

수도행정의 시민참여 방안

박용신 _ 환경정의 국장

이 글은 지난해에 '울산 정수장 보론 기준 초과 은폐', '1, 4-다이옥산 검출 대응 부실', '창녕 간이상수도의 관리 부실', '경남 보성군 폐광 중금속의 음용수 유입' 등 일일이 거론하기도 민망할 정도로 중소 규모 수도시설에서 불미스러운 일들이 많이 발생하여 환경부 주관으로 '중소 규모 수도시설 관리 및 개선 방안'에 관한 TF를 운영하는 과정에서 수도행정의 효율성, 형평성, 투명성, 환경성, 지역성 등을 제고하기 위해서는 필연적으로 시민의 참여와 협력, 나아가 시민 중심의 행정 구조를 갖추는 것이 바람직하다는 취지하에 적은 것입니다. 원래의 글은 필자와 환경연합의 염형철 당시 녹색대안 국장이 공동 집필하였으나 공동 집필자의 동의를 얻어 필자의 명의로 기고합니다.

수도정책의 현실과 개혁의 필요성

우리나라의 연간 수돗물 예산은 국민 1인당 약 10만원 수준인 4조 7천5백억원에 이르고, 수도 보급률은 89.4%로 세계 최고 수준이다(2003년). 정수 시설은 전체 급수 인구에 0.7톤의 물을 공급할 수 있는 2,850만 톤/일의 용량을 갖추고 있으며, 전국에 걸쳐 시설된 수도관의 연장은 무려 12만 2천km에 달한다.

하지만 수돗물을 직접 음용하는 국민은 실제로 매우 적고, 수돗물에 대한 시민의 믿음과 만족도는 바닥을 맴돌고 있다. 미국이나 가까운 일본의 음용률이 30~60% 수준에 이른다는 것을 생각하면 얼마나 심각한지 알 수 있다. 또한 미급수 지역에 사는 520만 국민들은 여전히 공급의 안정성과 수질의 안전성에서 심각한 우려에 노출되어 있으며, 도농 간 수돗물 값의 차이는 최대 3.5배에 달하고 있다(과천시, 정선군).

정수장 시설의 가동률도 52.5%에 불과할 만큼 비

효율적이며, 상수원의 수질 목표 달성률은 49%에 그치고 있다. 막대한 수도예산을 사용하고 있지만 국민의 기대와 상식을 충족시키지 못해 소비자의 신뢰를 얻지 못하고 있는 것이다. 원칙과 방향의 혼란은 물론 실효성 있는 정책의 부재로 효율성은 지극히 낮다. 도시 지역은 과잉 투자된 시설의 비효율로 비난받고, 도서 농촌 지역은 투자의 소외에 따른 불평등을 호소하고 있다.

이렇게 짜임새 없이 이루어지는 수도정책 덕분에 수돗물 관련 사고는 끊임없이 발생하고 있다. 멀리 낙동강 폐놀 사건까지 거슬러 갈 필요도 없이 지난해 드러난 사고만도 '경남 고성군 폐광 중금속의 음용수 유입', '울산 정수장 보론 기준 초과 은폐', '창녕 간이상수도의 관리 부실', '1, 4-다이옥산 검출 대응 부실', '임하댐 탁수로 알루미늄의 음용수질 기준 초과' 등 일일이 거론하기 민망할 정도다.

결국 오늘의 수돗물정책은 총체적인 부실과 무기력의 와중에 있으며, 시급히 개혁과 변화의 길로 향해

야 하는 상황이다. 국민의 신뢰를 얻지 못하고 예산의 효율적 집행을 보장하지 못하는 수도권정책은 국가 자원의 낭비를 초래하고, 국민 통합을 저해하기 때문이다.

그렇다면 이렇게 왜곡된 현실의 근본적인 배경은 무엇일까? 필자는 무엇보다 소비자가 배제된 공급자 중심의 정책 수립과 집행을 원인이라고 판단한다. 국민들의 기호와 요구를 반영하지 못하고, 생활과 감성을 고려하지 않았던 일방적 행정의 결과다. 엄청난 시설 투자는 경제 성장의 동력은 될 수 있었지만, 국민의 삶의 질을 높이는 근거로서는 턱없이 부족했던 셈이다.

물론 시민들의 인식은 과학적이고 합리적이라고 할 수 없으며, 과장되고 왜곡된 측면도 있을 수 있다. 하지만 이러한 편향 역시 위와 같은 역사적 경험과 학습에 의한 것이므로 비난이나 계몽으로 해결될 수는 없는 것이다. 시민의 수도권사업자에 대한 뿌리 깊은 불신은 수도권사업자의 홍보와 발표를 외면할 것이기 때문이다.

