

우리나라 물 관리의 문제점과 발전방안

Improvement and Problem of Water Management in Korea

박종관
백석대학교 경찰학부

Jong Gwan Park(633127@hanmail.net)

요약

우리나라의 물 관리 체계는 전형적으로 다부처가 관여하는 체계로, 효율성이 떨어지고 있다. 본 연구는 우리나라의 물 관리 현황과 개선방안을 제안하기 위하여 중앙과 지방의 물 관리 개선방안을 논의 하였다. 물 관리의 문제점으로는 물 관련 정책조정 기능체계의 부재, 수량·수질·농업용수 중심의 기능분리로 부처간 갈등 야기, 물 관련 업무의 분산으로 인한 중복투자 및 비효율, 중앙부처에 집중된 관리와 지역간 불균형 심화, 물자치권 확보 인식 미흡, 재원부족, 주민참여 미흡 등이다. 문제를 해결하기 위한 방안은 부처간 물 관리 기능조정 강화, 중앙부처의 물 관리 기능 이양 및 지방역량 강화 지원, 중앙과 지방의 바람직한 역할 분담, 물 관련 인식 변화 및 물자치권 확보 노력, 지방의 역량강화, 재원 확보, 갈등 해소, 시민참여의 제도화와 물 관리 거버넌스 확대, 물자치권 확립 노력 등이다.

■ 중심어 : | 물 관리 | 물자치권 | 기능이양 | 수량 | 수질 |

Abstract

Korea's water management system is typically a multi-ministerial system, so its efficiency is declining. In order to propose current state and improvement plan of the water management in Korea, this study discussed the improvement of central and local water management. The water management problems are lack of water policy coordination system, conflicts between ministries due to function of water quantity, water quality and agricultural water, redundant investment and inefficiency, insufficient recognition of water autonomy, concentrated central management and deepening regional disparities, lack of financial resources, etc. Hence, improvement to solve the problem includes strengthening the coordination of water management functions between ministries, transferring water management functions of central ministries and strengthening local capacity, and desirable role allocation of central and local governments. In addition, improvement at the local include efforts to change awareness of the water detailed and get water autonomy, integrate management of the watershed, strengthen the local community, secure financial resources, etc.

■ keyword : | Water Management | Water Autonomy | Defederalization | Water Quantity | Water Quality |

1. 문제의 제기

한 나라의 행정체계는 그 나라의 자연적 조건 뿐 아

니라 사회, 경제, 역사적 특성을 반영한다. 물 관리 행정 체계도 마찬가지이며, 다른 나라의 물 관리 제도를 살펴보다도 일반적인 발전경향과 함께 각 나라의 개별

접수일자 : 2017년 08월 01일
수정일자 : 2017년 08월 16일

심사완료일 : 2017년 08월 16일
교신저자 : 박종관, e-mail : 633127@hanmail.net

적 특성이 나타난다. 우리나라의 물 관리체계는 중앙집중형 체계로써 물 관리 측면에서 중앙부처의 역할이 매우 많고 중요했다고 할 수 있다. 최근에는 이러한 중앙부처 주도의 물 관리 체계에 대한 변화의 필요성이 꾸준히 제기되고 있으며 그 변화의 방향은 중앙의 역할 축소와 지방의 역할 확대 및 공공부문에 대한 역할 변화를 요구하는 것이다.

대체로 우리는 중앙정부의 역할이 매우 높았으며¹⁾, 중앙정부의 물 기능도 다부처로 분리되어 운영되고 있다. 최근에 수자원시설의 건설이 완성기에 접어들면서, 물 관리의 중심이 개발과 건설보다는 운영과 유지관리로 구조적 대책보다는 비구조적 대책으로 옮겨가고 있다. 따라서 중앙부처 주도의 강력한 물 관리체계에서 중앙기능의 축소와 지방 역할의 확대, 지방자치단체 간의 협력과 유역주민의 참여가 강조되는 유역통합관리 체계로의 전환이 필요한 실정이다.

본고는 우리나라 물 관리의 효율성을 제고하기 위한 물 관리의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하면서 동시에 지방자치발전의 필수 요소 중의 하나인 물자치권의 문제 등을 살펴보는 데 그 목적이 있다.

II. 물 문제의 특징과 선행연구

1. 물 문제의 특징

물은 공유자원이며 상류에서 하류로 이동하는 이동성 자원이고 대류현상에 의해 순환되는 순환자원이다. 이러한 특수성에 기인하여 물 문제가 발생한다. 첫째, 물은 공유자원으로 특정한 지역이나 개인이 전유할 수 있는 성질의 것이 아니다.

둘째, 이동성 자원에 기인하는 문제이다. 물은 상류에서 하류로 흐르는 이동성 공유자원이라는 특수성 때문에 상하류간 갈등요소가 내재되어 있다. 따라서 물이 부족하거나, 물이 오염되면 상하류간 갈등이 표출되기

쉽다.

셋째, 순환자원에 기인하는 문제이다. 물은 대기과 대지를 순환하는 자원으로 강수현상이 지역적 혹은 계절적으로 편중되는 문제가 발생한다. 이러한 특수성 때문에 홍수문제, 가뭄문제, 수자원의 배분문제가 정책과제로 대두된다.

넷째, 사회경제환경에 기인하는 문제이다. 물은 생활과 산업 등 모든 분야의 필수요소이기 때문에 인구가 늘어나고 산업이 팽창되는 만큼 물의 수요도 늘어나고 물 오염요인도 함께 늘어난다.

