

물자치권 확립

이상진 | 충남연구원 환경생태연구부 선임연구위원

박종관 | 백석대학교 경찰학부 경찰행정학 전공교수

1. 문제 제기

지난 수십 년간 한국은 중앙집권체제를 유지하면서 정치적 안정과 계획적인 경제성장을 이룩했으나 1990년대 이후부터 지방자치제의 실시와 더불어 지방분권체제로의 전환을 꾀하고 있다. 동시에 세계화·지방화·정보화의 시대적 조류와 세계무역기구(WTO)체제 출범 및 다수 국가와의 자유무역협정(FTA) 추진 등으로 인해 무한경쟁의 시대를 맞이하고 있다. 이러한 무한경쟁체제에서 지방정부가 대내외적 환경변화에 능동적으로 대처하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 지방분권화의 촉진과 더불어 실질적인 자치권의 강화가 이루어져야 한다.

※ 이 글은 충남연구원 2017년 단기교육 결과보고서(이상진, 2017)의 일부 내용을 재구성하고 추가·보완한 것이다.

21세기의 무한경쟁시대, 초고속으로 외부 환경이 변화하는 시대는 과거 중앙 중심의 논리에서 탈피해 지방 중심의 일대 사고 전환이 필요한 시기라고 할 수 있다. 이러한 시기에 부응하기 위해 지방정부는 주민의 요구에 부응하는 사업의 수행과 지역의 특성을 살릴 수 있는 사업을 적극적으로 개발·추진함으로써 지방의 경쟁력을 높여야 한다.

특히, 한국의 물관리 정책은 전형적으로 여러 부처가 관여하는 체계로, 시대적 흐름에 부합하지 않고 물관리 효율성이 떨어지고 있으나 유역 단위 중심의 분권화가 매우 느리게 진행되고 있다. 현재 한국은 물의 이용과 관리체계에서 많은 부분을 중앙정부가 계획을 수립하고 집행한다. 반면, 지방정부는 제한적인 범위 안에서 집행하는 체계이며, 중앙정부와 지방정부 간 업무 협조와 정보 공유가 제대로 이루어지지 않고 있다.

국토 전체와 광역정부 간 공유하는 주요 권역별 물의 이용과 관리계획은 중앙정부가 수립하고 조정하는 것이 타당하며, 이는 물관리 정책의 기본 구조이다. 그러나 집행 과정은 지류하천유역 중심의 소유역 단위로 실행되어야 실천력이 높아지고 물관리의 효율성이 증대된다. 이때 소유역 중심으로 물의 이용과 오염물질 관리를 실행할 때 권한과 책임이 주어지는 물자치권이 이양되어야 하고, 물은 유역 단위의 통합적인 관리가 요구된다.

2. 물 문제의 특성 및 체계

1) 물관리 정책의 특성

물은 공유자원이며 상류에서 하류로 흘러가는 이동성자원이고 대류

현상에 의해 순환되는 순환자원이다. 이러한 특수성에 기인해 다양한 물 문제가 발생하게 된다.

첫째, 공유자원에 기인하는 문제이다. 물은 특정한 지역이나 개인이 전유할 수 있는 성질의 것이 아니다. 이런 성질 때문에 사람들은 흔히 물을 ‘주인 없는 자원’으로 생각해, 이용할 때는 권리를 주장하지만 버릴 때는 책임을 지지 않으려는 경향이 있다. 이러한 인식이 사회적으로 만연되어 있는 한, 물 문제는 해결할 수 없다. 따라서 공유자원인 물을 효율적으로 관리하기 위해서는 물관리에 관한 기본 원칙을 확립하고 정교한 물관리 제도를 정착시키는 것이 물관리 정책의 핵심 과제이다.

둘째, 이동성자원에 기인하는 문제이다. 물은 상류에서 하류로 흐르는 이동성 공유자원이라는 특수성 때문에 상·하류 간 갈등 요소가 내재되어 있다. 따라서 물이 부족하거나, 물이 오염되면 이해당사자들 사이에서 갈등이 표출되고 사회문제화하기 쉽다. 따라서 이동성자원에 따른 상·하류 간 갈등을 최소화하면서 물을 이용하거나 보전할 수 있는 제도적 정책을 개발하고 정착시키는 것 또한 물관리 정책의 중요한 과제이다.

