데모하는 나라에서 데모 없는 나라로

- 석대 가스 충전소 설치 민원을 중심으로 -

안경문 | 부산시 환경보전과 교통공해팀장

Ⅰ. 정부 국장급 인사교류 대상에서 포함된 사업

지난 2004. 1. 20 정부는 국장급 인사교류를 32개 직위에 대하여 확정하였다. 여러 국장 중에 필자의 업무와 관련이 있는 사항만 고찰하게 되었다. 즉, 산업자원부 에너지 산업 심의관께서 환경부 대기보전국장으로, 환경부 환경정책국장께서 산업자원부 자원정책심의관으로 인사이동이 되었다. 큰 맥락은 1997년 교토의정서에서 논의한 이행사항으로 지난 2월 16일부터 교토의정서가 발효되었고 이를 이행하기 위하여 총괄은 산업자원부에서 추진하고 이중 천연가스 버스 보급은 환경부에서 추진하고 있다. 인사교류를 통하여 환경부와 산업자원부의 부처 이기주의 등의 영향에서 벗어나 국가 전체적인 관점에서 국정과제를 추진할 수 있는 기반을 마련하자는 것이다. 능력개발의 기회를 부여하는 계기에도 불구하고 일선 지방자치단체에서는 집단민원이 발생하는 사례가 있다. 필자는 지난 2004. 10. 11 「'너 죽고 내 죽자'에서 '너 살고 내 살자'로」라는 책을 발간한 공직자로서 공개적으로 도출하여 집단민원이 해소되는데 일조하고자 고찰하게 되었다.

Ⅱ. 천연가스 보급과정에서 집단민원 발생

부산은 2000년에 2860대의 시내버스를 운영하고 있었다. 천연가스 버스 보급은 2000년부터 2010년 까지 추진하는 사업이다. 천연가스 버스가 기존 버스보다 약 2,250만원 비싸다. 따라서 비싼 가격만큼은 국비와 지방비로 각각 1,125만원을 지원해 준다. 천연가스 버스를 운행하기 위하여 가스 충전소 66기가 설치되어야 하고 충전소 설치비용은 1기당 5년 거치 10년 상환으로 이자율 5%로 7억원 융자지원을 한다. 추진 실적으로 가스 충전소는 5개소 10기(고정식 2개소 4기, 이동식 3개소 6기) 가 설치되었으나, 가스 충전소 허가를 받고도 민원이 있는 사례를 볼 수 있다. 그리고 천연가스 버스는 시내버스 전체의 7.2%에 해당되는 200대로 운행하고 있다. 2002년은 96대, 2003년은 28대, 2004년은 76대를 보급하였다. 필자가 6개월 동안 53대를 보급하는 절차를 추진하였다. 추진하는 과정에서 집단민원이 발생하였다.

1. S여객 가스 충전소 추진 사례

위치는 석대화훼단지 입구에 해운대구 석대든 538-3번지에 설치하고 규모는 압축기 2대 등 충전대수 하루에 140대 사무실, 전기실로 사업비는 15억4천만 원을 정부 환경개선특별회계 전액융자로 추진하고 있다. 그간 추진사항으로 '04. 2월에 해운대구청장으로부터 건축허가 및 고압가스제조허가가 된 후에 '04. 4월에 약4㎞ 떨어진 반송지구발전

협의회장 등 1,700명으로부터 민원이 발생하였다. 민원 내용은 교통상습 지역이므로 현 장소에서의 충전소 설치불가, 타 지역 이전 요구하여 '04. 2~10월에 공청회 및 설명회 4회(반송주민, 석화회, 반송지구발전협의회), 교통관련 유관기관 회의 개최하였고, 시의원, 구의원 등 사회지도자들을 면담하고 협조 요청을 하였으며, '04. 10~11월에 S여객으로부터 대토 등 대체부지 물색 권고하였다. 대체부지도 가격 등으로 추진이 불가능하여 지난 12월 21일 착공 신고를 하였으나 지난 1월 24일까지 반송 주민들의 이해와 협조가 미흡하여 제차 보완 통보를 하였다.

