

수자원 갈등관리를 위한 참여적 의사결정¹⁾



김 상 문 |
K-water 연구원 책임연구원
note2905@kwater.or.kr

1. 서 언

우리나라는 국토의 65%가 산악지형이며, 지역별 강수량 편차가 심하다. 홍수기에 강수량이 편중되어 연평균 강수량(1,277.4mm)이 세계 평균의 약 1.6배임에도 불구하고, 1인당 연 강수량은 세계평균의 1/6에 불과하다. 그 결과 국제

인구행동연구소(PAI: Population Action International)에서는 우리나라를 물 부족국가로 분류하고 있다(국토해양부, 2012)²⁾.

한편 최근(1998~2006)에는 시간당 50mm 이상의 강우발생 횟수가 1.8배나 증가하였고, 불규칙한 강우패턴 형성으로 물 관리의 어려움과 물 재해 위험성이 커지고 있다.

이에 치수와 이수 목적의 다양한 사업, 특히 댐 사업에 대한 중요성이 커지고 있다. 하지만 댐 사업은 대규모의 환경영향, 상류와 하류 지역 주민들간의 이해관계 변화 등으로 치밀한 사전준비와 검토가 요구되는데, 여기에 수자원갈등관리 연구의 필요성이 있다.

이에 본 논고는 이해관계자의 참여 및 갈등영

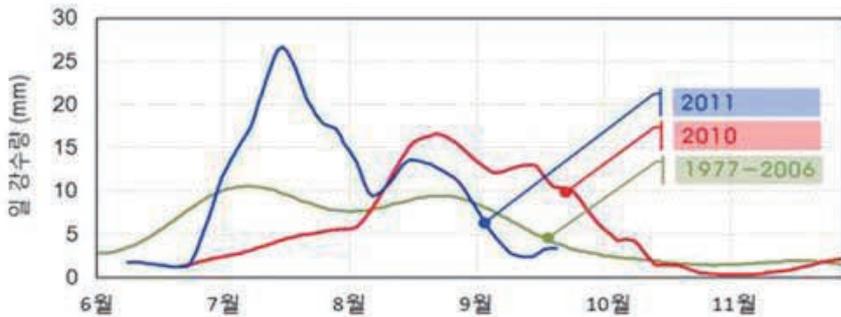


그림 1. 기후변화로 인한 홍수특성 변화

1) 본 논고는 K-water(2013) '수자원 갈등관리 방안 연구'의 일부를 발췌하였음.

2) 국토해양부 (2012). 「댐건설장기계획(2012-2021)」.

향분석을 기초로 수자원 갈등을 최소화하는데 도움이 되는 ‘참여적 의사결정’ 기법을 소개하고자 한다.

2. 참여적 의사결정

1) 기본원칙

참여적 갈등관리는 전문가뿐만 아니라, 여러 이해관계자 그리고 일반 시민들이 함께 갈등관리에 대한 중장기 대책을 만들어가는 과정이다. 그러나 원칙 없는 참여적 갈등관리가 진행된다면 참여적 갈등관리의 효용성을 보장할 수 없으며, 참여적 갈등관리를 통한 논의의 결과가 정책에 반영되기 어렵다. 이 같은 맥락에서 참여적 갈등관리의 기본 원칙을 설정하는 것은 갈등관리 방향을 결정하는데 중요한 잣대라고 할 수 있다.

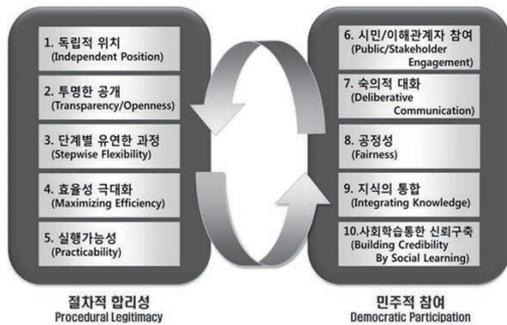


그림 2. 참여적 갈등관리 기본원칙

2) 참여적 의사결정 단계

참여적 갈등관리 과정을 단계로 구분하여 실시하는 것은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 단계를 구분하고 단계별 논의의 목표를 설정함으로써, 논의의 대상을 제한시켜 효율적이고 생산적인 토론을 가능하게 된다. 둘째, 단계별로 얻고자 하는 결과(output)를 확인할 수 있게 된다. 셋째,