셋째, 순환자원에 기인하는 문제이다. 물은 대기와 육지를 순환하는 자원으로 강수 현상이 지역적 혹은 계절적으로 편중되는 문제가 발생한다. 이러한 특수성 때문에 홍수 문제, 가뭄 문제, 수자원의 배분 문제가 불균형하게 발생할 수 있어 물관리 정책의 중요 과제로 대두된다.

넷째, 사회경제 환경에 기인하는 문제이다. 물은 생명 유지뿐 아니라 생활과 산업 등 모든 분야의 필수적 요소이기 때문에 인구가 늘어나고 산업이 팽창되는 만큼 물의 수요도 늘어나고 물 오염요인도 함께 늘어난다. 따라서 물 수급 문제와 수질 개선 문제는 필연적으로 중요한 정책 과제가 된다.

2) 물관리체계의 문제

(1) 물 관련 정책조정 기능체계 부재

물관리체계의 문제로 먼저, 물관리 정책조정위원회가 폐지됨에 따라 물 관련 중앙부처 간 정책을 조정할 수 있는 기구가 사라졌다는 점을 들 수 있다. 2011년 10월 이후 수량 관리(이수 및 치수)는 국토교통부, 수질 관리는 환경부, 농업용수는 농림수산식품부, 방재 업무는 행안부 등 물관리 기능이 분산되어 있어, 정책조정 기능이 반드시 필요하다고 판단된다.¹ 또한 규모에 따라 국가하천은 중앙부처, 지방하천은 지방정부가 맡고 있어 유역 차원의 통합 물관리가 이루어지지 못하는 상황에서 중앙정부와 지방정부를 포함한 정책조정의 필요성도 매우 크다. 수도 업무도 이원화되어 용수공급체계의 혼선을 빚고 있고, 상·하류 간의 물 관련 기관 간 분쟁이 심화되고 있다. 그러나 이를 조정·통합할 수 있는 관리체계가 구축되어 있지 않은 실정이다.

(2) 수량·수질·농업용수 중심의 기능 분리로 비효율 초래

현재 한국의 물관리 행정체계는 중앙정부의 기능과 조직의 측면에서 수질, 수량 및 생태 분야가 분리되어 있다. 이에 따라 물 순환체계를 통합적으로 관리하지 못하기 때문에 물관리의 비효율을 초래하고 있다.

첫째, 유역관리의 측면에서 하천의 홍수 방재 기능은 국토교통부에, 수질·생태 복원 기능은 환경부에 분담되어 있다. 이에 따라 두 기능의 중

1 2015년 충청남도 서북부 가뭄 문제가 심각해지자 2015년 10월 11일 정부서울청사에서 추경호 국무조정실장 주재로 제1차 물관리협의회가 이루어지는 등 전국적인 물 문제에 효과적으로 대처하기 위한 정책 기능 조정의 필요성이 제기되기도 했다.

표 12-1

물 관련 기능의 분담 현황

구분	수질 관리	수량 관리	농업용수
중앙정부	환경부 (4대강 유역청, 상하수도)	국토교통부 (5개 국토관리청, 5개 홍수통제소)	농림수산식품부
지방 정부	광역 환경 관련 국 지방 환경보호과 수도사업소 등	건설 관련 국 건설과 등	농림 관련 국 농정부서

합적 연계가 부족한 실정이다. 둘째, 용수관리의 측면에서 수질과 용수 수요를 함께 고려한 댐·보·저수지의 최적 방류 프로그램이 마련되지 못한 실정이다.

(3) 물 관련 업무의 분산으로 인한 중복 투자

중앙정부와 지방정부의 물 관련 업무가 분산되어 있는 동시에 유사한 업무를 중복적으로 수행하기 때문에 중복 투자가 발생하고 있다. 첫째, 현재 중앙부처의 지방조직인 환경부 유역환경청(유역관리국)과 국토교통부의 국토관리청(하천국)은 하천관리에 관한 유사 기능을 수행한다. 둘째, 환경부 산하기관인 한국환경공단과 국토교통부 산하기관인 한국수자원공사도 상수도와 관련된 유사한 업무를 수행한다. 셋째, 수질·수량·오염원 등 물과 관련된 정보는 통합적으로 생산·제공되는 것이 효율적이거나, 현재는 기관별로 자료의 생산을 위한 예산이 투입되고 있으며, 표준화되지 못하고 생성 시기, 품질 수준, 업데이트 주기 등이 상이한 실정이다. 넷째, 동일한 수도사업임에도 불구하고, 광역상수도는 국토교통부(수자원공사)가 담당하고, 지방상수도는 환경부와 지자체가 담당하도록 이원화됨에 따라 광역상수도는 과잉 공급되고, 농촌지역 상수도 보급률은 떨어

어지는 등 비효율이 발생하고 있다.

