

국책개발사업으로 인한 갈등과 합의의 문화적 조건

- 천성산 원호터널공사의 경우 -

조 옥 라 (서강대 사회학과)

1. 서론

(1) 연구 추진의 배경 및 필요성

한국 사회의 급속한 변화는 여러 영역에서 부적응의 문제를 야기하고 있다. 부적응은 변화가 모든 영역에서 서서히 일어나는 것이 아니라 경제개발을 중심으로 한 영역에 집중되어 진행되어온 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 이 과정에서 이해 집단들 간의 첨예한 대립이 합리적인 조정을 힘들게 만들고 있다.

그동안 사회 갈등을 완화하기 위한 다양한 방안들이 제시되어 왔다. 그러나 각자의 주장을 강하게 밀고 나가는 층이 결국이 얻어 내는 몫이 크다는 ‘문화적 관행’이 갈등의 초기 단계에서의 조정을 힘들게 왔다고 본다. 자신이 주장하는 바가 반영되지 않으면 판을 떠나가는 방식이 계속되고, 계속 밀어붙인 층이 자신들이 원하는 바를 어느 수준이상으로 얻게 되면 갈등과 대립이 자연 해결이 되는 방식으로 진행되어 왔다. 갈등과 대립, 그리고 조정에서 작동하는 권력관계는 경제적 이해관계 뿐 아니라 어느 수준에서 관련 집단들이 합의 조정에 응할 수 있겠는가에 대한 문화적 해석에 의존하는 바 크다. 결국 판을 깨지 않으면서 재편되는 방식을 만들 수 있는 문화적 전략이 필요한 시기에 도달했다고 생각된다.

현재 진행되고 있는 많은 정책들이 지역 간의 이해충돌을 내포하고 있어서 서로 다른 이해당사자 및 단체들의 의견충돌이 건전한 토의를 바탕으로 정책을 수립하기 힘든 상황이다. 이 연구는 갈등을 넘어서서 사회적 합의에 도달할 수 있는 문화적 이해를 심도있게 분석하는 것을 목적으로 한다.

(2) 국내외 기존 연구검토

오늘날 한국의 많은 사회과학자들은 각자의 정치적 입장이나 이념적 지향과는 별도로 현재 한국 사회가 해결해야 하는 중요한 문제 중의 하나가 사회갈등이라고 보며 하루빨리 갈등해소를 통한 사회통합의 길로 가야 할 필요성에 대해 동의하고 있다. 2000년대에 들어 갈등연구는 사회학 뿐 아니라 행정학, 정책학, 정치학, 언론학 등 모든 사회과학 분야에서 다양한 각도에서 활발히 이루어지고 있으며 특히 행정학, 정책학 분야에서는 정책 결정과 집행을 둘러싼 정부 조직간 갈등 및 정부-주민 간 갈등 및 해결방안에 대해 제도적, 정책적 접근을 중심으로 접근하고 있다.

갈등을 제도적 차원에서 접근한 최근의 정책연구들에서는 국가정책을 둘러싼 사회적 갈등이 다양하고 복잡한 사회적 쟁점을 효과적으로 수용하는 제도적 장치가 미비하다는 점을 강조하고 있다. 서문기(2004)와 한국여성정책연구원(2005), 지속가능발전위원회(2003)에서는 다양한 한국 사회의 갈등적 상황에 대한 이해와 갈등을 해결하는데 필요한 제도적 장치 마련을 위한 내용을 재점검하고 있다. 갈등예방 및 관리 차원을 포함하는 갈등해결 프로세스 등의 개발이나 법, 제도 정비를 통해

체계적이고 대안적인 갈등관리시스템의 구축이 필요함을 지적하고 있다. 하연섭 외(2006)의 연구에서는 방사성폐기물 처리장 입지 선정, 교육행정정보시스템, 한미 FTA에서의 사회의사결정과정 등 구체적인 세 사례 연구를 통하여 의사결정 방식이 관료적 방식에 의거한 일방적 정책결정으로 관련 이해집단들과 적절한 의사소통을 하지 못하고 정부는 정책에 관해 적절하게 설득하는 데 실패한 것으로 보고 이를 극복하기 위하여 효과적인 의사소통통로와 담론적 의사결정구조를 가져야 한다고 제안하고 있다. 김선희(2006)의 주장에서와 같이 국책사업에 대한 사회적 합의형성은 국책사업 정책형성, 의사결정, 집행의 패러다임이 변화되어야함을 의미하기도 한다. 그리고 효과적인 시민참여를 촉진할 수 있는 절차와 수단을 확보할 수 있는 ‘한국형’ 합의형성 수단과 프로그램이 재설계되어야 한다고 지적하고 있다.

그 외에도 행정학적 입장(나태준 2004)에서 갈등관리 행정체계의 미비에 주목하여 행정체계의 보완을 주장하기도 한다. 감사원의 역할을 중심으로 한 사회갈등 해소방안 연구(이도승 2006)에서도 갈등이 사실관계에 대한 불명확성과 상호불신이 자리잡고 있어 갈등을 더욱 확대시키고 장기화시키고 있다고 본다. 이를 해소하기 위하여 주민들의 실질적인 참여를 확대 보장하고, 불명확성을 최소화시키기 위하여 환경평가 등 각종 평가를 제대로 실시하여 그 결과에 대하여 국민으로부터 신뢰를 받도록 해야 한다고 주장한다.

국책사업과 관련된 갈등에 관한 분석을 제시한 다른 한 축은 각종 경제단체의 부설 연구기관의 연구 발표들이다. 대한상공회의소(2005년 4월)의 연구발표 내지 의견 제시는 국책사업 중단에 경제적 손실이 4조원에 달한다는 주장 뿐 아니라 갈등해소방안을 정부와 환경단체의 입장을 넘어선 중립적 제 3자의 개입과 합리적 절차의 확립을 주장하고 있다. 삼성경제연구소(2005.3.9)도 국가비전과 전략, 국민적 공감대의 바탕 위에서 국책사업이 진행되어야 한다는 점을 강조하고, 이를 위하여 사업구상 단계에서부터 국민적 합의를 위한 충분한 토론, 과정을 투명성 확보를 제시했다. 그리고 갈등이 발생할 경우 민간 전문가를 중재자로 활용해야 된다고 한다.

갈등해소와 관련된 정책적 제안들은 김창수가 제안하듯이(2007:17) 한국 현대 사회와 같이 다원화되고 민주화된 사회에서 이해관계가 복잡하고 불확실한 정책의 경우 정책결정의 속도를 조절하여 충분한 분석과 사회적 합의를 도출해야 한다고 보고 있다. 이러한 과정을 보장하기 위한 제도적 장치를 갖추어야 한다는 주장으로 정책적 제안들은 결론을 내리고 있다.

그러나 이러한 제안은 대부분의 연구자가 동의하는 바이지만 문제는 어떻게 필요한 장치들을 갖추 수 있겠는가, 또 법적 제도를 갖추에도 불구하고 현실에서 적용하기에 필요한 작업은 무엇인지에 대한 논의를 필요로 한다. 현재까지 국책사업과 관련된 정책연구들은 대부분 제도적·정책적 보완을 요구하는 것이었다. 이 경우 갈등을 정책 수립-집행 단계에서 정책 내부로 포용하는 제도적 장치를 모색하는 것에 중점을 두어 진행된다. 그러나 제도적 접근만으로는 갈등현장에서 실제 일어나고 있는 일들에 대해 잘 알 수가 없다. 실제 이해당사자들이 어떻게 사건을 이해하고 어떠한 방식으로 소통을 가질 때 자신들의 입장이 대변되었다고 생각하는 지에 대한 고려가 필요하며 이는 현대 사회의 복합적인 이해관계로서 축약되어 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 이같은 문화적 접근을 통하여 한국 사회 주요 갈등문제를 접근한 구체적인 연구는 매우 희소하다. 실제 행정적 차원에서든 시장경제적 차원에서든, 정치학적 접근에서도 충분히 의사소통을 한 후에 사회적 합의에 도달하는 것이 갈등해소 과정에 핵심적임을 공통적으로 지적하고 있다. 갈등당사자의 감정이나 인지구조, 가치지향, 문화의 영향 등 실제로 이해당사자들을 움직이는 요인들에 대한 파악이 필요하다.

문화인류학에서 갈등을 다룬 연구들을 참고해 보면 각 문화마다 갈등을 정의내리는 방식, 갈등을 해소하는 방식이 다르다는 점을 지적하고 있다(한국문화인류학회 편, 1998). 에스키모 같은 경우는

노래시합으로 갈등을 해결하기도 한다. 한국전통사회에서는 사회구성원들 사이에 일어나는 갈등을 의례연극적인 요소를 통해서 해결하는 방식을 택하는 경우가 적지 않았다. 그런가하면, 한국 안동 지역 연구에서 묵시적 사회적 합의가 갈등해결에 핵심임을 잘 보여주고 있다(김광익, 1983). 한국의 무속의례와 계의 재구성의 경우도 첨예해진 사회경제적 갈등을 풀기 위해 전통적으로 택해온 문화적 대응 방식의 예들을 보여주고 있다(김광익, 1991; 함한희, 1995).