참여적 갈등관리 시 예기치 않은 문제가 발생할 경우, 혹은 단계별 결과에 대한 사회적 수용성이 낮을 경우, 단계별 분석을 통하여 문제를 찾아내거나 해결하는데 큰 도움이 될 수 있다.

참여적 갈등관리는 초기 1단계에서 구체적인 방안을 논의하여야 하고, 각 단계별로는 이전 단계에서 미리 다음 단계에 대한 구체적인 방안을 논의하는 것이 중요하다.

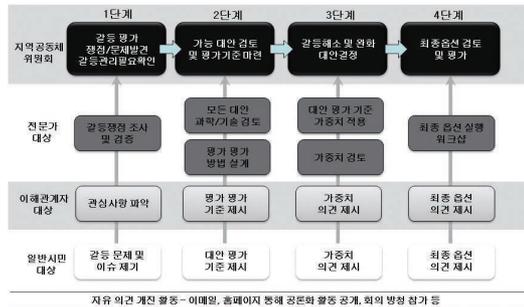


그림 3. 참여적 갈등관리의 단계별 구분

3) 갈등영향분석

가. 개념 및 주요 내용

갈등영향분석은 수자원 법령 및 정책 그리고 사업을 수립·시행함으로써 미치는 사회적 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 과학적, 체계적으로 예상·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 행위를 의미한다.

이러한 갈등영향분석은 몇 가지 내용을 반드시 포함하고 있어야 하는데, 우선, 갈등이나 합의형성 노력과정에서 누가 이해관계를 갖고 있는지를 파악해야 한다. 다음으로 이해관계자들에게 어떤 쟁점이 중요한지를 파악해야 하며, 주어진 제도적, 재정적, 그리고 다른 제약요인 하에서 합의형성절차를 밟는 것이 필요한지를 파악하는 것이 필요하다. 합의형성절차가 필요하다면 어떤 상황조건 하에서 핵심당사자들이 참여하는 데 동의할 것인지 또한 이어서 파악되어야 하는 주요 내용이다.

