

미완의 정책 파트너십: 낙동강 취수원 이전의 난제*

김 창 수

국문요약

지역상생의 파트너십을 구성하는데 있어서 정부수준의 파트너십 형성으로 충분한가? 이 연구에서는 협력적 정책파트너십 분석틀을 구성하여 지역주민과 환경단체의 반대에 직면한 정부주도의 지역상생 파트너십으로 인한 한계의 원인을 분석하고, 진정한 사회적 합의를 형성할 수 있는 지역상생의 파트너십 구축방안을 제안하고자 했다. 첫째, 행위자들은 공식기관과 비공식기관, 찬반집단으로 나뉘어 결집하고 있지만, 합의형성을 위한 응집성은 약한 것으로 나타났다. 둘째, 공식기관과 비공식기관의 입장차이가 명확한 것을 알 수 있으며, 지역주민과 시민단체가 배제된 형식적 수준의 참여와 연계망이 확인되었다. 셋째, 갈등영향분석을 통해 대구와 구미 행위자들의 목표의 공유도와 연계의 강도가 비교적 낮기는 하지만, 부산 경남 지역에 비해 상대적으로 합의형성의 가능성이 높은 것을 확인하였다. 울산의 경우 대구와 구미의 합의형성 여부에 의존하는 성격이 강한 상태이다. 넷째, 반쪽짜리 정책파트너십을 바탕으로 하는 낙동강통합물관리방안, 정부관계자들 간의 신사협정, 그리고 낙동강수계법의 개정 등 제도에 대한 정당성이 취약하여 수용성이 낮은 것으로 나타났다. 이는 폭넓은 참여, 연계망 형성, 신뢰의 상호작용에 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다.

결론적으로 맑은 물 공급과 취수원 이전을 위한 지역상생의 파트너십은 반쪽짜리로서 저조한 것으로 나타났다. 정책주체가 지역주민과 시민사회의 충분한 동의를 구하지 않는다든가 시민사회를 동등한 협력자로 인정하지 않을 때 성공적인 파트너십 형성이 가능하지 않고 갈등은 지속된다는 교훈을 얻을 수 있었다. 그러므로 낙동강 취수원 이전 및 다변화의 성공을 위해서는 무엇보다 행위자들의 신뢰의 회복이 중요하지만, 대구광역시장이 바트나를 선택하여 안동댐으로 방향을 돌리면서 기존 합의형성의 틀을 깬 탓에 새로운 국면을 맞이하고 있다. 그리고 2023년 4월 낙동강수계법 개정을 통한 지역상생기금의 확보는 물이용 부담금의 인상을 염두에 두고 있기 때문에 상·하류 간의 공정한 협력모델의 제안이 필요하다.

주제어: 미완의 정책 파트너십, 낙동강 취수원 이전, 낙동강수계법, 낙동강통합물관리방안, 합의형성

I. 서론: 맑은 물 공급의 중요성과 협력적 파트너십의 필요성

4대강 수계에서 맑은 물 공급은 매우 중요한 과제이다. 표류수의 취수비율이 높은 낙동강 수계

* 이 연구는 K-water 연구원 2022년 전문가포럼 단기공동연구과제의 일부를 2023년 2월 한국지방정부학회 동계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것입니다.

의 경우 안전하고 맑은 물을 공급받고자 하는 열망이 높은 상태에서 해결이 어려운 난제(wicked problem)에 직면해있다. 낙동강수계 본류에서는 24개 취수장에서 일 3,200천 톤을 취수하고 있는데, 낙동강 본류 인근에 중·상류 지자체에서 지역개발이 지속적으로 추진되고 있다. 특히 부산과 경남, 대구와 경북, 그리고 울산과 대구는 정부주도의 지역상생 방안을 통해 맑은 물을 확보하고자 하지만 지역주민의 반대로 네트워크의 확장에는 한계에 직면하고 있다.

정부는 2018년 업무협약(MOU) 체결과 통합물관리방안 마련, 2020년 국가물관리계획 통과 등 제도적 성과 창출에도 불구하고 여전히 **지역주민과의 신뢰형성과 파트너십 구축**은 미흡한 실정이다. 낙동강유역물관리위원회에서 약 6개월간 심의하고 2021년 6월 24일 「낙동강 통합물관리 방안」을 의결한다. 그 후속 조치로 구미 취수장의 물을 공동 활용한다는 내용으로 구미 취수장에서 하루 평균 30만 톤의 물을 대구로 공급할 전망이며, 반구대 암각화의 영구적인 보존과 2025년 유네스코 세계문화유산 등재도 한층 탄력을 받을 것으로 보인다. 이와 같이 국보 제285호인 반구대 암각화 보존을 위해 필수적인 운문댐 물 울산 공급에 청신호로 인식하지만, 구미 해평취수장 공동이용에 대해 구미시의회와 지역주민들의 반대가 심한 상태이다.

환경부는 2019년 4월 29일 국무총리 주재로 낙동강 물 문제 해소를 위한 업무협약을 체결하면서 울산 반구대 암각화를 보존하는 방안도 함께 검토하였다. 2019년 8월 13일 환경부장관, 부산광역시, 경상남도지사가 참석한 가운데 국무총리 주재로 낙동강 물 문제 해소를 위한 하류지역 업무협약을 체결하였지만, 네트워크 확장에 실패하면서 한계에 직면하였기 때문에 정책 파트너십 연구는 중요하다. 정부는 낙동강 하류 지역인 부산·경남의 물 공급 안으로 합천의 황강 복류수 45만 톤, 창녕의 강변여과수 45만 톤 등 총 90만 톤을 개발하여 중동부경남에 48만 톤을 우선 공급하고, 나머지 42만 톤을 부산에 공급한다는 계획을 세웠다. 환경부는 2022년까지 사전타당성 검토와 예비타당성 조사를 순차적으로 마무리한 뒤 사업별로 착공을 하며, 준공 시점은 수질 개선 분야가 2025년, 취수원 다변화가 2028년으로 계획되었고, 물이용부담금 인상분을 신규 취수원 지원에 투입하기로 하였다. 파트너십 확장을 위해 취수원 공사 시작 뒤 합천과 창녕에는 매년 70억 원가량을 지원하고, 부산시는 별도로 100억 원을 마련해 합천과 창녕에 50억 원씩 즉각 지원할 예정이다. 낙동강 수질개선을 위해 구미 공공하수처리장과 대구의 성서산단 공공폐수처리시설 대상 과학적인 미량오염물질 관리방안도 마련할 계획이다.

〈그림 1〉 낙동강유역 취수원 이전 갈등 현황도



출처: 환경부(2023: 466)

그러므로 이 연구에서는 지역주민과 환경단체의 반대에 직면한 정부주도의 지역상생 파트너십의 한계의 원인을 분석하고, 진정한 사회적 합의를 형성할 수 있는 지역상생의 파트너십 구축방안을 제안하고자 한다. 연구의 내용적 범위로서는 4대강 유역 전반에서 맑은 물 확보를 위한 것들이지만, 〈그림 1〉에 나타난 바와 같이 주로 표류수를 취수하고 있는 낙동강수계에서 대구-구미, 부산-경남 취수원 이전 사례를 중심으로 한다. 이 연구에서는 이와 관련하여 다음과 같은 연구 질문을 하고자 한다.

낙동강 취수원 다변화 사업에 참여하는 다양한 행위자들은 응집성이 높은가? 낙동강 취수원 다변화 사업에서 기업가적 정치가 역할을 하는 행위자가 있는가? 낙동강 취수원 다변화 사업에 참여하는 행위자들은 공유된 정체감과 가치를 형성하였는가? 낙동강 취수원다변화 사례에서는 상호 의존관계가 신뢰를 기반으로 하고 있는가? 이 연구에서 정부관계자들 간의 신사협정이라든지 정책방안의 제시 등은 게임의 전반을 지배하는 중요한 제도라고 할 수 있는데, 이러한 제도의 정당성과 수용성은 높은가?

이 연구는 이론적인 측면에서 Ostrom(1990)의 제도발전이론(IAD Framework), OECD(2011)의 물

거버넌스 이론과 Provan & Kenis(2008)의 네트워크 거버넌스 이론, Putnam(1994)과 Fukuyama(1995) 등의 사회자본이론을 통해 **정책파트너십 성공이론**을 구성하고자 한다. 김준석 등(2006)은 1997년 1월 뉴욕 주에서 개발과 보전과 관련된 이해당사자간의 합의를 통해 협력적 수질관리체제를 형성한 과정과 성공요인을 상세하게 소개하고 있다. 그리고 취수원 이전과 갈등에 관한 연구가 있고(이승현·배상근, 2012; 최병두 등, 2016; 손정민, 2017; 김창수, 2021), 규제갈등과 피해보상에 관한 연구가 있지만(김종원 등, 2010; 김경민·김진수, 2015; 박두호, 2018), 정책파트너십의 관점에서 이론 구성을 통해 정책방안을 제안한 연구는 거의 없다. 특히 통합물관리 관점에서 복잡하게 연계된 정부와 시민사회, 상류와 하류 지방정부 관계를 포괄적으로 연구한 경우는 거의 없다. **이 연구의 본질적인 질문은 지역상생의 파트너십을 구성하는데 있어서 민간부분이 배제된 정부수준의 파트너십 형성으로 충분한가이다.** 지역주민과 시민사회의 충분한 동의를 구하지 않는다면 시민사회를 동등한 협력자로 인정하지 않을 때 성공적인 파트너십 형성이 가능한지 질문해보는 것이다. 연구의 주된 시간적 범위는 문재인 정부에서 취수원 이전 사업이 본격화된 2018년부터 현재까지로 하였다. 문헌분석, 언론보도자료 분석, 이해관계자 심층면담과 입장 분석, 쟁점 매트릭스와 합의가능성 분석 등 질적 연구방법을 주로 사용하였다.

II. 이론적 배경

1. 협력적 정책파트너십의 성공조건 탐색

관료제와 시민사회의 협력 가능성은 Peters(1997)에 이르러 이론적 모형을 갖추어 본격적으로 논의되기 시작한다. 특히 그의 참여적 정부모형은 계층제를 최대의 해악으로 지적하면서, 정부조직의 하부영역에 있으면서 정책결정과정에서 배제되어 왔던 관료와 고객집단의 참여를 활성화할 것을 제안한다. 현장 실무자들과 지역주민이 배제되어서는 안 된다는 교훈을 제공한다.

Putnam(1994)에 의하면, 자발적 협력이란 호혜성의 규범과 시민참여(civic engagement)의 네트워크 등 사회적 자본이 충분히 축적된 공동체에서 더 쉽게 달성된다. 여기서 사회적 자본이란 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 사회조직의 속성인 신뢰, 규범, 연계망(network)을 지칭한다.

