

# 환경영향평가 주민참여기법

## 03. 갈등관리와 주민참여

### CITIZEN PARTICIPATION SYSTEM



## 1. 서울외곽순환고속도로 사패산 구간 건설사례

환경에 대한 사회적 관심증대와 더불어 환경분야의 갈등이 주요한 사회적 갈등으로 부각되고 있다. 특히, 국책사업과 같은 대규모 개발사업으로 인한 사회적 갈등은 심화되는 양상을 보이며, 불필요한 사회적 비용은 갈수록 증가되고 있다. 갈등관리와 주민참여에 대한 이야기를 살펴보면 다음과 같다.

근래 사회적으로 주목받았던 대표적인 사례를 살펴봄으로써 갈등의 원인, 해결과정과 주민참여 관점에서의 시사점을 이해하고자 한다.

서울외곽순환고속도로 사패산 구간 건설사례<sup>1)</sup>를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 사업개요

#### (1) 사패산 통과구간 노선개요

- 사업자: 서울고속도로주식회사
- 사업기간: 2001년6월~2006년 6월(변경전)
- 노선거리: 4.6km (터널 4.0km, 왕복 8차로), 일산~의정부~퇴계원 36km
- 추진방식: BTO(준공시 소유권 국가 귀속, 30년간 운영)

#### (2) 사업의 추진연혁

- 1989년 : 서울시에서 기본설계 및 타당성 조사 시작
- 1989~1991년: 사패산이 포함된 2단계 구간에 대한 기본설계와 타당서조사를 실시
- 1996년 3월에 민자유치대상사업으로 지정
- 1996년 4월~1998년 6월: 실시설계
- 2001년 6월: 공사착공
- 2001년 11월: 불교계와 환경단체의 건설반대운동으로 공사 중단
- 2003년 12월에 노무현 대통령의 불교계 대표 면담이후에 공사재개

### 2) 갈등이 일어난 내용

#### (1) 갈등의 내용

주요 갈등이슈는 사업 시행으로 인한 자연환경훼손과 불교의 수행환경훼손으로 분류될 수 있으며 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### ① 사패산 구간의 최적노선대안

실시설계시에 제시된 노선대안은 사패산을 통과하는 노선과 국립공원 외곽을 우회하는 노선, 의정부 외곽을 우회하는 노선 등으로 3가지였다. 환경단체 및 불교단체는 자연환경 및 사찰수행환경 훼손 방지를 위하여 노선변경을 주장하였고, 사업자측은 북한산 국립공원 내 사패산과 수락산, 불암산 구간을 터널로 통과토록 계획된 현재 노선이 타당하다고 주장하였다. 그 주장의 근거는 산림훼손면적과 국립구간 통과구간의 거리가 짧아 기존 노선이 더 우수하다는 것이었다.

##### ② 환경적 영향측면의 문제점

사패산 구간의 터널건설로 인하여 국립공원의 환경파괴가 심각하고 대기오염을 심화시킨다

1) '공공갈등관리의 이론과 기법(상)' (대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)

는 것이다. 구체적으로는 터널굴착으로 지하수위가 하강하여 생태계에 영향을 주고, 터널굴착 시 발생하는 오폐수와 터널공사에 따른 장비와 터널개통 후 발생하는 오염된 대기는 국립공원 주변과 서울의 북부권을 오염시킨다는 것이다. 공사시행으로 인한 산사태의 발생과 환기방식 등의 문제가 제기되는 등 가장 큰 갈등이슈 중의 하나였다.

### ③ 불교수행환경 훼손의 문제

사패산 터널공사의 시행으로 사찰의 철거 또는 이전 등이 발생하게 되어 직간접적인 피해가 예상되며, 소음, 진동, 차량배기가스의 매연 등으로 사찰의 정상적인 기능을 수행할 수 없게 되며, 불교의 수행환경과 생활공간의 파괴가 이루어진다는 것이었다.

### ④ 기타

이상에서 제기된 문제외에 환경단체 및 불교계는 사업추진 인허가 절차상의 문제점, 풍수지리적 측면의 문제점 및 설계기준 적용의 부적절성 등을 제시하였다.

## 3) 갈등 해결을 위해서 다양한 주체를 모아서 위원회를 조직

### (1) 노선 조사위원회 구성 및 운영

북한산 국립공원 통과여부로 인한 환경, 불교단체와 정부, 사업시행자간의 법적, 물리적인 분쟁과 충돌 등 상호대립하는 상황을 종결하고 상호간의 대화를 통해 사회적인 합의를 도출하고자 2002년 8월 노선조사위원회 구성·운영을 합의하였다.

