

효율적인물관리체제 구축의 방향



박 성 제 ▶▶

미래수자원환경연구소 소장
psungje@gmail.com



이 승 호 ▶▶

미래수자원환경연구소 주임연구원
lsh3004@gmail.com

유지하는 방안을 강구할 것을 지시하였다. 이로써 우리나라에서는 현재와 같은 '수량관리는 건교부(국토부), 수질관리는 환경부'라는 독특한 물관리체제의 원칙이 국무총리의 직권조정으로 확립되었다.

당시에는 이와 같은 국무총리의 물관리 이원화 결정이 책임행정을 구현하는 정부정책에 부합하는 것으로 판단되었다. 즉 물관리를 기능에 따라 수량과 수질로 구분하고 이를 개발과 보전의 전문부서인 건설부와 환경부에 맡긴다는 발상이었다. 이것은 한발과 홍수 등의 수량문제는 건설부가 일임하여 처리하고 하천수질과 독극물 방류 등의 수질문제는 환경부가 책임지고 해결한다는 측면에서 바람직한 정책결정으로 간주되었다.

그러나 1994년의 국무총리 지시는 우리나라의 물관리정책을 크게 후퇴시킨 실패한 선택이었다는 것을 이해하는데 그렇게 많은 시간이 소요되지는 않았다. 1992년 발표된 의제21의 제18장으로 확인된 물관리의 핵심사항은 통합과 협력인데 1994년 국무총리의 결정은 분리와 단절이었기 때문이다. 결국 국무총리가 선택한 물관리의 이원화 정책은 통합을 지향하는 국제적 흐름에 역행한 실패한 정책으로 기록될 것이다.

1997년에는 국회와 행정부가 1994년 국무총리의 정책실패를 보완하기 위한 노력을 시도하였다. 방용석과 한화갑 등 국회의원 28명은 물관리체제를 일원화하기 위하여 의원입법 형식으로 물관리기본법을 제출하였으나 제정이 무산되었다. 행정부에서는 물관리의 조정관리 구조로서 물관리정책조정위원회²⁾와 수질개선기획단³⁾ 체제를 출범시켰다. 그러나 형식적으로는 물관리에 대한 국내 최고의 의사결정체제였던 조정관

1. 물관리체제의 변화과정

1986년 6월 개최된 국무회의에서는 1988년부터 물관리를 일원화 한다는 결정을 하였다. 그 이후 우리나라에서는 물관리에서 경쟁적인 이해관계를 조정하는 제도적인 장치마련의 일환으로서 물관리체제(water governance)에 대한 논의가 본격적으로 부각되었다. 이 과정에서 1990년에는 이승윤 당시 부총리가 4개 부처로 나누어진 물관리를 환경청으로 일원화 한다는 발표를 하였다(서한태 2007). 1994년에는 낙동강에 수질사고가 발생하는 등 수질문제가 사회적 관심사로 부각하자 당시 이회창 국무총리¹⁾는 항구적인 수질관리 개선대책을 수립할 것을 지시하였다. 이회창 국무총리는 "질적관리 기능은 환경처, 양적관리 기능은 건설부가 책임관리"(국무총리지시 1994-2호) 하고 질적관리와 양적 관리 기능이 상호 유기적인 업무체계를

1) 제26대 국무총리로서 1993년 12월 17일부터 1994년 4월 21일까지 재임하였다.

리체제는 2004년부터 슬그머니 소멸하였다⁴⁾.

조정관리체제가 별다른 논란이나 저항 없이 쉽게 해체가 가능했던 이유 중의 하나는 물관리정책조정위원회가 법률적인 근거가 아닌 국무총리훈령에 의거하여 설치된 조직에 불과하였기 때문이었다. 또 다른 이유는 물관리정책조정위원회를 근간으로 한 조정관리체제가 ① 공통적 가치기준 결여, ② 강제적 포괄조직, ③ 비효율적인 조직문화 등과 같이 정책목표를 달성하기 어려운 조직내부의 모순도 존재하였기 때문이었다. 이와 더불어 사무국의 역할을 수행한 수질개선기획단이 물관리에 대한 전문성이 부족했다는 점도 지적되고 있다.