그렇다면 국민의 지지와 동의를 구하기 위해 그동안 정책에서 배제됐던 시민들을 중심에 세우고, 이들의 의문과 불안을 해소할 수 있는 적극적 절차를 개발하는 것은 불가피한 선택으로 보인다.

수도행정의 중심에 있었던 수도권공급자의 우월적 지위와 수도권정책의 주변조차 접근하기 어려웠던 시민의 간극을 좁히기 위해 시민들 쪽으로 훨씬 기울은 정책을 추진해야 균형을 잡을 수 있다는 의미다. 시민들의 의혹을 해소하고, 자신들의 의견이 반영될 수 있음을 경험케 해야 한다는 것이다.

수도행정과 거버넌스

거버넌스의 제기 배경

따라서 필자는 '정부와 시민사회의 거버넌스(governance)^①를 중요한 해법의 하나로 이해한다. 정부의 일극적인 결정 구조를 사회 구성원들의 참여로 확장하고, 일방적인 추진을 상호 협력으로

로 전환하며, 정부의 독자적인 책임을 공통의 역할 분담으로 발전시키는 과정을 통해 다양한 주체와 가치를 통합하고 조정할 수 있다고 보기 때문이다. 특히 시민사회를 대변하는 주요 세력이며, 비교적 상시적인 활동이 가능한 시민단체들이 거버넌스의 파트너가 되는 것이 합리적이라고 본다. 이는 시민단체가 제공하는 정보에 대한 국민들의 신뢰가 가장 높고^②, 공익적 가치의 실현을 목적으로 하는 시민단체들이 정책의 합리적인 변화와 조정 과정에서 역할하기가 유리하기 때문이다.

실제로 정부의 실패(비효율)와 시장의 실패(불평등)를 보완하기 위한 방안으로 '거버넌스'는 세계적으로도 널리 시도되고 있다. 2003년에 일본에서 열렸던 '제3회 세계 물포럼'에서 '물의 위기는 거버넌스의 위기'라고 규정하고, 국제 물 분쟁의 해소, 부패 청산과 빈곤 타파 수단으로 건전한 거버넌스의 구축을 최우선 수단으로 꼽은 것은 이러한 흐름을 대변한다.

이들은 사회의 다양한 가치와 요구를 수렴하는 통합적 수자원 관리가 가능할 수 있도록 명확한 법적 틀, 다양한 사람들의 참여, 정보 공개, 평가 시스템 등의 중요성을 강조했다.

거버넌스의 경험과 평가

우리 사회에서도 팽배한 사회 갈등의 해소와 사회적 불합리를 극복하기 위한 방안으로 거버넌스에 대한 모색을 광범위하게 해왔다. 참여정부는 시민사회와의 거버넌스를 국가 운영의 중요한 기반이라고 선언한 바 있으며, 각종 위원회와 공청회 등에 시민단체의 참여를 늘리고, 공동사업과 지원 등을 통해 시민사회의 성장을 지원하고 있다.

대통령 비서실의 시민사회수석과 네 명의 비서관, 국무총리실의 시민사회발전위원회, 행자부의 시민협력과, 환경부의 민간환경협력과, 여성부의 협력지원과, 건교부의 참여담당관실 등이 상설로 운영되고 있으며, 부패방지위원회, 의문사진상규명위원

① 정부와 기업, 시민사회의 다양한 주체들이 전통적인 역할 구분을 넘어 '참여'와 '협력', '소통' 과정을 통해 서로의 경험과 지식을 '공유'하고 '신뢰'를 형성함으로써, 공동의 문제를 함께 해결하고자 하는 대안적인 정부운영체제 또는 협력적 관리체제(환경부, 2004, 「지속가능한 지역 발전을 위한 환경 거버넌스 구축 방안」)

② 수돗물 시민회의의 국민의식조사 보고서

회, 국가인권위원회조차도 시민단체와의 공동 활동을 중요하게 다루고 있다.

정치권에서도 열린우리당의 시민사회국, 민주노동당의 정책기획실, 한나라당의 국민참여위원회 등이 시민단체들과의 협력을 주요 업무로 하고 있다. 마치 거버넌스의 홍수라고 할 정도로 우리 사회에서 시민사회와의 협력은 과도할 정도로 회자되고 있다.

특히 환경과 물 분야에서의 거버넌스 논의는 다른 곳보다도 훨씬 앞서 진행되고 있다. 환경 문제는 복잡성과 불확실성이 높아서 과학적이고 기술적인 해법보다 사회적 합의가 더욱 강조되기 때문이다. 또한 환경정책은 장기적이고 종합적인 정책이 필요하기 때문에 단기적 성과와 사후 조치 위주의 제도 정책을 보완하는 장치로서도 거버넌스는 매력적인 수단이었다.

