

물관리기본법의 제정 필요성과 그 방향 및 내용

소병천*

< 차례 >

- I. 서론
- II. 현행 물 관련 법령 및 관리체계
- III. 물관리기본법의 제정방향과 구성내용
- IV. 결론

I. 서론

물은 모든 생명의 근원이자 인간의 생존에 있어서 반드시 필요한 요소이다. 뿐만 아니라 물은 생활용수, 산업용수, 농업용수, 관개용수, 발전자원 또는 관광자원 등 여러 용도로 이용되는 자원의 일종으로써 경제 개발의 필수 요소이기도 하다. 이처럼 물은 용도가 다양한 공공재로서의 특성을 가지고 있기 때문에 물의 효율적인 그리고 환경 친화적인 이용이 절실히 요청되고 있다. 이와 같은 개발에 있어서의 효율성과 환경에 있어서 보호정책은 “친환경적이고 지속가능한 개발” 또는 “지속가능한 개발” (Environmentally Sound and Sustainable Development)이라고 알려져 있는 국제법적 명제일 뿐 아니라 우리나라에 있어서도 개발과 환경정책에 관한 기본적인 정책으로 인정되고 있다.¹⁾

우리나라의 연평균 강수량은 약 1,283mm로 세계평균 약 973mm의 1.3배가 되나, 1인당 연간 강수총량은 약 2,705m³로 세계평균 약 26,800m³의 10분의 1밖에 되지 않아 국제적으로 물이 부족한 국가로 분류되고 있다.²⁾ 이는 인구의 문제뿐 아니라 대부분의 강수량이 장마

* 법학박사 (S.J.D.) 미국 변호사, 한국의국어대학교 강사.

1) 우리나라 환경정책기본법 제 3조에서도 환경과 개발의 조화가 환경정책기본법의 기본이념임을 천명하고 있다.

2) 환경부 홈페이지 참조(<http://www.me.go.kr> /, 최종방문일 2003년 10월 28일)

철인 6~9월에 집중되고, 내린 비가 경사가 가파른 산지가 많아 육지에 오래 머물지 못하고 곧바로 바다로 흘러가 버리게 되는 등의 우리나라의 기상 및 지형조건에 기인 한 것이라고 이해된다.³⁾

우리나라와 같이 물이 부족한 국가에 있어서는 물의 이용 및 관리에 있어서 형평성, 효율성, 경제성 등은 더욱 중요한 의미를 지니게 된다. 이에 반해 자연환경의 보전의 관점에서 경제성과 효율성만을 강조하는 수자원의 개발 및 이용 등은 자연 생태계를 지나치게 왜곡하게 되어 그 자체가 요구된다. 이처럼 물은 환경적 가치와 개발의 가치가 충돌하는 면이 있어 우리나라 수자원 내지 물 관리 정책에 있어서 조화가 요구되고 있다. 그러나 실제로는 물 관련된 정책 및 법령들이 부처별 소관분야가 다르기 때문에 정책수행 등에 있어 전체적으로 조화를 이루지 못하고 중복되거나 상충되는 경우도 많아 물 관리에 있어서 어려움이 있어 그 개선대안으로서 기본법 제정방안을 검토하는 것이 학계에서뿐 아니라 정부부처에서도 꾸준히 제기되어 왔었다.⁴⁾

물과 관련된 기본법 제정논의는 1990년대 이후 심각한 홍수, 가뭄 등 자연재해 및 대형 수질사고가 발생하거나 댐건설반대, 수리권분쟁 등과 같은 물문제가 사회적으로 크게 문제가 될 때마다 그 해결을 위한 제도적 대안 중 하나로서 제기되어 왔으며, 정부차원에서도 수차례에 걸쳐 제정의 필요성이 논의된 바 있다. 이처럼 근본적인 물 문제의 해결을 위해 물 관리 기본법의 제정을 통해 기능별로 분산되어 있는 물 관련 법령들을 단일법적 구성을 통해 상호 유기적으로 결합시키려는 의견은 획기적이기는 하지만 현실적으로 수많은 법령의 재편과 정부조직의 개편을 초래하는 등의 많은 제약 등도 예상된다.⁵⁾

본 논문은 이와 같은 문제제기를 바탕으로 과연 물 관련 기본법이 필요한지의 여부와 만일 필요하다면 어떠한 방향으로 그리고 어떠한 내용을 담고 있어야 하는지를 검토하기로 한다. 이러한 목적을 위해 본 논문은 첫째, 현행 물 관련 법령체계와 행정 소관부처의 체계 및 그 문제점들을 개략적으로 살펴보고 이를 바탕으로 물 문제 해결대안으로서 기본법 제정이 꼭 필요한 것인지에 대해 살펴보고자 한다. 둘째, 만일 물관리기본법이 필요하

3) *Ibid*

4) 수자원공사, 수자원기본법 제정방안 연구, 2002.12; 대통령자문지속가능발전위원회, 지속가능한 물관리체계 개선을 위한 공청회 자료, 2003.4; 박수혁, 여러국가의 물 및 수질관리 법제도-물기본법 제정을 중심으로, 한국환경법학회 춘계학술연구 및 발표회, 1996.3; 박대문, 우리나라 물관련 법제의 문제점과 방향, 환경법연구, 18권, 1996.

