정책 인식프레이밍 관점에서 댐 건설 갈등사례 비교분석 - 한탄강댐과 동강댐 사례를 중심으로 -

A Comparative Case Study of Dam Construction Conflicts in Terms of Policy Perceptual Framing: Hantan River and Dong River Dams

김영주*

Kim, Youngju

Abstract

The aim of this research is to extract the factors for successful conflict resolution by analyzing the multi-stakeholders' perceptual framing and the course of conflicts in the context of dam construction as one of the measures of disaster mitigation. The author examined the stakeholder, perceptual framing and conflict resolution mechanism of the conflict in the process of constructing Hantan River and Dong River dams. Comparative analysis of the course of conflicts and their settlements in two cases was also conducted. The results suggest that the personnel in-charge 1) facilitate ADR, 2) go through joint-fact finding process 3) expand NGO participation in policy making and coordinate inter-agency, 4) create a standard manual of conflict in the context of disaster for a successful completion of the relevant projects in the future.

Key words : Disaster management, Perceptual framing, Conflict resolution, ADR, Dam, Hantan river, Dong river

요 지

본 연구의 목적은 재해예방사업인 댐 건설 사례에서 갈등 당사자들의 인식 프레임 특성을 파악하고, 재난관리 정책 과정에서의 성공적 갈등관리 요소를 도출하는 것이다. 연구목적 달성을 위해 한탄강댐과 동강댐 건설 갈등과정에서의 갈등 이해당사자, 인식프레임, 갈등관리기제를 비교분석하였다. 연구결과는 성공적 갈등관리를 위해 대안적 분쟁조정(ADR) 기법의 활성화, 사실관계 이견해소 및 감정관리 프로세스 정립, 계획단계에서 시민사회단체의 참여확대 및 유관기관과의 협조시스템 마련, 재난분야 갈등관리 매뉴얼 개발이 필요한 것으로 나타났다.

핵심용어 : 재난관리, 인식프레이밍, 갈등관리, 대안적 분쟁조정(ADR), 댐, 한탄강, 동강

1. 서 론

최근 지구 온난화로 인한 폭우·폭설·한파·극심한 가뭄, 해빙과 영구동토층 붕괴 등이 과거에 비해 빈번하게 발생하고 있다. 2011년 3월 동일본 대지진 및 원전사고 당시, 정부의 초기 대응 실패로 사람들은 혼란 속에서 우왕좌왕하였고 이러한 과정에서 민·관, 민·민 간에 크고 작은 갈등을 경험하였다. 이러한 경향에 따라 재난관리 분야에서는 최근의 기상이변을 이상기후로 볼 게 아니라 새로운 기준으로 삼을 수 있는 '뉴 노멀(new normal)'의 설정이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 한편 '90년대 이후 국가가 수행하는 다양한 정책 및 사업으로 인하여 크고 작은 갈등이 발생하는 경우가 많은데, 정부의 잘못된 갈등관리 방식에 의해 오히려 갈등이 심화되고 파괴적 갈등으로 변질되는 상황은 수자원 관리 및

재해예방을 위한 댐 건설 사업도 예외가 아니었다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책갈등 문제들에 대한 지금까지의 접근은 갈등유발 요인 및 기술적 해결책을 가지적인 제도나 사회적 조건에서 찾는 객관주의적 성향에 경도되어 있는 듯하다(Joo et al., 2003). 다시 말해 정책갈등 문제를 대할 때 문제해결의 객관적 해답과 조건의 존재를 미리 가정한 채 이의 발견에만 초점을 둘 것이 아니라, 갈등문제가 해당 당사자들이 가진 특유의 문제 해석(인식)기제를 통해 집합적으로 정의를 내리는 과정 속에서 비로소 구성될 수 있다는 시각을 보완적으로 공유할 필요가 있다는 것이다(Joo et al., 2003).

본 연구에서는 갈등 이해당사자들의 서로 다른 인식프레임으로 인해 정부의 댐 건설정책 추진 시마다 공공갈등이 확대·지속된 점에 주목하고자 한다. 이러한 문제의식에 착안하여, 본 연구의 목적은 재해예방사업인 댐 건설관련 갈등의

*교신저자. 정희원. 안전행정부 국립재난안전연구원 전문계약직 다급(Tel: +82-2078-7842, Fax: +82-2078-7789, E-mail: youngjukim0314@gmail.com)
Corresponding Author: Member, Junior Research Officer, National Disaster Management Institute of the Ministry of Security and Public Administration

핵심 당사자인 중앙정부, 지역주민, 시민사회단체, 지방정부의 인식프레임의 특성을 파악하는 것이다. 또한 댐 건설 성공사례(한탄강댐 사례)와 실패사례(동강댐 사례)의 비교분석을 통해 정책 과정에서의 갈등관리의 공통점과 차이점을 도출하고자 한다. 사례분석 시에는 갈등관리의 성공적 요소 도출에 초점을 두어 향후 재난관리 정책과정에서 정부의 적절한 갈등관리 원칙이 무엇인지에 대한 함의를 이끌어 낼 것이다.

연구방법은 국내 문헌분석과 사례분석을 실시하였다. 문헌분석은 우리나라 댐 건설 정책과 관련된 국내외 단행본, 중앙 및 지방의 공식문서, 각종 학회지 논문 등이 포함되고 갈등 인식프레임에 관한 전반적인 자료를 연구범위에 맞도록 유용성 있게 분석·검토하였다. 사례분석 과정에서는 선행연구자들이 실시한 갈등 이해당사자 인터뷰 내용, 공청회 등 회의자료, 중앙 및 지방 일간지 보도내용 등 2차 자료를 주로 활용하였다.

2. 이론적 배경과 연구의 분석틀

2.1 정책 인식프레임과 담론 이론

각종 사회이슈는 사회적으로 합의를 이루어야 비로소 공공정책의 아젠다로 채택되는데, 현상을 바라보는 시각에 따라서 그것이 심각한 정책문제로 인식될 수도 또는 그렇지 않을 수도 있다. 따라서 정책 인식프레임은 사회의 복잡한 실체를 이해하고 정책 아젠다로 부상하는 데 있어 중요한 개념이며 일종의 준거틀이라고 할 수 있다(Lah, 2006).

