

수자원 사업분야의 갈등해결 방안

The Settlement of Complication in Water Resources Project

박주범*, 김만기**

Joo Bum Park, Man Ki Kim

요 지

수자원사업분야 특히, 댐건설사업은 사업시행지역이 유역의 상류인 반면 댐건설의 편익은 주로 하류지역에서 발생하기 때문에 상류지역을 중심으로 극심한 반대가 상존하고 있는 실정이다. 상·하류 지역 주민과 지자체 간에도 댐건설에 대한 입장이 상충되고, 이런 갈등을 정치적으로만 해결하려고 함으로써 갈등의 해결보다는 오히려 새로운 갈등의 원인이 되기도 한다. 또한, 갈등해결을 위한 사회적 합의와 그 합의 결과에 대한 승복의 문화가 정착되지 않은 우리나라에서 갈등해결은 매우 어려운 실정이다. 지난 7년 동안 사회적인 찬반 논란의 중심에 있었던 한탄강홍수조절댐건설에 따른 갈등의 전개과정과 해결노력을 평가·분석하여 봄으로써 향후 수자원사업 분야의 갈등해결에 많은 도움이 될 것으로 본다

한탄강홍수조절댐은 지난 1999년 결정 이후 2004년 1월부터 11월까지 대통령자문 지속가능발전위원회와 이해 당사자가 참여하는 중재적 갈등조정과정을 거쳤으나, 조정 결과에 대해 승복하지 않음으로써 당사자 합의에 의한 최초의 갈등조정 시도가 무산되었으나 그 해결 노력은 정당하게 평가 받을 만하다. 이후 한탄강 댐건설사업은 정부에서 국무총리를 위원장으로 하는 임진강유역홍수대책특별위원회를 구성하여 이해 당사자를 배제하고 관련학회의 전문가 등으로 1년 동안 검증평가한 결과 2006년 8월 한탄강홍수조절댐과 천변저류지로 최종 대안을 제시하였으나, 댐건설 반대지역에서는 아직도 완전히 승복하고 있지 않는 실정이다.

결국 갈등을 해결하기 위해서는 사업계획 수립단계부터 이해 당사자들이 참여하는 협의회 운영으로 절차적 정당성을 확보하고, 한탄강홍수조절댐 갈등해결에 있어서 부족했던 사회적 합의와 승복문화가 정착되도록 제도적인 장치보완과 함께 성숙된 시민의식의 전환이 있어야만 할 것으로 사료된다.

핵심용어 : 갈등해결, 사회적합의, 한탄강홍수조절댐

1. 한탄강홍수조절댐 개요

한탄강홍수조절댐(한탄강댐)은 지난 '96, '98, '99년 연이어 발생한 임진강 유역의 대홍수를 계기로 정부에서 임진강 유역에 대한 근원적인 수해방지대책의 일환으로 '99.12월 청와대 수해방지대책기획단에서 다목적댐으로 추진기로 국무회의에서 의결하였다.

이후 건설교통부에서는 한탄강다목적댐 건설계획을 수립하고, '00.7월 환경영향평가 협의를 착수하면서 지역주민들과 환경단체 등 이해관계자 사이에 지속적인 의견대립이 발생하게 되었고, 결국 환경영향평가와 기본계획 협의를 완료('03.8)하고 기본계획 고시를 추진하던 중 댐상류 철원지역을 중심으로 한 댐건설 반대의 반발로 사업추진을 일시 중단하고 대통령 지시('03.12)로 지속가능발전위원회 주관으로 갈등조정을 추진('04.2~11)하였다.

그 결과 '저류지(2개소) 및 홍수조절용댐'을 건설하되, 공동협의회를 통하여 추진토록 결정('04.11)하였으나 반대측 불참으로 무산되었으며, 그후 국무조정실로 관련 업무가 이관('05.5.23)되어 국무총리를 위원장으로 임진강유역홍수대책특별위원회를 구성하고 그 산하에 검증평가실부위원회를 설치('05.8)하여 1년간의 검증작업을 거쳐 임진강유역의 홍수대책으로써 한탄강홍수조절용댐과 천변저류지 건설이 결정('06.8.22)되었다.

