 일방이 당초부터 협상의 의지가 없는 경우 발생할 수 있음

○ 상호관계갈등은 가치적 문제를 경제적으로 해결하려고 한다든지 하는 과정에서 발생한 자존심의 문제나 경제, 사회적 갈등이 명분상의 갈등으로 그 본질이 왜곡되어 버리는 사례에서 종종 발생할 수 있음

○ 이와 같은 상호관계갈등에는 그 해결방법이 점점 어려워지는 경우가 대부분이므로 갈등발생 초기단계에서부터 가능한 한 상호관계갈등으로 발전하지 않도록 세심한 주의가 필요하며 상호관계갈등이 발생했을 경우에는 중립적이고 전문적인 조정자의 역할이 필요함

6. 의견수렴절차상의 갈등

○ 이해관계자에 대한 의견수렴과정에서 참여범위가 제한되거나 형평성이 결여된 상태의 의견수렴은 오히려 갈등을 가중시키는 요인이 될 수 있음 따라서 사업의 초기에 이해관계자에 대한 충분한 파악과 이들에 대한 참여범위 및 방법 등에 대한 마스터플랜이 필요함

○ 정보공개가 적정한 시기에 충분히 이루어지지 못할 경우 또는 주민의견이 경직되거나 형식적으로 반영될 경우 이는 이해관계자간의 불신을 심화시키는 요인이 될 수 있음 따라서 정보공개의 시기 및 방법에 대한 사업주체의 적정한 판단이 필요함

○ 사업관련 협의회 구성과 운영이 원활하게 이루어지지 못하고 자문 및 심의 위원 선정과 운영의 객관성 시비, 찬·반 의견이 첨예하게 대립할 경우 협의 진행이 곤란하고 장기화 되는 사례가 많으며 이를 예방하기 위해서는 협의회 구성 및 운영에 대한 기준과 사례에 대한 연구가 이루어져야 함

○ 주민설명회를 실시할 때 내부적으로 확정된 노선안을 제시함으로 주민의견 반영이 곤란하거나 불신으로 주민설명회가 무산되는 경우가 종종 발생함 따라서 실효적인 주민설명회가 될 수 있도록 주민설명회의 운영방법, 정보제공 및 주민의견 수렴방법의 개선이 필요함

<표 2-13> 주민설명회 제도의 비교(우리나라&일본)

구 분		한 국	일 본
1.법적 근거		◦ 건설기술관리법	◦ 사회자본정비중점기본법
2.국민참여지침		◦ 없음	◦ PI형 도로계획수립지침
3.설명회 내용			
	노선 필요성 검토	◦ 노선에 대한 원점에서부터의 검토는 제외됨	◦ 해당사업의 시행 중지도 검토대상에 포함
	개최 시기	◦ 실시설계단계에서 개최	◦ 최초구상단계에서 개최 - 노선필요성 검토단계와 계획의 초안 및 개략계획의 수립단계로 구분시행
	설명회 기간	◦ 통상 1회 실시 (노선설명회와 영향평가 시 주민설명회를 통합실시하는 경우가 많음)	◦ 보통 2-3년 소요(PI활동기간) ex)동경외곽선 4.5년, 요코하마 순환선 2년
4.정보제공		◦ 주민의견제출에 관한 내용을 일간신문에 공고 ◦ 설계안 14일이상 일반인에게 공람	◦ 오픈하우스, 지역간담회, 설명회, 팜플랫, 홍보지, 홈페이지
5.의견수집		◦ 개인적 민원 제출	◦ 설문조사, 상설 및 임시상담창구(전담직원 배치,전화,팩스 수단운용)
6.주민협의조직 구성		◦ 없음	◦ 주민대표, 지자체, 국토교통성 등으로 구성 -필요시 전문가위원회도 설치함

○ 주민설명회와 같은 기존의 국민참여는 설문결과 대체적으로 낮은 만족도를 보이는 것으로 나타났으며 주민의 의견을 보다 많이 듣고 적극적으로 주민의견을 수렴할 수 있는 국민참여의 개선이 필요함

○ 의견수렴의 방법은 사업내용에 대해 알기 쉽게 전시회, 설명회등 다양한 방법으로 참가자 의견을 듣는 방안을 강구하여야 함

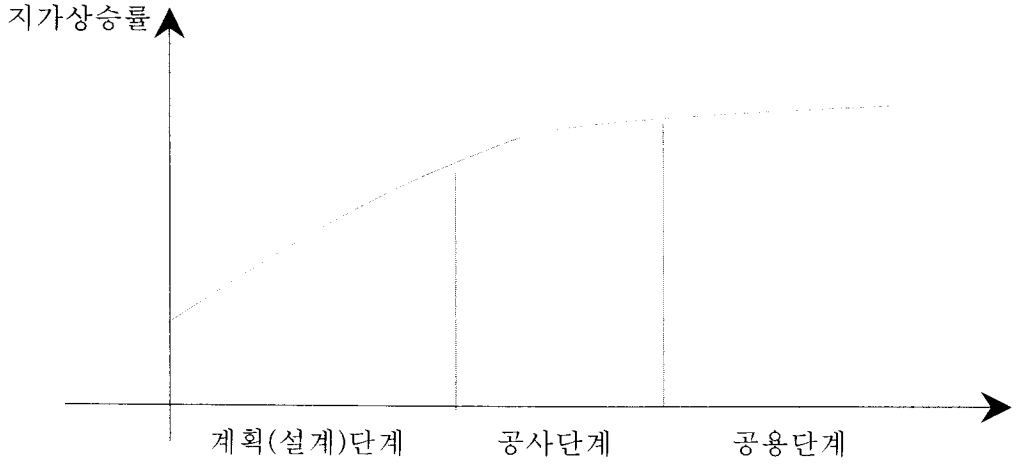
7. 도로사업의 갈등예방을 위한 개선방향

1. 토지투기 개선방안

가. 도로사업단계와 지가상승율

○ 일반적으로 택지개발이나 도로사업과 같은 공공사업에서 지가는 크게 3번에 걸쳐 오르는 것으로 알려져 있음

○ 각각의 도로사업단계와 지가상승율의 관계를 보면 계획단계에서 사람들의 기대감을 최대로 높일 수 있으므로 지가상승율 또한 최대가 된다고 하며, 그 후 건설단계에서는 누구나 다 알게 되어 거래자간에 개발이익을 공유하려는 욕구로 일방적인 기대이익 요구가 곤란하여 보다 낮은 상승률을 나타내며, 공용단계에서는 실제 편익에 따라 상승률이 결정되는 데 개발효과가 지속될 때까지 완만한 상승률을 보이는 것으로 알려져 있음



나. 도로유형과 토지투기

○ 도로유형에 따라 투기대상토지의 위치와 지역이 달라질 수 있음

(1) 출입자유도로

○ 인접한 토지와 도로높이가 같아 출입이 자유로운 도로는 도로 개설 후 도로변에 상가나 주거시설이 유치될 수 있음으로 개설전보다 지가상승율이 매우 높을 수 있으므로 도로변에 가까울수록 토지투기의 가능성이 높아짐

(2) 출입제한도로

○ 고성토되거나 고가도로로 통과하는 도로일수록 고규격의 고속기능을 하는 경우가 높으므로 도로변에 위치할수록 도로이용을 위한 접근이 제약을 받을 뿐만 아니라 차량소음이나 공해 그리고 조망권의 침해를 받을 수 있음

○ 출입제한도로의 경우는 도로이용이 편리할 뿐 아니라 도로로부터의 악영향이 적은 IC근처가 높은 지가상승율을 나타냄

다. 도로사업에서의 토지 투기

○ 도로사업의 계획이 일반에 공개되면 실제 이상으로 큰 기대를 하게 되고, 이것이 지가에 반영됨으로서 큰 폭의 지가상승을 초래하게 되므로 토지투기는 이러한 계획이 공개되기 전에 토지를 매입하여 계획이 공개된 이후에 처분할 경우 상당한 시세차익을 얻게됨

○ 도로사업에서의 토지투기는 계획에 관한 정보를 일반에 공개되기 전에 취득될 경우, 정보입수자에 보다 큰 이익을 가져다 주기 때문에 계획의 사전유출여부가 토지투기와 밀접한 관련이 있음

라. 토지투기 개선방안

○ 계획(설계)발주와 동시에 계획정보를 공개함

- 계획기간동안 가장 높은 지가상승율과 토지투기의 욕구가 최대가 되므로 계획의 시작과 동시에 공개하여 계획정보를 상식화한 후 사전유출로 인한 소수만의 투기수익을 차단하고 주민간의 상대적 박탈감을 막으며 거래자간의 상호견제를 조성함으로서 급격한 지가상승을 억제함

○ 계획(설계)발주와 동시에 토지거래허가지역과 토지투기지역을 지정함

- 도로사업계획을 구체화하기 위해 설계를 발주할 경우 도로노선의 통과가 예상되는 지역에 대해서는 토지거래를 실수요외 투기거래를 차단하며 또한 토지투기지역으로 지정하여 양도차익을 실거래가로 환수하여 지가상승분을 최대한 환수함

○ 계획(설계)발주와 동시에 토지투기신고 보상제 시행

- 투기자를 신고할 경우 일정 보상금을 지불하도록 하여 투기자에 대한 사회적 감시망을 확대함

○ 개발이익환수방안 검토

- 계획발주 시 PI시행을 공고할 때 토지거래허가지역을 함께 고시하고, 공고한 날부터 토지의 지가상승분에 대해서는 토지거래시 양도차익을 실거래가에 가중치를 추가하여 양도세를 보다 무겁게 부가하여 양도차익이 거의 발생치 않게 하거나 또는 평균적 지가 상승분 이외 초과분에 대해서는 모두 개발이익환수방안에 의해 양도세에 포함하여 징수하는 방안을 검토함

2. 집단이기주의 개선방안

가. 집단이기주의 유형

(1) 선호시설 집단이기주의

○ 도로사업의 경우 IC의 설치, 마을의 진입로개설 및 확장 등은 지역주민들에게는 서로 유치하고자 하는 선호시설이 될 수 있음

(2) 혐오시설 집단이기주의

○ 도로사업에서 마을앞을 통과하는 고성토되거나 고가구조로 되는 도로의 경우 소음이나 진동 그리고 조망권 침해 등으로 인해 도로변 주민들에게 혐오시설로서 기피될 수 있음

나. 유형별 집단이기주의 요인

(1) 선호시설 집단이기주의

○ 자료 및 정보의 편향, 불안전한 수집과 제공

○ 동의기반하지 않은 절차강행, 절차의 비공개성등의 절차문제

○ 인식과 가치차이를 야기하는 문제의 상충성

(2) 혐오시설 집단이기주의

- ㅇ 비용과 혜택의 차이, 불일치, 불균형등의 비용과 편익의 불일치문제
- ㅇ 절차상의 하자문제
- ㅇ 자료 및 정보의 미흡이나 주관성등 정보관련 문제

다. 집단이기주의 개선방안

(1) 선호시설 집단이기주의

- ㅇ 공정한 제3자의 선임
- ㅇ 중립적 문제해결 제의
- ㅇ 갈등당사자가 공감하는 부분을 우선적으로 협상하는 분리적 접근
- ㅇ 상설적인 협상채널의 설계
- ㅇ 효과적인 홍보활동의 전개
- ㅇ 충분한 정보교류와 순환
- ㅇ 신뢰형성을 통한 문제해결 노력
- ㅇ 갈등이슈 인식의 재구성시도

(2) 혐오시설 집단이기주의

- ㅇ 공개행정과 합리적 참여의 확대
- ㅇ 시설의 주민편의 가치극대화
- ㅇ 신뢰할만한 객관적 정보의 제공
- ㅇ 사회적학습이 가능한 정보제공
- ㅇ 정부의 신뢰제공 노력
- ㅇ 갈등사안에 대한 점진적인 논의가 가능한 규칙설계
- ㅇ 복잡한 문제의 쟁점분리 접근
- ㅇ 중립적인 제3자의 갈등조정 및 중재 고려
- ㅇ 적극적인 협의와 창의적 대안 발굴

7. 결 론

○ 이상에서 살펴본 바와 같이 도로사업의 갈등의 원인은 여러 가지가 복합적으로 작용하여 발생하는 경우가 대부분이며 이러한 갈등을 예방하거나 해소하기 위해서는 다음과 같은 노력이 요구된다고 할 수 있음

- 도로사업의 노선과 시설에 따른 가능한 모든 이해관계자를 우선적으로 분석하고 이들의 의견을 적극적으로 수렴하고 협의
- 가치적 갈등이 발생할 수 있는 사업에 대하여는 사회적 합의절차와 공감대 형성을 위한 노력이 필요하며 이러한 갈등관리를 수행할 수 있는 전문인력의 확보 및 양성이 필요
- 사업과 관련한 정보 및 자료를 이해관계자 및 일반국민에게 공정하고 정확하게 제공하여야 하며 정보의 내용, 제공시기, 제공방법 등에 대하여는 사업의 특성에 따라 세밀한 계획이 필요
- 사업시행자, 정부기관, 이해당사자 등은 서로를 진지한 대화와 협의의 상대로 인정할 수 있는 여건의 조성이 필요하며 경우에 따라서는 이를 제도화할 필요도 있음
- 도로건설사업에 대한 주요 쟁점사항이나 결정이 필요한 사항을 해결하기 위하여 협의회, 자문위원회, 심의위원회와 같은 기구를 운영할 수도 있으며 이러한 기구의 운영에 대하여는 그 성격, 위원의 구성, 권한, 책임 등을 객관적이고 공정하게 규정하여야 함
- 현행 제도상 운영되고 있는 의견수렴절차인 고시, 공고·공람, 주민설명회, 공청회 등은 보다 실효성 있게 운영될 수 있도록 제도적 개선이 필요

○ 도로사업의 갈등을 예방하거나 해소하기 위해서는 이제까지의 의견수렴절차에서 벗어나 보다 적극적으로 이해관계자를 발굴하고, 이들에게 정확하고 충분한 정보를 제공하며, 제시된 의견을 보다 진지하게 사업에 반영할 수 있는 도로사업 추진과정의 큰 변환이 요구됨

○ 미국, 유럽, 일본과 같은 선진국에서도 이미 수십년전부터 이와 같은 의견수렴제도의 필요성을 느끼고 있었으며 이에 따라 국민참여제도라는 시스템을 정착시키고 발전시켜 왔으며 우리도 이제는 PI와 같은 보다 적극적인 형태의 의견수렴제도를 도입할 시기가 도래하였다고 할 수 있음

여백

제3장

외국의 PI 제도

제1절 개요
제2절 미국
제3절 일본
제4절 영국
제5절 프랑스
제6절 시사점

여백

제1절 개요

1. PI의 실시배경

○ 1960년대 말부터 유럽과 미국에서 대두되기 시작한 자동차 배출가스 문제에 따른 환경문제에 대한 관심이 고조되어 시민들은 도로계획에 대해 관심을 갖게 되면서 도로사업에 따른 소송 제기, 재판 비용 증가, 도로계획을 수정하는 정책 변화 등이 빈번하게 발생하였음

○ 이러한 문제해결을 위해 선진국에서는 다음과 같은 대응 방안을 강구함
- 미국에서는 국민이 해당 정책 및 도로사업의 의사결정에 참가하는 PI(Public Involvement)가 시험적으로 실시되었고, 그 결과를 집대성한 PI의 개념을 정리 제안하였고, 1991년에 이 PI를 의무화한 교통체계 효율화법(ISTEA)이 수립됨
- 유럽 주요 각국에서는 17C부터 공공사업의 의사결정 직전에 PI가 제도화되어 있었고, 최근에는 계획의 기본적인 방향성을 검토하는 사업 초기단계부터 국민이 참가할 수 있는 제도로 정비되었음
- 일본의 경우 유럽과 미국의 동향을 참고하여 1997년부터 사회자본정비의 상위계획 및 정책에 관련하여 환경을 고려할 수 있는 "전략적 환경영향평가"를 도입하기 위한 연구가 실시되었고, 2000년에는 환경기본계획에 이러한 전략적 환경영향평가에 관한 내용을 포함시킴
- 공공사업 분야에 대한 환경영향평가와 토지수용법과 같은 관계법령에 PI의 절차를 도입하였으며 2003년에는 국토교통성 관할하는 모든 공공사업을 대상으로 PI 실시 권고하는 지침을 수립함

○ 미국, 유럽, 일본 등의 선진국들은 공공사업 분야와 관련한 정책결정은 관련 국민을 참여시킬 수 있는 제도적 틀을 완성하였고, 도로사업에 PI를 반영할 수 있는 도로계획제도를 정착시킬 수 있었음

2. PI의 개념

가. PI의 정의

○ PI는 "어떤 정책을 입안하고 결정해 실시하는 과정상 그 정책에 의해 관계가 미치는 주민(public)을 지속적으로 관여(involve)시키는 의사결정 절차"이며 합의형성은 합의를 형성한다는 결과물(Outcome)이 제시되어야 하지만 PI는 반드시 합의형성을 목적으로 하고 있지 않음

○ 또한 미국의 경우 "PI는 합의형성을 최종 목적으로 하고 있지 않으며 반대를 찬성으로 바꾸려는 목적이 없고, 넓게 의견을 제시 할 수 있는 기회가 제공되어 관계자 사이에 의견이 다르다는 것과 왜 의견이 다른가를 이해할 수 있는 것에 PI의 핵심이 있다"고 지적하고 있음

나. PI의 참여 대상

○ PI는 정책 및 도로사업계획의 주체가 되는 행정이 제공하는 정보를 토대로 국민이 의견, 요망 등을 제출하여 해당 정책 및 계획의 절차에 참가, 참여하는 다양한 형태의 행동으로 참여의 단계는 8단계로 분류됨

○ 이와 같이 단계 별로 전개되는 PI의 특성은 다음과 같음

- 사업의 규모, 관련된 지역의 규모 등에 따라 달라지고 반드시 높은 단계의 PI가 효과적이라고는 할 수 없기 때문에 광역적인 영향을 미치는 사업(해당 사업지역 뿐 아니라 이용자가 광범위하게 분포)의 경우는 6단계의 파트너십까지가 한계임
- 지역의 현안에 대한 사업과 같은 경우(지역의 시설계획 등 외부 이용자가 없는 경우)에는 8단계까지 실시가 가능
- 일반적으로 PI라고 할 수 있는 행위는 4단계 이후이고 1,2,3단계는 형식적이고 절차상의 요식행위로 볼 수 있기 때문에 이 단계에서 그칠 경우 경우에 따라서는 더 큰 갈등을 야기할 수 있기 때문에 주의가 필요
- PI란 의견수렴도 중요하지만 얼마나 많은 관계자가 참가하였고 실시과정을 엄수하는 등의 절차상의 조건을 만족하는 것도 중요

○ 결국 PI의 참여 대상은 해당 정책 또는 사업에 따라 영향을 미칠 것이라

고 예상되는 공간적 범주에 포함되어 있는 국민을 대상으로 실시하는 것이 원칙이며 정책적 안건에 따라 PI대상이 국민 전체가 될 수 있거나 지협적인 범위로 해당 지역의 주민이 될 수 있음을 외국 사례에서 알 수 있음

<표 3-1> 참가의 단계별 특징

단계구분		참가형태 및 방식		
제1단계	조작(Manipulation)	불참가	행정과 국민의 갈등을 최소화시키기 위한 조정행위	설득 및 알리바이를 위한 행위
제2단계	치유(Therapy)			불만을 해소시키지는 않고 위로하는 데 그침
제3단계	정보제공(Informing)	형식적 참가		일방적인 정보전달 단계
제4단계	의견청취(Consultation)		결정과정에 국민을 참여시키는 행위	의견은 듣지만 반영의 보증은 없는 단계
제5단계	유화(Placation)			결정에 영향을 미치기 시작하는 단계
제6단계	파트너쉽(Partnership)	실질참가		결정에 관한 권한을 공유하는 단계
제7단계	권한위탁(Delegated power)		권한을 위임하는 행위	국민의 힘이 더 큰 상태로 결정하는 단계
제8단계	자주관리(Citizen control)			국민이 결정권을 갖고 있는 단계

라. PI의 주요기법

○ USDOT의 "Public Involvement Techniques for Transportation Decision Making"에 제시되어 있는 주요 PI 실시기법은 <표3-2>와 같음

<표 3-2> PI의 주요기법의 종류 및 개요

기법	개요	특징	제공정보	파악정보
조사기법: 정보의 제공 및 의견의 수집				
핵심 인물 인터뷰	• 계획에 관련이 있는 핵심인물과 면담이나 전화 등에 의한 인터뷰를 통해 현지상황, 주민의 동향 등을 정확히 파악	• 공개적으로는 논의하기 어려운 내용을 포함해 상세한 정보를 사전에 파악가능 • 인터뷰의 대상인 지역유지의 의견이 지역전체의 의견과 이익을 대표하지 않는 점에 주의할 필요가 있음	• 인터뷰의 취지 및 진행방법 • 인터뷰의 의제에 관한 기초자료 • 계획내용이나 진행방법을 설명한 자료	• 과거 추진경위 • 지역의 관심, 문제점, 과제, 우선사항, 등 • 절차 및 진행에 관한 조언 • 인터뷰 대상
설문 조사	• 대상자를 추출하여 대면이나 서면, 혹은 인터넷을 통한 청문조사를 실시하여 의견에 관한 경향을 파악	• 샘플조사의 결과는 전체의 경향이므로 그 결과는 전체의 의견으로 해석할 수 있음	• 감각적으로 응답을 하지 않도록 계획에 관련된 내용이 충분히 설명된 자료	• 계획에 대한 요구사항 • 대안에 대한 장·단점이 아니고 어떤 문제가 있고 혹은 어떤 과제가 남을 것인가 등
설명회	• 계획검토에 필요한 정보를 설명하는 집회로 공식적 혹은 준공식적인 절차로 기존부터 많이 이용되고 있음	• 가장 일반적으로 시행되고 있는 방식으로 해당 주민에게 직접 설명할 수 있음 • 시간과 장소에 따라 참가자수 및 발언기회 제약 • 사전에 충분한 예행연습과 지구 별 혹은 공청회와 함께 실시하는 것이 효과적	• 계획의 내용 • 계획결정까지의 경위-계획의 진행방법 및 과제와 목적 • 계획수립에 관한 행정 측의 의견 등	• 계획의 내용, 검토 진행방법에 관한 질문이나 의견
홈페이지	• 인터넷상에 홈페이지를 개설하여 계획에 관한 정보를 제공하는 기법	• 광범위하고 범위를 특정하기 곤란한 참가자에게 정보를 효과적으로 제공할 수 있는 기법 • 비용이 저렴하며 갱신이 가능한 정보를 신속히 제공하여 정확도가 높고 많은 분량의 정보를 시각적으로 표현가능	• 계획에 관한 정보를 적시에 파악할 수 있고 지면으로는 제공이 곤란한 대량의 자료제공이 가능	• 홈페이지 상에 게재된 정보나 계획에 대한 질문, 의견
공청회	• 해당 계획 에 관한 의견을 공식적으로 제출할 수 있으므로 명확한 의견교환을 통해 대립의 논점을 확실히 파악할 수 있도록 운영의 묘를 살리는 것이 필요함	• 실질적인 의견교환 기능은 기대 못하지만 공식적으로 의견을 제시할 수 있는 기회이며 발언내용을 기록 공개함 • 공청회 개최 전까지 실질적인 대화가 힘들고 의문이 남아있는 경우에는 분규가 일어날 수 있음 • 발언시간, 기회의 공평성을 유지하는 운영	• 의견청취의 전제가 되는 정보의 개요를 재확인	• 계획에 관한 전반적인 의견

기법	개요	특징	제공정보	파악정보
오픈 하우스	• 판넬 전시나 팜플릿 등 자료를 배포하여 계획에 관한 자료를 제공 • 참가자는 담당행정책임자에게 질문을 할 수가 있고 의견카드나 설문조사 등에 의해 의견제출	• 담당자와 1:1로 대화가 가능하기 때문에 많은 사람 앞에서 발언하기 어려운 사람들의 참가를 유도할 수 있음 • 담당자는 참가자의 질문이나 의견에 관해 적절히 대응할 수 있도록 배치 • 개인사정에 맞게 참가할 수 있기 때문에 많은 사람의 참가가 가능함 • 도서관, 극장, 대형상점, 유원지, 역, 고속도로 휴게소 등 사람이 많이 모이는 곳에서 개최하면 효과적	• 계획의 진행, 일정 • 참가방법 • 사업의 개요 • 주제 • 개최까지 계획 • 검토의 경위 등	• 지역의 문제 및 고민, 관심 • 요구하는 주제 • 계획수립 절차의 개념과 진행에 관한 의견 • 개최에 따른 평가
워크샵	• 특정 과제에 대응하도록 그 과제에 관심 있는 사람들이 모여 공동작업이나 토론을 하는 것으로 소수(5-10인)의 그룹으로 나누어 실시	• 지역에 한정된 특정과제의 검토에 유효한 방법으로 구체적으로는 과제나 목적의 추출단계, 그리고 대안의 검토단계 등에 효과적이지만 그 후의 사업실시단계나 개통 후 관리 중에도 효과적인 기법임 • 참가자의 자발적인 운영을 통해 자유로운 토론이 될 수 있도록 여유 있는 운영	• 워크숍에서 다룰 과제에 관한 정보 • 운영방법이나 규칙에 관한 정보	• 설정한 과제에 대한 의견, 요망, 제안(의견이나 도면)
브리핑	• 계획에 이해관계를 갖고 있는 단체나 대표자 등에 대해 계획의 내용과 검토상황에 관한 최신의 정보를 제공하여 사실 확인을 하고 해당 정보에 관한 의견을 교환	• 일반적으로 행하고 있는 비공식적인 개별 설명회라고도 할 수 있지만 의도적으로 필요한 시기, 또는 대상자에게 실시하는 것이 특징 • 계획의 전 과정 중에서 단계가 완료, 특정 과제에 대한 해결책의 수립, 혹은 긴급한 설명(잘못된 정보의 유출 등)이 필요시 등 적당한 시기에 실시	• 계획 검토 절차에 관한 최신의 정확한 정보	• 제공한 정보에 관한 자발적인 반응이나 의견
태스크 포 스	• 특정과제에 대해 단시간에 대안을 모색하기 위한 회의 기법	• 특정과제에 대해 집중적이고 심도 있는 검토가 가능한 소수로 구성 • 대안(해결책)도출 기한을 미리 설정	• 특정 과제 정보	• 과제에 대한 대안 • 추가되는 과제
매스 미디어(TV, 라디오, 신문 등)	• 신문광고나 TV 프로를 통해 적극적이고 광범위한 정보를 제공	• 효과적인 정보제공이 가능하지만 비용이 많이 듦 • 계획의 단계 별로 기자 발표를 통해 특집프로나 기사, 신문광고 등을 통해 다양하고 광범위하게 효과적으로 전달할 수 있음	• 계획의 전반적인 내용이 대상이 되지만 사회의 반응을 얻기 위한 특정부문의 내용을 선별->사업의 효과, 필요성 등	

기법	개요	특징	제공정보	파악정보
정보안내센터	• 계획의 영향이 미치는 지역 내에 정보교환을 위한 시설을 상설하여 최신 정보를 제공하며 등의 의견을 직접 청취하는 기법	• 직접 얼굴을 마주보고 대응하기 때문에 감정적인 오해 등을 해소할 수 있음 • 행정에 따른 비용이 많이 들기 때문에 특정장소에 설치하거나 온라인 서비스나 핫라인 등과 같은 타 기법과 병용하는 것이 필요함	• 모든 홍보자료의 비치, 계획에 관한 기초적이며 기술적인 정보 • 영상을 활용하거나 모형, 시뮬레이터에 의한 현장감 있는 사업 정보	• 제공한 정보에 대한 질문, 의견 • 계획전반에 관한 의견을 파악
홍보자료	• 사업에 관한 정보를 사진 등으로 설명한 자료 • 팸플릿, 지역신문, 뉴스레터, AV 등	• 사업의 규모, 특성 등을 고려하여 제공 범위를 설정한 후 수단을 선정 • 정보제공이 주목적이지만 팜플릿이나 지역신문 등 종이매체에 의견을 제출할 수 있는 회신 엽서를 첨부하여 직접적인 의견의 수집이 가능	• 사업에 관한 일반적인 내용에서부터 전문적인 내용까지 사업의 검토단계 별로 게재하여 제공	• 제공한 정보에 대한 질문, 의견 • 계획전반에 관한 의견을 파악
참가유도 기법				
이벤트	• 계획에 관련된 주제로 심포지엄, 현지 견학회, 전시회 등과 같은 참가 이벤트를 개최	• 많은 사람을 모을 수 있고 언론을 통한 홍보가 쉽기 때문에 이벤트가 열리는 회장 밖에서도 효과를 기대할 수 있음	• 계획의 목적, 수립절차 등 • 계획의 결정 전후에 계획안의 개요와 결정에 이르기까지의 경위 등	• 의견카드 등을 통해 이벤트에 관한 감상이나 계획 전반에 관한 의견

자료 : USDOT(2002), "Public Involvement Techniques for Transportation Decision Making".

3. PI의 효과

○ PI의 기대효과는 정책 및 계획의 수립 및 집행과정의 투명성과 공정성을 제고함으로서 관계자간에 정책을 공유하여 지역사회의 가치관을 반영한 계획이 가능하며, 절차의 정당성을 확립하여 효율적인 정책의 입안 및 사업을 집행함으로써 계획의 질을 높일 수 있음

○ 또한 행정에 대한 신뢰성이 증대되어 국민의 신뢰를 얻는 행정체계가 구축되어 설명책임을 수행함으로서 최종적으로는 국민의 이해와 협조를 통해 장기적인 갈등에 따른 사회적 손실을 줄일 수 있음

○ 특히 신뢰의 구축은 지금까지 국가 및 행정과 국민 간의 불신감이 만연하여 발생한 막대한 사회 경제적 손실을 생각하면 PI에 의한 가장 큰 효과라고 할 수 있음

○ 그리고 이러한 신뢰는 관계자가 서로 충분하고 올바른 정보를 공유해야만 가능하고 단지 사업의 수행만을 위한 정보공개행위(형식적인 공청회나 주민설명회)로는 진정한 신뢰감이 구축될 수 없고 상대를 배려하고 이해하는 양 방향 커뮤니케이션을 통한 성의 있고 잘못을 인정할 줄 알면서 사업에 관한 모든 정보를 제공하고자 하는 성실한 자세가 필요함

○ 국민 등 모든 관계자의 찬성과 반대로 표출되는 의견에 내재되어있는 관심을 도출해 냄으로서 적절한 대응(의견반영, 반대의견의 설득 등)이 가능함

○ 예를 들어 반대의견에 내재되어있는 관심에는 국민이 생각하는 사업에 대한 본질적인 면(사업의 객관적인 필요성, 이용효과, 환경에 대한 영향 등에 관한 솔직한 의견), 절차에 대한 불만과 괴리(사업계획의 수립과 추진상의 절차의 불투명성, 비합리성, 비효율성 등에 관한 불만), 심리적인 면(의견제시 기회에서 배제, 제시된 의견에 대한 부족한 설명, 주변과의 관계를 유지하기 위해 표출되는 감성적인 태도 등)이 잠재되어있어 찬성(자신한테 득이 되는 경우)보다는 복잡한 면을 보이고 있기 때문에 적합한 PI 기법을 적절히 채택할 수 있어야 함

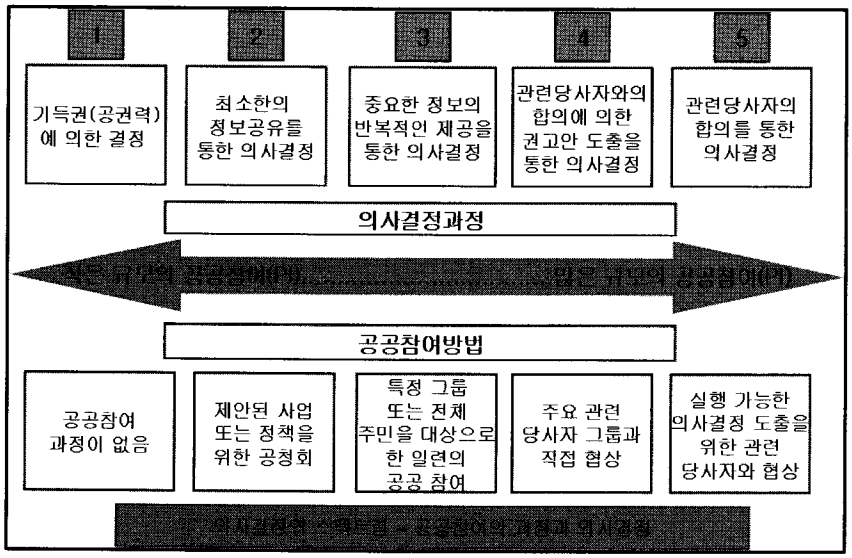
○ 한편 PI 실천 시 주의할 점은 다음과 같음

- 대중연합적인 계획이 되거나 검토기간이 장기화되어서는 안됨
- 광범위하게 영향이 미치는 사업의 경우 PI의 대상도 광범위하고 이해 및 관심의 종류, 내용이 다양하기 때문에 모든 관계자의 의견이나 요구를 계획에 반영하는 것은 불가능
- 계획에 대한 결정을 내리기 전에 많은 의견을 듣고 다양한 의견이 있다는 것을 충분히 인식
- 반영할 수 있는 내용과 할 수 없는 내용에 대한 설명을 충분히 실시

○ 이러한 주의사항을 고려함으로서 계획이나 사업의 진행을 가로막는 불신감을 최소화할 수 있고 합의를 도출할 수 있는 절차를 개선하는 데 PI의 진정한 목적이 있다는 점을 참가자가 공유하여야 원활한 진행과 기대했던 효과를 얻을 수 있음

4. PI 의사결정의 스펙트럼

○ PI 의사결정에 관한 스펙트럼은 <그림 3-1>와 같이 의사결정과정과 공공참여 방법에 따라 5단계로 구분됨



<그림 3-1> PI 의사결정의 스펙트럼

- 기득권에 의한 의사결정 : 정부기관(개인, 위원회, 협회 등)을 기본으로 한 기득권적 의사결정 방법에 해당되는 것으로 일상적인 절차를 이용하여 사업추진 측면에서는 효율적이지만 토론의 과정이 없기 때문에 공권력의 불신을 초래하거나 또 다른 혼란을 불러올 수 있음
- 최소한의 정보공유를 통한 의사결정 : 공청회 또는 주기적 접촉하여 주민의견을 청취하는 방벙으로 최소한의 의견청취를 위한 요건(시간, 장소와 고지 방법 등)을 규정화되어 있으나, 실질적인 의사결정은 정부기관에서 실시
- 중요한 정보의 반복적인 제공을 통한 의사결정 : 정부기관에 의한 일방적인 정보의 전달이 반복적으로 이루어지는 과정으로 공공과 적절한 관계 형성이 미흡하여 신뢰형성을 위한 의사소통 교육이 필요
- 관련당사자와 합의에 의한 권고안 토출을 통한 의사결정 : 주요 의사결정 이전에 주민과 의미 있는 의사교환이 이루어지는 과정으로 주요 정보에 대해 의사결정자들에게 쌍방향 의사소통 가능

- 관련 당사자 합의를 통한 의사결정 : 관련 당사자들이 정부에 의견을 제시하나 비전문가에 의한 정보의 제공이므로 정부 측에서는 관련 당사자 의견들을 보다 구체화 하고, 그에 따른 문제를 해결하는 것으로 각 과정에서 소요 예산과 시간 등을 결정해야 함

제2절 미 국

1. 법적 근거

○ PI는 주민과 정부 사이의 쌍방향 의사소통의 과정으로 정부는 관련된 정보를 제공하고, 주요한 의사결정과정에 주민을 참여시키는 것으로 최근 미국에서는 교통 부문의 의사결정과정에 운영하고 있는 제도로 이와 관련된 법적 근거는 다음과 같음

- 미국의 도로사업 PI제도에 관한 법적근거는 교통체계효율화법(ISTEA; Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)과 교통균형화법(TEA-21; Transportation Equity Act for the 21st Century)에 있음
- PI의 기술적 지침서(Public involvement techniques for transportation decision-making)는 FHWA(Federal Highway Administraion)과 FTA(Federal Transit Administration)가 제정한 법령에 규정되어 있으며, PI실시의 법적근거는 연방환경정책법(NEPA)과 관련된 연방규칙(CFR)에 규정되어져 있음

2. 도로계획제도와 PI

가. 도로계획결정 제도

○ 미국의 도로계획결정 제도는 교통계획단계와 사업화단계로 크게 구별되며 사업화단계에서 대체안을 비교하고 노선을 선정해 시설계획을 세우고 있으며 구상단계와 계획단계를 포함한 사업화단계에서 PI는 연방환경정책법(NEPA: National Environmental Policy Act)과 관련된 연방규칙(CFR: Code of Federal Regulations)에서 기본적 요건이 정해져 있음

○ 기본적인 PI방법은 "PI방법에 관한 매뉴얼(연방정부 감수)"에 따라 지도하며 각 주(州) 교통부는 연방의 지원사업에 대해서 합중국 법전 및 연방규칙과 주(州)가 만든 PI제도와 연용 지침을 만들어 PI를 실시하고 있음

<표 3-3> 연방환경정책법(NEPA)에 의거한 환경영향평가절차의 PI에 관한 규정

NEPA 프로세스의 PI에 관한 규정		근거
방침	• 인적, 사회적 환경에 영향을 미치는 계획내용을 결정할 때에는 PI를 장려, 촉진	40CFR1500.2
환경영향 계획의 준비	• 환경영향평가를 준비하기 위해서는 가급적 환경과 관련된 행정기관과 주민을 참여	40CFR1501.4(b)
검토범위 결정	• 검토범위의 결정은 영향을 받는 각 연방기관, 지방공공단체의 참여를 장려	40CFR1501.7(a)(1)
의견파악 및 의견에 대한 대응	• 환경영향평가서의 안에 관해 각 관련연방기관, 주, 지방공공단체, 영향 및 가능성이 있는 인디언부족, 일반시민 등으로부터 의견을 요구함	40CFR1503.1(a)
	• 각 주체들은 최종적인 계획결정이 이루어지기 전에 의견을 말할 기회를 요구할 수 있음	
	• 각 연방기관은 소관 범위 내에서 평가서에 대해서 의견을 제시하여야 함	40CFR1503.2
	• 의견은 가급적 명확해야 함	40CFR1503.3(a)
	• 정부기관은 각 의견에 대해서 다음 중 한 가지 이상의 방법으로 답변해야 함 (1) 계획안의 수정 (2) 새로운 대체안의 작성 및 평가 (3) 분석의 추가, 확충, 수정 (4) 사안에 의거한 수정 (1)~(4)에 대한 대책을 세우지 않은 이유를 설명	40CFR1503.4(a)
기본적인 홍보실시	• 정부기관은 다음과 같은 항목을 실시할 것 (1) NEPA프로세스에 근거한 PI (2) NEPA프로세스 중 공청회에 관한 공시 및 환경관련문서 공시 (가) 희망하는 개인 및 기관에는 우편으로 공시 (나) 국가적 영향이 있을 경우에는 관보에 게재하고 관련 국가기관에 우편으로 공시 (다) 특별히 영향을 받는 지역은 다음과 같은 방법으로 공시 ① 주(州) 및 광역적인 정보제공센터에 통지 ② 영향을 받을 가능성이 있는 인디언 부족에 통지 ③ 주(州)의 환경영향평가법에 근거한 공시 ④ 신문에 게재	

NEPA 프로세스의 PI에 관한 규정		근거
기본적인 홍보실시	⑤ 기타 지역 미디어를 통해 통지 ⑥ 영향을 미칠 가능성이 있는 조직에 통지 ⑦ 뉴스레터 발행 ⑧ 다이렉트 메일로 통지 ⑨ 각 세대 우편함을 통해 통지 (3) 아래 기준에 해당하는 경우나 대상사업별 법적요건에 해당하는 경우에는 공청회를 개최하거나 후원할 것 (가) 계획안을 제안하여 환경문제를 제기하거나 공청회 개최에 대한 관심이 높은 경우 (나) 기타 정부기관으로부터 공청회를 개최해달라는 요청이 있는 경우 (4) 주민들로부터 적절한 정보를 요청받을 것 (5) 관심이 있는 사람들이 어디서 정보를 제공받을 수 있는지 NEPA 프로세스로 설명할 것 (6) 정보공개법에 준거	
제안받은 계획안을 포함한 대체안의 제시	(1) 계획안과 대체안에 대한 환경영향평가를 제시함으로써 논점을 명확히 하고 계획 결정자 및 주민은 여러 안 중에서 선택할 때 명확한 근거를 제시해야 함 (2) 정부기관은 다음과 같은 사항을 요구 (가) 합리적인 모든 대체안에 대해 엄밀한 조사와 객관적인 평가를 하고, 상세 조사에서 제외된 대체안에 대해서는 제외한 이유를 간단히 제시할 것 (나) 장점을 비교 평가할 수 있도록 계획안을 포함한 모든 대체안에 대해서 충분히 검토할 것 (다) 담당기관의 소장 외라도 합리적인 대체안은 포함할 것 (라) '아무 것도 하지 않는 안'을 포함할 것 (마) 환경영향평가서안 중 정부기관이 추천하는 1개 또는 여러 안을 정하고, 다른 법에 따라 추천안을 정하는 것이 금지되어 있지 않으면 최종적인 환경영향평가서에서는 추천하는 안을 정할 것 (바) 계획안 및 대체안에 포함되지 않은 대체조치를 포함할 것	

3. 인디애나주 교통부의 PI 핸드북 목차

- ○ 인디애나주 교통부(INDOT)의 PI 매뉴얼은 총 3 부로 구성되었으며, 제1부는 PI 절차, 제2부는 PI 핸드북 구성. 그 중 이 절은 PI 핸드북에 대해서 만 언급하고자 함
- ○ 핸드북은 제1부 절차의 보조적 기능을 하는 것으로 법, 규정 그리고 INDOT의 정책을 반영하여 PI의 기본적인 요구사항을 반영. 따라서 핸드북은 INDOT에 의해 적용되는 PI의 접근과 방법에 대해 어떻게 할 것인가에 대한 가이드라인을 제시하고 있음
- ○ 이 핸드북은 연방정부의 『교통부문의 의사결정에서의 PI 기법 (Techniques for Public Involvement in Transportation Decision Making)』과 각 주 정부 (오하이오, 캔서스, 플로리다, 뉴욕, 콜로라도, 팬실베니아, 아이다호, 미네소타 등)에서 개발된 기본적인 아이디어를 활용함

<표 3-4> 인디애나주 교통부의 PI 핸드북 목차

제1장 매뉴얼 소개
- 왜 PI를 실시하는가?
- PI의 기본
- 매뉴얼의 구성

제2장 PI 계획
- PI 계획은 무엇인가?
- PI 수준의 결정
- 언제 PI 계획을 준비할 것인가?
- 어떻게 PI 계획을 준비할 것인가?
- PI 계획의 전형적인 요소
- PI 계획의 활용

제3장 주민의 구분과 접촉 대상의 선정
- 주민과 이해관계자의 분류
- 이해관계자를 구분하는 방법
- 접촉대상의 선정
- 주빈 접촉 프로그램의 개발

제4장 주민과의 의사소통
- 주민과 의사소통의 목적
- 의사소통의 다양한 방법과 도구들
- 인쇄물의 종류
- 메일링 리스트의 활용과 개발
- 웹사이트

- 정보의 저장
- 정보의 고지
- 핫라인 전화
- 언론매체의 활용 전략
- 개별 접촉 및 소그룹 미팅
- 그룹 미팅에서의 발표와 참석자 선정
- 공개 회합
- 기타 의사소통 방법들

제5장 미확인 또는 회합 참여 불편한 개인 및 단체의 포함
- 장애자를 참석시키는 방법
- 환경요인의 판단
- 환경요인의 판단에 있어 PI의 역할
- PI 접근에 대한 정교화
- 커뮤니티에 미치는 영향의 분석
- 장애인 및 소수자의 참여로 인한 장애 극복
- 문서화

제6장 공공회합 및 공청회
- 공공회합 / 공청회
- 회함에서 발생하는 갈등의 관리
- 공공 회합의 종류
- 회합의 종류에 따른 활용 방안

제7장 주민 의견의 반영 절차
- 주요의견으로 집중
- 의견을 유도하는 방법
- 주요의견의 DB화
- 의사결정자에게 보고
- 의견의 피드백
- 주민에게 의견 공람

제8장 커뮤니티 자문위원회의 활용
- 자문위원회의 역할 및 정의
- 자문위원회의 활동
- 자문위원의 숙지사항
- 자문위원의 선정
- 자문위원회의 성공요소
- 자문위원회 운영 가이드라인

제9장 PI의 통제 및 평가
- 통제 방법
- 평가를 위한 성과측정 기준
- 활동의 개선을 위한 평가방법
- PI 기법의 피드백을 위한 조사

제10장 PI 과정의 문서화

제3절 일본

1. 도입 배경 및 공공사업에 관한 제도

가. 도입배경

- ○ 일본도 유럽, 미국의 움직임에 보조를 맞추기 위해 1997년부터 사회자본 정비 상위계획 및 정책에 환경에 대한 배려를 철저히 하기 위한 전략적 환경영향평가의 조기 제도화를 위한 조사와 연구를 추진하였고 제도화를 빨리 실시하기 위한 준비를 시작하여 2000년에는 환경기본계획에 이러한 전략적 환경영향평가에 관한 내용을 포함시킴
- ○ 그리고 공공사업 분야에 대한 PI의 중요성 및 인식이 높아지고 사업시행 과정에서 실시되는 환경영향평가와 토지수용과 같은 관계 법령에 PI의 절차를 기술하였고 2003년에는 국토교통성 관할 공공사업 전체를 대상으로 PI 실시 절차에 관한 지침이 수립됨

나. 법적 근거

- ○ 도로사업의 PI는 상세계획 단계에서 실시하도록 도시계획법과 환경영향평가법에 규정되어져 있으나, 실제 도로사업의 PI실시는 사업의 구상단계에서부터 실시하고 있고, 이때 "구상단계에 있어서 시민참가형 도로계획 절차의 지침 (국토교통성 도로국, 2005. 9)"에 근거하여 실시
- ○ 그러나 본 지침은 전국 도로사업의 계획에 획일적으로 적용하는 것이 아니라 도로사업의 특성을 고려하여 유연하고 탄력적으로 운영하고 있음
- ○ 또한 본 지침에는 다음과 같은 도로사업의 계획에 적용하고 있음
  - 환경영향평가법 제2조 제2항 규정에 따라 제1종 도로사업의 계획
  - 도로관리자가 본 지침 적용이 적당하다고 인정하는 도로계획

다. 공공사업 전반에 관한 제도

(1) 환경영향평가법: 1997년 6월에 제정

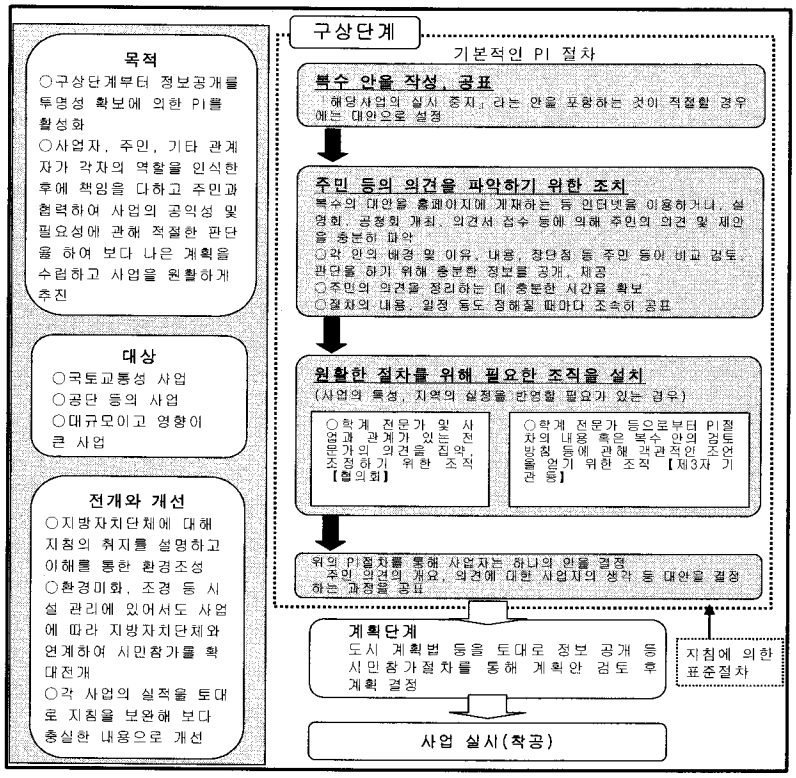
○ 실시 요강과 같은 행정조치를 통해 운영되었던 일정 규모 이상의 공공사업을 실시할 경우 환경에 미치는 영향을 조사, 예측, 평가하도록 한 기존 절차를 법체계로 정비한 것으로 전에는 사업자가 조사, 예측, 평가작업을 끝낸 후 사업 준비 보고서를 통해 처음으로 공개되었었지만 평가작업을 시작하기 전에 사업의 개요와 환경영향평가의 내용을 공개하고 이에 관해서 시민, 전문가, 행정 등 외부 관계자의 의견을 청취하여 평가결과를 요약하도록 한 스코핑 절차라고 하는 방법이 도입

(2) 토지 수용법

○ 1951년에 제정되고 1967년에 전반적으로 개정되어 운용되어 왔지만 사회경제 여건의 변화 및 공공사업에 대한 국민들의 이해를 촉진하고 원활하며 효율적인 사업의 실시, 순환 형 사회의 형성 등과 같이 새로운 과제에 대응하기 위해 2001년에 근본적인 개정을 실시. 이 개정법에는 사업자에 의한 사전 설명회 및 공청회 개최를 의무화하고 제3자 기관의 의견청취, 사업승인 이유의 공표 등을 규정

(3) 국토교통성 관할 공공사업 구상단계에서의 PI 실시 지침(2003년 제정)

○ 이전에는 도시계획법 등과 같은 법령에서 사업의 계획안에 관해 정보공개, PI를 적극적으로 실시하도록 하였고 그 밖의 도로행정 분야에 대해서도 시범적으로 사업의 구상단계에 PI의 절차를 정하는 등 선도적으로 실시하여 왔음. 그렇지만 앞으로 사회자본을 보다 원활하고 효율적으로 정비하기 위해서는 사업 실시과정의 투명성, 공정성을 확보하여 시민 등의 이해와 협력을 얻을 수 있도록 사업 규모나 영향 범위의 크기에 불구하고 시민의 적극적인 참가를 추진할 필요성이 커져 <그림 3-2>와 같은 표준적인 PI 절차를 제정



<그림 3-2> 공공사업의 구상단계에서 실시하는 PI절차

(4) 「사회자본정비 중점기본법」·「사회자본정비 중점계획」

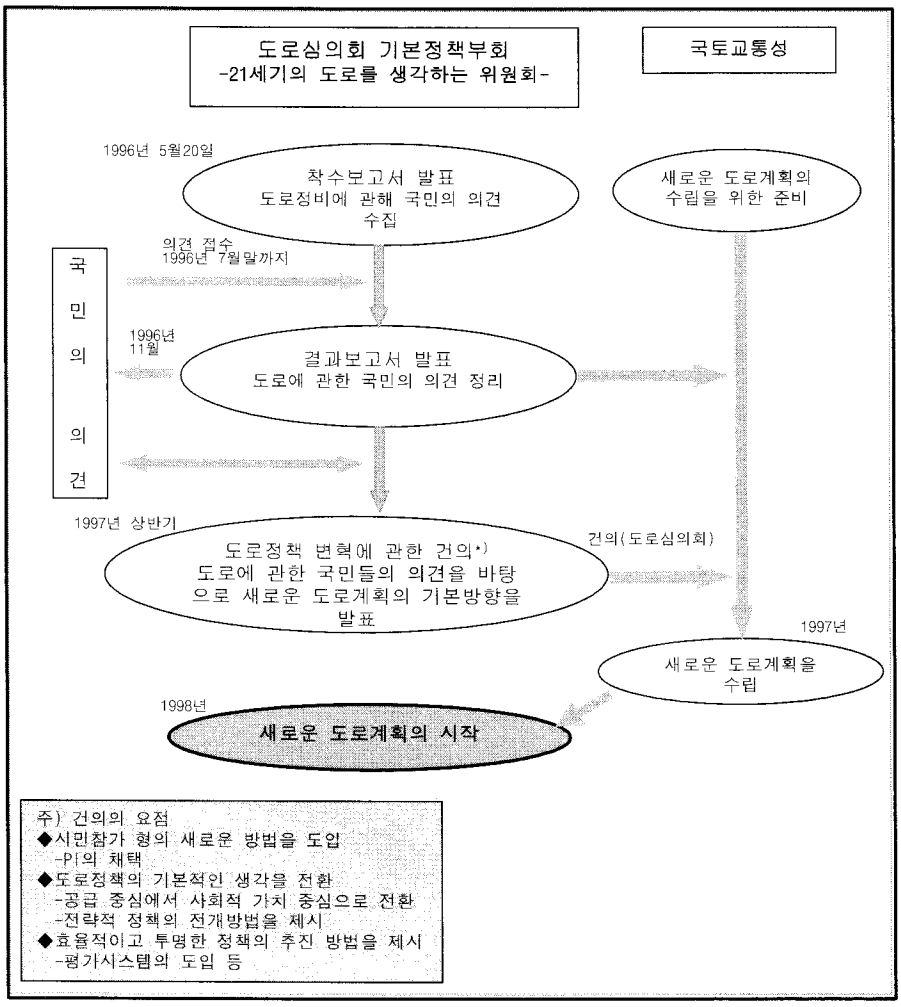
○ 2003년3월에 제정된 「사회자본정비 중점기본법」과 이 법을 토대로 10월에 수립된 「사회자본정비 중점계획」에는 계획수립에 관한 과정을 공개하도록 한 내용을 포함. 이에 따라 확실히 PI를 도입할 수 있도록 사회자본정비 전체의 법체계를 수립

2. PI 형 도로계획 수립 절차

○ 일본의 도로행정 분야에서는 1997년에 도로심의회에서 PI를 건의한 후 본격적인 도입을 위한 검토가 시작되었고 특히 2003년 이후에는 유럽 미국 각국의 전략적 환경영향평가의 동향을 참고로 제도화를 향한 검토가 시작되었고 2002년 8월에는 「PI형 도로계획 수립지침」을 제정

가. 도로심의회의 PI 도입 건의안

○ 도로심의회란 장래에 필요한 도로를 위한 정책의 전환을 제안하는 등 일본의 도로정책에 관한 정부의 자문기관으로서 지난 1996년에 도로정비 5개년 계획의 수립 시 처음으로 국민의견을 수렴하는 방식을 채택하여 PI의 시험적인 도입을 통해 계획 수립의 새로운 전기를 마련



<그림 3-3> 5개년 계획 수립의 PI도입 과정

나. PI형 도로계획 수립지침의 제도화를 위한 동향

○ 2001년에 도로사업 계획을 원활히 수립하기 위한 합의형성을 할 수 있는 방안을 검토하기 위해 국토교통성은 「도로계획 합의형성 연구회」를 발족하여 도로계획수립시 구상단계에서부터 검토해야 할 다음과 같은 사항을 건의

- 구상단계의 위상을 명확화
- 구상단계에 PI절차를 도입
- 구상단계에 계획의 수정을 위한 절차를 명확히 설정

○ 또한 이 건의를 바탕으로 2002년에 국토교통성에서 PI형 도로계획의 수립 지침을 작성하였고 이 지침 속에 PI의 기본적인 틀과 절차, 구체적인 기법, 평가 항목 등을 명기함

3. PI형 도로계획 수립지침의 개요

가. 목적

○ 간선도로 등과 같은 광역적이고 기간적인 시설을 정비할 경우에는 영향범위가 넓고 수혜·피해자들의 가치관이 다양하기 때문에 사업이 분쟁에 빠지거나 장기화되는 경우가 많음

○ 당초에는 공익적인 시점에서 국가(지자체도 포함)가 계획의 구상을 검토하고 도시계획이나 환경영향평가의 절차를 거쳐 도로계획을 결정하는 것이 일반적이었고 이 도시계획이나 환경영향평가 등의 계획단계 절차에는 시민에게 정보를 제공하고 의견을 듣는 과정(공청회)이 있었음

○ 한편 계획안의 전제로 되어있는 계획의 구상에 관해서는 지금까지 거의 모든 경우에 행정 내부에서 검토되어 왔기 때문에 시민에게 정보를 제공하고 의견을 듣는 기회가 없고 또한 판단 근거가 객관적으로 명확하지 못했으며 그 때문에 계획의 구상내용은 시민에게 투명성이나 객관성이 결여되어 있다는 인상을 줌

○ 또한 계획단계에서 시민에게 정보를 제공하거나 의견을 들을 때 사업의 필요성 및 계획의 타당성 등 공익성에 관한 과제로부터 환경 영향의 경감이나 토지이용을 조정하는 등 시민의 이해관계를 조정하는 데 필요한 과제, 그리고 시민의 의견을 계획에 반영하는 방법 등 절차에 관한 과제 등이 한꺼번에 제기되어 논의가 혼란 상태에 빠지고 계획의 결정이 늦어지는 요인의 하나로 되고 있었음

○ 그렇기 때문에 도로사업에서는 계획의 내용은 물론이고 결정과정에 대해서도 개선의 필요성이 커져 PI형 도로계획의 수립지침의 목적을 다음과 같이 설정

- 계획의 초기단계에서 PI를 도입하여 계획 결정 과정의 투명성과 객관성을 제고하여 공정한 판단을 할 것
- 도로계획에 시민 등의 의견을 반영할 수 있는 절차를 정하고 보다 나은 계획을 수립하도록 할 것
- 공익적인 시점으로 계획의 필요성에 대한 판단을 한 후에 공익성과 시민 등의 이해를 조정하는 단계적인 절차를 구축하여 계획의 결정절차를 효율적으로 진행할 것

나. 내용

○ PI형 도로계획 수립지침은 도로관리자가 공식적으로 계획을 결정하는 절차(계획 결정과정)에서부터 각 단계의 결정에 이르는 계획을 검토하는 절차(개략계획 검토과정) 및 각 검토단계의 PI 실시절차(구상단계의 PI 과정)까지 도로계획의 전 과정을 대상으로 함

(1) 계획 결정 과정

○ 대상 도로에 관한 필요성의 검토로부터 계획의 성숙도를 높여 개략계획의 결정을 거쳐 도시계획 결정에 이르기까지 일련의 도로계획을 수립하는 과정을 말함. 이 과정에는 구상단계와 계획단계로 구성되어 있음.

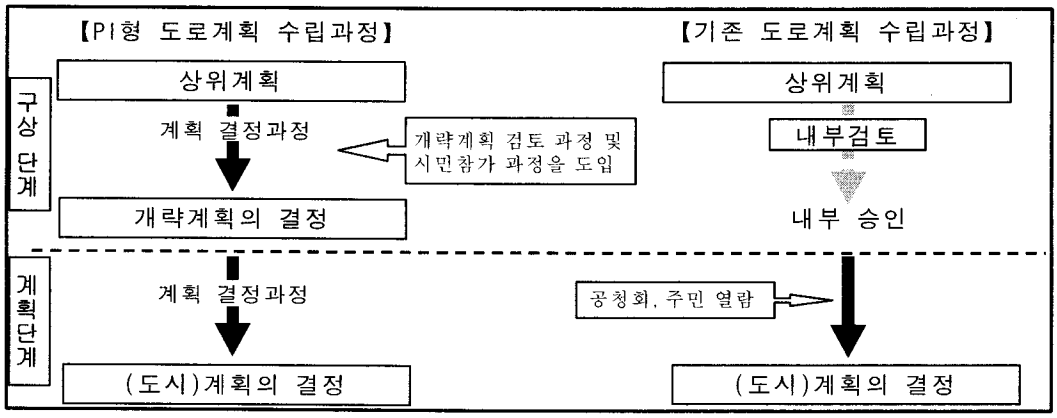
- 구상단계: 해당계획의 필요성 검토에서부터 폭 넓은 선택 대안으로부터 후보 안인 개략적인 노선을 선정하는 개략계획을 결정할 때까지의 단계
- 계획단계: 개략계획을 결정한 후 해당계획에 의한 공공의 이익과 시민 등의 권리를 조정하여 사업 실시의 전제가 되는 계획을 결정하는 단계(도시계획을 결정하는 경우에는 「도시계획」)

(2) 개략계획 검토 과정

○ 도로관리자가 「과제와 목적의 설정」, 「대안과 평가항목의 설정」, 「대안의 비교평가」를 통해 검토 안을 정리하고 그것을 PI 과정에서 자문을 실시하여 도로관리자가 개략계획을 결정할 때 배려해야 할 사항을 정리할 때까지의 과정을 말함

(3) 구상단계의 PI 과정

○ 개략계획의 결정까지 절차의 투명성, 객관성을 향상하고 공정성의 확보를 목적으로 하며 검토 안에 관한 「고지」, 「의견파악 및 공표」, 「심의」, 「보고」를 통해 시민 등의 의견을 개략계획에 반영시키는 일련의 과정을 말함



<그림 3-4> 도시계획 결정 시 기존과정과 PI도입에 따른 과정의 비교

○ 계획 결정과정을 단계적으로 구성하는 이유는 본래 구상단계에서 공익적인 관점에 따라 논의되어야 할 필요성과 계획 단계에서의 지역적인 이해조정이 분리되어야 하지만 지금까지는 동시에 진행되는 경우가 많아 조정에 많은 시간이 필요하였기 때문에 각 단계의 논점을 보다 중점적이고 원활한 토론을 추진할 수 있도록 단계 별로 목적과 결정 항목을 명확히 설정해야 할 필요가 있었기 때문

○ 다음은 PI형 도로계획에서 가장 핵심적인 활동인 개략계획의 개요임. 이 개략계획의 검토 방법에 대해서는 '다. 개략계획의 검토방법'에서 구체적으로 설명

(4) 개략계획

○ 개략계획이란 구상단계에서 공익성이라는 관점으로부터 도로관리자가 아래에 기술한 항목을 결정하는 단계로 계획단계 중에서 기본적인 검토 활동을 말함

(가) 결정항목

- 시점과 종점
- 도로의 유형(고속 자동차 국도, 국도, 지방도 등)
- 도로의 제원: 차로 수, 설계 속도 등
- 구상 노선(약 1/25,000~1/50,000, 250m~1km정도의 노선대를 설정)
- 주요 연결도로 및 도로구조(고가, 평면, 지하 등을 구별)
- 그 밖의 필요한 사항: 도로변 지역의 조건, 교통관리 등

(나) 결정에 따른 효력

○ 개략계획에서는 상세한 계획이 아니기 때문에 사유재산권을 제한하는 등과 같은 효력이 발생하지는 않지만 이 결정에 따라 계획의 필요성과 타당성을 판단하기 때문에 다음 계획단계로 진행하는 것이 타당하다고 평가된 것으로 볼 수 있음

(다) 결정할 때 고려할 사항

- 국가와 지방자치단체의 정책(장기계획) 간 정합성
- 검토원안의 비교검토 결과
  · 계획의 기술적인 과제와 해결책의 검토 결과

· 예상되는 정비효과 및 사업에 의한 영향과 대책: 교통, 환경, 지역 정비, 경제 등의 관점에서 검토. 또한 개략계획으로서의 타당성을 검토 가능한 조사 결과를 이용한 분석.

- 시민 및 지방자치단체의 의견

(라) 결정된 개략계획의 취급

○ 결정된 개략계획은 도로관리자가 공표. 이 경우에 도로관리자는 결정권자, 결정일, 계획의 목적을 명확히 하고 결정한 근거를 함께 제시. 또한 개략계획의 구간이 도시계획 구역 내에 있는 경우에는 필요에 따라 도시계획 결정권자와 함께 각 도시계획 구역에서의 정비, 개발, 그리고 보전 방침(도시계획 구역 마스터 플랜)에 포함시키는 등 필요한 조치를 행함

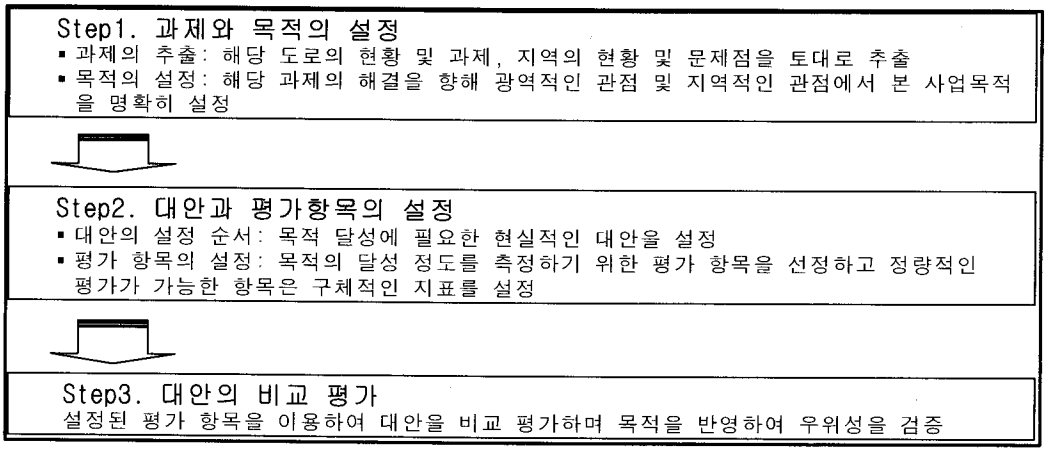
(5) PI형 도로계획 수립 지침의 적용 사업

○ 본 지침을 적용해야만 하는 사업은 다음과 같음

- 구상단계에 있는 모든 고규격 간선도로사업(기본적으로 고속도로).
- 구상단계에서 PI형 도로계획 수립 지침을 적용하는 것이 필요하다고 도로관리자가 인정한 사업
- 도시계획 결정이 되었지만 시민 등의 반대에 의해 사업이 중지되어 있는 대규모 사업에 대해 지금까지의 경위를 바탕으로 이 PI형 도로계획 수립지침을 적용하는 것이 필요하다고 도로관리자가 인정한 사업

다. 개략계획의 검토방법

(1) 개략계획의 검토순서: 검토에 필요한 계획 원안



<그림 3-5> 개략계획의 검토순서

(2) 평가의 관점

○ 평가의 기본적인 요소로는 우선 사업의 목적 달성 정도를 측정하기 위한 항목은 목적의 특성을 정확히 나타낼 수 있고 가능한 한 국민 등이 알기 쉬운 형태로 나타냄. 또한 사업 실시에 따른 영향을 나타내는 평가항목에 대해서는 특정 항목에 치우치지 않도록 하고 종합적인 판단에 도움이 될 수 있도록 함. 평가항목 별 관점은 다음과 같음

- 교통 서비스에의 영향: 속도나 안전과 같은 서비스 수준의 변화를 명시
- 자연환경, 지구환경, 그리고 생활환경에 미치는 영향: CO2, NO2, SPM 등의 배출량, 소음레벨, 경관, 생태계에 대한 영향, 주택지 및 주변 공익 시설 등으로부터 이격 거리 등
- 토지이용 및 시가지 정비에 미치는 영향: 지역의 교류와 농업적인 토지 이용에 대한 영향과 함께 방재, 시가지의 활성화에 대한 공헌도, 도로변 상업시설에 대한 영향 등
- 사회경제에 미치는 영향: 사업의 비용 편익 비, 지역 활성화 및 도시재생에 대한 효과, 대규모 개발에 대한 공헌도 등

○ 평가항목은 원칙적으로 문헌 등을 통한 조사 결과를 토대로 비교 우위성이 검토 가능한 정도의 정확도를 유지하도록 하면서 정량적인 결과를 이용하는 것이 바람 직 하지만 필요에 따라서는 정성적인 방법도 채택하도록 하였음

(3) PI에 참가하는 관계 행정기관의 역할

○ 일반적으로 PI에 참가하는 관계자들 특히 시민 등과 같은 도로의 이용자는 자신들에게 미치는 직접적인 영향에 따라 관심의 정도에 차이를 보이고 있음. 이에 대해 해당계획의 관계 지방자치단체는 지역대표 때로는 도로관리자(일본의 경우는 도로구분에 따라 관리주체가 다르게 설정되어 있어 지방자치단체와 도로관리자가 일치하지 않는 경우가 많음)와의 협의 및 조정을 하며 지역시민이 PI 참가에 필요한 절차나 방법에 대한 지원과 협력을 하는 입장임.

