

물관리기본법(안)의 쟁점 사항



김진홍 ▶▶

중앙대학교 토목공학과 교수
jinhkim@cau.ac.kr

1. 서론

환경부와 건설교통부는 물관리 업무의 일관성과 효율성을 높이기 위해 부처간 업무를 조정할 국가물관리위원회를 설치하는 내용으로 물물관리기본법 제정안을 마련해 2006년 8월 24일 입법예고하였다.

이는 분산된 물정책의 종합 관리(종합계획 수립·조정·점검 등)를 위하여 법률에 근거하는 국가물관리위원회 설치(위원장: 국무총리) 지시가 2005년 10월 19일에 내려지게 되었고, 국무조정실 주관으로 관계부처 회의를 통하여 물물관리기본법(안)과 입법추진방안 마련하게 되었으며 (2005년 11월 - 2006년 7월), 환경부, 건교부 공동으로 입법을 추진하되 환노위를 주관 상임위로 하여 처리하기로 합의(2007년 8월 2일)되었다. 그러나 상기 기본법은 현재까지 법안 종류 중이다.

본 원고의 주요 목적은 물물관리기본법의 주요 내용을 검토하고 쟁점사항을 분석하는 것이다.

2. 물물관리기본법의 입법 추진 배경

그간 물관리 업무는 환경부·건교부·농림부·소방방재청 등 여러 부처로 나뉘져 각각 업무를 추진해 수량·수질관리 사업간 연계가 부족했다. 또 소관 부

처간 업무 통합·조정이 어려워 중복·과잉 투자 우려 등의 문제점이 지적되어 왔다. 특히 국가 차원의 기본계획이 없어 부처별로 물관련 계획을 수립하여 계획간 중복 또는 누락의 문제가 발생했고 물관련 부처에서 개별적으로 추진하는 정책이나 계획, 기관 간 갈등 등을 조정하는 법적인 기구가 없어 갈등을 조정하는 데 한계가 있었다. 물물관리기본법은 2005년 10월 국정과제회의에서 지속가능발전위원회(위원장 김상희)가 지속가능한 물관리정책을 보고하는 과정에서 국가물관리위원회를 설치하고 이에 대한 법적근거를 마련하기로 결정함에 따라 법 제정을 추진하게 된 것이다. 이번 물물관리기본법의 주요 내용을 보면 우선, 국가물관리위원회에서 물관리 중장기 전망, 물관리 목표와 정책 기본방향을 담은 물물관리기본계획을 10년마다 수립토록 했다. 5년마다 기본계획을 재검토하고 필요시 변경토록 하여 사회적·경제적·자연환경 등의 여건 변화를 고려하게 된다. 또한 각 부처별로 기본계획에 따라 소관업무가 포함된 유역별 물물관리계획을 10년마다 수립하도록 하고 이에 대한 실천계획을 수립·제출토록 하고, 그 결과를 평가함으로써 계획의 실효성을 확보하게 된다. 이 처럼, 물물관리기본계획이 체계화 될 경우 각 부처에서 수행하는 물물관리 업무가 효율적으로 추진될 것으로 예상하고 있다. 이와 함께 국무총리를 위원장으로 행자부·농림부·환경부·산자부·건교부·해양부·기획예산처·국무조정실·지속가능발전위원회 등 관계부처 장관, 물물관리에 관한 전문성과 경험이 풍부한 민간인으로 국가물관리위원회를 구성, 물물관리기본계획의 심의, 부처간 이견 조정 등을 하도록 했다. 국무조정실장을 위원장으로 관계부처 공무원과 민간전문가로 구성된 실무위원회를 두도록 하여 위원회의 효율적인 운영과

원활한 심의를 지원토록 하고 있다. 논란이 많았던 물관련 업무의 중복이나 누락 등으로 인한 비효율과 예산낭비 등에 대해서도 국가물관리위원회를 통해 의견을 조정토록 함으로써 앞으로는 비효율성이 줄어들 것으로 정부는 기대하고 있다.

