

미국 수자원정책의 변경과정 고찰

박성제 (미국 콜로라도주립대학교 박사수료)

윤석영 (한국건설기술연구원 수석연구원)

이동률 (한국건설기술연구원 선임연구원)

1. 패러다임의 전환

공공정책의 형성과정에서 정부가 일방적으로 주도 하던 과거의 패러다임이 크게 변화하고 있다. 공공정책의 형성·결정은 폐쇄적인 소수 엘리트집단의 전유물에서 다양한 이익 목표 전략을 가진 정책행위자들의 상호작용으로 변화되고 있다. 특히 수자원 부문에서는 세계 각국에서 시민·환경단체가 정책형성의 장에 대해 참여하면서 정부에 의한 정책주도에 급계동이 걸리고 있다. 이제까지 주변자(outsider)로만 머물던 그들이 정책형성의 중심부로 진입하는데 성공함으로써 수자원정책의 수립·집행에서 정부의 역할이 축소되는 새로운 양상이 전개되고 있다. 한국에서도 1997~1999년에 걸쳐서 전개된 일련의 영월댐 갈등은 수자원정책분야에서 급속하게 변화되는 패러다임의 전환(paradigm shift)을 잘 나타내는 상징적인 사건이었다.

1990년대에 들어서는 우리의 수자원정책에도 변화의 움직임이 보였다. 먼저 1990년 이후 소위 '물관리 일원화'로 일컬어지는 물관리체계를 변화시키려는 논의가 여러 차례 시도되었다.¹⁾ 이 과정에서

1994년에는 국무총리실의 직권조정으로 '수량관리'는 건교부, 수질관리는 환경부'라는 독특한 물관리체계의 원칙이 수립되었고, 1997년 2월에는 국무총리실 산하에 '수질개선기획단'이라는 물관리정책조정기구가 발족하였다. 또한 1994년에는 '개정 특장다목적댐법'이 시행되었고, 1996년 8월에는 '물관리 종합대책'이 발표되었다. 그리고 수자원의 개발과 그에 대한 지역주민의 공감대를 형성하기 위한 '담건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률'이 1999년 중반에 국회를 통과하였다. 그런가 하면, 착공을 눈앞에 두고 있던 영월댐의 건설이 환경운동단체를 중심으로 한 국민적인 여론을 반영하기 위하여 재평가 과정을 갖는 등 국가의 수자원정책과 관리에서 급격한 변화를 맞고 있다.

지난 30~40년 동안에 미국의 수자원정책도 크게 변화하여 왔다. 수많은 정책들이 미래지향적으로 바뀌었지만 과거의 불합리한 유산을 극복하지 못하고 남아 있는 정책 또한 많다. 과거 미국의 수자원정책을 개관하면, 우선 수자원 개발사업이 지역의 정치적 이해관계에 크게 좌우되었다는 점이다. 이것은 철삼각동맹(iron triangle)²⁾으로 상징화되는 정책결정의

1) 개략적으로 보면, ① 1990년 환경처 설립 직후, ② 1991년 낙동강 페놀오염사건 때, ③ 문민정부 출범 직후인 1993년 3월, ④ 1994년 1월과 2월 낙동강 오염사건 때, ⑤ 1995년~1998년 사이에 산발적인 문제제기, ⑥ 1999년 정부조직개편 때.

2) Rhodes 1997, p. 34; 박성제 1998, p. 107 주8; 미국에서 sub-government의 핵심이 삼각형태의 중앙정부기관, 연방의회(소)위원회, 이익단체로 이루어진 것을 상징화하기 위하여 Lowi(1964)가 강조하여 유명해진 용어이다. 수자원분야에서 중앙정부기관은 주로 개척국을 지칭한다.

3) Rhodes 1997, p. 33; 국가의 일상적인정책을 사전에 조율(결정)하기 위하여, 주로 상원/하원의 의원, 정부의 고위관료, 민간이익단체의 대표, 관련된 공공기관의 대표 등이비공식적으로 만나는 소모임이다. 예를 들면, 과거 한국의 관계기관대책회의나 중앙대책협의회와 비슷한 성격이다.