5) 배영길, 하천 및 연악역의 관리법제-수법론의 체계화모색, 토지공법연구, 1999.6

다면 그 기본적 이념은 무엇이어야 하는지 그리고 어떠한 내용을 담고 있어야 하는지에 대해서도 논의하기로 한다.

II. 현행 물 관련 법령 및 관리 체계

1. 물 관련 법령의 체계 및 문제점

우리나라의 물과 관련된 법령들은 본 논문에서 언급되지 아니하는 것들까지 포함하면 상당한 수가 있으리라 예상되나 이들 중 수질관리, 수자원 관리, 홍수 등의 재난 대처와 같이 그 법이 본질적으로 물과 관련되어 있는 법령의 수는 대략 15개가 넘는 것으로 파악되고 있다. 이러한 물 관련 법령들은 물의 생태학적 접근에서 종합적으로 제정된 것이 아니라 1961년에 최초로 하천법이 제정된 이래 여러 소관부처의 그때그때의 사회적 필요에 따라 단편적으로 제정되고 개정되어 왔다. 물 관련 법령을 크게 수량관리, 수질관리 및 재해관리 분야로 구분할 경우 각 주요 법령현황을 살펴보면 수량관리분야에는 건설교통부가 관장하는 하천법, 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 지하수법과 행정자치부가 관장하는 소하천정비법, 농림부가 관장하는 농어촌정비법, 산업자원부가 관장하는 전원개발에관한특례법 등이 있고, 수질관리분야에는 환경부장관이 관장하는 환경정책기본법, 수질환경보전법, 수도법, 하수도법, 먹는물관리법, 5대강수계 물관리법 등이 있으며, 재해관리분야에는 행정자치부가 관장하는 자연재해대책법과 농림부가 관장하는 농어업재해대책법 등이 있다.

위에서 열거한 분야별 물 관련법령들의 주요 규정내용은 표1과 같다.

표1. 분야별 주요 물 관련 법령 현황

분야	법 률 명	주 요 내 용	소관부처
수 량 관 리	하 천 법	- 수자원장기종합계획 및 하천정비계획 - 하천유역조사 및 홍수예방 - 하천의 정비 및 유지관리 - 하천 유수점용허가 등	건설교통부
	댐건설및주변지역지원 등에관한법률	- 다목적댐·용수댐의 건설 및 관리 - 다목적댐 비용부담 및 댐사용권 설정	
	지하수법	- 지하수관리기본계획 - 지하수의 조사 및 개발·이용 - 지하수의 보전·관리 및 지하수영향조사등	
	골재채취법	- 골재수급기본계획 - 골재채취업 - 골재채취허가제	
	소하천정비법	- 소하천의 정비 및 유지관리 - 소하천의 유수점용허가 등	행정자치부
	농어촌정비법	- 농어촌 용수개발	농림부
	전원개발에관한특례법	- 발전용댐 건설	산업자원부
수 질 관 리	환경정책기본법	- 환경보전 장기종합계획의 수립 - 환경기준의 설정 - 특별대책지역의 지정 및 관리	환경부
	수질환경보전법	- 수질측정망 설치 및 운영 - 폐수배출 허용기준·허가·부담금 등 규제	
	수 도 법	- 전국수도종합계획 등 수도정책에 관한 사항 - 상수도 보호구역 지정 및 관리 - 음용수의 수질기준 관리 및 수질검사	
	하 수 도 법	- 하수도정비 기본계획의 수립 및 하수도 정비 - 하수종말처리시설의 설치 및 유지·관리 - 공공하수도의 사용·보전 및 비용부담 등	
	오수·분뇨및축산폐수 의처리에관한법률	- 오수정화시설 및 정화조의 설치 기준 - 분뇨처리장의 설치 - 축산폐수공동처리시설의 설치 등	
	5대강수계물관리 및주민지원법	- 수변구역 지정 및 관리 - 오염총량관리 기본방침, 기본계획 및 시행계획 - 수질개선사업계획 등	
	먹는물관리법	- 먹는샘물의 수질기준 관리, 먹는샘물 개발허가	
재 해 관 리	자연재해대책법	- 방재조직 및 방재기본계획 수립, - 풍수해 예방 - 재해복구 등	행정자치부
	농어촌재해대책법	- 농어촌 재해의 예방대책 - 피해의 보상 및 복구 등	농림부