2. 선행연구

물 관리·유역관리 분야의 연구는 매우 적은 편이다. 국내의 선행연구를 요약·정리해 보면 다음과 같다. 먼저, 남치호 외(1994), 최지용(1996)이 있다[2][3]. 또한 한국수자원학회·한국행정연구원(1998), 물관리기본법의 제정 필요성 관련 소병천(2003), 물관리 체계 개선의 유경준(2008) 등과[4][5] 안형기(2009) 등이 있다[6][7].

선행연구를 요약하면, ① 기본법적 개선을 통해 물 관리 조직체제의 일원화와 통합의 필요성을 강조하였다. ② 물을 인간사회에 필요한 자연자원의 일부이며, 동시에 연구대상으로 접근했다. ③ 댐 건설을 통한 물 확보는 이미 한계에 달했고, 다른 방법의 물 공급 정책이 필요하다는 결론에 이르렀다. ④ 동일 수계의 상·하류 지역간 이익 분배에 있어서 보다 더 공정하고, 합리적인 방법의 필요함을 지적하였다. ⑤ 물 등 환경관리는 이해관련자들의 적극적 참여가 필요하며 거버넌스적 관리가 필요함을 주장하였다. 이들 연구는 주로 중앙정부 중심의 물 정책과 관련된 연구이다.

문제는 최근의 최동진(2008)[8], 이상진 외(2013) 및 박종관(2016)을²⁾ 제외하면 기존 연구들은 주로 중앙정부의 물 관리체계나 기능과 관련된 논의이고 물 문제의 분권이나 물 자치 차원의 논의가 아니다. 본고는 이러한 문제를 개선하는 차원에서 중앙과 지방간의 물 관리를 효율화하기 위한 방안을 논의하고자 한다³⁾[9][10].

1) 우리나라는 거의 모든 분야에서 지방에 자치권을 별로 부여하지 않고 있다. 사무 중 66.7%가 국가사무이며, 위임사무 2.5%, 광역사무 16.3%, 기초사무 14.6%인 바, 이중 물 분야는 지방하수도 및 지방하천 이외에 자치사무는 별로 없다[1].

2) 이상진(2013) 외는 충남의 물자치권 확립을 위한 정책과제를 다루었으며, 박종관(2016)은 물자치권의 개념정립과 과제를 충청남도연구회에서 발표하였다.

3. 물 관리 체계의 종합평가 사례⁴⁾

우리나라 물 관리 체계에 대한 평가와 문제점 도출을 위해서는 일정한 기준을 설정할 필요가 있다. 이와 관련하여 학계에서 검증된 객관적인 기준은 마련되어 있지 않다. 다만 박성제(2008)가 Lindström(1997)의 연구를 기초로 하여, 우리나라의 물 관리제도를 평가한 내용을 보면, 아직 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 더 많은 것으로 파악되고 있다[11].

즉, 법제 분야의 ‘물은 모두를 위한 자원이다’, 물 관리기구 분야의 ‘물 관리시스템 비용은 공평부담으로 정한 점’만이 긍정적 평가를 받고 나머지는 다소 미흡이나 매우 미흡이라는 평가를 받고 있다. 따라서 우리나라는 물 관리 측면에 있어서 중앙정부 뿐 아니라 지방정부도 많은 분야의 개선이 필요하다고 평가할 수 있다.

표 1. Lindstrom의 물 관리제도 비교원칙 적용

구분	기본원칙	평가내용	결과
법제	-수법(水法)은 헌법과 일치	*수법과 헌법 연계성 부족	△
	-물은 모두를 위한 자원이다.	*국토와 자원은 국가의 보호를 받음	○
	-물은 공공재이다	*불명확함: 하천국유 조항 있음	△
	-연안원칙은 부인된다.	*약간의 연안원칙 규정	△
물 순환	-유역은 행정과 관리의 기본단위	*수질부분에 일부 시행	△
	-물 순환의 특성이 인정	*정책에 반영되지 않음	×
물 관리 기구	-물관리 기구의 틀은 투명해야	*정부 물 관리 기구의 투명성 부족	×
	-집수구역의 관리는 시민참여 허용	*시민참여 거의 없음	×
	-물관리시스템 비용은 공평부담	*상하수도요금체계, 물 이용부담금 운영	○
물 서비스	-물 에 접근할 권리와 보건권리보장	*물 권리 미정립, 보건문제 인식 미흡	△
	-물 서비스는 지방정부와 조화됨	*중앙과 지방의 부조화	×
	-물 서비스는 다른 관리목표와 조화	*정책적인 조화 어려움	×
	-독점은 허용되지 않는다.	*국가 독점, 사실상 민간은 해당 없음	-

자료: 박성제(2008) 재인용.

3) 물은 공유자원이므로 중앙정부의 독점적 관리보다는 물을 직접적으로 사용하는 해당지역에서도 관리할 수 있는 기능을 이양해줄 필요가 있다.

4) 박성제(2008)를 일부 조정함

4. 분석기준

본 연구에서 우리나라 물 관리의 현황과 발전방안을 분석하기 위한 분석기준이다. 우선, 분석영역은 크게 중앙, 지방, 종합으로 구분한 후, 정책 및 법제 부문, 기능 부문, 물자치권 부문, 시민 부문으로 구분한다. 이 영역을 다시 세분하여 영역별로 2-3개의 분석기준을 도출하여 현황분석에 적용하였다.

다음으로 분석기준이다. 정책 및 법제 부문은 정책조정체계의 구축과 법률체계의 확립을 분석한다. 기능 부문은 기능분담의 적절성 및 중앙과 지방의 불균형 정도 등을 분석한다. 물 자치권 부문은 물자치권 확립 및 재원확보의 정도 등을 분석한다. 시민관련 부문은 시민의 식이나 주민참여 등을 분석한다. 물관리 평가부분은 물 관리의 문제점과 개선가능성을 평가한다⁵⁾.

