

국내 홍수관련 갈등의 원인별 특성과 해소방안

Causal Characteristics and Resolutions of Conflict around Flood in Korea

박상우*, 박성제**, 이영근***, 이주현****

Sang Woo Park, Sung Je Park, Young Geun Lee, Joo Heon Lee

요 지

최근 세계적 이상기후와 국내 경제발전에 기인하여 홍수피해가 날로 증가하는 추세에 있다. 홍수피해 방지를 위한 가장 효율적인 방법으로는 다목적 댐의 건설을 들 수 있으나, 댐의 건설은 댐건설지역 상·하류주민 및 지자체간의 갈등을 비롯하여 이해당사자간에 사회적, 경제적, 환경적 많은 갈등을 야기시킨다. 본 연구에서는 그 동안에 국내에서 발생한 홍수관련 댐건설의 주요 갈등 사례에 대하여 원인별 특성을 분석하고, 이에 대한 합리적 해소방안을 제시하였다.

핵심용어: 홍수피해, 댐건설, 갈등, 이해당사자

1. 서 론

최근 세계적 이상기후와 국내 경제발전에 기인하여 홍수 발생빈도 및 피해규모가 날로 증가하는 추세에 있다. 홍수피해 방지를 위한 가장 효율적인 방법으로는 다목적 댐의 건설을 들 수 있으나, 댐건설은 댐건설지역의 상·하류주민 및 지자체간의 갈등을 비롯하여 이해당사자간에 사회적, 경제적, 환경적 많은 갈등을 야기시키고 있다. 본 연구에서는 그 동안에 국내에서 발생한 홍수와 관련하여 댐건설의 주요 갈등사례인 영월댐 및 한탄강댐의 건설배경과 목적, 갈등의 주요 쟁점사항 및 전개과정, 이해당사자간의 관계 등을 조사하고, 갈등의 배경원인, 쟁점원인, 매개원인 등의 원인별 특성을 분석하여 각 원인에 대한 합리적 해소방안을 제시하고자 한다.

2. 홍수관련 갈등 사례분석

2.1 영월댐 건설 사례

(1) 영월댐 건설배경과 목적

영월댐 건설의 최초 기본 구상계획은 1990년 9월 한강 상류지역의 대규모 집중호우로 인하여 대두되기 시작하였다. 당시 한강 상류인 남한강 일부지역의 경우 100년 빈도의 건국 이래 최대의 홍수라 해도 과언이 아닐 정도의 엄청난 호우가 피해를 동반하였다. 특히 영월지방에는 동강 철교가 유실되고 인명피해 2명, 주택피해 2,671동, 이재민 11,012명 등 303억 여원에 이르는 많은 피해를 입었다. 영월지역은 상습 수해지역으로 해마다 크고 작은 수해를 입으면서 대다수 지역주민들이 이러한 재해를 근본적으로 막기 위해 정부에 항구적인 대책을 요구하였다. 이에 정부에서는 영월지역의 홍수피해를 계기로 댐 하류부의 홍수피해를 막고 한강 중하류부에 안정적 용수공급 및 수력발전시설에 의한 전력자원의 개발 등을 목적으로 1991년 제3차 국토종합개발계획 수립시 영월댐 건설계획을 반영하게 되었다.

* 정회원 · 서남대학교 토목공학과 교수·E-mail : Hydropsw@hanamil.net
** 정회원 · 미래자원연구원 원장·E-mail : psungje@gmail.com
*** 정회원 · 미래자원연구원 선임연구원·E-mail : yiyk08@gmail.com
**** 정회원 · 중부대학교 부교수·E-mail : leejh@joongbu.ac.kr

(2) 갈등의 주요 쟁점 및 전개과정

영월댐 건설에 대한 갈등의 주요 쟁점사항 및 댐 건설사업에 관련된 이해당사자의 관계도는 다음과 같다.

- 댐의 안전성문제(석회암지질로 댐의 붕괴가능성 등)
- 댐건설지역의 지리적 특성에 따른 역류에 의한 홍수문제
- 댐건설에 따른 자연생태환경의 파괴문제
- 댐건설에 따른 수질오염문제
- 댐 예정지 내의 문화재보호문제

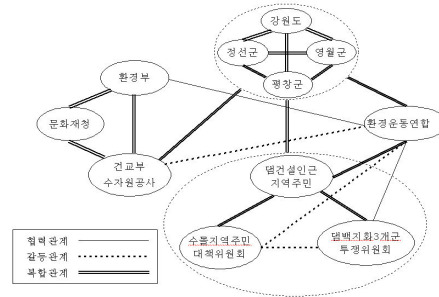


그림 1. 영월댐 건설사업 관련 이해당사자의 관계도

영월댐 건설문제가 본격적인 갈등양상으로 나타난 것은 댐 건설 예정지 고시를 계기로 환경운동연합이 영월댐 건설문제에 조직적으로 반대하면서 이후 언론의 보도빈도가 점점 증가하여 1998년에 이르러 댐 건설 정책이슈가 점차로 확산되게 되었으며, 그 전개과정을 도식화하면 다음과 같다.