비공식모임(sub-government)³⁾에 의한 분배정책(distributive policy)⁴⁾의 결과였다. 또한 물과 관련된 대부분의 정책변경⁵⁾에서 정부는 늘 수동적인 입장이었다는 점이다. 왜냐하면 정부의 정책변경은 자연적, 사회적 위기상황을 자각한 대중적 여론에 의하여 제기되었기 때문이다. 즉 정부는 정책형성의 과정에서 사회적 변화와 대중적 요구에 둔감하였지만, 결국은 사회적 여건변화를 인정하고 새로운 수자원정책이나 제도를 받아들여야 했다. 새로운 이념을 서둘러 도입하는 과정에서 과거의 낡은 법률나 제도가 폐기 또는 개정되지도 못하는 등의 정책적 난맥상이 표출되기도 하였다. 그리고 수자원 장기계획의 중요성은 정부 일각에서 충분히 인식하고 있었다. 그러나 수시로 발생하는 단기적인 현안이 폭증하고 수자원 정책에 정치논리가 개입됨으로서, 장기계획에 대하여 충분히 생각하고 효과적으로 대비할 기회를 놓쳤다고 판단된다. 마지막으로 충분한 기술적 검토가 있어야 수자원의 정확한 정책결정이 가능하다는 공감대는 형성이 되어 있었다. 그러나 이것 또한 막상 정책결정 과정에서는 각종 정치적 이해관계에 휘말려 공학적인 요인이 진지하게 검토되지 못하였다.⁶⁾

최근 한국의 수자원 환경은 급변하고 있다. 1987년 민주화선언 이후 폭발한 국민들의 의식수준과 기대수준은 한껏 고양되었으며 환경에 대한 인식 또한 매우 강해지고 있다. 한국의 수자원 정책은 이러한 환경변화의 반영단계에 있다고 볼수 있다. 따라서 복잡다단해진 현대의 물문제를 해결하기 위하여 과거의 시대에 알맞도록 맞추어진 수자원관리의 각종 제도적 장치와 정책에 대한 새로운 패러다임이 필요하다. 본 글에서는 미국 수자원정책의 변경과정을 통하여 이들의 경험이 우리에게 어떤 내용을 시사하는지 알아보고자 한다.

2. 미국 수자원관리의 여건변화

미국의 수자원정책이 70년대 이후 획기적으로 변모한 것은 몇 가지의 주요한 여건변화가 있었기 때문이다. 그 중에서도 우선 연방정부의 재정적자를 들 수 있다. 1950년대까지의 미국의 수자원정책은 적극적인 개발정책이었다. 연방정부는 일단 기술적으로 가능하다는 판단이 되면 연방정부기관인 육군공병단(U.S.Army Corps of Engineers)과 내무성개척국(Bureau of Reclamation)을 통하여 막대한 연방재원을 투입하여 대규모 수자원개발을 추진하였다. 그러나 한국전쟁과 월남전쟁에 막대한 군비를 소비하여야 했던 미국은 60년대에 접어들면서 존슨-닉슨-카터-레이건 행정부로 이어지는 기간 내내 정부의 극심한 재정부족에 직면하게 되었다. 결국 카터 행정부 이후 연방정부는 가중되는 재정적자로 인하여 수자원개발과 같은 연방정부의 재정지출을 적극 통제하기 시작하였다.

다음으로는 미국 시민들의 환경에 대한 자각이었다. 1960년대에 태동한 미국의 환경운동은 전통적인 개발위주의 수자원정책을 획기적으로 전환시켜 버렸다. 환경보전을 위한 물, 위락을 위한 물, 생태를 위한 물 등 새로운 형태의 용수수요가 출현하는가 하면, 물의가치가 재평가 되기 시작하였다. 결국 연방환경관리청(U.S. Environmental Protection Agency, EPA, 1970년)과 청정수법(Clean Water Act: CWA, 1972년)이 만들어지는 등 미국의 수자원관리에서 환경보전에 정책의 무게가 실리기 시작하였다.

세 번째의 주요한 여건변화로는 주정부의 힘과 능력이 성장한 것이다. 1960년대 이후 주정부의 능력은 급성장하여 주정부 자체의 수자원개발사업이 연방정부사업에 필적할 정도가 되었다. 더구나 수자원

4) Lowi 1964, p. 689-695; 박성재 1998, p. 107 주7: 공공정책의 세 가지 독특한 형태인 분배정책(distributive), 규제정책(regulatory), 재분배정책(redistributive) 중의 하나이다. 미국에서는 처음 19세기 토지정책을 설명하는 용어로 사용되었으나 곧(수)자원정책, 노동정책, 농업정책 등으로 급속히 확산되었다. 수자원정책에서는 전국에서거두어들이는 세금(dispersed costs)을 모아서 특정지역에 대규모 시설을 건설(concentrated benefits)하는 것을 말한다.

5) 국가환경정책법과 청정수법의 입법, 그리고 연방환경청의 설립 등은 미국 수자원정책에 큰 영향을 미쳤다.

6) Viessman(1989, p. 43)의 자료를 바탕으로 재구성하였다.

개발사업이 환경문제, 이주민문제, 제삼자영향 등 지역생활과 밀접하게 연관됨으로써 더 이상 지역실정을 모르는 연방정부의 전문가들이 개입하기가 어렵게 되어 버렸다.

