30~42커버스토리-3 2005.3.16 1:8 PM 페이지38 001 Acrobat™ PDFWriter

국책사업 분쟁 해결을 위한 매뉴얼을 준비하자

- 사전 검토와 절차 및 보상은 철저하게, 사업추진은 강력하게 -

최근 한 여승의 단식 투쟁으로 경부고속철도 2단계 사업의 일부분인 천성산 터널 공사가 잠정 중단됨에 따라 이미 2조원 이상의 손실이 난 사업이 또 다시 5,000억원이 넘는 막대한 국가적 손실을 초래하게 되었다.

이번에 승리를 거둔 측에서는 그러한 손실 추정이 과장되었다고 하니 정확한 손실 정도는 객관적으로 계산해 보아야 할 것이다. 그러나, 누구의 잘못이든 이번 사업의 중단으로 막대한 국가적 손실이 초래된 것은 사실이다.

막대한 국고 손실과 혈세 낭비

우리를 분노하게 하는 것은 이렇게 국가적 손실을 초래한 대형 국책사업이 이것뿐이 아니라는 사실이다. 작년에 위헌 판결이 난 행정수도이전, 새만금간척사업, 방사성폐기물 처리장건설, 경인운하, 원자력발전소 건설 사업, 서울외곽순환도로 사패산터널 공사 등의 국책사업들이 정부의 안일한 대처 또는 환경 · 시민 단체, 종교계 등의 일방적 저항에 부딪혀 일시 중단되거나 취소됨으로써 막대한 국고 손실과 국민들의 혈세를 낭비하고 있는 것이다. 그뿐만 아니라 그러한 국책사업 대상지역 주민의 정신적 · 경제적 피해와 시공사업자들의 막대한 경제적 피해와 파산도 간과할 수 없는 것이다.

이 중 새만금 간척 사업은 1991년 공사가 시작된 후 무려 14년 동안 수많은 공사중단과 재개를 반복하며 국고를 낭비하고, 수많은 합동 조사가 이루어졌고 법원의 판결이 내려졌으나 어느 한 쪽이 일방적으로 받아들이지 않은 채 오늘에 이르렀다.

경부고속철도 천성산 구간 공사도 2002년 6월에 공사가 시작된 이후 공사 중단과 재개를 반복하면서 여러 차례의 환경영향평가를 실시했고 법원의 판결이 있었다. 그러나, 이 역시 한 여승의 목숨을 건 투쟁에 굴복하여 차후 법원 판결의 승복 여부에 대한 확신도 없이 또 다시 공동 환경영향평가와 법원의 판결을 기다리게 되었다. 방사성 폐기물 처리장 건설사업 또한 1986년부터 추진되었으나 19년 동안 아무 소득 없이 표류하고 있는 실정이다.

국책사업 분쟁 해결을 위한 매뉴얼은…

문제는 앞으로 어떻게 이러한 국책사업이 표류하지 않고 정해진 시간 내에 최소한의 비용으로 완공될 수 있도록 하는가이다. 이를 위해 선 '국책사업 분쟁 해결을 위한 매뉴얼'을 준비할 필요가 있을 것이다. 현재 대형 국책사업의 경우 추진절차는 기획예산처의 총사업비관리지침에 따르면 예비타당성조사→타당성 조사→기본설계→실시설계→발주 및 계약→시공의 단계에 따라 시행하도록 되어 있다. 그러나, 지금까지 표류하고 있는 국책사업들은 타당성 조사가 정부에 의해 일방적으로 이루어졌다. 이에 따라 그 결과를 이해 당사자들이 받아들이지 않거나, 보상 문제가 적절히 해결되지 않은 채 공사를 강행함으로써 이해당사자들이 반발하는 경우가 대부분이었다. 따라서, 앞으로 국책사업 분쟁 해결을 위한 매뉴얼은 다음의 내용에 대해 반드시 자세하게 언급할 필요가 있을 것이다.

첫째, 사전준비단계인 타당성조사단계에서 그 사업의 적법성 · 경제성 · 환경문제 등에 대해 전문가들의 의견을 충분히 참조해야 한다. 이번 행정수도이전의 위헌판결에서 보듯이 앞으로 모든 국책사업들은 사전에 위헌 또는 위법 여부를 철저히 따져볼 필요가 있다. 이를 무시한 채 막대한 국고를 쏟아부은 다음에 위헌 또는 위법 판결이 난다면 막대한 국고의 손실이 초래될 것이기 때문이다. 그 다음에 비용-편익 분석을 기초로 한 경제성을 따져볼 필요가 있다. 이러한 경제성의 경우 비용-편익의 계산이 주관적일 수 있기에 최소한 두 군데 이상에 연구 용역을 발주할 필요가 있다. 그 다음은 지금까지 가장 많은 분쟁의 소지를 제공했던 환경 오염 여부의 판단이다. 지금까지 대부분의 환경영향평가는 요식행위로 이루어진 경향이 다분히 있다. 앞으로는 이러한 환경영향평가도 발주처뿐만 아니라 이해당사자가 지정하는 기관에 의해 복수의 평가를 받거나 공동평가를 받을 필요가 있을 것이다.