(4) 유역 기반의 물관리 인식 미흡

치수와 이수 측면을 강조해 4대강 사업을 추진했으나 유속 감소와 체류 시간 증가 등에 의한 유기물 퇴적, 녹조 대발생, 어류 집단폐사 등 강 수체 내부에 많은 문제가 발생하고 있다. '4대강 녹조 현상과 오염물질의 축적 요인이 기후적인 것인가, 인위적인 것인가, 아니면 그 복합적인 것인가'에 관계없이, 이 현상이 심화된다면 4대강 사업은 제2의 시화호, 새만금 문제로 비화되어 사회적 분쟁의 소지가 될 수 있다. 4대강 사업이 기후변화의 위협 요인인 홍수와 가뭄의 예방을 위해 시급하게 선제적으로 이루어진 것이라면, 그 후속 관리는 수질과 수생태계의 보전을 목적으로 이루어져야 함에도 불구하고 이에 대한 인식과 준비가 미흡한 실정이다.²

(5) 중앙부처 중심적 관리와 지역 간 불균형 심화

현재 한국의 물관리는 중앙정부가 계획을 수립하고 집행하는 과정에서 많은 부분을 중앙정부가 결정하고 지방정부는 부분적으로 집행하는 체계로 이루어진다. 반면 중앙정부와 지방정부 간 업무 협조와 정보 공유가 제대로 이루어지지 않아 행정의 효율성이 떨어지고 있다. 이처럼 의사결정 과정이 중앙부처 중심으로 추진됨에 따라 지방정부를 비롯한 물 정책 거버넌스에 지역주민의 의견과 실질적인 참여 기회가 부족하다는 비판이 제기된다. 또한 하천관리, 상수도과 하수도 보급 측면에서 중앙정부의 정책이 도시지역에 집중됨에 따라 도농 간의 불균형을 심화시

2 이 문제를 세분해서 보면, 녹조 예방 및 저감을 위한 관리체계 부재, 퇴적물 관리체계 부재, 시설물 운영체계 부재, 건전한 물 순환체계 구축 미흡 등이다.

키고 있다는 지적도 제기된다.

3. 물관리체계의 개선 방안

1) 물관리 인식의 변화 노력

과거 공공수역의 수자원 개발·공급 확대에 치중했던 수량 중심의 물 관리에서 이제는 점차 물의 수요적 측면과 유역의 여건을 고려한 효율적인 배분 등 확보한 물의 선순환 정책이 선행되어야 한다. 물이 부족한 유역에서 무리하게 도시화·산업화·농업화를 계획함으로써 과도한 유역 변경 방식의 물 공급시스템을 추진해서는 안 된다. 이와 같은 유역은 물 순환체계의 건전성을 담보할 수 없기 때문에 지속가능한 발전을 결코 기대할 수 없게 된다. 또한 그간 수도작 중심으로 다량 공급되었던 농업용수도 무한정 공급 대상이 아닌 유역 내 허용량 범위의 농작 형태로 변화를 추구해야 할 것이다.

사람의 건강 및 생태계를 효과적으로 보호하기 위한 유역관리는 단순한 수량적·수질적 차원을 넘어서 유역 내 모든 자원 및 인문 현상 등을 포함한 전반적인 관리이다. 즉, 유역 내의 물, 토지, 식생, 기타 자연자원의 균형적인 이용과 보전을 통해 자원의 지속성을 유지하기 위한 유역별 통합적인 계획과 실행을 위해서 기존 정책과 프로그램의 조정, 새로운 협조체계를 구축하는 접근 방법 및 유역 생태계의 회복과 보전이라는 공통된 지향점과 더불어 인식 변화도 필요하다.

