

공공갈등과 거버넌스 그리고 제도변화: 물관리 일원화의 성과와 과제*

김 창 수

국문요약

여러 행정구역을 거치면서 다양한 이해관계를 표출하는 물 갈등(transboundary water conflict)의 특성 때문에 물 거버넌스 성공의 핵심은 공공갈등 관리에 있고, 어떻게 합의형성에 이를 것인가가 핵심 논제이며, 이 논제를 푸는 것이 이 연구의 목적이다.

물관리 전문가 12명에 대한 심층면담 결과에 따르면, 2018년 5월 물관리기본법 제정과 정부조직법의 개정을 통해 통합물관리의 제도적 기반이 제공되었지만, 물관리위원회의 여러 가지 한계 때문에 거버넌스가 실질적으로 작동하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 첫째, '2018년 물관리 일원화 이후 물을 둘러싼 갈등이 완화되었다는 의견'에 대해서 58.3%가 동의하지 않는 것으로 나타났다(5점 척도 평균 2.4점). 둘째, 거버넌스가 물 갈등해결에 기여하고 있지 않다고 생각하는 의견이 국가물관리위원회는 83.3%(평균 2.1점), 4대강 유역물관리위원회의 경우 75%(평균 2.3점)로서 부정적 평가가 다수를 이루고 있었다. 셋째, 41.6%의 전문가들이 우리나라 물 관련 갈등관리를 위한 제도적 정비 수준이 높다는 의견에 동의하고 있지 않는 부정적인 평가(평균 2.8점)가 나타났다. 넷째, 물 관련 공공갈등을 해결하는데 어떤 제도적 방안이 바람직한지 물었을 때 물관리기본법 활용(평균 3.8점)을 가장 적합한 법제도 방안으로 평가하였다. 그리고 물 갈등과 관련하여 갈등유형별 갈등관리 및 해결방식에 대해서 조정(조정협의회 구성 포함) 방안을 가장 적합하다고 평가(평균 3.9점)하였다.

2018년 물관리 정책의 변동과 거버넌스의 변동이 나타났으나 여전히 운영상의 한계에 직면하고 있고, 공공갈등 해결을 위한 갈등관리기본법 입법실재가 2005년 이후 지속적으로 나타났음이 확인되었다. 그러므로 기존 갈등관리제도를 활용하면서 점진적으로 제도개선을 해나가는 것이 필요하다는 결론에 이르렀다.

주제어: 공공갈등, 거버넌스 변동, 제도변화, 국가물관리위원회, 4대강 유역물관리위원회, 물관리 일원화, 통합물관리

I. 서론

2002년부터 4대강수계 공론의 장인 수계관리위원회에는 주민대표들이 의사결정에 참여할 수

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구이며(NRF-2023S1A5A2A01077472), 2024년 한국지방자치학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완하였습니다.

있는 소통과 협력의 거버넌스는 작동하지 않고 있다. 2018년 5월 물관리기본법 제정과 정부조직법의 개정을 통해 통합물관리의 제도적 기반이 제공되었지만, 물관리위원회의 여러 가지 한계로 인해 거버넌스가 실질적으로 작동하고 있지 못하는 것으로 평가받는다. 가령 4대강 보 개방에 따라 피해받은 지하수 이용 수막재배 농민들은 유역물관리위원회보다는 환경분쟁조정위원회를 통해 중재(arbitration)받는 것으로 분석된다.¹⁾

물론 낙동강 취수원 다변화 사례에서처럼 낙동강수계법의 제도변화를 통해 보상 방안을 현실화하여 갈등 해결 방안을 모색하기도 한다(고상근, 2022: 1-10). 그리고 4대강 보 개방이 불가피하다면 지하수 장애 발생 지역에 대한 용수공급 대책으로서 지하수 인공 함양과 대체 관정 개발이 필요한 것으로 조사되고 있다. 4대강 유역에서 지하수를 둘러싼 분쟁이 발생했을 때 이를 원만하게 해결해 줄 수 있는 분쟁조정 장치의 통합과 조정 그리고 보완이 필요한 것으로 분석되고 있다(김창수, 2018: 211-235). 이는 2005년 이후 갈등관리기본법 제정논의가 활발한 이유이기도 하며, 물관리 정책 변화에 대한 역사적 이해를 담은 발전 방향 제시가 필요한 이유이다(Sabatier, 1988: 129-168).

그러나 상수도를 제대로 이해하고, 하수처리 시스템을 파악하고, 지하수 문제를 물 순환과 갈등 관리의 관점에서 접근할 수 있는 통합적 물관리에 대한 체계적인 연구는 부족하다(Giordanoa & Shahb, 2014: 364-376). 그러므로 이 연구에서는 4대강 유역에서 발생하는 다양한 갈등과 협력의 모습을 담아내고 통합 물 관리의 방안을 제시하고자 한다. 외국의 물 관리 거버넌스를 유형화하여 우리나라 물 거버넌스 발전 방향의 보편성을 확보하고, 광역상수도과 지방상수도, 하수도, 지하수, 그리고 취수원 다변화 등에 나타나는 거버넌스 위기를 통합적 물관리(Integrated Water Resource Management) 관점에서 분석해 보고자 하는 것이다.

이때 Acemoglu와 Robinson(2020: 130-135)의 아이디어를 원용하여 다양한 갈등과 협력의 모습을 좁은 회랑(narrow corridor) 속에 담아내고 통합 물 관리의 방안을 제시하고자 한다. 온전한 합의 형성은 좁은 회랑을 통과하면서 이루어지지만, 그동안 반쪽짜리 합의 형성이 이루어진 것은 정책선도자를 통한 찬반 연합의 합의 형성 과정이 넓은 회랑을 거치면서 치열하게 이루어지지 못했기 때문이다. 즉, 여러 행정구역을 거치면서 다양한 이해관계를 표출하는 물 갈등(transboundary conflict)의 특성 때문에 물 거버넌스 성공의 핵심은 공공갈등 관리에 있고, '어떻게 합의 형성에 이를 것인가'하는 논제를 푸는 것이 이 연구의 목적이다.

본 연구에서는 공공갈등관리와 환경전문가 12명을 대상으로 한 전문가 심층면담을 실시했다.²⁾

1) 우리나라 환경분쟁조정법 제32조의2에 따라 환경분쟁 조정의 성립은 '재판상 화해'와 동일한 효력이 있어 신속한 조정이 가능한 반면, 조정대상이 '지하수 수위 또는 이동경로의 변화'로 한정된다. 한편 물관리기본법은 수자원 전체를 조정대상으로 하지만, 조정의 법적 효력은 미비하다. 이로 인해 4대강 보 개방에 따른 지하수 수위 하강에 관한 분쟁은 환경분쟁조정을 통해 신속히 처리된 측면이 있다(김진수, 2021). 그러므로 조정의 법적 효력을 포함한 물관리기본법의 개정이 필요한 부분이 있는 것이다.

2) 이 연구에서는 연구방법으로서 연구기관과 학계 전문가들을 대상으로 초점집단면접(Focused Group Interview, FGI)을 실시하였다. 초점집단면접은 연구내용에 관련된 정보를 충분히 알고 있다고 전제되는 소수의 이해관계자, 정책관계자, 전문가 등을 대상으로 보다 깊이 있는 내용에 대하여 직간접적인 대인면접을 통하여 자료를 수집하는 질적인 연구방법 중 하나이다(Vaughn et al., 1996). 이 연구에서는 국가물관리위원회 위

이를 통해 물관리 일원화 이후 갈등 관리, 갈등 해결, 제도적 성과를 평가하고 제도적 발전 방안과 맞춤형 갈등 해결 방안을 제안하였다. 그리고 우리나라 공공갈등관리와 물관리 거버넌스의 지속 가능한 발전 방안을 제안하였다.

II. 이론적 배경

1. 선행연구의 검토

2007년 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제2조에 따르면, 공공갈등이란 공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의된다. 류형철(2019)은 공공갈등을 정부가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책과 사업추진으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌로 정의하고 있다. 이 연구에서는 정부가 물관리 정책을 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 거버넌스를 통해 해결해 나가는 데 관심을 가지고 있다.

거버넌스(governance)란 관련 행위자들의 상호의존 구조가 교환과 상호협력, 공통의 이해관계, 공유된 신념과 전문지식을 바탕으로 이루어진 공식·비공식 연계망을 갖춘 협력체계를 의미한다(Rhodes, 1996: 658-659; 김준기·이민호, 2006: 92-95; 정정길, 2003: 530-537; 김창수, 2016: 135-159). 물 관련 이슈는 다양한 이해관계자의 참여로 점점 복잡하고 다차원적으로 변하기 때문에 수요에 기초한 참여적이고 협력적인 물 관리 거버넌스를 요구하고 있다(Rogers & Hall, 2003; UNDP Water Governance Facility, 2008). 그러나 현실적으로 협력체계는 실질적인 이해관계자가 배제된 반쪽짜리로 형성되어 갈등 해결에 기여하지 못하는 경우도 있다(김창수, 2023).

역사적 제도주의에서 제도란 장기간에 걸친 인간 행동의 정형화된 패턴을 의미하는데, 제도의 지속성을 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는 데 경로의존과 의도하지 않았던 결과를 중시한다(Hall and Taylor, 1996: 938). 일정(t) 시점에서의 기능적 요구에 부응하기 위해 어떤 특정한 제도가 형성되었다 할지라도 이렇게 형성된 제도는 애당초 제도가 성립될 수 있었던 사회적 환경이 변화하고 이에 따라 전혀 새로운 기능적 요구가 제기된다고 할지라도 그 자체가 지속되는 경향을 지닌다(Krasner, 1988: 67-82). 1995년 이후 물관리기본법의 제정 노력 결과 2018년 경로창조를 통해 새로운 물관리 체계를 형성하였지만, 제도운영의 경로의존성 때문에 여전히 만족스러운 협력적 거버넌스를 제공하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

물관리 거버넌스는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 간 그리고 기업과 시민사회 간의 파트너십을

원 출신 4명, 한강수계 2명, 낙동강수계 2명, 금강수계 2명, 영산강·섬진강수계 2명 등 총 12명의 전문가를 선정하였다. 2024년 1월부터 2월에 걸쳐 선정된 전문가들을 대상으로 구조화된 질문과 응답 그리고 대화를 통하여 연구주제에 대한 견해와 경험을 표출하고 그에 대한 의견을 나누었다.

전제로 하는 다층적·다중심의 협력적 거버넌스(multi-level and polycentric cooperative governance)인데, 협력의 실패는 심각한 공공갈등을 의미한다. 그러므로 이 연구에서는 물관리 거버넌스를 통한 다양한 이해관계의 수평적·수직적 조정과 공공갈등 해결 방안을 함께 제안하고자 한다(Havekes, 2018; 김창수, 2018: 211-235). 물론 낙동강수계법의 제도변화를 통해 갈등해결방안을 모색하기도 하지만(고상근, 2022: 1-10), 통합적인 관점에서 공공갈등 관리와 거버넌스의 변화를 통한 합의형성 방안을 모색하고자 한다.