네 번째는 환경문제에서 오염물이나 폐기물의 처리가현안으로 대두되었다는 점이다. 이것은 수질오염의 문제가 단순히 물에만 국한되는 독립적인 사안이 아니라는 것이다. 물문제가 토양오염과 대기오염과도 밀접하게 관련되는가하면 분뇨와 하수처리, 공장가동과 영농활동에서부터 정부의 공공정책, 민간기업과 공공기관의 역할분담에 이르기까지 사회적 변화에 민감하게 반응을 하고 있다는 것이다. 이로서 수자원의 전통적학문(수리학, 수문학)의 기술자들이 아니라 새로운 학문(지리학, 생물학, 사회학, 공공정책학, 법학, 경제학 등)의 전문가들이 대거 필요하게 된 것이다. 즉 수자원의 관리에 학제간 연구가 절실하게 되었다.

다섯 번째로는 물에 동식물의 생존기능을 부여한 것이다. 이는 지구상에 존재하는 생물은 모두 동등하게 취급되어야 한다는 다소 윤리적인 인식을 바탕으로 깔고 있다. 인간이 조금 더 편리하고자 다른동식물의 생존을 위협하는 일은 하지 말아야 한다는 생물중심주의(biocentrism)⁷⁾인 것이다. 이 개념은 미국 수자원정책을 획기적으로 변모시킨 멸종위기동식물보호법(Endangered Species Act)⁸⁾의 입법으로 가시화되었으며, 물에 동식물의 생존기능을 부여한 것이다. 이는 물을 생태재로 인식한 것인데 물의 이용에 관한 인간중심주의(anthropocentrism)⁹⁾적인 사고를 거부하고 인간과 동식물을 사실상 동등한 지위에 올

려놓은 것이다. 이로서 현재 미국에서 환경정책을 수립하는데 큰 영향을 미치는 세 가지 이념적 토대¹⁰⁾ 중에서 생물중심주의의 입장이 강화되고 있음을 알 수 있다.

3. 미국 수자원관리의 정책변화

가. 행정부에 의한 정책전환

미국은 자신들의 수자원정책을 합리적으로 수립하기 위하여 그 동안 많은 노력을 하였다. Viessman (1989, p. 41)은 이러한 일련의 노력 중에서 중요한 정책적 전환점으로서 국가수자원위원회(National Water Commission:NWC)의 보고서, 카터의 수자원 개혁정책, 그리고 레이건의 신연방주의(New Federalism) 정책을 들고 있다. 1973년 NWC는 '미래를 대비한 수자원정책(Water Policies for the Future)'이라는 미국 수자원 정책연구의 이정표적인 보고서를 발간하였다. 이 보고서에서는 미국에서 용수공급 위주의 개발의 시대가 지나가고 수질과 환경보전 위주의 관리의 시대가 도래하고 있음을 알리고 있다. 또한 용수의 사용자 부담원칙('users pay the cost' principle)을 강력하게 촉구하고 있다.

NWC의 보고서는 작성한지 무려 27년이나 경과되었지만 당시 제시한 정책대안이 현재에도 적용이 가능할 정도이다. NWC보고서에서 제시된 7가지 주제는 다음과 같다. ① 용수수요는 필연적으로 증가하는 것이 아니라 단지 정책의 결과일 뿐이다. 그리고 그러한 정책의 결정은 사회적 통제가 가능하다. ② 수자원의 국가목표는 용수원 확보에서 수질회복과

7) Pojman 1998, p. 98-110; 뉴욕시립대학의 Paul Talyor교수가 주장한 것으로, 동식물도 살아있는 생명체로서 누구에게 침해당할 수 없는 내재적인 가치(intrinsic value)를 가지고 있으며 지 구생명공동체의 한 구성원에 불과한 인간이 함부로 그 가치를 침해할 수 없다는 논리이다. 즉 모든 생물은 자신이 생존하는데 필요한 최소한의 물을 이용할 천부적 권리가 있다는 것이다.

8) ESA는 동식물도국가의 주요한자연자원이라는 인식에서출발하였다. 연방의회는 1973년 ESA를 입법하면서 어류 야생동물관리국(Fish and Wildlife Service : FWS)에 보호종을 지정하는 권한을 부여하였다. FWS는 해양생물을 제외한 내륙의 모든 생물을 관장하는데, 만약 특정 생물의 숫자가 급격히 감소하면 이를 멸종위기에 직면("endangered" or "threatened")하였다고 판단하고 보호종 명부에 등재한다. 일단 명부에기재된 생물은정부가 복원계획(recovery plan)을 수립하고 적극적인 보호책을 마련하여야 한다. ESA는 그 엄격함으로 인하여 현재까지도 많은 논란이 되고 있는 강력한 환경보호법이다. 실제로 ESA의 기준에 따라 수자원개발사업이 취소 축소 연기된 사례는 많다.

