「지방정부연구」 제22권 제3호(2018 가을): 59-89
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.3 (2018 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.3.3

재난예방정책 추진 상의 갈등영향요인 및 수준에 관한 연구: 한탄강댐 사례를 중심으로

김 도 희*
김 민 정**

국문요약

본 연구는 재난예방사업인 댐 건설 정책추진 전반에 걸친 과정에서 발생한 갈등사례를 토대로 주요하게 작용하는 갈등영향요인을 도출하고 그 영향력을 분석하는데 있다. 본 연구의 분석대상 사례는 한탄강댐 건설 사례이다. 이 사례는 최초로 중재기법을 통해 오랜 기간 첨예하게 대립되어 온 갈등을 해결한 사례로 갈등해결에 시사하는 바가 클 것이다. 한탄강 댐 건설 사례의 계획단계에서부터 완공단계에 이르기까지 추진단계별 갈등 발생 과정을 분석하고 이에 주요하게 영향을 미친 갈등요인을 분석하였다. 분석결과의 시사점으로는 공공갈등에서 주민참여, 법적준수, 상호신뢰 등이 갈등영향요인으로 중요하게 작용하는 것으로 분석되었다. 특히 주민참여, 상호신뢰에 대한 영향수준은 강한 것으로 분석되고 있다. 따라서 법률 개정을 통한 사전검토협의회 운영의 의무화 및 활성화 방안, 중재자 선정과정의 투명성 확보방안의 마련이 필요함으로 분석되었다. 이러한 연구결과는 앞으로 공공갈등사례에서 갈등해결의 방향이 나아가야 할 방향에 대한 근거를 제시한다. 그리고 적극적인 대응방안 모색에서 기존의 법·제도상 개선되어야 내용에 시사하는 바가 클 것으로 판단된다.

주제어: 갈등, 공공갈등, 갈등관리, 갈등영향요인, 갈등수준

Ⅰ. 서론

우리나라는 과거부터 여름철에 폭풍을 동반한 심한 호우로 인해 인명 및 재산 피해가 빈번히 발생하였다. 이에 정부는 이를 예방하기 위한 방안의 일환으로 댐 건설 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 하지만 주민들의 반발로 정부의 댐 건설 정책 추진은 난항을 겪어왔다. 이러한 현상은 1990년대 초 건설교통부, 수자원공사 등 정부중심으로 추진되었던 댐 건설 정책이 1990년대 후반 이후 정책결정과정에 NGO와 지역주민의 참여가 나타나기 시작하면서 두드러졌다.

* 제1저자
** 공동저자

당시 정부는 이러한 환경변화에 맞춰 주민설명회, 공청회 등을 통해 댐건설 정책을 추진하고자 했으나 NGO와 지역주민의 반대여론에 따른 각종 시위가 이어지면서 댐건설 정책의 추진은 순탄하지 않았다. 한탄강 댐 건설 정책 역시 1996년부터 1999년까지 3년 연속 임진강 유역에서 발생한 극심한 홍수로 인한 피해를 방지하기 위해 정부가 추진했지만 이해당사자 간 첨예한 대립으로 갈등이 지속된 대표적인 사례 중 하나이다. 특히 한탄강 댐 사례가 갖는 연구적 함의는 우리나라 최초로 갈등해결을 위한 중재기법인 ADR(Alternative Dispute Resolution)을 도입하였다는 데 있다. 하지만 중재기구를 통한 갈등관리 노력에도 불구하고 이해당사자들에 의해 중재안이 거부되어 사회적 합의 형성이 이뤄지지 못했다. 이러한 사실은 갈등관리를 위해 우리 사회가 해결해야 할 과제가 많다는 것을 시사한다.

이러한 연구적 함의에 따라 한탄강댐 건설사례는 그간 많은 연구자들에 의해 진행되어 왔다. 그러나 대부분 갈등조정 기능에 대한 연구(김두환, 2005; 이상헌, 2005; 정규호, 2007; 김재근 외, 2008)가 주를 이루며, 계획단계에서부터 완공되기까지 오랜 기간 지속된 갈등의 발생원인과 그 영향에 관한 연구는 부족한 실정이다.

Godschalk & Brower(1985)은 재난발생 전 이를 예방하는 단계에서는 건물의 높이를 규제하거나 홍수방지시설을 설치하여 위해지역에 거주하는 주민과 시설을 보호하려는 전략이 필요하다고 지적하고 있다. 이러한 전략을 통해 재난으로 인한 취약성을 감소시키는 목표를 달성할 수 있다고 하였다. 궁극적으로 재난 손실과 취약성을 감소시키기 위한 정부의 정책 추진과정에서 정책수혜자인 주민과 갈등을 빚기도 한다. 이러한 갈등은 사업 중단으로까지 이어져 경제·사회적 손실까지 발생시키기 때문에 정책의 효율성 측면에서도 해결해야 할 과제이다.

일반적으로 댐 건설과 관련하여 발생되는 갈등은 기술적·경제적·절차적 합리성, 용수확보·홍수조절 등을 고려한 댐 건설의 필요성, 환경적 가치보전이라는 이념의 상충, 편익과 손실을 둘러싼 지역 간 불공평성 등이 원인이 되어 댐 건설 여부를 놓고 갈등이 발생되는 사례를 분석하는 연구가 대부분이다. 하지만 본 연구에서는 재난예방정책 추진단계에서 갈등을 최소화하기 위한 방안모색에 초점을 맞추어 한탄강댐 건설 갈등사례를 분석해 보고자 한다. 선행연구를 통해 공통으로 언급되고 있는 갈등영향요인 중 주민참여, 법적준수, 상호신뢰 요인을 중심으로 갈등관계를 파악하고자 한다. 이러한 갈등영향요인들은 정부와 이해관계자와의 상호작용 과정에서 어떻게 영향을 미치며, 갈등요인별 갈등 수준에 미치는 영향 분석을 통해 갈등관리 전략과 해결방안에 근거를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 갈등의 원인 및 유형

1) 갈등의 원인

갈등의 발생과 정도를 결정하는 원인에 대해서는 많은 학자들이 다양한 요소들을 제시하고 있다. 여러 학자들이 주장한 원인들 중 몇 가지 공통된 원인은 상호의존성, 목표차이, 인식의 차이, 의사소통의 왜곡 등 크게 4가지로 정리할 수 있다. 첫째, 상호의존성은 두 집단이 각각의 목표를 달성함에 있어 상호간의 협조와 정보제공, 동조 혹은 협력행위를 요하는 정도로서 한 집단의 다른 집단에 대한 의존성 혹은 두 집단 간의 연합이나 합의를 필요로 하는 상황을 말한다. 상호의존성의 관계가 있는 집단 간에는 갈등이 발생할 가능성이 매우 높게 되는데 이는 상호의존관계에 있는 집단에서 갈등이 발생할 수 있는 변수요인은 한정된 자원에 대해 상호 의존관계를 갖고 있어 한 집단의 사용 및 점유는 다른 집단에게 피해를 주기 때문이다(박회, 1994; 김창수, 1994).

둘째, 집단 간 목표차이 역시 갈등의 원인으로 작용한다. 집단의 궁극적인 목적은 일치하나 하위목표를 설정함에 있어 집단 간의 목표 중 어느 목표에 우선순위와 중점을 둘 것인가에 따라 갈등은 더욱 심화되는 것이다. 이는 제한된 자원과 보상구조(reward structures)에서 서로의 인식차이로 발생한다(김창수, 1994).

셋째, 목표차이와 더불어 인식차이 역시 갈등의 주요한 원인이 된다. 각 집단이 현실을 인식하는데 있어서 차이가 크면 클수록 집단 간의 갈등을 일으킬 수 있는 잠재성은 더욱 커진다. 이는 각 집단이 추구하는 목표의 차이는 사물을 이해하는 기본적인 시각이 달라지기 때문에 인식의 차이가 발생하며, 또한 각 집단의 인식의 차이는 각기 다른 시야(time horizons)에서 활동하기 때문에 다른 집단에서는 전혀 문제가 안 되는 사실이 또 다른 집단에서는 매우 중요한 문제가 될 수 있기 때문이다(박 회, 1994; 김창수, 1994).

마지막으로, 의사소통의 왜곡과 의사소통의 곤란은 갈등의 중요한 요인이 된다. 의사소통은 수직적 의사소통과 수평적 의사소통이 있는데 집단갈등은 2가지 측면에서 복합적으로 작용하고 있다. 이는 각 집단의 사회과정, 배경, 집단의 성격차이에 따라 의사소통이 곤란한 경우도 있으나, 중요한 것은 어떠한 집단에서 다른 집단에게 전달해야 할 정보를 의도적으로 전달하지 않거나 왜곡하여 정보를 제공하는 경우에, 그 결과로서 갈등이 야기된다(김창수, 1994).

2) 공공갈등의 유형 및 특징

공공갈등의 구조를 분석하는 것은 갈등의 속성을 이해하고 관리방안을 제시하는데 유용한 틀을 제시하기 위함인데 흔히 갈등주체, 갈등내용, 갈등성격, 진행단계, 갈등이슈가 미치는 범위를 기준으로 나뉘는 구조를 갖고 있다(나태준, 2004). 이러한 구분기준에 따라 유형을 구분하면 다음과

같다. 첫째, 주체를 기준으로는 공공기관 간(중앙부처 혹은 국가기관, 지방자치단체), 공공기관과 민간 간, 민간 간(환경단체 등 NGO) 갈등으로 세분류된다. 둘째, 갈등유발요인에 따라 상호의존성과 권한관계의 불균형, 보상체계, 공유자원의 불균형으로 분류(유규상, 2014) 되거나 이익갈등, 가치갈등, 관계갈등, 정보갈등, 구조적 갈등으로 분류하기도 한다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 셋째, 쟁점사항을 기준으로 분류하면 그 영역에 따라 산업갈등, 의료갈등, 교육갈등, 정치갈등, 환경갈등, 이념갈등 등으로 구분할 수 있다(최영희, 2013). 넷째. 갈등을 전개과정에 따라 생성기, 잠복기, 상승기, 증폭기(확대기)로 분류하거나, 혹은 갈등 전 단계, 갈등의 상승단계, 위기단계, 결말단계 갈등이후 단계로 분류(박진, 2009)하기도 한다.

공공갈등은 정부의 정책입안과 집행, 사업시행, 법규제정 등과 관련하여 공중의 이해관계가 관련된 문제를 쟁점으로 하는 분쟁(강영진, 2000)이라는 점에서 일반적인 갈등과 구별된다. 공공갈등은 정부기관이 갈등당사자로 포함되고, 정부정책을 둘러싸고 발생하며, 대부분 엄청난 규모의 정부예산이 소요되고, 이해당사자의 특정곤란, 가치갈등과 이익갈등 등 다양한 원인이 혼재된 복합갈등의 성질을 가진다. 또한 상황변화에 따라 이해 당사자들이 달라질 수 있고, 이에 대응하는 갈등주체들 간의 역학관계가 복잡하고 다양성을 가지며, 갈등해소가 용이하지 않다고 재발 가능성과 불확실성의 문제와 시위, 점거, 농성 등 집단적 해결방식으로 인해 갈등이 오히려 심화되는 경향이 있기도 하다(유규상, 2014).

2. 갈등영향요인에 관한 선행연구

1) 갈등영향요인이 갈등수준에 미치는 영향

갈등원인에 대한 선행연구는 Rosenberg and Stern(1971)을 시작으로 국내외적으로 활발하게 진행 중이다(Rosenberg and Stern, 1971; Etgar, 1979; 김창수, 1994; 배병렬·박용수, 1999; 김영준, 2006; 양승필·서용건, 2015; 임동진·윤수재, 2016). Rosenberg and Stern(1971)은 갈등원인은 구조적 요인에 의해 갈등수준에 영향을 미치며, 갈등수준은 행동적 반응을 통해 갈등결과를 초래하며, 갈등결과는 갈등원인에 다시 피드백 되는 과정을 거친다는 개념적 모형을 제시하고 있는데 그는 의사결정에 대한 목표, 지각, 지배의 불일치가 구성원 간 갈등의 원인이 되며, 성과에 대한 불만족이 갈등수준에 영향을 미친다는 연관관계를 규명하여 경영자가 조직 내 갈등과정을 살펴볼 수 있는 유의미한 개념적 틀을 제공한 바 있다. Etgar(1979)는 갈등원인을 태도적 원인과 구조적 원인으로 구분하고 갈등수준을 감정적 갈등, 표출된 갈등으로 구분하여 갈등원인이 갈등수준에 영향을 미치는 정도를 실증적으로 분석하였는데 갈등수준에 가장 강한 영향력을 미치는 요인(태도적 원인(지각적 편차나 의사소통 불일치))을 도출하여 도출된 요인의 제거를 통해 갈등을 관리하는 것이 필요함을 강조하고 있다.

이들의 연구가설을 사례에 적용하여 갈등원인과 갈등수준간의 영향에 관한 상관성을 규명하는 연구는 국내에서도 활발히 진행되고 있는데 배병렬·박용수(1999)은 실증연구를 통해 Rosenberg

와 Etgar의 가설을 검증하여 갈등원인 중 태도적 원인인 역할불명확성과 목표불일치가 갈등수준(표출된 갈등)에 가장 큰 영향력을 미친다는 것을 규명하고, 갈등수준(감정적 갈등과 표출된 갈등) 중 만족에 더 영향을 미치는 갈등수준을 규명하였다. 그 결과 감정적 갈등이 표출된 갈등에 비해 만족에 더 많은 영향을 주는 것으로 분석됨에 따라 감정적 갈등에 영향을 미치는 갈등원인을 제거하여 갈등은 관리되어져야 한다는 결론을 도출하고 있다.

한편, 공공갈등 영역에서도 갈등의 원인을 분석하기 위한 연구는 활발히 진행되고 있는데 김영준(2006)은 관광개발 분야에서 발생되는 갈등의 원인과 갈등수준간의 영향분석을 위해 Etgar가 제시한 갈등원인(역할불명확성 등)이 갈등수준(인지적 갈등, 표출된 갈등)에 미치는 영향을 분석하고, 갈등수준이 갈등결과(만족도, 신뢰도)에 미치는 영향을 분석하고 있다. 그의 연구가 타 연구와 비교되는 점은 갈등관리방식의 조절효과를 검증하고 있다는 점이다. 강성민 외(2013)는 정부가 공공사업(택지개발)을 추진하는 과정에서 발생되는 갈등의 원인과 수준, 관리방식, 갈등결과 상호간의 영향을 분석하고 있는데 Etgar가 제시한 갈등원인 중 갈등수준에 가장 큰 영향을 미치는 요인(한정된 자원경쟁)을 도출하여 공영택지개발과 관련한 갈등은 한정된 자원을 수용하여 분배하는 과정에서 보상과 관련된 갈등이 많을 수밖에 없는 현실을 실증적으로 검증하고 있다.

