

수자원 개발의 이해갈등과 정책조정기제의 변화: 영월댐 개발을 둘러싼 중앙부처간 대응행동을 중심으로*

The Policy Conflict and Coordination Mechanism in the
development process of water resources

주 재 복(한국지방행정연구원 수석연구원)

홍 성 만(고려대학교 연구교수)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 중앙부처간 정책갈등의 대응행동 및 조정기제 분석
- VI. 결 론

【Abstract】

This study analyzed the coordination mechanism of policy conflicts in the case of the Dong-River dam project between the Ministry of Construction and Transportation and the Ministry of Environment. The study tries to define the relation between the policy participants' strategies and the policy coordination mechanisms in the development processes of water resources. We first found that there was an effective mechanism for the arbitration of interests by the joint investigative team.

* 본 연구는 2001년도 한국행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

- 주제어: 정책갈등, 조정기제, 수자원 개발

- Keyword: policy conflict, coordination mechanism, development of water resources

The team was successful because there was the participative policy making structure, the institutionalization of formal discussion, and the presentation of credible data in the conflict coordination process. We also found that the strategies of conflicting parties changed according to the structure of policy participants, and consequently the coordination mechanisms changed. In accordance, we emphasize the necessity to unlearn and properly relearn the revised coordination mechanisms to coordinate complex and value-involved conflicts.

I. 서론

사회적 다양성이 높아질 수록 중앙정부와 지방정부간 혹은 중앙정부간 상호의존성과 정책조율의 필요성 역시 증대된다. 그리고 정책을 둘러싼 외부환경의 다양성 정도는 정부간 관계에서 발생하는 불확실성의 수준으로 표출된다. 최근 한국의 경우도 사회적, 문화적, 정치적 다양성이 높아지면서 정책을 둘러싼 정부간 갈등과 경쟁의 관계 양상이 더욱 복잡성을 띠는 경향을 보이고 있으며, 이로 인해 정부간 정책조정 및 협력관계 형성은 더욱 어려워지는 경향이 있다. 정부는 사회내의 요구에 부응하여 설립되고 그 목표가 사회로부터 주어지기도 하지만 설립된 이후에는 많은 경우 정부 자체의 생존과 성장이라는 스스로의 이해관계에 따라 형성되기도 한다(Peters, 1989; 김용훈, 1996). 이러한 경향은 정부간 조정과 협력을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 정부간 마찰로 갈등이 증폭되고, 더불어 다양한 행위자의 정치적 이해갈등이 첨예하게 대두하는 경우 정부 정책의 결정과 집행의 지연을 초래하며, 이는 궁극적으로 정책의 수혜 대상자인 국민에 대한 서비스의 질적 저하와 정책의 비효율성을 가져온다. 정부간 이해가 대립되는 상황에서 규모가 큰 대규모 사업을 둘러싸고 나타나는 정부간 할거주의에 따른 소모적인 갈등과 분쟁의 부정적인 사회적 파급효과는 더욱 크다.

지금까지 정부간 갈등현상에 대하여 합리적인 조정자의 역할이나 기능은 조직의 문화적 특성이나 조직관행으로 인하여 효과적이지 못하였다. 이러한 현상에 기인하여 여러 연구들은 정부간 갈등 및 경쟁 관계에서 정부간 관계를 조정이나 상호 협력의 관계

로 발전시킬 수 있는 모형을 모색하려는 방향으로 모아지고 있다(Lan, 1997; Rabe, 1990; Weiss, 1987; Reed, 1986; 주재복, 2001; 홍성만, 2002). 이론적으로 갈등과 분쟁은 조직의 고유한 내부적 상황과 외부적 상황을 고려하여 당사자간 상호 협력의 방향으로 나아갈 수 있는 자율적 규칙생성을 통하여 해결해 나가야 한다. 그러나 정부간 관계에서는 가시적인 비용의 문제차원뿐만 아니라 정부간 권력투쟁이나 자원 확보 노력과 같은 비가시적인 현상이 존재하기 때문에 갈등이나 분쟁이 발생하는 경우 해결은 상대적으로 어렵게 된다. 특히 정책참여자나 이해관계자가 복잡한 경우 갈등의 양태는 보다 복잡해지고 조정은 보다 어렵게 된다.

이러한 현상은 주로 대형국책사업과 같은 공공정책을 둘러싸고 벌어지는 정부간 갈등에서 많이 나타났다. 그 동안 나타난 한국의 정부간 관계의 관행은 정부간 불협화음으로부터 발생하는 사회적 비용을 국민들의 피해로 돌아가게 하는 악순환을 되풀이되게 하였다. 과거 중앙집권시대 정부간 갈등과 분쟁은 통일적이고 집권적인 조정과 중재, 또는 강제적 힘에 의해 어느 정도 해결될 수 있었다. 그러나 본격적인 민주화, 분권화 시대가 도래하면서 직접 또는 간접적 이해관계를 가진 행위자간 정치적 이해갈등은 다양한 양태로 나타나 기존의 집권적인 조정과 중재, 그리고 강제적 힘은 한계를 가져왔다. 따라서 정부간 갈등은 당사자들의 상호 조정과 협력을 통하여 문제를 해결해 나가는 것이 바람직하다. 정책참여자의 변화와 이들간 상호의존성을 전제로 하는 정부간 갈등의 조정과 협력에 대한 연구는 매우 중요한 연구 분야라고 할 수 있음에도 불구하고 국내에서의 연구는 매우 빈곤한 실정이다. 정부간 갈등의 조정과 협력에 대한 연구는 정책의 왜곡을 방지함은 물론 정책의 비효율성을 제거하고 서비스의 질을 개선함으로써 국가의 정책 경쟁력을 높여나가는 실천적 방안에 기여할 것으로 보인다.

본 연구의 목적은 이러한 문제 인식 하에 정치·사회적 이해갈등을 수반하는 국책사업을 둘러싼 정책 외부 이해관계자들의 변화와 영향을 중심으로 정책에서의 정부간 갈등과 조정기제를 분석해보고자 한다. 이를 위해서 먼저 정책참여구조, 정책참여자의 대응행동, 그리고 정책조정기제의 변화에 대한 이론적인 논의를 검토한다. 둘째, 이러한 논의를 바탕으로 정책참여자들의 변화가 갈등 당사자들의 대응행동 변화에 어떻게 영향을 미치는가를 분석한다. 셋째, 정책갈등의 조정과정에서 정책참여자의 복잡성 증대에 따른 조정기제의 변화를 분석해 본다. 마지막으로 본 연구의 정책적 함의 및 한계에 대하여 알아보려고 한다.

본 연구는 최근까지 약 10여 년 동안 논란을 가져왔던 영월댐(동강댐)¹⁾ 건설을 둘러싸고 발생한 갈등 사례를 건설교통부와 환경부의 대응행동과 조정기제의 변화를 중심으로 분석하였다. 자료의 수집은 이론적인 논의에서는 기존의 국내외 연구문헌을 중심으로 하는 문헌탐색방법을 활용하였다. 사례 분석에서는 각종 통계자료, 회의록, 정부문서, 관계기관 내부자료 등 일차적인 자료를 중심으로 한 문헌자료와 일차자료가 없거나 부족한 부분에 대해서는 잡지나 신문기사, 연구 논문 등의 이차자료를 활용하였다. 그리고 심층적인 자료는 관련자들과의 인터뷰를 통하여 보충하였다.

II. 이론적 배경

1. 정부간 정책갈등에 대한 연구 경향 및 한계

정부간 갈등에 관한 연구 경향은 크게 세 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다. 먼저 일반적인 조직간 또는 정부간 관계에서 나타나는 갈등이나 분쟁의 원천 및 요인에 관한 연구이다. 이를 정부간 갈등측면에서 연구한 김영평·신신우(1991)는 정부간 정책갈등의 요인으로서 한국의 정부기관간 갈등을 상호작용의 동기에 따라서 정책지향에 대한 갈등, 기관의 관할권에 대한 갈등, 정책결정규칙에 대한 갈등으로 구분하였다.

Campbell(1984)은 목표의 양립불가능성, 관할권의 중복, 활동의 상호의존성, 희소자원에 대한 경쟁을 통하여 정책갈등을 파악하였으며, Hall(1991)은 권력차이와 이념차이, 영역싸움을 기준으로 조직간 갈등을 분석하였다. 이외에도 목표의 불일치, 의사결정의 조건, 업적기대 등 다양한 요인들이 제시되고 있다. 정부간의 갈등이나 분쟁의 주요 요인으로 제시되고 요인들을 종합해 보면 상호의존성의 문제(Greenberg & Baron, 1993; Hall, 1991; Campbell, 1984; Schmidt & Kochan, 1972; 주재복, 2001; 신형균, 1992; 김영평·신신우, 1991), 대안이나 목표의 상충성(Campbell, 1984; Schmidt & Kochan, 1972; Pondy, 1967; 홍성만, 2000), 가치 및 이해관계의 분리성(Hall, 1991; 주재복, 2001; 홍성만, 2000; 박근후, 1992) 등으로 범주화시켜 볼 수 있다.

1) 영월댐은 이해관계자나 연구자의 의도에 따라 동강댐 또는 영월댐으로 다르게 사용되고 있다.

본 연구에서는 중립적인 입장에서 동강댐과 영월댐을 혼용해서 사용한다.

둘째, 정부간 갈등이나 분쟁의 관리전략에 대해 분석한 연구이다. 이종렬·권해수(1998: 159-188)는 위천공단지정을 둘러싼 지방자치단체간의 갈등을 분석하면서 갈등 관리전략으로 유능한 협상담당자의 확립, 공개행정과 참여, 갈등조정장치의 활용, 중재장치의 개발 등을 제안하고 있으며, 미국의 핵폐기물 처리시설 입지선정과정의 갈등을 분석하고 있는 최연홍(1998: 189-211)은 핵폐기물에 대한 새로운 인식과 지역이기주의의 극복, 환경문제해결에 대한 실천적 인식과 환경경제의 구축, 국회의 역할 강화, 지방정부간 협력과 중앙정부의 지원 및 협력 등을 한국의 갈등 해결에 대한 시사점으로 제시하고 있다. 박기묵(1997: 227-243)은 부산시와 대구시의 상·하류지역간 물 분쟁을 해결하는 모형을 탐색하는 연구에서 상수원의 등급에 따른 경제적 가치의 계량화를 통한 적절한 보상액 수준을 결정하는 방안을 제시하고 있으며, 김인철·최진식(1999: 99-120)은 대구와 부산간의 위천공단조성을 둘러싼 갈등과 협상 연구에서 협상의 성공을 위한 방안으로 공단조성과 수질개선의 병행정책이 아니라 양지역에 편익을 더 많이 제공할 수 있는 조정된 타협안 제시, 관련 지방관료, 시민단체, 중앙부처 담당자를 중심으로 행정협의회나 중재위원회 같은 대화의 장 제도화, 중재과정에서 공정한 게임 규칙의 적용을 통한 지역형평성 고려 등을 제시하고 있다.

