

일본의 공공사업 및 반대 운동의 개관과 현 단계*

碓山 洋(Ikariyama Hiroshi)**·번역 박경***

1. 머리말

국가가 완수해야 할 가장 중요한 역할은 인간사회의 유지 가능성의 기반이 되는 자연환경을 보전하는 것이다. 또 생산조건의 정비와 생활조건의 정비도 국가의 중요한 역할이며, 공공사업은 이 양 조건을 물질적으로 정비하는 것이다. 따라서 공공사업을 환경 보전의 틀 내에서 하지 않으면 국가는 그 역할을 완수했다고 할 수 없다.

그러나 일본에서는 환경 파괴형 공공사업이 수없이 강행되어 사적 기업의 이윤 추구에 의한 환경 파괴를 규제해야 할 국가가 ‘환경 파괴의 챔피언’이 되어버렸다.

환경 파괴형의 낭비적이고 유해한 공공사업에 대한 시민의 반대 운동도 성장해가고 있는 가운데 일본의 공공사업은 지금 큰 전환기에 접어들고 있다. 이 글에서는 일본의 공공사업과 반대 운동을 개관하고 한·일 양국의 공공사업 개혁방향에 대해 함께 생각하는 재료를 제공하고자 한다.

* 이 글은 한·일 공동심포지엄, “바람직한 하천 정비와 대안적 지역 개발”, 한국공간환경학회 외 주최(2009.3)에서 발표된 논문으로 저자의 승인하에 게재한다.

** 가나자와(金澤) 대학 인간사회학부 교수·지역경제정보센터장
(ikari@kenroku.kanazawa-u.ac.jp)

*** 목원대학교 교수

2. 양·질 모두 문제인 일본의 공공사업

일본의 GDP에서 일반정부 고정자본형성이 차지하는 비율은 1970년대에는 5.5~6.5%대였다. 이 비율은 1980년대에 저하하나, ‘버블 경제’ 붕괴 후의 불황 대책으로 1990년대에는 다시 6~7%대까지 상승했다. 후술하는 사정으로 2000년대가 되면 6% 전후까지 떨어졌지만 3% 정도의 구미제국과 비교하면 매우 큰 수치이다.

일본의 공공사업은 양적으로 클 뿐만 아니라, 질적으로도 심각한 문제를 갖고 있다. 공공사업은 원래 생산 조건·생활 조건의 정비를 위해서 행해져야하며, 사업에 의해서 형성되는 사회간접자본은 국민 생활 향상에 도움되어야만 한다. 그러나 1970년대 이후 일본정부가 공공사업을 ‘경기대책’의 정책수단으로서 부당하게 강조함으로써 이런 사회간접자본이 유익한 것인지 불요·불급한 것인지, 오히려 반대로 유해한 것이 아닌지 하는 등의 사업 내용에 대한 시비는 불문에 부쳐졌다.

오로지 사업의 양(금액)을 문제시하여 “양을 확보하면 내용은 뭐든지 좋다”라고 한 전형적인 사례가 미국의 내수 확대 요구에 부응하여 만들어진 「공공투자 기본 계획」이다. 이 계획은 1991년도부터 2000년도까지의 10년간에 430조 엔의 예산을 공공사업에 할당하는 것으로, 나중에 계획이 변경되어 630조 엔(1995년도부터 2007년도의 13년간)까지 증액되었다. 처음부터 다른 국가와 비교해서 현격히 컸던 공공사업의 규모가 공공투자 기본 계획에 의해 지금까지 실적의 1.5배 규모까지 부풀었던 것이다.

10년 또는 13년간에 사용해야 할 금액이 먼저 정해져 있으므로 사업의 필요성이 경시·무시되는 것은 당연하다. 이렇게 하여 쓸데없는 공공사업, 유해한 공공사업이 드디어 확대된다. 호보 다케히코(保母武彦) 등 저명한 연구자나 저널리스트들이 모여 만든 ‘21세기 환경위원회’는 전국의 환경보호단체나 개인에게 공고하여 1998년, 「쓸데없는 공공사업 100선」의 리스트를 발표하는데, 이 공모에는 불과 20일간의 모집 기간에 200건을 넘는 사업이 신고되었다.

부연하면, 중지 의견이 많았던 가장 나쁜 10개 사업 중 4개 사업이 땀인 것을 비롯하여 하천 관련 사업이 이 리스트에는 다수 포함되어 있었다. 1997년의 개정으로 개선은 있었으나, 지금까지 하천법에서는 하천 관리의 권한을 국가가 독점하고 시민의 관여를 허용하지 않아, 권력주의적·관료주의적 공공사업의 수행이 다른 분야보다 훨씬 쉬웠기 때문이다.

3. 일본의 공공사업 반대 운동이 직면해온 곤란

1) 미시마(三島)·누마즈(沼津)의 교훈

고도 경제 성장기에는 사회간접자본 충실 정책이 국가의 전략적 정책으로 간주되어 공항, 신칸센, 고속도로, 항만 등의 교통·운수 부문을 비롯하여 공업용지 조성, 공업용 수도 부설 등 기반 산업을 중심으로 공공사업이 진행되었다. 사회간접자본 충실 정책과 거기에 따라서 실현된 고도 경제 성장은 일면에서는 소득의 증대와 미국형 대량 소비, 도시적 생활양식을 실현·보급하여 국민의 지지를 상당 정도 얻는 데 성공했다. 그러나 다른 면에서는 각지에서 공공사업과 거기에 동반하는 개발에 의해 심각한 공해문제, 환경문제가 발생하여 공해 반대, 개발 반대의 주민 운동이 발생하게 되었다.

고도 경제 성장기의 주민운동으로서 중요한 획을 이루는 것은 미시마(三島)·누마즈(沼津)시의 석유 콤비나트(combina) 건설계획 반대 운동이다. 1963년에 시즈오카현(靜岡縣)이 돌연 발표한 계획은 일일처리능력 15만 배럴의 정유공장(후지 석유), 에틸렌 년산 10만 톤을 포함한 16품목의 석유화학공장(스미토모 화학), 140만 킬로와트의 화력 발전소(도쿄 전력)를 한 세트 건설하려고 하는 것으로, 당시 아시아 최대급이었던 윗카이치시(四日市, 미에현)의 콤비나트를 웃도는 규모였다.

