

# 수자원갈등과 시간선택의 딜레마

## : 댐 건설갈등의 시차적 해석\*

김 창 수

### 국문요약

본 연구는 댐 건설 갈등관리에 있어서 이해관계자 참여 시간의 선택을 결정시간과 집행시간 중에서 언제 허용할 것이냐에 관한 딜레마의 문제를 논증하고 있다. 미국과 일본의 경험에 의하면 참여적 의사결정이 반드시 댐 건설을 성공적으로 수행하는데 도움이 된다는 증거는 없다. 오히려 댐 건설계획이 확정되기 전에 이해관계자의 참여가 폭넓게 허용될 경우 댐 건설계획이 좌초되는 경우가 많았다. 우리나라의 경우도 2013년 정부의 댐 사업절차개선방안에 따라 지역의 다양한 이해관계자의 합의형성을 위해 댐 건설계획을 사전에 알리고 있다. 그러나 합의형성에 난항을 겪고 있고, 국토교통부 관계자 역시 지역에서 합의되지 않은 댐은 건설을 추진하지 않겠다는 입장이기 때문에 귀추가 주목되고 있다. 즉, 어떠한 시간선택을 하건 기회손실이 매우 큰 딜레마 상황에서 정부는 댐 건설 포기, 지연, 형식적 집행, 상징적 집행 등의 정책대응 양상을 보이고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 댐 건설계획 확정 이전에 이해관계와 쟁점이 노정되고, 진정한 담론과 정책심의를 통해 합의형성을 유도하고 있는 정부정책은 민주적 관점에서 타당한 것으로 평가된다. 타당성이 약한 댐 건설을 무모하게 추진한다든지, 반대로 타당성이 높은 댐 건설이 좌초되지 않는다면, 2013년 정부의 시간선택의 변화는 민주적일 뿐만 아니라 효율적일 것으로 해석되었다.

주제어: 수자원갈등, 시간선택, 딜레마, 댐 건설갈등, 시차적 해석

## I. 서론

국책사업으로서 고압송전철탑을 건설하는 경우는 물론 댐 건설을 할 경우에도 이해관계자들에게 언제 사업정보를 공개할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 특히 댐 건설은 다수의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 어려운 선택상황이기 때문에 딜레마(dilemma)와 관련된 정책결정이 많다. 댐 건설을 통해 확보할 수 있는 치수와 이수 가치와 이에 대립되는 생태계 파괴와 수몰지역의 발생으로 인해 상실되는 가치는 상충하면서 이해관계자들을 양분하는 특징을 지닌다. 2012년 댐 건설장기계획에 포함된 14개 댐의 경우 상류지역과 하류지역 주민의 이해관계 갈등과 더불어 정부와 지역주민의 갈등이 불거지고 있다.

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A5A2A01011498).

2013년 국토교통부 수자원개발과(2013)는 댐 사업계획에 관한 사전 검토와 지역의견 수렴 절차를 강화하는 것을 주요 골자로 하는 「댐 사업절차 개선방안」을 마련하였다. 우선 댐 건설 절차가 기존 7단계에서 10단계로 늘어나고, 환경단계까지 참여하는 사전검토협의회를 거쳐야만 사업 추진이 가능해진다. 둘째, 국가 예산이 투입되기 전에 갈등 발생 가능성을 철저히 검증하고 해소함으로써 비용을 최소화시킬 계획이다. 셋째, 대형 국책사업에서 지역의견 수렴 절차가 신설·의무화됨에 따라 지역사회가 실질적인 의사결정의 주체가 될 수 있을 것으로 전망된다. 넷째, 이로 인해 국토교통부의 「댐건설장기계획」은 수정이 불가피할 전망이다.

그런데 이러한 참여적 의사결정과정의 도입이 정책추진과정과 성과를 어떻게 변화시킬지 예측할 필요가 있다. 언제(when) 이해관계자에게 댐 건설 관련 불이익이 되는 정보를 알려줄 것인가? 이해관계자들이 어쩔 수 없이 받아들일 때까지 정책내용을 성숙시킨 다음에 정보를 공개할 것인가? 아니면 사업시작 단계에서부터 정보를 공개하여 지역주민과 시민사회와 함께 사업을 완성할 것인가?

본 연구에서는 이러한 연구문제(research questions)에 대한 해답을 찾아가는 과정을 구성해본 것이다. 지역주민들에게 집중적인 혜택과 집중적인 피해를 안길 수 있는 댐 건설사례의 분석을 통해 정책추진에 있어 시간선택(temporal ordering)의 중요성을 분석하고자 한다. 소양강댐과 안동댐의 경우 권위주의 시대의 산물이었기 때문에 건설 당시에는 심각한 갈등이 없었지만, 우리 사회가 민주화된 이후 지역주민들의 권리의식의 증대로 인해 운영단계에서 갈등이 노정되고 있다. 반면 한탄강댐과 같이 우리사회가 민주화된 이후 댐 건설이 추진된 경우 댐 건설과정에서 심각한 갈등에 봉착하게 되었는데, 이로 인해 2013년 국토교통부를 중심으로 타당성조사와 기본계획 수립 이전에 전문가들과 지역주민과의 소통을 강조하는 절차를 도입하여 의사결정 시점의 변화를 시도하였다. 그러나 우리나라의 경우 아직 댐 건설과정에서 사전협의절차가 가져올 결과에 대한 실증적인 규명이 없었다. 실제 지리산 문정댐의 경우 변화된 사전협의절차에 정책심의회가 제대로 작동하지 않으면서 지역사회에서 이해당사자 간의 합의형성에 기여하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 그래서 이러한 정부의 시간선택의 변화에 대해 사업주체인 한국수자원공사와 지역주민들과의 이해관계가 변화하면서 딜레마 상황을 초래하고 있는 것이지만 묘책은 없는 상태이다. 여하튼 결정시간에 중점을 두는 대안과 집행시간에 중점을 두는 대안, 즉 댐 건설 결정 시점의 선택(timing)에 관한 두 가지 대안이 존재하는 상황에서 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며, 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하며, 제한된 시간 안에 선택을 하지 않을 수도 없는 딜레마 상황으로 이해된다(윤건수, 2013). 딜레마 상황에서는 포기하거나 지연하는 전략을 택하거나 선택이라는 외양을 갖추지만 선택의 정당성을 부여하기 위한 상징적 집행이나 실질적 내용이 결핍된 형식적 집행 전략을 선택할 가능성이 높아진다.

그러므로 본 연구에서는 댐 건설과정에서 이해관계자에게 사업정보를 미리 공개하고 정책을 추진하는 경우와 그렇지 않고 이미 사업이 확정된 이후에 정보를 공개하는 경우에 어떠한 정책 효과의 차이가 나타나는지 탐색적으로 분석해보고자 한다. 이를 통해 정책결과와 정책집행 단계 중에서 언제 정보를 공개하는 것이 더 소망스러운지 따져보고자 한다.

본 연구에서는 철저한 문헌조사(literature survey)를 실시하여 국내외 선행연구를 체계적으로

검토하여 댐 건설갈등관리 시스템에 있어서 시간선택의 딜레마를 해소할 수 있는 창의적인 모델을 구축하고자 한다. 1970년대와 1990년대 이후 우리나라 댐 건설갈등관리 사례를 비교분석하고, 본 연구의 적실성 제고를 위해 미국과 일본의 사례를 중심으로 댐건설 절차와 시스템을 벤치마킹했다. 사례의 비교분석과 정책관계자들에 대한 심층면담을 병행하여 다각도로 검증(triangulation)했다(Yin, 1994: 90-101). 2013년 5월 1일부터 2015년 4월 30일까지 댐건설 관할 부처인 국토교통부 관계자, 환경영향평가 관할부처인 환경부 관계자, 국회 관할입법전문가, 안동시와 함양군 등 댐 사업과 관련된 지역주민들과 지방자치단체 관계자는 물론 한국수자원공사 갈등관리자와 관련 6개댐 관계자 등 다양한 이해관계자를 대상으로 심층면담을 실시하고 현장조사를 병행하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 수자원갈등관리와 시간선택의 딜레마

공공갈등(public conflict)은 사회적 갈등이 정부 정책결정과정의 틀 속에서 논의되고 해결되는 과정을 의미한다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(2009)에 따르면, 공공갈등이란 공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의된다. 수자원 갈등(water resource conflict)이란 물을 둘러싼 다양한 이해관계자들 상호간에 수자원 활용에 관련한 정책·사업계획을 수립하거나 사업을 집행하고 추진하는 과정에서 발생하는 상반된 가치와 이해관계의 충돌이라고 정의할 수 있다. 특히 본 연구에서 수자원 갈등관리(water resource conflict management)란 정부가 댐 관련 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정 또는 댐 시설 물을 관리·운영하는 과정에서 관계 공기업, 지방자치단체, 공공기관 그 밖의 관련 집단 간에 발생하는 이해관계의 충돌을 예방하거나 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 의미한다.

수자원 관련 사업의 규모와 예산이 늘어나고, 이에 해당되는 이해관계자의 수도 늘어나고, 이해관계자가 다양해지다보니 수자원 갈등 관리비용은 점차 늘어나는 추세이며, 갈등해결 기간도 점차 장기화되는 양상으로 변하고 있기 때문에 갈등관리의 어려움은 점점 커지고 있는 상황이다. 본 연구에서는 정부가 댐 관련 정책과 공사를 추진하고 댐을 통한 물을 이용하는 과정에서 발생하는 갈등에서 당사자가 되는 물 관련 갈등을 연구범위로 한정하고자 한다.

통상 수자원갈등관리의 핵심은 댐 건설 및 관리 프로세스별로 갈등을 관리할 수 있는 핵심사항을 정리하고, 각 과정별 민원이 발생하거나 발생할 가능성이 있는 사항을 어떻게 조정할 것인가이다. 댐 건설과 관련된 입안단계, 보상과 건설단계, 물 값 등 기관 간 갈등을 조정하는 관리단계, 건설 이후 지원 단계에서 발생하는 갈등 조정단계로 댐 건설 및 관리 프로세스를 설정할 수 있다(K-water, 2013).