〈제1장 총칙〉

- 목적 및 기본이념
 - 지속가능한 물 순환체계 확립
 - 공공자원으로 효용가치 극대화 및 오염과 낭용으로부터 보호
- 물의 공공성
 - 물은 공공자원으로서 모든 국민은 타인의 권리와 공공의 이익을 침해하지 않는 범위 내에서 물을 이용
- 다른 법률 등과의 관계
 - 물관리 관련 다른 법률 개정·제정시 이 법률에 부합
 - 소관별 물관련 계획을 수립·시행시 국가 물관리 기본계획에 부합
- 국가 및 지자체의 책무와 국민의 권리·의무
 - 국가 및 지자체장은 물기본 이념을 구현하는 종합시책을 수립·시행
 - 국민은 물환경 보전을 위한 노력을 필요로 함

〈제2장 국가 물관리 기본계획 등〉

- 국가 물관리 기본계획의 수립
 - 국가 물관리 위원회 위원장은 10년마다 다음 사항을 포함한 국가 물관리 기본계획을 수립
 - ▶ 물관리 기본목표 및 정책의 기본방향
 - ▶ 수자원의 개발·공급·이용·보전에 관한 사항
 - ▶ 물환경 보전 및 개선에 관한 사항, 홍수 예방에 관한 사항
 - ▶ 물산업의 육성과 경쟁력 강화에 관한 사항
 - ▶ 기타 물관리를 위해서 필요하다고 인정되는 사항

- 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획의 내용을 소관업무와 관련된 정책, 계획 등에 반영
- 국가 물관리 위원회 위원장은 정기적으로 추진사항을 평가, 물관리 정책수립에 반영
- 유역별 물관리계획의 수립
 - 국가 물관리 기본계획에 근거하여 관계부처는 소관 업무별로 10년마다 유역별 물관리계획을 수립
 - 물관리 실무위원장은 각 기관별 유역 물관리 계획을 통합·조정하여 국가 물관리 위원회에 보고

〈제3장 국가 물관리 위원회 등〉

- 국가 물관리 위원회의 설치
 - 물관리 주요정책을 심의·조정하기 위해 국무총리 소속의 국가물관리 위원회(위원장 국무총리)를 설치
- 위원회의 기능
 - 물관련 중장기 정책수립, 국가 물관리 기본계획의 수립 및 변경
 - 물관련 주요 계획 및 현안업무 조정 등
- 위원회의 구성
 - 관계 장관 및 민간위원으로 20명 내외로 구성
 - 위원회 실무지원을 위한 실무위원회 및 전문위원회를 설치·운영

〈제4장 물관리의 기본원칙 등〉

- 유역별 관리 및 통합 관리의 원칙
- 수계별 유역단위 관리 및 지하수·지표수, 수량·수질 등을 통합관리
- 균형 배분의 원칙과 수요 관리
 - 물 배분정책은 국민들이 물의 이용편익을 골고루 향유
- 비용부담의 원칙
 - 물 이용에 따른 이익을 받은 자 및 물관리에 장애 원인을 제공한 자는 물관리에 필요한 비

- 용을 부담
- 물관리 정보화
 - 각종자료의 효율적인 활용을 위해 물관리 정보화 체계를 구축

〈제5장 대외협력 및 제6장 보칙〉

- 국제협력, 물관리 협정, 조사연구 및 기술개발에 대한 지원 등
 - 물관리를 위한 국제기구와 협력 등 추진
 - 수자원의 이용과 분배를 목적으로 물관리 협정을 체결

4. 물관리기본법에 대한 각 의견서

4.1 21개 시민단체의 의견서

(강살리기네트워크, 2006)

〈총론〉

- 전반적으로 이번 법안은 물관리 체계에 대한 그간의 논란과 갈등에 대한 논의를 한 단계 진전시킨 계기
- 그러나 법안 자체가 부처간의 물관련 업무에 대한 공동합의를 토대로 구성되어 실제 매우 제한적이고 선연적인 차원의 내용에 그칩
- 현재의 부처 기능을 그대로 유지한 채 국가물관리위원회만 신설하는 것은 행정기능의 통합을 이루지 못하고 사회적 합의 정신을 제대로 담지 못한 근본적인 한계를 가지고 있음.