* 정회원 · 한국수자원공사 수자원계획팀 과장 · E-mail : jbum@kwater.or.kr

** 정회원 · 한국수자원공사 수자원계획팀 팀장 · E-mail : mkkim@kwater.or.kr

2. 갈등의 주요 성격과 원인

2.1 정책참여자 입장

정부의 댐건설 필요성에 대한 내용이 반대측에게는 댐의 역류 및 파괴시 피해, 환경파괴 등으로 그들의 삶과 터전의 안전성에 불안감을 급증시키는 원인으로 재평가 되어 해당정책을 추진하는 정부에 대한 신뢰를 급락시키게 되었고, 반대운동의 정치화는 갈등해결을 가로막는 주요 장애요인으로 작용되었다. 즉, 지역주민들의 찬반 이유는 정부정책의 결과가 찬성지역에는 이익으로 철원지역에게는 피해로 작용할 수 있다는 것으로 찬반 지역민 모두 지역의 삶의 질을 향상시키기 위한 요구임에도 정치권은 이를 충족시키기 위한 노력보다는 선거에서 ‘댐 백지화’라는 강한 주장을 함으로써 자신의 인지도를 높일 수 있는 도구로 인식하였다. 댐건설 반대운동의 대표적 인사가 14대 총선에 출마하여 당선(후에 선거법 위반으로 당선무효화 됨)되었고, PCSD의 최종결론이 나오는 시점이던 '04.10월 철원지역 군수보궐선거에서도 댐 건설 반대입장 인사들이 대거 출마하여 댐 건설 백지화를 공약으로 내건 인사가 당선되었으며, 철원군의회 의장은 댐반대대책위 의장을 겸하도록 하는 등 당사자간 대화를 통한 결과를 수용하고 받아들이기 보다는 정치적 영향력을 확대할 수 있는 발판으로 여기게 하는 배경이 되기도 하였다.

표 1. 한탄강홍수조절댐 정책참여자 현황

발주처	주요 협의자	조정자	지자체	지역주민 (찬성)	지역주민 (반대)	환경단체
건설교통부 (수자원공사)	환경부 국방부	PCSD 임진강홍수 대책특위	경기도 강원도 철원군 연천군 포천시 파주시	-수몰민 종합대책위원회 -포천시 수몰민대책위원회 -파주시문산읍이장단 -한탄강댐 제1대책위원회	-철원군공동대책위원회 -연천포럼 -한탄강네트워크	-환경운동연합 -생태경제연구회 -한강수자원연구소

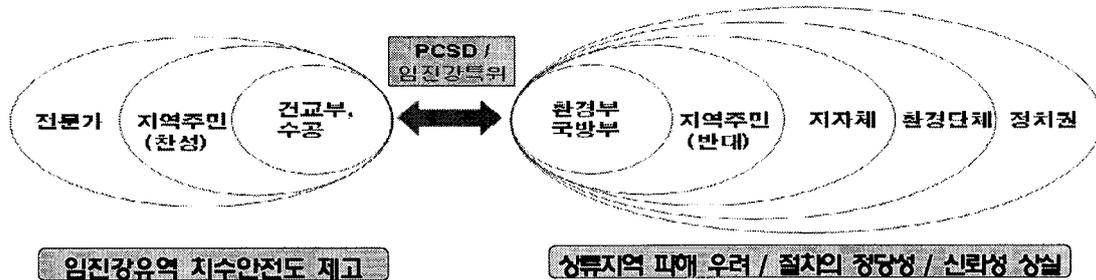


그림 1 갈등유형

2.2 갈등 원인에 대한 해석

정부의 공공정책의 기본적인 의도는 홍수와 같은 사회적 현안문제를 현대적 기술의 적용을 통해 해결하고자 하는데 있다. 한탄강댐의 경우 댐건설이 대홍수의 피해를 예방하는 가장 효과적인 방법임을 고수함에 비해 공공정책의 직/간접적으로 영향을 받는 주민들이나 시민단체, 정치권 등은 그들의 삶의 경험이나 지속가능발전이라는 독자적인 인식론적 근거에 의하여 정책내용과 정책결정과정을 주관적으로 재평가 하고 있다.