마지막으로 정부간 또는 조직간 관계를 정책경쟁의 관점에서 분석한 일부 연구들이다. 먼저 신형균(1992)은 공공조직간의 관계를 중심으로 영역의 중첩성, 정책대안의 선택기준, 정책자원의 상호의존성을 들고 있다. 그리고 김용훈(1996)은 기술정책에 있어서 정부부처간의 경쟁을 예산, 관할권, 정책지향 등과 같은 요인에 의하여 나타나는 것으로 파악하였다. 마지막으로 홍성만(2002; 2000)은 정부와 비정부조직간의 정책경쟁을 대립조건과 역량조건이라는 조건하에서 나타나는 현상으로 보고 이러한 조건하에서 정부와 비정부조직의 다양한 경쟁전략과 전략의 변화를 협의기제에 초점을 두고 분석하였다.

지금까지 살펴 본 기존의 연구들은 주로 정부간 갈등, 분쟁, 경쟁의 원인을 분석하고 이에 따르는 관리전략이나 해결방안을 모색해 왔다고 할 수 있다. 그러나 이들 연구들은 갈등의 조정과정에서 나타난 갈등 당사자들의 대응행동에 대한 깊이 있는 분석은 다소 부족하다. 그리고 정책과정에서 중요한 영향력을 행사하는 정책참여자의 변화에 대한 분석(Allison, 1971)이 부족하다. 특히 정책 이해관계자의 변화에 따른 갈등 당사자들의 대응행동의 변화와 조정기제의 변화에 대한 분석이 부족하다. 이러한

한계점을 보완하기 위하여 이 글에서는 정부간 갈등이 조정되는 과정을 깊이 있고 구체적으로 분석하여 정책참여자의 변화와 갈등당사자의 대응행동 및 조정기제의 변화를 밝혀 보고, 이러한 분석을 통하여 정부간 갈등이 해결되는데 필요한 조정기제를 제시해 보고자 한다. 즉 정책행위자가 복잡하고 다양해지면서 정책 문제 역시 복잡해지고 이에 따라 갈등당사자의 대응행동이 변화하게 되는데, 이때에는 기존의 조정기제로는 문제해결에 한계가 있다는 점을 밝히고 새로운 조정기제를 대안으로 제시해 보고자 한다.

2. 정책참여구조와 갈등당사자의 대응행동

갈등 당사자들은 갈등의 조정과정에서 다양한 전략과 행동을 선택하게 된다. 먼저 갈등 상태에 있는 조직은 크게 경쟁적 전략이나 행동 또는 협력적 전략이나 행동 중에서 하나를 선택할 수 있다(Rogers & Whetten, 1982; Thompson & McEwen, 1958). 일반적으로 상대방에 대하여 충분한 권력(power)을 가진 조직은 경쟁적 전략을 선택할 것이고 충분한 권력의 획득이 어려운 조직은 협력적 전략을 선택할 것이다. 또한 외부 자원의 제약요인이 많은 조직은 협력적 전략을 선택할 것이며, 행위자의 경우 동원할 수 있는 자원이 많을수록 경쟁적 전략을 선택하려고 한다.

특히 갈등 당사자는 문제의 복잡성, 정책이해관계자나 정책참여자의 수, 반대집단의 수나 영향력 정도 등에 따라서 상이한 대응행동을 보이게 되고, 이것은 정책결정에 중요한 영향을 미친다(Allison, 1971; Lindblom, 1980; Kingdom, 1995). 즉 정책갈등 상황에 처한 정부간 전략적 대응행동은 정책 참여구조에 따라서 상이하게 나타난다. 결국 정책과정에 참여하는 참여자가 많아질수록 정책문제는 단순한 문제에서 복잡한 문제로 변화하며, 이에 대한 관련 행위자들의 대응도 변화하고 정책갈등의 양상과 이의 해결을 위한 조정양상도 변화한다(홍성만, 2000). 마찬가지로 어떠한 참여자가 참여하는가 하는 것 역시 정책갈등의 양상에 영향을 준다. 여기서 정책갈등상황에서 참여자구조가 특정의 조직에게 유리하다면 그 조직에 유리한 성과를 가져올 수 있다. 즉 참여자 구조에 따라서 갈등 당사자들은 힘, 설득, 유인, 정당화, 연합, 협상 등 다양한 전략을 적절하게 선택해야 한다(March & Simon, 1958; Allison, 1971; Rogers & Whetten; 이달곤, 1995; 이종범, 1999; 홍성만, 2002; 조경호·주재

복·홍성만, 2002).

정책 참여자의 구조와 관련하여 먼저 당사자간 정책갈등과 이에 대한 대응행동을 살펴볼 수 있다. 정책문제를 둘러싸고 관계부처 당사자간 정책갈등이 있는 경우에 정책문제에 대한 참여구조는 비교적 단순하다고 할 수 있다. 정책관련 부서간에만 갈등이 존재하는 경우에는 주어진 절차에 따라서 제도적으로 대응하는 절차적 대응이 가장 많이 나타날 것이다. 제도적 절차에 따른 대응이 상대방에 대한 저항이나 반감을 줄이면서 자신의 행동을 정당화시켜 주기 때문이다. 정책구조가 단순할수록 제도적 절차에 따라서 문제를 해결하려 할 것이다. 우호적 입법을 시도하거나, 주어진 공식적 절차를 활용하거나, 주어진 조건하에서 조직기구의 변화를 모색하는 것 등이 이에 해당된다.

둘째, 직접적인 이해관계를 가진 지역주민의 개입은 정부간 대응행동에 변화를 가져올 수 있다. 정책문제에 직접 또는 간접적인 이해관계를 가진 정책대상집단으로서 지역주민이나 지방자치단체가 개입하는 경우 정책참여구조는 보다 복잡한 구조를 띠게 된다. 이 경우 정부의 대응은 보다 다양하게 나타날 수 있다. 즉 지역주민을 설득하려는 전략적 행동, 지역주민을 유인하는 전략적 행동 등이 나타날 수 있다. 설득에는 기정사실화, 토론회, 공청회, 전문가활용, 현지조사활동을 통한 정책의 정당화 행동과 이슈를 확대하거나 대안을 모색하는 등의 새로운 논리개발행동 등이 있다. 그리고 전략적 유인에는 정책에 대한 설명회를 통하여 보상내용의 조정이나 직접 또는 간접적인 지원 발표 등이 있다.

셋째, NGO의 개입과 이에 따른 정부간 대응행동의 변화이다. 정책문제에 NGO가 개입하는 경우 정책문제는 또 다른 복잡한 구조로 변화하게 된다. 즉 정책문제는 사회문제로 발전할 가능성이 높아지고 정책갈등상황에 있는 정부는 NGO에 대한 전략적 설득을 하거나 지지형성을 유도하게 된다. 따라서 지역주민의 개입시 활용하는 일반적인 설득전략(토론회, 공청회, 전문가활용, 조사활동 등)은 물론 쟁점조정이나 대안모색과 같은 논리개발행동(조사활동, 평가활동, 공청회 등)을 통하여 설득하려 하거나 나아가 유관기관과 간접적으로 연계를 형성하거나 이를 통하여 견제활동을 벌이는 행동도 하게 된다.

넷째, 정치권의 개입 및 공식적 제3의 조정기관에 의한 조정과정과 이에 따른 정부간 대응행동의 변화이다. 이해관계자의 구조가 복잡해지면 정책문제는 사회쟁점화에서 정치쟁점화로 변화하고 문제해결은 더욱 어려워진다(홍성만, 2000). 이때는 결국 공

식적인 제3의 조정기관에 의한 문제해결이 추진된다. 정책문제가 정치쟁점화되고 갈등이 고조되어 공식적인 제도적 기관이 이의 해결을 위한 조정활동의 일환으로 개입하게 되는 경우 정책갈등기관들은 정책에 대한 자기주장의 설득력을 높이는 활동을 더욱 강화한다. 조정기관으로부터의 지지를 얻기 위한 객관적 조사활동, 정책의 정당화, 대안모색 등이 이에 해당한다.

이와 같이 정책과정에서 참여하는 참여자 집단이나 수가 증가하거나 정책참여자가 동질적이지 않고 이질적일수록 정책참여구조는 복잡해진다. 그리고 정책참여구조가 복잡할수록 정책참여자는 보다 다양한 전략을 활용하게 된다. 즉 정책참여구조의 변화에 따라 주어진 제도적 규칙에 따르는 절차적 대응, 절차적 대응뿐만 아니라 이해관계자의 설득과 같은 당사자간 소극적 대응, 당사자의 주장이나 논리 등에 대해 문제를 제기하는 등 당사자간 적극적 대응, 이해관계자들간 네트워크를 형성하여 지지세력을 확보하는 등의 경쟁적 대응, 갈등 당사자와 중립적 조건에 합의하는 등의 협력적 대응 등의 다양한 대응행동을 보이게 된다. 이러한 과정에서 정부간 갈등의 조정활동과 조정기제 역시 상이한 양상으로 변화하게 된다.

3. 정부간 정책갈등의 조정기제

갈등의 조정과정에서 당사자들에 의한 해결이 어려울 경우에는 제3자인 조정자(coordinator)가 개입하게 된다. 갈등조정과정에서 조정자는 갈등의 해소나 해결에 중요한 요인이다. 갈등을 해소하고 상호협력으로 나갈 수 있는 분쟁조정방법 또는 협력방식에는 크게 당사자에 의한 자율적인 분쟁조정방법과 제3자에 의한 분쟁조정방법이 있다. 당사자간 조정은 분쟁의 당사자들이 상호 협력하여 문제를 해결해 나가는 협력적 문제해결방식이다. 협력적 문제해결은 제3자의 협조를 필요로 하지 않으며 갈등 당사자들이 갈등을 일으키고 있는 사안들에 대하여 감정을 억제하고 합리적, 이성적, 협조적으로 문제를 해결하자는 합의가 전제되어야 성립이 가능하다. 이 방법은 갈등 당사자들이 문제를 해결해야 한다고 인식하고 서로 협력의 유인을 제공할 때 상호 이득을 보게 된다는 인식이 지배적이어야 한다(King, 1990: 280).