Axelord(1984: 3-24)는 이기적 개인들이 협력하는 조건에 관심을 가졌다. 그는 강력한 정부의 강압 방법이 가장 보편적이라고 한다. 그렇지만 강력한 중앙정부가 없다면 호혜성(reciprocity)에서 해답을 구할 것을 주장하고 있다.¹⁾ 반복되는 게임 상황에서 미래에도 지속적으로 협력을 교환할

1) Axelord(1984: 124-141)는 협력을 증진시키기 위해서는 현재보다는 미래가 훨씬 중요하게 인식되어야 하고, 적발가능성이 높은 효율적인 제도적 장치가 요구되고, 구성원들이 이타심(altruism)을 갖도록 교육하고, 호혜주의를 교육하고, 상호작용을 하는 상대방에 대한 인식능력을 키우는 것이 필요하다고 한다. Rawls(1993: 1999) 역시 공정한 협력체계의 구성을 위한 호혜주의에 많은 관심을 기울인다.

사람과 협력하는 것이 최선이기 때문이다. Ostrom(1990: 36-37)에 의하면, 이러한 원리는 모두 협력하는 한 자신도 협력한다는 조건부적 전략(contingent strategy)을 의미한다. 낙동강 상류와 하류 주민들 간에는 호혜성의 정도가 약하고 사회자본 수준도 낮다. 여기서 협력을 지속시키는 데는 호혜성 내지 상호성을 바탕으로 하는 협력규칙, 감시규칙, 처벌규칙 등 상호 합의된 규칙이 매우 중요하다라는 사실을 확인하게 된다.

협력의 성공요건을 다룬 이론적 연구들이 있다. 정정길(2003: 530-537)은 신국정관리의 세 가지 요소를 제시하고 있는데, 이는 관료제와 시민사회의 협력조건을 탐색하는 중요한 기준이 된다. 먼저 다양한 정부 및 비정부조직의 참여(participation)에 의한 서비스 공급이다. 그리고 상당한 자율성(autonomy)을 가진 참여자들의 연계망(network)이 서비스의 공급을 담당한다. 무엇보다도 참여자들의 상호의존적인 교환관계에서 협력의 중요한 조건은 **신뢰(trust)**라는 점이다. Rhodes(1996: 660)는 연계망의 특징으로 비정부조직을 포함한 조직들의 상호의존, 연계망 구성원들 사이의 신뢰와 합의된 규칙에 따른 지속적인 상호작용 게임, 정부로부터의 상당한 자율성 등을 들고 있다.

이들 논의에서 공통적으로 논의되는 협력의 성공조건은 다양한 행위자의 참여, 행위자의 자율성과 연계망 형성, 신뢰를 기반으로 하는 상호작용 등이다. 그리고 Axelord(1984), Ostrom(1990), Rhodes(1996), 그리고 이들 조건이 성공적으로 작동하게 하는 상호 합의된 규칙의 지속성 등을 들 수 있다.

2. 변수의 선정과 분석틀의 구성

1) 다양한 행위자의 참여

문제해결과정에 단일의 행위자가 참여하는 구조 하에서는 창의성이 발휘되지 못한다. 다양한 행위자의 참여는 힘을 합할 수 있는 첫 번째 조건이다. **비정부조직, 특히 시민단체의 적극적인 참여는 시민사회의 성숙과 밀접한 관련이 있다.** 다양한 행위자의 참여는 열린사회를 전제조건으로 한다(Popper, 1945). **반대의견의 개진과 사회적 약자의 참여**를 강조하는 개방성(openness)이 전제되지 않으면 진정한 협력은 이루어질 수 없다(Stoker, 1997).

그런데 참여자의 수가 증가할 때 성공적 협력의 가능성은 낮아질 수 있다. Ostrom(1990: 188)은 공동체 구성원의 수가 적을수록 공유재의 성공적인 관리가능성이 높아진다고 한다. 소규모 집단의 응집성과 효과성은 이론적으로나 경험적으로 입증된 사실이다. 그러나 대규모 집단에서 일반적인 개인은 자신의 영향력을 신뢰하지 않기 때문에 공적인 사안을 위해 별로 신경을 쓰지 않는다. 그런데 많은 학자들은 소규모 집단에서 효과성을 발휘한 사안을 대규모 집단에도 적용하면 그대로 타당할 것이라는 잘못된 가정을 가지고 있다고 한다(Olson, 1965: 53-60). 낙동강 취수원 다변화 사업에 참여하는 다양한 행위자들은 응집성이 높은가?

2) 행위자의 자율성과 연계망의 형성

다양한 행위자들의 협력의 중요한 조건은 위계적 명령복종관계가 아니라 비교적 수평적인 관계이다. 각 행위자들의 고유영역과 자율성을 피차 침범하지 않은 상태에서 상호작용을 하며 느슨한 연결망을 형성하는 것이 중요하다. 그런데 자율적이고 다양한 행위자들의 존재는 다양한 거부점(veto points)의 존재를 의미하기 때문에 협력에 장애요인이 될 수도 있다(Pressman & Wildavsky, 1983). 그리고 민주시민사회에서 협력의 외양을 갖춘 강압은 지속성을 확보하기 어렵다. 진정한 협력은 상호 자율성을 존중하면서 연계망을 형성하는 것이다. 관료제조직이 시민사회에 대해 협력을 강압하는 경우 지속적 협력은 어렵다.

Olson(1965)과 Hardin(1968)은 특별한 인센티브 메커니즘이 없이는 행위자들이 정책에 순응하지 않을 것이라고 장담했다. 그러나 Wilson(1986)이 규제정치모형에서 논의하는 기업가적 정치가(political entrepreneur)의 역할을 통해 관료제와 시민사회가 상호 자율성을 인정하면서 연계망을 형성할 수 있다. 낙동강 취수원 다변화 사업에서 기업가적 정치가 역할을 하는 행위자가 있는가?

3) 신뢰를 기반으로 하는 상호적응

첫째, 정부의 좋은 평판과 사회적 유인수단이 신뢰의 기반이 될 수 있다. Axelord(1984: 155-158)는 효과적인 정책집행을 위해서는 강압적 규제에 의해 규제회피유인을 제공하기보다는 자발적 순응을 이끌어낼 것을 강조하고 있다. 이때 그는 정부가 좋은 평판(reputation)을 유지할 것을 강조하고 있다. 특히 신뢰가 혈연집단에 국한되는 특성을 강하게 보여 온 우리나라의 경우 규제주체와 규제대상집단의 신뢰의 형성은 결코 쉽지 않다(Fukuyama, 1995). 그런데 개인들의 합리적 행위를 이끌어내는 제도설계에서 경제적 유인(economic incentives) 외에 사회적 유인(social incentives)에 관심을 가진 학자가 있다(Olson, 1965: 60-65). 그는 위신, 존경, 그리고 우정 등의 사회적 유인수단이 집단의 이익을 실현하는 데 매우 중요하다고 보고 있다.²⁾ Zuker(1986)는 신뢰형성의 근거로서 제재, 상대방에 대한 정보 및 예측가능성, 그리고 행위자들 간의 공유된 가치 및 정체감을 들고 있다. 낙동강 취수원 다변화 사업에 참여하는 행위자들은 공유된 정체감과 가치를 형성하였는가?

둘째, 행위자들 간의 신뢰가 무너지면 연계망은 지속가능성을 확보하기 어려울 것이다. Bressers & O'Toole(1998: 213-239)은 네트워크의 속성인 목표의 공유정도(cohesion)와 연계의 강도(interconnectedness)에 따라 정부의 정책수단 선택이 달라진다고 한다. 정정길(2003: 521)은 이들의 모형을 발전시켜 네 가지 유형의 정책연계망을 제시하였다. 이때 목표의 공유도가 낮고 연계의 강도가 약할 때 규칙을 합의하고 실행하는 데 있어서 무임승차자(free-rider)가 많아져서 신뢰와 협력의 네트워크는 느슨하고 힘이 없어진다.

여기서 주의해야 할 점은 행위자들의 참여 목적이 이기적임을 부인해서는 안 된다는 사실이다.

2) 그리고 그는 면대면 관계가 유지되는 소규모 집단에서 유인체계가 쉽게 작동하지만, 대규모 잠재집단의 경우 유인체계의 작동이 매우 어려울 것이라고 보고 있다. 그래서 그는 대규모 잠재집단을 소규모로 쪼개어 연합집단(federal group)의 형태로 운영하면 유인체계가 작동할 것이라고 한다.

참여자들이 연계망에 참여함으로써 교환의 이득을 챙기려고 하면서 상호의존관계가 형성된다. 그런데 일방에게 손해를 강요할 경우 신뢰기반은 무너질 가능성이 높다. 낙동강 취수원 다변화 사례에서는 상호의존관계가 신뢰를 기반으로 하고 있는가?

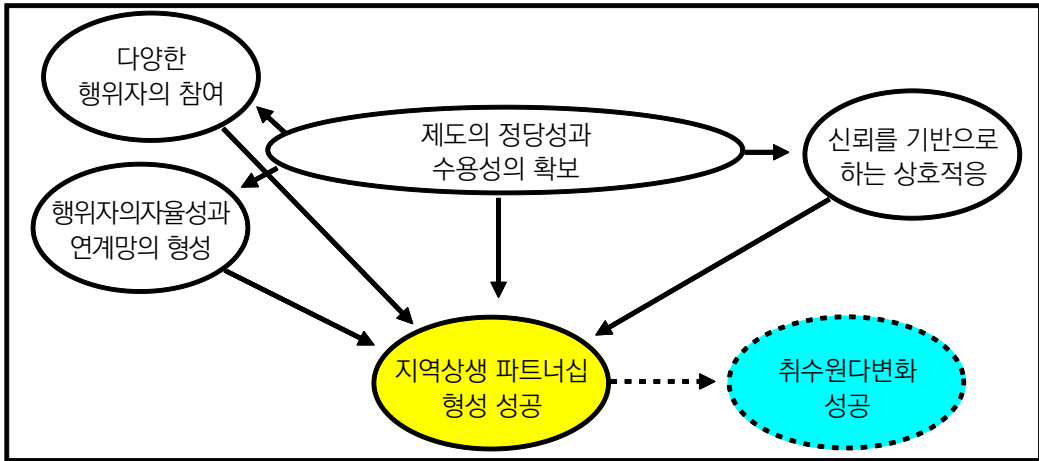
4) 제도의 정당성과 수용성의 확보

Hardin(1968: 1246-1247)은 정당성이 부여된 제도를 수용하고 순응하는 것은 사회적 협정의 산물이라고 한다. 자발적 협력 역시 양심에 호소했기 때문이라기보다는 상호 합의한 규칙 때문이며, 교정적 환류장치(corrective feedbacks)에 의해서 정직함이 유지될 수 있다고 한다. 협력의 정당성은 정책에 영향을 받는 구성원들의 '사회적 합의' 여부에 달려 있는 것이다. Hardin(1968: 1247)은 정책의 영향을 받는 대부분의 사람들이 상호 동의하는 상호 강제(mutual coercion)만이 자신이 추천하는 유일한 강제력이라고 한다.