OECD에서는 2011년 이후 라틴 아메리카 국가들과 멕시코에 대한 연구를 추진하였고, 2014년에는 네덜란드의 물거버넌스 격차분석 결과를 제시하였다.³⁾ 특히 2011년에는 우리나라에 대한 격차분석 결과를 제시하였는데, 우리나라의 경우 중앙정부의 행위자가 지나치게 많아 하위정부와 민간기업 그리고 시민사회가 혼란에 빠지거나 높은 거래비용(transaction cost)을 지불할 가능성이 높은 거버넌스 구조라고 진단하였다(OECD, 2011: 60-61). 이런 가운데 우리나라는 2018년과 2021년 정부조직법의 개정으로 국토교통부의 물관리기능을 환경부로 통합하여 중앙정부의 행위자가 줄어들고 수량과 수질관리의 일원화가 이루어졌다. 김창수(2024)는 OECD(2011)의 연구와 12명의 물관리 전문가의 인식과 비판을 토대로 한국의 물관리 거버넌스 격차를 측정하고 갈등 관리 방안을 제안하였다.

프랑스는 1964년 수법(Water Act) 제정에 따라 환경부 자문위원회로 물관리위원회를 구성하고, 환경부 산하에 6개 유역위원회(Water Board)를 두고 수량과 수질을 통합 관리하는 오랜 역사를 유지하고 있다(International Office for Water, 2009: 9). 그리고 프랑스는 국가공공토론위원회(CNDP)를 통해 일정한 갈등사태에 대한 합의형성 모델을 만들어가고 있다(은재호, 2022: 268-276).

네덜란드의 경우 지역물관리청법(Regional Water Authorities Act) 제12조에 따라 직접선거로 뽑은 주민대표가 21개 지역물관리청위원회의 70% 이상을 차지하여 부담금 요율 결정에 참여한다(Dutch Water Authorities, 2017: 31-32; Havekes, 2018; OECD, 2014; Havekes et al., 2018; 김창수, 2018: 211-235). 프랑스와 네덜란드의 경우 민주적인 연합 형성과 갈등 관리를 통한 물관리 거버넌스 모델을 지향하는 것을 알 수 있다.

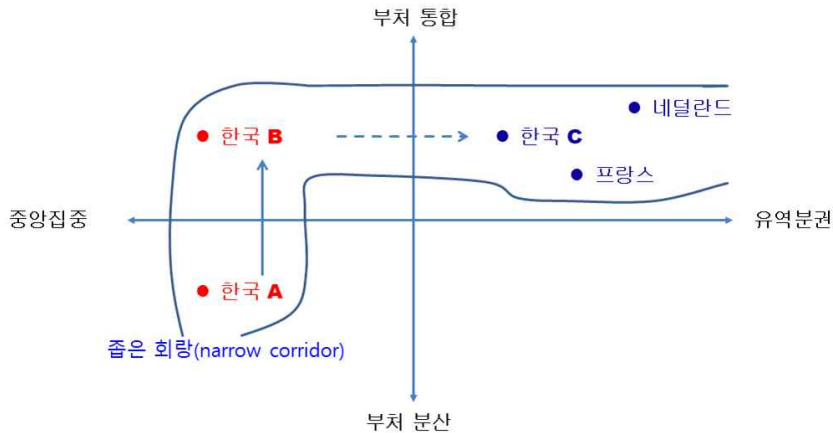
2. 분석틀의 구성

우리나라에서 물관리기본법 제정과 물 관리 통합부처의 신설이 실패하다가 2018년 5월 드디어 성공하였다(김창수, 2016: 135-159). 역사적 제도주의 관점에서 볼 때, <그림 1>에 나타난 바와 같이 물관리 일원화를 통해 A 지점(t-1)의 물 정부(water government)에서 B 지점(t0)의 물 정부로 이동했지만, 네덜란드와 프랑스와 같이 C 지점(t+1)의 물 거버넌스(water governance)로 변동했다고 보기는 어렵다. 한편 우리나라는 2018년 물관리 일원화 이후 현재 <그림 1>의 B 지점으로서 좁은

3) OECD의 Charbit & Michalun(2009)은 다수준의 정부에서 상호의존성을 관리해야 할 필요성이 큰데 여기에서 유의해야 할 격차에 대해서 주의할 것을 당부한다. 이를 토대로 OECD에서는 2011년 이후 회원 국가들이 물관리에 있어서 유의해야 할 요소들을 실증연구를 바탕으로 권고하고 있다.

회랑(narrow corridor)에 진입한 것으로 판단되기 때문에, 국가 권력과 시민사회의 역량 사이에 균형을 이루어 거버넌스 격차를 완화함으로써 C 지점으로 변동할 수 있는 조건들을 동시에 분석하고 접목해 보고자 한다(Acemoglu & Robinson, 2020).

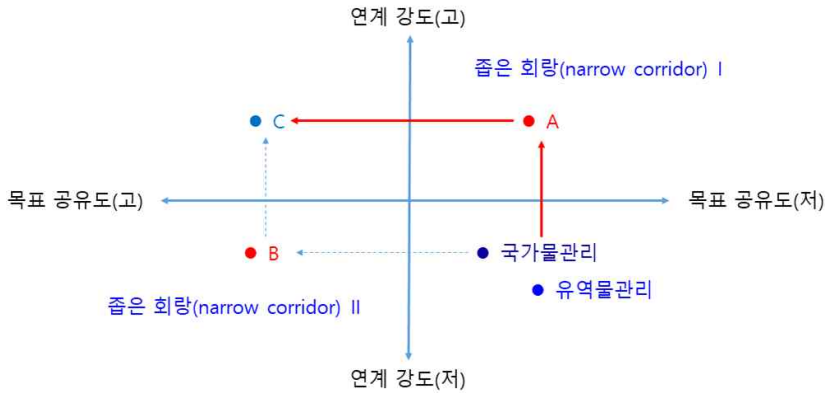
〈그림 1〉 물 관련 공공갈등 관리 거버넌스의 변동과 지향점



2018년 물관리기본법의 제정으로 국가물관리위원회와 4대강 유역물관리위원회가 형성되어 운영되고 있지만, 공식기관과 비공식기관의 입장 차이가 명확하며 반쪽짜리 합의 형성이 이루어진 것으로 평가받고 있다. 물론 낙동강수계법의 제도변화를 통해 갈등해결 방안을 모색하기도 하지만(고상근, 2022: 1-10), 통합적인 관점에서 거버넌스를 통한 공공갈등 관리와 합의 형성 방안이 필요하다. 그러므로 〈그림 2〉의 A 지점이나 B 지점으로 나아가 좁은 회랑(narrow corridor)에 진입하여 C 지점으로 변동할 수 있는 목표 합의 방안과 연계 강도 제고 방안을 고민해야 한다(Acemoglu & Robinson, 2020). 이때 정부가 공유목표를 설정한 후에 연계 강도를 높이는 경로인 좁은 회랑 II 코스가 더 적합할지, 목표를 공유하기 위해서 연계 강도를 높이기 위한 상호작용이 우선되어야 하는 것(I 코스)이 맞는지 실증연구를 통한 확인이 필요하다.⁴⁾

4) 2024년 8월 면담 결과에 따르면, 낙동강 취수원 다변화와 관련하여 환경부 담당자는 목표는 명확하니 이해관계자의 수용성 확보를 위해 거버넌스 포럼을 빨리 진행하자고 한다(II 코스). 그러나 갈등관리 전문가는 먼저 이해관계자와 심층면담을 통해 요구사항과 우려를 확인한 후에 거버넌스 포럼을 구성하여 합의 형성을 하자고 한다(I 코스).

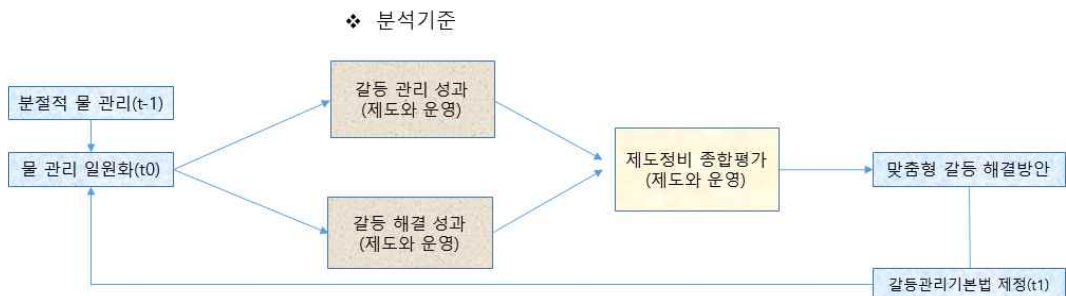
〈그림 2〉 바람직한 물 관련 공공갈등 관리 거버넌스의 변동 시나리오



이 연구에서는 〈그림 3〉에 나타난 바와 같이, 물관리 일원화 이후의 물 관련 공공갈등을 해결하는데 관련 거버넌스가 어떠한 성과를 창출하였는지 평가하고 개선 방안을 제안하고자 한다. 일찍이 다양한 입법 논의를 통해 물 관련 행정위원회의 신설 방안을 주장했지만, 기존 부처의 조직과 권한을 이양해야 하는 문제 때문에 정치적으로 채택되고 실현될 가능성이 높지 않았다. 권력의 크기가 비슷하여 주도권을 잡지 못하는 국토교통부와 환경부의 부처할거주의와 관료정치 요인은 딜레마 상황에서 잠금 효과(lock-in effect)로 작용하여 경로의존성을 지속하면서 입법 실패로 나타났다(김창수, 2016: 135-149). 그러나 정권교체와 함께 2017년 9월 28일부터 물관리 일원화 8인 협의체(여야 4당) 구성과 운영의 성과로 2018년 5월 물관리 일원화(2022년 1월 하천관리 업무 환경부로 이관)가 이루어진다.

이 연구에서는 〈그림 3〉의 분석틀에 나타난 바와 같이, 첫째, 물관리 일원화 이후 갈등관리 성과를 전반적인 측면과 4대강 유역 맞춤형 갈등관리 측면에서 평가하고자 한다. 둘째, 물관리 일원화 이후 성과를 갈등해결의 측면에서 평가해 보고자 한다. 국가물관리위원회와 4대강 유역물관리위원회의 성과를 제도·운영적 측면에서 평가하고자 한다. 셋째, 물관리 일원화 이후 제도 정비와 개선 성과를 제도적 측면과 운영적 측면에서 분석해 보고자 한다. 이러한 분석 결과를 토대로 제도 변화 방안과 맞춤형 갈등해결 방안을 제안해 보고자 한다.

