

충남발전연구원·녹색전환연구소 공동 세미나

수자원정책의 지속가능한 대안 모색을 위한 세미나

2013. 12. 13(금)

충남발전연구원·녹색전환연구소

수자원정책의 지속가능한 대안 모색을 위한 세미나

1 세미나 개최 목적

- 기후변화, 산업구조의 변화, 수자원이용패턴 변화 등으로 인해 기존의 댐건설 등 구조물 중심의 수자원 운용의 효율성은 한계에 도달
 - 댐건설로 인한 생태계파괴, 수몰 이주민 발생, 지역간 수자원 분쟁, 편익과 피해의 공간적 불일치 등 다양한 사회생태적 피해와 갈등 발생
 - 댐 및 광역상수도에 의존한 용수 이용으로 지자체 단위의 수자원 계획 및 관리 역량 및 자율성 훼손
- 기존 댐 및 광역상수도 중심의 수자원정책에서 탈피하여 지속가능하고 정의로운 수자원정책을 수립할 필요성

2 워크숍 개요

- 일 시 : 2013년 12월 13일(금)
- 장 소 : 충남발전연구원 1층 대회의실
- 참석 인원 : 50명 내외(발표 4명, 토론 6명, 충남발전연구원, 녹색전환연구소, 충청남도 및 지자체 공무원)
- 주관·주최 : 충남발전연구원·녹색전환연구소

3 프로그램

○ 총소요시간(3시간). 발제 각 20분(총 80분), 지정토론 및 종합토론 총 60분

시 간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
13:30	14:00	30	• 참가자 등록	(사회) 여형범 박사(충남발전연구원)
14:00	14:05	5	• 개회사	이상헌 교수(녹색전환연구소 소장)
14:05	14:15	10	• 축사	강현수 원장(충남발전연구원)
14:15	15:35	80	• 주제발표 - (발표1) 충남 상수도 광역화의 지속가능성 검토 - (발표2) 물환경 관련 법정계획의 합리적 개선 방안 - (발표3) 수자원정책 예산의 비판적 검토 - (발표4) 지역수리권론	김은경 박사 (지속가능성센터 지우 대표) 배명순 박사 (충북발전연구원 연구위원) 오관영 박사 (좋은예산센터 상임이사, 녹색당 정책위원) 전재경 박사 (한국법제연구원 연구본부장)
15:35	15:50	15	• 휴 식	-
15:50	17:10	80	• 지정토론 및 종합토론 - 허재영 교수(대전대학교) - 이상진 박사(충남발전연구원) - 이재중 과장(충청남도 수질관리과) - 김홍상 박사(한국농촌경제연구원) - 이상헌 교수(한신대학교, 녹색전환연구소) - 김고운 박사(부경대 공공정책연구소) - 이상철 사무국장(영양댐반대대책위)	(좌장) 강현수 원장(충남발전연구원)
17:10	17:20	10	• 폐 회	

4 목 차

< 발표문 >

충남 상수도 광역화의 지속가능성 검토 | 1

김은경(지속가능성센터)

물환경 관련 법정계획의 합리적 개선방안 | 19

배명순(충북발전연구원)

수자원정책 예산의 비판적 검토-댐 예산을 중심으로 | 43

오관영(좋은예산센터, 녹색당)

지역수리권론 | 59

전재경(한국법제연구원)

< 토론문 >

물환경 관련 법정계획의 합리적 개선방안 토론문 | 71

허재영(대전대학교)

수자원정책의 지속가능한 대안 모색을 위한 세미나 토론문 | 75

김홍상(한국농촌경제연구원)

충남 상수도 광역화의 지속가능성 검토 토론문 | 79

이상헌(한신대학교, 녹색전환연구소)

토목건설 중심의 수자원정책의 실패사례 | 81

이상철(영양댐반대대책위)

충남 상수도 광역화의 지속가능성 검토

2013. 12. 13.

충남발전연구원

김 은 경

(지속가능성센터 지우 대표)



목 차

1. 시작하는 말

2. 지속가능한 물 관리

3. 상수도 광역화의 배경 및 현황

4. 상수도 광역화의 대응 방안

5. 맺는 말

1. 시작하는 말

- 어떤 가치에서 출발할 것인가, 효율성?
 - 효율성 제고 방안?
- 어떤 범위에서 문제를 볼 것인가, 위탁여부?
 - 위탁의 문제점 및 대안?
- 어떤 정도에서 변화를 추구할 것인가, 패러다임?
 - 지속가능한 수자원 관리 방안?

⇒ 지속가능발전의 철학과 비전을 바탕으로

3

패러다임의 전환

성장(Growth) 패러다임	발전 (Development) 패러다임
<ul style="list-style-type: none"> ❖ 양적인 팽창에만 초점 <ul style="list-style-type: none"> - 시장에서 화폐로 거래되는 양 (GDP)의 증가에만 초점 - 체중이 증가하는 것과 같음 ❖ 성장의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 질적인 측면의 고려 <ul style="list-style-type: none"> - 경제활동의 사회적 환경적 영향과 경제활동 결과의 형평성 동시 고려 - 건강한 체질을 유지하는 것 - 지속가능발전 지표

4

지속가능발전 핵심 내용

포괄성 : 시간적, 공간적

연계성 : 경제, 사회, 환경의 동시 고려

형평성 : 세대 간, 세대 내, 생물 종 간

안전성 : 물리적안전, 인권 민주적 참여권한

신중성 : 정치, 사회, 기술적 의사결정

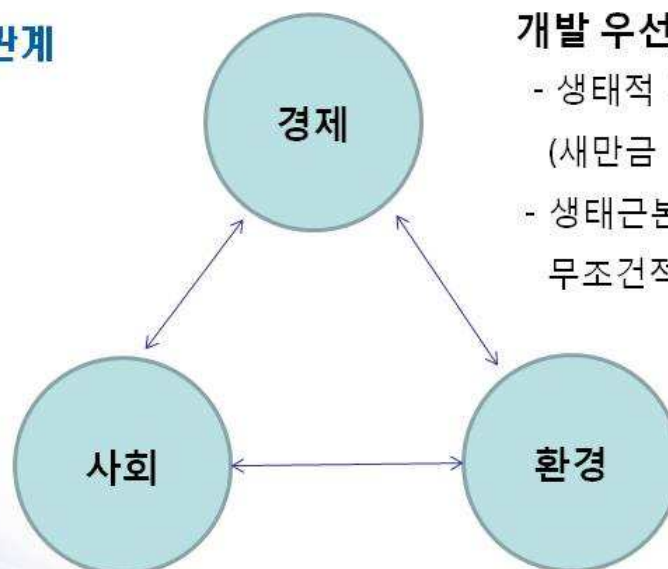
※ 출처: 글래드윈 등(1995)

5

지속가능발전 개념도 I

사회와 경제의 관계

- 폴라니
- 슈마허

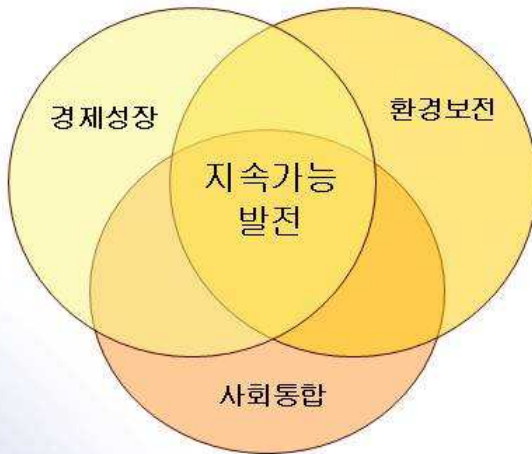


개발 우선과 환경보존의 갈등

- 생태적 자원을 경제적 가치로 (새만금 갯벌의 경제적 가치)
- 생태근본주의의 관점에서 무조건적 보존

6

지속가능발전 개념도 Ⅱ



지속가능발전이 세가지 관
점을 충족시켜야 한다는 것
은 잘 설명하고 있으나,

그 외의 영역들을 어떻게 할
것인지에 대한 논의 부재

세 영역간의 역할이 명확하
지 않음

7

지속가능발전 개념도 Ⅲ



환경과 경제의 대립 구도에서 배
제되었던 사회적 측면의 강조

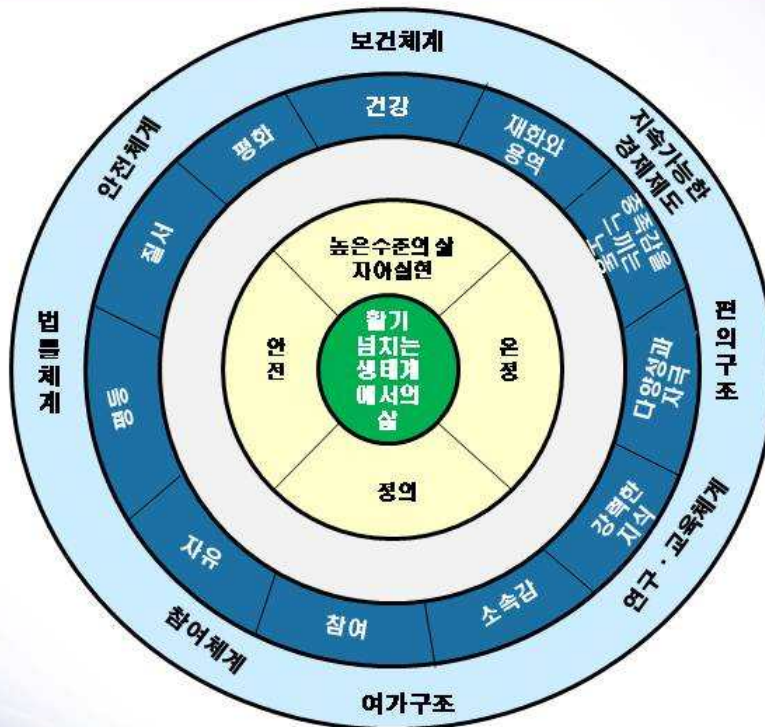
사회정책을 복지 정책으로 해석
해왔던 협소함을 극복

경제의 작동 방식을 사회 가치의
범위 내로 통제하고, 인간 사회의
문화와 가치를 생태계의 작동원
리 내에 존재하도록 견인

8

지속가능한 사회의 가치

가치 구조



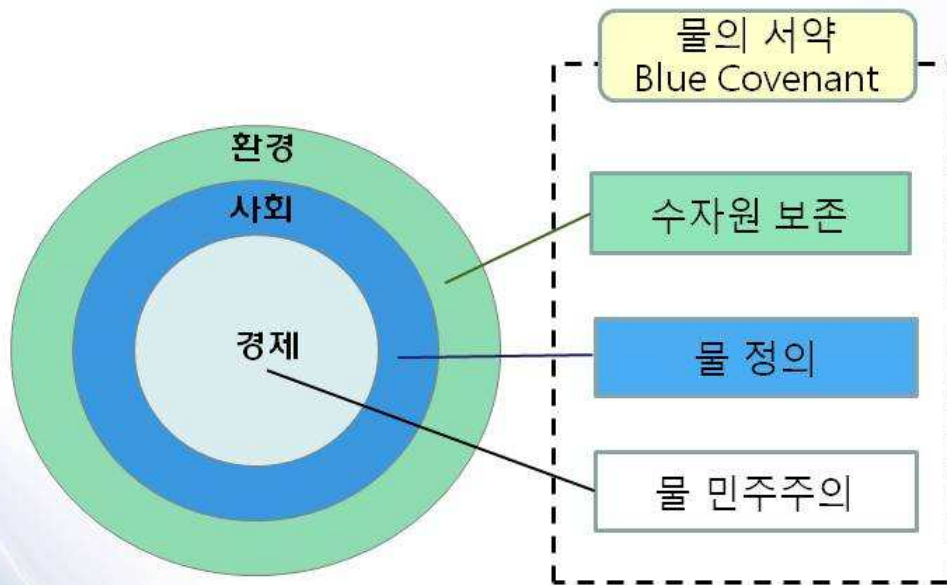
(밀브래스1989)

9

2. 지속가능한 물 관리

10

지속가능발전 개념과 물 관리 원칙



Maude Barlow(2007), Blue Covenant, 노태호 역(2009), 『물은 누구의 것인가』

11

지속가능발전 개념과 물 관리 원칙

1). 환경: 물의 보전

빗물이 고이고 흐를 수 있는 자연 공간 복원

지하수가 채워지는 양을 초과하는 사용 금지

지표수와 지하수의 오염 방지

12

지속가능발전 개념과 물 관리 원칙

2). 사회: 물 정의

물은 인간의 가장 기본적인 권리

물 기본권을 위한 국가의 역할

- ① 존중의 의무 : 권리가 침해되는 정책/행동 금지
- ② 보호의 의무 : 권리의 침해로부터 보호
- ③ 이행의 의무 : 권리의 실현을 위한 이행

13

지속가능발전 개념과 물 관리 원칙

3). 경제: 물 민주주의


물의 공적 관리 : 기업의 물 통제 극복

- ① 물 보전, 물 정의, 물 민주주의를 위해서는
공익적인 국가의 기능이 필요
- ② 기업의 물 공급은 물 보전과 물 정의를 위한
프로그램 내에서 작동하도록 엄격히 관리
- ③ 지속가능발전을 위한 기술 : 오염된 물을
재활용하는 최신 기술에서 오염 방지 기술로

14

3. 상수도 광역화의 배경 및 현황

15

수도시설 통합관리권역안		주요권역	해 당 지 자 체
		경남서부 (운영중)	사천, 거제, 통영, 고성
		전남남서 부 (추진중)	완도, 장흥, 진도, 강진, 신안, <u>해남</u> , 목포, 무안, 영암
		충남서부 (추진중)	청양, 홍성, 예산, 보령, 태안, 당진
		경북북부 (추진중)	영주, 상주, 문경, 봉화
		강원남부 (추진중)	태백, 평창, 정선, 영월
		강원동부 (추진중)	고성, 속초, <u>양양</u> , 강릉, <u>동해</u> , 삼척
		전북동부 (추진중)	무주, 장수, 진안

16

상수도 광역화의 추진 배경 논리

1). 경제적 배경

- 성장 위주 경제정책
 - 낙수효과 부재, 양극화 심화, 고용 없는 성장
- 신자유주의 경제 기조
 - 기업이 가장 효율적, 작은 정부, 규제 완화
- 2차 산업혁명 이후의 산업 패턴
 - 대량생산 대량 소비, 규모의 경제, 경쟁 우위
- 수출 우선 : 국제경쟁력 강화
- 노동 생산성 : 인력 감축

17

상수도 광역화 추진 배경

2) 정치적 사회적 배경

- 중앙정부의 일방적 의사결정
- 개발국가 특성, 토건국가 특성
- 지방자치의 경시, 공기업, 산업의 관점을 우선
- 거버넌스 부재
- 지역자원을 이용한 부의 유출
- 중앙정부의 상수도 사업 이원화가 문제의 근원
 - 중복투자, 비효율, 반환경성 등으로 통합 시도했으나 실패

18

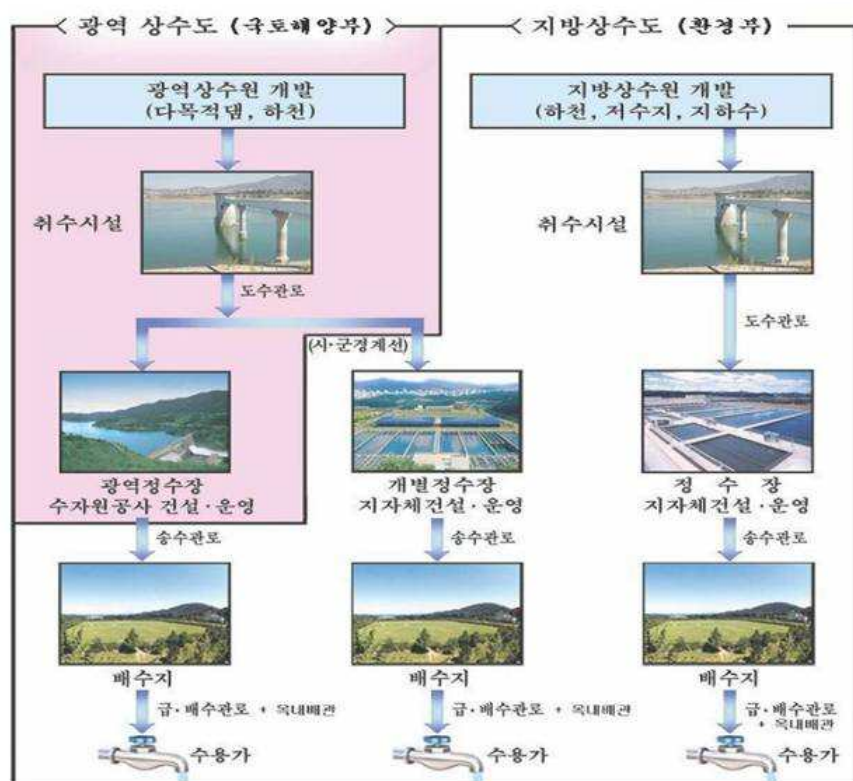
상수도 광역화 추진 배경

3) 환경적 배경

- 수자원 관리에 대한 기본적 가치와 비전에 혼란
- 환경부가 가치를 잃고 토건국가 특성
 - 06년 건교부의 장기수자원 종합계획에서는 물 수요관리 중심의 정책이 핵심, 물산업 항목은 없음
 - 07년 환경부 “물산업 육성계획” 입안
 - 08년 녹색성장과 연계, 행안부 행정 통합 계획과 연계
 - 환경가치 존중을 위해 상수도 사업 환경부 이관되었으나 차별성 상실
 - 지방상수도를 담당해온 환경부가 상수도 광역화를 주장하면서 환경가치 실종, 기존 업무영역 상실

19

우리나라 상수도 사업 체계



20

상수도 광역화 추진 배경

4) 녹색성장

- 기존 경제 정책으로 인한 문제에 대한 성찰 부재, 기존 경제 정책의 강화로 모순 심화
- 사회적 형평성이 고려될 수 있는 철학적 기반이 없어 대기업 위주, 대규모화에 따른 양극화 가속
- 환경부 사업이 경제성장 논리로 녹색성장에 포함되어, 환경부가 다른 부서 사업의 환경성을 평가하거나 견제할 수 있는 입지 상실

