

고속철도건설사업의 사회적 갈등에 관한 사례 연구

A Case Study on Social Conflicts Of high speed Rail Construction Projects

추준섭*
Choo, Jun-Sup

오주환**
Oh, Ju Hwan

김시곤***
Kim, Si Gon

ABSTRACT

Concept of conflict management system and necessity of introducing it into the executing process of public projects have been subjects of any previous studies. Those systems are, however, not practically applicable to rail projects given the unique nature of rail industry. In this context, the author presented cases of conflicts emerged during the process of the Gyung \square bu High Speed Rail Construction Project and mapped out realistic case study applicable to construction sites.

1. 서론

오늘날 한국사회는 민주화, 정보화 사회가 진행되면서 여러 이해집단간의 이해관계가 충돌하면서 사회적, 문화적 갈등이 나타나고 있는데 공공사업 부문 특히 철도건설사업에 있어서의 사회적 갈등이 대규모적이고 조직적인 시위의 형태로 나타나고 있다. 그러나 이에 대한 대응 및 관리체계가 미흡하여 주요 국책사업중의 하나인 고속철도사업 등 철도건설사업에 막대한 지장을 줄 뿐만 아니라 환경문제와 결부되면서 건설관련 갈등이 장기화, 고질화되어가면서 엄청난 사회·경제적 비용이 발생하고 있어 철도건설사업의 갈등의 예방 및 관리의 필요성이 증대되고 있다.

갈등이 발생하면 과거 공정성과 중립성을 신뢰할 수 있는 정부와 법원 등이 공정한 중재자의 역할을 해왔으나 정책을 수행하는 당사자가 국가일 경우에는 문제가 복잡해지면서 중립적인 조정자의 역할을 수행할 주체를 찾는 데 어려움이 있다.

본 연구는 철도건설사업의 갈등의 예방 및 해결을 위한 관리 시스템구축을 포함하여 향후 적용가능하고 바람직한 여러 가지 대응방안을 연구 검토하는데 목적을 두었으며 이를 위해 철도건설사업의 갈등 발생사항 중 대표적 고속철도사업인 경부고속철도 천성산 및 호남고속철도사업의 계룡산갈등사례의 문제점을 검토하고 사례를비교 연구하였다.

* 한국철도시설공단 기술연구소 정회원

E-mail :5004choo@hanmail.net

TEL : (042)607-3409 FAX : (042)607-3322

** 한국철도시설공단 기술연구소 정회원

*** 서울산업대학교 철도경영정책학과교수 정회원

2. 이론적 배경

2.1 갈등(葛藤) 정의 <공공기관의 갈등관리에 관한법률(안)>

공공기관이 법령 또는 자치법규를 제□개정하거나, 구체적 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책□사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌이라고 정의하고있다.

2.2 갈등관리의 목적

철도건설사업 갈등 현황에 대한 인식을 공유하고 갈등관리의 과학화 합리화, 체계화에 대한 필요성을 당사자가 같이 공유하면서 현실성, 현장성 있는의견을 청취하여 갈등관리 방안 수립을 하는데 있다.

2.3 갈등현황

민주화, 지방화, 정보화로 갈등 폭증하고 있으나 관계기관의 갈등에 대한 부정적 인식과 갈등관리 시스템부재로 엄청난 사회□경제적 비용 발생하여 천문학적 경제적 손실이 발생하고 이으며 국가의 권위의 상실과 사회적 공동체 분열과 해체현상이 나타나고 있다.

2.4 주요 국책사업 공사중단 손실규모

주요 국책사업 공사중단 손실규모는 4조1,793 억원이며 사업철회시의 손실규모는 35조 5,094억 원으로 예상되며 한예로 고속철도 천성산 건설 갈등의 경우 4~5년에 걸친 갈등의 장기화로 소모적 기획비용 약2조원에 달한다.

