

물관리정책과 패러독스(Paradox)의 정치: 4대강 사업을 중심으로

사득환*
박보식**

국문요약

물 문제는 단순히 물에만 국한된 문제가 아니라 개인적 가치, 경제적 이해, 관료적 역량, 권력관계의 변화 등 복합적이고 상충적인 요소가 동시에 개입된 문제라 할 수 있다. 따라서 이러한 상충적이고 복합적인 요구, 즉 패러독스(paradox) 상황에 직면해서 개인, 사회, 국가 수준에서 여하히 적응하고 진화하느냐가 물관리정책의 성패를 결정짓는다고 볼 수 있다.

본 연구는 4대강 사업을 둘러싸고 진행된 정치·사회적 논쟁을 패러독스 상황으로 규정하고 이러한 논쟁 속에서 패러독스 요소들을 발견하고 이를 어떻게 관리하는 것이 바람직한 것인가를 탐색하였다. 4대강 사업의 물관리정책은 기본적으로 물 속에 복잡하게 얽혀져 있는 패러독스를 관리하는 데 있다는 것이다.

그 결과 물관리에 내재된 패러독스를 관리하기 위한 제도적 장치로 물 거버넌스를 구축하는 것이 시급하다는 결론이다. 이를 위한 바람직한 물 거버넌스로는 통합수자원관리를 위한 효율적인 정치·사회·행정시스템 구축, 명확한 법적 틀, 다양한 이해관계인의 참여, 정보공개, 물관리평가 시스템, 소비자 및 오염자 부담원칙에 의한 재정시스템 완비 등이 필요하다는 것이다.

주제어: 물관리정책, 패러독스의 정치, 4대강 사업, 물 거버넌스

I. 서론

4대강 사업이 최근 감사원으로부터 ‘대운하 사업’이었다는 감사결과 발표로 큰 논란을 빚고 있다(감사원, 2013. 7.10). 4대강 사업은 이명박 정부가 ‘녹색성장’과 함께 추진한 주요 국책사업으로, 4대강(한강·금강·낙동강·영산강)에 대해 시행되는 사업 중 홍수·가뭄을 방지하여 물 문제를 해결하고 하천 생태계를 복원·활용하며 지역균형발전과 지역경제 및 문화·관광의 활성화를 위해 실시된 사업을 말한다(4대강 살리기 추진본부의 구성 및 운영에 관한 규정, 제2조 제3항). 4대강 사업은 2009년 11월 6일 환경영향평가를 시작으로 본 사업인 보(滯) 건설을 위한 가물막이 공사를 거쳐 댐·저수지 및 직접연계사업 등 까지 2012년에 완료되었다. 무엇보다 4대강 사업은 그 자체로서 개

* 제1저자

** 교신저자

발과 환경간의 균형점을 찾을 수 있는지를 가늠하는 핵심적인 국정사업이라는 측면에서 그것이 차지하는 비중이 막중하다고 할 수 있다(안형기, 2009: 2).

일반적으로 물은 순환성과 수송성을 특징으로 하는 그것의 사용이 제한되어 있는 자연자원이며 인간에게 필수불가결한 공공재(common property)로서의 성격을 지닌다(Barraque, 2003: 202-203; 김덕주, 2010: 55). 이러한 물은 우리세대뿐만 아니라 미래세대의 삶의 터전이자 모든 생명체의 근원으로 작용한다.

그러나 지난 세기 동안 급격한 산업화와 도시화는 더 이상의 풍족하고 깨끗한 물 사용을 어렵게 만들었다. 전 세계적으로 약 10억명의 인구가 상수도 서비스를 받지 못하고 약 30억명의 인구가 하수도 서비스를 받지 못하고 있으며, 약 9억명이 깨끗한 물에 대한 접근권이 없으며, 26억명 이상이 기본적인 위생에도 접근하지 못하고 있는 실정이다. 그리고 물 및 위생과 관련된 질병으로 매년 약 150만명에 달하는 5세 미만 어린이가 죽어가고 있다는 연구도 있다(김정인, 2012). 따라서 인간의 궁극적인 복지는 경제발전을 통하여 달성되지만 그것은 어디까지나 자연자원에 의존할 수밖에 없고, 또 미래세대의 삶의 질에 대한 배려를 포함한 확장된 사회적 형평(social equity)을 통해서만 실현될 수 있을지도 모를 일이다(김관석·사득환, 1998; 사득환, 2011: 1-28).

이러한 측면에서 물 문제는 단순히 물에만 국한된 문제가 아니라 상충하는 가치와 주장, 상호의존성, 비점오염과 주민보호와 같은 지방수준에서의 개입 등 복합적이고(symbiotic) 상이한(adversarial) 요소가 동시에 개입된 복합적 관리(complex management)가 요구되어진다는 것이다(Imperial, 2009: 1). 따라서 이러한 상충적이고 복합적인 요구가 동시에 존재하는, 즉 패러독스적인(paradox) 상황 하에서는 개인, 사회, 국가 수준에서 협력적 접근(collaborative approaches)을 통해 여하히 적응하고 진화해 가느냐가 물관리정책의 성패를 결정짓는다고 볼 수 있다(Stone, 2002: 5).¹⁾

물관리에서 이러한 패러독스의 도전은 수자원의 통합적 관리 및 거버넌스 시스템을 향상시키는 방법을 찾는 데 있다. 이것은 단순히 정부와 환경단체간의 구도(configuration)나 대결 이상의 의미를 갖는다. 상대적으로 자율적인 참여자들이 정치, 타협 및 협상이라는 중요한 메커니즘을 통해 상호작용하지만, 이러한 상호작용은 공식적 권위구조를 벗어나서 반복된 대화, 상호이해, 평판 등 사회적 관계(social relationships) 속에서 이루어지며, 그 결과 새로운 공유된 가치, 규범 및 신뢰가 형성된다는 것이다.

본 연구는 4대강 사업을 둘러싸고 진행된 정치·사회적 논쟁을 패러독스 상황으로 규정하고, 이러한 논쟁 속에서 패러독스 요소들을 발견하고 이것을 어떻게 관리하는 것이 바람직한 물관리정책 인가를 탐색하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구는 물 문제를 향후 패러독스 문제로 인식하면서 단선적인 차원이 아닌 다차원적으로 접근할 수 있는 유용한 이론 및 실천적 틀을 제공해줄 것이다.

1) 패러독스 속에는 물관리정책이 어떻게 '관리'되어야 하느냐(managed)에 대한 서로다른 견해(competing views)가 존재한다는 것과 관련되고 있다(Wondolleck & Yaffee, 2000; Imperial, 2009: 2).