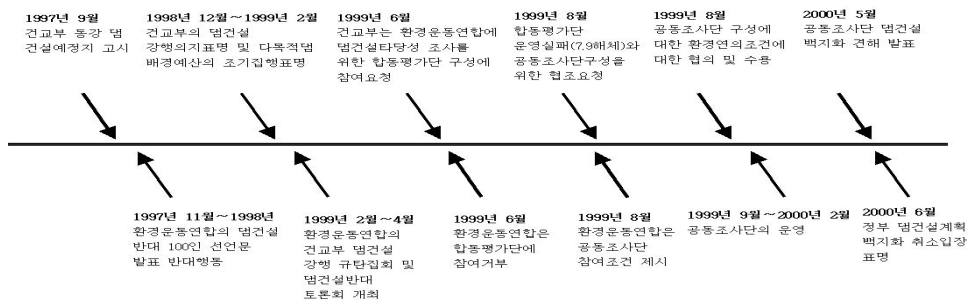


그림 2. 영월댐 건설관련 갈등의 전개과정

(3) 갈등의 해결

국내·외적인 여론에 힘입어 1999년 8월에 영월댐 건설에 대한 타당성을 재평가하기 위해 민관공동조사단이 발족되었으며, 이 공동조사단은 댐 찬성측과 반대측이 동일한 명수로 구성되어 물분과, 홍수분과, 댐 안전분과, 환경분과, 문화분과 등 5개 분야에 대한 재평가 작업을 착수하게 되었다. 공동조사단은 약 9개월에 걸친 연구와 토론 하에 댐 안전을 결정 1순위로 정하고, 물, 홍수, 환경적 문화적인 측면 등을 종합적으로 고려하여 댐 건설의 찬반을 결정하기로 하였다. 이러한 과정을 거쳐 동강생태계의 우수성이 보전할 만한 가치가 있다고 판단되어 2000년 환경의 날에 대통령의 발표로 영월댐 백지화가 결정되었다.

2.2 한탄강댐 건설 사례

(1) 한탄강댐 건설배경과 목적

임진강 유역을 중심으로 한 경기북부지방은 1996년 7월과 1998년 8월, 1999년 8월에 이상강수에 의한 대홍수가 연이어 발생하여 인명피해 232명, 재산피해 1조 6천억원에 이르는 엄청난 홍수

피해를 입었다. 이에 당시 정부에서는 수해방지기획단을 중심으로 단장기의 수해방지종합대책('99.12)을 수립하였는데, 단기대책으로는 수해복구, 하도정비 및 펌프시설 보강 등을, 장기대책으로는 2009년까지 수해방지 및 하천의 정상적 기능유지, 용수공급 등을 목적으로 하는 홍수조절용댐 건설 등의 항구대책을 수립하였다.

(2) 갈등의 주요 쟁점 및 전개과정

한탄강댐 건설에 대한 갈등의 주요 쟁점사항 및 댐 건설사업에 관련된 이해당사자의 관계도는 다음과 같다.

- 댐 규모 및 사업효과성 문제
- 댐건설에 따른 자연생태환경의 파괴문제
- 댐건설에 따른 수질오염문제

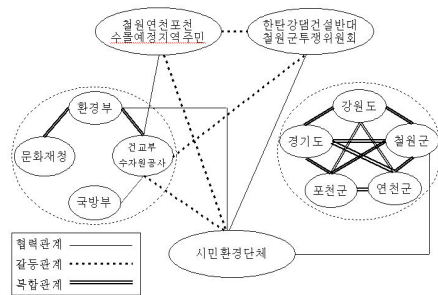


그림 3. 한탄강댐 건설사업 관련 이해당사자의 관계도

임진강 유역의 치수대책의 일환으로 수행한 한탄강댐 건설사업의 추진과정에서 여러 참여집단들에 의해 발생한 갈등의 전개과정을 도식화하여 정리하면 다음과 같다.

