


2016. 1. 26

상생과 협력의 물 자치권



이상진 충남연구원 연구실장
박종관 백석대학교 교수

목차


01_서론

02_물 관리체계 평가

03_물관리 방향과 물자치 방안

04_물관리 기능 재편과 물자치권 확대

05_결론 및 제언



※지방정부의 물 자치권 확립(2015.11, 충청남도 물 자치권 연구모임)을 토대로 재작성 한 것임

01 서론

1. 지방분권과 물 관리체계
2. 물자치 한계와 필요성

1. 지방분권과 물 관리체계

- 우리나라 행정체계 변화의 핵심은 지방분권
 - 지방분권의 핵심은 중앙주도에서 지방과 주민이 중심이 되는 변화
 - 중앙정부와 지방자치단체의 권한과 역할의 재정립이 필요
- 과거, 물 관리는 치수와 공급중심의 사회기반시설을 구축하기 위한 중앙집중형 체계로, 중앙부처의 역할이 매우 적극적이고 중요
 - 지방자치단체의 사무범위는 주로 집행업무 담당(지방자치법 제9조 2항)
 - 지방하천 및 소하천의 관리, 상·하수도의 설치 및 관리, 간이급수시설의 설치 및 관리, 재해대책의 수립 및 집행 등
- 최근 중앙부처 주도의 물관리 역할축소와 공공부문에 대한 역할 변화 요구
 - 대대적인 하천개발사업과 치수사업, 댐건설과 광역상수도의 건설 등이 대부분 완성기에 접어들어, 물 관리의 중심이 구조적 대책보다는 운영과 유지관리의 비구조적 대책으로 옮겨가고 있음
 - 대규모 투자가 필요한 건설과 개발에는 중앙부처의 강력한 주도와 재원조달이 중요하지만 시설의 유지관리는 지방자치단체의 역할과 유역별 자체적인 관리가 중요하다고 보고 있음
- 국제적으로 중앙부처 주도의 강력한 물 관리체계에서 지방자치단체 간의 협력과 유역주민의 참여가 강조되는 유역통합관리체계로 전환되는 추세

2. 물자치의 한계와 필요성

- 현대 행정의 특징은 공공부문의 역할 축소와 지방자치단체 중심의 행정
 - 우리도 지방자치 부활 20년이 넘어, 중앙의 기능을 지방으로 이관하기 위한 다양한 노력들이 이루어지고 있음
 - 사회전반에 걸쳐 공공부문의 역할을 최소화하고 민간참여를 활성화시키기 위해 정부의 역할을 최소로 제한하려는 것이 선진국들의 추세이며 이는 물 관리에서도 나타나고 있음
- 우리나라는 여전히 물 이용과 배분에 있어서 중앙의 권한이 매우 강함
 - 법률에서 자치단체에 부여한 권한은 매우 적고 관리의무 중심의 위임사무가 주를 이루고 있음
 - 지방자치와 분권이 강조되고 있는 시점에서 중앙정부 주도의 정책은 주민과 지역중심의 정책반영에 한계
- 물자치권 미정립으로 지방자치단체 역할이 매우 미흡
 - 하천과 수자원을 많이 갖고 있는 지자체일수록 하천관리에 많은 예산과 많은 규제를 받게 되는 반면 수자원의 이용 및 판매 등과 관련하여 어떠한 이익도 볼 수 없는 상황
 - 직접 하천을 관리하는 지방자치단체 및 유역주민을 배제한 상태로 중앙부처가 수자원을 독점적으로 운영 (댐과 저수지를 건설한 한국수자원공사와 한국농어촌공사만이 물과 관련한 이용, 이득을 독점하는 상황), 자치단체간, 주민간 물이용과 배분, 관리의무에 따른 수 많은 갈등 상존
- 지방자치단체의 역할이 강조되는 지방분권시대 물 관리는
 - 기존의 중앙정부의 기능을 대신하기보다는 새롭게 요구되는 역할, 즉 지역적 특성을 반영한 물 관리정책의 추진과 이해 당사자와 유역 주민이 주도하는 시책을 지원하는 역할이 중요함
 - 국가와 지방의 바람직한 역할 분담과 물 자치권 확립을 위해서 가장 중요한 것은 유역관리체계의 구축과 이를 위한 자주적 재원확보
 - 유역관리체계의 구축을 위해서는 무엇보다 중앙정부 중심의 다기능적이고 중복적인 업무와 기능 그리고 관련 법제에 대한 개편이 선행되어야 함

02 물 관리체계 평가

1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능
2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황
3. 물 관리 조직과 기능 분담 평가
4. 물관리 계획수립에 대한 평가

