

우리나라의 통합물관리제도 도입에 관한 소고*

채 영 근**

차 례

- I. 서론
- II. 문제의 인식
- III. 물관리 거버넌스 제도의 현실과 문제점
- IV. 바람직한 물관리 거버넌스
- V. 물관리기본법안에 나타난 통합물관리 거버넌스
- VI. 결론

[국문초록]

우리나라의 물관리는 국가중심의 획일적인 방식으로 이루어지고 있어 지방의 여건이나 환경이 충분히 반영되고 있지 못하다. 그리고 물관리에 관하여 하천, 지하수, 연안을 해당 정부부처 및 지방자치단체가 각기 따로 따로 관리를 하고 있어 수자원의 전체적이고 통일적인 접근을 가로막고 있다. 지하수와 하천수가 밀접하게 관련되어 있고 민물이 연안의 해수에 밀접하게 관련되어 있음에도 불구하고 관리주체는 각자 사무를 관장하고 있다. 특히 하천관리의 경우 수량에 대한 관리주체와 수질보호의 관리주체가 분리된 채 서로 엇박자를 내는 경우가 많다. 이와 더불어 지방분권화의 경향으로 개발사업에 관한 각종 인허가 권한이 지방자치단체로 넘어감에 따라 하천 및 연안의 오염을 초래하는 개발사업이 경쟁적으로 이루어지고 있다. 물은 인간이 편익상 그어놓은 행정구역에 머무르지 않는다. 그리고 물은 바다로 흐르며 바다는 육상에서의 인간활동으로부터 영향을 받는다. 물이 갖고 있는 이러한 특성상 물은 전체로서 다루어져야 한다. 어느 특정 지방자치단체가 다룰

* 이 글은 2015년 6월 1일 대전 유성 ICC 호텔에서 한국물학술단체연합회 주관, 국회 스마트물포럼 후원으로 열린 ‘물 관리 패러다임 혁신 대토론회’에서 필자가 발표한 발제문 “통합물관리에 있어서의 분권화”를 토대로 작성된 것임을 밝혀둔다. 지면을 빌어 발제의 기회를 주신 수법포럼의 김성수교수님과 한국물학술단체연합회 김승희장님께 감사를 드린다.

** 인하대학교 법학전문대학원 교수

수 있는 성질의 것이 아니다. 그러나 또한 지역의 직접적 이해관계자의 의견을 반영하기 어려운 국가의 독점적 관리 역시 배제해야 한다. 따라서 유역을 아우르는 통합적 관리체제를 구성하여 상하류의 지방자치단체 및 연안의 관리주체와 수질 수량의 관리주체가 모두 참여하는 심의 및 의사결정구조를 수립할 것이 요청된다. 심의절차에는 가급적 다양한 이해관계자의 의견이 반영되도록 해야 하고 의사결정 주체는 정치적 책임을 지는 지방자치단체와 국가가 공동으로 참여하는 위원회가 되도록 하여야 할 것이다. 이와 같은 조직의 구성은 현 지방자치법이나 4대강수계법 상의 제도로는 실현이 곤란하므로 물기본법을 제정하여 유역중심의 통합물관리기구를 구성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

I. 서론

수자원의 개발과 이용에 관련된 많은 분쟁들이 있어 왔다. 그 중에서도 특히 새만금 개발사업, 4대강살리기사업, 양양 양수발전소건설사업, 김해 매리공단개발사업은 수자원의 개발과 환경이익의 충돌을 초래하면서 심각한 사회적 갈등을 초래하였고 사업이 종료된 이후에도 심각한 후유증을 남기고 있다. 이러한 결과가 초래된 원인을 찾고 재발을 막기 위한 개선방안을 마련하는 것이 시급하다. 현재 국회 안팎에서는 우리나라의 물관리 거버넌스를 개선하기 위한 입법 논의를 진행하고 있다. 차체에 물관리 거버넌스의 개선을 통해 위 사례들과 같은 ‘지속불가능한’ 수자원의 개발행위를 미연에 방지할 수 있도록 할 필요가 있다.

우리나라의 물관리는 국가중심의 획일적인 방식으로 이루어지고 있어 지방의 여건이나 환경이 충분히 반영되고 있지 못하다. 그리고 물관리에 관하여 하천, 지하수, 연안을 해당 정부부처 및 지방자치단체가 각기 따로 따로 관리를 하고 있어 수자원의 전체적이고 통일적인 접근을 가로막고 있다. 지하수와 하천수가 밀접하게 관련되어 있고 민물이 연안의 해수에 밀접하게 관련되어 있음에도 불구하고 관리주체는 각자 사무를 관장하고 있다. 특히 하천관리의 경우 수량에 대한 관리주체와 수질보호의 관리주체가 분리된 채 서로 엇박자를 내는 경우가 많다. 이와 더불어 지방분권화의 경향으로 개발사업에 관한 각종 인허가권한이 지방자치단체로 넘어감에 따라 하천 및 연안의 오염을 초래하는 개발사업이 경쟁적으로 이루어지고 있다.

물은 인간이 편의상 그어놓은 행정구역에 머무르지 않는다. 그리고 물은 바다로 흐르며 바다는 육상에서의 인간활동으로부터 영향을 받는다. 물이 갖고 있는 이러한 특성상 물은 전체로서 다루어져야 한다. 어느 특정 지방자치단체가 다룰 수 있는 성질의 것이 아니다. 그러나 또한 지역의 직접적 이해관계자의 의견을 반영하기 어려운 국가의 독점적 관리 역시 배제해야 한다. 따라서 유역을 아우르는 통합적 관리체제를 구성하여 상하류의 지방자치단체 및 연안의 관리주체와 수질 수량의 관리주체가 모두 참여하는 심의 및 의사결정구조를 수립할 것이 요청된다. 심의절차에는 가급적 다양한 이해관계자의 의견이 반영되도록 해야 하고 의사결정주체는 정치적 책임을 지는 지방자치단체와 국가가 공동으로 참여하는 위원회가 되도록 하여야 할 것이다. 이와 같은 조직의 구성은 현 지방자치법이나 4대강수계법상의 제도로는 실현이 곤란하므로 물기본법을 제정하여 유역중심의 통합물관리기구를 구성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

국회에 계류중인 물관리기본법안은 현재의 파편화되어 있는 물관리체계를 혁신적으로 변화시켜 통합관리로 나가려는 방안을 담고 있다. 세부적으로는 내용이 다소 미진한 부분이 있으나 올바른 방향으로 나아가는 단초를 제공하고 있으므로 국회에서 통과되기를 기대한다.

이 글의 순서는 다음과 같다. II에서는 새만금사업사건, 4대강살리기사업 사건, 양양 양수발전소 건설사업 사건, 그리고 김해 매리공단 공장설립사업 사건의 개요 및 쟁점을 살펴보고 물관리거버넌스 측면에서 문제를 제기하도록 한다. III에서는 우리나라 물관리 제도의 문제점을 개략적으로 살펴본다. IV에서는 바람직한 물관리방안으로서 통합물관리제도의 내용과 추진방향 등을 살펴본다. V에서는 현재 국회에 계류중인 물관리기본법안의 내용 중 통합물관리제도와 직접적으로 관련된 내용을 살펴보고 그 의의와 한계를 논한다. VI에서는 통합물관리제도 도입의 필요성을 다시 한번 강조하고 물관리기본법안이 나아가야 할 바를 제안하며 글을 마친다.

II. 문제의 인식

우리나라는 수자원의 개발과 보전을 둘러싼 심각한 사회적 갈등을 수차례 경험한

바 있다. 이러한 사회적 갈등은 법적 분쟁으로 비화하여 법원의 판결로 일단락되곤 하였다. 수자원의 개발과 보전에 관한 결정을 법원의 최종적인 판단에 맡기는 것이 최선이라고 볼 수는 없다.¹⁾ 이러한 사회적 갈등사건에 대한 법원의 판단이 옳았는지 여부는 차치하고 우리나라 수자원관리의 문제점을 간명하게 파악하려는 차원에서 일부 판례들을 소개한다.

1. 새만금사업 사건 : 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330 전원합의체 판결

가. 사업의 개요 및 사건의 전개

새만금사업은, 국가의 주무장관인 농림수산부장관이 1991. 10. 17. 구 공유수면매립법 제4조에 터잡아 이루어진 공유수면매립면허처분과 같은 해 11. 13. 이루어진 새만금사업 시행인가처분을 근거로 하여, 전라북도에 위치한 만경강, 동진강의 하구해역에 방조제를 설치하고 공유수면을 매립·간척하여 28,300ha의 농지와 11,800ha의 담수호를 조성하는 것을 내용으로 하는 매립 및 간척사업이었다.

새만금사업은 해안에 방조제를 건설하고 광활한 갯벌을 매립하여 농지를 조성하는 것을 주요한 내용으로 하였으므로 다툼은 주로 사업의 타당성, 해양환경에 미치는 악영향 유무, 조성되는 담수호의 수질확보 가능성 등에 관한 것이었다. 사업에 반대하는 주민들과 환경단체는 2001년 사정변경을 이유로 이 사건 공유수면매립면허처분 및 새만금간척종합개발사업 시행인가처분의 직권취소신청을 농림부장관에게 하였으나 농림부장관은 이를 거부하였고, 그러자 이들은 공유수면매립면허처분에 대한 무효확인 및 위 처분의 직권취소 거부처분에 대한 취소소송을 제기하였다.

나. 법적 쟁점 및 법원의 판단

소송과정에서 밝혀진 바에 의하면, 사업의 타당성과 관련하여 농수산 중심 개발안에 대하여 일부 비용을 누락한 채 관광편익 및 향만편익을 계상하고 수질오염 등으로

¹⁾ 사건의 대부분, 사업이 국가적 규모의 거대사업이고 상당히 진척된 상황이었고 정치적 사회적 대립이 첨예한 사안이었으므로 법원이 엄격한 법리적 판단만으로 결정을 내리기는 부담스러운 사안들이었다. 법원이 갖는 제도적 기능적 한계를 여실히 보여준 사건들이었다.

시행이 불투명한 담수어 양식장 편익 등을 계상한 하자가 있었고, 담수호의 수질확보 가능성과 관련하여서는 농림부장관이 환경영향평가를 작성함에 있어서 수질예측시 내부 간척지에 발생하는 오염부하량을 참작하지 않고 유역내 인구 및 축산폐수 배출양 등을 적게 추정하여 수질예측을 한 하자 등이 있었다. 그럼에도 불구하고 대법원은 새만금간척종합개발사업을 위한 공유수면매립면허처분 및 농지개량사업 시행인가처분의 하자인 사업의 경제성 결여, 사업의 필요성 결여, 적법한 환경영향평가의 결여, 담수호의 수질기준 및 사업목적 달성 불능 등의 사유가 새만금간척종합개발사업을 당연무효라고 할 만큼 중대·명백하다고 할 수 없다고 보았다.

그리고 사정변경을 이유로 사업에 대한 직권취소신청을 거부한 행정청의 결정이 위법하다는 원고의 주장에 대하여 대법원은 새만금간척종합개발사업을 중단하여야 할 정도로 중대한 사정변경이나 공익상 필요가 있다고 인정하기에 부족하다”고 보았다.²⁾

다. 새만금개발사업의 후유증

새만금개발사업은 2006년 물막이 공사가 완료되었고 보강 및 성토작업을 거쳐 2010년 준공되었다. 2007년 사업의 개발, 이용 촉진을 지원하기 위해 국회에서 새만금 사업 촉진을 위한 특별법이 제정되었다. 이 사업으로 조성된 간척지는 농지 공급 부족 대책으로 사업시행을 허가한다는 애초의 국가적 명분과는 달리 공업, 레저 등

2) “향후 사업목적의 변경 가능성이 있다고 하여 현재의 사업목적 달성이 불가능하거나 법률적으로 또는 실질적으로 사업목적 변경되었다고 볼 수 없고, 쌀 공급과잉 현상으로 쌀 재배면적을 감소시킬 필요성이 있다고 하더라도 일정수준의 식량자급을 유지하기 위한 우량농지의 확보의 필요성이 줄어들든 것은 아니므로, 필요 이상의 과도한 우량농지가 전용되고 있다는 사정만으로 농지의 필요성이 줄어들었다고 단정할 수 없으며, 갯벌 내지는 환경 보전의 중요성을 참작한다고 하더라도 새만금간척종합개발사업을 통하여 이루려고 하는 국가의 발전이라는 실질적인 목적을 달성할 수 없을 정도로 과도한 비용과 희생이 요구되어 경제성 내지는 사업성이 없다고 인정하기에 부족하므로, 결국 새만금간척종합개발사업의 경제적 타당성에 있어서 공유수면매립면허처분 등을 취소하여야 할 만큼 예상하지 못한 사정변경이 있다고 할 수 없다. 장차 형성될 새만금 담수호에서 농업용수로서의 수질을 유지하는 것이 사회통념상 불가능하다고 할 수 없으므로, 농림부장관의 수질개선대책 수립의 실현가능성이 불확실하거나 그 수질개선대책을 시행하더라도 목표수질을 달성할 수 없는 사정변경이 생겼다고 할 수는 없다. 또한 농림부장관이 환경부의 수질관리에 관한 환경영향평가 협의내용을 지키지 아니하고 결과적으로 방조제를 우선 완공함으로써 협의내용을 위반하였다는 사유만으로는 수질관리에 예상하지 못한 사정변경이 발생하였다거나 그 사정변경이 공유수면매립면허처분 등을 취소할 정도로 중대하다고 할 수도 없다.”

다른 산업용지의 비중이 대폭 늘어나게 되었다. 그리고 매년 수천억원이 수질개선을 위해 투자되고 있으나 새만금호의 수질은 악화일로를 달리고 있다.³⁾

라. 물관리거버넌스적 관점

새만금개발사업은 방조제의 건설, 담수호의 조성, 그리고 갯벌의 매립이라는 물관리 및 수자원의 개발에 관한 사업이었다. 당시 공유수면매립면허는 건설부장관의 권한에 속하는 것이었으나 건설부장관은 사업의 주무장관이었던 농림수산부장관에게 권한을 위임함으로써 공유수면매립사업자가 스스로에게 면허처분을 내리는 형국이 되었다. 공유수면매립사업을 계획한 사업시행자가 스스로에게 행정처분을 내렸으니 법이 정한 그 처분절차는 형식적인 것이 될 수 밖에 없었다. 대규모 개발사업에 대한 통제절차로 마련된 사업의 경제성평가뿐만 아니라 환경영향평가 절차 역시 부실하게 진행되었고 사업시행여부에 관한 올바른 결정을 내리는 데에 도움이 되지 못했다. 결과적으로 이 사업은 우리정부가 해양 및 연안자원의 가치를 충분히 인정하지 않고 육상에서의 경제적 이익 또는 지역균형개발이익을 과대평가함으로써 결과적으로 광대한 갯벌 및 연안수자원이 파괴되고 국가에게는 과도한 경제적 부담을 초래하게 되었다. 국가가 정치적 논리에서 추진하는 수자원개발사업은 법적 절차적 통제장치를 모두 무용하게 만들 수 있는 위험성을 내포한다.

