

상생협력1

# 금강의 물을 예당저수지로 가져가는 과정에서 생긴 사건 : 금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회 활동중심으로

금강유역환경회의 최병조 집행위원장

## 1. 들어가면서

2018년 1월 19일에 수자원공사의 4대강 사업 문서 파기 의혹이 있다는 언론보도가 있었다. 이 보도를 그대로 보면 무엇인가를 감추려고 한다는 생각이 든다. 대규모 국책사업에는 찬성과 반대가 있고 경우에 따라서는 갈등으로 번지며 커다란 논란이 되기도 한다. 그러한 사업 중 4대강 사업은 환경문제를 포함하여 엄청난 논란을 만들었고 아직도 진행형이다. 국가가 국민을 위해서 실시하는 사업인 만큼 왜 국민이 이익을 제기하고 문제를 삼는지 그 원인에 대해서 검증을 통해 같은 사건이 반복되지 않도록 해야 한다. 금강권역에서 4대강 사업에 반대 의견을 가지고 당선된 안희정 충청남도 도지사는 취임 후 4대강 사업 재검토 특별위원회와 금강살리기 포럼을 만들었다. 그 후 금강비전기획위원회가 만들어졌고 여러 차례 다양한 이해관계자가 참여하여 충청남도의 금강비전을 수립했다.

충청남도의 금강비전 취지는 4대강 사업과 같은 대규모 국책사업을 졸속으로 기획하고 진행하면서 수반하되 많은 문제점을 반복하지 않도록 금강에 대한 정책이 어떠한 방향으로 만들어져야 하는지 그 방향을 제시하고자 했다. 금강의 지속가능한 발전 계획인 셈이다. 그런데 “금강비전기획”이 수립되어 선포되기도 전에 또 다른 물 관련 사업이 논란의 대상이 되었다. 처음 언론에 보도될 때 명칭은 “공주보-예당저수지 도수로사업”이었고 이후 여러 차례 명칭 변경이 되어 최종적으로 “금강-예당저수지 용수 이용체계 재편사업”으로 불리고 있다. 이명박정부의 4대강 사업을 합리화하기 위한 후속 사업이라는 평가가 뒤따랐지만 예산군지역의 농민은 농사에 도움이 될 것이라는 기대를 가지게 되었다. 이 사업에 반대 의사를 표명한 시민 단체와 농민은 갈등의 위치에 서게 되었다. 시민단체는 사업을 추진하거나 건의하고 집행하는 충청남도, 농식품부, 농어촌공사 등에 대한 반대행동을 이어갔다.

충청남도는 문제제기에 대해 일부 수용하면서 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의

회>를 구성해 조사하기로 했다. 협의회 구성이 진행되고 있는 상황에서도 공사는 계속 진행되고 있었다. 그래서 협의회는 사업을 막는 것이 아닌 다시는 같은 문제를 반복하지 않도록 백서를 만들기로 하였다. 그 결과 행정기관과 의사결정 과정의 문제점을 알게 되었고, 정의로 운 의사결정이 없다는 사실을 확인하게 되었다.

## 2. 어디에서 문제가 발생했는가?

언론보도와 충청남도 등에서 제공한 자료를 종합하면 2012년 6월 기상관측 후 104년만의 가뭄이 발생했다. 이때 충청남도를 방문한 대통령에게 충청남도지사가 ‘4대강사업으로 확보된 수자원을 용수가 부족한 지역에 공급하는 공급방안을 건의’(12.06.28)하였다. 그리고 공식적인 문서로 ‘한해대비 중장기 용수 개발대책’을 건의(12.07.03)하였다고 기록하고 있다. 보고를 받은 중앙정부는 자원조사를 거쳐 마스터 플랜을 수립·결정(12.08.27/국가정책조정회의)하였고 농어촌공사는 ‘공주보 용수 활용 예당지 용수공급 사전 예비타당성조사’ 용역을 발주하여 유신(주)과 계약을 체결(12.09.06)하고 같은 해 11월에 보고서를 제출받았다. 그러나 이 보고서는 2017년이 되어서야 민간이 볼 수 있었다.

[표 1] 금강물을 예당저수지로 보내는 사업의 진행과정

- '12.06.00 : 104년만의 가뭄발생으로 충남, 경기 인천, 전남·북 등 서해안을 중심으로 극심한 가뭄 발생
- '12.06.28 : 중앙재난안전대책본부 VIP 방문시, '4대강사업으로 확보된 수자원을 용수가 부족한 지역에 공급하는 방안' 건의(충청남도지사)
- '12.07.03 : 한해대비 중장기 용수개발대책 건의(충청남도→농식품부)
- '12.07.13 : 「4대강 살리기 정부지원협의회」에서 '가뭄대비 안정적 농업용수 공급대책' 보고(농식품부) => 4대강 보 수자원을 활용한 농업용수 공급계획 포함
- '12.08.17 : 「국가정책조정회의」에서 가뭄대비 대책 보완방안으로 자원조사를 거쳐 마스터 플랜 수립 결정
- '13.01.17 : 하천수 활용 농촌용수 공급사업 자원조사 예산배정(4.9억원)
- '13.02.26 : 하천수 활용 농촌용수 공급사업 자원조사 시행계획 승인
- '13.03.13 : 행정조사 완료(62지구)
- '13.03.~06 : 현지조사 완료(29지구)
- '13.10.15 : 자문회의 실시
- '14.02 : 현지조사 결과를 토대로 마스터 플랜(안) 수립(20지구)
- '14.10.15~10.29 : 환경영향평가협의회 심의
- '14.12 : 전략 환경영향평가서 환경부 협의 요청
- '15.02 : 마스터 플랜 보완 및 확정
- '15.11 : 예비타당성 조사 및 사업계획 적정성 검토 면제요구 (한국농어촌공사 충남본부)

