

# 하천관리에 있어 의사합의 형성 모델

## Consensus Building Model of River Management Procedure

홍길표\*, 한만신\*\*, 김광남\*\*\*

Gil Pyo Hong, Man Shin Han, Kwang Nam Kim

---

### 요 지

본 논문에서는 하천정비에 있어 구상, 계획, 설계, 사업, 운용·유지관리의 각 단계에 따른 대응에서 의사 합의 형성의 목적과 논의의 대상을 정하고, 객관적이며 합리적인 합의 형성 방법을 선택하는 모델로서 「안전」, 「이용」, 「환경」이라고 하는 3요소 모델을 제안하고자 한다.

종래의 제도로써 계획의 절차, 환경평가, 행정소송, 의회제도에 새로운 대응으로써 공공사업의 구상 단계에 있어서 주민 참가 절차 등을 고려하고, 다양한 이해관계자의 의향을 조정하고, 원활한 합의 형성을 추진하면서, 대상 사업 등을 사회적으로 바람직하게 끌어가기 위한 합의 형성에 관한 종합적인 producer의 필요성을 논한다.

끝으로 이 모델에 의거한 4대강 정비사업에 대한 예비 전문가 그룹의 의사결정의 관점을 합의 형성 이론과 테크닉으로써 분석결과, 4대강 정비사업에 대하여는 3요소간의 우선순위가 「안전」, 「환경」, 「이용」의 순으로 나타나고 있어, 「이용」에 우선순위를 둔 경부대운하 사업에 대한 시민들의 우려를 뒷받침하고 있다. 또, 전통적인 유역하천에 대하여는 「환경」이 큰 비중을 차지하고 있어 시민의 환경에 대한 높은 관심을 표현하고 있다. 끝으로 이러한 새로운 패러다임을 파악하기 위한 3요소 모델의 의사합의 형성내용을 하천정비사업이나 관리에 적용하여 실현시키기 위하여 하천정비사업에도 「유니버설디자인」수법의 도입을 제언한다.

**핵심용어 : 하천관리, 4대강 정비사업, 의사합의**

---

## 1. 서 론

인간의 지속적인 삶과 질의 향상에 필요한 사회간접자본의 정비에 있어서 이해당사자의 의사 합의 형성은 매우 중요하다. 대표적인 사회간접 자본으로써 도로, 하천 등의 정비에 있어서 이해 관계가 있는 시민이 광범위함과 동시에 그들 시민의 다양화하는 가치관, 욕구에 적절히 대응할 필요가 있다.

최근 4대강 정비를 둘러싼 이해관계자의 하나라고 할 수 있는 시민들의 대운하에 대한 우려는, 실체의 불분명에서 더욱 문제가 되고 있는 것 같다. 하천정비 또는 관리는 인간의 삶과 질에 미치는 영향으로부터 「안전」, 「이용」, 「환경」이라고 하는 3각 관계 요소 간에 trade off 문제가 있게 마련이다. 이해 당사자 간에 이들 3가지 요소가 필요나 욕구에 따라 어느 한 쪽이 중요시 될

---

\* 정회원 · 관동대학교 공과대학 초빙교수 · E-mail : gphong@kd.ac.kr

\*\* 정회원 · (재)국제도시물정보과학연구원 선임연구원 · E-mail : 8190hansman@hanmail.net

\*\*\* 정회원 · 인천대학교 토목환경공학과 석사과정 · E-mail : cloder@hanmail.net

수도 있고 덜 중요시 될 수도 있는 trade off적인 관계로써 4대강 정비가 이러한 관점에서 추진되는 것이 당연함에도 불구하고, 어느 한 쪽 즉 이용에만 치중한 의사표현에서 적지 않은 우려가 야기되는 듯하다.

본 논문에서는 하천정비에 있어 구상, 계획, 설계, 사업, 운용·유지관리의 각 단계에 따른 대응에서 의사 합의 형성의 목적과 논의의 대상을 정하고, 객관적이며 합리적인 합의 형성 방법을 선택하는 모델을 제안하고자 한다.

