「지방정부연구」 제29권 제3호(2025. 11): 277-305

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.29 No.3 (November 2025)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.29.3.12

수자원 정책의 표류와 혼란:
댐 갈등관리 패러다임의 분절과 변화*

김 창 수

국문요약

이 연구는 단순화한 ACF 모형을 활용하여 수자원 정책의 표류와 혼란의 관점에서 우리나라 댐 갈등관리 패러다임의 분절과 변화의 원인을 분석하고 해석하고 정책 시사점을 제안하는 것을 목적으로 한다. 분석 결과 대통령의 변화를 중심으로 한 정권 변화와 같은 외부사건을 계기로 댐 건설 옹호집단과 반대집단 간 갈등이 촉발되었으며, 이 갈등을 해소할 수 있는 정책조정기능이 제도적으로 정착되지 못했다는 사실이 정책표류와 혼란에 복합적인 영향을 미친 것으로 나타났으며, 댐건설 옹호집단의 속도전 프레임 전략과 반대집단의 사전검토 절차 강화 전략은 정권변화와 정책변화에 따라 달라졌고, 사전검토협의회를 통한 정책조정이 충분한 성과를 거두지 못했으며, 장기적으로 정책학습이 충분하게 이루어지지 못해 댐 정책이 일관성을 유지하지 못하고 혼란이 일어나는 것으로 나타났다. 정권변화와 기후위기에 직면하여 물그릇 확보를 위한 신규댐 건설이 절실하지만, 우리 사회가 민주화된 상황에서 이해관계자와의 합의형성이 선행되지 않으면 정책의 일관성을 상실하고 정책표류와 혼란이 가속되는 것으로 나타났다. 그러므로 댐 건설 추진과정 전체를 투명하게 추진하면서 공정성을 바탕으로 공감대 형성과 합의형성이 중요함을 제안하였다.

주제어: 정책표류, 정책혼란, 댐 갈등관리 패러다임, ACF 분석틀, 정책의 일관성

Ⅰ. 서론

특정 정책이 공간적으로 볼 때 다른 정책과 모순 또는 갈등이 없이 조화를 이루고 있고, 시간적으로도 큰 변화가 없는 것을 정책의 일관성이라고 부른다. 이미 확정된 정책이 공간적·시간적으로 일관성이 없는 것은 물론이고, 단기간 내에 급격한 변동으로 국민들이 여러 정책의 내용을 착각할 정도로 혼란을 느끼는 상태를 정책혼란(policy disturbance)이라고 부른다(정정길, 1997: 799). 구별개념으로서 정책표류(policy drift)는 대구 위천국가공단 지정 사례처럼 딜레마 상황에 빠져 정책이 확정되지 못하고 정부기관 내에서 떠도는 현상을 의미한다. 시간적 관점에서 보면 정책결정 이전의 정책일관성 상실은 정책표류로, 정책결정 이후의 일관성 상실은 정책혼란으로 정

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2025년)에 의하여 연구되었으며, 2025년 한국지방정부학회 하계학술대회에서 발표한 후 수정한 것입니다.

의할 수 있다(김창수, 2003).

다원화된 민주사회에서 그리고 시간변화에 따른 인과관계의 복잡성을 파악할 수 있는 완전한 지식이 없는 상황에서 정책혼란을 시차적 관점에서 이해하면, 정책이 결정되고 집행된 후에 일관성을 상실하는 것은 어쩌면 당연할지도 모른다. 이를 통해 갈등이 노정되고 오차를 수정하고 사회적 합의를 찾아간다면 오히려 바람직할 수도 있다(김영평, 1995). 이러한 인식은 정책혼란과 집행지연의 시기에 너그러움과 느림의 지혜를 제공해 준다. 중요한 것은 정책이 일관성을 상실했을 때 상황에 맞는 신뢰성과 정당성을 확보하게 하느냐 하는 것이다(김창수, 2003). 이는 정책과정과 절차에서 시간에 대해 논의해야 할 필요성을 제기한다.

1987년 이후 우리 사회가 민주화되고 1995년 지방자치제 실시 이후 댐 건설이 어려워졌고, 지리산 문정댐의 경우 댐 입안단계에서부터 지역사회는 물론 시민단체와의 갈등에 직면하게 되면서 아직까지 표류하고 있다. 2013년 국토교통부는 댐 사업계획에 관한 사전검토와 지역의견 수렴 절차를 강화하는 것을 주요 골자로 하는 「댐 사업절차 개선방안」을 마련하였으나, 윤석열 정부에서 홍수와 가뭄 피해가 급격해지면서 물그릇 확보의 속도를 높이기 위해 기후대응댐을 추진하고 있다. 2024년 국가 주도의 기후대응댐 역시 강원 양구 수입천댐과 충남 청양 지천댐 등이 심각한 갈등에 직면하여 표류하고 있다. 이 연구에서는 수자원 정책의 표류와 혼란의 관점에서 우리나라 댐 정책 패러다임의 분절과 변화를 분석하고 해석하고 정책 시사점을 제안하는 것을 목적으로 한다.

먼저 수자원 정책의 선행연구를 검토하고, 정책표류와 혼란의 개념을 형성하고 수정된 ACF 분석틀을 마련하고자 한다. 정책옹호연합(ACF: Advocacy Coalition Framework) 모형은 정책과정에서 정치·사회적 요인, 외부요인 등이 어떻게 영향을 주는지 알아볼 수 있고 서로 다른 신념체계를 가진 행위자들이 옹호연합을 형성하여 각 옹호연합 간의 갈등과 상호작용을 통한 정책산출 과정을 살펴보는 데 유용하다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

정책 결정과 집행 과정에서 나타나는 정책표류와 혼란(Policy Drift and Disturbance)의 관점에서 우리나라 댐 정책 패러다임의 분절과 변화를 분석하고 해석하고 정책적 시사점을 도출하는 것을 핵심 내용으로 한다. 댐 정책과 관련된 국내외 문헌조사와 사례조사를 바탕으로 댐 정책을 현장에서 추진하고 있는 K-water 직원과 댐 건설과 갈등관리 전문가를 대상으로 설문조사와 심층면담을 실시하였다.[1)]

1) K-water 중장기 갈등관리 전략(2022년 수립) 개선을 위해, 연구자를 포함한 공동연구진이 갈등관리 체계의 효과성에 대한 관련 전문가들의 인식도를 2024년 6월 1일부터 6월 11일까지 총 11일 동안 조사하였다. 설문 대상은 K-water 내부자 37명, 해당 분야의 전문가들로 구성된 외부 전문가 38명으로 구성되었다(최흥석 등, 2024). K-water 내부 전문가는 눈덩이 굴리기 방식(snowballing)을 활용하여 진행하였으며, 초기 참여자가 주요 담당자에게 설문 내용을 배포하면서 추가 참여를 촉진하였다. 외부 전문가는 K-water 내부자 및 연구 참여자의 추천을 통해 해당 분야의 전문성을 가진 인물들로 구성하여 구글 설문 플랫폼을 통해 설문지를 배포하였다.

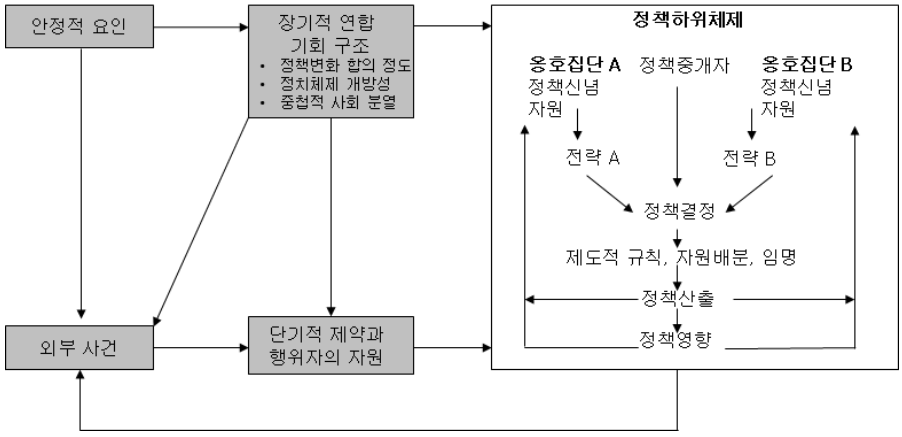
Ⅱ. 이론적 배경

1. ACF 모형과 이론구성

Paul Sabatier와 Hank Jenkins-Smith가 설계한 ACF는 정책과정의 복잡성을 단순화하는데 도움을 주는 연구 플랫폼을 제시한다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1988). 이들은 정책과정에 대한 초기 연구의 한계를 극복하기 위해 ACF를 개발하였다. 초기에는 이 프레임워크가 미국의 대기오염 문제와 같은 환경문제를 분석하는 데 가장 많이 적용되었다. 시간이 지남에 따라 다양한 지역의 다양한 주제에 대한 정책과정 사례에 ACF를 적용하는 것이 점차 증가하였다.

〈그림 1〉은 ACF의 핵심 구조와 원칙을 도식적으로 보여준다. 어떤 정책 하위 시스템 내에서 논쟁의 여지가 있는 문제가 발생하면, 여러 연합이 나타나 서로 대립하며 정책에 영향을 주려고 노력한다는 것이 기본 가정이다. 이러한 연합들은 공통의 신념과 자원을 기반으로 결합되어 있다. 연합의 활동은 순서대로 정책 결정과 산출에 영향을 미친다. 연합의 자원 활용은 여러 변수에 의해 조절되며, 환경적 요소는 안정적 요인, 외부사건, 장기적 연합 기회 구조, 그리고 단기적 제약 및 행위자의 자원으로 나뉜다(김창수, 2025: 245-249).

〈그림 1〉 ACF 분석모형



출처: Sabatier and Jenkins-Smith(1999: 128); Sabatier(1988: 132); Weible et al. (2009: 123)

일부 가설은 연합이 어떻게 그들의 신념을 나타내며 그 강도가 어떻게 다른지를 조사한다(Sabatier & Weible, 2007). ACF의 연구진은 이 가설들을 검토하면서 연합이 시간이 흐르면서 얼마나 일관성을 유지하는지, 어떤 차별성을 가지는지, 주어진 기간 동안 연합 내외의 상호작용이 어느 정도 일어나는지, 공동의 정책 신념이 연합의 결속력으로 작용하는지를 분석한다. 여러 상황에서 연합이 적대적 환경에서도 일관성을 유지하는 것이 강력하게 지지받고 있다. 더불어 연합 내의

주요 정책 신념이 연합을 결합하는 주요 요소로 작용하며, 특정 정책 관련 신념은 변화에 더욱 저항하는 경향이 있다는 경험적인 결과도 나타났다(Jenkins-Smith et al., 2014).[2)]

학습은 개인이나 집단의 사고나 행동의도에 지속적인 변화를 가져오는 경험에서 파생된 신념체계의 달성이나 수정을 의미한다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 42-56). 정책에 대한 학습은, 정책의 분석 결과가 행위자들에게 전달되며, 그들의 후속 정책에 대한 관점과 가치 순위의 신념에 영향을 줄 때 특정 조건하에서 일어날 것으로 보인다(Sabatier, 1987; Weiss, 1977). 정보가 수치 데이터로 제공될 때 특히 학습이 발생하는 경향이 있다. 특히, 행위자들이 처리하기 쉬운 문제에 직면하며, 특정 신념을 공유하고, 기술 및 과학적 정보에 접근할 때 학습이 더 잘 발생하는 경향이 있다.

ACF에서는 정책변동의 경로가 네 가지 경로(내부 또는 외부 충격에서 하위체제로의 변화, 학습 또는 합의를 통한 변화) 또는 네 가지의 조합을 통해 나타난다고 본다. 하위 시스템 내부 및 외부에서 발생하는 동적 사건은 공공 및 정치적 관심의 균형을 흔들고 연합 자원의 분배에 영향을 미치며 정책의 장(arena)의 개방 또는 폐쇄 여부를 수정할 수 있다(Sabatier & Weible, 2007). 학습의 점진적 발생이 정책행위자의 신념 체계에서 격변을 초래할 경우, 이는 해당 사건의 영향을 매개하는 하위 시스템의 메커니즘에 영향을 미칠 수 있다. 하위 시스템의 환경이 협상에 유리하도록 설정될 때(Sabatier & Weible, 2007: 205-206), 연합 간의 합의가 발생할 수 있으며, 이를 통해 정책변화가 나타난다. 네 가지 경로 중 적어도 하나에 대한 강력한 작동도 정책변화를 초래할 수 있으며(Jenkins-Smith et al., 2014), 정권 변화와 같은 외부사건이 대표적인 작동경로일 수 있다.

