

사회적 합의에 의한 수자원장기종합계획 수립



홍형표 >>
건설교통부 수자원정책팀장
pyohh@moct.go.kr



안정훈 >>
건설교통부 수자원정책팀 사무관
jhahn@moct.go.kr

1. 보완배경

수자원장기종합계획(이하 수자원계획)은 1999년 하천법 전면 개정에 따라 수립되는 법정계획으로서 이수, 치수, 하천환경 및 수자원 조사·연구개발의 미래 로드맵을 제시하는 국가기본계획이다. 2000년 이전까지의 계획은 수자원 확보와 홍수관리에 초점을 맞추어 추진되어 왔다. 댐을 건설하여 홍수 방어 및 가뭄에 대비하기 위한 고도산업사회를 지양하는 수자원개발 정책이었다. 그러나 세계적으로 1992년 리우 환경회의 이후 수자원 관리에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개념이 도입되기 시작하였다. 또한 국내적으로는 국민들의 생활수준 향상으로 인해 환경적으로 안전하고 쾌적한 삶에 대한 욕구의 증가와 더불어 환경훼손을 우려하는 사회인식이 커져 지역주민 및 환경단체 등에서 개발위주의 수자원 정책에 대한 비판이 제기되었다.

기존 수자원계획은 불확실한 자료와 물수요 증가 경향을 반영한 단순 방법으로 미래의 용수수요를 추정하여 수요량이 과장되었다는 점에서 비판을 받아 왔고, 개발위주의 정책에서 크게 벗어나지 못하고 계획에 대한 사회적 공감대가 부족하다는 많은 의견들이 있었다. 이러한 논란을 불식시키고자 지난 2001년에 수립한 수자원계획에서는 정부·학계·시민단체·연구기관 등으로 구성된 “용수수요합동추진반”과 “심의위원회”를 운영하여, 그간의 문제점을 해소하기 위한 노력의 일환으로 수요관리를 고려한 생활용수 추정모델 개발 등 합리적인 용수수요량을 산정하여 2011년도 기준 18억 m^3 의 물 부족량을 전망한 수자원계획을 수립하였다. 2001년 수자원계획 수립당시 1인당 생활용수 수요량 등은 과거의 수자원계획에 비해 산정결과가 합리적인 것으로 평가를 받은 바 있었다. 그러나 2001년에 발생한 전국적인 봄 가뭄 대책의 일환으로 12억 m^3 의 수자원개발계획이 발표되면서 환경단체 및 일부 전문가 등은 물수요의 과다예측에 대하여 집중적이고 지속적인 문제제기를 하면서 수자원정책에 대한 불신과 강도 높은 비판을 받게 되었다.

따라서 2001년 수자원계획의 보완을 위해 2004년부터 시작되어 2006년 7월 발표된 수자원장기종합계획(2006~2020)은 사회적 갈등 해소와 수자원정책의 신뢰를 회복하기 위한 투명하고 객관적인 계획수립 과정이 필요하였다. 이를 위해서 다양한 이해당사자들과 함께 2001년 수립된 수자원계획에 대한 평가와 계획수립 초기부터 사회적 합의형성을 위한 새로운 거버넌스 구축과 실질적인 이행 체계를 구축하여 수자원 계획 보완을 추진하였다.

2. 참여와 합의형성을 위한 추진과정

사회적 합의형성의 첫 단계로 그동안 환경단체 및 민간전문가들로부터 지속적으로 제기되었던 물수급 대책에 대한 이견해소를 위해 관계부처·연구기관·시민단체로 “물수급대책협의회”를 2003년에 구성하였다. 3차례의 협의회를 통해 그동안 논란이 되었던 '01년 수자원계획의 물수급대책에 대한 평가와 생활, 공업, 하천유지용수 등 물수요 추정에 대한 논의 및 보완계획의 합리적 수립을 위한 구체적인 추진계획을 마련하는 공간이 되었다.