최근 개발과 관련된 연구에서 문화갈등의 측면을 다룬 경우가 있다. 김서용(2005)은 새만금 개발 사업에서 나타난 갈등이 단순한 이익갈등이 아니라 행위자들 간의 문화갈등임을 강조한다. 압축적 근대화를 겪은 한국 사회는 개발에 대한 강력한 신념을 가지고 있다. 하지만 여타 가치들은 개발이라는 근대적 가치에 온전히 통합되어 있지 않고 배제되거나 소외됨으로써 국책 사업 등의 일정 국면에서 가치 저항의 양태로 드러나곤 한다. 김서용의 논문에서 문화는 가치의 문제로 다루어지며 행위자집단의 의식 구조를 의미한다. 동시에 Mary Douglas 와 Aron Wildavsky의 문화이론을 응용함으로써 갈등 구조에서 문화적 편향과 사회적 관계라는 두 축을 통해 문화에 대한 분석틀을 제시한다. 사회적 관계를 유형화함에 있어서 망(Grid)과 집단(Group)을 변수로 하여 운명주의, 계층주의, 개인주의, 평등주의라는 4개의 행위 유형을 제시하고 있으며 문화적 편향에 있어서 사안에 대한 집단 간 인식의 차이를 제시한다.

한편, 국책 사업 추진 과정에서 갈등 해결에 대한 문화적 접근을 강조한 다른 연구로 최홍석 외(2003)의 “사회적 갈등의 근거이론적 이해-댐 건설을 중심으로” 연구는 한탄강 댐 건설 과정에서 발생한 행위자들 간 불신의 내용을 관계진술의 방식을 통해 접근한다. 심층 면접을 통해 각 행위자들의 진술을 무엇/왜/어디서/어떻게 방식으로 서술함으로써 갈등 이해를 위한 기본적 정보를 제시하고 이를 통해 보다 넓은 지형에서 이론적 결론을 도출하고자 한다. 이 연구에 따르면 한탄강 댐 건설 사례에서 나타나는 관계진술은 ①부당한 대우 ②막무가내 ③지침 ④인내심시험 등을 통해 담론화된다. 그리고 이 담론들은 높은 불신의 정도를 보여준다. 이에 따라 이 연구는 갈등을 해결하기 위해서 갈등의 행위적 형태인 불신을 해결해야 하며 불신을 해결하기 위해서는 불신의 근거가 되는 행위자들의 행위 자체에 개입해야 함을 시사한다.

위의 두 연구는 국책 사업 추진 과정 행위자들 간 문화적 요소 연구의 중요성을 제기한다는 점에서 정책 위주의 연구를 보완해 줄 수 있는 장점이 있다. 그러나 문화에 대한 정의를 행위자의 의식 구조에 국한된다는 약점이 있다. 정책 연구에 문화적 요인을 보다 적극적으로 반영하기 위해서는 의식 구조 뿐만 아니라 행위의 과정을 중시할 필요가 있다. 행위과정에서 드러나는 상징의 상호작용을 주목해야 하며, 이러한 일련의 행위성 자체를 이해하기 위해서는 한국문화 안에 존재하는 전통적·의례적인 측면을 충분히 고려해야 한다.

김광익의 연구(1983)는 이러한 측면을 구체적인 사례를 통해서 잘 보여주고 있다.¹⁾ 이 논문은 조선 중기부터 조선 후기까지를 전통 시대로 놓고 이 시기의 생활양식인 전통이 현재 생활에 미치는 영향을 설명하고 있다. 안동 지역 씨족 촌락에 관한 이 논문은 개인간/집단간 갈등에 대한 전통적 해결 방식이 ①사안에 대한 해결 보다는 절차에 의한 해결에 보다 밀접한 관련이 있다는 점, ②공식적 해결 구조 보다는 비공식적 해결 구조에 의존한다는 점, ③지역 리더십에 영향을 받는다는 점을 알려 준다. 동시에 갈등 해결이 지역 공동체의 가치를 복원하기 때문에 갈등 그 자체는 부정적인 것임에도 불구하고 갈등 해결은 연대감 형성에 중요한 요소임을 강조한다.

위에서 살펴본 연구들에서 분석되어진 사례들은 갈등해소 과정에 대한 문화적이며 제도적인 차원에서의 접근을 요구하고 있음을 보여주고 있다. 문화적 접근에서는 갈등에 대한 이해, 갈등해소

1) “전통생활양식의 정치적 측면”, 김광익, 한국정신문화연구원, 1981

방식에서 참여 구성원들의 해석이 중요하다는데 주목하고 있으며 제도적이고 정책적 차원에서의 접근은 의사소통을 가능하게 하는 제도적 장치를 장만해야 한다고 주장한다. 그러나 지금까지의 문화적 접근은 그 유용성과 보편성에도 불구하고 특정한 정책맥락과 관련해서 정책문제를 분석하는 도구로 활용되지 못해 왔다는 것도 사실이다. 이러한 안타까운 사정을 통감한 연구자들은 본 연구를 통해서 갈등의 사회적 함의에 착안했고, 함의의 조건으로 문화적 요소를 강조하고자 한다. 다시 말해서 갈등에 개입하고 있는 당사자들의 상황인식, 사고방식 등이 구체적인 현장에서 갈등의 유발, 갈등의 해소에 영향을 줄 수 있음을 인식하면서 출발한 것이다. 그렇기 때문에 전통적 갈등해소, 의사소통을 이해하는 문화적 접근이 중요하다고 생각한다. 전통적 문화해석이 중요한 틀이 될 수 있다고 생각하며, 제도적 차원에서 갈등을 해소하고 협상과 합의에 도달할 수 있는 의사소통체계의 도입을 위하여 이해집단이나 이해당사자들이 갈등을 인식하고 해석하고 대안을 모색하는 구체적인 사례를 분석하려고 한다. 이 사례 속에 작용하고 있는 ‘문화적 변수’들을 구체적으로 제시하는 것에 연구의 초점이 맞추어져 있다.

이 목적달성을 위해서 본 연구는 첫째, 사회적 합의 도달이 힘들었던 사례들을 재분석하여 사회적 합의에 도달할 수 없었던 또는 있었던 조건들에 대한 분석적 이해를 시도하였다. 둘째, 사회적 갈등에 대한 사회 각 집단의 해석, 그리고 개별 집단들의 적응 전략들을 파악함으로써 한국인들에게 수용될 수 있는 사회적 합의의 문화적 조건들을 제시하였다. 셋째, 사회적 합의를 필연적으로 요구되는 영역에서 고려되어야 할 요인들을 점검하고, 합의도출을 위한 전략들을 수립할 수 있도록 정책적 함의를 제공하는 것이다.

연구된 세 국책사업은 사건으로 불거졌으며 법정소송을 벌리다가 대법원 판결까지 가서 지역민들이 패소했다는 점도 유사하다. 이 사건을 택한 또 다른 이유는 사건에 개입된 서로 다른 이해관계를 가진 집단들의 주장을 알 수 있는 문서자료들이 많으며, 관련 당사자들을 직접 면접을 할 수 있기 때문이었다. 면담자료는 문서화된 자료를 보완할 수 있는 생생한 경험 자료이며, 당사자들을 직접 만나서 듣는 구체적인 증언들을 풍부하게 수집할 수 있었다.

2. 천성산 원효터널공사 반대운동

(1) 사건의 개요

경부고속철도 사업진행과정

① 경부고속철도 착공(1992.6) 이전

경부고속철도 건설 필요성 제기(IBRD) 1973-4

타당성 조사(국토개발연구원) 1983-84

1990.6.15 천성산 관통 현 고속철도 노선 확정

1992년 4월-1994년 10월 환경부 환경영향평가 완료

1998년 감사원 경제성의 전면 재검토 건의

1998년 12월 31일 무제치늪 생태계 보존지역으로 지정

② 경부고속철도 2단계 사업 조기 착공 방침 결정 2001.11.2

2001년 7월 3일 지율, 내원사 소유 땅 등의 없이 산림도로 개발, 환경오염 항의

- 2002년 2월 1일 천성산 화염늪 습지보호지역 지정
- 2002년 7월 대구이남 2단계 사업 착공
 - 불교계 및 환경단체에서 금정산 천성산 터널 통과 노선반대 -공사진척 없음
- 2002년 12월 4일 사업의 전초기지 울산사무소 개소
- 2002년 말 5개 공구 착공, 기초공사
- 2002년 12월 4일 노무현 대통령후보 백지화 공약
- 2003년 2월 5일 지울스님 단식기도시작 “공약실천하라”
- 2003년 2월 7일 천성산공사계약, 업체선정
- 2003년 4월 7일 공사 중단 및 노선재검토위원회 구성(대통령)
- 2003년 9월 19일 정부 원안대로 공사강행 결정

③ 공사착공중지 가처분 신청 후 대법원 재항고 기각까지

- 2003년 10월 15일 부산 지법에 공사착공중지 가처분신청
- 2003년 12월 2일 천성산 구간 공사착공
- 2004년 4월 9일 울산지방법원 기각 판결
- 2004년 8월 14일 공사중단 가처분신청 항고심 판결까지
- 2004년 11월 29일 부산고법 각하 및 기각
- 2005년 8월 30일부터 11월 30까지 천성산 환경영향 공동조사
- 2005년 11월 30일 천성산 터널공사 재개
- 2006년 6월 2일 대법원 공사중지 가처분신청 재항고 기각
 - 징역 6월에 집행유예 2년 선고
- 2007년 2월 9일 울산 지법 합의부 지울스님 항소 기각

(2) 갈등의 양상

① 갈등의 시작

국책 사업의 특성은 이번 사례에서 보여주는 것처럼 지속적으로 갈등을 제기하고, 심화시키며 갈등에 대응하는 방식에 영향을 미치고 있다.

