

# 환경분쟁조정

## 05. 동강댐 건설사업 갈등사례



## I. 갈등의 발생 배경과 전개과정

### 1. 동강댐 건설사업의 내용

#### 1) 사업시행의 동기

1990년 9월 중부지방의 집중호우로 인한 남한강 지역의 심각한 홍수재해는 남한강 상류 동강 지역에 다목적댐 건설의 필요성을 제기하는 계기가 되었다. 9월 10일에서 12일까지 3일간에 걸친 집중폭우는 남한강 중하류 지역인 영월과 단양의 침수는 물론, 이 지역에서만 1만 3천명의 이재민, 618정보의 농경지 침수, 그리고 689억 원의 재산피해를 발생시켰다. 정부는 이러한 남한강 유역의 홍수피해 원인을 남한강의 홍수 조절능력의 한계로 이해하였다.

정부에게 동강댐 건설은 남한강 중류지역인 영월, 단양, 충주, 여주와 수도권 지역의 홍수피해를 해소하기 위한 방편임과 동시에 지속적인 경제/사회발전을 위한 수자원을 안정적으로 확보하기 위한 최상의 수단이었다. 그러므로 정부에 의하면, 동강댐이 건설되지 못하면 한강유역 시민의 생명과 재산이 홍수재해에 위협을 받으며, 수도권에 새로운 아파트 단지나 공업단지를 조성하기 어렵고, 2005년 이후에는 제한적 급수가 불가피하다고 한다.

#### 2) 사업의 추진 연혁

1990년 홍수재해를 계기로 동강지역에 댐 건설의 필요성이 다시 제기되어 1990년 12월부터 1992년 7월까지 동강댐 건설과 관련된 건교부와 수자원공사의 타당성 조사가 이루어졌으며, 이 조사를 바탕으로 정부는 1993년 동강댐 건설사업의 구체적 내용을 처음 발표하였는데, 사업의 내용은 1997년 환경영향평가 초안의 발표 후 댐 높이 등에서 약간 수정되었다. 동강댐 건설 사업을 위해서 정부는 동강유역 22.7km<sup>2</sup>에 1997년 9월 22일 공식적으로 댐 건설 예정지 지정·고시를 하였다.

#### 3) 사업의 내용과 효과

건교부와 수자원공사에 의해 계획되었던 동강댐 건설사업의 주요내용은 다음과 같다.

유역	-하천:남한강 수계 -유역면적:2,267km <sup>2</sup> -연평균강우량:1,116mm -연평균유하량:42.4 m <sup>3</sup> /s(1,337.3백만 m <sup>3</sup> /년) -유출율:59.8%
저수지	-상시만수위:EL 280.0m -하계제한수위:EL 277.0m -저수위:EL 226.0m -총저수용량:698.1백만 톤 -홍수조절용량:200백만 톤 -유효저수용량:523.3백만 톤 -수몰면적:21.9km <sup>2</sup> -보상면적:22.9km <sup>2</sup>
댐	-위치:좌안-강원도 영월군 영월읍 삼옥리 우안-강원도 영월군 영월읍 거운리 -길이:325m -높이:98m -형식:콘크리트표면차수벽형 석괴댐 -체적:3,738천 톤
여수로	-문비형식:15m(B) X 15.6m(H) X 6(문) -설계홍수량:11,621 m <sup>3</sup> /s -침투방수량:11,621 m <sup>3</sup> /s
발전소	-19,600kw(9,800kw×2대)

