

물거버넌스와 물관리기본법
Water Governance and Basic Water Law
이승호¹⁾, 김 승²⁾
Seungho Lee, Sung Kim

요 지

본 연구의 목적은 물거버넌스 개념과 1997년, 2006년 물관리기본법안 분석을 통해 한국의 새로운 물관리 체제를 모색하는 것이다. 물거버넌스는 물관리정책과 계획의 수립, 시행, 평가에 있어 정부뿐만 아니라 일반 기업, 시민, 환경단체, 전문가 등 여러 이해당사자를 참여시키는 것을 핵심으로 한다. 거버넌스란 기존의 정부 주도의 정책 계획, 수립, 시행이 아닌 비정부 조직과의 타협, 협의, 논의를 통한 양방향 정책결정 과정을 뜻한다. 따라서 물거버넌스의 가장 중요한 원칙은 다양한 이해당사자 참여를 통한 정책결정의 복수화 과정이다.

한국의 물거버넌스를 시행하기 위해 가장 필요한 요건은 이해당사자 참여를 우선 중앙, 지방정부에서 그 필요성을 인식하고 법, 제도 등을 통해 제도화하는 것이다. 환경부 주도로 입안된 1997년 물관리기본법안은 물관리일원화, 적정사용, 유역관리, 비용부담, 균형배분의 5원칙을, 2006년 물관리기본법안은 물관리일원화 대신 통합물관리, 적정사용 대신 수유관리를 삽입하여 5원칙을 제시하였지만 이해당사자 참여는 원칙에 포함시키지 않았다. 이해당사자 참여 원칙의 제도화가 없이는 위의 두 법안이 제시한 원칙의 적용과 시행이 어려움에 봉착할 가능성이 높다. 왜냐하면 다른 원칙은 다양한 이해당사자 참여를 통한 사회적 합의 없이는 시행이 쉽지 않은 정치적으로 민감한 사항들이기 때문이다. 예를 들어 물의 균형배분 원칙 관련, 만약 상류와 하류 주민 간의 합의가 없이 어느 한 이해당사자의 일방적 행위가 있을 경우 큰 갈등을 유발할 수 있다. 물거버넌스를 실행하기 위해 중앙에 필요한 조직은 물이용 관련 물분쟁 발생 시 이를 조정하고 국가물관리계획을 수립하며 물관리 문제 전반을 총괄하는 조직이다. 1997년, 2006년 기본법안은 국가물관리위원회 설치를 제시하였고 2006년 기본법안에서 보다 구체적으로 위상, 운영, 역할 등에 대해 언급하였다. 하지만 국가물관리위원회는 물관련 중앙부처의 장, 지방행정조직의 장관을 포함하여 유역관리를 책임질 유역관리조직의 장에 대한 언급이 없다. 물거버넌스 실현을 위한 유역관리 시행이 바람직하기에 유역관리조직의 장도 국가물관리위원회에 참여하는 것이 바람직하다. 또한 두 기본법안 모두 국무총리실 산하에 위원회를 속하게 하였는데 이를 수정하여 대통령 직속기구로 규정하는 것이 국가물관리위원회가 정치, 행정, 재정적 압력에서 벗어나 일관성 있는 정책을 펼 수 있는 지름길이 될 것이다.

또한 지방의 물문제를 물관리계획에 적절히 반영하고 대응방안을 수립, 시행하기 위해서는 정부 관료뿐만 아니라 지방의회 의원, 환경단체, 기업, 시민, 전문가 등의 다양한 이해당사자가 참여하는 유역위원회가 필수적이다. 또한 유역 관련 물관리계획을 수립하고 사업을 추진하는 유역관리청도 필요하다. 유역위원회와 유역관리청은 유역 내 여러 이해당사자들이 물관리에 대해 다양한 의견을 개진하고 토론하며 합의점에 이르는 거버넌스를 수립할 수 있는 중요한 조직이다. 두 기본법안은 유역관리 원칙을 제시하긴 하였지만 유역관리 시행 관련 조직, 역할, 운영 등에 대해서는 언급이 없었다.