2. 설명회 및 공청회 개최

지난 10월 6일 반송1동 회의실에서 이해관계인 50명이 참석하여 설명회를 개최하였다. 설명의 주된 내용은 교통체증이 적은 저녁 9시부터 아침 7시까지 충전하되 100대에서 50대로 축소하는 대안 이였다. 진 · 출입 개선 등을 제시하였다. 반대가 심한 사람은 설명 후 그래도 안 된다는 의견을 제시하고 답변은 들어볼 필요가 없다면서 약25명 정도 퇴장을 하였다. 남은 약30명(공무원 포함)은 천연가스 버스 보급을 위하여 불가피하다는 의견이 있었다.

그리고 1,700명이 반대한 민원서류에는 반송 주민과 반여 주민이 반대한다는 데 구체적으로 반여 주민들은 한사람도 없었다. 가스충전소 설치 장소에서 반여지역은 300m 정도로 제일 가까운 지역이고 반송 지역은 2.5㎞ 거리에 있지만 교통체증의 영향은 상대적으로 조금 미치는 지역이다. 반여 주민들이 천연가스 버스를 4대 운행하였는데 가스 충전소가 없어 다른 지역에 운행하는 디젤버스로 바꿀 수밖에 없다는 사실을 알고 가스 충전소 건립을 찬성하는 민원이 있었다.

'04. 12. 21 사업자가 해운대구로 건축물 착공신고서를 제출하였고 해운대구에서 '05. 1. 21까지 반대주민을 설득하라는 보완 요구가 있었다. 시에서는 '05. 1. 21 공청회를 개최하기로 하고 일주일전에 공문으로 통보하였다. 만약 공청회에 참석을 못할 경우 하루 앞날인 즉, '05. 1. 20 까지 의견을 제출하도록 하였다. '05. 1. 19 반송지구발전협의회[공동대표 7명(반송지역 구의원 3명 등)]에서 석대CNG충전소 건립반대투쟁위원회 결성하고 공청회에 불참은 물론 건립 반대를 하겠다는 것이다.

그리고 공청회를 개최하는 날 오전에 관할 시의원의 주선으로 공무원과 석대CNG건립반대투쟁위원회과 17명이 대화를 시도하였는데 금일 공청회 불참 및 공청회 취소 요청이 있었으나 공청회를 개최하겠다고 설명을 하였다. 그 이유는 대화로서 집단민원을 해소해야 하기 때문이다.

지난 1. 21. 15시 반여농산물도매시장 회의실에서 석화회 · 반여주민 90여명이 참석하여 예정대로 공청회를 개최하였다. 공청회의 의견으로 석대CNG충전소 건립반대투쟁위는 공청회에 불참하고 삼어발전협의회 회원들은 천연가스충전소 설치에 찬성하였다.

3. 대화로 해결하려고 하였으나 실패하고 집회 발생

공청회 개최후 '05. 1. 29 삼어발전협의회 등 3,010명의 진정민원을 해운대구 천연가스충전소 설치계획이 차질 없이 진행되어 반여동에 천연가스 버스가 운행될 수 있도록 건의하였다. 그리고 상대적으로 반송에서는 전단으로 '05. 2. 18 석대 CNG 충전소건립반대투쟁위 발대식 및 집회 개최한다는 홍보를 하였다. 지난 2. 15 해운대 경찰서에 집회 신고를 하였다.

신고된 후 집회 신고 담당자와 통화를 하였는데 집회 시 많은 사람이 참석하여 교통체증이 발생할 경우 적극적으로 반대하는 사람은 우측으로 단순히 집회에 참석한 사람은 좌측으로 교통정리를 하는

것을 제시하였다. 담당자는 집회 신고에는 그런 규정이 없다고 하였다.