2. 선행연구의 검토

먼저 정책변동과 정책혼란의 일반적인 원인에 관한 연구를 검토해 볼 수 있다(강은숙, 2001). 정정길(1997: 800-801)은 정책혼란의 원인을 우선, 1980년대 후반을 전후한 통치이념의 혼란에서 찾는다. 그리고 1995년 지방자치제의 실시가 본격화되면서 지방정부들이 중요한 의사결정점(veto points)의 역할을 수행하면서 심화된다고 한다. 마지막으로, 장관과 같은 정책담당자의 잦은 교체가 정책의 일관성 상실을 가져오고 정책혼란을 초래한다고 한다. ACF 모형을 참조하여 선행연구를 검토해 보면 다음과 같다. 첫째, 대통령의 변화와 같은 외부사건과 제도변화에 관한 연구이다. 우리나라에서 권위주의 시대에 추진된 댐 건설(6~8년)과 민주화된 이후에 추진된 댐 건설(10년 이상)의 소요 시간에서 차이가 있음을 규명하고, 댐 건설로 인한 지역의 피해 상황과 갈등 구조를 심층 분석한 연구가 있다(오정택, 2011: 37-38). 나아가 지역주민의 권리의식의 성장과 변화에 따라

2) 정책하위체제는 2~4개의 옹호연합으로 구성되며 이들은 기본적인 가치, 정책에 대한 인과적 가정, 문제인식에 대한 태도, 정책수단에의 동의 등에서 주요한 신념체계를 공유하는 행위자들의 협력체로 구성된다. 옹호연합 간에 공유된 신념은 접착제 역할을 하여 잘 변하지 않고 끊어지지 않게 만들어 옹호연합이 안정적으로 유지되도록 한다(Sabatier, 1993: 27). 이러한 신념은 가치관과 같이 매우 잘 변하지 않는 규범적 핵심신념, 환경보호에 대한 신념과 같이 변하기 어려운 정책 핵심신념, 규정해석과 예산배정과 같이 비교적 변하기 쉬운 이차적·도구적 신념으로 3층의 위계를 가진다.

댐 건설로 인한 피해에 대한 대책 요구가 어떻게 변화하는지를 분석한 연구도 등장하였다(송재복, 2001: 331-354). 본 연구에서도 우리사회가 민주화되고 대통령이 변경되고, 지방자치제가 실시된 이후라는 외부 조건이 전제될 경우 어떠한 변화가 초래되는지 살펴보고자 한다. 일본의 경우에도 사전 합의형성절차가 까다로워지면서 신규 댐의 건설이 거의 어렵고, 큐수지역의 아라세댐 등 기존 댐을 허물기 시작하고 있는 상황이다(오비타니 히로아키, 2004: 70-74). 그리고 1990년 중반 이후 국민소득의 증대와 권리의식의 변화 그리고 국민의 삶의 질 요구 증대에 따라 주민참여의 요구가 증대하면서 댐 정책의 변화를 초래하였다고 한다.[3] 둘째, 옹호 연합 형성과 프레임 전략에 관한 연구가 있다(주경일·최흥석·주재복, 2003). 미국의 경우 사전적인 합의형성 절차가 매우 엄격하기 때문에 신규 댐의 건설이 거의 불가능해진 상태이며, 1930년대 미국의 대규모 토목사업으로 건설된 거대한 댐들을 허물고 있는 경우가 많다(Dam Nation, 2014). 1989년 9월 5일 연방환경청(Environmental Protection Agency)이 콜로라도 덴버시의 상류에 투폭크스댐(Two Forks Dam) 건설허가를 거부하기도 했다(EPA, 1990; Anderson and Holeman, 1995; 박성제, 2006; 유영성, 2008: 62-69). 셋째, 정책조정과 중재에 관한 연구가 있다. 사전적인 합의형성이 어려울 경우 제3자가 개입하는 조정과정이 요구되는데, 한탄강댐 건설 갈등에 대해서는 조정과 중재의 관점에서 다양한 연구가 이루어졌다(배귀희·임승후, 2010; 정규호, 2007; 김재근·채종헌, 2009). 넷째, 정책지향학습에 따른 정책변동에 관한 연구가 있다. 댐 건설 과정에서 정보공개, 주민설명회 등의 사회적 합의수단이 작동할 수 있는 절차는 환경영향평가와 댐건설 예정지 지정 및 고시 등 고작 2개에 불과하다고 지적하였다(김선희 등, 2005). 이 연구에서는 이러한 학습 결과를 토대로 한 사전 검토 절차의 강화 배경에 대해 살펴보고자 한다.

본 연구는 이러한 미국과 일본의 제도변화를 벤치마킹하면서 우리나라 역시 1987년 이후 민주화가 진척되고, 2013년 이후 입안단계에서 주민참여가 본격화되는 제도변화를 내포하면서 단순화된 ACF 모형을 토대로 논의해 보고자 한다.

3. 단순화한 ACF 분석틀

ACF는 정책변동을 위한 4가지 방법을 제안하고 있으며, 이들은 동시에 또는 차례로 발생할 수 있다(Sabatier and Weible, 2007). ACF는 고정된 이론이기보다는 비교적 유연한 분석틀과 분석변수를 허용하고, 네 가지 경로 중 적어도 하나에 대한 강력한 작동도 정책변화를 초래할 수 있음을 전제하기 때문에 이 연구에서는 단순화되고 차별화된 4가지 정책변화 요인을 분석하고자 한다.

3) 일본의 댐 정책에 정통한 전문가는 첫째, 댐 건설에 있어서 한국이 피해보상에 중점을 둔다면, 일본은 댐 건설로 인해 손실된 공동체를 국가가 재건한다는 공생의 철학이 내재되어 있다고 한다. 둘째, 한국은 내부확정 후 주민설명회를 한다면, 일본은 주민과 지자체가 댐 기획 단계에서부터 협의체에 참여하여 지원계획을 공동 작성한다고 한다. 셋째, 한국은 댐과 지역개발이 분리되어 갈등을 유발하지만, 일본은 댐 주변지역 진흥계획을 법정계획으로 의무화하여 댐 완공 후에도 자동연계된다고 한다. 그러므로 한국의 경우도 일본의 댐수몰지역주민지원법처럼 주민대표가 협의절차에 참여하도록 법제화하고, 국토교통성 산하의 댐지역공생국을 두고 상시 조정하는 것과 같은 조직개편 방안을 제안하고 있다.

첫째, 변화를 촉진하는 주요 요소 중 하나는 대부분 이해관계자의 직접적인 통제 범위를 벗어나게 하는 외적 사건과 안정적인 변수이다. 역동적인 외부사건들은 역동적이어서 불안정성을 띠고, 변화하기 쉬우며 정책 하위체제에도 직접적으로 영향을 미치는 변수들을 말한다(Sabatier, 1993: 22-23). 역동적인 외부사건에는 사회·경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 대통령의 변화와 같은 정치체제의 지배연합의 변화, 다른 하위체제로부터의 영향으로 구성된다(Jenkins-Smith et al., 2014). 그리고 안정적인 변수는 좀처럼 변화하지 않고, 변화하더라도 시간이 매우 오래 걸려 행위자들의 행태나 정책의 변동을 초래하는 동인이 되지 못하는 경우가 많지만, 하위체제 내 행위자들에게 근본적인 제약요인으로 작용한다(Sabatier, 1993: 20-22; Jenkins-Smith et al., 2014: 194). 안정적인 변수는 근본적인 사회·문화적 가치와 사회구조라든지 기본적 법적 구조로 구성된다.

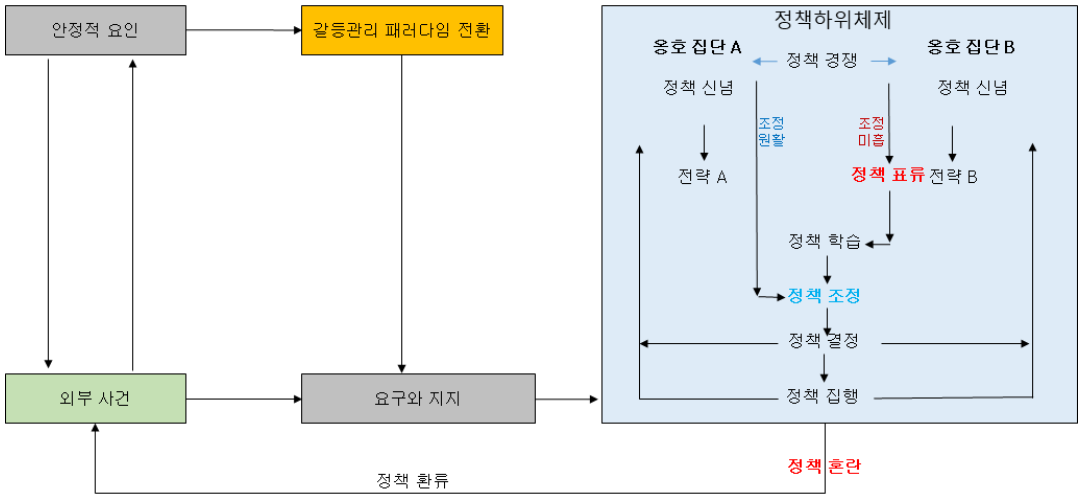
둘째, 그러한 사건들을 전략적으로 이용하는 연합의 지원 없이는 실질적인 영향을 미치지 못하며 여기서 정책조정과 합의 형성의 문제가 등장한다. 이러한 사건은 대중의 주목, 논의 주제의 전환, 정책의 방향 변경, 그리고 연합이나 그 자원의 규모 변동에 영향을 줄 수 있다. 이러한 사건은 특정 연합의 견해와 프레임을 강화하면서 동시에 다른 연합의 견해에 도전할 수 있다. 정책 하위체제는 정책논쟁에 참여하는 행위자들로 구성된다. ACF는 과학적·기술적 정보가 신념을 형성하는 데 중요하다고 여기므로 전문가의 역할을 특히 중시한다(Jenkins-Smith et al., 2014). 정책 하위체제는 2~4개의 옹호 연합으로 구성되며 이들은 주요한 신념체계를 공유하는 행위자들의 협력체로 구성된다. 옹호연합들 간에 공유된 신념은 접착제 역할을 하여 잘 변하지 않고 끊어지지 않게 만들어 옹호연합이 안정적으로 유지되도록 한다(Sabatier, 1993: 27). 이러한 신념은 종교적 신앙과 유사한 규범적 핵심 신념, 환경보호와 경제개발에 대한 신념과 같은 정책 핵심 신념, 도구적인 결정을 위한 규정 개정과 같은 이차적·도구적 신념으로 3층의 위계를 가진다. 행위자들은 신념을 바탕으로 옹호 연합을 형성하기도 하지만, 다수가 힘을 합치는 것이 유리하기 때문에 행위자들은 이익 극대화를 위하여 연합을 형성하기도 한다(김순양, 2010: 7). 옹호 연합은 자신들의 신념이 정부의 정책과 프로그램으로 관철되도록 자신들이 동원할 수 있는 자원을 최대한 이용하는 등 다양한 전략을 구사한다(Sabatier, 1993).

셋째, 정책조정자가 중심이 된 정책조정을 통한 서로 경쟁하는 연합 간의 합의는 정책의 변동을 가져올 수 있다. 성공적인 협상은 중립적이고 숙련된 중재자들을 보유하고, 다양한 이해관계자들의 대표를 협상 테이블에 앉히고, 협상가들의 깊고 지속적인 헌신을 끌어내며, 이해관계자에게 협상의 기회를 다른 장소들보다 더 매력적으로 제공하고, 문제의 심각성과 원인이 경험적으로 정의된 문제를 다룰 때 가능성이 높다고 한다(Sabatier and Zafonte, 2001). 정책조정자들은 옹호 연합 간의 갈등을 중재하는 제3의 행위자로, 주요 관심은 옹호연합 간의 갈등을 최소화하고 합리적으로 타협점을 산출하는 것이다(Sabatier, 1993). 정책조정자는 의회, 행정관료, 사법부, 시민단체, 전문가집단(특히 갈등관리전문가) 등으로 이루어진다. 정책조정자에게는 전문성과 정당성이 요구된다. 정책조정자가 전문성을 지니지 않으면 조정을 해야 할 정책문제에 있어서 전문성을 지닌 다른 정책행위자에게 의존하는 경향을 보이게 되고, 이 과정에서 정책조정자의 영향력은 상대적으로 약해진다. 또한 정당성은 정치인과 대중들이 얼마나 정책조정자를 신뢰하고 정치적 정당성을 주

는가와 관련된다. 즉 정치인과 대중들이 정책조정자를 신뢰하는 수준이 높을수록 정책 옹호 연합 간의 갈등에 개입할 수 있는 여지가 커진다. 정당성을 확보한 정책조정자는 정책과 관련한 정책행위자 또는 옹호 연합들과 공감대를 형성하기가 유리하므로 보다 효과적인 조정 가능하게 된다(박용성·최정우, 2011: 109-110). 정책조정자는 중립적이고 전문성이 있어야 하나 현실적으로는 사안 자체가 양자택일의 성격이 강해 중립을 지키기 어렵고 조정자 또한 정책 성향을 가지고 있는 경우가 많아 정책조정자와 정책옹호자는 연속선상에 있다고 할 수 있다(Sabatier, 1993: 27).

