

물 관리 프로그램에서의 주민참여; 멕시코 레르마-차팔라 유역 사례연구

저자: Sergio Silva, Jehong Ryu, Sachihiko Harashina

영문 제목: Resident Involvement in Water Management Programs: Lerma-Chapala Case Study

학술지: Interdisciplinary Journal of Regional Studies

발표연도: 2002

발행국: 멕시코

ISSN: 0188-9311

원문 언어: 영어

국문 요약

멕시코의 물 관리 프로그램은 일반적으로 법적 규제, 경제적 유인, 그리고 대중 참여라는 세 가지 제도적 수단을 결합하여 추진되어 왔다. 그러나 물 관리 정책과 사업을 시행하는 과정에서는 지역사회의 반발과 사회적 논란이 지속적으로 발생했으며, 이로 인해 프로그램의 실행이 지연되는 사례도 적지 않았다.

당시 강화되고 있던 멕시코의 물 관련 법률은 이해관계자의 참여를 확대하고 통합적인 물 관리를 실현하는 것의 중요성을 강조하고 있었다. 그러나 제도적으로 참여 절차가 마련되어 있다는 사실 만으로는 물 관리 프로그램에 대한 주민의 이해와 사회적 수용성이 자동으로 형성되지 않았다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 멕시코 레르마-차팔라(Lerma-Chapala) 유역의 물 관리 프로그램을 사례로, 주민들이 협의(Consultation)와 참여(Participation) 과정을 어떻게 인식하는지를 조사하였다. 이를 통해 주민참여의 수준과 물 관리 프로그램에 대한 사회적 수용성 사이의 관계를 살펴보는 것을 목적으로 하였다.

연구에서는 먼저 관련 문헌을 검토하여 협의 과정의 적절성을 평가하기 위한 아홉 가지 핵심 요소와 주민참여 수준을 구분하는 네 단계의 분석틀을 설정하였다. 이후 레르마-차팔라 유역의 12개 도시 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 결과를 통계적으로 분석하였다.

협의 과정의 평가 기준

협의 과정이 적절하게 이루어졌는지를 평가하기 위해 다음과 같은 요소들을 검토하였다.

사업이 추진되는 지역의 정치적·문화적 상황과 일반적인 정보가 충분히 파악되었는가

사업과 관련된 모든 이해관계자 집단이 확인되었는가

협의를 필요한 주요 쟁점이 명확하게 설정되었는가

적절한 정보교환 및 의사소통 방식이 검토되었는가

특정 이해관계자 집단의 특성에 맞는 의사소통 방법이 마련되었는가

정보교환 과정의 개방성과 투명성이 보장되었는가

협의계획의 실행과정이 지속적으로 모니터링되었는가

주민협의 활동의 효과가 평가되었는가

협의계획이 사업과 의사결정에 미친 영향이 평가되었는가

이러한 기준은 주민참여를 단순히 설명회를 개최하거나 의견을 접수하는 절차로 보지 않고, 이해관계자 파악에서 정보공개, 실행과정의 모니터링과 정책 반영에 이르는 연속적인 과정으로 평가하기 위한 것이었다.

주민참여의 네 단계

연구에서는 주민참여 수준을 다음과 같이 네 단계로 구분하였다.

제1단계: 일방적인 정보제공

주민은 행정기관이 제공하는 정보를 수동적으로 전달받는 위치에 머문다. 정보는 행정기관에서 주민에게 한 방향으로만 전달되며, 주민이 질문하거나 의견을 제시할 공식적인 기회는 거의 없다.

제2단계: 제한적인 의견 확인

정보의 흐름은 여전히 행정기관에서 주민에게 전달되는 일방향적 방식이 중심이다. 다만 주민은 설명회, 비공식 세미나 또는 공청회 등을 통해 행정기관이 제시한 질문에 답하거나 제한적인 의견을 표현할 수 있다.

제3단계: 쌍방향적인 의견교환

주민과 행정기관 사이에 쌍방향의 의사소통이 이루어지고 주민도 자신의 의견을 제시할 수 있다. 그러나 주민의 의견이 최종적인 협의 결과나 의사결정에 실제로 반영될지는 보장되지 않는다.

