

영월댐 갈등의 정치학

- 수자원 정책변경의 사회적 여건과 갈등과정 -

박성제 (미국콜로라도주립대학교 박사과정)

이재응 (아주대학교 환경도시공학부 조교수)

1. 격변의 시대

2000년 6월 5일 세종문화회관에서 개최된 '세계 환경의 날'은 아마도 우리의 환경(수자원)정책사에 획기적인 순간으로 기록될 것이다. 이 날의 기념식에서 김대중 대통령은 오랫동안 논란이 되었던 영월다목적댐(이하 영월댐)은 "세계 최초의 신종으로 추정되는 7종의 동식물과 20여종의 멸종위기 동식물들을 보호하고 생태계를 보전하기 위하여" 건설계획 자체를 백지화한다는 중대한 선언을 하였다. 또한 그는 국민의 정부의 국가환경비전은 "국가와 사회의 모든 분야에서 친환경적인 여건을 확고히 정착시켜 '인간과 자연이 더불어 사는 생명공동체'를 만들어 가는 것"이라고 천명하였다.

대통령의 연설은 오랫동안 국민적 관심 속에 논란이 되었던 영월댐에 관한 정책결정과정의 공식적으로 종결되었음을 선언하는 것이었다. 그러나 더욱 중요한 것은 이제까지 개발위주로 추진되어 온 우리의 수자원정책이 일대 발상의 전환을 요구받게 되었다는 사실이다. 왜냐하면 대통령이 언급한 영월댐의 건설을 포기한 근본적인 이유인 '멸종위기 동식물 보호'와 '생태계 보전', 그리고 새롭게 정의된 국가환경비전의 이념인 '인간과 자연이 더불어 사는 생명공동체'는 바로 생물중심주의(biocentrism)¹⁾에 다름

아니기 때문이다. 사실 최근까지만 하여도 한국의 수자원정책은 실용주의적 사고의 기초인 인간중심주의(anthropocentrism)²⁾에 입각하여 진행되어 온 것이 엄연한 사실이다. 그러나 오랫동안 영월댐의 갈등을 거치면서 한국 수자원정책의 이념적 토대는 2000년을 기점으로 인간중심주의에서 생물(생태)중심주의로 급변하게 된 것이다.

영월댐 갈등의 과정에서 댐건설을 추진한 건설교통부(이하 건교부)와 한국수자원공사(이하 수공), 그리고 댐건설의 반대를 주도한 환경운동연합을 중심으로 한 시민 환경운동단체(이하 시민단체)들의 논리와 입장은 시종 극명하게 대립되어 왔다. 현재 건교부와 수공은 댐건설의 당위성이 시민단체의 여론몰이에 밀렸다고 생각하는 반면에, 시민단체는 댐건설을 저지한 것은 위대한 '시민의 승리'³⁾라고 주장하고 있다. 과연 그럴까? 본 글에서는 영월댐의 갈등을 정치학적인 견지에서 살펴보고 향후과제를 짚어보고자 한다.

2. 변화의 여건조성

가. 정책결정의 역동성

수자원정책을 포함한 우리의 환경정책은 70년대까지만 하여도 행정부의 압도적 우위에 의한 정책커

1) Pojman 1998, p. 98-110; 동식물도 살아있는 생명체로서 누구에게 침해당할 수 없는 내재적인 가치(intrinsic value)를 가지고 있으며 지구생명공동체의 한 구성원에 불과한 인간이 함부로 그 가치를 침해할 수 없다는 논리이다. 즉 모든 생물은 자신이 생존하는데 필요한 최소한의 물을 이용할 천부적 권리가 있다는 것이다.

2) Pojman 1998, p. 163-169; 인간이 다른 어떠한 존재보다도 더 우수하고 귀중하다는 논리이다. 동식물이나 자연자원은 단지 인간을 위하여 존재하는 자원(resource)이라는 개념이다.

3) 환경운동연합 2000, p. 81.

턴(policy curtain)⁴⁾의 형태였다. 이 시기는 5.16 이후 경제개발정책이 본격적으로 추진되던 기간으로서 국가정책의 핵심은 행정부였다. 1980년부터 1987년 민주화선언까지는 철삼각동맹(iron triangle)⁵⁾의 형태로 보여진다. 이 시기에는 정부의 집중적인 지원아래 70년대와 80년대에 급성장한 기업들이 그 재력을 바탕으로 국가정책에 일정부분 영향력을 행사하였다. 1987년 민주화선언 이후 권위주의정부가 물러나면서 국가권력에 의한 사회적 통제가 현저히 축소되었다⁶⁾. 국가권력의 그 엄청난 공백은 거대화된 기업, 새로운 이념으로 등장한 노동조합과 시민단체가 메워나갔다. 따라서 1988년 이후에는 사회민주화가 크게 진전되고 노동조합, 시민단체, 재벌 등의 각종 이익단체들이 자신의 목소리를 높이고 정책형성에 진입함으로써, 정책형성과정이 McFarland(1987)가 주장한 신(新)다원주의⁷⁾로 변모하였다. 신다원주의는 주로 정부기관과 생산자 전문가 이익단체, 그리고 이들에 대항하는 시민단체를 기본으로 한 삼각형태로서 삼각권력이론(theory of triadic power)으로 명명되었다. 고전적인 철삼각동맹과 새로운 삼각권력에서의 주요한 차이점은 정책결정의 장에 시민단체가 대거 진입함으로써 정부기관의 자율성이 대폭 신장되었다는 점이다. 1993년에는 비록 거래를 통한 변형주의적 민주화 이행⁸⁾이었지만 명실상부한 민간인 출신인 김영삼 대통령이 집권을 하였다. 그러나 문민정부에서는 정치체제는 비록 개방되었지만 경제정책이나 환경정책 등은 과

거의 보수적인 색채를 대부분 유지하였다.