21

상수도 광역화 추진 실태 및 문제점

1). 상수도 위탁현황(K-water 수탁)

구분	논산	정읍	사천	예천	서산	천안(공업)	고령	금산
시설용량(㎥/일)	45,340	60,900	65,470	11,000	83,200	90,000	11,750	18,500
총인구(천명)	138	140	115	54	152		35	60
급수인구(천명)	78	108	97	24	83		19	34
급수보급율(%)	56.2	76.9	84.3	45.4	54.5		52.5	56.2
사업기간	30년	20년	30년	30년	30년	20년	30년	30년
운영개시일	'04.3.12	'05.4.1	'05.12.1	'05.11.1	'06.5.24	'06.7.1	'06.12.1	'07.1.1

구분	동두천	거제	양주	나주	단양	파주	함평	광주
시설용량(㎥/일)	60,000	102,200	145,500	79,100	22,900	148,000	>10,550	84,000
총인구(천명)	81	193	167	100	34	312	40	238
급수인구(천명)	74	165	136	48	21	258	14	206
급수보급율(%)	91.5	85.5	81.1	48.2	63.4	82.7	35.4	86.8
사업기간	30년	20년	20년	20년	20년	20년	20년	20년
운영개시일	'07.1.1	'08.2.1	'08.8.1	'08.7.21	'08.7.1	'09.7.1	'09.6.5	'09.11.1

물산업 육성 방안(관계부처 합동, 2010)

상수도 광역화 추진 실태 및 문제점

2). 상수도 광역화 실태

- 상수도 광역화는 지속가능발전에 역행
- 현재 우리나라의 상수도 관리는 환경적 측면에서 물 보전 기능을 강화할 필요가 있으나, 사회적 측면의 물 정의나, 경제적 측면의 물 민주주의는 상대적으로 공적 서비스 기능이 잘 유지되고 있음
- 상수도 광역화는 민영화의 비난을 피해 '공기업'을 내세우고 있으나 물을 기본권이 아닌 상품으로 보며, 이익을 추구하는 조직이라는 점에서 동일
- 기존 경제 정책 기조에서도 현재의 광역화는 중복투자이고, 비용 편익의 효용이 낮음

23

상수도 광역화 추진 실태 및 문제점

3). 상수도 광역화에 대한 지자체의 불만

- 위탁비용의 증가와 그로 인한 상수도 요금 인상 압력
- 상수도 사업의 자율성 상실 : 20년~30년 계약
- 상수도 사업에 대한 감사권한 부재
- 약속한 효율성 개선 효과 미흡
- 인력 감축으로 인한 공무원 노조의 반발

24

4. 상수도 광역화 대응방안

25

1. 지속가능한 상수도 정책 비전 공유

- 환경적 : 수자원 종합관리 정책과 연계
 - 우수 및 지하수 보전 및 관리, 오염방지 등의 통합
 - 수량 수질의 통합 관리, 수계별 관리 강화
- 사회적 : 형평성과 참여의 확대
 - 지역 수자원 보전의무와 이용권한의 통합
 - 지역 주민의 의견과 지역 여건에 맞는 지방자치 존중
- 경제적 : 경제정책에 대한 성찰과 새로운 가치 반영
 - 소규모 분산 협력 시스템, 일자리 창출, 자원생산성, 양극화 완화

26

2. 지방자치단체의 역량 강화 지원

- 지방자치단체의 지속가능발전에 대한 이해 제고
 - 필요성, 의의, 실행방안에 대한 이해
- 지방자치단체의 통합 수자원관리 계획 수립
 - 지표수 및 지하수에 대한 실태 조사 및 관리 방안
 - 오염 방지 및 오염원 관리
- 지자체 여건에 맞는 상수도 정책 결정 지원
 - 상수원 여건, 지리적 인구 분포, 배관 노후도 등에 따른 자체 상수도 운영계획 수립
 - 상수도광역화에 대한 지자체 관점의 평가와 의사결정 근거 마련
 - 지방상수도 운영 개선 방안 지원

27

참고: 서울시 상수도사업 사례

- 낮은 효율성의 원인
 - 낮은 유수율 : 90년대 말 62%
 - 과도한 수요 증가 예측을 바탕으로 생산시설 확대
 - 원가관리 개념의 부재
- 개선 방안
 - 노후관 개선에 우선 투자 : 현재 유수율 90% 이상
 - 적정 가동율이 유지될 수 있도록 생산시설 축소
 - 상수도 사업의 독립채산제 달성

28

3. 상수도 정책의 제도의 개선

- 상수도 광역화 정책의 재검토
 - 민영화의 세계적인 실패, 정부 비효율 논리의 허구
 - 국가의 의무는 국민의 기본권 보호가 산업육성에 우선
 - 물산업 육성이 필요해도 지자체와 지역주민에게 부담 전가는 무리
 - 중복투자로 인한 자원 낭비
- 지방상수도 관리의 복원 및 강화
 - 환경부의 지방상수도 관리 업무의 회복과 강화
 - 지방상수도 효율성 제고를 위한 재정지원 조건 철폐
- 수자원 관리 종합계획의 재정비
 - 녹색성장을 위한 왜곡의 복원 및 지속가능성 강화

29

4. 지속가능성 평가 제도 도입

- 상수도사업 광역화에 대한 평가 부재
 - 대한 전략환경평가 제도의 실효성 재검토
 - 사업별 평가로 지방자치단체의 의사결정에 도움이 되지 못함
 - 평가대상에서 누락되는 경우 방어선이 없음
- 지속가능성평가제도 도입
 - 지방자치단체가 직접 당사자가 되는 사업이나 관할 지역에서 실시되는 사업에 대한 의사결정에 도움
 - 사업별 타당성 검토나 환경영향평가는 지역 주민의 관점이나 지방자치단체 입장의 평가와 다름
 - 지속가능성평가를 위한 사회적 인프라의 확충
 - 대통령 자문 지속가능발전위원회의 지속가능성 검토 기능 부활

30

5. 충청남도의 역할

- 중앙의 제도 변화를 위한 노력
 - 상수도 광역화 사업의 재고를 위한 여론 형성
 - 환경부 상수도 시설정비 예산의 지원 방법 개선
- 충남 지자체의 수자원관리 정책 비전 공유 확산
 - 지자체의 지속가능발전에 대한 이해 제고 및 지속가능한 수자원 관리 비전의 공유를 위한 노력
- 기초지자체 상수도 사업 지원
 - 지방상수도 운영 개선을 위한 방안 모색과 역할 분담
 - ※ 서울시의 경우 시가 상수도 사업을 운영함으로써 기술 및 효율성에서 장점이 있으나 충남의 경우 역할이 없음

31

5. 맺는 말

- 중앙, 광역, 기초 정부간에 수자원 관리의 지속가능발전 비전과 원칙 공유 : 전문가, 시민사회의 공론화
- 신자유주의, 성장우선주의, 녹색성장, 2차 산업혁명 패러다임에 대한 성찰과 3차 산업혁명 패러다임으로 전환
- 지속가능발전의 주체로서 지방자치단체의 중요성 인식, 역량 강화와 지원, 지방상수도 문제점 개선방안 공동 모색과 지원
- 물 발자국, 가상수 등 지구적 수용능력에 관한 개념들 보완

32

Thank you!



물환경 관련 법정계획의 합리적 개선방안

 충북발전연구원
Chungbuk Research Institute

배 명 순

목 차 Contents

1. 서론

2. 물환경 관련 법제 및 법정계획

3. 물환경 계획 수립체계의 문제점


4. 관련전문가 설문조사

5. 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

I 서론

01 연구 배경 및 목적

- 우리나라 물 관련 법은 1960년대 4개의 법에서 출발
 - 하천법, 수도법, 하수도법, 풍수대책법
- 현재 물 관련 법은 총 20개
 - 중앙정부가 수립하는 법정계획 23개
 - 지방정부는 하위계획 수립 의무
- 관련법정계획들의 수립과 시행에 소요되는 예산 부족
 - 물관련 법정계획의 중복, 상충을 감안하여 법정계획 통·폐합 필요

 지방정부의 입장에서 법정계획의 문제점을 분석하고
이들 계획의 통합 및 연계를 이룰 수 있는 합리적 방안 제시

I 서론

02 연구 범위 및 방법

● 연구범위

- 환경부, 국토교통부 주관 물환경 계획 중심
- 한강수계 중심
- 물환경 법정계획 현황 및 문제점 분석
- 법정계획의 통합 및 연계 방안

● 연구방법

- 5개 · 시도 연구원의 토론과 공동작업으로 추진
- 관련담당자 및 전문가 설문조사 실시



5

02 물환경 관련 법제 및 법정계획

법제 및 법정계획

I 물환경 관련 법제 및 법정계획

01 국내 법제 현황

● 현재 물 관련 법은 20개

- 1990년대 8개, 2000년대 이후 7개의 새로운 법 제정

구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후
국토교통부	1	1	1	3	4
환경부	2	2	2	6	11
안전행정부			1	1	1
소방방재청	1	1	1	2	2
농림축산식품부				1	1
해양수산부					1
계	4	4	5	13	20

7

I 물환경 관련 법제 및 법정계획

01 국내 법제 현황

구분	물관련법	담당부서	제정연도
국토교통부	하천법	하천계획과	1961
	지하수법	수자원정책과	1993
	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	수자원개발과	1999
	친수구역 활용에 관한 특별법	친수공간과	2010
환경부	수도법	수도정책과	1961
	하수도법	생활하수과	1966
	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	물환경정책과	1990
	토양환경보전법	토양지하수과	1995
	먹는물관리법	토양지하수과	1995
	한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률	유역총량과	1999
	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	유역총량과	2002
	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	유역총량과	2002
	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	유역총량과	2002
	가옥분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	유역총량과	2006
	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	생활하수과	2010
	안전행정부	생활환경정책과	1981
소방방재청	소화전정비법	재해경감과	1995
	자연재해대책법	방재대책과	1967 (홍수해대책법) 1995(자연재해대책법)
농림축산식품부 해양수산부	농어촌정비법	농촌정책과 어촌어항과	1994
해양수산부	해양환경관리법	해양환경정책과	2007

자료 : 법 제처

8

물환경 관련 법제 및 법정계획

02 국내 법정계획 현황

구분	물관련법	법정계획	담당부서
국토교통부	하천법	수자원장기종합계획	하천계획과
		유역종합치수계획	하천계획과
		하천기본계획	하천계획과
	지하수법	지하수관리기본계획	수자원정책과
	담건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	담건설장기계획	수자원개발과
환경부	친수구역 활용에 관한 특별법	친수구역조성사업계획	친수공간과
	수도법	수도정비기본계획	수도정책과
	하수도법	물수요관리종합계획	수도정책과
		하수도정비기본계획	생활하수과
	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	대권역 수질 및 수생태계 보전계획(물관경관리기본계획)	물환경정책과
		오염총량관리기본계획	물환경정책과
		비점오염원관리대책	물환경정책과
	토양환경보전법	토양보전기본계획	토양지하수과
	먹는물관리법	-	토양지하수과
	한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률	한강수계 오염총량관리기본계획	유역총량과
	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	낙동강수계 오염총량관리기본계획	유역총량과
	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	금강수계 오염총량관리기본계획	유역총량과
	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	영산강·섬진강수계 오염총량관리기본계획	유역총량과
	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	가축분뇨관리기본계획	유역총량과
	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	물재이용기본계획	생활하수과
안전행정부 (소방방재청)	소하천정비법	소하천정비종합계획	재해경감과
해양수산부	자연재해대책법	풍수해저감종합계획	방재대책과
농림축산식품부	해양환경관리법	연안오염총량관리계획	해양환경정책과
해양수산부	농어촌정비법	농어촌용수 이용 합리화 계획	농촌정책과 어촌어항과

자료: 법제처

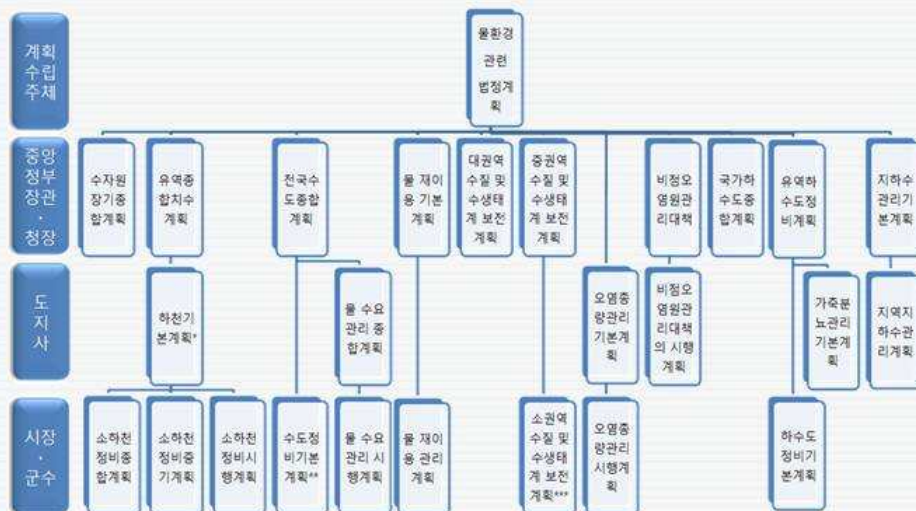
9

물환경 관련 법제 및 법정계획

03 계획의 수립 및 시행현황

● 주요 법정계획 25개의 수립 주체별 분류

■ 중앙정부 10개 계획, 지방정부 15개 계획



10

03

물환경 계획 수립체계의 문제점

수립체계 문제점

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

01 개별계획의 문제점

● 수도정비 기본계획

- 광역상수도 및 공업용수도 관련 최상위 계획
- 전국수도종합계획 : 각 수도사업자(시, 군, 구)가 수립하는 수도정비기본계획을 바탕으로 10년마다 수립
- 물수요관리계획, 물재이용계획 등의 사업과 중복되는 문제 발생

● 물재이용 계획

- 수도정비기본계획, 물수요관리종합계획 및 시행계획 등 사업이 중복수립
 - 이에 따라 사업비가 과다 계상되는 문제가 발생함
- 계획의 사업 실행 담당부서가 달라서 실효성 문제(환경부 생활하수과 담당)
 - 계획 내용 중 빗물이용, 중수도 관련 사업은 타 부서에서 시행해야 함

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

01 개별계획의 문제점

- 물 환경관리계획
 - 수생태계 분야보다 계획의 대부분이 수질분야에 치중됨
 - 동일 수계에서의 중권역 계획간 연계성 결여(목표연도 문제)
- 오염총량관리계획
 - 지역개발계획에 대한 개발부하량 산정의 불확실성
 - 장래 오염원 및 부하량 예측의 어려움
 - 타계획(하수도정비계획, 도시계획 등)과 연계하여 예측하여야 하므로 신뢰성 부족
 - 지역개발이나 삭감계획 변경에 따른 잦은 기본계획의 변경
 - 기본계획 변경시 행정절차 및 시간이 많이 소요
 - 관련계획(하수도, 시행계획 등)의 변경이 수반되어야 함

13

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

01 개별계획의 문제점

- 비점오염원 계획
 - 비점오염원의 중요성이 대두되고 있으나 실질적인 투자비는 부족
 - 점오염원 관리사업(2조 2,514억원)대비 투자비율이 2.3%(509억원)에 그침
 - 재원 확보의 어려움
 - 국비, 수계기금, 지방비로 이루어져 국비 확보의 어려움 발생
- 하수도 계획
 - 장래인구와 하수처리용량 예측이 과대하게 산정되는 경향
 - 유역하수도계획 수립 범제화에 따른 문제
 - 대부분의 시설이 설치된 상태로 유역내 통합이 쉽지 않음
- 지하수 계획
 - 대체 수자원이라는 인식으로 관리 미흡
 - 예산 투입의 미비와 자료의 신뢰성 부족

14

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 계획의 난립

- 물 관련 법정계획이 23개로 **지방정부에서는 시행계획, 이행계획 등의 이름으로 하위계획을 수립해야 함**

- 국가계획 기간은 10~20년이지만 5년마다 타당성을 검토하여 대부분 재수립
- 지방정부의 계획기간은 5년 또는 10년이며, 국가계획과 같이 대부분 재수립

〈물 환경관리계획의 수립주기〉

구 분	매 10년	매 5년	매 3년	매 1년
대권역	기본 계획	수정 계획	-	-
중권역		중권역 물 환경관리계획	중 간 평가	이행 평가
소권역		소권역 물 환경관리계획	-	-

- **중앙부처의 업무영역 확장에 따른 계획 난립**

- 기존의 법 또는 계획 활용보다 새로운 계획을 만들어 사업을 추진하려는 경향
- 결과적으로 지방정부에서는 예산이 분산되어 혼선 초래

15

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 계획의 중복

- 물관련 계획 수립시 **부처별로 영역이 불명확하여 중복되는 문제 발생**

- 계획 수립지침 상의 중복되는 내용 존재

- 내용 중복 해소를 위한 통합 방안 등이 필요

- **수질관련 계획의 중복**

- 물환경관리계획, 오염총량관리계획, 하수도계획의 중복 및 목표연도 설정의 문제

〈주요 물 관련 계획의 목표연도〉

물환경관리계획			오염총량관리계획			하수도계획		
계획명	공간적범위	목표연도	계획명	공간적범위	목표연도	계획명	공간적범위	목표연도
대권역	4개	2017 [※]	기본계획	4대강 및 기타수계	2020	국가하수도계획	전국	2015
중권역	117개	2017	시행계획	시·군·구별	2020	유역하수도계획	중권역 규모	2030
소권역	850개 (시·군·구별)		이행계획	시·군·구별	매년	하수도정비기본 계획	시·군·구별	

※ 주 : 당초 2015년이었으나 2013년 대권역 계획수정으로 2017년으로 변경

16

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 물재이용, 물수요관리, 수도정비 관련 계획의 지침내용 중복