윗카이치의 심각한 공해문제에 위기감을 가진 미시마·누마즈의 주민

이 과학자의 협력을 얻어 철저한 조사와 학습, 토론을 시행, “지(知)를 힘으로”하여 운동을 전개한 것이 콤비나트 반대 운동 승리의 최대요인이었다.¹⁾ 대책을 연구하면 공해는 방지할 수 있다고 하는, 정부가 고용한 권위 있는 학자그룹의 조사 결과에 대해 ‘시민의 과학’이 승리했던 것이다. ① 전문가에 맡기지 않고 주민 자신에 의한 철저한 조사·학습·토론, ② 주민의 창의와 궁리에 의해 누구나가 참가할 수 있는 다양한 형태의 대응 태세, ③ 전문가의 적극적 참가 등이 이 운동의 교훈이며, 이것은 그 후의 공공사업 반대 운동과 개발반대를 주장하는 시민운동의 원칙이 되었다.

2) 공공사업 반대 운동이 직면해온 곤란

이러한 주민 측의 승리가 있음에도, 오랫동안 일본에서는 문제가 있는 공공사업이나 개발에 반대하는 운동이 승리한 것은 전체적으로 오히려 예외적인 현상이었다. 이하 그 사정을 간략히 언급한다.

공공사업에 관한 시민운동은 사업단계에 따라 크게 둘로 나눌 수 있다.

첫째 단계는 이미 시행된 공공사업이 일으키는 공해, 환경 파괴, 인권 침해 등을 문제 삼아 시설 가동의 (부분적) 금지와 피해의 보상을 요구하는 것이다. 두 번째 단계는 계획 단계에 혹은 건설 도중에 문제가 있는 공공사업의 중지를 요구하는 것이다.²⁾

첫 단계의, 공공사업으로 만들어진 사회간접자본이 일으키는 문제에 대한 운동의 대표적인 예로 오사카 공항 공해재판을 들 수 있다.³⁾ 오사카 공항 공해재판(1969년 12월 제소)의 핵심은 주택 밀집지에 있는 오사카

1) 宮本憲一 編, 1979, 『沼津住民運動の歩み(누마즈 주민운동의 걸음)』을 참조.

2) 제3유형으로서 이미 건설된 시설을 철거해 자연환경 복원을 요구하는 것이 있으나 미국의 댐 철거나 이탈리아, 네덜란드의 간척지의 재습지화 등의 예가 있지만 일본에서는 거의 전무하다.

3) 자세한 것은 宮本憲一, 1987, 『日本の環境政策』을 참조.

공항(국가가 설치·관리)이 일으키는 소음 공해에 대해서 적어도 밤에만 조용하게 하도록 국가에 항의 오후 9시 이후의 야간비행금지를 요구하는 것이었다. 1심 판결은 금지를 인정하지 않았지만 2심 판결은 야간비행금지를 인정하는 일본의 공해재판 사상 획기적인 판결이 되었다. 그런데 1970년대 후반의 불황은 환경정책보다 경기대책을 우선하는 정치적 조류를 강화했으며, 이에 기업의 동향과 여론도 물들어, 공해대책, 환경정책이 차례차례 후퇴했다. 이런 상황에서 나온 최고재판소 판결(1981년 12월)은 과거 소음 피해의 손해배상만을 인정하고 야간 비행 금지는 각하했다. 판결은 야간 비행 금지 각하의 이유를 국영 공항에는 국가의 항공행정권이 미치지 때문에 민사소송의 대상이 되지 않는다고 했다. 판결 자체는 이른바 ‘문전박대’이지만, 판결의 기초에 있었던 것은 국가가 시행하는 사업에는 무조건 공공성이 있다고 하여 주민 소음 피해의 경감보다 사업의 ‘공공성’에 우위에 둔다고 하는 논리였다.

“국가의 사업에는 무조건 공공성이 있다”, “공공성 앞에서 주민은 피해를 받아들여야만 한다”는 이 논리는 공공사업이 일으키는 문제에 관한 그 후의 재판에서도 원용되어 시민운동에 큰 걸림돌이 되었다.

제2단계의, 문제가 있는 공공사업을 계획 단계에서 혹은 건설 도중에 중지시키는 운동도 많은 곤란에 직면해왔다. 앞에서 서술한 「쓸데없는 공공사업 100개 리스트」를 만들기 위한 호소운동에서 겨우 20일간에 200건 이상의 신고가 있었던 것처럼 일본 전국에 문제 있는 공공사업은 수없이 많지만, 반대 운동이 성공하여 사업을 멈춘 예는 최근까지 극히 소수였다. 예를 들어 일본의 강에는 이미 2,500기 이상의 댐이 있지만, 더 새로운 댐을 만들려는 계획이 100건 이상 있다. 암바(八ツ場) 댐, 도쿠야마(徳山) 댐 등 몇 개의 댐 계획은 현지뿐만 아니라 전국적으로 반대 여론이 강해 국회에서도 가끔 다루어졌지만, 도쿠야마 댐은 이미 완성되었고, 암바 댐도 건설이 강행되려고 하고 있다. 가나자와의 다츠미(辰巳) 댐도 반대하는 공유지 운동이 전국에 퍼졌지만, 작년 3월 댐 본체 공사가 강행되어 현재 필자가 원고단 대표가 되어 재판을 시행하는 중이다.

일본의 공공사업 사상 최대의 환경 파괴를 가져온 이사하야만(諫早灣) 간척사업도 전국적인 반대의 여론에도 강행되었다. 이 사업은 한국의 시화호 간척사업과 유사한 것으로 규슈의 아리아케해(有明海)의 가장 안쪽에 있는 이사하야만을 전체 길이 7킬로미터의 제방으로 막아 제방 내의 만을 담수화해 담수호 안에 만든 간척지를 농지로 이용하려는 것이다. 이사하야만은 아리아케해의 어패류의 산란장이며 치어보육 장소이다. 어민들이 ‘아리아케해의 자궁’이라고 부르는 이사하야만의 환경이 파괴되었기 때문에 아리아케해 전역에서 어업이 심대한 피해를 받아 생활이 되지 않게 된 어민들 다수가 자살하는 등 비참한 사태가 벌어지고 있다.