9) Pojman 1998, p. 163-169; 인간이 다른 어떠한 존재보다도 더 우수하고 귀중하다는 논리이다. 동식물이나 자연자원은 단지 인간을 위하여 존재하는 자원(resource)이라는 개념이다. 이것은 실용주의(utilitarianism)적 사고의 기초가 된다.

10) Kempton et al. 1996, p. 87-115; 종교(기독교)와 인간중심주의 그리고 생물중심주의적 사고이다.

수질향상으로 변하고 있다. ③ 수자원계획은 토지이용 계획과 더욱 긴밀하게 연계되어야 한다. ④ 수자원을 효율적·합리적으로 이용·보전하는 정책이 추구되어야 한다. ⑤ 수자원정책은 합리적인 경제적 원칙(sound economic principle)에 입각하여 결정되어야 한다. 수혜자는 비용을 지불하여야 하며, 부당한 정부의 지원은 자원의 분배를 왜곡시키므로 중지되어야 한다. ⑥ 물과 관련된 각종 법률과 제도가 현실점에서 과연 합리적인지 재검토되어야 한다. ⑦ 수자원의 개발과 관리 그리고 보전은 그 문제에 가장 밀접히 관련되어있고, 이해관계를 가장 효과적으로 처리할 수 있는 정부기구에서 관할하여야 한다.¹¹⁾

1978년 카터 대통령은 수자원에 관하여 야심적인 Water Policy Initiatives(WPI)를 주창하였다. WPI에서 제시된 카터의 수자원정책은 ① 연방정부 수자원사업의 효율성을 향상시키고, ② 수자원의 보호를 국가의 새로운목표(new national priority)로 설정하고, ③ 연방정부와 주정부 간의 협력을 긴밀히 하고, ④ 환경의 질적인면을 중시하는 것 등으로 요약된다.¹²⁾ 다시말하면, 주정부의 역할을 증대시켜 연방정부의 재정지출을 억제하고, 환경보전 중시의 정책으로 수질을 향상시키겠다는 수자원에 관한 정부의 정책이념을 제시한 것이다. 카터 대통령은 아예 수자원개발사업의 실패부(hit-list)까지 마련하여 경제성과 환경영향이 의심되는 사업들을 대대적으로 정리하였다. 1978년에는 19개 사업에서 약 3억 달러를 축소하고 추가로 계획되어 있던 320개 사업을 재검토하도록 명령하는가 하면 1979년에는 새로운 사업의 착수를 아예 금지시켜 버렸다. 80년대에 접어들어서는 개별사업별로 엄격한 경제성평가와 환경영향평가를 실시하여 개발의 타당성이 입증된 사업만을 선별하여 추진하게 되었다. 물관리에 경제적인 효율성이 필요하게 된 것이다.¹³⁾

1981년 집권한 레이건 대통령은 전임자들보다도

더엄격한 수자원정책을 실시하였다. 대규모 수자원 개발의 사업비용은 물론이고, 1972년 청정수법의 시행 이후 연방정부의 권한으로 간주하였던 수질오염 방지의 비용마저도 상당부분을 주정부에 전가하려고 하였다. 연방정부의 역할이 변한 것이다.¹⁴⁾ 레이건 정부의 수자원정책은 ① 수자원 사업의 일부 권한과 책임을 주정부로 이관하고, ② 주정부와 지방정부의 비용분담(cost sharing)의 비중을 높이고, ③ 따라서 연방정부의 비용지출을 최대한 줄이는 것으로 요약할 수 있다. 레이건 대통령은 당시의 물관리정책조정 기구인 '수자원위원회(Water Resources Council: WRC)'를 폐쇄하는 대신에 '자연자원과 환경에 관한 국무회의(Cabinet Council on Natural Resources and Environment)'를 신설하였다. 당연히 수자원에 대한 연방정부의 정책조정기능은 약화되었다. 미국의 많은 수자원정책 전문가들은 1981년에 폐쇄된 WRC의 정책조정기능을 아쉬워하고 그 기능의 부활을 바라고 있다.¹⁵⁾

1989년에 집권한 부시대통령은 자신을 환경론자로 선언하고 자신은 환경대통령이 될 것이라고 서약하였다. 부시 행정부는 특히 습지(wetland)에 대해 지대한 관심을 표명하였다. 전국습지정책포럼(National Wetland PolicyForum)은 연방정부가 습지를 더 이상 감소시키지 말아야 한다는 정책인 'no net loss'를 정부에 건의하였다. 부시는 이를 정부의 정책으로 받아들임과 동시에 한술 더 떠 습지보원정책까지 추진하였다. 육군공병단과 연방환경관리청은 정부의 습지보존정책에 따라 습지의 정확한 정의를 놓고 치열한 논쟁을 벌였다. 무엇이 습지이고 무엇이 습지가 아닌가 하는 끝없는 논쟁은 부시행정부의 수자원정책을 끝없는 수렁에 빠트리고 말았다. 그래서 부시대통령은 습지보존에 대한 엄청난 약속을 하였지만 습지관련 규제정책이 수렁에 빠짐으로써, 그의 재임 4년 동안 수자원정책에 관해서는 실질

11) National Water Commission(1973)과 Viessman(1989, p. 42)에서 발췌하여 정리함.