이처럼 많은 물 관련 법령들을 수량관리, 수질관리, 재해관리 등으로 편의적으로 나누는 것은 대부분의 법들이 비록 그 목적이나 정책적인 지향이 다르다고 하더라도 그 정책 및 이행에 있어 환경과 개발의 양자를 동시에 고려하는 면이 있기 때문에 단순한 환경과 개발의 이중적인 잣대만으로 모든 물 관련 법령을 나누기에는 문제점이 있기 때문이다. 나아가 재해관리와 관련되어서는 자연 재해라는 것이 지나친 환경과 개발의 반작용인 경우도 있지만 순수한 자연재난의 경우도 포함되어 있으므로 그 분류에 있어 애매모호함이 있다. 이처럼 이러한 법들을 어떠한 기준에 따라서 분류하느냐는 보는 관점에 따라 다르겠지만 중요한 것은 많은 물 관련 법령들이 제정목적이 다르고 각 법령을 관리 및 운영하는 조직도 다르며 나아가 그 역할이나 기능이 제각기 다른 여러 부처로 나뉘어져 있기 때문에 그 법집행 및 향후의 정책적인 조율이나 통합적인 접근방법이 힘들며 또한 관련 부처 간에 물의 이용이나 보전 등을 둘러싼 분쟁이 발생할 때에도 조정이 쉽지 않은 구조적인 문제점을 안고 있다는 것이다.

예컨대 수량관리상 문제점으로 지적될 수 있는 것으로는 물이 그 용도에 따라 개발, 이용을 관장하는 중앙부처가 각기 다르고, 수자원의 이용을 위한 법령도 부처별로 그 필요에 따라 개별적으로 제정하여 운영하고 있는 체계를 취하고 있는 이유로 한정된 수자원의 체계적이고 효율적인 개발, 이용을 어렵게 하고 있다는 것을 들 수 있다. 즉 수자원의 용도에 대하여 입장이 제각기 다른 여러 부처가 식 용수 및 산업용수, 관개용수 개발 또는 수력발전자원으로 활용 등에 따라 관련 부처간에 수자원의 개발, 이용을 둘러싼 과열경쟁과 그로 인한 수자원의 난개발이나 중복투자 등 비효율을 초래할 수 있기 때문이다.⁶⁾

수질보전상의 문제점으로는 비록 수질환경보전법, 하수도법, 우수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 상수원수질개선을 위한 5대강수계 물관리법 등이 그 구체적인 입법목적은 다르다고 할지라도 그 중첩되는 가치를 조율할 수 있는 환경정책기본법이 있다는 점과 나아가 수량관리와는 달리 그 소관부처가 환경부로 일원화 되어 있다는 점이 정책적 또는 법 이행의 조율에 있어서도 상호연계성을 살릴 수 있다고 할 수 있지만 그러나 다원화되어 있는 법령체계가 수질기준 설정, 수질규제, 시설투자 등 제반 수질보전업무를 종합적이고 체계적으로 추진하는 데 있어서 단일화된 법령체계 보다는 상대적으로 불리하다는 점은 부인 할 수 없을 것이다.

6) 이러한 문제점을 개선하기 위한 일환으로 댐의 경우에는 건설교통부에서 모든 댐을 대상으로 하는 댐건설장기계획 수립을 통해 각 부처의 댐건설계획을 총괄·조정하도록 하는 제도를 운영하고 있으나 건설교통부는 댐건설에 대하여 다른 부처와 이해가 대립되는 위치에 있기 때문에 댐건설계획을 총괄·조정하는 데에는 현실적으로 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. '댐건설및주변지역지원등에관한법률'에 반영되고 있다 제 15조-17조 참조