〈물관리기본법(안)의 문제점〉

- 1) 국가물관리위원회 설치만으로 근본적으로 문제 해결 불가능
 - 물(수질, 수량) 통합관리에 대한 사회적 요구가 크고, 상당한 사회적 합의가 있음
 - 사회적 합의의 흐름은 행정기능의 통합임
 - 그러나 환경부, 건교부, 행자부 등의 물관리

- 기능을 기존대로 유지한 채로 국가물관리위원회만 신설하는 것은 사회적 합의 정신을 제대로 담지 못한 지극히 소극적인 방안임
 - 국가물관리위원회는 이미 총리실에서 실효성이 없음을 이유로 해산한 수질개선기획단과 유사한 기능을 갖는 구조로서 전혀 새로운 것이 없음
 - 지금 필요한 것은 물 관리기능을 가진 부처간의 기능통합이며, 단기적으로는 이미 검토한 바 있는 상수도 기능의 통합이 절실한 상황임
- 2) 기본법으로서의 위상 부재 및 비민주적 입법 절차
 - 물관리기본법이라고 하면 명실상부하게 국가차원의 물관리의 이념과 장기전망, 이를 일관되게 실현한 추진체계 등을 담고 있어야 하나 하위법이라고 할 수 있는 하천법, 수질환경보전법, 수도법 등을 아우를 수 있는 법이라고 보기 어려움
 - 물 기본법으로서의 사회적 합의가 실질적으로 존재하는 상황에서 이를 절차적으로 잘 수렴해서 추진해야 하는데, 정부 중심의 하향식 입법과정은 많은 문제점이 있음
 - 3) 물관리 문제의 핵심사안인 사회갈등 조정기능이 미약함
 - 현재와 미래의 물관리 문제의 핵심은 사회갈등 조정 기능임. 그런데 물관리기본법에서는 이를 제대로 다루고 있지 못함
 - 환경부의 수계관리위원회와 같은 유역단위의 갈등조정 기구가 있어야 함
 - 이해당사자들의 참여를 보장시키기 위한 제도화 과정이 필요함
 - 4) 수리권 문제에 대한 해결방법 없음
 - 수리권 분쟁이 빈번하게 발생, 이 문제를 두고 물관리가 제대로 되기 어려움
 - 전 세계 대부분의 국가에서 물의 소유는 국가이며, 단지 국민이나 지방자치단체 등은 적정한 절차를 밟아 물을 사용할 수 있는 권리 즉

수리권을 인정하고 있는 추세

- 그러나 우리나라에서는 국가를 대신해서 수자원공사가 대부분의 수리권을 배타적으로 소유하고 있어 지방정부와의 빈번한 갈등이 발생하고 있음
- 물관리기본법에서는 수리권에 대한 체계적인 규정이 있어야 함

〈요구 사항〉

- 사회적 요구는 물관리 행정기능의 통합 조정 임을 상기하고 새롭게 입법논의를 해야 함
- 새로운 논의 과정에서는 사회적 합의를 모아 나가는 상향식 논의방식을 채택해야 함.
- 기본법으로서의 위상에 걸맞는 입법이 이뤄져야 함

4.3 제대로 된 물관리기본법을 만들자

(김승, 2006)

물문제 해결 방식이 개선될 전기를 맞이했다. 대통령 지시에 따라 범정부적으로 물관리 문제를 다루고 부처 간 업무를 조정할 국가물관리위원회를 설치하기 위한 ‘물관리기본법(안)’이 입법예고 중이다. 이 법에는 물관리 기본원칙과 국가물관리위원회 구성과 운영에 관한 규정들이 제시됐다.

그러나 이 법에 따른 국가물관리위원회 구성과 운영만으로 당면한 물문제를 해결하기는 어렵다. 부처 장관들이 위원으로 참여해야 하므로 국가물관리위원회 위원장을 국무총리가 맡을 수는 있다. 그러나 위원장을 보좌할 실무위원회의 위원장을 국무조정실장이 맡는 것은 타당하지 않다. 전문성이 부족한 국무조정실장이 물관리 실무를 감당하기 어렵다. 전문성이 충분하다고 해도 행정·정치적 입지로 인하여 정치적 중립을 지키기 어렵다. 더욱이 제시된 안에는 실무위원장을 지원할 전문조직도 없다. 국무조정실 안에 사무지원을 위한 기구와 자문 성격의 전문위원회가 있을 뿐이다. 여러 부처의 물관리 업무를 통합

하여 국가 수자원 계획을 수립하는 방대한 업무를 감당할 지원조직에 대한 제도적 장치가 미흡하다.

또한 물관리기본법의 기본원칙에 이해당사자들의 참여가 빠져 있다. 우리의 수자원 정책은 제한된 자원을 효율적으로 이용하기 위하여 협의와 양보가 필수적이다. 새만금이나 영월댐 건설을 두고 사회 구성원들이 심각하게 대립한 근본 이유도 계획 단계에서 협의와 양보를 받아내는 제도적 장치가 없었던 데 있다. 물기본법에서 이해당사자들의 정책 수립과 시행 참여가 보장되어야 한다.