1998년에 등장한 김대중대통령의 국민의 정부는 이전과는 확연하게 다른 모습으로 등장하였다. 진보적 성향의 대통령을 따라 개혁적, 진보적 인물이 대거 정치권에 들어옴에 따라 문민정부까지의 보수적 색채는 크게 변화하였다. 또한 1987년 이후 급성장한 시민단체는 이 시기를 즈음하여 이미 우리사회에서 하나의 강력한 이익집단 또는 중요한 정치세력으로 성장하였다. 기존의 정치권이나 국회가 국민의 의사를 제대로 대변하지 못하고 있는 우리의 정치현실에서 시민단체들은 사실상 가장 적극적으로 국민의 입장을 대변하는 것으로 인식되고 있었다. 이에 따라 상대적으로 행정부의 역할이 퇴조하고 시민단체, 노동조합, 의회, 정당, 기업, 언론 등이 자신의 입장을 적극 주장하고 정책결정과정에 참여하는 명실상부한 이슈네트워크(issue network)⁹⁾로 변모하였다. 그러나 영월댐의 갈등을 거치면서 시민단체는 더욱 막강하여졌다. 만약 시민단체가 현재의 도덕성을 그대로 유지하여 나간다면 2000년대의 환경정책과정에서는 오히려 시민단체가 행정부와 정치권을 압도하는 또 다른 형태의 철삼각모형이 나타날 가능성도 있다.¹⁰⁾

나. Governance의 역동성

구미의 선진국들은 현재 새로운 정치 행정체계를 이루어가고 있다. 즉 새로운 형태의 통치활동(act of governing)이 나타나고 있는데 이를 총칭하여

4) 정책결정과정은 정부내의 정책결정권자에 의하여 독점된 경우를 말한다. 모든 정책과정은 정부관료에 의하여 독점되고 외부로부터의 참여가 전적으로 배제되는 형태이다.

5) 미국에서 과거에 비공식 정책결정모임(sub-government)의 핵심이 삼각형태의 중앙정부기관, 연방의회(소)위원회, 이익단체로 이루어진 것을 상징하는 것이다.

6) 조희연 2000.

7) 미국에서 70년대 이후 급성장한 시민단체의 역할에 주목하여 이슈네트워크의 개념을 가미하여 주장하였다. 신다원주의는 ① 특정 이익단체의 영향으로부터 자유로워진 정부의 자율성, ② 특정 이익단체의 주도를 방지하는 대항세력으로서 연합집단의 실제적 잠재적 존재 등을 기본골격으로 개념화하였다.

8) 임현진 2000.

9) 미국의 정치학자 Hecl(1978)가 미국의 정책결정은 폐쇄적에서 개방적으로 바뀌었다면서 철삼각동맹의 대안으로 제시한 개념이다. 개념의 핵심은 정책결정과정이 분산되고, 전문성이 증가되고, 수많은 정책행위자가 참여하여 정책결정과정이 복잡하여진 것을 말한다. 또한 서로 상이한 이해관계를 가진 다수의 구성원들이 자꾸만 새로운 방법을 찾게 됨으로 변화들 계속 추구하므로 정책결과는 예측하기 어려운 속성이 있다.

10) 박성제, 이동률 2000.

표 1. 환경정책 결정과정의 역동성

정부형태	정책체계모형	정책결정의 특징	정책행위자 관계
제3공화국 제4공화국 (1963~1979)	정책커턴모형	- 행정부의 압도적 주도 - 의회, 정당, 기업의 역할은 극히 미미함 - 경제개발의 논리 우세	- 배제관계 (행정부의 독주) - 종속관계 (개발부처 > 보전부처)
제5공화국 (1980~1987)	철삼각모형	- 행정부의 주도 계속 - 기업의 영향력 향상 - 의회, 정당의 영향 증진	- 협력관계 - 종속적 대립관계 (개발부처 > 보전부처)
제6공화국 문민정부 (1988~1997)	신다원주의모형	- 의회, 정당, 기업의 역할이 크게 향상 - 시민단체의 영향 급증 - 보전의 논리가 강력해짐	- 경쟁적 협력관계 (사안중심 협력) - 대립관계 (개발부처 = 보전부처)
국민의 정부 (1998 이후)	이슈네트워크모형	- 시민단체의 압도적 주도 - 의회, 정당, 기업, 언론의 역할이 크게 향상 - 보전의 논리가 우세해짐	- 경쟁적 협력관계 (사안중심 협력) - 종속적 대립관계 (개발부처 < 보전부처)

자료: 백정미(p. 40)의 <표 2-4>에서 시대구분을 세분화하고 발췌 수정하여 인용함.

governance¹¹⁾ 라고 한다. 특히 영국의 경우를 보면 시대별로 개략적인 governance 형태가 구분되어 진다. 즉 1970년대에는 거대하고 독점적인 공공기관에 의한 조직체계 governance가 나타났고, 1980년대에는 정부조직이 준 기업적으로 제조적되고 공공서비스를 공급하는 개인기업이 출현하는 등 민영화의 시대로 특징이 지워진 시장 governance가 도래하였

다. 그리고 1990년대에는 시민단체(NGO)의 역할이 급격히 증대하면서 정부, 공공, 민간부분을 잇는 네트워크 governance로 바뀌고 있다.¹²⁾

이것은 수자원의 정책결정에서도 그대로 반영되고 있다. 이제 미국이나 영국에서는 정부가 수자원의 정책결정을 주도적으로 행사할 여지는 거의 없어졌다. 적어도 수자원정책에 관한 한 정부의 영향력은 대폭

표 2. Governance의 형태

Governance 구 분	조직체계(hierarchy)	시장(market)	네트워크(network)
규범적 기초	고용관계	계약(소유권)	상호 보완
의사전달방법	행정절차	시장가격	상호관계
갈등해소방법	행정명령, 감독	홍정, 재판	상호작용의 규범
유연성 정도	작다	크다	중간
업무위임 정도	중간	작다	크다
분위기	공식적, 행정적	정확, 의심	개방적, 상호이익
행위자의 선택	의존적	독립적	상호의존적

자료: Lowndes and Skelcher(1998, p. 319)의 Figure 1에서 전재함.

11) Governance는 고전적인 의미로서의 정부(government)라는 개념이 변형된 새로운 통치과정으로 볼 수 있다. 넓은 의미로서의 통치활동을 뜻하며 정부, 공공, 민간사이의 관계를 모두 포함하는 개념이다.

12) Lowndes and Skelcher 1998, p. 318-319, p. 330-331.