프레임(framing)은 정책상황의 사회적인 의미를 구성하며 이에 따라 그 상황의 문제들을 재정의하고 나아가 그 문제해결을 위한 행동양식에 대한 전략까지도 결정하게 한다(Lah, 2006). 프레임의 형성과정에 있어 정치, 경제, 사회문화, 기술, 언론, 역사적 맥락, 법과 제도 등 매우 다양한 요소들이 영향을 미치게 되며, 이들은 사회적 담론의 과정을 거쳐 하나의 프레임을 형성하게 된다(Kang and Jang, 2007).

Schmidt(2002)는 담론을 통해 의사결정 참여자가 정책문제에 대한 인식의 틀이 바뀌고 정책문제와 관련된 그들의 선호도가 변화하며, 나아가 정책 관련 제도적 역량을 강화시킴으로써 정책변화가 가능하다고 주장하였다. 즉, 담론분석에서는 댐 건설논쟁에 있어서 댐의 안전성과 필요성에 대해 수많은 많은 과학적, 객관적 정보와 자료들이 제시되기도 하지만 실제로는 이러한 객관적 사실에 대해 참여자 간에 서로 상반되는 분석결과나 해석을 제시하기도 한다. 또한 일단 내려진 결론이 번복되기도 하고, 심지어 동일한 과학적 증거에 대해서도 각자의 가치관이나 해석의 틀에 따라 전혀 다른 결론이나 의견을 제시할 수도 있다는 점에 주목한다(Kang and Jang, 2007). 이처럼 사회적 담론을 통해 각기 다르게 형성된 인식프레임은 정책이해당사자들로 하여금 정책에 대한 각각의 아이디어가 형성되게 하고, 이러한 프레임 차이는 종종 공공갈등으로 이어진다.

2.2 프레임에 대한 접근 시각

프레임에 대한 기존연구들의 접근 시각은 인지휴리스틱스

접근, 이슈전개적 접근, 프레임유형화 접근 크게 세 가지로 구분된다. Goffman(1974)을 비롯한 프레임 초기 연구자들은 프레임을 개인의 정보수집과 해석을 돕는 인지구조로 규정하였다. 이슈전개적 접근은 프레임을 문제의 개념화로 보고, 프레임에 대한 기초를 갈등당사자 간의 논쟁에서 찾았다(Bacharach and Lawler 1981). Gray와 Donnellon(1989)은 갈등 협상과정에서 프레임 효과를 구체적으로 설명하기 위해 프레임의 유형화 접근을 제시하였다. 이들이 제시한 프레임 유형은 6가지로, 실체(Substantive)프레임, 손익(Loss-gain)프레임, 특성(Characterization)프레임, 과정(Process)프레임, 열망(Aspiration)프레임, 성과(Outcome)프레임이다¹⁾. 프레임유형화 접근을 통해 댐 건설 갈등사례를 분석한 국내연구로는 Ahn et al.(2009)과 Joo et al.(2003)이 있다. Ahn et al.(2009)은 정치적 측면, 법적 측면, 제도적 측면, 경제적 측면, 심리적 측면의 갈등 인식프레임을 통해 새만금 간척사업 사례와 동강댐 사례를 비교분석하였고 Joo et al.(2003)은 한탄강댐 건설 갈등을 실체프레임, 특성프레임, 정체성프레임²⁾, 과정프레임 4가지 인지프레임 시각에서 분석하였다. 하지만 이러한 선행연구들은 댐 건설 갈등을 ‘환경’갈등으로 보아 갈등현상을 인식프레임 관점에서 단순히 분석하는 데만 그쳤고 사례에서 적용된 갈등관리기제를 분석하거나 분석결과를 토대로 향후 갈등 예방 및 해결을 위한 방안을 제시하는 데는 한계를 보였다. 이러한 배경에서 본 연구는 ‘재해예방’ 측면에서 한탄강댐과 동강댐 건설 갈등을 재조명하고 사실관계 프레임, 특성 프레임, 과정 프레임, 손익 프레임 4가지 인식프레임의 비교분석 및 갈등관리기제 고찰을 통해 향후 재해예방사업 추진 등 재난관리 과정에서 성공적인 갈등관리 요소를 제시하고자 한다. 참고로 본 연구에서 제시한 사실관계 프레임 유형은 이해당사자들의 인터뷰 자료 및 기존 문헌들을 분석함으로써 새롭게 발견된 유형임을 밝혀 둔다.

2.3 연구의 분석틀

선행연구 논의를 바탕으로 도출한 본 연구의 분석틀은 Fig. 1과 같다. 갈등 이해당사자는 크게 댐 건설 찬성집단과 반대집단으로 구분된다. 중앙정부(특히, 건설교통부(이하 건교부) 및 한국수자원공사(이하 수공)와 강 하류지역 주민이 주로 찬성측에 속하고 상황에 따라 지역경제발전을 이유로 지방정부와 수몰지역 주민이 댐 건설을 찬성하기도 하였다. 댐 건설 반대집단에는 강 상류 지역주민, 시민사회단체, 환경부가 포함된다. 본 연구의 내용은 댐 건설로 인한 갈등 이해당사자들의 입장을 사실관계 프레임, 특성 프레임, 과정 프레임, 손익 프레임 관점에서 살펴보고 갈등과정에서 활용된 갈등관리 기제도 함께 분석하고자 한다.

사실관계 프레임은 객관적 사실이나 평가 등에 있어서 사실관계나 절차 등의 확인이 필요한 프레임으로, 객관적인

1)실체프레임은 갈등이슈의 정의에 대한 이해당사자들의 해석적 시각을 의미하며 성과프레임과 열망프레임은 갈등을 통해 이해당사자들이 추구하는 성과가 무엇이고 그 성과를 추구하는 이유를 의미한다.