효율적인 계획수립의 시스템을 구축하기 위해서는 시민단체와 전문가 외에도 물관련 정부부처의 적극적인 참여 및 중장기계획을 반영함으로써 수자원계획에 관한 정부의 일관된 정책기조의 유지와 계획수립 중에 야기될 수 있는 부처 간 갈등과 비판을 사전에 해소하는 것이 필요하였다. 이러한 변화된 개념을 바탕으로 수자원장기종합계획 보완이 시작된 2004년 5

월, 정부 관계부처, 연구기관, 시민단체, 민간전문가 등 다양한 물관련 주체가 참여하는 「수자원장기종합계획협의체」를 구성하였다.

협의체는 그림 1과 같이「협의회」, 「운영위원회」, 「분야별 전문가그룹」, 「지역협의회」로 구성되었으며, 협의회에서는 운영위원회 및 전문가그룹의 결정사항 보고 및 확정, 각 전문가그룹 간사와 시민단체, 연구수행기관으로 구성된 운영위원회에서는 수자원계획에 대한 총론, 비전 및 각 분야의 상호연계 부문에 대한 종합적인 검토와 조정을 수행하고 전문가그룹에서 결정되지 못한 안전에 대한 협의 및 결정을 하는 역할도 담당하였다.

각 분야별 주요내용에 대한 실무 검토 및 결정을 하는 전문가그룹은 총 8개 분야 46명으로 구성하였는데, 계획과정에 대한 논란을 없애고자 관계부처와 시민단체로부터 같은 비율로 추천받은 민간전문가로 구성하였다. 또한 지역 현안과 특성을 반영하기 위하여 지자체, 지역전문가 등으로 지역협의회를 구성하

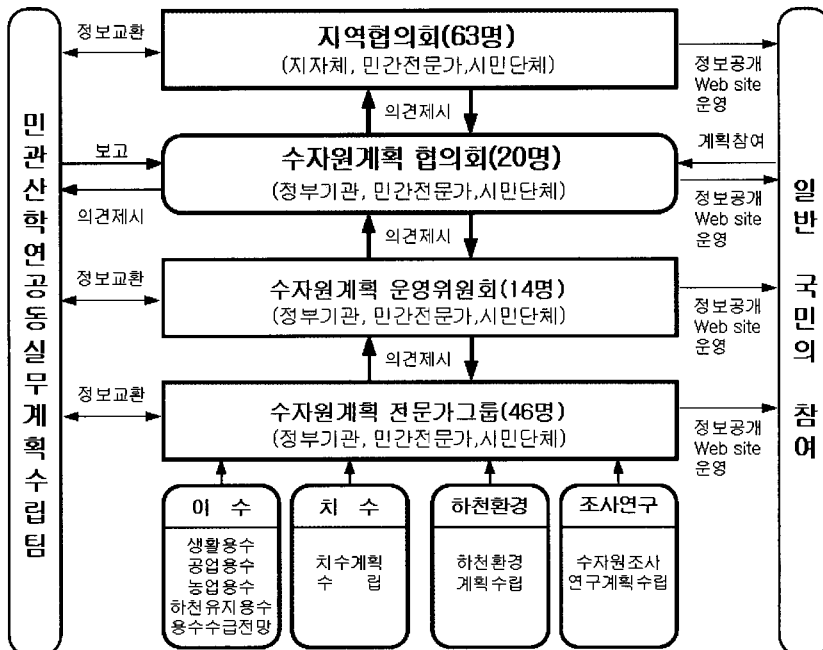


그림 1. 협의체 구성체계

추진전략 협의(분야별 전문가 그룹)