〈그림 3〉 분석틀



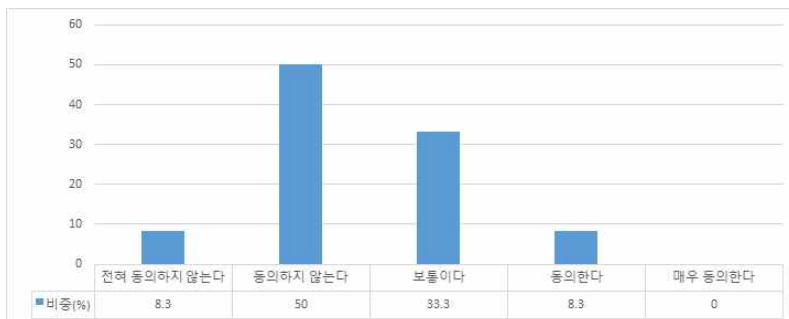
Ⅲ. 물 관리 일원화와 거버넌스 성과평가

1. 갈등관리 성과평가

1) 전반적 평가

전문가 12명 중에서 우리나라에서 '2018년 물관리 일원화 이후 물을 둘러싼 갈등이 완화되었다는 의견'에 대해서 58.3%가 동의하지 않는 것으로 나타났다(5점 척도 평균 2.4점). 전문가 F는 물관리 일원화 이후에 국토교통부와 환경부 등 부처 간 갈등은 완화되었지만, 기존의 물관리를 둘러싼 여러 가지 갈등은 그대로 지속되고 있다면서, 낙동강 취수원 변경을 둘러싼 갈등이 대표적이라고 할 수 있다고 한다.

〈그림 4〉 물관리 일원화 이후 갈등관리 성과



먼저 물 문제를 둘러싼 갈등 해결 방식에 큰 변화가 없다는 점을 지적했다. 전문가 A는 구체적인 성과 창출에 실패했다면서 물 분쟁 조정 프로세스가 이전과 동일하고 물관리 일원화 이후에도 관료적 방식의 의사결정 체계가 지속되고 있다고 평가했다. 전문가 D는 관계부처는 지자체 간의 문제라고 선을 그으면서 분쟁 해결에 적극 관여하지 않는 경향이 있다고 한다. 국가·유역 물관리 위원회의 제한된 위상과 역할로 인하여 물 분쟁조정 제도가 활성화되고 있지 않다면서, 용담댐 용수 배분을 둘러싼 분쟁은 정부 관계부처의 개입으로 봉합된 측면이 많다고 한다. 물 분쟁 조정제도의 활용을 통한 물 분쟁조정이 아니며, 운담댐 물 공급을 둘러싼 관련 지자체 간 물 분쟁은 현재 까지도 진행형이라고 비판했다. 전문가 H 역시 용담댐 물 배분으로 전북과 충청 간 갈등이 심각하여, 유역 물관리위원회가 아니라 환경부에서 전북의 요구를 수용하는 것으로 정리되었는데, 이는 금강유역의 거버넌스 구조에서 매우 나쁜 선례를 남겼다고 한다.

그리고 새로운 시스템의 문제해결 능력의 부재를 들었다. 부정적인 의견을 피력한 전문가 B는 물관리위원회는 행정위원회인지 자문위원회인지도 모호하고, 법 규정은 행정위원회와 유사하지만, 행정안전부의 유권해석은 자문위원회로 하고 있는데, 자문위원회에서 갈등을 조정하지 못하는 것은 당연하다고 했다. 전문가 E는 국가 및 유역 물관리위원회에 분쟁조정 기능이 있지만 구체

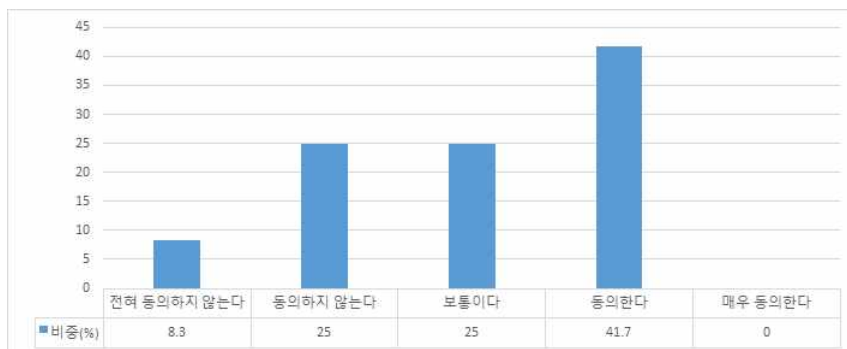
적인 조정기능을 수행할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 못하고 있다면서, 일부 유역에서 분쟁 조정기능을 수행하려고 노력하였고, 일부 유역에서 보 문제 분쟁 해결에 대해 접근하였으나 성공적으로 해결되지는 못하고 갈등이 지속되고 있다고 했다. 전문가 G는 금강하굿둑의 수문개방 문제로 인한 충남도와 전북도 간의 갈등, 농민과 지역주민들 간의 갈등이 유역물관리위원회의 활동에도 불구하고 조금이라도 서로 이해하려는 상황으로 좋아지고 있지 않다고 한다.

한편 유역 물관리위원회에 따라 합의 형성의 성과를 창출하는 경우도 있었기 때문에 좀 더 장기적인 평가가 요구된다. 그리고 전문가 J는 성숙 시간을 허용하여 성과를 보일 때까지 기다릴 필요를 제기하기도 하였는데, 물관리일원화 이후 유역물관리위원회 운영과 유역물관리계획 수립으로 유역별 물 문제해결을 위한 차별화된 접근이 이루어지기 시작하였으나, 아직 물관리 갈등 완화에 대한 뚜렷한 성과가 있다고 보기에는 미흡한 상황이라고 했다. 전문가 K는 먼저 물관리 일원화가 확정된 지 그렇게 오래되지 않았으면서, 수량과 수질에 관한 물관리는 2018년에 일원화되었지만, 하천관리는 일원화된 지 아직 1년밖에 되지 않았고, 물관리 일원화 이후에도 여전히 갈등 해결의 가장 중요한 당사자인 주민들의 의견 수렴이 제대로 이뤄지지 않고 있는 것은 아픈 지점이라고 했다.

2) 4대강 유역 물 갈등관리 성과평가

〈그림 5〉에 나타난 바와 같이, 전문가 12명 중에서 ‘4대강 유역에서 서로 다른 물 관련 갈등의 유형에 따라서 차별화된 접근이 이루어지고 있다는 의견’에 41.7%가 동의하는 것으로 나타났다(5점 척도 평균 3.0점). 전문가 I는 종합적인 입장에서 한강유역의 수원지역(강원, 충북)과 수요지역(수도권) 차이, 낙동강유역 취수원들의 수질·수량 차이와 물 수요조건 변화 반영과 갈등, 금강유역의 개발에 따른 물 수요 증가와 금강하굿둑 개방 요구, 새만금 수자원 확보, 충청·전북 간 용담댐 수리권 조정, 영산강·섬진강·동진강 유역의 과도한 유역 간 물 이동과 가뭄에 취약한 물 공급 체계 등 물 갈등의 유형이 대상 유역과 이해관계자에 따라서 매우 다양하게 나타나고 있다고 한다. 따라서 4대강 유역에서 나타나는 물 관련 갈등은 각기 다양한 형태로 해결방안을 모색하고 있지만, 갈등별 세부 내용과 이해관계자들의 요구와 기대 수준과 이해도가 다양하여 유형별 분류는 어렵다고 진단하였다.

〈그림 5〉 4대강 유역 차별화된 갈등관리 접근 평가



첫째, 유역물관리위원회에서 우여곡절이 있었지만, 다수의 전문가들은 새로운 시도를 긍정적으로 평가하고 있었다. 전문가 J는 물관리 일원화 이후 유역물관리위원회 운영과 유역물관리계획 수립으로 유역별 물 문제해결을 위한 차별화된 접근이 이루어지기 시작했다면서, 특히 유역물관리 계획에는 물관리계획을 바탕으로 공통 과제와 함께 유역별 물 문제 해결을 위한 차별화된 과제가 일부 포함되어 있는 것은 긍정적이라고 했다. 전문가 C와 E는 조금 더 종합적인 평가를 하였다.

4대강 유역위원회의 구성에 따라 위원이 구성되면서 유역에서 할 수 있는 일들에 대한 고민이 생겨나고 기존에 유역위원회가 협의체 성격으로 무형의 조직이었던 것이 유역위원회로 결집되는 금강, 낙동강 등의 유역이 있는가 하면, 제한적이었던 한강과 영·섬위원회가 있었다고 평가할 수 있다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 2).

금강과 영산강의 경우 국가물관리위원회 1기에서는 각 유역의 특성을 반영해 분쟁해결을 위해 여러 조치를 취했다. 한강의 경우는 보 문제해결을 위한 조사자료의 부족으로 모니터링, 사전 취수구 이전 등 조치를 취하도록 추진했다. 낙동강의 경우 취수원 다변화 정책을 추진하였으나, 지역주민과 지자체 간 갈등으로 성공하지 못하고 답보 상태이다(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 2).

둘째, 부정적인 의견도 다수 있었다. 전문가 F는 4대강 유역의 특성을 고려한 물관리가 이루어지지 못하고 중앙정부의 일방적이고 획일적인 관리의 관행이 유지되고 있고, 유역위원회가 제대로 기능하지 못하고 있는 것이 가장 큰 이유라고 할 수 있다면서, 유역의 현안과 갈등에 대해서 유역물관리위원회가 개입하여 해결할 수 있는 여건이 마련되지 못하고 있다고 했다. 전문가 A는 물 관련 갈등의 내용과 전개 방식은 상이하나, 그를 해결하는 방법은 유역에서도 천편일률적이라고 평가했다. 전문가 B와 K는 좀 더 구체적으로 부정적인 의견을 피력했다.

우선 4대강 유역에서 갈등 해소를 위한 노력은 정치적, 보여주기식 연구는 중복되고 있지만 실제적인 갈등 해소는 한 걸음도 진척이 없다. 갈등 해결에 대한 시도도 못하는데 차별화는 다음 문제이다. 환경단체는 무조건 개방과 해체를, 주민들은 대책 없는 개방과 해체 반대를 주장하는 각자 일방적인 주장이 있을 뿐이다. 대구-구미, 황강-부산 간의 갈등도 매해 유사한 결과이고 진척이 없다(전문가 B FGI 의견, 2024. 2).

4대강은 유역별로 수량과 수질이 다르고, 행정구역 별 쟁점과 이슈가 서로 다름에도 유역에 맞는 정책이 수립되지 않고 있기 때문이다. 예를 들면, 가뭄에 관한 이슈는 주로 금강, 영산강 유역에서 자주 발생하고, 홍수 관련 이슈는 낙동강 유역에서 나타나는 차이점이 있는데 이러한 유역의 차이를 반영한 대책이 수립되기보다 여전히 모든 유역을 포괄하는 획일적이고 천편일률적인 대책이 수립되고 있다고 본다(전문가 K의 FGI 의견, 2024. 2).

