

물분쟁 해결을 위한 거버넌스 교육프로그램 개발

Development of Governance Education Program to Solve Water Conflict

전면호*, 김태웅**, 안재현***
Myeonho Jeon, Tae-Woong Kim, Jae Hyun Ahn

요 지

수자원은 다수의 이해관계자들이 관리 또는 이용하는 과정에 있어 분쟁이 발생할 가능성이 매우 높다. 물 분쟁의 해결방안으로 분쟁의 이해관계자의 참여와 합의의 형성을 추진할 수 있는 거버넌스에 대한 관심이 최근 들어 증대되고 있다. 거버넌스를 통한 물분쟁 해결을 위해서는 거버넌스 구성원인 정부, 시민, 전문가 집단의 문제해결 능력을 향상시킬 수 있는 교육프로그램과 전문 연구 및 교육기관의 설립이 필요하다. 본 연구는 갈등관련 제도, 국내외의 갈등 관련 연구 현황, 물분쟁 관련 이해관계자 참여 사례, 물 관련 교육프로그램 사례 등에서 시사점을 도출하여 물분쟁의 다양한 주체와 원인을 고려한 교육내용을 바탕으로 거버넌스에서 이해관계자의 능력을 향상시킬 수 있는 교육프로그램을 개발하고, 다양한 이해관계자들의 적극적인 참여를 유도하는 활성화 방안을 제시하여 거버넌스 과정에 참여시키는데 목적이 있다. 본 연구에서는 26개 거버넌스 위원회 및 단체와 국내 물 분쟁에 대한 7가지 교육프로그램의 조사 내용을 바탕으로 교육프로그램이 나아가야 할 방향과 교육프로그램 개발(안)을 제시하고, 교육센터 설립방안과 교육의 활성화 방안을 제안하였다.

핵심용어 : 물분쟁, 거버넌스, 이해당사자, 교육프로그램

1. 서 론

수자원은 여러 정부나 지방자치단체가 공유하고 있는 경우가 많으며, 한정된 수자원을 다수의 이해관계자들이 관리 또는 이용하는 과정에 있어 분쟁이 발생할 소지가 매우 크다. 21세기에 들어 발생하는 분쟁은 물을 소유하기 위한 목적에서 비롯된 것이 대부분이다. 우리나라도 지방자치제도의 발달과 수리권에 대한 관심 증대로 지역주민간의 물 관련 분쟁의 사례를 쉽게 찾을 수 있다.

최근 지방자치제의 발달과 수리권 제도의 미비 그리고 환경에 대한 지역주민의 관심의 증가로 물분쟁 발생 가능성이 매우 증가하고 있으며, 이러한 물분쟁의 해결방안으로 분쟁의 이해관계자의 참여와 합의의 형성을 추진할 수 있는 거버넌스에 관심이 증대되고 있다.

본 연구에서는 갈등관련 제도 및 연구 현황, 물분쟁 이해관계자 참여 사례, 교육 프로그램 사례 등을 통해 물분쟁 발생의 다양한 주체와 원인을 고려한 교육내용을 바탕으로 거버넌스에서의 이해관계자의 능력을 향상시킬 수 있는 교육프로그램을 개발하고, 그 특성을 고려해 물분쟁 이해관계자들의 참여 활성화 방안을 제시하고자 한다. 이러한 교육프로그램은 거버넌스를 통한 물분쟁 예방 및 해결에 크게 기여할 것으로 판단된다.

2. 갈등관련 제도 및 연구 현황

갈등을 조정하기 위한 제도로는 국민고충처리제도, 환경오염분쟁제도, 환경영향평가제도, 사전환경성검토

* 비회원 · 한양대학교 대학원 건설환경공학과 석사과정 · E-mail : dektol79@hanyang.ac.kr

** 정희원 · 교신저자 · 한양대학교 건설환경공학과 조교수 · E-mail : twkim72@hanyang.ac.kr

*** 정희원 · 서경대학교 토목공학과 조교수 · E-mail : wrr@skuniv.ac.kr

제도 등이 있으며, 이와 관련된 법으로는 환경분쟁조정법, 소음·진동규제법, 폐기물관리법, 환경정책기본법 등이 있다. 갈등을 조정하는 기구로는 노사정위원회, 노동위원회, 언론중재위원회 및 소비자피해구제기구 등 총 26개의 위원회 및 기구가 있다(지속가능발전위원회, 2004).

