

수자원정책과 시민운동

김형렬 (건설교통부 경안운하과장)

윤석영 (건설교통부 장관자문관)

1. 머리말

인류는 20세기를 마감하고 21세기라는 새로운 시간 축을 맞이하였다. 20세기를 뒤돌아보면 우주를 개척하고 인터넷 등 전자, 정보통신, 생명과학으로 합축되는 과학기술의 눈부신 발전을 이룩하였고, 1, 2차 세계대전 후 냉전체제의 성립과 붕괴, 하나밖에 없는 지구를 살리기 위한 범세계적인 환경운동으로 집결된 세기라 할 수 있다. 한마디로 20세기는 인류가 엄청난 고난과 영광을 동시에 겪은 세기이다.

21세기에 추구되어야 할 국가정책의 목표는 국민복지의 증진이다. 이를 위한 수자원 정책의 목표는 첫째, 풍부하고 깨끗한 수자원의 확보 및 공급, 둘째, 풍수해보부터의 국토 보존과 국민의 안전 확보, 셋째, 자연과 인간이 공존하는 하천환경의 조성이다. 이를 위해 장단기적으로 생·공용수를 비롯하여 자연생태계보호와 하천의 기능을 복원하기 위한 유지유량의 확보뿐만 아니라 유역의 홍수량을 저감시킬 수 있는 물리적인 대책이 필요하다. 그러나 최근 들어 수자원개발에 대한 논란이 심화되고 있고 있는 실정이다. 2000년 "환경의 날"에 발표된 영월댐 건설 백지화는 수자원 개발의 중요한 전기가 되었다. 이날의 선언을 통해 얻은 교훈은 향후 수자원 개발이 종전보다는 매우 어려울 것이라는 것과 환경보존에 대한 시민운동은 앞으로 더욱 신장될 것이라는 점이다. 이와 같은 시대적인 상황을 정책에 반영해 나가기 위해서는 수자원개발사업을 추진하는데 있어서 필연적으로 야기되는 찬반 여론을 수렴하고 시민단체(NGO)의 개입을 효율적으로 대응하기 위한 실질적

인 추진시스템의 구축이 필요하다.

이를 위해 본고에서 우선 우리 나라의 시민단체의 실체에 대해 고찰해 보고, 이와 아울러 그간의 수자원정책을 평가해 시민단체 등의 여론을 효율적으로 수렴하기 위한 시스템의 구축과 21세기를 향한 바람직한 수자원정책에 대한 새로운 패러다임의 설정 및 이를 효율적으로 추진하기 위하여 시민단체의 향후 활동방향 및 이에 대한 대응방안을 고찰해 보고자 한다.

2. 시민운동

2.1 시민운동의 출발

우리 나라의 시민운동은 경제정의시민실천연합(경실련)의 창립을 출발점으로 한다. 경실련이 1989년 7월에 창립되었으므로 만 11년쯤 되었다. 사실 우리나라에는 100여 년의 역사를 지니고 있는 YMCA가 있지만, 일반적으로 재야운동이나 민중운동과 구분하여 시민운동 혹은 신사회운동으로 부르는 흐름은 1987년 6월항쟁 이후에 나타나기 시작했다는 것이 일반적인 견해이다. 이와 같은 시각은 한국사회가 보다 다원화되고 민주화되어 가는 시기에 나타난 운동의 흐름이라는 데서 이유를 찾을 수 있다. 특히 시민운동이 재야운동, 민중운동과 구별되는 것은 합법성, 비폭력성 그리고 대안중심의 운동이라는 점을 지적할 수 있다.

경실련 태동을 시민운동의 태동으로 보는 이유는 1987년 이후의 한국 사회의 변화라는 시대적 조건하에서 아주 분명하게 사회개혁을 기치로 내걸었기 때

문에 우리 시민운동의 역사는 경실련 창립을 출발점으로 하고 있다.

2.2 시민운동의 전개

초기의 시민운동은 경실련 창립후 몇 년 동안은 지금과 같은 영향력이 있었던 것은 아니었다. 물론 토지공개념이나 금융실명제 주장, 주택임대차보호법 문제 등 우리 사회의 중요한 경제적, 사회적 현안에 대해 문제를 제기하고 사회적으로 공감대를 넓혀갔지만 정부의 대응은 미약하였다.