2)정체성프레임은 갈등 이해당사자들의 자기 자신 혹은 집단에 대한 해석적 시각을 의미한다.

Fig. 1. Conflict Frame

정보나 학습의 부족으로 인한 해석의 차이에서 발생한다. 댐 건설 관련해서는 홍수피해의 원인규명, 홍수량의 산정, 적절한 댐 규모 및 용도 등과 같이 객관적인 자료의 확보나 과학적 근거에 대한 상이한 해석으로 이견 대립이 발생한다.

특성 프레임은 갈등 상대방의 태도와 행태에 대한 평가 및 기대치를 반영하는 프레임이다. 서로 입장이 상반된 갈등집단 상호간에는 주로 부정적 특성프레임이 나타나며, 같은 입장의 갈등집단 내 상호간에는 긍정적 특성프레임이 나타나는 경향이 있다.

과정 프레임은 댐 건설 추진과정 및 갈등관리 진행절차에 대한 당사자들의 평가와 인식을 의미한다. 손익 프레임은 댐 건설로 인한 이익과 손해에 대한 결과인식과 관련되며, Kahneman과 Tversky(1981)는 해당 이슈에 대해 이익과 손해 중 어느 측면을 강조하는가에 따라 갈등당사자들은 위험 추구(risk-seeking) 혹은 위험회피(risk-averse)의 행태를 보일 수 있다고 주장하였다. 일반적으로 지역주민들은 댐 건설에 대해 손해측면을 강조함으로써 위험회피 전략을 취하게 되며 반면에 댐 건설을 추진하는 정부는 댐 건설의 편익을 강조함으로써 위험추구 행태를 보이게 된다.

3. 한탄강댐과 동강댐 갈등사례 분석

3.1 한탄강댐 갈등사례

3.1.1 개요

한탄강댐건설계획이 추진의 원동력을 얻은 시점은 지난 1996년, 1998년, 1999년에 걸친 집중호우로 파주, 동두천, 연천, 철원 등 임진강 유역에 대규모 홍수피해가 발생하면서 부터이다. 이에 대해 정부의 수해방지계획단은 1999년 12월에 수해복구·하도정비·펌프시설보강 등을 단기대책으로 하고, 2009년까지 홍수조절용 댐건설을 장기대책으로 하는 '수해방지종합대책'을 발표하였다.

3.1.2 갈등 이해당사자

한탄강댐 건설 찬성집단은 당시 건교부와 수공, 임진강 하류

Fig. 2. Conflict Map of the Hantan River Case

지역(파주시) 주민, 한탄강댐 건설지역인 연천과 포천의 수물민들이다. 댐 건설 반대집단은 강 상류지역 주민(철원, 연천), 환경운동연합 등 시민사회단체, 철원군 및 의회 등 지자체로 구분할 수 있다(Fig. 2).

3.1.3 갈등 인식프레임

(1) 사실관계 프레임

한탄강댐 사례의 사실관계 프레임을 보면, 홍수피해 원인, 홍수량과 댐의 홍수조절 효과 등 과학적 기초 데이터에 대한 이견으로 찬반 양측이 대립하였다. 홍수피해 원인과 관련해서 정부는 댐이 없어서라고 보았지만 시민사회단체 등 댐 건설 반대집단은 건교부와 파주시의 하천관리 부실 때문인 것으로 인식하였다.

댐의 홍수조절 효과에 대해서도 이견이 있었다. 정부측은 소유역별 기본 홍수량을 정확히 파악하기 위해서 각 소유역별 매개변수를 검정할 수 있는 유량 관측자료, 혼적수위 등 수리·수문 자료를 최대한 확보하였다고 하였다(Park, 2009). 그러나 댐 건설 반대측은 정부가 임진강 유역 댐 건설 계획을 수립하면서 유량관측을 통한 수위-유량 관계에 대한 분석이 없었고, 한탄강댐만 유독 홍수량이 크게 산출되도록 임의로 매개변수를 조정하여 홍수 조절효과를 2,700 cms³로 부풀려 계획을 추진하였다고 주장하였다⁴⁾(Lee, 2007).

(2) 특성 프레임

댐 건설 추진집단인 건교부와 수공은 주요 갈등 상대방인 지역주민과 시민사회단체에 대해 실리에 초점을 둔 특성프레임을 형성하였다. 공무원들은 수물지역 주민들을 조금이라도 더 많은 보상을 획득하기 위해 집단행동을 하는 존재로 인식하였고, 시민사회단체에 대해서도 갈등문제를 기회로 정치적 영향력을 확대하려 한다는 인식이 강했다.

댐 건설 반대집단에서도 찬성집단과 마찬가지로 실리에 초점을 둔 특성프레임을 발견할 수 있었다. 이들은 댐 건설 주요 추진집단인 수공이 타당성이 현저히 결여된 사업을 정당한

3)유량측정단위(cubic meter per second).

4)이러한 주장은 추후 감사원의 조사에 의해 사실인 것으로 밝혀졌고 감사원은 정확한 자료들을 도출해 홍수량을 계산정할 것을 정부에 권고하였다(Lee, 2007:159).

절차를 거치지 않고 다양한 편법을 동원하여 강행하는 것은 자기 조직을 유지, 확대하고 실리를 확고히 하기 위한 것에 불과하다고 강변하였다.

(3) 과정 프레임

반대집단은 정부측이 댐 건설 계획 과정 및 환경영향평가 협의단계에서 자의적이고 선택적인 주민참여만을 허용하였고 댐 건설 기본계획을 고시도 하지 않은 상태에서 댐 건설을 위한 기본설계, 설계, 시공의 일괄입찰을 실시하였다고 주장하였다. 또한 설명회와 공청회도 댐 건설 강행을 위한 명분 쌓기와 요식행위에 불과하였다고 보았다.

반면 정부측 공무원들은 적극적이고 개방적인 주민참여를 의도하면서 정해진 규정대로 사업을 추진해 왔고 모든 기능을 열어놓고 주민들이 100% 신뢰할 수 있도록 정보교환을 자주 하려 노력하였지만 주민들이 정부를 무조건 정보를 은폐하는 대상으로만 본다고 억울해하는 입장이었다.