물분쟁이 주로 수량(54.7%)과 수질(45.3%)적인 측면으로 구분되어 발생하므로(건설교통부, 2008), 제도적인 측면에서 법적인 보호를 받을 수 있는 26개의 위원회 중 물분쟁과 가장 성향이 비슷한 위원회는 환경분쟁조정위원회라고 할 수 있다. 하지만 환경분쟁조정위원회는 물분쟁만을 다루는 것이 아니라 소음, 대기, 수질 등 환경 전반적인 분쟁 분쟁에 관한 조정을 한다. 그리고 지난 18년간 처리된 환경분쟁 1,959건 중 수질에 해당하는 64건(3.3%)만이 처리되었다. 수량적인 측면의 물분쟁은 환경분쟁이라 할 수 없기 때문에 빠져있다. 이는 제도적인 측면에서의 물분쟁이 완성되어 있지 않음을 의미한다. 따라서 물분쟁의 전반에 걸쳐 법적인 보호를 받을 수 있는 제도가 만들어져야 함을 알 수 있다. 또한, 비교적 오랜 기간 연구되어 온 노동분쟁의 다양한 대안적 분쟁해결(ADR) 등의 분쟁해결 방법이 물분쟁에서도 필요하다.

우리나라의 갈등관련 연구는 대부분 갈등에 관한 전반적인 이론 및 연구이며, 소속기관에 따라 실질적인 연구방향이 조금씩 다르게 나타나고 있다. 갈등해결센터의 경우 교사 또는 학생이 대상인 연구가 많고, 갈등조정·협상센터의 경우 국제문제 혹은 국제적인 갈등 현황에 관한 연구가 많고, 한국조정중재협회의 경우는 노동분쟁만을 중점적으로 연구하는 기관이다. 그러므로 수자원과 관련된 기관에서 분쟁에 관련된 연구기관의 설립이 필요하다고 할 수 있다.

반면 미국과 캐나다 그리고 영국을 중심으로 외국 정부의 갈등관련 프로그램 그리고 대학을 비롯한 비정부기관의 갈등관련 프로그램(표 1)을 살펴본 결과(지속가능발전위원회, 2005), 첫째, 외국의 경우에는 갈등을 예방하고 해결하기 위해 정부에서는 구체적으로 이슈별로 조정과 해결을 위한 프로그램을 운영하고 있었으며 대학에서는 갈등과 관련된 연구를 바탕으로 전문가를 양성하는 프로그램을 다양하게 운영하고 있다. 둘째, 다양한 갈등을 조정하고 해결하기 위한 영리 또는 비영리기관의 다각적인 접근이 시도되고 있음을 알 수 있다.

표 1. 해외 갈등관련 프로그램 및 연구 조사현황

국가	제도	연구	교육
미국	·법무부 ·연방조정알선청	·PON-하버드대학교 ·국제갈등해결센터-컬럼비아대학교 ·석사과정-설리만대학교	·갈등해결협회 ·소비자분쟁조정위원회 ·분쟁해결연구소-공공위원회 ·오래곤 조정 센터
캐나다	·공동조정자프로그램(SMP)	·중재조정센터 ·갈등조정연구소	·갈등해결서비스-법무부
영국	·갈등해결센터-브레드포트 대학교		

3. 이해관계자 참여 및 교육프로그램 사례

시화지구 지속가능발전 협의회(시화지발협), 수자원장기종합계획(수장기), 인천광역시 하천살리기 추진단, 수원시 중소하천 유역네트워크 등의 이해관계자 참여사례를 살펴본 결과, 이해관계자 참여사례의 공통점은 자발적, 적극적, 지속적, 지역적인 다양한 이해관계자 참여가 이루어지고 있다는 것이다.

시화지발협은 법정기구로 발전시킴으로써 거버넌스 체제를 더욱 확고히 하였고(뉴스와이어, 2007), 인천하천살리기추진단은 조례제정을 통해 지속적으로 추진될 수 있도록 법적인 근거를 마련하였다. 수원시 중소하천 유역네트워크는 시민단체에 의해서 주도되고 요구에 의해 정책이 바뀐 사례라고 할 수 있다. 또한 수원시 유역네트워크는 각 유역에 대학교가 하나씩 위치하면서 수질 혹은 하천생태계 등의 연구까지 이해관계자의 범위를 넓힌 것이 다른 사례에서는 볼 수 없는 특징이다.