관광개발 분야에서는 목표의 불일치가 갈등수준에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 분석(김영준, 2006)된 것과 비교해보면 결국 갈등원인은 공공갈등의 유형에 따라 상이하며, 갈등수준에 미치는 영향에도 차이가 있음을 증명한 연구라고 볼 수 있다. 또한 갈등결과로서 이해당사자 간의 만족도에 영향을 미치는 갈등관리방식으로 역기능적(경쟁, 회피)인 방식보다는 순기능적(적응, 타협, 협조)인 방식으로 갈등이 관리되는 것이 효율적임을 실증연구를 통해 증명하고 있다.

양승필·서용건(2015)은 공공정책(지역관광개발계획)을 수립 및 추진하는 과정에서 갈등을 유발하는 요인(집단별 특성, 학력수준, 소득수준, 성장지역)이 갈등원인(인식의 차이, 의사소통 왜곡, 목표의 차이, 상호 의존성)과 갈등수준, 갈등관리 행위, 갈등관리 결과(만족도)에 미치는 영향을 분석하고 있다. 지역개발관광계획 과정에서 주민-기업 간의 갈등은 의사소통의 왜곡과 집단 간 상호의존성이 낮고, 회피방식의 관리방식이 활용될수록 만족도가 높고, 주민-정부 간의 갈등은 의사소통의 왜곡이 적을수록 만족도는 높으며, “협조” 방식의 관리행위가 이뤄질 때 만족도는 높아지는 것으로 분석되며, 기업-정부 간의 갈등은 “적응” 방식으로 관리될 때 만족도가 높아지는 것으로 분석되고 있다.

임동진·윤수재(2016)은 갈등에 영향을 미치는 요인 간의 인과관계를 실증적으로 규명하고 있는데 갈등영향요인을 계층화하여 배경요인(하위요인: 사회적 불평등), 쟁점요인(하위요인: 당사자 간 가치·이해상충, 당사자의 일방적 주장행동, 당사자 간 오해·목표변화), 매개요인(하위요인: 상호신뢰 부족, 참여절차 미흡)으로 구분하고, 갈등영향요인들 간의 상관성을 분석하여 갈등영향요인이 갈등수준에 미치는 영향을 분석하고 있다. 분석결과, 배경요인(사회적 불평등에 대한 인식)은 모든 쟁점요인(이해상충, 일방적 주장, 오해·복표변화)에 강한 영향을 미치며, 매개요인(상호신뢰 부족 및 참여절차 미흡)은 갈등을 보다 증폭시켜 갈등수준을 높이는 것으로 분석되었다.

쟁점요인 중에서는 이해상충, 목표변화 하위요인이 갈등수준에 미치는 영향이 가장 강한 것으

로 분석되는데 쟁점요인이 매개요인과 결합되면 갈등수준은 더욱 악화되는 것으로 분석됨에 따라 매개요인(상호신뢰 부족 및 참여절차)에 대한 관리가 중요함을 강조하고 있다. 이는 관광개발 분야에서 발생되는 공공갈등에 가장 지대한 영향을 미치는 하위요인은 '이해당사자간의 이해상충' 요인이지만, 이해가 상충되어 갈등이 발생된 상태에서 상대에 대한 신뢰의 부족, 참여절차의 부재 등은 중요한 갈등유발 요인이 된다는 것을 실증하고 있는 것이다.

2) 공공갈등과 갈등영향요인

이상에서 갈등에 영향을 미치는 요인이 갈등수준에 미치는 영향에 대한 선행연구에 대해 살펴보았다. 이러한 내용을 근거로 보았을 때, 공공갈등의 경우 특히 갈등에 주요하게 영향을 미칠 수 있는 공통된 요인으로는 주민참여를 통한 민주적 절차 확보의 여부, 법적 준수, 상호 신뢰 등을 꼽을 수 있다. 법적 준수는 공공갈등의 경우 이해관계자가 불특정 다수이기 때문에 법 규정의 준수 여부는 이해관계자의 갈등을 최소화하는데 기본적인 요건이라고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 공공갈등에서 주요한 갈등영향요인으로 도출된 주민참여, 법적 준수, 상호 신뢰 등의 요인에 대한 구체적인 의미에 대해 살펴보기로 하겠다.

(1) 주민참여

최근 우리사회가 민주화와 분권화, 다원화되고 이해관계자들의 정책에 대한 관심과 참여 욕구가 증대되면서 정부의 의사결정과정에의 주민참여는 중요하게 인식되고 있다. 기존 공공갈등에 대한 선행연구에서 정책결정과정에서 주민참여의 미흡이 갈등의 주요한 영향요인으로 작용한다는 견해는 지배적이다(김영준, 2006; 박형서 외, 2007; 윤영채·심문보, 2000; 지병문·지충남, 2002; 홍수정, 2007). 김영준(2006)은 의사결정과정에서 직접적으로 관련이 있는 일정한 집단이 배제되어 의사결정의 참여기회가 부여되지 않을 경우 갈등은 발생된다고 한다. 이 때 참여의 기회는 주민들이 자율적으로 참여할 수 있는 제도적 기반과 수단이 확보되어야 가능하며 이러한 기반이 구축되지 못할 경우 협조와 조정기능이 결여되면서 갈등이 발생된다고 본다.

이에 일부 학자들은 주민과의 합의를 유도하는 제도적 수단으로서 주민참여제도의 시행을 강조하면서 주민참여의 필요성을 역설하고 있다. 나태준(2007)은 주민참여 자체가 바람직한 결정에 대한 가능성을 높이며 주민의 지식과 정보가 의사결정에 활용될 경우 장기적으로 갈등이 약화될 수 있음을 주장하고 있으며, 강문희(2006)는 공공사업의 결정과정에 주민의사를 수렴할 수 있는 제도의 존재여부와 그것의 실시여부가 갈등의 영향요인이 된다고 하였다. 한편, 일부 학자들은 주민참여제도의 부재가 갈등을 유발시키는 요인으로 작용하여 정책수용성 및 정책불신으로 이어질 수 있음을 우려하고 있다.

윤정현(2006)은 정부가 자의적으로 정책을 결정 및 집행할 경우 갈등의 발생으로 정책수용성이 저하될 수 있으며, 나태준(2004)는 주민의 참여가 제한될 경우 그 결정이 합리적으로 이뤄졌다 하더라도 이에 대한 인식은 부정적이 될 가능성이 높기 때문에 이는 곧 정책불신으로 이어질 수 있

다고 주장하고 있다. 특히 그의 연구에 따르면, 주민참여의 배제는 주민의 반발을 가장 크게 유발시키며, 갈등의 해결기제로 가장 크게 작용하는 요인 또한 주민참여 기회의 보장이라고 주장하면서 주민참여의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 사업의 결정이나 집행과정에서 이해관계자인 주민들의 참여를 제도적으로 보장하는 것이 곧 갈등을 원천적으로 줄 일 수 있는 효과적인 방안이라는 것이다.

한편, 윤영채·심문보(2000) 역시 주민참여의 배제로 발생되는 갈등문제가 정책집행의 장애요인이 됨을 강조하고 있다. 그는 과거 우리사회는 권위주의 정권하에서는 정책의제설정부터 정책평가과정까지 전 과정에 이해당사자의 참여가 배제되거나 극히 형식적인 참여만 인정했기 때문에 정책의 합리성과 민주성이 문제시 되었고 이것이 정책집행에 커다란 장애요인으로 이어졌다고 주장한다. 김도희(2001)는 주민참여가 형식적인 수준에 머물게 되면 주민들은 비제도적 방식인 집단시위와 폭력, 농성 등을 통해 요구를 반영하고자 한다고 하였다.

이상의 선행연구를 정리해보면 정부정책 추진에 있어 주민참여는 이해관계자와의 갈등을 유발시키는 요인인 동시에 갈등의 해결기제로도 작용함을 알 수 있다. 최근에는 주민의 의견수렴에 대한 절차적 정당성뿐만 아니라 합리적 정당성이 강조되고 있는 추세이다. 즉, 제도적으로 주민의 의견수렴과정을 거치는 절차적 정당성만을 고려하고 민주성에 입각한 합리적 정당성을 확보하지 못하면 갈등의 발생가능성이 커진다(박형서 외, 2007). 이는 갈등영향요인으로서 주민참여 요인을 관리함에 있어 합리적 정당성을 확보할 수 있는 방안 마련이 필요함을 시사한다고 볼 수 있다.

재난관리과정에서 주민참여는 재난발생 전 재난에 대비하기 위해 댐 시설물 설치 등의 재해예방사업을 정부가 추진할 경우 그로 인해 영향을 받는 지역의 주민을 참여시켜 의견을 수렴하고 반영하는 것이 해당될 수 있다. 대규모 홍수 등의 자연재난을 예방하기 위한 정부정책의 일환으로서 추진되는 댐 건설사업의 주된 이해관계자로서 인근 지역주민들은 댐 건설에 대한 상반된 입장[1)]을 고수하는데 특히 댐 건설 반대지역의 주민들은 주민들의 참여가 배제된 정부의 일방적인 정책결정 방식에 불만을 제기하면서 갈등이 발생되곤 한다.

댐 건설 지역 인근주민들은 댐 건설로 인한 삶의 터전의 상실과 지역의 환경적 영향에 대해 관심이 많기 때문에 자신들의 의견이 반영된 건설계획이 수립되고 추진되길 원한다. 하지만 정책추진과정에서 주민들의 의견수렴 절차가 미흡하거나 형식적인 시행에 그칠 경우 이는 곧 갈등의 유발요인이 될 수 있다. 주민의사가 반영되지 않을 경우 필연적으로 주민들은 집단적인 저항행위로 그들의 의사를 표출하기 때문에 주민이 의사를 표명할 수 있는 통로의 부재나 의견수렴 배제는 갈등에 주요한 영향을 미치는 요인으로 작용될 수 있는 것이다. 이에 본 연구에서는 갈등영향요인으로 주민참여 요인을 선정하여 이것이 한탄강 댐 사례에서 작용되는지 여부와 작용 시 그 영향수준을 분석하고자 한다.

1) 상수원보호구역 지정 등의 규제강화로 토지이용도가 낮아져 지역발전에 장애요인이 발생함에 따라 댐 건설에 부정적인 입장(상류지역)과 댐 건설을 통한 수해방지로 재산의 가치상승 및 기업이전 등에 따른 취업기회 증가 등으로 인한 지역경제 활성화 가능성이 증대됨에 따라 긍정적인 입장(하류지역)을 보인다.

(2) 법적 준수

정부의 행위는 일반적으로 관련 법률에 근거를 두고 이뤄지기 때문에 관련 법률의 존재여부와 타 법률과의 상충여부를 분석하는 것은 갈등의 영향요인을 파악하는데 매우 중요하다(강성철 외, 2004; 강인호 외, 2005; 홍수정, 2007; 변성수, 2010). 임동진(2011)은 정부가 정책을 추진하기 위한 적절한 근거가 미비할 경우 이는 주요한 갈등유발요인이 된다고 하였으며, 강문희(2006)·홍수정(2007)은 정책추진을 위한 제도적 장치의 부재는 갈등증폭요인이 될 수 있음을 강조하고 있다.

우리나라는 재난관리를 위한 정부기관의 행위가 법률로 규정되어 있으며 이와 관련한 법률로는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자연재해대책법」이 대표적이다. 이를 근간으로 재난관리정책의 수립과 관련 기관별 소관업무(재난관리책임기관 및 주관기관별 사무의 범위) 등이 규정되어 있다. 규정상 재난관리 기능은 예방, 대비, 대응, 복구조치로 구분되어 있으며 각 기능별로 관리주체가 정해져 있어 그 책임성이 부여되고 있다. 이에 재난으로 피해를 입은 주민들은 정부기관에 그 책임을 묻고, 정부는 책임에 대한 법리적 해석을 근거로 주민과 마찰하는 경우가 종종 발생되고 있다.

즉, 주민들은 법률에서 규정하고 있는 정부의 예방·대비·대응·복구조치가 적절하지 못하여 피해가 커졌다고 주장하는 반면, 정부는 극심한 재난상황에서 기능별로 규정되어 있는 조치사항을 최대한 준수하고자 노력했다는 입장을 고수하면서 갈등이 발생되는 것이다. 재난관리의 기능적 측면에서 살펴보면 댐 건설 정책은 예방조치의 일환으로 볼 수 있다. 이는 「재난 및 안전관리기본법」에서는 예방조치로 재난방지시설의 관리가 규정되어 있으며, 「자연재해대책법」상 자연재해의 예방조치가 규정되어 있는데서 근간한 것이다. 김영주(2012)는 댐 건설 정책을 재난예방사업으로 규정하고 이와 관련한 갈등원인을 분석하기도 하였다.

비록 댐 건설정책의 직접적인 법적 규정은 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」, 「건설기술관리법 시행령」, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법시행령」등에 근거를 두고 있지만 댐은 대규모 홍수를 사전에 방지하기 위한 재난방지시설의 하나이므로 댐 건설정책은 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하는 예방조치의 일환으로 볼 수 있는 것이다. 이처럼 정부가 추진하는 국책사업을 둘러싼 갈등발생 원인으로 이도승(2007)은 정책수립과정의 절차적 부적정성을 제시하고 있다. 이에 본 연구에서는 댐 건설과 관련한 법률에서 명시하고 있는 정책추진의 절차적 타당성을 두고 의견대립이 제기되고 있는가에 대한 사실여부를 토대로 갈등영향요인으로 선정한 법률 준수요인이 한탄강 댐 사례에서 작용되는지 여부와 작용 시 그 영향수준을 분석하고자 한다.

