

일본 통합수법의 논의과정과 추진동향



이 종근
미래자원연구원 주임연구원
jongkeun80@gmail.com



박성제
미래자원연구원 원장
psungje@gmail.com



이영근
미래자원연구원 선임연구원
yiyk08@gmail.com



류시생
미래자원연구원 수석연구위원
sisaeng@gmail.com

로 존재한다. 그것은 물이라는 자연적 실체가 갖는 자연적, 사회적, 경제적 특성에 기인하기 때문이다. 물은 시간과 공간의 차이에 따라 다양한 수문현상으로 나타나는 자연적 특성을 갖는다. 또한 물은 특정 국가의 정치적 통치이념, 사회적 성숙도, 경제적 발전정도, 역사적 인식, 문화적 다양성, 국제적 관계 등의 제반환경에 따라 다양한 가치관을 내포하는 사회경제적 특성을 갖는다(2009a, 水制度改革(国民会議)). 이에 따라 국제적으로 특정 국가의 물관리제도는 다른 국가와는 확연하게 구별이 되는 독특한 구조로 발전되어 왔다.

1992년 브라질 리우에서 열린 지구정상회의(Earth Summit)¹⁾는 물과 환경에 매우 중요한 전환점이었다. 리우에서는 물관리의 새로운 패러다임으로서 물의 사회경제적 다면성과 물이용의 용도별 다양성을 인정하는 통합수자원관리의 필요성을 제시하였다. 이에 따라 주요 물관리 선진국들은 새롭게 요구되는 물관리 목표를 달성하기 위하여 물 관련 법률의 개정, 조직의 개편, 유역관리제도의 도입 등과 같은 통합물관리 전략을 채택하고 있다. 21세기에 접어들면서 기후변화의 위험성이 가시화되고 이에 따라 통합물관리 전략은 기후변화에 대응하는 거의 유일한 대안으로 부각되고 있다.

1. 들어가며

물을 관리하는 제도는 국가에 따라 다양한 형태

우리나라와 마찬가지로 일본도 물관리업무가 부

1) 정식명칭은 UN환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development)이다.

차별로 분산²⁾되어 국가정책을 추진하는 과정에서 몇 가지 문제가 제기되었다. 이에 따라 기존의 물관리체도가 야기하는 문제점이 수시로 노출되었고 이를 해결하기 위한 통합물관리의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다(国土交通省, 2009). 최근 일본에서 활발하게 제시되고 있는 통합수법(統合水法)의 논의는 이러한 배경에서 시작된 것으로 판단된다. 일본 통합수법의 논의는 전일본자치단체노동조합(全日本自治団体労働組合, 이하 자치노)³⁾, 전일본수도노동조합(全日本水道労働組合, 이하 전수도)⁴⁾, 물제도개혁국민회의(水制度改革国民会議, 이하 국민회의)⁵⁾의 3개 단체의 주도로 이루어지고 있다. 자치노와 전수도는 2000년대 초반 물기본법의 필요성을 인식하면서 물 관련 전문가들을 중심으로 물관리 제도개선의 논의를 지속하고 있다. 이들 3개 단체는 오랜 논의를 통하여 조금씩 성격을 달리하는 물에 대한 기본법안을 마련하였다. 이들 법안은 기후변화의 대응, 수생태의 회복, 통합물관리의 도입, 유역중심의 물관리, 지역 거버넌스의 확립, 물관리체계의 개편과 같은 사항을 공통적으로 다루고 있다. 반면, 행정체계와 계획체계의 구성 등 구조적인 부분에서 일부 차이를 보이고 있다.

본 글에서는 현재 일본에서 논의되고 있는 3가지 통합수법⁶⁾의 배경과 진행과정 그리고 특징(계획체계와 행정체계)을 파악하여 설명하고자 한다. 우리나라에서도 2009년에 3가지 물관리기본법이 국회에 발의되어 심의를 기다리고 있다. 우리나라와 일본은 비슷한 이유로 물기본법을 제정하려고 하고 있으나, 논의과정과 법안의 내용은 크게 다르다. 일본의 사례를 분석하여 우리의 물관리기본법에 대한 추진방향을 되돌아보자.