시민운동이 일정하게 자기영역을 만들고 발전하게 된 계기는 공명선거실천시민운동협의회(공선협)의 활동이었다. 시민단체가 군대의 선거과정에 개입해 들어갈 수 있는 성과를 내었고 연대기구로서 시민운동을 영역화하는 성과를 낳았다. 또 '92년 브라질 리우환경회의는 국제연대의 중요성까지 새롭게 부각시켰다.

'92년 이후, 공선협 활동에 이어 한국시민단체협의회(시민협) 등 연대기구의 활동은 시민운동을 경실련이나 환경련 등의 몇몇 큰 단체만의 활동이 아니라 다양한 시민운동단체들이 활동하고 있음을 보여 주었다. 특히 리우환경회의 이후 환경운동연합과 녹색연합의 활동 강화, 경실련의 환경개발센터 창립 등은 시민운동의 영역을 넓혀 놓는 계기가 되었다.

본격적으로 시민운동이 영향력을 발휘하기 시작한 시점은 김영삼 정부시절에 있었던 한약분쟁에 대한 경실련의 중재활동과 금융실명제 실시부터라 할 수 있다. 이 두 사건은 시민운동의 위상을 한층 높게 하였다. 이후 각종 여론조사에서 시민단체는 신뢰할 만한 집단에서 매년 상위에 오르게 되었고, 각종 현안에서 시민단체의 발언은 중요한 참고사항이 되기 시작하였다.

또 하나의 중요한 계기는 지방자치의 실시이다. '94년 처음으로 실시된 지방자치단체장 선거는 우리 사회에서 민주주의의 확대와 시민들의 참여의식을 높이는 전기가 되었다.

'90년대 중반부터는 전문성이 강화된 시민단체와 지역조직들의 창립러시가 이어지면서 시민운동은 우

리 사회에 중요한 세력으로 자리잡기 시작했다. 시민단체의 언론으로 시민의 신문도 만들어졌으며 '90년대 후반기에 중요한 역할을 하게 되는 참여연대의 창립도 이 시기에 이루어졌다.

2.3 시민단체의 현황

우리 나라의 시민단체는 대략 4,023개 단체가 활동하고 있는 것으로 조사되었다. 이들 조직의 지부까지 합하면 무려 20,000여개에 달한다. 4,023개의 단체를 분야별로 분류하면 시민사회단체가 1,013개(25.2%)로 제일 많고 사회서비스복지단체가 743개(18.5%)이며 환경단체가 287개(7.1%), 지역자치단체가 222개(5.5%)로 조사되었다.

선진국과 비교해 보면 많은 수는 아니나, 특이한 것은 이들 단체의 창립시기가 '90년대 이후가 56.5%을 차지한다는 것이다. 즉 경실련의 창립을 전후로 사회운동의 성격이 민중운동에서 시민운동 성격으로 전환했음을 보여주고 있다.

종합적인 운동을 전개하는 단체로는 경실련, 참여연대가 있고 YMCA가 100년의 역사를 자랑하고 있다. 환경단체로는 환경운동연합과 녹색연합, 경실련에서 분리 독립한 환경정의시민연대가 종합적인 환경운동단체이고 자원봉사자들의 활동이 뛰어난 생태보전시민모임도 있다. 소비자단체로는 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 녹색소비자연대, 한국소비자보호단체협의회가 있고, 도시교통단체로는 녹색교통운동, 교통문화운동본부, 도시연대가 있고 교육단체로는 인간교육실현학부모연대, 참교육학부모회, 정의로운 사회를 위한 교육운동협의회가 있으며 북한동포돕기운동으로 우리민족서로돕기운동, 좋은벗들, 여성단체로는 여성단체연합, 여성민우회가 있다. 지방까지 감안하면 활발하게 활동하는 단체만 해도 100여 개가 넘는다. 2000년 4월 총선연대에 가입한 단체가 400개가 넘는 것이 이를 증명하고 있다.

위에 거론한 단체들은 실제로 활동성이 우수한 단체들이지만 사실상 시민들이 알고 있는 단체의 수는 적다. 참여연대의 조사에 의하면 인지도가 10%가 넘는 단체는 경실련, 녹색연합, 참여연대 등 세 단체에

불과하였다. 환경운동연합조차 인지도가 10%가 넘지 않았다.

