

대 외 주 의
/ 60
갈등관리정책전문위원회 회에 의한 한탄강댐 갈등조정 종합평가 보고서(2005. 10)

한탄강댐 갈등조정 종합평가 보고서

- 갈등관리정책전문위원회에 의한 평가 -

갈등관리정책전문위원회에 의한 '한탄강댐 갈등조정 종합평가 보고서'를 발간하다

본 보고서는 '한탄강댐갈등조정소위원회'의 갈등조정 경과와 '임진강유역홍수 피해방지를 위한 공동협의회' 구성 경과 등 지속가능발전위원회가 수행한 한탄강댐 갈등조정 전 과정을 종합평가 한 보고서이다.

지속가능발전위원회는 한탄강댐 갈등조정 과정에 있어서 한탄강댐조정소위와 임진강공동협의회 운영소위의 활동결과를 조정소위 및 운영소위가 스스로 자체 평가한 보고서를 각각 발간한 바 있다. 그러나 좀더 객관적이고 전문적인 평가의 필요성은 여전히 남아 있었고, 또한 누가 어떻게 평가할 것인가도 숙제로 남아 있었다. 그래서 우선은 '지속가능발전위원회' 내부에서 평가한다는 원칙을 결정하고 갈등관리정책전문위에서 조정소위 및 운영소위에 참여했던 위원을 제외한 전문위원 중심의 평가팀을 구성하였다. 즉, 갈등관리정책전문위원회는 제7차 전문위 회의('05.7.18) 의결을 통해 '한탄강댐갈등조정 종합평가를 위한 내부평가팀'을 구성하였다고 하였다('05.7.26).

내부평가 팀은 각종 자체평가 보고서와 조정관련 자료의 검토, 조정소위와 운영소위 위원 면담, 현장방문과 관련당사자 면담 등을 통한 확인과정을 거쳐 조정소위 활동 과정과 활동 결과, 운영소위의 활동 경과에 대하여 자체적인 평가기준과 평가범위를 확정하고 이에 따라 평가를 수행하였다. 금번의 위원회 내부 자체평가 이외에 외부평가단에 의한 평가가 있어야 하는지에 대해서는 제9차 전문위원회 회의('05.8.23)에서 심도있게 논의하였고, 그 결과 '외부평가'는 조정과정에 대한 정확한 이해를 전제로 해야만 가능하고 따라서 현 단계에서는 외부평가를 추가로 하는 것은 어렵다고 결론을 내렸다.

이에 따라 우선 제10차 전문위 회의('05.9.23)의 최종보고와 토의를 거친 후 본 보고서를 발간하는 바이다. 어려운 여건 속에서 끝까지 객관적이고 전문적인 평가를 위하여 노력한 갈등관리정책전문위원회 평가팀원 모두에게 진심으로 감사한다.

2005. 10. 14

대통령자문 지속가능발전위원회
위원장 고철환



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

- 목차 -

1.한탄강댐갈등조정 종합평가를 위한 내부평가TF팀 구성 및 활동경과	1
1) 내부평가TF팀 구성 추진	1
(1) 구성 배경 및 목적	1
(2) 구성경위	1
2) 활동 경과	2
2. 한탄강댐갈등문제의 배경 및 경과	3
1) 갈등의 발생	3
2) 갈등조정소위원회의 구성과 갈등조정	4
3) 갈등조정 경과	5
(1) 주요 쟁점 및 갈등의 전개과정	5
(2) 중립적인 갈등조정프로세스의 적용	6
3. 갈등조정소위원회의 활동과정 평가	8
1) 한탄강댐 갈등조정과정의 장애 및 한계	8
2) 평가	8
(1) 평가의 대상과 기준	8
(2) 평가	9
① 갈등조정소위원회의 중립성	9
② 주민대표 선정의 공정타당성	10
③ 주민대표의 참여 및 갈등 조정 방법의 적절성	10
④ 조정안·중재결정 도출 과정의 적절성	11
4. 갈등조정소위원회의 활동결과 평가	13
5. 공동협의회 운영소위 활동 평가	15
1) 공동협의회 운영소위원회의 구성배경 및 쟁점	15
2) 운영소위 구성 및 활동의 한계	15
3) 운영소위 활동의 전반적 평가	17
6. 종합적 평가와 제언	18
1) 종합적 평가	18
2) 제언	19
참고문헌	23

부록

내부평가TF팀 최종보고서: 한탄강댐 갈등조정 종합평가 보고서

1.한탄강댐갈등조정 종합평가를 위한 내부평가TF팀 구성 및 활동경과

1) 내부평가TF팀 구성 추진

(1) 구성배경 및 목적

지속위에서는 한탄강댐 갈등조정과 관련하여 한탄강댐갈등조정소위원회의 활동기간과 임진강유역홍수피해방지를위한공동협의회 운영소위원회의 활동기간에 대하여 각각 위원들이 자체평가를 하고 자체평가보고서를 작성하였다. 그러나 아직 지속위에서 참여한 한탄강댐갈등조정과정에 대하여 객관적이고 종합적인 평가는 아직 이루어지지 않고 있었다.

이에 갈등관리정책전문위에서는 제8차 전문위원회 회의('05.7.18)에서 한탄강댐갈등조정에 대한 종합평가방안을 토의의제로 상정하였다. 이 회의에서는 전문위원회 위원을 중심으로 하는 내부평가 방안과 외부전문가를 포함하는 안, 순순하게 외부전문가로만으로도 평가하는 안 등이 제기되어 토의 결과 우선적으로 갈등관리정책전문위원회 위원만으로 내부평가TF팀을 구성하여 자체평가 자료 등을 검토하여 외부평가 여부 등을 결정하기로 하였다. 이에 따른 후속 조치로서 전문위원회 내부평가TF팀을 구성하기로 하고 갈등관리정책팀에서 전문위 간사, 총무 위원과 협의하여 평가위원 선임을 하도록 하였다.

내부평가TF팀은 한탄강댐갈등조정과 관련하여 종합평가를 위한 평가기준과 평가내용을 결정하고, 한탄강댐갈등조정소위원회와 임진강유역홍수피해방지를위한공동협의회 운영소위원회의 자체평가 자료와 회의록, 관련당사자 면담 등 통하여 평가의견을 모으고 외부평가 의뢰여부를 결정하여 전문위에 보고하도록 하였다.

(2) 구성경위

내부평가TF팀의 평가기준은 다음과 같다. 원칙상 전문위 내부평가 형식으로 하며, 객관적인 시각과 함께 전문성을 갖춘 평가가 될 수 있도록 갈등관리에 대한 이해, 시민단체 활동경험, 법적 제도적 검토 가능여부 등을 고려하도록 하였다.

내부평가TF팀 평가위원 선임과 관련하여 사전에 제8차 갈등관리정책전문위 회의에서의 안건토의 과정에서 김광식, 류병운 위원이 내부평가TF팀에 참여하는 안이 제기되어 승인 받았다. 이후 상기 기준에 근거하여 평가팀 구성을 위하여 갈등관리정책전문위 위원 중에서 참여의사를 확인하여 평가위원 5명(필요시 1명 추가)을 선임하였다.

이에 따라 평가팀은 홍준형 위원(서울대 행정대학원 교수), 김광식 위원(21세기한국연구소장), 김유환 위원(이화여대법대 교수), 박오순 위원(환경소송센터 대표, 변호사), 류병윤 위원(맑고푸른대구21추진협의회 사무국장) 등 5 명으로 구성되었고, 내부평가TF팀 제1, 2차 회의의 토의를 통하여 평가팀장은 홍준형 위원이 수행하기로 만장일치로 의결하였다. 갈등조정경과 자료정리와 평가자료 제공, 인터뷰 대상자 협의 등 행정지원은 갈등관리정책팀 엄두용 박사가 담당하였다.

2) 활동 경과

내부평가TF팀 구성 후 7월26일 제1차 회의를 개최하는 것으로 활동을 시작하였고, 제9차 갈등관리정책전문위원회 회의에서의 중간보고, 제10차 갈등관리정책전문위원회 회의에서의 최종보고 시기까지 총 7 차례의 평가 및 검토회의와 함께 현장 방문을 통한 관련당사자 면담, 조정소위 위원과 운영소위 위원 면담 등의 과정을 거쳤다.

평가과정에서 조정소위와 운영소위의 활동결과보고서와 자체평가 보고서, 한탄강댐 문제조정을위한관련당사자회의(관련당사자회의)에 제출된 자료와 회의록 등 사실확인 과 평가기준 정립을 위한 자료를 검토하였고, 조정위원회와 운영위원 면담을 통한 구체적인 사실관계 확인과 관련당사자의 의견수렴을 원칙으로 정리하였다.

평가의 기본 방침을 결정하기 위하여 사실관계 개요를 정리하였고, 쟁점사안과 이견사안에 대한 정리, 갈등조정 성과와 미흡하다고 여겨지는 부분에 대한 원인분석을 실시하였다. 이러한 사전 작업 후에 자체평가보고서를 검토하여 조정과정과 결과에 대한 기초적인 평가안을 마련하여 내부 토의를 거쳤다. 자료를 통하여 확인하기 어려운 사항에 대하여는 전 조정소위 위원(박수선 전 위원 참여)과 전 운영소위 위원(전성환 전 위원) 면담과 현장방문, 관련당사자(찬성측: 김준문 수물민중합대책위 위원장, 반대측: 연천포럼 체익희 대표, 최의순 기획실장) 면담을 실시하였다.

제9차 전문위 회의(8.23)에서의 중간 보고 시 평가대상과 기준에 대한 토의를 통하여 전문위 의견을 수렴하였고, 또한 수많은 자료 검토의 필요성, 조정과정에 대한 사실관계의 명확한 파악, 갈등관리 개념에 대한 사전이해가 필수적인 갈등조정 평가과정에 외부전문가가 참여하는 것은 어려울 것임을 보고하여 현 단계에서의 외부평가를 추가로 하는 것은 어렵다고 결론을 내렸다.

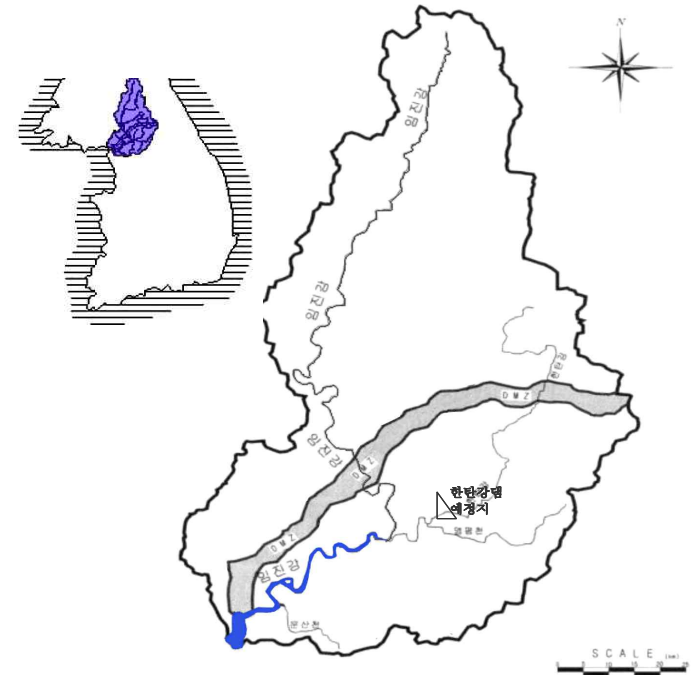
최종적으로 평가주체 및 평가범위와 관련하여 내부평가 기준을 토의하여 결정하였으며, 평가분야를 분담하여 제10차 전문위 회의(9.23)에 최종평가 결과를 보고한 후 전문위 의견을 수렴하여 최종평가보고서를 작성하였다.

2. 갈등의 배경 및 경과

1) 갈등의 발생

한탄강댐(홍수 방지 댐, 다목적 댐)의 건설문제를 둘러싸고 빠르게는 1997년부터 지역 주민들 사이에, 그리고 환경단체와 건교부 사이에 지속적인 의견대립이 있었다. 주민들은 상류지역(철원)인가, 아니면 중류지역(연천, 포천), 그리고 하류지역(과주, 문산)인가에 따라서 다른 의견들을 갖고 있었다. 지역 언론들은 대체로 한탄강댐 반대 운동을 하는 주민들의 입장에서 보도하였다. 이러한 과정에서 매우 복잡한 갈등관계가 형성되었다.

이러한 갈등은 97년 이후 오랜 동안 지속되어 온 문제였다. 거의 해마다 발생한 과주, 문산 지역의 홍수는 임진강의 범람이 직접적인 원인인 것으로 판단되었다. 과주, 문산지역의 수해방지를 위해서는 임진강에 홍수조절용 댐을 건설하는 것이 가장 효과적이지만, 대부분 북한에 포함되어 있는 임진강 수계에 댐을 지을 수는 없



<그림 1> 임진강유역과 한탄강댐 건설 예정지역

다는 것이 정부 입장이었다. 정부는 홍수 피해를 막기 위한 근본적인 대책으로 입진강으로 흘러드는 한탄강에 댐을 건설하는 방안을 98년부터 추진해 왔다.

그러나 한탄강 네트워크 등 주민단체에서는 만약 댐건설이 필요하다면 남북관계를 개선시켜서 입진강에 해야 하며, “한탄강은 그대로 놔두라!”고 요구해 왔다.

연천군 연천읍 고문리와 포천군 창수면 신흥리 사이에 건설될 예정인 한탄강댐은 길이 705m, 높이 85m, 저수량 3.11 억톤 규모의 홍수조절용 댐으로 총 9753억원의 사업비가 투입될 예정이었다. 이를 가장 강력하게 주장, 추진한 건교부는 “해마다 반복되는 파주, 문산 지역의 홍수를 막기 위해서는 입진강의 가장 큰 지류인 한탄강에 댐을 건설하는 것이 최선”이라고 주장하였다. 건교부는 또한 한탄강댐 건설 과정에서 생태계 파괴를 최소화할 계획이라고 밝히면서, 1년 중 350일 이상 수문을 개방하여 평소와 다름없이 물고기의 이동을 가능하게 하고, 안개의 발생도 최소화 하며, 물을 댐에 가두는 기간을 15일 이내로 하면, 댐 건설로 인한 생태계 파괴를 최소한으로 줄일 수 있다고 주장하였다. 건교부 수자원개발과 담당 사무관은 “자연 습지와 대체 산란처 등을 만들어 동, 식물의 서식환경을 보호할 계획이다. 주변 다락터 사격장에서 발생하는 중금속 오염도 미생물 등을 이용해 최소화할 수 있다”고 말한 바 있다.¹⁾

한편, 환경부의 ‘환경영향평가’는 1년 중 15일 정도만 홍수방지를 위해 댐에 물을 담고, 나머지 기간은 평상시 강의 흐름을 유지할 것을 요구하였다.

2) 갈등조정소위원회의 구성과 갈등조정

이러한 갈등의 해결을 위하여 지속가능발전위원회에 갈등 조정 역할이 부여되었다. 지속가능발전위원회의 임무는 갈등의 당사자들을 ‘참여적 의사결정 모델’을 이용하도록 권유하여, ‘조정((Mediation)’ 또는 ‘중재(Arbitration)’ 등 적절한 방법에 의해 갈등 해결 방안을 도출하도록 하는 데 있었다. 실제로 이 갈등 조정의 역할은 지속가능발전위원회에서 위촉한 ‘갈등조정소위원회’에 부여되었다.²⁾

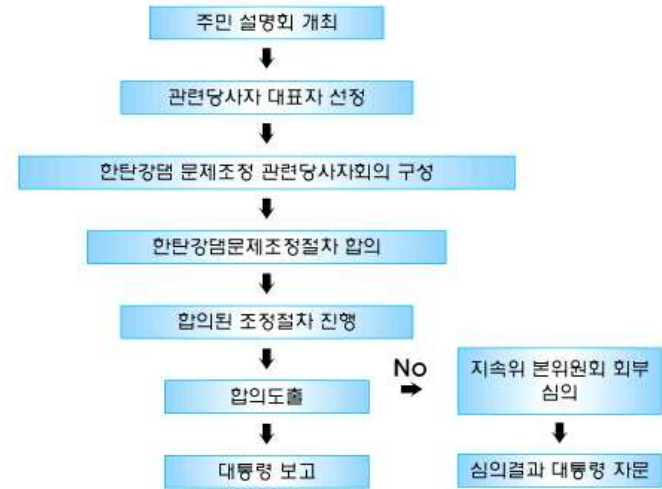
1) 참고로 감사원은 ‘한탄강댐 건설사업 추진실태’ 감사결과를 감사청구 기관인 국회에 제출한 바 있다. 감사원은 보고에서 이 사업에 대해 “주무 부처인 건설교통부가 객관적 근거 없이 추진한 만큼 사업을 원점에서 재검토해야 한다”고 밝힘으로써 건교부의 입장을 상당히 약화시키는 결과를 초래하였다. 감사원에 따르면 한탄강 유역의 정확한 수문 자료가 없어 기본홍수량을 제대로 산정할 수 없는데도 건교부는 임의로 한탄강댐의 홍수조절 효과를 초당 2700톤으로 산정하였고, 또 한탄강댐의 경제성을 강조하기 위해 댐 건설 대안으로 제시됐던 뚝 건설사업비를 적정치의 3배나 초과 산정했다고 밝히고 있다. 당초 검토됐던 뚝 사업비는 5234억 원(160km)이었으나 건교부는 이보다 3배나 많은 1조4505억원(272km)로 산정해 발표한 것으로 나타났다. 이에 감사원은 뚝 사업비를 고의로 초과 산정한 한국수자원공사 실무자 1명을 징계하도록 해당기관에 통보한 상태이다.

2) 이선우 외 3명, [한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구], (지속가능발전위원회자료집2005-18, 2005.5), ii쪽.