1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능

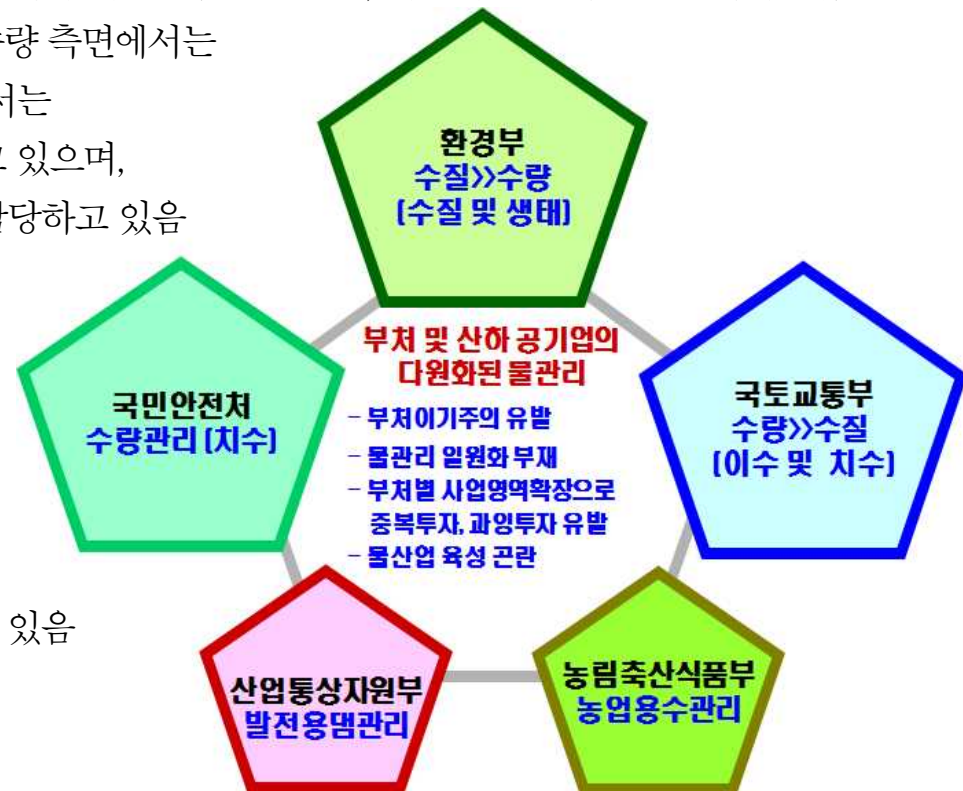
○ 물관리정책 총괄조정기관

- 1997년 국무총리실에 물관리정책조정위원회와 이를 실무적으로 뒷받침하는 수질개선기획단이 있었으나 2005년에 폐지됨

○ 중앙 행정기관

현재 우리나라는 수질, 수량, 유역, 하천 등 물 관리가 기능중심으로 분할, 다원화된 관리구조를 지니고 있음

- 환경부는 국가 전체적 차원에서 수질 관리, 수량 측면에서는 지방상수도 및 수요관리를, 유역관리 측면에서는 4대강 수계법에 근거한 수계 관리를 담당하고 있으며, 하천관리 측면에서는 생태하천 복원업무를 담당하고 있음
- 국토교통부는 국가 전체적으로 하천법에 근거하여 하천관리를 책임, 수량 측면에서 광역상수도, 댐, 공급관리 업무를 담당하고 있음
- 기타 농림수산식품부는 농업용수를, 국민안전처는 소하천·재해부문을, 산업통상자원부는 발전용댐 부문을 담당하고 있음



1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능

<중앙행정기관의 물 관련 조직 및 업무현황>

구 분	물 관리 업무		규제 업무
	수량 관리	수질 관리	
국토교통부 수자원정책국 (수자원정책과, 수자원개발과, 하천계획과, 하천운영과, 친수공간과)	<ul style="list-style-type: none"> ▪수자원 정책 ▪지하수 개발.이용 ▪댐 건설 및 관리 ▪광역상수도.공업용수도 ▪하천지정.폐지.등급조정 ▪하천 정비 및 유지관리 ▪하천수 배분 및 사용허가 ▪홍수.갈수 통제 및 예보 ▪친수구역 지정 및 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ▪지하수보전.관리 ▪댐내 탁수예방 ▪댐 주변지역 정비 ▪하천 유지(하천유지유량 고시, 용수 확보, 댐 방류) ▪하천환경 보전.관리(보전지구, 복원지구) ▪자연친화적인 하천공사 공법 개발.보급 	<ul style="list-style-type: none"> ▪하천점용 허가(공유수면 점용.사용 허가) ▪하천내 금지행위 ▪하천사용 금지 및 제한 ▪하천수 사용 조정 ▪하천수 분쟁 조정
환경부 물환경정책국 (물환경정책과, 수생태보전과, 유역총량과, 수질관리과) 상하수도정책관 (수도정책과, 생활하수와, 토양지하수와)	<ul style="list-style-type: none"> ▪상수도 정책 및 시설 ▪하수도 정책 및 시설 ▪물 재이용 및 빗물이용 시설, 중수도 	<ul style="list-style-type: none"> ▪수질보전정책 수립 ▪습지.생물다양성 보전 ▪하수.오수.산업폐수.분뇨.가축분뇨 등 처리시설 ▪비점오염원.초기우수 ▪자연형 하천정화사업 ▪수변독지 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪수질.수생태계 환경기준 ▪수질오염물질 지정 및 배출허용기준 ▪방류수 수질기준 ▪수돗물.먹는샘물 수질기준 ▪상수원보호구역, 수변구역, 특별대책지역 등 지정 ▪환경영향평가 ▪오염총량 관리 ▪공공수역 수질오염행위 규제 ▪낚시 금지 및 제한
기 상 청 예보국 (예보책과, 총괄예보관, 예보기술분석과)	<ul style="list-style-type: none"> ▪단기.중기.장기예보, 특보 ▪기후변화 관측 및 분석 ▪태풍 감시.분석 및 예보 ▪위험기상.특이기상 분석 ▪방재 및 재해기상 대응 		
농림수산식품부 (농업기반과)	<ul style="list-style-type: none"> ▪농업용수 개발 ▪농지 배수 		<ul style="list-style-type: none"> ▪내수면어업 관리(자연환경과)
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> ▪온천 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ▪공중화장실(주민생활환경과) 	
국민안전처	<ul style="list-style-type: none"> ▪소하천 정비 ▪풍수해 대책 ▪수해복구, 풍수해 보험 ▪우수유출 저감시설 		<ul style="list-style-type: none"> ▪저수지.댐의 안전관리 ▪물놀이 안전관리
산업통상자원부 (전력산업과)	<ul style="list-style-type: none"> ▪수력발전 (대수력, 소수력, 양수) 		

출처: 한국수자원공사정책경제연구소(2011)자료를 수정하여 제작성

1. 정부 및 산하기관의 조직과 기능

- 또한, 중앙행정기관 및 산하기관의 조직으로

- . 국토교통부는 1실4과와 4대강홍수통제소, 5개 국토관리청 그리고 산하기관인 한국수자원공사가 주로 지방의 기능을 담당하고 있음
- . 환경부는 2국 6개 과와 더불어 4개 유역환경청, 3개 지방환경청 및 4대강별 수계관리위원회를 통해 지역의 기능을 담당하며, 산하기관으로 국립환경과학원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 등이 있음
- . 농림수산물식품부는 한국농어촌공사 등이 있음