○ 또한 복수의 지방자치단체에 걸친 광역적인 도로계획인 경우에는 각 지방자치단체의 의견을 배려해 조정할 필요가 있으며 이렇듯 관계 행정기관은 자신의 의견을 계획에 반영하는 한편 도로변 시민을 비롯한 이용자, 다른 구간의 행정관계자 등의 의견을 듣고 배려하며 조정해야 하는 역할을 하여야 함

(4) PI의 실시 절차

○ 일반적으로 PI는 검토에 필요한 계획원안을 가지고 다음과 같은 과정을 거쳐 실시하고 있음

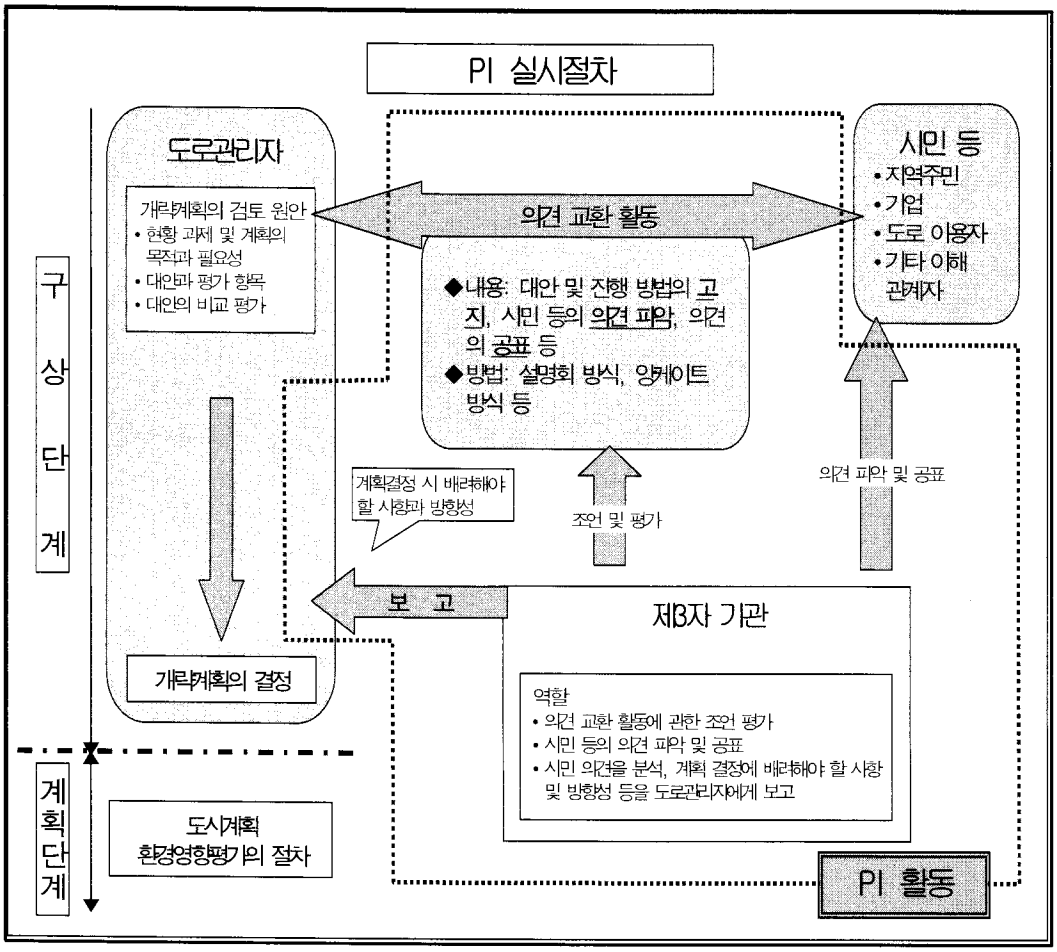
- 고지: 관계 행정기관이 시민 등에게 적절한 방법을 통해 개략계획의 검토 원안을 제시하고 시민들의 의견을 파악하기 위한 PI 및 진행 방법에 대해 고지
- 의견 파악 및 공표: 관계 행정기관 혹은 제3자 기관[1]은 공청회 등 적절한 방법을 통해 시민들의 의견을 파악하고 공표
- 심의: 제3자 기관 등은 시민들의 의견을 모아 분석하고 그 결과를 토대로 계획의 필요성 등에 대해 심의를 행하여 도로관리자가 개략계획을 결정할 때 배려해야 할 사항 등을 정리
- 보고: 제3자 기관 등은 심의를 통해 정리한 도로관리자가 개략계획을 결정할 때 배려해야 할 사항을 도로관리자에게 보고

---

1) 제3자 기관

1. 역할: PI의 투명성, 객관성, 공정성을 확보하기 위해 다음 기능의 일부 혹은 전부를 수행.
   - PI의 진행, 제시된 정보의 내용 과 질, 자의성 등에 관한 조언과 평가
   - 특히 투명성, 객관성, 공정성이 요구될 경우에는 행정 기관 대신 시민들의 의견 파악 및 공표를 대행
   - 개략 계획에 배려해야 할 시민들의 의견에 관해 행정 기관을 대신하여 공정한 관점에서 정리, 분석하고 그 사항들을 도로관리자에게 보고
2. 설치 및 구성
   - 도로관리자가 설치하고 구성위원은 관계 행정 기관에서 선정하고 도로관리자가 위임.
   - 구성위원은 대학교수 등과 같은 중립적인 입장의 전문가로 하는 것을 원칙으로 함.
3. 형태
   - 위원회 방식: 대학교수, 시민단체, 이용자 대표, 관계 행정기관 등이 참가.
   - 협의회 방식: 시민대표 및 이용자 대표, 관계 행정기관이 참가.
   - 평가위원회 방식: 대학교수 등 전문가 등만 참가

○ 이와 같은 절차를 통한 PI는 불필요하고 무의미한 토론을 방지하기 위해서 고지부터 보고까지 필요한 기간을 약 반년에서 1년 정도로 설정하는 등 시간관리를 하도록 하고 있음



<그림 3-6> PI의 실시 절차

4. PI 교육 제도

가. 교육목적

○ PI의 본질적인 의미를 이해하고 PI를 실시하는 데 필요한 커뮤니케이션이론을 바탕으로 대화 기법을 배우며 PI의 방법론 및 매니지먼트 방법에 대해 이해도를 높이기 위하여 실시

나. 교육대상

○ 국토교통성 각 지방정비국 실무책임자(과장급 이상).

다. 교육내용

○ PI의 실시목적

- 계획수립 과정의 투명성이 향상되고 계획에 관한 효과 및 영향을 사전 설명을 통해 확인되었으며 주민이 요구하고 있는 내용이 계획에 반영됨으로써 계획의 질이 향상됨
- 정당한 절차가 확보되어 계획의 진행에 관한 문제점이나 상호 반목에 따른 갈등을 예방하고 주민참가를 통해 자신들의 문제라고 하는 인식이 높아지고 자발학습노력의 생성
- 주민이 요망하는 계획으로 주민 및 사회적인 지지를 받을 수 있는 계획이 가능하여짐

○ 커뮤니케이션 이론

- 재판제도의 단점을 개선하기 위한 교섭학을 바탕으로 발전되었고 일본의 노사교섭의 사례를 참고로 정립
- 기존 대치 구조: 상호의견의 조정으로 도출된 결론은 승자와 패자를 동시에 발생
- 커뮤니케이션 구조: 대화를 통해 상대의 의견에 잠재해 있는 이해(利害)나 관심을 파악함으로써 상호 이해(理解) 및 신뢰감을 구축하여 WIN-WIN가능
- PI 참가자들 간의 대화, 특히 시민과 관련 행정기관(도로관리자 포함) 간의 의견교환(커뮤니케이션)은 PI 전체 활동의 성패를 좌우할 정도로 중요한 행위이고 다음 표와 같은 기법을 도입

<표 3-5> PI에 적용할 수 있는 커뮤니케이션 기법

	종류	이용목적	구체적인수법
준비 기법	사전상황 파악기법	• 계획의 배경에 관한 정보를 파악 • 관계자의 범위와 관심 및 고민 사항을 파악	• 지역내 핵심인물 인터뷰 • 관계자 분석 조사
	의견조사 기법	• 주민 등의 의견에 관한 경향을 추측	• 앙케이트조사, 그룹인터뷰조사 • 핵심단체조사
	참가촉진 기법	• 계획수립에 참가하도록 의욕 고취 • 효과적이고 효율적인 대화를 위한 장소와 환경을 준비	• 이벤트(심포지엄, 현지견학, 전시회 등) • 우편, CI-사업에 대한 공감대를 형성하기 위한 로고마크의 설정 등
실시 기법	공식/준 공식적인 대화기법	• 공식적으로 설명 • 공식적인 의견을 파악 • 정확히 정보를 전달하여 효율적인 정보를 수집	• 설명회, 공청회, 현장방문
	비 공식적인 대화기법	• 관심이나 고민 등에 관한 정보나 인식을 공유 • 정확히 정보를 전달하여 효율적으로 정보를 수집 • 협동형 문제해결을 위한 실질적이고 창조적인 검토	• 오픈하우스, 워크숍, 태스크포스, 브리핑
	정보제공, 의견파악 기법	• 정확한 정보를 널리 효율적으로 제공 • 주민으로부터 널리 효율적으로 정보를 수집	• 홍보자료(뉴스지, 팜플렛, 홍보지 등), FAX, Hot-Line, 소견카드, 홈페이지, 매스미디어(TV, 라디오, 신문 등) , 정보안내센터

○ 듣는 기술 : 듣는다(聽, 聞)는 것은 PI형 커뮤니케이션의 기본으로 말하는 상대의 감정, 생각, 의도를 파악하고 상대를 이해할 수 있음

- 자신이 말하려고 하지 말고 우선 듣는 자세로 임할 것.
- 자신의 가치관으로 판단 말고 상대의 가치관으로 들을 것
- 상대가 말하는 내용을 부정이나 비평을 하지 말 것
- 진지하게 듣고 있다는 것을 상대에게 전달할 것
- 표정이나 움직임 등 발언 이외의 것을 놓치지 말 것

○ 재구축과 소통

- 재구축(Reframing): 여러가지 상황을 예상하여 질문, 요구 등에 대해 긍정적이고 미래지향적이며 중립적인 태도를 보이면서 대화 분위기를 계속 유지하기 위해서 어떻게 해야 할 지를 끊임없이 생각하는 일
- 소통(Facilitation): 회의를 기획, 관리, 운영하며 논점을 정리하고 기록과 전달하는 일->퍼실리테이터(중립적인 입장에서 논점을 정리하고 회의 내용에는 무관심).

○ 중재(협조적인 교섭) : 중재이란 분쟁처리 기법의 하나로 이해당사자들에 의한 의사결정을 지원하는 행위로 아래와 같은 순서로 실시

- 이해당사자를 소집
- 책임 소재의 명확화
- 회의를 개최하여 대화를 실시
- 결정을 유도 및 합의

○ 장소의 디자인

PI를 효과적으로 추진하기 위한 정보제공, 설명, 의견 수집 등을 위한 앞 페이지의 표와 같은 기법을 사업내용이나 단계, 장소, 시간 등에 따라 선택하는 것을 말함

○ 절차의 설계 : PI실시방향을 설정하기 위한 과정을 설계하는 것으로 아래와 같은 항목을 토대로 구축

- 계획의 상황과 목적
- PI의 목표
- 해당 관계자의 인식
- PI기법의 도입
- 책임의 소재와 실시체제
- 협력 관계, 일정
- 법적 및 그 밖의 보고 의무

라. 교육 효과(의구심 해소 등)

○ 시간 및 예산의 제약: 일종의 보험으로 인식하고 구상단계에 실시하면 후속단계의 시간을 단축할 수 있음

○ 실시대상 설정 범위: 사업의 내용 등에 따라 달라지고 목표와 목적을 공유할 수 있다면 범위를 넓게 할 수 있음

○ 주민의 의견 정리: 모임에서 목소리가 큰 의견이 다수의 의견인 것 같은 착각에 빠지기 쉬우므로 침묵하는 다수의 의견을 들을 수 있는 기법 마련

○ 실시대상사업 : 계획 뿐 아니라 공사 중, 관리에도 사업내용에 따라 가능

○ 합의를 도출하지 못 한 경우: 합의도출이 목적이 아니고 PI를 실시했다는 것만으로 사업의 영향을 파악할 수 있고 어디까지 최종결정은 사업 집행 책임자가 실시하게 됨

○ 주민과의 의식, 인식의 차이: 기술적이고 전문적인 내용에 대한 이해도의 차이를 갖고 주민 의견 반영의 가부를 판단하면 불신감만 조장할 수 있음

○ 정보의 공개범위: 광범위하고 상세한 내용까지 제공하고 불가능한 것은 조직 내부에서 의사를 통일하여 만약의 사태(유출 문제, 사후 제공에 따른 불신감의 증폭 등)에 대처할 수 있음

○ 계획의 초기단계 실시에 따른 문제점: 토지 투기 등을 방지하기 위해 토지거래나 개발 행위를 제한할 수 있음

○ PI 매뉴얼의 유무: 사업의 실시 시기, 장소, 특성, 실시 단계 등에 따라 PI 실시 계획을 수립하고 기법을 채택할 수 있음

제4절 영국

1. 법적근거

가. 배경

○ 교통사업은 광범위한 영향력을 가지고 있으며 대규모의 비용지출로 이어지며, 교통문제와 관련된 정책결정은 많은 사람들의 생활에 영향을 미치게 되며, 참여는 모든 사람들이 결정에 대해 만족하게 됨을 보장하지는 않으나, 보다 넓은 합의를 형성할 수 있다는 점에서 긍정적이고, 의사결정과정에 국민들이 적절하게 참여한다면 그들은 최종결정이 내려진 이유에 대해서 보다 잘 이해하게 될 것이며, 그것을 지원하게 됨

○ 참여의 문화는, '모든 국민이 스스로 그들의 장래를 결정할 권리가 있다'는 민주주의의 이념에서 나오며, 국민들은 주요한 의사결정자들을 대표자로 선출하지만, 의사결정과정에서 국민들 중 이해관계자들의 참여는 대표자들에게 그들이 생각하는 바를 이해하게 하고 그들의 필요를 충족시

키도록 하는 결정을 하도록 만들며, 이해관계자들의 참여는 정책결정의 내용을 질적인 측면에서 강화시키는 역할을 하고, 정책결정들은 보다 더 유효하게 되며, 지속적이 됨

- 그러나, 협의의 과정에서 여러 가지의 내재적인 문제들이 있는데, 협의결과가 유효하기 위해서는 이 절차가 적절하게 이루어지는 것이 매우 중요하고, 단지 형식적인 과정으로 진행되고 제시된 의견들이 신중하게 고려되지 않는다면, 교통사업에 전혀 도움이 되지 않음
- 영국에서 교통계획은 지역사회에 발생시키는 효과에 비하여, 관련된 이해관계자들을 참여시키고 있지 않으며, 교통계획가들의 정책결정방식은 주로 '결정-공표-방어(Decide-Announce-Defend, ADA)'로 이루어졌고, 전문가 집단의 기술적인 업무영역으로 다루어졌음

나. 법적 근거

- 영국교통백서(White Paper)와 간선도로계획(Trunk Road Programme), 고속도로법(Highways Act)에서는 정책협의(Government Consultation), 시민협의(Public Consultation), 공개심문(Public Inquiry)이라는 제도가 PI로서 실시되고 있음
- 정책협의(Government Consultation) : 중앙정부가 담당하는 도로정책방향(교통백서), 간선도로사업의 방향성과 사업우선순위(간선도로 프로그램), 지방교통계획(Local Transport Plan) 등의 구상단계 정책을 결정하기 위해 국민의견을 수렴하는 PI를 실시
- 시민협의(Public Consultation) : 개략계획 단계에서 선호노선(Preference Route)이 결정되면 도시전원계획법(Town and Country Planning Act)에 의해 개발이 제한됨. 시민협의는 선호노선 결정단계에서 실시하고 있는 PI로 Highways Manual, Chapter 4의 절차 및 지침에 따라 시행
- 공개심문(Public Inquiry) : 상세계획단계에서는 최종적으로 도로계획을 결정하고 행정명령을 발령하기 위해 실시하는 PI제도로서 행정명령이 발령되면 고속도로법과 토지수용법(Acquisition of Land Act)에 따라 토지소

유권 및 도로이용자의 통행권이 제한됨에 따라 정부가 제시한 행정명령안에 대해 항변(Objections)하는 PI에 해당됨

- 공개심문(Public Inquiry) 절차 및 방법은 고속도로법(Highways Act)과 동법 부칙 1 제7조에 규정되어 있으며, 공개심문의 개최절차는 "The Highways(Inquiry Procedure) Rules 1994, Statutory Instrument 1994, No.3263"에 규정되어 있음

2. PI 관련개념

○ 참여라는 용어는 단순한 참여의 의미일 수도 있지만, 교통사업 등 공공정책의 과정에서의 참여는 다양한 의미를 내포하고 있는데, 최근의 영국교통백서와 정부문서는 참여(participation)의 의미가 협의(consultation), 관여(involvement), 교섭(engagement), 협력(partnership) 등의 의미로 사용되기도 함

○ 국민참여를 위한 국제위원회(International Association for Public Participation, IAP2)는 이러한 개념을 단계적인 참여로 표현하였는데, 교통계획에서 참여(participation)하는 용어의 개념은 '의사결정시 대안선택에 대한 관여'의 의미를 포함하며, 참여자들에게의 정보제공을 포함함

○ 이해관계자(stakeholder)는 사업의 추진과정에서 핵심적인 개인 또는 집단으로 사업의 추진절차에 영향을 미치는 자들로 정의되며, 이들은 법률적, 재정적, 행정적, 기술적인 분야의 관계자들이고, 교통계획에서는 계획의 추진에 영향을 미치는 개인과 집단, 기관 등으로 표현되고 있으며, 다음과 같이 세분될 수 있음

- 지방정부의 기관 (지방의회, 지역개발청 등)
- 지방정부 (시군청, 구청 등)
- 교통관리청 (도로청, 철도회사, 버스업체 등)
- 사업대표자 (지역의 상공회의소 등)
- 교통이용자 (운전자, 보행자, 이동제약자 등)
- 환경단체 (Transport 2000 등)

<표 3-6> 공공참여의 과정별 목표, 역할 및 사례

시민참여에 의한 영향력의 증가

정보제공 (inform)	협의 (consult)	관여 (involve)	협력 (collaborate)	권한부여 (empower)
목표 : 문제, 대안, 해결책에 대한 이해를 돕기 위한 정보를 제공	분석 및 대안, 결정과정에 대해 시민들과 충분한 의견을 교환	현안과 관심사항에 대하여 지속적인 이해와 고려로 전체과정을 추진	대안도출 및 최적 대안선정시 시민들과의 협력체계강화	최종적인 의사결정권을 시민에게 부여
역할 : 지속적인 정보의 제공	정보를 제공하고, 시민의 관심을 감안하여 추진	대안들의 평가와 선정과정에 시민과의 협력	대안에 대하여 가능한 직접자문과 해결책의 청취	시민들이 결정한 사항을 집행
사례 : 현황분석표 (Fact Sheets)	여론조사	워크샵	위원회	시민배심제

3. 다양한 기술적 방법들

○ 시민참여는 이해관계자들과의 활동에 직접 참여하지 않으면, 다양한 기술적인 방법들에 대하여 충분히 이해할 수 없으며, 이러한 기법들의 적용빈도와 선호도는 사업의 상황에 따라 다르게 되며, 이러한 여러 가지 기법들은 다양한 정보의 취득과 목적에 따라 사용될 수 있음

- 설명회 (Open public meeting): 영향을 미치는 지역에서 실시되며 설명과 질의응답으로 이루어지고, 시민들의 발언기회와 법적인 절차가 보장되지만 심도 있는 논의는 이루어지지 못하게 됨
- 이해관계자 회의 (Stakeholder meeting): 특정안건에 대한 소수의 이해관계자와의 협의를 위한 회의로서 발표와 분과모임도 가능하고, 심도있는 논의가 이루어지지만 대표성의 문제는 있을 수 있음
- 개인별 면담 (Face-to-face interview): 개인별로 이루어지며 가장 영향력이 있는 이해관계자를 포함하여 사업의 현안과 여러 가지의 관점에 대한 정보를 파악하며, 현안에 대한 이해가 증가되지만 비용과 시간이 소요되고 대표성이 낮음
- 포커스 그룹 (Focus group): 약 8-10명의 모임으로서 능숙한 회의진행

자와 특정주제에 대한 토론으로 이루어지고, 브레인스토밍에 적합하며, 고가의 비용이 소요되며, 정성적인 정보만이 도출됨

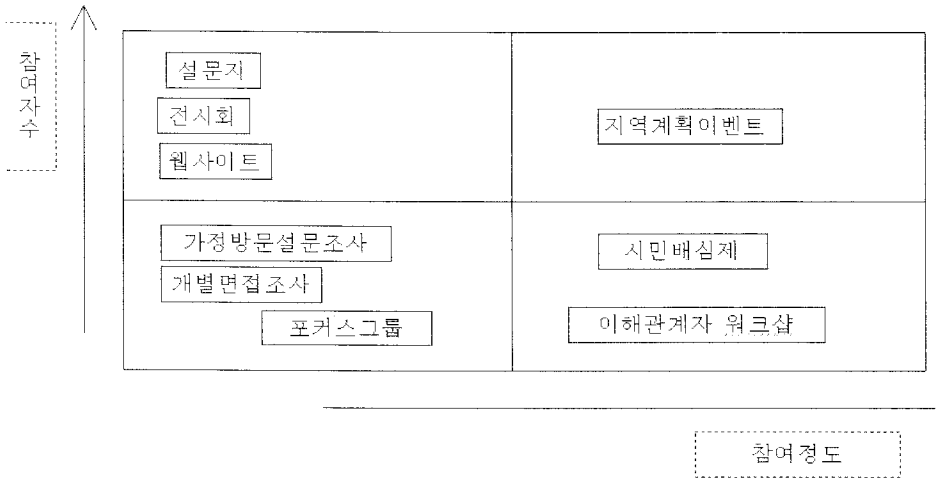
- 실제적 계획기법 (Planning for Real): 지역촉진단체(Neighbourhood Initiatives Foundation, NIF)에 의하여 개발된 기법으로 발생가능한 문제들에 대한 모델을 만드는 것이고 이는 매우 상호작용적인 참여로서 시각적이며 이해하기 쉽지만 오해가 발생하기도 함

<표 3-7> 협의기법별 소요비용 및 적용효과

협의기법	소요비용	정보의 제공	정보의 수집	대표의견 수렴	정성적 분석	정량적 분석	특정의견 수렴
설명회	£ £ - £ £ £	√√	√√	√	√√	√√	√
대표모임	£ - £ £	√√√	√√√	√√√	√√	√√√	√√√√
개별면담	£ £ - £ £ £ £	√√√	√√√	√	√	√√√√	√√√
포커스그룹	£ £ - £ £ £ £	√√√	√√√	√√	√	√√√	√√√
시민패널	£ £ - £ £ £ £ £	√√√	√√√	√√√√	√√√	√√√	√
설문조사	£ £ - £ £ £ £	√	√√√	√√√√	√√√√	√	√
용역보고서	£ £ - £ £ £	√√√√	√√√	√√	√√	√√	
오픈하우스	£ £ - £ £ £	√√√√	√	√	√	√	√
정보제공	£ £ - £ £ £ £	√√√	√√	√	√√	√	√

* 주 : √는 양호, √√√√는 매우 좋음.

○ 기법별 선호도를 영국의 120개 지자체의 설문조사결과를 바탕으로 보면, 88%가 설명회, 87%가 설문조사, 84%가 용역보고서로 나타나고 있으며, 기법별 선호도 중 70%를 상회하는 것은 포커스 그룹, 소식지, 워크숍과 오픈하우스 등이며, 심층면접을 적용하고 있는 지자체는 1/4에도 미치지 못하였음



<그림 3-7> 참여의 범위와 정도

4. 정부의 법적기준 및 지침

- 현재 영국에는 협의에 대한 공식적인 법적기준이나 규제는 미약한 편이지만, 참여에 대하여는 정부의 문서와 지침에 자주 언급되어 강조되고 있는 상태임
- 1998년에 발간된 영국정부의 백서인 '현대의 지방정부 : 시민과의 협력'에서는 지방의 현안사항에 대하여 지역단체와의 협의를 지자체의 의무사항으로 부과하고 있으며, 백서에서는 향상된 참여로 규정하고 있으나, 세부사항이 결여되어 있거나 협의가 갖추어야 하는 요건에 대한 명확한 구체성이 부족하고, 이는 지방정부의 협의에 대한 구속력이 약함을 의미하며, 한편으로는 적극적인 협의로 발전시킬 수도 있으며 이와 관련된 법안은 1999년까지 발표되지 않았고, 지자체는 그때까지 별도의 조치를 취하지 않았음
- 영국정부가 발행한 기준인 지방교통계획의 수행지침(Guidance for undertaking Local Transport Plan) 등은 교통사업의 시행시에 지자체의 참여를 규정하고 있고, 참여를 규정하고는 있지만 이러한 지침은 참여에 대한 구체적인 사항은 결여되어 있음
- 최근 영국정부는 지차제의 개발계획에 대한 관련 이해단체의 참여의무사항을 규정한 '지자체의 참여기준'을 발간하였으나, 강제사항으로서는 약하고 정부가 이 의무사항에 대하여 중요하다고 강조하고 있으나 새로운 법령이 제정될 때까지는 유효한 문서임
- 1992년에 제정된 교통사업법(Transport and Works Act, TWA)은 낮은 수준의 협의를 요구하고 있으며, 당해사업으로 직접적으로 영향을 받는 사람들에게만 공지하도록 규정하고 있으며, 협의기법은 그림1에서 보여주고 있는데, 2004년에 발간된 '계획수립시 지역관여지침'에서는 법적인 지침인 교통사업법 등은 최소기준으로서 유효함
- 모든 교통시설물의 계획에 대하여는 1996년의 '지방정부의 교통규제법(Local Authorities Traffic Orders Regulations)'에 의하여 협의가 의무화되어 있지만 계획의 실행과정에서 토지를 매입하여야 한다면 강제구입명령이 협의와 함께 시행되어야 하며, 이러한 규정들은 사업계획이 한 개 이상의 지방일간지에 2주간 공고되어야 하고, 지역에도 적절히 홍보되어

야 한다고 규정하고 있으며, 지자체는 소유주와 보상을 요구하는 관계자에게도 통보하여야 하고, 이러한 사항들은 <그림 3-14>의 왼쪽에 해당됨

- 부수상실(Office of Deputy Prime Minister)에서 2001년에 발간한 '기반시설의 개발시 정보공개에 관한 지침(Code of Practice on the Dissemination of Information)'에서는 대규모 개발시의 협의방법과 시기를 분명하게 규정하고 있는데, 이 지침은 계획의 단계별 지침과 사례를 보여주고 있고, 단계별 정보공개여부는 그림-3으로 설명되고 있으며, 이 지침은 협의대상단체를 지정하고 있지만, 실행에 대하여는 사업추진책임자에게 위임하고 있음
- 국제적인 기준으로서는 영국정부도 비준한 정보의 접근권리를 규정한 아후스 협약(Aahrus Convention)이 있는데, 이 협약은 환경문제를 주로 다루는데, 정보는 특수한 경우에만 통제하도록 하고 있고. 이 협약의 6조는 시민이 환경에 영향을 주는 정책결정에 참여할 권리를 가지고 있다고 규정하며, 협약은 시민참여에 따른 책무를 언급하고는 있지만 자세하게는 규정하고 있지 않음
- 2003년 '유럽의 공공참여명령(Europe Public Participation Directive)'은 개발사업의 시행시 환경위주의 공공참여를 권고하고 있는데, 영국정부의 경우는 2000년의 정보공개법(Freedom of Information Act)에서 참여를 규정하고는 있으나 교통사업의 대한 구체적인 참여방법 등에 대한 부분에 대하여는 미약한 편임
- 영국의 '협의에 대한 실무지침(Code of Practice on Consultation)'에서는 중앙정부의 협의범위를 규정하며 의견의 반영과 조기시행, 효과의 평가 등을 규정하고 있음

5. 영국사례의 시사점

- 도로사업의 사례는 환경적으로 민감한 지역을 통과하는 도로신설과 관련한 사례인데, 영국에서는 이와 유사한 사례가 많이 발생하고 있는데 1990년대 초반의 런던 북동부의 M11 도로, 1990년 대 중반의 Winchester시의 Twyford Down의 도로확장 사업 등이 그 예라 할 수 있는데 새로운 도로의 건설은 다음과 같은 두가지 관점에서 특히 어려운 과제임

- 첫째, 도로의 신설은 추가적인 변화가 아닌 완전 새로운 변화인데 추가적인 변화의 경우 어느 정도 익숙한 여건이기 때문에 쉽게 받아들여질 수 있는 반면 완전히 새로운 변화는 필연적으로 혼란스럽기 때문임
- 둘째, 자연환경에 대한 피해로 인하여 반대하는 이들은 보상이나 절충을 받아들이지 않는 다는 것이며, 이들에게 있어서 자연자원은 유일한 것이며 대체가 불가능한 것이며 따라서 자연자원은 금전으로 환산이 안된다고 보고 있고 이러한 관점으로 인해 협의과정에서 물러서지 않는 태도를 보이는 것이며, 이로 인해 협의가 교착상태에 빠질 경우 건설비용이 크게 증가하는데 M11 도로의 경우 건설비용이 100%나 증가하였음

○ 교통사업의 사례는 주민이 보다 좋은 정책대안의 개발을 위해 어떻게 역할을 해야 하는지를 보여주는 좋은 사례인데, TfL이 정책을 시행하기에 앞서 많은 사람들의 의견을 청취하였다는 것은 협력관계에 의해 좋은 결론에 도달할 수 있다는 좋은 본보기가 될 수 있었으며, 이러한 사례에서 얻은 교훈은 다른 개발과정에서도 적용이 될 수 있을 것임

제5절 프랑스

1. 사회자본 정비제도

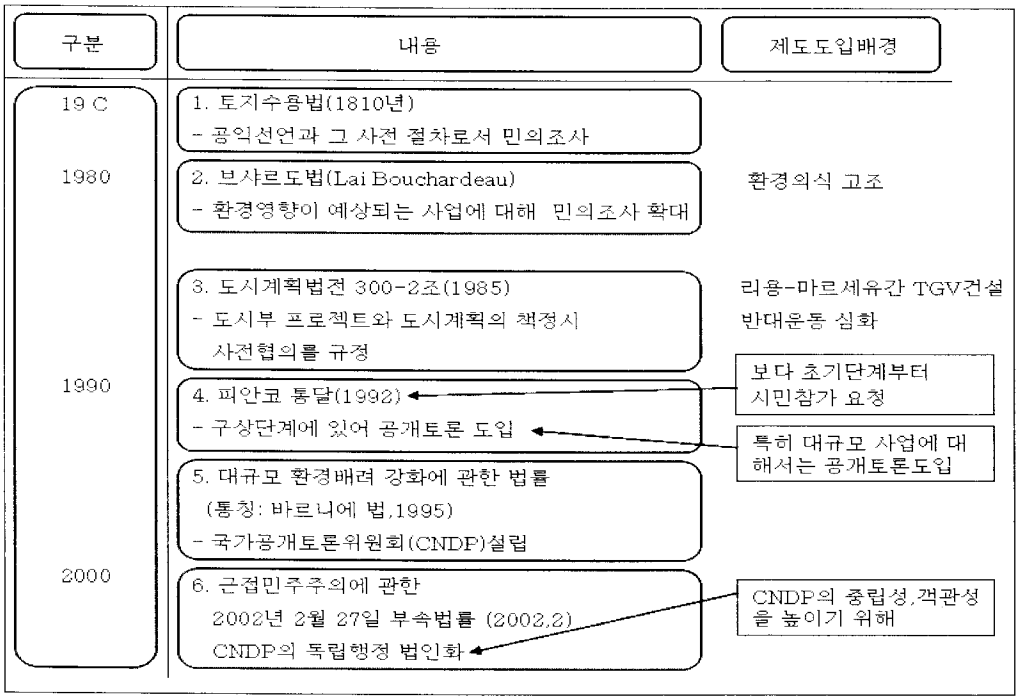
○ 프랑스의 경우 사회자본정비제도는 18C말부터 19C초에 완성되었는데, 특히 사법권과 행정권의 분리, 사업 공익성을 인정하는 절차나 시민참가 절차에 대해 처음으로 규정한 것이 토지수용법이며, 이 시기의 사회자본정비의 기본적인 구조가 현재까지 이어지고 있음

○ 1837년에 프랑스 최초의 여객철도가 개업하면서 철도건설이 진행되었지만 20세기 초부터 자동차 보급에 따른 도로정비 필요성이 높아졌음

○ 1960년대에서 1970년대에 걸쳐 급속한 도시화에 따른 도시문제와 공해 발생, 또한 국민들의 환경의식 고조와 함께 사회자본정비에 대한 반대운동 시작되었다. 따라서 계획 합리성과 사업 타당성 주장하는 방법에서 계획책정 절차에 있어 시민에게 적극적으로 정보를 제공하거나, 다양한 관계자 의견청취 등의 절차의 공정성을 높이는 방향으로 전환이 요구되었음

○ 1980년대에서 1990년에는 절차의 민주화 흐름으로 더욱 더 진화되어 왔음

○ 프랑스 주민참가 제도는 민의조사(Enquéte Public), 공개토론, 도시계획법전(L300-2조) 에 규정된 협의(Consultation) 등이 존재



<그림 3-8> 프랑스 주민참가제도 변천 경위

2. 법적근거

가. 공익선언(déclaration d'utilité publique)

○ 프랑스에서는 19세기에서부터 사회자본정비의 실시여부는 공익선언(déclaration d'utilité publique)에 의해 결정

- 공익선언(déclaration d'utilité publique)이란 우리나라의 도시계획결정에 가까운 절차적 제도이며, 공익성이 인정되는 사업은 공익선언이 이루어지고, 공익선언된 사업은 사적인 권한이 제한되고, 토지수용가능
- 공익인정 권한자는 수상, 장관, 지자체 단체장이 해당(토지수용법전 L.11-2)

나. 민의조사(Enquéte Public)

- ㅇ 프랑스의 시민참가는 이 공익선언과 관련하여 19세기부터 제도화되었고 공익선언은 민의조사의원회의 의견을 파악해 공익인전권한자에 의해 선언되며 공익선언이 이루어지기 위해서는 사전 절차차로서 민의조사(Enquéte Public)라는 제도가 토지수용법에 근거
- ㅇ 민의조사 절차는 제3자의 민의조사위원이 주민의 의견을 청취해 해당사업의 실시에 대한 찬반의견 기술하면, 공익인정권한자는 민의조사위원의 의견을 참고하여 의사결정이 되며 일반적으로 민의조사위원의 의견이 찬성인 경우 공익선언이 이루지기 쉽지만 반대한 경우는 국무원(Conseil d'Etat)의 의견을 경유해 수상이 결정
- ㅇ 프랑스에서 가장 일반적인 시민참가 형태는 민의조사이며, 프랑스 국내에서 1년에 1만 5천건 정도 시행
- ㅇ 원래 민의조사는 토지수용법에 따라 정해진 절차이기 때문에 토지수용이 필요한 사업으로 한정되었으나, 1983년 7월12일 법률제83-680호 프샤르드법(Loi Bouchardeau)에 따라 환경에 영향을 미치는 사업에 대해서도 민의조사 의무화
- ㅇ 현재 프샤르드법(Loi Bouchardeau)이 폐지되었지만, 각종 법전에 흡수되어 지속적으로 필요한 절차는 시행되고 있음

다. 민의조사의 절차 (토지수용법의 민의조사 절차)

- ㅇ 조사서류 제출
  - 사업설명서, 입지도면, 토목공사 전체도면, 최대 규모의 공작물사업의 주요한 특징 및 경비내역
  - 환경영향평가서 또는 환경영향설명, 사회경제 평가서
- ㅇ 민의조사를 결정부서에 따른 절차 개시결정 : 도지사가 결정
- ㅇ 민의조사 위원(회)의 지명
  - 도지사 또는 행정재판소 소장이 지명
  - 위원은 후보자들을 중심으로 해당 사업과 이해관계가 없는 자 선정

○ 민의조사의 시행

- 민의조사는 원칙적으로 행정재판소장이 임명한 조사위원이 실시
- 구체적인 의견청취 방법은 정해져 있지 않으며 민의조사위원이 판단
- 민의조사 위원회는 다양한 방법으로 의견을 청취해 민의조사 총괄보고서에 정리해 각종 의사록과 함께 지방 도지사에 제출

○ 민의조사의 종료

- 민의조사 위원은 수집된 의견에 대해 보고서로 정리하며, 또한 해당 사업업의 공익성에 관한 위원 자신의 의견을 그 이유와 함께 제출할 의무가 있음
- 공익선언 권자는 이 민의조사위원의 의견을 참고하여 의사결정

3. 공개토론제도의 도입

○ 환경의식 고조를 배경으로 1980년대 후반부터 11990년대에 걸쳐 각지에서 사회자본정비에 반대하는 운동이 전개 (예: 리용~마르세유간 TGV건설반대 운동 등)

○ 민의조사가 상세한 계획 수립 이후 실시되기 때문에 당 계획의 변경 또는 중지가 어렵기 때문에 사업 절차상의 문제점이 있은 것으로 판단

○ 이 문제점 개선은 1992년에 피안코 통달에 근간하여 사업 구상단계에서 공개토론 제도 도입

- 원활한 공개토론 진행을 위한 조직으로 조정지사가 임명되었고, 조정지사를 기초로 운영위원회 설치
- 피안코 통달의 적용범위는 사업비 5억 4,500만프랑 이상 대규모 사업
- 피안코 통달에 근거하여 공개토론 참석자는 조정지사가 선정하는 정치, 사회, 경제적 책임자와 각종 단체대표

4. 공개토론 전국위원회 (CNDP) 설립

○ 1995년 2월 2일 환경보호강화법(일명 바르니에법)의 제정에 따른 상설의

공개토론 전국위원회 창설

○ CNDP는 환경부 관할로 환경부장관이 사무국장을 담당해 특정 대규모 사업에 대해 개별사업별로 민의조사 이전단계인 사업구상단계에서 공개토론을 실시

- 이 법에 따라 공개토론 참석자는 누구라고 가능하게 됨
- 공개토론은 4개월 내 시행 (단 CNDP로부터 보충감정서가 요구된 경우 6개월까지 연장이 가능)
- 이 법에 따른 공개토론 요건은 도로의 경우 40억 프랑 이상 (6억 유로 이상) 혹은 계획연장이 80㎞을 초과 하는 대규모 사업이 해당

5. 근접 민주주의 법

○ 근접 민주주의 법은 법정 절차의 구상단계뿐만 아니라 모든 절차에 걸쳐 정보제공과 시민등과의 협의를 시행하는 것으로, 2002년 2월 27일자 법률이 제정하여 구상단계의 공개토론을 제도적으로 강화

○ 또한 동법에 근거하여 CNDP가 제3자로서 독립성과 중립성을 확보하기 위해 독립행정법인화

○ 이상 (4)와 (5) 내용에 따른 프랑스의 공개토론과 공개토론 전국위원회 (CNDP)에 대해 구체적으로 기술하면 다음과 같음

가. CNDP의 역할

○ 대상사업에 대해 주민참가가 성실하게 시행되는가를 감시

○ 공개토론의 조직과 운영

○ 공개토론특별위원(CPDP)의 설치 권고 및 위임

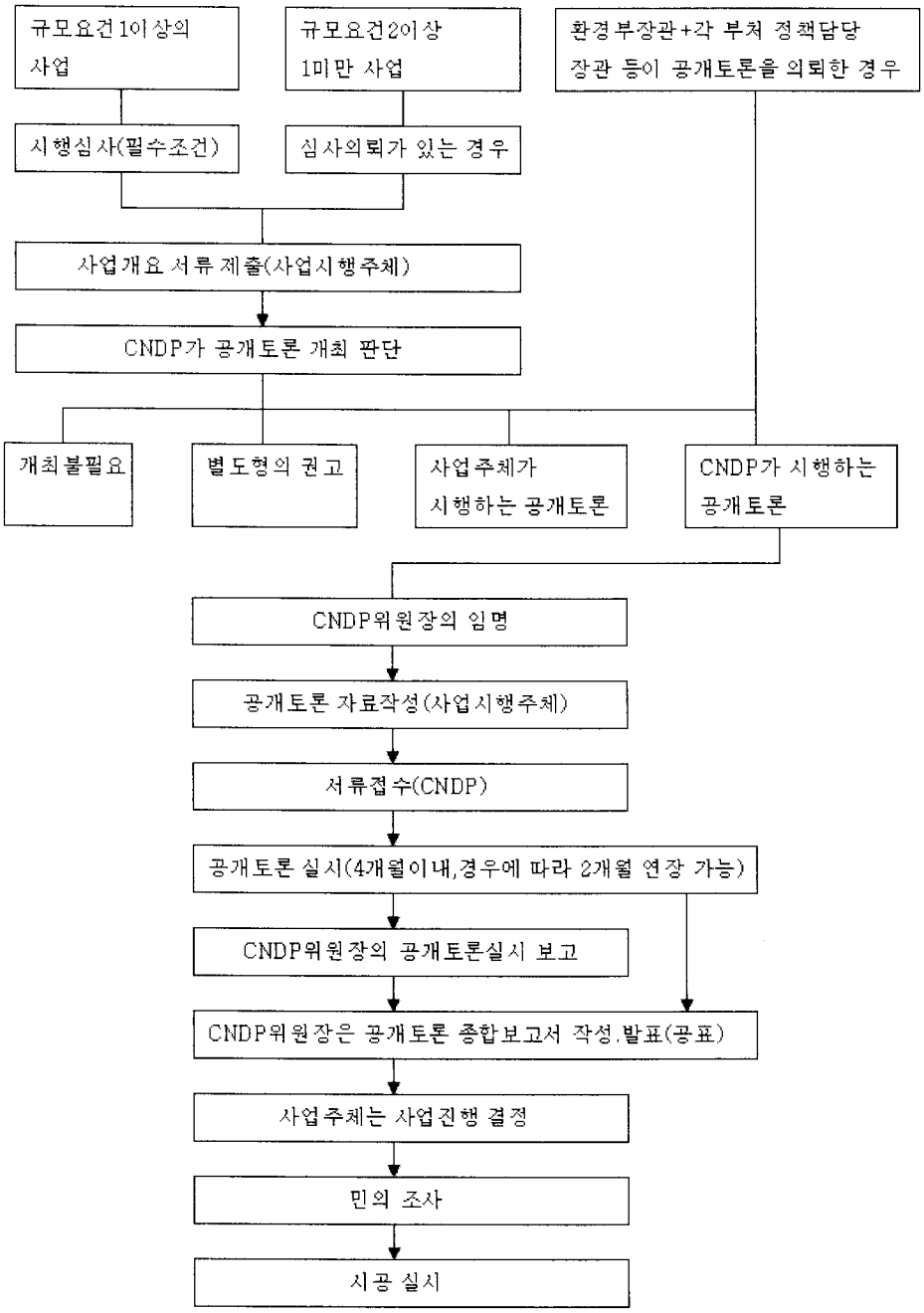
○ 사업계획 단계별로 주민에게 중보제공이 충분한가를 감시

○ 주민과 협의과정에서 발생하는 의문에 대해 사업주체에게 조언 (단, 기술적인 조언은 하지 않음)

나. CNDP 시스템 (21명, 5년 임기)

○ 위원장 1인, 부위원장, 국회의원, 지방의회위원 각 2인, 국무원성원 1인

○ 파기원(破棄院)성원 1인



<그림 3-9> 공개토론 실행 절차

○ 회계검사원 성원 1인

○ 행정재판소 및 행정공소원의 회원단체의 성원 1인

○ L141-1조에서 자격인정된 환경보호단체 대표 2인

○ 경제담당 장관 및 교통부장관의 제안에 기초하여 수상령으로 임명된 소비자 및 이용자대표 2인

○ 산업담당장관 및 설비담당장관의 제안으로 수상령으로 임명된 유식자 2인

다. 공개토론의 제도상 규칙

○ 시행절차는 <그림 3-9> 참조

○ 공개토론 지속기간은 원칙적으로 4개월 이내

○ CNDP는 공개토론이 회의의 조직 방법을 명확히 하고 적절하게 진행될 수 있도록 감시는 하지만 사업자체에 대해서는 견해를 언급하지 않는다는 원칙 준수

○ 사업주체가 CNDP의 종합평가서 공표로부터 3개월 이내에 사업시행 여부에 대한 판단이 이루어져야 함

○ 토론에 필요한 최소 정보제공 내용은 법률로 규정되어 있고, 그 이상은 CNDP가 판단

6. 도시계획법에 따른 협의 규정

○ 협의(Consultation)는 1985년에 도시계획법전 L300-2조에 규정되어 있음

- 적용범위는 지역종합계획(SCOT), 지방도시계획(PLU) 등의 계획 수립이나 190만 유로 이상의 개별사업이 해당
- 또한 도시계획사업으로 한정되어 있기 때문에 도시간을 연결하는 도로사업은 적용대상 외에 해당
- L300-2조와 근접민주주의법(2002년 2월)과 중복되는 사업에 대해 공개토론을 실시한 경우 L300-2조 적용은 받지 않음 (단, 공개토론 적용대상 사업이 실제 공개토론이 열리지 않은 경우 L300-2조 적용)

<표 3-8> 공개토론 대상사업

구분	사업종류 환경법전 L.121-8조 관련 조건	①사업규모조건 환경법전 L.121-8-Ⅰ	②사업규모조건 환경법전 L.121-8-Ⅱ
1	• 고속도로, 준고속도로 또는 분리식 편도 2차로 도로 • 기존도로를 2차로 또는 3차로로 확폭하고 편측 2차로도로 • 철도노선 건설 • 항로 건설 또는 기존 운하의 확장 공사	• 사업비 3억유로 이상 또는 총연장 40㎞ 이상	• 사업비 1.5억 유로 이상 또는 총연장 20㎞ 이상
2	• 비행장 활주로 인프라부분 건설 또는 확장	• A급 비행장 및 사업비 1억 유로 이상	• A급 비행장 및 사업비 3,500만 유로 이상
3	• 항만 인프라부 건설 또는 확장	• 사업비 1.5억유로 이상 또는 계획대상 면적 200 ha	• 사업비 7,500만 유로 이상 또는 계획대상 면적 100ha
4	• 전선 설치	• 전압40만 볼트 이상 및 총연장 10㎞ 이상	• 전압 20만 볼트 이상 및 총연장 15㎞ 이상
5	• 가스 파이프 건설	• 직경 600미리 이상 및 연장 200㎞	• 직경 600미리 이상 및 연장 100㎞ 이상
6	• 오일 파이프라인 건설	• 직경 500미리 이상 및 연장 200㎞	• 직경 500미리 이상 및 연장 100㎞ 이상
7	• 원자력시설 건설	• 투자비용 3억 유로 이상	• 투자비용 1억 5,000만 유로 이상
8	• 수력발전용 댐 또는 저수지 건설	• 저수량 2,000만㎥ 이상	• 저수량 1,000만㎥ 이상
9	• 유역수 이송	• 매초 1㎥ 이상	• 매초 0.5㎥이상
10	• 문화, 스포츠, 과학, 관광설비	• 사업비 3억 유로 이상	• 사업비 1억 5,000만 유로 이상
11	• 공업설비	• 사업비 3억 유로 이상	• 사업비 1억 5,000만 유로 이상

- 협의시점 및 기간은 계획 초기에서부터 사업계획 수립까지의 기간에 걸쳐 협의하도록 규정 (국무원의 판단에 따르면 주요 방침을 결정하기 전 또는 사업주체가 결정되기 전에 협의해야 함)
- 협의형태는 읍면동 의회에서 결정하도록 되어 있으나, 구체적인 협의형태는 규정되어 있지 않음

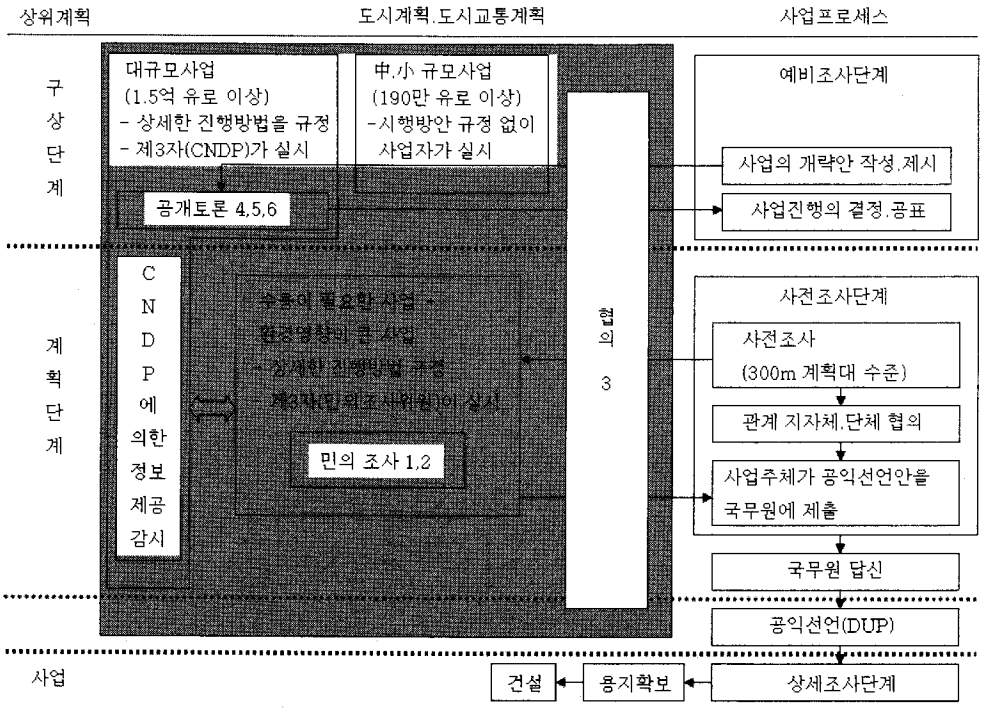
7. 공공단체간의 협의

가. 타 부처 및 지방자치단체와의 협의

○ 근접민주주의법에 의하면 일반 시민과의 협의 이외 국가의 타 기관, 지방자치체, 관계단체와의 협의도 규정되어 있음

- 1955년에 민의조사 전에 국가기관에게 의견을 듣는 규정이 존재하였으나, 근접민주주의법(2002년 2월)에서 행정절차 간소화를 위해 폐지되었으나, 실제적으로 필요한 절차이기 때문에 실시하고 있음
- 또한 국가 사업에서 지방자치단체가 예산 일부를 분담하는 경우 혹은 해당 사업이 지방자차단체를 통과하는 경우 해당 자치체와 협의하도록 되어 있으나 2003년 9월 삭제되었으나 이것도 현실적으로 협의가 필요하기 때문에 의무는 아니지만 실무적으로 이행되고 있음

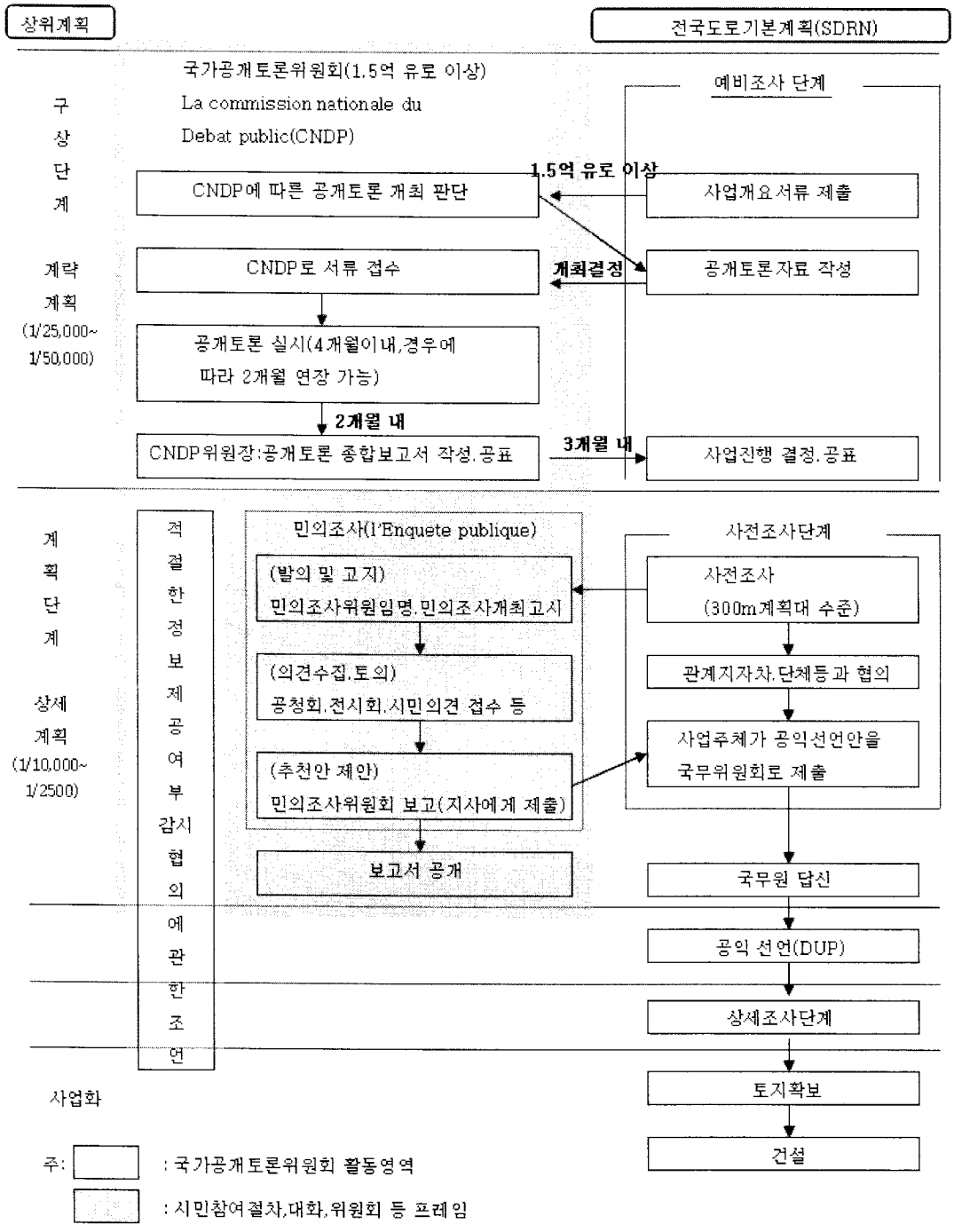
<표 3-9> 프랑스 시민참가 프로세스 (2004년 2월 시점)



나. 지자체 사업에 대한 정부 관여

○ 근접민주주의법 제정 이전은 정부 승인 없이 민의조사가 실시되지 못했으나 현재는 정부 허가 없이 지자체가 조사를 진행할 수 있음

<표 3-10> 프랑스 도로사업의 절차



8. 시민참가 제도 보급

○ 최근까지 프랑스에서는 주민참가와 협의는 기본적으로 담당자가 궁리하여 실시하였으나, 최근 공개토론 도입과 협의의 중요성이 높아져 매뉴얼 정비와 교육 및 연수 등을 통하여 전문가 육성

○ 공개토론 매뉴얼 구성 체계

제1부 토론실시 방법

1. 전문적 능력과 진행 방법
2. 토론 실지 준비
3. 토론 참가자
4. 토론 대상과 목표
5. 시기의 선택
6. 토론의 실시
7. 토론 운영자, 책임자, 학식 경험자
8. 토론의 평가

제2부 토론실시에 관한 기본 방침

1. 사업주체와 관계자의 지속적인 연계
2. 토론실시에 관한 규칙
3. 토론시 참가자에 대한 탄력적인 대응
4. 대화의 확보
5. 토론대상문제 : 대응책에 따른 현상 우선
6. 토론계획에 대한 유연한 대응
7. 토론, 시간, 필요한 수단을 이용한 노우하우

제 3 부 피안코 통달에 대해

제 4 부 참고문헌, 관련법령 및 편집 참가자

제6절 시사점

1. PI의 법적 근거

○ 해외사례분석 결과 도로사업제도와 관련한 PI의 법적근거는

- 미국 : 육상교통체계효율화법(ISTEA)
- 일본 : 환경영향평가법, 도시계획법, 구상단계에 있어서 시민참가형 도

로계획 절차의 지침 (국토교통성 도로국, 2005. 9)

- 영국 : 시민협의(Public Consultation)의 경우 고속도로법(Highways Act), 공개심문(Public Inquiry)의 경우 고속도로법(Highways Act)과 동법 부칙 1 제7조, 공개심문 지침 "The Highways(Inquiry Procedure) Rules 1994, Statutory Instrument 1994, No.3263"에 규정되어 있음
- 프랑스 : 공익선언 및 민의조사는 토지수용법전 L.11-2에 규정, 공개토론의 경우는 환경보호강화법(바르니에법)과 공개토론 매뉴얼에 근거하여 실시

2. 도로계획제도상의 PI 공통점

○ 해외 각국의 사례에서는 도로사업의 의사결정이 구상단계, 개략계획, 상세계획의 3단계 구조를 갖고 있고, 각 단계별 도로사업의 의사결정에 대한 의미와 역할이 다음과 같이 특징이 있음

- 1단계(구상단계) : 국가기간망의 정책과 사업 우선순위를 결정하는 정책수립과정으로서 PI를 실시하고 있는 사례는 미국, 영국, 프랑스이며, 일본의 경우는 단일 도로사업별로 구상단계에서 PI를 실시하고 있는 사례에 해당됨
- 2단계(개략계획) : 광역적인 수준에서 개략적 노선대와 도로구조를 결정하는 기능설계에 해당하는 것으로 이 단계에서 PI를 실시하고 있는 곳은 일본, 영국, 프랑스가 해당됨
- 3단계(상세계획) : 도로구조 및 관리구역을 결정하는 구조설계에 해당되는 것으로 일본, 영국, 프랑스에서 법적근거에 의해 PI를 실시

○ PI는 도로사업의 정당성과 타당성을 확보하기 위하여 계획초안에서 계획을 결정하기까지의 절차에 있어 계획초안에 시민의 의견을 반영하고자 하는 활동이고, 계획 초안을 평가하고 개선하기 위한 도로계획수립(Plan), 계획안의 공람·공고(Do), 시민검토 및 의견제시(Check), 시민의견 반영(Action)이라는 PDCA체계가 도로계획에 제도화되어 있음

○ 도로계획제도는 도로계획결정과 PI가 통합된 시스템으로 운영되고 있음.

○ 이상 공통점은 도로계획과 PI가 하나의 의사결정 시스템이 되는 도로계획의 제도화와 PI 매뉴얼에 PDCA 특성이 반영되어야 함을 시사함

3. PI의 소요기간 제시

○ 영국과 프랑스에서는 도로사업의 PI에 소요되는 기간을 표준적인 기간을 개략계획 4~5개월, 상세계획에서는 약 1년으로 규정

○ 영국과 프랑스에서는 표준 PI 기간을 목표로 효율적인 PI활동 계획 수립과 해당사업에 적적한 소요예산 산출이 가능하기 때문에 매우 실현 가능한 PI 활동이 이루어 질 수 있음

4. 계획결정의 판단기준 및 재검토체계의 확립

○ 영국과 프랑스의 사례에서는 도로계획 결정과 관련해 수용이 불가능 할 경우는 상세계획 단계에서 결정내용을 재판소에 재소하여 재검토하는 법적 체계가 확립되어 있어 우리나라와 같이 공사중지 가능성이 낮음

○ 결국 영국과 프랑스 사례에서는 계획결정의 전제 조건과 판단기준, 재검토 체계 및 방법이 구축되어 있기 때문에 해당 소요 기간내에 PI가 완료되어 사업화가 가능하고 있는 것으로 판단됨

○ 따라서 우리나라의 경우도 도로계획의 의사결정에 관한 판단기준, 재검토 체계를 포함한 내용이 PI매뉴얼에 수록되어 할 것으로 판단됨

제4장

PI 시범사업의 분석 및 개선방안

제1절 연구배경

제2절 시범사업의 주요 내용

제3절 시범사업에 대한 평가

제4절 시범사업의 향후과제

여백

제4장 PI 시범사업의 분석 및 개선방안

제1절 개 요

1. 춘천~양양간 고속도로 시범사업

○ 도로 또는 철도와 같은 국가의 주요 SOC 사업은 그 추진과정에서 사업의 정당성, 선형, 용지취득, 건설에 따른 환경문제 등을 둘러싸고 크고 작은 갈등이 발생하여 왔으며 최근의 서울외곽순환고속도로 사패산 구간이나 고속철도 천성산구간이 그 대표적인 사례라 할 수 있음

○ 정부는 사회전반의 급속한 분화에 따른 행정여건의 변화와 증폭되고 있는 각종 사회갈등에 효과적으로 대처하기 위하여 갈등관리와 관련된 법률의 정비, 갈등영향평가제도 도입, 갈등조정기구의 설치 등 광범위한 노력을 기울이고 있으며 대규모 건설사업과 관련하여서 특히 국민참여(Public Involvement)의 도입을 적극 추진하고 있음

○ 국민참여(PI)란 사업의 계획 및 추진과정에서 관련자(Public-국민, 관련시민단체, 이해관계자 등)에 대해 충분한 정보를 제공하고 의사결정 과정에서 관련자의 의견을 중요한 요소로 채택함으로써 갈등이 발생하기 전, 혹은 발생이 예상되는 정책 및 계획의 수립과정에서 갈등요인을 미리 찾아내서 사전에 대처할 수 있도록 하는 예방조치임

○ 한국도로공사가 추진 중인 춘천~양양간 고속도로는 1997년 기본조사를 거쳐 2003년부터 실시설계가 진행 중이나 본 고속도로는 자연경관이 우수한 강원북부의 백두대간을 횡단함으로서 환경훼손에 따른 사회적 논란이 클 것으로 예상됨에 따라 기존의 공고·공람, 공청회, 주민설명회 등 제한된 형태의 주민의견 수렴절차로는 예상되는 사업관련 갈등 및 민원에 효과적으로 대처하지 못할 우려가 대두됨

○ 따라서 한국도로공사는 춘천~양양간 고속도로 건설사업의 설계단계부터 지역주민, 지방자치단체, 환경단체 등 이해관계자에게 사업에 관한 정보

를 공개하고 다양한 의견을 청취·수렴하도록 하는 등 이해관계자가 사업에 직접 참여할 수 있는 PI제도를 도입키로 결정(2004. 10월)하여 현재까지 시범운영하고 있음

2. 시범사업 분석 목적

○ 현재 우리나라에서 도로사업 시 실시하고 있는 공고, 관보고시, 공람, 주민설명회, 공청회 등 제한되고 기초적 단계의 PI에서 벗어나 보다 실질적이고 효과적인 PI를 도입하기 위해서는 우리나라의 법, 제도, 문화적 실정에서 도로사업 이해관계자들의 의식, 문제해결을 위한 태도 및 방법, 현재의 PI 기법 운용에 관한 제반 문제점을 파악하고 이를 바탕으로 우리나라 실정에 맞는 PI제도의 개발이 요구되고 있음

○ 따라서 이론적으로 개발된 PI기법이나 매뉴얼을 실제사업에 바로 적용하기 보다는 PI의 시범사업을 통해 여러 가지 PI의 기법을 단계적으로 실시하고 그 효과나 문제점을 분석하여 우리나라의 실정에 적합한 PI제도의 도입방안을 제시하는 것이 바람직함

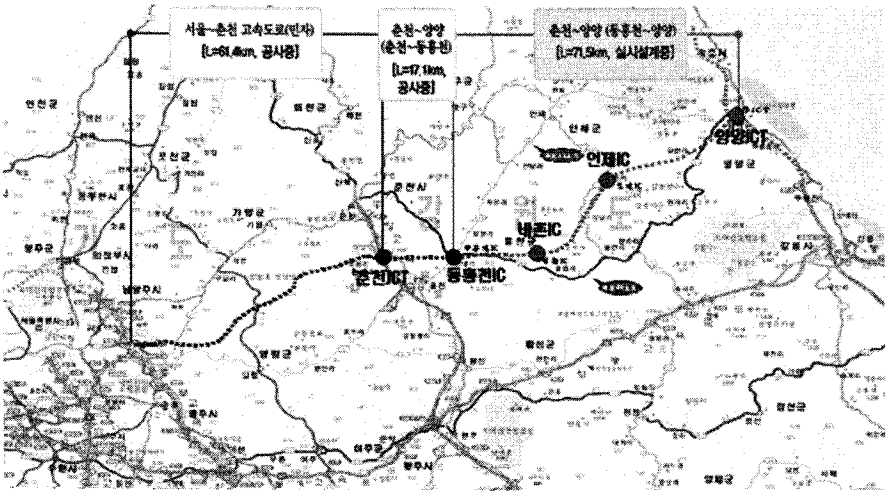
○ 본 과제는 춘천~양양간 고속도로 PI시범사업의 배경 및 추진과정을 조사하고 PI시범사업에 대한 분석 및 평가를 통하여 문제점 및 개선방안을 제시함으로써 향후 우리나라 도로사업에서의 PI도입 방향정립과 PI 매뉴얼 작성에 반영하고자 함

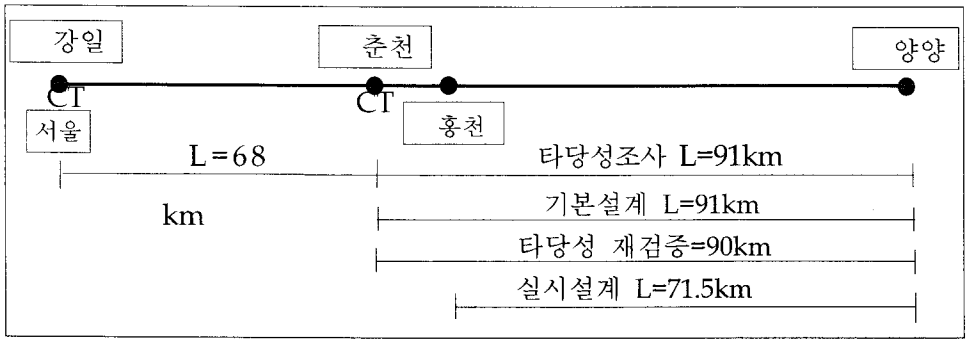
제2절 PI 시범사업의 주요내용

1. 춘천~양양간 고속도로 건설사업(동홍천~양양간) 개요

○ 구간

- 시점 : 강원도 홍천군 화촌면 외삼포리
- 종점 : 강원도 양양군 양양읍 북평리





<그림 4-1> 춘천~양양간 고속도로 개요도

○ 연장 : 71.5km(4차로, B=23.4m)

○ 주요경유지 : 홍천~인제~양양

○ 설계속도 : 100km/h

○ 사 업 비 : 3조 5,986억원

○ 사업의 필요성

- 경제력 향상, 주 5일제 도입 등에 따른 강원지역 교통수요 급증
- 기존국도, 지방도 확장에 의한 교통수요 수용 한계
- 교통 지정체에 따른 혼잡비용 등 국가경제적 손실
- 대체노선(국도, 지방도) 건설시 자연환경 훼손 심화

○ 추진경위 :

- 1997.04~09 : 타당성조사(서울~양양간)
- 1998.05~1999.12 : 기본설계(춘천~양양간)
- 2000.12~2002.12 : 춘천~동홍천간 실시설계
- 2003.06 : 타당성 재검증
- 2003.11.18 : 동홍천~양양간 실시설계 착수
- 2004.03.16 : 춘천~동홍천간 공사 착공
- 2004.10.29 : 설계단계에서 PI기법 도입 방침 결정
- 2004.12.09 : 최적노선도출
- 2005.12.05 : 노선통과구간 민원협의를 위한 실시설계 용역중지
- 2006.04.19 : 실시설계 용역재개
- 2006.04.27 : 환경영향평가서 초안 제출

○ 주요시설물

- I/C : 3개소(내촌, 인제, 서림)
- 휴게소 : 2개소(홍천, 내린천)
- 교 량 : 46개소/7.9km
- 터 널 : 35개소/43.5km

※ 백두대간 통과구간 10.9km 장대터널로 통과

○ 경제성검토 결과 <표 4-1> 참조

<표 4-1> 경제성 검토 결과

구 분	시행년도	B/C	NPV (억원)	교통수요 (대/일)	사업비 (억원)	비고
타당성조사 (기본조사)	1997.9	0.93	-993	57,977	25,490	할인율12%
기본설계	1999.12	1.08	2,009	53,733	39,865	할인율10%
타당성 재검증	2003.6	1.44	10,539	43,328	38,439	할인율7.5%
실시설계 (진행중)	2005.7	1.42	7,836	48,430	28,000	할인율7.5%

○ 친환경 설계

- 절성토 최소화

구 분	동홍천-양양	영동고속도로
연 장(km)	71.5	113.3
터널(개소/km)	35/44(61%)	89/12(11%)
교량(개소/km)	46/8(11%)	12/11(10%)
토 공(km)	20(28%)	89(79%)

- 주요하천통과

구 분	내린천교	방태천교
하 천 명	내린천(지방2급)	방태천(지방2급)
하 천 폭	112m	104m
경 간 장	140m	135m
연 장	560m	710m

○ 기대효과

- 강원권~수도권간 교통난 해소에 기여
- 서울~양양간 운행시간 단축(3시간 30분 → 1시간 30분)으로 연간 3,000억원의 물류비 절감
- 노선통과 인근지역 관광산업 활성화와 지역경제 발전에 기여
- 고속도로 건설공사 환경보호 및 보존의 수범사례

2. 시범사업 주요내용

가. 시범사업 추진 목적

○ 춘천~양양간 고속도로는 강원북부의 수려한 백두대간을 통과하는 노선으로 절성토 및 각종 구조물 설치와 관련한 환경단체의 반발이 예상되어 사패산 터널과 같이 사업이 상당기간 지연될 가능성이 있음

○ 최근 들어 환경단체 또는 이해관계자의 반대로 각종 국책사업이 지연 또는 중단되고 있으며 정부는 이러한 갈등을 사전에 예방, 관리하기 위하여

갈등관리 기본법을 제정 추진하고 있음

- 건설교통부도 도로 및 철도 등 사회기간시설의 건설에 사회적 갈등을 최소화하고 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 PI제도 도입을 적극추진하고 있음
- 따라서 춘천-양양간 고속도로 PI 시범사업은 국민참여를 통한 갈등예방으로 사업을 효율적으로 추진할 뿐 아니라 PI 시범사업 실시과정에서의 문제점과 시사점을 도출하여 향후 도로 및 철도 등 사회간접자본의 건설과정에서 PI 제도를 본격적으로 도입하기 위한 방향을 제시하는데 그 목적이 있음



<그림 4-2> 춘천~양양간 고속도로 관련 민원발생 현장

나. 춘천-양양간 PI 시범사업 추진경위

- 2004.10.29 : 기존고속도로사업 추진방식의 한계를 극복하기 위하여 단체, 주민, 지역유관기관이 참여하는 PI기법을 설계단계에서 도입하기로 방침 결정함(한국도로공사)
- 2005.02.17~21 : 지자체, 지역주민, 지역유관기관 대상 노선설명회 개최
- 2005.4.19 : (가칭) 갈등예방협의회 구성 및 운영 보도자료 배포함(건설교통부)
- 2005.02.~2005.07: 단체와의 지속적인 접촉 및 간담회 추진함
- 2005.06.23 : 제6회 우이령 포럼
- 2005.06.29~30 : 환경자문위원단 춘천-양양간 노선답사
- 2005.07.28 : KBS 춘천 토론회 개최함