그런데 <표 1>에서 1995년 이전에 건설되어 운영되고 있는 안동댐(1971~1977)과 소양강댐

(1967~1973)의 경우 최근 운영단계에서 갈등이 나타나고 있고, 입안과 건설단계에서는 눈에 띄는 갈등양상이 거의 없었다. 그러나 1987년 이후 우리사회가 민주화되고 1995년 이후 댐 건설이 추진된 한탄강댐(2006~2014), 경상북도 부항댐(2002~2014)과 군위댐(2000~2011), 그리고 지리산 문정댐의 경우 댐 입안단계에서부터 지역사회는 물론 환경단체와의 갈등에 직면하게 되었다.<sup>1)</sup>

〈표 1〉 우리나라 하천별 다목적댐 현황

수계	댐명	유역면적	제원		총저수량 (백만m <sup>3</sup> )	유효 저수용량 (백만m <sup>3</sup> )	발전시설 용량 (천kW)	사업효과		공사기간
			높이 (m)	길이 (m)				홍수조절 (백만m <sup>3</sup> )	용수공급 (백만m <sup>3</sup> /년)	
계		22,437			12,691.9	8,907.9	1,044.5	2,377.2	10,959.3	
한 강	소양강	2,703	123	530	2,900	1,900	200	500	1,213	'67~'73
	충주	6,648	97.5	447	2,750	1,789	412	616	3,380	'78~'86
	횡성댐	209	48.5	205	86.9	73.4	1.0	9.5	119.5	'90~'02
낙동강	안동	1,584	83	612	1,248	1,000	90	110	926	'71~'77
	임하	1,361	73	515	595	424	50	244	591.6	'84~'93
	합천	925	96	472	790	560	101.2	80	599	'82~'89
	남강댐	2,285	34	1,126	309.2	299.7	14	270	573.3	'87~'03
	밀양댐	95.4	89	535	73.6	69.8	1.3	6	73	'90~'02
	군위댐	87.5	45	390	48.7	40.1	0.1	3.1	38.3	'00~'11
	김천부항	82.0	64	472	54.3	42.6	0.1	12.3	36.3	'02~'14
금 강	대청	3,204	72	495	1,490	790	90	250	1,649	'75~'81
	용담댐	930	70	498	815	672	24.4	137	650.4	'90~'05
섬진강	섬진강	763	64	344	466	370	34.8	32	350	'61~'65
	주암	1,010	58	330	457	352	1.44	60	271.7	'84~'92
	주암조절지	134.6	99.9	562.6	250	210	22.5	20	218.7	'84~'92
직소천	부안댐	59	50	282	50.3	35.6	0.2	9.3	35.1	'90~'96
웅천천	보령댐	163.6	50	291	116.9	108.7	0.7	10	106.6	'90~'00
탐진강	장흥댐	193.0	53	403	191	171	0.8	8	127.8	'96~'07

출처: 국토교통부·K-water(2014: 96)

시간적 접근은 사회적 현상을 발생시키는 주체들이나 대상들의 속성이 변화하되, 시간적 차이를 두고 변화한다는 사실 자체가 연구되어야 할 가장 중요한 측면으로 보고 있다. 모든 사물이 시간의 흐름에 따라 변화한다는 사실에 추가하여, 이러한 변화의 속도가 사물마다 다르고, 변화 속도를 인지하는 것도 사람의 느낌에 따라 다르다는 사실을 강조하는 것이다. 시간은 객관적이고 양적인 개념과 주관적이고 질적인 개념을 동시에 갖고 있는 것이다.<sup>2)</sup> 원인변수가 성숙 또는

1) 본 연구는 현재 운영 중인 우리나라 다목적댐 18개 중에서 공사기간과 규모 등을 고려하여 소양강댐, 안동댐, 군위댐 그리고 부항댐을 연구대상으로 선정하였다. 현재 건설 중인 5개 댐 중에서 한탄강댐을 선정하였고, 2012년 댐건설장기계획에 포함된 14개 댐 중에서 문정댐을 선정하였다(국토교통부·K-water, 2014: 96-99).  
 2) 사전에서는 시간을 어떤 시각과 시각의 사이 혹은 어떤 행동을 할 틈이나 어떤 행동을 하기로 정해진 동안이

노출·강화되는 성숙기간이라는 시간은 결과에 영향을 미친다. 이때 시간은 시간의 범위를 의미하며 시간의 경과가 중요한 원인변수로 작용하게 된다. [ $Y_t = f(X_t, t, C_t)$ ] 첫째, 결과변수의 변화 역사( $Y_t$ )는 본 연구의 결과변수인 합의형성의 변화를 살피는 것이 될 것이다. 상황조건의 차이가 많은 사례에 대해서 현재 결과변수 상에서 비슷하다는 이유로 동일한 변화를 추구해서는 안 된다. 결과변수가 성장과정이나 변화과정의 어느 국면에 있는가에 따라 동일한 원인변수가 전혀 다른 결과를 가져올 것이다(정정길, 2002: 261). 둘째, 원인변수의 변화과정( $X_t$ )은 합의형성 노력의 미세한 변화를 파악하는 것이 될 것이다. 원인변수의 현재의 값이 동일하여도, 과거에 어떠한 과정을 거쳐서 왔는가에 따라 결과변수에 미치는 영향이 다를 것이라는 가설에 따른 것이다(정정길, 2002: 264). 셋째, 원인변수의 성숙기간( $t$ )은 댐건설계획부터 합의형성을 거쳐 댐건설이 완공되는 시간으로서 합의형성 효과를 설명하는 중요한 독립변수의 역할을 하게 된다. 제도 도입의 초기에는 제도의 효과보다는 제도 정착에 소모되는 대가가 더욱 크지만, 일정한 시간이 흘러 새로운 제도가 완전히 정착된 후에는 댐 사업절차 변화라는 새 제도의 효과가 제도 도입의 비용보다 커질 것이다(정정길, 2002: 262). 만약 제도의 정착까지 가지 못하고 제도가 소멸될 경우에는 투입비용을 회수하기 어려울 것이다. 넷째, 정책관련자들과 다양한 관련 행위자들의 인식상의 시차( $C_t$ ) 역시 중요한 독립변수의 역할을 할 것이다. 사실의 변화속도 상의 차이뿐만 아니라, 이를 인지하는 주체가 경험하는 인지시간상의 느낌차이도 심각한 문제를 발생시킬 수 있다는 것이다(정정길, 2002: 270).

한편 이종범(1994; 2005) 교수를 중심으로 형성된 딜레마 개념은 제한된 시간 내에 선택을 내려야 하는 의사결정자의 상황을 설명하는데 좀 더 적실성을 가질 수 있다. 딜레마의 개념이 구성되기 위해서는 첫째, 서로 단절적인 두 개의 대안이 존재해야 한다. 둘째, 단절적인 두 개의 대안은 서로 상충적인 상태로 존재해야 한다. 서로 충돌한다는 것은 두 대안을 맞교환할 수 없다는 것으로 한 대안을 선택하면 다른 대안은 포기해야 함을 의미한다. 셋째, 두 개의 대안이 가져올 결과값의 크기는 균등해야 한다. 넷째, 제한된 시간 내에 결정을 해야 한다. 이 내용을 정리하면 딜레마는 두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며, 그 중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택을 하지 않을 수도 없는 상황이라고 정의할 수 있다(윤건수, 2013: 287-289). 우리 정부는 댐 건설을 통한 새로운 상태와 그렇지 못한 현재의 상태 간 충돌로 그것을 선택할 것인가 말 것인가의 존재론적 딜레마에 빠져 있다. 뿐만 아니라 어느 정도 범위까지, 언제, 어떻게 개입할 것인가의 문제를 놓고 두 가지 새로운 상태 간 충돌로 둘 가운데 어떤 것을 선택할 것인가의 인식론적 딜레마에도 빠져있다(윤건수, 2013: 292-297). 정부는 댐 건설을 둘러싼 딜레마 상황의 가장 큰 제약요건인 ‘주어진 시간’을 늘리는 지연 방안과 2000년 동강댐 건설 포기와 같이 결정상황에 대한 압력을 버티지 못하고 결정자가 스스로 그 상황을 벗어나는 포기를 선택하기도 했다.

라고 정의한다. 이처럼 시간은 10초, 30분, 2시간 등과 같이 객관적으로 측정이 가능하기도 하지만, 개인에 따라서는 일각여삼추(一刻如三秋)를 느낄 수도 있고, 어떤 일이 너무 재미있어 시간 가는 줄 모를 수도 있는 것처럼 각 개인이 독립적으로 느끼는 주관적 시간이 있을 수 있다. 이러한 객관적 시간과 주관적 시간 외에 국내에서 시간을 연구하는 학자들은 어떤 정책추진이 ‘빠르다’ 혹은 ‘느리다’와 같이 주관적 느낌을 상호 공유하는 사회적 시간(socially constructed time)의 개념 구성을 시도하고 있다.

## 2. 선행연구의 검토

첫째, 김선희 등(2005)은 댐 건설과정에서 정보공개, 주민설명회 등의 사회적 합의수단이 작동할 수 있는 절차는 환경영향평가와 댐건설예정지정 및 고시 등 고작 2개에 불과하다고 지적하였다. 2013년 이전에 추진된 댐 건설결정은 대부분 이렇게 이루어졌고, 이는 댐 건설과정에서 심각한 갈등을 초래하는 경우가 많았다. 그런데 지리산 문정댐의 경우 사전적인 협의형성 절차의 도입이 갈등관리에 어떠한 변화를 초래했는지 살펴볼 필요성이 있다.

둘째, 사전적인 협의형성이 어려울 경우 제3자가 개입하는 조정과정이 요구되는데, 한탄강댐 건설 갈등에 대해서는 조정과 중재의 관점에서 다양한 연구가 이루어졌다(배귀희·임승후, 2010). 특히 정규호(2007)는 한탄강댐 건설을 둘러싸고 발생하였던 댐건설을 찬성하는 입장의 주민과 반대하는 환경단체와 인근 지역 주민들 간 7여 년에 걸친 심각한 갈등상황을 협의형성(consensus building)을 유도하는 심의과정이라는 새로운 시각에서 분석하였다.

셋째, 오정택(2011: 37-38)은 우리나라에서 권위주의 시대에 추진된 댐 건설(6-8년)과 민주화된 이후에 추진된 댐 건설(10년 이상)의 소요시간에서 차이가 있음을 규명하고, 댐 건설로 인한 지역의 피해상황과 갈등구조를 심층 분석하였다. 그런데 송재복(2001: 331-354)은 지역주민의 권리의식의 성장과 변화에 따라 댐 건설로 인한 피해에 대한 대책 요구가 어떻게 변화하는지를 분석하였다. 본 연구에서도 댐 건설결정시간의 선택에 있어서 우리사회가 민주화된 이후라는 상황조건이 전제될 경우 어떠한 변화가 초래되는지 살펴보고자 한다.

넷째, 미국의 경우 사전적인 협의형성 절차가 매우 엄격하기 때문에 신규 댐의 건설이 거의 불가능해진 상태이며, 1930년대 미국의 대규모 토목사업으로 건설된 거대한 댐들을 허물고 있는 경우가 많다(Dam Nation, 2014). 1989년 9월 5일 연방환경청(Environmental Protection Agency)이 콜로라도 덴버시의 상류에 위치한 사우스 플레트강(South Platte River)의 제퍼슨과 더글라스 군 지역에 투포크스댐(Two Forks Dam) 건설허가를 거부하면서 덴버시에서 물 갈등문제가 절정에 이르게 된다(EPA, 1990; Anderson and Holeman, 1995; 박성제, 2006; 유영성, 2008: 62-69). EPA(1990)는 사우스 플레트강 상류에 있는 송어를 비롯한 어류와 멸종위기에 처한 야생동물과 레크리에이션 가치의 보호를 위해 공청회를 거친 후 1989년 9월 5일 댐 건설허가 거부발표를 하게 된다. 박성제(2006)는 이러한 미국의 댐 건설허가 거부결정사례를 우리나라의 2000년 동강댐 건설 포기 사례와 비교하여 설명하고자 하였다.

다섯째, 일본의 경우에도 사전 협의형성절차가 까다로워지면서 신규 댐의 건설이 거의 어렵고, 규수지역의 아라세댐 등 기존 댐을 허물기 시작하고 있는 상황이다. 오비타니 히로아키(2004: 70-74)는 일본의 치수정책의 변화 배경과 내용을 상세하게 논의하고 있다. 일본에서 2차 대전 이후 치수 목적으로 과거 60년 간 건설된 국토교통성 소관의 다목적댐의 수는 400개를 넘는다면서, 그러나 댐 사업은 일반적으로 많은 예산과 긴 사업기간으로 인해 현지나 주변 환경에 큰 영향을 미치므로, 최근 재정압박 등의 사회 정세의 변화를 겪고 있는 일본은 종래의 치수·이수 대책의 재검토를 통해 2010년 기준 97개 댐 사업 중지를 단행하고 있다고 분석하였다. 그리고 이러한 변화의 배경에는 1990년 중반 이후 일본 사회의 변화와 정책변화가 있었는데, 국민소

득의 증대와 권리의식의 변화 그리고 국민의 삶의 질 요구 증대에 따라 주민참여의 요구가 증대하면서 댐 정책의 변화를 초래하였다고 한다.