둘째, 타당성 조사에 대해 다양한 견해를 가진 전문가 및 이해 당사자들과 함께 공청회를 가질 필요가 있다. 지금까지 수도이전을 포함한 대부분의 국책사업의 경우 정부안을 지지할 전문가들만 초대해 하나마나한 공청회를 열고 언론에 그 타당성을 홍보하곤 했다. 문제 발생 소지가 있는 사안에 대해서는 숨기기보다 사전에 적극적으로 발굴하여 대처하는 전향적인 자세가 필요한 것이다.

30~42커버스토리-3 2005.3.16 1:8 PM 페이지39 001 Acrobat™ PDFWriter

셋째, 국책사업의부지선정이나노선결정에 있어 정부가 일방적으로 결정할 것이 아니라 지역주민의민주적절차에따른의견을충분히반영해야할것이다. 부안위도의원전센터부지선정의경우지역주민의의견을무시한채자치단체장이일방적으로강행함으로써심각한충돌이발생했던것이다. 그 지역에서의국책사업이추진될경우의 편익과 비용에 대해, 그리고 손실 보상대책에 대해충분히홍보한뒤주민투표와같은민주적절차에의해그수용여부가결정되어야만 할것이다. 그리고가능하면 다수의후보지역이공개경쟁토록하는것이바람직할것이다.

마지막으로, 국책사업 대상 지역 주민의 보상은합리적인수준에서충분히이루어지도록해야할것이다. 국책사업이란미명아래저렴한보상으로강제수용하고, 부안위도의 경우처럼 간접적으로 피해를 받는 지역의주민에게는보상을 하지않거나할경우그지역주민의물리적저항을막기가어려워지고 결국에는 공사 중단이나 취소를 통해막대한국고손실과사회적비용을초래하게될것이다.

뉴 패러다임의 국책사업 추진을

다시 한번 정리하면 국책사업 추진 방식의패러다임이바뀌어야한다. 즉, 지금까지의' 일방적이고편의주의적사전타당성조사→이해 당사자를 무시한 사업 대상 지역 선정→미약한 보상 에서' 철저하고 객관적인 사전 타당성 조사→민주적 절차에 의한 사업 대상 지역의 선정→합리적 보상 으로 추진방식이바뀌어야한다. 중요한것은이러한민주적이고객관적인절차에도불구하고 이견이 좁혀지지 않을 경우에는 사법적 판단에맡길수밖에없을것이다. 모든민주적절차와충분한보상, 그리고사법적판단에도 불구하고 반대하는 집단이 있을 경우 정부는 적법 절차에 따라 강력히 추진해야하고필요할경우엔 법적강제수단도강구하는결단을보일필요가있을것이다.

모든 국책사업은 장기적으로 지역 주민과 국가에 경제적 편익을 가져옴에도 불구하고 환경 훼손과 일부 지역이나 사람들에게 피해를 초래할 수가 있다. 이 경우 환경지상주의에 의해 모든 사업을 가로막는 것은국가발전을위해바람직하지않다. 아직

환경지상주의에 의해 모든 사업을가로막는것은국가발전을위해바람직하지않다. 아직성장을해야하는우리나라의경우환경보호와성장의조화를추구해야한다.

성장을 해야 하는 우리나라와 같은 개발도상국의경우 환경보호와성장의 조화를추구하는것이바람직하다.

결론적으로지난몇년간의막대한국민혈세낭비와 사회경제적비용을 초래한국책사업의무리한추진을방지하기위해서도 효율적인국책사업의추진방안을마련해야한다. 이를 위해선 지금까지국책사업추진방식의패러다임이바뀌어야한다. 특히, 분쟁발생의사전방지와효율적인 해결을위해분쟁해결을위한매뉴얼을준비할때가되었다.

이 매뉴얼은 국책사업의 사전 타당성 조사, 공청회, 국책사업 대상 지역의 선정 절차및보상에대해자세히설명하고각단계에서의분쟁 발생시해결방안과 절차를자세히기록해야할것이다. 이를위해서외국의 다양한 분쟁 해결 절차를참조할필요가있을것이다.

나성린
한양대경제금융학부교수