

-차례-

1. 여는 말
2. 호남고속철도 건설사업 결정과 계룡산 살리기 운동 전개
3. 계룡산 환경생태공동조사단의 구성목적과 활동
4. 공동조사를 통한 민관협력의 성과와 한계
5. 맺는 말

## 1. 여는 말

국립공원 계룡산은 지리산 국립공원에 이어 국립공원 2호로 지정될 정도로 자연생태와 경관이 우수한 곳이지만 국도1호선 확장사업과 천안-반포, 공주-반포 간 도로확장 사업 등 대전과 충남의 인근 도시를 연결하는 도로망 개설과 동학사 온천지구 개발 및 인근지역의 전원주택단지 건설 등으로 난개발위기에 처해 있다.

정부와 지방정부에 의해 추진된 각종 개발사업들이 진행되면서 계룡산은 국립공원의 절대적 보전가치가 행정적으로 충분히 구현되지 않는 가운데 2005년 본격화된 호남고속철도 건설사업이 기본계획에서 분기역을 오송역으로 선정하면서 국립공원 계룡산의 생태계 파괴에 대한 우려가 지역사회에 광범위하게 형성되었다.

당초 계획노선에 따르면 호남고속철도는 계룡산 감사정계로부터 500m 정도 이격하는 수준으로 계룡산 국립공원과 동일한 생태계를 형성하는 청벽산과 팔재산 생태계와 금강 합강리 일대의 수 환경을 상당부분 훼손할 것으로 예측되었다.

이에 대전충남지역의 시민사회단체와 불교계는 2005년 12월 호남고속철도 건설사업으로부터 국립공원 계룡산의 생태계 훼손을 방지하기 위한 지역운동을 전개하기로 결의하였고, 지역시민사회와 전국에서 이 문제에 관심을 갖도록 다양한 활동을 펼치기로 하였다.

이 글은 호남고속철도 건설사업이 계룡산 생태계에 미칠 악영향을 최소화하기 위해 지역의 시민사회가 어떤 노력을 경주하였고, 이러한 시민사회단체의 노력에 정부와 정부기관이 어떻게 부응했는가, 그리고 시민사회와 정부기관의 상호협력을 통해 호남고속철도 건설과정에서 계룡산의 생태환경문제가 어느 정도 예방되는 성과를 가져왔는지 돌아보기 위해 작성하였다.

## 2. 호남고속철도 건설사업 결정과 계룡산 살리기 운동 전개

호남고속철도 건설사업을 둘러싼 지역시민사회단체와 정부간 갈등은 2005년 하반기부터 노골화되기 시작했다. 정부가 행정중심복합도시 건설부지를 연기, 공주로 결정한 후인 2005년 6월 호남고속철도 분기역을 계룡산과 금강 통과가 불가피한 충북 오송역으로 결정했기 때

문이다.

당초 정부는 호남선 고속전철화 타당성 조사검토를 통해 기존 철도 및 고속철도 대안 모두 천안-논산간 직결노선이 가장 우수한 대안이라고 판단하였으나 뒤 이은 호남고속철도 기본 계획 수립조사에서 서울-천안-공주-익산-광주-목포를 경유하는 대안을 가장 바람직한 것으로 평가하였다. 호남고속철도 사업성 검토에 이어 기본계획 조사연구를 통해 노선대안평가 및 분기역에 대한 타당성 조사를 시행하는데 천안, 오송, 대전역 대안을 검토한 결과 오송역이 전국철도망 체계의 효율성과 국토균형발전 목표 부합, 지역개발 촉진효과 우수 등 모든 면에서 유리하다고 평가하였고, 수요창출 및 효율성 측면에서는 대전 분기역이 유리하다고 평가하였으나 최종 평가결과는 오송역 결정이었다.

이러한 평가결과를 놓고 정부와 지역여론사이에는 커다란 입장 차이가 존재했는데, 정부는 다양한 평가지표와 합리적이고 민주적인 평가절차를 통해 가장 합리적인 안을 도출해냈다는 입장였고, 충청남도와 대전시를 비롯한 지방자치단체와 지역여론은 평가의 객관성과 합리성, 절차적 타당성이 충실하게 지켜지지 않은 정치적 결정이라는 입장이었다.