이를 통해서 알 수 있듯이 우리 나라의 시민운동은 아직까지는 몇몇 단체의 주도로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

2.4 시민운동의 목표 및 방향

환경적으로 지속 가능한 사회를 만들기 위해 시민 환경단체 들이 할 수 있는 구체적인 역할로는 지역자 구운동, 생활방식 변화운동, 대안제시운동, 기업압력 운동 및 정치압력운동 등이 있다. 한국의 시민운동은 민주화운동과 긴밀한 역사적 맥락을 지니고 있고 사회운동적 성격을 보다 강하게 띠고 있다. 한국의 환경운동의 발전시기는 정치, 경제, 사회, 문화, 국제 관계 등이 전반적으로 급격한 변동과정에 있었던 시기와 맞물려 있는 것이 특징이다.

한국과 외국의 경험을 토대로 환경운동의 목표와 방향을 정리해 보면 다음과 같다.

① 생활방식 보호 및 환경 개선

지역 사회, 국가 등 인간을 둘러싸고 있는 환경에서 등장하는 환경문제를 제기함으로써 인간이 살아가는 삶의 터전을 지킨다. 이를 위해 시위, 집회, 입법활동 등을 한다. 조직형태로는 임의적 조직에서부터 공동체, 전국적인 네트워크나 통일적 조직에 이르기까지 다양한 조직을 취하게 된다. 특히 지역운동에서는 지역적 특수성을 중요시한다.

② 참여민주주의의 발전

참여민주주의는 환경운동의 목표이자 과정으로 시민참여라는 중요한 역할을 담당하고 행정에 시민참여를 제도화하는 틀이 될 뿐만 아니라 다양한 방식의 참여를 통해 풀뿌리 민주주의를 발전시킨다.

③ 새로운 이념의 형성

사회운동의 주체로서 운동의 발전에 따른 비전과 전망, 이념을 선도적으로 만들어 내고 확산시키고자 한다. 특히 성장주의 이데올로기와의 싸움에서 시민과 대중을 설득할 수 있는 이념을 제시함으로써 지향해야 할 미래상을 제시한다.

④ 시민의식의 변화 유도

시민으로서 책임의식의 고양, 녹색소비자 의식형성, 친환경 의식과 환경윤리 등을 보급·확산함으로써 시민사회 내에 바람직한 시민의식을 형성시킨다.

⑤ 시민압력의 형성과 정치적 역량 신장

조직역량의 강화는 환경운동의 전개에 있어서 대단히 중요한 요소이며 이를 통해 시민의 권력과 녹색정치 역량을 신장시킨다.

⑥ 정책감시, 정책대안 제시 및 제도개혁

정책전반에 대한 모니터링을 통해 행정을 감시하며 다양한 연구와 선진적인 경험, 정보의 교류를 통해 정책 대안을 제시하고 이를 제도적으로 정착시키기 위한 정책형성 기능을 강화한다.

⑦ 환경운동 지도력 양성

다양한 활동과 운동을 통해 환경운동을 이끌어 갈 지도세력을 양성한다. 특히 지역이나 현장에서 자원활동가, 상근활동가 및 전문가 그룹의 환경운동에 대한 감각과 지도력을 배양한다.

3. 기존 수자원정책의 평가 및 고찰

3.1 긍정적 평가 및 고찰

'60년대 이후 '80년대 중반까지 우리 나라의 물관리 정책은 경제정책을 뒷받침하기 위한 개발위주의 정책을 추진해 왔다. 경제부흥이라는 개발시대의 시대적 상황이 반영된 것이다. 그간 우리의 수자원정책은 댐을 건설하여 홍수기에 홍수를 조절하면서 물을 저장하고 이를 가뭄기에 값싸고 풍부하게 차질 없이 공급해 주는 것으로 요약할 수 있다.

우리 나라의 수자원 부존량은 1,267억 m^3 이고 이중 45%에 해당하는 570억 m^3 은 증발산 및 지하 침투 등으로 손실되고 55%인 697억 m^3 만이 하천으로 흘러들어 이용 가능한 수량이다. 이중 37%인 467억 m^3 은 홍수기에 집중되어 있어 다목적 댐으로 저장하지 못하면 실제 이용할 수 있는 양은 18%인 230억 m^3 에 불과한 실정이다. '94년 현재 우리 나라의 총수자원 이용량은 301억 m^3 이며, 이 중 하천에서 취수하여 이용하는 양은 172억 m^3 이고 나머지는 댐용수 103억 m^3 과 지하수 26억 m^3 이다.