구분	물 재이용 관리계획	물 수요 관리 종합계획	수도 정비기본계획
수립 지침	제1장 총설	제1장 총설	제1장 총설
	제2장 기초조사	제2장 기초조사	제2장 기초조사
	제3장 물 재이용 현황 및 목표설정	제3장 물수요관리 목표설정	제3장 기본사항의 결정
	제4장 물 재이용에 따른 하천영향 분석	제4장 물수요관리 추진계획	제4장 시설확충계획
	제5장 물 재이용 사업 계획 수립	제5장 교육·홍보 및 기술개발계획	제5장 시설개량계획
	제6장 물 재이용 사업시행 및 재정계획	제6장 물수요관리 추진성과 평가계획	제6장 상수도 수질관리계획
	제7장 물 재이용 교육 및 홍보	제7장 사업시행 및 재정계획	제7장 상수도 시설 유지관리계획
	제8장 물 재이용 관리계획 추진 성과 평가		제8장 상수도 시설 정보화계획
			제2편 상수도 수요관리계획
			제3편 상수도 시설 안정화계획
			제4편 재정 및 경영계획

물재이용 중복

물수요관리 중복

17

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 관련 자료의 중복

■ 수질관련 계획의 조사자료 중복

- 계획수립 절차(수질조사, 오염원조사, 장래오염원예측, 모형구축 등)가 유사함



18

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 연관 계획간 목표가 불일치

- 주요 수질관리 지점에 대한 목표수질, 목표연도가 다름

<물관리 계획별 목표수질 비교>

구분	한강대권역 물환경관리 기본계획('06~15)		한강수계 수질오염총량관리 기본계획	
	목표수질 (BOD)	목표연도	목표수질 (BOD)	목표연도
팔당댐	I ₀ (1mg/L이하)	2015	1.1mg/L	2020
경안천	III (5mg/L이하)	2015	2.7mg/L	2020
한탄강	I _b (2mg/L이하)	2015	3.3mg/L	2020

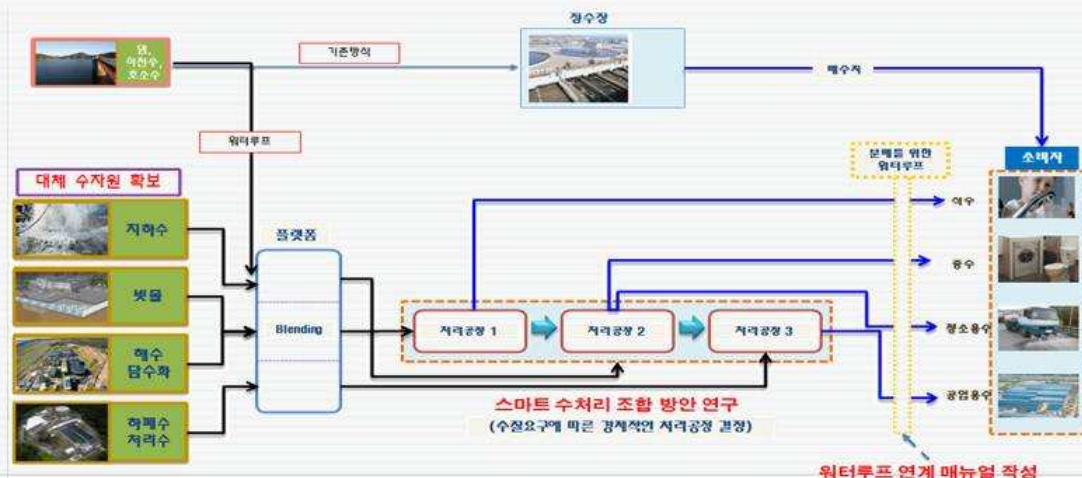
19

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 국토교통부와 환경부 업무 중복

- 국토교통부의 **스마트그리드 사업**과 환경부 **물재이용사업**간 선점권 확보를 위한 (빗물, 하폐수처리 분야) 경쟁 및 중복이 불가피



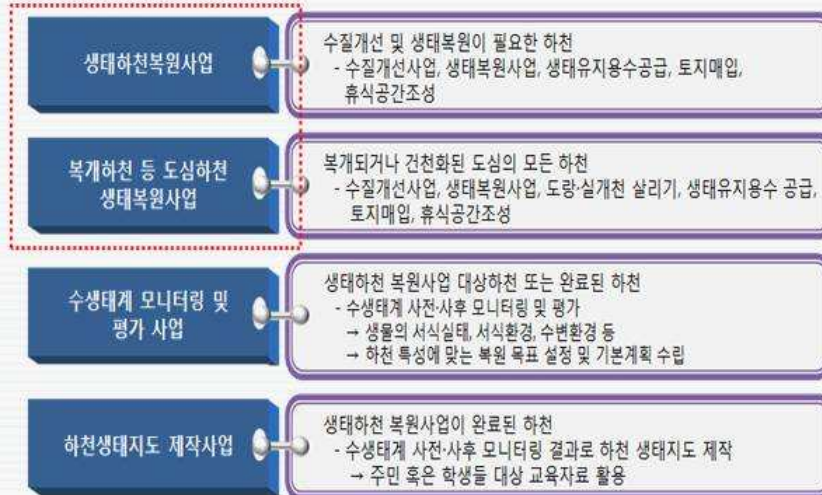
20

물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 국토교통부 vs 환경부

- 국토교통부 생태하천조성, 고향의 강 등이 환경부 생태하천복원과 중복



21

물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 하수도 시설용량 산정

- 종량관리계획과 하수도정비계획간 시설용량, 방류 수질기준이 불일치

<종량관리계획에서의 시설용량 산정>

오염원	관거 유입량	비고
생활계	분류식 오수발생량 + 합류식 오수발생량	시가, 비시가
축산계	1차처리 방류량 / 축산폐수처리장 유량변환비	자연증감율 고려
산업계	처리형태별, 수거형태에 따라 관거유입량 합산	
매립계	매립장의 침출수 발생량의 합	개발계획 인구, 산업시설, 축산시설, 매립시설
개발계획	기존오염원 관거유입량 산정방식과 동일	

<하수도계획에서의 시설용량 산정>

구분	오수발생량 산정
생활하수량	생활하수량 원단위 × 하수처리인구
지하수사용량	지하수사용량 × 오수전환율
공장폐수량	부지 면적당 공장폐수량 원단위 결정 (별도의 구분이 없는 한 영업오수량에 포함)
지하수유입량	1인 1일 최대오수량의 10~20%로 산정
계획하수량	생활하수량+지하수사용량+공장폐수량+지하수유입량+연계처리량

22

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 하천의 기준유량

- 동일한 하천에서 계획별 기준유량이 다름
- 하천 규모가 클수록 차이가 크며, 기준유량 선정에 혼란 야기

● 관련계획의 인구지표 연계 어려움

- 통일된 인구지표 설정의 법적 근거가 없고, 과다 산정된 도시계획인구 반영
- 총량에 반영 불가한 택지, 보금자리 등 임대주택 계획을 제외한 별도 외부유입률 조정이 필요

23

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 이수부문(물재이용 · 물수요 · 수도정비)

- 물재이용관리계획 및 물수요관리종합계획에서 먼저 용수절감량을 산정 후 이를 수도정비기본계획에 반영하도록 함
- 지자체에서 계획들의 수립시기 및 기준연도가 상이하여 효과적으로 반영 못함
- 계획의 수립과 사업 집행 부서가 상이하여 업무연계가 미흡함
- 물재이용관리계획, 물수요관리종합계획, 수도정비기본계획 등의 통합이 필요

24

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 치수부문(하천정비 및 복원)

- 국토교통부는 주요 강과 중소규모 하천 관리, 행정안전부는 소하천 관리
- 계획간 상하관계 · 연계성 불명확, 일부 내용과 기초조사 등 중복
- 행정단위계획과 유역단위계획의 혼재

〈하천정비기본계획 vs 수생태계 건강성조사〉



25

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

02 관련계획간 문제점

● 하향식, 경직된 계획기조

- 유역 여건보다 중앙정부 중심의 계획 수립
- 타 계획에서 수립된 내용의 반복인용

● 계획만 수립하고 실질적 이행은 불가능한 체제

- 중장기적 계획은 예산이 많이 소요되어 집행이 미흡
- 사업 시행의 가능성 검토없이 법규에 따라 계획만 수립하는 악순환 발생

● 과도한 법정계획의 의무강제 및 지방재정 부담과다

26

물환경 계획 수립체계의 문제점

03 국내 선진사례

- 안양천 수질개선대책협의회
 - 안양천유역 13개 기초자치단체로 구성하여 운영
 - 수질개선을 위한 공동대응 체계, 환경보전을 위한 유기적인 협력 체제를 갖추
- 수원시의 통합 물 관리 정책
 - 물 관리 부서간 업무의 충돌과 예산의 중복집행 예방
 - 통합 물관리를 위한 조례와 시행규칙 제정
- 충청남도 물통합관리 본부 설치
 - 전국 최초의 광역자치단체 단위의 물 관리 통합체계 구축
 - 현재 본부가 없어지고 물 관련 현안 발생시 TF팀 수준에서 논의

중앙정부의 물관련 사업이 분산되어
지방정부 역시 협조체제를 공고히 하기 어려움

27

물환경 계획 수립체계의 문제점

04 일본사례

- 2000년 이후 신규 법 없음

분야	법령	제정연도(년)	관련 계획	계획수립자
수질	수질오탁방지법	1970	총량삭감계획	都道府県知事
			생활하수대책 추진계획	市町村
	호소수질보전특별조치법	1984	호소수질보전계획	都道府県知事
	瀬戸内海 환경보전 특별조치법	1973	瀬戸内海 환경보전 기본계획	環境大臣
			瀬戸内海 환경보전에 관한 府県계획	府県知事
	하수도법	1958	유역별 하수도정비 종합계획	都道府県知事
수량	가축배설물 관리의 적정화 및 이용촉진에 관한 법률	1999	가축배설물의 이용 촉진을 위한 계획	都道府県知事
			처리고도화 시설정비 계획	축산업자
	수도법	1957	광역적 수도정비계획	지방공공단체
	-	-	전국종합수자원계획	国土交通大臣
	수자원개발촉진법	1961	수자원개발기본계획	国土交通大臣
하천	특정다목적댐법	1957	기본계획	国土交通大臣
	공업용수법	1956	-	-
	하천법	1964	하천정비계획	하천관리자

28

I 물환경 계획 수립체계의 문제점

04 일본사례

- 일본의 물환경 관련 계획은 우리나라의 절반 수준인 13개
- 정부에서 지정하는 지역 외에는 자율적으로 계획수립
 - 계획 기간은 계획수립자의 판단에 따라 효과적인 기간 설정
- 대부분 유역단위로 수자원 관리 및 이용하는 계획 추진
 - 지방정부에서의 법정계획 수는 우리나라보다 월등히 적음
- 물재이용계획 관련 법정계획은 없음
 - 수자원이 부족한 대도시에 대하여 하수처리수 재이용 의무화



일률적인 계획수립보다는

유역단위의 필요지역 위주로 유연한 계획수립 필요

29

04 설문조사

설문조사

I 설문조사

01 설문개요

● 설문 목적

- 물 관련 법정계획의 문제점과 현황에 대한 전문가들의 의견 파악
- 향후 물 환경 관련 법정계획의 발전을 위한 방안 의견 수렴

● 설문 대상

소속기관		근무년수		수립 또는 자문 횟수	
학교, 연구기관	50	5년 미만	30	없음	18
중앙정부	1	5년 이상 10년 미만	19	1회	4
지방자치단체	34	10년 이상 15년 미만	15	2회	10
민간기관(엔지니어링 업체)	7	15년 이상 20년 미만	17	3회	13
시민사회단체	9	20년 이상	20	4회	3
				5회 이상	18

주) 응답률 : 27% (101/371명)

31

I 설문조사

02 설문결과

● 물 환경 법정계획에 대한 인지 수준

- 법정계획의 수가 **많다**는 것에 대부분 공감(89%)
- 계획간 **중복성**에 대해 업무경력이 많을 수록 강하게 동의
- 중복성을 갖는 계획들의 **통·폐합 실현가능성**에 긍정적으로 응답



〈계획간 중복성에 대한 공감 정도〉



〈통·폐합 실현가능성〉

32

I 설문조사

02 설문결과

● 물 환경 법정계획의 문제점 및 해결방안

■ 연구결과 도출된 7가지 문제점에 대해 1~3순위까지 조사

• 중복·과다 계획시행 > 법정 계획간 상충·연계성 부족 > 실질적 이행이 불가능한 체제

■ 기술적 개선(13%) 보다는 제도적 개선(76%)이 우선되어야 함



33

I 설문조사

02 설문결과

● 개별계획의 문제점

■ 물 환경 관련계획의 양과 평가에 대해

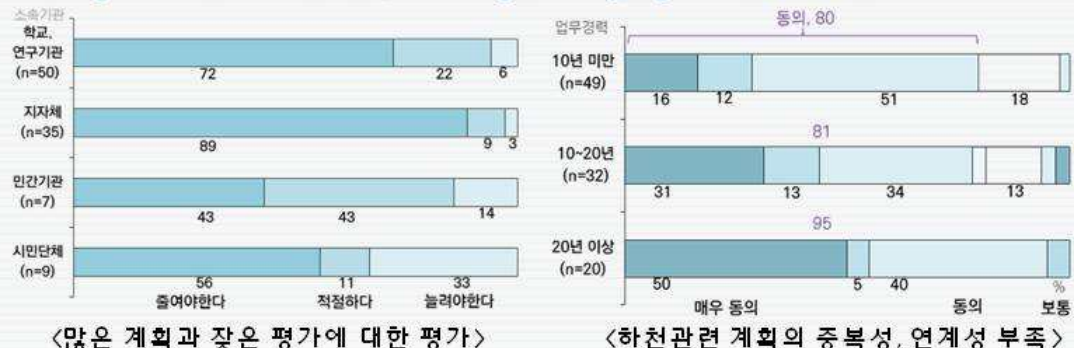
• 지자체에서 '줄여야 한다' 는 응답이 89%로 가장 높게 나타남

■ 물재이용 관련 계획들이 중복적이 수립에 대해

• '타당하지 않다' 는 의견이 전체 79%로 높게 나타남

■ 하천 관련 계획들의 중복 및 연계성 부족에 대해

• 업무경력과 자문 및 수립 참여횟수가 많을수록 공감정도가 높게 나타남



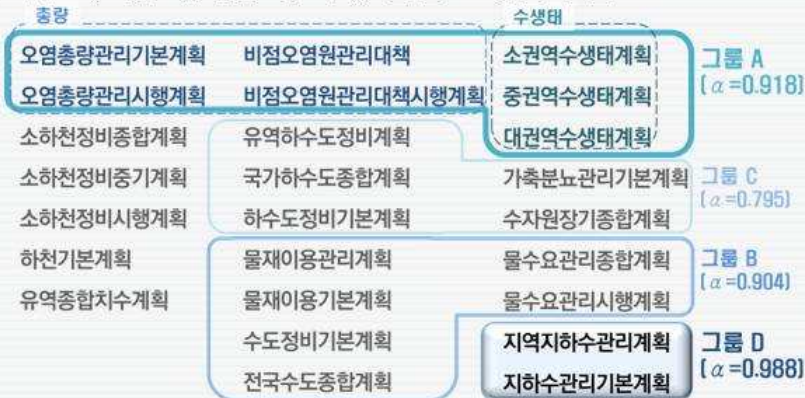
34

I 설문조사

02 설문결과

● 시사점

- 물 환경 관련 법정계획의 **난립 · 중복 · 연계성 부족**이 대부분 공감
- 문제 해결 방안으로 '**관련 계획의 통 · 폐합**'이 압도적 1위
- '**지하수 계획간 통폐합**'이 가장 높은 호응을 얻음



<통 · 폐합 가능한 계획 그룹화>

35

05

물환경 관련 계획의 합리적 개선방안

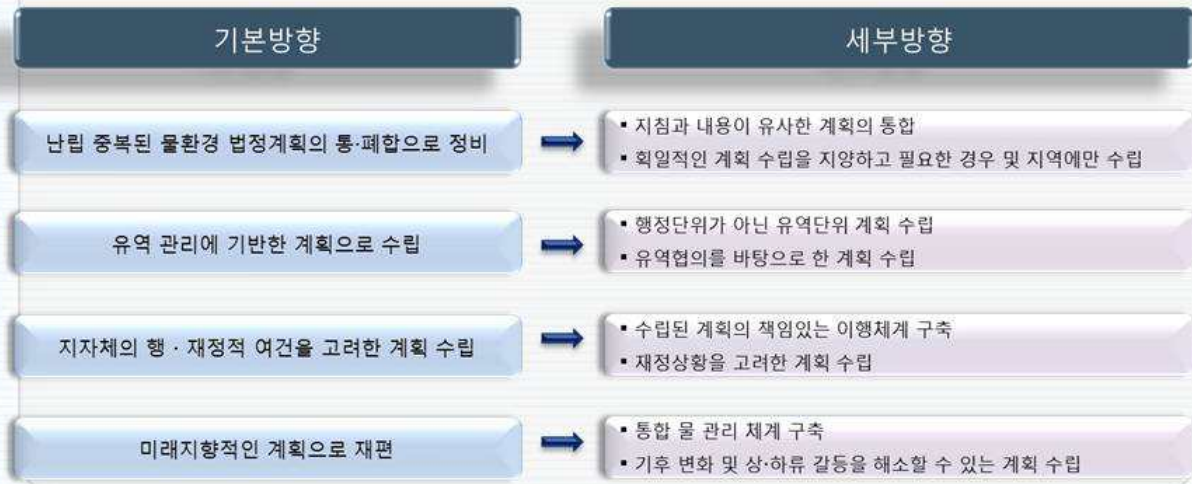
합리적 개선방안

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

01 개선방향

- 난립 · 중복된 법정계획의 통합
- 유역단위에 기반한 계획 수립
- 기초자치단체의 능력과 역할에 부합된 계획 수립

〈물 환경관련 법정계획의 개선방향〉



37

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선방안

- 수 질부문 계획간 통합 방안
 - 중권역 물환경관리계획, 오염총량관리계획, 유역하수도계획, 비점오염원 관리계획을 **유역물환경관리계획(가칭)**으로 통합