(3) 상호신뢰

신뢰는 둘 이상의 갈등주체들 간의 상호작용을 통해 형성되는데 갈등상황에서 당사자 간 또는 갈등을 둘러싼 이해관계자들 상호 간의 신뢰는 갈등에 주요한 요인으로 작용할 수 있다. 갈등에 대한 선행연구에서 신뢰문제가 갈등에 주요한 영향요인으로 작용한다는 견해는 지배적이다. 강성철 외(2004)는 신뢰는 갈등상황을 해소시킬 수 있는 계기로 작용할 수 있으나 신뢰가 형성되지 못할 경우에는 갈등상황이 부정적으로 진행될 가능성이 크다고 보고 있다. Tomlinson & Lewicki(2006)는 상대에 대한 불신수준이 낮을수록 폭력의 횟수와 가능성 및 그 크기가 증가한다

고 주장하고 있다. Kumar(1996)은 신뢰수준이 낮을수록 갈등해결이 어려우며, Pruitt & Olczak(1995)은 해결이 어려운 갈등의 일반적인 특징은 갈등주체들이 극심한 불신관계에 놓여있다는 것을 강조하였다.

특히 임동진 외(2016)·Parkhe(1998)는 신뢰의 부족은 갈등을 유발요인뿐만 아니라 증폭요인이 될 수 있다고 주장하고 있는데 그들은 신뢰부족은 주체들 간 대립 및 마찰을 발생시키는 주요 쟁점요인들과 결부하면 갈등을 증폭시키는 요인으로도 작용할 수 있음을 강조하고 있다.

일반적으로 신뢰문제는 거짓말, 실수의 발견, 잘못된 관리와 같은 구체적이고도 명백한 행태에 의해 발생되며(Paul Slovic, 1993), 정부의 정책수립 및 추진과 관련한 불신은 정책내용의 비현실성과 비일관성, 결정과정의 폐쇄성, 적용상의 자의성 및 행정담당자들의 약속불이행에 의해 발생한다(김형구, 1994; 김도희, 2001).

이러한 원인으로 인해 상대의 행위에 대한 불신이 강할 경우 상대가 제공하는 정보도 신뢰하지 못하고 관련 정보를 수용하지 못하여 불신이 더욱 강해질 수 있다(Roger, 1986). Paul Slovic(1993)는 선호시설(위험시설)을 둘러싼 입지갈등에서 위험시설을 관리하는 정부의 행위를 신뢰하지 못할 경우 시설물에 대한 위험성도 높다고 인식하면서 관련 정책의 추진을 거부한다고 하였다. 이는 상대의 행위를 불신할 경우 상대가 제공하는 정보도 불신한다는 Roger(1986)의 견해와 일치한다고 볼 수 있다.

이러한 견해들을 통해 객관적이고 정확한 정보는 갈등주체 간 상반되는 입장을 주장하는 상황을 해결할 수 있는 수단이 될 수 있으나 상대에 대한 신뢰가 부족한 상황에서는 정확하고 객관적인 정보라 할지라도 정보의 왜곡 및 조작을 의심하면서 갈등을 유발시키는 요인으로 작용할 수 있다는 것을 알 수 있다.

재난예방사업의 일환으로 추진되는 댐 건설정책은 일반적으로 대규모 사업으로 추진되기 때문에 그 영향범위가 비교적 넓어 여러 지역에 걸쳐 다양한 이해관계자가 상존하므로 다양한 주체를 둘러싼 상호 간 신뢰문제는 갈등에 더욱 중요한 요인이 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 갈등영향요인으로 상호신뢰 요인을 선정하여 이것이 한탄강 댐 사례에서 작용되는지 여부와 작용 시 그 영향수준을 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구의 분석틀

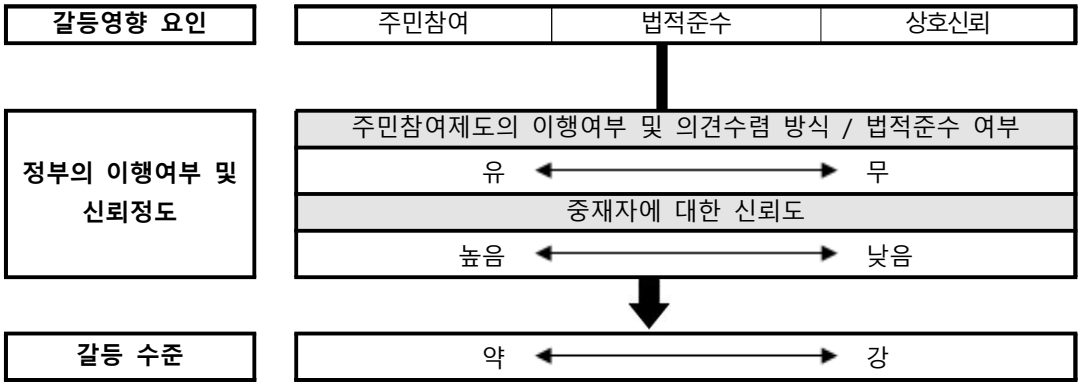
1. 연구 분석틀의 설정

본 연구의 목적은 재난예방정책의 추진과정에서 나타나는 갈등요인이 무엇이며, 요인별 정부의 행위여부 및 신뢰정도가 갈등수준에 어떠한 영향을 미치는가를 규명하는데 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 먼저, 선행연구를 통해 재난예방정책 추진단계에서 갈등영향요인으로 작용할 것으로 예상되는 요인을 도출하여 주민참여, 법적준수, 상호신뢰 요인을 선정하였다. 과학적 연구는 하나

의 현상을 구성하고 있는 여러 개의 요소로 나누고 그들 요소의 성격이나 특징을 규명함으로써 전체의 현상의 구성과 특성을 파악해 나간다. 따라서 본 연구도 갈등영향요인을 세 가지 요인으로 나누고 이들이 재난예방정책의 일환으로서 댐 건설 정책의 추진과정에 어떻게 영향을 미치는가를 규명하고자 한다.

그리고 본 연구를 통해 밝히고자 하는 또 한 가지는 일반적으로 도출된 갈등영향요인이 갈등에 미치는 영향을 규명하는 직선적 분석에서 한 걸음 나아가, 정부의 행위여부와 이해관계자와의 신뢰정도를 파악하여 갈등수준에 미친 영향을 분석하고자 한다. 이러한 분석 틀은 재난예방정책 추진과정상의 갈등영향요인을 규명하는 것 외에 갈등해결을 위한 정부의 해결 노력과 갈등수준과의 상관성을 파악할 수 있게 해 갈등관리 전략 및 방안을 마련하는데 정책적 시사점을 제공해줄 수 있다. 본 연구의 분석틀을 도식화하면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 분석방법

본 연구에서의 종속변수인 갈등은 내면적인 것이 아닌 표면으로 표출된 갈등을 대상으로 한다. 그러나 표출된 갈등이라 하여도 그 수준이나 강도가 다르다. 갈등은 사회적 현상의 지속성을 갖지만 그 동태성 및 역동성으로 인해 갈등의 수준과 강도가 다르기 때문이다. 따라서 종속변수인 갈등의 수준을 표출된 형태를 기준으로 구분하여 분석하고자 한다. 갈등이 심화되어 법적 소송제기, 정치권의 동원, 데모행위 등의 위협 및 적대적인 행동으로 표출되면(Pondy, 1967; 강성철 외, 2004; 홍수정, 2007) 갈등수준이나 강도는 '강'한 것으로, 상대방과의 긴장관계에서 의사소통이 경직되거나 언론매체를 통한 갈등의 이슈화, 성명서·기자회견 등을 통한 상대방에 대한 비난이 표출되면(강성철 외, 2004; 강인호, 2005) 갈등수준은 '중'인 것으로, 이 외 소규모 농성과 언론인터뷰 등을 통한 문제제기로 갈등이 표출되는 경우는 갈등수준은 '약'한 것으로 보고자 한다. 이상을 표로 정리하여 나타내면 아래 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 갈등의 영향수준

구분		기준
강 ↕ 약	◎	소송, 형사고발, 정치권 동원, 대규모집회, 항의방문 등
	○	기자회견, 성명서 제출 통한 비난
	△	소규모 농성, 언론인터뷰 등을 통한 문제제기

Ⅳ. 갈등의 영향요인 및 수준분석

1. 갈등의 영향요인 분석

1) 주민참여

앞서 선행연구를 통해 살펴본 바와 같이 주민참여는 갈등에 주요하게 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 이에 한탄강 댐 건설 사례에서도 주민참여가 갈등에 영향을 미치는가를 살펴보고 그 영향정도를 분석하고자 한다. 이를 위해 댐 건설과정 상 주민참여와 관련하여 전개된 갈등현상을 면밀히 분석하면 다음과 같다. 당시 정부는 1996년부터 1999년까지 임진강 유역에 3년 연속 대홍수가 발생되어 파주, 문산, 연천지역 등이 큰 피해를 입게 되자 항구적인 홍수방지대책으로 댐 건설을 위한 관련 계획을 순차적으로 수립하기 시작한다. 1999년 12월 수해방지종합대책의 일환으로 한탄강댐 건설계획을 수립[2]한 것을 시작으로 이듬해 12월 한탄강댐기본설계를 완료하였으며 2001년 6월 수자원장기종합계획에 한탄강댐 건설계획이 포함되면서 본격적인 댐 건설 사업이 추진되었다.

우리나라에서 대규모 건설 사업을 시행할 경우 사업주체는 사업으로 인해 영향을 받게 되는 지역주민들의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서 내용에 포함해야 함을 규정화하고 있다(「환경·교통·재해등에관한영향평가법(제6095호)」). 이에 당시 사업주체인 건교부는 이러한 절차를 거쳐 댐 건설을 추진하고자 했지만 지역주민들의 격렬한 반대에 부딪혀 주민설명회가 무산되면서 갈등은 본격적으로 표출된다. 표출된 갈등의 정도는 댐 건설을 반대하는 경기도 포천시 관인면, 강원도 철원군 등 수몰 예정지역 주민 300여명이 정부(건교부)의 환경영향평가 초안 공람을 위한 주민설명회에 맞서 개최예정지였던 면민회관에서 입구를 봉쇄하고 관인면 재래시장까지 약 2㎞ 구간에서 플래카드 등을 들고 거리행진을 벌이는 등 그 강도가 매우 강하였으며, 일부 주민들은 환경영향평가 초안을 불태우며 댐 건설계획의 철회를 요구하고 나서 설명회는 결국 무산되기에

2) 당시 임진강 유역은 홍수피해 다발지역으로 '96, '98, '99년 연이은 대홍수가 발생하여 약 1조원의 재산피해와 128명의 인명피해가 발생하였다. 이에 정부는 '99. 12. 28일 국무회의에서 임진강 유역에 대한 근원적인 수해방지대책의 일환으로 한탄강 다목적댐건설사업의 추진을 의결하였다. 이후 건설교통부에서는 한탄강댐건설계획을 수립하여 환경영향평가 등 최종협의를 '03. 7. 28일자로 완료하고 기본계획을 고시한다.

이른다.[3]

당시 주민들은 정부가 일방적으로 추진하는 댐 건설로 인해 조상 대대로 살아온 삶의 터전을 하루아침에 내놓고 나갈 수는 없다며 반발하였다(중앙일보, 2001. 8. 16). 주민들이 한탄강 댐 건설을 정부의 일방적인 정책추진이라고 비판한 것은 환경영향평가에 대한 협의가 이뤄지기도 전에 기본설계가 이미 시행됐다는 것이다. 이처럼 정부사업이 절차적 정당성과 합리적 정당성이 확보되지 못한 채 추진되고 있다는 인식이 지배적이었기 때문에 환경영향평가 협의를 위한 주민설명회에 대해서도 주민들은 비판적일 수밖에 없었다.

이는 주민참여가 갈등에 미치는 영향에서 주민참여에 대한 제도적 보장과 더불어 중시되는 것이 절차적 타당성과 민주성에 입각한 합리적 정당성의 확보인데 한탄강 댐 사례에서는 이것이 제대로 보장되지 못했기 때문이다. 주민참여가 법적 근거 하에 보장되어 있지 않으면 주민참여의 실행가능성이 낮아져 갈등이 발생할 수 있으며, 주민참여가 실행되더라도 그것이 형식에 불과하다고 이해관계자가 인식할 경우 갈등은 심화될 수 있다. 한탄강 댐 사례에서 이에 대한 면밀한 분석을 위해 사업추진 과정별로 주민참여에 대한 제도적 보장과 합리적 정당성의 확보문제를 파악해 보면 다음과 같다.

당시에는 수자원종합계획의 법정화[4]를 통해 기본구상 단계에서 주민참여가 제도화되었으나 이는 선언적 의미가 강하였고 이해관계자의 구체적 참여를 위한 제도적 장치는 나타나지 않았다(윤원근, 2007). 또한 수자원장기종합계획 수립 후 이를 근간으로 하는 댐건설장기계획(10년 단위)의 수립 시에도 근거법인 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」에 주민참여에 대한 법적 근거는 마련돼 있지 않았다. 한편, 주민이 자신의 거주 지역에 댐이 건설될 것이라는 사실을 체감하는 단계인 타당성 조사 단계[5]에서 보상이 시작되고 정부정책에 대한 찬, 반 논의가 본격화되면서 갈등이 발생되기도 하나 이 단계에서도 주민의견 수렴에 대한 법적근거는 마련되어 있지 않았다. 종합적으로 정리해보면 당시 환경영향평가 이전 단계에서의 주민참여는 의무적으로 법정화 되어 있지 않았다는 것을 알 수 있다[6].

만약 한탄강 댐 건설 당시 계획단계에서부터 주민참여에 대한 제도가 보장되어 정부의 정책추

---

3) 환경경영정보포털, 2001. 8. 14.

4) 1999년 「특정다목적댐법」이 개정되고 그 동안 계획 수준에 머물러 있던 수자원 계획의 법정 계획화가 추진되었다. 한편, 장기적인 수자원 정책의 수립과정에 지역주민, 전문가, NGO 등 이해관계자의 참여가 가능하게 되었고, 이에 따라 정책조직에 의한 임의적인 계획수립을 통제할 수 있는 투명한 계획구조가 성립될 수 있도록 하였다(윤원근, 2007).

