

물관리 체제 개편의 시발점 - 물관리기본법¹⁾



김 승 ▶▶▶

한국건설기술연구원,
수자원의 지속적 확보기술개발 사업단 단장,
skim@kict.re.kr

1. 들어가며

필자는 한국의 수자원은 기능별로 분리되어 여러 개의 중앙 부처에 의해 적어도 1988년 올림픽 이전까지는 효율적으로 관리되어 왔다고 생각한다. 그 때까지의 수자원 문제는 주로 식수, 관개용수, 홍수피해 등 주로 인간의 기본 욕구와 안전에 관련된 것이었으며, 건설부와 농수산부 등 용수공급과 홍수관리를 담당하는 중앙부처의 주도로 단기간 동안 효율적으로 해결되었다고 판단된다. 그런데 한국은 1988년에 개최된 올림픽을 전후로 정치를 비롯한 사회 전반에 걸쳐 전환기를 맞이했다. 물관리 분야도 예외는 아니었다. 물관리 문제도 올림픽 후부터 수자원개발(주로 유지용수 확보용), 하천환경, 물배분, 홍수관리 등 여러 개의 중앙부처뿐만 아니라 유역 전체에 관련된 것으로 복잡하게 발전되었다. 그러나 관리 체제는 이전 그대로 유지되었기 때문에 문제는 해결되지 않고 그대로 방치되거나 악화되어 왔다고 판단된다.

복잡하게 얽혀있는 수자원 문제는 1994년에 건설부의 상하수도 업무가 환경부로, 방재업무가 행정자치부로 이관되면서 관리 체제의 다원화가 한층 심화되면

서 해결이 더 어렵게 되었다. 다행히 정부도 이러한 문제를 인식하고, 물관리 정책을 통합하고 조정하기 위하여 1997년에는 국무총리실에 물관리정책조정위원회를 설립하고, 실무를 지원하기 위하여 국무조정실에 수질개선기획단을 두었다. 그러나 신설된 물관리정책조정위원회(국무총리 훈령 제344호)나 수질개선기획단(대통령 훈령 제64호)은 설립 근거가 훈령으로서 너무 취약하여 상위 법령에 근거한 각 부처의 물관리 정책들을 통합하거나 조정하는 역할을 수행하지 못하였으며 2005년에 그 실효성을 인정받지 못하고 불필요한 정부 위원회 정리시 폐지되었다.

2000년에 대통령자문 지속가능발전위원회가 신설되면서, 위원회내 수자원 전문위원회는 분산된 물관리 체제를 개선하기 위해서 물기본법 제안을 검토하였다. 2005년에 지속가능발전위원회 위원장의 물관리 업무 대통령 보고 시, 대통령은 물관리 체제 개선을 지시하였다. 대통령의 지시에 따라 물관리 체제 개선을 위한 물관리기본법(안)이 2006년 8월 건설교통부와 환경부의 공동입법으로 국회에 제안되었다. 그러나 제안된 물관리기본법(안)은 수도법 개정(안)과 연계되어 국회 환경노동위원회에서 제대로 논의조차 되지 못하고 지금까지 방치되어 왔다고 판단된다. 2008년 들어서도 한반도대운하, 정부조직개편, 국회의원 선거 등에 휩쓸려 국회에서 물관리기본법(안)에 대한 논의는 시도조차 안되고 있다. 2008년 1월 17일에는 환경단체들의 주관으로 물관리 체제 개선에 대한 논의가 있었으나, 논의에 참여했던 단체인 이견으로 국회에서 물관리기본법(안) 상정을 촉구하는 합의를 이끌어내지는

1) 본 원고는 물기본법과 정부구조개편에 관한 토론회('효율적인 물관리 체제 구축의 필요성과 방향', 2008년 1월 17일, 한국불교역사문화기념관, 서울)에서 발표된 것을 일부 수정한 것임.

못했다.물관리기본법(안)은 2008년 5월말 17대 국회의 종료와 함께 자동으로 폐기될 것이다.

한국이 당면한 물문제를 해결해 가기 위해서 물관리기본법은 필수이며 전제 조건이다. 다른 대안은 없다. 본 글은 물관리 체제 개편의 당위성을 제시함으로써 18대 국회가 구성되는대로 물관리기본법을 재상정할 것을 촉구하고자 한다.