마지막으로 재해관리상 문제점은 앞서 본 수량관리나 수질관리 등은 그 구조적인 문제로 인해 발생하는 피해가 개발의 지체나 환경적인 질의 저하라는 결과를 초래 하는데 비해, 홍수로 인한 수해와 갈수로 인한 한해 등은 최근의 태풍으로 인한 재해에서도 알 수 있듯이 그 피해가 광범위하고 심각하다는데 있어서 좀더 근본적으로 종합적이고 통합적 접근이 필요하다고 할 수 있다. 현행 물재해관련 법령은 행정자치부에서 관리하는 자연재해대책법을 기본으로 하여 소하천정비법과 건설교통부에서 관리하는 하천법 및 댐건설및 주변지역지원등에관한법률, 농림부에서 관리하는 농어업재해대책법 및 산림법, 환경부에서 관리하는 하수도법, 기상청이 관리하는 기상업무법 등이 있지만 홍수나 폭우로 인한 산사태 등은 사실상 무분별한 산림자원의 개발이나 통합영향평가법을 무시한 난개발등이 주요 원인을 감안한다면 하천의 적절한 수량조절에서 홍수 및 가뭄에 대비 근본적인 대처능력 배양을 위한 상류의 산림정책 그리고 하류의 도시정책에 이르기까지 통합된 관리시스템을 갖추는 것이 시스템 측면에서는 가장 바람직할 것이다. 따라서 다른 목적을 배제하고 오로지 물재해관리 측면에서만 볼 때, 현재의 다원화되어 있는 법령 및 조직체계는 물재해 대처능력이 구조적으로 취약하다고 할 수 있다.⁷⁾

2. 물 관련 소관부처의 체계 및 문제점

앞서 언급한 물 관련 법령들의 소관부처는 다음과 같다. 우선 건설교통부는 하천 및 지하수의 관리와 다목적댐, 광역상수도, 공업용수도 등 수자원시설을 통해 수량관리를 담당하며 농림부는 농업정책 수행을 위한 부대기능 차원에서 관개용 댐 및 하구둑 등 수자원시설을 통해 수량관리를 하고 산업자원부는 전력산업 관리를 위한 부대기능 차원에서 발전용댐 등 수자원시설을 통해 수량관리에 관여한다. 또한 행정자치부는 방재업무를 총괄하고, 지자체를 총괄하는 지위에서 지자체가 관장하는 소하천, 상·하수도시설 등을 통해 수량 및 수질관리에 관여하며 환경부는 수질기준·수질규제와 하수 및 폐수처리시설 등을 통해 하천정화 등 수질관리를 담당하고, 지방상수도시설을 통해 수량관리에 관여한다. 이를 요약하면 거시적으로 보아서는 물과 관련되어 자원으로써 개발의 측면에 중점을 둔 부분에 있어서는 건설교통부가 그리고 수질과 관련되어 환경에 역점을 둔 분야는 환경부가 담당하고 있다.

7) 수자원공사 supra note 2 p. 14

이들 법령의 소관부처와는 별도로 기능적인 접근으로 고찰하면 분야별 정책수립, 정책집행, 정책의 총괄, 조정 기관으로 나누어 볼 수 있는데 정책 수립은 분야별로 건설교통부, 환경부, 농림부, 행정자치부, 산업자원부가 각각 담당하고 각 부처에서 수립하는 수자원관리정책의 총괄, 조정은 국무총리가 “물관리정책조정위원회”와 “수질개선기획단”의 지원을 받아 수행하는 체계를 취하고 있다.

정부의 기능배분은 부처별로 수자원관리를 국토관리, 환경보전, 농업지원 등 고유기능을 수행하는 데 필요한 부대기능으로 분할하여 배분하는 형태를 취하고 있다. 예를 들면 건설교통부의 수량관리업무는 국토관리에 속하는 기능이고, 환경부의 수질보전업무는 환경보전에 속하는 기능이며, 농림부의 농어촌용수개발업무는 농업지원에 속하는 부대기능이고, 산업자원부의 발전용 수자원 개발업무는 에너지개발을 위한 부대기능에 속하는 것이다. 그리고 수자원에 관한 수량정책을 총괄하는 건설교통부와 수질정책을 총괄하는 환경부는 집행업무를 위해 각각 ‘지방국토관리청’과 ‘유역환경청’을 두고 있으며, 독립된 산하기관으로서 ‘한국수자원공사’와 ‘환경관리공단’을 설립해 운영하고 있다. 국가의 수자원관리정책은 대부분 지자체에 의해 집행되며, 지자체의 수자원관리조직은 중앙부처와 마찬가지로 기능별로 여러 국·과 등 부서에 분산되어 있다. 그 밖에 주요 수자원관리기관으로는 최근에 5대강 수계별로 상수원수질개선을 위한 특별법이 제정되어 환경부장관을 주축으로 건설교통부차관, 관련 시·도지사 및 수자원공사 사장으로 구성하여 설치한 각 수계관리위원회가 있으며, 동 위원회는 실질적으로 수계내 상수원 수질보전 및 개선을 위한 사항을 총괄·조정 및 지원하는 기능을 담당하고 있다.

현행 수자원관리에 관한 정부의 기능배분 현황을 살펴보면 아래 표 2와 같다.