↓
과업추진방안 제시

↓
분야별 전문가그룹 검토

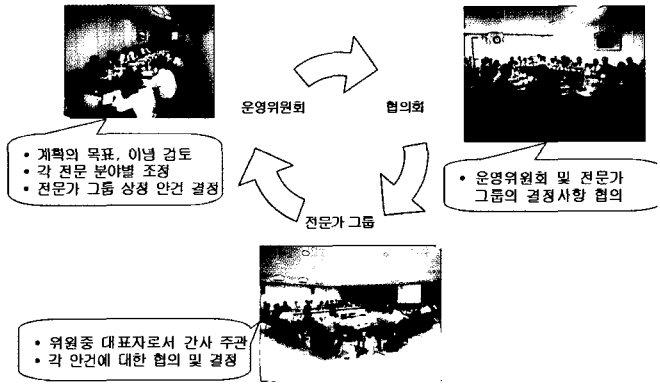
↓
협의회 협의

↓
과업 수행

↓
분야별 전문가그룹 검토

↓
운영위원회 협의

↓
협의회 보고



* 수행결과에 합리적인 이견이나 대안이 있을 경우, 재산정(피드백)

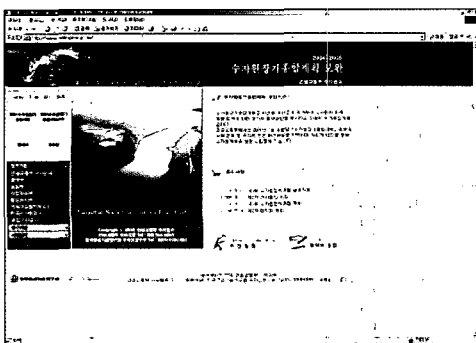
그림 2. 협의체 운영절차

였다. 이러한 합의형성 시스템을 토대로 전문가그룹의 분야별 계획방향 및 방법에 대한 제안·제시, 연구진의 연구수행, 다시 전문가그룹의 검토를 거쳐 운영위원회에 상정·협의, 협의회에 보고하여 결정하는 과정을 거쳤으며, 문제가 있는 경우 피드백 과정을 거치도록 하여 계획에 대한 합의를 유도하였다(그림 2 참조).

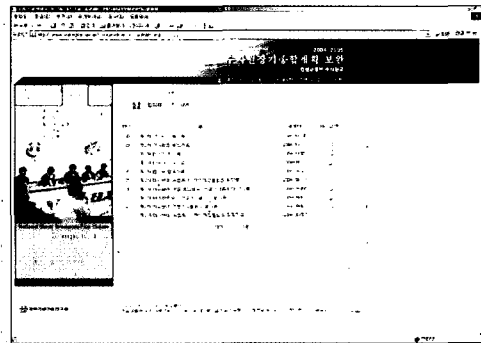
사회적 합의형성을 위해 중요한 것은 참여자 모두가 계획수립 주체이며 주도적인 역할을 하여야 하는 전제가 있어야 한다. 과거를 답습하는 단순 참관이나 의견제시 보다는 계획수립의 초기과정부터 참여하여 다양한 의견을 제시하고 이를 계획에 반영하여야 한

다. 이런 점에서 보완계획에서의 합의형성 시스템은 과거와는 다르다고 할 수 있다. 전문가그룹 스스로가 선정한 간사가 회의를 주재하며, 계획의 방향 및 방법 뿐만 아니라 세밀한 기초데이터의 검토·분석까지 함으로써 논쟁의 요소를 초기부터 제거하였고, 정부와 시민단체 간 불신의 폭을 좁히는 가교역할을 하였다.

협의체를 통한 합의과정이 Off-Line이라면 컴퓨터와 인터넷이 발달한 현대에서는 On-Line을 통한 의견수렴도 중요하다. 이를 위해 계획수립 추진과정에 대한 정보 공개 및 공유를 할 수 있도록 Web Site를 구축하여 계획의 투명성을 확보하고자 하였다. 국민의 알권리를 충족시키고 다양한 의견수렴을



(a) Web site Main 화면



(b) 협의체 운영관련 자료 공개

그림 3. 수자원계획의 웹사이트 운영

위하여 협의체를 통해 진행되는 회의자료 및 회의록을 공개하는 한편, '자유계사판'과 '참여마당'을 개설하여 국민 누구나 참여할 수 있도록 하였고, 제시되는 의견과 문제점의 처리결과를 이메일로 조치사항을 통보토록 하였다. 그 결과 36만 여명이 홈페이지에 방문하는 등 수자원계획에 대한 신뢰성을 한층 높일 수 있었다.