5) 타당성 조사단계에서는 예비타당성조사와 타당성조사가 시행되는데 예비타당성 조사의 경우 「국가재정법」 제38조에 의거하여 총 사업비 500억원 이상의 공공사업에 대해 기획예산처 차원에서 본격적인 타당성 조사에 앞서 비교적 짧은 시간과 적응 비용으로 경제적, 정책적 분석을 중심으로 타당성 조사사업의 추진 여부를 결정하게 된다. 예비타당성 조사에서 사업의 타당성이 인정되면 본격적인 사업 착수를 위해 타당성 조사가 시행되는데 타당성 조사는 「건설기술진흥법」 시행령 및 「환경영향평가법」에 의거하여 수자원공사의 주관 하에 진행되며 지질조사, 공법분석 등의 다각적인 기술성 분석이 중심이 되어 실제 댐 건설사업 착수를 위한 정밀하고 세부적인 경제성 분석이 실시되고 사업의 구체적인 기본구상이 제시된다.

6) 당시 기본 및 실시설계의 주민참여에 대한 법적근거는 「건설기술관리법시행령(대통령령 제16765호)」 제38조의9 제3항에 규정하고 있었으나 이는 의무규정이 아니었다.

진에 대해 순차적인 의견수렴이 이루어졌다면 주민들의 반감은 최소화될 수 있었을 것이다. 이는 현재 댐 건설과정에서 이해관계자와의 갈등을 줄이고자 계획단계에서부터 주민참여에 대한 법적 근거를 마련[7]하고 있다는 것에서도 그 영향을 짐작해볼 수 있다.

한편, 한탄강댐 건설 사례에서 주민참여는 설명회, 공청회, 토론회 등 다양한 방식으로 실행됐음에도 불구하고 그것이 형식적인 절차에 불과하다는 인식으로 궐기대회, 시위, 농성 등으로 이어졌다. 정부가 법적 근거를 토대로 환경영향평가 단계에서 주민의견수렴을 실행했지만 형식적이라는 주민들의 인식에 따라 시도조차 어려웠고, 무산된 설명회를 재 실시하기 위해 마을별로 수차례에 걸친 설명회가 진행됐음에도 불구하고 이미 결정된 댐 계획 추진에 맞춰 주민을 설득하려는 의도로 비춰짐에 따라 합의를 위한 설명회는 오히려 갈등을 발생시키는 요인으로 작용했기 때문이다.[8] 이는 주민참여의 질적 수준이 낮으면 비제도적 통로로 주민의사가 표출[9]된다는 연구를 증명한 것으로 볼 수 있다.

이러한 원인들로 주민들은 이후 시민단체와 지자체, 의회 등과 연대하면서 공동저지 투쟁을 전개해나간다. 이를 계기로 지역적인 수준에 머무르던 반대여론은 점차 확대되었으며, 수몰지역인 포천, 연천, 철원 지역 주민들의 반발은 더욱 거세졌다(중앙일보, 2001. 8. 16). 반대여론이 거세지자 정부는 주민설명회를 지역별로 개최하여 가까스로 조건부 협의[10]를 이끌어냈으나 연천과 철원 지역 일부 주민들은 공청회와 설명회가 제대로 이뤄지지 않은 상태에서 협의가 완료되었다며 환경영향평가법 제9조의 위반을 내세우며 항의를 지속해 나간다(윤원근, 2007).

이처럼 한탄강 댐 사례에서 주민참여와 관련한 갈등은 주로 총궐기대회, 집회, 시위, 농성, 환경

---

7) 현행「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」제4조에서 댐건설 장기계획 수립 시 주민의견 수렴 및 의견반영 여부에 대한 공개의 근거조항을 다음과 같이 규정하고 있다. 제3항에서는 국토부장관은 제1항에 따라 댐건설장기계획을 수렵하려는 경우엔 댐건설의 적정성을 미리 검토하고 해당지역에 댐건설이 예정되는 등 댐건설과 이해관계가 있다고 인정되는 지역 주민의 의견을 수렴해야 함(신설 2016.12.2.). 제4항에서는 국토부장관은 제3항에 따른 지역주민의 의견수렴 결과와 댐건설장기계획에의 반영여부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개해야 한다(신설 2016.12.2.). 제5항에서는 국토부장관은 제3항에 따라 댐건설의 적정성을 검토하기 위해 각 호의 사항(댐 사업의 목적 및 필요성, 댐 이외의 대안 및 그 실행가능성, 댐 사업에 대한 해당지역의 수용가능성 등)을 검토하는 사전검토협의회를 설치할 수 있다(신설 2016.12.2.). 제7항에서는 국토부장관은 제3항에 따른 적정성 검토 및 의견수렴 후 제1항에 따라 댐건설장기계획을 수립하려는 경우에는 관할 시도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후「하천법」제87조에 따른 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다(신설 2016.12.2.).

8) 당시 한강연구소장은 “정부가 수해원인 및 대책에 대한 검토 없이 이미 결정된 댐 건설 계획의 추진을 위해 기본설계를 먼저하고 수해원인에 대한 조사는 나중에 시행하는 등 기본적인 절차를 무시하고 짜맞추기식으로 계획을 추진하고 있으며, 각종 계획 자료 역시 그 근거가 타당하지 않다”고 반발하였다(윤원근, 2007).

9) 김도희(2001)는 주민참여의 질적 수준에 따라 주민참여 방식이 결정되는데 주민참여의 질적 수준이 낮은 경우(주민참여 자체가 형식적인 수준에 머무는 경우) 비제도적 통로인 집회, 시위, 농성 등을 통해 주민요구를 반영하고자 하며, 주민참여의 질적 수준이 높을 경우엔 제도적 주민참여(설명회, 토론회, 공청회 등에 의한 참여, 서면운동, 당국에 대한 진정서, 건의서, 탄원서, 청원서 등의 민원제출, 지방의회에 대한 청원서 제출, 지역구 국회의원에 대한 지원요청 등) 통로를 통해 주민의사를 반영시킨다고 하였다.

10) 정부는 주민설명회를 통한 의견수렴으로 환경영향평가서를 보완해 나가면서 이수기능을 제외하고 홍수조절용 댐으로서 연중 350일간을 개방한다는 조건 하에 협의를 완료하기에 이른다.

단체와의 연대투쟁 등을 통해 표출되었다는 것이 특징적이다. 특히 2003년 8월에 개최된 '한탄강 댐 백지화 촉구 궐기대회'에서는 의견수렴 없이 추진되는 정부의 댐 건설 사업 강행을 비판하면서 철원지역 107개리 이장이 전원 사퇴서를 제출하고 삭발식을 거행(한국농어민신문, 2003.8.25.)하기에 이른다. 주민들의 이러한 행태는 주민참여의 미보장이 갈등에 미친 영향수준을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 이러한 행태를 토대로 갈등에 미친 영향정도를 분석해 보면, 주민참여의 미보장으로 인한 총궐기대회, 집회, 시위 등의 행동은 갈등에 강한 영향을 미치는 요인으로 분석된다. 이는 앞서 기술한 분석틀에 따라 갈등이 데모행위 등의 위협 및 적대적인 행동으로 표출되면(Pondy, 1967; 강성철 외, 2004; 홍수정, 2007) 갈등수준이나 강도는 '강'한 것으로 판단한다는 것에서 기인한 것이다.

이상을 토대로 보았을 때 정부정책 추진과정 상의 갈등을 최소화하기 위해서는 계획단계에서부터 주민을 참여시키고 의견수렴을 의무화하는 근거를 마련하여 정책결정과정의 투명성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 주민참여의 합리적 정당성을 확보하는 것이 필요함을 시사한다.

2) 법적준수

앞서 선행연구를 통해 살펴본 바와 같이 법적준수는 갈등에 주요하게 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 이에 한탄강 댐 건설 사례에서도 법적준수 요인이 갈등의 영향요인으로 작용하는지를 살펴보고 그 영향정도를 분석하고자 한다. 이를 위해 댐 건설 사업이 법적 근거 하에 추진되는 과정을 기술하고, 이와 관련하여 전개된 갈등과정을 분석하면 다음과 같다.

우리나라에서 댐건설 사업은 기본구상에 해당하는 수자원 장기종합계획과 댐건설장기계획 등 국가적인 계획에 따라 시작되며, 댐 건설을 위한 세부적인 사항은 관련 법률에 의거하여 절차적으로 추진된다. 정상적인 댐 건설 추진절차는 〈표2〉에서와 같이 기본구상, 타당성조사, 환경영향평가의 협의, 기본계획의 고시, 기본 및 실시설계, 실시설계의 고시, 공사의 진행 순으로 진행된다. 기본구상 후에는 타당성 조사가 시행되는데 타당성 조사의 경우 그 결과에 따라 댐 건설의 시행여부가 결정되기 때문에 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제7조 및 「건설기술관리법 시행령」 제38조의 6 및 제38조의 7 등의 규정에 따라 예비타당성조사와 타당성조사가 바로 시행된다. 이후 타당성조사를 근거로 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법시행령」 제2조 3에 의거하여 환경영향평가에 대한 협의가 완료되어야 한다. 법률 상 환경영향평가는 환경영향평가서 작성 업무와 작성된 평가서의 검토 및 협의 업무로 구분되어 시행된다. 환경영향평가서의 작성에 관한 사항은 「환경영향 평가서 작성 등에 관한 규정(환경부고시 제2004-209호(2004. 12. 31. 개정))」에 의하며, 평가서의 검토 및 협의에 관한 사항은 「환경영향평가서 검토 및 협의 등에 관한 업무처리규정(환경부예규 제165호(1997. 9. 10. 제정)」에 의거하여 시행된다.

환경영향평가의 협의가 완료 된 후에는 「댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제7조에 의거하여 기본계획을 수립하고 댐건설예정지를 고시하게 되는데 기본계획과 함께 댐건설예정지역가 고시됨으로써 댐건설예정지내 건축물 기타 공작물 신축·개축·증축, 토지형질변경, 다년생 수

목 식재·이식 등의 행위가 허가사항으로 제한된다. 이에 고시된 기본계획을 근거로 보상이 이뤄지는데 보상은 토지보상법상 사업인정시점이 기본계획고시 시점으로 기본계획고시 후 토지보상이 가능하게 된다. 이후 기본 및 실시설계가 「건설기술관리법 시행령」 제38조의 9 및 동 시행령 제38조의 11의 규정에 따라 시행된 후 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제8조에 의거하여 실시계획이 고시된다. 이 때 시공자를 결정하는 절차가 이어진다. 이후 「건설기술관리법 시행령」 제38조의 14에 의거하여 공사가 시행된다.

이상의 절차를 거쳐 댐 건설 사업이 추진되는 것이 일반적이지만 한탄강 댐 건설 사례의 경우 이에 대한 준수가 이뤄지지 않아 절차적 타당성이 문제시[11]되면서 갈등이 발생하였다. 당시 댐건설 시행주체인 한국수자원공사는 환경영향평가협의와 기본계획 고시가 완료되지 않은 상태에서 기본설계(2000.12.)부터 시행하고, 이를 댐건설장기계획에 반영(2001.12.)시킨다. 이 후 환경영향평가(2001.7~2003.4.) 협의를 시행하는데 환경영향평가 협의가 진행되는 도중에 설계·시공 입찰을 실시하여 실시계획 적격자를 선정(2002.11.)하였는데 이는 정상적인 댐건설 추진절차를 벗어나는 것으로 이러한 정부의 행위가 사업을 무리하게 시행하는데 급급했다는 것을 반증하는 결과라며 주민과 환경단체들이 문제를 제기하면서 댐 건설은 거센 반대에 부딪히게 된다.

〈표 2〉 한탄강댐 사례에서 절차적 타당성의 문제

정상적인 댐 건설 추진절차	한탄강 댐 추진절차의 문제
① 기본구상(댐건설장기계획) ② 타당성 조사 ③ 환경영향평가 협의 ④ 기본계획 고시 ⑤ 기본설계 ⑥ 실시설계 ⑦ 실시설계 고시 ⑧ 공사진행	⑤ 한탄강 댐 기본설계 보고서(2000. 12) ① 댐건설 장기계획에 반영(2001. 12) ③ 환경영향평가(2001. 7~2003. 4) ⑥ 댐 실시설계 적격자 선정(2002. 11)

출처: 감사원, 2005.

주민들은 기자회견을 통해 "일반경쟁 입찰로 방침을 세워 기본설계용역을 마치고 나서, 이 사업을 해야 할 지를 판가름하는 절차인 환경영향평가협의를 끝내기 1년 3개월 전에 갑자기 설계시공 일괄(턴키) 발주방침을 바꿔 시공사를 선정했다. 이 과정에서 여러 가지 문제가 노출되고, 이를 변명하기 위해 유명세 있는 대학교수와 학회, 학문을 들먹이며 또 다른 거짓자료를 제시하는 등 국가의 신뢰를 잃기 시작했다. 이러한 이유로 정부 측은 댐 건설을 끝까지 강행하고자 하는 것이며, 백지화 됐다가 다시 살아나고, 또 다시 원점에서 재검토하고, 또 다시 강행하는 쪽으로 결정하는 국책사업추진의 가장 부끄러운 면을 보여준 것(한탄강 살리기 시민연대, 2007)"이라며 기자회견을 통해 비판적 의견을 표명한다.

11) 원래 댐 건설 추진절차에서 기본설계는 환경영향평가 협의와 기본계획 고시가 완료된 후에 추진되어야 하나, 한탄강 댐의 경우 환경영향평가가 실시되기 전 그리고 기본계획이 고시되기 전에 기본설계가 먼저 시행되었기 때문에 절차상의 문제가 제기된다(감사원, 2005).

댐 건설의 절차적 타당성에 대한 문제는 2005년 5월에 발표된 감사원 감사결과보고서에서도 살펴볼 수 있다. 감사결과보고서에 의하면, “정상적인 사업추진 절차를 따르지 않고 기본계획 고시도 되지 않은 상태에서 사업을 시행하여 공사 중단에 따른 위약금 배상 예상된다”는 지적사항이 제기되었다(감사원, 2005). 이에 따라 주민들은 정부의 일방적인 댐 건설 추진의 근거로 이러한 절차상의 문제를 보도 자료에서 인터뷰를 통해 거듭 언급하였으며 이것이 갈등을 심화시키는 주요 요인으로 작용하게 된다. 관련 법률을 준수하고 절차상의 합리성을 확보하는 것이 댐 건설 사업추진 과정에서 발생되는 갈등에 얼마나 지대한 영향을 미치는지 여부는 이것이 문제가 되어 일정기간 동안 사업이 중단된 것에서도 그 정도를 알 수 있다.