표 2 물 관련 행정부처의 업무 사항

행정부처	주요 업무
환경부	자연환경·생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무 - 환경보전에 관한 중·장기종합계획의 수립 - 환경보전의 각 부문별 기본계획의 종합·조정 - 환경정책의 개발 및 종합·조정 - 수질환경기준 및 수질오염물질 배출허용기준의 설정 - 하수처리에 관한 방류수의 수질기준에 관한 사항 - 지하수 수질보전에 관한 사항 - 공공수역의 수질오염행위 규제에 관한 사항 - 상·하수도에 관한 종합계획의 수립 및 조정 - 먹는물 관리에 관한 종합계획의 수립 - 하수종말처리장의 설치·관리에 관한 사항 - 환경보전에 관한 중·장기 종합계획의 수립 - 5대강수계별 관리위원회 운영·관리
건설교통부	수자원의 보전·이용·개발 및 하천에 관한 사무 - 수자원정책의 입안 및 연구·발전 - 수자원장기계획 및 권역별 계획의 수립·조정 - 수자원개발사업의 투자효율성 분석 - 지하수개발·관리에 관한 정책의 입안 및 연구·발전 - 하천관리제도의 운영 및 연구·발전 - 하천사업의 계획수립·조정 및 시행에 관한 사항 - 갈수 및 하천환경관리에 관한 사항 - 홍수의 통제·예보·경보계획 수립 - 수해 등 하천관련 방재업무에 관한 사항 - 댐, 광역상수도 및 공업용수도사업계획의 수립·조정 - 댐, 광역상수도 및 공업용수도의 건설·운영·관리에 관한 사항
농림부	농촌용수 등 농어촌용수개발에 관한 사항 - 농촌생활용수개발 및 농촌오폐수처리에 관한 사항 - 농촌용수 개발계획의 수립 - 지하수개발사업의 계획수립·추진 - 한해예방대책 및 시설장비의 관리에 관한 사항 - 수해예방대책 및 피해복구
행정자치부	재난관리에 관한 사무 - 온천개발·관리의 연구 - 소하천정비종합계획의 수립 및 정비사업의 추진과 소하천정비제도의 개선 및 운영지도 - 재난관련 법령·제도 및 정책의 기획·운영·평가 총괄
산업자원부	전원입지정책의 수립·추진 및 홍보 전원개발에 따른 환경보전 수력발전소의 건설·운영의 지원 소수력·조력등 대체에너지 발전소의 건설에 관한 사항

이처럼 물과 관련된 정부부서별 분산관리체계는 법령들이 그러했듯이 물에 대한 종합적인 접근방법을 취하여 단일화된 부처에서 관리하는 것이 아니라 정부의 기능배분에 관한 기본 틀을 유지하면서 그때그때 발생한 사회적 관심 및 수요를 시대적으로 반영해 옴에 따라 만들어진 결과라 할 수 있다. 물론 이러한 관리체계는 각 부처의 고유기능수행 측면에서는 효과적이겠지만 물에 관한 종합적이고 체계적인 관리가 어렵기 때문에 관련부처간 업무혼선 및 충돌, 중복투자 등 많은 문제점이 발생할 소지를 내포하고 있다.

정책, 법령, 정부조직의 분산 시스템은 물과 관련해서 유일 한 것도 아니고 대부분의 많은 사안들이 이러한 분산적 구조를 보이고 있다. 이처럼 일정 대상의 정책이 그 목적물은 같다고 할지라도 정부부처가 분산되어 있는 구조는 이를 업무의 종적인 측면에서 고려하느냐 그 규제 대상을 중심으로 횡적인 접근방법을 취하느냐의 차이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 결국 현행 정부조직의 기본구조상 현재와 같은 다원화 구조를 피할 수 없다 할지라도 여러 부처에 분산되어 있는 기능들을 효율적으로 총괄, 조율 하는 것이 필요한 것이며 이러한 조정을 위한 행정기관과 법령이 있음에도 이러한 것이 부처간의 이해관계로 말미암아 작동하지 않는 것이 문제라고 할 수 있다. 현재에도 정부조직법상 국무총리가 총괄·조정역할을 수행하도록 되어 있고, 이를 실무적으로 뒷받침하기 위해 국무총리훈령으로 물관리정책조정위원회와 수질개선기획단을 설치, 운영하고 있지만⁸⁾ 계속적으로 물관리기본법이 논의되고 있다는 사실은 현재의 조정기능이 그 임무를 다하고 있지 못하다는 것을 반증 한다고 할 수 있다.