건교부와 수자원공사의 계획에 의하면, 동강댐의 용수공급량은 연간 367백만 톤으로 한강수계 다목적댐의 용수공급능력을 4,692백만 톤에서 5,059백만 톤으로 증가시킴으로써 2000년대 수도권 용수부족을 해소하는 데 기여하고, 2억 톤의 홍수조절기능으로 인해 홍수시 한강인도교 지점의 수위를 약 21cm정도 강화시키는 효과가 있어 한강의 홍수피해를 경감시킬 수 있으며, 연간 126백만 kwh의 전력을 생산하여 연간 41억 원의 유류대체 효과를 가져올 수 있다고 제시하였다. 더욱이 동강댐 건설 지점의 평균 유하량은 5.2m<sup>3</sup>/s이나 댐의 건설로 인하여 유하량이 32.26m<sup>3</sup>/s로 증가하여 하천 하류의 수질개선과 친수환경 조성에 기여함과 동시에 동강댐 건설사업 자체는 연인원 65만 명이 투입되어 신규고용의 창출과 지역경기 활성화에 공헌할 것이라고 하였다.

## 2. 갈등의 발생과 전개과정

### 1) 댐 건설 사업에 대한 지역주민의 저항

정선 주민들은 1990년 홍수피해의 원인은 남한강의 홍수 조절능력의 문제가 아니라 충주댐의 수문조작 실패로 인한 수위조절의 실패에 있으며, 더욱이 동강댐 건설은 정선지역의 홍수를 방지하는 것이 아니라 역류로 인해 도리어 홍수 가능성을 증가시킨다고 주장하였다.

역류와 별도로, 건교부의 환경영향평가초안(1996)은 댐 안정성과 관련된 건교부와 영월 주민간의 새로운 갈등을 야기 시켰다. 댐 예정지의 지질학적 조건으로 인하여, 영월 주민들은 댐의 누수와 붕괴에 대한 우려를 가지고 있었다.

### 2) 중앙 환경단체들의 참여

환경단체들에 의하면, 무엇보다도 문제는 이런 잘못된 가정과 용수수요의 과다 예측으로 인한 불필요한 댐의 건설로 생태계가 파괴되고 보존가치가 높은 자연환경이 수장된다는 것이다. 댐 건설을 원활히 하기 위해 제정이 추진 중인 댐 건설촉진법이 댐의 건설로 인해 생태계, 지자체, 그리고 지역주민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는데도 불구하고, 댐 건설과정에 지자체, 지역주민, 그리고 환경단체의 참여를 원천적으로 봉쇄하여, 생태계 파괴 뿐 만이 아니라 참여민주주의 정신에도 위배되며, 지자체의 자치권도 위협하고 있다고 주장한다.

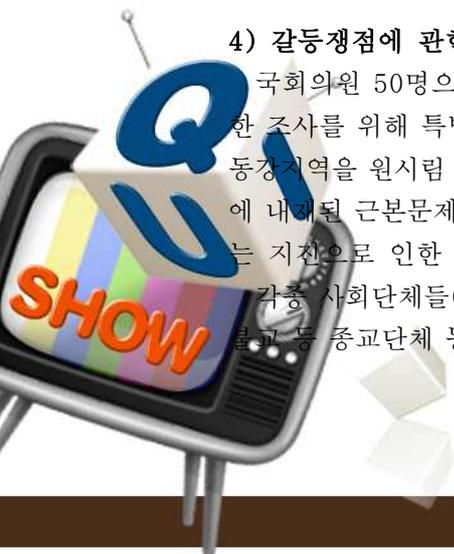
### 3) 지역주민-환경단체 연합의 형성

동강댐 건설과 관련된 정책 결정과정에 중앙 환경단체의 참여는 이들 환경단체와 지역주민들(영월)간 그들의 상이한 목적을 달성하기 위한 연합을 가능케 하고, 상이한 쟁점들의 통합을 가져왔으며, 특히 동강댐을 둘러싼 갈등의 성격을 생존권을 둘러싼 지역적 갈등에서 물 관리 방식의 전환을 통한 환경생태계의 보전이라는 시민운동으로 전환시켰다.