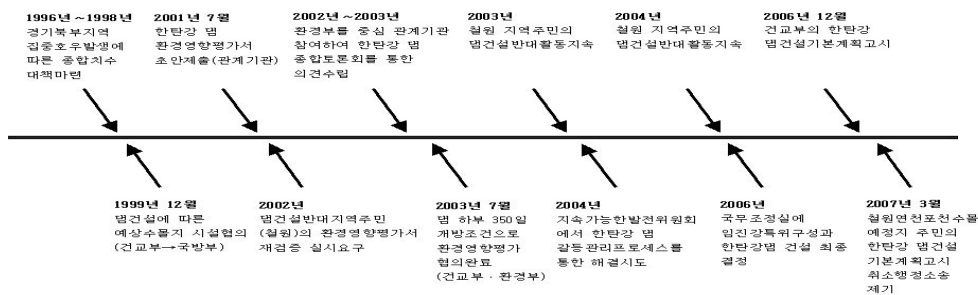


그림 4. 한탄강댐 건설관련 갈등의 전개과정

(3) 갈등의 해결

한탄강댐 갈등조정을 둘러싸고 찬반 양측은 상호 합의를 하지 못하고 결과수용을 전제로 조정 기구에 최종 결정을 위임하였으며, 조정기구는 기존댐을 백지화하고 천변저류지와 순수 홍수조절용댐 건설을 대안으로 결정하였다. 이에 찬성측인 건설교통부는 ‘갈등당사자간의 합의내용을 존중하여 갈등조정소위의 조정결과를 수용할 것’이라고 밝혔으나, 반대측은 합의 전제조건인 조정과정의 공정성과 신뢰성에 문제를 제기하여 법원에 ‘한탄강댐 건설 기본계획 고시 취소’ 소송을 제출하였으나 1심과 2심에서 패소한 상태이다.

3. 갈등의 특성과 해소방안

3.1 홍수관련 갈등의 특성 분석

홍수와 관련하여 댐건설에 의한 갈등의 특성을 원인별로 분석하기 위해 갈등에 대한 배경원인 (root cause or structural condition), 쟁점원인(proximate cause or trunk), 매개원인(intervening or catalyst)에 대하여 정치적 원인(법제 원인 포함), 경제적 원인, 사회-문화적 원인(생태원인 포함)으로 나누어 분석하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

표 1. 홍수관련 댐건설에 의한 갈등의 원인별 특성 분석

구분	정치-법제요인	경제요인	사회-문화요인
배경원인		○ 경제적 피해의식: 재산권 행사에 제한 우려	○ 수몰 피해의식 ○ 개발에서 소외의식 ○ 댐건설 필요성에 대한 양분된 견해
쟁점원인	○ 수공과 지자체의 협상(지역개발)	○ 비용의 집중 ·재산권 행사제한 ·지가하락 ·수몰에 따른 경제적 피해 ○ 편익의 분산 ·댐 건설 시 홍수예방 및 용수공급	○ 자연생태계 파괴우려 ○ 수질오염우려 ○ 문화재 파괴 우려
매개원인	악화 ○ 영월댐 ·건교부의 외부반대 속에서 댐건설 강행 표명 ·문화재검토회에 대한 포획시도 ○ 한탄강댐 ·환경영향평가서의 부실 작성: 수치 조작 주장 ·대통령선거 일정 ·홍수조절효과 불일치 ·감사원댐건설 제검토권고	○ 지자체의 반대급부 요구(지역개발) ○ 수자원공사의 지역주민 보상 유인의 제공시도	○ 환경단체의 연대적 반대시위 ○ 지역사회단체의 반대시위 ○ 수공과 환경연간 동굴조사결과불일치(영월댐)
	약화 ○ 영월댐 ·대통령의 댐건설 부정적 견해표명 ·건교부와 수공이 환경연에 참여요구 ·환경연의 조건부 참여제시 ·중립적 공동 조사단의 구성 ·정당과 지자체의 댐건설 반대표명 ○ 한탄강댐 ·환경영향평가 협의의 활성화 (보완요구 및 추가보완요구) ·관계기관 간 상호협의 ·이해당사자 포괄적 참여를 통한 토론회 (환경부, 지역주민대표, 관계부처, 환경단체) ·한탄강댐조정회의	○ 공동조사단 조사결과 실익고려 중단이 바람직하다는 입장표명(영월댐) ○ 새로운 대안 창출(한탄강댐)	○ 찬반 측 관련 정책토론회의 활성화 ○ 문화재적 보존가치 평가를 위한 전문가 현장조사

3.2 갈등의 해소방안

(1) 배경원인에 대한 해소방안

홍수와 관련한 댐건설 등과 같은 갈등문제에는 정치권이 정치적 이해관계에 따라 쟁점을 의식적으로 활용하는 경우가 많이 발생하고 있기 때문에 정치적 왜곡을 막고 지역수준에서 현안이 정치적으로 활용되는 것을 사전에 예방할 수 있는 조치들이 강구되어야 할 것이다. 또한 댐건설 예정후보지의 수몰민에 대한 합리적 보상체계가 구축되어야 하고 수몰민의 이주와 같은 현상을 너무 가볍게 생각하여 대처하는 경우 여러 파생문제(예: 감정적 문제로 증폭시킴)를 야기할 수 있다는 점에서 보다 신중하게 접근해야 할 것이다.