이해당사자들의 참여를 보장하자면 유역물관리위원회의 구성이 필수적이다. 제안된 법안에는 이에 대한 언급이 없다. 유역별 물관리 계획을 관계부처의 장관이 기능별로 수립하여 국가물관리위원회에 직접 보고하게 되어 있다. 현재의 계획 과정과 차이가 없다. 유역의 전문가와 이해당사자들이 유역위원회를 구성하고 자체적으로 유역계획을 수립해야 한다. 여러 부처의 물관리 기능도 유역 차원에서 통합되어 유역계획으로 반영되어야 한다. 그래야 당면한 흙탕물 문제 등 지역의 물문제를 실질적으로 해결할 수 있다.

수자원 정책은 다음 세대를 위해서 장기적 안목에서 일관성 있게 추진되어야 한다. 이해당사자들인 물관리위원회 위원들 간 실질적인 협의와 양보를 끌어내려면 상호 신뢰가 쌓여야 한다. 제시된 안은 민간 위원들의 임기를 2년으로 제한하고 1회 연장할 수 있게 했다. 계획의 일관성을 유지하고 위원들 간 신뢰를 구축하기에는 임기가 너무 짧다. 2005년에 폐지된 ‘수질개선기획단’은 전문성이 부족하고 지원하는 조직이 없어서 실패했다. 그 전철을 밟지 않길 바란다. 물문제를 방치해서는 안 된다. 다음 세대를 위해서.

4.4 물포럼코리아 의견서 (2007)

환경부와 건교부가 입법예고한 물관리 기본법은 우리나라의 다원화된 물관리 체계를 일관되고 통합적인 물관리 체계로 정립하기 위한 제도적 장치로 불

수 있다. 즉, 물 관리 기구의 개편에 있어, 환경부로 총체적인 물관리 권한을 위임하거나 독립적인 물관리청을 만들어야 한다는 조직적 통합론은 일단락되고, 각 부처의 물관련 권한은 그대로 존치한 채, 국가의 주요 물 관련 정책을 위원회의 형태에서 협의할 수 있는 기능적 통합으로 해석할 수 있다.

이러한 방법을 두고 각 단체들간 이견이 있으나, (사)물포럼 코리아는 물이라는 요소가 사회전반에 걸쳐 영향을 미치기 때문에 특정 부처가 전체적으로 관할하기에는 무리가 있다고 판단하여, 기능적 통합에 대해서는 의견을 같이 함. 다만, 현재 가장 민감하게 거론되고 있는 건설교통부의 수자원국의 업무가 환경부의 수질보전국의 업무와 상당부분 대치되는 부분이 많기 때문에, 건교부 수자원국의 일부 업무를 환경부의 수질보전국으로 이관하는 방법이 모색되어야 함. 이는 물관리위원회라는 기능적 통합기구를 인정한다 하더라도 일상적인 물 관리 업무에 있어 효율적이고, 친환경적인 관리를 위해 필요한 것임.

환경부와 건교부가 입법예고한 물관리 기본법안은 크게 2가지 문제점을 안고 있음. 첫째, 물관리에 있어 책임과 의무는 물 이용자(유역 구성원)에게 부담을 시키면서도 권한은 여전히 중앙집중적인 방식을 고집하는 형태, 둘째, 물 관리에 있어 핵심적인 요소는 물을 이용하는 사람의 참여와 물과 연계된 생명체의 지속 가능한 유지 및 복원성에도 불구하고 물의 활용 방안, 수자원의 개발, 분배 등 수자원의 관리차원으로 접근하고 있음.

4.5 물관리기본법 제정, 신중해야 한다

(이승호, 2006)

현재 우리나라 물관리 정책의 가장 큰 당면 과제중 하나는 물관리 전반에 대한 핵심적 가이드라인을 제시하는 기본법이 없는 것이다. 물관리기본법의 부재는 종합적이고 일관성있는 물관리를 어렵게 한다. 물관리기본법은 우리나라 물관리의 큰 밑그림을 제시하고 기존의 물관리 관련법에서 개별적으로 제시한 물

관리 원칙 및 전략을 종합, 궁극적으로 지속가능개발을 실현하는데 그 중요성이 있다. 이 시점에 2006년 8월말 물관리기본법 입법예고가 되어 늦게나마 우리나라 물관리정책의 기본 패러다임이 제시되었다는 사실을 환영한다.

