최종보고서

문정댐 사업

갈등영향분석

2014. 11

목 차

Ⅰ 서론

1. 갈등영향분석의 배경 1
2. 갈등영향분석의 목적 1
3. 이해관계자 분석 수행방법 1
<표1> 면담 대상자 3

Ⅱ 사업의 내용과 갈등 전개 현황

1. 문정댐 사업 개요 4
2. 사업추진 경과 및 갈등 전개 과정 7

Ⅲ 면담을 통해파악한 이해관계자들 의견

1. 주제별 이해관계자들의 다양한 의견 9
2. 지역위원 선정에 대한 의견 18
<표2> 주요 쟁점별 이해관계자의 인식과 사업에 대한 이해 25
3. 주요 이해관계인별 입장과 실익 28

Ⅳ 이해관계자 면담 결과 분석

1. 주요 이해관계자 29
2. 주요 쟁점 30
3. 문정댐 건설 사업 갈등의 특징 32

Ⅴ 갈등해결 및 완화를 위한 방안 검토

1. 합의형성절차 진행 가능성 검토 35
2. 문정댐사업 필요성에 관한 생산적 논의를 위한 검토 사항 36

I. 서론

1. 갈등영향분석의 배경

○ 국토부는 2013년 6월, '댐 사업절차 개선방안'을 발표하여 댐사전검토협의회 및 지역의견 수렴 절차를 신설, 2012년 12월에 발표한 댐건설 장기계획에 포함되어 있는 14개 댐에 새로운 절차를 적용한다고 발표함.

○ 2013년 12월에 댐사전검토협의회 중앙위원 17명을 위촉하여 사전검토협의회를 운영하기 시작하였음.

○ 2014년 7월 7차 사전검토협의회에서 문정댐 사업을 검토하기 시작하고, 8월 8일 8차 사전검토협의회에서 문정댐 논의 위한 지역위원 선정을 위한 갈등영향분석을 실시하기로 하였음.

○ 문정댐은 이해관계 지역이 넓고, 30년 전부터 이야기가 나오는 등 오랜 기간 동안 갈등을 겪어왔으므로, 다양한 의견을 지닌 이해관계자를 파악하고 쟁점을 정리하는 것이 필요함.

2. 갈등영향분석의 목적

○ 문정댐을 둘러싼 이해관계자들을 파악하고, 그들의 의견을 청취하여 쟁점을 정리하고,

○ 문정댐 사전검토협의회 지역위원 참여에 대한 이해관계자의 의견을 확인하여 지역위원 선정에 관한 효과적인 방안을 마련하도록 함.

3. 이해관계자 분석 수행방법

○ 주관기관이 파악하고 있는 이해관계자를 1차 면담 대상자로 선정하고 면

담 과정에서 추천받은 사람이나 새롭게 파악된 사람, 만나기를 원하는 사람을 추가로 선정하였음.

○ 오래 된 갈등임에도 현재 검토 중인 문정댐에 대해서는 아직 쟁점이 구체적으로 형성되어 있지 않고, 함양과 남원 지역 외에는 일반 주민의 의견이 모아져 있지 않기 때문에 행정기관 및 의회의 면담자가 많은 수를 차지하게 되었음.

○ 대책위원회 등 관련 단체들, 특히 반대 활동을 적극적으로 하는 주요 단체들 중에는 사업 주체의 절차에 협력할 수 없다며 면담을 거부한 곳들이 있기 때문에 그 숫자가 적음.

○ 남원시와 남원대책위의 면담 대상자가 많은 이유는 만나기를 원하는 사람들이 있었고, 대책위 대표 외에 면 단위의 대표들도 만났기 때문임

○ 사천시는 국토교통부가 문정댐 사업 계획을 공식적으로 발표하지 않은 상태여서 자신들의 의견을 제시할 수 없다고 하여 면담을 진행하지 못하였음.

○ 면담한 내용을 정리한 후, 면담 대상자에게 확인하도록 하여 수정, 보완 작업을 한 내용을 기초로 보고서를 작성하였음.

○ 김선혜 평화여성회 갈등해결센터 소장이 공동연구자로 참여하여 함께 과업을 수행하였음.

<표1> 면담 대상자

이해관계자 그룹		면담대상자 수
이해관계자	함양군 및 의회	5
	문정댐건설 추진위원회	1
	함양시민연대	1
	마천면	1
	남원시 및 의회	6
	지리산백지화 남원대책위원회	5
	산청군 및 의회	4
	산청군진보연합	1
	진주시	2
	사천시민참여연대	1
	사천포럼	1
	국회의원(함양・산청・거창)	1
	경상남도	2
	전라북도	2
	국토교통부	1
	환경부	1
	한국수자원공사	1
	실상사	2
	마천면 주민	1
	전 남원경실련 집행위원장	1
면담대상자 수 합계		**40명**

II. 사업의 내용과 갈등 전개 현황

1. 문정댐 사업 개요

○ 사업 목적 : 남강댐 홍수조절용량 부족을 보완하는 문정댐을 건설함으로써 진주, 사천 지역으로의 방류량을 조절하여 홍수 예방

○ 사업 내용 : 경남 함양군 휴천면 문정리에 개방형 홍수조절댐 건설

○ 유역 면적 : 385km²

○ 저수 용량 : 67백만m³

○ 홍수조절용량 : 67백만m³

○ 높이 : 107m

○ 길이 : 735m

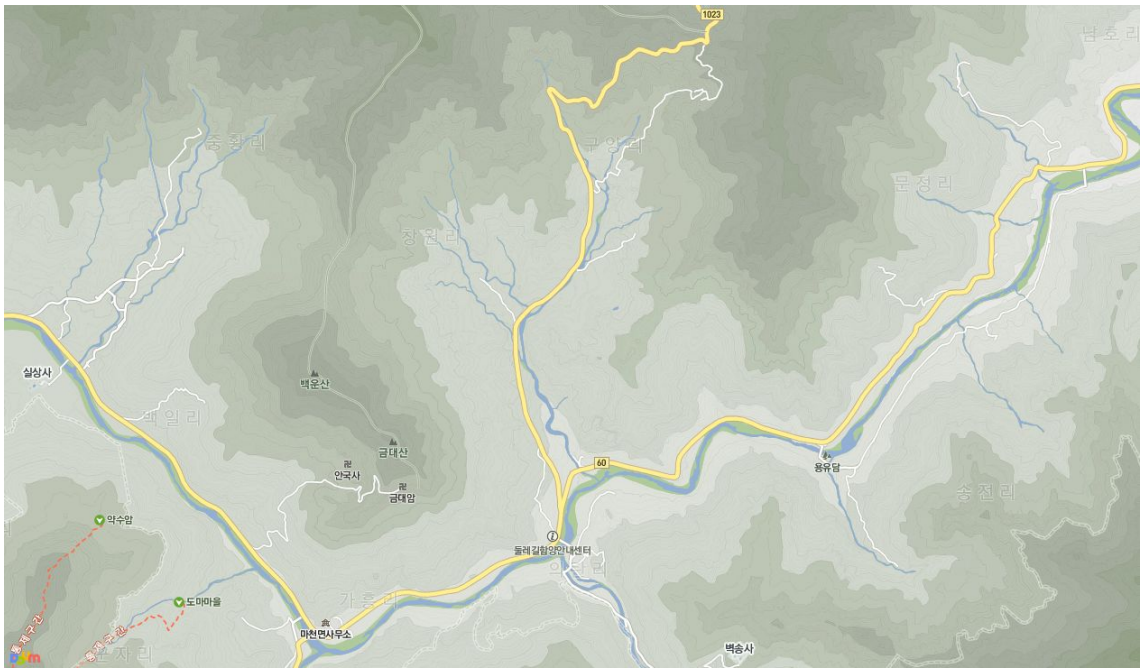
○ 예산 : 67백억원

문정댐 예정지 주변(좌-우 : 실상사에서 문정댐까지)