3) 갈등조정 경과

(1) 주요 쟁점 및 갈등의 전개과정³⁾

한탄강댐건설을 둘러싼 갈등을 초래한 쟁점은 다양한 측면이 복합적으로 얽혀있



<그림 2> 지속위 갈등조정소위의 한탄강댐 갈등해결프로세스 개요
출처: 지속위 한탄강댐갈등조정소위, '한탄강댐 문제 -이렇게 해결하고자 합니다 -', 지속위 주민설명회 리플렛, '04.5

다. 우선 댐건설을 둘러싼 상·하류지역 주민간의 이해관계와 수물예정지주민간의 이해관계의 대립이 존재하고, 객관적인 수문자료 및 강수량자료가 절대적으로 부족한 지역적 특성에서 기인하게 되는 홍수피해원인, 홍수량산정, 제방길이, 경제성 등 환경단체와 건교부/한국수자원공사간의 사실관계의 확인을 위한 갈등관계가 있으며, 건교부/한국수자원공사의 댐건설계획 추진과정을 둘러싼 투명하지 못한 정책결정과 정 등 구조적인 측면과 함께 하천생태계와 환경보전 등 제방과 댐정책을 둘러싼 개발과 보전의 가치관 갈등 등이 쟁점화 되어있다.

이러한 갈등구조는 건교부/수공의 댐건설계획발표와 함께 촉발되어 환경영향평가 협의의 위한 공청회와 기술토론회를 거치면서 심화되어 왔다. 다목적댐에서 치수용

3) 지속가능발전위원회, 한탄강댐갈등조정소위원회 활동결과 보고서, 지속위 자료집2005-4, '05.3

댐으로의 중대한 사업목적 변경을 수용하고 연간 15일간 담수조건과 개방형댐을 조건으로 한 환경영향평가 협의를 거치면서 댐반대측은 일정정도 목적을 달성하게 되나, 댐건설백지화라는 근본적인 목표달성에는 실패하게 되고, 사업추진측은 댐건설 일시중단 상태 유지하면서 반대운동은 교착상태에 빠지게 된다.

이후 지속위의 갈등조정프로세스를 거치면서 찬·반측은 조정결과에 기대를 걸게 되고, 관련당사자합의를 통하여 갈등해결에 대한 기대치는 한껏 높아지게 된다. 그러나 갈등조정소위의 중재안 발표에 대해 무조건 승복을 약속하기는 했지만 자신들의 주장이 받아들여지지 않았다고 여기게 된 반대측은 중재안을 거부하였고, 갈등은 다시 재발하게 된다. 반대측을 제외한 3자 동의에 의하여 갈등조정 후속조치를 추진하던 지속위의 공동협의회 운영소위는 반대측의 참여의사가 없음을 확인하고 합의에 의한 공동협의회 구성이 어렵다고 판단하여 한탄강댐 관련 갈등조정업무를 국무조정실로 이관하게 된다. 국무조정실에서는 ‘임진강유역홍수방지대책특별위원회’와 전문가검증평가단을 구성하여 새로운 갈등해결 프로세스를 추진하는 과정에 있으며 한탄강댐갈등문제는 아직 현재진행형인 사안이다.

(2) 독립적인 갈등조정프로세스의 적용

지속위 갈등조정소위는 법적인 보장은 없었으나, 지속위로부터 **독립적인 조정활동**을 인정받고 있었으며, 각 관련당사자대표자들은 사전주민설명회에서 갈등조정 취지와 대표자선임 기준에 대한 설명과 예비관련당사자대표자 워크숍을 통한 사전 검증 과정을 거쳐 지지자들에서 확실하게 **대표성을 위임**받아 참여하도록 하였다. 지속위의 갈등조정과정은 다음과 같다.

- ① 한탄강댐갈등관리준비단의 활동('04.2.17~5.11) 및 결정에 따라 ‘한탄강댐갈등조정소위원회(이하 ‘조정소위’)'를 구성('04.5.11)
- ② 한탄강댐 관련당사자 대표자(잠정) 워크숍 개최('04.5.20). 조정위원 4명, 반대 주민 및 찬성주민 대표 각 4명, 환경단체 대표 3명, 정부 대표 2명, 배석 3명, 지속위 기획운영실 3명 등 23명 참석
- ③ 한탄강댐 관련당사자 대표(14명), 참관인(8명)과 조정위원으로 한탄강댐조정회의를 구성, 조정회의 16회, 기술소회의 5회 개최('06.6.2~8.27)
 - 사전약속 합의(Ground Rule), 한탄강댐 관련 쟁점 설정, 각 쟁점별 관련당사자의 입장 청취, 한탄강댐에 대한 기술적 측면 검토 등을 거쳐 임진강유역 홍수피해 방지를 위한 5가지 대안 도출
 - 5가지 대안 중 최적안을 조정위원들이 결정하고 이에 승복하기로 관련당사자간 합의('04.8.27, 제16차 한탄강댐조정회의)

- ④ '04.8.27일의 합의결과에 따라 최적대안 선정을 위한 전문가 자문회의 구성, 7차례 자문회의 개최('04.9.6~10.3)
 - 5개 대안의 기술성, 환경성, 경제성에 대한 자문의견을 제시할 전문가 자문회의 구성 및 분야별 자문의견 수렴
- ⑤ 임진강유역 홍수피해 방지를 위한 조정소위의 중재결정 확정·발표 및 후속 조치 추진('04.11.1~11.16)
 - 친변저류지 2개소와 새로운 홍수조절용댐을 건설하되, 저류지의 효과, 댐의 홍수조절효과와 규모 및 안전성 확인을 위한 공동협의회를 구성·운영
- ⑥ 임진강유역홍수피해방지를위한공동협의회를 구성하기 위하여 운영소위원회를 구성하여 관련당사자들과 협의('04.12-'05.4)
- ⑦ 공동협의회 구성 노력 중지 및 국무조정실 업무이관('05.5)

3. 갈등조정소위원회의 활동과정 평가

1) 한탄강댐 갈등조정과정의 장에 및 한계

한탄강댐 건설여부를 둘러싼 갈등이 이미 고조된 상태에서 조정과정에 들어갔기 때문에 갈등조정에 원천적인 한계가 있었다는 사실을 부인하기 어렵다. 특히 갈등 현안에 정치인들의 개입 등으로 인하여 지역사회의 불만이 투영되어 순수한 갈등조정과정으로 해결하기 어려운 이슈들이 잠재되어 있었다. 여기에 지역주민들과 환경단체의 정부에 대한 불신이 부정적인 요인으로 작용하고 있었다.

한편, 지속가능발전위원회준비단 및 갈등조정소위원회에 대한 권한위임관계가 명확하지 않았다는 문제점도 지적되고 있다. 또한 대통령령에 의한 설치, 운영되는 지속가능발전위원회 산하 소위원회의 방식으로는 건설교통부나 수자원공사 등 국가기관이나 환경단체, 지역주민 등에 대한 관계에서 갈등의 조정 및 조정결정의 이행에 필요한 추진력을 확보하기 어려웠다는 반성도 나오고 있다.

아울러 충분한 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하기에는 지나치게 짧은 시간적 제약 아래 갈등조정이 추진되었고, 일부 조정위원들의 경우 자신의 본업을 희생하면서까지 조정활동에 몰입한 경우도 있었으나, 전체적으로 보아 업무부담에 비해 주어진 여건이 충분치 못했다고 판단된다.

그리고 급근 들어 국회의 요구에 의한 한탄강댐 관련 감사에서 감사원이 댐건설 필요한 통계상의 오류 등을 지적하는 등 댐건설 백지화를 내용으로 한 부정적 감사 결과를 발표함으로써 중재결정에 불복한 반대측 주민단체들에게 그들의 불복을 정당화할 수 있는 빌미를 주는 계기가 되었다는 의견이 주장되었다. 그리고 이 과정에서 관할권이 국무조정실로 넘어감으로써 이해당사자들로 하여금 정부가 이 문제를 어떻게 처리할 것인지 여하를 둘러싼 의혹과 불안을 갖게 하는 결과가 되었다는 의견도 제시되었다.

2) 평가

(1) 평가의 대상과 기준

갈등조정소위원회의 활동과정을 평가하기 위한 대상과 기준은 다음과 같다.

- (1) 갈등조정소위원회의 중립성
- (2) 주민대표 선정의 공정타당성

- (3) 주민대표의 참여 및 갈등 조정 방법의 적절성
- (4) 조정안·중재안 도출 과정의 적절성

(2) 평가

① 갈등조정소위원회의 중립성

갈등조정소위원회의 임무는 중립적 입장에서 의사소통을 원활하게 하고 그 과정을 통해서 합의 또는 조정안을 도출하도록 돕는 데 있었다.

갈등조정소위원회의 구성에 있어 중립성은 비교적 충실히 확보되었다고 볼 수 있다. 갈등조정소위원회의 구성에 기술적 전문성을 가진 위원을 포함시키는 방안을 검토해 볼 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 그러나 찬반 양측 주민단체들 모두가 갈등조정소위원회의 조정안 도출에 부분적으로 기대를 걸고 있었다는 점은 갈등조정소위원회가 찬반 양측 주민단체들로부터 신뢰를 받고 있었다는 점을 반영한다.

이해관계가 현저히 대립되는 찬반 양측의 입장을 조정함에 있어 조정기구의 권위와 이에 대한 신뢰를 확보하는 것이 대단히 중요하다. 당초 조정과정에서 이러한 조정기구의 권위 및 그에 대한 신뢰 확보에는 문제가 없었다. 다만, 사후적으로 반대측 주민대표들로부터 갈등조정소위원회 위원의 중립성에 대한 불신을 확인할 수 있었으나, 이는 갈등조정소위원회의 활동결과와 관련된 결과일 것으로 판단된다.

[지속가능발전위원회의 잠정 평가]

- * 이해 당사자간, 조정자와 이해 당사자간의 신뢰가 더욱 요구된다는 것을 배웠음. 대화와 합의의 원칙 하에 중립적인 조정자에 의한 갈등해결을 시도한 첫 번째 사례로서 대안적 갈등해결 절차의 적용가능성을 보여줌.
- * 찬반주민대표 등 이해당사자들은 댐건설여부에 대한 입장은 다르지만 갈등조정 및 공동협의회 구성 과정에서 인내심을 갖고 성의 있는 대화를 진행하였음을 높이 평가. 이를 통하여 4개 당사자중 3개 당사자의 합의를 이끌어 냈으나, 반대 쪽 주민대표의 반대 입장 고수로 전체 합의를 이루지는 못하였다는 평가가 자체적으로 나옴.
- * 합의는 과연 가능한가? 합의와 승복, 의무와 책임을 중시하는 문화가 더 조성되어야 한다는 평가도 이미 나왔음. 당사자는 합의사항을 지키는 의무와 책임을 다하지 못함. 당사자들과의 대화를 위한 세심한 배려, 합의사항에 대한 의무와 책임 등이 갈등조정을 이끌어 가는데 매우 중요한 요인임을 학습.

② 주민대표 선정의 공정타당성

갈등 해결을 위한 조정이나 협상에 있어 가장 기본적 문제는 그 당사자를 누구로 할 것인가와 그 대표자를 어떻게 결정하는가 하는 것이다. 당사자로 포함되지 않은 이해관계자가 합의사항에 이의를 제기할 수 있으며 실제로 결정을 뒤엎을 수도 있고, 정당한 이해관계자를 한정하는 것 자체가 또 다른 갈등을 유발할 수도 있기 때문이다.

이해관계자의 범위를 확정한 경우에도 대표자 선정에 신중을 기할 필요가 있다. 왜냐하면 대표자와 그 피대표집단간의 의사소통이 소홀히 될 경우 합의의 이행이 무산될 가능성이 있기 때문이다. 정당한 이해관계자를 확정한 후 각 대표들이 실질적인 권한을 가지고 문제해결에 임할 때 비로소 조정의 효과성을 기대할 수 있다.

상류(철원) 쪽 주민들은 한탄강댐 건설에 반대하고 있었고, 반면 하류(파주, 문산) 지역에 사는 사람들은 대체로 찬성하고 있었다. 한탄강댐 건설에 찬성하는 측은 대체로 하류쪽 주민들과 증류쪽의 지방자치단체장과 약간의 지역 주민들, 그리고 대체로 수몰민들이었다. 갈등조정소위원회가 중심이 되어 참여적 의사결정 모델에 참여할 주민단체들을 사전확인을 통하여 선정하게 되었고, 이들 주민들의 대표자들이 '한탄강댐문제해결을위한관련당사자회의(관련당사자회의)'에 참여하였다. 갈등조정소위원회는 이러한 주민들의 의견과 주민단체들의 의견, 분포상황을 정확하게 이해하였고, 또 그것을 토대로 갈등조정과정에 참여할 대표자를 원만하게 선정한 것으로 평가된다.

③ 주민대표의 참여 및 갈등 조정 방법의 적절성

대표자들은 갈등조정소위원회의 조정과정에서 자신들이 대표하는 주민들의 의견을 대변하고 다른 주민단체들과 원활한 의사소통, 지식정보의 교환 등을 통해 자율적으로 원만한 조정결과를 도출해 내는 갈등조정 주체로서의 역할을 수행하도록 기대되었다. 이러한 역할이 성공적으로 만족할만한 수준에서 수행되었는지는 의문스럽다. 물론 갈등조정소위원회의 주선으로 종래에는 거의 이루어지지 못했던 이해당사자들 간의 대면과 의견교환이 시작된 것은 고무적인 결과였으나, 이들 이해당사자들이 자율적으로 토론과 협상 등을 통하여 문제의 해결방안을 도출해 나가는 모습을 보이지는 못했다. 물론 여기에는 고도의 전문기술적 사항에 대한 검증의 복잡성과 어려움, 사실조사를 위한 시간적 한계 등 여러 제약요인들이 있었으나, 지역 주민, 주민단체 등 이해당사자들의 자기주도적 문제 해결 또는 합의 도출 역량(capacity)이 불충분했다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.

주민대표들 사이의 의사소통은 충분히 않았던 것으로 판단된다. 찬성측 주민대표들은 건교부와 반대측 주민대표들이 많은 발언을 했다고 이야기하고, 반대측에서는 갈등조정소위원회가 "특정한 결론을 내기 위해서 물고 갔다"고 주장하고 있는데,⁴⁾ 이는 주민대표들 의사소통이 그다지 원활하지 않았음을 시사해 준다. 실제로 현장 방문 결과 반대측 주민단체는 '이해당사자들 자신들의 주장을 제기하는 것은 자유로웠으나, 실질적으로 충분하게 토의되지 못했고, 이는 조정소위가 미리 결론을 갖고 갈등조정에 임했기 때문이며, 최종결정 과정에서 조정소위 4인의 의견도 일치되지 못했다'고 주장한 바 있다. 이러한 주장은, 그 사실여부와 상관없이, 갈등조정소위원회의 최종결정안(중재안)에 대한 불만에 기인한 사후적 비판으로 볼 수도 있다. 반면 결과적으로 주민대표들 사이에 오해의 여지를 배제한 의사소통 및 합의가 충분히 이뤄졌는지 여부에 대해서는 논란이 있을 수 있다.

관련당사자 회의에 참여한 찬·반 주민단체의 대표들이 거기에서 논의한 내용을 자신들이 속해있는 주민단체의 회원들에게 알릴 경우 대부분 문서가 아니라, 구두로 전달한 것으로 나타났다.

주민대표와 주민들 간의 의사소통은 비교적 원활하게 이루어졌으나, 중재회부 이후 단계의 경우 의사소통에 다소 문제가 있었던 것으로 추정된다. 특히 문제가 되는 것은 주민대표 및 주민들 사이에서 갈등조정방법으로서 조정과 중재의 차이, 이른바 '조정적 중재'의 개념이 얼마나 잘 이해되었는지 하는 것이다.

주민대표나 주민들이 조정과 중재의 차이를 정확히 이해하고 있었는지는 분명치 않다. 중재회부 이후 반대측 주민단체 대표자들의 행태를 감안하면, 이들이 양자의 차이를 알고 있었기 때문에 중재결정을 거부할 명분과 근거를 찾으려고 애를 쓴 것이라고 판단된다. 반면, 정작 주민들이 그러한 차이를 분명히 알고 있었는지는 분명치 않다. 특히 주민대표자들이 주민들에게 그러한 조정방법의 차이, 특히 조정적 중재안이라는 개념을 충분히 납득할 수 있을 정도로 설명하였는지는 의문스럽다.

④ 조정안·중재결정 도출 과정의 적절성

"관련 당사자 대표들이 한탄강댐 갈등조정소위원회에 한탄강댐 문제 해결에 대한 최종결정권을 위임한다"고 합의한 것은 조정과정의 최종결정으로서 중재회부 및 중재결정의 이행보장에 합의하였다는 사실을 의미한다. 이는 갈등조정소위원회의 조정활동이 관련당사자간의 합의에 의하여 사안에 대한 결정을 중재에 회부한다는 내용의 조정안을 도출하였다는 사실을 의미한다. 이와 관련하여 평가해야 할 대상은 첫째, 그러한 중재회부를 내용으로 하는 조정안 도출과정이 적절했는가, 둘째, 갈등

4) 5)<연천포럼>에서 오간 반대측 주민단체와 본 평가위원회의 <대화록> 참조.

조정소위원회가 그와 같은 조정안에 의거하여 진행된 중재결정 도출과정이 적절했는가 하는 것이다. 후자는 갈등조정 과정보다는 결과에 해당한다고도 볼 수 있으나, 일단 그러한 결론에 이르는 대안검토과정을 평가해 보기로 한다.

먼저, 갈등조정소위원회의 조정과정은 관련당사자간의 합의 하에 사안에 대한 최종결정을 중재에 회부한다는 내용의 조정안을 도출함으로써 성공적으로 종결되었다고 평가된다.

다음, 갈등조정소위원회의 중재결정 도출과정에 있어 검토된 대안은 다섯 가지였는데, 갈등조정소위원회는 관련 전문가들의 협조를 받아 선정기준을 정하고 그 기준에 따라 가장 합리적이라고 판단되는 방안을 선정하였다고 평가할 수 있다. 이 부분에 관하여 반대측 주민단체들이 제기하고 있는 문제들은 중재결정 당시 갈등조정소위원회가 의거했던 근거와 판단기준에 대한 이해가 불충분했거나 그에 대한 이견에 기인한 것으로 판단된다.

4. 갈등조정소위원회의 활동결과 평가

한탄강댐 갈등조정소위원회는 2004년 8월 26일 관련 당사자 대표들로부터 한탄강댐 문제해결에 대한 최종결정을 위임 받았다. 이것은 일종의 중재회부에 대한 합의였고 이를 통해 갈등조정과정은 조정에서 중재로 이행하게 되었다. 이러한 결과는 결국 갈등조정소위원회가 관련당사자로부터 신뢰를 얻었고 이를 토대로 중재위임의 합의를 도출하였다는 점에서 성공적이었다고 평가할 수 있다.