13) 다양한 정책행위자와 목표가 존재하고, 행위자들은 서로 상호의존적이고, 다소 안정적인 관계가 지속된다는 세 가지 특징이 있다. 이들 정책행위자들은 정부의 어떤 정책이 자신들에게 유리하게 형성되도록 하기 위하여, 비슷한 이해관계자를 규합하고 서로가 힘을 합쳐서 대응하는 것이 최선의 전략으로 인식하고 있다. 비록 연결구조는 느슨하지만, 자율적인 기관들 사이에 상호작용과 협상에 의하여 합일점을 이룬다.

축소되었다. 국가의 정책결정과 관련된 네트워크를 정책네트워크(policy networks)¹³⁾ 라고 한다. 그런데 governance는 점점 더 정책네트워크 내부에서만 존속이 가능하게 된 것이다¹⁴⁾. 이것은 ① 사회가 복잡해지고 역동적인 환경이 조성되어 계층적인 조정(hierarchical coordination)이 거의 불가능해지고, ② 시장실패(market failure)¹⁵⁾ 의 문제로 인하여 규제철폐의 가능성이 적어지기 때문이다. 따라서 정책네트워크의 개념은 '정부 없는 통치(governing without government)'¹⁶⁾ 라는 새로운 정치구조의 출현으로 발전될 수도 있는 것이다.

한국의 수자원정책도 이미 다윈화 시대에 접어들었다. 정치민주화와 디지털(digital)사회로의 급속한 사회적 여건변화로 수자원의 정책형성과정에서도 참여민주주의(participatory democracy)가 만개하고 있다. 이것은 우리가 미처 인식하지도 못하는 사이에 한국에서 수자원의 정책형성이 수직적인 조직체계 governance에서 수평적인 네트워크 governance로 이미 이전되고 있음을 뜻하고 있다. 따라서 우리의 수자원관리는 아마도 2000년대 기간 중에 시장 governance와 네트워크 governance가 혼합된 상태로 급속하게 확장되는 격변의 시기로 기록될 수도 있다¹⁷⁾.

다. 환경문제의 역동성

선진국에서는 물을 포함한 환경문제가 대략 60년대부터 대두되기 시작하였다. 그래서 60년대까지의 환경문제는 주로 철삼각동맹과 같은 비공식적인 모임에서 논의되는 등 정책결정과정의 단순하였다. 또한 국지적인 수질오염 등 고도의 기술적 이해가 필요한 사안이 아니었다. 따라서 정책결정과정은 비교적 단순하였고 복잡한 갈등상황 또한 적었다. 그러나 70

년대 이후에는 시민단체가 정책결정과정에 적극 개입하거나 국지적인 문제가 전역적인 문제로 확대되면서 문제가 매우 복잡한 양상을 띄게 되었다.

우리의 경우 80년대 말부터 본격적으로 부각되기 시작한 환경보호에 대한 국민들의 관심은 국가 수자원정책의 성격과 목표를 송두리째 바꾸어 버리고 있다. 시민단체들은 그들의 신장된 정치적 사회적 역할을 바탕으로 수자원의 정책네트워크에서도 점점 더 중요한 역할을 수행하고자 하고 있다. 수자원정책은 최근에 이르러 외부로부터 많은 압박에 직면하고 있다. 그 이유는 대략 ① 수자원문제가 최근에 갑자기 주목을 받아서 정책행위자가 급증하였고, ② 정책행위자들이 증가하면서 기존의 네트워크 구조가 변화되었기 때문이다. 따라서 수자원정책은 ① 신규 정책행위자들이 자신들 고유의 가치관과 규범을 도입하고, ② 변경된 네트워크 형태가 기존의 정책결정과정을 변화시키고, ③ 이것이 기존 정책행위자들의 능력을 변화시키는 등 이전에는 생각할 수 없었던 아주 복잡한 정책환경이 되어 버렸다¹⁸⁾.

우리의 시민단체들은 80년대 중반까지만 하여도 제대로 조직되지도 못하였고 환경정책에 그다지 큰 영향을 미치지도 못하였다. 또한 이들 단체에 대한 환경부의 시각도 그다지 긍정적이지 못하여 상호 불편한 관계를 지속하여 왔다고 한다. 그러나 1990년대 이후 환경부와 시민단체는 동반자적인 관계로까지 발전하여 환경정책 결정과정에서 시민단체의 참여도와 영향력이 증대되고 있다고 한다.¹⁹⁾ 또한 환경운동은 환경운동연합의 창립(93년 4월 2일)을 즈음한 1993년과 1994년을 넘어서면서 그 이슈와 주제가 다양화되었고²⁰⁾ 강력한 정치적, 사회적 압력단체로서 성장하였다. 따라서 우리의 환경문제도 21세기에는 아마도 고도의 불확실성과 고도의 복잡성이

14) Borzel 1998, p. 260.

15) 민간시장이 적절한 역할을 하지 못하는 상황이 발생하는 경우로서, 정부가 시장에 개입할 명분이 된다.

16) Rhodes 1997, p. 46-60.

17) 박성제 등 2000, p. 88.

18) Bressers et al. 1994, p. 2-3.

19) 백정미 1999, p. 44.

20) 문순홍 2000, p. 8.

표 3. 환경정책결정의 난이도

		불확실성 (과학과 기술적 이해)	
		높 음	낮 음
복잡성 (정책결정과정)	높음	매우 어려움(21세기 환경문제)	어려움(80년, 90년대)
	낮음	어려움(80년, 90년대)	대체로 쉬움(60년, 70년대)

자료: Sexton et al. 1999, p. 6 Table. 2에서 발췌하여 인용함.

복잡하게 얽히어 매우 어려운 정책결정과정을 겪어야 할 것이다.

3. 영월댐의 갈등과정

가. 영월댐의 갈등구조

영월댐을 둘러싼 건교부와 시민단체의 마찰은 단순히 다목적댐 하나를 건설하느냐 마느냐 하는 간단한 문제가 아니었다. 영월댐에 대한 건교부의 시각은 99년 3월 21일 방영된 'KBS정책진단'에서 잘 나타났다. 방송에서 이정무 건교부장관은 "… 자연생태계도 중요하지만 그보다 더 중요한 것이 인간의 생명이며 자연생태계 보전의 목적도 궁극적으로는 인간의 존재를 위한 것이라고 생각합니다. … 댐이 건설되면 다소간 생태계의 변화가 있는 것은 사실이지만 국민의 생명과 재산보다 더 중요하다고 할 수는

없을 것입니다. …" ²¹⁾ 라고 강조하였다. 이것은 당시의 건교부가 얼마나 철저하게 인간중심주의적인 사고에 집착하고 있었는지를 잘 시사하고 있다. 이에 반하여 시민단체의 시각은 철저한 생태(생물)중심주의인 것이었다. 시민단체의 영월댐 건설에 대한 반대 논리는 '동강댐이 건설되면 안되는 12가지 이유' ²²⁾ 에서 잘 나타나고 있다.