2. 일본 물관리 업무의 현황

일본의 물관리업무는 다수의 물 관련 법령⁷⁾에 의하여 분리되어 관리되고 있다. 일본의 물관리가 분리관리의 길을 걷게 된 발단은 1971년에 추진된 공해와 관련된 행정업무의 세분화에서 찾을 수 있다. 이 시기를 지나면서 치수분야 정도가 기존의 건설성(現 국토교통성)에 그대로 남고 다른 분야는 업무가 세분화되어 흩어져서⁸⁾ 분리관리형으로 변모하게 되었다(七戸克彦, 2009). 그런데 전문성을 강화하는 측면에서 추진된 업무 세분화는 관계성청(省庁)

- 2) 국토교통성(国土交通省)은 수자원개발기본계획과 물 공급에 관련된 전반적인 업무를 담당하고 있다. 또한 수원지역, 하수도, 하천/유수/수변, 수자원시설, 유역의 치수 등의 업무를 수행한다. 환경성(環境省)은 환경기준을 설정하는 동시에 공해를 방지하기 위한 규제관련 업무를 수행한다. 또한 정화조 및 잡용수 처리, 환경보전을 위해 추진되는 다양한 사업과 관련한 기준, 방침, 계획 책정 및 규제 업무 등을 수행한다. 후생노동성(厚生労働省)은 수도에 관련한 전반적인 사항을 담당하고 있다. 경제산업성(経済産業省)은 공업용 수도사업의 조성 및 감독, 전력개발에 관련된 기본적인 정책의 기획과 입안, 추진 전반의 역할을 수행한다. 농림수산성(農林水産省)은 토지와 물, 그리고 그 외의 자원의 농업적 이용확보 및 이들의 농업이수에 관련된 업무 등을 맡고 있다(国土交通省, 2006).
- 3) 전일본자치단체노동조합은 일본의 지방자치단체 직원 등에 의한 노동조합의 연합체이다. 일본노동조합총연합회(日本労働組合総連合会)에 소속되어 있다.
- 4) 전일본수도노동조합은 일본의 수도, 하수도, 가스사업 등 관련된 지방공영기업, 민간기업에서 근무하는 노동자로 구성된 노동조합연합체이다. 자치노와 마찬가지로 일본노동조합총연합회에 소속되어 있다.
- 5) 물제도개혁국민회의는 통합물관리의 실현을 위하여 물기본법을 제정하려는 목적에서 2008년 6월 조직된 단체이다. 국민회의 산하의 물순환기본법연구회(水循環基本法研究会)는 물기본법에 대한 연구를 수행하고 있다. 본 연구회에는 민주당(民主党)을 비롯하여 자민당(自民党), 사민당(社民党), 공명당(公明党) 등의 국회의원과 대학교수 등의 민간전문가들이 참여하고 있어서 당파를 초월한 민관 거버넌스를 이루고 있다.
- 6) 각 법안 전문의 번역본은 미래자원연구원 홈페이지(www.future.re.kr)의 자료실에서 다운로드 받을 수 있다.
- 7) 하천법(河川法, 1964년 제정), 수자원개발촉진법(水資源開発促進法, 1961년), 수자원개발공단법(水資源開発公団法, 1961년), 수도법(水道法, 1957년), 공업용수법(工業用水法, 1957년), 토지개량법(土地改良法, 1949년), 하수도법(下水道法, 1958년), 수질오염방지법(水質汚濁防止法, 1968년) 등이 해당함.
- 8) 농업용수는 농림성(現 농림수산성), 공업용수는 통산성(現 경제산업성), 수도용수는 후생성(現 후생노동성), 공해(지반침하, 수질오염)업무는 환경청(現 환경성)으로 업무가 이관되었다.

3. 일본 통합수법 논의의 흐름

일본의 시민사회와 정치권에서는 분산관리의 문제점을 인식하고 비효율적인 물관리제도를 개선하려는 움직임을 보였다. 이것이 물기본법의 논의로 표출되었다. 일본에서 통합수법의 논의를 최초로 시작한 조직은 전일본자치단체노동조합(全日本自治団体労働組合, 이하 자치노)이었다. 자치노가 2001년 제안한 물기본법안(水基本法案)은 환경문제에 대한 긴급한 대처와 물관리 행정체계의 개선을 위한 통합물관리의 달성을 기본이념으로 하였다. 또한 유역의 수원함양 및 치수, 이수, 배수 등에 대한 통합적인 물관리를 기술함으로서 물순환 및 물환경의 회복, 인류와 생물이 지속적으로 공존하는 것을 목적으로 하고 있다.