이렇게 볼 때, 중재회부에 합의했던 당사자가 중재결정에 대해 수용거부 의사를 밝힌 것은 이를 정당화할 만한 특별한 사유가 인정되지 않는 한 사회적으로나 법적으로 용납하기 어렵다고 판단된다. 이와 관련하여 민주 사회에서 자발적으로 이루어진 합의를 지키지 않을 경우 그에 상응하는 사회적·도덕적 제재를 가하는 문화적 풍토 조성이 절실히 요구된다고 판단된다.

다만 현재 한탄강댐 갈등사안과 같은 공공사안에 대한 법적 구속력 있는 중재제도가 현행법상 존재하지 않기 때문에 소위원회의 결정이 아무런 법적 구속력도 가지지 못하며 관련당사자가 소위원회의 중재에 따른 결정 내용에 승복하지 아니할 경우에 대비한 대응방안을 사전에 강구해 두었어야 했다고 사료된다. 즉, 관련당사자의 중재회부 합의에 앞서 사후적인 추진절차를 예정하거나 그러한 추진절차를 예정하지 아니 할 경우 중재회부의 합의가 무엇을 의미하는지에 대하여 주민들이 충분히 이해할 수 있도록 하기 위한 노력이 필요하였다고 판단된다. 그러한 노력은 누구보다도 주민대표들의 책임이었으나 그 책임이 충실히 이행되었는지는 불분명하다. 또한 중재결정이 거부 또는 불이행될 경우 관련당사자들이 어떻게 대응할 것인가에 대한 사전 합의 등 그에 대한 사후대책을 강구할 필요가 있었다고 판단된다.

아울러 2004년 9월 1일 한탄강댐조정회의의 공식해체와 관련하여 중재안의 집행이 확실시될 때 까지 갈등조정소위원회를 유지했으면 좋지 않았을까 하는 의견이 많았다. 물론 조정과정에서 당사자들 간의 중재회부 및 승복에 대한 합의에 입각하여 중재안을 도출해 낸 이상 갈등조정소위의 임무는 그것으로 종료되었다고 볼 수 있고 따라서 갈등조정소위원회의 해산은 당연한 귀결이었다고 판단된다. 다만, 갈등조정소위가 해산된 이후에도, 실질적인 차원에서 중재안의 이행을 확보하기 위한 후속적 배려의 필요성은 있었다고 생각된다.

중재안의 작성에 있어 중재안의 수용성 여부에 대한 사전검토를 좀 더 면밀히 실시할 필요가 있었다고 판단된다. 중재안 결정문 발표 시 관련당사자가 결정문의 방향을 미리 예상하고 결정문의 설명회에 참석하지 않은 것은 실질적으로 중재안에 대한 거부라는 결과를 가져온 간접적인 배경이 되었다고 판단된다.

결론적으로 한탄강댐 갈등조정소위원회는 관련당사자간 중재합의를 이루어내는데 까지 대체적으로 성공적으로 임무를 달성한 것으로 평가된다. 다만 갈등은 너무 깊어지기 전에 가급적 초기 단계에서 조정하는 것이 가장 바람직한데, 한탄강사안의 경우 갈등이 이미 깊어질 대로 깊어진 시점에 조정과정이 이루어진 반면, '조정적 중재안'을 내기에는 너무 시간이 촉박했다는 지적이 나오고 있다. 또한 조정결과 중재회부의 합의가 이루어진 뒤 중재안에 대해서도 지속적으로 효력을 가질 수 있도록 조정결정과정에서 사전에 충분한 배려를 하였으면 좋았을 것이며, 조정회의는 이를 공동협의회 등 중재안 집행을 위한 협의체가 구성되고 중재안의 집행이 이루어질 때 까지 존속하도록 하는 것이 바람직하였을 것이라는 의견도 제시되었다. 특히 조정을 통한 중재회부결정, 중재결정의 도출 및 사후 이행과정 전반을 관리하고 유지해 나갈 일관된 조정기구의 존재가 절대적으로 필요하다는 것이 평가팀의 합일적 의견이다. 아울러 중재결정안의 거부는 어쨌든 합의에 대한 위반이므로 이에 대한 적절한 부정적인 사회적 평가가 내려져야 한다는 의견도 제시되었다.

5. 공동협의회 운영소위 활동 평가

1) 공동협의회 운영소위원회의 구성배경 및 쟁점

- 공동협의회 운영소위원회(이하, 운영소위)의 활동근거는 '한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의(이하, 관련당사자회의)'에서 작성한 '최종합의문('04.8.27)'에 따라 한탄강댐 문제 해결에 대한 최종 결정권을 위임받은 '한탄강댐갈등조정소위원회(이하, 조정소위)'의 '임진강유역홍수피해방지를위한한탄강댐갈등조정소위원회 결정문('04.11.2 이하, 조정소위결정문)'발표에 근거하여 평가하였다.
- 조정소위 조정결정문 발표 및 설명회('04.11.2)에서 찬성측 대표 등 관련당사자들이 지속위에서 공동협의회를 운영해 줄 것을 요청하였다.
- 공동협의회는 '조정소위결정문'에 제시된 '천변저류지의 홍수조절효과', '댐의 홍수조절효과', '댐의 규모'와 '안전성' 등 4개 사항의 검증을 기본임무로 하고 있었다.
- 공동협의회는 찬·반측 주민대표, 환경단체, 건교부/수자원공사 등 4개 관련당사자가 모두 참여하여 합의에 의하여 구성하는 것을 원칙으로 삼았다.
- 지속가능발전위원회(이하, 지속위) '본회의'와 '총무간사회회'를 거쳐 지속위가 공동협의회 운영을 담당하고, 운영소위를 지속위 '물국토자연전문위원회' 산하에 설치하며, 박재묵 소위위원장(지속위분위원), 허상수 위원(전임 조정위원), 전성환 위원(지속위분위원), 정갑식 위원(물국토자연전문위 총무) 등 4명의 위원으로 구성하였다.
- 반대측 주민대표와 환경단체 대표측에서 '조정소위결정문' 해석에 이견이 존재함을 주장하였으며, '한탄강댐 무효화'의 의미 해석과 법·제도 집행을 둘러싸고 계속적 쟁점으로 부각되었다.
- 수물예정지 주민 위주의 기존 찬성측 주민대표를 수해지역주민으로 교체하고, 정부측 대표에서 건교부/수자원공사측을 배제해야 한다는 반대측의 문제가 제기되었다.

2) 운영소위 구성 및 활동의 한계

- 한탄강댐갈등관리준비단과 조정소위의 위원들은 연속적으로 활동하였으나, 운영소위에서는 허상수 위원을 제외하고는 새롭게 구성되어 활동함으로써, '조정소위

결정문' 해석을 둘러싸고 쟁점과 이견이 상존한 상황에서 3개월에 걸친('04.6.2~8.27) '한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의'를 통해 관련 4당사자와 조정소위 간에 쌓은 신뢰관계를 활용하지 못하는 근본적인 한계를 가지고 운영소위가 출범하였다. 그 결과 촉박한 일정으로 말미암아 조정소위가 조정과정에서 획득한 운영상의 know-how를 전수받고 신뢰-불신의 지형을 파악하는데 많은 시간을 할애하게 되는 결과가 되었다. 조정소위와 운영소위로 위원구성과 운영 및 역할을 달리하게 될 경우, 나아가 운영소위를 지속가능발전위원회 물국토자연진문위원회 산하에 설치하게 될 경우 발생할 문제점을 사전에 검토하는 등 지속가능발전위원회 차원에서 전략적 대응과 기획조정 능력의 발휘가 이루어지지 못 함으로써 공동협의회 구성 실패를 둘러싼 운영소위의 책임 여부가 논란의 대상이 되는 계기가 되었다.

- '한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의' 당시의 반대측 주민대표와 환경단체 대표측, 건교부 대표측의 교체가 불려올 협의의 일관성 상실에 대비한 전(前)회의 과정의 승인 및 승계의 절차적 준비가 부족한 상황에서 이에 적절히 대응하지 못하였고, 새로 대표가 된 상대측의 특성과 성격을 파악하려는 지속가능발전위원회 차원의 관리가 결여되어 있었다.

- '공동협의회 추진일정을 고려한 당초의 일정관리표'에 의하여 '대표자 선정 등 사전협의'와 '운영규칙 확인내용 선정', '최종 결과 검토확정'이 일정대로 진행되지 않을 시에 대비한 '일정관리표'가 부재한 상태에서 반대측 주민대표(일부 사항에서는 환경단체 대표측도 가세함)와의 쟁점과 이견을 해소하는데 대부분의 시간과 회의절차를 할애함으로써 시간에 쫓기는 상황을 자초하였다.

- '조정소위결정문'의 문구상의 모호성으로 인해 반대측 주민대표와 환경단체 대표측으로 부터 제기되는 문제에 대해 논리적 반박이 어렵다는 내부 평가가 상존하는 상황에서, 활동시한6개월(결성 '04.11.30~국무조정실 공식이관 '05.5.24) 동안 운영소위 회의(16회)와 개별 당사자 협의(16회), 관련 당사자 전체회의(2회)를 개최하는 등 많은 노력을 기울였으나 근본적인 한계, 즉 조정소위 과정에서 배태된 신뢰의 상실상황을 벗어나지 못 했다.

- 반대측 주민대표의 일부인 칠원지역 대표의 공동협의회 구성 참가가 처음부터 부정적 또는 반대로 파악되었는데도 이에 대비한 운영소위와 지속위의 전략 부재는, 모든 지역갈등과 보전과 개발에 얽힌 갈등에 상존하는 계층, 지역, 정치세력 간에 나타나는 이해관계의 반영과 그 내부에 반영, 반응되는 과정과 통로가 존재하고, 이를 실마리로 이용하여 공동협의회 구성에 활용한다는 실용적인 생각과 행동의 부재로 나타났다.

3) 운영소위 활동의 전반적 평가

- 조정소위 활동과정을 통해 환경단체 측은 합의에 대한 압박감을 가지고 있었던 상태로 파악되는 바, 환경단체 측은 내세워 반대주민 대표측을 설득할 전략과 방법을 준비하지 못함으로써 '조정소위결정문'의 발표와 발표과정상에서 배태된 불신이 운영소위 활동의 근간을 좌우하는 상황이 초래되었으며, 이는 운영소위 활동의 한 계로 귀착되었다.

- 공동협의회는 찬·반측 주민대표, 환경단체, 건교부/수자원공사 등 4개 관련당사자가 모두 참여하여 합의에 의하여 구성하는 것을 원칙으로 정함으로써, 조정소위 단계에서 중재안의 수용성 여부에 대한 4 당사자의 사전 검토가 이루어지지 않은 상태에서 불필요한 운영소위 구성까지 나아가는 결과가 된 것으로 판단된다.

- 갈등조정소위가 관련 4 당사자로부터 중재회부 및 승복에 대한 합의를 도출하였다는 것은, 우리나라 공공갈등을 해결해 나가는데 있어 새로운 계기였다는 긍정적인 평가를 받을 만 하였다. 반면, 그 합의를 도출 사실이 제대로 언론에 홍보되지 못해 평가가 반감되고, 이로 인해 지속위나 조정소위, 운영소위의 권위와 추동력 부족 등의 현상이 일어나서 결과적으로 조정·중재가 실패로 돌아가게 되었고, 이는 홍보 부족 또는 'PR전략'의 부재로 인해 홍수피해 대상지역인 파주지역이나 국민들의 관심과 영향력 부족으로 인해 합의를 뒤집는 결과에 대해서도 아무런 귀책사유를 만들지 못하는 계기가 되었다는 의견이 제시되었다. 이와 관련하여 중재안이 최종적으로 결정되지 않은 상황에서 중재회부 및 승복사실을 언론 등을 통해 공표하는 것은 갈등조정 전략상 바람직하지 못했다는 견해도 표명되고 있어, 언론 등을 통한 홍보 문제에 대해서는 추가적인 검토가 요구된다.

- 홍수대책 대안별 경제성에 대한 논란의 여지가 완전히 불식되지 못한 상태에서 '조정소위공동결정문'이 발표되어 이후 운영소위가 반대측을 설득할 논리적, 도덕적 근거를 확보하지 못한 상태에서 출범하는 한계를 노정하게 되었고, 이는 결과적으로 운영소위의 성패를 좌우하는 결정적 계기로 작용하였다는 의견이 제시되었다.

6. 종합적 평가와 제언

1) 종합적 평가

이번 한탄강댐 갈등조정 과정은 사회적 합의에 의한 공공갈등 해결의 새로운 시도로서 우리나라에서 사회적 합의과정이 부닥칠 수 있는 여러 가지 상황에 대한 소중한 경험으로서 향후의 사회적 합의모델 연구에 귀한 경험과 자료를 제공하고 있다.

이러한 경험과 자료는 우리 사회의 사회적 합의능력을 제고시키는데 크게 도움이 될 것이므로 본 사안의 조정과정과 관련된 경험은 갈등관리를 위해 노력하는 모든 주체들에게 공유될 필요가 있다.

일단 갈등조정과정에서 조정소위가 대안의 제시를 위임받았다는 것은 갈등의 조정에서 성공하였다고 볼 수 있다.

대표자들은 갈등조정소위원회의 조정과정에서 자신들이 대표하는 주민들의 의견을 대변하고 다른 주민단체들과 원활한 의사소통, 지식정보의 교환 등을 통해 원만한 조정결과를 도출해 내는 역할을 수행하도록 기대되고 있었다. 이러한 역할이 성공적으로 만족할만한 수준에서 수행되었는지는 의문스럽다. 물론 갈등조정소위원회의 주선으로 종래에는 거의 이루어지지 못했던 이해당사자들 간의 대면과 의견교환이 시작된 것은 고무적인 결과였으나, 이들 이해당사자들이 자율적으로 토론과 협상 등을 통하여 문제의 해결방안을 도출해 나가는 모습을 보이지는 못했다. 이는 지역주민, 주민단체 등 이해당사자들의 자기주도적 문제 해결 또는 합의 도출 역량(capacity)이 불충분했다는 사실을 반증한다. 그런 뜻에서 갈등해결과정에 관여하는 공공기관의 공무원, 갈등조정 전문가, 기술적 전문가들의 역량뿐만 아니라 이해관계자들의 역량을 체계적으로 배양시킬 수 있는 방안을 강구해 볼 필요가 있다고 판단된다.

지속가능위원회와 갈등조정소위원회의 권한과 책임의 위임관계가 불분명했다는 점이 지적되었다. 이와 관련하여 한탄강댐 갈등조정과 공동협의회 구성의 전 과정에 걸쳐 지속가능발전위원회의 역할에 관한 더욱 면밀한 분석, 평가가 필요하다. 지속가능발전위원회 전체 차원에서 시범사업으로서 한탄강댐 갈등조정 의미와 역할, 파급효과, 위원회에 대한 '되먹임'의 구조를 파악하여 향후 갈등조정에 참여하는 조직·기구들간 역할분담과 전략적 협력을 위한 발전적 대안을 마련할 필요가 있다.

조정위의 대안이 일부 참여주체에 의해 받아들여지지 않은 것은 승인(ratification)의 실패라고 하여야 할 것이며 이것을 조정과정 전체의 실패라고 받아들여서는 안

될 것이다. 승인의 실패에 대해서는 그에 따른 별도의 대책을 마련해야 할 것이다.

조정과정에 대한 연구팀의 자체평가는 대부분 받아들일 만 한 것이라고 사료되며 약간의 보완으로 평가를 완성할 수 있을 것으로 본다.

2) 제언

(1) 참여자그룹의 선정에서 찬성주민, 반대주민 식의 구분은 지양할 필요가 있다. 반대주민 대표의 선택가능성이 매우 제한된다. 차라리 지역대표성을 확보하든지 지역적 특성에 따라 대표를 선발하는 방안이 더 적절하지는 않은지 검토할 필요가 있다.

(2) 속의과정을 보다 정밀하고 설득력 있게 설계하여 추진할 필요가 있다. 전반적으로 속의과정과 합의과정이 분명히 분리되어 진행되지 않은 것으로 판단된다. 충분한 학습효과를 거두기 위해 그리고 참여자 전원이 사실관계에 대한 공감대를 형성하기 까지 속의과정을 진행할 필요가 있다. 또한 속의과정은 사실관계에 대한 다양한 평가 가운데 합의를 도출할 수 있는 관점을 향하여 설득적으로 진행될 필요가 있었고 사실관계 확인의 쟁점 하나하나 마다 의혹이나 불신을 없애고 하나의 인식을 확보해 나가기 위해 노력할 필요가 있다.

(3) 기술적 전문성을 가진 조정인을 참여시키는 방안을 전향적으로 검토해 볼 필요가 있다. 사실관계에 대한 분석과 이해에 대해 전문적 견해가 상이하게 제시되는 경우 그러한 상이한 전문적 견해를 조정하여 합리적인 사실관계 확인을 위한 공감대를 형성하기 위해서 기술적 전문성을 가진 조정인이 필요하다. 일반적 갈등전문가로서는 기술적 부분에 대한 평가가 불가능하기 때문에 사실관계의 인식에 관련된 의견대립을 조정하기 힘들다. 이러한 기술적 전문성을 가진 조정인은 갈등조정이 어떠한 일인지에 대한 인식이 있고 중립적인 조정인으로서의 소양과 훈련이 되어 있을 것이 요구된다. 한탄강댐 갈등의 경우에는 이러한 자격을 갖춘 분야별 전문가들을 조정인으로 활용하기가 어려웠겠지만 향후의 사회적 합의과정에서 심각히 고려하여야 할 사항이라고 본다.

(4) 조정적 중재에 대한 법이론적 검토 및 그에 따른 대안에 대한 논의가 필요하다. 우리나라 중재법은 사법적 사안에 대한 중재는 허용하지만 한탄강댐 사안과 같은 공공사업의 결정이라는 공법적 사안에 대한 중재는 허용되지 않는다. 조정적 중제도 중재로 분류되는 것이므로 역시 법적 근거가 없다고 하여야 할 것이다. 중재제도의 본질은 당사자들이 법원이 아닌 다른 판단 주체에게 법적 판단권을 주고 그 결정에 승복하도록 하는 합의를 하는 것이다. 그리고 중재판정에 대한 불복이 있는

경우 그것을 집행할 수 있도록 하는 것은 중재제도의 근거법이 된다. 한탄강 케이스의 경우 이러한 근거법이 존재하지 않은 상황에서 중재가 이루어진 만큼 이 중재는 사실상의 것으로서 중재적 결정의 집행을 위해 미리 특별한 고려가 있어야 하였다고 본다. 또한 법적으로 강제할 수 없는 경우 승인과정에 대한 면밀한 검토가 이루어지는 것이 바람직하다.