2. 4대강살리기사업 사건 (대법원 2011. 4.21. 자 2010무111결정⁴⁾ 외)

- 3) 환경TV뉴스, 매년 수천억 다 어디로 가나..새만금호 수질 악화일로 : 환경부, 새만금호 수질개선 사업 ‘중간평가’ 한다. <http://www.greenpostkorea.co.kr/news/article.html?no=52420> (2015. 9.22. 방문).
- 4) 국토해양부 등에서 발표한 ‘4대강 살리기 마스터플랜’에 따른 ‘한강 살리기 사업’ 구간 인근에 거주하는 주민들이 각 공구별 사업실시계획승인처분에 대한 효력정지를 신청한 사안에서, 대법원은 “사업구간에 편입되는 팔당지역 국가 소유의 하천부지에서 유기농업에 종사하는 주민들 대부분이 주장하는 손해는 행정소송법 제23조 제2항에서 정하고 있는 효력정지 요건인 금전으로 보상할 수 없거나 사회관념상 금전보상으로는 참고 견디기 어렵거나 현저히 곤란한 경우의 유·무형 손해에 해당하지 않는다”고 보아 신청을 기각하였다. 대법원의 이 판결이 있은 후, 서울고등법원과 부산고등법원은 한강 및 낙동강유역 하천공사시행계획 취소소송에서 원고의 청구를 기각하는 분안판결을 내렸다. 서울고등법원 2011. 11. 25. 선고 2011누5775 판결【하천공사시행계획 취소청구 등】. 부산고등법원 2012. 2. 10. 선고 2011누228 판결【하천공사시행계획취소】.

가. 사업의 개요 및 사건의 전개

정부는 2008년 하천법을 포함한 관계 법령에 의거하여 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 전체에 걸쳐, 홍수·가뭄을 방지하는 동시에 물 문제를 해결하고, 하천생태계를 복원·활용하며, 강 중심으로 지역균형발전을 도모하고 지역경제 및 문화·관광 사업을 활성화할 목적으로, 강 준설, 댐·홍수 조절지·강변 저류지 건설, 제방 보강, 하구둑 배수문 증설, 친환경 보(洑) 건설, 농업용 저수지 증고, 생태하천조성, 농경지 정리, 자전거길, 수상레저·문화관광지 조성, 특화문화관광 거점 육성 등을 사업내용으로 하는 강별 종합계획을 수립한 후, 이른바 ‘4대강 살리기사업’을 추진하였다. 4대강 사업은 총사업비 22조 원을 들여 4대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강) 외에도 섬진강 및 지류에 보 16개와 댐 5개, 저수지 96개를 만들어 4년 만에 공사를 마무리하겠다는 목표로 추진됐다. 4대강 사업은 정부의 사업 추진 발표 후 두 달 만인 2009년 2월, 「4대강 살리기 기획단」이 만들어지며 본격 추진되기 시작했다. 같은 해 6월에는 4대강 살리기 프로젝트 마스터플랜이 확정됐으며, 7월부터 홍수 예방과 생태 복원을 내걸고 본격적인 착공에 돌입했다. 9월에 사업자가 선정된 이래 4대강 주변은 생활·여가·관광·문화·녹색성장 등이 어우러지는 다기능 복합공간으로 꾸민다는 계획 아래 사업이 진행되어 2013년 초 완료되었다.

4대강살리기사업과 관련해서는 국토해양부가 발표한 4대강 살리기 마스터플랜과 이에 따른 4대강 사업 구간 각 공구별 사업실시계획 승인처분에 대한 취소소송 및 이에 대한 효력정지신청 사건이 있었고 정부가 경상남도와 체결한 낙동강 살리기 사업 대행공사 협약을 해제하자 경상남도지사가 대한민국을 상대로 제기한 권한쟁의 심판 사건이 있었다.

나. 법적 쟁점에 관한 헌법재판소 및 법원의 판단

경상남도과 대한민국 사이의 권한쟁의심판 사건에서는 국가하천의 공사 및 유지보수 사무의 법적 성격이 문제되었다.⁵⁾ 헌법재판소는 “4대강 사업 및 낙동강 사업은 단순히 하천의 점검·정비를 의미하는 ‘유지·보수’ 차원을 넘어 하천의 신설·증설·개량 및 보수를 의미하는 ‘하천공사’뿐만 아니라 하천 주변의 기타 부대공사 등을

⁵⁾ 헌재 2011. 8. 30. 자 2011헌라1 결정.

포함하는, 국가하천을 둘러싼 종합개발사업으로서 ‘전체적으로 하나의 국가사무’라 할 것이지, 그 사업 중에 포함된 하천의 ‘유지·보수’ 부분, 해당 지방자치단체 지역 내에서 진행되는 토목·건설사업 부분만을 따로 떼어 낼 수 있음을 전제로 하여 그 부분의 성질을 독자적으로 규명할 수는 없다”고 보았다.⁶⁾

4대강 하천공사 시행계획은 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획과 같은 하천법상의 상위계획과 내용상 모순되며, 수자원장기종합계획과 유역종합치수계획에 대한 실질적인 변경절차를 거치지 않았으므로 위법하다는 주장에 대하여 서울고등법원과 부산고등법원은 모두 동일한 이유로 기각하였는데 그 주된 요지는 다음과 같다. “수자원 장기종합계획을 비롯하여 유역종합치수계획, 하천기본계획은 하천의 장기적인 관리·이용의 방향 등을 제시하는 지침적 성격의 계획으로서 일반 국민이나 행정청에 대한 직접적인 구속력은 없는 것”이며, “하천법상 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획 및 하천공사시행계획은 원고들 주장처럼 반드시 시간상 선후관계에 있다고 볼 것은 아니”고 “따라서 설령 원고들 주장과 같이 위와 같은 상위계획의 순차적인 수립을 거쳐 하천공사시행계획이 수립되지 않았다거나, 하천공사시행계획의 내용이 상위계획의 내용과 다르다 하더라도, 그와 같은 사정만으로 하천공사시행계획이 위법한 것은 아니다”⁷⁾

국도해양부장관이 낙동강 유역종합치수계획을 수립함에 있어서 하천법 제24조 제4항에서 정한 지방하천관리위원회의 자문과 중앙하천관리위원회의 심의를 제대로 거치지 않았으므로 위법하다는 주장에 대하여 부산고등법원은 “각 지방하천위원회 위원 및 중앙하천관리위원회 제3분과위원회 위원에게 서면자문을 요청한 사실, 각 위원의 자문의견 및 한국농어촌공사, 한국수자원공사, 부산광역시 건설방재과, 경상남북도 치수방재과, 낙동강홍수통제소, 낙동강유역환경청 등 관련 기관의 협의의견을 검토하여 이에 따른 조치를 취하고, 중앙하천관리위원회를 개최하여 낙동강 유역종합치수계획(보완)에 대한 심의를 거친 사실”을 인정하고 “위와 같은 절차가 단지 이 사건 사업을 정당화하기 위해 급조된 것으로서 요식행위에 불과하여 위법하다고 단정하기

6) 헌재 2011. 8. 30. 자 2011헌라1 결정.

7) 서울고등법원 2011. 11. 25. 선고 2011누5775 판결【하천공사시행계획취소청구 등】. 부산고등법원의 판결 역시 동일하였다. 부산고등법원 2012. 2. 10. 선고 2011누228 판결【하천공사시행계획취소】.

는 어렵다”고 보았다.⁸⁾

국토해양부장관이 수자원공사로 하여금 하천공사를 대행하게 하면서 하천법 제 28조 제2항 후문에서 정한 시·도지사와의 사전 협의를 거치지 않아 위법하다는 주장에 대하여 서울고등법원은 “이 사건 사업의 목적, 내용 등에 비추어 볼 때, 피고 보조참가인이 대행하기로 한 한강살리기 6공구 사업은 단순히 국가하천의 유지·보수가 아닌 국가하천의 하천공사에 해당하여 국토해양부장관이 시행할 하천공사라 할 것이므로, 한강살리기 6공구 사업을 대행함에 있어서는 시·도지사와의 협의가 불필요하다”고 판시하였다.⁹⁾

다. 4대강 살리기사업의 후유증

4대강 살리기사업에 22조원을 투입하였으나, 정부가 사업 목적으로 내세웠던 홍수 및 가뭄예방효과는 없다는 지적이 많다.¹⁰⁾ 그리고 정부가 4대강 살리기 사업의 일환으로 추진한 생태하천 조성사업 역시 경제적 타당성이 낮고 생태계 복원 효과는 없는

8) 부산고등법원 2012. 2. 10. 선고 2011누228 판결【하천공사시행계획취소】 서울고등법원도 역시 유사한 이유를 들어 기각하였다. “(1) 갑 제37호증, 을 제2호증의 1, 2, 을 제3호증의 1, 2, 을 제4호증의 1~3의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고 국토해양부장관이 2008. 10. 31. 서울특별시 지방하천관리위원회, 경기도 지방하천관리위원회, 인천광역시 지방하천관리위원회, 강원도 지방하천관리위원회, 충청북도 지방하천관리위원회 위원들에게 2008. 11.20.까지 한강권역 유역종합치수계획 수립에 대한 자문에 회신하여 줄 것을 요청하여, 2008. 11.경 지방하천관리위원회 위원들로부터 받은 자문의견에 따른 조치계획을 수립한 사실, 피고 국토해양부장관 산하의 중앙하천관리위원회가 2009. 5. 20. 제2차 중앙하천관리위원회 회의를 개최하여 한강유역종합치수계획(안)에 대하여 심의하고, 2009.6. 22. 중앙하천관리위원회(제2분과) 회의에서 남한강 하천정비기본계획(보안)에 대하여 심의한 사실, 피고 국토해양부장관이 2009. 6. 8. 국토해양부 고시 제2009-334호로 한강수계 유역종합치수계획을 수립·고시하고, 피고 서울지방국토관리청장이 2009. 7. 2.서울지방국토관리청 고시 제2009-165호로 한강하천기본계획(변경)을 수립·고시한 사실을 인정할 수 있다. 따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다. (2) 나아가 앞서 본 법리에 비추어 볼 때, 설령 상위계획인 한강유역종합치수 계획의 수립에 원고들이 주장하는 바와 같은 하자가 있다고 하더라도 이 사건 각 하천공사시행계획마저 위법하게 되는 것은 아니다.”

9) 서울고등법원 2011. 11. 25. 선고 2011누5775 판결【하천공사시행계획취소청구 등】.

10) 국회 환경노동위원회 소속 새정치민주연합 이인영 의원은 낙동강홍수통제소로부터 제출받은 자료와 4대강조사평가위원회 보고서 등을 분석한 결과 낙동강살리기 사업으로 인한 지류하천의 홍수위 저감효가가 크지 않은 것으로 나타났다고 2015년 국정감사에서 지적하였다. 뉴시스, [2015국감] “4대강 사업, 홍수예방 효과도 거의 없어” http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150917_0010295187&cID=10301&pID=10300 (2015.9.17.방문).

것으로 나타났다고 국회 예산정책처는 생태하천 사업평가 보고서에서 지적하였다.¹¹⁾ 대조적으로 우려했던 수질악화문제는 물고기떼죽음, 녹조발생, 큰빛이끼벌레 확산 등 현실로 나타나고 있다. 사업의 추진단계에서 입찰담합 등 각종 불법이 존재하였으며 사업에 적극적으로 참여한 수자원공사는 막대한 부채에 시달리고 있다.

4대강 살리기 사업을 지속가능성의 관점에서 평가한 김창수의 연구에 의하면,

“첫째, 4대강 사업의 경우 속도전을 펼쳤기 때문에 심각한 공기지연은 없어 일견 효율적인 사업추진이 이루어진 것 같지만, 일자리 창출과 경제유발 효과 등이 명확하지 않아 효율성과 경제성장 측면에 높은 점수를 부여하기 어려운 것으로 평가되었다. 둘째, 홍수와 가뭄피해에 대한 치수대책 효과의 검증이 아직 쉽지 않은 상태이며, BOD와 T-N은 개선되고 있으나 COD와 조류농도는 악화되었기 때문에 환경적인 측면에서도 긍정적인 평가가 용이하지 않았다. 셋째, 소득 계층 간의 형평성 관점에서 평가할 때 영세농민의 이익이 배제되고, 서민층의 일자리창출보다는 중산층 이상의 여가활동과 대형건설업체의 이익구조에 더 부합한 사업으로 평가되었다. 넷째, 예비타당성조사나 사전환경성검토 등의 절차를 건너뛰거나 엄격하게 하지 않았고, 문화재 지표조사를 2개월 만에 그리고 환경영향평가를 4개월만에 화급하게 수행하면서 사업의 절차적 타당성을 확보하지 못한 것으로 평가되었다.”¹²⁾

라. 물관리거버넌스 측면에서의 평가

4대강 살리기 사업은 우리나라의 하천관리 거버넌스의 심각한 문제점을 여실히 보여주었다. 중앙정부가 추진한 동사업은 기존의 수자원장기종합계획이나 유역종합치수계획과 부합하지 않는 것이었으며, 환경부의 수질보전정책과도 일치하지 않는 것이었다. 정부가 오랫동안 수립하고 지켜온 수자원 관리의 기본원칙을 순식간에 바꾸어 버린 것이었다. 하천을 장기적인 관점에서 연구 조사하고 먼 미래를 내다보고

¹¹⁾ 연합뉴스, “4대강 생태하천사업, 경제성 부풀러지고 효과 없어” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/09/04/0200000000AKR2015090413860004.HTML?input=1195m> (2015.9.4. 방문).

¹²⁾ 김창수, 4대강 살리기 사업의 지속가능성 평가, 지방정부연구 제17권 제1호, 2013 봄, 319.

관리해야 한다는 것이 장기계획의 핵심이라고 할 것이고 모든 하천관리행위는 이러한 장기적인 관점에서 수행되어야 한다. 그러나 4대강 살리기 사업의 추진절차에서 하천 관리의 기본틀인 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획 등 하천법상의 상위계획은 일개 장식품에 불과했고 하천법상의 심의 및 협의절차는 경시되었다. 국가사무의 처리에 요구되는 고도의 전문성과 신중함은 찾아볼 수 없었고 대통령 1인의 개발드라이브에 모든 정부 시스템과 절차가 형해화되고 말았다.