당사자간 협력이 어려울 경우 제3자의 개입에 의한 갈등조정 필요성이 나타나게 된다. 즉 제3자는 갈등의 당사자들이 갈등을 해결하기 위하여 수 차례의 협력 과정을

거쳤으나 해결책을 찾지 못하고, 갈등 당사자들이 문제를 해결하고자 할 때 개입한다. 갈등조정자는 갈등조정과정에서 화해를 알선(conciliation)해 주거나 또는 조정을 촉진(facilitation)해 주는 역할, 일반적인 조정(mediation)을 수행하면서 대안을 제시하는 역할, 그리고 약간의 강제적인 권한을 가지고 중재(arbitration)를 하는 역할 등 세 가지로 대별해 볼 수 있는데, 갈등조정자는 문제의 성격이나 갈등상황에 따라서 적절한 역할을 수행하여야 한다(Folger & Poole, 1984; 주재복, 2001; 이달곤, 1995: 78).

그러나 문제의 성격이나 정책참여자에 따라서는 당사자간 분쟁이나 제3자에 의한 조정에도 한계가 있다. 이때에는 정책이해관계자들로 하여금 새로운 독립적인 조정기구를 만들어서 문제를 해결할 필요성이 제기된다. 즉 혼합적 조정방식(hybrid coordinator)은 당사자와 이해관계자 그리고 조정자들이 새로운 임시조직을 만들어 토론과 논변과정을 거쳐서 합의점을 도출하고 갈등을 조정해 나가는 방법이다. 지금까지 제시한 조정기제를 당사자간 협의 여부, 제3자의 개입여부, 독립적 조정기관 여부 등의 기준에 따라 비교해 보면 <표 1>과 같다. 정책참여구조가 복잡해질수록 갈등해결을 위한 조정기제는 당사자간 조정형태에서 혼합적 조정형태로 이행해 갈 가능성이 크다는 것이다. 본 연구는 정책참여구조, 갈등당사자의 대응행동, 정책갈등의 조정기제에 대한 논의를 종합해 보면 정책과정에서 정책참여구조의 변화는 정책조정과정에서 정책을 둘러싼 갈등당사자의 대응행동에 변화를 가져오며, 정책참여구조의 복잡성 증대와 대응행동의 변화과정에서 정책갈등의 해결에 적합한 새로운 정책조정기제가 형성된다는 관점에서 논의를 전개해 나가고자 한다.

<표 1> 정책참여구조의 복잡성과 정책갈등의 조정기제

정책참여구조의 복잡성 정도	갈등협의 조정기제			
	당사자간 협의 여부	제3자의 개입 여부	독립적 조정기관 여부	
낮음	당사자간 조정기제	○	×	×
	제3자 조정기제	○	○	×
높음	혼합적 조정기제	○	○	○

Ⅲ. 중앙부처간 정책갈등의 대응행동 및 조정기제 분석

1. 영월댐 정책전개과정과 정책행위자의 참여양상

댐건설 정책은 정책입안 및 타당성조사단계에서 마지막단계인 댐사용권설정 및 댐 관리까지 장시간에 걸쳐서 추진된다. 영월댐의 경우는 둘째 단계인 기본설계 및 환경영향평가단계를 지나기도 전에 셋째 단계인 댐건설 예정지 고시단계로 돌입하는 과정에서 댐건설에 반대하는 집단의 대응으로 인하여 댐건설 백지화로 정책이 취소된 사례이다. 댐건설과 같은 개발정책은 기본적으로 상충성과 가치가 내포된 문제이다. 공공재를 생산하기 위한 개발정책의 경우 그 개발로 환경이 파괴된다면 성장이나 개발에 가치를 중요하게 부여하는 조직과 환경보존에 가치를 부여하는 조직간에 정책을 둘러싸고 대립관계에 놓일 수가 있다. 상이한 가치나 신념을 가진 조직간에 자신의 이념을 실현시키기 위한 활동은 대립관계를 형성할 수 있고 대안을 제시하는 과정에서 조직간 갈등이 발생한다. 이런 점에서 건교부와 환경부는 기본적으로 댐건설이라는 문제를 둘러싸고 잠재적 갈등관계에 있었다.

영월댐 건설이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1990년 여름 한강에 대홍수가 발생하고 그 해 10월에 한강수계 항구재해대책차원에서 영월댐 건설에 대한 대통령 재가가 나면서부터이다. 한국수자원공사(이하 수공)가 1990년 12월 28일부터 1992년 7월까지 실시한 영월댐 타당성조사 결과보고서를 보면 영월댐 타당성 조사목적이 잘 나타나 있다. 즉 남한강 상류에 위치한 영월댐 건설은 한강중·하류지역에 안정적인 용수를 공급하고 댐하류부의 홍수피해를 경감하며 수력발전 시설에 의한 전력자원을 개발한다는 것이다. 영월댐 건설은 1996년 2월 21일부터 1997년 12월 15일까지 영월댐 기본설계 및 실시설계를 하면서 본격적으로 추진되기 시작하였다(건교부·수자원공사, 1997).²⁾

2) 영월댐건설시 수자원은 동강의 담수화에 의하여 이루어지는데, 동강은 영월군, 정선군, 평창군을 주 유역권으로 하고, 태백시, 삼척시, 강릉시의 일부가 포함되어 있다. 영월댐건설로 직접적으로 영향을 받는 지역은 영월·정선·평창 3개군 5개 읍·면 20개리가 포함되며 총면적은 383.289km²이며, 1,982세대, 6,166명이 거주하고 있다. 이 중에서 영월댐 건설계획시 포함되는 완전히 수몰되는 수몰예정지역에 거주하는 행정구역은 3개군 5개 읍·면 17개 리, 521세대, 1,820명이다(건교부·수자원공사, 1997).

영월댐 건설정책의 전개과정을 정책참여자의 변화과정을 중심으로 살펴보면, 먼저 댐건설이 논의되는 초기단계는 건교부에서 댐건설 예정지를 고시하기 이전까지의 시기이다. 이 시기 댐건설 정책의 주도권은 주로 정책부서인 건교부와 수공에 있었다. 이때는 한강대홍수와 2000년대 물부족 논리에 의하여 댐건설의 필요성이 우위에 있었고, 따라서 건교부와 수공은 제도적 절차를 기준으로 무리 없이 정책을 추진해 나갔다. 다만 건교부가 제출한 환경영향평가서에 대하여 환경부의 보완요청이 있었고, 건교부에서는 이에 대한 보완책을 강구하면서 댐건설을 밀고 나가는 등으로 대응하였다. 따라서 중앙정부간 약간의 정도는 매우 미미하였다.

1996년 10월 이후 영월댐 건설을 둘러싸고 인근 지역주민을 중심으로 반대가 강하게 나타났고 주민간의 갈등도 고조되었다. 정선지역주민은 영월댐 건설 이후 시가지에 대한 수몰대책의 미흡함과 역류가능성을 근거로 정선군투쟁위원회를 구성하고 영월댐 반대 주민설문조사결과를 발표하는 등 댐건설에 반대하였다.³⁾ 이러한 과정에 건교부는 1997년 9월 22일 댐건설예정지 고시를 하였고 이것을 계기로 환경운동연합이 개입하게 되었다. 환경운동연합은 다양한 전략을 통해 댐건설 백지화 운동을 벌였고, 중앙언론의 조명 속에 정책이슈가 점차 전국적으로 사회쟁점화 되기 시작하였다.

댐건설 문제가 장기화되면서 수몰예정지역주민에 대한 각종 지원혜택이 중단되었고, 이에 따라 지역주민의 부채가 증가하는 등 주민의 생존권이 위협받았다. 그리고 공식적으로 특별한 견해를 표명하지 않았던 댐건설 지역 인근 지방자치단체 및 지방의회가 반대입장을 공식적으로 표명하기 시작하였다. 갈등의 증폭 속에 정책문제는 점차 복잡한 양상으로 변해갔고 정부에서는 범정부적 수준에서 국무총리실 수질개선기획단을 중심으로 조정활동을 시도하였다. 그럼에도 불구하고 갈등은 조정되지 않았고 정책문제는 갈수록 정치쟁점화 되었다. 이 와중에 안전성문제를 지적한 HARZA사의 지질 보고서로 대통령, 국회의원과 정당, 국회의원연구단체 등 정치권의 관심은 더욱 높아졌다.⁴⁾ 이후 정치권의 문제해결시도가 구체적 입장표명형태로 나타났고, 이 과정에서

3) 이 조사서는 1000명에게 발송하여 757명에게 회신받았는데, 영월댐 건설을 반대하는 의견은 95.7%였고, 댐건설의 반대이유로는 88.4%가 안전대책미흡, 생태계변화 및 건강장해를 지적하였다(영월댐반대대책위원회, “영월댐반대주민설문조사서” 1996.12.6).

4) 1999년 3월 3일에 KBS에서 다큐멘터리 “동강”의 방영이후 동강에 대한 사회적 관심은 매우 높아지게 된다. 이 당시의 한 여론조사에서의 댐건설시 우선 고려해야할 점으로서 75.5%가 자연생태환경 및 댐의 안전성 문제를 드는 것처럼 이들은 주요 쟁점이 된다. 한국일보가 의뢰하여 미디어리서치조사(1999년 3월 11일부터 13일까지 전국남녀 1000명대상).

정책추진방식에 변화가 나타났다. 즉 일방적으로 정책을 추진하기보다는 합동평가단 및 공동조사단과 같은 협의 및 조정기제를 통하여 정책을 추진하게 되었다.

이와 같이 영월댐 건설문제는 정책과정에서 정책의 참여구조가 점점 복잡해진다. 영월댐 사례를 보면 초기에는 건교부와 환경부 중심의 단순한 정책참여구조였다. 이후 지역주민들이 반대입장을 표명하면서 정책참여자로 추가되었고 환경운동연합 등이 개입하면서 정책참여구조는 보다 복잡해졌다. 그리고 정치권까지 정책에 참여하면서 정책참여구조는 매우 복잡한 양상을 띠게 되었으며, 결국 수질개선기획단이라는 공식적 제3의 기관이 정책과정에 참여하면서 새로운 형태의 정책참여구조 및 정책 조정기제가 형성되었다. 이 글에서는 영월댐 사례를 위와 같이 정책참여자의 변화에 따라 구분하여 정책갈등의 조정과정에서 나타난 정책당사자의 대응행동과 조정기제를 분석하였다.

2. 정책갈등의 조정과정과 정부의 대응행동

1) 당사자간 정책갈등과 당사자간 절차적 대응

댐건설 초기에는 건설교통부와 환경부간에 본격적인 갈등이 제기되지는 않았다. 이에 따라 주로 양자는 제도적 절차에 따른 당사자간 협의 중심으로 갈등문제에 접근하였다. 댐건설 초기에 건교부는 환경부에 협조요청을 하면서 절차적으로 대응하였다. 댐을 건설할 경우 필수적으로 거쳐야 할 제도적 절차 중 관련기관의 협조는 정책추진기관의 의무사항에 해당하는 것이다. 그 대표적인 것이 환경영향평가서의 작성과 이에 대한 협조를 얻는 것이다. 이에 수공은 환경부에 1996년 10월 영월다목적댐건설사업의 환경영향평가서(초안)와 1997년 4월 환경영향평가서를 제출했다. 이를 바탕으로 건교부는 환경부에 6월 9일 영월댐 환경영향평가서에 대한 협의요청을 하였다.