2) 유역주민 참여 제도화

물관리체계 개선과 관련해 유역주민 참여의 제도화가 필요하다. 유역 물관리체계의 핵심 요소 중 하나는 다양한 이해당사자들이 정책 수립·결정에 참여하는 것이기 때문이다. 최근까지 유역주민들은 물 관련 정책에서 소외되어 지역과 관련된 자신들의 의견을 대변하지 못하고 있다. 한국은 1990년대부터 빠르게 시민사회의 성장을 보였고 이들의 다양한 활동 분야 중에서도 두드러지는 분야가 물을 비롯한 환경 문제이다. 물 관련 정책에 대한 관심과 참여도는 매우 높아서 2006년 수자원장기종합계획 수립 시에는 많은 환경단체가 적극적으로 참여했다. 그들의 참여는 정부의 일방적인 물관리 정책 수립에 제동을 걸고 다양한 유역주민의 의견을 반영하는 계기가 되었다.

유역의 물관리체제에서 유역주민 참여의 제도화는 우선적으로 유역 물관리위원회 활동을 통해 실현될 수 있다. 위원회는 지방정부, 전문가, 시민단체, 지역주민 등 다양한 계층의 사람들이 모여 물과 관련된 유역 문제를 논의하는 과정에서 일반 유역주민의 의견을 개진하고 그 의견을 정책에 반영할 수 있게 될 것이다. 특히 유역위원회에 전문성을 확보한 유역주민이 활발히 참여함으로써 유역 내 물 관련 문제점을 좀 더 깊게 이해하기 시작한다면 전문성이 한층 더 강화되고 유역 내 일반 주민들의 지지도 얻게 될 것이다.

3) 물관리 정책 기능 조정

물관리체계를 개선하기 위해 중앙부처 간 물관리 업무의 효율적 조정체계를 마련할 필요가 있다. 한국의 현행 물관리체계를 보면 수량·수

질 관리가 용도에 따라 환경부와 국토교통부를 비롯해 정부의 다양한 부처에서 관리하는 분절적인 체계이다. 한국과 달리 주요 선진국은 물관리와 관련해 부처 간 갈등이나 유사 업무의 수행에 따른 비효율 문제가 크게 발생하지 않는다.

첫째, 환경부와 국토교통부의 물관리 기능의 통합 조정이다. 환경부와 국토교통부는 사실상 하천 및 유역관리와 관련된 유사 업무를 중복적으로 수행하고 있으나, 중앙부처 수준에서 기능의 조정과 통합이 이루어지고 있지 않기 때문에 비효율이 발생하고 있다. 더 나아가 농업용수 분야까지도 통합 조정이 필요하다.

둘째, 한국환경공단과 한국수자원공사의 수도 업무 기능의 조정이다. 국토교통부와 환경부의 기능에 따라 한국수자원공사와 한국환경공단은 상수도 업무와 하수도 업무의 관련된 유사 기능을 중복적으로 수행한다. 이러한 유사 기능의 통합도 필요하다.

셋째, 행정안전부의 하천관리 기능의 조정이다. 행정안전부는 소하천을 소관한다. 그러나 지방하천의 수질과 관련된 업무는 환경부에 의해서도 수행되고 있다. 따라서 행정안전부의 하천관리 기능은 물관리를 전담하는 부처로 이관될 필요가 있다.

넷째, 물 관련 정보의 통합이다. 현재 물과 관련된 개별 부처는 수질, 수량, 수도, 오염원 등 다양한 물 관련 통계를 개별적으로 생산·관리하고 있다. 이에 따라 통합적 측면의 통계가 작성되지 못하는 실정이다. 따라서 물관리 행정의 효율성을 높이는 차원에서 다수 부처에 흩어져 있는 통계 작성 및 정보 기능을 통합적으로 운영할 필요가 있다.

다섯째, 분절적 물관리 체계를 협력적·유기적인 거버넌스 체계로 전환해야 한다. 물관리 정책의 효과성과 효율성을 달성하기 위해 중앙 및 지방에 분산된 물관리 기능을 통합해야 한다. 물관리 행정의 효율성을

강화하기 위해 어떤 형태의 조정·통합 시스템을 구축해야 하는가에 초점을 맞추기보다는 어떠한 전략적 방향성과 원칙을 확립하는 것이 바람직한가에 초점을 맞출 필요가 있다. 현재 부처 간 유사·중복 업무로 분류되는 사안들을 중심으로 기능 조정을 통해 조정과 통제 권한을 보유한 ‘국가물관리위원회’와 지역에 행정구역을 넘어서 물 문제의 협치를 위한 ‘유역물관리위원회’가 출범할 경우에 통합이 좀 더 실효성 있게 이루어질 것으로 보인다.