그러므로 일부 전문가들은 유역위원회에서 정치적 갈등을 해소하기 위한 차별화된 리더십을

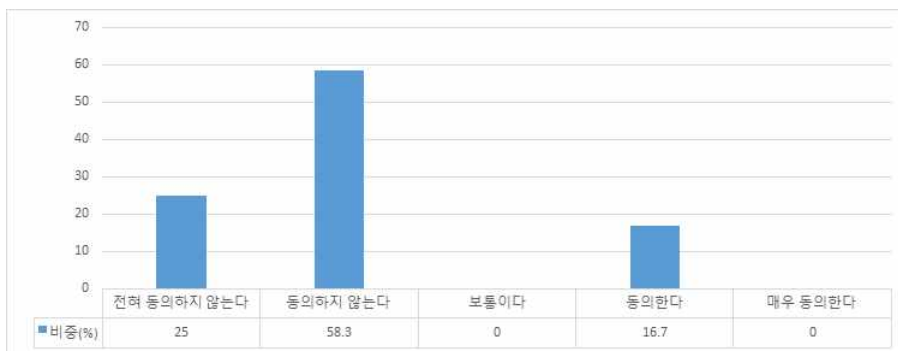
발휘해 주도록 요구하였다. 전문가 L은 4대강 유역 물 갈등의 특성에 따른 차별화된 접근이 아니라, 4대강은 탈원전과 함께 대한민국에서 가장 오랫동안 진행될 정치적 갈등으로 변질되었기 때문이라고 했다. 갈등에 대한 과학적 원인과 해결 방안을 사회적 합의를 통해 찾기보다는 정치적 갈등으로 차별화되어 있다는 것이다. 전문가 G는 유역위원회의 의사결정 과정이 유역별로 차이가 있다면서, 아마도 지역의 특성이 다르기에, 위원장이나 분과위원장이 누구냐에 따라 역량의 차이로 그러한 것으로 판단된다고 한다. 전문가 H는 유역위원회와 수계위원회의 권한 범위가 다르고, 실제로는 수계기금 배분권을 가진 금강수계위원회의 권한이 더 큰 상태라고 한다.

2. 갈등해결 성과평가

1) 국가물관리위원회의 물 갈등해결 기여도 평가

우리나라 국가물관리위원회의 거버넌스가 물 갈등해결에 기여하고 있지 않다고 생각하는 의견이 83.3%로서 부정적인 평가(평균 2.1점)가 다수를 이루고 있었다.

〈그림 6〉 국가물관리위원회의 물 갈등해결 기여도



첫째, 물관리기본법이 가진 제도적인 한계에 대한 지적이다. 전문가 A는 물관리위원회의 자율적이고 독립적인 행정사무가 제도적으로 불가능하고, 자문위원회라는 법적 위상과 환경부가 지원하는 사무국으로는 능동적인 물 갈등해결 불가능하다고 지적한다. 전문가 B는 물관리위원회가 자문위원회라는데 무슨 힘으로 갈등을 조정하냐고 반문한다. 그리고 심의 의결하기 어렵고, 예산이 필요해도 그 결정이 행정 집행으로 나타나야 하는데 그러한 것은 각 부처에서 받아주지 않는다면, 특히 기재부, 행안부에서는 자기 부처의 의사에 반하는 결정이 나오면 뭉개기 일쑤라고 비판했다. 전문가 D는 물관리위원회의 제도적 한계를 종합적으로 평가하고 있다.

국가물관리위원회의 권한, 기능, 역할에 한계가 크다. 자문기능에 머무르고, 사무를 처리하기 위한 사무국이 없고, 자체적으로 예산확보와 집행을 할 수 없다. 행안부의 해석에 따라 국가물관리위원회는 자문기관에 불과하여 독립적인 의결 기능을 갖지 못한다. 「물관리기본법」은

국가물관리위원회의 기능으로 제한적인 사항에 관한 심의·의결을 규정하고 있는데, 그 규정이 포괄적·추상적으로 되어 있어서 구체적으로 어떤 것이 국가물관리위원회의 관할 사안인지, 나아가 심의 사항인지, 의결 사항인지 분명치 않다. 비상임 위원으로서 30명 여명의 다수 위원이 한자리에서 심도있는 논의를 통해 의사결정을 하는 것이 쉽지 않아 보인다. 법률적인 문제를 내포할 수밖에 없는 물 분쟁의 효율적인 조정을 위해서는 법조인의 다수 참여가 필요한데 그 수가 상당히 제한적이다. 국가물관리위원회가 갖는 물 분쟁조정 기능을 준사법기능의 일종으로 볼 수 있으나 '재판상 화해'의 효력이 인정되지 않아 불완전한 준사법기능을 수행한다고 할 수 있다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 2).

구조적인 측면에서 제도적 한계가 나타나고 있다. 전문가 K와 전문가 L은 국가물관리위원회의 명실상부한 갈등 조정 권한이 없는 구조적 한계를 지적하고 있다.

국가물관리위원회의 역할이 유역물관리위원회의 역할과 비교할 때 애매모호하다. 국가물관리계획의 수립 및 변경, 유역물관리계획의 국가물관리계획 부합 여부 등 국가 물관리에 관한 기본방향을 설정하는 역할을 제외하면 뚜렷한 역할이 없는 데다 이 조직을 뒷받침할 수 있는 조직이나 예산이 다른 대통령 소속 위원회와 비교할 때 매우 부족한 상태이다. 현재 물관리기본법은 기본적으로 의사결정 방식이 상향식으로 설계하여 서로 다른 유역 간에 걸친 문제가 아니면 국가물관리위원회가 관여할 수 없게 되어 있다. 즉, 각 유역의 중요한 물관련 정책은 유역위원회에서 독자적으로 결정하게 되어 있어 각 유역 사업에 예산, 보조금 등 국가 지원이 있음에도 국가물관리위원회가 정책적으로 관여하기에 한계가 있다(전문가 K의 FGI 의견, 2024. 2).

물관리기본법에 의해 구성된 유역 국가물관리위원회에 갈등분과가 있지만, 갈등에 대한 법적 조정, 권한이 주어지지 않는 상황에서 갈등에 대한 원인과 궁극적 문제해결을 위한 갈등 조정이 아니라, 결과에 대한 경제적 보상으로 환경분쟁조정위원회가 역할을 대신하고 있기 때문이다. 그리고 국가물관리위원회가 '정치적 갈등 사안'인 4대강 자연성회복, 보처리 방안에 대해 정치적, 행정적 처리 기관으로 전략하면서 일반적인 물관련 갈등사안에 대한 위상이 약화되었기 때문이다(전문가 L의 FGI 의견, 2024. 2).

둘째, 물관리위원회의 운영상 한계에 대한 지적이다. 전문가 E는 국가물관리위원회 갈등조정기능이 있지만 실질적으로 갈등을 조정할 수 있는 분야별 전문가 그룹 지원 등 조정할 수 있는 기반이 부족하다고 비판했다. 일회성 회의를 통해 갈등을 조정할 수 없으며, 각 분야의 적절한 전문가가 참여하여 조정의 신뢰성을 가질 수 있는 시스템 구축 필요하다는 것이다. 전문가 F는 유역위원회의 활동이 제대로 이루어지지 못하고 있다면서 유역위원회를 통한 현안 논의 자체가 이루어지지 못하고 있다고 한다. 전문가 I는 법 제32조에 따른 다음 각 목의 물 분쟁의 조정을 심의·의결하도록 되어 있으나, 타 위원회에 비하여 위원회 구성위원 중 법조인의 비율이 낮고, 결과에 대한 구속력이 약하여 권고의 수준으로 작동한다고 한다. 2020년 전국적인 수해에 대한 피해보상의 방법과 범위를 결정하는 역할을 '국가물관리위원회'보다 '환경분쟁조정위원회'에서 담당하는 것이 타

당하다는 중앙정부의 결정이 사례라고 한다. 전문가 J와 전문가 H는물관리위원회의 갈등해결 시스템의 작동 부재를 비판했다.

국가물관리위원회가 법적인 심의 의결 기능은 수행하고 있을지라도 그 과정에서 충분한 갈등 조정, 의견수렴 과정이 있었는지에 대해 의문이 든다. 구체적인 손해배상 결정 기능이 없다 할지라도 다양한 통로를 통해 다양한 이해관계자의 의견수렴을 통해 분쟁의 조정이 이루어질 수 있으나 이러한 시스템이 작동하고 있는지 의문이다(전문가 J의 FGI 의견, 2024. 2).

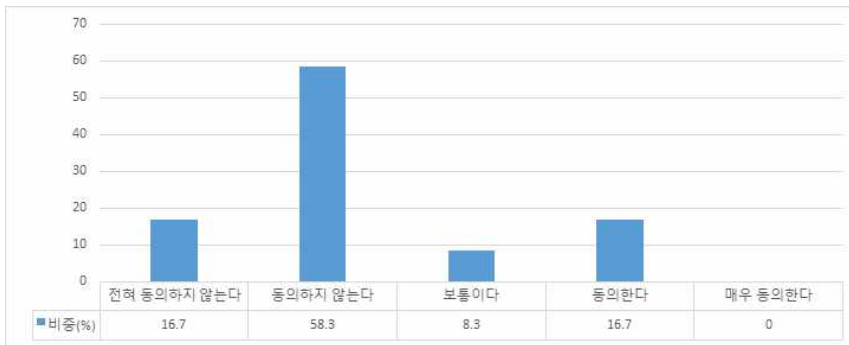
물관리기본법에 나와 있는 국가위와 유역위가 법 제정 사상대로 작동하기 위하여, 인력과 재원 투입이 필요하지만, 현재는 환경부 산하기구로만 작동하면서 환경부가 원하는 대로 작동하고 있다. 국가위는 댐 건설과 수자원 업역 확장만을 위하고 있으며, 국토부 출신 고위공직자는 단 기간 실적을 내려고만 하고, K-water는 수리권을 발휘할 수 있는 수량 확보에만 역점을 두고 있으므로 문제가 심각하다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 2).

그리고 정권변화와 같은 환경변수가 작용할 수 있다. 전문가 C는 지금까지와는 다른 법률과 조직에 의한 통합적·효율적 물관리를 시도하는 시발점으로 위원회의 위원들과 행정조직의 정책적·법률적 이해도가 높아지는 만큼 다각적인 일들을 수행할 수 있다면서, 문제는 선거로 인한 정권의 변화가 부처를 경직적으로 유인하는 경우 법률에서 규정하는 많은 가능한 일들조차 수행이 불가능함을 경험하는 중이라고 했다.

2) 4대강 유역물관리위원회의 물 갈등해결 기여도 평가

〈그림 7〉에 나타난 바와 같이 국가물관리위원회에 비해 상대적으로 낮기는 하지만, 75%의 전문가들이 ‘우리나라 4대강 유역물관리위원회의 거버넌스가 물 갈등해결에 기여하고 있지 않다’고 생각하였기 때문에 부정적인 평가(평균 2.3점)가 다수를 이루고 있었다.