이처럼 한탄강 댐 사례에서 법적준수와 관련한 갈등은 주로 기자회견, 언론매체의 인터뷰 등을 통해 표출되었다는 것이 특징적이다. 특히 2007년 2월 연대를 통해 ‘한탄강 살리기 시민연대’를 발족하고 기자회견을 통해 절차적 타당성 문제에 대한 입장을 표명한 이해관계자의 행태를 토대로 갈등에 미친 영향정도를 분석해 보면, 그 영향정도는 중간 정도인 것으로 판단된다. 이는 앞서 기술한 분석틀에 따라 성명서·기자회견, 언론매체를 통한 갈등의 이슈화 등을 통한 상대방에 대한 비난이 표출되면(강성철 외, 2004; 강인호, 2005) 갈등수준이나 강도는 ‘중간’인 것으로 판단한다는 것에서 기인한 것이다.

이상을 토대로 보았을 때 정부정책 추진과정 상의 갈등을 최소화하기 위해서는 정부는 정책 추진을 위한 법률적 근거 마련이 우선적으로 필요하며, 이에 대한 절차적 타당성을 확보하는 것이 매우 필요하다는 것을 시사한다.

3) 상호신뢰

앞서 선행연구에서 상호신뢰는 갈등에 영향을 미치는 요인으로 작용한다는 것을 알 수 있었다. 이에 한탄강 댐 건설 사례에서도 상호신뢰 요인이 작용하는지를 살펴보고 그 영향정도를 분석하고자 한다. 이를 위해 댐 건설 사업이 추진되는 과정에서 신뢰문제가 제기되어 갈등이 전개된 과정을 분석하고자 한다. 한탄강 댐 사례는 앞서 기술한 바와 같이 중재기구를 도입하여 갈등을 해결하고자 했기 때문에 이에 따른 연구적 함의를 제공하고 있다. 그러나 이해관계자들에 의해 중재자에 대한 신뢰문제를 제기되면서 결과적으로 사회적 합의형성이 이뤄지지 못한 한계점이 있다. 이에 중재자에 대한 신뢰문제가 갈등에 미친 영향을 분석하여 갈등관리를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

중재자에 대한 신뢰문제는 임진강특위 구성초기부터 그 조직구성을 둘러싸고 제기된다. 임진강유역홍수대책특별위원회(이하 임진강특위)가 조직된 배경부터 당시상황을 파악하면 다음과 같다. 2004년 11월 최초 중재기구였던 지속가능발전위원회 한탄강갈등조정소위원회의 중재에도 불구하고 이해관계자들에 의해 중재안 수용이 거부되면서 댐 건설에 대한 반발은 극심해졌다. 이러한 상황에서 국회 예결산특별위원회가 감사원에 댐건설 추진 주체인 건교부와 수공에 대한 특별감사를 요구하게 되었고 감사가 진행되면서 댐 건설에 대한 전면적인 재검토가 진행된다. 이후

2005년 5월 감사원 감사결과가 최종적으로 발표되면서 최초 중재기구였던 지속가능발전위원회 내 한탄강갈등조정소위원회의 역할이 마무리되고 관련 업무가 국무조정실로 이관되게 된다.

업무를 이관 받은 국무조정실은 댐 건설 사업을 원점에서부터 재검토하기 위해 산하에 임진강 특위를 구성한다. 특위의 구성목적은 특별감사 결과의 지적된 사항에 대한 보완과 기존에 제시된 임진강 유역의 홍수대책에 대한 검증 및 평가, 항구적인 임진강 홍수 방어대책의 수립이 주된 목적이었다. 하지만 당시 주민들은 임진강특위의 구성에 다소 냉소적인 태도를 보였는데 이는 갈등해소를 위해 대통령지시에 따라 구성된 지속가능발전위원회의 중재안이 수용 거부되어 실질적으로 갈등이 해결되지 못하게 되자 정부에 의해 구성되는 또 다른 갈등해결 조직에 대한 신뢰성이 확보되지 못했기 때문이다.

이에 당시 국무조정실은 이해당사자가 배제된 제3자 전문가들로 특위를 구성할 것이며, 특위 산하에 관련 연구기관을 비롯해 각계 전문가들이 참여하는 검증평가실무위원회를 구성하여 1년간 임진강유역 홍수대책을 재검토할 것을 공표하였다. 특히 실무위원회는 중립적이고 객관적 검증평가 위해 이해당사자는 배제하고 수리 수문, 기상, 안전, 환경, 경제 등 분야별 전문가를 추천받아 구성할 것을 밝히며 특위를 구성한다.

그러나 이후 실제 특위 실무위원회 구성 자체가 건교부, 수공, 한탄강 댐 용역업체 등으로 구성되어 있다는 의혹이 제기되면서 중립성 문제가 대두된다. 환경운동연합은 2006년 3월 22일 임진강특위 규탄 및 해체촉구 기자회견을 통해 “한탄강 댐 계획을 노골적으로 찬성한 전문가가 임진강특위의 실무를 담당하는 실무위원회의 구성원이 되어 홍수조절 효과 및 임진강 유역의 홍수방어계획 전반을 검토하고 있는 것은 임진강 특위가 한탄강댐 건설을 강행하고 있다는 것을 단적으로 보여주는 것”이라며 규탄하였으며, 강원도의 경우 실무위원회에 지역에서 추천하는 전문가 참여를 요구했으나 반영되지 않았음을 지적하며 한탄강댐 건설을 전제로 한 특별위원회의 구성은 반대한다는 입장을 밝힌다(포커스 강원, 2006. 8. 24.). 이후 2006년 8월 임진강특위가 홍수조절용 댐과 천변저류지 안을 발표하고 국무총리에 의해 댐 건설 추진이 최종적으로 확정되자 특위 구성의 중립성 문제와 더불어 임진강특위 활동 자체에 대한 신뢰문제가 제기되면서 격렬한 시위가 이어지게 된다.

이후에도 임진강특위에 대한 신뢰문제는 이후에도 댐건설과 관련한 갈등문제에서 주요한 쟁점사항으로 지속적으로 갈등에 영향을 미치게 된다. 임진강특위의 중립성에 대한 의혹제기는 이후 2009년 10월 5일 환경운동연합과 철원군투쟁위원회의 공동 논평에서 “임진강특위는 실무위원회의 중립성을 유지하는 취지로 찬반의 당사자 측은 배제한다고 하였지만, 실제 실무위원회는 건교부, 수자원공사와 한탄강 댐 용역기관들이 다시 참여해 중립성은 애초부터 성립되지 않았다. 즉 감사원의 지적 대상이었던 건교부가 스스로 감사원 지적 내용을 검증하는 꼴이 된 것이다”는 의견으로 제기되기도 했다. 또한 환경운동연합·한탄강댐반대 철원군투쟁위원회는 “기존의 임진강 홍수 대책을 검증, 평가하고 항구적인 임진강 홍수 방어대책을 제시할 것을 목적으로 구성된 ‘임진강특위’가 처음부터 편파적이고 부당한 활동을 해왔다(환경운동연합·한탄강댐반대 철원군투쟁위원회, 2009)”며 규탄하는 입장을 표명했다.

이처럼 조직구성 단계에서부터 활동을 추진하는 과정, 결론을 도출한 이후까지 임진강특위에 대한 주민들의 불신은 지속되는데 이러한 신뢰성 문제가 갈등에 미친 영향정도를 파악해보면 다음과 같다. 임진강특위에 의해 홍수조절용 댐과 천변저류지 안이 발표[12]된 이후 주민 및 시민단체들은 한탄강댐 건설의 강행에 환경단체와 반대주민들은 일제히 반발하며 시위와 집회, 소송을 진행한다. 당시 환경운동연합과 한탄강댐건설반대공동대책위원회 소속 1,200여명은 광화문에서 집회 열고 정부에 한탄강댐 건설 논의 중단을 요구했으며, 임진강특위 자체가 댐건설을 원하는 사람들로 구성됐기에 이들에 의한 조사내용과 결정을 받아들일 수 없다는 주장을 강하게 피력한다. 이들은 "한국은 댐 조밀국으로 추가 댐을 건설해봤자 홍수피해를 줄일 수 없는 구조적 한계를 가지고 있는데 건교부와 여당이 갑작스러운 집중호우로 인명재산피해가 발생하자 기다렸다는 듯 댐건설을 추진하고 있다. 건교부의 댐건설 추진은 국민의 생명과 안전을 보장하기 위한 것이 아니라 국민 피해를 핑계 삼아 자신들의 이익을 극대화하려는 것이다. 따라서 댐건설계획을 백지화하고 민관 공동조사위원회를 통해 임진강의 항구적 수방계획 수립을 촉구하라(한겨레 신문, 2006.8.22.)"는 주장을 강력히 제기한다.

이후 환경운동연합은 주민들과 연계하여 본격적인 투쟁행보를 전개해나간다. 2006년 11월 임진강특위, 검증평가실무위원회, 건설교통부, 수공 등을 상대로 감사원에 국민감사를 청구하기에 이른다. 하지만 이듬해 3월 국민감사청구가 기각되자 철원·연천·포천 수몰예정지역의 주민들은 건교부를 상대로 한탄강 댐 사업계획고시 취소소송을 서울행정법원에 제기한다.[13] 이에 대한 결과로 2008년 1월 16일 법원에서 조정권고가 판결되지만 건교부와 주민단체 모두 조정권고에 불만을 갖고 10일 뒤인 동년 동월 26일 즉각적으로 이의신청을 제기하면서 양 주체 간 법정공방이 펼쳐진다. 이는 당초 법원이 1심 선고공판에서 댐 건설을 취소할만한 중대한 하자가 없는 것으로 판단되지만 댐 규모를 축소하는 것이 바람직하다고 판단하여 원래 고시된 총 저수용량 2억 7천만 m3에서 1억 3천만m3로 축소시키는 대안의 수용가능성을 검토할 것을 양측에 촉구한다. 하지만 양측 모두 재판부의 조정 권고에 불응하고 이의신청하기에 이르게 된 것이다.

재판부의 조정 권고에 대한 양 주체의 입장은 다음과 같다. 건교부는 2008년 2월 댐 안전성에 맞게 설계한 규모이므로 재판부의 결정으로 축소 할 수 없다고 주장하였으며, 주민들 역시 생태의 보고이며 역사문화재의 보고인 한탄강에는 어떤 형태의 댐도 불가하며, 자연의 원리에 따르는 합리적인 대안으로서 하류지역에 댐 이외의 제방증고 및 천변저류지 확대, 임진강 하구 준설 등의 근원적인 치수대책수립을 원한다며 사법부에 호소한다.

하지만 이후 동년 6월 27일 주민단체의 패소판결이 결정되자 철원·연천·포천 공동투쟁위원회

12) 정부는 총리 주재(한명숙 총리)로 '제5차 임진강유역 홍수대책 특별위원회' 개최 통해 임진강 유역 홍수방지 위해 한탄강에 홍수조절용댐과 천변저류지를 건설하기로 결정(홍수조절용댐은 평상시에는 자연상태로 유지하면서 홍수때만 담수하여 홍수를 조절하는 역할 수행, 천변저류지는 하천변에 저류지를 만들어 홍수발생 시 제방을 월류(제방이나 방파제, 호안 등에서 물이 넘쳐흐르는 현상이나 물의 양)시켜 홍수를 조절하는 기능 수행)한다(동아사이언스, 2006.8.23.).

13) 포천, 연천, 철원 등 주민 156명은 기본계획 고시에 대해 기본계획의 절차적 위법성 및 실체적 위법성 모두 문제되고 있으며 적정성과 안전성, 환경문제 등을 들어 소송을 제기한다.

는 즉시 항소(08.7.27, 서울고등법원 행정심판부로 이관)하며 갈등은 심화되기에 이른다.

법원의 패소판결에 대해 한탄강댐반대 공동투쟁위원회 법무부장은 “사회적 수용성”을 고려하지 않은 판결이라고 주장하며 댐건설로 하류지역의 수해방지에 도움이 된다면 인정하지만 수해방지 효과는 미미하다는 주장을 제기한다. 또한 댐건설로 상류지역에 직·간접적 이익이 있어야 하나 전혀 없다고 주장하며 법원이 댐건설의 타당성보다는 절차적 하자만 검토해 판결을 내렸다고 반발하며 항소의 뜻을 밝힌다. 그러나 항소심에서도 반대주민에게 패소판결(08.12. 19)이 결정되었고 이에 주민들은 대법원에 상고(09.1.9)하기에 이른다. 하지만 대법원 역시 반대주민단체의 상고를 기각(09.5.14)하면서 최종적으로 법원은 한탄강댐 건설의 필요성을 인정하여 반대주민단체의 댐 기본계획 고시 취소소송을 기각하게 됨을 밝힌다.[14] 취소소송은 기각되었으나 이후 2010년 2월 24일, 특위 산하기구인 실무위원회의 편파적 구성과 댐 건설을 위한 짜 맞추기식 활동에 대한 불신이 지속되자 당시 국회의원에 의해 ‘임진강특위 홍수대책의 적정성에 대한 감사청구안(의안 제1807687호)’이 발의된다. 이처럼 법원에 의한 판결이 이뤄진 후에도 임진강특위에 대한 불신은 갈등에 지속적인 영향을 미치게 된다.

이후 임진강 특위에 대한 신뢰성문제는 주민의 정보공개 요청에도 불구하고 당시 중재기구였던 임진강특별위원회가 회의록을 작성하지 않았다는 이유로 법적 공방 당시 이를 거부했으나 이후 국감자료집에서 회의록 및 녹취록 자료가 공개되면서 또 다시 쟁점화 된다.

이처럼 한탄강 댐 사례에서 상호신뢰와 관련한 갈등은 주로 시위, 농성, 집회, 소송 등을 통해 표출되었다는 것이 특징적이다. 이러한 이해관계자의 행태를 토대로 갈등에 미친 영향정도를 분석해 보면, 그 영향정도는 강한 것으로 판단된다. 이는 앞서 기술한 분석틀에 따라 갈등이 데모행위 등의 위협 및 적대적인 행동으로 표출되면(Pondy, 1967; 강성철 외, 2004; 홍수정, 2007) 갈등수준이나 강도는 ‘강’한 것으로 판단한다는 것에서 기인한 것이다.