수자원이용량의 30%정도를 전국에 흩어져 있는 댐에 의존하고 있어도 수자원의 계절적, 지역적인 특성에 의해 수자원이용에 제약을 받고 있는 것이 우리의 실정이다. 댐에 의한 공급위주의 수자원정책은 오늘날 우리 나라를 선진국으로 도약할 수 있는 발판을 마련해 주었을 뿐만 아니라, 해방 이후 의식주해결을 통한 삶의 질 향상에도 결정적인 기여를 하였다. 그간 다목적 댐과 광역상수도를 지속적으로 개발·관리함에 따라 일정규모 이상의 가뭄과 홍수가 발생하더라도 개발된 수자원을 공급받는 지역은 심각한 피해는 겪지 않을 정도의 성과를 얻었다. '76~'77년, '81~'82년, '87~'88년의 가뭄과 그리고 근래 가장 심각했던 '94~'95년도의 2년 연속 계속된 가뭄에 대해서도 서울을 포함한 대도시 권역은 큰 고통 없이 위기를 넘길 수 있었다.

또한 매년 겪고 있는 홍수피해는 다목적 댐 및 차천개수를 통해 경감시켰고 만성적인 가뭄피해 역시 홍수기의 수자원을 활용할 수 있는 다목적 댐과 광역상수도를 이용하여 해소시킨 것은 긍정적으로 평가 받아야 한다.

3.2 비판적 평가 및 고찰

수자원개발에 의한 국가의 경제·사회적인 편익이 지대하였음에도 불구하고, 영월댐 백지화를 계기로 수자원 정책에 대한 비판적인 시각이 일부 있음을 부인할 수 없다. 이와 같은 시각의 발로는 다음 세 가지로 크게 요약할 수 있다.

첫째, '92년 리우환경회의에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD) 개념이 제기되면서 개발과 보전에 대한 개념의 제시 및 이에 대한 국민적 관심 증대

둘째, 의식주 등 국민의 기본적인 생활수준의 성취에 따른 환경적으로 안전하고 한 차원 향상된 삶의 질 개선에 대한 국민적 욕구의 고조

셋째, 영월댐 백지화로 제기된 개발론과 보존론의 대립

특히, 영월댐 건설에 대한 찬반을 계기로 환경단체를 비롯하여 일부 국민들 사이에는 우리 나라의 수자

원정책에 대해 우려하는 분위기가 팽배해 졌다. 오늘날 수자원정책의 근본적인 문제점으로 댐 건설에 치우친 공급위주의 정책을 지적하고 있다. 환경단체는 공급위주의 정책이 경제발전을 이루는데 기여한 점은 인정하면서 물 낭비를 조장하는 개발위주의 물관리 정책이 우리사회를 고비용, 저효율 사회로 만들었다고 비판하고 있다. 또한 "수자원장기종합계획"의 기본적인 목표인 "수자원의 지속적인 개발로 물부족 문제 해결"에 따른 댐 건설 위주의 단조로운 물 관리 정책을 비판하고 있다. 또한 기존 물 수급 계획은 부정확한 자료와 원시적인 방법으로 용수요를 추정하였을 뿐만 아니라, 용수요량도 지나치게 과장되었다는 점을 지적하고 용수요추정에 관련되는 모든 변수들이 종합적으로 고려된 정밀한 모형을 적용할 것과 물 절약 기기나 기술의 도입, 회귀수의 재활용 등을 고려할 것을 지적하고 있다.

또한, 물 문제로 인해 발생하는 지역간 분쟁 및 갈등은 지방자치단체간, 상하류 주민들 간의 갈등으로 매우 다양하고 고질화되어 가는 양태를 보이기 시작하였다. 이와 같은 분쟁은 환경단체의 끊임없는 문제제기에 힘입은 바가 크다.

4. 수자원 정책의 새로운 모색

4.1 수자원정책의 과도기

오늘날 우리의 수자원정책은 과거 경제발전과 국민생활의 편익증진에 크나큰 견인차 역할을 했음에도 불구하고 '90년대에 이르러 시민단체(NGO)와 환경보존론자들에 의해 수요관리를 도외시킨 과거의 개발논리에 의해 수립된 정책으로 평가받고 있다.