제4단계: 의사결정 권한의 공유

주민과 행정기관 사이에 쌍방향의 정보교환이 이루어질 뿐 아니라, 주민과 이해관계자가 의사결정 권한의 일부를 공유하고 사업계획과 정책 결정에 실질적인 영향을 미칠 수 있다.

이러한 단계 구분은 단순히 주민에게 얼마나 많은 정보가 제공되었는지를 평가하는 것이 아니라, 주민이 의사결정에 어느 정도의 영향력을 행사할 수 있는지를 중심으로 참여 수준을 판단한 것이다.

주요 연구 결과

연구 결과, 주민들이 협의 과정을 어떻게 평가하는가는 다양한 요인의 영향을 받지만, 특히 사업의 본질과 내용에 관한 정보가 부족하거나 잘못된 정보가 제공되는 것이 바람직한 주민참여를 방해하는 중요한 원인으로 나타났다.

사업의 목적과 예상되는 효과, 잠재적인 문제점에 관한 충분한 정보가 제공되지 않으면 주민들은 물 관리 프로그램을 제대로 이해하기 어렵다. 이는 행정기관과 사업에 대한 불신을 높이고, 프로그램에 대한 비판과 지역사회의 반발로 이어질 수 있다.

따라서 물 관리 프로그램에 관한 정보는 가능한 한 사업의 초기 단계부터 제공되어야 한다. 또한 사업의 장점만을 강조하기보다 예상되는 이익과 함께 단점, 비용, 위험과 부정적인 영향까지 균형 있게 공개해야 한다. 주민과 이해관계자에게는 제공된 정보를 충분히 검토하고 의견을 형성할 수 있는 시간도 주어져야 한다.

주민참여 수준에 관한 설문에서는 응답자의 약 4분의 3이 당시의 참여 수준을 제2단계로 평가하였다. 이는 주민들이 정보를 제공받고 행정기관의 질문에 제한적으로 답할 기회는 있었지만, 물 관리 프로그램의 계획과 의사결정 과정에 실질적으로 참여하지는 못했다고 인식했음을 보여준다.

다시 말해 형식적인 협의 절차는 존재했지만, 주민의 의견이 사업계획이나 최종 의사결정에 영향을 주는 수준의 참여는 충분하지 않았다. 이러한 제한적인 참여 방식으로는 물 관리 프로그램에 대한 신뢰와 사회적 수용성을 형성하기 어려웠다.

레르마-차팔라 사례에서는 물 관리 프로그램의 사회적 수용성을 확실하게 높일 수 있는 협의와 참여 방식의 조합을 명확하게 확인하기는 어려웠다. 그러나 연구는 모든 이해관계자가 참여 과정에 포함되고, 사업 초기부터 정확하고 균형 있는 정보가 제공되며, 쌍방향 의사소통과 의사결정 권한의 공유가 이루어지는 제4단계에 가까운 참여가 실현될수록 사회적 수용성이 높아질 가능성이 커진다고 판단하였다.

연구의 의의

이 연구는 주민참여가 단순히 정보를 전달하거나 주민의 반응을 확인하는 절차에 머물러서는 안 된다는 점을 보여주었다. 실질적인 참여가 이루어지기 위해서는 주민이 충분한 정보를 바탕으로 의견을 형성하고, 행정기관과 쌍방향으로 소통하며, 그 의견이 계획과 의사결정에 반영될 수 있어야 한다.

또한 이 연구는 주민참여와 사회적 수용성을 서로 분리된 주제가 아니라 밀접하게 연결된 과정으로 바라보았다. 주민의 반대는 단순한 정보 부족이나 정책에 대한 오해 때문만이 아니라, 참여할 기회가 제한되고 자신의 의견이 의사결정에 반영되지 않는다는 인식에서도 발생할 수 있다.

따라서 물 관리 프로그램의 사회적 수용성을 높이기 위해서는 단순한 정보제공을 넘어 조기 참여 투명하고 균형 잡힌 정보공개, 쌍방향 의사소통, 모든 이해관계자의 포괄적인 참여, 그리고 일정 수준의 의사결정 권한 공유가 필요하다.

이 연구는 주민참여에 대한 관심이 이후 사회적 합의형성과 주민수용성 연구로 확장되는 데 중요한 연결고리가 된 연구라고 할 수 있다.