### 4) 갈등쟁점에 관한 사회적 평가의 출현

국회의원 50명으로 구성된 환경포럼은 댐의 안정성, 동강의 생태, 그리고 물 관리 방식에 관한 조사를 위해 특별위원회의 설치를 국회에 건의하고, 문화재국과 임업연구소는 댐 건설 대신 동강지역을 원시림 보호수역으로 지정할 것을 건의하였다. 환경정책평가연구원은 환경영향평가서에 내세워 근본문제를 제기하고, 수자원연구소의 연구는 누수 가능성을, 방재연구소의 연구 자료는 지진으로 인한 댐 붕괴 가능성을 조심스레 제시하였다.

각종 사회단체들(207명의 소설가와 시인들, 라디오와 텔레비전PD연합, 교사협의회, 천주교와 불교 등 종교단체 등)도 자신들의 동강댐에 대한 견해를 피력하기 시작하였는데, 이들의 의견은



동강의 자연미와 생태가치의 보전을 위하여 댐 건설을 백지화해야 한다는 것으로 요약된다. 또한 지구의 벗들(Friends of Earth)등 국제환경단체들도 동강이 람살조약에 의해 규정된 보전해야 할 중요습지의 조건을 충족하기에 댐 건설을 제도할 것을 제의하여왔다. 이런 사회분위기에 맞추어 신문이나 TV 등의 언론매체들도 댐의 안정성 문제, 동강의 생태계 파괴, 기존 물 관리 방식의 문제점 등을 보도하면서 동강댐 건설의 제고를 촉구하였다.

## II. 갈등의 주요 성격

### 1. 다목적댐 건설에 대한 이해의 차이에서 오는 정의적 갈등

건교부의 다목적댐 건설은 시민의 삶과 산업의 발전을 위한 용수의 안정적 공급과 시민들의 생명과 재산을 홍수로부터 보호할 수 있는 최적의 수단이다.

하지만 동강댐 건설은 해당 지역인 동강지역 주민들의 삶의 경험에서 오는 지식에 의해 새롭게 해석되어졌다. 정선주민들에게는 조양강의 물 흐름을 더욱 어렵게 만들고 이로 인한 범람의 가능성을 증가시켜, 정선군의 침수피해를 가중시킬 위해요인이었던 것이다. 영월주민들에게 동강댐은 완공 후 댐의 붕괴나 저수된 물의 누수로 인하여 주민들의 삶을 위협하는 위해요인이 될 수 있었다. 반면, 동강댐 건설 예정지 즉 수몰지역 주민들은 지금까지 정부의 지역차별정책에 대한 경험들을 통하여 이해되었으며, 동강댐 건설은 자신들의 삶의 여건을 악화시킨 원인이었으며 동시에 충분한 경제적 보상을 통하여 이 어려움에서 벗어나게 할 수단이었다.

환경단체들에겐 특히 동강의 경우 잘 보전된 자연경관과 생태가치를 보유하고 있기에 동강댐의 건설은 이런 경관과 생태계를 파괴하는 위협요인으로 이해되어졌다.

이와 같이 건교부, 지역주민, 그리고 환경단체 들의 동강댐 건설에 대한 이해를 비교하여 보면 동강댐 건설은 갈등당사자들의 가치관, 문화, 경험 등을 바탕으로 상이하게 해석되어져서 다목적댐의 건설을 둘러싼 정의적(definitional)갈등을 유발하였음을 알 수 있다.

### 2. 경제개발, 생존권, 환경보전 간의 갈등

제1차 수자원개발계획(1966~1975)이래, 건교부 물 관리의 핵심은 지속적인 국가의 산업(경제)발전을 위해 안정적인 용수를 공급하는 데 있었다.

주민들이 갈등과정에 관여하게 된 목적은 그들의 삶이나 삶의 터전을 위협하는 위해요인으로 부터 삶의 안정성을 찾는 것, 즉 생존권의 확보에 있었다.