넷째, 정책 중심 학습을 통해 정책 변화가 일어날 수 있다. 학습은 경험으로부터 비롯되는 믿음이나 행동 의도의 지속적인 교대로 정의된다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993: 42-56). 정책 중심 학습은 정책 분석 결과가 이해관계자에게 전파되고 이후 후속 정책에 대한 그들의 신념이나 가치 우선순위에 영향을 미칠 때 다양한 조건에서 발생할 것으로 예상된다(Sabatier, 1987). 옹호연합 구성원들의 행동은 공유된 신념을 정책으로 전환시키고자 한다. 옹호연합들은 정책지향학습을 통해 자신들의 정책방향이나 전략을 수정하기도 하는데, 이는 신념체계를 강화하거나 수정하는 것을 의미한다. 정책학습이 이루어지기 위해서는 상당한 정도의 갈등 및 대립이 옹호연합들 사이에 존재하여야 하고, 옹호연합들 사이의 논쟁을 촉진하는 댐 사전검토 협의회와 같은 공개적이고 전문적인 토론회 및 공청회가 있어야 한다. 결국 이러한 과정을 통해 의사결정이 이루어지고 정책이 산출되어 정책변동이 이루어지게 된다. 이 과정에서 정책지향학습이 점증적인 변화를 촉진하는 힘으로 파악된다. 이 연구에서는 댐 건설 논쟁 가운데 이루어지는 상호학습에 초점을 맞추고자 한다.

〈그림 2〉 단순화한 ACF 분석모형



출처: Sabatier and Jenkins-Smith(1993: 128) 수정 보완

Ⅲ. 댐 갈등관리 패러다임의 분절과 변화

1. DAD 패러다임의 분절과 댐 사전검토 패러다임의 형성

1995년 이전 권위주의 시대에는 소위 DAD(Decide-Announce-Defense) 방식으로 내부 결정과 공표 그리고 방어를 통해 참여를 최소화하면서 하향적인 정부 사업의 추진이 가능하였다. 이 시기에 건설되어 운영되고 있는 안동댐(1971~1977)과 소양강댐(1967~1973)의 경우 최근 운영단계에서 갈등이 나타나고 있고[4], 입안과 건설단계에서는 눈에 띄는 갈등 양상이 거의 없었다. 그러나 1987년 이후 우리 사회가 민주화되고 1995년 지방자치제 실시 이후 댐 건설이 추진된 한탄강댐(2006~2014), 경상북도 부항댐(2002~2014)과 군위댐(2000~2011), 그리고 지리산 문정댐의 경우 댐 입안단계에서부터 갈등에 직면하게 되었다.[5] 그리고 4대강 사업 때 시작되어 2014년 완공된 보현산댐과 영주댐의 경우 2025년 7월 현장 답사했을 때 댐 건설 이후 정책혼란 시기를 지나 지역사회와 원만한 관계를 형성하며 안정화되고 있었다.[6]

국토해양부(2012)의 「댐건설장기계획(2012-2021)」에 포함된 14개 댐의 경우 상류지역과 하류지역 주민의 이해관계 갈등과 더불어 정부와 지역주민의 갈등이 불거지고 있었다. 2013년 국토교통부 수자원개발과(2013)는 댐 사업계획에 관한 사전검토와 지역의견 수렴 절차를 강화하는 것을 주요 골자로 하는 「댐 사업절차 개선방안」을 마련하였다.[7]

4) 강원도 춘천시와 K-water는 소양강댐 물값 지급을 둘러싸고 1990년대 중반부터 2000년대까지 갈등을 빚었다. 소양강댐 인근에 소양취수장이 건설되면서 춘천시는 물을 끌어다 썼다. 이후 물값 지급을 두고 춘천시와 K-water 간 법적 소송까지 벌어졌다. 댐 건설로 수몰 등 피해를 입은 춘천시민들이 소양강댐에서 나오는 물에 대해 돈을 내는 게 맞느냐며 물값을 지급하지 않겠다며 반발했다(내일신문, 2023. 9. 4).

5) 2014년 당시 운영 중인 우리나라 다목적댐은 18개였고, 당시 건설 중이던 5개 댐이 있었고, 2012년 댐건설장기계획에 포함된 14개 댐이 있었다(국토교통부·K-water, 2014: 96-99).

6) 영천 보현산댐의 경우 댐 건설 추진단계에서 강력하게 반대하던 주도자들이 댐 건설 후 가뭄 해소와 댐 주변지역 정비사업의 일환으로 추진된 태양광발전소의 성공적 운영 그리고 관광객의 증가로 찬성집단으로 변하면서 안정화되고 있었다. 영주댐의 경우 내성천의 육화 우려가 완화되고 홍수 방어 능력이 증대되면서 하류 무섬마을의 지지를 받고 있었으며, 상류 녹조 문제도 안정화되고 있음을 확인하였다.

7) 댐사전검토협의회(https://www.dprc.or.kr:448/index.do)에 따르면, 2014년 당시 홍수피해지역에서 지역건의 댐의 경우 타당성을 높게 보았으나, 2016년 영양댐의 경우 타당성이 약하여 짓지 않을 것을 국토교통부에 건의하였다.

〈표 1〉 우리나라 하천별 다목적댐 현황과 공사기간

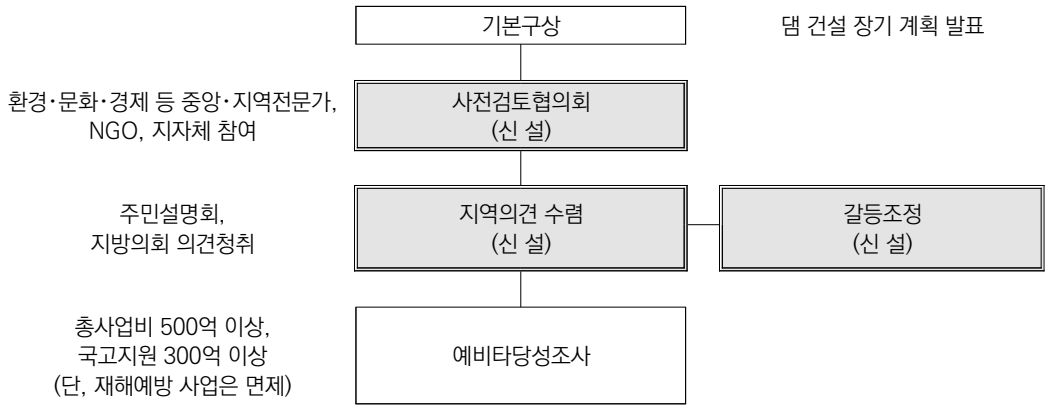
수계	댐명	유역 면적 (㎢)	제원		총저수량 (백만m^3)	유효 저수용량 (백만m^3)	발전시설 용량 (천kW)	사업효과		공사 기간
			높이 (m)	길이 (m)				홍수조절 (백만m^3)	용수공급 (백만m^3/년)	
계		22,969.6			12,895.1	9,086.2	1,049.7	2,455.7	11,177.5	
한 강	소양강	2,703	123	530	2,900	1,900	200	500	1,213	'67~'73
	충 주	6,648	97.5	447	2,750	1,789	412	616	3,380	'78~'86
	횡성댐	209	48.5	205	86.9	73.4	1.0	9.5	119.5	'90~'02
낙동강	안 동	1,584	83	612	1,248	1,000	90	110	926	'71~'77
	임 하	1,361	73	515	595	424	50	244	591.6	'84~'93
	합 천	925	96	472	790	560	101.2	80	599	'82~'89
	남강댐	2,285	34	1,126	309.2	299.7	14	270	573.3	'87~'03
	밀양댐	95.4	89	535	73.6	69.8	1.3	6	73	'90~'02
	군위댐	87.5	45	390	48.7	40.1	0.1	3.1	38.3	'00~'11
	김천부항	82.0	64	472	54.3	42.6	0.1	12.3	36.3	'02~'14
	보현산댐	32.61	58.5	250	22.1	17.9	0.17	3.5	14.87	'10~'14
	영주댐	500	55.5	390	181.1	160.4	5.0	75.0	203.3	'09~'14
금 강	대 청	3,204	72	495	1,490	790	90	250	1,649	'75~'81
	용담댐	930	70	498	815	672	24.4	137	650.4	'90~'05
섬진강	섬진강	763	64	344	466	370	34.8	32	350	'61~'65
	주 암	1,010	58	330	457	352	1.44	60	271.7	'84~'92
	주암조절지	134.6	99.9	562.6	250	210	22.5	20	218.7	'84~'92
직소천	부안댐	59	50	282	50.3	35.6	0.2	9.3	35.1	'90~'96
웅천천	보령댐	163.6	50	291	116.9	108.7	0.7	10	106.6	'90~'00
탐진강	장흥댐	193.0	53	403	191	171	0.8	8	127.8	'96~'07

자료: 국토교통부·K-water(2014: 96) 수정·보완

우선 〈그림 3〉에 나타난 바와 같이 댐 건설 절차가 기존 7단계에서 10단계로 늘어나고, 환경단체까지 참여하는 사전검토협의회를 거쳐야만 사업 추진이 가능해졌다. 지리산 문정댐의 경우 새로운 절차에 따라 댐 이외의 대안 분석까지 포함하여 충분한 사전검토와 주민 의견 수렴 절차 등을 진행할 계획이었으나, 당시 진행 중이던 타당성조사는 유보(2011년 12월 타당성조사에 착수하였으나 지역주민들의 반대로 2013년 2월 이후 조사가 중단)되었다. 그리고 2012년 6월 문화재청은 문정댐 상류(3.2㎞) 용유담 보존을 위한 대안검토를 요청하였다. 이에 용유담에 미치는 영향을 최소화하면서 동시에 홍수도 조절할 수 있는 '홍수조절전용댐'을 검토 중이었다(국토교통부 수자원개발과, 2013).[8)]

8) 2024년 5월 21일 환경부장관은 행정기관 소속 위원회 정비를 추진하면서 행정절차법 제41조에 따라 댐건설·관리 및 주변지역 지원 등에 관한 법률(댐건설관리법) 제10조(댐건설의 적정성 검토) ④항은 삭제되는 것으로 공고하였다.

〈그림 3〉 2013년 정부의 댐 사업절차 개선도



자료: 댐사전검토협의회(https://www.dprc.or.kr:448/index.do) 수정보완

국토교통부는 당시 댐건설장기계획에 포함되어 있는 16개 댐 모두 각 댐별로 충분한 검토와 의견수렴 과정을 거칠 계획임을 밝혔다. 그동안 논란이 되어 온 영양댐은 댐 이외의 대안 분석까지 포함하여 충분한 사전 검토와 주민 의견 수렴 절차 등을 진행할 계획이었는데(댐 사전검토협의회, 2014), 국토교통부에 댐 건설을 하지 않고, 여유 용수 활용 방안을 제안하였다. 지리산 문정댐은 상류의 용유담에 미치는 영향을 최소화하면서 동시에 홍수도 조절할 수 있는 대안을 검토하였으며, 이후 문화재청 등 관계부처 협의 및 지역 의견 수렴 절차를 진행할 계획이었으며(국토교통부 수자원개발과, 2013), 전라북도와 경상남도에 이르는 복잡한 이해관계를 고려하여 갈등영향분석을 진행하였다(댐 사전검토협의회, 2014).

관련 협의회의 보고서를 면밀하게 검토한 결과, 지역건의 댐인 원주천댐, 봉화댐, 대덕댐은 사전검토위위원회에서 다수 위원들이 긍정적으로 검토하였고, 갈등관리 관련 사회적 수용성이 비교적 높게 나타났다. 그러나 국토부가 추진한 영양댐은 댐 건설을 포기하고 대안을 찾도록 권고하였고, 문정댐은 갈등영향분석 결과 다수 당사자들의 합의형성이 매우 어렵다는 진단을 하였다. 〈표 2〉에 나타난 바와 같이 지역건의댐의 경우 합의형성이 비교적 용이한 반면, 국가주도의 다목적댐의 경우 합의형성에 오랜 시간이 걸리고 정책표류의 가능성이 높음을 알 수 있다.[9]

9) 문재인 정부는 2018년 9월 18일 2021년 댐 장기계획에 포함된 14개 댐 중에서 원주천댐과 봉화댐을 제외한 댐 건설의 백지화 선언을 한다.