38

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선 방안

● 수질부문 계획간 통합 방안

■ 내용적 범위

- 오염원관리, 유역관리 등 종합 계획적 성격을 띄는 오염총량관리계획을 기본 틀로 함
- 유역하수도계획의 내용을 포함시켜 시·군·구의 하수도 정비기본계획과 연계
- 지역의 특성을 반영하여 지역의 요구에 따라 유연하게 계획 수립

〈유역물환경관리계획의 내용적 범위〉

구분	내용적 범위	비고
유역물환경 관리계획	수질, 오염원조사 장래 오염원 추이 예측 수질모형 구축 목표수질 설정 오염삭감대책 하수처리장 통합 건설 및 운영방안 수생태관리 대책	<ul style="list-style-type: none"> • 문제되는 유역에서 필요한 지역을 중심으로 계획 수립 • 유역의 특성에 따라 하수처리장이나 수생태 관리 등의 내용을 선택적으로 수립

39

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선 방안

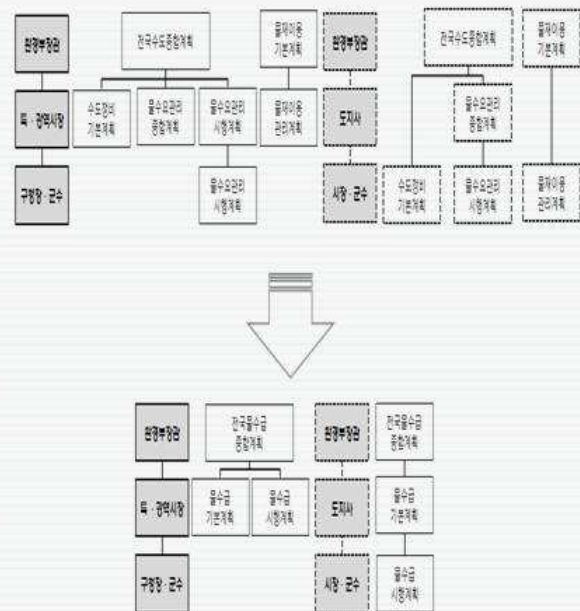
● 이수부문 통합 방안

■ 물수급기본계획(가칭)으로 통합

■ 현행 물재이용 · 물수요 · 수도정비

등 이수관련 법정계획 통합 제언

- [전국 물수급종합계획(가칭)]은 최상위 계획으로 환경부 수립
- 이를 상위계획으로 하여 [물수급 기본계획(가칭)], [물수급 시행계획(가칭)]을 수립



40

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선 방안

●이수부문 계획간 통합 방안

- 환경부 이수관련 계획 수립은 생활하수과와 수도정책과 담당, 상하수도정책관 총괄
- [전국물수급종합계획(가칭)] 또한 상하수도정책관 총괄하여 물수급 TF를 구성하여 수립
- [물수급기본계획]은 특·광역시장 및 도지사 수립, [물수급시행계획]은 도의 경우 시장·군수 수립, 특·광역시의 경우 시장 수립

41

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선 방안

●치수부문 통합 방안

- **유역종합수자원계획(가칭)으로 통합**
- 수자원장기종합계획을 최상위계획으로 하고, 그 하위에 하천권역별로 유역종합수자원계획, 하천기본계획 수립



42

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선 방안

●치수부문 통합 방안

■ 유역종합수자원계획

- 필요한 권역에서 선별적으로 수립토록 유도
- 하천환경관리 부문은 물환경관리계획과 중복 없이 차별화 명시

■ 하천기본계획

- 치수기능 위주의 계획임을 명시
- 하천환경 분야는 물환경관리계획에서 상호연계 할수 있도록 제도보완

- 하천시행계획과 소하천정비종합계획 등은 필요한 하천 우선 시행 및 10년단위 의무 수립 폐지 고려

43

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선 방안

●계획 수립 과정의 개선 방안

- 물 관련 계획 승인시 현실성 고려 및 타 계획과의 공조 중시

- 중앙정부 중심의 물 관련계획 수립이라는 프레임에서 탈피

- 현장인 지방정부의 여건을 고려한 계획 수립
- 대규모 시설확충보다는 유지관리를 통한 질적 개선

- 통일된 유역도를 만들고, 기초자료 생산 및 공유체제 구축

44

I 물환경 관련계획의 합리적 개선방안

02 개선 방안

● 미래지향적인 통합방안

- 전 세계적으로 79%가 **통합수자원관리(IWRM)** 시행 또는 **예정**
 - 중앙정부의 분산된 물 관리 체계로 발전하지 못하고 정체
- 물 관련 정책의 변화, 가뭄·홍수 관련 지역 갈등 문제 등에 **능동적으로 대응할 수 있는 물 통합관리 필요**
 - 정부차원의 독립된 물 관리 조정기구를 신설하여 수자원 관련 업무를 종합·체계적으로 수행
 - 2005년부터 논의되었던 『물관리기본법』 제정

45

Thank you



수자원정책 예산의 비판적 검토-댐 예산을 중심으로¹⁾

오관영(좋은예산센터 상임이사, 녹색당 정책위원)

기존 댐 건설 비용배분 현황

- 2011년 말까지 총 14개 다목적댐이 건설되었으며, 건설비는 총 5.2조원임. 이 중 한국수자원공사가 부담한 건설비는 전체 건설비의 59.9%에 해당하는 3.1조원이며, 국가가 부담한 건설비는 2.1조원임
- 댐 건설로 인하여 발생할 것으로 추정되는 편익에 따라 댐 건설비를 비용주체별로 부담함
- 댐 건설에 따른 편익주체는 크게 국가와 한국수자원공사로 구분. 국가는 댐 건설로 홍수편익, 관개용수편익, 하천유지편익 등이 발생하며, 한국수자원공사는 생활공업용수편익, 발전용수편익 등이 발생함
- 국가와 한국수자원공사의 댐 건설비 부담비율은 댐별 편익에 따라 상이함
 - 남강댐의 경우 홍수조절용도로 건설됨에 따라 국가가 전체 건설비 8,218억원의 80.5%인 6,616억원을 부담하였음
 - 이에 반해 주암댐의 경우 건설비 3,504억원 중 한국수자원공사가 85.8%에 해당하는 3,004억원을 부담하기도 하였음

1) 이 글은 국회예산정책처에서 발행 한 ‘2012회계연도 공공기관 결산평가’(2013.7.), ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’(2013.7.), ‘2012회계연도 재정사업 성과평가: 제2장 SOC IV.댐건설 계획 및 타당성 조사 평가’(2013.7.), ‘2014년도 정부 성과계획평가: V.대규모사업 관리평가’(2013.11), ‘2014년도 예산안 분야별분석Ⅱ 제7장 SOC 분야’(2013.11), ‘2014회계연도 예산안 사업설명자료(국토교통부)’ 등의 자료에서 댐 관련 내용을 모아 재구성 한 것임.

<표 1> 댐별 비용배분 현황

(단위: %, 백만원)

		한국수자원공사 부담			국가부담					합계
		소계	생활공업	발전	소계	홍수	관개	하천유지	기타	
소양강	부담률	81.00	21.80	59.20	19.00	19.00	—	—	—	100.00
	건설비	23,371	6,298	17,073	5,467	5,467	—	—	—	28,838
안동	부담률	71.60	24.80	46.80	28.40	11.90	16.50	—	—	100.00
	건설비	28,289	9,808	18,481	11,246	4,707	6,539	—	—	39,535
대청	부담률	76.64	25.37	51.27	23.36	11.96	11.40	—	—	100.00
	건설비	117,248	38,816	78,432	35,743	18,309	17,434	—	—	152,991
충주	부담률	80.26	14.39	65.87	19.74	16.85	2.89	—	—	100.00
	건설비	443,425	79,568	363,857	109,059	93,107	15,952	—	—	552,484
합천	부담률	82.51	32.29	50.22	17.49	12.59	4.90	—	—	100.00
	건설비	213,043	83,379	129,664	45,168	32,528	12,640	—	—	258,211
주암	부담률	85.76	76.07	9.69	14.24	8.53	5.71	—	—	100.00
	건설비	300,471	266,512	33,959	49,901	29,871	20,030	—	—	350,372
임하	부담률	48.02	28.66	19.36	51.98	12.87	5.79	33.32	—	100.00
	건설비	156,976	93,695	63,281	169,908	42,067	18,931	108,910	—	326,884
부안	부담률	74.54	74.54	—	25.46	0.92	24.54	—	—	100.00
	건설비	43,262	43,262	—	14,773	532	14,241	—	—	58,035
보령	부담률	64.12	64.12	—	35.88	10.09	3.36	21.07	1.36	100.00
	건설비	144,522	144,522	—	80,865	22,733	7,577	47,496	3,059	225,387
횡성	부담률	48.61	46.07	2.54	51.39	7.91	10.83	32.65	—	100.00
	건설비	83,249	78,906	4,343	88,006	13,542	18,540	55,924	—	171,255
밀양	부담률	44.79	42.16	2.63	55.21	10.07	13.21	17.31	14.62	100.00
	건설비	75,474	71,035	4,439	93,031	16,973	22,265	29,162	24,631	168,505
남강	부담률	19.49	16.26	3.23	80.51	53.84	9.87	12.73	4.07	100.00
	건설비	160,193	133,623	26,570	661,605	442,498	81,085	104,643	33,379	821,798
용담	부담률	62.80	55.0	7.8	37.20	12.1	—	24.6	0.5	100.00
	건설비	908,700	795,380	113,320	536,155	174,293	—	355,119	6,743	1,444,855
장흥	부담률	68.90	68.4	0.5	31.10	7.4	0.8	17.4	5.5	100.00
	건설비	431,204	427,847	3,357	194,470	46,171	4,858	108,612	34,829	625,674
합계	부담률	59.9	43.5	16.4	40.1	18.0	4.6	15.5	2.0	100.0
	건설비	3,129,427	2,272,651	856,776	2,095,397	942,798	240,092	809,866	102,641	5,224,824

* 국회예산정책처, '2012회계연도 공공기관 결산평가'. p269

댐건설 및 댐 치수능력증대 예·결산 현황

○ 댐건설사업은 ‘댐건설 및 댐 치수능력증대’의 프로그램 아래 단위사업 ‘치수능력증대’, ‘댐건설’, ‘댐설계 및 조사’ 및 ‘댐 운영지원’으로 구성됨

- ‘치수능력증대’ 사업은 최근 기상이변으로 빈번히 발생하는 극한홍수 등으로부터 댐의 안정성을 확보하고 하류지역의 치수 안전도를 향상하기 위해 보조여수로 설치, 보강 등 다양한 대책을 마련하는 사업임
- ‘댐건설’ 사업은 대규모 홍수로부터 댐 하류지역의 근원적 홍수피해 해소 및 가뭄 등에 대비한 수원확보 및 장래 용수부족을 대비하는 사업임
- ‘댐 설계 및 조사’는 항구적 홍수방어 대책, 장래 안정적 용수공급 등을 위한 신규댐 조사 설계 및 지속적인 수자원개발 추진 등과 관련된 조사, 연구를 수행하는 사업임
- ‘댐 운영지원’은 다목적댐 등 국가비용 부담에 대하여 국고를 지원하고, 댐연구 및 운영체계를 개선하며, 기존댐 주변지역 정비 사업임

<표 2> 댐건설 및 댐 치수능력증대사업 예·결산 총괄표

(단위: 백만원)

프 로 그 램	단 위 사 업	2012								2013
		예산액 (A)	전년도 이월액	이·전용 등	예비 비	예산 현액(B)	집행액 (C)	다음년도 이월액(D)	불용액 (E)	예산액
댐건설및댐치 수능력증대		365,583	8,900	1,011	0	374,728	364,196	10,530	2	472,144
	치수능력증대	144,218	0	766	0	144,218	134,718	9,500	0	151,050
	댐건설	197,765	8,900	0	0	206,665	206,665	0	0	288,021
	댐설계및조사	2,200	0	0	0	2,200	1,168	1,030	2	2,410
	댐운영지원	21,400	0	245	0	21,645	21,645	0	0	30,663

* 국회예산정책처, ‘2012회계연도 재정사업 성과평가: 제2장 SOC IV.댐건설 계획 및 타당성 조사 평가’. p88

○ ‘댐건설 및 댐 치수능력 증대사업’의 2012년도 예산은 3,656억원이며, 집행액은 3,642억원임

- ‘치수능력증대사업’의 이월액은 ‘평화의 댐 치수능력증대사업’의 예산 200억원에서 이월된 95억원임. 국토교통부는 동 사업에 대한 대안 및 기술적인 검토가 추가로 필요함에 따라 공사착공이 지연되어 예산집행이 부진하였다고 설명하고 있음

- 단위사업 '댐설계 및 조사'에서 불용액 및 이월액이 발생하였음. 국토교통부는 국·내외 여비를 2백만원 절감하여 동 사업의 불용액이 발생하였으며, 이월액 발생사유로 달산댐타당성 조사용역 및 남강유역 신규수자원시설 대안조사 용역의 절대공기 부족을 제시하고 있음
- 수자원 부문 2014년 예산안은 전년대비 15.1% 감소한 2조 3,512억원임. 이 중 '댐건설 및 치수능력 증대'는 828억원(17.5%) 감소한 3,893억원임, 수자원 부문 예산안이 감소한 주된 이유는 지방하천정비사업이 1,079억원(12.9%) 감소했고, 수계치수사업(1,943억)이 2013년을 마지막으로 종료되었기 때문임

<표 3> 수자원 부문 예산안 현황

(단위: 억원, %)

사업명	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증 감	
			(B-A)	(B-A)/A
수자원	27,694	23,512	-4,182	-15.1
용수공급 및 개발	387	412	25	6.5
수자원 정책	214	229	15	7.0
댐건설 및 치수능력 증대	4,721	3,893	-828	-17.5
하천관리 및 홍수예보	21,993	18,978	-3,015	-13.7

* 국회예산정책처, '2014년도 예산안 분야별분석Ⅱ 제7장 SOC 분야'. p45

총사업비 변경의 엄격한 관리 필요

- 총사업비 관리에 있어 항상 지적되고 있는 문제는 사업기간이나 총사업비 규모가 변경되는 사례가 많이 발생하고 있다는 점임. 2013년에 진행 중인 총사업비 관리대상 '댐건설 및 댐 치수능력 증대사업' 9개 중 아직 사업이 진행안됨 '평화의댐 치수능력증대사업'을 제외한 모든 사업이 1회 이상 사업기간이 변경되었음(2013년10월 현재)
- 또한 사업기간 변경이 3회 이상 발생한 경우도 3개 사업임. 변경 횟수가 많다고 하여 1회 변경 시보다 반드시 연장 기간이 더 긴 것은 아니지만, 사전에 계획한 기간을 지속적으로 변경했다는 점에서 변경 횟수가 많을수록 문제가 있고 바람직하지 못하다고 할 수 있음

- 사업비의 경우도 모든 사업이 1회 이상 변경하고 대부분 사업지가 증가하였음.
한탄강 댐의 경우 3,883억8천7백만원의 당초 사업비가 14회의 변경을 통해 9,064억2천1백만원이 증가 한 12,948억8백만원으로 사업비가 늘어남

<표 4> 댐 사업의 사업기간 및 총사업비 변경현황

(단위: 억원)

사업명	사업기간			총사업비			
	당초	변경	횟수	당초	변경	증감액	횟수
부항댐건설	20020101~ 20101231	20020101~ 20141231	3	2,319.97	5,558.67	3,238.70	9
대청댐치수능력 증대	20040101~ 20091231	20040101~ 20141231	2	1,461.43	1,981.19	519.76	7
성덕댐건설	20020101~ 20101231	20020101~ 20141231	2	1,370.36	2,698.27	1,327.91	13
안동댐 비상여수로 건설사업	20050101~ 20101231	20050101~ 20141231	3	1,191.09	1,245.29	54.20	9
섬진강댐재개발	20030101~ 20091231	20030101~ 20151231	2	2,916.53	2,318.80	-597.73	9
한탄강댐건설	20060101~ 20122131	20060101~ 20141231	1	3,883.87	12,948.08	9,064.21	14
주암댐치수능력 증대사업	20060101~ 20111231	20060101~ 20151231	3	768.73	1,205.15	436.42	5
운문댐치수능력 증대사업	20090101~ 20141231	20090101~ 20161231	2	833.00	1,104.50	271.50	4
평화의댐 치수능력증대사업				1,650.00	1,480.49	-169.51	1

* ‘국회예산정책처, 2014년도 정부 성과계획평가: V.대규모사업 관리평가 p154 [부록]’를 재구성함.