행위자들이 자발적으로 동의하여 정당성이 부여된 제도에 대해서는 행위자들의 수용도(degree of the acceptance)가 높아 자발적인 순응이 기대된다. 민주사회에서 정책의 정당성은 비판이 제도화되고, 절차가 공개되고, 무엇보다 **절차가 공평해서 반대의견이 제시되고 토론과 합의의 기회가 부여되어야** 확보되는 선물이다(김영평, 1995). 사회적 합의(social consensus)가 이루어진 규칙은 정당하고 지속되는 힘을 가지게 된다.

'합리적 선택의 신제도주의'에서 상정하는 제도란 사회구성원들이 서로 편익을 증진시킬 수 있는 방향으로 교환과 협력을 하도록 강제하는 장치를 의미한다(하연섭, 2003: 85-86). 제도란 단지 합의를 이끌어내는 데 그치지 않고 정해진 목적을 달성하기 위한 장치이다(Putnam, 1994). 특히 공식제도(formal institution)는 기회주의적 행동(opportunism)을 극복하고 계약이행을 감시하고 통제하는 데 드는 거래비용을 감소시켜 효율적인 대응을 가능하게 한다. 그런데 North(1990)는 헌법과 법률 등 공식적 규칙 외에도 금기, 관습, 행동규범, 전통, 상벌제재 등 비공식적 규칙에도 관심을 가졌다. 그에게 있어 제도는 사람들의 상호작용을 구조화시킴으로써 서로에 대한 안정적이고 예측 가능한 기대를 형성할 수 있게 함으로써, 그들 간의 상호작용을 원활하게 통합 조정할 수 있게 해준다. 이 연구에서 정부관계자들 간의 신사협정이라든지 정책방안의 제시 등은 게임의 전반을 지배하는 중요한 제도라고 할 수 있다. 지속가능성은 Ostrom(1990: 185-191)이 말하는 신뢰 할만한 이행약속과 상호감시를 전제할 때 높아진다. 관련 행위자들의 협력규칙, 감시규칙, 반칙에 대한 처벌규칙 등이 사회적 합의를 이루어 정당성을 확보하는 것이 중요하다. **낙동강 취수원 다변화 사례에서는 신사협정 등 공식·비공식 규칙에 대해 정당성과 수용성을 확보하고 있는가, 나아가 다른 변수에 어떤 영향을 미치는가?** 이상의 네 가지 원인변수들과 협력성공이라는 결과변수의 관계를 그림으로 제시하면 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 분석틀의 구성



Ⅲ. 사례의 비교 분석

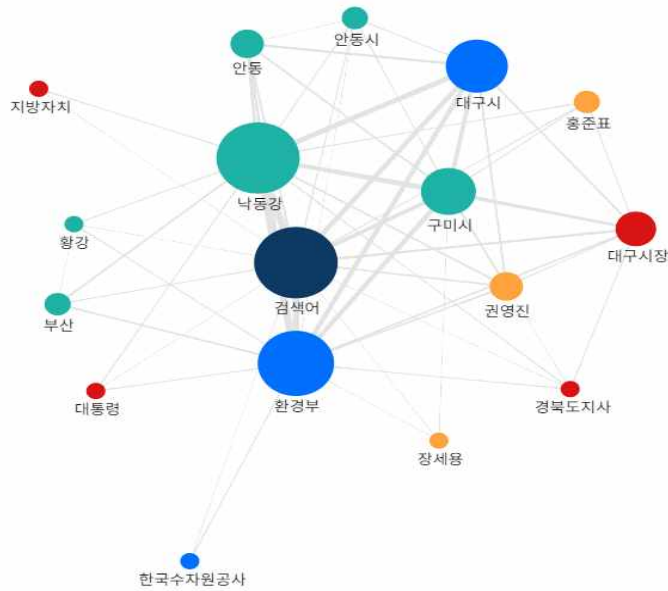
1. 다양한 행위자의 참여와 낮은 응집성

문제해결과정에 단일의 행위자가 참여하는 구조 하에서는 창의성이 발휘되지 못한다. 다양한 행위자의 참여는 힘을 합할 수 있는 첫 번째 조건이다. 비정부조직, 특히 시민단체의 적극적인 참여는 시민사회의 성숙과 밀접한 관련이 있다.

1) 대구의 취수원 다변화와 다양한 행위자의 참여

홍OO 대구시 녹색환경국장 등 취수원 다변화 협정을 추진한 공식기관은 물론 대구환경운동연합 등 14개 단체, 낙동강대구경북네트워크 등 비공식기관 참여자도 있었다. 한편 구미 해평지역으로 취수원 이전 협정체결에 대해 찬성하는 행위자는 대구안전생활실천시민연합, 대구참여연대, 대구의정참여센터 등 세 단체가 있다.

〈그림 3〉 대구 취수원 다변화 관계도 분석

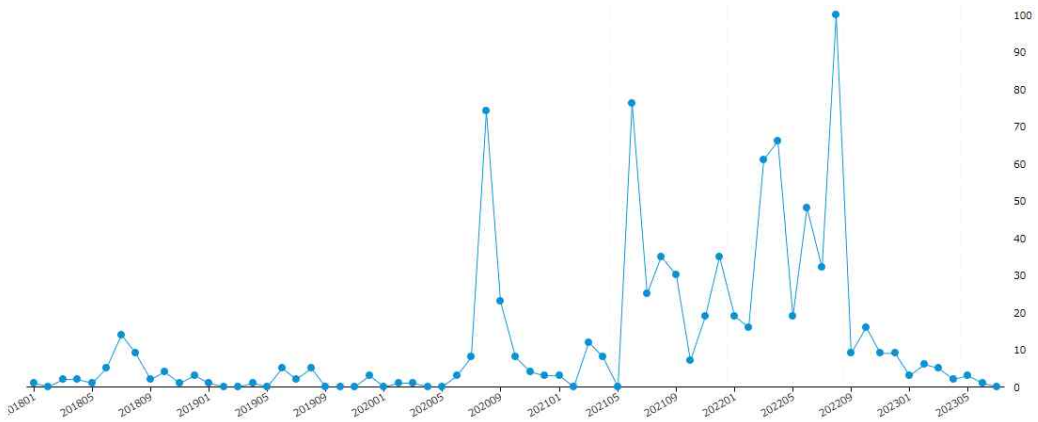


그리고 〈그림 3〉과 〈그림 4〉에 나타난 바와 같이 2018년 1월 1일 이후 897건의 보도 자료를 분석한 결과(<https://www.bigkinds.or.kr/>) 대구의 취수원 다변화 관련 행위자는 구미시뿐만 아니라 울산광역시도 있으며, 홍○○ 대구시장 이후로는 2022년 8월부터 안동시가 주요 행위자로 등장한다. 〈그림 5〉 대구 취수원 다변화 키워드 트렌드 분석 결과를 보면 2020년 5월 이후 보도 빈도가 높아짐을 알 수 있다. 실제 2022년 11월 18일 대구시와 안동시는 우호교류 협약을 맺는 속도전을 벌인다(한국일보, 2023. 4. 17).

〈그림 4〉 대구 취수원 다변화 키워드 연관어 분석



〈그림 5〉 대구 취수원 다변화 키워드 트렌드 분석

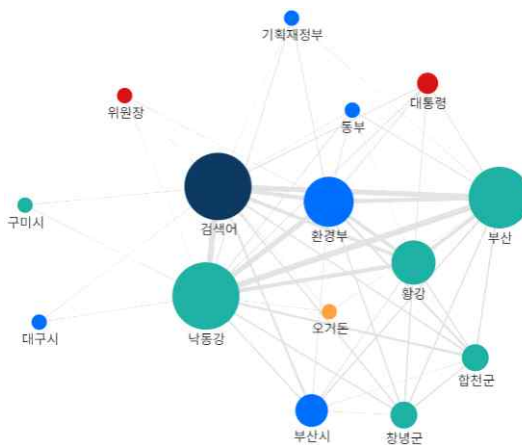


2) 부산과 경남지역 취수원 다변화와 다양한 행위자의 참여

최근 환경부가 공개한 <낙동강 통합물관리 방안>을 두고 영남권의 관심이 집중됐다. 황강하류 취수지점의 영향권에 있는 합천군은 핵심 이해관계자로서 강력하게 반발하고 있으며, 강변여과수 취수지역 영향권인 창녕군도 핵심 이해당사자이다. 낙동강 수질 개선 방안과 취수원 다변화 방안이 담겨 논쟁도 계속되고 있는데, 환경부와 부산시, 지역 시민단체 등 참여자도 있다. 그러나 모든 참여자들이 결정권자는 아니며 집단지성(collective intelligence)을 발휘하기 위한 지혜는 다양한 많은 참여자를 통해서 창출되는 경우가 많음도 명심해야 한다.

환경단체가 결정권자가 되어서는 안 된다고 생각합니다. 환경단체 역시 전문가로서 조언자와 비판자의 입장에 서야지 결정권자라는 인식 오류를 범하지 말고 인식전환을 해야 합니다. 지역 주민이 최종 결정권자이기 때문입니다(경남지역 환경전문가 면담, 2023. 2).

〈그림 6〉 부산 취수원 다변화 관계도 분석

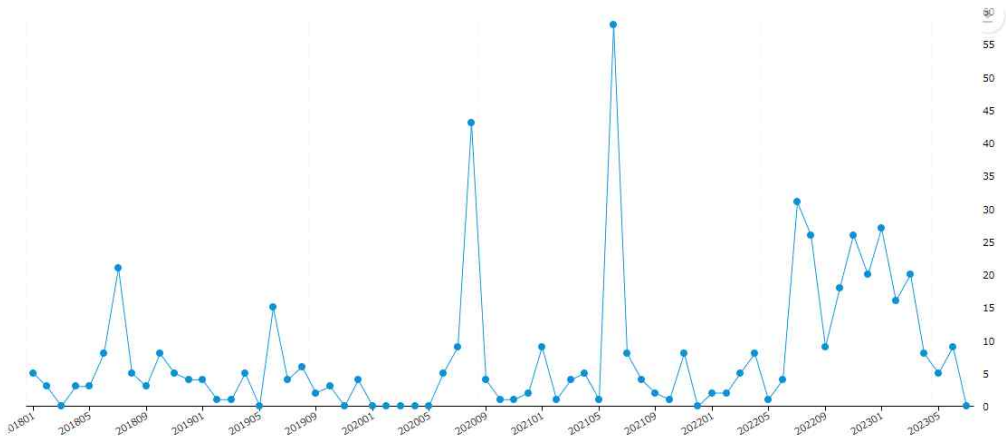


그리고 <그림 6>과 <그림 7>에 나타난 바와 같이 2018년 1월 1일 이후 529건의 보도 자료를 분석한 결과(<https://www.bigkinds.or.kr/>) 부산의 취수원 다변화 관련 행위자는 합천군뿐만 아니라 창원군이 있으며, 거창군이 주요 행위자로 등장한다. <그림 8> 부산 취수원 다변화 키워드 트렌드 분석 결과를 보면 2020년 5월 이후 보도 빈도가 높아짐을 알 수 있다.