2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황

- 아직까지, 우리나라의 물 관리체계는 중앙집중형 행정체계
 - 중앙부처와 지방자치단체의 기능분담은 지방자치단체가 중앙부처의 감독과 지원을 받는 상태에서 주로 집행업무를 담당하는 것으로 이루어지고 있음
- 구조적 대책보다는 비구조적 대책으로 옮겨가는 과정
 - 댐건설과 광역상수도의 건설, 대대적인 하천개발 사업으로 대표되는 사회기반시설로서 수자원시설의 건설이 완성기에 접어들고 있음
 - 물 관리의 중심이 개발과 건설보다는 운영과 유지관리로 전환
- 지방자치단체의 물 관리 관련 역할은 주로 집행업무를 담당
 - 중앙정부가 결정한 계획이나 또는 반복적으로 이루어지는 물 관리업무에 국한되어 주로 집행업무를 담당하고 있음
 - 최종집행기관인 지방자치단체는 상수도, 하수도, 지하수, 하천과 같은 물 관리 업무를 포괄적으로 관리
 - 물 관리와 관련된 중앙부처와 지방자치단체의 기능분담은 지방자치단체가 중앙부처의 감독과 지원을 받는 상태에서 대부분 중앙부처와 같이 기능에 따라 여러 부서로 분산되어 있음

2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황

<우리나라의 중앙과 지방의 물 관리 기능분담>

행정 제도의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단일국가, 대통령제 ◦ 광역행정단위인 도와 광역시, 기초자치단체인 시·군과 구로 구분
물 관리제도의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수질업무는 환경부, 수자원개발은 국토교통부가 주로 담당 ◦ 수량업무 중 농업용수는 농림축산식품부, 발전용수 산업통상자원부등으로 다원화됨 ◦ 물관리기본법이 없는 상태에서 하천법이 중심적인 법률임
용수 공급	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 광역상수도, 공업용수도는 중앙부처관할 ◦ 지방상수도는 지자체
하·폐수처리	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지자체의 업무 ◦ 정비사업에 국가 보조, 적극적 민간위탁추진
치수	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주요하천은 국유이며 국가가 관리 ◦ 범람원 주변에 대규모 인구가 집중되어 있음 ◦ 치수는 기본적으로 국가의 책무 (국가하천과 국가가 직접 관리하고, 지방하천은 지자체가 관리)

2. 중앙과 지방의 기능 분담 현황

<충청남도의 물 관련 조직 및 사무 현황 예시>

부 서	담당업무
물관리정책과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 물통합관리 계획수립, 생태하천 복원사업, 도랑살리기, 환경기초시설 지도·점검 등 (물통합주관부서) ◦ 시군 단위유역 목표수질 설정, 수자원 조사 및 이용계획 수립 조정
친환경농산과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 친환경농자재보급, 화학비료사업억제를 위한 친환경비료 공급사업 등 하천·호소에 대한 농업환경부하 경감사업 실시
농촌마을지원과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업용수 수질관리(호소내) 및 개발·보급사업 추진 ◦ 대형담수호, 저수지 등 수질개선을 위한 준설, 부담 및 침강지 조성, 인공습지(완충식생대) 조성사업 추진
축 산 과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 축산시설의 오염원관리 : 축사 등의 공동자원화시설, 액비저장시설, 액비 유통센터 설치 등 지원사업 실시(가축분뇨처리시스템 구축사업 추진)
환경관리과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 하천·호소 등에 대한 각종 환경오염행위 단속
산림녹지과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 숲가꾸기 등 산림작업을 통한 수변지역 녹화사업 추진
자연재난과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방하천 하천기본계획 수립, 정비사업 추진 ◦ 지방하천관리 위원회 운영 ◦ 국가하천 및 지방하천 유지관리
투자입지과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산업단지내 농업용수 공급 계획 수립
보건환경연구원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 하천·호소에 대한 수질 측정 분석 등

3. 물관리 조직과 기능적 분담 평가

○ 정부의 물 관련 정책조정 기능체계 부재

- 물 관리 정책조정위원회 폐지로 중앙정부의 부처간 정책조정 기구가 사라짐
- 2011년 10월 이후 수량관리(이수 및 치수)는 국토교통부, 수질관리는 환경부, 방재업무는 재난안전처(소방방재청) 등 물 관리 기능이 부처에 분산되어 있어, 정책조정기능이 반드시 필요한 실정임

○ 정부의 기능과 조직측면에서 업무 중심의 기능분리로 부처간 갈등 야기

- 수질, 수량중심으로 분리하여 하천의 홍수방재 기능은 국토부, 수질, 생태복원 기능은 환경부에 분담되어 있어 양 기능의 종합적 연계가 부족한 실정임
- 용수관리의 측면에서 생·공·농업용수를 수질과 용수 수요를 함께 고려한 최적 댐·보·저수지 연계운영 프로그램이 미흡한 실정임
- 유역관리 측면에서 홍수방재, 가뭄대응, 수질개선, 생태복원 등 물 순환체계를 통합적으로 관리하지 못하고 있어 유역기능의 종합적 연계가 부족

<물관련 기능의 분담 현황>

	수 질 관 리	수 량 관 리	농 업 용 수
중앙정부	환경부 (4대강 유역청, 상하수도)	국토교통부 (5개 국토관리청, 5개 홍수통제소)	농림부
광역자치단체	환경관련 국	건설관련 국	농림관련국
기초지방자치단체	환경보호과 수도사업소 등	건설과 등	농정부서