항측도



위치도



남강 유역 현황 모식도



댐 예정지



2. 사업추진 경과 및 갈등 전개 과정

- 1999. : 낙동강수자원개발계획 수립조사
- 1999.08.12 : 지리산 문정댐 백지화 대책위원회 출범
- 1999.12.30 : 낙동강 물 관리 종합대책 정부 확정안 발표
- 2000.04.27 : 지리산살리기 실상사대책위원회 발족
- 2000.06.29 : 지리산살리기, 댐백지화 추진 범불교연대 창립법회
- 2000.08.30 : 지리산살리기 국민행동 창립
- 2001.12. : 정부 댐건설장기계획 수립에서 문정댐 제외
- 2002.10. : 함양군, 국토부에 문정댐 건설 요청
- 2003.06. : 함양군 마천면 지역 주민투표(찬성 72%)
- 2004. : 댐 치수 능력 증대 기본계획 수립
- 2007. : 댐건설장기계획 변경(문정댐 포함)
- 2008.10. : 국토부 부산경남식수대책회의(남강댐 운영수위상승)
- 2009.01. : 김태호 경남지사 문정댐 건설 주장
- 2009.03. : 홍준표 한나라당 원내대표, 부산시 식수원 위한 함양군 댐 건설 발언
- 2009.03.10 : 함양댐건설추진위원회 발족
- 2009.03~04 : 함양군문정댐추진위원회 댐추진 함양군민 서명 운동 (80.7%)
- 2009.10.18 : 전북도의회 지리산댐 건설 재추진 중단 촉구 결의
- 2009.11. : 지리산댐백지화함양군대책위원회 등, 댐 백지화 성명 발표
- 2010.01. : 국토부, 남강댐사업 수위상승 없이 추진 발표
- 2011.10. : 문정댐사업 재해예방사업으로 예비타당성조사 면제 결정
- 2011.12.08. : 문화재청, 용유담을 '명승' 지정 예고
- 2012.01. : 수자원공사, 함양군, 문화재청에 용유담 명승지정 철회 요청
- 2012.03. : 실상사 등 용유담 명승지정 촉구 기자회견 등
- 2012.06.27 : 문화재청, 문화재위원회 명승지정 심의 보류

- 2012.12. : 국토부, 댐건설장기계획(14개 댐) 발표
- 2012. : 문정댐 반대대책위 등 성명서 발표
- 2013.01.01 : 국회, 문정홍수조절댐 대안조사비예산 전액 삭감
- 2013.06. : 문정댐 저수용량 축소, 개방형 홍수조절댐으로 변경
- 2013.06. : 국토교통부, 댐 갈등예방 소통 강화 위해 사전검토협의회 및 지역의견 수렴 절차 신설하는 내용의 '댐 사업절차 개선방안' 발표
- 2013.12. : 댐사전검토협의회 구성(중앙위원 위촉)
- 2013. : 반대대책위 성명 등 발표
- 2014.07. : 홍준표 경남지사, 문정댐 식수 포함한 다목적댐 주장
- 2014.07.17 : 남원시의회 문정댐백지화 촉구 결의
- 2014.07.17 : 남원시, 국토부에 문정댐 재추진 건설계획 재고 건의
- 2014.07.17 : 지리산댐백지화 함양대책위, 경남환경운동연합, 지리산생명연대 등, 지리산댐 백지화 촉구 기자회견
- 2014.07.21. : 7차 댐사전검토협의회, 문정댐 사업 검토 시작
- 2014.08.04 : 남원시, 국토부에 댐사전검토협의회 남원시 지역위원 위촉 및 남원시 지역협의회 구성 건의
- 2014.08.08 : 8차 댐사전검토협의회, 문정댐 갈등영향분석 실시 결정
- 2014.09.18 : 지리산댐백지화 함양대책위, 함양군수와 간담회
- 2014.10.21 : 지리산댐백지화 및 낙동강살리기 부산경남시민대책위 발족 기자회견
- 2014.11.05 : 함양군의회, 홍수조절댐 반대 성명서 발표
- 2014.11.06 : 지리산댐백지화 함양대책위, 함양군의회 성명을 비판하는 성명 발표

III. 면담을 통해 파악한 이해관계자들 의견

1. 주제별 이해관계자들의 다양한 의견

가. 문정댐 사업에 대한 이해

1) 사업에 대한 이해관계자의 이해

가) 사업필요성이 변경되거나 없어진 것이 아니고 외부 요인에 의해서 사업이 변경된 것이기 때문에, 건설주체(국토부,수공)의 문정댐 건설 필요성 여전히 존재함

- 국토교통부가 환경부, 문화재청과 협의하여 용유담 때문에 홍수조절댐으로 결정한 것으로 알고 있음.
- 예전엔 식수를 위한 댐이라고 하다가 반대가 거세니까 높이를 낮추고 홍수조절댐이라고 하는데 일단 막아놓고 보자는 의도로 보임.
- 개방형 홍수조절댐을 지어 놓고 물을 그대로 흘려보낼 수 없을 것이므로 식수 공급을 위한 다목적댐으로 갈 것임.
- 2001년에 반대에 부딪혀 포기했던 사업인데 선거 때마다 등장하고 있음.
- 홍준표 경남도지사 등이 식수 공급을 위한 댐이어야 한다고 강력하게 주장하는 것을 보면 결국 식수를 위한 댐으로 갈 것임.

나) 남강댐 홍수 조절 기능 보완

- 남강댐의 홍수조절용량 부족으로 진주, 사천의 피해가 발생하므로 그 부족한 기능을 보완하기 위해 건설하려는 것임.
- 남강댐 수위를 높이는 것이 사천시의 반대로 무산되자 지리산에 댐을 건설하는 것임.

다) 사업의 필요성보다 조직 보전논리에 의한 댐 건설

- 우리 나라의 댐밀도는 세계 1위인데, 토건론자들이 밀어 붙이는 것이고

수자원공사의 조직 유지 목적도 큰 것 같음.

- 자연적으로 두어도 무난한 것을 수자원공사가 일자리를 유지하기 위해서 댐을 지으려 한다는 생각임.

라) 사업 논의가 아니라 추진 단계임

- 댐사전검토위원회가 문정댐을 다루는 것은 검토 단계를 넘어서 이미 추진 절차에 진입한 것으로 생각됨.

2) 문정댐 사업에 대한 의견

가) 문정(홍수조절용)댐 찬성

- 일부 홍수 예방 효과가 있으므로 찬성한다는 사천포럼을 제외하고는 사업을 그 자체-홍수조절용 댐으로 이해하고 의견을 내는 경우는 없음.

나) 문정(홍수조절용)댐 조건부 찬성

- 댐 건설 자체를 찬성하는 지방자치단체는 없을 것임. 다만, 댐 건설로 인해 지역에서 얻을 수 있는 이익에 주목하여 판단해야 함.
- 순수한 홍수조절댐이면 하류 지역에서는 반대할 이유가 없겠지만, 수자원을 개방형으로 계속 유지할 것이라고 믿는 주민은 없기 때문에 설득하기 어려움.

다) 문정(홍수조절용)댐 반대

①다목적댐이 필요하므로 홍수조절용 댐 반대

- 댐을 건설하기로 결정한다면 수변공간 활용으로 경제적 이익을 얻을 수 있도록 다목적댐이어야 함.
- 식수로도 이용할 수 있고 관광수익을 증대할 수 있으므로 다목적댐을 건설하는 것에 찬성함.
- 2002년 태풍 루사 때 마천면에서 산사태 등으로 8명이 사망하고 여러 부락이 피해를 입은 후 2003년에 마천면에서 실시한 주민투표 결과 댐을 건설해야 한다는 의견이 72%가 나왔고, 2009년 문정댐 건설 추진

함양군민 서명에는 80.7%가 서명한 것에서 보듯이 함양군민의 의견은 다목적댐 건설을 강력히 원하고 있음.

- 홍수조절용 댐이면 지역에 아무런 이익은 없고 지리산 경관만 해칠 것이므로 반대함.
- 홍수조절 기능이 필요하긴 하지만 물 공급이 더 중요하므로 수자원을 이용할 수 있는 다목적댐을 건설해야 함.

② 다목적댐으로 변경될 것이므로 반대

- 2003년 마천면의 투표는 경제적 효과가 큰 것처럼 호도하고, 이장들이 주민들을 설득하는 등 투표 과정이 신뢰할 수 없는 것이었음. 실제로는 댐 건설을 찬성하는 주민들은 절반도 안 될 것임.
- 홍수조절용 댐이라고 하지만 결국은 다목적댐이 될 것이기 때문에 다목적댐이든, 홍수 조절 댐이든 댐의 용도에 관계없이 반대함.
- 4대강 사업한다고 낙동강에 20조원을 투입하고도 낙동강 물을 깨끗하게 하지 못하고 지리산 물을 가져다 먹겠다는 발상 자체가 문제임.

③ 댐 반대

- 107m짜리 인공 구조물을 지리산에 세운다는 발상 자체가 문제임. 댐 건설은 사회, 경제, 환경적으로 지역 사회에 미치는 영향이 크므로 사회적 합의과정과 인접 지역의 협조가 선행되어야 하고, 지역 주민의 피해가 예상되면 주민이 납득할 수 있는 대책이 마련되어야 함.
- 2001년 백지화될 때와 지금이 달라진 것이 없는데 문정댐 건설을 다시 거론하는 것은 문제임.
- 댐을 지어 놓으면 원상복구가 어렵기 때문에 심각한 문제가 됨.