한탄강댐을 둘러싼 갈등의 경우 1)과학적 근거에 대한 해석의 차이, 2)이해관계의 상충, 3)가치관과 신념의 차이, 4)정부의 정책결정에 대한 이해당사자들의 불신-절차상의 문제, 5)정치적

영향을 기반으로 정책참여자의 입장 등이 사실관계(홍수피해 방지 vs 생태계파괴)와 가치선택(생존권 vs 환경보전)에 기반을 제공하고 이와 관련된 해당 인사의 주관적인 해석들이 정의적 또는 사고적 갈등을 유발시키고 있는 것이다.

표 2 정책참여자별 목적 및 해석내용

구분	건설교통부 (수자원공사)	찬성주민 (수몰지 중심)	반대주민 (철원지역 중심)	환경단체
목적	-담 건설은 대홍수의 피해를 예방하는 가장 효과적인 방법	-현실에 맞는 보상 필요	-담건설로 피해우려, 담건설 절대 불가 -정부에서 행정절차 및 각종 통계수치 조작으로 담건설 타당성 없으며, 관련자의 엄중한 책임추궁 요구	-건설자들의 사욕만을 채워주는 담, 도로, 간척등 일체의 국책사업 행위 금지 -모든 담 건설은 환경파괴이기 때문에 대안선정 안됨
주관적 해석	-담건설여부를 기술적 판단보다는 정치적 영향 확대로 이용하여 국가계획 차질과 권위 손상됨 -부족한 자료임에도 전문가의 판단과 정책의 투명성으로 시행되었으므로 일부 절차상의 문제는 결론을 변화하거나 목적을 벗어나게 하지 않음	-생존과 관련없는 정치적집단이 개입함으로써 생활의 자율권을 훼손하고 있음 -지금까지 소외지역으로 고통받은 삶에 대한 최소한의 보상은 합당함	-정부 정책에 대한 근본적 불신(절차 무시, 담 건설로 수해를 입는 일부 관계자들의 이해에 기반한 건설임) -군사보호구역으로 많은 규제 속에서 살아왔는데 또 담 건설로 규제를 더 받을 수는 없다는 생각/피해의식(삶의 질 문제) -주민들의 안전을 위협할 수 있다는 불안(다락대사격장, 담 붕괴,홍수피해 가중 등)	-환경보전이 우선되며, 개발을 막을수 있는 환경정책에 필요한 근본적 변화 필요 -담은 반통일시설물로 통일을 위한 투자가 우선 -한탄강의 지역적 특성(주상절리,동굴,경관 등)과 어류, 조류 등 희귀생물 보호

3. 한탄강홍수조절담 단계별 갈등양상

3.1 갈등 전 단계 (1999년 ~ 2000년 12월 최초 기본계획 협의)

임진강 수해피해에 대한 특별대책을 수립하고 관련부처 중심으로 협의가 이루어지고 결정되었기 때문에 외부적으로 표출된 갈등은 없었으나 원인분석, 대처방안, 한탄강담 기본설계용역을 동시에 추진함으로써 이후 반대측은 “담을 짓기로 기정사실화하고 절차를 짜 맞추었다”라고 절차상의 문제제기를 지속적으로 하게 된다.

3.2 갈등 상승 단계 (2001년 1월 ~ 2003년 7월 환경영향평가 협의완료)

한탄강담은 임진강수계 수해방지종합대책 확정후 환경영향평가서(초안)을 '01.7.25일, 건설교통부를 통해 환경부로 제출하였으며, '03.7.28일 최종 협의 완료하였다. 그 기간동안 정부는 '01.8월~10월 주민설명회 11회 및 공청회, 전문가 자문 실시('02.1~3), 경기도 주관 주민토론회('01.12) 및 전문가 재검증 자문시행('02.3), 홍수·경제·환경분야 전문가 자문실시('02.1~2), 시민사회단체 현안사항 토론회('02.4)와 의의제기에 따른 전문가 토론회 및 검증('02.7, '02.12) 등 5차에 걸친 전문가 자문 및 토론회와 3차례 환경영향평가서 보완 제출 등 담 반대의 주요사항에 대한 설명 및 계획조정으로 20개월 만에 협의를 완료하였다.