조사위원회는 불교계와 사업자가 각 6인으로 구성되어 3차례 회의를 하였으나 합의 미도출 상태로 운영기간이 종료되었고, 사업시행자측의 최종보고서가 건교부에 제출되었다. 이 기간중에 대통령 선거가 시행되었으며, 그 당시 노무현 후보는 선거공약으로 북한산국립공원관통 서울외곽순환고속도로를 백지화하고 대안노선을 검토하겠다는 공약을 제시하였다.

### (2) 노선재검토위원회 구성 및 운영

노무현 대통령후보의 당선에 따라 2003년 4월 노선재검토위원회를 구성, 운영하기로 합의하였고, 교통, 도로, 경제, 환경·생태, 역사·문화 분야의 5인씩의 위원을 구성하였다. 검토대상노선은 기존노선 이외에 3개의 노선으로 하였고, 6차례에 걸친 회의와 2003년 7월에는 국민토론회를 개최하여 국민여론을 수렴하였으나 합의에 이르지 못한 상태로 활동이 종료되었다.

### (3) 대통령과 불교계 대표의 회동

2003년 12월 노무현 대통령은 조계종 종정인 법전스님을 방문하여 대선공약을 지키지 못한 것에 대하여 양해를 구하고 2003년 12월 국정현안정책조정회의에서 당초 노선대로 공사의 재개를 발표함으로써 사패산 구간의 공사는 재개되었다. 이와 관련하여 국무총리는 역사·문화·환경보전을 위한 제도개선을 추진하기로 발표하였고, 종교문화보존지구의 신설로 불교역사문화 및 수행환경 보전을 강화하고 전통사찰보존법 적용지구를 사전환경성 검토대상지역으로 추가하며, 도로건설계획에 불교계 전문가를 노선설계자문위원회에 참여를 보장하는 등 불교계 사전 의견수렴과 참여확대를 하기로 하였다.

## 4) 사패산사태가 주는 교훈

사패산 갈등은 사회에서 발생하는 갈등해결을 위한 여러 정책대안들을 도출해보는 긍정적인 영향을 가져왔다. 특히 대규모 국가재원과 장기간이 소요되는 중앙정부의 SOC 사업의 효율적인 추진과 갈등예방을 위한 관련법, 제도의 개선을 유도하는 정책의 전환을 가져오는 기회가

되었다.

(1) 주요내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

건설사업에 대한 사전용역과정을 개선하는 세부시행지침이 제정되었고, 전략환경영향평가의 시행과 도로사업의 경우 참여적 의사결정제도의 도입이 추진된 것으로 볼 수 있다. 대규모 국책사업의 공정성과 투명성 문제제기에 대하여 국무총리실은 타당성 용역의 수행기준을 제시하였고, 이에 건설교통부는 공동용역방식은 500억 이상의 사업에 대하여 의무화하고, 설계자문위원회에 환경분야와 종교계를 포함하도록 하였고, 용역결과를 홈페이지에 공개하도록 개선하였다.

1990년대 후반부터 지속적으로 제기된 여러 환경갈등의 개선을 위하여 전략환경영향평가제도가 2005년에 도입되었다. 사업확정 후 실시설계단계에서 주민공람 등 공개적인 의견수렴을 하도록 되어 있어 환경 등 근본적인 문제 발생시 사업의 취소, 변경 등이 곤란하다는 점을 감안하여 타당성 조사, 기본설계 등 노선이나 사업이 최초로 선정되는 단계에서 사전에 환경성을 검토한 수 주민공람 등 공개적인 의견수렴을 하도록 하는 방안을 마련하게 된 것이다.

주요 고속도로 실시설계 추진시 주민, 관련 NGO 등 이해관계자를 적극 참여시키라고 하였고, 시범적용한 사업이 춘천~양양간 고속도로 사업이었다.

사패산 갈등의 발생과 해결과정에서 대형국책사업이 지연되거나 중단되는데 따른 사회적인 비용의 발생과 이에 대한 효율적인 대처방안의 중요성이 부각된 것으로 평가할 수 있다.

## 2. 영월 댐건설 백지화 사례

댐 사례를 살펴보면 우리나라에서 댐사업이 취소된 매우 드문 사례이다. 강원도 영월에 댐을 지으려고 한 사례이다.<sup>2)</sup>

### 1) 사업의 개요

1990년 9월 한강 대흥시 영월, 단양 지역의 침수와 서울이남의 일산제방 붕괴 등 한강 상·하류 지역에 대규모 홍수가 발생되어 163명의 인명피해와 수만명의 이재민 및 막대한 재산피해가 발생하였다. 이에 강원도 및 영월지역주민들이 홍수 방지를 위한 영월댐 조기건설을 요구하게 되었고, 정부에서는 영월 다목적 댐 건설을 추진하게 되었다.