④ 위치 변경 등

- 다목적댐을 지으려면 더 하류로 내려와서 함양과 산청의 경계 부근에 진양호 규모 정도로 짓는 것이 홍수기에는 치수 효과, 갈수기에는 유지용수 증대 효과를 거둘 수 있음.
- 담수용댐으로 변경되는 것에 대한 군민들의 불안을 없애고, 산청군도 댐

운영에 관한 권한을 갖기 위해서 댐 위치를 산청 지역으로 내려야 함.

- 우선적으로 남강댐을 보강하거나 여수로 확대 등을 통하여 해결하고, 댐 건설이 불가피한 경우 홍수 방어에 안정적인 남강 본류에 건설하거나 지류인 임천 수계에 댐을 건설하는 경우라도 규모를 최소화하고 개방형으로 건설해야 함.

라) 입장 유보

- 국토교통부에서 댐 사업안이 확정되지 않은 상태여서 행정기관이 입장을 공표하는 것은 지역간 갈등을 초래할 수 있음.
- 정부가 추진하는 댐 건설 사업 자체에 대하여 지방행정기관이 찬성, 반대를 하기는 어려움.
- 정부가 확실하게 댐 사업 계획을 밝혀야 그에 맞춰 지역의 입장을 정리할 수 있음.

나. 문정댐 찬반 입장의 근거

○ 문정댐에 대한 지역 이해관계자들의 대부분은 다목적댐으로 용도가 변경될 것[1]으로 보고 이를 근거로 영향(피해와 이익)을 판단하고, 그에 따라 자신의 입장을 정하고 있음.

○ 따라서 홍수조절댐의 영향은 물론, 다목적댐으로 인식하고 답변한 내용도 그대로 인용함.

가) 지역경제 발전

- 홍수조절댐이라 하더라도 함양군은 지가 보상 외에도 300억원 이상의 추가 보상을 받을 것이며 매년 몇 십억 원씩 지원 사업 예산이 집행되는 이익을 얻을 것임.

---

1) 가. 문정댐 사업에 대한 이해의 가) 사업필요성이 변경되거나 없어진 것이 아니고 외부 요인에 의해서 사업이 변경된 것이기 때문에, 건설주체(국토부,수공)의 문정댐 건설 필요성 여전히 존재함(9쪽) 세부 항목과 2) 문정댐 사업에 대한 의견의 ② 다목적댐으로 변경될 것이므로 반대(11쪽) 참조.

- 다목적댐이 들어설 경우 안개 피해는 있겠지만, 안개는 해가 뜨면 없어지는 것이고, 관광 수익이라는 부가가치가 훨씬 클 것임.
- 댐 예정지인 함양군은 물론이고 상류 지역인 남원시 산내면, 인월면 주민들도 수변 공간을 활용하거나 농사지은 과일을 팔아 관광 수익을 올릴 수 있음.
- 함양군은 문정댐의 물을 팔아 지속적으로 수익을 얻을 수 있음.
- 수몰 주민들은 땅값 보상 외에도 수자원공사의 예산으로 이주할 수 있고 생활소득비용까지 보상받을 수 있어야 함.

나) 홍수조절 효과

- 순수 홍수조절 댐이라면 댐 하류 지역인 산청, 진주, 사천 등이 홍수 피해가 줄어드는 효과를 볼 수 있음.
- 홍수 예방의 효과는 산청군 일부, 남강댐 주변 주민, 사천 어장, 함안 등까지 미칠 것임.

다) 지리산 · 환경 훼손

- 국립공원 1호이고 청정 자연을 유지해 온 지리산의 환경이 훼손됨.
- 절개지의 흉한 모습은 지리산의 자연경관을 훼손함.

라) 생업손실, 경제활동 제약 및 경제 효과 미비

- 안개 일수가 증가하고, 습기가 많아지며, 일조시수가 줄어들어 해당 지역의 고랭지 원예 농업이 피해를 보게 됨.
- 사과 농사의 경우 같은 토양임에도 작은 하천 바로 옆과 하천에서 조금 떨어진 곳의 차이가 큰데, 이는 안개와 습기 때문임.
- 수자원 보호구역으로 지정되면 농업 손실과 축사나 공장 등 다른 산업도 피해를 입게 됨.
- 이주 대상이 되었거나, 농사, 축산 등의 피해 때문에 주민들이 이주를 하면 상업에 종사하는 사람들 역시 피해를 입게 됨.
- 댐은 다른 지역에서도 볼 수 있으므로 댐으로 인한 함양군의 관광 수익 효과는 크지 않을 것이고, 댐에 가둔 물도 수자원공사의 재산이므로 함

양군에 돌아오는 수익은 아주 적을 것임. 오히려 지리산 자체로 인한 관광 수익의 경제적 가치가 더 클 것임.

마) 삶의 터전 파괴

- 댐이 들어서면 마천면의 주민들이 대부분 이전해야 하므로 생업이 파괴되고, 공동체도 파괴되는데 이는 보상으로 해결할 수 없는 것임.
- 이주 대상 주민들 중 원주민들은 삶의 터전을 떠나야 하는데 보상금으로는 아파트를 살 여건도 안 될 것임.
- 수몰 지역에 땅을 가진 사람들은 개별적인 이해관계 때문에 찬성하는 것인데, 토지 소유자 중에는 외지 사람들도 상당수 있는 것으로 알고 있음.

바) 기상 변화

- 이주 대상이 아닌 주민들은 기후변화로 인한 피해를 입게 되고, 그 피해는 남원은 물론 함양읍까지 미칠 것임.
- 지리산의 생태계가 변화하면 예상 못한 부작용이 나타날 수 있는데, 이는 함양 지역을 넘어서 인접 지역까지 확산될 수 있음.

사) 문화재 훼손 · 종교적 수행지 손상

- 기후 변화로 습기가 많아지면 실상사 등의 각종 문화재가 마모 등 피해를 입게 됨.
- 한국 선종의 수양처로서 상징적인 실상사가 그 기능을 상실할 수 있음.

아) 댐 하류 지역 피해

- 댐 하류 지역인 산청, 진주, 사천 지역은 하천 유지수가 부족하고 수질이 악화되는 피해가 발생함.
- 하천 유지수가 부족해지면 농업 용수 부족으로 인한 피해는 물론이고, 민물고기 식당들이나 래프팅 등 기존의 관광 수익을 거둘 수 없게 됨.
- 하류 남강댐 수위를 채우지 못하고, 오염됨.

자) 수해 우려

- 다목적댐으로 인해 물이 흐르지 못하면 상류 지역의 수위가 높아져 주민들이 피해를 입게 됨.

차) 기타

- 남원 4개 면과 마천면에는 하수종말처리장 시설이 되어 있어 막무가내로 규제하진 않을 것이므로 규제로 인한 피해는 적을 것임.

다. 홍수조절댐의 필요성에 대한 의견

1) 홍수조절댐 필요성 (제한적) 동의

- 남강댐의 홍수조절 용량이 부족하여 진주, 사천의 피해가 발생하므로 남강댐을 보완해야 함.
- 태풍 루사, 매미, 셀마 때 산청, 진주의 일부 지역과 사천 비행장 등이 침수 피해를 입었음.
- 남강댐의 홍수조절 기능을 보완할 수 있고, 문정댐으로부터 남강댐까지의 구간에서 발생하는 홍수 피해 경감에도 도움을 줄 수 있음.
- 문정댐이 남강 유역 전체의 홍수 피해를 해소할 수 없지만 문정댐의 홍수 조절량 만큼 남강댐 홍수 조절 효과 있음.
- 순수하게 개방형 홍수 조절댐을 유지한다면 산청, 진주, 사천 지역에 도움이 될 수 있음.
- 문정댐은 위치 상 남강댐 유역의 16%만 홍수조절을 할 수 있다고 하는데, 이 정도 규모로는 남강댐 방류량 조절 효과가 없어 홍수조절 목적을 달성할 수 없으므로. 홍수조절용 댐 2~3개를 경호강, 덕천강에 건설하고 오로지 홍수조절용도로만 운용해야 효과를 거둘 수 있음. 이와 함께 사천만의 퇴적층 준설과 사천만 연안침식을 막기 위한 연안 정비 사업이 필요함.