3. 계획수립의 갈등 극복과정

합의형성 시스템을 만들어가는 과정에서 가장 먼저 직면한 문제는 정부와 시민단체·전문가 간 신뢰성 부족이 컸다는 점이었다. 수자원계획은 댐 건설을 하기 위한 예비계획서에 불과하며, 수요관리 중심이 아닌 공급확대 중심의 계획이라는 것이 환경단체의 생각이었다. 특히 동강댐 건설 백지화를 계기로 정부의 수자원 행정에 대한 비판·비난과 불신이 가중되었다.

반면, 정부(건설교통부) 내부의 인식은 환경단체를 파트너로서 인정하지 않았다. 환경단체는 대안보다는 반대가 우선하는 그룹이며, 검증되지 않은 환경피해를 부풀린다는 것이었다. 따라서 수자원 개발 및 계획에 대한 정보는 될 수 있는 대로 외부에 공개하지 말아야 한다는 인식이 팽배해 있었다.

이런 배경으로 인해 처음으로 시민단체와 함께하는 물수급대책협의회(2003년)에서도 초기에는 '여기에서 논의된 내용들이 수자원장기종합계획 보완에 제대로 반영될 수 있을까?'라는 의문을 나타내었다. 또한 과거처럼 계획수립 과정에 시민단체를 이용하려 한다는 의구심과 함께 각 정부부처 간 협력이 제대로

이루어질 수 있을지, 또한 계획수립 과정에 대한 공개가 제대로 될 수 있을까라는 의구심도 있었다. 그러나, 대화를 위한 노력과 진실한 자세로 협의회를 운영함으로써 상호불신에서 상호 이해하는 쪽으로의 변화가 시작되었다. 이를 토대로, 수자원장기종합계획 보완 시작과 함께 구성된 협의체는 대표성을 갖는 시민단체(환경운동연합, 녹색미래, 환경정의시민연대)가 참여하고, 특히 계획 분야별 실무검토를 위한 전문가그룹을 정부와 시민단체가 동수로 추천하여 구성하였다.

지난 2년간 45회의 협의체 회의를 진행하여 왔다. 일정에 맞추기 위해 무리한 추진보다는 논란이 되는 부분에 대해서는 2차, 3차 회의를 개최하여 이해의 폭을 넓히고자 하였으며, 전문가그룹 회의에는 관계 전문가 뿐만 아니라 관심있는 타 분야 전문가 및 시민단체가 참여하여 의견을 제시하는 등 계획수립 과정 과정마다 합의를 할 수 있도록 노력하였다. 이러한 결과로, 상호불신에서 이해와 협력, 사회적 합의에 의한 수자원계획 수립의 토대를 마련하였다.

그러나, 이런 노력에 의한 협의체 진행에도 불구하고 새로운 문제들이 발생되었다. 처음 도입하는 합의형성 시스템으로 인해 회의준비에 많은 시간이 소요되는 등 연구 외적인 업무의 증가와 계획수립의 진행 속도가 느려진다는 것이다. 이의 해결을 위해 협의체 참여자들이 함께 고민하고 협의하여 이러한 문제들을 줄일 수 있는 방향으로 협의체를 효율적으로 운영하고자 하였다.

우선, 연구성과 등 회의자료를 사전에 충분히 검토할 수 있도록 회의자료를 사전에 배포함으로써 회의에 소요되는 시간을 절약하고, 회의에서는 공통적인 관심사항 및 문제점이 논의될 수 있도록 연구진-

표 1. 협의체 개최현황

구분년도	소 계	협의회	지역협의회	운영위원회	전문가그룹회의
2004	19	2	-	4	13
2005	25	1	2	5	17
2006	3	1	-	2	-
전 체	47	4	2	11	30

전문가, 운영위원간 이메일 등 On-Line체제를 구축하여 토의사항을 사전에 협의하는 한편, 부정기적으로 개최되던 운영위원회를 정례화함으로써 계획수립 과정에 입장차이로 인한 의견 차이를 조정하도록 하였다.