양측 모두 주어진 법규나 절차에 초점을 두고 댐건설 추진 과정을 인식하고 있었으나, 그 내용에 있어서는 매우 상반된 해석방식을 보였다.

(4) 손익 프레임

댐을 건설함으로써 발생하는 비용과 편익의 분석결과 및 이해당사자들에게 비용과 편익을 어떻게 배분할 것인가에 대한 쟁점이 제기될 수 있다. 정부가 작성한 경제성 기본계획(BAI, 2005)을 보면 총사업비 9,753억원이 드는 한탄강댐을 지어서 얻는 편익은 1조 2,757억원으로 비용보다 12% 높았다. 이 편익 가운데 홍수조절편익은 전체의 78%를 차지하며, 이 가운데서도 홍수가 줄어 지역경제가 활성화되는 등의 간접편익이 전체의 3분의 2를 차지하였다.

그러나 댐 건설 반대측은 정부가 제공한 ‘댐 건설사업의 편익/비용 분석’ 결과를 신뢰할 수 없다고 지적하였다. 정부가 제시한 ‘댐 건설 사업에 따른 편익/비용 분석’의 결과는 Table 1에 나타난 바와 같이 시기에 따라 수시로 변경되었고, 간접편익도 ‘앞으로 50년 동안 연평균 8%의 소득성장률’을 전제로 부정확하게 산정하는 등 댐 건설 편익을 높게 평가하였다는 이유에서이다(Park, 2009).

한편 댐 건설 여부가 특정 정치인의 선거에 영향을 미친다고 판단될 경우 선출직 후보자들은 선거당선이라는 편익을 획득하기 위하여 댐 건설을 결정하는 과정에 관여하게 된다. 한탄강댐 갈등 당시 2004년 4월 국회의원 보궐선거와 2004년 11월 군수 보궐선거에서 대부분의 입후보자들은 댐 건설에 반대를 주장함으로써 갈등을 촉진시켰다(Lee, 2007).

3.1.4 갈등관리 기제

한탄강댐 갈등사례는 우리나라 최초로 중립적이고 객관적인

Table 1. Frequent Changes of B/C Analysis

구분	임진강 유역 조사	댐 기본 계획	댐 기본 설계	댐 기본 설계 보완	지속위 조정 회의
일시	1997. 12	1999. 12	2000. 12	2002. 3	2004. 7
편익/비용	1.38	1.31	1.14	1.12	0.91

Source: BAI(2005:29)

조정전문가들의 도움과 관련 이해당사자들의 참여를 통해 공공갈등 해결을 시도하였다는 점에 의의를 가진다. 한탄강댐 갈등사례 조정과정에서 중요한 역할을 했던 갈등관리 기구는 지속가능발전위원회의 한탄강댐갈등조정소위원회(이하 조정소위)이다. 조정소위는 2004년 5월부터 11월까지 운영기간 중에 회의를 총 22회 개최하면서 기술적 쟁점을 비롯한 갈등 쟁점의 파악, 각 쟁점별 관련 당사자의 입장 수차례 청취 등의 활동을 하였다. 이 과정에서 미래의 물 관리와 홍수방지라는 갈등 당사자의 공통된 관심사를 도출하고, 이를 달성하기 위한 수단이 댐이나 댐 이외의 제3의 방법이나에 대한 의견을 시종일관 갈등이슈로 파악하였다.

또한 조정소위는 임진강 유역 홍수 피해방지를 위한 5가지 대안⁵⁾ 중 최적 안을 조정위원들이 최종 결정하게끔 위임하고, 그 결과에 대해서는 승복하기로 관련 당사자 간 합의를 이끌어냈다는 점에서 갈등조정은 일부 성공하였다고 볼 수 있다(Park, 2009).

하지만 조정소위가 발표한 중재안이 반대측에 의해 거부된 후 국무총리실의 ‘임진강유역홍수대책특별위원회’에서 대안을 재검증하였으나 조정소위와 동일한 내용의 최종안을 발표하면서 한탄강댐 갈등문제는 법원의 심판에 맡겨지게 되었다(Jung, 2011). 2007년 3월 댐 건설 반대주민단체가 건교부를 상대로 한탄강댐사업계획고시취소소송을 제기한 후 이의신청 및 항소를 반복하다 2009년 5월 대법원의 상고 기각 결정으로 10여 년 이상 지속되어 온 한탄강댐 건설 갈등은 종지부를 찍게 된다.

3.2 동강댐 갈등사례

3.2.1 개요

동강댐 건설논의는 1990년 9월 한강 상·하류지역을 휩쓴 폭우로부터 시작되었다. 1990년 폭우에 의한 영월·단양지역 침수로 700억 원에 달하는 재산피해와 1만 5,568가구의 이재민이 발생하였다. 이를 계기로 강원도와 영월지역 주민들은 정부에 댐건설을 요구하였고, 정부는 1991년 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에 이를 반영하여 1997년 9월 댐 건설 예정지를 공식발표하였다. 그러나 댐 상류의 정선군 주민들이 반대 입장을 표시하면서 갈등은 표면화되었다.

3.2.2 갈등 이해당사자

동강댐 사례는 한탄강댐 사례와 달리, 건교부 및 환경부·문화재청 등 중앙부처 간 이견으로 인해 갈등 이해당사자가 더욱 세분화되었고 갈등 전기와 후기에 지역주민들의 입장이 달라지기도 하였다(Figs. 3 and 4). 갈등 전기의 갈등 이해당사자를 보면, 댐 건설 찬성측에는 건교부, 수공, 영월군 주민, 강원도 및 영월군 지자체, 중앙언론이 포함되었고 정선군 주민, 시민사회단체(환경운동연합), 정선군 지자체, 환경부, 문화재청, 지방언론이 댐 건설을 반대하였음을 알 수 있다. 갈등 후기에는 건교부, 수공, 강원도를 제외한 대부분의 사회

5) 제1안 천변저류지와 제방 건설, 제2안 제방 건설, 제3안 분수로와 제방건설, 제4안 한탄강댐 건설, 제5안 한탄강댐과 천변저류 등이 제시되었다.

