WATER FOR FUTURE

일반기사

2011년 일본 국토교통성 조직개편의 의의

이 영 근 |
미래자원연구원 연구위원
yiyk08@gmail.com

박 성 제 |
미래자원연구원 원장
psungje@gmail.com

류 시 생 |
미래자원연구원 선임연구위원
sisaeng@gmail.com

그림 1. 일본의 물관리 행정조직체계

1. 일본의 물관리 행정 및 물관련 계획

일본은 2001년 1월 1일을 기점으로 행정개혁을 실시하는 동시, 이전의 1부(府) 22성청(省庁) 체계를 1부 12성청 체계로 축소하였다. 이를 통해 국토교통성이 신설되는 동시, 환경청이 환경성으로 승격되었으며, 2001년에 존재하였던 건설성, 운수성, 국토청, 홋카이도개발청이 국토교통성에 통합되었다.

이와 같이 행정기관이 통합에 따라, 건설성이 맡고 있던 건설에 관련된 전반적인 수자원 정책 및 하천관리 기능과 과거 국토청이 갖고 있던 수자원 계획 기능이 일원화 되었다. 국토교통성은 이를 통해 수자원 및 하천, 그리고 하수도에 관련된 기능을 총괄하는 물관리 주부무서로서 그 역할을 담당하게 되었다.

환경성으로 승격된 환경청 또한 이와 동시에 수질환경업무의 강화가 이루어졌다. 하지만, 한국의 환경부와는 달리 수질기준의 설정과 같은 수질규제 업무만을 담당하는 부처로서 수질관리 부분은 담당하지 않게 되었다. 또한, 2001년 이전의 정부 체계에서와 마찬가지로 농업용수의 경우는 농림수산성, 수력발전 및 공업용수의 경우는 경제산업성에서 담당하며, 후생노동성의 경우는 상수도 업무를 담당하고 있다.

일본은 기후변화 저감분야에서 이미 세계적인 수준으로 인정받고 있다. 일본은 수자원계획에 근거한 수계별 관리를 이행하고 있으나 우리나라처럼 물관리체계는 다원화되어 있다. 일본은 지방자치단체에서도 수량과 수질을 관리하는 행정조직이 분할되어 있어서 때

때로 부처간 행정효율 저하로 인한 부작용, 갈등 등을 초래하기도 한다. 이러한 문제점은 우리나라와 유사한 분리관리체계를 개선해야 한다는 의견확대의 계기가 되었다. 일본은 각 부처별로 물과 관련된 행정관리체계는 분산되어 있으나 각 분과회, 심의회 등의 논의를 통한 분야별 기후변화 대응 노력을 경주한다. 또한 최근 국토교통성이 발표한 일본의 수자원 보고서에 따르면 종합적인 수자원관리로의 전환과 추진을 강조하여 통합수자원관리체계의 본격적인 도입을 추진하는 것으로 판단된다.

상대적으로 통합물관리 부분에서는 다소 취약한 일본은 통합수법 제정 노력과 동시에 기후변화에의 대응방안으로 통합수자원관리를 적극 검토하고 있다. 국토교통성 수자원부가 작성한 2008년판 및 2009년판 일본의 수자원 보고서에서는 기후변화에 대비하는 종합대책으로서 통합수자원관리 체계의 도입과 추진을 강조하였다[1].

일본의 물관련 계획은 크게 이수관련계획과 치수관련계획으로 구분된다. 이수관련계획으로는 전국종합수자원계획(Water Plan 21)과 수자원개발기본계획(Full Plan)이 중심이 된다. 전국종합수자원계획은 국토교통성 수자원부에서 일본의 장기적 물수급 상황에 따라 수자원의 개발과 보전 및 이용에 관한 기본방향을 책정한다. 즉, ①지속적인 물이용 시스템의 구축, ②물환경의 보전과 정비, ③물문화의 회복과 육성을 기본 목표로 정하여 건전한 물순환 체계의 구축을 꾀하고 있다.

