

松廣寺와 導水터널

盧 隆 熙

(本報 편집위원 · 서울大教授 · 法博)

송광사 導水터널 계획은 계획수립 과정에서 사찰측과 사전협의도 없이 진행되었다는 점과 굴착하겠다는 통보를 한달 전에 사찰측에 알렸다는 것이다. ... 서구 물질문명을 받아들이는 우리의 자세속에 東洋的思想이나 우리의 전통은 어떻게 대우받고 있나... 寺刹측 주장은 계획변경을 통해 받아들여져야 한다. 그리고 계획과정상의 주민참가문제는 이번 일을 계기로 신중하게 고려되어 제도화시킬 수 있는 방향으로 관련시책을 바꾸어야 한다.

佛徒들이 聖域으로 믿고 있는 松廣寺가 위치한 영봉 조계산이 건설부가 추진하고 있는 多目的的水資源開發事業의 일환인 住岩댐 導水路터널공사로 관통될 危機에 처했다 하여 물의를 자아내고 있다. 寺刹측이 마련한 陳情書에 따르면 조계산 主峰이자 松廣寺의 主嶺인 血脈을 도수터널로 단절시킨다는 것은 西歐物質文明의 차원에서 본다면 납득이 가지 않을지 모르지만 우리의 傳統思想과 東洋의 精神文化 차원에서 본다면 1,600만 전체 불교도의 정신적 요람인 松廣寺의 精氣를 치명적으로 손상시키는 행위라고 할 수 밖에 없으니 그 계획을 시정하여 路線을 바꾸어 달라는 것이다. 그러면서도 國土開發과 地域社會發展을 위한 住岩댐 건설자체는 적극 찬동한다는 뜻을 밝히고 있다. 10월 1일자 佛日會報 호외가 보도한 바에 따르면 光州 동남방 30 km지점의 섬진강 지류 寶城江에 住岩本댐을 막고 그 西쪽 지점인 伊沙川에 調整池댐을 건설하여 본댐의 물을 11 km의 도수터널을 통해 조정지로 유입시키는 실시설계가 마련된 것은 2년전의 일이고 목표년도인 88년까지 전체공사를 완공할 예정으로 금년에 도수터널공사에 착수하도록 되어 있는데 이러한 工事計劃의 수립과정에 產業基地開發公社는 土地所有者인 寺刹側과 한 마디 協議없이 비밀리에 일방적으로 계획을 마련하여 놓고 오도암을 허물어 관통해야 하는 道路新設과 터널입구를 굴착하겠다는 通報를 着工 한달전에 알려왔다는 것이다.

이 진정서나 신문보도의 내용으로 보아 寺刹側이 水資源開發事業 자체를 반대하는 것이 아니라 도수로의 路線變更을 바라고 있고 비록 現地事情에 어두워 그 代案이 어느정도의 새로운 經濟的負擔을 안게될 것인지 알 수 없으나 작년의 北漢山國立公園開發計劃 확정과정에서 보여준 建設部의 슬기와 姿勢로 보아 원만하게 解決되어질 것으로 믿고 또한 그렇게 되기를 바란



다. 다만 이번의 松廣寺 도수터널事件을 계기로 몇가지 정리하고 넘어가야 할 일들이 있어서 이를 여기에 밝혀 보고자 한다. 몇가지 문제라는 것은 앞서 본 事件概要 설명중 傍點을 친 부분들이다. 즉 西歐物質文明을 받아들이는 우리의 자세속에 東洋의思想이나 우리의 傳統은 어떻게 대우받고 있나? 國土開發이나 地域社會開發과 같은 開發이란 도대체 무엇이며 어떠한 문제점이 있나? 計劃의 수립과정에 利害關係 當事者의 충분한 調整節次를 밟는 일이 계속해서 무시 내지는 경시되어야 할 것인가 아니면 어떤 制度的裝置를 마련해서 과학적으로 計劃過程上의 住民參與문제를 擴幅해야 할 것인가 등이 그것이다.