- '15.11 : 사업 착공(2017년 12월 완공 계획)
- '16.02 : 사업시행계획 승인(충청남도)
- '16.01~03 : 기자회견, 사업철회 요구, 공익감사 청구, 국민 서명운동 전개(NGO)
- '16.03 : 예산군 5개 농업인단체 성명서 발표(정상사업추진요구)
- '16.05 : 금강~예당지 도수로 감사청구종결처리 회신(감사원→농업인)
- '16.08 : “금강~예당지 용수 재편사업 협의회” 구성 방안 합의(인원 13명)
- '17. : 상지 엔지니어링에 환경모니터링 용역 발주

사업의 전개 과정을 시간 중심으로 나열하며 충청남도의 요청으로 시작된 것으로 몰아가고 있다. 위의 흐름이 보여주는 것은 2012년 가뭄에 충청남도가 해결방안을 요청한 것은 사실이지만 62개 지구를 행정조사하고 현지조사와 자문 등은 중앙정부가 주도했다는 것이다. 여기에 충청남도과 예산군은 행정조사와 현장조사에 협력하였을 것으로 추정되고 있으나 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>에 자료를 제공하지 않아서 정확한 판단을 할 수 없다. 모든 사업은 농식품부가 주도했다. 그 증거는 '농림축산식품부 공고 제 농축 2014-368 호 하천수 활용 농촌용수공급사업 마스터 플랜 수립을 위한 전략 환경영향평가 항목 및 범위 등 결정 내용 공개'의 내용에 담겨 있다. 또한 2015년 11월에 예비타당성 조사 및 사업계획 적정성 검토 면제를 한국농어촌공사 충남본부가 요구했다. 이러한 과정은 농식품부가 결정권 자였음을 나타내고 있다.

문제가 만들어진 것은 자신들의 필요에 따라 사업을 진행하면서 공개를 요구하는 시민사회나 알권리가 있는 국민을 배제하면서 시작한 것이다. 2012년부터 2016년 2월 사업계획 승인이 있을 때까지 검토하고 의견을 나눌 시간이 충분했음에도 불구하고 행정기관이 자신의 절차만을 따랐으며 공개를 거부하면서 검증 기회를 원천적으로 차단한 것이 문제가 발생한 원인이다.

### 3. 문제의 핵심은 무엇인가?

언론은 공주보에서 예당저수지로 가는 물을 취수할 것이고 마치 4대강 사업으로 만들어진 물을 예당저수지로 보내는 것처럼 홍보했다. 그러나 이 사업의 취수지점은 공주보 하류 쪽 약 3Km지점이다. 정확히 표현하면 공주보에서 흘러보낸 물을 취수하는 것이다. 평상시에 금강에 흐르고 있는 물을 취수하는 것에 불과한 것이다. 즉 4대강 사업으로 새롭게 확보된 물이 아니라는 뜻이다.

**예당저수지로 보내는 물은 공주보에서 취수하지 않는다.**

**금강에서 퍼 올린 물의 15%만 예당저수지에 도착한다.**

취수지점이 무슨 문제냐고 하겠지만 공주보에서 취수하는 것처럼 호도된 여론은 4대강 사업을 합리화하려는 측과 반대하는 진영의 싸움인 것처럼 보이게 했다. 그러는 사이에 사업의 타당성과 경제적 효율성 등 대규모 국책사업에서 검토하고 점검할 사항을 묻히게 했다. 본질을 멀리한 채 국민의 시선만 빼앗고 올바른 정책 결정의 기회를 가로막은 것이다.

사업계획에 의하면 일일 평균 약 21만 톤의 물을 양수해서 10.8만 톤은 유구천에 공급하고 차동개를 넘어 차동천에 공급되는 물은 약 10.2만 톤이다. 금강에서 퍼 올린 물의 절반이 예당지로 향하는 것이다. 그런데 논농사 기간인 4월 중순부터 9월 말까지는 신양면 일대의 농지에서 하천의 물을 논으로 공급한다. 따라서 농지를 경유해서 신양천 하구에서 회수되는 용수의 양은 약 30%이다. 즉 논농사 기간에 차동천으로 공급된 물이 신양천과 농지를 거친 후 예당저수지에 도착하는 수량은 금강에서 퍼 올려 차동천에 흘린 물 10.2만 톤의 30%인 3만 톤에 불과하다.

[표 2] 금강도수로 사업에서 금강 취수량과 하천별 방류량

구분	금강취수	유구천 방류	차동천 방류	비고
하루 양수량	21만 톤	10.8만 톤	10.2만 톤	차동천은 신양천의 상류
비율	100%	51.4%	48.6%	첫 설계부터 유구천 방류

이 내용은 최초에 금강에서 퍼 올린 물의 약 15%정도가 예당저수지에 공급된다는 것을 의미한다. 무한천과 신양천 등의 하천을 통해서 예당저수지에 유입되는 물량이 하루 평균 230만 톤 정도이다. 그런데 금강에서 도수로를 통해서 공급되는 3만 톤의 물은 큰 의미를 가지지 못한다. 가뭄이 심각할 때 금강 물을 흘려보내면 차동천과 신양천의 인근 논에서 물이 많이 가져갈 것이고 증발량이 많아서 하천으로 회수되는 물이 더 적을 것이므로 예당저수지로 보내지는 물의 양은 감소할 것이다. 즉 가뭄이 심각할 때는 예당지의 수위증가에 도움이 안 된다는 뜻이다. 보령댐의 경우 금강에서 퍼 올린 물이 모두 공급되어도 1일 필요량의 절반(50%) 밖에 안 되어서 수량을 증가시키기 보다는 유지도 어려운 실정이다. 금강 취수량의 15% 정도가 예당지에 도착하는 것은 실제 가뭄 때에 도움이 안 될 것으로 추정된다.