4. 추진성과

국가수자원계획의 신 거버넌스 구축

국가수자원계획을 수립함에 있어 가장 큰 성과는 과거와는 다른 거버넌스를 구축하였다는 것이다. 과거 계획이 정부가 일방적으로 주도하는 가운데 시민단체나 전문가가 제한적, 형식적으로 참여하였다면, 지금의 계획은 정부-시민단체-전문가-일반국민이 함께 참여하여 공감대를 형성함으로써 이들에 의한 주도적인 계획수립을 하였다는 것이다. 갈등과 불신에서 이견을 좁히고 상호 이해하는 협력자적 관계로 변화되었으며, 각계각층 전문가의 참여로 다양한 의견수렴과 분업화된 체계(협의회, 운영위원회, 전문가그룹)를 구축하여 효율적인 계획수립이 가능하게 되었다.

민주적 합의형성 시스템 운영

두 번째 성과로는 민주적 합의형성 시스템을 통하여 계획이 수립되었다는 것이다. 일정에 맞춰 밀어붙이기식 추진보다는 시간이 지연되더라도 상호 이해할 수 있도록 토론과 설득을 하였고, 이런 과정을 통하여 민주적, 사회적인 합의형성이 이루어지도록 하였다. 협의체 구성 시 전문가그룹에서 이견이 있는 사항은 운영위원회에서 논의하여 결정하기로 하였으나, 9차례에 걸친 운영위원회에서 이견을 조정할 사항이 없었다는 것이 이를 반증한다. 또한, 전문가그룹 및 운영위원회의 회의운영을 민간 전문가에게 일임함으로써 원활한 진행이 가능토록 하였으며, 시작단계부터 전문가그룹의 역할을 대폭 강화하였고, 전문가 그룹회의는 시민단체까지 참여하여 합의형성을 유도하였다.

중앙-지역간 네트워크 구성

지방자치제의 정착에 따라 지자체 및 지역주민들의 의견이 무엇보다도 주요하게 대두되고 있으며 지역 특성을 고려한 계획이 절실히 요구되고 있다. 따라서 지역의 수자원 관련 현안을 파악하고 계획 수립 과정에서 이러한 현안을 반영하기 위한 시스템의 필요성이 대두되었다. 금번 계획에서는 이러한 점을 고려하여 지역협의회를 구성하여 운영하였으며, 1차 지역협의회에서는 수립 중에 있는 계획 전반의 내용에 대한 설명과 함께 검토를 통해 수자원 계획에 대한 지역의 관심을 유도하였다. 2차 지역협의회에서는 1차 지역협의회에서 제시된 여러 가지 지역협의회 운영 관련 개선방안을 검토 후 반영하여 보다 효과적으로 지역의 의견을 파악하고 계획 수립에 반영될 수 있도록 하였다.

On-Line을 통한 투명성 제고 및 홍보기반 강화

현대는 On-Line을 통한 의사소통이 활발히 진행되고 있는 시대로서 국가의 여러 가지 시스템에서 투명성 제고 및 홍보를 위한 도구로 On-Line시스템이 활발히 활용되고 있다. On-Line시스템은 Off-Line 시스템에 비해 이용 가능한 대상자가 매우 광범위하며, 이를 이용하여 매우 빠른 의사소통이 이루어질 수 있다. 따라서 금번 수자원 계획에서는 시작단계부터 누구나 인터넷을 이용하여 현재 진행되고 있는 계획 수립 과정에 대해 파악할 수 있는 Web site를 구축하여 운영하였다. Web site에는 계획 수립 과정에서 이루어지는 여러 회의에 대한 자료와 내용을 파악할 수 있도록 해당 자료들이 공개되어 있고 계획 수립 실무진에 의견을 개진할 수 있는 창구 및 게시판 기능을 제한 없이 이용할 수 있도록 함으로써 계획의 투명성 제고에 많은 기여를 할 수 있었다. 또한 현재까지 약 36만명에 이르는 접속자 수에서 볼 수 있듯이 Web site를 통해 국가 수자원 계획의 의미 등을 일반 국민들에게 알릴 수 있는 도구로서 유용하게 이용되고 있다.

