

---

# 임진강유역 홍수피해방지를 위한 공동협의회 운영소위원회 활동평가 보고서



대통령 자문 지속가능발전위원회  
Presidential Commission on  
Sustainable Development  
Republic of Korea

## **'임진강유역홍수피해방지를 위한 공동협의회 운영소위원회 활동평가 보고서'를 발간하며**

본 보고서는 '04년12월부터 '05년 4월까지 약 5 개월 여에 걸친 '임진강유역홍수 피해방지를 위한 공동협의회 운영소위원회'의 '관련당사자 공동협의회 구성'을 위한 관련당사자 간의 협의과정과 그 과정에서 제기된 쟁점들, 그리고 운영소위원회의 활동에 대한 자체평가 내용을 담고 있다. 또한 본 보고서는 외부평가가 아닌 운영소위원회 위원들이 자체평가 한 보고서이다. 한탄강댐 갈등조정과 관련하여 기 발간된 '한탄강댐 갈등관리준비단 활동결과 보고서('04.4)', '한탄강댐갈등조정소위원회 활동결과 보고서('05.2)', '한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구('05.5)', '임진강유역홍수피해방지를위한공동협의회 운영소위원회 활동 보고서('05.6)'에 이은 다섯 번째 기록물이다.

이런 형식의 자체평가 보고서로서는 '한탄강댐갈등조정소위원회'에서 발간한 '한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구('05.5)'에 이은 두 번째 보고서이며, 여기에 더해서 앞으로 '갈등관리정책전문위 위원들이 갈등조정 과정과 운영소위 활동 과정을 다시 자체 평가('05.7-'05.9)한 보고서를 이어서 발간할 계획이다. 갈등조정 과정을 다각도로 충분히 평가하여 갈등관리에 앞으로 참고가 됐으면 하는 바램에서 이다. 어려운 여건 속에서 끝까지 '공동협의회의 구성'을 위하여 노력한 운영소위원회 위원들께 진심으로 감사한다.

2005. 10. 4

대통령자문 지속가능발전위원회  
위원장 고철환

## <차 례>

|   |    |
|---|----|
| 1. 서론 .....   | 1  |
| 2. 활동 경과 .....  | 2  |
| 1) 준비기 .....  | 2  |
| 2) 예비모임기 .....  | 6  |
| 3) 정리기 .....  | 10 |
| 3. 이해당사자의 입장 차이와 쟁점 .....   | 15 |
| 1) 공동협의회 참여 관련당사자들의 입장 평가 .....   | 15 |
| (1) 지속위 운영소위 .....  | 15 |
| (2) 한탄강댐 반대 측 주민 .....  | 16 |
| (3) 환경단체 .....  | 16 |
| (4) 수자원공사와 건설교통부 .....  | 17 |
| (5) 찬성주민 .....  | 18 |
| 2) 공동협의회에서 제기된 쟁점 및 이견 합의 과정 .....  | 18 |
| (1) 운영소위에서 결정문에 대한 공식적인 해석을 발표한<br>시점(2004. 12. 20)에 대한 평가 .....  | 18 |
| (2) 환경단체와 반대주민(연천·포천 측)과의 협의를 통해<br>대안별 경제성, 환경성 검토를 공동협의회의 임무로<br>받자는 제안이 있었던 시점 .....                               | 19 |
| (3) 기존 한탄강댐 계획(다목적댐)에서 새로운 홍수조절용<br>댐으로의 전환 시 법적 예비타당성조사와 환경영향<br>평가가 필요할 경우 공동협의회에서 다룬다는 것을<br>관련당사자들과 합의하는 시점 ..... | 19 |
| 4. 임진강공동협의회 운영 평가 .....   | 20 |
| 1) 의의 .....   | 21 |
| 2) 성과 .....   | 21 |
| 3) 문제점 .....  | 22 |
| 4) 향후 갈등 조정에서 고려할 사항 .....  | 24 |
| 5) 기타 제언 .....  | 25 |
| 5. 참고문헌 .....   | 26 |

## 공동협의회 운영소위원회 자체평가보고서:

### 임진강유역 홍수피해방지를 위한 공동협의회 운영소위원회 활동평가 보고서

#### 1. 서론

‘임진강유역 홍수피해 방지를 위한 공동협의회 운영소위원회’(이하, 운영소위)는 ‘한탄강댐 문제 조정을 위한 관련당사자회의’(이하 한탄강댐 조정회의)의 최종합의문과 이 합의문에 따라 ‘한탄강댐갈등조정소위원회’(이하 조정소위)가 검토하여 작성한 ‘임진강유역 홍수피해 방지를 위한 한탄강댐갈등조정소위원회 결정문’(이하 결정문)에 근거하여 2004년 11월 30일에 구성되었다. 따라서 운영소위의 활동을 이해하고 평가하기 위해서는 운영소위 이전에 지속가능발전위원회(이하 지속위)에서 이루어진 한탄강댐 관련 갈등 조정 활동을 검토할 필요가 있다. 아래에서 운영소위의 구성 이전에 이루어진 지속위의 한탄강댐 갈등 조정 활동을 정리해 보고자 한다.

2003년 12월 15일에 출범한 제3기 지속가능발전위원회는 종래의 제1기 및 제2기 지속위가 담당해온 기능과 함께 사회적 갈등의 합리적 해결이라는 새로운 임무를 맡게 되었다. 이 새로운 기능을 수행하기 위해 지속위 내에 5개 전문위원회의 하나로 갈등관리정책전문위원회가 설치되었고, 이 전문위원회를 중심으로 갈등관리시스템 구축을 위한 다각적인 활동이 이루어졌다. 먼저 지속위는 전문가를 활용하여 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」를 작성하게 하였고, 이어서 이 보고서에 기반을 두고 갈등관리기본법 제정, 갈등관리지원센터 설립, 갈등 유발 법령 및 제도의 개선, 갈등관리를 위한 교육 확대 등을 추진하였다.

또한 대통령께서 오랫동안 지속되어온 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 지속위가 새로운 갈등조정프로세스를 적용하여 해결할 것을 지시함에 따라 지속위는 갈등 해결을 위한 정책 개발뿐만 아니라 실제의 갈등 사안을 해결하는 임무를 수행하게 되었다. 2004년 2월 지속위는 6명의 전문가로 ‘한탄강댐 갈등관리준비단’을 구성하여 한탄강댐 갈등조정 프로세스를 마련하게 되었고, 같은 해 5월 11일에는 4명의 전문가로 조정소위를 구성하여 같은 해 8월까지 3개월 반 동안 4개 갈등 당사자(찬성 측 주민, 반대 측 주민, 건설교통부 및 수자원공사, 환경단체) 대표로 구성된 한탄강댐 조정회의를 운영하였다.

16회에 걸친 한탄강댐 조정회의와 5회에 걸친 기술소회의를 거친 후, 2004년 8월 27일 ‘관련당사자 대표는 한탄강댐갈등조정소위원회에 한탄강댐 문제 해결에 대한 최종결정권을 위임한다’는 내용을 담고 있는 최종합의문을 작성하게 되었다. 이러한 최종합의문에 따라 조정소위는 전문가의 자문을 받아 ‘천변저류지와 제방안’ 등 6개 대안을 검증한 후, 2004년 11월 2일에 결정문을 발표하게 되었다.

이 결정문의 핵심적 사항은 ‘기존의 한탄강댐 계획은 무효화’하고 ‘새로운 홍수조절용 댐과 천변저류지의 건설을 위하여 필요한 법적·제도적 절차(저류지의 저류 효과, 댐의 홍수조절 효과, 규모 및 안정성에 한함)를 밝아 홍수조절용 댐 건설을 추

진한다’는 것이었다. 또한 ‘중립적 전문가와 정부, 환경단체, 주민대표들로 구성된 ‘공동협의회’를 구성, 운영하여 1년 이내에 댐 규모 등 댐 건설에 필요한 절차를 마무리’하도록 주문하였다.

이러한 결정문의 취지에 따라 ‘임진강유역 홍수피해 방지를 위한 공동협의회’(이하, 공동협의회)를 구성·운영하기 위해 지속위 내에 4인의 위원으로 운영소위를 구성하였다. 운영소위는 출범 후 약 5개월에 걸쳐 공동협의회 구성을 위해 다각적인 활동을 전개하였으나, 공동협의회를 구성하는 데는 이르지 못했다. 공동협의회 구성이 무산됨에 따라 현재 한탄강댐 관련 갈등 조정 업무는 지속위를 떠나 국무조정실로 이관되어 새로운 접근방식을 통해 추진되고 있다.

운영소위의 활동이 종료되고 관련 업무가 타 부처로 이관된 시점에서, 그 동안 운영소위가 수행한 활동을 정리하고 분석·평가하는 일은 향후 한탄강댐 관련 갈등의 원만한 해결은 물론이거니와 유사한 다른 갈등의 해결을 위해서도 꼭 필요한 일이라 생각한다. 이러한 작업은 앞으로 공공갈등의 해결에 기여할 수 있는 시사점과 교훈을 제공할 수 있다고 믿기 때문이다. 또한 우리 사회와 같이 조정 및 중재와 같은 대안적인 갈등 해결의 경험과 역사가 길지 않고 따라서 관련 자료가 축적되어 있지 않은 경우에는 갈등 조정 사례에 대한 자료의 축적 그 자체가 큰 의미를 갖는다. 갈등 사안에 대한 자료의 축적은 갈등 조정을 위한 제도의 확립과 함께 갈등 해결을 위한 중요한 기반 조성의 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이러한 점에서 이 보고서는 일차적으로 운영소위의 활동 경과를 자세히 기술하고, 갈등 조정 과정에서 드러난 이해당사자간의 입장 차이와 쟁점을 분명하게 제시하는 데 역점을 두었다. 마지막으로 갈등 조정의 일환으로 이루어진 공동협의회 구성 활동에 참여한 또 하나의 당사자의 관점에서 스스로의 활동을 평가하였다.

## 2. 활동 경과

공동협의회의 운영을 위한 운영소위는 2004년 11월 30일에 공식 출범하여 2005년 4월 22일까지 약 5개월 동안 활동하였다. 이 기간에 운영소위는 자체 회의를 16회 개최하였고, 개별당사자와의 협의를 32회 가졌으며, 이해당사자 전체회의를 2회 개최하였다.

아래에서는 운영소위의 전체 활동 기간을 1) 준비기, 2) 예비모임기 3) 정리기의 세 시기로 나누어 운영소위의 활동 경과를 정리하고자 한다.