〈그림 7〉 4대강 유역물관리위원회의 물 갈등해결 기여도



첫째, 제도적 한계를 많이 지적하였다. 전문가 D와 H는 국가물관리위원회와 마찬가지로 유역관리위원회의 권한, 기능, 역할에 한계가 크다고 비판한다.

자문기능에 머무르고, 사무를 처리하기 위한 사무국이 없고, 자체적으로 예산확보와 집행을 할 수 없었다. 국가물관리위원회와의 관계도 불분명하다. 독립성과 중립성 확보가 어렵다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 2).

유역물관리종합계획은 유역내 농업용수, 생활용수 등 물의 공급과 관리를 총괄해야 하지만 농업용수의 경우 농림축산식품부의 극심한 반대가 있다. 국가위와 유역위 소관사항과 행정절차가 명확치 않은 상태에서 국가위 주관으로 유역물관리 방안이 추진되고 있다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 2).

그리고 구조적인 측면에서 제도적 한계가 나타나고 있다. 전문가 B는 대통령 소속의 위원회가 힘이 없어서 그저 형식적이라면서 심지어 국무총리 산하로 축소하자는 의견도 있다고 자조 섞인 평가를 했다. 국가위원회 소속의 유역위원회 구조로 옥상옥 형태에 권한도 없어서 기대할 수도 없다고 비판했다. 전문가 I는 법률상 심의·의결 기구이기는 하지만, 실질적인 물 배분과 조정은 ‘담·보 등의 연계운영협의회’ 또는 ‘수계관리위원회’에서 주도하고 있다면서, 2022~2023 남부지방 가뭄대책 협의와 실행에서도 유역물관리위원회가 물 갈등 해결에 주도적인 역할을 하지 않은 것으로 알고 있다고 했다. 전문가 K는 유역물관리위원회의 구조적 한계를 좀 더 구체적으로 지적하였다.

국가물관리위원회의 거버넌스 체제와 마찬가지로 유역물관리위원회의 거버넌스도 민주적 의사결정시스템을 지향하다 보니 지나치게 상향적으로 짜여져 있어 현실과 부합되지 않은 측면이 있다. 즉, 유역별 위원회의 경우 전체 위원회와 함께 3개의 분과위원회가 있는데 분과위원회에 무게 중심이 있어 전체 위원회의 역할에 한계가 있다. 누가 위원장이 되느냐에 따라 두 위원회의 권한을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있다. 아울러 물 분쟁 분과위원회는 물 분쟁 조정 사건이 없어 회의 개최 등 제대로 된 활동이 이뤄지지 않고 있다(전문가 K의 FGI 의견, 2024. 2).

둘째, 운영상의 한계를 지적하였다. 전문가 A는 예산과 인력, 제도적으로 보장된 권한이라는 관점에서 볼 때 유역위원회의 자율적이고 독립적인 행정사무가 불가능하다고 한다. 자문위원회의 법적 지위를 갖는 국가물관리위원회의 하부조직으로서 예산과 인력의 지원을 받지 못해 능동적인 물갈등 해결이 불가능하다는 것이다. 전문가 E는 유역물관리위원회 갈등조정분과도 있지만 실질적으로 작동할 수 있는 기반이 부족하다면서 일회성 회의를 통해 갈등을 조정할 수 없으며 각 분야의 적절한 전문가가 참여하여 조정의 신뢰성을 가질 수 있는 시스템 구축 필요하다고 한다. 전문가 F는 현재의 4대강 유역위원회의 경우 다양한 이해당사자의 목소리를 수렴하기 위한 노력이 이루어지지 못하고 있고, 활동의 투명성이 부족하다고 비판한다. 전문가 J는 국가물관리위원회와 마찬가지로 법적인 심의 의결 기능은 수행하고 있을지라도 그 과정에서 충분한 갈등 조정, 의견

수렴 과정이 있었는지에 대해 의문이 든다면, 구체적인 손해배상 결정 기능이 없다 할지라도 다양한 통로를 통해 다양한 이해관계자의 의견수렴으로 분쟁의 조정이 이루어질 수 있는 시스템이 작동하고 있지 않다고 한다.

그러나 장기적인 관점에서 성숙 효과를 기대하는 전문가도 있었다. 전문가 C는 이제 막 역할을 정립하기 시작하는 유역위원회에서는 자신이 관할하는 유역의 범위를 이해하고 그 내부 및 외부 유역과의 갈등 문제를 정량화하고 이를 기존 제도 틀에서 수정 보완하거나 개선해 가기 위한 노력을 경주하는 중이며, 첫걸음부터 완벽할 수는 없는 법이라고 평가했다. 전문가 G는 지자체, 주민 간 의견을 수렴하는 절차를 갖고 있고 갈등 당사자의 의견을 청취하고 해결하려는 노력을 한다고 평가했다. 종합적인 관점에서 전문가 L은 다음과 같이 유역물관리위원회의 성과를 평가했다.

물관리기본법에 의해 구성된 1기 유역물관리위원회에 갈등분과가 있었지만, 갈등에 대한 법적 조정 권한이 주어지지 않는 상황에서 갈등에 대한 원인과 궁극적 문제해결을 위한 갈등 조정 역할, 사안이 거의 없었다. 금강, 영산강의 경우 4대강 자연성회복, 보처리방안에 대해 행정적, 제도적 협의기관으로서 역할을 했지만, 유역의 일부 농민단체들과 최종 합의를 도출하지는 못했다. 낙동강의 경우 '낙동강 통합물관리 의제: 수질개선과 취수원다변화' 안건을 처리하는 과정에서 일부 지역과 일부 시민단체간의 최종 합의를 도출하지 못하면서 안건 통과 이후에도 갈등이 존재하는 결과가 나왔다. 갈등의 완전한 해소가 과학적 결론, 정책결정권자의 수용, 보상, 합의로 이뤄지지 않는 상황에서 갈등이 존재한다고 해서 유역물관리위원회가 갈등관리와 해결에 도움이 안 된다고 볼 수는 없다. 유역위원회의 갈등관리에 대한 위상과 권한을 보강한 후, 정보 공유와 소통 확대로 갈등을 완화하거나 상호 이해관계의 명확성을 통해 갈등의 첨예함, 적대성을 완화하면서 사회적 합의를 도출할 공간은 넓어질 것이다(전문가 L의 FGI 의견, 2024. 2).

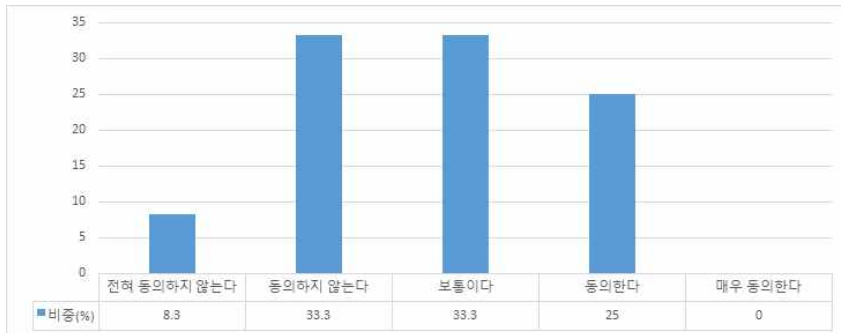
IV. 물 관련 공공갈등 해결 방안

1. 제도정비 성과평가 및 제도적 방안

1) 물 관련 갈등관리 제도정비 성과평가

〈그림 8〉에 나타난 바와 같이, 41.6%의 전문가들이 우리나라 물 관련 갈등관리를 위한 제도적 정비 수준이 높다는 의견에 동의하고 있지 않기 때문에 부정적인 평가(평균 2.8점)가 긍정적인 평가보다 높게 나타났다.

〈그림 8〉 물 관련 갈등관리를 위한 제도적 정비 수준



첫째, 제도적 한계로서 제도적 통합의 미비를 지적하기도 한다. 전문가 G는 갈등 요소는 매우 다양하게 발생하기 때문에 다양한 조건의 상태를 법만이 다룰 수 있는 데는 한계가 있어 법과 함께 거버넌스 활동의 강화가 중요하다고 한다. 전문가 H는 갈등관리기본법이 필요하다고 생각하지만, 국회의원마다 지역구 논리가 있어 입법이 안될 수 있다면서, 갈등관리법에 있는 행정권을 더욱 명확하게 할 필요가 있다고 한다. 전문가 I, 전문가 J, 그리고 전문가 K는 제도적 통합의 미비를 구체적으로 지적하고 있다.

물관리기본법 제정은 통합물관리에 큰 성과이지만 물 관리 통합 부처의 신설은 환경부와 국토부의 업무통합으로 더 많은 물(농업용수)을 사용하는 농림부와 많은 물 관련 시설을 관리하는 행안부·지자체를 아우르지 못하는 실정이다. 거시적 차원에서는 물 관련 갈등관리를 위한 제도적 정비가 이루어졌지만, 물 관련 하위법령과 유관 법령 등이 일관성 있게 정비되지 않아 현장에 정착하려면 많은 시간과 노력이 필요하다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 2).

물관리위원회나 수계법 등 거버넌스를 운영할 수 있는 경로는 많으나, 이를 구체화할 수 있는 세부적인 방안 마련이 필요하다(전문가 J의 FGI 의견, 2024. 2).

물 관련 갈등관리에 관한 제도는 형식적으로 잘 구축된 것으로 보이지만 물물관리기본법의 갈등관리 제도와 중앙환경분쟁조정위원회의 제도 간 상충되는 측면이 있어 갈등관리제도가 실질적으로 작동되지 않고 있다. 현재 국가물관리위원회와 유역물관리위원회의 분쟁분과위원회 활동이 유명무실하게 작동하고 있는 것이 그러한 문제점을 이야기하고 있다(전문가 K의 FGI 의견, 2024. 2).⁵⁾

제도적 측면에서 볼 때 구조적 한계에 따른 자율성의 제약이 나타나고 있다. 이 의견에 동의하는 전문가 A는 제도적 정비 수준은 해외 주요국의 이상형에 수렴하나 한국 행정체제와 결합하며 자율성의 제약이 매우 심하다는 게 문제라고 한다. 한국 행정체제는 해외 주요국, 특히 유럽 주요

5) 2024년 8월 면담한 갈등관리 전문가에 따르면, 현재 분쟁분과위원장이 주로 변호사 등 법률가 중심으로 구성되다 보니 현장에서 시간을 투입하여 실질적으로 분쟁조정 활동을 하기 힘든 점이 있다고 지적하였다.

국과 비교할 때 매우 경직된 관료제도로서 시민참여 수준이 매우 낮아 이에 의존하는물관리위원회 등의 자율성도 제약되는 것이 현실이라고 한다. 전문가 B는 이러한 자율성의 한계를 좀 더 구체적으로 지적했다.