현행 물 관련 행정에서의 관할권과 관련된 문제로는 지금 언급한 정부의 다원화된 조직 편제에 따른 문제 외에도 행정구역별 분할관리 역시 또 다른 문제점으로 지적 할 수 있겠다. 우리나라의 물 관리에 관한 업무는 대부분 행정구역 단위로 여러 지자체가 분담함에 따라 물의 특성에 부합하는 수계단위의 종합적 관리가 어렵고, 물이용과 관련한 상·하류간의 첨예한 분쟁이 발생하는 등 여러 가지 문제를 안고 있다. 지자체는 속성상 관할지역의 이익을 우선적으로 고려할 수밖에 없을 것이므로 지자체에 대해 지역적인 이해를 초월하여 물의 연속성을 고려한 입장에서의 물 문제를 다루도록 기대하는 것은 현실적으로 무리이다. 특히 도시화, 공업화에 따른 용수수요의 증가와 수질오염으로 빈발하고 있는 상수원 확보를 둘러싼 지역간 갈등이 그 대표적인 문제점으로 지적할 수 있다. 동일 수계의 하류지역은 상대적으로 도시화 정도나 인구밀도가 높은 반면에 인근 하천의 수질오염 정도

8) 물관리정책조정에관한규정 국무총리훈령 제375호

가 심하기 때문에 용수난 해소를 위해 비교적 수질이 양호한 상류지역에서 새로운 상수원 확보를 필요로 하게 되나, 상류지역에서는 상수원 개발로 자신들을 위한 수자원의 개발 기회를 그 만큼 잃게 되고 수질보전에 따른 행위규제 등 불이익까지 입게 되는 상반된 입장에 서게 된다. 또한 현행 하천법에 따르면 하천은 중요도에 따라 국가하천, 지방1급, 지방2급하천 및 소하천으로 구분하여 국가하천은 건설교통부장관이 관리하고 나머지 하천은 관할 시·도지사가 관리하도록 하는 체계를 취하고 있으므로 국가하천을 제외하고는 하천을 행정구역 단위로 여러 구간으로 나누어 각 관할 지자체가 제방보강 등 치수사업을 분할하여 수행하다 보니 수계를 일괄하는 종합적이고 체계적인 치수사업 추진이 어려운 문제를 안고 있다.⁹⁾ 예를 들면 상류지역에서 당해 지역의 홍수피해를 줄이기 위하여 댐을 건설하거나 하천제방을 축조하게 되면 홍수 시 하류지역으로 일시에 유출되는 수량이 많아지게 되므로 하류하천의 치수능력 증대를 위한 제방증고 등 관련조치가 병행되어야 하나 상·하류 하천을 관리하는 주체가 달라 연계적인 시행을 기대할 수 없으므로 인해 상류지역의 홍수피해를 줄이기 위한 댐건설이 오히려 하류지역의 홍수피해를 불러오는 결과를 초래할 수도 있다는 문제가 있다.

마지막으로 하천은 단순히 물이 흐르는 “물길”에 그치지 않고 수생 동식물의 서식처이자 하천생태계를 상·하류의 종적 그리고 육상생태계와 하천생태계를 횡적으로 연결해 주는 역할을 한다는 점을 감안한다면 생태보전기능 측면에서도 현행 행정구역단위 분할관리체계는 많은 문제점을 안고 있다. 그 동안 지역발전에 치중해온 지자체로서는 관할 구역 내에 흐르는 하천을 단순히 지역개발을 위한 수단이나 자원으로만 인식하여 무분별하게 취수원 개발, 복개, 도로개설 등을 추진해 왔다. 그 결과 수질악화는 물론 상당수 수생 동·식물의 감소 또는 멸종과 상·하류간의 생태계 단절 등을 초래하였고, 이는 현행 행정구역단위 분할관리체계의 문제점을 실증하고 있는 대표적인 예라 하겠다. 현행 행정구역단위 분할관리체계의 문제점은 수질보전을 위한 하수처리 등 처리 분야에서도 명백히 드러나고 있다. 예컨대 하수처리의 효과는 그 처리지역이 아니라 하류에서 하천을 이용하는 지역에 돌아가기 때문에 하수배출지역에서는 당연히 하수처리에 소홀할 수밖에 없을 것이다. 이러한 문제는 이와 같은 물이용을 둘러싼 상·하류지역간의 갈등은 현행 관리체계의 문제라기보다는 어떠한 형태의 관리체계를 취하더라도 피할 수 없는 것으로도 볼 수 있다. 그러나 물은 서론에서 언급한 바와 같이 특정지역의 전유물이 아니라 상·하류 지역에서

9) 하천법 7조 및 시행령 참조

공평하게 사용되어야 하는 공공재라는 특성을 고려할 때, 지역간에 수자원 이용혜택이 고루 돌아가도록 관련된 수자원관리업무를 공정하게 집행할 수 있는 조직체계를 갖추고 있다면 얼마든지 해결이 가능한 문제라고 본다.