전일본수도노동조합(全日本水道労働組合, 이하 전수도)은 비슷한 시기에 동일한 명칭의 통합수법을 제안함으로서 통합수법에 대한 논의를 뜨겁게 하였다. 이들이 2001년 제시한 물기본법안은 물순환계의 보전과 회복을 위한 통합적이고 광역적인 물행정과 물관리의 필요성을 강조하였다. 또한 깨끗하고 풍부한 물의 공급, 공공용수역의 수질보전, 지속가능한 공생사회의 건설이라는 관점에서 접근하였다. 자치노와 전수도는 각자가 제안한 물기본법안의 입장을 조율하는 동시에 2011년을 목표로

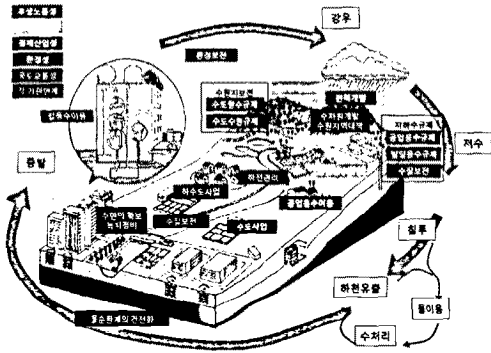


그림 1. 일본의 물관리 업무 현황 (国土交通省, 2006: 8의 그림을 인용)

간의 업무마찰을 야기하였고 행정효율을 저하하는 부작용을 낳게 되었다(그림 1). 1994년 발생한 후생성과 환경청의 충돌은 이러한 문제가 표면화된 사례로 볼 수 있다.⁹⁾

하천관리의 변천과정에서 발생한 관할부처간의 충돌 사례로 1997년 하천법의 개정을 예로 들 수 있다¹⁰⁾. 우리나라에서 물관리와 관련한 논의가 이루어진 것¹¹⁾과 마찬가지로 일본에서도 물관리체계 및 물관련 법을 개선해야 한다는 의견이 점차 확대되었다. 이는 각 업무부처로 분산되는 형태의 물관리체계로 인해 발생하는 수량-수질의 분리관리, 그리고 각 부처의 관할법률에 따라 그 관리주체를 나누고 있는 법체계의 문제점이 지적되었기 때문이다.

9) 이 사건의 발단은 트리클로로에틸렌 등에 의한 수질오염을 누가 관리하느냐 하는 책임소재의 논란이었다. 수도행정을 담당하는 후생성과 수질행정을 담당하는 환경청은 업무 주도권을 놓고 경쟁을 거듭하였으나 결론에 이르지 못하였다. 결국 1994년 후생노동성의 '수도원수 수질보전사업의 실시촉진에 관한 법률(水道原水事業法)'과 환경청의 '특정수도의 이수장해의 방지를 위한 수도수원 수역의 수질의 보전에 관한 특별조치법(水道水源特別措置法)' 이른바 수원2법(水源二法)을 제정하는 선에서 마무리되었다. 분리관리의 대표적인 폐해이다.

10) 환경청은 1993년 제정한 환경기본법(環境基本法)을 근거로 작성한 1차환경계획(一次環境計画, 1994)에서 환경보전에 있어 '건전한 물순환의 확보'라는 새로운 개념을 제시하였다. 그리고 1995년 물환경비전간담회(水環境ビジョン懇談会) 보고서에서는 물환경을 수질 측면만이 아니라 수량, 수생생물, 수변지 등을 포함하는 종합적인 개념으로 파악하였다. 본 보고서에서는 유역 단위에서 물환경을 통합적으로 진단하고 평가하는 계획의 채택을 제안하였다. 이러한 환경청의 움직임을 건설성의 입장에서 보면, 환경청이 건설성의 물관리 업무(특히 수량 업무)에 대한 영향력 확대 시도로 해석할 수 있었다. 건설성은 이에 대한 대응으로 1997년에 이루어진 하천법 개정에서 기존 하천법이 다루고 있는 치수와 이수분야와 함께 '하천환경의 정비와 보전'이라는 물환경 관련 항목을 추가하였다. 이를 통해 건설성이 관여하게 되는 적용범위를 환경까지 확대할 수 있는 법적 근거가 마련되었다(七戸克彦, 2009).