2.5 갈등관리의 문제점 및 필요성

기존의 갈등관리 현황은 사전적 방법과 사후적인 관리방법으로 나누어 볼수가 있으며 주요내용으로는 사전적 갈등관리 방법은 주민참여의 한 방식으로 공청회나 주민공람이 주로 이용하거나 주민대표로 구성된 각종 자문위원회의 활용하고 각종 영향평가를 실시하여 사전적 부정적 영향 최소화하여 갈등의 원인을 제거하려 했으며 부정적인 외부효과 상쇄를 위해 각종 지역개발사업을 다발로 묶는 형식으로 시설입지혜택을 포함하는 방식이나 지역공모제를 통한 자발적 참여를 유도해 왔다. 사후적 갈등관리 방법으로는 비용에 대한 충분한 보상과 원인자 부담 또는 수혜자 부담 원칙하거나 행정협의 기관 이용하고 분쟁조정위원회나 환경분쟁조정위원회 활용하여 중재, 판결 등의 법적 판단이나 3자 조정자를 이용한 ADR(사회단체, 정치권 등의 3자 개입)을 적용하는 방법을 사용하였다.

2.6 사회환경의 변화

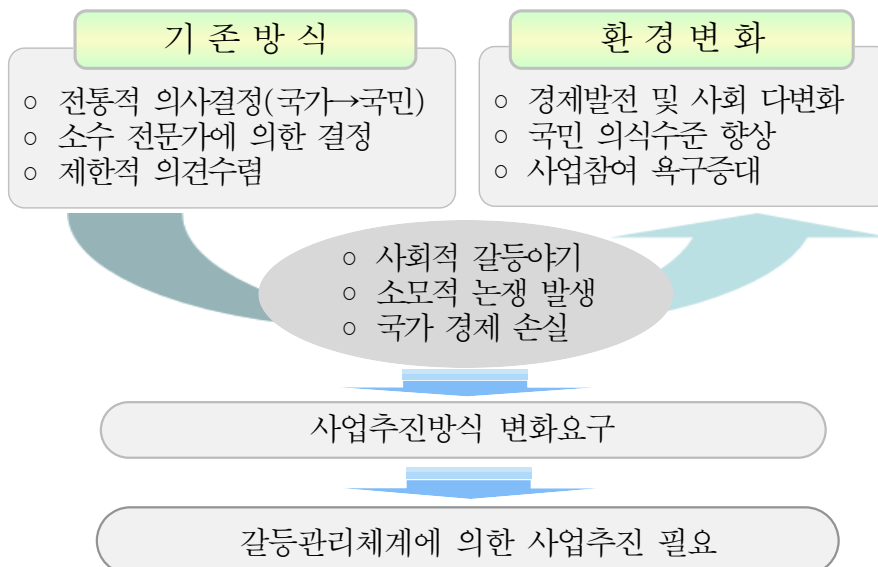


그림21 사회환경 변화로 이해관계자의 삶의 질과 참여욕구 증대로 대한 갈등발생 요인이 증가

2.7 철도건설사업의 특징

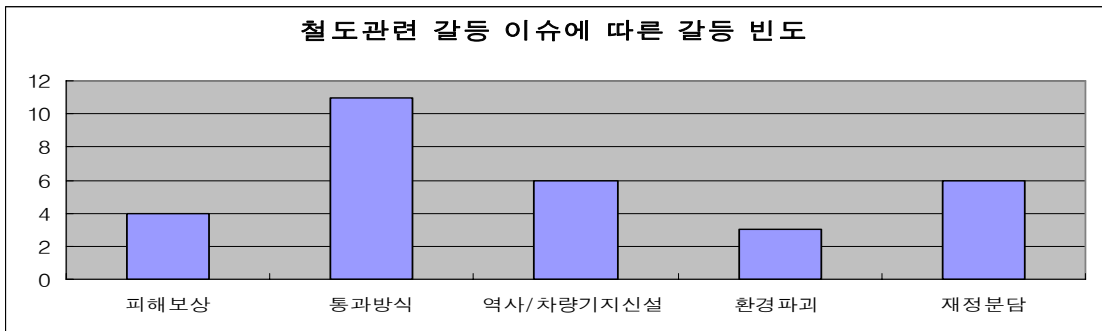
철도건설사업의 특징은 노선건설에 따라 이해관계자가 많은점을 들 수 있는데 사업지역이 여러 지자체에 관련되고 지역에 따라 자연조건, 생활조건이 다르며 대규모 복합시설을 건설하는 사업으로 다양한 갈등요인이 잠재해 있고 노선통과 위치, 역사위치, 차량기지 위치 등이 다르다.

