

공공사업(댐)의 의사결정시 사회성 평가 방법

Evaluation Methods of Sociality in the Decision Making Process for Dam Construction

김우구*, 김태영**, 이광만***

Woo Ku Kim, Tea Young Kim, Gwang Man Lee

요 지

공공사업의 목적은 사업을 통해서 발생하는 혜택을 인간 및 사회가치 적합하도록 최대한 확산하고자 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 당해 사회적 가치를 고려하지 않는 경제 및 정책 범주에서만 분석은 공공사업의 추진타당성에 신뢰저하를 가져오거나 사업추진지역사회의 막연한 불안감(저항)에 효과적으로 대응하지 못하는 문제를 일으키고 있다. 따라서 타당성 있는 사업추진 및 지역사회 저항을 극복할 수 있는 방법발견은 중요하다고 하겠다.

해결방향은 공공사업으로 영향 받는 당해지역에서의 경제(정책포함)외적인 제약조건까지 파악하여서 전반적인 사회경제적가치(시장가치)를 재발견해 가는데 있다. 그것은 공공사업의 예비타당성 평가시에 잠재적으로 부딪힐 저항이나, 개발이후에 발생할 수 있는 확산가치까지도 대상에 포함시켜야 한다는 의미이다. 주지하는 바와 같이 잠재적 가치는 경제적 요소에서만 발생하기 보다는 당해지역의 사회문화적 잠재성 극대화에서 나온다.

지금까지의 계획수립과정은 정부와 전문가집단이 중심이 되어 계획을 수립하고 작성된 계획안에 대해 시민단체, 환경단체 등 이해당사자들이 공청회나 공람을 통해 의견을 제시하는 소극적 프로세스였다. 한편, 대안적 프로세스는 계획수립의 초기단계부터 다양한 이해당사자를 참여시키고 이들을 보조자가 아닌 계획수립의 주체로서 인정하고 협의와 조정과정을 거쳐 합의를 도출함으로써 계획의 정당성을 확보하고 실행가능성을 높이는 방식이 유용할 것으로 사료된다.

본 연구는 미래지향적 가치를 포괄하고 있는 예비적인 사회적 타당성의 평가항목 및 방법을 제시하고자 한다. 이것은 일반적으로 사회영향평가(SIA: Social Impact Assessment)모델을 통해서 공공사업 및 민간사업이 당해 사회에 미치는 영향을 파악하고, 이의 대응방안 마련에 초점을 맞추고 있다. 주요 내용은 공공사업관리방식의 체계를 파악하고 공공사업의 사회적 타당성 및 국내외 적용사례 분석을 통한 시사점 도출과 사회성 검토항목 및 평가방법을 제시한 후, 우리나라에의 적용방안을 검토하였다.

핵심용어 : 공공사업, 사회경제적가치, 사회영향평가, 적용방안

I. 서론

우리나라는 공공사업(public works)의 예비타당성을 평가하기 위하여 경제적 타당성 및 정책적 타당성을 종합하여 산출한'종합적타당성분석(AHP기법적용: Analytic Hierarchy Process)을 이용한다¹⁾.

* 정회원·한국수자원공사 기획조정실장·E-mail : darasu@kowaco.or.kr
** 정회원·강릉대학교 일본학과 부교수·E-mail : taeyoung@kangnung.ac.kr
*** 정회원·한국수자원공사 수자원연구원 수석연구원·E-mail : lkm@kowaco.or.kr

하지만 대부분의 공공사업이 당해주민이나 시민단체 등의 이해관계자들에 의해서 사업추진을 원활하게 진행할 수 없는 상황에 접하는 사례를 보면, 사회적인 제관계의 문제를 해결하기 위한 예비타당성 평가도 필요할 것으로 사료된다. 그것은 인간의 가치 및 사회적 가치를 도입하는 문제이다. 본 연구에서는 공공사업 관리프로세스에서 사업추진을 위한 의사결정시의 사회적 타당성 항목 및 평가방법을 제시하고자 한다. 이를 위해 공공사업에서 사회적 타당성 평가가치와 그 체계와 모델을 구성한 후, 사회적 타당성 평가가 이루어진 국내외 사례를 분석하고 우리나라에의 적용방안을 제시하고자 한다.

