사패산터널 공사 중단 2년… 무엇을 남겼나

- 지속 가능한 개발 원칙의 중요성 재인식하는 계기되어야 -

서울외곽순환고속도로 사패산터널 공사는 이해 당사자들의 갈등에 따른 경제적 피해가 얼마나 큰 것인가를 보여준 대표적인 사례이다. 또한, 정책 결정의 투명성과 대화와 타협이 얼마나 중요한지를 일깨워준 국책 사업이었다. 그리고 밀어붙이기식 개발 논리 및 반대를 위한 반대의 환경 운동 폐해가 어느 정도인지 웅변해준 사업이었다.

불도저식 개발과 반대를 위한 반대의 충돌

서울외곽순환고속도로는 서울 및 수도권 주변 도시의 교통난을 해소하기 위해 수도권 위성도시를 잇는 도로이다. 지난 1989년 사업에 착수해 전체 구간 127km 가운데 퇴계원 판교 평촌 김포 일산을 잇는 91km는 이미 개통됐고, 일산 의정부 퇴계원 구간 36.3km를 공사 중이다. 이 구간은 2001년 착공했으며 2006년 준공할 계획이었다. 이 공사가 마무리되면 일산 퇴계원 구간의 소요 시간이 1시간 10분에서 25분으로 단축되고 의정부, 도봉, 노원 등지에서 강남까지의 소요 시간이 30분 이내로 줄어든다는 게 건설교통부의 설명이다.

하지만 공사 구간 중 사패산터널 구간 4km가 불교계와 환경 단체의 반대에 부딪혀 2001년 11월부터 공사가 중단되었다. 2001년 6월 사패산터널 공사가 착공되자 사패산 위에 자리잡은 회룡사 측이 이의를 제기했다. 시공업체 측은 애초 사패산터널은 회룡사에 영향을 주지 않는다고 주장했으나 노선에는 회룡사 소유의 땅 일부가 포함된 것으로 드러났다.

회룡사 측은 공사가 강행될 경우 회룡사가 이용하는 수맥이 끊길 우려가 있다며 이에 대한 보완을 요구했다. 그러나, 시공사는 공사를 강행하며 이를 막던 회룡사 비구니 스님들을 철거 용역 회사 직원들을 동원해 강제 진압하는 무리수를 두었다. '불도저식 개발 논리'의 전형을 보여준 것이다. 강제 진압의 모습이 언론에 보도되면서 사패산터널 공사가 '뜨거운 감자'로 비화됐다. 이에 조계종 종정과 원로회의도 "신명을 다해 산을 지켜라"는 유시를 내리고 환경 단체까지 가세해 본격적인 갈등 국면에 들어갔다.

정책 오류로 불신 심화… 2년 세월 허송

불교계와 환경 단체들은 의정부 외곽을 순회하는 우회 노선 건설을 주장했다. 그러나, 정부는 물론 의정부 시민과 노원, 도봉구 주민들은 우회 노선이 교통난 해소 효과는 작은 반면 산림 훼손이 더 심해진다며 기존 노선을 고수하며 맞섰다. 이 과정에서 사패산터널 공사가 2년여 동안 중단되면서 6,000억원(하루에 8억원 정도)에 육박하는 경제적 손실이 발생했다. 6,000억원은 전국적으로 30만 명에 달하는 결식 아동들의 식사 문제를 해결할 수 있는 엄청난 돈이다.

이에 정부는 지난해 4월 양측에서 추천한 전문가들로 노선재검토위원회를 구성해 결론을 도출하려 했으나 합의에 실패했다. 정부는 노선재검토위 위원을 졸속으로 선임하는 오류를 범해 시간만 낭비하고 불교계와 환경 단체의 불신을 더욱 심화시켰다. 정부가 구성한 노선재검토위는 사실상 합의 도출이 불가능한 구조적 결함을 가졌던 것이다. 위원회를 위원장 1명과 정부 및 불교계가 내세운 위원 5명씩 모두 11명으로 구성하고 합의는 위원의 3분의 2(8명) 이상 찬성해야 가능토록 했다. 어느 쪽에서 최소 2명 이상이 다른 쪽으로 돌아서야 합의가 가능한 셈이다. 근본적으로 합의가 불가능한 기구였던 셈이다.

다시 5개월을 허송세월로 보내면서 경제적 손실만 커져 갔다. 그러자 정부는 기존 노선 강행 방침을 굳혔으나 지난해 9월 19일 국무회의에서 노무현 대통령이 먼저 공론조사를 한 뒤 노선을 결정하라고 지시했다. 그러나, 이 공론 조사는 갈등만을 더욱 조장

하였다. 공론 조사 자체가 시간적으로 많이 걸리고 불교계가 이에 부정적 입장을 보인 것이다.

공론 조사는 미 오스틴대 제임스 파쉬킨 교수가 1988년 창안한 의견 수렴 방법으로 아무런 사전 지식 없이 투표하는 일반적인 여론 조사와 달리 조사자들에게 현안에 관한 충분한 정보를 준 뒤 투표로 여론을 수렴하는 것을 말한다. 이 방법은 영국이 1995년 유럽연합(EU) 가입 문제, 2000년 덴마크가 유로(EURO) 가입 문제에 대해 활용하는 등 서구에서는 보편화된 조사 방법이다.

하지만 사패산터널 문제는 표본의 채집 방법, 조사 시기, 조사 문항 등 곳곳에서 갈등을 야기할 사항이 많았다. 더군다나 되도록 빠른 시일 내에 노선을 결정해야 하는 절박함을 감안할 때 공론 조사는 많은 시간이 소요된다는 한계까지 갖고 있었다.