3) 문제 있는 공공사업이 강행되어 온 이유

(1) 법률의 미비

왜 이 같은 광범위한 반대 운동이 있음에도 문제가 있는 공공사업이 계속 시행되었는가.

첫째는 법률의 미비이다. 법률론적으로 말하면 ‘미비’라고 할 수 있지만 오히려 권력주의적, 관료주의적으로 사업을 진행시키기 위해서 의도적으로 그런 식의 법률로 대응해왔다고 하는 편이 좋을 것이다. 법의 미비 혹은 권력주의적·관료주의적 법체계에 관해서는 몇 가지 사항을 지적해둔다.

① 법률이 사업의 중지를 예정하고 있지 않다.

공공사업에 관한 많은 법률은 사업의 개시부터 완료까지의 수속을 세세하게 규정하고 있지만, 사업 중지를 위한 수속에 대해서는 아무런 규정이 없다. 문제가 있다고 밝혀지더라도, 주민이 반대하더라도, 사회 정세가 바뀌더라도, 한 번 착수한 사업은 완성시켜야 한다는 것이 당연한 전제로 되어 있다.

그 알기 쉬운 예가 나카우미·신지호(中海·宍道湖, 시마네현)의 간척·담수

화 사업이다. 이 사업은 나카우미에 간척지를 만들어 농지로 활용하고, 이를 위한 농업용수를 확보하고자 나카우미와 그 상류 측의 신지호마저 담수화하자고 한 것이었다. 전후의 식량난의 시대인 1954년에 입안되었지만 1970년대에 들어와서 쌀이 남아 감전(減田)정책으로 변한 뒤에도, 다소의 수정은 되었지만 사업은 계속되어 간척을 지속해갔다. 기수호(氣水湖)의 담수화에 의한 어업의 괴멸을 두려워한 어민들이 반대 운동에 나섰으며, 계속되는 담수화와 물의 체류에 의한 호수의 수질 악화를 문제시하여 관광업자나 거기에 관련된 사람들도 운동에 합류하고, 현지 경제계도 여기에 동조하게 됨으로써 일대 반대 운동이 시작되었다. 여기에 덧붙여 현지 시마네 대학(島根大學)의 연구자를 비롯한 전문가들도 사업이 가져오는 여러 결과에 대해 자연과학적, 사회과학적인 예측을 시행해 운동에 공헌했다. 전술의 미시마·누마즈에서 보여준 시민운동의 원칙이 많은 힘을 발휘했던 것이다. 광범위하고 강력한 반대 운동의 결과, 1988년에 사업은 멈추게 되었다. 중지가 아니라 ‘멈췄다’라는 것은 사업의 근거법인 토지 개량법이 사업의 중지를 예정하고 있지 않기 때문이다. 여기에 큰 문제가 있었다. 사업비는 사업이 완료한 시점에서 국가와 현지 각각의 부담분을 확정해 청산하게 되어 있다. 그런데 사업이 도중에 ‘멈추었기’ 때문에 멈추기까지 사용한 비용 중 현지 부담금에 지속해서 이자가 가산되게 되었다. 중지가 아니고 멈추게 된 이상 사업 재개의 가능성은 아직 존재한다. 만일 정세가 변해 사업이 재개되면 누적한 부담금 이자는 현지의 시마네현(島根縣)과 돗토리현(鳥取縣)에 큰 부담이 된다. 그 때문에 현(縣)지사는 사업 중지의 지속과 재개 사이에서 동요하게 되며, 주민 역시 ‘운동의 승리’ 이후에도 사업 재개 반대 운동을 계속해야만 했던 것이다.⁴⁾

4) 그 후 2000년 중의원 선거에서 패한 여당의 『공공사업 재검토』에 의한 중지 권고를 받고 이 사업은 정식으로 중지되었다. 법률 조문의 범위 외에는 행동 불가능한 관료는 사업을 중지하지 못하고, 사업 중지를 위해서는 정치가의 판단, 즉 정치가를 움직이는 여론의 힘이 필요하다는 사실을 보여준 예이다.

② 일본에는 오랫동안 환경영향평가법이 없었다.

환경영향평가법이 제정된 것은 1997년이며, 미국의 국가환경정책법(NEPA; 1969년)에 비해 30년 가까이 늦은 것이었다. 환경영향평가법이 제정되기 전에는 환경영향평가(어세스먼트)의 시행은 의무가 아니며, 시행되어도 자의적인 것으로, 오히려 사업의 정당성 ‘증명’으로서 사용되는 쪽이 많았다.

또 제정된 환경영향평가법도 미비가 지적되고 있다. 우선 대상 사업이 도로, 댐, 철도, 공항, 발전소 등 13종류의 사업으로 한정되고 있다. 이와 더불어 댐이면 담수면적 100ha 이상, 일반 국도면 4차선 이상·10km 이상이 아니면 평가의무가 없는 등, 중소 규모의 사업에 대해서는 어세스먼트의 필요성을 사업주체가 결정하게 되어 있다. 또 조사, 예측, 평가의 항목은 공해에 관련되는 7항목(대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반침하, 악취)과 자연환경의 보전에 관련되는 5항목(지형, 지질, 식물, 동물, 경관 및 야외 레크리에이션) 중에서 대상 사업의 성질에 따라서 선택하게 되어 있고, 넓은 사회적·경제적 여건에의 영향을 포함할 수 있도록 평가하는 구미 각국과 비교한다면 평가 범위가 좁다.

③ 토지수용법이 매우 강권적이다.

문제 있는 공공사업에 시민이 저항하는 유효한 운동의 방법으로, 공유지 운동 또는 이른바 한 평 지주 운동이 있다. 시설의 건설 예정지나 댐의 수몰 예정지 등, 사업 수행에 필요한 토지 일부를 취득하여 많은 찬동자들이 토지의 소유자가 되는 운동이다. 일필지(등기부상의 1구획)의 토지를 다수가 공유하는 것이 공유지 운동, 일필지의 토지를 다수의 필지로 분할하여 혼자 일필지씩을 소유하는 것이 한 평 지주 운동이다(1평=3.3평방미터라는 면적의 의미는 없다).