갈등이 표면화되는 계기는 의외로 단순했다. 철도건설공단측은 고속철도가 놓일 때 평야 지대나 언덕을 절토하여 건설하는 것보다 산에 터널을 관통하여 건설하는 것이 민원 발생 소지가 적다고 판단했다. 여기에 처음으로 본격적인 항의를 한 사람은 천성산에 위치하고 있는 내원사의 산감 스님이었다. 불교 사찰의 스님이 주변 숲을 가꾸면서 발생할 지도 모르는 환경오염에 대한 경각심을 일으키는 항의를 계속하는 과정에서 쟁점이 증폭되어져 갔다. 공단 측이 참고로 한 1994년의 환경영향평가가 미흡하니까 재조사가 필요하다는 주장을 철도 공단 측에 제시하는 과정에서 내원사 비구니 스님들이 제안한 안을 모욕적으로 비난한 당시 이사장의 태도 때문에 스님들이 더 적극적으로 나서게 되었다고 전한다(환경단체 임원 면접자료 2007.12).

② 갈등의 전개

○ 환경론의 세력화

지울스님의 문제제기는 곧 불교계와 환경단체들의 호응을 얻어 사회적 영향력을 획득하게 되었

으며 총선과 대선과정에서 후보자들에게서 노선재조정, 천성산 관통 백지화 약속을 얻을 수 있었다. 내원사 스님들이 고속철도 노선 변경을 요구하며 ‘천성산 보존을 위한 국토 도보순례’를 하고, 부산 범어사 측이 ‘금정산 범어사 경내 계곡 고속철도 통과저지대책위원회’를 발족하였다. “1천 3백년의 역사를 가진 호국도량인 범어사 경내 계곡으로 고속철도가 통과하면 자연환경 훼손, 문화 유적 파괴, 소음에 의한 수도환경 침해 등이 초래될 것이 뻔하다”며 반대운동을 했다. 이어서 불교계의 항의에 종교계와 시민단체들이 동참하였으며 이들은 고속철도 ‘관통 반대 시민 종교대책위원회’를 구성했다. 대책위원회에 참여하고 있는 단체들은 50개 이상이었으며 이들은 삼보일배 시위에서부터 시민총궐기대회까지 다양한 단체 행동으로 터널 건설반대운동을 전개해갔다. 이들은 터널이 천성산과 금정산을 관통하는 것은 ‘생명파괴 행위이자 시민에 대한 생태적 테러’라고 규정지었다. 부산의 여론은 터널 건설에 반대하였고, 조계종은 이를 대선의 주요 의제를 만들어 대선 후보자들에게 백지화를 공약하도록 제안했다. 대통령후보 노무현, 이회창 후보가 모두 이 안을 받아 들여서 천성산 지울스님의 문제제기로 시작된 터널반대론이 정치적 힘을 받게 되었다.

○ 고속철도건설공단의 방어

지금까지는 환경론자들의 반대시위가 중심이었다면 노무현 대통령이 취임한 다음에 전개된 상황은 고속철도건설공단의 적극적인 방어와 함께 확대되어진 갈등을 만드는 데 기여했다.

대통령의 정치적 약속은 당선 후 인수위의 검토와 건설교통부, 철도건설공단의 행정적 재정적 고려에 의하여 현실적인 사업추진론 앞에서 그 힘을 상실해가기 시작했다. 이러한 정치적 입장의 ‘변신’은 환경운동가들을 중심으로 한 종교 시민 대책위원회에게 ‘배신’으로 규정되어 격렬한 반발을 일으키고, 지울스님의 단식투쟁을 유발하게 된 계기로 작용했다. 대통령은 취임 후 30일이 넘어 단식 농성하고 있는 지울스님의 문제가 정권에 부담이 되었다. 마침내 대통령은 “공사가 늦어지더라도 상황을 파악하고 결론을 내는 것이 좋으니 일체의 공사를 중단하고 쌍방 전문가가 참여하는 재검토 위원회를 구성해 협상을 다시 하라”는 지시를 내렸다.

이러한 결정은 부산시 당국자와 개통을 지지해온 시민연대 측의 환영을 받았으나 건설교통부, 철도건설공단 측은 기존의 노선이 상당 기간의 사전조사와 적법 절차를 거쳐 결정된 것일 뿐 아니라 현실적으로 선택 가능한 최적이라는 판단을 견지하고 있었기 때문에 곤혹스럽게 했다.

이러한 갈등의 전개과정은 국책사업의 상당한 부문이 정치적 판단에 의하여 영향받을 수 있음을 보여주기도 한다. 노선검토위원회가 구성된 것은 적절한 단식을 계기로 사회의 쟁점으로 부각된 다음 언론이 지지층의 의견을 실어지고 사회적 관점이 집중되니까 정권으로서는 부담을 느낄 수 밖에 없고 그 부담 때문에 서서히 나선 것이라고 볼 수 있다(한 환경단체 임원 개인면담자료).

이러한 노선검토위원회의 구성이 환경론자의 정치적 승리같이 보였지만 이때부터 본격적인 갈등이 전개되었다고 볼 수 있다. 고속철도건설공단은 이 위원회의 구성을 계기로 본격적으로 전문가와 법률가의 자문을 받으면서 기존 노선의 적법성을 보완하는 작업을 시작했다. 이러한 건설공단의 입장은 ‘금정산, 천성산 고속철도 관통반대 시민 종교대책위원회 공개 질의서에 대한 답변서’를 2003년 4월 발간하는 것을 시작으로 적극적으로 경부고속철도의 경제성 뿐 만아니라 환경성, 안정성, 미래지향성, 민주성까지 체계적으로 제시하며 적극적으로 홍보를 하기 시작했다. 건설교통부와 고속철도건설공단은 노선의 경제성과 터널의 안정성을 증명하기 위한 적극적 홍보에 나서게 되었다. 과학적 설명은 2003년 5월에 국제 터널 전문가인 Manuel Socarras에게 위임된 환경영향 분석서가 국제적 기준으로 보더라도 터널을 환경에 저해없이 건설할 수 있다는 주장을 강화시키는 자료를 통하여 제시되었다.

노선검토위원회의 공동조사는 문제제기의 핵심인 환경영향평가를 포함하기에는 2개월 기간이 너

무 짧았다. 양측에서 동수로 추천되어진 위원들이 어떠한 합의를 본다는 것은 구조적으로 한계가 있다. 각 자의 입장에서 설명하고 토론하기 때문에 합의에 도달하기 보다는 노선과 관련된 사안들을 포괄적으로 검토하는 정도이며 결국 양측에서 위촉한 12명의 전문가 가운데 7명이 기존 노선이 유리하다고 밝혔다. 정부안이 결국 채택되고 각 위원 별로 보고서를 쓰는 방향으로 노선검토위원회의 활동이 끝날 수 밖에 없었다.

③ 갈등의 법적 논박

○ 공사중지 가처분 신청과 지지총 규합

환경단체들 특히 지울스님을 지지하는 지원세력을 폭발적으로 증가하여 5일만에 17만명의 소송인단을 모집하게 되었으며, 이를 기반으로 공사중단 가처분신청을 법원에 제출하게 되었다. 이러한 소송은 갈등 해결을 법정으로 끌고 가 고속철도 건설과 환경문제 해결의 과제를 법적 해결로 마무리지으려는 단계로 넘어 갔다.

법률적 공방은 이제까지 제기되었던 갈등의 전개방식을 법리적 논쟁으로 변화시켰다. 지울스님을 비롯한 신청인은 도롱뇽과 그 대변인이 소송 당사자가 될 수 있으며, 자연 등의 고유의 가치를 침해하는 인간의 행위(권리침해행위)에 대하여 법적인 방어활동을 할 수 있는 지위를 부여할 수 있다고 주장했다.

다음으로 한국고속철도건설공단이 환경영향평가서를 통보받은 1994년 11월 2일부터 7년이 지나도록 공사를 하지 않았기 때문에 법정 기간을 초과하는 명백한 하자가 있다고 공사를 중지해야 된다고 의견서에 밝히고 있다.

여기에 반하여 피신청인은 도롱뇽의 당사자 능력을 인정할 수 없으며 이를 대변하는 도롱뇽의 친구들도 자연방위권자로서의 법적 능력을 갖고 있지 않다고 강변하고 있다. 그리고 절차상의 하자는 2000년 12월 28일 착공한 부산역사 공사를 이 고속철의 착공신고서로 제시하는 방식으로 피해가고 있다.