**실제 수혜지역을 감추고 예당지의 저수율로 사업의 핵심을 감추었다.**

사업을 통해 물을 공급받는 수혜지역이 언론에 알려진 것과 다르다. 수혜지역은 [표 2]에서 보여주듯이 공주시 유구읍지역이 51.4%를 차지하고 나머지는 예산군 신양면 지역의 농지가 48.6% 공급받는다. 겉으로는 예당저수지로 보내는 것으로 알려졌지만 검토 결과 가뭄이 발생할 때 예당저수지로 보내지는 3만 톤의 물은 수량증가에 큰 영향을 주지 못한다. 예당저수지에 유입되는 물의 양은 1일 230만 톤인데 3만 톤의 물은 너무도 미약하다.

경제적 타당성이 부풀려졌고 현실성도 떨어지는 농업용수 편익까지 반영했다.

사업의 본질을 중심으로 논의하고 검토를 해야 했으나 충청남도는 가뭄 때문이라고 에두르  
기만 했을 뿐 정확한 자료를 바탕으로 논의하지 않았다. 공개적인 과정을 거쳤다면 사업의 추  
진에서 시민단체의 반대로 인해 어려움을 겪거나 사업이 취소될 수도 있다. 그러나 반대 속에  
강행되었던 사업은 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회> 조사결과 사업의 경제성  
은 매우 낮은 것으로 추정된다는 결론이 나왔다.

[표 3] 금강물의 예당저수지 용수 공급 사업의 경제성에 대한 보고서 내용

- 한국농어촌공사 자체로 실시한 사전 예비 타당성 조사에서도 총 비용은 1,165억 원(불변  
가격)이 소요되나, 총 편익은 1,186억 원(불변가격)이 발생하여, B/C(편익/비용) 비율이  
1.018에 불과한 것으로 추정되었음.
- 상기 추정에서도 비용은 과소평가되고, 편익은 과다평가되었을 가능성이 있는 것으로 보임
- 사업 목적과 맞지 않고, 현실성도 떨어지는 농업용수 판매 수입을 제외할 경우 B/C비율은  
0.5 이하일 것으로 평가됨.
- 경제적, 사회적, 환경적 불확실성을 감안할 때 사업 실시의 편익은 하방 리스크가, 비용은 상  
방 리스크가 클 것으로 예상됨.
- 40년 이상 지속될 구조물을 건설하고, 1,000억 원을 상회하는 거액의 국가예산이 수반되며, 수  
백 ~ 수천 ha의 농지가 대상이 될 수밖에 없는 지중화 사업인 만큼 시간과 예산을 충분히 들여  
엄정한 타당성, 경제성 분석을 시행할 필요가 있음.
- 동 지역에 대한 농업용수 안정 확보 방안으로 여타 대안들에 대한 타당성 및 경제성 검토가 절  
실히 요구됨.
- 공급안정 대책 못지않게 수요안정 대책의 수립, 시행도 바람직할 것으로 판단됨.

출처: 금강물의 예당저수지 용수 공급 사업의 경제성에 대한 보고서(2017년 이기훈, 최병조)

쌀농사는 줄여야 하는 산업으로 논농사에 사용되는 물의 양도 줄어든 것이다.

쌀 소비량은 1970년을 정점으로 꾸준히 감소하여 2016년도 국민1인당 쌀 소비량은  
61.9kg이다. 쌀 재배 면적도 꾸준히 감소하고 있고 쌀 소비량의 감소에 따라 벼재배 면적  
은 지속적으로 감소 할 수밖에 없다. 2017년 국정기획위기가 쌀 생산 조정제 추진계획을 발표  
했다. 이유는 구조적인 쌀 수급 불균형 문제 때문이다. 지난해 국내 쌀 생산량은 420만 톤으  
로 수요량 390만 톤보다 30만 톤이 초과 생산됐다. 16년 재배면적 779,000ha를 2019년  
679,000ha로 줄이겠다는 발표이다. 직전 정부에서도 쌀이 초과 생산되고 있었다. 현실적으  
로 감소가 불가피한 상황에서 쌀 재배 면적이 유지되는 상황을 가정하고 농업용물 수요량을  
산정한 것에서 문제가 출발했다.



도수로 공사가 진행되고 있지만 준비과정에 대한 자료를 공개하지 않고 있다.

사업 결정은 급작스럽게 이루어졌다. 그러나 사업계획은 2012년 이전부터 존재했고 2012  
년부터 본격적으로 진행됐다. 시민단체가 자료를 요구하였고 농림부, 농어촌공사, 충청남도  
는 서로 책임을 떠넘기며 정보공개를 하지 않았다. 이 때문에 시민단체의 반발은 심각했고 사  
업이 국회를 통과했지만 필요성을 인정하지 않고 있다.

농식품부에는 농촌용수 10년 계획을 수립하여 계획에 따라 진행되고 있고, 농업용수 이용  
체계개편 계획이 수립되었다. 그러나 이러한 계획과 동떨어지게 금강과 예당저수지를 연결하  
는 사업을 추진하였다. 농업용수 사업의 '농촌 용수 이용체계 개편 시행체계도'에 따르면 광  
역시도가 검토하고 요청하는 형식을 빌리고 있다. 그리고 중앙정부에서 그 타당성을 검토하  
고 결정하여 광역시도가 시행하도록 하고 있다. 그러나 이번 사업은 광역시도에서 잘못된 결  
정을 하게 되는 단초를 제공한 것을 중앙정부가 묵인하고 가뭄대책이라는 억지 근거로 사업  
을 강행했다. 4대강 사업 반대를 표명하고 있는 충청남도지사에게 누군가는 가뭄 해결 방  
향으로 4대강 사업의 부산물을 사용해야 한다고 보고했다. 충청남도의 농촌용수 담당 공무원  
은 때마침 저수율이 낮은 예당지 문제를 침소봉대하여 보고한 것이 농촌용수관련 대책을 잘못  
선택하도록 유도하는 단초를 주었다. 그리고 4대강 사업을 타당화 하려는 중앙정부는 예당지  
수지에서 물을 공급받는 구역이 아닌 저수지 상류 지역을 대상으로 하고 있는 사업임을 인지  
하고 있음에도 불구하고, 예당저수지의 문제를 해결하려는 것처럼 포장하였다. 더욱이 광  
역시도의 건의만으로 사업이 결정되고 진행될 수 없고, 대부분의 결정이 중앙정부의 주도로 진  
행되었으나 시민단체와 충청남도 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>가 요구한

자료를 제공하지 않고 책임을 회피하려고 할 뿐 농식품부는 소통의지를 전혀 보이지 않았다.