2005년 10월 노무현대통령은 국가물관리위원회를 설치하고 법적인 근거를 마련하라는 획기적인 지시를 하였다. 현재와 같은 분산적인 물관리체제가 물을 효율적으로 관리하는데 문제점이 많기 때문에 지속가능발전위원회가 구상한 국가물관리위원회(안)를 일부 수용하는 형태로 추진되었다. 이에 따라 건교부(현 국토해양부)와 환경부는 공동으로 물관리기본법(안)을 2006년 8월에는 입법예고, 10월에는 국회에 제출하였다. 이로써 1980년대 이래 오랫동안 갈등의 중심이었던 물관리체제에 대한 논란이 종지부를 찍는 듯하였다. 그러나 동 법안은 국회를 통과하지 못하였고 2008년 3월 현재 17대 국회임기의 만료와 함께 자동폐기될 것으로 보인다.

이에 따라 시민사회에서는 2008년 1월 17일 효율적인 물관리체제에 대한 토론회를 개최하고 17대 국회에서 자동폐기 되는 물관리기본법(안)을 보완하여 18

대 국회에서 재상정하는 방안을 논의하였다. 또한 2008년 2월 25일 출범한 이명박 정부는 물관리에 대하여 역대 어느 정부보다도 폭 넓은 관심을 보이고 있다. 신정부의 핵심과제 중에서 물관리와 관련된 사항은 작은 정부와 한반도대운하 등으로서, 작은 정부의 방향은 물 관련 정부부처의 통합합과 공기업 민영화 등으로 구체화되고 한반도대운하는 경부운하의 추진으로 가사화될 것으로 판단된다. 따라서 시민사회와 신정부 모두 새로운 물관리체제에 대한 필요성을 공감하고 있는 것으로 판단된다. 결국 2008년에는 지난 20년간 논란이 거듭되어 온 물관리체제 문제가 4월 9일 총선 이후 공론의 장에서 본격적으로 논의될 가능성이 많다.

2. 물관리체제의 문제점

2.1 분리관리의 전형

우리나라는 현재 중앙부처 단위에서는 수자원정책을 총괄하는 국토해양부(건설교통부), 수질정책을 총괄하는 환경부, 농업용수를 총괄하는 농림수산식품부(농림부)가 있다. 추가적으로 행정안전부(행정자치부)와 지식경제부(산업자원부)에서 방재와 발전용수를 담당하고, 기타 교육과학기술부, 기상청, 산림청 등에서도 일부 물과 관련된 업무가 있다. 물 관련 주요 부처에서는 집행업무를 추진하기 위해서 지방국토관리청과 지방환경관리청을 두고 있으며 수자원공사, 환경관

2) 물관리정책조정위원회에관한규정(국무총리훈령 제344호, 제정 1997.1.22)에 의하여 설치되었다. 동 위원회는 물 문제와 관련된 국가의 중요정책을 심의하고, 각 부처가 개별적으로 수행하고 있는 물관리정책을 유기적으로 통합·조정하기 위해 설치되었다. 동 위원회의 상정안건에 대한 사전협의 및 실무조정을 위해 관계부처 차관급으로 구성되는 물관리정책조정실무위원회와 관계부처 국장급으로 구성되는 실무대책반, 상정안건의 전문적인 검토·자문과 물관리종합대책의 추진실적 평가를 위해 민간 전문가로 구성된 물관리정책민간위원회를 구성하여 운영하였다(박성제 등 2002).

3) 수질개선기획단구성및운영에관한규정(대통령훈령 제64호, 제정 1997.1.18)에 의하여 설치되었다. 정부는 물관리정책조정위원회의 운영과 실무적 기능을 지원하기 위하여 국무총리실에 동 기획단을 설치운영 하였다.

4) 물관리정책조정위원회는 2004년에 한차례의 회의도 없어서 사실상 기능은 그 이전부터 정지된 것으로 판단된다. 국정감사에서 유명무실한 위원회로 지적을 받고 2005년 5월에 폐지되었다. 이해찬 총리는 난립한 위원회를 정비하는 과정에서 동 위원회가 설치목적이 달성되었다는 납득하기 어려운 이유로 폐지하였다.