표 1. Water Plan 21의 내용

구성	내용
서 두	
일본에 있어서 수자원의 현황과 과제	일본 수자원의 특징과 과제
	갈수발생 상황과 이수안전도
	수질문제의 현상과 과제

표 1. Water Plan 21의 내용(계속)

구성	내용	
Water Plan 2000의 기본적 목표와 그 달성상황	물의 안정공급체제의 정비에 대해	– 물수요의 전망과 현상
		– 물공급의 전망과 현상
		– 물수급의 전망과 현상
	갈수에 관한 물공급의 안전도의 향상에 대해	
	새로운 물활용 사회의 형성에 대해	
	정리	
장래사회의 전망과 수자원 관련 과제	코스트, 환경 등을 종합적으로 감안한 수자원 확보	
	다양화하는 국민의 요구의 대응	
	대갈수시, 재해 시 등에 있어서 물에 관한 위기관리	
	지구환경문제를 고려한 수자원시책의 전개	
지속적 발전이 가능한 물활용 사회의 구축을 향한 기본적 목표	지속적 물이용 시스템의 구축	
	물환경의 보전과 정비	
	물문화의 회복과 육성	
기본적 목표를 향한 시책의 전개	지속적 물이용의 시스템의 구축을 향한 시책의 전개	– 물이용의 안정성의 평가와 그 확보
		· 물수요의 현상과 전망
		· 물공급의 현상과 전망
		· 물이용의 안정성의 현상과 전망
		– 물에 대한 위기대책
		· 이상갈수대책
		· 재해대책
		· 수질사고대책
		– 양질의 물의 확보
		– 수자원과 에너지 소비
		– 수자원개발과 환경보전
	수환경의 보전과 정비를 향한 시책의 전개	– 수변환경, 자연과의 공생
		– 수원보전, 수원함양
		– 용출수, 지하수의 보전
		– 환경용수의 확보
	수문화의 회복과 육성을 향한 시책이 전개	– 물을 통한 지역연계의 추진
		– 물문화의 회복, 보전
		– 새로운 물문화의 조짐
계획실시상의 유의점	지역별계획의 중요성	
	참가와 연계	
	연구, 기술개발의 추진	
	국제협력	
참 고 자 료		

1) 하지만 2010년 이후의 보고서에서는 통합물관리에 대한 기술은 자취를 감추게 되었고, 대신 '건전한 물순환' 혹은 '위기관리' 등의 새로운 개념이 등장하고 있다. 실제로 2011년판 일본의 수자원(2011년 8월 간행)을 살펴보면 '통합수자원관리'라는 용어는 단 한 곳도 보이지 않는다. 이러한 변화가 동적 혹은 구조적인 변화를 내포하고 있는 것으로 보이지는 않지만, 이번 국토교통성 개편에서 하천국이 물관리 · 국토보전국으로 개명된 것과 반드시 무관하다고 보기는 어려우며, 따라서 이러한 일본 물관리의 흐름에 대해서도 지속적으로 주시할 필요가 있다.

이에 대하여 수자원개발기본계획은 「수자원개발촉진법」 제3조에 따라 수자원개발수계로 지정된 7개 수계에 대하여 수자원개발계획을 수립(동법 제4조 및 제5조)하게 된다[2]. 수자원개발기본계획은 수자원기구가 실행하며, 계획에 기초하여 수자원의 개발 또는 이용을 위한 개축 및 수자원개발 시설의 관리 등의 업무를 수행하게 된다. 수자원개발기본계획은 물의 용도별 수요에 근거한 공급목표 및 공급의 목표를 달성하기 위해 필요한 시설의 건설에 관한 기본적인 사항, 기타 수자원의 종합적인 개발 및 이용의 합리화에 관한 중요사항을 다루게 된다. 현재, 일본의 생활용수와 공업용수는 전국에서 개발된 수량의 50%가 수자원개발기본계획에 근거하여 개발되고 있다.

전국종합수자원계획이 일본 전국 단위의 종합적인 수자원계획을 수립하고, 수자원개발에 관한 방향성 및 지침을 수립하는 것이라면, 수자원개발기본계획은 7개 수계에 한정된 수자원개발계획을 수립하는 계획체계이다. 따라서 수자원개발기본계획이 법정계획임에도 불구하고 전국종합수자원기본계획이 상위의 계획체계에 속한다고 보는 것이 타당하다.