3. 양양 양수발전소 건설사업 사건 (대법원 1998. 9. 22. 선고 97누19571 판결)

가. 사업의 개요 및 사건의 전개

한국전력공사는 1988년 강원도 인제군 기린면 진동리 방대천 최상류 해발 920m 지점에 상부댐을 설치하고 강원도 양양군 서면 영덕리 남대천 하류 후천 135m 지점에 하부댐을 건설하는 남대천 양수발전소 건설사업 계획을 수립하였고 환경영향평가 절차를 거쳐 1994년 건설사업 승인 신청을 하였고 통상산업부장관은 1995년 전원개발에 관한 특별법에 근거하여 건설사업 승인을 하였다. 양양 양수발전소는 2006.9.12. 준공되었다. 사업에 반대하는 주민들은 환경영향평가 절차상의 하자를 이유로 승인처분에 대하여 취소소송을 제기하였다.

나. 법적 쟁점에 관한 법원의 판단

원고는 환경영향평가를 마쳤으나 주민의견수렴절차를 거치지 않은 점, 사업기간이 변경되었음에도 불구하고 새로이 환경영향평가를 실시하지 않은 점, 사업시행자가 100% 출자한 기관이 환경영향평가 대행기관으로 참여한 점, 자연환경에 대한 조사가 부실했던 점 등을 들어 승인처분의 위법을 주장하였으나 대법원은 다음과 같은 이유로 원고의 청구를 기각하였다. “참가인이 주민의견수렴절차를 규정하지 아니하였던 구 환경보전법하에서 1989. 7. 18.부터 1990. 12. 5.까지 사이에 주민의견수렴 없이 환경영향평가를 마쳤고, 그 후 사업기간을 종전의 1992. 3.부터 1998. 6.까지에서 1995. 8.부터 2003. 10.까지로 변경하였을 뿐 사업규모를 변경한 바 없는 이상 그 환경영향평가 및 이 사건 승인처분에 어떠한 위법이 있다고 할 수 없다. … 한국전력공사가

시행한 환경영향평가에 있어서 한국전력공사가 자본금의 100%를 출자한 한국전력기술 주식회사가 그 평가대행기관으로 되었고, 녹지자연도의 등급평가와 희귀식물의 서식분포에 관한 조사¹³⁾를 다소 잘못하였다고 하더라도 그 후 환경부장관과의 협의를 거친 이상, 그 때문에 이 사건 승인처분이 위법하다고 할 수 없다.”¹⁴⁾

다. 양양 양수발전소 건설사업의 후유증

녹색연합이 조사하여 보고한 바에 의하면, 수천억 원의 건설비를 투자해 건설한 양수발전댐의 이용률은 2007년 기준 평균 4.04%로 총 가동시간으로 환산하면 1년 중 15일 정도로 매우 낮은 효율로 운영되고 있다고 한다.¹⁵⁾ 양수발전 가동률이 떨어진 가장 근본적인 이유는 하부댐에서 상부댐으로 물을 끌어올리는 데 사용해온 심야전력이 더 이상 남아돌지 않는다는 데 있다. 양수발전의 건설과 운영에 따른 예산낭비 문제도 심각한데, 건설비로만 약 2조원의 국민 세금이 낭비되었으며, 1년에 평균 3,000억원 정도의 국민 세금이 양수발전댐 운영을 지원하기 위해 낭비되고 있다.

한편, 양양남대천 주민들은 연어수확량이 감소하는 등 하천 생태계파괴로 인한 피해를 호소하고 있다.¹⁶⁾

¹³⁾ 환경영향평가서 작성에 있어서 생태계에 대한 조사가 부실했다는 주장에 대하여, 원심이 서울고등법원은 다음과 같이 판시하였다. “환경영향평가대행기관인 위 한국전력기술주식회사가 1989. 7.부터 같은 해 11.까지 사이에 2회에 걸쳐 육상 및 수상생태계를 조사하고 1988년에 작성된 기존자료인 태백수력지점환경영향평가서를 인용하여 이 사건 환경영향평가서를 작성한 사실, 이 사건 환경영향평가조사에는 원고들의 위 주장과 같이 상부댐사업지역의 녹지자연도의 등급이 잘못 평가되어 있고, 희귀식물의 서식, 분포에 관한 조사가 일부 잘못되어 있는 등의 잘못이 있는 사실은 이를 인정할 수 있으나 이 사건 환경영향평가서작성의 근거법률인 구 환경보전법과 환경처가 고시한 환경영향평가서작성에관한규정에 자연생태계의 조사시기 및 조사회수에 관한 어떠한 제한규정이 없는데다가 이 사건 환경영향평가서를 기초로 환경처장관과의 구 환경보전법 제5조 소정의 협의까지 마친 사실에 비추어 보면 이 사건 환경영향평가서에 존재하는 위 인정의 잘못이 이 사건 처분의 취소사유에 해당하는 위법이라 할 수는 없다할 것이므로 원고들의 세 번째 주장도 이유없다.” 서울고법 1997. 10. 23. 선고 96구1681 판결.

¹⁴⁾ 대법원 1998. 9. 22. 선고 97누19571 판결.

¹⁵⁾ 주간동아 [COVER STORY | 물 없는 나라 대한민국 04] “양수발전댐은 애플단지?”, 2009. 4. 1(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=037&aid=0000007300>).

¹⁶⁾ 양양남대천진상규명위, “양수발전소 한수원에 보상요구”, 연합뉴스 2015. 3. 19(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/03/19/0200000000AKR20150319112600062.HTML?input=1195m>). 강원도 양양군민들로 구성된 양양남대천생태환경과피진상규명위원회는 19일 양양 양수발

라. 물관리거버넌스 측면에서의 평가

양양 양수발전소 건설사업은 지방하천에서의 개발사업이라는 점에서 위 새만금사업이나 4대강 살리기 사업과 차이가 있다. 그리고 전원개발에 관한 특례법에 기하여 통상산업부장관이 개발사업에 대한 승인권한을 가졌다는 점이 주목할 만하다. 현재, 하천의 이용 및 개발에 관하여 수많은 개별 법률과 수많은 정부기관이 각기 개별적으로 스스로의 존재 목적 또는 이익을 추구하며 하천을 관리 또는 개발하고 있다. 하천의 수량관리 주체인 국토부 그리고 수질관리 주체인 환경부와 별도로 산업통상자원부는 전력개발 목적을 위하여 하천을 이용 개발할 수 있다. 산업자원부가 전력개발을 목적으로 하천개발사업을 하면서 수량 및 수질 관리 주체인 국토부 및 환경부와 충실히 협의를 할 것을 기대하기 어렵다.

전원개발에 관한 특례법에 의하면 전원개발사업의 승인을 함에 있어서 관계 기관과 협의를 하도록 하고 있으나 1995년 승인 당시 지방하천의 관리주체인 강원도와 협의를 하였는지 그리고 강원도 지방하천위원회에서는 심의를 하였는지 확인할 길이 없다. 양양남대천은 한국으로 회귀하는 연어의 70% 이상을 차지하는 장소¹⁷⁾로서 보전가치가 매우 큰 하천생태계를 유지하고 있는 곳이다. 환경영향평가법상의 환경영향평가는 환경영향평가대상지역에 미치는 영향을 조사하므로 그 범위가 제한적이다. 사업의 실시 여부를 결정함에 있어 남대천의 하천 생태계에 미치는 영향을 하천관리 측면에서 충분히 고려하였어야 했다.

4대강 유역 밖에 위치한 양양남대천과 같이 하천길이가 길지 않고 바다로 바로 흘러드는 지방하천의 경우 하천유역의 수량, 생태 등 하천정보가 많지 않고 지방하천의 관리주체인 지방자치단체의 관심과 역량 역시 크지 않다. 지방하천 관리주체의 역량을 강화하는 것이 필요하다.

전소로 말미암아 남대천이 오염되고 주민들이 피해를 보고 있다며 한국수력원자력에 진상 규명과 원상복구, 보상 등을 요구했다. 진상규명위는 이날 한수원에 보낸 공문을 통해 “양양 양수발전소가 건설된 이후 1급 하천이던 남대천은 생태환경이 파괴돼 죽은 하천으로 황폐화돼 가고 있다”며 이같이 촉구했다. 진상규명위는 “남대천은 그동안 밀정하게 소상하던 연어가 무더기로 죽어나가고 썩어가는 토양으로 말미암아 재첩수확도 하지 못하는 등 내수면 어업인들이 생계에 타격을 받고 있다”며 “원인자 부담원칙에 따라 한수원은 남대천 환경파괴 진상 규명에 조속히 나서고 원상복구와 함께 주민들의 피해에 적절한 보상을 해야 한다”고 주장했다.

17) 네이버 지식백과] 남대천 [南大川] (두산백과), <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1227415&cid=40942&categoryId=33193>.

4. 김해 매리공단 공장설립사업 사건 (대법원 2010. 4. 15. 2007두16127 판결)

가. 사업의 개요 및 사건의 전개

소감천은 낙동강 하류 김해시 매리지역의 소하천으로 낙동강의 지류이며 소감천이 낙동강으로 유입하는 지점 맞은편에는 경남 양산시 물금읍 소재 물금취수장이 위치해 있다. 구 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제13조에서는 공장건축면적이 500제곱미터 이상인 공장의 신설 증설 또는 업종변경을 하고자 하는 경우 시장 군수 구청장의 승인을 얻도록 하고 있었다. 2005. 7. 19 28개 업체의 회사들이 소감천을 통해 낙동강에 합류하는 하천수 주변의 김해시 상동면 매리 산 140-40 토지 합계 148,245㎡에 공장설립 승인신청을 하자 김해시장은 낙동강유역환경청장에게 사전환경성검토협의를 요청하였다. 2006. 1. 5. 낙동강유역환경청장은 ① 이 사건 신청지로부터 약 2.4km 떨어진 곳에 물금취수장이, 약 2.7km 떨어진 곳에 양산물금택지개발사업지구에 상수를 공급하기 위한 취수시설(이하 ‘양산취수장’이라 한다)과 정수시설이 건설 중이어서 공장입지로서 적절하지 않고, ② 2005. 6. 4. 시행된 김해시의 공장건축가능지역 지정에 관한 조례 제5조 제2항에 위배되며, ③ 낙동강원수를 상수원수로 이용하고 있는 부산광역시, 양산시가 안정적인 상수원수 확보를 이유로 반대하고 있다는 등의 사유로 이 사건 신청지를 대상부지로 하는 공장설립은 바람직하지 않다고 회신하였다. 2006. 4. 27. 김해시장은 그 협의내용을 반영하지 않겠다고 통보하고, 신청업체들의 공장설립을 승인하였다. 신청업체들의 주된 업종은 선박부품 제조업, 골판지나 펄프 등 제조업, 자동차부품 제조업, 플라스틱 용기 등 제조업, 기계 및 밸브 등 제조업, 비철금속 압연 압출업, 냉장 및 냉동장비 제조업, 도장 및 피막처리업 등이었다.

양산취수장 및 정수장에서 취수한 물을 식수로 공급받기로 한 양산시 주민들과 부산광역시에 거주하면서 물금취수장에서 취수한 물을 식수로 공급받고 있는 주민들이 김해시장의 공장설립승인에 대하여 취소소송을 제기하였다. 승소와 패소를 반복한 끝에 2010년 대법원은 김해시의 손을 들어주었다.¹⁸⁾

¹⁸⁾ 대법원 2010. 4. 15. 2007두16127 판결 참조.

나. 법적 쟁점에 관한 법원의 판단

법적 쟁점은 국토계획법 하위규정상 계획관리지역 안에서 일정규모 이상의 공장 설립승인에 대하여 입지상의 제한을 두고 있는지 여부였다. 대법원은 다음과 같이 판단한 후 원고들의 청구를 기각한 원심을 확정하였다. “특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 1만 5천㎡ 이상의 면적을 정하여 공장의 건축이 가능한 지역으로 고시한 지역 안에 입지하여야 하는 입지상의 제한을 받는 공장은 그 부지면적이 1만㎡ 미만인 공장에 한하고, 부지면적이 1만㎡ 이상인 공장에 대하여는 그와 같은 입지상의 제한이 있다고 볼 수 없으며, 국토계획법 제76조 및 같은 법 시행령 제71조 제1항제19호 [별표 20]의 규정에 의하여 조례로 정하도록 한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있는 ‘김해시 공장건축가능지역 지정에 관한 조례’는 위와 같이 부지면적이 1만㎡ 미만인 공장에 대하여 그 건축이 가능한 지역을 고시함에 있어 필요한 사항을 정한 것에 불과하다고 할 것이다. 그런데 원심판결이유 및 기록에 의하면, 이 사건 각 공장은 그 부지면적(2이상의 공장을 함께 건축하는 경우로서 그 면적의 합계)이 148,245㎡로서 위 [별표 20] 제2호 (차)목 소정의 부지면적이 1만㎡ 이상인 공장에 해당함을 알 수 있으므로, 이 사건 조례는 이 사건 공장설립승인 처분에 대하여 적용될 여지가 없다.”¹⁹⁾

다. 공장설립승인의 후유증

부산시 수돗물의 원수는 90% 이상 낙동강에서 취수한 것으로, 이곳 물금취수장은 부산시 전체 수돗물 생산 중 23% 가량을 담당하고 있다. 대구와 구미 같은 대도시의 생활하수뿐만 아니라 낙동강 유역 내 농업 및 축산단지로부터 배출되는 각종 오폐수는 모두 낙동강을 따라 흐르다 마지막으로 이곳 물금을 지난다. 영세한 배출시설들에 대한 법집행이 매우 미흡한 현실에서 상수원 인근에 이와 같은 배출시설의 설치를 허용하는 것은 결국 오염부하량을 증가시켜 상수원수의 오염을 촉진시킬 것이 예견된다.

라. 물관리거버넌스의 측면에서의 평가

¹⁹⁾ 대법원 2010. 4. 15. 2007두16127 판결 참조.

낙동강 하류 물금취수장 인근은 부산지역의 중요 상수원입에도 불구하고 상수원의 수질을 보호하기 위한 적절한 규제가 마련되어 있지 못하다. 지방자치단체 행정구역 단위로 공장설립 승인권한이 배분되어 있는 현행 법률상 구속력이 없는 환경영향평가 검토협의만으로 하천수질에 심각한 영향을 줄 수 있는 시설의 입지를 막을 수 없다는 한계를 여실히 보여주었다. 타 지역에 환경오염으로 인한 피해를 초래하더라도 자신의 관할구역 개발을 통해 일자리를 창출하고 세원을 확보하려는 각 지방자치단체의 이해관계상 타 지방자치단체로 흐르는 하천에 미치는 영향을 적절히 고려할 것을 기대하기는 어렵다. 이 사건은 배출시설 설치허가 관련 법령의 미비점이 잘 보여주고 있다. 개별 법률들마다 각기 다른 입법목적을 가지고 제정되는 상황에서 하천을 올바르게 관리하기 매우 어렵다는 점을 여실히 보여준다. 하천의 유역 전체의 관점에서 개발행위 총량을 관리할 수 있는 거버넌스의 구축이 절실하다.