2. 본론

2.1. 예비타당성분석에서 사회적 타당성의 위치 및 再개념화

해당 공공사업은 공익성과 수익성 중 어느 것이 더 중요한지, 아니면 모두 중요한지 그 목적을 명확하게 확인하는 것이 필요하다. 공공사업의 목적은 해당 사업의 예비타당성분석 요인 즉, 상술한 기술적 타당성에서 시장타당성까지에 의해서 직접적인 영향을 받는다. 예비타당성분석 요인들은 독립적으로 영향을 미치기도 하지만, 복합적으로 상호작용하기 때문에 상호간의 연계성을 확인하는 것이 중요하다. 따라서 예비타당성분석 요인들의 상호관계를 분석하여 민자를 유치하여야 할 사업과 정부의 적극적 참여가 필요한 사업을 구분하여야 한다. 따라서 사회적 타당성은 정치 또는 정책 타당성을 포괄하는 개념으로 이해될 필요가 있다²⁾<그림1 참조>.

「본 연구에서 사회적 타당성의 개념은 사회(문화)적 타당성과 정치(안전, 환경)타당성을 포괄한다. 따라서 사회정치적 타당성은 일반적으로 논하여 온 사회적 타당성 개념이다」

<그림 1>에서 사회정치적 타당성의 위치는 1차적으로 실행주체와 거시환경 간의 적합이 이루어질 때, 2차적으로는 당해 사업지역의 사회적 타당성과 정치적 타당성 여하에 의해서 경제 및 시장타당성이 확보된다는 기본적 가정을 지닌다. 다시 말하면, 공공사업의 경제 및 시장 타당성의 확보를 위해서는 사회적 타당성(사회 및 정치)을 확보하지 않고서는 획득하기 힘들다고 하겠다.

2.2. 공공사업에서 사회적 결여와 해결위한 제도방향

1) 우리나라의 공공사업(댐) 예비타당성 조사의 한계

다목적댐사업의 예비타당성 조사는 본격적인 타당성 조사를 실시하기 전에 비교적 짧은 시간과 적은 비용으로 사업을 추진할 필요성이 있는가를 조사하는 업무로서, 엄밀한 기술적·경제적 분석보다는 개략적인 기술적·경제적 분석과 환경영향 검토 및 정책적 분석을 통해 해당사업과 함께 가능한 모든 대안을 종합적으로 검토하고, 타당성조사의 착수여부를 결정하며, 사업을 추진할 경우에는 효율적이고 현실적인 시행방법, 적정규모, 착수시기 등에 대한 정책 자료를 제공하는 업무이다³⁾.

1) 한국개발연구원(2004), 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구[제4판], 2004.12.; 한국개발연구원(2005.11월 현재), "예비타당성제도", 공공투자관리센터를 참조할 것.

2) Roy Burke, James Heaney and Edwin Pyatt(1973), "Water Resources and Social Choices," Water Resource Bulletin 9(June), pp.443-447.