### 1) 준비기

운영소위는 공식적으로 2004년 11월 30일 출범했지만, 운영소위 구성을 위한 지속위의 활동은 11월 중순 경부터 시작되었다. 우선 지속위는 운영소위에 참여할 위원을 개별 접촉을 통해 만나 동의를 얻는 절차를 밟았다. 이러한 절차를 거쳐 박

재목(지속위 위원, 충남대 교수), 허상수(지속위 위원, 성공회대 교수), 전성환(지속위 위원, YMCA 전국연맹 기획실장), 정갑식(지속위 물·국토·자연전문위원회 총무, 한국해양연구원 책임연구원)이 운영소위 위원으로 위촉되었다. 또한 결정문에는 공동협의회를 운영한다고만 되어 있었고 이를 주관할 기관이 명시되어 있지 않았기 때문에 공동협의회를 지속위가 운영하는 데 대한 관련당사자 및 지속위 본위원회의 동의가 필요했다. 이러한 동의 절차도 11월 30일 운영위 첫 회의 이전에 완료되었다.

11월 30일 운영소위 첫 회의에서는 공동협의회 및 운영소위의 공식 명칭, 공동협의회 참여 당사자 결정, 소속 전문위원회 결정, 운영소위 위원장 선임, 행정지원인력 등에 관한 논의가 이루어졌다. 공동협회의 공식 명칭은 '임진강유역 홍수피해 방지를 위한 공동협의회'로, 운영소위의 공식 명칭은 '임진강유역 홍수피해 방지를 위한 공동협의회 운영소위원회'로 결정하기로 하였다. 공동협회의 참여당사자는 기존의 4개 관련당사자(찬·반 주민, 환경단체, 정부)와 전문가로 결정하였다. 운영소위는 지속위 물·국토·자연전문위원회 산하에 두기로 하였다. 종전에 활동했던 조정소위는 갈등관리정책전문위원회 산하에 설치하였으나, 11월 2일에 있었던 결정문의 발표로 갈등조정은 이미 종료되었고 다만 공동협회의 검증 과정을 거쳐 댐 건설 절차를 밟는 과정이 남아 있음을 강조하기 위해 운영소위를 물·국토·자연전문위원회 산하에 설치하게 된 것이다. 운영소위의 위원장은 박재목 위원이 맡기로 하였다. 운영소위의 행정지원은 엄두용 박사(지속위 갈등관리정책팀)와 권기태 간사(지속위 갈등관리정책팀)가 맡기로 하였다.<sup>1)</sup>

지속위에서는 운영소위의 기본적인 업무가 결정문에 명시된 공동협의회 운영 시한인 2005년 10월까지 관련 4개 당사자(댐건설 찬·반 주민, 환경단체, 건교부/수자원공사)와 전문가가 참여하는 공동협의회를 운영하여 공동협의회가 천변저류지의 홍수조절효과, 댐의 홍수조절효과, 댐의 규모와 안전성을 검증할 수 있도록 지원하는 것이라고 보았다. 그러나 운영소위의 공식 출범 이전부터 공동협의회에서 다루어져야 할 의제에 대해서는 관련 당사자들 사이에 논란이 전개되고 있었다.

댐 건설 반대 측 주민들은 공동협의회가 홍수조절용댐 건설을 전제로 하여 위 네 가지 사항을 검증하기 위한 것이라면 공동협의회에 참여할 수 없다는 입장을 표명한 것이다. 반대 주민 측의 핵심적 주장은 결정문에 '기존의 한탄강댐 계획은 무효화'한다고 밝혔으므로 공동협의회는 댐 건설 여부를 포함해서 임진강유역 홍수피해 방지 대책을 원점에서부터 재검토해야 한다는 것이었다. 반대 주민 측의 주장이 한탄강댐의 무효화라는 결정문 상의 문구에 근거를 두고 있었기 때문에 공동협회의 의제 범위에 관한 논란은 결국 조정소위가 작성하여 발표한 결정문에 대한 해석에 대한 논란으로 연결되었다.

이러한 상황을 고려하여 11월 30일 운영소위 첫 회의에서는 다음의 몇 가지 사항에 대한 논의가 이루어졌다. 운영소위는 본래의 결정문에 충실하게 따라 활동하여야

1) '05.1월 업무이관에 따라 권기태는 박태순으로 교체되었다.

하며, 조정소위의 제안<sup>2)</sup>은 참고사항으로 고려해야 한다는 점, 홍수조절용댐 건설을 전제로 한 공동협의회에는 참여할 수 없다는 반대주민 측을 참여시키기 위해서는 결정문의 해석에 여지를 남겨두는 것이 필요하다는 점, 향후 추진방안에 대해 조정소위 위원과 운영소위 위원간의 협의가 필요하다는 점, 운영소위 위원들이 찬·반 주민들을 만나 공동협의회 구성방안 등을 의논하기 위하여 12월 4일(토)에 현지를 방문한다는 점 등이 그것이다.

운영소위는 공동협의회를 신속히 구성, 운영하기 위해 관련 당사자들을 직접 방문하여 운영소위의 공동협의회 운영 목적과 방침을 전달하고 당사자들의 의견을 청취하기 위한 활동을 시작하였다. 2004년 12월 4일 운영소위는 철원과 연천을 방문하여 철원 및 연천 주민들을 만나 공동협의회 구성 및 운영 방안에 대해 협의하였다.

철원지역 모임에서는 제2기 댐반대대책위 인사들이 주로 참석하였고, 연천지역의 연천댐피해소송단 소속 주민 일부도 이 자리에 동석하였다. 참석 주민은 모두 10여명이었다. 이 자리에서 주민들은 댐 건설의 부당성과 원점에서 재검토할 것을 주장하였으나, 운영소위 측에서는 주민들이 공동협의회 구성을 위한 예비모임에 나와서 모든 문제에 대해 의견을 개진할 수 있으므로 예비모임에 참석해 줄 것을 요청하였다. 또한 운영소위는 예비모임의 성격 상 참여대상자의 범위를 특별히 제한하지 않을 것임을 알려주었다. 또한 운영소위 측에서도 결정문에 대한 다양한 해석이 있음을 인식하고 결정문에 대한 정리된 해석을 제시하겠다고 하였다.

같은 날에 있었던 연천지역 주민과의 현지모임에는 댐건설에 찬성하는 연천·포천지역 수물예정지역 대표 약 20명이 참석하였다. 주민들은 예비모임을 갖기 전에 공동협회의 근거와 목적을 명확히 해줄 것을 요청하였고, 운영소위에서는 결정문에 대한 상이한 해석 부분에 대해서는 예비모임에서 논의해야 할 것이라고 하였다. 12월 4일에 있었던 철원 및 연천지역 방문을 통해 소위위원들은 공동협의회 운영에 대한 입장의 차이가 크다는 사실을 확인할 수 있었다.

2004년 12월 9일에 운영소위는 조정소위 위원 중 1인(박수선 위원)을 만나 조정소위의 결정문 중 해석에 이견이 있는 중요 부분에 대한 조정소위의 해석을 청취하였다. 결정문에 대한 조정소위 측 해석의 골자는 다음과 같다.

---

2) 조정소위 위원들이 지속위위원장과의 최종보고에서 비공식 문건으로 제출한 것으로서 공동협회의 의제를 천변저류지의 홍수조절효과, 댐의 홍수조절효과, 댐의 규모와 안정성을 검증 등에 국한하여야 한다라는 내용으로 되어 있다.

### 조정소위의 결정문 해석

- 댐이 대안으로 채택되지 않는 경우는 댐의 홍수조절효과가 인정되지 않을 경우에 한함
- 천변저류지의 용량을 감안한 댐 규모 축소라 함은 천변저류지의 홍수조절 효과분을 차감하여 기존 댐의 규모를 축소하는 것을 의미함

2004년 12월 11일에는 포천 한화콘도 세미나실에서 찬·반측주민대표(대표 각 7명)과 공동협의회 구성을 위한 협의를 진행하였다. 먼저 찬·반측으로 별도 협의를 한 후, 양측인 참여한 가운데 회의를 진행하였다. 운영소위는 공동협의회 운영은 “결정문에 따라 활동하며 모든 사안에 대한 결정은 당사자 간 합의에 의한다”는 활동 원칙을 발표했다. 찬성 측은 합의문(2004년 8월 27일)에 따라 결정된 2004년 11월 2일 결정문의 원칙이 지켜져야 함을 주장하였고, 반대 측은 결정문의 내용과 결정 절차에 이의를 제기하고 결정문에 대한 입장은 시간을 두고 정리하겠으며 공동협의회가 결정문에 제시된 4가지 사항에 대한 검증만을 수행하고자 한다면 자신들은 참여하기 어렵다는 의견을 제시하였다. 이에 운영소위는 차후에 공동협의회 구성원의 인선 원칙과 결정문에 대한 해석을 정리하여 전달하기로 하였다.

2004년 12월 17일 운영소위는 그간 당사자들과의 접촉 결과와 찬·반측 주민이 행정지원팀에 전달한 의견들을 평가하고 조속한 공동협의회 구성(12월 말 구성 목표)을 위해 다음과 같은 사항을 논의하였다. 반대 측은 원점에서의 재검토를 요구하고 찬성 측에서는 조속한 공동협의회 구성을 요구하고 있는 상황이기 때문에 운영소위가 결정문에 대한 명확한 해석문을 작성하는 것이 불가피하다는 점을 확인하고, 12월 29일 1차 공동협의회 개최를 목표로 하여 주 2회(월, 금) 운영소위를 개최하며, 위원들이 다음 사항을 분담하여 수행하기로 하였다.

### 운영소위 역할 분담 내용

- 박재묵 위원장 : 환경단체참여 협의 및 전체 조정
- 허상수 위원 : 공동협의회 운영 및 운영규칙 정리
- 전성환 위원 : 찬반주민측 접촉과 협의
- 정갑식 위원 : 중립적 전문가 풀 조사 및 평가.

2004년 12월 20일에는 철원 삼부연호텔 회의실에서 반대 측주민과 철원지역 인사(15명)에 공동협의회 예비모임에 참여해줄 것을 요청하였다. 반대 측은 결정문이 충분한 검토 없이 작성되어 객관성과 합리성이 결여된 것이라고 주장하면서 지속위의 사과를 요구하였다. 나아가 이들은 공동협의회에서는 환경성과 경제성이 반드시 검토되어야 하고, 또한 수물민 대표는 공동협의회에 참여하는 찬성 측 주민 대표에서 배제되어야 한다고 주장하였다. 이에 운영소위는 결정문에 대한 운영소위 측의 해석을 발표하고 공동협의회 참여를 설득하였으나, 부정적인 답변을 들

었다.