구성원들이 댐 건설을 반대하기도 하였다. 특히 영월군 주민은 수몰지역에 대한 충분한 보상이 이루어지지 않는다는 이유로 댐 건설에 대한 입장을 찬성에서 반대로 전환하였다.

3.2.3 갈등 인식프레임

(1) 사실관계 프레임

동강댐 사례의 사실관계 프레임은 크게 2가지 쟁점으로 나뉜다. 하나는 수자원 공급 및 홍수방지에 대한 이해당사자 간 인식차이이고, 다른 하나는 댐의 안정성 및 자연생태계 파괴문제이다. 건설주체인 건교부와 수공은 동강댐 건설에 따른 호우피해 경감액이 연간 117억 원에 달하며, 댐을 건설할 경우 인근 하류지역의 홍수조절능력 향상은 물론이고 하류에 위치한 충주댐의 홍수조절능력도 약 27% 증가할 수 있다는 논리를 제시하였다(Lee et al., 2001).

게다가 2000년 이후부터 수도권 인구증가 및 도시화 심화로 수도권 물 부족 문제가 심각할 것으로 예상되며, 이를 해결할 수 있는 가장 효과적인 방법이 영월다목적댐 건설이라는 것이다(Lee et al., 2001). 이에 반해 환경운동연합 등은 동강댐 유역이 좁은 협곡이어서 담수면적이 작으며, 동강 유역 지표의 기복량 및 기복율이 높아 집중호우의 충격을 흡수할 능력이 매우 약하다고 보았다. 또한 기존의 다목적 댐이 용수공급을 목적으로 평상시에 물을 채워놓고 있어 오히려 홍수피해를 유발한다고 지적하면서 홍수조절용 소형댐을 건설하는 것이 바람직하다는 대안을 제시하기도 하였다. 어떤 이는 동강유역의 지질이 석회암 구조로 되어 있어 알칼리성(PH 8-9)이며, 수질 특성상 비소와 알루미늄의 식수허용기준치를 100배나 초과하여 식수로는 부적합하다고 주장하였다.

둘째, 댐의 안정성과 관련해서 환경단체들은 동강댐 건설지점이 대부분 석회암 지대로, 높이 98m의 동강댐에 저수량 7억 m³의 물이 찰 경우 석회암이 녹아 붕괴가능성이 있다고 주장하였다. 이에 대해 건교부는 정밀 지질조사를 실시한 결과, 댐의 안전에는 문제가 없다는 결론을 얻었으며, 동강댐 건설지점은 지반이 견고하고 수밀성이 양호한 사암과 세일층으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 정부가 완벽한 차수대책을 실시하므로 댐의 안전에는 전혀 문제가 없다고 설명하였다(Kim, 2007).

Fig. 3. Conflict Map of the Dong River Case (before)

Fig. 4. Conflict Map of the Dong River Case (after)

자연생태계 파괴 문제와 관련해서 건교부는 댐 건설로 인해 일부 동식물의 서식처 변화는 불가피하나 희귀 동·식물의 멸종되는 것은 아니며 오히려 전체 유역에서의 생물다양성이 증가할 것으로 예상하였다. 이에 환경운동연합 및 환경부는 희귀 동·식물이 멸종될 만큼 댐 건설로 인해 생태계 파괴가 심할 것으로 인식하면서 환경영향평가서의 보완을 요구하였다.

(2) 특성 프레임

동강댐 사례도 한탄강댐 사례와 마찬가지로 댐 건설 찬성측과 반대측 상호 간 부정적 특성프레임이 강하게 나타나고 있었다. 우선 댐 건설 추진집단은 지역주민들이 댐 건설에 대한 실제 내용을 잘 알지 못하면서, 혹은 잘 알고도 하지 않으면서 자신들의 지엽적인 이익 혹은 정치적인 이익만을 생각한 채 행동하고 '사실 그대로'를 받아드리지 않는 존재로 인식하였다. 댐 건설 반대집단은 건교부와 수공이 국익의 차원보다도 조직생존의 차원에서 무리하게 댐 건설을 추진한다고 보았다. 즉, 건교부와 수공이 댐 건설에 따른 다양한 부작용을 심각하게 여기지 않는다는 것이다(Hankyoreh, 2000). 더구나 댐 건설 반대지역 일부 주민대표는 댐건설추진집단과의 대결과정에서 정부측의 주민교란행위 때문에 서로 이해를 달리하는 주민간의 관계가 삭막해졌다는 사실에 우려를 표하기도 하였다(Kim, 2007).

(3) 과정 프레임

영월군 주민과 영월군청 관계자는 건교부가 동강댐의 타당성조사 착수 후 조사결과도 모른 채 바로 동강댐 건설계획을 발표한 것은 행정 편의주의적이고 독선적인 자세였다고 인식하였다(Kim, 2007). 정선군 주민들은 수공이 1996년 12월에 개최한 주민설명회와 1997년 1월에 개최한 동강댐 건설 주민공청회에서 논의된 내용이 대부분 중복되고 극히 일부 내용만 수정되었다는 점을 지적하였다. 즉, 댐 높이를 극히 일부만 낮추고 집중호우시 댐 홍수위⁶⁾를 기존에 논의된 수준 그대로 유지하는 조치가 자신들을 기만하는 행위로 간주한 것이다.

또한 정부가 지역주민들의 의견수렴 없이 환경영향평가를

6)정부측 주장: 289.6m, 주민측 주장: 280m 이하

실시하고 평가결과를 일방적으로 전달하는 설명회를 개최한 데 대해 정부측이 주민을 무시하였다고 인식하기도 하였다 (Kim, 2007). 한편 건교부와 수공은 댐 건설과정에서 위법사항은 없었고 공식절차를 모두 거쳤다는 입장을 고수하였다.