표 2. 분석기준

분석영역		분석기준
중앙 정부	정책 및 법제	- 정책조정체계의 확립 정도 - 법제도의 확립 정도
	기능	- 기능 및 업무분담의 적절성 - 기능 불균형 정도
지방 자치 단체	물 자치권	- 물자치권 확립노력 - 재원확보 정도
	시민 부문	- 시민의 인식 - 시민의 참여 정도
종합	물 관리 평가	- 물 관리체계의 문제점 - 물 관리체계의 개선가능성

III. 주요국 사례

주요국의 물 관리체계는 국가의 지형, 역사, 사회경제적 상황에 따라 서로 다른 형태를 지니고 있다. 특히 수량이 안정적이고, 풍부한 유럽은 수량보다는 수질에 물 관리 정책의 초점을 맞추는 경향이 있고, 연방제를 채택한 국가에서는 실질적인 물 관리 기능은 주정부에서 수행하고 있다.

영국은 중앙부처인 환경식품농촌부(DEFRA)에서 수질/수량정책을 모두 총괄하되 상대적으로 수질관리에

5) 이러한 분석기준은 선행연구의 기준, 금창호(2009), 박종관(2014) 등 과거문헌의 지표와 전문가 의견을 참고하였다[12][13].

초점을 맞춘 정책을 추진하고 있으며, 상하수도의 공급은 민영화한 후, 이에 대한 감독을 독립규제기구(OFWAT)를 통해 수행하고 있다[14]. 단일부처에 관련 기능이 통합됨으로써 물 관리 기능의 중복문제가 발생하지 않으나, 수질 및 환경 중심의 정책추진으로 치수 또는 광역상수도 개발 등에는 소극적이라는 비판을 받고 있다. 독일과 프랑스는 연중 수량이 풍부하고, 역사적으로 지역중심으로 물 관리가 이루어짐에 따라 연방정부의 물 관리기능은 수질분야 등에 국한되고 있다. 미국은 환경청(EPA)에서 수질과 관련된 규제정책을 소관하나, 규제의 집행은 주정부 환경부에 의해 이루어지고 있으며, 수질 이외의 기능은 공병단(COE), 개척국(USBR), 지질조사국(USGS) 등에서 수행하고 있다. 그럼에도 실질적인 물 관리기능은 주정부 수준에서 이루어지도록 분권화되어 있다[15].

일본은 수질을 제외한 물 관리기능을 국토교통성에서 통합적으로 수행하고 있다. 국토교통성은 관련기능을 보유한 5개 성과의 연합회의를 운영함으로써 관련기능을 조정·통합하고 있다. 일본의 환경성은 수질과 관련된 정책을 수행하지만, 우리나라와는 달리 상수도 기능은 수행하지 않고 있다. 이스라엘은 물 관리를 효율성을 극대화하기 위해 노력하고 있다. 이스라엘은 2007년 물관리청(Water Authority)을 창설하고, 2010년까지 농업부, 재정부, 환경부, 보건부, 내무부 등의 관련업무를 이관하여 집행기능을 수행하도록 할 계획이나, 2011년 현재 미완의 상태에 있다. 마지막으로 호주는 연방정부 차원에서 수법(水法, Water Act)을 제정하고, 유역별로 하천 및 수자원 관리계획을 수립하는 등 물 관리기반을 정비·강화하고, 행정구역별 하천관리에서 수계별 하천관리로 전환하는 등의 변화를 도모하였다.

		-하천의 수질규제, 기준설정 -수변구역 활용, 수원개발 -수자원이용계획
	-관련기관: 독립규제기관(OFWAT)	-상수도 경제적 규제 담당 -실제 서비스 공급은 민간기관
프랑스	-주무: 다수부처	-수자원 및 수질 총괄은 환경/발전/지속가능개발부 및 내무/해외영토/지방자치부 -음용수 수질규제는 보건/청소년/체육부 소관
	-서비스공급: 지자체	-지자체는 다양한 공급방식 상수도 서비스 제공
독일	-주무: 환경부	-물 관련 수량/수질 등 정책 총괄
	-관련부처: 식량농업부 등	-식량농업부, 보건부, 교통/주택/건설부, 교육연구부 등에서 일부 기능 분담
일본	-주무: 다수부처	-환경성: 수질보전 및 규제 -국토교통성: 수자원, 하천 -후생노동성: 상수도 -통상산업성: 수력발전, 공업용수 -농림수산성: 농업용수
	-서비스공급: 지자체	-지자체 책임 하에 상수도 서비스 공급
이스라엘	-주무: 물관리청	-물에 관한 통합적 집행기관
	-관련부처: 농업부, 보건부, 환경부	-오염방지: 환경부 -음용수 수질: 보건부

주요국의 사례가 우리나라에 주는 정책적 시사점은 첫째, 통합수자원관리(IWRM)의 관점에서 물 관리체계를 개선해 나갈 필요가 있다는 점이다[17]. 둘째, 행정구역 중심에서 유역중심으로 물 관리 중심이 바뀌고 있다는 점이다. 셋째, 부처간 물 관리 업무의 효율적 조정을 위한 조정체계를 마련할 필요가 있다는 점이다. 넷째, 물 관리에 주민과 이해관계자의 참여를 확대하는 거버넌스 개념을 적용할 필요가 있다는 점 등이다. 따라서 우리나라는 선진국과 다른 중앙집중형, 다부처 분리, 조정체계 미비, 시민참여 미흡 등의 문제를 개선해야 할 것이다.