분기역이 어디로 결정됐든 현재 여객수송실적 1일 1만1천명, 2015년 4만3천명을 예상하는 호남고속철도는 여객수요가 절대적으로 부족한 반면 건설비용은 초기예측만으로 12조원에 달하는 매우 비경제적인 사업이었다.

비용편익 분석 결과 0.41에서 0.71수준, 오송 분기역은 0.52로 경제성이 낮은 것으로 나타났다. 재무적 타당성 역시 정부보조율 85% 미만에서는 대전 분기역을 제외하고는 타당성이 전혀 없는 것으로 분석될 정도로 경제적 타당성이 없는 것으로 평가되었다.

반면에, 환경적으로는 국립공원 계룡산과 내장산, 금강의 영산강 생태계에 적지 않은 영향을 줄 수 있는 사업이었음에도 불구하고 사전환경성검토는 매우 부실했으며, 공주와 익산지역의 매장문화재나 미발굴 문화재에 미칠 영향분석도 결여되었고, 철도통과지역에 미칠 사회경제적 영향분석 또한 간과해 지역사회, 환경적 악영향에 대한 우려가 클 수밖에 없었다. 2005년 6월 정부가 분기역을 오송으로 결정하고 그에 따른 기본계획 노선을 확정함에 따라 대전과 충남, 충북의 시민사회단체는 8월에 호남고속철도 건설 사업이 실행정수도와 금강, 계룡산 생태계에 미칠 환경적 영향을 최소화하기 위한 시민운동을 전개하기로 결의하고, 계룡산살리기대전충남연대(이하 계룡산연대)를 결성하였다.

당초 호남지역을 포괄하여 호남고속철도 자체의 환경성을 검토하고 피해를 최소화하는 운동으로 전개하고자 하였으나 호남지역 시민사회단체는 고속철도 건설을 지역차별의 해소와 지역발전의 기회로 여기는 지역분위기를 고려해 관련 활동을 활발하게 전개할 수 없는 상황이었고, 충청권과 호남권 전체의 환경영향에 포괄적으로 대응하기가 어려워 계룡산 통과구간의 생태환경적 피해최소화로 운동의 대상을 한정된 것이다.

2005년 9월에는 불교계에서 계룡산 생태계 파괴를 반대하는 계룡산살리기대전충남불교연대가 창립하였고, 호남고속철도 건설사업이 계룡산을 훼손해서는 안된다는 100만인 서명운동이 시작되었다. 10월 계룡산연대는 생태전문가들과 함께 부강-계룡산 인근지역에서 1차 생태조사를 실시하였고, 정부에 대하여 호남고속철도 계룡산 통과구간에 대한 계획노선공개를 요구하였다. 그러나 정부는 호남고속철도 기본계획에 관한 일체의 자료공개는 물론 정책결정과정에 대한 계룡산연대의 공개요구를 무시한 가운데 2005년 10월 25일 호남고속철도 기본노선을 ‘행정도시 우회, 계룡산 통과’ 노선으로 결정했음을 발표했다. 이어 12월 22일에는 안양의 국토연구원에서 가진 기본계획 공청회에서 계룡산으로부터 910m 이격한 기본노선안을 발표했다.

계룡산연대는 정부의 기본노선이 지리(형)적 특성과 생태환경적 특성을 충분히 고려하지 않은 채 건설기술적 부분만을 강조한 것이며, 지역사회에 미치는 영향이 지대한 사업임에도 불구하고 지역주민의 참여와 의사수렴을 배제한 비민주적 의사결정과정으로 점철된 사업임을 주장하며 국토연구원 공청회에 참여, 단상을 점거하고 공청회의 일방적 추진에 제동을 걸었다.

현장에서 호남고속철도 기본계획의 완전한 공개와 지역 순회 공청회 개최를 정부가 수용, 국토연구원에서의 1차 공청회에 이어 충남, 대전, 충북, 전북 등 7차례에 걸쳐 지방정부 및 시민이 참석한 가운데 설명회 혹은 공청회가 개최되면서 정부의 기본노선에 대한 지역사회의 여론이 반영될 수 있는 길이 열리게 되었다.

