

한국 수자원 정책의 ‘합리성’:

댐 정책을 중심으로* **

이 미 흥***

The objective of this study is to analyze the water resource policy in Korea with the concept of 'rationality'. Many studies have investigated water resource policy a variety of aspects on policy failure, conflict management, privatization, economic analysis, governance, water right, demand management etc. However, few studies have analyzed the history of water resource policy in Korea. I asserted that there was a crack between 'present rationality' and 'prospective rationality' in dam policy in Korea. Concretely, excessive formation of developmental coalition and removal of residents who live immerse area in dam policy were presented in irrationality outcome in modernization process. The implication from the analysis is as follows: we recognized the evil of simple modernization and transferred the virtue of reflexive modernization or ecological modernization.

[Key Words: 수자원정책, 댐 정책, 근대화, 단기적 합리성, 장기적 합리성]

I. 서론

1. 연구의 목적 및 의의

수자원을 둘러싼 논란이 끊이지 않고 있다. 80년대에서 90년대로 넘어오는 시기에 발생한

* 본 논문은 2002년도 한국학술진흥재단 기초학문육성지원사업 인문사회분야 일반연구 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-074-BS1516).

** 본 논문은 2003년 12월 한국정책학회 동계학술대회 발표논문을 수정·보완한 것임. 유익한 토론을 해주신 박미옥·고경훈 박사님과 익명의 세 분 심사위원께 감사드립니다.

*** 가톨릭대학교 강사(hong14@chol.com).

낙동강 폐늘사건은 기업의 사회적 책임 논쟁을 가열시키며 환경청을 환경처로 그리고 환경부로 승격·확대시켰다. 또한 97년 이후 나타난 댐건설 반대운동은 국책사업의 정당성에 의문을 제기하는 중요한 기폭제가 되었으며, 이러한 경향은 새만금 갯벌 매립 반대 운동과 천성산 고속철도 건설 반대 등으로 이어지고 있다. 또한 수자원 수요예측에 있어서도 정부와 수자원공사는 물이 미래에 부족할 것이니 댐이나 광역상수도를 계속 늘리는 정책을 실시해야 한다고 주장하고 시민단체는 물수요 예측은 잘못되었고 이제는 공급위주의 정책이 아닌 물수요를 관리하는 정책으로 전환되어야 한다고 주장한다. 이러한 논란과 저항을 놓고 정부에서는 이를 중요한 ‘정책실패(policy failure)’ 사례로 간주하고 있으며, 심한 경우 국가의 기능과 정부 정책에 대한 중대한 도전으로 생각하고 있는 형편이다. 도대체 이러한 입장 차이는 왜 발생하는 것일까?

우리는 과거 30-40년간 공식적으로 그리고 묵시적으로 근대화를 해야겠다는 목표를 가지고 줄기차게 그 과정을 수행해왔다. 수자원정책에 있어서도 마찬가지다. 우리나라는 전 세계에서 그 유례를 찾기 힘들 정도의 성공적인 댐건설과 광역상수도, 하천치수 등 각종 근대적인 물 관리 기술, 제도 등을 도입해 왔다. 그럼에도 불구하고 90년대에 이러한 근대화 과정은 왜 비판받고 도전받아야 하는가? 이 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 한국의 수자원정책을 근대화의 중요한 특성 중에 하나인 ‘합리성(rationality)’을 통해 설명하고자 한다. 한국의 수자원정책을 통해 근대화 과정에서 나타나는 ‘단기적 합리성’과 ‘장기적 합리성’간의 균열을 드러내 보이고 이러한 균열을 봉합하고 극복하고자 어떠한 대안들이 필요한지를 논의해 보고자 한다. 이러한 논의는 현재 일어나고 있는 ‘수자원’을 둘러싼 분쟁이나 갈등의 원인을 직접적으로 해결하지는 못하겠지만 과거를 돌아봄으로써 현재의 제도를 점검하고 미래의 정책방향을 제시하는데 도움이 될 것이다.

이 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 기존의 한국 근대화를 탐구한 논문들은 다수가 경제 분야에 초점을 맞추었다(이향순, 1999; 김해동, 1993; 고영복, 1992). 이는 우리나라의 경제발전이 ‘한강의 기적’이라 불릴 만큼 성장세가 급격한 것이었고 따라서 이러한 경제성장 동인을 해석하고자 하는 노력이 많았기 때문이다. 하지만 이 연구처럼 한국의 근대화 과정 속에서 ‘수자원’의 변화를 연구하는 경우는 매우 드물었다. 이 연구는 이러한 분야에서 국내에서 시도되는 초창기 연구 중에 하나가 될 것이다.

둘째, 기존 물 관련 정책 연구는 대부분 정책실패-예를 들어 낙동강 폐늘 사건, 시화호 오염, 위천공단 입지 선정 문제, 새만금 간척사업 등-의 원인을 탐구하거나(전영평, 1994; 정준금, 1995; 송인성 외, 1996; 김인환, 1997; 윤양수 외, 1998; 이원희, 1999; 김종길, 2001; 사득환, 2003) 물을 둘러싼 갈등관리(김선희, 1996; 박기묵, 1997; 전진석, 2003)와 관련된 것이었다. 상하수도 공급시설과 관련된 민영화나(우동기 외, 1996) 시설관련 경제성 분석(유금록, 2001; 2002)들도 종종 등장하는 주제였다. 근래에 들어서는 물을 둘러싼 자율관리나 거버넌스와 관련된 논의들(홍성만·주재복, 2003; 배응환, 2003), 수리권(최연홍, 2002)이나 수요관리(김일중, 2002; 최승업,

2003) 연구들도 등장하고 있다. 하지만 이 연구와 같이 수자원정책을 과거로부터 현재까지 정리하고 이를 통해 한국의 근대화 과정을 탐구하는 논문은 거의 전무하다시피 하다.

셋째, 바람직한 정책대안의 결정과 집행에는 과거에 축적된 경험과 지식이 활용될 수 있어야 한다는 점에서 이 연구는 의미가 있다. 이는 정책과정이 근본적으로 학습(learning)의 과정이기 때문이다(최종원, 1995:152). 풋남(Putnam)도 '제도는 역사에 의해 형성된다(Institutions are shaped by history)'고 하면서 제도의 실제적 성취는 제도가 작성하고 있는 사회적 맥락에 의해서 규정된다고 추론하고 있다(Putnam, 1994:9). 과거의 수자원정책을 되돌아보는 것은 제도를 작성하는 사회적 맥락이 어떻게 변해 왔고, 그것이 현재 어떻게 투영되었는지를 보여주는 중요한 계기가 될 것이다. 이는 또한 미래의 정책목표를 세우고 이를 실행할 수단을 찾는 데 있어서도 의미가 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

이 연구의 시간적 범위는 20세기 초부터 현재까지(1894~2004)이며, 8개 시기로 구분된다. 첫 번째 시기는 20세기 초반부터 해방까지(1894~1945)이며 두 번째 시기는 해방이후부터 5·16 쿠데타까지(1946~1961)이다. 세 번째는 제3공화국 시기(1961~1972)로 5·16부터 유신헌법 공포까지로 정하였다. 네 번째 시기는 제4공화국(1973~1979)시기로 유신헌법 공포부터 10·26까지이다. 다섯 번째는 5공화국 시기(1980~1987)로 전두환 대통령 재임시절이며, 여섯 번째는 제6공화국(1988~1992)시기로 노태우 대통령이 재임한 기간이다. 7번째 시기는 문민정부 시기(1993~1997), 8번째는 국민의 정부(1998~2002)와 참여정부 초기(2003~2005)가 포함된다. 8개의 시기구분은 해석에 어려움이 있다. 따라서 시대를 다시 범주별로 묶었다. 8개 시기 중 1, 2기는 식민지 시대 및 해방 후 혼란기로 볼 수 있으며, 3, 4시기는 박정희 시기, 5, 6시기는 80년대, 7, 8시기는 90년대로 지칭될 수 있다.

특히 이 연구에서 3번째, 4번째 시기인 박정희 시기는 중요하다.¹⁾ 이는 60~70년대를 근대화가 시작된 출발점으로 일반적으로 보고 있으며²⁾, 경제적인 면, 객관적인 지표와 사회적인 기준들을 통합적으로 포괄하여 사회전반이 근대화되었다고 평가할 때, 그리고 비농업인구가 많아지고 '나 스스로 잘 살아보자, 부자가 되어 보자'하는 개척에 대한 의식이 사람들 마음 속에 확장된 것은 60~70년대부터였다는 의미에서(고영복, 1992:344-345) 박정희 시기는 우리나라의 중

1) 박정희 시기의 산업화와 민주화에 대한 여러 학자들의 소논문은 이병천 외(2003)를 참조할 것.

2) 물론 역사학이나 기타 다른 사회과학적인 시각에서는 개화시대에 벌써 근대적인 의식이 있었고 또 자본주의적인 맹아도 있다고 보아, 사실은 근대화가 그 이전부터 시작되었다고 주장하기도 한다. 또 의식이 나 관념적 측면에서 보면, 근대화의 기원을 실학사상까지 거슬러 올라가는 경우도 있다(고영복, 1992:344).

요한 근대화 시기라고 할 수 있다. 또한 이러한 국가주도의 근대화 경향이 80년대까지 영향을 미친다는 점에서 박정희 시기는 수자원정책에 있어서도 가장 중요한 시기라 할 수 있다.