중래의 제도으로써 계획의 절차, 환경평가, 행정소송, 의회제도에 새로운 대응으로써 공공사업의 구상 단계에 있어서 주민 참가 절차 등을 고려하고, 다양한 이해관계자의 의향을 조정하고, 원활한 합의 형성을 추진하면서, 대상 사업 등을 사회적으로 바람직하게 끌여가기 위한 합의 형성에 관한 종합적인 producer의 필요성을 논한다.

끝으로 이 모델에 의거한 4대강 정비사업에 대한 예비 전문가 그룹의 의사결정의 관점을 합의 형성 이론과 테크닉으로써 분석한다.

## 2. 합의형성 이론과 수법

### 2.1 시민의 합의 형성 배경과 개요

성숙되어가는 우리사회는 도시화, 고령화 및 저 출산화 사회로의 전환기를 맞이하고 있어, 사회간접자본은 효율적이고 질이 높은 것이 요구되고 있다. 대표적인 사회간접자본인 도로, 하천 등은 이해관계자가 광범위에 걸쳐 있어서, 그들 시민의 다양한 가치관과 욕구에 적절하게 대응할 필요가 있다. 그렇기 때문에, 사업의 집행에 있어서는 투명하고, 객관성 있는 공정한 절차에 의하여, 시민의 의견이 적절하게 반영되는 것이 중요하며, 시민의 의사합의 필요하게 된다. 시민의 의사합의 형성이란, 사업자나 행정이 시민이나 기업, NGO와 공동협력을 확립하고, 의사결정이나 실행함에 있어서 의사소통의 과정이다. 합의 형성을 실시하는 목적으로서는, 시민이나 사업자, 지역간, 혹은 세대를 초월한 의사의 공유화 등을 들을 수 있다.

### 2.2 의사합의의 과제와 합의형성 수법

사회간접자본의 정비에서는, 사업의 특성이나 영향(이해)의 규모나 정도, 더욱이 사업의 단계에 의하여, 각각 합의형성을 피할 목적이나 내용이 다르기 때문에, 이것들을 고려하여 추진할 필요가 있다.

시민의 의사합의 형성에 있어서의 과제로서는 ①논점의 명확화, ②참가자(대상)의 선정방법이나 선정하는 범위, ③합의형성의 방법(합의형성수법·합의사항의 결정방법 등), ④정보의 제공과 공유, ⑤평가방법의 5개 항목으로 정리할 수 있다.

의사의 합의 형성에는 우수한 교섭수법이 필요하다. 게임이론이나 죄수의 딜레마 등 기초이론은 공통이지만, 교섭의 현장에서 어떻게 대응할까는 다르다. 예를들면, 사업의 현장에서는 에이젠트라고 하는 대리인을 이용하는 전략도 있다. 또 공공정책에 있어 미국의 경우는 메디에이터라고 하는 제 3자를 활용하여 합의형성, 분쟁처리를 하고 있다.

합의형성 수법은 여러 가지 있을 수 있으나 통상적으로 ①중재자 활용형, ②체험형, ③토의형, ④공청회, 심의회, 재판 등으로 구분할 수 있다.

### 2.3 합의형성의 방향성

세대나 생활의 장소, 가치관이 다른 사람들의 집단으로부터, 의견을 끌어내고, 정리함에 있어, 여러 가지 문제가 생긴다. 사업의 특성이나 이해의 규모나 정도에 따라, 적절한 「합의형성」의 장의 계획·운영이 요구된다.

합의형성의 장을 운영하는 때에는, 「언제」, 「어디서」, 「누가」, 「어떻게」 행할지를 명확히 한 「합의형성 프로그램」의 계획이 필요하다. 합의형성 프로그램의 기본 단계로서는 「합의형성 조정」→「시민참가의 준비」→「합의형성의 실시」→「의사결정과 공표」→「시민참가의 계속」의 5단계를 밟을 필요가 있다.