- 물론 총사업비가 변경되는 사례를 무조건 문제가 있는 것으로 단정해서는 안 될 것임. 증액을 너무 엄격하게 제한하게 되면 시설이나 공사의 품질 등이 떨어질 우려도 있게 되고, 증액이 불가피한 경우도 발생함. 그러나 실제로 사업의 시행이후 총사업비를 증액할 의도로 당초 총사업비를 적게 산정할 유인도 있으므로, 이를 방지할 제도 개선방안 마련이 필요함
- 총액편성(full funding) 예산방식이 하나의 수단이 될 수 있음. ‘국가재정법’ 제 23조에 따른 계속비가 이에 속함. 계속비사업 위주의 예산편성은 다양한 신규 사업 수요에 신속적으로 대처하기 곤란하다는 이유로 현재 대부분의 총사업비 관리 대상사업은 장기계속계약 예산편성을 취하고 있음. 그러나 단년도 중심의 예산편성방식을 바꾸지 않고서는 사업기간 연장, 총사업비의 점증적인 증액 행태 등을 억제하기 곤란함
- 최근 ‘국가재정법’의 개정(제39조제2항 및 제3항, 2014년 1월 1일 시행)을 통하여 대규모 개발사업에 대해 일정한 경우 원칙적으로 계속비로 예산안을 편성하도록 규정하였음. 따라서 개정법률의 시행 이후에는 이러한 문제가 한층 개선될 것으로 기대됨

영양댐 예비타당성조사에서 편익 과다 산정

- 용수를 얻기 위한 댐건설 사업은 이수사업이므로 예비타당성조사 대상임. 따라서 한국개발연구원 공공투자관리센터는 2011년 3월에 이수를 목적으로 하는 다목적댐인 영양댐 및 달산댐에 대해 예비타당성조사를 시행하였음
- 예비타당성조사 결과, 영양댐과 달산댐은 사업 추진의 타당성을 확보한 바 있음. 공공투자관리센터는 예비타당성조사에서 영양댐 용수공급의 가치를 다음의 기존의 용수공급 실적을 근거로 산정하여 영양댐의 경제적 타당성인 비용편익비(B/C)를 0.93으로 제시하였음

- 그러나 “댐 건설만으로는 상수도 공급이 이루어질 수 없음. 수도공급을 위해서는 수도 시설에 대한 투자비도 포함되어야 하는데, 영양댐 예비타당성조사에서는 이를 비용으로 고려하지 않았음. 공공투자관리센터는 편익을 상수도 요금으로 산정하려 한다면, 비용에는 수도 공급 시설 및 비용이 포함되어야 한다. 국토교통부는 영양댐 (본)타당성조사를 시행하면서 합리적인 용수 가치를 책정하여 영양댐의 비용편익비(B/C)를 과다 산정하지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.”고 국회예산정책처는 지적하고 있음²⁾

<표 5> ‘댐건설장기계획(2012~2021)’의 이수 및 치수 댐 후보지(안)

		총저수량 (백만㎥)	용수공급량(천㎥/일)					홍수조절 (백만㎥)
			전 체	생활 용수	공업 용수	농업 용수	유지 용수	
다목적 및 홍수 조절댐	장파천 수계 (영양댐)	57	74	3	40	4	27	6
	대서천 수계 (달산댐)	45	113	1	80	5	27	12
	지 천 수계	21	74	74	—	—	57	4
	내서천 수계	21	82	—	82	—	11	4
	내촌천 수계	7	19	—	—	—	29	4
지역건의 소규모 댐	월노천 수계	5	0.5	—	—	0.5	9	3
	초강천 수계	19	27	—	—	—	35	3
	전주천 수계	15	38	—	—	—	39	3
	소양천 수계	6	14	—	—	—	16	1
	신흥천 수계	4	11	—	—	—	13	1

* 국회예산정책처, 2013.7. ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’ p93

2) 국회예산정책처, 2013.7. ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’p94~95.

수해예방사업에 대한 비용효과분석 도입 필요

- 홍수예방은 치수라고 불리며, 용수공급은 이수라고 부름. 그러나 정부는 현행 ‘국가재정법 시행령’에 따라 이수사업에 대해서는 비용과 편익을 비교하는 경제성을 분석하지만, 치수사업에 대해서는 경제성분석을 시행하지 않음³⁾
- 대덕담의 경우 ‘재해예방’을 사유로 예비타당성조사 면제 신청. 4대강사업 초기 국가재정법을 개악과정에서 ‘재해복구’만이 아닌 ‘재해예방’을 면제 대상에 포함시킴. 예타 면제의 구실로 활용되고 있음
- 정부는 인명피해를 유발할 수 있는 재해예방은 적시성이 중요하므로 사업의 시행여부를 경제성 분석만으로 결정되어서는 안 된다는 입장임
- 홍수를 예방하는 방법은 여러 가지가 있음
 - 첫 번째 방법은 사람들이 홍수가 발생할 것으로 예상되는 지역에 되도록 거주하지 않도록 유인하는 것임
 - 두 번째 방법은 댐을 건설하여 홍수량을 조절하는 것임. 또한 댐 건설 이외에 제방을 축조할 수 있으며, 하천을 정비하여 홍수처리량을 증가시킬 수도 있음

3) 국가재정법 시행령은 재해예방사업을 예비타당성조사 대상에서 제외하고 있다. 기획재정부장관은 예비타당성조사 대상 제외 사업에 대해 간이예비타당성조사를 시행할 수 있는데, 간이예비타당성조사에서는 해당 사업에 대한 경제성 분석을 시행하지 않는다.

‘국가재정법 시행령’ 제13조(예비타당성조사) ②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 ‘예비타당성조사 운용지침’ 제13조(간이예비타당성조사) 기획재정부장관은 필요한 경우 제11조의 규정에 의한 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 적정사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영 할 수 있다.

<표 6> ‘댐건설장기계획(2012~2021)’의 치수 전용 댐 후보지(안)

		총저수량 (백만㎥)	용수공급량(천㎥/일)					홍수조절 (백만㎥)
			전 체	생활 용수	공업 용수	농업 용수	유지 용수	
다목적 및 홍수 조절댐	오대천 수계 (장전댐, 강원 평창)	90	—	—	—	—	—	90
	임천 수계 (문경댐, 경남 함양)	170	—	—	—	—	—	121
지역간의 소규모댐	원주천 수계	1	—	—	—	—	—	1
	감천 수계	16	—	—	—	—	—	16

* 국회예산정책처, 2013.7. ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’ p98.

- <표 6>의 수계들은 기본적으로 홍수위험지역으로 볼 수 있음. 댐을 건설하여 홍수위험지역을 안전지역으로 바꿀 수 있을 것임. 그러나 댐 건설을 통해 홍수 위험지역을 안전지역으로 바꾸는 것이 최선의 방법인가에 대해서는 충분한 검토가 필요함
- 정부는 문정홍수조절댐 건설을 추진하고 있으며, 2013년에 동 사업에 대한 간이예비타당성조사를 완료할 예정임. 간이예비타당성조사는 기획재정부장관이 필요한 경우 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영하는 방법임
- 기획재정부는 간이예비타당성조사를 통해 비용효과분석과 유사하게 효율적 대안을 검토할 수 있을 것임. 그러나 효율적 대안을 검토하기 위해서는 사업기대효과를 구체화하는 것이 필요함
- 정부는 문정홍수댐이 위치하는 남강유역의 홍수피해 규모를 <표 7>와 같이 제시하였음. <표 7>에 따르면, 남강에서는 홍수 피해액이 평균적으로 매년 936억

원 규모로 발생하고 있음. 그러나 피해에 대한 원인별 통계자료는 없으며⁴⁾, 홍수피해 현황은 행정구역별 통계연보를 기초로 남강유역 편입비율로 반영한 것임

- 그렇다면 문정홍수조절댐이 건설된다 하더라도, <표 7>의 피해 중 어느 정도가 감소될 것인지 파악하기 곤란함. 즉 정부는 문정홍수댐에 대한 비용효과분석을 시행하기 위한 충분한 자료를 확보하지 못하고 있음. 따라서 기획재정부는 간이에비타당성조사에서 수해예방사업의 효율적 대안을 검토하기 위한 사업기대효과를 구체화하기 어려울 것임

<표 7> 최근 10년('01~'10) 남강유역 홍수피해 현황(문정홍수조절댐)

	인명 (인)	이재민 (인)	침수면적 (ha)	건 물 (백만원)	선 박 (백만원)	농경지 (백만원)	공공시설 (백만원)	기 타 (백만원)	총피해액 (백만원)
'01	—	13	898	79.7	—	103.8	7,276.4	2,032.5	9,492.4
'02	19	1,555	3,677	6,368.1	10.8	14,141.1	407,769.3	15,745.6	444,034.9
'03	13	2,660	6,114	4,780.4	—	4,578.3	278,721.9	48,444.9	336,525.7
'04	—	10	84	49.7	—	387.2	16,828.3	99.0	17,364.2
'05	—	8	411	33.3	4.5	25.4	6,120.9	10.8	6,194.9
'06	—	19	5,434	242.4	13.9	2,490.2	86,474.3	3,952.8	93,173.6
'07	—	7	1	67.3	12.9	52.5	14,963.3	166.5	15,262.5
'08	—	—	—	—	—	—	—	236.6	236.6
'09	—	57	147	17.8	0.8	82.1	2,536.1	224.0	2,860.8
'10	—	17	4	13.3	—	244.8	10,437.9	359.1	11,055.1
계	32	4,346	16,770	11,652	42.9	22,105.4	831,128.4	71,271.7	936,200.7
평균	3.2	434.6	1,677	1,165.2	4.3	2,210.5	83,112.8	7,127.2	93,620.1

* 국회예산정책처, 2013.7. '2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]' p99.

4) '하천법 시행령' 제17조(홍수피해상황의 조사 및 홍수위험지도의 작성 등) ① 법 제21조제1항에 따른 홍수피해상황에 관한 조사(이하 "홍수피해상황조사"라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재산·인명 등 각종 피해의 조사
2. 범람 및 침수 상황의 조사

3. 홍수피해의 원인 분석

4. 그 밖에 수해방지대책 등에 필요한 사항의 조사 및 분석

- 대규모 댐을 포함한 수자원개발 사업은 재해로부터 인명과 재산을 지키고 국가기반시설을 보호하는 역할을 하나, 댐 건설에 따른 주변지역의 환경적, 생태적인 변화를 줄 수 있으며 사회경제적인 문제를 야기할 수 있음. 따라서 정부는 이러한 영향들을 예비타당성조사 단계에서 조사하여 제반 문제점을 충분히 검토한 후에 사업을 추진해야 함. 이를 위해서는 현행 예비타당성조사에서 활용하는 비용편익분석보다 비용효과분석⁵⁾을 시행하는 것이 바람직할 수 있음
- 예컨대 치수방법 중 홍수조절, 댐건설, 제방축조, 하천정비사업에 대해, 동일한 홍수예방목적을 달성하기 위해 가장 비용효과적인 사업이 어느 것인지 분석하여 이를 통해 적절한 대안을 모색해 볼 수 있음

‘댐건설장기계획’의 국회 심의 강화

- 댐 건설은 ‘댐건설장기계획(2012~2021)’에 근거하여 추진되는데, 댐건설장기계획은 ‘댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률’ 제4조에 따라 10년마다 수립되며, 5년마다 타당성을 검토하여 이를 반영하도록 규정되어 있음
- ‘댐건설장기계획(2012~2021)’은 다음과 같은 절차를 거쳐 수립되었음

- 2010. 3월 : 댐건설장기계획 수립 용역 착수
- ~2012.2월 : 관련계획 검토 및 전문가 자문('10.9, '11.7, '12.2월)
- 2012. 8월 : 댐건설장기계획(안) 마련 및 관계기관 협의 착수
- 2012. 12월 : 중앙부처 및 관련 지자체 협의 완료(중앙 6, 지자체 5개소)
- 국토계획평가 심의('12.11.5), 전략환경영향평가 협의('12.12.11)
- 2012.12.17 : 중앙하천관리위원회 심의 완료(원안 가결)

- ‘댐건설장기계획’과 같은 장기 정부업무계획은 지역주민들 및 이해관계자들에게 다양한 측면에서 많은 영향을 미침

5) 비용효과분석은 비용과 성과가 서로 다른 측정단위에 의하여 측정되는 것이므로 공통적으로 적용되는 측정방법을 찾기 위해 노력할 필요는 없다. 다만 이 분석기법을 적용하기 위해서는 첫째, 공통적인 목적 또는 목표가 식별될 수 있고 또 성취 가능하여야 하며, 둘째 이들 목적 또는 목표를 성취할 수 있는 몇 가지 대안들이 존재해야 하고, 셋째 문제들을 한정 지을 수 있는 명시적인 제약 조건들이 갖추어져 있어야 한다.

- 그러나 정부는 댐건설장기계획과 같은 중장기계획을 국회에 보고하지 않고 있음. 정부는 장기 계획에 따라 관련 사업을 추진하고 있으며, 동 계획에 기초하여 예산을 국회에 요구함. 법률로서 규정한 장기계획은 국회에 보고되지 않고, 행정부 내부에서 수립, 확정되고 있음
- 한편 ‘국가재정법’은 정부 업무에 대한 1년 단위의 계획 및 성과를 국회에 제출하도록 규정하고 있음. 그러나 현행과 같이 단기 정부업무계획만 국회에 제출하는 것이 아니라 장기 정부업무계획도 국회에 보고하는 제도를 마련할 필요 있음
- 국회예산정책처는 ‘댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률’ 제4조를 개정하여, 국토교통부장관이 댐건설장기계획을 수립하거나 변경하였을 때에는 국회국토교통위원회에 보고하도록 규정하는 것을 제안하고 있음

<표 8> 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 개정안

현 행	개 정 의 건
제4조(댐건설장기계획) ① ~ ⑥ (생략)	제4조(댐건설장기계획) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
< 신 설 >	⑦ 국토교통부장관은 제1항과 제5항에 따라 댐건설장기계획을 수립하거나 변경하였을 때에는 국회국토교통위원회에 보고하여야 한다.

대규모사업에 대한 정보관리 강화 및 정보공개 확대 필요

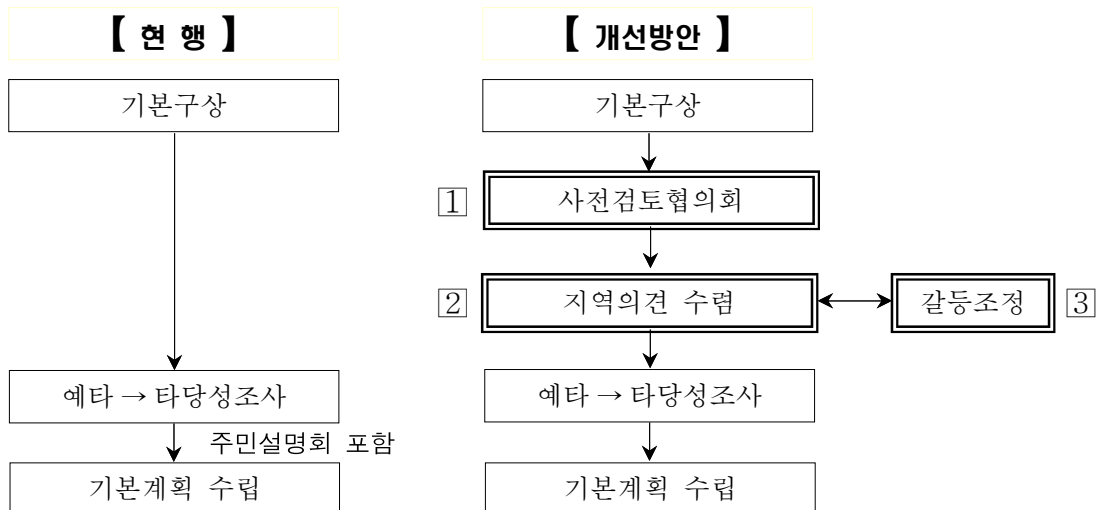
- ‘국가재정법’ 제34조에서는 예산안의 첨부 서류에 대해 규정하고 있음. 세입세출예산사업별 설명서, 국고채무부담행위 설명서, 성과계획서, 성인지 예산서, 조세지출예산서등을 예산안에 첨부하도록 규정하고 있음. 여기에 제3호의2를 신설하여 “제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후

의 지출예정액”도 첨부하도록 2012년 3월 법이 개정되었음. 다만, 이 규정은 2014년 1월 1일부터 시행하도록 되어있어 2015년도 예산안부터 총사업비 관리 대상 사업 관련 내용이 첨부될 예정임

- 그러나 대규모사업 관련 정보는 개정 법률에 규정된 내용에만 한정하여 제공될 것이 아니라, 제도 운영에 있어 더욱 확대될 필요가 있음. 즉, 단순히 전년도 대비 총사업비 증감내역 뿐만 아니라 당초 총사업비 대비 증감현황까지 포함하여야 하고, 기간 연장 현황, 주요 증액·연장 사유 분석 결과, 타당성재조사 실시 내역 및 결과, 타당성재조사 결과 반영 사항 등의 다양한 정보를 포함하도록 운영될 필요가 있음
- 그리고 결산의 경우에도 총사업비 변경 등에 대한 점검이 중요한데, 이와 관련해서는 총사업비 관련 내용이 없으므로 결산 제출 시에도 관련 정보를 포함하도록 할 필요가 있음
- 대규모사업 현황에 대한 공개 및 투명성 강화와 예산 통제라는 관점에서 총사업비 관리, 예비타당성 조사, 타당성 재조사 등의 내용을 모두 포괄하는 ‘대규모사업 관리 백서’를 정리하여 발간하는 것도 검토해볼만 함

댐 사전검토협의회 Vs. 수생태계 및 수자원 종합정책 수립을 위한 거버넌스

○ 국토교통부 댐 사업절차 개선방안(6.13 발표) 마련



① 사업추진에 대한 사전검토를 대폭 강화하고, 그 결과를 투명하게 공개

- 최초 구상단계부터 댐사업 수용가능성(지역갈등, 환경, 문화 등) 분석
- 『사전검토협의회*』 신설, 협의 소과정을 인터넷에 공개
 - * 환경·문화·경제 등 중앙·지역전문가, NGO, 지자체 참여

② 지역 의견 수립절차 강화

- 주민설명회 시기를 앞당기고, 지역 의견 수립*절차 신설(의무화)
 - * 지방의회 의견 청취, 지역협의회 운영 등 세부적인 사항은 별도 지침으로 마련
- 댐 계획 수립시 지원사업 등 지역발전 전략도 함께 마련

③ 민주적인 갈등조정 프로세스 정착

- 사업 추진방식 개선 : 중앙정부 주도 ⇒ 지역중심으로 전환
- 지자체 주관하에 갈등 관리(다만, 국민안전 등 필요시 중앙정부 중재)
 - * 토론·협의 등을 통해 갈등이 조정되지 않으면 사업 未추진(대안 모색)

○ 국토교통부는 지난 6월 13일 발표한 “댐 사업절차 개선방안”의 후속조치로 ‘댐 사전검토협의회’를 발족12월 6일 발족함. 금번 사전검토 절차는 작년 말 수립된 댐건설장기계획에 포함되어 있는 14개 댐 모두에 적용됨

- 우선 내년 상반기까지 소규모 댐 3개소(원주, 봉화, 김천)에 대한 검토를 마치고, 문정댐(경남 함양), 영양댐(경북 영양)을 이어서 검토할 계획임