Ⅲ. 물관리 거버넌스 제도의 현실과 문제점

1. 물관리권한의 중앙집중화²⁰⁾

우리나라는 중앙집권적인 단일국가로서의 특성 때문에, 중앙과 지방간의 사무를 헌법상 명확하게 구분하고 있지 않다. 그러다보니 개별법에서 각 입법목적에 따라 중앙정부의 행정기관과 지방자치단체에 사무권한을 무원칙적으로 배분하고 있는 실정이다. 사무배분의 일반원칙을 제시하고 있는 지방자치법 제11조에서는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로 제4호에서 “국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무”를 그리고 제7호에서 “지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무”를 예시하고 있다.²¹⁾

20) “현재의 수자원 관리체계는 단일목적의 수자원 관리, 상수와 하수의 분리 관리, 수많은 수자원 관리주체의 존재, 지역의 지속적인 갈등의 발생, 과도한 중앙정부 중심의 수자원 관리로 요약될 수 있다.” 송재석, 우리나라 분권형 통합수자원관리의 모형 탐색, 한국지역개발학회지 제22권 제4호, 2010. 12, 201-222면.

21) 즉 지방자치법에서는 국가하천을 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무의 전형적인 예로 보고 있다. 하천법은 국가하천을 “국토보전상 또는 국민경제상 중요한 하천으로서 국토교통부장관이

개별법들은 지방자치법 제11조에 해당하지 아니하는 사무도 국가사무로 분류하는 경우가 적지 않다. 어떤 사무가 국가사무인지 아니면 지방자치사무인지는 개별 법률에서 구체적인 사무를 국가 행정기관에게 부여하고 있는지 아니면 시도지사 또는 시장군수구청장에게 부여하고 있는지에 따라 구분한다. 법률에서 국가 중앙 행정기관의 장에게 부여한 권한도 대통령령을 통해 시도지사 및 지방 행정청에 다수 위임되고 있어 국가사무의 경우에도 실질적으로 지방자치단체가 사무를 집행하는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 법률에서 물관리 사무를 국가사무로 부여하고 있는지 아니면 지방자치단체의 고유사무로 부여하고 있는지 여부는 상당한 의미와 차이가 있다. 기관위임된 국가사무의 경우 중앙부처는 여전히 폭넓은 감독권을 가지며 지방자치단체는 조례로 해당사무를 규율할 수 없는 것이 원칙이다.²²⁾ 대조적으로 지방자치단체의 사무에 대해서는 중앙정부의 감독권이 제한되며 지방자치단체의 조례를 정하여 자율적으로 규율할 수 있게 된다.

하천법은 하천을 국가하천과 지방하천으로 구분하고 국가하천에 대한 관리권은 국토교통부가 그리고 지방하천에 대한 관리권한은 시도지사에게 부여하고 있다. 그러나 하천의 구분 및 지정권한 역시 국토교통부가 가지고 있으므로 하천에 대한 전반적

그 명칭과 구간을 지정하는 하천”으로 정의하고 있다. 지방자치법 제11조 제4호에서 지시하고 있는 “전국적 규모나 이와 유사한 규모의 사무”와 하천법 제7조 2항에서 지시하고 있는 “국토보전상 또는 국민경제상 중요한 하천”은 그 내용이나 성질이 일치하는 것으로 보기는 어렵다. 그러나 한강이나 낙동강처럼 가장 유역규모가 큰 하천의 경우라도 지리적으로 충북, 강원, 경기, 서울 인천 등의 일부 지역과 경북, 대구, 경남, 부산 등 경상지방의 일부 지역이 영향을 받을 뿐이다. 더욱이 이들 하천으로 유입하는 지류들은 그 영향범위가 더욱 좁다. 한강으로 유입하는 달천의 경우, 괴산군, 보은군, 청주시, 충주시를 유역범위로 하고 있다. 만경강의 경우 전라북도의 완주군, 전주시, 군산시, 익산시, 김제군을 흐르는 전라북도 하천이다. 동진강, 형산강, 태화강 등도 4대강과 분리되어 흐르는 그리 크지 않은 지역하천이라는 점에서 마찬가지이다. 국토교통부가 국가하천으로 지정한 국가하천들은 “전국적 규모의 사무”에 해당하지 않으며 “전국적 규모와 비슷한 규모”로 보기도 어렵다. 여러 하천이 처해 있는 사정이나 상황이 각기 다른 점을 고려해 볼 때 국가가 반드시 이들 하천에 대하여 전국을 통일적으로 관리해야 할 필요가 있다고 보기는 어렵다. 하천의 관리가 가뭄 및 홍수에 대비한 수량관리가 핵심이라 할 때 유역범위가 넓고 유역내 인구가 밀집되어 국가에 미치는 영향이 커다란 4대강 유역은 국가하천으로 지정하여 국가가 관리하는 것은 정당화될 수 있겠다. 그러나 단지 예산확보의 수월성 측면에서 하천관리에 산을 확보하기 위하여 중소규모 지역하천을 국가하천으로 지정하는 것은 사무의 성질과는 무관한 것이라 하겠다. 국가하천의 경우 국가가 관리책임을 담당하므로 예산부족을 겪고 있는 지방자치단체로서는 관할구역 소재 하천을 가급적 국가하천으로 편입해 줄 것을 기대하는 것이 현실이다.

22) 한건우, 현대행정법, 2011, 807면 참조.

인 권한은 국토교통부가 가지고 있다고 말할 수 있다. 국토교통부가 지정한 국가하천은 다음 표1과 같다. 4대강 유역에 더하여 4대강 권역의 중규모 하천들도 국가하천으로 지정하여 국가가 관리하고 있다.

<표 1> 대한민국의 국가하천 (2012년 7월 1일 기준)

한강권역	한강(달천·섬강·청미천·북하천·북한강(양구서천·소양강)·경안천·중랑천·안양천·공릉천·임진강(문산천·아라천)·안성천(진위천·오산천·황구지천)
낙동강권역	낙동강(반변천·내성천·감천·금호강·황강·남강(덕천강·가화천·함안천)·밀양강·양산천·서낙동강(평강천·맥도강))·형산강·태화강
금강권역	금강(갑천(유등천)·미호천·논산천(노성천·강경천)·삼교천(무한천·곡교천)·만경강(소양천·전주천)·동진강(정읍천·고부천·원평천)
영산강권역	영산강(황룡강·광주천·지석천·고막원천·함평천)·탐진강
섬진강권역	섬진강(요천·보성강)

하천법 이외에도 물관리와 관련된 여러 개별법에서 물관리권한의 중앙집중화 현상이 나타난다. 하천 및 호소에서의 수질관리에 관한 주요한 법은 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률이라고 할 수 있는데 수질오염물질의 총량관리, 산업폐수를 배출하는 점오염원과 비점오염원에 관한 규제, 각종 수질기준의 마련 등의 사무가 환경부장관에게 부여되어 있다. 댐관리에 관한 법률들은 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률, 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 등이 있다. 댐건설 및 댐관리 권한은 국토교통부에 부여되어 있고 저수지 댐의 안전관리에 관한 사무는 국민안전처에 부여되어 있다.

물관리 권한의 중앙집중화 현상의 문제점으로는 첫째, 수자원 관련 계획이 유역주민과 지방자치단체의 충분한 참여없이 중앙부서 정책결정자 위주로 수립되고 있다.²³⁾ 하천법상 국가하천에 관한 하천공사에 대하여는 중앙정부가 지방정부와 협의를

23) 김승, 물관리 새 패러다임이 필요하다. 하천과 문화 2011. “장기적이고 획일적인 중앙정부 주도의 총괄계획은 수립하고 집행하는 데는 효율적이지만 유연성이 떨어지기 십상이다. 자주 경신되는 기후변화 예측 값을 반영하기 어렵다. 지자체마다 다른 여건을 반영하기도 어렵다.”

거칠 필요도 없이 일방적으로 시행할 수 있고 결과적으로 지역의 현실을 충분히 고려하지 않은 채 하천공사를 하게 되는 것이다. 둘째, 중앙집중화된 물관리는 기후변화시대에 적합하지 않다. 중앙집중화된 물관리는 대규모 물관리시설의 설치에 주안점을 두는 경향이 있으나 이들 대규모시설들은 기후변화로 초대되는 극한 경우에 취약성을 노출하게 되고²⁴⁾ 용수공급능력은 줄어들게 된다.²⁵⁾

2. 물관리주체의 다원화

물관리 주체는 주로 국토교통부, 해양수산부, 환경부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 국민안전처, 한국수자원공사, 한국농어촌공사, 한국수력원자력, 및 지방자치단체 등이다. 그렇다면 이와 같이 다양한 물관리 주체들이 상호 협력적으로 물관리 사무를 다루고 있을까? 물산업의 육성을 위한 바람직한 거버넌스 구축에 관한 한 연구결과에 의하면 “물산업의 육성과 관련한 업무가 환경부, 국토해양부, 지식경제부, 교육과학기술부 등에 분산되어 있으며 각기 자율성이 과잉하게 주어져 있으며 상호간 연결망이 느슨하다”고 분석하였다.²⁶⁾ 뿐만 아니라, “물산업 육성기능을 수행하고 있는 중앙정부부처 공공기관들인 한국환경공단, 한국환경산업기술원, 그리고 한국수자원공사는 자율성이 역시 과잉하며 느슨한 연계망 조차도 확인되지 않는다”고 지적하였다.²⁷⁾

24) 우리나라의 물관리 정책은 댐건설을 통한 공급확대 정책을 폈었다. 새만금개발사업, 4대강살리기 사업 역시 그 일환의 연속이었다. 이러한 물관리 시설은 집중형 물관리시설에 해당하는데 한무영 교수는 다음과 같이 이러한 집중형 물관리시설을 비판하고 있다. “로마식의 집중형 물관리 시설에 의존하는 것은 기후변화나 도시 물공급의 안전성을 유지하는데 심각한 문제가 있다. 예를 들면 100년 빈도의 강우에 대비해 만든 물관리 시설에 200년 빈도의 비가 온다면 그 시설의 안전성은 커다란 위협을 받게 된다. 기후변화시대에 이러한 극한강우는 다반사로 일어나기 때문에 기존의 모든 물관리 시설물의 안전성에 심각한 문제는 현실로 다가온다. ... 로마식의 집중형 물관리는 유지관리비만 크게 되고 먼 훗날 노후화된 시설은 후손에게 짐이 되며 기후변화에 취약하게 된다.” 한무영, 물관리철학에 대한 단상, 인간과 하천 2011 54-55면.

25) 김승 위의 글. “기후변화는 우리가 안고 있던 홍수나 가뭄과 같은 기존의 물 문제를 더욱 어렵게 만든다. 홍수규모가 커지면서 안전하게 살 수 있는 공간이 줄어들고, 다목적댐들이 홍수조절 공간을 늘리면서 용수공급능력은 줄어든다. 기후변화 영향으로 물 관리에 수혜자는 없고 피해자만 있다.”

26) 김창수, 물산업의 협력적 거버넌스 구축방안, 2012, 10-11면.

27) 김창수, 앞의 논문, 11-12면. “정부부처 간의 표면적인 협력관계와는 달리 실제 수자원공

전문가들은 이와 같이 물관리주체가 수자원의 개발과 이용 주체별로 다원화되어 있고 수량과 수질관리의 이원화 되어 있어 “정책추진의 일관성을 확보하기 어렵다”²⁸⁾거나 “관리에 따른 정책 대립이 나타나고 있다”²⁹⁾거나 “업무 중복과 권한 갈등 때문에 수자원 관리에서 비효율성이 존재한다”³⁰⁾고 지적하고 있다. 예를 들면, 유역차원에서 국토교통부의 용수수급계획과 환경부의 상하수도계획, 농림축산식품부의 농업용수계획이 유기적으로 연계되어 있지 않고,³¹⁾ 국토교통부의 광역상수도 기본계획, 환경부의 수도기본계획 등에서 유사한 이수계획이 중복되고 있다.³²⁾

또 한편, 유역을 포괄하지 못하는 행정구역단위의 하천관리체제는 물관리의 효율성을 저해하고 수리권 분쟁 등 한정된 수자원을 서로 확보하기 위한 상하류간 용수배분 문제로 물분쟁을 여러 곳에서 발생시키고 있다.³³⁾ 환경부의 수질관리 종합대책은 상하류 주민과 지방자치단체의 상반된 이해관계로 어려움을 겪고 있다.

3. 지표수와 해수의 분리

육상의 지표수의 관리는 국토교통부와 환경부가 나누어 관리하는데 비하여 해수 및 해수면의 관리는 모두 해양수산부가 관리하고 있다. 연안 및 공유수면의 관리와 관련된 법률들로는 연안관리법, 해양환경관리법, 공유수면의 관리 및 매립에 관한 법률 등이 있다. 연안관리법상 해양수산부장관 및 연안지역 지방자치단체장에게 관리권한이 부여된 연안이란 연안해역과 연안육역을 포함하는데, 연안해역은 바닷가와 해안선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다를 말하고 연안육역은 해안선으로부터 육지쪽 500m 이내의 육지지역을 말한다.³⁴⁾ 연안에 대한

사와 환경공단 등 실무기관에 이르게 되면, 물산업 육성을 위한 목표와 전략에서 이질적인 모습이 확인되고 있고, 서로 업무 협조와 연계를 통한 상호적응이 거의 이루어지지 않고 있었다.” 김창수 앞의 논문 12면.

28) 서왕진, 21세기 새로운 물관리 체제로서의 거버넌스, 국토 259권, 국토연구원, 2003, 33-42, 39면.

29) 김종원의, 녹색성장 광역 통합시대의 선진적 수자원 관리방안 (III), 국토연구원, 2013, 47면.

30) 김종원의, 앞의 책.

31) 서왕진, 앞의 논문, 39면.

32) 김종원의, 앞의 책.

33) 서왕진, 앞의 논문, 39면.

관리는 주로 침식방지, 연안정비, 해양환경보호, 공유수면의 점용 및 사용, 공유수면의 매립 등에 관한 규제 등을 그 내용으로 하고 있다.

우리나라는 연안에서 수확하는 수산물에 대한 의존도가 매우 높다. 그럼에도 불구하고 연안 해수의 오염상태는 매우 심각한 수준이어서 국민의 생명과 안전에 위협을 초래하고 있다. 해양오염 발생의 80%가 육상에서 기원할 정도로 연안 해수의 오염은 대부분 육상기인 오염원에 기인한다.³⁵⁾ 육상에서의 오염원관리에 있어서 해수 수질의 보호의 고려요소가 충분히 반영되지 못한 결과로 이해된다. 현행 해양환경관리법은 해양오염을 유발하는 육상환경관리와의 연계가 부족하다.