건교부의 협조요청에 대해 환경부 역시 절차적으로 대응하였다. 1996년 11월 12일 환경영향평가(초안)에 대한 검토의견을 유관 지방자치단체인 영월군, 정선군, 평창군의 군수에게 통보하였다. 그리고 6월 11일에는 환경영향평가서에 대하여 환경부의 자연보전국장 등 관련부서와 국립환경연구원장, 원주지방환경관리청장, 평창군수, 영월군수, 정선군수 등에게 이의 검토를 의뢰하였다. 환경부는 검토된 의견을 취합하여 7월 22일 환경영향평가서에 대한 검토의견을 건교부와 수공에 회신하였다. 주요 검토

내용은 “사업예정지역 중 수몰지역의 대부분(63.9%)이 8등급 지역이고, 이 지역에는 특정 야생식물이 자생하고 있어서 생태적으로 보전할 가치가 있으므로 사업시행을 재검토하기 바람(평제 67121-312: 1997.7.22)”이라는 의견이었다. 이에 따라 환경부는 1997년 8월 2일 영월다목적댐 건설사업 환경영향평가서에 대한 보완요청을 건교부에 하게된다(수개 58440-415: 1997.8.2). 이와 같이 환경부 역시 건교부와 마찬가지로 제도적 절차를 중심으로 대응하였다.

2) 지역주민의 참여와 소극적 정당화 행동

댐건설에 지역주민이 개입하게 되면서 갈등이 표출되기 시작하였다. 지역주민들이 댐건설에 반대의사를 표명하자 건교부는 환경부에 대한 협조요청과 더불어 지역주민에 대한 설득을 시도하였다. 먼저 건교부는 환경영향평가서에 대한 협의가 종료되기 이전에 특정다목적댐법 제5조의 규정에 의거하여 영월다목적댐 건설사업에 대한 관계기관 협의를 하고자 “영월댐 건설사업 기본계획(안)”과 위치도를 관계기관에 공문으로 발송하였다.⁵⁾ 관계기관들이 부정적인 입장을 보이자 일단 관망의 입장을 견지하면서 후속대책을 마련하였다. 그리고 건교부의 환경영향평가서 제출과 환경부를 중심으로 한 유관기관간의 환경영향평가서에 대한 검토의견 교환과정에서 댐건설의 구체적인 내용이 지역주민에게 알려졌다. 이후 지역주민들의 집단적인 항의가 계속되자 지역주민들과의 면담에서⁶⁾ 건교부는 댐건설은 반드시 추진된다고 약속을 하였으며 보상관련 질문에 대해서는 정부의 SOC사업 기본방침인 선보상 후착공 기준으로 일괄보상의 원칙을 제시하였다.⁷⁾ 그리고 건교부는 댐건설 관련 조직의 확대, 댐 건설 확인 및 구체

5) 여기서 관계기관의 장은 재정경제부장관, 국방부장관, 교육부장관, 문화관광부장관, 농림부장관, 산업자원부장관, 정보통신부장관, 환경부장관, 산림청장, 강원도지사, 한국수자원공사사장 등이다.

6) 1997년 11월 4일 수몰지역주민대책위원회(수몰위)가 영월댐반대 및 수몰지역주민 생존권수호 결의대회를 영월군청 앞에서 열렸으며, 11월 5일과 6일에는 수공, 강원도, 3개군 수몰예정지 주민이 모여 주민간담회를 가졌다. 그리고 1997년 11월 7일에는 군의회 및 군청직원 등이 영월댐건설관련 관계자회의를 구성하였고, 12월 12일과 13일에는 정선군수, 한천관리계장, 실무자, 군의회, 수몰위 위원장, 부위원장, 총무 등이 건교부의 수자원개발과와 토지정책과를 방문하였다.

7) 건교부는 양도소득세 등 각종 세금면제에 대해 타댐 건설 시 처리수준과 형평을 맞추어 추진할 것이라는 것과 각종 세금면제에 대해 현실에 맞게 해당주민의 요구를 수용할 것 등을 제시했다

적인 보상계획을 통하여 댐건설을 기정사실화 해나갔다. 지역주민의 반대에도 불구하고 수공은 댐 건설사무소 직원을 확대하였다. 정선군청에서는 1998년 2월 4일부터 8일까지 정선군의 하천관리계장이 수공 영월댐건설사업단을 방문하여 현안이 되고 있는 3개항에 대하여 질문을 하였다.⁸⁾ 질문내용에 대한 답변을 보면, 댐건설 실시계획을 1998년도 이내에 조속히 수립할 것, 수공의 영월댐 건설사업 지원단에서 직접보상을 추진할 것, 그 순서는 영월, 평창, 정선 순, 보상심의위원회의 구성은 관련시군 관계자, 수공관계자, 수몰지역주민관계자 등이 포함되어야 하므로 3개 시·군이 협의하여 설치할 것 등을 포함하고 있었다. 정선군은 이러한 답변을 듣게 됨으로써 댐건설이 추진될 것이라고 믿게 되었고 이러한 관점에서 대응책을 마련하였다.

이에 대해 환경부 역시 절차적 대응과 함께 입장표명의 지연 및 이슈의 확대를 통하여 대응해 나갔다. 건교부가 1998년 2월 12일에 환경영향평가서 1차 보완서류를 환경부에 제출하자 환경부는 보완된 환경영향평가서를 유관기관에 검토해 줄 것을 의뢰한다. 이때 문화재청 등 유관기관에서 추가로 검토 의견들이 모아지면서 쟁점이 확대되었다.⁹⁾ 이 시기에는 주로 댐의 안전성문제와 천연기념물인 백룡동굴 보호문제, 지역기반시설 지원문제, 농작물피해 및 기후변화에 따른 주민건강에 대한 보상문제 등이 중요한 쟁점으로 논의되었다. 이 중에서도 댐의 안전성문제는 다양한 기관으로부터 제기되면서 생태문제와 더불어 안정성 문제가 중요한 이슈로 부각되었다.

3) 환경단체의 개입과 적극적 정당화 행동

지역주민과 함께 환경단체가 적극적으로 댐건설을 반대하면서 정책을 둘러싼 갈등은 이해당사자들간에 더욱 심화되어 갔다. 건교부는 우선 전문가를 통한 정책토론회 등을 개최하면서 댐건설의 정당화활동에 주력하였다. 수공은 댐개발 정책추진의 정당성을 확보하기 위하여 “환경친화적이며 지속가능한 영월댐 개발”이라는 주제로 1998

(정선군청 출장복명서, 1997.12.14; 문순홍, 2000: 27 재인용).

8) 당시 수공의 면담자는 보상관리부장 유효근, 보상과장 이복영이다(정선군청 출장복명서, 1998. 2.6.;문순홍, 2000: 28 재인용).

9) 환경부는 전문가 검토의견에 더욱 의존하게 되는데, 예컨대 “...그동안 언론이나 사회단체 등에서 제기한 문제점과 함께 동사업의 중요성 등을 고려할 때, 귀원의 검토도 필요할 것으로 판단되어 이를 검토 의뢰하니...”(환경부, 평분 67121-64) 등으로 기술되어 있는 것은 이를 잘 보여준다.

년 5월 7일에 전문가 토론회를 개최하였고, 1998년 6월 24일 한국정책학회 주관으로 “영월댐건설계획” 정책토론회를 개최하였다. 이 정책토론회에서 수공의 건설본부장은 “영월댐 건설계획안” 발표문에서 물부족의 근거를 제시하면서 용수 확보와 홍수 조절을 위해서는 영월댐건설이 필요하다고 주장하였다.

이러한 건교부의 댐건설 정당화에 대해 환경부는 댐건설에 대한 공식적인 문제제기를 하였다. 먼저 환경부는 건교부가 작성한 기본계획(안) 검토의견에서 댐건설의 시기적 부적절함을 지적하였다. 환경부는 “영월다목적댐 건설사업은 환경영향평가 법 제16조의 규정에 의하여 현재 환경영향평가협회가 진행 중에 있으며, 동 시행령 제9조의 규정 및 특정다목적댐법 제5조의 규정에 의해 기본계획 확정 이전에 제출 협의되어야 하고, 따라서 동 기본계획(안)에 대한 검토는 환경영향평가협회가 완료된 후에 이루어져야 한다(환경부, 환평67150-233:1998.3.31)”는 의견을 제시하면서 협의시기가 부적절함을 지적하였다.

둘째, 환경부는 계속적인 환경영향평가서 재보완 요청을 하면서 결정을 지연시켰다. 환경부에서는 유관기관에서의 검토된 지적내용과 환경부 자체의 검토내용을 취합하여 건교부에 1998년 3월 30일에 영월다목적댐건설사업 환경영향평가서에 대하여 재보완(환경부, 환평67121-227)을 요청하였다. 재보완을 요구한 내용은 이미 제시된 내용이 보고서에서 빠졌거나 그 근거가 불충분한 내용에 대한 지적이었다. 예컨대 “건교부 수도정비기본계획(안)에 의하면 영월댐에서 취수하여 영월·제천지역에 용수를 공급하는 계획이 수립되어 있는바 특정지역에 대한 상수용수공급계획이 없다고 한 이유를 제시할 것”, “저수지의 수질목표를 1급수로 조정하고 평가서 및 보완서 상의 수질보전계획을 수질목표와 일치시킨 수정된 담수수질보전계획을 제시할 것”(환경부, 환평67121-227) 등과 같은 내용이다.

셋째, 환경부는 현지 확인조사를 통한 환경영향평가서의 객관적 검증활동을 실시하였다. 환경부에서는 재보완을 요구하는 동시에 댐건설의 재검토 필요성을 구체적으로 지적한 한국환경정책평가연구원에 현지확인조사에 참여할 것을 요청하였고, 1998년 4월 15일부터 4월 18일까지 동강유역의 현지확인조사를 하였다.¹⁰⁾ 그리고 조사결과

10) 본 조사에는 환경부의 환경평가과 2명, 자연생태조사단 4명, 평가연구원 1명이 참여하였다. 이 조사는 동강을 따라 상류지역으로 이동하면서 하천지형, 식생, 동물서식지 등 현지조사를 실시하고 환경영향평가서 조사결과와 비교 후 그 결과를 협의내용에 반영한다는 취지에서 실시하였다.