이 기간 정책참여자별로는 근본적 신념, 가치관의 차이로 정부 부처간, 찬반 주민간, 정부와 환경단체간, 주민과 정부간 등 서로간 입장과 이해관계가 상충되어 반목하였으며, 환경단체 및 반대주민의 의견이 환경영향평가협의 의견에 조정되지 않고 반영됨으로써 정부부처간 조정능력 상실이 향후

갈등의 표출과 관리에 부담으로 작용하게 된다. 이는 댐 정책 수립·설계 과정에 주민과 이해관계자들의 참여가 이루어지지 않은 채 환경영향평가 단계에 와서야 전문가토론회 및 주민과의 협의가 이루어짐으로써 찬반에서 제기되는 내용의 전면적 검토와 수용은 이루어지기 어렵고, 관련 이해당사자 입장에서는 당연히 의사결정 과정에 대한 불신이 극대화되며, 결정된 후 입장의 차이는 장외에서의 힘의 과시를 통해 관철시키려는 시도가 이루어질 수밖에 없었다.

3.3 갈등 표출 단계 (2003년 8월 ~ 2003년 12월 대통령의 강원도민과의 대화)

환경영향평가협약이 완료되는 시점에 이르러 찬반의견의 대립과 시위는 더욱 가열되어 갈등의 요소가 쟁점 중심에서 관계심리적인 측면까지 확대된다. 정부·반단체·수몰민들 간 감정적 대립으로까지 확산되어 당사자간 의견소통이 불가하였으며, 지역적 사안에서 전국적 사안으로 발전되어 전국적 환경운동단체, 언론, 정치인들까지 반대의 주장과 행동을 가시화 및 확대시켜 견잡을 수 없게 나가기도록 만들었다.

전국적 환경운동조직이 관련당사자로 등장하였으며, 정치인들이 영향을 미치기 시작하여 힘겨루기를 통해 갈등을 해결하려는 움직임 속에서 정치적 압박(감사원 국민감사 청구, 검찰고소·고발, 예산삭감 등)을 통해 댐 건설을 중단하려는 시도가 이루어졌다. 이는 일반적으로 국책사업과 관련한 갈등의 해결과정이 정치적 결단이나 결정에 의해 이루어진 과거의 경험에 기초한 것으로, 반대측은 특히 명분을 강하게 내세워 그로써 여론과 정치적 힘의 결집을 통해 주장을 관철시키려는 노력을 적극적으로 하였다.

3.4 갈등 관리 단계 (2004년 1월 ~ 2006년 8월 임진강특위 홍수대책 발표)

'03.12.19일 대통령께서는 강원도 방문시 도민과의 대화에서 “합의에 승복할 경우 재검토 가능”을 전제로 댐 건설 재검토를 제안하였고, 이후 한탄강댐 갈등은 이해관계자들 각각의 주장과 대결의 국면에서 대화의 국면으로 변화한다. 이에 정부는 “대통령 자문 지속가능발전위원회(PCSD)”를 통해 제38회 국정과제 회의에서 한탄강 댐 관련 갈등조정을 위한 당사자간의 협상 및 조정 Process를 진행한다는 추진계획이 보고되었다.

지속위에서는 '04.2.17~5.11일까지 13차례의 회의 및 사전답사 등 “한탄강댐갈등관리준비단” 활동을 시행하였고, '04.5.18~8.27일까지 찬성주민, 반대주민, 정부(건교부, 수공), 환경단체가 참여하는 “한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의(한탄강댐조정회의)”를 16차례 시행하여 한탄강댐 문제해결에 대한 최종결정권을 “갈등조정소위원회”로 위임하는 것으로 관련 당사자 대표간 합의를 이루었으며, '04.11.2일 갈등조정소위원회는 최종 결정으로 “기존의 한탄강댐은 취소하되, 새로운 홍수 조절용댐 건설과 2개의 천변저류지 설치(석장, 장단지구), 공동협의회 구성을 통한 사업추진, 다목적댐으로 용도변경시 철원군민 투표 실시” 등의 내용을 최종 결정하였다.

그러나, 댐건설 반대측에서는 최종 결정문에 대하여 참여자의 대표성, 조정위원의 한계, 중립성, 결정문의 논리적 모순 등을 들어 공동협의회 참여 거부로 결국 관련 업무가 지속위에서 국무조정실로 '05.5.23일 이관되었으며, '05.6.1일 청와대의 국정현안 정책조정회의에서 “현재까지 논의된 내용을 재검증, '05년말까지 추진여부를 결정”토록 하였다.