#### 4. 행정과 시민사회는 소통을 하고 서로에 대한 믿음은 있는가?

협의회를 구성해서 자료조사와 검토 그리고 토론을 하면서 다음과 같은 의문이 들었다.

**첫째 :** 왜 공무원과 시민단체는 소통을 하지 않고, 공무원은 감추고 시민단체는 의문을 제기했을까?

**둘째 :** 왜 행정기관인 충청남도청의 담당부서는 협의회와 시민단체가 요구한 자료를 제공하지 않았을까?

**셋째 :** 왜 충청남도과 농식품부는 예산군의 숙원을 해결하는 좋은 사업인데 사업의 내용을 감추고 사업의 최종예산이 만들어졌고 공사가 착수를 했는데도 사업계획이나 그 과정에서 만들어진 문서를 공개하지 못하고 있을까?

**넷째 :** 농민에게 좋은 사업이라는 충청남도과 농어촌공사의 주장을 시민단체는 어떠한 이유 때문에 믿지 않는 것일까?

농식품부에 건의한 근거와 기초자료는 충청남도과 예산군 그리고 농어촌공사 등이 공유하고 있다. 그러나 충청남도지사의 결정으로 만들어진 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>가 충청남도에 요구한 자료 특히 중앙정부와 주고받은 공문을 공개하지 않았으며, 2012년이 '공주보 용수활용 예당지 용수공급 사업 사전예비타당성 조사 보고서'를 2017년이 되어서야 공개했다. 모든 자료를 제공하도록 도지사가 지시하였음에도 불구하고 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>에 제공된 자료가 파편적인 것은 충청남도청 담당부서의 비협조 때문이다. 시민단체의 정보공개에 대해 농식품부는 충청남도의 요구에 의한 사업으로 자료가 충청남도에 있다는 핑계를 일관하면서 공개하지 않았다. 사업의 총괄 권한을 가지고 있음에도 불구하고 정보를 제공하지 않은 것이다.

시민단체는 충청남도과 농식품부가 정보제공을 하지 않은 것에 대해 불만을 가지고 있고, <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>는 제대로 된 조사와 결론을 내기에 부족했다. 도지사의 결정에 의해 구성된 협의회조차 자료에 접근할 수 없다면 행정기관의 독주를 견제할 장치가 더 이상 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 또한 협의회가 공사를 중단시키겠다는 것이 아니고 과정에서 발생한 문제의 원인을 밝히고 같은 잘못이 반복되지 않는 계기로 삼고자 한다는 것을 표명했다. 그러나 행정공무원이 가지고 있는 협의회에 대한 불신은 자료 미제공으로 이어졌다.

이에 대한 원인은 시민사회단체에 대한 불신과 행정기관의 협치(governance)제도 부재에 있다. 시민단체와 행정은 견제의 역할로 만났을 뿐 함께 공존한다는 인식아래 만나지 못했다. 이번 사건을 대하면서 알권리를 보장하는 행정 그리고 행정을 제대로 된 시각에서 바라보려는 시민단체의 역할이 필요하다는 것을 절감했다.

#### 5. 결론을 대신하여

지속가능한 발전은 자연환경과 인공환경의 균형을 통해 자연과 인간이 상생하는 방향을 찾는 것이다. 상생은 서로를 이해하고 존중하는 믿음에서 출발한다. 지금까지 행정과 민간의 소통은 형식적이었다. 행정기관의 공청회는 일방적인 의사전달이고 반대역사가 있더라도 형식만을 갖추고 진행했기 때문에 늘 갈등이 존재했다. “금강~예당지 용수 이용체계 재편”사업의 전개 과정은 지역주민과 시민단체에게 제대로 된 정보를 제공하지 않았고 주민과 시민단체의 갈등조장을 통해서 문제를 덮으려고 했다. 조사결과 예당저수지에서 물을 가져다 사용하는 하류의 문제를 해결하는 것처럼 포장하였지만 실제 사업의 내용은 예당저수지와 관련이 전혀 없는 공주유구지역에 52.4% 이상의 물이 공급되고 48.6%도 안 되는 나머지 물은 예당저수지 상류인 신양천 농지가 수혜지역이다. 예당저수지와 동떨어진 사업을 예당저수지를 위해서 하는 사업으로 포장해서 지역주민까지 속였다. 어쩌면 실제로 존재하지도 않는 가뭄 문제를 지역주민이 겪고 있는 어려움으로 만들고 해결해주겠다고 한 결과, 지역 주민이 바라는 문제는 해결된 것이 없다.

문제가 있다면 사실을 중심으로 논의하고 소통해야 한다. 주민이 겪고 있는 어려움을 해결하려면 대상자와 사업권한을 가지고 있는 공무원 그리고 다양한 의견으로 견제 역할을 하는 시민단체 등이 사업 구상단계부터 만나서 논의할 수 있어야 한다. 문제에 대한 충분한 검토와 다양한 해결방식을 논의하는 과정을 제도로 만들어야 한다. 이러한 이야기를 하면 행정기관은 아무런 사업도 못한다고 항의할 것이다. 그러나 민주주의는 어느 한쪽의 주장만을 관철하는 것이 아니라 모두를 위해 함께 결정하는 것이고 결과가 아니라 과정이 더 중요한 것이다. 지역개발사업은 농업, 공업, 서비스가 함께 작용하고 있으나 각 분야에 대한 정보의 상호 소통은 없다. 특히 시군단위의 발전계획은 외부 전문가의 머리를 빌리는 형식적인 용역사업을 통해 근거를 마련하고 있다. 그런데 여기에는 전문가는 있지만 지역주민과 시민단체는 참여하지 못하고 있다.

