

『수자원장기종합계획』 수립과정은 거버넌스의 전범(典範)



오 성 규 >>
환경정의 사무처장
ohskk@eco.or.kr

1. 국가 물 관리 계획은 일대전환 중

건교부는 장래 물 수급전망, 물이용 종합계획, 치수종합계획, 하천환경종합계획 등을 내용으로 하는 ‘수자원장기종합계획(2001~2020)’을 보완하는 수정(안)을 마련해 확정했다. 환경부는 BOD 등 오염물질 관리 위주의 물환경 정책에서 탈피하여 “생태적으로 건강한 하천과 유해물질로부터 안전한 물환경 조성”을 목표로 향후 10년간(2006~2015)의 정책방향을 담은 ‘물환경관리 기본계획(안)’의 확정을 목전에 두고 있다.

그런데 위의 두 계획이 보여주고 있는 변화는 과거와 사뭇 다르다.

우선 건교부의 ‘수자원장기종합계획 수정(안)’의 경우, 1) 2000년 발표 때와는 달리 사실상 “물 부족이 아님”을 내용으로 담고 있고, 2) 물수요 추정 등에서 방법론과 데이터의 한계(특히 농업용수의 경우)를 인정하고 있으며, 3) 수정계획을 수립하는 과정에서 거버넌스 체계를 운용하여 다양한 이견을 사전에 협의·조정 절차를 강화한 점 등은 물 관리 계획의 일대 전환을 얘기할 수 있는 근거다.

환경부의 ‘물환경관리 기본계획(안)’의 경우에도 마찬가지로 1) 그간 상수원 상류 및 수계의 분류에 치

우쳤던 물환경 관리정책을 실개천·하구·연안까지 확대한 점, 2) 상수원 상류 수변지역의 30%를 “수변생태벨트”로 조성하고, 인공적으로 훼손된 하천의 255개 하천을 자연형 하천으로 복원한다는 적극적인 정량목표를 제시한 점, 3) 그동안 사회적 논란이 되어 오던 수질환경기준 및 평가기법에 큰 변화를 주어 인체 위해성 평가 관리를 강화한 점, 4) 과거 점오염원 위주의 관리대책에서 비점오염원과 축산분야의 관리대책이 획기적으로 강화된 점 등 변화의 정도가 가히 혁신적이라 할 수 있다.

2. 거버넌스의 전범(典範)

특히 건교부의 ‘수자원장기종합계획 수정(안)’ 수립과정은 국가차원의 법정종합계획 수립과정의 전범(典範)이 될 만한 것이어서 좀 더 되새겨 보직하다. 가장 먼저 ‘수자원장기종합계획 수정(안)’ 수립계획을 입안하는 단계부터 그동안 강력한 문제제기 그룹이던 환경단체를 참여시켜 함께 디자인을 했다. 아무리 거버넌스가 일반화되었다고는 하지만 일의 초기단계에 이견집단을 참여시키는 사례는 거의 없다.

계획단계에 환경단체를 참여시키다보니 자연스럽게 지역의 의견을 체계적으로 수렴하기 위해 지역협의회를 구성하게 되었는데, 흔히들 쓰는 지역별 공청회의 형식적 수준에는 비교가 되지 않을 만큼 실질적인 내용성을 끌어안게 되었다.

본격적으로 분야별 내용을 만들어나가는 과정에서는 기존의 방법론에 대한 비판적 검토, 과거 데이터에 대한 엄격한 검증, 정보의 부족으로 인해 현실을 제대로 반영할 수 없는 한계를 보완하기 위한 다양한

고민 등을 거치게 된 것도 이번 '수자원장기종합계획 수정(안)'의 자랑이다. 실제로 이러한 과정들은 국가 종합계획을 진일보하게 했는데, 예컨대 공업용수 수요추정에 있어서는 부지원단위의 부정확성을 개선한 생산액원단위를 적용한 것은 큰 변화다. 물론 그 과정에서는 수차례의 내부논쟁도 마다하지 않았는데, 그 결과 오히려 결론에 대한 동의수준을 높이는 역할을 톡톡히 했다.

3. 수미일관하지 못함의 아쉬움

하지만 문제점이 전혀 없는 건 아니다. 애초 '수자원장기종합계획 수정(안)'의 목표를 논의하는 과정에서 '홍수와 더불어 사는 사회'라는 다소 획기적인 목표에 의견일치를 보이는 듯 싶더니 어느 날 갑자기 목표가 수정되었는가 하면, 농업용수 수요산정과정에서의 비과학성을 극복하는 노력은 기대에 미치지 못했고, 지역협의회의 다양한 의견을 체계적으로 수렴할 여유를 갖고 있지 못했다.