이러한 상반된 주장에 대하여 보전론자의 입장을 대변하는 시민단체는 "영월댐의 건설은 건교부와 수공의 조직이기주의 때문" ²³⁾ 이라고 비난하였다. 또한 개발론자의 입장을 대변하는 건교부는 영월댐 건설이 우리의 현실을 직시한 최선의 선택이고 시민단체의 주장은 현실을 도외시한 이상주의적 이론에 불과하다고 반박하였다. 그러나 지역사회에 엄청난 영향을 미치는 거대한 공공사업을 중앙에서 일방적으로 결정해 버린 폐쇄적인 정책형성과정은 비난받을

표 4. 영월댐의 갈등구조와 기본입장

대립구조 갈등항목	개발론자의 입장	보전론자의 입장
기본적 이념	인간중심주의(anthropocentrism)	생물(생태)중심주의(biocentrism/ecocentrism)
인간의 성격	인간이 자연보다 더 우월	인간은 단지 자연의 일부분
가치의 기준	경제성장, 경제안정, 물질적 풍요가 중요	생태적, 미적, 위락적 가치가 경제성장과 동등 또는 우위
문제의 인식	용수공급과 홍수방지는 국가의 기본적 책무	자연과 생태환경의 파괴; 개발된 물도 비효율적 이용
정책결정의 입장	물문제는 수자원전문가가 비정치적으로 풀어야	정책과정의 개방; 주민과 시민단체의 적극적 참여
기본적 정책	다목적 댐 개발	수요관리와 녹색댐 건설 등
댐건설의 효과	실질적 효과가 막대함	효과 없음; 장기적으로 손해
주요 정책행위자	건교부, 수공 등	시민단체, 환경부 등
학문적 배경	수문, 수자원 등	환경, 경제, 사회 등

21) 건설교통부 1999.

22) 환경운동연합, 한국일보 1999.

23) 환경운동연합 2000, p. 48.

수 있을지 모르나, 용수공급과 홍수방지가 국가가 국민에게 제공하여야 하는 가장 기본적인 책무중의 하나임을 인식하고 있는 정부의 입장까지 매도해 버릴 수는 없을 것이다. 영월댐의 건설과 관련된 갈등구조와 개발론자와 보전론자의 입장차이를 정리하면 <표 4>와 같다.

나. 정책조정기의 실패

대립하는 정책행위자간의 정책갈등이 깊어지면 보통 제3의 정책행위자가 나서서 중재 또는 조정을 시도하는데, 여기서 제3의 정책행위자를 정책중재자(policy broker)라고 한다. 정책중재자는 양자간의 정치적 마찰을 허용범위 이내로 조정하는 한편 적당한 타협점을 찾아내어 갈등의 수위를 낮추는 역할을 한다. 이러한 정책중재자는 보통 선출직 공직자, 고위관료, 법원 등이 담당한다.²⁴⁾ 물론 대다수의 정책중재자는 특정 정책에 대하여 나름대로의 취향을 가지고 있을 수 있다. 그러나 정책갈등을 중재하고자 하는 정책중재자가 중재를 원만히 수행하기 위해서는 전제조건이 있다. 그것은 정책중재자는 적어도 의견상으로는 특정 정책행위자와 직접적으로 관련되어 있지 말아야 하고 중재하려는 정책에 대하여 중립적인 입장으로 비추어져야 한다.

영월댐의 경우에도 정책중재자는 등장하였다. 처음에는 98년 9월 25일 국무총리실 수질개선기획단(이하 수개단)에서 부처들간의 의견차를 조정하려고 하였으나 미흡하였다. 그리고 동년 12월 18일 청와대가 논쟁의 중재에 나섰으나 타협점을 도출하는데 실패하였다고 한다. 청와대 관계자는 “각기 쟁점에 대하여 상반된 논리를 펴 합의점을 찾는데 실패했다”고 밝혔다.²⁵⁾ 이것은 아마도 당시의 상황에서 영월댐 문제는 이해당사자들간의 갈등이 증폭되어 수개단과 청와대 실무자들이 대화로서 중재를 할 수 있는 수준을 이미 벗어 나기 때문일 것으로 판단된다. 따라서 수개단과 청와대의 실무자들은 이해당사

자들의 매우 상반된 의견을 청취하고서 행정적인 차원에서는 조정이 불가능하다는 엄연한 현실의 벽을 인식하였을 것이다.

영월댐 갈등과 같은 심각한 대립상황에서는 중재자는 핵심사안에 대한 탁월한 식견이나 경험은 물론이고 사안에 대하여 상당한 재량권을 가지고 있어야 한다. 또한 중재에는 많은 시일이 소요된다. 그러나 수개단과 청와대에서 행정적인 차원에서 중재로 나선 중재자가 이러한 식견과 경험을 동시에 겸비하기는 아마도 어려웠을 것이다. 또한 환경갈등에 대한 선진 외국의 경험에 비추어 보면, 영월댐의 중재에 필요한 재량권은 행정적인 권한이라기보다는 정치적인 타협과 협상력이기 때문이다. 그리고 침예한 갈등의 해소는 우선 보통 몇 개월 이상 때로는 몇 년간에 걸쳐 꾸준히 대화를 하면서 상호간에 갈등해소에 대한 공감대가 형성이 되어야 한다. 중재는 이러한 공감대를 바탕으로 “설득 → 이해 → 타협”의 과정을 거쳐 비로소 실현되는 것이다. 이러한 전반적인 상황을 미루어 볼 때, 필자는 수개단과 청와대 실무자들이 영월댐 갈등의 중재에 핵심적인 필요조건(식견, 경험, 재량권, 시간 등)에 대한 검토가 없이 행정적 차원의 중재에 임하지 않았나 판단된다.