지역개발의 주체이며 수혜자인 주민을 소홀히 하면서 이루어지는 사업은 주민의 편의보다는 예산집행자의 의지가 가장 크게 작용한다. 이에 따라 실제 수요자의 의견이 반영되지 않는 이유는 용역사업은 진행되지만 주민과 NGO가 참여하지 못하기 때문이다. 이런 사업결정은

사업시행과정에서 반발로 이어지는 경우가 많다. 지역개발은 주민, NGO, 공무원, 연구기관, 학계, 지방의회가 함께 논의해야 한다. 논의 과정에 NGO와 학계, 연구기관의 참여는 사업의 투명성을 확보할 수 있다. 행안부가 2007년에 발행한 '지역개발사업의 종합적인 관리방안'에는 지역개발 사업 추진을 위한 지자체 사전협의 제도를 제시하고 있다. 이는 「균특법」에 28조와 29조에 의거하여 설치 운영할 수 있음을 시사하고 있다. 지역개발사업에 대한 주민 그리고 시민사회의 마찰을 줄이는 방법은 사업 전에 미리 논의하고 함께 방법을 찾아가는 파트너로 삼는 것이다. 입으로는 협치(governance)를 말하지만 사업 준비 단계부터 참여할 수 있는 구조를 가지고 있지는 않다. 준비단계나 구상단계부터 주민, NGO의 참여를 보장하는 것이 필요하다. 시·군, 시·도의 발전협의회 주민과 NGO가 참여하는 제도적 장치의 마련을 제안한다.

최근 만들어지고 있는 주민참여예산조례 등이 좋은 예가 될 것이다. 또 서울시가 진행한 2030 서울도시기본계획(플랜)수립도 좋은 사례가 될 수 있다. 서울시는 전국최초로 '시민참여형' 도시기본계획을 만들기로 하고, 도시기본계획을 만들 때, 시민, 전문가, 행정 등이 모두 참여하여 서울의 비전을 공유하고, 이를 실현하기 위한 시민참여형 장기발전계획을 수립했다. 서울시는 100명의 시민이 직접 서울시의 문제를 진단하고, 발굴하여 87회의 회의와 설명회(전체회의 3회 그리고 분과별 회의 67회, 총괄조정회의 12회, 시민참여단 설명회 2회)를 통해 시민 스스로가 원하는 기본계획을 만들어 냈다.

한 가지의 사업을 결정하는데도 100회에 가까운 회의와 논의를 거칠 수 있다. 계획을 수립하는데 10년 이상 걸렸다는 외국의 사례도 많다. 상생과 협치는 서로가 수궁할 때까지 설득하는 것이 아니면 상대가 더 이상 문제나 이견을 제시하지 않을 때까지 기회를 주는 것이다. 교훈 중에 “빨리 가려면 혼자 가고 오래 가려면 함께 가라”는 말이 있다. 우리는 오랫동안 지속가능하게 사는 세상을 만들기 위해서 함께 하는 방법을 구체적으로 찾아야 한다.

상생협력2

## 자치단체의 공론화 도입을 위한 제언

한국갈등해결센터 이희진 이사

지난 해 국내 10대 뉴스에 선정될 정도로 신고리 공론화의 열기는 뜨거웠다. 공론화를 통해 얻은 키워드가 있다면 단연 '숙의(熟議)'라는 개념이다. 신고리 공론화는 숙의 민주주의를 실현했다는 평가와 함께 소통이 부족한 우리 사회에서 대화를 통해 갈등을 해결할 수 있다는 가능성을 열어 주었다. 하지만 공론화가 모든 것을 해결해 줄 수 없을 것이라는 우려와 함께 바람직하게 활용될 수 있기 위해서는 많은 고민이 필요하다는 우려도 적지 않다.

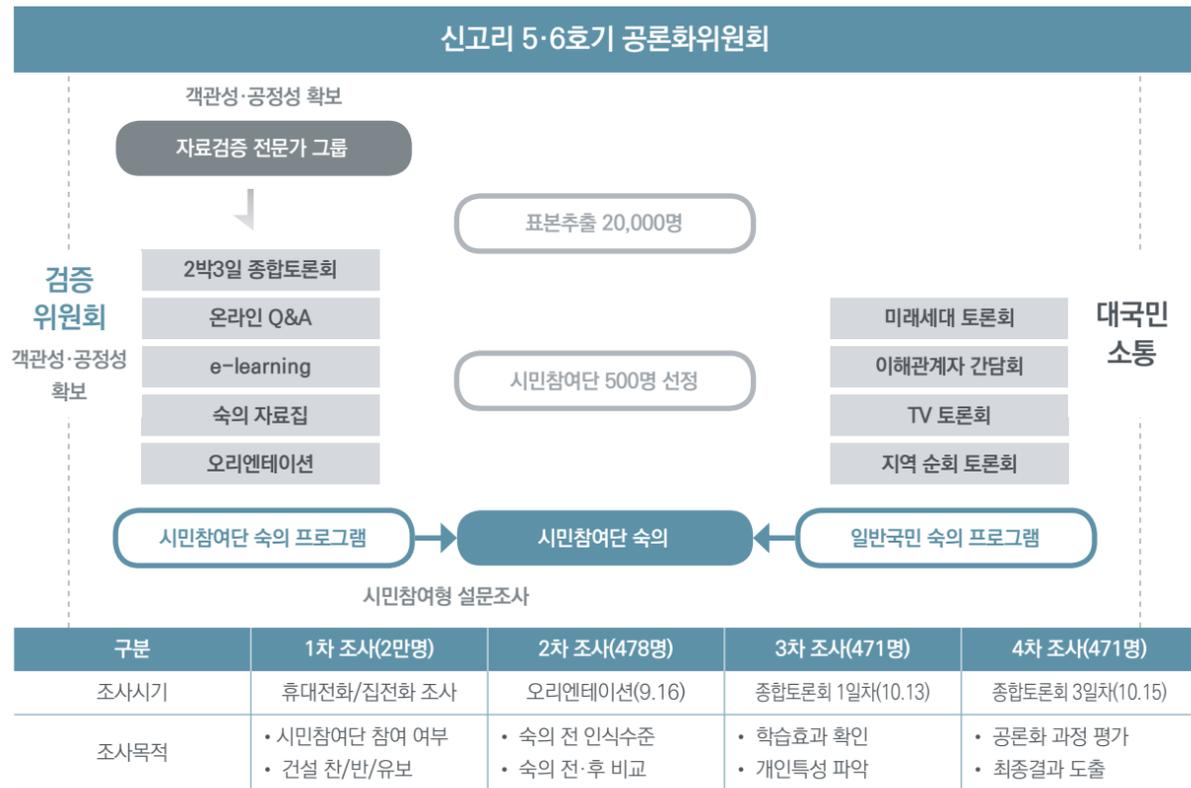
향후 우리 사회가 좀더 바람직한 방향으로 한걸음 더 나아가기 위해서는 공론화에 대한 우려를 해소하고 보다 효과적으로 활용될 수 있는 방향이 모색되어야 한다. 이에 지난 신고리 공론화 경험을 바탕으로 향후 지방자치단체에서 활용할 수 있는 공론화의 방향에 대해서 논의해 보고자 한다.