11) 우리나라의 경우 1998~2003년 지속가능발전위원회 수자원분과위원회, 2003~2008년 지속가능발전위원회의 물관리정책연구팀 조직을 통해 정부차원에서의 물관리개선에 노력하였다. 이를 통해 건설교통부(현 국토해양부) 및 환경부를 중심으로 한 정부간의 논의, 물관리기본법(안)의 입법 등과 같은 다양한 노력이 이루어졌다. 해당 조직의 논의는 민간 전문가의 참여를 바탕으로 한 거버넌스(Governance) 구축으로도 큰 의미를 갖는다.

물기본법의 국회상정과 통과를 위하여 지속적인 논의를 진행하고 있다¹²⁾.

최근에는 통합수법 논의의 중심에 물제도개혁국민회의(水制度改革國民會議, 이하 국민회의)가 제시한 물순환기본법(안)이 있다. 국민회의의 물순환기본법연구회는 2009년 12월 15일 ‘물순환정책의 개요안(水循環政策大綱案)’과 ‘물순환기본법의 요강안(水循環基本法要綱案)’을 공표하였다. 물순환기본법은 기후변화로 인해 발생하는 물 순환계의 위기와 이에 대한 대응, 그리고 이에 대응하기 위한 물 순환형 사회 형성의 기본이념을 명확히 하였다. 국민회의는 앞서 언급한 2개 단체에 비해 그 역사가 짧다. 그러나 물순환기본법(안)에 대한 연구 뿐 아니라 법안의 국회상정과 통과를 위한 노력을 국회의원 수준에서 추진하고 있다. 더구나 2010년 2월 17일에는 국회 내에서 물제도개혁의원연맹(水制度改革議員連盟, 이하 의원연맹)¹³⁾이 발족되어 물관리의 제도개선 추진이 한층 탄력을 받고 있다.

4. 일본의 3가지 통합수법의 검토

4. 1. 전일본자치단체노동조합의 물기본법안

자치노는 지난 20년간 편찬한 공영기업평의회 정책서들을 통해 물정책의 중요성을 제기해 왔다. 이를 바탕으로 작성된 물기본법안은 물관리의 효율화를 위한 기본적인 법령의 필요성과 함께 지구규모로 발생하고 있는 환경문제, 그 중에서 물문제 해

결의 필요성을 강조하였다. 본 법안은 ‘물은 공공재’라는 기본개념을 확립하여 통합물관리체계의 추진, 유역을 기본단위로 하는 관리체계 확립, 통합물관리의 주민참가 및 공정성·투명성 확립이라는 4가지 사항을 목표로 제시하였다.

본 물기본법안에서 유역전국계획은 내각총리대신을 중심으로 한 각료회의에서 책정하며, 유역현장과 이를 기본으로 작성되는 유역기본방침은 각 유역에서 결성되는 유역연합이 담당한다(제11조, 제12조). 유역현장과 유역기본방침 및 유역종합계획의 작성주체를 유역연합으로 규정하여 물관리계획의 중심체계를 유역단위로 추진되도록 하였다. 또한 모든 정책과정에서 공청회 및 심의회 의견청취 등을 반드시 수행하도록 규정하여 하천법¹⁴⁾상 하천계획의 이해당사자 참여원칙을 달성하도록 하였다(그림 2).