토지수용법은 사업반대 등의 이유로 토지를 사업자(공공사업은 국가나 지방공공단체 등)에게 제공하지 않는 토지 소유자가 있을 경우, 소유자의 의사에 관계없이 토지를 강제로 수용 또는 사용할 수 있도록 하는 법률

이다. 헌법이 보장하는 재산권을 침해하는 것이기 때문에 이 법률은 본래 극히 한정적이며 신중하게 적용되어야 한다. 그러나 일본에서는 사업이 일정한 단계까지 진척되면 대개 토지수용법이 발동된다. 일단 토지수용법이 발동되어 수용·사용으로 향하는 수속이 시작되면 토지 소유자 측 저항수단은 사실상 없다. 공청회를 열고 의견을 진술하거나 의견서를 제출하는 것이 법률상으로는 보장되어 있지만, 완전히 형식적인 것에 지나지 않고, 사업자가 사업인정 신청을 시행하면 곧바로 사업인정 처분을 한다. 사업인정을 한 후 수용위원회가 열리지만, 심리의 대상은 수용의 시기와 보상금액의 타당성뿐이다. 어떤 문제가 있는 공공사업이라도 토지수용법에 따르는 수속의 흐름 속에서 시민 측이 사업을 멈추게 할 수단은 없다. 토지수용법이 사업자에게 있어서 ‘전가의 보도’라고 말해지는 이유이다.

(2) 낮은 사법의 독립성

두 번째 문제는 사법의 독립성이 낮고 행정에 추종하는 것이다. 공공사업으로 만들어진 공항 등의 시설이 일으키는 문제점에 대해서 사법이 사업의 공공성을 인정해 피해자 측의 청구를 각하하는 문제에 대해서는 이미 말했지만, 이는 계획 중 혹은 건설 중인 공공사업에서도 마찬가지이다. 법률이 규정한 수속에 따라 결정적인 하자가 없는 한 아무리 시민 측이 사업의 문제점을 구체적으로 지적해도, 대개 “행정의 재량 범위 내”라고 간주하기 때문에 시민 측이 승소하는 것은 보기 드물다.

특히 문제는 앞에서 말한 토지수용법과 관련된 재판이다. 사업 인정을 하면, 사업자는 공사를 시작할 수 있다. 토지 소유자가 사업 인정의 취소를 요구하고 재판을 일으켜도, 공사가 멈춘 적은 없다.⁵⁾ 대부분의 재판에서 토지 소유자 측이 패소하지만, 재판 중에도 공사가 진행되기 위해 ‘사정(事情)판결’이라고 불리는 판결이 내려지는 일이 있다. 하천에 관련

5) 독일 등에서는 재판이 제기되면 판결이 나올 때까지 공사는 멈춘다.

되는 공공사업에서 이 사정(事情)판결이 나온 유명한 사례가 니부타니(二風谷) 댐 재판이다.

니부타니 댐의 건설은 일본의 원주민인 아이누 민족의 성지를 수몰시키는 것을 뜻했는데, 삿포로 지방재판소는 1997년 아이누 민족의 문화 보호 등을 등한시하고 수용을 시행하는 것은 재량권을 일탈하고 있다고 판단하여, 댐 건설을 위법이라고 판결했다. 표면적으로는 댐 건설 중지가 결정 된 것이다. 그러나 이미 댐이 완성되고 있는 사정을 고려해 토지의 권리 취득 재결의 취소 등을 요구한 원고 측의 호소는 기각되었다. 이 재판은 국가기관이 처음으로 아이누 민족을 일본의 원주 민족으로 인정한 점에서, 또 행정예의 추종이 눈에 띄는 일본 사법이 그 관례를 따르지 않았다는 점에서 매우 획기적인 사건이다. 그러나 위법 판결이 내려졌음에도 공사를 멈출 필요가 없고 공사 진척의 사정을 고려하여 수용을 취소하지 않았기 때문에, 실질적으로는 댐 건설을 인정한 셈이 되었다.

현재, 시모고우 미노루(下郷稔)와 필자가 원고단 공동 대표가 되어 맞붙고 있는 다츠미(辰巳) 댐의 토지수용사업 인정 취소 역시 제소 후에도 댐 본체의 공사가 진행되고 있다. 우리는 니부타니 댐 재판 판결이 도달한 지점에서 한층 더 전진하여 사정(事情) 판결이 아니라 사업 인정 취소 판결까지 승리하여, 기존에 공사가 진행된 댐을 철거하여 자연환경을 복원하는 것을 목표로 하고 있다.

(3) 정재관(政財官) = 철의 트라이앵글

공공사업이 멈추지 않는 세 번째 그리고 최대의 이유는 공공사업을 둘러싼 강고한 이익 공동체 이른바 ‘정재관(政財官) = 철의 트라이앵글’이 완성되고 있기 때문이다. 필자는 거기에 ‘학(學)’을 더하여 ‘정재관학(政財官學) = 철의 사자 동맹’이 문제란 것을 지적하고 싶다.

일본의 보수정치가 상당수는 자신의 선거구에 대형 공공사업을 유치하는 것을 최대 사명으로 해왔다. 공공사업을 수주해 큰 이익을 얻는 중합건설업자(General Contractor)는 그 이익의 일부를 다양한 경로를 통해서

정당과 정치가에게 현금한다. 선거가 되면 건설업계는 자기에게 이익을 주는 정치가의 당선을 위한 집표기계가 된다. 또 정치가의 뒷받침을 받으면서 공공사업을 계획해 예산을 만드는 고급관료는, 종합건설업자나 관련기업에 ‘낙하산 인사’⁶⁾를 한다. 건설업계의 지원을 얻어 국회의원 등 정치가가 되는 고급관료도 적지 않다. 이런 국민의 세금을 원천으로 하여 건설업자에게는 공공사업의 수주에 의한 이윤을, 정치가에게는 표와 현금을, 고급관료에게는 낙하산 취업처의 확보와 정치가와의 길이라는 이익을 서로 보장하여 공공사업의 확대를 공통의 이익으로 추구하는 ‘政財官 = 철의 트라이앵글’이 형성되어 있는 것이다. 입법, 행정, 사법의 삼권 분립을 표방하는 국가에서 입법(정치가)과 행정(고급관료)이 공공사업 확대를 이익으로 하고, 남은 사법이 앞에서 말한 바와 같이 행정을 추종하는 상황에서는 쓸데없고 유해한 공공사업을 멈추는 것은 매우 힘들다.