이러한 다툼에서 법원은 피신청인의 입장을 들어 공사중지 가처분신청을 기각했다.

법적으로 해결되기가 힘들다고 생각한 지울스님의 행동은 더욱 강경해져 법원 기각이후 공사현장에서 시위를 직접하고, 또 다른 단식(2, 3차)을 시작하게 되었다. 이를 계기로 ‘도롱뇽 소송 시민행동’으로 100만명의 소송인단 모집을 시작하였으며, 여러 변호사 단체들의 법률적 지원 등에 힘입어 환경부의 환경조사 합의를 이끌어냈다. 지울스님의 단식농성은 더 많은 각계각층의 지원을 얻어 마침내 정부는 터널공사를 일시 중지하고 3개월 환경평가를 실시하게 되었다. 그러나 환경평가는 노선검토위원회의 활동과 마찬가지로 조사위원들 간의 합의를 도출하지 못하고, 합의되지 않은 채 각 입장을 제시한 보고서를 대법원에 제출하는 식으로 종결이 되었으며, 다시 또 터널공사가 재개되었다.

공동조사 이후, 공사재개 그리고 대법원이 재항고를 기각할 때까지 지울스님은 다시 단식농성을 하고, 녹색연합은 공사시행의 환경영향을 보고하고, 천성산 대책위도 대국민 호소문을 발표했지만 전과 같이 미디어를 통한 국민적 관심은 줄어들었다. 대법원의 최종 기각이후 대책위 활동은 자연스럽게 약화되었다. 지울스님의 경우는 고속철도 공사방해로 유죄판결을 받아 이심까지 거치고 현재 대법원에 항소 했으며 2009년 2월에 마침내 기각되어 형이 확정되었다.

4. 갈등의 문화적 조건

갈등의 주요 계기들의 문화적 측면

천성산 관통 터널공사와 관련된 갈등국면이 4년 이상 지속되었다. 돌이켜보면, 양측의 대치양상이 점점 더 첨예해졌지만, 사실 조정될 수 있는 여지는 충분히 있었던 것으로 보인다. 그 첫 번째 측면은 갈등에서 핵심적 역할을 해온 지울 스님과의 조정이다. 지울 스님의 주장이 단순하다는 점에 착안해서 합의를 이끌어 낼 수 있었다. 지울스님은 초지일관 충실한 환경영향평가를 요구해왔다. 그 영향평가가 부정적이라고 해도 받아들일 준비가 되어 있다고 한다(부산 환경단체 임원 면담 자료 2008년 1월). 함께 운동을 했던 환경운동가도 초기에 공동조사를 시행했다면 사건이 이렇게까지 길게 가지 않았을 것이라고 한다.

(구)건설교통부와 (구)고속철도건설공단 관계자는 지울스님 측에서 요구하는 ‘충실한’ 조사는 최소한 2년을 예상했기 때문에 이미 노선이 확정되고 예산이 투입되어진 단계에서 그 안을 받아들일 수는 없었다고 한다. 그래서 아예 조사를 하지 않거나 가능한 짧은 기간에 할 수 있는 조사로 대처하려고 했다. 사업시행 담당자들도 초기 평가보고서가 미흡하다는 점은 인정하지만 시대적 한계로 봐야 한다면서 그 평가보고서에 중요한 하자가 있었던 것은 아니라고 보고 있다. 결과적으로 ‘노선 재검토’와 ‘환경평가’를 다시 했지만 각각 3개월, 2개월의 시간만을 할애하였다. 현실적인 여건이 어렵다 해도 가능한 충실한 환경평가를 하려는 의도와 노력을 공단 측에서 보였더라면 상황은 달라지지 않았을까 생각된다.

두 번째는 환경과 터널공사라는 두 가지 차원이 다른 주제들과 함께 논의되는 데서 야기되는 소통 부재의 문제이다. 환경에 대한 과학적 설명은 현재 진행되고, 알려진 사항을 기반으로 한 것이다. 그렇기 때문에 이제까지 검증된 사항에 대하여서만 설명하고 있다. 모형 제시, 항공사진, 외국의 사례인용, 터널공법의 과학성들을 구체적으로 설명하는 건설공단의 입장을 환경론자들이 귀담아 들으려고 하지 않았다고 공단 측은 비판을 하고 있다. 공단은 다수의 전문가와 학회의 설명, 그리고 관계 경제단체들의 이론적 이념적 지지를 기반으로 하여 자신들의 논리를 펼 수 있었다.

그러나 환경론자들의 생태계에 대한 관심은 그 영역은 길다. 높이 수 만년 전부터 형성되어 온 것이며 이곳에 풍부한 자연환경이 인간 생명가치의 중요한 상징으로 의미가 되는 것이다. 이 가치는 지금 세대 뿐 아니라 우리 미래세대에도 속하는 것이다. 정족산과 천성산의 자연 환경은 전체가 연결되어진 총체로서 의미가 있는 것이기 때문에 13km나 되는 긴 터널을 뚫는 것은 전체의 균형을 깨는 즉 파괴하는 행위인 것이다. 이러한 생태관을 대표하는 지울스님은 마치 자신의 몸이 파괴되어가는 것 같은 일체감을 호소한다.

이렇게 다른 패러다임에 입각한 설명을 연결시켜줄 수 있는 영역이 바로 전문가의 역할이다. 두 번째 걸친 위원회의 구성은 모두 전문가들이 주가 되는 위원회로서 관계사안들을 검토하고 결론을 내리는 것이다. 그러나 앞에서 보듯이 선정된 전문가들은 각기 다른 입장을 대표하는 이들이어서 서로 상이한 결론을 내릴 수 밖에 없는 상황이다. 더구나 전문가들의 사고와 행위양식은 공적 패러다임 속에 있기 때문에 과학적 설명의 틀에서 벗어날 수가 없었다. 결과적으로 두 위원회 활동은 지울스님을 비롯한 환경론자들의 의견이 충분히 반영되었다고 느끼기에는 구조적인 한계가 있었다. 위원회의 전문가 선정이 다른 방식으로 이루어 졌더라면 보다 생산적인 토론과 협의를 낳을 수 있지 않았을까 생각된다.

세 번째, 갈등을 해소하기 위해서 처음부터 정치적인 해결방식에 의존하였다는 점을 들 수 있다. 총선, 대선 공약에서 노선재검토, 관통터널 백지화 등이 제시되는 것을 보면 여론을 반영한 정치적 결단에 의하여 기존의 국책사업이 방향을 선회할 수 있다고 믿는다는 것이다. 이 천성산 사건에는

이러한 정치적 해결방식이 임시방편적인 전기를 장만하기도 했지만 중요한 역할을 수행하지는 못했다. 국책사업이 갖고 있는 유연성의 부족이라고 볼 수도 있지만 이미 진행된 사업에 관계되는 이해당사자들이 너무 많기 때문에 정치적 모험을 감수할 입장은 아니었으리라 생각된다. 환경론자들의 정치력이 표면적으로는 확대되어진 것 같지만 그 한계를 넘기에는 역부족으로 보인다.

문제는 환경주의자들도 고속철도 건설 자체에 대한 근본적인 문제제기는 하지 않고 있다는 점이다. 환경평가를 하고, 그 환경평가에 따라 사업진행에 대한 조정과 토론을 하기를 원했기 때문이다. 어떻게 보면 고속철도건설공단의 선입견이 초기의 공동조사를 불가능하게 한 조건이 아닐까 생각된다.

네 번째, 법적 공방의 한계점을 지적할 수 있다. 법원에서의 심의는 ‘법리적’ 차원에서의 소송신청인의 적법성, 하자의 적법성에 대한 것을 주로 검토하고 있으며 이 사건의 가장 핵심인 환경영향부부는 기존의 전문가 평가에 의존할 수밖에 없다는 점에서 구조적 한계가 있다. 따라서 이 사건의 본질인 관통터널공사에 생태계의 파괴할 것인가 아니면 이러한 대규모 국책사업에 충실한 환경영향평가를 필요로 하는 것인가에 대한 판단을 유보하고 있다.

대법원의 판정에 근거로 제시한 지질학회와 환경정책평가연구원의 조사결과는 소송 신청인이 받아들이지 않는 미흡한 환경평가이기 때문에 자연권에 대한 확대된 판례의 개척을 기대했던 소송인측에 실망감을 줄 수밖에 없었다. 그러나 다른 대안적 보고서가 없으며 공식적인 학회와 연구원의 조사 결과이기 때문에 법원이 두 조사결과에 따른 판단을 할 수 밖에 없다고 볼 수 있다. 이는 앞에서 본 바와 같이 기존의 평가보고서가 모두 기간도 짧고, 생태적 의식과 철학에 의거한 환경평가가 아니라고 한 신청인의 견해를 배제한 것이다. 그러나 대안적인 평가보고서가 없는 사항 속에서 제기된 소송은 현재의 실정법 테두리에서 이렇게 밖에 나갈 수밖에 없지 않은가 생각된다. 그렇기 때문에 이러한 한계를 알면서도 소송을 제기할 수밖에 없는 운동의 한계를 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

다섯 번째, 이번의 사건에서 가장 극적인 전환국면은 지울스님의 단식이다. 4차에 걸친 지울스님의 단식은 국책사업의 한계적 진행에서 저항이 담보상태에 있을 때마다 사회의 관심을 일으키는데 결정적인 역할을 해왔다. 기간도 38일에서 100일에 이르는 일반인의 상상을 넘는 자신을 모두 투신하는 단식 농성은 정부에 부담이 되었으며, 동시에 환경운동의 주도권도 개인에게도 옮겨가는 계기가 되었다.