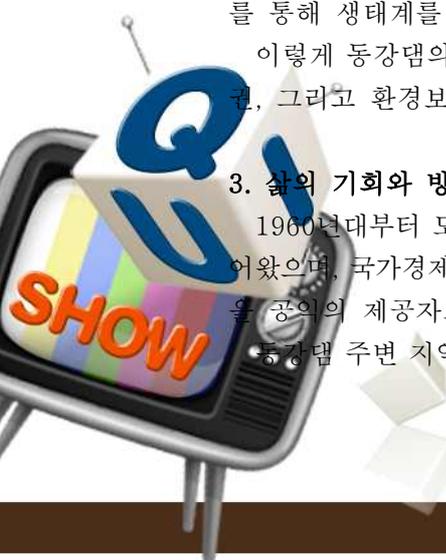
환경운동연합 등의 환경단체들이 동강댐 건설 관련 논쟁에 직접적으로 참여하게 된 목적은 건교부의 다목적댐 건설에 바탕을 둔 공급 위주의 물 관리에서 수요관리로의 물 관리 패턴의 변화를 통해 생태계를 보전하는 데 있었다.

이렇게 동강댐의 건설을 둘러싼 갈등당사자들의 상이한 추구목적은, 이들 간 경제개발, 생존권, 그리고 환경보전 간의 우선권에 관한 논쟁을 유발시켰다.

### 3. 삶의 기회와 방식에 관한 갈등

1960년대부터 도시개발이나 산업단지개발과 연계하여 다목적댐의 건설이 계속적으로 추진되어왔으며, 국가경제발전을 위한 기반시설의 제공이라는 기능과 연계하여 건교부는 자신의 정체성을 공익의 제공자로서 자리매김하여왔다.

동강댐 주변 지역 주민들에겐 동강댐 건설사업과 관련된 그들의 집단적 행동이 지역이기주의



의 발로가 아닌 생존권, 다시 말해 자신들의 삶에 관한 자율권을 확보하려는 운동이었다.

정부의 동강댐 건설 사업에 대한 환경단체들의 반대는 1992년 리우회의를 통해 우리 사회에 유입된 지속가능한 발전이라는 개념에 의해 환경문제를 보는 시각의 변화를 반영한다.

### III. 갈등의 쟁점과 주요 이해관계자 분석

동강댐 건설사업과 관련해 자신들의 견해를 표출하고 갈등과정에 지속적으로 참여하여 사업의 결정이나 내용에 영향을 미치려는 실제 주요 이해관계자는 사업주체인 건교부/수자원공사, 해당 지역주민, 그리고 환경운동연합을 비롯한 환경단체라 할 수 있다. 이들 사이에 갈등을 야기 시킨 핵심 쟁점은 다양한 사고의 기준에 바탕을 둔 이해관계자들의 문제 상황에 대한 상이한 해석들이다. 이런 상이한 문제 상황의 인식은 주요 이해당사자들의 상이한 목적들, 이를 이루기 위한 수단들, 그리고 자신들의 정체성을 제시하게 만들고 있다.

### IV. 갈등의 원인 분석

#### 1. 댐 건설 사업에 대한 인식의 차이

동강댐 건설 사업은 주요 이해당사자들의 상이한 인식적 근거에 의해 주관적으로 다르게 해석되어졌다. 이러한 인식적 근거의 차이는 댐 건설 사업에 대한 갈등당사자들의 상이한 정의, 해결 방안, 그리고 입장이나 자신들의 정체성을 생산하고, 특히 지역주민들이나 환경단체들에게는 다목적댐이 경제사회발전을 위한 공공 인프라로서가 아니라 지역 주민의 삶과 동강 생태계를 위협하는 위해요인으로 해석됨으로써 심각한 갈등을 발생시켰다.