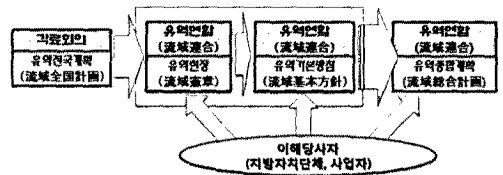


그림 2. 전일본자치단체노동조합 물기본법에서의 물관리 계획체계

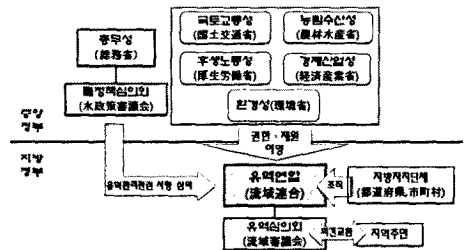


그림 3. 전일본자치단체노동조합 물기본법의 물관리 행정체계

- 12) 미래자원연구원은 한국의 물관리기본법을 연구하면서 일본 통합수법의 추진과정을 파악하고자 2010년 4월 7일 전일본자치단체노동조합 공익기업국(公益企業局長) 슈토키요히데(首藤清英) 국장과 전화인터뷰를 시도하였다. 슈토 국장은 자치노는 2001년 이후 지속적으로 물기본법의 제정을 주장하고 있으며, 특히 일본 민주당의 매니페스토가 현행 물관리제도의 패해를 언급하면서 가속화되고 있다고 한다. 더구나 2009년 8월 30일의 일본 중의원 총선에서 민주당이 54년 만에 정권교체에 성공하면서 민주당이 집권하고 이에 따라 물기본법에 대한 논의는 불가피할 것으로 예상하고 있다. 자치노는 이러한 과정에서 물관리 부분에서의 발언권 확보를 위하여 물기본법 연구를 진행하는 것으로도 파악된다.
- 13) 물제도개혁의원연맹은 현재 집권중인 민주당(民主黨)을 비롯하여 자민당(自民黨), 사민당(社民黨), 공명당(公明黨) 등 당파를 초월한 의원 총 40여명으로 구성되어 있다. 이들은 물순환기본법안을 마련하여 빠른 경우 9월 임시국회에 제출하는 것을 목표로 논의를 진행하고 있다.
- 14) 일본의 현행 하천법 16조 2의 5항에서 “하천관리자는 (...) 그 필요가 인정될 경우는 공청회 개최 등의 관계주민 의견을 반영시키기 위한 필요한 조치를 강구하여야 한다.”로 규정하여 하천정비사업에서 이해당사자의 참여를 의무화하고 있다.

표 1. 전일본자치단체노동조합 물기본법(안)의 내용

구분	내용	
제1장 총칙	제1조·2조·3조 제4조·5조·6조·7조	법률의 목적 및 기본원칙, 용어의 정의 국가, 지방자치단체, 사업자, 지역주민의 책무
	제8조·9조·10조	중앙 및 지방정부에서의 물관리 기관의 조직과 임무
제3장 종합 계획	제11조	유역전국계획의 책정절차 및 내용
	제12조·13조	유역현장의 성격 정의, 유역종합 계획의 책정절차 및 내용
	제14조	수리권의 정의 및 허가에 대한 사항
제4장 재정	제15조	유역연합 운영에 있어 재원확보와 사용내역
제5장 그 외	제16조·17조	계획책정 및 재검토에 있어 실제 현장에 대한 정기적인 조사 필요성 강조

▪전문·부칙에 대한 내용은 생략

유역연합은 물기본법에 근거하여 기존의 물관리를 담당하고 있는 각 부처(국토교통성, 농림수산성, 후생노동성, 경제산업성, 환경성)의 권한과 재원 일부를 이양 받아 물관리의 전반적인 역할을 수행한다. 반면, 기존의 물관리를 수행하는 중앙정부는 총무성 산하에 물정책심의회를 구성함으로써 유역관리에 관련된 전반적인 사항을 심의한다(그림 3). 그리고 지방 물 관련 출장소 등의 지방출장소 등은 이들 유역연합의 활동을 보조 및 지원한다.

4. 2. 전일본수도노동조합의 물기본법안

전수도는 1999년부터 물기본법 제정의 필요성을 강조하였으며, 2001년 물기본법(안), 그리고 2003년에는 이에 대한 개정판을 발표하였다. 본 법안에서는 기본이념으로 ‘물은 인권이다’, ‘물은 인류 뿐 아니라 모든 생명체에 있어 필수불가결한 요소이다’, ‘(물이 있는)지역의 거주자는 계획에 참가할 필요가 있다’를 원칙으로 제시되었다. 본 법안은 전문을 통해 물은 모든 생명에게 필수불가결한 존재로 인식하였다. 한편으로 오염 및 부촉에 따른 생명의 위기, 그리고 물환경을 형성하는 대기와 바다, 육지 등의 관계를 정립하는 동시에, 건전한 물환경

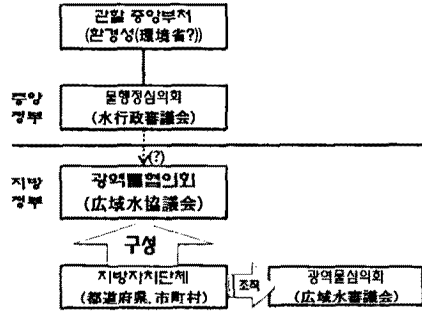


그림 4. 전일본수도노동조합 물기본법에서의 물관리 행정체계

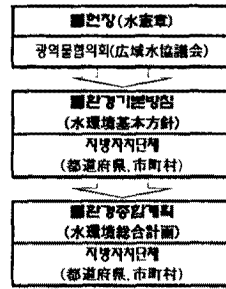


그림 5. 전일본수도노동조합 물기본법에서의 물관리 계획체계의 필요성을 강조하였다.