고의 또는 중대한 과실 등으로 인해 조사내용이 평가서에 누락된 경우 관련 대행기관에 대한 행정처분과 함께 고발 등 사법조치를 취한다는 입장을 표명하였으며(환경부, 환평67121-065:1998.4.10), 현지 실사 조사결과를 바탕으로 1998년 4월 29일에 건교부에 환경영향평가서에 대한 추가 재보완을 요청하였다.¹¹⁾ 마지막으로 환경부는 영월댐 건설문제와 관련된 기관과의 협의네트워크를 활용하여 조직의 입장을 강화해나갔다. 1998년 4월 22일 문화재관리국장 앞으로 환경영향평가서에 대한 검토를 의뢰하였고, 이에 문화재관리국에서는 1998년 5월 29일에 그 검토의견을 환경부에 회신한다. 회신 내용에는 유적지는 문화유적의 학술적 역사적 가치 및 분포규모를 감안하여 원형보존이 바람직하다는 의견과 개발이 불가피할 경우 환경영향평가서에서 제시한 방안과 같이 공사 전 반드시 지표조사, 발굴조사가 충실히 이루어지도록 문화재관리국과 사전협의조치가 취해져야 할 것 등이 포함되어 있었다(문화재관리국, 기념 86752-936:1998.5.28). 이후 문화재관리국에서는 1998년 7월 20일 환경영향평가서에 대하여 문화재위원회의 조사한 내용을 토대로 “댐건설과 관련된 지역은 가치가 매우 큰 자연유산의 보고이나 이에 대한 영향평가가 심도있게 검토되지 않은 것으로 사료되어 환경영향평가를 재검토하도록 요청함”이라든가 “백룡동굴에 대한 입체향내도 등 정밀조사가 미흡하며 수몰 후 동굴의 원형 보존방안에 대한 검토가 전혀 없어 백룡동굴의 보존방안에 대한 재검토가 필요함” 등과 같이 매우 부정적인 견해를 회신하였다.¹²⁾

4) 공식적 제3자의 활동과 경쟁적 대응

댐건설을 둘러싼 중앙정부간의 지속적인 이견과 유관기관의 부정적 견해, 그리고 지역주민 및 환경 NGO의 조직적 반대 등으로 논란이 증대되자 정치권까지 개입하게 되었다. 정치권의 개입으로 문제가 더 복잡해지자 국무총리실 수질개선기획단이 공식

11) 동식물상 및 하천지형, 경관 분야에 대한 현지조사결과 해당 분야별로 여러 가지 문제점이 지적되었고, 해당분야별 요구사항을 중심으로 종합적으로 재검토하고 그 결과를 재보완서에 반영할 것을 요구한다. 여기서 조사된 결과를 근거로 사업시행 시 생태계가 입을 수 있는 환경피해에 대한 가치와 수자원 이용 측면에서의 가치를 계량기법을 통해 비교 형량하고 그 손익을 분석 제시하여야 한다는 것, 그리고 이와 같은 외국의 유사사례를 제시할 것 등을 요구하였다.

12) 문화재관리국, 기념 86700-1886: 1998.7.20, “영월다목적댐 건설관련 환경영향평가서(안) 검토결과회신.”

적으로 조정활동을 시작하였다. 먼저 국무총리실 수질개선기획단에서는 영월댐 건설과 관련하여 “수도권의 물 부족에 대비하고 홍수피해를 경감하기 위하여 추진중인 영월댐 건설과 관련하여 환경단체 등의 반대, 관계 부처간의 이견노출 등 사업추진에 지장을 초래하고 있다”는 이유로(국무총리실 수질개선기획단, 수개 67400-124: 1998. 7.20) 1998년 7월 14일에 관계부처회의를 개최하였다.¹³⁾ 이 회의에서는 댐의 안전성문제, 환경문제, 댐건설 타당성문제 등 댐건설과 관련된 전반적인 문제에 대하여 행정기관을 중심으로 논의하였다. 여기에서 논의된 결과를 국무총리실 수질개선기획단에서는 1998년 7월 20일에 “영월댐 추진대책”이라는 이름으로 정책에 이견 및 갈등을 보여 온 건교부와 환경부에 통보하였다.¹⁴⁾

둘째, 1차 관계기관회의에도 불구하고 의견차이가 좁혀지지 않자 수질개선기획단에서는 또 한 차례의 영월댐건설 관련 관계기관회의를 1998년 9월 25일에 개최하였다. 이 회의는 부처들간의 의견 차를 좁히고 댐건설을 추진하기 위한 중재적 성격의 회의였으며, 정책관련 부서간의 이견을 좁히고 지자체 및 지역주민 등의 지원책이 논의되었다. 회의 안건은 영월댐 추진체계구축 및 공동조사반 구성운영(건교부), 표준화된 댐건설절차 규정방안(건교부), 영월댐 홍보방안(건교부), 영월댐환경영향평가 추진상황 및 평가제도의 개선방안(환경부), 댐지역 수질보전 대책수립(건교부) 등이었는데 논의 후 회의결과를 해당기관에 통보하였다.

셋째, 2차례의 관계기관회의에도 불구하고 협의도출에 실패하자 수질개선기획단에서는 기존의 회의와는 다소 성격이 다른 관계기관회의를 개최하였다. 즉 관계기관회의

13) 이 회의에는 수질개선기획단장의 주재 하에 사업지원부장, 건교부 수자원심의관, 환경부 자연보전국장 등이 참석하게 된다.

14) 먼저 건교부에는 영월댐건설 사업시행의 투명성과 효율적인 추진을 위하여 추진절차와 추진주체별 소관업무를 명확히 하고 능동적인 대내외 협의를 위한 추진체계를 구축하는 방안을 강구하라는 것이다. 특히 댐안전성, 환경문제 등에 대해 객관적인 사실규명이 될 수 있도록 외부전문가 등이 포함된 공동조사반을 구성 운영하는 방안을 강구하라는 것이다. 그리고 댐건설사업추진에 있어서 댐건설 타당성 및 신뢰도를 확보할 수 있도록 표준화된 댐건설 추진절차와 환경, 용지보상 등 각종 현안문제에 효과적으로 대응할 수 있는 법적 제도적 방안을 강구하라는 것이다. 그리고 지역주민 및 일반 국민들이 댐안전성, 환경영향 등에 관한 사실을 정확히 이해할 수 있도록 적극적이고 다각적인 홍보방안을 강구하라는 것이었다. 다음으로 환경부에는 영월댐 환경영향평가의 경우 환경성 검토와의 관계 등 평가절차를 명확히 하고 평가항목 및 보완내용을 구체적으로 제시하고 앞으로 이를 제도적으로 반영할 수 있는 법적 개선방안을 강구할 것을 통보한다.

에서 환경단체인 환경운동연합을 참여시킬 수 있는 방안이 구체적으로 제기되기 때문이다. 1999년 1월 4일 수질개선기획단에서는 영월댐건설관련 실무차원의 사전협의 및 검토를 위해 물관리정책조정실무위원회(관계차관회의)를 개최하고 기관간의 협조사항 등에 대하여 논의되었는데, 논의된 결과는 1999년 1월 15일에 각 기관에 다시 통보되었다. 그 내용은 합동평가단을 1월말까지 구성하되 환경부와 강원도에서 적극 협조할 것(환경부, 강원도, 수공), 댐건설 후 수질보전대책의 객관성 확보를 위해 팔당상수원 등 개선대책 모델링의 기초자료를 이용할 것(수공), 댐사업의 경우 기본계획 협의와 환경영향평가간의 성격 및 절차를 명확히 할 수 있도록 제도개선방안을 강구할 것(환경부) 등이다. 전체적으로 환경영향평가에 따른 관계부처간 협조방안, 환경단체 등의 댐건설 반대에 대한 정부대책방안에 대한 논의였다.

이 과정에서 나타난 건교부의 대응을 보면 먼저 건교부는 영월댐건설 강행방침발표를 통해 댐 건설의 기정사실화를 제시도 하였다. 즉 제3자에 의한 조정과정에서 1998년 9월 21일에 건설교통부는 영월댐건설 강행방침을 발표한 것이다. 나아가 영월댐 건설 예정지 상류에 대규모 위락단지를 건설하겠다고 공약도 발표하였다.

둘째, 건교부는 댐건설을 적극적으로 반대하는 NGO 등과의 협상을 시도하였다. 갈등이 증폭되고 댐건설이 정치문제화 되자 청와대 환경담당 비서관의 중재로 건교부의 실무진과 환경운동연합 사무총장이 협의를 시도하였다. 목소리(voice)가 큰 집단과의 협상을 통해 장애물을 걷어내려 한 것이다. 그러나 합의도출에 실패하면서¹⁵⁾ 댐건설이 가지고 있는 다양한 쟁점에 대하여 지속적으로 논쟁이 펼쳐졌다.

셋째, 건교부는 합동평가단의 구성을 통해 댐건설의 정당화를 시도하였다. 건교부는 수질개선기획단 회의에서 논의된 대로 1999년 1월 18일에 합동평가단을 구성을 하게 된다. 지금까지 제기된 문제 및 쟁점을 재검토하고 진행중인 추가조사에 대한 공동 검증 등을 통하여 사업추진에 대한 투명성 확보 및 대 국민 신뢰성을 높이고 전문가들로 구

15) 최열 사무총장과의 인터뷰(2000.11.20)에 의하면 이 당시에 합의에 이르지 못한 이유로서는 “협의 상대자의 수준문제가 제기되었다”고 한다. 이때 “건교부에서는 건교부내의 실무진이 나왔는데, 이 정도로는 협의 대상자로서 격이 맞지 않았다”고 한다. “본 현안의 경우는 적어도 보다 책임 있는 자리에 있는 사람과 협의하여야 의미가 있는 것이었다”고 한다. 예컨대 장차관이나 대통령수준에서 논의되어야 의미 있는 협의가 가능하다는 것이었다. 1998년 11월쯤에 대통령이 시민단체 대표자 50명이 함께 한 자리에서 5명이 발언을 하게 되었는데, 이때 최열 사무총장은 “경제를 살린다면서 환경을 다 죽이고 있다”고 하면서 동강문제도 제기하였다고 한다. 이때 “김대중 대통령은 환경문제에 관심이 많다고 하며 재검토하겠다고 응답을 하였다”고 한다.