2. 물관리 체제의 실패와 원인

좋은 물관리의 필요 조건은 총체성, 책임성, 참여, 투명성, 응답성이다. 물관리 체제가 이러한 조건을 만족시키지 못할 때 부실한 물관리라 부른다. 부실한 물관리는 정치적 사회적 위험 증가, 제도의 붕괴와 경직, 공유 문제 극복 능력의 악화를 가져온다²⁾. 한국이 최근에 겪고 있는 고랭지 채소밭 토사유출, 수량/수질 연계관리 실패, 낮은 농업용수 이용효율 등의 물문제는 이러한 측면에서 부실한 물관리로 분류될 수 있으며, 그 원인이 물관리 체제에 있다고 판단된다. 물관리 체제의 실패로 관련된 이해당사자들의 역할과 책임이 불분명한 데서 문제가 발생했기 때문이다.

물문제가 발생하면 책임 소재는 불분명하고 피해자들의 목소리만 높은 것이 우리의 현실이다. 예를 들면, 홍수 시 고랭지 채소밭에서 발생하는 토사로 인해 하류의 하천이 매몰되어 하천 생태계가 파괴되고 음용수 취수와 정수에 심각한 지장을 초래하고 있다. 그러나 고랭지 채소밭 경작자들이나 이들을 관리할 농업관련 부서들은 개선 사업에 대해서 소극적 자세로 일관하고 있다. 개선에 필요한 천문학적 예산을 확보하기 어렵기 때문이다. 반면 규제업무를 담당해야 할 환경부는 개선 예산을 확보하여 사업을 주도적으로 지원하고 있다. 뭔가 부처간 역할과 책임이 혼동되어 있다는 느낌이다.

정책수립과 사업관리의 비효율도 물관리 체제의 실패에서 비롯된다. 예를 들면, 수량과 수질 관리가 사실

상 독립적으로 수행되고, 관측망도 각각 독립적으로 운영되고 있어 관측소의 중복 설치와 비효율적 운영을 초래하고 있다. 또한, 유사한 하천복원사업이 부처에 따라 자연친화적 하천정비사업(건설교통부), 자연형하천정화사업(환경부), 자연형하천정비기법에 의한 소하천정비사업(행정자치부)으로 추진되면서 사업추진과 기술개발 측면에서 혼란을 초래하고 있다.

물관리 성공의 핵심인 물관리의 투명성과 형평성이 확보되지 않은 것도 물관리 체제의 실패에 원인이 있다. 수자원 이용의 반을 차지하는 한국의 농업용수는 무료로 공급되고 있으므로 효율이 낮은 것은 당연하다. 뿐만 아니라 농업용수 이용에 대한 자료가 자세하게 수집되지 않고 있어 물관리의 투명성이나 형평성도 확보되지 않고 있다. 국제적으로 물 보전이나 절약 사업은 물사용의 반이상을 차지하는 농업용수에 대해서 중점적으로 추진되는데, 한국의 경우는 생활용수가 주 대상이다.

농업용수관리를 담당하는 농림부에서 예산측면에서 물관리가 차지하는 비중이 낮아 정책적 지원을 받기 어려운 반면, 생활용수를 담당하는 환경부에서는 물관리업무의 예산비중이 높아서 적극적 정책지원을 받기 때문이다. 환경부는 '물절약 사업'을 정책차원에서 추진하고 있지만, 엄밀히 말하면 '물절약 사업'이 아니라 생활용수 절약사업이다. 그런데, 생활용수의 경우, 전체 용수 중에서 차지하는 비율이 상대적으로 낮고 한국의 1인당 용수사용량이 적으므로 절약할 여지도 많지 않아 정부(환경부)의 노력에도 불구하고 한국의 물절약 사업은 큰 효과를 거두지 못하고 있다.

3. 물관리 체제의 개편과 물관리일원화

한국에서는 1990년대부터 물관리 체제를 개편하기 위한 노력이 추진되어 왔지만 실효성은 적었다. 중앙

2) P. Rogers and A. L. Hall, Effective Water Governance, Global Water Partnership Technical Committee, 2003, p. 9.