II. 물관리정책과 패러독스(paradox)의 정치

1. 물관리 패러다임의 변화

물은 기본적으로 인간에게 없어서는 안될 다양한 편익을 제공해 주는 환경요소지만 전세계적으로 인류 문명과 함께 다양한 형태와 방향으로 개발되어 왔다. 인간은 오랫동안 불규칙적인 강의 흐름이나 폭우에 대비하여 깨끗한 물을 저장하고 이용하고 재처리하는 방법을 고안해 왔다. 그러나 최근에는 이러한 물에 대한 인간의 욕구나 물 관리에 대한 역동적인 과정이 다시 변화하고 있고, Gleick(2000: 127)은 이것을 ‘물 패러다임의 변화’(the changing water paradigm)라고 부르고 있다. Gleick(2000: 131)은 최근의 변화된 물 패러다임의 경향으로 (1) 음용수와 위생 서비스에 대한 기본적 인간요구의 결합, (2) 물에 대한 에코시스템적(ecosystem) 접근, (3) 비구조화된 대안(non-structural alternatives)에 대한 관심 증대, (4) 때로는 경제원칙(economic principles)도 물관리에 적용되어야 한다는 것, (5) 필요하다면, 새로운 공급시스템은 융통적이고 효율적이어야 한다는 점, (6) 비정부조직, 개인, 연구기관 및 이해당사자들 모두가 물관리결정에 관여해야 한다는 점 등을 들고 있다.

〈표 1〉 물이 주는 편익과 사례

편익의 종류		사 례	
사용가치	직접 사용가치	수상활동	여가(수상스키, 낚시, 수영, 보트놀이) 등
		물의 소비	생활용수, 공업용수, 농업용수 등
	간접 사용가치	경관가치	하천부근의 여가활동(야영, 사진촬영), 경치감상
		생태적가치	생태계 보전, 수생태 서식지 보전
비사용 가치	존재가치	대리소비로 인한 가치	가족, 친지, 친구의 하천이용
	유산가치		가족이나 후세를 위해 하천보존

우리나라 물관리정책을 보면, 물에 대한 가치와 환경적 변화에 따라 시대적으로 변천되어 왔음을 알 수 있는데 1970-80년대 물관리는 경제개발 인프라 구축과 연계되어 이수·치수 목적의 다목적 수자원 개발에 중점을 두었었다. 이를 위해 댐, 상수도 개발 등의 대규모 사업위주의 관리가 주류를 이루었고, 1991년 낙동강 폐놀 오염사건으로 인하여 수질관리의 중요성이 대두되면서 1990년대에는 맑은 물 공급에 역점을 두고 상수도 관리는 이원화되었다. 특히 이 시기에 수질관리가 강화되면서 수량관리는 건설교통부로, 수질관리는 환경부로 분리되어 현재에 이르고 있다. 대규모 물 개발이 어느 정도 완료되고 안정기에 접어든 국가들의 경우 물관리정책은 환경을 중심으로 통합되는 경향이 있다(안경섭, 2012: 187-188).

2000년대에 접어들면서 국민의 환경에 대한 의식과 욕구가 증가되면서 홍수, 가뭄 등의 물 문제가 기존의 공급위주의 물관리와 수량·수질 분리에 따른 한계로 수요관리의 필요성이 대두되었고,

최근에는 모든 형상의 상호 관련된 물이 균형을 이루도록 하는 물순환의 건전성 확보와 통합물관리 체계로 전환되는 추세에 있으며, 동시에 중앙정부, 지방정부, 시민단체 등이 참가하는 유역통합관리의 중요성이 강조되고 있다. 이처럼 우리나라 물관리 패러다임은 1980년대 이전의 대규모 수자원 개발에서, 1990년대의 수질관리 시대로, 그리고 2000년대 이후에는 통합적 물관리(integrated water management)와 유역관리 도입으로 시대적 요구와 환경에 맞게 발전해 왔다.

〈표 2〉 물관리정책 패러다임의 변화

시 기	1980년대 이전	1990년대	2000년대 이후
특 징	대규모 수자원 개발	수질관리의 중요성 대두	통합물관리와 유역통합관리 도입
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 다목적 댐 개발 · 광역상수도 건설 · 하천개수사업 가속 	<ul style="list-style-type: none"> · 안정적 물 공급능력 확보 · 환경기초시설 설치 확대 · 수질규제 기준의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 동강댐 개발 포기 · 수질오염총량관리제 도입 · 홍수총량관리제 검토 · 하천복원사업 추진
대상자 구분	<ul style="list-style-type: none"> · 하천법 제정(1961) · 건설부 수자원국(1961) · 한국수자원개발공사(1967) · 한강홍수통제소(1974) 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경처 신설 (1990) · 환경부로 발전 (1994) · 상하수도국 환경부 이관(1994) 	<ul style="list-style-type: none"> · 4대강 특별법 제정 · 수계관리위원회 설치 · 소방방재청 신설 (2004)

자료: 안경섭, 2012에서 재정리

이러한 상황에서 물관리정책에 대한 기존의 연구들을 보면 단순히 ‘물’이라는 대상 자체에 대한 연구가 대부분을 차지하며, 물의 공급 및 관리에 필요한 기술적·공학적 연구가 주류를 이루어 왔다.2) 기존 물관련 연구들을 보면 크게 세 가지로 분류할 수 있다(안경섭, 2012: 185). 첫째, 그동안 가장 많이 거론되어 왔던 물관리정책의 주요 정부부처간의 기능재조정이나 지속가능성 평가 연구(김창수, 2012; 김창수, 2013), 둘째 중앙정부와 지방정부간의 역할 명확화를 위한 물 거버넌스와 연계시킨 연구(서왕진, 2003; Imperial, 2009: 1-25), 셋째 선진국가의 수자원관리 사례 분석을 통한 국내 적용과 시사점 도출에 관한 연구(이승호·박성제·김현정, 2008)가 그것이다. 먼저 김창수(2012)는 물관리정책의 실패를 다양하게 흠어져있는 부처간 분절된 기구에서 찾고 물 인권을 총괄하는 거버넌스 기구로서 정부부처인 기후변화부나 (가칭)물관리위원회를 설치하는 방안을 제시하였다. 더 나아가 김창수는 최근 논문(김창수, 2013: 319-342)에서 4대강 사업의 지속가능성에 대해서도 환경적, 경제적, 사회적 측면에서 각각 평가를 시도하고 있다. 서왕진(2003)은 세계 물포럼 내용을 분석하여 물관리의 세계적 동향 및 인식변화를 파악하고 향후 바람직한 물관리를 위해서는 물 거버넌스가 필수불가결하다고 주장하였다. Imperial(2009: 1-25)은 물, 토지, 기타 관련된 자원들간의 통합적 수자원관리의 필요성에도 불구하고 여기에 참여하는 사람들간의 유역 파트너십(watershed partnerships) 형성과 유지에 여러 가지 잠재적 패러독스(potential paradox)가 있음을 밝혀내고 있다.