연구방법은 기존의 ‘합리성’ 관련 연구를 통해 분석틀을 도출하고 이를 설명하고자 광범위한 문헌연구를 수행한다. 한국의 수자원정책史와 관련된 각 기관의 자료(농수산부·농업진흥공사, 1985; 한국수자원공사, 1994; 김여택, 1995; 내무부·중앙대책본부, 1995; 구도완, 1996; 한국환경기술개발원, 1996; 한국수자원학회, 1997; 한국수자원학회·한국수자원공사, 1997; 낙동강보존회, 1999; 안경모, 2002; 손정목, 2003)와 해방이후 현재까지 수자원정책 관련 신문 검색(조선일보)이 이루어졌다. 조선일보를 검색한 이유는 일제시대부터 현재까지 지속적으로 발간되었으며, 과거 신문까지 인터넷을 통해 검색이 가능하였기 때문이다. 이러한 결과는 현실적으로 연구의 범위가 워낙 장기간이고 시간과 비용의 한계로 동아일보까지 포괄할 수 없었기 때문이기도 하다. 하지만 본 논문의 경우 ‘수자원’과 관련된 구체적인 사실 확인에 신문기사가 사용되었으므로 대상 신문에 따른 편차는 없다고 가정할 수 있다. 이러한 자료들을 토대로 우리나라의 수자원정책을 해석하는 작업이 이루어졌다.

글의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 이론적 고찰로 물과 정책 관련 논의와 ‘합리성’ 개념을 설명한다. 3장에서는 본격적으로 댐 정책이 우리나라 근대화 과정에서 어떻게 진행되었는지를 분석틀에 의해 설명한다. 4장에서는 분석결과로부터 나온 우리나라의 수자원정책의 특성을 설명하고 이에 대한 대안을 제시하게 될 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 물과 정책

자연과 사회는 매우 포괄적인 차원에서 관계를 맺는다. 이전에는 자연과 사회가 분리된 채로 사고되었다. 자연은 미개한 상태이고 이러한 자연은 인간의 제도나 기술을 통해 계몽되어야 하는 대상이었다. 근대적 지식이 보는 자연은 데카르트적 자연으로서 분석, 정복, 통제, 관리의 대상이지 공감이나 교감의 대상은 아니었다. ‘근대적 주체는 논리와 이성의 주체로서 권력을 행사하고, 무의미의 자연세계에 의미를 부여하는 적극적 행위자로 본질적으로 규명된다(이종수, 2000:28)’는 요약이 가능하였다. 하지만 자연과 사회는 분리된 채로 작동하는 것이 아니라 시간의 흐름에 따라, 그리고 공간의 차이에 따라 서로 통합되어가면서 변화해 간다. 다시 말해서 일반적으로 사회와 분리된 자연이 있는 것이 아니라 역사적·지리적으로 상이한 방식으로 ‘자연-사회’라는 존재가 계속 형태를 바꾸어 가는 것이며, 이 과정은 모순과 갈등으로 가득찬 것

이다(Swyngedouw, 1999).

자원의 중요한 요소 중에 하나인 '물'은 기본적으로 생태적 요소이지만, 사회-경제-정치-문화 분야를 가로질러 독특한 역사와 지리를 만들어 간다. 물은 인간의 생명유지활동에 필수적인 뿐만 아니라 쾌적한 문화 생활을 위해서도 필수적이다. 인간다운 삶을 유지하기 위해 필요한 물을 공급하고 분배하며 처리하기 위해서는 이를 담당하는 정치제도와 경제체제가 필요하고, 물을 소비하는 관행이 뒤따르게 되며, 이 관행은 일정한 상징과 담론, 그리고 의미부여를 동반하게 된다(이상현, 2002:478). 특히 물을 공급하고 분배하며 처리하는 역할은 주로 정부가 담당해 왔고, 이러한 과정이 근대화 이후 대규모로 진행되다 보니 이를 관장하는 정부 정책이 중요한 요소가 되었다. 정부가 물을 관리하는 체제를 정치적으로 그리고 경제적으로 어떻게 형성시키고 유지해 나가느냐에 따라 그 사회의 정치적, 경제적, 문화적, 생태적 조건들은 변화될 것이다.³⁾

2. 정책연구와 합리성: 시간에 따른 합리성

'합리성(rationality)'은 일반적으로 근대화에 따른 현상으로 설명된다. 근대성은 '새로운 시대에 대한 인식'이며, 여기서 새로움이란 '자신들의 시대가 지나간 시간과는 전적으로 다른, 그리고 더 나은 것'이라는 의미를 갖는다(박지향, 2003:28). 근대화는 전통성에 근거를 둔 사회 유

3) 이러한 논의와 관련되어 가장 유명한 것은 칼 비트포겔(Karl Wittfogel)의 수력사회론(hydraulic society)이다. 비트포겔은 자신의 저서 『동양전제주의』(Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power)에서 고대 아시아 사회에 왜 '전제주의'라는 독특한 정치·경제 시스템이 등장하게 되었는가 하는 문제를 물의 대규모 사용에 따른 사회관계의 변화라는 관점에서 풀어나갔다. 비트포겔에 따르면 근동아시아와 중국, 그리고 인도 등에서 동양적 전제주의가 나타나게 된 이유는 그 사회가 '수력사회'였기 때문이다. 수력사회란(기술관료중심의) 강력한 정부가 관리하는 대규모의 관개시설과 홍수통제시설을 이용하여 농업을 경영하는 '수력농업'에 기반한 사회이다. 대규모 관개시설은 강우에 의존하는 촌락 단위의 소규모 물 관리 행태를 대체하였고, 촌락들 간의 관계시스템을 지배하는 관리 조직을 요구하게 되었다. 따라서 필요한 농업용수를 안정적으로 확보하고 분배하는데 있어서 전문적인 기술(당시의 수문학, 천문학, 수학, 건축술 등)을 보유한 기술관료들이 요청되었으며, 이들은 당시의 생산수단인 토지를 소유하지 않았지만 물관리와 관련된 기술을 토대로 점차 지배적인 권력을 행사하는 지배계급으로 성장하게 되었다(Wittfogel, 1957:26-27). 관개시설로 인한 안정적인 농업용수공급에 대한 대가로 농민들은 화폐나 곡물 같은 조공 혹은 강제노역과 같은 부역을 제공하였다(Wittfogel, 1957:49-86). 이러한 강제노역을 통해서 대규모 관개시설이나 홍수통제시설만이 아니라 국가 방위를 위한 성벽, 운하, 도로, 대도시, 왕궁, 왕묘, 기념비 등도 건축하였는데, 이러한 공사를 통해서 전제국가는 다시금 절대 권력을 공고히 하며, 이에 필요한 정치조직을 정비할 수 있게 되었던 것이다(Wittfogel, 1957:42-48). 결국, 비트포겔의 수력사회론은 물의 사용과 관리가 정치권력의 형성과정에 깊이 배태(embedded)되어 있다는 것을 보여주고 있다. 도널드 워스터(Donald Worster)는 비트포겔의 수력사회론에 기초하여 미국 서부 캘리포니아에서 나타난 물의 정치화과정을 역사적으로 보여주고 있다(Worster, 1985). 워스터 역시 대규모로 물이 공급되고 관리될 경우 권위주의적으로 정치화됨을 주장하였다(이상현, 2002:483-484).

형을 벗어나서 합리적이고 과학적이며 실증주의적인 근대성에 토대를 둔 사회로 변모하는 장기적이고 점진적인 사회변동과정이다. 바꾸어서 말하자면 근대화는 합리적이고 과학적인 모더니즘, 곧 근대주의가 지배하고 또 구현된 사회를 가리킨다. 합리성과 과학주의에 기초한 모더니즘이 인간의 사고와 생활 방식은 물론이고 예술과 정치 그리고 경제와 문화 모두에 스며들고 그 토대를 이룸으로써 전통사회의 음울하고 칙칙한 암흑과 미몽에서 깨어나고 계몽되는 것을 의미한다(이향순, 1999:16).

이 연구에서는 이러한 근대화의 요소 중 합리성에 초점을 맞추고자 한다. 정책연구에 있어서 합리성은 경제학자들이 추구하는 합리성과는 다르다.⁴⁾ 경제학자는 목표달성을 위한 최적대안의 제시에만 관심을 쏟는다. 그의 관점에서는 의사결정자의 지식과 인지능력의 한계는 큰 고려변수가 아니며, 대안의 탐색과정이나 구체적 선택과정은 선택된 최적대안의 중요성에 비하면 큰 의미가 없다. 하지만 정책학자의 관점에서 중요한 관심사항은 최적대안의 제시뿐만 아니라 인간의 인지능력의 한계가 개인적 또는 집단적 의사결정 과정에 어떠한 영향을 주는가, 제한된 인지능력을 갖고 있는 의사결정자가 어떠한 과정을 거쳐 선택 가능한 대안을 탐색하며, 그러한 대안들의 결과를 예측할 수 있는 신념체계가 어떻게 형성되는가, 그리고 의사결정자가 어떠한 기준에 의하여 최종대안을 선택하는가 등을 포함하여야 한다(최종원, 1995:152). 즉, 사회문제들과 이에 대응하는 정책은 매우 복잡한 양상을 띠고 있으므로 과학적·기술적 분석에만 의존하기 보다는 다양한 구성원들 사이에 존재하는 이해와 기대를 설득·협상 등을 통하여 조정하는 능력이 더욱 중요한 역할을 한다. 이처럼 설득·협상 등과 같이 사회의 어떤 쟁점이 환기되거나 해결되는 행위 자체가 바로 정치적 과정이며, 이것이 곧 정책 결정과정인 것이 특징이라고 할 수 있다(김렬 외, 1996:92).