연약한 비구니의 단식이라는 점은 불교계에서 비구니의 위치와 희생적인 여성의 이미지와 겹쳐지면서 대중의 폭발적인 관심을 불러일으켰다. 나중에는 지울스님 혼자 싸웠다는 평도 듣게 되었다. 그러나 이러한 관심의 결과로 얻어진 지지층과 정부와의 협상이 천성산 터널 문제에 관한 환경정책적 토론을 활성화시키는 데는 한계가 있었다. 더구나 운동이 진행되는 동안 기존의 환경운동을 해왔던 시민단체들이 조직적인 운동력을 확대하기보다는 대응적인 차원에서 소극적인 활동만 전개한다는 비판을 듣게 되면서 환경운동의 방향에 대한 심도 깊은 토론이 일어나기도 했다.

갈등과 대립, 그리고 조정에서 작동하는 권력관계는 경제적 이해관계 뿐 아니라 어느 수준에서 관련 집단들이 합의 조정에 응할 수 있겠는가에 대한 문화적 해석에 의존하는 바 크다. 위에서 살펴본 각 사례에서 야기된 갈등에서 어떠한 문화적 조건 즉 문화적 해석, 전제들이 어떻게 작용하는가를 알아보는 것은 참여 집단들이 갈등을 인식하고, 소통을 하는 데 기대하는 바를 이해하는 것이다.

문화적 해석은 다음 7 가지 측면에서 두드러지게 다르게 작용하고 있다.

① 국책사업에 대한 인식차이-경제 개발논리 대 삶의 질

국책사업의 추진주체들인 철도시설공단, 건설교통부 관계자들이 국책사업을 인식하는 방법과 피해 집단과 환경단체의 인식은 상당한 차이가 있다.

갈등의 한 당사자인 철도시설공단 그리고 건설교통부(현 국토해양부) 관계자들은 국책사업에 대한 본질적인 문제제기는 없다. 국가적 차원에서 대규모로 시행되는 고속철도건설 사업은 막대한 자금을 필요로 하는 만큼 이 과정에서 나온 환경파괴 문제 제기를 이러한 국책 사업에 매번 제기되는 민원의 하나로만 인식하는 경향이 있다. 개발시대의 마지막 국책사업이었다고 평가되고 있는 고속철도 건설이 지역경제에 기여할 수 있으며 궁극적으로 국가 경제와 발전에 기여할 수 있는 공동선의 실현이라는 전제를 적극적으로 수용하고 있다. 그렇기 때문에 국책사업에 대한 문제제기는 소수 이해집단의 견해가 반영된 것뿐이라는 입장에서 서 있다. 이러한 입장에서 천성산을 관통하는 터널공사가 도시지역을 지나지 않아 관련 이해집단의 수가 제한되어 민원의 발생소지가 적은 선택을 한 합리적인 것으로 인식하고 있다.

철도시설공단과 건설교통부 담당자는 이러한 인식이 시대적인 한계라는 점을 인정하고 있었다. 고속철이 기획될 당시의 환경의식도 그 시대의 기준에 맞춰져 있어 그 당시에는 옳바르지만 지금의 시점에서는 미흡할 수 있다는 점을 받아들이고 있다. 그러나 시대에 따라 변하는 기준이 새롭게 생기면 매번 환경평가를 새로 해야 되는데 언제 사업을 추진할 수 있겠는가?라는 반문을 하고 있다. 현실적으로 일단 국책사업으로 선정되어 막대한 국민의 세금이 투입되는 사업을 이제 와서 중단하거나 근본적으로 바꿀 수는 없다는 데 의심의 여지가 없었다.

- 지울스님을 비롯한 환경단체들은 지금이라도 기획단계에서 불충분하게 고려된 사항을 점검해 가면서 사업을 수정 보완하여 진행시켜야 한다는 전제에서 출발한다. 환경단체들이 보고 있는 국책사업은 그 규모가 큰 만큼 현재 뿐 아니라 후대에까지 영향을 미칠 수 있는 중대한 사업이라고 보고 있다. 장기적인 차원에서 미래지향적인 차원에서 우리 후속 세대에서 좋은 환경을 물려주어야 한다는 당위성은 국책사업의 규모만큼 중요하다는 것이다. 환경이 파괴될 수 있는 가능성이 있는 개발은 심각한 삶의 질에 훼손을 가져다 줄 수 있다는 것이다. 그렇기 때문에 처음부터 마지막까지 주장하는 것은 심도 깊고 체계적인 환경영향평가를 사업이 본격적으로 시행되기 전에 하자는 것이다. 이 입장에서 보면 국책사업이기 때문에 더욱 신중해야 하며, 특히 환경문제와 관련된 사안이라면 후대를 위해서라도 지금 잠시 멈추고 점검한 다음에 하자는 것이다.

② 해당지역에 대한 인식차이-환경가치 대 실용가치 대 생존권

국책 사업이 시행되는 지역에 대한 인식의 차이는 갈등의 폭만큼 크다고 볼 수 있다. 사업 지역이 갖고 있는 의미에 대하여 각 다른 집단들 간에 보여주는 차이는 갈등의 가장 핵심적인 가치관의 차이를 드러내는 것이다.

- 개발지역에 대한 인식의 차이가 크다. 정부나 시설공단에서 보는 천성산은 국책사업의 대상 지며 장기간의 토론을 거친 가장 합리적으로 선택되어진 노선 통과지역이다. 천성산의 터널은 마치 큰 산에 바늘구멍 같은 정도의 영향 만 미칠 수 있는 곳일 뿐이다.
- 철도시설공단의 담당자들이나 정부에게 환경 가치는 막연한 것으로 보인다. 환경이 좋으면

좋고, 환경에 대한 고려를 정책에 반영하는 것이 중요하다는 데까지는 견해를 같이 하지만 환경보다 급히 고려해야 될 사항이 너무도 많다고 생각한다. ‘형이상학적’인 이념이 영향력을 행사하기에는 ‘형이하학적인’ 문제가 많다고 보는 것이다.

- 그러나 환경론자에게 천성산은 특별한 생태계이다. 좋은 환경보존의 상징적인 존재이다. <천성산 보전 대책위원회>, <녹색연합> 등이 조사한 결과는 천성산에 환경부 지정 법적 보호종이 30여종이 살고 있다고 보고하고 있다(서재철 2004:102). 또한 무제치늪, 화업늪 등 생태계 보존지역이 있는 곳으로 개발이 제한된 자연환경보전지역인 것이다. 이 뿐 아니라 내원사 미타암은 전통사찰보전지역으로 되어 있어 역사성과 문화적 상징성이 높은 것이다. 즉 이 지역은 “삼림자원, 생태적, 역사적, 문화적 가치가 있기 때문에 적절한 관리, 보호를 국가가 해야 되는 곳”(서재철 2007.12월 면담자료)이라고 보고 있다. 불교신자들에게는 원효대사가 자리 잡은 곳이며, 부산 시민들이 자주 산행을 하는 휴식터다. 천성산의 생태적 환경은 다양한 동식물이 서식하는 이상적인 natural niche를 형성하고 있는 것이다.
- 천성산의 이러한 조건을 가장 체화시켜 운동을 이끌어간 지울스님에게 그 곳에 살고 있는 동식물이 보존되어야 함은 우리 자신의 생명권을 보호하는 것과 동일한 차원에서 중요하다. 그리고 더 나아가 천성산의 동식물의 권리가 보호되기 위하여 환경운동단체들이 적극적으로 동식물의 생존 권리를 대변할 수 있어야 한다는 주장까지 하게 된다. 이러한 입장은 ‘자연권’에 해당되며 법적으로 자연권을 어느 수준까지 인정해야 되는 데에 대한 법리 논쟁을 일으켰다. <도롱뇽의 친구>로 상징되는 자연권은 천성산의 생태계보존 논의를 생명권 더 나아가 미래 세대의 생존권으로 까지 연장시키는 기능을 하고 있다.

③ 지방경제 위기론

지방 경제 위기론은 주로 개발주체의 담론이며, 동시에 환경론자들의 지지층을 제한하는 역할을 해왔다고 볼 수 있다.