- 댐높이 98m, 허수량 698백만톤 규모의 다목적댐
- 목적:용수공급 및 홍수조절, 발전
- 제3차 국토종합개발계획에 반영
- 91-92년 타당성조사
- 1997년 9월 댐건설예정지를 지정·고시

### 2) 영월 댐 건설사례의 문제점

영월댐 사례는 사업초기의 지역간 갈등이 환경가치의 갈등으로 확대된 복합적인 갈등사례로 볼 수 있다.

한강 대홍수시 큰 피해를 입은 영월읍은 지역주민 대부분이 영월댐 건설을 요구한 반면, 댐 건설시 수몰지가 많은 영월댐 상류의 정선지역은 수몰민을 중심으로 강력한 댐건설 반대운동을 전개하였다. 하류지역의 홍수피해방지와 용수공급을 위해 상류지역이 희생을 감수하도록 하는데 대상 상대적 박탈감과 비현실적 보상 등에 따른 이해관계 갈등이 나타나기 시작했다. 이에 정부에서는 1994년 '특별다목적댐법'에 댐관련 지원규정을 신설하여 수몰주민과 댐주변지역에 대한 지원 등을 통해 보상을 현실화해 줌으로써 어느 정도 갈등은 해소되었고, 댐 건설 예정지를 지정·고시할 수 있었다.

그러나 댐 건설예정지 고시 이후 댐건설이 본격적으로 가시화됨에 따라 환경단체는 물수요 예측, 홍수대책, 자연생태계 파괴 등의 문제점을 제기하며 댐건설을 반대하였다.

환경부 등은 환경영향평가 협의과정에서 자연환경보전과 천연기념물 보호 등을 이유로 재보와, 재조사 등을 요구하였다. 건교부와 수자원공사는 정책토론회, 전문가 토론회, 합동평가단 구성·운영 등을 통해 영월댐건설의 정당화에 노력하였지만, 환경단체의 참여거부로 의견이 수렴되지 못하고, 영월댐건설 찬반논쟁은 더욱 확대 되었다.

국무총리실 수질개선기획단 물관리정책민간위원회에서 객관적인 재조사의 필요성을 건의하였고, 대통령도 이 문제에 대한 객관적인 조사의 필요성을 언급하게 되었다. 당사자인 강원도도 총리실 조사결과에 따라 추진여부를 결정하도록 할 계획임을 표명하였다.

### 3) 갈등의 해결과정

#### (1) '영월댐 합동평가단' 구성·운영

환경부와 건설교통부의 지속적인 이견과 유관기관의 부정적 견해의 증가, 환경단체의 반대,

2) 공공갈등관리의 이론과 기법(상), 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005

지역주민의 반대 등으로 논란이 증대되자 국무총리실이 조정활동을 시작하였다. 2차례의 관계 부처 회의를 통해 영월댐 추진체계 구축 및 공동 조사단 구성운영(건교부), 표준화된 댐건설절차 규정방안(건교부), 영월댐 환경영향평가 추진상황 및 평가제도의 개선방안(환경부), 댐지역 수질보전 대책 수립(환경부) 등을 내용으로 하는 '영월댐 추진대책'을 마련하였다. 그러나 합의 도출에 실패하고 1999년 1월에 물관리정책조정실무위원회(관계차관회의)를 개최하여 합동평가단을 1월말까지 구성하되 환경부와 강원도에서 적극 협조할 것을 요구하였다.

건교부와 수자원공사는 1999년 1월말에 건교부 주관으로 지금까지 제기된 문제 및 쟁점을 재검토하고 진행 중인 추가조사에 대한 공동 검증을 통해 사업추진에 대한 투명성 확보 및 대 국민 신뢰도를 높이기 위해 합동평가단을 구성하였다. 그러나 환경운동 연합 등 환경단체들은 합동평가단의 구성의도가 이미 댐건설을 전제로 운영될 것이라는 이유를 들어 평가단 위원 추천을 끝까지 거부하였다.