현재 ‘양대 정당’ 중 야당인 민주당 당수이며, ‘차기 총리대신’이라고까지 말해지는 오자와 이치로(小澤一郎)가 공공사업에 관련된 종합건설업자로부터의 위법 현금 의혹을 받고 있어,⁷⁾ 여당인 자유민주당뿐만이 아니라 이를 대체하려고 하는 정당까지 ‘철의 트라이앵글’에서 자유롭지 못함을 알 수 있다. 정당·정치가에게 기업 현금이라는 이름의 ‘합법적 뇌물’의 전면 금지, 관료의 ‘낙하산 인사’의 전면 금지가 요구된다.

여기서 ‘학(學)’이 해운 역할과 책임에 대해서도 언급해두고 싶다. 공공사업의 계획 수립에서 대학교수 등 학식 경험자를 포함한 각종 위원회

6) 일본어로는 이것을 ‘天下(아마쿠다리)’라고 하며, 전직관료가 관련 기업이나 기관에 후대를 받고 재취직하는 것을 말한다. 신문보도에 따르면 일본 중앙성청(中央省廳)에서 2006~2008년간 낙하산 인사로 자리를 잡은 간부직원이 1,872명을 넘는다고 한다. 이 중에 국토교통성이 597명으로 전체의 31.9%, 다음으로 경제산업성이 229명, 농림수산성 195명, 재무성 192명 등이었다(역자 주).

7) 마이니치(毎日) 신문에 따르면 5월 11일 오후 민주당의 오자와 이치로 대표는 니시마츠(西松) 건설의 위법 현금 사건으로 제일 비서가 도쿄 지검 특수부에 체포·기소된 책임을 지고, 대표를 사임했다(역자 주).

(위원회, 심의회, 제삼자 위원회 등 명칭은 여러 가지)가 설치되는 것이 적지 않다. 법률에 따라 설치가 의무인 위원회도 있으며, 필요에 따라 설치되는 것도 있다. 대부분의 위원회에서는 행정이 위원을 지명·임명하며, 반대파 시민을 위원으로 하는 경우는 극히 예외적이다. 이 중에는 극히 소수이나 능동적·주체적으로 활동하는 위원회도 있지만, 위원회에서 논의되는 원안이나 자료는 대개 행정이나 행정에 위탁된 컨설턴트 회사(대체로 종합건설사와 밀접한 관계에 있다)가 작성하여, 논의는 매우 형식적이며, 별로 중요하지 않은 세부의 수정은 있어도 행정이 낸 원안은 거의 그대로 승인된다. 이렇게 해서 명색뿐인 위원회에서 승인된 행정의 계획안에 “학식 경험자를 포함한 위원회에서 승인되었다”라는 권위가 부여된다. 대학교수의 ‘권위’가 반대여론이나 의회의 추궁을 무시하는 것에 이용되는 것이다. 각종 위원회의 위원이 되는 학자를 보면 ‘단골’이 대부분이며 몇 개 위원회의 위원을 겸임하는 사람이 많다. 전공과 거의 관계가 없는 위원회의 일원이 되는 일도 드물지 않다. 일본어로 “거레처를 방문하고 주문을 받으려고 돌아다니는 상인”을 ‘어용’이라고 하여 이렇게 여기저기 위원회에 얼굴을 내밀어 행정의 주문대로 답신을 보내는 학자를 ‘어용학자’라고 경멸하여 부르기도 하지만, 낭패인 것은 일본에는 어용학자가 정말로 많다는 것이다.

어용학자로 불리는 사람들이 쓸데없는 공공사업을 추진함으로써 어느 정도 구체적인 이익을 얻고 있는지 잘 모르는 곳도 있지만, 실제로 이러한 학자들은 정치가나 고급관료, 재계와 인적 결합을 강고히 하여 독립성을 상실해가고 있다.

(4) 공공사업 의존형 지역경제

공공사업 의존형 지역경제가 정책적으로 만들어져온 것이 쓸데없는 공공사업이 멈추지 않는 네 번째 이유이다. 고도 경제 성장기 이후 일본은 임산물의 수입을 자유화해(1964년) 농산물의 관세율을 차례차례 인하하고, 게다가 1990년에는 농산물 10품목(가공 치즈, 토마토 가공품 등),

1991년에는 쇠고기와 오렌지의 무역을 자유화했다. 이렇게 해서 농산촌 본래의 기간산업인 농림업이 쇠퇴를 피할 수 없게 되었으며, 같은 시기에 이와 동시에 공공사업이 비대해져 건설업 시장이 확대되었다. 임업, 농업에서 탈락한 사람들의 상당수는 도시지역에 일자리를 구하고, 현지에 남은 사람은 공공사업에 의존하여 건설 회사를 세우거나 거기에 취직하지 않을 수 없게 되었다. 지금 많은 농산촌은 “최대 산업이 군청(공무 부문)과 건설업”인 상황이다. 쓸데없는 공공사업, 유해한 공공사업이어도 그것을 유지하지 않으면 지역의 고용과 소득을 유지할 수 없는 현실인 것이다.

농림업으로 생활할 수 없게 되어 건설업에서 활로를 찾아낸 주민이 공공사업 유치를 정치가에게 부탁하고, 정치가는 관료에 공공사업을 요구하며 관료는 공공사업을 계획·예산화한다. 그에 따라 정치가는 표를 획득하며, 관료는 낙하산 인사처를 확보하고, 종합건설업자는 이윤을 얻는다. 이렇게 해 시행된 공공사업이 지역에 유익한 것이라면 좋지만 대부분 자연환경을 파괴하고 재정 부담을 크게 할 뿐 별로 도움이 되지 않고, 직접 계약하는 대기업 등 종합 건설업자만이 윤택해지며 하청을 맡은 현지 중소 영세 건설업자는 거의 이익을 얻을 수 없는 결과가 되는 것이다.