○ 2005.08.09 : 춘천-양양간 고속도로 반대 공동 대책위원회 기자회견

○ 2005.09.02 : 제7회 우이령 포럼 참석

○ 2005.09.14 : 지자체 및 지역언론기관 대상 사업설명회 개최

○ 2005.09.16 : 노선홍보 홈페이지 구축 및 서비스 개시

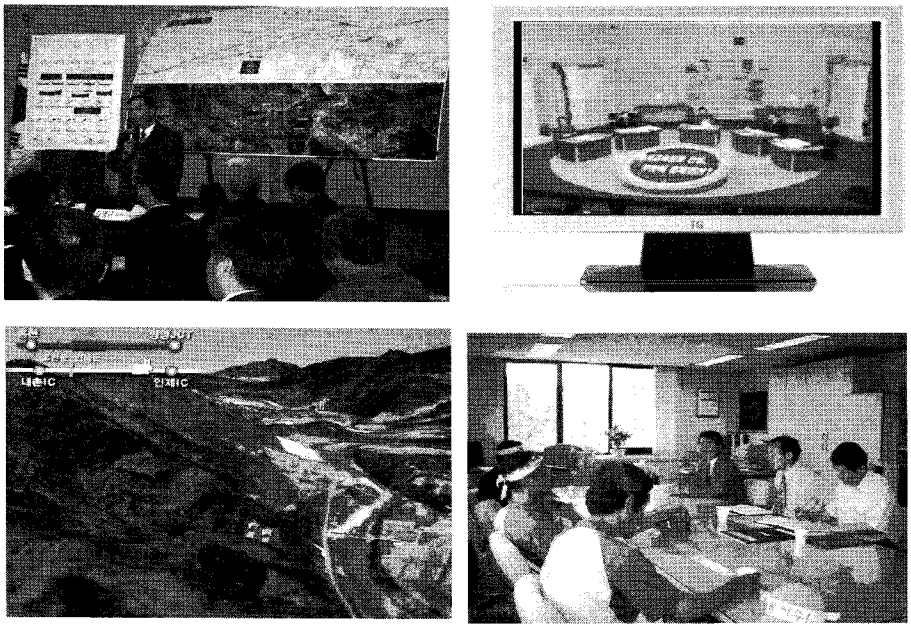
○ 2005.10.13 : 춘천 MBC 100분 토론

○ 2005.12.01 : 갈등예방협의회 위원 위촉식 및 제1회 갈등예방협의회 개최

○ 2006.01.05~06 : 제2회 갈등예방협의회 개최

○ 2006.02.07 : 민원구간 정책자문회의 개최

○ 2006.03.16 : 제3회 갈등예방협의회 개최



<그림 4-3> 갈등 예방을 위한 제반활동

다. 시범사업 주요추진 내용

(1) 노선설명회

㈎ 지역주민대상 노선설명회

○ 일 시: 2005.02.17~21

○ 참 석 자 : 노선통과지역 7개면 주민 약 880명, 홍천군수 등 지자체 관계자 29인, 지역언론(강원일보, 강원민방), 속초·고성환경운동연합

○ 추진목적 : 친환경 시범노선으로 선정된 춘천~양양간 노선에 대한 노선 설명회를 개최, 동 노선이 통과하는 지역의 주민, 환경단체, 관련지자체 및 유관기관 등과의 공동참여를 도모하고 공감대 형성을 통한 사회적 갈등을 해소, 원활한 고속도로건설사업 추진

○ 내용

- 노선개요 및 특성, 고속도로 건설당위성 및 기대
- 고속도로건설 중점추진 방향, 3차원 입체동영상 시연회
- 친환경 건설공법 전시회
- 설계관련 12건의 질의 답변(수용 3건, 이해 설득 6건, 수용불가 3건)

○ 주요관심 사항

- 고속도로 통과구간 건물 지장물 및 용지 편입 등 여부
- IC추가설치 및 접속도로 확장가능여부
- 기본설계노선이 최적노선대로 변경된 사유
- 마을과 인접 통과구간 터널추가설치 등 환경훼손 저감방안

○ 기대효과

- 고속도로 건설과정에 대한 투명하고 공정한 업무처리
- 노선설명회를 통한 환경친화적 고속도로건설과 건설의 당위성 홍보
- 실시설계단계에서 각종민원(지역, 지자체, 환경단체) 적극해소로 공사추진 원활도모
- 고속도로건설에 대한 지역주민, 각종단체, 관련유관기관과의 유대강화 계기

㈏ 지자체 대상 사업설명회

○ 일 시: 2005.09.14

○ 참석자: 강원도 건설방재국장, 인제군수, 인제군의회 의장, 양양군 부군수, 양양군 의회 의장 등 120여명

○ 내용

- 도로공사에서 사업추진 경위 및 노선현황 설명, 3차원 동영상 시연, PI 제도 관련 현황 및 향후 추진 계획

○ 참석자 의견

- 춘천~양양간 고속도로가 조속히 시행될 수 있도록 지역주민 및 지자체, 의회에서 적극적인 참여 필요
- 환경단체는 타당성이 아닌 적절성에 대한 논의가 필요함
- 국민참여단은 되도록 빠르게 구성을 요구
- 고속도로건설에 따른 연결도로 병행추진 요구 및 지역산업 활성화에 대한 대책마련 촉구(강원도 및 건교부)
- 환경단체가 지역주민의 협의 없이 고속도로 건설반대는 지역주민을 무시하는 처사임



<그림 4-4> 사업설명회 개최

(2) 단체협의

㈎ 참여방안 강구를 위한 사전접촉

○ 일 시 : 2005.02.24~2005.05.10

○ 참석자 : 백두대간 보존단체 협의회(백두대간보존 연대 등 11개 단체)

○ 내 용 : 면담 및 유선협의를 통하여 사전접촉 취지 및 내용설명

㈏ 환경단체와 노선합동답사

○ 일 시 : 2005.04.22

○ 참석자 : 도로공사 고미석 과장 외 7인, 환경운동연합, 백두대간 보존 연대, 우이령 보존회

○ 주요답사 내용

- 주요 터널발생구간 갱구부 확인
- 주요하천(내린천, 방태천) 횡단교량 현황
- 민원 및 노선통과에 따른 현안발생구간 (군업리 구간, 광주동 마을, 방태천교 구간)

○ 협의 내용

- 노선설명회 참석일정 조속확정 요망
- 참석범위 및 의제 협의 (노선통과 타당성 협의 배제, 친환경 설계관련 협의)

(다) 노선설명회 관련 공문협의

○ 일 시 : 2005.03~05

○ 참석자 : 도로공사와 백두대간협의회 와의 문서 협의

○ 내 용

- 도로공사 : 노선설명회 참석 협조요청
- 단 체 : 노선확정단계의 설명회 참석은 무의미하며 고속도로 건설의 타당성, 필요성 및 전반적인 토론 요망, 간담회 개최요청 (2005.05.31)

㈑ 협의체 구성을 위한 간담회 개최

○ 일 시 : 2005.05.17

○ 참석자 : 건교부 및 도로공사 직원 등 4인, 설계사 직원 3인, 환경운동연합회 외 6개 단체(녹색연합, 녹색교통, 불교환경연대, 백두대간보존연대, 설악녹색연합, 우이령보존회)

○ 간담회 개최배경

- PI의 일환으로 고속도로 건설관련 이해관계자(단체, 지방자치단체, 지역주민 등)의 실질적인 과업참여로 사회적인 공감대 형성 후 고속도로 건설사업 추진

○ 내용

- 고속도로 건설타당성, 필요성에 관한 검증방안(검증방법, 일정 등)
- 본 고속도로 건설사업 추진을 위한 정기협의체 구성 등 향후 추진 계획

- 기타 친환경설계 등 고속도로 건설에 필요한 사항

㈐ 고속도로 사업참여 관련 단체 자체 간담회

○ 단체 1차 간담회

- 일 시 : 2005.05.24
- 참석자 : 백두대간보존연대 등 환경단체
- 내 용

· 협의체 구성관련 단체내 공인위한 사회단체 연대회의 상정

○ 단체 2차 간담회

- 일 시 : 2005.05.31
- 내 용

· 협의체(정부, 도공, 단체) 구성을 위한 준비위원회 구성, 대표단 및 실무위 구성키로 결론

○ 협의체 구성 관련 환경단체 자체 간담회

- 일 시 : 2005.06.10
-내 용

· 협의체 구성 6월 완료목표로 추진, 협의체 추진 간사 단체를 백두대간보존 연대에서 환경운동연합으로 변경

○ 단체 4차 간담회

- 일 시 : 2005.07.05
- 참석자 : 환경운동연합 등 환경단체 대표
- 내용

· 고속도로사업 민간협의기구 참석여부를 토의하였으나 단체간 의견차이로 결론 도출 실패

○ 단체 5차 간담회

- 일 시 : 2005.07.18
- 내 용

· 타당성 재검증 보고서 내용 개별단체별 발표

· 가칭 '춘천~양양간 고속도로 반대 공동 대책위원회' 결성, 고속도로 사업추진 원점토론 및 타당성 검토 요청 기자회견(7월 28일)

㈐ 제6회 우이령 포럼

○ 일 시 : 2005.06.23

○ 참석자 : 건교부 및 도로공사 직원 7인, 설계사 직원 10인, 환경단체(우이령보존회, 환경운동연합, 녹색연합, 백두대간보존 연대), 언론기관(국민일보, 내일신문)

○ 내 용

- 노선통과의 필요성 및 타당성 홍보, 단체 의견수렴

㈑ 환경자문 위원단 노선답사

○ 일 시 : 2005.06.29 ~ 06. 30

○ 참석자 : 도로공사 직원 7인, 설계사 직원 2인, 환경운동연합 12인

○ 내 용

- 자문위원단에 대한 노선설명 및 현장답사



<그림 4-5> 자문단 노선설명 및 현장답사

㈒ KBS 춘천 토론회

○ 일 시 : 2005.07.28

○ 참석자 : 도로공사, 학계, 녹색연합

○ 내 용

- 출연자가 각자의 입장이나 소견을 발표하는 수준에서 토론이 이루어졌으며 합의 도출은 이루어지지 않음



<그림 4-6> KBS 춘천 토론회 개최 장면

㈜ 고속도로 반대 공동대책위원회 기자회견

○ 일 시 : 2005.08.09

○ 내 용

- 인위적으로 경제적 타당성을 확보하려는 의도가 보이며 고속도로 건설은 불필요함
- 생태적으로 우수한 방태천, 내린천의 훼손이 우려되며 백두대간 보호에 대한 정부의 일관된 시책이 없음
- 춘천~양양간 고속도로는 백지상태에서 재검토 되어야 함
- 춘천~양양간 고속도로 반대 공동대책위원회 참가단체

<표 4-2> 고속도로 반대 공동대책위원회 기자회견 참가단체

연합단체명	참 가 단 체	비 고
백두대간보전단체협의회	• 백두대간보존연대 • 국립공원을 지키는 의 모임 • 녹색연합 • 문경 환경연대 • 불교환경연대 • 설악녹색연합 • 야생동물연합 • 지리산생명연대 • 지리산생태보전회 • 환경운동연합	10개 단체
기 타	• 백두대간보존회 • 우이령보존회 • 녹색교통운동 • 환경정의 • 원주녹색연합 • 춘천환경운동 • 속초・고성・양양환경운동연합	7개 단체



<그림 4-7> 춘천-양양고속도로 건설반대 공동대책위 기자회견

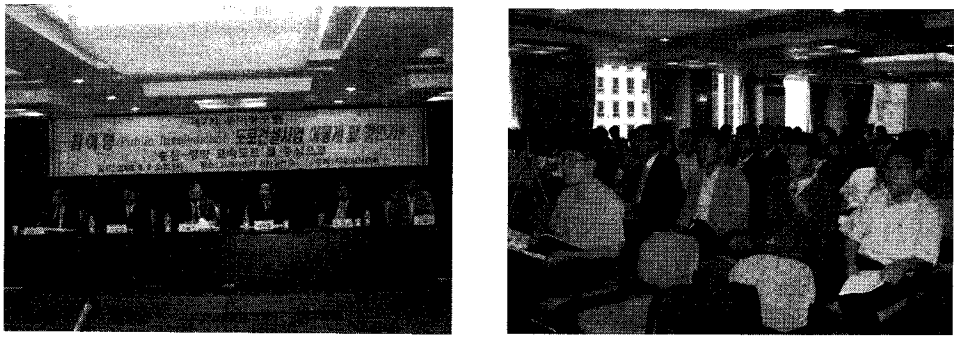
㈜ 제7회 우이령 포럼

○ 일 시 : 2005.09.02

○ 참석자 : 건교부 및 도로공사 직원 4인, 학계, 지역주민 약 30인, 국회의원, 녹색교통 회원 등 약 20인

○ 내용

- 건설교통부 : 고속도로 PI를 강화(홈페이지 구축)하고, 공정한 토론과 합리적 대안 마련을 위한 국민참여단 구성의 필요성
- 환경단체 : 도로의 중복도, 철도, 양양공항 계획 등을 감안, 고속도로 건설의 필요성, 경제적 타당성 검토가 필요함
- 지역대표 : 사업이 조속히 추진되는 것이 바람직함, PI에 지역주민 포함 요구



<그림 4-8> 제7회 우이령포럼 개최전경

㈐ 춘천 MBC 토론회

○ 일 시 : 2005.10.13

○ 참석자 : 건교부, 도로공사, 연구원, 지역주민, 국회의원, 단체

○ 내 용

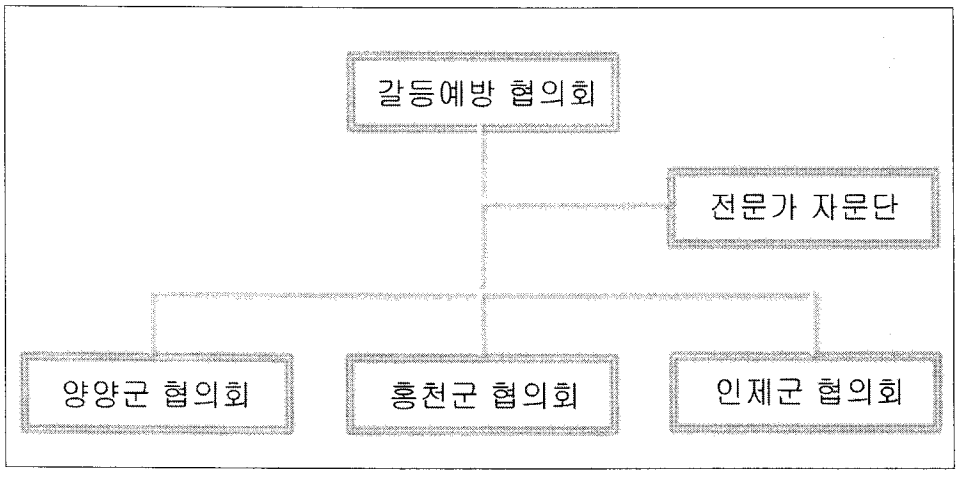
- 환경단체: 노선자체를 반대하는 것이 아니라 투자우선 순위에 대한 재검토 필요
- 연구원: 강원지역의 낙후성, 국토의 균형발전, 강원도민의 소외성 및 고립감에 대한 측면에서의 접근 필요
- 건교부: 토의의 장은 열려있으며 친환경적인 도로건설이 되도록 노력
- 고속도로사업 조속시행 의견이 대부분

(3) 갈등예방협의회 운영

㈎ 구성개요

○ 갈등예방협의회는 3개 군 협의회와 전문가 자문단을 통합하여 운영하며 각군 협의회는 지자체, 환경단체, 주민대표 등 10여명으로 구성하고 자문단은 건교부, 지속위, KEI, 건기원, KOTI, 대학교수 등으로 구성

○ 갈등예방협의회의 조직도는 아래와 같음



<그림 4-9> 갈등예방협의회 조직도

<표 4-3> 갈등예방협의회 인원구성

구 분	인 원 구 성			인원수
건교부	○ 도로정책과 정책자문위원			1인
지자체 및 지역주민 대 표	○ 강원도 및 의회관계자			4인
	○ 단체 : 홍천연대, 남대천보존회, 내린천보존회			5인
	(중앙환경단체 : 지속적으로 참여 협의 추진)			(2인)
	○ 각 군 : 지자체 및 지방의회와 협의하여 결정하되 군별 10인 내외로 구성			27인
도 공 (군 별 담당과장)	홍천군	인제군	양양군	3인
	○○○ 과장	○○○ 과장	○○○ 과장	
전 문 가	갈등관리 · 환경 · 교통 · 도로 · 구조 · 토질 기술분야			9인

(나) 운영

○ 설계단계별 추진업무에 대한 의견교환 및 토의

- 주 기: 분기 1회 정기(전체)회의, 군별 수시(월 1회 정도)회의
- 내 용: 추진단계별 의견수렴, 언론이슈 및 쟁점사항에 대한 설명, 토의를 통한 사업추진 방향 설정

○ 실시설계 관련 의견에 대한 사후 조치사항 설명회 실시

- 주 기: 정기 및 임시회의 개최시
- 내 용: 제시된 의견에 대해 기술 검토, 전문가 자문을 거쳐 설계반영 사항 등 검토내용 설명

○ 사업추진 각종 설명회 개최시 참여

- 주 기: 사업설명회, 구조물 합동답사, 환경영향평가 공청회, 사업추진 관련 언론 토론회(발제, 지정토론 등 패널 참여)
- 내 용: 고속도로 사업추진에 관한 이해도가 높은 인사 설명회 참여로 민원 및 갈등발생 요인 사전 해소

○ 홍보 프로그램 운영

- 시　기: 정기회의시
- 내　용: 고속도로 건설사업 관련 홍보 비디오 상영

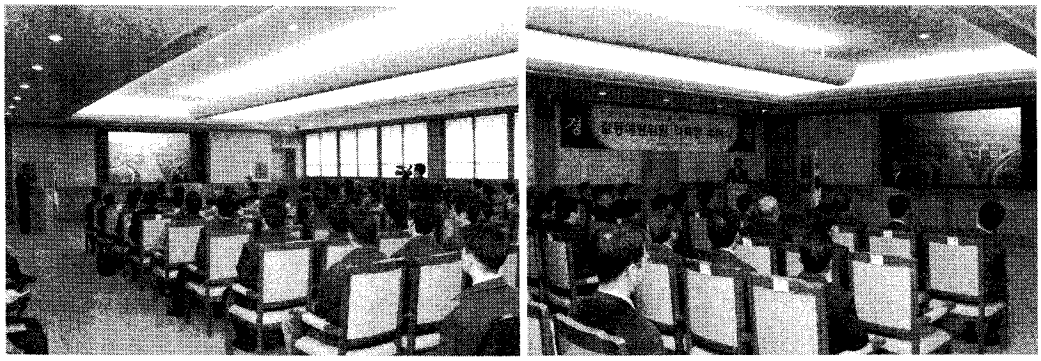
(다) 제 1회 갈등예방협의회 개최

○ 일　시 : 2005.12.01

○ 참석자 : 건교부 및 도로공사 직원, 강원도 및 3개군 지자체, 도(군)의회 의원, 단체, 지역주민대표 15인, 자문위원 10인

○ 내　용

- 갈등예방협의회 위원 위촉식
- 국책사업 갈등예방관련 정부정책방향 강의
- 홍천군 : 기본설계노선 IC 위치변경에 따른 연결지방도 확장 요망
- 인제군 : 상남면, 광주동 구간은 경관과 주거지역 인접함을 고려하여 터널로 변경 요망
- 양양군 : 노선통과 구간에 IC 추가설치 및 양양 JCT 위치조정



<그림 4-10> 제1회 갈등예방협의회 개최 및 위촉식

㈑ 제2회 갈등예방협의회 개최

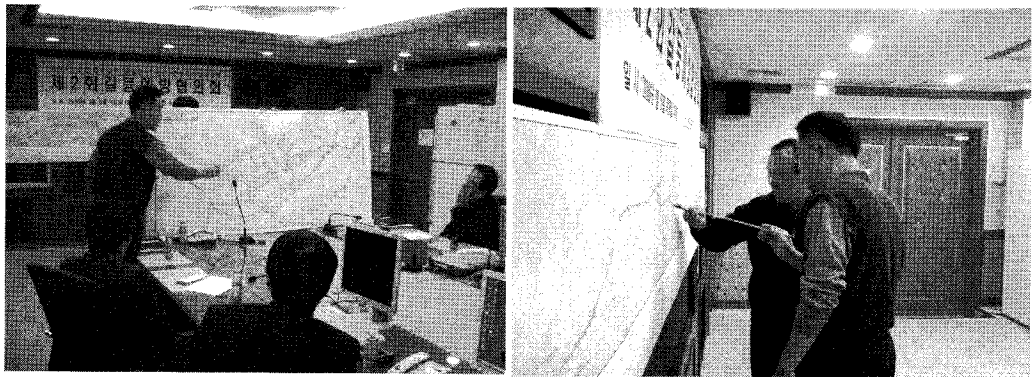
○ 일　시 : 2006.01.06

○ 참석자 : 홍천, 인제, 양양군의 갈등예방협의회 위원 각 11인

○ 내　용

- 홍천군: 민원해소를 위해 내촌면 와야리 구간 노선변경(도공 수용불가)
- 인제군: 광주동 구간 터널로 변경(터널 안 검토 후 협의)

- 양양군: 서면지역 IC 설치(IC 설치안 검토 후 협의)
- 제출된 의견에 대해 정책 및 기술자문위원의 자문을 거쳐 추진방향 설정



<그림 4-11> 제2회 갈등예방협의회 개최

㈐ 제3회 갈등예방협의회 개최

○ 일 시 : 2006.03.16

○ 참석자 : 홍천군 와야리 구간 민원해소를 위한 협의로서 갈등예방협의회 위원 18인, 지역주민 130인, 도공직원 등 참석

○ 내 용

- 와야리 주민 : 마을농지를 잠식하지 않는 노선 요구
- 동창마을 주민 : 내촌 IC 이후 구간 마을 뒤편으로 노선변경 요구
- 협의회 위원 : 와야리의 경우 갈등을 최소화 할 수 있는 노선대안 권고, 교통안전성, 환경성, 유지관리 등을 감안한 노선 선정 요구, 공사 시 주민불편사항 없도록 도공에 요구

(4) 홈페이지 구축 및 국민참여단

㈎ 홈페이지 서비스 개시

○ 일 시 : 2005.09.16

○ 목 적 : 주민참여제도 시범도입의 일환으로 효율적 대국민 홍보를 추진함으로써 사업추진에 대한 투명성 확보 및 공감대 형성하여 원활한 사업추진 도모

○ 내 용 : 사업개요, 고속도로건설 사업추진 절차, 환경영향평가 흐름, PI제도 안내, 사업추진관련 의견 게시판, 공지사항 등



<그림 4-12> 홈페이지 개설 화면

㈏ 국민참여단

○ 정기 모니터링 시행

- 주 기: 분기 1회
- 내 용: 홈페이지를 통해 제시된 의견을 취합 정리, 조치계획 등에 대해 on-Line상에 공지(사업추진 투명성 확보)

○ 수시 커뮤니티 행사 시행

- 주 기: 수시
- 내 용: 홈페이지에 커뮤니티를 구성, 쟁점 및 갈등사항 발생 시 수시토론

○ 혁신 Idea 경진대회 실시

- 주 기: 반기 1회
- 내 용: 실시설계 관련 공법개선, 친환경 시설물, 예산절감 등에 대한 혁신 Idea 경진대회 실시(실질적인 참여 유도)

○ 고속도로 건설사업 체험 행사 실시

- 주 기: 과업기간 중 1회
- 내 용: 과업기간 중 홈페이지 공지를 통해 회원모집, 현장답사 및 설계 추진 과정 설명(사업추진 이해증진)

○ 기타 토론회, 설명회, 여론조사 시 참여 유도

- 주 기 : 사업설명회, 환경영향평가, 사업추진 관련 언론 토론회, 여론조사 참여(방송 등 참석)
- 내 용 : 토론회 등 다수 참석 행사에 적극적인 참석 및 의견개진을 유도, 여론 주도층으로 활용

(다) 홈페이지 이용 및 국민참여단 홍보협조요청

○ 일 시 : 2005.11.23, 2006.01.20

○ 내 용 : 도로공사가 각 군 및 면사무소에 협조요청 문서발송

(5) 정책자문회의 개최

○ 일 시 : 2006.02.07

○ 참석자 : 교통부문 전문가 등 8인

○ 내 용

- 와야리 구간 노선 및 서림 IC 설치에 대한 기술정책 자문
- 자문결과 와야리 구간 노선 2안의 적정성, 서림 IC 설치 타당성 인정

제3절 시범사업에 대한 평가

1. 설문조사 및 분석

가. 1차 설문조사(사업지 일반주민 대상)

(1) 조사개요

○ 일 시 : 2006년 5월 17일, 18일

○ 설문대상 : 양양군 기린면, 상남면, 서면 주민설명회 참석 일반주민

○ 유효응답 : 기린면 27인, 상남면 29인, 서면 14인 등 총 70인

○ 설문목적 : 춘천-양양간 고속도로 PI 시범사업에 대한 대상지 일반 주민의 인지도 및 시범사업성과 평가

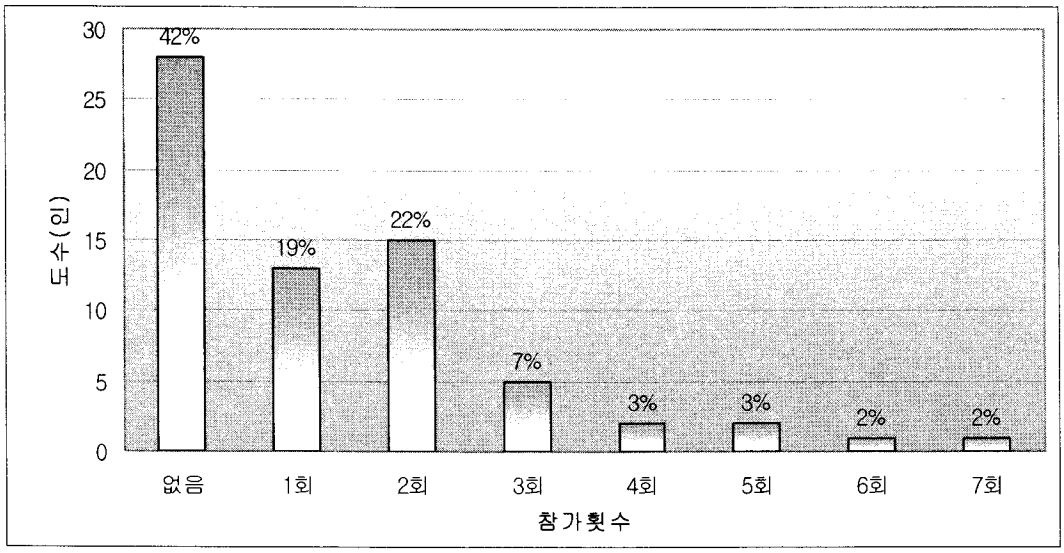
○ 설문항목 : 설명회나 공청회 참가이유, 정보제공 매체, 정보제공에 대한 만족도 등 총 7개 항목

(2) 설문결과

(가) 일반항목 조사

① 참석빈도

○ 이전에 공청회나 설명회에 참석한 적이 있느냐는 질문에 응답자의 42%인 28명이 참석한 적이 없다고 대답하였으며 1회 19%, 2회 22%로 설문응답자의 연령대가 상당히 높은 편인데 반하여 공청회나 설명회의 참석 경험은 적은 것으로 나타남

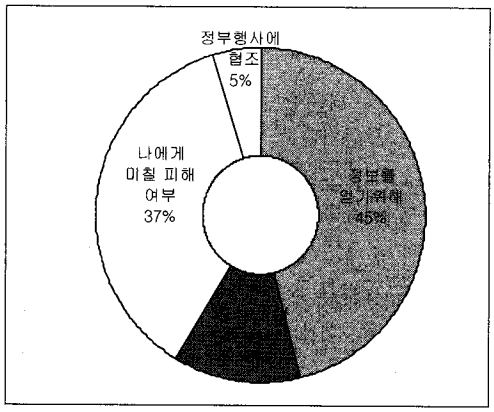


<그림 4-13> 공청회, 주민설명회 참가횟수

② 참석목적

○ 주민설명회에 참석한 목적이 무엇이냐는 질문에 '정보를 얻기 위해서'라는 응답이 45%로 가장 많았으며 그 다음이 '나에게 피해가 있는지 여부를 알아보기 위해서' 라는 응답이 37%를 차지함

○ 또한, '찬성 또는 반대 의사를 표시하기 위해서'나 '정부행사에 협조하기 위해서'라는 응답은 각각 13% , 5%에 불과하였으며 '이웃주민을 만나기 위해서'라는 문항에는 한명도 응답하지 않았음

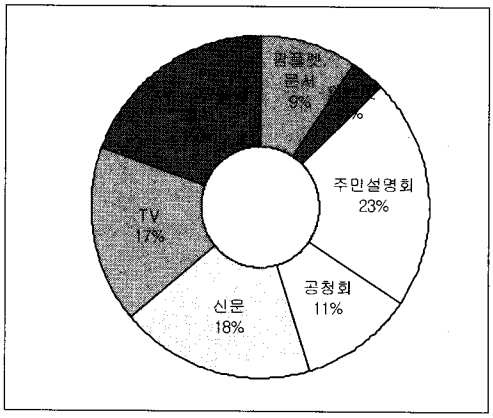


<그림 4-14> 주민설명회 참가 목적

○ 따라서, 대부분의 주민들은 주민설명회를 통하여 실리적으로 자신과 관련된 정보나 피해여부에 대하여 알고 싶어 하는 것을 알 수 있으며 향후 주민설명회는 이러한 주민들의 요구에 부응하는 방향, 즉 보다 풍부한 정보의 제공과 개인의 피해여부 등을 중심으로 시행되어야 함을 시사하고 있음

③ 정보제공 매체

○ 춘천-양양 고속도로 사업에 대한 정보를 어떻게 얻게 되었냐는 질문에 주민설명회, 신문, TV, 주위사람들을 통해 라는 응답이 약 20% 내외의 균등한 비율을 차지하고 있었음



<그림 4-15> 정보제공 매체

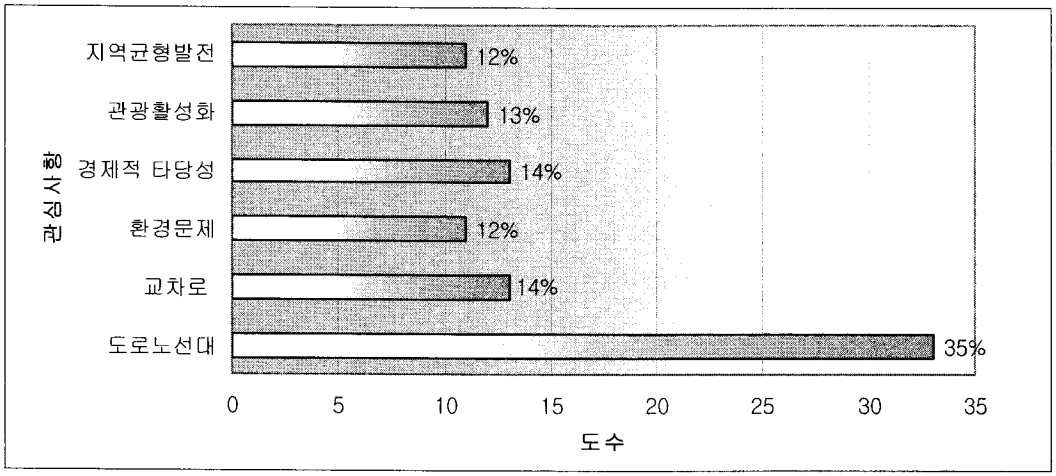
○ 한편, 팜플렛이나 문서는 9%에 불과하며 신문이나 TV등은 대중매체에 속하므로 도로사업주체의 주민에 대한 정보제공 노력은 아직 적극적이지 못하며 주로 주민설명회를 통한 단편적인 수준에 그치고 있음을 알 수 있음

○ 또한, 인터넷에 통한 정보수집도 3%에 불과하여 본 사업대상지역과 같이 중장

년층이 많은 지역에서의 인터넷을 통한 정보제공은 그다지 효과를 보지 못하고 있음

④ 주요 관심사항

○ 춘천-양양간 고속도로 건설사업과 관련하여 가장 관심이 있는 것은 무엇이냐는 질문에(복수선택가능) 도로노선대가 35%로 가장 많았으며 교차로 위치, 환경문제 등 5개 항목은 12~14%로 비슷한 것으로 나타남

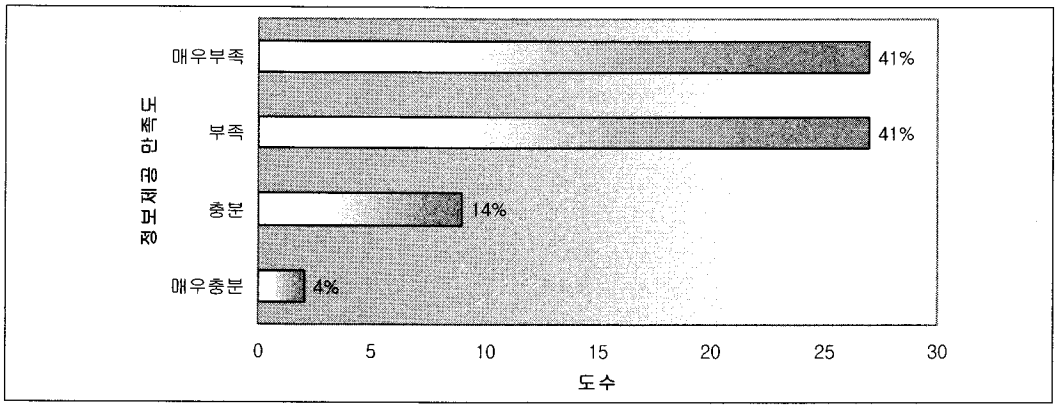


<그림 4-16> 도로건설사업과 관련한 관심분야

⑤ 정보제공 만족도

○ 춘천-양양간 고속도로 건설사업의 정보제공과 관련하여 82%는 정보제공이 부족, 또는 매우 부족하다고 응답을 하였으며 18%만이 충분 또는 매우 충분하다고 대답하여 PI 시범사업에도 불구하고 주민들이 느끼는 정보제공의 만족도는 낮은 것으로 나타남

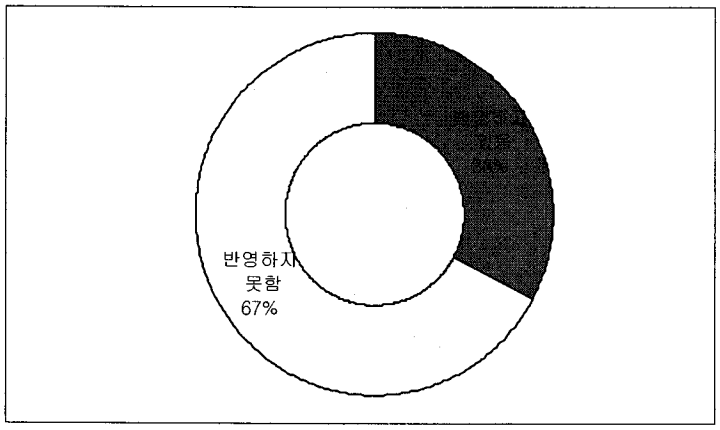
○ 이는 이전의 정보제공 매체에 대한 문항에 나타난 바와 같이 정보제공 수단이 단편적이고 충분히 이루어지지 못하고 있음



<그림 4-17> 정보제공의 만족도

⑥ 의견반영여부

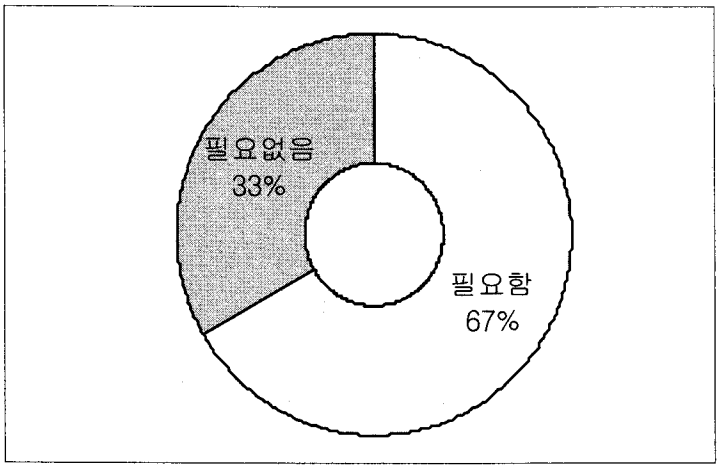
○ 주민의견의 반영여부를 묻는 질문에서 주민의 67%는 주민의견이 제대로 반영되지 못하고 있다고 응답하였으며 반영되고 있다는 의견은 33%에 불과해 주민들의 정부 또는 사업주체에 대한 불신이 적지 않음



<그림 4-18> 주민의견의 반영도

⑦ 춘천-양양간 고속도로 건설사업의 필요성

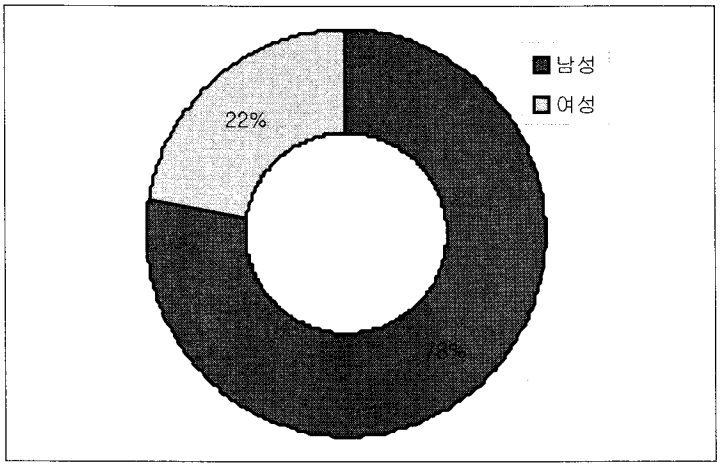
○ 춘천-양양간 고속도로 건설사업의 필요성에 대해서는 67%의 주민이 필요한 것으로 응답하여 도로사업 자체에 대하여는 비교적 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타남



<그림 4-19> 춘천-양양정보제공의 만족도

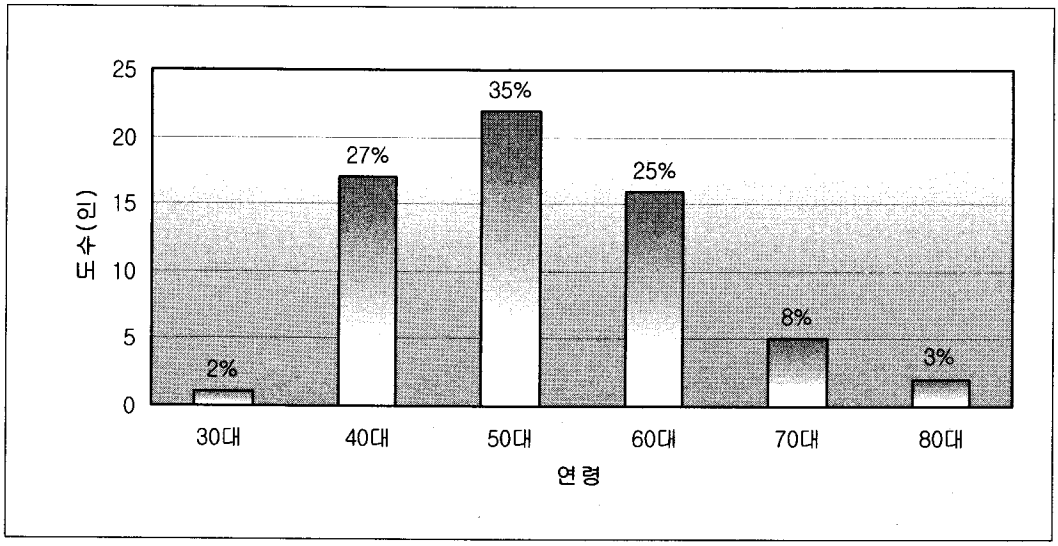
(나) 응답자 속성조사

○ 총 응답자중 남성은 52명, 여성은 15명, 성별무응답은 3명으로 남성이 약 78%, 여성이 22%를 차지함



<그림 4-20> 설문응답자 성별분포

○ 응답자의 연령대를 살펴보면 연령을 기재한 총 63명중 50대가 35명으로 가장 많았으며 그 다음 40대, 60대, 70대, 80대의 순으로 나타났으며 40~60대가 전체의 87%로 대부분을 차지함



<그림 4-21> 설문응답자 연령분포

(다) 상관관계 분석

① 정보제공 만족도/의견반영 여부의 상관관계

○ 다음은 설문조사를 통하여 나타난 여러 변인들 사이의 관계를 알아보기 위하여 교차분석을 실시함. 교차분석은 비모수통계적 기법중의 대표적 기법으로 명목변수 또는 서열척도로 제시된 변인들의 관계에 대한 통계적 유의성을 조사하는 것으로서 χ^2검정을 통하여 그 유의성을 검증함

○ 교차분석에서 귀무가설과 대립가설은 각각 H0 =두변수의 상관관계가 없음, H1=두변수의 상관관계가 있고 검증치 χ^2값은 다음과 같이 산정함

$$\chi^2 = \sum \frac{(O_i - E_i)^2}{E_i}$$

여기서, Oi는 관측치, Ei는 기대치를 나타냄

○ 먼저 정보제공에 만족/불만족을 느끼는 항목과 주민의견의 반영여부에 대한 항목이 관련이 있는지를 알아보기 위하여 교차분석표를 작성하여 보면 아래 표와 같음(여기서, 괄호 밖의 숫자는 관측치, 괄호안의 숫자는 기대치를 나타냄)

<표 4-4> 정보제공 만족도/의견반영여부 교차분석표

	반영되고 있음	반영 안되고 있음	합
정보제공 만족	9 (3)	1 (6)	10
정보제공 불만족	11 (17)	40 (35)	51
합	20	41	61

○ 상기 표에 따라 χ^2값을 구하면 χ^2=19.00으로 나타났으며 이는 $\chi_{20.05,2}$=5.99 보다 크므로 귀무가설은 기각되어야 하며 따라서 95% 신뢰수준에서 정보제공에 불만족을 느낄 경우 주민의 의견이 반영이 안된다고 느끼는 경향이 있음

② 정보제공 만족도/건설의 필요성의 상관관계

○ 한편, 정보제공의 만족도와 고속도로의 필요성사이의 상관관계를 알아보기 위하여 관측값과 기대값의 교차분석표를 작성하면 다음과 같으며 이 경우의 χ^2값은 2.21로 나타났으며 이는 $\chi_{20.05,2}$=5.99 보다 적은 값이므로 정보제공의 만족도와 고속도로의 필요성은 별 상관관계가 없는 것을 알 수 있음

○ 이는 사실상 설문조사에 참여한 주민의 대부분이 지역주민들로서 이들은 정보제공의 만족도나 다른 요인에 관계없이 고속도로의 건설을 찬성하고 있기 때문인 것으로 판단됨

<표 4-5> 정보제공 만족도/고속도로의 필요성 교차분석표

	고속도로 필요	고속도로 불필요	합
정보제공 만족	10 (8)	1 (3)	10
정보제공 불만족	33 (35)	17 (15)	50
합	43	18	61

③ 정보제공 매체/정보제공 만족도의 상관관계

○ 여러 매체를 통하여 정보를 제공받는 사람이 그렇지 않은 사람과 정보제공의 만족도에 대한 차이가 있는지를 알아보기 위하여 정보제공 매체를 1가지, 2~3가지, 4가지 이상으로 구분하여 이들의 정보제공 만족도에 관한 교차분석표를 작성함

○ 분석결과 이경우의 χ^2값은 2.98로 나타났으며 이는 $\chi_{20.05,4}$=9.49 보다 적은 값이므로 여러 매체를 통하여 정보를 제공받는다고 하여 정보제공에 만족을 느끼는 것은 아닌 것으로 판단됨

○ 이는 '주민들이 정보를 주로 주민설명회/공청회, 신문, 아는 사람을 통해서 얻고 있다'라는 설문결과와 비교할 때 이러한 매체들이 심층적인 정보제공을 못하고 있을 뿐 아니라 주민들이 원하는 정보를 충분히 제공하고 있지 못하고 있음

○ 따라서, 주민들의 정보제공 만족도를 높이기 위해서는 팜플렛이나 문서, 인터넷을 통하여 보다 자세한 정보를 제공할 뿐만 아니라 주민개개인이 원하는 정보에 대한 조사를 실시하여 이에 맞는 적절한 정보제공이 필요하다고 할 수 있음

<표 4-6> 정보제공 매체수/정보제공 만족도 교차분석표

	정보제공 만족	정보제공 불만족	합 계
4가지 이상	2 (1)	4 (5)	6
2~3 가지	3 (3)	17 (17)	20
1가지	3 (5)	33 (31)	36
합 계	8	54	62

나. 2차 설문조사

(1) 조사 개요

○ 조사목적 : 춘천~양양 고속도로 PI 시행평가에 대한 자문위원 및 이용자 설문조사

○ 조사기간 : 갈등예방위원 설문조사 - 2006년 11월 27일 ~ 12월 1일(5일간)
이용자 설문조사 - 2006년 12월 1일 ~ 12월 3일(3일간)

○ 조사대상 : 갈등예방위원 37인, 국도 44, 56호선 이용자 300인

○ 조사방식 : 직접면접 및 이메일, 팩스 설문조사

○ 조사내용 : 갈등예방위원 설문조사
도로이용자 설문조사

(2) 조사 방법 및 현황

(가) 갈등예방위원 대상 설문조사

○ 직원이 직접 전화를 통하여 조사가능 여부를 타진한 후 가능한 대상에게 설문조사지를 팩스 또는 이메일로 발송하여 작성된 조사지를 다시 회수하는 방법을 사용하였으며, 갈등예방위원들 37인 중 조사 가능한 21인을 대상으로 설문조사를 실시

(나) 도로이용자 설문조사

○ 조사원은 아르바이트 학생을 동원하여 2인 1조로 실시하며, 휴게소 내 도로이용자 중 300인을 표본으로 하여 설문조사 실시

○ 춘천~양양 고속도로의 경쟁노선(시종점부 동일)인 아래의 노선 내 휴게소에서 설문조사 실시

- 영동고속도로(만종JCT~강릉IC)구간 시·종점 부근 휴게소 4개소(양방향)
- 국도 44호선, 56호선 시·종점 부근 휴게소 8개소(양방향)

(3) 조사결과

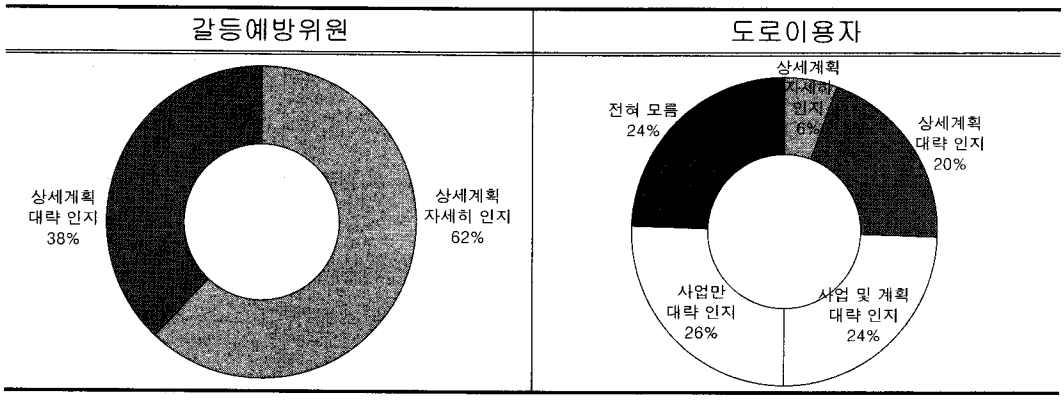
(가) 춘천~양양 고속도로 사업관련 질문

① 인지도 평가

질문 : 귀하는「춘천~양양간 고속도로사업」이 추진되고 있는 것을 알고 있습니까?

○ 사업 인지도 평가 질문 결과, 갈등예방위원 21인 중 62%가 노선과 진출입로 계획까지 자세히 알고 있다고 답했으며, 나머지 38%는 계획에 대하여 조금 알고 있다고 답하여 갈등예방위원 다수는 사업에 대한 인지도가 높은 것으로 조사됨

○ 그러나, 주변도로이용자 300인 중 다수가 고속도로 건설사업에 대하여 들어본 적이 있거나, 노선에 대하여 개략적으로 알고 있다고 답했고, 사업에 관하여 들어본 적만 있는 응답자는 26%, 전혀 모른다는 응답자도 24%에 달하는 것으로 조사됨



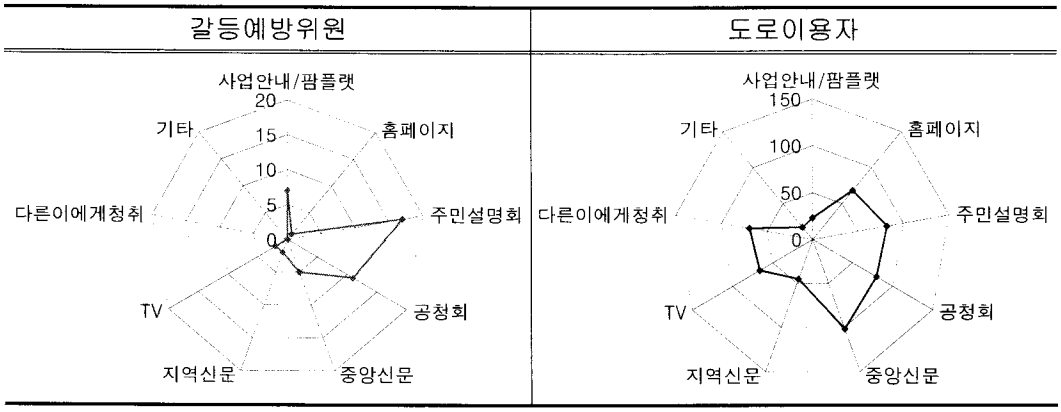
<그림 4-22> 춘천-양양 고속도로사업 인지도

② 정보이용 현황

질문 : 「춘천~양양간 고속도로사업」에 관한 정보는 다음 중 어느 매체를 이용하였습니까?

○ 사업정보이용 현황에 관한 질문 결과, 갈등예방위원은 가장 비율이 많은 순으로 나열하면, 주민설명회 38%, 공청회 24%, 사업안내 팜플렛 또는 문서 16%의 순으로 정보를 이용함

○ 그리고, 도로이용자는 중앙신문 18%, 주민설명회 15%, 공청회 14%의 순으로 사업정보를 이용하고 있는 것으로 조사되었으며, 도로이용자는 갈등예방위원들에 비해 직접적인 정보 제공 보다는 간접적인 수단으로 정보를 얻는 것으로 분석됨



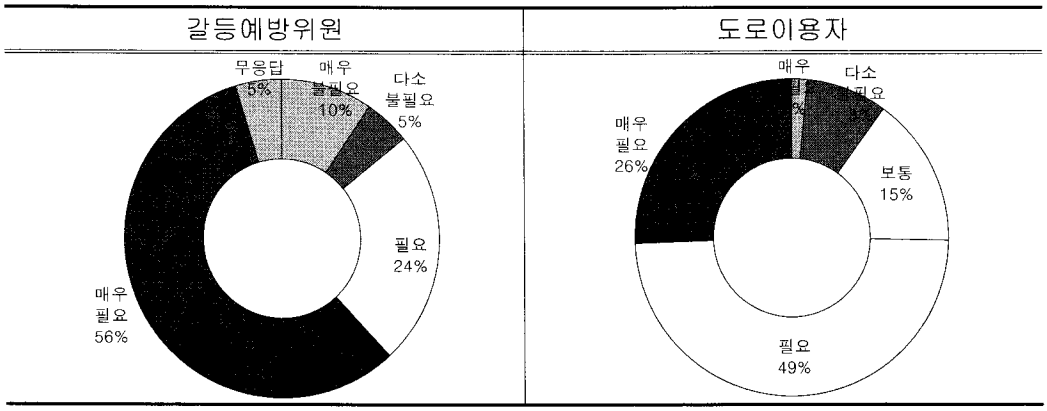
<그림 4-23> 정보이용매체

③ 필요성 평가

질문 : 「춘천~양양간 고속도로사업」의 필요성에 대해 평가해 주십시오.

○ 사업 필요성 평가에 대한 질문 결과, 갈등예방위원 21인 중 대다수인 80%가 사업이 필요하다고 답했으며, 15%가 사업이 불필요하다고 답한 것으로 조사되어 갈등예방위원 대다수는 춘천~양양 고속도로사업이 필요한 것으로 분석됨

○ 또한, 도로이용자 300인 중 75%가 사업이 필요하다고 답했으나, 필요가 절실하지 않다고 답한 응답자는 15%, 사업이 불필요하다고 답한 응답자도 10%에 달하여 갈등예방위원들과의 결과는 다소 차이가 있는 것으로 분석됨



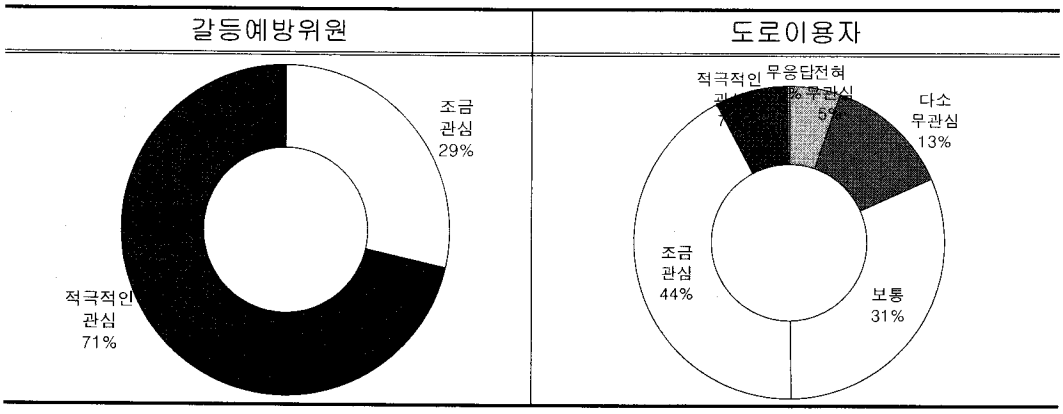
<그림 4-24> 춘천-양양 고속도로의 필요성

④ 관심도 평가

질문 : 「춘천~양양간 고속도로사업」에 대한 귀하의 관심도를 평가해 주십시오.

○ 사업 관심도 평가에 대한 질문 결과, 갈등예방위원 21인 중 사업에 관해 적극적인 관심표현을 한 응답자는 71%정도이고, 나머지 29%도 사업진행에 관하여 관심이 있다고 응답하여 갈등예방위원 대다수가 관심을 가지는 것으로 조사됨

○ 그러나, 주변도로이용자 300인 중 적극적인 관심을 표명한 응답자는 7%, 어느 정도 관심이 있다고 답한 인원은 75%이며 관심이 없다고 답한 응답자는 18%에 불과하여 갈등예방위원 및 도로이용자 모두 관심이 높은 것으로 분석됨



<그림 4-25> 춘천-양양 고속도로 인지도

(나) 국민참여(PI)에 관한 질문

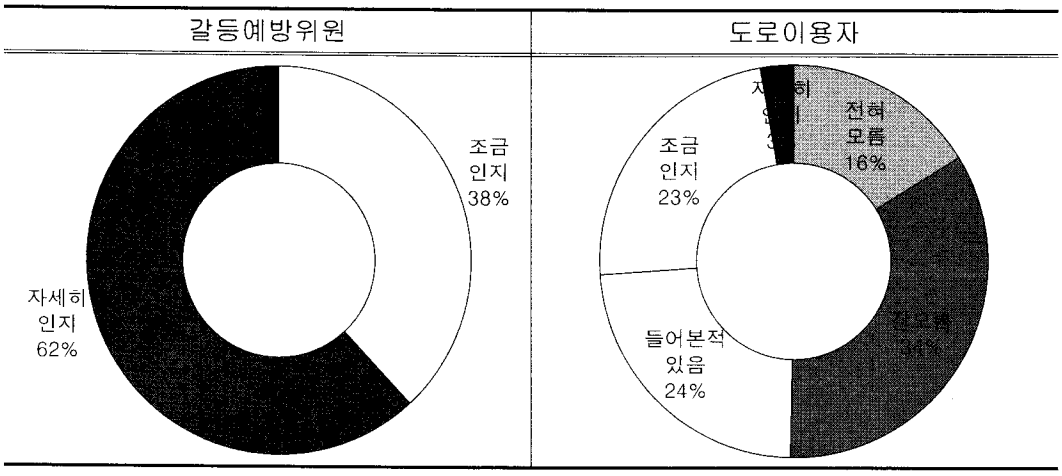
① 의견수렴제도의 인지도

질문 : 대규모 도로사업의 시행시 건설기술관리법에 의하여 기본/실시설계단계에서 주민공람과 주민설명회 개최 등을 통하여 의견을 수렴토록 규정되어 있는데 이에 대해 알고 계십니까?

○ 도로사업 수행시 의견수렴제도의 인지도에 대한 질문 결과, 갈등예방위원

21인 중 자세히 알고 있다고 답한 응답자는 62%정도이고, 나머지 38%도 조금은 알고 있다고 답하여 갈등예방위원들은 의견수렴제도에 대한 인지도가 높은 것으로 조사됨

○ 그러나, 주변도로이용자 300인 중 50%정도가 의견수렴제도에 대해 잘 모르거나 전혀 모른다고 답했으며, 조금 또는 자세히 알고 있는 인원이 26%로 조사되어 사업관련자 이외에는 의견수렴제도의 인지도가 낮은 것으로 조사됨



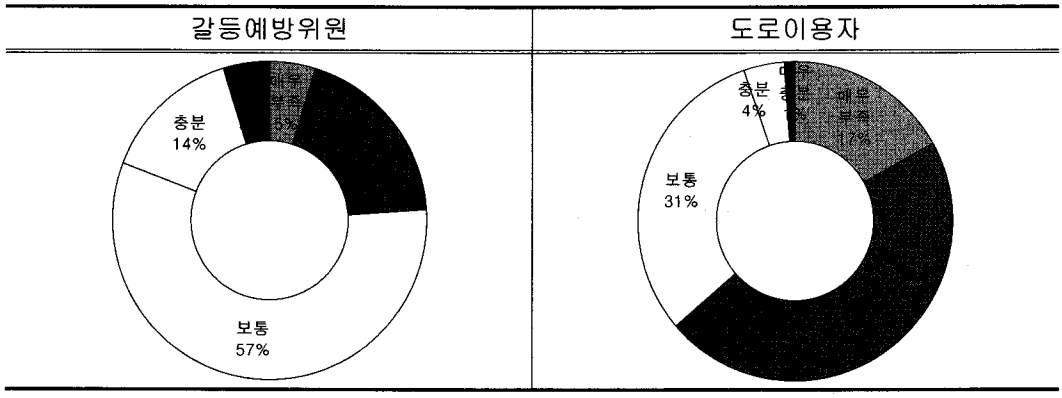
<그림 4-26> 의견수렴제도에 대한 인지도

② 정보제공 평가

질문 : 귀하께서는 현재 국가나 지방정부가 도로사업의 추진 시 국민 또는 주민들에게 충분한 정보제공을 실시하고 있다고 생각하십니까?

○ 도로사업 수행시 국가나 중앙정부의 국민대상 정보제공수준에 대한 질문결과, 갈등예방위원은 보통이라고 답한 응답자가 57%로 가장 많았으며, 부족하다고 답한 인원도 19%정도로 나타남

○ 도로이용자는 64%정도가 정보제공이 부족한 것으로 조사되었으며, 31%가 정보제공 수준이 보통인 것으로 답하여 도로이용자인 일반 국민 대상의 정보제공 수준은 부족한 것으로 조사됨



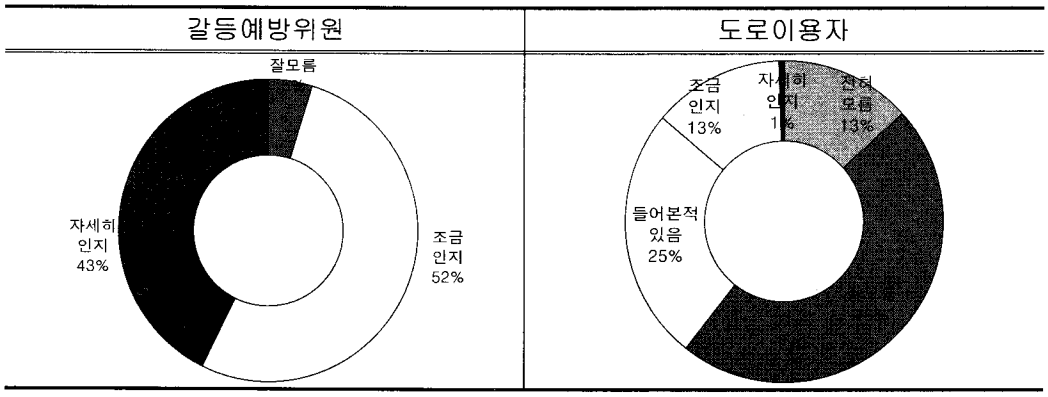
<그림 4-27> 정보제공 만족도

③ PI 인지도

질문 : 「춘천~양양간 고속도로사업」의 경우 상기와 같은 참여 제도(PI)를 도입하여 관계자간의 갈등을 최소화하는 시범사업을 시행한 것에 대해 알고 계십니까?

○ 도로사업 수행시 PI의 인지도에 대한 질문 결과, 갈등예방위원은 자세히 또는 조금 알고 있다고 답한 응답자는 95%정도이고, 나머지 5% 만 잘모른다고 답하여 갈등예방위원들은 PI에 대한 인지도가 높은 것으로 조사됨

○ 그러나, 주변도로이용자는 61%가 PI에 대해 모른다고 답하였고, 14%정도만이 참여제도 대해 알고 있다고 응답하여 사업관련자 이외에는PI의 인지도가 떨어지는 것으로 조사됨

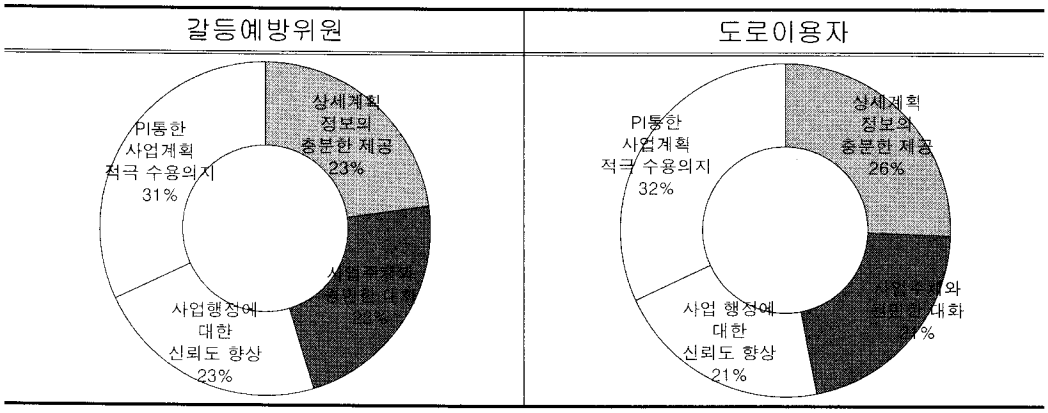


<그림 4-28> 시범사업의 인지도

④ PI 기대효과

질문 : 「춘천~양양간 고속도로사업」에 PI를 실시한 결과로부터 예상되는 효과에 대해 평가하여 주십시오. ① 노선선정 및 교차로계획에 대한 정보가 충분히 제공될 것임 ② 정부 또는 행정기관과 원만한 대화가 가능할 것임 ③ 도로사업에 대한 행정의 불신감이 불식되고 신뢰도가 향상 될 것임 ④ 이와 같이 PI를 통해 객관적이고 투명한 절차로 결정된 도로 사업계획이면 해당 도로사업계획안을 적극 수용할 수 있는 의지가 있음

○ 모든 항목에 대한 질문 결과, 갈등예방위원 및 도로이용자다수가 PI를 통한 사업계획에 대해 적극 수용하겠다는 답변이 가장 많은 것으로 조사됨



<그림 4-29> 시범사업의 기대효과

(다) PI시범사업 평가에 관한 질문

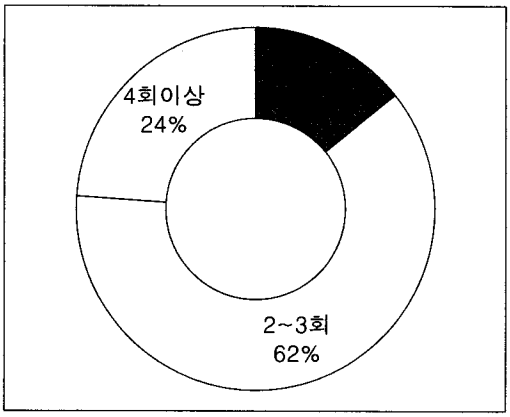
① 빈도(갈등예방위원)

질문 : 「춘천~양양간 고속도로사업」의 주민설명회나 공청회, 갈등예방협의회의 활동 등에 어느 정도 참가했는지?

○ 춘천~양양 고속도로 PI시범사업에 대한 참여빈도는 갈등예방위원 대상으로만 조사

○ 갈등예방위원 중 가장 많은 응답자 13인이 2~3회 이상 참여하였고, 4회 이상 참여한 응답자가 5인, 1회 참여한 응답자가 3인이고, 한번도 참여하지 않은 응답자는 없는 것으로 조사

(단위 : 인, %)



참여빈도	갈등예방위원	
	인원	비율
참여한 경험이 없음	-	-
1회	3	14
2~3회	13	62
4회 이상	5	24
무응답	-	-
합 계(무응답 제외)	21	100

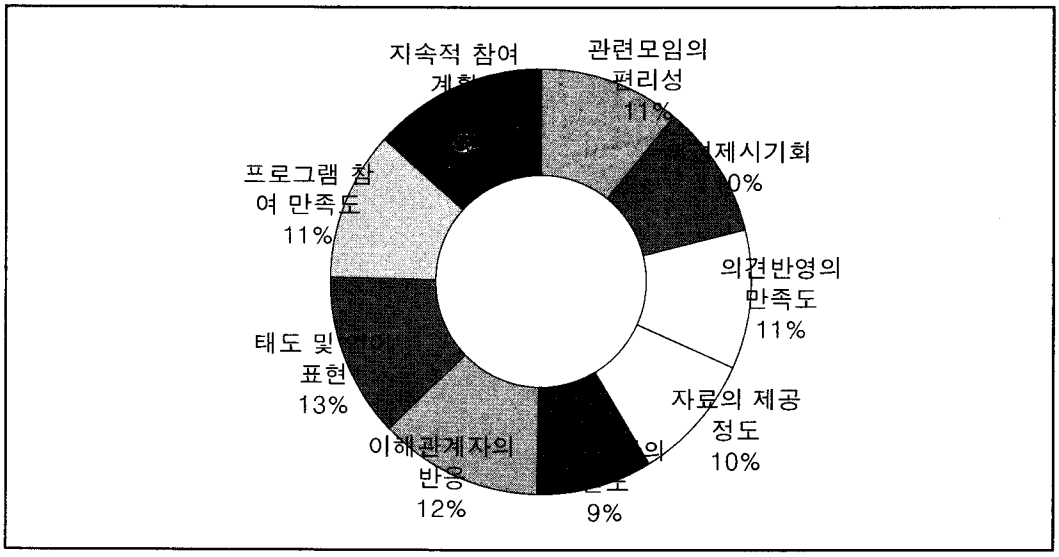
<그림 4-30> 설문응답자 시범사업 참여도

② 평가(갈등예방위원)

○ PI시범사업 평가에 대한 질문은 갈등예방위원 대상으로만 조사

질문 :「춘천~양양간 고속도로사업」의 참여제도 시범사업에 대한 기술적 평가

○ PI시범사업에 대한 평가 결과, 응답자 대다수가 모든 항목에서 고른 점수를 부여하였고, 그 중에서 '태도 및 언어표현'과 '지속적 참여계획'의 항목에서 가장 많은 점수를 부여하여 갈등예방위원들에 대한 의사소통 및 피드백은 비교적 성공적으로 수행된 것으로 판단됨

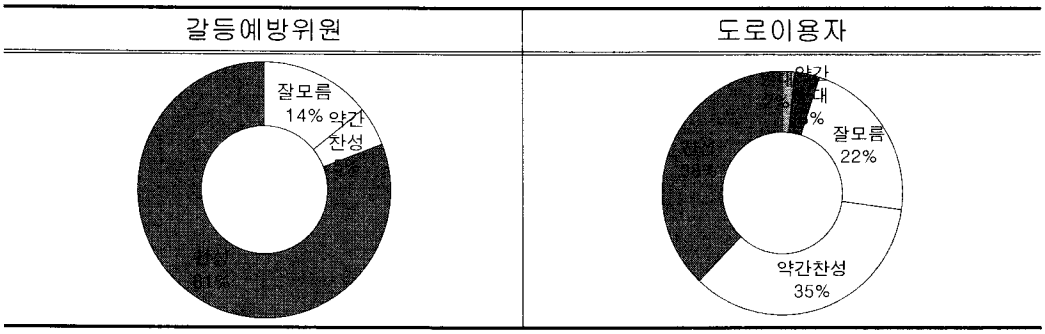


<그림 4-31> PI 시범사업에 대한 평가

③ 수용의식 평가(갈등예방위원, 도로이용자)

질문 : 도로계획의 검토항목의 관점에 대해 「춘천~양양간 고속도로사업」의 건설 여부를 평가하여 주십시오.