3. 물관리기본법의 입법필요성의 여부

현행법령상 그리고 행정기구상 여러 개로 나누어져 있는 물 관련 분산정책의 장단점에 관해 이론의 여지는 있을 수 있겠지만 최소한 같은 물을 두고서 수자원이나 수질관리의 대상이냐의 관점에 따라 상이하고 중복적인 행정계획들이 존재하는 것은 결코 바람직 않다. 예를 들어 분야별 주요 수자원관련 계획으로는 크게 건설교통부장관이 관장하는 수자원장기종합계획 등 수량관련 계획과 환경부장관이 관장하는 환경보전장기종합계획 등 수질관련 계획으로 나눌 수 있는데¹⁰⁾ 수자원개발을 목적으로 하는 건설교통부 주관의 수자원장기종합계획 및 댐건설장기계획과 수질보전을 목적으로 하는 환경부 주관의 환경보전장기종합계획 및 수계별 상수원수질보전계획은 서로 동일한 수자원을 대상으로 하여 수립하는 계획이지만 추구하는 목적이 다르기 때문에 양 계획을 충분히 조율할 수 있는 기능이 없다면 양 계획이 서로 충돌하거나 불필요한 투자를 하는 등의 불합리한 결과가 쉽게 발생할 수 있을 것이다.

그러나 이에 대한 반론으로 서로 상이한 목적을 가지고 있는 법률들을 하나의 단일법으로 통합한다는 방안은 현실적으로 많은 제약이 있다는 것인데 그 대표적인 예로써 만일 단일법을 만든다면 그 주부부처가 누가 될 것이냐 하는 것이다. 이는 단순한 부처이기주의로 논의할 문제가 아니라 물관리기본법은 그 목적이 수자원의 종합적인 이용, 개발과 환경보전이라는 두 가지를 아우를 수밖에 없는데 그렇다면 우리나라와 같이 물 부족 국가에서 새로운 수자원확보의 차원에서 불가피하게 댐을 건설한다는 문제가 발생할 수밖에 없고 이를 환경부장관이 담당할 수 있는지의 여부와 마찬가지로 건설교통부산하의 수자원공사가 수계별로 나누어져있는 하천의 수질을 관리, 감독 할 수 있느냐의 하는 문제 등 제기될 수 있다. 뿐만 아니라 새로운 입법은 가능한 국민편의주의에 비추어 자제되어야 하며 물관리기본법 제정은 기존 물 관련법령체계의 개편을 의미하는 것이므로 자칫 법적 안정이나 업무혼선 등 부작용을 낳을 수 있다는 것이다.

10) 이외에도 농림부장관이 관장하는 농어촌정비종합계획 및 행정자치부장관이 관장하는 소하천정비종합계획과 방재기본계획 등이 있다.

이러한 현실적인 어려움으로 인해 현재는 여러 개로 분산된 법령과 주무부처는 그대로 둔 채 국무총리훈령에 근거하여 수질개선기획단장이 각 부처에서 수립한 수자원관련 주요 정책 및 계획들을 협의, 조정하고 물관리정책조정위원회의 심의를 거쳐 수립하는 물관리종합대책을 수립하도록 함으로써 수자원관련 계획들을 통합, 조정하게 하는 제도를 운영하고 있으나¹¹⁾ 실제 운영에 있어서 여러 제약요인이 많아 수자원관련 계획들을 단순히 취합하는 수준을 넘지 못하고 있다는 것이 일반적인 지적이다. 또한 현재의 물관리정책조정위원회가 하나의 옥상옥과 같은 존재라는 점과 행정부의 슬림화 행정규제의 완화 등의 시대의 요청에 부응하지 못하고 있다는 점도 그 비난 대상이 되고 있다. 따라서 일각에서는 물과 관련된 현재의 행정부처들의 빅뱅을 통한 물 관련 중앙부처의 신설이 조심스럽게 논의되고 있는 것이 사실이다. 즉 총리실의 수질개선기획단, 수해방지대책기획단, 행정자치부의 방재국, 건설교통부의 수자원국, 환경부의 수질보전국, 상하수도국, 농림부의 농촌용수과, 시설관리과, 또한 지방조직에 있는 홍수통제소, 지방국도청의 하천국 및 유역환경관리청을 단계적으로든 일시적으로든 통합하여 행정부처의 비연계성이나 중복투자 및 업무혼선을 없애야 한다는 것이다.

