

수자원개발정책에서의 정치적 합리성 제고

김준수 (한국수자원공사 연수원장)

물은 생명의 근원이자, 지구상의 모든 물질 중에서 인간의 생존과 생활에 없어서는 안 될 중요한 자원으로 고대로부터 인류 사회의 발전과 불가분의 관계를 맺어 왔으며, 또한 물은 한정된 영구순환 자원으로 다른 대체 수단이 존재하지 않는 지구상의 유일무이한 자연의 구성 요소이다.

이러한 물은 지구상에 대략 14억 입방킬로미터가 있는데 그 중 97%가 해수이고, 담수는 3%에 지나지 않는다. 이 담수의 75%는 남·북극 지역에 얼음으로 존재하고 지하수를 포함한 하천수나 호소수로 존재하는 담수는 지구상 물의 0.8%에 지나지 않는다.

그리고 가용 물자원은 지역적으로도 고르게 분포되어 있지 않다. 브라질 동북부의 물 부족 문제 해결에 아 마존 유역의 풍부한 물이 아무런 도움을 주지 못한 것과 마찬가지로 아프리카의 사하라 지역이나 중동지역의 물 부족과도 아무 관련성이 없다. 따라서 흔히 회자 되는 지구적 차원의 물 위기 도래라기 보다는 지역적 차원의 물 위기가 다가오고 있는 것이다.

우리나라는 지역적으로 아시아 대륙의 동북단에 위치하여 기후상으로는 고온다습한 온대계절풍의 영향으로 비교적 강수량은 많은 편이다. 연평균 강수량은 1,274mm로 세계평균 973mm의 1.3배이다. 그러나 인구 1인당 강수량은 2,900m³로 세계평균 26,800m³의 11%에 불과하다. 그리고 강수량의 시간적, 공간적 불균형이 심하여 안정적 용수확보에 불리할 뿐만 아니라 홍수와 한발의 재해도 수시로 겪고 있는 실정이다.

대체적으로 인구 1인당 연간 이용가능한 물자원이 1,700m³ 이하로 떨어지면 물압박(water-stressed) 국

가로, 또 1,000m³ 이하로 되면 물자원이 경제사회 발전에 심각한 제약요인으로 작용하는 만성적인 물기근(chronic water scarcity) 국가로 분류할 수 있다. 이 기준에 따르면 2025년에는 우리나라도 만성적인 물기근 국가로 분류된다는 것이다.

이러한 물 부족 상황 구분은 생산과 소비형태의 변화와 효율적인 물 사용 및 기후조건에 따라 달라지겠지만 물 부족 문제는 UNEP, World Bank, FAO 등 UN 기관들이 공통적으로 경고하고 있기도 하다.

이러한 제반 수자원 여건을 고려하여 정부에서는 2011년까지 34개의 다목적 댐을 건설, 안정적인 용수 공급에 만전을 기하겠다는 것이다.

수자원시설의 대표적인 댐도 공공적 필요성에 대한 일반적 동의는 이루어졌지만 님비(NIMBY) 현상과 더불어 마이너스 효과 즉 대규모 수몰지로 인한 생활 기반 상실, 주변 영향지역의 생태계 변화, 이주민 발생, 주변지역의 개발제한 등으로 인해 건설에 어려움을 겪고 있다.

이른바 댐 입지선정 문제와 관련하여 필자는 수자원 개발 정책도 종전의 과학적·기술적인 분석 의존도에서 탈피하여 다양한 구성원들 사이에 존재하는 이해와 기대를 설득·협상 등을 통해 조정하는 이른바 '정치적 합리성'을 제고할 필요가 있다고 본다.

정치적 합리성이란 결국 정책결정 과정에 존재하는 다양한 가치들 사이에서 야기되는 갈등을 설득·조정하고 협상함으로써 가치 간의 공정하고 타당한 배분을 유도하고, 그 결과 정책의 수행과정에서 협동심을 조성하기 위한 것이다. 이러한 정치적 합리성의 개념은 수

자원 개발정책과 관련하여 논할 때 그 의미가 더욱 두드러진다.

지금까지 대부분의 수자원 개발정책에 있어서 주창된 합리성의 제고는 주로 입지조건, 적절한 규모설정, 설계 및 시공상의 대안채택 등 기술적 합리성을 중심으로 전개되어 왔으며, 이들 또한 전적으로 소수의 엔지니어와 관료의 주도하에 이루어져 왔던 것이 사실이다. 이처럼 기술적 합리성에 치중하여 왔던 수자원 개발정책은 민주화에 대한 주민욕구의 증대와 지방자치제의 본격적인 실시로 인하여 그 한계에 직면하고 있다.

최근들어 수자원 개발정책과 관련하여 댐 입지선정 문제를 둘러싸고 심각하게 전개되어온 갈등상황은 기술적 합리성만으로는 해결할 수 없는 또 다른 수자원관련 문제의 표출로 볼 수 있다.

갈등상황은 정책결정 과정에서 나름대로 의견을 표출하는 다양한 참여자들을 전제로 하며, 이들 참여자들 간에 충분한 의사소통이나 합의가 이루어지지 않을 때 발생하게 된다. 이러한 갈등을 사전에 예방하거나 사후에 치유하는 하나의 개념적 방안으로써 정치적 합리성이 역할을 한다고 할 것이다.

이와같이 수자원 개발정책에 정치적 합리성의 필요성을 전제할 때, 구체적인 방안으로 필자는 먼저 댐의 입지선정 전 과정에 이해관계자(지역주민, 환경관련단체, 이익단체, 지방자치단체 등)들을 참여시킬 것을 제안한다. 이렇게 되면 시행초기에는 다소간의 행정상의 혼란과 지체현상이 발생할지 모르겠으나 집행과정상의 사전 순응 확보로 오히려 행정비용을 절감할 수 있게 될 것이다.

또한 수자원 정책분야에 있어서도 수자원 공학자 뿐만 아니라 인문·사회 과학자를 포함한 학제적 연구도 이루어져야 한다고 본다. 앞에서도 언급한 바와 같이 수자원 개발정책에는 많은 이해관계자가 관련되어 있고, 이들의 요구와 지지 그리고 반대 또한 다양하므로 행태적 분석과 대안제시를 위해서는 학제적 연구가 필요할 것이다.

마지막으로 '한국수자원학회지'에도 수자원과 관련된 인문·사회과학자들의 연구성과물이 보다 많이 발표되어 수자원 개발정책의 정치적 합리성 제고에 이바지하였으면 한다. ●