<그림 7> 부산 취수원 다변화 키워드 연관어 분석



<그림 8> 부산 취수원 다변화 키워드 트렌드 분석



2. 행위자의 자율성과 연계망의 형성

다양한 행위자들의 협력의 중요한 조건은 위계적 명령복종관계가 아니라 비교적 수평적인 관계이다. 각 행위자들의 고유영역과 자율성을 피차 침범하지 않은 상태에서 상호작용을 하며 느슨한 연결망을 형성하는 것이 중요하다.

1) 대구의 취수원 다변화와 배제되고 느슨한 연결망

대구와 구미의 경우 위계적 명령복종관계가 아니라 비교적 수평적인 관계이기는 하지만, 공식 기관과 비공식기관의 입장 차이는 확연하게 드러났다. 대구광역시의 경우 구미시에 대한 지원 방안을 포함하여 큰 그림을 그리고 있었다.

홍○○ 대구시 녹색환경국장은 “취수원 다변화 협정체결식 이후 이제 출발선에 섰다”며 “예비 타당성 통과와 전액 국비 7,199억 원 확보로 2025년 사업을 착공해 2028년 식수 통수를 목표로 하고 있다”고 과제를 설명했다. 홍○○ 국장은 구미 5공단 활성화 사업과 KTX역 신설 등 구미 현안 사업들을 해결하기 위해 국무조정실 주재로 차질 없는 점검회의가 개최되는 것도 중요하다고 덧붙였다(경북일보, 2022. 4. 11).

그런데 비공식기관의 입장이 명확한 반대이기 때문에 연결망이 견고하게 형성되기는 어려운 상황인 것으로 나타났다.

대구환경운동연합 등 14개 단체는 대구취수원의 구미 이전은 **낙동강 포기 정책**이라며 **취수원 이전에 반대 의사를** 표명했다. 이들은 대구취수원을 상류 지역인 구미로 이전해 낙동강 녹조 문제를 해결할 수 없다고 지적했다. 낙동강 수문 개방이 녹조 현상을 해결할 수 있지만, 수문을 열 경우 수량이 부족해져 구미가 대구와 취수원을 공동으로 이용할 수 없다는 것이다. 즉, **녹조 해결을 우선시하는 것을 전제로 취수원 이전 문제에 접근**해야 한다는 분석이다(경북일보, 2022. 4. 11).

그리고 시민사회에서는 광역상수도 개발에 따른 투입비용의 증대와 물 값 인상에 대해 부정적인 시각을 갖고 있었다.

예비타당성 통과와 예산 확보, 낙동강 수질의 근본적인 개선 등 난제가 산적해있다. 취수원 이전에 투입될 막대한 비용에 대해 국민 세금 낭비라는 지적도 있다. 장○○ 낙동강대구경북네트워킹 처장은 “이전 비용이 7200여억 원이며, 광역상수도체계가 편입되기 때문에 **대구시는 4배나 더 인상된 물을 사게 된다**”며 “**이는 고스란히 대구시민에게 전가될 것**”이라고 우려했다(경북일보, 2022. 4. 11).

무엇보다 대구지역에 필요한 전량을 구미 취수장에서 끌어오는 것이 아니고 여전히 상당량을 대구 취수장에서 취수해야하기 때문에 우선적으로 낙동강 수질개선이 필요함을 주장하고 있다.

근본적인 낙동강 수질 개선의 필요성도 제기됐다. 대구지역 하루 필요 수량 58만 톤 가운데 30만 톤은 해평취수장에서 끌어오고 나머지 28만 톤은 문산·매곡 취수장에서 취수한다. 또 기본·실시설계와 착공 기간 등을 감안하면 공사 기간만 6년 이상이 걸릴 것으로 예상된다. 결국 낙동

강 상류 오염원을 제거해야 장기적으로 안전한 먹는 물 공급이 가능하다는 것이 시민사회단체의 주장이다. 시민단체에 따르면 대구취수원인 매곡·문산 취수원의 지난해 총 유기 탄소량(Total Organic Carbon, TOC) 측정치를 2020년과 비교한 결과, 대구취수원 TOC가 1년 만에 3, 4 급수에서 4, 5급수로 악화됐다(경북일보, 2022. 4. 11).

2) 부산과 경남지역 취수원 다변화와 배제되고 느슨한 연결망

낙동강 수질 개선 방안과 취수원 다변화 방안에 대한 'KBS창원 토론경남'에서 환경부와 전문가, 시민단체가 토론한 주요 내용을 보면 공식기관과 비공식기관의 입장차이가 명확한 것을 알 수 있다.

2020년 8월 5일, 환경단체와 주민 반발로 낙동강 통합물관리방안 중간보고회가 무산됐다. 오○○ 환경부 서기관은 “황강 하류에서 일일 45만 톤을 취수하고, 강변여과수, 또는 인공습지를 활용하여 일일 50만 톤을 확보하고자 합니다.”라고 핵심내용을 정리했다. 전문가와 환경단체들은 수질 사고 대비와 보 개방 등 녹조 해결을 위한 근본 대책이 부족하다고 지적했다. 임○○ 마창진환경운동연합 정책실장은 “통합물관리방안과 보 처리방안이 함께 발표되고 추진되는 이런 방식이 되지 않는다면 취수원 이전 문제를 얘기하는 것은 맞지 않는다.”고 비판했다(KBS뉴스, 2020. 8. 14).

부산에서도 NGO가 배제된 채 취수원 다변화를 포함한 낙동강통합물관리방안을 추진하고 있기 때문에 반쪽짜리 연결망의 취약성을 노정하고 있다.

부산광역시 관련 T/F에서 부산 시민사회와 정보를 공유하지 않은 상태에서 관련 조례제정과 지원방안 등을 논의하면 차후에 심각한 저항에 직면할 수 있습니다. 처음부터 협력방안을 함께 논의하는 것이 좋을 것 같습니다(부산 시민단체 관계자 면담, 2022. 8).

3. 신뢰를 기반으로 하는 상호적응

정부의 좋은 평판과 사회적 유인수단이 신뢰의 기반이 될 수 있다. 위신, 존경, 그리고 우정 등의 사회적 유인수단이 집단의 이익을 실현하는 데 매우 중요하다. 그리고 행위자들 간의 신뢰가 무너지면 연계망은 지속가능성을 확보하기 어렵다. Bressers & O'Toole(1998: 213-239)은 네트워크의 속성인 목표의 공유정도(cohesion)와 연계의 강도(interconnectedness)에 따라 정책수단 선택이 달라진다고 한다.

1) 대구와 구미 행위자들의 낮은 목표의 공유도와 연계의 강도

〈표 1〉의 갈등영향분석을 통해 판단하면, 대구와 구미 행위자들의 목표의 공유도와 연계의 강도가 비교적 낮기는 하지만 부산 경남 지역에 비해 상대적으로 합의형성의 가능성이 높아 보인다.

조건부 찬성의 경우 이해관계의 조정과 공정성 확보를 통해 갈등해소가 가능하기 때문이다.

〈표 1〉 구미 해평취수장 취수원다변화에 대한 갈등영향분석

이해관계자	입장	쟁점에 대한 합의가능성			
		규제피해	지하수영향	수질	비용
대구광역시	찬성	○	○	○	○
경상북도	반대→찬성	○	○	○	○
구미시장	조건부수용	○	○	○	○
구미시의회 의장	주민 동의 없이는 절대 불가	○	×	×	×
구미시의회	반대	○	×	×	×
상생주민협의회	조건부 찬성	○	○	○	○
구미지역주민	조건부 찬성	○	○	○	○
시민단체 A	찬성	○	○	○	○
환경단체 B	반대	○	×	×	×
환경부	찬성	○	○	○	○

주: ○ 합의가능성, × 합의 불가능성

해평취수원 공동 이용 구미지역 찬반 갈등이 지역주민에 이어 여야 의원으로까지 번져 심화되고 있다. 그러나 대체로 지역주민 동의 확보 등 조건을 충족할 경우 찬성으로 돌아설 가능성이 높은 것으로 나타났다.

해평면 등 취수원 인근 주민 찬반 갈등을 시작으로 **장○○ 구미시장과 김○○ 구미시의회 의장, 의회 내 더불어민주당과 국민의힘 시의원까지 조건부 수용과 공동이용 반대로 갈라지면서** 모처럼 찾아온 취수원 공동이용 기회를 이뤄내기 위해 푹푹 뭉친 대구와 반대로 구미지역 분위기는 어수선하다. 장 시장은 ‘조건부 수용’을 김 의장은 ‘주민 동의 없이는 절대 불가’로 한차례 공방을 벌였다. 여기에 구미시의회 전체의원 이름으로 김○○ 의장과 같은 의견을 냈던 더불어민주당 시의원이 지난 2021년 8월 23일 장○○ 구미시장 의견을 지지하면서 의회 내 더불어민주당과 국민의힘 의원 간의 갈등도 불거졌다(경북일보, 2021. 8. 25).

구미지역 시민사회의 입장도 찬반으로 나뉘고 있다. 그러나 규제피해가 없고 경제적 지원 조건이 충족된다면 찬성으로 돌아설 가능성이 높은 것으로 나타났다.

해평취수원 상생주민협의회 연합회는 2021년 8월 24일 성명을 통해 “해평취수원 상생주민협의회 연합회는 해평면과 8개 읍면의 발전과 구미시의 안정된 성장을 위해 대구취수원의 해평취수원 공동이용을 수용한다”고 밝혔다. 성명에는 해평면과 고아읍, 선산을 상생주민협의회가 동참했다. 단, “대구시는 해평취수원에서 일일 30만 톤의 물을 가져감에 있어, 구미시의 우려가 있는 가뭄 등으로 인해 수량이 급격히 부족해진다면 그 원인이 해결될 때까지 물을 가져가지 않을 것”과 “상수원 보호구역을 단 1㎡도 넓히지 않고 구미시의 5공단 규제 완화, 공항 배후 도시의 기반 조성 등 조건의 100% 수용을 약속해야 한다”는 조건을 덧붙였다. “이를 수용하지 않는

다면 취수원 공동이용은 절대 불가하다”고 했다(경북일보, 2021. 8. 25).

매일신문이 ㈜소셜데이터리서치에 의뢰해 실시한 여론조사에서 구미 시민 707명을 대상으로 조사한 결과 10명 중 7명은 상생차원에서, 또 지원·보완책 등을 전제로 대구시와 해평취수장 공동이용에 동의한다고 답했다. 공동이용에 반대한 시민 187명을 대상으로 정부 및 대구시의 지원·보완책을 제시하고, 동의 여부를 **재질문한 결과**에서는 4.9%가 마음을 돌려 동의한다고 답했다(매일신문, 2021. 12. 19). 정치권에서도 주민 동의 여부를 가장 중요시하기 때문에 경제적 지원 조건을 충족한다면 합의형성 여부는 높은 것으로 분석되었다.