2) 홍수조절댐 필요성 부동의

- 루사 이후 함양, 산청 및 진주, 사천 등의 하류 지역에 홍수 피해가 없고, 태풍으로 사람이 죽는 등의 피해를 입었다고 하는데, 대부분이 계곡 급류에 휩쓸리거나 산사태에 의한 것이어서 문정댐으로 해결할 일이 아님.
- 홍수 피해는 대부분 소하천에서 발생하므로 문정댐으로 인한 대책은 효과가 별로 없음.
- 문정댐 용량인 67백만톤의 저수량으로는 지리산 폭우에 비해 담수량 규모가 적어서 홍수조절 효과를 거두기 어려움.
- 예상을 넘는 비가 올 경우 댐을 통제할 수 없게 되어 하류 지역의 상황과 관계 없이 한꺼번에 방류를 해야 하기 때문에 오히려 더 큰 피해를 줄 수 있음.
- 남강댐을 보강하거나 수위를 조절하는 등의 운용 방법을 통해 홍수를 예방할 수 있음.
- 제방사업 등 소하천을 정비하는 것이 효과적임.
- 댐을 짓는 비용으로 상습 침수 지역의 주민들을 안전한 곳으로 이주시키는 것이 나을 수 있음.
- 함양 지역에는 홍수 피해가 없으므로 문정(홍수조절)댐은 자연경관만 훼손하는 역기능만 있음

3) 기타

- 댐을 지어야 하는 경우에도 문정댐의 위치가 아니라 남강 본류 등의 다른 지역에 건설하는 방안에 대해서도 검토해야 함.
- 계곡의 지천 곳곳에 대형 저수지를 만들어서 물도 이용하고 소수력 발전도 하며, 호우 시에는 물을 가두는 역할도 하게 하는 것이 효과적임. 물의 통제권과 이용권이 지역 주민에게 귀속되고, 발전으로 생산한 전기를 지역 주민이 인센티브로 받으며, 지리산 훼손이라는 부담도 경감되므로 주민을 설득하기가 상대적으로 용이함.

- 홍수조절의 필요성이나 문정댐으로 인한 효과에 관한 자료를 전혀 제시하지 않으므로 알 수 없음.

라. 사업에 대한 피로도

- 주민 갈등상태가 너무 오래 가면 좋지 않음.
- 국토교통부에서 계획을 구체적으로 내놓아야 함. 미적거릴수록 지역 내 갈등만 조장될 것임.
- 댐을 짓자고 함양군민 83%가 찬성했는데도 하지도 않으면서 싸움만 시키고 있음.
- 댐 건설이 거론되면서 홍수로 인해 파괴된 다리 복구조차 지연되는 등 통상적인 사업마저 정체되고 있으므로 오랜 논란을 종식시킬 필요가 있음.

마. 사업 주체에 대한 신뢰

- 정부가 계속 시도하는 것을 보면 결국은 반대의견과 관계없이 댐을 짓게 될 것 같아 불안함.
- 2012년에 국회에서 예산을 삭감해서 끝난 것인 줄 알았더니 다시 추진한다고 함.
- 다목적댐이 필요하다고 하다가 반대가 심하니까 용도, 위치, 용량을 바꿔서 추진하는 것을 보면 건설 목적이 명확하지 않은 것이라 생각됨.
- 사업 주체측이 이해관계자 배제(사업 내용에 대한 자료· 논의 과정 공개 요구 거절)로 사안에 대한 질의나 토론 등 의견을 낼 수 있는 구조가 없음.
- 홍수조절 필요가 없음에도 홍수조절용댐으로 건설하겠다는 것은, 재해사업의 경우 예비타당성 조사를 안 해도 되므로 홍수조절용 댐이라 용도를 변경한 것으로 이해함.

바. 사업에 대한 이해와 정보의 차이

- 지방자치단체의 행정기관도 국토부나 수자원공사로부터 정보를 얻지 못하고 있으며, 자료를 요청하는 공문을 보내도 소용이 없기 때문에 지역주민에게 설명할 수도 없고 논의를 진전시킬 수도 없음.
- 사업주체가 지역 주민 등 이해 관계자에게 동의를 구하는 절차를 거쳐야 하는데, 사업 자체에 대한 설명조차 없음.
- 사천시의 경우 사업이 확정되지 않아 인터뷰에 응할 수 없다고 회신하기도 함.

2. 지역위원 선정에 대한 의견

가. 댐 사전검토협의회에 대한 이해와 논의

1) 이해당사자 의견의 실질적 반영이 필요

- 중앙위원을 지역민의 의견 수렴 없이 국토교통부가 일방적으로 위촉하여 구성한 것부터 잘못되었음.
- 중앙위원은 댐 추진 전문가들이므로 지역위원 만으로 사전검토협의회를 구성하여 논의해야 함.
- 사전검토협의회 절차가 요식행위일 가능성이 크다고 생각함.
- 공정하게 논의할 수 있어야 하며 위원장의 결정권도 없애야 함.
- 결론이 이미 정해진 상태에서 '주민의견을 수렴했다'는 명분을 쌓는 데 들러리를 서게 될까 우려됨.
- 이해관계자의 의견이 충분히 반영되어야 함.
- 전원합의제 의사결정 방식을 적용해야 소수자의 참여가 의미가 있음.

2) 논의 내용과 방식

- 논의가 찬성, 반대 세력 간의 다툼으로만 진행되지 않도록 해야 함.
- 댐 사전검토협의회가 지역 현장 등을 방문하여 피해 상황을 잘 이해하는 것이 필요함.
- 댐 건설이 중심이 아니라 댐 필요성에 대한 논의부터 해야 함.
- 현재는 계획(안)의 단계이고 사업에 대한 정보가 충분히 공유되지 않은 상태여서 이견도 존재하므로 댐의 용도에 대한 충분한 논의가 이루어져야 하며, 전 분야의 의견을 골고루 반영하여 결정되어야 함.
- 댐 건설을 기정사실화하는 협의회가 아니라 댐의 필요성에 대한 논의부터 이루어져야 함.

나. 지역위원 선정의 방법과 기준

가) 찬반 등 이해관계자의 고른 참여

- 군수가 추천하되, 반대 측도 포함해야 함. 찬, 반 사회단체, 군의원, 부군수 등이 적당함.
- 군민 중에서 찬성, 반대 입장을 가진 사람을 균등하게 추천해야 함.
- 지역위원 추천을 관이 주도하도록 하지 않고 피해를 입는 이해관계자와 추진하는 이해관계자가 반반씩으로 구성되어야 함.
- 전문가들과 주민들이 같은 비율로 들어가고, 찬, 반도 동일한 비율로 들어가야 함.
- 국토부가 임명하는 것이 아니라 지역에서 추천하는 사람들로 구성해야 함.

나) 구성원의 대표성 담보

- 주민의 찬성, 반대 주장을 강하게 하고 그 이유도 잘 설명할 수 있는 사람이 들어가야 함.
- 사전검토협의회의 논의와 결정 사항이 실제 실행되기 위해선 위원이 각

그룹의 대표성을 담보할 수 있어야 함.

다) 반대가 더 많이 참여

- 이미 중앙위원이 있으므로 지역위원은 찬성보다 반대가 더 많이 들어가야 함.

라) 불참

- 지역위원을 찬·반 동수로 해도 반대 측은 힘의 우열에서 밀릴 것이므로 참여하지 않는 것이 옳음.

마) 전문가 조언 및 참여 보장

- 지역위원이 추천하는 전문가가 참여해 주민들의 논거를 보충해줄 수 있어야 함.
- 지역주민이 요구하는 전문가의 지원이 가능하도록, 환경관련 전문가도 포함되어야 함.

다. 지역위원으로 포함되어야 할 지역과 이유

- 함양군만으로 구성하는 것이 원칙이고 산청군 정도는 피해가 있으므로 포함할 수 있음. 남원시는 영향을 별로 받지 않으므로 참여시키지 않아도 됨.
- 지역위원을 광범위한 지역으로 구성하면 논의에 어려움이 생길 수 있음.
- 이해당사자로서의 참여를 원하는 지역은 모두 포함해야 함.
- 문정댐은 홍수조절댐이어서 다른 지역에 피해가 없으므로 함양군만 위촉하는 것을 원칙으로 하고 남강댐 방류량 증대 방안 등이 검토되는 것에 대비하여 진주, 사천 지역에서 일부 참여하는 것이 합리적일 것임.
- 댐 건설 예정 지역만이 아니라 영향을 받는 지역이 참여해야 하고 남원과 함양이 동수로 참여해야 함.
- 남원 지역은 담수할 경우 기후변화와 상류 규제로 인한 피해를 가장 많

이 입는 지역이고, 홍수조절댐이라 하더라도 수변에서 5km이내에 남원 산내면이 포함되므로 남원은 당연히 참여하되 함양과 동수로 참여해야 함.

- 함양, 남원, 산청, 진주, 사천 지역으로 구성해야 함.

라. 기타

- 위원회 구성 전제조건으로 댐 건설 논의 내용과 과정, 해당 사업 관련 정보의 공개 등이 이뤄져야 함.