우리는 開發이란 말을 하루에도 수없이 듣고 쓰고 있다. 國土開發, 地域開發, 都市開發, 經濟開發, 社會開發, 教育開發, 農村開發, 資源開發, 工業開發, 人材開發 등등 그 예를 列擧하기가 힘들 정도로 形容詞 붙은 開發이란 말을 흔하게 쓰고 또한 듣고 있다. 여기에다가 政治發展이나 社會發展과 같이 開發과 外來語의 語源은 같으면서도 표현을 달리해 쓰고 있는 用語까지 합친다면 開發汚染속에 우리는 살고 있음을 알 수 있다. 도대체 開發이란 무엇인가? 開發이란 潛在的狀態를 顯在化시켜 낮은 段階에서 높고 成熟된 단계로 轉換시키는 것을 뜻하는 것이라고 한다. 작약의 球根은 탐스러운 꽃을 피울수 있는 潛在의인 속성을 지니고 있다. 이 잠재되어 있는 아름다움을 현재화시키는데 開發의 목표가 있고 그 개발단계에는 球根을 땅에 묻고 물이나 肥料를 주어 發芽시킨 뒤, 그 싹을 성장, 발전, 開花시키는 매듭들이 있다. 低開發이란 언제나 潛在力이 있는 것으로 믿어지고, 언젠가는 高次的인 近代化에 도달될 可能性이 있는 것으로 주장되어 왔다. 그러면 무엇이 高度로 성숙된 상태이고 개발의 最終目標란 무엇이며 우리가 흔히 쓰는 開發이란 말의 뜻은 어떤 것인가?

社會科學 領域에서 開發과 近代化가 연구대상이 된것은 2次大戰 후부터의 일이고 經濟學, 社會學, 政治學, 行政學, 人類學 등 전 分野에서 이 研究가 急増한 것은 國際聯合이 1960 年代를

“國聯開發年代(10年)”로 決議하면서 부터이다. 우리나라도 예외일수는 없어서 政治發展, 發展行政, 開發行政, 比較行政, 社會變動등 教課目이 60年代末부터 大學에 개설되고 많은 學者들이 開發과 近代化에 研究焦點을 맞추어 왔다. 그런데 우리나라 學界에 60年代初부터 큰 영향을 미쳐 온 이 分野의 外國學者는 로스토우(Walt W. Rostow)와 리그스(Fred W. Riggs)였다. 로스토우는 過度的, 近代的, 離陸, 大量消費라는 經濟發展의 四段階說을 주장해서 大量消費社會가 가장 成熟된 高次的社會라고 하여 그에 到達하는 길이 開發이고 發展이라고 믿게 하였다.

'80年代에 가면 消費가 美德이 되는 大量消費社會가 될것이라고 國民의 가슴에 希望을 불어 넣어주었던 '60年代初의 指導者의 말은 이 로스토우의 理論을 國家發展目標로 하고 있었던 當時의 事情을 잘 말해 주고 있다. 한편 리그스는 아그라리아(Agraria)와 인더스트리아(Industria)라는 두가지 개념을 써서 傳統的社會인 아그라리아에서 近代(現代)的社會인 인더스트리아로 進歩변모해 가는 것이 開發이라고 주장했다.

不合理的, 階級身分指向的, 非能率的, 特殊個別的, 信仰的, 團體指向的, 宿命論의 特性을 극복해서 合理的, 能力實績主義的, 能率的, 普遍的, 世俗的, 個人指向的, 征服開拓者의 特性으로 社會를 바꾸어 나가는 것이 곧 開發이라고 하였다.

그런데 이들의 主張에는 몇가지 共通點이 있다.

첫째로 開發이란 一定하게 정해진 最終目標를 향해 낮은 단계에서 높은 단계에로 不可逆的으로 進行된다는 假說이다. 이 開發의 連續論은 「傳統的」 또는 「過度的」인 것과 「近代的」 또는 「大量消費」와 같은 兩極端의 抽象的 類型을 設定해 놓고 前者에서 後者에로 進行된다는 가설에 입각하고 있다. 두번째로 開發의 成熟 즉 개발의 目標는 高度로 발전된 西歐北美의 生活水準과 技術段階에 到達하는 것을 의미한다. 다시 말하면 이들은 開發을 「우리와 같은 狀態로 되는 것」(Becoming like us)이라는 개념 밑에 近代化나 開發을 西歐北美化와 同義語로 使用하고 있다.