관련 공무원과 언론인 등이 참석하게 되는데 반대를 하는 사람은 아니기 때문이다. 집회 신고 전에 관할 시의원을 통하여 시장 면담을 요구하였으나 시장은 일정상 불가능하고 행정부시장은 가능하여 의사를 전달한 결과 건립반대투쟁위 공동대표들이 어느 정도 수긍을 하였다.

그러나 집회가 있는 날 10시에 행정부시장의 면담을 주선하였으나, 결국 일방적으로 면담을 취소하였다. 15시에 반송3동 도로상에서 당초 1,000여명을 예상하였으나 참여주민 약 200여명으로 지역에서 선출된 국회의원과 구의원들이 참석하여 결의를 하고 집회를 마쳤다. 면담과 집회는 별개의 문제라고 생각하며 대화로 해결하려고 하였으나 결국 대화보다는 집회를 하게 되었다.

'05. 2. 19 해운대구에서 건축물 착공신고서를 반려하였고 처분에 이의가 있을 경우 행정심판을 할 수 있다는 사실을 알렸다. 반려 사유는 착공전 지역주민 이해와 협조를 구하지 못하였다는 것이다. 어떻게 생각해 보면 단합된 집회를 하고 난 후에 면담을 하겠다는 뜻도 있는 것 같다.

Ⅲ 천연가스(CNG)충전소 추진 활성화

1. 정치적으로 해결

입법에 의한 제도에 따라 행정을 수행한 허가가 이루어졌으나, 착공 신고가 되지 않은 상태이다. 결국 삼권분립에서 입법과 행정을 불신임하게 되면 결국 사법 작용인 행정심판이나 행정소송을 하게 될 것이다.

이 점을 입법부터 다시 해결해야 할 것이다. 입법기관인 국회의원, 시의원, 구의원들이 합심하여 해결해야 할 것이다. 모든 공사는 기초가 튼튼해야 하듯이 구의원을 보면, 동에서 선출된 선량으로 사실은 동의원해야 하는 데 동의원하지 않고 구의원하고 있다.

이 점은 좁은 동의 현안을 넓게 생각하여 구의 입장에서 국가의 정책과 지역 주민의 의견이 어울려져 해결해야 할 것이다. 허가 이전에 주민들과 협치행정이 되도록 우선 제도적으로 해결해야 할 것이다. 제도는 입법으로 생산된다.

그리고 국회에는 위원회별로 구성하고 있다. 산업자원부와 환경부 국장의 인사교류가 있었고, 천연가스 버스 보급과 관련하여 세부적으로 위원회를 살펴보면, 산업자원위원회는 12번째 위원회로 구성되어 있고, 22명으로 구성되어 있다.

환경노동위원회는 14번째, 16명이 구성되어 있고, 환경부 장관을 한 사람 중에 4명이 국회의원을 하고 있는데 환경노동위원회에는 한사람도 없고 다른 위원회에서 활동을 하고 있으며, 건설교통위원회는 15번째, 26명이 구성되어 있다. 집단 민원도 앞으로 입법을 통하여 적극적으로 해결하고 행정에 도움이 되어야 할 것이다.

2. 행정적으로 해결

가스 충전소는 가스 배관 등 제반 여건으로 설치에 따라 가스 도매는 한국가스공사에서, 가스 소매는 부산도시가스 등에서 사업을 하게 된다. 따라서 가스 배관 등 제반 여건에 따라 사업 계획의 추진 부서가 달라질 수 있을 것이다.

2004. 11. 16 한국가스공사와 부산도시가스와 깨스코 관계자와 간담회를 개최하였다. 2005년부터 2010년까지 66기의 가스 충전소 건설을 위하여 개발이 쉬운 것부터 연차적으로 환경을 지속적 개발의 순서를 정할 필요가 있다고 주장하였다.

그리고 별도로 지난 12월 14일 38개 시내버스 회사에 노선별로 2005년 1월 31일까지 기존 차고지 및 개발제한구역 내 농지나 산지 등 장소에도 추천하도록 하고 있다. 왜냐하면 개발제한구역 내에

도 제도적으로 3,300㎡ 이내는 설치가 가능하기 때문이다.