국무조정실은 임진강유역의 치수대책에 필요한 정부정책과 사업계획을 조정하고 한탄강댐 건설여부를 결정하기 위하여 “임진강유역홍수대책특별위원회 규정”을 국무총리 훈령(제471호, '05.8.24)으로 고시하고, 국무총리를 위원장으로 중앙부처, 지자체장, 민간학회장 등으로 특별위원회를 구성하였으며, 산하 실무업무를 담당하기 위하여 기상, 수리·수문, 환경, 경제 등 각 분야 민간전문위원으로 검증평가단을 구성하였다. '05.8~'06.8월까지 1년동안 임진강유역 홍수대책에 대한

전문적인 제검토를 추진하면서 특별위원회 5회, 실무위원회 8회, 워크샵 2회, 지역주민·전문가·실무위원 등이 참여하는 전문가토론회 및 대토론회 등을 거쳐 임진강유역홍수대책으로 다음과 같이 최종 결정하고 '06.8.25일 건설교통부에 결과를 통보하였다.

- 임진강유역 홍수대책으로 “홍수조절용댐+천변저류지안” 결정
- 홍수조절용댐을 친환경적으로 건설하고, 다목적댐으로 전환하지 않는다는 신뢰를 확보하기 위한 제도적 장치 마련
- 지역협의체를 구성하여 지역주민 및 시민단체 등과 충분한 대화와 설득작업을 거쳐 사회적 수용성 제고
- 천변저류지는 규모의 적정성을 검토하여 반영

3.5 갈등 이후 단계 (2006년 9월 ~ 현재)

임진강유역홍수대책특별위원회의 최종 결정후 건설교통부는 정부정책에 대한 신뢰관계 향상을 위하여 다각적인 방법을 강구하여 시행하였다. 중앙행정기관 및 주민, 시민단체, 지역전문가가 참여하는 ‘한여울지역발전협의회’를 구성·운영하였으며, 지자체장 및 의회 의원, 여론 선도자 등 3백여 명의 주요 인사 개별면담 등을 시행, 사업의 타당성을 설득하였다. 다목적전환방지에 대한 건설교통부장관 명의 서한 발송 및 건교부·철원군간 협약 추진, 지역 숙원사업 검토, 설명회 개최, 홍보물 배포, 케이블TV 캠페인방송 등을 시행하는 등 사회적 수용성을 제고하기 위한 다양한 활동을 시행하였다. 또한, 전문가자문 및 중앙하천심의위원회('06.10.27)를 통해 한탄강홍수조절댐 기본계획(안)을 결정하였으며, 천변저류지 및 군남홍수조절댐 홍수조절규모를 조정·결정하였으며, 관계행정기관과의 협의후 한탄강홍수조절댐 건설기본계획과 실시계획을 수립하여 고시하고 공사를 착공하였다.

4. 한탄강홍수조절댐 시사점

한국 사회는 민주화과정을 거치며 참여적 의사결정을 시도하는 사례가 점차 축적되어 가고 있으나 아직 방법론적인 면에서 충분히 성숙되지 못하였으며, 특히 한탄강댐의 경우와 같이 중립적 제3자를 활용하여 갈등을 해결하려는 시도와 노력이 완성도를 보여주지는 못하였다. 하지만, 실패를 거울삼아 지속적인 공공갈등, 분쟁의 예방과 해결 시스템의 구축을 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 한탄강홍수조절댐의 사례에서 보듯이 수자원사업분야에서 갈등해소를 위해서는 1)사업 초기단계에서 의사결정 과정 참여를 통한 신뢰형성이 필요하며, 2)합의를 소중하게 여기는 사회적 시스템 구축과 3)국가적 차원의 갈등관리 시스템 정착 노력이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김선희, 조진철(2005), 국책사업 갈등관리와 합의형성 세미나
2. 박수선(2006), 갈등조정 그 소통의 미학, 굿인포메이션
3. 이철우(2004). 한탄강에 서면 통일이 보인다, pp. 110-115.
4. 지속가능발전위원회(2005), 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼 자료집, 지속위 자료집 2005-7
5. 지속가능발전위원회(2005), 한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구, 최종보고서
6. 지속가능발전위원회(2004), 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서, 지속위 자료집 2004-9(수정 보완판)
7. 한국수자원공사(2006), 갈등관리방안 연구보고서