4) 물관리 인력·기술·예산의 재편

지방정부의 물관리 업무는 중앙부처에 의존할 수밖에 없는데, 가장 큰 이유는 물관리에 소요되는 대부분의 재원을 중앙부처의 지원에서 충당하기 때문이다. 일부 재정자립도가 높은 지방정부를 제외하고는 중앙부처의 지원 없이는 물관리 업무의 추진이 사실상 곤란한 상황이다.

유역이나 지방 차원에서 자립적으로 물관리를 추진하기 위한 자원 확보는 지방정부의 일반회계로부터 전담을 강요하거나 수혜자로부터 충당하는 것은 한계가 있기 때문이다. 기존의 중앙정부 예산과 인력 등 물관리 기능을 과감하게 이양(예산, 인력, 기술)함과 동시에 물 관련 재원의 조달과 배분에 대한 개편을 종합적으로 시행해야 한다.

지방정부의 물관리를 위한 수입금은 상·하수도 사용료나 요금 현실 화율에 가로막혀 있고, 그 외 하천 점용료와 골재 채취 수입 일부가 거의 전부라고 할 수 있다. 유역 물관리가 정착되기 위해서는 유역 내 지방정부의 자주적인 재원이 확보되어야 하고, 이는 기존의 중앙부처 예산 지원금의 운용 방식과 물이용 부담금 등 종합적인 물 관련 재원의 조달과 배분에 대한 개편을 통해서 이루어질 수 있을 것으로 본다.

현시점에서 수계유역별물관리 업무가 가능함에도 불구하고 중앙부처와 관련 공사를 중심으로 추진하고 있는 경우에는 하천유역별 통합조직을 설립해 인력과 기술, 예산 등 물관리 전반에 대한 기능과 역할을 이양할 필요가 있다.

물관리체계 개편에서 중앙정부와 지방정부의 역할 분담은 단순히 중앙정부의 물관리 업무를 이관하는 문제라기보다는 지방정부의 물관리능력의 함양과 책임을 높이는 등 적극적으로 유역에 위치한 지방정부의 역할을 높이는 것이 중요하다. 왜냐하면 지역 수리권의 문제를 제외한 다른 물관리 관련 문제에서 지방정부의 태도는 적극적으로 물관리 업무를 담당하려 하기보다는 오히려 중앙정부에 의존하려는 경향도 있기 때문이다. 하천 등급의 조정과 수도사업의 구조 개편, 물관리체계의 개편 등의 문제에서 지방정부는 주체로 나서기보다는 중앙정부나 다른 기관에서 맡기를 바라는 경우도 나타나는 실정이다. 이러한 문제의 배경에는 우리나라의 오랜 국가 중심의 물관리 전통도 관련이 있지만, 다른 주요한 원인 중의 하나는 지방정부가 물관리를 위한 재원을 조달하는 데 한계가 있기 때문이다.

4. 물자치권 확립 방안

1) 물자치권의 필요성

첫째, 현실적·실질적인 지방정부의 물관리 필요성이다. 예로써, 충청남도의 경우 2015년 심한 가뭄 상황에서 지방정부인 충청남도가 취할 수 있는 기능이 별로 없었다. 즉, 충청남도가 해당 지역의 가뭄 문제를 해

결하기 위해 업무를 추진할 수 있도록 부여받은 기능이 별로 없다. 따라서 물자치권과 관련된 기능이양 등을 통한 물자치권의 확립이 필요하다.

둘째, 유역 단위 계획에 의한 지역 물관리의 필요성이다. 유역 중심의 거버넌스 체계에 의한 물자치의 목적은 전 국토의 물관리를 위한 중앙의 계획보다도 해당 지방정부의 지방적 수요에 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 데 있다. 이는 기후나 날씨 등 다양한 자연환경의 변화 상황에서 발생하는 위급한 경우에 대응하는 유역 메커니즘을 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 유역의 물 통합관리 필요성이다. 한국의 경우, 중앙은 부처별로 물을 분리 관리하고 있으며, 지역은 구역에 따라 분리 관리하고 있는 실정이다. 따라서 소유역 중심의 물자치권은 해당 지역의 물관리를 유역이나 수계에 맞게 통합적으로 관리하는 데 필요한 요건이 될 수 있다. 즉, 소유역 중심의 물자치권을 바탕으로 지방정부들이 협력해 유역의 물을 통합적으로 관리할 수 있다.