한편 대구의 구미 해평취수장으로의 이전 방안은 구미와 경북의 반대에 직면하고 있고, 울산시장은 대구와 구미와 청도군민들이 울산에 방문할 때 시민에 준하는 혜택을 제공하겠다고 하지만, 대구 운문댐 취수원 이전과 사연댐 개선 과제를 안고 있다. **대구 시민들도 울산의 운문댐 취수를 반대할 가능성이 있어 난관이 예상된다.**³⁾



무엇보다 리더십이 교체된 상황에서 흥○○ 대구시장이 합의 가능 영역(Zone of Possible Agreement)을 깨고 안동시장과 180km 안동댐의 물을 가져오는, 현재 진행 중인 협상이 실패하는 경우 당사자가 선택할 수 있는 최선의 대안을 의미하는, 바트나(BATNA: Best Alternative To a Negotiated Agreement) 방안을 추진하면서 새로운 국면을 초래하고 있다. 갈등중재자가 더 나은 대안이 있다는 대구의 입장을 상대방에게 알려주고 언론에게 설명해야 함에도 불구하고 이를 생략하여 거친 바트나 활용 선례를 남겼다(Kunde, 1999: 458-459). 즉, 대구·경북지역은 대구시장-구미시장 간 이전에 따른 예비타당성조사 통과 후속절차 이행이 잠정 보류 중인데, 대구시는 대안인 ‘맑은 물 하이웨이’ 사업 추진을 검토 중인 것이다(환경부, 2023: 468).

3) 울산시는 사연댐의 수위를 낮출 경우, 대체 식수원 확보가 필요하다는 입장을 정부에 제기하였으나, 정부는 울산만을 위한 식수원 확보 계획 대신 부산·경남권 식수원 확보 계획 차원에서 이를 다루기로 하면서 오랫동안 문화재청, 국토교통부, 울산시 간 대립이 증폭, 지속되어 왔다(장현주·정원옥, 2015: 901-924).

〈표 2〉 울산광역시의 취수원다변화에 대한 갈등영향분석

이해관계자	입장	쟁점에 대한 합의가능성			
		규제피해	지하수영향	수질	비용
울산광역시	찬성	○	○	○	○
울산광역시의회	부분반대	○	○	○	○
대구광역시	반대	○	○	×	×
대구광역시의회	반대	○	○	×	×
대구 시민단체	반대	○	○	×	×
대구 지역주민	반대	○	○	×	×
청도군	반대	×	○	×	×
문화재청	찬성	○	○	○	○
환경부	찬성	○	○	○	○

주: ○ 합의가능성, × 합의 불가능성

2) 부산과 경남 취수원 다변화와 낮은 수준의 목표의 강도와 연계의 강도

〈표 3〉의 갈등영향분석을 통해 부산과 경남 행위자들의 목표의 공유도와 연계의 강도가 매우 낮기 때문에 대구와 구미 지역에 비해 상대적으로 합의형성의 가능성(Zone of Possible Agreement)이 낮아 보인다. 환경부와 전문가, 시민단체가 토론한 주요 내용을 보면 공식기관과 비 공식기관의 입장 차이가 명확하며 **반쪽짜리 합의 형성**이 이루어진 것을 알 수 있다. 공식기관의 입장이 아무리 명확하더라도 관련 지역주민과 지자체의 공감과 동의를 확보하지 못하면 합의가능성을 확보하기 어려운 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 부산과 경남 취수원 다변화에 대한 갈등영향분석

이해관계자	입장	쟁점에 대한 합의가능성			
		규제피해	지하수영향	수질	비용
부산광역시	찬성	○	○	○	○
부산광역시의회	부분반대	○	○	×	×
경상남도	찬성	○	○	○	○
합천군	반대	×	×	×	×
거창군 (황강취수장대책위원회)	반대	×	×	×	×
창녕군 (강변여과수반대대책위원회)	반대	×	×	×	×
시민단체 A	찬성	○	○	○	○
환경단체 B	반대	×	×	×	×
지역주민	반대	×	×	×	×
합천군의회	반대	×	×	×	×
창녕군의회	반대	×	×	×	×
환경부	찬성	○	○	○	○

주: ○ 합의가능성, × 합의 불가능성

최근 환경부가 공개한 낙동강 통합물관리방안을 두고 영남권의 관심이 집중됐다. 낙동강 수질 개선 방안과 취수원 다변화 방안이 담겨 논쟁도 계속되고 있는데, KBS창원 토론경남에서 환경부와 전문가, 시민단체가 토론한 주요 내용을 보면 공식기관과 비공식기관의 입장차이 명확하며 반쪽짜리 합의 형성이 이루어진 것을 알 수 있다.

낙동강 수질 사고에 대비해 합천 황강과 강변여과수 등 취수원을 다변화하는 것에 대해서는 의견이 엇갈렸습니다. **마창진환경운동연합 측은 환경부가 취수원 지역 주민과 협의 없이 통보하고 있다고 지적했습니다.** 임○○ 마창진환경운동연합 정책실장은 “**주민의 반대나 지역사회 협의 없이 진행되는 방식은 여전한 것 같습니다. 다섯 개 광역 지자체장 MOU부터 출발해놓고 그 다음에 주민에게 통보하는 방식은 아닌 것 같습니다.**”(KBS뉴스, 2020. 8. 14).

창녕군 부곡면 주민들이 강변여과수 생산으로 인한 **농업용수와 온천수 고갈 위기를 우려**하면서 문제제기를 하자 수자원공사 측은 어떤 영향을 미칠지 사전조사를 위한 주민의 동의를 구하는 중이라고 했다. 부산광역시 관계자에 따르면, 초기에는 상수원보호구역으로 인한 규제피해 쟁점이 있었으나, 2018년 낙동강 통합물관리 방안의 마련을 통해 갈등 쟁점이 해소된 이후에는 다양한 지원책을 제시하면서 합의가능성을 높여가고 있다고 했다.

정부가 4대강 보 해체로 낙동강 물을 빼겠다는 방침에 분노하고 있는 낙동강변의 농업인들이 지하수까지 고갈시키는 계획에 사생결단의 전의를 불태우고 있다. 부곡면민들에 따르면, 한국수자원공사가 부산시민 식수원 공급을 위해 길곡면 일대에서의 하루 50만 톤 생산에 이어 내년 4월~5월 경 부곡면 학포리 낙동강 내 하중도에서 1일 18만 톤 생산을 위해 농업용수와 온천수에 어떤 영향을 미칠지 사전 조사계획을 수립하고 주민들의 동의를 구하고 있는 것으로 알려졌다(경남우리신문, 2019. 5. 15).

한편 2023년 부산에서 세계 물의 날 행사 때에 한 시민단체 관계자가 부산도 뉴욕의 200km 상류의 상수원 확보 사례(NYC Environmental Protection, 2022)를 참고하여 합천을 거부하고 345km 거리의 안동댐 물을 가져오자고 주장하는 등 합의형성을 장을 거칠게 몰고 간 선례를 남기게 되었다.

〈그림 10〉 부산-합천-창녕의 협상 가능영역 분석



4. 제도의 정당성과 수용성의 확보

정책의 영향을 받는 대부분의 사람들이 상호 동의하는 상호 강제(mutual coercion)만이 자신이 추천하는 유일한 강제력이다. 사회적 합의(social consensus)가 이루어진 규칙은 정당하고 이해관계자들에게 수용되어 지속되는 힘을 가지게 된다. 이 연구에서 정부관계자들 간의 신사협정이라든지 정책방안의 제시, 그리고 낙동강수계법의 개정 등은 게임의 전반을 지배하는 중요한 제도라고 할 수 있다. 만약 시민사회에서 이를 반쪽짜리 협정이라고 비판할 경우 제도의 정당성과 수용성을 제약 받을 가능성이 높다. 안전한 먹는 물을 위한 수질개선과 취수원 다변화 정책은 언론을 통해 다음과 같이 소개되고 있다.

이 연구에서 상정하는 핵심 제도인 통합물관리방안은 2030년까지 낙동강 수질을 II등급 이상으로 개선하고, 2028년까지 상·하류 취수원을 다변화하는 것을 골자로 한다. 먼저, 수질개선을 위해 구미 공공하수처리장과 대구의 성서 산단 공공폐수처리 시설 대상 과학적인 미량오염물질 관리방안 마련, 대규모 산업단지(150만㎡)에 완충 저류시설 추가 설치(19개→26개), 수질 자동측정망 확충(24개→34개), 본류로 직접 방류되는 공공하수처리장에 대한 고도처리시설 추가 도입, 비점오염 및 가축분뇨 처리 강화, 총유기탄소(TOC) 수질오염 총량제 도입, 수변 공간 관리강화 등을 포함한다. 아울러 먹는 물 불안을 해소하기 위해 수질개선 노력과 더불어 오는 2028년까지 취수원 다변화 사업도 병행하여 추진한다(부산일보, 2021. 6. 24).

1) 대구의 취수원 다변화정책의 정당성과 수용성

대구 취수원 일부를 경북 구미 해평취수장으로 이전하는 '취수원 다변화 협정서' 체결식이 2022년 4월 4일 세종시에서 체결됐다. 김부겸 국무총리와 환경부, 경북도, 대구시, 구미시, 한국수자원공사가 참석한 가운데 '맑은 물 나눔과 상생발전에 관한 협정'이란 이름으로 협정을 맺었다. 대구 취수원 이전 문제가 불거진 지 30년 만에 풀리지 않았던 난제가 첫 단추를 낀 셈이다(경북일보, 2022. 4. 11). 그러나 기관장들 간의 MOU의 한계가 있는데, 협정 자체가 법적 구속력이 없는데다가 구미시의회와 지방선거 출마자들, 일부 시민들이 여전히 반대하고 있어서 네트워크 확장에는 실패하였다. 지방선거 이후 협정이 휴지 조각처럼 될 수도 있고 2000억 원 예산의 취수관로 공사 등이 진행될 때마다 크고 작은 진통이 예상되며, 대구 시민들도 울산의 운문댐 취수를 반대할 가능성이 있어 난관이 예상된다.

대구와 구미 해평취수장으로의 이전 방안은 구미의 반대에 직면하고 있고, 울산시장은 대구와 구미와 청도군민들이 울산에 방문할 때 시민에 준하는 혜택을 제공하겠다고 하지만, 대구 운문댐 취수원 이전과 사연댐 개선 과제를 안고 있다.

2025년 착공에 이어 2028년 식수 통수 사업에 이르기까지는 정부의 예비타당성 통과와 7199억 원의 국비 확보, 구미 현안 사업 해결 등 넘어야 할 걸림돌도 산재해 있다. 안전한 먹는 물 공급을 위한 대구취수원 다변화 사업은 윤○○ 대통령 당선인의 공약이기도 하다. 이번 협정은 낙동

강 상류 지역에 안전한 물 공급을 위해 '낙동강유역 물관리위원회'(환경부 장관·민간 공동위원장)에서 2021년 6월 '낙동강 통합물관리방안'을 의결함에 따라, 후속 조치로 '구미 해평취수장의 대구·경북 공동이용' 이행을 위한 관계기관 간 협력을 더욱 강화하기 위해 이뤄졌다(경북일보, 2022. 4. 11).