육상에서의 수량과 수질의 이원적 관리 문제보다도 육수와 해수의 분리 관리는 더 커다란 문제를 촉발한다. 해수의 이용은 육수의 이용에 비하면 부차적인 것으로 간주되며, 그 효용의 크기 만큼이나, 정부의 권한에 있어서도 해수의 관리권한은 육수의 관리권한에 비교하여 미미하다. 해양수산부가 관장하는 수역의 범위는 육수와 비교도 안될 정도로 크지만, 관리 인원은 거기에 걸맞지 않은 형편이다. 정책의 우선순위에 있어서 해수는 담수에 밀려날 수 밖에 없는 구조이다. 현재 우리나라 해양환경관리법제의 내용을 살펴보면 육상에서의 환경관리법제에 비해 과소 규제되고 있고 육상에서 엄격한 규제대상인 물질을 해양에 그대로 투기할 수 있게 하는가 하면, 환경관리업에 대한 규제 역시 육상에 비해 해양에서 완화되어 있고 각종 위반행위에 대한 처벌 조항 역시 가볍다.³⁶⁾ 육상 환경의 조사 및 검사에 비해 해양환경에 대한 조사 및 검사는 그 빈도나 강도에 있어 부족하다.

4. 지하수 관리의 파편화

지하수법은 국토교통부 소관 법률로 제정되어 있다. 지하수의 조사 및 보전관리 사무는 국토교통부에 부여되어 있으나 지하수의 수질보전과 관련된 규제권한은 환경부장관에게 부여되어 있다. 다른 물관리에 관한 법률들과 달리 지하수법은

34) 연안관리법 제2조.

35) 줄고, 해양환경관리법상 육상기원 해양오염원에 대한 공법적 규율, 공법연구 제41권 제1호, 2012 참조.

36) 줄고, 앞의 논문 참조.

지하수의 개발과 이용에 관한 허가권 및 규제권한을 시장·군수·구청장에게 대거 부여하고 있다는 점이 특징이다. 수질관리 측면에서 국토교통부는 전국의 주요 하천을 국가하천으로 지정하여 관리권한을 직접 보유하고 있으나 지하수 관련 권한은 시장·군수·구청장에게 부여되어 있다. 수질관리 측면에서도 환경부는 산업폐수에 대한 점오염원 및 비점오염원에 대한 규제권한을 가지고 있으나 지하수 수질관련 규제권한은 시장·군수·구청장에게 부여하고 있다. 국토교통부나 환경부 모두 지하수는 지역적인 문제로 보아 그 이용 및 수질보전 사무권한을 시장·군수·구청장에게 이양한 반면, 국가하천, 댐 등의 관리사무와 산업폐수 배출시설에 대한 규제사무는 국가사무로 보유하고 있는 것으로 보인다. 지하수의 개발 및 수질관리 사무를 시장·군수·구청장에게 전적으로 맡기고 있는 것은 대체수자원으로서 중요성이 강조되는 지하수의 고갈과 오염을 심화시키는 요인이 되고 있다.

5. 의사결정 절차의 비민주성 및 통제장치의 결여

현행법상 국토교통부장관이 수자원장기종합계획³⁷⁾이나 유역종합치수계획³⁸⁾을 수립 또는 변경하고자 하는 경우 중앙 및 지방하천관리위원회의 심의를 거치도록 하고 있으나 하천관리위원회 위원의 임명을 국토교통부장관 및 시도지사가 하도록 할 뿐만 아니라 그 위원장과 부위원장을 소속 공무원 중에서 임명하도록 하고 있고 위원의 자격도 관계 공무원 및 전문가로 한정하고 있어 하천관리위원회의 독립성은 매우 취약한 실정이다. 더 나아가 국토교통부는 중앙하천관리위원회 위원 명단을 공개하고 있지 않을 뿐만 아니라³⁹⁾ 회의록 내용을 공개하고 있지 않아 심의절차의 투명성과

37) 제23조(수자원장기종합계획의 수립) ④국토교통부장관은 수자원장기종합계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 하며, 수자원장기종합계획이 수립 또는 변경된 경우에는 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

38) 제24조(유역종합치수계획의 수립) ④국토교통부장관은 유역종합치수계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 방제업무 관련 기관 등 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방하천관리위원회(유역이 2 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 각각 해당 지방하천관리위원회를 말한다)의 자문 및 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

39) “투명 사회를 위한 정보공개센터는 최근 국토교통부에 중앙하천관리위원회 위원 명단을 요청했

민주성을 보장하고 있지 않다.

국토교통부장관은 20년 단위의 수자원장기종합계획과 10년 단위의 유역종합치수 계획을 수립하여야 하며 하천관리청은 10년 단위의 하천기본계획을 수립하여야 한다. 그러나 하천법에서는 이들 계획의 효력에 관하여 아무런 언급을 하고 있지 않아 이들 계획의 법적 지위 및 위상이 문제된다. 국가 하천관리의 가이드라인으로서 위 계획들은 국가의 권한행사에 구속력을 가져야 할 것이나, 4대강 살리기 사업 사건에서 드러난 바와 같이 수자원장기종합계획이나 유역종합치수계획은 국가의 권력행사를 통제하는 기능을 전혀 하지 못하고 한낱 장식품에 불과한 것으로 드러났다.

IV. 바람직한 물관리 거버넌스

1. 분권화

바람직한 물관리 거버넌스의 일환으로 분권화가 논의되고 있다. 이하에서는 다양한 분권화 논의를 살펴본다.

가. 분권화의 개념

분권화의 사전적 의미는 “의사결정권과 책임이 조직의 하층부·지방정부·하급기관·주민집단 등으로 분산되는 것”⁴⁰⁾을 말한다. 행정학사전에 의하면:

“행정구조의 분권화는 지방분권화, 지리적 분권화(geographical decentralization), 행정 권한의 집중 배제(deconcentration)를 의미하는 수직적 분권화와, 독립규제 위원회·공사(公社) 및 행정재관소 등의 설치와 같은 수평적 분권화로 나누어 볼 수 있다. 특히 권력이나 권한이 행정기관으로부터 주민집단이나 시민단체로

다가 비공개 결정을 받았다. 개인정보 보호가 이유였다.” 아시아경제, “정부 3.0 시대? ‘정부 1.0’부터 제대로 해야” (최종수정 2013.04.23 16:18 기사입력 2013.04.23 11:46) <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013042310384818171> (2015년 10월7일 방문).

40) 행정학사전. [네이버 지식백과] 분권화 [分權化, decentralization] (행정학사전, 2009.1.15, 대영문화사) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=76633&cid=42155&categoryId=42155>.

이동하는 것을 정치적 분권화라 하기도 하는데, 이와 유사한 개념으로 협력적 분권(collaborativedecentralization)이란 개념이 사용되기도 한다. 협력적 분권은 정부의 기능과 권한을 공공단체가 아닌 사적 단체나 법인에게 위임해 행사하는 경우를 말한다.”⁴¹⁾

분권화는 민주국가 법원칙의 근간을 이루는 권력분립의 구체적인 내용으로 볼 수도 있다. 분권화는 수직적 또는 수평적 축으로 권한을 분리 및 분할하라는 것이다. 이러한 개념은 권력의 분할이 자유를 가장 잘 보호할 것이라는 것이다. 그런 의미에서 권한배분은 견제와 균형체제에 대한 안전장치가 되며, 그것은 중앙에 의한 권력남용을 방어하는 것이며, 개인의 자유와 안전을 보장한다.⁴²⁾

나. 지방분권화

분권화는 그동안 주로 지방분권의 차원에서 검토되고 논의되어 왔다. 즉 중앙에 집중된 권한을 시도나 시군구로 분산시키지는 논의가 중점을 이루고 있다.⁴³⁾ “지방분권은 집중된 중앙권한을 지방으로 분산함으로써 지방의 기능과 역할을 대폭 확대하여 지방자치에 걸맞는 행정의 분권화와 자율화를 실현하기 위한 것이다.”⁴⁴⁾ 지방정부의 권한을 확대하지는 주장의 논거는 주로 정치적 민주화와 행정의 효율화 측면을 강조하고 있다. 즉 지방정부는 주민의 정치적 참여 기회를 더욱 보장하고 수요자의 선호에 공공서비스의 내용을 맞출 수 있다는 것이다.

41) 행정학사전, 앞의 사이트.

42) 정창화 한부영, 지방분권화의 이론과 원칙 탐색-독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로-, 지방행정연구 제19권(통권 61호), 2005. 6, 35-64, 37면.

43) 국내연구의 경향도 지방분권화를 중앙-지방간의 권한배분관계로 보고 있다. “지방분권화는 상위법적 실체가 하위법적 실체의 요구에 의하여 또는 상위법적 실체의 자체적 판단에 의하여 여러 가지 사정, 즉 행정적 경비절감과 운영의 효율성 등을 고려하여 하위법적 실체에 대하여 권한을 이양시켜 주는 것을 말한다.” 홍준현, 우리나라의 지방분권화 수준, 지방행정 57권 652호, 2008, 17면. 지방분권의 개념을 “중앙집권과는 상대적인 개념으로 분권은 집권과 함께 하나의 연속선상에서 이해”하고 “중앙정부와 지방정부 간의 역할 분담에 있어서 지방정부에게 역할의 중점이 주어지도록 하는 정부 간 역할배분의 원리”로 이해하는 견해도 있다. 최정열, 분권화와 부패: 지방채발행 총액한도제를 중심으로, 한국행정학보 제48권 제4호, 2014 겨울, 239-259 240면.

44) 홍준현, 앞의 논문, 16면.

집권과 분권의 기준을 의사결정권의 소재가 어디에 있는가에 따라 구분하여, “중앙 집권은 중앙정부와 지방정부의 권한배분관계에 있어서 중앙정부에 더 많은 권한이 집중되어 있는 정도를 의미하며, 이와는 반대로 지방분권이란 결정권한이 지방정부에 비교적 많이 이전된 정도를 의미한다”고 보는 견해도 있다.⁴⁵⁾ 또 다른 견해로는 지방 분권화란 “지방자치치를 통하여 중앙의 지시에 의한 획일적인 행정을 지방자치단체의 자치사무에 관한 한 차단하고, 그 범위 내에서 지방적인 행정단위를 중앙과 병존하는 의사결정의 중심체를 형성케 함을 의미”한다고 한다.⁴⁶⁾

다. 분권화와 부패

분권화가 가지는 정치적 행정적 장점에도 불구하고 분권화에 따른 치명적 문제점으로 부패의 문제가 제기되고 있다. 분권화는 부패를 줄이는가 아니면 반대로 부패를 조장하는가? 분권화가 부패를 줄인다는 주장은 “분권화를 통해 나타나는 지방정부간의 경쟁은 부패를 낮추게 한다”는 점, “분권화를 통해 시민의 감시가 가능하고 이에 따라 시민에 대한 직접적 책임성이 발휘되어 결국 부패가 감소한다”는 점, “지나친 의사결정의 집권화로 나타나는 폐해가 크기 때문에 의사결정권을 분산시키면 부패가 줄어든다”는 점 등을 이유로 든다.⁴⁷⁾ 반대로 분권화가 부패를 조장한다는 주장은 “지방공무원의 능력과 관료의 질적 수준이 낮기 때문에 분권화가 부패를 억제하지 못할 것”이라는 점, “뿌리 깊은 부패의 역사와 문화, 그리고 지역유지와 지방공무원의 유착을 통해 나타나는 부패의 개연성”, “분권화가 각각의 새로운 하위 정부로 하여금 세금을 징수하거나 소비하고 규제할 수 있는 권한이 부여됨으로써 중앙정부의 감시가 약하거나 중앙정부의 통제가 약한 상황에서 더 많은 부패행위를 초래할 수 있다”는

45) 최정열, 앞의 논문 240면.

46) 정창화 한부영, 지방분권화의 이론과 원칙 탐색-독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로-, 지방행정연구 제19권(통권 61호), 2005. 6. 35-64, 37면. “넓은 의미에서의 국가사무를 결정하는 의사결정체가 중앙에 집중되는 것이 아니고, 다수의 지방에 분산되는 것을 의미한다. 중앙집권체제의 국가에서, 의사결정이 하나의 중심체에서 이루어진다면, 지방분권적인 국가에서는 여러 개의 의사결정의 중심체에 의해 행사되는 것이다. 이러한 지방분권은 지방자치단체를 중앙의 예속으로부터 독립시키고 지방자치권의 본질적인 부분을 지방자치단체에게 귀속시켜 자치권의 범위를 확대시키는 것이다.”

47) 조은경, 분권화와 부패: 환경행정부문을 중심으로, 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문집, 2004, 409면.

점 등을 이유로 든다.⁴⁸⁾

특히 분권화를 통해 지방으로 많은 환경행정 기능이 이양된 이후, 환경오염이 심화되었다는 주장이 제기되고 있다. 조은경이 수행한 연구결과에 의하면, 부패개념을 광의로 보아 “공무원이 폐수배출업자와 결탁하여 뇌물을 받고 적절한 조치를 취하지 않는 것”뿐만 아니라 “직접적으로 뇌물을 받지는 않았다고 할지라도 자심의 업무를 태만히 하여 불법적인 폐수배출을 단속하지 않거나 적발하지 못하는 것” 역시 포함시켜 본 바, “폐수배출업소의 수는 시간이 지날수록 급격하게 많아지고 있는데 비해, 이들 업소에 대한 단속률과 적발률은 감소하고 있는 것”으로 조사되었다.⁴⁹⁾ 이러한 결과에 대하여 “결국 지방자치가 실시되면서 개발위주의 정책이 계획되고, 지역마다 공단이나 산업시설을 경쟁적으로 유치하기 위해 단속이나 적발을 약하게 하고 있다는 반증”으로 보고 “지방자치의 실시로 부패가 어느 정도 증가”했고 결과적으로 “부패는 환경오염을 악화”시킨다는 결론⁵⁰⁾이다.

라.물관리와 분권화

지방자치가 일찍이 자리를 잡은 독일의 경우 “중앙의 권한은 지방 수준에서 효과적으로 수행될 수 없는 일에만 적용되는 보충적 기능을 가져야 한다”⁵¹⁾는 주장이 당연시되고 있다. 반면 우리나라는 역사적으로 중앙집권적 관료제 사회였으며 지방자치 경험이 일천하다. 헌법에서 지방자치제도의 실현을 규정하고 있으나 헌법에서 명확히 지방의 사무권한을 설정하고 있지 않고 법률로 정하도록 하고 있다. 결과적으로 중앙정부가 허용하는 범위에서 사무를 배분받을 수 있을 뿐이다. 그렇다면, 중앙과 지방의 사무배분은 어떠한 기준에 입각하여 이루어져야 할 것인가?