리공단, 농업기반공사 등을 통해 업무를 대행하게 하고 있다. 또한 지방자치단체의 물 관련 조직은 중앙부처와 마찬가지로 기능별로 여러 부서에 분산되어 집행 업무를 수행하고 있다 할 수 있다.

2008년 현재의 물관리체제는 1948년 대한민국의 건국 당시 농림부, 내무부, 사회부, 상공부 등으로 나누어진 물관리의 기능이 농수산식품부, 행정안전부, 환경부, 국토해양부, 지식경제부 등으로 명칭만 바뀌었을 뿐 거의 유사한 형태를 그대로 유지하고 있다. 대한민국의 건국 이후 금년으로 60년이 도래하지만 우리나라의 물관리체제는 제자리걸음만 계속하고 있다. 한마디로 물관리체제는 60년 전이나 지금이나 대동소이(大同小異)하다. 이것은 우리나라의 물관리정책이 뭔가 심각한 구조적인 모순에 빠져 있다는 것을 증명하고 있다. 그렇지 않고서야 20년간 동일한 논란이 계속 진행되고 있는 이 상황을 설명하기가 어렵기 때문이다.

수직적, 수평적, 민관(民官)으로 분산⁵⁾된 물관리체제는 통합수자원관리(Integrated Water Resources Management: IWRM)를 방해하는 주요 원인으로 손꼽힌다. 2003년 UN이 발간한 *World Water Development Report*에서는 현대의 물문제는 잘못된 물관리체제에서 비롯한다고 구체적으로 지적하였다. 물관리에 대한 이러한 인위적인 분리와 단절이 현대사회에서 물을 통합적으로 관리하는데 큰 장애요소로 등장하고 있다.

2.2 미완성의 물 관련 법령과 계획

물 관련 기존 법령과 관련 계획의 주요체계는 그림 2와 같으며 물 관련 법령을 검토한 결과 우리나라의 물관리 관련 법령의 특징은 ① 물과 관련 법령이 광범위하게 존재하고, ② 현행의 각 법령은 대체로 독자적



그림 1. 물관리 부처의 기능(60년 전과 후)

인 성격을 갖고 있고, ③ 상호간에 협조하기 위한 제도적 장치가 미흡하다는 점으로 파악되었다.

따라서 물관리체제를 개선하는 문제는 기존의 물 관련 법령과 계획을 구조적으로 연결시키는 제도적인 보완이 필요하다. 이것은 물관리체제가 공론의 장에서 본격적으로 논의되면 심도 있게 검토되어야 할 사안이다.

2.3 미흡한 제도적 현실

우리나라의 물관리제도에 문제가 많다는 것은 그동안 많은 학자에 의하여 누누이 지적되어 왔다. 무엇이 문제인지 정확한 평가를 위해서는 객관성이 담보된 평가기준이 필요하다. 그러나 아직까지 물관리에 대한 객관적인 평가기준은 마련되어 있지 않다. 다만 국제적으로 Lindström(1997)이 국가 간의 물관리제도 비교 원칙을 연구한 사례가 있다. 이를 준용하여 우리나라의 물관리제도를 평가하면 아직 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 더 많은 것으로 파악되고 있다. 그 구체적인 내용은 표 1과 같다.

5) 수직적 구분은 정부조직이 중앙/시·도/시·군으로 3단계로 나누어진 것을 말한다. 수평적 구분은 정부정책의 결정권한이 입법부/사법부/행정부의 3권으로 나누어진 것이다. 또한 민관구분은 민간부분과 공공부분으로 책임이 구분되어 있는 것을 의미한다.

6) 예를 들면 개별 부처 사시에 협의와 조정을 위한 제도적 장치가 미흡하다.