이러한 정책과정이 갖는 특징을 고려한다면 정책과정에서의 합리성은 '완전한 의미의 합리성(full rationality)⁵⁾'이 되지 못하면 오히려 '제한된 합리성(bounded rationality)'에 의해 재구조화되며 때때로 '의도하지 않은 결과(unintended outcome)'를 동반하게 된다는 것을 알 수 있다.⁶⁾ 그렇다면 어떠한 정책결정에 대해 역사적으로 합리적인가 불합리한가를 평가하는 일괄적인 기준을 설정하기는 어렵다는 결론에 도달할 수 있다. 우리가 판단할 수 있는 것은 단지 사람들의 인지능력이 확대되고 사회적·역사적 맥락이 변화함에 따라 '합리성'의 내용이 변화하고 기존 사회가 가지고 있던 '합리성'과의 괴리와 갈등이 존재한다는 사실의 확인뿐이다.

4) Max Weber, Karl Manheim, Herbert Simon, Paul Diesing의 합리성 개념들은 백완기(1993)를 참조할 것.

5) '완전한 의미의 합리성'에 대한 자세한 설명과 개념이 가지는 한계는 최종원(1995:135-146)을 참고할 것.

6) '제한된 합리성'에서 대표적으로 논의되는 개념은 Simon(1976)의 절차적 합리성(procedural rationality)과 Friedman(1953) 진화론적 합리성(evolutionary rationality)이다. 자세한 사항은 최종원(1995)를 참조할 것.

이와 관련해서 Genov(1991)의 연구를 주목할 수 있다. Genov(1991:200-211)는 '합리성의 다차원성'을 인정하면서, 다양한 측면의 합리성 기준과 이에 따른 유형을 설명하고 있다. 특히 시간관(time perspective)에 의거하여 단기적 합리성(present rationality)과 장기적 합리성(prospective rationality) 개념을 논의하였다. 전자는 현재에 급하게 직면한 사건이나 이에 대한 임시방편적인 대응에 초점을 두는 현재 지향적인 활동을 가리키며 장기합리성은 다소 먼 미래에 안정적으로 대응하기 위한 미래지향적인 활동에 역점을 두는 차원을 가리킨다.

물론 이 두 가지의 개념은 엄격하게 분리되기는 어렵다. 왜냐하면 장기적인 합리성을 추구한다고 해도 구체적 상황과 사건들을 직면했을 경우에 단기적인 합리성이 활성화되기 때문이다. 하지만 초기에 합리성을 설정하고 기획하는 단계에서 시간을 안정적으로 보고 장기적인 안목과 구성을 한 이후에 단기적인 합리성을 축적해 가는 것과 당초부터 단기적인 합리성을 통해서만 현실에 대응하는 것은 시간에 대한 근본가정에서 뿐만 아니라 합리성이 실제 구현된 결과에 있어서도 적지 않은 차이를 유발할 수 있다.

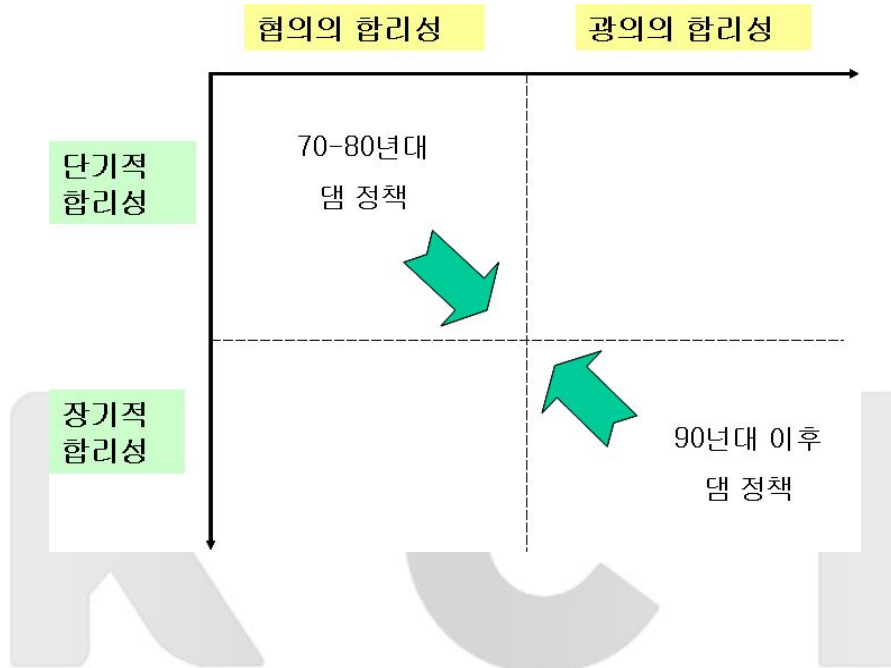
즉, 단기적인 합리성에만 집착하게 되면 예측불가능한 정치·경제적 변수에 직면했을 때, 적절하게 반응할 수 있는 대응능력이 저하되는 반면 장기적인 합리성에 기반한 행위는 내적 저항력을 지니고 있기 때문에 기획한 것을 유지하기 위해 노력하게 된다. 또한 이러한 두 가지 합리성의 차이는 구체적인 문제해결(problem-solving) 방식에 있어서도 차이를 가져오는데 단기적 합리성은 당시의 사건이나 상황에 대한 문제해결과정 자체에만 관심을 기울이게 되는 반면, 장기적 합리성은 당시의 문제해결과정도 중요하지만 궁극적으로 도달하게 될 바람직한 결과에 대한 지향을 하게 된다(정재동 외, 2003:3) 이러한 시간에 따른 합리성 개념은 본 연구와 같이 역사적으로 장기간의 정책변동을 살펴보는 데 중요한 분석기준이 될 것으로 생각한다.

이와는 별도로 합리성 개념을 Elster(1983)는 협의와 광의로 구분하여 설명하고 있다. '협의의 합리성'에서는 의사결정자의 행동목표(소망, 선호)와 신념(belief)이 외생적으로 주어졌다고 가정되고, '광의의 합리성'에서는 그러한 가정이 없다. 또한 협의에서는 선호와 신념의 내적 일관성만이 문제되며 그의 내용적 합리성은 문제 삼지 않으나, 광의에서는 내용적 합리성이 요구된다(최종원, 1995:133). 위에서 제시한 시간적 합리성과 연관시켜 볼 때, 단기적 합리성은 외부에서 목표와 신념이 외생적으로 주어지는 경우가 많고 내용적 합리성보다는 목표달성이 중요하다. 이에 비해 장기적 합리성은 내용적 합리성을 기준으로 합리성을 평가할 때가 많다. 이러한 기준을 중심으로 볼 때 한국의 수자원정책을 고찰하기 위해 아래와 같은 분석틀이 도출될 수 있다(그림 1 참조).

관념적으로는 협의의 단기적 합리성, 광의의 단기적 합리성, 협의의 장기적 합리성, 광의의 장기적 합리성 영역이 있을 수 있으나, 이 중에서 협의의 단기적 합리성과 광의의 장기적 합리성이 대비되는 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그림에 표시된 화살표는 이러한 합리성 간의 충돌이 일어나는 현상을 표시한 것이다. 역사적으로 볼 때, 이러한 합리성간의 충돌은 일정 시

기에 나타날 것으로 예상할 수 있으며, 90년대 한국의 수자원정책은 이러한 ‘합리성’간의 충돌이라는 것이 본 연구자의 가설이다. 이에 연구자는 분석틀을 통해 특히 우리나라의 댐 정책이 협의의 단기적 합리성에서 광의의 장기적 합리성으로 변화하고 있으며 90년대의 사회적 갈등은 이러한 합리성간의 괴리에서 발생한 것임을 논구해 보기로 한다.