이상을 토대로 보았을 때 정부정책 추진과정 상의 갈등을 최소화하기 위해서는 정부는 이해관계자와의 신뢰를 확보하는 것이 필요하며, 갈등해결 방안의 일환으로 중재기구를 활용할 경우 조직구성단계부터 중립성을 우선적으로 확보하는 것이 매우 필요함을 시사한다.

2. 갈등요인의 영향수준 분석

본 연구에서는 갈등영향요인이 갈등에 미치는 영향을 규명하는 직선적 분석에서 더 나아가 정부의 행위여부와 이해관계자와의 신뢰정도가 갈등에 미치는 영향수준을 분석하고자 한다. 이를 위해 각 요인별로 측정지표를 설정하고 측정지표의 이행여부와 정도를 분석하였다. ‘주민참여’ 요인의 경우 측정지표로 ‘주민참여제도 이행여부 및 의견수렴 방식’을 설정하고, ‘법적준수’ 요인의 경우 ‘관련법 준수 여부’를 설정하였다. ‘상호신뢰’ 요인의 경우 ‘중재자에 대한 신뢰’를 측정지표

14) 1심과 서울고등법원은 한탄강 댐은 순수한 홍수조절용댐으로 평상시에는 전혀 담수하지 않고 자연하천 상태를 유지하다가 홍수기에만 담수하는 방식으로 운용될 계획이어서 자연환경 및 문화재 파괴 정도가 현저히 작을 것으로 보인다며 원고패소 판결을 낸다.

로 설정하였다.

분석결과, 첫째, 주민참여 요인의 경우 의견수렴을 위해 참여제도가 시행되었으며, 그 방식이 설명회, 공청회, 토론회 등으로 다양하여 주민참여에 대한 정부의 행위여부는 '유'인 것으로 판단하였다. 하지만 주민참여제도의 이행시기와 합리적 타당성에 대한 문제로 총궐기대회, 집회, 시위, 농성, 환경단체와의 연대투쟁 등을 통한 갈등표출이 발생되었다는 것에서 갈등에 영향을 미치는 수준은 강한 것으로 분석된다.

이는 당시 댐 건설사업 추진과정에서 의견수렴에 대한 법적근거가 마련되어 있지 않거나 마련되어 있더라도 의무규정이 아니어서 이행되지 않았기 때문이다. 이와 더불어 환경영향평가 협의가 이뤄지기도 전에 이미 기본설계가 진행되었다는 것이 주민들로 하여금 환경영향평가협의를 위한 설명회가 정부의 일방적인 정책추진에 따른 형식적인 의견수렴일 뿐이라는 인식을 갖게 했기 때문이다. 이에 따라 계획된 설명회가 무산(포천시 주민설명회 무산(2001.8.14.), 철원군 주민설명회 무산(2001.8.16.))되고 궐기대회, 집단농성 등이 거듭 진행되면 갈등은 심화된 것이다.

이로써 재난예방정책 추진과정에서 주민참여 요인은 갈등에 영향을 미치는 요인으로 판단되며, 주민참여와 관련한 갈등의 최소화를 위해서는 댐 건설의 초기단계에서 부터 주민참여 및 의견수렴을 위한 의무규정의 마련과 주민참여의 합리적 정당성을 확보가 필요함을 알 수 있다.

둘째, 법적준수 요인의 경우 정부가 댐 건설을 위한 관련 법률에 명시된 근거를 토대로 정상적인 추진절차를 밟지 않고 절차적 문제점을 내포하고 있었다는 것에서 법적 준수여부는 '무'인 것으로 판단하였다. 댐 건설을 위한 〈표2〉와 같은 정상적인 추진절차는 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제7조 및 「건설기술관리법 시행령」 제38조의 6/ 제38조의 7 / 제38조의 9 / 제38조의 11 / 제38조의 14, 「환경영향 평가서 작성 등에 관한 규정(환경부고시 제2004-209호), 「환경영향평가서 검토 및 협의 등에 관한 업무처리규정(환경부예규 제165호) 등의 규정에 그 근거가 마련되어 있었다.

이에 의거하여 댐 건설의 정상적인 추진절차는 "기본구상-타당성조사-환경영향평가 협의-기본계획 고시-예정지역 지정 및 고시-기본 및 실시설계-실시계획 고시-공사시행" 순으로 추진되어야 했지만 한탄강 댐 사례의 경우 기본계획 고시 전 추진해야 할 환경영향평가 협의가 기본계획이 고시된 후에 추진되었다는 것에서 절차적 타당성에 문제가 발생하였던 것이다. 또한 당시 정부는 환경영향평가 협의 도중 설계·시공 입찰을 실시하여 실시계획의 적격자를 미리 선정하는 등 관련 법률에 명시된 절차를 제대로 준수하지 않고 임의대로 추진절차를 변경하여 사업을 추진하기도 하였다.

이처럼 법에 근거한 절차적 타당성 문제가 언급된 의견서, 성명서, 기자회견 자료, 감사원의 감사결과보고서 내용을 분석하여 갈등에 미치는 영향을 분석한 결과, 그 영향력은 중간 정도인 것으로 분석되었다. 이는 주민들이 '한탄강 살리기 시민연대'를 발족하고 기자회견을 통해 절차적 타당성 문제에 대한 입장을 표명했으며, 감사원이 발표한 결과보고서에서도 "정상적인 사업추진 절차를 따르지 않고 기본계획 고시도 되지 않은 상태에서 사업을 시행하여 공사 중단에 이르게 했다"는 지적이 제기된 바 있는 것을 토대로 분석한 결과이다.

이처럼 댐 건설사업의 절차적 타당성을 확보하기 위해 법적근거를 마련하고 있음에도 불구하고 사업주체인 정부가 이를 준수하지 않을 경우 갈등이 발생한다는 것을 알 수 있다. 따라서 재난예방정책 추진과정에서 법적준수 요인은 갈등에 영향을 미치는 요인으로 판단되며, 법적준수와 관련한 갈등의 최소화를 위해서는 사업추진과정에서 법에 명시된 근거를 절차상 제대로 준수하는 것이 필요하다는 것을 알 수 있다.

상호신뢰 요인의 경우 중재자에 대한 신뢰도는 갈등조정을 위해 구성된 중재기구에 대한 신뢰성 문제가 언급된 기자회견, 주민인터뷰 내용을 기준으로 신뢰도는 낮은 것으로 판단하였다. 이는 환경운동연합·한탄강댐반대 철원군투쟁위원회, 공동 논평자료(2009.10.5.), 환경운동연합, 한탄강댐 건설 강행하는 임진강 특위 규탄 및 해체촉구 기자회견 자료(2006.3.22.), 임진강특위 홍수대책의 적정성에 대한 감사청구안(의안 제1807687호), 보도자료 등에서 임진강특위에 대한 중립성과 신뢰성 문제가 지속적으로 제기된 것을 토대로 판단한 결과이다.

신뢰성이 문제되어 진행된 시위, 집회, 소송 등을 토대로 갈등에 미치는 영향수준을 분석하면 다음과 같다. 홍수조절용댐과 천변저류지로 댐을 건설할 것으로 최종결정한 임진강특위의 결정안에 대해 특위자체에 대한 신뢰성 문제와 신뢰를 형성하지 못한 조직이 결정한 최종적인 대안에 대한 불만으로 시위, 집회가 급증하고 그 규모가 대규모로 확산되었다는 것에서 갈등에 미친 영향강도는 강한 것으로 분석된다. 중재자에 대한 신뢰성 문제로 인해 당시 환경운동연합과 한탄강댐건설반대공동대책위원회 소속 1,200여명은 광화문에서 대규모 집회를 열었으며, 주민들은 감사원에 임진강특위에 대한 감사를 청구하기에 이른다(임진강특위 홍수대책의 적정성에 대한 감사청구안(의안 제1807687호) 발의)). 또한 일부 주민들은 법원에 한탄강 댐 사업계획고시 취소소송을 제기하면서 갈등은 더욱 심화되기에 이른다. 이로써 재난예방정책 추진과정에서 상호신뢰 요인은 갈등에 영향을 미치는 요인으로 판단되며, 상호신뢰와 관련한 갈등의 최소화를 위해서는 정부는 이해관계자와의 신뢰를 우선적으로 확보하되 갈등해결 방안의 일환으로 중재기구를 활용할 경우 조직구성단계부터 중립성을 확보하는 것이 매우 필요함을 알 수 있다. 이상을 토대로 요인별로 이행여부와 갈등영향 수준에 대한 분석결과를 정리하면 다음 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 요인별 이행여부 및 수준에 대한 분석

요인	측정지표	정부의 이행여부 및 신뢰정도	갈등영향수준
주민참여	주민참여제도의 이행여부 및 의견수렴 방식	유	강
법적준수	관련 법률 준수 여부(절차적 타당성)	무	중
상호신뢰	중재자에 대한 신뢰도	낮음	강

종합적으로 분석해보면, 재난예방정책 추진과정 상 갈등에 영향을 미치는 요인은 주민참여, 법적준수, 상호신뢰 요인이 작용하는 것으로 분석되며, 특히 주민참여와 상호신뢰 요인은 갈등에 강한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 정부가 자연재난 예방을 위해 추진하는 댐 건설 사업의 추진과정에서는 주민참여에 대한 법적근거의 마련과 더불어 주민참여가 형식적으로 운영되지

않도록 제도적 보완장치가 필요함을 시사한다. 또한 중재기구의 독립성 확보방안을 마련하는 것이 필요하다. 중재기구의 조직구성에 정부가 개입할 경우 중재기구에 대한 신뢰뿐만 아니라 중재기구에서 도출한 합의안에 대한 신뢰마저 위협받아 결과적으로 갈등을 해결시키고자 한 노력이 갈등을 유발시키는 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 따라서 독립적인 제3의 기관을 활용하여 중립성을 확보하는 것이 필요하다.

3. 분석결과의 시사점

재해예방사업으로서 추진되는 댐 건설로 인한 갈등은 정부가 추진하는 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등이라는 점에서 공공갈등으로 볼 수 있으며, 정부의 댐건설 정책은 발생될 우려가 있는 재난을 사전에 예방하기 위한 정책이라는 점에서 재난관리과정 상 예방단계(위기완화정책이 추진되는 과정)에서 발생되는 갈등이라고 볼 수 있다. Petak(1985)은 재난이 실제로 발생하기 전 재난촉발 요인을 제거하거나 재난요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동이 위기완화정책(Crisis Mitigation Policy)이며, Godschalk and Brower(1985)은 재난이 발생되기 전 위기완화(예방) 단계에서는 건물의 높이를 규제하거나 홍수방지시설의 설치를 통해 위해지역에 거주하는 주민과 시설을 보호하려는 전략을 통해 손실우려가 있는 취약성을 감소시키려는 목표 추구한다(Godschalk and Brower, 1985:64-65)고 하였다. 즉, 댐건설은 홍수방지시설 설치를 통해 재난으로부터 주민과 시설을 보호하려는 전략을 토대로 재난(홍수)을 사전에 방지하기 위한 위기완화(예방)정책이며, 이러한 정책이 추진되는 과정상 발생되는 갈등은 재난관리과정 상에서 보면 예방단계에서 발생되는 갈등이라고 볼 수 있는 것이다. 이처럼 재난관리의 예방조치의 일환으로 추진되는 댐건설과 관련한 갈등영향요인을 도출하기 위해 본 연구에서는 선행연구를 통해 주민참여, 법률준수, 상호신뢰 요인을 선정하고 시간경과에 따른 갈등의 진행과정에서 각 요인들의 작용여부와 그 정도를 분석하였다.

첫째, 주민참여의 갈등영향요인으로의 작용과 그 정도를 분석하면 다음과 같다. 2001년 당시 건교부는 환경영향평가 초안을 주민 공람하고 의견수렴을 위한 설명회를 개최하고자 했으나 설명회 개최가 무산되게 된다. 이를 계기로 입지예정지역인 임진강 상류지역의 강원도 철원군, 경기도 포천시, 연천군 등을 중심으로 정부의 댐건설 정책시행에 대한 주민의 반대가 표면화되면서 갈등이 표출되기 시작한다.

이처럼 한탄강 댐 건설 사례는 댐건설 과정 중 환경영향평가 단계에서 갈등이 표면화되기 시작하여 2003년 7월 28일 환경영향평가에 대한 조건부 협의가 완료되기까지 약 20개월에 걸쳐 갈등이 전개되는데 이 시기에 건교부, 수공 등의 댐건설정책조직은 지역주민, 환경단체, 환경부 등 다양한 이해관계자들로부터 환경영향평가 보완, 재보완 요청, 댐의 홍수조절효과 및 경제성, 안전성 등의 타당성 재검토 요청 등을 요구받게 된다. 하지만 환경영향평가에 대한 조건부 협의완료에도 불구하고 주민의 의견수렴 절차의 미비로 계속적인 반대가 이어져 갈등이 지속된다. 이는 주민참여의 제도적 근거 미비, 형식적인 주민의견의 수렴 등이 요인이 되어 실질적 참여 배제로 인한 설

명회의 무산, 의견수렴 없이 진행되는 정부의 정책강행에 대한 불만에 따른 삭발식의 거행, 총궐기대회의 강행 및 환경단체와의 연대투쟁 등으로 이어졌다는 점에서 주민참여의 미보장이 갈등에 영향을 미치는 주요한 요인이라는 것을 알 수 있으며, 그 영향강도는 강하다는 것을 보여주는 결과이다. 이는 공공사업의 결정과정에 주민의사를 수렴할 수 있는 제도의 존재여부와 그것의 실시여부가 갈등의 영향요인이 된다는 강문희(2006)의 결과와 일치하며, 주민참여가 형식적인 수준에 머물게 되면 주민들은 비제도적 방식인 집단시위와 폭력, 농성 등을 통해 요구를 반영하고자 한다는 김도희(2001) 연구와도 일치한다. 또한 형식적인 주민참여만 인정할 경우 정책의 합리성과 민주성이 문제시 되어 정책집행에 커다란 장애요인으로 이어진다는 윤영채·심문보(2000)와도 일치한 결과이다.