2) 물관리정책은 공급시설을 건설하고 처리시설을 확대하는 등의 단순한 기술적·공학적 문제가 아니라, 환경과 생태에 대한 적극적인 고려와 경제적 효율성에 대한 이해, 그리고 사회적 약자에 대한 배려 및 효과적인 관리체제를 위한 제도 확립 등 광범위한 다학문적 접근(interdisciplinary approach)이 요구되는 복잡한 영역이다.

한편 이승호·박성제·김현정(2008)은 미국, 영국, 호주에서 유역통합관리제도 도입과 관련된 내용을 검토한 후 제도 도입의 성공요인으로 구성원의 공통 목표형성, 각 당사자의 이해 수용, 투명한 조직 운영, 정부협력이라는 4가지를 도출하고 있다.

2. 물관리정책과 패러독스의 정치

1) 패러독스의 개념

패러독스는 우리말로 보통 역설(逆說)이라고 번역하는데, 어원을 따져보면 paradoxos, 즉 ‘기대와 반대되다(contrary to expectation)’라는 의미이다. 논리학에서의 패러독스는 보통 ‘상식에는 어긋나지만 사실상 옳은 명제’, 혹은 ‘분명하게 자기모순적인 명제나 진술’을 의미한다. 따라서 패러독스는 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소들이 동시에 존재하거나 활동하는 현상’(Cameron & Quinn, 1988: 2) 또는 ‘동일하게 타당한 가정이나 결론들 상호간에 존재하거나 인식되는 모순’(Ven & Poole, 1988: 22)으로 정의된다.³⁾ 다시 말해서 패러독스의 가장 본질적인 요소는 첫째, 두 개의 대립적인 요소가 서로 배타적이라는 것(mutual exclusivity), 그리고 위 두 요소가 동시에 존재한다는 것(simultaneity)이다. 이렇게 본다면 패러독스는 모순보다는 그 의미나 쓰임새가 좀 더 한정적이고 복잡한 개념이라고 볼 수 있다(Pascale, 1990: 정명호, 1997: 62; 사득환, 2013: 33-53).⁴⁾

일반적으로 정책은 그것의 형성, 결정, 집행 및 평가의 단계를 거치며 이루어진다. 패러독스는 정책과정의 모든 단계에서 발생할 수 있다. 그러나 정책과정을 순환적이고 단선적인 것으로 이해할 때 특히 패러독스와 관련되는 것은 정책결정단계이다(김종길, 2001: 88). 정책결정자는 단일의 가치를 연속선상에 나열한 후 가장 바람직한 대안을 선택할 수 있고, 상이한 가치들간의 우선순위를 정하여 그 중 가장 나은 가치를 수용할 수도 있다. 하지만 선택선상에 있는 대안이나 가치들이 서로 모순적인 측면을 내재하고 있거나 서로 충돌하여 우선순위를 정하기가 곤란할 때 선택의 어려움에 직면하게 된다. 더구나 서로 배타적이거나 반드시 배타적이지 않더라도 ‘상충되는 요소가 동시에 존재하는 경우’ 선택의 어려움은 더욱 배가될 수 있다.

정책결정과 관련한 패러독스 상황을 정리하면 다음과 같다(이종범·안문석·염재호 외, 1994:

- 3) 모순(contradiction)은 반대되고 대립되는 요소를 말한다. 적군과 아군, 물과 불, 밤과 낮, 더위와 추위 등이 그 예가 될 수 있다. 그러나 패러독스는 이런 대립적인 요소, 좀더 넓게 보아서 갈등적인 요소가 동시에 존재하는 경우를 지칭한다(정명호, 1997: 63).
- 4) 패러독스와는 조금 다르지만 ‘딜레마’(dilemma)라는 개념이 있다. 딜레마는 간단히 말해서 ‘이럴 수도 저럴 수도 없는 상황’을 의미한다. 예를 들어 아내와 아이가 물에 빠졌을 때 누구를 구할 것인가 결정해야 하는 상황을 생각해 보자. 아내를 구한다면 아이를 잃게 되고, 아이를 구하면 아내를 잃게 된다. 그렇다고 아무도 구하지 않는다면 둘 다 잃게 된다. 이러한 상황이 딜레마이다. 따라서 딜레마는 상충적인 대안 중의 어느 하나를 반드시 선택해야 한다는 것(선택의 불가피성), 그리고 선택행위가 필연적으로 손실을 초래한다는 것(기회손실)이 특징적이다(이종범·안문석·염재호 외, 1994). 따라서 딜레마 상황에서는 각 대안이 가져올 결과를 알 수 있고, 상호 비교도 가능해야 한다는 점이 전제되어 있다. 딜레마를 패러독스 상황 하에서 한쪽의 선택을 강요 받는 것으로 이해한다면 딜레마는 패러독스의 한 특수한 형태라고 볼 수 있다(소영진, 1994: 56).

21-22; 소영진, 1994: 60; 정명호, 1997: 62-65; 김종길, 2001: 89-90; 사득환, 2013: 33-53). 첫째, 두 개의 정책요구 또는 정책논리가 동시에 존재한다. 현실 정책의 우선순위 결정과정에서 표출되는 일련의 견해나 논리들은 일치되지 않는 것이 보통인데, 그것들은 크게 두 개의 상이한 범주로 환원시킬 수 있다. 특히 모든 정책은 그로 인한 수혜자와 피해자 집단을 만들어 내는 데 이들이 하나의 정책을 둘러싸고 각각 상이한 요구를 제시할 가능성이 높다.

둘째, 각각의 요구 또는 논리는 정당하다. 보통 경쟁적인 요구는 나름대로 정당성의 근거를 갖추고 있으며, 이들 각각의 근거는 상호 비교 불가능한 차원을 가지고 있으므로 형식 논리적으로 어느 하나가 참이고 다른 하나는 거짓이라고 말 할 수 없다. 대체로 정당성이 없는 요구는 사전에 제기될 수도 없고, 제기되더라도 곧 기각될 것이기 때문이다. 따라서 일단 상반된 요구가 표출되는 경우에 각각의 요구는 정당성을 갖는다고 볼 수 있다.

