

기후변화 적응을 위한 수자원 거버넌스와 성공적 시민참여 요인에 관한 논의*



김 병 민 ●●●●
서울대학교 공학연구원 연구연구원
gowith24@snu.ac.kr



윤 지 웅 ●●●●
경희대학교 행정학과 교수
jiwoongy@gmail.com



이 은 선 ●●●●
기후변화행동연구소 연구원
veinticinco@hanmail.net



김 영 오 ●●●●
서울대학교 건설환경공학부 교수
yokim05@snu.ac.kr

25조는 공공영역의 정책결정에 있어서 시민의 참여 권리를 보장하고 있다. 나아가 1992년 체결된 유엔기후변화협약 제6조는 당사국들에게 기후변화문제에 있어 효과적이고 발전적인 결과를 얻기 위해 공공의 참여 증진을 요구하고 있으며, 시민참여의 권리를 보장하는 내용을 담고 있다 (UNFCCC, 1992). 또한 IPCC 제4차 보고서 이후로 기후변화 적응 문제 해결에 있어서 모든 수준에서 지역 이해관계자의 참여를 강조하고 있음을 알 수 있다.

정부정책에 관한 시민참여는 UN을 비롯한 국제사회에서 규정한 권리이자 의무이며, 이는 기후변화에 관하여도 어김없이 적용된다. 특히 기후변화 적응 정책의 수립과 실행에서 효과적인 성과를 나타내기 위해서는 이에 대한 모든 이해관계자로 볼 수 있는 주체의 적극적인 참여가 필수적 요소라 할 수 있다. 국내에서도 이러한 시민사회의 참여기회가 다양한 분야에서 점차 확장되고 있으며, 특히 기후변화 적응에 관한 이해관계자 참여의 중요성도 증대되고 있다.

하지만 이러한 시대적 요구와 참여를 독려하는 국제적 흐름에도 불구하고, 여전히 우리사회의 참여를 보장하는 제도적 기반은 미흡하다. 특히 정책의 형성에서 실행, 평가에 이르는 전 단계에서 시민의 참여를 보장하기 위해서는 이에 걸맞는 제

1. 서론

UN의 시민과 정치적 권리에 관한 국제 규약 제

** 본 연구는 국토교통부 물관리사업의 연구비 지원(14AWMP-B082564-01)에 의해 수행되었습니다.

도의 마련이 필수적이나, 아직 우리 정부의 노력은 시작단계에 머물러 있다.

본 기사는 기후변화 적응의 성공적 안착을 위한 시민참여의 중요성을 인지하고, 이를 효과적으로 구현하기 위한 요인이 무엇인지 확인하기 위한 과정에서 시작되었다. 기후변화 적응을 위한 여러 분야 중 이해관계자의 참여가 절실히 요구되는 수자원 분야를 중점으로 하여, 현장에서 적극적으로 활동해 온 시민단체 활동가의 FGI(Focus Group

Interview) 조사를 바탕으로 함의점을 도출하고자 하였다. 참여자는 국내 물 운동 분야에서 10년 이상의 활동경험이 있는 한강, 금강, 안양천 및 인천지역 하천 관련 시민사회 활동가 5인으로 국내 수자원 거버넌스에서 시민참여의 저해요인이 무엇인지, 시민참여 기반의 수자원 거버넌스 구현을 위한 성공요인은 무엇인지에 관하여 집중 논의하였다.



그림 1. 수자원 관련 시민활동 전문가 FGI

2. 수자원 거버넌스의 시민참여 저해요인

FGI를 통해 집중 논의된 수자원 분야 거버넌스에서 시민참여를 저해하는 장애요인이 무엇인지를 분석한 결과, 아래와 같이 4가지 요인을 도출할 수 있었다.

첫째, 거버넌스의 명확한 목적의식과 비전이 부재하다는 점이다. 시민사회의 참여에 기반한 물 네트워크 및 거버넌스는 현안대응이나 갈등조정을 위해 급조된 경우가 많다. 따라서 장기적인 거버넌스 운영의 비전과 목적이 분명하지 않은 경우, 체계적인 사업 운영과 지속성 확보에 한계로 작용되는 경우가 발생할 수 있다.