넷째, 물 문제와 관련된 중앙 및 인근 지역 간 협력 강화의 필요성이다. 지방정부에 물 문제에 대한 권한과 책임을 부여함으로써 지방정부는 해당 지역의 물 문제를 해결하려는 다양한 노력을 하게 된다. 더불어 광역정부는 초광역적 영역으로 흐르는 물 문제를 해결하기 위한 중앙과 지역, 인근 유역 간 협력적 메커니즘을 강화하는 역할을 할 수 있다.

다섯째, 유역 중심의 물자치권은 물 문제에 관련된 분권화와 더불어 중앙의 정책 혼잡을 감소시키는 등 중앙정부의 부담을 완화할 수 있다. 물관리 분야의 분권화는 관련 분야의 중앙 지시 및 통제 수준을 감소시킴으로써 관련 문제의 의사결정에 신속성과 융통성을 제공한다.

여섯째, 지방정부의 지역 물관리 역량을 제고하기 위해 필요하다. 유역 물자치권의 부여는 지역의 물 부족 문제 등 지역의 물 문제를 효과적으로 대처할 수 있도록 지방정부의 역량을 높일 수 있는 기회를 제공할 수 있

다. 지방정부는 지역의 물 수요를 스스로 판단하고 이 문제를 해결하기 위한 다양한 노력을 할 수 있도록 방향을 제시하는 역할을 할 수 있다고 본다.

2) 유역 중심의 물자치권 확립을 위한 노력

(1) ‘물관리기본법’ 제정

한국은 국토의 물을 통합적으로 관리하기 위한 ‘물관리기본법’이 없고 물을 관리하는 부처에 따라 각각 개별 법을 가지고 있다. 이러한 법으로는 국토교통부의 ‘하천법’, ‘지하수법’, ‘댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률’, 환경부의 ‘수질 및 수생태계 보전에 관한 법률’, ‘4대강 수계법’(○○수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률), ‘하수도법’, 행정안전부의 ‘소하천정비법’, 농림부의 ‘농어촌정비법’ 등이 있다. 부처별 개별 법을 통한 물의 관리는 물관리의 효율성을 떨어뜨리고 물관리 과정에 다양한 문제를 노출하고 있다. 따라서 국가의 중요한 자원인 물을 종합적으로 관리할 수 있도록 ‘물관리기본법’ 제정이 필요하다.

19대 국회에서는 ‘물관리기본법’을 제정하려는 몇몇 의원의 노력이 있었다. 이러한 노력에 앞장선 의원은 함진규 의원, 양창영 의원, 정우택 의원, 김상희 의원이다. 20대 국회에서도 19대 국회의 ‘물관리기본법(안)’을 일부 수정해 다양하게 제안하고 있다. 이들의 ‘물관리기본법(안)’은 일부 차이는 있으나 대동소이하다고 볼 수 있다. 문제는 의원들이 제안한 ‘물관리기본법’에는 지역에 물자치권 또는 물관리권을 부여할 수 있는 조항이 대부분 없거나 소극적이라는 점이다.

따라서 지방정부는 이들의 ‘물관리기본법’에 지역의 물자치 확립에 필요한 조항을 포함될 수 있도록 하여 지방정부에서도 해당 지역의 물 문제를 스스로 관리할 수 있도록 노력하는 것이 매우 중요하다.