본 연구는 이러한 미국과 일본의 제도변화를 벤치마킹하면서 우리나라 역시 1987년 이후 민주화가 진척되고, 2013년 이후 입안단계에서 주민참여가 본격화되는 제도변화에 따라 시간선택과 정책선택을 어떻게 하는 것이 민주적이고 효율적일지에 대해 논의해 보고자 한다.

### 3. 분석틀

합의형성(consensus building)이란 서로 다른 신념, 가치관, 이해관계, 역량과 권력이 서로 다른 집단들이나 개인들 간에 완전한 동의나 완벽한 일치를 이룬 최종 결과물이라기보다는 그러한 합의형성으로 접근하는 학습과정이자 변화노력이다(Innes and Booher, 1999). 그러므로 합의형성이란 서로의 양보를 바탕으로 이루어지는 협상(compromise)의 또 다른 이름이지 저 이상세계에 있는 그 무엇이 아니다(Jones and Michael, 1996). <그림 1>에서 제시된 시간이 내재된 갈등해결 분석틀에 나타난 바와 같이 댐 건설 입안단계 → 건설단계 → 관리단계 → 지원단계에서 정책추진주체에 의한 다양한 합의형성 시도를 확인할 것이다. 물론 각 단계에서 합의에 실패할 경우 조정과 중재 등 대체적 분쟁해결기제(ADR: alternative dispute resolution)를 가동하게 되고, 여기서도 합의에 실패할 경우 소송에 의존하여 합의강제에 이르게 된다. 이때 입안단계에서 합의형성이 이루어질 경우 최소한의 갈등비용으로 댐 건설에 착공할 수 있다. 그러나 제도적으로 입안단계에서 충분한 의견수렴과 합의형성이 어려울 경우 지역주민들은 공청회 단계에서 참여를 거부하면서 합의 자체를 거부할 수 있다. 이때 조정과 중재를 통해 합의를 유도할 수 있지만, 한탄강댐 사례에서 알 수 있듯이 양 당사자가 합의안을 쉽게 수용하지 못할 경우 소송이 최후의 대안이 될 것이다.

첫째, 정책갈등의 원인을 분석하기 위해서는 우리나라의 경우 1995년 지방자치제의 본격적 실시, 수몰민의 특성, 댐 건설 찬반구조의 형성, 권리의식의 변화라는 상황조건을 먼저 이해하는 것이 중요하다.  $t_1$  시점의 미세한 환경 차이 때문에 시간이 지날수록 그 차이가 증폭되기 때문이다. 1995년 이전에 건설되어 운영되고 있는 댐의 경우 최근 운영단계에서 갈등이 나타나고 있고, 입안과 건설단계에서는 눈에 띄는 갈등양상이 거의 없었다. 그러나 1987년 이후 우리사회가 민주화되고 1995년 이후 댐 건설이 추진된 경우 댐 입안단계에서부터 지역사회는 물론 환경단체와의 갈등에 직면하게 되었다. 그러므로 정책갈등의 원인 분석을 위해서 먼저 지역공동체의 역사와 경험이 축적되어 있기 때문이라는 상황조건을 이해하면서 분석하고자 한다.

둘째, 댐 건설 입안단계, 보상과 건설단계, 관리와 지원 단계 중 어느 단계에서 진정한 담론을 통해 합의형성이 이루어지는 것이 적합한지에 대한 시간선택(temporal ordering)을 심층적으로 분석해보고자 한다. 정책이견은 이성적 담론을 통해 쉽게 합의에 이를 수도 있지만, 감정과 신념이 뒤섞이게 되면 견고한 프레임을 형성되어 잠재된 갈등이 표출되는 정책분쟁으로 발전하게 된다. 정책이견을 보이는 때가 갈등이 잠재된 상태라면, 서로 감정이 격화되어 이성적 담론이 어렵게 되면 정책분쟁에 이르게 된 것으로 본다.

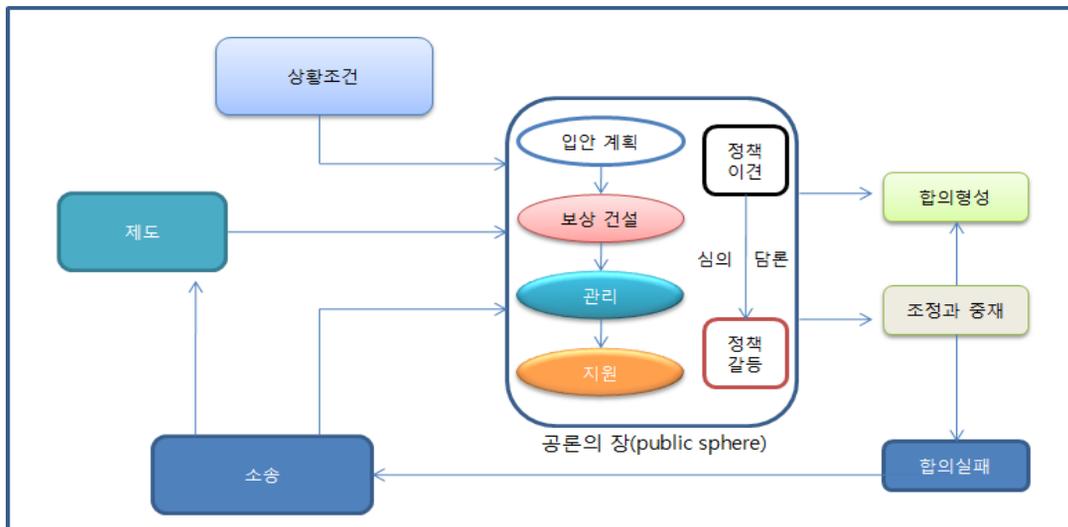
이때 이성적 담론이 원만하게 이루어져 과학적 진실이 밝혀지고 정책이견이 조정되어 사회적

합의에 이르게 된다면 정책분쟁이 격화되지는 않을 것이다. 그러나 찬성집단과 반대집단의 이성적 담론이 실패하게 되면 갈등이 격화되면서 정책분쟁이 초래될 것이다. Fox와 Miller(1995: 111-159)는 정책공동체와 같이 적당한 수가 참여하는 상당수 담론(some talk)에서 진정한 담론(authentic discourse)이 가능하다고 한다. 이해관계자들의 서로 다른 쟁점을 확인하고, 상대방의 의견을 경청하고, 자신의 의견을 개진하며 상호 설득하는 과정에서 견해를 바꾸고, 기대치를 수정하고, 새로운 가능성을 찾게 될 것이다.

문태현(2011: 48-51)은 심의민주주의 정책결정이란 자유롭고 평등한 시민들이 상호간에 이성을 교류하는 논쟁과정을 통해 자신들의 선호를 계속 변화시켜가면서 사회적 합의에 도달하는 것이라고 말한다. 그는 심의민주주의에 바탕을 둔 정책심의회(policy deliberation)를 공공성을 띄는 정책문제, 다양한 참여자들의 구성, 집단적 의사결정과 판단과정, 이성적 문제해결과정 그리고 지속적인 문제해결과정으로 특징짓는다. Dryzek(2002: 1-7)은 심의를 사회적 과정으로 파악하면서, 심의를 단순히 이해당사자들 간 의견교환에 한정하지 않는다. 오히려 참여자들이 상호작용을 통하여 각자의 기본 신념, 선호, 판단을 바꿀 수 있다는 것을 핵심적인 내용으로 설정하고 있다. 따라서 이해관계자들이 적극적으로 토론에 참여하고 그들 간에 공정하고 자발적인 상호작용이 이루어지고 이러한 상호작용의 결과로서 이해당사자들 간에 합의점(consensus)을 찾는 과정을 강조한다.

셋째, 그러나 진정한 담론의 조건 충족이 쉽지 않고 지나치게 이상적인 측면이 있기 때문에 합의형성이 어려울 수도 있다는 가능성을 열어두어야 한다. 제3자의 개입 없이 당사자 간에 합의가 이루어지는 협상(negotiation)이 결렬되는 경우에는 사업을 보류하고 연기하거나 포기하는 선택을 할 수도 있다. 그러나 현실적으로 고려할 수 있는 대표적인 분쟁 해소방안은 조정과 중재이다(Frijters and Leentvaar, 2002: 16-18). 최종적으로 사업을 추진하여 분쟁이 증폭되는 경우에는 불가피하게 법원에 의한 합의강제를 통해 분쟁해결을 기대할 수밖에 없을 것이다. 본 연구에서는 댐건설 입안과 건설과정에서 어떠한 분쟁해결방식을 선택하는 것이 가장 합리적인 것인지 분석해보고자 한다.

〈그림 1〉 댐 갈등관리 해석틀



넷째, 정책갈등과 관련된 다양한 수준의 게임의 규칙은 분쟁을 해소하기도 하고 제도가 잘못 설계될 경우 오히려 갈등을 촉진시키기도 한다. 정책참여자들은 상호작용 과정과 절차가 불공평하거나 부적절하다고 느끼게 되면 되먹임(feedback)을 통해 전략과 구조를 바꾸려고 시도한다는 점을 강조한다(Ostrom, 2005: 1-31). 본 연구에서는 정부의 「댐 사업절차 개선방안」은 물론 정부의 공식계획과 비공식적인 업무추진방식을 제도에 포함하여 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 수자원갈등 사례의 비교분석

#### 1. 상황조건의 분석

첫째, 우리나라의 경우 1995년 지방자치제 실시라는 중요한 분기점(critical conjunctures)이 자리 잡고 있다. 정책갈등의 원인을 분석하기 위해서는 우리나라의 경우 1995년 지방자치제의 본격적 실시라는 상황조건을 먼저 이해하는 것이 중요하다. 1995년 이전에 건설되어 운영되고 있는 안동댐과 소양강댐의 경우 최근 운영단계에서 갈등이 나타나고 있고, 입안과 건설단계에서는 눈에 띄는 갈등양상이 거의 없었다. 그러나 1987년 이후 우리사회가 민주화되고 1995년 이후 댐 건설이 추진된 한탄강댐, 경상북도의 부항댐과 군위댐 그리고 지리산 문정댐의 경우 댐 입안단계에서부터 지역사회는 물론 환경단체와의 갈등에 직면하게 되었다(한국수자원공사, 2013). 물론 이해관계의 범위와 강도의 차이로 인한 갈등의 정도는 큰 편차를 보이고 있다. 즉 한탄강댐과 지리산 문정댐의 경우 댐건설계획 단계에서 심각한 갈등에 직면하였고, 경상북도의 부항댐과 군위댐의 경우 건설과 보상 업무 추진과정에서 갈등이 발생하였지만 원만하게 관리된 경우로 평가된다.

둘째, 댐 건설로 인한 수몰지역 주민들은 주로 소수이며 한계집단(minority group)의 속성을 지닌 경우가 많다는 것이다.