둘째, 거버넌스 참여 주체간 상이한 이해관계에 따라 갈등이 발생한다는 점이다. 수자원 거버넌스는 기본적으로 최소 2개 이상의 지자체가 위치한 유역단위로 이루어진 곳이 많고, 행정기관, 시민단체, 지역주민 등 다양한 이해관계자로 구성되어 있다. 이들 주체의 조직과 예산, 참여의지 등이 다르기 때문에 상호간 갈등이 빈번하게 나타난다. 실제 수십 개가 넘는 민간단체들로 이루어진 유역네트워크 조직에서도 군소단체의 경우 실제 자신들의 활동과 직접적인 연관이 없을 경우 거버넌스 활동에 관심이 낮아지는 경향을 나타남을 확인할 수 있었다. 즉, 공동의 목적을 가지고 설립한 거버넌스라 하더라도 이해관계에 따른 갈등이 거버넌

스의 효과적 구현을 저해하는 요인으로 작용된다고 볼 수 있다.

셋째, 거버넌스 참여활동에 대한 행·재정적 지원의 문제이다. 비록 시민사회의 활동이 자발성과 헌신성을 바탕으로 이루어져야 함을 전제하더라도, 지속적인 거버넌스 활동을 통해 지역 문제의 해결을 이뤄내기 위해서는 이에 필요한 적정 수준의 지원은 필수적 요소라 할 수 있다. 이러한 재정 지원의 문제는 공식적 조직으로 발전하지 못한 민간 중심의 네트워크에서 빈번하게 발생하지만, 법규에 근거하여 제도화된 민관 거버넌스에서도 보여진다. 조례에 따라 설립되고 활동하는 ‘인천광역시 하천살리기 추진단’의 경우, 시민단체에 대한 행·재정적 지원 결여가 민간부문의 참여 활동을 위축시킨 결과를 발생시켰다고 볼 수 있다. 따라서 장기적인 거버넌스의 안정적 운영을 위해서는 참여 주체에 대한 필수적 지원 기준 마련이 중요하다.

넷째, 시민사회의 자발적 네트워크와 정부 주도 거버넌스의 원활한 협력 부재가 체계적이고 장기적인 거버넌스의 발전을 저해한다는 것이다. 실제 수자원 현장에는 ‘서울하천네트워크’와 같이 정부의 지원 및 협력과 무관하게 시민사회 주도의 하천감시, 교육 및 모니터링 등의 활동을 진행하는 곳도 있다. 하지만 오히려 행정기관의 지원 및 협력이 정부주도의 활동으로 형성되고 운영될 경우, 거버넌스 본래의 취지가 퇴색될 수 있다는 우려의 목소리도 있다. 대전지역의 경우 환경교육관련 시민네트워크가 실제 지역 센터 역할을 하고 있으나 시 차원에서 별도로 광역단위 환경계획을 수립하며, 그 안에서 별개의 환경교육센터가 설립된 사례가 있다. 기존의 사업과 유사하거나 중복된 사업의 추진으로 지역역량이 분산될 수 있다는 점에서 시민사회와의 소통이 아쉬운 대목으로 볼 수 있다. 즉, 현재 여러 현장에서 진행되는 시민사회의 활동을 면밀히 조사하여, 효과적 거버넌스를 구현하기 위해서 어떤 협력관계를 형성해야 할지

체계적인 고민이 필요하다는 지적도 있다.