<표 9> 댐건설장기계획(2012)상 14개댐 현황

구 분	댐명칭	위치	저수용량 (백만톤)
다목적댐 및 홍수조절댐 (6개소)	영양댐	경북 영양(낙동강 장파천)	57
	달산댐	경북 영덕(낙동강 대서천)	45
	문정댐	경남 함양(낙동강 임천)	170
	내서댐	전남 구례(섬진강 내서천)	21
	지천댐	충남 청양(금강 지천)	21
	장전댐	강원 평창(한강 오대천)	90
지역건의댐 (8개소)	원주천댐	강원 원주(한강 원주천)	1
	봉화댐	경북 봉화(낙동강 월노천)	5
	신흥댐	전북 완주(만경강 신흥천)	4
	대덕댐	경북 김천(낙동강 감천)	16
	내촌댐	강원 홍천(한강 내촌천)	7
	상촌댐	충북 영동(금강 초강천)	19
	신촌댐	전북 완주(만경강 소양천)	6
	상관댐	전북 완주(만경강 전주천)	15

- 반면 녹색연합 등 환경단체들은 ‘댐장기건설계획’에 따른 14개 댐 건설계획에 대해 “국토교통부가 추진한 6개 댐 건설은 환경부의 전략환경영향평가 협의의견을 반영하지 않고 확정된 것이고, 지자체가 건의한 8개 댐 건설은 전략환경영향평가를 진행조차하지 않고 확정된 것이므로 환경영향평가법을 위반한 것”이라고 주장하고 있음
- “댐건설장기계획과 댐건설을 전제로 한 사전검토협의회 논의를 중단해야한다”면서 “수생태계 및 수자원 종합정책 수립을 위한 거버넌스를 통해 분리된 수자원 정책과 수생태계정책을 통합하여 14개의 댐건설 장기계획을 검토해야 한다.”고 주장하고 있음

댐 건설 사업, 4대강처럼 예산 낭비 될 것⁶⁾

- 원주천댐, 봉화댐, 대덕댐, 신흥댐을 사업대상으로 한 소규모 댐 건설 사업에는 2014년 26억원의 예산이 책정되어 있음. 소규모 댐이 계획되었던 2013년 댐장기종합계획 자체에 대한 타당성이 문제가 되고 있는 상황에서 국토부가 신규 댐 건설 사업 예산을 책정한 것은 적절하지 않음. 특히 대덕댐의 경우 '재해예방'을 이유로 예비타당성 조사 면제를 신청하고 있어 토건사업에 예산이 낭비될 우려가 커 사업에 예산을 삭감하고 타당성 검증을 우선 하는 것이 적절함
- 2013년 사용하지 않은 영양댐 타당성 조사 예산에 대해서 국토부는 이월 예정이나, 영양댐의 불필요성을 환경부가 지적한바 있으며, 국토부는 댐 필요성을 원점에서 논의중이므로, 영양댐 타당성 조사 예산은 이월하지 않는 것이 적절함
- 국토교통부는 '댐 설계 및 조사' 사업으로 9억6천만원의 예산을 책정하였음. 세부 사업내용은 사전검토협의회 운영 등의 예산인데, 국토교통부가 부처건의 사항으로 제출한 의견에 따르면, '댐건설장기계획에 반영된 3개댐 후보지에 대한 수문·홍수량·댐 대안·환경적 영향 등 분야별 외부전문가 기술검토, 사전검토협의회 운영 등을 위한 예산 편성 필요' 라고 되어 있으나 형식적으로는 사전검토협의회를 운영하면서, 내용상으로는 실제 댐 건설을 위한 작업을 추진할 것을 우려함
- 국토교통부는 2014년 313백억을 평화의 댐 유지관리비용으로 편성하였음. 그러나 평화의 댐 유지관리 비용이 과다 책정되었던 것이 문제점으로 지적된 바 있다는 점을 고려 할 때, 올해 예산 편성은 과도한 측면이 있음. 또한 국토교통부의 부처 건의사항에 따르면 사업의 타당성보다는 수자원공사의 지원 필요성이 강조되고 있어 댐 유지관리비용 예산 책정의 타당성에 대해 검토할 필요가 있음

6) 녹색연합 보도자료, 2013.11.26, '2014년 국토 난개발 사업 예산, 이것만은 삭감'

지역수리권론

2013. 12. 13. 전 재 경⁷⁾

1. 서 론

1) 기후변화와 물

물은 지역적으로나 전 세계적으로 식량 생산에 있어서 결정적인 역할을 한다. 한편으로는, 전 지구의 농업용 토지의 80% 이상이 천수답이며, 이들 지역에서의 농작물 생산성은 증발 수요와 관련 토양 수분 분포에 필요한 충분한 강수량에만 의존하게 된다(FAO, 2003). 기후에 의해 제약을 받는 곳에서의 농업 생산은 기후 변화에 대단히 취약하다.

다른 한편, 전 지구적인 식량 생산은 강수량에 의해서 뿐만 아니라 관개를 위해 확보되는 여러 가지 형태의 가용 수자원에 의존하게 된다. 실제로 전 지구의 농업용 토지의 18%에 지나지 않는 관개되는 토지는 연간 10억톤의 농작물, 혹은 전 세계 연간 총 공급량의 약 절반을 생산한다. 이는 관개에 의해 생산되는 농작물은 천수답으로부터의 생산량보다 평균적으로 약 2~3배 정도 많이 생산되기 때문이다.

물이 너무 부족하면 농작물 생산이 취약해지는 반면 물이 너무 많으면 직접적으로는 토양의 성질에 영향을 주거나 식물의 성장에 피해를 줌으로서, 그리고 간접적으로는 필요한 경작 스케줄에 지장을 주거나 지체를 시킴으로서 농작물의 생산성에 해로운 영향을 줄 수 있다.

2) 공동체의 실패

공동체 모형에 관한 법제분석을 통하여 알 수 있는 바와 같이, 공유수면인 저수지와 하천을 원천으로 하는 농업용수권의 영역에서는 공동체의 실패가 있었다고 볼 수 있다. 민법에 기초한 용수권의 법리가 작동되지 아니하고 하천법상의 용수권과 공유수면관리법상의 용수권이 정부 모형에 의하여 작동되고 있다는 사실이 이를 뒷받침한다. 그러나 다른 일면 농업용수권에 관한 공동체 실패는 공동체 자

*) 이 글은 필자가 수행한 수리권 및 농업용수에 관한 선행연구(2010-2012: 한국법제연구원·한국농어촌공사·한국수자원공사) 결과들을 ‘지역’이라는 관점에서 재정리한 것이며 일부 데이터는 최동진박사가 제공한 것이다. 아직 ‘지역수리권’이라는 개념이 정착되지 아니하여 여기에서는 ‘지역’과 ‘공동체’를 동의어로 쓴다.

체의 요인으로 인한 실패라기보다 식민지 시대를 거치면서 진행된 정부 당국의 과도한 개입에 의하여 자초된 측면이 짙다.

농지 생산성을 향상시킨다는 명분 아래 관 주도로 진행되었던 대규모 토지개량 사업은 계 중심의 작은 공동체들이 적응할 수 없는 ‘규모의 경제’를 지향하였고 일제 시대에는 대규모 수리조합화에 대한 크고 작은 반대들이 빈발하였지만 결과적으로 이해관계자들은 행정법적 규제에 의하여 작동되는 정부모형에 의존할 수 밖에 없게 되었고 이는 수리 공동체의 실패로 연결되었다.

관개체계를 스스로 조직화하기 위한 효과적인 규율장치의 개발에 실패하는 것은 제3세계 사회에서 원조자금으로 이루어지는 대규모의 관개체계에서 흔히 찾아볼 수 있다. 자율관리(self-governance)를 성취할 수 있는 능력의 결핍은 농민들이 처한 상황과 관련된 대내적인 요인, 그리고 그들이 살아가는 정치적 구조와 관련된 대외적 요인들로부터 기인하는 것으로 보인다.

공동체 실패에는 내재적인 요인도 존재한다. 수리조합이 토지개량조합과 함께 공동체 모형을 벗어나 정부 모형으로 움직이는 상황에서 보(洑)의 수리권은 잔존하는 공동체 모형이었는데 보(洑)를 둘러싼 수리계 마저 쇠퇴함으로써 수자원을 둘러싼 공동체의 모형이 현저하게 퇴락하였다. 대부분 국유에 속하였던 제언계와 달리 계원들의 공유재산으로 운영되었던 보계에서는 계장과 보감고(洑監考) 등이 수리 공동체를 관리하였다. 특히 2001년부터 지방자치단체가 보의 수리와 관리를 지원하면서 농민들의 부담이 없어졌고 농민들이 농사에만 전념하면서 전통적인 수리계의 기능과 역할도 없어지게 되었다.

농어촌정비법은 지방자치단체장으로 하여금 수리계를 복원할 수 있는 길을 열어두었다. 즉 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제11조에 따른 공사 관리 지역 외의 농업기반시설의 유지·관리를 위하여 필요하다고 인정하면 그 농업기반시설의 이용자를 계원으로 하는 수리계를 조직·운영하고 농업기반시설의 유지·관리업무를 위탁할 수 있다(제110조제1항). 이는 긍정적인 측면이 없지 않으나 공동체의 자생력을 떨어뜨리는 부정적인 측면도 있다.

3) 정부의 실패

수자원 규제 영역에서 일의적으로 정부의 실패가 있었다고 단정하기는 쉽지 않다. 정부와 시장 사이를 오가는 “규제의 주기”라는 관점에서 ‘정부의 실패’는 흔히

‘시장의 실패’와 대비되는데 수자원 영역에서 시장의 실패가 있었다고 할 만한 시장의 존재를 논하기 어렵기 때문이다. 시장이 없었고 따라서 시장의 실패가 없었으며 시장의 실패가 없었기 때문에 정부의 개입에 따르는 정부의 실패도 없었다는 입장이 정부실패를 부정하는 논리이다.

그러나 시장의 실패가 없었다고 하여 정부의 실패가 없었다고 단정함은 자원관리를 정부-시장 모형에만 의존하는 논리이다. 수자원 영역은 다른 영역에서와 마찬가지로 공동체-정부-시장의 모형이 공존한다. 수자원을 둘러싼 공동체와 정부 상호간의 관계를 토대로 공동체의 실패가 있었는지 아니면 정부의 실패가 있었는지를 살펴보아야 할 것이다. 수자원과 용수권의 영역에서 공동체의 실패가 있었고 따라서 정부의 개입이 뒤따랐다면, 정부실패의 문제가 일어날 수도 있다.

농업용수 부문에서는 과도한 정부개입에 의하여 공동체 실패가 있었고 공동체 실패 이후에 정부실패가 존재한다고 추론할 수 있다. 용수료를 징수하려면 먼저 물을 경제재로 인식하고 수리권을 재산권으로 정립하여야 하는데 정부 모형에서는 이에 관한 이론적·제도적 가공을 소홀히 하였고 수리시설과 수리권을 분리하지 아니한 채 시설사용료와 용수료를 혼동함으로써 용수권과 개념이 다른 “수세”라는 복병을 만나 용수료 징수체계가 좌초하는 실패를 겪었다. 하천 용수료 부문에서도 민법에 기초한 공동체 모형을 완전히 간과한 나머지 부분적으로 정부실패를 낳고 있다.

4) 과도한 규제

규제 개혁은 각 영역 내부에서 규제를 축소하고 합리화하는 작업[규제폐지]에 의하여서도 진행될 수 있으나 이러한 작업은 종래 많이 추진되었고 보다 근원적으로 규제를 개혁하기 위하여서는 「규제영역의 이관」과 「협치」(governance)라는 두 가지 측면에서 패러다임의 이동(paradigm shift)이 이루어져야 할 것이다. 규제개혁은 행정계획의 영역에서도 이루어져야 한다. 행정부는 위임입법 뿐만 아니라 법률에 규정된 법정계획의 형식을 통하여 입법부와 긴장관계를 유지하지 않으면서 입법부로부터 많은 재량권을 부여받는다. 행정계획은 형식적·실질적으로 규범으로 작용한다. 행정계획은 국민의 자유와 권리를 직접적으로 규정하지 아니하기 때문에 규제라는 비판을 받지 아니하지만, 국토이용·자원개발·환경보전·안전관리·문화유산 등과 관련된 많은 행정계획들은 실제 규제로 작용한다는 의미에서 “은폐된 규제”라고 볼 수 있다. 농업용수가 물관리 계획에 너무 엄격하게 기속될 때에는 과도한 규제에 해당한다.

2. 수리권 체계

하천법 등 행정법 모형에서는 수리권이라는 개념을 오래도록 방치하였고 민법과 같은 사법(私法) 모형에서는 수리권을 정립하였으나 수자원을 조성하고 분배하는 행정계획 등에 영향을 미칠 수가 없었다. 수자원을 관장하는 행정당국은 수리권을 소홀히 취급하였고 공동체의 수리권은 수리시설에 종속되어 제 권능을 발휘하지 못하였다. 정부모형에 따라 하천과 댐의 수자원을 관리하는 공기업의 지위와 기능 그리고 공동체 모형에 따라 저수지의 수자원을 관리하는 공기업의 지위와 기능이 차별화되지 아니하여 수자원 관리에 혼란을 야기시켰다.

1) 민법상의 준칙

현행 민법(1958년의 법)은 공유하천용수권을 인정한다. 공유하천의 연안에서 농업이나 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다(민법 제231조제1항). 이 경우 인수에 필요한 공작물을 설치할 수 있다(민법 제231조제2항). 공유하천용수에 관하여 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다(민법 제234조).

하류연안의 용수권도 민법에 의하여 보호를 받는다. 공유하천에서의 인수나 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다(민법 제232조). 농업 또는 공업의 경영에 이용하는 수로 기타 공작물의 소유자나 물리자의 특별승계인은 그 용수에 관한 전(前) 소유자나 수익자[蒙利者]의 권리의무를 승계한다(민법 제233조). 하류연안의 용수권 보호에 관하여 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다(민법 제234조).

이상의 규정들로 미루어 볼 때, 민법은 공유하천으로부터의 인수권 내지 용수권을 농업이나 공업의 경영과 관련된 독자적 권리로 인정하고 있음을 알 수 있다. 인수에 필요한 공작물의 설치권은 인수권 내지 용수권에 이바지하는 부차적인 권리이다. 또한 실정법보다 관습법이 우선한다. 수로 기타 공작물의 소유자가 아닌 수익자[물리자]의 권리도 승계될 수 있다.

2) 하천법 체계

2007년의 하천법은 “하천으로 편입되는 토지의 국유화에 따라 발생하는 사유재산권 침해의 논란을 해소하고 국가의 재정부담을 완화하기 위하여” 하천의 국유제

를 폐지하였다. 지방재정상의 이유로 지방하천을 매수청구대상에서 제외함으로써 사유재산권 침해 논란으로부터 완전히 자유롭지는 못하다. 종래 하천 “국유” 규정은 정부가 하천수에 대하여 허가수리권을 보유하는 근거로 작용하였으나, 국유제가 폐지됨으로써 정부가 하천수의 사용을 허가하는 권원의 확인이 필요하였다.

2007년의 하천법은 “생활·공업·농업·환경개선·발전·주운 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주무장관의 허가를 받아야 한다”(제50조제1항)고 규정함으로써 허가수리권의 권원을 확인하였다. 그러나 하천 국유제의 폐지는 하천의 “공유성”을 인정하는 논리를 낳을 수 있다. 국유가 아닌 공유의 하천은 민법상 공유하천에 대한 수리권(제231조)과 조화를 이룰 수 있다.

3) 댐법 체계

하천의 유수를 저수로 바꾸고 이에 물권을 설정할 수 있도록 수권한 1966년의 특정다목적댐법은 실정법으로서 최초로 하천의 저수에 관한 권리[댐사용권]를 규정하였다. 1999년의 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」은 특정용도를 위한 하천점용을 규정함으로써 하천법과 댐법의 관계를 공식화하였다. 다목적댐의 저수를 특정용도에 사용하고자 하는 자는 하천의 점용허가(하천법 제33조) 및 하천수의 사용허가(하천법 제50조)를 받고 댐사용권을 설정받아야 한다(제26조).

1999년의 댐법은 댐사용권자 또는 댐사용권설정예정자로 하여금 당해 댐의 저수를 사용하는 자로부터 사용료를 받을 수 있다(제35조제1항)고 수권함으로써 댐의 수자원에 관한 시장 모형을 가능하게 하였으나 주무장관의 승인을 조건으로 설정함으로써 가격규제를 통한 시장관리 방식을 택하였다.

4) 공유수면법 체계

공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면에 물을 내보내는 행위(제5호)를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 점용 또는 사용의 허가를 받아야 한다(2005년의 공유수면관리법 제5조제1항; 2010년의 「공유수면의 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항). 당초 1961년의 공유수면관리법(제4조제4호)은 공유수면으로부터 인수하거나 공유수면에 주수하는 행위에 대하여 소관 지방관리청의 허가를 받도록 규정하였다.

5) 소하천정비법 체계

“소하천”이라 함은 하천법의 적용 또는 준용을 받지 아니하는 하천으로서 법 제 3조의 규정에 의하여 그 명칭과 구간이 지정·고시된 것을 말한다(1995년의 소하천정비법 제2조제1호). 소하천구역 안에서 유수를 점용하고자 하는 자는 행정안전부령이 정하는 바에 의하여 관리청의 허가를 받아야 한다(동법 제14조제1항).

관리청은 허가를 받은 자로부터 유수 및 토지의 점용료, 토석·모래·자갈등 소하천산출물의 채취료 등을 징수할 수 있다. 다만, 점용 또는 사용대상인 재산에 관한 권리가 국가 또는 지방자치단체에 속하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제22조제1항).