<사진 1> 호남고속철도 기본계획 공청회 반대시위(국토연구원 앞)



또한, 계룡산연대는 연대결성 목적인 계룡산 생태계 보전을 위해 호남고속철도 기본노선을 계룡산을 관통하지 않는 대안까지 포함하여 검토해줄 것을 요구했는데 이는 오송 분기역에서 행정도시 동남쪽을 우회하는 안이 아니라 행정도시를 서북쪽으로 우회하는 안(공주대 최원희 교수)으로서 지역사회에서 이미 거론이 된 안이었다.

이러한 안을 제안한 이유는 앞서 언급한 것처럼 국립공원 계룡산의 생태계가 각종 개발로 상당히 위축되거나 생태적 연결성이 단절돼 동식물의 이동이 차단되고 고립됨으로써 생물종 다양성이 점차 취약해지고 있는데 호남고속철도 통과가 이를 더 부추길 것으로 우려했기 때문이다. 이러한 우려는 생태공동조사가 완료된 후 백두대간에 위치한 다른 국립공원에 비해 포유류의 종(種) 수와 개체 수가 매우 허약해 장기적 모니터링이 필요하다는 결과를 낸 최태영 박사에 의해 기우가 아니었음이 확인되었다.

12월 22일의 공청회에 이어 2006년 1월 11일 공주 공청회 자리에서 계룡산연대는 계룡산 인근 생태계 보전을 위해 정부가 다양한 대안을 검토한 후 기본노선을 확정할 것과 그 과정에 지역시민의 참여를 보장할 것으로 요구하였다.

그리고 2월 9일 계룡산연대와 건교부 관계자(물류혁신본부장)와의 간담회를 통해 계룡산 통

과구간 7.2km(32번국도~23번국도)을 생태적 영향이 적은 터널방식을 적용할 것과 청벽산, 안산, 팔재산 등의 생태계나 금강과 소하천의 유량, 지하수위 등에 악영향이 없는 지를 확인하기 위하여 '환경생태공동조사'를 통해 문제가 없는 지를 상호 검증하기로 합의하였다. 호남고속철도 건설사업 결정 당시 초보적인 정보제공조차 거부했던 정부와 비타협적 투쟁기조를 유지했던 계룡산연대 사이에 이와 같은 공동조사가 합의된 배경에는 호남고속철도 오송역 분기노선이 국립공원 계룡산과 금강 합강리를 근접하여 지나가게 됨으로써 청벽산-계룡산-팔재산으로 이어지는 국립공원 녹지 축과 금강, 삼성천, 용수천을 비롯한 19개 소하천의 유량변동 등 하천환경 훼손에 대한 대전충남지역 시민사회단체와 불교계의 문제제기가 가라앉지 않을 경우 경부고속철도 천성산 구간 건설과정에서 나타난 환경갈등의 정치사회적 쟁점화와 사회적 비용논란이 재현될 수 있다는 부담이 현실화됨으로써 호남고속철도를 추진하는 정부와 이를 반대하는 시민사회단체간 사전논의의 필요성과 갈등예방의 시급성이 인정되었기 때문으로 분석된다.

건교부와 철도시설공단, 계룡산연대가 자연환경보전과 환경갈등을 예방하고 합리적으로 사업을 집행하는 참여적, 민주적 방식의 호남고속철도 건설사업을 추진하기로 하고 계룡산 인접지역 통과구간에 대해서는 환경생태공동조사 결과에 따라 생태적인 철도건설대안을 찾기로 합의한 것이다.

### 3. 계룡산 환경생태공동조사단의 구성목적과 활동

#### 1) 환경생태공동조사단 구성 목적

환경생태공동조사단의 구성목적은 시민연대와 정부(건교부, 한국철도시설공단)간 체결한 협의문서에 명시되어 있는데, 호남고속철도 기본계획에서 제시된 경부선 부강역 부근에서부터 23번국도 부근까지의 남북구간에 대해 생태적 적합성을 판단하고, 조사결과 우려할 만한 환경적 문제가 발견되고 사회적 합의가 이뤄질 경우 계룡산 통과노선을 합리적 노선으로 변경하는 것 까지를 목적으로 하였다. 물론 <우려할 만한 환경문제>가 어떤 것인지, <사회적 합의>는 또 어떻게 이뤄갈 것인지는 기본협약서에 명시하지 않았고, 공동조사단 안에 설치된 운영위원회를 통해 논의를 진행해나가기로 하였다. 반면, 우려할 만한 환경문제가 발생하지 않을 경우 환경영향을 최소화하는 방안을 분야별로 제시하는 것으로 하였다.