셋째, 두 개의 요구가 상충성을 보인다. 두 개의 주장이 각각은 정당하지만 서로 충돌하는 경우가 비일비재하다. 이러한 상충성은 정책논리 자체에서보다는 그러한 논리에서 연역된 구체적인 요구에서 나타나는 경우가 많다. 예를 들어, ‘환경정책이 우선이다’는 주장과 ‘개발정책이 우선이다’는 주장은 나름대로 모두 정당성을 갖는다(김종길, 2001: 83-108). 그러나 현실에서 환경보존을 확대하기 위해 국민들에게 환경세를 부과해야 한다는 주장에 대해서는 선뜻 동의하지 않을 수 있다.

한편 패러독스는 객관적 현상이기보다는 인지되는 것 또는 정신적인 산물(mental construct)일 수 있다(Cameron & Quinn, 1988: 4). 특히 이러한 측면을 강조하여 패러독스를 정의한 학자는 Ford와 Backoff(1988: 89)를 들 수 있다. 이들에 의하면 패러독스는 ‘서로 반대되는 경향이 반성(reflection)이나 상호작용(interaction)에 의해 인지가 가능한 범위 내에 들어 올 때 사람들이 정신적으로 만들어내는 현상’이다(강영실, 2012). 이상을 종합해 볼 때 패러독스(paradox)란 ‘상호 모순되거나 배타적인 상충된 요구 또는 정책전제들이 동시에 존재하거나 작용하는 상태’로 정의할 수 있고, 이런 점에서 이 개념은 단순한 차이(difference)나 갈등(conflict), 모순(contradiction)의 차원을 넘어선 복합개념이자 딜레마(dilemma) 개념을 포괄하는 또다른 차원의 개념이라 할 수 있다(사득환, 2013: 33-53).

2) 정책선택과 패러독스의 정치

지금까지 정책선택과 관련하여 도덕주의자들과 정책분석가들은 인간의 이성에 근거하여 합리성(rationality)이라는 하나의 동일한 기준으로 설명해 왔다. 즉, 이성(reasoning)이나 시장(market), 생산(production)에 기반한 합리적 접근법(Stone, 2002: 8-14)은 경제적 모델에는 특히 잘 들어맞는다. 정책결정자가 단순한 게임에 임하고 그 속의 다양한 보상 사이에서 쉽게 선택을 하는 존재라면, 혹은 공리주의를 지향하는 정책결정자가 있어 최상의 결정을 한 번을 통해 사회의 행복을 극대화시킬 수 있다면 이 방법은 효과가 있을 것이다. 이런 단순화는 어떤 선택이 합리적인지 아닌지를 판단할 때는 도움이 될는지 모른다. 이 합리적 선택에 따르면 우리가 얻게 되는 이익이 극대화되면 될 수록 그 선택은 합리적인 것이다. 하지만, 이러한 이상은 허구로만 존재할 뿐 실제 현실과는 부합되지 않는다(Jasper, 2006: 왕수민·전일휘, 2006; 132; 사득환, 2013).

이러한 측면에서 Stone(2002: 282-283)은 정책패러독스의 관점에서 합리적 모델(rationality model)이 갖는 한계를 지적하고 정치적 특성을 가미한 새로운 대안적 모델로서 ‘폴리스 모델’(polis model)을 제시하고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 그는 정치세계에서 돈과 표와 총보다 더욱 중요한 것은 아이디어를 둘러싼 논쟁(the struggle over ideas)이라면서 ‘패러독스 정치’(paradox politics)의 가능성을 논하고 있다.⁵⁾

<표 3> 합리적 모델과 폴리스 모델

구 분	합리적 모델 (Rationality Model)	폴리스 모델 (Polis Model)
목 표	· 목표는 있고 분명하다(단일목표) · 목표가 고착되어 있다	· 목표가 복합적이고(집합적 목표) 모호하고 감추어져 있다 · 목표가 변화한다
대안탐색	· 가능한 한 많은 대안을 탐색한다	· 바람직하지 않은 대안은 버린다
대안결과	· 대안이 가져올 결과가 분명하다 · 대안의 비용과 편익 산출이 가능하다	· 복합적인 대안과 수사적 장치를 사용한다 · 대안의 비용과 편익산출이 불확정적이다
결 과	· 효용 극대화가 이루어진다	· 힘있는 구성원들이 소수에게 상처를 입힐 수 있다
정책조직	· 단일의 실체(일관되고 합리적 의사결정 가능) 조직이 존재한다	· 집합적 실체 (내·외적 갈등이 존재) 조직이 존재한다
보 상	· 보상은 제공되며 바람직한 방향으로 이끈다	· 연합(그리고 공모, 결탁)이 이루어진다
처 별	· 처벌제도가 바람직한 행동변화에 도움이 되며 위협적이다	· 갈등과 숨은자의 저항, 사보타지가 있다

자료: Stone, 2002: 256, 282-283; 사득환, 2013.

일반적으로 환경정책에서 나타나는 패러독스는 다음의 세 가지 유형이다. 우선, 내장된 패러독스(built-in-paradox)로서 자본주의 경제는 지속적인 경제성장을 도모하는 속성을 지닌 바, 이는 반환경적이라는 것이다. 인간의 욕구와 탐욕은 자본주의 발전의 핵심동력이지만 역설적으로 위기의 원인일 수도 있다.⁶⁾ 이것은 본질적으로 비용을 부담하는 층과 수혜를 받는 층이 다른데서 오는 패러독스이다. 주로 Marx 등 신좌파의 주장이 여기에 해당한다고 할 수 있다.

둘째는, 정치적 패러독스(political paradox)로서 제도상 설계 잘못(대체로는 정치적 타협)으로 인한 문제를 말한다. 예컨대, 상·하류지역간의 물 분쟁이 벌어졌을 때 누군기는 손해 혹은 이익을 보는 결정을 한다든지, 상하수도 요금 책정문제를 정부에서 개입하여 낮은 가격에 부과하게 한다든지 하는 경우이다.

마지막으로 운용의 패러독스(operational paradox)로서 결정된 환경정책의 집행과정에서 나타나는 문제로 인한 패러독스를 말한다. 주로 전달체계상 중앙부처간, 중앙과 지방간, 지방과 민간간, 주민

5) 본 논문은 4대강 사업을 둘러싸고 벌어진 패러독스 상황을 ‘폴리스 모델’의 적용을 통해 분석을 시도하고 있다.

6) 그러나 자본주의는 환경보존과 경제성장간의 충돌 속에서 적응하면서 진화하는 자생력을 갖고 있는 체제이기도 하다.

과 환경단체간 파트너십이 작동하지 않아 발생하는 중복, 비효율 등의 문제이다.