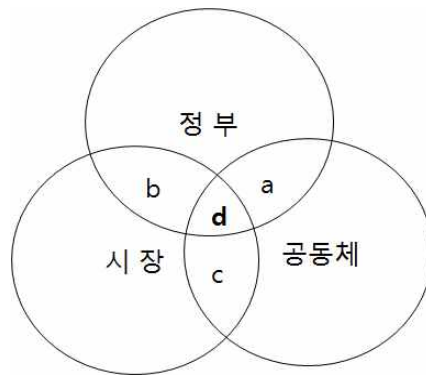
3. 지역수리권

외세에 의한 근대화와 더불어 (지역)공동체가 후퇴하고 수리에 관한 관습법이 증발하자[공동체의 실패], 정부는 공동체를 갈음하는 수자원의 관리자로 등장하였다. 그러나 공동체가 후퇴한 사회에서 정부가 수리에 관한 모든 권한과 권리를 독점한다면, 정부의 실패가 발생할 경우에 위기관리 대안이 없다. 자원의 최적배분과 사회적 갈등의 해소를 위하여 정부는 공동체 및 시장과 협력하여야 한다. 정부의 실패가 일어난 다음에 협력하기에는 너무 늦다. 정부는 정부의 실패가 일어나기 이전에 “포트 폴리오”의 일환으로서 (지역)공동체를 복원시키고 물 관리 기구를 정상화시킴으로써 위기관리·갈등관리 시스템을 구축하여야 할 것이다.

1) 지역 수리권의 주체

“협치”란 동일한 관리체계를 두 개 또는 세 개의 영역에서 공동으로 규율함을 의미한다. 이 경우에도 규율이 폐지되는 것이 아니라 존속한다. 경우에 따라서는 행정법적 규제가 사법적 규범에 의하여 규율될 수는 있으나 이는 관리의 속성이 달라짐을 의미할 뿐 규율 자체가 없어지는 것은 아니다.

정부영역에 거의 일임되어 있는 지역용수(농업용수를 포함한다)를 공동체 영역과 정부 영역이 공동으로 관리하는 방안[그림에서 a 부분]이 협치에 해당하고 공유수면에서의 취수와 공급을 지방자치단체와 기업 그리고 공동체가 공동으로 도모하는 방안[그림에서 d 부분]이 협치에 해당한다. 경우에 따라서는 정부와 시장간의 협력[그림에서 b 부분]이나 시장과 공동체 간의 협력[그림에서 c 부분]이 있을 수도 있다.



[물 관리상의 협치]

2007년의 하천법이 하천 “국유”제를 폐지하였음은 하천부지내의 사유지에 대한 보상문제를 해결하려는 목적에서 비롯하였지만, 국유제 폐지는 하천의 공유화의 실마리를 제공한다. 공유하천의 수자원은 국가만의 자원이 아닌 공유자원에 해당한다. 공유자원은 정부의 일방적인 허가[특허]로 관리되기 어렵다. 이용권의 대상인 수자원과 같은 공유자원은 정부와 공동체에 의하여 협업으로 관리될 때 최적으로 접근할 것이다. 공유의 수자원은 정부 모형과 공동체 모형에 의한 협치(governance)를 가능하게 한다.

2007년의 하천법이 하천의 국유를 폐지하면서 “기득하천사용자”(제34조)의 범위를 명시하지 않았고 또 동법의 위임을 받은 대통령령이 민법상 공유하천용수권(제231조)과 하류연안용수권(제232조)을 기득하천사용자로 열거하지 아니함은 공유하천의 수자원에 관한 협치의 여지를 가로막으며 기득수리권과 기득하천사용자를 연계시킬 수 없게 만든다. 입법은 당사자들이 사적투자를 정돈할 수 있는 능력을 향상시킨다. 이러한 구조는 관계형 거래를 중시하는 관습법이 실정법을 보완할 수 있음을 보여주며 관행 수리권과 법정 수리권의 공존 가능성을 시사한다.

2) 지역 수리권의 보장

정의(justice)는 로마법 이래 “각자에게 그의 것을” 분배하는 것으로 정의된다. 수리권에서도 각자에게 그의 것을 주는 정의의 원리에 주목하여야 한다. 빈곤국가들에서는 물을 둘러싼 재산권원이 제대로 설정되지 않아서 투자목적의 자원접근이 곤란하다. 재산권이 기대효과를 거두기 위해서는 집행가능하고 신뢰할 수 있어야 한다. 수리권의 경우에도 재산권이 제대로 정의되지 아니할 경우에 경제성장에 장애가 초래된다.

민법은 자연유수이용권과 함께 토지에 종속되는 수리권을 규율한다. 하천법이나 댐법상의 수리권은 토지소유권과 분리된다. 토지소유권과 분리된 수리권을 어떻게 배분할 것인가에 관하여 최적모델의 정립이 필요하다. 토지 소유권과 수리권의 관계에 관하여서는 규제로 해결하기 어려운 문화적 요인이 크게 작용한다. 토지소유권은 시초에 공동체적인 것으로 간주되었으나 법제결핍으로 사람들은 개인 토지 소유권을 창설하는 쪽으로 움직였다. 토지에 관한 제3세계의 법제는, 마을 공유재산들의 일실에서 보듯이, 개인주의로 흘렀다.

우리나라의 (지역) 수리권은 토지와 반대로 공동체주의에서 국가주의에로의 길을 걸었다. 법률적 제도의 취약은 경제적 곤경을 초래한다. 실정법은 개인주의로 흐른 토지질서와 국가주의로 흐른 수리권을 조화시켜야 한다. 수자원 관리는 다른 자연자원과 마찬가지로 분명하고 일관되어야 한다. 해당 수리권의 체계가 어느 모형[패러다임]에 속하는가를 확인하여야 한다. 그리고 일단 정립된 관리체계는 그를 대체할 만한 확실한 대안이 생길 때까지 유지하는 법적안정성이 확립되어야 한다.

4. 농업용수의 가치와 비용부담

1) 현 황

농업인들은 용수료를 “물값”이 아닌 “수세”로 인식하고 있다. 요금과 세금은 아주 다른 개념임에도 불구하고 20년 전에 발발하였던 ‘수세폐지’ 운동은 농업용수에 관한 법리적 문제점을 극명하게 노정시킨다. 식민지 시대의 법령을 승계한 토지개량조합 법제는 수리시설 내지 관개시설을 토지 재산권에 종속시켰고 수리조합 법제는 용수권을 수리시설에 부착시켜 행정청 내지 그 대행기관에 이관시켰으나 ‘수리권’ 그 자체를 규율하지는 아니하였다. 규제당국이나 농업인이나 모두 수리권을 경제적 가치가 있는 재산권으로 인식하지 못했다. 수리권을 시설에 부착시켰으면 ‘시설이용료’를 징수하여야 마땅한데 실정법은 정당한 권원이 불분명한 ‘용수료’를 징수하겠다는 취지를 선언함으로써 ‘수세’ 논쟁이 빚어졌다.

농어촌정비법 제22조제3항에 따르면, 농업기반시설 관리자는 농업기반시설이나 용수를 농업 등 본래 목적 외의 목적에 사용하는 사용자로부터 농업기반시설을 유지하거나 보수하는 데에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 하천법시행령 제57조에서는 농업용수 하천수 사용료를 1일 1천 세제곱미터에 대하여

연액 231원으로 정하고 있고, 하천수사용자가 농어촌정비법 제22조에 따라 한국 농어촌공사에 용수사용료를 내는 경우에는 하천수사용료를 면제하고 있다.

선행연구(한국농어촌공사, 2008) 결과에 따르면, OECD가 주장하는 투자비용완전회수 원칙을 우리나라에서 단기간에 실현하는 것은 정치, 사회적으로 불가능하다고 판단된다. 투자비용완전회수 원칙이나 농업용수 이용료 제도를 바로 도입하기는 현 단계에서 쉽지 아니할 것이며 농업용수기반시설에 대한 전체 자본비용 중 유지관리비만이라도 농업인이 부담토록 하는 단계적 추진이 이루어질 수 있어 대비가 필요하다.

2) 가치분석

큰 (heavy) 강수 사상과 과도한 토양 수분, 그리고 홍수 범람 등은 전 세계적으로 식량 생산과 농촌 생활에 지장을 주고 있다. 식량 준비 과정에 있어서 필수적일 뿐 아니라, 농작물의 생산성과 식량 생산에 결정적인 영향을 미침으로서 물은 식량 안보 측면에서 중대한 역할을 한다. 현재 전 세계의 8억 5,000만 명에 달하는 사람들은 여전히 충분한 영양섭취를 못하고 있다 (FAO, 2003).

다가오는 수십 년 동안의 사회경제적 압력으로 인해 관개의 필요성과 비 농업 부문으로부터의 수요 사이의 경쟁은 심화될 것이어서 식량을 위한 수자원의 가용량은 줄어들고 수질은 나빠질 잠재성이 있다. 식량 생산에 미치는 기후 영향의 평가를 하기 위해 광범위한 강수 시나리오들이 현재 사용되고 있으며, 일반적으로 지역 강수량이 감소하는 시나리오를 사용하여 평가하면 대체로 농작물 생산량은 줄어들고, 반대의 경우에는 늘어난다.

3) 농업용수 비용부담

□ 조합비 면제로 인한 문제점 및 비용부담 필요성

한국농어촌공사 관리 시설의 경우 무료로 공급되고, 지자체 관리시설은 농민의 부담으로 운영되어 수익자 부담, 수혜자 부담의 원칙에서 벗어나고, 사회적 형평성의 측면에서도 합당하지 못하다.

□ 농업용수 비용 부담수준 및 부과기준

통합전(1998)			통합후(2006)			증 감
과 목	금 액	비율	과 목	금 액	비율	
합 계	257,598	100	합 계	297,563	100	39,965
국고보조금	98,751	38	국고보조금	152,800	51	54,049
부대운영수익	5,564	2	부대운영수익	36,672	12	31,108
자산매각수익	45,743	18	자산매각수익	67,780	23	22,037
지방비보조 등	2,953	1	지방비보조 등	29,253	10	26,300
적립금전입금	53,454	21	타사업수익전입	602	-	△52,852
사업외수익	21,871	9	영업외수익	10,456	4	△11,415
조합비 수익	29,262	11				△29,262

* 자료: 최동진(2012)

□ 농업용수 비용 부담시 문제점 및 쟁점사항

[모형의 한계]

공동체 모형은 민법상 상린관계 중심의 소규모 자연적 수리권을 승계하는데 공유수면관리법과 「농어촌공사 및 농업기금관리법」 그리고 농어촌정비법에 따른 수리권은 규모의 경제를 추구하는 대규모 인위적 수리권을 지향하고 있어 종래 비용부담 없이 농업용수를 이용하던 수혜자들의 관념과 충돌한다.

[쟁점사항]

- 수세폐지 운동의 유습
- 재산권으로서의 수리권
- 기존방식을 유지할 경우에 발생하는 형평의 문제
- 용수료를 계속 유예할 경우에 발생하는 도덕적 해이
- 용수료[물값]와 시설이용료의 구분
- 정부의 실패
- 공동체의 실패

물환경 관련 법정계획의 합리적 개선방안 토론회

대전대학교 토목공학과 교수 허 재영

2013. 12. 13

I. 물환경관련 법정계획의 합리적 개선방안

1. 발제문의 중요기반은 물통합관리인데, 이점에 대해서는 전적으로 동의한다.
2. 법의 개수가 많아진 것은 물 이용이 다양화되고, 그에 따른 관리의 필요성이 증가했기 때문이다. 법의 개수가 많다고 해서 문제가 될 것은 없다고 본다. 다만, 법제간에 충돌이 발생하고 있고, 이 때문에 효율적인 관리가 이루어지지 않는 것이 문제라 할 수 있다. 따라서 법제간에 상충되는 부분을 조정하거나 통일해서 일관성있는 물 관리가 가능하도록 노력해야 할 것이다.
새로운 법체계를 만들어내는 일은 일거에 가능한 일이 아닐 것이기 때문에, 현재의 법체계에서 분야별 또는 주제별 통합이 이루어지도록 노력하는 것이 실현가능성이 크지 않을까 한다.
물통합관리라는 대원칙을 설정하고, 그 원칙에 맞도록 개별법을 수정하는 것이 합리적일 것으로 보인다.
3. 각종 물 관리계획의 기본이 되는 인구추정은 늘 큰 문제로 되어왔다. 특히 수도권정책(수자원개발정책)의 근간이 되는 것이 인구추정이고, 또한 물 사용량에 대한 정확한 자료의 획득이라 할 수 있다.
이것을 바탕으로 사용수량의 추정이 이루어지는데, 인구추정도 물 사용량의 추정도 모두 신뢰를 받지 못하고 있으며, 이러한 신뢰하기 어려운 근거를 바탕으로 수자원정책을 수립하기 때문에 어떠한 계획을 내어놓아도 일반적인 지지를 얻기 어려운 상황에 있다고 본다.
댐 장기기본계획도 이러한 추정에 근거한 것이기 때문에 각 지역으로부터 반발을 일으키고 있는 것이라고 본다. 하수도의 경우도 마찬가지라 할 수 있다.

4. 하천의 기준유량도 발제문에서 지적된 대로 각 계획별로 기준유량이 다르고, 현실성 없는 기준유량이 설정되기도 한다. 따라서 하천기준유량에 대한 통합적인 조사 및 분석이 이루어져야 한다. 이러한 기본적인 사항들은 전국 물통합관리계획 및 유역별 물통합관리계획과 같은 상위 계획에서 검토하여 제시해야 할 것이다.

5. 관련계획간의 문제점에서 치수부문, 이수부문 및 하천환경부문을 부문별로 별도로 통합하는 것에 대해서는 검토가 필요할 것이다.

치수와 이수 및 하천환경은 별도로 진행될 수 있는 일이 아니다. 예를 들어 하천환경계획(가령, 생태하천복원사업)에서 제시된 각종 환경계획이 치수 및 이수계획(유역종합치수계획 또는 하천기본계획)에서 반영되어야 하며, 또한 치수 및 이수계획을 반영하여 하천환경계획을 수립하여야 비로소 종합적인 하천관리가 가능하게 될 것이다.

따라서, 통합관리의 기본개념에 충실하도록 법제의 정비도 필요하다. 특히 강조하여야 할 것은, 이러한 과정에는 행정구역 단위가 아니라 유역별 거버넌스가 필요한데, 이 거버넌스는 자문의 성격이 아니라 심의의 권한을 가지도록 하는 것이 바람직하다. 유역의 관리는 해당 유역의 주민들과 직접적인 관계가 있고, 따라서 유역의 의견이 반영되어 유역문제를 자결(自決)하는 체계가 구축되어야 하기 때문이다. 이것이 바로 유역민주주의 또는 하천민주주의이다. 물관리는 유역의 하위개념으로서 행정구역이 존재하는 형태로 진행되어야 할 것이다.

6. 물 통합관리의 선진사례로서 충청남도를 들고 있는데, 선진사례임에는 분명하다. 그러나 현재의 물통합관리는 실무적으로 환경녹지국 산하 팀단위에서 이루어지고 있어서, 큰 틀에서의 물통합을 이루고 있다고 보기 어렵다. 따라서 건설교통국과 환경녹지국에 예속되지 않는 형태로 독립적으로 최소한 과 단위의 체제가 필요할 것으로 보인다.

7. 설문조사결과에서 하천관련계획들의 중복 및 연계성 부족에 대한 의견이 많았는데, 이것은 계획이 많다는 의미도 있겠지만, 중복된 계획이 많은데 이것

이 통합되고 있지 않다는 의미로 받아들여야 하지 않을까 한다. 통합관리의 필요성이 강조되는 대목이라 생각한다.

8. 개선방안중에서 치수부문의 통합방안으로서 유역종합수자원계획(가칭)을 제시하고 있는데, 명칭이 적합하지 않은 것으로 보인다. 수자원계획에서는 치수 뿐만이 아니라 이수계획 즉, 물 공급계획 및 하천환경관리가 중요한데, 치수 계획을 수자원계획으로 명칭을 붙이는 것은 재검토가 필요한 것으로 판단된다.

II. 지방자치단체의 지속가능한 상수도 정책방향

1. 성장 패러다임에서 발전 패러다임으로의 전환은 절실한 시대적인 요구이다. 양적 성장과 질적 성장을 거쳐 진정한 발전을 이루는 것이 필요하다. 이것이 바로 지속가능성을 확보할 수 있는 근간이 될 것으로 생각한다. 다만, 이러한 패러다임의 전환은 일부 연구자나 정책입안자들만의 구호로 이루어지는 것이 아니므로, 사회적인 동의 또는 사회적인 수용을 어떻게 받아낼 것인가에 대한 진지한 검토가 필요하다고 생각한다.
2. 지속가능발전 개념에서는 2가지를 제시하였는데, 사회적 측면이 강조되고 경제의 작동방식을 사회 가치의 범위내로 통제하고 이들이 환경의 기반위에 있어야 한다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없을 것으로 보인다. 그러나 현실적인 접근방법으로서는 어려움을 겪을 것이 예상된다.
한편, 경제성장, 환경보존, 사회통합의 세 축이 비록 그 상호간의 역할이 명확하게 구분되지 않는다고 하더라도, 세 요소의 교집합이 지속가능성을 설명하거나 설득하기 쉽고, 현재의 우리 상황을 가장 잘 반영하고 있는 것으로 보인다. 이러한 단계를 거쳐서 사회통합을 이루고 사회적 합의의 과정을 거친 후, 발전문에서 제시된 두 번째 개념으로 발전시켜나가는 것이 좀 더 효율적이지 않을까 생각한다.
3. 광역상수도를 도입하는 경우, 다음의 문제를 면밀하게 검토해야 한다.

1) 수원의 안정성에 대한 문제

수원의 일원화로 인한 수원 안정성에 대한 문제점, 즉, 수원이 다양화되어 있으면 재해 및 수질사고 등의 경우 그 영향이 지역적으로 미치지만, 수원이 일원화되어 있는 경우에는 그 영향이 광역에 미치게 되는 점을 검토해야 하고, 이에 대한 대책수립이 필요하다.

2) 광역상수도의 효율성의 문제

광역상수도의 시설과잉으로 인하여 발생하는 낮은 가동율(2010년 현재 67%)과 이로 인한 시설비용의 수도요금에 전가되는 부분에 대한 해결책이 필요하다.

3) 광역상수도의 확장에 따른 수원의 추가확보의 문제

충남의 경우, 충남 전체(서산제외)를 대상으로 하는 경우 추가적인 수원확보가 필요할 것인데, 댐의 추가건설이 어려운 점을 감안하여 수원의 추가확보에 대한 가능성을 검토해야 한다. 수원의 추가확보를 현재의 댐에 의하지 않게 되면, 결국 수자원의 다양화로 연결되고 광역상수도의 효율성은 사라지게 된다.