이미 1990년대 중반에 지방의제 21 등의 협력 프로그램이 가동되기 시작했고, 최근에도 '경유차 공동위원회', '고성군 폐광산 영향 민관 공동조사팀', '중소 규모 정수장 개선 TF', '한탄강댐 갈등조정회의' 등 다양한 형태로 시도되고 있다. 바야흐로 환경정책의 모든 부분에 거버넌스, 민관협력의 기초가 반영되고 있는 것이다.

하지만 우리 사회에서 거버넌스는 논의의 빈도나 구호의 강도에 비해 아직 튼튼한 실천으로 뿌리를 내리지 못하고 있다. 이는 거버넌스의 기본 전제인 상호간의 신뢰가 미약하고, 주체들 간의 균형 있는 관계 형성에 도달하지 못하고 있기 때문이다.

따라서 다원화된 시민사회의 이해들을 직접적인 참여와 감시를 통해 관철하는 거버넌스가 아니라, 국가와 시장의 독주를 합리화하는 형식으로 활용되는 경우가 많다. 공공의 책임과 권한이라는 거버넌스의 본래 의미가 발현되지 못하고, 도리어 소외와 배제를 구조화하는 형식적인 나쁜 거버넌스 또는 왜곡된 거버넌스로 나타나는 것이다.

이러한 현황 때문에 환경단체들은 거버넌스의 가능성에 여전히 의구심을 견지 못하고 있으며, 들러리를 세우려 한다는 인식이 강하다. 실제로 이런 저런 회의에 초대되지만 단체들의 의견이 명쾌하게 반영된 사례는 변변치 않다.

예를 들어 경유차 환경위원회를 구성하여 수도권 대기오염 총량제, 경유차 배출가스 규제 강화, 유류 가격 비율 조정 등을 합의했으나, 경유 상용차 배기가스 기준 강화는 법 시행 당일(2004년 7월 1일) 연기했고, 유류 가격 조정은 지체하고 있으며, 2008년 7월 도입하겠다는 대기오염 총량제도 기업의 반발로 수년 물러날 가능성이 커지고 있다.

1, 4-다이옥산과 관련해서도 몇 차례 회의가 개최되기는 했으나 공동의 조사와 대책으로 이어지지 않았다.

반대로 정부는 환경단체들이 책임도 지지 않고 대안도 내놓지 않으면서 비판과 언론 플레이에만 매달린다고 주장한다. 또 총체적인 인식 없이 부분적인 현안을 과대 포장해 정책을 발목 잡는다는 인식도 깊다. 천성산, 금정산 관통 고속철도의 환경 문제처럼 사태를 지나치게 신비화하거나 정부의 권위와 체계에 대한 고려가 부족하다고 주장한다.

결국 거버넌스의 사례가 늘어나고 형식은 세련되었지만, 협력을 위한 적절한 내용과 협력의 방법, 합의의 수용 의지 등에 대한 평가는 아직 이른 것으로 보인다. 거버넌스는 주장은 만발하고 있지만 실천으로서의 존재는 미미하다고 평가할 수 있다. 정부의 하향식 정책과 환경단체의 대항적 운동의 틈바구니에서 활착을 시도하는 단계에 있다는 것이다.

또한 거버넌스는 아직 전문적인 영역으로 확산되지 못하고 있다. 포괄적 정책에 대한 협의와 접촉에 그치고 있을 뿐, 수돗물 분야 같은 곳에서 시민의 참여 또는 거버넌스는 충분치 않다. 이는 수많은 수질 사고와 언론의 보도가 있었던 것에 비하면 이례적인 것이지만, 까다로운 내용을 구체적으로 다루거나 상시적인 모니터링을 필요로 하는 분야에 시민 운동이 장기적으로 관여하기 어렵기 때문이다.

즉 수도권행정이 기술과 토목 중심의 정책으로 진행되고 있는 반면, 시민단체는 전문 인력을 확보해 지속적으로 정책에 관여할 수 있는 체계를 확보하지 못하고 있다. 정부는 국민이 이해하고 체감할 수 있는 기준을 마련하지 않고, 운동 단체들은 상황의 변화를 추적하는 끈질긴 노력이 없었기 때문에 국민의 인식과 동떨어진 행정은 관성적으로 유지되어

거버넌스는 다양한 참여자들과 가치, 제도들 간의 긴장과 갈등을 최소화하면서
공통의 목표를 향해 나아가는 과정이므로 민주적이고 투명한 행정, 각 주체들이 참여하고 조정하는
합리적 절차가 매우 중요하다. 정부, 기업, 시민사회 간 수평적 네트워크와
철저한 정보의 공유 없이 건전한 거버넌스는 불가능하기 때문이다.