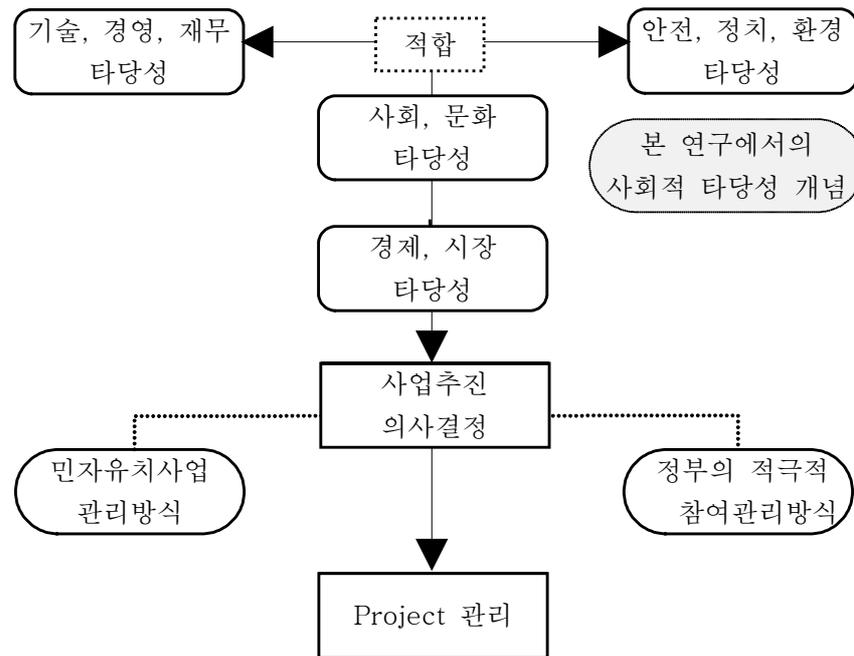


그림 1. 공공사업 선정흐름과 사회적 타당성의 위치

상술한 개념에서 보면, 우리나라는 예비타당성 조사를 본 타당성조사를 위한 요식행위로 판단하는 점이 없지 않은 것 같다. 과연 예비타당성에 대한 이 개념이 적합한 것일까. 무엇보다도 조사기간이 너무 짧은 것이 아닌가 한다. 특히 댐건설에 따른 환경, 경제, 그리고 사회적 영향까지 파악해야 할 것인데, ‘개략적’이라는 의미가 충분한가에 의문을 제시하지 않을 수 없다. 더구나 계획단계에서부터 실시단계까지 영향분석에 필요한 시간이 너무 짧다. 용담 다목적 댐의 사례를 보면, 예비타당성조사 및 타당성 조사, 주민공청회 등의 계획단계는 88년 11월부터 시작되었으며, 불과 4년 뒤인 92년 10월에 공사를 착공하였다.

그 맥락에서 공공사업 분야에서 일본과 프랑스의 사례를 보면, 충분한 계획기간은 사업완료에 걸리는 시간소요가 크지 않다는 것을 보여준다는 점에서 우리가 생각해볼 여지를 주고 있다.

「일본은 고속철도(동해선, 64년 준공)를 건설하면서부터 무려 20년간 계획해 5년 5개월 동안 공사했다. 프랑스도 고속철도(동남선, 81년 준공)를 놓으면서 21년을 준비해 5년 5개월 만에 사업을 끝냈다4.」

따라서 계획기간을 충분히 설정하고 있다는 점에서 계획단계의 시간적 한계를 극복해야 할 필요성이 제기된다. 우리나라 댐건설사업의 예비타당성 조사의 본질적인 한계는 기간이 너무 짧다는 것이라고 하겠다.

2) 우리나라 댐 개발사업과 사회적 반영의 문제점

댐건설에는 사회·경제·환경·정책적 우선순위 등에 따라 견해차이가 존재하기 때문에 댐건설의 부정적 영향을 최소화하는 것이 당면과제이다. 이러한 점은 국제적으로도 합의과정을 거치게

3) 한국개발연구원(1999), 「수자원부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구: 1999년도 예비타당성 조사보고서」, 1999.12.

4) 중앙일보(2001). 기획기사: 실패한 국책사업, 5월 19일자.

하였다. 1988년 6월 국제하천네트워크(IRN: International Rivers Network)에서는 샌프란시스코 선언 즉, '댐건설시에는 영향을 받는 지역주민들에게 입안단계에서 협의를 얻을 것, 사회·경제·환경적인 측면에서 장·단기적 영향을 평가할 것, 댐건설 투자에 대한 모든 자료를 공개할 것' 등 22개 조건을 명시하면서, 이들 조건이 만족되지 않았을 경우에는 댐건설은 실시될 수 없다는 입장을 표명하기에 이르렀다⁵⁾.

우리나라의 경우, 현실적으로도 댐건설을 추진하는 사업주체가 지역민 및 이해관계자들이 요구하는 사회성 차원을 받아들이기에는 제도나 절차, 기준, 기초 조사자료 등이 전혀 없기 때문에 사업지연이나 백지화가 속출하는 상황이 발생하기도 하였다.

우선, 우리나라에서 댐건설사업과 주민갈등 관계를 정리하면 다음과 같다. 민원의 주요내용은 간접보상, 생계대책, 토지보상, 생활피해보상, 세금 및 사용료 감면, 자연환경보전지구 해제, 댐 이익금 환원, 행정구역 개편 등이 제기되곤 한다.