(2) 쟁점원인에 대한 해소방안

홍수갈등의 경우 가치중립적이지 않은 문제로서 과학적 접근만으로는 해결하기 어려운 측면이

있기 때문에 가치문제에 대한 상호설득이 가능할 수 있는 토의기제(예: 민관공동협의체, 민관공동조사단)를 적극적으로 검토 설계할 필요가 있고, 사안의 이해문제도 그 성격상 공정성, 형평성 등이 반영될 수 있는 방향에서 접근되어야 갈등예방과 해결에 도움이 될 수 있다. 인식에 따른 입장 차이는 작은 사안이나 쟁점도 증폭되어 이슈화되는 경우가 많이 발생한다는 점에서 인식상의 불일치를 낮추기 위한 다양한 방법(예: 인식 공유를 위한 현안에 대한 학습기제의 구성, 전문가초청 토론회의 반복시도, 당사자 간 마라톤 토론의 시도 등)을 강구하는 것이 필요하다. 또한 댐건설의 경우 중앙정부가 추진하는 대형국책사업의 실현이 목표이지만 이에 대응하여 갈등을 야기하는 환경NGO의 입장에서는 환경생태계의 보존이 목표라는 점에서 상충적이기 때문에 양립 가능한 대안을 적극적으로 모색하는 노력이 필요하며, 개발과 보존을 둘러싸고 비용분담과 편익의 적절한 균형이 이루어질 수 있도록 적극적인 노력(예: 대응한 입장에서의 당사자 간 협상 시도, 제3자의 조정이나 중재 시도, 당사자 간 공동협의체 구성 등)이 필요하다고 하겠다.

(3) 매개원인에 대한 해소방안

언론의 보도형태는 홍수에 관련된 사회갈등의 완화와 증폭에 큰 역할을 하므로 언론에 사실내용의 적극적 전달이 중요하다. 또한 쟁점 논의를 위한 갈등이해당사자의 포괄적 참여가 중요하며, 참여절차는 공정성과 중립성, 객관성이 보장될 수 있어야 한다. 댐건설과 같이 갈등을 야기하는 국책사업의 추진에서는 적법절차 준수와 절차적 합리성의 확보가 갈등의 예방과 완화에 크게 기여할 것이며, 이해당사자간의 정보 비대칭을 최소화할 수 있는 방안 모색과 사실정보의 추가적 확보를 위한 다양한 노력(예: joint & fact finding, 외부전문가의 활용 등), 가급적 열린 접촉의 시도(예: 이해당사자간 정기적 meeting 실시), 공개적 논의구조와 절차(예: 민관공동협의체 운영, 당사자 간 협의하의 공개토론회 개최 등) 마련 등은 상호이해의 공감대를 높이고 상호신뢰를 조성하는데 효과적인 방법이라고 하겠다.

4. 결 론

본 연구에서는 홍수와 관련하여 댐건설에서 야기되는 갈등의 원인별 특성과 그 해소방안을 분석하였다. 댐건설은 주로 개발과 보존을 둘러싼 갈등이므로 정책이나 사업의 추진에 있어서 정치적, 경제적, 사회문화적, 자연생태적 사정을 사전에 면밀히 검토하여 하고, 각 이해당사자별 가치문제, 인식문제, 이해문제, 목표문제 등에 대하여 다양한 관점에서 조명할 필요가 있다. 또한 갈등의 현안과 관련한 사건의 발생, 참여문제, 정보문제, 신뢰문제 등은 갈등을 증폭시키거나 완화시키는데 주요한 요인으로 작용하므로 이에 대한 적극적이고 효과적인 대책의 모색이 필요하다고 하겠다.

감 사 의 글

본 연구는 국토해양부가 출연하고 한국건설교통기술평가원에서 위탁 시행한 건설기술혁신사업(08기술혁신F01)에 의한 차세대홍수방어기술개발연구단의 연구비 지원에 의해 수행되었습니다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부(2007). 물분쟁 사례분석 및 조정방안에 관한 연구.
2. 은재호(2007). 갈등사례별 원인분석 및 대응방안 연구, 한국행정연구원.
3. 이용국(2004). 정책결정과정의 갈등원인과 그 해소방안에 관한 연구, 석사학위논문, 숭실대학교.