물관리에 있어서의 분권화 논의는 물관리 사무의 특수성을 고려하여 이루어져야 한다. 물관리행정은 일반적인 행정과 다른 특수성을 가지고 있으므로 요구되는 분권화

48) 조은경, 앞의 논문 409면. 최정열, 분권화와 부패: 지방채발행 총액한도제를 중심으로, 한국행정학보 제48권 제4호, 2014년 겨울, 240면.

49) 조은경, 앞의 논문, 409면.

50) 조은경, 앞의 논문, 416면.

51) 정창화 한부영, “더 크고 더 높은 수준의 사회가 더 작고 더 낮은 수준의 사회에 의하여 효율적으로 수행될 수 있는 사무를 담당하는 것은 부정적이요, 심각한 해악이요, 올바른 질서에 대한 방해에 해당한다.”

의 내용과 정도 또한 일반적인 논의와는 차별성을 가져야 할 것이다.⁵²⁾ III장에서 이미 살펴본 바와 같이 현재의 물관리는 중앙정부가 지나치게 국가하천관리 의사결정 권한을 독점하고 있다는 점에서 분권화의 필요성은 일리가 있다. 그러나 개별 지방자치단체로의 물관리 권한을 이양하는 것 역시 부패 등 또 다른 여러 문제를 야기할 수 있다. 어떠한 모습의 분권화를 이룰 것인가는 많은 고민을 요하는 부분이다.

2. 통합물관리 방안

III에서 언급한 우리나라 물관리 거버넌스의 문제점을 해소하기 위해서는 통합물관리가 올바른 대안이라는데 다수 학자가 의견의 일치를 보이고 있다. 그러나 주장되고 있는 통합의 범위와 내용은 사뭇 다른 모습들이다.

우선 한국환경정책평가연구원의 이병국 등이 수행한 연구보고서⁵³⁾(이하, 이병국이 라 한다)에서는 다음과 같이 물환경 개선 중심의 수량 수질 통합관리 정책방향을 제시하고 있다. “단기적으로는 4대강살리기 사업 이후 성과를 결정하는 데 가장 중요한 요소는 눈에 보이는 수질 문제를 해결하는 것이며, 4대강살리기 사업에 의해 확보된 여러 자원들을 수질개선과 관리에 우선적으로 사용해야 한다.”⁵⁴⁾ 이를 위해서 “수질 개선 중심의 부처 간 협력체계 구축, 만들어진 시설물과 물자원의 수질 개선 중심 운영, 효율적으로 물환경을 관리하기 위한 실시간 물관리정보체계 구축, 조류 발생 감시를 위한 정밀한 조사체계 구축, 물놀이 수요에 대비한 물놀이 용수 수질기준 설정 등이 필요하다.”⁵⁵⁾ 그리고 더 나아가 “그동안의 수량관리와 수질관리 나아가

52) 환경행정분야의 특수성과 관련해서는 다음과 같은 논의가 있다. “환경행정업무를 집권화해야 할 것인가, 분권화해야 할 것인가에 대해서는 크게 4가지 입장이 있다. 먼저, 집권화가 바람직하다는 주장은 환경문제는 광역적 특성을 지니고 있기 때문에 지역간 이해관계에 얽힌 환경갈등을 방지하거나 극복할 수 있다는 논리를 편다. 둘째로, 분권화가 바람직하다는 주장은 환경문제는 지역적 특성을 지니고 있기 때문에 지역실정에 맞는 행정을 펼 수 있다는 주장이다. 셋째는, 중앙-지방 역할분담론으로 중앙부서는 지방자치단체에 대한 지원 조정 감시 기능을 맡고, 지방자치단체는 집행과 규제기능을 맡아야 한다는 주장이다. 넷째는, 지방자치단체의 환경행정역량에 따라 권한을 이양하거나 환수하는 부분선점제도를 도입하자는 선택적 권한이양론이다.” 조은경, 앞의 논문, 402-418. 417면.

53) 이병국의, 4대강 물환경 개선 중심의 수량 및 수질 통합관리 정책 연구, 한국환경정책평가연구원 연구보고서, 2012-04.

54) 이병국의, 앞의 책 연구요약.

수생태계 복원을 위해 새로운 협력을 필요로 하고 있으며 이를 위해서는 물관리에 대한 원칙과 방향을 담은 물관리기본법을 제정하는 것이 가장 먼저 이루어져야 하며, 물관련 정부조직을 통합한 후 관련 법을 정비하는 것도 가능하다.”⁵⁶⁾

이병국은 위 연구보고서에서 수질문제를 개선하는 것이 가장 우선적인 정책 방향임을 강조하며 이러한 원칙에 바탕을 둔 물관리기본법의 제정과 정부조직의 통합을 강조하고 있다. 직접적으로 언급을 하지는 않았으나 환경부 중심으로 하천관리 조직의 통합을 추진해야 한다는 바램을 읽어 볼 수 있다.

대조적으로 국토연구원의 김종원 등이 수행한 연구보고서⁵⁷⁾(이하 김종원이라 한다)에서는 물관리체계의 문제점을 분석한 후 상생적 물관리를 위한 정책방안을 다음과 같이 매우 세부적으로 제시하고 있다. 우선 중복 상충이라는 우리나라 물관리체계의 문제점으로부터 다음과 같은 정책적 대응과제를 제시하였다. “첫째, 수량 수질 하천 등 물관리를 위한 사업계획의 수립 추진 기능, 물관리를 위한 관리와 규제 기준 마련, 물관리에 대한 감시 감독 기능의 분리를 통하여 물관리에서의 견제와 균형, 그리고 보완을 도모하여야 한다. 둘째, 중앙정부에 의한 국가 차원의 계획 수립 추진 및 규제 감독과 유역 단위에서의 지자체 주도에 의한 구체적 실천계획의 마련 추진으로 유역단위의 통합 물관리를 실현하여야 한다.”⁵⁸⁾ 그리고 상생적 물관리를 위한 정책방안에서는 물관리의 주요 쟁점을 중심으로 부처 간의 협업을 유도하는 방식과, 유역 내의 상하류 지자체 간의 협업을 유도하기 위한 중앙정부 차원의 정책 개선방안을 제안하고 있다.⁵⁹⁾ 특히, 중앙정부 간 관련 정책의 협업을 통한 중복투자 방지, 수량과 수질의 연계성 강화, 지자체의 유역관리 참여확대 등에 대해서도 세부적으로 정책제언을 하였다.⁶⁰⁾

김종원은 국가 주도의 물관리 정책을 유지해야 한다는 입장에서 수량과 수질을

55) 이병국의, 앞의 책 연구요약.

56) 이병국의, 앞의 책 연구요약.

57) 김종원의, 녹색성장 광역 통합시대의 선진적 수자원 관리방안 (III), 국토연구원 연구보고서, 2013.

58) 김종원의, 앞의 책 연구요약

59) 김종원의, 앞의 책.

60) 그 구체적 내용으로는 “광역상수도(국토교통부)와 지방상수도(환경부)의 연계 강화 방안”, “부처 간 하천정비사업의 중복성을 배제하는 방안”, “수량관리자의 수질관리 참여 및 수질관리자의 수량관리 참여가 가능하도록 하는 방안” 등이다.

관리하는 중앙 부처 간의 정책 협력 강화 및 지자체의 참여 확대 등을 통합 물관리 방안으로 제시하고 있다. 기본적으로 현행 제도의 유지에 무게가 실려 있다고 볼 수 있다. 현재와 같이 다수 부처가 분리된 기능 수행을 하도록 하되 협력을 강화하는 방향으로 세부적인 절차를 보완하자는 입장이다.

위의 두 연구와 달리 송재석은 통합수자원 관리체계에 관한 연구에서 통합을 위한 기본원칙과 통합을 위한 실천전략을 나누어 제시하고 있다.⁶¹⁾ 우선 “통합을 위한 위한 기본원칙으로 (1) 민물과 연안역 관리의 통합 (2) 상하류 관리의 통합 (3) 모든 이해관계자의 통합 (4) 상하수의 관리의 통합”을 제시하고 있다.⁶²⁾ 통합을 위한 실천 전략으로, 첫째, 국가수준의 통합수자원 관리로서의 통합화 전략으로, 항행, 수력발전, 다른 유역관리 체제와의 관계, 지역발전, 또는 국가 안보적 행위 등의 업무에 대한 정책결정은 국가수준에서 이행되어야 하나 국가수준에서 관리된다 하더라도 과거의 수자원 관리형태인 하향식 방식보다는 수자원의 최종 사용자에게 전체적인 서비스를 전달 할 수 있도록 상향식(bottom-up)의 수자원 관리 방식으로 전환되어야 한다고 강조한다.⁶³⁾ 둘째, 지방수준의 통합 수자원관리에서 공급측면과 수요측면의 관리를 통합하는 것 뿐만 아니라 상 하수도의 관리를 통합하는 것이 매우 중요하다는 점을 강조한다.⁶⁴⁾ 셋째, 유역수준의 통합수자원 관리 전략으로서 바람직한 것은 우선 강유역 관리 위원회와 같은 유역수준의 관리조직이 형성되어야 한다고 본다.⁶⁵⁾ 넷째, 종전

61) 송재석, 우리나라 분권형 통합수자원관리의 모형 탐색, 한국지역개발학회지 제22권 제4호, 2010.12.

62) 송재석, 앞의 논문.

63) 송재석, 앞의 논문, 216-217면: “또한 여러 상황에서 물 공급체계의 개발이나 관리에 적극적으로 참여할 수 있는 공동체주의 내에서 실행되는 것이 필수적이다. 그렇지만, 상향식 접근 방법이 지방정부나 공동체에 정책결정 권한을 양도하라는 의미는 아니며, 공동체 수준의 조직과 중앙정부와의 균형점을 찾아 수자원을 관리하는 것이 바람직함을 강조하는 것이다. 즉, 국가수준의 수자원 관리에 관한 최종책임자는 중앙정부이지만, 본 연구가 강조하는 것은 우리나라의 환경과 개발, 홍수 조절, 또는 가뭄대책은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 관리하는 공적인 유역관리 수준의 위원회에서 이행되어야 한다는 점이다.”

64) 송재석, 앞의 논문, 213-214면: “지방수준의 수자원 관리가 공동체주의의 이념이 지배하는 공동체에서 관리되도록 우리나라 기초 지방정부의 역할이 매우 중요하다고 할 것이다. 결국 지역 수준의 수자원 관리가 정치적 지지와 주민의 단결, 또는 사회적 분위기에 따라서 공동체를 중심으로 지역에 맞는 수자원 관리가 추구되도록 강조되어야 한다.”

65) 송재석, 앞의 논문, 215-216면: “이러한 유역관리 조직이 갖추어야 할 중요한 요소는 첫째 수자원에 관한 정보를 수집 평가하고, 이해관계자들의 갈등을 해결하며, 각종 수자

과 달리 우리나라 통합수자원 관리의 주체는 중앙정부와 수자원과 관련한 지방정부(광역자치단체)가 공동으로 담당하는 것이 가장 적합하다고 주장하였다.⁶⁶⁾

송재석은 중앙정부와 광역자치단체가 참여하는 물관리조직으로서 강 유역위원회를 마련하고 여기에 다양한 이해관계자의 의견이 반영될 수 있도록 하고 민물과 연안까지도 관리하도록 하자는 제안을 하고 있다.⁶⁷⁾ 필자는 송재석의 통합물관리 방안에 동조한다. 중앙정부가 일방적으로 국가하천의 물관리를 담당하던 것에서 광역자치단체와 공동으로 담당하도록 한다는 점에서 분권화의 목표를 달성하고 국가의 폭넓은 관여를 여전히 남겨둔다는 점에서 분권화가 가져올 수 있는 문제점을 예방할 수 있다는 점에서 묘안이라고 생각된다. 그리고 정치적 책임을 지는 다수 지방자치단체장의 참여를 통해 하천관리 정책수립절차에서 민의를 수렴하고 토론의 장을 열수 있다는 관점에서 의사결정의 신중함과 절차의 투명성을 기대해 볼 수도 있다. 중앙정부 관련 부처의 참여를 통해 각 부처가 갖고 있는 전문성을 의사결정 과정에 반영할 수도 있다.

3. OECD가 제안하는 바람직한 물관리 거버넌스

OECD는 보다 효과적이고 효율적이며 참여적인 물관리 거버넌스의 기본원칙을 12개로 압축하여 제시하고 있다.⁶⁸⁾ 그 내용을 보면 다음과 같다.

원 사용에 대하여 사용료 부과를 구체화하는 일이다. 둘째는 수자원과 관련한 안전에 대하여 토의하고 실제적인 결정이 내려지도록 유역관리를 위한 시민들의 대표기구인 ‘물 의회’ 같은 물포럼을 준비하는 일이다. 셋째는 조직의 예산문제인데, 이 조직의 예산은 물이용 또는 상하수도의 관리에서 충당되는 요금을 근거로 하여 확보되어야 한다는 점이다.”

- 66) 송재석, 앞의 논문, 217-218면. “이해당사자들이 모두 참여하는 유역 관리청을 만들어 참여자들이 공동으로 합의하여 운영토록 하는 것이 바람직하다. 현재 우리나라 유역관리의 가장 큰 문제점은 대부분의 수자원관리가 중앙정부에 의해 독점적으로 운영되기 때문에 지방정부의 의견이 반영되기 어렵고, 중앙정부의 각 부처마다 사업 기능이 다르기 때문에 갈등이 잠재되어 있다는 제도적 한계가 있다.”
- 67) 바람직한 물관리거버넌스의 사례로서 미국 델라웨어강유역위원회를 예시하고 있다. 델라웨어강 유역위원회의 내용과 관련해서는 송재석, 우리나라 제도적 물레짐의 개혁적 진화: 수리권과 수자원 정책의 변화, 한국지방자치학회보 제22권 제2호, 2010, 5-27면, 줄고, 미국의 주간 물분쟁 사례가 우리나라에 주는 함의, 인하대학교 법학연구 제14집 제3호, 2011, 35-75 참조.