간접보상은 수몰선 밖의 농경지 또는 택지 등이 댐 건설로 교통이 두절되거나 경작이 불가능한 경우에 입는 피해보상을 요구하는 것으로 이는 댐 주변지역 주민들 대부분이 요구하고 있는 문제이다. 생계대책 문제는 이주단지에 살고 있는 수몰민들이 주변에 경작지가 없으므로 생계수단이 없어 영세민으로 전락되고 있어 이에 대한 대책을 요구하고 있다. 댐 이익금 환원문제는 다목적 댐으로 발생하는 이익이 수자원공사나 댐 하류지역주민들에게 집중되고, 주변지역 주민들은 생활불편과 피해만을 당하고 있는 것으로 생각하고 있어 앞으로 이익의 상호조정이란 측면에서 요구수준이 높은 편이다. 또한 향후에는 댐 이익금의 자치단체로의 환원문제나 이설도로의 정비 및 교량건설의 문제 등이 제기될 가능성이 높은 것으로 보인다⁶⁾.

그러나 무엇보다도 심각하게 생각하여야 할 문제점은 댐건설사업을 추진하는 추체나 지역민 및 이해관계자들의 마인드 자체가 발전적 개념을 지니지 못하고 있다는 점이 가장 큰 문제라고 하겠다. 민원의 범주를 보더라도 '사회경제적 변화과정'에 대한 문제점을 제기할 뿐, 근본적이고 최종적으로 영향을 받을 수 있는 결과에 대한 문제제기는 하지 못하고 있다는 점이다.

정리하자면, 현재 우리나라의 댐건설사업에서 사회성에 대한 예비타당성조사와 타당성조사는 상호간 엄격한 경계가 설정되어 있지 않은 상태이다. 앞서 설명한 바와 같이 댐사업도 공공사업의 예비타당성 항목의 미완적 상황, 즉 인구·주거, 산업, 문화재 등에서 평가할 뿐이지, 인간에게 미치는 본질적 영향을 다루지는 못하고 있다. 지역민 및 이해관계자뿐만 아니라 사업주체 또한 사회성에 대한 개념을 모르고 있는 것이다.

사회성반영의 문제점: 사회성 개념(항목)이해에 대한 사업주체와 지역민 및 이해관계자 양자의 전반적인 하향수준(단순한 경제 및 사회변화과정의 문제만을 인식하고 있음)

3) 제도적 개선 방향

예를 들면 영월댐 건설과정의 가장 큰 문제점은 댐건설추진계획의 승인 또는 백지화의 결과가 아니다. 그 문제는 어떠한 결론도 내지 못하고 사회적 및 경제적으로 소모해야만 했던 사회갈등과 비용낭비에 있다. 이를 해결하기 위해서는 사전적으로 댐 건설에 대한 예비타당성 및 타당성 조사를 면밀하게 검토하는 것이 요구된다. 앞서 살펴본 바와 같이 계획기간의 본질적 한계 및 사회성(사회영향)에 대한 개념적 전환에 합의하여야 한다. 굳이 제도적 개선방향을 말하라면, 사회성에 대한 예비적 타당성제도의 혁신적 개선이 필요할 것이다.

외국 및 우리나라의 사례에서 보듯이, 사회영향평가에 대한 엄밀한 분석이 이루어지지 않고 있

5) 윤양수, 김선희, 이승복(1998), 「환경친화적 국토개발사업의 추진방안 연구」, 국토연구원 98-23.

6) 한국개발연구원(1999), 전거서.

기 때문에, 우선적으로 사회성 극복을 위한 관리(경영)프로세스의 기준을 연구하고, 그 기준에 따라서 제도개선 및 법제화가 진행되어야 한다. 그것은 공공사업 또는 댐건설이 국가발전을 위해서 왜 필요한지. 그 목표가 무엇인지. 또한 어떻게 추진전략을 전개하여야 하는지, 그리고 전략적 추진에 있어서 정책적 가이드라인은 무엇이고, 그 적정성에 의심의 여지가 없도록 매뉴얼화하는 작업이 필요하다.