다섯째, 실질적 민주주의 요소가 결여된 거버넌스의 운영이다. 다양한 거버넌스의 평가에서 가장 많이 언급되었던 문제가 시민과 이해당사자의 배제 또는 제한적 참여로 인한 실질적 거버넌스의 결여로 볼 수 있다. 현재 다양한 규모와 형태의 수자원 거버넌스들이 존재하고 있으나 명목상으로만 민관거버넌스를 표방할 뿐 실제 민간의 참여는 일회성 자문회의 참여로 형식화되거나 공청회 의견수렴 수준으로 제한되는 경우가 많다. 하천행정의 관점에서 하나의 통합행정시스템으로의 탄천수계 6개 지방자치단체가 모여 2000년에 발족한 ‘탄천·양재천 유역 환경행정협의회’는 당시 새로운 시도로 많은 주목을 받았었다. 그러나 이후 기대했던 것만큼의 활동성과를 거두지는 못하였는데 협의회에 참여한 지방자치단체 상호간의 행정이 조직과 예산, 구조가 다 달라 활동을 공유가 어려웠다는 점도 있으나 시민참여가 원천적으로 배제된 구조 역시 이러한 시도가 큰 성과를 거두지 못한 점으로 평가된다.

여섯째, 다양한 이해관계자의 참여가 전제될 수 있는 제도적 기반이 미흡하다는 점이다. 현재 대부분의 민관 협력 거버넌스는 설립과 운영에 있어 명확한 법적 근거에 기반하고 있지 않다. 거버넌스 자체의 역할, 위상, 사업 및 각 주체들의 권한과 책임에 대하여 제도적 근거가 기반하지 않는다면, 의사결정과 사업추진 등에 있어서 그 한계는 분명해진다. 따라서 거버넌스 활성화를 둘러싼 여러 논의들은 최종적으로 법적 근거를 확립할 수 있는 제도화의 필요성으로 귀결된다.

3. 성공적인 시민참여 기반의 수자원 거버넌스 구현을 위한 정책방안

앞서 수자원 거버넌스에서 시민사회의 적극적 참여를 저해하는 요인을 6가지로 요약했다면, 이

를 기반으로 성공적 거버넌스를 위해 필수적으로 적용될 수 있는 요인이 무엇인지 분석하였다. FGI를 토대로 분석한 결과에 따르면, 전문가의 공동된 의견을 취합하여 아래와 같이 총 5가지 요인으로 압축할 수 있었다. 이와 함께 성공적 거버넌스 참여를 이끌어낸 사례도 함께 덧붙이고자 한다.

첫째, 거버넌스의 비전 수립과 중장기적 목표 설정이 필요하다. 거버넌스 혹은 네트워크의 활동 목표를 당면한 현안과 이슈에 따라 갈등 및 이해관계 조정에만 집중할 경우 조직 활동의 지속성을 담보하기 어렵다. 갈등조정과 이해관계 조정이 조직운영의 주요한 역할임은 분명하나 지속적인 활동을 위해선 중장기적인 활동목표와 계획의 확보가 중요하다. 안양천네트워크의 경우 수질문제와 하천복개반대의 현안으로 시작한 시민운동이 중장기적인 활동목표를 수립해가며 활발한 네트워크 활동 지속적으로 발전하고 성공적인 하천 살리기의 성과를 남긴 사례가 될 수 있다.

둘째, 유역 중심의 통합 거버넌스 구축과 다양한 이해관계자의 참여를 이끌어낼 필요가 있다. 현재 수자원 관리가 통합적 유역 거버넌스로 변화하고 있지만 효율적 유역거버넌스 구현을 위해서는 유역 내 권역, 지자체 행정단위별, 기관별로 존재하는 다양한 규모와 형태의 참여한 이해관계자들의 권한을 명확히 규정하고, 역할을 조정할 필요가 있다. 실제 금강유역센터는 금강유역의 거버넌스와 금강수계관리위원회의 기능을 통합을 위해 제안되고 있다. 이러한 제안은 효율적 유역관리를 위해 유역관리사무소 기능을 하는 권역별 센터를 두고 유역의 다양한 이해당사자들의 참여가 가능한 구조를 제시하고 있기에 의미가 있다.