68) OECD, Setting standards for more effective, efficient and inclusive design and implementation of water policies (2015) <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-water->

1. 물 정책형성, 정책집행, 관리 및 규제에 관한 역할과 책임을 분명하게 구분하여 배분할 것이며 이러한 책임을 맡은 기관들 사이의 조정을 도모하라.
2. 지역의 조건을 반영할 수 있도록 적절한 규모로 통합된 유역거버넌스를 구축하여 물을 관리할 것이며 규모가 서로 다른 거버넌스들 사이의 조정을 도모하라.
3. 특히 물과 환경, 보건, 에너지, 농업, 산업, 공간계획과 토지이용 등 범분야 정책들의 효과적인 조정을 통해 정책의 일관성을 장려하라.
4. 책임기관의 능력수준을 물문제의 복잡성에 대응하고 그들의 의무를 수행하는데 필요할 정도로 고양하라.
5. 시의적절하고 일관되고 비교가능하고 정책관련된 물 및 물 관련 자료 및 정보를 생산하고 업데이트하고 공유할 것이며 물정책을 수립하고 평가하고 개선하는데 활용하라.
6. 거버넌스의 구조가 물 재원의 동원에 도움이 될 뿐만 아니라 재정 자원의 효율적이고 투명한 배분에 도움이 되도록 하라.
7. 건실한 물관리 규제 체계가 효과적으로 시행되고 공익을 추구하여 집행되도록 하라.
8. 책임기관들, 다양한 정부기관 및 관련 이해관계자들 모두에게 있어서 혁신적인 물거버넌스의 채택과 시행을 추진하라.
9. 보다 높은 책임성과 결정수립에 대한 신뢰를 위해 정직과 투명성을 물정책, 물 기관들 그리고 물거버넌스 체계 주류에 편입시켜라.
10. 물정책 수립과 시행에 있어서 이해관계자들이 정보에 입각한 결과지향적인 기여를 할 수 있도록 그들의 참여를 보장하라.
11. 물거버넌스 체계가 물이용자들간, 도농지역간 그리고 세대간 균형을 유지하는데 도움이 되도록 하라.
12. 적절한 곳에서 물정책과 거버넌스에 관한 주기적인 검토와 평가를 추진하고 그 결과를 공중과 공유하고 필요하면 조정하라.

4. 바람직한 물관리 거버넌스의 구축 방안

가. 바람직한 물관리거버넌스의 모습

지방자치단체의 행정구역을 넘어 유역단위의 관리체제를 구성하여야 한다. 개별 지방자치단체의 지역이기주의를 극복하면서 동시에 중앙정부의 관여를 필요최소화하고 유역의 현황과 필요를 반영하는 의사결정구조를 채택해야 한다. 중앙집권의 문제점과 지방분권의 문제점을 동시 해결할 수 있는 형태가 될 것이다.

유역단위의 관리체제는 계획기능과 집행기능까지 갖춘 것이어야 한다. 각종 개별법에서 정부나 개별 지방자치단체에 부여하고 있는 수자원 관련 개발계획 권한을 폐지하고 유역단위 관리체제의 권한으로 귀속시키거나 아니면 적어도 유역체제의 의결을 거쳐 사업을 진행할 수 있도록 할 필요가 있다.

유역관리체제는 유역내 하천 및 지하수와 연안을 아우르는 체제가 되어야 한다.⁶⁹⁾ 연안 및 해역을 포함한 유역의 물 관련 정보체계를 구축하여야 한다.

유역단위의 물관리는 중앙정부와 유역내의 지방자치단체들 간의 협의와 협력에 기초한 것이어야 한다. 국가권력의 지방이양과는 다른 형태의 것이 될 것이다. 중앙정부를 대리하여 지방행정청 및 유역의 지방자치단체가 함께 참여하는 형태가 되어야 한다. 유역의 중앙정부 지방청, 지방자치단체 등이 궁극적으로 참여하는 유역 물관리 행정청을 구성하여 종합적인 물관리를 담당하도록 하는 것이다. 의사결정기구에는 정치적 책임을 지는 유역의 시·도지사 및 중앙정부가 참여하도록 하되, 위원장은 시도지사가 돌아가며 맡도록 할 필요가 있다. 사무국의 설치에 중립적인 장소에 중립적인 인력이 담당하도록 할 필요가 있다.⁷⁰⁾

의사결정구조와 별도로 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있는 심의기구 또는 파트너십을 구축할 필요가 있다.⁷¹⁾ 물관리의 문제는 기술적인 면도 있지만 보다 수자원의 이용과 배분의 문제를 내포하므로 이해당사자들의 참여를 통해 의사결정의

69) 해수와 민물의 통합관리와 관련해서는 다음의 연구 참조할 것. 최영국의, 녹색국토 구축을 위한 강산해 통합관리 추진방안 연구, 국토연구원, 2011, 최영국의, 지속가능한 연안국토 관리 방향 및 정책과제, 국토연구원, 2012.

70) 대조적으로 현재 환경부가 설치하고 있는 4대강 수계관리위원회는 환경부소속기관으로 운영되고 있다.

71) 박대선·이문원, 하천관리 패러다임의 전환 및 정책방향 연구, 국토연구원, 2012. “현재는 정부주도로 하천을 관리하고 있으나 하천관리는 지역발전과 지역주민들의 삶의 질을 제고할 수 있는 중요한 사항이기 때문에 다양한 주체들이 참여하는 지역차원의 협력적 하천관리 거버넌스의 도입이 필요하다.”

책임성을 보장하는 것이 매우 중요하다. 물관리위원회에 지역주민이나 지역단체 대표 한 두명 보장하는 것으로 충분하지 않다. 위원회의 심의절차와 별도로 민간인으로 구성된 협의체를 구성하여 협의를 하도록 하고 협의내용을 위원회의 심의에 반영하도록 할 필요가 있다.

나. 추진방식

유역단위 관리체계를 전국에 걸쳐 획일적으로 일거에 실시하기 보다는, 유역단위 관리의 필요성이 가장 큰 유역을 선정하여 파일럿 프로그램을 운영해 보고 성공요인과 실패요인을 분석하여 점진적으로 확대해 나가는 방식을 취할 필요가 있다. 그리고 대유역 및 중소유역의 차별적 프로그램도 운영해 볼 필요가 있다. 각 유역이 직면하고 있는 문제는 서로 다를 것이다. 중앙집권이 문제인 지역 또는 지방분권이 문제인 지역 또는 현재 하천관리에 문제가 없는 지역 등도 있을 수 있다. 각 유역의 특수성을 먼저 분석하고 난 후 각 유역에 적합한 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

다. 실현방안

현행법상의 제도를 이용할 수 있는 가능성을 검토해 볼 수 있다. 첫째, 현행 지방자치법상 행정협의회⁷²⁾ 또는 지방자치단체조합⁷³⁾ 제도를 활용하는 방안이다. 행정협의

72) 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 행정자치부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다. 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치단체의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다. 협의회는 회장과 위원으로 구성한다. 회장과 위원은 규약으로 정하는 바에 따라 관계 지방자치단체의 직원 중에서 선임한다. 회장은 협의회를 대표하며 회의를 소집하고 협의회 사무를 총괄한다. 협의회는 사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 지방자치단체의 장에게 자료 제출, 의견 개진, 그 밖에 필요한 협조를 요구할 수 있다. 협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 지방자치단체의 장이 조정(調整) 요청을 하면 시·도 간의 협의사항에 대하여는 행정자치부장관이, 시·군 및 자치구 간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 조정할 수 있다. 다만, 관계되는 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 행정자치부장관이 조정할 수 있다. 협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의회가 결정한 사항이 있으면 그 결정에 따라 사무를 처리하여야 한다. 협의회가 관계 지방자치단체나 그 장의 명의로 한 사무의 처리는 관계 지방자치단체나 그 장이 한 것으로 본다.

73) 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는

회는 2개 이상의 지방자치단체가 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 구성하는 협의체이다. 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방자치단체의 의결을 각각 거친 다음 고시하면 된다. 이와 대조적으로 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 설립되는 법인으로서 특별 지방자치단체에 속하며 일부사무조합의 성격을 갖는다. 자치단체조합은 특정한 사무의 공동처리를 위한 자치단체 상호간의 협력방식이라는 점에서는 행정협의회와 같다. 그러나, 집행능력이 없고 법인격을 갖지 못하는 행정협의회와는 달리 집행력을 갖는 법인이기 때문에, 자치단체조합에 의한 협력은 행정협의회와 달리 실효성이 높다. 자치단체조합이 행정협의회와 구별되는 또 다른 특징은 법인으로 권리·의무의 주체가 될 수 있다는 것이다. 따라서 자치단체조합은 행정협의회와 달리 조례를 제정할 수 있고, 행정처분을 발하거나 행정처분의 대상이 되며, 재산을 보유할 수 있다. 그러나 행정협의회나 지방자치단체조합 모두 자신에 속한 사무에 관하여 협의회를 구성하거나 조합을 설립할 수 있으므로 현행법상 국가하천에 대하여는 협의회나 조합을 구성하여 처리할 수 없다. 왜냐하면 국가하천의 관리는 국가사무에 해당하기 때문이다. 행정협의회나 지방자치단체조합 제도를 이용하려면 어떠한 형태로든 국가하천에 관한 사무의 지방자치단체에로의 이양이 전제가 되어야 한다. 그리고 지방자치법상의

규약을 정하여 그 지방자치단체의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다. 지방자치단체조합은 법인으로 한다. 지방자치단체조합에는 지방자치단체조합회의와 지방자치단체조합장 및 사무직원을 둔다. 지방자치단체조합회의의 위원과 지방자치단체조합장 및 사무직원은 지방자치단체조합규약으로 정하는 바에 따라 선임한다. 관계 지방자치단체의 의회 의원과 그 지방자치단체의 장은 제35조제1항과 제96조제1항에도 불구하고 지방자치단체조합회의의 위원이나 지방자치단체조합장을 겸할 수 있다. 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합의 규약으로 정하는 바에 따라 지방자치단체조합의 중요 사무를 심의·의결한다. 지방자치단체조합회의는 지방자치단체조합이 제공하는 역무에 대한 사용료·수수료 또는 분담금을 제139조제1항에 따른 조례의 범위 안에서 정할 수 있다. 지방자치단체조합장은 지방자치단체조합을 대표하며 지방자치단체조합의 사무를 총괄한다. 시·도가 구성원인 지방자치단체조합은 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구가 구성원인 지방자치단체조합은 1차로 시·도지사의, 2차로 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 행정자치부장관의 지도·감독을 받는다. 행정자치부장관은 공익상 필요하면 지방자치단체조합의 설립이나 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있다.

행정협의회나 지방자치단체조합은 지방자치단체간의 협력기구이고 중앙정부가 감독 기관이 아닌 대등한 파트너로 참여할 수 있을 것으로 보이지 않는다.

둘째, 4대강 수계관리위원회를 이용하는 방안이다. 4대강수계관리위원회⁷⁴⁾는 이미 법적근거와 기구가 구성되어 있고 해당구역의 물관리 이해당사자가 참여하고 있다는 점에서 유역통합물관리 기구가 갖춰야 할 요소들을 갖추고 있다. 그러나 조칙의 법적 근거가 4대강수계법에 근거하고 있고 그 목적이 수질관리에 국한돼 있고 위원장을 환경부차관이 맡고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 유역통합물관리 기구로서 활용하기에 적합하지 않다.

이와 같은 이유로 현행 실정법상의 거버넌스 관련 제도로는 통합물관리를 실현하기는 곤란하다. 따라서, 물관리 관련 개별법들을 전면적 체계적으로 개편하는 방안을 생각해 보아야 한다. 지방자치단체와 중앙정부가 참여하는 유역단위 의사결정기구의 조직법적 근거와 작용법적 근거를 마련하여야 한다. 유역단위 행정조직의 창설과 권한 및 임무의 부여가 필요하다. 궁극적으로 정부조직법의 개정이 필요하게 된다. 현재 국회에서는 물관리기본법에 제정을 논의하고 있다. 제안된 물관리기본법에서는 우선 기존의 개별법에 손을 대지 않은 채 물관리거버넌스의 변화를 추구하고 있다. V장에서 제안된 물관리기본법안의 내용을 검토해 보기로 한다.

74) 예를 들면, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 제24조에 의하여 한강수계관리 위원회가 설치되었다. 한강수계관리위원회는 한강수계 상수원의 수질관리를 위한 다음 각 호의 사항을 협의·조정하기 위한 기구이다. 1. 한강수계의 수질개선을 위한 오염물질삭감 종합계획 2. 수변구역 관리기본계획의 수립에 관한 사항 3. 물이용부담금의 부과·징수에 관한 사항 4. 기금의 운용·관리에 관한 사항 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항. 위원회는 법인으로 하며, 환경부차관을 위원장으로, 다음 각 호의 자를 위원으로 한다: 1. 국토교통부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 하천관리를 담당하는 자로서 국토교통부장관이 지명하는 자 2. 서울특별시·인천광역시·경기도·강원도·충청북도의 부시장 또는 부지사(해당 지방자치단체에 부시장 또는 부지사가 2인인 경우에는 해당 시·도지사가 지명하는 자를 말한다) 3. 「한국수자원공사법」에 따른 한국수자원공사 사장 4. 「전원개발촉진법」 제3조에 따른 전원개발사업자로서 발전용댐을 운영하는 자. 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 사무를 총괄한다. 한강수계의 관계 지방자치단체는 위원회가 결정한 사항에 따라야 한다. 위원회의 업무를 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사무국을 둘 수 있다.

V. 물관리기본법안에 나타난 통합물관리 거버넌스

1. 통합물관리거버넌스의 구축

국회의원 정우택을 포함한 24인의 국회의원은 2015년 7월 13일 물관리기본법안을 국회에 발의하였다. 물관리기본법안의 제안이유 중 일부분을 소개하면 다음과 같다.

“국제사회의 물에 대한 인식 변화에 따라 새로운 물관리 패러다임으로 통합물관리(Integrated Water Resources Management)가 제시되어 발전하고 있음. 통합물관리란 생태계의 지속가능성을 저해하지 않고 공평한 방법으로 물, 토지 등 관련 자원의 개발과 관리를 유기적으로 해나감으로써 경제 및 사회복지를 극대화하는 것임. 이러한 통합물관리는 기능별·행정단위별·관리기구별로 분산된 우리나라 물관리의 문제들을 극복할 수 있는 대안이라고 보임. 이에 전통적인 물관리 방식을 통합물관리 방식으로 전환하여 지속가능한 물순환 체계의 확립을 위한 물관리의 기본이념 및 원칙을 정하는 한편, 국가물관리위원회·권역물관리위원회를 설치하여 국가물관리종합계획 및 권역물관리기본계획을 수립하도록 하고 물분쟁을 조정하도록 함으로써 물관리 정책의 일관성·효율성을 높이고 물분쟁의 합리적 해결을 도모하려는 것임.”⁷⁵⁾

동법률안의 핵심적인 내용은 제3장(제17조-제31조)에서 국가물관리위원회와 권역물관리위원회를 설치하여 물관리 사무의 심의 의결기관으로 삼고자 한 데 있다. 통합물관리 원칙을 구현하려 한 구체적 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 국가물관리위원회에는 기획재정부장관·행정자치부장관·농림축산식품부장관·산업통상자원부장관·환경부장관·국토교통부장관·해양수산부장관·국민안전처장관·국무조정실장과 권역위원회의 위원장이 당연직으로 참여하도록 하여 기존 정부내 물관리기구 분산으로 인해 나타난 문제를 해소하려 하였다. (제18조 제3항 제1호)

둘째, 국가의 중앙관료 중심적인 물관리 정책수립의 체계를 바꾸어 국가물관리위원

⁷⁵⁾ 물관리기본법안 의안번호 16061, 2015, 2면.