치수관련 계획으로는 1997년 개정 「하천법」 제16조에 따른 하천정비기본방침 및 하천정비기본계획을 들 수 있다. 1급하천의 계획에 대해서는 국토교통대신이 사회자본정비심의회의 의견을 청취한 후 수립할 수 있고, 2급하천에 대해서는 지방자치단체의 장이 하천심의회의 의견을 청취한 후에 수립하도록 하고 있다(동법 제16조1항 및 2항).

2. 국토교통성 개편의 개요

2011년 6월 28일 각료회의를 통하여 국토교통성의

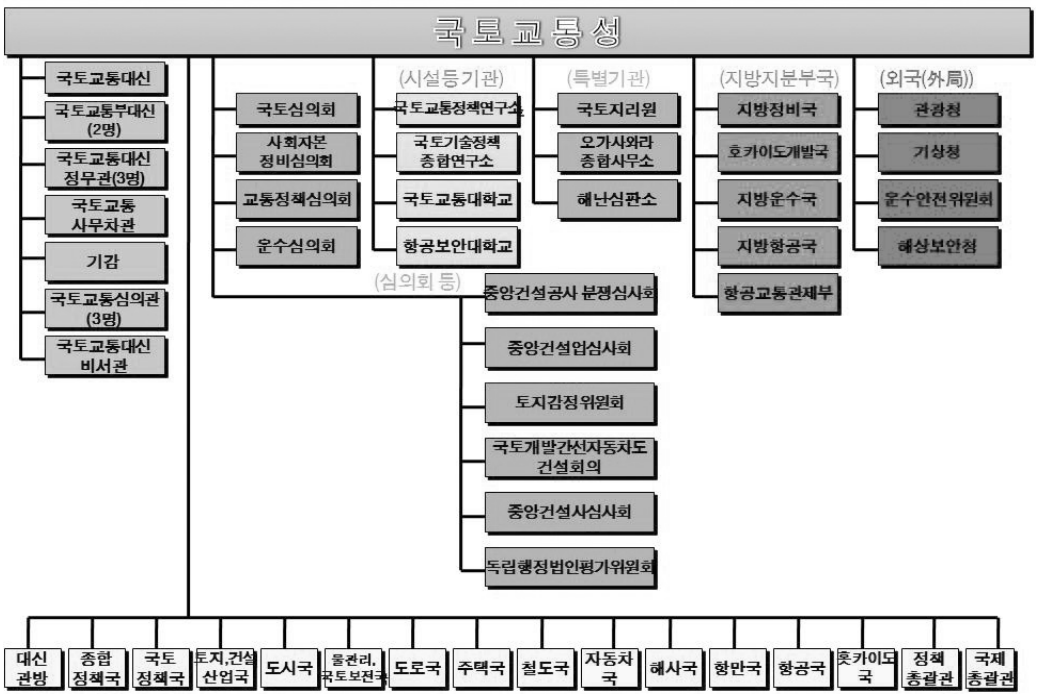

그림 2. 2011년 국토교통성 개편에 따른 조직도

2) 토네가와(利根川)(1962년 지정), 아라카와(荒川)(1974년 지정), 토요카와(豊川)(1990년 지정), 기소가와(木曾川)(1965년 지정), 요도가와(淀川)(1962년 지정), 요시노카와(吉野川)(1966년 지정), 치쿠고카와(筑後川)(1964년 지정)의 7개 수계가 해당되며, 토네가와 및 아라카와에 한해, 2개 수계를 합하여 수자원개발기본계획 수립하고 있다.

조직개편이 최종적으로 결정되어 같은 해 7월 1일에 시행되었다. 이번 조직개편을 통하여 국토교통성은 13개의 국을 14개로 늘리려고 하였으나 정부조직 및 정원을 관리하는 총무성이 국의 수를 늘리는 안에 반대하여 최종적으로 13개 국으로 통합/개편하기에 이르렀다.

국토계획국이 국토정책국으로, 토지 · 수자원국이 토지 · 건설산업국으로, 도시 · 지역정비국이 도시국으로 바뀌었으며, 하천국이 물관리 · 국토보전국으로 확대 개편되었다. 이외에 자동차교통국은 자동차국으로 변경되었으며, 나머지는 명칭상 변화가 없다. 이번 개편을 통하여 물관리 · 국토보전국의 규모 및 기능이 크게 확대되었으며, 이번 조직개편은 국토교통성 발족 이래 최대 규모로 일컬어지고 있다.