(4) 손익 프레임

동강댐 사례에서의 손익 프레임은 댐 건설에 따라 주민들이 입게 되는 편익과 손해 등 경제적인 측면과 댐 건설 추진과정에서 거래비용을 감소하기 위한 정부의 노력과 연계된다.

우선 동강댐 건설에 직접적인 이해관계가 얹혀있는 영월군 수물예정지역 주민들은 경제적 보상을 더 많이 받기를 원했지만 정부의 보상액이 실제 생활대책을 강구하는 데 충분치 않을 것이라는 믿음 또한 강하였다. 한편 1990년 댐 건설 이야기가 나온 후 일부 언론에서는 동강댐 건설예정지에 ‘땅투기’가 시작되었다는 내용을 보도하기 시작하였다. 이에 대해 영월군 수물민들은 이제까지 댐 건설 논의로 인해 농업과 하부구조설계 등 경제적인 면에서 어느 누구보다 피해를 입은 자신들이 ‘일부사람’의 ‘투기’로 인해 오해받는 것에 강한 반발을 하였다.

정선군 수물예정지역 주민들 역시 댐 건설에 강한 반대의사를 표출하였다. 이는 1993년부터 정부가 동강댐 건설 관련 모든 보상정책에서 정선군 수물예정지역을 제외시키면서 일단의 행정적 지원이 중단되었기 때문이다(Jung, 2001).

한편 동강댐 건설이 추진되는 기간 동안 건교부는 댐 건설과정에서 발생하는 비용을 감소시키기 위해 「댐건설및주변지역의지원등에관한법」과 「공공용지의취득및손실보상에관한특별법시행규칙」을 개정하였다. 하지만 시민사회단체는 정부가 주장하는 것처럼 이 법안에서 수물민의 권익보호를 위한 조항들은 형식적인 것이며, 사실상은 건교부와 수공이 댐 건설 추진과정에서 발생하는 복잡한 합의절차와 보상절차를 대폭 간소화함으로써 자신들의 정책추진을 용이하게 하기 위한 것이라고 주장하였다(Lee, 2002).

3.2.4 갈등관리 기제

동강댐 사업은 댐 건설이 집행되기 전에 백지화로 귀결되었기 때문에 정책결정과정을 중심으로 갈등관리 기제를 분석할 수 있다.

동강댐 사례의 갈등관리 기제는 갈등 당사자간 직접조정, 조정기구 설치, 자자체의 노력, 정치권의 개입으로 구분할 수 있다. 갈등 당사자간 직접조정을 보면, 건교부는 우선보상을 통한 주민 설득행동과 댐 건설의 정당화를 추진하였다. 또한 환경영향평가서에 대한 협의가 종료되기 이전에 동강댐 건설 사업에 대한 관계기관 협의가 진행되었다. 둘째, 강원도와 영월군에서는 수물지역 주민들을 경제적으로 지원하려는 노력을

보이기도 하였다. 셋째, 영월댐합동평가단과 영월댐건설타당성종합검토를위한공동조사단을 설치함으로써 갈등을 조정하려 노력하였지만 찬반 양측의 의견차가 좁혀지지 않았다. 이는 이해당사자들의 실제 관심사인 홍수방지나 수자원보호에 초점을 맞추어 갈등을 해결하였다기보다 동강댐 건설여부를 문제의 핵심으로 선택하였기 때문에 결과적으로 댐 건설 이외의 대안을 찾는 데 소홀히 한 것으로 판단된다. 결국 국회의원들이 동강댐 건설 관련자료를 요구하고 대통령이 동강댐 건설 여부에 대한 객관적인 재조사를 지시함으로써 건교부는 사업의 연기를 발표하였다(Yun, 2007).

3.3 두 갈등사례의 공통점과 차이점

앞서 분석된 한탄강댐과 동강댐 갈등사례의 인식프레임을 토대로 이하에서는 두 사례의 공통점과 차이점을 정리하였다 (Table 2).

3.3.1 공통점

두 사례의 공통점은 다음 네 가지로 요약된다. 첫째, 댐 건설 찬반 양측 상호 간에 불신으로 인한 부정적 특성 프레임이 형성되고 있었다. 둘째, 댐 건설 반대집단들은 정부가 겉으로는 공개와 참여원칙을 표방하고 있지만 주민의 의견을 충분히 수렴하지 않은 상태에서 일방적이고 성급하게 사업을 추진하였다고 인식하였다. 즉, 댐 건설 사업의 절차적 정당성 미확보 문제가 두 사례에서 공통적으로 제기되었다. 셋째, 한탄강댐과 동강댐 사례는 정부와 주민 간 갈등뿐만 아니라 정부 간 갈등도 함께 나타난 복합적 성격의 갈등이었다. 넷째, 두 사례 모두 약 10년 가까운 세월이 흐른 뒤에 갈등관리 기제의 조정이 개시되었다. 이를 통해 갈등조정 개시 시점이 갈등비용을 줄이는 데 중요한 요소임을 알 수 있다.

3.3.2 차이점

두 사례의 차이점은 다음과 같다. 첫째, 한탄강 사례에서는 ‘표면적으로 주장하는 것(positions)’이 아닌 ‘실제로 원하는 것(interests)’에 초점을 맞추어 새로운 대안을 찾고 합의에 이르기 위해 노력하였지만, 동강댐 사례는 갈등 이해당사자들이 ‘상대방이 실제로 원하는 것’을 파악하는 데 실패하였고 상대방이 ‘표면적으로 주장하는 것’에만 주목함으로써 협상과정에서 갈등의 골이 더욱 깊어졌다.