#### 2) 공동조사단의 조직과 구성

공동조사단 구성은 계룡산연대와 건교부의 환경생태공동조사에 관한 기본협약이 체결된 후 연대와 한국철도시설공단 간 공동조사단 운영에 관한 세부협약을 통해 구체화되었다.

연대와 건교부는 2006년 4월 5일 환경생태공동조사에 관한 기본협의를 체결하고 운영세부협약을 마련한 후 환경생태공동조사단을 양측의 추천으로 구성하였다.

공동조사 분야는 생태분야와 지하수 등 11개 분야에 걸쳐 관련 전문가를 양측이 1인씩 추천하여 구성하였으며, 공동조사단 운영비용은 호남고속철도 환경영향평가 비용에서 충당되 비용총액과 운영방법에 대한 세부사항은 양측에서 실무를 위임받은 조사단 운영위원회에서 논의하여 결정하였다.

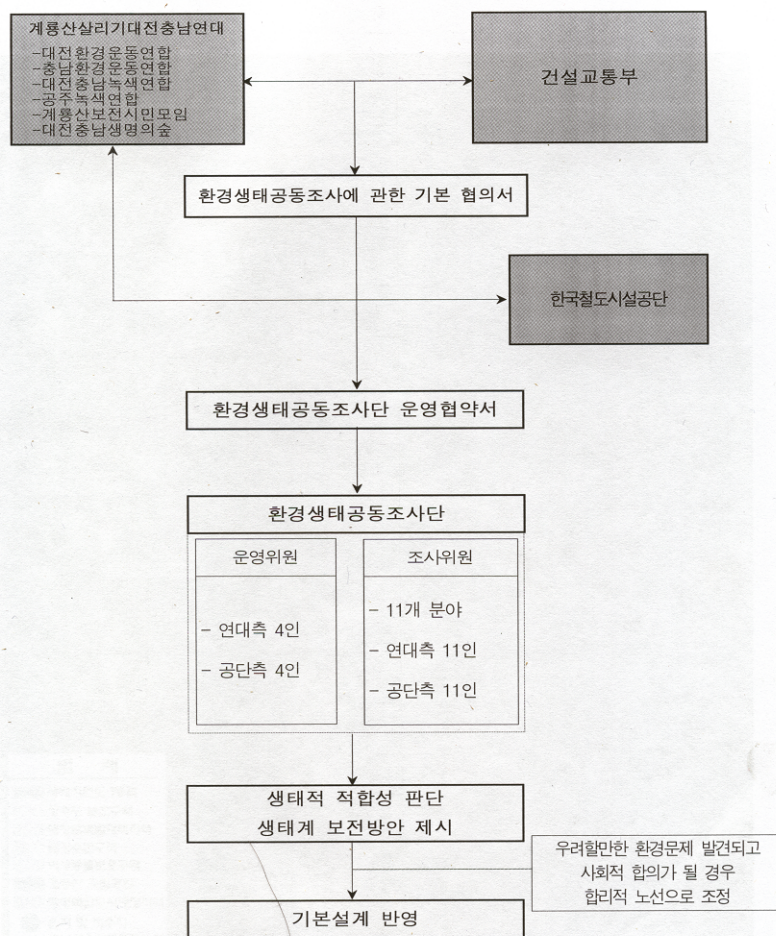
환경생태공동조사단은 양측에서 추천한 전문가 조사위원 각 11명과 운영위원 각 4명 등 총 30명으로 구성하였고, 2007년 1월부터 12월까지 1년간 사계절 조사에 착수하였다. 이로써 호남고속철도 계룡산 통과구간 기본노선안에 대한 사전환경성 검토 성격의 공동조사가 시작되었다.

공동조사단은 양측 조사위원 중 1인을 조사단장으로 추천하여 공동조사단장을 두었으며, 조사단장은 조사단 전체 일정을 운영위와 협의하여 결정, 이행하고 조사결과보고서의 종합의견을 정리하기로 하였다.