따라서 이미 설명하였던 바와 같이 사회영향평가(SIA)의 심도있는 연구를 통해서 예비타당성 조사 및 공공사업 기본계획 추진과정에 적용할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 요구된다고 하겠다.

3. 결론

본 연구는 공공사업관리방식의 체계를 파악한 뒤, 공공사업의 사회적 타당성 및 국내외 적용사례, 그리고 사회성검토항목 및 평가방법을 제시한 후, 우리나라에의 적용방안을 제시하고자 하였다. 그 이유는 최근 우리나라의 공공사업의 추진과정에서 지역민 및 환경, 사회단체 등과의 사회적 갈등으로 인한 사업일정이 연기되면서 비용상승을 유발하여 문제해결책 모색이 필요하였기 때문이다. 해결방향은 공공사업 추진과정에서 예비적인 사회적 타당성 평가를 도입이었다. 이것은 다소간의 갈등완화를 만들어갈 수 있을 것으로 판단되었다.

그 맥락에서 공공사업 또는 민간 프로젝트에서 예비적으로 조사하는 타당성을 분류하여 실행주체의 타당성(기술, 경영, 재무), 지역의 타당성(사회, 문화적 타당성), 거시적 타당성(안전, 정치, 환경 타당성), 그리고 성과 타당성(경제, 시장 타당성)으로 분류하여 파악하였다.

그 결과 본 연구에서 가정하여 왔던 사회적 타당성의 개념은 사회정치적 타당성 개념으로 이해해야 할 필요성이 제기되었다. 연구의 주요주제였던 ‘공공사업 의사결정시 사회성 적용’이란 사회정치적 타당성을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 사회정치적 타당성 평가를 위해서 판단해야 할 주요 초점이 무엇인가를 확인하기 위해서 사회상호작용 모형을 살펴본 결과 ‘참여의 확대 및 의사소통의 정립’이라는 주요 키워드를 통해서 사회적 타당성 모형을 구성하는 것이 필요할 것으로 파악되었다.

이러한 사회정치적 타당성평가 모형은 이미 사회영향평가(SIA)모형으로 연구되어 온 바 있었다. 하지만 사회영향평가는 인구, 경제적 생산, 도시화 등 사회변화과정을 평가하여왔던 미국, 영국, 그리고 우리나라의 경우와는 달리, 인간 및 사회중심의 문제점을 깊이 있게 평가하는 모형이었다.

비록 향후 도입과정에서 주민의 참여와 각 주체 간의 의사소통에서 의식수준 및 전문성에서의 취약점이 있겠지만, 사회적 영향, 사회 및 생물, 물리적 환경의 통합, 참여원칙 등을 준수해 나갈 때, 공공사업 추진주체와 주민간의 이해관계를 합리적으로 해결해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

종합하면 사회적 타당성은 공공사업 진행과정에서 발생할 수 있는 혼란을 수정하고, 계획수용의 증대 및 대중참여 프로그램을 실행하기 위한 핵심은 정책결정 형태에서 시민의 적정역할을 이해하는 철학이다. 그것은 또한 정책형태와 각자의 역할인지 간의 갈등을 최소화할 수 있는 방법이기도 하다. 공공사업의 예비타당성으로서 사회성 평가는 대중에게 공개적인 시민참여프로세스를 만들어 줄 것이고, 공공사업 계획의 전문성에 대한 적은 위협을 가할 것으로 예상된다. 따라서 인간 및 사회문제를 깊이 있게 평가하는 사회영향평가(SIA)의 실시는 공공사업 추진과정에서 예비적으로 포함되어야 할 필요가 있으며, 한편으로 현재 야기되고 있는 사회적 갈등 문제를 예방하는 방법이 될 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 윤양수, 김선희, 이승복(1998), 「환경친화적 국토개발사업의 추진방안 연구」, 국토연구원 98-23.
- 중앙일보(2001). 기획기사: 실패한 국책사업, 5월 19일자.
- 한국개발연구원(1999), 「수자원부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구: 1999년도 예비타당성 조사보고서」, 1999.12.
- 한국개발연구원(2004), 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구[제4판], 2004.12.
- Roy Burke, James Heaney and Edwin Pyatt(1973), "Water Resources and Social Choices," Water Resource Bulletin 9(June), pp.443-447.