(5) 사회적 합의과정에 대한 홍보를 적극화할 필요가 있다. 모든 협상에서 협상내용에 대한 비밀유지는 협상의 성공을 위해 매우 중요한 의미가 있다. 그러나 속의가 필요한 사안의 경우 속의 부분에 대해서는 사회전반에 걸쳐 충분한 이해가 있는 것이 좋다. 특히 속의과정에 참여한 이해관계자의 대표와 그가 속한 단체나 집단 사이에 사실관계에 대한 정보격차나 이해격차가 존재하면 합의의 승인과정에서 어려움을 겪을 수 있다. 뿐만 아니라 사회적 합의의 대상이 되는 쟁점과 그것이 가지는 의미와 성격 등에 대해서도 대표자와 그가 속한 단체나 집단이 인식을 공유할 필요가 있다. 대표자들 사이의 대화뿐만 아니라 각 지역에서 찬반의 의견을 갖고 있었던 주민들에게 가시적인 방법으로 갈등조정 과정과 추이를 알리는 홍보작업이 필요하며, 이를 통해 갈등조정소위원회의 활동이 대중적으로 검증되고 지지될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 물론 합의과정에서의 비밀유지의 필요성이 있다든가 갈등조정 전략상 언론, 정치인 등에 의한 교란의 위험이 있어 갈등조정 과정이나 결과를 대외적으로 공표할 것인지 여부를 판단함에 있어 신중을 기할 필요는 인정된다. 하지만, 갈등해결방안을 찾아내기 위한 속의과정에 대해서는 오히려 적극적인 홍보가 이루어지도록 할 필요가 있다는 의견도 설득력이 없지 않은 것이 사실이다. 아나가 홍보전략의 기획과 그 사안 및 단계별 실행을 통하여 가능한 범위 안에서 언론이나 사회적 공론의 흐름을 제어할 필요가 있었다는 의견도 제시되었다.⁵⁾

(6) 향후의 대책과 관련하여 한탄강댐 조정과정은 일단 성공하였으나 중재적 결정의 승인과정에서 실패한 것이니 만큼, 합의의 위반이 있는 것으로 판단된다. 이러한 합의 위반에 대해서는 어떤 형태로든 사회적 비난을 가하여 사회적으로 부정적 가치판단이 있도록 함으로써 향후 사회적 합의과정에서의 게임의 룰을 확립하는데 도움이 되도록 할 필요가 있다. 또한 승인의 실패는 조정과정 전반의 실패를 의미하는 것은 아닌 만큼 승인 실패에 대처하여 전반적으로 국면을 진화시킬 수 있는 방안이 있는지에 대한 면밀한 검토가 있어야 할 것이다. 끝으로 사회적 합의과정의 성공을 위해서는 언론의 역할이 매우 중요하다. 언론이 사회적 합의과정에서 긍정적인 역할을 할 수 있도록 유도할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

5) 언론에는 갈등을 조절하는 갈등조정소위원회의 활동은 그렇게 많이 소개되지 않았다. 당시 상황에 대한 언론기관의 보도를 오늘에 되돌아 봤을 때, 그것은 일방적으로 댐건설에 반대하는 시민사회단체의 활동과 거기에 대한 정부(건교부)의 반대 주장만이 소개되고 있다는 사실을 유념할 필요가 있다.

[갈등조정소위원회의 자체 평가]

(1) 제1차 평가, 반성, 제안

준비단의 성공적인 활동의 주요 요인은 다음과 같다.

- 정부 및 지속위에서 준비단의 독립성과 자율성 보장
- 준비단 구성원의 헌신적 노력
- 이해당사자들의 적극적인 협력

준비단 운영의 반성과 향후의 효율적인 갈등 조정을 위한 제언은 다음과 같다.

- 사전적인 갈등예방이 실패하고 갈등문제가 현실적으로 표면화된 상황에서는 가능하면 조속히 갈등조정 절차를 추진하는 것이 바람직하다.
- 지속위와 준비단간 업무의 위임관계를 명확히 하는 것이 추진과정에서의 혼선을 최소화하기 위하여 필요하다.
- 준비단의 구성원인의 선발을 신중히 하여 개인적인 사유로 인한 중도 사퇴를 사전예방 할 필요가 있음. 또한 수문학 등 필요한 전문 인력의 포함이 바람직하다.
- 준비단 구성인원(행정지원팀 포함)에 대한 적절한 보상이 필요하다.

(2) 제2차 평가, 반성, 제안

조정과정의 성과는 다음과 같다.

- 당사자 중심의 중립적 3자 개입으로서 사회갈등을 해결하고자 한 첫 사례 (Mediation 적용의 첫 사례)로서의 의미
- 문제해결의 방법에 대한 당사자간 합의 이룸
- 사회갈등(공공분쟁) 예방 및 해결 시스템 구축의 필요성을 확인시켜준 계기

조정과정의 한계는 다음과 같다.

- 조정, 중재 프로세스에 대한 사회적 이해 부족: 처음 시도된 조정프로세스였기 때문에 참여하는 당사자들 스스로 이 과정의 의미에 대해 이해하고 과정의 주체로서 참여해 나가는데 여러 어려움이 있었다.
- 한시적 시간을 정해놓고 조정프로세스를 진행한 점: 정해진 기간 내 문제 해결의 결론을 내야 한다는 부담감은 한 측면으로는 당사자들의 합의 의지를 촉구하는 역할을 하기도 했지만, 또 한 측면으로는 각 쟁점마다 충분한 논의와 검증을 통해 당사자간 합의를 촉진하는데 저해요소로 작용하였고, 또한 문제 외에 강한 감정을 해소하고 관계를 회복하기 위한 조정노력을 어렵게 하기도 하였다.

- 외부의 영향 요소: 한탄강댐 갈등의 영향자, 관련당사자들은 직접적인 정치 참여자거나 정치적 영향을 받을 수 있는 위치에 있어, 한탄강댐 조정과정에서 거의 매회 정치적 영향에 대한 우려가 표명되고, 제기되었다. 상호간 신뢰에 금이 가고 정치적 입장 중심에서 실제 이해와 관심사로 들어가기 어렵게 하였다.
- 깨어진 관계, 신뢰 회복에 대한 구체적 과정 부재 / 문제중심의 논의: 시간적 한계 때문이기도 했지만, 조정회의의 목표를 한탄강댐 관련한 문제를 당사자간 해결하는 것을 목표로 하였기 때문에 매회 조정회의는 당사자간 불신, 분노 등 강한 감정을 해소하는 차원의 노력보다는 문제 중심의 해결을 추구하였다. 지속적인 만남, 대화를 통해 당사자간 친밀감 형성은 어느 정도 가능했지만, 당사자간 뿌리 깊은 불신과 편견은 조정과정 내내 때때로 노출되었고 당사자간 사전약속으로 인신공격 등에 대해 제지하기는 하였지만, 근본적인 관계상의 불신과 감정을 변화시키는 노력은 특별하게 하지 못했다.

시사점은 다음과 같다.

- 문제가 발생한 뒤보다 예방하는 것이 더 중요
- 싸우면 만나야 한다 / 갈등예방 및 해결을 위한 만남의 공간 제도화 필요성
- 중립적 3자의 역할, 조정자의 역량 강화의 필요성

(3)제3차 평가 반성 제안

- 우리나라 최초로 정부정책갈등에 적용된 조정적 중재는 조정과정에서 갈등관련당사자대표들의 합의에 의하여 조정자들에게 중재자로서의 역할을 의뢰하고 전권을 부여하였다는 데에서 의미가 있다. 그런 의미에도 불구하고, 최종결정의 내용에 대해 당사자 대표들을 포함해 많은 사람들이 문제의식을 갖는 것은 ‘내가 주장하는 것 모두가 관철되지 않으면 아무것도 얻지 못한 것이다’ 라는 우리 사회의 경쟁적 대립적 갈등해결 문화와 관련이 있다고 생각된다. 이는 앞으로 대화와 승복의 문화를 만들어나갈 과제를 제시해준다.
- 조정소위원회가 최종결정 위임을 받는데 있어서 앞에서 말한 문화적 측면에 대한 깊은 고려가 더 필요했다고 생각된다. 즉 당사자 대표들이 조정자들로 하여금 중재적 결정을 내려 줄 것을 의뢰하였을 때 좀 더 신중했어야 했다. 조정소위원회는 조정회의 기간 동안 서로간에 신뢰를 형성해 왔고, 자발적 제안이었으며, 다른 방법에 대해 적절한 대안을 찾지 못했으므로 쉽게 당사자들의 제안을 수용하게 되었다. 왜 그런 제안을 하게 되었는지에 대한 이유와 우려에 대해 좀 더 논의하고, 그 이유와 우려를 충족시킬 수 있는 방안을 통해 자율적 결정의 의지를 갖도록 하는 것이 필요했을 것이다. 또한 제안을 수용하더라도 하기 전에 각각 자신들의 집단의 동의를 받아올 것을 요구했으

면 더 사회적 수용성을 높일 수 있었을 것이라는 아쉬움이 남는다.

- 조정소위원회에 최종결정을 위임하고, 그 결정에 반대하는 행동을 하지 않는다는 약속의 의미와 최종결정의 과정에 대해 당사자들에게 자세히 설명하고 이해시키는 작업이 부족했다. 조정적 중재, 즉 이미 조정과정을 거쳐 합의에 도달하였고 그 합의에 의해서 조정자들에게 중재적 결정을 의뢰하였기 때문에 조정에서처럼 당사자들 스스로에 의한 합의과정은 없을 것이며, 단 전문가들이나 조정자의 필요에 따라 자료와 증언을 관련당사자대표단에게 요청할 수 있다는 것 등 중재 진행과정에 대해 보다 자세한 설명을 통해 이해를 돕는 것이 필요했다.
- 또한 당사자들의 합의를 위해 당사자들과 만남을 할 필요는 없었지만, 결정을 위한 여러 조사와 논의 내용에 대해 중간과정에서 설명하고 참여시키는 것은 필요했다고 생각된다. 즉 전문가들에 대한 불신, 또 지역 및 단위에서의 막연한 불안감 등을 고려한다면 결정에 대한 수용성을 높이기 위해서라도 과정에서 당사자 대표들의 모임은 필요할 것이다. 조정소위원회의 논의 자체가 매우 어렵고 힘들었기 때문에 간과된 측면이 있다.
- 결정문을 결정문 자체로 모두가 이해할 수 있도록 보다 명확히 정리할 필요가 있었다. 조정소위원회의 최종결정 시점이 당사자들과 약속한 마지막 순간이었고, 곧바로 결정문을 작성하였기 때문에 결정문 자체를 검토하는 시간이 충분하지 않았다. 17쪽에 달하는 결정문을 정리하는 것만도 많은 시간과 노력이 필요했지만 결정내용의 배경과 의도가 명확히 전달될 수 있도록 결정문 내용의 완성도를 높이는 데 또한 시간을 더 쓸 수 있었다면 하는 아쉬움이 남는다. 전반적으로 시간의 부족은 갈등해결 과정의 큰 한계로 작용한다. 앞으로 조정 및 중재 프로세스를 진행할 때 늘 있을 수 있는 시간적 한계를 어떻게 극복할 것인가에 대한 고려가 매우 중요하다.⁶⁾

<참고문헌>

1. 지속가능발전위원회갈등관리정책팀, [한탄강댐갈등관리준비단 활동결과 보고서], 지속위자료집2004-12, 2004. 5
 2. 지속가능발전위원회갈등관리정책팀, [한탄강댐갈등조정소위원회 활동결과 보고서], 지속위자료집2005-4, 2005. 5
 3. 이선우 외 3인, [한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구], 지속위자료집2005-18, 2005. 5
 4. 지속가능발전위원회, [입진강유역 홍수피해 방지를 위한 공동협의회 운영소위
- 6) 이선우 외 3인, [한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구], 지속위자료집2005-18, 2005. 5, 뒷 책, 245-248쪽.

- 원회 활동보고서], 지속위자료집2005-13, 2005. 6
- 5. 지속가능발전위원회, [임진강유역 홍수피해 방지를 위한 공동협의회 운영소위원회 활동평가보고서], 지속위자료집2005-20, 2005. 9
- 6. 지속가능발전위원회, [공공갈등과 참여적 의사결정 포럼], 지속위자료집2005-7, 2005.5
- 7. 김환석, 김유환 등, [공공갈등과 참여적 의사결정 포럼], 지속위자료집2005-7, 2005.5
- 8. 루이스 A 코저, [갈등의 사회적 기능], 한길사, 1980
- 9. Maurice Duverger, The Idea of Politics, Methuen & Co Ltd, 1967
- 10. 한겨레 신문, 강원도민일보, 강원일보 등 여러 신문

부록

1. 갈등관리정책전문위원회 내부평가TF팀 회의록

내부평가TF팀 제1차회의 결과

1. 회의 개요

가. 일시 : 2005.7.26(화) 14:00 - 16:00

다. 참석자 : 평가팀 위원 4명: 김광식, 김유환, 박오순, 류병운 위원, 행정팀 2명: 엄두용, 김정원 총 6명

마. 토의 안건

- 1) 평가 기준에 대한 발제 - 김광식 위원
- 2) 평가팀 평가계획과 일정 토의 - 전체
- 3) 역할 분담 토의(팀장 결정 등) - 전체

2. 주요 회의 결과

가. 평가팀 위원 기초발언

- 평가에 임하는 자체와 평가팀 참가의 변

나. 토의 및 주요 결정사항

- 1) 조정소위와 운영소위의 평가보고서 검토 등 한탄강댐 갈등조정에 관련된 사실관계의 이해와 내부평가 결과 검토에 제 1중점을 두기로 함
- 2) 언론발표자료와 외부자료를 근거로 한 평가기준에 대한 발제를 통하여 사실관계의 파악 후 평가기준 작성원칙이 필요할 것으로 정리
- 3) 평가 방법 및 범위 토의
 - 먼저 조정소위와 운영소위의 평가보고서에 대한 자세한 검토 후에 의견을 정리하여 조정소위 위원 및 운영소위 위원과 평가내용에 대하여 논의할 필요성이 제기됨
 - 관련 이해당사자들의 의견수렴이 반드시 필요하고, 이를 위한 구체적 방안은 추후 논의하기로 함
 - 평가의 객관성을 높이기 위하여 한탄강댐 갈등조정에 관심을 가지고 연구해 온 외부전문가의 합류 등 고려하기로 함
 - 내부평가TF팀의 검토 및 평가 결과를 차기 전문위에 보고 후 토의하여 외부평가 여부 등 결정
- 4) 평가팀회의 운영을 위한 팀장 선임 건 토의
 - 홍준형 위원이 우선 추천되어 차기회의('05.8.2)에서 결정하기로 함

한탄강댐 내부평가TF팀 제2차 회의 결과

1. 회의 개요

가. 일시 : 2005.8.2(화) 11:00 - 13:00

다. 참석자 : 홍준형 팀장, 김광식, 김유환, 박오순, 류병윤 위원, 행정팀: 업무용 총 6명

마. 토의 안건

- 1) 평가팀의 평가내용 결정과 활동일정 토의
- 2) 역할 분담 토의(팀장 결정 등) - 전체
- 3) 차기일정 토의 및 결정

2. 주요 회의 결과

가. 평가팀 소위원장(팀장) 선정

- 만장일치로 홍준형 위원이 소위원장(팀장)으로 선임됨.