#### 2. 정책문제에 내재된 불확실성과 비호환성의 심화

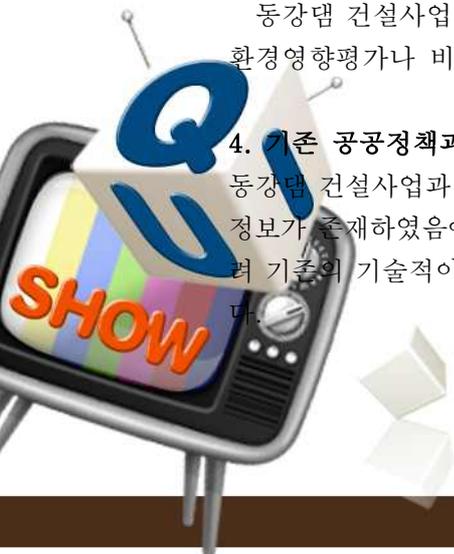
갈등의 당사자들 간에 역류 가능성, 댐의 안정성, 물 수요량의 예측 등 사실관계에 관한 논쟁이 있었으나, 동일한 자료도 당사자들이 추구하는 가치에 따라 상이하게 해석되고, 더욱이 과학적 지식의 한계로 인하여 사실관계를 규명하는 데 어려움이 있었으며, 갈등당사자들이 추구하는 경제발전, 생존권, 환경보전 등 상이한 목적이나 가치들 간 비호환성의 존재로 인하여 이들 가치들을 비교형량화 하는 데 어려움이 존재하였다.

#### 3. 기본 정책분석수단의 한계

동강댐 건설사업과 관련된 쟁점 이슈에 내재된 복잡성, 불확실성, 그리고 비호환성의 심화는 환경영향평가나 비용-편익분석 등 기존 정책분석도구들의 한계를 불러왔다.

#### 4. 기존 공공정책과정의 문제

동강댐 건설사업과정에서 보면, 댐 건설에 관하여 지역주민과 환경단체들의 다양한 견해, 가치, 정보가 존재하였음에도 불구하고 이러한 자원들이 정부의 정책결정과정에 동원되지 못하고 오히려 기존의 기술적이고 관료적 시각에 의해 지역이기주의의 발로나 비합리적인 것으로 배제되었다.



## V. 갈등 관리과정의 분석

1991년부터 동강댐 건설사업의 해당 지역주민들을 중심으로 시작 된 댐 건설사업에 대한 반대 직면하여 사업시행 주체인 건교부와 수자원공사는 주민설명회, 공청회, 사랑방 좌담회 등의 개최뿐만 아니라, 댐 건설에 따르는 지역의 피해에 대한 보상차원에서 각종 지역개발사업 지원 등을 통하여 지자체와 지역주민의 반발을 해소하려고 노력하였다.

이러한 사업주체의 갈등해소를 위한 노력에도 지역주민의 댐의 안정성이나 역류피해에 대한 우려에 기인한 저항은 계속되었다. 더욱이 1997년 중반부터 중앙 환경단체들의 개입은 동강댐 건설과 관련된 갈등의 성격을 지역갈등에서 물관리와 환경보존에 관한 전국적 사안으로 전환시켰다.

1999년 1월 건교부 주관으로 지금까지 제기된 문제점과 쟁점을 재검토하고, 환경영향평가의 추가조사의 신뢰도를 높이기 위해 합동평가단을 구성하면서 환경운동연합, 환경부, 그리고 강원도에 평가위원의 추천을 의뢰하였다. 하지만 합동평가단의 조사결과가 나오기 전 건교부가 동강댐 건설을 강행한다는 입장을 언론에 발표하면서 1999년 7월에 해체되었다.

합동평가단의 실패를 계기로, 국무총리실 산하의 물관리정책민간위원회 위원들은 동강댐 건설사업과 관련한 쟁점 조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 직접 주체가 되어 공동조사단을 구성하여 조사에 들어간 결과 동강댐의 건설은 중단하는 것이 바람직하다고 정부에 건의하였다. 정부는 2000년 6월 13일 국무총리 주재로 동강댐 건설 관련 물관리정책조정위원회를 개최하여 공동조사단의 조사보고서를 심의한 후 동강댐 건설계획을 완전 백지화하기로 결의하였다.