표 3. 해외 국의 물 관리체계와 특징[16]

국 가	중앙부처	주요업무
미국	-주무: 환경청(수질부문)	-주정부 환경부에 규제권 위임 -강/호수의 수질보전 -음용수 수질기준 -수질측정망 설치
	-관련부처: 내무부, 국방부, 농무부	-부처의 목적별로 단위사업 수행 -점진적으로 주정부로 기능이관
영국	-주무: 환경식품부(DEFRA)	-환경식품부 산하 8개 수계사무소에서 수량/수질 통합관리

IV. 우리나라 물 관리체계의 현황분석

1) 정책 및 법제

첫째, 물 관련 정책조정 기능체계의 부재이다. 물 관리 정책조정위원회가 폐지됨에 따라 물 관련 부처간 정책을 조정할 수 있는 기구가 사라졌다. 2011년 10월 이

후 수량관리(이수 및 치수)는 국토교통부, 수질관리는 환경부, 방제업무는 재난안전처(소방방재청) 등 물 관리 기능이 개별 부처에 분산되어 있어, 정책조정기능이 반드시 필요한 실정이다⁶⁾. 또한 국가하천은 중앙부처, 지방하천은 지자체가 맡고 있어 유역차원의 통합 물 관리가 이루어지지 못하는 상황에서 중앙정부와 지방정부를 포함한 정책조정 필요성도 매우 크다⁷⁾.

둘째, 물관련 주요 법제를 살펴보면, 환경부, 국토부, 국민안전처 및 농림부 등 다양한 부처로 나누어져 있음을 알 수 있다. 즉, 현재 물 관리를 위한 다양한 제도와 법규가 중앙정부 중심으로 이루어져 있을 뿐 아니라 중복적으로 이루어져 있는 만큼 이에 대한 유역관리체계에 부합하도록 재정비되어야 한다. 물 관리 관련계획도 법률과 마찬가지로 나누어져 운영되고 있다. 따라서 통합적인 물 관리가 가능하도록 물 관리기본법의 제정 등 다양한 노력이 필요하다. 부처별 물 관련 주요법률과 법정계획을 살펴보면 [표 4]와 같다.

표 4. 부처별 물 관련 주요 법률과 법정계획

법률		관련 계획
환경부	수질/수생태계 보전 관련 법률	○ 수대권역 수질 및 수생태계 보전계획(10년)
	4대강수계특별법	○ 염총량관리 기본계획
	하수도법	○ 국가하수도종합계획(10년) ○ 유역하수도정비기본계획(20년)
국토부	하천법	○ 수자원장기종합계획(20년) ○ 유역종합치수계획(10년) ○ 하천기본계획(10년)
	지하수법	○ 지하수관리 기본계획(10년)
	댐건설/ 주변 지역지원 등에 관한 법률	○ 댐건설 장기계획(10년)
국민 안전처	소하천정비법	○ 소하천정비 종합계획(10년) ○ 풍수해저감 종합계획(10년)
농림부	농어촌정비법	○ 농어촌용수 이용 합리화계획(10년)

6) 2015년 충남서북부 가뭄문제가 심각해지자 2015. 10. 11 정부서울청사에서 추경호국무조정실장 주재로 제1차 물 관리협의회가 이루어지는 등 전국적인 물 문제에 효과적으로 대처하기 위한 정책기능조정 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

7) 최근 문재인정부의 국정기획자문위원회는 환경부로의 물 관리 일원화를 결정하여 논란이 일고 있으며, 최종 확정은 두고 봐야 하나 물의 효율적 관리를 위하여 일원화가 보다 바람직하다고 본다.

2) 기능

첫째, 현재 우리나라의 물 관리 행정체계는 정부의 기능과 조직의 측면에서 수질, 수량 및 농업용수를 중심으로 조직적으로 분리되어 있다. 이에 따라 물 순환체계를 통합적으로 관리하지 못하고, 부처간 갈등을 야기하는 문제를 노출하고 있다. 먼저, 유역관리의 측면에서 하천의 홍수방제 기능은 국토부에, 수질·생태복원 기능은 환경부에 분담되어 있다. 다음으로, 용수관리의 측면에서 수질과 용수수요를 함께 고려한 최적 댐·보·저수지 방류 프로그램이 마련되지 못한 실정이다.

표 5. 물 관련 기능의 분담 현황

	수질관리	수량관리	농업용수
중앙 정부	환경부 (4대강 유역청, 상하수도)	국토교통부 (국토관리청, 홍수통제소)	농림부
광역자 치단체	환경관련 국	건설관련 국	농림관련 국
기초자 치단체	환경보호과 수도사업소 등	건설과 등	농정부서

둘째, 물 관련 업무의 분산으로 인한 중복투자 및 비효율이 발생하고 있다. 먼저, 현재 물 관리 체계에서 중앙부처의 지방조직인 환경부 유역환경청(유역관리국)과 국토교통부의 국토관리청(하천국)은 하천관리에 관한 유사기능을 수행하고 있다. 다음으로, 환경부의 산하기관인 환경공단과 국토부의 산하기관인 수자원공사도 상수도와 관련된 유사한 업무를 수행하고 있다. 그다음으로, 수질·수량·오염원 등 물과 관련된 정보는 통합적으로 생산·제공되는 것이 효율적이나 현재는 기관별로 자료의 생산이 표준화되지 않는 실정이다. 마지막으로, 동일한 수도사업임에도 불구하고, 광역상수도는 국토교통부(수자원공사)가 담당하고, 지방상수도는 환경부와 지자체가 담당하도록 이원화됨에 따라 광역상수도는 과잉 공급되고, 농촌지역 상수도 보급률은 떨어지고 있다.