둘째, 대안적 분쟁조정(ADR: Alternative Dispute Resolution) 기법의 활용 여부이다. 한탄강댐 사례는 우리나라 최초로 조정프로세스를 활용한 국가갈등해결시스템이 적용되었고 갈등 당사자들은 전문조정위원들이 제시한 중재적 조정안에 동의하였다. 반면 동강댐 사례에서는 시민사회단체를 포함한 주민

Table 2. Similarities and Differences of Two Cases

공통점	차이점	한탄강댐	동강댐
<ul style="list-style-type: none"> 부정적 특성 프레임 형성 절차적 정당성 미확보 복합갈등 갈등조정 지연 	실익(interests) 파악	○	×
	ADR 활용	○	×
	반대운동 주도단체	지역주민	시민단체
	정치권 개입에 따른 갈등상태	심화	해소

집단들이 협의체 또는 공동대책기구를 구성하지 못하고 건교부 및 수공과 개별적으로 협상에 임하여 결국 상대방의 주장에 대한 반박과 자기논리의 우월성만을 단발적으로 주장하였다.

셋째, 두 사례는 댐 건설 반대운동 주도 단체에서 차이를 보였다. 한탄강댐 갈등사례는 철원군대책위원회, 포천·연천 공동대책위원회 등 지역주민이 연합체를 구성해 주도적으로 반대운동을 전개하였다. 또한 반대운동 과정에서 환경운동연합 등 시민사회단체들과 연대하여 정보를 공유하고 갈등조정 프로세스 과정에서 협상 당사자로 참여하여 본인들의 의견을 개진하기도 하였다. 반면, 동강댐 사례에서는 시민사회단체(환경운동연합)가 댐 건설 반대운동을 주도한 것으로 나타났다. 환경운동연합은 댐 건설 반대운동 시작 초기부터 건교부의 동강댐 건설 및 물관리 정책 전반에 대하여 문제점을 제시하였고, 건교부가 영월 다목적 댐 건설 예정지를 고시함과 동시에 이슈를 부각시키기 위한 다양한 활동을 전개하기도 하였다.

넷째, 정치권의 개입 여부에 따라 갈등이 증폭되거나 해결되었다. 한탄강댐 사례에서는 2004년 4월 국회의원 보궐선거와 2004년 11월 군수 보궐선거에서 본 바와 같이 대부분의 선거 입후보자들이 댐 건설에 반대를 주장함으로써 갈등을 심화시켰다(Lee, 2007). 동강댐 사례의 경우, 정치권의 개입은 댐 건설 추진에 제동을 거는 요소로 작용하였다. 국회의원들이 건교부 및 수공에 동강댐 관련 정보제공을 요구하고 영월지역 방문을 통해 댐 건설 추진 현황을 조사하면서 댐 건설 사업은 종합적으로 재검토되었고 결국 댐 건설 백지화로 귀결되었다.

4. 재난관리 정책상의 성공적 갈등관리 요소

이상에서 논의된 한탄강댐과 동강댐 갈등사례의 공통점과 차이점을 토대로 도출된 재난관리 정책상의 성공적 갈등관리 요소는 다음과 같다. 첫째, 재난관리 과정상에서 갈등이 발생하였을 때 사법소송보다는 대안적 분쟁조정 기법(ADR)의 활용을 통해 갈등비용을 줄일 필요가 있다. 대안적 분쟁조정 기법은 대표적으로 갈등 당사자들이 직접 대화를 통해 합의에 이르는 협상(negotiation), 갈등해결의 전문성을 갖춘 당사자들 간 건설적 대화를 이끌어 내고 자발적 합의에 이르도록 돕는 조정(mediation), 중립적인 제3자가 심판관 자격으로 갈등에 개입하고 판정을 내림으로써 갈등해결을 피하는 중재(arbitration) 3가지로 구성된다. 갈등은 일반적으로 당사자 간 해결이 가장 바람직하지만, 당사자 간 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우에는 갈등 당사자들로부터 인정받고 대표성을 확보한 제3자의 조정활동이 효과를 발휘할 수 있다. 한탄강댐 사례에서 경험하였듯, 전문 조정인들은 이해당사자들의 주장(positions)을 파악하고 ‘실익(interests)’을 도출함으로써 최종적인 조정안을 제시하는 역할을 하였다.

둘째, 재난 발생의 원인, 댐 건설의 효과 등 과학적 사실관계를 둘러싼 이견을 해소하고 이해당사자 간 감정의 골이 깊어지지 않도록 ‘사실관계 이견해소 및 감정관리 프로세스’를 정립할 필요가 있다(Lee, 2008). 예를들어 안전행정부 소속

Source: KIPA (2011:57)

Fig. 5 Joint-fact Finding Process

국립재난안전연구원의 재난관리 전문가들이 사실확인조사를 하고, 가칭 ‘재난 커뮤니케이터’를 양성하여 이들이 주민과 공무원 또는 공공기관 직원 간의 원활한 소통을 도모함으로써 감정관리 역할을 할 수 있을 것이다(Fig. 5).

셋째, 동강댐 사례에서 시민사회단체들이 갈등에 개입하여 주민들을 대신해서 반대운동을 주도하고 환경영향평가 과정에서 건교부와 환경부가 마찰이 있었던 점에 착안하여, 직접적인 이해당사자가 아닌 시민사회단체와 유관기관들과의 협조체계를 구축하는 방안을 모색하여야 한다. 계획단계에서 시민사회단체를 참여시키거나 유관기관 관계자들과 주기적인 모임을 통해 융합행정을 실현하는 것도 한가지 방안이 될 수 있겠다. 한편 댐 건설이 재해예방사업임에도 불구하고 현행 댐 사업추진과정에서 안전행정부나 소방방재청 등 재난관리 부처가 배제되어 있으므로 댐 건설 전 과정에 이들 부처도 함께 참여시켜 전문성을 더욱 확보하여야 할 것이다.

마지막으로 갈등의 골이 깊어진 상황, 즉 비싼 갈등비용을 치르고 난 후 조정을 개시하는 것이 갈등관리 효과를 크게 감소시킨다는 점을 위 두 사례에서 경험하였다. 재난분야 갈등관리 매뉴얼을 개발하여 실제로 갈등이 발생했거나 갈등의 조짐이 있을 때 재난관리 담당 공무원이 어떻게 갈등상황을 파악하고 구체적으로 어떤 시점에서 조정을 개시하여야 하는지에 대한 구체적인 방향을 제시해 줄 필요가 있다. 특히 매뉴얼에는 갈등조정 시점에 선거일정 유무를 파악하도록 하는 내용을 포함시켜 정치권의 영향을 배제하여야 한다.