셋째, 실질 이해관계자의 참여를 보장하는 거버넌스 구현이 필요하다. 앞서 언급한 ‘금강유역센터’의 경우, 유역의 주민, 시민환경단체, 유관기관, 기업 등 다양한 이해당사자로 구성된 운영위원회의 구성을 통해 이해당사자의 효과적 참여가 가능한 거버넌스를 제시하고 있다. 또한 인천하천

살리기추진단의 경우, 민관협력이 활발히 추진되던 시기에 155개 단체 만여명의 주민이 참여하는 4개의 하천 네트워크를 기반으로 사업추진단 초기부터 주민의견수렴과 민·관 합의를 통해 진행되었다. 이러한 구조는 이후 2011까지 추진단 사업의 발전의 바탕이 되었고, 시민참여에 기반한 민·관 협력 거버넌스의 좋은 사례를 보여주었다.

넷째, 협력적 거버넌스의 기틀이 될 수 있는 법·제도적 기반 마련이 선행되어야 한다. 민관 협력 거버넌스가 실효성 있게 추진되기 위해서는 법률적 근거가 반드시 선행되어야 한다. 이는 관련법 및 자치법규의 제·개정 등을 통해 이루어진다. 법규에 따라 조직구성, 예산, 기능과 권한, 사업내용, 감사와 평가 등 정책의 전 과정이 담보될 수 있어야 지속적이고 안정적인 시민참여 거버넌스가 확립될 수 있을 것이다. 인천하천살리기 추진단의 경우 국내최초로 지역사회 구성원이 각 하천별 네트워크를 구성하고 운영하며, 안정적 사업추진을 위한 제도적 장치를 만들었다는 점에서 의의가 있다. 그러나 자치법규 제정에서 시민참여 부분에 대한 세부적인 명시가 부족하기 때문에 단체장의 추진 의지에 따라 사업성과가 달라지는 문제점도 볼 수 있었다. 따라서 앞서 언급한 정책 전과정에 있어서 시민참여 부분을 구체적으로 명시한 제도 정비가 중요한 요인으로 나타난다.

다섯째, 거버넌스에 참여한 이해관계자의 소통 강화 및 갈등 조정이 중요하다. 수자원 거버넌스는 다양한 지자체, 행정기관, 시민단체, 주민 등의 이해관계자가 참여하기 때문에 공동의 목적에도 불구하고 상호 이해관계가 상충하는 경우가 자주 발생하게 된다. 이는 정부간 관계에서 발생하는 경우도 있지만, 시민단체 내의 관계에서 발생하는 경우도 있다. 따라서 거버넌스 내에 소통위원회와 같은 갈등협력기구를 신설하고, 모든 참여주체의 논의를 바탕으로 한 사업 추진을 진척시킬 필요가 있다.

4. 결론

모든 공공분야의 의사결정에 있어서 이해관계자들의 참여는 필수적 요소로 진화하고 있다. 이러한 측면에서, 전 지구적 차원에서 접근해야 할 장기적 과제인 기후변화 적응에서의 시민참여 중요성은 두 말할 나위 없다. 기후변화 적응을 위한 여러 분야 중 수자원 적응의 중요성은 대한민국 중부지방의 가뭄사태를 보면서 그 심각성에 대해 많은 국민의 공감대가 형성되고 있다. 우리 사회와 국민의 삶에 매우 밀접한 영향으로 적용될 수 있는 문제에는 더욱이 정책의 형성에서부터 집행, 평가에 이르는 전 과정에서 모든 이해관계자의 적극적 참여는 필수적이다. 모두가 참여의 중요성에

대해 공감하면서도, 그동안 어떤 참여가 성공적 거버넌스를 구현하는 요인이 되는지에 대한 연구는 소외된 분야로 볼 수 있다. 비록 방대한 데이터를 활용한 계량분석의 결과로 입증한 결과라고 볼 수는 없지만, 오랜 기간의 현장활동을 통해 암묵적 지식을 터득한 전문 활동가의 FGI는 현장의 문제를 직시하고, 현실에 적용 가능한 대안을 도출하는데 도움을 줄 수 있었다. 앞으로 수자원 거버넌스 구현을 위해서도, 기후변화 적응을 위해서도 여러 이해관계자의 참여는 필수적으로 적용될 것이다. 이러한 참여 필요한 요인이 무엇인지를 분석한 본 연구가 향후 진행될 관련 연구의 초석으로서의 의미를 가질 수 있기를 기대한다.