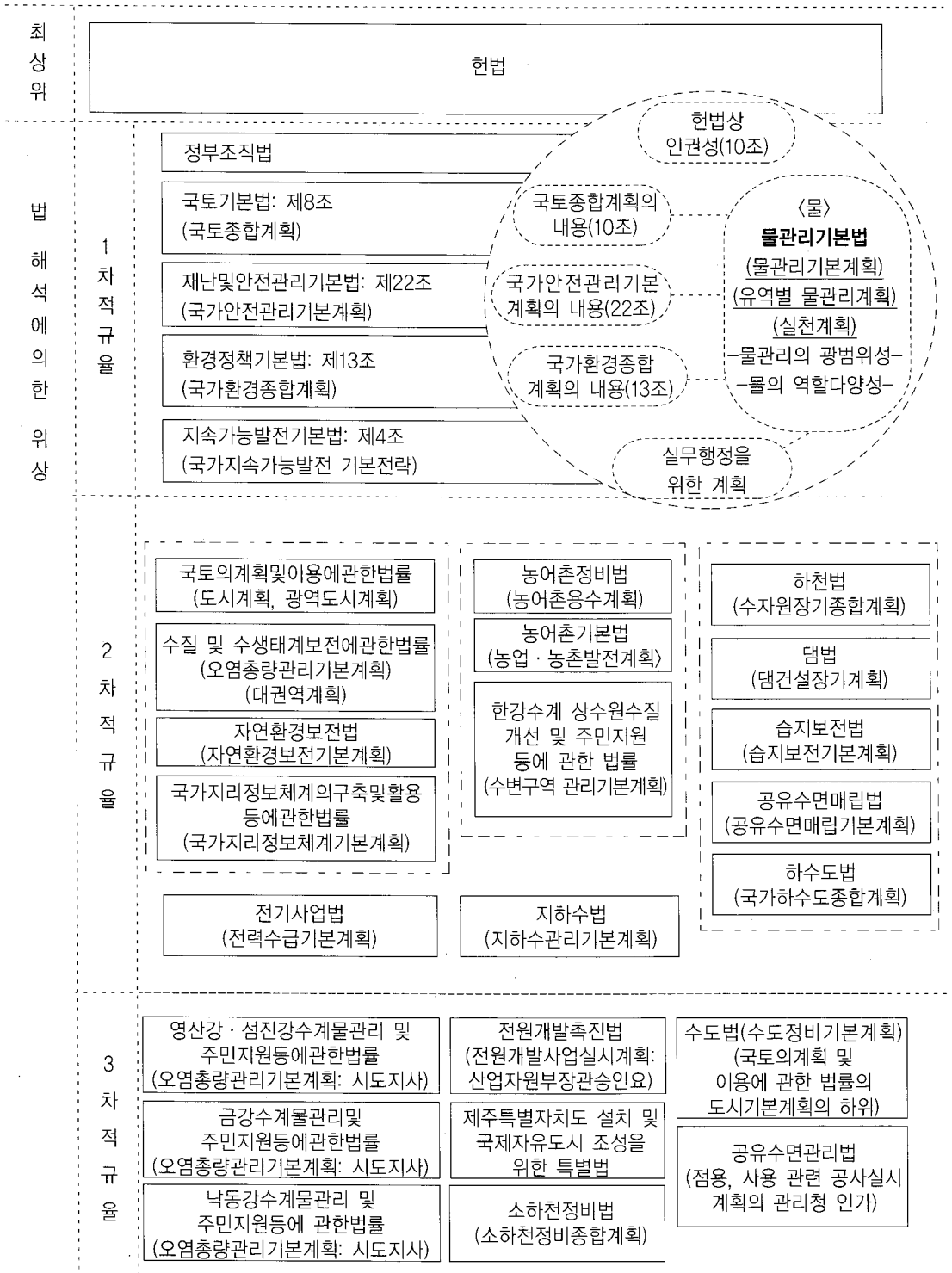


그림 2. 물 관련 기존 법령의 체계

3. 물관리에 대한 이념적 변화

20세기에 들어서면서 선진국에서는 자연의 무분별한 개발을 지양하고 자원을 보호하자는 자연보호운동이 주목을 받았다. 이것은 장기적인 관점에서 인간과 자연의 지속가능한 관계를 추구한다는 점에서 1960년대 말과 1970년대 초의 환경운동이나 1980년대 말의 지속가능한 성장(sustainable development)과 유사한 것으로 간주되기도 한다. 그러나 이 시기의 자연보호운동의 개념은 자연자원이 무분별한 개발이나 남용으로부터 소모되는 것을 미연에 방지하기 위하여 현재나 미래의 세대가 자연자원을 현명하고 효율적으로 이용하자는 것이다.