이러한 분석결과는 정부의 일방적인 재난예방정책 결정과 밀어붙이기식의 사업추진은 단기적으로는 시간과 노력을 절약하는 것으로 보이지만 갈등의 지속으로 사업추진이 지연되면서 기 투자금에 대한 정부의 예산부담과 갈등으로 인한 경제적 손실의 초래로 장기적으로는 더 큰 사회적 손실을 발생시킬 우려가 있다. 이에 실질적인 주민참여로 갈등의 영향을 최소화할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

주민참여를 둘러싼 이러한 문제점을 극복하기 위한 정부의 노력으로 2016년부터 댐 사전검토협의회가 운영되고 있으나 이 역시 실질적인 주민참여 방안이 되지 못하다는 비판과 함께 또 다른 문제점을 발생시키고 있다. 이에 본 연구에서는 댐 사전검토협의회의 운영 및 구성방식의 전환방안을 제시하고자 한다.

둘째, 법률준수의 갈등영향요인으로의 작용과 그 정도를 분석하면 다음과 같다. 한탄강 댐 사례에서 절차적 타당성 문제가 제기된 것은 기본설계 단계가 먼저 시행되었다는 것이 문제시 되면서 갈등이 발생하였다. 일반적으로 관련 법률에 근거한 댐 추진 절차에 따르면 기본설계는 타당성 조사가 완료되고, 환경영향평가에 대한 관계부처와 이해관계자와의 협의가 완료된 후 기본계획의 고시에 따라 이뤄져야 하는 것이 적절하지만 한탄강 댐 사례에서는 이 모든 사전과정보다 앞서 기본설계가 먼저 시행됨으로써 문제시 된 것이다. 엄밀히 말하면 환경영향평가 결과에 대한 관계부처와 이해관계자들과의 협의가 이뤄지는 시기에 기본설계가 동시에 진행되면서 정부의 일방적인 정책추진의 근거라는 주장이 주민들에 의해 제기되면서 갈등영향요인으로 작용하게 된 것이다.

이러한 문제점을 안고 결국 한탄강 댐의 환경영향평가 결과에 대한 합의가 완료되기도 전에 설계시공을 위한 시공사가 선정되면서 정부에 대한 주민들의 불만은 극심해진다. 결국 이러한 문제점들이 지적되면서 국회에 의해 감사가 요청되고 이것이 감사원 감사로 이어지면서 갈등은 발생되게 된다. 이러한 절차적 타당성 문제가 갈등에 미친 영향강도는 당시 이해관계자들이 입장을 기자회견, 언론매체 등을 통해 표명함에 따라 중간 정도인 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 정부가 추진하는 국책사업을 둘러싼 갈등발생의 주요 원인은 정책수립과정의 절차적 부적정성이라는 이도승(2007)의 연구와 일치한다.

이처럼 중간 정도의 영향이지만 결국 갈등에 미치는 영향요인으로 절차적 타당성의 확보가 작용한다는 분석결과는 정부가 재난예방정책을 추진할 경우에는 관련 법률에서 규정하는 절차적 타

당성을 확보하는 것이 갈등의 최소화를 위해 무엇보다 필요하다는 것을 시사한다. 특히 한탄강 댐 사례에서도 알 수 있듯이 갈등이 이미 표면화되어 사회적 문제가 된 후에야 감사를 실시하였다는 것은 사전감사의 필요성을 인식시켜주는 결과라고 볼 수 있다. 물론 사업구상 및 입안단계에는 감사가 어렵고 사업시행에 대한 구체적 사항이 확정 및 진행된 후에야 감사가 가능하다는 현실적 문제점을 내포하고 있으나 이러한 문제점을 극복하고 포괄적인 접근을 통해 근본적인 문제를 해결할 수 있는 방안 마련이 필요하다는 것을 시사한다.

셋째, 상호신뢰의 갈등영향요인으로의 작용과 그 정도를 분석하면 다음과 같다. 2003년 당시 댐 건설을 둘러싸고 갈등이 지속되자 강원도의회는 노무현 대통령에게 댐건설의 재검토를 요청하기에 이른다. 이에 2004년 대통령은 사회적 합의 형성을 위한 '한탄강댐 갈등조정소위원회'의 구성을 지시하였고 이에 따라 갈등은 새로운 국면을 맞이하게 된다. 즉, 대통령 지시에 따른 조정기구의 구성을 통해 건교부, 수공 등 정부관계자와 환경단체 대표, 찬반주민대표 등 관련 당사자 회의가 수차례(한탄강댐 조정회의 16회, 기술검토소회의 5회) 시행된 것이다. 하지만 천변저류지와 새로운 홍수조절용댐 건설안을 중심으로 한 갈등조정소위원회의 중재안을 반대측 주민들이 거부하면서 조정기구(한탄강댐갈등조정소위원회)를 통한 갈등해결도 어려운 상황이 전개된다.[15]

조정기구를 통한 갈등해결이 어려움에 봉착한 상태에서 국회 예결산특별위원회가 감사원에 건교부 및 수공에 대한 특별감사를 요구하면서 특별감사가 진행된다. 특별감사 결과 홍수조절능력의 과대추산, 댐 규모의 적정성, 댐 건설 추진절차기준의 불준수, 수공 사장의 비자금 조성문제 등이 지적되어 한탄강댐 건설계획의 전면 재검토가 권고되자 정부는 댐 건설의 재검토를 위해 한탄강댐 관련 업무를 지속가능발전위원회에서 국무조정실로 이관하고 이해당사자가 배제되는 제3자 전문가들로 구성된 '임진강유역홍수대책특별위원회(위원장: 국무총리)'[16]을 구성한다. 당시 위원회는 댐건설의 타당성을 검토하기 위해 분야별 전문가로 구성하여 2차례의 공개토론회와 추가적인 자료 확보를 통해 댐의 홍수조절효과가 당초 2700m3/s와 큰 차이 없는 약 6% 감소된 2530m3/s으로 산정되어 한탄강댐 건설계획은 타당하다는 결론을 도출하였다. 이에 따라 한탄강댐 건설은 천변저류지와 홍수조절용 댐으로의 건설이 최종 결정된다.

이러한 결과에 대해 주민들은 정부가 주도했던 지속가능발전위원회의 지난 행적을 지적하면서 임진강유역홍수대책특별위원회 또한 그 구성이 정부에 의한 것이기 때문에 신뢰할 수 없으며 위원회가 발표한 정보 역시 신뢰하기 어렵다는 입장을 표명[17]한다.

---

15) 한탄강댐갈등조정소위원회의 조정에 대한 평가는 당사자 간 정보공유와 토론이 이뤄짐으로써 갈등구조를 전환시킬 수 있었다는 점에서 긍정적으로 보는 견해(김재근·채종헌, 2009)도 있으나 갈등이 심화된 상태에서 조정기구가 개입되었다는 점, 당사자 대표들이 지지자들의 이해와 신뢰를 얻지 못하여 반대측의 중재안 수용거부로 갈등의 최종적인 해결에는 실패하였음을 지적하는 견해(배귀희·임승후, 2010)도 있다.

16) 임진강유역홍수대책특별위원회는 산하에 관련 연구기관을 비롯해 각계 전문가들이 참여하는 검증평가 실무위원회를 구성하여 1년간 임진강유역 홍수대책을 검토한다. 실무위원회는 중립적이고 객관적 검증평가 위해 이해당사자는 배제하고 수리수문, 기상, 안전, 환경, 경제 등 분야별 전문가 추천받아 구성하였으며, 지역, 환경단체의 건의사항 및 의견 등은 분야별 실무위원에게 배포해 검증평가 작업에 참고하도록 하였다.

이후 주민들은 대규모 집회를 열어 정부의 댐건설 논의 중단을 요구하고 댐건설계획의 백지화를 주장하며 강경히 맞선다. 주민들은 댐건설계획 백지화와 더불어 민관 공동조사위원회를 통한 임진강의 항구적 수방계획 수립을 요구하기도 하였다. 이에 정부는 한탄강댐건설공동협의회를 구성[18])하여 합의를 도모하고자 하였으나 댐건설을 극심하게 반대하는 철원군의 경우 협의회 구성에 참여하지 않고 댐건설 반대 입장을 고수한다. 급기야 홍수대책특별위원회, 검증평가실무위원회, 건교부, 수공 등을 상대로 국민감사가 청구(청구: 2006.11., 기각: 2007.3.)되기에 이른다.

이처럼 정부가 개입한 중재기구의 구성에 대한 신뢰부족과 중재기구에 대한 신뢰부족이 기구가 도출한 정보에 대한 불신으로 이어져 감사청구로 이어졌다는 것에서 상호신뢰 요인은 주요한 갈등영향요인으로 작용한다는 것을 알 수 있으며, 그 영향강도는 강한 것을 보여주는 결과이다. 이는 상대의 행위를 불신할 경우 상대가 제공하는 정보도 불신한다는 Roger(1986)의 견해와도 일치한다. 이러한 분석결과는 정부의 재난예방정책에서 중재자에 대한 신뢰확보방안 마련이 필요함을 시사한다. 중재기구의 구성 시 객관성의 확보와 복잡한 갈등을 원활히 해결할 수 있는 중재자의 전문성 확보가 요구된다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 재난예방사업인 댐 건설 정책추진 과정에서 나타나게 되는 갈등요인이 무엇이며 요인별 정부의 행위여부 및 신뢰정도가 갈등수준에 어떠한 영향을 미치는가를 규명하고자 수행되었다. 이를 위하여 첫째, 선행연구를 통해 재난예방정책 추진단계에서 갈등영향요인으로 작용할 것으로 예상되는 요인을 도출하여 주민참여, 법적준수, 상호신뢰 요인을 선정하고 요인과 관련한 정부의 행위여부와 이해관계자와의 신뢰정도를 파악하여 갈등수준에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과, 선정한 세 가지 요인 모두 한탄강 댐 사례에서 갈등영향요인으로 작용하는 것으로 분석되었으며, 특히 주민참여와 중재자에 대한 신뢰 요인을 관리하는 것이 더욱 요구된다는 것을 알 수 있었다.

첫째, 주민참여가 갈등에 강한 영향을 미친다는 분석결과를 입증이라도 하듯이 주민참여에 대한 중요성에 따라 정부는 2013년 6월 댐 건설 추진과정에서 발생되는 갈등을 조정하기 위해 댐 건설사업의 기본구상 단계부터 이해관계자의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 정부(국토부)는 댐 사업의 필요성과 실행 가능성 등을 검토해 국토부장관에게 권고안을 제출하는 협

17) 국무총리실 산하 임진강유역홍수대책 특별위원회가 2006년 6월 8일에 개최한 토론회에서 주민들은 2004년에는 대통령 산하 자문기구인 지속가능발전위원회가 2개월간 찬반 주민들을 모아놓고 조정회의 진행 후 주민의 반대의사를 무시한 채 다목적용댐 건설을 포기하는 대신 홍수조절용댐 건설을 대안으로 제시하더니 이번엔 국무총리실이 그 전철을 똑같이 밟으려 한다고 비난한다(세계일보, 2006.7.11.).

18) 한탄강댐건설 공동협의회는 정책조직(건교부, 수공, 농림부, 환경부, 국방부 업무 관련자 각 1인 참석), 지역주민대표 및 환경단체(지역별 각 1인 참석), 전문가(지역별 각 1인 참석), 지자체(포천군, 연천군, 파주 문산지역 담당자 각 1인 참여)로 구성되었으며, 댐건설에 반대하는 철원군의 경우 참여하지 않았다.

의기구로 사전검토협의회를 신설하여 중앙·지역전문가, NGO, 관계부처, 지자체 등 이해관자들의 의견을 수렴하는 제도적 보완장치를 마련한 바 있다. 이는 댐 건설을 위한 기본 구상단계에서 부터 의견을 수렴하기 위해 절차를 마련 한 것으로 매우 이례적인 행보이다. 하지만 현재 추진되고 있는 '댐 사전검토협의회' 역시 사전에 결론을 정해놓고 형식적인 회의 절차를 밟고 있다는 주장이 문제점으로 제기되고 있다(한국건설신문, 2014. 10. 16). 이러한 문제점들을 극복하고 실질적인 주민참여가 이뤄질 수 있는 방안으로 본 연구에서는 현행 댐 사전검토협의회(이하 협의회)의 설치·운영 방식의 전환을 제안하고자 한다.

현재 협의회는 「댐 사전검토협의회의 설치·운영에 관한 규정」에 의거하여 국토부 소속 하에 구성 및 운영되고 있다. 본 규정에서는 댐 사업으로 인한 사회적 갈등을 예방하고 수자원을 합리적으로 개발 및 이용하기 위해 협의회를 두고 관련 지역의 의견수렴에 관한 구체적인 사항을 규정할 것을 제시하고 있는 것이다. 이에 동 규정 제4조에서는 협의회의 의견에 따라 다양한 전문가와 이해관계자 등을 지역위원으로 선정할 수 있음을 규정하고 있는데 이것을 재해석해보면 이는 곧 협의회의 의견이 지역위원을 포함하지 않을 것으로 판단되면 지역위원의 구성을 배제할 수 있다고 볼 수 있다.

이러한 문제점을 극복하고 실질적인 주민참여가 가능할 수 있도록 협의회의 구성을 국토부 또는 수자원공사 산하로 할 것이 아니라 총리실 산하로 변경하고 정부, NGO, 이해당사자 주민, 민간전문가의 참여를 통한 민관 공동으로 구성할 것을 제안하고자 한다.

둘째, 법률준수가 갈등에 영향을 미친다는 분석결과에 따라 댐 건설정책이 관련 법률에서 규정하는 절차를 제대로 준수할 수 있도록 시스템감사제도의 도입을 제안하고자 한다. 한탄강 댐 사례에서는 관련 법률에 근거한 절차적 타당성의 미확보가 문제시되면서 갈등이 발생된 것으로 분석되었다. 이처럼 정상적인 댐건설 추진절차를 벗어나는 정부의 행위는 주민들과 환경단체의 지적을 계기로 급기야 감사원 감사를 통해 공식화되면서 갈등영향요인으로 작용하게 된다. 이는 곧 댐 건설과 관련한 전반에 대한 재검토로 이어지고 기본계획 고시 전 사업의 시행이 정부의 일방적인 정책추진의 근거로 두드러지면서 갈등을 심화시키는 요인으로도 작용하였다. 이에 본 연구에서는 갈등영향요인으로서 법률준수 요인의 관리방안으로 시스템 감사제도의 활성화를 제안하고자 한다. 댐 건설정책을 추진하는 주체가 법률적 근거에 명시된 절차에 맞춰 사업을 제대로 시행할 수 있도록 상시적인 모니터링이 필요할 것으로 사료된다. 즉, 사회적으로 이슈화되어 갈등의 주요 요인으로 작용하기 이전에 절차적 타당성 문제를 사전에 파악할 수 있도록 감사제도를 시행함으로써 유발요인을 관리하는 것이 필요한 것이다. 관련 법규에 따라 중장기 계획을 수립하는 사업구상단계에서부터 중장기계획에 따라 연차별 사업의 시행계획 수립 및 개별사업의 추진을 위한 예산편성에 이르기까지 감사원에서 감사를 시행하여 중장기계획수립 단계에서부터 타당성 조사 및 기본설계, 환경영향평가 등의 순서까지 절차의 적정성에 대한 모니터링이 요구된다.