그러나 제시된 안을 자세히 살펴보면 우리나라의 물관리 정책 전반의 주요사항에 대한 언급이 빠져 있을 뿐 아니라 지난 세기부터 전 세계적으로 논의되어 온 물관리 정책의 핵심개념을 방기함으로써 물관리의 기본을 도외시켰다는 느낌을 지울 수 없다. 우선적으로 제시된 안은 물관리 정책의 중요 기본원칙이 결여되어 있다. 세계의 물관리 정책의 발전, 변화 흐름을 볼 때 물관리기본법에는 환경보호/오염방지, 물관리의 경제원칙 반영 및 관련 이해 당사자의 정책수립 및 시행참여가 보장되어야 한다. 그러나 제시된 안에서는 첫째 및 둘째 원칙은 아주 미미하게 언급되었고 특히 경제원칙과 관련 상하수도 문제가 완전히 배제되어 있다. 상하수도 분야 논의는 국민생활에 직접적으로 영향을 미친다는 점에서 이런 중요한 사안이 물관리기본법에 빠져 있다는 것은 기본법의 의미를 퇴색케 하고 있다.

또한 최근 세계 물관리정책 핵심논의 사항 중 하나는 '거버넌스 (Governance)' 개념인데 이것은 중앙정부의 단독 정책 수립, 시행을 지양하고 관련 이해 당사자, 즉 정부부처, 전문가, 시민단체 및 사용자 등의 참여를 보장함으로써 다자간 합의에 바탕을 둔 새로운 정책수립 및 시행을 목표로 한다. 그런데 이번 안은 이해 당사자의 정책 수립, 참여에 대한 언급이 누락되어 있어 90년대 중반이후 우리나라 물관리 정책 발전에 기여해 온 환경단체 및 일반 국민의 목소리를 제대로 반영하지 못할 가능성이 높다.

물관리기본법 안은 현재 건설교통부, 환경부를 축으로 여러 부처가 관여하는 다원화된 물관리 정책의 개선을 위해 국가물관리위원회 구성과 운영을 규정하고 있고 이를 통해 부처간 이해관계를 조율하여 종합적인 물관리를 지향한다는 점에서 고무적이라 할 수 있다. 그러나 위원회의 실무위원장을 국무조정실장으

로 임명한다는 점은 '전문성'을 떨어뜨리는 정책 실패로 가는 길이 될 가능성이 높다. 또한 위원장의 정치, 행정적 입지로 인해 중앙정부 부처간 이해관계를 조정할 독립적 지위를 보장받지 못해 정책수립 및 추진에 있어 정치적 입김을 피할 수 없을 것이다. 실무 위원장의 민간전문가 영입과 함께 보다 포괄적이면서 여러 부문의 전문성을 반영하기 위해 실무위원장을 보조할 전문조직을 명시하고 운영해야 한다.

부분적으로 시행되어 온 유역물관리와 관련, 물관리기본법안은 유역별 물관리계획수립(제9조) 및 위원회 구성과 운영(제13조)을 언급하고 있지만 종합적인 유역물관리를 위한 '유역물관리위원회'에 대해서는 규정하고 있지 않다. 현재 중앙정부 중심, 행정구역별로 시행되는 물관리 정책에 대해 우리나라 뿐 아니라 전 세계적으로 비판의 소리가 높아왔고 대안으로 제시된 유역물관리 체제는 그 효율성이 영국 및 프랑스 사례를 통해 입증되었다. 유역물관리위원회는 이미 언급한 '거버넌스'의 개념과 맞물려 정부, 전문가 뿐만 아니라 시민단체 및 사용자들이 참여하는 조직이 되어야 한다.

유역물관리위원회 조직의 설치 및 운영이 갖는 중요성은 현재 중앙정부 주도의 물관리에서 지역상황에 맞는 유역 물관리를 시행함으로써 지역사회의 지속가능 발전에 물의 효율적 이용 및 보전이 보다 큰 기여를 하는데 있다. 우리나라 물관리 정책에 대한 종합적 패러다임을 반영하는 것이 물관리기본법이라고 한다면 제시된 안은 많은 문제점을 내포하고 있다는 점을 다시 강조하고 싶다. 물관리기본법 개정을 통해 영국과 프랑스가 유역물관리체제를 수립, 시행한 예에서 보듯 물관리기본법은 향후 그 국가의 가장 중요한 환경자원중 하나인 물의 효율적 보존 및 이용의 향방을 결정한다는 의미에서 어느 국가에서든 오랜 시간 토론, 협의 및 연구를 거쳐 신중하게 제정해 왔다. 정부는 현 물관리기본법안에 대해 충분한 시간을 가지고 핵심사항에 대한 연구, 토론 및 협의를 거쳐 전반적 재검토를 해야 할 것이다.