### 1. 공론화의 의미와 공론장 구조

정부가 정책결정에 앞서 특정 사안에 대하여 숙고한 시민의 의견을 수렴하여 반영하는 것이 공론화의 근본 취지이다. 공론(公論)이란 '특정사안에 대하여 여럿이 함께 논의하고 숙고하여 사회의 공적인 이익에 부합하도록 인정한 공공의 의견'을 말한다. 또한 이러한 공론을 형성해 나가는 과정이 공론화 과정이다. 독일의 사회학자 하버마스는 공론화를 '사적개인과 공적의제를 매개하는 공론장의 형성 과정'이라 말하고, 사회의 주요 현안에 대해 시민들이 자유롭게 숙의하며, 국민과 정치권, 국민과 정부가 소통할 수 있는 공유의 공간으로서 공론장을 정의하고 있다.

신고리 공론화는 공론조사(Deliberative Polls)를 바탕으로 우리나라 현실에 적합한 시민참여형 조사기법을 적용하였다. 먼저 전국의 19세 이상 성인의 인적특성을 고려하여 약 2만 명을 대상으로 여론조사(1차)를 실시하였다. 이중 성별, 연령, 신고리 5·6호기에 대한 입장을 기준으로 종합토론회에 참석할 500명을 선정하고 오리엔테이션을 거쳐 최종 종합토론회에는 471명이 참석하였다. 시민참여단의 숙의과정은 9월 16일부터 10월 15까지 약 30일간

신고리 5·6호기 공론화 결과가 남긴 교훈

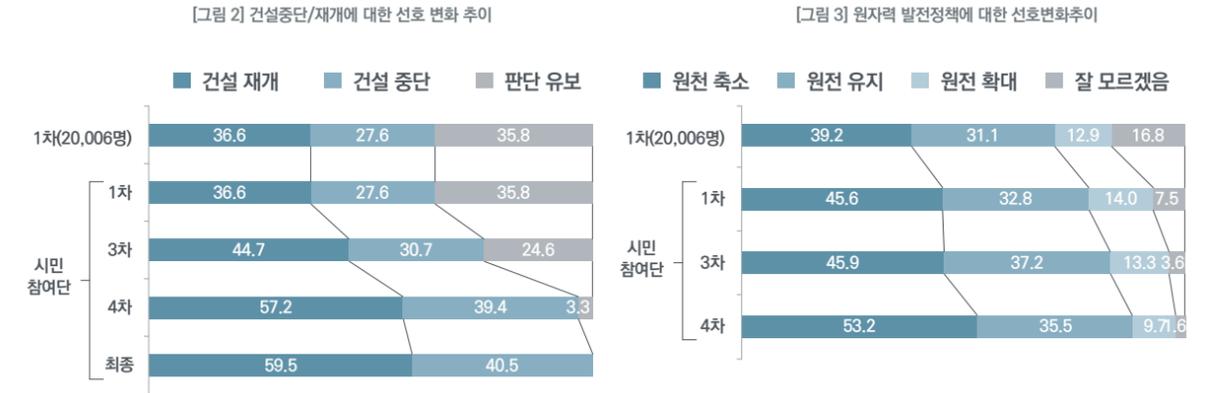


[그림 1] 신고리 공론화 체계도

진행되었다. 숙의는 오리엔테이션, 자료집, 이러닝 동영상, 온라인 Q&A방, 종합토론회(2박 3일) 등 다양한 프로그램으로 구성하였다. 또한 지역토론회와 TV토론회, 미래세대 토론회 등을 통해 숙의를 보장하는 프로그램을 제공하였다.

숙의 결과 시민참여단은 최종적으로 신고리 5·6호기 건설 여부에 대해서는 59.5%가 건설 재개를 선택했으며, 반면 원자력발전 정책에 대해서는 53.2%가 원자력 발전을 축소하는 정책을 선택했다. 또한 재개에 따른 보완조치로 안정성 강화, 신재생에너지 투자확대, 사용 후 핵연료 해결방안 마련 등의 대안을 선택했다.