지난해 4월 노선재검토위 위원 10명을 선정하는 데만 무려 1개월 정도가 소요된 점을 감안하면 1,000 3,000명 정도의 1차 투표 대상자를 모아야 하는 공론 조사의 경우 몇 개월이 소요될지 장담할 수 없었던 것이다. 이로 인해 공론 조사는 한 발짝도 진행되지 못하면서 또다시 3개월여의 시간만 낭비했다.

설상가상으로 이 과정에서 서로의 불신을 더욱 키우는 사건이 발생했다. 노선재검토위(위원장 김안제 서울대 명예교수)는 9월 26일 검토 보고서에서 사패산을 터널로 관통하는 당초 정부안이 공사의 진행 상황, 순환고속도로 기본 목적과의 부합성, 그리고 환경 훼손 측면에서 현실적이고 합리적이라고 밝혔다.

이에 대해 불교계는 "당초 약속과 달리 정부가 합의 없이 일방적으로 보고서를 냈다"며 반발했다. 보고서 조작 논란까지 발생했다. 불교계는 10명의 위원 중 우회 노선 찬성 6명, 기존 노선이 4명으로 기존 노선에 대한 반대 의견이 많았으나 중립적으로 의사진행만 담당하기로 한 위원장이 편향된 개인 의견까지 집어넣어 관통 노선 찬성 수를 늘리는 등 전체 연구 결과에 영향을 미쳤다고 주장했다.

때늦은 타협으로 6,000억원 손실

이처럼 사패산터널 공사 노선을 둘러싸고 결론 없는 힘 겨루기가 지속되자 불교계와 환경 단체, 현지 주민들이 관통이든 우회든 정부가 결단을 내려야 한다는 목소리를 높였다. 사패산터널을 뚫는 기존 안이 불교계와 환경 단체의 반발을 사고 있지만 대안으로 제시된 우회 노선 역시 주민들의 반대로 추진이 불가능하다는 상황을 인식하기 시작한 것이다.

북한산 우회 노선의 경우 절개지가 많아 국립공원 훼손 면적이 기존 노선보다 훨씬 큰 데다 천주교 공동묘지를 지나 천주교 측에서도 반대했다. 또한, 의정부 우회 노선 역시 의정부 시민들의 강력한 저항을 받았다. 의정부 시내의 교통난이 심화되고 천보산과 태릉, 광릉 주변의 수백년된 산림을 훼손하게 돼 이 지역 환경 단체들의 반발에 부닥칠 가능성도 컸다.

지난해 11월 중순 들어서는 터널 공사 구간에 대해 외자 출자를 맡은 일본은행(UFJ : United Finance Japan)이 국무총리실과 건교부에 11월 말까지 공사 재개 여부를 통보해 달라는 공문을 보냈다. UFJ의 출자는 사패산터널 공사에 대한 외자 유치 적격(신용 등급 AA) 등급을 부여하는 것으로 국내 은행들이 이를 전제로 투자하기로 한 것이다. UFJ의 출자 포기는 사실상 공사 중단을 의미했다. UFJ는 아일랜드계 은행의 일본 지점을 포함해 일본, 독일, 벨기에 등 6개 은행들로 구성된 외화 출자단이다.

2년여 이상 끌던 사패산터널 공사를 둘러싼 갈등이 마침내 끝이 보이기 시작했다. 노 대통령이 12월 22일 합천 해인사를 방문해 조계종 종정 법전스님, 총무원장 법장 스님을 만나 협조를 요청했다. 노 대통령은 "공론 조사도 생각했는데 참뜻이 전달되지 않아 공약을 이행할 수 없게 되었다"며 기존 노선으로 공사를 하겠다는 의사를 피력하였다. 하지만 때늦은 타협으로 6,000억원 가까운 경제적 손실만 입었고 2006년 6월 완공 목표 달성도 불가능하게 됐다.

환경적 가치 고려한 국책 사업 추진을

사패산터널 공사를 둘러싼 혼선은 우리에게 뼈아픈 교훈을 주었다. 2년여의 사업 중단이 남긴 위안이라면 위안이다. 이에 따라 앞으로 정부는 국책 사업을 어떻게 추진해야 하는지를 진지하게 고민해야 할 것이다.

우선 새로운 시대의 요청에 맞게 사회간접자본(SOC) 정비 계획 패러다임의 대전환이 필요하다. 국책 사업은 지속 가능한 개발의 원칙을 중심으로 계획돼야 하고 다른 민간 사업과 달리 자연 환경 보전 등 공공성을 최우선적으로 고려해야 한다는 게 전문가들의 지적이다. 또한, 사업 결정 과정의 투명성과 합리성을 확보해야 하고 선거에 의해 국책 사업이 구상되거나 착수 또는 변경되면 사업이 차질을 빚을 수 있다는 점을 인식해야 한다.

국토연구원의 김선희 연구위원은 "국책 사업의 타당성 조사 및 환경영향평가제도와 운영 방식의 개선이 시급하다"면서 "사업의 필요성 및 효과에 대해 경제적·기술적 측면뿐만 아니라 환경적 가치까지도 고려해 사업 추진의 타당성과 우선 순위를 결정해야 국책 사업이 순조롭게 진행될 수 있다"고 강조했다. 그는 사업 주체 관계자뿐만 아니라 전문가·지역 주민·시민단체 등 다양한 관계자가 참가·토의해 열린 과정으로 사업이 추진돼야 한다고 덧붙였다. CJ

이정배
서울경제신문 부동산부 차장