3. 물관리 조직과 기능적 분담 평가

○ 업무의 분산으로 인한 중복투자 및 비효율 초래

- 중앙부처의 지방조직인 환경부 유역환경청(유역관리국)과 국토교통부의 국토관리청(하천국)은 하천관리에 관한 유사기능 수행
- 환경부의 산하기관인 환경공단과 국토부의 산하기업인 수자원공사도 상수도와 관련된 유사한 업무를 수행
- 수질·수량·오염원 등 물과 관련된 정보는 통합적으로 생산·제공되는 것이 효율적
(기관별로 자료의 생산의 표준화, 생성시기, 품질수준, 업데이트 주기 등 통합운영 필요)
- 국민의 입장에서는 동일한 수도사업 임에도 불구하고, 광역상수도는 국토교통부(수자원공사)가 담당하고, 지방상수도는 환경부와 지자체가 담당하도록 이원화됨에 따라 광역상수도는 과잉 공급되고, 농촌 지역의 상수도 보급률은 떨어지는 등 수도공급의 비효율이 발생

<부처별 하천관련 사업의 중복 예시>

구 분	생태하천복원사업	하천정비사업	소하천 정비사업
추진 부처	환경부	국토교통부	국민안전처
초기 목적	하천정화	이수·치수	홍수 방재
근거 법령	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	하천법	소하천정비법
사업 내용	퇴적오니 준설, 오염하천 정화, 생태계 복원 등	수해방지, 자연형호안, 생태공원, 습지조성 등	제방과 교량 정비, 자연형하천 정비, 사방댐 설치 등

3. 물관리 조직과 기능적 분담 평가

○ 유역내 조정체계 미비로 갈등 야기

- 우리나라의 물 관리 일부 분야에서는 유역의 개념이 도입된 반면, 일부는 여전히 행정구역을 기준으로 이루어지고 있음
- 현재 하천구분은 행정구역에 기초하여 국가하천, 지방하천, 소하천 등으로 구분되고, 국가하천은 국토교통부, 지방하천과 소하천은 지방자치단체가 행정구역단위로 관리하도록 되어 있음
- 이에 따라 하천유수의 점용허가, 하천공사, 수질관리 등에 수계별 상·하류 일괄관리가 어렵고, 지자체간 수리권 분쟁을 조정하기가 곤란한 실정임

○ 중앙부처의 집중관리체계로 지역간 불균형 심화

- 현재 우리나라의 물 관리는 중앙부처가 계획을 수립하고, 지방자치단체가 부분적으로 집행하는 체계로 이루어지고 있음
- 반면 중앙정부와 지자체간 업무협조와 정보공유가 제대로 이루어지지 않아 행정의 효율성이 떨어지고, 행정편의 위주의 정책이 추진됨에 따라 물 정책 거버넌스에 지역주민의 참여가 떨어진다는 비판이 제기되고 있음
- 하천관리, 상수도 보급 측면에서 중앙정부의 정책이 도시지역에 집중됨에 따라 도·농간의 불균형을 심화시키고 있다는 지적도 제기되고 있음

○ 지방자치단체의 물 관련 기능 및 물자치권 확보 미흡

- 현재 우리나라의 물 관리는 중앙부처위주로 되어 있고 지역에서는 중앙정부의 계획이나 사업의 집행을 수행하고 있음
- 물 관리에 대한 자체적 결정권이나 예산권도 미약하고, 업무집행에 대한 책임이 강한 상태
- 따라서 광역적 영역 내에서 물 자치권이나 독자적 물 관리 기능을 확보하여 지역의 다양한 물 관리 정책의 수립과 집행 등이 필요

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

○ 물 관리와 관련된 주요 법률

- 환경부는 「수질환경보전법」, 「수도법」, 「하수도법」 등 수질·수량·유역관리 분야에서 총 11개의 법률
- 국토교통부는 「하천법」, 「댐건설 및 주변지역지원법」 등 수량분야에서 총 4개의 법률
- 농림축산식품부는 「농어촌정비법」, 「농어업재해대책법」 등, 행정자치부는 「온천법」 등, 국민안전처는 「소하천정비법」, 「자연재해대책법」 등의 법률을 담당하고 있음

○ 물관련 주요 법정계획

- 환경부는 ‘대권역 수질 및 수생태계 보전계획’, ‘오염총량관리기본계획’, ‘오염총량관리시행계획’, ‘수도정비기본계획’, ‘전국수도종합계획’, ‘국가하수도종합계획’, ‘유역하수도정비계획’, ‘하수도정비기본계획’을 담당
- 국토교통부는 ‘수자원장기종합계획’, ‘유역종합치수계획’, ‘하천기본계획’, ‘지하수관리 기본계획’, ‘지역지하수관리계획’, ‘댐건설 장기계획’을 담당
- 국민안전처는 ‘소하천정비종합계획’, ‘풍수해저감 종합계획’을 담당
- 농림축산식품부는 ‘농어촌용수 이용 합리화계획’을 담당하고 있음

○ 물관련 법정계획 평가

- 물 관리는 중앙부처 주도로 이루어지고 있고, 지방자치단체는 관할지역내의 문제임에도 불구하고 주어진 자치권한이 매우 미약한 상태
- 홍수와 가뭄 등 물 관리상의 문제는 국가보다는 각 지역(유역)에서 광역단체 및 기초단체간의 유기적인 협조를 통해 신속하고 체계적으로 대비하고 대응해 나갈 수 있는 사항
- 물 관련 법정계획에 대한 중앙부처와 지방자치단체의 역할을 분석하고 효과적인 물 관리를 위한 자치권 확대가 필요함