○ 고속도로 건설사업의 수용의식 평가에 대한 질문 결과 갈등예방위원의 86%, 도로이용자의 73% 정도가 사업을 찬성한다고 답해 대체적으로 고속도로 건설사업에 대한 기대가 크다는 것을 알 수 있음



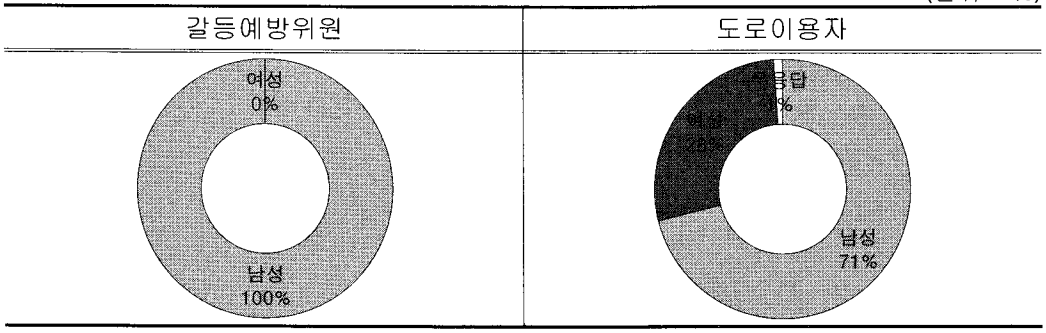
<그림 4-32> 설문응답자 춘천-양양 고속도로 찬성도

(라) 개인속성에 관한 질문

① 성별 구분

○ 개인속성에 관한 질문 중 성별 구분은 갈등예방위원은 전원이 남성이며, 도로이용자는 남성이 71%, 여성이 28%로 나타났으며, 무응답자가 1인인 것으로 조사됨

(단위 : %)

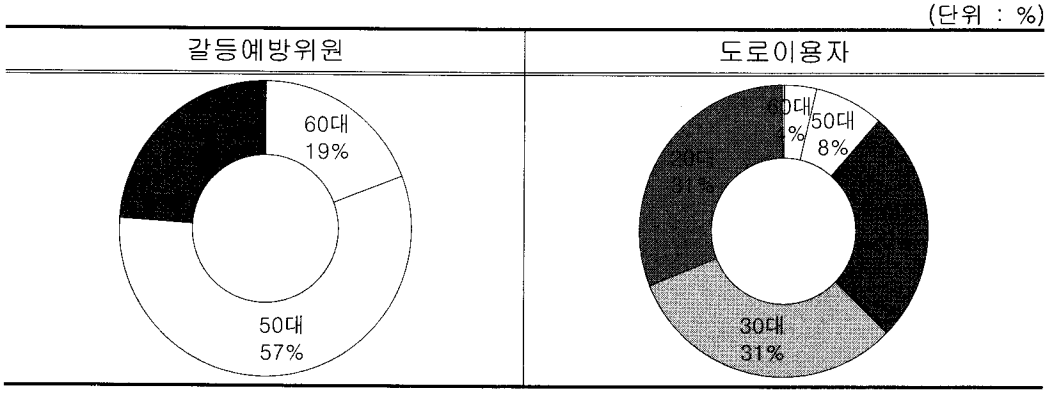


<그림 4-33> 설문응답자 성별분포

② 연령 구분

○ 개인속성에 관한 질문 중 연령은 갈등예방위원은 40대 24%, 50대 57%, 60대 19%로 50대의 연령층이 가장 많은 것으로 조사되었으며, 도로이용자는 20대 31%, 30대 31%, 40대 26%, 50대 8%, 60대 4%로 20대의 연령층이 가장 많은 것으로 조사됨

(단위 : %)

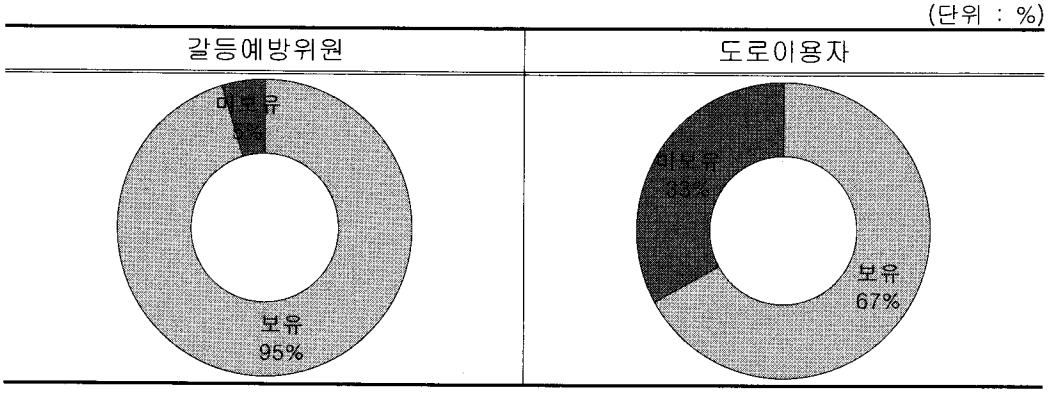


<그림 4-34> 설문응답자 연령분포

③ 승용차 보유현황

○ 개인속성에 관한 질문 중 승용차 보유현황은 갈등예방위원 37인 중 보유 95%, 미보유 5%로 대다수가 승용차를 보유한 것으로 조사되었으며, 도로이용자 300인 중 보유 64%, 미보유 32%, 무응답자 4%로 다수가 승용차를 보유한 것으로 조사됨

(단위 : %)

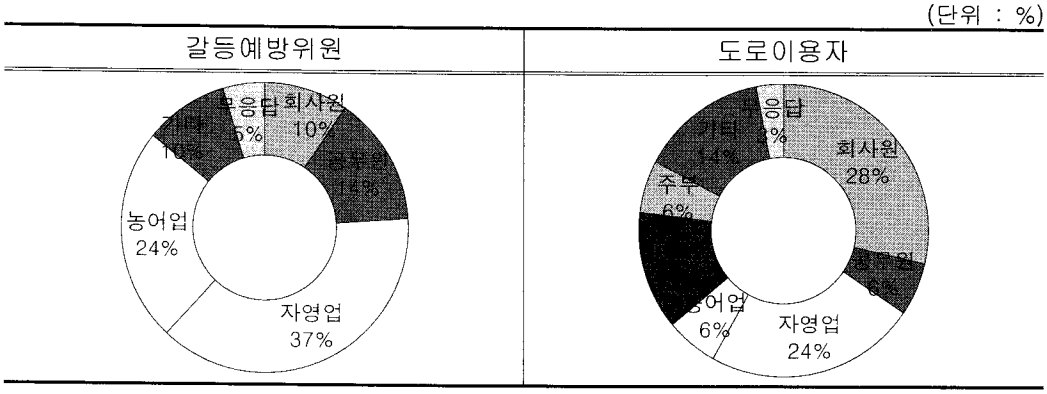


<그림 4-35> 설문응답자 승용차 보유현황

④ 직업 구분

○ 개인속성에 관한 질문 중 직업은 갈등예방위원 37인 중 자영업 37%, 농어업 24%, 공무원 24%, 회사원 10% 순으로 조사되었으며, 도로이용자 300인 중 회사원 28%, 자영업 24%, 공무원, 농어업이 각각 6%로 순으로 조사됨

(단위 : %)

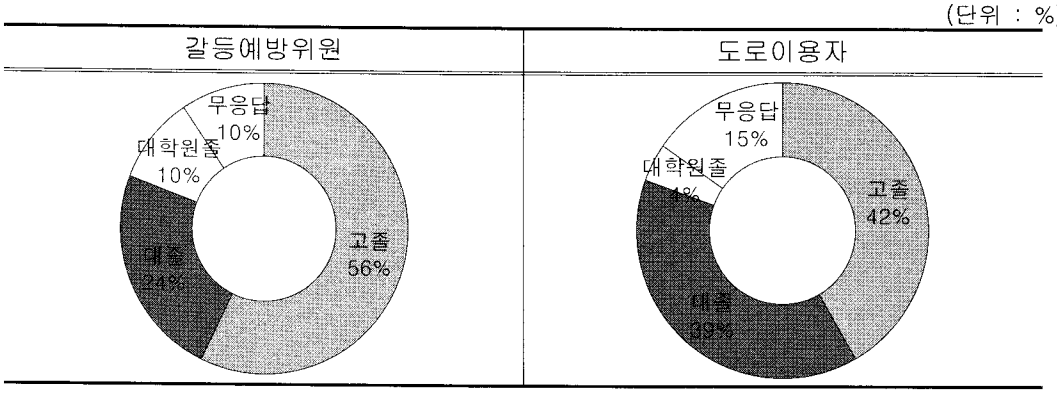


<그림 4-36> 설문응답자 직업분포

⑤ 학력 구분

○ 개인속성에 관한 질문 중 학력은 갈등예방위원은 고졸 56%, 대졸 24%, 대학원졸 1% 순으로 조사되었으며, 도로이용자는 고졸 42%, 대졸 39%, 대학원졸 4%로 순으로 조사되어 갈등예방위원, 도로이용자 다수의 학력이 고등학교 졸업이상인 것으로 조사됨

(단위 : %)



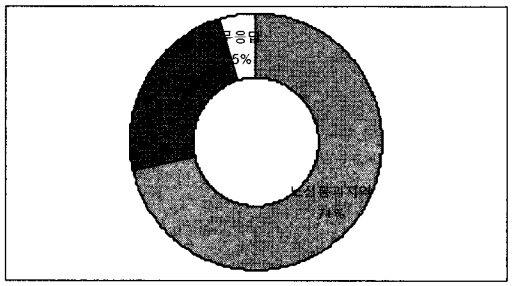
<그림 4-37> 설문응답자 학력분포

⑥ 거주지(갈등예방위원)

○ 개인속성에 관한 질문 중 거주지는 갈등예방위원 대상으로만 조사

○ 조사결과,「춘천~양양간 고속도로사업」노선이 통과하는 지역에 거주하는 인원이 75%, 그 외 지역에 거주하는 인원이 25% 로 조사되어 갈등예방위원 다수가 사업노선에 직접적으로 영향을 받는 지역에 거주하는 것으로 분석됨

(단위 : 인, %)



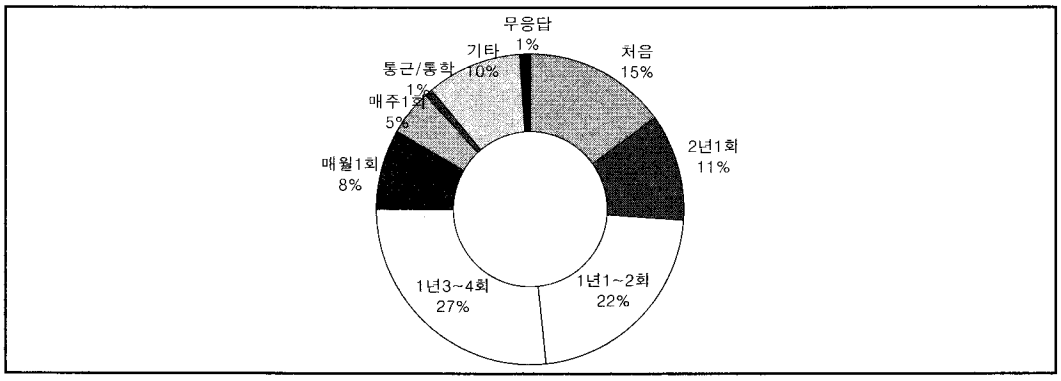
거주지	인원	비율
노선이 통과하는 지역	15	71
그 외 지역	5	24
무응답	1	5
합 계(무응답 제외)	20	95

<그림 4-38> 설문응답자 거주지분포

⑦ 조사지점이 있는 구간의 통행빈도(도로이용자)

○ 개인속성에 관한 질문 중 조사지점 구간의 통행빈도는 도로이용자 300인을 대상으로만 조사

○ 조사 결과, 가장 많은 빈도순으로 나열하면 1년에 3~4회 정도의 통행이 27%, 1년에 1~2회 정도 22% 이고. 이번이 처음이라고 답한 응답자도 15%정도나 되는 것으로 조사됨



<그림 4-39> 설문응답자 통행빈도

<표 4-7> 설문응답자 통행빈도

(단위 : 인, %)

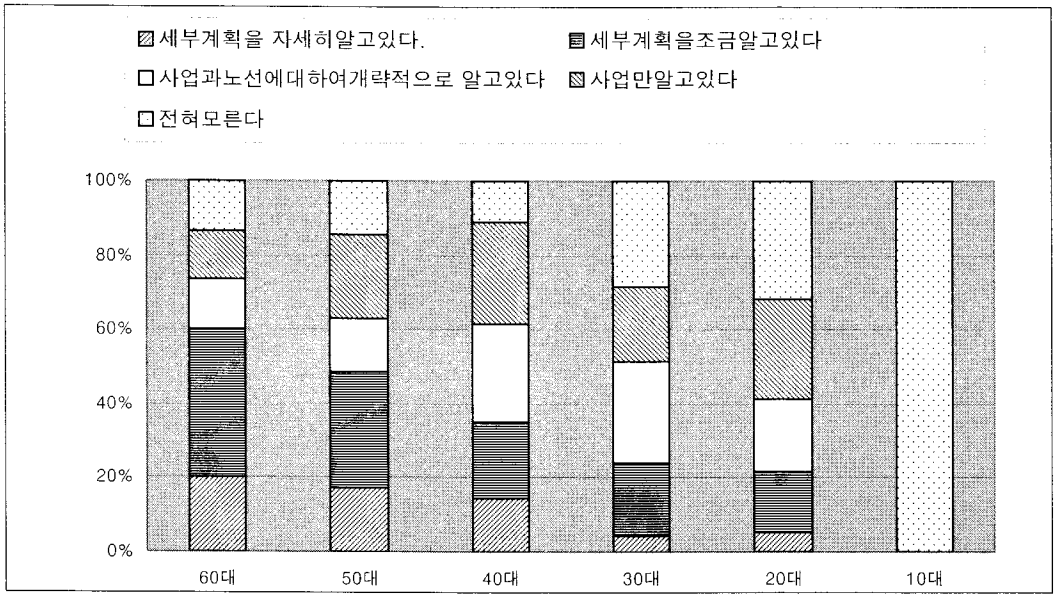
통 행 빈 도	인원	비율
이번이 처음	45	15
2년에 1회 정도	33	11
1년에 1~2회 정도	67	22
1년에 3~4회	80	27
매월 1회 정도	25	8
매주 1회	14	5
통근통학으로 이용	3	1
기타	30	10
무응답	3	1
합 계(무응답 제외)	297	99

(4) 조사 결과의 상관관계 분석

(가) 응답자 연령과 춘천~양양 고속도로사업에 대한 인지도

○ 응답자의 연령과 「춘천~양양간 고속도로사업」에 대한 인지도의 상관관계를 분석한 결과, 연령층이 높을수록 사업에 대한 인지도가 높은 것으로 분석됨

(단위 : 인, %)



<그림 4-40> 응답자 연령과 춘천-양양 고속도로 인지도

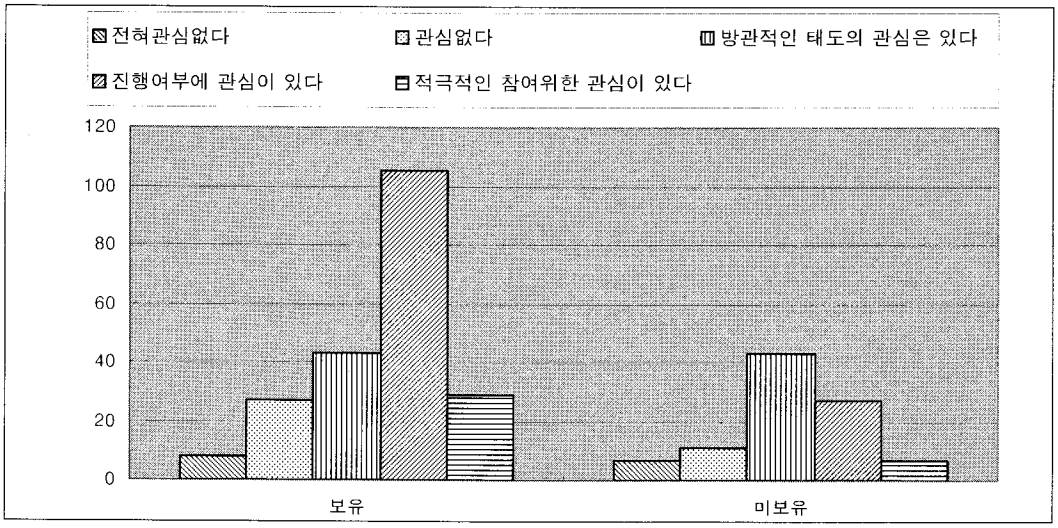
<표 4-8> 응답자 연령과 춘천-양양 고속도로 인지도

구분	인원(인)						
	60대	50대	40대	30대	20대	10대	합계
세부계획을 자세히 알고 있음	3	6	12	4	5	-	30
세부계획을 조금 알고 있다	6	11	17	19	15	-	68
사업과 노선에 대하여 개략적으로 알고 있다	2	5	22	26	18	-	73
사업만 알고 있다	2	8	23	19	25	-	77
전혀 모른다	2	5	9	27	29	1	73
합계	15	35	83	95	92	1	321

(나) 응답자 승용차 보유 여부와 춘천~양양 고속도로사업에 대한 인지도

○ 응답자의 승용차 보유 여부와 「춘천~양양간 고속도로사업」에 대한 인지도의 상관관계를 분석한 결과, 응답자가 승용차를 보유할수록 사업에 대한 인지도가 높은 것으로 분석됨

(단위 : 인, %)



<그림 4-41> 승용차보유와 춘천-양양 고속도로 인지도

<표 4-9> 승용차보유와 춘천-양양고속도로 인지도

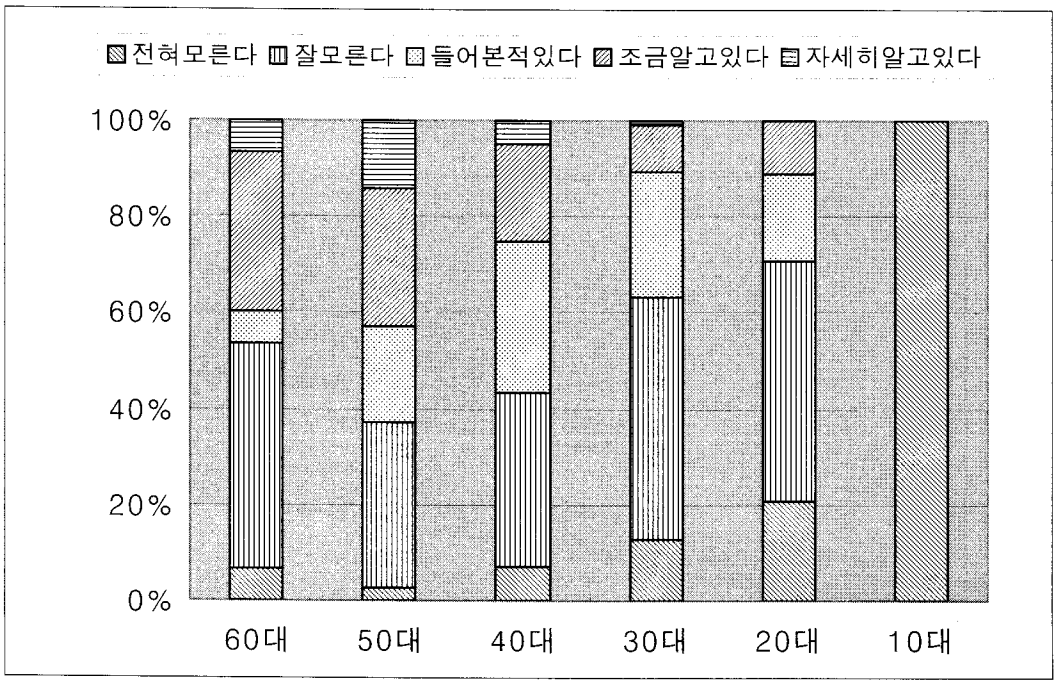
승용차여부 / 관심정도	인원(인)			
	무응답	보유	미보유	합계
전혀관심없다	1	8	7	16
관심없다	1	27	11	39
방관적인 태도의 관심은 있다	8	43	43	94
진행여부에 관심이 있다	2	105	27	134
적극적인 참여위한 관심이 있다	1	29	7	37
무응답	-	-	1	1
합계	13	212	96	321

(다) 응답자 연령과 국민 참여(PI)에 대한 인지도

○ 응답자의 연령과 국민 참여(PI)에 대한 인지도의 상관관계를 분석한 결과, 연령층이 높을수록 PI에 대한 인지도가 높은 것으로 분석되었고, 가장 인지도가 높은 연령층은 50대로 분석됨

○ 그러나, 대다수의 응답자들이 PI에 대하여 인지도가 낮은 것으로 분석됨

(단위 : 인, %)



<그림 4-42> 참여제도에 대한 인지도

<표 4-10> 참여제도에 대한 인지도

구분	인원(인)						
	60대	50대	40대	30대	20대	10대	합계
전혀모른다	1	1	6	12	19	1	40
잘모른다	7	12	30	48	46	-	143
들어본적있다	1	7	26	25	17	-	76
조금알고있다	5	10	17	9	10	-	51
자세히알고있다	1	5	4	1	-	-	11
합계	15	35	83	95	92	1	321

(라) 고속도로 사업에 대한 인지도와 필요성의 상관관계

○ 먼저 춘천~양양 고속도로 사업에 대한 인지도 항목과 필요성 항목이 관련이 있는지를 알아보기 위하여 교차분석표를 작성하여 보면 아래 표와 같음

<표 4-11> 사업에 대한 인지도/사업의 필요성 교차분석표

구분	빈도						합
	무응답	매우 불필요	다소 불필요	절실히필요치 않음	필요	매우 필요	
자세히 알고 있음	1(0)	0(0)	4(2)	1(4)	5(14)	19(8)	30
조금 알고 있음	0(0)	4(1)	5(5)	5(10)	34(32)	20(19)	68
개략적으로 알고 있음	0(0)	0(0)	7(6)	14(11)	28(35)	24(20)	73
들어본 적이 있음	0(0)	3(2)	4(6)	11(11)	42(37)	17(21)	77
전혀 모름	0(0)	0(2)	6(6)	15(11)	43(35)	9(20)	73
합	1	7	26	46	152	89	321

○ 상기 표에 따라 χ^2 값을 구하면 χ^2=60.75으로 나타났으며, 이는 $\chi^2_{20.05,20}$=31.41 보다 크므로 귀무가설은 기각되어야 하며, 따라서 95% 신뢰수준에서 춘천~양양 고속도로 사업에 대한 인지도가 높을수록 사업이 필요한 것으로 응답하는 경향이 있는 것으로 분석됨

(마) 상관관계 대한 필요성과 정보제공의 만족도와의 상관관계

○ 먼저 춘천~양양 고속도로 사업에 대한 필요성 항목과 정보제공의 만족도 항목이 관련이 있는지를 알아보기 위하여 교차분석표를 작성하여 보면 아래 표와 같음

<표 4-12> 정보제공 만족도/고속도로의 필요성 교차분석표

구 분	정보제공 평가					전체
	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	
무응답	0(0)	1(1)	0(0)	0(0)	0(0)	1
매우 불필요	0(1)	2(3)	2(2)	2(0)	1(0)	7
다소 불필요	4(4)	14(11)	8(9)	0(1)	0(0)	26
절실히필요치 않음	13(8)	18(21)	14(15)	0(2)	1(0)	46
필요	23(25)	71(68)	50(50)	8(8)	0(2)	152
매우 필요	12(14)	38(40)	31(29)	6(4)	2(1)	89
전체	52	144	105	16	4	321

○ 상기 표에 따라 χ^2값을 구하면 χ^2=33.488로 나타났으며, 이는 $\chi^2_{20.05,20}$=31.41보다 크므로 귀무가설은 기각되어야 하며, 따라서 95% 신뢰수준에서 춘천~양양 고속도로 사업에 대한 정보제공에 대한 만족도가 높을수록 사업이 필요한 것으로 응답하는 경향이 있는 것으로 분석됨

3. 시범사업에 대한 종합분석 및 평가

○ 미연방에서 작성한 PI 매뉴얼에 따르면 PI 프로그램은 다음과 같은 요건을 충족하여야 그 기능을 제대로 발휘할 수 있다고 함

- 주민과의 쌍방향 의사소통
- 모든 이해자의 참여
- 상호존중
- 사업의 초기부터 시작
- 투명하고 체계적인 수행
- 공무원은 중재자로서의 역할

<표 4-13> 미연방 PI 매뉴얼의 평가항목

가치기준과 결과 부문		비용부문	
1	시기와 참여내용의 적정성	23	소요비용
2	의사결정/과정에의 의 영향력	24	결정에 따른 논란
3	PI참가자/이해관계자의 비율	25	소요시간
4	모임의 편리성	26	시간의 적정성
5	의견제시 기회	27	PI 프로그램 참가에 따른 만족감
6	정보교환	28	다른 PI프로그램과의 비교
7	의사결정의 다원화	29	지속적 참여의사
8	우선순위의 재조정	30	참여공무원의 직급과 인원
9	문서화	31	참여주민의 자발성
10	정보교환 빈도	32	프로그램 종료시까지 지속적인 참가
11	사업시행기간		
12	결정소요시간		
13	이해관계자의 반응		
14	언론의 참여		
15	언론의 참여/다양성		
16	언론의 참여, 균형과 중립성		
17	주민의 허용도		
18	주민들의 관점		
19	합의도		
20	접촉의 수준		
21	언어표현		
22	변화		

○ 또한, 미연방매뉴얼에서는 PI 프로그램의 평가를 위해서 '가치기준과 결과' 부분에 22개 평가항목을 '비용'부분에 10개의 평가항목을 설정하였으며 PI 참가자들을 대상으로 이들 항목에 대한 평가를 받을 것을 제시하고 있음

○ 그러나 미연방 매뉴얼의 PI 평가항목들은 PI가 사업초기부터 비교적 충실하게 수행이 되었을 경우 적용 가능한 항목들이 많아 본 연구에서 이를 직접 적용하여 평가하기에는 어려움이 있음

○ 따라서, 본 연구에서는 미연방의 PI 평가항목과 PI 프로그램이 성공적으로 수행되기 위하여 필요한 요소들을 종합적으로 감안하여 평가부문을 PI 프로그램의 계획, 실행, 결과의 세가지 부문으로 구분하고 각 부문별 평가항목들을 개발하였으며 이를 바탕으로 춘천-양양 고속도로 PI 시범사업에 대한 평가를 수행하고자 함

<표 4-14> 춘천-양양 고속도로 PI 시범사업 평가항목

계획	PI 실시시기의 적정성
	PI프로그램의 수립 및 내용의 충실성
	PI 시행주체 및 재원의 확보
실행	적용된 PI기법의 종류 및 적정성
	시행대상의 적정성
	의견제시기회와 의견반영도
	이해관계자의 참여도
	공정성/문서화
	언론의 참여/다양성
결과	갈등예방 또는 해소효과
	잠재적 갈등의 발굴 및 대처방안 강구
	이해관계자의 의사소통과 상호신뢰
	이해관계자의 평가

가. 계획부문평가

(1) PI 실시시기의 적정성

○ 일본의 도로계획 수립지침에 따르면 계획결정과정, 개략계획 검토과정, 구상단계에서부터 PI를 적용하도록 하고 있으며 Lynott와 Keever(2000)도

도로계획단계부터 운영·유지단계까지 단계별 특성에 맞는 PI 기법을 적용하는 것이 바람직하다고 함

○ 그러나 춘천-양양 PI 시범사업의 경우 1999년 기본설계를 마치고 2003년 실시설계가 착수된 후 2004년에 가서야 PI 시범사업을 실시하기로 결정이 되어 시기면에서 상당히 지연이 된 문제점이 있음

○ 이러한 지연실시로 인하여 갈등영향분석에서 지적한 바와 같이 단체는 사업초기에 PI가 실시될 경우와 같이 사업의 타당성에, 사업시행자는 실시설계 단계에서의 환경문제를 협의의 대상으로 보는 등 PI사업에 대한 극명한 시각차이가 발생하여 합의에 이르지 못하는 결과를 가져옴

○ 또한, 사업 중간에서 PI를 실시함에 따라 PI의 체계적인 수행이 곤란할 뿐 아니라 PI의 효율성이 저하되는 요인이 되기도 함

(2) PI프로그램의 수립 및 내용의 충실성

○ PI가 성공적으로 수행되기 위해서는 전체 프로그램에 대한 계획, 적용 대상, 각 단계별 구체적 적용기법, 실시방법, 예산 등에 대한 마스터 플랜이 우선적으로 수립되어야 함

○ 그러나 본 시범사업의 계획서라 할 수 있는 도로공사의 '참여(PI) 방안 검토안(2005.11)'을 살펴보면 갈등예방협의회와 참여단 위주로 시범사업이 설계되어 있으며 시범사업의 전반적 목표, 단계별 목표 및 추진방향, 이해관계자 분석 및 문제점 발굴 등 마스터플랜에 필수적인 요소들이 결여되어 PI 프로그램이 충실히 계획되었다고 보기는 어려움

○ 이와 같은 마스터플랜의 부족으로 시범사업은 단편적, 임기응변적으로 시행되어 중앙단체와의 갈등이 잠복기로 들어간 이후 별다른 참여기법이 시행이 되지 않고 있으며 이에 따라 향후 발생 가능한 새로운 갈등에 대하여 능동적인 대처가 어려워질 우려가 있음

(3) PI 시행주체 및 재원의 확보

○ 현재의 PI 시범사업은 한국도로공사의 일반직원이 수행하고 있어 전문성

이 결여되어 있을 뿐 아니라 PI 업무에 전력을 다할 수 없는 구조로 되어 있음

- ㅇ 이는 또한 공사관계자가 직접 PI 업무를 수행함에 따라 그 공정성이 위협을 받을 수 있을 뿐 아니라 갈등이 발생할 경우 효율적인 대처가 불가능한 문제점을 안고 있음
- ㅇ PI의 다양한 활동을 수행하기 위해서는 인력과 예산이 우선적으로 확보되어야 하나 현재 PI의 활동에 대한 예산은 실시설계비 예산항목에서 갈등예방협의회 및 참여단 운영에 필요한 최소한의 예산 정도만 확보되어 예산이 절대 부족한 상태임
- ㅇ 결론적으로 현재의 인력 및 예산상황하에서 PI사업의 원활한 추진은 어려우며 PI를 전담할 수 있는 전문 인력 및 예산의 확보가 시급히 요구되는 것으로 판단됨

나. 실행부문평가

(1) 적용된 PI기법의 종류 및 적정성

- ㅇ 미연방의 매뉴얼을 보면 정보제공, 회의참가, 피드백, 참가유도의 네가지 목적에 따라 적용될 수 있는 다양한 기법들을 제시하고 있음

<표 4-15> PI의 기법(미연방 매뉴얼)

목적	기법
정보제공	자문위원회, 행정 및 결정단계에서의 참가, 태스크 포스, 장애인 및 소수인종의 참가촉진, 메일링 리스트, 정보자료, 중심인물 인터뷰, 브리핑, 비디오, 전화, 미디어, 대변인과 자원봉사자
회의참가	공청회, 설명회, 오픈하우스, 칸퍼런스, 워크샵, 브레인스토밍, 검토집회, 비져닝, 소그룹기법
피드백	온라인서비스, 핫라인, 방문센터, 중심그룹, 의식조사, 교섭과 조정
참가유도	교통박람회, 게임, 컨테스트, 회의출석방식의 개량, Role Playing, 시찰, 비공식적 집회, 이벤트, TV, 비디오 디스플레이, KIOSK, 프리젠테이션, 시뮬레이션, 원거리 화상회의

○ 물론 이러한 기법들을 모두 적용할 필요는 없다고 하더라도 단계별 , 상황별로 적절한 기법들을 다양하게 적용하여 볼 필요는 있음

○ 일본에서 PI가 비교적 성공적으로 수행된 것으로 알려져 있는 동경외곽순환도로, 국도 24호선, 요코하마 순환 북서선과 춘천-양양 PI 시범사업을 비교하면 다음표와 같음

<표 4-16> PI 적용기법 비교

구분	핵심인물인터뷰	설문조사	그룹인터뷰	공청회/설명회	오픈하우스	워크샵	홍보자료	핫라인	홈페이지	매스컴	정보안내센터
동경외곽순환도로	○	○		○	○		○	○	○	○	○
일본 국도24호선	○	○	○	○	○		○	○	○	○	
요코하마 순환북서선		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
춘천~양양 시범사업	○			○			○		○	○	
샌프란시스코 BRT	○		○	○	○	○	○		○	○	
애리조나주 교통계획	○	○	○	○	○	○	○		○	○	

○ 상기의 비교표에서 보는 바와 같이 춘천~양양 시범사업의 경우 일본의 경우와 비교하여 적용기법이 단순할 뿐 아니라 그 양적인 면에 있어서도 빈약하다고 할 수 있는데 예를 들어 동경외곽순환도로의 경우 '순환도로 연선협의회'가 1년반 정도 기간에 30회 정도가 개최된데 반해 춘천-양양 시범사업은 갈등예방협의회가 3회 정도 개최되는데 그치고 있음

○ 또한 요코하마 북부순환선의 경우 지역간담회, 설문조사, 팸플릿, 홈페이지, 정기홍보지, 전용통신회선 등을 운영하고 47일간 37개소에서 오픈하우스를 개최하여 총 10,024명이 참가하는 성과를 거두기도 한데 반해 춘천-양양 시범사업은 지역별로 1,2회의 공청회 또는 설명회와 약간의 홍보자료 배부 등의 성과만 보이고 있음

○ 따라서 춘천~양양 시범사업은 적용기법의 다양성 부문에서 아직 초보적인 수준에 머물고 있는 것으로 판단할 수 있음

○ 또한 지역주민들의 설문조사 결과를 보면 사업시행자의 직접 정보제공이

라고 할 수 있는 주민설명회/공청회(34%), 팜플렛/문서(9%), 보다는 간접적인 방법인 신문(18%), TV(17%), 주위사람을 통해(19%) 등이 많은 것으로 나타나 사업시행자의 주민에 대한 정보제공이나 홍보의 노력이 다소 부족한 것으로 나타남

- 팜플렛이나 문서를 통한 정보제공은 갈등예방위원회나 일반도로 이용자의 경우에도 적은 것으로 나타났는데 갈등예방위원들은 설명회나 공청회를 통한 정보제공이 62%인데 반해 팜플렛이나 문서는 16%에 그치고 있으며 일반도로 이용자는 팜플렛이나 문서를 통한 정보제공이 4%에 그치고 있음
- 설명회나 공청회의 경우 시간 또는 공간적인 제약으로 개별사항에 대한 자세한 정보제공이 사실상 어려우며 따라서 팜플렛이나 유인물등을 통하여 보다 자세한 맞춤형 정보를 제공하고자 하는 노력이 필요함
- 설문결과를 보면 인터넷을 이용한 정보 획득이 3%에 그치고 있는데 이는 지역주민들의 연령대가 비교적 높기 때문인 것으로 판단되며 따라서 지역주민들의 특성에 맞는 정보제공 수단의 개발이 필요함

(2) 시행대상의 적정성

- 지금까지의 시범사업 주요 내용을 살펴보면 환경단체와의 협의, 지역주민과 지자체를 대상으로 한 설명회, 일반국민을 대상으로 하는 언론활동 및 홈페이지를 제공하였으며 이는 PI 적용대상이 전국과 지역, 일반인과 이해관계자와 같이 고른 분포를 가지고 있음
- 또한 시행대상의 초점이 사업의 타당성과 관련하여서는 중앙의 단체 및 지역단체, 세부노선과 관련하여서는 해당지역의 주민들과 협의를 하는 등 현안에 따라 PI 적용대상이 적정하게 이루어졌음
- 다만 도로이용자를 대상으로 한 설문결과 이들의 약 50%정도가 춘천-양양간 고속도로 사업에 대하여 잘 모른다고 응답하여 앞으로의 잠재적 이해관계자 또는 사업의 지지층이라고 할 수 있는 도로이용자에 대한 홍보가 다소 부족한 것으로 판단되며 앞으로 이들에 대한 정보제공 및 홍보를 강화할 필요성이 있음

(3) 의견제시기회와 의견반영도

○ 시범사업에서 주민이 의견을 제시할 수 있는 기회는 주로 설명회나 갈등예방협의회, 민원을 통해서 이루어지는데 2005년 2월에 이루어진 주민설명회의 경우 총 12건의 질의 중 수용 3건, 이해설득 6건, 수용불가 3건으로 사업시행자가 비교적 주민의 의견을 수용하려는 태도를 견지해 왔음

○ 갈등예방위원을 대상으로 한 설문조사결과 의견제시의 기회 및 의견반영의 만족도 부분에서 만족한다는 비율이 33%로 불만족 14~15% 보다는 다소 높은 것으로 나타났으나 정보교환의 빈도항목에서 만족이 24%인데 반해 불만족이 38%로 정보나 의견의 교환은 잘 이루어지지 않은 것으로 나타남

○ 갈등예방협의회를 통한 주민의견제시의 경우 비교적 합리적이고 여러 주민들이 공감할 수 있는 요구사항들이 제시된다는 긍정적 측면이 있으며 또한 예방협의회에서 제시된 의견은 공식적으로 여러 기술적 검토와 함께 객관적으로 협의된다는 측면에서 바람직함

○ 보다 많은 주민의견제시 기회제공과 의견수렴을 위하여 지역주민들의 의견이 갈등예방협의회까지 올라올 수 있도록 장애물을 제거해주고 여건을 조성해주는 노력이 병행되어야 할 것임

○ 또한 민원이나 담당자에 대한 전화를 통하여 주민들이 의견제시를 할 수는 있으나 노약자 및 문맹자들은 사실상 이 조차 이용하기가 어려운 경우도 있으므로 이들에 대한 메일링 리스트 작성, 의견제시 상설창구나 전화 제공, 면접, 또는 각 마을에서 오픈하우스를 개최하는 등 보다 능동적인 의견제시 기회제공이 필요함

(4) 이해관계자의 참여도

○ 갈등예방협의회 위원의 경우 관련모임의 편리성 측면에서 만족이 39%로 불만족 19%보다 많았으며 프로그램 참여만족도도 38%로 불만족 19%보다 많았음. 또한 갈등예방협의회의 참여율을 보면 총 3회의 개최건수 중 2회 이상 참석이 86%로 비교적 참여율이 높았음

○ 그러나 일반주민들이 참여할 수 있는 기회는 사실 설명회, 국민참여단 정도밖에 제공되지 않아 참여도를 논하기 앞서 참여할 수 있는 기회가 그다지 많이 주어지지 않았다고 볼 수 있음

○ 주민 설명회에 참석한 지역주민을 대상으로 한 설문결과를 보면 주민설명회에 처음 참석한다는 사람이 42%인 반면 3회 이상 참석한다는 사람은 17%에 불과하여 대체적으로 주민들의 참여율은 저조하며 주민들을 보다 많이 참여시키기 위한 프로그램의 개발이나 유인책의 제공 등을 검토해 볼 필요가 있음

○ 일반도로이용자의 경우도 춘천-양양간 고속도로 건설사업에 대하여 약 50%가 관심이 없다고 응답하였고 또한 절반 정도의 응답자는 참여제도에 대하여 모르는 것으로 나타나 일반 도로이용자의 참여율은 극히 낮은 것으로 판단됨

○ 앞서 언급한 바와 같이 일반 도로이용자는 향후의 잠재적 이해관계자 또는 사업지지층이 될 수 있으므로 이들에 대한 참여를 촉진할 수 있는 프로그램 개발이 필요함

(5) 공정성/문서화

○ 미연방 매뉴얼에서도 언급이 되었듯이 참여제도가 성공하기 위해서는 투명하고 체계적인 사업 수행이 관건이라고 할 수 있으나 춘천-양양간 시범사업에서는 PI의 시행주체가 사업시행자인 도로공사가 됨으로써 설사 공정하게 PI가 진행이 되었더라도 도로공사가 직접 관련이 되는 갈등 발생 시 그 공정성이 의심을 받는 문제가 발생함

○ 예를 들어 와야리 구간 노선의 경우 주민-주민간 또는 주민-도로공사간의 문제에서 이를 객관적으로 협의, 중재할 수 있는 주체가 없어 상호간 불신의 증폭으로 지속적인 민원, 감사청구 등의 문제가 발생한 바 있음

○ 향후에는 공정성을 인정받을 수 있는 외부기관에 PI사업의 계획 및 운영을 전담할 수 있는 체계가 필요함

○ 주민들과의 요구사항 및 갈등에 대하여 도로공사 담당자들의 주민들에 대한 지속적인 협의와 설득 노력이 있어 왔으나 이러한 노력들이 단편적으

로 운영이 되고 공식적인 기록으로 남지 않아 공정성 및 효율성이 저하되는 문제가 있을 수 있음

- ○ 따라서 주민들과의 협의·설득과정을 핵심인물인터뷰, 그룹인터뷰, 워크샵, 포커스그룹 등의 프로그램으로 공식화시키고 제3자로 하여금 이러한 프로그램을 주재하도록 하는 등 공정성확보를 위한 노력이 필요함
- ○ 또한 정보제공에 있어서도 팜플렛, 브로슈어, 책자 등 문서화된 다양한 형태의 매체를 이용하여 정보를 제공하는 것이 필요함

(6) 언론의 참여/다양성

- ○ 춘천~양양 시범사업의 경우 KBS, MBC에서의 2건의 토론회 뿐 아니라 신문에서도 총 19개 보도사에서 26건을 보도한바 있어 다른 사업에 비하여 비교적 언론의 참여도는 활발하였으며 또한 건설교통부에서의 보도자료를 통하여도 많은 홍보가 이루어졌음
- ○ 지역주민들을 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 TV와 신문을 통하여 정보를 제공받았다고 한 비율이 각각 20%로써 언론을 통한 정보제공 및 홍보의 효과는 의미가 있었다고 할 수 있음
- ○ 노선의 타당성과 관련한 갈등전개 과정에서 침묵할 수도 있었을 지역주민의 의견이 표출되어 사업에 대한 반대의 논리와 함께 찬성의 논리가 같이 논의 될 수 있었던 것은 초기의 활발한 언론보도에 따른 지역주민들의 사업에 대한 관심유도에 힘입은 바 크다고 할 수 있음
- ○ 또한 사업시행자 측에서도 TV 토론회에 적극 참여하여 수동적인 방어보다 능동적인 홍보노력을 기울인 것도 지역주민이나 일반국민의 사업에 대한 타당성을 인지하는데 기여함
- ○ 결론적으로 춘천~양양 PI 시범에서의 언론의 참여는 비교적으로 성공적이었다고 판단되나 앞으로도 지속적으로 언론을 통한 정보제공 및 홍보의 노력은 계속되어야 할 것임

<표 4-17> 춘천-양양 사업관련 언론기사

보도일	보도사	제 목
4월 19일	스탁데일리	건교부, 고속도로 설계단계부터 이해관계자 참여
4월 19일	한국경제	건교부, 고속도로 공사 주민참여 확대
4월 19일	YTN	고속도로 설계단계서부터 단체·주민 의견수렴
4월 19일	노컷뉴스	고속도로 건설 때 주민의견 반영한다
4월 19일	한겨레	고속도로 새로운 실험
4월 19일	파이낸셜뉴스	고속道 설계부터 주민참여…춘천~양양구간 시범적용
4월 20일	내일신문	고속도 설계부터 주민, NGO 참여
4월 22일	강원일보	고속道 설계부터 주민참여
9월 13일	강원일보	고속道 건설 국민이 직접 참여
9월 15일	연합뉴스	춘천~양양 고속도로, 여론수렴 홈페이지 개설
9월 15일	이데일리	춘천~양양 고속도로, 여론수렴 홈페이지 개설
12월 1일	EBN뉴스센터	춘천~양양 고속도로 갈등예방협의회 발족
12월 1일	환경일보	갈등예방협의회 발족
12월 2일	한국일보	도로망 사업 설계부터 주민, 민간단체 참여한다
12월 2일	강원도민일보	춘천~양양 고속道 설계 갈등예방協 구성 주목
12월 2일	경향신문	춘천~양양 고속道 설계 주민들이 직접 참여
12월 2일	세계일보	춘천~양양 고속도로 설계 국민참여
12월 2일	MBN	춘천~양양 고속도로 설계 국민참여
12월 2일	이데일리	춘천~양양 고속도로 "갈등예방협의회" 발족
12월 2일	연합뉴스	춘천~양양 고속도로 "갈등예방협의회" 발족
12월 3일	한국일보	도로설계부터 주민·민간단체 참여
12월 4일	한국건설신문	국민과 함께 고속도로 만든다
12월 4일	뉴스와이어	춘천~양양 고속도로 설계에 국민이 직접 참여
12월 5일	강원일보	고속道 설계 국민참여(갈등예방協 구성)
12월 6일	내일신문	이해관계자 참여제도가 대안이다
12월 7일	한겨레	고속도로 설계에 국민참여
총 19개 보도사, 26건 보도		

다. 결과부문평가

(1) 갈등예방 또는 해소효과

○ 당초 춘천~양양 고속도로 사업에 PI를 도입하게 된 취지는 본 노선이 강원북부의 수려한 백두대간을 통과하는 노선으로 절성토 및 각종 구조물 설치와 관련한 환경단체의 반발이 예상되므로 이에 대한 갈등의 예방 및 완화차원에서 시작된 것임

○ 2005년 2월에서 2005년 9월에 걸친 사업 반대 단체와의 협의과정에서 고속도로 건설사업에 찬성하는 지역단체 및 주민들의 의견이 표출되고 이에 따라 사업의 타당성에 대한 논란이 일단 잠재워진 것은 본 시범사업

이 소기의 목적을 어느 정도 달성하였다고 할 수 있으며 본 사례는 앞으로의 다른 도로건설 사업에 좋은 참고가 될 수 있을 것임

- 그러나 사업의 계획초기에 사업의 타당성 문제에 대하여 심도 있는 논의가 이루어지지 못한 점과 이에 대한 완전한 합의를 보지 못한 채 사업반대 단체의 참여불참으로 논의가 종결되었다는 점은 아쉬운 점이라 할 수 있음
- 그 외 노선과 관련한 주민들의 요구사항 및 갈등발생요인을 사전에 갈등예방협의회를 통하여 수용하거나 해소한 것도 본 시범사업이 거둔 성과라고 할 수 있음
- 그러나 와야리 구간 노선갈등의 경우 갈등의 사전 예측과 갈등을 해소할 수 있는 대응방안의 부재, 논의와 협상을 이끌어 나갈 수 있는 공정성과 객관성을 확보한 중재자의 미확보 등으로 갈등이 왜곡되고 심화되는 문제점이 있었으며 향후 이에 대한 개선안의 마련이 필요함

(2) 잠재적 갈등의 예측 및 대처방안 강구

- 춘천~양양 고속도로 건설사업에 대한 타당성 논란이 어느 정도 안정화된 후 PI 시범사업은 그 내용면에서 오히려 약화되었으며 이렇다 할 PI 프로그램이 이루어지지 못하고 있음
- 이는 당초의 PI 시범사업 도입취지가 백두대간 통과에 따른 환경문제 논란이었고 이러한 문제에 대한 논란이 줄어 초기의 목적을 어느 정도 달성한 이유도 있겠지만 주민참여제도는 일회성으로서 끝나서는 안 되며 건설사업의 진행과정에서 지속적으로 정보제공, 주민의견청취, 잠재적 갈등 예측, 대응방안 강구 등의 노력이 있어야 함
- 현재의 PI 시범사업은 잠재적 갈등의 예측 및 대응방안 개발 등 지속적인 PI가 이루어지지 못하고 있으며 이는 향후 예측치 못한 갈등발생으로 사업이 지연될 수도 있는 가능성을 내포함
- PI시범사업이 충실한 내용으로 지속적으로 이루어지지 못하는 가장 큰 이유는 PI 전담인력 및 예산의 부재, PI의 필요성에 대한 사업시행자측의 인식부족 등을 들 수 있으며 시범사업이 성공적으로 수행되기 위해서는

인력 및 예산의 확보와 함께 사업시행자 내부인력에 대한 PI의 교육과 홍보가 함께 이루어져야 할 것임

(3) 이해관계자의 의사소통과 상호신뢰

○ 지역주민들을 대상으로 한 설문조사 결과 주민들의 67%는 자신들의 의견이 반영되지 못하고 있다고 느끼는 것으로 나타나 사업시행자와 주민들간의 상호신뢰는 아직 부족한 것으로 판단됨

○ 반면 사업시행자와 비교적 접촉이 잦았던 갈등예방협의회 위원의 경우 의견반영에 대한 만족이 33%로 불만족 15%보다 높아 지속적으로 정보를 제공하고 의사소통을 자주하는 것이 상호신뢰를 구축하는데 중요함을 다시 한번 확인할 수 있었음

○ 일반도로이용자의 경우 노선 및 진출입로 계획까지 자세히 알고 있는 경우는 6%에 불과하며 고속도로 개설계획에 대하여 알고 있는 사람도 50%에 불과하고, PI 시범사업에 대하여는 14%만이 알고 있다고 응답하여 일반 도로이용자에 대한 홍보 및 의사소통은 충분히 이루어지지 않은 것으로 판단됨

○ 정보제공의 충분성을 묻는 질문에 갈등예방협의회 의원은 19%가, 지역주민은 18%, 일반도로 이용자는 단지 5%만이 충분히 제공되고 있다고 응답하여 사업시행자의 노력에도 불구하고 아직 주민들이 느끼는 정보제공은 상당히 부족한 것으로 나타났으며 향후 사업시행자와 주민간의 신뢰향상을 위해서 특히 정보제공을 통한 의사소통에 많은 노력을 기울여야 할 것임

(4) 이해관계자의 평가

○ 춘천~양양 PI 시범사업의 경우 아직 일반들을 대상으로 한 프로그램의 개발이나 참여도가 부족해 본격적인 PI를 적용하였다고 보기 어려우며 따라서 일반들을 대상으로 PI 시범사업을 평가받는 것은 별 의미가 없음

○ 비교적 정보제공과 접촉이 많이 이루어졌다고 볼 수 있는 갈등예방협의회

위원들을 대상으로 한 설문조사에서 80%정도의 응답자는 PI 시범사업을 통하여 정보가 충분히 제공되고 행정의 신뢰도가 향상되며 이해관계자간의 원만한 대화가 이루어질 것이라는 긍정적인 평가를 하고 있었음

○ 또한 갈등예방협의회 위원을 대상으로 PI 시범사업에 대한 9개 항목의 기술적 평가결과 총점 945점에 575 점을 획득하여 백분율로 환산할 경우 약 67점에 달하며 이는 이번 PI 시범사업이 다소 미흡한 점은 있으나 처음 시행되는 시범사업임을 감안할 때 비교적 무난하게 수행되고 있는 것으로 갈등예방협의회 위원들이 평가하고 있는 것으로 판단됨

제4절 시범사업의 향후과제

1. 결론

○ 도로, 철도 등 국책 SOC사업의 사업추진과정에서 기술, 경제, 사회적 타당성 분석결과를 주민들에게 설명하고 의견을 수렴하는 기존의 방법으로는 주민과 환경단체 등의 이해와 공감대를 충분히 얻지 못하고 있으며, 경우에 따라서는 사업추진이 중단 또는 지연되는 사태로 이어지고 있음

○ 국책 SOC사업의 중단 또는 지연으로 인한 사회적 갈등과 국가적 손실이 빈번히 발생하고 있으며, 이의 개선을 위한 해결책으로 사업추진과정을 주민, 국민과 사전에 협의하는 방법인 참여제도(PI)를 고속도로사업에 시범적으로 적용한 춘천-양양 고속도로 사업의 실시설계에 적용한 사례를 본 보고서에서 분석, 평가함

○ 참여제도를 실시설계에 적용한 최초의 사례인 춘천~양양간 고속도로사업은 지역의 발전을 위한 고속도로사업으로서 지역주민의 숙원사업이면서, 백두대간을 통과하는 노선으로 환경단체반대로 인하여 처음으로 시행하는 참여제도(PI)의 협의체 구성 및 공감대 형성에도 많은 어려움이 따랐으며, 예산과 PI 전담인력의 부족 등으로 인한 한계가 발생함

○ 그러한 한계에도 불구하고 PI 시범사업은 침묵하는 다수(silent majority)의 의견을 논의에 참여시키고 지역주민들의 요구사항을 갈등예방협의회

라는 기구를 통하여 협의할 수 있는 체계를 갖춤으로서 도로사업에 대한 새로운 접근에 대한 좋은 사례를 보여주었다고 할 수 있음

- ○ 춘천~양양간 시범사업에서 보는 바와 같이 PI가 늦게 시작될 경우 이해관계자와 사업시행자의 입장은 평행선을 달리게 되어 PI의 효과가 반감될 수밖에 없으며 이는 지속적이고 일관적인 PI의 시행에 상당한 장애요인으로 작용하고 있는 만큼 도로사업의 초기단계인 기본구상과 타당성 조사단계에서의 PI실시가 필요함
- ○ PI 시범사업을 통하여 PI가 사업의 원활한 추진과 갈등예방에 효과가 있다는 것이 설명력을 얻고 있으며 따라서 향후 적용 가능한 새로운 도로사업에 PI를 체계적으로 시행함으로써 도로사업의 추진과정에 대한 객관성과 투명성을 증대시켜 도로사업추진의 원활화를 기하여야 할 것임

2. 향후과제

- ○ 춘천~양양 고속도로사업의 참여제도가 시범사업으로 시행된 결과를 분석 및 평가한 결과 다음과 같은 향후의 과제가 도출됨

가. PI 전담인력 및 예산의 확보

- ○ 춘천~양양간 고속도로 PI 시범사업이 거둔 소기의 성과에도 불구하고 PI 선진국과 비교하면 아직 걸음마 단계라고 할 수 있으며 제도 개선을 위하여 무엇보다 필요한 것은 PI 사업을 전담할 수 있는 전문 인력과 예산의 확보라 할 수 있음
- ○ 전문 인력의 부족에 따른 마스터플랜의 부재, 프로그램의 부족, 갈등에 대한 단편적인 대응 등 여러 문제점이 발생하였으며 따라서 사업시행자 자체에서 전문 인력양성 또는 외부전문기관에의 위탁 등 개선방안을 강구할 필요가 있으며 중앙정부에서도 PI전문 인력 양성에 대한 계획의 수립이 필요
- ○ 또한 도로사업의 계획 시 PI에 대한 별도의 예산을 확보하여 독립적으로 다양한 PI 프로그램을 시행할 수 있는 기초적인 여건의 조성이 무엇보다도 요구된다고 하겠으며 도로사업의 예산편성이 PI관련 예산을 계상할 수

있도록 관련 제도의 보완 필요

- 외국의 사례를 보면 미국과 영국 등은 대부분의 교통관련사업의 타당성 조사의 시행과정에 PI 연구내용 및 예산이 포함되어 있으며, 이러한 법제도적 지원 아래 1970년부터의 도로건설사업에 PI가 시행됨으로써 현재의 PI가 정착단계에 이르렀음

나. 고속도로사업의 초기단계에 갈등영향분석 시행

- 도로사업을 포함한 공공갈등의 사전예방과 사후해결을 위하여 2006년 11월에 입법 예고된 "공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정(안)"에 의하면, 공공정책 등이 생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 중앙행정기관의 장이 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 규정하고 있음
- 새로운 도로사업은 향후에도 노선선정, 기하구조와 시설계획과 관련 지속적으로 갈등발생이 예상되는 만큼 이러한 도로사업에 대하여 사전 갈등영향분석의 시행이 필요하며 갈등영향분석 결과에 따라 PI를 포함한 갈등예방방안을 사전에 수립하여야 함

다. 갈등심의/조정위원회 구성 및 운영

- 갈등심의/조정위원회는 갈등이 예상되는 사업 또는 발생된 갈등의 중립적인 조정을 위한 기구로서 중립적이고도 공정한 입장에서 갈등의 심의와 조정을 위하여 필요한 위원회이며, 건설교통부와 주요 중앙부처에서는 이미 구성되어 운영 중임
- 하지만 아직 갈등심의/조정위원회의 구성과 운영에 있어 공정성 확보, 권한과 기능에 대한 명확한 구분 등이 이루어지지 않아 갈등심의/조정위원회의 역할이 활발하게 이루어진다고 보기 어려움. 따라서 이러한 위원회의 조직과 기능을 활성화 할 수 있는 제도 보완이 필요함

라. 참여기법의 다양한 적용

- 이번에 시행된 참여제도의 내용을 보면, 홈페이지 구축, 갈등예방위원회와 참여단의 구성 및 운영, 노선설명회 등 이전에 비하여는 다양한 형태의 참여제도가 시행되었으나, 선진외국에서 적용된 참여제도에 비하면 초보적인 수준이며, 따라서 다양한 PI 기법인 핵심인물인터뷰, 설문조사, 오픈하우스, 워크숍, 홈페이지 등의 적용과 응용이 필요함
- 우리 실정에 맞는 PI 기법의 개발을 위해서는 시범사업 뿐만 아니라 앞으로 시행되는 여러 도로사업에서의 다양한 PI기법을 적용하여 보고 그 문제점과 개선방안을 개발하는 지속적인 연구개발 노력이 필요할 것임

마. 지속적인 PI개발 노력

- 선진국에서도 PI는 수십년에 걸려 정비된 제도이니 만큼 앞으로도 지속적으로 도로사업에서의 PI에 대한 적용·평가와 연구개발이 이루어져야 하며 이에 대한 중앙정부에서의 적극적인 제도개선과 지원노력이 있어야 할 것임
- PI의 성공적인 시행을 위해서는 사업시행자와 이해관계자들의 PI에 대한 이해와 건전한 토론 문화형성이 필요하며 따라서 향후의 PI사업에 대한 평가와 결과를 활용하여 잠재적 PI 관계자와 국민들에 대한 의식전환, 홍보, 교육 등의 노력이 이루어져야 함

제5장

PI 매뉴얼의 개발방안

제1절 개요

제2절 국내외 매뉴얼의 사례

제3절 매뉴얼의 주요내용

제4절 매뉴얼의 활용방안

여백

제5장 PI 매뉴얼의 개발방안

제1절 개 요

○ 도로사업에서 발생하는 다양한 갈등을 예방하고 해소하기 위하여 중앙정부에서는 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정의 제정과 전략 환경영향평가의 실시 등 많은 노력을 기울이고 있음

○ 그렇지만 이러한 제도적 장치가 갈등의 예방과 해소에 효과적이고 효율적으로 기능하기 위해서는 도로사업의 초기단계인 계획단계에서부터 국민참여를 적극적으로 실시하는 것이 필요하다는 것을 3장에서 검토한 외국의 사례를 통해서 알 수 있음

○ 국내 도로사업에 있어서 기존의 주민참여제도는 주민의 소극적인 참여 및 정보의 편중화, 정보공개 및 의견수렴, 정보전달의 시간적 제한과 상호 커뮤니케이션의 부재, 외부 이해관계자들이 무분별한 참여로 인한 가치적 갈등의 발생, 갈등의 발생 전후에 대한 체계적인 대책의 부재 등 문제점으로 인하여 형식적인 절차에 치우치는 경우가 많은 실정

○ 이에 대한 보완 및 해결방법으로서의 PI에 대한 필요성은 점차 확대되고 있으나 PI 실시를 위한 구체적인 절차 및 체계적인 전개를 위한 계획 수립 방법 등을 제시한 지침은 현재 국내에서는 연구 및 실용화 초기단계임

○ 따라서 국내에서도 도로 사업을 시행하는 중앙정부 및 지자체의 담당자를 비롯하여, 민자사업자, 설계회사 등 관련기관 및 전문가가 PI를 실시할 경우 도로사업의 특성에 따라 적절한 대응이 가능하도록 국내 관련제도의 매뉴얼과 외국의 PI매뉴얼 소개와 PI의 목적, PI시행 표준절차 등의 방법론과 PI실시를 위하여 필요한 커뮤니케이션기법 등으로 구성되어 있는 매뉴얼의 작성방안을 제시하였음

제2절 국내외 매뉴얼의 사례

1. 국내 갈등관리 관련매뉴얼

○ 국내의 유사한 관련 매뉴얼로는 다음과 같이 건설교통부의 공공사업 추진 시 의견수렴절차매뉴얼 등이 작성되어 활용되고 있음

<표5-1> 국내의 갈등관리 관련매뉴얼

구분	목적	적용범위	내용	
갈등예방 및 관리 매뉴얼 (2004.2) 지속위	갈등관리를 위한 대안적 갈등관리프로세스의 제도적 구축과, 갈등관리프로세스의 확산 및 전문조정 중재 인력의 확충을 위한 교육훈련의 보편화	정부정책의 입안, 결정, 집행 등에서 발생할 수 있는 갈등들을 사전에 예방하거나 이미 발생한 갈등을 관리하는데 사용	일반적 절차	1. 갈등예측 2. 이행당사자 참여 3. 합의도출
			갈등 영향 평가	1. 갈등영향평가 주체결정 2. 현안관련 이해당사자 판별 3. 이해당사자에 미칠 영향 파악 4. 전문가의 의견청취
			이해 당사자 참여	1. 이해관계자 접촉, 상황설명 2. 참여권유 3. 입안할 정책에 대한 설명 4. 이해당사자 의견취합 5. 사실확인 및 공동조사단 구성
공공사업 추진 시 의견수렴 절차 매뉴얼 (2005.11) 건교부	공공사업 추진 시 발생할 수 있는 사회갈등을 사전에 예방할 수 있도록 추진단계마다 의견수렴절차를 마련·시행	기본설계, 실시설계 등 도로사업 추진 시 지역주민, 관계기관, NGO 등의 의견수렴에 관한 업무에 적용	타당성 조사시	1. 관계기관 협의 2. 사전 환경성 검토
			기본 설계시	1. 관계기관 협의 2. 주민 설명회 3. 환경영향평가 4. 공청회
			실시 설계시	1. 주민설명회 2. 시민단체와 협의체 구성 3. 구조물 합동조사
건설교통 갈등관리 매뉴얼 (2005.12)	공공정책의 원활한 수립과 집행을 위해 정책 추진 시 발생하는 갈등의 예방과 조정능력을 향상시키기 위하여 갈등매뉴얼을 적용한 유사사례에의 적용가능성과 합리적인 갈등관리체계 확립	공공기관이 법령 또는 자치법규를 제·개정하거나 법령을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립 또는 추진하는 과정에서 발생하는 갈등에 국한	갈등 예방 매뉴얼	1. 갈등영향 분석(1단계) 2. 이해당사자 참여(2단계) 3. 합의절차 및 규칙결정(2단계) 4. 참여적 갈등예방기법활용(2단계) 5. 합의도출(3단계)
			갈등 해결 매뉴얼	1. 공공분쟁의 중재 및 조정 2. 조정회의의 운영 매뉴얼

고속도로 건설사업 갈등관리 매뉴얼 (2006.4) 한국도로공사	고속도로 건설사업의 의사결정 및 집행 시 갈등관리 기본 법안이 규정하고 있는 적용절차를 활용하여 효율적이고 합리적 적용을 위한 기본적인 모델 제시	공공기관이 법령 또는 자치법규를 제·개정하거나 법령을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립 또는 추진하는 과정에서 발생하는 갈등에 국한	갈등 예방 방법	1. 갈등영향 분석(1단계) 2. 이해당사자 참여(2단계) 3. 합의절차 및 규칙결정(2단계) 4. 참여적 갈등예방기법(2단계) 5. 합의도출(3단계)
			갈등 해결 방법	1. 전통적인 갈등해소 방법 2. 전문가 개입(중재/조정) 3. 갈등해결 후 관리

2. 국외 갈등관리 관련매뉴얼

○ PI를 본격적으로 실시하고 있는 외국의 도로 또는 교통관련 갈등관리 관련매뉴얼은 다음과 같이 일본 국토교통성의 PI 핸드북, 미국 인디아나주 교통국의 PI Handbook 등이 작성되어 활용되고 있음.