더욱 중요한 문제는 마무리 과정이 허술했다는 점이다. 과정이 의미 있는 실험이었고, 결과 역시 합리적인 수준에 도달했다면 마지막 단계에서 책임 있게 사회화하기 위한 노력을 더 진지하게 했어야 옳다. 그런데 마무리 단계에서 어떤 내용을 담아 국민들에게 알릴 것인가에 대한 논의를 제대로 거치지 못한 채로 건교부가 단독으로 발표하는 미숙함을 드러냈다는 점은 대단히 아쉽다. 수미일관하지 못함에 대한 경종이 필요한 대목이다.

거버넌스의 진일보한 모델이라는 점 역시 점검해볼 측면이 전혀 없는 건 아니다. 직접 연구를 담당하는 단위와 전문가그룹간의 역할 분담 문제는 개선되어야 할 대목이 있다. 대부분의 실질 연구작업은 실무 연구팀에서 수행하고 전문가그룹은 회의에 참여해서 자문의견을 주는 방식으로 진행되는 방식은 역할의 비대칭이 크다. 좀 더 의미있는 참여를 위해서는 핵심 쟁점이 되는 부분 정도는 공동연구를 하거나 복

수안을 다양한 주체가 내놓을 수 있는 참여 가능성이 보장되는 것이 마땅하다.

한 가지 더 곱씹어 볼 것은 이번 작업의 한계를 명확히 하고, 과제를 선명하게 제시하고자 하는 노력의 부족함이다. 방대한 분량의 내용을 받아들이는 입장에서는 결론만 끝이곧대로 수용하기 십상이다. 그럴 경우 불필요한 오해를 낳게 되고, 그 불씨가 자칫 큰 사회적 논란거리로 비화되기도 한다. 따라서 작업의 한계를 분명히 해두는 것은 결과물을 받아들이는데 아주 중요한 기준이 되어 이해를 돕게 된다.

4. 몇 가지 과제를 던지며

어쨌거나 이번 '수자원장기종합계획 수정(안)' 수립과정은 이전의 역사와 비교한다면 차원을 달리하는 질적 변화를 보여준 것은 사실이다. 하지만 그것은 상대적으로 과거의 방식, 혹은 여전히 대부분의 국가 종합계획 수립과정이 정부의 일방통행이 일반화되어 있기 때문에 상대적으로 후한 평가를 받고 있는 측면도 있다.

따라서 정작 주목해야 할 점은 어떻게 더 발전적인 방향으로 나아갈 수 있는가에 대한 지적이다. 설익은 문제의식이지만 그와 관련해서 몇 가지를 던져보고자 한다.

첫째, 물과 관련된 수요자의 관점이 철저하게 자리 잡아야 한다. '수자원장기종합계획'을 비롯한 대부분의 국가종합계획이 '공급자'인 정부의 관점에서 수립되고 있다. 정작 물과 관련된 서비스 수요자는 국민임에도 불구하고 국민들의 이해와 요구는 뒷전에 밀리기 일쑤다. 예컨대 수요자가 문제점을 개선코자 했을 때 책임소재를 명확하게 인식할 수 있어야 문제가 해결될 수 있다. 그런데 우리의 물관리 시스템은 이 문제는 아랑곳하지 않고 물 공급자 및 중앙부처의 이해관계에 종속된 논의·조정 of 연속이었다. 결국 공공재로서의 물 문제를 해결하는 근본은 최종소비자인 국민들의 인식에 달려있음을 기본에 놓고 출발해야

옳은 답을 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 사회적 형평성의 관점이 강화되어야 한다. 정부가 물이라는 공공자원을 직접 서비스하는 것은 시장메커니즘에 맡겨서는 형평성이 보장되기 어렵기 때문이다. 그런데 물과 관련해서는 여전히 사회적 형평성이 요구되고 있다. 수도요금의 경우 지역간 격차가 최고 3배(정선군 954.8원/m³, 과천시 276.5원/m³)에 달하고, 도시지역의 급수보급률은 96.2%이나 농어촌지역은 31.1%에 불과하다. 심각한 불균형이다. 수자원 분야의 국가 최고 계획이 이 문제의식을 담지 못하면 그 자체로서 불완전한 것이다.

셋째, 미래지향적이고 선진적인 흐름과 궤를 같이 해야 한다. 과거에는 마실 물과 농사지을 물의 부족에 대응하는 것이 물 관리의 최고 목표였다면, 이제는 아니다. 생태·환경에 대한 요구, 수준 높은 물 문화에 대한 지향, 체계적이고 과학적인 정보관리 등이 더 중요한 요소로 대두되고 있다.

이러한 요구를 제대로 수용하지 못한다면 장강(長江)의 뒷물이 앞물을 밀어내고 있음을 애써 부정하는 꼴이랄 수밖에 없다. 우리의 수준이 그렇지 않을 것이라는 믿음이 오히려 크다. ㉞