12) ASCE(1979, p. iii)에서 정리함.

13) 박성제 1998, p. 102.

14) 박성제 1998, p. 102; Viessman 1989, p. 42.

15) WRC의 설립과 폐쇄에 관해서는 박성제(1997, p. 40-1)의 글에 기술되어 있다.

적인 진전은 거의 없었다고 보인다.

1993년에 집권한 클린턴 대통령은 물에 대한 특별한 정책을 제시하지는 않았다. 그러나 환경을 중시하는 사회 전반적인 분위기로 인하여 수자원의 정책결정은 환경과 공존가능한 사업과 제도를 선택하는 경향을 띠고 있다. 클린턴 행정부의 수자원 정책의제 (agenda)를 지원하기 위한 보고서인 '미국의 물 (America's Waters: A New Era of Sustainability)'¹⁶⁾에서는 수자원의 지속가능성 (sustainability)을 달성하기 위하여 수자원관리를 개혁할 것을 요구하였다. 즉 수자원정책은 수자원의 지속가능성에 기초하여 수립할 것을 촉구하였다. 이를 위한 실천방안으로 다음과 같은 5가지의 새로운 수자원 정책을 요구하였다. 그것은 ① 물의 효율적 이용과보호, ② 생태보전과 회복, ③ 맑은 물, ④ 정책결정에 이해관계자의 공평한 참여, ⑤ 수자원관리의 제도적 개혁 등이다.¹⁷⁾

나. 입법부에 의한 정책전환

미국에서 정부조직 각 단계별(연방정부, 주정부, 지방정부)수자원의 역할은 최근 30년~40년간 크게 변화되었다. 그 변화는 1965년의 수자원계획법 (Water Resources Planning Act)과 1969년의 국가환경정책법 (National Environmental Policy Act) 그리고 1972년의 청정수법 (Clean Water Act)에 의하여 가속되었다. 이러한 변화의 조류는 물론 근본적으로는 수자원에 대한 연방정부의 정책전환이 그 단초를 제공하였지만, 주정부가 사회문제로 부각되는 물문제의 심각성을 재인식하고 적극적으로 대처함으로써 확산되었다.

수자원계획법은 1965년 7월에 법률로 확정됨으로써 미국은 비로소 새로운 수자원의 시대로 접어들게 되었다. 이것은 연방정부 입장에서 이제까지 개별 사업별로 추진하던 수자원을 국가 전체의 종합적인 시각으로 추진하기 위하여 WRC를 설립함으로써 가시

화 되었다. 개별적으로 추진되던 수자원사업은 전국적으로 일관된 기준을 가지고 그 효율성을 더욱 정교하게 평가하려는 노력이 시도 되었다. 이러한 시도의 일환으로서 WRC는 대규모 수자원사업계획은 연방정부의 승인을 획득한 이후에 집행하도록 요구하였다. 이제까지 무분별하게 집행된 수자원사업을 엄격하고 세밀한 사전심사를 통하여 걸러내겠다는 의도였다. WRC는 심사를 위한 절차로써 1973년의 원리와 기준 (Principles and Standards: P&S)과 1982년의 원리와 지침 (Principles and Guidelines: P&G)을 작성하여 전국적인 기준과 지침으로 삼고자 하였다.¹⁸⁾ 그러나 WRC 자체가 1981년에 레이건 대통령의 신연방주의 정책으로 폐쇄됨으로서, P&S와 P&G는 사실상 그리 엄격하게 적용되지 못하였다. 또한 주정부 입장에서도 이제까지 일방적으로 연방정부의 지원에 의존하려고 하였던 자체의 물문제를 주정부가 책임감을 가지고 적극적으로 대처하는 계기가 되었다. 이에 따라 미국 역사상 최초로 주정부가 자체의 수자원계획을 수립하고 사업을 추진하는 사례가 여러 주에서 나타나게 되었다.