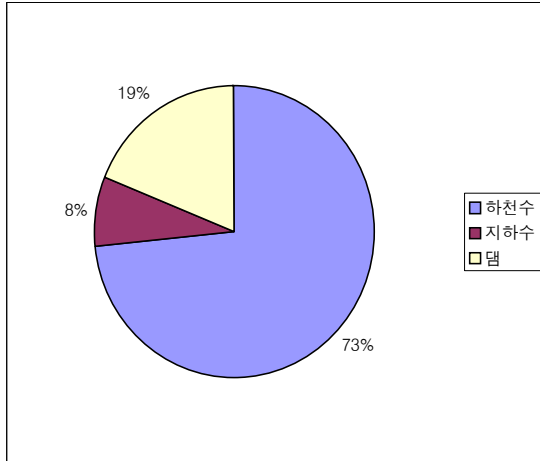
<그림 1> 분석틀



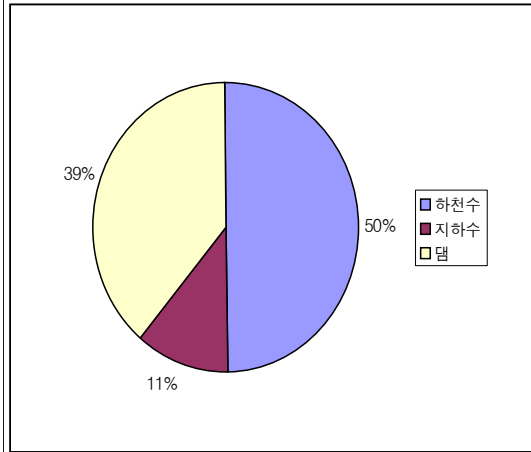
Ⅲ. 한국 댐 정책의 합리성

3장에서는 본격적으로 댐 정책이 우리나라 근대화 과정에서 어떻게 진행되었는지를 <그림 1>의 분석틀에 의해 설명하고자 한다. <그림 2>와 <그림 3>은 우리나라 용수의 공급원별 점유율을 비교한 것이다(1980년과 2001년). 하천수 취수량(128억톤에서 161억톤), 댐 공급량(33억톤에서 126억톤), 지하수 공급량(13억톤에서 37억톤으로) 모두 늘어났지만 댐 공급량의 늘어난 정도가 가장 크다. 점유율로 보면 1980년 73%에 해당하던 하천 취수율은 2001년 50%로 줄어들었으며, 댐의 공급 점유율은 19%에서 39%로 증가하였으며 지하수 개발도 8%에서 11%로 증가한 것을 볼 수 있다. 댐에 대한 의존도가 근대화 과정을 거치면서 증가한 것을 볼 수 있다.

<그림 2> 공급원별 점유율(1980년)



<그림 3> 공급원별 점유율(2001년)



<표 1>은 한국의 댐정책 역사를 정리한 것이다. 식민지 시대 및 해방 후 혼란기에는 수력발전 위주로 댐(부전강댐, 보성강댐, 수풍댐)이 건설되다가 박정희 시기에는 다목적 댐 건설 위주로 댐정책이 진행되었다. 80년대에는 이러한 댐 건설이 지속적으로 확대되다가 90년대 들어서는 댐 건설 저지와 더불어 지속가능한 수자원 개발 방식에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

1. '협회의 단기적 합리성'에 근거한 한국의 댐 정책

우리나라 초기의 댐정책은 매년 불어닥치는 수해를 예방하고 부족한 식수를 공급하며 무엇보다 부족한 에너지를 수력발전으로 보충한다는 점에서 꼭 필요한 사업이었다. 당장 먹을 물과 산업활동의 기반이 되는 에너지원의 부족이라는 측면에서 댐 건설은 '협회의 단기적 합리성'에 근거하면 가장 시급한 정책이었다.

식민지 시기의 일본의 댐건설 전략은 남한과 북한이 따로 진행되었는데 수력발전에 유리한 자연조건을 가진 북한의 경우 중공업화시책으로 대규모 수력발전소를 건설하였다. 특히 1941년에 압록강 본류에 건설된 수풍댐은 높이 106m, 콘크리트 부피 323만^m의 중력식 콘크리트 댐으로 5년이라는 짧은 기간에 근대적 기계화시공에 의하여 완공됨으로써 일본의 댐 기술을 전세계에 알리는 계기가 되었다(김여택, 1996 한국의 댐(3):125-126). 이에 비해 남한지역은 한반도의 식량생산 기지화시책으로 미곡증산을 위하여 규모는 크지 않으나 많은 관개용 댐을 건설하

<표 1> 한국의 댐정책 역사

시기구분	정책내용		시기별특성
식민지 시대 및 해방 후 혼란기	1929 부전강댐 완공(1925-1929) 1937 수력 보성강댐 완공 1943 수풍댐 완공(1937-1943)	1948 내무부 토목과 이수와 설치 1957 수력 괴산댐 완공(1952-1957)	수력발전 위주의 댐건설
박정희 시기	1961 수자원국 신설(경제기획원 소속, 국토건설청 산하) 1962. 6. 1 국토건설청 해체, 건설부로 확대 개편 1964. 10 국토건설종합계획법 제정 1965 수자원종합개발 10개년 계획(1966-1975) 1965. 2. 1 수력 춘천댐 완공(1961-1965) 1965. 12 다목적 섬진강댐 완공(1960-1965) 1965 수력 의양댐 완공(1962-1965) 1965 한강유역조사사업 시작(1971년 완료) 1966 낙동강유역조사사업 착수(1972년 완료) 1966. 4. 2 특정다목적댐법 제정 1966. 8. 3 한국수자원개발공사법 제정 1967 한국수자원개발공사 설립 1968 금강유역조사사업 시작 1968 영산강 하구조사 시작(1971년 완료) 1968 수력 청평댐 완공(1943-1968) 1968 수력 화천댐 완공(1944-1968) 1969. 10 남강댐 완공 1970. 12 4대강 종합개발계획(1971-1981) 1970 4대강 유역 종합개발위원회 신설 1972. 한국대담회의 창립 및 국제대담회 가입	1973. 10 다목적 소양강댐 완공(1967-1973) 1974 수력 팔당댐 완공 1976. 10 다목적 안동댐 완공(1971-1977) 1978. 낙동강유역 종합개발 사업기공	댐건설 사업의 기반마련. 다목적 댐 건설 시기
80년대	1980. 12. 2 대청댐 완공 1980 수자원장기종합개발계획(1981-2001)수립 1980 양수 청평댐 완공 1981 12 영산강 하구둑 완공 1985. 10 충주댐 완공 1985 양수 삼랑진댐 완공 1986 평화의 댐 건설발표 1986 수력 전곡(연천)댐 완공 1987. 11. 6 낙동강하구둑 완공 1987. 12. 4 한국수자원공사법 제정	1989 함천댐 완공(1982-1989) 1989 홍수조절 평화의 댐 완공(1987-1989) 1990 수자원장기종합계획(1991-2011)수립 : 수자원 보전에 대한 중요성 추가 1990 금강하구둑 완공 1991 다목적 황성댐 완공 1991 수력 도암(강릉)댐 완공 1992 다목적 주암댐 완공(1984-1992)	댐건설의 확대
90년대	1993 다목적 임하댐 완공(1984-1993) 1994 건설부 수자원심의관실과 경인운하과 신설 1994 양수방식 무주댐 완공 1996 다목적 부안댐 완공(1991-1996) 1997 수자원 장기종합계획(1997-2011) 1997 댐건설 저지 국민연대 발족 1997 내린천 댐 건설 저지	1999. 9. 7 댐건설및주변지역지원등에 관한 법률 제정 1999 건설교통부 수자원국으로 개편 1999 다목적 남강댐 완공(1987-1999) 2000. 6. 5 동강댐 건설 백지화 대통령 공식 선언 2000 황성댐 완공 2001 건설교통부 12개 댐 계획 발표 2004. 한탄강댐 갈등조정 합의 2004. 수자원장기종합계획 보완 시작	주민과 환경단체 저항에 의해 댐건설 일부 저지/ 지속가능한 수자원 개발 방식 논의

였다. 해방 이후 이승만대통령의 경우 괴산댐 건설은 제일 긴급하고 요긴한 일이었다. 특히 생

산시설을 움직이려고 해도 전력이 충분하지 못한 상황에서 국내기술로 댐을 지었다는 것은 당시로서는 매우 중요한 의미를 지닌다. 괴산댐을 통해 이승만 대통령은 우리나라의 경제가 점점 진전이 되어서 자급자족하는 나라로 갈 수 있다는 희망을 국민들에게 심어주려고 하였다(김여택, 1995, 한국의 댐(12):39).

무엇보다 박정희 시기의 댐 건설 사업은 괄목할 만한 성장을 이루게 된다. 최초의 조직(수자원국), 최초의 수자원계획(수자원종합개발 10개년 계획), 전면적인 4대강 유역조사도 3공화국 때 시작되었다. 박정희 시기의 댐정책에 있어 가장 괄목할 만한 사건은 우리나라의 대표적인 다목적댐인 소양강댐 건설이라고 할 수 있다.

박정희 대통령은 빈곤퇴치를 위해 경제개발을 강하게 추진하였다. 경제개발의 구체적인 하위 목표는 식량자급, 공업의 고도화를 위한 중화학공업 육성, 경제부흥을 위한 사회간접자본의 확장이었다. 이 3가지 목표는 농업용수개발, 공업용수 개발, 수력발전소, 다목적댐 건설 등 수자원정책과 직접적인 연관이 있다. 농업용수 개발을 통해 식량을 자급하고 공업용수를 개발하여 중화학공업을 육성하며, 다목적댐을 지어 사회간접자본시설을 확보하는 것은 당시로서는 누구도 이의를 제기할 수 없는 '합리적'인 정책이었다.