나. 토의 및 주요 결정사항

- 1) 평가의 기본 틀을 결정
 - 8월 23일 갈등관리정책전문위 회의 중간보고를 목표로 일정계획 정리
 - 전문위 중간보고 시 제기되는 의견을 수렴하여 9월 초·중순 평가보고서 작성 완료를 목표로 함
 - 조정소위와 운영소위의 내부평가서의 평가부분을 최대한 활용하고, 자체평가에 누락되어 있는 부분과 부각시킬 부분을 검토하여 평가내용을 정리하고, 이해관계자의 검증을 거쳐 평가내용을 확정하기로 함
- 2) 평가관련 자료수집 및 정리 관련
 - 최종보고서 화일을 이메일로 송부, 감사원 감사보고서 자료 확보 및 활용
 - 회의녹음, 녹화 자료 등을 활용할 수 있도록 함
- 3) 평가 방법 및 범위 토의
 - 제1단계: 사실관계 개요확정
 - 일지나 기술형태로 사실개요를 확정하여 확정된 사실을 토대로 논란과 이견을 정리할 수 있도록 함
 - 제2단계: 쟁점사안과 이견의 정리
 - 앞에서 확정된 사실을 토대로 조정소위와 운영소위에 제기된 논란과 문제점, 쟁점을 정리
 - 제3단계: 갈등조정 성과와 미흡한 부분에 대한 원인 분석
 - 평가보고서를 바탕으로 하여 미흡한 결과를 거두게 된 원인 분석을 다루기로 함
- 4) 기타 토의 사항
 - 류병윤 위원이 문제를 보는 근본적인 시각에 대하여 문제제기
 - 지속위에서 한탄강댐갈등조정을 담당한 것이 적당한 것이었는가 등에 대한 평가의 필요성 제기
 - 중요 회의시 기록을 위하여 속기록 활용 건 검토

4) 자체평가 결과 재검토 후 관계자 면담 일정 확보

- 조정소위, 운영소위 위원 면담확인
- 관련당사자그룹에 대한 면담- 반대측과 찬성측 (공공기관은 서면으로 대처)
- 현지방문 계획(20 일 예정) - 관련 당사자 면담계획 수립

한탄강댐 내부평가T/F팀 제3차 회의 결과

1. 회의 개요

가. 일시 : 2005.8.10(수) 16:00 - 18:50

다. 참석자 : 평가팀 위원 4명: 홍준형 팀장, 김광식, 김유환, 류병윤 위원, 전 조정위원: 박수선, 행정팀: 업무용, 김경원 총 7명

마. 토의 안건

- 1) 내부평가보고서 검토결과 발제(김광식, 김유환 위원)
- 2) 전 한탄강댐 갈등조정위원 면담 및 질의 토의(박수선, 평가위원 전원)
- 3) 차기일정 토의 및 결정(전체)

2. 주요 회의 결과

가. 제2차 회의결과 이행여부 점검

- 내부평가 자료와 감사원감사결과 자료 확보 및 송부

나. 토의 및 주요 결정사항

1) 내부평가 보고서 검토결과 김광식 위원 주요 발제내용 정리(김광식 위원)

- 주제: 참여적 의사결정 모델'에 대한 평가-한탄강댐 건설 문제를 둘러싼 갈등 조정소위원회의 활동에 대한 평가
- 제1차 평가, 반성, 제안
 - 정부 및 지속위의 준비단의 독립성과 자율성 보장
 - 준비단 구성원의 헌신적 노력과 이해당사자들의 적극적인 협력
 - 준비단 운영의 반성과 향후의 효율적인 갈등 조정을 위한 제안
 - 사전적인 갈등예방이 실패하고 갈등문제가 현실적으로 표면화된 상황에서는 가능하면 조속히 갈등조정 절차를 추진하는 것이 바람직함
 - 지속위와 준비단간 업무의 위임관계를 명확해야 할 필요 있음
- 제2차 평가, 반성, 제안
 - 조정자의 역할 정의: 당사자들의 원하는 바를 드러내고 문제해결중심으로 진행
 - 4개 관련 이해당사자의 조정회의 적극적인 참여자세 평가
 - 조정회의의 진행과 함께 관심이 댐의 건설여부에서 임진강치수대책 대안 마련 쪽으로 전환되어 직접 수해대책 대안을 제시하고 토의
 - 최종회의시 당사자합의. 조정소위에 결정을 위임하는 방안이 제시. 조정 위원입장에서는 받기 어려웠던 제안임. 자율적인 대화공간이었고, 조정전

문가지지 기술전문가는 아니었기 때문

- 제3차 평가 반성 제안
 - 조정적 중재의 의미와 과정을 관련당사자들에게 이해시키는 과정이 미흡
 - 결정과정에서 관련당사자에 대한 설명과 참여과정이 필요
- 검토해야 할 문제
 - 갈등의 발생: '갈등의 입체성'
 - 갈등조정소위원회의 중립성, 한탄강댐갈등관리준비단의 합리성
 - 찬반 시민단체의 존재 여부 확인과 시민단체의 충분한 논리 제공과 참여
 - 대안(Alternative)에 대한 검토
 - 조정기구와 시민단체의 충분한 커뮤니케이션
 - 갈등관리전문가의 양적 존재, 또는 로비스트의 존재여부 등
- 평가와 제안
 - 갈등조정을 하기 위해서 찬·반주민들의 양적 질적인 면을 면밀히 검토
 - 갈등의 규모와 거기에서 얻을 수 있는 이득(신뢰성)을 함께 보아야 함
 - 적절하지 않은 갈등조정 개입은 문제소지가 있음

2) 내부평가 보고서 검토결과 주요 발제내용(김유환 위원)

- 주제: 한탄강댐 갈등조정과정 평가를 위한 기초 분석
- 한탄강댐 갈등조정과정의 장애 및 한계요인
 - 갈등조정도입시기 문제, 정치인 개입문제, 정부에 대한 불신, 조정위의 권한위임 여부, 숙위를 위한 시간부족, 전달활동여건 부재 등 제기
- 한탄강댐 갈등조정과정에 대한 전반적 평가
 - 공공갈등해결을 위한 시도로서 중요한 의미, 공유의 필요성, 대안제시 위 입 등 조정은 성공이었음, 승인의 실패는 보완 필요
- 한탄강댐 갈등조정과정에 비추어 향후의 다른 사회적 합의과정에서 고려할 점
 - 참여자 그룹의 선정문제, 정밀한 숙의과정, 숙의와 합의과정의 분리진행 필요성, 기술적 전문성을 가진 조정인의 참여 필요성
 - 조정적 중재에 대한 법이론적 검토 및 그에 따른 대안에 대한 논의 필요성
 - 사회적 합의과정에 대한 홍보의 필요성
- 향후 대책
 - 향후 합의과정에서 승인문제 등 합의위반에 대한 문제점 해결이 필요
 - 합의과정에 대한 언론의 긍정적 역할 유도방안 필요

3) 박수선 전 조정위원 발제 및 질의 응답

- 조정과정에 들어가게 된 배경과 조정경과, 조정합의의 의의와 이후 전개과정에 대하여 설명, 이후 질의 응답

- 조정과정에 대한 설명과 한계에 대하여 설명
 - VIP지시사항으로 과제가 시작되어 제시된 프로세스(당사자 조정, 조정실 패시 본회 의원의 배심원적 결정)에 근거하여 준비를 하다보니 조정 이외의 다른 수단에 대한 고민을 많이 하지 못했음.
 - 갈등사안의 해결프로세스는 갈등사안에 대한 구체적 분석을 기초로 해결의 과정 및 수단에 대해 전략을 세울 필요가 있음.
 - 조정과정에서 당사자 대표자와 배후집단과의 의사소통이 원활하지 못하였음
 - 조정과정에서 원인찾기, 해법에 대한 공통의 인식 찾기, 대안찾기, 소통과 관계회복과 이해의 과정이었음. 주장의 뒤에 있는 이유찾기가 중요하고, 만족도가 높아지는 과정에 있었음
- 조정적 중재 이후 실패로 인정하는 분위기에 대한 질의
 - 우리사회의 문화적 한계이고, 중재결정이후 반대측이 설명회에 참여하지 못한 것이 실패로 돌아간 큰 변수임
 - 반대측이 불참하게 된 이유는 결과에 대한 불안감과 약속준수의 문제, 배후집단의 이해문제가 큰 작용을 하였음
 - 결정문에 대한 이해부족도 문제였음. 다른 3자는 설명회의 설명 후 이해가되어 동의하게 되었음. 반대측도 참여하였다면 결과가 달라질 수도 있었음
- 조정결정문의 주된 내용은 무엇이었는데에 대한 질의
 - 반대측의 관심사는 댐의 건설여부, 찬성측은 빨리 진행될 수 있는가 여부, 건교부는 중단된 사업의 빠른 재추진에 관심, 환경단체는 절차상의 문제를 지적
- 중재안에 대한 당사자의 승인 과정은 어떠했는지에 대한 질의
 - 11월2-3일 설명을 끝으로 완료된 것으로 보고 공동협의회 과정은 검증과정으로 이해하고 있었음
- 조정할 만한 사안이었고, 자율적인 조정이 가능했는가에 대한 질의
 - 자율적인 조정 제도나 절차가 우리 사회에 가시화되어 있지 않기 때문에 조정 프로세스에 대한 이해가 부족함. 당사자들도 처음 참여할 때 조정의 진행방식과 내용에 대해 이해가 부족하였지만 참여하는 과정에서 학습이 되었음
- 시간제약의 문제는 없었는가에 대한 질의
 - 활동시한을 제한해 놓은 것은 긍정적 의미에서의 긴장과 압박으로 작용하였지만 쟁점해소를 위한 검증시간은 부족하였음.
- 출범과정에서 찬·반측의 신뢰는 어느 정도 이었는지에 대한 질의
 - 기본적인 신뢰는 있었다고 봄
 - 기술적 전문성에 대한 문제제기가 있을 수 있었고, 역으로 전문가에 대한

불신을 고려하면 조정전문가의 참여가 긍정적인 면도 있었음

- 조정과정의 중립성에 대한 문제제기 등은 조정이 진행되는 현장에서 해결되는 것이고 그 결과가 보여주는 것임. 만일 과정에서 조정자에 대한 신뢰가 없었다면 중간에 깨졌을 것임.

- 관련 당사자들이 자발적으로 끝까지 참여한 것을 높이 평가함

○ 앞으로의 조정을 위하여 개선점은 무엇인가에 대한 질의

- 조정결정 후의 불복문제, 정부의 권위주의에 의지하는 문제 등은 한국 문화의 문제일 것임. 모두 함께 해결해 가야할 문제

- 정치적인 영향이 크게 작용한 것도 문제점으로 지적되어야 할 것임. 지역 주민의 실질적인 이해보다는 지역정치인들의 입지와 명분에 좌우되었고, 타협과 서로의 공통선을 위한 문화가 부족하였음

4) 자체평가에 대한 재검토 결과를 문건화하여 정리

○ 조정소위, 운영소위 자체평가보고서 검토 결과 정리

- 사실관계 확인 정리, 평가부분 등 담당위원이 정리

○ 관련당사자그룹에 대한 면담시 질의 내용 정리(작성후 회람)

○ 현지방문 계획(20일) - 행정팀에서 현지 당사자 등 연락확인

한탄강댐 내부평가IT/F팀 제4차 회의(현장방문) 결과

1. 회의 개요

가. 일시 : 2005.8.20(수) 12:00 - 17:00

다. 참석자 : 평가팀 위원 5명: 홍준형 팀장, 김광식, 김유환, 류병용 위원, 박오순 위원, 행정팀: 엄두용 총 6명

마. 토의 안건

- 1) 현장방문을 위한 관련당사자용 질문서 검토
- 2) 반대측 주민대표 면담을 통한 질의 및 토의
- 3) 찬성측 주민대표 면담을 통한 질의 및 토의
- 5) 면담결과 정리 및 차기회의 일정 결정

2. 주요 회의 결과

가. 관련당사자 면담을 위한 사전 준비 회의

○ 찬반측 인터뷰 계획정리와 질의서 내용 검토 및 수정

○ 현지방문일정 확인과 관련당사자 면담순서 결정

나. 토의 및 주요 결정사항

1) 반대측 주민대표 면담

○ 면담장소 및 대상자: 연천군 연천포럼 사무실, 전 반대측 대표인 채익희(연천포럼대표), 최의순(기획실장)

○ 연천지역에서 댐반대운동에 참여한 시기와 반대이유에 대한 질의. 조정회의 참여시 의견제시과정에서 자유로운 의견개진이 가능하였는가?

- 갈등조정은 문제를 잘 알고 있어야 하고, 잘 들어주어야 하나, 문제의 맥을 잘 집지 못하고 조정에 들어갔다고 생각함

- 결론적으로 기본그림그리기와 잘 들어주기의 균형이 필요하나 이러한 내용이 잘 이루어지지 않았음

○ 조정위원의 자질면에서의 질의

- 조정소위가 문제의 본질을 철원측과 시행 측의 양자문제로 인식하여, 연천의 주장과 입장이 무시되었음

○ 댐반대측의 3개 군 공동네트워크는 없었는가?

- 지역주민이 중심이 되어 3개군 공동대책위가 구성되어 활동하였고, 항상 논의하여 결정하였음

○ 조정결정 후 불복하게 된 사유는 무엇인가?

- 합의에 동의한 이유는 결과에 대한 확신은 없었지만 불리한 결과가 나올 경우 본위원회에서 결정할 때보다 조정위원측이 결정하는 것이 공격대상이 확실해지는 등 전략적 선택의 결과였음

○ 최종합의가 가능했던 이유는?

- 진퇴양난의 입장에서 정신적 압박감에 밀려들어갔음

○ 합의 후 후회는 안하였나?

- 기본적으로 지속위에 대한 신뢰가 있었기 때문에 참여하게 되었음

- 기대는 했으나, 합의 후 바로 후회했음

○ 결정 회의에 참여하지 않은 이유는?

- 조정소위는 수정의 여지가 있다고 설득하였으나, 결정당일 결과를 미리 알았기 때문에 참여하지 않았음

○ 연천군에서 연천포럼에 대한 지지자는 얼마나 되었는가? 반대측의 의견수렴이 어느 정도까지 되었는가?

- 연천은 80%정도가 찬성분위기였음. 수공사무소가 있는 탓도 있고 하여 군의원, 유지 등은 찬성입장이었으나, 이들을 포함하여 최대한의 의견수렴은 이루어졌다고 생각함

○ 조정회의 결과를 주민들에게 어떤 식으로 알렸는가?

- 조정회의 참가 후 대책위에 설명을 드렸고, 서명 후에도 알려주었음.

○ 공동협의회 참여 거부 후 어떤 활동을 하였는가?

- 자체 활동과 감사원에 감사신청 등 하였음.

○ 감사원의 감사결과에 대한 의견은?

- 조정의원도 같은 문제의식이 있었는데, 이를 받아들여 새로운 합의절차를 만들어 내지 못한 것이 문제임

○ 조정소위에 대한 전체평가는?

- 조정과정 자체는 신뢰하고, 갈등조정은 필요한 과정이라고 이해함
- 운영상의 문제점을 보완하여 올바르게 진행해야 할 것임
- 조정위원들이 진행을 주도적으로 진행하였다고 생각하는지? 이해당사자들의 의견 제시는 자유로웠다고 생각하는지?
 - 이해당사자들 자신들의 주장을 제기하는 것은 자유로웠으나, 실질적으로 충분히 토의되지 못하였음
- 조정소위의 구성은 제대로 되었다고 생각하시는지?
 - 조정소위가 미리 결론을 갖고 갈등조정에 임했기 때문이라고 생각함
 - 최종결정 과정에서 조정소위 4인의 의견도 일치되지 못했음

2) 찬성측 주민대표 면담 결과 정리

- 면담장소 및 대상자: 연천군 고문리 소재 수물민중합대책위원장 자택, 김 준 문 대표
- 조정소위 활동은 어떠하였으며, 최종합의에 이른 과정을 설명하면?
 - 조정소위의 활동과 노력은 평가를 받아야 함
 - 최종합의에 이른 과정을 설명하면 양측 당사자 대표들 간에는 이미 문제를 풀자는 공감대가 형성되어 있었음.
- 수물예정지 주민들에게 실질적인 재산피해가 있었는가?
 - 토지매매 중단, 주택개축 중단 등 여러 측면에서 실질적인 재산 피해가 있었음
- 그러면 이문제가 어떻게 결정되어야 하는가?
 - 지속위의 조정결정 원안대로 11월까지 결정되어야 하며, 그때까지 결정이 되지 않으면 지속위를 비롯한 정부에서는 결국 아무 것도 한 일이 없는 셈이 될 것임
- 조정회의에서 의견개진은 자유로웠는가?
 - 양측의 의견개진은 자유로웠다고 생각함
- 조정소위의 중립성이 유지 되었는가 ?
 - 조정소위는 중립성을 지켰다고 생각함
- 조정결정 이후 어떤 행동을 하였는지?
 - 공동협의회 구성 노력에 적극 참여함
- 조정결정 발표장에 반대측이 참여안한 이후 반대측의 설득노력이 부족하지 않았는가?
 - 반대측을 설득하는데 너무 배려를 했다는 생각임
- 지속위와 조정소위에 대한 평가는?
 - 최종합의를 이끌어 낸 것은 평가함. 그러나 11월까지 결론이 나야 지속위의 성과가 인정받을 수 있을 것임
- 대표와 지역주민의 의사소통에 문제가 없었는가?
 - 수물민대책위에서는 주민들에게 조정결정에 대하여 구두로 설명 하였고,

- 조정과정에서도 결정된 내용은 지속적으로 설명을 하였음
- 댐건설에 찬성하게 된 경위는 ?
 - 초기에 수물민들은 댐건설여부에 대해 찬반이 반반이었으나, 대안에 대한 논의 끝에 결국 가부결정을 빨리 해달라는 것으로 정리하였음. 그러나 조정회의의 참가 시 어느 사이인가 찬성측이 되어버렸음
- 감사원의 감사결과와 결정권을 국조실로 가져간데 대한 의견은?
 - 문구 완화 등은 필요하지만 내용을 검토하여 보니 수리수문자료의 부족 등 지속위 논의에서 지적된 수준이고, 댐건설을 그만두라는 문안은 어디에도 없다는 판단임
- 결정위임 시 합의문에는 없으나, 사전에 내용을 알려서 협의하도록 하였었다는 반대측의 주장에 대한 의견은?
 - 그런 합의는 없었고, 반대측의 억지임. 그런 조건이면 합의를 포기해야함
- 조정과정으로 서로 의사소통이 되었다고 생각하는가? 조정과정 중 서로에 대한 이해도가 높아졌는가?
 - 오래된 사안이었기 때문에 서로의 입장을 잘 알고 있었고, 겉으로는 양측의 사이가 좋아진 것 같았으나, 실제적으로는 서로를 잘 이해하지 못하였음
 - 조정기간이 정해져 있었기 때문에 이로 인한 시간제약이 문제를 풀지 못한 한 원인으로 생각함

3) 현장방문 및 면담결과 정리 및 차후 일정계획

- 전문위 중간보고('05.8.23)
 - 홍준형 팀장 총괄보고
 - 현장방문 결과와 중간보고 (김광식 위원)

한탄강댐 내부평가TF팀 제5차회의 결과

I. 회의 개요

- 일시 및 장소 : 2005.8.30(화) 14:30
- 참석자 : 평가팀 위원 4명: 홍준형 팀장, 김광식, 김유환, 류병윤 위원, 전 공동협의회 운영소위 운영위원 전성환, 행정팀: 엄두용 총 6명
- 토의 안건
 - 내부평가 기준결정과 보고서 분담정리
 - 공동협의회 운영소위 위원 면담 및 질의응답
 - 차기회의 일정 결정

II. 회의 결과

1. 평가의 주안점 정리와 평가보고서 작성분담 결정

□ 평가의 주안점

- 평가주체와 관련하여 객관적인 입장을 견지

- 평가의 논리적 체계성을 확보할 수 있도록 함(과정평가와 결과에 대한 평가, 운영소위 활동과정에 대한 평가 포함)

□ 평가범위

- 조정소위의 활동과정과 결과에 대한 평가와 운영소위의 전개과정을 포함

□ 평가기준

- 자체평가 결과를 참조하여 일단 평가척도를 만들고 자체평가기준을 검증하여 중점적 평가기준을 재정리하기로 함

□ 평가보고서 작성 분담

- 운영소위의 활동과정에 대한 평가: 김광식 위원
- 운영소위의 활동결과에 대한 평가: 김유환 위원
 - (최종안이 받아들여지지 않은 상황 등 포함)
- 운영소위 활동과정 정리: 유병륜 위원
- 평가목적과 기본관점, 제약, 전반적인 상황에 대한 정리: 엄두용박사, 홍준형 위원

□ 합의위반에 관한 당사자의 평가여부에 대한 문제제기

- 기본적으로 평가대상이 갈등조정소위 활동이므로 당사자의 행위에 대한 평가는 신중하게 접근하기로 함

2. 공동협의회 운영소위 위원 면담 결과 정리

□ 면담자: 전임 공동협의회 운영소위 전성환 위원

□ 기초발언: 공협 운영소위의 활동은 조정소위 결정내용의 범위 안에서 활동할 수 밖에 없는 제한이 있었음

- '04년 11월30일 공협 운영소위 발족 전 지속위에서 관련당사자에 발송한 공문내용(설명회 개최공문)이 운영소위의 활동폭을 제한
- '덱의 홍수조절효과(2700cms)의 의미'에 대하여 운영소위에서 정확한 해석이 필요하다는 문제의식을 갖고 접근
- 운영소위에서는 대안별 경제성 검토가 충분하게 이루어지지 않은 상태에서 덱대안이 결정되었다는 문제의식이 있었음
- 결정문 해석에 대한 이견을 줄이기 위한 객관적 해석의 필요성 제기
- 운영소위에서는 **덱백지화의 가능성도 있다는 방안으로 반대측당사자 참여를 설득**

□ 경제성과 환경성 검토에 대한 의견조율이 반대측 참여의 관건

□ 조정결정문 상의 「법건설을 위한 '법적 제도적 절차'에 대한 해석」을 통하여 환경영향평가와 예비타당성조사의 포함여부로 공협참여를 위한 협의안을 작성

□ 최종 협의안 제시 후 3차 참여의사를 확인하였으면서도 공협구성을 추진하지 않은 이유

- 반대측의 참여거부에 따라 환경단체의 참여여부도 불확실한 상황
- 감사원감사, 청와대면담 등 여러가지 외부변수가 많은 상황에서 반대측이 정

치적으로 참여하기가 불가능한 상황이었음

○ 건교부가 조기에 참여의사를 밝혔으면 환경단체를 설득하여 반대주민측의 위임을 받아 공협 구성이 가능하였을 수도 있었음

□ 조정소위는 당사자합의라는 성과를 내었으나, 조정적 중재의 결정과정은 원활하게 이루어지지 않은 면이 있다고 평가

□ 운영소위에서 제로베이스에서 출발하거나 새로운 제안에 대한 검토가 가능하였는지?