〈표 2〉 2012년 댐건설장기계획의 14개댐 현황과 사전검토결과

구 분	댐명칭	위치	저수용량 (백만 톤)	사전검토 결과	평가
다목적댐 및 홍수조절댐 (6개소)	영양댐	경북 영양(낙동강 장파천)	57	댐 건설 대신 여유용수 활용 제안	종결
	달산댐	경북 영덕(낙동강 대서천)	45		표류
	문정댐	경남 함양(낙동강 임천)	170	갈등영향분석 실시	표류
	내서댐	전남 구례(섬진강 내서천)	21		표류
	지천댐	충남 청양(금강 지천)	21		표류
	장전댐	강원 평창(한강 오대천)	90		표류
지역건의 댐 (8개소)	원주천댐	강원 원주(한강 원주천)	1	사회적 수용성 긍정적	건설 완료
	봉화댐	경북 봉화(낙동강 월노천)	5	사회적 수용성 긍정적	건설 추진
	신흥댐	전북 완주(만경강 신흥천)	4		
	대덕댐	경북 김천(낙동강 감천)	16	사회적 수용성 긍정적	
	내촌댐	강원 홍천(한강 내촌천)	7		
	상촌댐	충북 영동(금강 초강천)	19		
	신촌댐	전북 완주(만경강 소양천)	6		
	상관댐	전북 완주(만경강 전주천)	15		

자료: 국토교통부 수자원개발과(2013); 국토해양부(2012) 수정·보완

연구자가 참여하여 2024년 6월 K-water 직원 37명과 수자원 전문가 38명을 대상으로 설문 조사한 결과에 따르면, 댐사전검토협의회의 갈등관리에 대한 긍정적 영향 여부에 대해 K-water 직원의 경우 찬성 의견이 다수였고(56.7%), 전문가의 경우 반대의견이 다수였다(72.7%). 1순위 댐사전검토협의회 구성의 찬성 이유에 대해 직원의 경우 중앙과 지역전문가 참여하여 타당성 검토(59.1%)를, 전문가의 경우 환경, 문화, 경제적 영향을 종합적으로 검토(46.7%)를 1순위로 평가하였다. 1순위 댐사전검토협의회 구성의 반대 이유로 비록 소수가 응답하기는 했지만 80%의 직원이 소모적인 갈등만 키우고 합의 형성을 더 어렵게 하기 때문이라고 한다(최흥석 등, 2024).

2025년 1월 K-water 관계자 면담 결과에 따르면, 2012년 댐 건설 장기계획 사례에서 확인할 수 있듯이 국가 계획이 우선 일방적으로 발표되고 사업 진행 과정에서 주민설명회를 하려고 했으나 지역별로 반대하다가 조직화하여 저항하면서 무산된 경우가 많았고, 이후 2013년 댐사전검토협의회 등 절차가 생겼으나 큰 효과를 보지 못했으며, 기후대응댐을 추진하던 2024년에도 사전 설명회를 실시했을 경우 나은 결과가 도출되었을지에 대한 의문이라고 판단하였다.

2. 댐 건설 희망지 신청제의 도입과 댐 건설 백지화 선언

2016년 국토부는 '댐 건설 희망 신청제'를 시작하였다(국토부 내부방침, 2016. 10). 국가주도 댐은 중앙정부가 가까운 미래에 홍수나 가뭄 피해가 예상되는 지역에 다목적댐·홍수조절댐 등 대규모 댐을 짓는 것이다. 1973년 준공된 소양강댐의 경우 수도권 홍수 방어와 경제 발전에 필요한 용

수 등을 고려해 당시 아시아 최대인 29억 톤 규모로 건설됐다. 소양강댐의 진가는 준공 후 십수 년이 지난 1984년과 1990년 대홍수 때 발휘됐다. 5억 톤의 홍수 조절 용량을 가진 소양강댐이 상류에서 물을 최대한 가둬주면서 한강 인도교 수위를 1.23~2m가량 떨어뜨린 덕에 서울을 비롯한 수도권은 두 차례 대홍수 때도 피해를 최소화할 수 있었다. 이처럼 국가 주도 댐은 이·치수 대책을 관장하는 정부 부처에서 앞으로 닥칠 홍수·가뭄 피해와 각종 물 부족 상황을 미리 예측해 대비하는 목적으로 추진되었다(조선일보, 2023. 11. 30).

'지역건의 댐'은 지방자치단체가 중앙정부에 댐 건설을 요청하는 것이다. '4대강 사업' 이후 환경단체 반대로 댐 건설이 무산되는데 홍수·가뭄 위험은 계속 커지자, 박근혜 정부 시기인 2016년 10월 국토부는 '댐 건설 희망 신청제'를 시작하였다.[10] 2017년 지자체 11곳이 비교적 소규모인 22개 댐 건설을 요청했고 포항 항사댐, 연천 아미천댐 등 6곳에 대한 검토가 이뤄졌다. 그러나 문재인 정부는 지자체가 원한 댐도 짓지 않았고, 2022년 9월 태풍 '힌남노' 때 포항 냉천이 범람해 인명피해가 났다. 항사댐을 제때 추진했으면 막을 수 있던 재난이란 평가가 나왔다(조선일보, 2023. 11. 30).

「댐 희망지 신청제」란 댐건설을 희망하는 지자체가 주민의견 수렴(주민설명회 등)을 거쳐 국가(당시 국토교통부)에 댐 건설을 신청하는 제도이다. 11개 기초지자체에서 22개 댐 사업 후보지를 신청하였다. 연천군, 고창군(2), 강진군, 고흥군, 울진군, 청송군, 포항시, 산청군(5), 양산시, 김해시, 의령군(7) 등 22개 후보지 중 농어촌공사 소유 저수지 재개발을 제외한 14개 후보지를 검토했다.[11]

2012년에 나온 제2차 댐건설장기계획에 따르면 경북·충남·전남에 다목적댐 4곳, 강원·경남에 홍수조절댐 2곳 등 6곳의 국가주도 댐이 추진되었다. 그런데 2017년 5월 10일 시작한 문재인 정부가 2018년 9월 18일 '댐 건설 중단'을 선언하면서 없던 일이 됐다. 우리나라와 기후가 비슷한 일본·중국 등 동아시아 국가들이 앞다퉈 공격적인 치수 대책을 내놓은 것과 정반대 길을 걸은 것이다. 그사이 기후변화가 전 세계적으로 극심해졌다. 특히 2020년대 들어 한반도에 홍수와 가뭄, 태

10) 2016년 하반기부터 지자체가 중앙정부에 댐 건설을 신청하면 중앙정부가 타당성을 검증해 댐 건설 장기계획에 반영하는 '댐 희망지 신청제'가 도입되었다. 지금까지는 국가가 '댐건설장기계획'을 수립·발표하고 댐사전검토협의회 검토를 거쳐 지역의견을 수렴했으나, 하반기부터는 지자체가 지역의견을 수렴해 국가에 댐건설을 신청하면(댐 희망지 신청제), 댐사전검토협의회의 댐 건설 타당성 검증 절차를 거쳐 '2017 댐건설장기계획'에 반영된다. 국가시행댐도 마찬가지로 지역의견을 수렴해 댐사전검토협의회 검토를 거쳐 '댐건설장기계획'에 반영된다. 댐 희망지 신청제 도입 계획 주요 내용에 따르면, 댐건설을 희망하는 지자체가 댐 건설을 신청할 수 있다. 댐건설장기계획 수립 전, 지역의견 수렴 및 댐 사전검토협의회 검토를 시행한다. 2016년 하반기 시행 예정이며 시행방침을 수립 중에 있었다(대한민국 정책브리핑 www.korea.kr, 2016. 6. 29).

11) 경남도는 도내 중·소규모 댐 건설 대상지 5개소가 환경부 댐 선정 후보지에 반영될 수 있도록 환경부에 건의했다고 밝혔다. 김명주 경제부지사는 이날 정부세종청사 환경부를 방문해 이병화 환경부 차관을 만나 건의문을 직접 전달했다. 도는 지난해 환경부가 중·소규모 댐 건설 대상지 수요조사에 나서자 기존 댐을 활용한 재개발과 신규 댐을 건설하는 내용으로 김해·거제·의령·함양 등 4개 시·군 5개소를 제출한 바 있다(연합뉴스, 2024. 7. 22). 박종필 환경산림국장에 따르면 전남도는 3곳이 댐 후보지에 선정되었다고 한다(KBS광주, 2024. 8. 13).

풍 등 '극한 기상'이 빈번해졌고 2023년 여름에도 충청권과 남부 지방에는 기록적 폭우가 쏟아졌다(조선일보, 2023. 11. 30).[12]

3. 기후대응댐 패러다임의 형성

정부가 2013년 '4대강 사업' 마무리 이후 10년 만에 국가 주도의 대규모 치수(治水) 대책을 추진하였다. 환경부는 '국가주도 댐'과 '지역건의 댐'을 동시에 추진하는 내용의 치수 종합 대책을 2023년 12월 초 발표하고, 댐 최종 건설지는 2024년 상반기에 나오는 「하천유역 수자원관리계획」에서 공개할 예정이었다. 그동안 우리나라는 10년마다 '댐 건설 장기 계획'을 발표하는 등 치수 대책을 세워왔다. 그러나 '4대강 사업'을 계기로 환경·지역 단체들이 댐·보(洑) 등을 환경 파괴 주범으로 몰아붙이면서 국내 치수 대책은 사실상 실종되었다.

환경부는 2023년 여름 충청권과 남부 지방에 홍수 피해가 발생하자 2023년 9월 댐 리모델링과 소규모 '지역건의댐' 위주의 치수 대책을 추진한다고 했다. 대규모인 '국가 주도 댐' 건설을 제대로 언급하지 않은 것은 환경단체 등의 눈치 보기 아니냐는 지적이 나왔다. 그러나 올해 큰비를 몰고 온 '엘니뇨(태평양 감시 구역 온도 상승)' 현상이 내년에 더 심할 것으로 예상되는 등 환경부는 대규모 치수 사업이 필요해진 상황에서 '국가 주도 댐'과 '지역건의댐'을 모두 추진하기로 한 것이다(조선일보, 2023. 11. 30).

기후변화로 인해 해마다 홍수 아니면 가뭄이라는 극단적인 피해를 겪는 곳이 적지 않아 2023년 9월 정부는 전국에 10개의 신규 댐을 건설할 계획을 내놓았는데, 신규 댐 건설에 대한 찬반 의견이 엇갈리고 있다. 이 같은 우려의 목소리도 있지만 실제로 홍수나 가뭄으로 인한 식수 부족과 농업용수 부족으로 해마다 걱정이 늘어나는 지자체에서는 이러한 주장을 그대로 받아들일 수만은 없다. 포항시 남구 오천읍 일대 신광천 및 냉천 일대는 2022년 태풍 힌남노로 인해 많은 수해가 발생하였다(인명피해 9명, 이재민 2천263명, 재산피해 234억 원, 포항제철소는 침수피해로 인해 2조 원 피해). 현재 정부는 오천읍 항사리 일원에 항사댐을 추진하고 있다(영남경제, 2023. 11. 19). 문재인 정부 때 건설 보류된 6개 다목적댐 및 홍수조절용댐 중에서 지천댐은 윤석열 정부에서 기후대응댐으로 다시 추진되고 있다. K-water 관계자 면담 결과에 따르면, 문정댐의 필요성이 건의되었지만 주민 반대 우려 때문에 무산되었고, 지천댐의 경우 충남지사의 강력한 의지가 있었다고 한다.

김완섭 환경부 장관은 2024년 7월 30일 기후대응댐 후보지(안) 14곳을 발표했다(환경부 보도자료, 2024. 7. 30). 다목적댐 3곳, 홍수조절댐 7곳, 용수전용댐 4곳을 선정했다. 박재현 물관리정책실장은 한 번에 80~220mm 강우를 담을 수 있는 홍수조절능력 및 220만 명이 사용할 수 있는 연간 2.5억 톤의 물 공급능력을 확보했다고 한다.[13] 댐 주변지역 주민지원 예산도 대폭 상향을 검토했다. 환경부는 이번 기후대응댐 후보지(안) 마련 시, 댐 건설로 인해 상수원 규제가 추가되지 않거

12) 홍수 피해에 대해서는 특정 지역의 내수가 주원인이기 때문에 배수 능력 확충에 집중해야 한다는 전문가와 외수 때문이라서 댐을 건설하여 침수를 방지해야 한다는 전문가의 주장 대립이 있다.

13) 소양강댐 총저수량 29억 톤과 비교된다.