물관리기본법이 통과되고, 물관리위원회가 갈등을 해결하는 기능을 주었지만, 실제적인 예산, 사업집행 기능이 없고 정부는 자문으로 받아들인다. 갈등해결이 될 리 없다. 또한 물관리위원들도 갈등문제를 적극적으로 해결할 의지도 없다. 물관리위원들도 그저 형식적인 대우를 받고, 의견이 정부로부터 존중되지도 않는데, 갈등해결을 위한 결정을 내리면 반대단체들의 항의와 매도가 감당하지 못할 정도이다. 어느 위원이 십자가 지는 심정으로 갈등에 대한 결정을 내리고자 하겠는가? (전문가 B의 FGI 의견, 2024. 2).

둘째, 불완전한 집행기능에 따른 운영상 한계에 대한 지적이다. 전문가 C는 기술 분야에서는 기술을 이해하는 전문가와 실무자 집단의 이해와 정보 수준이 높아질수록 제도 정비가 순순히 일어날 수 있다면서, 30여 년이 걸린 통합물관리는 이제 막 걸음마 수준으로 통합의 대상과 내용, 방식에 대한 논의가 진전되면서 갈등은 더 커질 수도 있으나 이를 어떻게 효율적, 민주적 방식으로 해소하기 위해 노력하느냐가 성공의 키가 될 수 있다고 한다. 전문가 D, 전문가 E, 그리고 전문가 F는 갈등 조정시스템의 구축 방안을 제시하고 있다.

법제도의 통합은 물관리 운영체계의 재편 과정에서 핵심이다. 그리고 그 통합은 기계적·물리적·형식적 통합이 아닌 화학적·실질적 통합이어야 한다. 실질적 통합이 이루어지지 않는 데에는 부처이기주의가 큰 원인으로 보인다. 그 해결방법의 일환으로 물관리의 통합, 조정을 위한 국가물관리위원회의 설치가 있었다고 할 수 있다. 그러나 국가물관리위원회의 기능은 명실상부한 행정기관 내지 행정위원회로 인정하기에는 부족한 부분이 많다. 무엇보다도 집행기능을 가지고 있지 않고 준입법기능(소관 사무와 관련해서 고시, 훈령, 예규 등의 제정), 준사법기능(물분쟁 조정 기능을 준사법기능의 일종으로 볼 수 있으나 재판상 화해의 효력이 인정되지 않아 불완전한 준사법기능을 수행한다고 할 수 있음)도 법적 근거가 없거나 활성화가 곤란한 구조이다. 국가물관리위원회를 환경부의 자문기관으로 이해하는 입장도 옥상옥을 두려워하는 부처이기주의의 연장선이라고 할 수 있다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 2).

갈등조정을 위한 환경부 분쟁조정위원회, 국가 및 유역물관리위원회 분쟁조정분과, 법원 등 다양한 조직간의 위상, 분쟁조정 범위 등 시스템 구축이 필요하다. 다양한 분쟁에 대해 관련된 전문가 그룹에서 심층 분석 자료를 바탕으로 이해와 협조를 구할 수 있는 시스템 구축도 필요하다(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 2).

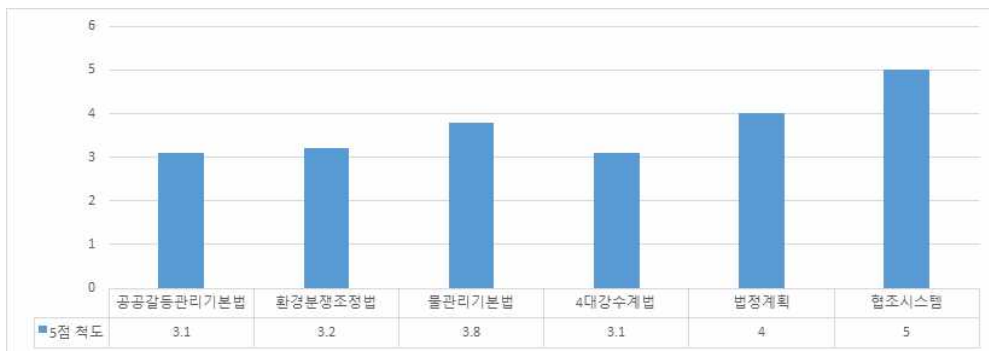
법률은 만들어져 있지만, 법률에서 제시한 여러 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다. 대표적인 경우가 물관리위원회의 사무국조차 아직 구성되지 못하고 있다는 점이다(전문가 F의 FGI 의견, 2024. 2).

전문가 L은 갈등 요소가 공공적 요소를 가진 갈등과 공공기관 간의 갈등(섬진강 홍수에 따른 국가와 한국수자원공사, 지방자치단체 간의 갈등), 정부와 민간간의 갈등, 그리고 물과 같은 공공재에 대한 갈등과 경제적 이익에 대한 갈등 등 현대사회의 복합성이 높아지고 있기에 갈등관리기본법이 필요하다고 한다. 그리고 갈등관리기본법을 통해 갈등관리 조정과 협력, 결정에 대한 사회적 갈등과 재정적 낭비를 완화할 수 있다면서 수도물(수리권), 전기 등 공공재에 대한 갈등이 심화되고 있는 상황에서 갈등관리기본법을 통한 사회적 합의와 정책수용성을 높여야 한다고 주장한다.⁶⁾

2) 물 관련 공공갈등을 해결 제도적 방안

물 관련 공공갈등을 해결하는데 어떤 제도적 방안이 바람직하다고 생각하는지 물었을 때 물관리기본법 활용(평균 3.8점)을 가장 적합한 법제도 방안으로 평가하였다. 참고로 <그림 9>에서 법정계획과 협조시스템은 1명의 전문가가 각각 4점, 5점 만점을 주었기 때문에 나타난 결과이다.

<그림 9> 물 공공갈등 해결 제도적 방안 적합도



첫째, 새로운 접근보다는 기존의 법제도를 활용하는 방안이다. 전문가 H는 새로운 법을 제정하는 것보다, 기존 법을 활용하는 것이 필요하다고 한다. 전문가 A는 물관리 특수성을 고려해 물관리기본법과 4대강수계법 활용이 가장 적절하고, 환경분쟁조정법도 상황에 따라 적용 가능하다는 입장이었다. 전문가 B는 현실적인 이유로 환경분쟁조정법 활용을 지지하고, 전문가 C와 D는 기존 제도의 개선과 활용을 지지했다.

환경분쟁조정법 활용을 지지한다. 물관리기본법을 제정하여 물 갈등 사안에 대하여 물관리위원회가 조정하도록 이미 법적 규정이 있다. 그러나 실제로는 물관리위원회의 결정이 정부 부처

6) 대통령자문 지속가능발전위원회(2005: 516-532), 이용준(2020)과 이용준(2021)의 보고서를 살펴보면, 2005년 이후 13차례 법률안 제출이 있었으나 국회 임기 만료로 폐기되었는데, 정부안과 의원입법안의 갈등 예방·해결의 주체 확대 쟁점을 놓고 합의 형성이 어려워 갈등관리기본법(안)의 입법 실패에 이르고 있음을 확인할 수 있다. 이용준(2021)의 보고서에 따르면, 의견 제출한 80개 지자체 중에서 90%인 72개 지자체가 의무 적용에 대해 부정적 입장이라고 발표했다.

의 행정을 강제할 힘이 없다. 정부 부처도 물관리위원회를 경시할 뿐 아니라, 물관리위원회에서 세도하는 민원과 행정적 갈등을 감당할 수 없다고 생각한다. 그러므로 어떠한 법을 새로 만들어도 소용없다. 기존 법을 잘 활용하거나 기존법에 따른 결정에 대하여 정부가 문제점을 검토하여 위원회와 적극적으로 상의하고 집행하도록 하는 대통령의 지원이 필요하다(전문가 B의 FGI 의견, 2024. 2).

하천법 등 물 관련 법정계획의 변경 및 조정, 별도의 갈등이나 분쟁조정법이 할 수 있는 역할은 과정에 대한 명시화·객관화일 뿐 내용적인 변화로 실질적 갈등의 해소 관련 법정계획의 내용 자체가 수정 보완되어야 한다. 수리권, 물 관련 재원의 조성과 배분 등에 대한 법제도가 개선되지 않고 갈등이나 분쟁이 조정될 방법이 있을지 의문이다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 2).

물관리기본법 활용을 지지한다. 통합물관리 차원에서 제정된 「물관리기본법」상의 물분쟁조정 제도를 활용하는 것이 입법취지와 방향성에 비추어 바람직하다(다만 제도 개성이 요망됨). 그러나 위 물분쟁조정제도하에서는 물분쟁 조정결과에 ‘민사상 합의’로서의 효력이 있을 뿐이기 때문에 당사자가 합의를 준수하지 아닐 경우 그 이행을 강제할 수 없고, 물분쟁 조정은 자칫 소송제기를 위한 전 단계로 단지 승소 가능성을 예측하는 수단으로만 활용될 소지가 있으며, 오히려 피해구제가 지연되는 결과가 초래될 수 있다. 「환경분쟁조정법」상 환경분쟁조정 대상과 다소 중복되는 측면이 있으나 환경분쟁조정 대상은 기본적으로 수질오염피해에 대한 다툼이라는 한계가 있다. 물분쟁조정제도에 다른 구제의 실효성을 확보하고, 소 제기로 인하여 발생하는 사회적 비용을 줄이기 위해 조정 결과가 ‘재판상 화해’의 효력이 있는 것으로 격상할 필요가 있다. 공공갈등관리기본법의 제정은 공공갈등의 개념이 모호해서 제정에 이르는 어려움이 커 현실성이 떨어진다고(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 2).

둘째, 공공갈등 관련 제도 간 위상과 협력 시스템 구축이 필요하다는 주장이다. 전문가 J는 추가적인 법 제정이나, 분쟁조정 접근 방식보다는 기존 법을 활용하여 다양한 이해관계자들이 의견을 개진할 수 있는 창구 마련 및 재정적 지원 방안 마련 등이 필요하다고 한다.

제도 간 위상과 협조시스템 구축, 다양한 갈등의 종류에 따라 어느 수준에서 조정을 할 것인지 국가 차원에서 갈등별 조정시스템 구축이 필요하다. 국가위원회는 유역별 갈등 조정, 유역위원회는 유역 내 갈등조정, 환경분쟁조정위는 개인-공공, 개인-개인 간 갈등 조정 역할을 하는 것이다(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 2).

이해당사자 간의 충분한 협의를 통한 합의가 이루어지기 위해서는 유역 거버넌스의 활성화가 필요하다. 유역위원회가 역할을 제대로 해야하고, 물관리기본법과 4대강수계법이 유역관리를 실질적으로 보장할 수 있는 제도가 될 수 있도록 개정되어야 한다(전문가 F의 FGI 의견, 2024. 2).