왔으며, 거버넌스는 실현되지 않고 있다. 덕분에 환
경부와 지자체는 일상적이고 체계적인 비판으로
부터 비교적 자유로운 상태이지만, 수도권행정에
대한 적정한 감시와 검증 시스템의 부재는 내부
개혁의 동력을 확보하지 못하는 결과를 낳았다.
시설 투자와 예산 집행의 순위를 개혁하지 못하
고, 허위보고 등의 철저하지 못한 관행을 철폐하
지 못하는 것은 이러한 원인 때문이다.
이렇게 비효율과 불투명이 만연해 있기 때문에
수도행정은 결국 국민으로부터 절대적인 불신의
대상이 되고 말았다.

거버넌스의 성숙을 위해

거버넌스의 성숙을 위해서는 여전히 고전적으로 강
조되는 여러 가치를 다시 점검하지 않을 수 없다.
기존의 경험을 평가컨대 우리 사회에서 거버넌스는
여전히 초보적 수준이기 때문이다.

이는 '주체(actors)' 측면에서 다양한 행위자
들의 적극적인 참여를 확대하고, '방식
(process)'에서는 공동의 이해관계를 매개로
한 제도적 협력 기반을 갖추고, '범위'에서는
시민들의 실질적 이해관계와 지방적 지식이 표
출·반영될 수 있는 지역 차원의 공동체적 맥
락(context)을 고려한 적극적 태도의 필요성을
의미한다(정규호, 2002).

우선, 거버넌스의 새로운 단계를 위해서는 정부,
기업, 시민단체 같은 주체들의 능동적인 노력이
다시 강조되어야 한다. 그중에서도 정부는 열린
자세로 시민사회의 의견에 귀 기울이고, 또 합의
를 구하기 위해 기다릴 수 있는 여유를 지녀야
한다. 시민들의 과도한 불신이 정부의 일방적 행
정에 기인한 것이고, 정보와 자원에서 압도적 우
위에 있는 정부의 양보 없는 논의는 불가능하기

때문이다. 동시에 시민사회의 적극적이고 진지한
노력도 필수적이며, 기업들의 사회적 책임에 대
한 이해와 실천도 중요하다.

다음으로, 거버넌스는 다양한 참여자들과 가치,
제도들 간의 긴장과 갈등을 최소화하면서 공통의
목표를 향해 나아가는 과정이므로 민주적이고 투
명한 행정, 각 주체들이 참여하고 조정하는 합리
적 절차가 매우 중요하다. 정부, 기업, 시민사회
간 수평적 네트워크와 철저한 정보의 공유 없이
건전한 거버넌스는 불가능하기 때문이다.

마지막으로 서로 다른 목표와 기대, 습관을 가진
행위자와 제도들이 경쟁과 갈등보다는 상호 교류
와 협력을 촉진하는 방향으로 나아가도록 사회적
분위기를 조성해야 한다. 이를 위해서는 거버넌
스의 내용이 공익적 가치를 충실히 보장할 수 있
도록 하고, 거버넌스의 원활한 운영을 위해 지원
체계를 구축하며, 공동체가 자부심을 느낄 수 있
도록 사회체제를 건전화하고 합리화하는 노력이
필요하다.

시민 참여의 조건과 방안

수도정책 그리고 수돗물 관리에 시민들이 쉽게 접
근하기 어려운 것은 개념이 복잡하고 기술적인 문
제들이 많기 때문이다. 각종 원소 기호와 ppm 단위
의 논리들은 시민들이 체감하고 판단하기 곤란한
정보들이며, 이들이 인체와 사회에 미치는 역할을
증명하기도 어려운 것이다.

하지만 수도 정책은 수질 관리를 위한 학문적, 기술
적 영역만 존재하는 것이 아니기에, 수돗물 가격이
합리적인지, 수돗물 공급이 어느 지역부터 이루어
져야 하는지, 수도 예산의 분배가 바람직한지, 예산
의 집행은 적절하게 이루어지는지, 정보 제공의 수
준은 어느 정도가 타당한지, 어느 지자체의 행정이

더 투명하고 민주적인지, 시민의 참여와 감시가 어느 분야에서 우선되어야 하는지, 수질 항목의 숫자를 더 늘리는 것이 좋은지 등에 대한 정책적 판단에 얼마든지 개입할 수 있다.