셋째, 중앙부처에 집중된 관리와 지역간 불균형이 심화되고 있으며, 지방이양이 미흡하다. 현재 우리나라의 물 관리는 중앙부처가 계획을 수립하고, 지방자치단체가 부분적으로 집행하는 체계로 이루어지고 있다. 반면

중앙정부와 지자체간 업무협조와 정보공유가 제대로 이루어지지 않아 행정의 효율성이 떨어지고, 행정편의 위주의 정책이 추진됨에 따라 물 정책 거버넌스에 지역 주민의 참여가 떨어진다는 비판이 제기되고 있다.

표 6. 물 관련 기능의 중앙과 지방의 불균형 문제

구분	물 관련 기능의 불균형
용수 공급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역상수도, 공업용수도는 중앙부처관할 ○ 지방상수도는 지자체
하·폐수 처리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체의 업무 ○ 정비사업에 국가보조, 민간위탁추진
치수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요하천은 국유이며 국가가 직접 관리 ○ 지방하천은 지자체가 관리

3) 물 자치권

첫째, 물자치권 인식이 미흡하다. 우리나라 물 관리체계는 중앙집중형으로 지방자치단체는 주로 중앙에서 결정된 사업을 집행하는 역할을 하였다. 따라서 지방정부는 물의 자치적 관리에 관한 인식이 다소 부족했다. 이명박정부의 4대강 사업의 경우도, 대통령의 강력한 의지에 의해 추진되었으나 이 과정에서 광역자치단체나 기초자치단체의 참여나 의견제시의 기회가 부족하였고 지역의 의견도 제대로 반영되지 않았다[18][19].

둘째, 물 관리 재원 문제이다. 지방정부의 물 관리 재원부족 문제이다. 물 관리 업무에서 제일 중요한 문제는 자주적인 재원의 확보이다. 현재 지역에서 물 관리를 하기는 재원이 턱없이 부족하다. 지방자치단체의 물 관리 업무가 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 가장 큰 이유는 물 관리에 소요되는 대부분의 재원을 중앙정부에 의존하기 때문이다. 일부 지방자치단체를 제외하고는 중앙정부의 지원 없이는 물 관리 업무의 추진이 곤란한 상황이다[표 7]. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 유역이나 지방차원에서 자립적으로 물 관리를 추진하기 위한 재원이 확보되어야 한다.

표 7. 충청남도 물 관리 예산현황(단위: 백만원)

구분	2012	2014	2015
재정 자립도	28.6%	28.9%	27.4%
예산액(일반회계)	3,870,000	4,150,000	4,217,000
예산액(특별회계)	714,700	642,600	653,991
물 관리 관련 예산액	358,743	317,748	345,496

4) 시민 부문

첫째, 물 관리 인식의 변화 노력이 미흡하다. 과거 공공수역의 수자원 개발·공급확대에 치중했던 수량 관리에서 이제는 점차 수질 관리, 효율적인 물 배분 등 물의 효율을 높이는 방안이 선행되어야 한다. 사람의 건강 및 생태계를 효과적으로 보호하기 위한 유역관리는 단순한 수량·수질적 차원을 넘어서 유역 내 모든 자원 및 인문현상 등을 포함한 전반적인 관리이다.

둘째, 주민참여 미흡이다. 문제해결과정에 다양한 행위자의 참여는 반응성을 제고하고 힘을 합할 수 있는 중요한 조건이다. 우리나라의 경우, 물 관련 정책이나 계획이 주민과 지방정부의 충분한 참여 없이 중앙부처 위주로 수립되고 있었다. 현재에도 물 관리 분야는 중앙정부가 주도하고 광역자치단체는 제한적으로 참여하고 있고, 소속 공공기관 역시 부분적으로 참여함으로써 지역의 물 관리 확립이 제대로 자리 잡지 못하고 있는 실정이다.

5) 물 관리 평가(문제점)

지자와 공동으로 수행한 물 관리체계의 문제점의 조사결과를 보면 다음과 같다.⁸⁾ 현재 물 관리체계 문제가 어느 정도인지 관계자들을 조사한 결과, 중앙부처에 집중된 관리와 지역 간 불균형 심화(3.99)를 가장 심각한 문제로 지적하고 있었다. 그리고 물 관련 정책조정기능체계가 없다는 문제(3.92), 물 관련 업무 분산으로 인한 중복투자 및 비효율(3.86), 수량·수질의 기능분리로 부처간 갈등 야기(3.74) 순으로 나타났다⁹⁾.

표 8. 현재 물 관리체계의 문제점

문제점 유형	평균
물 관련 정책조정 기능체계 부재	3.92
수량·수질의 기능분리로 부처간 갈등 야기	3.71
물 관련 업무 분산으로 인한 중복투자 및 비효율	3.86
중앙부처에 집중된 관리와 지역간 불균형 심화	3.99

8) 본 자료는 이상진 외(2013) 자료를 활용하였으며, 5점 척도 리커트 척도이다[20].

9) 본 조사는 직종별로 공무원(전체의 45.6%), 대학(26.2%), 시민단체(15.5%) 순으로 분포하고, 전체 응답자의 51.5%가 11년 이상의 전문 경력을 보유하고 있다. 또한 신뢰도계수가 0.622로 신뢰도 평가의 기준 값인 0.6보다 높게 나타났다.