## VI. 갈등관리의 평가

### 1. 기존 주민설명회나 공청회의 한계

동강댐 건설사업의 경우 주민설명회나 공청회는 사업주체에 의해 사업의 내용이 결정된 후 또는 타당성 분석이나 환경영향 분석이 끝난 후 열렸다. 그런데 주로 사업의 내용이나 조사의 결과를 일방적으로 주민들에게 주입시키는 자리가 되고, 역으로 사업과 관련된 주민들의 관심사항들을 사업시행 주체에게 전달하고, 이런 것들에 대하여 사업시행 주체와 주민들 간에 논의될 수 있는 장을 제공해주지는 못했다.

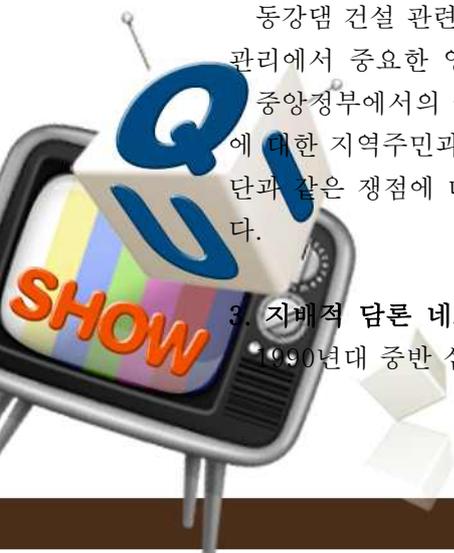
### 2. 이해당사자들 간의 사회관계의 중요성

동강댐 건설 관련 갈등의 관리과정은 관련 당사자 사이의 사회관계(예를 들어 불신 등)가 갈등 관리에서 중요한 영향변수로 작용한다는 것을 보여주었다.

중앙정부에서의 권위적 정책들, 형식적 설명회와 공청회 등의 정부의 책무성(accountability)에 대한 지역주민과 환경단체들의 불신을 조장하며 더 나아가 사업시행주체가 제안한 합동평가단과 같은 쟁점에 대한 논의 과정에의 참여 거부와 합동평가단 활동결과에 대한 회의를 불러왔다.

### 3. 지배적 담론 네트워크의 영향

1990년대 중반 심각한 홍수와 가뭄 피해로 인하여 언론이나 사회적 여론이 댐의 필요성과 관



런 건교부의 입장을 지지함으로써 댐 건설과 관련된 중요 주제는 용수 확보와 홍수방지로 한정되어졌으나 1999년 이후 다양한 갈등과정의 사회적 참관자들이 지역주민과 환경단체의 주장을 지지하는 담론적(discursive)네트워크를 형성함으로써 동강댐 건설사업과 연관된 이슈의 범위를 확대시켰다.

#### 4. 전문가로 구성된 포럼의 역할

공동조사단의 성과에 대해서는 상이한 평가가 있을 수 있지만, 일단 갈등을 종결시키고 정책의 결정이 이루어지는 데 기여했다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

첫째, 무엇보다도 공동조사단의 구성 시 동강댐 건설 관련 주제의 범위(issue boundary)가 이미 정해짐으로써 이런 범위의 설정과 관련된 가치관이나 신념 등 주관적 요소들과 관련된 재논의가 불필요하였고, 둘째, 공동조사단의 조사활동의 중점이 사실관계에 관한 과학적 검증에 있었고, 셋째, 전문가로 구성된 폐쇄적 포럼(closed forum)형태의 조사단 구성이 가능하여 전문가들 사이의 합의가 용이하였고, 마지막으로, 공동조사단의 조사결과가 이미 사회적으로 형성되어 있던 지배적인 사회여론과 내용을 같이하여 공동조사단의 권고를 수용할 수밖에 없었다.