공동조사단을 지원하는 기능은 조사단 내 실무기능을 담당한 운영위원회가 맡았으며, 운영위원으로는 시민연대와 철도시설공단의 주요 구성원이 함께 참여했다. 시민단체 측은 시민연대에서 추천한 주요 단체의 실무책임자 4인, 철도시설공단에서는 담당팀장과 철도관련 산업에 종사하는 전문가를 포함한 4인, 총 8인으로 구성하였다. 운영위는 월 1회 정례모임을 통해 조사비용과 주요 일정 등 조사단 운영지원 사항에 대하여 논의, 결정했다.

<그림 1> 공동조사 추진체계

#### 1.4.5 공동조사 추진체계



<그림 1-2> 환경생태공동조사 추진체계

### 3) 환경·생태공동조사 이행과정과 결과

호남고속철도 계룡산 통과구간 환경생태공동조사단은 2006년 11월 27일 계룡산연대와 철도시설공단간 운영협약을 체결한 후 12월 18일 착수회의를 기점으로 활동을 시작했다.

2007년 1월 11일 조사단 전원이 참석한 가운데 계획노선 일대를 현장 답사하였으며, 이후 조사일정은 분야별로 양쪽 추천 조사위원이 독자적이거나 혹은 공동으로 조사를 진행하기로 했다.

본격적 생태조사가 진행된 2007년 3월부터 12월까지 운영위원회를 매월 열어 조사실적에 대해 공유하고 조사단 운영에 필요한 지원사항을 결정했다. 조사단에서 제기되는 조사분야의 세분화 및 조사경비 추가 등 공동조사단 초기 논의과정에서 간과된 부분들은 매월 1회 열린 운영위원회를 통해 원만하게 보완, 수정되었다. 계룡산연대와 정부 사이에 공동조사 합의가 이뤄진 후 공동조사 지원 업무는 철도시설공단에서 맡았으며, 조사비용 및 공동조사단 운영 행정지원 역시 공단을 통해 이뤄졌다.

2007년 8월 24일 봄, 여름철 환경·생태조사 결과에 대한 중간보고회를 개최했는데 삶, 수달, 표범장지뱀과 맹꽂이, 붉은배새매, 말뚝가리, 황조롱이 등 7종의 법적 보호종과 희귀종 발견이 보고되었다.

공동조사 착수로부터 중간보고회까지 기간이 촉박하여 조사가 불충분한 점을 양측이 공감하고 중간보고회 후 운영위원을 중심으로 2차 현장조사를 진행했다. 환경영향평가에 필요한 지하수위 측정지점 선정 및 시추작업의 지연에 따라 수리수문과 지하수 조사가 지연된 문제, 계룡산 인근지역 통과구간이 대부분 터널인 점을 고려할 때 문제의 소지가 있는 폐광산의 문제를 일부 확인하였다.

9월부터 12월까지 가을, 겨울철 조사가 종료되고 난 후 2007년 12월 26일 철도시설공단 회의실에서 최종보고회를 개최하였다.

이로써 호남고속철도 계룡산 통과구간 환경생태공동조사단은 2007년 1월부터 2007년 12월까지 1년간 노선통과지역의 생태·환경 조사를 진행하고, 중간보고회와 최종보고회를 거쳐 2008년 1월 최종결과보고서를 제작하여 철도시설공단에 납품하는 것으로 그 역할을 종료하였다.

환경생태공동조사단이 수행한 조사 분야와 결과, 권고사항은 다음과 같다.