당시의 학자들도 이러한 정부정책을 적극적으로 지원하였다. 장학순(1962:28-29)은 국가 총력을 경도하여 자주경제 재건의 기틀이 되는 경제개발 5개년 계획의 성공적인 달성을 위해서는 산업개발의 기반이 되는 수자원의 효율적인 개발이 시급히 요구된다고 이야기 하였다. 최영박(1968:12)은 흔히 자금, 기술, 토지, 노동력만 있으면 공업이 발전하고 경제가 발전하다고 생각하는데 실제로 수자원이 산업 및 사회구조면에 얼마나 중요한 위치를 차지하는가를 우리는 인식하지 못한다고 하면서 경제발전이 수반해서 인구의 대도시집중, 산업구조의 변화가 수자원 수요를 증대시킨다는 것을 정치인은 물론 기업인·기술자 모두가 알아야 한다고 주장하고 있다. 이외에도 이원환·변근주(1969:42)는 '물 개발과 관리를 제대로만 할 수 있다면 빈곤을 탈피하여 확실히 부강한 나라가 될 수 있고, 우리들의 생활도 풍부할 것이고 인심도 오늘날 보다는 좋아질 것이다'라고 수자원 개발과 관리를 경제발전의 기본적 요소로 인식함을 보여주었다.

문제는 우리나라가 이러한 정책을 추진할 인적·물적 자원이 부족했다는 점이다. 따라서 다른 산업정책과 마찬가지로 우리나라 초기의 댐정책은 차관을 통해 진행되었다. 이향순(1999:20-21)은 비서구사회의 근대화 특성 중 하나로 서구를 완전한 근대화의 모범적인 모델로 설정하고 그 모델을 그대로 따라하는 방식을 들고 있다. 한국 역시 이러한 경로를 답습하였다.

7) 근래에는 수자원(water resource)이라는 용어가 우리의 일상생활에 익숙해져 있고 언론 매체를 통해서도 자주 접하는 용어가 되었으나, 1957년까지만 해도 이 용어가 의미하는 바를 제대로 아는 사람이 국내에서는 드물었다. 이는 물이 '자원'으로서 또한 '경제재'로 인식된 것이 불과 40여년전이었음을 보여준다. 장학순(1995:24)은 1957년 당시 'Water Resources'라는 단어의 뜻을 올바르게 이해하지 못하여 처음에는 '수산자원'이라고 했다가 '수력자원'이라고도 번역했던 것을 다시 '수자원'이라는 용어가 적절하다고 판단하여 사용하기 시작한 것으로 술회하고 있다.

해방과 더불어 미군정이 실시되고, 이승만 초대 대통령을 위시해서 미국 유학을 했거나 영어를 능통하게 하는 인사들이 대거 등용되었으며, 미국식의 학교제도와 교과과정을 위시해서 사법 및 정치 제도가 도입되었다. 무엇보다도 한국 전쟁에서 미군이 주축이 된 유엔군이 참전하고 전후에도 미군이 주둔하게 되고 원조경제체제에 의존하게 되면서 더욱더 이러한 경향은 두드러졌다. <표 2>는 4대강 유역조사를 개관한 것으로 한강유역조사는 USA-ID가 낙동강유역조사사업과 영산강 하구 조사 사업은 UNDP/FAO가 금강유역조사사업은 대일청구권자금으로 시행된 것으로 나와 있다. 서울시의 경우도 상수도 확장을 위해 1959년 11월 미국 개발차관기금(DLF: Development Loan Fund) 4백만불을 정부에 요청한 예가 있다(조선일보, 1959. 11. 17).

이러한 댐건설은 5공화국 때도 계속 확장된다. 박정희 시기가 소양강댐으로 대변된다면, 5공화국은 충주댐으로 대변된다. 소양강댐의 북한강을 제어할 수 있는 댐이었다면 충주댐은 남한강을 제어할 수 있는 댐으로 의미를 가진다. 또한 낙동강 하구둑 건설도 당시의 중요한 수자원개발 사업 중에 하나였다. 이외에도 북한의 수공을 막을 목적으로 지어진 평화의 댐 건설이 이 시기에 특기할 만한 건설 사업이다.

결론적으로 댐정책에 대한 필요성이 최고 정책결정자나 정부로부터 외생적으로 주어졌으면, 단기간의 경제성장을 위해서는 댐 건설을 적극적으로 수행하였다는 점에서 60년대부터 90년대 중반까지 한국의 댐 정책은 ‘협의를 단기적 합리성’에 기반한 정책수행이었다고 평가할 수 있다.

<표 2> 4대강 유역조사 개관

한강유역 조사사업	1965년 10월 22일 한국과 미국정부의 대표간에 한강유역조사사업에 대한 협정 체결. 이 결과 1966년 3월 15일 한강유역합동조사단이 업무를 개시. 1966년을 기점으로 1971년까지 5개년사업으로 실시된 본사업은 1968년 5월 1일 한국수자원개발공사에 흡수통합되어 1971년 12월에 사업이 완료(USA-ID 작업).
낙동강유역 조사사업	1966년 12월 20일 업무를 개시하고 1971년 1월 1일 한국수자원공사에 흡수통합되어 1972년 3월에 사업이 완료(UNDP/FAO 작업).
금강유역 조사사업	1968년에 대일청구권자금을 주 재원으로 한국수자원개발공사와 일본공영주식회사가 합동으로 조사사업에 착수.
영산강유역 조사사업	1960년부터 1967년까지 UNDP/FAO의 자금지원으로 농수산부와 네덜란드의 기술용역단인 NEDECO가 합동으로 영산강하구둑에 대한 기본계획과 경제성 및 기술적 타당성 조사가 이루어짐. 영산강 유역조사사업은 1968년 7월 1일부터 1971년 12월 31일까지 약 3년 6개월간 한국수자원개발공사에 의하여 실시.

자료 : 김여택(1995), “한국의 댐(1)~(12)”, 토목 43(1)~43(12)의 관련부분 발췌 정리.

2. 한국의 댐 정책 변동: '광의의 장기적 합리성'으로

이렇게 '협의의 단기적 합리성'에 기반한 댐 정책은 90년대 중반 들어 대규모 '댐 건설 반대 운동'에 직면하게 된다. 댐 건설 반대운동의 연원은 낙동강 하구둑 반대운동으로 거슬러 올라간다. 낙동강 하구둑의 경우 철새도래지였던 을숙도 지역 보존을 중심으로 반대운동이 전개되었다. 과거에는 고려의 대상이 아니었던 생태계 보전 문제가 댐 정책과 연계되어 제시되었지만 사회적으로 큰 파장을 일으킬 정도는 아니었다.

댐건설 저지가 사회적으로 본격적으로 이슈화되기 시작한 것은 내린천댐과 동강댐 저지이다. 특히 동강댐 저지의 경우 한국의 댐정책과 환경운동사에 있어 매우 중요한 사건으로 기록된다. 1990년 경기 북부지역의 홍수로 강원도 지역이 피해를 입게 되면서 영월댐 타당성 조사가 진행되고 1991년 건설교통부가 영월댐 건설계획을 발표하게 된다. 발표 후 1996년까지는 외견상 큰 사회적 반대가 없었다. 하지만 1997년 8월 환경단체가 댐건설 반대 운동에 참여하게 되면서 사태는 반전된다. 이러한 현상이 나타나게 된 원인으로는 댐 자체에 대한 인식변화가 가장 주요한 것으로 나타난다. 1990년대 들어오면서 대형 환경사건이 속출하고 환경의식이 고양됨에 따라 댐이 경제적 가치를 창출해 주는 재화로 인식하던 시각이 변화하게 되었다. 댐을 통하여 얻는 경제적 이익보다 댐이 건설되어 발생하는 생태 및 환경문제가 지역경제를 파괴할 수 있다는 인식이 발생한 것이다(이민창, 2003:148).

이러한 반대에도 불구하고 정부는 1997년 9월에 댐 건설 예정지역 지정고시를 하였고, 1999년 2월에는 댐건설 강행을 발표하였다. 하지만 댐 건설 반대의견이 우세를 나타낸 결과 2000년 6월 대통령이 영월댐 건설 백지화를 발표하게 됨으로써 최초의 댐 건설 반대 사례로 남게 되었다. 이후에 각종 댐 건설은 시민단체와 지역주민의 반대로 난항을 겪고 있으며, 한탄강 댐의 경우 지속가능발전위원회의 갈등조정을 거쳐 기존의 다목적 댐을 소규모의 홍수조절용 댐과 2개의 천변 저류지로 전환하는 대안에 합의한 상황이다. 향후의 항방에 대해서는 더 논의가 필요하지만, 한탄강댐은 지속가능한 수자원 개발방식에 대한 논의를 공론화 시켰다는 점에서 의미가 있다. 이와 같은 공론화 시도는 계속되고 있다. 무엇보다 수자원 계획에 있어 가장 상위계획이라고 할 수 있는 수자원장기종합계획 수정 보완에 있어 정부 추천 전문가와 시민단체 추천 전문가가 협의체를 이루어 진행하고 있다는 것은 향후 지속가능한 수자원 개발 방식을 도출할 수 있는 가능성을 열어주었다는 측면에서 의미가 있다고 할 것이다. 이러한 갈등조정방식들은 한국 사회에서 보기 드문 거버넌스 유형으로 주목받고 있다.

분명히 90년대 들어 한국의 댐정책은 다른 양상을 보이고 있으며, 이전에 합리적이라고 생각되었던 댐의 편익들이 생태계 보호 및 지역 개발과 관련하여 고려되게 되었다. 무엇보다 이러한 환경이슈와 지역개발에 대한 관점이 단기적인 이득 부분에서 미래세대를 고려한 장기적인

이득부분으로 확장되었다는 점에서 우리나라 댐 정책이 단기적 합리성에서 장기적 합리성으로 전환되고 있다고 평가할 수 있다. 또한 댐 주변의 생태계 현황과 지역의 내생적 이익을 포괄한 비용-편익 분석에 대한 요구는 내용적 합리성에 대한 요구라고 볼 수 있다. 이러한 요구는 비단 댐 수몰 지역에 국한된 것은 아니다. 댐건설 영향에 대한 대도시 지역주민들의 평가도 긍정적이기 보다는 부정적이다(곽승준 외, 2003;15). 결론적으로 90년대 후반부터 한국의 댐 정책은 ‘광의의 장기적 합리성’에 기반한 정책으로 전환하고 있다고 설명할 수 있다.