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

<부처간 소관법률 및 법정계획 평가>

법 른		관련 계획	주요 내용
국토 교통부	하천법	◦ 수자원장기종합계획(20년) ◦ 유역종합치수계획(10년) ◦ 하천기본계획(10년)	◦ 국가 수자원 공급능력 및 수요량 평가 , 공급계획 수립 ◦ 유역 주요 지점별 홍수량 할당 지정 ◦ 홍수방어시설과 토지이용계획에 따른 홍수방어계획 수립
	지하수법	◦ 지하수관리 기본계획(10년)	◦ 지하수 부존특성, 개발 가능량, 이용실태, 이용 및 보전계획
	수도법	◦ 수도정비기본계획(10년)	◦ 광역상수도 및 공업용수도의 정비에 관한 종합계획
	댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률	◦ 댐 건설 장기계획(10년)	◦ 댐 건설 기본방침 및 수계별 댐 건설계획 수립
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	◦ 수대권역 수질 및 수생태계 보전 계획(10년)	◦ 수질 및 수생태계 변화 추이 및 목표기준 설정
	4대강 수계법	◦ 오염총량관리 기본계획	◦ 수계단위 목표수질 설정, 오염부하량 총량 할당 및 저감계획 수립
	수도법	◦ 전국수도종합계획(10년)	◦ 지방상수도, 광역상수도, 공업용수도, 마을상수도 정비 계획
	하수도법	◦ 국가하수도종합계획(10년) ◦ 유역하수도정비기본계획 (20년)	◦ 하수처리 목표, 정책방향 수립, 공공하수도 확충 및 개발 계획 ◦ 수질관리 목표, 방류수 수질기준 설정, 하수도 통합운영 전략 수립
국민 안전처	소하천정비법	◦ 소하천정비 종합계획(10년) ◦ 풍수해저감 종합계획(10년)	◦ 소하천 재해예방, 환경개선, 다목적 이용, 주민 소득 증대 관한 사항 ◦ 지역별 풍수해 관리, 자연재해위험개선지구 지정, 예방 및 저감 종합대책 수립
농림축산 식품부	농어촌정비법	◦ 농어촌용수 이용 합리화계획(10년)	◦ 농촌용수 수요, 개발, 이용, 배분, 보전, 관리에 관한 사항

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

<법정계획의 자치권한 평가>

<총 17개의 물 관련 계획을 4가지 유형으로 구분>

○ A type: 중앙부처 집행형 계획

- 전국의 관리 계획을 중앙부처에서 일괄적으로 수립하는 형태
- 중앙부처에서 수립하여 각 지역에서 시달하는 계획

○ B type: 조건부 자치형 계획

- 관리대상의 규모 및 범위에 따라 조건부로 구분하여 수립하는 형태
- 규모에 따라 중앙부처 장관, 지방청장 또는 지방자치단체장이 수립하는 계획

○ C type: 중앙부처 예산&기준 예속 자치형 계획

- 사업계획의 권한 및 의무가 지자체장에 있으나, 중앙에서 엄격한 기준을 설정하여 계획수립으로 자치권에 한계가 있는 계획형태
- 수질오염총량관리기본계획과 시행계획 처럼 국가목표기준이 현재 기준보다 상당히 엄격설정하고, 실질적인 문제와 해결방안을 중앙정부 의지에 따라 수립하도록 하는 통제하는 계획

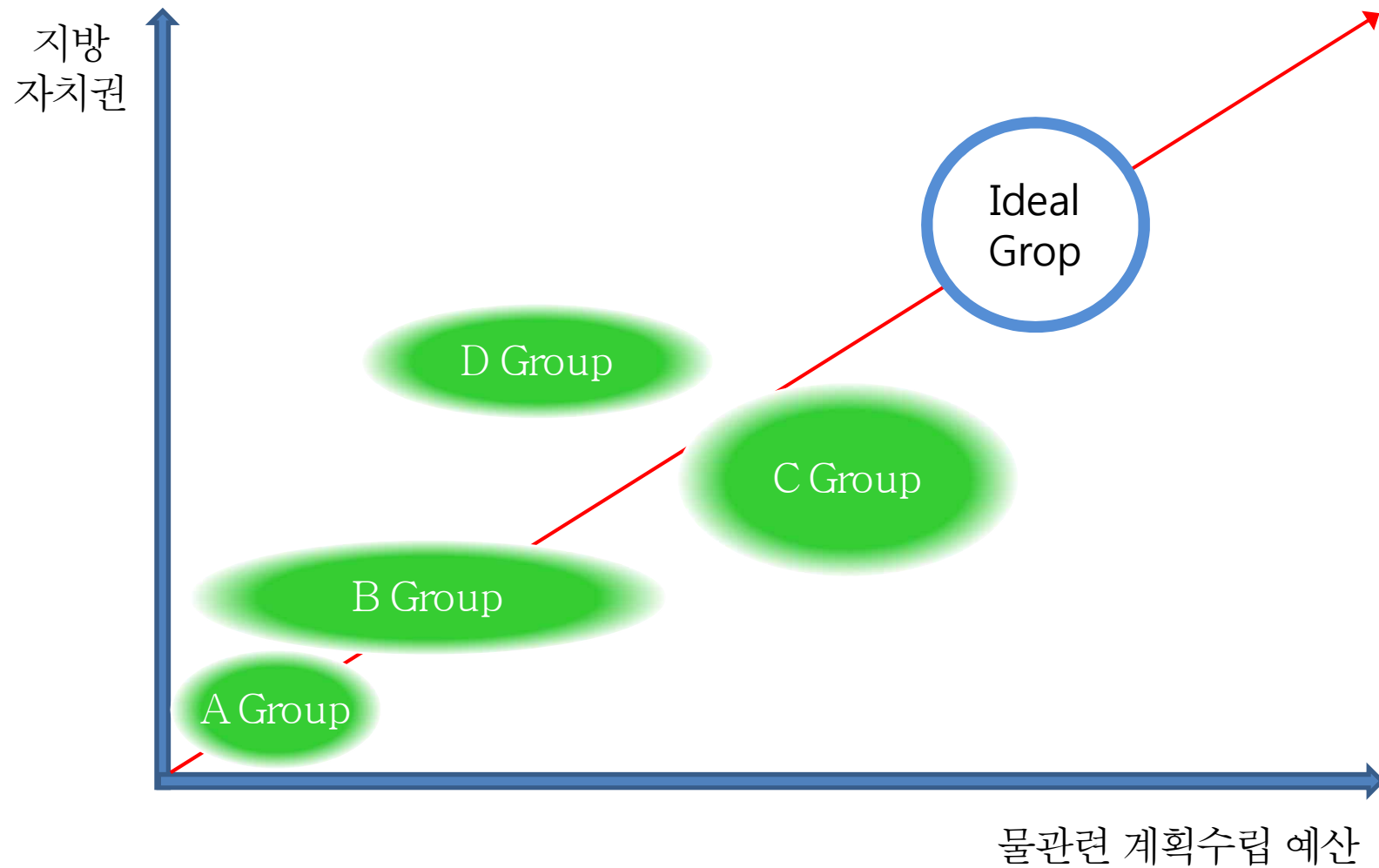
○ D type: 중앙부처 예산 예속 자치형 사업

- 사업계획의 검토 및 협의는 중앙부처 또는 그와 관계된 전문기관을 통하여 이루어지나 모든 사업의 형태 중에서 자치권을 가장 많이 인정하는 계획
- 계획 수립기준과 방침에 따라 특성에 맞도록 자치적으로 계획을 수립할 수 있으나, 검토 및 협의과정에 중앙부처와 예산 조달방안 및 계획의 적절성을 수정·보완하는 형태로 수립