본 기본법안의 물 관련 계획체계는 물헌장을 바탕으로 한 물환경기본방침과 물환경종합계획으로 볼 수 있다. 물헌장은 지방자치단체로 구성되는 광역물협의회에서 작성된다. 물환경기본방침은 물헌장의 내용을 바탕으로 도도부현이나 시정촌과 같은 일본의 지방자치단체에서 주관하여 정한다. 물환경

표 2. 전일본수도노동조합 물기본법(안)의 내용

구분	내용	
제1장 총칙	제1조·2조	기본법이 갖고 있는 목적과 이념, 물은 공공재이며 기본적인 인권임을 강조
	제3조·4조·5조	국가, 지방자치단체, 사업자의 책무, 국민의 책무를 강조
	제6조	국민의 관리로서 물환경권을 설명
	제7조·8조·9조	용어의 정리, 법제상의 조치, 기본적인 사항의 책정
제2장 조직	제10조	물정책심의회를 임의 국가기관에 설치, 관련전문가·NPO의 참가
	제11조·12조·13조·14조	각 유역에 설치되는 조직(광역물협의회)과 부수조직(광역물협의회) 및 계획체계에 대한 설명

▪전문·부칙에 대한 내용은 생략

종합계획 또한 지방자치단체에서 주도적으로 작성하게 된다.

중앙정부의 관할부처에서 조직되는 물행정심의회는 물과 관련된 전반적인 행정사항을 심의하며, 지방정부는 유역을 중심으로 한 광역물협의회를 구성함으로써 유역단위의 물관련정책을 진행하게 된다. 광역물협의회는 앞서 언급한 물환경종합계획과 같은 물관리계획의 작성 및 수행에 대한 심의조직으로서 지방자치단체 내에서 조직된다(그림 4, 5). 단, 해당 법률안에 있어서는 일부 애매한 부분을 확인할 수 있다. 해당 법령에서는 물행정심의회가 위치하게 되는 관할부처에 대해 관할중앙부처를 “〇〇성”으로 비워두고 있을 뿐 정확한 관할부처를 정하지 않았다. 또한, 물행정심의회의 관리영향 범위가 단순히 중앙정부에 한정하는가, 혹은 광역물협의회까지 영향을 미치는가에 대한 세부적인 내용도 언급되지 않았다.

4.3. 물제도개혁국민회의의 물순환기본법(요강안)

국민회의가 2009년 12월 15일 발표한 물순환기본법(요강안)은 앞으로 제정될 물순환기본법(안)에 대한 전반적인 내용이 다루어져 있다. 특히 국가 시책의 방향, 물순환기본법이 운용될 행정체계 및 계획체계에 대한 구체적인 형태 등이 제시되었다. 해당 요강안의 전문에서 기존 물 관련 체계의 문제 및 기후변화의 대응을 법안 제정의 필요성으로 제시한 것은 앞서 언급한 2개 법안과 유사한 내용으로 볼 수 있다. 하지만, 생태계 및 수질관리에 대한 내용을 다룸으로서 방향성의 차이를 보이고 있다. 본 법안은 전문에서 ‘단절된 물 환경계를 지속가능한 시스템으로 재구축하는 한편 순환형 사회를 창출한다’는 목표를 제시하였다. 이는 기존의 이수와 치수 개념과 함께 수질 및 생태분야에 대한 고려를 종합적으로 다룬다는 목표를 설정한 것으로 해석된다. 요강안은 크게 9개장으로 구성되어 있으며 세부내용은 <표 3>과 같다.

표 3. 물제도개혁국민회의 물순환기본법(요강안)의 내용

구분	내용
제1 총칙	물순환기본법의 목적 및 각 용어의 정의
제2 기본이념	물순환기본법 제정에 있어 기본이념 (공공재로서의 물, 물순환의 확보, 오염방지 등)
제3 관계자의 책무 등	국가 및 지방공공단체, 사업자, 국민의 책무
제4 기본방침 · 기본계획 등	물순환종합기본방침 및 유역별물순환계획의 작성과 절차
제5 기본적인 시책	물순환관리 기본시책에 대한 사항
제6 중앙정부의 행정조직 및 그 재편 정비	중앙정부의 행정조직 재편에 따라 설치되는 물순환 및 중앙물순환심의회 조직, 운영에 대한 사항
제7 '유역연합'의 설치 등 지방공공단체의 행정조직 및 그 재편정비	물순환기본법에 따라 설치되는 유역연합 및 유역연합의회, 유역물순환심의회의 조직 및 운영, 유역연합의 감리와 감사에 대한 사항
제8 유역 주민과의 협동	유역주민과의 협동체계 및 정보공개와 감사에 대한 주민참가
제9 그 외	물순환에 영향을 미친 요인에 대한 원상회복 명령 관련사항