〈표 2〉 우리나라 건설 중인 댐 현황

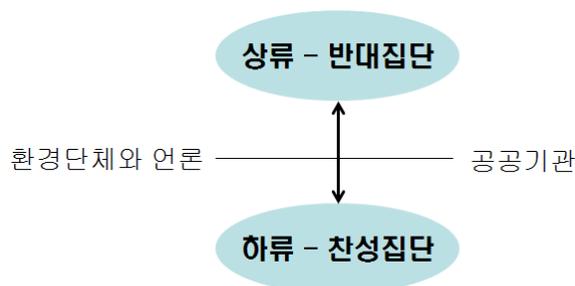
수계	댐명	유역면적	제원		총저수량 (백만m <sup>3</sup> )	유효저수용량 (백만m <sup>3</sup> )	발전시설 용량 (천kW)	사업효과		공사기간
			높이(m)	길이(m)				홍수조절 (백만m <sup>3</sup> )	용수공급 (백만m <sup>3</sup> /년)	
계		1,934.9			555.4	515.7	5.87	365.0	275.1	
낙동강	성덕댐	41.3	58.5	274	27.9	24.8	0.2	4.2	20.6	'02~'14
	김천부항댐	82.0	64	472	54.3	42.6	0.5	12.3	36.3	'02~'14
	영주댐	500.0	55.5	400	181.1	160.4	5.0	75.0	203.3	'09~'14
	보현산댐	32.6	58.5	250	22.1	17.9	0.17	3.5	14.9	'10~'14
임진강	한탄강댐	1,279	83.5	690	270.0	270.0	-	270.0	-	'06~'14

출처: 국토교통부·K-water(2014: 97)

<표 1>에서 살펴본 바와 같이, 국내 주요 댐은 1960년대 후반부터 본격적으로 건설되기 시작하였다. 댐 건설로 인해 수몰된 지역은 주로 농촌지역으로 1960년대 소양강댐을 시작으로 1990년대 용담댐 건설 당시까지의 이주민은 약 2만 2천 세대, 총 11만 7천여 명에 달한다. 다목적댐 건설은 1960~1980년대 소양강댐·안동댐·대청댐 건설까지는 평균 6~8년이 소요되었으나, 1990년대 이후 용담댐부터는 10년 이상 소요되고 있다. 이는 과거 댐 개발 시보다 주민갈등이 심해졌기 때문이다. 댐 건설 사업은 보상 및 공사에만 7~10년 정도 기간이 소요되고, 고시를 통한 사업추진결정 기간까지 감안하면 10년 이상 소요된다. 특히 댐이 건설되는 지역은 대부분 오지로 서 고령층이 많아 삶의 터전을 송두리째 잃을 경우 정신적 고통이 매우 크다. 그리고 보상절차가 진행될수록 주민들의 심리적 압박이 가중되고, 소유재산 및 수몰지역 편입여부 등에 따라 마을 내·외부의 다양한 갈등구도가 형성되면서 마을 공동체가 붕괴되는 모습도 볼 수 있다(오정택, 2011: 37-38). 다만, <표 2>에서 영주댐과 보현산댐 건설에 4~5년의 기간이 소요된 배경에는 4대강 살리기 사업에 편승하여 ‘전광석화’처럼 추진된 사업이라는 특성이 있다.

셋째, 댐 건설로 인해서 상류지역에 피해가 집중된다는 특성을 지닌다. 지역주민의 권리의식의 성장과 변화에 따라 댐 건설로 인한 피해에 대한 대책 요구 역시 변화하였다. 1977년 완공된 안동댐의 경우 1970년대 산업화의 도약기에 댐 관련 정부제도가 충분히 마련되지 못하고, 환경문제에 대한 정부나 주민의 인식이 부족한 상태에서 채택된 댐 개발정책이라는 특징을 지닌다. 안동댐 주변지역은 기상변화, 즉 안개일수의 증가, 일조시간의 감소, 기온저하로 인해 사과 등 과실류와 농작물 수확의 감소(벼의 경우 평균 6.17% 감소), 문고병이나 목도열병 등 병충해의 증가 등 피해를 입었다. 그리고 기상변화로 인한 호흡기 질환, 상대습도의 증가로 인한 신경통 등 질병의 발생, 담수로 인한 하천유지수의 감소와 수질오염 등 환경피해가 발생하였다. 뿐만 아니라 상수원보호를 위한 토지이용규제 때문에 지가하락, 산업투자기피, 이주민과 잔여주민의 생계대책, 문화재 유실 및 교통 불편 등 경제·사회적 피해도 발생하였다. 안동지역 댐 피해대책위원회를 중심으로 행정심판과 행정소송 그리고 경북도의회 청원서 제출 등을 시도하였으나 어떠한 결실도 맺지 못하였다. 1992년 5월 14일 구성된 수몰민 피해주민 생계대책위원회의 경우 각종 집단민원과 항의를 통해 피해보상이 아닌 수몰민을 위한 보상금 차원에서 5억 원이 정부로부터 지급되었다(송재복, 2001: 331-354). 댐 갈등의 경우 <그림 2>와 같이 이해관계의 변화에 따라 일반적인 찬반구조를 통해 갈등을 내재하게 된다.

<그림 2> 댐 건설 갈등의 일반적 찬반구조 형성



넷째, 국민소득의 증가와 지역주민들의 권리의식의 변화는 정책변화를 초래할 가능성이 높다. 오비타니 히로아키(2004: 70-74)는 일본의 치수정책의 변화 배경과 내용을 상세하게 논의하고 있다. 일본에서 전쟁 이후 태풍의 내습은 제2차 세계대전에서 황폐해진 국토에 심각한 피해를 가져왔으며 경제부흥과 국민생활 향상을 위한 치수 안전도의 향상과 수자원의 확보는 초미의 과제였다. 이러한 과제를 해결하기 위한 유효한 대책으로서 다목적댐 건설과 하천개수를 목적으로 하는 하천사업이 전국에서 급격하게 진행되어 홍수피해 경감과 각종 용수 보급에 큰 성과를 올려왔다. 이로 인해 과거 60년 간 건설된 국토교통성 소관의 다목적댐의 수는 400개를 넘는다. 그러나 댐 사업은 일반적으로 많은 예산과 긴 사업기간으로 인해 현지나 주변 환경에 큰 영향을 미치므로, 최근 재정압박 등의 사회 정세의 변화를 겪고 있는 일본은 종래의 치수·이수 대책의 재검토를 통해 2010년 기준 97개 댐 사업 중지를 단행하고 있다(K-water 연구원 정책·경제연구소, 2011). 이러한 변화의 배경에는 1990년 중반 이후 일본 사회의 변화와 정책변화가 있다. 미국의 경우도 마찬가지로이지만 국민소득의 증대와 권리의식의 변화 그리고 국민의 삶의 질 요구 증대에 따른 주민참여의 요구는 거대한 역사적 흐름으로 파악된다. 일본에서 댐 건설정책을 포함한 하천정책에 큰 변화가 나타난 것은 1990년대에 접어들어 이후이다. 우리나라의 경우에도 김대중 정부 때인 2000년 물의 날에 동강댐 건설 포기 선언 이후 시민사회의 급격한 성장을 확인하게 되었고, 지역사회와 국민이 원하지 않는 댐건설은 쉽지 않게 되었다.

## 2. 정책심의회와 진정한 담론 그리고 시간선택의 분석

댐 건설 입안단계, 보상과 건설단계, 관리와 지원 단계 중 어느 단계에서 정책심의회와 진정한 담론을 통해 합의형성이 이루어지는 것이 적합한지에 대한 시간선택(temporal ordering)을 심층적으로 고민할 필요가 있다.

첫째, 지리산 문정댐의 경우 입안단계에서 높은 강도의 갈등이 발생하고 있어 정책심의회가 제대로 이루어져야 하는데, 정책심의회는 빈약으로 갈등상황이 합의단계로 나아가지 못하고 있는 실정이다.<sup>3)</sup> 연구자가 2013년 5월 이후 수차례에 걸쳐 경상북도 군위댐과 부항댐을 현장답사하면서 관계자들과 면담하여 탐색한 잠정적인 연구결과에 따르면, <표 3>에 나타난 바와 같이 댐 건설관련 이해관계자와 핵심쟁점 분석 결과를 참조하여 이해관계자의 욕구와 입장을 체계적으로 이해하고 접근할 필요가 있다(K-water, 2013). 서로 다른 입장에 대해 경청하고 문제해결에 공헌하기 위해서는 핵심쟁점의 파악이 우선되어야 함을 확인할 수 있었다. 그런데 지리산 문정댐을 둘러싼 이해관계자들의 서로 다른 쟁점을 확인하고, 상대방의 의견을 경청하고, 자신의 의견을 개진하며 상호 설득하는 과정에서 견해를 바꾸고, 기대치를 수정하고, 새로운 가능성을 찾

3) 문정댐은 2011년 당시 기획재정부의 간이에비타당성조사 대상사업으로 선정돼 다목적댐으로 추진되는 듯 보였으나, 2012년도 다시 홍수조절용댐으로 거론되면서 현재 국토교통부에서 댐 사전검토협의회를 통해 댐의 필요성 여부를 검토 중인 상태이다. 그러나 함양군의회가 ‘다목적댐이 아닌 홍수조절용댐 반대’ 성명서를 발표하고, 경상남도 홍준표 지사도 여러 차례 다목적용댐 건설이 타당하다는 입장을 보이면서 그 댐의 용도를 두고 논란이 계속되고 있다. 이러한 가운데 2015년 2월 3일 함양군 주민자문단은 이해관계에 있는 댐 찬·반측 지역 인사 각 3명과 교수 등 중립적 전문가 4명으로 구성되었다. 이러한 담론구조에 형식성과 상징성은 있으나, 합의형성을 위해서는 진정한 담론의 조건을 충족할 필요가 있다(Fox and Miller, 1995).

는 노력을 찾아보기 어려운 실정이다. 비록 입안단계에서 갈등해결을 위한 시간선택을 하더라도 정책심의회와 진정한 담론이 부족할 경우 합의형성이 어려울 수 있음을 방증하는 것이다.

〈표 3〉 군위댐과 부항댐 건설관련 이해관계자와 핵심쟁점 탐색 결과

이해관계자 \ 핵심쟁점	댐건설 자체	보상가액 인상	감정평가 업체선정	이주대책
상류주민	반대	찬성	적극적	찬성
하류주민	찬성	소극적	소극적	중립
공공기관	찬성	중립	중립	중립
환경단체	반대	중립	중립	중립

둘째, 댐이 건설되고 난 후 운영하는 단계에서도 댐 사업주체는 인근 지역주민들은 물론 지자체와 다양한 갈등에 직면하고 있다. 1987년 우리사회가 민주화되어 권리의식이 고양되기 이전인 개발연대에 건설된 댐의 경우 입안과 건설단계에서 나타난 갈등양상을 파악하기가 매우 어렵고, 댐 건설 이후에 관리단계와 지원 단계에서 나타나는 갈등양상이 대부분인 것으로 분석된다. 댐 건설단계에서 갈등이 시작된 사례들은 주로 우리사회가 민주화된 상황에서 1990년대 이후에 나타난 경우인데, 이 경우 아직 관리문제와 지원문제가 본격화되지 않았기 때문에 하나의 갈등사례를 통해 댐 건설 및 관리 프로세스별 사회적 합의형성(consensus building) 모델을 완성하기는 어려운 실정이다. 우리나라 물 분쟁이 점차 가속화되고 있는 현실과 수리권을 둘러싸고 심각하게 대립하고 있는 이유는 물 값을 둘러싼 분쟁이라는 점과 분쟁의 당사자가 대부분 지자체와 한국수자원공사간으로, 현재 벌어지고 있는 댐 용수 사용료를 둘러싼 갈등을 「하천법」이나 「댐건설 및 주변지역 지원에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 현 제도로는 해결하기 어렵다.

본 연구에서는 <표 4>에 나타난 바와 같이 댐 입안 계획과 건설과정에서 갈등이 발생하고 이러한 갈등을 다양한 방법으로 관리한 경험이 있는 대표적인 갈등사례인 한탄강댐, 경상북도의 부항댐과 군위댐, 그리고 지리산 문정댐 사례를 고찰했다. 지방자치제 실시 이후 입안단계에서 정책심의회와 진정한 담론이 중요함을 알 수 있게 하는 대목이다. 그리고 우리나라 개발연대에 건설되어 입안계획과 건설과정에서는 갈등이 심각하게 노출되지 않고, 오히려 운영단계에서 갈등

〈표 4〉 댐 유형과 건설 프로세스에 따른 갈등 정도 탐색

댐 유형 \ 단계	입안 계획			공사	운영	
	타당성 조사	기본설계	환경영향평가협의	보상 건설	관리	지원
한탄강댐	-	-	●	◎	-	-
부항댐	-	-	○	○	-	-
군위댐	-	-	◎	◎	○	○
안동댐	-	-	-	○	○	◎
소양강댐	-	-	-	○	◎	○
문정댐	●	-	-	-	-	-

주: ○ 갈등 미약 ◎ 갈등 중간 ● 갈등 심함

이 불거지고 있는 대표적인 갈등사례로 볼 수 있는 소양강댐과 안동댐 갈등사례를 탐색해보았다. 연구자가 2013년 5월 이후 수차례에 걸쳐 관련 댐들을 현장답사하고 정부 안팎의 관계자들과 면담하여 탐색한 잠정적인 연구결과는 <표 4>와 같다.