Ⅲ. 4대강 사업의 패러독스 분석

1. 4대강 살리기 사업의 개요

4대강 사업은 ‘하천법’에 따른 유역종합치수계획 및 하천기본계획, 그 밖의 관련 법령에 따라 4대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강)에 대하여 시행되는 사업 중 홍수·가뭄을 방지하여 물 문제를 해결하고, 하천생태계를 복원·활용하며, 지역균형발전과 지역경제 및 문화·관광을 활성화하기 위하여

〈그림 1〉 4대강 살리기 사업의 현황



자료: 국토해양부; 연합뉴스.

체계적·중점적으로 관리·시행하는 사업을 지칭한다(4대강 살리기 추진본부의 구성 및 운영에 관한 규정, 제2조 제2항). 4대강 사업은 5가지 핵심과제, 즉 (1) 물 부족과 홍수피해의 근본적 해결, (2) 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계 조성, (3) 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상, (4) 녹색뉴딜 사업으로서 지역경제 활성화 견인, (5) 물관리 글로벌리더로서 국가경쟁력 제고 등을 추진하기 위한 강 중심의 국토 재창조 종합 프로젝트이다(국토해양부·4대강 살리기 추진본부, 2009).

기후변화 등으로 가뭄과 홍수가 빈발함에 따라 2016년 10억m³의 물 부족에 대비하고, 연간 홍수피해액 총 8조원(직접피해액 2.7조원, 홍수예방투자 1.1조원, 복구비 4.2조원)에 사전예방 투자로 전환하며, 또한 2012년에는 낚시가능하고(fishable) 수영할 수 있는(swimmable) ‘좋은 물’을 만들겠다는 복안이었다. 이러한 4대강 사업은 국토해양부·농림수산식품부·환경부가 주관하였고, 사업기간은 본 사업은 2011년도에, 섬진과 주요지류 국가하천 정비와 하수처리시설 등의 확충을 위한 직접연계사업은 2012년에 최종 완료한다는 계획이었다. 이와 함께 4대강에 유입되는 소하천정비, 수변경관 조성 등 인프라를 활용하는 연계사업은 국토해양부, 농림수산식품부, 문화체육관광부, 행정안전부, 지식경제부 등 관련부서에서 자체계획에 따라 연차별로 시행하도록 하였다.

〈표 4〉 4대강 살리기 사업의 소요재원

(단위: 억원)

구 분	본 사업		직접연계사업		총사업비
	수량	사업비	수량	사업비	
준설	5.7억m ³	51,599	4.5백만m ³	265	51,864
보 설치	16개소	15,091	1개소 (수중보)	110	15,201
생태하천	537km	21,786	392km	9,358	31,144
제방보강	377km	9,309	243km	6,856	16,165
댐 조절지, 낙동강 하구둑	6개소	17,241	-	-	17,241
농업용저수지, 영산강 하구둑	88개소	27,704	9개소 (농업용저수지)	1,471	29,175
수질대책	1식	5,000	1식	33,837	38,837
기타	-	21,768	-	607	22,375
합계		169,498		52,504	222,002

자료: 국토해양부·4대강 살리기 추진본부, 2009: 51.

여기에도가 일자리 창출도 약 34만명, 생산유발효과 약 40조원으로 실물경기 회복에도 기여할 것으로 보았다. 특히 하천주변에 녹지벨트를 조성하고 태양열·소수력 발전 등 신재생에너지 생산으로 대량의 CO2를 저감할 수 있다고 전망하였다. 뿐만 아니라 하천 주변에 수변공간, 수상레저시설, 자전거길, 테마공원, 캠핑장 설치 등 여가활동을 할 수 있는 문화공간이 생기면 도보 및 자전거로 이동하는 5km 이내의 직접 영향권에 있는 수혜자는 전국 인구의 약 22%인 1천만명, 차량이동이 가능한 30km 이내의 간접영향권에 있는 수혜자는 전국 인구의 약 78%인 3천7백만명에 이를

것으로 추산했다(국토해양부·4대강 살리기 추진본부, 2009).

이를 위한 추진전략으로 (1) 사후대책에서 벗어나 사전예방 종합대책 수립, (2) 첨단 수변네트워크 구축, (3) 치수선진화, (4) 지역주민 중심의 협력적 거버넌스 구축을 제시하였다.

2. 4대강 사업과 패러독스 분석

1) 가치의 충돌: 개발과 보존

Stone은 그의 저서 'Policy Paradox'(2002)에서 정책패러독스를 활용한 '폴리스 모델'(polis model)을 제시하면서 새로운 정치의 가능성을 언급하고 있다. 그는 상징, 수(number), 원인(cause), 이익, 권리, 사실, 규칙, 권력 등의 개념을 사용하여 합리적 분석조차도 일종의 패러독스 범주에 속한다면서 정치적 투쟁 내에서 규정될 수 있다고 주장한다. 즉, 합리적 분석이라는 것이 추상적(사고의 세계)일 뿐만 아니라 다양한 의미(multiple meanings)를 지니고 있고, 정교한 주장(crafted argument)이라 할지라도 모호성과 패러독스 그리고 특별한 방향성을 갖고 있기 때문에 필연적으로 정치적일 수 밖에 없다는 것이다. 여기서 Stone이 제시한 도구들 중 상징, 수, 원인, 이익, 권리, 권력은 한마디로 가치(values)로 함축될 수 있다.

정책과정은 언제나 가치의 문제와 결부되어 있으며, 다양하고 상충적인 가치들이 동시에 4대강 사업 속에서 실현되기를 기대한다. 그러나 현실적으로 정책을 결정하거나 집행하는 과정에서 이러한 가치들을 동시에 실현하기란 불가능한 것이며, 바로 여기에 딜레마가 존재하고 있다. 특히 4대강 사업의 경우 환경문제와 물에 대한 국민의 인식이 증대되면서 개인과 전문가, 환경단체, 기업, 정당, 언론 등 다양한 세력들이 자신의 주장과 요구를 정책에 반영시키고자 경쟁하게 됨으로써 패러독스 양상을 띄게 되었다. 대개 환경문제를 바라보는 시각과 방법의 차이로 벌어지는 가치갈등은 크게 개발과 보존의 대립으로 요약되며, 정부관료제 내부의 부서간, 정부와 의회간, 정당간, 정부와 기업간, 정부와 환경단체간, 정부와 주민간, 주민과 환경단체간, 정부와 전문가간에 다양한 형태로 나타나는데 이는 궁극적으로 정책선택의 문제로 귀결될 수 밖에 없다(Henning, 1974: 김종길, 2001: 91).⁷⁾

4대강 사업은 사업 초기부터 지금에 이르기까지 첨예한 가치충돌을 야기해 왔는 바, 대체로 찬성론자들은 정부의 방침에 동조하며 4대강 살리기 사업이 생태계의 복원, 홍수 및 가뭄 예방, 수변 공간의 생산적 활동 등의 긍정적 효과를 가져오고 나아가 지역경제의 활성화와 고용창출의 확대에도 기여할 것이라는 주장이다(안형기, 2009: 1-26). 이에 반해 반대론자들은 4대강 살리기 정책이 이명박 대통령의 선거공약이었던 '대운하 건설'의 전초전이기 때문에 정책목표 자체가 순수하지 못하다는 점, 중앙정부 일방적으로 추진되고 있다는 점, 오히려 생태계가 파괴될 수 있다는 점, 사업 예산이 22조원 이상인 탓에 예산낭비의 우려가 있다는 점 등으로 4대강 살리기가 아니라 '죽이기'라며 반발하고 있다(박창근, 2010a; 박창근 2010b).