나 꼭 필요한 경우에도 최소화되도록 하였으며, 수몰로 인한 이주 가구도 최소화되도록 하였다. 예를 들어, 가장 규모가 큰 강원 양구의 수입천 다목적댐의 경우 수몰되는 민간 가옥이 전혀 없으며, 댐 건설로 인한 상수원 보호구역 등 규제도 없도록 하였다고 홍보하였는데, 지역주민의 신랄한 비판을 받은 부분이기도 했다.

〈표 3〉 기후대응댐 후보지(안)

목적	권역	하천명	행정구역	총저수용량 (만㎥)	유형	주민설명회	평가
다목적 (3)	한강	아미천*	경기 연천	4,500	신규	24.08.30	
		수입천	강원 양구	10,000		무산	표류
	금강	지천	충남 청양	5,900		무산(24.09.06 간담회)	표류(**부활)
용수 전용 (4)	한강	산기천*	강원 삼척	100		24.08.27	**중단
		단양천	충북 단양	2,600	신규(기존 댐 저수 구역 내)	무산	표류
	낙동강	운문천	경북 청도	660		24.09.10	**중단
	섬진강	동복천	전남 화순	3,100		무산	표류
홍수 조절 (7)	낙동강	감천*	경북 김천	1,600	신규	24.09.13	
		용두천*	경북 예천	160		24.08.21	**중단
		고현천*	경남 거제	80	기존 댐 재개발	24.09.25	
		가례천*	경남 의령	490		24.09.04	
		회야강*	경남 울주	2,200		24.09.10	
	섬진강	옥천*	전남 순천	230		24.09.03	표류
	영산강	병영천*	전남 강진	190		24.09.04	

주: * 지역에서 이·치수 필요성 등을 검토하여 건의한 기후대응댐. 총저수용량은 개략적으로 산정한 값으로 기본구상 등 과정에서 구체화될 예정

**이재명 정부에서 추가 중단되거나, 윤석열 정부에서 보류되었다가 이재명 정부에서 부활한 댐

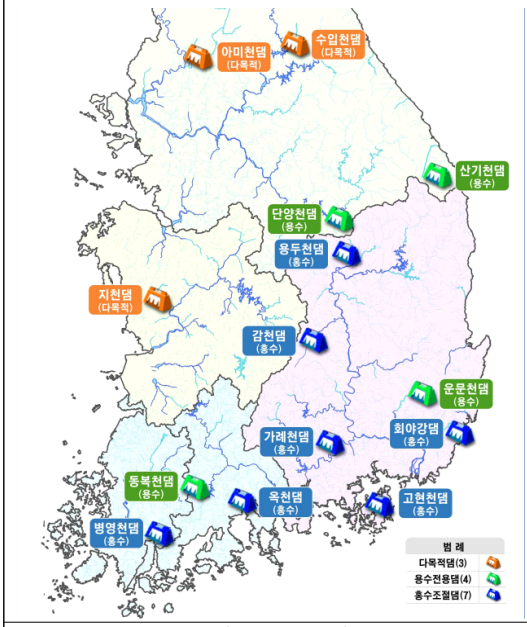
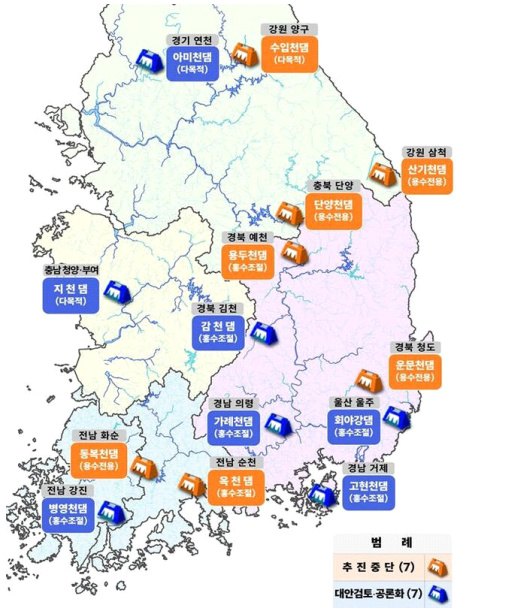
자료: 환경부 보도자료(2024. 7. 30; 2025. 9. 29)

환경부는 2024년 8월부터 지역 설명회, 공청회 등을 통해 주민들의 궁금한 점과 우려 사항에 대해 적극 설명하고 소통해 나가는 한편, 관계기관과도 충분한 협의 과정을 거칠 계획이었다. 협의가 마무리되면, 기후대응댐 후보지(안)은 〈그림 4〉와 같이 「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」제18조에 따른 '하천유역수자원관리계획'에 댐 후보지를 반영하고, 이와 함께 댐별로 기본구상, 타당성 조사, 기본계획 수립 등의 후속 절차가 진행되며, 그 과정에서 댐의 위치, 규모, 용도 등이 확정될 계획이었다.[14]

14) 10년 단위로 댐 관리의 정책 방향을 제시하는 「제1차 댐관리기본계획(2024~2033)」을 2024년 2월 23일 국가수자원관리위원회에서 심의 의결하였다. 「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」제4조에 따라 댐관리의 기본방침, 시설 관리 계획, 댐 저수 운영 및 물환경 보전 계획, 댐 주변지역 보전 방안 등을 제시하였다. 기본계획의 적용을 받는 대상 댐은 높이 15m 이상으로 「댐건설관리법」 제3조에 따른 댐(환경부장관, 시·도지사, 시장·군수, K-water가 건설하는 댐)과 「전원개발촉진법」 제4조에 따른 발전용 댐 등 총 150개소가 해당한다(환경부, 2024. 2. 23).

김완섭 장관은 “댐 건설은 지금 시작해도 10여 년이 소요되는 만큼 최근의 기후 위기를 감안할 때, 댐 건설을 더 이상 늦출 여유가 없다”라고 강조함과 함께 “댐이 지역주민의 삶과 지역경제 활성화에도 도움이 되도록 도로, 상하수도 등 댐 주변 지역 지원 예산을 대폭 늘릴 계획”이라고 밝혔다. 아울러, “의견수렴 과정에서 지역주민분들과 끊임없이 소통함으로써 지역과 함께하는 댐을 만들어 나가겠다”라고 덧붙였다(환경부 보도자료, 2024. 7. 30). 이때 면담한 K-water 담당자에 따르면, 주민설명회를 개최한 지역은 대부분 댐 건설에 긍정적이었다고 평가하였다.

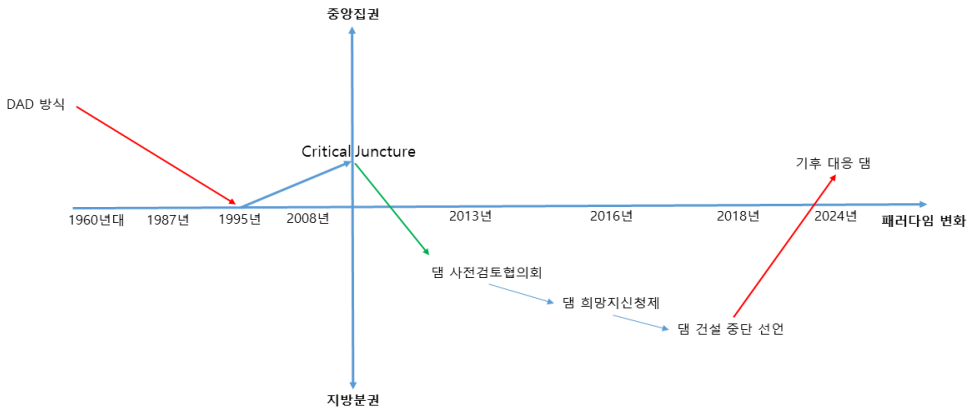
〈그림 4〉 기후대응댐 후보지(안)과 이재명 정부 검토(안)

윤석열 정부 기후대응댐 후보지(안)	이재명 정부 검토(안)
	
자료: 환경부 보도자료(2024. 7. 30)	자료: 환경부 보도자료(2025. 9. 29)

2024년 10월 21일 환경부는 신규 댐 건설 후보지 결정안이 포함된 ‘하천유역수자원관리계획안’을 17개 광역자치단체에 발송했다. 이 과정에서 주민 반발이 심한 4곳(강원 양구군 수입천댐, 충북 단양군 단양천댐, 충남 청양군 지천댐, 전남 화순군 동복천댐)이 제외됨에 따라 나머지 10곳(경기 연천 아미천, 강원 삼척 산기천, 경북 청도 운문천, 경북 김천 감천, 경북 예천 용두천, 경남 거제 고현천, 경남 의령 가례천, 울산 울주 회야강, 전남 순천 옥천, 전남 강진 병영천)에서 신규 댐 사업이 진행되었다. 다만, 환경부는 이번에 제외된 4곳도 댐 건설을 아예 백지화하는 것이 아니라 임시(예비) 후보지로 남겨둔 채 주민들을 설득해 간다는 방침이다. 반면 사업을 추진하기로 한 10곳에 대해서는 관리계획 확정, 예비타당성 조사, 전략환경영향평가 등의 절차를 진행하였다(한겨레, 2024. 10. 22).[15] 2027년부터 착공해도 10년 정도 공기가 소요될 예정이다.

2025년 1월 K-water 관계자 면담 결과에 따르면, 1순위 기후위기 대응을 위한 물그릇 확보 필요성에 대한 의견으로는 직원의 경우 타당성이 높으면 환경부가 추진(45.9%)을, 전문가의 경우 홍수와 가뭄 대응을 위해 댐 건설 필요(23.7%)와 이해관계자들의 협력 거버넌스 제시 결과라면 찬성(23.7%)을 1순위로 평가하였다. 이때 면담한 K-water 내부 직원의 경우 지역에서 건의하는 댐은 규모 및 사업비에 초점을 두지 않아야 하며, 필요성 및 타당성을 분석해서 꼭 필요한 곳에만 사업을 추진하는 것이 타당하며, 지하수 저류댐 등 다변화가 필요하다는 의견을 제시하였다. 〈그림 5〉에서 2008년부터 2012년까지는 이명박 정부에서 4대강 사업이 추진된 특수성(critical juncture)이 있다.

〈그림 5〉 댐 건설 패러다임의 분절과 변화



Ⅳ. 댐 갈등관리 패러다임의 표류와 혼란의 원인 분석

1. 외적 요인의 작용

1) 외부사건의 영향

2022년 8월 윤석열 정부에서 미호천 범람에 따른 오송 지하차도 참사를 거치면서 배수시설 확

15) 환경부는 2025년 3월 12일 국가수자원관리위원회에서 '제1차 하천유역수자원관리계획'을 심의·의결했다고 밝혔다(https://www.waterjournal.co.kr). 이에 따르면 주민설명회를 통해 지역주민의 의견을 수렴하고 지자체와의 공감대가 형성된 9곳을 후보지로 최종 확정했지만, 2022년과 남부지방 가뭄 이후 주암댐의 보완적 역할을 기대했던 동복천댐(화순)과 지천댐(청양·부여)은 협의체를 통한 추가 논의 후 공감대가 형성되면 후속 절차를 추진하기로 했으며, 수입천댐(양구), 단양천댐(단양), 옥천댐(순천)은 지자체 등과의 공감대가 형성될 때까지 추진을 보류하기로 했다. 그러나 〈그림 5〉에 나타난 바와 같이 환경부가 윤석열 정부가 추진해온 14개 신규댐 건설 계획 가운데 7개는 추진을 중단하고, 나머지 7개는 기본구상과 공론화를 거쳐 최종 결정을 내리겠다고 발표했다(환경일보, 2025. 9. 30).

충과 제방 보강으로 정책 방향을 잡았으나, 2023년 7월 18일 대통령의 환경부 장관 질책과 7월 20일 감사원의 금강과 영산강 보 해체 위법 결론, 7월 26일 기재부 출신 김완섭 환경부 장관 취임과 7월 30일 '기후대응댐' 발표로 갑작스럽게 정책 변화가 추진되었다는 비판을 받았다.[16] 실제 2023년 9월 댐 건설전문가 내부 논의, 10월 건설엔지니어링 용역회사 연구계획 수립, 2024년 8월 용역회사의 설명회가 이어졌다.

> 2023년 1월 3일 대통령에게 보고한 주요 업무 추진계획입니다. 대규모 댐 건설과 관련한 내용은 들어 있지 않았습니다. 환경부는 과학과 실용 중심으로 물관리 패러다임을 전환하여 홍수 방어 목표를 높이고 인공 지능을 활용하여 더욱 꼼꼼한 예보 체계를 마련하기로 했습니다. 그런데 오송 지하차도 참사가 발생하고 사흘 뒤에 열린 국무회의에서 윤 대통령은 이번엔 물관리 업무를 제대로 못하면, 국토부로 다시 넘기라고 환경부 장관을 질책했습니다. 때마침 감사원은 문재인 정부 때 환경부에서 결정한 금강 영산강 보 해체 결정이 위법했다는 결과를 내놓습니다 (MBC스트레이트 268회, 2024. 10. 6).