### 3. 조정과 중재 그리고 소송과정의 분석

제3자의 개입 없이 당사자 간에 합의가 이루어지는 협상(negotiation)이 결렬되는 경우에는 사업을 보류하고 연기하거나 포기하는 선택을 할 수도 있다. 그러나 현실적으로 고려할 수 있는 대표적인 분쟁 해소방안은 조정과 중재이다(Frijters and Leentvaar, 2002: 16-18). 최종적으로 사업을 추진하여 분쟁이 증폭되는 경우에는 불가피하게 법원에 의한 합의강제를 통해 분쟁해결을 기대할 수밖에 없을 것이다.

첫째, 미국의 경우 입안단계에서 다양한 의사결정점(decision points)을 통과하지 못하면 댐 건설 결정 허가를 받을 수 없다. 1989년 9월 5일 연방환경청(Environmental Protection Agency)이 콜로라도 덴버시의 상류에 위치한 사우스 플레트강(South Platte River)의 제퍼슨과 더글라스 군 지역에 투폭크스댐(Two Forks Dam) 건설허가를 거부하면서 덴버시에서 물 갈등문제가 절정에 이르게 된다(EPA, 1990). EPA(1990)는 사우스 플레트강 상류에 있는 송어를 비롯한 어류와 멸종위기에 처한 야생동물과 레크리에이션의 가치의 보호를 위해 공청회를 거친 후 1989년 9월 5일 댐 건설허가 거부발표를 하게 된다.

둘째, 소송으로 가기 전에 조정과 중재를 통해 합의형성을 이루는 것도 좋은 방안으로 평가된다. 한탄강댐 건설을 둘러싸고 발생하였던 댐건설을 찬성하는 입장의 주민과 반대하는 환경단체와 인근 지역 주민들 간 7여 년에 걸친 심각한 갈등상황을 합의형성(consensus building)을 유도하는 심의과정이라고 해석할 수도 있다(정규호, 2007). 즉 갈등해결을 위해 기존에 적용되었던 쌍방 간의 권리와 이해관계에 대한 미시적 조정이나 교환을 통한 협상과 타협과는 달리, 한탄강댐 건설과정에서 활용되었던 참여의 확대와 심의의 확장과정을 갈등관리과정으로 인식하고 핵심적인 가치갈등에 대한 갈등당사자 간의 학습과 이해 그리고 공유를 위한 노력으로 평가하였다. 그러나 실제로 지속가능위원회와 국무조정실을 중심으로 추진한 여러 위원회, 협의회, 조사위원회 등을 통하여 이해당사자들과 전문가들의 참여가 확대되고 토론과 심의가 확산되었음에도 불구하고 의미 있는 사회적 합의를 형성하는 데는 실패하였다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 하지만 이러한 새로운 시도가 우리 사회에서 심각한 갈등해결의 최종 기착지인 사법부의 결정에 앞서 조정과 중재를 통한 이해당사자들의 합의형성 가능성을 찾는 의미 있는 성과로 평가된다.

셋째, 우리나라는 공공갈등 및 공공분쟁의 경우 대체로 입법, 행정 단계에서 조정되지 못하고 여전히 최후의 대결장으로 사법부를 선택하기 십상이다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 이 경우 사법부는 관련 이해당사자들의 시위, 집단행동의 직접적 대상이 되기도 한다. 그리고 연구자가 2013년 5월 이후 다양한 이해관계자와 면담한 결과, 우리나라의 경우 아직은 대화나 협상, 조정 등으로 갈등문제를 해결하기보다 힘으로 요구를 관철하거나, 강제성이 담보되는 사법

적 절차(공사중지가처분신청)에 의지하는 것이 더 효과적이라 여기는 관행이 힘을 얻고 있다. 그러나 2015년 1월 면담한 K-water 고위관계자에 의하면, 최근 중소기업의 친환경적 댐 건설과정에서는 환경단체에서 사업계획의 취소소송을 통해 접근하지만, 보상협의과정에서 대부분 협의에 의해 보상이 이루어지는 경우가 많기 때문에 긍정적으로 평가된다.

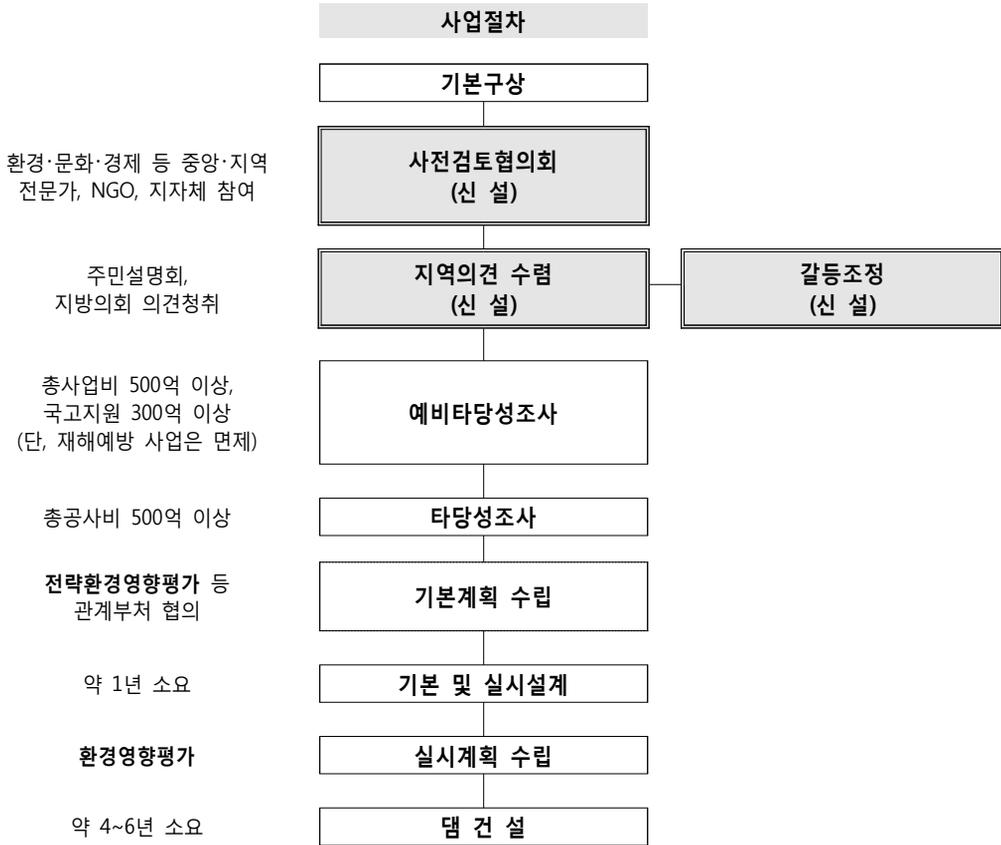
#### 4. 제도의 분석

정책갈등과 관련된 다양한 수준의 게임의 규칙(Xt5)은 분쟁을 해소하기도 하고 제도가 잘못 설계될 경우 오히려 갈등을 촉진시키기도 한다. 정책참여자들은 상호작용 과정과 절차가 불공평하거나 부적절하다고 느끼게 되면 되먹임(feedback)을 통해 전략과 구조를 바꾸려고 시도한다는 점을 강조한다(Ostrom, 2005: 1-31).

첫째, 협력기획의 제도화를 고려할 수 있다. 우리나라의 경우 최근까지 댐 건설과정에서 정보공개, 주민설명회 등의 사회적 합의수단이 작동할 수 있는 절차는 환경영향평가와 댐건설예정지정 및 고시 등 고작 2개에 불과하였다. 그러나 이때는 이미 건설공사 기본계획과 기본설계가 확정되고 난 이후이기 때문에 비판의견이 반영될 시간이 없는 경우가 많았다. 이 때문에 <그림 3>에 나타난 바와 같이, 최근 국토교통부 수자원개발과(2013)가 지역주민과 환경단체 등의 반대의견을 수렴할 수 있는 절차적 장치를 포함하는 「댐 사업절차 개선방안」을 마련한 것은 획기적이라 할 수 있다. 그러므로 댐 건설사업주체는 이러한 국가정책의 추진방향에 맞추어 댐 건설과정에서 나타날 갈등을 사전에 분석하고 예측하여 지역사회와 함께 소통하며 댐 건설과정을 추진할 필요가 있다. 지리산 문정댐의 경우 새로운 절차에 따라 댐 이외의 대안 분석까지 포함하여 충분한 사전검토와 주민 의견 수렴 절차 등을 진행할 계획이다. 당시 진행 중이던 타당성조사는 유보(2011년 12월 타당성조사에 착수하였으나 지역주민들의 반대로 2013년 2월 이후 조사가 중단)되었다. 그리고 2012년 6월 문화재청은 문정댐 상류(3.2km) 용유담 보존을 위한 대안검토를 요청하였다. 이에 용유담에 미치는 영향을 최소화하면서 동시에 홍수도 조절할 수 있는 ‘홍수조절전용담’을 검토 중이다. 한탄강댐과 같이 평상시에는 물을 담지 않아 용유담이 수몰되지 않고, 홍수 시에만 일시 저류한 후 비가 그치면 다시 비워두는 방식을 고려하고 있다. 문정댐도 새로운 절차에 따라 보다 충분한 검토와 문화재청 등 관계부처 협의 및 지역 의견 수렴 절차를 거칠 계획이다(국토교통부 수자원개발과, 2013). 이를 통해 사전의견수렴 절차의 도입이라는 민주적인 제도변화가 댐 건설갈등 해소와 합의형성에 어떻게 기여할지는 불확실함을 알 수 있다.