'97년에서 '99년에 걸쳐서 계속된 영월댐 논쟁은 비록 수자원뿐만 아니라, 생태계 보존, 지역의 문화유산 보호 등 개발에 의해 발생할 수 있는 환경문제에 대해 국민들의 인식을 크게 바꾸는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 환경운동가들의 입지를 강화시키는 계기가 되었다.

약 2년간의 논쟁을 통해 얻은 교훈은 어떠한 개발 논리를 제시해도 수자원개발사업은 매우 어려울 것

이라는 점과 수자원정책의 패러다임이 어떤 형태로든 전환될 시점에 와 있다는 점이다.

수자원정책은 시대적 상황을 적절하게 반영하여 수립한다는 점을 감안한다면 자연환경보호에 대한 국민의 의식 신장, 수자원 개발에 대한 ESSD개념의 이해 부족, 강력해진 NGO의 역량과 광범위한 활동영역을 간파하지 못한 것은 반성해야 할 부분이다. 이와 같이 시대적 흐름을 수자원 정책에 반영하지 못한 이유를 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 과거부터 내려오던 정책추진의 관행과 탄력성을 단시간에 변경할 수 있을 정도로 조직운영의 유연성이 적었고

둘째, '95년 이후 참여민주주의의 급격한 신장에 따른 환경단체의 압력이 정책에 미치는 영향력과 정책 추진과정에서 사회단체들과 교감할 수 있는 정책 네트워크의 부재 등을 꼽을 수 있고

셋째, 수자원분야가 개발에서 보존으로 패러다임이 이동(shift)하고 있는 세계적인 추세를 반영하지 못한 것을 지적할 수 있다.

이와 같은 이유를 수자원정책에 반영하기 위해서는 정부정책의 유연성확보와 패러다임의 이동에 적응할 수 있는 과도기적인 단계를 설정하여야 할 것이다. 적어도 향후 2010년까지는 개발과 보존이 병행되는 과도기의 수자원 정책의 수립이 필요하다.

4.2 수자원정책의 새로운 패러다임

과도기적 시점에서 우리가 준비하여야 할 21세기 물 관리의 바람직한 방향을 수립할 수 있는 수자원정책의 새로운 패러다임의 설정은 매우 중요한 문제이

며, 설정되어야 할 방향은 다음과 같이 진행되어질 것으로 예견된다.

4.3 수자원정책의 수립방향

21세기에는 반드시 효율적인 물 관리가 정착되어야 한다는 명제 아래 우리 나라가 현재 겪고 있는 물 관리상의 난제와 21세기에 직면하게 될 제반 문제점을 극복하기 위한 해결방안을 마련하여야 한다.

이를 위하여 물 관리의 구조조정은 먼저 정부가 반드시 맡아야 하는 필수적 규제기능과 시장자율에 맡길 기능을 구분하고, 물 관리는 국가적으로 정부주도로 해결하여야 할 부분과 경쟁과 자율을 촉진하여 시장원리로 접근하여야 하는 부분으로 구분하여 추진하여야 할 것이다. 또한 환경단체가 주장하는 합리적인 의견에 대하여는 사업추진에 반영하는 것이 바람직하다.

물 관리 정책수행에 있어 우리 나라보다 상대적으로 우월한 물 관리 선진국에서도 물 부족이 도래할 21세기를 대비한 장기 물 관리 정책을 수립하고 있다. 대략 다음과 같은 3가지 방안을 구상하고 구체적인 대책을 연구하고 있다.

① 단기대책으로 수원을 개발하여 공급량을 늘이든지 물을 재이용하여 물의 활용성을 높이는 것이다.

② 중기대책으로 물 관리에 시장원리를 도입하여 생산성을 높이고 합리적인 법제 개정으로 물 이용의 효율성을 높이는 것이다.

③ 장기대책으로 해수담수화나 인공강우 등의 새로운 기술개발이라고 할 수 있으나, 현재의 기술로 일정 부문은 가능하겠지만 투자효율성 등으로 오랜 세월이 지난 후에나 실현 가능할 것으로 판단된다.

따라서 물 관리 선진국에서 집중적으로 연구하는 물 관리 정책은 중기대책으로서 물 관리에 경쟁원리를 도입하고 물 관리의 제도를 개선하여 물 이용의 효율성을 제고시키는 방안을 마련하는 것이다.