<표2> 주요 쟁점별 이해관계자 인식과 사업에 대한 이해

이해 관계자	홍수조절댐에 대한 입장	입장의 이유	지역위원 선정 지역 및 구성	사전검토협의회 운영	문정댐 사업에 대한 이해
함양군 및 의회	-반대	-경제적 이익 없음 -지리산 자연경관만 훼손 -함양지역 홍수피해 없음	-댐 예정지인 함양으로 좁혀야 함 -찬성, 반대 숫자 골고루 추천		-홍수조절댐 반대, 다목적댐 찬성 -국토부가 구체적 계획을 제시해야 함 -지역 갈등 조장 우려
(함양)문정댐 추진위원회	-반대	-경제적 이익 없음 -환경 훼손	-함양으로 좁히는 것 원칙 -산청 지역 포함	-광범위한 지역으로 지역위원 구성하면 논의 비효율성 우려	-다목적댐이었다가 용유담 때문에 홍수조절댐으로 변경
함양시민연대	-반대	-남강댐 보강으로 해결 -홍수 없음 -절개지의 흉한 외관	-이해당사자로 참여 원하는 지역 모두 포함 -지역위원은 반대측을 더 많이 위촉(중앙위원 있으므로)	-요식행위 가능성 -참여 여부 논의하지 않았음	-댐 건설 반대를 피해가려는 의도 -다목적댐으로 용도 변경 가능성 있음

마천면	-반대	-경제적 이익 없음 -자연경관 훼손	-찬, 반 동수 추천 -지역 범위는 국가 차원에서 3자의 눈으로 판단		-주민 갈등 상태가 오래 가는 것 좋지 않음
남원시 및 의회	-반대	-홍수 피해는 주로 소하천에서 발생하므로 소하천 정비가 효과적 -환경 파괴	-댐 예정지 외에 영향을 받는 지역 포함 -함양, 남원, 산청, 진주, 사천 지역 포함(시의원) -찬,반 균등 구성	-논의가 찬, 반 세력의 다툼으로만 진행되지 않아야 함 -지역위원만으로 구성해서 논의해야 함(시의원)	-검토 단계가 아니라 이미 진행형이라는 의구심 -댐 용도 변경 가능성 -위치, 규모, 용도를 바꾸는 등 댐건설 목적 불명확
지리산댐백지화남원대책위원회	-반대	-홍수 없음. 주로 산사태 피해 -백지화된 것 재추진 부당	-찬, 반 비율 동일 -시청, 의회, 단체 추천 -반대 의견을 정확히 반영할 전문가 보장 조건	-공정한 논의 보장 전제로 참여 여부 결정 -위원장의 결정권 배제 -들러리 우려	-타당성 조사 피해가기 위한 것 -다목적댐 의도 -사업 주체가 댐건설 시 사전협의 약속 위반
산청군 및 의회	-순수하게 홍수댐이면 하류지역에서 반대 안할 것 -언제까지 개방형으로 유지할지 의구심	-67백만톤 용량으로 지리산 폭우에 대비 어려움 -제방공사 효과적 -개방형 홍수조절댐	-하류지역도 참여 -군민 뜻을 대변하는 사람 추천		-다목적댐일 경우 산청은 하천유지수 부족 및 수질악화로 심각한 상황 -다목적댐을 지으려

		으로 운용한다는 것을 주민들이 믿지 않으므로 설득 어려움			면 함양, 산청 경계 부근에 짓는 게 효과적 -계곡 지천 곳곳에 대형 저수지(소규모 댐)를 짓는 것이 더 효과적이고 주민 설득 용이
산청 진보연합	불필요	-홍수는 남강댐 수위조절로 가능 -용량 초과 강우시에 더 큰 문제	-남원, 함양, 산청 지역 포함 -참여 여부는 더 논의해 봐야 함	-찬, 반 함께 모여서 충분히 이야기해야 함 -결론은 정해졌는데 명분쌓기용 절차에 들러리 서는 것 우려	-식수 목적으로 이해 -하천 유지수 고갈 우려
진주시청	-순수하게 홍수조절 댐이면 반대명분 없음	-용도 변경 가능성	-진주, 사천도 들어가야 함/지역상공인이나 지자체가 추천	-이해관계자 의견 충분히 반영	-남강댐 높이는 것은 안됨
사천시민참여연대	-조건부 찬성	-효과 없음 -2~3개 댐을 더 지어야 함	사천지역 참여	-협의회가 남강댐 현지실사해서 주민 의견 경청 필요	-용도 변경 않겠다는 보증 필요 -사천만 준설과 연안정비 중요

사천포럼	-미약하나마 사천 지역 홍수 완충효과			주민들의 동의를 구해야 함	-현재까지는 홍수조절댐으로 이해 -낙동강 물 살리는 대책 강구 필요성
경상남도	-반대	-수자원 이용 불가능 -물 공급 중요 -낙동강 수질 나쁨	-댐 건설에 영향 받는 사람 참여	-전 분야의 의견 골고루 반영 -댐의 용도에 대한 충분한 논의	-다목적댐으로 건설해야 함
전라북도	-반대	-지리산 환경 및 경관 훼손 -홍수 피해 없음	-찬, 반 동수 -함양, 남원으로 구성		-다목적댐으로 가기 위한 사전 포석 -댐 추진 단계인지 검토단계인지 불분명
실상사	-반대	-홍수가 아닌 산사태로 인한 피해 -식수댐으로 변경 가능성 -지리산 훼손	-함양,남원,산청 등 댐 예정지와 영향 받는 지역 -국토부 임명이 아닌 지자체가 추천한 사람으로 구성 -이해관계자와 그들이 추천한 전문가 및 중립적 인사	-공개 운영 -댐건설 전제가 아닌 필요성부터 검토 -찬성과 반대 논쟁으로만 흐르지 않고 충분한 논의 되도록 진행	-부산 경남에 식수 공급 위한 것 -반대를 피해가기 위한 것

국토교통부	-필요	-남강댐의 부족한 홍수조절용량 보완 -수몰 규모, 지질 등 고려하여 위치 선정	-홍수조절댐이어서 피해 지역 적으므로 직접적 이해관계 있는 지역 참여 원칙	-중앙위원 성향 고려하여 찬, 반 비율 맞추며 위촉 -공론화 과정 없던 것을 보완하는 제도의 안착 중요	-남강 유역 재해 예방의 방안 찾기 위한 것 -환경부 등의 차선 의견 반영하여 개방형으로 하고 규모 축소
환경부	-우선 여수로 확대 또는 남강댐 보강 방안 검토 -댐 건설 불가피하다면 규모의최소화, 개방형			-전원합의제 바람직	-환경영향평가 단계에서 댐 필요성 및 적합성, 환경영향 본격 검토
수자원공사	-필요	-남강댐의 부족한 홍수조절용량 보완 -수몰규모 및 지질 고려하여 위치 선정	-홍수조절댐이어서 피해 지역 적으므로 직접적 이해관계 있는 지역 참여 원칙 -다른 지역의 찬, 반 의견 가진 사람은 참관 자격으로 참여 고려	-남강댐의 치수 대책에 대한 대안으로서 상류댐의 적정성 검토	-용도 변경하려면 기본계획 변경 고시 등을 비롯한 제반 절차를 모두 거쳐야 하므로 사실상 어려움

3. 주요 이해관계인별 입장과 실익

구분	문정댐 건설 사업		입장	실익
직접적 이해 관계자	함양군민	문정댐건설추진위원회	반대	-관광수익 -수용 토지 보상금
		함양군반대대책위원회 함양시민연대	반대	-지리산 보존 -삶의 터전 유지 -생업 유지
	함양군청 및 함양군의회		반대	-관광수익
	국토교통부 및 한국수자원공사		추진	-홍수조절
간접적 이해 관계자	남원시청 및 남원시의회		반대	-지리산 보존 -생업 및 삶의 터전 유지
	남원시 반대대책위원회		반대	-지리산 보존 -생업 및 삶의 터전 유지
	산청군 및 산청군의회		조건부찬성(반대)	-하천 유지수 확보 -물 관리 통제 권한 확보
	산청군진보연합		반대	-지리산 보존 -하천 유지수 확보
	진주시청 및 진주시의회		조건부찬성(반대)	-하천유지수 확보 -홍수 예방
	진주환경운동연합			
	사천시청 및 사천시의회			
	사천시민참여연대		조건부찬성(반대)	-홍수 예방(사천만 준설, 연안정비와 병행)
	사천포럼		찬성	-홍수 예방 -지역의 경제적 이익
	실상사, 지리산생명연대		반대	-지리산 보존 -삶의 터전 유지 -문화재, 종교적 수행지 보존
	지리산댐백지화 및 낙동강살리기 부산경남 시민대책위원회		반대	-지리산 보존
	경상남도청		반대	-식수 확보
	전라북도청		반대	-지리산 보존/ -지역민 보호
	문화재청			-문화재 보호
	환경부			-자연환경 보호
	국회의원(신성범)		반대	-함양 지역 발전