둘째, 일본의 참여적 의사결정사례는 댐 건설에서 시간선택의 변화가 만병통치약(panacea)은 아님을 방증하고 있다. 일본사례에서 주민참여를 통해 댐건설의 정당성을 얻어가는 민주적 절차의 중요성을 학습할 수 있다. 일본에서 1997년의 「하천법」개정과 「환경영향평가법」 시행에 따라 계획 결정 과정에 나타난 변화는 네 가지로 요약할 수 있다(오비타니 히로아키, 2004: 70-74). (1) 하천 공사의 내용을 큰 틀에서 결정하는 ‘하천정비계획’이 ‘하천정비기본방침’으로부터 분리되어 그 책정과정에서 지역주민이 의견을 제시할 수 있게 되었다. (2) 환경영향평가법에 근거한 환경영향평가제도 도입에 의해 조사단계에서도 주민이 의견서를 제출할 수 있고, 심의 과정에서는 대안

〈그림 3〉 2013년 정부의 댐 사업절차 개선도



의 비교 검토가 이루어진다. (3) 하천법 개정 전에는 제도화되지 않았던 시·정·촌장의 의견을 청취하게끔 되었다. (4) 가장 중요한 점으로 이제까지 비공개로 행정 내부 절차에 의해 책정되었던 계획이 ‘하천정비계획’ 책정과정(심의 과정)을 공개함으로써 개별 사업계획의 근거를 명시하도록 바뀌었다. 일본에서 전후부터 오늘날에 이르기까지 하천정책과 법 제도의 변천을 살펴보면, 하천 행정을 ‘건설성에 의한 공공성의 독점’이라고 하는 비판은 분명히 타당한 주장이다. 그렇지만 한편으로는 단순히 정책이나 법 제도적인 측면에만 근거한 비판에는 한계가 있는 것도 분명하다. 그것은 이미 언급한 것처럼 근대화 과정에서의 하천 관리에 관한 기술이나 지식의 변모와 담당자의 한 축이었던 주민의 의식과 생활양식, 지역사회의 변화를 동시에 염두에 두지 않으면, 주민참여를 제도화했다 해도, 그것이 형식적인 참여에 그치고 말 우려가 충분히 있기 때문이다. 자민당은 1955년 집권이후 이후 4차례 국토계획을 통해 중앙정부 주도로 전국에 약 900기에 가까운 댐을 건설하였다. 2009년 선거에서 승리한 민주당은 국가 재정부담 악화에 따라 공공사업의 축소, 지방분권 및 수자원기구 민영화, 댐건설계획 전면중지 및 치수정책 전환 등의 수자원정책을 제시하였다(K-water 연구원 정책·경제연구소, 2011). 물론 이러한 일본의 2009년 이후의 수자원정책 변화를 그대로 수용하기는 어렵기 때문에 참고하여 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

〈표 5〉 2012년 댐건설장기계획의 14개댐 현황

구 분	댐명칭	위치	저수용량(백만 톤)
다목적댐 및 홍수조절댐 (6개소)	영양댐	경북 영양(낙동강 장파천)	57
	달산댐	경북 영덕(낙동강 대서천)	45
	문정댐	경남 함양(낙동강 임천)	170
	내서댐	전남 구례(섬진강 내서천)	21
	지천댐	충남 청양(금강 지천)	21
	장전댐	강원 평창(한강 오대천)	90
지역건의댐 (8개소)	원주천댐	강원 원주(한강 원주천)	1
	봉화댐	경북 봉화(낙동강 월노천)	5
	신흥댐	전북 완주(만경강 신흥천)	4
	대덕댐	경북 김천(낙동강 감천)	16
	내촌댐	강원 홍천(한강 내촌천)	7
	상촌댐	충북 영동(금강 초강천)	19
	신촌댐	전북 완주(만경강 소양천)	6
	상관댐	전북 완주(만경강 전주천)	15

자료: 국토교통부 수자원개발과(2013)

국토교통부는 현행 댐건설장기계획에 포함되어 있는 14개 댐 모두 각 댐별로 충분한 검토와 의견수렴 과정을 거칠 계획임을 밝혔다. 그동안 논란이 되어 온 영양댐은 댐 이외의 대안분석까지 포함하여 충분한 사전 검토와 주민 의견 수렴 절차 등을 진행할 계획이고, 지리산 문정댐은 상류의 용유담에 미치는 영향을 최소화하면서 동시에 홍수도 조절할 수 있는 대안을 검토 중이며, 이후 문화재청 등 관계부처 협의 및 지역 의견 수렴 절차를 진행할 계획이다(국토교통부 수자원개발과, 2013).

## IV. 댐 건설갈등의 시차적 해석

### 1. 비교분석 결과

본 연구는 권위주의 시대에 탄생한 소양강댐과 안동댐은 물론 댐 입안과 건설과정에서 갈등이 발생하고 이러한 갈등을 다양한 방법으로 관리한 경험이 있는 한탄강댐, 경상북도 부항댐과 군위댐, 그리고 지리산 문정댐 갈등 사례를 비교분석하였다. 물론 한탄강댐과 지리산 문정댐의 경우처럼 댐 건설 자체가 정치적 쟁점화 될 경우에는 보상갈등 이전에 댐 건설 자체의 타당성 문제를 놓고 다양한 이해관계자들이 관여하는 갈등 양상이 전개된다. 그러나 최근 국토교통부와 수자원 공사가 추진하고 있는 부항댐과 군위댐의 경우처럼 중소규모의 친환경댐의 건설과정에서 갈등관리의 중점은 보상 시점을 전후로 하여 갈등이 발생하는 경우가 다반사인 것으로 나타났다. <표 6>에서 합의형성은 심의·협상·조정 에 의한 타협, 상황조건은 민주화와 지방자치제의 실시, 심의

는 Fox and Miller(1995)의 진정한 담론의 조건 충족, 조정과 중재는 제3자 개입에 의한 갈등해결, 소송은 행정소송(취소소송)과 민사소송에 의한 합의강제, 제도는 공식제도와 비공식제도의 변화를 의미한다. 여기서 최근 일본과 미국의 경우 댐 건설 포기라는 합의형성이 이루어진 경우이며, 지리산 문정댐의 경우 심의 단계에서 합의형성이 되지 않아 지연되고 있는 경우이다.<sup>4)</sup>

〈표 6〉 비교분석 결과

구분	소양강댐 / 안동댐	한탄강댐	군위댐	부항댐	문정댐	미국	일본
합의형성	x	x	o	△	x	o	o
상황조건	x	o	o	o	o	o	o
심의	x	o	o	o	o	o	o
조정	x	o	△	△	x	o	o
소송	o	o	△	△	x	x	x
제도	△	△	△	△	o	△	o
정책대응	선택	지연	선택	선택	지연	포기	포기

주: x 미흡, △ 보통, o 양호

첫째, 댐 건설주체의 입장에서는 지역공동체의 특성과 상황조건의 분석을 먼저 해야 하며, 댐 건설지역의 피해특성과 공동체의 속성을 이해하고 댐건설사업을 추진해야 한다는 점을 알 수 있었다. 조상대대로 내려오던 고향을 잃을 수물민들의 심정을 먼저 해야 할 수 있어야 한다. 사실 댐 상류지역 수물대상 주민들은 고향을 잃는다는 아픔 등으로 댐건설에 대한 강한 부정적 인식을 갖고 있어 대부분 주민들의 무조건적인 반대에 직면하고 있는 실정이기 때문이다. 경상북도의 부항댐과 군위댐의 경우는 예외이지만, 지리산 문정댐의 경우 상류에 위치한 전라북도 남원 시민은 상수원보호구역 지정에 대한 우려가 깊은 상황이다. 2014년 8월 댐건설 현장의 다양한 실무자들을 면담한 결과, 갈등당사자를 처음 대면할 때 좋은 이미지를 심어야 한다는 점을 강조했다. 공공필요에 의해 댐을 건설하여 손실보상이 불가피하지만, 적절한 보상이 이루어지고 도움을 주기 위해 접근한다는 점을 느끼게 해주어야 한다는 것이다. 특히 주택과 토지조사와 측량을 실시하는 기본실태조사 때 수물민과 지역주민들을 처음으로 직접 대면하게 되는데 발일을 도와주면서 세금안내, 이주대책 설명, 보상금 활용방법 등을 설명하여 친밀감을 형성하는 것이 갈등완화에 많은 도움이 될 수 있다고 한다.

둘째, 시간선택(temporal ordering)에 있어서 댐 건설 입안과 계획단계에서 정책심의(policy deliberation)에 의한 합의형성의 중요하다는 점이다. 미국과 일본의 경험을 보면 지역사회와 시민들의 호응을 얻지 못하는 댐 건설은 시작 자체도 어렵다는 점을 학습할 수 있다. 즉, 댐 건설 집행과정에서 지역주민들이 사업정보를 습득하게 될 경우 정부정책에 대해 근원적으로 불신하기 때문

4) 미국과 일본의 사례는 분석단위가 개별 댐이 아니라 국가단위의 전반적인 추세를 반영한 것이다(박성제, 2006; 유영성, 2008; 오비타니 히로아키, 2004). 미국과 일본의 개별 댐을 모두 들여다보기에는 연구범위가 지나치게 확장되기 때문에 벤치마킹하는 수준으로 연구범위를 한정하였다.

에 댐 계획단계에서부터 지역주민들의 의견을 수렴하는 절차의 개선이 요구된다. 반면 민주주의의 진척으로 계획단계에서 지역주민들은 물론 시민단체와 언론까지 정보격차가 없는 상태에서 사업을 추진하게 될 경우 사업주체는 상상하기 어려운 비용부담을 지게 될 수 있다. 그러므로 반대 집단의 의견을 수렴하고 조율할 수 있는 다양한 원탁회의와 참여적 의사결정기법 그리고 갈등영향분석의 제도화를 통해 갈등이 제도적 틀 안에서 제대로 조율될 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 더불어 이때 충분한 시간을 갖고 심의와 담론이 이루어져야 한다. 공공사업을 시행할 때 지역주민과의 유대관계는 원활한 사업추진을 위해 필수적인 선결조건이다. 그러나 지역주민과 사업시행자간의 이해가 상충하는 경우가 많아 주민협조를 구하기가 어려운 실정이다. 따라서 사업시행자는 지역주민들에게 사업시행에 대한 정책심의회와 진정한 담론을 강화하고 특히 토지소유자가 수긍할 수 있도록 충분한 시간과 노력을 투입할 필요가 있다. 무엇보다 지방자치단체장을 포함한 지역사회와 먼저 심의를 통한 합의형성을 시도하라는 것이다. <그림 4>의 이중관심모형(The Dual Concern Model)에 근거하여 서로 문제해결을 위해서 자신은 물론 상대방의 결과에 대해서도 높은 관심을 보이게 하는 방안은 정책심의회를 갈등 초기단계에 폭넓게 적용하는 것이다.

〈그림 4〉 협상에서 이중관심 모형

		자신의 결과에 대한 관심	
		높음	낮음
상대방의 결과에 대한 관심	높음	I (문제해결)	II (양 보)
	낮음	III (경쟁)	IV (무대응)

출처: 대통령자문 지속가능발전위원회 편(하). (2005: 237); Pruitt and Rubin(1986).

셋째, 댐 건설주체는 물론 모든 이해당사자들은 소송으로 가기 전에 이루어지는 조정과 중재를 통한 합의형성의 중요성을 인식해야 한다. 우리나라의 경우 ‘끝장을 보는 문화’ 때문에 대법원까지 가야만 결국 승복하는 경우가 많은데 협상과 조정 그리고 중재를 포함한 다양한 대체적 분쟁해결수단을 활성화해야 한다. 물론 이를 위해서는 분쟁해결전문가의 양성은 물론 승복문화를 정착시킬 수 있는 법적 근거의 마련이 요구된다. 2014년 8월 댐건설 현장의 실무자들을 면담한 결과, 무조건 법적 규정을 강행하지 말고, 수몰민 등 이해관계자들이 국민권익위원회 등에 민원을 제기하게 하여 이를 통한 원만한 해결책을 모색하는 지혜도 필요하다고 하였다. 규정이 모호한 경우 무조건 거부하여 지역주민들의 반발을 사기보다는 지역주민들의 입장에서 구제할 수 있는 근거를 찾아내는 것이 중요하다는 것이다.