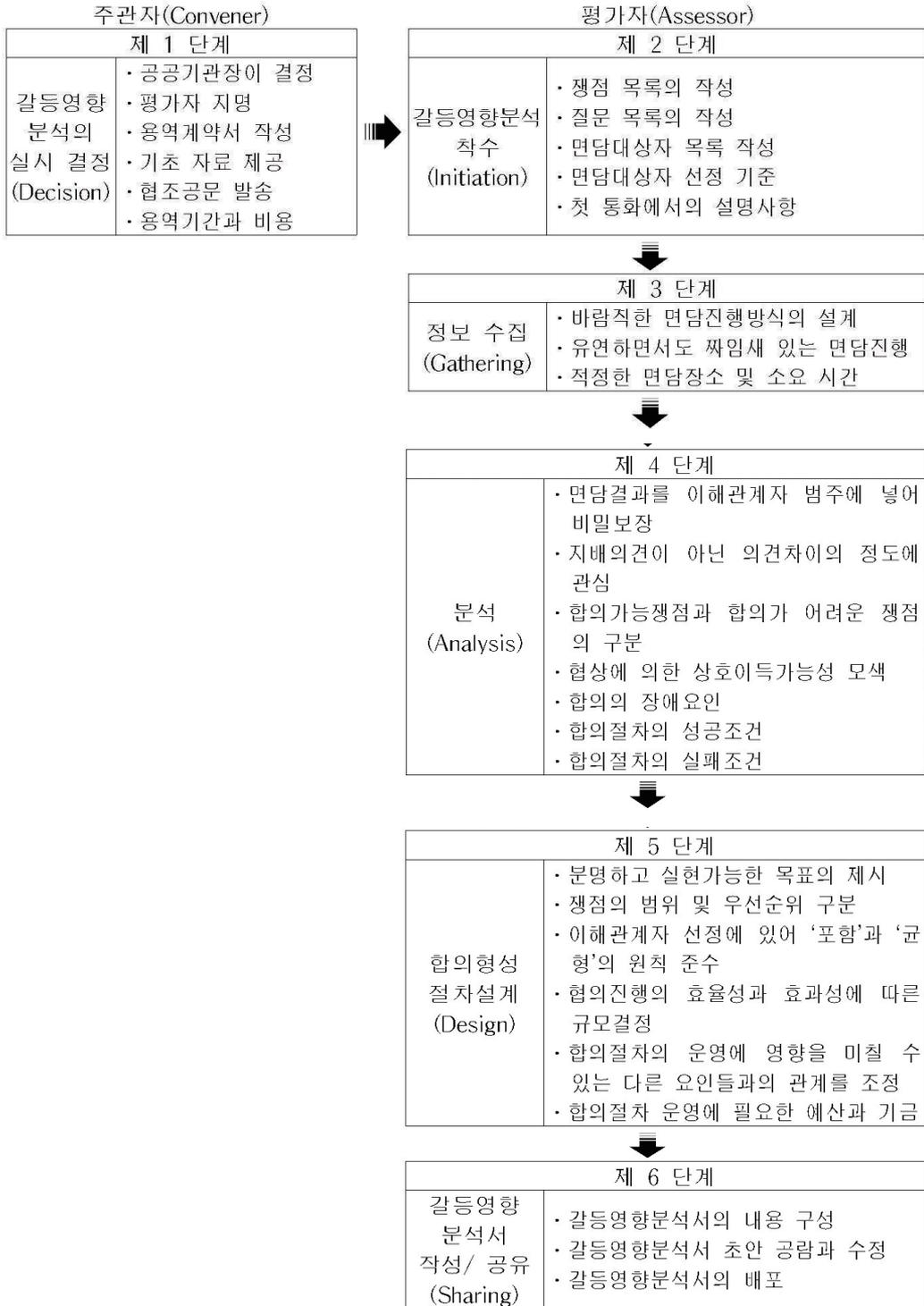


그림 4. 갈등영향분석 6단계

나. 갈등영향분석 6단계

제1단계, 갈등영향분석의 실시 결정. 공공기관의 장이 독자적으로 갈등영향분석이 필요하다고 판단되는 경우에 갈등영향분석의 실시여부를 결정할 수 있다.

제2단계, 갈등영향분석 착수. 평가자가 직접 면담대상자에게 연락을 취하여 면담일자를 잡고 면담에서 물어야 할 질의사항을 작성하는 등 사전준비 작업을 진행한다.

제3단계, 정보 수집. 면담대상자의 입장, 이해관계, 합의형성 절차에의 참여의사 등을 집중적으로 조사한다.

제4단계, 분석. 합의가능영역과 불가능영역을 판단하고 합의형성에의 장애요인을 찾아낸다.

제5단계, 합의형성절차 설계. 합의형성 절차

표 1. 갈등영향분석서 수록 내용

· 공공정책 등의 개요 및 기대효과
· 이해관계자의 확인 및 의견조사내용
· 관련단체 및 전문가의 의견
· 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점
· 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
· 그외 갈등 예방·해결을 위하여 필요한 사항

를 밟을 것인지 여부와 만일 합의형성 절차를 밟을 경우 그 운영규칙과 경비는 어떻게 할 것인지 등을 설계하는 단계이다.

제6단계, 갈등영향분석서 작성 및 공유. 갈등영향분석서 초안을 면담했던 이해당사자들에게 공람시켜 이의가 있거나 수정되어야 될 사항이 있는 경우 이를 반영해 최종 보고서를 작성한다. 