한국의 물관리는 소득, 문화 수준 향상으로 인한 양질의 물공급에 대한 요구, 시민사회의 발전, 지방분권화 등 정치, 경제, 사회의 변화를 수용하고 발전해 나가기 위해서는 여러 이해당사자의 참여와 합의에 바탕을 둔 물거버넌스 수립이 무엇보다 중요하다. 또한 이를 시행하기 위해서는 물관리기본법을 하루 속히 제정하여 제도적 기반을 갖추 보다 효율적인 물관리시스템을 수립해야 한다.

핵심용어: 물거버넌스, 물관리기본법, 국가물관리위원회, 유역위원회, 유역관리청

1) 정회원 · 고려대학교 국제대학원 교수 · E-mail: seungholee@korea.ac.kr
2) 정회원 · 수자원의 지속적 확보기술개발 사업단 단장 · E-mail: skim@kict.re.kr

1. 서론

본 연구는 물거버넌스의 개념을 논의하고 1997년, 2006년 물관리기본법안 분석을 통하여 한국의 새로운 물관리체제를 모색하는 것이다. 1990년대부터 시작된 다양하고 복잡한 물관련 문제를 슬기롭게 풀어가기 위해서는 중앙정부를 중심으로 한 상명하복식 중앙집권형 물관리체제가 아니라 유역과 지역의 다양한 의견과 이해관계를 조정하고 반영할 수 있는 물거버넌스에 기초한 물관리가 필요하다. 이런 물거버넌스를 제도화하고 정착하기 위해서는 관련법이 필수적인데 한국은 1997년, 2006년 두 차례 물관리기본법 법률화 논의가 있었으나 기본법 필요성에 대한 인식 부족, 부처 간 대립, 이권을 둘러싼 입법부의 갈등 등으로 인해 기본법 법률화는 실패하였다.

그러나 1997년, 2006년의 물관리기본법안은 기존의 물관리체계를 혁파하고 새로운 물관리체계를 도입하고자 하는 의지를 보였다는 점에서 의미가 있다. 두 법안은 물관리원칙으로 유역관리, 비용부담, 균형배분의 공동된 원칙을 내세우고 1997년 법안은 물관리일원화, 적정사용을, 2006년 법안은 통합물관리와 수요관리를 제시하였다. 그러나 두 법안 모두 물거버넌스 수립의 기초가 될 '이해당사자 참여' 원칙을 포함하지 않았다. 또한 국가물관리위원회 설치 및 운영, 유역관리 등에 대한 조항을 포함시켜 갈수록 심해지는 물 분쟁을 조정하고 효율적 물관리를 추진하겠다는 의지가 보이기는 하지만 유역관리를 시행할 수 있는 유역관리 시행 주체에 대한 언급이 빠져 있어 물거버넌스 수립과 운영에 대한 고려가 거의 없는 것이 문제점이라고 할 수 있다.

논문의 첫째 부분은 물거버넌스의 개념과 정의에 대해 살펴보고 둘째 부분은 1997년과 2006년 법안의 물관리원칙 분석을, 셋째 부분은 두 법안의 물관리 조직 관련 물거버넌스 수립과 시행에 대한 검토와 아울러 앞으로 나아가야 할 방안을 모색해 본다.

2. 물거버넌스의 개념과 정의

2.1 거버넌스의 개념

물거버넌스를 이해하기 위해서는 우선 거버넌스에 대한 이해가 필수적이다. 거버넌스(Governance)란 국가의 정책결정과정에서 새롭게 제시된 정치과정의 방식으로서 각기 다른 이해와 목적을 지니고 있는 정치 행위자들이 특정의 공동된 정책 목표가 있을 때 수평적 네트워크를 통한 응집적이고 자율적인 조정을 통해 결정에 이르는 방식을 뜻한다. 거버넌스는 기존의 정책결정의 주요 주체인 국가뿐만 아니라 비국가 행위주체들을 포함하는 포괄적 개념으로 공적, 사적 영역, 자발적 영역 간의 경계가 없거나 없으면서 상호의존성 증대를 특징으로 한다.