IV. 참여연대자 면담 결과 분석

1. 주요 이해관계자

구분	문정댐 건설 사업		비고
직접적 이해관계자	함양군민	문정댐건설 추진위원회	문정댐 추진 활동
		함양군반대대책위원회 함양시민연대	문정댐 반대 활동
	함양군청 및 함양군의회		홍수조절댐 반대 성명(의회)
	국토교통부 및 한국수자원공사		문정댐 사업 주체
간접적 이해관계자	남원시청 및 남원시의회		국토부에 반대 공문 발송
	남원시 반대대책위원회		문정댐 반대 활동
	산청군 및 산청군의회		유지수 부족 우려
	산청군진보연합		유지수 부족 우려, 지리산 훼손 우려
	진주시청 및 진주시의회		남강댐 방류량 관심
	진주환경운동연합		
	사천시청 및 사천시의회		
	사천시민참여연대		사천만 퇴적층 준설과 연안정비사업 병행 요구
	실상사, 지리산생명연대, 한생명		문정댐 반대 활동
	지리산댐건설백지화 및 낙동강살리기 부산경남 시민대책위원회		10/21 발족
	경상남도청		다목적댐 건설 주장
	전라북도청		국토부에 반대 공문 발송
	문화재청		용유담 명승 지정
	환경부		규모 축소 의견
	국회의원		논의 참여 주체 대표성 확보

2. 주요 쟁점

가. 홍수조절댐 필요성 여부

1) 홍수조절이 필요한가

- 홍수조절이 필요하다고 보는 입장은 남강댐은 진주와 사천으로 나가는 방류량을 조절하는 홍수조절용량이 부족하므로 최근의 대규모 집중호우 등에 대비하여 남강댐의 홍수조절용량을 보완할 필요가 있다고 함에 비하여,
- 홍수조절이 필요 없다고 보는 입장은 지리산 호우의 피해는 홍수 피해가 아니라 주로 상류 지역에서 계곡 급류에 휩쓸리거나 산사태 등으로 인한 피해라고 함.

2) 홍수조절 방안으로서 문정댐 필요성 여부

- 남강댐의 홍수조절 기능을 보완하기 위해서는 상류 지역에 댐이 필요한데, 지질, 수몰 범위 등을 고려할 때 현재의 문정댐의 위치가 적합하다고 하고,
- 홍수조절댐을 반대하는 입장에서는 소하천 정비가 더 효과적이라고 보거나, 현재의 문정댐 용량으로는 진주, 사천 지역의 홍수 피해를 예방하기에는 부족하다고 하고, 댐을 건설하더라도 남강 본류나 함양과 산청 경계 부근에 건설하는 것이 더 적합하다고 함.

나. 사업에 대한 신뢰

용도변경(홍수조절->다목적댐) 가능

- 국토부와 수자원공사는 현재 홍수조절의 필요 때문에 홍수조절댐의 필요성만을 검토할 뿐이고 다목적댐에 대하여는 전혀 검토하고 있지 않으며,

용도를 변경하려면 기본계획 변경 고시 등을 비롯한 관계기관 협의 등 모든 제반 절차를 다시 밟아야 하므로 사실상 어렵다고 하나,

- 이에 비해 대다수의 이해관계자들은 정책 의지에 따라 설계 과정에서 변경하거나, 일단 건설한 후에 다목적댐으로 변경할 가능성이 매우 높다고 생각함.

다. 댐 건설 자체에 대한 의견

- 사업 주체는 댐 건설이라는 방법과 예정된 위치가 당면한 홍수조절을 위해서 가장 효율적인 선택이라고 판단하고 있으나,
- 반대하는 그룹 중에는 댐이 들어서서 얻게 되는 홍수조절의 편익에 비해서 지리산이라는 자연환경이 파괴되는 손실이 더 크므로 다목적댐이든, 홍수조절댐이든 반대하는 입장이 있음.

라. 댐사전검토협의회 지역위원 구성에 대한 견해 차이

1) 문정댐의 용도를 다르게 이해하는 데서 오는 차이

- 국토교통부와 수자원공사는 문정댐이 순수하게 홍수조절댐이므로 그 영향을 직접적으로 받는 이해관계자를 기준으로 지역위원 참여 범위를 정해야 한다고 함.
- 지역의 다수 이해관계자들은 문정댐을 순수하게 홍수조절댐으로 보지 않고 다목적댐으로 갈 것을 우려하면서, 지역위원으로 참여하는 지역 범위의 문제에서 홍수조절댐의 영향과 다목적댐의 영향 범위를 구분하지 않고 자신들의 의견을 표명하고 있음.

2) 지역위원으로 참여하는 지역의 범위

- 문정댐은 홍수조절댐이어서 다른 지역에 피해가 없으므로 함양군에서만 참여하는 것을 원칙으로 하고, 진주와 사천은 문정홍수조절댐 이외 대안으로 남강댐 증고와 진주, 사천 지역으로의 방류량 증대 방안을 검토할 경우에는 이해관계가 있으므로 일부 참여할 수 있을 것이라는 입장에 대하여,
- 문정댐에 물을 담수하게 되면 상류 지역은 안개 등 기후변화와 상류 규제로 인한 피해를 많이 입고, 하류 지역은 하천 유지수 부족과 수질 악화의 문제가 발생하므로 영향을 받는 모든 지역이 참여해야 한다는 입장이 대립되고 있음.

마. 댐사전검토협의회의 권한 및 논의 신뢰

- 댐사전검토협의회의 권고안이 구속력을 갖지 못하고 국토교통부 장관이 결정하는 것에 대해 반대의 의견이 반영되기 어렵다고 여기고 있음.
- 전원합의제로 운영되지 않는 점에 대해 소수자인 경우 들러리 역할을 하게 될 것을 우려함.

3. 문정댐 건설 사업 갈등의 특징

- 사업 목표에 대한 이해관계자들의 불신

1) 문정댐 사업 변경에 대한 이해 차이

- 다목적댐이 필요하다고 하다가 반대에 부딪히니까 용도, 위치, 규모도 바꿔서 추진하는 것으로 이해하고, 부산 경남 지역의 맑은 물 공급의 필요성이 상존하고 있고, 경남도지사의 발언은 이를 확인시켜 주고 있으므로 댐의 용도는 변경될 가능성이 크므로 홍수조절용 댐이라는 사업 주체의 계획을 신뢰하지 않고 있음.
- 국토교통부와 수자원공사 등은 2012년 6월 문화재청 문화재위원회의 용유담 보전 방안 심의 결과 및 환경부의 의견에 따라 13년 6월 이후부터

댐의 규모를 축소하고 비상수를 제외한 개방형 홍수조절댐을 검토하고 있다고 설명함.

2) 사업 계획에 대한 정보의 차이와 정보 접근 제약

- 사업 주체 측이 이해관계자의 사업 내용에 관한 자료 요청과 논의과정 공개의 요구를 거절하고, 2001년에 제외된 문정댐 계획을 다시 추진하면서 홍수조절 등에 대한 구체적인 설명이 없는 점과 수자원을 개방형으로 관리, 운영한다는 것을 믿을 수 없는 점 등을 들어 사업 주체의 계획을 신뢰할 수 없다고 함.

3) 문정댐 사업에 대한 인식의 차이

- 지역의 문정댐 건설을 반대하는 이해관계자들은 문정댐이 부산권에 식수를 공급하기 위한 다목적댐의 목적을 숨기거나 그렇게 변경될 가능성이 큰 것으로 여기며,
- 다목적댐으로 변경될 경우, 기후 변화로 인한 농작물 피해와 문화재의 훼손, 규제로 인한 농업, 축산업의 피해, 하천 유지수 부족과 수질 악화의 피해, 국립공원 1호인 지리산의 훼손으로 인한 피해가 심각할 것이라며 반대하고 있음.
- 국토교통부와 수자원공사가 제시하는 남강댐의 부족한 홍수조절 능력 보완이라는 취지를 이해관계자들은 별로 검토하고 있지 않음.
- 결국, 사업 주체인 국토부와 수자원공사는 이해관계자들이 홍수조절댐 건설 필요성에 대한 논의로 초점을 맞춰주기를 원하지만, 다목적댐이든, 홍수조절댐이든 지리산을 훼손하기 때문에 반대하는 이해관계자 외의 다른 이해관계자들도 다목적댐을 염두에 두고 댐 건설 및 지역위원 참여에 대한 입장을 정하고 있음.
- 사업 주체의 계획에 있지 않은 다목적댐을 염두에 두고 이익을 얻을 것이라는 함양군과 피해를 입을 것이라는 다른 지역 사이에 감정을 동반한 갈등으로 발전할 소지도 있음.

V. 갈등해결 및 완화를 위한 방안 검토

1. 합의형성 절차 진행 가능성 검토

1) 당사자들이 의제에 대한 인식을 공유하지 못하고 있음

○ 면담을 분석한 결과, 이해관계자들은 의제에 대해서 서로 다른 인식을 하고 있음.

- 사업 주체인 국토교통부와 수자원공사는 홍수조절용 댐으로서의 문정댐의 필요성을 의제로 보고 있으나,
- 지역 이해관계자의 대부분은 댐의 용도가 다목적댐으로 변경될 것으로 보고 그에 따른 입장을 보이고 있음.