성된 평가단의 객관적인 평가 의견을 수렴하여 정책에 반영한다는 취지로 합동평가단을 구성한다(건교부, 2000). 건교부는 합동평가단을 구성하기 위하여 댐건설과 관련해서 반드시 설득해야 하는 핵심 조직들인 환경부, 강원도 및 시민단체에 전문가 추천을 의뢰하였다. 여기서 합동평가단을 구성하는 전문가의 입장은 무엇보다도 댐건설의 향방을 결정하는데 결정적인 역할을 할 수 있다는 점에서 누구의 입장을 지지하는 전문가가 전문평가위원으로 들어가는 지가 중요했다. 환경연은 합동평가단의 구성의도가 이미 댐건설을 전제로 운영될 것이라는 점을 들어 1999년 1월 15일 추천을 거부하는 공문을 수공에 발송하였다.¹⁶⁾ 건교부 이후 두 차례에 걸쳐 환경연에 평가단 위원 재추천을 의뢰하지만 환경운동연합은 추천을 거부하였다. 여기서 주목할 점은 환경부의 대응인데 환경부는 정식으로 평가위원을 추천하지 않았고 환경부의 정책자문위원의 명단을 건교부에 알려주었다. 이것은 환경부의 입장을 간접적으로 전달한 것이라 해석할 수 있다. 환경연의 참여 없이 합동평가단은 건교부와 수공주도로 환경부 소속의 자문위원 8인, 강원도의 추천 11인, 사계전문가의 추천 11등 총 30인이 선정되어 운영되었다.¹⁷⁾ 이후 합동평가단을 중심으로 정책을 추진해 나가지만 이렇게 정책추진조직의 주도로 운영된 합동평가단은 댐관련 이해당사자를 광범위하게 참여시키는데 실패하였다는 점에서 중립적 조정기제의 역할을 하지 못하게 되고 결국은 이후에 해체된다.

마지막으로 건교부는 계속적인 기정사실화를 시도하였다. 1999년 2월 18일 건교부는 1999년 8월까지 생태계조사를 마치고 10월경부터 용지보상에 들어가 2005년까지 댐을 완공할 계획임을 발표하였다(동아일보, 1999.2.18; 한겨레신문, 1999.2.19; 한국일보, 1999.2.19). 정밀조사를 목적으로 구성된 합동평가단의 평가결과가 나오기도 전에 건교부의 댐건설 강행 입장표명은 환경단체의 반대뿐만 아니라 정치권의 반대도 불러왔다.¹⁸⁾ 즉 건교부의 이러한 대응은 오히려 이해관계자들의 더 큰 반

16) “평가단의 전문가를 추천해 달라고 건교부와 수공에서는 직원이 직접 여기를 방문했었습니다. 그러나 우리는 평가단의 구성이 댐건설을 전제로 이루어지고 있었기 때문에 이를 거절하였습니다.”(환경운동연합 000 사무처장과의 인터뷰, 1999.6.5). 이러한 사실은 환경연이 이미 정책경쟁상대인 건교부와 수공의 의도를 파악하고 있었음을 의미한다.

17) 건교부와 수공은 이미 합동평가단 구성을 위해서 사전에 많은 준비를 해왔다. 1998년 10월 12일에는 환경부, 강원도, 환경연, 녹색연합에 평가단 위원의 추천을 의뢰하였고, 1998년 10월 31일에 2차로 추천을 의뢰하였다. 강원도에서만 추천을 하자 건교부는 1998년 12월 9일에 나머지 3개 기관에 평가단 위원 추천을 재촉구 하였다.

18) 이러한 발표가 있자 환경연은 1999년 2월 19일 서울 세종로 정부종합청사 후문에서 긴급 상경한 지역주민 등이 참여한 가운데 건교부의 영월댐 건설계획 전면 백지화를 요구하는 규탄집

대를 불러일으키게 된 것이다.

이러한 건교부의 대응에 대하여 환경부는 먼저 계속해서 절차적 대응을 하면서 댐 건설을 지연시켜 나갔다. 환경부는 관계부처회의 후에 문화재관리국의 회신내용을 중요하게 고려하여 환경영향평가서 추가 재보완을 요청하였다. 이러한 내용은 “귀 부가 제출한 영월댐 건설사업 환경영향평가서 보완서에 대한 문화재관리국으로부터 검토의견이 제출되어 이를 통보하니 동 검토결과 회신에서 제기된 내용이 재보완서에 반영될 수 있도록 조치..”라고 회신한 공문¹⁹⁾에서도 알 수 있다.

둘째, 환경부는 지속적인 문제제기 및 견제활동을 수행하였다. 영월댐 건설문제에 새로운 쟁점들이 추가되는 과정에서 1998년 8월 29일 문화관광부는 강원도 관광개발과장 등과 함께 영월댐 예정지를 답사하였고, 답사한 내용이 반영될 수 있도록 1998년 9월 5일에 환경영향평가서에 재보완 내용을 추가하여 보완할 것을 요구하였다. 요구사항의 핵심내용은 댐위치를 상류나 다른 지역으로 옮길 경우의 사업타당성 제시하고 상류지역의 개발계획과 관광객, 폐광산 등에 의한 오염 부하량을 포함시켜 산정 제시할 것 등이다(환경부, 환평 67121-843: 1998.9.5).²⁰⁾

셋째, 환경부는 부정적·비판적 입장을 표명하면서 댐건설의 문제점을 지적하였다. 환경부는 1998년 8월 30일 영월댐이 건설될 경우 수질이 악화될 가능성이 있다는 것을 표명하였고, 1998년도 10월 25일에는 환경부 생태계조사단이 동강을 보존하는 것이 바람직하다는 입장을 공식적으로 표명하였다. 그리고 건교부의 위락단지 건설계획에 대해서도 환경부는 “댐을 막으면 물이 정체돼 수질이 나빠질 수밖에 없는데 댐 상류에 다시 위락단지를 조성하겠다는 발상을 이해할 수 없다(조선일보, 1998.11.2)”고 건교부의 입장에 부정적인 견해를 표명하였다. 또한 댐건설에 대한 반대입장의 표명은 1999년 3월 환경부 자연보전국장이 국회 환경포럼에서 “지난 1997년 6월 건교부가 전달한 영월댐의 환경영향평가결과를 검토한 결과 영월댐이 건설되면 이 지역의

회를 가졌다(한겨레신문, 1999.2.19). 또한 한나라당 정책위 환경위원회에서도 “수자원공사 산하 수자원연구소의 지적이 아니더라도 석회동굴지역의 댐건설은 누수사고 위험뿐만 아니라 댐 붕괴를 부를 수 있고 대형참사로 이어질 위험성이 있는 공사를 즉각 중단해야 할 것(동아일보, 1999.2.19)” 이라는 성명을 발표하였다.

19) 환경부, 환평 67121-720: 1998.7.27, “영월댐 건설사업 환경영향평가서 검토의견 추가통보”.

20) 여기서 정선군의 개발촉진지구지정과 관련하여서 건교부가 댐건설을 전제로 정선군에 개발촉진지구를 허가해 준 것이었는데 결과적으로는 환경부로 하여금 이러한 추가재보완요구를 하게 만들었다.

생태와 수질이 악화될 우려가 있다”(국회환경포럼, 1999)고 언급한 부분에서도 나타났다.

마지막으로 환경부는 반대입장을 보이는 단체와의 연계를 통해 대안을 모색하였다. 환경연과 공동으로 구체적인 물절약 운동을 추진한 것은 그 대표적인 예라 할 수 있다. 물절약운동의 추진은 환경연이 댐건설대체 대안으로 주장해온 것이라는 점에서 환경연에 대한 지지로 해석할 수 있다. 환경연은 1999년 3월 25일 물절약국민운동선포식 및 물절약캠페인을 벌이기 시작하였다. 이때 “환경부와 환경연은 공동으로 물부족을 고민해왔고, 그 방법은 댐건설이 아니라고 보았으며, 환경부도 물절약운동에 상호인식이 되어 있었던 상태였다²¹⁾”는 공동의 주장을 제시하면서 공동으로 대안을 모색하였다. 또한 1999년 4월 15일에 환경부장관은 환경연의 33일간의 농성장을 방문하기도 하는 등 환경단체에 대한 간접적 지지활동도 나타났다.

5) 공동조사단의 활동과 협력적 대응

지역주민, 환경연과 같은 환경단체, 그리고 각종 시민 사회단체의 개입, 그리고 정치권의 개입으로 정책갈등은 최고조에 이르게 된다. 이러한 과정에서 이해관계자들은 나름대로 자신들의 입장을 정리해 나갔다. 먼저 국회 환경노동위원회는 댐의 안전성문제를 본격적으로 논의하기에 이르렀다. 이에 국회 환경노동위원회와 환경부 차관 및 실국장 등은 논란이 되고 있는 영월댐 예정지 현장방문 및 탐사를 하기에 이르렀다. 이후 1999년 4월 5일 강원도지사가 사전에 중앙정부와 협의 없이 독자적으로 댐건설 반대 기자회견을 가졌고 이어서 강원도의회와 강원도내 18개 시·군의회 의장단도 반대입장을 표명하였고, 강원도의회와 충청북도의회가 댐건설 반대 공동선언문을 채택하였으며, 평창군의회가 반대성명을 발표하였다. 이러한 정치권의 변화는 대통령의 관심을 높이게 되었다. 대통령도 1999년 4월 7일 건교부의 국정개혁 보고 시에 “물대책, 홍수대책, 댐건설 지역의 안전성 등을 국민에게 정확히 제시하고 합리적으로 댐건설 여부를 결정해야한다”는 의견을 제시하였고, 4월 28일 강원도지부장 단독회동 시에는 “국제적으로 인정받는 객관적인 조사팀에 맡겨 그 결과를 본 뒤 추진 여부를 결정해야 한다”는 견해를 밝혔다.

21) 환경운동연합 000 홍보팀장과의 인터뷰(2000.12.16).