21세기를 바라보는 전환기의 수자원정책방향으로 는 개발과 수요관리를 병행하여야 할 것이다. 기존 물 수급 계획은 우리 사회에 팽배해 있는 물 낭비를 인정하고 이러한 물 낭비가 미래에도 계속되리라는

내용	진행방향
정책결정과정	폐쇄적 ⇒ 개방적
정책결정기간	단기간 ⇒ 장기간
관리영역	지역관리 ⇒ 유역관리
관리범위	단순영역 ⇒ 복잡 다단
관리체계	기술적 관리 ⇒ 경제·사회적 관리
Core player	Engineer ⇒ Financial expert
무게중심	생공용수 ⇒ 환경·생태용수
개발정책	개발중심 ⇒ 환경고려, 지속가능한 개발
국제협력	국내적 이슈 ⇒ 국제적 이슈

가정 하에 수립된 것으로 비판받고 있으므로 수자원 관리방안으로 수요관리에도 역점을 두어야 할 것이다.

수자원 정책에 관한 비판과 제언들은 미래 수자원 계획을 위해 참고하여야 할 사항으로 개발론과 보전론 양측의 의견을 모두 수렴하여 수자원 정책·관리의 중점 현안을 민주적, 미래지향적으로 해결하여야 할 것이다.

이와 같은 현안은 과거에 수립된 정책을 면밀히 분석하여 장점은 취하고 단점은 앞서 제시한 새로운 패러다임과 목표시킴으로서 단순히 물 자체의 문제만을 가지고 접근하려는 방식을 지양하고 산업의 재배치, 생태계 보존 및 각종 폐수 관리 등 보다 탄력적이고 종합적인 정책을 유역단위로 실행할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다.

4.4 통합자원계획의 도입

4.4.1 통합자원계획의 필요성

수자원 개발은 개발의 당위성이 아무리 있다 해도 환경보호 등 관련 이해집단과의 갈등으로 인해 추진이 매우 어려운 것이 오늘의 현실이다. 새로운 패러다임을 구체적으로 적용하기란 쉽지 않을 뿐만 아니라, 실무적으로 실천할 수 있도록 구체적인 방법을 제시하기도 쉽지 않다.

이와 같은 문제를 해결하고 환경단체의 의견을 적극 수용할 수 있는 방안으로 종래 우리 나라에서 전통적으로 적용해 왔던 사업추진방식을 개선하여 통합자원계획(Integrated Resource Planning)과 같은 기법을 수자원 정책 수립에 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다.

통합자원계획이란 “전통적이면서도 혁신적인 것으로 모든 범위의 공급(supply-side)과 수요측(demand-side)의 가용자원들을 효율적으로 이용하며 환경보전의 제 요소를 충분히 반영하고 국민의 적

극적인 참여를 유발하여 물 관리에 대한 각계각층의 의견을 합리적으로 수렴하여 물 관리와 관련된 사회적 비용을 최소화할 목적으로 개발된 계획”이라고 정의(미국수도협회)하고 있다.

통합자원계획의 필요성을 요약해 보면 아래 표와 같이 기존계획방법에 있어서의 경제적 비효율성, 미래의 불확실성, 물산업의 변화 및 환경규제, 주민참여 필요성 증대 등을 들 수 있다.

4.4.2 통합자원계획의 수립을 위한 주요과제

지속 가능한 수자원개발을 도모하기 위하여 우리나라 실정에 부합하는 통합자원계획을 시행하기 위해서는 수립절차의 확립이 우선되어야 할 것이다. 통합자원계획의 수립을 위한 주요과제를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 개발과 보전에 대한 이념 및 가치의 정립

우리의 실정에 맞는 개발과 보전에 대한 이념 및 가치가 정립되어야 할 필요가 있다.

② 수요예측

물 수요 예측의 부정확성이 지적되고 있는 바, 특히 IMF로 인한 경제성장의 둔화로 물수요의 감소가 예상되고 있으나 물 수요예측에는 전혀 반영되어 있지 않고 있음이 지적되고 있다. 이와 같은 상황을 고려하여 보다 합리적인 수요 예측이 필요하다. 또한, 소비절약에 의한 수요조정 등을 고려하기 위해서도 정확하게 수요 예측을 할 수 있는 모델 등의 개발이 필요하다.