○ 문정댐 사업 추진이 오랜 기간 동안 번복되어 왔고, 댐의 용도 및 규모에 대한 변경이 있었음에도 그에 대한 이유가 공유되지 않았던 것에서 기인한 불신이 작용하고 있는 것으로 보임.

○ 따라서 용도의 변경에 대한 불안 또는 의구심을 해소하는 것이 주요한 과제일 것으로 보임.

2) 협상이 가능한 배분적 이슈와 가치관의 차이

○ 함양군의 경우는 관광수익이라는 경제적 이익을 판단의 주요 근거로 하고 있으나,

○ 시민단체 및 실상사 등은 지리산의 자연환경 보전이라는 가치관을 가지고 반대를 하고 있고, 남원시 반대 주민과 마천면의 반대 주민은 삶의 터전과 생업을 잃게 된다는 점을 이유로 반대를 하고 있음.

○ 실상사가 사업의 이해관계자로 인식하고 있고, 불교계 내 실상사의 지위-선종 수련시설이라는 점을 감안할 때 불교계와 대립각을 세울 가능성도 있음

3) 각각의 이해관계자들의 사전검토협의회에 참여 의사

○ 대부분의 이해관계 지역의 행정기관 등은 협의체에 참여할 수 있기를 원

하고 있으나, 주요 단체들은 요식행위일 것을 의심하며 협의체에 참여하기를 거부하거나, 꺼리고 있음.

○ 참여 거부 단체들이 갖는 사업 주체의 절차 운영에 대한 불신과 지리산 환경가치를 보존한다는 가치관도 영향을 미침.

4) 사전검토협의회의 의사결정 방식

○ 찬성 입장에서는 반대측의 목소리 크기에 의해서 결정될 것을 우려하고, 반대 입장에서는 자신들이 소수가 되어 들러리 역할을 하게 될 것을 우려함.

○ 합의가 되지 않을 경우 결정권한을 사업 주체가 행사하는 것에 대해 우려할 수 있음.

○ 이해관계자들이 성향을 잘 알지 못하는 중앙위원들이 지역위원 수와 비슷한 숫자로 이미 위촉되어 있는 사전검토협의회에서 지역위원들은 자신들이 소수라고 여길 수 있음.

- 이상의 요소들을 볼 때 **현재의 사전검토협의회 논의과정과 의사결정방법 등으로 이해관계자들이 결과를 수용할 수 있는 합의형성 절차를 진행하기에는 한계가 있는 것으로 보임.**
- 따라서 **참여 지역위원 선정에 관한 방안을 논의하기 앞서, 이런 요소가 갖는 문제점들을 보완, 개선하는 절차적 방안을 우선 검토해야 할 것임.**

2. 문정댐 사업 필요성에 관한 생산적 논의를 위한 검토 사항

가. 의제의 일치를 위해 문정댐 사업에 대한 인식의 공유 필요

1) 부산권 물 공급과 문정댐 사업에 대한 관계 확인

○ 이해관계자들은 사업자가 물 공급이라는 자신의 목표를 달성하지 못했으

므로 비록 현재는 홍수조절댐이라고 하더라도 언제든지 물 공급을 위해 사업계획을 변경할 수 있다고 생각함.

○ 따라서 이 사업의 원래 목표와 물 공급사업이 어떤 관계인지 명확하게 하는 것이 필요한데, 부산권 물공급을 위한 별도의 정책을 계획하거나, 시행 중이거나 하는 등의 구체적이고 실효성 있는 방안이 제시되어야 할 것임,

2) 문정댐 사업 관련 정보의 공유

○ 이해관계자들이 문정댐 사업의 내용, 사업목적의 변경 과정과 이유 등의 정보와 자료를 충분히 공유함으로써, 여러 의구심을 해소하고 자신들의 입장을 정할 수 있을 때 효율적인 논의가 가능할 것임.

○ 남강 유역의 홍수 피해가 어떻게 발생하는지, 피해의 크기는 어떠한지, 문정댐이 홍수조절 효과를 얼마나 거둘 수 있는지에 관한 자료가 제시되어서 사업 목적의 진정성과 취지가 이해되고, 홍수조절 필요성에 대한 논의가 구체적으로 진행될 수 있도록 함.

○ 홍수 피해와 홍수조절에 관하여 이해관계자들이 신뢰할 수 있는 방법이나 전문가들의 신빙성 있는 연구 자료가 제시되어야 함.

○ 사업 관련 정보의 공유를 위하여 사업(홍수조절용 댐 건설)의 필요성을 설명하는 자리가 아니라 사업 추진 배경을 설명하고, 이후 논의 과정-대안검토를 소개하는 자리로 해야 함. 이 과정은 중립적 기관이나 사람이 하는 것이 적절함.

나. 지역위원 참여자에게 공정함과 안전함을 보장하기 위한 절차 사항 검토

1) 댐 사전검토협의회의 의사결정방법에 대한 신뢰 확보 필요

○ 현재 댐사전검토협의회의 설치, 운영 등에 관한 규정안에 따르면 협의회

는 권고안을 내고 국토교통부 장관이 이를 수용하는 것으로 규정되어 있음(규정안 제5조).

○ 합의되지 않은 경우에는 미합의된 사항은 그 내용대로 공개한다고 되어 있으므로, 논의 과정에서 다수의 의견인가가 중요한 문제로 대두될 수 있고, 이는 중앙위원 등 협의회 위원들의 성향 분포에 주목하게 될 가능성 높음.

○ 이해관계자들은 자신이 지역위원으로 참여하여 자신의 의견을 주장하더라도 전체적인 숫자에 밀려 들러리 역할을 하게 될 것을 우려하고 있으므로 이에 대한 개선 방안이 필요함.

○ 이 절차가 이해관계자의 실질적 참여가 될 수 있도록 하기 위해서 논의 과정과 의사결정방법의 개선을 적극 검토하는 것이 필요한데, 합의제로 운영하는 방안은 그 한 예가 될 것임.

2) 사전검토협의회 권고안 채택 요건의 제한

○ 사전검토협의회에서 권고안을 국토교통부 장관에게 제출하고 이를 근거로 장관이 권고안을 따르게 되어 있는데, 합의가 되지 않아 대립되는 권고안이 각각 제출될 경우 장관이 다수의 권고안에 따라 결정하게 될 수 있음.

○ 갈등을 해소하기 위해서 이해관계자들이 충분히 납득하고 수용할 수 있도록 논의하고 검토하자는 것을 협의회 절차의 취지라고 한다면, 각 권고안을 주장하는 위원의 수가 현저하게 차이가 나지 않는 한, 단순히 다수에 따라 결정하지 않도록 권고안 채택 요건에 제한을 두는 방안을 생각해 볼 수 있음.

다. 지역위원 선정 방안

1) 지역위원 선정 시 고려 사항

○ 갈등 사안을 논의하기 위해 서로 다른 이해관계자들을 참여시킬 때 다양한 이해관계자들의 입장을 반영하는 것이 중요함.

○ 정책결정으로 영향을 받거나 사안에 관심을 갖고 있는 사람이나 집단, 합의사항을 이행하는 데 필요한 사람이나 집단, 참여하지 않을 경우 절차의 진행이나 합의안 이행을 합법적으로 지연시키거나 막을 수 있는 힘이나 권한을 가지고 있는 사람이나 집단이 참여해야 함. 그래야 논의 결과 수용성이 높아지고, 결과 실행이 원활하게 이루어질 수 있음.

○ 문정댐 건설 사업에 관한 갈등의 역사가 오래되었고, 이해관계자가 피로도를 크게 느끼는 상태이며, 사업 주체에 대한 불신이 크다는 점을 고려해야 할 것임.

○ 사업 주체가 계획하고 있는 문정댐 사업의 목적과 이해관계자들이 생각하고 있는 사업의 목적이 달라서 쟁점 구성이 일치하지 않는다는 점을 고려해야 함.

○ 따라서 같은 입장을 갖고 있더라도 그 근거(실익)가 다르면 서로 다른 그룹으로 분류하여 참여토록 하는 것이 필요함. 예를 들어 홍수조절용 댐에 대해서 문정댐추진위원회와 지리산댐백지화함양대책위원회가 입장 상으론 반대란 점에서 같으나 전자는 다목적댐이 아니라서 반대하는 것이고 후자는 지리산에 댐을 건설하는 것 자체를 반대하는 것이므로 서로 다른 그룹으로 분류해야 함.

○ 불신에 의해 절차 참여를 거부하거나 소극적인 그룹에 대하여도 절차 운영과 논의 과정, 결정 방법 등에 대한 신뢰를 가질 수 있도록 하여 참여시킴으로써 지역위원의 내용적 대표성을 확보하고 그를 통한 협의회 결정의 실효성을 얻을 수 있음.