그렇다면 이러한 변화는 어떻게 일어나게 되었는가? 변화의 원인은 두 가지로 설명할 수 있다. 한 가지는 개발연대의 지나친 확장이고 다른 하나는 댐 건설로 인한 비용과 편익이 공간적으로 분리된다는 사실이다. 70-80년대 댐정책은 국민들의 필요에 의해서 또한 경제개발을 위한 하나의 밑거름으로 그리고 경제를 부흥시킬 공공사업으로서 추진된 점도 있으나 이러한 댐건설의 확장은 개발연대를 과도하게 키우게 된다. 이러한 개발세력이 나타나게 된 원인은 대통령들의 댐에 대한 관심 때문이다. 대통령들의 댐에 대한 관심은 일정정도 계속되었지만 특히 ‘경제개발’보다 ‘건설’이라는 용어를 더 선호했던 박정희 시대에는 그 정도가 더 강했다. 이러한 건설에 대한 선호는 해방 후 이루어졌던, ‘국가건설(state building or a construction of state)’이라는 슬로건에서 비롯되었다. 전쟁으로 인해 파괴된 도로·건물·시설 등을 복구하는데 국가적 총력을 기울이게 되면서 ‘건설’, ‘재건’, ‘부흥’은 한국의 개발주의를 상징하는 언어가 되었다. 아울러 전후 복원과 재건 업무가 국가적 우선 과제가 되면서 정부 내에서 이를 담당할 부서인 부흥부가 핵심 부서로 떠올랐는데, 이를 통해 건설 혹은 개발의 제도화가 이루어지고, 또한 권력화가 이루어지기 시작했다. 부흥부를 확대 개편한 건설부는 본래 국가 건설 및 경제 기획을 담당하도록 되어 있었지만, 토목 공사 업무를 담당했던 관료들로는 경제의 계획적 개발을 관장하기가 힘들다는 판단에 따라 얼마 뒤 ‘경제기획원’으로 확대 개편되었다(1961년 7월 21일). 하지만 부흥부의 국토 건설 업무를 승계했던 건설부의 기능은 경제기획원 산하에 신설된 ‘국토건설청’으로 집중되었다(조명래, 2003:37-38).

하지만 경제기획원과 건설부는 엄밀히 따지면 그 성격이 매우 다르다. 경제기획원은 서구에서 교육받은 고급엘리트로서 전문가 집단이었던 것에 비해 건설부는 군출신의 비율이 43.5%에 달해(염재호, 2000:44) 좀 더 박정희 대통령에 우호적이었을 것으로 생각한다. 특히 소양강댐의 규모를 결정짓는 과정에서 건설부와 상공부의 다툼이 있었다. 이때 박정희 대통령이 건설부의 손을 들어줌으로써 건설부의 박정희 대통령에 대한 충성도는 더욱더 높아지게 된다.⁸⁾ 박정희 대통령은 이러한 과정을 통해서 자신의 정당성을 공고화하는 과정을 구축하였고 건설부는 사업과 조직을 공고화하는 과정을 구축하였다.

8) 아래 표는 소양강댐에 대한 건설부안과 한전안을 비교한 것이다. 경제성비교에 있어서도 건설부안이 한전안보다 불리한 것으로 나타난다. 이는 경제적 합리성 차원에서만 댐의 규모가 정해지지 않는다는 것을 보여준다(조선일보, “소양강 댐 논쟁”, 1967. 9. 12).

무엇보다 1973년 소양강댐 건설은 60-70년대 경제개발과 '잘 살아보겠다'는 국민의 열망과 성취를 시각적으로 보여준 사건이었다. 국민들은 소양강댐을 바라보면서 우리도 무엇인가를 해 낼 수 있다는 벅찬 성취감에 가득 찼다. 특히 박정희 시대에는 북한과의 경쟁을 통한 반공이 데올로기가 기승을 부리던 시기였는데 이는 댐정책에도 반영된다. 소양강댐은 압록강의 수풍댐보다 15m 높다는 것이 신문에 대대적으로 보도되었다(조선일보, 1973. 10. 16). 하지만 무엇보다 북한과의 관계에 있어 댐이 정치적으로 이용된 것은 5공화국과 6공화국 시절의 평화의 댐이었다. 86년 10월29일 이규호 건설부장관은 북한이 서울을 삼시간에 쓸어버릴 수 있는 엄청난 규모의 금강산 댐을 건설한다는 내용의 대국민 성명을 발표했다. 뒤이어 건설, 국방, 통일, 문공 등 장관들이 합동성명을 통해 정부는 금강산 댐에 대한 대응 댐인 평화의 댐 건설 계획을 내놓았고 전국은 '반북-반공'의 열기에 휩싸인다. 온 국민의 열화와 같은 성원과 호응 속에 평화의 댐 성금 모금 행사가 대대적으로 전개돼 유치원생부터 칠십 노인까지 국민들은 앞다퉈 성금을 내어 그 모금액은 600백억원을 넘어선다(최재승, 1994). 어쨌든 댐은 87년에 기공하여 89년에 준공하는 우리나라 댐 건설사상 최단기간에 건설을 마치게 된다. 결국 이러한 댐건설에 대한 정치적 지원은 댐건설이 합리적인 과정이었음에도 불구하고 내재적으로 과도한 개발연대를 키우게 되는 원인이 되었다.

댐건설이 노정하고 있는 또 한가지 문제는 이러한 댐건설의 비용과 편익이 공간적으로 분리된다는 점이다. 전체적으로 보면 한국의 근대화는 수혜층이 있고, 그 이면에 소외층이 있는 식으로 진행되어 왔다. 근대화를 통해 덕을 본 사람들은 근대화가 가지고 있는 순기능적인 혜택을 누린 사람들이며 이들은 근대화의 긍정적인 면을 평가하고 있는 반면, 사회적으로 낙오된 사람들은 역기능적이고 반발적인 명분을 가지고 근대화를 공격하거나 비난할 수 있는 가능성을 안고 있는 것이 우리의 현실이다(고영복, 1992:354-355). 댐정책에 있어 근대화의 피해를 본 사람들은 수물민과 상수원보호를 위해 토지이용규제를 받는 지역 주민들이다. 수자원공사의 통계에 의하면 16개의 다목적댐을 건설하면서 수몰에 따른 이주민은 총 166,965명이며, 총 수몰면적은 303.25km²에 이른다(최석범, 2003:7에서 재인용). 수몰민들의 대부분은 비자발적 이주민이라고 볼 수 있는데, 문제는 이들의 이주가 강제적이어서 재정착 과정이나 그 결과가 매우 불확실한 상황에 놓이게 되며, 많은 경우 실패한 것으로 나타난다는 사실이다. 이는 이주민들이 새로

	건설부안(충댐)	한전안(저댐)
댐높이	122m	86m
총저수량	29억톤	10억톤
건설비	203억원	114억원
홍수조절용량	8.5억톤	
년간발전량	3.7억 kWh	2.5억 kWh
경제성비교	1.41	1.29

은 이주지로 가서 적응하면서 살아갈 환경에 대한 고려가 아직까지 정책적으로 이루어지지 않았다는 것을 반증한다. 예를 들어 안동댐 수몰지역 주민들이 집단으로 이주한 서부단지과 충주댐 수몰지역 주민들이 집단으로 대거 이주한 신단양 단지의 경우도 정기시장의 복원 및 관광단지 조성에 의한 생계유지전략은 실패한 것으로 드러났다(이영진, 2003:150).

강원도 양구군 수몰민의 경우에도 다른 이주민에 비해 많은 보상을 받았어도 도시 생활 경험이 부족하여 사기를 당하여 재산을 탕진하고, 결국 적응에 실패하여 자살하는 사례가 종종 있었다고 한다(인터뷰 결과, 2003. 8. 18). 수몰민들의 경우 대부분 관료우위와 국가에 대한 자기 희생적 가치를 가지고 있어서 국가가 하는 댐건설 사업에 대해 큰 문제제기를 하지 않았다(이영진, 2003:94). 이른바 ‘대’를 위해 ‘소’를 희생한다는 국가주의적 논리가 댐 건설 사업의 정당화 논리였고, 이를 수몰 이주민들은 내면화하였던 것이다(이상현, 2003:65-66). 하지만 이러한 현실에도 불구하고 수몰민에 대한 사회적 관심은 매우 미약한 것이었다. 1976년 안동댐 건설 당시 지역문화유산 수몰과 관련된 논란이 있었지만 식수나 한강의 수질문제에 대해서 목청을 높이는 언론도 수몰민에 대해서는 매우 인색한 듯 관련기사는 찾기가 힘들 정도이다. 이렇듯 철저히 소외된 사람들의 목소리는 80년대 중반까지 배제되다가 90년대 들어 폭발적인 전국규모의 환경단체의 등장으로 내린천댐, 동강댐 같은 계획이 백지화되는 사태에 이르게 된 것이다.