- 운영소위는 조정소위의 결정범위내에서 활동할 수 밖에 없었고, 새로운 협의안 제시에도 한계가 있었고, 시간적 제한문제도 있었음

한탄강덱 내부평가TF팀 제6차 회의 결과

I. 회의 개요

- 일시 및 장소 : 2005. 9. 13(화) 16:00 ~ 18:10,

○ 안건

- 평가관련 발제 및 토의
- 최종평가보고서 작성 방침 토의
- 차기회의 일정 확정 등

○ 참석자

- 위원(4명) : 홍준형 평가팀장, 김광식, 김유환, 류병윤 위원
- 기획운영실 : 엄두용 박사 등

II. 회의 결과

1. 조정소위 활동과정에 대한 평가(발제 및 토의, 김광식 위원)

□ 조정소위의 활동과정을 중심으로 평가

- 갈등조정과정에서 중재과정으로 전환되었는데 이 과정에서 발생할 수 있는 문제의 신중한 검토가 필요
- '당사자 합의', '조정결정' 등 용어정의와 사용에 신중한 검토 필요
- 평가시 감사원 감사 등 외부영향요인의 인용여부 검토필요
 - 감사결과와 발표시기 등 조정결정 이후 상황에 미친 영향 언급 필요
- '당사자회의'를 조기에 해체한 것에 대한 평가가 필요
 - 당사자회의를 유지하는 것이 당사자참여에 유리하였을 것

2. 조정소위 활동결과에 대한 평가(발제 및 토의, 김유환 위원)

당사자 합의 도출 등 성공적인 조정과정이라는 관점에서 검토 및 평가

- 문제해결의 최종결정을 위임받아 조정적 중재에 대한 합의를 달성
- 당사자로부터 조정과정에 대한 신뢰성을 확보
- 합의위반에 대한 책임성을 홍보전과할 필요성

조정적 중재의 실효성에 관한 검토내용

- 조정적 중재과정의 합의승인을 위한 대책이 필요하였음
 - 당사자회의의 조기해제를 중재안 발표 시까지 연기하여 집행이 담보되도록 하여야 했음
- 중재안 작성시 수용성여부의 신중한 사전검토가 필요하였음
- 중재안 발표과정의 신중한 기획이 필요하였음

3. 최종평가보고서 작성 검토와 토의

조정결과 발제에 대한 토의

- 중재안 발표 후 정부(지속위)에서 계속 설득할 필요가 있었음
- 정책결정 후 집행주체에 대한 의사결정이 필요하였음
- 정책결정 후 홍보전략이 부족하였음
- 중재안 발표 후 관련부처의 집행의지와 태도가 명확하지 못하였음
- 평가초안에 대한 검토결과를 보완하여 차기회의에서 최종안 검토 후 홍준형 팀장이 최종 정리하여 보고기로 결정

한탄강댐 내부평가TF팀 제7차회의 결과

I. 회의 개요

- 일시 및 장소 : 2005. 9. 20(화) 17:30 ~ 19:00
- 안 건
 - 최종평가보고서 원고 발제 및 토의
 - 차기회의 일정 확정 등
- 참석자

- 위원(3명) : 김광식, 류병윤 위원
- 기획운영실 : 엄두용 박사 등

II. 회의 결과

1. 조정소위 활동과정에 대한 평가(발제 및 토의, 김광식 위원)

조정소위의 활동과정을 중심으로 평가

- 조정소위 활동과정에 대한 평가원고 수정안을 발표

2. 운영소위 활동과정과 조정소위와의 연계에 대하여 논의(류병윤 위원)

공협 운영소위에 대한 2차 질의서 문건 발제

- 원고작성을 위한 확인 사항을 재정리
- 운영소위 활동과정에 대한 확인 및 질의 응답

2. 주요 자료 목록

1) 관련당사자 면담을 위한 사전질의서

□ 수몰민대책위 대표에 대한 질의

1. 한탄강댐 건설 문제는 이제 원점에서 다시 시작해야 한다고 생각하십니까?
2. 언제부터 한탄강댐 건설에 찬성활동을 해 오셨습니까?
3. 작년에 갈등조정소위원회에 참여하셨는데요, 참여해서 의견을 자유롭게 개진하셨는지요?
4. 갈등조정소위원회에서 특별한 어려움은 없었는지요?
5. 찬성하시는 시민단체의 분들은 대체로 어느 지역에 분포되어 있습니까?
6. 갈등조정소위원회는 중립적인 활동을 하였다고 생각하십니까 ?
7. 갈등조정소위원회의 조정안에 대해서 그 이후에 어떻게 대응하셨습니까?
8. 이번 갈등조정소위원회의 활동에 대해서 혹시 어떻게 평가하시는지요?
9. 갈등조정소위원회에서 이루어진 토론을 지지자들에게는 어떻게 전달하셨나요?
10. 댐건설을 찬성한 진정한 이유는 무엇입니까?
11. “한탄강댐 반대를 슬로건으로 내건 정치인들이 당선되면서 문제를 망쳤다”라는 지적에 대해서는 어떻게 생각하시나요?
12. 국회와 감사원에서 댐건설과 관련한 문제를 회수해 간 것에 대해서 어떻게 생각하십니까? 총리실에서 다시 댐건설을 추진할 것이라고 보는지요?

□ 반대대책위 대표에 대한 질의

1. 한탄강댐 건설 문제 어떻게 해서 생활문제로 부각되었습니까?
2. 언제부터 한탄강댐건설에 반대활동을 해 오셨습니까?
3. 작년에 갈등조정소위원회에 참여하셨는데요, 참여해서 의견을 자유롭게 개진하셨는지요?
4. 갈등조정소위원회에서 활동하시는데 특별한 어려움은 없었는지요?
5. 반대하시는 시민단체의 분들은 대체로 어느 지역에 분포되어 있습니까?
6. 갈등조정소위원회는 실제로 중립인 활동을 하였다고 생각하십니까?
7. 갈등조정소위원회의 중재안발표 이후 어떻게 대응하셨습니까?
8. 이번 갈등조정소위원회의 활동에 대해서 혹시 어떻게 평가하시는지요?
9. 갈등조정소위원회에서 이루어진 토론을 회원들에게는 어떻게 전달하셨나요?
10. 댐건설에 반대한 진정한 이유는 무엇입니까? 혹시 한탄강 유역에 홍수가 발생한다면, 어떻게 대응할 계획이신지요?
11. 댐반대대책위의 운영에 견해차이나, 또는 다른 문제는 없었는지요?
12. 국회와 감사원에서 댐건설과 관련한 문제를 회수해 간 것에 대해서 어떻게 생각하십니까? 이제는 댐건설의 백지화가 완전히 이루어졌다고 보는지요?

2) 운영소위 면담을 위한 질의서 및 답변서

□ '임진강공동협의회 운영소위원회'에 대한 질의서

한탄강댐 내부평가TF팀('05.8.30)

1. 운영소위 구성의 배경과 의미는 무엇이었습니까?
2. 운영소위의 목표 달성을 위한 최우선 순위는 어디에 두었습니까?

3. 운영소위에서는 '한탄강댐조정소위'에서 이룬 성과인 최종합의문에 대한 4 당사자들의 관점과 이해태도가 조금씩 다르다는 것을 알고 있었습니까? 알고 있었다면 공동협의회를 구성하기 위해 어떤 사전 준비를 하였습니까?

4. 운영소위에서는 조정소위의 결정문에 담긴 '댐백지화'에 대하여 어떠한 이해와 관점을 가지고 계셨습니까?

5. 운영소위 위원들의 역할분담은 어떻게 되어 있었으며, 이에 따른 역할 수행은 어떻게 이루어졌습니까?

6. 조정소위 위원들과의 의사소통 과정이나 조정과정에서의 4 당사자 특성과 장, 단점, 이해관계 등에 대한 전반적인 인수인계 절차나 준비과정이 있었습니까?

7. 댐 건설 반대 측을 제외하고 공동협의회를 구성할 수 있는 근거나 과정을 마련할 방법이나 여건이 되지는 않았습니까? (조정소위에서 공동협의회 구성을 제안하고, 관련 당사자들의 요청에 의하여 공동협의회 운영을 지속위에서 담당하게 되었으므로)

8. '천변저류지와 홍수조절용 댐'에 대하여 운영소위에서는 어떠한 이해와 관점을 가지고 있었습니까?

9. 댐 건설 반대 측에서 칠원지역과 연천, 포천 지역간에 이해관계가 달랐던 점이 있었습니까? 있었다면 운영소위에서는 공동협의회 구성을 위하여 어떤 방법을 준비하였고 사용하였습니까?

10. 어떤 이유에서 반대 주민측이 거의 처음부터 공동협의회 구성을 위한 회의에 참가하지 않았다고 생각하십니까?

11. 갈등조정 의 합의를 달성한 조정소위의 역할은 성공적이고, 이후 집행과정에서 공동협의회를 성공적으로 구성·운영하지 못한 운영소위의 역할은 미흡하였다는 결론적인 의견에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

12. 현 시점에서 운영소위의 역할과 의미를 자체 평가해 본다면?

13. 앞으로 유사한 갈등 발생 시 어떤 조정과정과 절차를 거치는 것이 가장 합당하다고 생각하십니까?

○ 갈등관리정책전문위 내부평가TF팀에서 진행하고 있는 평가보고서와 관련하여 운영소위 위원들 면담시 질문하시고자 하는 질의서에 대한 답변

2005. 8. 30.

공동협의회 운영소위
위원 허상수

공동협의회 운영소위에 드리는 질의서에 대한 답변

1. 운영소위 구성의 배경과 의미는 무엇이었습니까?

= 갈등조정소위의 2004년 11월 결정에 대한 4개 당사자들의 묵시적 동의와 위임에 근거하여 결정내용에 당사자들간의 협의와 검토를 위한 사항들을 관리하기 위한 것임.

2. 운영소위의 목표 달성을 위한 최우선 순위는 어디에 두었습니까?

= 원래 4개 당사자들이 서로 의견을 조정하여 협상테이블에 같이 앉아 모든 현안을 검토하여 합의 도출할 수 있는 조건이나 분위기를 조성하는 것이었음

3. 운영소위에서는 '한탄강댐조정소위'에서 이룬 성과인 최종합의문에 대한 4 당사자들의 관점과 이해태도가 조금씩 다르다는 것을 알고 있었습니까? 알고 있었다면 공동협의회를 구성하기 위해 어떤 사전 준비를 하였습니까?

= 당초부터 4개 당사자들의 관점과 이해관계, 태도가 다르다는 것을 잘 알고 있었음. 이를 해소하기 위해 현장 방문, 개별회의, 물밑 접촉 등 가능한 모든 방법을 모두 시도하여 보았음. 회의 기록 등을 보면 확인할 수 있음.

4. 운영소위에서는 조정소위의 결정문에 담긴 '댐백지화'에 대하여 어떠한 이해와 관점을 가지고 계셨습니까?

= 말 그대로 기존 계획의 백지화라고 생각하고 있었음. 그런 다음에 새로운 홍수방어대책이 투명하고 객관적인 방식으로 주민들도 참여한 가운데 새로운 절차를 거쳐 진행되어야 갈등이 재발하지 않을 것이라고 생각하였음.

5. 운영소위 위원들의 역할분담은 어떻게 되어 있었으며, 이에 따른 역할 수행은 어떻게 이루어졌습니까?

= 운영소위 위원 4명이 주요하게 신경을 쓰며 해야 할 일을 처음부터 분담하였으며 대체로 그 역할에 충실하려고 했음. 모든 진행사항은 공동으로 논의하고 결정하면서 집행되었음. 예를 들면 저는 조정소위 경험을 살려 공동협의회 운영 규정(일종의 사전약속, 그라운드 룰) 등을 초안 작성하는 일을 맡고 있었음.

6. 조정소위 위원들과의 의사소통 과정이나 조정과정에서의 4 당사자 특성과 장, 단점, 이해관계 등에 대한 전반적인 인수인계 절차나 준비과정이 있었습니까?

= 조정소위 활동에 대한 회의자료나 조정과정에 대한 흐름은 본인이 직접 참여하였음으로 별도의 논의가 필요없었으나 다른 위원들은 분위기 파악하는데 일정한 시간을 들여야 했음. 조정소위 위원들과의 별도의 회합을 가져 결정내용들에 대한 설명을 들었음.

7. 댐건설 반대 측을 제외하고 공동협의회를 구성할 수 있는 근거나 과정을 마련할 방법이나 여건이 되지는 않았습니까? (조정소위에서 공동협의회 구성을 제안하고, 관련 당사자들의 요청에 의하여 공동협의회 운영을 지속위에서 담당하게 되었으므로)

= 반대측을 제외하면 언제든지 공동협의회를 구성할 수 있었으나 그렇게 되면 합의정신을 살리지 못하고 갈등이 재연될 것이라고 우려되었음. 개인적으로는 이런 여러 가지 방법의 추진 가능성을 제시하였으나 다른 위원들은 별 다른 반응을 보이지 않았음. 예를 들면 반대측에서 환경단체는 처음부터 부분적이지만 공동협의회 참여를 선언한 상태였기 때문에 무리하게 추진한다면 공동협의회를 발족할 수는 있었음. 그러나 반대측 주민(특히 지역적으로 강원도 차원에서 반대하는 상황)을 제외하고 공동협의회를 구성, 운영한다는 것은 사실상 위험한 것이라는 판단 때문에 고려만 하고 시작하지는 못하였음.

8. '천변저류지와 홍수조절용 댐'에 대하여 운영소위에서는 어떠한 이해와 관점을 가지고 있었습니까?

= 임진강유역 홍수피해방지를 위한 중요한 수단, 대처방법의 하나라고 생각하였음. 특히 천변저류지를 이용하여 홍수피해를 방지할 수 있다는 정책적 가능성을 제시할 수 있었다는 점에서 매우 유의미한 것이었음.

9. 댐 건설 반대 측에서 철원지역과 연천, 포천 지역간에 이해관계가 달랐던 점이 있었습니까? 있었다면 운영소위에서는 공동협의회 구성을 위하여 어떤 방법을 준비하였고 사용하였습니까?

= 당연히 이들 지역간에 주민들이나 지방자치단체, 지역정치인들의 이해관계가 달랐을 것이라고 생각하지만 그것을 이용하여 공동협의회 구성에 활용한다는 실용적인 생각을 하지는 않았음. 이들이 표면적으로 내세우는 이유나 배경 외에 다른 정치적, 특히 개인적 차원에서 정치적 이해관계를 가진 경우가 있을 수 있지만 그것은 주민대표위 차원에서 공동의 명분을 내세워 활동하는 것이어서 특정 인물을 배제하거나 기피할 수 있는 상황이 아니었음.

10. 어떤 이유에서 반대 주민측이 거의 처음부터 공동협의회 구성을 위한 회의에 참가하지 않았다고 생각하십니까?

= 특히 철원(강원도측)측 입장은 완전한 백지화, 완전한 승리(?)를 관철하려는 것이었기 때문임. 이들은 11월 조정소위 결정이후 대책위 대표를 다른 군의원(후임군의회의장)으로 교체하고, 선명한 활동노선을 내세웠음. 댐 규모를 줄이게 되면 철원지역이 수몰대상지역에서 제외될 수 있음에도 불구하고 다른 이유들을 들어 완강하게 댐건설반대 주장을 반복하였음. 절차의 문제도 제기하였음.

11. 갈등조정 의 함의를 달성한 조정소위의 역할은 성공적이고, 이후 집행과정에서 공동협의회를 성공적으로 구성·운영하지 못한 운영소위의 역할은 미흡하였다는 결론론적인 의견에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

= 운영소위도 일정한 시간이 있었다면 다른 결과를 가져올 수 있었으나 너무나 오랜 시간(약 5개월)동안 사실상 공전을 거듭하는 것에 피로증상을 보이면서 논의를 정리하는 게 좋겠다고 판단하였음.