국가환경정책법과 청정수법은 연방정부의 관심을 고전적인 수자원개발에서 수자원보전과 환경회복으로 바꾸는데 결정적인 작용을 하였다. 국가환경정책법은 수자원개발사업을 계획, 설계, 건설함에 있어서 반드시 환경영향평가 (Environmental Impacts Assessment)를 거치도록 의무화하는 제도를 도입하였다. 청정수법은 주정부로 하여금 연방정부의 지원을 받기 위해서는 수자원개발 보다는 오염방지에 더 적극적이어도록 만들었다. 결국 이들 두 가지 법률은 연방정부와 주정부가 수자원정책에 관한 의제 (agenda)를 획기적으로 수정하는데 결정적인 기여를 하였다.

수자원사업에 소요되는 비용을 비 연방정부 부문 (주정부, 지방정부, 민간)에 더 많이 전가하려는 카터 행정부와 레이건 행정부의 노력은 결국 1986년에

16) Long's Peak Working Group(1992).

17) Grigg 1996, p. 8-12.

18) P&S와 P&G에 대해서는 인하대학교 심명필교수가 주도한 한국수자원공사의 보고서(1998, p. 76-82)에서 자세하게 소개된 바 있다.

Governance의 형태

| Governance | 조직체계(hierarchy) | 시장(market) | 네트워크(network) |
|------------|-----------------|------------|---------------|
| 규범적 기초 | 고용관계 | 계약(소유권) | 상호 보완 |
| 의사전달방법 | 행정절차 | 시장가격 | 상호관계 |
| 갈등해소방법 | 행정명령, 감독 | 홍정, 재판 | 상호작용의 규범 |
| 유연성 정도 | 작다 | 크다 | 중간 |
| 업무위임 정도 | 중간 | 작다 | 크다 |
| 분위기 | 공식적, 행정적 | 정확, 의심 | 개방적, 상호이익 |
| 행위자의 선택 | 의존적 | 독립적 | 상호의존적 |

자료 : Lowndes and Skelcher(1998, p. 319)의 Figure 1에서 전재함.

통과된 수자원개발사업법(Water Resources Development Act)으로 인하여 실현되었다. 미국에서 1970년대 이후 진행되어 온 수자원에 대한 변화는 ① 연방정부의 재정지출이 엄격하여 지고, ② 주정부의 권한이 확대되고, ③ 개별적인 수자원사업도 종합적인 판단에 따라야 한다는 인식이 확산되고, ④ 연방의회에서 구시대적인 야합이 줄어들고, ⑤ 주민반발이 광범위하게 확산되고, 사용자가 사업비용의 전액을 부담하여야 한다는 인식이 확산되었다는 것으로 요약할 수 있다.¹⁹⁾

최근 미국의 여러 주에서 추진 중에 있는 수자원관리에 대한 공격적인 관리방안들은 1965년 수자원계획법 이래 미국에서 진행되어 온 일련의 수자원정책이 반영된 결과이다. 그러나 이 같은 공격적인 관리방안들은 개별 주에 내재된 여러 가지 제약조건에 직면하고 있다. 이들 물관리에 대한 제약조건으로는 ① 전문인들에 대한 낮은 임금, ② 핵심 기술인력의 부족, ③ 지역간 물문제 심각성의 차이, ④ 혹시나 연방정부자금 지원되지 않을까 하는 기대감, ⑤ 주정부의 재정 부족, ⑥ 정치적, 사회적 이견, ⑦ 다른 주와의 불필요한 경쟁 등으로 요약되고 있다. 이러한 제약조건은 간단한 문제들이 아니며 모든 주들에게 공통적으로 적용할 해결책 또한 없다. 개별 주는 각자의 처해진 사정에 따라서 대처하여야 한다.

1992년 입안된 에너지정책법(Energy Policy Act)은 흔히들 수자원정책에서 간과하기 쉽지만 물관리에 큰 영향을 끼쳤다. 에너지절약을 목표로 시행된 각종 시책과 장려책은 용수절약에 많은 기여를 하였다.

4. 수자원 정책결정의 새로운 양상

구미의 선진국들은 현재 새로운 정치·행정체계를 이루어가고 있다. 즉 새로운 형태의 통치활동(act of governing)이 나타나고 있는데 이를 총칭하여 governance²⁰⁾라고 한다. 특히 영국의 경우를 보면 시대별로 개략적인 governance 형태가 구분되어진다. 즉 1970년대에는 거대하고 독점적인 공공기관에 의한 조직체계 governance가 나타났고, 1980년대에는 정부조직이 준 기업적으로 재조직되고 공공서비스를 공급하는 개인기업이 출현하는 등 민영화의 시대로 특징이 지워진 시장 governance가 도래하였다. 그리고 1990년대에는 시민단체(NGO)의 역할이 급격히 증대하면서 정부, 공공, 민간부분을 잇는 네트워크 governance로 바뀌고 있다.²¹⁾