4.6 물기본법의 쟁점사항 (최동진, 2006)

■ 물관리정책조정위원회의 한계를 극복할 수 있을 것인가

물관리체제 개편의 논의와 물관리기본법안의 준비 과정에서 주요 쟁점이 되었던 사안은 첫 번째는 국가 물관리위원회가 기존의 물관리정책조정위원회의 한계를 그대로 답습하는 것이 아니냐 하는 우려라고 할 수 있다. 이같은 우려는 물관련 부처의 일원화를 주장해왔던 환경부와 시민단체쪽에서 제기되었다. 국가 물관리위원회가 물관리정책조정위원회와 다른 점은 국무총리총리 훈령이 아니라 물관리기본법(안)에 근거하게 된다는 점, 물관리기본계획을 수립한다는 점 등이라고 할 수 있다. 국가물관리위원회와 물관리 실무위원회는 독립적인 조직과 예산이 확보되지 못할 경우 그 구성체계가 과거의 물관리정책조정위원회-수질개선기획단의 형태를 크게 벗어나지 못할 가능성도 있다는 문제가 제기되고 있다.

■ 물관리 중앙 집중화로 지자체와 주민 주도의 유역 관리에서 더 멀어지는 것이 아닌가?

물관리기본법(안)에서 제기되고 있는 두 번째 문제는 유역주민과 지방자치단체가 주도하는 물 거버넌스의 실현을 위해서는 유역관리위원회를 구성하고 유역종합계획을 수립하여 유역통합관리를 지향해야 하는데 이러한 내용들이 이 법안에서 빠지고 정부 중심, 특히 중앙 부처 중심의 물관리체계가 그대로 유지되게 되었다는 비판이다. 이는 주로 물관련 전문가들이 지속적으로 제기하고 있는 문제이다. 이번 기본법(안)은 유역관리위원회를 구성하지 않고, 물관리 실무위원회를 두는 방안으로 방향을 선회하였다. 유역관리위원회의 구성은 주관부처의 문제, 기존 수계관리위원회 및 하천위원회와의 기능 중복 문제 등이 문제가 되면서 이번 기본법(안)에서는 포함되지 않게 되었다.

■ 물관리기본계획과 유역통합관리체제의 구축

물문제가 정치적 논쟁의 중심으로 되고 있다. 지방

자치단체장의 선거공약에서 하천복원문제는 빠질 수 없는 공약이 되고 있고, 대년도 대선에서는 대규모 하천과 물관리에 관련된 대규모 프로젝트들이 대선주자들의 핵심적인 공약으로 될 가능성이 크다. 물관리 체계개편은 이러한 물과 관련한 국가의 중요한 정책을 바로세우고 제대로 시행해 가기 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

상수도 사업의 통합문제와 물관련 부처의 개편 문제도 주요한 사안이라는 하지만 물관리체계 개편의 핵심은 물 거버넌스의 구축이며 그런 의미에서 물관리기본법을 제정하고 국가물관리위원회를 설치하게 된 것은 중요한 진전이라고 할 수 있다. 그러나 여전히 많은 문제가 남아 있다. 먼저, 앞에서 지적된 바와 같이 기존의 물관리정책조정위원회-수계관리위원회의 한계를 답습하지 않고 이를 극복해야 하는 문제라고 할 수 있다. 다음으로는 제대로 된 물관리기본계획의 수립이라고 할 수 있다. 또한, 유역통합관리를 위한 물관리체계 개편 논의를 발전시키는 문제도 남아있는 중요한 사안 중의 하나이다.

물관리기본계획의 수립과 관련해서는 올해 수정된 수자원장기종합계획의 수립과정을 벤치마킹을 할 필요가 있다. 이번 수자원 장기종합계획의 보완 과정은 전문가와 이해관계자, 지역대표들이 어떻게 참여와 합의에 의해서 계획을 수립해야 하는가를 보여준 매우 의미 있는 사례라고 할 수 있다.