이러한 여러 행위주체들은 상호의존성을 토대로 네트워크를 형성하게 되고 이들은 공유된 목적으로 타협하고 가용 자원을 교환하는 관계를 지속적으로 유지한다. 지속적인 관계 속에서 이해당사자들 사이에는 운영규칙이 생겨나고 상호신뢰가 형성된다. 결국 거버넌스는 네트워크란 핵심적 운영시스템 속에서 기능하고 자발적으로 조직되는 것을 의미하고 전통적으로 유일한 정책결정자인 정부이자 국가는 특권적인 주권자로서의 지위를 유지하지 않고 간접적, 또는 부분적으로 네트워크를 조정하게 된다.³⁾

2.2 물거버넌스의 정의

3) 광진영 외(2009). 거버넌스 확산과 내재화, 서울: 대경출판사, 7-8쪽.

그렇다면 물거버넌스(Water Governance)는 어떤 개념인가. 거버넌스의 핵심 개념 중의 하나는 정책 결정 시 중앙정부가 독단으로 처리하는 것이 아니고 비국가 영역의 이해당사자들과 함께 상호작용을 통한 네트워크로 가능하다는 점이다. UNDP(2003)에 따르면 물거버넌스는 사회의 여러 계층에서 물관리와 물서비스 시행하는 광범위한 정치, 경제, 사회 및 행정시스템이라고 정의한다.⁴⁾ 여기서 정의한 물거버넌스는 이미 언급한 거버넌스 개념을 충분히 반영하지 못하지만 물관리가 어느 특정 분야나 이해당사자에 영향을 주는 것이 아니라 사회 전반적으로 광범위하게 영향을 준다는 점에서 거버넌스의 개념을 간접적으로 반영하고 있다. ASEM WaterNet(2006)은 거버넌스의 수립과 운영 면에서 참여와 협력을 강조하면서 물관리를 효율적으로 시행하기 위해서는 어느 한 부서나 전문가가 물관리를 책임질 수 없다고 주장한다. 따라서 관련된 여러 부서 및 다양한 전문가 참여의 필요성을 역설하고 지속적 학습 및 개선의 필요성, 더 다양하고 많은 이해당사자 참여를 강조한다.⁵⁾

물거버넌스의 수립과 운영에서 가장 중요한 점은 지금까지 정책결정의 핵심이었던 중앙정부가 독단적인 정책결정을 지양하고 상호협력을 유도하는 지도자적, 협력자적 자세를 견지하고 유역관리조직, 전문가, 환경단체, 민간사업자 등과 상호협력하여 정책수립과 이행을 해야 한다는 것이다. 물거버넌스의 이러한 개념은 1992년 더블린 원칙 중의 하나인 물정책 결정의 이해당사자 참여 원칙에 반영되어 있고 세계물파트너십(Global Water Partnership)(2000)에서 제시한 통합물관리 원칙에서도 찾을 수 있다.⁶⁾

3. 물거버넌스와 1997년, 2006년 물관리기본법안

3.1 물관리원칙

한국의 물거버넌스를 시행하기 위하여 가장 중요한 요건은 물거버넌스 정의와 개념에서 살펴 보았듯이 중앙정부 주도의 일방적 정책수립과 시행이 아니라 다양한 이해당사자 참여를 통해 합의를 이끌어 내고 그 결과를 바탕으로 정책을 시행해야 한다는 점이다. 이런 새로운 정책결정과정을 사회적 갈등과 분쟁 없이 원활하게 정착시키기 위해서는 관련법을 통해 제도화하는 것이다. 그런 면에서 물관리기본법이 한국의 물거버넌스 수립에 가장 기초적이고 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

1997년 환경부 주도로 입안된 1997년 물관리기본법안은 물관리일원화, 적정사용, 유역관리, 비용부담, 균형배분의 5원칙을 물관리원칙으로 제시하였다. 2006년 물관리기본법안은 물관리일원화라는 부처 간 분쟁의 소지를 없애고 대신 미래지향적 물관리정책체계인 통합물관리를 제시하고 적정사용원칙 대신 수요관리를 제시하였다. 그러나 두 법안 모두 물거버넌스의 기초인 이해당사자 참여 원칙을 명시하지 않았다. 이해당사자참여 원칙 부재로 인해 두 법안 모두 환경단체들로부터 그 간의 정치, 경제, 사회발전을 제대로 반영하지 않은 독단적 행정의 산물이란 비난을 받아야 했다. 또한 이해당사자참여를 통한 사회적 합의가 없는 상황에서는 다른 원칙을 제대로 시행할 수 없는 것도 사실이다. 예를 들어 물의 균형배분 원칙 관련, 만약 상류와 하류 주민 간의 합의가 없으면 어느 한 이해당사자의 일방적 행위가 있을 경우 큰 갈등을 유발할 수 있다. 물포럼코리아 등

4) Xie, Jian (2009) *Addressing China's Water Security*, Washington D.C.: World Bank, p42. This is originally cited from UNDP(2003) Environmental Governance Sourcebook. Bratislava, Slovak Republic: UNDP.