이에 반하여 1960년대의 환경운동은 20세기 초 자연보호운동의 개념보다 적극적으로 확대한 것이었다. 즉 자연을 보호(conservation)하자는 소극적인 의미를 적극적으로 보존(preservation)하자는 것과, 자연은 이용을 함으로서 가치가 발생하는 것(사용가치)만이 아니라 이용을 하지 않더라도 자연 그 자체의 고유한 가치가 있다는 점(비사용가치) 등의 개념이 추가되었다(Wilde, 1988: 46). 그것은 산업화의 와중에서 훼손된 자연의 심미적이고 위락적인 낭만적 가치를 인정하는 것이다.

1980년대의 지속가능한 성장은 1960년대 환경운동의 개념을 또 다시 확대한 것으로 볼 수 있다. 즉 환경문제의 다부문(inter-sectoral)적 특성과 세대 간의 공평성(inter-generational equity)이라는 새로운 개념을 도입하였다. 환경문제는 단지 환경생태적인 접근만으로는 해결될 수 없고 경제·사회·생태적인 접

근이 유기적으로 연결된 상태에서만 이루어진다는 인식에서 출발한 것이다. 즉 건강한 자연환경과 공존하는 사회(a society living with healthy natural systems)를 영속적으로 지속시킨다는 의미이다.

이러한 국제적 인식의 변화는 환경의 중요 요소인 물에 대한 접근방법에도 영향을 미쳐 최근에는 물의 역할과 기능은 환경적, 경제적, 사회적, 제도적인 제반 여건을 동시에 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다. 따라서 현대의 물관리는 물에만 국한된 시각으로 바라볼 것이 아니라 다각적이고 복합적인 관점에서 고민해야 하는 상황에 이르렀다.

1990년대에는 1980년대에 성립된 지속가능한 성장이라는 논리가 더욱 구체화되고 국제적인 아젠다로 자리 잡게 되었다. 1992년 1월 아일랜드 더블린(Dublin)에서 열린 국제물환경회의(International Conference on Water and Environment)와 1992년 6월 브라질의 리오(Rio de Janeiro)에서 개최된 지구정상회의(Earth Summit) 즉 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development)에서 물과 환경에 관한 명확한 기본원칙이 제시되었다. 1992년 1월 개최된 국제물환경회의에서 제시한 더블린 4원칙⁷⁾은 같은 해 6월 개최된 유엔환경개발회의에서 선언한 의제21(Agenda21)의 제18장인 맑은 물에 관한 내용⁸⁾의 근간을 이루고 있다. 바야흐로 환경문제가 의제21을 통해서 국제적인 화두로 본격적으로 등장하였다. 이에 따라 일반대중의 관심은 개발보다는 더욱 생태적이고 더욱 환경적인 주제에 맞추어졌다(박성제 등, 2002).

물에 대한 이러한 포괄적인 개념의 성립은 이전과

7) ① 담수는 생명유지, 개발, 자연환경에 필수적이지만 그 양이 한정되어 있고 오염에 취약한 자원이다. ② 수자원의 개발과 관리의 매 단계마다 사용자, 계획가, 정책결정자들이 함께 참여하여 결정하여야 한다. ③ 여성들은 물을 마련하고, 관리하고, 보호하는데 중심적인 역할을 한다. ④ 물은 모든 경쟁적인 이용에서 경제적인 가치를 가지고 있으며, 물은 반드시 경제재로 간주되어야 한다.