2004년부터 2006년까지 30차례의 전문가그룹회의, 11회의 운영위원회 등 47차례에 걸친 협의체 회의를 통해, 사회적 논쟁을 계획수립절차에 그대로 내화시키고, 관련 이해당사자와 전문가를 참여시켜 사회적 합의를 이끌어 냈다는 점에서 향후 물관리계획의 수립뿐만 아니라 물관련 정책 결정과정의 한 모범을 보여주었다고 할 수 있다. 이러한 과정에서는 무엇보다도 이해당사자들의 협조와 양보가 필요하고, 특히 정부부처의 인내와 양보가 필요한데, 이번 수자원장기종합계획에서는 어느 정도 그것을 보여주었다. 이와 비슷한 형태로 진행된, 지속가능발전위원회의 물관리정책안의 마련과정, 한탄강 댐 문제의 해결과

정은 그 결과에 대해 여전히 논란이 있지만, 이해당사자와 전문가, 시민단체 등이 참여하여 물관련 정책과 계획을 수립해나가는 프로세스가 정착되고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

물관리체계 개편의 앞으로의 방향은 유역통합관리 체계의 구축이라고 할 수 있으며 이는 유역위원회에 대한 논의의 물꼬를 틀 수 있을 것이다. 상수도 문제, 물관리 부처의 개편문제와 별도로 이에 대한 논의를 다시 시작할 수 있는 시점이 아닌가 하는 생각이 든다. 예를 들어 현재 4대강 특별법의 수계관리위원회, 하천법상의 하천위원회를 통합하여 유역관리위원회로 재편하는 방안을 적극 검토해볼 필요가 있다. 유역관리위원회의 구성은 정부조직개편과 무관하게, 혹은 병행하여 진행할 수 있다.

즉, 기존의 물관리부처의 개편 없이 수계관리위원회와 하천위원회의 기능을 국가물관리위원회와 유역위원회로 이관할 수 있다. 이에 대한 적극적인 논의가 진행되지 않을 경우, 새로 구성되는 국가물관리위원회는 한계를 갖게 될 가능성이 크다. 그러나 이러한 개편 역시 쉽지 않을 것이다. 하천법과 4대강 특별법과 하천법의 개정이 필요하고, 행정 업무에 대한 새로운 감시자가 생기게 되기 때문이다. 또한, 기존의 논의가 단순히 전문가 차원의 이론적 논의에서 그치고 있는 것도 이러한 논의가 힘을 받지 못하고 있는 한계라고 할 수 있다.

4.7 수생태계 중심의 물관리 정책 (환경정책평가연구원, 2007)

한국환경정책·평가연구원(원장 윤서성)은 수생태계 복원을 위한 제도발전 및 추진전략 과제를 통해 그동안 건설교통부, 환경부, 소방방재청에서 시행하는 하천사업이 수생태계의 건강성 회복에 대한 배려가 부족함을 지적하였다.

과거 하천을 인간을 위한 관리와 이용의 대상으로 보아 생태적, 환경적 기능이 간과되어 하천을 가로지르는 보 등의 하천구조물로 인해 생태통로가 단절되

고, 하천변을 콘크리트로 정비하여 수생태계가 훼손되었으며, 하천유역의 불투수면 증가로 물순환 기능이 저하되어 수생태계의 건강성이 크게 악화되었다.

하천 내 소규모 보는 약 18천여개, 하구시설물은 279개로 생태이동통로가 단절되고, 도심의 하천 230km가 복개되어 사라졌다.

하천을 자연형으로 복원하기 위해 건설교통부에서는 자연형하천정비사업, 환경부에서는 자연형하천정화사업, 소방방재청은 자연친화적 소하천정비 노력을 하고 있으나, 수생태계 복원을 목표로 하고 있지 않으며 어도설치 사업과 용도가 폐기된 보의 철거 등도 본격화되고 있지 않고 있다.

2006년 하천관련 사업에 대한 국고 투자는 건설교통부가 3,200억원, 환경부가 570억원, 소방방재청이 297억원이며, 각 부처는 법 개정, 계획 수립, 조직 정비 등을 통해 하천복원 사업을 본격화할 계획이다.

한편 국민의 물환경에 대한 수요는 하천 조망권과 접근 용이 지역의 부동산 가치가 타 지역보다 높게 형성되는 등 하천을 포함한 물환경의 가치가 실물경제 가치로 현실화되고 있으며, 냄새가 나지 않는 하천관리를 벗어나 물고기가 뛰어노는 하천을 바라고 있다.