* 전문 · 부칙에 대한 내용은 생략

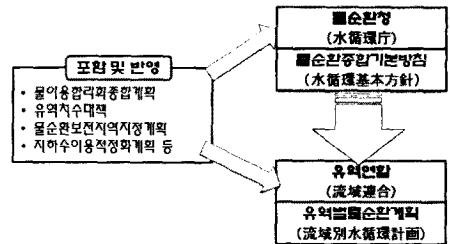


그림 6. 물순환기본법 요강안에서의 물관리 계획체계

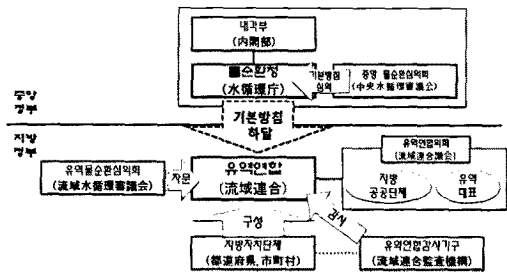


그림 7. 물순환기본법 요강안에서의 물관리 행정체계

물관리 계획체계를 다루고 있는 부분인 ‘제4의 기본방침 · 기본계획 등’은 물순환종합기본방침 및 유역별물순환계획 작성과 절차를 규정하고 있다.

유역물순환계획의 전제가 되는 기본방침은 국가에서 정하도록 하고 있으며, 이러한 역할은 행정체계에서 신설되는 물순환청(水循環庁)이 그 역할을 담당한다. 유역별 물순환계획은 각 유역별로 조직되는 유역연합이 국가에서 제시하는 기본방침에 따라 정하며, 유역의 최상위 계획에 위치한다. 한편, 이들 계획은 '제5 기본적인 시책'에서 설명하고 있는 12가지 기본적인 시책¹⁵⁾에 대한 사항을 포함하게 되며, 각 유역의 종합적이고 통합적인 계획수행을 지속적으로 추진하도록 규정하고 있다(그림 6).

'제7 유역연합'의 설치 등 지방공공단체의 행정조직 및 그 재편정비에서 제시한 행정체계를 도식화 하면 <그림 7>과 같이 정리할 수 있다. 내각부의 외국(外局)¹⁶⁾으로 신설되는 물순환청은 물과 관련된 모든 물행정부분을 통합하는 기관으로 조직된다. 동시에 중앙정부는 중앙물순환심의회를 구성함으로써 물순환과 관련된 기본방침에 대한 심의를 실시한다. 이들 기본방침은 유역연합을 통해 종합계획으로서 각 유역별로 시행된다. 유역연합은 해당 유역의 지방자치단체들에 의해 구성되며, 유역물순환심의회를 설치함으로써 계획의 수립 및 시행의 전반적인 사항에 대한 자문을 실시하게 된다. 한편 지방자치단체에서는 유역연합감사기구를 설치하고, 유역연합의 활동 및 시책의 내용을 감사하는 역할을 부여한다. 한편, 유역연합에 관련한 입법기관으로는 유역연합회의가 설치되며, 이를 통해 지방공공단체, 유역대표의 참가를 통해 이해당사자의

의견청취를 가능토록 하고 있다.

한편 본 요강안의 유역연합은 자치노의 물기본법(안)에서 제시된 유역연합과 중요한 차이점이 있다. 자치노는 (중앙정부에서 지방에 설치한 출장소와 같은) 지방조직을 존속시켜 유역연합의 활동을 지원토록 하고 있다. 그러나 물순환기본법(요강안)에서는 유역연합을 하천유역의 통합적인 관리주체로서 설정하여 중앙정부의 지방조직을 폐지하도록 규정하고 있다.