이와는 별도로 정부는 99년 8월 26일 ‘영월댐 건설 타당성 종합검토를 위한 공동조사단’(이하 조사단)을 구성하여 영월댐 건설의 타당성을 원점에서부터 종합적으로 재검토하려고 하였다. 정부에서는 당초 조사단으로 구성된 전문가집단에서 무언가 일치된 단일결론이 도출되기를 기대한 것 같았다. 그래서 조사단의 결과를 바탕으로 최종결론을 내릴 것이라고 언급하기도 하였다. 그러나 사실 각각 다른 목표를 가진 정책행위자들의 추천을 받은 전문가들로 구성된 조사단이 단 몇 개월간의 조사활동으로 일치된 단일 결론을 낸다는 것은 애당초 기대하기 어려운 희망사항이었다.

정부는 바로 이 부분에서 전문가 활용의 양면성을

24) Sabitier and Jenkins-Smith 1993, p. 18-9, p. 27.

25) 문순홍 2000, p. 47.

간과한 것으로 판단되기도 한다. 전문가들은 보통 대립되는 정책행위자간의 갈등을 완화시켜 보다 합리적인 대안을 제시하는 긍정적인 기여를 한다. 반면에 전문가들이 참여함으로써 도리어 실행 가능한 해결책이 지연되고 갈등이 증폭되는 부작용도 발생한다는 점도 부인할 수 없다. 특히 영월댐 갈등과 같은 복잡한 문제에서는 더욱 그러하다. 전문가들은 자신들만의 확고한 학문적 영역과 이념적 논리로 무장되어 있을 뿐만 아니라, 다수의 영역이 복합적으로 얽힌 학제간 문제에 대처하는 훈련을 받지 않은 경우가 많다. 따라서 전문가들은 자신의 논리만을 주장하고 상대방의 입장에는 귀를 기울이지 않기 때문에, 상호협조적이지도 않고 오히려 갈등을 증폭시킨다는 비난에 직면하기도 한다.²⁶⁾

조사단의 조사활동이 끝난 후에도 그 이전에 제기되었던 논쟁이 여전히 존재하였고 갈등이 충분히 해소되지 않은 점, 최종발표과정이 약간 소란스러웠다는 점등은 아쉬움으로 남는다. 그러나 이러한 논란은 전문가 자체의 문제라기보다는 조사단 구성상의 문제라고 판단된다. 즉, 비상설기구라는 제도적 한계와 짧은 조사활동이라는 시간적 한계에서, 극도의 이질적인 시각과 판단기준으로 구성된 전문가그룹은 상호간에 신뢰기반의 구축도 어려웠거나 쟁점에 대하여 충분히 토론하고 의견을 수렴할 여유도 없었을 것으로 판단된다. 그러나 조사단은 이러한 태생적 한계에도 불구하고 최종보고서를 제출하는 등 나름대로 소기의 성과를 거둔 것으로 판단된다. 또한 심각한 환경갈등을 해소하기 위하여, 갈등 당사자들이 추천한 전문가들로 조사단을 구성하여 분쟁조정을 시도하려고 한 분쟁해결에 대한 새로운 접근은 높이 평가할만하다.

다. 미국의 사례

이와 관련한 미국의 사례를 들어보자. 미국에서 시민단체의 치열한 반대가 있었지만 정반대의 결과도 출현된 두 가지의 수자원 분쟁사례가 있다. 첫 번째

는 미국판 영월댐 사례로서, 콜로라도주 덴버(Denver)시에 의하여 추진된 Two Forks 댐이 환경청(Environmental Protection Agency)과 시민단체의 반대로 건설이 좌절된 것으로 그 과정이 한국의 영월댐 백지화와 유사하다. Two Forks 댐은 지방정부의 수자원사업으로서 1895년경에 댐건설에 대한 논의가 처음 시작되었다. 수 차례의 논란을 거쳐서 1970년에 본격적으로 추진된 Two Forks 댐은 곧바로 시민단체의 거센 반대에 직면하였다. 본 사례의 핵심은 환경청이 청정수법(Clean Water Act) 제 404조의 권한으로 지방정부가 요청한 댐건설을 거부한 것이다. 결국 이 분쟁은 20여년간의 논란 끝에 1991년 11월 덴버시가 환경청에 대한 소송을 포기함으로써 매듭을 짓게 되었다. 덴버시는 백지화로 끝난 이 사업의 환경에 대한 연구조사비로 당시 가격으로 4천만달러를 사용했다. 이 사건은 1980년대 미국에서 가장 유명한 사회적 관심을 모은 환경분쟁중의 하나로 기록되고 있다.

두 번째 사례는 1930년대에 댐건설에 대한 논의가 시작되어서 1968년에 연방의회의 허가를 획득한 연방정부의 수자원사업(Animas La-Plata Project: ALP)이다. 이 댐은 콜로라도주의 남서부에 위치한 것으로 2001년 상반기에 연방의회로부터 최종승인을 획득하여 미국 서부지역에서 마지막으로 건설되는 대규모 댐으로 일컬어지고 있다. ALP는 무려 33년이라는 오랜 기간동안 치열한 논리적 논쟁을 거쳐 비로소 그 사업성이 인정된 것으로 유명하다. 어류야생동물관리국(Fish and Wildlife Service: FWS)은 처음에 멸종위기 동식물보호법(Endangered Species Act: ESA)에 의거하여 ALP가 멸종위기로 지정된 어류의 생존을 위협한다며 댐건설사업을 반대하였다. 그러나 사업시행기관인 내무성 개척국(Bureau of Reclamation)은 수십년 동안에 엄청난 연구조사비를 투입하고 수많은 학자들을 동원하면서 FWS에 보고서를 제출하고 거부당하기를 거듭하였다. 마침내 FWS는 멸종위기 어류의 생존을 위협하

26) Lindquist 1992, p. 154-155.

지 않을 것으로 개척국이 제시한 방안을 인정하고 ESA에 의한 거부를 철회하였다. ALP는 총사업비가 3억4천4백만 달러인데, 연구조사비로 6천8백만 달러가 이미 지출되었고 향후 건설사업비로 2억7천6백만 달러가 소요될 전망이다. 따라서 총사업비의 근 20%가 사업시행 이전에 연구조사비로 지출된 것이다²⁷⁾. ALP는 1980년대의 Two Forks 댐에 이어 1990년대에 미국에서 가장 유명한 사회적 관심을 모은 환경분쟁중의 하나로 기록되고 있다.