### 조정소위 결정문에 운영소위의 입장

1. 지속가능발전위원회(이하, 지속위)는 임진강유역 홍수피해방지를 위한 한탄강 댐갈등조정소위원회 (이하, 조정소위)의 결정문 3-3) (15쪽) 및 3-8)-(4)-② (19쪽)에 의거, 중립적인 전문가, 정부, 환경단체, 주민대표 등으로 ‘임진강 유역 홍수피해방지를 위한 공동협의회(이하, 공동협의회)’를 설치한다.
2. ‘공동협의회’의 원활한 운영을 지원하기 위해 지속위 위원 및 전문위원으로 구성된 ‘임진강유역 홍수피해방지를 위한 공동협의회 운영소위원회(이하, 운영소위)’를 지속위 내에 설치한다.
3. ‘공동협의회’는 홍수조절용 댐과 천변저류지의 건설을 위하여 저류지의 저류효과, 댐의 홍수조절효과, 댐의 규모 및 안전성에 대한 확인 및 검토를 수행한다.
4. ‘공동협의회’에 참여하는 중립적인 전문가의 검토 결과, 댐의 규모는 중립적 전문가에 의해 확인된 천변저류지의 저류효과 만큼 축소하며, 댐의 홍수조절효과가 2700cms에 현저하게 미달하거나 댐의 안전성에 문제가 있는 경우에는 댐 건설을 취소할 수 있다.

2004년 12월 24일 찬성 측주민(7명) 및 건교/수공 측(3명)과 공동협의회 구성 일정 및 운영 방안을 협의하였다. 공동협의회 참여 당사자 간 비율을 “찬성 측: 반대 측: 환경단체 측; 정부 측=3:3:2:2로 하고, 중립적인 전문가 5명”을 참여시키는 안을 잠정적으로 논의하였다. 또한 운영소위는 결정문에 대한 운영소위 측의 해석을 발표하고 차기 회의(12월 29일)부터는 공식적인 “공동협의회” 회의로 개최하기로 결정하였다.

2004년 12월 29일 1차 공동협의회 개최이전에 반대 측(7명) 및 환경단체 측(1명)과 만나 운영소위는 제3차 예비모임까지의 경과를 설명하였고, 반대 측과 환경단체 측은 공동협의회 참여 조건으로 경제성 평가부분이 논의되어야 하고, 결정문도 ‘한탄강댐의 무효화’, ‘새로운 홍수조절용 댐’, ‘필요한 법적·제도적 조치’ 등을 중심으로 재해석되어야 함을 주장하였다. 이에 운영소위는 법률 전문가에게 결정문 해석을 의뢰하여 찬성 및 반대 양측의 해석과 운영소위의 해석 간에 존재하는 이견을 해소하는 방안과 공통 해석 부분을 정리해서 이를 기반으로 하여 공동협의회를 출범시키는 안을 제시하였다.

## 2) 예비모임기

운영소위는 그간의 준비 모임을 기반으로 하여 2004년 12월 29일 “공동협의회”를 공식적으로 개최하기로 하고 4개 당사자에게 통보하였으나, 반대 측 주민 대표

와 환경단체 대표가 이날 오후 2시부터 개최된 협의에는 참가하였으나 오후 4시에 개최하기로 한 1차 공동협의회는 불참하였다. 이에 예정되었던 제1차 공동협의회는 예비회의로 전환하여 개최되었다. 회의에는 찬성주민 측(6명)과 건교/수공 측(4명)이 참여하여 결정문에 대한 해석문을 제출하여 반대 측과 운영소위 측의 결정문 해석을 취합하여 합의할 수 있는 내용을 협의하고 공동협의회 구성방침을 결정하기로 하였다.

2005년 1월 6일 운영소위는 지속위 위원장과 대통령비서실 담당행정관이 참여한 가운데 그 간의 경과를 전달하였다. 반대 측이 제기한 조정과정과 결과에 대한 질의에 대해 “의미 없음”을 통보하고, 환경단체 측에는 결정문 해석에 대한 의견서를 요구하기로 하였다. 또한 반대 측과 환경단체 측이 촉구한 결정문의 후속조치 사항 시행 여부를 건설교통부로부터 확인하기로 하였다. 제1차 공동협의회를 1월14일 14시에 다시 개최하기로 하였으며, 그 선결조건으로 관련당사자의 결정문 해석을 받아 조정소위 위원의 자문을 거쳐 그 합당함이 인정될 때 공동협의회가 성립하는 것으로 하고, 합의에 이르지 못할 경우 중립적 전문가에 의뢰하는 절차를 거쳐서라도 공동협의회의 정식 출범에 노력하기로 하였다. 특히, 반대 측과 환경단체 측이 주장을 관철하기 위해 대통령비서실 담당자와 접촉하지 않도록 주의를 촉구하기로 하였다.

2005년 1월 11일 운영소위는 1차 공동협의회에 관련 당사자들의 참여를 촉구하는 공문을 발송하였으며, 반대 측을 설득하기 위한 논리와 대응방안에 대해 협의하였다. 대응방안은 차후에 반대 측을 방문하여 설득하되 계속적으로 불참할 경우에는 운영소위에서 다른 공동협의회 구성 방안을 모색할 수 있음을 전달하는 것이었다.

2005년 1월 14일 공동협의회를 개최하고자 하였으나, 찬성 측(6명)과 건교/수공 측(3인)만 참석하였다. 반대 측 주민 대표와 환경단체 대표가 참석하지 않았으나, 이들의 참여를 유도하기 위해 “제1차 공동협의회”라는 명칭으로 회의를 진행하였다. 운영소위는 일부 구성원의 불참 속에 공동협의회를 진행하는 것이 반대 주민 측과 환경단체 측에 참여를 촉구하기 위한 적극적 의지를 보이기 위한 것이라고 설명하였고, 결정문 해석에 대한 논의는 관련당사자가 모두 참여한 회의에서 논의하기로 하였다.

운영소위는 반대 측의 요구사항인 조정소위의 결정문 작성 과정과 결과에 대한 질의서 답변, 찬성 주민 측 대표의 자격에 대한 문제 제기, 대안의 원점 재검토 요구에 대해서 답변할 수 있는 내용은 성실하게 답변하고 요구의 부당성에 대해서는 적절히 지적하기로 하였다. 즉, 결정문의 작성 절차와 결과에 대한 질의 내용에 대해서는 조정소위가 이미 해체되었고, 그 후속 조치로서 공동협의회를 운영하기 위해 구성된 운영소위에서는 조정소위의 활동에 대해 재론하는 것이 곤란하다는 입장으로 정리하였다. 또한 찬성 측 대표자격에 대해서는 관련당사자의 합의가 있을 시에는 변경이 가능함을 통지하였다. 불참 측의 회의참여를 촉구하기 위하여 2월 1일을 시

한으로 정해 공동협의회 운영을 추진하고 공동협의회 운영이 불가능한 경우 공동협의회 운영을 관련 타 부처로 이관하는 방안도 적극적으로 검토하기로 하였다.

2005년 1월 19일 지속위 위원장은 결정문에 근거하여 공동협의회 구성을 위해 적극적으로 노력할 것을 당부하였고, 이에 운영소위는 행정지원인력을 보강(행정지원팀 박태순 박사 합류)하여 노력을 강화하기로 하였다. 제2차 공동협의회는 1월28일 개최하기로 하되, 반대 측과 환경단체 측이 사전에 불참의사를 밝힐 경우 연기하며, 반대 주민 측과 회의 참여 문제를 재차 협의하기로 하였다.

운영소위는 2005년 1월 27일 환경단체 대표(1인)와 1월 19일 결정한 제2차 공동협의회 참여조건을 확인하였다. 환경단체 측은 공동협의회에 참여하는 것을 원칙으로 정하고 있지만, 조정소위 결정문 해석의 이견에 대해서는 사전 협의가 필요하다는 입장을 표명하였다. 또한 환경단체 대표는 환경비상시국회의의 진행과 대표자 선임의 어려움 등 내부사정으로 이전 회의에 참석치 못하는 상황을 사전(12월 중)에 전달하였음에도 불구하고 운영소위가 찬·반측과의 협의에만 집중하고 관련당사자들의 합의 없이 제1차 공동협의회를 개최한 사실에 문제점을 제기하였다. 이에 운영소위는 전반적인 협의진행 상황을 설명하여 양해를 구하였다.

2005년 1월 31일 및 2월 1일에는 운영소위의 그 동안 활동상황을 점검하고 2월 중에 공동협의회가 발족된다고 하더라도 결정문 발표 후 3개월이 경과되어 공동협의의 운영에 시간적 압박이 있음을 인식하여 2월 중 공동협의회 정상운영을 목표로 다음 사항을 결정하였다. 즉, 환경단체에 대해서는 다양한 채널을 활용하여 참여를 유도하고 반대 주민 측에 대해서는 직접 방문하여 설득하는 노력을 배가한다. 또한 당사자별 요구 사항에 대응 논리를 개발하고, 주간 활동일정을 수립하여 활동하기로 하였다.

2005년 2월 3일, 국정과제(지속위) 비서관 및 환경단체 측(3명)과 공동협의회 참여조건을 협의하였다. 환경단체 측은 ①결정문 해석을 둘러싼 이견 해소, ②공동협의회 운영을 위한 환경 조건(건설교통부의 댐건설 추진과정 상의 문제 처리, 제도개선 조치 등), ③공동협의회 성립 요건(전문가 선임, 댐 건설 타당성과 경제성) 등을 제기하였고, 1월 14일에 개최된 1차 공동협의회의 무효화를 주장하였다. 운영소위는 결정문 해석은 운영소위가 제시한 것을 기준으로 하고, 건설교통부의 댐 건설 추진과 관련된 지적사항에 대해서는 개선 정도를 지속위가 점검하도록 건의하기로 결정하였다. 이 회의에서 전문가 선임은 양측대표 1인씩, 중립적 전문가 3인 안이 제안되었다.

2005년 2월 4일에는 연천 현지에서 반대 측(10명)에 공동협의회 참여를 요청하였으나, 1)포사격 연습으로 인한 댐의 안전성 문제, 2)정부 측의 잦은 약속파기로 홍수 조절전용댐이 다목적 댐으로 전환될 가능성(예, 군남홍수조절지도 최근 용도변경 추진), 3)댐 건설이 남북교류 활성화 시 추진될 수 있는 지역발전 저해 요인이 될 가능성, 4)전문가에 대한 불신, 5)파주·문산지역의 홍수피해의 원인이 부실한 전곡댐의 붕괴에 있다는 점 등을 내세워 댐 백지화만이 유일한 대안임을 주장하였다. 다만 1)

댐 건설을 포함한 제방 축조 등 모든 대안이 검토되고 2)다락대사격장 이전이 논의 될 때에는 공동협의회 참여가 가능함을 제시하였다.

2005년 2월 11일 국정과제(지속위)비서관과 환경단체(3명), 반대 측(5명)과 2월 3일 제기된 안건에 대해 재협의하였으나, 진척이 없었다. 다만 댐의 홍수조절효과를 검증하기 위한 다른 일반적 사항에 대한 검증이 필요함을 제기하여 환경단체 측에서 이를 정리하여 제출하면 운영소위에서 검토하여 의제로 제안하기로 결정하였다.

2005년 2월 15일에는 운영소위 행정지원 팀이 철원군의회 의장실을 방문하여 반대주민 측(3명)을 만나 공동협의회 참여를 요청하였으나, 또다시 원점 재검토를 주장하였다.