이러해서 開發이란 生産, 消費, 流通, 技術, 雇



備, 蓄積 등의 量的擴大를 目的으로 하고 空間의 合理的, 效率的利用의 實現을 內容으로 한다. 이 러해서 經濟成長만이 人間을 행복하게 하는 유일한 방법이라고 믿는 GNP崇拜思想을 배태하게 된다. 따라서 開發은 곧 經濟成長이라는 開發行政理論을 바탕으로 開發途上國은 아이디알타이 프로서의 西歐모델의 追從이 장려되고 美國化하는 것이 工業進步의 不可缺의 要因인것 처럼 主張하였고 또한 開發途上國의 政治指導者들은 자기나라의 具體的인 異特性이나 傳統性을 무시한 채 짧은 시간내에 경제발전을 적은 돈으로 最大한 達成하는 것을 가장 우선순위가 높은 政策으로 생각하게 되었다. 결과적으로 工場의 매연으로 大氣가 오염되더라도 훌륭한 自然景觀이 파괴되는 한이 있더라도 傳統文化와의 相衝이 不可避 하더라도 새로운 工場活動을 통한 고용과 소득의 확대를 꾀해야 한다고 믿게 되었다. 그리고 開發論을 주장하는 學者들을 西歐北美모델에 어긋나는 傳統社會의 特性을 非科學的, 非能率的, 非民主的, 非合理的이라고 일방적으로 몰아부치고 自己卑下를 加速化시켜 왔다. 이 러해서 開發이란 經濟成長과 構造變化를 의미하고 開發概念에는 制度的 變革 뿐만 아니라 價值體系의 變革이나 文化的變革까지 포함시켜야 한다는 主張이나 오게 되었다. 개발에 요청되는 변화에는 단순한 소득구조, 자원, 제도의 변화 뿐만 아니라 習慣으로 되어 있는 行動樣式까지도 변화되어야 한다고 이노베이션을 學論하면서 人間の 태도, 조직상의 관습, 현행 제도의 수정이 필수적이라고 내세워 社會開發에 열을 올렸다.

그러나 이 社會開發도 近代化와 同義語로 사용되어 開發途上國의 國民이 先進國과 같은 生活樣式에 접근하는 것을 의미하고 어디까지나 普遍性만을 강조하여 各國 特有的 文化, 制度, 社會의 進展過程에 반드시 있을 수 있는 獨自的 發展이나 特性을 인정코자 아니한다. 이런 의미에서 社會開發도 앞서 본 開發은 곧 成長이라는 假說과 별 차가 없는 西歐北美 偏向的 개발이라고 할 수 있다. 끝으로 兩者의 共通되는 特徵은 環境問題에 전혀 言及이 없다는 점이다.

이러한 리그스나 로스토우의 理論이 지난 20년 동안 우리나라에도 만연되어 경제적관점에서 성장을 통해 西歐北美化하는 길이 近代化이고 開發이라는 信念을 갖게 만든 것이다. 松廣寺의 導水터널事件도 이러한 맥락속에서 제기된 문제임을 알 수 있다. 다음으로 學論되어야 할 點은 計劃過程에 관한 問題이다. 松廣寺의 주장에 따르면 토지소유자인 사찰측과 한마디 事前協議 없이 秘密裡에 計劃을 수립해 놓고 着工 한달전에 일방적으로 通報해 온 行政節次는 옳지 못하다는 것이다. 이와같은 計劃行政의 節次에 관한 문제는 우리나라의 物的計劃의 樹立과 執行에 있어서의 가장 두드러진 일반화된 취약점의 하나여서 이번 케이스에만 국한된 것은 아니다. 이제 이러한 취약점을 하루 빨리 시정할 수 없는 몇가지 제약조건을 나열해 보기로 하자.

첫째로 地域開發政策決定에 있어서의 下向的 指導性(Top down leadership)문제를 들 수 있다.

우리나라의 計劃高權은 거의가 國家의 獨占物로 되어 있고 地方의 권한은 인정되어 있지 못하다. 現地性에 어두운 中央의 決定은 자칫 地方的 部分社會의 利害關係調整보다는 國家의 利益이나 必要性만이 강조되기 쉽다. 그리고 이러한 特性은 中央과 地方間이라는 政府階層間의 문제에만 그치는 것이 아니고 地方自治團體와 住民의 관계에도 當局의 權威主義的 決定과 이에 대한 住民의 受動的인 對應關係로 남게 된다. 즉 自治團體 내부에서의 開發政策의 決定도 주민의 自主的이고 自發的인 意慾과 價值選擇을 거처서 上向的(Bottom up)으로 開發目標가 설정되어 計劃이 구체화하는 것이 아니라 당국이 일방적으로 目標를 설정하고 實施計劃을 만들어 추진하고 있다. 여기서의 住民은 政策決定過程에의 參加者로서 보다는 오히려 既定政策의 客體 또는 受益者로서의 위치에서 包攝(Involve)되고 마는 것이다. 官職者 公選의 기회가 전혀 부여되지 못한 現狀은 이를 더욱 악화시키고 있다. 둘째로 政策決定에 있어서 “무엇을”(結果)할 것이냐에 置重하는 나머지 “어떻게”(過