실제로 그동안의 수도행정에서 절대 부족한 것은 이러한 합의와 공감이었지, 공법과 기술의 선택을 핵심이라고 할 수 없다. 따라서 정부에 의해 일방적으로 행해져 왔던 수도행정은 소비자와 시민들의 총체적이고 과격적인 참여를 통해 큰 변화를 맞을 수 있다. 지나치게 신비화되고 전문화되어 행정과 전문가의 영역에 고립되었던 행정을 국민이 논의하고 결정할 수 있게 하자는 것이다.

이는 시민의 참여를 위해 '국민이 수도행정을 이해할 수 있는 기준과 지표를 마련토록 해 문제를 명확히 이해할 수 있도록 하는 것'이나 '국민이 의심하는 내용에 손쉽게 접근할 수 있도록 하는 조건을 우선 충족시키고, '수도행정의 변화에 영향을 미칠 수 있도록 시민들이 실질적으로 평가하고 참여할 수 있게 하는 방안'을 마련하는 것까지 나아가야 한다는 것을 의미한다.

참여 활성화의 조건

참여 활성화의 조건이란 사회의 여러 주체들이 수도물의 문제와 해결 방안을 함께 고민하고, 논의하며, 결정할 수 있는 배경을 만드는 것을 의미한다. 이는 수도물의 현황을 여러 주체들의 입장에서 왜곡 없이 이해할 수 있도록 정리하는 것이며, 지금까지 배제됐던 주민들이 눈으로 보고 상식으로 판단할 수 있도록 만드는 것이다.

이를 위해 정부는 자료와 정보의 투명하고 과학적인 제시를 해야 한다. 지난해 울산시의 보론 검출 자료의 조작 사건이나, 최근 서울시 수질검사 원수의 부적절한 이용과 같은 경우는 시민들의 감성을 극도로 자극할 수 있다.

따라서 보고와 공개 등에 대한 방식을 표준화해서 지자체와 관리자에 따라 편차가 발생하는 부분을 개선하는 등 주요 행정 절차를 매뉴얼화하고, 정기화 하며(조사 후 몇 시간 내 공지 의무화), 공개하는 것(인터넷 자료 제공)이 필요하다. 이런 방안을 통해 정치적 판단이 개입될 여지를 제거하고, 자료의 객

관성을 유지할 수 있다. 또한 수도물 취약 지역(간이상수도 등 미급수 지역), 시기(30년 이상의 가뭄, 갈수기), 인구(어린이, 산모, 노인 등)에 대한 현황을 소개하고, 이를 해결하기 위한 대책을 제시해야 한다. 현황을 무조건 평균화하는 정부의 관행은 특정 문제를 일반화하는 언론과 단체의 문제 제기 방식을 강화시켜 왔음을 인식할 필요가 있다.

그리고 주민 대표와의 협의를 의무화해 행정이 현실과 괴리되지 않도록 해야 할 것이다. 예산 확보에 치중하는 지자체와 지역의 특성을 반영할 수 없는 지금의 수도정책은 비효율적인 결과를 초래하는 경우가 많기 때문이다. 결국 건전한 거버넌스를 위해 정부가 할 일은 객관적인 자료와 투명한 행정으로 시민의 감시와 참여를 가능하게 하는 것이다.

시민단체는 정부의 추상화된 수치와 개념을 시민들의 감성과 상식으로 이해할 수 있도록 정리하고 홍보할 수 있어야 한다. 상징성 있는 지표 도입으로 수도물의 현황과 지자체의 행정을 평가할 수 있어야 하며, 시민들의 역할과 행동지침을 줄 수 있어야 한다.

예를 들어 정부가 목표로 주장하는 보급률, 수질 달성률, 가격 현실화율 등의 모호한 개념을 물 값이 적정한지, 예산이 필요한 곳부터 쓰이는지, 국민들이 걱정하는 수도물 문제가 뭘지에 대해 소비자의 언어로 설명하고, 소비자들이 행정을 평가할 수 있도록 지표를 제공하는 것이다. 또 수도물의 합리적인 이용이나 정책 변화를 촉구하기 위해 시민들이 실천할 일들을 제안하는 것이다.

시민운동은 정부의 정책과 시민의 일상을 연결하는 업무를 진행할 수 있는 체계를 갖추기 위해 전문 단체를 조직할 필요가 있다. 이는 수도물에 대한 깊은 이해와 운동의 기술을 축적한 상태에서 지속적으로 효율적이며, 수준 높은 정책 참여와 시민 홍보를 추진할 수 있기 때문이다. 나아가 시민 단체 간 네트워크의 형성과 교류를 통해 수도물에 대한 활동의 폭과 내용을 심화하는 것도 바람직한 방향이 될 것이다.