이밖에 반대측에 의해 청와대나 감사원 등에서 논의가 밖으로 걸돌게 되는 것에 대한 우려도 없지 않았음. 그리고 공공연한 반대운동이 가시화되는 것도 부담이었음. 사실 이런 모든 것은 8월 합의와 11월 결정에 대한 신의성실의 원칙의 위반에 가까운 것이어서 얼마든지 제지나 경고가 있어야 했고, 회의석상 안팎에서 종종 지적되고 있었음

12. 현 시점에서 운영소위의 역할과 의미를 자체 평가해 본다면?

= 주어진 권한을 충분히 활용할만한 기회나 시간이 확보되지 못한 아쉬움이 있음. 공동협의회가 성사되었다고 하더라도 과연 객관적이고 중립적인 전문가를 확보

하여 4개당사자들이 수긍할 수 있는 검토의견을 낼 수 있었을지 의문임.

13. 앞으로 유사한 갈등 발생 시 어떤 조정과정과 절차를 거치는 것이 가장 합당하다고 생각하십니까?

= 공공갈등의 원인은 말 그대로 일부 특정 정부 부처나 기관의 이해관계 때문에 일어나는 것이므로 주민참여나 사회적 합의에 의해 공공사업을 추진하는 것이 갈등 발생 자체를 줄이거나 원천 예방할 수 있는 것임.

갈등 발생시 초기 당사자간 타협이나 제 3 자 조정이 매우 필요함. 이 경우 가장 중요한 것은 갈등 원인에 대한 객관적이고 중립적이고 투명한 파악임. 이 단계에서 전문가들이 신뢰받을 수 있는 조사자료나 근거를 확보할 수 있어야 함.

조정소위 결정도 보다 면밀한 사실조사나 확인 작업을 거쳤더라면 좋았을 것이라고 생각하고 있었음.

□ 공동협의회 운영소위에 드리는 추가질의서

1. 한탄강댐갈등관리준비단과 조정소위의 위원들은 연속적으로 활동하였으나, 운영소위에서는 허상수 위원을 제외하고는 새롭게 구성되어 활동하였는데, 이 점에 대해 허 위원님께서 어떻게 생각하십니까?

2. 조정소위의 결정이 보다 면밀한 사실조사나 확인 작업을 거쳤다면 좋았다고 생각하신 부분에 대해 구체적인 설명을 해주실 수 있습니까?

3. 만약 운영소위에서 시간이 더 있었다면, 반대주민측도 공동협의회에 참석할 여지가 있었는지요?

4. 홍수대책 대안별 경제성에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았다는 평가에 대해 어떻게 생각하십니까?

5. 조정소위 결정문의 문구상의 모호성으로 인해 반대주민 측과 환경단체 쪽으로부터 제기되는 문제에 대해 논리적 반박이 어렵다는 내부 평가에 대한 의견은 어떻게 생각하십니까?

6. 환경단체 측은 합의에 대한 압박감을 가지고 있었던 상태로 파악되는 바, 환경단체 측을 내세워 반대주민 측을 설득할 방법은 없었는지, 시도되었다면 왜 실패하였는지요?

7. 처음부터 철원지역의 ‘홍수조절댐’ 건설 반대주민 측이 공동협의회에 참가하지 않았는데, 조정소위나 운영소위나 이점에 대해 예측 또는 인지한 상태에서 강력한 대책이 준비되지 않은 점에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

8. 공공갈등에 대한 법적 구속력이 있는 중재제도가 현행법 상 존재하고 있지 않은 상황에서 조정 또는 중재에 임하면서, 조정소위나 운영소위의 결정에 승복하지 아니하였을 때 대비한 확실한 대책이 준비되지 않았다는 분석에 대해 어떻게 생각하십니까?

9. 조정소위 단계에서 중재안의 수용성 여부에 대한 4 당사자의 사전 검토가 이루어지는 것이 필요하다고 보십니까?

10. 갈등조정소위가 관련 4 당사자로부터 위임에 관한 합의를 도출하였다는 것은, 우리나라 공공갈등을 해결해 나가는데 있어 새로운 계기를 맞았다고 평가되는 데 비해, 이것이 제대로 언론에 홍보되지 못해 평가가 반감되고, 이로 인해 지속위나 조정소위, 운영소위의 권위와 추동력 부족 등의 현상이 일어나서 결과적으로 조정·중재가 실패로 돌아갔습니다.

홍보 부족 또는 ‘PR전략’이 부재했다는 지적에 대해 어떻게 생각하십니까?

○ 공동협의회 운영소위에 드리는 추가질의서에 대한 답변

운영소위 박재묵 위원

1. 한탄강댐갈등관리준비단과 조정소위의 위원들은 연속적으로 활동하였으나, 운영소위에서는 허상수 위원을 제외하고는 새롭게 구성되어 활동하였는데, 이 점에 대해 허 위원님께서 어떻게 생각하십니까?

2. 조정소위의 결정이 보다 면밀한 사실조사나 확인 작업을 거쳤다면 좋았다고 생각하신 부분에 대해 구체적인 설명을 해주실 수 있습니까?

답: 조정소위가 최종합의문에 명시된 6개 대안(천변저류와 제방안 등)에 대해 6개 사항(사회적 수용성 등)을 한 달 안에 검토한다는 것은 불가능한 일입니다. 말하자면 할 수 없는 일을 맡은 셈입니다. 따라서 조정소위 결정에 불만을 가진 측이 ‘불충분하게 검토했다’라는 문제 제기를 할 수 있는 소지를 처음부터 안고 있었다고 봅니다.

3. 만약 운영소위에서 시간이 더 있었다면, 반대주민측도 공동협의회에 참석할 여지가 있었는지요?

답: 반대 측 주민들은 정치적 해결이나 감사원 감사 등의 대안이 있다고 보았기 때문에 참여할 의사가 없었다고 봅니다.

4. 홍수대책 대안별 경제성에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았다는 평가에 대해 어떻게 생각하십니까?

답: 앞에서 지적했듯이, 주민들의 기대를 만족시킬 수 있는 수준으로 경제성을 검토할 시간이 없었다고 봅니다. 한 달 동안에 6개 대안을 놓고 경제성 검토를 제대로 한다는 것은 불가능하다고 봅니다.

5. 조정소위 결정문의 문구상의 모호성으로 인해 반대주민 측과 환경단체 쪽으로부터 제기되는 문제에 대해 논리적 반박이 어렵다는 내부 평가에 대한 의견은 어떻게 생각하십니까?

답: 문구상의 모순은 조정소위 내부의 절충 과정에서 빚어진 실수입니다. 의도되었든 의도되지 않았든 그것은 명백히 실수입니다. 그러나 문구에 집착하지 않고 결정문의 전체 흐름을 중시한다면, 댐의 규모를 축소하여 짓겠다는 뜻으로 이해하는 것이 올바른 문장 읽기라고 봅니다. 따라서 논리적 반박이 어렵다는 평가에는 별로 동의하고 싶지 않습니다. 반대 측 주민들이나 환경단체들도 조정소위가 천변저류지와 새로운 홍수조절용댐 건설안을 결정했다고 보았기 때문에 그 결정의 하자, 즉 충분한 검토를 거치지 않고 이루어졌다는 점을 비판하는 것 아닐까요?

6. 환경단체 측은 합의에 대한 압박감을 가지고 있었던 상태로 파악되는 바, 환경단체 측을 내세워 반대주민 측을 설득할 방법은 없었는지, 시도되었다면 왜 실패하였는지요?

답: 환경단체 대표들이 반대 주민을 설득하고자 했다고 보지는 않습니다. 환경단체 대표들은 합의를 지키지 않는다는 데 대한 약간의 도덕적 부담을 느끼면서도 여러 가지 사정으로 인해 합의를 지키고자 하는 강력한 의지를 보여주지는 못했다고 봅니다.

7. 처음부터 철원지역의 '홍수조절댐' 건설 반대주민 측이 공동협의회에 참가하지 않았는데, 조정소위나 운영소위나 이점에 대해 예측 또는 인지한 상태에서 강력한

대책이 준비되지 않은 점에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

답: 지속위는 강력한 대책을 준비할 위치에 있지 않다고 봅니다. 지속위는 처음부터 합의를 촉진시키는 일, 즉 조정을 맡은 것이고 구속력 있는 중재를 할 수 있는 위치에 있지는 않았다고 봅니다.

8. 공공갈등에 대한 법적 구속력이 있는 중재제도가 현행법 상 존재하고 있지 않은 상황에서 조정 또는 중재에 임하면서, 조정소위나 운영소위의 결정에 승복하지 아니하였을 때 대비한 확실한 대책이 준비되지 않았다는 분석에 대해 어떻게 생각하십니까?

답: 정확한 분석이라고 봅니다. 지속위가 준비할 수 있었던 것은 지속위 본위원회에 회부하는 일이었는데, 본 위원회의 의결 또한 법적 구속력이 약하다고 봅니다.

9. 조정소위 단계에서 중재안의 수용성 여부에 대한 4 당사자의 사전 검토가 이루어지는 것이 필요하다고 보십니까?

답: 그 때 사전 검토를 했더라도 중재는 깨어졌을 것으로 봅니다. 문제는 최종합의문에 도장을 찍으면서도 모두 자신들이 이길 것을 믿었다는 데 있습니다. 양보할 수도 있다는 생각이 없이 최종합의문에 서명했다고 봅니다.

10. 갈등조정소위가 관련 4 당사자로부터 위임에 관한 합의를 도출하였다는 것은, 우리나라 공공갈등을 해결해 나가는데 있어 새로운 계기를 맞았다고 평가되는 데 비해, 이것이 제대로 언론에 홍보되지 못해 평가가 반감되고, 이로 인해 지속위나 조정소위, 운영소위의 권위와 추동력 부족 등의 현상이 일어나서 결과적으로 조정·중재가 실패로 돌아갔습니다.

홍보 부족 또는 'PR전략'이 부재했다는 지적에 대해 어떻게 생각하십니까?

답: 'PR전략'의 부족이 조정 실패의 근본적인 원인이라고 보지는 않습니다. 성숙하지 않은 상태에서 이루어진, 위임에 대한 합의가 문제의 근원이었다고 봅니다.

○ 공동협의회 운영소위에 드리는 추가질의서에 대한 답변

운영소위 정갑식 위원

1. 한탄강댐갈등관리준비단과 조정소위의 위원들은 연속적으로 활동하였으나, 운영

소위에서는 허상수 위원을 제외하고는 새롭게 구성되어 활동하였는데, 이 점에 대해 허 위원님께서 어떻게 생각하십니까?

2. 조정소위의 결정이 보다 면밀한 사실조사나 확인 작업을 거쳤다면 좋았다고 생각하신 부분에 대해 구체적인 설명을 해주실 수 있습니까?

- 시민단체가 제안한 저류지(안), 제방증고(안)에 대한 과학적 접근 노력(지금은 지형과 위치를 분석할 수 있는 간단한 시스템(예, DGPS)이 있어서 약간의 성의가 있었다면, 두 안의 효과를 정밀분석할 수 있었을 것임)
- 전문가 확인 기간이 연장되고 성의가 있었다면 제안된 모든 안에 대해 시뮬레이션 등을 통한 확인도 가능하였을 것임(조정에는 자연과학 전문가 참여가 앞으로는 필요하다고 생각됨)

3. 만약 운영소위에서 시간이 더 있었다면, 반대주민측도 공동협의회에 참석할 여지가 있었는지요?

- 건교부(수공)가 참여할 수 있는 명분(법적 제도적 절차 운영소위 확인 인정)을 양보하였으면 가능하였다고 봄

4. 홍수대책 대안별 경제성에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았다는 평가에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 옳다고 봄(경제성에는 환경적 생태적 가치도 포함되어야 함).

5. 조정소위 결정문의 문구상의 모호성으로 인해 반대주민 측과 환경단체 쪽으로부터 제기되는 문제에 대해 논리적 반박이 어렵다는 내부 평가에 대한 의견은 어떻게 생각하십니까?

- 옳다고 봄(‘한탄강댐 건설을 무효화한다. 단 홍수방지를 위한 홍수조절용 ……은 다목적(또는 상수확보) 한탄강댐은 무효화한다’ 라고 하였으면) (반대측과 환경단체 측은 무효화만을 받아들이는 문구로 보임)

6. 환경단체 측은 합의에 대한 압박감을 가지고 있었던 상태로 파악되는 바, 환경단체 측을 내세워 반대주민 측을 설득할 방법은 없었는지, 시도되었다면 왜 실패 하였는지요?

- 환경단체는 합의에 대한 압박감을 갖고 있었으나, 주민들을 설득할 만한 명분이 미흡했고, 그 압박감으로부터 벗어나는 것은 댐의 원천적 무효화 인 것으로 추정되었음. 환경단체와 반대측은 상당 부분 공유된 생각을 갖고 있으나, 반대측은 그 외에 정치적 입장(예, 원천적 무효가 아니면 지역사회에서의 문제 발생)이 달랐음.

7. 처음부터 철원지역의 ‘홍수조절댐’ 건설 반대주민 측이 공동협의회에 참가하지

않았는데, 조정소위나 운영소위나 이점에 대해 예측 또는 인지한 상태에서 강력한 대책이 준비되지 않은 점에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- 지속위에서는 수차례에 철원을 방문하여 참여를 설득하였으나 실패했으며, 강력한 대책을 내세울 지속위의 법적 제도적 근거가 없음(지속위 취약점). 운영소위는 공동협의회 구성을 위한 사전 준비를 위한 조직이었으며, 공동협의회 업무나 권한도 사실상 합의라고 보는 결정문에 제시된 한정된 사항이었음.

8. 공공갈등에 대한 법적 구속력이 있는 중재제도가 현행법 상 존재하고 있지 않은 상황에서 조정 또는 중재에 임하면서, 조정소위나 운영소위의 결정에 승복하지 아니하였을 때 대비한 확실한 대책이 준비되지 않았다는 분석에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 운영소위에서는 승복을 전제로 한 결정문에 제시된 사항 이행이 업무로 운영소위가 그에 대한 대책을 세운다는 것은 업무와 권한 밖이었음. 그러나, 공공갈등 중재제도에 법적 구속력은 있어야 한다고 생각함.

9. 조정소위 단계에서 중재안의 수용성 여부에 대한 4 당사자의 사전 검토가 이루어지는 것이 필요하다고 보십니까?

- 합의의 권한을 위임하였다 하여도 당사자의 사전검토가 필요하다고 생각됨. 조정소위가 당사자의 공동견해를 도출한다하더라도 몇 번의 조율과정이 필요할 것을 생각함.

10. 갈등조정소위가 관련 4 당사자로부터 위임에 관한 합의를 도출하였다는 것은, 우리나라 공공갈등을 해결해 나가는데 있어 새로운 계기를 맞았다고 평가되는 데 비해, 이것이 제대로 언론에 홍보되지 못해 평가가 반감되고, 이로 인해 지속위나 조정소위, 운영소위의 권위와 추동력 부족 등의 현상이 일어나서 결과적으로 조정·중재가 실패로 돌아갔습니다.

홍보 부족 또는 ‘PR진락’이 부재했다는 지적에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 이 건에 대해서는 결정문 발표 때부터 환경단체는 합의 정신에 의해 승복한다고 했어도 반대측의 완강한 반대로 분쟁발생 소지가 있었음. 이를 홍보한다는 데에는 문제가 있다고 봄.

○ 공동협의회 운영소위에 드리는 추가질의서에 대한 답변

운영소위 허상수 위원

지속가능발전위원회는 지난 5개월 동안 24회의 개별당사자회의, 2회의 전체회의, 14회의 운영소위를 개최하여 양측간의 이견을 좁히고, 모든 현안을 대화와 합의에

근거하여 풀어가기 위한 논의를 계속해 왔다. 한탄강유역홍수피해방지 대책을 위한 공동협의회 운영과정의 평가는 참여한 운영위원들의 다양한 시각에 근거한 평가를 재정리하여 반주해 봄으로써 다른 갈등 예방 및 조정 작업에 일정한 시사점을 제공해 줄 것이라고 생각한다.

<각 공동협의회 참여 관련당사자들의 행태에 대한 평가>

▶ 운영소위원회 : 한탄강유역홍수피해방지 대책을 위한 공동협의회는 2004년 8월 27일 합의문과 11월 결정문에 기초하여 출발하였고, 지속가능발전위원회의 운영소위원회의 기본임무는 관련당사자들이 결정문에서 확인해야하는 4개 사항(홍수조절효과, 안전성 등)의 원만한 확인절차진행을 돕는 역할에 한정되어 있었다. 또한 관련당사자들이 합의할 수 있는 사항은 추가로 확인할 수 있다는 열린 태도를 가지고 있었다.

조정소위와 운영소위에 참여하고 있는 위원들 사이의 상호토론과 결정문에 대한 해석, 대안별 경제성검토, 환경영향평가, 예비타당성조사 등에 대한 의견교환을 충분히 할 수 없었던 것이 운영소위의 활동내용을 제약하는 주요인이 되었다. 즉, 운영소위는 조정소위의 주류적 의견에 반하는 해석을 스스로 만들어갈 수 없었고 합의문에 서명한 이해당사자들이 사실상 새로운 합의를 할 수 있는 한도에서 공동협의회를 운영할 수밖에 없었다는 것이 한계로 작용했다.

▶ 댐건설 반대측 주민 : 지속가능발전위원회 조정소위의 결정문 발표이후 반대측은 1기 대책위원회 대표를 교체하는 과정을 통해서 합의사항 이행에 대한 부담을 스스로 반감시켰고, 조정소위에 대한 강한 거부감으로 인해 지속가능발전위원회에 대한 거부감을 함께 가졌었다. 그런 면에서 정치권과 감사원 등 외부의 힘과 작용에 의해 최대한 시간을 끌면서 한탄강댐 건설 무효화를 이루려는 노력을 끝까지 해왔다. 그리고 수차례 확인된 것처럼 반대측 주민대표는 ‘원점재검토’라는 입장이 아니고서는 공동협의회에 참여할 수 없는 정치적 이해관계를 가지고 있었다.

▶ 환경운동단체 : 환경운동단체는 조정소위원회가 대안결정을 하도록 합의해준 것에 대한 책임의식을 가지고 있었고(후에는 전략적 실수로 이해하고 있음), 임진강 유역에 홍수조절대책이 필요하다는데 기초한 합리적인 과정을 밟으려고 하였고, 지속가능발전위원회가 진행하는 갈등관리 시범사업으로서의 한탄강댐 문제에 대한 중요성도 동시에 인지하였다. 그런 면에서 천변저류지와 같은 대안검토가 보다 폭넓게 수용되는 측면에서 홍수조절용댐의 규모를 대폭 줄이는 방안으로 공동협의회가 진행되길 기대하였다.