### VII. 사례분석의 시사점

#### 1. 공공정책과정에서의 갈등에 대한 이해

동강댐 건설 사업에서 보듯, 정부의 국책사업의 수행을 둘러싼 공공정책과정에서 이 사업에 직·간접적으로 영향을 받는 지역주민들과 환경단체들은 그들의 독자적인 사고의 근거를 바탕으로 이 사업의 내용을 주관적으로 재평가하였는데, 특히 이런 평가에 의해 사업이 지역 주민의 생존권이나 생태파괴와 같이 자신들의 삶의 터전인 사회적, 자연적 환경을 위협한다고 인식될 때, 자신들의 삶이나 자연생태계의 안정성에 대한 불안감(anxiety)이 급증함을 보여준다.

#### 2. 정책의견수집, 상호조사, 상황적 숙의에 바탕을 둔 공공정책의 공동설계의 필요성

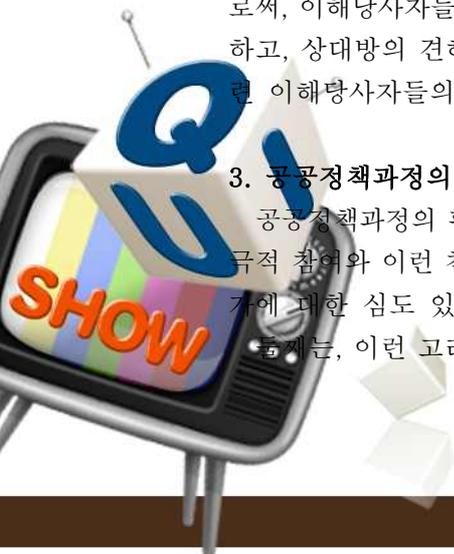
갈등당사자 간에 자신들의 견해를 정당화시키려는 경쟁과정은 “갈등의 도덕화 현상(moralization of conflicts)”이라는 새로운 경향을 출현시키고, 갈등당사자들의 “전략적 공론화”라는 수단의 활성화를 촉진시키고 있다.

공공정책과정에서 이해당사자 간 지위를 위한 투쟁이나 전략적 공론화 수단의 문제점을 고려할 때, 갈등관리의 첫걸음은 해당 정책과 관련된 다양한 견해와 이해당사자들을 공공정책과정에 참여시켜 이들의 견해에 내재된 사실관계에 대한 쟁점에 대해 공동조사와 논의를 활성화시킴으로써, 이해당사자들의 정책현안에 대한 학습의 증진뿐만 아니라 자신들의 잘못된 견해를 수정하고, 상대방의 견해와 입장을 이해할 수 있는 상황적 숙의가 가능케 하여 공공정책에 대한 관련 이해당사자들의 참여를 통한 “공동설계”가 가능케 하는 데 있다.

#### 3. 공공정책과정의 기능에 대한 새로운 이해의 필요성

공공정책과정의 활성화를 위해서는, 첫째, 공공정책과정에서 정책현안에 관련된 당사자들의 적극적 참여와 이런 참여를 통한 정책 현안에 대한 논의와 학습을 가로막는 제도적 장벽이 무엇인가에 대한 심도 있는 고려가 필요하다.

둘째는, 이런 고려를 바탕으로 해당 정책이나 사업에 영향을 받는 이해당사자들의 다양한 지



식이나 가치가 정책결정과정에 공평하게 제시되고 이를 바탕으로 정부와 이해당사자들 간의 논의와 공동학습이 이루어져, 정책이나 사업의 수립을 필요로 하는 문제 상황에 대한 공동의 정의와 이를 해결하기 위한 방안을 도출할 수 있는 공공정책과정의 새로운 절차나 조건을 수립하는 것이 필요하다.