4. 맺으며

본 글에서는 통합수법에 대한 논의가 가열되고 있는 일본의 통합수법 논의과정과 3가지 법안내용을 검토하였다. 현재 노동조합 단체인 자치노와 전수도는 협력체계를 구축하였으며, 2011년에 이념법으로서 물기본법의 국회통과를 목표로 하고 있다. 반면 국민회의의 물순환기본법 또한 금년 말에서 내년 초의 국회상정을 목표로 하고 있다. 금년 2월 물제도개혁국민회의를 주축으로 한 의원연맹 결성은 이러한 움직임에 탄력을 주고 있다. 의원연맹의 결성은 물순환기본법의 실현가능성을 높이고 있으며, 향후 논의과정이 더욱 활발하게 이루어질 것으로 기대된다.

통합수법에 대한 논의는 우리나라가 일본보다 앞서 시작하였다¹⁷⁾. 하지만 우리나라의 경우 국회에 발의된 3가지 물관리기본법 논의가 아직까지 지체

15) 기본적인 시책 12가지는 다음과 같다.

- | | |
|---|-------------------------------|
| (1) 유역치수대책의 추진 | (2) 물순환관리의 적정화 및 물순환계의 재생과 보전 |
| (3) 하천환경구조물에 의한 상하류 분단 회복과 지역활력 재생 | |
| (4) 제3자 기관에 의한 공정한 물순환 감시 | (5) 수리시스템의 합리화 촉진 |
| (6) 지하수의 보전과 이용의 적정화 추진 | (7) 하천과 삼림과의 통합관리 추진 |
| (8) 농지의 보전과 활용 등 | (9) 수도 및 물순환 보전시설의 유역통합경영의 추진 |
| (10) 노후화시설의 갱신과 기능 향상 및 이상갈수나 지진재해 등에 대비하는 비상시 대응 | |
| (11) 재정제도의 검토 | (12) 과학기술 및 국제협력의 진흥 |

16) 외국(外局)은 사전적인 의미로 중앙행정기관에 직속되어 있지만 독립적인 특수사업을 집행하는 기관을 의미한다(동아새국어사전(4판), 2000). 내각부의 외국에 물순환청을 신설하면 기존의 각 성(省)에서 분리된 물관리업무를 단일기관으로 통합하는 것이다. 이것은 물관리업무를 특정부서(국토교통성 혹은 환경성)에 일임하지 않는다는 뜻이다.

17) 우리나라에서 최초로 추진된 물 관련 기본법은 1997년 방용석과 완화갑 등 국회의원 28명이 발의한 물관리기본법이다. 최근에 발의된 물관리기본법은 김소남 의원을 대표로 하는 국회의원 10명(의안번호 5212), 이운성의원외 15명(의안번호 5808), 이병석 의원 외 25명(의안번호 6411)의 3가지 물관리기본법이 있다.

되고 있는 상태이다. 이에 비하여 일본은 국회의원이 주축이 된 연맹단체(의원연맹)가 결성되는 등 활발한 움직임을 보이고 있다. 한일 양국에서 추진되는 통합수법의 제정 움직임은 최근 기후변화의 대응전략 수립 차원에서 주목을 받고 있다. 이러한 상황임에도 불구하고 일본의 3개 통합수법안과 우리나라의 3개물관리기본법안은 여러 측면에서 차이를 보이고 있다. 5월호에서는 일본의 통합수법(물순환기본법)의 내용에 대하여 상세하게 설명하고자 한다. 일본의 사례가 우리에게 타산지석(他山之石)

이 될지 아니면 반면교사(反面教師)가 될지 자못 궁금하다.

감사의 글

본 연구는 건설교통기술평가원의 건설기술혁신사업의 기후변화에 의한 수문 영향분석과 전망 과제(단위과제 2-2-2)에 의해 수행되었습니다. 연구 지원에 감사드립니다. ☺

참고문헌

1. 全日本水道働組組合(2001). 水基本法(案).
2. 全日本自治団体労働組合(2001). 水基本法(案).
3. 国土交通省(2006). 「水資源政策 -水資源計畫のあり方-」.
4. 水制度改革國民會議(2009a). 水循環基本法研究會第會回會合: 問題提起 1 「海外の水制度と日本」.
5. 水制度改革國民會議(2009b). 問題提起 1 「全水道の水基本法案および水道事業の在り方に關する考え方」.
6. 水制度改革國民會議(2009c). 水循環基本法(要綱案).
7. 七戸克彦(2009). “水資源の分配に關する法制度-その歴史と現狀-” 都市問題研究 第61卷 第7号, pp.55-67.