반송 주민들이 타 지역으로 가스 충전소를 이전해 달라고 하고 있으나 이전할 장소도 역시 반송과 같은 집단민원이 발생하지 않는다는 장담을 할 수 없으므로 대책이 강구되어야 할 것이다. 따라서 현재까지 가스 충전소 설치 지역 중 올해에 물색하고 있는 지역은 5개소로 추진하고 있다.

그 중에 집단민원이 발생한 지역에 인접해 있는 지역은 해운대구 반여1동 1502-35번지로 1,556㎡ 면적으로 자연녹지지역이고 개발제한구역이며, 현재 하천부지로 되어 있다.

이 부지는 수영강변 도로가 건설되면서 하천의 방향에서 반대 지역으로 도로 안에 있는 지역이다. 하천부지이므로 건설교통부의 소유이고 해운대구 건설과에서 관리하고 있다.

3. 천연가스 버스 차고지와 가스 충전소 설치는 한 부지에서

천연가스 버스 차고지와 가스 충전소 설치는 한 부지에서 추진되어야 한다. 그렇지 않으면 가스를 충전하기 위하여 또 다른 대기오염을 야기시키는 등 공차로 운행해야 하므로 연료 보조금을 지불해야 할 것이다. 버스 차고지를 확보하는 데에는 소규모보다 대규모로 확보되어야 할 것이다.

버스 차고지에 나홀로 차량을 주차하고 이용하여야 대중교통이용도 활성화되고 천연가스 버스가 경영수입 사업이 될 것이다. 부산의 경우 95만 5천대의 자동차가 등록이 되었는데 하루에 자동차는 249대로 등록되고 있으나 시내버스는 3년 동안 95대가 감소하였다. 아무튼 시내버스 이용자들은 줄고 자가용은 증가하는 것으로 나타나고 있다.

또 차량등록에 비하여 주차장은 60% 조차도 확보되지 못한 것이 현실이다. 주차장 확보는 도시 변두리에 땅값이 저렴한 곳에서 찾아야 할 것이다.

저렴한 땅값은 아무래도 상대적으로 개발을 제한한 개발제한구역이 있다. 이 지역도 토지를 적정하게 매수를 해야 할 것이다. 협의 매수가 되는 곳은 협의 매수를 하고 협의 매수가 되지 않는 토지는 토지 수용을 해야 할 것이다. 우선 제도적으로 해결해야 할 것이다. 제도는 입법으로 생산된다.

현행 환경영향평가 제도가 있다. 환경영향평가 초안에서 규정상 2개 일간지에 공람 공고로 널리 알리고, 이해 관계인과 주민의 의견을 제시하도록 하고 주민뿐만 아니라 산업자원부와 건설교통부의 의견과 모든 행정기관의 의견을 수렴하여야 협치행정이 될 것이다.

4. 대중교통 활성화 용역의 허와 실

대한교통학회에서 용역을 하여 2002. 12 대중교통활성화 종합대책이었다. 그 내용을 보면, 9개 권역에 175천㎡ 면적에 부지매입비와 접근로 확장비용은 제외하고 205억원 건설비로 예상하였다. 이 중 반송 교통에 미치는 버스 차고지는 기장군이다. 예컨대 S 식품 남측부지(제1안)와 서측부지(제2안) 중 그 당시 2안이 적절하다고 판단하였다.

2년이 경과하여 현재로서 제1안은 공시지가가 154% 인상하였고, 제2안은 공시지가가 207% 인상되었다. 지금은 제1안이나 제2안도 추진하지 않고 있다. 현재까지 버스 차고지가 추진이 되지 않고 있는 현실에서 용역기관은 사후관리까지 관리를 해주어야 할 것이다. 그 이유는 예컨대 성수대교가 붕괴되었을 때 시공사가 무료로 건설하였기 때문에 용역도 단위 사업이기 때문이다.