5) ASEM Water Net(2006) Water Governance, Presentation Document, p1.

6) Global Water Partnership(2000) *Integrated Water Resources Management*, Technical Advisory Committee Background Papers No.4, Stockholm: GWP, p26-31.

(2008)은 최근 10년간 한국의 58개 물분쟁 사례를 조사하여 체계적인 분석을 하였는데 결론적으로 이런 갈등의 원인은 제도나 시스템 문제에서 비롯되었으며 분쟁의 해결 방안으로 물거버넌스 수립과 시행을 주장한다. 또한 물거버넌스를 위해 이해당사자간 협의기구를 구성하고 원활한 운영을 위한 관련법이 있어야 함을 피력하고 있어물관리기본법의 제정 필요성을 강조하고 있다.⁷⁾

3.2 물관리조직

1997년, 2006년 물관리기본법안에서 제시하고 있는 대표적인 물거버넌스 관련 기구는 국가물관리위원회이다. 1997년 물관리기본법안은 제14조, 제15조에서 국가물관리위원회 수립을 제시하였는데 이 조직은 물관리계획을 심의하고 물 분쟁을 조정할 수 있는, 물 거버넌스 수립의 기초 조직이 될 수 있는 것이었다. 국가물관리위원회의 위상, 운영, 역할 등에 대해서는 2006년 물관리기본법안(제18-21조)이 보다 자세히 언급하여 보다 발전된 형태를 보여 주고 있지만 위원에 관해서는 유역관리조직의 장이 누락되어 있어 한계점을 노출하고 있다. 즉, 중앙행정조직, 지방자치단체의 장이 국가물관리위원회 위원이 된다고 제시하였으나 유역관리조직의 장을 포함시키지 않은 점은 중앙뿐만 아니라 유역, 지역조직의 의견을 반영하여 정책에 반영하는 물거버넌스의 개념과 합치하지 않는다. 올바른 물거버넌스 수립을 위해서는 현재와 같이 중앙정부가 주도하는 있는 행정구역중심 물관리가 아니라 유역관리가 선행되어야 하며 유역 및 지역 현황을 제대로 반영할 수 있는 유역관리조직(유역관리청, 유역위원회)을 수립하여야 한다. 그런 시스템에서 유역관리조직의 장이 국가물관리위원회에 참가하여 진정한 물거버넌스가 수립되고 시행될 수 있는 여건을 조성해야 한다.

중앙에서 물거버넌스를 수립을 위해서는 1997년, 2006년 물관리기본법안에서 제시한 바와 같이 국가물관리위원회를 국무총리 산하에 두는 것이 아닌 대통령 직속 특별기구로 설치하여 명실공히 부처 간, 중앙과 지역 간, 개인 및 단체 간 물 분쟁을 조정하고 국가물관리계획 전체를 총괄하는 조직으로 삼아야 할 것이다. 그렇게 될 때 국가물관리위원회는 정치, 행정, 재정적 압력에서 벗어나 일관성 있는 물관리정책을 시행할 수 있게 되고 물거버넌스에 기초한 새로운 물관리정책을 펼 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

유역과 지방에서는 위에서 간략히 언급한 바와 같이 두 법안에서 누락된 유역관리조직(유역관리청, 유역위원회 등)의 수립을 적극적으로 검토하여 물거버넌스에 기초한 새로운 물관리체계 수립을 시도해야 할 것이다.⁸⁾ 유역위원회는 유역, 지방의 물문제에 대한 해결방안을 지역주민의 뜻을 모아 보다 현실적이고 효율적으로 수립, 시행할 수 있다. 위원회의 위원은 지방의회 의원, 환경단체, 기업, 시민, 전문가 등 다양한 이해당사자가 되어야 하고 위원회의 실질적 업무를 담당하기 위하여 유역관리청과 같은 행정, 집행 조직이 필요하다. 유역관리청은 유역위원회의 합의를 바탕으로 유역 특성에 맞는 물관리계획, 사업, 연구 및 조사 등을 수행하게 되어 지역주민의 요구에 부합하는 물관리를 시행할 수 있다.