Two Forks 댐이나 Animas La-Plata 댐 모두 정치적인 변수가 많이 작용된 점이 없지 않다. 그러나 정책결정에 대한 후유증이 적은 것은 비록 시간은 많이 소요되었지만 충분한 논리적 검토를 거쳐서 내린 결론이었기 때문이다. 수많은 현장조사 → 보고서 작성 → 회의 → 수정의 단계를 셀 수도 없이 반복하면서 작성된 댐의 환경이나 생태에 대한 검토보고서는 단 몇 개월간의 조사활동의 결과를 정리한 한국 조사단의 보고서와는 그 상세함과 논리성에서 많은 차이가 난다.

미국과 같은 수자원정책의 선진국과 이 부문에서 후진국인 한국을 동일한 시각으로 비교하기에는 무리가 많다. 그러나 미국의 기준에서 영월댐 백지화를 바라본다면, 정부는 정책에 대한 면밀한 검토가 없이 영월댐 건설을 제안하고 또 철회한 감이 있다. 시민단체가 제기한 환경에 대한 우려는 과연 학문적으로 그리고 논리적으로 철저하게 검토가 되었을까? 그리고 정부는 이들의 주장을 점점이나 제대로 해 보았을까? 미국의 시민단체들도 Two Forks 댐과 Animas La-Plata 댐에 대하여 한국의 시민단체와 거의 유사한 주장을 하고 반대를 하였다. 그러나 Two Forks 댐은 백지화 된 반면에 ALP는 33년만에 건설이 최종적으로 결정되었다. 왜 거의 동일한 사안에 대하여 정반대의 결과가 도출되었을까? 이 점은 한국에서 수자원정책을 담당하는 정책당국자들이 반드시 심각하게 고심해보아야 할 내용이다.

라. 정책결정의 혼선

1999년에 접어들면서 언론이 적극적으로 영월댐 문제를 다루기 시작하였다. 3월 3일 KBS는 다큐멘터리 '환경스페셜-동강'을 방영하고 여론의 호응으로 17일에는 재방영하기에 이르렀다. 한국일보에서는 3월 15일부터 20일까지 5회에 걸쳐서 '동강댐 총정리 시리즈'를 기사화 하였다.²⁸⁾ 이로써 영월댐의 갈등은 주요한 사회적 이슈로 부상되었다. 이에 따라 정치인들은 각자의 입장에서 영월댐을 이해하고자 하였다. 진상현에 따르면, "강원도 민심이 돌아서자 4월 29일 국민회의 장을병 부총재는 김대통령에게 영월댐 건설방침을 철회할 것과 당시의 내각에 강원도 출신이 없다는 점을 건의하였다."면서 국회의원 선거를 앞두고서 영월댐 갈등은 정치화, 지역화하기에 이르렀다고 한다.

99년 4월 7일 김대중 대통령은 국정개혁 업무보고를 받는 자리에서 "동강댐을 건설하지 않으면 수도권 홍수조절에 문제가 있지 않느냐"며 댐건설 추진을 시사하여 궁지에 빠진 건교부를 지원하고자 하였다. 그리고 4월 28일에는 "중립적인 외국의 평가회사에 타당성을 재조사 할 것"을 지시하였다. 그러나 8월 6일에는 김대통령은 사건임을 전제로 영월댐 건설에 부정적인 입장을 밝히고 댐건설을 전면 재검토할 것을 지시하였다고 한다. 진상현은 이에 대하여, 대통령이 선거를 앞두고 강원도 민심의 악화를 염려한 것으로 파악된다고 하였다. 그 근거로 이러한 발표를 중앙방송이 아닌 강원도 지역의 4개 MBC방송과의 회견에서 밝힌 것이 강원지역의 민심을 달래기 위한 수단의 일환으로 보았던 것이다.

4월 이후 잠시 정책형성과정의 전면에서 멀어졌던 대통령이 결국은 정책결정의 중요한 행위자로 복귀한 것이다. 이것은 어쩌면 대통령이 정책전반을 무소불위로 관할하는 한국의 정치현실상 어쩔 수 없는 숙명일 수도 있다. 그러나 대통령이 아직 결론이 나지

27) ALP funding jumps U.S. House hurdle, <http://www.durangoherald.com/1news4724.htm>.

28) 진상현 2000, p. 18.

않은 중요 국정현안에 대하여 4월 7일과 8월 6일 서로 정반대의 언급을 함으로서 영월댐 갈등의 정치화는 가속되었다. 아무리 사견임을 전제로 하였지만 정책결정을 도출하는 데 결정적인 영향을 미쳐버렸기 때문이다.

대통령은 국가정책의 최종적인 조정자 또는 중재자이다. 그러나 대통령이 특정 정책행위자의 입장을 두둔하는 역할을 하여 중립적인 입장이 수 차례 훼손되었다. 그래서 대통령은 영월댐의 갈등과정에서 사실상 별다른 조정역할도 수행하지 못하였을 뿐만 아니라 오히려 문제해결을 더욱 어렵게 만드는 결과를 초래하였다. 이러한 대통령의 조정능력 상실은 결국은 영월댐의 갈등을 정치적인 판단에 의지하게 하는 결정적인 계기가 된 것 같다.

마. 수자원정책의 정치화

공공정책은 기본적으로 정책수단(policy instrument)²⁹⁾과 정책목표(policy objective)라는 두 가지 요소를 가지고 있다. 그리고 정책수단의 선택은 정부관료나 전문가들이 택할 수 있는 단순한 기술적인 문제가 아니라 고도의 정치적인 과정이라는 점이다³⁰⁾. 그래서 Elmore(1987, p. 175)는 정책수단의 선택은 정책운용상의 특성보다는 정치적 타협과 더 관련이 있다고 하였다. 정책결정권자는 정책수단의 선택을 정책목표의 선택보다도 더 중요시 여긴다³¹⁾. 왜냐하면, 정책목표는 먼 장래에 달성될 것인 반면에 정책수단은 즉각 효과가 나타나기 때문이다. 또한 정책목표보다는 정책수단이 정치적 분쟁의 중심이 되기 쉽다. 그래서 보통 정치가들은 장기적인 정책목표보다는 단기적인 정책수단에 더 관심을 가지게 되는 것이다.