국내 물 관련 프로그램은 시화호 환경교육, 금강 답사 프로그램이 있었고 그 대상은 주로 어린이에 한정되

었다. 분쟁 관련 프로그램은 한국 조정중재협회에서 주체하는 협상 및 조정전문가 양성프로그램, 사회갈등 연구소에서 주체하는 갈등조정아카데미, 갈등해결센터에서 주체하는 갈등해결과 평화교육프로그램, 갈등조정·협상센터에서 주체하는 교육프로그램, 환경분쟁조정위원회에서 주체하는 환경분쟁예방교육 등이 있다.

국내 물 관련 프로그램을 분석한 결과(표 2), 교육프로그램은 프로그램의 내용은 물론 대상 선정의 적절성 또한 중요하다고 할 수 있다. 적절한 대상에게 올바른 정보를 주어야 거버넌스 또는 합의형성 과정에서 각각의 이해관계자가 올바른 판단과 결정을 할 수 있기 때문이다. 특히 어린이들에게는 전문적인 지식 보다는 재미와 감동으로써 물 환경에 대한 관심을 유도할 수 있고, 청소년들에게는 대화와 협력 및 상호 존중 등의 갈등해결의 대안적 방법을 이해하는 예방적인 프로그램이 필요하다.

현재 갈등에 관한 연구 및 교육 상황을 볼 때 대부분 시작단계이고, 더욱이 물분쟁에 관한 전담 기관 또한 없는 실정이다. 이에 정책적인 지원이 필요함은 분명한 사실이다.

표 2. 이해관계 참여 및 교육프로그램 조사현황

이해관계자 참여	교육프로그램	
	물관련	분쟁 및 조정 관련
<ul style="list-style-type: none"> · 시화지구 지속가능발전 협의회 · 수자원 장기종합 계획 · 인천광역시하천살리기 추진단 · 수원시 중소하천 유역 네트워크 · 곽포천지속가능발전협의회-실패 	<ul style="list-style-type: none"> · 시화호 환경교육 · 금강 답사 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> · 협상 및 조정전문가 양성 프로그램 · 갈등조정아카데미-사회갈등연구소 · 갈등해결과 평화 교육프로그램-갈등해결센터 · 갈등조정·협상센터 교육프로그램-KDI 국제정책대학원 · 환경분쟁 예방교육-환경분쟁조정위원회

4. 이해당사자 능력 향상 교육 프로그램 개발 및 센터 설립

4.1 교육프로그램 개발(안)

물분쟁은 서로 다른 이해관계자인 중앙정부, 지자체, 환경단체, 지역주민들이 서로 얽혀서 발생할 뿐 아니라, 발생하는 문제가 폭력적으로 발전하기도 한다. 따라서 물분쟁이 발생했을 경우 물분쟁 관련 조정 및 중재자의 능력과 물분쟁 발생 전에 합리적인 합의 형성 과정을 거치는 것이 중요하고, 저변인구 측면에서 대중성 또한 확보되어야 한다. 이에 조정 및 중재자를 배출하기 위한 인력양성 교육프로그램과 어린이, 청소년 및 일반시민을 가르치는 교육프로그램 담당자 등을 대상으로 하는 교육프로그램을 개발하고 일반시민을 대상으로 하는 교육프로그램을 개발하였다.

표 3. 교육프로그램 기초과정

교육 콘텐츠	세부 교육 내용	교육 시간(h)
수자원의 이해	<ul style="list-style-type: none"> · 물의 순환과정의 이해 · 홍수 및 가뭄에 대한 이해 	3
물환경의 이해	<ul style="list-style-type: none"> · 하천살리기(하천생태복원)의 방향과 내용 	3
갈등의 이해	<ul style="list-style-type: none"> · 차이의 인정과 갈등해결 · 효과적인 의사소통의 기술 	3
현장 견학	<ul style="list-style-type: none"> · 생태하천 등의 현장견학 	6

교육과정은 기초, 공통, 심화과정으로 나누어 각각 15~20시간 강의로 이루어지도록 구성하였다. 기초과정은 초·중·고등학생만을 대상으로 물환경 및 수자원 등에 관한 교육으로 구성된다(표 3). 공통과정에서는 거버

년스의 이해, 유역관리와 지역갈등, 우리나라 하천환경 등을 주제로 하천 및 유역에 관한 기본적인 거버넌스를 이해할 수 있도록 구성되며, 심화과정은 물관련 법규, 분쟁해결제도의 이해, 합의형성 등을 주제로 물분쟁 관련 전문가 등을 대상으로 구성된다(표 4).