대통령의 입장 표명 이후 건교부는 일단 자신들의 주장을 후퇴시키는 대응을 하였다. 즉 건설교통부장관은 영월댐 건설여부를 외국회사에 맡기고 사업추진을 연기한다고 발표하여 기존의 댐건설의 연내 강행입장에서 한발 물러선 입장을 보였다. 연기 이유에 대해 건교부 장관은 현재 활동 중인 영월댐 합동평가단에 대해 환경단체 등의 사이에서 부정적인 여론이 많고 이러한 부정적인 인식을 없애기 위해 외국평가회사에 영월댐 사업에 대한 종합적인 점검을 받기로 했다(동아일보, 1999.4.30)고 공식적인 입장을 표명하였다. 그러나 과거에 댐사업에서의 비교적 안정적 정책네트워크가 형성되어 있다는 점을 감안할 때 건교부의 중립성을 유지하려는 이러한 시도는 인지적으로 수용되기 어려운 것이라 할 수 있다. 즉, 이미 “영월댐 설계시 석회암지대의 설계 경험이 풍부한 미국의 HARZA사와 국내의 지질전문가들이 물리탐사, 시추조사, 위성사진 판독 등 지질조사에 큰 비중을 두고 정밀조사를 실시하여 안정성을 확인한 바 있다”는 수자원공사의 의견이 제기(환경운동연합, 1999)된 현실에서 대표적인 댐건설반대 조직인 환경운동연합은 외국인회사에 댐건설의 타당성 여부를 맡기는 것에 반대 입장을 취할 수밖에 없는 것이다.²²⁾ 따라서 댐 건설의 타당성에 대한 재검토 시도는 지연되었다. 이러한 상황에서 대통령의 입장은 더욱 댐건설 반대의 입장을 표명하게 되는데, 8월 6일 강원지역 MBC와의 합동회견에서는 “환경보전의 입장에서 많은 사람들이 걱정하고 있는 일을 굳이 정부가 할 필요가 없다”는 의견을 제시하기에 이른다.²³⁾

결국 건교부의 입장이나 주장이 지지를 얻지 못하게 되자 환경부는 댐건설 백지화에 대한 구체적인 대안을 모색하면서 보다 적극적으로 대응해 나갔다. 2000년 2월 환경부장관은 한국일보와의 인터뷰에서 “동강댐을 건설하지 않아도 댐건설과 같은 효과를 얻을 수 있는 방안을 모색하고 있다”(한국일보, 2000.2.23)는 입장을 발표하였다. 그리고 환경부는 물질약추진대책위원회를 통하여 소규모 녹색댐건설, 중수도 시설 확충 등 댐건설 백지화에 대한 여러 가지 대책을 추진할 계획임을 밝히면서 댐건설 백지화를 공론화시켜 나갔다.

여기서 무엇보다도 주목할 것은 혼합적 조정기제의 장을 제공하고 있는 물관리정책 민간위원회의 역할과 이에 대한 건교부, 환경부, 환경단체의 협력의 형성이다. 댐건설

22) 그 이유는 결론을 정해놓고 절차적으로 합리화하려는 시도일 수 있다는 것 때문에 반대하였다고 한다(환경운동연합 000 간사와의 인터뷰, 2000.5.19).

23) 환경운동연합 외. “시민의 승리 동강댐 백지화 자료집(20006.12.)” 참조.

을 둘러싼 중앙정부의 입장에 대한 이해관계자들의 지지와 역학관계에 변화가 나타나자 국무총리실 수질개선기획단의 물관리정책 민간위원회에서는 1999년 8월 26일 영월댐 건설의 타당성을 원점에서부터 종합적으로 조사하여 건설여부를 최종적으로 결정하기 위하여 영월댐 건설 공동조사단을 구성하게 되었다.

물관리정책 민간위원회에서 공동조사단의 구성과정은 다음과 같다. 먼저, 1999년 7월 6일 물관리정책 민간위원회를 개최하였고 여기에서는 영월댐 추진 재조사를 위한 공동조사단 구성방안에 정해졌다. 세부 추진계획 논의를 위한 소위원회(7인)를 구성하였다. 이후 2차례(7월 12일 7월 28일)에 걸친 소위원회 개최로 조사단 구성원칙에 합의가 이루어졌다. 합의 이전에 공동조사단 전문가의 분과구성과 추천권한을 둘러싸고 건교부, 환경부, 환경운동연합간에 힘겨루기가 있었으며 여기서 환경운동연합은 추천권한을 50%를 요구하였고 이러한 입장에 환경부는 동조하는 입장이었으며 건교부는 마치 못해 수용하는 입장이었다. 여기서 중립적 구성원칙에 대한 합의는 댐반대 네트워크가 강하게 형성되어 보존논리의 광범위한 지지가 큰 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.

공동조사단의 전문가 구성은 정부측(건교부, 환경부, 강원도), 환경단체 및 민간위원이 추천하는 사람으로 구성하기로 하였으며, 그 조사기간은 6개월(99. 9-2000. 2)로 하되 최장 6개월 연장이 가능했다. 이후 영월댐 공동조사단 전문가 추천 접수 및 선정을 하는데 처음에 총 100명이 추천(건교부 16명, 환경부 4명, 강원도 4명, 환경단체 29명, 민간위원 87명)되었다.²⁴⁾ 추천인의 선정기준으로는 정부측과 민간단체 추천자의 형평성과 전문성 및 다수추천자를 고려하여 결정하였다. 이에 따라서 공동조사단은 위원장 1명 외 5개 분과인 물수급 6명, 홍수 8명, 댐안전 6명, 환경 8명, 문화 5명으로 총 33명으로 구성하고 물관리정책 민간위원회의 심의를 거쳐 5개 분과위원과 위원장을 포함하여 총 34인의 공동조사단이 운영되게 되었다.

공동조사단의 운영지침 및 예산집행지침을 보면, 조사결과 처리는 분과조사단장은 조사결과에 대한 종합평가의견 및 대책을 기간 만료일까지 공동조사단장에게 제출하는 것으로 하였고, 공동조사단장은 종합평가의견 및 대책을 기간 만료일로부터 1개월 이내에 정부에 건의하는 것으로 하였다. 예산집행은 조사비용은 정부예산(건교부 다목

24) 각 기관 추천자의 총 수는 100명을 넘는데, 이것은 각 기관에서 추천한 전문가가 중복되는 경우가 있기 때문이다.

적담 건설사업비)으로 하고 집행방법은 정부투자기관 회계규정 및 한국수자원공사 정산기준을 준용하였고, 조사단의 운영을 지원하기 위한 행정지원은 한국수자원공사에서 행정지원반을 운영하게 되었다(수질개선기획단, 수개67400-219:1999.8.19).

공동조사단이 조사하는 방법의 특징은 첫째 조사는 새로운 조사보다 기존 조사자료에 대한 평가분석 위주로 하고 그 동안 제기되었던 각종 대안(물절약 방안 등)에 대해서도 검토한다는 것, 둘째는 분과조사단별로 세부조사계획을 수립하고, 전체회의를 하고 여기서 심의를 거쳐 세부조사계획을 확정 한 후에 조사를 시행한다는 것, 셋째는 필요한 경우 전체회의 승인 후 조사내용 중 일부사항에 대하여는 별도의 용역조사 시행이 가능하다는 것, 단 용역조사는 공동조사단 조사완료 시점 이내에 종료하여야 한다는 것, 마지막으로 공동조사단장은 분과별 세부조사계획을 수질개선기획단장에게 통보한다는 것 등이다.

공동조사단에서는 10여 차례의 전체회의를 개최하는 등 조사활동을 수행하여 그 결과를 2000년 5월 19일 국무총리실 수질개선기획단에 보고서를 제출하였다.²⁵⁾ 이 보고서에서의 종합결론은 “동강유역은 구석기유적, 백룡동굴 등 소중한 문화유산과 그 어느 지역보다 생물종의 다양성이 풍부하고 독특한 석회암 생태계를 가지고 있어 보호가치가 탁월하므로 물부족과 홍수조절 등 심각한 문제가 상존하고 있음에도 불구하고 영월다목적 댐 건설은 중단됨이 바람직하다. 다만 물 부족과 홍수문제 등에 대한 별도의 보완대책은 반드시 필요하므로 다음과 같은 대안 및 보완대책을 정부에 건의한다”²⁶⁾는 것이었다. 이렇게 건교부와 환경부 모두 공동조사단의 구성과 활동에 적극적인 협조를 하여 댐건설 여부에 대한 최종적 결론을 도출한 것이다.

3. 정부간 정책갈등의 조정과정 및 조정기제의 변화

영월댐 건설정책의 조정과정과 조정기제를 살펴보면 정책참여자가 많아지면서 정책문제의 구조는 점점 복잡해지는 양상을 보이고 있으며, 이에 따라 정책문제에 대한 조정기제도 갈등당사자간 조정 → 제3자 조정 → 혼합적 조정으로 정책갈등의 조정양상에 변화를 보여주었다. 먼저 중앙정부 당사자간 조정과정은 직접 또는 간접적인 중앙

25) 수질개선기획단의 영월댐 공동조사단 기자회견 자료(2000.6.2).

26) 국무총리 수질개선기획단(2000.6.), 영월댐관련 민간공동조사결과 및 조치계획(국무총리지시제2000-20호).

정부 이외에는 정책참여자가 두드러지지 않아 정책문제가 단순하였다. 정책갈등은 건교부와 환경부간 이견의 노출 속에서 제도적 절차에 따라서 건교부의 협의요청과 이에 대한 환경부의 보완요청이 반복적으로 나타났다. 따라서 이 시기에는 제3자의 개입에 의한 조정기제나 독립적 조정기제는 존재하지 않았다. 건교부의 절차적인 대응에 환경부도 절차적인 대응으로 일관하였다. 당사자간 조정활동은 정책갈등의 실마리를 풀어나가지 못하였고 정책이 지연되는 상황으로 나타났다. 그러다 보니 정책대상집단인 지역주민의 기회주의적 대응을 부추기는 결과를 초래하기도 하였고, 이것은 궁극적으로 지역주민에게 큰 피해를 제공하는 계기가 되었다.

당사자간 조정과정 속에서 정책문제에 지역주민 및 지방자치단체의 개입이 증가하고 환경운동연합과 같은 NGO의 개입이 증대되면서 정책문제는 보다 복잡한 양상으로 변화하였다. 이 과정에서 정책을 둘러싸고 참여자간의 갈등은 증폭되었다. 따라서 공식적인 제3자가 정책갈등에 대하여 조정을 하게 되었다. 국무총리실 수질개선기획단은 몇 차례에 걸쳐서 관계기관회의를 개최하였고 회의에서 논의된 결과를 건교부와 환경부 및 유관기관에 통보하였다. 이러한 과정 속에서 먼저 지역주민이 개입하자 건교부는 지역주민을 설득하거나 댐건설의 기정사실화를 시도하면서 동시에 관계기관과의 협의를 통하여 문제를 해결하려고 시도하였다. 이에 대하여 환경부는 지속적으로 절차적인 대응을 통하여 건교부를 견제하면서 정책이슈를 확대시켜 나갔다. 둘째로 환경 NGO가 개입하자 건교부는 전문가를 활용하거나 정책토론회를 통하여 정책의 정당화를 시도하였고, 이에 대해 환경부는 여전히 절차적인 대응차원에서 환경영향평가에 대한 추가적 재보완 요청을 통한 정책의 지연과 적극적인 현지조사활동 및 관련부처의 협의 네트워크를 활용하여 대응해 나갔다. 셋째로 제3자 조정이 본격적으로 취해지자 건교부는 강도 높은 기정사실화와 정당화를 시도하였고, 이에 대해 환경부는 일관되게 절차적 대응을 통한 지연과 유관기관과의 협의 네트워크를 지속적으로 활용하면서 대응하였다.