시스템구조는 궤도, 토목, 건축, 전기 등 복합공종의 건설사업으로 한 부분의 갈등이 전체사업에 영향을 미치는 동시에 역사를 제외한 모든 시설은 기피시설로 인식하여 반대가 일반적이며 특히 선형시설로 노선통과시 도시를 양분하거나 재산가치 하락을 우려해 사회적 갈등이 상존하고 있다.

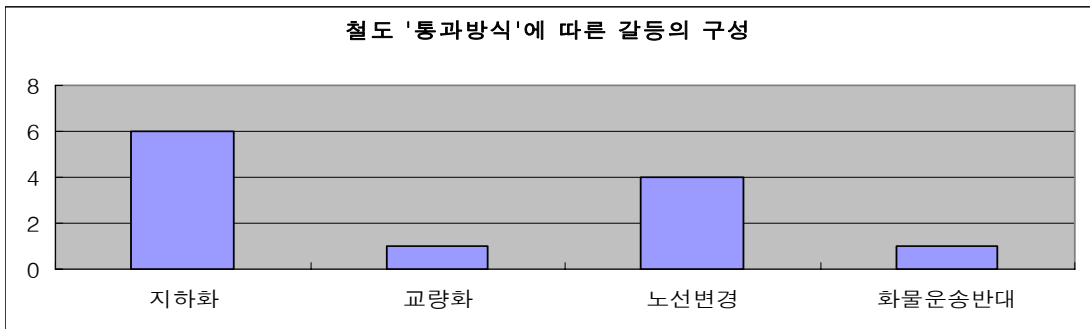
3. 갈등사례 비교 및 분석

3.1 철도건설사업 갈등현황

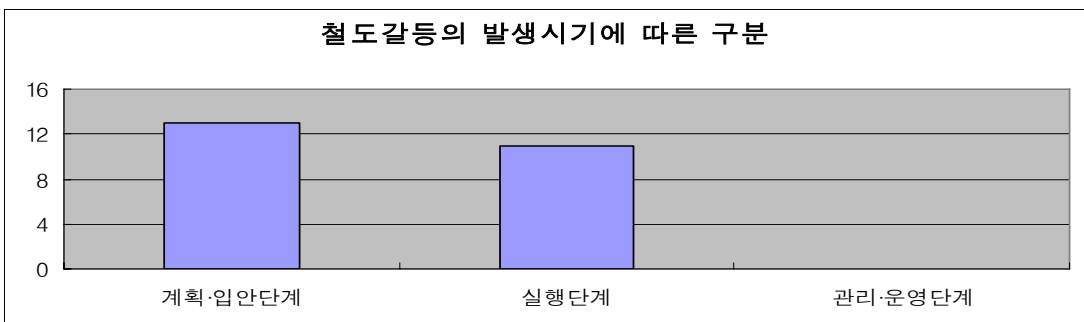
- 1) 사업별로 총 24건의 갈등사례가 조사되었으며, 이중 고속철도 2건, 광역철도 12건, 일반철도 11건으로, 광역철도사업의 갈등이 가장 많은 것으로 나타남
- 2) 갈등 이슈에 따른 유형을 분류하면 이해갈등, 가치갈등, 권한갈등으로 분류되며, 이중 이해갈등이 가장 많으며 이해갈등가운데서 노선 통과방식에 대한 갈등이 가장 많음