V. 물 관리 체계의 발전방향

1) 정책 및 법제

통합관리체계 구축 등 물 관리 체계의 발전을 위해서는 제도적 및 법적요건을 모두 갖추어야 할 것이다. 먼저, 물 관리 정책조정기능체계의 설치가 필요하다. (가칭)물관리정책조정위원회를 대통령소속 또는 총리소속으로 둘 필요가 있다. 다음으로 부처별로 다양하게 나누어져 있는 물 관리 법제들을 합리적으로 통합관리 해야 한다. 이를 위해서 물관련 법률의 상위법적 역할을 할수 있는 물관리기본의 제정이 필요하며, 이러한 법을 중심으로 하위법제가 일관적으로 움직일 수 있도록 조치할 필요가 있다. 그다음으로 장기적·지속적으로 추진되어야 할 물 관리 정책은 급격한 변화를 시도하는 것은 바람직하지 않은바, 기존 정책의 틀을 크게 바꾸지 않는 범위 내에서 변화와 혁신이 필요하다고 사료된다. 마지막으로 제도적 요건은 물 관리에 필요한 적정한 정책과 법적 틀을 가진 환경을 조성하는 것으로 법과 규제 효과적인 개발과 이행, 법과 규제의 위반에 따른 제재, 수자원의 확보 및 보전을 위한 조치, 민간부문의 참여를 가능하게 하고 규제할 수 있는 장치가 제도적으로 마련되어야 할 것이다

2) 기능

부처간 물 관리 기능의 조정 강화를 통해 기능 불균형의 해소가 필요하다¹⁰⁾¹¹⁾. 먼저, 유역환경청(환경부)과 국토관리청(국토교통부)의 유사기능 통합조정이다. 이들은 사실상 하천 및 유역관리와 관련된 유사업무를 수행하고 있으나, 중앙부처 수준에서 기능의 조정과 통합이 이루어지고 있지 않고 있다. 다음으로, 한국환경공단과 한국수자원공사의 수도업무 기능의 조정이다. 국토해양부의 산하 공공기관인 한국수자원공사와 환경부의 산하 공공기관인 한국환경공단은 수도사업과 관련

된 유사기능을 수행하고 있다. 그다음으로, 국민안전처의 하천관리 기능의 조정이다. 국민안전처는 행정자치부의 기능을 이어 받아 치수와 관련하여 소하천을 소관하고 있다. 그러나 지방하천의 수질과 관련된 업무는 환경부에 의해서도 수행되고 있다. 따라서 국민안전처의 하천관리기능은 상대적으로 전문성이 높은 환경부로 이관될 필요가 있다¹²⁾. 마지막으로, 물 관련 통계기능의 통합이다. 현재 물과 관련된 개별부처는 수질, 수량, 수도, 오염원 등 다양한 물 관련 통계를 개별적으로 생산, 관리하고 있다. 이에 따라 통합적 측면의 통계가 작성되지 못하고 있는 실정이다.

3) 물자치권

첫째, 물자치권에 관한 인식 전환이 필요하다. 역사적으로 연방제를 채택해왔던 나라에서는 물 관리가 유역 중심으로 자연스럽게 정착되어왔다. 반면에 단방제 국가에서는 행정구역 중심의 물 관리가 대세를 이루고 있다. 이러한 국가들도 유역중심으로 물 관리체계를 전환하는 정책이 추진되고 있는 바, 우리도 행정구역 중심의 물 관리를 유역중심으로 전환이 필요하다. 이를 위해 지역형 물통합관리체계로의 정착이 요구된다. 유역 중심의 통합관리체계 구축을 위해서는 수리권의 개념 변화와 함께 유역별 물자치권이 필요한 실정이다¹³⁾.

둘째, 중앙부처의 물 관리 기능의 이양 및 지방역량 강화를 위한 지원이 필요하다. 지방자치단체의 물 관리 업무는 중앙부처에 의존할 수밖에 없는데, 이유는 물 관리에 필요한 기능이 중앙정부에 대부분이 있기 때문이다. 결국, 유역별 자치가 가능한 물 관리 업무와 관련되어 중앙부처와 관련공사가 단독적으로 추진하고 있는 경우는 유역단위를 중심으로 인력과 기술, 예산 등 물 관리 기능과 역할을 지방으로 이양할 필요가 있다.

셋째, 유역이나 지방차원에서 자립적으로 물 관리를 추진하기 위한 재원확보는 지방자치단체의 일반회계로부터 전담을 강요하거나 수혜자로부터 충당하는 것은

10) 물 관리기능의 제일 큰 조정은 현재 분산되어 있는 물 관련 기능의 통합과 더불어 지방으로 이양이다.

11) 문제인정부의 국정기획자문위원회의 의도대로 물 관리 일원화가 되지 않으며, 상위 조정체계 즉, 대통령소속이나 총리실소속 국가물관리위원회의 설치를 해야 하나 일원화가 보다 바람직하다고 본다.

12) 문제인정부는 국민안전처를 행정자치부로 통합하여 행정안전부로 다시 회귀하였다.

13) 물자치권이란 지방자치단체가 해당 자치단체의 범위내외에서 발생하는 다양한 물 문제를 자체적으로 해결하기 위하여 가지는 권능이라고 정의할 수 있다 [21].

한계가 있다. 따라서 중앙정부 예산 관련 기능을 과감하게 이양함과 동시에 물 관련 재원의 조달과 배분에 대한 개편을 종합적으로 시행하여야 한다¹⁴⁾.

넷째, 지역의 역량강화가 필요하다. 지방자치단체에는 물 관리 인력이 부족하거나 전문성이 미흡하여 업무 처리에 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 중앙정부가 지방의 권한 부여와 동시에 중앙의 관련 인력을 지방으로 함께 보내면 일차적으로 해결할 수 있다. 다음으로 지방정부는 교육훈련, 연수, 파견 등을 활용한 관련 전문가의 양성 등이 필요하다.