표 4. 교육프로그램 공통 및 심화과정

공통 과정			심화 과정		
교육 콘텐츠	세부 교육 내용	시간	교육 콘텐츠	세부 교육 내용	시간
거버넌스의 이해	· 이해당사자의 중요성 및 역할 · 주민참여 모형	4	물관련 법규	· 물 관련 법규 및 진행 방향	4
유역관리와 지역갈등	· 유역의 개념 · 물분쟁 사례와 사례별 해결방법	4	우리나라 하천환경	· 권역별 하천환경의 현황 및 특성 · 우리나라 하천관리의 체계 · 지속가능한 하천	5
의사소통	· 적극적으로 듣기 · 바꾸어 말하기 · 열린 질문 및 자기표현 · 관찰 및 느낌	6	분쟁해결제도의 이해	· ADR의 개념과 종류 · 조정 및 중재 개념, 원칙, 절차	5
비폭력 의사소통	· 필요, 욕구 · 부탁, 요청	6	합의형성 이론 및 실습	· 합의형성 이론 기초 · 합의형성 원칙 및 절차 설계	6

4.2 교육센터 설립

개발된 교육프로그램의 원활한 운영을 위해서는 교육의 주체 및 장소가 필요하다. 따라서 교육센터의 설립은 불가피하며, 교육센터 설립의 주체는 두가지 안이 제안되었다. 하나는 한국수자원공사의 수자원 교육원을 활용하는 방안이고, 다른 하나는 독립적인 전문 교육센터를 설립하는 방안이다.

한국수자원공사의 수자원 교육원을 활용할 경우 수자원 분야 교육의 경험이 풍부하고, 기관의 연구 능력 또한 탁월하며 다양한 교수진 확보가 가능하다. 따라서 교육원의 기존 프로그램과 연계하여 거버넌스 교육 프로그램을 추가적으로 구성하는데 독립적인 전문교육센터 운영 보다 예산과 시간에서 효율적이라 할 수 있다.

독립적인 전문교육센터를 설립하는 것은 시간과 예산이 필요하지만 물분쟁 거버넌스에 관한 폭 넓은 연구까지 수행할 수 있는 장점이 있다. 또한 독립된 조직으로 이해관계자에 대한 객관적 입장에서 교육이 가능하고, 다양한 교육콘텐츠 개발로 물분쟁 이해관계자의 교육 및 참여 확대로 물분쟁 해소에 기여할 수 있으며, 전문교육기관으로 국제적 협력이 가능할 것이다. 전문교육센터 설립은 전문화, 대중화, 표준화, 국제화를 목표로 하여 단순히 거버넌스 교육프로그램의 운영만이 아닌 갈등영향분석, 물분쟁 해결 연구, 분쟁의 조정자로서의 역할 등의 다각도에서 역할을 해야 할 것이다(그림 1). 이러한 전문교육센터의 설립을 위해서는 제도적 근거와 예산확보가 필요하다.

4.3 교육의 활성화 방안

문화를 변화시켜나가는 주요한 방법 중의 하나인 교육으로서 특히 아직 가치관이 형성되기 전의 아동에 대한 교육은 매우 중요하고(박수선, 2002), 사회로 진출의 중간 단계인 청소년 및 대학생의 교육에 따라서 그 방향은 현저히 다를 수 있다. 따라서 초·중·고등학교에는 거버넌스 교육프로그램을 특별활동 시간 등을 활용하여 특성화 교육프로그램을 운영을 의무화하고, 스스로 참여하여 자신의 지혜를 끌어내는 대학생들에게는 교양과목 개설을 권장하여 갈등해결능력을 키울 수 있다.