- 3) 노선 통과방식의 갈등을 세분화하면 **지하화 요구, 노선변경** 순임



- 4) 갈등발생 시기는 **계획 및 입안단계**에서 가장 많은 것으로 나타남



3.2 고속철도건설사업의 대표적 갈등사례

1) 경부고속철도 천성산 환경갈등 사례

천성산 내원사의 승려지율을 비롯한 일부 종교 및 환경단체에서 2001.11월부터 경부고속철도 천성산 구간의 터널공사시 천성산의 보호습지 및 생태계의 파괴 등이 우려된다며 고속철도 공사를 반대하였다. 사업 시행자 측에서는 터널공사로 인한 자연생태계의 파괴는 거의 없을 것으로 조사되었으므로 공사를 계속진행하여야 하고, 국익을 위하여 개발과 환경보존은 병행하여야 한다고 주장하여 사후조치로 지율승 단식중단 요청 ,한국철도시설공단에서는 종교 및 환경단체 방문하여 현황설명 협조요청 등을 거치면서 법적소송으로 갈등을 해결하면서 많은 시간과 비용을 지불하였음

2) 호남고속철도 계룡산 환경갈등 사례

행정복합도시건설 및 호남고속철도 분기역 등 사회여건 변화를 반영하고, 사전환경성평가 결과를 감안하여 계룡산국립공원 경계에서 910m로 이격하여 노선을 선정하였으나, 대전 충남지역 불교 환경단체에서 종교적 역사성이 깊고 환경적 보호가치가 뛰어난 계룡산 훼손은 곤란하다며 노선변경을 요구하는 환경가치 갈등발생하여 실패 사례분석을 통해 일방통행식 사업추진을 지양하고 , 계획단계에서 이해관계자(시민단체, 지자체)의 참여와 협조 유도 로 해결한 사례이다.

3.3 고속철도건설사업 갈등관리 시기분석

경부고속철도의 천성산구간은 이해관계자의 참여와 협조없이 일방적인 공사의 시행단계에서 발생하여 막대한 사회적 비용을 지불하였으나 호남고속철도 계룡산구간의 경우는 사업초기부터 갈등의 영향분석을 실시하고 이해관계자 입장을 경청하여 숨겨진 의도와 고충을 파악하고 수용 가능한 의견은 적극반영하고, 수용 곤란한 의견에 대해서는 명확한 사유와 근거를 제시하여 이해관계자와 건강한 협력관계 구축 하여 '제2의 천성산 사태'로 우려되던 계룡산 통과구간 환경갈등을 계획수립 단계에서 이해관계자를 적극적으로 참여시켜 환경갈등을 해소하고 환경단체와 건강한 협력관계로 전환하여 국책사업의 원활한 추진에 결정적인 전기를 마련한 계기가 되었다.