참여 방안

시민의 행정 참여 방안은 긴급한 상황에서 소비자

건전한 거버넌스를 위해 정부가 할 일은 객관적인 자료와 투명한 행정으로 시민의 감시와 참여를 가능하게 하는 것이다. 그리고 시민단체는 정부의 추상화된 수치와 개념을 시민들이 이해할 수 있도록 정리하고 홍보할 수 있어야 한다. 지자체의 행정을 평가할 수 있어야 하며, 시민들에게 역할과 행동지침을 줄 수 있어야 한다.

의 의견을 반영하고, 일상적으로도 시민의 이익을 대변할 수 있도록 구조적인 참여를 보장하는 것이어야 한다.

이는 단편적인 행정 과정에서 의견을 수렴하는 정도가 아니라 시민들이 행정의 중심에 설 수 있어야 한다는 것이다. 환경단체로서 단기적으로 또는 장기적인 목표를 위해 제안할 수 있는 것은 다음의 것들이다.

긴급한 상황에 대한 민관 공동 검증 시스템 운용 단기

수돗물에 대한 시민의 우려를 키우는 주요한 요인은 수시로 발생하는 사건이나 사고들이다. 이들은 1,4-다이옥산의 경우처럼 미처 인지하지 못했던 위험 요소의 등장이나, 울산 보론 검출 은폐와 같은 행정 조직의 불합리에 의한 결과거나, 서울시 취수원의 적격 여부에 대한 논쟁을 불러일으킨 시민들의 관심 등 여러 측면에서 드러날 수 있다. 하지만 이러한 사건에 대한 처리가 언론에 대해 지속적으로 보고될 뿐, 이에 대한 객관적이고 책임 있는 조사가 진행되고 타당한 대책이 수립되는지는 잘 알려지지 않는다.

따라서 사회적 이슈의 의혹 해소 프로그램으로 이해당사자와 시민단체의 참여를 보장하는 민관 공동조사단 구성을 관례화하는 것이 좋겠다. 이러한 관례의 정착은 시민들의 불안을 감소시키고, 심리적으로 안정시키는 역할을 할 수 있을 것이다. 즉 사건의 발생이 시민들의 불신을 강화시키는 기제가 아니라 문제 해결의 계기로 인식될 수 있을 것이다.

평가지표의 개발 및 시민이 참여하는 평가 프로그램 운영 단기

현실 속에서 시민들은 수도사업자의 일방적인 홍보와 시민단체나 언론의 저항적인 문제 제기만을 접

하고 있다. 이는 시민들이 수돗물에 대한 객관적이고 종합적인 이해를 갖는 것이 대단히 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 시민단체들은 수도사업자들의 현황과 역량을 적절히 계량화해 절대적, 그리고 상대적인 평가를 수행할 필요가 있다.

또한 이러한 과정에 시민들을 적극 참여케 해 시민의 눈높이에 맞게 행정을 평가하고 이를 바탕으로 변화의 방향을 제안할 수 있다. 이러한 프로그램은 직접적으로는 수도사업자를 긴장시켜 서비스의 향상을 가져올 것이고, 장기적으로 시민들의 지속적인 관심과 중립적인 이해를 불러오는 계기가 될 것이다.

시민운동의 지원 및 협력 단기 중기

수돗물 정책에서 관료사회의 경직과 이기적 소비자(개인)의 감성은 비효율과 불신의 악순환을 초래하고 있다. 합리적인 공적 영역의 부재는 관료사회의 개혁을 지체시키고, 수도행정에 대한 불신을 구조화해 사회적 낭비(정수기 등)와 부작용을 초래한다. 따라서 공익을 목표로 균형 있는 역할을 수행할 수 있는 영역의 창출은 불필요한 억측을 제거하고, 비효율적 조직을 개편하는 힘이 될 수 있다.

그러나 시민사회가 충분히 성숙되지 못한 한국에서 스스로 안정된 기반을 확보하기 어려운 시민단체가 성립될 수 있으려면 정부의 적극적인 지원, 배려, 기회 제공이 필요하다. 이는 시민의 지지에 의해 형성된 단체들이 수돗물이라는 한정된 이슈에 집중하기 어려운 측면이 있고, 정부의 분명한 우위를 조정하기 위한 불가피한 과정이다.

주민들과 협의 의무화 단기 중기

수도행정은 지자체의 판단과 환경부의 지원에 의해 일방적으로 건설되고 운영될 뿐 시민들이 원하는

우리의 수도정책은 시설 운영의 비효율, 행정조직의 부당한 관행, 혜택의 지역적 불평등을 비롯한 다양한 한계를 안고 있다.