③ 환경문제와 불확실성의 고려

수자원 개발로 인한 환경피해는 이미 전세계적으로 잘 인지되고 있는 사실이다. 이와 같은 환경피해에 대하여 기 경험한 바 있는 국내외의 사례를 토대로 문제의 발생이 예견되었거나, 될 가능성이 있는 유사한 사례를 국내의 상황과 비교 검토하여 환경피해와 수자원개발의 사회적 비용을 최소화하기 위한

경제적 비효율성	불확실성	물산업의 변화	환경규제	주민참여 필요
- 입지난, 보상비 증가	- 수요성장 및 예측	- 지자체 역할 증대	- 환경관심 고조	- 주민의식 고조
- 경제, 사회적 개발 비용 증가	- 공급부족	- 민영화	- 환경보존 중시	- 단체활동 증가
- 기존방법의 효율성 향상 한계	- 기후변화	- 경쟁 증가	- 환경규제 강화	- 주민요구 증가

환경의 경제적 평가가 시행되어야 할 필요가 있다. 또한, 수자원개발은 장기간을 계획대상으로 하고 막대한 투자비가 필요하기 때문에 미래의 불확실성에 대한 고려가 중요하다. 이들 모두를 총체적으로 고려할 수 있는 계획방법이 수립되어야 할 것이다.

④ 수요관리

수요관리로 소비절약을 통해 낭비적 요소의 물 사용을 배제하고 보다 효율적인 물 사용 및 물 공급 계획을 도모할 수 있다. 수요관리를 시행할 수 있는 대안들이 통합자원계획의 수립과정을 통하여 개발되어야 할 것이다.

⑤ 공급측·수요측 통합분석 및 관리

개발된 수요관리측 대안과 공급측 대안들을 비교·평가하여 최적의 대안들을 선정하여야 할 것이다. 이를 위한 분석 및 평가기법들이 개발되고 적용되어야 한다.

⑥ 공중참여

통합자원계획은 보다 효율적인 공중참여로 신뢰성을 회복하고 의사결정과정에서 투명하게 공개되도록 하는 방법 및 절차의 수립을 포함하여야 할 것이다.

5. 시민운동의 향후 추이 및 이에 대한 대응 방안

5.1. 시민운동의 향후 추이

'92년 리우선언 이후, 국민들의 환경에 대한 의식이 고양되고 깨끗한 물, 공기, 주거환경에 대한 국민들의 욕구가 증대되어 감에 따라 국토의 개발과 보전 사이에 시민운동, 특히 환경운동은 필연적인 시대적 조류가 되었다. 이에 따라 환경운동의 활동영역은 사회 각 부문으로 확대될 것이 예상되는 바, 대국민, 언론, 정치권과의 연계가 가속화되고 사회 전반에 미치는 영향력이 커질 것으로 예상된다.

이와 같은 시대적인 흐름은 향후, 수자원 개발정책에 많은 견제가 있을 것으로 예측된다. 왜냐하면 건설교통부의 정책을 환경과피정책으로 규정하고 국책사업에 대한 비판적 언론 플레이를 통한 여론 주도과 사업저지의 공감대 형성에 주력함은 물론 중요 국책사업에 대하여는 계획단계에서부터의 참여를 주장하

고 있기 때문이다.

또한, 환경정책의 강화를 위한 근본적인 개혁을 요구하면서 이론 및 전문성을 높여서 경제개발의 논리에 적극 대응하면서 참여민주주의 실현의 첨병으로서의 역할을 수행하면서 국토개발(국토계획 및 대형사업 등)대한 방어를 전개해 나갈 것으로 예측된다.

5.2. 시민운동에의 대응방안

기본적으로는 환경단체가 주장하는 건전한 대안은 계획에 반영하는 것이 필요하다. 이는 계획단계에서부터 환경단체의 의견을 수렴함으로써 불필요한 시간과 예산의 낭비를 막을 수 있기 때문이다. 쟁점을 원활히 해결하기 위해서는 "환경과 개발에 관한 리우선언"을 정확히 이해하고 이를 개발 계획과 정책에 접목시키면서 ESSD 개념과 방법론을 실무에서 적용할 수 있도록 자체역량을 강화하여야 한다. 환경단체의 주장을 수렴하여 반영할 수 있는 방안으로 통합자원계획과 같은 의사결정시스템을 도입하는 것도 한 방법이다.

건설교통정책의 일관성과 종합성을 유지하면서 국토의 난 개발 방지를 위한 종합기획능력을 강화하기 위하여 실·국간 정책조정네트워크의 강화가 필요하다. 또한 지속 가능한 개발마인드가 있는 전문가 그룹을 육성하여 자문을 받는 등 건설교통행정과 전문가와의 정책네트워크를 구축하여야 할 것이다.