4. 전환기에 서 있는 일본의 공공사업

많은 문제점이 지적되어 각지에서 반대 운동에 직면하면서도 팽창을 계속해온 일본의 공공사업도 1990년대 말 이후 큰 전환점에 접어들고 있다.

공공사업 감축으로의 변화를 가져온 첫 번째의 그리고 직접적인 계기는 심각한 재정위기이다. 버블 경제 붕괴 후의 경기대책으로서 또 대미(對美) 공약인 「공공투자 기본 계획」이 구체화되는 1990년대는 공공사업이 팽창했다. 국가의 공공사업 관계비는 1990년도에 약 8조 엔이었으나

절정기였던 1998년도에는 약 15조 엔에 도달했다. 그러나 이러한 거액의 공공투자를 조달하기 위해 대량으로 발행된 국채가 누적되어, 1990년도에 약 166조 엔이었던 국채잔고는, 1998년도에 약 295조 엔으로 8년간 1.8배나 늘었다(국가 공공사업비의 90% 이상은 국채수입으로 조달되고 있다). 국가와 지방을 합쳐 장기채무잔고는 1998년도 시점에서 대 GDP비 97.4%였으며, 2000년도에는 112.3%에 달했다. 이 사이 다른 선진국은 대 GDP비율을 줄이고 있었으나, 2000년도에 일본은 이탈리아의 GDP비율을 웃도는, 선진국 중 최악의 재정상황에 처했다.⁸⁾ 이미 공공사업으로 진수성찬을 벌릴 여유는 없어졌다.

공공사업 감축의 두 번째 계기는 재정위기를 가져오면서 환경 파괴를 진행시키는 공공사업에 대한 국민 여론의 비판이 고조된 것이며, 그것을 상징하는 것이 2000년 중의원 의원 총선거에서 여당의 참패였다.⁹⁾ 선거 패배를 계기로 여 3당(자유민주당, 공명당, 보수당)은 프로젝트팀을 만들어 공공사업을 재검토하여, 233건의 공공사업 중지를 권고했다(다만 사업명이 공표된 것은 24건뿐이었다).

실제로 쓸데없고 유해한 공공사업과 거기에 따른 재정위기에 대한 비판의 고조 속에 이런 전조는 이미 있었다. 1997년에 하천법이 개정되어, 하천 정비의 목적으로 양호한 하천 환경 만들기가 명문화됨으로써 하천 정비계획 수립에 주민참가도 불충분하나 제도화되었다. 또 1998년도부터는 「공공사업재평가 제도」가 도입되었다. 이것은 사업 착수 후 5년이 지나도 완성되지 않는 등, 일정한 기준으로 선택한 공공사업에 대해 그 필요성을 재평가하여 경우에 따라서는 중지나 계획 변경을 시행하는 것으로, 결함이 많긴 하지만, “한 번 움직이기 시작하면 절대로 멈추지 않는다”라고 해온 공공사업에 제동을 걸 수 있는 수단이라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.¹⁰⁾

8) 당시 오부치 게이조(小渊惠三) 수상은 “나는 세계 제일의 빛 왕이 되었다”라고 자조했다.

9) 전체 480 의석 중 309 의석에서 271 의석으로 격감

공공사업 감축의 세 번째 계기는 한편으로 지방분권의 진전과 지방자치의 고조, 다른 한편으로는 ‘삼위일체 개혁’에 의한 지방재정위기가이다.¹¹⁾ 하천의 어부를 비롯한 강력한 반대 운동에 직면하여 1966년 사업 개시 이래 본체를 착공하지 못해온 가와베가와(川辺川) 댐은 2004년에 취임한 시오타니 요시코(潮谷義子) 구마모토(熊本縣) 지사가 국가의 건설 방침에 의문을 제기한 이후, 2008년 취임한 가바시마 이쿠오(蒲島都夫) 현 지사가 건설 반대를 표명하기에 이르러 사실상 댐 건설은 불가능하게 되었다. 가와베가와 댐을 둘러싸고 다양한 논쟁이 있었지만 현(縣)의 반대 표명의 기초에는 지방분권의 조류와 함께 심각한 현 재정위기가 있었다.

일본 최대의 호수, 비와호(琵琶湖)에서 오사카만에 흘러들어 가는 요도가와(淀川)의 수계에는 현재 5개의 댐 건설 계획이 있지만 그 중 다이도가와(大戸川) 댐에 대해 현지 시가현(滋賀縣)의 가다 유키코(嘉田由紀子) 지사를 비롯하여 관계된 4부현(府縣) 지사가 재정난 등을 이유로 계획의 백지 철회를 요구했다. 종래 국가와 일체가 되어 댐 등의 대형 공공사업을 추진하려는 단체장이 많았지만 심각한 재정위기 속에 사정이나 의도는 각각 다르면서도 환경 파괴형의 대형 공공사업으로부터 철회하려는 흐름이 일어나고 있는 것이다.

공공사업 감축의 네 번째 계기는 일본의 지배적 자본의 교체와 그 요구의 변화이다. 1980년대 후반 이후 일본의 대기업은 급속도로 다국적 기업화를 진행시켜왔다. 1980년대 초, 불황이었던 1982년 시점에 536억 7,000만 달러였던 대외 직접 투자 잔고는 1992년에 3,865억 달러에까지 증가했다. 실로 1982년의 7.2배이다. 1980년대에 일본의 대기업은 급속

10) 아사히신문 3월 20일자에 의하면 1998년도부터 2008년도의 재평가 제도에서 1만 9,808건의 사업이 재평가되어 이 중에서 중지·정지가 된 것이 418건, 전체의 약 2%였다고 한다. 중지·정지의 약 3할 이상이 댐·하천 정비로 가장 많았다.

11) 「삼위일체 개혁」에서는 초년도인 2004년도에 6,600억 엔을 지방으로 세원 이양했고, 이를 대신하여 국고 지출금 1조 3,000억 엔, 지방교부세 교부금 2조 9,000억 엔, 합쳐서 4조 2,000억 엔이 삭감되어, 결과적으로 지방자치체에는 약 2조 7,000억 엔의 수입 감소가 있었다.