수도행정의 효율성, 형평성, 환경성, 지역성 등을 제고하기 위해서

필연적으로 시민의 참여와 협력, 나아가 시민 중심의 행정 구조를 갖추는 것이 바람직하다.

방법이나 형식을 묻지 않는다. 더 많은 예산을 얻어 더 큰 시설을 짓는 것이 목표인 지자체와, 예산과 조직의 확장 욕망을 갖는 환경부의 이해가 맞아떨어지면서 시설은 거대화하고 첨단화되고 있지만 주민들의 요구나 지역의 특성은 반영되지 않는다. 그리하여 시설가동률 54%의 비효율이 발생하고, 시민이 먹지 않는 비싼 수도물이 만들어진다.

따라서 주민 대표들에게 정확한 정보를 제공하고, 예산의 합리적 분배와 집행에 대해 협의할 필요가 있다. 이는 지자체 차원에서는 투자 우선순위 조정으로 이어질 수 있고, 급수 지역 차원에서는 지역의 특성에 맞는 효과적인 수도 시설의 선택으로 이어질 수 있을 것이다. 예를 들어 지난해 논란이 있었던 보길도 상수원 사업의 경우, 섬 지역에 어울리지 않는 대규모 상수원댐 건설과 긴 관로 공사는 관행적인 행정과 환경부의 일방적인 지원 체계가 낡은 실패 사례다.

그리고 지역의 합리적인 판단을 유도하기 위해서는 상수도 건설 비용을 지원하고, 운영비와 관거 개선 비용을 지자체에 떠넘기는 기형적인 예산 집행의 구조를 개선할 필요가 있다. 이는 취수와 정수 시설에만 과도한 예산을 투입하고, 관거의 훼손과 관리의 부실을 방치해 수질의 저하와 수량의 낭비를 초래하고 있기 때문이다.

수질평가위원회의 개혁 촉구

지자체가 진행하는 업무를 모니터링하고 홍보하는 존재인 수질평가위원회는 대폭 개선되어야 한다. 수도행정의 핵심에서 벗어나 수질 검사를 대행하거나 수도사업의 추진을 보고받는 형식적인 조직의 존재는 도리어 수도물 문제를 왜곡하고 시민의 불신을 확대할 수 있다. 따라서 수도 예산의 집행 방

향을 결정하고, 사업의 결과를 평가할 수 있을 만큼 전체적이고 포괄적인 영향력을 행사할 수 있도록 조직을 개선해야 한다. 이를 위해 수도물에 대한 건전한 인식과 판단이 가능한 이들로 인적 쇄신이 필요할 뿐만 아니라 조례의 개정 등을 통한 제도 정비를 추진할 필요가 있다.

시민 중심의 수도행정 구조 도입 작기

중앙정부가 정책을 수립하고 예산을 집행하는 구조는 세계적으로 일반적이지 않으며, 중앙집권적 사회 구조와 역사를 갖는 우리의 경험에서 비롯된 체계라고 할 수 있다. 이러한 구조는 지역의 특성과 주민의 요구를 수용하기 어려워 수도행정을 관료들이 정한 급수율, 정비율 등의 비현실적 목표를 추구하는 과정으로 전락시키기 쉽다.

따라서 수도물 행정 전체를 소비자와 시민의 입장에서 개혁한다는 것은 시민의 대표들을 수도행정의 의결자로 만드는 것이 궁극적인 방향이 될 수 있다. 우리의 현실에 맞는 구체적 방법에 대해서는 새로운 논의가 필요하겠지만, 프랑스와 영국은 우리에게 모델이 될 수 있을 것이다.

우선 프랑스는 6개의 유역관리청을 두어 물 관리^⑥를 하고 있는데, 각 유역별로 조직된 유역위원회에는 각층의 소비자(지자체, 농민, 산업, 어민, 환경단체 등)들이 참여하고 있다. 60~110명으로 구성되어 있는 유역위원회는 물의회(Water Parliament)로 불리기도 하는데, 유역수자원계획의 수립, 수도요금 승인 등 실질적인 영향력을 행사하는 과정에서 각층의 이해를 대변하고 있다. 또한 유역위원회는 유역청의 이사진을 선출할 수 있고, 이사회가 유역청의 주요 업무를 관할하거나 감사할 수 있어 사실상 소비자 우위의 정책을 펼치는

⑥ 치수 문제가 심각하지 않은 프랑스에서 '물 관리'는 주로 수질 보전과 수도 업무를 의미한다.

근거가 되고 있다.