8) 제18장(담수자원의 질과 공급보호): 지구상의 담수를 관리하는 핵심적인 3가지로서 ① 수자원개발의 사회경제적 다면성과 수자원이용의 용도별 다양성을 인정하고, ② 합리적인 물이용계획은 물 보존과 손실의 최소화에 바탕을 두고, ③ 통합수자원관리(Integrated Water Resources Management: IWRM)의 필요성이 점점증하고 있다는 것으로 요약할 수 있다. IWRM은 제18장을 상징하는 가장 핵심적인 내용으로 간주된다.

표 1. Lindström의 물관리제도 비교 원칙과 우리나라에의 적용

구분	비교원칙	평가내용	평가결과	평가근거
법제적 측면	- 수법은 헌법과 일치	• 수법-헌법 연계성 부족	△	- 명시적인 언급이 없음
	- 물은 모두를 위한 자원	• 국토와 자원은 국가의 보호를 받음	○	- 국가의 관리책임 인정됨, 수도법상 급수의무
	- 물은 공공재	• 하천국유 조항 있음	△	- 명시적은 아니나 공공성 인정
	- 연안원칙은 부인	• 약간의 연안원칙 내용	△	- 민법231조 공유하천용수권 - 내수면어업법상 사유수면 규정
물순환	- 유역은 행정관리의 기본단위	• 수질부분에 일부 시행	△	- 수질오염총량제 - 환경부 권역별 수질관리
	- 물순환의 특성 인정	• 정책 연계 미흡	×	- 선언적 내용으로 정책연계 희박
수자원 관리의 우선순위	- 지속가능한 물관리	• 정책적으로 추구	△	- 지속가능위 운영 - 하천복원추진 사례
	- 모든 사람이 접근가능	• 현실적인 농어촌의 용수차별	△	- 가격 및 상수도, 하수도 보급률에서 차별적 상황
	- 환경보호의 물배분	• 유지유량 일부 시행	△	- 하천법의 하천유지유량 규정
	- 인간의 필요와 환경이 우선	• 우선배분에 대한 법령 미비	×	- 물 배분 우선순위에 대한 법규 및 제도미비
	- 하류에 물을 할당하고 상호 협력	• 협력사례 부족	×	- 소송, 분쟁 - 관련 제도적 장치 미비
	수자원 관리의 접근 방법론	- 국가가 관리 책임과 권한	• 헌법상 인정됨	○
- 국가는 물의 개발, 배분, 관리, 사용 보장		• 헌법상 인정됨	○	- 국토자원은 국가의 보호 - 균형 있는 개발이용계획 수립
- 수자원의 개발, 배분, 관리의 공평성 정립		• 공평성 보다는 부처이익 편향	×	- 물관리 다원화와 조정의 곤란
- 물의 통합적 관리		• 통합관리 없음	×	- 분리관리
- 오염자 비용부담하며 보호우선		• 오염자부담제도, 보호 우선은 아님	△	- 하수도요금 - 오염총량제
- 물관리는 환경관리를 의미		• 물-환경의 분리관리	△	- 물관리는 환경의 일부분 간주
- 투명한 물배분과 관리절차를 정립		• 정부 권한의 불투명 및 독점	×	- 정보 공개 미흡 - 일반인 참여 미흡
- 물배분 기반시설에 대해 우선적 투자		• 수도시설 투자 충분 • 합류식 관거 운영	△	- 수도시설 잉여 - 하수관거 개량 미흡
- 상류의 사용으로부터 하류를 보호		• 상류와 하류의 연계적 관리 없음	×	- 행정관할 분리 관리
물관리 기구		- 투명한 물관리구조	• 투명성 부족	×
	- 집수구역 관리는 시민참여를 허용	• 시민참여 거의 없음	×	- 시민참여 제도적 장치 미흡
	- 물관리시스템 비용은 공평하게 부담	• 상하수도요금체계, 물이용부담금 운영	○	- 공공재적 성격에 입각한 운영
물 서비스	- 물에 접근권리와 보건권리를 보장	• 물권리 미정립	△	- 수리권, 물 접근권 등 미정립
	- 물 서비스는 지방정부와 조화	• 중앙과 지방의 부조화	×	- 국가하천, 지방하천 구분, 지자체의 관리권 보유
	- 물 서비스는 다른 관리 목표와 조화	• 정책적인 조화 어려움	×	- 선언적인 조화에 그침
	- 경쟁적 서비스	• 사실상 국가 독점	-	(적용배제)

* 주: 평가결과 란의 ○는 우수, △는 보통, ×는 열등을 나타낸다.