2005년 2월 16일에는 찬성 측(5명)과 정부 측(3명)과 만나 반대 측의 제안사항을 설명하였으나, 이를 거부하였다. 운영소위는 공동협의회 제1차회의 개최('05.1.14)를 간담회로 간주하고 네 당사자 합의에 의해서만 공동협의회를 개최할 것과 2월 23일 4개 당사자 합동회의를 개최하기로 결정하였다.

2005년 2월 21일 운영소위는 국정과제(지속위) 비서관과 함께 현황을 점검하고 전체회의에 대해 논의하였다. 점검결과, 2월23일 전체회의에 반대 주민 측 대표 중 연천과 포천 대표가 참석예정임을 확인하였고, 환경단체 측의 참여를 유도하기 위해 대리인 참석도 가능함을 통보하기로 하였다. 또한 정상적인 공동협의회 구성과 운영을 가정하여 공동협의회 운영기한(10월말)까지의 일정을 작성·관리하기로 하였다.

2005년 2월 23일 지속위 제1회의실에서 환경단체 대표(1인), 정부 측 대표(3인), 반대 주민 측 대표(5인) 및 찬성 주민 측 대표(6인)가 참석한 가운데 공동협의회 구성을 위한 4개 관련당사자 의견을 수렴하였으나 종전의 입장이 재확인되었다. 즉, 1)결정문의 '한탄강댐 무효화'에 대해 찬성 주민 측과 정부 측은 선언적 의미를 가질 뿐이며 4개항에 대한 검토로 충분하다는 입장을 표명하였고, 반대 주민 측과 환경단체 측은 무효화에 따라 새로운 댐을 건설하게 되므로 댐 건설을 위한 법적·제도적 절차를 다시 밟아야 한다는 입장을 표명하였다. 2)조정소위의 대안검토에 있어서도 검토가 '충분하다'와 '충분하지 않다'로 엇갈렸다. 3)관련당사자 대표의 선정에 있어서도 '기존 당사자가 되어야 한다'는 의견과 '새로이 선정되어야 한다'는 의견으로 맞섰다. 논의 중 찬성 주민 측은 경제성·환경성을 의제로 채택하기 위해서는 합의가 파기되어야 함을 주장하고 반대 주민 측 일부도 이에 동조하였다.

2005년 2월 28일 지속위 위원장, 지속위 행정지원팀장, 국정과제비서관(지속위) 및 대통령비서실 비서관과 운영소위 위원장 등이 모인 가운데 사회조정3비서관실의 기본 입장을 전달받았다. 즉, 조정소위 결정은 합의에 의한 갈등해결모델로서 가치가 있으므로, 결정문의 검증사항을 지속위에서 책임감 있게 수행해야 하고 6월까지 공동협의회 구성을 추진하며, 참여하는 당사자들만으로 구성하는 것도 고려할 필요가 있다는 것이다. 운영소위는 갈등해결모델의 선례가 될 수 있고 추후 정부정책에 많은 영향을 줄 수 있기 때문에 합의와 승복문화를 중요시하여야 함을 강조하고, 갈등해결과 합의의 원칙이 무너지지 않도록 3월말까지 적극적으로 노력할 것이라고

밝혔다.

2005년 3월 2일에 운영소위는 매주 금요일 개최를 원칙으로 정하였고, 2월 23 찬성 측이 제기한 조정회의 합의문('04.8.27)의 백지화는 4개 당사자의 합의가 없었으므로 불가능한 것으로 정리하였다. 또한, 공동협의회 운영이 지연됨에 따라 활동 기간에 여유가 없음을 당사자에 통고하기로 하고, 찬성 주민 측이 요구하고 있는 댐건설계획 결정 이후 과거 5년간 피해에 대한 보상 요구는 건설교통부와 직접 협의를 해야 가능한 것으로 정리하였다. 환경단체 측과 반대 주민 측이 요구한 3가지 전제조건에 대해 1)원칙적으로 이해당사자인 수몰민을 찬성 측에서 제외하는 것은 불가하지만 4개 당사자들의 합의에 의해 찬·반측 주민 대표를 전면적으로 교체하는 것은 가능하고, 2)건설교통부와 수자원공사 측을 공동협의에서 배제해야 한다는 요구는 건설교통부와 수자원공사가 실질적 당사자이기 때문에 불가하고 3)원점에서 5가지 대안을 재검토하자는 요구는 조정소위의 결정문('05.11.2)에 비추어 볼 때 불가한 것으로 정리하였다. 단, 4가지 확인사항(천변저류지와 홍수조절용 댐의 홍수조절효과, 댐의 규모와 안전성)외에 5개 대안의 경제성 검토 분야는 당사자 간의 협의하에 공동협의회의 의제로 삼을 수 있도록 노력하기로 하였다. 반대 측이 제기한 5개 대안에 대한 경제성 검토 요구에 대해서는 조정소위의 의견을 청취한 후 정리하기로 하였다.

2005년 3월 7일 반대주민 측이 대통령비서실 시민사회수석실과의 면담에서, 댐 건설을 전제로 한 공동협의회에는 참여할 수 없고, 감사원 감사 결과가 어떻게 나오더라도 참가를 결정할 수 없다는 입장을 확인하였다. 그리고 운영소위는 공동협의회 구성과 운영이 끝내 불가능하다고 판단될 경우 지속위에서는 ①본회의를 거쳐 후속 조치를 결정할 것인가의 여부, ②이관 시 담당 부처를 어디로 할 것인가의 문제, ③이관 전까지 지속위에서 4가지 확인사항을 검증할 것인지에 관한 판단을 지속위에 요청하였다.

### 3) 정리기

2005년 3월 11일 반대 주민 측이 제안한, 5개 대안에 대한 경제성 검토에 대한 정부 측의 입장을 확인하기 위한 회의가 개최되었다. 이 회의에서 정부 측은 반대 주민 측의 제안을 수용할 수 없다는 입장을 재확인하였다.

3월 18일 회의에서는 환경단체와 반대 측을 방문하여 의사를 최종확인(19일 방문)하기로 하였다. 또한 그 이전에 조정소위가 결정한 대안(천변저류지2개소와 축소된 홍수조절용 댐)을 추진하더라도 추진 부서가 예비타당성검토와 새로운 환경영향평가를 거쳐야 하는지에 대해 건교부/수자원공사(예비타당성검토와 환경영향평가 실시여부), 한국개발연구원 공공투자관리센터(예비타당성검토분야), 한국환경정책연구원(환경영향평가분야) 등에 확인할 필요가 있다는 것이 제기되었다. 만약 법적으로 예비타당성검토와 새로운 환경영향평가를 거쳐야 한다면 이를 공동협의회 의 틀 속으

로 가져와서 수행함으로써 반대 주민 측과 환경단체 측의 요구를 일부 충족시켜 줄 수 있다는 판단이 있었기 때문이다. 또한 공동협회의 구성과 운영이 불가능할 경우 운영소위의 지속적인 운영이 필요한지에 대해 지속위의 결정을 요청하고, 다음 3개 안을 검토하여 제시하기로 하였다.

- 제1안: 동의하는 당사자만으로 지속위에서 운영소위와는 다른 추진단을 구성하여 운영하는 방안. 이 안은 합의문과 결정문에 따라 추진될 수 있어서 일단 합의된 사항은 변경 없이 이행된다는 전례를 만들어 나간다는 점에서 장점을 갖고 있으나 반대 측의 강력한 비판과 지속위 내부의 반대도 예상됨.
- 제2안: 건설교통부 등 시행부서로 이관하는 방안. 이 경우에는 4개 사항만 검토하게 될 것이고, 결정문이 무효화되지는 않으나 지속위가 조정절차를 마무리 짓지 못한 데 대한 문제의 지적을 면할 수 없고, 반대 측의 반대운동에 직면할 가능성이 큼
- 제3안: 국무조정실에 이관하여 관계기관협의를 거쳐 결정하는 방안. 제2안보다 반대 측의 저항은 적을 것이나 지속위가 조정절차를 마무리 짓지 못한 부담은 여전히 남아 있음

2005년 3월 24일 운영소위 전성환 위원과 정갑식 위원의 철원방문(3월 19일) 결과를 검토하였다. 철원지역에서는 이미 이전에 조정회의에 참여했던 대표가 그 결과에 대한 주민들의 불만 때문에 지역에서 소외되어 있는 상태에 이고, 댐반대운동 참여자간에 입장 차이가 있어 새롭게 구성되는 공동협회의에 참여할 대표의 선정이 어렵다는 사실이 확인되었다. 조정소위 결정문에 명기된 확인사항을 검증하는 데 있어서 지속위가 객관적 검증주체로서 적당할 것이라는 데는 주민측 내부의 이견이 없었다.

3월18일에 관계기관에 확인하기로 한 사항을 점검한 결과, ①천변저류지 건에 대해 건설교통부 수자원개발과 담당자와 기획예산처 관리총괄과 담당자는 “500억 원 이상의 예산이 필요한 신규 사업이므로 예비타당성조사가 필요함”을 확인해 주었고, 환경부 평가과는 천변저류지가 환경영향평가 대상사업(유수지의 경우 2000m<sup>3</sup> 이상)보다 작은 규모이기 때문에 예비환경성조사 대상임을 확인해 주었다. ②홍수 조절용 댐에 대해서 기획예산처 관리총괄과 담당자는 기존 한탄강댐건설사업이 1999년4월 이전에 수립된 계획이기 때문에 예비타당성조사 대상이 아님을 확인해 주었고, 환경부 평가과 담당자는 “환경영향평가는 신규 사업이 아니고 규모가 축소되는 것뿐이기 때문에 새로운 조사의 필요성은 적지만 환경영향평가협의를 필요할 것”임을 확인해 주었다. 이 확인 사항을 각 당사자에게 통보하여 의제채택여부를 확인하기로 하였다.

또한 지금까지의 운영소위 활동을 점검하고, 일정상 공동협회의 구성이 불가능할 경우를 상정하여 이를 정리할 시기를 고려하기로 하고 각 당사자들의 입장을 파악하고 향후 대책을 수립하였다.

#### 당사자 입장

- 찬성주민 측과 건교/수공 측: 지속위로부터 건설교통부나 국무조정실로 이 관하여 신속한 사업추진을 원하고 있음. 사업추진이 신속하고 ‘책임행정의 이행’이라는 명분은 있으나, 반대 측의 대규모 반대운동과 같은 갈등이 또다시 초래될 가능성이 있음을 간과하고 있음
- 반대 측: 조정참여 당사자로 ‘합의 위반’이라는 속박을 벗어나 자유로운 주장으로 정치적 타결을 원하고 있음

대안은 지속위가 공동협의회 구성과 운영을 계속한다는 입장에서 정리하였다.