2022년 4월 4일 환경부 보도 자료에 따르면, 김○○ 총리는 “구미와 대구는 영남의 젖줄인 낙동강에 함께 의지하면서, 맞닿아 살고 있는 이웃이지만, 물은 주민의 삶과 직결된 사안이기에 원만하게 함께 나누는 것 또한 매우 힘든 것이 현실”이라고 지적했다. 그러면서 “이러한 현실을 외면하지 않고 그동안 정부와 지자체가 함께 머리를 맞대어, ‘물은 나누고, 지역은 상생 발전할 수 있는 방안’을 마련했다”고 의미를 부여했다. 취수원 다변화 협정서에는 구미 해평취수장에서 일 평균 30만 톤을 추가 취수해 대구·경북지역에 공급, 상수원 보호를 위한 **구미시의 토지 이용 제한 확대는 없으며**, 구미시에 용수를 최우선 공급하는 등 구미시민의 불편이 없도록 할 것, 구미 지역의 상생발전 사업을 위해 환경부, 대구시, 경북도, 한국수자원공사가 관련 법령 및 규정에 따라 적극 협력한다는 등이 들어 있다.

상생방안의 주요 내용으로 환경부·수자원공사는 구미시에 매년 100억 원의 상생지원금을 지원하고, 구미 국가5산단의 입주 업종 확대를 위해 노력하며, 해평습지를 활용한 지역발전사업 협력 및 하수처리장 개선·증설을 지원하도록 돼 있다. 또 대구시는 협정 체결 직후 구미시에 일 시금 100억 원을 지원하고, KTX 구미역 및 공항철도 동구미역 신설에 협력·지원하며, 구미시 생산 농축산물 판매를 도와야 한다. 경북도는 해평습지 생태자원을 활용한 지역발전사업에 협력하고, KTX 구미역 및 공항철도 동구미역 신설에 협력·지원하며, 향후 공공기관 이전 시 구미에 우선 유치될 수 있도록 노력해야 한다. 이와 함께 국무조정실에 협의회를 두고, 상생발전사업의 추진상황을 점검 및 조정을 하도록 했다(환경부 보도자료, 2022. 4. 4).

구미 해평지역으로 취수원 이전에 대해 협정체결식이 있던 날 대구시청 앞에서 기자회견을 열고 **대구지역 시민사회단체가 상반된 입장**을 내놨다. 공식기관의 입장에서는 합의형성이 이루어지지만, 현장의 지역주민들과 시민단체는 상반된 입장을 내놓고 있어서 반쪽짜리 협의로 평가된다. 그러나 일정 조건의 충족 이루어진다면 합의형성 가능성이 높기 때문에 제도의 정당성과 수용성은 중간 정도인 것으로 평가된다.

대구안전생활실천시민연합, 대구참여연대, 대구의정참여센터 등 세 단체는 대구시청 앞에서 기자회견을 열고 “해평취수장 공동 이용에 대한 낙동강 통합물관리 협정 체결로 30년 동안 대구시민 모두가 염원하는 양질의 원수 확보의 길이 열렸다”며 “진심으로 **환영한다**”고 밝혔다. **반면 대구환경운동연합 등 14개 단체**는 대구취수원의 구미 이전은 낙동강 포기 정책이라며 취수원 이전에 **반대 의사**를 표명했다. 이들은 대구취수원을 상류 지역인 구미로 이전해 낙동강 녹조 문제를 해결할 수 없다고 지적했다. 낙동강 수문 개방이 녹조 현상을 해결할 수 있지만, 수문을 열 경우 수량이 부족해져 구미가 대구와 취수원을 공동으로 이용할 수 없다는 것이다. 즉 **녹**

조 해결을 우선시하는 것을 전제로 취수원 이전 문제에 접근해야 한다는 분석이다(경북일보, 2022. 4. 11).

2) 부산과 경남의 취수원 다변화정책의 정당성과 수용성

정부는 낙동강유역 통합 물관리 방안 연구용역(2019년 3월~2020년 9월)을 통해 낙동강 하류 지역인 부산·경남의 물 공급 안으로 합천의 황강 복류수 45만 톤, 창녕의 강변여과수 45만 톤 등 총 90만 톤을 개발하여 중동부경남에 48만 톤을 우선 공급하고, 나머지 42만 톤 부산에 공급한다는 계획을 세웠다. 이에 부산시는 부산의 필요량 95만 톤 중 나머지 53만 톤은 회동수원지 개량 10만 톤, 초고도정수처리 43만 톤으로 안전한 수돗물을 생산한다는 계획이다. 낙동강유역물관리위원회는 이 안건을 약 6개월간 심의했으며 6월 24일 본회의를 열어 최종 방안을 확정한다는 방침이었다(부산일보, 2021. 6. 18).

지난 1991년, 낙동강 페놀 유출 사고 이후 30여 년간 맑은 물을 요구했던 부산시민들의 염원에 첫 단추가 끼워졌다. 부산시는 2021년 6월 24일 오전 10시 정부세종청사에서 **낙동강유역물관리위원회가 「낙동강통합물관리방안(부제: 안전한 먹는 물을 위한 수질개선과 취수원 다변화)」**을 심의·의결했다고 밝혔다. 문재인 정부 출범 이후, 정부는 낙동강의 물 문제 해결하기 위해 연구용역 등을 거쳐 「낙동강 통합물관리방안」을 마련했고, 지난해 12월, 위원회에 안건으로 상정했다. 위원회는 약 5개월간 깊이 있는 검토 끝에 안건을 심의·의결했다(부산일보, 2021. 6. 24).

2019년 4월 29일 체결된 낙동강 중류지역 낙동강 물문제 해소를 위한 업무협약에 이어 8월 13일 **환경부장관, 부산광역시장, 경상남도지사가 참석한 가운데 이○○ 국무총리 주재로 낙동강 물 문제 해소를 위한 하류지역 업무협약(MOU)을 체결함에 따라 정부는 낙동강 유역의 모든 지자체가 참여하는 협력체계가 구축됐다는 자평을 하지만, 실은 반쪽짜리 파트너십이 형성된 것이다.**

황강하류 복류수의 경우 환경단체와 지역주민 반대가 있으며, 창녕 강변여과수의 경우 지역주민의 **수용성 문제**가 불거져 수량 감소를 둘러싼 갈등이 있다. 최근 30년 부산 숙원인 물 문제 해결을 위한 첫 단추를 끼웠다는 평가가 있었지만, **마지막 단추까지 모두 끼우기는 한계가 많은 것**을 알 수 있다.

부산광역시와 환경부는 부산 필요량 95만 톤 중 나머지 53만 톤은 회동수원지 개량 10만 톤, 초고도 정수처리 43만 톤을 통해 안전한 수돗물을 생산한다는 계획이다. 부산시는 이른 시일 안에 지속가능한 상수원수 확보방안을 마련해 부산시민에게 안전하고 깨끗한 수돗물을 공급한다는 방침이다(부산일보, 2021. 6. 24).

합천 황강 물과 창녕 낙동강 강변여과수를 경남 중동부와 부산에 공급하는 취수원 다변화 사업, 취수장이 설치되는 지역 주민들에게 상생협력 사업을 지원하는 내용의 낙동강수계법 개정안이 3

월 30일 국회를 통과했다. 광역상수원 지역 가운데 환경부 장관이 고시하는 지역은 지역 상생협력 사업을 할 수 있는 조항이 만들어진 것이다. 물이용 부담금을 걷어 기금을 만들고, 이를 취수장이 설치되는 지역 주민들을 지원하는 데 쓰겠다는 내용으로, 경남에서는 창녕과 합천이 포함된다. 환경부는 취수원 다변화 사업이 원활하게 추진될 수 있게 됐다고 환영의 입장을 밝혔다. 문제는 물을 공급해주는 지역 주민 의견 수렴이 없었다는 것이다. 법안 통과 전 열린 국회 환경노동위원회 회의에서도 주민 동의가 안 된 상태에서 법이 먼저 추진되는 데 대한 우려가 나왔다(KBS뉴스, 2023. 4. 10). 합천과 창녕 주민들은 사업 여부가 확정되지 않은 상황에서 마련된 이번 지원 법안이 갈등만 부추길 뿐이라며 반발했다.

김○○ 창녕강변여과수 반대대책위 위원장은 지하수 저하를 최소화 할 수 있는 방법을 가지고 오면 우리가 상생방안을 한번 논의해보자, 보상 문제도 논의해보자고 했는데 그게 지금 안 되고 있다고 비판했다. 또 황강 상류 합천댐 유역 면적의 86%를 차지하는 거창군은 영항 지역에 포함되지 않아, 지원 대상에서 빠진 상태이다. **신○○ 거창군 황강취수장대책위 공동위원장**은 거창군의 모든 물은 합천댐으로 가기 때문에 거창군을 적극적으로 협의체에 넣어서 해결해야 할 문제라고 했다(KBS뉴스, 2023. 4. 10).

주민 동의를 조건으로 추진되는 취수원 다변화 사업, 예비 타당성 조사에 이어 지원 법안까지 일사천리로 진행되면서, 반발은 더욱 거세지고 있다(KBS뉴스, 2023. 4. 10). 실질적인 피해를 보는 상류지역 주민지원사업의 재원으로 **수계관리기금**의 인상을 염두에 두고 있기 때문에 공정한 협력 모델의 제안이 필요하다. 한편 취수원 다변화를 통한 원수 비용은 톤당 223원으로 현재 낙동강 표류수 구입비 53.5원보다 훨씬 비싼 만큼, 이에 따른 **수도요금 인상**에 대해 **수혜지역 주민들이 정보를 공유하고 수용하는 절차와 합의형성**도 필요하다.

IV. 분석결과의 종합과 해석

첫째, **행위자들은 공식기관과 비공식기관, 찬반집단으로 나뉘어 결집하고 있지만, 합의형성을 위한 응집성은 약한 것으로 나타났다.** 대구의 취수원 다변화 관련 홍○○ 대구시 녹색환경국장 등 취수원 다변화 협정을 추진한 공식기관은 물론 대구환경운동연합 등 14개 단체, 낙동강대구경북 네트워크 등 비공식기관 참여자도 있었다. 한편 구미 해평지역으로 취수원 이전에 대한 협정체결에 찬성하는 대구안전생활실천시민연합, 대구참여연대, 대구의정참여센터 등 세 단체가 있다. 부산과 경남지역 취수원 다변화 관련 최근 2021년 환경부가 공개한 낙동강 통합물관리방안을 두고 영남권의 관심이 집중됐다. 낙동강 수질 개선 방안과 취수원 다변화 방안이 담겨 논쟁도 계속되고 있는데, 환경부와 전문가, 시민단체가 토론했다. 환경부 서기관 등 공식기관뿐만 아니라 생명그물 대표, 마창진환경운동연합, 인제대 환경공학과 교수 등 비공식기관 참여자도 있었다. 찬반집단이

참여하면서 집단지성(collective intelligence)이 발휘되고 있었다.