회의 위원 구성에 있어 공무원 아닌 위원의 수가 과반이 넘도록 하였고 위원장은 민간전문가가 맡도록 하였다. (제18조 제2항 및 제3항) 중앙행정기관의 장은 물관리와 관련된 소관 계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 소관 계획을 국가물관리위원회에 제출하여 심의를 거쳐야 하도록 함(제27조 제4항)으로써 국가물관리위원회가 국가물관리종합계획에 기초하여 정부의 소관 계획 수립에 영향력을 행사할 근거를 마련하였다.

셋째, 유역의 여건과 환경에 부합하고 유역의 이해관계를 보다 반영할 수 있는 물관리체계를 수립하기 위해 권역물관리위원회를 설치하고 많은 권한을 부여하였다. 국가물관리위원회의 구성에 있어서 권역물관리위원회 위원장을 당연직 위원으로 참가하도록(제19조 제2항 제1호) 하여 중앙정부의 물관련 정책의 결정에 권역의 의견을 개진하고 반영할 수 있도록 하였다. 상향식 의사결정 체계를 수립하기 위해 국가물관리위원장은 권역위원회가 수립하는 권역물관리기본계획을 고려하여 국가물관리종합계획을 수립하도록 하였다.(제27조 제2항) 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 권역물관리기본계획에 맞춰 물관리 관련 계획을 수립하고 수립된 계획을 권역위원회에 제출하여 심의를 받도록 함으로써 권역물관리위원회의 위상을 높게 설정하였다.(제30조 제1항)⁷⁶⁾

넷째, 권역물관리위원회를 설치함에 있어 지방자치단체장, 물관련 공공기관 임직원, 전문가 중에서 임명하도록 하였고 그밖에 대통령령이 정하는 공무원을 임명할 수 있도록(제20조 제3항) 하여 국토교통부나 환경부의 지방청장이 임명될 여지를 남겨두었다. 그러나 위원장은 공무원이나 공공기관의 임원이 아닌 민간 전문가가 맡도록 하여(제20조 제2항) 국가 및 지방자치단체들의 이해에서 벗어나 객관적이고 중립적인 심의 및 평가가 가능하도록 하였다.

다섯째, 국가 및 권역 물관리위원회에 물관련 공공기관, 학계, 법률전문가 등 다양한 전문가의 참여(법률안 제19조 제2항, 제27조 제2항)를 보장하여 보다 전문성을 갖춘 물관련 정책결정이 가능하도록 하였다.

⁷⁶⁾ 동조 제2항에서는 “권역위원회는 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 수립·제출한 물관리 관련 계획을 심의한 결과, 해당 권역계획에 맞지 아니하다고 판단되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 그 계획의 조정을 요구할 수 있다”고 규정하여 제1항의 실효성을 확보하려 하였다.

2. 물관리기본법안에 나타난 통합물관리 거버넌스의 한계 및 문제점

권역물관리위원회가 권역의 물관리기본계획 및 물관리 관련 계획을 심의 의결하도록 하여 사실상 하천법상의 국가의 물관련 계획권한을 유역을 관할하는 권역위원회에 부여하는 권한의 분권화를 도모하고 있다. 그러나 유역관리체계를 수립한다고 하지만 여전히 국가위원회가 간섭할 수 있는 여지를 많이 남겨두고 있다. 예를 들면 제29조 제1항에서 “국가위원회는 권역위원회의 위원장이 수립, 제출한 권역계획이 종합계획 수립지침에 부합하는지를 심의하고, 부합하지 않다고 판단되는 경우에는 권역위원회의 위원장에게 그 계획의 조정을 요구할 수 있다”고 규정하고 있다.

국가물관리위원회 및 권역물관리위원회 당연직위원을 제외한 위원의 위촉권한이 대통령에게 집중되어 있고 그 절차에 대하여도 아무런 제한을 두고 있지 않고 위원의 임기가 3년으로 제한되어 있어 위원회가 과연 대통령으로부터 독립적으로 활동할 수 있을지 의문이고 따라서 정부정책을 적절히 통제할 수 있을 것으로 기대하기 힘들다.

동법틀안이 설치하고 부여하려는 물관리위원회의 권한은 기본적으로 국가물관리종합계획과 권역물관리기본계획의 수립권과 물분쟁 조정권이다. 4대강 살리기 사업 사건에서 서울고등법원은 상위 물관리계획의 법적 구속력을 인정하지 않은 바 있다. 국가나 지방자치단체가 국가물관리종합계획 및 권역물관리기본계획에 부합하지 않는 하천공사나 하천개발행위를 시행하더라도 물관리위원회에서 실질적으로 이를 시정할 권한을 부여하고 있지 않다. 권역물관리위원회나 국가물관리위원회 모두 대통령 및 지자체장의 개발의지를 적절히 통제할 수단이 없다.

법률안에서 지방자치단체장들 및 민간전문가 등으로 구성되는 권역위원회에 매우 폭넓은 정책형성기능과 계획기능을 수행하도록 하고 있음에도 불구하고 법률안 제16조에서는 여전히 국가가 물관리의 정책형성과 계획기능을 수행한다고 분권화의 원칙을 설정한 것은 체계 논리적이지 못하다.

법률안은 국가물관리위원회와 권역물관리위원회 모두 민간전문가가 위원장을 맡도록 하고 위원회의 구성역시 민간전문가가 과반수를 이루도록 하고 있는데 이는 민주주의 원리가 요구하는 책임성의 원칙에 상당한 문제가 있다고 보여진다. 국가 및 유역의 물관련 중요 정책결정기구를 구성함에 있어서 정치적으로 아무런 책임을 지지 않는

민간전문가가 위원회의 과반수를 차지하고 위원장까지 맡도록 하는 것은 민주주의 원칙에 반할 소지가 있다.

물관리위원회의 구성에 있어서 당연직을 제외한 위원자격을 전문가 중심으로 규정하고 있고 지역주민이나 지역 민간단체가 참여할 가능성은 봉쇄되어 있다. 물관리위원회의 구성이 아니더라도 지역주민 등 다양한 이해관계자의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다.

“물”에 관한 정의 조항에서 해수 및 기수를 포함한다(제3조 제1호)고는 정하고는 있으나 물관리위원회의 권한 및 기능에 연안 및 해역의 관리를 포함하는지 명확히 하고 있지 않다. 민물의 통합관리 중심으로 되어 있고 연안 및 해수를 포함한 통합관리 방안으로는 보이지 않는다.

VI. 결론

이 글은 어떻게 하면 새만금개발사업이나 4대강 살리기 사업과 같은 '실패사례'가 다시는 재발되지 않도록 할 수 있을까라는 문제의식을 가지고 물관리거버넌스에 관하여 살펴 보았다. 국가 중심 물관리체제의 한계를 극복하기 위해 의사결정권을 다수에게 분산시키고 중앙과 지방, 관료와 민간 이해관계자가 서로 견제할 수 있는 체제를 마련하는 것이 대안이 될 수 있을 것으로 보았다. 이를 위해 물관리를 중앙에서 획일적으로 결정하는 것이 아니라 각 유역별로 결정하도록 하되 의사결정주체는 행정구역으로 분절된 지방자치단체장이 아닌 유역의 다수 이해관계자가 되도록 하여야 한다고 판단하였다. 다수의 이해관계자란 유역내의 지방자치단체장, 공공기관, 중앙정부의 다수 물관련 행정기관, 지역의 NGO, 전문가 등을 포함한다. 자유로운 토론과 합의에 승복하는 문화가 성숙되어 있지 않은 우리나라에서 이러한 집단 결정체제는 지나치게 이상적이라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 우리는 과거 브레이크가 작동하지 않는 고장난 급행열차와 같이 진행된 각종 개발사업의 예를 목격하였고 그 피해는 온전히 시민들에게 돌아갔다. 1인에 의한 의사결정 보다는 다수에 의한 의사결정이 최악의 결정을 피하는데 도움이 될 수 있다. 물론 그 다수가 올바른 의사결정을 내리기 위해서는 용기있는 소수의견이 나와야 하고 올바른 정보가 충분히 제공되어야 함은 기본전제

이다.

현재 국회에서 논의하고 있는물관리기본법안이 취하고 있는 권역 및 국가물관리위원회 중심의 통합관리방안은 적어도 위원회 제도의 도입을 통해 중요한 물관련 정책결정권한을 국가 중심에서 유역으로 분산시키려 하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 만 하다.

그러나 물관리위원회의 권한이 상위계획의 수립권한 및 분쟁조정에 국한되어 있고 위원의 위촉절차나 임기에 있어서 독립성을 확보하기 어렵고 위원회의 구성이 지나치게 물관련 전문가 중심으로 이루어져 있으며 통합관리의 구체적 내용에서 연안 및 해역이 빠져 있다는 점은 법률안이 입법과정에서 보완되어야 할 요소로 보인다.

논문투고일 : 2015. 10. 16. 심사일 : 2015. 11. 5. 게재확정일 : 2015. 11. 26.

참고문헌

- 김승, “물관리 새 패러다임이 필요하다.”, 「하천과 문화」, 제7권 제4호, 2011.
- 김중원의, 『녹색성장 광역 통합시대의 선진적 수자원 관리방안 (III)』, 국토연구원, 2013.
- 김창수, “4대강 살리기 사업의 지속가능성 평가”, 「지방정부연구」, 제17권 제1호, 2013.
- 김창수, “물산업의 협력적 거버넌스 구축방안”, 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2012.
- 박태선, 이문원, 『하천관리 패러다임의 전환 및 정책방향 연구』, 국토연구원, 2012.
- 서왕진, “21세기 새로운 물관리 체제로서의 거버넌스”, 「국토」, 통권 259권, 국토연구원, 2003.
- 송재석, “우리나라 분권형 통합수자원관리의 모형 탐색”, 「한국지역개발학회지」, 제22권 제4호, 2010. 12.
- 송재석, “우리나라 제도적 물레짐의 개혁적 진화: 수리권과 수자원 정책의 변화”, 「한국지방자치학회보」, 제22권 제2호, 2010.
- 이병국의, 『4대강 물환경 개선 중심의 수량 및 수질 통합관리 정책 연구』, 한국환경정책평가연구원, 2012.
- 정창화 한부영, “지방분권화의 이론과 원칙 탐색-독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로-”, 「지방행정연구」, 제19권(통권 61호), 2005. 6.
- 조은경, “분권화와 부패: 환경행정부문을 중심으로”, 「한국행정학회 하계학술발표논문집」, 402-418 (2004)
- 조은경, “분권화와 부패: 수질환경부문을 중심으로”, 「지방정부연구」, 제8권 제2호, 2004.
- 채영근, “미국의 주간 물분쟁 사례가 우리나라에 주는 함의”, 인하대학교 「법학연구」, 제14집 제3호, 2011년.
- 채영근, “해양환경관리법상 육상기원 해양오염원에 대한 공법적 규율”, 「공법연구」, 제41권 제1호, 2012.
- 최영국의, 『녹색국토 구축을 위한 강,산,해 통합관리 추진방안 연구』, 국토연구원, 2011.
- 최영국의, 『지속가능한 연안국토 관리 방향 및 정책과제』, 국토연구원, 2012.

최정열, “분권화와 부패: 지방채발행 총액한도제를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제48권 제4호, 2014 겨울.

한건우, 『현대행정법』, 세창출판사, 2011.

한무영, “인간과 하천 1 - 물관리철학에 대한 단상”, 『하천과 문화』, 7권 4호, 2011년.

한무영, “기후변화 대응에 강한 도시 물관리”, 『한국물환경학회 대한상수도학회 공동 추계 학술발표논문집』, 대한상수도학회, 2011.

홍준현, “우리나라의 지방분권화 수준”, 『지방행정』, 57권 652호, 2008.

OECD, OECD Studies on Water: *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Publishing, Paris, 2015.

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-water-governance.htm> OECD http://www.oecd-ilibrary.org/governance/stakeholder-engagement-for-inclusive-water-governance_9789264231122-en OECD http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/stakeholder-engagement-for-inclusive-water-governance_9789264231122-en#page3).

<http://www.greenpostkorea.co.kr/news/article.html?no=52420> 환경TV뉴스.

http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150917_0010295187&cID=10301&pID=10300 뉴시스.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/09/04/0200000000AKR20150904138600004.HTML?input=1195m> 연합뉴스.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=037&aid=0000007300> 주간동아.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/03/19/0200000000AKR20150319112600062.HTML?input=1195m> 연합뉴스.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1227415&cid=40942&categoryId=33193> 네이버.

<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013042310384818171> 아시아경제.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=76633&cid=42155&categoryId=42155> 네이버.

[Abstract]**A Study concerning Integrated Water Management System
in Korea**

Young Geun Chae

(Professor, School of Law, Inha University)

In Korea national government has played a central role in managing water system of the nation. There are many problems under current system. First, the monolithic national management system does not reflect regional interests which are varied based on different conditions. Second, River, underground water and saline water of coastline are managed by separately by different entities of central and local governments preventing holistic approach on water resources. Waters are interconnected between underground water and stream water and between freshwater of land and saline water of coastline however management of those are fragmented under current system. Especially with regard to river management, water quantity management and water quality management are belonging to separate authorities causing various inconsistent contradictory planning. Third, licensing authorities for various development planning and activities have been decentralized among various regional and local governments. Most local governments are rushing to attract economic investment through deregulation and unchecked licensing. As a result, water pollution of rivers, underground and coastline is aggravating.

Water runs throughout beyond the borderline which is artificially articulated by humankind. Water, regardless wherever located, is all interconnected influencing to each other. Based on this feature of water, is should be managed holistically. It could not be managed by specific local governments nor central government monolithically. Appropriate governance change should be adopted. Integrated water management throughout river drainage basin is a right answer to this. Under this approach, local governments of upper and downstream and central government should participate in deliberating, planning, and make decision. Other than governmental entities, various stakeholders such as NGOs,

water industries and researchers should be allowed in the process. This kind of integrated decision-making entities covering river drainage basin in unprecedented in Korea. To adopt this integrated water management system major reshuffle of the government organization is necessary. National Assembly of Korea need to pass a legislation which creates such an integrated water management regimes.

주 제 어: 물관리기본법, 통합물관리, 지방분권화, 유역중심 통합물관리, 물관리위원회, 4대강수계법, 4대강살리기사업, 새만금개발사업, 양양 양수발전소

Key Words: The Framework Law on Water Management, Integrated water management, decentralization, Water management committee, River Basin Water management