한국에서 정책의 최종선택에 막강한 영향력을 행사하는 대통령은 근본적으로 선출직 공직자이고 정

치인이다. 정치인은 장기적인 정책목표보다는 단기적인 정책수단에 더 관심을 가질 수밖에 없는 것이 그들의宿命이다. 영월댐의 갈등과정에서 2000년의 국회의원 선거 그리고 지방선거와 잇따른 대통령 선거를 감안하면, 정권 개창출을 목표로 하는 집권당이 선택할 수 있는 정책수단은 극히 제한적일 수밖에 없다. 더구나 이슈네트워크가 형성된 수자원의 정책형성에서는 장기적인 정책목표가 중요한 것이 아니고 우선 대다수의 국민이 요구하고 선호하는 정책수단만이 가능한 정책대안일 것이다.

또 다시 미국의 사례를 하나 들어보자. 1972년의 청정수법에 의해 설정된 각종 기준과 오염허가 등의 규제적 구조는 과학적인 관점에서 엄청난 오류를 내포하고 있었다고 한다. 그러나 청정수법 자체가 대중적 지지를 확보하고 있었기 때문에 정책형성의 관점에서는 매우 성공적인 정책으로 간주되기도 한다. 그리고 전국의 수역(水域)에서 수영을 가능하도록 한다는 등의 정책목표는 비합리적이라는 비판이 많았다. 그러나 이러한 비판은 당시의 유력한 민주당 상원의원인 Edmund Muskie에게 철저히 무시당하고 말았다. 당시에 Muskie의원은 민주당의 대통령후보가 되기를 바라며 환경보호 이슈에서 유력한 정책행위자로 떠오르고 있었다. 미국에서 선출직 공직자는 정책의 협상과 거래의 과정에서 유력한 정책행위자가 된다. 그러나 선출직 공직자는 선거에 임하는 자신의 입지강화를 위하여 때때로 분쟁의 해결을 도모하기보다는 대중영합적인 정책결정에 기여하기도 한다. 많은 정책분석가들은 만약 Muskie의원이 대통령이 되고자 하는 야망이 없었더라면 지금과 같은 현실을 도외시한 강력한 청정수법은 없었을 것이라고 믿고 있다.³²⁾

29) 정책수단은 목표가 되는 어떤 단체의 구성원들을 학습이나 강제적으로 또는 경제적 인센티브를 통하여 의도된 행동을 수행하게 하는 정책적인 방법을 말한다.

30) Daugbjerg 1998, p. 279.

31) Sabatier 1986, p. 29.

32) Vig and Kraft 1997, p. 12; Ingram and Schneider 1998, p. 22.

바. 갈등의 마무리

영월댐의 갈등은 8월 6일 대통령의 언급 이후에 사실상 댐건설 포기를 위한 마무리 수순에 들어갔다고 판단된다. 대통령의 발언 하루 전인 8월 5일에는 산업연구원 주최로 '영월댐의 경제적 타당성이 없으며 수요관리가 대안'이라는 주제의 논문이 발표되었다. 일부 언론은 이에 대하여 그 세미나가 국무총리실 산하인 산업연구원 주최로 열렸다는 점에서 "정부가 이미 내부적으로 댐건설 포기라는 내부방침을 정하고 대외적으로 명분쌓기에 들어간 것이 아니냐"³³⁾는 반응을 보였다는 점은 시사하는 바가 크다.

그런데 일부 신문보도에 따르면, 김대통령의 입장 변화는 6월달에 실시된 이견준 건교부장관의 업무보고가 계기가 된 것이라고 한다. 이장관은 중전의 입장과는 달리 환경보전, 생태계보호, 홍수조절기능의 대체가능성, 절수대책을 통한 대안모색 등 전반적인 요인을 종합적으로 검토해서 보고하였다고 한다. 그러나 전반적인 요인이라는 것이 바로 시민단체들이 꾸준히 주장하던 논리 바로 그것이었다.

정책이 바뀌는 이유에 대해서는 학자에 따라 논란이 많다. Sabatier(1998, p. 105)는 정책변경(policy change)은 학습(policy-oriented learning)³⁴⁾, 여건 변화, 그리고 인적교체를 통하여 발생한다고 하였다. 인적교체는 정책형성의 주요한 인물이 사망이나 은퇴 등으로 바뀌는 것을 의미한다. 현재 시점에서 김대통령의 입장변화가 건교부의 책임자가 이정무장관 → 이견준장관으로 바뀐 인적교체에 기인한 것인지 아니면 시민단체들의 강력한 논리에 의한 학습효과인지는 명확하지 않다.

여기에서 몇 가지 상황을 가정하여 보자. 만약에 영월댐의 갈등과정에서 국회의원선거라는 변수가 없었더라면? 만약 국회에서 집권 민주당이 다수 정당이었다면? 만약 보수적 색채의 대통령이 집권하고

있었다면? 3개의 가정 중에서 단 하나라도 현실화되었다면, 영월댐은 시민단체의 강력한 반발에도 불구하고 지금 전혀 다른 운명을 기다리고 있을 가능성도 충분히 있다.

4. 향후 과제

영월댐의 갈등을 기점으로 우리의 수자원관리에도 새로운 패러다임이 다가오기 시작하였다. 변화하는 패러다임을 정확하게 인식하기 위해서는 먼저 수자원분야에서 이제까지 용납되어 왔던 근본적인 원리나 원칙 또는 기준들이 어떻게 달라지고 있는지를 감지하여야 한다. Schultz(1998)는 과거에는 수자원사업이 ① 경제적 이익, ② 기술적 효율성, ③ 집행의 신뢰성 등의 3가지 기준에 합당하여야 성립되었다고 한다. 그러나 현대에 이르러 이러한 과거의 기준들이 비록 퇴색된 것은 아니지만 새로운 기준들이 생겨나고 있다고 한다. 그것은 ① 지속가능한 성장, ② 생태의 질, ③ 거시적 효과의 고려, ④ 자연과 사회경제의 환경변화를 고려한 계획 등의 4가지를 추가로 고려하여야 한다는 것이다.