4. 물관리 계획수립에 대한 평가

자립정도 구분	업무소관	계 획 명	공 간 범 위	수 립 권
A (중앙부처 계획 의존)	국토교통부	수자원장기종합계획	전국	국토교통부장관
		댐건설장기계획		
		유역종합치수계획		
		지하수관리기본계획		
	환경부	수도정비기본계획	전국 (광역상수도, 공업용수도)	지방국토관리청장
		하천기본계획	국가하천	
		대권역 수질 및 수생태계 보전계획	전국 대권역 단위	환경부장관
		전국수도종합계획	전국	환경부장관
		국가하수도종합계획		
		유역하수도정비계획	수계권역 단위	지방환경청장
	농림축산식품부	농어촌용수 이용 합리화 계획	전국	농림축산식품부장관
B (중앙부처 예산에 따라 시군 자치계획 수립)	국토교통부	하천기본계획	지방하천	시장·군수
	환경부	전국수도종합계획	시·군 (일반수도, 공업용수도)	시장·군수
C (중앙부처 목표에 따라 시군 자치계획 수립)	국토교통부	지역지하수관리계획	광역시·도 시·군	광역시장·도지사 시장·군수
	환경부	오염총량관리기본계획	시·도	광역시장·도지사
		오염총량관리시행계획		
D (중앙부처 예산에 고려 시군 자치계획 수립)	환경부	하수도정비기본계획	시·군	시장·군수
	국민안전처	풍수해저감종합계획		
		소하천정비종합계획		

4. 물관리 계획수립에 대한 평가



03 물관리의 방향과 물자치 방안

1. 물 관리의 기본방향
2. 물 관리 체계의 한계
3. 물 통합관리 와 물자치 방안

1. 물 관리의 기본방향

○ 물관리 여건변화

- 우리나라 수자원 취수율이 약 36%로 매우 높고, 대형 담수호를 중심으로 오염심화
- 과거 수량관리는 공공수역의 수자원 개발·공급확대에 치중한 반면,
미래 수량관리는 수요관리, 효율적인 물 배분, 확보한 물의 효율 제고 등의 방안 요구
- 유역관리는 단순한 수량·수질적 차원을 넘어서 유역 내 모든 자원 및 인문현상 등을 포함

○ 유역중심의 물관리

- 유역중심의 물 관리는 자연환경, 토지이용계획 등의 기반요소들과 물을 함께 연계하여
사람의 건강을 보호하고 육수생태계를 효과적으로 보호하고 복원하기 위한 전략적 개념을 기초로 함
- 해당 유역의 주민과 수요자 중심의 물 정책으로 전환이 필요하며, 특히 수자원의 개발보다는
수질개선을 통한 건전한 생태계의 복원과 가치 있는 수자원을 확보하는 정책으로 전환에 중점

○ 유역내 물 통합관리

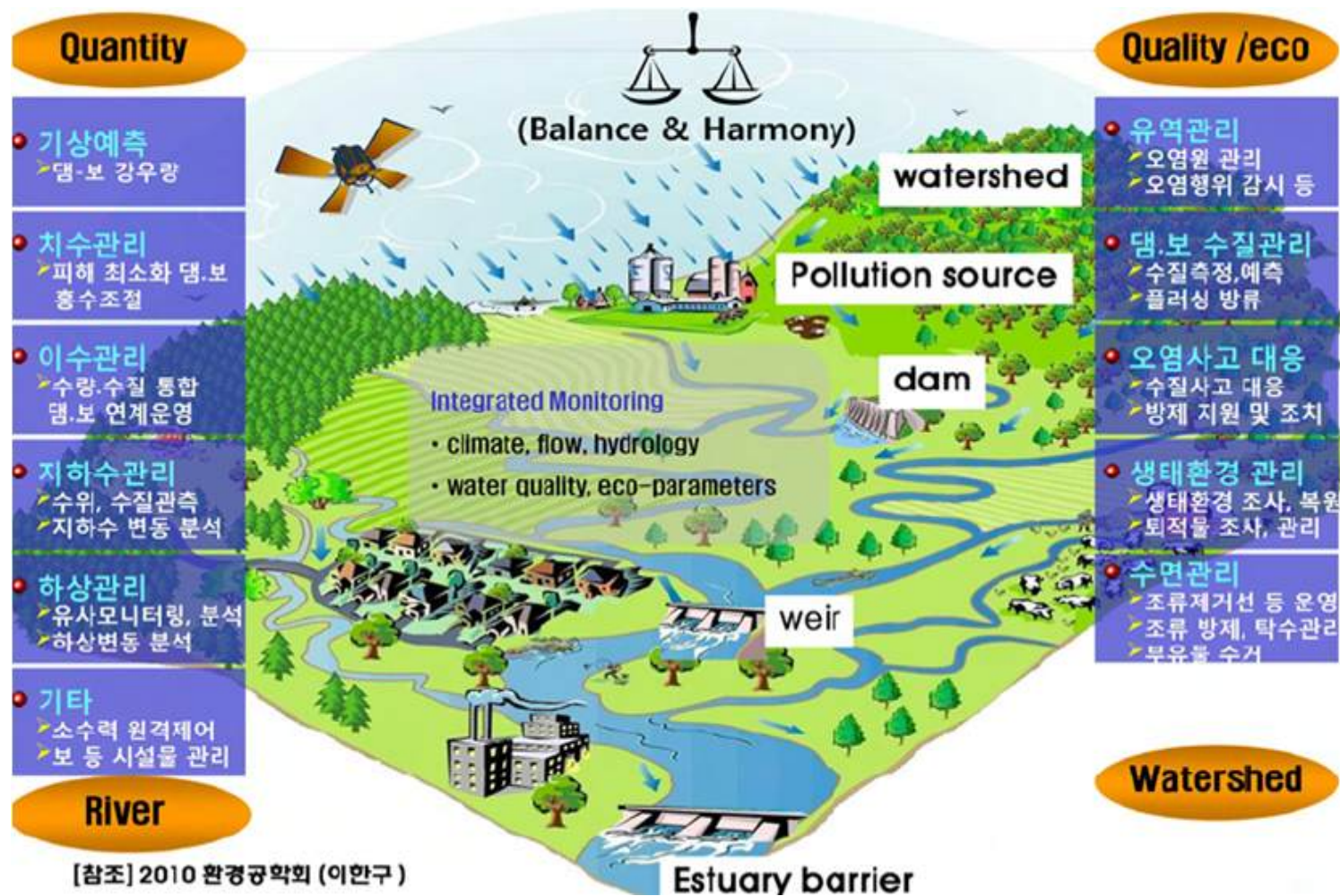
- 물 통합관리의 가장 기본적인 원칙은 수량과 수질관리의 통합으로
가장 선행적으로 확립되어야 할 물 관리 원칙임
- 기존 행정구역단위의 물 관리 기조에서 탈피하여 유역단위 체계를 구축하는 것이 필요
- 유역 내에서 이루어지는 이수(물 이용관리), 치수(홍수·재해관리), 환경 및 생태관리 등
기능적으로 구분되어 있는 물 관리를 총체적인 관점(holistic approach)에서 통합적으로 계획하고 관리