3. 국제국 등의 신설 배경

이번 국토교통성의 개편 이후 "물관리 통합" 측면을 중심으로 국내에서 대대적으로 보도가 있었지만, 국토교통성의 입장에서 보면 성공한 재편은 아니다. 국토교통성의 전 대신이었던 마에바라(前原誠司)는 신칸센, 물산업 등 해외 인프라시장에 대한 수출촉진을 지원하기 위한 "국제국"의 신설에 대한 검토를 지시하였다. 특히, 고속철도 사업에 있어서 해외각지에서 일본의 신칸센이 거듭 수주에 실패함에 따라 민관차원에서 좀더 적극적인 활동을 할 필요가 있다고 판단하였다. 또한 물산업 등의 해외시장 진출은 국가전략으로 설정된 "신성장전략"의 주된 사업이었기 때문에 대내외적으로 국제국의 시설에 대한 근거는 확보된 셈이었다.

'2011년도 국토교통성 조직 및 정원요구 개요(平成23年度国土交通省組織 · 定員要求概要)' 라고 제목을 단 국토교통성 내부문서를 통하여 2010년 총무성에 대하여 국토교통성의 개편을 요청하고 있다. 이를 간단하게 살펴보면, 개편의의에서 "국토교통성 성장전략 등의 실현을 위하여 성내 횡단적인 체제를 확립하고 관련된 행정의 일체화 등을 꾀하기 위하여 국의 횡단적인 개혁을 추진함과 동시에, 기존 부국에 대해서도 새로운 정책과제 등에 대응한 조직의 개혁을 추진"한다고 명기하고 있다. 그리고, '횡단적 개편' 은 2011년 조직개편에서도 지속적으로 강조되고 있다[3].

주된 개편 요구사항을 보면, 첫째 "국제국"의 신설이다. 이는 고속철도, 항만, 고속도로, 물 인프라 등 전략적인 국제전개의 지원강화를 위해 국제분야에 관련된 국토교통성 내부의 횡단적 체제의 확립을 위해 추진되었다. 둘째는 "물관리 · 방재국"의 신설이다. '가능한 댐에 의존하지 않는 치수' 로의 정책전환과 유역전체의 일원화된 통합관리의 추진을 위해 물관련 행정을 일체화하기 위하여 추진되었다. 기존의 하천국과 토지 · 수자원국의 수자원부, 그리고 도시 · 지역정비국의 하수도부가 가진 기능을 통합하는 개념이다. 셋째는 "국토경제국"의 신설이다. 성장전략의 토대가 되는 국토 인프라형성에 관련된 부동산업 및 건설산업 행정과 토지행정을 일체화하기 위하여 추진되었다. 이는 기존의 토지 · 수자원국에서 토지분야, 그리고 종합정책국의 부동산업 및 건설산업의 기능을 통합한 개념이다. 넷째로 국토 · 지역정책국과 토지국의 신설이다. 전자는 국토의 장기전망과 국토보전 등에서 중요한 역할을 수행하고 있는 조건불리지역에 관련된 행정을 일원화하기 위하여, 그리고 토지국은 대도시의 국제경쟁력 강화에 기여하는 비전(대도시권전략)과 실현수단(규제완화 및 금융지원 등)을 일원화하기 위하여 추진되었다. 기존 국토계획국의 대도시권 분야와 도시 · 지역 정비국의 지역진흥분야의 기능을 일원화함으로서 기능하도록 추진되었다. 이와같은 조직개편을 통하여 13개 국에서 14개 국으로 증설하고 신규로 1,256명의 증원을 요청하였다[4].

3) '횡단적' 이라는 용어를 반복적으로 사용하는 것은 기존 관료체제의 '종단적' 성격에 대한 대내외적 비난여론이 일층 심화된 점과 더불어 새롭게 정권을 잡게 된 민주당이 지속적으로 주장해 온 사항이기도 하다.