히 다국적 기업화를 진행했지만, 1990년대가 되면 그 내용에 큰 변화가 나타난다. 1990년 시점에서 일본기업의 재외 진출 건수를 보면 전기·전자기기 관련이 11개사(마츠시타전기, 산요 등), 자동차 3개사(혼다 기술연구소 등), 건설 2개사(시미즈건설, 구마카이구미), 제철 5개사(고베제강, NKK 등)가 상위 50개사에 들어가 있다(기업명은 모두 당시의 것). 이것이 2000년이 되면 전기·전자기기 관련과 자동차 관련 기업이 상위 50개사 중 23개사를 차지하게 되는 한편, 제철 등은 4개사로 감소하고 건설은 자취를 감춘다. 수출을 봐도 1980년부터 2000년 사이에 자동차는 2.6배, 전기 5.2배, 정밀기기 3.8배가 되고 있다(달러 기준). 제품 수출과 국외 진출에 중점을 두는 ‘국제형 산업’과, 국내 시장에 중점을 두는 ‘국내형 산업’, 그중에서도 특히 공공사업에 의존도가 높은 ‘공공사업 의존형 산업’의 분화 속에서, 산업·기업의 분화와 ‘국제형 산업’ 우위라는 역관계의 변화가 보인다.

이렇게 일본의 지배적 자본의 기본적 요구는 공공사업의 확대보다 종래의 공공사업에서 경비를 절약하여, 법인세 감세나 국제형 산업의 성장에 필요한 투자나 보조금, 감세에 재원을 돌리는 것으로 변화했다. 단지 1990년대 초의 버블 경제 붕괴에 따라 은행과 종합건설업체에 생긴 불량채권문제가 매우 심각했기 때문에 1990년대는 전술한 바와 같이 경기대책으로서 공공사업이 팽창했으나, 2000년대에 들어와 불량채권문제가 거의 해결됨으로써 공공사업 감축으로 정책 전환을 했던 것이다. 일본의 독점적 대기업들은 이런 식으로 국민경제의 보전에 대한 이해와 관심을 크게 저하해가는 것이다.¹²⁾

12) 최근 도요타, 캐논 등의 일본을 대표하는 대기업이 국내 시장의 축소로 연결되는 인원 감축을 술선하여 대규모로 행하는 것은 이의 알기 쉬운 예증이다.

5. 현 국면에서 새로운 문제

최고조 때(1998년) 약 15조 엔으로부터 약 6조 7,000억 엔(2008년 당초 예산)으로 10년 사이에 국가의 공공사업 관계비가 반감한 것에서 보이는 바와 같이 공공사업이 큰 폭으로 축소되어온 것은 일면에서는 쓸데없고 유해한 공공사업에 반대하는 국민 여론의 성과이지만, 그 이면도 고려해야 한다. 공공사업은 양적(금액)으로는 축소되고 있지만, 그 내용이나 공공사업을 둘러싼 상황에는 새로운 문제가 생기고 있다.

첫째로 공공사업비가 축소하여 쇠퇴하면 할수록 ‘정관재(政官財) = 철의 트라이앵글’은 기존의 계획을 더욱 강하게 고집한다. 특히 사업비가 큰 대규모 공공사업일수록 환경 파괴 등의 문제가 크지만, 어떻게 해서든지 실현하려는 압력이 강하다. 새로운 사업은 줄어들어도 낡은 사업을 멈추는 것은 오히려 어려워지기조차 한다. 결과적으로 문제가 많은 대규모 사업이 강행되는 한편으로 주민 생활 밀착형의 공공사업이 억제되게 된다.

예를 들어 필자가 반대 운동의 대표를 맡은 다즈미(辰巳) 댐은 1998년 도의 이시카와현(石川縣) 공공사업재평가에서 유일하게 결론을 내지 못하고 계속 심의사항으로 남아 있었으며, 그 후 정보공개제도를 활용한 시민의 추궁으로 차례차례 문제점이 밝혀지고 계획은 파탄 상태가 되었다. 그런데 위치를 그저 200미터 정도 상류로 옮겨 지금까지의 다목적댐에서 치수전용 댐(하단에 구멍을 낸 댐)으로 변경하는 것으로 계획이 부활하여, 마침내 작년 3월에 본체 공사가 시작되고 말았다. 이처럼 문제의 본질과 관계가 없는 세부 계획을 세우고 반대 운동의 일부를 회유하여 여론의 비판을 피함으로써 정치적 타협을 이끌어내, 기존의 사업 계획을 강행하려고 하는 움직임이 활발해졌다.

두 번째로, 공공사업 감축의 직접적인 동기가 재정위기이기 때문에 화폐로 평가한 경제적 효율성이 높은 사업이 우선하게 된다. 이 때문에 비용 대 효과가 높다고 평가되는 사업은 경관이나 생물다양성의 보호리는,

화폐적 평가가 불가능하거나 곤란한 다양한 문제를 안고 있어도 시행이 정당화되게 된다.

세 번째로, 같은 이유에서 과소 지역을 비롯하여 농산촌이나 반도, 낙도 등의 공공사업이 주민생활의 관점으로부터 필요한 것이어도 경제적 효율성이 낮다고 해서 배제되어버릴 수 있다. 농산촌 본래의 산업인 농림업이 재건되기는커녕 더욱 쇠퇴하는 경향에 있는 가운데, 농산촌의 '최대 산업'인 건설업이 공공사업의 대폭 삭감에 의해 지금 위기상황에 있다. 대기업의 수출 확대가 야기한 무역마찰의 대책으로서 취해진 임산물·농산물의 수입 자유화에 의해 농림업이 쇠퇴한 농산촌은, 이번에는 '국제형 산업·기업'의 이익에 따른 공공사업의 삭감과 '효율적 배분'에 의해서 다시 희생되려고 하는 것이다. 1990년대까지와 같이 '내용을 묻지 않는 양적 확대'도 문제이지만, '내용을 묻지 않는 양적 축소'도 이에 못지않은 문제다.