○ 유역별 물자치

- 물통합관리체계 구축을 위해서는 유역별 물자치가 필요하며,
제도적·조직적 그리고 운영적 요건을 모두 갖추어야 함

1. 물 관리의 기본방향

<유역 물 통합관리 개념도>



2. 물 관리체계의 한계

○ 행정체계의 한계

- 현행 우리나라 하천관리체계는 국가하천은 국가가 관리하고, 지방하천은 지방자치단체가 관리하고 있으나, 하천 유역중심의 하천관리 보다 행정구역 중심으로 이루어지고 있음
- 유역 내 치수(방재), 수량, 수질 및 하천생태계 등 유역 내 하천 상·하류 뿐 아니라 수질 등을 고려한 일관되고 종합적인 계획의 수립·시행이 요구됨

○ 유역주민 및 지방자치단체 역할의 한계

- 유역관리에 있어 하천을 관리하고 있는 지방자치단체에 대한 고려가 미흡함
(하천을 끼고 있는 자치단체도 수질 및 수량관리 업무를 함께 수행하고 있음에도 불구하고, 댐과 저수지를 건설한 한국수자원공사와 한국농어촌공사 만이 물과 관련한 이용, 이득을 독점하는 현상초래)

○ 중앙부처의 조정기능의 한계

- 물 분쟁 전담 협의·조정기구가 부재: 물 분쟁과 관련된 협의·조정 관련 규정은 존재하지만, 유수점용의 공평성과 공익성을 보장할만한 기준이 모호한 상태
- 협의·협약기구의 역할이 미비하고, 법원에게 분쟁조정기관으로서 역할을 떠넘기고 있는 실정이나, 법원으로서도 판결근거로 삼을 수 있는 협정이나 판례가 부족한 실정임
- 물 분쟁 발생 시, 상호이해와 타협이 가능하도록 중재할 수 있는 협의체 구성 등의 제도적 장치가 필요함

○ 법률과 관련한 한계

- 물 관련 분쟁은 물이용에 대한 수리권 갈등이므로 수리권은 하천유역별 물 통합관리를 위해 매우 중요하게 다루어져야 함(관행수리권, 기득수리권, 그리고 허가수리권을 포함한 하천용수의 법적 권리에 대한 개념정립이 필요)
- 수리권 규정이 중복되고 있으며, 모호한 측면이 나타나고 있으며, 수리권 재산권적 요소가 미흡함
- 수리권 보유기관의 독점화가 이루어지고 있음

3. 물 통합관리와 물자치 방안

○ 유역단위 물 통합관리의 시행

- 물 순환체계 전반을 통합하는 물 관리체계를 설계하고 관련 정책을 수립하여 집행하는 물 통합관리의 시행
- 수량과 수질관리 통합을 우선적으로 시행

○ 중앙부처 간 물 관리 기능 조정

- 특별행정기관(지방국토관리청, 유역환경청)의 유사기능을 수계단위별 통합, 국민안전처의 소하천관리 기능 이관
- 한국수자원공사와 한국환경공단의 상·하수도 업무의 기능조정
- 다수부처에서 관리되는 통계와 정보관리 기능 통합

○ 중앙부처의 물 관리 기능 이양

- 기존 중앙정부 예산과 인력 등 물 관리 기능을 과감하게 이양(예산, 인력, 기술)함과 동시에 물 관련 재원의 조달과 배분 종합적인 개편
- 행정기관중심에서 탈피, 유역자치단체가 물 문제해결의 주체

○ 유역단위 다층적 거버넌스 구축

- 물 통합관리와 환경친화적인 지속가능한 물 관리, 지역수리권의 개념 재정립과 물자치권을 확립하기 위해 이해당사자의 다층적 거버넌스 구축이 절대적임
- 유역에 기반을 둔 주민과 이해관계자의 참여를 증대하는 시스템을 강화하는 유역관리 거버넌스 체제를 구축하여 유역의 당면문제를 공동으로 대처

04 물관리기능 재편과 물자치권 확대

1. 중앙정부 물 관리 기능의 재편
2. 물자치권 확대방안

1. 중앙정부 물 관리 기능 재편

- 중앙정부의 분절적 물 관리체계를 협력적·유기적·통합적 거버넌스 체계로 전환
- 중앙정부의 부처 중심의 물 관리 기능을 유역관리주체로 과감히 이양