7) 4대강 사업은 대통령 선거과정에서 이명박 후보자의 공약사항으로 2008년 초기에는 주로 정치권을 중심으로 논쟁이 벌어져 왔다.

패러독스 정치의 장(arca)으로서 중앙부처를 보면 각 부처별로 정책가치가 상이함을 알 수가 있다. 각 부처별 가치를 파악하기 위해 정책분야와 정책영역 및 물관리와 관련된 주요사업을 살펴보면 <표 5>와 같다(안경섭, 2012: 198-199). 환경부의 정책분야는 환경보전이며, 정책영역은 상하수도과 수질이며 지향하는 가치는 수질보호에 있다. 국토해양부는 지역개발이 정책분야이며 정책영역은 수자원이고 지향하는 가치로는 수자원개발이다. 농림수산물식품부는 정책분야가 농림해양수산물이며 추구하는 가치로는 농림수산의 경쟁력 향상에 있다. 행정안전부, 소방방재청 및 지식경제부도 나름의 정책분야와 정책영역 및 지향하는 가치가 존재한다. 문제는 이러한 가치에 따라 각 부처들이 행동한다는 점과 이들 상이한 가치들이 상충함으로써 부처들간에 늘 잠재적 패러독스 상태에 있다는 것이다.⁸⁾

〈표 5〉 물관리 관련 부처별 정책가치 비교

구분	환경부	국토해양부	농림수산물식품부	행정안전부	소방방재청	지식경제부
정책 분야	환경보전	지역개발	농림해양 수산	일반공공 행정	공공질서 및 안전	산업과 중소기업
정책 영역	상하수도과 수질	수자원	농업, 농어촌	지방행정, 재정지원	재난방제 민방위	에너지 및 자원개발
관련 부서	물환경정책국 (6개과)	수자원정책관 (6개과, 팀)	농업기반과	생활공감정책과	재해경감과	전력산업과
물관리 관련 주요 사업	·수질 관측/규제 ·하천정화 ·지방상수도 ·지하수 보전·허가 ·오염관리 ·먹는샘물 ·수도시설 ·음용수시설 ·도시하수 ·공단폐수	·국가하천관리 홍수예/경보 ·가뭄관리 ·하구독관리 ·다목적댐관리 ·광역상수도 ·내물주운/운하건설 ·지하수개발/이용/허가/신고	·농업용수댐 ·하구독관리 ·하천시설물관리 ·관개용수댐 ·농업용 지하수개발 ·관개용수 ·내수면어업관리	·온천개발/이용관리 ·민원처리 ·온천개발/이용 제도개선 연구/운영	·소하천관리 ·방재 ·풍수해 ·온천수 ·지하양수시설 ·상하수도시설 관리	·발전용수공급 ·발전 전용댐
물관리 정책 가치	수질보호 상하수도	수자원 개발	농림수산물 경쟁력 향상	지방행.재정 지원	물재난 방지 공공질서	산업에너지 자원개발

여기에 정부·여당이 물관리정책에 대한 지지와 개발을 지향한다면 환경단체와 진보정당, 야당 등은 환경보존 쪽으로 더욱 기울어져 있다. 그러나 보다 깊숙히 들어가면 각각 지지기반으로 하는 고객과 지역 및 정책성향 등에 따라 서로 다른 가치와 입장을 제시하는 복잡한 양상을 보이고 있다. 전문가들의 경우도 지지와 반대가 첨예하게 엇갈리고 있다.

8) 이러한 패러독스를 해결하기 위한 제도적 기제로서 국무총리실 산하에 국가물관리위원회를 두고 주민과 지방자치단체가 주도하는 유역별 관리위원회를 설치·운영하는 방안이 부처별 칸막이도 해결하고, 협력적 거버넌스 시스템으로서 보다 소망스럽고 현실성이 있다고 볼 수 있다.

2) 패러독스 하의 정책선택

패러독스 상황 하에서 정책선택은 어떻게 이루어지는가? 딜레마 상황에서의 선택은 통상 ‘계약에 의한 선택’, 즉 ‘계약조건 속에서 계약을 회피하려는 선택’을 한다는 것이다(소영진, 1994: 71-73). 따라서 딜레마 상황을 함축하고 있다는 측면에서 패러독스 상황은 다음과 같이 유추해서 정리해 볼 수 있다(김종길, 2001: 98-100).

첫째, 자원을 추가적으로 투입함으로써 제약상황에서 벗어나려는 방법이다. 그러나 많은 경우에 패러독스 상황은 동원가능한 자원이 부족한데서 발생한다.

둘째, 실제 정책선택을 하지 않고 정보비공개, 시간끌기, 상징조작, 희생양 등의 방법을 통해 반발을 무마하는 것이다.

셋째, 문제에 대한 재규정을 통해 문제의 성격이나 요구간의 관계를 바꾸는 방법이다. 가령, 개발과 보전의 관계에 있어서 ‘개발은 보전을 위해 불가피한 선택이다’라는 설득이 먹혀들어간다면 패러독스는 해소된다.

넷째, 상황은 그대로 놔두고, 선택권을 이양하는 방법이다. 예컨대, 정책의 결정권을 환경단체나 관리위원회 등에 넘기는 것이다.

다섯째, 전략적으로 대응하거나 왔다갔다하는 방법이다. 이는 한쪽 요구가 부각되면 그 요구를 들어주고, 그로 인해 다른쪽 반발이 제기되면 다시 그쪽의 요구를 들어주는 식으로 정책균형의 축이 왔다갔다하는 경우가 해당된다. 전형적인 패러독스에 대응하는 방식이다.