부처의 물관련 업무의 협력과 조정을 위하여 국무총리실에 수질개선기획단이 설치되고, 대통령자문 지속가능발전위원회도 발족되었으나 고질적인 물문제는 아직 그대로 남아 있다. 실효성이 의문시된 수질개선기획단은 해체되었고, 국가가 추진했던 대규모 수자원개발사업(영월댐 건설, 새만금 건설, 시화호 건설, 한탄강댐 건설)은 사회적 논란을 불러 일으켰고, 물관리 중앙 부처들간 역할 경쟁과 책임회피는 아직도 계속되고 있다.

지속적인 개선 노력에도 불구하고 한국의 물관리 체제의 실효성이 부족한 이유 중의 하나는 물관리 체제에 대한 편협한 인식에 있다. 물관리 체제는 정치, 사회, 경제, 행정 체계들과 복잡하게 관련되어 있으므로 관련 분야에 대한 전반적인 개선이 필수적인데, 한국은 유독 행정 체계의 개편에만 관심을 기울여 왔다. 행정 체계 중에서도 '물관리일원화' 등 중앙 부처의 기능 조정에만 모든 노력을 쏟아 왔다. 그 동안 다른 국가들은 법체계의 정비, 총괄기구의 신설, 탈중앙화(decentralization), 규제와 서비스 기능의 분리, 능력배양, 물관리의 투명성과 공정성 확보 등 정치, 사회, 경제, 행정 체계 전반에 걸쳐 개선을 추진해 왔으며, 이미 상당한 효과를 거두었다³⁾.

한국에서도 참여정부는 2004년부터 지방자치제를 활성화하기 위해 중앙 부처의 업무를 지방 정부로 이관시키는 지방분권 작업을 적극적으로 추진해 왔다. 그런데, 물관리 업무의 경우, 중앙 부처의 업무를 이관받을 유역 조직이 사실상 없었기 때문에 참여정부의 지방분권화 정책에서 제외될 수밖에 없었다. 건설교통부에는 지방국토관리청과 유역홍수통제소가 있고 환경부에는 유역환경청이 있으나, 이들 조직은 중앙 부처의 지시에 따라 업무를 집행하는 중앙 부처의 일부 조직으로 간주하는 것이 타당하다. 유역 관리를 담당하는 독립 기관으로서 인정하기는 어렵다.

필자의 판단으로는, 물관리 체제의 개선을 위해서 '물관리일원화'만을 추구하는 국가는 한국이 유일하다. 일부 전문가들은 한국에서 물관리가 실패했거나 '통합수자원관리(Integrated Water Resources Management)'가 추진되지 못한 원인을 중앙 부처의 '물관리 다원화' 또는 '물관리 일원화의 실패'에서 찾고 있는데, 이것은 물관리 체제를 단순한 행정 체계로만 인식한 오해라고 판단된다. '물관리 일원화'는 중앙 부처간의 과도한 경쟁을 방지하는 행정 체계 수단의 하나일 뿐이며, 물관리 체제 개편의 목적이거나 유일한 수단은 아니다. 물관리가 다원화된 중앙 부처를 가지고 있다고 해도 물관리 업무를 통합하고 조정할 수 있는 다른 체제를 가지고 있다면 물관리는 성공적으로 수행될 수 있다.

물관리 체제(water governance)에 대한 논의는 2000년도부터 본격화되었다. 2000년 헤이그에서 열린 제2차 세계물포럼에서 GWP(Global Water Partnership)는 물위기는 주로 물관리 체제의 위기이며, 물관리 체제를 실효성 있게 만드는 것이 무엇보다 시급하다고 역설하였다. 물관리 체제는 여러 단계의 다른 사회 구조에서 수자원을 개발하고 관리하며, 물서비스를 제공하는 데 필요한 정치적, 사회적, 경제적 그리고 행정적 체계들의 영역을 일컫는다. 물관리 체제는 수자원 개발과 관리에 있어서 공공, 시민, 개인과 같은 서로 다른 이해관계자들의 역할과 책임을 결정한다⁴⁾.

4. 물관리 체제의 개편과 물관리 기본법

물관리 체제의 개편은 물관리의 총체성, 책임성, 참여, 투명성, 응답성을 확보하기 위한 다양한 수단을 추구하여야 한다. GWP⁵⁾의 주도로 개최된 30개 국가와

3) Third Southeast Asia Water Forum, Proceedings (CD), 22-26 October 2007, Kuala Lumpur.

4) Global Water Partnership, Effective Water Governance - Learning from the Dialogues, March 2003, Stockholm, Sweden, p. 3.