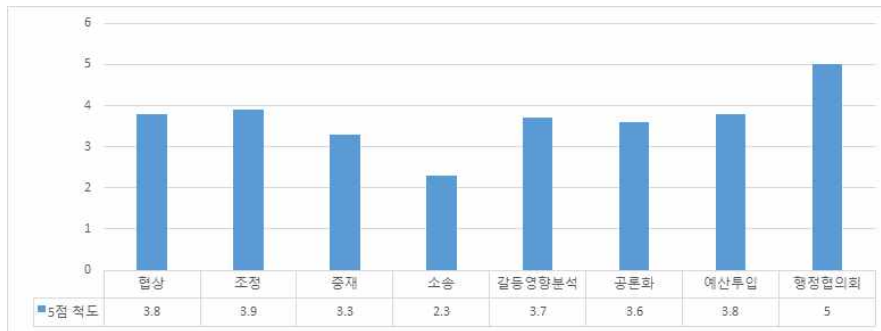
물관리 최상위법은 물관리기본법으로서 물관리기본법에 갈등에 대한 항을 포함하여 하위법에서 상세하게 다루는 것이 바람직하다(전문가 G의 FGI 의견, 2024. 2).

셋째, 공공갈등관리기본법을 제정하는 것이 필요하다는 주장도 있다. 전문가 I는 물 관련 공공갈등을 해결하는데 구속력을 발휘할 수 있는 법으로서 공공갈등관리기본법을 제정하여, 다양한 환경분쟁보다 물관리에 집중한 물관리기본법과 연동하는 것이 바람직하다고 한다. 전문가 K는 물 관련 공공갈등을 해결하는 방안으로 모든 갈등에 적합한 유일한 방안이란 존재하지 않기 때문에 갈등의 유형과 특성을 고려하여 그에 적합한 해결방안을 강구하는 것이 바람직하다고 생각한다(7).

만약 물 관련 분쟁에서 피해에 대한 경제적 배상 등 사법적 해결을 원한다면 환경분쟁조정법을 활용하는 것을 권고한다. 왜냐하면 이 방법이 시간과 비용의 큰 부담 없이 사법부의 판결과 유사한 효과를 담보할 수 있고 분쟁해결을 위한 전문가 등 인력과 예산을 상대적으로 잘 갖추고 있기 때문이다. 피해 배상과 같은 갈등해결이 아니라 취수원 다변화와 같은 정책관련 갈등이라면 물관리기본법 활용 또는 공공갈등관리기본법 제정 등을 통해 해결하는 것이 바람직하다고 생각한다(전문가 K의 FGI 의견, 2024. 2).

2. 갈등유형별 갈등관리 및 해결방안 제안

〈그림 10〉 일반적인 물 갈등 관리방안 적합성 평가



〈그림 10〉에 나타난 바와 같이, 물 갈등과 관련하여 갈등유형별 갈등관리 및 해결방식에 대해서 조정(조정협의회 구성 포함) 방안을 가장 적합하다고 평가(평균 3.9점)한 것으로 나타났다. 반면에 소송을 가장 바람직하지 않은 갈등관리방안으로 꼽았다(평균 2.3점). 〈그림 10〉에서 행정협의회 방안은 1명의 전문가가 5점 만점을 주었기 때문에 나타난 결과이다.

첫째, 맞춤형 갈등관리 필요성이다. 전문가 F는 물 관련 갈등의 해결방법은 어느 한 접근방법이 모든 경우에 다 적용되기는 어렵고 갈등의 특성에 따라 다른 접근이 이루어지는 것이 타당하다면 서, 가능한 많은 협의와 조정을 거쳐서 합의를 통해서 해결하는 것이 바람직하다고 한다. 전문가

7) 이용준(2021) 보고서에 따르면, 국무총리 소속으로 ‘공론화 대상 선정위원회’를 구성하고, 의제별 공론화 위원회를 둬으로써 프랑스와 같은 공공갈등 해결 장치를 마련하려는 정부안으로서 갈등관리기본법(안) 입법 시도가 있었으나 21대 국회 임기 만료로 폐기되었다.

K는 갈등해결방식의 다양성을 허용할 것을 주장한다.

갈등해결방식은 갈등의 유형과 강도 등에 따라 달라지는 것이므로 모든 유형의 갈등에 적합한 하나의 해결책이 존재하기 힘들다고 생각한다. 갈등 유형에 적합한 방식을 선택하는 것이 최선이라고 생각한다. 갈등의 강도, 특성 등을 고려하되 최종적으로 갈등 당사자의 선택을 존중하여 결정하는 것이 바람직하다고 생각한다(전문가 K의 FGI 의견, 2024. 2).

둘째, 사전적인 협상과 조정의 중요성이다. 전문가 C는 협상과 조정으로 해결되어 온 기존의 많은 물 문제 사례는 이미 존재하고, 이들의 부분적 문제점 해결과 좀 더 효과적 사업 및 정책 수행만이 문제가 되고 있다고 한다. 물 관련 문제가 좀 더 중요한 사회문제였다면 더 적극적 대안이 모색되었을 것이나, 아직까지 삶의 직접적 영향이 적어 갈등해결도 미온적인 것으로 생각하고 있다. 전문가 D는 조정을 지지하고 있다.

조정이 적합하다고 생각한다. 재정은 이미 발생한 환경피해를 둘러싼 다툼을 해결하는 방식(이른바 사후구제형 분쟁해결방안)이므로 환경피해의 발생이 예상(우려)되는 상황에서 벌어지는 다툼을 해결하는 적절한 방식이 될 수 없다. 조정은 '사전예방형 분쟁해결방안'이 될 수 있으며, 조정은 일도양단이 아니라 상호양보에 따라 합의에 의해서 분쟁을 해결하는 것이므로 쌍방 이해가 충족되고 배려되는 방향으로 문제해결이 가능하고 나아가 종합적, 일괄적 해결이 가능하다. 소송은 일도양단식이어서 최후의 분쟁해결수단이 될 뿐이며, 결론은 또 다른 분쟁의 씨앗이 될 수 있다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 2).

셋째, 공론화위원회 구축 등 다양한 거버넌스의 변동이 필요하다. 전문가 B는 서로 다른 이해관계를 가진 집단이 각기 서로 다른 주장을 하면 항상 평행선을 만든다고 한다. 예산을 투입하여 문제를 해결하는 것이 그나마 갈등을 해소할 가능성이 높고, 갈등영향분석과 공론화를 통해 여론을 조성하는 것이 가능성이 높다고 할 수 있다. 전문가 E 역시 갈등관리에 있어 가장 중요한 것은 문제에 대한 상호 공감의 필요하고 이를 위한 조정협의, 공론화를 기반으로 추진함이 적절하다고 한다. 전문가 H는 갈등영향분석이나 공론화위원회도 넓은 의미에서 거버넌스라고 생각한다면, 조정과 중재 등이 필요하여 물관리와 관련하여 각 지역의 권리와 책임을 더욱 명확히 하는 훈련이 필요하다고 생각했다. 전문가 J는 물 문제가 중앙-지방정부 간의 갈등일 경우 충분히 해결가능한 여러 통로가 있다면서, 문제는 물 갈등과 관련하여 기업, 일반 시민 등이 원하는 방향이 무엇인지 합의점을 찾기가 쉽지 않고, 그 통로가 많지 않다고 한다. 목소리가 큰 특정 집단이 주도하여 물 갈등을 심화시키거나 그들만의 의견대로 갈등 조정이 되지 않게 하기 위해 공론화위원회 등 다양한 의견을 수렴할 수 있는 접근방법이 필요하다.

갈등의 해결은 서로 다른 주장을 서로 반씩 양보하게 만들고, 이러한 양보를 이끌어내기 위한 예산의 투입과 공론화를 통한 여론의 형성이 필요하다. 법을 새로 만들어서 해결할 문제는 아

니다. 그리고 정부는 이러한 갈등해결기구에 대한 실질적인 권한과 행정적인 지원을 주어야 한다(전문가 B의 FGI 의견, 2024. 2).

전문가 A는 지자체 등 유관기관 행정협의회가 필요한데, 물관리의 효율성을 위해 수계를 공유하는 유역행정기관협의회 창설이 반드시 필요하고, 수평적 관계를 토대로 대화, 토론, 협상, 조정이 필요하다라고 한다. 물분쟁의 자율적 해결을 우선으로 하고 제 3자 개입은 후순위로 제도화해 물분쟁 해결을 기회로 유역 거버넌스 역량 강화가 필요하다고 한다. 전문가 G는 갈등 조정에는 거버넌스 활동이 매우 중요하며, 이에 수반된 예산이 넉넉하여야 한다고 한다. 전문가 I 역시 갈등영향분석의 결과를 참고하여 협상과 조정으로 해결하되, 문제해결에 필요시 예산투입도 고려해야 한다고 한다.

넷째, 전문가 I는 물 관련 공공갈등은 대상과 이해관계자에 따라서 다양한 형태로 나타나며, 동일 사안이라도 사회 환경과 시대적 상황의 영향을 받으므로 해결방안을 모색하는 과정에서 주요 인과 변동요인을 구분하여 접근하는 것이 더 좋을 것으로 생각했다. 전문가 A는 국가물관리위원회의 위상을 자문위에서 행정위로 상향 조정하는 게 필요하다고 주장하였다. 전문가 D, 전문가 E, 그리고 전문가 K는 다양한 정책과제를 제안하고 있다.

국가물관리위원회가 가지고 있는 지위, 기능, 역할 등의 한계를 해결하기 위해서는 국가물관리위원회가 행정기관 내지 「정부조직법」 제5조에 따라 행정기관 소관사무의 일부를 수행하는 합의제행정기관임을 분명히 밝혀 논란을 차단하고, 집행기능 등을 부여·강화할 필요가 있다. 물분쟁 조정결과에 '재판상 화해'의 효력이 있도록 법을 개정할 필요가 있다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 2).

갈등해소를 위해 가장 중요한 것은 국민이 신뢰하고 인정할 수 있는 갈등조정 시스템 구축이 필요하다. 그리고 이해 당사자 참여를 통해 상호 이해와 설득을 기반으로 한 중장기적인 접근 필요하다(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 2).

물관리 일원화가 이루어지고 국가물관리위원회, 4대강별 유역물관리위원회 등 거버넌스가 형식적으로는 갖추어졌으나 위원회가 작동할 수 있는 인력과 예산 등이 부족한데다 현재의 거버넌스 체계는 다소 이상적으로 상향식 의사결정방식으로 구성되어 있어 우리나라의 현실과 다소 맞지 않은 문제점이 있다. 아울러 하천관리업무까지 포함할 경우 완전한 물관리 일원화는 오직 1년밖에 되지 않았다. 물관리 일원화의 효과가 나타나기에는 다소 시간이 필요하므로 좀 더 시간을 두고 지켜볼 필요가 있다고 생각한다(전문가 K의 FGI 의견, 2024. 2).