3.4 과거 철도건설사업 갈등관리의 문제점

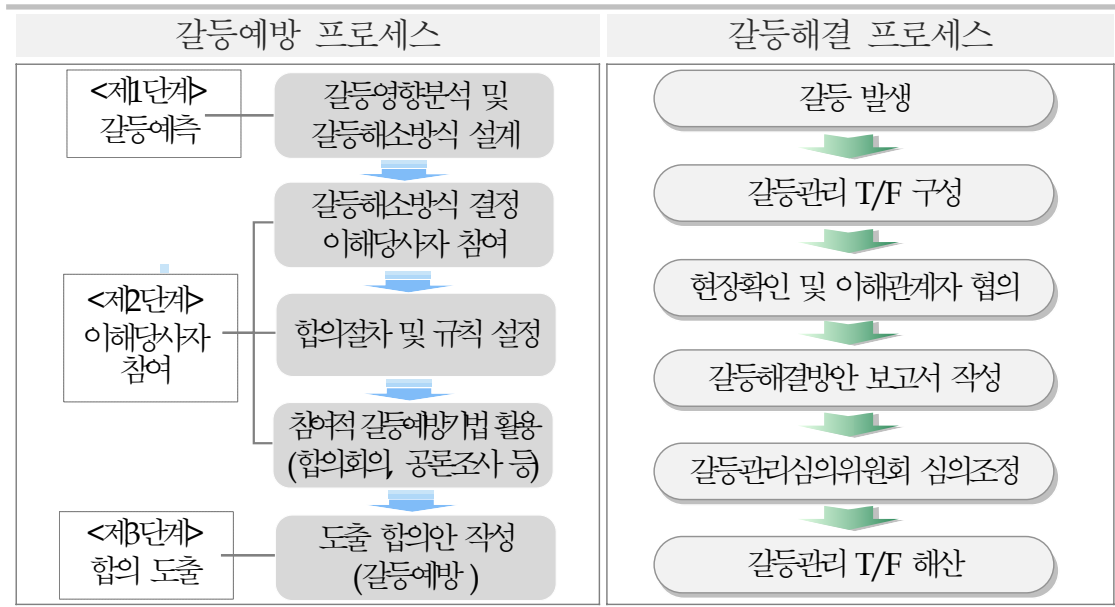
- 1)규정에 의한 형식적, 사후 대응적 관리를 들 수 있으며 사업추진과정에 갈등 예방과 관리를 위하여 관련법에 의거 주민참여에 대한 절차가 있으나, 형식적이고 사후 대응적인 경우가 많아 실질적이고 효과적인 이해관계자의 참여가 미흡한 실정이다.
- 2)사업 계획부터 준공까지 효율적 관리체계가 미흡하여 개별기관 단위로 노력
설계자문회의, 갈등조정회의, 주민설명회, 환경 및 생태 공동조사단 구성 운영
- 3) 주로 개별기관 업무담당자의 판단과 경험에 의존하여 갈등관리가 이루어지고 있어 갈등관리의 효율성과 효과성이 떨어졌으며
- 4) 갈등관리 시스템 활용에 부정적 시각으로 과거의 갈등경험에 도취되거나 자기가 최고라는 생각이나 시스템의 적용 시 갈등이 오히려 확대된다는 생각이 잠재해왔다.

3.5 세계각국의 갈등관리 제도

구분	주민참여에 의한 사전적인 갈등예방 관련 법제도	이해관계자가 참여하는 사후적인 갈등해결 관련 법제도
미국	협상에 의한 규칙제정법(NRA)	행정분쟁해결법(ADRA)
독일	계획확정절차건설법전 상의 주민참여규정	대안적 분쟁해결(ADR) 갈등조정인 제도
프랑스	국가공공토론위원회(CNDP)민의조사(Enquete)	공화국 조정처(MR)
네덜란드	간척지 모형(polder model)상호작용적인 정책개발(IPD)	조정(mediation)제도
일본	Public Involvement 도입 추진중	대안적 분쟁해결에 관한 법 제정
한국	갈등영향분석 참여적 의사결정 방법 활용	갈등조정협의회

4. 갈등관리 방향

4.1 갈등 예방체계구축



- 갈등관리심의위원회 구성 운영
- 갈등관리전문인력풀을 구성, 갈등발생시 특별태스크포스 구성 운영
- 갈등영향분석 시행, 갈등조정회의(협의회) 구성 운영 등

4.2 체계구축 추진 성과

철도건설사업 추진시 계획단계에서 이해관계자의 참여와 협력을 통한 갈등예방으로 사회적 손실 최소화하고 사회적 갈등이 발생하기 전에 갈등영향분석 및 해결방안을 모색하고, 갈등발생 시에는 이해 당사자간의 충분한 협의를 거쳐 합의함으로써 제2의 천성산 사태를 미연에 방지하여 갈등의 체계적 관리와 직원의 갈등관리 역량 강화로 원활한 사업추진에 기여