<표5-2> 국외의 갈등관리 관련매뉴얼

구분	내용	
일본 국토교통성의 PI 핸드북 (2004)	- 제1장 시민참가 형 도로계획절차의 배경 - 제2장 시민참가 형 도로계획 절차의 지침 - 제3장 커뮤니케이션의 진행방법 - 제4장 시민참가 형 도로계획 절차의 사례 부록 : 1. 시민참가 형 도로계획 절차지침(통달) 2. 구상단계의 신규계획 결정과정의 적용지침(통달) 3. 도로계획의 합의형성 연구회 제안서	
미국 인디아나주 교통국의 PI Handbook (2005)	- 제1장 매뉴얼의 소개 - 제2장 PI 계획 - 제3장 주민과 이해관계자의 선정 - 제4장 주민과의 의사소통 기법 - 제5장 회의참석이 불편한 개인 및 단체 고려방안	- 제6장 공공회합 및 공청회 - 제7장 주민의견의 반영절차 - 제8장 커뮤니티 자문위원회의 활용 - 제9장 PI의 통제 및 평가 - 제10장 PI 과정의 문서화
런던 교통국의 Consultation	- 제1장 개요 - 제2장 목표설정 및 협의	

Tool Box (2004)	- 제3장 시민의 의견수렴 - 제4장 시민협의 결과의 분석 - 제5장 시민협의 결과의 활용 - 제6장 시민협의 전략 및 실행계획 수립 부록: 1. 법적요건 2. 의견수렴 조사기법 3. 전시회, 로드쇼, 홈페이지, 홍보자료 4. 시행사례, 정보수집, 관계기관 등
프랑스의 공개토론 매뉴얼 (2004)	제 1 부 토론실시 방법 1. 전문적 능력과 진행 방법 2. 토론 실지 준비 3. 토론 참가자 4. 토론 대상과 목표 5. 시기의 선택 6. 토론의 실시 7. 토론 운영자, 책임자, 학식 경험자 8. 토론의 평가 제 2 부 토론실시에 관한 기본 방침 1. 사업주체와 관계자의 지속적인 연계 2. 토론실시에 관한 규칙 3. 토론시 참가자에 대한 탄력적인 대응 4. 대화의 확보 5. 토론대상문제 : 대응책에 따른 현상 우선 6. 토론계획에 대한 유연한 대응 7. 토론, 시간, 필요한 수단을 이용한 노우하우 제 3 부 피안코 통달에 대해 제 4 부 참고문헌, 관련법령 및 편집 참가자
유럽의 교통프로젝트 갈등관리핸드북	<제1권> 제1장 개요 - 목적, 이용대상, 유용성 - 개발과정, 사용방법, CD-Rom 내용, 구성 제2장 의사결정의 개념 - 유럽교통사업의 의사결정과정 - 교통사업 의사결정과정의 요소 및 장애물 제3장 프로젝트의 관리 및 참여 기법 <제2권> - 프로젝트 관리기법의 사례 (37개 관리기법) - 프로젝트 참여기법의 사례 (32개 참여기법)

제3절 매뉴얼의 주요내용

1. PI의 개요

가. PI의 실시목적

- PI의 의의는 도로의 이용자인 국민과 행정의 양 방향 커뮤니케이션에 의해 관련된 정보를 최대한 그리고 정확하게 제공하고 이용자인 국민의 의견인 요망과 가치관을 수렴하여, 계획의 초기단계에 반영할 수 있는 제도적인 절차를 통해 도로사업에 직간접적으로 관련되어 있는 국민에게 필요한 계획을 수립하기 위한 행위임
- 또한 계획을 수립하는 과정에서 사업주체인 행정이 국민을 비롯한 각계각층의 관계자에게 정보를 제공하여 계획에 관련된 의견을 수렴하는 의견교환 활동을 통해 해당 정책이나 계획에 반영하고자 하는 행위 혹은 절차임
- 이러한 PI를 실시하는 목적은 원칙적으로 갈등이 발생하기 전, 혹은 발생이 예상되는 정책 및 계획의 수립과정에서 행정과 국민이 의견을 교환함으로써 갈등요인을 미리 파악할 수 있고 의견을 최대한 반영함으로써 상호 이해관계를 토대로 사업을 추진할 수 있는 환경을 조성하기 위함임
- 따라서, 갈등조정과는 개념이나 사용기법 등이 유사한 점이 있다고는 하지만 구별해서 사용해야만 본래의 효과를 극대화시킬 수 있을 것임

나. PI의 효과 및 한계

(1) 효과

- 계획수립 과정의 투명성이 향상되어 국민은 계획의 현 단계를 알 수 있고 그에 대한 의견제시가 가능
- 계획에 관한 효과 및 영향을 사전에 제공하는 정보 및 설명을 통해 확인이 가능하여 국민의 요망사항이 계획에 반영됨으로써 계획의 질이 향상

○ 정당한 절차에 따른 계획의 진행에 의하여 문제점이나 상호반목에 따른 분규를 예방되며 참가를 통해 자신들의 문제라고 하는 인식이 높아지고 자발적인 학습기회증대

○ 국민이 요구하는 내용이 반영된 계획으로 주민 및 사회적인 지지가 가능

(2) 한계

○ PI를 실시하는 목적과 효과 등을 통해 얻어지는 기대감과 함께 PI의 한계를 이해함으로서 추후 상호오해로 발생할 수 있는 갈등을 최소화할 수 있음

○ 즉, PI에 대한 과도한 기대감과 PI가 반드시 결과를 도출하는 절차가 아닌 계획수립과정의 일환이고 이용자가 필요로 하는 도로 사업을 수행하기 위한 최선의 방법이라는 기본개념을 토대로 함

○ 따라서 PI는 사업에 대한 합의가 반드시 도출되지 않더라도 국민 등의 의견 을 선별해서 계획에 최대한 반영하며, 사업의 진행이 투명하고 공정하게 실시되고 있다는 인식을 국민에게 전달해 국민의 이해를 토대로 계획에 대한 최종적인 행정결정을 도로관리자가 내릴 수 있도록 환경을 구축하는데 있음

2. 기존 주민참여제도와의 비교

○ 도로 사업에 있어서의 PI 필요성을 이해하기 위하여 현행 제도하의 법규정과 도로 사업의 단계별로 진행되고 있는 주민참여내용을 PI를 시행 할 경우의 주민참여와 비교하여 현행 제도의 문제점, 한계 등을 분석

○ 도로 사업의 구상 및 계획, 예비타당성 및 타당성 조사, 기본 및 실시설계 등 단계 별로 실시되고 있는 의견수렴제도가 제한적으로 실시되고 주민 참여를 위한 정보제공 및 의견수렴방식이 충분치 못하여 효과를 거두지 못하고 있는 현황에 대한 고찰결과를 토대로 PI의 필요성을 정리

<표5-3> 기존제도와 PI 시행시 주민참여 비교

근거법	기존제도상 주민참여	PI시행시 주민참여
건기법시행령 38조9	o 기본설계시 주민의견 청취: 기본설계시 참여하지 않는 경우 타당성조사, 실시설계시에 실시	o 타당성조사 시 PI시행 -타당성조사 노선필요성 검증 -기본/실시설계 노선선형결정유도 o 인터뷰, 설문조사 등
	o 주민의견청취 대상 - 국·공공기관시행도로	o 대규모 고기능도로, 환경훼손, 집단갈등발생, 발주자나 주민요구시 PI시행
	o 주민설명회 실시(1,2회) o 일간신문공고후 2주간공람	o 주민설명회 제한 없이 실시 o 정보제공방법 다양화 -홍보지발간, 홈페이지운영 -브리핑, 공론조사 등 o 상시공람 -오픈하우스, 안내센터설치
환경교통재해영향평가법 6조	o 공청회(거의1회)실시 - 주민요청 시	o 공청회 제한 없이 개최 -워크숍, 태스크포스 등 운영
건기법시행령 21조	o 전문가자문 - 설계자문위원회설치	o 전문가자문 -전문가자문위원회설치

3. PI의 전개 방안

가. 기본방침

○ 공익적이고 객관적인 관점에서 계획의 필요성에 대한 판단을 한 후에 국민 등의 이해(利害)를 조정하는 단계적인 진행을 통해 계획을 효율적으로 진행할 수 있는 절차를 수립

○ 계획의 초기단계에서부터 PI를 통해 계획을 결정하기까지 과정의 투명성과 객관성을 제고하고 국민의 이해(理解)를 통해 사업을 실시할 수 있는 환경을 조성함

○ 초기단계에 계획의 공표(사업의 기본안 제시)에서부터 기본계획의 수립을 거쳐 실시설계를 통한 도시계획의 결정까지 PI실시체계를 구축

나. PI절차

○ 일반적으로 PI는 검토에 필요한 계획원안(기본안)을 토대로 대안의 검토, 최적안의 설정까지 다음과 같은 과정을 거쳐 실시하고 있음

①고시: 관계 행정기관이 국민 등에게 적절한 방법을 통해 개략계획의 검토 원안을 제시하고 국민들의 의견을 파악하기 위한 PI 진행방법에 대해 고시

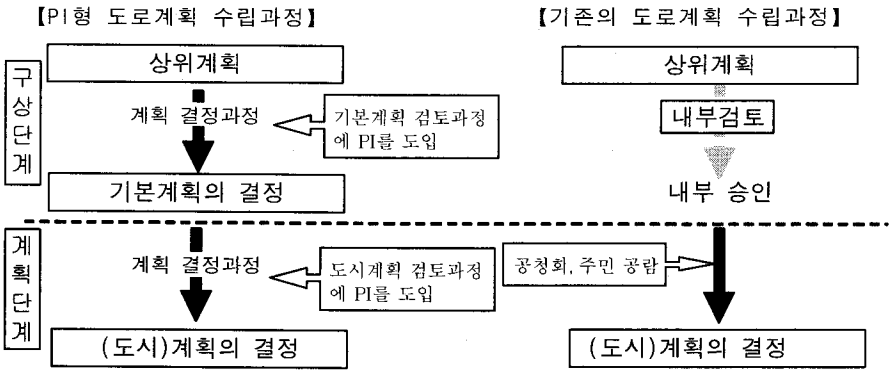
②정보제공 및 수집: 관계 행정기관 혹은 제3자 기관은 공청회 등 적절한 방법을 통해 국민들에게 사업에 필요한 정보를 충분히 제공하고 의견을 파악하여 공표함

③심의: 전문기관(제3자 기관) 등은 국민들의 의견을 모아 분석하고 그 결과를 토대로 계획의 필요성 등에 대해 심의를 행하여 도로관리자가 계획을 결정할 때 배려해야 할 사항 등을 정리함

④보고: 전문기관 등은 심의를 통해 정리한 계획을 결정할 때 반영해야 할 사항을 도로관리자에게 보고함

○ 이와 같은 절차를 통한 PI는 불필요하고 무의미한 토론을 방지하기 위해 고시부터 보고까지 필요한 기간을 미리 설정하여 시간관리를 하는 것이 필요

○ 사업의 원활한 추진을 위해서 사업의 필요성에 대한 검증을 통해 합의를 도출한 후(합의가 이루어지지 않더라도 사업추진에 대한 조건확인은 필요하고 행정적인 절차를 완료함) 사업의 내용에 대한 구체적인 지역의 이해관계를 조정하는 절차를 거치면서 실시하는 것이 바람직함



<그림 5-1> PI에 의한 도로사업의 수행 절차(안)

○ 그럼으로써 노선에 대한 조정 등 주민과의 이해관계를 협의하는 단계에 필요성이나 대안에 대한 검토가 상정되어 처음부터 다시 반복하게 되는 등 사업기간의 연장 및 사업비의 증대를 초래하게 되는 것을 방지할 수 있음

(1) 기본계획 검토과정: 필요성 확인 단계

○ 기본계획을 검토하는 단계는 원칙적으로 도로관리자가 검토한 사업의 필요성에 대한 검증과 합의를 목적으로 함 이 과정에서는 정책의 목표를 달성하기 위한 사업의 필요성을 검증하고 효율적이고 원활하게 사업을 수행하기 위한 최적 안을 선정하는 데 필요한 PI를 실시함

(2) 도시계획 검토과정: 사업의 구체적 내용 확정 단계

○ 사업의 필요성에 대한 사회적 합의를 형성하여 기본계획이 확정된 후에는 다음 단계인 사업노선에 대한 구체적인 검토 단계인 설계 작업을 실시함 이 설계 작업 단계에서는 사업에 대한 이해관계가 가장 큰 지역주민 및 지자체 등을 대상으로 PI를 실시하는데 기본계획 검토과정과 달리 주민생활에 밀접한 부분이므로 보다 상세하고 면밀한 검토와 의견교환이 필요함

나. 도로 사업 단계 별 PI실시내용

○ 각 단계에서의 제공하는 도로 사업에 관련된 정보 및 주민 측의 의견은 실시 목적에 따라 달라지므로 검토과정에 적합한 PI를 실시하여야 함

○ 도로 사업의 검토 단계는 크게 다음과 같이 나눌 수 있다

<구상 단계>

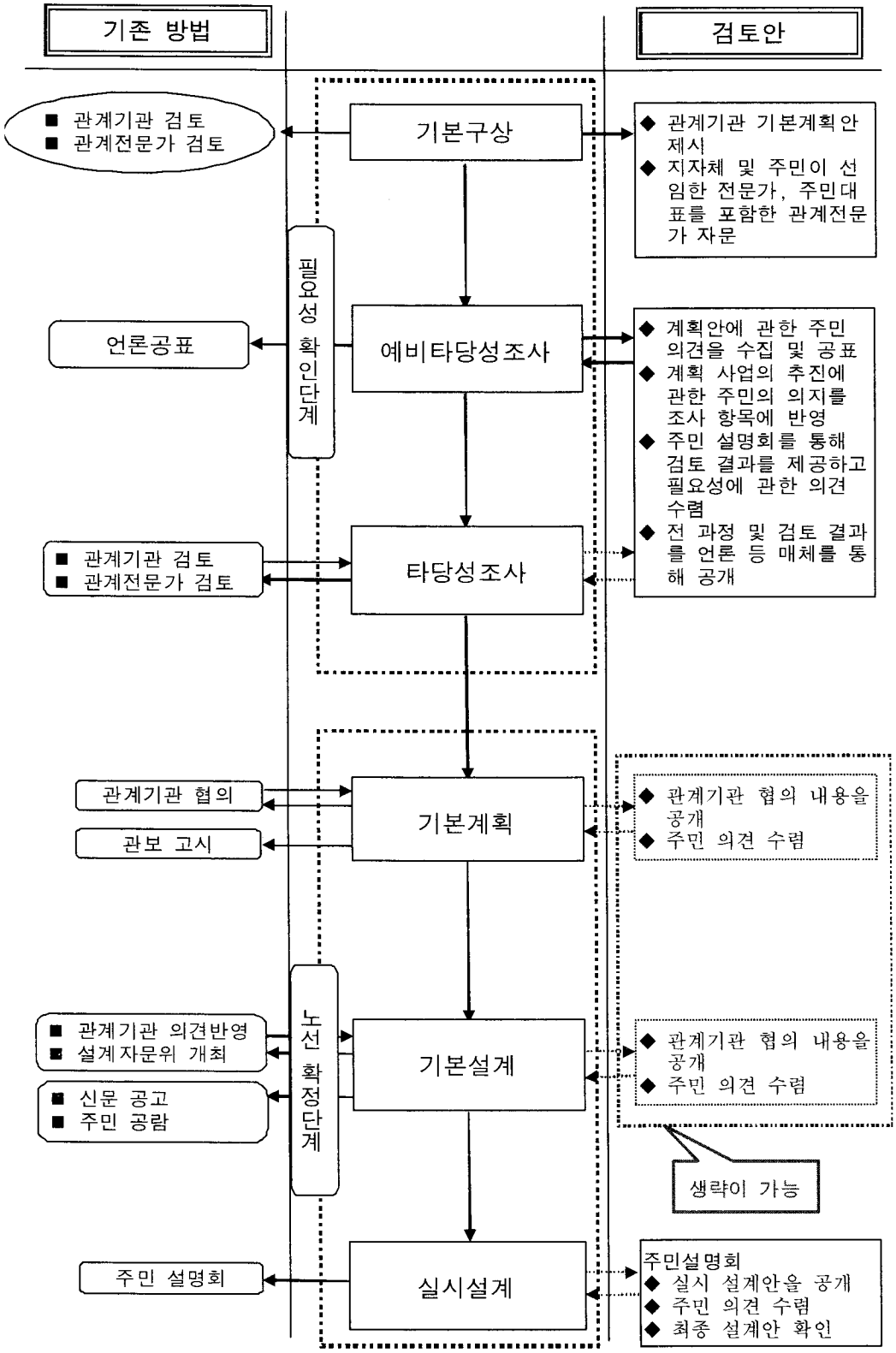
- 기본안 수립: 계획의 기본안 구상
- 예비 타당성 조사: 계획의 필요성, 가능성 검토

<계획 및 설계단계>

- 타당성 및 기본설계: 최적 노선안 선정
- 실시설계: 최적 설계안 확정

<표 5-4> 사업 단계별 PI활동 내용

검토 과정			PI활동				
			목적	제공할 정보	수집할 정보	주대상자	주요기법
타당성및 기본설계	기본안 준비및 발의		-계획수립대상 지역, 대상범위에 대한 사전정보 파악 -계획기본안의 제시	-국민참여를 전제로, 한 계획수립을 개시공고 -기본안 검토내용 -참여진행 절차와 일정계획안	-사업배경에 관한 정보사업에 따른 영향 -이해 관계자의 관심 및 소재 -진행절차에 대한 요망 사항	지역핵심 인물그룹, 지역주민, 일반주민	매스미디어 홍보자료 주민설명회, 설문조사
	대안 검토 및 평가	목표 설정	-지역과제의 발굴 -정책목표, 계획에 대한 요구사항을 파악	지역의 현황, 문제점, 과제 과제해결을 위한 정책목표	-계획에 대한 요망 사항 -계획에 상정되지 않은 과제의 추가 목표	지자체, 지역대표 지역주민 일반국민	공청회, 주민설명회 홈페이지 설문조사 오픈하우스
		평가 항목 설정	-정책목표달성을 위한 대안 설정 -평가관점 및 평가기준파악	-정책목표달성을 위한 대안 -대안비교평가를 위한 항목, 기준	-대안에 반영해야 하는 다양한 가치 관과 요망사항 -대안에 관한 누락된 정보항목, 의견		
		대안 평가	대안 비교평가 관점, 기법확인	대체안의 비교평가 결과	-대안 검토 결과에 대한 의견 -비교평가방법에 대한 요망사항		
	최적안 합의		최적 안 검토 결과 및 합의 근거의 공유	최적안의 내용 결정경위와 이유	-최적안에의 소견 -결정경위에 관한 소견	지역주민 일반국민	주민설명회 홈페이지 매스미디어
실시 설계	최적설계 안 결정		상세선형 및 기하구조결정	실시설계안(구조물 및 출입시설 등)	주민사유재산권저촉여부, 환경영향 등	지역주민	주민설명회,



<그림 5-2> 도로사업의 흐름과 PI실시(안)

4. PI의 참가주체

○ 행정 등(국가 혹은 지자체, 민자사업자 등)사업을 집행하는 의사 결정권자 및 주민(경우에 따라서는 일반 국민) 등 참가주체(이해관계자)를 사업의 특성(규모, 노선, 통과지역 등) 및 기존시설의 영향 등을 고려하여 각 주체 별 사업에 대한 이해관계를 사전에 정리할 필요가 있음

○ 또한 각 주체의 활동(의견제시, 정보교환 등)에서 주의하여야 할 사항도 함께 정리하여 주체간 갈등을 사전예방하도록 함과 동시에 이러한 주체별 이해관계를 통해 정보제공과 수집이 체계적이고 효율적으로 진행될 수 있고 사업에 따른 문제점, 과제에 대한 분석이 정확히 이루어질 수 있음

<표 5-5> PI참가주체별 관심사항 (주민 및 도로이용자 측)

대상	주체별 관심사항		비고
	긍정적인 측면	부정적인 측면	
도로연도 주민	-이용 편이성 -토지가치 증대 -지역개발 촉진	-환경피해 -토지수용에 의한 사유재산 침해 -사업에 대한 불충분한 설명	직접적인 영향
지역주민	-이용 편이성 -토지가치 증대 -지역개발 촉진	-지역분할 -환경피해 -사업에 대한 불충분한 설명	직, 간접적인 영향
일반국민	-이용 편이성	도로사업의 중복 (사업의 필요성)	일반 납세자로서 관심 표명
시민단체		-환경피해 -사업절차의 타당성 결과에 대한 불만(필요성의 객관적 검토 결여, 불충분한 의견수렴 등)	환경보호, 행정감시
노선통과 지자체	-이용 편이성 -토지가치 증대 -지역개발 촉진	-지역분할 -환경피해 -사업에 대한 불충분한 설명 -사업규모에 대한 불만	지역주민의 의견

<표 5-6> PI참가주체 별 관심사항 (도로관리자 측)

참가주체		제공 정보	비고
도로관리자	국가 및 지자체	-국토이용 측면에서 사업의 필요성 -간선교통체계 구축을 위한 사업의 필요성 -Civil Minimum확보 -도시계획과의 관련성 -환경대책 -지역교통 환경의 개선(편의성, 안전성 등)	사업의 원활한 추진에 필요한 대 주민 설명자료
	민자 사업자	-사업의 규모 -요금체계 -구조특성	

5. PI 시행계획

○ 도로사업의 단계별로 PI를 효과적으로 실시하기 위한 계획으로 주요항목은 다음과 같음

- PI의 목표
- PI 실시에 필요한 자원: 실시주체와 운영체계
- PI 평가수단 및 기법

가. 실시주체의 자세

○ 원칙적으로 PI의 실시주체는 도로사업자, 즉 행정이 주관하여 담당하지만 사업의 기술적 전문성, PI에서 중요한 커뮤니케이션 활동의 다양성과 복잡성을 고려할 때 행정 담당자만이 아닌 각 분야 별 전문가가 적극적으로 참여할 수 있는 조직체계가 필요함

○ 따라서 학계전문가 및 사업과 관계가 있는 전문가의 의견을 집약, 조정하고 주민참가 실시절차의 검증 혹은 사업의 대안 검토방침 등에 관해 객관적인 조언을 얻을 수 있는 자문조직으로 갈등 관리위원회와의 역할 분담도 가능한 기능을 보유하는 것이 바람직함

○ 사업을 공적으로 결정하는 기능을 갖고 PI를 주도적으로 실시할 수 있는 도로 사업자가 담당

○ 사업의 공정과 예산 등 관련 사항을 토대로 PI 실시계획 수립 및 운영

○ 사업의 결론을 유도하는 PI는 국민 등의 불신을 초래

○ 공공사업에 대한 최종적인 결론을 내릴 수 있는 책임감과 전문성을 겸비

나. 운영체계

(1) 기능

○ 사업의 특성 및 성질, 지역의 실정을 반영하여 각 단계 별로 효율적인 운영을 할 수 있는 운영체계를 구축

○ PI의 진행, 제시된 정보의 내용 과 질, 자의성 등에 관한 조언과 평가

○ 계획에 배려해야 할 시민들의 의견에 관해 행정 기관을 대신하여 공정한 관점에서 정리, 분석하고 그 사항들을 도로관리자에게 보고

○ 관계 전문가 등이 국민 참여 절차 및 대안의 검토방침 등에 관해 객관적인 조언과 관련의견의 집약·조정

○ 투명성, 객관성, 공정성이 요구될 경우에는 행정 기관 대신 시민들의 의견 파악 및 공표를 대행

(2) 운영형태

○ 위원회, 협의회, 자문회 등으로 사업 특성에 따라 필요한 형태를 구성하여 구성위원은 도로관리자가 위임

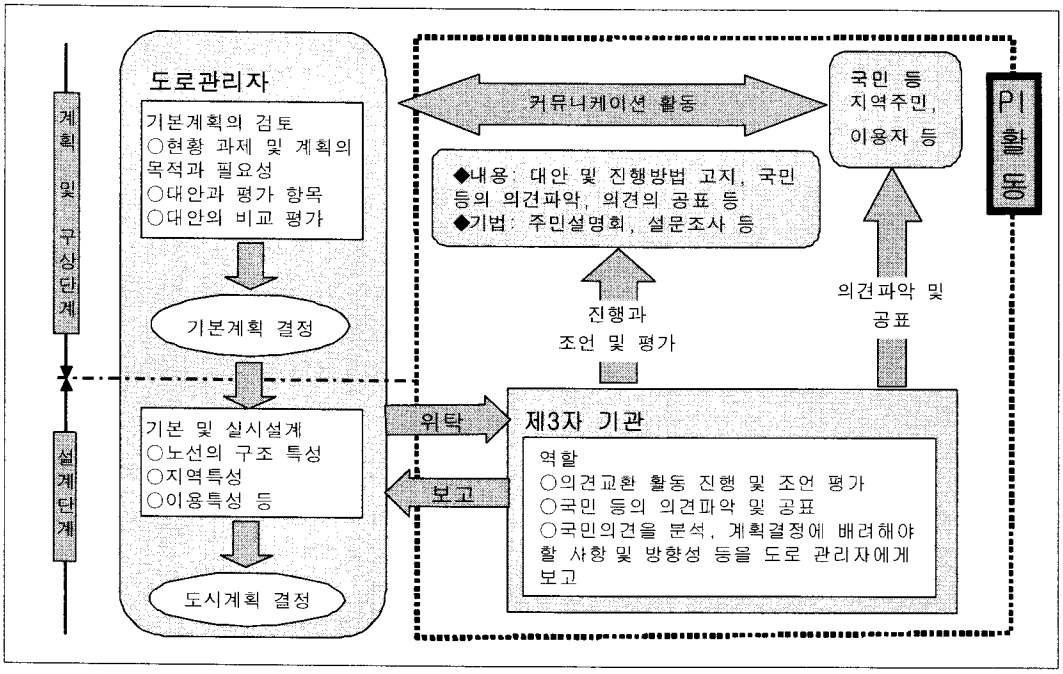
- 위원회 방식: 대학교수, 시민단체, 이용자 대표, 관계 행정기관 등 사업의 이해관계자 참가
- 협의회 방식: 시민대표 및 이용자 대표, 관계 행정기관이 참가
- 자문회 방식: 대학교수 등 전문가 등만 참가

○ 실시주체와는 독립된 입장에서 의견 제시하고 구성위원은 대학교수 등과 같은 중립적인 입장의 전문가로 하는 것이 바람직함

○ 사업에 따라 다양한 구성(국민과의 대화를 통한 정보제공 및 의견수렴 등 커뮤니케이션 활동의 효율적이고 원활한 진행을 위한 기획과 설계, 지형·환경·경관 등 해당 도로사업의 특수한 여건 하에서의 공법 검토 등) 전문가 DB를 활용하여 실시하는 것이 바람직함

○ 운영(커뮤니케이션 기법 운영으로 정보제공 및 수집, 분석)을 지원하는 조직으로서는 사업에 대한 전문성을 고려하여 도로계획, 설계 용역회사에 위탁하는 방법도 고려

○ 사업 계획에 대한 자문기능과 PI의 실시 절차에 대한 감독기능으로 나누어 별도의 조직으로 운영하는 것이 바람직함



<그림 5-3> PI의 운영 체계(안)

다. 평가

○ 평가는 PI의 성공 여부와 당초의 목표 달성도를 통해 사업의 추진에 영향을 주고 유사 사업에 대한 PI를 보다 효율적으로 실시하기 위한 검증으로 시행계획에 필수적인 요소임

○ PI는 3가지 측면으로 평가될 수 있음

-PI 목표 성취의 범위

-PI 시행원칙의 준수 여부

-PI 시행에 대한 평가 여부

○ PI를 실시하는데 필요한 선결 과제로 국민의 대 행정 신뢰도 제고가 필요하므로 해당사업에 관한 효과를 홍보하고 국민의 평가를 수집하여 차후 유사사업에 반영할 수 있는 평가체계 안을 함께 검토하여 제시함

○ PI 모니터링 체계(안) 검토: PI의 시행계획 수립 시 반영할 수 있는 체계를 구축하여 효율적인 주민참여 체제를 확립

라. PI실시기법

○ 정보제공기법 및 수집기법을 사업특성에 따라 선정하여 실시할 수 있도록 특성을 설명하여 도로관리자가 정확히 정보를 전달하고 국민으로부터 충분하고 필요한 정보를 수집하여 효율적이고 원활한 PI를 진행

○ 기법선정 방침

- 각 안에 대해 제시한 배경 및 이유, 내용, 장단점 등 주민 등이 비교검토, 판단할 수 있는 충분한 정보를 공개 또는 제공할 수 있는 기법
- 복수의 대안에 관한 주민의 의견 및 제안을 파악할 수 있는 각종 기법(인터넷, 설명회, 공청회, 의견서의 접수 등)
- 주민의 의견을 파악하는 데 충분한 시간과 공간을 확보할 수 있는 기법
- 지역의 특성과 주민의 성향 등을 고려하여 참가를 유도할 수 있는 기법
- 사업의 규모와 PI 실시목적에 적합한 기법

○ 기법실시 방침

- 절차의 내용, 일정, 실시목적 등에 따라 필요한 기법을 조속히 선정, 공표하여 실시에 차질이 없도록 장소, 일정, 각종 집기, 준비인원, 홍보 등 철저한 사전준비
- 전담직원의 배치, 충분한 자료, 주민의 이해를 높이기 위한 자세한 설명 등 체계적인 진행
- 진행과정, 참가주민의 확인, 주민의 반응 등 실시결과에 대한 정리 등 철저한 백업체제

제4절 매뉴얼의 활용방안

○ 이 매뉴얼은 PI를 실시할 때 필요한 전담조직의 설치 및 정보수집이나 제공을 원활히 실시할 수 있는 기법을 국내외의 사례를 토대로 작성하여 사업 시행자와 국민의 이해를 도우며 주민참가를 활성화시킬 수 있는 표준 매뉴얼로 활용될 수 있음 또한 PI를 정착시키고 성공적인 운영을 위해서는 관계기관의 도로사업 담당자 교육용 교재로도 활용할 수 있음

○ 매뉴얼의 활용방안

- 사업 시행자가 PI를 실시할 때 적용하는 매뉴얼
- PI의 효과, 필요성 등을 일반국민에게 홍보하여 공공사업에 대한 이해를 높이기 위한 홍보자료
- 주민참여 및 합의형성을 위한 제도적 절차를 원활하고 효과적으로 수행할 수 있도록 진행과 조언을 행하는 전문인재 및 기관을 육성하고 사회적 비용 및 시간에 대한 인식을 공유할 수 있는 환경구축 방침
- PI 트레이닝 코스의 교재로써 PI의 계획수립에서부터 실시에 이르기까지 실시단계 별 발생하는 문제점을 이해할 수 있도록 PI의 의미, 효과, 문제점(한계성) 등에 대한 설명자료

여백

제6장

결 론

제1절 도로사업의 국민참여제도 추진방안

제2절 향후 과제

여백

제6장 결론

제1절 도로사업의 국민참여제도 추진방안

1. 배경 및 필요성

○ 도로사업의 추진과정에서 이해관계자의 이해관계상충으로 인한 다양한 갈등의 발생을 방지하고 도로사업기간의 연장으로 국민의 불편이 가중되는 사례의 감소와 도로정책형성 및 시행과정에서 열린 도로행정을 적극 도입하기 위하여 건설교통부는 국민참여제도를 도입함

○ 도로사업의 갈등예방과 이해관계자의 효율적인 의견수렴을 위한 도로사업의 국민참여제도(PI) 도입의 타당성 검토를 위하여 춘천-양양 고속도로사업에 대하여 PI 시범사업을 시행하였고, 부산순환 고속도로와 상주-영덕, 당진-천안 구간에 대하여는 사전환경성 검토를 시범적으로 시행함

○ 이러한 배경하에 도로건설시의 표준화된 갈등관리지침으로서 "도로사업의 국민참여 매뉴얼"의 작성을 추진하게 되었으며, 도로사업의 단계별 갈등예방, 이해관계자의 효율적 의견수렴을 통하여 사업단계별 갈등조정시의 조정능력을 제고하고 도로사업의 국민참여제도의 체계적 추진을 도모함

2. 주요내용

○ 고속도로 및 국도사업의 국민참여제도 매뉴얼 작성 및 적용

- 도로사업의 국민참여 설계방안
- 도로사업의 국민참여 적용기술

○ 고속도로 및 국도사업에 대한 국민참여제도를 연차별로 단계별 도입

- 부산 순환고속도로 등 사전환경성 검토 시범사업 분석 및 평가
- 고속도로 및 국도사업의 국민참여제도 단계별 확대시행

3. 추진일정

○ 도로사업의 국민참여제도 시행일정을 제시하면 다음과 같음

- 2007. 8 고속도로 및 국도사업 국민참여제도 시범적용 대상도로선정
- 2007. 10 시범적용 대상도로별 세부추진계획 작성 및 시범사업실시

○ 시범사업의 추진과 병행하여 도로사업의 국민참여제도 기본계획의 수립이 필요하며, 이에는 도로사업 국민참여제도 도입형태, 소요재원확보방안 등이 포함되어야 할 것임

제2절 향후의 과제

○ 본 연구는 도로사업의 국민참여제도에 대한 지침으로서 도로사업의 국민참여 매뉴얼의 작성을 위하여 국내 도로사업의 갈등현황 및 개선방안을 도출하고, 외국의 PI 제도사례, PI 시범사업의 분석 및 개선방안 등을 바탕으로 한 PI 매뉴얼의 개발방안을 제시하였음

○ 그러나, 도로사업의 국민참여는 우리나라의 문화와 정서에 맞도록 도입되어야 하며, 이를 위하여서는 지속적으로 PI 제도시행에 대한 검토를 통하여 가능할 것이며, 다음과 같은 향후의 과제가 있음

1. 도로분야 공무원에 대한 PI 교육

○ 일본, 미국, 영국 등 외국의 경우 10~20년의 중장기적인 변화를 거쳐서 PI 제도가 도입되고 시행되었으나, 우리나라의 경우 도로부문의 PI 시범사업 및 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정의 제정 등이 급속히 진전되고 있어, 이의 집행책임자인 공무원들의 관련 전문지식에 대한 이해 및 체득이 필요함

○ 일본의 경우 PI 제도의 도입초창기인 2002년부터 매년 2회씩 지속적으로 국토교통성 도로국 공무원을 대상으로 한 교육프로그램을 개설하였으며, 도로사업의 PI를 시행한 경험이 많은 미국의 전문용역회사 및 전문가를

교육프로그램에 초빙하였음

○ 일본 국토교통성 도로국의 PI 교육내용을 바탕으로 우리나라 도로부문에 대한 PI 교육의 시행방안을 제시하면 표와 같음.

<표 6-1> 일본 국토교통성 도로국 공무원을 위한 PI 교육내용

구 분	교육내용
1일차	PI의 개요(PI의 개념, 역할 등 기본개념)
2일차	상호협의의 투명성(상호협의에 필요한 이론과 기술, 예를 들면 설명회에서는 행정측이 작성한 계획안을 이해시키는 경향이 강하고 이는 행정과 시민의 대립구조 초래), PI계획기법(설문조사와 설명회로 국한되지만, 목적과 상대에 따라 다양한 기법의 적용이 가능하며 적용시점과 대상자, 제공정보 내용 등 전략적 PI 계획기법)
3일차	분야별 협력체계 구축(행정기관간의 협력강화를 위한 방법론)

<표 6-2> 우리나라 도로부문의 PI 교육계획(안)

구 분	내 용
교육대상	- 도로 관련 행정공무원(건교부, 지방국토관리청, 시·도 도로 관련 과) - 도로 관련 용역업체 기술자(계획 및 설계전문가) - 도로 관련 연구소의 연구원 등
교육빈도	- 매년 2~3회 시행: 1일 교육 1~2회, 2~3일 교육 1~2회
교육내용	- PI의 개념 및 필요성 - 교통사업의 분쟁발생 및 대응현황 - PI의 기법별 적용방법 - 시범사업의 시행방안

2. 시범사업의 시행 및 모니터링

○ 도로사업에 PI를 도입하여 적용하기 위하여는 우리나라에는 적용경험이 없어서 우리나라의 제도로서 정착하기까지는 수차례의 시행착오가 예상되므로 시범사업의 형태로 시행하고 모니터링 하는 것이 필요할 것임

○ 앞의 절에서도 제시하였듯이 시범사업은 정부에서 추진하고 있는 주요 고속도로 및 국도사업에 대한 국민참여제도를 연차별로 단계별로 도입하여야 할 것임

○ 아울러, 시범사업의 시행결과를 바탕으로 한 사후평가를 거쳐서 한국적인 정서와 문화에 부합되는 "도로사업의 국민참여 매뉴얼"을 지속적으로 보완, 개정하는 작업을 진행시켜야 할 것으로 보임

참고문헌

1. 경제사회연구회, 『사회적 갈등 해소방안 워크샵 자료』, 2004. 4.
2. 권영인 외, 『이용자 중심의 도로계획 및 운영체계 구축방안』, 교통개발연구원, 2003. 12.
3. 권영인, 박정욱, 『SOC 사업추진상의 사회적 갈등 해소방안(PI 도입방안을 중심으로)』, 교통개발연구원, 2004. 12.
4. 박재묵 외, 『사회통합을 위한 갈등관리 정책 워크샵』, 지속가능발전위원회, 2004. 7
5. 지속가능발전위원회, 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 2004. 5.
6. 지속가능발전위원회, 『공공갈등관리의 이론과 기법(상,하)』, 2005. 11.
7 Hopes. C., Kramer. J. and Williams. K., "Public Involvement Practices and Perspectives of Florida's Metropolitan Planning Organizations." TRB, 2006
8. J. Lynott and D. B. Keever, 'Public Involvement in Transportation Design Projects', TRB paper No. 00-0648, 2000
9. O'Connor. R., Schwartz. M., Schaad. J. and Boyd. D., State of the Practice: White Paper on Public Involvement." A1D04: Committee on Public Involvement in Trtansportation, TRB, 1998
10. US DoT, FHWA, 『Public Involvement Techniques for Transportation Decision』, 1996
11. Hopes. C., Kramer. J. and Williams. K., "Public Involvement Practices and Perspectives of Florida's Metropolitan Planning Organizations." TRB, 2006
12. O'Connor. R., Schwartz. M., Schaad. J. and Boyd. D., State of the Practice: White Paper on Public Involvement." A1D04: Committee on Public Involvement in Trtansportation, TRB, 1998

13. Public Involvement Techniques for Transportation Decision Making, USDOT FHWA/FTA, 2002.8

14. 国土交通省 関東地方整備局, 東京外廓環状道路 PI 팜플렛, 2004~2006.

15. PI外廓沿線協議会東, 東京外廓環状道路沿線 PI 協議会 報告書, 2004

16. 国土交通省 道路局, 構想段階における市民参加型道路計劃プロセスのガイドライン, 2005. 9.

17. 前川秀和(2002), "道路計画における手法の活用に関する研究", 土木計劃学研究・論文集, 第19券, 第2号, pp.213-220.

18. PI外廓環状道路홈페이지, http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/

19. 高速横浜環状北西線홈페이지,http://www.ktr.mlit.go.jp/yokohama/nwline/

20. 矢島広光, 参加型意思決定プロセスとその技術, 土木学会誌Vol.81, June, pp.29-32, 2002.

21. Highway Agency, Highway Manual, 2000

22. DETR, The Government's Consultation on developing an Integrated Transport Policy : A Report, http://www.dert.gov.uk/itwp/report/index.htm, 1998.

23. PI TRB Committee, http://www.ch2m.com/TRBPI/

24. Compagnie Nationale des Commissares-Enquéteurs, Enquéte publique et commissaire-enquéteur

부 록

부록 1. PI 의식에 관한 설문조사표

부록 2. PI 시행사례 (미국, 일본, 영국)

부록 3. 도로사업의 국민참여 매뉴얼(안)

여백

<부록 1> PI 의식에 관한 설문조사표

도로사업추진시의 국민참여제도(PI)에 대한 의식조사 (일반인용)

본 조사는 도로사업과 관계되는 국민, 주민과 이해관계자, 도로이용자 및 관련단체 등의 의견을 사업초기에 좀더 적극적으로 파악하고, 도로사업과정에의 참여를 통하여 갈등을 사전에 예방하기 위한 도로사업의 국민참여제도(PI)에 관한 의식조사입니다. 조사표작성의 협조를 부탁드립니다.

2006 년 월

한국교통연구원 권영인 연구위원 (☎ 031-910-3032)

1. 일반사항에 관한 질문입니다.

1. 거주지	시(도) (구)시
2. 성별	① 남성 ② 여성
3. 연령	( ) 세
4. 승용차 보유여부	① 보유 ② 미보유
5. 직업	① 회사원 ② 공무원 ③ 자영업 ④ 농업·어업·축산 ⑤ 학생 ⑥ 주부 ⑦ 전문직 ⑧ 기타 ( )
6. 전문직종인 경우	① 계획분야 : □ 도로, □ 철도, □ 기타 ( ) ② 설계분야 : □ 도로, □ 철도, □ 기타 ( ) ③ 건설분야 : □ 도로, □ 철도, □ 기타 ( ) ④ 기타분야 ( )
7. 학력	① 고졸 ② 대졸 ③ 대학원졸
8. 승용차 이용빈도	① 거의 매일 ② 1주일에 4~3회 ③ 1주일에 2~1회 ④ 그 이하
9. 주택소유여부	① 소유 ② 미소유

2. 도로교통에 관한 귀하의 의견을 묻는 질문입니다. 해당번호에 ○표 바랍니다.

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1. 도로건설사업에 대해 매우 관심이 있다.	1	2	3	4
2. 심각한 교통지체로 많은 시간을 낭비하고 있다.	2	2	3	4
3. 자동차의 과다이용이 환경에 미치는 영향이 심각하다.	1	2	3	4
4. 교통사고위험, 대기오염과 소음의 문제가 심각하다.	1	2	3	4
5. 승용차 10부제, 요일제 차량이용제한제도가 필요하다.	1	2	3	4
6. 도로건설 사업은 교통문제 해결에 크게 기여한다.	1	2	3	4

3. 도로사업추진과정상의 주민설명회에 관한 질문입니다.

주민설명회는 도로사업의 기본설계 또는 실시설계 단계에 해당 사업노선 주변의 주민을 대상으로 의견을 수렴, 반영하는 제도입니다. 주민설명회는 원칙적으로 1회 정도 실시되고 있으며, 주민설명회 개최정보는 신문, 관보, 인터넷, 현수막 등으로 안내되며, 계획도로의 노선, 교차로, 진출입로, 환경영향 등에 대해 설명합니다.

3-1. (주민설명회의 인지도): 도로사업의 주민설명회에 대해 어느 정도 알고 있습니까 ?

① 잘 알고 있다 ② 조금 알고 있다

③ 들어본 적이 있다 ④ 잘 모르고 있다

3-2. (주민설명회의 중요도): 주민설명회가 도로사업의 과정에서 어느 정도 중요합니까 ?

① 매우 중요하다 ② 중요하다

③ 그져 그렇다 ④ 중요하지 않다

3-3. (주민설명회의 참가 경험): 주민설명회에 직접 참가한 적이 있습니까?

① 있다 ② 없다

3-4. (주민설명회 만족도) : 도로사업의 주민설명회에 대한 만족도를 평가하여 주십시오.

	매우 불만족	불만족	만족	매우 만족
A. 주민설명회 시행시기의 적절성	1	2	3	4
B. 주민설명회 추진과정의 투명성	1	2	3	4
C. 주민설명회 설명내용의 객관성	1	2	3	4
D. 주민설명회 배부자료, 설명자료의 충실성	1	2	3	4
E. 질의 및 응답에 대한 담당자 설명의 만족도	1	2	3	4
F. 주민설명회에 대한 종합적인 만족도	1	2	3	4

3-5. (도로사업에 대한 관심도) : 도로사업 중 계획검토에 관한 관심도에 대한 평가입니다. 다음의 질문에 대한 귀하의 의견을 선택해 ○표 해주십시오.

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
「도로계획이 어떻게 될 것인가?」에 대해 관심이 있다.	1	2	3	4
「도로계획을 어떻게 검토해 나가야 할 것인가?」에 대해 관심이 있다.	1	2	3	4

3-6. (주민과 사업시행자간 협의 필요성) : 향후 도로사업의 주민설명회 시행에 있어 다음의 항목별로에 대해 사업시행자(행정)측과 주민의 협의가 어느 정도 필요합니까 ?

	전혀 불필요	다소 불필요	다소 필요	매우 필요
A. 도로건설의 필요성에 대한 협의	1	2	3	4
B. 통과 노선계획에 대한 협의	1	2	3	4
C. 교차로, IC 설치계획에 대한 협의	1	2	3	4
D. 지역단절 극복방안에 대한 협의	1	2	3	4
E. 구조물의 경관, 미관에 대한 협의	1	2	3	4
F. 교통안전 문제에 대한 협의	1	2	3	4
G. 환경, 소음문제에 대한 협의	1	2	3	4

4. 국민참여제도(PI)에 관한 질문입니다.

> 국민참여제도(PI:Public Involvement)는 도로사업 초기인 구상 및 계획단계부터 국민과 시민, 이용자 등 이해관계자의 의견을 적극적으로 수렴하고 다양한 형태의 사업추진 정보제공과 의견수렴, 협의 등을 통하여 갈등을 사전에 예방하기 위한 계획기법입니다.

4-1. (국민참여제도의 인지도) : 국가 주요 건설사업이 사업시행자(행정)와 주민, 환경단체 등 관련 이해집단간의 마찰로 인하여 사회적 갈등이 최근 늘어나고 있습니다. 이러한 문제에 효율적으로 대응하기 위한 국민참여제도(PI) 제도가 있는데 알고 계십니까 ?

① 자세히 알고 있다　② 조금 알고 있다
③ 들어본 적이 있다　④ 모르고 있다

4-2. (국민참여제도의 중요도): 도로사업에 있어 새로운 국민참여제도(PI)가 어느 정도 중요하다고 생각합니까 ?

① 매우 중요하다　② 중요하다
③ 별로 중요하지 않다　④ 전혀 중요하지 않다

4-3. (국민참여 태도) : 모든 도로사업에 있어 새로운 국민참여제도(PI)가 시행될 경우 아래 두 가지 상황에 있어 새로운 국민참여제도(PI)에 대한 참여태도를 답하여 주십시오.

구 분	관심 없다	정보만 알고 싶다	가능한 참가	적극 참가	반드시 참가
- 거주지의 근거리에서 시행되는 사업의 경우	1	2	3	4	5
- 거주지의 원거리에서 시행되는 사업의 경우	1	2	3	4	5

4-4. 국민참여제도(PI)에 의해 어떤 도로사업이 공공성, 지역발전, 경제성, 환경개선 측면에서 선정된 대안과 귀하가 생각하는 내용과 다른 경우 그 수용 여부를 답하여 주십시오.

구 분	절대 수용 불가	수용불가	가능한 수용	적극 수용	반드시 수용
- 거주지의 근거리에서 시행되는 사업의 경우	1	2	3	4	5
- 거주지의 원거리에서 시행되는 사업의 경우	1	2	3	4	5

4-5. (의견수렴 방법) : 귀하가 생활하고 있는 지역을 통과하는 도로계획을 정부가 하고 있고, 노선대안의 선택시에 주민의견을 적극적으로 반영하려고 생각하고 있습니다. 지역주민의 의견을 반영하는 방법으로 아래와 같은 방법이 있고, 이 방법들에 대해 1~4단계로 해당 숫자에 ○표하여 주십시오.

	참가하여 관련정보를 얻고 싶다	참가하여 자신의 생각을 제시하고 싶다	시행의 필요성이 높다
- 관련주민 10~20인이 참가하는 회의를 개최하여 상호의견을 교환하는 방안	1--2--3--4	1--2--3--4	1--2--3--4
- 최대한 많은 주민을 모집한 집회를 개최해 한 번에 설명하고, 토론 또는 참가자로부터 서면으로 의견을 제출받는 방안	1--2--3--4	1--2--3--4	1--2--3--4
- 신문·TV·라디오 등으로 사업을 설명하고, 전화·인터넷·이메일 등으로 의견을 받는 방안	1--2--3--4	1--2--3--4	1--2--3--4
- 사업내용에 관한 알기쉬운 전시회, 설명회 등을 개최하고 참가자의 의견을 듣는 방안	1--2--3--4	1--2--3--4	1--2--3--4
- 주민대표에게 설명하고 그 대표를 통하여 주민의 의견을 수렴하는 방안	1--2--3--4	1--2--3--4	1--2--3--4
- 사업설명자료, 첨부 설문조사표를 통해 의견 등을 제출받고 정리결과를 공표하는 방안	1--2--3--4	1--2--3--4	1--2--3--4

※ 1--2--3--4 의 배점기준

매우 그렇다	그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	2	3	4

4-6. 본 연구와 관련한 설문조사·분석결과 자료를 원하시는 분은 아래에 이메일 또는 주소를 기재하여 주시면 분석결과보고서를 송부하여 드리겠습니다.

- 이메일: _____ @ _____

- 주 소: _____

※ 설문에 협조하여 주셔서 대단히 감사합니다.

조사장소		조사자	
조사일시	2007. 6 . .	번 호	

국민참여제도(PI) 개선을 위한 설문조사 (지역주민 및 사업관계자)
- 춘천-양양간 고속도로 PI시범사업 -

본 설문조사는 춘천~양양간 고속도로사업의 국민참여제도인 PI(Public Involvement)의 추진현황과 개선방안 제시를 위하여 실시하는 것입니다. 여러분의 응답내용은 연구 이외의 목적으로는 절대 사용되지 않을 것이며, 많은 협조를 부탁드립니다.

2007. 6.

- 한국교통연구원 권영인 연구위원 (☎ 031-910-3032)

1. 춘천-양양간 고속도로사업 관련입니다.

(1) 귀하는 『춘천-양양간 고속도로 건설사업』 이 추진중인 것을 알고 계십니까 ?

① 자세히 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 들어본 적이 있다
④ 잘 모른다 ⑤ 전혀 모른다

④, ⑤를 선택하신 경우 ☞ 아래의 설문 (3) 번으로 이동

(2) 『춘천-양양간 고속도로 건설사업』 에 관해 알고 있는 분에 대한 질문입니다. 지금까지 『춘천-양양간 고속도로』 사업정보를 어떤 매체를 통하여 습득하였습니까 ?

① 사업안내 팜플렛이나 문서 ② 홈페이지
③ 주민설명회 ④ 공청회
⑤ 신문 ⑥ TV
⑦ 다른 사람을 들어서 ⑧ 기타 ( )

(3) 『춘천-양양간 고속도로 건설사업』 과 관련한 다음 항목들에 대하여 어느 정도 검토가 필요하다고 생각하십니까 ?

	매우 불필요	다소 불필요	다소 필요	매우 필요
- 도로의 경유노선 검토	1	2	3	4
- 주요 교차로 계획 검토	1	2	3	4
- 노선의 통과구간에서의 환경·경관문제 검토	1	2	3	4
- 도로의 경제적 타당성 및 중복투자 검토	1	2	3	4
- 관광자원 활성화 및 지역균형발전 효과검토	1	2	3	4

(4) 귀하는 『춘천-양양간 고속도로 건설사업』 이 필요하다고 생각하십니까?

① 매우 필요하다 ② 다소 필요하다
③ 다소 불필요하다 ④ 불필요하다

(5) 현재의 『춘천-양양』 도로계획에 대해 어떻게 생각하십니까 ?

	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
A. 『춘천-양양』 도로사업이 어떻게 추진될 것인가에 대해 관심이 있다.	1	2	3	4
B. 『춘천-양양』 도로사업을 어떻게 추진해야 할 것인가에 대해 관심이 있다.	1	2	3	4

2. 국민참여제도(PI)의 필요성 및 인지도

(1) 현재 국가나 지방정부가 도로사업의 추진시에 주민에게 제공하는 정보는 어떻습니까 ?

① 매우 충분 ② 다소 충분 ③ 다소 부족 ④ 매우 부족

(2) 대규모 도로사업의 시행시 건설기술관리법에 의하여 기본/실시설계단계에서 주민공람과 주민설명회를 개최, 의견을 수렴토록 규정되어 있는데 이에 대해 알고 계십니까?

① 자세히 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 들어본 적이 있다
④ 잘 모른다 ⑤ 전혀 모른다

(3) 국가 주요 건설사업이 사업 시행자와 주민, 환경단체 등 관련 이해집단과의 마찰로 인하여 사회적 갈등이 최근 늘어나고 있습니다. 이러한 문제점에 대해 효율적으로 대응하기 위한 국민참여제도(PI)에 대해 알고 계십니까?

① 자세히 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 들어본 적이 있다
④ 잘 모른다 ⑤ 전혀 모른다

※ 국민참여제도(PI:Public Involvement)는 도로사업 초기인 구상 및 계획단계부터 국민과 시민, 이용자 등 이해관계자의 의견을 적극적으로 수렴하여가 갈등을 예방하기 위한 계획방법입니다.

3. 시범사업 참여관련

(1) 춘천-양양간 사업의 주민설명회나 공청회 등의 모임에 어느 정도 참여하셨습니까 ?

① 전혀 참여하지 않았다 ② 1회 ③ 2~3회 ④ 4회이상

① 을 선택하신 경우 ☞ 아래설문 (2) 번으로 ...
②, ③, ④ 를 선택하신 경우 ☞ 아래설문 (2) 번으로 ...

(2) 설명회나 공청회에 참석하신 적이 없다면 그 이유는?

① 관심이 없어서 ② 개최사실을 몰라서 ③ 시간이나 여유가 없어서
④ 참석하더라도 나의 주장이 받아들여질 가능성이 없어서
⑤ 기타 ( )

☞ 아래 설문 4. **시범사업운영평가** 로 이동하십시오

(3) 설명회나 공청회에 참석했던 이유를 1에서 5까지 중요한 순서를 기재바랍니다.

내 용	우선순위
사업에 대한 호기심으로	
사업에 찬성 또는 반대 의견을 표시하기 위하여	
이웃주민들을 만날 수 있는 기회를 제공하기 때문	
나와 관련된 경제 또는 환경적 피해가 있는지를 알기 위하여	
정부의 행사에 협조하기 위해	

4. 시범사업 운영평가

(1) 춘천~양양간 시범사업의 의견수렴 과정에 대한 아래 항목들의 만족도를 평가하여 주십시오.

구 분	매우 만족	만족	불만족	매우 불만족
사업내용 및 문제점 등에 관한 정보제공에 대한 만족도는 ?	①	②	③	④
사업추진과정의 투명성과 내용의 객관성에 대한 만족도는 ?	①	②	③	④
한국도로공사의 이해집단간 갈등조정노력에 대한 만족도는 ?	①	②	③	④
주민설명회 및 공청회의 운영방식에 대한 만족도 ?	①	②	③	④
최종결정단계에서 주민들 의견의 반영도는 ?	①	②	③	④
설명회나 공청회의 전체 개최횟수에 대한 만족도는 ?	①	②	③	④

(2) 설명회나 공청회 외에 국민참여제도 활성화를 위하여 다음에 대한 의견은 어떻습니까.

내 용	전혀 불필요	다소 불필요	다소 필요	매우 필요
설문조사 실시	1	2	3	4
안내자료 배포	1	2	3	4
홈페이지 운영	1	2	3	4
주민대표 전문가집단 운영	1	2	3	4
소수그룹회의	1	2	3	4
사업안내소 설치	1	2	3	4
브리핑	1	2	3	4
워크샵	1	2	3	4
현장방문	1	2	3	4

· **설문조사 실시**: 지역주민, 시민단체 및 관계 전문가 등을 대상으로 한 대규모 설문조사
· **안내자료 배포**: 계획내용과 필요성 및 이에 대한 의견제시 가능한 안내 팜플렛 등 배포
· **홈페이지 운영**: 정보제공과 자유로운 찬반 의견을 제시할 수 있는 인터넷 사이트 운영
· **주민대표 전문가집단 운영**: 주민대표 전문가 집단을 구성하여 주민의견을 대변하고 토론회 등 참여
· **소수그룹회의**: 각 이해관계자들의 대표자들로 구성된 소규모회의에서 심도있고 전문적인 사항토의
· **사업안내소 설치**: 사업지 인근에 안내소를 설치, 주민들이 수시로 정보파악 및 의견교환장소 제공
· **브리핑**: 사업시행자가 지역단체나 대표자를 상대로 사업의 주요단계마다 추진사항을 설명
· **워크샵**: 일정한 주제를 놓고 수십명의 사람이 모여 소주제별로 발표와 토론을 하는 것
· **현장방문**: 주민, 공무원, 사업시행자가 함께 문제가 되는 현장을 방문

(3) 도로계획의 검토항목에 있어 A-D에 해당되는 각 관점에서 현재의 『춘천-양양』 도로사업안에 대한 수용의식을 기입하여 주십시오.

수용의식 평가의 관점	매우 부적절	부적절	보통	타당	매우 타당
『춘천-양양』 도로사업 경유노선	1	2	3	4	5
『춘천-양양』 노선의 IC 설치계획	1	2	3	4	5
『춘천-양양』 사업의 환경영향측면	1	2	3	4	5
『춘천-양양』 노선의 경제성 측면	1	2	3	4	5
지역균형발전 측면	1	2	3	4	5
종합적인 수용의식	1	2	3	4	5

5 개인속성에 대한 질문입니다.

1. 성별	①남성 ②여성
2. 연령	( ) 세
3. 승용차	① 보유 ② 미보유
4. 직업	① 회사원 ② 공무원 ③ 자영업 ④ 농업·어업·축산 ⑤ 학생 ⑥ 주부 ⑦ 기타 ( )
5. 전문직종인 경우	① 계획분야 : □ 도로, □ 철도, □ 기타 ( ) ② 설계분야 : □ 도로, □ 철도, □ 기타 ( ) ③ 건설분야 : □ 도로, □ 철도, □ 기타 ( ) ④ 기타분야 ( )
6. 학력	① 고졸 ② 대졸 ③ 대학원졸
7. 주택소유 유무	① 소유 ② 미소유

※ 본 연구와 관련한 설문조사·분석결과 자료를 원하시는 분은 아래에 이메일 또는 주소를 기재하여 주시면 분석결과보고서를 송부하여 드리겠습니다.

- 이메일: _____ @ _____

- 주 소: _____

※ 설문에 협조하여 주셔서 대단히 감사합니다.

조사장소		조사자	
조사일시	2007. 6. .	번 호	

갈등예방협의회 위원, 사업관계자(공무원, 설계자 등)에 대한 추가설문

춘천-양양 고속도로사업의 국민참여제도 시범사업에 대한 기술적 평가를 위한 항목입니다.

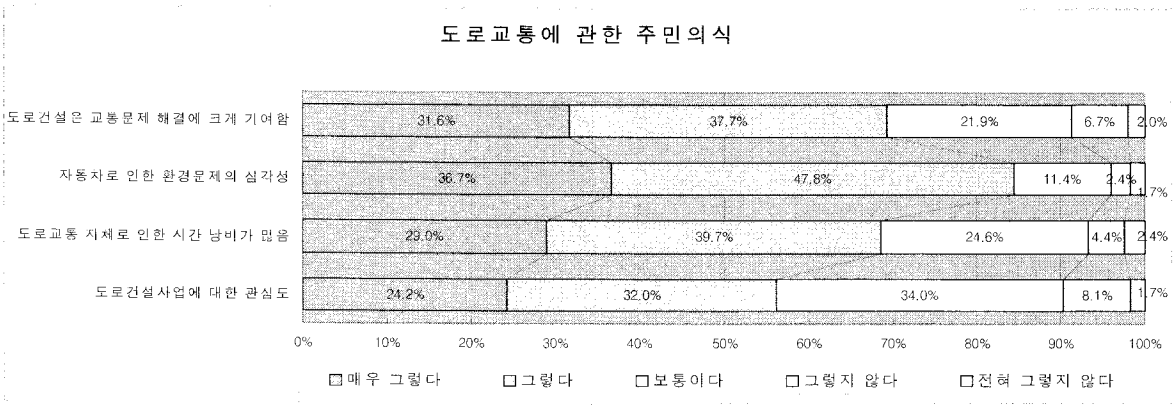
구 분	배 점 기 준	점 수				
관련 모임의 편리성	관련회의 모임에 참석하기가 불편할수록 낮은 점수, 편리할수록 높은 점수를 부여 (교통수단, 장소, 시간, 탁아시설 등)	①	②	③	④	⑤
의견제시의 기회	의견제시의 방법과 기회가 없거나 불편하면 낮은 점수, 편리 할수록 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
의견반영의 만족도	제시된 주민의 의견이 거의 무시되면 낮은 점수, 주민의 의견이 의사결정에 최대한 반영되면 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
자료의 제공정도	관련자료의 제공이 불완전하고 모호하면 낮은 점수, 자료제공이 충실할수록 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
정보교환의 빈도	사업관련정보의 교환기회인 설명회 등의 개최빈도가 충분치 않으면 낮은 점수, 빈도가 높으면 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
이해관계자의 반응	시범사업인 국민참여제도(PI) 운영과 관련하여 부정적일수록 낮은 점수, 긍적적일수록 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
주민들의 참여태도	참여주민들이 합의를 위한 노력 없이 자신의 의견만을 주장할수록 낮은 점수, 해결책 강구와 합의노력을 할수록 높은 점수 부여	①	②	③	④	⑤
태도 및 언어표현	추진태도와 언어표현이 부정적이고 불쾌할수록 낮은 점수, 긍정적이고 건설적일 수록 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
태도의 변화	PI 참가자들의 처음 생각과 관점이 거의 변하지 않으면 낮은 점수, 설명회, 토론 등을 통하여 합리적으로 변화될수록 높은 점수	①	②	③	④	⑤
사업추진 소요시간	전체사업의 진행이 예상보다 많은 시간이 소요되었으면 낮은 점수, 예상보다 적은 시간이 소요되었으면 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
예정시간의 적정성	PI 시행과정에서 시간이 부족하였거나 너무 많이 배정된 경우는 낮은 점수, 적정하게 시간배정이 되었으면 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
프로그램 참여 만족도	PI 프로그램에 참가한 것에 대하여 만족도가 낮을수록 낮은 점수, 만족도가 높을수록 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤
지속적 참여계획	향후에 계속되는 PI 프로그램에 지속적으로 참가할 계획이 없다면 낮은 점수, 참여희망도가 높을수록 높은 점수를 부여	①	②	③	④	⑤

□ 도로사업의 국민참여제도 설문조사 결과

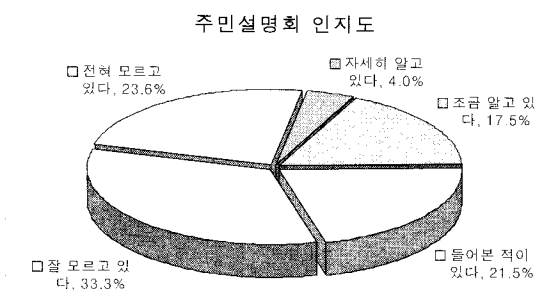
1. 조사개요

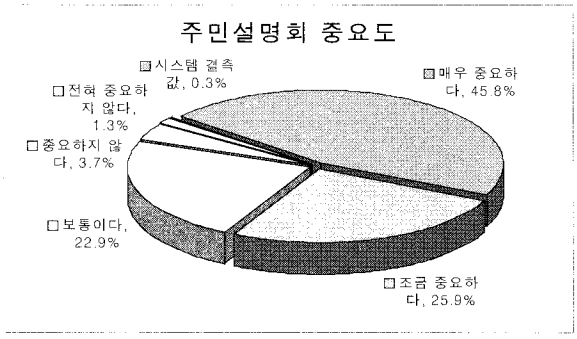
- 조사기간: 2007. 6. 8 (금) ~ 6. 19 (화)
- 조사방법: 조사원에 의한 설문조사 (유효표본 297매)