(2) 중앙부처의 물관리 기능이양³⁾

물관리 업무의 경우, 지방정부가 지역에 적절하고 타당한 정책을 추진하기 위해서는 지역에서 필요한 중앙정부의 물관리 관련 일부 기능의 지방이양이 필요하다. 예컨대 지역에서 수계유역별 물관리 업무가 가능함에도 불구하고 중앙부처와 관련 산하 공기업 중심으로 추진하고 있다. 따라서 지방정부에서 업무 추진에 필요한 인력과 기술, 예산 등 물관리 전반에 대한 기능과 역할을 이양받아야만 유역 중심의 물관리 업무 추진이 가능하다.⁴⁾

즉, 지방정부의 물자치권을 확립하기 위해서는 중앙정부가 수행하던 물관리 기능의 일부를 지방정부에 이양해야 한다. 중앙정부는 지역에서 물자치와 관련된 또는 물관리에 필요한 기능을 적극적으로 발굴해 이양해야 한다. 중앙정부나 중앙공무원은 지방자치권의 확대를 위해서 지방에 필요한 기능, 조직, 인력, 예산을 적극적으로 이양할 필요가 있다. 또한 지방정부는 예산, 인력의 부족만 탓할 것이 아니라 진정한 자치의 확립을 위해서 좀 더 적극적으로 유역 물자치에 필요한 기능을 이양받으려는 노력이 필요하다.

3 특정 사무를 국가사무로 수행하는 것과 지방사무로 수행하는 것 중 어느 것이 해당 행정서비스를 수행하는 당사자의 편의 혹은 행정 부담을 최소화할 수 있는 것인지가 고려되어야 할 것이다. 이를 위한 가장 중요한 고려 요인이 바로 현지성의 기준이다. 즉, 업무의 성격상 지역주민과의 접근성이 중요하고, 주민참여 및 신속 대응이 요구되는 업무인지 여부를 판단하는 기준을 말한다. 그리고 현지성이 높은 경우에는 지방사무로 두는 것이 지역주민에 대한 행정서비스 차원에서는 타당할 수 있다.

4 유역 물관리체제 수립의 가장 중요한 의의는 물관리 관련 중앙 권한을 지방으로 이양함으로써 지방 및 유역 현실에 맞는 효율적 물관리를 할 수 있다는 점이다. 유역 물관리체제의 수립 및 시행은 궁극적으로는 중앙의 물관리제도 개혁과 더불어 통합 물관리체제로 나아가는 중요한 발전 단계이다.

(3) 갈등 발생 문제 해소

물 관련 기능 문제는 다양한 차원에서 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 갈등으로는 중앙부처 간 갈등, 중앙과 지방의 기능이양 갈등, 지역 간 물 배분 문제 갈등 및 지역 내 갈등 등 다양하다. 우선 물 관련 기능은 중앙정부도 국토교통부, 환경부, 농림축산식품부, 산업통상부, 행안안전부 등 다원화된 관리구조를 가지고 있어 갈등이 발생할 수 있다. 유역별 통합적인 물관리가 매우 어렵기 때문에 업무 추진 과정에서 갈등이 일어나지 않도록 조정하는 기능이 필요하다. 물의 사용과 오염관리 기능은 유역 간 혹은 자치정부 간, 주민 간 갈등이 언제든지 발생할 우려가 있다. 따라서 중앙정부는 통합적으로 물관리를 할 수 있도록 ‘물관리기본법’을 제정하는 것과 더불어 조정 기능을 총리실이나 대통령 소속으로 둘 필요가 있다. 유역 차원에서는 물자치권을 확보하는 것과 더불어 유역 간 혹은 지방정부 간 갈등을 조정할 수 있는 기능을 중앙에 두거나 초광역적 조정 기능을 둘 필요가 있다. 이러한 조정 기능보다 더 중요한 것은 국가의 전체 자산인 물을 효율적으로 잘 활용할 수 있도록 부처 간, 지방정부 간, 주민 간 협력하고 양보하는 문화가 정착되는 것이다.

5. 정책 제언

지난 1991년 지방의회를 구성해 지방자치를 부활시킨 시점이 어느덧 30년을 향해가고 있다. 지방자치의 본질은 지방정부의 자치역량 강화와 더불어 주민참여를 통한 주민자치라 할 수 있으나 우리는 아직까지도 지방분권의 확대가 미흡하다. 즉, 지방자치의 핵심은 지방분권화 확대와 주민참여를 통한 주민자치라고 할 수 있다. 그러나 주민자치의 중요 부

분인 중앙권한의 지방이양 등 지방분권화 확대는 미흡한 실정이다. 특히 지방정부가 지방의 일을 스스로 결정하고 책임지는 자치권의 문제뿐 아니라 지역주민들이 자주적으로 지역의 문제에 대해 논의하고 공동협력 과정을 통해 주민의 생활 현장에서 공동으로 발전할 수 있는 주민자치도 필요하다고 본다.