#### 대안

- 제1안: 지속위에서 참여 당사자들과 함께 중립적 전문가를 직접 선임하여 4개항을 투명하게 검토하여 댐건설 사업 추진
- 제2안: 4개 확인사항은 운영소위 주관 하에 검토하고, 환경성과 경제성은 제3의 기관에 의뢰하여 검토
- 제3안: 공동협의회 구성과 운영이 불가함을 인정하고 합의이전 상황에서 지속위에서 추진여부 판단
- 제4안: 운영소위에서 4개 확인사항 외에 반대 측의 요구안 중 일부를 수용하여 공동협의회 운영

그러나 4가지 대안 중 하나라도 실현이 되기 위해서는 1)대안에 따라 검토된 결과에 대해 당사자들의 승복 약속이 선행되어야 하며, 2)중립적인 전문가 확보가 어려우며, 3)전문가 검증이 서로 다를 경우 이를 해결할 수 있는 방안이 없으며, 4)각 당사자 대표와 일반주민 간에 이해관계에 차이가 있는 경우 이를 극복할 방안이 마련되어야 한다는 것이 확인되었다. 운영소위는 운영소위 운영방침을 재차 확인하고, 시한을 고려하여 최대한 시간낭비를 줄이기로 하였다(단, 반대 측의 참여가 보장되는 경우에는 활동기간 연장을 고려할 수 있음). 이에 따라 빠른 시일 내에 반대 측과 환경단체 측에 “공동협의회 의제로서 천변저류지와 축소된 홍수조절용 댐의 경제성과 환경성 검토를 포함하는 안”에 대하여 수용여부를 확인 후, 관련 4 당사자 전체회의를 통해 참여의사를 최종 확인하여 운영여부를 결정하기로 하였다. 최종의사 확인 후의 상황을 예측하여 다음과 같은 최종 대안을 마련하였다.

#### 최종대안

- 제1안: 공동협의회 참여에 동의하는 당사자만으로 지속위에서 운영
  - 장점: 합의문과 결정문에 따라 추진되어 합의가 이행되는 전례가 됨
  - 단점: 반대 측의 비판에 직면하게 됨. 지속위 내부에서도 반대의견 예상
- 제2안: 건설교통부 등 시행부서로 이관하는 방안
  - 장점: 4개 확인사항만 검토하게 됨

- 단점: 결정문의 무효화는 아니지만 지속위가 조정절차를 마무리 짓지 못한 데 대한 비판과 반대 측의 반대운동에 직면할 가능성이 커짐

2005년 3월 30일 반대 측(5명)과 함께 공동협의회 의제와 참여조건에 대해 논의를 계속하였다. 반대 주민 측은 찬성 주민 측 대표를 교체하고, 정부 측 대표에서 건설교통부와 수자원공사 측을 배제하고 국무조정실 등에서 선임하자고 주장하였으나, 운영소위는 불가함을 설명하였다.

법적으로 수행해야 할 경제성 및 환경성평가를 공동협의회 의제에 포함시키는 방안에 대해, 반대 측은 한탄강댐이 무효화되었고 새 댐을 건설하는 신규 사업이므로 예비타당성조사와 전면적인 환경영향평가가 모두 필요하다고 주장하고, 이 제안은 진전된 것으로 평가하나 신뢰할 수 있는 조사기관의 선정에 의문을 가질 수밖에 없기 때문에 참여결정을 유보하였다. 이에 운영소위는 홍수조절용 댐의 경우 문화재조사 등 일부 미진한 부분에 대한 제한적인 조사가 필요할 것이나, 전면적인 환경영향평가는 어려울 것으로 설명하고, 환경영향평가를 수행하는 기관 선정과 공정한 조사를 보장하기 위해 조사과정의 모니터링 등을 공동협의회에서 다룰 수 있다는 점과 다목적댐에서 홍수조절용 댐으로 용도가 바뀌었기 때문에 예비타당성조사 여부를 좀 더 확인할 필요가 있다는 입장을 전달하였다.

운영소위는 당사자 간에 합의되지 않은 사항은 공동협의회에서 검증하고, 참여여부 결정을 촉구하였다. 반대 측은 차기회의 때까지 결정을 유보하고 찬성 측이 댐 백지화로 입장을 전환할 가능성이 있음을 주장하였다(수몰예정지역주민에 대한 과거 5년간의 피해보상이 이루어질 경우 최근의 지가상승으로 인하여 댐 백지화 주장이 힘을 얻을 수 있다는 의견임). 이에 대해 운영소위가 찬성 측의 입장을 확인하기로 하였다.

2005년 4월 8일 찬성 측(6명), 반대 측(5명), 정부 측(4명)과 운영소위가 제시하는 절충안에 대해 논의하였다.

#### 운영소위 절충안

■ 조정소위 결정문에 명기된 4개 확인사항 외에 최종대안(천변저류지 2개소와 홍수조절용 댐안)을 추진할 때 거쳐야 할 다른 법적 절차(예비타당성조사와 환경영향평가 등)를 공동협의회의 의제로 채택하여 운영

#### ■ 절충안과 관련된 법적절차의 해당부처 확인사항

- 천변저류지는 환경영향평가(환경부에 전화확인)와 예비타당성조사(기획예산처 전화확인)가 모두 필요.
- 홍수조절용 댐은 예비타당성조사(기획예산처에 전화확인) 불필요, 환경영향평가(환경부에 전화확인) 부분적 보완 협의 필요

절충안에 대해 환경단체 측은 수용의사를 밝혔고, 반대 주민 측은 홍수조절용 댐의 예비타당성조사와 환경영향평가의 실시 보장을 요구하였고, 건고/수공 측은 거부

하고 공식(공문)의사를 조만간 전달하기로 하였으며, 찬성 주민 측은 예비타당성조사와 환경영향평가가 필요하다면, 천변저류지로 한정하고, 홍수조절용 댐에 대하여는 댐 기본계획 고시 등의 조치를 시급히 취해 주민의 피해를 최소화해줄 것을 요구하였다.

운영소위가 건설교통부/수자원공사 측에 천변저류지 검토를 위한 사전조사를 실시하고 있지 않다는 사실을 질의하여 확인하고, 결정문에 지적된 확인사항에 대한 준비가 되어 있지 않음을 지적하였다.

2005년 4월 12일 운영소위는 4월 8일 전체회의 결과를 검토한 결과, 찬성 측이 주장하는 분리검토 방안(홍수조절용 댐의 댐 기본계획 고시)은 의제로 채택하기에 곤란하며, 홍수조절용 댐의 예비타당성조사와 환경영향평가의 실시 보장을 요구하는 반대 측(최종결정은 감사원 감사의 국회보고 결과 후 결정하겠다는 입장)은 공동협의회 참여 가능성이 적은 것으로 판단하였다. 환경단체 측이 수용입장을 밝혔지만, 정부 측은 명확하게 절충안을 거부하였다. 따라서 관련 4개 당사자들의 공식입장을 확인하여 당사자 중 어느 한 쪽이라도 동의하지 않을 경우에는 공동협의회 구성 노력을 종결하고, 타 부처(기관) 이관을 검토하기로 하였다. 다음과 같은 운영소위의 공식 입장을 관련 당사자들에게 전달하여 공식(공문) 답변을 받기로 하였다.

공동협의회 구성과 운영에 관한 운영소위 입장

- 조정소위 결정문에 지정된 4개 확인사항 확인을 기본 임무로 함
- 최종대안(천변저류지 2개소와 홍수조절용 댐안)을 추진할 때 거쳐야 할 법적 절차(예비타당성조사와 환경영향평가 등)를 공동협의회 의제로 채택
- 수몰예정지 주민의 피해를 줄이기 위하여 모든 절차를 신속하게 진행하고, 피해방지과 대책 마련에 노력할 것

\* 관련 당사자는 조속한 시일 내 입장을 공식적으로 제출함

2005년 4월 22일 운영소위는 각 당사자의 공식 입장을 확인하였다. 확인 결과, 찬성 주민 측, 건교/수공 측 및 환경단체 측은 운영소위의 절충안을 수용하였으나, 반대 측은 수용을 거부 하였다. 건교/수공 측은 당초 확인 과정에서는 거부하였으나, 최종 단계에서 입장을 바꾸어 절충안 수용을 수용하였다. 운영소위는 1)비록 건교/수공 측이 당초의 입장을 바꾸어 절충안을 수용하기로 최종 입장으로 바꾸기는 했으나, 반대 주민 측은 여전히 공동협의회 참여의사가 없고, 2)전문가의 검증기간 등을 고려하면 더 이상 공동협의회 구성을 연기하기가 어려우며, 3)금년 홍수 시 홍수 대책 추진 미비로 인한 비난이 우려되므로 이에 대한 조속한 대책 추진이 필요하다고 판단되어 활동을 마감하기로 결정하였다. 특히, 반대 측은 찬성 측과 건교/수공 측이 수용하기 어려운 대안별 검토를 포함하여 댐의 예비타당성조사와 환경영향평가의 실시를 보장해 달라고 요구하고, 한탄강댐건설관련 감사원 감사가 종료된 후 (5월 중순)에 공동협의회 구성을 협의하자고 주장하는 것으로 보아 참여의사가 없는 것으로 판단하였다.

추후 조치로서 1) 관련 당사자들에게 전체 당사자 합의에 의한 공동협의회 추진이 불가하여 타 부처로 한탄강댐 갈등 관리 업무를 이관할 것임을 통보하고, 2) 운영소위의 결정을 지속위에 보고하고, 3) 대통령비서실 시민사회수석실과 협의를 거친 후 대통령께 보고하고, 4) 지속위 물·국토·자연전문위원회(4월 28일)와 본회의(4월 29일)에 관련 업무 종결을 보고하며, 5)향 후 유사 사례 해결에 도움이 될 수 있도록 운영소위 활동평가 보고서를 작성하기로 하였다.

## 2. 이해당사자의 입장 차이와 쟁점

### 1) 공동협의회 참여 관련당사자들의 입장 평가

#### (1) 지속위 운영소위

공동협의회는 한탄강댐 조정회의의 최종합의문(2004. 8. 27)과 이에 따라 5개 대안에 대한 결정을 위임받은 조정소위가 작성한 결정문(2004. 11. 2)에 설치 근거를 두고 있다. 결정문에 따르면, 최종합의문 제6조 2항 3에 의거하여 홍수조절용 댐 건설 업무 추진을 협의하기 위하여 중립적 전문가와 관련 당사자 대표들이 공동협의회를 구성하도록 되어 있다. 지속위 운영소위의 기본 임무는 이러한 공동협의회가 결정문에 명시된 4개 사항(천변저류지의 홍수조절효과, 댐의 홍수조절효과, 댐의 규모와 안전성)의 원만한 확인 절차를 이행할 수 있도록 지원하는 것이다. 그러나 운영소위는 한탄강댐 조정회의의 진행 과정에서 큰 이견이 있었던 사항 중 관련당사자들이 합의할 수 있는 사항은 추가로 확인한다는 열린 태도를 가지고 있었다.