V. 결론

이 연구는 물관리 일원화 이후 갈등관리 성과를 전반적인 측면과 4대강 유역 맞춤형 갈등관리

측면에서 평가했다. 분석 결과, 2018년 5월물관리기본법 제정과 정부조직법의 개정을 통해 제도적 기반이 제공되었지만, 물관리위원회의 여러 가지 한계 때문에 거버넌스가 실질적으로 작동하고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다.

첫째, 전문가 12명 중에서 우리나라에서 '2018년 물관리 일원화 이후 물을 둘러싼 갈등이 완화되었다는 의견'에 대해서 58.3%가 동의하지 않는 것으로 나타났다(5점 척도 평균 2.4점). 전문가들은 구체적으로 자문위원회로서 법적 위상과 제도적 한계, 일회성 회의에 그치는 운영상 한계를 지적하였다. 그리고 전문가 12명 중에서 '4대강 유역에서 서로 다른 물 관련 갈등의 유형에 따라서 차별화된 접근이 이루어지고 있다는 의견'에 41.7%가 동의하는 것으로 나타났다(5점 척도 평균 3.0점).

둘째, 우리나라 국가물관리위원회의 거버넌스가 물 갈등해결에 기여하고 있지 않다고 생각하는 의견이 83.3%로서 부정적인 평가(평균 2.1점)가 다수를 이루고 있었다. 그리고 국가물관리위원회에 비해 상대적으로 낮기는 하지만, 75%의 전문가들이 '우리나라 4대강 유역물관리위원회의 거버넌스가 물 갈등해결에 기여하고 있지 않다'고 생각하였기 때문에 부정적인 평가(평균 2.3점)가 다수를 이루고 있었다. 전문가들은 구체적으로 옥상옥 형태의 제도적 한계 때문에 수계위원회 중심으로 작동하고 있고, 의견수렴 노력이 부족한 운영상 한계를 지적하였다.

셋째, 41.6%의 전문가들이 우리나라 물 관련 갈등관리를 위한 제도적 정비 수준이 높다는 의견에 동의하고 있지 않기 때문에 부정적인 평가(평균 2.8점)가 긍정적인 평가보다 높게 나타났다. 그러므로 전문가들은 구체적으로 갈등관리기본법을 제정하여 제도적 한계를 극복하고, 미완의 통합과 조정시스템 한계 극복하여 운영상 한계 극복할 것을 제안했다.

넷째, 물 관련 공공갈등을 해결하는데 어떤 제도적 방안이 바람직하다고 생각하는지 물었을 때 물관리기본법 활용(평균 3.8점)을 가장 적합한 법제도 방안으로 평가하였다. 전문가들은 구체적으로 기존 법제도(물관리기본법, 4대강수계법, 환경분쟁조정법 등)를 상황에 따라 적용하고, 갈등관리기본법을 바탕으로 갈등 관련 제도 간 위상과 협력 시스템 구축할 것을 제안하였다. 그리고 물 갈등과 관련하여 갈등유형별 갈등관리 및 해결방식에 대해서 조정(조정협의체 구성 포함) 방안을 가장 적합하다고 평가(평균 3.9점)한 것으로 나타났다. 전문가들은 구체적으로 맞춤형 갈등관리 방안 마련, 사전적인 협상과 조정의 적극 활용, 공론화위원회 구축 등 다양한 거버넌스 변동을 제안하였다.

역사적 제도주의의 경로창조의 관점에서 물관리 정책의 변동과 거버넌스의 변동이 나타났으나 여전히 운영상의 한계에 직면하고 있고, 경로의존성의 관점에서 볼 때 2005년 이후 우리나라 갈등관리기본법 입법실패가 나타났음이 확인되었다. 그리고 기존 제도의 활용을 주장하는 전문가도 있기 때문에 점진적으로 '운영의 묘'를 살리면서 제도개선을 해나가는 것이 필요하다는 결론에 이르렀다. 전문가들 사이에서도 접근 방식에 대해서는 견해 차이가 있기 때문에 물을 둘러싼 갈등 해결을 위한 다양한 제도적 방안을 고민하여 하나씩 해결해 가는 지혜가 필요한 것으로 나타났다.

참고문헌

- 고상근. (2022). 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」. 국회 환경노동위원회. 2022. 5.
- 김준기·이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성. 「행정논총」, 44(1): 91-126.
- 김진수. (2021). 물관리일원화 후속조치 현황 및 향후 과제, 이슈와 논점 제1804호. 국회입법조사처.
- 김창수. (2016). 경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석, 「지방정부연구」, 20(1): 135-159.
- 김창수. (2018). 네덜란드 물거버넌스 분석, 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 211-235.
- 김창수. (2021). 4대강 사업의 경로의존성과 낙동강 보 해체와 개방을 둘러싼 딜레마, 「지방정부연구」, 25(3): 245-268.
- 김창수. (2024). 다층적 물관리 거버넌스 격차측정과 갈등관리: 물관리 전문가들의 인식과 비판, 「지방정부연구」, 28(2): 385-409.
- 김철희. (2013). 물 관리 행정체계, 왜 변하지 않는가?: Mahoney의 자기강화모형 관점에서, 「행정논총」, 51(4): 167-194.
- 낙동강유역물관리위원회. (2023). 「낙동강유역 물관리종합계획 주요내용」.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편. (2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법(하)」. 논형.
- 류형철. (2019). 「대구시 공공갈등관리 개선방안 연구」. 대구경북연구원.
- 은재호. (2022). 「공론화의 이론과 실제: 건강한 공론형성과 진단을 위한 길라잡이」. 서울: 박영사.
- 이승환. (2023). 국가물관리위원회 쟁점 및 개선방안 연구: 위원회 법적 성격, 전문성, 독립성, 정책조정 기능을 중심으로. 「한국조직학회보」, 19(4), 103-136.
- 이용근. (2020). 「공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안 검토 보고」, 박주민 의원 대표발의. 2020. 7.
- 이용근. (2020). 「갈등관리기본법안 검토 보고」, 송재호 의원 대표발의. 2020. 11.
- 이용근. (2021). 「갈등관리기본법안 검토 보고」, 정부제출안. 2021. 2.
- 정정길. (1997). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정정길. (2003). 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」, 서울: 다산출판사.
- 환경부. (2023). 「환경백서」.
- 환경부. (2015). 「제2차 물환경관리기본계획(2016~2025)」.
- 환경부(영산강홍수통제소, 영산강유역환경청)·한국수자원공사. (2023). 「영산강·섬진강 유역 가뭄백서(2022~2023)」.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. (2020). *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*, Penguin Books.
- Charbit, Claire and Maria Varinia Michalun. (2009). Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government, OECD Working Papers on

- Public Governance, No. 14.
- Dutch Association of Water Boards. (2003). Success Factors in Self-financing Local Water Management: A Contribution to the Third World Water Forum in Japan 2003.
- Dutch Water Authorities. (2015, 2017). *Water Governance: The Dutch Water Authority Model*. Opmeer BV, Den Haag.
- Dutch Water Authorities. (2018). *Dutch Regional Water Authorities*, The Hague, 20th of February, 2018.
- Giordanoa, Mark & Tushaar Shahb. (2014). From IWRM back to integrated water resources management, *International Journal of Water Resources Development*, 30(3): 364-376.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). Political Science & the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Havekes, Herman. (2018). The Governance and Finance Structure of Dutch Water Management, Presented 13 April 2018 in Dutch Water Authorities, The Hague.
- Havekes, Herman et al. (2016). *Building Blocks for Good Water Governance*, Water Governance Centre.
- Ikenberry, G. John. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy, *International Organization*, 42(1): 219-243.
- International Office for Water. (2009). Capacity building for better water management: Organization of water management in France.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
- OECD. (2011). *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water.
- OECD. (2014). *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* OECD Studies on Water.
- Rhodes, R. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(3): 652-667.
- Rogers, P. & A. Hall. (2003). Effective Water Governance. Global Water Partnership Technical Committee (TEC) Background Papers No.7.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein, *Policy Studies*, 21: 129-168.
- Sabatier, P. A. (1993). The Dynamics of Policy-Oriented Learning, Sabatier, P. A. and H. Jenkins- Smith ed., *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- UNDP Water Governance Facility. (2008). *Anti-Corruption in the Water Sector*. UNDP Water Governance Facility Issue Sheets No. 2.
- Vaughn, Sharon, Jeanne Shay Schumm, & Jane Sinagub. (1996). *Focus Group Interviews in*

Education and Psychology, SAGE Publications, Inc.

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 “미완의 정책 파트너십: 낙동강 취수원 이전의 난제”(2023), “낙동강 기수생태계 복원 거버넌스 변동 연구”(2023), “다층적 물관리 거버넌스 격차측정과 갈등관리: 물관리 전문가들의 인식과 비판”(2024) 등이 있다.(csookim@pknu.ac.kr)

〈논문접수일: 2024. 9. 23 / 심사개시일: 2024. 9. 24 / 심사완료일: 2024. 10. 15〉

Abstract

Transboundary Water Conflict, Governance, and Institutional Change:
Achievements and Challenges of Unifying Water Management

Kim, Chang Soo

Due to the nature of water conflict that goes through several administrative districts, the key to the success of water governance lies in public conflict management, and how to reach consensus is a key issue, and the purpose of this study is to solve this issue.

Although an institutional foundation was provided through the enactment of the Framework Act on Water Management and the revision of the Government Organization Act in May 2018, it was found that governance was not actually working due to various limitations of the Water Management Committee. First, among 12 experts, 58.3% disagreed with the statement that 'conflicts over water have been alleviated since the unification of water management in 2018' in Korea. Second, 83.3% of the respondents thought that the governance of Korea's National Water Management Committee was not contributing to resolving water conflicts, with the majority giving a negative evaluation. And 75% of experts thought that the governance of Korea's Four Major Rivers Basin Water Management Committee is not contributing to resolving water-related conflicts. Third, because 41.6% of experts did not agree with the opinion that the level of institutional arrangements for water-related conflict management in Korea was high, the negative evaluation was higher than the positive evaluation. Fourth, when asked what institutional measures they thought were desirable in resolving water-related conflicts, the use of the Framework Act on Water Management was evaluated as the most appropriate legal system plan. In relation to water conflict, the mediation method including the formation of a mediation council was evaluated as the most appropriate for conflict management and resolution methods by conflict type.

From the perspective of path creation, changes in water management policy and governance were observed since 2018, but it was confirmed that operational limitations were still encountered. Furthermore, the failure to enact the Framework Act on Conflict Management in Korea was seen since 2005 from the perspective of historical institutionalism and path dependence. And since there are experts who argue for the use of the existing system, we have come to the conclusion that it is necessary to gradually improve the system while preserving the operational excellence.

Key Words: transboundary water conflict, governance change, institutional change, national water management committee, four major rivers basin water management committee, unifying water management, integrated water resource management