2. 도로교통에 대한 의견

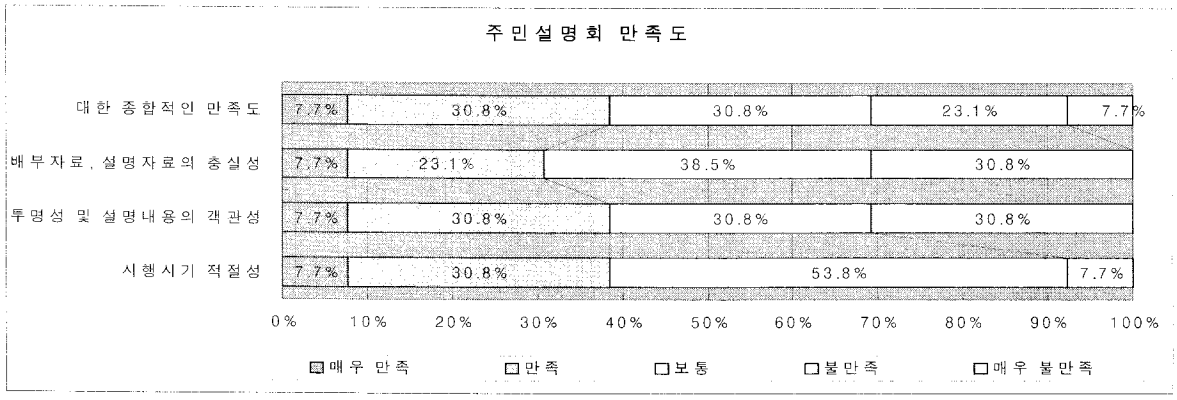


3 주민설명회 인지도 및 중요도

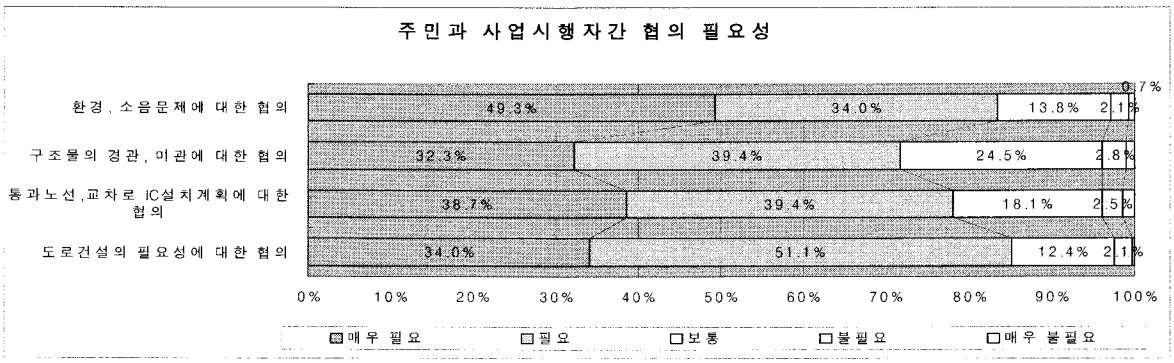




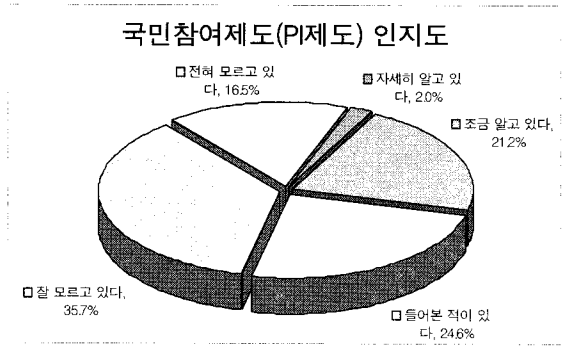
4 주민설명회 만족도

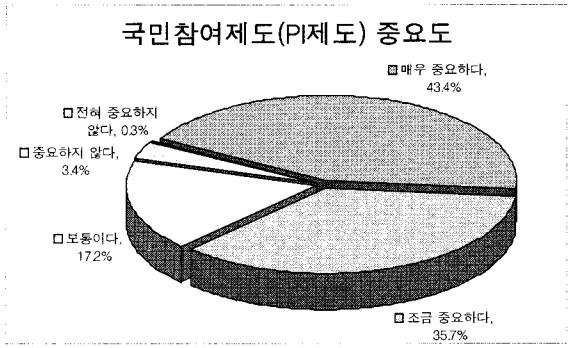


5. 주민과 사업시행자간 협의 필요성

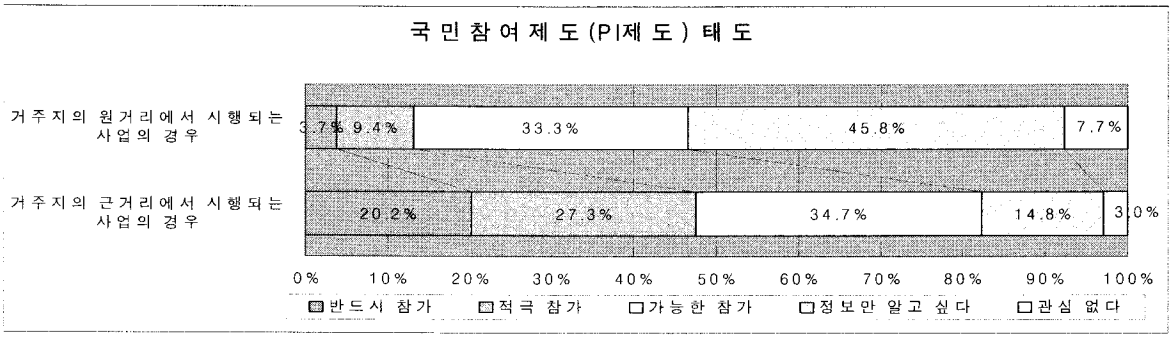


6. 국민참여제도(PI제도)의 인지도 및 중요도

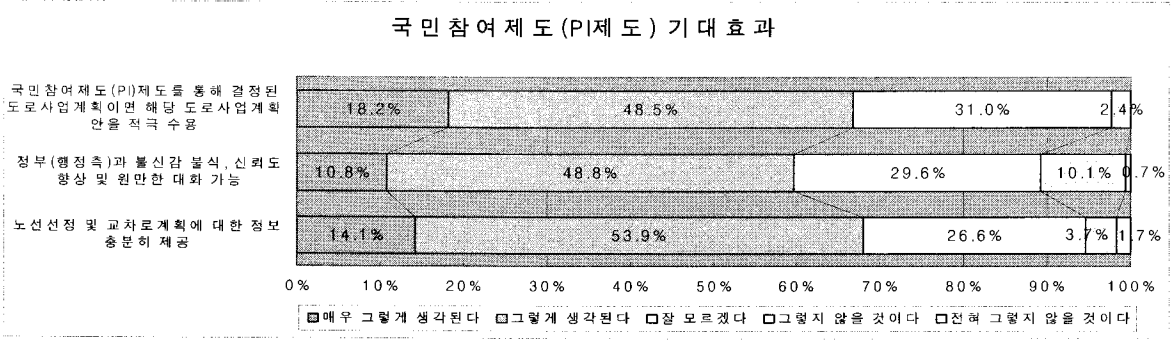




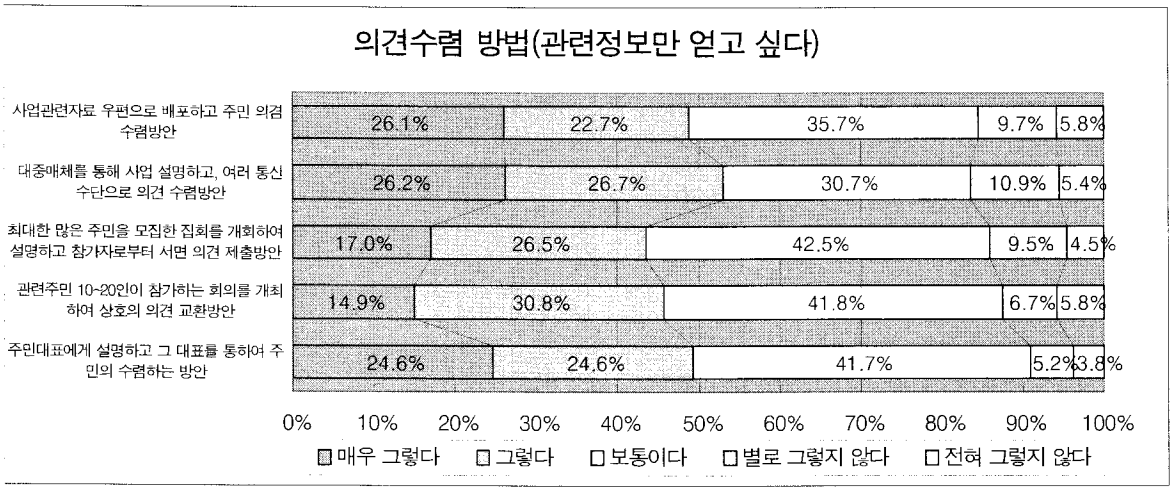
7. 국민참여제도(PI)태도

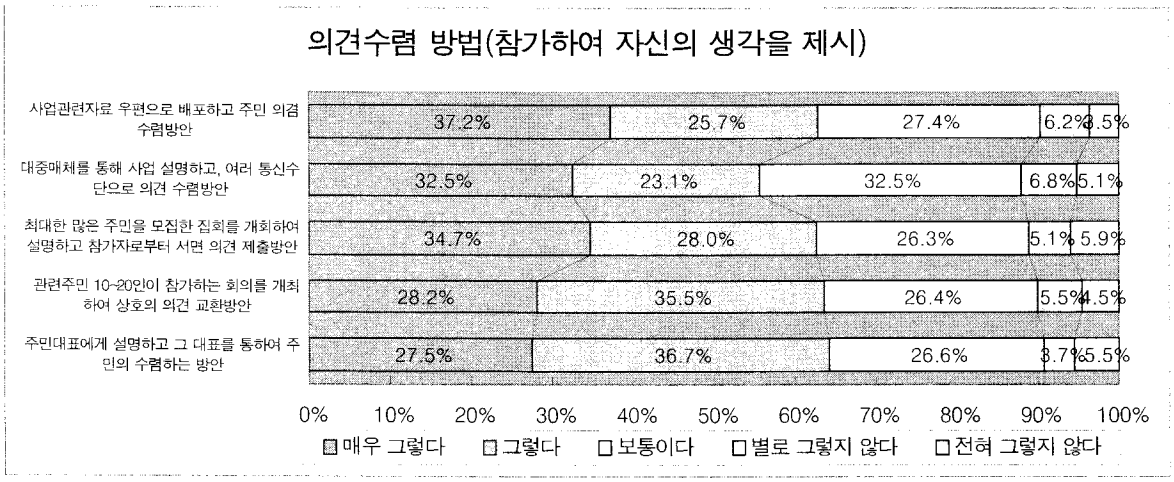


8. 국민참여제도(PI제도) 기대효과

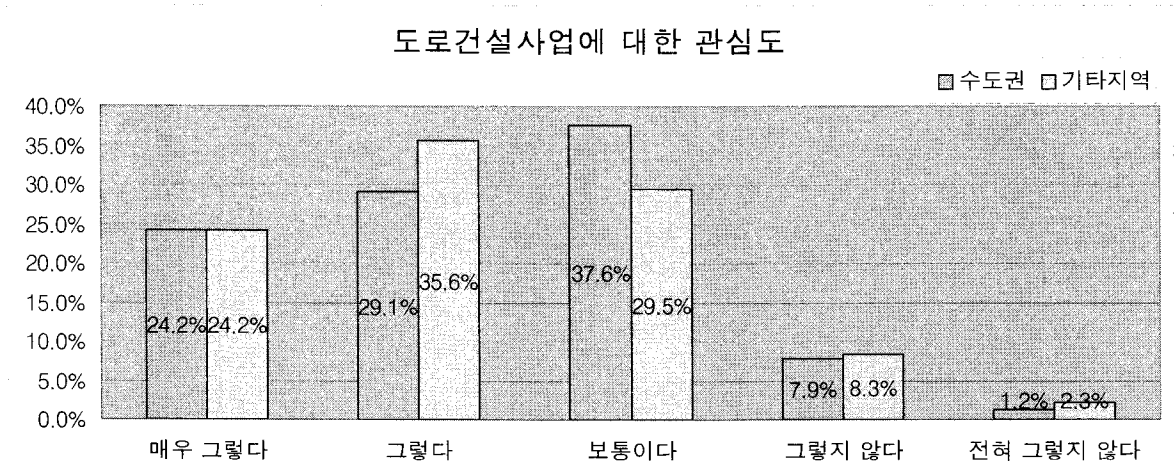


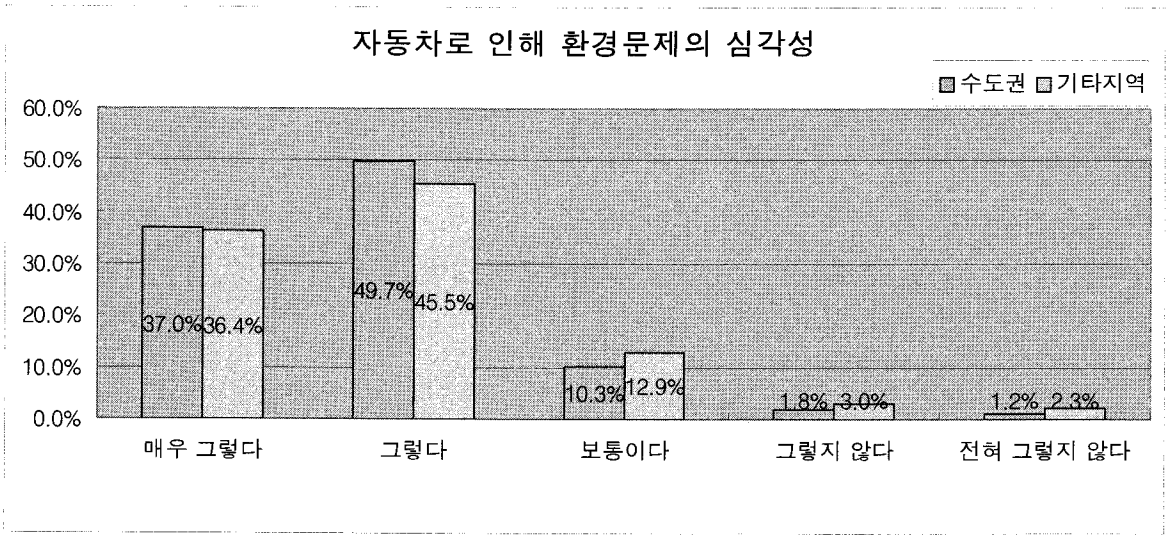
9. 의견수렴 방법

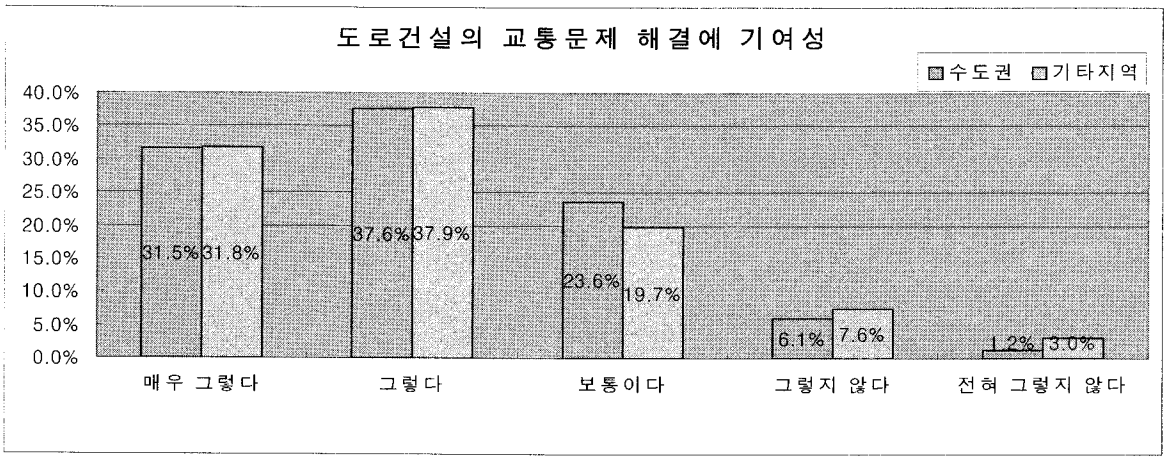




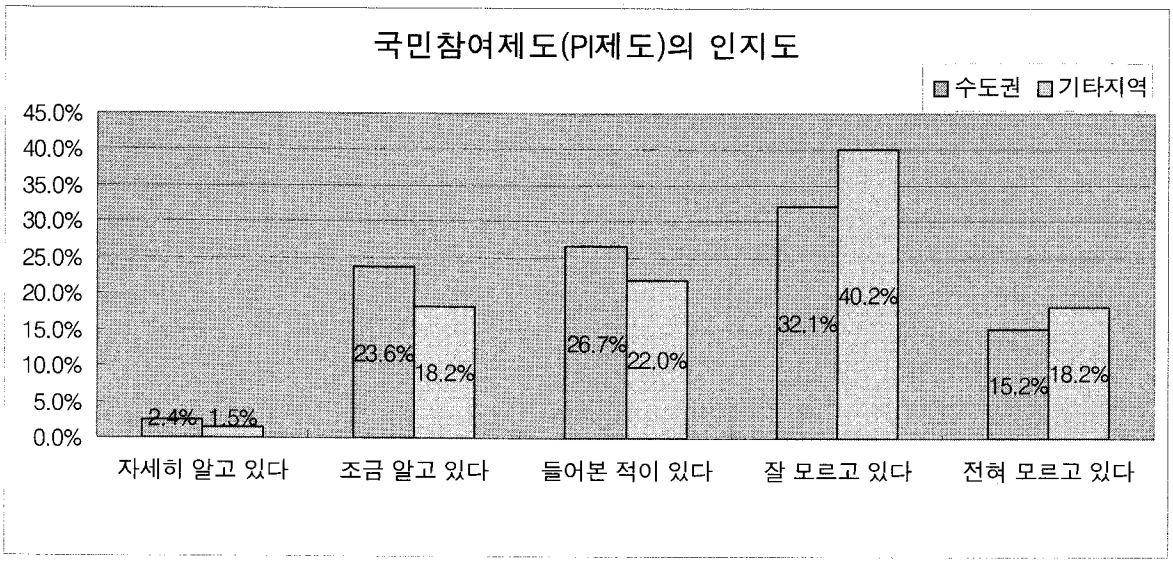
10. 거주지에 따른 도로교통에 대한 의식수준

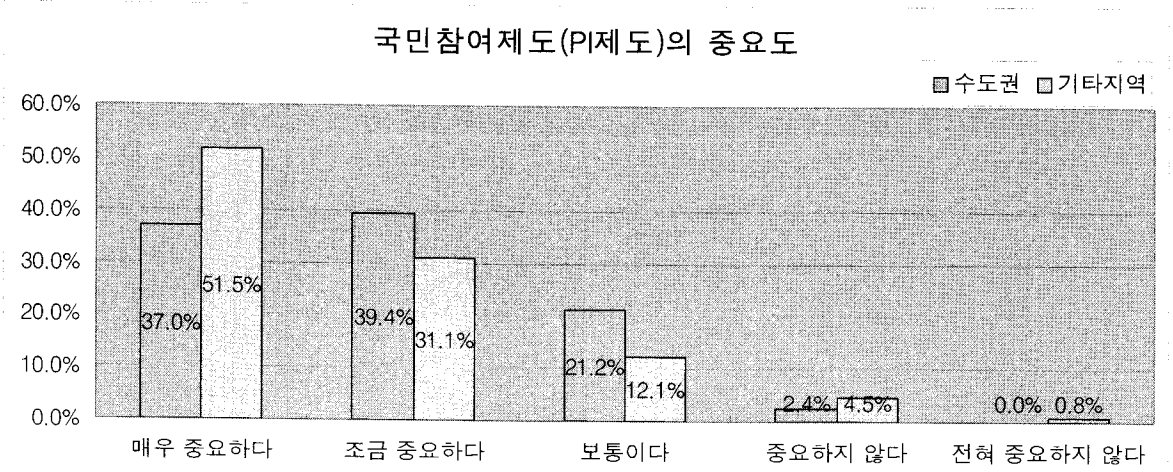




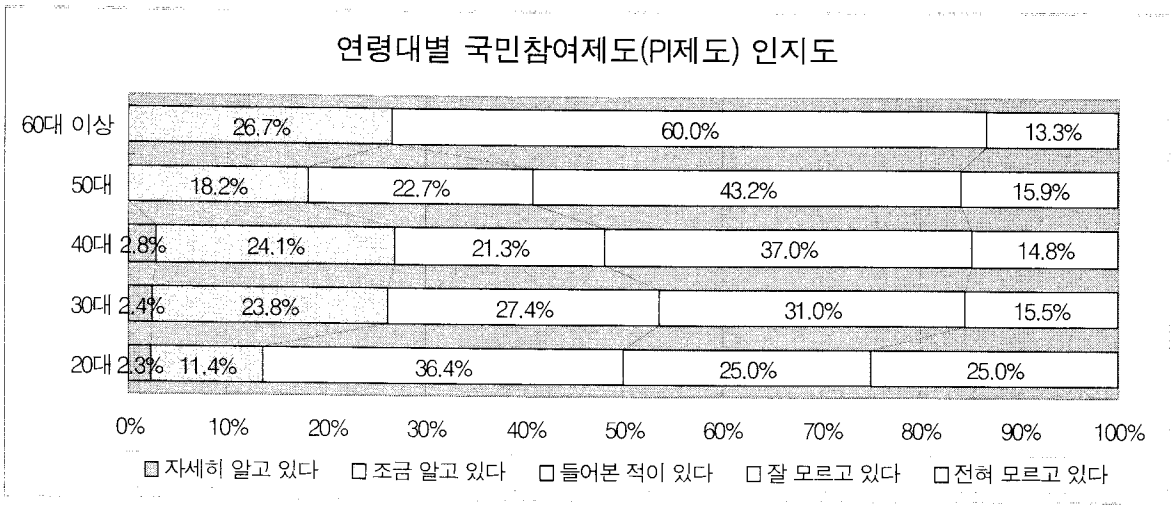


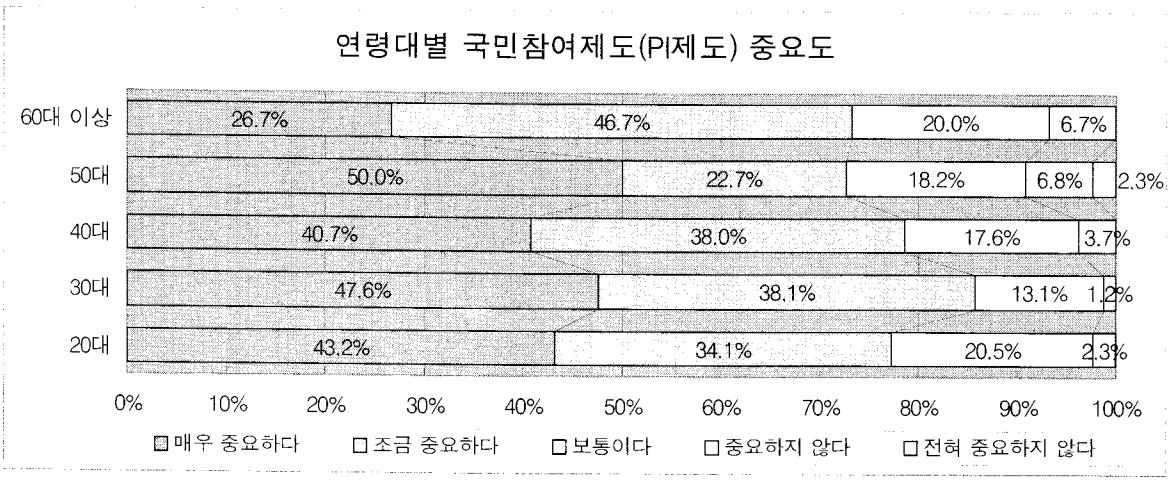
11. 거주지별 국민참여제도(PI제도)에 대한 의견





12. 연령대별 국민참여제도(PI제도)에 관한 인지도 및 중요도





13. 거주지별 국민참여제도(PI제도) 기대효과에 관한 의견

구 분		거주지				소계	
		수도권		기타지역			
		빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
노선선정 및 교차로계획에 대한 정보 충분히 제공	매우 그렇게 생각된다	24	14.5%	18	13.6%	42	14.1%
	그렇게 생각된다	82	49.7%	78	59.1%	160	53.9%
	잘 모르겠다	49	29.7%	30	22.7%	79	26.6%
	그렇지 않을 것이다	7	4.2%	4	3.0%	11	3.7%
	전혀 그렇지 않을 것이다	3	1.8%	2	1.5%	5	1.7%
	합계	165	100.0%	132	100.0%	297	100.0%
정부(행정측)과 불신감 불식, 신뢰도 향상 및 원만한 대화 가능	매우 그렇게 생각된다	19	11.5%	13	9.8%	32	10.8%
	그렇게 생각된다	75	45.5%	70	53.0%	145	48.8%
	잘 모르겠다	54	32.7%	34	25.8%	88	29.6%
	그렇지 않을 것이다	16	9.7%	14	10.6%	30	10.1%
	전혀 그렇지 않을 것이다	1	0.6%	1	0.8%	2	0.7%
	합계	165	100.0%	132	100.0%	297	100.0%
국민참여제도(PI)제도를 통해 결정된 도로사업계획이면 해당 도로사업계획안을 적극 수용	매우 그렇게 생각된다	28	17.0%	26	19.7%	54	18.2%
	그렇게 생각된다	79	47.9%	65	49.2%	144	48.5%
	잘 모르겠다	52	31.5%	40	30.3%	92	31.0%
	그렇지 않을 것이다	6	3.6%	1	0.8%	7	2.4%
	전혀 그렇지 않을 것이다	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	합계	165	100.0%	132	100.0%	297	100.0%

14. 국민참여제도(PI)제도의 중요도에 따른 국민참여제도(PI제도) 기대효과

구 분		매우 중요하다		조금 중요하다		보통이다		중요하지 않다		전혀 중요치 한다		합계	
		빈도	열	빈도	열	빈도	열	빈도	열	빈도	열	빈도	열
노선선정 및 교차로계획에 대한 정보 충분히 제공	매우 그렇게 생각된다	36	27.9%	4	3.8%	0	0.0%	2	20.0%	0	0.0%	42	14.1%
	그렇게 생각된다	70	54.3%	71	67.0%	14	27.5%	5	50.0%	0	0.0%	160	53.9%
	잘 모르겠다	15	11.6%	27	25.5%	34	66.7%	2	20.0%	1	100%	79	26.6%
	그렇지 않을 것이다	4	3.1%	3	2.8%	3	5.9%	1	10.0%	0	0.0%	11	3.7%
	전혀 그렇지 않을 것이다	4	3.1%	1	0.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	1.7%
	합계	129	100%	106	100%	51	100%	10	100%	1	100%	297	100%
정부측과 불신감 불식, 신뢰도 향상 및 원만한 대화 가능	매우 그렇게 생각된다	27	20.9%	4	3.8%	0	0.0%	1	10.0%	0	0.0%	32	10.8%
	그렇게 생각된다	69	53.5%	57	53.8%	13	25.5%	6	60.0%	0	0.0%	145	48.8%
	잘 모르겠다	18	14.0%	37	34.9%	30	58.8%	2	20.0%	1	100%	88	29.6%
	그렇지 않을 것이다	13	10.1%	8	7.5%	8	15.7%	1	10.0%	0	0.0%	30	10.1%
	전혀 그렇지 않을 것이다	2	1.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	0.7%
	합계	129	100%	106	100%	51	100%	10	100%	1	100%	297	100%
국민참여제도를 통해 결정된 도로사업계획이면 해당 도로사업계획안을 적극 수용	매우 그렇게 생각된다	45	34.9%	8	7.5%	0	0.0%	1	10.0%	0	0.0%	54	18.2%
	그렇게 생각된다	64	49.6%	59	55.7%	17	33.3%	4	40.0%	0	0.0%	144	48.5%
	잘 모르겠다	20	15.5%	34	32.1%	33	64.7%	4	40.0%	1	100%	92	31.0%
	그렇지 않을 것이다	0	0.0%	5	4.7%	1	2.0%	1	10.0%	0	0.0%	7	2.4%
	전혀 그렇지 않을 것이다	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	합계	129	100%	106	100%	51	100%	10	100%	1	100%	297	100%

<부록 2> PI 시행사례 (미국, 일본, 영국)

1. 미국

가. US36 Corridor EIS의 개요

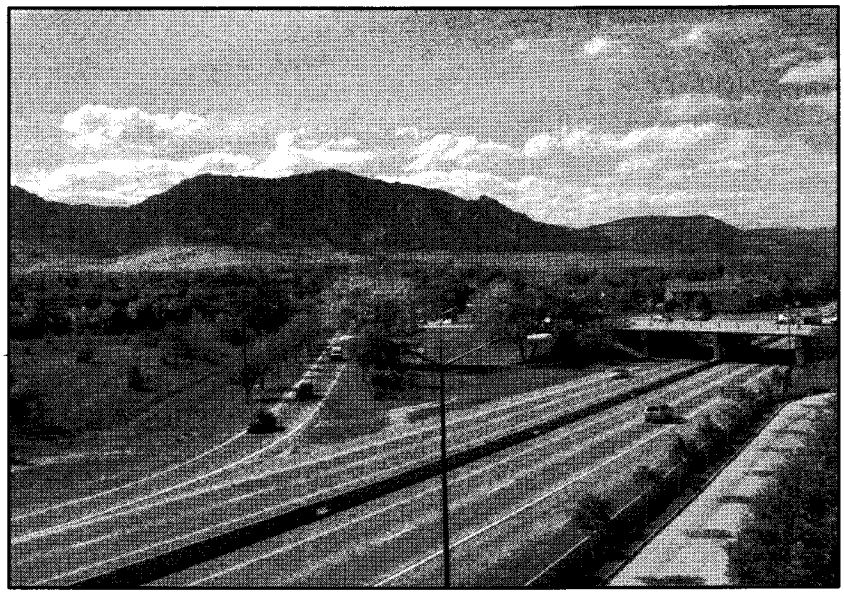
○ US36 Corridor EIS(Environmental Impact Statement)의 PI는 다양한 기회를 통한 상호작용적(Interactive) 주민참여과정을 통해 US36도로의 건설에 대한 학습의 기회를 제공하고 건설에 참여한 관련 기관 (FHWA, FTA, Regional Transportation District)과 그들의 대표인 시의회 의원 등과 의사소통을 확대하는 데에 있음

○ 이 사업의 PI목적은 건설 프로젝트와 환경영향평가의 진행사항에 대한 다양한 정보 습득의 기회를 제공하는 데 목적이 있는 사례

○ PI 프로그램

- 다양한 이해관계자들에게 US36 사업에 관한 정보를 주기 위해 다양한 방법을 활용
- 사업의 영향을 받는 범위를 결정하는 동안 사용 가능한 방법 중에는 활자 인쇄물을 활용하거나 웹사이트의 활용, 대중과의 간담회 개최 및 미디어의 활용 등이 있음
- 콜로라도 주 교통부; CDOT, 연방 도로청; FHWA, Federal Transit Administration; FTA, Regional Transportation District(RTD) 등의 관련기관들은 환경영향평가 (EIS) 절차의 모든 과정에 일반 대중을 포함하기로 결정
- 이 사업의 성공 여부는 광범위한 주민참여가 필수불가결한 것을 간주
- 연방환경정책법은 환경영향평가 절차의 중요 시점에서 주민이 참여할 것을 필요로 하며 이러한 결정은 전반적인 주민의 관심에 의해 좌우. 환경영향평가는 안전하고 효율적인 운송 시스템의 필요에 의한 균형잡힌 고려와 No Action 패키지를 포함하여 제안된 패키지의 실행으로부터 발생할 수 있는 사회, 환경 및 경제 효과의 분석을 포함하고 있음

■ US 36 and Foothills Parkway (157) Intersection 부분



○ 다음과 같은 요소들은 주민참여 프로그램을 형성하는 것을 도움

- US 36 Corridor의 환경영향평가에 대한 주민참여노력은 무에서 시작된 것이 아니라 1998년에서 2001년에 걸친 US36의 주요투자에 대한 연구(MIS; Major Investment Study) 과정 동안 광범위한 주민참여노력이 시작
- 주요투자에 대한 연구기간 동안 검증되고 활동적으로 참여한 이해관계자들은 US 36 Corridor의 환경영향평가 주민참여 과정의 출발점으로서 봉사하였음
- 시장과 위원연합 (MCC; Mayors and Commissioners Coalition)들은 US 36 Corridor 내의 관할구역에서 높은 수준의 협력과 조정에 관한 일들을 함께 함(MCC는 Corridor의 자금 조달을 촉진하기 위하여 2000년에 형성. 참여멤버로는 City of Boulder, Boulder Country, City and Country of Broomfield, Town of Superior, City of Louisville, City of Westminster 등이 있음)

- 주요투자에 대한 연구에서 발생한 지역적 우선대안 (LPA; Locally Preferred Alternative)은 폭넓은 인지도와 MCC를 비롯한 일반 대중의 지지를 얻어냄
- 주요투자에 대한 연구의 대안은 계획부터 도입하여 US 36 Corridor 환경영향평가의 대안분석에 통합되고 확장
- US 36 Corridor에 관련된 사람들은 정보가 빠르고, 매우 조직적이거나 정치적으로 활동적이며 결집되어있는 성향을 보임

나. 의사결정 과정

○ 의사결정자는 대중 설명에 앞서 아래와 같은 내용을 준비
- 프로젝트의 목적과 요구
- 프로젝트를 위한 목표 설정
- 고려할 대상의 대안
- 관련 법규정의 확인, 필요정보 및 연구 보고서
- 연구를 통해 수집된 기술적 정보를 바탕으로 대안을 축소하고 정제
- 대안들의 잠재적 위험을 최소화 할 수 있는 방법을 제시한 환경영향분석서

○ PI 활동 내용
- 주민참여 프로그램은 프로젝트 정보가 최대한 많은 사람들에게 도달하게 하기 위하여 프로젝트 메일링리스트의 유지, 인쇄된 정보의 배포, 프로젝트 웹사이트에 정보 제공, 업무 기간과 기타 중요시점에서의 공개회의 개최, 관리기관이나 그룹 회의에서 프레젠테이션이나 브리핑 제공 및 매스컴의 보도 장려 등을 포함함
- 주민들에게 얻어진 의견을 수용, 조직화, 요약하여 RTD, CDOT, FHWA, FTA, 자문단을 비롯하여 지역 관할구의 대변인과 직원들에게 제공

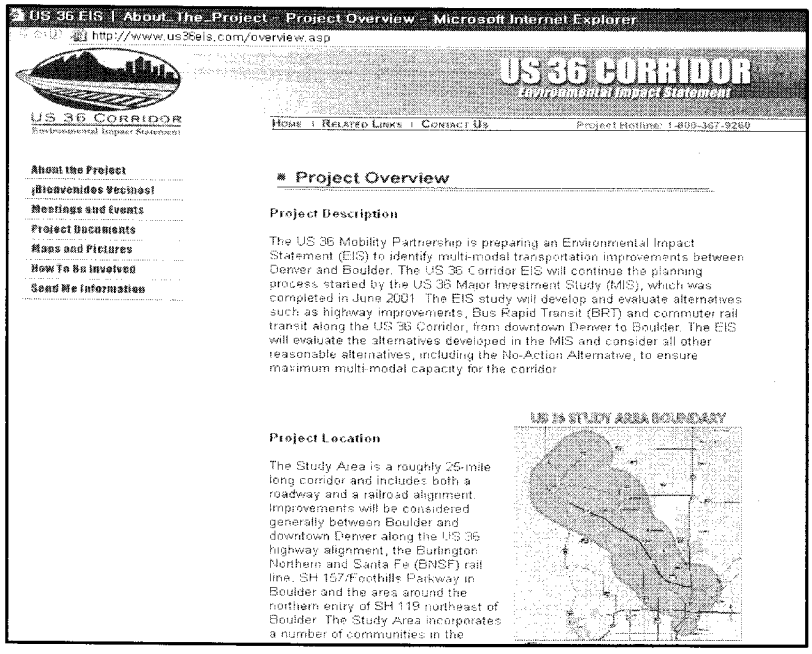
○ 의사결정자 그룹 : 실행감독위원회(Executive Oversight Committee EOC)는 의사결정 기관들의(FHWA, FTA, CDOT, RTD) 고위대표자들로 구성 권고안을 만들어 EOC에 의견을 제시하기 위해 수송경로정부위원회(Corridor Governments Committee CGC)와 기술지원위원회(Technical

Support Committee TSC)가 만들었음

다. 이슈의 추적과 보고

- ○ 주민참여 프로그램의 주요 효과는 대중의 의견을 추적 또는 기록하고 종합하여 의사결정자들에게 제시하는 것은 물론 대중의 의견과 의사 결정 절차의 관계를 보여주고 자주 물어보는 질문에 대한 답변을 수록한 정보 자료(문서/전단지)를 작성하는 데 있음
- ○ 이러한 문서들은 프로젝트 웹사이트에서 열람하거나 현장에서 받아볼 수 있음. 주민들은 프로젝트 전반에 걸쳐 의견을 제출하도록 지속적으로 장려됨. 의견 제공자들은 완성된 의견 서식을 방문, 우편, 팩스로 제출할 수 있었고, 구두상의 의견 역시 공공 또는 지역사회 이벤트 및 전화통화 도중 주민 참여 팀에 의해 기록됨
- ○ 의견을 제공하는 또 다른 주요 소스는 웹사이트(www.us36eis.com 또는 www.us36eis.org)이며 웹사이트에는 전자상으로 의견을 전송할 수 있는 옵션이 있고, 프로젝트를 위한 모든 공공 정보 자료는 우편, 이-메일 및 웹사이트 주소, 팩스/전화번호와 같은 연락정보를 포함하고 있음
- ○ GoldMine은 우편/이-메일 리스트의 연락 정보를 추적하고 환경영향평가 과정 전반에 걸친 주민의 의견을 기록하고 추적하기 위해 사용된 데이터베이스 관리 소프트웨어임
  - 질문에 대한 의견과 답변 및 질문은 활동의 설명과 날짜와 함께 GoldMine에 기록하고 주민 참여 팀은 각 의견의 완전한 원본 텍스트를 표로 복사하여 인덱스를 작성
  - 이 인덱스는 특정 이슈에 관련된 의견을 구분하는 것을 돕기 위한 것으로 일부 의견들은 하나 이상의 카테고리에 포함되므로, 각각 적용할 수 있는 카테고리에 의견 번호가 참조되거나 인덱스화 되어 있음

■ US 36 Corridor 환경영향평가 관련 홈페이지



라. 주요 시점에서의 공공회의

○ 주민참여프로그램의 주요 초점은 US 36 Corridor의 환경영향 평가 과정의 각 주요 시점에서 주민들이 영향을 미치고 참여할 수 있는 기회를 제공하는 데 있었고, 회의 장소는 Corridor 상의 인가된 회합장소로 대중교통을 이용할 수 있도록 하였음

○ 환경영향평가 과정상 주민회의는 다음과 같은 단계로 실시

- 업무정의(2003년 11월)
- 일반적이고 개념적인 대안 정의 및 평가 (2004년 2월 주민워크샵)
- 교통 패키지의 개발과 구체적인 평가(2004년 5월 주민워크샵)
- 환경영향평가의 초안 (2004년 10월 주민워크샵)

○ 업무정의 절차

- NEPA 절차의 초기단계인 업무정의는 US 36 Corridor EIS에 지정될 이슈를 결정하기 위하여 실행. 이 업무정의 절차는 인쇄자료, 회의 참석, 워크샵, 의견제공 등에 의해 정부기관과 주민 모두에게 참여할 수 있는 기회를 제공

마. 주요 인물 인터뷰

○ 인터뷰는 US 36 Corridor EIS와 연관된 이슈들을 확인하고, 주민참여 절차가 어떻게 효과적으로 실행될 수 있는가에 대한 아이디어를 수집하고, 참여를 장려하고, 커뮤니티 내의 멤버들과 관계를 구축하기 위한 목적으로 실시되었음

○ 주민참여 팀은 이러한 인터뷰에 대한 기반으로 선출된 관리자와 직원, 관련 기관이나 이익 그룹의 대변인, US 36 Corridor의 의견과 비즈니스 리더들에 대한 최초 목록에 따름. 이 모든 인터뷰들에서 얻어진 정보는 프로젝트의 공공 인지도에 대한 최초 평가 보고서 작성에 활용됨

○ 이 주민참여프로그램 보고서는 주요인물 인터뷰에 대한 정보를 제공하고 있음

바. 업무정의 회의

○ 개최 횟수 : 2회

2003년 11월 11일: Boulder Public Library(98명)

2003년 11월 12일: Front Range Community College in Westminster(92명)

○ 활동내용

- 업무정의 회의는 참가자들에게 생각을 나누고, 질문하고, 참여하며, 의견을 제시할 수 있는 많은 방법을 제시
- 각 회의의 오픈 하우스 운영(오후 4:30~5:15, 오후 7:00~7:30)
- 참가자들은 프로젝트 메일/이-메일 리스트에 등록 및 가입할 수 있으며, 다양한 디스플레이 보드상의 프로젝트 정보를 열람할 수 있고, US 36 Corridor의 환경영향평가 프로젝트 관리 팀의 멤버들과 대화할 수 있음
- 정식 프레젠테이션과 토론은 오후 5:15~7:00에 실시

○ 업무정의 보고서

- 업무정의 절차의 마지막은 업무정의 절차 전반에 걸쳐 입수한 대중의 의견 및 이 과정에 주민 참여를 장려하고, 정보를 제공하고, 교육하는데 사용되었던 다양한 접근 노력에 대한 윤곽을 포함한 업무정의 보고

서를 작성하였음

- 이 보고서는 프로젝트 웹 사이트나 공공 도서관이나 시립회관 등에서 열람할 수 있음

2. 일본

○ PI형 도로계획의 수립 지침이 작성된 후 이에 준하여 PI에 의한 도로정비 계획을 최근에 실시한 9개소의 사례가 있으며, 이 중 사업의 규모가 크고 사회적인 관심이 큰 「6. 동경 외곽순환도로」와 「9. 요코하마 순환북서선」의 PI실시 내용을 소개하고자 함

■ PI실시 내용

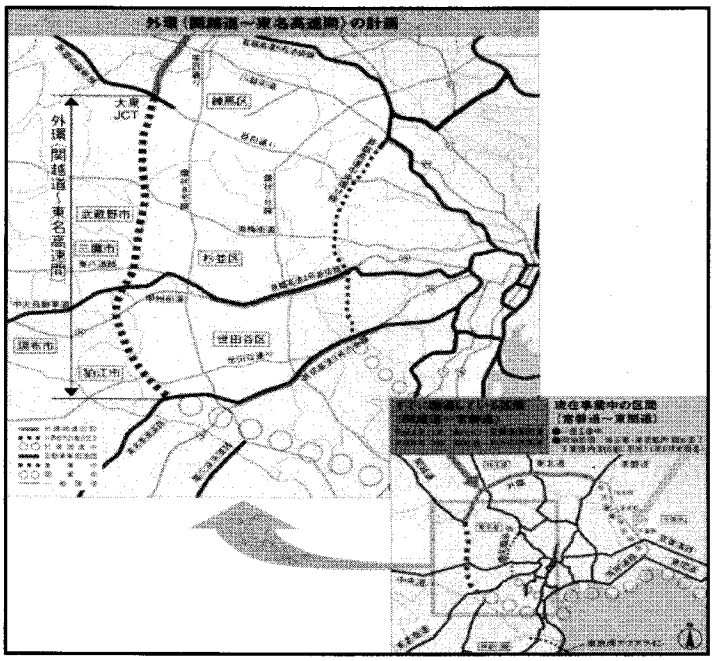
도로명		정보제공 및 의견파악을 위한 방법											
		핵심인물인터뷰	설문조사	그룹인터뷰	설명회·공청회	오픈하우스	워크샵	홍보자료	FAX·핫라인	홈페이지	매스컴	정보안내센터	기타
1	국도 4호		○		○			○		○	○		
2	국도 8호		○		○		○	○		○	○		
3	국도 474호				○			○		○	○		○
4	스즈카 순환도로		○				○	○					
5	국도 432호	○	○			○	○	○					
6	동경 외곽 순환도로	○	○		○	○		○	○	○	○	○	
7	국도 24호	○	○	○	○	○		○	○	○	○		○
8	국도 47호				○	○		○		○			
9	요코하마 순환 북서선		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	

가. 동경 외곽순환도로의 PI

(1) 사업의 개요

○ 동경외곽 순환도로는 동경 도심에서 약 15km지역을 순환하는 자동차 전용도로로써 기존 방사상 고속도로를 연결하며 도심 통과교통을 분산시키는 기능을 가지고 있으며, 현재 동경 북부 지역을 통과하는 구간(29.6km)이 개통되어 있고 동측 구간은 공사 중에 있음

■ 동경 외곽순환도로의 노선도



(2) 사업의 경위

○ 전체 노선 중 현재 개통되어있는 구간과 공사 중인 구간을 제외한 서측 구간은 1966년에 고가도로로 도시계획 결정되었지만 당시 주민의 반대가 커서 4년 후 사업 자체가 중지되었음

○ 약 30년이 흐른 후 교통 문제가 심화되고 도로의 필요성이 대두되어 도지사와 국토교통성장관이 현지를 시찰, 전 구간을 지하구조로 변경한 수정안을 제안하여 2002년에 PI를 통해 노선검토가 다시 시작되었음

■ 동경 외곽순환도로의 사업 추진경위

1966년 7월	고가도로로 도시계획 결정
1970년10월	건설성 장관의 계획 동결
1999년10월	동경도지사가 예정 지역 현지시찰
2001년 1월	국토교통성장관이 예정 지역 현지시찰
2001년 4월	지하구조로 변경된 계획 초안 공표
2002년 6월	PI 외곽순환선 연선 협의회 설치
2003년 3월	대심도 지하이용에 관한 연구 성과 발표
2004년10월	PI 외곽순환선 연선 협의회 2년간 활동성과 발표
2005년 1월	PI 외곽순환선 연선 회의 설치 및 기술 전문 위원회 설치
2005년 8월	PI 외곽순환선 연선회의에서 본 계획의 구상단계 검토를 종료
2005년 9월	당 노선 구간에 대한 정비 방침에 대해서 공표

(3) PI실시 체제

○ PI 외곽순환도로 노선대 주변 주민협의회

- PI 외곽순환선 연선 협의회(이하 '협의회'로 기술)는 동경외곽순환도로(칸에쓰 고속도로~토메이 고속도로 간)의 계획에 대해 원점에서부터 검토하기 위해 여러 분야의 의견을 폭 넓게 수렴하는 PI방식을 채택하여 진행할 수 있도록 연도 주민 대표 및 지자체를 중심으로 국토교통성, 동경도가 참가하여 2002년 6월에 구성됨
- 이 협의회에 앞서 1998년3월에 준비 위원회가 구성되었고 이 위원회에서 검토된 내용을 각종 홍보자료를 통해 공개하는 등 본격적인 협의를 위한 환경을 구축하였음. 협의회 준비 위원회의 각종 활동을 보면 회의 20회, 위원회 5회, 주민 설명회 9회, 홍보지 발행 14회 등으로 계획의 구상안과 PI를 실시하기 위한 준비사항 등에 대해 검토하였음
- 본 협의회는 2004년10월까지 총 42회가 개최되었고 모든 회의기록은 기자 발표, 홍보지, 홈 페이지 등을 통해 전부 공개

○ 협의회 검토 결과

- 환경에 대한 영향, 장래 교통량의 예측 결과 등에 대해 미비한 점이 많고 검토 작업 중이기 때문에 노선의 필요성에 대해선 합의에 이르지 못했음
- 협의회에서 확인된 사항

· 협의회의 성격은 주민과 행정이 대등한 입장에서 과거 도시계획 결정

이전 단계인 필요성의 검토부터 실시

· 국가와 동경도는 본 노선의 필요성이 없다고 사회적으로 판단되었을 때에는 계획을 동결도 가능

· IC의 유무 및 위치, PI의 진행방법, 필요성이 인정되었을 경우의 검토 내용 등에 대해 추후 협의에 필요한 항목을 설정

· 그 밖에 국가와 지자체가 주민도 대등한 입장에서 계획의 검토에 참가한다는 당초 약속과는 달리 일방적인 조사 결과의 발표 및 검토 중인 내용도 결정된 것처럼 발표하고 주민이 요청한 환경영향 평가 및 장래 교통 수요예측 결과에 대한 제출이 지연되고 있는 점 등을 들어 추후 본 계획 혹은 타 도로 사업에 관한 PI를 실시함에 있어 상호 신뢰관계를 해치는 행동을 자제할 것

○ PI 외곽순환도로 노선대 주변 주민회의

- PI 외곽순환선 연선 회의(이하 '회의'로 기술)란 과거 2년 간 협의회에서 검토된 내용 중에서 계속 토의가 필요한 사항에 관하여 토의하는 곳으로 이 전 협의회를 계승한 것임
- 2004년 제42회 PI 외곽순환선 연선 협의회를 마지막으로 종료한 후 3개월의 준비기간을 거쳐 2005년1월에 제1회 회의 이후 2006년 1월까지 제15회가 개최되어 1달에 1회 이상의 빈도로 개최하였음
- 협의회와 마찬가지로 홍보자료 및 홈 페이지를 통해 모든 회의의 결과는 공표되었고 주민 의견도 수렴하여 모두 공개하고 있음
- 한편 PI 외곽순환선 연선 회의와 병행하여 기술적인 자문을 위해 '동경외곽순환도로 계획에 관한 기술전문 위원회'와 '대심도 터널 기술 검토위원회' 등을 설치하여 그 결과를 회의에 보고

○ 동경 외곽순환도로 계획에 관한 기술전문 위원회 : 당 위원회는 지금까지 진행되어온 협의회나 오픈 하우스에서 관련 자료를 제시하여 주민 및 관련 기관의 의견을 수집하였지만 추후 계속되는 검토과정에서 보다 구체적으로 검토하기 위해 제시할 자료에 대해서 기술적인 타당성을 심의하는 기능을 갖고 있음

○ 대심도 터널기술 검토위원회 : 보다 효과적인 사회자본 정비를 위하여 대

도시 지역의 지하공간활용의 필요성이 높아지고 있고 그러한 배경을 토대로 대심도 지하터널을 이용한 대 단면 장거리 도로터널의 실현성에 대한 기술적인 검토(구조, 시공방법, 환기 및 방재대책 등)를 구체적으로 실시하기 위하여 설치

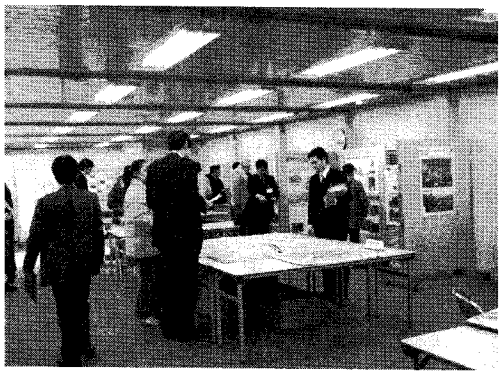
○ 전문 위원회 : 동경 외곽순환도로 계획을 검토하기 위하여 실시하고 있는 PI의 절차에 관해서 시간관리 및 투명성, 객관성, 공정성 등의 관점에서 심의를 하고 평가하여 지도 및 조언을 하도록 설치

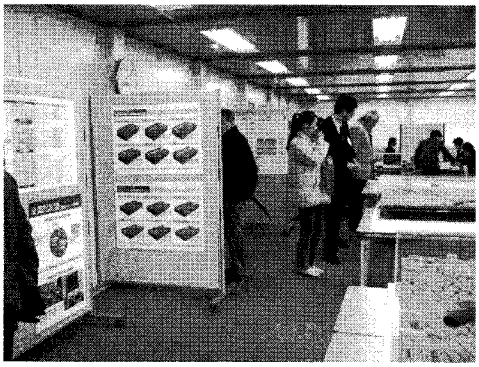
(3) PI 기법

○ 정보 제공 : 오픈하우스, 지역간담회, 설명회, 팸플릿, 홍보지, 홈페이지

○ 의견 수집 : 설문조사, 상설 상담창구(전담직원 배치-전화, 팩스 등으로도 대응), 임시 출장 상담창구, 홈 페이지

■ 동경외곽순환도로의 오픈하우스 운영 현황





○ PI 실시 효과

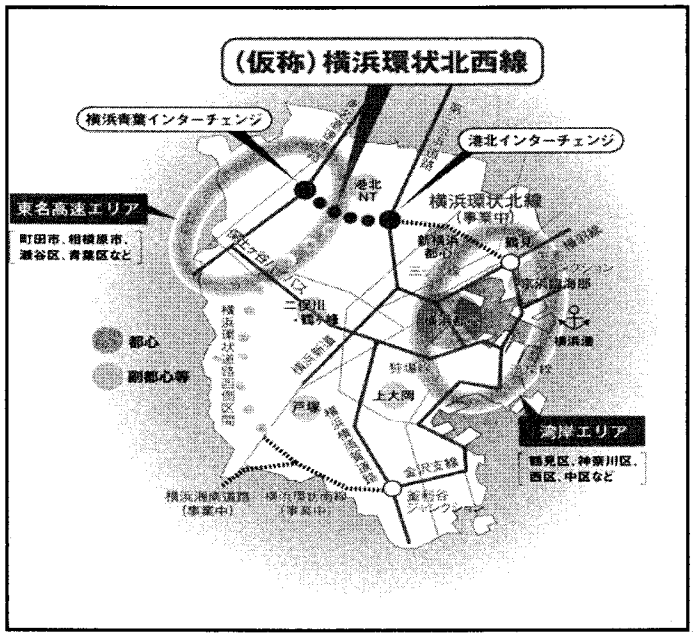
- 장기간 정체되어 있던 도시계획을 집행할 수 있는 계기가 되었고 사회자본에 대한 시민의 인식과 관심을 고취시킬 수 있었음
- 시민의 현안과 요망에 대한 이해와 공유가 가능
- 현재 진행 중인 본 계획에 관한 PI활동의 결과는 장래의 기본적인 PI 실시체계로 활용할 수 있는 적극적이고 모범적인 활동으로 행정 측과 시민과의 공조를 위한 방향을 정립

나. 요코하마 순환도로 북서구간 도로 (가칭)의 PI

(1) 사업의 개요

○ 요꼬하마 순환도로 북서구간은 동경에 인접해 있는 인구 약 350만인의 요코하마시의 도시고속도로 네트워크의 일환인 자동차 전용도로로 지역 간 고속도로인 토메이 고속도로와 도시 순환고속도로인 요코하마 순환 고속도로를 연결하는 도로임

■ 요코하마 순환도로 북서구간의 노선도



(2) 사업의 경위

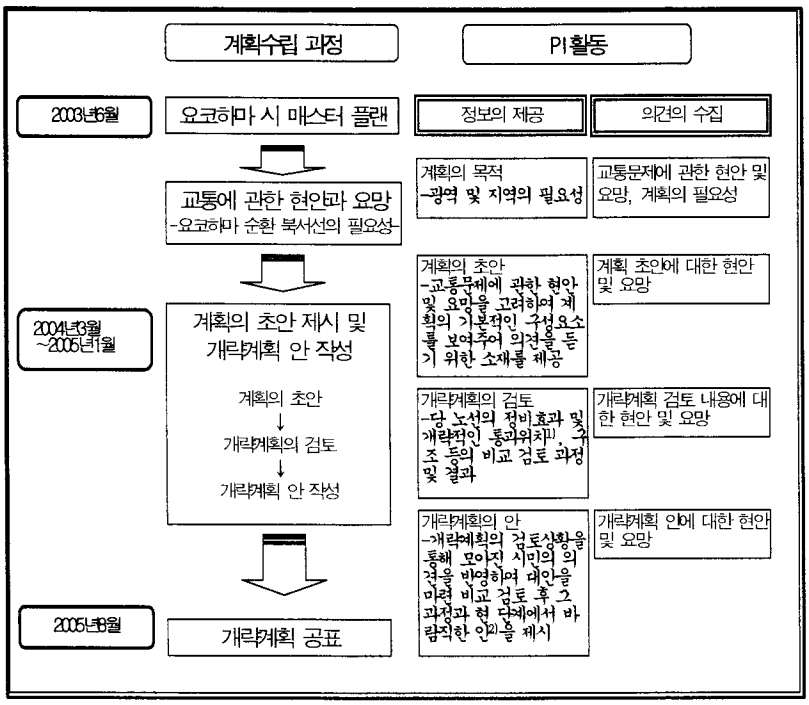
○ 2003년 6월에 국토교통성, 요코하마 시, 수도고속도로공단(당시)(이하 '3기관'으로 기술 함)이 계획에 대한 검토를 시작하여 2005년 8월에 개략계획을 수립하였고, 이 개략계획의 수립에는 계획의 초기 단계에서부터 시민에게 계획에 관한 정보를 제공하고 의견을 수집하여 계획에 반영하는 PI기법을 도입하였음

(3) PI실시 체제

○ PI실시 과정

- 최초 구상단계에서부터 실시한 PI는 검토 내용을 '교통에 관한 현안 및 요망사항을 토대로 한 해당 노선의 필요성 검토'와 '계획의 초안 제시 및 개략계획의 수립'이라는 2단계로 나누어 각 단계마다 정보의 제공 및 의견을 파악하는 PI 기법을 도입하였음

■ 계획의 흐름과 PI실시 과정



○ 전문가 위원회와 PI 실시

- 당해 노선을 시행할 3기관이 주도하여 PI를 실시하였고 제3자 기관으로 '(가칭)요코하마 순환북서선 전문가 위원회' (이하, '위원회'로 기술함)를 구성하여 개략계획을 수립함에 있어 절차의 투명성, 객관성, 공정성을 확보함과 동시에 PI실시 과정에 있어서 조언과 평가를 받을 수 있도록 하였음

○ 전문가 위원회의 역할

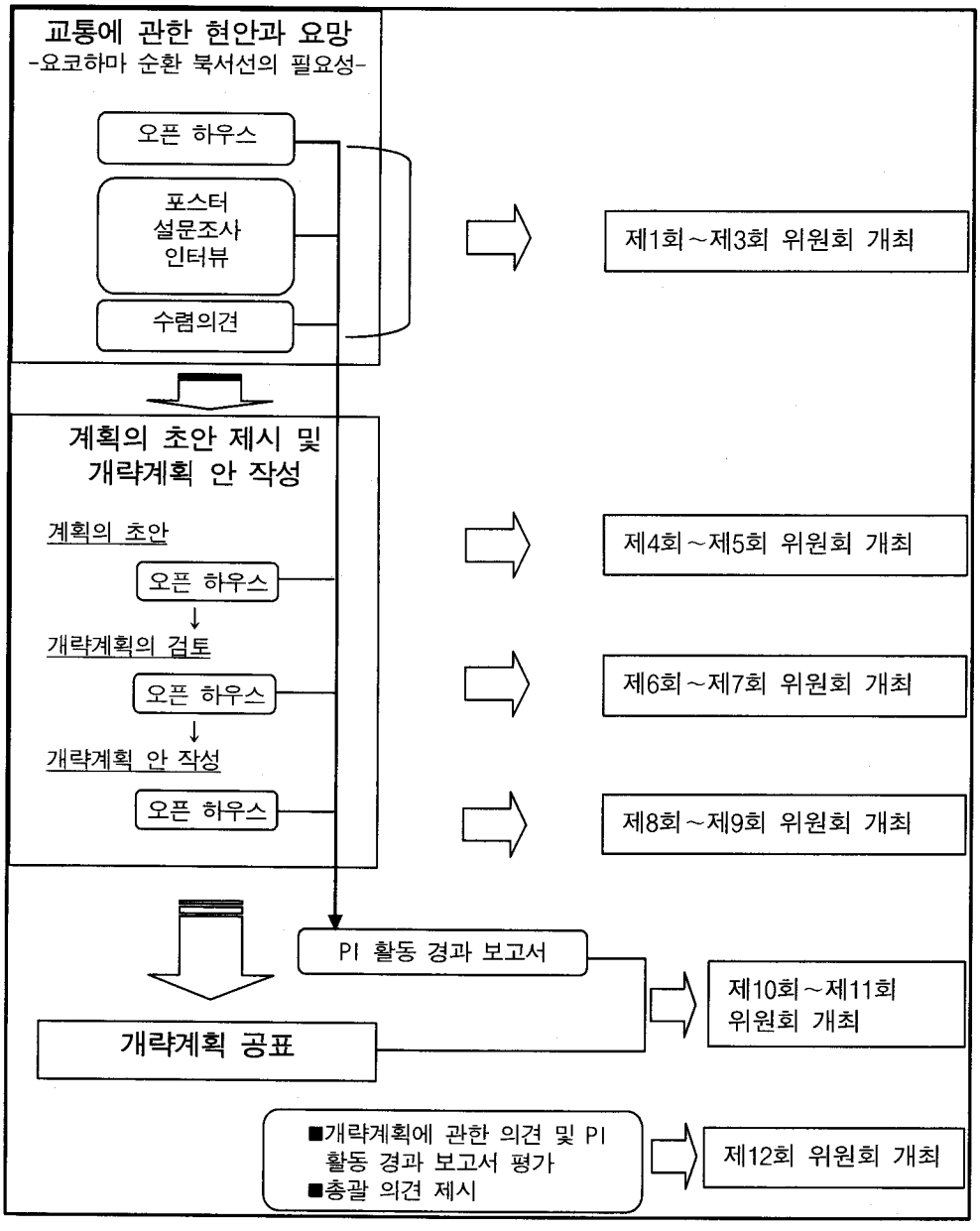
- 시민 의견을 파악, 정리, 분석에 필요한 조언

- PI기법 및 진행에 필요한 조언 및 평가
- 개략계획 수립에 따른 절차에서 고려해야 할 사항에 관한 조언 등

○ PI 활동 및 효과

- 이 위원회의 개최 안내 및 검토 활동 모두 일반 공개되었고 검토 결과는 홈 페이지에 게재되었으며 각 단계 별 PI를 실시 후 개최되었는데 검토 기간 2년 여 동안 12 회를 개최하였음

■ PI활동 및 위원회 개최



- 본 계획은 현재 구상단계를 거쳐 본격적인 계획단계에 진입할 예정이며 이 계획에서 결정된 개략적인 노선의 위치 및 구조를 토대로 환경영향평가를 거쳐 도시계획결정에 필요한 절차를 거치며 사업의 실시에 이르게 될 것임
- 이 PI활동은 단계 별로 의견을 수집하는 방법을 채택하여 각 단계에서 필요한 내용(도로의 필요성을 검토해 공익적인 관점에서 판단하는 단계와 노선의 위치에 따른 시민의 이해조정 단계)을 분리해 결정하는 방법을 채택하였고 대안의 비교 검토에서도 단계 별로 세분하여 의견을 수집 및 반영하였기 때문에 효율적으로 진행이 가능하였고 이러한 방법은 앞으로도 다른 사업에 적용될 것으로 기대되고 있음

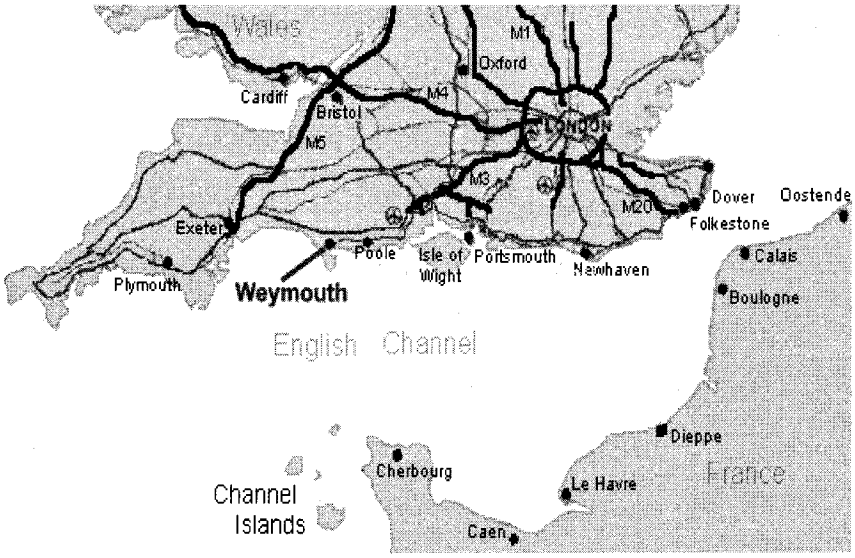
3. 영국

가. Dorset County Council의 Weymouth Relief Road

○ 도로사업 추진 개요

- 영국 남서부에 위치해 있는 Weymouth 근처의 간선도로계획에서 주민참여제도가 이루어진 사례를 보면 이 도로가 건설될 경우 상당한 환경적인 피해가 예상되었으며 도로건설에 따른 이해관계자와 주민들의 반대가 있었음
- 하지만 도로건설은 정책적으로 긍정적인 측면도 있는데 예를 들면 지방의회는 이 도로의 건설로 인근 도로의 정체가 완화될 수 있을 것이라고 기대하였으며, 그럼에도 불구하고 이 도로의 건설을 둘러싼 반대는 도로건설에 따른 시간과 경제적인 손실을 가져올 수 있을 뿐 아니라 심지어는 도로건설사업이 중단될 수 있는 가능성도 있었음

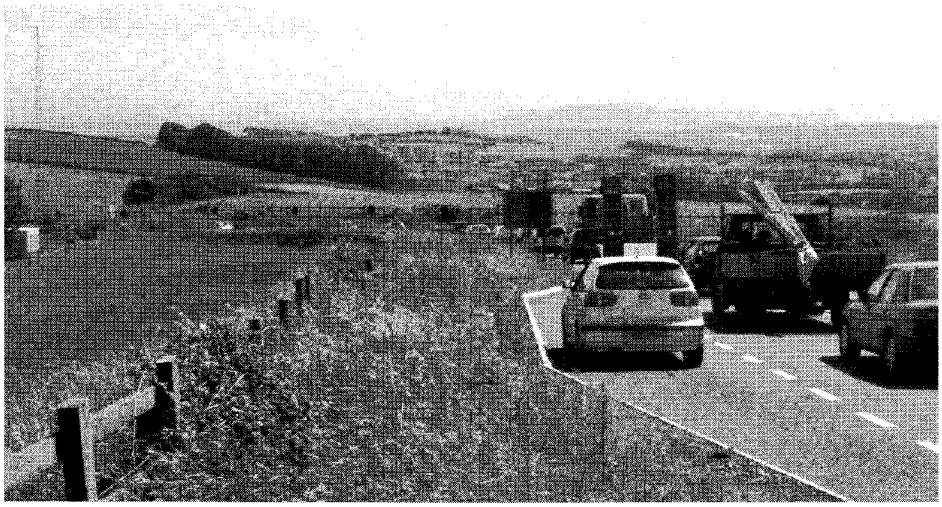
■ 영국 남서부의 Weymouth 위치도



○ 대안 설정 및 의견 수렴

- Weymouth를 연결하는 도로인 Relief Road의 건설 필요성은 1930년대부터 제기되어 왔으며, 사진과 같이 교통정체가 발생으로 1980년 대말 도로용량 증대의 필요성이 본격적으로 제기되었음

■ Weymouth 지역도로의 혼잡전경



- Relief Road의 노선대안은 Purple노선, Orange노선, Brown노선 3가지 대안이 최종 선택하여 주민의 의견을 수렴하였음
- 1991년 노선협의 전시회(Consultation Exhibition)가 개최되었으며 1,650명의 주민이 참가하였는데, 참가주민 중 65%는 Orange 노선을, 17%는 Brown 노선을, 15%는 Purple 노선을 선택하였으며 3%는 선호하는 노선대안이 없었음

○ 노선 대안별 이해관계

- 응답자 중 23%는 Purple 노선이 자신들의 주거지역에 피해를 줄 것이라고 하였으며, 22%와 11%는 각각 Orange 노선과 Brown 노선이 자신들에게 피해를 줄 것이라고 하였음
- 전시회 기간 중 환경단체들의 의견도 수렴하였는데 대부분은 도로개설이 특별보호지역이나 생태적인 주요지역 및 자연경관지역에 대한 피해를 줄 것이라며 반대하였음

○ 최적 노선대안 선정

- Purple 노선은 도로건설로 인한 주변지역의 경관이나 농경지 및 유적지, 특히 Upway Conservation Area에 대한 상당한 피해가 예상되어 우선 대안에서 제외되고 나머지 두 가지 대안은 특별보호지역 및 우수자연경관지역에 대한 피해를 최소화 할 수 있도록 설계가 변경되었음
- 본 도로건설을 입안한 Dorset County Council은 1992년에 Brown 노선이 다른 대안들보다 주변 환경에 대한 피해를 최소화 할 수 있음을 근거로 최종 대안으로 발표하였음

○ 노선대 발표 및 의견 수렴

- 1994년에는 Brown 노선에 대한 공청회나 설문조사의 형태로 의견수렴 절차가 진행되었으며, Dorsey County Council은 713명의 찬성의견과 980명의 반대의견을 접수하였는데 이들 중 일부는 새로운 도로자체가 필요 없다는 의견을 제시
- 1996년에 도로건설을 위한 토지수용신청이 이루어 졌으며 이에 따라 내무부장관의 수용승인이 이루어짐

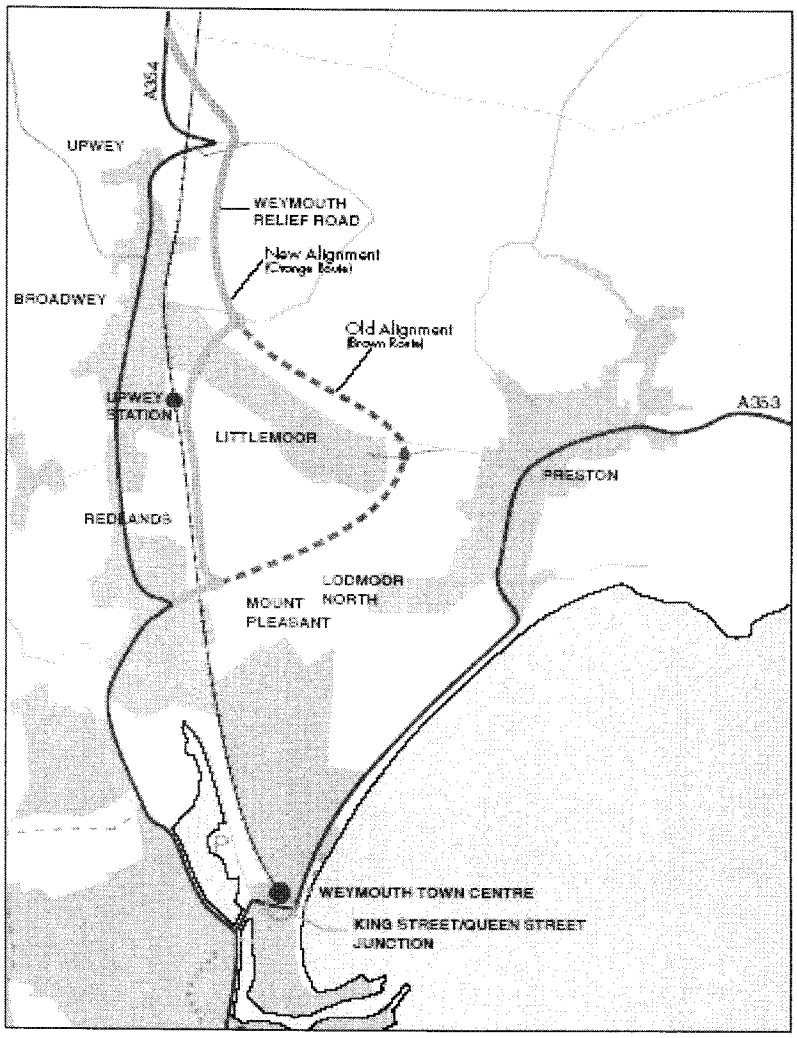
○ 도로건설 반대 운동 전개

- 1996년 6월 "Tedy Bear Camp"를 설치하여 도로건설에 반대 운동이 시작되었고 이시기는 영국의 교통정책이 변화를 하던 시기였는데 버스, 도보나 자전거와 같은 환경친화적인 교통수단에 대한 인식 제고
- 또한 영향력 있는 연구기관에서 새로운 도로의 건설이 새로운 교통수요를 유발할 수 있다는 보고서가 발간됨에 따라 도로건설의 장기적인 가치에 대한 부정적인 시각이 점증하고 있었고, 영국정부는 이에 따라 도로사업에 대한 제안서를 면밀히 검토하여 일부에 대한 재정지원을 중단하였으며 이에 따라 Brown 선에 대한 계획 승인이 5년이 지연되었음

○ 조치내용 : Orange선으로 변경

- 1998년 중앙정부의 교통정책목표를 기술한 책자인 교통백서와 후속으로 제정된 교통법(Transport Act, 1999-2000)은 지역에서의 향후 5년간 교통체계에 대한 계획인 지역교통계획(Local Transport Plan)을 지방정부가 수립하도록 규정하고 있음
- 지역교통계획은 교통시설의 재원조달계획도 수립하도록 하고 있으며, 이와 같은 기준에 근거하여 Dorset County Council은 지역교통계획에 Weymouth Relief Road를 포함하여 사업을 재추진하게 되었지만 중앙정부는 도로가 추가로 필요하지 않으며 도로신설로 인해 발생하는 환경피해가 심각하다는 사유로 Brown 노선을 승인하지 않았음
- 또한 몇몇 환경단체들은 신설도로가 Lorton Valley 지역의 조류보호구역을 단절시킬 뿐 아니라 인근지역의 희귀박쥐 서식지에 피해가 있다는 이유로 반대하였고 결국 Dorset County Council 은 계획노선의 남측부를 이전에 Orange 노선으로 변경하기로 결정하였음
- 이 노선은 환경적으로 다소 유리하며 거주민에 대한 피해도 줄일 수 있는 노선이었고, 새로운 노선은 Radipole 인근의 A354 Manor 교차로와 Ridgeway Hill 상부의 A354 Dorchester Road를 연결하는 노선으로 기존의 도로노선과 함께 표시되어 있음

■ Brown 노선과 Orange 노선의 위치도



○ 새로운 노선계획에 대한 의견 수렴

- 노선계획의 변경과 관련 공청회가 약 300명의 주민이 참석하여 변경된 계획에 대한 설명을 청취하고 특정한 관심과 제안사항 토론을 실시
- Dorset County Council은 2003년 LTP 연차 진도보고서에 노선변경에 대한 설명과 증액된 공사비 등을 설명하는 기술적 평가 부분을 포함 수록하였음

○ 중앙정부의 노선 승인

- 중앙정부는 계획의 성공적인 수립과 법적 절차가 완료됨에 따라 변경 노선에 대한 잠정적 승인을 내 주었으며 각 개발계획의 단계마다 환경

단체들의 의견을 반영하도록 하였음

○ 환경단체 반대 운동

- 환경단체인 English Nature는 희귀박쥐 서식지에 피해가 된다는 이유로 공식적인 반대의견을 제시하였으며 Woodland Trust 라는 단체는 오래된 산림지역에 대한 환경피해를 이유로 반대
- Campaign to Protect Rural England라는 단체는 Dorset County Council가 계획한 도로신설로 인한 통행시간 절감편익이 실제는 발생하지 않으며 오히려 교통정체를 가중시킬 것이라는 연구결과 제시
- 2004년부터 도로건설계획에 대한 보다 광범위한 주민들의 반대가 지속되었으며 2004년 7월 Roadblock이라는 단체는 도로건설에 반대하여 Two Mile Coppice 라는 곳에 캠프를 설치
- 또한 도로건설이 지역의 사회경제적 복지를 증진시킬 것이라는 Dorset County Council의 주장을 반박하는 연구결과가 제시하였음

○ 향후 추진 전망

- 도로건설계획이 추진되기 위해서는 앞으로도 거쳐 가야 할 많은 절차가 남아있으며 이에 대한 결정은 향후 6개월 내에 이루어 질 것임
- 만약 계획에 대한 주민들의 동의가 이루어진다면 토지수용권과 접도구역에 대한 제약이 시행될 것임
- 이러한 큰 장애물을 통과하여 빠르면 2007년에 도로건설이 시작되어 2010년에 완성될 것이라고 Dorset County Council은 전망하고 있음

나. 런던교통국의 지하철 운행시간 조정계획

(1) 1시간 연장방안

○ 주민의 의견 청취가 조기에 효과적으로 이루어져 하루 수백만명을 수송하는 런던의 지하철 운영이 효과적으로 개선된 사례로서 런던교통국인 TfL(Transport for London)은 지하철을 포함한 런던의 교통에 대한 계획수립 및 실행을 담당하고 있는 기관으로서 지하철 관리인원의 근무시간을 증가시키지 않는 범위에서 지하철 운영시간을 밤 시간대에 한 시간 늘리는 방안을 제안하였는데, 이 계획에 따르면 금요일과 토요일 밤에 한 시

간 연장 운영하되 토요일과 일요일 아침에는 한 시간 늦게 운행하는 조정 계획안임

○ TfL의 초기연구결과

- 조정계획안의 경우 일주일에 약 14만명이 더 지하철을 이용할 것으로 예측되었지만 이 계획은 주말 특히 일요일 아침에 지하철을 이용하는 약 5만 5천명에게는 불리한 계획이므로 이러한 계획에 영향을 받는 사람들은 주로 공항으로 출퇴근하는 사람들일 것으로 예상
- TfL과 런던 시장은 이 계획의 중요성에 비추어 주민들의 의견을 수렴하기로 하였음

○ 주민의견의 수렴은 다음과 같이 3가지 관점에서 이루어졌음

- 의견청취: TfL은 2005년 2월 22일부터 4월 22일에 결쳐 주로 설문조사를 통하여 주민의 의견을 수렴하였고, 직접설문과 TfL의 웹사이트를 통하여 주민들의 통행행태, 운영시간이 변경될 경우 지하철을 이용할 것인지, 운영시간 변경계획 자체에 대한 찬반의견을 물어보았으며, 대규모의 대중홍보를 통하여 주민들의 관심을 유도하였고 이는 또 방송매체를 통하여 전달되기도 하였으며, 주민들은 이메일이나 편지로 의견을 제시하기도 하였음
- 시장조사: 설문조사기관인 MORI는 1,000여명의 런던시민을 대상으로 조사를 실시하였으며 이외에도 여러가지 형태의 시장조사가 이루어짐
- 이해관계자 조사: TfL은 운영시간 변경 안에 대하여 광범위한 이해당사자를 접촉하여 특별한 이슈나 문제에 대한 의견을 구하였음

○ 시민의견 조사

- 총 54,419매의 설문에 대한 응답자중 73%는 운영시간 변경 안에 대하여 찬성하였고 절반이상은 강력하게 변경 안을 지지하였으며, 한편 22%는 운영시간 변경 안을 반대하였는데 특히 15%는 강력하게 반대하는 사람들이었음
- 시장조사결과에 의하면 인터뷰 대상자 중 57%는 변경 안을 지지하며 특히 38%는 강력하게 지지하는 것으로 나타났고, 15%는 반대, 특히 10%는 강력한 반대를 표시하였는데, 흥미로운 것은 16~24세의 젊은이

들이 변경 안을 대부분 지지하는 것으로 나타남

- 이해관계자의 대부분이 공항/항공사 관련 종사자, 사업자, 건강관련 서비스업 종사자, 지방정부 및 무역 관련자들이었는데 지하철의 연장운영에 대하여는 지지를 하면서도 일요일 아침 한 시간 늦은 8:30부터의 운영에 대하여 염려하고 있었음

■ 런던 교통국이 운영하고 있는 켄싱턴 지하철역



○ 응답자의 염려 사항

- 조기 출근시간에 민감한 통행 특히 지하철 외 다른 대안이 없는 통행과 관련된 경우가 많았는데, 사람들은 또한 이른 아침에 주요 철도역 또는 공항과의 환승에 대하여 관심이 높았고 일부의 사람들은 지하철 관리인원의 근무시간을 굳이 지키려고 할 필요가 있는지에 대하여 의문을 표시하였으며 아침시간의 변경 없이 한 시간 더 늦게 연장 운영하는 방안이 가능한지 궁금해 하였음
- 일부의 사람들은 한 시간 더 늦은 시간대에 운영할 경우 안전과 보안 문제, 그리고 지하철 노선 인근 거주민들의 소음피해에도 관심을 보이고 있었는데, 몇몇 사람들은 한 시간 연장 운행하는 대신 30분을 연장 운행하는 안을 대안으로 제시하기도 하였으며 TfL는 이러한 여려 의견을 수렴하여 금요일, 토요일 밤에는 30분씩 연장운행하고 토요일 오전

에만 한 시간 늦게 운행하는 방안을 최종 선택하여 2007년 5월부터 시행하기로 하였음

○ 변경안 : 30분 연장 방안

- 30분 연장안은 이전의 한 시간 연장안에 의해 피해를 보는 승객의 약 2/3가 지하철을 이용할 수 있도록 하였으며, 변경안으로 인해 손해를 보는 사람보다 이익을 보는 사람의 수가 더 많은 안으로 평가

○ 효과

- 결국 본 사례는 주요의사결정과정에서 주민의 의견을 청취하고 참여를 시킴으로서 당초의 안보다 보다 나은 대안을 도출해 낼 수 있음을 보여주는 좋은 사례가 되었으며 참여주민들은 보다 많은 정보에 접촉할 수 있는 기회를 가지며 민주적인 절차과정의 한 부분으로 역할

여백

< 부록 3 >

도로사업의 국민참여 매뉴얼(안)

2007. 6.