운영소위의 위원들은 조정소위 위원들이 5개 대안(한탄강댐안, 제방안, 천변저류지안 등)을 검토하면서 경제성, 환경성, 사회적 수용성 등의 요소를 고려하여 결정을 내렸지만, 이러한 최종적 결정을 내리게 된 근거를 찾으려고 하였다. 특히 경제성 부문에서 5개 대안에 대한 명확한 전문가의 근거를 찾기 어려운 상태에서 우선 가장 근본이 되는 확인 사항으로 한탄강댐의 홍수조절효과를 꼽았고(한탄강댐이 임진강유역 홍수조절에 필요한 2,700cms를 조절할 수 있는지 여부) 그래서 홍수조절 효과의 내용이 무엇인지에 대한 운영소위의 결정문에 대한 해석이 필요하였다. 그것은 조정소위의 결정문에 대한 관련당사자들의 상이한 해석에 대한 지속위 운영소위의 공식적인 해석이었으므로 향후 공동협의회에 관련당사자들이 참여 여부를 결정하는 기준으로 작용한 측면이 있다. 즉, 운영소위는 조정소위의 결정문 취지에 반하는 해석을 스스로 만들어 갈 수 없었고 합의문에 서명한 이해당사자들이 사실상 새로운 합의를 할 수 있는 한도 내에서만 공동협의회를 운영할 수밖에 없었다. 이것은 합의문과 결정문에 준거하여 활동하여야 하는 공동협의회가 새로운 조정과정을 밟아야함을 예고하는 것이었다.

## (2) 한탄강댐 반대 측 주민

한탄강댐건설을 반대하는 주민들은 지역적으로는 연천·포천과 철원지역으로 나눌 수 있다. 그러나 결정문 발표 이후 한탄강댐 문제, 특히 공동협회의 운영에 대한 입장은 지역별로 큰 차이를 보이지 않았다. 공동협회의 운영에 대한 반대 측 주민들의 기본 입장은 ‘원점 재검토’였다. 반대 주민 측은 조정 소위가 최종합의문에 제시된 5개 대안을 충분히 검토하지 못했다는 점과 결정문에 모순을 보이는 내용이 있음(‘기존의 한탄강댐 계획은 무효화한다’는 내용과 ‘저류지의 저류효과, 댐의 홍수조절효과, 규모 및 안정성에 대한 확인에 한함’이라는 내용)을 지적하면서도, 실제로는 ‘기존의 한탄강댐 계획은 무효화한다’는 표현을 근거로 해서 한탄강댐 건설은 원점에서 재검토되어야 한다는 주장을 일관성 있게 폈다. 특히 철원지역 반대주민들은 결정문 발표 이후, 조정협의회에 참여했던 1기 대책위원회의 대표자와 실무책임자를 교체함으로써 합의사항 이행에 대한 도덕적 부담을 털어버렸다. 또한 반대 주민 측은 조정소위의 결정에 대한 강한 거부감으로 인해 지속위 전체에 대해서도 강한 거부감을 가지고 있었다.

반대 측 주민들은 원점 재검토를 기본적인 입장으로 견지하고 있었기 때문에, 운영소위가 저류지의 저류효과, 댐의 홍수조절효과, 규모 및 안정성 등 4개 사항에 대한 검토를 기본 임무로 규정한 공동협의회 참여를 거부하였다. 반대 주민 측은 한탄강댐 반대운동을 주도했던 전직 국회위원출신 정치인을 중심으로 하여 청와대, 감사원 등에 조정소위 결정의 부당성을 호소하면서 최대한 시간을 끌면서 한탄강댐 무효화를 이루려는 노력을 끝까지 해왔다. 그리고 수차례 확인된 것처럼 반대 측 주민대표는 원점 재검토라는 입장에서 한탄강댐 무효화의 가능성이 큰 형태가 아니고서는 공동협의회에 참여할 수 없는 정치적 이해관계를 가지고 있었다.

두 지역 주민간의 입장 차이가 전혀 없었던 것은 아니다. 연천·포천지역 주민대표들은 경제성검토, 환경영향평가 등 대안별 검증과정이 이루어진다면 공동협의회에 참여하겠다는 의사를 회의석상에서 수차례 밝힌 바 있는 반면에, 철원지역 주민대표들은 만일 공동협의회에서 댐을 짓는 것으로 결정이 이루어질 경우, 공동협의회 참가대표가 모든 정치적, 도덕적 책임을 모면하기 어려울 것이라는 경험적 판단이 앞섰기 때문에 연천·포천지역 반대 주민들에 비하여 공동협의회 구성을 위한 회의 참가에 대해 더 강한 거부감을 가졌던 것으로 보인다.

## (3) 환경단체

환경단체는 조정소위가 대안 결정을 하도록 합의해준 것에 대한 책임 의식을 가지고 있었고, 임진강 유역에 홍수조절 대책이 필요하다는 것에 기초하여 대안 선택을 위한 합리적인 과정을 밟으려고 하였다. 또한 지속위가 진행하는 갈등관리 시범사업으로서의 한탄강댐 갈등 조정이 갖는 중요성도 동시에 인정하였다. 그런 면에서 수자원공

사 측과 큰 이견을 보였던 한탄강댐의 홍수조절 효과를 과학적으로 밝혀보고자 하는 의욕도 가지고 있었으나, 조정소위가 결정문 작성에 앞서 전문가 의견을 참조하였고 전문가들의 의견을 반영하여 홍수조절용 댐을 짓는 것으로 결론을 내린 만큼 홍수조절 효과를 객관적으로 검토할 수 있는 전문가를 확보할 수 있을 것인가에 대해서는 자신감을 갖고 있지 않았다.

이처럼 환경단체 대표들은 자신들이 참여한 한탄강댐 조정회의의 합의에 근거하여 조정소위의 결정이 이루어졌다는 인식 때문에 공동협의회 참여 자체를 거부하지는 않았다. 그러나 환경단체 또한 결정문의 해석상의 문제를 제기하였고, 경제성과 환경성 검토가 공동협의회에서 이루어져야 참여할 수 있음을 초기 회의에서 밝힌 바 있다. 또한 다른 측면으로 천변저류지와 같은 대안검토가 보다 폭넓게 수용되는 측면에서 홍수조절용 댐의 규모를 대폭 줄이는 방안으로 공동협의회가 진행되길 기대하였고 최종 공동협의회 참여의사 확인단계에서 새로운 홍수조절용 댐을 위해 법적으로 거쳐야 하는 예비타당성조사, 환경영향평가 등이 다루어지게 될 경우 전적으로 공동협의회에 참여하려는 의지를 강하게 피력하게 되었다.

#### (4) 건설교통부와 한국수자원공사

건설교통부와 한국수자원공사는 공동협의회가 홍수조절용 댐을 만드는 데 필요한 절차로서 전문가들을 동원해 결정문 상의 확인사항을 검증하는 기구로 이해했고, 따라서 홍수조절용 댐 계획의 취소 가능성에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있었다. 이러한 인식 때문에 지속위 운영소위가 홍수조절 효과 검증의 내용을 새로운 한탄강 홍수조절용 댐이 2,700cms의 홍수조절효과가 없을 시에는 한탄강댐 건설계획 자체를 무효화할 수 있다고 해석하자 이에 대해 강하게 반발하였다. 그리고 지속위에서 계속 반대 측에 끌려간다는 인식을 가지고 있었고 공동협의회가 출범하기 위한 조건에 대한 깊이 있는 고민이 없었다. 결정문에 명시된 1년 동안 공동협의회를 운영한다는 문구에 근거하여 '시간이 없음'과 지속위에서 손을 떼기를 기대하는 압박이 주된 대응방식이었다. 최종적으로 법적으로 검토해야 할 예비타당성조사와 환경영향평가를 공동협의회에서 다루자는 제안에 대해서는 수자원공사와 건설교통부의 입장이 엇갈리는 듯한 인상을 주었다. 사업시행 주체인 수자원공사는 법적으로 거쳐야 할 예비타당성조사와 환경영향평가 또한 전문가들이 해야 하는 일이므로 공동협의회에서 다루어도 무방할 것으로 이해한 반면, 건설교통부는 공동협의회가 예비타당성조사와 환경영향평가를 다루어야 할 아무런 권한이 없음을 계속 주장하였고 그런 주장의 이면에는 반대 측과 환경단체에게 '반대를 위한 반대'의 명분을 계속 제공할 가능성을 염두에 둔 판단이었다. 건설교통부는 최종적으로 공동협의회 참여 의사를 타진한 공문에 대한 답변 과정에서 공동협의회 참여 의사를 반복하였는데 이는 다른 이해당사자들이 지속위 운영위의 최종안을 수용할 가능성이 커진 상황에서 건설교통부가 수용하지 않는 경우, 공동협의회 구성·운영이 건설교통부의 반대에 의해 좌절되었다는 비난을 의식한 조치였다고 생각

된다. 그런 면에서 건설교통부의 유연하지 못한 태도가 환경단체가 반대주민 측을 공동협의회 참여로 설득하는 데 장애요인으로 작용한 측면이 있고, 최종입장 정리단계에서 보다 유연한 입장을 보였다면 공동협의회 출범에 새로운 변수로 작용했을 것으로 보인다.

## (5) 찬성주민

조정소위에 5개 대안에 대한 결정을 위임한 2004년 8월 당시의 합의정신에 대한 강조로 일관하였고, 공동협의회 임무는 조정소위의 결정문 내용 중에 확인을 요청한 4개 사항(홍수조절효과, 안전성, 댐의 규모 등)만 다루어야 한다고 입장을 일관되게 유지하였다. 또한 반대주민 측의 합의정신 위반을 비판하고, 반대 주민 측의 찬성 주민 측을 비난하는 여론몰이에 수몰주민으로서의 피해를 호소하면서 지속위 운영소위가 반대주민 측과 환경단체 측을 공동협의회에 참여시키기 위해서 결정문에 명시된 4개항 이외의 추가사항을 다루는 것을 경계하는 관점을 유지하는 것이 주된 대응방식이었다. 그러나 공동협회의 구성과 운영이 난관에 봉착됨에 따라 의제 설정에 있어서 반대주민 측의 주장을 수용해서라도 공동협회의 초기 구성과 운영을 가져오는 방향으로 입장을 바꾸었다. 이런 입장 전환에 따라 법적 절차에 따라 진행해야 하는 환경영향평가, 예비타당성조사 등을 공동협의회 참여 이해당사자들이 합의할 경우 공동협의회에서 다루도록 하자는 운영소위의 절충안을 수용하게 되었다. 이러한 입장의 변화는 수몰예정지 주민들이 자신들이 입고 있는 피해를 최소화하기 위한 것이라고 해석된다.