이러한 분권화도 영역별로 불균형하게 진행되어 일부분은 거의 분권화가 이루어지지 않는 실정이다. 특히 유역 중심의 물자치권은 분권 또는 자치가 거의 이루어지지 않거나 미미한 수준의 자치에 머물고 있고 ‘유역 물자치권’이라는 용어 자체가 생소할 정도이다.

물관리를 효율화하기 위한 물자치권 확립의 문제는 단편적인 시각에서 보는 것이 아니라 종합적인 시각에서 바라보고 하나의 이해당사자가 아닌 중앙정부와 지방정부를 포함해 사회 각계각층을 모두 고려해 최종 정책 결정을 해야 한다. 즉, 일부 중앙부처의 정책 수립 및 결정에 따라 전국의 물관리체제가 좌우되는 현실을 뛰어넘어 각 유역 현실에 적합한 물관리 정책을 수립·집행해 좀 더 현실적이고 효율적인 형태로 발전해야 한다. 또한 유역 중심의 물자치권 확립 노력과 더불어 지역의 유역관리 전문성 강화 및 갈등 해소를 위해 지방정부 차원의 다양한 노력도 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김갑수. 1999. 『환경정책론』, 366~367쪽. 한국환경정책학회.
김인환. 1997. 「물관리 체제의 효율화 방안」. 《환경정책》, 5권 1호, 169~195쪽.
김종길. 1996. 「위험 사회에서의 환경문제 발생논리와 환경정책 개선방향」. 《한국사회학》, 30집(겨울호), 809~839쪽.

- 김종원·김창현·심우배. 2005. 「유역통합관리를 위한 재원확보 방안 연구」. 국토연 2005-21.
- 김창수. 2012. 「4대강 사업 이후 물관리체계 개편방향」. 『한국공공행정학회 추계학술대회 자료집』.
- 미래기획위원회. 2009. 「기후변화 대응 물관리전략 구축방안 연구」.
- 박성제. 2010. 「수자원 관리체계의 변화에 따른 법 및 제도의 정비방안 연구」. 국회입법조사처 정책용역연구.
- 박종관. 2016. 「물자치권의 개념 정립과 과제」. 충청남도 자체발표 논문.
- 박종관 외. 2011. 「물 관리 효율화를 위한 환경행정체계 발전방향 연구」. 환경부 정책연구.
- 윤근섭·송정기. 1997. 「수자원 이용에 따른 지역이해의 구조에 관한 연구」. 《한국사회학》, 31집(봄호), 195~221쪽.
- 이상진. 2017. 「충남연구원 2017년 단기교육 결과보고서」. 충남연구원
- 이상진 외. 2013. 「충청남도 물 자치권 확립을 위한 정책과 과제」. 충남발전연구원.
- 이운성 외. 2009. 「물관리기본법안」. 국회의안정보시스템.
- 지속가능발전위원회. 2005. 「지속가능한 물관리 정책」.
- 최동진. 2008. 「물 관리에서 중앙과 지방의 역할 및 기능 재정립」. 《물과미래》, 41권 3호 (2008년 3월), 17~22쪽.
- 최지용. 1996. 「21세기를 대비한 물관리정책의 개선방안」, 25쪽. 한국환경기술개발원.
- 환경부 4대강 살리기 추진본부. 2010. 「4대강의 진실」.
- 환경부·건설교통부. 2006. 「물관리기본법안」. 국회의안정보시스템.
- 2030 Water Research Group. 2009. "Charting Our Water Future: Economic frameworks to inform decision-making."
- Aspen Institute. 2009. "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.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs(DEFRA). 2008. "Future Water: The Government's water strategy for England."
- Integrated Water Resources Management Guidelines at River Basin Level. 2009.
- Tarlock, A.D. 2007. *Integrated Water Resources Management: Theory and Practice Implementing Integrated Water Resources Management in Central Asia*, pp. 3~21. Netherland: Springer.
- UN. 2009. "World Urbanization Prospects: The 2009 Revision."
- UWFP. 2011.6.24. "Urban Waters Federal Partnership: Vision, Mission & Principles." <http://www.urbanwaters.gov>