이러한 정책 갈등 속에서 제도적으로 상위기관이 공식적인 조정활동을 하였지만 이미 정책문제는 매우 복잡한 양상으로 변화하여 이러한 조정활동은 효과적으로 기능하지 못하였다. 그 주요 이유는 환경연과 같은 강력한 반대조직이 정책과정에 깊게 개입하게 되면서 정책문제의 중립적 해결 필요성이 더욱 높아졌음에도 불구하고 실제 조정활동은 중립적 성격을 띠지 못하였던 것에 기인한다. 따라서 제3자 조정활동을 기

반으로 운영된 건교부 주도의 합동평가단은 그 목적을 달성하지 못하고 해체되었던 것이다.

제3차 조정기제의 작동은 합동평가단 뿐만 아니라 동시에 혼합적 조정기제를 파생시켰다. 즉 합동평가단이 해체되면서 공동조사단이 구성되었는데, 이 공동조사단은 혼합적 조정기제로서의 역할을 수행하였다. 정치권의 공식적 개입과 관심이 증대하면서 영월댐 건설의 타당성을 원점에서부터 종합적으로 조사하여 건설여부를 최종적으로 결정하기 위해 갈등주체들간의 합의를 통하여 공동조사단이 구성된 것이다. 여기서 공동조사단의 구성에는 두 가지 차원의 협력의 발생을 파악할 수 있다. 즉 정책갈등의 주체였던 건교부와 환경부라는 중앙정부간의 협력과 정책갈등 및 정책경쟁의 주체였던 중앙정부와 환경연간의 조건적 협력이 생성된 것이다. 이러한 조건적 협력은 공동조사단의 중립적 구성을 가능하게 하였다. 즉 민간환경단체와 정부기관의 참여비율을 균등하게 구성하기로 합의가 형성되었고, 중앙정부간에도 적극적으로 협력이 나타났다. 이로 인하여 정책문제에 객관적으로 접근할 수 있는 중립적 성격의 혼합적 조정기제가 생성된 것이다. 공동조사단은 객관적 조사활동을 통하여 동강댐건설 백지화라는 최종결과를 발표하게 되었고, 이것은 환경의 날 기념식에서 대통령의 동강댐 백지화를 공식적으로 표명하는 결과를 가져오게 된 것이다. 결국 객관적인 공동조사단의 구성은 적극적인 토론과 논변과정을 통하여 영월댐을 둘러싼 정부간 갈등을 해소하는데 중요한 요인으로 작용하였다.

VI. 결 론

본 연구는 수자원 관리차원에서 이루어지고 있는 댐건설정책을 둘러싸고 정책참여자들의 변화에 따라 정책갈등 당사자들의 상이한 대응행동과정 속에서 발생하는 정부간 정책갈등의 조정기제를 분석하였다. 이러한 분석과정에서 중앙정부간, 그리고 정부와 비정부간 갈등 해결의 기제로서 공동조사단의 역할과 기능이 효과적이었음을 규명할 수 있었다. 정책과정에서 비교적 최근에 활용되기 시작한 조정 및 합리적 평가기제로서 역할을 한 공동조사단은 갈등하는 행위자들의 대립의 산물로 형성되었다. 갈등당사자 상호에게 수용 가능한 혼합적 조정기제가 형성할 때 비로소 직면한 갈등상황에

서 상호 합의가능성을 높일 수 있다는 점을 알 수 있었다.

연구결과를 통해서 본 연구는 다음과 같은 함의를 도출할 수 있었다. 첫째, 정부간 갈등이나 분쟁의 효과적인 해결기제로 혼합적 조정역할을 하는 공동조사단이라는 기제를 규명할 수 있었다. 본 연구의 결과에 의하면 정부간 분쟁으로 인하여 발생하는 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 이해관계자들로 구성된 객관적인 공동조사단을 만들어 대안을 탐색하고 문제를 해결해 나가는 것이 유리하다는 것이다. 이러한 기제는 정책과정에서의 갈등 및 분쟁을 최소화하고 이를 생산적인 갈등으로 나아갈 수 있게 함으로써 정책의 지연현상과 같은 정책의 왜곡현상을 방지할 수 있는 구체적인 처방책이 될 수 있다.

둘째, 정책과정에 대한 정부의 국정운영에 기본방향을 제시해 줄 수 있다. 정책의 초기단계에 관련 이해당사자들이 참여하는 정책결정구조가 중앙정부에 의한 일방적인 정책보다 오히려 사회적 비용을 감소시킬 수 있다. 즉, 첨예하고 복잡한 문제, 그리고 가치가 개입되어 있는 문제일 수록 정책결정과정에 대한 개방적 쌍방향 의사결정기제를 내부화시키는 것이 정책과정에서 발생할 수 있는 갈등을 효과적으로 해결할 수 있다는 것이다. 이러한 방식의 문제해결은 정책과정에서 이해관계자들의 적극적인 참여와 논변과정을 통한 문제해결을 강조한 연구나(주재복, 2001), 중립성 보장을 통한 정책문제의 해결을 강조한 연구(홍성만, 2002) 등과도 관련된다. 정책갈등에 있어서 이러한 접근들은 기본적으로 참여를 확대하고 이 과정에서 대화, 토론 및 협상을 유도한다는 점에서 정책과정의 민주성을 증진시킬 수 있다.

셋째, 본 연구에 의하면 정책과정에서 중요한 영향력을 행사하는 정책참여자의 변화에 따라 갈등 당사자들의 전략이나 대응행동이 달라지고 조정기제도 변화한다는 점이다. 결국 정책의 참여구조가 복잡할 수록 조정활동도 혼합적 형태를 띠게 된다. 정책행위자가 많아지면 정책 문제는 점점 복잡해지고 불확실성은 높아진다. 따라서 과거의 조정기제에 대한 폐기학습(unlearning)과 새로운 조정기제의 형성이 필요하고 이를 통한 문제해결이 효과적이라는 점에서 조정기제의 진화적 측면이 나타난다는 점을 알 수 있다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 먼저 연구방법과 관련하여 본 연구는 다양한 사례들을 분석하지 않음으로써 분석 결과의 일반화에는 다소 한계가 있다. 본 연구는 사례를 참여자의 변화에 따른 단계별로 세분화시킴으로써 이러한 한계를 보완

하기는 하였지만 다양한 사례에 대한 연구가 가지는 장점을 충분히 보완하기에는 한계가 있다. 둘째, 이론적인 측면에서 정책참여자의 구조와 대응행동 및 조정기제간의 연결고리를 연역적으로 밝히지 못하였다는 점이다. 마지막으로, 정책참여구조 이외에 언론이나 여론, 정치적 압력, 건교부와 환경부 이외 정책 참여자들의 대응 등 정책과정에 영향을 미치는 다른 요인들 역시 중요한 연구과제임에도 불구하고 논의에서 제외하였다는 것이다. 이러한 한계들을 보완하는 후속 연구들을 기대해 본다.

【참고문헌】

- 김영평 · 신신우. (1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 『한국행정학보』, 25(1): 307-324
- 김용훈. (1996). 「기술정책에 있어서 부처조직간 경쟁에 관한 연구」, 박사학위논문, 서울대학교.
- 김인철 · 최진식. (1999). 지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로. 『한국정책학회보』, 8(3): 99-121.
- 문순홍. (2000). 동강영월댐 이슈의 전국화과정에 대한 분석. 『동강댐건설문제의 사회문화적 조사연구보고』. 서울: 한국환경사회학회.
- 박근후. (1992). 한국의 정책형성과 집행에 있어서 부처간 비협조와 조정에 관한 연구. 『관동대논집』, 20.
- 박기묵. (1997). 하천의 상·하류지역간 물분쟁 해결모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로. 『한국행정학보』, 31(4): 227-243.
- 신형균. (1992). 공공조직의 정책경쟁 및 전략선택과 제도의 역할: 환경규제정책을 중심으로. 고려대학교 박사학위논문.
- 이달곤. (1995). 『협상론: 협상의 과정, 구조 그리고 전략』. 서울: 법문사.
- 이종범. (1999). 개혁딜레마와 조직의 제도적 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략. 『정부학연구』, 5(1). 서울: 나남출판.
- 이종열 · 권해수. (1999). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석. 『한국정책학회보』, 7(3): 159-188.
- 조경호 · 주재복 · 홍성만. (2002). 중앙정부간 분쟁조정과정과 규칙의 탐색: 동강댐 건설을 둘러싼 건설교통부와 환경부의 분쟁사례를 중심으로. 『성곡논총』, 33: 125-159.
- 주재복. (2001). 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로. 『한국정책학회보』, 9(1): 141-164.
- 최연홍. (1998). 핵폐기물 처리시설 입지선정과정의 갈등과 해결: 미국의 경우와 한국에의 시사점. 『한국정책학회보』, 7(3): 189-212.
- 홍성만. (2000). 『정부와 비정부조직의 정책경쟁: 영월(동강)댐 개발정책사례를 중심으로』, 박사학위논문, 고려대학교.

- 홍성만. (2002). 정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정: 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 정책조직과 환경운동연합을 중심으로. 『한국행정학보』. 36(1): 21-40.
- 동아일보. (1999.2.18; 1999.2.19; 1999.4.30). / 조선일보. (1998.11.2).
- 한국일보. (1999.2.19; 2000.2.23). / 한겨레신문. (1999.2.19).
- 건설교통부·한국수자원공사. 1997.4. 『영월다목적댐 건설사업 환경영향평가서』.
- 건설교통부·한국수자원공사. (1997.12). 『영월다목적댐 건설사업 환경영향평가서(보완)』.
- 국무총리실 수질개선기획단. (1999). 『1999년도 물관리 종합대책』.
- 국무총리실 수질개선기획단. (2000). 『민간공동조사단 요약보고서』.
- 국무총리실 수질개선기획단. (1998-2000). 영월댐관련 내부공문.
- 국회환경포럼. (1999). 『1999연구활동결과보고서』(1999.1.1-12-31).
- 문화재관리국. (1998.7.20). 영월다목적댐 건설관련 환경영향평가서(안) 검토결과회신(공문).
- 건설교통부. 1990-99. 내부정책자료.
- 영월댐반대대책위원회. (1996.12.6). 영월댐반대주민설문조사서.
- 환경부. (1998). 국정감사제출자료. 1998-1999.
- 환경부. (1993-1999). 영월댐건설관련 내부공문.
- 환경운동연합. (2000). 시민의승리, 동강댐 백지화자료집.
- Allison, Graham. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Campbell, John. (1984). Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System. In Ellis Krauss, eds. *Conflict in Japan*. University of Hawaii Press.
- Deutsch, Morton. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*. New Haven: Yale University Press.
- Folger, R. W. and M. S. Poole. (1984). *Working Through Conflict: A Communication Perspective*. Glevie, Scott, Foresman and Company.
- Hall, Richard H. (1991). *Organizations: Structures, Processes, and Outcome*. Prentice Hall.
- Jones, C.O. (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed., Duxbury Press.