네 번째로 중의원선거에서 소선거구제도 도입(1996년) 이래, 일본의 정당은 국회 의석 상으로는 자유민주당 및 민주당의 양대 정당과 그 외의 중소 정당으로 나누어져 있지만, 여당인 자민당은 물론 다음 총선거로 정권에 오를 가능성이 큰 민주당도 공공사업정책의 발본적 개혁의 전망을 밝히지 못하고 있다. 현재 민주당 대표인 오자와 이치로(小澤一郎)와 자민당의 니카이 도시히로(二階俊博) 경제산업대신이 모두 니시마츠건설(西松建設)로부터 위법 현금을 받았다는 의혹을 받는 것은 상징적인 사건이다.¹³⁾ 양대 정당이 공공사업의 발본적인 개혁을 진행하지 않는 것은 양당이 종합건설업자로부터 고액의 기업 현금을 받고 있어 종합건설업자의 이익을 지키는 처지에 있다는 것과 대미 추종적이고 미국의 공투자 증액 요구에 대항하지 않는다는 데 이유가 있다.

13) 본고를 집필 중이던 3월 17일, 오자와는 기자회견에서 정당에의 기업·단체 현금은 전면 금지해야 한다고 말했지만, 당내에서는 반발하는 소리가 높아지고 있다.

6. 맺는 말: 향후의 과제

이상에서 일본의 공공사업과 반대 운동에 대해 개관해왔다. 마지막으로 이상을 근거로 향후의 과제에 대해 간략히 말해두기로 한다.

우선 확인해둬야 할 전제로서, 2000년대 일본의 지배적 자본의 기본 요구가 공공사업 확대에서 축소로 전환했다는 것이며, 이로부터 일본 자본주의에서 공공사업의 양적 수준 유지·확대는 불가피하기보다는 이차적인 의의밖에 갖지 않게 된 것이다. 문제는 공공사업의 양적 축소를 어떻게 추진해나갈까, 또 양적 축소 가운데 공공사업의 내용을 어떻게 재편성할까 하는 점이다.

공공사업 개혁의 첫 번째 과제는 기업·단체 헌금의 전면 금지이다. 기업도 사회적 존재이기 때문에 헌금에 의해서 정치를 지지해야 한다고 하는 논의가 있지만, 기업 특히 대기업은 큰 사회적 존재이며, 경제적, 사회적으로 큰 영향력을 행사할 수 있기 때문에, 헌금에 의해서 정치에 영향을 주는 것은 금지할 필요가 있다. 원래 주권자로서 선거권을 가지는 개인과 주권자의 집합이며 선거권을 갖지 않는 법인과는 다른 것이다.

두 번째 과제는 관료의 낙하산 인사의 전면 금지이다. 재취직을 제한하는 것은 직업선택의 자유를 보장하는 헌법에 위반한다는 의견도 있지만, 모든 재취직을 금지하는 것이 아니라, 현역 시대에 관료로서 영향력을 행사할 수 있던 업계에 재취직을 금지할 뿐으로, 낙하산 인사의 금지는 공공의 이익 보호 관점에서 인정되어야 할 것이다.

이 두 가지 개혁만으로도 ‘정재관(政官勛) = 철의 트라이앵글’의 해체로 연결되어 쓸데없고 유해한 공공사업을 강행하는 주체를 약체화시킬 수 있다.

세 번째는 공공사업을 비롯해 재정에 있어서 국가주권의 확립, 특히 미국에의 종속 관계를 해소하여 대등·평등한 관계를 확립하는 것이다. 『공공투자 기본 계획』이 일본사회에 얼마나 해악을 가져왔는지를 고려한다면 이것은 매우 중요한 과제이다.

네 번째는 공공사업 (재)평가제도의 개혁이다. 반대 운동이 일어나는 사업은 일단 중단하고 그 위에 반대파 시민·전문가가 참가하고 재검토를 시행하는 것이 필요하다.

다섯 번째 과제는 공공사업 축소에 따른 건설업의 고용·소득 감소에 대한 대책으로서 농산촌 본래의 기간산업인 농림업을 재건하기 위한 발본 대책을 연구하는 것이다(이 때문에도 대미 종속의 해소가 필요하다).

여섯 번째로, 한정된 자원 속에서 신규 시설의 건설을 억제하면서 노후화한 시설의 배리어 프리(barrier free)화, 에너지 절약화, 보강, 개축, 안전한 해체 등 기존 시설을 위해서 재원을 돌리는 것이 중요하다. 특히 일본에서는 도쿄 올림픽(1964년)이나 오사카 만국박람회(1970년)를 전후하여 집중적으로 건설된 사회간접자본이 일제히 내구 한도를 맞이하는 시기에 접어들고 있어, 그 안전한 해체나 자연으로 되돌리는 것 또 규모의 축소와 다른 시설로의 전용을 포함한 합리적인 갱신은 거액의 재원을 요구하는 큰 문제이다.

쓸데없고 유해한 공공사업을 강행하려고 하는 힘은 아직도 강고해 공공사업의 개혁은 용이한 일이 아니다. 역류는 경시할 수 없지만 공공사업 의존 국가로부터의 탈각은 시대의 요청이며, 피할 수 없다. 문제는 그것을 얼마나 빨리 실현할 것인가 하는 것이다. 이는 시민과 전문가의 노력에 달렸다.

참고문헌

- 宮本憲一. 1987. 『日本の環境政策』. 大月書店.
_____. 2007. 『環境經濟學』 新版. 岩波書店.
宮本憲一 編. 1979. 『沼津住民運動の歩み』. 日本放送出版協會.
金澤史男 編. 2002. 『現代の公共事業-國際經驗と日本』. 日本經濟評論社.
保母武彦. 1989. 『よみがえれ湖-穴道湖·中海の淡水化凍結-そしてこれから』. 同時代社.
_____. 2001. 『公共事業をどう変えるか』. 岩波書店.

- 森裕之. 2008. 『公共事業改革論-長野縣モデルの検証』. 有斐閣.
- 碓山洋. 2003. 『日本經濟の新たな展開と公共事業-建設業の資本蓄積と長期不況下における要求の重層化』. 日本郵政公社北陸支社.
- _____. 2007a. 『公共事業をめぐる政策展開-1990年代末以降の公共事業縮減の諸契機と意義』. 日本財政學會編. 『グローバル化と現代財政の課題』. 有斐閣.
- _____. 2007b. 『環境からみる私たちの社會』. 聖母の騎士社.