5. 결 론

본 논문은 재난예방 사업인 댐 건설 갈등에서 이해 당사자들의 문제의 실체에 대한 상이한 인식이 갈등을 심화시키거나 완화시킬 수 있음을 실증적으로 분석하고 성공적인 갈등관리 요소를 도출하였다. 연구결과, 한탄강댐과 동강댐 두 사례 모두 당사자 간에부정적 특성 프레임이 형성되었고 댐 건설 과정에서의 절차적 문제점이 지적되었다. 또한 민·관, 관·관의 복합갈등, 갈등조정 지연 등의 공통점을 발견하였다. 한편, 실익(interests) 파악 및 ADR 활용 여부와 반대운동 주도단체, 정치권 개입에 따른 갈등양상이 차이점으로 분석되었다.

재난분야 성공적 갈등관리요소는 대안적 분쟁조정(ADR) 기법 활성화, 사실관계 이견해소 및 감정관리 프로세스 정립, 계획단계에서 시민사회단체의 참여확대와 유관기관과의 협조 체계 마련, 재난분야 갈등관리 매뉴얼 개발의 중요성이 강조되었다.

결론적으로 이 논문은 재난관리 과정에서 갈등 당사자들의 참여와 전문 조정인의 도움을 통해 원만한 합의를 도출함으로써 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 가능성을 확인하고 갈등사안에 맞는 효과적인 갈등예방 및 해결프로세스의 필요성을 강조하였다는 데 그 의의가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 한탄강댐 및 동강댐 건설 갈등과 관련된 신문기사와 기존 선행연구자들의 인터뷰 자료에서 드러난 갈등행위자들의 인식에만 기초하여 분석을 진행하였기 때문에 동태적 갈등과정의 비교분석이 이루어지지 않았다. 향후 사회 연결망 분석(social network analysis)을 적용한 갈등 시기별 행위자 인식변화, 이슈변화, 중심행위자 파악이 필요하다고 할 수 있다.

감사의 글

본 연구는 국립재난안전연구원의 2012년도 연구과제 보고서인 『재난관리 정책상의 갈등사례 비교분석: 한탄강댐과 동강댐 사례를 중심으로』를 재구성한 것임.

References

- Ahn, H.W., Park, D.W., and Kim, H.D. (2009) Comparison of Conflict in Saemankum and Dong River Dam, *The Korea Contents Association*, Vol. 9, No. 3, pp. 270-277.
- Bacharach, B. and Lawler, J. (1981) *Bargaining : Power, Tactics and Outcomes*, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Goffman, E. (1974) *Frame Analysis*, NY: Harper Books.
- Gray, B. and Donnellon, A. (1989) *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*, PA: Pennsylvania University Press.
- Joo K.I, Choi, H.S., and Ju, J.B. (2003) The Understanding of Stakeholder Groups' Meaning-Construction around Water Resource Conflict in terms of Frame Analysis, *Korean Journal of Public Administration*, pp. 47-64.
- Jung, J.J. (2001) The Local Movement in Environmental Conflicts: Focused on Dong River Dam Construction, *ECO*, 1, pp. 238-2661.
- Jung, Y.D. (2011) *Public Conflicts and Policy Coordination leadership*, Seoul: Beommunsa, pp. 269.

- Kahneman, D. and Tversky, A. (1981) The Framing of Decision and the Psychology of Choice. *Science*, 211, pp. 453-458.
- Kang, M.A and Jang, J.H. (2007) Frame Analysis in Policy Process, *The Korean Association for Public Administration*, Vol. 41, No. 2, pp. 23-45.
- Kim, S.I. (2007) A Study on the Policy Conflict and Mediation between Central Government and Local Residents : Focused on the Case of Four (4) Dams Construction in Gangwon-Do, Graduate School of Kangwon University, Ph.D Thesis.
- Lah, T.J. (2006) Conflict Analysis Approaching to Policy Perceptual Framing, *The Korean Association for Policy Science*, Vol. 10, No. 4, pp. 297-325.
- Lee, C.W. (2007) The Sad Portrait of Construction State, Hantan River Dam, *Environment and Life*, 51, pp. 148-169.
- Lee, M.C. (2002) NGOs' Participation in Policy Process and Policy Change, *Journal of Local Government Studies*, Vol. 6, No. 1, pp. 29-49.
- Lee, S.W. (2007) Conflict Resolution and Governance: Focused on Public Conflicts, *Journal of Governance Studies*, Vol. 22, No. 2, pp. 78-106.
- Lee, S.W. (2008) A Case Study of Siting Disputes in Gyeonggi Province for Establishing Conflict Resolution System, A Report of Citizen's Coalition for Economic Justice, pp. 108.
- Lee, S.W., Moon, B.K., Ju, J.B., and Jung, J.D. (2001) Negotiation Theory Revisited in Dong River Dam Construction, *The Korean Association for Local Government Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 231-252.
- Park, J. (2009) *A Manual for Public Conflict Resolution: Case Studies of Construction and Environment*, Seoul: Pureungil, pp. 157-198.
- Schmidt M. (2002) *The Futures of European Capitalism*, NY: Oxford University Press.
- The Board of Audit and Inspection of Korea(BAI) (2005) Hantan River Dam Construction Project, A Report of Audit and Inspection.
- The Hankyoreh, June 2nd in 2000.
- The Korean Institute of Public Administration(KIPA). (2011) *Fair Society and Conflict Resolution : Case Studies of Successful Negotiation for Conflict Resolution*, Seoul: Parkyoungsa, pp. 57.
- Yun, J.S. (2007) Establishing Conflict Resolution System in Policy Process: Case Studies of Policy Analysis in terms of Governance, Research Paper of The Korean Institute of Public Administration, pp. 86-87.

© Received March 26, 2013

© Revised March 29, 2013

© Accepted May 10, 2013