4) 요금상승에 대한 저항

간이상수도 지역에서 광역상수도로 전환하는 경우에 발생하는 요금상승분에 대한 지역주민의 저항에 대한 대책도 필요하다.

5) 상수도 자립의 문제

하나의 사업자(한국수자원공사)가 상수도 공급을 독점할 경우의 충남의 상수도 정책은 수자원공사에 의존하게 되며, 결국에는 의사결정권이 공급자에게 종속되는 문제가 발생한다. 또한, 정부의 수도민영화정계획은 여전히 유효하며, 민영화가 이루어질 경우 상수도 요금은 독점 공급자가 일방적으로 결정하게 될 것이 분명하다.

수자원정책의 지속가능한 대안 모색을 위한 세미나 토론

김홍상(한국농촌경제연구원)

- 4개의 발표 주제가 서로 연계되어 있으며, 전반적으로 시의적절한 문제제기로 이해됨. 4가지 주제를 종합적으로 이해하기 위해서는 지속가능한 수자원 정책 모색과 관련하여 하천 관리, 댐건설 등 물(수자원) 개발과 관리의 영역과 수도 사업 등 용수공급서비스의 영역의 구분과 중장기 개편 방향에 대한 입장 정리가 필요하다고 봄
- 예컨대, 김은경 박사의 상수도 관련 논의에서 제기되는 광역상수도 핵심 역할 주체로서 수자원공사의 물 자원 개발(댐건설 등) 영역과 수도서비스 공급 영역으로 사업을 분리하여 이해하는 인식은 전재경 박사의 논문에서 제시되는 수리공동체의 실패, 농어촌공사 및 수자원공사라는 공기업의 시설관리권, 댐관리권, 댐사용권자의 법적 지위와 수리권에 대한 인식의 문제와 연계되어 논의될 수 있음. 배명순 박사께서 지적한 물 환경 관련 법정계획의 난맥과 연계성 미흡의 문제도 결국 하천 관리 부문과 용수공급서비스 사업 영역에 대한 명확한 구분이 없는 점 등과 연계되어 있다고 볼 수 있음. 그리고 이러한 인식 논란은 오관영박사의 “댐 건설을 통해 홍수 위험지역을 안전지역으로 바꾸는 것이 최선의 방법인가에 대해서는 충분한 검토가 필요하다”는 문제제기와도 관련됨
- 김은경 박사 발표에서 댐건설 및 관리 등 물 자원 개발의 영역은 국가적 차원에서 접근하고, 수도서비스 공급은 지방상수도사업과 동일한 수도사업의 영역으로 이해하는 방식은 전재경의 다른 논문에서 제기되는 하천의 물 부문과 하천에 설치된 시설물로서 댐체에 대한 차별적 이해방식과도 연계될 수 있음
- 적절한 하천관리 비용 조달과 관련해서는 하천수사용료 부과, 취수부담금제 전면 도입 등으로 접근하여 대응하고, 적절한 하천관리를 통해 취수 위치를 다변화할 수 있게 하여 댐 물의 사용료를 둘러싼 논란, 수리권 논란 등을 불식시키는 근본적 대책

이 마련되어야 할 것임. 이러한 제도 개선을 통해 지속가능한 수자원 정책 마련, 보다 구체적으로 지속가능한 상수도 방안, 법정계획의 합리화, 수리권 합리화, 댐 건설 및 관리의 합리화 등이 가능할 것임

○ 개별 발표 논문과 관련된 문제의식을 좀 더 구체화하는 차원에서 몇 가지 문제제기 보완 또는 추가 설명 요청 사항을 제시하고자 함

○ 김은경 박사의 “충남 상수도 광역화의 지속가능성 검토”에 대해서는 기본적으로 문제의식에 동의하며, 문제의식을 좀 더 구체화하는 차원에서 다음을 강조하고자 함

- 상수와 관련하여 핵심적인 과제는 지역적 여건 차이 등으로 인해 광역상수도의 불균 등 및 지방상수도 여건의 차이가 있으며, 광역상수도과 지방상수도로 이원화된 체계로 인해 계획이 별도로 수립되고, 계획간의 조정 기능이 미흡하여 중복투자 등 비효율의 문제가 나타나는 것으로 이해하고자 함
- 발표자의 주장처럼 광역상수도의 확대 적용 방식의 상수도의 광역화 방안은 지속가능한 것이 되지 못할 것임. 물 이용의 특성상 광역상수도가 지방상수도를 완전 대체할 수도 없으며, 현행 체계하에서 광역상수도의 확대 적용은 중복투자를 유발하게 되고, 결국 광역상수도 핵심 주체인 수자원공사의 경영에도 도움이 되지 않을 것임. 또한 지방상수도의 지역적 특성을 고려한 자치적 운용 틀이 매우 효율적이고 중요하지만, 광역상수도를 대체하는 것도 곤란함. 지방상수공급사업의 수자원공사 위탁관리 확대 방안은 지속성 측면에서도 효율성 측면에서도 한계가 있으며, 통합적 틀 속에서 적절한 역할 분담과 연계 운용의 틀을 마련하는 것이 중요함. 따라서 물 이용 특성을 고려한 다양한 주체들의 참여와 이들 간의 합리적 역할 분담과 적절한 비용 분담 구조를 명확히 할 필요가 있음
- 수자원공사의 업무 또는 사업 구조와 관련하여 수도서비스 공급 업무는 지방상수도 사업과 통합적으로 접근하자는 문제제기는 앞서 지적했듯이 하천관리의 영역과 용수 공급서비스라는 사업 영역을 구분하여 인식하자는 것과 연계되며, 통합적 관리 틀 조성 논의와도 관련됨
- 궁극적으로 기후 변화 등과 관련하여 하천 유역 단위의 통합적 관리가 강조될 전망

이며, 이 경우 하천 관리 차원의 댐 관리 등에 대한 논의와 비용 조달 차원의 하천 취수부담금제도의 전면적 도입 등을 고려하고, 상수도 등 사업적 영역에서는 효율적 공급의 문제를 검토할 수 있음

- 지방상수도의 합리적 개편과 관련하여 지자체간의 협력 또는 연합을 통한 접근도 고려할 필요가 있음. 농업협동조합의 상이한 조합간의 공동사업법인 운용 사례처럼 지방상수도의 한계 극복 차원에서 지자체간의 연합 방식의 공동 사업법인 형태의 상수도 사업을 고려할 수 있음
- 한편 물 이용에 대한 기본권, 물 복지 등의 문제에 대한 접근과 효율적 사업 구조 설계 등에 대한 문제제기는 좀더 신중한 접근이 필요함. 김은경 박사의 발표에서도 이 부분은 명확하지 않은 것 같음

○ 배명순 박사의 “물환경 관련 법정계획의 합리적 개선방안” 발표는 5개 연구기관의 공동연구 결과로서 전체적으로 유의미한 문제제기와 대안 모색이라 판단됨. 다만, 유역단위의 계획 수립 부문과 지자체의 책임있는 이행체계 구축 부문간의 조화를 어떻게 도모할 것인가에 대한 추가적인 검토가 필요하다고 봄. 그리고 전체 물 이용의 절반 이상을 차지하는 농업용수 이용·관리와 관련된 계획 부문도 함께 검토할 필요가 있다고 봄. 하천법 중심 하천관리와 생·공용수 위주의 용수 공급 계획의 차원에서는 소하천 상류에 위치한 저수지 개발 및 이용에 대한 논의가 힘들지만, 전체 물 환경 관련 논의에서는 농업 부문의 계획이 함께 검토될 필요가 있음

○ 오관영 박사의 “수자원정책 예산에 대한 비판적 검토- 댐예산을 중심으로”에 대해서는 댐 예산 분석과 이에 대한 문제제기 차원의 논의이며, 대안을 모색하는 차원의 발표가 아니기에 특별한 의견은 없음. 다만, 댐 예산 관련하여 다양한 문제제기가 있지만, 댐 건설의 문제점을 넘어서서 기존의 댐 건설을 통해서 도모하고자 하던 홍수조절 등 하천 및 물 관리와 관련된 대안에 대한 발표자의 구체적인 입장이 궁금함. “댐 건설을 통해 홍수 위험지역을 안전지역으로 바꾸는 것이 최선의 방법인가에 대해서는 충분한 검토가 필요하다”는 문제제

기로 머물고 있어 아쉬움. 합리적 타당성 분석, 국회보고 절차 도입, 자료 공개 등으로 통해 문제 해소가 가능한지 등에 대한 이해가 불분명한 느낌임

- 전재경 박사의 “지역수리권과 대안적 물관리 정책의 과제” 발표 내용은 지역 단위의 물 자치권 확립 논의와 연계되어 있으면서 전체 수리권 체계의 합리적 개편 논의와도 연계되어 있는데, 기본적인 문제인식을 같이 함
 - 다만, 공동체의 실패, 정부의 실패 등의 대안에 대한 발표자의 주장이 불명확하고, 공동체적 접근 논의에서 공동체적 물 관리와 국가 모형의 물 관리의 중간자적 위치에 있는 지자체의 역할에 대한 보완적인 논의가 없어 아쉬움. 또한 시설이용료와 용수료의 구분이 현실적 비용 부담 구조에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 보완이 필요함
 - 발표자의 주요 논지가 “공동체가 후퇴한 사회에서 정부가 수리에 관한 모든 권한과 권리를 독점한다면, 정부의 실패가 발생할 경우에 위기관리 대안이 없다. 자원의 최적배분과 사회적 갈등의 해소를 위하여 정부는 공동체 및 시장과 협력하여야 한다. 정부의 실패가 일어난 다음에 협력하기에는 너무 늦다. 정부는 정부의 실패가 일어나기 이전에 “포트 폴리오”의 일환으로서 (지역)공동체를 복원시키고 물 관리 기구를 정상화시킴으로써 위기관리·갈등관리 시스템을 구축하여야 할 것이다.” “우리나라의 (지역) 수리권은 토지와 반대로 공동체주의에서 국가주의에로의 길을 걸었다. 법률적 제도의 취약은 경제적 곤경을 초래한다. 실정법은 개인주의로 흐른 토지질서와 국가주의로 흐른 수리권을 조화시켜야 한다.”로 이해되는데, 현행 법체계 및 법률내용을 어떻게 개정해야 하는지 좀 더 구체적인 제시가 필요함
 - 그리고 농업용수기반시설에 대한 전체 자본 비용 중 유지관리비용만이라도 농업인이 부담토록 하는 단계적 추진이 이루어질 수 있어 대비가 필요하다”는 주장의 의미를 명확히 해줄 필요가 있음. 공동체적 관리 틀로 전환하기 곤란한 현 단계에서 불가피하게 시설이용료 개념으로 접근해야 한다는 주장인지, 아니면 농업인의 안정적 수리권 유지 차원에서 이용료 부담이 필요하다는 주장인지 등이 불명확함

충남 상수도 광역화의 지속가능성 검토 토론회

이상헌(한신대학교 부교수, 녹색전환연구소장)

1. 주민/시민참여의 단계 재조정

현재 각종 장기계획, 행정계획 등에 주민/시민 참여가 형식적으로나마 들어가 있기는 함. 그러나 실제로 전문가들에 의해서 대단히 기술적이고 공리주의적 발상에 의해 결정되어 있는 내용에 주민들의 이해관계, 필요 등이 충분히 반영되기는 대단히 어려움. 이런 이유로 공청회 등이 형식적으로 이루어지거나 일방적으로 진행되는 경우가 많으며, 심각한 사회갈등을 초래하여 결과적으로 사회적 비용이 훨씬 더 커지는 경우가 다반사임. 주민 참여의 단계를 상향조정할 필요가 있음. 즉, 중요한 수리관련 시설을 건설한다든지, 하천 정비사업을 한다든지 하여 주민의 삶과 생계, 하천 주변 생태계에 막대한 변화를 초래하는 계획에 대해서는 초기에 주민참여를 보장하도록 하는 것이 더 바람직하다고 봄. 즉, 사업의 목적, 방향, 비전, 효과 등에 대해서, 전문가들의 지원(예컨대 시민합의회의의 방식처럼)을 받아서 주민/시민들이 사업의 실시 여부, 방향 등에 대해서 정해놓는 것이 필요함. 큰 틀에 대해서 주민/시민들이 결정을 하고, 이것을 추진하기 위해 전문가들이 개입하여 다양한 시나리오나 대안들을 검토하여 제시하고 다시 주민/시민들이 참여하여 계획을 결정하는 방식이 생태적, 경제적, 사회적으로 더 건전한 방식이라고 판단됨

2. 지역수리권 혹은 지역의 물관리 역량 강화

국가주의적 수리권, 혹은 정부의 물관리 실패 등에 대한 고찰에 전적으로 동의함. 기후변화가 초래하는 불확실성, 물부족 등과 같은 위험성을 고려할 때, 정부의 실패를 빌미로 시장에 물관리 권한을 이관하는 것은 위험함. 공유자원으로서의 물의 위상, 물정의, 물민주주의의 가치를 반영하여 지역 수리권, 지역의 물관리 역량을 강화하는 방식의 물관리 체제 개편, 관련법률의 통합/개정이 이루어져야 할 것으로 보임. 아울러 지역의 물관리 감시 능력을 포함한 물관리 및 운영 역량을 강화해야 할 것이고, 이를 위한 투자가 필요함. 그리고, 물에 대한 교육(water footprint, 가상수, 지구적 물문제, 기후변화와 물 관련 등) 확대, 지역의 수자원 보존을 위한 지자체의 입법적, 행정적 노력이 필요함. 이러한 맥락에서 국가주의적 수리권을 기초로 한 수자원공사를 (광역단위의) 각 지역의 ‘물관리공사’로 해체하는 방안에 대해서 진지하게 고민해야 할 시점이라고 생각됨

3. 기타

김은경 대표의 발제 중에서 생태근본주의의 관점에서 무조건적 보존이라는 구절은 환경운동 진영을 뒤흔들려 비하할 수도 있는 위험이 있어 보임. 현재 주류 언론이 사용하는 환경운동 비판 프레임이 바로 이러한 것임. 대규모 토건사업이나 개발을 정당화하기 위해 끊임없이 들고 나오는 프레임임. 이른바 천성산 도롱뇽 소송의 경우, 실제 지율스님이 단식을 했던 것은 법적인 절차였던 환경영향평가를 제대로 하라는 것이었음. 그럼에도 불구하고, 보수언론에서는 끊임없이 도롱뇽이 고속전철 공사 이후에도 살아있다는 식으로 비난하며 초점을 흐려왔음. 이것은 사실을 호도하는 프레임. 환경운동에도 다양한 관점이 존재하며, 실제로 생태근본주의는 환경운동에서 아주 큰 비중을 차지하는 것은 아님

토목건설 중심의 수자원정책의 실패사례

이상철(영양댐반대대책위 사무국장)

국민적인 반대에도 불구하고 물부족과 홍수피해를 근본적으로 해결하고 수질개선과 하천복원의 효과를 거론하며 22조원을 들여 4대강사업을 시행했다. 4대강사업이 완료된 지금 더 이상 댐을 지을 필요는 없다.

하지만, 국토교통부는 4대강사업에 대한 어떤 검증과 평가 없이 다시 3조 5천억원을 들여 14개 댐 건설을 추진하겠다고 한다. 수자원 장기계획에는 매 10년마다 새로운 댐을 지어야하는 규정이 있고 이를 이용하는 토건세력과 자본가들이 국고를 분탕질하는 도구로 전략했기 때문이다. 영양댐의 예에서 문제점과 실패이유를 찾아본다.

1. 댐 건설을 위한 수요처 만들기

댐은 필요에 의해서 만들어져야 함이 상식인데 영양댐의 경우는 반대로 댐 건설을 위해 필요한 수요처를 만든 경우로서 처음에는 구미5공단에 산업용수 공급목적이었으나 용수재처리 등으로 필요 없게 되자 새로운 수요처를 찾아 1년여 동안 해마다가 180Km 떨어진 경산시의 계획 중인 산업단지에 공급하는 것으로, 또한 영양군의 인구증가 계획이었던 폐기된 휴타운 사업을 근거로 수요를 부풀리는 등으로 만들어진 예비타당성보고서를 근거로 하고 있다.

2. 절차와 사전검토의 문제점

군민들이 댐에 대하여 알게 된 것은 2011년 3월 29일 기술센터 영농교육장에서 “영양댐이 확정되어 4월부터 토지보상이 시작 된다”는 군수의 발언 이후이다.

이렇듯 밀실담합과 공청회나 주민설명회 한번 없는 비민주적 절차, 뿐만 아니라 댐 건설로 영양군은 매년 100억~300억 원의 농업손실과 전국 11년째 으뜸상을 수상하고 있는 영양군의 주생산품인 고추의 명성 실추, 환경파괴 등은 검토조차 하지 않는 편향된 홍보로 군민들을 기만하고 있다.

3. 환경영향평가법에 어긋난 실행계획

2012년 대형토목공사로 인한 환경파괴와 사회적 갈등을 사전에 예방하기 위하여 전략환경영향평가협의를 하도록 법이 강화되었다. 환경부는 전략환경영향평가서를 통하여 영양댐 불가 입장을 분명히 하였다. 국토교통부는 이를 무시하고 예전처럼 밀어붙이기식 진행을 하다가 지역주민의 거센 반발과 여론의 악화로 '원점에서 재검토 하겠다'고 공식발표 하고 사전검토협의회라는 형식적인 도구를 만들어 계속 추진하려는 의도를 숨기고 있다.

4. 정부와 국회에 바란다

① 국토부의 원점재검토 약속이행의 첫 단계는 생계형 농민들을 범죄자로 만드는 형사고발과 손해배상청구를 취하하는 것이다.

② 2013년 사용하지 않은 영양댐 타당성조사예산은 영양댐의 불필요성을 환경부가 밝혔고 국토부는 댐 필요성을 원점에서 논의 중이므로 영양댐 타당성 조사예산은 이월하지 않는 것이 타당한 것이다.

- 영양댐 백지화 공동대책 위원회 -