5) 참고문헌 2) p. 3-15.

6개 지역에 걸친 지방(local), 국가, 지역 단계에서의 물관리 체제에 대한 토론 결과, 물관리 체제의 개편은 물관리 체제의 분산, 성취 환경의 조성, 경제적 수단과 재정 확보, 물관리 체제 개선을 위한 능력 배양, 탈중앙화, 물의 공유를 포함한 유역관리 등에 대해서 추진되었거나 추진되어야 하는 것으로 파악되었다.

한국에서 물관리의 총체성, 책임성, 참여, 투명성, 응답성을 확보하기 위한 물관리 체제 개편은 2006년에 입법예고된 '물관리기본법'에서 찾아 볼 수 있다. 제안된 '물관리기본법'은 제1장 총칙과 제2장 물관리 기본계획 등을 통하여 물관리의 총체성과 책임성을, 제3장 국가물관리위원회 등을 통하여 이해당사자들의 참여를, 제4장 물관리기본원칙 등을 통하여 투명성과 응답성을 확보하고자 하였다. 제6조에서는 '국가 및 지방자치단체의 책무'를 명시함으로써 물관리 체제의 분산을 추구하였으며, 제10조에서 '실천계획의 수립 및 평가'를 규정함으로써 성취환경을 조성하고자 하였다. 또한 제9조에서 '유역별 물관리기본계획의 수립'을 명시하여 유역관리를, 제25조 '조사연구 및 기술개발에 관한 지원 등'을 통하여 능력배양을 추구하였다.

제안된 물물관리기본법은 사무국의 전문성과 다양한 이해당사자들의 참여가 제대로 확보되지 않은 문제는 있으나⁶⁾ 좋은 물관리 체제를 지향하기 위한 기본적 조항은 포함하고 있다. 물물관리기본법이 확보된다면 법을 근거로 국가물관리위원회가 일관성이 결여된 물관련 법령들을 통합하고 조정할 수 있으며, 현재 형식적 통합에 그치고 있는 물관련 부처들의 수자원계획을 실질적으로 통합시켜 법적 효력이 있는 국가수자원장기종합계획을 수립할 수 있다. 나아가 계획과 관련된 사업 예산을 심의하고 조정함으로써 물관련 기관들의 기능과 역할도 조정할 수 있을 것이다.

제안된 물물관리기본법에 근거한 수자원계획은 통합 수자원관리를 추구하게 될 것이다. 제안된 법안에 수량과 수질, 지표수와 지하수, 상류와 하류의 통합뿐만 아니라 이해당사자의 참여가 원칙적으로 제시되어 있기 때문이다.

5. 결론

한국은 물관리 체제의 부실로 물관리에 대한 총체성, 책임성, 참여, 투명성, 응답성 등이 확보되지 않고 있으며, 제기되는 물문제는 주로 여기에서 기인한다. 물문제 해결은 물관리 체제의 개편으로 가능하며, 단편적인 물관리 행정 체계의 개편만으로는 미흡하다. '물관리위원회'는 물관리 행정 체계 개편의 한 방안일 뿐이다. 물관리 체제의 개편은 정치, 경제, 사회, 행정 체계 전반에 대해서 추진되어야 한다.

현재 국회 환경노동위원회에 상정된 '물관리기본법'은 한국이 절실하게 필요한 물관리 체제의 개편을 달성하기 위한 첫 단계이며 또한 핵심 수단이다. 상정된 '물관리기본법'은 전문성과 참여성 측면에서 불충분한 것이 사실이나, 물관리 체제의 개편은 정치적 과정으로서 이상보다는 현실 여건을 고려하여 필히 통과되도록 모든 노력을 기울여야 한다. '물관리기본법'이 통과된다면 이를 바탕으로 한국은 물관리 체제를 개선해 갈 수 있으며, 그 동안 누적되어 온 고질적인 물문제도 해소될 것이다.

2008년 5월말까지 물물관리기본법이 통과되지 않아 자동폐기된다면, 18대 국회의 개회와 동시에 법안을 다시 제출해야 할 것이다. 한국 물문제 해결의 첫 걸음은 물물관리기본법의 제정임이 명백하기 때문이다. ☞

6) 김승, 제대로된 물물관리기본법을 만들자, 한겨레신문, 2006. 9. 10.