이러한 결과에 대해 시민참여단의 93.1%는 최종결과가 본인의 의견과 달라도 존중하겠다고 응답했다. 특히 시민참여단의 공론화 과정 만족도 평가에서는 88.8%가 만족하였다고 응답했다. 공론화 평가에서 수용성과 만족도가 높았던 이유는 기존 공론화 기법에 비해 대표성과 숙의성을 대폭 강화했고, 절차적 투명성과 공정성을 확보하도록 과정을 설계하고 운영한 것에 기인한 바가 크다.



게다가 공론화 결과가 신고리 5·6호기 건설재개였음에도 불구하고 중단 측에서는 곧바로 이러한 결과를 수용하겠다는 입장을 발표해 사회적 수용성을 높였다는 평가를 받았다.

이번 신고리 공론화를 통해 우리는 많은 것을 경험했다. 첫째, 전문가가 아닌 일반대중에 의한 선택도 올바른 선택이 될 수 있다는 것을 우리는 알게 되었다. 둘째, 공론화는 주민참여를 바탕으로 하는 성숙한 숙의 민주주의의 가능성을 열어주었다. 셋째, 우리 사회의 첨예한 갈등을 대화로 해결해 나갈 수 있겠다는 희망을 갖게 해주었다.

### 3. 지치단체의 공론화 도입을 위해 고려해야 할 점

최근 중앙정부는 물론 지방자치단체가 갈등과 대립이 예견되는 이슈에 대해서 공론화를 도입하자는 의견을 자주 거론하고 있다. 공론화를 도입하기 위해서는 사전에 고려해야 할 점들이 많다. 또한 공론화는 다른 갈등해결 기법과는 달리 일반 대중(public)의 숙고된 의견을 반영한다는 점에서 세심한 설계와 운영이 필요하다. 특히 자치단체 내에서 공론화를 활용하고자 하는 경우에는 지역적 특성으로 인해 상대적으로 제한될 수밖에 없다. 따라서 제한된 지역 사회 내에서 주민의 의견을 어떻게 수렴하고, 정책에 반영할 것인지를 더욱 주의 깊게 고민해야 한다.

#### 공론화 도입 여부를 어떻게 결정할 것인가?

공론화 도입 여부를 결정하는 주체는 다양하다. 대부분의 지방자치단체는 의회에서 제정된 조례에 근거하여 정책이 결정되고 추진되고 있다. 이러한 구조를 감안한다면 공론화의 도입 결정은 2가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째는 자치입법권을 행사하는 의회와의 연계이다. 의회는 조례를 제·개정하거나 폐지하

는 자치입법권과 예산안을 심의·확정하고 예산이 적정하게 집행되었는지를 확인하는 자치행정권을 가지고 있다. 또한 행정사무의 감사 및 조사 활동을 통하여 집행부의 행정집행에 대한 통제기능을 갖는다.

공공갈등의 예방과 해결을 위해 대부분의 지방자치단체는 ‘공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’를 두고 있다. 이는 공공정책을 추진함에 있어 참여하게 대립되는 이슈에 대해 공론화 방식과 같은 시민참여형 의사결정 방법을 활용할 수 있는 근거가 되기도 한다. 의회를 통한 공론화 여부의 결정은 주민갈등의 사전적 예방이라는 관점에서 큰 의미를 갖는다. 예를 들어 의회가 해당 사업분야의 예산을 심의하는 과정에서 갈등을 예측하여 공론화를 통해 주민의견을 정책에 반영하도록 고려한다면 자치단체가 정책을 결정한 이후 추진과정에서 발생하는 경우보다는 훨씬 갈등이 완화될 수 있을 것이다.

두 번째로는 정책을 추진하는 과정에서 갈등이 예측되거나 표출된 상황에서 자치단체가 전략적인 판단에 의해 공론화를 추진하는 것이다. 이 경우에는 공론화 결과에 대한 수용 및 채택 여부를 보다 명확히 할 필요가 있다. 특히 갈등이 참여하게 표출되거나 찬반 대립이 분명한 경우에는 공론화 절차 도입에 대한 이해당사자와의 사전적인 합의(consensus)도 필요하다.

**무엇이 공론화 의제로 적합한가?**

자치단체는 공론화 대상을 선정함에 있어 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째 공론화 대상은 해당 자치단체 내에서 전체 주민에게 미치는 영향이 큰 사안이어야 한다. 특정 주민에게 한정하여 영향을 미치는 이슈는 시민의 의견수렴이나 숙의를 진행하는 과정에서 관심도가 떨어질 뿐만 아니라 대표성도 갖추기 어렵다. 둘째, 일부 주민에게 직접적인 영향을 미치더라도 결국에는 해당 사안이 지역 내의 일반 주민에게 직, 간접적으로 영향을 미쳐야 한다. 마지막으로는 정책 방향의 결정 혹은 수립 과정에서 공론화 결과에 따라 수정·보완이 가능해야 한다.

예를 들어 쓰레기 매립지나 장사시설과 같은 기피시설 건립이나 주민복지정책의 수립 등은 공론화 의제로 적합하다. 해당 의제는 지역 내 주민 모두에게 영향을 미치는 의제에 해당하고, 정책 방향 수립 이전에 주민들의 의견수렴 혹은 참여절차를 거쳐 정책방향을 설정해 나갈 필요가 있기 때문이다.

**어떤 공론화 기법을 선택할 것인가?  
대표성 vs 숙의성**

공론화 기법의 핵심은 대표성과 숙의성이다. 하지만 대표성과 숙의성은 상반되는 경향이 있다. 대표성을 강화할수록 숙의성은 저하될 수밖에 없다. 즉, 많은 시민이 의사결정 과정에 참여할수록 토론과 학습을 통한 숙의는 충분히 이루어지기 어려우며, 역으로 제한된 수의 시민이 참여할수록 숙의는 용이하나 참여자의 대표성은 떨어진다. 따라서 공론화 의제에 따라서는 대표성을 중시할 것인지 또는 숙의성을 중시할 것인지를 고려해야 한다. 또한 대표성과 숙의성을 균형있게 공론화 과정에 반영하는 것도 필요하다.