IV. 결론

이 연구는 근대화 과정이 기본적으로 ‘합리성의 불합리성’을 내재하고 있다는 가정하에 한국의 수자원정책을 통해 이러한 근대화의 양면성을 드러내 보이는 작업을 댐정책을 통해 수행하였다. 우리나라 댐정책은 국가주도의 근대적인 물관리 기술과 제도로 초기의 술한 풍수해와 극심한 식수난을 해결하였다. 하지만 이러한 근대적인 기술과 제도는 정치적으로 이용되는 경우가 많았고 더욱이 개발연대들은 제도의 경로의존성(path-dependency)을 벗어나지 못하고 과도하게 확장하고 있는 추세이다. 또한 댐건설 과정에서 나타난 수몰민 문제와 원수보호를 위해 토지이용규제를 받고 있는 상류지역 주민들과의 갈등은 절차적 합리성에 대한 문제까지 제기하고 있는 실정이다. 이러한 부분이 90년대 시민단체를 중심으로 한 저항세력들의 도전을 받고 있는 원인이다. 결국 70-80년대 한국의 댐정책은 단기적이고 협의적 개념에서는 합리성의 범주에 들어갔으나 90년대 들어 환경인식의 확대와 NGO·지역주민들의 참여에 따라 광의의 장기적 합리성으로 전환되고 있으며, 댐건설을 둘러싼 정부와 시민단체의 대립은 이러한 ‘합리성’들 간에 괴리라고 진단할 수 있다.

그렇다면 이에 대한 대안은 무엇인가? 이에 대해서는 인간이 처할 수 밖에 없는 ‘제한된 합

리성(bounded rationality)'과 이로 인한 '의도되지 않은 결과'에 대한 이해를 가져야 한다. 또한 우리 나라의 근대화가 '위로부터의 근대화', '타율적 근대화'에 영향 받은 바가 크다는 점도 인정해야 한다. 이러한 점을 인정한다면 이제 대안적인 근대화는 각 사회가 가진 고유한 문화와 가치 그리고 구조에 맞는 근대성을 찾아내어 그것을 구현하는 '아래로부터의 근대화', '자율적 근대화'가 추진되어야 할 것이다.

일레르 벡(Beck U.)은 이에 대한 대안으로 재귀적 근대화(혹은 성찰적 근대화: reflexive modernization)의 필요성을 강조한다. 그에 의하면 1차 근대화론은 전통사회를 해체하고 이에 서구적 발전원칙을 적용하는 것으로 일반적으로 도시화, 기술성장, 경제성장을 추구하는 것이다. 그러나 이는 불균등발전과 위험사회(risk society)의 생태위협을 야기하는 원인이 되며, 이로 인해 근대화 자체가 근대성의 본질적 구조 및 원칙과 충돌한다. 그러나 근대화는 자의식화된 혁신과정이다. 즉, 근대화는 스스로 노후화되고 혁신할 수 있는 과정인데, 이처럼 스스로 반성하고 노후화된 것을 혁신함으로써, 결국 근대를 완성해 가는 것이 재귀적 근대화이다. 재귀적 근대화는 근대화가 자신이 생산한 위협과 위험을 통해 자신의 노후화된 토대를 정면으로 대면하고 이를 깎아내는 과정을 거침으로써 미래를 보다 더 근대답게 만들어 나가는 자동적 사회변형 과정인 것이다. 이런 혁신과정이 전제될 때 고전적 1차 근대화인 기술진보, 경제성장, 도시화는 이후의 재귀적 근대화 과정에서 대안적 기술진보, 생태친화적 경제성장, 생태도시화를 가져올 수 있다(이도형, 2000:52-53).

김종길(2001:105)도 지금까지 현대 사회가 이룩해 놓은 근대화가 목적 합리성과 양자택일의 논리에 따라 진행된 '단순한' 것이었다면, 앞으로 진행될 근대화는 보다 복합적인 사유와 패러독스 담론의 수용을 요구하는 '복잡한' 것이 될 것이라고 예상하면서 우리가 함께 만들어 가야 할 근대화는 '근대화의 근대화', '생태적 근대화', '성찰적 근대화'라고 이야기 하였다. '단순 근대화'가 전통적인 사회형태들을 탈구시킨 다음에 합리성과 양자택일의 논리에 따라 다시 자리 매김하는 것이었다면, '성찰적 근대화', '생태적 근대화'는 성숙된 근대성으로 산업사회의 제 현태와 지배 담론을 해체한 다음에 새로이 구성되는 것이어야 한다.

댐정책과 관련해서는 불합리성을 교정하기 위한 대안으로 이미 많은 학자들은 지방분권적이며 거버넌스적인 물관리를 제안하고 있다. 최지용(2001:112)은 '시민이 먹는 상수도의 수원을 당해 시 지역 내에서 관리하는 것이 가장 합리적이며, 이런 측면에서 본다면 상수원을 지자체내에서 확보하는 방안은 가장 바람직스러운 것이다'라고 주장하고 있으며 심명필(2001:23)은 80년대 이전까지 물관리의 주체는 기술자, 경제학자, 환경전문가, 사회학자의 시대였다면 90년대 이후에는 해당지역 주민, NGO, 대중적 승인이 주체가 될 것이라고 이야기 하고 있다. 수자원정책은 이러한 주체들의 의견을 잘 담아낼 수 있는 그릇으로서의 역할을 하기 위해서 다시 한번 이 시점에서 정비되어야 할 것이다.

이 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 이론의 정교화 부분이다. '합리성'의 개념을 단기적, 장

기적으로 제시하기는 하였으나 이를 분석할 하위적인 이론 구조화 부분이 미비하다. 관련연구에 대한 좀 더 깊은 탐구가 이루어져 좀 더 정교한 분석틀이 도출되어야 할 것이다. 따라서 이 글은 다분히 시론적이고 직관적인 한계를 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 연구의 범위와 시기가 매우 넓은 관계로 좀 더 정교한 분석이 이루어지지 못했다. 특히 시기설정 문제는 또 다른 연구주제가 될 정도로 중요하다. 단순근대성은 우리 나라 수자원정책, 상수도 정책에 있어 어느 지점까지 계승되어 왔으며, 어떤 계기로 변화하고 있는가는 사적연구에 있어 매우 중요하다. 하지만 이 연구가 초창기 연구이다 보니 <표 1>과 같은 기계적인 분류를 시도할 수 밖에 없었다. 셋째, 좀 더 이러한 역사적 연구가 현재의 정책이나 제도에 함의를 던져주기 위해서는 ‘협의의 단기적 합리성’이 ‘광의의 장기적 합리성’으로 전환하게 된 동인에 대한 연구가 수행되어야 할 것이다. 특히 90년대 시민단체를 중심으로 한 저항이 어떠한 기작에 의해 제기되고 수행되었는지는 이러한 동인을 연구하는데 가장 핵심적인 부분이 될 것이다. 넷째, 이 연구는 주로 한국의 경우에 비추어 분석이 실시되었다. 만약 ‘합리성’의 전환이 단순근대화의 보편적인 특징이라면 서구의 근대화 과정에도 이러한 과정을 겪었을 것이다. 외국과의 비교연구를 통해 이러한 점이 밝혀진다면 ‘합리성’ 변동 이론의 일반화에 있어서 도움이 될 것이다.

<참고문헌>

- 건설교통부. (2001). 「수자원장기종합계획(Water Vision 2020)」.
- 고영복. (1992). “한국사회근대화의 기능과 역기능”. 동국대학교 일본학 연구소 일본학. 제11호. pp.343-356.
- 곽승준. (2003). “댐 건설 영향에 대한 대도시 지역주민들의 평가: 계층화 분석법을 적용하여”. 지역연구 19(2). pp.1-20.
- 구도완. (1996). 「한국 환경운동의 사회학」. 서울:문학과지성사.
- 국무총리실 수질개선기획단. (1999). 「수질개선 지원기관 ‘99연구발표보고서」.
- 국무총리실 수질개선기획단. (2000). 「2000 물관리백서」.
- 국무총리실 수질개선기획단. (2001). 「2001년도 물관리통계자료집」.
- 김 렬·고재경(1996). “환경정책 결정과정에서의 정치적 합리성: 주민 참여형태와 정부 대응방식을 중심으로”. 한국행정학보 30(4). pp.91-104.
- 김선희. (1996). “광역수질오염문제를 둘러싼 지역간 갈등 해소방안”. 환경정책 4(2). pp.221-245.
- 김여택. (1995). “한국의 댐(1)~(12)”. 토목 43(1)~43(12).
- 김인환. (1997). “물관리체제의 효율화 방안”. 환경정책 5(1). pp.169-196.
- 김일중. (2002). “우리나라 물 부족 문제와 정책과제”. 환경정책 10(3). pp.5-23.