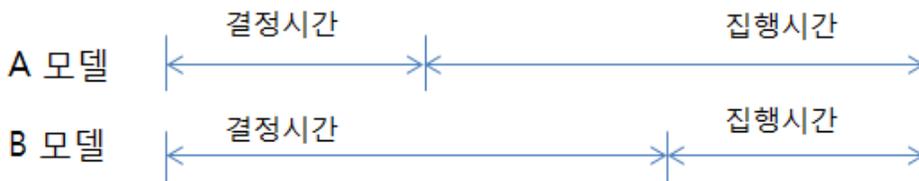
넷째, 댐 건설주체는 제도변화를 인식하고 댐 건설 갈등관리에 임해야 한다. 미국의 사례와 일본의 사례를 벤치마킹할 때도 핵심은 민주주의가 심화된 나라에서는 국민과 지역사회가 사전에 동의하거나 지지하지 않는 댐건설은 심각한 저항에 부딪히기 쉽고 성공하기도 어렵다는 점이다. 그러므로 우리나라의 경우에도 이러한 댐건설정책의 변화는 시대적 변화에 적응하는 과정으로 이해할 수 있다. 그러나 민주주의는 반드시 대가를 요구하는데, 지역사회의 의견수렴과정에서 무조건 댐건설을 반대하는 집단이 우세하여 국가적으로나 공익적 관점에서 꼭 필요한 댐건설이

무산되는 경우를 상정할 수도 있다. 예비타당성조사가 되지 않아 댐건설의 타당성을 제대로 알지 못하는 상황에서 사전검토협의회를 개최하게 될 경우 시민사회와 지자체에서 찬반논의만 무성하고 아무런 성과를 얻지 못할 가능성도 있다. 타당성 높은 댐건설의 무산은 찬성집단을 중심으로 한 또 다른 갈등을 초래할 수도 있다. 사업추진주체의 입장에서는 이러한 과정에서 보상비가 폭등하여 댐건설에 지대한 부담을 가져다줄 수도 있다. 그럼에도 불구하고 그 동안 댐건설 결정과정에서 지역주민들이 배제되면서 오히려 집행단계에서 갈등이 격심했던 경험을 감안하면 이러한 정부의 댐 사업절차 개선방향은 큰 틀에서는 바람직한 것으로 평가된다. 그러므로 미시적인 작동과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 사전에 충분히 검토하여 갈등해결의 제도적 장치를 마련하는 후속작업이 요구될 것으로 판단된다.

## 2. 시간선택의 딜레마와 정책대응

댐 건설의 타당성평가와 기본계획 수립 이전에 갈등조정 절차를 포함시킨 최근의 국토교통부 수자원개발과(2013)의 댐 사업절차 개선방안은 획기적이라고 평가할 수 있다. 한탄강댐 사례는 노무현정부가 공공갈등해결의 모범사례로 만들기 위해 다양한 형태의 참여적 의사결정기법을 적용하였지만, 조정활동이 실패한 이후 다시 극단적인 투쟁과 소송을 거쳐 갈등해결이 되었기 때문에 성공적인 사회적 합의모델로 보기는 어렵다(김두환, 2005; 정규호, 2007; 정정화, 2012). 왜냐하면 이미 정부의 댐 건설 기본계획이 마무리된 단계에서 지역주민에게 일방적으로 통보하여 갈등의 영향범위가 커진 상태에서 조정을 시도할 경우 그만큼 성공확률이 낮아지기 때문이다. 2001년 8월 주민의견을 수렴하기 위해 환경영향평가 초안을 공람하고 주민설명회와 전문가토론회를 개최하려고 하였으나 주민들의 저지로 무산된 것만 보아도 사전 갈등조율의 중요성을 알 수 있다. 이는 협력기획의 제도화 맥락에서도 접근과 검토가 가능할 것이다(Healey, 1997). <표 1>과 <표 2>에 나타난 공사기간의 차이를 <그림 5>의 A 모델과 B 모델과 같이 정교하게 계산하고 이론화하는 작업을 위해서는 좀 더 심층적인 연구가 요구되며, 본 연구에서는 탐색적 수준의 논의를 진행하였다.

<그림 5> 댐 건설시간 선택의 딜레마



<그림 5>에 나타난 바와 같이 A 모델의 경우 이해관계자 참여를 최소화하면서 결정시간을 줄였지만, 집행과정에서 이해관계자들의 저항에 부딪히면서 건설기간이 지연된 경우이다. B 모델의 경우 합의형성을 통한 결정시간은 많이 소요되었지만, 집행과정에서는 원만하고 효율적인 성

과를 달성한 경우이다. 결국 총 소요 시간의 차이가 별로 없다면, 댐 건설주체는 어떤 선택을 할지 딜레마에 빠지게 될 가능성이 높은 것이다. 이는 규범적으로 B 모델이 더 민주적이라서 더 낫다는 해석이 아니라 정책주체가 얼마든지 빠질 수 있는 딜레마 상황을 설명해본 것이다.

### 3. 댐 건설결정 시간선택과 정책효과성 차이

정책수단의 선택과 정책효과성의 해석에서 시간이론을 적용하여 차별성 있는 접근을 시도할 수 있다. Pierson(2004: 79-102)은 기존 정책연구는 대부분 시차(temporal lag)를 고려하지 않고 I 영역에 해당하는 연구를 수행했음을 지적한다. <그림 6>에서 원인의 작용에 따른 즉각적인 결과가 나타나는 I 유형은 스냅사진에 비유된다. II의 경우 운석이 지구를 때릴 때 원인은 즉각적이지만, 기후변화를 지속적으로 초래하여 공통의 소멸을 초래하는 결과를 가져왔다. 새로운 제도의 도입으로 정책원인이 작용할 때도 장기적으로 결과의 변화를 초래하는 경우가 많이 있기 때문에 결과의 시계를 단기적이고 즉각적인 시계에 초점을 맞추면 시간의 오류를 범하는 것이 된다. III의 경우 눈사태나 지진이 초래되는 현상과 같이 판구조들이 서서히 압력을 받으면서 장기적으로 진행되어오다가 결과가 즉각적으로 나타나는 사례이다. 문지방에 다다르면 갑자기 떨어지는 변화가 초래되는 환경재난의 경우를 예로 들 수 있다. 정책원인(x)이 정책결과(y)를 즉각 초래하는 것이 아니라 x와 y 사이에 실질적인 시차(substantial lag)가 있는데, x 역시 시간의 경과에 따라 원인의 연결고리(causal chains)를 갖게 되면서 원인구조를 형성하기 때문이다. IV의 경우 프레온가스가 배출되어 성층권에 도달하는데 장기간이 걸리고, 오존층을 파괴하는 과정 역시 장기적으로 지속된다. II, III, IV의 경우 원인과 결과의 작용이 축적되어 점진적으로 이루어지는 점진적인 과정(slow moving)이다.

〈그림 6〉 인과구조의 차이에 따른 시간구조의 차이

구 분		결과의 시계	
		단기	장기
원인의 시계	단기	I (부항댐, 군위댐)	II (소양강댐, 안동댐)
	장기	III (미 국, 일 본)	IV (한탄강댐, 문정댐)

출처: Pierson(2004: 81-92) 적용

그러므로 댐 건설의 원인과 결과해석 역시 II, III, IV의 시간적 관점에서 인과구조를 분석하면서 진행해야 함을 알 수 있다. 권위주의 시대에는 단기에 댐이 건설되고 긍정적·부정적 효과가 장기에 걸쳐 나타났다. 민주화된 상황에서는 중소규모의 댐으로서 지역의 반대가 심하지 않을 경우 단기에 도입되어 빨리 안정을 찾고 효과를 나타낼 수 있는 것으로 분석되었다. 2014년 8월 면담한 K-water 관계자에 의하면, 부항댐의 경우 주요 이해관계자로서 김천시와 경상북도는 우호적 입장이었다. 지속적으로 홍수 피해를 경험했기 때문에 지역사회가 댐 건설을 적극적으로 지지했던 것이 댐건설이 원만하게 추진될 수 있었던 배경으로 잠정 분석된다.<sup>5)</sup> 그러나 당시 건

설교통부 출신으로 댐 건설의 속성을 잘 파악하고 있던 당시 군위군수가 댐 건설 사실을 전혀 모르고 있다가 사후에 댐 건설 사실을 알고 반대한 군위댐의 경우와 좋은 대조를 이루지만, 댐 건설 갈등관리는 그렇게 지체되지 않은 것으로 나타났다.<sup>6)</sup>

#### 4. 댐 건설결정 속도와 댐 운영의 안정성 차이

시간연구에 관해서 다양한 논의가 진행되고 있는 가운데, 아직 통합적이고 지배적인 패러다임이 형성된 것은 아니지만(Ancona et al., 2001: 512; 최종원, 2003), 이러한 가운데 시간과 절차의 통합을 시도한 연구가 있다(Lawrence, et al., 2001: 624-644; 정정길·정준금, 2003: 192-193). <그림 7>에서 I 유형은 제도화, 즉 정책이 도입되는 데 시간이 많이 걸리며, 안정성도 낮아 쉽게 정책효과가 사라진다. II 유형은 정책도입에는 많은 시간이 걸려 진도가 느리지만, 일단 제도화를 이룬 후에는 상당기간 지속적으로 정책효과를 나타내는 경우이다. III 유형은 정책도입이 급속히 이루어졌지만, 정책이 단기에 사라지는 경우이다. IV 유형은 정책도입의 속도도 빠르고 안정성도 높아 정책효과가 장기적으로 지속되는 경우이다. IV 유형이 이상적일 수는 있다. 그러나 이해관계가 복잡하고 불확실한 상황에서 정책도입이 급속하게 이루어질 경우 설익은 정책이 졸속으로 도입될 가능성이 높아진다. 특히 민주화된 정치사회 상황에서 대규모 국책사업을 추진할 경우 II 유형이 실현 가능성뿐만 아니라 소망성도 높을 수 있는 것이다. 이러한 논의는 제도도입이 졸속이 아니라면 그것의 속도와 관계없이 일단 제도화된 다음에는 지속성(stability)을 갖도록 하는 메커니즘이 요구된다는 지적으로 해석할 수 있다. 더불어 I 유형과 같이 결정속도가 느리다고 반드시 운영의 안정성이 확보되는 것은 아니라는 것을 알 수 있다.

**<그림 7> 댐 건설결정 속도와 댐 운영의 안정성 모델**

구분		운영의 안정성	
		낮음	높음
결정속도	느림	I (한탄강댐, 문정댐)	II (일본, 미국)
	빠름	III (소양강댐, 안동댐)	IV (부항댐, 군위댐)

- 5) K-water에서 수행한 부항댐 건설은 2002년 8월 기본계획수립조사에 착수한 후 2005년 1월 환경영향평가 협의 를 완료하고, 7월에는 기본계획 고시가 이루어진다. 2005년 8월 입찰공고 후 2006년 4월 실시설계 낙찰자가 선정되었다. 2006년 11월 실시계획 고시 이후 건설공사 계약 및 착공이 이루어져 이제 완공단계이다. 2013년 8월 면담한 관계자에 의하면, 부항댐 건설 프로세스에서 건설업무와 보상업무가 복잡하고 힘들다고 한다. 통상 선 보상완료 후 건설업무가 추진되며 댐건설, 이설도로 건설, 수력발전소 업무로 크게 나뉘져 추진된다. 댐 건설과정에서 가장 힘든 점은 공사 중 악성 민원 등에 의한 공정추진 제약 시와 공사 중 현장여건 상이 등으로 인해 공정계획 변경이 불가피할 때라고 한다.
- 6) K-water에서 수행한 군위댐은 1988년 12월 이미 타당성 조사를 완료하고, 2003년 7월 기본계획 고시가 이루어 진다. 2004년 6월 본댐 공사 착공 후 2004년 8월 실시계획 고시 이후 건설공사 계약 및 착공이 이루어져 2010 년 12월에 준공행사가 실시된다. 군위댐 건설 프로세스에서선 보상완료 후 건설업무가 추진되며 댐건설, 이설 도로 건설, 수력발전소 업무로 크게 나뉘져 추진되었다. 군위댐의 경우 보상이 이루어지고 난 후, 건설 업무는 법과 규정에 따라 일사천리로 이루어졌다고 한다.