- 고속철도 건설 관련 갈등의 전개 과정에서 영향을 미치는 또 다른 영역은 지역 경제에 대한 염려들이다. 부산지역은 생산 활동의 축소를 경험하고 인구가 줄고 있기 때문에 곧 인천이 부산을 추월하는 것이 아닌가 하는 염려를 하고 있다. 고속철도의 건설은 2006년 신항개설을 앞둔 부산시에는 지역경제 활성화를 위한 계기로 인식되었다. 실제 제 2차 고속철도의 건설, 즉 대구-부산구간의 건설은 부산시장의 요청에 따라 2년 먼저 착수된 것이다.
- 부산시 한 관계자는 “경부고속철은 전국을 부산의 반나절 생활권 안으로 끌어들이고, 남북간 횡단철도, 시베리아횡단철도, 중국횡단철도 등과 연계되어 부산의 위상을 높임으로써 지역 경제를 완전히 바꿔 놓을 사업”이라고 말했다(김병섭 외 2006:21). 건교부도 경부고속철도가 동북아 경제중심국가, 동북아 물류중심도시를 위한 핵심사업이라는 점을 역설해왔다. 이 구조에서 부산 신항의 개항을 경부고속철도의 건설과 연결되어졌다.

④ 의사소통방식-평행선 방향

국책사업의 진행과정에서 발생되어진 갈등을 해소하는 데 협상과 조정 역할은 찬, 반 양측 사이

에 원활한 의사소통을 해야만 가능할 것이다. 거대한 자본이 관여되고 영향을 받고 있는 층이 상당한 이번 연구 사례에서 재확인된 것은 서로의 입장을 주장하는 데 사용하고 있는 방식이나 대상들이 다르다는 점이다.

- 설득을 해야 될 대상이 확연하게 다르다. 철도 건설 공단 측에서는 환경단체를 설득하기보다는 지역 상공회의소, 지역 여론에게 ‘과학적’ 정보를 흘리면서 공사중단의 폐해와 낭비성을 강조해왔다. 공단 측은 고속철 공사 과정에 대한 행정적 적법성과 과학적인 근거를 제시함으로써 설득할 수 있다고 주장하고 있다. 영향평가를 위해서도 외국 전문가를 초빙하여 보고서를 작성하고 그 보고서를 언론에게 공개하는 방식으로 영향력을 행사해왔다.
- 환경론자들도 철도건설공단과 직접적인 대화는 시도하지 않고 있지 않으며 정치적 영향력을 갖고 있는 집단에 호소하는 방식을 취하고 있었다. 이 경우에도 상호교류에 바탕을 둔 의견개진보다는 자신들이 주장하는 환경적 고려를 ‘환경문제’에 대하여 잘 알지 못하는 정책당국자, 힘 있는 정치가에게 ‘가르쳐’ 영향력을 미쳐서 급격한 정책 변화를 기대하고 있었다. 호소의 대상이 대통령, 정부당국이었다.
- 환경단체들은 각 사안에 대한 지지 성명, 항의문 발표문 외에도 가능한 관련되는 활동에 다양한 단체들이 참여하게 하는 데 역점을 두었다. 부산환경운동연합을 중심으로 구성된 금정산 천성산 고속철도관통반대 시민 종교대책위원회는 2002년 2월부터 2003년 11월까지 32차례 집행위원회를 개최하여 적극적으로 대응해왔다. 특히 합동 토론회는 특히 사회단체 간의 연대를 과시할 수 있는 기회였다. 실제 학생, 종교인, 교사, 예술인, 변호사, 국회의원 등 광범위한 계층을 참여시킬 수 있었다. 그러나 무엇보다도 지울스님이 다양한 방식으로 홍보를 하고 의견을 제시했다. 부산에서 서울까지 자전거 타고 순례도 하고, 도보 순례도 했으며 이러한 과정이 많은 사람들의 심금을 울렸다. 특히 간디를 연상시키는 비구니의 처절한 단식농성이 결과적으로 일반 시민들의 참여를 확대시켰다. 즉 지울스님의 단식농성에 대한 정서적 지지가 일반적 지지를 얻는 데 핵심적 바탕이었다.
- 철도공사 측의 의사소통방식은 갈등 당사자들과 개인적인 접촉을 통하여 설득하려고 노력했으나 공식적인 통로는 만들지 않은 것으로 보인다. 전문가 집단과 미디어, 경제인들을 효과적으로 연결하여 자신의 논리를 국책사업의 논리인 공동선과 일치시키는 일관성을 갖고 있다. 시민들을 설득하기 위한 다양한 홍보 팸플릿을 만들어 동사무소를 비롯한 관계기관에 배포되었다. 초기에는 경부고속철도 대구-경주-부산 2단계 노선의 경제적 타당성에 초점을 맞추어 홍보를 하다가 시민종교단체의 반대에 부딪히면서 터널공사의 환경성과 안정성을 집중적으로 홍보하였다(김병섭 외 2006:89)
- 환경론자들의 조직적 소통은 시민, 환경연대를 통하여 이루어졌지만 환경문제가 광범위하기 때문에 초점이 명확한 논리를 다양한 배경을 지니고 있는 지지자들에게 전달하기에는 한계가 있다. “우리가 하려고 했던 목표가 생명의 지킴이고 생명의 사랑이고. 그런 것을 위해서 끝까지 밀어줄 수 있는 그런 사람들이 그렇게 많지는 않다는 거지”(환경단체 활동가 면접 자료 2007.12) 결국 지울스님의 주장만이 남게 다수의 단체들이 멀어지게 된다.

- 지울스님의 지지자들은 자신들이 정당한 ‘환경영향평가’를 원칙적으로 요구하는 것으로 결코 무리한 요구라고 생각하고 있으며, 자신들이 가치 있게 생각하는 자연과 환경에 관한 토론에 대하여 ‘당국자’들이 충분히 들을 자세가 안 되어 있다고 느끼고 있다. 자신들의 주장을 감정적인 대응이라는 수준에서 받아들임으로써 사안의 중대성과 ‘순수성’이 위협받고 있다고 주장하고 있다.

⑤ 전문가 집단에 대한 평가 및 기대감-전문가 역할의 ‘전문적’ 영역이 없다.

갈등의 해소에서 가장 핵심적이면서도 애매모호한 위치에 있는 측이 전문가 집단이다. 환경에 얼마나 영향을 미치는 가를 일반인들이 적절하게 판단하기가 힘들기 때문에 전문가 집단의 평가는 관련 정보 습득과 변화 예측에 결정적인 영향력을 행사한다. 더구나 전문적 지식을 갖고 있는 집단은 이해당사자들에 비하여 ‘객관성’을 갖고 있으리라고 예상되었다. 그러나 이번 세 개의 사례에서 각기 정도의 차이는 있지만 전문가 집단에 대한 기대와 평가는 갈등을 해소시키는 데 기여하기보다는 불신을 심화시키는 데 기여했다고 생각된다.

- 환경단체들, 특히 지울스님 측의 전문가 집단에 대한 기대치가 크다. 자신들이 보고 느끼고 있는 문제를 과학적으로 뒷받침하기를 기대하면서 전문가의 조언을 받았다. 전문가 집단에 대한 ‘배신감’은 ‘과학적’이고 ‘합리적’인 방안을 모색하는 과학자들의 ‘언술’이 지울스님에게는 정부당국자들의 언어와 유사하다는 점이다. 그래서 자신들을 지지한다고 해서 모셔온 사람이 공단 측 사람들과 유사한 말을 한다고 비난하고 있다.
- 철도시설공단에서도 전문가 집단을 활용하여 터널 공사가 환경에 심각한 훼손을 가져다주지 않는다는 과학적 근거를 제시하려고 노력했다. 부산대, 부경대 등 지역 교수들의 자문을 적극적으로 받아 홍보에 활용하였다. 대한지질공학회의 검토를 전문가 집단의 권위로 과학적 토론의 우위를 유지하고자 했다.
- 기존노선재검토 위원회의 구성에 전문가 집단이 참여하고 있는 데 이들은 쌍방이 동수로 전문가를 추천하여 구성했다. 위원회에서 이들 양측의 전문가들은 자신을 추천한 측의 입장에 따라 활동을 하고 그 신념에 따른 보고서와 결정만을 주장하는 결과를 초래하고 있다. 결국 이 위원회에서 근소한 표차로 기존노선을 선택했지만 합의된 보고서는 채택되지 못하고 각 위원들이 개별 의견서를 내는 방식으로 활동이 마무리 되었다. 마찬가지로 2005년 8월-11월까지의 환경영향 공동조사에서도 양측 조사 위원들의 의견이 합의를 이루지 못하여 각기 다른 보고서를 내는 방식으로 종결이 되었다.

⑥ 법적 해결 방식에 대한 평가

연구에 대상인 세 사례들은 모두 개발반대 입장에서 법에 제소했으며, 대법원까지 올라가 모두 기각되는 결과를 빚었다. 법에 호소하게 된 배경은 다르지만 결국 대법원 판결에 의하여 원칙적으로 갈등이 더 이상 야기되어지지 않고 사업은 기존 방식대로 진행되기 시작했다.