우리나라의 최상위 물관리 계획은 5년마다 변경할 수 있는 '국가물관리계획'인데, 2021년도 계획엔 신규 댐을 건설한다는 내용이 없다. 국가물관리계획에 없던 댐 건설 추진으로 정당성의 약점을 노정한 것이다. 〈표 4〉의 1순위 물그릇 확보를 위한 성공 요인에 대해 K-water 직원의 경우 정부의 일관성 있는 정책 추진(51.4%), 전문가의 경우 지역주민의 협력(47.4%)을 1순위로 평가했다. 결국 물그릇 확보의 성공을 위해서는 지역주민의 협력을 토대로 정부가 일관성 있는 정책을 추진해야 함을 알 수 있다. 그동안 정권교체에 따라 댐 정책이 요동친 점에 대해 냉정하게 고민할 필요가 있다.

〈표 4〉 1순위 물그릇 확보를 위한 성공 요인

		직원	전문가
		빈도(유효 퍼센트, %)	빈도(유효 퍼센트, %)
유효	지역주민의 협력	16(43.2)	18(47.4)
	정부의 일관성 있는 정책 추진	19(51.4)	17(44.7)
	지방자치단체장의 협력	2(5.4)	1(2.6)
	지방의회의 협력	0	2(5.3)
	NGO의 협력	0	0
	결측	0	0
	전체	37(100)	38(100)

16) '기후대응댐'의 진실: 4대강의 그림자와 수도권 공화국(MBC스트레이트 268회, 2024. 10. 6)을 참고 바란다. 그리고 박종필 전남도 환경산림국장, 수자원 전문가, 그리고 환경단체 대표가 참석하여 토론회를 진행한 '기후대응댐 건설, 찬반논란'이라는 프로그램을 참고할 만하다(KBS광주, 2024. 8. 13).

2) 안정적 요인의 변동

1995년 이전에 건설되어 운영되고 있는 안동댐과 소양강댐의 경우 최근 운영단계에서 갈등이 나타나고 있고, 입안과 건설단계에서는 눈에 띄는 갈등양상이 거의 없었다. 그러나 1987년 이후 우리사회가 민주화되고 1995년 이후 댐 건설이 추진된 한탄강댐, 경상북도의 부항댐과 군위댐, 그리고 지리산 문정댐의 경우 댐 입안단계에서부터 지역사회는 물론 환경단체와의 갈등에 직면하게 되었다(K-water, 2013). 한탄강댐과 지리산 문정댐의 경우 댐건설계획 단계에서 심각한 갈등에 직면하였고(댐사전검토협의회, 2014), 경상북도의 부항댐(2002~2014년)과 군위댐(2000~2011년)의 경우 건설과 보상 업무 추진과정에서 갈등이 발생하였지만 원만하게 관리된 경우로 평가된다. 그러나 2023년 추진된 기후대응댐, 특히 국가추진 댐의 경우 의견수렴 단계에서 지역주민의 반발로 표류하고 있다.

〈표 5〉 우리나라 2000년대 건설된 댐 현황과 공사기간

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

자료: 국토교통부·K-water(2014)

다목적댐 건설은 1960~1980년대 소양강댐·안동댐·대청댐 건설까지는 평균 6~8년이 소요되었으나, 1990년대 이후 용담댐부터는 10년 이상 소요되고 있다. 이는 과거 댐 개발 시보다 주민 갈등이 심해졌기 때문이다. 2024년 8월 충남 청양군 지천댐 주민설명회에서는 지역주민들이 지금이 '군정 시절'이냐고 반문하면서 강력하게 반대하여 무산되기도 하였다. 지자체 신청 없이 국가 주도로 선정한 댐 5곳 중의 하나였기 때문이다.

댐 건설사업은 보상 및 공사에만 7~10년 정도 기간이 소요되고, 고시를 통한 사업추진결정 기간까지 감안하면, 10년 이상 소요된다. 특히 댐이 건설되는 지역은 대부분 오지로서 고령층이 많아 삶의 터전을 송두리째 잃을 경우 정신적 고통이 매우 크다(오정택, 2011: 37-38). 다만, 〈표 5〉에서 영주댐과 보현산댐 건설에 4~5년의 기간이 소요된 배경에는 4대강 살리기 사업에 편승하여 '전광석화'처럼 추진된 사업이라는 특성이 있다.

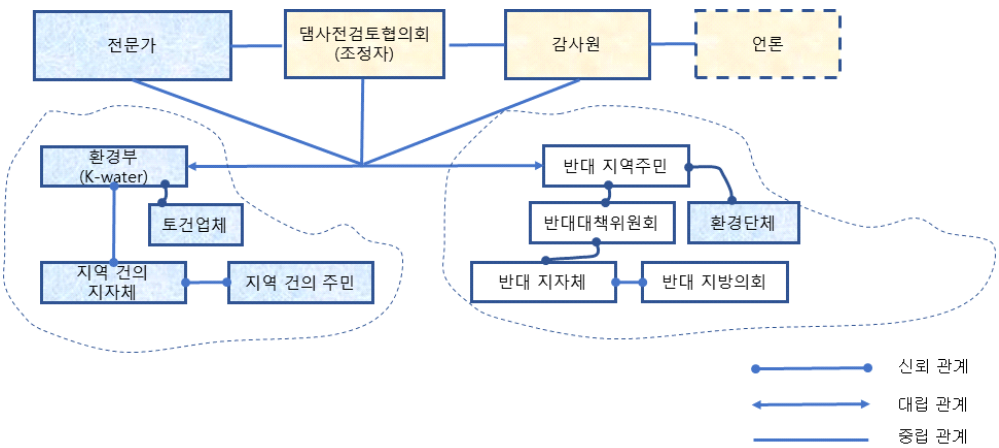
오비타니 히로아키(2004: 70-74)는 일본에서 '대규모 토목사업 중단'을 공약으로 내걸었던 민주당 정권이 2009년 건설 중지를 표명했다가 2011년 이후 다시 뒤집히고 있다고 한다. 그러므로 민

주화된 상황에서 지역주민의 권리의식이 성장한 가운데, 기후대응댐의 일방적인 추진방식은 시대착오적인 측면이 있었다. 2024년 10월 수입천댐 건설과 관련하여 서흥원 양구군수가 환경부 관계자에게 강력하게 반발한 것도 지방자치제 실시와 지역주민의 권리의식의 향상과 관련이 있다.

2. 옹호 연합의 형성과 전략의 변화 요인

첫째, 4대강 사업 옹호 집단의 부활로 평가될 정도로 보수정권과 경제개발지향 관료와 토건업자(신규댐 관련 용역업자, 건설 엔지니어링업체 임원이 참여), 그리고 용수수요 기업(반도체클러스터)과 댐 찬성 주민은 댐 건설 찬성집단을 형성하여 속도전 프레임과 선택적 주목(selective attention)을 전개한다. 2024년 7월 30일 주민설명회에서 환경부 물관리정책실장은 환경부가 발표한 댐 건설 목적은 홍수와 가뭄 등 기후위기 대응이라면서 댐에서 한 번에 80~220mm 강우를 전량 담을 수 있는 맞춤형 홍수조절 능력을 확보하였다고 주장하였다. 그런데 전문가들은 새로 지으려는 14개 기후대응 댐에 총저수량은 모두 합쳐 3억 2천만 톤에 불과하여 물그릇이 너무 작다고 비판하였다.[17] 즉, 환경부가 2023년 5월부터 댐에 대한 검토를 시작했고 1년이 조금 지나서 이렇게 댐 건설계획을 발표하고, 11월까지 후보지를 최종 확정한다는 속도전이 느껴졌다. 특히 국가물관리계획을 변경하기도 전에 신규 댐 계획부터 등장하면서 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 세계 최대 규모의 경기도 용인 반도체 메가 클러스터에 미처 용수공급 계획을 마련하지 못했던 것 아닌가 이런 의심이 커지고 있는 것이다.

〈그림 6〉 댐 건설 패러다임의 경쟁과 협력



17) 환경부는 수력 발전용 댐인 화천댐에서 일 190만 톤을 추가 방류하면 팔당댐에 109만 톤이 흘러와 용인 반도체 클러스터에 80만 톤을 공급할 내부 계획이 있다고 한다(MBC뉴스데스크, 2025. 3. 4).

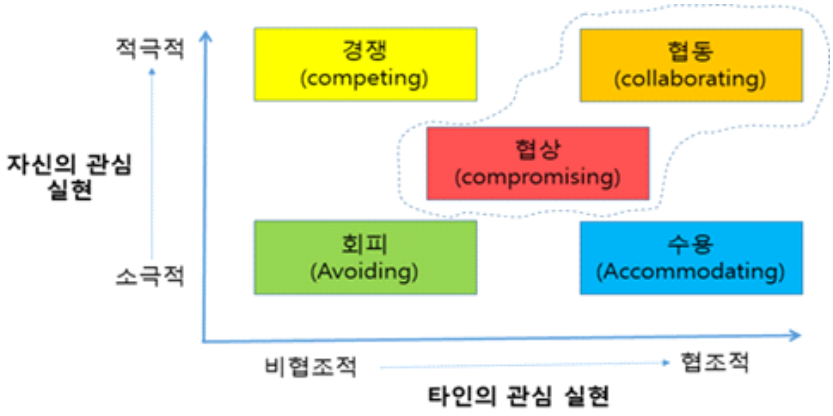
둘째, ‘4대강 재자연화’와 ‘물 절약’을 주장하는 환경단체와 전문가집단, 댐 예정지(수몰 예정지) 지역주민과 행정기관(양구군수, 화순군청 관계자)은 사전검토 강화 전략을 추진하며 절차 위반 프레임으로 선택적 주목을 하면서, ‘기후워싱’이나 ‘기후문맹적 발상’이라 비판한다. 예를 들면, 절차적으로 상위 계획인 2021년 국가물관리계획에 댐 건설계획이 미포함된 점을 부각한다.

3. 정책조정 요인의 작동

댐사전검토협의회를 통한 정책조정 장치가 2023년 기후대응댐 추진과정에서는 생략되면서 정책표류와 혼란을 증폭시킨 것으로 판단된다. 지리산 문정댐의 경우 사전적인 협의 형성 절차의 도입이 갈등관리에 어떠한 변화를 초래했는지 살펴볼 필요성이 있는데, 매우 많은 상반된 입장과 이해관계자의 등장으로 합의 형성에 실패했지만(댐사전검토협의회, 2014), 기후위기 상황에서 다시 치밀한 사회적 수용성을 검토할 필요가 있다.

사전적인 합의 형성이 어려울 경우 제3자가 개입하는 조정 과정이 요구되는데, 한탄강댐 건설 갈등에 대해서는 조정과 중재의 관점에서 다양한 연구가 이루어졌다(배귀희·임승후, 2010). 특히 정규호(2007)는 한탄강댐 건설을 둘러싸고 발생하였던 댐 건설을 찬성하는 입장의 주민과 반대하는 환경단체와 인근 지역 주민들 간 7여 년에 걸친 심각한 갈등 상황에서 합의 형성(consensus building)을 유도하는 심의 과정이라는 새로운 시각에서 분석하였다. 지역주민의 수용성을 확보하지 못하면 반쪽짜리 합의 형성으로 인해 사업이 좌초되는 경우가 많기 때문에 긴 호흡으로 신뢰관계를 형성할 필요가 있다(김창수, 2023). 〈그림 6〉과 〈그림 7〉에서 댐 건설 패러다임의 경쟁과 협력 과정에서 조정자가 없다 보니 당사자가 직접 대면하면서 갈등이 더욱 증폭된 측면이 있었다.

〈그림 7〉 댐 건설 패러다임의 경쟁과 협력



출처: Thomas & Kilmann(2010)

4. 정책학습 요인의 작동

미국과 일본의 댐 건설 패러다임 변화를 통해 정책학습이 가능하다. 미국의 경우 사전적인 합의형성 절차가 매우 엄격하기 때문에 신규 댐의 건설이 거의 불가능해진 상태이며, 1930년대 미국의 대규모 토목사업으로 건설된 거대한 댐들을 허물고 있는 경우가 많다(Dam Nation, 2014). 미국에는 높이가 2m 이상인 댐이 9만 1,000개가 넘는데, 미국 연방 정부는 지난해 댐 철거를 포함한 댐 안전 부분에 7억 3,300만 달러(9,320억 원)를 지출했다. 미국 워싱턴주 엘와(Elwha)강에서는 1913년 건설된 높이 33m의 엘와댐과 1927년에 건설된 높이 64m의 글라인즈캐니언댐이 각각 2011년과 2014년 철거된 것도 연어를 비롯한 물고기 생태 복원과 안전성 문제 때문이었다(Dam Nation, 2014). 이 복원 사업에는 3억 2,470만 달러(4,140억 원)가 투입됐다. 미 연방에너지규제위원회(FERC)는 2022년 11월 오리건주 남부와 캘리포니아주 북부를 가로지르는 클래머스(Klamath) 강 하류의 댐 4개를 동시에 철거하는 방안을 최종 승인했다. 여기에는 약 4억5000만 달러(5,737억 원)가 투입될 예정이다. 이 댐을 철거하는 이유도 생태계를 복원해 연어가 거슬러 올라올 수 있도록 하기 위해서이다(중앙일보, 2023. 7. 31).