한국교통연구원
(주)내경엔지니어링

중 앙 대 학 교

< 목 차 >

제1장 매뉴얼의 개요

1.1 매뉴얼의 배경 및 목적 ····· 246

1.2 매뉴얼의 구성 및 활용방안 ····· 248

제2장 도로사업의 PI 절차

2.1 PI의 개요 ····· 252

2.2 기존 주민참여제도와 PI의 비교 ····· 254

2.3 PI의 전개방안 ····· 258

2.4 PI의 추진절차 ····· 263

2.5 PI의 시행계획 ····· 270

제3장 도로사업 PI 기법

3.1 PI 기법의 적용 ····· 278

3.2 PI 기법의 분류 ····· 279

3.3 상세 PI 기법 ····· 281

첨부 1. 도로사업 관련법상의 PI 제도현황 ····· 298

첨부 2. 도로사업 단계별 PI 절차비교 ····· 315

첨부 3. 공공갈등예방 및 해결에 관한 규정 시행규칙 ····· 317

첨부 4. 참고문헌 ····· 319

제1장 매뉴얼의 개요

목 차

1.1 매뉴얼의 배경 및 목적

1.2 매뉴얼의 구성 및 활용방안

1.1 매뉴얼의 배경 및 목적

가. 매뉴얼의 배경

○ 사회의 민주화와 환경에 대한 국민의 관심증가 등으로 도로사업 추진과정의 다양한 갈등이 불필요한 사회적 비용을 발생시키고, 국가경쟁력의 저하요인으로 작용하여 건설교통부에서는 갈등예방을 위한 도로사업의 국민참여[1](이하 PI라고 기술) 도입과 시범사업을 추진

○ 도로사업에 대한 국민참여 시범사업 시행결과의 분석을 바탕으로 단계별 확대적용을 위한 세부지침의 작성과 효율적인 업무수행을 위하여 기존의 국민참여 절차는 물론 보다 체계적인 국민참여의 시행을 위한 세부 매뉴얼의 필요성 대두

○ 따라서 도로사업에 관련된 중앙정부 및 지자체의 담당자, 민자사업자, 설계용역회사 등 관련기관 및 전문가가 PI를 실시할 경우 활용할 수 있도록 매뉴얼에는 수행체계에 부합한 표준절차를 제시하여 각 사업의 특성에 맞게 적절한 대응이 가능하도록 PI의 목적 등 이해를 돕기 위한 내용과 실시기법 등에 관한 내용으로 구성하였음

나. 매뉴얼의 목적 및 기대효과

□ 매뉴얼의 목적

○ 도로사업에 있어서 계획 및 설계단계에서 PI를 활용함에 있어 좀 더 효율적이고 합리적으로 적용할 수 있도록 기본적인 모델을 제시하는 데 있음

○ 향후 도로사업의 추진에 있어서 본 매뉴얼을 활용함으로써 사전적 갈등예방과 갈등해결능력을 향상시켜 사업의 원활한 수립과 집행을 도모함과 동시에 사회적 효율성을 향상함

---

1) 도로사업의 국민참여(Public Involvement)는 계획수립의 초기부터 주요한 단계별로 시민 등 이해관계자와 다양한 정보를 공유하면서 폭넓게 의견을 청취하여 사업의 추진과정에 국민의 참여를 적극적으로 보장하는 정책기법으로, 사업의 투명성과 객관성을 향상시켜 도로사업에 대한 국민의 만족도 향상 및 갈등예방에 기여함

○ 시범적인 PI매뉴얼 적용을 통하여 도로사업의 합리적인 PI 시행 모델을 확립하여 이를 보급·확산하는데 목적이 있음

○ 본 매뉴얼은 도로사업의 합리적인 PI 시행을 위한 기본적인 틀을 제시하고, 향후 시행착오를 보완하여 보다 상세적인 모델을 확립하기 위한 초석이 되는데 목적이 있음

□ 매뉴얼의 기대효과

○ 사전적인 PI 시스템을 구축하여 갈등예방효과 실현으로 사회적 낭비 최소화

○ 갈등의 부정적 효과 최소화와 긍정적이고 창의적인 갈등관리 기대효과 증대

○ 갈등해결 가능성의 증대 및 합의 형성 이행의 가능성 증대

○ PI를 통한 도로사업에서의 갈등예방 및 해결 시스템 구축의 기초

1.2 매뉴얼의 구성 및 활용방안

가. 매뉴얼의 구성

○ 도로사업의 추진과정을 단계별로 정리하고, 각 단계별로 이루어지고 있는 현행 국민참여 현황 및 내용을 분석하여 적용 가능한 도로사업 PI기법의 적용방안을 제시함

□ 적용 범위

○ 대상도로: 고속도로 및 국도사업

○ 적용시점: 도로망 구상, 계획, 설계, 공사단계

□ 이용 주체

○ 매뉴얼의 이용주체는 해당 사업부서 관련업무 담당자임

○ 또한 해당 사업에 대한 기술적 전문성, 주민과의 원만한 의사소통 등을 위하여 해당 분야의 전문가도 활용 가능함

□ 내용 구성

○ PI 개요

-PI 배경 및 목적

-PI 시행효과 및 한계

○ 도로사업의 기존주민참여제도와 PI의 비교

○ PI 전개방안

-도로사업의 단계별 PI

-PI의 참가주체 선정

○ PI 추진 절차

○ PI 시행계획 수립

○ PI 기법

나. 매뉴얼의 활용방안

○PI를 실시할 때 필요한 전담조직의 설치 및 정보수집이나 제공을 원활히 실시할 수 있는 기법을 국내외의 사례를 토대로 작성하여 사업 시행자와 국민의 이해를 도우며 주민참가를 활성화시킬 수 있는 표준 매뉴얼로 활용

○PI를 정착시키고 성공적인 운영을 위해서 관계기관의 도로사업 담당자 교육용 교재로도 활용

○사업 시행자가 PI를 실시할 때 적용하는 매뉴얼로서 활용

○PI교육훈련 교재로써 PI계획 수립에서부터 실시에 이르기까지 실시단계별 발생하는 문제점을 이해할 수 있도록 PI의 의미, 효과, 한계점 등에 대한 설명자료

○PI의 효과, 필요성 등을 일반국민에게 홍보하여 공공사업에 대한 이해를 높이기 위한 홍보자료

여백

제2장 도로사업의 PI 절차

목 차

2.1 PI의 개요

2.2 기존 주민참여제도와 PI의 비교

2.3 PI의 전개방안

2.4 PI의 추진절차

2.5 PI의 시행계획

2.1 PI의 개요

○ 현재의 국민참여 절차는 참여인원의 소규모 및 정보의 편중화, 뒤늦은 정보공개 및 의견수렴, 정보전달의 적극성과 상호 커뮤니케이션의 부재, 외부 이해관계자들이 무분별한 참여로 인한 가치적 갈등으로 심화, 갈등의 체계적인 대응 부족, 갈등 발생 후 뒤늦은 후속조치 등의 문제점으로 인하여 본연의 효과를 거두지 못하고 있는 실정임

○ 도로사업을 실시하는데 있어서 이에 대한 보완 및 해결방법으로서의 PI에 대한 필요성은 점차 확대되고 있으나, PI 실시에 필요한 구체적인 절차 및 지침은 현재 국내에서는 연구 및 실용화 초기단계임

가. PI 실시 목적

- 국민(이용자)과 행정의 양 방향 커뮤니케이션에 의해 관련된 정보를 최대한 그리고 정확하게 제공하여 국민(이용자)의 의견(요망, 가치관)을 계획의 초기단계에 반영할 수 있는 제도적인 절차를 통해 도로사업에 직·간접적으로 관련되어 있는 국민 등의 의견을 수집, 반영할 수 있는 기회를 충분히 제공하여 보다 이용자에게 필요한 계획을 수립하는 데 있음
- 즉, '계획을 수립하는 과정에서 사업주체인 행정이 국민을 비롯한 각계각층의 관계자에게 정보를 제공하여 계획에 관련된 의견을 수렴하는 의견교환 활동을 통해 해당 정책이나 계획에 반영하고자 하는 행위 혹은 절차'라고 할 수 있음
- 또한 PI는 원칙적으로 갈등이 발생하기 전, 혹은 발생이 예상되는 정책 및 계획의 수립과정에서 의견을 수립함으로써 갈등요인을 미리 파악할 수 있고 의견을 최대한 반영함으로써 갈등을 사전에 최소화시킬 수도 있음 그렇기 때문에 갈등조정과는 개념이나 사용기법 등이 유사한 점이 있다고는 하지만 구별해서 사용해야만 본래의 효과를 극대화시킬 수 있을 것임

나. PI 효과 및 한계

(1) 효과

○ 계획수립 과정의 투명성이 향상되어 국민은 계획의 현단계를 알 수 있고 그에 대한 의견제시가 가능

○ 계획에 관한 여러 효과 및 영향을 사전에 설명을 통해 확인이 가능하여 국민의 요망 사항이 계획에 반영됨으로써 계획의 질이 향상

○ 정당한 절차에 따른 계획의 진행에 의해 문제점이나 상호 반목에 따른 분규를 예방되며 참가를 통해 자신들의 문제라고 하는 인식이 높아지고 자발적인 학습기회가 증대

○ 국민이 요구하는 내용이 반영된 계획으로 주민 및 사회적인 지지가 가능

(2) 한계

○ PI를 실시하는 목적·효과 등을 통해 얻어지는 기대감과 함께 PI의 한계를 이해함으로서 추후 상호 오해를 통해 발생할 수 있는 갈등을 최소화할 수 있음 이는 PI에 대한 과도한 기대감과 PI가 반드시 결과를 도출하는 절차가 아닌 계획수립과정의 일환이고 이용자가 필요로 하는 도로사업을 수행하기위한 최선의 방법이라는 기본개념을 토대로 함

○ 따라서 PI는 사업에 대한 합의가 반드시 도출되지 않더라도 국민 등의 의견 수렴을 선별해서 계획에 최대한 반영하며, 사업의 진행이 투명하고 공정하게 실시되고 있다는 인식을 국민에게 전달해 줄 수 있어 계획에 대한 최종적인 행정결정을 도로 관리자가 내릴 수 있도록 환경을 구축하는데 있음

2.2 기존주민참여제도와 PI의 비교

가. 기존주민참여와 PI시행방안 비교

□ 법 · 규정측면에서의 비교

근거법	기존주민참여	PI시행방안
1.기존법·규정		
o건기법시행령 38조 9	o기본설계시 주민의견청취 (기본설계 하지 않는 경우 타당성조사, 실시설계시 실시함)	o타당성조사시 PI시행 -타당성조사 노선필요성검증 -기본/실시설계 노선선형결정유도 o인터뷰, 설문조사등
	o주민의견 청취 대상 - 국·공공기관시행도로	o대규모 고기능도로, 환경훼손, 집단갈등발생, 발주자나 주민의 요구시 - PI시행
	o주민설명회 제한(1,2회)실시 o공고후 2주간 일간신문 공람	o주민설명회 제한없이 실시 o정보제공방법 다양화 -홍보지발간, 홈페이지운영 -브리핑, 공론조사등 o상시공람 -오픈하우스, 안내센터설치
o환경교통재해영향평가법 6조	o공청회(거의1회)실시 -주민요청시	o공청회 제한없이 개최 -워크샵, 태스크포스등운영
o건기법시행령 21조	o전문가자문 -설계자문위원회설치	o전문가자문 -전문가자문위원회설치
2.신규정		
(PI지침수립시 포함)		o협의회운영 o회의참가촉진방안 -이벤트개최, 시민참가단등 oPI위탁 및 PI시행계획수립

□ 도로사업 단계에 따른 비교

도로사업 절차	현재의 의견수렴제도	보완책으로서의 PI	PI 추가 적용안
구상 및 계획			
정책수립			
↓			
계획 검토/도로망 우선성 검증	공청회 실시	공청회 활성화	공론조사 통한 의견 수렴 매스미디어 홍보,정보제공
예비타당성조사			
사업 개요/기초자료 분석			
↓			
경제/재무/기술적분석			
↓			
종합평가	다기준분석 위한 설문조사		
타당성조사			
사업 개요/기초자료 분석			
↓			
수요추정/대안설정			
↓			
경제/재무/기술적분석			
↓			
종합평가			○기본PI 계획 수립 -갈등영향분석 실시
↓			
기본계획수립/사전환경성검토	고시/공람/주민설명회	공람시 정보제공의 다양화 설명회의 주민참여유도	○기본PI 실시 -노선필요성 선정시 -목표에 따른 PI 기법 도입
↓			
공사수행방식의 결정			○PI시행에 대한 평가 실시
기본설계			
교통수요예측/현황조사			○상세PI 계획 수립
↓			
노선대안 선정 교통시설 잠정 결정	관계기관 협의/주민설명회 공청회(필요시)	설명회의 주민참여 유도	○상세PI실시 -최적노선 결정시 -목표에 따른 PI 기법 도입
↓			
최적노선 결정			○PI시행에 대한 평가
↓			
개략공사비산정/공정계획수립			
실시설계			
현황조사			○보완PI 계획 수립
↓			
설계대안 설정/최적안 결정	관계기관 협의/주민설명회 공청회(필요시)	설명회의 주민참여 유도	○보완 PI실시 -세부시설 결정시 -목표에 따른 PI 기법 도입
↓			
설계기준 작성/상세계획 수립			
↓			
세부조사·측량/세부설계			
↓			
설계 심의			○PI시행에 대한 평가
↓			
보상	민원 제기		○국소적 민원으로 사업지 연없이 진행
공 사			

나. 현행 도로사업에서의 PI의 필요성

□ 현행 도로사업 시행에 따른 문제점

○ 도로사업의 절차에 따른 국민 참여는 다음 사항에 근거하여 제한적으로 이루어지고 있는 것으로 판단됨

-도로사업의 구상, 타당성조사, 기본설계의 근간이 되는 상위계획 수립 시에 주민의견의 수렴은 매우 미약함

-설계시에도 충분한 국민적 합의 도출 없이 국민참여를 유도함에 따라 사업의 불신이 가중됨

-도로사업의 추진단계별 국민 참여 기회는 약 1~2회로 충분한 의견수렴과 정보의 제공이 부족한 실정임

○ 도로사업에서의 국민 참여를 위한 의견수렴방식은 다음 사항에 근거하여 실질적으로 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 판단됨

-실제적으로 보장된 국민 참여의 내용은 대부분 고시, 공람 등의 일방적인 형태를 나타내고 있음

-현재의 의견수렴제도는 도로사업에 따른 투기의 발생, 사업추진의 난항을 피하기 위해 실시설계 중에 이루어지고 있어 관리자 중심적인 측면에 치우치고 있음

-기존 의견수렴제도의 형식적이고 경직된 시행으로 실효성이 부족한 실정임

-갈등 발생시 사회적 합의를 도출하기 위한 지침의 미비 때문에 갈등의 혼선이 빚어짐

-갈등발생시 중재 및 조정전문가의 부재와 그에 따른 역할이 미흡한 실정임

-도로사업 구상 및 사업 실시 여부에 대한 결정권 모두 정부가 행사하여 정부중심적인 사업 추진방식의 문제에 대한 불만이 내포됨

-도로사업에 대한 홍보의 부족으로 국민의 적극적인 관심과 참여의지가 결여된 상태임

□ 도로사업의 문제점 해결을 위한 PI의 필요성

-현재의 의견수렴제도에 대한 보완 및 해결방법으로서의 PI의 필요성은 다음과 같음

○이해(利害)관계자 참여 방법으로 인한 갈등

: 참여인원의 소규모 및 정보의 편중화, 투명하고 대표성을 갖는 참여방법 결여

→ PI기법을 적용한 이해관계자 참여방법의 체계화와 다양화

○정보 전달 방법으로 인한 갈등

: 뒤늦은 정보공개 및 의견수렴, 정보전달의 적극성과 상호 커뮤니케이션의 부재

→ PI에 의한 사업시행 전 정보제공 및 의견수렴 과정을 보다 적극적으로 수행

○정보 공개 시점 및 공개 대안의 유연성 미흡

: 최종 결정된 노선안의 공개로 다양한 노선대안과의 충돌 심화

→ PI를 통하여 사업자와 이해관계자간 대안의 유연성을 가지므로 사업이익이 서로에게 주어진다는 상생의 무드 조성

○외부이해관계자(환경단체 등)의 참여로 인한 갈등 확대

: 환경단체와 같은 외부 이해관계자들이 참여하여 가치적 갈등으로 심화

→ PI 계획 수립시 이해관계자의 범위가 파악되므로 사업실시후 파생적 참여 축소

○갈등의 체계적인 대응 부족

: 문제발생시 사전 대처할 수 있는 정부 내 전문적인 대응과 조직 및 예산 부족

→ 갈등의 체계적인 사전 예방 및 사후 대응 시스템으로서 PI 구축

○사업관련 협의회 구성과 운영으로 인한 갈등

: 갈등 발생 후 뒤늦은 노선선정위원회 구성

→ PI 참여주체로서 사업시행전 시행자, 정부, 이해관계자의 공동적 협의체 조기 구성

2.3 PI의 전개방안

가 도로사업의 단계와 PI 구분

□ 도로사업의 단계구분

-도로계획 결정 과정을 계획, 설계, 공사단계로 구분

-건설기술관리법상의 법적 구분, 발주단계, 단계별 성과 내용의 차이 등에 따라 구분함

-도로사업 단계에 부합된 효율적인 주민참여 실시를 위한 가이드라인이 될 구분 제시함

< 표 2 > 도로사업의 단계구분

구 분	내 용
도로망구상 단계	○전국 또는 지역적인 도로망계획의 필요성/적합성 검토 ○상위 계획, 지역개발계획, 광역교통망계획, 도로정비기본계획 등
계획단계	○개별노선의 타당성/경제성 검토 ○사업실시 여부 및 사업 가능성 확정단계 ○예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획
설계단계	○개별노선의 선형, 출입시설, 구조물형식 결정 및 설계 ○사업실시 전제하에 도로구조/도로구역을 정하는 상세도면 작성 ○기본 및 실시설계
공사단계	○설계노선에 의한 보상과 공사시행 ○공사전 보상 집행, 공사중 교통처리 및 환경영향대책

□ 도로사업단계별 PI 적용여건

-도로망구상단계 : 공간계획과의 조화와 효율적인 도로망체계의 정립을 목표로 하고 축척 1/10만이상의 도면에 표시되어 직접이해관계가 불투명하기 때문에 지역주민들 보다는 광범위한 대상을 가진 PI시행이 적절함

-계 획 단 계 : 노선 필요성 확인, 노선대 결정을 목표로 하고 노선대 통과여부에 따라 지역주민의 이해와 직접적으로 관련되므로 지역주민을 포함한 PI 시행이 필요함

-설 계 단 계 : 설계결과 도로구조(고가, 지하차도, 터널, 절성토, 평면 등)및 선형, 출입시설위치 및 형식(IC, JC, RC), 구조물등 도로골격이 결정되는 단계로서 지역내 주민들과의 긴밀한 의사소통이 필요한 PI가 요구됨

-공 사 단 계 : 용지보상이나 공사중 교통 및 환경피해와 직접적으로 관련된 특정이해당사자와의 협상이 요구되며 또한 일부 공익과의 조화를 위한 PI가 필요함

< 표 3 > 도로사업 단계별 PI 적용여건

구 분	도로망 구상	계 획	설 계	공 사
목표	공간계획과의 부합성 도로망의 체계성	개별노선의 필요성검증	최적선형의 선정 및 기능성	공사 원활성
공간범위	전국 및 지역	노선 영향권	노선주변과 지점	공사구역
표현도면	1/100만-1/10만	1/5만-1/1만	1/5천-1/1천	공사도면
주민참여	지역대표에 의한 대리참여	지역내 주민들의 참여	노선주변 주민의 참여	노선인접 주민의 참여
주민영향	사적 이해판단곤란 지역간이해와 관계됨	직접적 이해판단 곤란 지역이해와 관계됨	직접이해와 관계됨	보상과 공사중영향
논의대상	공익, 가치중심	공익우선과 사익의 조화	공익과 사익의 절충	개별적 사익비중 높음
PI 시행	기존방식의 수용 (공청회 등)	지역주민(단체), 이용자대상 PI	직간접이해관계자 대상 PI	당사자 협상 및 보완PI

나 PI의 참여자와 참여과정

○ 참여자의 구성과 역할

-각 참여자들이 각자의 역할에 따라 단계마다 주요 결정사항에 이르는 합의를 도출해 나가는 과정임

-도로사업에 대한 PI의 참여자는 사업주관자와 함께 PI진행 관리자와 이해관계자로 구성되며, 특히 중립적인 입장에서 PI를 주관하고 진행하기 위한 진행자와 이를 감시하며 공정성을 유지하게 하는 진행감사자, 특정 전문분야 자문을 위한 자문자로 구성됨

< 표 4 > PI 참여자의 구성과 역할

<table>
<tr><th colspan="2">구 성</th><th colspan="2">역 할</th><th rowspan="10">협의회 구성</th></tr>
<tr><td rowspan="3">사업 주관자</td><td>시행자</td><td colspan="2">도로사업 및 PI발주,PI총괄,갈등관리심의위원회 구성</td></tr>
<tr><td>기술자</td><td colspan="2">도로관련조사 및 분석,설계안 및 각종평가서 작성</td></tr>
<tr><td>기획자</td><td colspan="2">PI시행계획 수립 및 지원,갈등영향분석,주민협의회 구성</td></tr>
<tr><td rowspan="3">PI 전문가</td><td>감사자</td><td>PI일정과 공정성관리,시행자와 지역주민의 합의추천자</td><td rowspan="3">기술 자문 위원회 구성</td></tr>
<tr><td>진행자</td><td>PI진행, 설명회,협의회 주관 및 사회</td></tr>
<tr><td>자문자</td><td>분야 전문기술이나 정책적 검토 자문</td></tr>
<tr><td rowspan="3">이해 관계자</td><td>직접 이해관계자</td><td colspan="2">예상노선대 지역 해당 주민</td></tr>
<tr><td>간접 이해관계자</td><td colspan="2">예상노선대 주변의 주민,지역단체 및 기관,관련지자체</td></tr>
<tr><td>이용자</td><td colspan="2">예상노선대의 이용자</td></tr>
</table>

주 : 사업주관자와 이해관계자 양측에서 갈등해결이 원칙이나, 해결이 곤란할 경우 PI 진행 및 협조자가 관여하여 해결을 지원함

○ 참여과정의 구분

-도로사업의 PI와 관련하여 내용적 과정을 구분하면 계획안에 대한 검토를 통해 대안을 강구하며, 필요시는 각 분야전문가의 자문을 받는 과정인 계획검토과정, 그리고 PI를 계획하고 주관하며 때로는 과정을 감시하는 관리과정, 그리고 이러한 과정을 통해서 하나의 합의된 안이 도출되거나 권유되었을 경우 사업시행자가 각 단계마다 최종안으로 결정하는 계획결정과정으로 구분함

-협의회는 지역대표, 시행자, 전문가 등 공익과 사익의 대변자로 구성되며 사업

시행자와 주민간의 가교역할을 하면서 중립적이고 객관적인 입장에서 쌍방의 의견을 논의하고 합의를 찾아가는 기능을 수행함

<표 5> PI과정별 참여자

구분 \ 참여자			사업주관자			PI전문가			이해관계자		
			시행자	기술자	기획자	감사자	진행자	자문자	직접이해관계자	간접이해관계자	이용자
PI 실시 과정	계획 결정 과정	최종안 결정주체	◎								
		최종안 지원		◎							
	계획 검토 과정	계획안작성	○	○							
		대체안검토	○	○			○	○	○	○	○
		관계자협의	○	○	○						
		정책적지원						◎			
		기술적지원						◎			
PI관리 과정		관리주체				○	○				
		참여계획수립·지원			◎						
		참여감사				◎					

◎ 단독부담 ○ 공동분담

<표 6> 이해관계자별 관심사항(도로 관리자 측)

참가주체		제공 정보	비고
도로관리자	국가 및 지자체	• 국토이용 측면에서 사업의 필요성 • 간선교통체계 구축을 위한 사업의 필요성 • Civil Minimum확보 • 도시계획과의 관련성 • 환경대책 • 지역교통 환경의 개선(편의성, 안전성 등)	사업의 원활한 추진에 필요한 대주민 설명자료
	민자 사업자	• 사업의 규모 • 요금체계 • 구조특성	

<표 7> 이해관계자별 관심사항(주민 및 도로 이용자 측)

대상	주체별 관심사항		비고
	긍정적인 측면	부정적인 측면	
도로연도 주민	• 이용 편이성 • 토지가치 증대 • 지역개발 촉진	• 환경피해 • 토지수용에 의한 사유재산 침해 • 사업에 대한 불충분한 설명	직접적인 영향
지역주민	• 이용 편이성 • 토지가치 증대 • 지역개발 촉진	• 지역분할 • 환경피해 • 사업에 대한 불충분한 설명	직·간접적인 영향
일반국민	이용 편이성	도로사업의 중복 (사업의 필요성)	일반 납세자로서 관심 표명
시민단체		• 환경피해 • 사업절차의 타당성 결과에 대한 불만(필요성의 객관적 검토 결여, 불충분한 의견수렴 등)	환경보호, 행정감시
노선통과 지자체	• 이용 편이성 • 토지가치 증대 • 지역개발 촉진	• 지역분할 • 환경피해 • 사업에 대한 불충분한 설명 • 사업규모에 대한 불만	지역주민의 의견

다. PI 적용 대상도로의 선정

○ 대상도로의 선정 기준

-타당성조사가 요구되는 고규격의 간선도로사업

-환경상의 피해가 우려되거나 집단취락지역 통과로 갈등이 예견되는 사업

-기타 대상사업 특성상 PI적용이 필요하다고 사업시행자가 인정한 사업

-다수의 주민 요구가 있을 경우

-갈등영향분석 결과, PI시행이 타당하다고 판단되는 경우

2.4 PI의 추진절차

□ PI 절차수립의 필요성

도로사업의 각 단계별 결정과정에 국민을 참여케 하고, 가능한 많은 국민의 의견을 반영하여 도로사업과정에 대한 투명성, 공정성 그리고 객관성을 확보하도록 함으로서 도로사업을 보다 원활하고 효과적으로 수행하기위해 이에 부합 되는 PI 추진절차를 수립함

□ 도로사업 진행과정에 따른 PI 구분

○ 도로사업의 절차란 어느 한 단계는 다음단계의 기초가 되는 각 단계 상호간 일관성을 확보해야 하므로 절차의 투명성이 제고되기 위해서는 도로형태가 결정되는 최초의 노선선정단계에서부터 PI가 시행되어야 함

○ 타당성조사부터 시행하는 사업에서는 대부분 대규모이거나 중요노선으로 타당성조사에서 노선의 필요성 검증을 중심으로 한 기본PI를 하고, 기본설계에서 최적선형을 결정하는 상세PI를 시행하고, 그 후에는 사안에 따라 보완 PI를 시행함

○ 기본설계(타당성/기본)부터 시행하는 사업에서는 전반부에서는 사업의 필요성에 대한 검증을 하고, 후반부에서는 노선의 선형, 출입시설 구조물형식과 같은 노선의 골격결정을 유도하는 상세 PI를 시행하고, 그 후에는 사안에 따라 보완 PI를 시행함

○ 실시설계(기본/실시)부터 시행하는 사업에서는 대부분 소규모이며 공사를 전제로 한다고 보이기 때문에 최적노선을 포함한 노선의 골격결정을 유도하는 상세 PI를 시행하고, 그 후에는 사안에 따라 보완 PI를 시행함

< 표 8 > 도로사업진행과정과 PI 구분

구 분	구상 및 계획	계획 및 설계 (타당성/기본)	설계 (기본/실시)	공사
타당성조사 시행	기본PI	상세PI	보완PI	보완PI
기본설계(타당성/기본) 시행	-	상세PI	보완PI	보완PI
실시설계(기본/실시) 시행	-	-	상세PI	보완PI

□ PI의 구분과 세부내용

○기본 PI : 구상안에 대해 경제·환경·정책적 측면에서 노선의 필요성 합의까지 실시

○상세 PI : 노선의 필요성여부를 포함한 최적 선형에 대한 노선의 결정까지 실시

○보완 PI : 주민과의 이해조정이 필요한 상세부분 공사의 완료시까지를 포함

-타당성/기본설계에서는 기본 PI와 상세 PI를 통합하여 시행하기도 하고, 기본설계나 실시설계 시 상세 PI내에서도 내용상 전반부는 노선의 필요성 확보를 위한 기본 PI의 성격을 갖으며, 후반부에서는 노선결정에 관한 내용을 포함할 수도 있음

-보완PI는 국지적인 사업시행자와 이해당사자간의 직접적인 조정과 협상을 통해 해소될 수 있는 사적인 과정으로 볼 수 있으므로, 특별히 공공에 큰 위해가 되지 않는 경우 외에는 생략할 수 있음

-기본 PI는 지역간 이해가 상반되는 대규모 사업이거나, 특별히 공익적 관점에서 사업필요성에 대한 검증이 요구되는 사업이외는 생략하고 상세 PI에 포함하여 시행함

< 표 9 > PI 구분과 내용

구분	기본 PI	상세 PI	보완 PI
목적	노선의 필요성 결정유도	최적노선의 결정유도	국지적 선형의 결정유도
절차단계	타당성조사	기본/실시설계	실시설계
기간	노선의 필요성 합의까지 (타당성조사 과업기간내)	도로노선의 결정까지 (설계과업기간내)	도로구역의 결정까지 (설계과업기간내)
대상	환경, 사회적 갈등노선	지역적 이해갈등노선	세부적 이해조정노선
지리적 범위	사업지 및 사업주변지	사업지	특정지점
주요내용	노선의 경제성, 정책성, 지역연계성 검토	노선대, 출입시설, 구조물 위치 형식결정	상세선형 및 기하구조결정
관련대상자	지역관계자, 도로이용자, 지역NGO, 직·간접이해집단	도로이용자, 지역NGO, 직·간접이해관계자	직접이해관계자
조직	관계자 및 대표자회의	관련대상자간 협의회 상설구성	직접이해관계자간 임시구성
도면	1/50,000-1/25,000	1/5,000-1/1,000	상세도
비고	특정사업이외는 통합하여 시행함		생략가능함

□ 도로사업단계별 추진절차

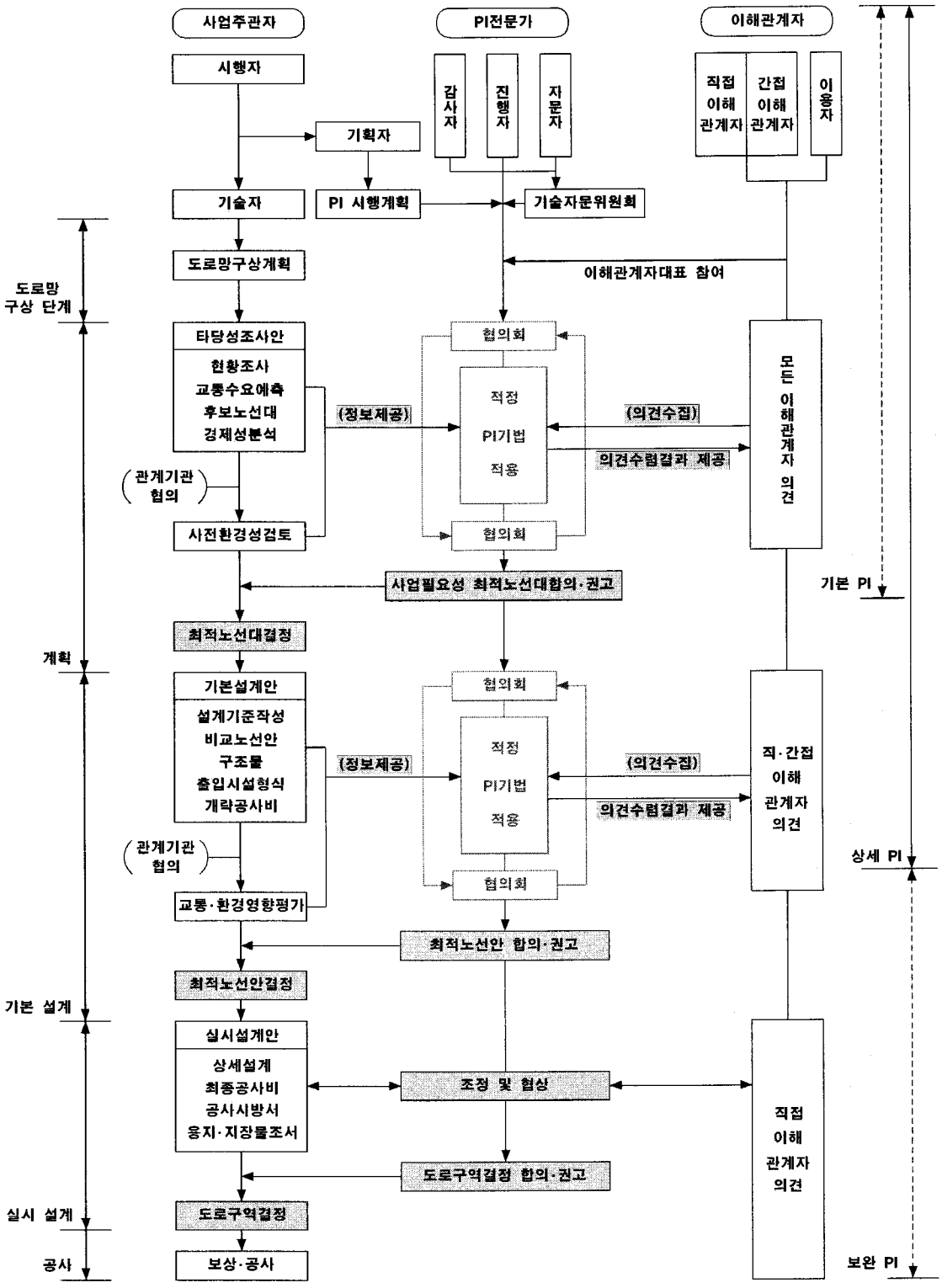
○도로사업의 각 단계마다 계획검토 과정과 PI 과정 그리고 계획결정 과정이 상호 연계되면서 추진됨

○타당성조사단계에서는 공익적 관점에서 해당사업의 필요성을 검토하며, 또한 사업시행자의 제시안과 계획철회를 포함한 대안으로부터 최적 후보노선대를 선정하는 단계임

○기본설계단계에서는 최적 후보노선대를 바탕으로 공공의 이익과 주민의 권리를 조정하여 사업실시의 전제가 되는 최적선형을 가진 노선을 결정하는 단계임

○실시설계에서는 결정된 최적선형에 대한 공사실행을 전제로 하여 국부적인 세부구간이나 상세 구조물을 특정이해관계자와의 조정 및 협상을 통해 결정하는 단계임

○상기 일련의 단계적 절차에서 상위 단계가 추진되지 않았을 경우, 다음 단계에서 상위 단계의 과정을 포함하여 수행함. 가령 타당성조사 단계를 거치지 않고 기본설계를 할 경우, 기본설계의 전반부는 타당성단계의 과정상 PI를 수행하고 후반부는 본래의 기본설계 과정PI를 수행하는등 탄력적으로 실시함



< 그림 1 > 도로사업에서의 PI 추진 체계

□ 기본 및 상세PI 단계에서의 PI 시행절차

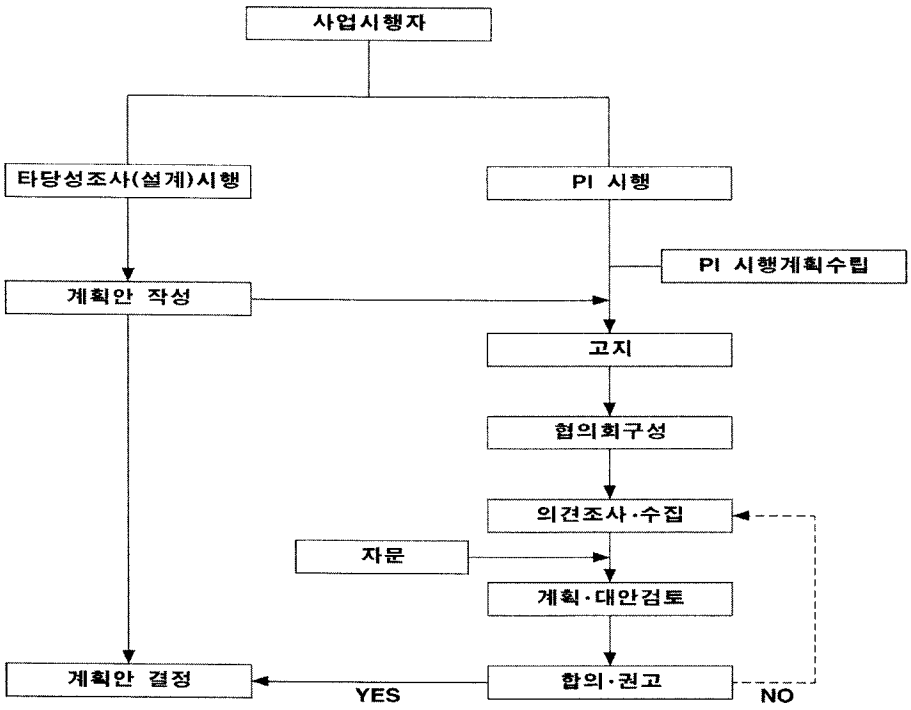
o 기본 및 상세PI단계는 도로사업의 타당성 및 기본설계단계에 해당되며 PI시행을 위한 절차는 다음과 같음

①고지 : 사업시행자가 주민 등에게 검토된 계획안을 제시하고 공포함

②협의회 구성 : 계획안과 주민의견에 대해 객관적이고 공정하며, 보다 심도 있는 검토를 진행할 협의회를 구성함

③주민의견조사 및 수집 : 설명회, 간담회 그리고 홍보자료, 오픈하우스 등을 통한 주민의 의견을 파악하고 수집함

④계획안 및 대안 검토 : 계획안과 주민의견에 대한 분석을 통해 적절한 대안의 제시와 합의가능성을 검토함 도로사업이 추구하는 목적과 지역현황 그리고 주민들에게 제공할 정보와 수집할 정보의 내용을 구분하여 파악해야 하며 또한 정보제공과 수집할 주 대상자를 선정하고 이를 효과적으로 수행할 수 있는 기법을 결정함



< 그림 2 > 도로계획안 결정과 PI시행절차

⑤합의 및 권고안 도출 : 계획안 및 대안 검토를 통해 합의 및 권고된 대안을 사업시행자에게 결정토록 함

< 표 10 > 계획 및 대안 검토와 PI기법 적용

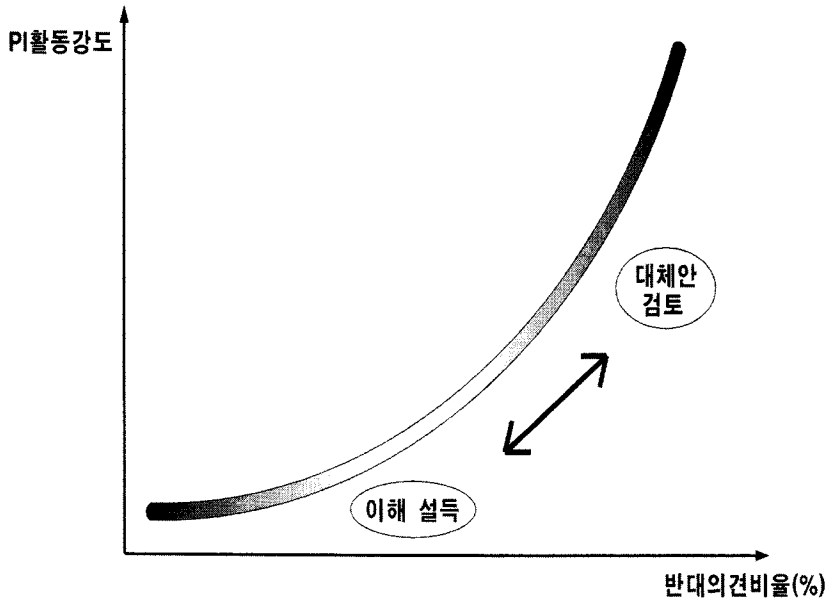
검토 과정			PI활동				
			목적	제공할 정보	수집할 정보	주대상자	주요기법
타당성 및 기본 설계 (기본 및 상세PI)	기본안 준비 및 발의		계획수립 대상 지역이나 대상 범위에 대한 사전정보 파악 계획안 제시	국민참여를 전제로 한 계획수립을 개시한다는 공고 기본안 검토내용 참여진행 절차와 일정계획안	-사업배경에 관한 정보사업에 따른 영향 -이해 관계자의 관심 및 소재 -진행절차에 대한 요망 사항	지역핵심 인물그룹, 지역주민, 일반주민	매스미디어 홍보자료 주민설명회, 설문조사
	대안 검토 및 평가	목표 설정	지역과제의 발굴 및 정책목표, 계획에 대한 요구사항을 파악	지역의 현황, 문제점, 과제 과제해결을 위한 정책목표	-계획에 대한 요망 사항 -계획에 상정되지 않은 과제추가 목표	지자체, 지역대표 지역주민 일반국민	공청회, 주민설명회 홈페이지 설문조사 오픈하우스
		평가 항목 설정	정책목표달성을 위한 대안 설정 평가의 관점 및 평가기준 파악	정책목표달성을 위한 대안 대안의 비교평가를 위한 항목 및 기준	-대안에 반영해야 하는 다양한 가치관과 요망사항 -대안에 관해 누락된 정보항목의 중요성에 관한 의견		
		대안 평가	대체안 비교평가의 관점과 기법 확인	대체안의 비교평가 결과	-대체안 검토 결과에 대한 의견 -비교평가 방법에 대한 요망사항		
	최적안 합의		최적안 검토결과 및 합의근거의 공유	최적안의 내용 결정경위와 이유	최적안에 대한 소견 결정경위에 관한 소견	지역주민 일반국민	주민설명회 홈페이지 매스미디어
실시 설계 (보완 PI)	최적설계안 결정		상세선형 및 기하구조결정	실시설계안(구조물 및 출입시설등)	주민사유재산권저촉여부, 환경영향등	지역주민	주민설명회

□ 주민의견 성향과 PI활동 강도

-계획안에 대해 지역주민의 반대 없이 대다수 동의하는 경우는 PI활동이 단순하기 때문에 당초안이 거의 유지되면서 짧은 기간에 종료될 수 있을 것임

-계획안이 주민의견과 대치되고, 주민들간에도 이해관계가 복잡하게 얽혀있을 경우 상당한 기간이 소요될 뿐만 아니라 계획안의 수정과 다양한 대체안의 제시로 인해 당초와는 다른 새로운 대안으로 합의가 될 가능성이 높은 것으로 판단됨

-주민들의 의견성향에 따라 PI강도와 소요기간은 다음 그림과 같이 다소의 이해 및 설득 차원에서 마무리될 수도 있고, 당초안과 전혀 다른 대안으로 채택되는 결론에 이를 수도 있음



< 그림 3 > 주민의견성향과 PI활동강도

ㅇ최적안 합의도출을 위한 PI 활동

-주민의 의견수렴이 미약할수록 보다 적극적인 대체안 탐색과 합의안 도출을 위한 협의회의 활동빈도와 회의횟수가 증가될 것이며 아울러 주민의견수집과 외부전문가의 도움등의 피드백과정이 반복될 것임

2.5 PI의 시행계획

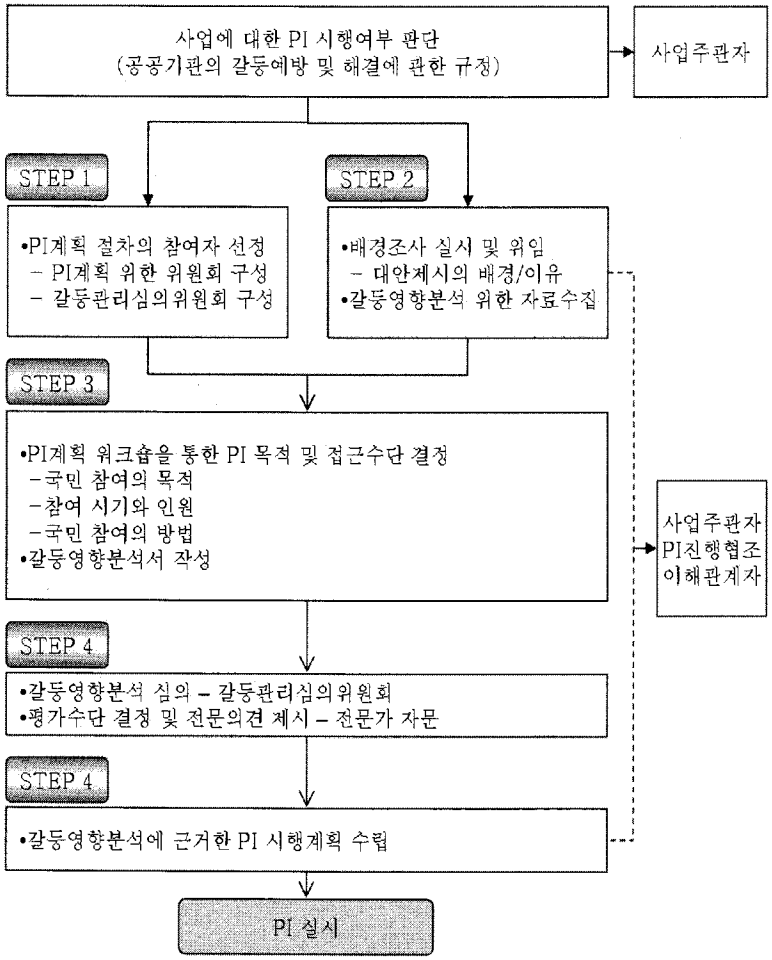
□ 목 적

-도로사업 단계별로 PI를 효과적으로 실시하기 위한 PI계획 수립

-갈등영향분석을 포함한 PI시행계획 수립의 주요항목은 다음과 같음

○PI의 종합적인 목표	○PI 수행에 필요한 자원 및 전략계획
○PI 수행에 필요한 항목을 포함한 계획	○갈등영향분석 실시
○PI 평가수단 및 방법 계획	

□ 구성요소 및 시행 절차



< 그림 4 > PI계획의 시행 절차

□ PI 시행계획의 세부절차

○1단계 : PI 계획 수립의 참여자 선정

< 표 11 > 이해관계자의 구분

구 분	정 의
직접 이해관계자 (실제적 이해관계자)	○사업결정권자 ○결정에 의해 영향을 받거나 사업시행을 기대하는 자 ○PI 프로그램에 참여하거나 협조 가능한 자
간접 이해관계자 (표면적 이해관계자)	○비정부조직 및 단체 대표(시민단체, 노동조합 등) ○시민단체 대표 ○지방의원(여러 이해관계자의 대변인) ○정부대리인/ 지방의회

< 표 12 > PI시행계획을 수립하기 위한 조직구성(안)

구 분	내 용
구성원 수	○사업의 중요도/크기 의존 -비교적 작은 효과의 사업에서는 3~4명 정도 필요 (PI전문가, 직접이해관계자, 중요 간접이해관계자 1,2인) -영향력 큰 사업에서는 10명 정도가 적당
구성원 선발	○직접 이해관계자의 선정 -선별하기 용이함(사업 결정과 시행에 중요한 영향력을 지닌 자) ○간접 이해관계자의 선정 -이해관계자의 배경조사 -시민단체, 환경단체 내 인원정보 -협조 가능하거나, 지역의회로부터 지지 가능한 자 -지역신문과 공동체내 지식층 그룹
고려사항	○외부 참여자의 참가에 대한 보상 ○개최시간 참가경비등
위원회	○의회개최 기간에 대한 초안 구상 및 개최회의 구성 ○의회기간에 대한 동의 요청 ○PI계획 시행 개요 및 PI계획 워크숍 개최 여부 판단 ○토론, PI시행I계획 위원회의 개최

-참고로 갈등관리심의위원회의 구성은 다음과 같음

< 표 13 > 갈등관리 심의위원회의 주요 내용

구 분	내 용
구 성	○11인 이내, 민간위원이 과반이상, 위원장은 민간위원 중에서 호선, 위원 임기 2년, 과반수 출석 과반수 찬성으로 의결
기 능	종합시책 수립 추진사항, 법령정비, 다양한 분쟁해결수단 발굴, 교육훈련 실시 사항, 갈등영향분석서 사항, 민간활동 지원 사항 등

○2단계 : 사전조사 착수

무엇+왜+누가+언제= 어떻게

-사업에 관한 의사결정, 조직구성, 사회·행정적 배경에 대한 정보수집 목적이 있음

-PI시행계획의 과정 중 1단계와 동시에 수행되거나 우선적으로 실시

-다음은 배경조사의 검토항목에 대한 세부내용을 구분하였음

< 표 14 > 사전조사 항목의 세부 내용

구 분	내 용
사업시행에 대한 의사 결정 배경	○사업 결정의 절차 ○사업 결정에 대한 배후정보의 수집 ○사업 결정에 영향을 주는 잠재적인 내·외부요인 파악
PI 실시를 위한 운영체계	○PI에 필요한 자원 파악(비용, 전문성, 인원, 시간 등) ○PI기법(비용, 특성등) ○이해관계자와 조직구성원간의 과거 이해관계 파악 ○PI활동 승인 및 완료에 영향을 주는 단체에서 사용된 절차 파악 및 승인 소요시간 파악
이해관계자의 사회·행정적 배경	○특정개인, 단체, 사업자의 대안에 의한 영향정도 파악 ○대안에 관심을 가지는 인원 파악 ○이해관계자의 통계적 특성 분석 ○PI에 참여 곤란한 이해관계자 집단 파악(비주류,외국인,약자집단) ○이해관계자가 속한 집단, 네트워크 및 단체 파악 ○이해관계자간의 모임 횟수, 회의 일정, 구성원간 통신방법 파악 ○이해관계자와 접촉수단 선정 ○영향을 받는 이해관계자의 지리적 범위 설정 ○PI경험 유무와 경험이 있다면 긍정적인가, 부정적인가 여부 파악

○3단계 : PI의 목적과 수단 결정

무엇+왜+누가+언제= 어떻게

< 표 15 > 목적과 접근에 대한 결정

구 분	항 목	예 시
왜 +	PI의 총체적인 목표과 목적	협력관계의 향상 목적 지역상황과 필요에 반영하는 사업설계 목적
누가 +	참여인원의 선정	지역 단체 또는 관심단체
	주민참여 및 모집방법	대표모임 또는 국민 표본조사를 통한 접촉
언제	문제점 선별시점 및 사업의 완수 위한 단계적 접근방법	착수시점에서 문제/이슈에 대한 선별 목적 프로젝트 완수를 위한 접근방법과 실행지표의 결정 목적
=어떻게	다양한 PI기법과 기술	공공회의, 토론문서, 비져닝 행사 등

-광범위한 목표를 보다 특정한 그리고 실질적인 목적으로 바꾸는 것은 중요

공공의견 및 정보 수집은 토지이용에 대한 더 나은 결정에 사용
좀 더 특정한 목표로 변경
공공의견 및 정보 수집은 토지 개발 선택사항을 평가하기 위해 사용
보다 더 특정한 목적
지역의 5km 이내에 거주자는 토지개발 선택사항에 대한 기준에 대해 우선순위 선정

< 그림 5 > 목표를 구체적인 목적으로 세분화

○4단계 : PI평가 수단 결정

-평가는 PI시행계획에 필수적인 요소임

-총체적인 평가는 두 가지 핵심질문으로 대변됨

○PI의 성공 여부 ○PI의 목표와 달성도

-PI는 3가지 측면으로 평가될 수 있음

○PI 목표 성취의 범위 ○PI 시행원칙의 준수 여부 ○PI 시행에 대한 평가 여부

-목표성취에 대한 평가기준은 3단계에서 시행된 세부 접근방법에 대한 결정으로 선별

< 표 16 > PI 목표 성취에 부합된 평가 기준예시

목 표	대상집단	모집방법	평가 기준
이용자 모두 상위 3가지 문제점 선별	모든 이용자	이용자 메일링	모든 이용자에게 문제점 선별의 기회 부여 이용자 25%이상 응답 필요
영향권내 단체의 구성원이 선택사항 고려	영향권내 단체의 대표	대상집단의 대표선출 위해 초청	모든 영향권내 단체와 대표(적어도 10개의 영향권 그룹 참여)에게 초청장/초청전화
영향권내 개인의 선호 선별사항 지정	교외전역 거주자, 특히 개발지역내 반경1km내 거주자	지역신문 광고 반경1km내 거주자 우편발송	신문/우편광고 발송 (50명 이상:참여 개발지역 반경1km내 절반 참여, 참여자의 성별/나이 고르게 분포)

< 표 17 > PI시행 원칙에 관련한 평가기준예시

기 준	상세 내용
참여자에 대한 예의	○참여자 의견 청취 여부 ○참여자 의견이 정확히 작성되었는지의 여부 ○참여자 질문과 관심에 대해 정중하게 반응하였는지의 여부 ○참여자가 기여할 만한 충분한 시간이 있었는지의 여부 ○참여자가 PI활동에 대해 편안하고 유쾌하였는지의 여부
PI활동의 접근성	○PI활동에 대한 참여자들의 시간 및 장소의 적절성 여부
참여자에게 제공된 정보와 공급의 질	○참여자에 대한 정보의 정확성, 이해의 용이성 여부 ○참여자에게 적정한 정보였는지의 여부 ○참여자에게 적절한 방법으로 정보가 제공되었는지의 여부 ○제공 정보의 사업에 대한 유익성 여부
투명성	○의사결정 과정에서 PI결과에 대한 이용방법을 참여자에게 전달 여부 ○참여자에게 PI수행 목표를 명백히 하였는지의 여부

< 표 18 > PI 진행에 대한 평가기준

구 분	상세 내용
PI계획수립	현실적인 목표설정 여부 PI기간에 대한 대안결정 과정에서 적정성 여부 이해관계자 및 관련단체의 선정의 적정성 여부 시행계획의 실현가능성 여부 PI계획의 유동성 및 융통성 여부
PI계획의 시행	시행계획의 진행 여부 또는 몇몇 방법에서 지연 발생 여부 계획의 수행중 장점과 단점
PI운영체계	현실적인 예산 책정의 여부 준비, 진행 그리고 PI시행 결과를 분석 시간의 적정성 여부 PI실시 중 PI기법의 미진한 부분 발견 여부 PI실시 중 적정한 방법이 새로이 도출되었는지의 여부 전문가 및 직원교육의 필요성 여부 전문가의 기대에 부응하였는지의 여부

○5단계 : PI시행계획 수립(갈등영향분석 완료)

-1~4단계에서 수렴된 결과를 토대로 PI의 목표, 활동범위, 평가수단, 자원등으로 계획을 수립함

< 표 19 > PI 시행계획의 예시

1장 소개
○사업의 배경에 대한 개요
-결정사항을 포함한 사업에 대한 묘사, 조직구성 배경과 사업의 진행상황
-사회·행정적인 배경 묘사(단체의 배경, 개요)
-PI에 대한 문제, 기회, 도전에 대한 분석
-기 구축된 모든 가설
이 들은 2단계의 정보와 3단계의 토론에 의해 추가된 정보 활용한 것임

2장 PI목표
○PI의 목표
○PI의 세부 목적
○PI의 시행 원칙

3장 PI 활동내용
○의사결정에서 각 단계의 특정 목표로 다음을 포함
-각각의 세부목적에 대한 대상 집단
-대상 집단을 선별하기 위한 전략
-대상 집단에게 제공될 정보, 그리고 어떻게, 언제 제공될 것인가
-수집될 정보, 그리고 어떻게, 언제 수집될 것인가
-PI활동 시행 계획
-대상 집단으로부터 받은 정보가 어떻게 누구에 의해 사용될 것인지
-PI활동 결과와 결정 결과는 어떻게 운반될 것인지, 누가 PI활동에 참여할 것이고, 보통 대상 청중은 누구인지

4장 PI 평가
○PI에 대한 세부적인 평가 방법

5장 운영 계획
○PI의 시행은 다음을 포함
-시행계획과 대상 선정
-스케줄과 마감시한
-필요자원, 그리고 예산 출처

제3장 도로사업 PI 기법

목 차

3.1 PI 기법의 적용

3.1 PI 기법의 분류

3.2 상세 PI 기법

3.1 PI기법의 적용

□ 개요

○정보제공 기법 및 수집 기법을 사업특성에 따라 선정·실시할 수 있도록 특성을 설명하여 도로관리자가 정확히 정보를 전달하고, 국민으로부터 충분한 정보를 수집하여 효율적이고 원활한 PI를 진행할 수 있도록 정리하였음

□ PI기법의 선정 방침

○각 안에 대해 제시한 배경 및 이유, 내용, 장단점 등 주민 등이 비교 검토, 판단할 수 있는 충분한 정보를 공개 또는 제공할 수 있는 기법

○복수의 대안에 관한 주민의 의견 및 제안을 파악할 수 있는 각종 기법(인터넷, 설명회, 공청회, 의견서의 접수 등)

○주민의 의견을 파악하는 데 충분한 시간과 공간을 확보할 수 있는 기법

○지역의 특성과 주민의 성향 등을 고려하여 참여를 유도할 수 있는 기법

○사업의 규모와 PI실시 목적에 적합한 기법

□ PI기법의 시행 방침

○PI 절차의 내용, 일정, 실시목적 등에 따라 필요한 기법을 조속히 선정, 공표하여 실시에 차질이 없도록 장소, 일정, 각종 집기, 준비인원, 홍보 등 철저한 사전준비

○PI 전담직원의 배치, 충분한 자료, 주민의 이해를 높이기 위한 자세한 설명 등 체계적인 진행

○PI 진행과정, 참여주민의 확인, 주민의 반응 등 실시결과에 대한 정리 등 철저한 백업 체제

3.2 PI 기법의 분류

□ 도로사업 단계별 PI기법

○ 도로사업 단계별 PI실시 목적별로 PI기법을 구분하였음

-주민에 정보를 제공하는 기법

-회의 참여기법

-참여자로부터의 피드백 과정 기법

-참여를 유도하기 위한 기법

○ PI기법에 대해 보다 쉽게 접근하기 위해 편의상 기법을 구분하였으나, 각각의 기법은 여러 목적으로 활용될 수 있음

○ 아래의 PI기법에 대한 단계별 적용은 외국의 PI 실시사례를 검토한 결과, 효과가 우수했던 몇몇 기법을 선별하여 국내에 적용하기 쉽게 선별한 것임

○ 그러나, 이 적용방안은 보편적인 방향을 제시하는 것으로서, 갈등의 다양한 형태를 감안하여 실제 적용 시 상황에 따라 다양한 기법을 탄력적으로 적용하는 것이 바람직함

□ 구상 및 계획 단계 과정의 PI 기법

구상/계획 단계목표	PI 기법 적용			
	정보제공	회의 참여	피드백	참여유도
가치,목적, 목표의 진전	테스크포스 홍보자료/브리핑 핵심인물인터뷰 매스미디어	워크샵	설문조사	이벤트
대안 선정	테스크포스 홍보자료/브리핑 핵심인물인터뷰 매스미디어	워크샵 공청회 오픈하우스	설문조사	이벤트 홈페이지
계획 완성	테스크포스 홍보자료/브리핑 핵심인물인터뷰 매스미디어	워크샵	설문조사	이벤트 홈페이지
피드백 및 수정	테스크포스 홍보자료/브리핑 핵심인물인터뷰 매스미디어	워크샵	설문조사	이벤트
전체 절차	테스크포스 홍보자료/브리핑 핵심인물인터뷰 매스미디어	워크샵	설문조사	이벤트

□ 설계 및 시공단계 과정의 PI 기법

설계/시공 단계목표	PI 기법 적용			
	정보제공	회의참여	피드백	참여유도
검토	홍보자료 핵심인물인터뷰	공청회 오픈하우스	-	이벤트 홈페이지
기본설계	홍보자료/브리핑 미디어전략	오픈하우스	-	이벤트 홈페이지
실시설계	홍보자료/브리핑 미디어전략	-	-	홈페이지
건설 및 운영	홍보자료/브리핑 매스미디어	-	-	-
전체 절차	매스미디어 정보안내센터	워크샵	설문조사	이벤트 홈페이지

○ PI기법 적용 시, 실시사업에 따라 소요자원이 한계가 있기 때문에 자원의 규모별로 효율적인 기법의 적용이 필요함

○ 따라서 시간, 물적, 인적 자원 세가지 형태의 자원별로 자원소요 정도를 다, 중, 소로 구분하여 PI기법을 나열하였음

□ 자원소요 정도 고려한 PI기법

자원구분	자원 소요규모별 PI기법		
	다	중	소
시간자원	협상/중재	태스크포스 정보안내센터 설문조사	홍보자료/핵심인물인터뷰 브리핑/공청회/오픈하우스 워크샵/홈페이지/이벤트
물적자원	시민자문위원회 협상/중재	설문조사	홍보자료/공청회 오픈하우스/워크샵 홈페이지/이벤트
인적자원	시민자문위원회 핵심인물 인터뷰 브리핑 설문조사	테스크포스 매스미디어 정보안내센터 오픈하우스/워크샵 전문가토론회/이벤트	홍보자료/공청회/이벤트

3.3 상세 PI 기법

핵심인물 인터뷰	
개 요	○계획을 검토하기 전에 지역의 관련있는 핵심인물과 면담이나 전화 등을 통한 인터뷰를 통해 현지상황, 주민의 동향 등을 정확히 파악
목 적	○계획 검토에 유익한 지식이나 지혜를 갖고 있는 지역의 유지로부터 지역 고유의 문제, 현안, 의도, 우선사항, 과거의 경위, 그 밖의 유지, 검토 진행방법 등에 관해서 유의할 점을 얻기 위한 행위 ○사전에 지역유지를 통해 계획의 개요를 지역에 전달할 수 있어 주민들과의 양화한 관계를 구축할 수 있는 효과도 기대할 수 있음
기법의 특징	○설명회 등 공개된 장소에서는 토론이 어려운 내용도 포함해서 구체적인 정보를 사전에 수렴할 수 있지만, 인터뷰한 핵심인물의 의견이 반드시 지역전체의 의견을 대표한다고는 볼 수 없기 때문에 주의하여함
실시 시점	○계획 수립 검토를 하기 전이나 계획에 중대한 단계(의사결정단계 등)마다 실시
실시 대상	○지역주민 대표, 단체대표, 지자체 의원, 지지체장, 지역관련업계 대표 등
제공정보	○인터뷰의 취지, 진행방법, 주제에 관한 자료(문서, 사진, 도면 등) ○계획의 개요 및 수립절차 등
파악정보	○과거의 경위, 지역의 현안 및 관심, 우선사항 및 순서, 계획수립 절차에 대한 조언, 그 밖에 인터뷰해야 할 인물에 관한 정보
준비 시 주의사항	○대상인물에 대한 정보를 사전에 입수해 인터뷰 장소, 시간 등에 대하여 배려하여야함
운영 시 주의사항	○인터뷰에서는 계획검토 절차 및 주민의 역할, 그리고 인터뷰의 목적 및 방법, 결과의 반영 등에 대해 미리 확인하는 것이 필요함

설문조사	
개 요	○시민 등 중에서 대상자를 추출하여 대면이나 서면, 혹은 인터넷을 통한 청문 조사를 실시하여 주민의 의견을 파악
목 적	○광범위하게 주민을 대상으로 의견 및 경향을 효율적으로 파악
기법의 특징	○샘플조사의 결과는 전체의견에 대한 경향이므로 그 결과를 시민 등과의 대화성과로 취급하거나 주민전체의 의견으로 해석하기에는 문제가 있음 ○또한 무작위로 추출된 샘플조사의 결과는 이 조사의 한계점(샘플 수의 적정성, 조사범위, 설문내용의 자의성 등)에 따라 추후 문제시되기 쉽기 때문에 안이하게 숫자의 비교를 통해 결론을 내는 것은 피하는 것이 바람직함 ○조사방법은 조사비용, 결과의 정리방법 등을 고려하여 선정함
실시 시점	○현황 문제점, 계획에 대한을 파악해야할 시점에 실시하는 것이 효율적임 ○또한 여러 대안에 관해서 설문조사를 행할 경우에는 간단하게 대안에 대한 인기투표를 실시하는 것이 아니고, 계획에서 중요시할 내용이나 무엇을 우선해야 할지에 관해서 묻는 내용이 필요함
실시 대상	○대상과 그에 관한 실시목적에 따라 광역 혹은 지역주민을 대상으로 실시
제공정보	○감각적으로 응답을 하지 않도록 계획에 관련된 내용이 충분히 설명된 자료를 충분히 제공하여 회답하는 주민이 이해를 한 후에 설문에 대답할 수 있도록 함
파악정보	○계획에 대한 요망사항 및 대안의 구조나 형식 등 물리적인 사항에 대한 장·단점이 아니고, 어떤 문제가 있고 혹은 어떤 과제가 남을 것인가 등 주민들의 생각을 파악하는 것이 중요함
준비 시 주의사항	○설문내용을 자의적으로 작성하면 오해를 불러일으키기 때문에 결과에 대한 신뢰성 확보나 추후 생길 수 있는 제3자나 전문가의 의견을 충분히 수렴하는 것이 필요
운영 시 주의사항	-

공론조사	
개 요	○결합통계적 확률표집을 통해 다양한 계층의 국민들을 대표할 수 있는 시민들을 선발하여, 이들에게 선정된 이슈에 대한 정보를 충분히 제공하여 심사숙고하게 한 후, 시민들의 의견을 조사하는 기법
목 적	○중앙 및 지방의 각급 정부에서 다양한 정책이슈에 대해 전문 여론조사기관을 통해 시민들을 무작위로 표본을 추출하여 의견을 조사하고 분석을 담당
기법의 특징	○일반시민의 역할 중시 (다른 이해관계자대표와 대등한 역할) ○합의의 어려움, 비용효율성 낮음 ○전국,지역적 범위 모두 적용가능 ○가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능 ○미래예측 어려운 복잡한 문제로서 다양한 유형의 선택가능한 대안이 존재
실시 시점	○보통 2~3개월이 소요 - 1차 의견조사에서는 약 1~2천명의 무작위로 추출된 표본을 대상으로 사전정보 제공이나 토론 없이 일반적인 여론조사와 같이 의견조사를 실시 - 이들 중에서 나이, 성별, 지역 등을 대표할 수 있도록 비례할당추출방법을 통해 약 2~300여명의 대표성 있는 최종 참가자를 선정
실시 대상	○이해관계자 대표(공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의 대표)
제공정보	○선정된 최종참가자들은 해당 이슈에 대한 찬반 주장 등 다양한 정보를 제공하여 참가자들이 해당 이슈를 충분히 이해 숙지할 수 있도록 하고, 전문가들과 질의응답과 토론을 실시
파악정보	○공론조사의 의의는 일반 시민의 의견이나 선호가 충분한 정보의 제공과 토론을 통해 변화될 수 있으며, 이러한 공론화 과정을 거치면 일반 시민들이 더욱 합리적인 의사결정 및 선택을 할 수 있음 ○정부는 사전에 철저한 의견조사 과정을 통해 정책을 홍보하여 정책의 의도와 목적에 대한 이해를 높임에 따라, 시민들의 정책수용성을 제고하게 되어 갈등의 가능성을 낮출 수 있음 ○일반적인 여론조사와는 달리 심도 있는 의견을 수렴 가능
준비 시 주의사항	○특별한 이해관계가 있는 이슈에 적용이 어려움
운영 시 주의사항	-

설명회	
개요	○계획검토에 필요한 정보를 설명하는 집회로 공식적인 절차로 종래부터 많이 이용되고 있음
목적	○주민 등에 대해서 계획에 관련된 정보를 제공 ○또한 공식적으로 정보제공기회 및 의견파악기회를 설정하는 것 자체가 목적이 됨
기법의 특징	○가장 일반적으로 행해지고 있는 대화방식으로 시민에게 직접 설명 가능 ○시간과 장소에 따라 참여자 수 및 발언기회에 제약이 있고, 양측이 의견을 주장하기 때문에 원활한 토론이 되기 힘든 점도 있음 ○또한 공식적인 절차이기 때문에 의견 충돌 등 분규가 일어났을 경우에는 계획의 진행에 지장이 있기 때문에 서로 사전에 충분한 예행연습과 지구별 개최 혹은 공청회와 함께 실시하는 것이 필요함
실시 시점	○계획의 결정 직전에 실시하는 것이 일반적 ○초기단계에는 행정 측의 의사표명을 위하여 준 공식적으로 실시 가능 ○또한 설명회를 전후해서 적극적이고 실질적인 대화를 할 필요가 있음
실시 대상	○주변 지역의 주민
제공정보	○계획에 대한 판단을 할 수 있도록 결정까지의 경위, 계획의 진행방법 및 과제와 목적, 계획수립에 관한 행정 측의 의견 등을 제시함
파악정보	○계획의 내용, 검토 진행방법에 관한 질문이나 의견
준비 시 주의사항	○양 방향 커뮤니케이션을 활성화하기 위해서는 참여자가 긴장되지 않도록 회장의 분위기를 형성하는 등 배려가 필요 ○일반적으로 지역에서 문화활동 등을 하고 있는 장소를 선정하고 행정 측과 주민 측이 대치하지 않도록 좌석을 배치하는 것이 바람직함 ○또한 많은 주민이 참가할 수 있도록 개최 시간이나 안내에 대해서도 충분히 배려해야 함
운영 시 주의사항	○설명회에서 준비자료에 대한 일방향 커뮤니케이션이 되지 않도록 배려 ○목적과 상황에 따라 브레인스토밍 모임(아이디어나 해결책을 찾기 위한 모임)이나 토론 집회(문제해결을 위한 분석과 토론 집회)같은 성격의 양 방향 커뮤니케이션의 기회로 활용하는 것도 효과적임 ○또한 회의의 운영 시에는 퍼실리테이터(Facilitator: 모임을 원활하고 효율적으로 이끌고 모임의 목적을 달성할 수 있도록 주재하는 사람)로 하여금 대립구도를 형성하지 않고 원활하게 회합을 진행할 수 있도록 하는 것도 효과적임