## V. 결론

본 연구는 댐 건설 갈등관리에 있어서 이해관계자 참여 시간의 선택을 언제 허용할 것이냐에 관한 딜레마의 문제를 논증하였다. 미국과 일본의 경험에 의하면 참여적 의사결정이 반드시 댐 건설을 성공적으로 수행하는데 도움이 된다는 증거는 없었다. 오히려 댐 건설계획이 확정되기 전에 이해관계자의 참여가 폭넓게 허용될 경우 댐 건설계획이 좌초되는 경우가 많았다. 우리나라의 경우도 2013년 정부의 댐 사업절차 개선방안에 따라 지역의 다양한 이해관계자와의 합의 형성을 위해 댐 건설계획을 사전에 알리고 있지만, 합의형성에 난항을 겪고 있다. 2015년 1월 면담한 국회의 입법전문가와 국토교통부 관계자 역시 지역에서 합의되지 않은 댐은 건설을 추진하지 않겠다는 입장이기 때문에 귀추가 주목되고 있다. 즉, 어떠한 선택을 하건 기회손실이 매우 큰 딜레마 상황에서 정부는 댐 건설 포기, 지연, 형식적 집행, 상징적 집행 등의 정책대응 양상을 보이고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 댐 건설계획 확정 이전에 이해관계와 쟁점이 조정되고 진정한 담론과 정책심의를 통해 합의형성을 유도하고 있는 정부정책은 민주적 관점에서 타당한 것으로 평가된다. 타당성이 약한 댐 건설을 무모하게 추진한다면, 반대로 타당성이 높은 댐 건설이 좌초되지 않는다면, 2013년 정부의 시간선택의 변화는 민주적일 뿐만 아니라 효율적일 것으로 해석되었다. 그러나 본 연구는 탐색적 성격(exploratory study)이 강하기 때문에 문정담처럼 장기계획에 따라 추진 중인 댐의 경우 불확실성이 높기 때문에 실증적인 후속연구와 관찰이 요구된다.

본 연구는 댐 건설갈등의 해결이라는 측면을 넘어서서 다음과 같은 이론적·정책적 함의가 있을 것으로 기대된다. 첫째, 이론적인 측면에서 본격적인 정책추진 이전에 이해관계자와 사전합의를 통해 댐 건설을 추진하는 것이 합리적인지 실증적으로 규명했다는 점이다. 우리 사회가 민주화된 상황에서 적합한 댐 건설갈등 해결 모델에 대한 다양한 토론을 제시한 것으로 평가된다. 둘째, 본 연구는 우리나라의 대표적인 토착이론으로 볼 수 있는 시간이론과 딜레마이론의 접목을 통해 융합이론의 등장 가능성을 기대할 수 있다. 정책추진의 적절한 시점을 선택하는 것은 많은 이해관계의 변화를 가져오게 되고, 이는 정책추진주체가 새로운 지지 세력을 갖는 대신에 또 다른 저항세력을 갖게 되는 것을 의미한다. 가령 댐 건설 여부를 관련 지역 이해관계자의 의견을 충분히 청취한 후 결정하게 되면 시민사회에서는 적극 환영하지만, 댐 건설을 추진하는 사업자의 입장에서는 앞으로 아무런 댐 사업도 하지 못하게 될 것이라는 생각에 반대 입장에 설 수 있기 때문이다.

일본의 경우 1997년 댐 건설정책의 변화 이후 사실상 댐 건설이 담보상태에 이르게 되었는데, 이는 정책추진 시간선택의 변화로 인해 시민사회의 반대가 영향력을 행사할 수 있는 시점이 변화했기 때문이다. 우리나라의 경우에도 최근 4대강 살리기 사업 갈등, 밀양 고압송전선로 건설갈등, 그리고 원전건설운영갈등으로 홍역을 치루면서 정책결정 시점의 변화를 선택하였는데, 이는 기회손실(opportunity loss)의 가능성을 내재하고 있다. 그러므로 본 연구결과를 통해 실천적인 의미에서 심의와 담론, 조정과 중재 등을 통한 합의형성 방안을 체계적으로 제시하는 실무적인 노력이 잇따르기를 기대한다.

본 연구는 대부분의 사례연구가 갖는 일반화의 한계를 내재하고 있다. 그러면서 6가지 사례를 부분적으로 다루다보니 심층적인 분석에 이르지 못한 탐색적 성격이 강한 연구라는 한계를 지닌다. 그러므로 심층적인 단일사례연구와 설문조사를 포함하는 후속연구가 이어지기를 기대한다.

## 참고문헌

- 감사원. (2005). 『감사결과보고서: 한탄강댐 건설사업 추진실태』. 서울: 감사원.
- 김원도·칠원군. (2004). 『한탄강댐 건설 타당성검토(요약보고서)』. 한강수자원연구소.
- 국토교통부 수자원개발과. (2013). 댐 갈등예방 위해 소통 강화: NGO 사전검토 참여, 지역의견수렴 의무화. 2013년 6월13일 국토교통부 보도자료.
- 국토해양부. (2012). 『댐건설장기계획(2012-2021)』.
- 국토해양부·한국수자원공사. (2013). 『부항다목적댐 건설사업 환경영향조사보고서(2012년)』. 2013. 2.
- 국토교통부·K-water. (2014). 『물과 미래』. K-water 미래조사처.
- 김두환. (2005). 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교. 『시민사회와 NGO』. 3(1): 143-171.
- 김선희·박형서·조진철. (2005). 『국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구』. 국토연구원.
- 김영주. (2013). 정책 인식프레이밍 관점에서 댐 건설 갈등사례 비교분석: 한탄강댐과 동강댐 사례를 중심으로. 『방재정책』. 13(3): 107-114.
- 김유환. (2009). 한탄강댐 건설갈등. 박진(편). 『공공갈등 관리매뉴얼: 건설·환경분야 사례』. 푸른길.
- 김창수. (2008). 『환경정책의 구조와 논리: 갈등과 협력의 대위법』. (주)한국학술정보.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. (2005). 『한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구』. 2005. 5. 17.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편. (2005). 『공공갈등관리의 이론과 기법(하)』. 논형.
- 문태현. (2011). 심의민주주의적 정책결정을 위한 제도화 방향. 『한국행정논집』. 23(1): 45-65.
- 박성제. (2006). New Paradigm and its Policy Framework in Decision-making on Large Dams, 『한국습지학회지』. 8(1): 97-106.
- 박영세. (2007). 환경분쟁의 소송대체적 해결기제(ADR)에 관한 연구: 한·일 환경분쟁 조정제도를 중심으로. 『지방정부연구』. 11(1): 249-271.
- 배귀희·임승후. (2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. 『행정논총』. 48(4): 107-144.
- 송재복. (2001). 댐 개발정책과 환경피해구제: 안동, 용담댐 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』. 10(3).
- 오비타니 히로아키. (2004). 『댐 건설을 둘러싼 환경운동과 지역발전: 대립과 협동의 역동성』. (사) 시민환경연구소 옮김. 도서출판 잉걸.

- 오정택. (2011). 공공사업 갈등사례 분석 및 조정방안에 관한 연구: 영월댐 및 한탄강댐 건설사업을 중심으로. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 유영성. (2008). 「미국의 물 갈등 관리 연구」. 경기개발연구원.
- 윤건수. (2013). 이종범 교수 중심의 딜레마이론: 선택상황에서의 공정 의사결정. 김현구 편. (2013). 「한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」. 서울: 법문사: 284-309.
- 이달곤. (2013). 정정길 교수 중심의 ‘행정의 시차이론’: 논리와 과제. 김현구 편. (2013). 「한국행정학의 한국화론: 보편성과 특수성의 조화」. 서울: 법문사: 265-283.
- 이종범 등. (1994). 「딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해」. 서울: 나남출판.
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 모색. 『행정논총』, 43(4).
- 정규호. (2007). 정책갈등의 합의적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(2): 91-118.
- 정정길. (2002). 정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언. 『한국정책학회보』, 11(2).
- 정정길·정준금. (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 『행정논총』, 41(2).
- 정정화. (2012). 조정을 통한 공공갈등해결의 영향요인: 한탄강댐과 국립서울병원사례 비교분석. 『한국사회와 행정연구』, 23(2): 1-24.
- 정준금. (2002). 시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해. 『한국정책학회보』, 11(2).
- 최종원. (2003). 시차이론과 행정개혁. 『한국행정학보』, 37(2).
- K-water 연구원 정책·경제연구소. (2011). 「일본의 새로운 치수정책 방향」. CEO Brief 2011-2.
- 한강수자원연구소. (2004). 「한탄강댐 건설 타당성검토」. 강원도·철원군.
- 한국수자원공사. (2006). 「부항다목적댐 건설사업 착공 전 환경현황조사」. 2006. 10.
- 한국수자원공사(K-Water). (2007). 「물, 자연, 사람과 함께 한 40년」. 2007. 11. 16.
- 한국수자원공사(K-Water). (2013). 「수자원 갈등관리 방안 연구」. 한국정책학회.
- 홍성만·주경일·주재복. (2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로. 『한국정책학회보』, 13(1): 107-132.
- 홍준형. (2010). 「행정과정의 법적 통제」. 서울대학교출판문화원.
- Ancona, D. et al. (2001). Taking Time to Integrate Temporal Research. *AMR*, 26(4).
- Anderson, K and T. Holeman. (1995). Lessons in Conflict Resolution: The Case of the Denver Water Department, in *Water Quantity/Quality Management and Conflict Resolution*, Ariel Dinar and Edna Loehman(eds.), Westport, CT: Praeger.
- Dryzek, John S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Environmental Protection Agency(Region VIII). (1990). Recommended Determination to Prohibit Construction of Two Forks Dam and Reservoir Pursuant to Section 404(c) of the Clean Water Act, March 1990.

- Farmer, David John. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Fox, C. J. and H. T. Miller. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Sage Publications, Inc.
- Frijters, Ine D. and Jan Leentvaar. (2002). *Rhine Case Study*. UNESCO.
- Healey, Patsy. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Publishers Ltd. 권원용·서순탁 역. (2003). 『협력적 계획: 분절된 사회의 협력과 거버넌스』. 서울: 한울 아카데미.
- Innes, Judith and Booher, David. (1999), Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning, *Journal of American Planning Association*, 65(4): 412-423.
- Jones, Harriet and Kandiah Michael. (1996). *The Myth of Consensus: New Views on British History, 1945-64*, London: MacMillan Press, Ltd.
- Lawrence, T. et al. (2001). The Temporal Dynamics of Institutionalization. *AMR*, 26(4).
- Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.
- Pruitt, D. G. & Rubin, J. Z. (1986). *Social conflict: Escalation, stalemate and settlement*. New York: Random House.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*, Second Edition, Sage Publications.

---

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제와 시민사회, 환경정책론, 정부규제론, 공공갈등관리론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「정부규제의 구조와 논리」(2012)가 있고, 최근 발표된 논문으로는 “정책 분쟁의 제도적 담론 분석”(2012), “위험사회와 가외성의 효용”(2013), “한국 관료제의 트릴레마 해부”(2014) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

Abstract

## Water Resource Conflict and Temporal Ordering Dilemma: A Time Difference Interpretation on the Dam Construction Conflict

Kim Chang-Soo

This paper argues about the dilemma of temporal ordering in dam construction. There are no evidences of successful dam construction process through participatory decision-making according to the experiences of USA and Japan. Furthermore dam construction plans have been frustrated when stake-holder participation was widely allowed before decision-making in those countries. In 2013 Reengineering Plan for Dam Construction Project Improvement was established in Korea for the democratic consensus-building process benchmarking the experiences of USA and Japan. But the opportunity loss in temporal ordering dilemma was so large that government chose the policy means like abandonment, postponement, formal implementation, or symbolic implementation. Even though it is very difficult to succeed in dam construction, participatory policy-making process is democratically meaningful because interests and issues are revealed and social consensus is built through authentic discourse and policy deliberation. I also concluded that the change of temporal ordering in dam construction was democratic and efficient, expecting the prospect of the social consensus in Korea.

Key Words: Water Resource Conflict, Temporal Ordering, Dilemma, Dam Construction Conflict, Time Difference Approach