또한, 정책홍보 역량의 강화를 통해 건설교통사업의 중요성, 미래 국토개발의 청사진을 제시하는 등 건설교통사업에 대한 확고한 비전을 사전에 제시하여 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 한다.

이와 아울러 정책추진을 투명하게 추진하고 국민의 알권리를 충족시켜 줄 수 있도록 정보를 공개하여 정책을 계획하는 단계부터 시민단체의 참여를 유도할 수 있도록 정부 스스로 참여민주주의를 선도하여 정책 추진의 효율성을 제고하여야 할 것이다. 또한 평상시 시민단체의 행사에 참여하는 등 평상시 유대강화를 통한 서로의 활동영역과 업무를 이해하는 것이 필요하다. 이와 같은 대응과 함께 정책추진에 유의하여야 할 점을 정리하면 다음과 같다.

① 문제점의 정확한 파악

정책수립은 시간적, 공간적, 환경적, 제도적 차원을 명확하게 규명하고 대책을 수립한다.

② 정책수립의 유연성 확보

정형화된 획일적인 정책수립을 지양한다. 정책수립의 핵심은 문제가 발생한 지역과 갈등사안에 대하여 직접적이고 지역적인 대책을 수립한다.

③ 통합적인 고려

정책을 수립·시행함에 있어서 관련된 모든 부분을 종합적으로 검토하고 고려한다. 지역별·기능별·용도별 구분에 의한 정책수립은 해결을 더욱 어렵게 한다.

④ 지속 가능한 성장의 추구

자연이 보유하고 있는 복원능력의 범위 내에서 자연과 인류가 공존할 수 있는 지속가능한 개발 및 성장을 추구한다.

⑤ 다수의 시민의견 반영

하나의 정책에는 개발 및 보존을 포함한 복잡한 이해가 얽힌 개인과 단체가 관련되므로 가능한 한 광범위한 시민의 의견을 정책에 반영한다.

⑥ 공동협력사업의 추진

물에 얽힌 갈등을 해소하고 효율적인 수자원 전략을 수립하기 위해서는 이해당사자 또는 관련기관과의 공동사업을 추진하는 것이 바람직하다.

6. 맺음말

한국의 시민단체에 대한 연역 및 현황과 목표 및 방향을 살펴보고, 그간 한국의 수자원정책을 평가·고찰해 보았다. 이를 토대로 21세기 수자원정책 수립을 위한 새로운 패러다임을 제시하고 바람직한 수자원정책수립의 방향과 이를 효율적으로 추진하기 위하여 환경운동의 향후 추이와 이에 대한 대응방안을 제시하였다. 21세기 복지국가 구현을 위해 풍수해로부터 국토를 보존하고 국민의 안전을 확보하면서, 풍부하고 깨끗한 수자원의 확보 및 공급, 자연과 인간이 공존하는 생활 환경 조성을 위해서는 과거와는 차별되는 수자원 정책의 수립·추진이 불가피한 시점에 와 있다.

따라서 21세기 수자원관리를 효율적인 추진을 위해서는 수자원정책 수립시 새로운 패러다임으로의 전환과 시민단체의 건전한 대안을 수렴할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다.

이를 위하여 환경단체의 의견을 수렴하여 건전하고 지속 가능한 개발(ESSD)개념에 의한 수자원의 개발 및 보존에 대한 방법론과 실질적인 추진 시스템을 개발하여 21세기의 물 문제에 대비하여야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

1. 건설교통부, "수자원 정책·관리 개선방안 연구", 건설교통부, 2000	6. 경실련 환경개발센터, "물정책 이렇게 바꾸자", 1998.1
2. 하승창, "시민운동 쉽게 이해하기", http://www.ww.or.kr/world	7. 환경정의시민연대, "물 위기의 시대", 2000.3
3. 임삼진, "IMF 관리체제하의 환경운동의 방향"	8. 우효섭, 한국건설기술연구원, "댐개발과 ESSD", 1998.12
4. 박성제, "전환기의 수자원 정책방향", 한국건설기술연구원 자문자료, 1999	9. 환경운동연합 21세기위원회, "20세기 딛고 뛰어넘기", 2000.2
5. 건설교통부·수자원공사, "21세기의 물", 1999.	