다섯째, 물자치권 확립을 위한 다양한 노력이 필요하다. 먼저, 물자치권의 개념 정립 등 학술활동 노력 전개가 필요하다. 즉, 물자치권의 개념 정립과 더불어 이 개념의 활용과 물자치권 확립을 위한 다양한 학술활동, 워크숍활동 등의 전개가 필요하다. 다음으로, 시도 및 시군구 네트워크 구축 등 활동도 필요하다. 물자치권 확립을 위해서는 지방4단체¹⁵⁾의 협의회의 네트워크 구축과 지방자치 확립을 위해서 노력하는 지방정부의 각종단체들을 네트워크화 하여야 한다¹⁶⁾. 그다음으로, 중앙정부와 지방자치단체간의 새로운 관계정립이 필요하다. 지난 수십년간 우리나라는 중앙집권체제를 유지하면서 정치적 안정과 계획적인 경제성장을 이룩하였으나 1990년대 이후 지방자치제의 실시와 더불어 지방분권체제로의 전환을 꾀했다²²⁾. 이러한 변화에 대한 객관적인 인식하에 중앙정부는 지방자치단체의 관계에 있어서 종래의 일방적인 권력적 지배 또는 통제자로서의 자세를 지양하고 지방자치단체가 스스로의 자치역량을 신장할 수 있도록 협조하는 지원자 또는 조정자의 역할을 수행하여야 한다¹⁷⁾.

4) 시민 부문

첫째, 물 관리 인식의 변화 노력이 필요하다. 인식전환을 위해서는 시민들의 물관련 기존의 인식도 변화되어야 한다. 즉, 물은 공유재로서 우리 모두가 주인으로 물을 보호 및 관리해야 한다는 인식을 갖아야 한다. 시민들의 인식이 이렇게 전환되기 위해서는 지방정부 및 관련 시민단체들이 정보제공, 교육, 워크숍 등 다양한 활동과 노력이 필요하다.

둘째, 시민참여 제도화와 물 관리거버넌스 확대도 필요하다. 유역물관리체제의 핵심 요소 중 하나는 다양한 이해당사자들이 정책수립 및 결정에 참여하는 것이고 이러한 문제는 최근까지 수자원정책에서 소외되어 의견을 내지 못한 일반시민의 적극적 행동을 촉구하는 것이기도 하다. 유역물관리체제에서 시민참여의 제도화는 우선적으로 유역위원회 활동을 통해 실현될 수 있다. 유역위원회는 지방자치단체, 전문가, 시민단체, 산업체 등 다양한 계층의 사람들이 모여 유역관련 문제를 논의하는 장으로 일반시민의 의견을 개진하고 그 의견을 정책에 반영할 수 있을 것이다.

셋째, 현재 일부 포럼이 있지만 보다 많은 단체나 시민들이 참여할 수 있는 좀 더 많은 물자치포럼 등의 구성 및 활동도 필요하다.

5) 물 관리체계 문제점의 개선가능성

물 관리체제의 개선가능성 관련 조사결과, 물 관련 정책조정 기능체계(3.88), 물 관련 업무 분산으로 인한 중복투자 및 비효율(3.64), 중앙부처에 집중된 관리와 지역 간 불균형 심화(3.62), 물 관련 업무분산으로 인한 중복투자 및 비효율(3.64) 등이 높은 것으로 나타났다. 문제는 물 관리체제의 문제점에서의 평균점수보다 개선가능성의 평균점수가 다소 낮게 나타나고 있는 바, 개선가능성이 낮을 것으로 평가하고 있다는 점이다. 이를 개선하기 위해 중앙, 지방, 학계 및 시민단체의 많은 노력이 필요하다.

14) 중앙정부가 적절한 제정을 이양하지 않을 경우, 지방정부는 또다른 부담만 떠안는 문제가 발생할 수 있으며, 이러한 이유로 지방공무원들은 기능을 이양 받는데 소극적이다.

15) 4단체는 시도지사협의회, 시도의회협의회, 시군구협의회, 시군구의 협의회 등이다.

16) 물론 지방 4대 단체를 활용하는 방법도 있지만 이들 단체를 통한 간접적인 활동 보다는 자치단체에서 직접 활동을 하면서 4대 단체와 연계하는 것이 보다 효과적이라고 판단한다.

17) 정책추진과정에서 중앙정부는 조직개편 등에 관한 대강의 원칙만 정해주는 간접관리방식으로서의 전환이 필요하다²³⁾.

표 9. 현재 물 관리체계 문제점의 개선가능성¹⁸⁾

개선 가능성 유형	평균
물 관련 정책조정 기능체계 부재	3.88
수량·수질의 기능분리로 부처간 갈등 야기	3.58
물 관련 업무 분산으로 인한 중복투자 및 비효율	3.64
중앙부처에 집중된 관리와 지역간 불균형 심화	3.62

VI. 결론

우리나라의 물 관리 체계는 전형적으로 다부처가 참여하는 체계로, 효율성이 떨어지고 있다. 또한 중앙과 지방의 기능분담 측면에서는 지방상수도 및 하수도, 지방하천의 관리는 개별 지방자치단체가 담당하도록 하고 있다. 그러나 이러한 기능 분담은 지방의 자치권 확보 차원이 아닌 중앙정부의 정책 집행차원의 분담인 것이다. 따라서 물 관리와 관련하여 중앙과 지방에는 다양한 문제가 나타나고 있다.

물 관리와 관련된 현황 및 문제점으로는 물 관련 정책조정기능체계의 부재 및 물관리기본법 부재, 수량·수질·농업용수 중심의 기능분리로 부처간 갈등야기, 물 관련 업무의 분산으로 인한 중복투자 및 비효율, 환경기반의 물 관리 인식 미흡, 중앙부처에 집중된 관리와 지역간 불균형심화, 지방재원부족, 주민참여 미흡 등이다.

문제를 해결하기 위한 개선방향으로는 물관리기본법 제정 및 부처간 물 관리 기능조정 강화, 중앙부처의 물 관리 기능 이양 및 지방재원확보, 물 관련 인식 변화 및 물자치권 확보 노력, 유역내 물의 통합관리, 시민참여의 제도화와 물 관리 거버넌스 확대 등이 필요하다¹⁹⁾.