- 김종길. (2001). “패러독스의 도전과 정책과정에서의 패러독스 활용전략: 동강댐 건설을 둘러싼 논의를 중심으로”. 한국사회학 35(3). pp.83-108.
- 김해동. (1993). “근대화와 관료부패의 관계에 관한 연구”. 행정논총 31(2). pp.14-35.
- 낙동강보존회. (1999). 「낙동강보존회 21년사」. 부산:(사)낙동강 보존회.
- 내무부·중앙재해대책본부. (1995). 「재해극복 30년사(1963-1993)」.
- 농수산부·농업진흥공사. (1985). 「지하수개발사」.
- 박기목. (1997). “하천의 상·하류지역간 물분쟁 해결 모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로”. 한국행정학보 31(4). pp.272-243.
- 박지향. (2003). 「일그러진 근대」. 서울:푸른역사.
- 배용환. (2003). “거버넌스의 실험:네트워크조직의 이론과 실제 -대청호살리기운동본부를 중심으로-”. 한국행정학회보 37(3). pp.67-93.
- 백완기. (1983). “합리성에 관한 소고”. 한국정치학회보 제17권. pp.395-414.
- 사득환. (2003). “불확실성, 혼돈 그리고 환경정책 -시화호 매립사례를 중심으로-”. 한국정책학회보 12(1). pp.223-248
- 손정목. (2003). 「서울 도시계획 이야기 1」. 서울:한울.
- 송인선 외. (1996). “영산강 오염 관련계획 및 시설에 관한 연구”. 환경정책 4(2). pp.72-96.
- 심명필. (2001). “댐건설 여건변화와 새로운 댐정책 개선방안”. 토목 49(10). pp.19-27.
- 안경모. (2002). 「지도를 바꾸고 역사를 만들며」. 대전: 한국수자원공사.
- 염재호. (2000). “제도형성의 동인과 변화: 한국 근대화와 관료제의 제도론적 분석”. 한국정치학회 한국정치사 기획학술회의. pp.36-49.
- 우동기 외. (1996). “상수도사업의 민간참여방안”. 환경정책 4(2). pp.245-268.
- 유금록. (2001). “지방하수도사업의 효율성 - 확률변경분석”. 한국행정학회보 35(4). pp.275-295.
- 유금록. (2002). “외환위기 이후 지방상수도사업의 생산성 변화 분석”. 한국행정학회보 36(4). pp. 281-302
- 윤양수 외. (1998). “시화지구의 지속가능한 관리방안 연구”. 환경정책 6(1). pp.151-164.
- 이도형. (2002). “발전행정론의 재구성을 위한 시론: 현대 발전이론의 이론적 시사점과 발전전략 적 함의를 중심으로”. 한국행정학보 36(4). pp.43-63.
- 이미홍. (2003). “합리성의 불합리성을 통해 본 한국의 물정책(1894-2003)”. 한국정책학회 2003년 동계학술대회 논문집. pp.83-114.
- 이미홍. (2005). “물관리정책의 과거와 현재”. 지속가능발전위원회. 「지속가능한 물관리정책」. 박영사. pp.3-23.
- 이미홍. (2005). “개발주의와 수자원공사”. 「민주사회와 정책연구」 통권 7호. pp.88-113.
- 이민창. (2003). 「정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로」. 서울대학교

박사학위논문

- 이병천 외. (2003). 「개발독재와 박정희 시대」. 서울: 창작과 비평사.
- 이상헌. 2002. “칼 비트포겔 수력사회론 재해석과 실천적 함의”. 이론과 실천 모임. 「국토와 환경 - 공간계획론의 새로운 접근」. 서울: 한울 아카데미.
- 이상헌. (2003). “한국의 근대화와 물: ‘물운동’을 중심으로”. 2003년 민주사회정책연구원 학술대회 자료집. pp.52-79.
- 이영진. (2003). “비자발적 이주민의 적응전략에 관한 연구:댐수몰지역 이주민을 대상으로”. 대구 대학교 대학원 박사학위논문.
- 이원환, 변근주(1969). “우리 나라 수자원개발의 실태조사에 관하여”. 토목(대한토목학회지) 17(2). pp.42-49.
- 이원희. (1999). “사회화 개발정책실패의 정책학적 교훈”. 정책분석평가학회보 9(1). pp.137-155.
- 이종수. (2000). “21세기 지방행정의 탈근대적 패러다임과 행정의 대응”. 중앙행정논집 14(2). pp.23-35.
- 이향순. (1999). “한국사회 근대화의 성공과 실패”. 「담론 201」. pp.11-50.
- 장학순. (1962). “한국의 수자원과 물문제: 수자원 개발의 새로운 방향에 대한 제의”. 토목(대한토목학회지) 10(1). pp.26-29.
- 전영평. (1994). “환경규제 실패의 모형구성과 그 적용: 대구 염색공단 폐수규제 사례”. 한국정책학회보 3(2). pp.147-172.
- 전진석. (2003). “새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형”. 한국사회와 행정연구 14(2). pp.207-234.
- 정재동·최용선. (2003). “정부관료제의 진화과정의 합리성 연구: 행정자치부의 조직변천사를 중심으로”. 2003 한국행정학회 동계학술대회 자료집.
- 정준근. (1995). “사회적 위기에 대한 정책대응과정분석: 낙동강 폐놀오염사건을 중심으로”. 한국행정학보 29(1). pp.23-46.
- 조명래. (2003). “한국 개발주의의 역사와 현주소”. 환경과 생명 2003년 가을호. pp.31-53.
- 최석범. (2003). 「댐계획법과 수자원현안」. 미간행논문집.
- 최승업. (2003). “최근 미국의 물절약 시책과 추진현황: 수요관리 정책 관련”. 환경정책 11(1). pp.105-126.
- 최연홍. (2002). “수리권의 공평한 분배와 이용: 수리권 법,제도의 개선으로부터 행정으로”. 환경정책 10(2). pp.5-35.
- 최영박. (1968). “대도시와 수자원문제”. 도시문제 3(7). pp.2-12.
- 최재승. (1994). 「물밑의 하늘: 평화의 댐 그 진실을 밝힌다」.
- 최종원. (1995). “합리성과 정책연구”. 한국정책학회보 4(2). pp.131-160.

- 최지용. (2000). “정부의 물관리정책과 지자체의 역할”. 도시문제 35(385). pp.103-114.
- 한국수자원공사. (1993). 「21세기를 바라보는 수자원 전망」.
- 한국수자원공사. (1994). 「한국수자원공사 25년사」.
- 한국수자원학회·한국수자원공사. (1997). 「한국의 수자원 개발 30년」.
- 한국수자원학회. (1997). 「한국수자원학회 30년사」.
- 한국환경기술개발원. (1996). 「한국의 환경 50년사」.
- 홍성만·주재복. (2003). “자율규칙형성을 통한 공유재 관리:대포적 수질개선사례를 중심으로”. 한국행정학회보 37(2). pp.469-494.
- 환경부. (1999). 「환경비전21」.
- 환경부. 1991-2000년 각연도. 「환경백서」.
- Amsden Alice. (1985). “The State and Taiwan’s Economic Development”. P.B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, England: Cambridge University Press. pp.78-106.
- Amsden Alice. (1989). *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Barlow Maude, Clarke Tony. (2002). *Blue Gold: The Fight to Stop the Corporate Theft of the World’s Water*. Stoddart Publishing Co Ltd. 이창신 역, 「블루 골드」. 서울:개마고원.
- Beck, Ulrich. (1986). *Risikogesellschaft : auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main : Suhrkamp. 홍성태 역(1997). 「위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여」. 서울:새물결.
- Chodak S. N. (1973). *Societal Development*. New York: Oxford.
- Elster, J. (1983). *Sour Grapes*. Cambridge University Press.
- Genov Nikolai. (1991). Toward a Multidimensional Concept of Rationality: The Sociological Perspective. *Sociological Theory* 9(2). pp.208-211.
- Haggard Stephan. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Itaca, New York: Cornell University Press.
- Johnson Chalmers. (1987). “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan”. in Frederick C. Deyo, (ed.). *The Political Economy of the New East Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lowry William R. 2003. *Dam Politics: Restoring America’s Rivers*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- McCormack, G. (1996). *The Emptiness of Japanese Affluence*, New York: Sharpe. 한경구 외 역. 「허울 뿐인 풍요: 체로성장사회를 위하여」. 서울:창작과 비평사.

- Putnam Robert D. (1994). *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press. 안청시 외 역. (2000). 「사회적 자본과 민주주의」. 서울:박영사.
- Singh Satyajit. (1997). *Taming the Waters: The Political Economy of Large Dams in India*. India: Oxford University Press.
- Stine Jeffrey K. (1993). *Mixing the Waters: Environment, Politics, and the Building of the Tennessee-Tombigbee Waterway*. Akron, Ohio: The University of Akron Press.
- Swyngedouw, E. (1999). “The production of nature: Water and Modernisation in Spain”. *AAAG*. Vol. 89(3).
- Thompson, Susan Jean. (1992). *Water Resource Development Policy in Agriculture*. Cornell University Doctor thesis.
- Wade Robert. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wittgofel, K. (1957). *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. New York: Vintage Books.
- Woo-Cumings Meredith. (1999). *The Developmental State*. Itaca and London: Cornell University Press.
- World Bank. (1996). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington. D.C.: The World Bank.
- Worster, D. (1985). *Rivers of Empire: Water, Aridity, and the Growth of the American West*. New York: Pantheon Books.
- 수자원정보센터 <http://kiss.kowaco.or.kr/index.htm>
- 조선일보 <http://www.chosun.com/>
- 통계청 홈페이지 <http://www.nso.go.kr>
- 환경부 홈페이지 <http://www.moenv.go.kr>
- 한국학 전자도서관 <http://www.kdatabase.com/index.jsp>