4) 증원된 인력이 담당하는 주요사항으로는 ①치안, 안전 · 안심의 확보와 관계된 분야 및 국토교통성 성장전략의 실현에 기여하는 분야에 대한 체제 강화, ②해상보안청 등의 치안대책의 강화, ③공공교통의 안전확보 등의 체제강화, ④사회자본의 품질확보체제의 강화, ⑤재해위험증대에 대응한 방재 · 감재 대책의 강화, ⑥국토교통성 성장전략의 실현을 위한 체제의 강화 등이 이에 해당한다.

그러나 이와 같은 국토교통성의 요구는 행정개혁[5]을 추진하는 총무성의 반대에 부딪혀 무산되었다. 국(局)의 수를 증가시키시 위해서는 「국가행정조직법(国家行政組織法)」의 개정이 필요하였는데, 단순히 국토교통성 내부 국의 증설은 동법개정의 근거가 되지 못한다고 보았기 때문이다. 이에 홋가이도국의 폐지가 논의되었지만, 국토교통성 안팎의 반대로 무산되어 최종적으로 국제국의 신설을 포기하기에 이르렀다.

4. 물관리 · 토지보전국의 신설 및 의의

물관리 · 국토보전국은 기존의 하천국, 수자원국의 수자원부, 그리고 도시 · 지역정비국의 하수도부의 조직을 통합하여 신설된 조직이다.

7월 1일 조직개편이 단행된 후, 국장(関 克己)에 대한 인사이동이 있었으며, 부서이동과 재편작업 등이 수행되었다. 국토교통성 재편이 이루어진 지 아직 한 달정도가 지난 현재 시점에 있어서 재편의 전과 후가 어느 정도 바뀌어 졌는지 확실하게 부각되어져 있지는 않다. 국토교통성 홈페이지를 보더라도 8월 중순 현재 여전히 '하천국'의 명칭을 가진 페이지가 다수에 걸쳐 있고, 조직도 자체도 하천국의 조직도가 여전히 게시되어있는 상황이다. 따라서 물관리 · 국토보전국의 행보에 대해서는 앞으로 주의를 가지고 살펴보아야 할 것으로 보인다.

단지, 7월 개편 이후 즉각적으로 일본의 물관리가 물관리 · 국토보전국으로 일원화되거나 유역통합관리

그림 3. 물관리 · 토지보전국의 신설

가 실현되는 것은 아니다. 국토교통성과 같이 일본의 물관리 기능을 겸하고 있는 환경성, 농림수산성, 경제산업성 등 다른 정부기구와 물관리 일원화를 위한 어떠한 움직임도 보이지 않는 점을 보더라도 현재로서는 기존 하천국의 기능을 거의 그대로 답습하고 있는 것으로 추정된다. 물관리 · 국토보전국의 역할과 기능이 명확하게 파악되기 위해서는 당분간 추이를 살펴 볼 필요가 있을 것이다.

5) 2009년 민주당이 집권하면서 주장한 이른바 "행정쇄신"으로 내각부에 행정쇄신회의를 설치하면서 본격적으로 추진되었다. 행정쇄신이란 "국민의 시점에 서서 행하는 국가의 행정에 관한 예산 및 제도, 기타 행정전반의 쇄신 및 이에 따라 필요로 하는 국가, 지방공공단체 및 민간의 역할의 재조정"을 말한다(「政府の政策決定過程における政治主導の確率のための内閣法等の一部を改正する法律(案)」2011년5월 중의원본회의 폐기).

6) 「국가행정조직법」제23조는 각 부성(府省)의 관방과 국의 총수를 97개 내외로 할 것을 규정하고 있다.

참고문헌

1. 国土庁(1999), 新しい全国総合水資源計画(ウォーター プラン21)-いつでもいつまでも瑞々しい国土を目指して.
2. 国土交通省(2008), 平成20年版日本の水資源-総合的水資源マネジメントへの転換.
3. 国土交通省(2009), 平成21年版日本の水資源-総合水資源管理の推進.
4. 国土交通省(2010), 平成22年版日本の水資源-持続可能な水利用に向けて.
5. 国土交通省(2011), 平成23年版日本の水資源-気候変動に適応するための取組み.
6. 須田政勝(2006), 水法・国土保全法-治水・利水そして環境へ, 山海堂.
7. 千賀裕太郎(2007), 水資源管理と環境保全, 鹿島出版会.
8. 中上健一(2011), 水危機への戦略的適応策と総合的水管理, 技報堂.