환경친화적 차고지 조성이 되려면 환경영향평가의 작용이 있어야 할 것이다. 지난 2003. 11. 20 제정된 환경 · 교통 · 재해영향평가조례에서 법상 50% 이상 100% 미만 사업으로 규정하므로 10만㎡ 이상은 환경영향평가가 해당되고, 법에서는 20만㎡이상 해당된다. 여기서 9개 권역에 대한 공영차

고지 확보는 주민 의견 수렴을 한 후 협치행정으로 연차적으로 쉬운 지역부터 개발해야 할 것이다.

개발 사업의 반대가 심할 경우 사업 규모도 축소하면 되므로 사업의 규모는 큰 의미가 없다고 볼 수 있을 것이다. 모든 개발의 일의 량이 '훈련의 땀과 전쟁의 피'를 합한 일의 량이라면 훈련의 땀을 많이 흘린다면 환경친화적 개발이 될 것이다. 이 점을 강조하여 직원에게 설명하고 설명회나 공청회를 개최하게 되었다. 현행 에너지 개발과 관련하여 환경영향평가 대상사업은 에너지 개발 분야만 14개로 규정하고 있는데 가스 충전소와 관련한 규정은 되어 있지 않다.

환경영향평가 제도가 선진국에서 어렵게 찾아낸 접근방법과 우리는 변역만 하여 도입한 차이가 있다는 점은 누차 강조한 바가 있다.

Ⅳ 맺은 말

천연가스 보급 사업은 약 8년전 1997년에 교토에서 열린 기후변화협약 총회에서 온실가스를 줄이기 위한 사업에서 맥락을 찾을 수가 있다. 국제사회의 구체적인 행동 목표를 정하였고, 지난 2월 16일부터 교토의정서가 발효되었다. 온실가스는 지구온도를 상승시키는 6가지 가스를 말하고 이는 화석연료를 연소할 때 나오는 이산화탄소, 쓰레기 매립장에서 주로 발생하는 메탄가스, 비료에서 방출하는 아산화질소, 냉장고 등을 쓸 때 수소불화탄소 등 3종류이다. 선진 39개국은 1990년 수준보다 평균 5.2% 감축해야 하고, 우리나라는 개도국으로 분류하여 2013년부터 2017년으로 미뤄졌다.

우리는 환경하면 비경제적으로 생각하는데 국제환경 협약은 경제적으로 생각하는 부분도 있다. 예컨대 지난 제34차 다보스 세계경제포럼에서 각국의 환경지속성 지수를 발표하였는데 우리나라가 142개중에 122위로 평가되었다.

가스 충전소 66기를 2010년까지 확보하는데 연차적으로 개발되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 본다면 지방화는 세계화이고 세계화가 되기 위하여 지방화가 필수라고 생각한다. 지역 현안 중 사회 갈등이 심하면 데모를 하게 된다. 데모하는 나라에서 데모 없는 나라로 만들기 위하여 데모도 중요하지만 대안도 제시해 보자. 대안 중에 국민에게 영향을 많이 미치는 언론과 방송에서 개발을 반대하는 데모하는 장면을 보도되고 있다. 앞으로는 해결방안에 대한 모색하는 토론회에 많은 시간을 갖자. 해결방안은 결국 여당과 야당의 국회의원들에게 전달되고 입법을 통하여 국민에게 서로 좋은 입법을 생산을 하는데 경쟁을 할 것이다.

법을 통과한 국회의원이 무슨 법으로 적용하여 사회갈등 해소해라고 가르쳐 줄 정도는 되어야 할 것이다. 데모도 고비용, 저효율이다. 개발을 둘러싸고 갈등이 곳곳에서 있을 경우 우리나라의 전체의 제도권은 물론 광의의 정치 공부를 하는 교수에게도 해답이 없을 가능성이 높다.

아무튼 사회지도자들이 데모하는 나라에서 데모 없는 나라로 건설해 보자.

(이 내용은 본지의 편집방향과는 무관함)