## 2) 공동협의회에서 제기된 쟁점 및 이견 합의 과정

조정소위 결정문에 대한 해석의 차이는 처음부터 존재하고 있었다. 특히 반대 주민 측은 결정문 발표 당시 지역언론에 보도되었던 '한탄강댐 무효화'라는 내용과 결정문에 있는 '기존의 한탄강댐 계획은 무효화한다'라는 문구에 근거하여 원점 재검토를 주장하는 근거로 활용하고자 하였다. 공동협의회 구성 과정에서 공동협회의 임무와 역할을 두고 이해당사자들 간의 협의와 조정과정을 거치면서 중요한 전환점이 될 수 있었던 시점은 세 차례 있었다. 첫째로, 지속위 운영소위의 결정문에 대한 공식 해석을 발표했던 시점, 둘째로, 환경단체와 반대주민(연천·포천 측)과의 협의를 통해 대안별 경제성, 환경성 검토를 공동협회의 임무로 받자는 제안이 있었던 시점, 셋째로, 기존 한탄강댐 계획(다목적댐)에서 새로운 홍수조절용 댐으로의 전환 시 법률적으로 예비타당성조사와 환경영향평가가 추가로 필요할 경우 이를 공동협의회에서 다룬다는 것을 관련당사자들이 합의하는 시점 등이 그것이다.

### (1) 운영소위에서 결정문에 대한 공식적인 해석을 발표(2004. 12. 20)한 시점에 대한 평가

- 찬성주민 측 : 별다른 이의 제기가 없었음. 결정문에 명시되어 있는 4개항만 공동협의회가 다룰 것이라는 내용으로 이해
- 수자원공사/건설교통부측: 댐건설이 무효화될 수 있는 경우로 '댐의 홍수조절효과가 2,700cms에 현저히 미달하거나 안정성에 문제가 있는 경우'를 명시한 내용에 대해 문제를 제기함. 공동협의회가 무효화할 수 있는 권한은 없다는 것을 주장함.
- 반대주민 측: 결정문 상에 한탄강댐을 무효화한다는 문구가 있으므로 원점에서 재검토해야 함을 주장. 대안별 경제성 검토 등 대안별 검토를 했어야 했는데 실제 대안별 검토는 이루어지지 않았고 사회적 수용성 측면만 강조한 결정으로 이해하고 있음. 또한 시간 부족으로 객관적 검증과정을 거쳐 대안별 검토를 수행하지 않았다면 공동협의회에 대안별로 경제성, 환경성 등을 검토하도록 했어야 했는데 4개항(홍수조절효과, 안전성, 댐의 규모, 천변저류지의 저류효과)에 한해 검증하도록 한 것은 조정소위의 의도가 반영된 것으로 이해함.
- 환경단체 측: 한탄강댐의 홍수조절효과가 수자원공사가 주장한 2,700cms에 현저히 미달할 경우 댐건설이 무효화할 수 있다는 운영소위의 해석에 대해서 긍정적으로 검토하였으나 그것을 밝혀낼 중립적이고 객관적인 전문가가 부재한 것으로 판단함. 그럼에도 불구하고 대안별 경제성 검토와 환경성 검토가 동시에 공동협의회에서 다루어질 것을 희망함.

(2) 환경단체와 반대주민(연천·포천 측)과의 협의를 통해 대안별 경제성, 환경성 검토를 공동협의회의 임무로 받자는 제안이 있었던 시점

- 수자원공사/건설교통부측 : 사실상 원점 재검토로 이해하고 절대로 받을 수 없음을 주장.
- 찬성주민 측 : 반대주민들과 환경단체가 합의문 정신 자체를 파기한 것이라고 주장.

(3) 기존 한탄강댐 계획(다목적댐)에서 새로운 홍수조절용 댐으로의 전환 시 법적 예비타당성조사와 환경영향평가가 필요할 경우 공동협의회에서 다룬다는 것을 관련 당사자들과 합의하는 시점

- 환경단체 : 결정문에 나와 있는 법적·제도적 절차에 따르는 사항인 만큼 합리적 절충안으로 받아들임. 실제적으로 법적 효력 속에서 경제성, 환경성 등 환경단체와 반대주민 측이 주장했던 내용이 모두 담길 것으로 판단함.

- 반대 주민 : 연천·포천지역 주민 측의 경우 수용 의사를 보이기도 했으나, 철원지역 주민 측이 수용하지 않음에 따라 전체 반대 주민 측이 운영소위의 절충안을 수용하지 않게 됨. 반대 주민 측은 최종적으로 감사원과 정치권을 통한 해결방안으로 결정함
- 찬성 주민 : 공동협의회가 주어진 1년 안에 속히 검증과정을 거쳐야하고 반대 측과 환경단체 측의 주장이 아닌 법적으로 당연히 거쳐야하는 과정을 공동협의회가 맡는 것은 받아들일 수밖에 없다고 판단함. 특히 수몰민들의 피해를 최소화하고 선보상에 대한 관련당사자들의 이해를 구하는 방향으로 급선회한 것은 댐 건설 여부가 조기에 결정되는 것이 주민들에게 바람직하고 최소한의 시간 안에 그 여부가 결정될 수 있는 곳은 공동협의회라고 생각했기 때문임.
- 수자원공사 측 : 지속위 운영소위와의 간담회 과정에서는 법적·제도적 절차를 밟을 것을 요청했을 때 그것은 행정적 절차이니만큼 시행처에서 하겠다고 방어했지만 이를 공동협의회를 통해 검증하는 데 대해서는 별다른 문제가 없다고 판단함.
- 건설교통부 측 : 예비타당성조사와 환경영향평가 등 행정에서 해야 할 일을 공동협의회의 임무로 다루는 것 자체에 대해 회의적이었고, 전문가가 알아서 해야 할 일들에 대해 환경단체와 반대주민들이 ‘트집잡는’ 형태가 지속될 것을 우려함. 민·관협력 모델에 대한 기본적인 이해가 부족한 상황이었으나 공동협의회 구성무산의 책임이 건설교통부에 주어질 것을 우려해서 최종 단계에서는 운영소위 제안을 수용하는 입장으로 선회함.

#### 4. 임진강공동협의회 운영 평가

운영소위는 2004년 12월 이후 지난 5개월 동안 32회의 개별당사자회의(건설교통부/수자원공사 측과의 협의 7회, 댐건설 찬성주민 측과의 협의 9회, 댐건설 반대주민 측과의 협의 10회, 환경운동단체와의 협의 8회), 2회의 전체 회의, 15회의 운영소위 자체 회의를 개최하여 당사자 간의 의견 차이를 좁히고, 모든 현안을 대화와 합의를 통해 풀어가하고자 했다. 운영소위의 활동에 대한 객관적인 평가는 추후 별도로 진행되겠지만, 우선 공동협의회 구성·운영 과정에 참여한 운영소위 위원들의 스스로의 활동에 대해 정리하고 반추해 봄으로써 다른 갈등 조정 작업에 일정한 시사점을 제공하고자 한다.

## 1) 의의

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

첫째, 한탄강댐 갈등 조정은 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, 지속위가 분출하는 사회 갈등의 합리적 해결을 위해 마련한 갈등관리시스템(프로세스)을 실제의 갈등 상황에 적용해 봄으로써 조정 활동 참여자를 비롯한 갈등관리 전문가들이 향후 갈등 조정 프로세스를 발전시키는 데 활용할 수 있는 경험과 노하우를 축적할 수 있는 기회를 제공했다. 따라서 지속위의 경험은 관심 있는 많은 사람들에게 공유될 필요가 있다.

셋째, 갈등 당사자는 물론 시민사회 전반에 대해 대안적인 갈등 해결의 의미와 중요성을 인식시키는 사회적 학습의 장이 되었다.

## 2) 성과

지속위의 한탄강댐 관련 갈등 조정 활동은 갈등의 궁극적 해결에는 미치지 못했지만, 장기간에 걸친 논의 과정에서 몇 가지 의미 있는 성과를 가져왔다. 이러한 성과는 추후에 진행될 한탄강댐 갈등의 조정이나 다른 갈등 조정에 활용될 수 있다.

첫째로, 어떤 대안을 선택하든 임진강유역 홍수방지를 위한 대책이 필요하다는 데 대해서는 관련 당사자들이 모두 합의하였다. 홍수방지 대책의 하나로 결정된 댐 건설 여부에 대해서는 관련 당사자들이 합의를 이루지 못했지만, 대책의 필요성에 대한 공동 인식에 이른 것은 성과의 하나이다.

둘째로, 조정소위의 활동을 통해 임진강 유역 홍수피해 방지에 기여할 수 있는 5개의 유력한 대안이 마련되었다. 임진강 유역 홍수피해 방지를 위한 5개의 대안으로는 천변저류지와 제방 건설안, 제방 건설안, 분수로와 제방 건설안, 한탄강댐 건설안, 한탄강댐과 천변저류지 건설안 등이다. 특히 댐 건설과 제방 축조 외에 천변저류지, 분수로 등의 새로운 대책이 검토된 것은 의미 있는 일이었다고 생각된다. 또한 이들 5개의 대안이 가지고 있는 장점과 문제점들이 밝혀진 것도 일정한 성과라고 할 수 있다. 이밖에도 임진강 유역 홍수 피해 방지 수단에는 여러 가지 기술적 가능성이 존재한다는 점도 유추해 볼 수 있었다.

셋째로 운영소위의 활동을 통해 앞으로 합의 과정을 통해 해결되어야 할 쟁점이 좁혀졌다. 현재 남아 있는 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 항목을 추가로 검토하는 데 대체적인 합의를 보았다. 즉 앞으로 새로운 댐의 홍수조절효과, 천변저류지의 홍수조절효과와 안전성, 댐의 규모와 안전성에 대한 확인 이외에 천변저류지 및 홍수조절용 댐 건설 시 관련법규에 의해 요구되는 예비타당성 조사 및 환경영향평가를 공동협의회의 틀 속에서 진행하는 데 대체적인 합의를 보았다. 반대 주민 측의 주장은 모든 대안에 대해 경제성 검토와 환경영향평가를 하자는 것으로서 다른 세 당사자의 주장과 차이를 보이지만, 그 역시 경제성 검토와 환경영향평가를 모든 대안에 대해 확장 적용하자는 것으로 볼 수 있다. 이런 점에서 당사자간의 추가 절충이 이루어진다면, 그동안 일부 주민들이 요구해 온 경제성, 환경성 검토를 실행할 수 있게 됨으로써 조정소위 결정의 미흡한 부분을 채워 줄 수 있게 될 것이다.

넷째로, 운영소의 활동 과정에서 댐 건설의 추진 과정에서 추진 측이 작성한 자료의 문제점이 밝혀짐으로써 공공사업관련 행정의 합리화가 촉구되었다. 불필요한 사회적 비용의 지출을 방지하고 소모적인 갈등 발생을 예방하기 위해서 가장 먼저 공공기관은 객관적이고 성실한 자료에 기초하여 사업 계획을 세우고 시행함으로써 시민사회의 신뢰를 확보·축적하는 것이 절실히 필요하다는 사실이 한탄강댐 갈등 조정 과정에서도 재확인되었다.