둘째, 대구의 취수원 다변화와 사례의 경우 느슨한 연결망을 확인할 수 있는데, 비교적 수평적인 관계이기는 하지만, 공식기관과 비공식기관의 입장 차이는 확연하게 드러났다. 부산과 경남지역 취수원 다변화 사례에서도 느슨한 연결망을 확인할 수 있고, 공식기관과 비공식기관의 입장 차이가 명확한 것을 알 수 있으며, 지역주민과 시민단체가 배제된 형식적 수준의 참여와 연계망이 확인되었다. 물론 **현장 실무자들의 기업가적 정치가 역할이 합의형성 노력**은 눈물겹지만, 아직 합의형성의 성과는 이루어내지 못하고 있다(김철희, 2018). 그러므로 환경단체가 무조건 반대의 입장에서 서기보다는 합리적인 대안을 제시하면서 정부와 지역주민 사이에서 합의형성을 주도하는 조정자와 정책선도자 역할을 해주기를 기대한다. 현장에서는 제2기에 들어서는 낙동강유역물관리위원회가 정책선도자 역할을 해주기를 기대하고 있다.

2021년 6월 낙동강유역물관리위원회에서 낙동강취수원 다변화 사업이 포함된 낙동강통합물관리방안을 의결하였습니다. 2022년 5월에는 낙동강취수원 다변화 사업이 국정과제로 확정되고, 6월에는 예비타당성조사 통과, 11월에는 민관협의체 구성, 12월에는 타당성조사 및 기본계획 수립 용역 착수, 기본 및 실시설계 국비확보에 이르기까지 숨 가쁘게 달려왔습니다. 그렇지만 취수원 설치지역 지역주민과 환경단체의 협의 거부 때문에 힘겨운 싸움을 하고 있습니다(부산광역시 관계자 면담, 2023. 1).

셋째, 찬반 행위자들 간 불신의 상호적응으로 인해 신뢰가 무너지면서 연계망은 지속가능성을 확보하기 어려운 것으로 나타났다. 낙동강수계에서 취수원 다변화 정책을 놓고, 입장과 목표 차이도 컸고, 상반되는 쟁점의 해소를 위한 공론의 장도 부족한 것으로 나타났다. **갈등영향분석을 통해 대구와 구미 행위자들의 목표의 공유도와 연계의 강도가 비교적 낮기는 하지만, 부산 경남 지역에 비해 상대적으로 합의형성의 가능성이 높아 보인다. 울산의 경우 대구와 구미의 합의형성 여부에 의존하는 성격이 강한 상태이다.** 환경부와 전문가, 시민단체가 토론한 주요 내용을 보면 공식기관과 비공식기관의 입장 차이가 명확하며 **반쪽짜리 합의 형성**이 이루어진 것을 알 수 있다.

넷째, 반쪽짜리 정책파트너십을 바탕으로 하는 낙동강통합물관리방안, 정부관계자들 간의 신사협정, **그리고 낙동강수계법의 개정 등** 제도에 대한 정당성이 취약하여 수용성이 낮은 것으로 나타났다. 윤석열 지방시대 경북·대구 과제는 낙동강 수계 취수원 다변화로서 30년 숙원인 목마른 대구가 깨끗한 물 나누고 지역 상생 물꼬를 튼 것으로 자평하였다. 그러나 기관장들 간의 신사협정(MOU)의 한계가 있는데, **협정 자체가 법적 구속력이 없는데다가** 구미시의회와 지방선거 출마자들, 일부 시민들이 여전히 반대하고 있어서 네트워크 확장에는 실패하였다. 지방선거 이후 협정이 휴지 조각처럼 될 수도 있고 2,000억 원 예산의 취수관로 공사 등이 진행될 때마다 크고 작은 진통이 예상되며, 대구 시민들도 울산의 운문댐 취수를 반대할 가능성이 있어 난제로 평가된다. 부산과 경남의 취수원 다변화 정책의 경우 2019년 4월 29일 체결된 낙동강 중류지역 낙동강 물문제 해소를 위한 업무협약에 이어 8월 13일 환경부장관, 부산광역시장, 경상남도지사가 참석한 가운데 이○○ 국무총리 주재로 낙동강 물문제 해소를 위한 하류지역 업무협약(MOU)을 체결함에 따

라 정부는 낙동강 유역의 모든 지자체가 참여하는 협력체계가 구축됐다는 자평을 했지만, 실은 **반쪽짜리 파트너십이 형성되어 정당성과 수용성이 취약한** 것으로 나타났다. 황강하류 복류수의 경우 환경단체와 지역주민 반대가 있으며, 창녕 강변여과수의 경우 지역주민의 수용성 문제가 불거져 수량 감소를 둘러싼 갈등이 있기 때문이다. 이와 관련하여 환경부에서 공직생활 경험이 있는 경남지역의 시민사회 관계자는 다음과 같이 설명했다.

우리나라는 아래에서 위로 가는 거버넌스가 잘 되지 않고 있습니다. 중앙정부 중심의 거버넌스는 잘 작동하지요. 이제 지방의회와 지역주민에게 핵심내용이 전달되고 공감하는 거버넌스가 필요합니다. 그리고 거버넌스를 작동시키는 핵심은 경제적 이익을 고려하는 것인데, 충분한 보상이 이루어지지 않는다면, 합의형성이 쉽지 않을 것으로 전망됩니다. 다만, 구미와 대구의 경우 단체장이 모두 바뀌면서 모두 반대 입장으로 돌아섰고, 대구시장은 안동시장과 합의를 추진하고 있습니다. 합천과 창녕도 고민이 많을 것으로 판단됩니다(경남 시민사회 관계자, 2023. 2).

2023년 7월 면담한 제2기 낙동강유역물관리위원장은 2021년 6월 24일 낙동강통합물관리방안을 심의하고 합의를 형성한 성과를 제1기의 가장 큰 성과로 평가하면서, 현장의 목소리와 이해관계를 조율하여 나머지 반쪽짜리 합의를 완성하겠다는 의지를 보였다. 그러므로 제2기에는 낙동강유역물관리위원회가 기업가적 정치가 역할(policy entrepreneurship)을 하면서 정책을 선도하고 온전한 합의형성을 추진해나갈 것을 기대한다(김철희, 2018).

〈표 4〉 비교분석 결과의 종합과 평가

분류 변수	대구-구미-울산	부산-합천-창녕	종합평가
참여자	• 응집성 약하고 대립하는 다양한 행위자의 참여	• 응집성 약하고 대립하는 다양한 행위자의 참여	• 집단지성은 높으나 잠재적 가능성이 발현되지 못함
연계망	• 기업가적 정치가 역할 미흡과 반쪽짜리 연계망 형성	• 기업가적 정치가 역할 미흡과 반쪽짜리 연계망 형성	• 분절적인 반쪽짜리 연계망을 완성할 기업가적 정치가 기대
상호작용	• 불신의 상호적응 • 바트나 선택으로 불신 증폭	• 정부수준의 일방적 합의형성 추진으로 불신의 상호적응	• 낮은 수준의 목표공유와 연계 형성으로 불신 증폭
제도	• 제도의 정당성 미흡과 수용성의 확보 미흡 • 폭넓은 참여, 연계망 형성, 신뢰의 상호작용에 부정적 영향	• 제도의 정당성 미흡과 수용성의 확보 미흡 • 폭넓은 참여, 연계망 형성, 신뢰의 상호작용에 부정적 영향	• 제도의 정당성 미흡과 수용성의 확보 실패 • 폭넓은 참여, 연계망 형성, 신뢰의 상호작용에 부정적 영향
종합평가	• 반쪽짜리 정책 파트너십 형성	• 반쪽짜리 정책 파트너십 형성	• 취수원다변화 사업 실패하고 있으나 기업가적 정치가의 등장으로 합의 형성 기대

V. 결론: 신뢰구축을 통한 네트워크의 확장

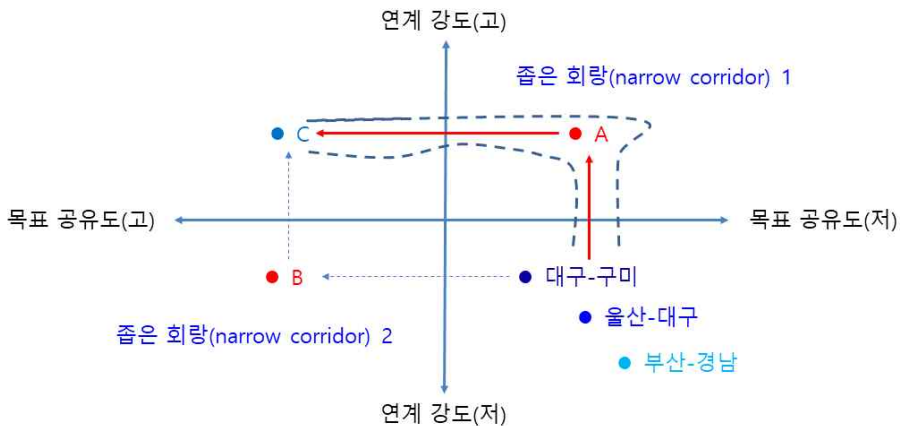
이 연구에서는 협력적 정책파트너십 분석틀을 구성하여 지역주민과 환경단체의 반대에 직면한 정부주도의 지역상생 파트너십으로 인한 한계의 원인을 분석하고, 진정한 사회적 합의를 형성할 수 있는 지역상생의 파트너십 구축방안을 제안하고자 했다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 행위자들은 공식기관과 비공식기관, 찬반집단으로 나뉘어 결집하고 있지만, 합의형성을 위한 응집성은 약한 것으로 나타났지만, 찬반집단이 참여하면서 나름 집단지성(collective intelligence)이 발휘되고 있었다. 둘째, 공식기관과 비공식기관의 입장차이가 명확한 것을 알 수 있으며, 지역주민과 시민단체가 배제된 형식적 수준의 참여와 연계망이 확인되었다. 물론 현장 실무자들의 기업가적 정치가 역할이 합의형성 노력은 눈물겹지만, 아직 합의형성의 성과는 이루어내지 못하고 있다. 셋째, 갈등영향분석을 통해 대구와 구미 행위자들의 목표의 공유도와 연계의 강도가 비교적 낮기는 하지만, 부산 경남 지역에 비해 상대적으로 합의형성의 가능성이 높아 보인다. 울산의 경우 대구와 구미의 합의형성 여부에 의존하는 성격이 강한 상태이다. 그러나 홍○○ 대구시장이 안동댐으로 방향을 돌리면서 기존 합의형성의 틀을 깬 것 때문에 귀추가 주목되는 상황이다. 넷째, 반쪽짜리 정책파트너십을 바탕으로 하여 완성된 낙동강통합물관리방안, 정부관계자들 간의 신사협정, 그리고 낙동강수계법의 개정 등 제도에 대한 정당성이 취약하여 수용성이 낮은 것으로 나타났다. 이는 폭넓은 참여, 연계망 형성, 신뢰의 상호작용에 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다.