또, 사회간접자본의 정비 사업에 있어서, 시민이나 NGO가 주체적으로 참가하여가는 경우가 늘고 있다. 행정은, 계획절차의 투명성이나 설명책임 하에, 사업의 정책평가가 꼭 필요하고, 정보제공이나 폭넓은 의견을 청취할 뿐만 아니라, 시민의 동의가 생기는 절차나 합의형성에 대한 자세가 요구된다. 시민의 의사합의 형성 절차의 틀을 충분히 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위하여는 「시민참가」를 기획·추진(produce)하는 것이 중요하다. 여기서 다양한 이해관계자의 의향을 조정하고, 원활한 합의형성을 추진하기 위하여는, 합의형성에 관한 종합적인 「producer」가 필요하다. 합의형성의 프로듀서에는 제 3자적인 입장에서부터 시민이나 행정에 대한 기술지원이나 의견조정의 역할을 하는 것이 필요하다. 컨설턴트에는 다양한 기술·인재나 노하우라고 하는 면에서, 특징을 살려서, 합의형성 프로듀서로서의 역할을 하는 것이 바람직하다.

### 3. 하천의 새로운 패러다임

최근 4대강 정비사업을 둘러싼 이해 관계자의 한축을 형성하는 시민들의 큰 우려는, 사업수행 과정에서 필수불가결한 이해 당사자의 의사합의 형성과정에서 절차적 결여가 주요 원인으로 생각된다.

하천이란 종래의 강수에 의한 유출 통로로서의 개념, 즉 유출수와 이와 관련된 토사를 수용하는 통로로서의 하천에서, 급격한 하천주변의 도시화에 기인한 문제점을 고려한 새로운 패러다임에 따라 관리하지 않으면 안되게 되었다.

우리나라의 하천에 대하여 주변지역의 산업사회 변천과 도시화에 따라 하천의 위치매김을 모식적으로 그려보면 그림 1과같이 생각할 수 있다.



그림 2 산업사회 변천 모식도

과거의 농경위주 사회에서는(그림 1의 1.유역권형) 하천유역은 풍부한 삼림과 생산농지로 이루어지고, 인구가 많지 않은 사회로서, 유역에는 취락이나 작은 도시로서 구성되어 있다. 그러나 근

년 급격한 인구증가와 산업화가 되고, 국가의 경제는 대외의존도가 80%이상이 되며, 도시화의 진전에 따라 하천유역은 대도시권으로 변하고, 상대적으로 삼림이나 생산녹지가 감소(그림 1의 2.대 도시권형)되어 있어, 종래의 하천관리체계인 치수·이수(환경문제 포함)만으로써는 시민의 욕구에 부응할 수가 없게 되었다. 따라서 이러한 사회적 패러다임의 변화에 순응하는 하천 관리 패러다임이 절실하게 되고 있다. 당연히 이해당사자의 총의에 따를 수밖에 없을 것이다. 더욱이 최근 지구 환경문제를 타개하기 위한 정책적 배려로서 저탄소·녹색성장의 기대에 부응하는 하천관리정책의 도입이 필요하다. 그림 1의 3.지구권형 모델은 향후 우리사회의 바람직한 모델로서 대도시권과 생산녹지가 밀접한 관계로서 공존하는 형태가 바람직하다고 볼 수 있고, 하천관리도 이에 적합하게 변화를 시도할 수밖에 없을 것이다. 이때 가장 중요한 것은 이와 관련된 이해 당사자 간의 의사합의 형성을 이루어가야 한다.

#### 4. 3요소 모델

##### 4.1 3요소 모델의 개념

전 항에서 논의한 우리사회의 패러다임 변화와 이에 부응할 수 있는 하천관리 패러다임의 기본인 될 수 있는 이해당사자의 의사합의 형성을 위하여 하천관리에 있어서 고려할 사항으로 「안전」, 「이용」, 「환경」의 3요소 모델을 제안한다.