미국 의회는 1992년 그랜드 캐니언 보호법을 통과시켰다. 이 법은 환경영향평가의 완료를 위한 사전 명령을 다시 강조하기 위한 것이었으며, 댐 운영에 있어 최우선 순위로서 콜로라도강을 포함하는 그랜드 캐니언 생태계를 보호하기 위한 것이었다. 그러나 파월 호수가 1999년부터 심각한 가뭄을 겪게 되는 우여곡절 끝에 내무부 장관은 2036년까지 글렌 캐니언 댐을 관리하기로 한 협약에 서명하였다(최흥석 등, 2024). 이를 통해 댐 해체와 유지는 상황 적응적임을 알 수 있고, 기후위기 상황에 맞추어 댐을 건설 관리하는 방안이 합리적임을 알 수 있다. 현재 미국의 경우 상황에 맞게 댐의 해체와 건설 그리고 보강 등이 다양하게 이루어지고 있다.

샌디에이고 수자원청에 따르면, 샌 빈센테(San Vincente) 댐은 1943년 미국 캘리포니아주의 대표적 물 부족 지역인 샌디에이고에 높이 67m·저수 용량 1억 110만 톤 규모로 건설됐다. 그러다 1991년 최악의 가뭄을 겪으며 기후변화에 대비, 증축을 결정해 2014년 높이 102.7m·저수 용량 2억 9,900만 톤 규모로 리모델링됐다. 댐 리모델링은 약 10년이 지난 현재 이 지역에 가뭄·홍수 위험이 번갈아 닥치면서 진가를 발휘하고 있다(조선일보, 2023. 12. 12).

일본의 경우에도 사전 합의형성 절차가 까다로워지면서 신규 댐의 건설이 거의 어렵고, 규수지역의 아라세댐 등 기존 댐을 허물기 시작하고 있는 상황이다. 그러나 지역소멸 위기와 기후위기 대응 과정에서 정책변동이 일어나고 있다. 1985년 지역주민들이 댐 건설을 수용하면서 1992년 공사가 본격화됐다. 하지만 '대규모 토목사업 중단'을 공약으로 내걸었던 민주당 정권이 2009년 건설 중지를 표명했다가 2011년 다시 뒤집는 등 우여곡절이 많았다. 불황이나 인구 감소 등의 문제가 뒤얽혀서 최후에는 댐을 받아들였고, 국토교통성도 얀바 댐 공사사무소에 지역진흥과를 두고, 관광객 유치에 전면 협력할 예정이며(경향신문, 2019. 1. 14), 현재 가와베가와댐을 포함한 30개 이상의 신규 댐 건설이 추진되고 있다(최흥석 등, 2024). 우리나라에서는 극심한 홍수 때 인명 사고 경험 후 재추진된 포항 항사댐과 지역건의댐인 원주천댐의 성공사례는 중요한 정책학습 효과를

창출했다. 원주천댐은 반복되는 집중호우로부터 원주 도심과 농경지 보호를 위한 재해예방 특수형 홍수조절댐이다. 환경부, 강원특별자치도, 원주시, 한국수자원공사가 공동으로 건설에 참여해 지난해 10월 완공했다. 높이 46.5m, 길이 210m 규모로 최대 180만 톤의 물을 담수할 수 있으며, 200년 빈도의 홍수에도 견딜 수 있도록 설계됐다. 1998년과 2002년, 2006년 3차례 범람하며 5명의 인명피해와 535억 원의 재산 피해가 나 수문 조절로 수위 조정이 가능한 댐 건설이 필수적이었다(연합뉴스, 2025. 7. 24).

5. 분석 결과의 종합과 정책적 시사점

첫째, 대통령의 변화를 중심으로 한 정권 변화와 같은 외부사건의 발생은 정책표류와 혼란에 결정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 설문조사 결과에 따르면, 1순위 물그릇 확보를 위한 성공 요인에 대해 직원의 경우 정부의 일관성 있는 정책 추진(51.4%)을, 전문가의 경우 지역주민의 협력(47.4%)을 1순위로 평가하였다. 결국 물그릇 확보의 성공을 위해서는 지역주민의 협력을 토대로 정부가 일관성 있는 정책을 추진해야 함을 알 수 있다. 그동안 정권교체에 따라 댐 정책이 요동친 점에 대해 냉정하게 고민할 필요가 있다. 장기적으로 변동은 적지만 지방자치제의 실시와 같은 제도적인 변화 역시 지역주민들의 권리의식의 변화를 통해 정책변동에 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1987년 이후 우리사회가 민주화되고 1995년 지방자치제 실시 이후 댐 건설이 추진된 경우 댐 입안단계에서부터 지역사회는 물론 시민단체와의 갈등에 직면하게 되었다.

둘째, 댐건설 옹호집단의 속도전 프레임 전략과 반대집단의 사전검토 절차 강화 전략은 정권변화와 정책변화에 따라 달라진 것으로 나타났다. 기후대응댐의 경우 기후위기 대응이라는 표층 프레임(surface frame)에 비해 실질적으로 반도체 클러스터와 토건업체를 고려한 정책변화라는 비판을 받으면서 심층 프레임(deep frame)과 불일치가 나타났다. 그러므로 정부와 K-water는 물그릇 키우기 위한 사업방향이 잠재되어 있는데, 공식화되어 사업이 공개될 경우 NGO와 댐 상류 지역주민들의 반발이 예상된다. 특히 수도권에 개발과 인구집중이 예상되기 때문에 물 수요 증가에 따른 잠재적 갈등에 대비해야 하며, 지역소멸 지역의 경우 윤석열 정부에서 50개 이상 지역건의가 있었고, 그중에서 10개만 반영된다. 서로 다른 프레임 옹호집단이 소통하고 합의형성으로 가기 위해서는 서로 다른 언어를 번역해 줄 갈등 조정자(facilitator)가 요구된다. 설문조사 결과에서도 1순위 댐 갈등주기를 고려한 타당한 갈등관리 방안에 대해 직원은 갈등 표출, 심화 단계에서 갈등조정 협의체 구성(51.4%)을, 전문가는 갈등 잠재 단계에서 갈등영향분석(71.1%)을 1순위로 평가하였다. 1순위 댐 건설을 둘러싼 다자간 갈등의 적합한 해결 방안에 대해 직원과 전문가 모두 협상(각각 41.7%, 55.3%)을 1순위로 평가하였다. 1순위 댐 건설을 둘러싼 갈등관리 업무처리절차 개선방안에 대해 직원과 전문가 모두 사전검토 및 선제적 갈등 대응체계 구축(각각 51.4%, 63.2%)을 1순위로 평가하였다. 이는 김재근·채종헌(2009)의 연구 결과와 상당 부분 일치한다.

셋째, 댐사전검토협의회를 통한 정책조정이 충분한 성과를 거두지 못한 것으로 나타났다. 2013년 국토교통부는 댐 사업계획에 관한 사전검토와 지역의견 수렴 절차를 강화하는 것을 주요 골자

로 하는 「댐 사업절차 개선방안」을 마련하였으나, 윤석열 정부에서 홍수와 가뭄 피해가 급격해지면서 물그릇 확보의 속도를 높이기 위해 기후대응댐을 추진하는 과정에서 댐사전검토협의회는 폐지 수순을 밟고 있다. 설문조사 결과 댐사전검토협의회의 갈등관리에 대한 긍정적 영향 여부에 대해 직원의 경우 찬성 의견이 다수였고(56.7%), 전문가의 경우 반대의견이 다수였다(72.7%). 1순위 댐사전검토협의회 구성의 찬성 이유에 대해 직원의 경우 중앙과 지역전문가가 참여하여 타당성을 검토하기 때문이라고 하였고(59.1%), 전문가의 경우 환경, 문화, 경제적 영향을 종합적으로 검토하는 방안(46.7%)을 1순위로 평가하였다. 1순위 댐사전검토협의회 구성의 반대 이유로 비록 소수가 응답하기는 했지만 80%의 직원이 소모적인 갈등만 키우고 합의 형성을 더 어렵게 하기 때문이라고 하였는데, 정부의 기후대응댐 추진 방식의 변화를 반영하고 있는 것으로 판단된다. 문재인 정부 때 중단되었던 지역건의 댐의 경우 2024년 하반기 14개 댐 건설 추진 예정지가 발표되고 공청회가 시작되면서 갈등의 표출이 진행되었다. 그러나 최종적으로 댐 건설계획이 확정될 때까지 사회적 수용성 확보를 위해 세심한 접근이 필요하다. 지방자치단체장이 홍수피해 등으로 인해 댐 건설을 건의하지만 댐 건설로 인해 수몰과 농사 피해 그리고 규제로 인한 지역발전의 후퇴 등에 대한 우려로 갈등이 표출되기 때문에 과학적 정보를 바탕으로 소통하려는 노력이 필요하다.[18] 그리고 지역건의 댐이 증가할 가능성이 높기 때문에 정부와 K-water는 상류지역과 하류지역의 합의형성과 NGO와의 사전검토과정을 갈등영향분석을 토대로 준비할 필요가 있었으나, 2024년 5월 21일 환경부장관은 행정기관 소속 위원회 정비 방침에 따라 댐건설관리법 제10조(댐건설의 적정성 검토) 제4항의 댐사전검토협의회는 삭제하는 것으로 공고하였다. 현재까지 법률 개정은 이루어지지 않고 있다. 심각한 조정기능의 상실로 평가된다.

넷째, 장기적으로 정책학습이 충분하게 이루어지지 못해 댐 정책이 일관성을 유지하지 못하고 혼란이 일어나는 것으로 나타났다. 미국의 사례를 통해 댐 해체와 유지는 상황 적응적임을 알 수 있고, 기후위기 상황에 맞추어 댐을 건설 관리하는 방안이 합리적임을 알 수 있다. 현재 미국의 경우 상황에 맞게 댐의 해체와 건설 그리고 보강 등이 다양하게 이루어지고 있다. 미국 캘리포니아주 샌 빈센테(San Vincente) 댐은 1991년 최악의 가뭄을 겪으며 기후변화에 대비, 증축을 결정해 현재 이 지역의 가뭄·홍수 위험에 대응하고 있다. 일본의 경우에도 '대규모 토목사업 중단'을 공약으로 내걸었던 민주당 정권이 2009년 건설 중지를 표명했다가 기후위기에 대응하여 현재 가와베 가와댐을 포함한 30개 이상의 신규 댐 건설을 추진하고 있다. 설문조사 결과 1순위 기후위기 대응을 위한 물그릇 확보 필요성에 대한 의견으로는 직원의 경우 타당성이 높으면 환경부가 추진(45.9%)을, 전문가의 경우 홍수와 가뭄 대응을 위해 댐 건설 필요(23.7%)와 이해관계자들의 협력

18) 부산은 오거돈 부산광역시장이 경남도가 동의하지 않는 한 남강댐 물을 요구하지 않겠다고 하여 남강댐을 둘러싼 해묵은 갈등은 일단 결말단계에 이른 것으로 평가된다. 그러나 동부 경남과 부산의 물그릇 확보를 위한 취수원다변화사업이 정치와 행정 수준에서는 합의형성이 이루어졌지만, 지역주민들은 지속적으로 반대하고 있는 '반쪽짜리 합의형성'이기 때문에 표출된 갈등을 직접적인 이해당사자를 대상으로 심층면담과 의견수렴을 통해 지혜롭게 관리할 필요가 있다. 가령 환경부와 의령군의 경우 지역주민들의 반대가 적을 것으로 예상했지만, 현장의 지역주민들은 지하수 고갈 등으로 인한 농업피해를 주장하면서 반대 입장을 견지하고 있다.

거버넌스 제시 결과라면 찬성(23.7%)을 1순위로 평가했다. 결국 기후위기 대응의 정당성을 바탕으로 과학적 타당성의 확보와 협력적 거버넌스의 구성이 신규댐 건설 갈등관리 패러다임의 핵심 성공 요인임을 알 수 있다.