1. 중앙정부 물 관리 기능 재편

- 중앙부처간 물 관리 업무의 효율적 조정체계 마련
 - 현행 우리나라 물 관리체계는 수량, 수질관리가 용도에 따라 환경부와 국토교통부를 비롯한 상이한 정부 부처에서 관리되고 있는 분절적인 관리체계 조정
 - 물 관련 통계기능의 통합(다수 부처에 흩어져 있는 통계작성 및 정보기능을 통합적으로 운영)
- 중앙부처의 물 관리 기능 이양 및 지방역량강화
 - 하천유역별 통합조직을 설립하여 인력과 기술, 예산 등 물 관리전반에 대한 기능과 역할을 이양
 - 하천유역 또는 대형 호소를 중심으로 한 치수·이수·환경을 통합적으로 유역별 자치가 가능한 물 관리 업무를 유역단위 중심으로 인력과 기술, 예산 등 이양
- 물 관리 관련 특별행정기관 및 공기업기능 이양
 - 특별행정기관들의 기능이양과 병행하여 공기업이 수행하는 기능을 지방정부에 이양해야 진정한 물자치권이 확립될 수 있음
 - 물 관리와 관련된 특별행정기관의 기능이양을 위해서는, 지방정부의 역량강화가 수반되어야 함
- 중앙과 지방의 바람직한 역할분담
 - 물 관리체계 개편에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담은 단순히 중앙정부의 물 관리 업무를 이관하는 문제라기보다는 지방정부의 물 관리 능력의 함양과 책임을 높이는 등 적극적인 지방정부의 역할을 높이는 게 중요함
 - 우리나라는 사실상 유역 물 관리체제가 미흡하기 때문에 지역에 필요한 재정확보와 관련된 논의가 구체적으로 이루어진 바가 없으나 지방정부의 물 관리 기능이나 업무가 확대 되려면, 행정적 독립의 기반이 되는 재원확보가 가장 중요한 이슈 중 하나로 부각될 것임

2. 물 자치권 확대방안

- 중앙과 지방의 관리권리 분배를 통한 물 자치권 확립
 - 이·치수 및 환경과 관련된 지역에서 발생한 문제는 지역에서 해결하는 것이 가장 효율적임
 - 물 관리를 위한 과도한 부처간 업무 분할은 국가적인 행정력 낭비와 비효율적 정책의 대표적인 예이므로 지역의 의무과 권한 이양을 통한 선진화가 시급함
- 물 관리 계획의 통합을 통한 행정 효율화
 - 이수관리, 치수관리, 수질관리를 기본축으로 목적 중심의 업무 통합이 효율성을 높일 수 있음
 - 이·치수 측면 : 국가 전체의 수자원 관리와 권역별 수자원 관리 계획은 지자체의 계획과 의견을 중심으로 수립하는 절차가 마련되어야 함
국가가 수립한 수자원 관리계획을 바탕으로 지방정부는 그 계획의 세부사항을 계획하여 집행할 수 있도록 권한을 부여할 것을 요구할 필요가 있고, 그에 대한 책임도 지자체가 지는 것이 합당함
 - 수질관리 측면 : 유역 특성에 따라 목표설정이 필요한 환경관리 목표는 지자체에서 설정할 수 있는 권한이 요구됨
- 물 관리 인식의 변화 및 물자치권 확보 노력
 - 우리나라도 행정구역 중심의 물 관리를 유역중심으로 전환하기 위한 법체계 및 행정체계의 개편을 도모할 필요가 있음
 - 유역중심의 통합관리체계 구축을 위해서는 수리권의 개념변화와 함께 유역별 물 차치가 필요한 실정임
 - 따라서 중앙정부와 지방자치단체 뿐 아니라 지역의 주민들도 물 관리에 대한 인식전환을 통해서 지방의 물자치권을 확보하기 위한 노력이 필요함

05 결론 및 제언

결론 및 제언

- 물관리 문제점과 미래 지향점
 - 수자원의 효율적 관리를 위한 통합관리, 지역간 불균형을 해소하기 위한 지역의 물 자치권 확립, 지역의 물 관리 전문성의 확보, 다양한 계층의 물 관리정책 결정과정 참여가 필요
- 지방분권과 물 자치권
 - 지방분권의 원칙에 부합하는 하천 및 수자원관리의 자치권 확립, 종합적인 물 관련 재원의 조달과 배분에 대한 개편
- 물 관리의 기본방향, 통합관리
 - 유역중심의 물 통합관리, 유역통합관리를 위한 유역관리기구의 신설
- 중앙부처 간 물 관리 기능 조정
 - 중앙정부 5개 부처에 흩어져 있는 물 관리체계를 협력적이고 유기적인·통합적 거버넌스체계로 전환
- 중앙부처의 물 관리 기능 이양
 - 하천유역별 통합관리조직(유역통합관리센터 또는 유역관리정책네트워크)의 신설, 종합적인 물 관련 재원의 조달과 배분체계의 개편
- 지방정부의 물 관리 계획 수립권한 확대
 - 지역의 현실에 맞는 지역별 수자원 관리 목표 설정 권한 확립 및 관리계획 수립권한의 지자체 이양

- 목표(이수.치수.수질)에 따른 법정계획의 통합
 - 각 이용목적에 따른 통합적 법정계획 수립, 국가 수자원 관리계획은 지자체의 권역(유역)별 수자원 관리계획을 중심으로 수립
- 중앙과 지방의 계획
 - 유역 또는 권역의 특성이 반영된 관리 목표설정을 각 이용목적에 따른 통합적 법정계획에 반영하도록 하천유역단위 통합관리조직에서 수립
- 물 관리 조직의 거버넌스 구축
 - 유역의 원활한 관리와 수질보전 및 수자원의 효율적 활용을 위한 다각적 거버넌스(유역관리정책네트워크)와 지방 물 관리위원회 구축

감사합니다