물 관리를 효율화하기 위한 물자치권 확립의 문제는 단편적인 시각에서 보는 것이 아니라 종합적인 시각에서 바라보고 하나의 이해당사자가 아닌 중앙정부와 지방정부를 포함하여 사회 각 계 각 층을 모두 고려하여

최종 정책결정을 해야 한다. 또한 물 자치권 확립 노력과 더불어 지역의 유역관리 전문성 강화 및 갈등 해소를 위해 광역정부차원의 다양한 노력도 병행되어야 할 것이다.

본 연구는 기존의 연구를 극복함은 물론 학문적으로 특행분야의 지방자치권 확보를 위한 방향정립과 미래 논의 방향 정립 등의 기여를 하였다고 사료된다. 그러나 본 연구는 실증연구가 부족한 점, 모형과 지표의 설명도가 상대적으로 낮은 점을 한계로 제시할 수 있는 바, 추후 연구에서는 보다 많은 지표와 연구대상을 포함한 실증연구가 보완될 필요가 있다.

참고 문헌

- [1] 박종관, “행정기능 이양의 방향과 과제,” 대한지방자치학회, Vol.16, No.1, pp.190-210, 2014.
- [2] 남치호, *다목적댐의 사회·경제적 영향분석 - 안동댐과 임하댐을 중심으로-*, 안동대학교/안동지역사회개발연구소, 1994.
- [3] 최지용, *21세기를 대비한 물관리정책의 개선방안*, 한국환경기술개발원, p.25, 1996.
- [4] 소병천, “물관리기본법의 제정 필요성과 방향 및 내용,” 환경법연구, Vol.25, No.2, pp.1-29, 2003.
- [5] 윤경준, “물관리체계 개선을 위한 쟁점과 대안,” 현대사회와 행정, 제18권, 제1호, pp.47-69, 2008.
- [6] 한국수자원학회, *우리나라의 발전적인 물관리 체계 구축방안*, 1998.
- [7] 안행기, “수질중심 물관리정책과 4대강정비사업,” 한국행정학회 학술대회자료집, 2009.
- [8] 최동진, “물 관리에서 중앙과 지방의 역할 및 기능재정립,” 물과 미래, Vol.41, No.3, pp.163-184, 2008.
- [9] 이상진의, *충청남도 물 자치권 확립을 위한 정책 과제*, 충남발전연구원, pp.70-73, 2013.
- [10] 박종관, *물자치권의 개념 정립과 과제*, 충청남도 자체발표 논문, p.6, 2016.
- [11] 박성제, “효율적인 물관리체계 구축의 필요성과

18) 본 자료는 이상진 외(2013) 자료를 활용하였으며, 5점 척도 리커트 척도이다²⁴⁾.

19) 본 연구의 이러한 종합적 분석 및 논의는 선행연구인 남치호의 연구(1944), 최지용 연구(1996), 유경준 연구(2008) 등과 다른 차원의 논의를 제시하는 강점이 있다.

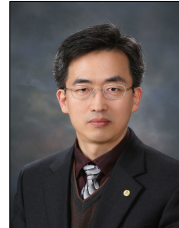
방향,” 물 기본법과 정부구조개편에 관한 토론회 자료집, 2008.

- [12] 박종관, “지방분권의 방향과 과제,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제7호, p.162, 2014.
- [13] 금창호, “참여정부 지방분권정책 평가와 향후발전과제,” 지방행정연구원, 제23권, 제1호, pp.3-25, 2009.
- [14] DEFRA, Future Water - The Government’s water strategy for England, 2008.
- [15] Aspen Institute, Sustainable Water Systems: Step One - redefining the nation’s infrastructure challenge, A Report of the Aspen Institute’s Dialogue on Sustainable Water Infrastructure in the U.S, 2009.
- [16] 박종관, 김철희, 이태중, 물 관리 효율화를 위한 환경행정체계 발전방향 연구, 2011.
- [17] A. D. Tarlock, Integrated Water Resources Management: Theory and Practice Implementing Integrated Water Resources Management in Central Asia, Netherland, Springer, 2007,
- [18] 김창수, “4대강 사업 이후 물관리체계 개편방향,” 공공행정학회학술대회, pp.1-31, 2012.
- [19] 환경부 4대강 살리기 추진본부, “2010 4대강의 진실,” 2010.
- [20] 이상진, 오용준, 김영일, 충청남도 물자치권 확립을 위한 정책과제, 충남발전연구원, pp.49-56, 2013.
- [21] 박종관, “물자치권의 개념 정립과 과제,” 충청남도 자체발표 논문, 2016.
- [22] 박종관, “지방분권의 방향과 과제,” 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제7호, p.162, 2014.
- [23] 이달곤, “행정계층 및 구역의 개편방향에 관한 연구,” 행정논총, Vol.33, No.1, pp.1145-1149, 1995.
- [24] 이상진, 오용준, 김영일, 박종관, 충청남도 물자치권 확립을 위한 정책과제, 충남발전연구원, pp.49-56, 2013.

저 자 소 개

박종관(Jong-Gwan Park)

종신회원



- 2009년 8월 : 서울대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
 - 20013년 현재 : 백석대학교 법정학부 행정학전공 교수
 - 2010년 1월 ~ 2010년 12월 31일 : 서울행정학회 부회장
 - 2008년 12월 ~ 2013년 2월 : 대통령소속지방분권위원회 실무위원
 - 2012년 1월 ~ 2012년 12월 : 한국공공행정학회장
 - 2010년 3월 ~ 현재 : 충청남도 정책자문교수
- <관심분야> : 구역개편, 성과관리, 사회자본, 정부기능