향후 10년간의 수질개선을 위한 시민설문조사 결과(2005년11월), 응답자의 61%가 생태적 가치가 높은 하천 만들기과 유해물질로부터 안전한 물환경 관리강화가 필요하다고 답변하였다.

한국환경정책·평가연구원 관계자는 지속가능한 사회를 위해서 물관리의 중심이 수생태계 복원으로 이동해야 하며 여러 정부부처에 다원화되어 있는 물 관리 기능 통합에 의한 체계적인 수생태계 복원을 위한 하천관리 이전이라도 수생태계 복원을 앞당기기 위해서는 관련 부처간 협의체를 구성하여 정부 부처간 공통의 목표를 설정하고 공동 조사, 공통의 지침 활용, 사업간 역할을 분담하는 “따로 또 같이” 전략을 추진하여 과거의 실수를 반복하지 않고 사업집행의 효과를 높일 것을 강조하였다.

5. 물관리기본법의 쟁점 사항

■ 물관리 기능의 통합에 적절치 않다.

- 건설교통부, 환경부, 행정자치부 등의 물관리 기능을 기존대로 유지한 채로 국가물관리위원회만 신설하는 것은 사회적 합의 정신을 제대로 담지 못한 지극히 소극적인 방안임

■ 사회갈등 조정기능이 미약함

- 물관리 문제의 핵심은 수리권 분쟁을 비롯한 사회갈등 조정 기능임. 그런데 물관리기본법에서는 이를 제대로 다루고 있지 못함 - 환경부의 수계관리위원회와 같은 유역단위의 갈등 조정 기구가 있어야 함 - 이해당사자들의 참여를 보장시키기 위한 제도화 과정이 필요함
- 유역물관리위원회의 구성이 필수적이다.

■ 하천환경, 수생태 복원, 물관리의 경제원칙이 고려되어야 한다.

- 총칙 1조에 “건강한 물 생태계의 유지”가 언급되어 있으나, 막상 세칙으로 들어가면 이에 관한 언급이 없다.
- 물관리의 중심이 수생태계 복원으로 이동해야 하며 체계적인 수생태계 복원을 위한 관련 부처간 협의체를 구성하여 정부 부처간 공통의 목표를 설정해야 한다.
- 경제원칙과 관련 상하수도 문제가 배제되어 있다.

■ 국가물관리위원회 구성과 운영

- 실무위원회의 위원장을 국무조정실장이 맡는 것은 타당하지 않다.
- 실무위원장을 지원할 전문조직도 없다. 전문위원회를 설립해야 한다.
- 국가물관리위원회와 물관리 실무위원회는 독립적인 조직과 예산이 확보되어야 한다.
- 물관리위원회 위원들 간 실질적인 협의와 양보를 위해 임기를 연장해야 한다.

■ 물관리기본계획과 유역통합관리체제의 구축

- 유역물관리위원회에 대한 논의의 물꼬

- 4대강 특별법의 수계관리위원회, 하천법상의 하천위원회를 통합하여 유역관리위원회로 재편하는 방안

6. 결론

물관리기본법은 우리나라 물관리 정책에 대한 종합적 패러다임을 반영해야 한다. 물관리기본법에는 환경보호/수질오염 방지, 물생태 보전 및 관련 이해당사자의 정책 수립 및 시행 참여가 보장되어야 한다. 중앙부처 중심의 물관리 체계로부터, 유역주민과 지방자치단체가 주도하는 물 거버넌스의 실현을 위해서 유역물관리위원회를 구성하고 유역종합계획을 수립하여 유역통합관리를 지향해야 한다.

또한 물관리기본법은 향후 그 국가의 가장 중요한 환경자원 중의 하나인 물의 효율적 보전 및 이용의 향방을 결정한다는 의미에서 쟁점사항에 대한 토론 및 협의를 거쳐 실현되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강살리네트워크(2006), 물관리기본법(안)에 대한 의견서.
 건설교통부, 환경부(2006), 물관리기본법(안) 입법예고 보도자료.
 김승(2006), 제대로 된 물관리기본법을 만들자, 한겨레 신문.
 물포럼코리아(2006), 물관리기본법(안)에 대한 의견서.
 이승호(2007), 물관리기본법 제정 신중해야 한다.
 최동진(2006), “물관리 체계 개편과 물기본법”, 2006 춘천물포럼. ☞