- 지울스님을 비롯한 도롱뇽의 친구들의 입장과 환경단체들의 법적 해결을 모색하는 단계는 다른 운동의 방식으로 공사를 막지 못해 공사가 착공되었기 때문에 법에 호소하여 공사착공중

지 가치분 신청을 하게 된 것으로 보인다. 실제 소송을 제기한 당시에 이러한 방법을 통해서 밖에는 공사착공을 일시적이라도 막을 수 있는 방안은 없다고 판단했다고 하다. 소송을 주도한 도롱뇽 소송 시민행동은 도롱뇽으로 대표되는 생물체의 권리를 보호하는 것으로 생명가치 보존의 법적 권리를 인정받으려고 했다. 동시에 환경영향평가를 한지 10년 이내에 착공해야 된다는 법적 규정을 문제 삼았다.

- 철도시설공단은 법원에 제소를 한 것은 적절치 않으며 행정적인 낭비라고 보고 있었다. 충분히 이성적으로 판단할 수 있는 사안이라고 간주했다. 공단 측은 자신들이 더 정확하고 적절한 자료를 갖고 있으며 과학적인 검증이 가능하다고 생각하고 있었다.

⑦ ‘정치적’ 해결책 모색

갈등이 시민운동적 활동에 의하여 심화되었지만, 갈등의 해결방안으로 가장 많이 채택되는 것이 정치적 해결책이었다. 정치적 결단을 통하여 해결하기 위하여 지방자치단체장 이든 대통령이든 후보시절부터 접근하여 친환경적인 재조정을 요구해온 것이다. 구체적인 사업실행자인 행정실무담당자들은 위에서 결정된 사항을 집행만 하는 것이니까 수정이나 중단을 결정할 입장이 아니다. 그러나 정책결정에 필요로 하는 모든 자료들을 이러한 행정실무담당자들이 마련하기 때문에, 자신들의 이해관계 속에서 기존의 방식을 고수하려고 한다.

- 대화보다는 ‘높은’ 수준에서의 정책적 결단을 통하여 문제를 해결하려는 경향이 크다. 이러한 경향은 실무진들의 제한적 권한(재량권이 거의 없는 실무 협상 담당자)에서도 청와대 앞에서 단식 농성을 선언하는 지울스님에게도 나타난다. 결과적으로 노무현 후보의 천성산 터널 백지화 공약을 얻었다. 그러나 당선된 후 인수위의 반대에 직면했다가 “공약을 실천하라”라는 요구에 직면하게 되었으며 노 대통령은 “공사 중단하고 대안노선 검토추진”하라고 지시하게 된다. 노선을 수정시키지 못한 단계에서 법원에 소송을 제기하며 항소 기간에 다시 또 정부는 항고심 판결 때까지 공사를 중단하고 공동 환경조사를 하겠다는 약속을 하게 된다(2004.8.26). 이러한 일련의 과정들은 모두 청와대의 지시에 의하여 이어지는 정책결정이었다. 그렇기 때문에 지울스님의 단식은 소기의 목적을 달성한 것이라고 볼 수 있다.
- 그러나 공단 관계자나 건교부에서는 기존의 노선이 얼마나 적절한 노선인가를 과학적으로 검증하는 자료와 전문가의 의견제시를 내세우면서 동시에 노선변경에 따른 정치적 위험성을 강조했다고 한다. 우회 노선으로 양산을 지나는 안이 제안되었을 때 양산시민의 반발 움직임, 그리고 경주, 울산 지역 경유를 포기했을 때 그 지역의 반발 등 모두 정치적 손실을 강조함으로써 기존 노선을 사수할 수밖에 없다는 논리를 펼 것이다. 기존 노선의 고수에 유리한 다양한 자료들을 제공함으로써 정책결정에 영향력을 행사했다고 볼 수 있다. 그러면서 노선확정 과정 그리고 재검토 논의는 모두 정치적 판단에 의하여 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 묵시적으로 받아들이고 있다.

5. 합의의 문화적 조건

대규모 개발 사업을 둘러싼 갈등의 문화적 조건에 대한 분석에 바탕을 두고 본 장에서는 조정과

합의에 이를 수 있는 방법을 살펴보도록 한다. 갈등을 넘어서서 당사자들 사이에 조정과 합의를 이끌기 위해서는 최소한 다음과 같은 문화적인 토양을 필요로 한다.

① 다원적 개발논리의 확대

기존의 개발논리 자체를 다중적·다원적으로 확장시킬 필요가 있다. 장기적 차원에서 다양한 지역 주민의 삶의 질 향상이 의미하는 바가 다를 수밖에 없음을 인정해야 한다. 대부분 국책 사업이 장기간인 만큼 사업 집행과정에서 문제점들이 드러날 수 있으며 이에 대하여 충분히 검토하는 자세가 필요하다. 이번 연구의 대상이 된 세 사례들에서 문제제기가 갈등으로 발전하는 데는 “이미 결정된 것이기 때문에 재검토가 불가능하다”는 입장을 정부기관이 견지함으로써 대화의 소통 자체가 막혀 더욱 심각한 갈등적 상황이 발생하게 되었다.

② 합의와 타협을 이해심으로

다른 입장을 서로에게 이해시키는 과정이 모든 대화의 우선 순위임을 인정할 필요가 있다. 처음부터 입장이 다른 사람들이 정면으로 부딪치게 되면 싸움 밖에 일어나지 않기 때문에 전통적인 농촌 지역 사회의 갈등해결방식 같이 서로에게 영향력을 갖고 있는 사람을 통하여 의중을 떠보고, 각자의 입장을 설명하는 단계를 밟을 필요가 있다. 막후 접촉이나 타협을 ‘뒷거래’로 간주함으로써 조정과 설득의 창구가 제한되는 경향이 있다. 경우에 따라 비공식적인 ‘물밑 작업’을 통한 합의 체도를 활용하려고 하지만 표면화되지 못한다.

타협에는 다양한 층위가 있게 마련이다. 타협자체를 부정적인 것으로 보는 인식을 극복하고 긍정적인 측면을 부각시킨다. 그 결과 다각적인 교류를 할 수 있는 창구가 열리게 된다. 마치 중요한 일이 생기면 평소 알고 있는 모든 인맥을 동원해서 사정을 알아보고, 해결방안을 모색하듯이 여러 층위의 사람들을 개입시키는 방향이 이러한 국가적 갈등해결에도 출발점이 될 수 있다.

이번 연구에서 보면 국책사업 수행 기관의 유연성은 거의 없었다. 더구나 정책 기획 단계에서 미흡한 검토를 해서 사후에 보강한다고 해서 감사에 걸리는 등의 행정적 절차는 좀 더 생산적인 재검토를 막는 걸림돌이 되고 있다. 그렇기 때문에 감사와 규정에 얽매어 있는 ‘정책 당국자’를 설득하기보다는 ‘힘’을 통하여 압도하려는 경향이 강하다.

국책사업일수록 사업과 관련된 모든 가능한 질문들을 제기하고 철저하고 구체적인 진단이 필요하다. 투명성의 보장이 중요함을 철도건설공단 측에서도 인정하지만 대규모 토목 사업인 경우, 특히 환경 영향평가는 장기간의 관찰, 보고에 의하여 준비되어야함은 기본적인 것이다. 여기서 중요한 것은 관련 단체들이 모두 자신들의 의견을 개진할 기회를 갖는 것이다. 물론 각 의견이 모두 실현되기는 힘들다. 그러나 이번의 사례연구에서 나타나듯이 사업수행 과정에서 불분명한 면을 조사하고 토론하는 과정이 좌절될 때 갈등이 증폭되는 것을 볼 수 있다. 따라서 갈등을 대화와 조정으로 해결하기 위해서는 공개적이고 투명한 의견교환이 필수적임을 알 수 있다.

③ 전통적 갈등 해결 방안 활용

무주 농촌 마을 조사의 사례 연구에서 마을 내 크고 작은 갈등 등을 해결하는 데 마을이장이나 유지가 적극적 개입을 하는 방식은 갈등해결의 전통적인 방식을 볼 수 있다. 마을 내 갈등은 보조

금의 배분, 마을 자산의 매각, 이웃끼리의 다툼 등 다양한 유형으로 존재하고 있으며 개별 가족의 경우에도 상속이나 집안 자산 매각과 관련하여 일어나고 있었다. 심층면접을 한 마을 이장, 노인, 여성노인 등은 모두 이 마을이 다른 마을에 비하여 인심 좋고 이웃 간에 사이 좋은 마을이라고 강조하고 있었다. 이러한 마을의 전통이 유지되는 구체적인 방식을 보면 문제가 생길 때 관계 개인이 불만을 표시하고 항의를 할 때 주변의 사람들이 듣고 한동안 소문과 이야기로 마을 사람들이 모두 알게 되는 상태가 지속되게 된다. 그러나 이 문제가 마을 공식 모임인 마을 총회 등에 공식적으로 제기되는 경우는 많지 않다고 한다. 중간에 나서서 문제가 해결되어야 하지 않겠느냐는 설득을 하는 층이 있게 되고, 마을 유지나 지도자들, 그리고 마을이장도 공식적으로 논의하기 전에 당사자를 만나 이야기를 하는 반면 다른 마을 사람들에게도 문제의 해결방안은 무엇이라는 간접적인 홍보를 한다. 이러한 과정을 통하여 갈등을 느끼는 개인이나 집단의 문제제기를 허용하고 마을 지도자들이 비공식적으로 개입하여 마을 내에서 일어나는 문제를 해결해왔다고 한다.