종합하면, 맑은 물 공급과 취수원 이전을 위한 지역상생의 파트너십은 저조한 것으로 나타났다. 이 연구의 본질적인 질문은 지역상생의 파트너십을 구성하는 데 있어서 정부수준의 파트너십 형성으로 충분한가였는데, 대답은 그렇지 않다는 것이다. 정책주체가 지역주민과 시민사회의 충분한 동의를 구하지 않는다면 시민사회를 동등한 협력자로 인정하지 않을 때 성공적인 파트너십 형성이 가능하지 않고 갈등은 지속된다는 교훈을 얻을 수 있었다.

그러므로 낙동강 취수원 이전 및 다변화의 성공을 위해서는 무엇보다 행위자들의 신뢰 회복이 중요하다. 신뢰회복을 위한 갈등조정과 합의형성 역시 중요하다. 그러므로 <그림 11>의 A 지점이나 B 지점으로 나아가 좁은 회랑(narrow corridor)에 진입하여 C 지점으로 변동할 수 있는 목표합의 방안과 연계 강도 제고 방안을 고민해야 한다(Acemoglu & Robinson, 2020: 130-135). 이때 연계강도를 더 높인 후에 목표 공유도를 높이는 경로인 좁은 회랑 1코스가 더 적합할 것으로 판단된다. 목표를 공유하기 위해서는 연계를 위한 상호작용이 우선되어야 하기 때문이다. 그러나 당사자들이 기존 합의형성의 틀을 깨고 회랑 2코스를 고집하는 경우 난제가 예상된다.

〈그림 11〉 낙동강유역 취수원 다변화 정책파트너십의 발전방향



제도개선을 통해 지속적 지역상생과 협력 모델 구축이 필요하다. 2023년 4월 낙동강수계법 개정을 통한 지역상생기금의 확보는 물이용 부담금의 인상을 염두에 두고 있기 때문에 상·하류 지역 간의 공정한 협력모델의 제안이 필요하다. 한편 취수원다변화를 통한 원수 비용은 톤당 223원으로 현재 낙동강 표류수 구입비 53.5원보다 훨씬 비싼 만큼, 이에 따른 **수도요금 인상에 대해 수혜지역 주민들이 정보를 공유하고 수용하는 절차와 합의형성**도 필요하다. 2002년부터 낙동강수계관리위원회의 수계기금 배분을 통해 상류 지역과 하류 지역의 심각한 갈등에 대한 사전적인 조정이 이루어져 왔지만, 민주적인 운영은 이루어지지 못했다. 장기적으로는 자치분권의 관점에서 **낙동강유역물관리위원회가 재구성**되어 민주적 정당성을 확보함으로써 낙동강을 포함한 4대강유역 갈등조정의 시금석을 제시할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김경민·김진수. (2015). 댐 주변지역 규제 및 지원 현황과 개선방안, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김종원 등. (2010). 「댐 관리 및 주민지원사업의 합리적 제도개선방안 연구」. 국토연구원·한국환경정책평가연구원·에너지경제연구원·농촌연구원.
- 김준석 등. (2006). 「정부규제에서 규제 거버넌스로: 뉴욕 상수원수질관리제도 심층분석과 한강상수원관리에의 함의」. 경기개발연구원.
- 김창수. (2021). 4대강 사업의 경로의존성과 낙동강 보 해체와 개방을 둘러싼 딜레마, 「지방정부연구」, 25(3): 245-268.
- 김철희. (2018). 2018년 물관리체계 개편, 변화와 유지의 영향요인은 무엇인가?: 옹호연합모형(ACF)과 정책창도자모형(PEM)의 통합모형을 중심으로, 「행정논총」, 56(4): 1-32.

- 손정민. (2017). 대구취수원 이전에 관한 갈등. 「공존협력연구지」, 3(1): 129-164.
- 박두호. (2018). 댐 주변지역 지원사업 패러다임 변화에 대한 제언, 「물과 사회적 가치」. 도서출판 피어나: 281-316.
- 이승현·배상근. (2012). 대구광역시의 취수장 이전에 따른 지역갈등 분석, 「지역사회연구」, 20(1): 23-33.
- 장현주·정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 27(4): 901-924.
- 정정길. (1997). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정정길. (2003). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2005). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 최병두·채은혜·양민지. (2016). 대구시 취수원 이전계획과 지역 간 협력적 거버넌스. 「한국지역지리학회지」, 22(1): 64-85.
- 최병선. (1993). 「정부규제론」. 서울: 법문사.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 행정학용어표준화연구회. (1999). 「행정학용어사전」. 서울: 새정보 미디어.
- 환경부. (2023). 「환경백서」.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. (2020). *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*, Penguin Books.
- Arnstein, S. R.(1969), A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224.
- Axelord, Robert M. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- Axelord, Robert M. (1981). The Emergence of Cooperation Among Egoists, *American Political Science Review*, 75.
- Bressers, Hans Th. A. & L. J. O'Toole Jr. (1998). The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective. *Journal of Public Policy*. 18(3).
- Connelly, Steve. (2007). Mapping Sustainable Development as a Contested Concept, *Local Environment*, 12(3): 259-278.
- Conyers, Diana. (1982). *An Introduction to Social Planning in the Third World*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162.
- ICLEI. (2002). *Local Governments' Response to Agenda 21: Summary Report of Local Agenda 21 Survey with Regional Focus*. May 2012.
- Kerk, Geurt van de and Arthur Manuel. (2008). A comprehensive index for a sustainable society: The SSI(the Sustainable Society Index), *Journal of Ecological Economics*, Vol. (2008) 66(2-3).

- Kunde, James E. (1999). Dealing with the Press, in Susskind, Lawrence, Sarah McKearnan, and Jennifer Thomas-Larmer(editors), *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, The Consensus Building Institute.
- Lindblom, Charles. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NEW YORK CITY Environmental Protection. (2022). *NEW YORK CITY DRINKING WATER SUPPLY AND QUALITY REPORT 2022*.
- OECD. (2011). *Towards Green Growth: Monitoring Progress-OECD Indicators*. OECD, Paris.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. (1999). Coping With the Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*. 2: 493-535.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker. (1997). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Peters, B. Guy. (1997). *The Future of Governing*. The University Press of Kansas.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.
- Popper, K. R. (1945). *The Open Society and Its Enemies, Volume I : The Spell of Plato*. London: George Routledge & Sons, Ltd.
- Pressman & Wildavsky. (1983). *Implementation(3rd. ed.)*. Berkeley: University of California Press.
- Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Putnam, Robert. D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, N. J.: Princeton University Press.
- Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice, Revised Edition*. Harvard University Press.
- Rawls, John. (1993). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Rhodes, R. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(3): 652-667.
- Rhodes, R. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rydin, Yvonne. (2010). *Governing for Sustainable Urban Development*, London: Earthscan.
- Stoker, Gerry. (1997). Redefining Local Democracy, in L. Pratchett & D. Wilson, *Local*

- Democracy and Local Government*, Macmillan Press LTD.
- Stoker, Gerry. (1999). The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform For British Local Government, in G. Stoker(ed.), *The New Management of British Local Governance*, Macmillan Press LTD.
- Susskind, Lawrence and Jennifer Thomas-Larmer. (1999). Conducting a Conflict Assessment, in Susskind, Lawrence, Sarah McKernan, and Jennifer Thomas-Larmer(editors), *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, The Consensus Building Institute.
- The National Performance Review. (1993). From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Cost Less, in Schafritz & Hyde, *Classics of Public Administration (4th ed.)*, Harcourt Brace and Company.
- Vigoda, Eran. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *PAR*, 62(5).
- Wilson, James Q. (1986). *American Government: Institutions and Policies(3rd ed.)*, Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company: 422-450.
- Zuker, L. G. (1986). Production of Trust: Institutional Source of Economic Structure, *Research in Organizational Behavior*, 8.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심 분야는 환경정책, 정부규제, 공공갈등 등이다. 최근 발간된 저서로는 「관료제 트릴레마」(2023)가 있고, 학술논문으로는 “공공갈등 조정의 성공조건: 구포가축 시장 갈등 조정 사례의 분석”(2020), “영풍석포제련소를 둘러싼 딜레마와 정책대응: 기회손실, 지역의존성, 그리고 상징적 대응”(2021), “포괄적 네거티브 규제혁신의 성과와 함정”(2022) 등이 있다.(csookim@pknu.ac.kr)

Abstract

Policy Partnership in the Making: The Puzzles of the Relocation of Water Sources in the Nakdong River Basin

Kim, Chang Soo

In this study, by constructing a cooperative policy partnership analysis framework, I analyzed the causes of the limitations of government-led local win-win partnerships in the face of opposition from local residents and environmental groups, and wanted to build a local win-win partnership that can form a true social consensus. The analysis results are as follows.

First, the actors are divided into official organizations, informal organizations, and pros and cons, but the cohesiveness for consensus formation is weak. Second, it can be seen that the difference in position between official and informal organizations is clear, and participation and connection networks at a formal level excluding local residents and civic groups have been confirmed. Third, through the conflict impact analysis, although the degree of sharing of goals and the intensity of linkage between actors in Daegu and Gumi are relatively low, the possibility of forming a consensus seems relatively high compared to the Busan and Gyeongnam regions. In the case of Ulsan, it is strongly dependent on the formation of an agreement between Daegu and Gumi. Fourth, the acceptance of the systems such as the Nakdong River integrated water management plan based on half-partnership policy partnership, the gentlemen's agreements between government officials, and the revision of the Nakdong River Watershed Act was weak, resulting in low acceptance.

In summary, the policy partnership for local win-win growth for the supply of clean water and relocation of water sources was found to be low. The essential question of this study was whether the formation of partnership at the government level was sufficient to form a local partnership, but the answer is that it is not. A lesson was learned that successful partnership formation is not possible and conflicts persist when policy actors do not seek sufficient consent from local residents and civil society or do not recognize civil society as an equal partner. Therefore, for the success of relocation and diversification of the Nakdong River water source, it is most important to restore the trust of actors. Conflict mediation and consensus building are also important to restore trust among stake-holders. It is necessary to establish a model for continuous regional coexistence and cooperation through institutional improvement. Since the securing of the regional win-win fund through the revision of the Nakdong River Water System Act in April 2023 takes into account the increase in the water use charge, it is necessary to propose a fair cooperation model among stake-holders.

Key Words: Policy Partnership in the Making, Water Source Relocation in the Nakdong River Basin, Nakdong River Basin Management Act, Integrated Water Resources Management Plan in the Nakdong River Basin, Consensus Building