공청회	
개 요	○주민이 계획에 대한 의견을 공식적으로 제출할 수 있는 모임
목 적	○행정측이 주민으로부터의 공식적인 의견청취가 목적임
기법의 특징	○실질적인 의견교환 기능은 기대할 수 없음 ○주민이 공식적으로 의견을 제시할 수 있는 장소이며 발언내용 및 결과는 공식적으로 기록되고 공개됨 ○공청회 개최 전까지 실질적인 대화가 힘들고 의문이 남아있는 경우에는 분규가 일어날 수 있음
실시 시점	○일반적으로 주민이 의견을 제시할 수 있는 마지막 기회이고 계획을 결정하기 직전에 실시 ○또한 사전에 충분히 실질적인 대화를 할 필요가 있음
실시 대상	○주변 지역의 주민
제공정보	○의견청취의 전제가 되는 계획의 개요를 재확인 가능한 수준의 정보
파악정보	○계획에 관한 전반적 의견
준비 시 주의사항	○지역의 관례에 따라 사전에 개최의 안내가 필요 ○일반적으로는 지자체 홍보물에 의해 개최장소나 시간을 안내하고, 공식기록을 남기기 때문에 비디오촬영이나 녹음이 반드시 필요함
운영 시 주의사항	○해당계획에 대해 명확한 의견교환을 통해 대립의 논점을 확실히 파악할 수 있도록 운영의 묘를 살리는 것이 필요 ○의사진행은 행정기관의 대표가 행하며 발언시간의 제한, 기회의 공평성을 유지할 수 있도록 운영하여야 함 ○또한 발언은 공평하게 기록되지 않으면 안 되고 발언 희망자가 많은 경우에는 사전에 의견을 제출토록 하여 비슷한 의견끼리 분류하는 등 대표성을 갖도록 하여 공평하게 진행

오픈하우스	
개 요	○계획의 정보를 제공하는 패널의 전시나 팸플릿 등 자료를 배포하여 계획이나 진행방법에 관한 자료를 제공하는 장소 ○참여자는 담당행정책임자에게 질문하거나, 의견카드나 설문조사 등에 의해 의견 제출
목 적	○참여자가 계획 검토 중에 있는 정보를 얻기 위함이고 행적 측이 사무실 안에서 검토한 내용을 일시적으로 공개한다고 해서 이름이 붙여짐 ○참여주민과 담당직원이 부담 없이 직접 얼굴을 맞대고 대화가 가능하기 때문에 정확한 정보를 전달할 수 있다는 점이 중요함 ○딱딱하고 거북한 회의형식에 부담을 느끼는 주민들의 참가를 촉진시킬 수 있는 점도 장점으로 들 수 있음
기법의 특징	○담당자와 1:1로 대화가 가능하기 때문에 많은 사람 앞에서 발언하기 어려운 사람들의 참가를 유도할 수 있으며 주민은 개인사정에 맞게 참가할 수 있기 때문에 많은 사람의 참가가 가능함 ○참여주민의 질문이나 의견을 별도로 정리하여 보여줌으로써 다른 주민의 의견을 알 수가 있음 ○대립구조가 되기 쉬운 설명회에 비해 담당직원과 부담없는 대화를 통해 주민의 의견을 중요하게 생각하는 자세를 보여줄 수 있다는 점도 특징임
실시 시점	○계획을 검토하는 초기단계부터 실시하는 것이 바람직함 ○정보제공을 필요로 하는 단락에서 실시함
실시 대상	○주변지역의 주민이나 각각의 목적에 따라 개최회장에 들른 주민 대상
제공정보	○계획의 진행, 일정, 참가방법, 사업의 개요, 의제가 되는 사항의 구체적인 내용, 개최까지 계획검토의 경위 등에 관한 정보
파악정보	○지역의 문제 및 현안, 관심, 요망 의제사항, 계획수립 절차의 개념과 진행에 관한 의견, 오픈하우스 개최에 따른 평가
준비 시 주의사항	○참여주민이 각자 형편에 따라서 들를 수 있는 편리함 때문에 계획을 알리고 관심층을 확대하는 기회로 효과적임 ○따라서 도서관, 극장, 회관 등 공공시설, 대형 상업시설, 유원지, 역, 고속도로 휴게소 등 사람이 많이 모이는 곳에서 개최하는 것이 바람직함 ○여러 군데에서 자주 개최하면 많은 비용이 들기 때문에 심포지움같은 이벤트나 설명회 등과 함께 개최하는 것이 효과적임 ○또한 회장은 패널을 설치할 수 있도록 하고 배포하는 자료를 놓을 수 있는 테이블과 의견카드에 기입할 수 있는 책상을 준비함
운영 시 주의사항	○대상 계획에 관한 충분한 지식과 경험이 있는 담당직원을 배치하고 참여주민의 의견이나 질문에 적절히 대응할 수 있고 효과적인 의견교환을 행할 수 있도록 배려하여야 불필요한 오해와 불신감을 초래하지 않음 ○경우에 따라서는 사전에 담당직원에 대한 연수교육을 하여 계획에 관한 정보와 주민과의 대화에 필요한 중점사항에 대해서 공유하는 것이 중요

워크샵	
개 요	○특정과제에 대응할 수 있도록 그 과제에 관심 있는 사람들이 모여 공동작업이나 토론을 하는 것으로 일반적으로 소수(5~10인)의 그룹으로 나누어 작업을 실시함
목 적	○참여주민 간 토론을 통해 다양한 시점을 공유하고, 공동작업을 통해 창조적인 해결방법을 도출하기 위한 것으로 공통주제를 형성하기 위한 관점을 찾는 목적도 있음
기법의 특징	○지역에 한정된 특정과제의 검토에 유효한 방법으로 구체적으로는 과제나 목적을 도출하는 단계, 그리고 대안의 검토단계 등에 효과적이지만 사업 실시단계나 개통 후 관리 중에도 효과적인 기법
실시 시점	○사업의 목적이나 설정 또는 대안의 비교평가가 필요할 때 실시함 ○또한 본 과제나 주의사항 등을 헤아리거나 대책을 검토할 경우에 실시함
실시 대상	○계획의 검토절차에 관심을 갖고 참여의식이 높은 주민 대상
제공정보	○워크숍에서 다루는 과제에 관한 정보, 운영방법이나 규칙(참여주민이 정할 수도 있음)에 관한 정보를 제공함
파악정보	○과제에 대한 의견, 요망, 제안(의견집이나 설계도면) 등을 파악함
준비 시 주의사항	○효율적인 운영이 될 수 없을 정도로 참여주민이 많은 경우에는 선별해야 하는데 이때에는 워크숍의 목적, 취지, 참여자의 속성, 연령, 이해관계, 범위 등을 고려하여 공평하고 공정하게 선정함 ○응모자가 불만이나 불신감을 품지 않도록 선정 방법에 관한 정보도 공개해야 하고, 참여자를 모집할 때에 이러한 선정 방침을 제시하여야 할 필요가 있음 ○또한 워크숍의 목적과 검토과제에 따라 참여자를 지명하는 것도 경우에 따라서는 효과적일 수 있음 ○참여자들이 익숙한 장소를 선정하는 것이 바람직 하지만 모임의 목적에 맞는 장소를 택하는 것이 보다 바람직함(예를 들어 현장견학이 필요하고 견학 후 모임을 개최할 때에는 현장에서 가까운 장소를 택함) ○통상 한 그룹을 토론이 가능한 5~10인 정도로 구성하고 그룹마다 책상과 의자, 칠판(화이트보드) 등 집기와 문구를 준비하는 등 토론과 발표가 가능하도록 회장을 구성
운영 시 주의사항	○참여자 간 의견교환을 통해 다양한 관점을 공유하고 협동하여 창조적인 해결 방법을 이끌어 낼 수 있는 모임의 리더(퍼실리테이터)가 필요하며. 특히 해결이 곤란한 과제인 경우에는 행정 측 담당직원 이외에 중립적인 제3자에게 모임의 진행을 위임하는 것이 필요함 ○참여자의 자발적인 운영을 통해 자유로운 토론이 될 수 있고 새로운 아이디어나 대책을 도출될 수 있기 때문에 미리 작성된 시나리오에 따른 운영이 아니고 참가 주민의 제안하는 의견을 수렴하여 반영하면서 진행하는 여유있는 진행이 되도록 유의함 ○참여자의 자유로운 발상을 보장할 수 있는 환경구축과 계획 내용과 조정을 할 수 있도록 시작할 때 목적, 검토대상, 검토조건 등 필요한 사항을 명확히 한 후 공유해야 할 필요가 있음

브리핑	
개 요	○계획에 이해관계를 갖고 있는 단체나 대표자 등에 대해 계획의 내용과 검토 상황에 관한 최신정보를 제공하여 사실 확인과 공유하고 있는 정보에 관한 조율을 하고 해당 정보에 관한 의견을 교환
목 적	○소문이나 억측과 같은 사실을 왜곡할 수 있는 요인을 차단하기 위해 적절한 시점에 주요 관계자에 정확한 정보를 직접 설명함으로써 계획에 관한 정보를 보완, 수정하는 것을 목적으로 함 ○또한 정보를 제공할 때에는 대상자의 태도나 의견을 수집할 수 있음
기법의 특징	○일반적으로 행하고 있는 비공식적인 개별 설명회라고도 할 수 있지만 의도적으로 필요한 시기, 또는 대상자에게 실시하는 것이 특징임 ○계획의 전 과정 중에서 단계가 완료, 특정 과제에 대한 해결책의 수립, 혹은 긴급한 설명(잘못된 정보의 유출 등)이 필요시 등 적당한 시기에 실시
실시 시점	○계획 검토 절차의 단락에 적절하게 실시한다. 또한 잘못된 정보로 확인된 경우에는 즉시 실시하여 잘못된 정보에 의한 오해와 분쟁을 미연에 방지할 필요가 있음
실시 대상	○주요 이해관계자(Stake holder) 그룹, 언론 등에 대해 실시
제공정보	○계획 검토 절차에 관한 최신의 정확한 정보를 제공
파악정보	○제공된 정보에 관한 자발적인 반응이나 의견을 파악
준비 시 주의사항	○잘못 된 정보가 확대되지 않았는지 항상 지역 내의 소식을 파악하고 있어야 함 ○또한 요청이 있으면 언제든지 실시할 수 있도록 평소에 준비해 두어야 할 필요가 있으며, 요청에 바로 대응하지 못하고 시간을 끌면 주민으로부터 신뢰감을 잃을 수 있음 ○개최 시에는 대상 관계자 그룹이 통상 모이는 장소를 선정하여 형식에 얽매이지 않고 자유로운 분위기에서 실시될 수 있도록 하는 것도 신속한 실시를 위해서는 중요한 사항임
운영 시 주의사항	○계획이나 지역의 사정에 관한 충분한 지식과 정보를 지니고 발표가 능숙한 행정 담당자가 진행하는 것이 중요함 ○행정 측이 아닌 주민대표가 주관해서 운영 가능 ○또한 브리핑은 설명회나 공청회 등을 대체할 수 있는 기법이 아니라는 점을 확실히 이해하여야 함

홈페이지	
개 요	○ 인터넷상에 홈페이지를 개설하여 계획에 관한 정보를 제공하는 기법
목 적	○ 계획에 관한 최신정보를 신속하고 광범위하게 제공하기 위한 것으로 정보의 제공과 동시에 의견 등의 수집도 가능함
기법의 특징	○ 광범위하여 범위를 특정하기 곤란한 참여자에게 정보를 효과적으로 제공할 수 있는 기법으로 비용이 저렴하며 갱신이 가능한 정보를 신속히 제공하여 정확도가 높고 많은 분량의 정보를 시각적으로 표현가능함 ○ 또한 회신용 메일주소를 밝혀두면 양 방향 커뮤니케이션 시스템을 간단하게 설치할 수 있음 ○ 그렇지만 많은 경우 이용자의 비용부담과 함께 PC에 인터넷 단말기를 설치하여야 하므로 정보에 관한 격차라는 문제점도 발생함
실시 시점	○ 계획의 발의(공시)와 동시에 설치하는 것이 바람직함 ○ 설치 후에는 성실하고 자세하게 정보를 갱신하여 적시에 정보를 제공하는 것이 중요함
실시 대상	○ 계획에 관련된 모든 사람들을 대상으로 함 ○ 특히 최근에는 인터넷 환경의 정비가 충실해져 거리감 없이 멀리 거주하고 있는 주민도 쉽게 정보의 입수가 가능해져서 광역을 대상으로 한 정보제공 기법으로는 반드시 필요한 기법이 되고 있음
제공정보	○ 계획에 관한 정보를 적시에 파악할 수 있고, 지면으로는 제공이 곤란한 대량의 데이터 등도 데이터 검색기능을 활용함으로써 간편하게 정보를 찾아낼 수 있음
파악정보	○ 홈페이지 상에 게재되어 있는 정보나 계획에 대한 질문, 의견을 파악
준비 시 주의사항	○ 대규모 사업인 경우에는 가능한 한 전용 도메인을 취득하여 홈페이지를 개설하는 것이 바람직함
운영 시 주의사항	○ 익명성이 보장된다는 점을 악용하여 무책임한 의견이 제시되지 않도록, 이름과 연락처의 기재를 조건으로 의견을 제출할 수 있도록 하는 것이 바람직함 ○ 그 밖에 홈 페이지 상에서 의견이나 정보를 교환할 수 있는 게시판 기능의 설치도 고려할 수 있지만 보안기능 확보에 주의해야 함

태스크포스(Taskforce)	
개 요	○ 행정측으로부터 자문을 의뢰받은 특정과제에 대해 검토하여 제안하는 문제 해결형 회의 ○ 해결이 어려운 과제에 대해 단시간에 대안을 모색하기 위한 회의로 워크숍과 다른 점은 하나의 결론을 도출하기 위한 합의 형성 필요
목 적	○ 특정과제의 해결안을 구체적으로 제안하기 위해서 설치함
기법의 특징	○ 자문내용에 대해 제안을 하는 문제해결형 회의로 공식적인 결정을 하는 것은 아님 ○ 특정과제에 대해 집중적이고, 심도 있는 검토를 하며 한번에 다룰 수 있는 과제는 특정하여 제한되지만 과제의 범위는 여러 방면에 속해 있음 ○ 참여자는 행정측이 지명하고 비교적 소인수로 구성된 회의이므로 자주적인 운영이 가능함
실시 시점	○ 계획의 검토 중에 특정 과제에 대한 해결책을 찾아야 할 국면에서 실시 ○ 예를 들어 평가항목의 설정, 환경 분야에 특화된 과제의 해결안을 모색하는 등 경우에 실시할 수 있음
실시 대상	○ 상정하는 과제에 강한 관심이 있고, 이해관계가 큰 주민, 넓은 안목과 높은 견해를 지닌 주민이나 관계자 그룹의 대표 등으로 과제에 따라서 행정 측이 지명하는 사람을 참여자로 함
제공정보	○ 자문 의뢰된 과제에 대한 정보를 제공
파악정보	○ 과제에 대한 대안, 부수 과제, 판단 근거 등의 제안을 행정이 받아들여 계획에 관한 판단 자료로 함
준비 시 주의사항	○ 활발한 토론을 하기 위해 적은 인원으로 구성하는 것이 바람직함 ○ 회의는 공개를 원칙으로 과제 내용에 따라서는 비공개로 하는 것도 가능 ○ 비공개시에는 미리 참여자에게 이해와 협조를 구하는 것이 필요함
운영 시 주의사항	○ 검토하는 테마와 과제를 명확히 하는 것이 전제가 되어야 함 ○ 해결안을 도출하는 시간을 설정하는 것도 필요 ○ 참여자들의 토론을 효과적으로 끄집어내고 원활하게 회의를 진행시키기 위해서는 퍼실리테이터를 선임하는 것도 효과적임

매스미디어	
개 요	○신문광고나 TV 프로를 통해 적극적이고 광범위하게 정보를 제공
목 적	○신문, 라디오, TV(케이블 TV포함) 등 미디어 매체를 통해 효과적으로 넓은 범위에 걸쳐 정보를 제공하기 위한 기법
기법의 특징	○효과적인 정보제공이 가능하지만 비용이 많이 들기 때문에 충분하고 면밀한 검토가 필요 ○정보지, 팩스시트 등을 신문, 라디오, TV, 잡지 등에 정기적으로 송부하여 계획의 내용이나 진척상황을 전달하고 넓은 이해와 깊은 관심을 갖도록 하고, 계획검토 과정에는 기자발표를 하여 특집방송이나 기사, 신문광고를 기획하는 것도 다양하고 광범위한 주민을 대상으로 한 홍보수단으로는 적합함 ○위원회, 협의회, 설명회, 워크숍 등에 대한 취재요청이 연이을 경우에는 공개성을 확보한다는 관점에서 대응하는 것이 바람직함 ○기자발표는 다양하고 광범위한 주민들에게 정보를 제공할 수 있고 영향이 크기 때문에 비용 대 효과가 상당하며, 일상적으로도 적절히 미디어에 대응하기 위해서는 대변인으로써 경험과 노하우를 지니고 있는 홍보담당자를 두는 것도 검토할 필요가 있음
실시 시점	○계획의 단락에서 실시하고 정기적으로 정보를 발신하는 것이 중요
실시 대상	○미디어에 접할 수 있는 모든 주민이 대상 ○TV 방영이나 신문광고를 행할 경우에는 시청자나 독자층을 파악한 후에 미디어를 선택하는 하는 것이 중요
제공정보	○계획의 전반적인 내용이 대상이 되지만 사회의 반응을 얻기 위한 특정부문의 내용을 선별→사업의 효과, 필요성 등
파악정보	-
준비 시 주의사항	-
운영 시 주의사항	-

정보안내센터

개 요	○계획의 영향이 미치는 지역 내에 정보교환을 위한 시설을 상설하여 최신 정보를 항상 제공하며 시민 등의 의견을 직접 청취하는 기법
목 적	○주민 등이 직접 시설에 들르면 언제든지 계획에 관한 최신 정보를 얻을 수 있고 행정 측 직원에게 직접 질문이나 의견을 말할 수 있는 기회를 제공하기 위해 설치
기법의 특징	○직접 얼굴을 마주보고 대응하기 때문에 감정적인 불심감이나 오해 등을 해소할 수 있음 ○행정처리에 따른 제약이 커서 많은 장소에는 설치할 수 없기 때문에 온라인 서비스나 핫라인과 같은 타 기법과 병용하여 운영하는 것이 필요함
실시 시점	○일반적으로는 계획이 어느 정도 진행된 내용도 숙성된 단계에서 계획에 관한 기술적인 정보 등을 많이 제공할 수 있는 상황에서 실시
실시 대상	○정보안내센터에 들를 수 있는 범위 내 지역주민을 대상으로 함
제공정보	○모든 홍보자료의 비치, 계획에 관한 기초적이며 기술적인 정보를 제공한다. 또한 영상을 활용하거나 모형, 시뮬레이터를 전시하거나 설치하여 현장감 있고 알기 쉬운 사업 정보를 제공하는 것이 중요 ○결정된 내용인지 아닌지를 명확히 하여 오해가 생기지 않도록 하는 것이 중요
파악정보	○제공한 정보에 대한 질문, 의견, 계획전반에 관한 의견을 파악
준비 시 주의사항	-
운영 시 주의사항	-

홍보자료	
개 요	○사업에 관한 정보를 문서나 사진 등으로 알기 쉽게 설명한 인쇄물로 시각적인 매체를 활용하여 정보를 전달하는 자료이다. 팸플릿, 뉴스레터, 홍보지, 지역신문 등의 형태가 있음 ○팸플릿, 홍보지 등에 의견 제출용 엽서를 첨부하거나 구체적인 자료를 입수하는 방법, 질의 및 상담, 의견제출 창구를 기재하는 것도 효과적임
목 적	○검토되고 있는 계획의 내용, 검토상황, 스케줄, 사업에 관한 정보 등을 주민들에게 널리 알리기 위해 작성 배포
기법의 특징	○팸플릿 류 -사업의 계획에 관한 정보를 인쇄물로 작성한 것으로 주민에게 우송하거나 관공서 등 공공기관에 비치하고 설명회 등에서 배포하는 방법으로 정보를 제공함 -상세하고 많은 정보를 시각적으로 표현하여 발신할 수 있다는 기능과 주민이 지니고 있을 수 있다는 점에서 종래부터 일반적인 정보전달수단으로 활용되어 왔음 -그러나 자료의 작성에 시간이 많이 필요하고 경과보고나 긴급을 요하고, 수시로 내용의 갱신이 필요한 항목에는 적합지 않고, 배포비용이 많이 소요되는 점도 문제점의 하나임 -형태에 따라 팸플릿, 소책자, 리플릿 등으로 구분하는데 일반적으로 비정기적인 자료에 적합 ○뉴스레터 -계획 검토 과정의 최신 상황을 간결하게 정리한 것으로 팸플릿 등과 같이 우송하거나 관공서 등 공공기관에 비치하고 설명회 등에서 배포할 수 있음 -작성에 따른 융통성이 크고 비용도 저렴하므로 광범위한 주민을 대상으로 정기적이고 신속한 정보제공 기능을 발휘할 수 있음 ○정보시트 -계획에 관한 정확한 내용을 그래프나 도면과 같은 자료에 삽입하여 될 수 있는 한 간결하게 정리한 것임 -주민들과의 커뮤니케이션이 이루어지는 장소(설명회, 오픈하우스, 정보안내센터 등)에서 사실 확인이나 정보내용의 편차를 메우기 위한 자료로 활용할 수 있음 -정보량이 한정되어 있기 때문에 하나의 테마를 한 장의 시트에 작성하는 것을 원칙으로 하며, 만약에 관련된 정보를 연재하는 경우(시리즈 화)에는 디자인에 일관성을 유지하는 것이 효과적임 -또한 배포 대상이나 계획의 진행상황에 따라 시트를 선정하여 전달하고 싶은 정보만 선별하여 제공하는 것도 효과적임

<표계속>

홍보자료	
기법의 특징	○홍보지, 지역정보지 -지역 내 모든 주민에게 전달하는 것을 원칙으로 특히 지역 정보지는 정기적으로 배포되기 때문에 팸플릿 등과 비교해서 광범위한 정보 제공에 가장 효과적이라 할 수 있음 -하지만 월 1회 정도가 일반적이고 분량도 제한되기 때문에 시기적으로 적절한 정보나 상세한 정보를 제공하기에는 부적합함 -지역 정보지는 다른 기법으로는 접하기 어려운 어린이나 젊은 세대 등 다음세대에게 정보를 제공할 수 있지만 많은 비용이 따르기 때문에 정보 제공 범위가 한정되어 있음
실시 시점	○뉴스레터, 홍보지 등은 정기적으로 발행하고 최신 상황을 전달해 주는 것이 필요하다. 다른 매체는 계획의 중대한 국면을 맞이하였을 경우에 적절히 작성하여 배포
실시 대상	○계획에 관계가 있는 모든 주민을 대상으로 한다. 여러 종류의 홍보자료를 적절하게 조합하여 효과적으로 운영할 수 있음
제공정보	○사업에 관한 일반적인 내용에서부터 전문적인 내용까지 사업의 검토단계별로 게재하여 제공
파악정보	○제공한 정보에 대한 질문, 의견과 계획전반에 관한 의견을 파악
준비 시 주의사항	○사업의 규모, 특성 등을 고려하여 제공 범위를 설정한 후 수단을 선정
운영 시 주의사항	-

이벤트	
개 요	○계획에 관련된 주제로 심포지엄, 현지 견학회, 전시회 등과 같은 참가 이벤트를 개최함
목 적	○주민들에게 널리 관심을 불러일으키고 계획의 검토 내용에 관해서 인지도를 높이기 위해 실시
기법의 특징	○많은 사람을 모을 수 있고 언론을 통한 홍보가 쉽기 때문에 참여자들의 입소문이나 언론에 의한 선전효과 등 이벤트가 열리는 회장 밖에서도 효과를 기대할 수 있음 ○심포지엄에서는 계획에 관련된 테마를 설정하고 기조강연이나 패널 디스커션을 개최함 ○현지 견학회는 참여자가 함께 현장을 둘러보고 지역의 문제나 계획의 효과 및 영향을 함께 찾아내는 효과가 있음 ○전시회, 쇼, 체험회 등 여러 형태로 계획에 관련된 정보를 알기 쉽고 친숙하게 제공할 수 있음 ○부담없이 참가할 수 있도록 분위기를 만들어 지금까지 별로 관심을 나타내지 않았던 주민이나 어린이로부터 고령자까지 폭 넓은 연령층까지 참여할 수가 있음
실시 시점	○계획의 발의 시점, 계획 검토 절차의 단락, 계획의 경정 전후에 실시
실시 대상	○계획에 관심이 있는 모든 주민 대상
제공정보	○계획의 목적, 수립절차 등에 관한 정보를 제공한다. 계획의 결정 전후에는 계획(안)의 개요 및 결정에 이르기까지의 경위에 관한 정보를 제공
파악정보	○의견카드 등을 통해 이벤트에 관한 감상이나 계획전반에 관한 의견 파악
준비 시 주의사항	-
운영 시 주의사항	-

여백

첨 부

목 차

첨부 1. 도로사업 관련법상의 PI제도 현황

첨부 2. 도로사업단계별 PI 절차 비교

첨부 3. 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정시행규칙

첨부 4. 참고문헌

첨부 1. 도로사업 관련법상의 PI 제도현황

1. PI 제도현황

○국내의 국민참여의 기회를 제공하거나 법률에 명시된 관련법을 정리하였음

○크게 세가지 부분으로 나눌수 있는데, 도로관련법, 행정 및 정보관련법, 환경관련법으로 구분하여 정리하였음

○국민참여절차의 제도현황을 정리하여 기존의 관련법에 명시된 부분을 크게 여론조사, 정보제공, 참가유도부분으로 구분하여 정리하였음

구 분	관련법		발행연도	최근개정 연도	비고
	구분	제목			
도 로 관련법	1	도로법	1961. 12	2007. 1	
	2	건설기술관리법	1987. 10	2004. 12	
		건설기술관리법시행령	1990. 4	2006. 12	
		건설기술관리법시행규칙	-	2006. 12	
	3	토지 등의 취득보상법	2002. 2	2006. 4	
	4	도시개발법	2000. 1	2007. 1	
행정 및 정보 관련법	5	행정절차법	1996. 12	2006. 3	
	6	공공기관 정보공개법	1996. 12	2007. 1	
	7	주민투표법	2004. 1	2006. 12	시행규칙제정
환경 관련법	8	환경정책기본법	1990. 8	2005. 5	
		환경정책기본법 시행령	1990. 8	2007. 1	

2. 관련법의 세부 내용

가. 도로법

(1) 목적 및 적용범위

구 분	내 용	비고
목 적	○ 도로망의 정비와 적정한 도로관리를 위하여 도로에 관한 계획의 수립, 노선의 지정 또는 인정, 관리, 시설기준, 보전 및 비용에 관한 사항을 규정함으로써 교통의 발달과 공공복리의 향상에 기여함을 목적	
적 용 범 위	○ 일반의 교통에 공용되는 도로 ○ 도로에는 터널·교량·도선장·도로용 엘리베이터 및 도로와 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 공작물로서 대통령령이 정하는 것과 도로부속물을 포함	

(2) 국민참여절차 관련내용

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제19조 노선인정의 공고	○ 특별시도·광역시도 및 관할구역외 노선을 인정하였을 경우에는 그 노선명, 기점과 종점, 주요구간 기타 필요한 사항을 건설교통부령으로 공고하여야함	
제20조 노선의 폐지 및 변경	○ 특별시도·광역시도 및 관할구역외 노선을 인정한 행정청은 그가 인정한 노선의 전부 또는 일부를 폐지하거나 변경할 수 있으며, 노선을 폐지 및 변경한 때에는 건설교통부령으로 정하는 바에 따라 이를 공고하여 함	
제48조 토지의 출입과 사용 등	○ 타인의 토지에 출입하고자 하는 자는 미리 당해토지의 점유자에게 이를 통지하여야하며 타인의 토지를 일시 사용하거나 장애물을 제거하고자 하는 자는 그 소유자와 점유자에게 통지하고 그 의견을 들어야 함	
제49조 2 토지 등의 수용	○ 도로공사의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 도로구역 안에 있는 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건이나 그 토지·건축물 또는 물건에 관한 소유권 이외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있음 ○ 규정에 의한 수용 또는 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 "공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률"을 준용함	
제50조 3 도로보전입체구역	○ 도로의 관리청은 도로보전입체구역을 지정하고자 하는 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 그 사실을 고지하고 그 도면을 일반이 열람할 수 있도록 하여야 함	
제50조 8 협의에 의한 토지의 매수	○ 도로의 관리청은 접도구역의 지정목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 토지소유자와 협의하여 접도구역안의 토지를 매수 할 수 있음 ○ 위 규정에 의하여 접도구역안의 토지를 협의매수하는 경우의 가격의 산정시기·방법 및 기준 등에 관하여는 "공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률"의 규정을 준용함	
제79조 공용부담으로 인한 손실보상	○ 이 법의 규정에 의한 처분이나 제한으로 인하여 손실을 받은 자가 있을때에는 보상을 하여야하나, 규정에 의한 협의가 성립되지 않거나 협의를 할수 이없을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청 할 수 있음	

나. 건설기술관리법

(1) 목적 및 적용범위

구 분	내 용	비고
목 적	○ 건설기술의 연구·개발을 촉진하고 이를 효율적으로 이용·관리하게 함으로써 건설기술수준의 향상과 건설공사 시행의 적정을 기하고 건설공사의 품질과 안전을 확보하여 공공복리의 증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적	

(2) 건설기술관리법 시행령 내용

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제38조의 9 기본설계	○ 발주청은 기본설계를 함에 있어서 주민 등 이해당사자의 의견을 들어야하며, 이해당사자의 의견을 듣고자 하는 때에는 일간신문에 아래와 같은 사항을 공고하고 기본설계안을 14일 이상 일반에게 공람시켜야 함 - 공사의 개요, 공사의 필요성, 공사의 효과, 공사기간, 연차별 투자계획, 공람기간 및 공람방법, 의견제출방법 기타 필요한 사항 ○ 별도로 기본설계를 하지 아니하는 경우에는 다음 각호에서 정하는 때에 이해당사자의 의견을 들어야 한다. 이 경우 제4항의 규정을 준용함 - 제1항제1호 또는 제3호의 경우 : 실시설계를 하는 때 - 제1항제2호의 경우 : 타당성조사를 하는 때	
제38조의 11 실시설계	○ 발주청은 기본설계를 토대로 실시설계를 하여야 하며, 실시설계시 구조물에 대하여는 당해 구조물의 이해관계자 등과 합동조사를 실시하여야 함	
제38조의 18 사후평가	○ 발주청은 총공사비가 500억원 이상인 건설공사가 완료된 때에는 공사내용 및 그 효과를 조사·분석하여 사후평가서를 작성하여야 하며, 실시한 용역 및 시공평가와 제38조의16제1항의 규정에 의한 준공보고서를 토대로 다음 각 호의 사항을 조사·분석하여야 함 - 예상공사비 및 공사기간과 실제 소요된 공사비 및 공사기간의 비교·분석 - 공사기획시에 예측한 수요 및 기대효과와 공사 완료후의 실제수요 및 공사효과의 비교·분석 - 당해 공사의 문제점과 개선방안 - 주민의 호응도 및 사용자의 만족도 그 밖에 발주청이 평가에 필요하다고 인정하는 사항 ○ 사후평가서를 축적·분석하여 건설공사의 시행과정별로 표준적인 소요기간 및 비용의 기준을 정하여 고시함	

(3) 건설기술관리법 건설기술용역의 세부 시행지침(04. 3)

법 령	주 요 내 용	적용 부문
추진배경	○ 대규모 국책사업의 타당성 조사용역 추진과 관련하여 공정성 및 투명성 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 국무총리실로부터 타당성 조사용역의 공정성과 객관성 제고를 위한 수행기준을 시달함	
건설기술 용역수행 세부 시행지침	○ 타당성조사용역 계약제도 개선 ○ 설계자문위원회의 심의기능 강화 ○ 용역수행자 실명제 및 용역결과 공개 ○ 적정용역기간 및 비용계상을 통한 설계 내실화 ○ 사후평가제도 시행강화 - 이와 같은 세부 시행지침 중 국민참여제도 관련이 있는 항목에 대한 구체적인 내용은 용역수행자자의 실명제 및 용역결과 공개와 적정용역기간 및 비용계상을 통한 설계 내실화부분임	
국민참여 제도와 관련된 내용	○ 용역수행자 실명제 및 용역결과 공개 - 실명제 시행으로 용역참여자의 책임의식 고양 - 용역결과를 발주청의 홈페이지 등에 공개하여 공정성·객관성 제고 ○ 적정용역기간 및 비용 계상을 통한 설계 내실화 - 용역 수행기간은 용역의 특성 및 과업범위 등에 따라 현황조사, 환경영향평가 등 관련기관 협의, 이행관련자 의견수렴 등에 소요되는 충분한 기간 부여	

다. 토지취득보상법

(1) 목적 및 적용범위

구 분	내 용	비고
목 적	○ 공익사업에 필요한 토지등 을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모함을 목적	
적 용 범 위	이 법에 의하여 토지등을 취득 또는 사용할 수 있는 사업은 아래와 같음 - 국방·군사에 관한 사업 - 관계 법률에 의하여 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·삭도·궤도·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방·방풍·방화·방조(防潮)·방수·저수지·용배수로·석유비축 및 송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상관측에 관한 사업 - 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건 또는 문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업 - 관계법률에 의하여 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관의 건립에 관한 사업 - 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업 - 제1호 내지 제5호의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로·교량·전선로·재료적치장 그 밖의 부속시설에 관한 사업 - 그 밖에 다른 법률에 의하여 토지등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업	

(2) 국민참여절차 관련내용

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제14조 토지조서 및 물건조서의 작성	○ 사업시행자는 토지등의 취득 또는 사용이 필요한 때에는 토지조서 및 물건조서를 작성하여 서명 또는 날인을 하고 토지소유자 및 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 함	
제15조 보상계획의 열람	○ 사업시행자는 토지조서 및 물건조서를 작성한 때에는 공익사업의 개요, 토지조서 및 물건조서의 내용과 보상의 시기·방법 및 절차 등을 기재한 보상계획을 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 공고하고, 토지소유자 및 관계인에게 각각 통지하여야 함 ○ 다만, 토지소유자 및 관계인이 20인 이하인 경우에는 공고를 생략 가능하며, 열람기간 이내에 사업시행자에게 서면으로 이의를 제기할 수 있음	

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제16조 협의	○ 사업시행자는 토지등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여 하며, 그 절차는 다음과 같음 - 협의의 절차와 방법 • 사업시행자는 보상협의요청서에 다음 각호의 사항을 기재하여 토지소유자 및 관계인에게 통지하여함 ㉠ 협의기간, 협의 장소 및 방법 ㉡ 보상의 기간, 방법, 절차 및 금액 ㉢ 계약체결에 필요한 구비서류 • 제1항의 규정에 의한 공고는 당해시·군 또는 구의 게시판에 14일간 계시하는 방법으로하며, 협의기간은 특별한 사유가 없는 한 30일 이상으로 함 • 협의기간내 협의가 성립되지 아니한 경우 협의경위서에 다음 각호의 사항을 기재하여 토지소유자 및 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 함 ㉠ 협의의 일시·장소 및 방법 ㉡ 대상토지의 소재지 및 지번·지목 및 토지에 있는 물건의 종류·구조 및 수량 ㉢ 토지소유자 및 관계인의 성명 또는 명칭 및 주소 ㉣ 토지소유자 및 관계인의 구체적인 주장내용과 이에 대한 사업시행자의 의견 ㉤ 그밖의 협의와 관련된 사항	
제18조 보존등기등이 되어 있지 아니한 토지 등에 대한 보상의 특례	○ 소유사실 확인서를 접수시 다음 각호의 사항을 시·구, 읍·면 사무소와 당해 토지 등이 소재하는 이·동의 보기 쉬운 장소에 공고하고 공부상 명의인 등 이해관계인에게 통지하여함 - 공고의 목적 - 정당한 권리자로 확인받고자 하는 자의 성명 또는 명칭 및 주소와 생년월일 - 토지의 소재지·지번·지목 및 면적(물건의 경우에는 물건의 소재지·지번·종류·구조 및 수량) - 공부상 명의인의 성명 또는 명칭 및 주소 - 토지등의 취득일 및 취득원인 - 이의가 있는 자는 공고기간내에 시장·구청장 또는 읍·면장에게 서면으로 이의를 제기할 수 있다는 뜻 ○ 확인서를 발급받은 시장·구청장은 30일 이상 그 사실을 공고한 후 확인서를 발급하며, 이의가 있는 자는 서면으로 이의를 제기할 수 있음 ○ 이의가 제기된 때에는 공고기간이 종료된 날로부터 20일 이내에 확인서를 발급하거나 그 신청을 기각하여야 함	

(3) 국민참여절차 관련내용 : 수용에 의한 취득 또는 사용

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제21조 의견청취 등	○ 중앙행정기관장 또는 시도지사는 건교부장관에게 의견을 제시하여여 하며, 건교부장관은 사업인정에 관하여 이해관계가 있는 자의 의견을 듣고자 할때에는 시장, 군수에게 송부하여야 하며, 시장·군수는 지체없이 시·군 또는 구의 게시판에 공고하고 공고한 날부터 14일간 그 서류를 일반이 열람하여야 함	
제22조 사업 인정의 고시	○ 사업인정을 한 때에는 지체없이 그 뜻을 사업시행자, 토지소유자 및 관계인, 관계 시·도지사에게 통지하고 사업시행자의 성명 또는 명칭·사업의 종류·사업지역 및 수용 또는 사용할 토지의 세목을 관보에 고시하여야 함	
제24조 사업의 폐지 및 변경	○ 토지소유자 및 관계인에게 이를 통지하여야 하며, 규정에 의한 신고가 있는 때에는 사업의 전부 또는 일부의 폐지나 변경이 있는 것을 관보에 고시하여야 하며, 신고가 없는 경우에도 규정에 의한 고시를 하여야 함	
제26조 협의 등 절차의 준용	○ 사업인정을 받은 사업시행자는 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 공고·통지 및 열람, 보상액의 산정과 토지소유자 및 관계인과의 협의의 절차를 거쳐야 함 ○ 규정에 의한 절차를 거쳤으나 협의가 성립되지 아니하여 제20조의 규정에 의한 사업인정을 받은 사업으로서 토지조서 및 물건조서의 내용에 변동이 없는 때에는 제1항의 규정에 불구하고 제14조 내지 제16조의 규정에 의한 절차를 거치지 아니할 수 있으며, 다만, 사업시행자 또는 토지소유자 및 관계인이 제16조의 규정에 의한 협의를 요구하는 때에는 협의하여야 함	
제28조 재결의 신청	○ 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 때 사업시행자는 사업인정고시가 있은 날부터 1년 이내에 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있음	
제29조 협의 성립의 확인	○ 재결의 신청기간 이내에 당해 토지소유자 및 관계인의 동의를 얻어 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 협의성립의 확인을 신청 ○ 사업시행자가 협의가 성립된 토지의 소재지·지번·지목 및 면적 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 공증인법에 의한 공증을 받아 제1항의 규정에 의한 협의성립의 확인을 신청한 때에는 관할 토지수용위원회가 이를 수리함으로써 협의성립이 확인된 것으로 본	
제30조 재결 신청의 청구	○ 사업인정고시가 있은 후 협의가 성립되지 아니한 때에는 토지소유자 및 관계인은 대통령령이 정하는 바에 따라 서면으로 사업시행자에게 재결의 신청을 할 것을 청구할 수 있으며, 60일 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하여야 함	

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제31조 열람	○ 재결신청서를 접수한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 이를 공고하고 공고한 날부터 14일 이상 관계서류의 사본을 일반이 열람하며, 열람기간 중에 토지소유자 및 관계인 의견을 제시할 수 있음	
제32조 심리	○ 토지수용위원회는 심리를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 때에는 사업시행자·토지소유자 및 관계인을 출석시켜 그 의견을 진술	
제33조 화해의 권고	○ 토지수용위원회는 그 재결이 있기 전에는 그 위원 3인으로 구성되는 소위원회로 하여금 사업시행자·토지소유자 및 관계인에게 화해를 권고하며, 해조서에 서명 또는 날인이 된 경우에는 당사자간에 화해조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 봄	

(4) 국민참여절차 관련내용 : 이의신청

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제83조 이의의 신청	○ 제34조의 규정에 의한 재결에 대하여 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있으며, 이의의 신청은 재결서의 정본을 받은 날부터 30일 이내해야함	
제85조 정소송의 제기	○ 사업시행자·토지소유자 또는 관계인은 제34조의 규정에 의한 재결에 대하여 불복이 있는 때에는 재결서를 받은 날부터 60일 이내에, 이의신청을 거친 때에는 이의신청에 대한 재결서를 받은 날부터 30일 이내에 각각 행정소송을 제기할 수 있음	

(5) 문제점

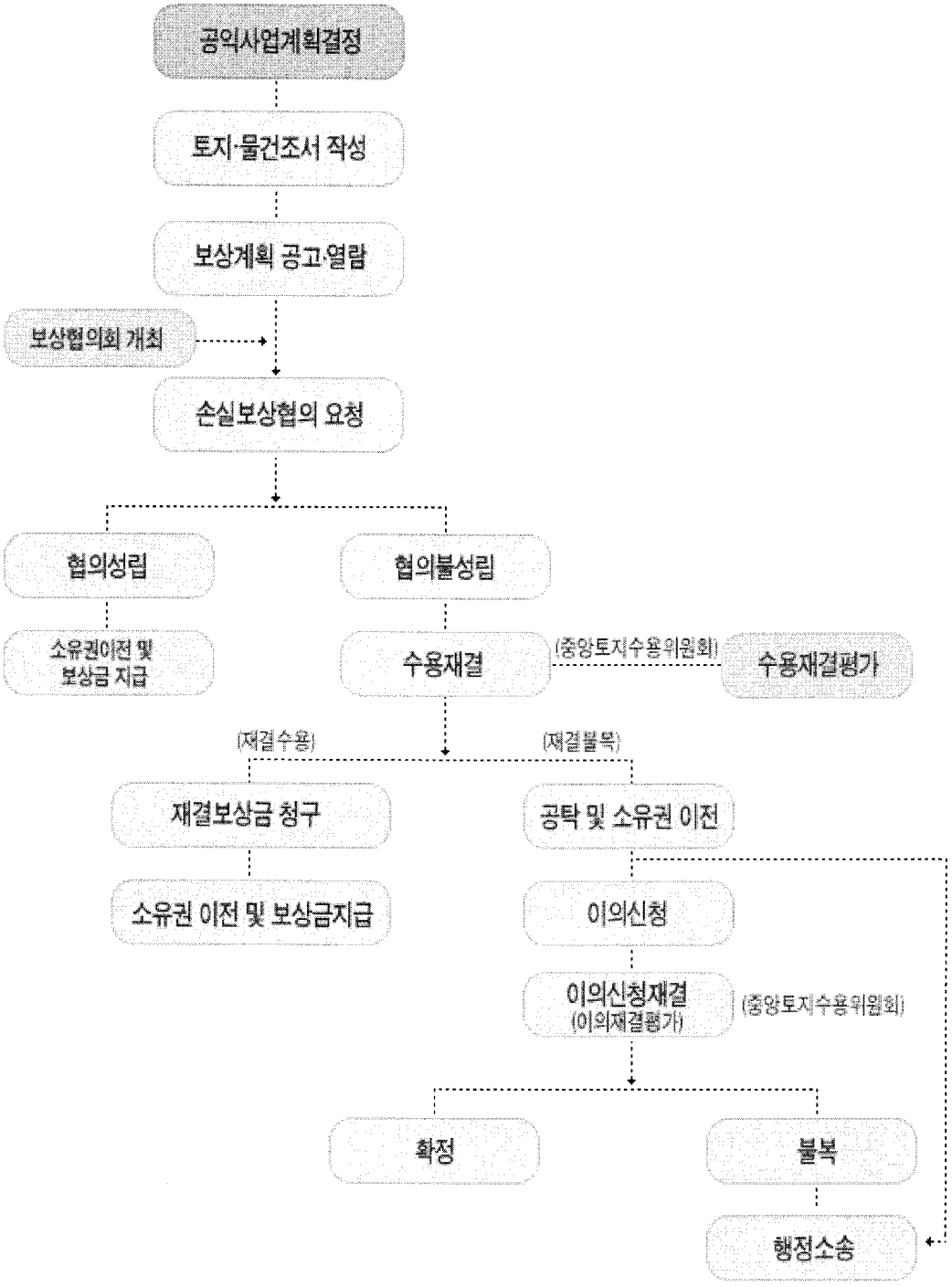
○제정이유 : 이원적인 보상절차를 일원화하여 효율성 제고

○종전의 공특법에 의한 협의가 성립되지 않아 토지수용법에 의한 수용 재결을 신청하는 경우에는 사업인정 이후에 협의절차를 다시 반복해야 하기 때문에 결과적으로 「토지·물건조서 작성 → 보상계획 공고·열람 → 보상액 산정 → 협의 → 사업인정 → 토지·물건조서 작성 → 재협의 → 수용재결」의 절차를 거치게 되어 있었음」

(6) 개선내용

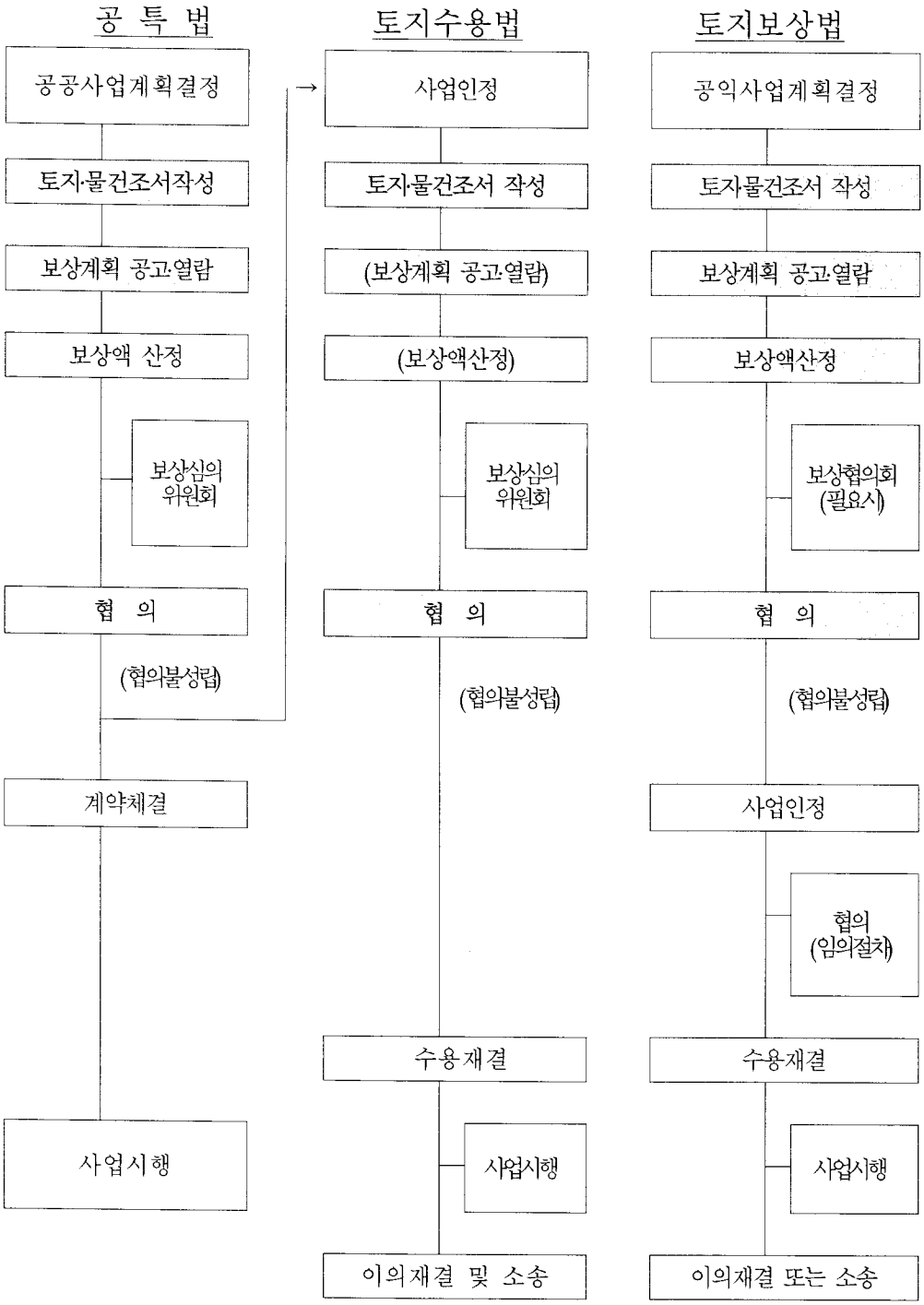
○토지보상법에서는 이러한 문제점을 해소하여 보상절차를 「토지·물건 조서작성 → 보상계획 공고·열람 → 보상액 산정 → 협의 → 사업인정 → 수용재결」로 일원화하여 사업 인정 후에 토지·물건 조서내용에 변동이 없을 경우에는 재협의 절차를 생략할 수 있도록 하였다.

(7) 토지수용에 따른 보상절차



(8) 각 법률의 토지수용에 따른 보상비교

<토지취득 및 보상절차의 비교>



마. 행정절차법

(1) 목적 및 적용범위

구 분	내 용	비고
목 적	○행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다고 규정	
적 용 범 위	○처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차시에 적용	

(2) 국민참여절차 관련내용

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제38조	○행정청은 공청회를 개최하고자 하는 경우에는 공청회 14일전까지 다음 각호의 사항을 당사자등에게 통지하고 관보·공보·인터넷 또는 일간신문등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다	
제39조의2	○행정청은 처분을 함에 있어서 공청회에서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다	
제44조	○누구든지 예고된 입법안에 대하여 그 의견을 제출할 수 있다. 행정청은 의견접수기관·의견제출기간 기타 필요한 사항을 당해 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다. ○행정청은 당해 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하여 처리하여야 한다. ○행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다. 제출된 의견의 처리방법 및 결과통지에 관하여는 대통령령으로 정한다	
제50조	○행정지도의 상대방은 당해 행정지도의 방식·내용등에 관하여 행정기관에 의견제출을 할 수 있다	

바. 공공기관 정보공개법

(1) 목적 및 적용범위

구 분	내 용	비고
목 적	○법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다고 규정	
적 용 범 위	○국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한정보, 국가의 시책으로 시행하는 공사 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보 등에 대하여 정기적으로 공개하는 것을 원칙으로 함	

(2) 국민참여제도 관련내용

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제5조	○모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리는 가진다	
제9조	○감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보에 관해서는 비공개할 수 있다	
제15조	○공공기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보에 대하여 청구인이 전자적 형태로 공개하여 줄 것을 요청하는 경우에는 당해 정보의 성질상 현저히 곤란한 경우를 제외하고는 청구인의 요청에 응하여야 한다	
제18조, 제19조, 제20조	○정보의 비공개나 부분공개에 관하여 청구인이 불복하는 경우 이의신청, 행정심판, 행정소송 등의 조치를 취할 수 있다	
제22조, 제23조	○정보공개에 관한 정책의 수립 및 제도개선에 관한 사항, 정보공개에 관한 기준수립에 관한 사항 등을 결정하기 위하여 정보공개위원회를 두게 되어 있는데, 9인의 위원중 5인은 공무원이 아닌자로 위촉하여야 한다고 규정	

사. 주민투표법

(1) 목적 및 적용범위

구 분	내 용	비고
목 적	○지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 지방자치법 제13조의 2의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 한다고 규정	
적 용 범 위	○국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한정보, 국가의 시책으로 시행하는 공사 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보 등에 대하여 정기적으로 공개하는 것을 원칙으로 함	

(2) 국민참여제도 관련내용

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제4조 정보의 제공	○지방자치단체의 장은 주민투표와 관련하여 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다. -제3조 1항의 규정에 의한 선거관리위원회는 주민투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최하여야 한다. -관할선거관리위원회는 제2항의 규정에 의한 설명회·토론회 등을 개최하는 때에는 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 의견을 달리하는 자가 균등하게 참여할 수 있도록 하여야 한다.	
제9조	○감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보에 관해서는 비공개할 수 있다	
제15조	○공공기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보에 대하여 청구인이 전자적 형태로 공개하여 줄 것을 요청하는 경우에는 당해 정보의 성질상 현저히 곤란한 경우를 제외하고는 청구인의 요청에 응하여야 한다	
제18조, 제19조, 제20조	○정보의 비공개나 부분공개에 관하여 청구인이 불복하는 경우 이의신청, 행정심판, 행정소송 등의 조치를 취할 수 있다	
제22조, 제23조	○정보공개에 관한 정책의 수립 및 제도개선에 관한 사항, 정보공개에 관한 기준수립에 관한 사항 등을 결정하기 위하여 정보공개위원회를 두게 되어 있는데, 9인의 위원중 5인은 공무원이 아닌자로 위촉하여야 한다고 규정	

법 령	주 요 내 용	적용 부문
제9조 주민투표의 실시요건	○ 지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다	
제10조 주민의 투표청구	○ 주민이 주민투표청구를 하고자 하는 때에는 주민투표청구인대표자를 선정하여 하며, 선정된 청구인대표자는 인적사항과 주민투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.	
제15조	○ 공공기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보에 대하여 청구인이 전자적 형태로 공개하여 줄 것을 요청하는 경우에는 당해 정보의 성질상 현저히 곤란한 경우를 제외하고는 청구인의 요청에 응하여야 한다	
제15조 주민투표의 형식	○ 주민투표는 특정한 사항에 대하여 찬성 또는 반대의 의사표시를 하거나 두 가지 사항중 하나를 선택하는 형시으로 실시하여야 한다	

아. 환경관련법

(1) 목적 및 적용범위

구 분	내 용	비고
목 적	○ 환경정책기본법: 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 규정 ○ 환경·교통·재해등에관한영향평가법 환경·교통·재해 또는 인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경·교통·재해 및 인구에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모하을 목적으로 규정	
적 용 범 위	○ 환경정책법 38개 행정계획에 대해서만 사전환경성을 검토하였으나, 앞으로는 도로법 제23조의2에 따른 도로정비기보계획을 포함하는 45개 행정계획이 새롭게 사전환경성검토 대상에 포함되었다. ○ 환경·교통·재해등에관한영향평가법 영향평가를실시하여야 하는 사업에 대해 규정	

(2) 국민참여제도 관련내용

법 령		주 요 내 용	적용 부문
환경 정책 기본법	법 제3조 7호 전략환경평가 개념을 도입	사전환경성검토를 대안설정·분석 등을 통해 환경측면의 계획적정성·입지타당성 등을 검토하는 것으로 규정, 전략환경평가 개념을 도입	
	법 제25조의 5 의견수렴	행정계획에 대한 사전환경성검토서 작성시 관계전문가, 환경·시민단체, 주민 등의 의견을 수렴·반영하도록 규정	
	시행령 8조의 2 의견수렴의 방법 및 절차	행정계획에 대한 사전환경성검토서를 작성할 때, 검토서초안을 작성하여 주민공람·설명회, 공청회 등을 실시토록 함	
	시행령 8조의 3 환경성검토협의회의 구성·운영	관계행정기관의 장은 행정계획에 대한 사전환경성검토를 적정하게 수행하기 위하여 환경성검토협의회를 구성·운영하여야 하며 그 구성은 해당 분야 전문가 및 공무원 등으로 구성됨	

법 령		주 요 내 용	적용 부문
환경 정책 기본법	법 제26조의 2 사전환경성검토 재협의 등	행정계획에 대한 사전환경성검토협의 이후에 사업규모가 확대되어 환경에 미치는 영향이 변질될 수 있어, 그 규모가 30% 이상 확대되는 경우에는 재협의하도록 하고 10% 내지 30% 미만 확대되는 경우에는 그 변경내용에 대한 사전협의를 하도록 하였다.	
환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법	법 제6조 의견수렴	사업자는 평가서를 작성함에 있어서 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 영향을 받게 되는 지역안의 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 함	
	법 제13조 청문	관계 중앙행정기관의 장은 등록을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 함	
	법 제19조 평가서의 검토 등	평가서의 검토를 위하여 필요한 경우에는 관련 전문기관 및 전문가의 의견을 들을 수가 있음	
	법 제22조 이의신청	사업자 또는 승인기관의 장은 제20조의 규정에 의하여 통보받은 협의내용에 대하여 이의가 있는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 평가서협의기관장에게 이의를 신청할 수 있음	

(3) 문제점

○ 계획이나 사업이 확정된 후 환경영향평가를 시행시 환경오염 저감방안을 강구하는데 주안점을 둠으로써, 계획수립, 사업결정단계의 환경성 검토, 주민의견 수렴등이 소홀

○ 협의기관 및 시민단체에서 시행상의 저감방안 외에 입지, 노선 등 근본적 문제를 제기하는 경우가 종종 발생

-시민단체, 관련주민은 입지, 노선 등 확정 이전 단계에서 의견수렴 미흡 등 비판 및 사업취소, 중단 등 주장

-협의기관에서는 입지·노선 대안 등 추가적인 검토자료를 요구하여 협의가 지연, 중단되는 경우가 허다

○ 환경영향평가 등 사업확정 후 추진과정에서 공청회, 주민공람 등 공개적 의견수렴 및 환경성 검토

-환경영향평가 단계(시행단계)에서 문제가 될 경우 계획의 확정, 기본설계 시행 등 사업이 진척되어 취소나 변경이 어려운 상황 대두

(4) 개선내용

○ 입지·노선 결정, 계획수립 및 개발사업 확정전에 공청회, 토론회, 주민공람, 관계기관 협의 등이 이루어지도록 의견수렴 절차를 상세하게 규정

○ 협의시기를 계획입안단계로 앞당겨 계획확정 전에 환경측면을 고려한 다양한 대안을 사전에 충분히 검토하고, 검토결과를 다시 계획에 반영되도록 함으로써 친환경적인 계획수립 기반을 마련

(5) 기대효과

○ 개발계획 입안시부터 체계적인 환경성 검토가 가능하게 되어 친환경적인 개발계획 수립체계가 마련

○ 개발과 보전을 둘러싼 사회적 갈등요인을 최소화하여 개발사업이 시행 도중에 변경·중단되는 사례를 방지하는 등 사전예방 기능이 보다 강화될 것으로 예상

○ 협의기간 단축 등을 통해 사업자 부담을 줄이고 아울러 평가제도의 효율성을 높일 수 있음

첨부 2. 도로사업 단계별 PI 절차비교

도로사업절차	현재의 의견수렴제도	PI 적용안
구상 및 계획		
정책수립 ↓ 계획의 검토 ↓ 계획의 필요성 개략검증	정책의 입안 및 수립	정책의 입안 및 수립
↓ 도로망 우선성 검증	공청회 실시	공청회,공론조사 실시
타당성조사 및 기본계획		
사업의 개요 및 기초자료 분석 ↓ 수요의 추정 ↓ 대안의 설정 ↓ 경제성분석 재무성분석 기술적분석	사업성 분석	사업성 분석
↓ 종합평가		○PI 계획 수립 -갈등영향분석 실시
↓ 기본계획 수립	○사전환경성 검토 실시 -이해당사자들의 의견수렴하여 타당한 경우 계획에 반영	○PI 실시(예비 PI) -의견교환, 정보제공, 의견수렴 -참여적 의사결정방법 시행
↓ 공사수행 방식의 결정		○PI시행 평가 -시행결과 정리 -PI 시행에 대한 평가보고서 작성

도로사업절차	현재의 의견수렴제도	PI 적용안
기본설계		
교통수요예측 ↓ 현황조사	↑ 현황조사 및 교통분석 ↓	↑ 현황조사 및 교통분석 ↓
↓		
노선선정 출입·교통시설 잠정 결정	관계기관 노선 협의 주민설명회	PI실시(본 PI) -의견교환, 정보제공, 의견수렴 -참여적 의사결정방법 시행
↓		
최적노선 결정		○PI시행 평가 -시행결과 정리 -PI 시행에 대한 평가보고서 작성
↓		
계략공사비 산정 공정계획 수립		
실시설계		
현황조사		
↓		
설계대안 설정 최적안 결정	관계기관 협의 주민설명회 시민단체와 협의체 구성	PI실시(보완 PI) -의견교환, 정보제공, 의견수렴 -참여적 의사결정방법 시행
↓		
설계기준 작성 상세계획 수립		
↓		
세부조사·측량 세부설계		
↓		
설계 심의		○PI시행 평가 -시행결과 정리 -PI 시행에 대한 평가보고서 작성
↓		
과업종료		

첨부 3. 공공갈등예방 빛 해결에 관한 규정 시행규칙

제1조(목적) 이 규칙은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용대상) 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 "영"이라 한다) 제3조제1항에서 "총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 대통령 소속기관 : 중앙인사위원회, 국가청렴위원회
2. 국무총리 소속기관 : 국무조정실, 금융감독위원회

제3조(갈등관리심의위원회의 임의적 설치기관) 영 제11조 단서에서 "총리령으로 정하는 기관"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 법무부
2. 법제처
3. 중앙인사위원회
4. 국무조정실
5. 통계청
6. 기상청
7. 검찰청
8. 특허청

제4조(참여적 의사결정 방법의 활용) 중앙행정기관의 장은 갈등을 예방하고 신속하게 해결하기 위하여 갈등영향분석을 실시하지 않은 사안의 경우에도 영 제15조제1항에 따른 참여적 의사결정 방법을 활용할 수 있다.

제5조(갈등관리연구기관의 지정) ① 국무조정실장은 영 제24조제1항 에 따라 하나 이상의 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관(이하 "연구기관"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

② 제1항에 따라 연구기관을 지정하고자 하는 경우에는 연구기관 지정 사실을 관보에 게재하고, 국무조정실 홈페이지 또는 국내에서 발간하는 일간지 등을 통해 공고하여야 한다.

제6조(연구기관의 요건) 국무조정실장은 갈등관리에 관한 전문가 또는 조직을 보유하고 있는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 중에서 연구기관을 지정하여야 한다.

1. 「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관
2. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 설치된 부설연구소
3. 「민법」 제32조에 따른 비영리법인 또는 그 부설연구소
4. 기업부설 연구소

제7조(지정신청) ① 연구기관으로 지정받고자 하는 자는 별지 서식의 지정기관 신청서와 다음 각 호의 서류를 국무조정실장에게 제출하여야 한다.

1. 영 제24조제1항 각 호에 대한 사업계획서
2. 법인등기부 등본(법인에 한한다)
3. 신청기관 일반현황(조직체계, 주요업무 및 인력현황 등)
4. 그 밖에 지정심사에 필요한 서류

② 제10조제1항에 따라 연구기관 지정기간이 종료된 연구기관도 지정신청을 할 수 있으며, 이 경우에도 제1항에 따른 서류를 제출하여야 한다.

③ 연구기관 지정신청 접수기간은 최소 30일 이상으로 하여야 한다.

④ 지정신청서는 전산접수와 우편접수 방식으로 접수한다.

제8조(심사위원회 구성 및 운영) ① 국무조정실장은 연구기관을 지정하기 위하여 위원장 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 심사위원회를 구성하여야 한다.

② 심사위원회의 위원은 관계 공무원과 관련분야에 대해 풍부한 경험과 지식을 가진 민간 전문가로 구성한다.

③ 심사위원회의 위원장은 국무조정실 기획관리조정관이 되고, 관계 공무원은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 이에 상당하는 공무원 중에서 국무조정실장이 지명하는 자가 된다.

④ 심사위원회의의 업무에 필요한 사무를 처리하기 위해 간사 1명을 두며 간사는 국무조정실 정책기획과장이 된다.

⑤ 심사위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제9조(지정사실의 통지) ① 국무조정실장은 제8조제5항에 따라 연구기관이 지정된 경우 다음 각 호

의 사항을 관보에 게재하고 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

1. 지정된 연구기관의 명칭과 주소
2. 지정연월일 및 지정기간
3. 주요 기능 및 역할

② 국무조정실장은 연구기관이 지정된 날로부터 7일 이내에 연구기관 지정사실을 해당 연구기관의 장에게 통지하여야 한다.

제10조(지정기간) ① 연구기관의 지정 기간은 3년을 원칙으로 한다. 다만, 국무조정실장이 과제수행기간의 연장, 과제의 일관성 유지 등을 위해 지정기간 연장이 필요하다고 판단하는 경우에는 최대 2년까지 기간을 연장할 수 있다.

② 국무조정실장은 제1항에 따른 지정기간이 만료되기 전 3개월까지 지정된 연구기관의 장에게 기간의 종료 통지나 기간 연장에 관한 통지를 하여야 한다.

제11조(경비의 지원과 관리) ① 연구기관의 장은 영 제24조제2항에 따라 지원되는 경비를 해당 사업 수행에 필요한 용도에 한하여 사용하여야 한다.

② 국무조정실장은 연구기관의 경비사용 내역을 확인할 필요가 있다고 판단하는 경우 연구기관의 장에게 경비사용 내역을 제출하도록 요구할 수 있다.

③ 제2항에 따라 경비사용 내역 제출을 요구받은 연구기관의 장은 이를 지체없이 국무조정실장에게 제출하여야 한다.

제12조(시정요구) 국무조정실장은 연구기관으로 지정된 자가 과제수행 내용을 위반하거나 제11조제1항을 위반하는 경우에는 시정을 요구할 수 있다.

제13조(연구결과물의 제출) 연구기관으로 지정된 자는 매년 12월 15일까지 연구실적, 교육훈련실시결과 등을 국무조정실장에게 제출하여야 한다.

제14조(갈등관리실태의 점검 등) 국무조정실장은 영 제26조제1항에 따라 중앙행정기관의 갈등관리실태 등을 점검하고자 하는 경우에 특별한 사유가 없는 한 미리 다음 각 호의 사항을 명시하여 관계 행정기관에 통지하여야 한다.

1. 점검사항
2. 점검일정
3. 점검자 인적사항
4. 그 밖에 점검에 필요하다고 판단되는 사항

제15조(갈등관리정책협의회 구성 및 운영) ① 영 제26조제5항에 따른 갈등관리정책협의회(이하 "정책협의회"라 한다)는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 국무조정실장이 되고, 위원은 재정경제부차관·교육인적자원부차관·국방부차관·행정자치부차관·문화관광부차관·농림부차관·산업자원부차관·정보통신부차관·보건복지부차관·환경부차관·노동부차관·건설교통부차관·해양수산부차관·기획예산처차관·소방방재청장·문화재청장·산림청장 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 관계부처 또는 청의 차관·차장 또는 청장이 된다.

③ 정책협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항
2. 공공갈등과 관련된 교육·홍보에 관한 사항
3. 그 밖에 위원장이 공공갈등과 관련하여 정책협의회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항

④ 정책협의회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 국무조정실 기획관리조정관이 된다.

제16조(회의) ① 위원장은 정책협의회의 회의를 소집하며 그 의장이 된다.

② 정책협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제17조(관계기관 등에의 협조요청) 정책협의회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제18조(수당 및 여비) 제8조에 따른 심사위원회 및 제15조에 따른 정책협의회에 출석한 위원 및 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와 직접 관련하여 출석하는 경우에는 그렇지 않다.

부 칙

이 규칙은 2007년 5월 13일부터 시행한다.

첨부 4. 참고문헌

가. 국내문헌

○SOC사업 추진상의 사회적 갈등해소방안, 교통개발연구원, 2004. 6

○사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율화방안 연구, 한국여성개발원, 2005.12

○국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구, 한국여성개발원, 2005.12

○공공갈등 사례분석을 통한 표준 갈등사례분석모델 개발 연구, 지속가능발전위원회, 2006. 4

○환경갈등 현황 및 정책과제, 한국여성개발원, 2005.12

○산업자원 갈등관리 매뉴얼, 산업자원부, 2005.10

○국내외 갈등관련 제도 및 정책, 한국여성개발원, 2005.12

○공공갈등 예방 및 관리시스템 구축을 위한 기초연구, 건설교통부, 2005.12

○갈등영향분석 및 정책적 합의, 한국여성개발원, 2005.12

○국내외 갈등관련 법·제도분석과 효율적인 운영방안, 한국여성개발원, 2005.12

○국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안, 국토연구원, 2005.12

○지역갈등의 현황 및 정책과제, 한국여성개발원, 2005.12

○건설교통현장 갈등관리, 건설교통인재개발원, 2005. 4

○환경친화적 도로건설요령, 건설교통부, 1998.

○건설교통 공공갈등관리 매뉴얼, 건설교통부, 2005.12

○고속도로 건설사업 갈등관리 매뉴얼, 한국도로공사, 2006. 4

○사회적 갈등 해소방안, 공동워크샵 보고서, 경제사회연구회, 2004. 4

○사회갈등연구소 창립기념토론회 보고서,(주)사회갈등연구소, 2006.10

○2006년도 동계학술대회보고서제54회 학술발표회, 대한교통학회,2006.12

○도로사업에 대한 국민참여제도(PI)의 추진동향과 과제 (권영인, 김태병)

○고속도로건설사업의 국민참여제도(PI)도입 사례 연구 (김관중, 고미석, 길병우)

○SOC사업에서의 갈등발생과 제도적 개선방안 (황연하, 윤성순, 김태완)

○주민참여(PI)형 교통계획 수립방안에 관한 연구 (권영인, 윤성순)

○국민참여형 도로계획의 수립방향 (김응철, 권영인, 윤성순, 강진구)

○미국의 PI제도 및 국내도입방안 (김태완, 윤성순, 권영인)

○일본의 도로사업에 따른 PI교육내용 (이승호, 김현)

나. 외국문헌

○ Planning Public Involvement A Step-by-Step Guide, Griffith University, 2006. 9

○ Guide for Effective Public InvolvementCanadian Association of Petroleum Producers Public Involvement Tool Box, Wichita-Sedgwick County Metropolitan Planning Organization

○ Guide Book to Public Involvement, Idaho Transportation Department, 2001

○ Hear Every Voice A Guide to PI Mn/DOT, 1999. 6

○ Project Participation, Virginia Department of Transportation