### 3) 문제점

공동협의회 구성 및 운영을 어렵게 만든 요인들은 다음과 같다. 첫째, 조정을 통한 갈등 해결에 필요한 문화적 토대가 취약했다는 점을 들 수 있다. 관련 당사자들의 합의에 기반을 두고 이루어진 조정 결정을 합의 당사자 자신이 수용하지 않은 점과 다른 당사자의 요구를 일체 수용하지 않으려는 비타협적 자세는 모두 합의를 통한 문제 해결에 임하는 태도로서는 부적절했다고 할 수 있다. 자신들의 의지대로 회의진행이 안된다고 판단하여 상대방을 비난하며 회의장을 이탈하는 것과 언동은 신의 성실의 원칙에 반하는 것이라고 지적할 수 있다. 갈등을 조기에 해소하여 사업을 수행해야 하는 건교/수공 측 대표까지도 협의 과정에서 지나치게 경직된 자세를 보임으로써 공동협의회 구성에 소극적이었다. 요컨대, 승복, 양보 및 합의를 미덕으로 여기는 문화적 토대가 우리 사회에서는 아직 충분히 형성되어 있지 못하다고 할 수 있다.

둘째, 전반적인 사회적 불신이 공동협의회 구성을 가로막는 장애 요인으로 작용했다. 특히 전문가 집단과 및 건설교통부 등 당국에 대한 불신이 크게 노정되었다. 반대 주민 측은 공동협의회에서 댐의 홍수조절 효과와 안전성을 검토하더라도 이러한 검토를 담당하게 될 전문가들이 결국 댐 건설을 지지하는 쪽으로 결론을 내릴 것이라고 예단함으로써 공동협의회 참여를 거부하였다. 또한 홍수조절용 댐을 건설할 경우, 건설교통부는 결국 홍수조절용 댐을 다목적댐으로 용도를 변경할 것이라

고 예단하고 공동협의회 참여를 거부하기도 했다.

셋째, 조정 소위가 작성한 결정문 내용과 이를 뒷받침할 수 있는 자료에 미흡함이 있었다. 결정문은 대립된 해석을 낳을 수 있는 모순된 표현을 부분적으로 내포하고 있었고, 이러한 결정문에 대해 대립된 해석이 나왔을 때 조정소위가 합의된 해석을 제출하지 못한 것도 문제였다. 또한 조정소위가 사실상 1개월 내에 수행하기 어려운 검토 사항을 위임받아 수행함으로써 조정 결정에 대해 이의가 제기되었을 때, 조정 결정의 정당성을 뒷받침해 줄 객관적인 근거를 충분히 확보해 놓지 못했다. 만약 대안 검토와 판단 근거가 부족했다면, 대안 검토를 객관적으로 수행할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 바람직했다고 본다.

넷째, 공동협의회 운영소위의 제한된 권한과 불안정한 지위도 문제가 되었다. 운영소위는 결정문에 명기된 공동협의회의 운영에 국한될 수밖에 없었기 때문에 공동협의회 참여를 거부한 당사자의 참여를 유도할 수 있는 수단을 전혀 가질 수가 없었다. 물론 운영소위가 일부 주민 대표의 공동협의회 불참에 대해 보다 적극적으로 대처하는 방안이 전혀 없었던 것은 아니다. 예를 들어 반대 주민과 찬성 주민을 설득하거나 이해시켜서 이들 모두를 공동협의회에 직접 참여시키지 않고, 단지 진행과정을 모니터링하게 하면서, 운영소위와 건설교통부/수자원공사, 환경단체가 4개 사항 중심으로 확인절차를 거치는 방안을 채택하고, 일부 사항은 법적 절차에 의해서 별도로 검토해서 공동협의회를 진행할 수도 있었다. 반대 주민 측은 '원점 재검토' 이외의 다른 참여 명분을 갖고 있지 못했기 때문에 이 방안은 교착 상태를 돌파할 수 있는 유력한 대안이 될 수 있었다. 그러나 이러한 방안에 대한 주민 대표들의 동의 여부와 그 결과에 대한 승복은 여전히 미지수로 남게 된다. 왜냐하면 결정문에 공동협의회는 중립적 전문가와 관련 당사자 대표들로 구성하도록 규정되어 있기 때문이다.

또한 운영소위의 불안정한 지위 탓으로 조정소위가 내린 결정에 불만을 가진 당사자들이 공동협의회를 통해 문제를 해결하려 하지 않고 청와대, 감사원 등의 다른 기관의 의사결정 또는 영향력에 의존하여 자기들의 의사를 관철하려고 했다. 운영소위가 절충안을 제시하고 관련 당사자의 최종 수락 여부를 확인하는 도중에 이미 국무조정실에서 반대주민 측과 접촉을 시작한 것은 이러한 운영소위의 불안정한 지위를 여실히 보여준 사례이다. 운영소위가 공동협의회 활동 중단을 공식적으로 결정하기 전인 4월 15일에 대통령 비서관회의를 통해 공동협의회 논의 중단이 결정된 것도 운영소위의 불안정한 지위를 나타내주는 일이다.

다섯째, 지속위의 갈등 조정 역할에 대한 조직 내외의 상충된 기대가 운영소위의 활동에 장애물이 되었다. 갈등 조정자에게는 일반적으로 엄격한 중립성을 지킬 것이 기대되는 반면에 지속위에 대한 일반적인 기대는 환경보전을 지지하는 입장을 취해야 한다는 것이다. 후자의 기대는 결국 댐 건설에 대한 반대 입장에 서기를 기대하는 것이다. 이 때문에 운영소위 위원들은 일종의 역할 갈등을 겪게 되었다. 물론 이것은 지속가능한 발전을 위해 사회 갈등의 합리적 해결이 중요하다는 것을 부인하는 것은 아니다. 지속위에서 사회갈등의 해결을 위하여 갈등관리시스템 구축을

위한 연구를 수행하고 임진강유역 홍수피해 방지 수단을 둘러싼 갈등 조정을 위하여 시범사업을 전개한 것은 국가적 차원에서 갈등관리시스템을 구축하는 데 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다.

마지막으로 갈등 해결을 위한 문화적 토대의 취약성과 연관되는 것으로서, 책무성(accountability) 문제를 들 수 있다. 존중되어야 할 관련 당사자 간의 신의와 성실의 원칙이 무시되거나 부정당하는 사례가 없지 않았다. 그래서 상대방에 대한 무례한 평가와 지나친 요구가 반복됨으로써 상호간의 협의 진행에 장애 요인이 되었다.

#### 4) 향후 갈등 조정에서 고려할 사항

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

첫째, 갈등 조정자는 일정한 권한과 지위를 확보해야 한다. 관련 당사자들은 조정 절차 이외의 다른 해결 수단이 없음을 인식하게 될 때 조정 과정에 적극적으로 그리고 성실하게 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 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 위임한 당사자가 조정자의 결정을 수용하지 않는 경우, 조정 결정은 도덕적 비난 외의 어떠한 구속력도 갖지 못하기 때문이다. 따라서 법에 의해 조정 권한이 주어지지 않은 경우에는 위임받은 자의 결정에 의해서가 아니라 관련 당사자 자신의 합의에 의해 갈등을 해결하는 것이 최선의 방안이라 할 수 있다.

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 별도의 방안을 마련한 후 충분한 일정을 갖고 조정에 임하는 것이 바람직하다. 한탄강댐 관련 갈등의 경우, 수민예정지 주민들은 자신들이 정신적·물질적 피해를 입고 있다고 생각하고 피해를 줄이기 위해 공동협의회의 구속한 구성을 강력하게 요구하였다. 이러한 무리한 일정의 요구는 원만한 협의를 진행하는 데 장애 요소로 작용하였다.

넷째, 갈등 조정은 조정 업무에 모든 시간과 노력을 기울일 수 있는 전담 전문가에게 맡기는 것이 바람직하다. 운영소위 위원들이 많은 시간과 노력을 당사자간 협의 진행에 경주하였음에도 불구하고 현저한 입장 차이와 대립을 해소하는 데는 역부족이었다고 생각된다.

## 5) 기타 제언

공공사업을 둘러싼 갈등의 조정이 효율적으로 진행되기 위해서는 공공사업의 추진 과정의 투명성이 한층 제고될 필요가 있다. 추진 과정상의 투명성 결여는 그 자체가 갈등을 야기하는 한 원인이 될 뿐만 아니라 갈등 조정의 의미를 반감시키는 요인이 되기 때문이다. 특히 당사자간의 합의를 통해 갈등이 원만하게 조정된 후에 공공사업이 잘못된 자료에 근거하여 추진되었음이 밝혀지거나 사업의 타당성에 중대한 의문이 제기된다면 갈등 조정의 노력은 전혀 의미를 갖지 못하게 될 뿐만 아니라 최악의 경우에는 갈등 조정자의 노력은 타당성 없는 사업을 추진하는 데 공모했다는 비난을 받을 가능성도 없지 않다. 따라서 공공사업 추진 과정의 투명성 확보는 갈등의 예방은 물론 의미 있는 갈등 해결을 위한 선결 조건이 된다고 할 수 있다.

## 5. 참고문헌

### <참고문헌 1>

본 활동평가보고서 작성에 사용한 자료는 다음과 같다. 이들 자료는 ‘임진강유역홍수피해방지를위한공동협의회 운영소위원회 활동보고서’에 부록으로 실려 있다.

1. 공동협의회 운영소위원회 회의록
2. 조정소위 결정문에 대한 운영소위원회의 입장
3. 공동협의회 참여에 대한 관련당사자 입장 및 제출문서
  - 1) 조정소위의 결정문에 대한 우리의 입장(뎀반대공동대책위원회)
  - 2) 임진강 공동협의회 관련 의견 제출(환경회의 1호)
  - 3) 임진강 공동협의회 관련 의견 제출(환경회의 2호)
4. 임진강유역 홍수피해방지를 위한 공동협의회 운영소위원회의 관련당사자 최종 입장 확인 요청
5. 공동협의회 구성과 운영을 위한 최종입장 확인요청에 대한 각 관련당사자 회신
  - 1) 환경단체 측 회신
  - 2) 건교부/수자원공사측 회신
  - 3) 찬성주민측 회신
  - 4) 반대주민측 회신

### <참고문헌2>

다음의 지속가능발전위원회 발간 보고서를 참고하였다.

1. 한탄강댐갈등관리준비단 활동결과 보고서('04.4)
2. 한탄강댐갈등조정소위원회 활동결과 보고서('05.2)
3. 한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구('05.5)
4. 임진강유역홍수피해방지를위한공동협의회 운영소위원회 활동 보고서('05.6)