이것은 수자원의 정책결정에서도 그대로 반영되고 있다. 이제 미국이나 영국에서는 정부가 수자원의 정책결정을 주도적으로 행사할 여지는 거의 없어졌다. 적어도 수자원정책에 관한 한 정부의 영향력은 대폭 축소되었다. 국가의 정책결정과 관련된 네트워크를 정책네트워크(policy networks)라고 한다. 그런데 governance는 점점 더 정책네트워크 내부에서만 존속이 가능하게 된 것이다.²²⁾ 이것은 ① 사회가 복잡해지고 역동적인 환경이 조성되어 계층적인 조정(hierarchical coordination)이 거의 불가능해지고, ② 시장실패(marketfailure)²³⁾의 문제로 인하여 규

19) Viessman 1989, p. 43.

20) Governance는 고전적인 의미로서의 정부(government)라는 개념이 변형된 새로운 통치과정으로 볼 수 있다. 넓은 의미로서의 통치활동을 뜻하며 정부, 공공, 민간사이의 관계를 모두 포함하는 개념이다.

21) Lowndes and Skelcher 1998, p. 318-9, p. 330-1.

22) Borzel 1998, p. 260.

23) 민간시장이 적절한 역할을 하지 못하는 상황이 발생하는 경우로서, 정부가 시장에 개입할 명분이 된다.

제철폐의 가능성이 적어지기 때문이다. 따라서 정책 네트워크의 개념은 '정부없는 통치(governing without government)'²⁴⁾라는 새로운 정치구조의 출현으로 개념화될 수도 있는 것이다.

5. 한국 수자원정책에의 시사점

환경과 관련한 현대사회의 화두는 바로 지속가능한 성장(sustainable development)이다. 그런데 문제의 심각성은 많은 사람들은 이것이 바로 환경우위의 논리를 뜻하는 것으로 오해하고 있다는 점이다. 그러나 지속가능한 성장의 개념은 사실 지속적인 경제발전과 환경은 서로 양립할 수 있고, 과학의 발전과 기술의 혁신은 환경보전의 해결책이 될 수 있다는 믿음에서 출발을 한 것이다. 그러나 대다수의 일반 대중들은 현재 있는 상태에서 조금이라도 변화하는 것을 환경훼손이라고 단정하면서 개발 자체를 죄악시키고 있다. 그러므로 2000년대를 맞이한 한국의 수자원정책은 이러한 지속가능한 성장과 국가경제발전이라는 이율배반적인 두 가지 목표를 동시에 만족시켜야 하는 갈등의 중심에서 있는 것이다.

그러면 1960년대 이후에 급변한 미국의 수자원정책이 우리에게 시사하는 점은 무엇인가? 제일 먼저 수자원정책은 사회적 여건변화를 거스를 수 없다는 점이다. 지난날 미국의 연방정부가 조직체계 governance의 향수에서 쉽게 벗어나지 못함으로서 미국의 수자원정책이 한동안 혼란을 겪었음을 우리는 기억하여야 한다. 영월댐의 갈등을 기점으로 한국의 수자원정책은 이미 다원화의 시대에 접어들었다. 정치민주화와 디지털(digital) 사회로의 급속한 사회적 여건변화로 수자원의 정책형성 과정에서도 참여민주주의(participatory democracy)가 만개하고 있다. 이것은 우리가 미처 인식하지도 못하는 사이에 한국에서 수자원의 정책형성이 수직적인 조직체계 governance에서 수평적인 네트워크 governance로

이미 이전되고 있음을 뜻하고 있다. 따라서 우리의 수자원관리는 아마도 2000년대 기간 중에 시장 governance와 네트워크 governance가 혼합된 상태로 급속하게 확장되는 격변의 시기로 기록될 수도 있다.

구미 선진국들은 이 갈등의 고비에서 어떻게 변화되어 왔을까? 과거 선진국의 물관리는 복지국가위기(welfare state crisis)와 환경위기 라는 두 가지의 큰 위기를 맞았다. 영국(대처행정부)과 미국(레이건 행정부)은 더 많은 시장경제(more market)와 더 작은 정부부담(less government)이라는 정책방향으로 복지국가위기를 극복하고자 하였다. 환경위기는 물에 대한 대중적 관심을 유발하여 물문제가 사회의 중요한 이슈로 부각되는데 큰기여를 하였다.²⁵⁾ 이와 같은 선진국의 경험들을 전반적으로 감안하면, 장래에 예상되는 우리의 수자원 관리방향은 대략 ① 정책이념이 개발중심→지속가능한 성장으로, ② 정책결정 과정이 폐쇄적→개방적으로, ③ 관리주체가 국가관리→공공·민간관리로, ④ 관리영역이 전역관리→지역(유역별)관리로, ⑤ 정책결정의 중심이 공학전문가→정치·경제전문가로, ⑥ 무게중심이 생공용수 공급→환경·생태용수 보존으로, ⑦ 관리체계가 기술적 관리→경제 사회적 관리 등으로 전환될 것이다. 이러한 변화는 우리에게 언제 다가오느냐 하는 시기의 문제이지 대부분 우리의 수자원정책에 그대로 반영될 것으로 예상된다.