<표 1> 공동조사 결과와 권고사항

조사분야	조사결과	권고사항
포유류	-총9과 11종 발견. 관박쥐, 삶, 수달, 오소리, 너구리 두더쥐 등. -포유류 전반적 서식밀도와 종 다양성은 낮은 편임.	멸종위기종 1,2급인 수달과 삶의 서식처 및 개체군 밀도 장기적 모니터링 필요
조류	-총11목 23과 43종 1,405개체 -황조롱이, 소쩍새, 노랑부리저어새, 참매, 큰고니, 말뚝가리, 원앙 등 법적 보호종 발견 -관찰지역이 계획노선과 다소 이격	-공사현장이 주요 보호종의 채식지와 휴식처이므로 토사물 및 오염원의 하천유입 최소화 -공사시 소음, 진동, 비산먼지 발생 최소화

<표 1 계속>

조사분야	조사결과	권고사항
어류	-6과 34종 3,498개체 -참중고기, 동자개 등 희소종 서식	하천 유입 토사물, 오염원 최소화 공사시 하천선형변경 및 물막음 최소화
양서 파충류	-12과 16속 24종 -법적 보호종인 표범장지뱀과 맹꽁이 서식확인	-생태적 이동통로 조성 및 잠재적 서 식지 보전과 대체서식지 조성 필요 -장기적 모니터링 필요 -표범장지뱀은 강변풀밭과 모래사장 이 서식지이므로 하천형태 유지와 유 량유지 매우 중요
육상곤충	-총14목 107과 3,174개체 -평지성 곤충류	-육상곤충의 다양성에서 2,3차 포식자 의 다양성 담보되므로 육상곤충 서식 환경 보호 필요 -비산먼지, 토사유출, 야간 불빛 최소 화 및 하상변화와 유량조절 최소화
담수무척 추동물	-4문 7강 15목 51과 103종 12,367 -전형적 하천 중하류 특성	공사시 하천변경과 토사유출에 의한 서식처 교란 최소화
육상식물	-84과 219속 258종 -발산리 상수리나무, 소나무군락의 자 연성이 높아 보전 가치	-비산먼지 최소화 위해 작업차량에 덮개 장착하고 세륜, 세차 철거 -절토면 구배를 완만하게 하고 자연 식생형 사면안정화 대책마련 -공사완료 후 복원 시 기존식생과 조 화로운 조경계획 수립
수생식물	-59과 162속 209종 245분류군 -멸종위기종 2급 독미나리, 희귀식물 통발 서식지 확인	공사 중 토사유출에 따른 탁도 증가, 물웅덩이 파괴 최소화와 하천 유량 유 지 관건
경관/ 소음진동	-계룡산-청벽산-금강-장군봉으로 이 어지는 생태 축이 예정노선을 중심으 로 형성돼 있으나 터널통과로 영향미 미	-2m방음벽으로 50m이내 지역 소음방 지기준 초과하므로 저감대책 필요 -공사시부터 가설방음벽 설치할 것
지질/지 하수/수 리수문	-터널굴착으로 주변영향 적으나 저토 피구간, 터널구간 차수대책 및 지하수 대책 필요 -터널굴진 시 지속적 수위관측 및 지 하수 유출방지 차수대책 마련 -폐갱과 노선과의 연계성 파악 필요	-터널공사시 지하수 감소로 인근하천 및 지하수 이용지역에 영향 우려, 장 기적 모니터링 필요 -터널구간 차수 대책 적극 수립



#### 4. 공동조사를 통한 민관협력의 성과와 한계

##### 1) 공동조사를 통한 민관협력의 성과

###### (1) 환경갈등의 최소화와 정책집행 과정의 민주성 확보

초기 정부가 보여준 정보공개 거부 및 지역 시민사회 참여배제 입장을 고수했다면 최초 공청회 무산은 물론 이후 사업전개 과정에서 천성산 못지않은 반발을 피할 수 없었을 것이다. 계룡산연대가 정부가 계룡산 생태계 피해최소화 방안을 내놓지 않을 경우 강력한 반대운동을 예정하고 있었고, 공주지역의 제 사회단체와 종교계가 연대하여 계룡산 생태계 훼손 반대 및 공주 정착역 신설을 요구하면서 단식 등 거센 항의를 감행했기 때문이다.

지역 시민사회단체의 직접 행동이 무르익기 전 계룡산연대가 대전, 충남지역 시민사회단체의 의견을 수렴하여 대정부 활동을 전개한 시점에 정부가 종교계는 물론 공주와 대전지역 시민사회단체와의 대화를 모색하면서 호남고속철도 계룡산 통과구간의 환경문제를 둘러싼 갈등은 해결의 실마리를 찾게 되었다. 정부의 기본노선안을 중심으로 환경·생태적 문제가 없는 지 공동조사를 시행하고 그 결과를 양쪽이 수용하기로 합의한 것이다.