4대강 사업의 경우, 당초 대통령의 운하방침에 맞춰 2008년 말 국토해양부에서 정책을 추진할 것을 발표하였고(연합뉴스, 2008년 12월 15일자), 초기에는 큰 논란이 제기되지 않았다. 4대강 관련 광역지자체에서는 침체된 지역경제가 탄력을 받게 될 것이라고 찬성을 표하기도 하였다(연합뉴스, 2008년 12월 10일자). 본격적으로 대두된 것은 2009년 6월 정부가 ‘4대강 살리기 사업’의 마스트플랜을 발표하면서부터였다. 이후 환경단체는 6월 9일부터 조계사에서 농성을 시작했고, 6월 18일에는 전국의 시민사회단체와 야당이 함께 ‘4대강 죽이기 저지 범국민대책위원회’를 발족, 본격적인 투쟁에 나서게 되었다. 9월에는 야당, 환경단체, 종교단체 및 주민들의 반발이 거세게 진행되었고, 이에 따라 2010년 초에는 ‘4대강 사업은 기본적으로 큰 문제가 없다’는 감사원의 1차 감사발표가 뒤따랐다.

이후 2010년 6월에는 4대강 사업 반대공약을 내세운 김두관, 안희정 두 후보가 광역자치단체장으로 당선되었고, 환경운동연합의 고공시위와 식수오염을 우려한 경남주민들의 시위로 이어졌다. 2011년부터는 소강상태에 접어들었다가 2013년 초에 다시 감사원 2차 발표, 그리고 7월에는 4대강 사업이 ‘대운하 사업’이었다는 감사원 발표로 이어졌다. 이를 통해 전체적으로 보면, 정부는 내적으로 정책혼신, 부처간 갈등에 직면하고, 외적으로 야당, 환경단체, 종교단체, 지역주민 및 지역별 요구에 정보비공개로 맞서면서 신속히 정책을 추진한 것으로 평가될 수 있다. 따라서 4대강 사업을 둘러싼 정부의 정책선택은 정보비공개를 통한 속전속결식 전략적 대응으로 압축될 수 있다.

장·단점을 동시에 내포하고 있다. 전략이란 본질적으로 패러독스를 다루는 것이고, 장점과 단점, 변화와 안정간의 패러독스이다(사득환, 2013). 패러독스가 효용성이 커지는 경우는 각각 대안이 서로 상충적, 모순적인 동시에 각 대안이 가져올 결과를 사전에 예측하기 어려울 때이다.

IV. 결론 및 정책적 함의

물관리정책은 기본적으로 물이라는 제한된 공공재를 모두가 공평하게 이용하는데 있다. 그러나 많은 경우에 물관리정책은 대안을 찾는 과정에서 본질적으로 동시에(simultaneously) 상충적(adversarial)이면서 공존적(symbiotic)인 요소(factors)가 내재되어 있다. 특히 본 연구에서 분석한 4대강 사업은 찬·반론자들간의 첨예한 가치갈등과 이해대립을 보인 전형적으로 패러독스적이라는 것이다. 이런 측면에서 물관리정책의 패러독스를 여하히 관리하느냐가 과제로 남게 된다.

4대강 사업 이후의 물관리정책은 물 속에 복잡하게 얽혀 있는 패러독스를 관리하는 데 있다. 과거와 같이 더 이상 패러독스 상황을 무시한 채 단기적인 정책성공을 쫓아 정책을 추진하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 이제 정부는 주요 정책을 선택하고 결정하는데 있어서 사회 각 부문의 다양한 요구와 가치를 적극 수렴하는 패러독스의 관리가 불가피하며, 성장과 보존 가운데 어느 한 쪽을 소홀히 할 수 없도록 물 거버넌스(water governance)를 구축하는 것이 무엇보다 시급하다는 점이다(박보식, 2003; 사득환, 2007: 155-178; Imperial, 2009: 1-25).

2000년 네덜란드 헤이그에서 열린 ‘제2차 세계물포럼(World Water Forum)’에서 “우리는 물 위기가 아니라 물 거버넌스(water governance)의 위기에 직면해 있다”고 한 말을 유념할 필요가 있다. 2003년 일본 교토에서 열린 ‘제3차 세계물포럼’에서도 “현대의 물 문제는 잘못된 물 거버넌스에서 비롯되었다”면서 물 거버넌스의 중요성을 강조하고 통합수자원관리와 유역관리의 필요성을 역설한 바 있다. 바람직한 물 거버넌스를 위해서는 환경·경제·윤리적 측면에서(Barraque, 2003: 201) 통합적 수자원관리를 도입하는 효율적인 정치·사회·행정시스템, 명확한 법적 틀, 다양한 사람들의 참여, 정보공개, 물관리 평가시스템, 소비자 및 오염자 부담원칙에 의한 재정시스템, 그리고 여러 국가간에 걸쳐있는 유역의 관리를 위해 해당 지역간 긴밀한 협력이 필요하다(Hooper, 2005; Pridcoli and Wolf, 2009; 김덕주, 2010: 79). 특히 물관리는 다양한 이해관계자와 관련되는 문제이므로 각 유역별 모든 이해관계자 및 영향받는 당사자들의 파트너십이야말로 물 거버넌스를 실천하는데 매우 중요한 메커니즘이다.

패러독스를 활용한 정치나 정책설계는 상충되는 요소를 동시에 추구하여 시너지 효과를 이끌어 내려는 새로운 시도이다. 이것은 그 동안 간과해 왔던 단선적 접근을 복합적 접근으로 전환하자는 ‘생성과 공존의 논리’이다. 즉, 정책과정에서 발생할 수 있는 상충되는 가치와 주장을 담아보자는 논리이다.

그러나 이상의 논의에도 불구하고 패러독스 상황하에서 모순되는 양자를 동시에 추구하는 물관리정책은 늘 성공적인가? 이것의 효과에 대한 해답은 아직 ‘명확히 알 수 없다’는 것이다. 다만, 같

등현장에서 패러독스적인 특성이 잠재되어 있고 현재화된다는 것은 사실이라는 점과, 이러한 패러독스 상황과 정책의 성공 간에는 어느 정도 상관성이 있지 않을까 하는 점이다.