2) 지역위원 추천 권한

○ 지역위원 추천권을 어디에 부여할 것인가에 대하여 다음과 같은 방안을 생각할 수 있음.

- 지방자치 행정기관에게 부여하는 방안
- 지방자치 행정기관에게 부여하되, 그 요건을 구체적으로 명시하여 부

여하는 방안

- 지방자치 행정기관과 이해관계자 그룹에게 다양하게 배분하는 방안

○ 행정기관과 다른 입장을 가진 이해관계자 그룹도 충분히 참여할 수 있도록 하기 위해서는 행정기관에게 부여하되 요건을 구체적으로 명시하여 부여하거나, 행정기관과 단체 등 이해관계자 그룹에게 나누어 추천권을 배분하는 방안을 검토할 수 있음.

3) 지역위원 선정 방안

가) 홍수조절댐의 직접적 영향을 받는 지역으로 한정할 경우

○ 문정댐은 홍수조절댐이므로 그에 대한 직접적 영향을 받는 지역으로만 한정하면 범위가 상대적으로 좁아져서 논의가 효율적으로 진행될 것으로 기대할 수 있음.

○ 한편, 문정댐은 지난 오랫동안 다목적댐으로 계속 건설을 시도했었고, 최근에 홍수조절댐으로 목적을 변경하여 다시 추진하고 있으나 홍수조절댐의 필요성 대하여 이해관계자들이 별로 납득하지 못하고 있으며, 경남도지사가 지속적으로 식수 목적의 댐을 요구하고 있는 상황이어서 문정댐 관련 지역의 대부분이 문정댐을 홍수조절댐이 아닌 다목적댐으로 이해하고 있는 상황임을 고려해야 할 것임.

○ 또한 지리산이 갖는 자연환경 보존에 대한 상징성이 커서 이해관계를 단순히 댐 건설 지역만으로 한정하는 데 어려움이 있음. 아울러 선종 수련시설로서 실상사의 견해는 단지 하나의 사찰의 (반대)견해로 끝나지 않을 수도 있음.

○ 그러므로 지역위원 선정에 대한 대표성과 정당성을 인정하지 않을 가능성이 있으며, 이는 사전검토협의회 등 절차 자체의 정당성을 부정하게 될 위험이 있음.

○ 따라서 사업을 시행하는 것으로 결정되더라도 갈등은 오히려 증폭되고 격화될 가능성이 있어 사업을 원만하게 집행하는 데 어려움을 겪을 수 있음.

나) 문정댐 사업에 이해관계가 있다고 주장하는 지역 및 그룹을 넓게 참여시키는 경우

○ 이해관계자들이 사전검토협의회의 절차에 대한 정당성을 인정할 수 있고, 문정댐 사업의 목적이나 취지에 대한 정보를 많은 이해관계 그룹이 충분히 공유함으로써 사전검토협의회에서 논의한 결과를 수용할 가능성이 높아질 수 있음.

○ 다양한 이해관계에 기반한 논의가 이루어지므로 다양한 대안들을 충분히 탐색할 수 있음.

○ 입장에 대한 근거(실익)가 다양해서 쟁점을 단순화시키거나, 결론을 도출하는 데 어려움을 겪을 수 있으나, 협의회 밖에서 또다시 갈등, 분쟁을 겪는 것보다 협의회 내부에서 충분한 시간을 가지고 논의하는 것이 오히려 시간과 비용이 적게 들 것으로 보임.

○ 지역위원 참여 대상 예시

- 홍수조절댐 조건부[2] 찬성 입장 : 산청군(의회 포함), 진주시(의회 확인 필요), 사천시민참여연대(홍수조절 효과 없음)
- 홍수조절댐 반대 입장
  - 다목적댐이 아니라서 반대하는 입장 : 함양군(의회 포함), 문정댐건설추진위원회, 경상남도
  - 댐 건설 자체를 반대하는 입장 : 남원시(의회 포함), 지리산댐백지화남원대책위원회, 함양시민연대, 산청군진보연합, 전라북도
  - 협의회 절차에 대하여 동의하지 않는 입장 : 지리산댐백지화함양대책위원회, 실상사, 지리산 생명연대, 진주환경연합
- 사천시는 국토교통부에서 문정댐 사업 계획을 공식적으로 발표하지 않은 상태여서 자신들의 의견을 제시할 수 없다고 하여서 본 분류에서 제외했으나, 이해관계자 그룹에 포함시켜야 할 것임.

라. 지역위원 포함한 사전검토협의회에서 논의할 주요 사항

2) 조건부는 다목적댐으로 용도를 변경하지 않는 것을 전제로 하는 것인데, 실제로는 용도를 변경할 가능성이 크다고 보고 사실상 반대한다는 의미라고 할 수 있음.

1) 홍수조절의 필요성 검토

○ 남원, 함양 등의 지역에서는 홍수 피해가 없다고 하고, 산청, 진주, 사천 등에서는 홍수 피해는 인정하면서도 문정댐 규모로는 실효성이 없다거나, 어느 정도의 효과는 있을 것이라는 등 홍수조절 효과에 대하여 다르게 인식하고 있음.

○ 홍수조절이 필요한가, 아닌가뿐만 아니라 홍수조절이 얼마나 필요하고 시급한가에 대하여 구체적으로 논의함으로써 해결 방법으로 다양한 방안을 모색할 수 있도록 함.

○ 문정댐의 홍수조절 효과에 대하여 구체적으로 논의함으로써 다양한 다른 홍수조절 방안들과 비교할 수 있음.

2) 문정댐을 포함한 다양한 홍수조절 방안 검토

○ 홍수조절이 목적이고 문정댐은 그 수단으로 검토되고 있는 것이라면 본래 목적인 홍수에 대비하기 위한 다양한 방법들을 검토하는 것이 필요함.

○ 다목적댐으로 변경될 것이라는 대다수 이해관계자들의 의구심을 해소하기 위해서라도 최소한 문정댐이 다른 방안보다 효과적이라고 이해될 수 있는 논의과정의 진행이 필요함.

○ 다른 대안으로 지역 이해관계자들이 제시한 것은,

- 남강댐 본류에 댐을 건설하는 방안과 현재의 위치보다 더 하류로 내려와서 댐을 건설하는 방안 등 댐 건설의 위치에 대한 이견
- 소하천 정비에 집중 투자하는 방안, 사천만 연안 정비, 계곡 곳곳에 소규모 저수시설을 짓는 방안 등 댐 건설이 아닌 다른 종류의 방안

등이 있으나, 이것만 검토하여 평가하는 데 그치지 않고 홍수조절 관련 전문가들의 견해를 더 넓게 수집하여 검토하는 것이 바람직함.

○ 홍수조절을 위해 문정댐이 효과적이라고 하더라도, 문정댐으로 거둘 수 있는 효과의 정도와 지리산 훼손 등의 제반 피해, 주민들의 반대에 따른 갈등의 심화 등 부정적 요인과 비교하여 피해가 적거나, 가치관의 갈등

을 피할 수 있는 차선책을 선택할 수 있는 정책적 유연성을 가지는 것이 필요함.

○ 문정댐 사업 갈등은 지역의 경제적 이익 유무에 따른 찬, 반 의견도 있으나, 생업과 삶의 터전을 유지, 보호하고 지리산 자연환경을 보호하려는 이유에서 반대하는 의견들이 다수라는 점을 고려해야 함.

<표3> 면담 대상자 명단

이름	소속	이름	소속
***	함양군수	***	진주시 상하수도사업소장
***	함양군 지역발전과장	***	진주시 수도시설담당
***	함양군 지역전략계장	***	사천시민참여연대 대표
***	함양군의회 의장	***	사천포럼 대표
***	함양군의회 부의장	***	국회의원
***	문정댐건설 추진위원장	***	경상남도 하천시설계장
***	함양시민연대 상임대표	***	경상남도 하천과
***	함양군 마천면장	***	전라북도 하천계획팀장
***	남원시장	***	전라북도 치수방재과
***	남원시 건설과장	***	국토교통부 수자원개발과 서기관
***	남원시 하천계장	***	환경부 행정사무관
***	남원시 기획실 계장	***	수자원공사 수자원계획팀 차장
***	남원시 기획실	***	실상사 주지
***	남원시의회 부의장	***	실상사 기획실장
***	남원시대책위 공동위원장 / 남원시의원	***	마천면 반대 주민
***	남원시대책위 공동위원장 / 남원시의회 안전경제건설위원장	***	전 남원시경실련 집행위원장
***	산청군수	***	남원시 운봉읍대책위원장
***	산청군 건설과장	***	남원시 아영면대책위원장
***	산청군 하천계장	***	남원시 인월면대책위원장
***	산청군의회 의장	***	산청진보연합 집행위원장