5. 합의형성 성공요인 분석

대표성 있는 시민단체의 구성 및 적극적 참여 유도

과거 계획수립 시 제기되었던 문제점 중 하나는 시민단체와 민간전문가들이 계획 수립 중에 단순 자문 형태로 참여하면서 실질적인 의견 반영 및 적극적 참여가 어려웠다는 점이다. 따라서 금번 계획에서는 계획 수립 초기단계부터 시민단체가 포함된 협의체를 구성하여 운영함으로써 보다 적극적인 참여가 가능해졌으며, 참여하고 있는 시민단체의 의견 반영이 과거보다 효율적으로 이루어질 수 있었다. 또한 대표성 있는 시민단체가 계획 수립 시작단계부터 참여함으로써 과거에 수행되었던 계획과는 차별되는 거버넌스를 구축할 수 있었다.

물 관련 정부부처의 참여 및 관련 중장기계획 반영

과거 계획에서는 물 관련 정부부처의 유기적인 협력과 적극적인 참여가 효과적으로 이루어지지 못한 경향이 있었다. 이와 같은 문제점으로 인하여 물 관련 정부부처의 정책 반영이 효과적으로 이루어지지 못하였으며, 해당 부처의 유용한 정보의 공유가 어렵게 되는 원인이 되었다. 하지만 이번 계획에서는 초기 단계부터 협의체 구성과 관련 정부부처의 인원을 지속적으로 참여토록 유도함으로써 계획에 대한 관심을 증대시킬 수 있었으며, 이러한 노력을 통해 물 관련 정부부처의 정책에 대한 검토 및 반영과 정보의 공유가 가능해질 수 있었다.

지자체의 의견 수렴 및 지역 시민단체의 참여

과거 계획에서는 지역에서 활동하는 시민단체의 의견 수렴 및 반영이 어려웠으며, 지자체의 의견 수렴이 어려워 지역 특성이 반영된 수자원 계획 수립이 효율적으로 이루어지지 못하였다. 그러나 금번 계획에서는 처음 시도해 보는 지역협의회를 구성하여 운영함으로써 각 지역에서 활동하고 있는 시민단체의 관심과 참여를 유도하였고, 이를 통해 해당 지역의 특성을 보다 효율적으로 반영할 수 있는 다양한 의견 수렴 창구의 역할을 할 수 있었다. 과거에도 공청회 등을 통한 의견수렴 기회가 있었으나 공청회를 통해서 지역의 의견을 효율적으로 수렴하기 어려운 문제가 있었다. 따라서 금번 계획에서 지역협의회는 이와 같은 문제점을 개선할 수 있는 대안으로 국가 수자원 계획에 대한 지역의 관심 증대 및 보다 적극적인 참여에 많은 역할을 할 수 있는 기회가 되었다.

계획 수립 참여자들의 동기유발 촉진

형식적인 계획과정의 참여가 아니라 실질적인 참여가 가능할 수 있도록 여러 가지 방안을 마련하여 시행하였으며, 국가 수자원 계획 수립을 위해 함께 고민해가는 모습을 통해 서로에 대한 신뢰가 회복되어 감을 느낄 수 있었다. 또한 계획 수립 과정에서 나타나는 많은 의견 충돌 등의 상황에서도 자신의 이해관계를 배제하고 국가 수자원 계획이 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 서로 이해하고 협조하려 하는 참여자들의 많은 노력이 있었다. 