▶ 댐건설 찬성주민 : 합의정신에 대한 강조로 일관했고, 결정문내용은 명백한 4개 사항만 다루어야한다고 주장하였다. 수몰예정지 주민으로서의 피해를 호소하면서 지속가

능발전위원회 운영소위원회를 압박하는 것이 주된 대응방식이었다. 법적절차에 따라 진행해야하는 환경영향평가, 예비타당성조사 등에 대한 부분은 수몰예정지의 주민피해를 해소시키면서 보다 빨리 결정이 나길 기대하였다.

▶ 수자원공사와 건설교통부 : 공동협의회를 홍수조절용댐을 만드는데 필요한 전문가들을 통한 검증과정으로 이해했고, 홍수조절효과, 안전성 등에 따른 댐무효화의 가능성은 전혀 고려하지 않았다. 그리고 지속가능발전위원회가 계속 반대측에 끌려간다는 인식을 가지고 있었고 공동협의회가 출범하기위한 조건에 대한 깊이 있는 고민이 없었다. 관련사항을 검토하는데 ‘시간없음’과 지속가능발전위원회에서 손을 떼기를 기대하는 압박이 주된 대응방식이었다. 최종적으로 법적으로 검토해야 할 예비타당성조사와 환경영향평가를 공동협의회에서 다루자는 제안에 대해서는 수자원공사와 건설교통부의 입장이 갈리는 듯한 인상을 주었다. 건설교통부의 유연하지 못한 태도가 환경단체가 반대측 주민을 공동협의회 참여로 설득하는데 장애요소로 작용한 측면이 있고, 최종입장 정리단계에서 보다 유연한 입장을 보였다면 공동협의회 출범에 새로운 변수로 작용했을 것으로 보인다.

<운영소위 활동에서 주요 결정단계에 대한 고려>

▶ 공동협의회 주민대표들의 문제제기에 대하여 적극적으로 대처하는 방안이 있었다라면 진행과정은 달라졌을 수 있을 것이다. 예를 들면 반대주민과 찬성주민을 설득하거나 이해시켜서 공동협의회에 직접 참여하지 않고, 진행과정을 모니터링하고, 운영소위와 건설교통부/수자원공사, 환경단체가 4개항 중심으로 확인절차를 거치는 방안을 채택하고 법적절차에 의해서 이행해야 하는 사항을 별도로 포함해서 진행할 수 있었다라면 상황은 달라졌을 수 있을 것이다.

최종안에 대한 합의도출시 반대측 주민들은 어차피 합의를 하기 어려운 상황이었던 것으로 보인다. 왜냐하면 반대측 철원주민대표는 ‘원점재검토’외에는 참가하기 어려운 상황이라는 점을 반복적으로 강조했기 때문이다. 만약 그랬을 경우에 다른 3개 당사자(환경단체, 찬성주민, 정부 및 수자원공사)만으로 공동협의회를 구성하기 위한 운영소위 내부의 의사결정과정을 밟을 필요도 있었을 것으로 보인다.

<운영소위 활동에 대한 소결>

위와 같은 과정을 볼 때 운영소위는 지난번 조정소위의 활동과 결정문에 기초해 활동할 수밖에 없는 한계를 가졌다. 결정문의 해석에 대한 다양한 이견들에 대해서도 운영소위 자체의 합의된 의사표현을 할 수 없었다. 그런 면에서 당사자들이 합의하지 않으면 운영소위 스스로 활동반경을 넓히면서 내용을 융통성있게 운영하는 방법은 존재하지 않았다.

마찬가지로 공동협의회에 참가해야 할 이해당사자 구성에 있어서도 합의문에 서명한 이해당사자들을 벗어난 이해당사자를 선정할 수 없었고, 다양한 견해를 가진 이해관계자들을 모아서 모두가 만족할만한 조사내용을 합의하는 것은 처음부터 기대하기 어려운 요소였다.

조정소위의 결정문 내용과 결정문이 나오기까지 전문가 의견검토내용 등은 지속가능발전위원회 차원에서 복기과정을 거치면 좋을 것 같다. 조정소위의 결정과정과 내용에 대한 객관적 평가가 필요한 상황이다. 어떤 점에서 볼 때 당시 조정 결정은 사회적 수용성을 중요한 하나의 가치로 여겨 그런 결정문이 나왔다고 볼 수도 있다. 대안검토가 부족했다면 객관적으로 대안검토를 할 수 있는 여지는 남겨두어야 하지 않았을까라는 아쉬움이 있다.

그런 면에서 부득이하게 이후 과정은 국무조정실로 넘길 수밖에 없지만 지속가능발전위원회 차원에서 최종안에 대한 합의를 거의 성사단계까지 간 경험과 이해당사자 구성의 어려움을 감안해서 진행하여야 할 것이다. 무엇보다도 이해관계가 걸린 찬성주민층의 어려움에 대한 호소는 이 일을 더 복잡하게 만드는 요인이 되어왔다. 공공사업 진행시 각종 행위규제 등으로 인해 선의의 피해자가 발생하는 일이 끊임없이 일어나고 있다는 점에서 정책입안자 뿐만 아니라 주민들의 합리적인 판단을 제약하는 일을 막아야 할 것이다.

이상의 각 주제별 행태에 대한 평가를 바탕으로 이번 공동협의회 운영소위 활동에 대한 평가를 의의, 한계, 문제점, 향후방향의 측면에서 정리하여 볼 필요가 있다. 지속가능발전위원회 “임진강유역 홍수피해방지를 위한 공동협의회 운영소위원회” 활동종결의 역사적 의미부터 살펴보자.

1. 의의

지속가능발전위원회의 한탄강댐 갈등 조정 활동은 다음과 같은 몇 가지 의의를 가지고 있다.

첫째, 정부가 수행하는 대규모 공공사업(속칭 국책사업)과 관련된 갈등을 민간 전문가를 활용하여 조정하고자 한 우리나라 최초의 시도였다. 과거에도 새만금 간척사업 관련 갈등을 해결하기 위한 시도가 있었지만, 당시의 ‘민관공동조사단’의 활동에는 중립적 조정자의 역할이 없었다는 점에서 조정 절차가 아니었다고 할 수 있다.

둘째, 지속가능발전위원회가 마련해 온 갈등 관리 시스템(프로세스)을 실제의 갈등 상황에 적용해 봄으로써 조정 활동 참여자들이 향후 갈등 조정 프로세스를 개발하고 운영하는 데 활용할 수 있는 경험과 노하우를 축적할 수 있는 기회를 제공했

다. 따라서 지속위의 경험은 관심 있는 많은 사람들에게 공유될 필요가 있다.

셋째, 갈등 당사자는 물론 시민사회 전반에 대해 대안적인 갈등 해결의 중요성과 그 의미를 확산시키는 사회적 학습의 장이 되었다.

2. 성과

지속가능발전위원회의 한탄강댐 건설관련 갈등 조정 활동은 갈등의 궁극적 해결에는 미치지 못했지만, 논의 과정에서 몇 가지 공동 인식이 도달하였다. 이러한 공동 인식은 추후 다른 기관의 갈등 조정 활동의 기반으로 활용될 수 있다.

첫째로, 어떤 대안을 선택하는 임진강유역 홍수방지를 위한 대책이 필요하다는 데 대해서는 관련 당사자들이 모두 합의하였다.

둘째로, 조정소위의 활동을 통해 임진강 홍수피해 방지에 기여할 수 있는 5개의 유력한 대안이 마련되었다. 홍수피해방지를 위한 5개의 대안으로는 천변저류지와 제방 건설안, 제방 건설안, 분수로와 제방 건설안, 한탄강댐 건설안, 한탄강댐과 천변저류지 건설안 등이다. 또한 이들 5개의 대안이 가지고 있는 장점과 문제점들이 밝혀졌다.

셋째로 운영소위의 활동을 통해 앞으로 합의 과정을 통해 해결되어야 할 쟁점이 좁혀졌다. 남아 있던 쟁점은 사전타당성 검토(경제성 검토)와 환경영향평가를 법적 의무 사항에 국한해서 수행할 것인가 아니면 5개 대안에 모두 적용할 것인가의 문제이다.

4개 당사자는 2004년 11월 조정소위 결정에 따른 4개 항목 외에 2개 항목의 검토와 1개 항목의 기타 안전의 논의에 대하여 합의와 양해를 이루었다. 즉 앞으로 건설이 논의될 새로운 댐의 홍수조절효과, 천변저류지의 홍수조절효과와 안전성, 댐의 규모와 안전성에 대한 확인 이외에 천변저류지 및 홍수조절용 댐 건설시 관련법규에 의한 예비타당성 조사 및 환경영향평가와 관련하여 의견 제시 및 집행과정을 모니터링할 수 있는 공동의 기회를 갖게 된 것이다. 이것은 11월 조정결정문의 4개 항목 외에 2개 항목의 검토가 가능해질 수 있는 것으로 당사자간의 합의를 통해 추가 의제로 채택할 수 있는 길을 새로 열게 된 것이다. 따라서 그동안 일부 주민들이 요구해 온 경제성, 환경성 검토를 실행할 수 있게 됨으로써 조정결정문의 부족한 점을 채워 줄 수 있게 된 것이다. 시간에 쫓겨 불충분한 검토와 불확실한 정보와 지식의 한계 속에서 이루어진 조정결정의 문제점을 일부 해결한 셈이다.

넷째로, 운영소의 활동 과정에서 댐 건설의 추진 과정에서 추진 측이 작성한 자료의 문제점이 밝혀짐으로써 공공사업관련 행정의 합리화가 촉구되었다. 특히 조정소위 결정의 한계와 문제점을 해소할 수 있는 양자 합의에 의한 의제 협의와 일정한 합의점 도출은 매우 의미가 있는 논의 결과였다. 여기에는 헌신적인 운영소위 위원들의 해결의지와 상황조정능력이 문제 악화를 방지할 수 있었다는 점이 지적되

어야 한다. 나름대로 양자가 수용할 수 있는 조정 결정의 해석과 절충안을 제시하여 공감을 얻어낼 수 있었다. 만약 약간의 시간과 여유만 가졌더라면 공동협의회 출범도 가능하였을 것으로 판단한다.

이밖에도 전국적 대표성을 갖는 '사회적 배심원'으로서의 지속가능발전위원회에서의 최종 판단을 구할 가능성도 충분히 가질 수 있었다. 4개 당사자들이 지속가능발전위원회의 역할과 기능, 권한에 대한 일정한 이해와 공감을 표시했다는 점이 그런 가능성을 시사해 주는 것이다.

3. 문제점

공동협의회 구성 및 운영을 어렵게 만든 요인들은 다음과 같다.

첫째, 조정을 통한 갈등 해결에 필요한 문화적 토대가 취약하다. 관련 당사자들의 합의에 기반을 두고 이루어진 조정 결정을 수용하지 않은 점과 다른 당사자의 요구를 일체 수용하지 않으려는 자세는 모두 합의를 위한 장애 임하는 태도로서는 부적절하다고 할 수 있다.

둘째, 전문가 및 정부 당국에 대한 불신이 공동협의회 구성의 장애 요인이 되었다. 반대주민 측은 공동협의회에서 댐의 홍수조절 효과와 안전성을 검토하더라도 이러한 검토를 담당하게 될 전문가들은 결국 댐 건설을 지지하는 쪽으로 결론을 내릴 것이라고 예단함으로써 공동협의회 참여를 거부하였다. 또한 홍수조절용 댐을 건설할 경우, 결국에는 정부가 홍수조절용 댐을 다목적댐으로 용도를 변경할 것이라고 보고 공동협의회 참여를 거부했다.

셋째, 조정 결정문 내용이 일관성을 유지하지 못했고, 결정문에 대한 대립된 해석이 나왔을 때 조정소위 위원 내부의 의견 불일치로 결정문에 대한 합의된 해석을 제출하지 못했다. 공동협의회 구성을 어렵게 만든 가장 직접적인 요인이 바로 모순된 내용을 담고 있는 결정문이라고 할 수 있다.

넷째, 조정소위가 1개월 내에 수행하기 어려운 검토 사항을 위임받아 수행함으로써 조정 결정에 대해 이의가 제기했을 때, 결정의 정당성을 뒷받침하고 또 밀고 나갈 수 있는 객관적인 근거를 충분히 확보해 놓지 못했다.

다섯째, 공동협의회 운영소위의 불안정한 지위도 문제가 되었다. 이러한 운영소위의 불안정한 지위 탓으로 조정소위가 내린 결정에 만족하지 않는 당사자들은 공동협의회를 통해 문제를 해결하려 하지 않고 청와대, 정치권, 감사기관 등의 힘에 의존하여 자기들의 의사를 관철하려고 했다. 운영소위가 절충안을 제시하고 관련 당사자의 최종 수락 여부를 확인하는 도중에 이미 국무조정실에서 반대주민 측과 접촉을 한 것은 운영소위의 불안정한 지위를 여실히 보여준 사례이다.

여섯째, 지속위의 갈등 조정 역할에 대한 조직 내외의 상충된 기대가 운영소위의 활동에 장애물이 되었다. 갈등 조정은 엄격한 중립성을 요구하는 반면에 지속위에 대한 일반적인 기대는 환경주의적 입장을 취해야 한다는 것이었기 때문에 운영소위

위원들은 역할 갈등을 겪게 되었다.

일곱째, 주민대표들은 유연한 입장을 보인 반면에 건설교통부 측은 경직된 자세를 유지함으로써 공동협의회 구성에 소극적이었다. 특히 시간 경과에 따른 압박감을 의식하여 문제의 근본적 해결을 피해가려는 경향을 보임으로써 논의와 합의를 통한 갈등 해결의 장으로 공동협의회 구성에 까지 이르지 못하였다.

여덟째, 의사소통의 문제가 있다. 공동협의회 추진을 위한 논의가 진행되는 과정에 일부 주민측 요구에 의한 청와대 방문 등 원심력이 작용한 점, 4월 15일 대통령 비서관회의를 통해 공동 협의회 논의 중단 등 결정을 해 버린 점은 공동협의회를 둘러싼 의사소통의 문제가 남아 있었음을 보여준다.

마지막으로 책무성(accountability)문제를 들 수 있다. 합의 결정에 따른 관련 당사자들의 신의와 성실의 원칙이 간혹 무시되거나 부정당하는 문제가 야기되었다. 그래서 상대방에 대한 무리한 평가와 주문이 반복됨으로써 자신들이 합의한 소중한 신의와 성실의 원칙을 인정하지 않으려는 언동이 나타나 서로간의 불필요한 관계가 설정되어 왔다.

4. 향후 갈등 조정에서 고려할 사항

앞으로 공공사업 추진과정에서 발생할 수 있는 향후 갈등 조정과 관련된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 갈등 조정자에게는 일정한 권한과 지위를 확보해 주어야 한다. 관련 당사자들은 조정 절차 이외의 다른 해결 수단이 없음을 인식하게 될 때 조정 과정에 적극적으로 참여하게 될 것이기 때문이다.

둘째, 비록 당사자들 간의 합의가 있다 하더라도 법에 의해 규정된 결정 권한이 없는 조정자가 결정 자체를 위임받는 것은 바람직하지 못한 결과를 낳을 수 있다. 위임받은 자의 결정에 의해서가 아니라 관련 당사자 자신의 합의에 의해 갈등을 해결하는 것이 최선의 방안이다.

셋째, 갈등 조정의 경우, 시한을 정하는 것은 합의 형성에 장애 요인이 될 수 있으므로 가능한 한 시한을 정하지 않는 것이 바람직하다. 조정 기간이 장기화됨으로써 이로 인하여 불이익을 받는 측이 있다면, 이러한 불이익을 경감시킬 수 있는 방안을 마련한 후 충분한 일정을 갖고 조정에 임하는 것이 바람직하다.

넷째, 갈등 조정은 조정 업무에 모든 시간과 노력을 기울일 수 있는 전담 전문가에게 맡기는 것이 바람직하다.

다섯째, 조정자는 엄격한 중립성과 전문성을 바탕으로 하여 조정 절차를 투명하게 이행함으로써 모든 당사자들로부터 신뢰를 받도록 노력해야 한다.

성공적인 갈등예방과 관리를 위해서 각 이해당사자는 끈기와 인내심을 발휘하는 대화와 토론만이 문제 해결의 첩경임을 재확인해야 한다. 따라서 선불리 갈등조정 성공이나 실패를 예단하거나 사후 평가해서는 곤란하다. 아무리 복잡한 쟁점이더라도 모든 갈등사안에는 해결의 실마리와 계기를 가질 수 있다는 점을 직시하여야 한다.

한탄강댐건설관련 갈등해결을 위한 향후 방향으로는 첫째, 4개 사항뿐만 아니라 2개 사항(경제성과 환경성에 대한 제도적 검토)외에 수물예정주민들이 겪었던 경제적, 정신적 피해에 대한 위로 차원의 조치를 법이 허용하는 한도 내에서 협의하는 사항까지 집중적으로 상호 협의하여 결론을 도출할 필요가 있다. 이 경우 댐 건설사업의 전면 재검토는 필수 전제사항임을 우선 확인해 주어야 한다.

국무조정실은 건설교통부와 수자원공사의 무리한 계획입안과 추진의 문제점을 직시하고, 원점에서 홍수피해방지대책을 수립하도록 한다는 지침을 하달함으로써 논란을 종식시켜야 할 필요가 있다.

이후 새로운 물관리종합대책과 사전 환경성 검토 등 새로운 거버넌스에 따라 의사결정을 하고 사업을 추진하는 것이 순리라고 생각한다. 앞으로 국가차원에서 갈등 발생 사례를 조사하고 예방하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다.

한탄강댐갈등조정 종합평가를 위한 내부평가TF팀 참여자 명단

<평가팀>

홍준형(갈등관리정책전문위원, 평가팀장, 서울대 행정대학원 교수)

김광식(갈등관리정책전문위원, 평가위원, 21세기한국연구소장)

김유환(갈등관리정책전문위원, 평가위원, 이화여대 법학과 교수)

류병윤(갈등관리정책전문위원, 평가위원, 맑고푸른대구21추진협의회 사무국장)

박오순(갈등관리정책전문위원, 평가위원, 환경소송센터 대표)

<행정팀>

엄두용(갈등관리정책팀)