공동조사 결정은 호남고속철도 건설을 둘러싼 정부와 지역사회간의 갈등이 격화될 수 있었던 상황을 예방하고, 결정된 내용에 대한 검증과정에 지역시민단체를 참여시킴으로써 정책집행과정의 민주성을 확보했으며, 정책에 대한 이해와 관용의 기회를 제공함으로써 추후 일어날 주민직접행동을 미리 차단하는 효과를 거두게 되었다.

###### (2) 사전환경성검토 보완으로 고속철도 건설 시 환경·생태적 고려사항 내실화

기본계획안에 수록된 사전환경성 검토서는 조사기간의 부족과 의지부족으로 기초적인 생태환경현황 조차도 제대로 기록하지 못하였으나 1년간의 환경생태 공동조사를 통해 예정구간의 환경생태현황을 비교적 상세하게 수록하여 사전환경성 검토서의 부실을 보완할 수 있었다. 사전 환경성검토가 부실할 경우 이를 둘러싼 논란과 함께 사업자체를 거부할 수 있기 때문에 상세한 조사와 그 결과에 따른 조치가 정확해야 한다.

호남고속철도 기본계획 수립용역의 사전환경성 검토서 역시 매우 부실한 수준이어서 그대로 할 경우 소음 등 환경피해나 금강과 계룡산의 생태계에 미치는 영향을 최소화하는 데 미치지 못했을 것이다. 공동조사는 이러한 문제점을 보완하여 고속철도 건설 시 환경·생태적으로 고려해야 할 사항들을 더욱 구체화할 수 있었다.

또한, 공동조사로 역할을 종료하지 않고 환경영향평가과정에 모니터위원회를 설치하여 공동조사에서 제기된 문제의식이 영향평가에 제대로 반영되는 지 확인하고 이를 고속철도 실시설계에 반영하도록 함으로써 친 환경적 철도건설에 한 발 다가서게 하였다.

###### (3) 민관협력에 의한 주요 지역현안 해결 경험 축적

대전충남지역에서 개발사업 추진주체와 환경시민단체 간에 협력적 관계를 통해 일을 해결한 경험은 많지 않다. 2002년 용담댐 건설 이후 용담댐 하류지역의 금강수질보전을 위한 민관협력체로 발족한 대청호보전운동과 행정중심복합도시 건설과정에서 구성된 신행정수도건설대전충남연대 정도가 손에 꼽을 수 있는 사례이다. 이번 호남고속철도 건설사업에서 공동조사단 구성과 운영을 통해서 계룡산의 환경피해를 줄이도록 한 경험은 또 하나의 민관협력 성공사례로 기록될 것이며, 4년에 걸친 협력과정을 통해 정부와 시민사회가 공히 민관협력



의 절차와 규칙, 조직운영, 사후관리대책 등 운영매뉴얼을 확보할 수 있었던 것도 성과이다.

## 2) 공동조사를 통한 민관협력의 한계

### (1) 기본노선 외 다른 대안 검토배제에 따른 최적 대안 창출 불가

공동조사단 구성 초기에 계룡산연대는 기본노선안 외 추가적인 대안검토를 통해 환경·생태적으로 최적의 대안을 선택하도록 하자고 제안했다. 그러나 건교부와 철도시설공단은 현재 노선안에 대한 환경·생태적 적합성을 판단하여 그렇지 않다는 결론이 나면 사회적 합의과정 통해 대안을 만들자고 응수했다. 기본노선안의 문제점을 확인한 후 다른 대안을 찾자는 주장은 사실상 다른 대안을 검토하는 기회를 아예 배제하는 것이었으나 현재까지 진행된 공동조사 사례에서도 복수대안을 검토하고 선택한 경우는 없고 현안의 문제점을 확인, 검토하는 방식으로 진행돼 우여곡절 끝에 정부안이 관철되는 경우가 대부분이다.

호남고속철도 계룡산 공동조사 역시 정부안에 심각한 문제가 발견되지 않는 한 최선으로 인정할 수밖에 없는 딜레마를 안고 시작됐으며, 공동조사 결과 기본노선안을 변경할 만한 환경·생태적 문제점이 발견되지 않아 호남고속철도는 기본노선안을 중심으로 실시설계가 진행되고 있다.