시민 숙의와 참여 거버넌스를 통해 민주주의 변혁을 가져올 수 있다는 시민참여형 의사결정

[표 1] 다양한 mini-public 방식들

구분	시민배심원제	플래닝셀	합의회의	공론조사	시민의회
창안자	Cruseby(미국, 1971)	Diene(독일, 1970년대)	덴마크 기술위원(1994)	J. Fishkin(미국, 1994)	Gorden Gibson(캐나다, 2002)
시민 참여자수	12~26명	100~500명	10~25명	100~500명	100~160명
토론기간	2~5일	4~5일	7~8일	2~3일	20~30일
시민 참여자 선정방식	무작위 추출법	무작위 추출법	무작위+자원	무작위 추출법	무작위+자원
시민 참여자 활동	학습+숙의	학습+숙의	학습+숙의	학습+숙의	학습+숙의+자문
결과 도출방식	입장보고서	설문조사+보고서	입장보고서	설문조사	세부 권고
결과 수용	주최자, 언론	주최자, 언론	국회, 언론	주최자, 언론	국회, 정부, 국민투표

출처: Elstub, S.(2014) in Elstub, S. and McLaverty, P.(Eds.), Deliberative Democracy: Issues and Cases, Edinburgh University Press.

방식은 미니 퍼블릭(mini publics)에서 비롯되었다. 미니 퍼블릭은 1989년 정치과학자인 로버트 달(Dahl)에 의해서 제안되었다. 달은 공공의 이슈에 대해서 공론과 의사결정에 필요한 학습 및 숙의에 참여하는 시민들의 모임이라는 개념으로 ‘mini-populus’를 사용했다. 이러한 개념이 전 세계에 알려지기 시작했으며, 시민배심원제, 플래닝 셀, 합의회의, 공론조사, 시민의회 등과 같은 방식으로 다양화 되었다.

시민배심원제(citizen juries)는 중립적인 참여자 12~26명이 참여하여 양측의 진술을 듣고 사실관계 확인 후 충분한 논의를 통해서 결론을 도출하는 방식이다. 합의회는 10~25명으로 구성된 참여자가 위원회를 구성하여 합의를 형성하고 정책을 권고한다. 플래닝 셀은 대표성을 갖는 100~500명의 참여자가 이슈에 대해 다수의 셀을 계획하여 동시에 여러 번 학습과 토의를 거쳐 의견을 모으고, 최종적으로 설문조사를 실시한다. 공론조사는 다수의 시민참여자로 구성되어 학습과 토론을 거친 후 개인의 선호에 따른 변화의 정도를 도출하여 결론에 도달하는 기법이다.

마지막으로 시민의회는 캐나다의 고든 김슨이 고안한 것으로 국회에서 채택이 용이하다. 학습단계, 진단단계, 숙의단계를 거쳐 심도 있게 고민한 후 참가자들은 투표를 통해 최종 결론을 도출한다. 대표성 측면에 있어서는 플래닝 셀, 공론조사, 시민의회 등을 고려해 볼 수 있다. 하지만 사실관계의 확인을 통한 결정, 대립된 견해의 합의형성 측면에서는 시민배심원제나 합의형성 기법을 적용해도 좋다. 또한 시민의회는 최근에 부각되고 있는 기법으로 대의제를 보완하여 입법기관 등에서 정책을 결정하는 데에 활용하고 있다. 이외에도 타운홀 미팅방

식을 통해 수렴된 주민의견을 제시하는 것도 고려해 볼 수 있다. 또한 의제에 따라서는 이상의 시민참여형 기법을 혼합하여 사용하기도 한다.

### 공론화 결과에 대한 수용성을 높이는 방법은?

공론화 과정을 진행함에 있어 절차적 공정성과 투명성을 유지하는 것은 결국 결과의 수용성을 높이는 길이다. 먼저 절차적 공정성을 확보하기 위해서는 이해당사자의 참여와 소통이 중요하다. 공론화 과정의 설계 및 운영과정에 이해당사자의 적극적인 의견 반영이 중요하다.

또한 공론화의 효과를 극대화하고, 일반 시민의 참여와 관심을 유도할 수 있도록 언론 및 미디어의 활용을 적극 고려해 볼 수 있다. 언론 및 미디어의 활용은 공론화의 공정성 뿐만 아니라 투명성을 확보하는 방법이다. 대부분의 공론화 기법은 언론을 통해 정당성을 홍보하고 있다. 특히 지역 내 제한된 의제인 경우에는 언론 및 미디어의 역할이 부각되지 못할 가능성이 크다. 이러한 점을 고려한다면 지역 내에서 공론화 과정을 홍보하고 공개할 수 있는 또 다른 방법(온라인)도 모색해 보아야 한다.

또한 대립 또는 갈등이 심각한 의제에 대해서는 갈등을 완화할 수 있는 보완재로서 제3의 대안 설계도 고려해야 한다. 특히 찬반이 엇갈리는 이슈에 대해서는 특정 선택지를 선택하더라도 소수의 의견을 배려할 수 있는 대안을 사전에 모색해 볼 필요가 있다.

## 4. 글을 마치며

어린왕자에 이런 글귀가 있다. “마음으로 보아야 잘 볼 수 있다는 거야. 중요한 것은 눈에 보이지 않아.” 우리는 공론화를 통해 어쩌면 눈에 보이지 않는 중요한 것을 마음으로 읽을 수 있었다. 시민참여단이 발휘한 소명의식과 책임감, 서로를 존중하고 배려하는 모습은 진정한 우리 사회의 성숙한 시민의 힘이자 조화로운 힘이다. 이러한 긍정의 힘이 우리사회에 안착될 수 있도록 공론화에 대한 보다 세심한 접근과 노력이 더욱 절실히 필요한 때이다.