참고문헌

- 감사원. (2013). 「감사결과보고서: 4대강 살리기 사업설계·시공일괄입찰 등 주요 계약 집행실태」 (2013. 7.10).
- 국토해양부·4대강 살리기 추진본부. (2009). 「4대강 살리기 마스터플랜」.
- 김덕주. (2010). 「물문제에 관한 국제적 논의 동향 및 우리의 대응」. 외교안보연구원. No.2010-03: 55-92.
- 김영평. (2008). 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리. 「행정논총」 46(3): 1-33.
- 김정인. (2012). 「물 인권의 국제적 현황」. 2012 춘천 국제물포럼 논문집.
- 김종길. (2001). 패러독스의 도전과 정책과정에서의 패러독스 활용 전략: 동강댐 건설을 둘러싼 논쟁을 중심으로. 「한국사회학」 35(3): 83-108.
- 김창수. (2012). 물 인권과 물관리 거버넌스. 권형돈 외. 「물과 인권」. 서울: 피어나.
- _____. (2013). 4대강 살리기 사업의 지속가능성 평가. 「지방정부연구」 17(1): 319-342.
- 김관석·사득환. (1998). 「지속가능한 발전」에 대한 이해와 개념정립. 「한국정치학회보」 32(4): 71-88.
- 박보식. (2003). 「정책변동과 거버넌스의 변화: 시화호 사례를 중심으로」. 국민대학교 대학원 행정학박사 학위논문.
- 박창근. (2009a). 운하를 넘어 생명의 강으로: 4대강 정비사업의 실체를 밝힌다. 「환경과 생명」 통권 59호: 110-126.
- _____. (2009b). 녹색성장 정책과 4대강 살리기 사업의 문제: 토목공학의 관점. 「경제와 사회」 통권 83호: 117-142.
- 사득환. (2001). 「물분쟁 해결을 위한 정책과제」. 국무총리실 수질개선기획단. 2001년 제3차 물관리정책 토론회 발표논문집.
- _____. (2002). 「지속가능한 수자원 확보를 위한 지방정부간 상호협력 방안」. 속초경찰서 주최 제10회 물의 날 기념 심포지움 자료집.
- _____. (2011). 지방정부의 녹색성장정책추진체계에 관한 연구. 「지방정부연구」 15(3): 1-28.
- _____. (2013). 「정책패러독스(Policy Paradox)와 합리적 선택의 실패: 국민기초생활 보장제도를 중심으로」. 한국정책학회 하계국제학술대회 논문집.
- 소영진. (2004). 딜레마와 패러독스. 이종범·안문석·염재호·박통희 외. 「딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해」. 서울: 나남출판사.
- 서왕진. (2003). 「21세기 새로운 물관리 체제로서의 거버넌스」. 국토연구원.
- 안경섭. (2012). 정부 물관리 정책 기능중복 개선에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」 23(3): 183-208.
- 안형기. (2009). 물관리정책의 진화과정과 4대강 정비사업. 「한국정책과학회보」 13(4): 1-26.
- 연합뉴스, 2008년 12월 10일자, 2008년 12월 15일자.
- 이승호·박성제·김현정. (2008). 외국의 유역통합관리 제도에 관한 소고. 「환경법연구」 30(1).

- 정명호. (1997). 「패러독스와 경영: 합리성의 위기와 경영의 새로운 패러다임」. 서울: 삼성경제연구소.
- Barraque, Bernard. (2003). Past and Future Sustainability of Water Policies in Europe. *Natural Resources Forum* 27: 200-211.
- Cameron & R. E. Quinn, Organizational Paradox and Transformation in Quinn, Robert E. Kim s. & Kameron(eds.). (1988). *Paradox and Transformation, Toward of Change and Management*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Gleick, Peter H. (2000). The Changing Water Paradigm: A Look at Twenty-first Century Water Resources Development. *Water International*, 25(1): 127-138.
- Hooper, B. (2005). *Intergrated River Basin Governance: Learning from International Experience*. London and Seattle: IWA Publishing.
- Imperial, Mark T. (2009). Paradoxes, Possibilities, and the Obstacles to Integrated Water Resources management: Lessons from the Institutional Rational Choice Literature. *Paper Presented at the International Symposium on Socity and Resource management (ISSRM) July 5 - 8, Vienna, Austria*.
- Jasper, James M. (2007). *Getting Your Way: Strategic Dilemmas in the Real World*, The University of Chicago Press(왕수민·전일휘 옮김, 『딜레마 해부하기』, 서울: 사이).
- Pridcoli, J. D. and Wolf, A. T. (2009). *Managing and Transforming Water Conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwartz, Barry. (2005). *The Paradox of Choice*. New York (형선호 옮김. 『선택의 심리학』, 서울: 웅진지식하우스).
- Stone, Deborah. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W. W. Norton & Company Ltd.

사득환(史得煥): 고려대학교 대학원에서 행정학 박사학위(논문: 환경정책의 형성과 중간집단의 역할, 1996)를 취득하고, 현재 경동대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 정책학, 환경정책, 공공복지, 사회적 기업 등이 관심분야이다. 주요 저서로는 「사회복지행정론」(공저)(2012), 「한국 환경정책의 이해」(1997) 등이 있고, 논문으로는 “Chaos, Uncertainty, and Policy Choice: Utilizing the Adaptive Model”(2004), “정책패러독스(Policy Paradox)와 합리적 선택의 실패: 국민기초생활보장제도를 중심으로”(2013), “선진국의 사회적 기업정책과 한국적 시사점”(2011), “우리나라 기업의 CSR 활동: 현황과 과제”(2011), “폐기물 관리의 특성과 환경정책 방향”(2010) 등의 논문이 있다(sdwhan@k1.ac.kr).

박보식(朴普植): 국민대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득했으며(논문: 정책변동과 거버넌스의 변화, 2003), 현재 경동대학교 행정학과 강사로 있다. 관심분야는 리더십, 사회복지행정/정책, 지방자치, 환경정책 등이다. 주요 저서로는 「사회복지실천기술론」(2013), 「리더십」(2012), 「사회복지행정론」(2012), 「경호비서학」(2011) 등이 있고, 논문으로는 “정책갈등에 대한 중앙정부·자치단체의 대응실태와 정책적 방안”(2012), “선진국의 사회적 기업정책과 한국적 시사점”(2011), “지역사회발전과 대학의 역할”(2008) 등이 있다(bosik0514@hanmail.net)

Abstract

Water Management Policy and Paradox Politics: The Case of 4 Major Rivers Restoration Project

Sa, Deug Whan

Park, Bo Sik

The 4 major rivers restoration project, had been carried out by 2012, is a representative national policy of Lee Myung-Bak government, which is causing the political/ social arguments among various actors since the commencement of policy. There are competing values about how a rivers should be “managed” by a wide range of governmental and non-governmental actors; environmental protection versus economic growth.

This study examines that some of the paradoxes are embedded with the process of the 4 major rivers restoration project. In conclusion, I suggest that paradox in water management policy is managed and water governance for the paradox management, especially Integrated Water Resources Management(IWRM), public participation, and needs-oriented policy is important as a institutional arrangements.

Key Words: Water Management Policy, Paradox Politics, 4 Major Rivers Restoration Project, Water Governance