각각의 이해당사자의 갈등에서 제 3자의 개입이 갈등해결을 보다 안전한 조건을 만들 수 있다고 할 수 있듯이 제 3자의 역할을 하는 공무원, NGO 활동가 등의 준전문가의 교육이 중요하다. 단 자발적인 참여가 없을 수 있는 점을 고려해 물분쟁 관련 교육 프로그램 이수 시 인센티브를 부여하여 교육 프로그램에 자발적으로 참여하는 방안을 모색 할 수 있다. 프로그램 이수자에게는 물분쟁 관련 공공기관 및 사회단체에 활동할 수 있

는 기회를 주고, 이해관계자 참여활동(위원회, 공청회, 시민배심원, 전문중재단, 합의회의 등)에 우선적으로 참여할 수 있도록 참여비용을 권장하는 방안 등이 필요하다. 또한, 교육 프로그램 이수자는 물분쟁 관련 교육프로그램의 개발에 적극적으로 참여시킴으로써 교육프로그램을 활성화 할 수 있다.

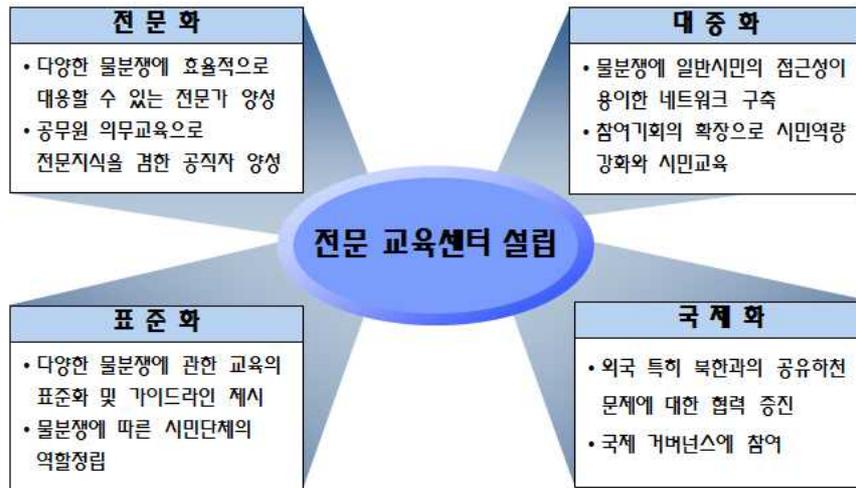


그림 1. 전문 교육센터 설립 컨셉

5. 결 론

본 연구에서는 갈등관련 제도 및 연구현황과 갈등관련 프로그램을 조사하고, 최근 대두되고 있는 거버넌스에 관한 이해관계자 참여 사례를 찾아 분석하고, 물 또는 분쟁에 관한 교육프로그램 및 기구 등을 찾아보고 비교하여 앞으로 교육프로그램이 나아갈 방향과 교육프로그램 개발(안)을 제시하였다. 교육프로그램의 대상은 전문가, 일반시민의 두 가지로 분류하여 세부적으로 기초과정, 공통과정, 심화과정으로 나누어 프로그램을 구성하였다. 또한, 교육프로그램 개발(안)을 바탕으로 교육을 구성하고 진행할 수 있는 교육센터의 설립에 대한 구성안과 운영방안을 제시하고, 지속적으로 교육에 참여할 수 있도록 의무교육, 인센티브 부여 등으로 활성화 될 수 있도록 수요 창출을 위한 참여 방안을 제시하였다.

본 연구에서 제안한 교육프로그램이 최선의 교육프로그램이라고는 할 수 없다. 하지만 물분쟁에 대한 좀 더 발전적인 연구가 필요한 현재 상황에서 이와 같은 연구를 통해 거버넌스를 통한 물분쟁 예방 및 해결에 기여할 것으로 판단된다.

감 사 의 글

본 연구는 국토해양부의 국제수문개발계획(IHP) 7단계 연구사업의 지원을 받았습니다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부(2008), 국제수문개발계획(IHP) 연구보고서, 한국수자원학회.
2. 뉴스와이어(2007). <http://www.newswire.co.kr/>
3. 박수선(2002), 갈등해결의 한국사회 적용을 위한 문화적 접근, 갈등해결기법 개발을 위한 워크샵 자료집.
4. 지속가능발전위원회(2004), 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서, 지속위 자료집 2004-9.
5. 지속가능발전위원회(2005), 갈등관리 교육프로그램 개발 및 연구활성화 방안, 지속위 자료집 2005-5.