환경에 대한 고려가 없는 수자원정책은 이제 더 이상 존립하기 어렵게 되었지만, 환경보존만이 강조된 수자원정책 또한 현실성이 없다. 합리적인 정책은 수량부문과 수질부문이 서로 조화롭게 어울려야 하듯이 수자원의 개발정책과 환경보전정책은 공존하여야 한다. 한국의 수자원정책이 합리적으로 수립 집행되기 위해서는 이미 다가온 변화의 시대에 적극 대처하여야 한다. 변화에 둔감하였던 미국의 연방정부가 겪어야 했던 정책적 혼란을 우리는 반복하지 말아야 한

24) Rhodes 1997, p. 46-60.

25) Bressers and O' Toole, 1994.

26) 한면희 1999.

다. 이것은 아마도 공학적인 조직마인드가 지배적인 수량관리기관의 변신이 선행되어야 가능할 것이다. 다시 말하면, 건교부는 조직마인드가 공학적→정치적으로, 그리고 한국수자원공사는 전반적인 시각이 공학적→경제적으로 변신하여야 급변의 2000년대를 슬기롭게 헤쳐나갈 것이다.

또한 우리의 수자원정책은 학제간(interdisciplinary)의 이론적 연구와 실천적 적용이 절실하다고 한다. 사실 물을 포함한 환경문제는 그 작용과정의 복잡성으로 인하여 다양한 시각에서 접근하여야 한다. 그래서 구미 선진국의 대학, 환경운동단체, 정부 등에서는

수자원의 문제를 학제간의 공동적인 협력사업으로 접근하려는 경향이 강화되고 있다. 그러나 우리의 경우에는 정부, 대학, 국책연구소, 환경운동단체 등 어디에서도 본격적인 학제간 접근이 거의 전무하다고 한다. 심지어는 환경운동단체까지도 운동이념을 명확히 하지 못하고 있다고 한다.²⁶⁾ 이러한 상태에서 점점더 복잡다단하여지는 물문제에 대한 체계적이고 효과적인 진단과 처방은 요원한 공염불이 될 수밖에 없다. 2000년대에는 수자원에 대하여 좀 더 적극적이고 체계적인 학제간 접근을 기대하여 보자. ●

〈참고 문헌〉

- ASCE(American Society of Civil Engineers).(1979). *Water policy initiatives: Positions of the national water policy committee of the American Society of Civil Engineers on the President's June 1978 statements.*
- Borzel, Tanja.(1998). Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks. *Public Administration* 76 (2): pp.253-273.
- Bressers, Hans and Laurence O' Toole Jr. 1994. Networks and water policy: conclusion and implication for research. *Environmental Politics* 3 (4).
- Grigg, Neil S.(1996). *Water resources management: principles, regulations, and cases.* McGraw-Hill.
- Kempton et al. 1996. *Environmental values in American culture.* MIT Press.
- Long's Peak Working Group. 1992. *America's Waters: A New Era of Sustainability.* Natural Resources Law Center.
- Lowi, Theodore.(1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics* 16 (4): pp.677-715.
- Lowndes, Vivien and Chris Skelcher.(1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration* 76 (2): pp.313-333.
- National Water Commission.(1973). *Water policies for the future.* Government Printing Office.
- Pojman, Louis.(1998). *Environmental ethics: readings in theory and application.* Wadsworth Publish Co.
- Rhodes, R.A.W.(1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflectivity and accountability.* Open University Press.
- Viessman, Warren Jr.(1989). The dynamics of water policy. In *Water management in the 21st Century: A 25th anniversary collection of essays by eminent members of AWWRA*, edited by A. Ivan Johnson and Warren Viessman, Jr. American Water Resources Association.
- 박성제, 이재웅.(1997). 물관리의 민영화정책(하). 한국수자원학회지 1997년 10월호: pp.38-45.
- 박성제.(1998). 변모하는 미국의 물관리정책. 국토 1998년 5월호: pp.98-108. 국토연구원.
- 한국수자원공사. (1998). 수자원개발의 경제성 분석모델 개발: 다목적댐 편익산정을 중심으로.
- 한민회. (1999). 환경문제에 대한 학제간 접근의 필요성. 환경운동연합 21세기위원회(http://kfem.or.kr/kfem/green21/sub1/1_han.htm).