전통적으로 한국사회에서는 인격, 연륜, 교육정도, 현직의 경험, 외부와의 교류가 있는 사람들이 마을의 유지로서 역할을 해 왔다. 전통사회에서의 리더는 억울해하는 사람들의 말을 들어주고 달래면서 동시에 공동체적인 해결 방안을 제안하는 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 이때 필요하다면 마을 지도자가 자신의 경제적 불이익을 감수하는 역할도 마다하지 않거나 위협을 감수하는 태도를 취하기도 한다. 무주의 사례에서 보면 마을 지도자로 기억되는 한 분은 전쟁 중에 몇 사람이 잡혀갈 위험성이 있을 때 신원보증을 해주고 자신이 갖고 있는 모든 인맥을 동원하여 감옥을 가지 않도록 해서 지역에서 신망이 두터워졌다 한다. 물론 천성산 원효터널건설, 원지동 추모공원, 새만금간척개발사업의 경우와 같이 대규모 국책사업 수행과정에서 이러한 작은 마을에서 해온 갈등 해결 방식을 모두 적용하기는 힘들다. 그러나 지역주민과 환경론자들의 입장을 이해하고 공공의 이익에 대한 나름대로의 신념을 갖고 있는 '지도자'가 중간적 역할을 할 수 있는 기반이 필요하다. 어른의 역할에 대한 전통적 기대는 높으며 특히 자기 희생에 바탕을 둔 리더의 존재야말로 조정과 합의를 끌어내는데 영향력을 미칠 수 있을 것이다.

우리가 연구한 3 개의 국책사업관련 갈등 사례들에서 당사자들 사이에 갈등이 심화되고 수년 간의 사업수행의 지연과 저항운동이 지속되고 마침내는 법원의 결정에 맡기는 사태가 일어나고 있다. 문제를 지적한 당사자나 집단들은 자신들의 의견이 충분히 개진되었다고 생각하지 않고 있었으며 더 이상 듣지도 않는 상태에서 주장만 하는 것으로 사업시행을 조정할 수 없다고 여겼기 때문에 시민단체들이 모두 법원에 제소를 한 것이다. 이는 갈등의 중간 단계에 개입하여 양측을 설득시킬 만한 사람이나 조직이 존재하지 않기 때문이라고 볼 수 있다. 어느 쪽에서도 공평하고 합리적인 사람으로 평가받는 사람을 갈등해결과정에서 개입시킬 수 있을 때 빠른 해결을 예상할 수 있겠다.

아프리카의 Leopard Skin-chief(Evans-Pritchard 1968)는 갈등해결사로 유명하다. 그는 지역의 리더이면서 갈등이 야기될 때면 어느 편에서건 조정자로 인정을 받는다. 그는 상징적으로 중간인이며 그 권위가 인정된다. 다시 말해서 그는 상징적인 중립적 공간에 위치해서 갈등을 해결한다. 현실적으로 이해관계, 이해득실이 없는 사람이기 때문에 조정과 합의를 이끌 수 있다고 본다. 그러나 한국의 전통적인 중재자나 마을의 원로들은 상징적 중간자라기보다는 자기나 자기편을 희생해서 큰 것을 얻어내는 Big man 형의 조정자이다. 중재자에 대한 한국사회의 문화적 합의내지는 이상향을 정확하게 이해할 필요가 있다.

④ 전문가들의 ‘전문적’ 역할

위의 사례연구에서 지도자나 유지에 대한 관심은 표면적으로 드러나지 않으나 전문가가 특정한 역할을 할 수 있으리라는 기대가 강한 것으로 보였다. 그러나 실제 갈등과정 속에서 전문가의 전문성에 대한 기대가 입장에 따라 다른 방식으로 요구되고 있었다. 드러난 것으로 본다면 전문가의 전문성이 합이나 조정보다는 각 주장의 논리를 뒷받침에 주기 위하여 강조되었다. 전문적 지식을 갖고 있고, 상황의 정확한 진단에 필요한 역할을 하여 갈등과정이나 대안모색에 이해당사자 모두에게 참고가 되는 예는 없었다.

갈등 과정에서 나타나는 전문가에 대한 기대와 실망은 한편에서 학문의 공평타당성에 대한 신화가 작용한 결과라 볼 수 있다. 전문가 집단들도 연구 project을 정부나 유관단체들과 하게 되고 연구비, 연구원, 연구조교의 확보 등 현실적인 조건 속에서 전문적 연구를 수행하는 것이다. 동시에 전문가들도 나름대로의 신념에 의하여 연구방향을 정할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 건설공단의 project을 받아 연구를 한다든지 또는 정부기관에 자문역할을 한다든지 다양한 층위에서 전문적인 관련 업무를 수행하게 된다. 이 경우 용역 발주 측인 정부기관에 유리한 방향으로 연구결과를 해석하기도 한다. 그러한 연구가 갈등과정에서 인용되면 바로 전문가들이 개발주체 측에 야합하고 있다는 비난을 받게 된다. 그런가하면, 환경운동단체들도 환경적 신념을 갖고 있는 전문가들의 연구만을 인용함으로써 자신들의 입장을 논리적으로 강화시키기 위한 연구결과 만 채택하는 경향을 갖고 있었다. 그렇기 때문에 환경평가를 위한 위원회구성이 양측을 동수로 하여 이루어 활동을 할 경우 구조적으로 합의가 불가능해진다. 그렇기 때문에 천성산 사례나 새만금 사례에서 모두 위원회 평가 보고서를 각 참여 전문가들이 내는 차원에서 끝날 수밖에 없었다.

환경영향평가를 정확하게 하기 위해서는 무엇보다도 전문가들의 전문적인 활동이 요구된다. 그러나 이번 연구를 통해서 보면 전문가들이 전문성을 발휘하여 활동할 수 있는 영역이 거의 없어 보인다. 자신을 추천한 측에 불리한 내용을 제시할 수 있는 공간이 전문가들에게 주어지지 않고 있다. 갈등 해소를 위한 타협안을 장만하기 위해서는 무엇보다도 전문가가 활동할 수 있는 공간과 양측이 거부하지 않는 전문가를 확보하는 것이 중요하다.

⑤ 의례적인 해결방식에 대한 인식

갈등이 고조되어갈 때 의례적인 해결방식이 중요해진다는 사실을 인식할 필요가 있다. 예를 들어 지울스님의 단식을 게임이론에 입각해서 대응하기 보다는 의례성을 중시해서 적절한 대응양식을 발휘했다더라면 사건을 지혜롭게 해결할 수도 있었다. 그러나 정부나 개발주체 측에서는 무관심으로 초지일관함으로써 초기 대응에서 대결적 상황이 더욱 악화되었다. 때로는 현실적으로 들어주기에는 힘든 요구조건들이 발생할 경우에도 무시하고, 지치길 바라기보다 이해하고, 서로 격려하는 차원에서 대화를 시작한다면 갈등의 양상이 달라졌으리라 예상된다.

새만금 지역민들과 환경운동단체 및 종교단체에서 벌인 일련의 집단행동들은 모두 의례적인 요소를 담고 있다. 삼보일배, 일인시위, 기도회, 단식농성 등이 바로 그러한 것들이다. 의례는 그 자체로서 구조와 문법을 지니고 있다. 상대방과의 갈등도 지고이기는 승부게임이라기 보다는 자체적인 완결성을 가지고 움직이는 것이다. 즉 게임의 원리에서 보면 갈등이 상호작용의 결과 이긴 자와 진자로 명확하게 구별된다. 그러나 의례의 원리에서 보면 갈등은 일련의 과정의 한 부분을 차지하고 있을 뿐이다. 언젠가는 제 자리로 돌아가는 성향도 강하며, 돌아갈 수밖에 없다는 인식 또한 암묵

적으로 존재한다. 다만 드라마틱한 요소를 잘 담아내는 것도 의례의 필요한 과정이기 때문에 이 점을 충분히 소화해 낼 수 있는 장도 필요하다.

Levi-Strauss는 서구산업사회의 갈등해결의 방식을 게임이라고 보고, 비서구사회의 특성은 의례에 있다고 했다. 즉 '게임은 승부가 분명하다. 그러나 부족사회간의 싸움에 있어 옳은 것은 항상 자기편이고, 나쁜 것은 항상 상대편이다. 그리고, 싸움에 이긴 것은 언제나 자기편이고 진 것은 상대편이다. 이것이 바로 의례의 특성이기도 하다.'라는 주장한다. 국책사업수행은 엄밀한 의미에서 누구에게만 유리한 것은 없다. 결국 국민의 세금으로 국가 전체의 이익을 위하여 착공된 사업이다. 그렇기 때문에 '의례성'이 갖고 있는 중요성을 충분히 활용할 여지가 있다. 한국에서 일어나는 사회적 갈등을 게임이론으로 접근하기 보다는 '연극의례성'의 관점에서 이해하고 해결점을 찾는 것은 중요하다고 생각된다.