3. 결 론

본 연구는 물거버넌스 개념과 정의를 바탕으로 1997년, 2006년 물관리기본법안을 분석하여 의의와 문제점을 도출하고 미래지향적인 물거버넌스에 기초한 새로운 물관리체제를 검토하였다. 우

7) 물포럼코리아, 수자원의 지속적확보기술개발 사업단(2008). 우리나라물분쟁 사례조사, 수자원의 지속적확보기술개발 사업단 기술보고서(TR2008-08), p120.

8) 이승호, 김승(2008). 유역통합관리를 위한 조직체계 개선방안, 수자원의 지속적확보기술개발 사업단 기술보고서(TR2008-09), p40.

선, 거버넌스의 개념 및 정의에 대한 논의를 바탕으로 물거버넌스 개념과 정의를 살펴보았는데 물거버넌스의 핵심은 무엇보다도 중앙정부 단독의 정책수립 및 결정이 아닌 여러 이해당사자와의 협상과 상호협력을 통하여 물관리정책을 수립하고 시행한다는 점을 논하였다.

이와 같은 맥락에서 바라 본 1997년, 2006년 물관리기본법안은 물거버넌스의 핵심 사항인 이해당사자참여에 대한 원칙이 누락되었고 이로 인해 국가물관리위원회 수립, 유역관리 시행 등의 새로운 물관리체계에 대한 조항들이 있음에도 불구하고 한계점을 갖고 있다는 점을 확인하였다. 특히 유역, 지역주민의 참여를 바탕으로 한 유역관리를 언급하기는 하였으나 유역관리에 대한 구체적인 방안, 즉 유역관리조직과 운영 등에 대한 구체적 언급이 없다는 점은 잘 짜여진 법안이라기 보다는 여기 저기 중요한 사항을 언급하기는 하였지만 현재 복잡한 물 문제를 슬기롭게 해결하기는 어렵다는 느낌을 갖게 한다. 따라서 물거버넌스에 기초한 새로운 물관리체계를 이루기 위해서는 무엇보다도 이해당사자참여 원칙, 국가물관리위원회 위상 정립, 유역관리 조직의 수립과 운영에 대한 구체적인 조항을 물관리기본법안에 포함하여야 한다.

한국의 물관리는 소득, 문화 수준 향상으로 인한 양질의 물공급에 대한 요구, 시민사회의 발전, 지방분권화 등 정치, 경제, 사회의 변화를 수용하고 발전하기 위해서 다양한 이해당사자의 참여와 합의에 바탕을 둔 물거버넌스 제도화를 우선 과제 중의 하나로 삼아야 할 것이다. 물거버넌스 제도화의 첩경은 물관리기본법안과 같은 기본법에 명확히 개념과 정의, 구체적 운영방안을 제시하는 것이다. 물거버넌스를 핵심 이념으로 물관리기본법을 수립은 미래지향적 물관리시스템 구축의 지름길이 될 것이다.

감 사 의 글

본 연구는 수자원의 지속적 확보기술개발 사업단(과제번호 1-0-3)의 연구로 수행되었음.

참 고 문 헌

1. 광진영 등(2009). 거버넌스 확산과 내재화, 서울: 대경출판사.
2. 물포럼코리아, 수자원의 지속적확보기술개발 사업단(2008). 우리나라물분쟁 사례조사, 수자원의 지속적확보기술개발 사업단 기술보고서(TR2008-08).
3. 이승호, 김승(2008). 유역통합관리를 위한 조직체계 개선방안, 수자원의 지속적확보기술개발 사업단 기술보고서(TR2008-09).
4. ASEM Water Net(2006) Water Governance, Presentation Document.
5. Global Water Partnership(2000) *Integrated Water Resources Management*, Technical Advisory Committee Background Papers No.4, Stockholm: GWP.
6. Xie, Jian (2009) *Addressing China's Water Security*, Washington D.C.: World Bank.