이들 3개 요소에 대하여 이해당사자로서의 시민들은 가치관이나 이해관계에 따라 trade off 문제가 발생할 수 있다. 이들 관계를 그림 2로서 나타낸다.

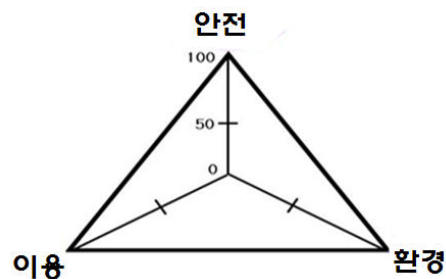


그림 3. 하천관리의 3요소 모델

하천관리의 바람직한 상으로서는 이들 「안전」, 「이용」, 「환경」의 3개 요소가 모두 만족하는(그림 2에서 각각 100%)하는 것이나, 이들 요소 간에는 전술한 바와 같이 trade off 문제가 있으므로 이해 당사자의 의사합의 형성이 요구된다. 의사합의 형성은 2항에서 논의한 절차를 따르면 가능할 것이다.

##### 4.2 의사합의 형성 사례조사

앞에서 제안한 하천관리의 의사합의 형성을 위한 3요소 모델의 안정성을 조사하기 위한 일환으로서 대학원생을 대상으로 한 예비전문가 그룹에 대하여 간단한 설문조사를 실시한 결과를 정리하여 보면 이 모델의 적정성이 85%이고, 15%가 부적정으로 나타났으며 부적정 사유는 경제성 항목의 추가를 지적하고 있다.

하천정비 사업의 형태에 따른 3요소의 우선순위 및 중요도에 대하여 정리하면 표 1과 같다.

표 1. 3요소 모델의 우선순위

단위 : %

항 목	3요소			비고
	안전	이용	환경	
4대강사업 우선순위	80	5	15	
중요도				
① 4대강 정비사업	57	45	49	
② 도시화지역 하천사업	55	45	51	
③ 전통적 유역 하천사업	48	41	55	
④ 서울 등 대도시 하천사업	58	48	49	

표에서 알 수 있듯이 4대강사업은 「안전」, 「환경」, 「이용」 순으로 나타나고 있으며, 또 중요도는 대체적으로 안전, 환경, 이용의 순으로 되어 있다. 특히 대도시를 관통하는 하천사업에는 안전이 최우선으로 나타나고 있으며 전통적인 유역 사회의 하천정비 사업에서는 환경이 제일 큰 비중으로 나타나고 있다.

## 5. 결론

본 논문에서는 하천관리에 있어서, 이해 당사자의 의사합의 형성에 대하여, 배경과 개요, 교섭학에 입각한 의사합의 수법을 논하고, 방향성을 검토하였다. 이러한 이론적인 배경으로서 급변하는 하천의 새로운 패러다임에 알맞은 의사합의 형성을 위한 3요소 모델을 제안하였다.

제안된 모델을 활용하여, 4대강 정비사업에 대한, 하나의 고찰을 실시한 바, 요소간의 우선순위가 「안전」, 「환경」, 「이용」의 순으로 나타나고 있어, 「이용」에 우선순위를 둔 경부대운하사업에 대한 우려를 뒷받침하고 있다. 또, 전통적인 유역하천에 대하여는 「환경」에 큰 비중이 나타나고 있는 것도, 새로운 패러다임의 변화로 생각된다. 따라서, 하천관리에 있어 3요소 모델에 의한 의사합의 형성은 타당하다고 보며, 그것의 실현은 「디자인」을 통하여 이룩할 수 있고, 그 방안의 하나로서 하천정비에도 「유니버설 디자인」 수법의 도입을 제안한다.

## 참 고 문 헌

1. 일본토목학회 (2008)., 시민의사 합의형성 핸드북(일어).
2. 홍길표, 최계운, 한판신(2008)., 하천환경관리의 유니버설 디자인, 2008 하천환경학술 심포지엄
3. Doyle, M. and Straus, D.,(1993) How to Make Meetings Work, Berkley Publishing Group.