는 확연하게 다른 내용이었다. 이제는 물을 관리한다는 것이 공급시설을 건설하고 처리시설을 확대하는 등의 단순한 공학적인 문제가 아니다. 물은 환경과 생태에 대한 적극적인 고려와 경제적인 효율성에 대한 세심한 검토, 그리고 사회적인 약자에 대한 배려와 효과적인 관리를 위한 제도 확립 등 광범위한 학제간(interdisciplinary)의 복잡한 문제로 등장하였다. 따라서 물관리는 더욱 새롭고 더욱 전방위적인 지식과 접근을 요구받고 있다.

4. 21세기형 물관리체제의 구축방향

현재 우리나라 물관리체제의 구조는 이론적인 배경이나 기준이 불명확한 상태에서 시대적 필요에 부응하면서 법과 조직을 신설하거나 정비하여 온 결과이다. 따라서 물관리의 효율성 추구와는 거리가 멀다. 이러한 태도는 2006년 물관리기본법(안)의 입법과정에서도 개선되지 못한 채로 진행되어 국토해양부와 환경부 2개 부처의 협의에 한정되어 진행되었다. 그러나 우리의 물관리체제는 행정학과 수문학의 기본원리에 입각하여 종합적 관점의 관리체계를 정립할 것이 요청된다.

물관리체제에 관하여 우리나라에서는 그 동안 무수한 논의가 진행되어 왔다. 그러나 대부분의 경우 물관리체제를 물관리기구의 문제로서 파악하여 주로 기구체계에 한정하여 다루었다. 또한 논의의 대상은 수량과 수질의 관리기능을 개편하는 수준에 머물렀다. 물관리체제는 기구체계 뿐만 아니라 물관리법령이나 물행정(물관리계획) 등과 밀접하게 관련되어 있으며 물 관련 법령체계와 물행정체계(물관리계획)는 국가물관리체제 구체화의 핵심적 사항이다. 국가물관리체제는 물관련 계획이나 법령을 체계적으로 분석하여 각각의

정책가치를 포괄적으로 포용하여야 하기 때문이다. 만약 2008년에 물관리기본법이 새롭게 추진된다면 효율성이 부족한 분리관리를 개선하고 미흡한 제도적 장치를 보완하며 물 관련 법령과 계획을 통합하는 내용이 포함되어야 한다. 이러한 방향이 우리나라의 물관리체제가 선진국형으로 전환하는 초석이 될 것이다.

인위적인 행정경계를 넘나드는 물을 효과적으로 관리하는 기본적 방향은 통합적인 관점에서 협력적 정책을 추진하는 것이다. 효율적인 물관리 체제의 정립의 절차적 차원의 노력은 입법기관의 역할이 중요하다. 입법기관인 대한민국 국회의 역할은 바로 개별조직이 수단적 합리성에 의존하지 않고 협력적 연대가 가능하며 협력에 대한 인센티브가 제공되는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

참고문헌

- 박성제, 박두호, 이진희 (2002). "수자원정책 조정기구 설치의 이상과 현실." 한국수자원학회지, 제35권, 5호.
- 서한태 (2007). 물관리는 환경부로 일원화 해야 한다. 다음 카페 무주환경사랑 (<http://cafe.naver.com/muju21/705>) (2008년 2월 20일 검색).
- Lindström, Marianne (1997). Water legislation in selected countries: a comparative study for South African water law review (<http://www.africanwater.org/leestemaker.htm>)에서 2007년 9월 25일 검색하여 일부가공.
- Wilds, Leah (1988). Organizational behavior in the implementation of environmental water policy. Ph.D. dissertation, Colorado State University, Fort Collins, USA. ☞