'지속가능한 성장'은 간단하게 수자원정책이나 사업은 매우 긴 시간을 두고 그 영향을 충분히 고려하여야 한다는 것이다. '생태의 질'은 생태를 인간중심적으로 바라보지 말고 자연중심적인 입장에서 고려하라는 것이다. 즉 현재에 존재하는 생태환경이 아니고 먼 옛날 인간이 살지 않았던 시절의 생태환경을 고려하여 보자는 것이다. '거시적 효과의 고려'는 수자원사업은 해당지역만을 별개로 고려하지 말고 전체 유역 또는 전국에 미치는 영향을 종합적으로 판단하여야 한다는 것이다. 이것은 수자원은 반드시 유역 생태계를 고려하여 종합적으로 관리되어야 한다는 것을 의미한다. '환경변화를 고려한 계획'이란 수자원계획은 자연과 사회 전반의 장기적 변화를 충분히

33) 진상현(2000, p. 19)이 동아일보의 기사를 인용함.

34) Sabatier and Jenkins-Smith 1993, p. 41-58; 정책에 대한 생각이나 행동의지가 오랜 시간에 걸쳐 바뀌는 것을 뜻한다. 이론적으로는 상대편의 세력이 월등하던지 또는 논리에 설득력이 있을 경우에 발생한다고 한다. 그러나 현실세계에서는 이런 일이 일어나기가 쉽지 않다는 것이 학자들의 일반적인 견해이다.

고려하여야 한다는 것이다. 단순히 물의 증감만을 고려한 수자원계획이 용납되는 시대는 이제 지났다는 뜻이다.

새롭게 추가되는 4가지 기준은 경제성장과 환경보전을 동시에 추구하여야 하는 우리의 입장에서 때로는 매우 비현실적인 기준으로 비추어지기도 한다. 이것은 결국 수자원의 정책은 시간적, 공간적, 생태적, 사회적 차원을 초월하여야 하기 때문이다. 현실적인 여건으로 신규 4가지 기준을 모두 만족시키면서도

추진할 수 있는 수자원사업은 아마도 전무할 것이다. 그러나 영월댐의 갈등과정에서 드러났듯이 우리의 사회는 어느 사이에 인간중심주의에서 생물중심주의, 생태중심주의(ecocentrism), 자연중심주의(naturecentrism)로 변화하여 버렸다. 지극히 풀기 어려워진 수자원정책! 영월댐의 갈등이 남긴 이 난제는 2000년대를 헤쳐나갈 우리에게 새로운 당면과제로 다가오고 있다. 🌱

〈참 고 문 헌〉

- 건설교통부 (1999). KBS 정책진단 보도자료. 1999년 3월 21일.
- 문순홍 (2000). 영월다목적댐의 전국 이슈화과정에 대한 분석과 평가 제언. 국무총리실 산하 수질개선기획단 동강영월댐 공동조사단 사회문화평가팀 최종보고서.
- 박성제, 윤석영, 이동률 (2000). "미국 수자원정책의 변경과정 고찰." 한국수자원학회지, 제33권, 제3호, pp. 82-89.
- 박성제, 이동률 (2000). "사회여건변화와 수자원정책." 한국수자원학회지, 제33권, 제6호, pp. 91-99.
- 백정미 (1999). 환경정책결정에서 행위자관계의 정책네트워크 연구. 석사학위논문, 연세대학교.
- 임현진 (2000). 사회운동의 정치세력화는 가능한가? 시민운동정보센터 일반자료실 (<http://www.kngo.net/new/pds/pds-cmcc.htm>)의 #21에서 내려받음.
- 조희연 (2000). 한국의 민주주의 이행과 시민운동. 고려대학교 한국사회연구소 콜로키움 50회 특별기념행사 발표논문. 시민운동정보센터 일반자료실 (<http://www.kngo.net/new/pds/pds-cmcc.htm>)의 #22에서 내려받음.
- 진상현 (2000). 환경제에 대한 가치유형 분석: 영월다목적댐 건설사업을 중심으로. 석사학위 논문, 서울대학교 환경대학원.
- 환경운동연합 (2000). 시민의 승리, 동강댐 백지화!. 동강댐백지화 환영잔치 자료집, 2000년 6월 12일.
- 환경운동연합, 한국일보 (1999). 동강댐이 건설되면 안되는 12가지 이유. 동강댐 대 토론회, 1999년 4월 21일. 환경운동연합 웹사이트(<http://kfem.or.kr/kfem/donggang/대토론/list.html>)에서 내려받음.
- Borzal, Tanja. (1998). "Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks." Public Administration, Vol. 76, No. 2, pp. 253-273.
- Bressers, Hans, O' Toole, Laurence Jr. and Richardson, Jeremy (1994). "Networks as models of analysis: Water policy in comparative perspective." Environmental Politics, Vol. 3, No. 4.
- Daugbjerg, Carsten (1998). "Linking policy networks and environmental policies: nitrate policy making in Denmark and Sweden 1970-1995." Public Administration, Vol. 76, No. 2, pp. 275-294.
- Elmore, Richard (1987). "Instruments and strategy in public policy." Policy Studies Review, Vol. 7, No. 1, pp. 174-186.
- Hecl, Hugh (1978). "Issue networks and the executive establishment." The new American political system, Edited by Anthony King. American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Ingram, Helen and Schneider, Anne (1998). "Science, democracy, and water policy." Water Resources Update, Vol. 113, pp. 21-28.
- Lindquist, Evert A. (1992). "Public managers and public communities: learning to meet new

- challenges." *Canadian Public Administration*, Vol. 35, No. 2, pp. 127-159.
- Lowndes, Vivien and Skelcher, Chris (1998). "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance." *Public Administration*, Vol. 76, No. 2, pp. 313-333.
- McFarland, A. (1987). "Interest groups and theories of power in America." *British Journal of Political Science*, Vol. 17, pp. 129-147.
- Pojman, Louis (1998). *Environmental ethics: readings in theory and application*. Wadsworth Publish Co.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflectivity and accountability*. Open University Press.
- Sabatier, Paul (1986). "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis." *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 21-48.
- Sabatier, Paul (1998). "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe." *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 98-130.
- Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Schultz, Gert A. (1998). "A change of paradigm in water sciences at the turn of the century?" *Water International*, Vol. 23, No. 1, pp. 37-44.
- Sexton, Ken, Marcus, Alfred, Easter, K. William and Burkhardt, Timothy (1999). *Better environmental decisions: strategies for governments, businesses, and communities*. Island Press.
- Vig, Norman and Kraft, Michael (1997). *Environmental policy in the 1990s*. Congressional Quarterly Inc.