程) 할 것인가가 輕視되어 개발이 갖는 人間的·社會的脈絡이 약화되어 온 점을 들 수 있다. GNP에 대한 執念과 經濟(資本)의 論理에 대한 執着은 궁극적으로 住民의 福祉增進을 위한다는 決定이나 計劃이 住民을 物的으로 또는 量的으로 파악하는 技術的發想이 판을치게 만들고 있다. 이러한 決定에서는 傳統의 保存이나 生活優先, 人間尊重 같은 社會的價值的 配分은 2次的인 것이 되게 마련이다. 일반적으로 정부가 마련하는 서비스의 提供은 그것 자체 平等, 均質의 原則에 따라야 하는 것으로 되어 있음에도 불구하고 일부 주민에게는 價値를 부여하고 또 한편으로 일부 주민에게는 價値를 剝奪할 可能性을 지니고 있다. 그리고 모든 住民의 모든 要求를 동시에 充足시킬 수 없는 까닭에 그 取捨選擇이 불가피하게 된다. 이것은 行政이 본질적으로 不平等, 不公正의 계기를 內在하고 있음을 뜻한다. 따라서 經濟의 論理에 따른 政策의 決定은 結果를 강조하고 過程을 무시하게 되어 이러한 不平等 不公正의 内部調整을 저버린 것이 되게 마련이다. 이것이 決定된 政策의 效率的 執行을 저해하는 要因이 되고 이 저해요인의 제거를 위해 過程을 중시해야 하는 이유가 된다. 그럼에도 불구하고 우리의 現實은 過程보다 結果에 치중하고 過程을 무시한 決定이라도 일단 決定된 이상 그 결정은 철저하게 집행되어야 한다는 官僚的風土 아래서 강행되어 왔다. 그리고 過程을 무시할 수 밖에 없는 理由의 하나로 開發決定은 決定 자체만으로 具體的利益과 결부되어 社會의 不公平을 부채질한다는 屬性을 들고 있다. 地價昂騰이 그 좋은 예가 되어 있다. 現實的인 地代외에 예상되는 개발에서 온 價値增加期待值까지 합쳐서 성립되는 地價는 開發計劃의 決定으로 實施周邊地域의 地價를 昂騰시켜 온 것이 사실이다. 稅制를 통한 投機抑制策으로 事後的인 對策에만 힘써오고 地價昂騰에 따른 事前對策을 전혀 가져본 일이 없는

우리의 土地政策不在現象은 각종 개발사업을 통해 일부주민에게는 불로소득을 통한 벼락부자가 되는 기회를 주었고 (Windfall effect) 한편 다른주민들에게는 土地의 公用收用을 통해 期待利益을 훨씬 밀도는 싼 값으로 수탈당했다는 被害意識 (Wipeout effect) 을 주기에 충분하였다.

開發利益의 社會還元方法이 제도화되어 있지 않아 이의 私有化를 인정하였고 豫算의 制約등 각종이유로 해서 收用價가 開發決定으로 昂騰된 現實地價를 밀두고 있었기 때문이다. 이것이 秘密主義 政策決定의 正當化를 위한 큰 口實이 되었음은 두말할 필요조차 없다. 하루 속히 올바른 土地政策의 마련을 통해 그 주름살이 엉뚱하게 政策決定過程에까지 미치고 있는 바람직스럽지 못한 현실을 바로잡게 되어야 하겠다. 끝으로 過程을 重視한다는 것은 開發計劃의 決定과 執行에 住民參加가 필요함을 의미하는 뜻을 강조하고 싶다. 住民의 利害關係는 地價와 같은 經濟的인 것에만 그치는 것이 아니고 人間的, 社會的脈絡에서 조정되어야 할 많은 上충된 要求事項이 있기 때문이다.

松廣寺 도수터널공사 사건은 이것을 의미한다. 住民을 서비스의 受益者로만 보고 結果만을 앞세울 때 參加者가 아닌 住民으로서의 反對行動은 決定후에 노출되게 마련이다. 參加의 原理가 民主政治의 요체임은 두말 할 필요가 없고 物質的인 補償만으로 充足될 수 없는 精神的慾求가 우리 人間社會生活에는 얼마든지 있을 뿐만 아니라 그것이 정신적인 것이기에 輕視되어야 할 理由는 하나도 없는 까닭에 寺刹側 주장은 計劃變更을 통해 받아들여져야 한다. 그리고 計劃過程上의 住民參加問題는 이번 일을 계기로 신중하게 고려되어 제도화시킬 수 있는 方向으로 關連시책을 바꾸어야 할 것이다. 建設部의 슬기로운 解決이 있을 것을 바라고 또한 그렇게 될것으로 믿는 바이다. *

이웃끼리 나눈온정 밝아오는 우리사회