마지막으로, 중재자에 대한 신뢰가 갈등에 강한 영향을 미친다는 결과를 근거로 중재자 선정과정의 투명성 확보방안을 제안하고자 한다. 분쟁의 조정 절차에서 조정인에 대한 신뢰는 조정 성공에 결정적인 영향을 미친다(이주형, 2014). 이에 중립적 입장의 중재자의 역할은 매우 필요하다.

복잡한 갈등의 실마리를 풀기 위해서는 중재기구의 객관성과 전문성이 반드시 확보되어야 한다. 하지만 정부가 주체가 된 갈등상황에서 대부분의 중재기구는 정부의 개입에서 자율적이지 못한 것이 현실적 한계이다. 또한 전문적 갈등관리에 대한 사회적 수요가 높은 반면, 전문 인력의 양성은 부족한 현실이다. 이에 객관성 확보를 위해서는 중재기구의 조직 구성단계에서부터 정부 측, 시민사회 측, 주민 측의 구성원에 대한 선정과정을 투명하게 공개하고 분쟁해결 과정에서도 절차상 전 과정을 투명하게 공개하는 것이 필요하다. 한편, 전문성 확보를 위해서는 직업적으로 갈등해결을 활동에 종사하는 갈등관리전문가의 양성이 요구된다.

참고문헌

감사원. (2005). 감사결과보고서: 한탄강댐 건설사업 추진실태

강성민 외. (2013) 공영택지개발사업 갈등원인이 갈등수준, 갈등관리 및 갈등결과 만족에 미치는 영향에 관한 연구, 「분쟁해결 연구」, 11(2)

강성철·김상구. (2004), 갈등의 양상과 전개과정에 관한 연구: 사례분석을 위한 분석모델의 구축을 중심으로

강문희. (2006). 지방정부간 갈등의 단계별 원인분석, 「한국행정논집」 18(1)

강영진. (2001), 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」, 서울: 성공회대 출판부, 2001

강인호·이계만·안병철 (2005), NIMBY와 PIMFT 입지의 지방정부 간 갈등관리: 공항건설과 외국어고입지갈등구조 비교연구, 「한국지방자치학회보」, 17(2)

김도희. (2001). 도시 비선호시설 입지정책의 갈등유발요인에 관한 연구, 부산대학교 박사논문

김두환. (2005). 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교, 「시민사회와 NGO」 3(1)

김민정. (2018). 재난관리과정의 갈등영향요인에 관한 연구, 부산대학교 공공정책학과 박사논문

김영주. (2012). 재난관리 정책상의 갈등사례 비교분석: 한탄강댐과 동강댐 사례를 중심으로, 국립방재연구원

김영준. (2006), 관광개발 갈등과정과 인과관계 분석, 경기대학교 여가관광개발학과 박사논문

김재근·채종헌. (2009). 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: 한탄강댐갈등조정소위원회 기능을 중심으로, 「분쟁해결연구」 7(1)

김창수. (1994). 지역관광개발계획과정의 집단 간 갈등에 관한 연구, 경기대 박사논문

김형구. (1994). 도시비선호시설 정책집행의 영향요인, 부산대학교 박사학위논문

나태준. (2004). 갈등해결의 제도적 접근: 형행 갈등관련 제도분석 및 대안, 한국행정연구원

대통령자문지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등 관리를 위한 이론과 기법」 上권

박형서 외. (2007). 공공사업 갈등지표 설정과 활용방안 연구: 공공사업 입지관련 갈등유발요인 분석 및 지표체계 구축, 국토연구원

박진. (2009). 공공갈등관리 매뉴얼, KDI 국제정책대학원

박회. (1994).「조직행동론」
배귀희 임승후. (2010) 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로,「행정논총」, 48(4)
배병렬·박용수. (1999), 유통경로의 갈등원인, 갈등수준 및 만족간의 관계,「대한경영학회지」20
변성수. (2006). 한국 위기관리정책 집행에서의 조직 간 갈등관리 실증 분석: 재난관리 조직의 갈등관리 영향요인을 중심으로, 충북대학교 박사학위논문
안용식 외. (2006). 지방행정론, 서울: 대영문화사
양승필·서용건. (2015). 관광개발에 대한 갈등요인, 갈등수준, 주민협력 및 개발 지지도간 영향연구: 제주지역 카지노 관광개발을 중심으로,「관광연구」30(2)
유규상. (2014) 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구: 지방자치단체의 소규모 갈등사례를 중심으로,「한국갈등관리연구」1(1): 33-54
윤영채·심문보. (2000). 환경기초시설 입지갈등의 원인 규명과 해결방안에 관한 연구,「한국행정논집」12(2)
윤원근. (2007). 수자원정책의 거버넌스 분석: 한탄강댐 건설과정을 사례로, 서울시립대학교 박사학위논문
윤정현. (2006). 비선호시설 입지정책의 수용성 연구: 쓰레기소각장 입지사례를 중심으로, 원광대학교 박사학위논문
이도승. (2007) 대형 국책사업 추진 과정에서 발생하는 사회갈등 해소방안 연구: 감사원의 역할을 중심으로, 감사원감사교육원
이상헌. (2005). 지속가능발전위원회의 지속 가능성 제도화 평가: 한탄강 댐 갈등조정 사례를 중심으로,「동향과 전망」64
이용국. (2004). 정책결정과정의 갈등원인과 그 해소방안에 관한 연구, 숭실대학교 석사학위논문
이주형. (2014). 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사
임동진. (2011). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리방안 연구.
임동진·윤수재. (2016). 갈등원인이 갈등수준에 미치는 영향력 분석: 쟁점요인과 매개요인의 효과를 중심으로,「행정논총」54(2)
정규호. (2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강 댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로,「한국정책학회보」16(2)
지병문·지충남. (2002). 시민참여방식을 통한 님비(NIMBY)의 해결 방안: 생활 폐기물 소각시설의 건설을 중심으로,「한국지방자치학회보」14(1)
최영희. (2013). 공공부문 갈등관리에 관한 연구, 연세대학교 대학원 연구논문
하혜영. (2007). 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석,「행정논총」45(2)
한국수자원공사·K-water 연구원. (2013). 수자원 갈등관리 방안 연구
한탄강 살리기 시민연대. (2007). 한탄강 살리기 시민연대 발족 및 기자회견 자료
홍수정. (2007). 정부-주민 간 비선호시설 입지갈등 영향요인에 관한 연구, 상명대학교 박사학위논문
강원신문, 한탄강댐 건설 백지화 국무조정실 '건의', 2006.8.21.

경기도의회, 한탄강댐 건설 촉구 결의안 심사 보고서, 2005.12.16.
동아사이언스, 정부, 홍수조절용 한탄강댐 건설... 환경단체 반발 거셀듯, 2006.8.23.
미디어오늘, 한탄강댐 '북치고 장구친', 2006.8.24.
세계일보, 정부 "공공갈등" 컨트롤타워 부재... 분쟁 시 속수무책, 2006.7.11.
임진강특위 홍수대책의 적정성에 대한 감사청구안(의안 제1807687호), 2005.12.16.
중앙일보, 한탄강댐 건설 시작부터 삐걱, 2001.8.16.
포커스 강원, 한탄강댐 건설 결정에 대한 강원도의 입장, 2006.8.24.
춘천시민연대, 한탄강댐 국민감사 청구, 2003.9.1.
한겨레 신문, 환경단체 '한탄강댐 건설' 반발, 2006.8.22.
한국건설신문, 국토부 댐 사전검토협의회, '면죄부 발급협의회'로 전락, 2014. 10. 16.
한국농어민신문, 한탄강댐 건설 백지화를, 2003.8.25.
한탄강 살리기 시민연대, 한탄강 살리기 시민연대 발족 및 기자회견, 2007. 2. 26.
환경운동연합, 한탄강댐 건설 강행하는 임진강 특위 규탄 및 해체촉구 기자회견 자료, 2006.3.22.
환경운동연합·한탄강댐반대 철원군투쟁위원회, 공동 논평자료, 2009.10.5.
환경경영정보포털, 2001. 8. 14.

Deutsch, M..(1973). The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process. New Haven, Yale University Press.
Doz, Y and Hamel, G.(1998). Alliance Advantage. Boston: Harvard Business School Press.
Etgar. (1979). Source and type of intrachannel conflict. Journal of Retailing, 55(1):61-78.
Fink. (1968). Clinton F., Some Conceptional Difficulties in the of Social Conflict. Journal of Conflict Resolution.
Godschalk. David R.. and David J. Brower. (1985). Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management. Public Administration Review. 45(Special Issue. Jan.): 64-71.
Katz, D and Kahn. R. L. (1978). The Social Psychology of Organizations. 2nd Edition, John Wiley & Sons, Inc.
Kumar, N. (1996). The Power of Trust in Manufacturer-Retailer Relationships. Harvard Business Review, 74(6): 92-106.
Lober, D. (1995). Why protest? Public Behavior and Attitudinal Response to Siting a Waste Disposal Facility, Policy Studies Journal, 23(3): 499-512,
March, J. G and Simon, H.A. (1966) Organizations. NY: John Wiley & Sons.
Parkhe, A. (1998). Building Trust in International Alliances. Journal of World Business, 33(4): 417-437
Paul Slovic. (1993). Perceived Risk, Trust, and Democracy, Risk Analisis, 13(6): 676,
Petak, W (1985)., Emergency Management: A Challenge for Public Administration, Public Administration Review, 45(special Issue): 3-7
Pine, J. C. (2009) Natural Hazards Analysis: Reducing the Impacts of Disasters. CRC Press:

Taylor & Francis Group, Boca Raton.

Pondy, L.R., (1967). Organizational Conflict: Concept and Models, Administrative Science Quarterly, 12: 296-320.

Pruitt, D. G., & Olczak, P. (1995), Beyond Hope: Approaches to Resolving Seemingly Intractable Conflict, In Bunker, B.B., & Rubin, J.Z.(Eds.), Conflict, Cooperation, and Justice: Essays Inspired by the Work of Monrton Deutsch. San Fraqncisco: Jossey -Bass.

Ring, P., and Van de Ven, A. H. (1994.), Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationship. Academy of Management Review, 19: 90-118.

Robbins, S. P. (1998). Organizational Behavior. 8th Edition, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.

Rosenberg, L. J. and Stern. L. W. (1971). Conflict Measurement in the Distribution Channel, Journal of Marketing Research, 8: 437-442

Roger E. Kasperson. (1986). Hazardous Waste Facility Siting: Community, Firm, and Givernmantal Perspectives, in National Academt of Engineers, Hazards: Thchnology and Fairness, Washington, DC: National Academy Press

Roger E. Kasperson. (1986). Six Propositions on Public Participation and Their Relevance Gor Risk Communication, Risk Analysis, 6: 275-281

Tomlinson, E. C., and Lewicki, R. J. (2006). Managing Distrust in Intractable Conflicts. Conflict Resolution Quarterly, 24(2): 219-228.

김도희(金度希): 부산대학교 행정학 박사학위(2001)를 취득하고, 현재 울산대학교 정책대학원 공공정책전공 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 갈등관리, 지방행정, 거버넌스와 공공관리, 여성행정 등이다. 주요 논문으로는 다문화가족지원 조례의 여성주의와 다문화주의적 고찰(2016), 민관파트너십을 통한 가족친화마을만들기의 성공적인 추진을 위한 과제(2017), 지방의원 유급제 도입이후 의정활동의 실증분석과 개선과제(2018) 등이 있다(dhkim5090@ulsan.ac.kr).

김민정(金旻玎): 부산대학교에서 공공정책학박사학위(재난관리과정의 갈등영향요인에 관한 연구, 2018)를 취득하고, 현재 국립재난안전연구원 연구사로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 공공정책, 갈등관리, 재난관리정책 등이다. 최근 발간된 저서로 「재난안전 분야의 갈등관리 체계 구축방안」, 최근 발표된 논문으로는 "기후변화 재난 정책갈등 실태 및 법·제도적 해결방안"(2016), "재난갈등 유형분석 및 관리체계 개선방안에 관한 연구"(2017), '재난갈등의 원인분석 및 관리정책에 관한 연구(2018)' 등이 있다(mj36@korea.kr).

〈논문접수일: 2018. 7. 04 / 심사개시일: 2018. 7. 06 / 심사완료일: 2018. 7. 28〉

Abstract

Conflict Influencing Factors and Levels in Implementation of Disaster Prevention Policy: A Case Study on Hantan River Dam

Kim, Do Hee
Kim, Min Jung

This research aims to derive primary conflict-influencing factors on the basis of a conflict case which has occurred over the whole process of implementing a dam construction policy as a disaster prevention project and to analyze their impacts. This research deals with the Hantan river dam case. The Hantan river dam case is the first application of the arbitration scheme through which a long-lasted conflict involving sharp confrontation has been solved, which is expected to provide a great deal of insight in conflict resolution. We analyzed how conflict has evolved along the implementation steps ranging from the planning to the completion stage of the Hantan river dam construction and analyzed primary factors influencing the conflict. From the analysis, it was found that participation of residents, compliance to legitimate procedures, and mutual trust are important as conflict influencing factors in a public conflict situation. In particular, the resident participation and the mutual trust showed high impact levels. Therefore, it is analyzed that mandatory operation of a preliminary review council, activation plan thereof, and a method for securing fairness in selecting an arbitrator through law amendment are needed. Through this research, we propose a basis for a direction to be pursued in the future for solving conflicts in public conflict cases. And the result of this research is expected to provide a great deal of implications on what should be improved for the existing law system in pursuit of active countermeasures.

Key Words: Conflict, Public Conflict, Conflict Management, Conflict-Influencing Factor, Conflict Level