환경부도 정식으로 평가위원을 추천하지 않고, 환경부의 정책자문위원의 명단을 건교부에 알려주어, 결국 합동평가단은 건교부 및 강원도 추천위원, 환경부 정책자문위원으로 구성되었다. 합동평가단은 댐안전성 문제, 수질문제, 생태환경문제 등을 중심으로 전체위원회와 각 분야별 소위원회로 나누어 조사작업 활동을 벌였으나, 합동평가단의 평가결과가 나오기 전에 건교부에서는 댐건설을 강행한다는 입장을 일간지에 발표하면서 환경단체뿐만 아니라 정치권의 반대를 불러일으킨다. 결국 합동 평가단은 1999년 7월에 해체되었다.

#### (2) '영월댐건설타당성 종합검토를 위한 공동조사단' 구성

공동조사단 구성은 합동평가단의 해체를 계기로 재조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해 '물관리정책민간위원회'가 주체가 되어 이루어졌다. 물관리정책민간위원 중 소위원회를 구성하여 공동조사단의 구성과 임무 등의 기본방향을 정하고 구성원칙과 절차 등을 정하였다.

이와 같은 원칙을 통해 한달간의 접수기간동안 총 101명이 추천되었으며, 이중 추천기관의 균형을 유지하고 중복 추천자를 우선 지명하는 등의 원칙을 세워 총 33명의 위원을 소위원회 합의에 의해 선정하였다.

소위원회에서는 환경단체 등 민간단체와 정부기관으로부터 가분야 전문가를 추천받아, '물관리정책민간위원회' 및 '물관리정책조정위원회' 심의를 거쳐 총 33명으로 구성된 '영월댐 건설타당성 종합검토를 위한 공동 조사단'을 발족하였다. 이와 함께 공동 조사단의 지침도 작성하였다.

#### (3) 공동조사단 중재 및 조치

조사단은 물수급, 홍수, 댐안전, 환경, 문화 등 5개 분야로 나누어 구성되었다. 조사단은 총 10차례의 전체회의를 개최하여 평가방법 및 조사방향 등에 대한 의견을 조정하였으며, 분과회의들을 수시로 개최하였다. 국내외 댐건설사례를 검토하기 위해 해외 현장견학도 실시하였고 총 8개월간의 조사활동과 숙의·논의 과정을 통해 공동조사보고서를 작성하였다.

(공동조사단의 주요결과)

동강유역은 구석기 유적과 백룡동굴 등 소중한 문화유산을 가지고 있을 뿐 아니라 국내 그 어느 지역보다 생물종다양성이 풍부하며 또한 고유하고 독특한 석회암 생태계를 가지고 있어 환경적, 문화적 보존가치가 탁월한 지역이므로 물부족과 홍수조절 등 심각한 문제가 상존하고 있음에도 불구하고 영월다목적댐의 건설은 중단됨이 바람직하고, 영월댐 중단에 따른 후속조치로서 홍수대책, 물부족대책, 환경보전 대책, 지역주민 지원 등 대안 및 보완대책을 건의

공동조사 결과보고서를 받은 국무총리실 수질개선기획단은 '물관리정책민간위원회' 및 '물관리정책조정위원회' 개최를 통해 영월다목적댐 건설계획을 완정 백지화하기로 최종확정하였다.

정부는 공동조사단이 건의한 각종 대안들에 대하여 관련부처로 하여금 면밀히 검토토록하였고, 관련기관들의 검토를 거쳐 제출된 의견들은 앞선 두 위원회를 통해 최종적으로 결정하였다.

주민참여라고 해서 설명회나 공청회를 연 것으로 보았는데 설명회나 공청회는 일회성 이벤트에 지나지 않아 의사결정에 반영하기에는 논의할 시간이 부족하다. 그래서 위원회 형식이나 공동 조사단 형식으로 시간을 두고 다양한 전문가가 참여하는 장치를 두는게 효율적이다.

여기서 또하나 중요한 점은 위원 선정을 공정하고 다양하게 하여야 한다는 점이다. 사업을 추진하는 부서에서만 위원 선정 권한을 독점한다면 그 위원회의 결과에 대해서 사람들은 신뢰하지 않게 된다. 사업에 반대하는 사람도 불러모아서 여러 의견을 듣고 논의하는게 중요하다.

영월댐 사례에서도 처음에 있었던 합동평가단이 실패한 사유는 사람들의 신뢰를 얻지 못했기 때문이며, 사업추진을 전제로 하는 위원회가 아닌 사업가부를 논의하는 위원회이어야 사람들이 신뢰할 수 있다.

<참고 문헌>

- 공공갈등관리의 이론과 기법(상,하), 사회환경분야 환경영향평가 개선방안.