V. 결론: 댐 정책의 일관성 향상을 위한 댐 갈등관리 방안

1987년 이후 우리 사회가 민주화되고 1995년 이후 댐 건설이 추진된 한강수계의 한탄강댐, 낙동강수계의 부항댐과 군위댐이 건설되었으나, 지리산 문정댐의 경우 댐 입안단계에서부터 지역사회는 물론 환경단체와의 갈등에 직면하게 되었다. 2013년 국토교통부는 댐 사업계획에 관한 사전검토와 지역의견 수렴 절차를 강화하는 것을 주요 골자로 하는 「댐 사업절차 개선방안」을 마련하였고, 2018년 9월 문재인 정부는 댐건설 백지화를 선언하였으나, 윤석열 정부에서 홍수와 가뭄 피해가 급격해지면서 물그릇 확보의 속도를 높이기 위해 기후대응댐을 추진하였으나 이재명 정부에서 재검토 과정을 거치고 있다. 이 연구는 단순화한 ACF 모형을 활용하여 수자원 정책의 표류와 혼란의 관점에서 우리나라 댐 갈등관리 패러다임의 분절과 변화의 원인을 분석하고 해석하고 정책적 시사점을 제안하는 것을 목적으로 했다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 대통령의 변화를 중심으로 한 정권 변화와 같은 외부사건을 계기로 댐 건설 옹호집단과 반대집단 간 갈등이 촉발되었으며, 이 갈등을 해소할 수 있는 정책조정 기능이 제도적으로 정착되지 못했다는 사실이 정책표류와 혼란에 복합적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 둘째, 댐건설 옹호집단의 속도전 프레임 전략과 반대집단의 사전검토 절차 강화 전략은 정권변화와 정책변화에 따라 달라진 것으로 나타났다. 서로 다른 프레임 옹호집단이 소통하고 합의형성으로 가기 위해서는 서로 다른 언어를 번역해 줄 갈등 조정자가 필요한 것으로 나타났다. 셋째, 댐사전검토협의회를 통한 정책조정이 충분한 성과를 거두지 못하면서 폐지 수순을 밟고 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체장이 홍수피해 등으로 인해 댐 건설을 건의하지만 댐 건설로 인해 수몰과 농사 피해 그리고 규제로 인한 지역발전의 후퇴 등에 대한 우려로 갈등이 표출되기 때문에 과학적 정보를 바탕으로 소통하려는 노력이 필요하며, 댐사전검토협의회의 역할 제고가 필요하다. 넷째, 장기적으로 정책학습이 충분하게 이루어지지 못해 댐 정책이 일관성을 유지하지 못하고 혼란이 일어나는 것으로 나타났다. 미국과 일본 사례 등을 참고하여 기후위기 대응의 정당성을 바탕으로 과학적 타당성의 확보와 협력적 거버넌스의 구성이 신규댐 건설 갈등관리 패러다임의 핵심 성공 요인임이 나타났다.

2024년 지역의 건의 기반이 없는 국가 주도의 기후대응댐 역시 강원 양구 수입천댐과 충남 청양 지천댐 등이 심각한 갈등에 직면하고 있다. 정권변화와 기후위기에 직면하여 물그릇 확보를 위한 신규댐 건설이 절실하지만, 우리 사회가 민주화된 상황에서 이해관계자와의 합의형성이 선행되지 않으면 정책표류와 혼란이 가속되는 것으로 나타났다. 그러므로 댐 건설 추진과정 전체를 투명하게 추진하면서 공정성을 바탕으로 공감대 형성과 합의형성이 중요한 정책적 시사점으로 나타났다.

참고문헌

감사원. (2005).「감사결과보고서: 한탄강댐 건설사업 추진실태」. 서울: 감사원.

감사원. (2023).「감사보고서: 금강·영산강 보 해체와 상시 개방 관련 공익감사청구」. 국민제안감사. 2023. 7.

강성진 등. (2019).「국가물관리위원회를 위한 제언」. 한국수자원공사.

강원도·철원군. (2004).「한탄강댐 건설 타당성검토(요약보고서)」. 한강수자원연구소.

강은숙. (2001). 정책변동원인에 관한 연구: 그린벨트 정책사례를 중심으로. 서울대학교 행정대학 박사학위 논문

국토교통부 수자원개발과. (2013). 댐 갈등예방 위해 소통 강화: NGO 사전검토 참여, 지역의견수렴 의무화. 2013년 6월13일 국토교통부 보도자료.

국토해양부. (2012).「댐건설장기계획(2012-2021)」.

국토해양부·한국수자원공사. (2013).「부항다목적댐 건설사업 환경영향조사보고서(2012년)」. 2013. 2.

국토교통부. (2017).「댐 사전검토협의회 회의자료」.

국토교통부·K-water. (2014).「물과 미래」. K-water 미래조사처.

김두환. (2005). 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교.「시민사회와 NGO」. 3(1): 143-171.

김선희·박형서·조진철. (2005).「국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구」. 국토연구원.

김영주. (2013). 정책 인식프레이밍 관점에서 댐 건설 갈등사례 비교분석: 한탄강댐과 동강댐 사례를 중심으로.「방재정책」, 13(3): 107-114.

김영평. (1995).「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.

김유환. (2009). 한탄강댐 건설갈등. 박진(편).「공공갈등 관리매뉴얼: 건설·환경분야 사례」. 푸른길.

김재근·채종헌. (2009). 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: '한탄강댐갈등조정소위원회' 기능을 중심으로.「분쟁해결연구」, 7(1): 5-40.

김창수. (2015). 수자원갈등과 시간선택의 딜레마: 댐 건설갈등의 시차적 해석.「지방정부연구」, 19(1): 303-328.

김창수. (2025).「공공갈등과 정책이론」. 서울: 박영사.

대구지방환경청·K-water, (2018).「보현산댐 물관리협의회 발족」, 2018. 11. 22.

대덕댐댐사전검토협의회. (2014).「대덕댐 권고안」. 2014. 6. 10.

대통령자문 지속가능발전위원회, (2005).「한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구」, 2005. 5. 17.

대통령자문 지속가능발전위원회 편. (2005).「공공갈등관리의 이론과 기법(하)」. 논형.

댐사전검토협의회. (2014).「문정댐 사업 갈등영향분석」.

댐사전검토협의회. (2016).「영양댐 권고안」. 2016. 10.

박성제. (2006). New Paradigm and its Policy Framework in Decision-making on Large Dams, 「한국습지학회지」, 8(1): 97-106.

박용성·최정우. (2011). 정책옹호연합모형에 있어서 정책중개자(policy broker)의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로. 「행정논총」, 49(2), 103-125.

박태순. (2006). 수자원관련 갈등유형과 해소방안: 갈등관리시스템을 중심으로, 「수자원정보」, 통권39호(가을호).

배귀희·임승후. (2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. 「행정논총」, 48(4): 107-144.

봉화댐댐사전검토협의회, (2014). 「봉화댐 권고안」. 2014. 6. 10.

송재복. (2001). 댐 개발정책과 환경피해구제: 안동, 용담댐 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(3).

오비타니 히로아키. (2004). 「댐 건설을 둘러싼 환경운동과 지역발전: 대립과 협동의 역동성」. (사)시민환경연구소 옮김. 도서출판 잉걸.

오정택. (2011). 공공사업 갈등사례 분석 및 조정방안에 관한 연구: 영월댐 및 한탄강댐 건설사업을 중심으로. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.

유영성. (2008). 「미국의 물 갈등 관리 연구」. 경기개발연구원.

원주천댐댐사전검토협의회, (2014). 「원주천댐 권고안」. 2014. 6. 10.

장현주·정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등사례를 중심으로, 「한국행정논집」, 27(4).

정규호. (2007). 정책갈등의 합의적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(2): 91-118.

정정길. (1997). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

주경일·최흥석·주재복. (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로. 「행정논총」, 41(4): 193-221.

중앙환경분쟁조정위원회. (2006). 「환경분쟁조정기능강화 등 중장기 발전방향 연구」.

최흥석·심준섭·김창수·김철회·임현·정주용·곽창규·강지선·양화인·강혜리. (2024). 「K-water 중장기 갈등관리 전략과제 실행계획 수립 및 제도개선 연구」, K-water.

K-water 법무실 갈등관리팀. (2016). 2016년 K-water 갈등과제 운영계획. 2016.3.

K-water 연구원 정책·경제연구소. (2011). 「일본의 새로운 치수정책 방향」. CEO Brief 2011-2.

K-water. (2023). 「2023~2027 중장기 갈등관리 전략」,

K-water. (2013). 「수자원 갈등관리 방안 연구」. 한국정책학회.

홍성만·주경일·주재복. (2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(1): 107-132.

홍준형. (2010). 「행정과정의 법적 통제」. 서울대학교출판문화원.

환경부. (2024). 「제1차 댐관리기본계획(2024~2033)」.

환경부, (2023). 「환경백서」.

Anderson, K and T. Holeman. (1995). Lessons in Conflict Resolution: The Case of the Denver Water Department, in *Water Quantity/Quality Management and Conflict Resolution,* Ariel Dinar and Edna Loehman(eds.), Westport, CT: Praeger.

Bureau of Reclamation. (2016). Glen Canyon Dam: Long-Term Experimental and Management Plan Environmental Impact Statement. 3, U.S. Department of the Interior.

Environmental Protection Agency(Region VIII). (1990). Recommended Determination to Prohibit Construction of Two Forks Dam and Reservoir Pursuant to Section 404(c) of the Clean Water Act, March 1990.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In P. Sabatier & Weible, C. M (Eds.). *Theories of the Policy Process.* 183-224. Boulder, CO: Westview Press.

Innes, Judith and Booher, David. (1999), Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning, *Journal of American Planning Association,* 65(4): 412-423.

International Office for Water. (2009). Capacity building for better water management: Organization of water management in France.

Jones, Harriet and Kandiah Michael. (1996). *The Myth of Consensus: New Views on British History, 1945-64*, London: MacMillan Press, Ltd.

OECD. (2011). *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach,* OECD Studies on Water.

Ostrom, Elinor, (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action,* Cambridge University Press.

Rydin, Yvonne, (2003). *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: An Institutional Discourse Approach,* Oxford University Press.

Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge,* 8(4), 649-692.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1988). Symposium editors' introduction. *Policy Sciences,* 21: 123-127.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder, CO: Westview Press, 42-56.

Sabatier, P. A., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.), 189-222, Boulder, Colorado: Westview Press.

Sabatier, P. A. & Zafonte, M. A. (2001). Policy knowledge: advocacy organizations. In N. J. Smelser & B. Baltes(eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 11563-11568. New York: Elsevier.

Stephenson, Max O, Jr, and Gerald M. Pops, (1989). Conflict Resolution Methods and the Policy Process, *Public Administration Review,* 3: 463-473, September/October 1989.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & DeLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal,* 39(3): 349-360.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학전공 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심 분야는 환경정책, 정부규제, 공공갈등 등이다. 최근 발간된 저서로는 「관료제 트릴레마」(2023), 「공공갈등과 정책이론」(2025)이 있고, 학술논문으로는 "미완의 정책 파트너십: 낙동강 취수원 이전의 난제"(2023), "다층적 물관리 거버넌스 격차측정과 갈등관리: 물관리 전문가들의 인식과 비판"(2024), "다층적 산림관리 거버넌스 평가와 과제: 산림관리 전문가의 인식과 제안"(2025) 등이 있다. (csookim@pknu.ac.kr)

〈논문접수일: 2025. 10. 14 / 심사개시일: 2025. 10. 14 / 심사완료일: 2025. 11. 23〉

Abstract

Understanding Water Resources Policy Drift and Disturbance: Fragmentation and Change in the Dam Conflict Management Paradigm

Kim, Chang Soo

This study utilizes a simplified ACF analytical framework to analyze and interpret the causes of the fragmentation and drift in Korea's dam conflict management paradigm from the perspective of drift and disturbance in water resources policy, and to suggest policy implications. The analysis reveals that external events, such as a change in administration centered around a change in the presidency, triggered conflict between proponents and opponents of dam construction. The lack of institutionally established policy coordination mechanisms to resolve this conflict has had a complex impact on policy drift and disturbance. The proponents' strategy of 'speed battle' and the opponents' strategy of 'strengthening prior review procedures' have varied with changes in political regime and dam construction policy. Policy coordination through the Pre-Review Council has not been sufficiently effective. Furthermore, the lack of sufficient long-term policy learning has led to inconsistency and confusion in dam construction policy. While the construction of new dams to secure water resources is urgently needed in the face of regime change and the climate crisis, the lack of prior consensus building with stakeholders in a democratized society has led to a loss of policy consistency and accelerated policy drift and disturbance. Therefore, it was suggested that it is important to promote the entire dam construction process transparently and to form consensus and agreement based on fairness and rational procedures.

Key Words: policy drift, policy disturbance, dam conflict management paradigm, ACF analytical framework, policy consistency