다음으로 영국의 경우는 수도 시설을 민영화한 대신 이를 규제하기 위해 수질 기준을 담당하는 음용수 감시과(Drinking Water Inspectorate)와 가격과 시설을 규제하는 물서비스감시청(Office of Water Services-OFWAT), 그리고 소비자의 이익을 보호하기 위한 물소리평의회(Water Voice Council)를 운영하고 있다.

물소리평의회는 8개 지방환경청별 지역평의회와 전국평의회가 있으며, 위원장은 정부에서 임명토록 되어 있고 다양한 분야의 위원들을 위촉해 소비자의 이익을 대변하게 하고 있다. 영국의 소비자 보호는 정부 주도라고 평가할 수 있지만, 정부가 수도사업자가 아닌 중립적 위치에 있다는 것을 감안한다면 국가적인 차원에서 소비자를 위해 아무런 대책도 수립하지 않은 우리와 크게 비교가 된다.

결론 및 제안 사항

우리의 수도정책은 시설 운영의 비효율, 행정조직의 부당한 관행, 혜택의 지역적 불평등을 비롯한 다양한 한계를 안고 있다. 이러한 문제들은 소비자의 감시와 참여 그리고 결정으로부터 유리된 관료 중심의 행정 결과로 해석된다. 따라서 수도행정의 효율성, 형평성, 환경성, 지역성 등을 제고하기 위해서는 필연적으로 시민의 참여와 협력, 나아가 시민 중심의 행정 구조를 갖추는 것이 바람직하다.

이를 위해 정부는 객관적인 정보의 생산과 투명한 제공이 절대 필요하다. 특히 지금껏 외부의 감시와 비판을 부담스러워했던 정부가 적극적으로 자세를 전환하고, 시민사회의 성숙과 시민단체의 지원을 위한 수고까지 해야 한다.

그리고 시민단체들은 정책의 결과와 방향 그리고 내용에 대해 시민이 이해할 수 있는 지표를 개발하고, 시민과 함께 평가함으로써 시민이 체감할 수 있는 정보를 제공해야 한다. 이를 위해 스스로를 보다 전문화하고 지속적으로 운동할 수 있는 체계를 확보하며, 시민들의 다양한 참여를 조직하기 위해 노력해야 한다.

이상의 과정에서 정부가 시민 참여의 조건을 형성하고, 실질적인 참여의 절차를 만들기 위해 다음과

같은 조치를 제안한다.

첫째, 자료의 왜곡 가능성을 차단하고 객관적인 자료 생산을 위해 행정 절차를 매뉴얼화하고 정기화 하며(조사 후 몇 시간 내 공지 의무화), 공개를 의무화(인터넷 자료 제공)하자.

둘째, 현황을 평균화하여 문제가 모호해지는 것을 막기 위해 취약 지역(간이상수도 등 미급수 지역), 시기(30년 이상의 가뭄, 갈수기), 인구(어린이, 산모, 노인 등)에 대한 분석까지 제공하는 정도로 행정의 수준을 높이자.

셋째, 수도 시설의 계획과 설치 등의 문제는 주민 대표, 사회 단체 등과 적극적인 협의를 갖고 지역의 특성을 반영하고, 주민들의 상식과 괴리되지 않도록 하자.

넷째, 긴급 발생 사건이나 사고 처리는 수도행정의 수준을 확인하는 바로미터이며, 한편으로는 시민들의 불신을 조장하는 요인이 될 수 있다. 따라서 객관적이고 책임 있는 조사가 진행되고 타당한 대책이 수립될 수 있도록 이해당사자와 시민단체의 참여를 보장하는 민관 공동 조사단 구성을 관례화하자.

다섯째, 건전한 시민운동의 발전은 수도행정의 개혁과 소비자의 근거 없는 불신을 해소하기 위한 좋은 역할이 된다. 따라서 시민단체의 성장을 위해 적극적인 지원, 배려, 기회 제공의 노력을 진행하자.

여섯째, 지자체의 수도행정을 모니터하고, 홍보하는 존재에 그치고 있는 수질평가위원회를 쇠신하자. 수도정책의 입안, 예산의 승인, 가격의 결정 등 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 기구로 개편하고, 이에 맞게 인원도 보강하자. 이를 위해 환경부가 모범 조례안을 제안하는 것도 바람직한 방안이 될 것이다.

일곱째, 장기적으로 행정의 중심을 지역 그리고 소비자 중심으로 개편하자. 프랑스의 물의회나 영국의 물소리평의회와 같이 적극적으로 소비자의 권익을 보호하고, 소비자 입장에서 정책을 구상하고 실현할 수 있도록 정책의 주체를 변화시키자. ㉔