### (2) 추천기관 맞춤형 조사결과

민관이 각각 전문가를 추천하고 그대로 수용하는 것이 공동조사단 구성의 불문율인데 그 결과 전문가의 양심과 객관성 유지의무를 고지한다 하더라도 조사결과는 추천기관의 요구와 감독여부에 따라지는 경향을 막을 수 없다. 호남고속철도 공동조사에서도 연대측과 공단측의 조사내용이 다르거나, 조사위원의 전문분야가 달라 세부조사영역을 임의로 나눔으로써 공동조사의 의의를 다하지 못한 부문도 있었다. 조사기간과 현장 작업기간이 맞지 않아 4개월 조사가 이뤄지지 않은 분야도 있었으며, 전문가 의견이 달라 대안제시가 서로 다른 경우도 있었다. 과업지시서와 추천기관에 구애받지 않고 공정하고 객관적으로 사실 그대로를 확인하고 대안을 제시할 수 있는 전문성과 조사품토가 아쉽다.

### (3) 민관 양측 추천에 따른 조사단 통합적 운영 불가

운영위원회가 공동조사단 운영을 지원하는 한편 전체 조사일정을 조정, 확인할 수 있었음에도 불구하고 전체 조사위원을 통할할 수 있는 권한을 가지지 못함으로써 조사단 운영이 매우 느슨했다. 전체 조사단 회의 2회, 현장답사 1회, 보고회 2회가 전체 조사단이 모여서 논의할 수 있는 기회였으나 전국 각지에서 오는 전문가들과 시간의 제약 등으로 유기적인 조사단 운영은 불가했다. 나아가 연대와 공단 모두 조사위원 중 반쪽만 관할할 수 있고 그조차도 강제성이 없는 데다 실무관리도 일정관리에 치우침으로써 전체조사의 품질을 높이는 데는 다소 미흡한 측면이 많았다.

## 5. 맺는 말

호남고속철도 계룡산 통과구간의 환경생태문제를 최소화하여 국립공원 계룡산과 금강 생태계를 지키기 위해 정부와 시민사회단체가 보여준 노력은 전부 아니면 전무가 일상화된 개발갈등현장에서 대화와 토론, 양보와 타협으로 문제를 해결하는 또 하나의 방안을 보여준 사례다. 정부고속철도 천성산 사례로부터 학습한 덕분이기도 하지만 정부가 초기의 비타협적이고 권위적인 자세를 버리고 지역 시민사회단체와 불교계와의 대화와 협의를 통해 문제해결에 접근하려고 한 것이 개발갈등을 최소화하고 비교적 초기부터 지역시민사회와의 협력적 관계 속에서 일련의 사업을 진행할 수 있게 하였다.

호남고속철도 계룡산 통과구간에 있어서 환경파해를 최소화하자는데 의견을 같이 한 정부와 시민사회단체가 공동조사라는 민관협력 틀과 절차를 만들어냄으로써 정책과정의 민주성과 절차적 타당성을 확보하고, 정책에 대한 이해와 관용의 폭을 확장하여 정책수용성을 높였다. 개발갈등을 최소화함으로써 사회적 비용과 에너지 낭비를 회피하는 성과를 거뒀다.

그러나 남은 숙제도 적지 않다. 공동조사의 결과가 이후 환경영향평가와 설계과정에서 충실하게 반영되어 계룡산 일대의 생태계 훼손 및 교란을 최소화하고 환경친화적인 철도를 건설하게 하는 것, 정부와 지방정부 등 공공영역에서 대형 개발사업을 추진할 때는 대안검토 단계에서부터 민관협력 틀을 만들어 일하게 제도화하고 표준 운영매뉴얼을 개발하여 제대로 된 거버넌스가 실현되도록 정책과정을 개선하는 것이다.

### <참고문헌>

건설교통부, 호남고속철도 기본계획 조사연구 보완용역 보고서, 2005.12

계룡산살리기대전충남연대·한국철도시설공단, 호남고속철도 계룡산통과구간 환경생태공동조사 보고서, 2008.1