4.3 공공기관의 갈등관리 사례

1) 건설교통부

- '05. 8 갈등관리특별 전담팀(T/F) 및 갈등관리심의위원회 설치□운영 방안을 수립 추진중
- '05. 9 갈등의 조정□관리 전담부서 신설 운영(국민참여팀)
- 현, 혁신정책조정관실 제도개혁팀에 갈등의 조정□관리업무를 담당

- '05. 6~12 공공갈등예방 및 관리시스템구축" 연구용역 시행

2) 도로공사

- '05. 5 춘천~양양 고속도로 공사에 PI(시민참여)제도를 도입
- '06. 2 갈등관리시스템을 구축하여 각 본부별로 추진 중
- PI제도 활성화를 위한 연구용역을 시행중

3) 한국전력

- 경영혁신팀에 갈등연구팀을 운영중
- 송전설비 갈등관리 매뉴얼 제정완료 및 기타 송전설비 갈등예방관련 연구용역 시행중

4) 한국수력원자력

- 핵연료 부지선정 공론화관련 특별 전담팀(약10명)을 구성하여 갈등관리체계구축을 위한 연구용역을 시행중이며, 고리 1호기, 월성1호기 갈등영향분석시행 및 사회적인 합의형성 과정 진행 중이며 효과를 보고 있다.

5. 결론

첫째로 갈등관리시스템에 의한 사업추진 정착화가 필요하며 갈등관리 전문가 멘토링 시행이 필요하며 주요 갈등과제가 있는 사업에 갈등관리전문가를 배정, 수시로 자문을 받아 추진함으로써 담당자의 갈등전문역량 향상 원활한 사업추진에 기여해야한다. 또한 갈등관리 시범사업을 선정하여 추진하여 갈등의 유형별로 계획중이거나 시공중인 사업을 대상으로 시범사업을 국가적으로 선정 추진할 필요가 있다.

둘째로 갈등의 체계적 관리를 들 수 있다. 갈등관리 전담부서에서 철도건설사업 관련 갈등을 유형별로 예방 및 해결사례를 DB화하는 등 종합적으로 관리해야하며 갈등관련 자료를 수집 분석하여 사례집 발간 및 매뉴얼 제작 보급하는 한편 철도건설사업 갈등예방과 해결에 관한 연구용역 추진하여 철도건설사업의 갈등을 면밀히 분석, 갈등발생으로 인한 경제적 손실 최소화 방안과 목표를 정립하여 추진해야 한다.

셋째로 공공기관의 갈등관리 역량을 제고 하여야 한다. 공공기관의 갈등에 대한 전문역량 향상을 위해 아카데미 개설하고 갈등관리 전문 인력의 역량향상을 위해 건설교통개발원 등 전문교육과정을 활성화한다.

네째로 국가적인 차원에서의 준비로 국가 갈등관리시스템 구축 및 갈등관리 지침을 마련하고 공공기관의 갈등 예방 및 해결을 위한 규정을 재정비 하여야 한다. 마지막으로 갈등의 해결에 있어 가장 중요한 것은 철도건설사업의 갈등 예방 및 적절한 관리시점을 확인하여 초기에서부터 국가적인 차원에서 예방적인 정책으로 접근해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 한국철도시설공단, 갈등관리체계구축관련 워크샵 자료, 2006.
2. 한국철도시설공단, 사업관리 매뉴얼 자료, 2006.
3. 대한상공회의소, 주요 국책사업 중단사례 및 시사점, 2005.
4. 국토연구원. 대형공공건설사업의 효율적 추진방안연구, 2005.
5. 건설교통부 인재개발원 (CTTI), 갈등관리교육과정 교재, 2007.
6. 사회갈등연구소(SOCON), 갈등관리 교육과정교재. 2007
7. 한국교통연구원(KOTI),철도사업의 갈등관리체계구축연구 . 2007.
8. Bjorn Lomborg, TheSkeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World, Cambridge:Cambridge University Press, 2001.
9. Ashley, Determininnts of construction Project success, PM journal.18 pp 69-79, 1987