이러한 논의에 있어 물관리에 관한 종합중앙부처가 있거나 물관리에 관한 통합법이 있는 외국의 사례를 보는 것도 도움이 될 것이다. 물론 나라마다 기후, 지형 등 수문학적 특성에 따라 물과 관련된 제도는 각각 다른 양상을 보일 수밖에 없으므로 비록 외국의 물 관련 법령이나 관리조직체계가 선진적인 모습을 취하고 있다고 할지라도 우리에게 그대로 도입 적용할 수는 없을 것이지만 비교법적인 고찰에 의미를 두고 몇몇 개 국가의 예를 들기로 한다. 현재 논의되고 있는 비교적 통합적인 물관리법을 가지고 있는 국가들로는 유럽의 영국과 프랑스를 들 수 있는데 이들 국가의 물관리종합법들은 모든 물과 관련된 법령을 완전히 단일 통일한 법들은 아니고 일부분만을 통합하거나 다른 개별법령들을 실질적으로 통제하고 입법기준이 될 수 있는 수자원관리의 일반원칙, 즉 기본법 내지 일반법의 의미를 갖는 다수 규정들을 포함하고 있다.

영국의 경우, 수자원법령들은 당초 하천관리, 용수공급, 상·하수도, 하수정화, 오염방지 그리고 토양배수 등 분야별 개별법령 형식으로 제정·운영되어 오다가 1973년 제정된 수법(Water Act)으로 대부분 통합되었고 이는 다시 1989년 전면 개정과정을 거친 후 1991년 수자원법(Water Resources Act)과 1991년 물산업법(Water Industries Act)로 확대 개편되

11) 물관리정책조정에 관한 규정 참조

었다. 그리고 수자원의 지속가능한 이용(Sustainable Use)을 향상시키기 위해 통합수법이 1997년 총리실(the Deputy Prime Minister)의 10대 계획으로 선정됨과 동시에 기존의 수자원법과 물산업법을 통합한 새로운 법안을 추진하여 물보존 및 관리의 향상을 위한 취수면허시스템의 개편, 공중건강 및 환경 보호 그리고 소비자에 대한 서비스 향상을 주된 내용으로 하는 물법안(the Water Bill)이 2000년 11월 입법예고 되었고 2003년 2월 19일 상원에 제출되어 동년 2003년 7월 9일 상원을 통과하였다.¹²⁾

프랑스의 경우도 개별법령에 따라 복잡하게 나누어져 규율하고 있는 물 관련 법령을 총괄할 수 있는 기본법 내지 일반법을 모색하여 1964년에 수법(물의관리및배분·오염방지에 관한법률, 1992년 개정)을 제정하게 되었다. 이 수법은 영국의 물법안과는 달리 수자원관련 개별법률을 통합하는 형식은 아니라, 수자원의 종합적 관리를 목적으로 하는 기본법적 성격이 강한 법률로 볼 수 있다. 그 주요 구성내용을 살펴보면, 법률의 제정목적과 물관리의 기본이념을 비롯하여 유역차원의 수자원의 균형있는 관리방향, 유역관리, 이용과 보존, 관리조직 등이 동 법률에 포함되어 있다. 특히 1992년 개정으로 종합적인 물관리를 위한 조직 및 계획을 보장함으로써 기본법적 성격이 더욱 강화되었다.

이에 반해 우리나라와 지형조건 및 수자원현황이 유사한 일본의 경우¹³⁾ 물 관련 정책은 우리나라와 같이 수량관리와 수질관리로 나누어져 있고 소관부처도 우리나라의 건교부국와 유사한 국토교통성과 환경청이 각각 나누어 관리하고 있으며 법령에 있어서도 별도의 물관리에 관한 기본법이나 일반법을 가지고 있지 않으나 1997년 이후 일본에서도 물관리 기본법의 논의가 건설성 하천심의회에서 논의되고 있는 중이다.

미국 역시 물 관련 기본법이나 통합법을 연방차원에서는 가지고 있지 않은데 이는 우선 정부형태에서 찾아 볼 수 있다. 연방국가인 미국은 관할권에 관해 수정헌법 제 10조에 따라 연방정부가 특별히 갖는 관할권 예를 들어 외교, 국방, 통화 등을 제외하고는 원칙적으로 주정부가 갖게 되므로¹⁴⁾ 대부분의 수자원과 관련되어서는 주의 관할권 하에 있게 된다. 따라서 각주는 그 주의 고유의 사정에 따라 다른 수자원 정책을 가지고 있는데 대표적인 물 부족 주인 캘리포니아의 경우 1956년 수자원 계획 개발과 관련된 기능을 담당하

12) www.defra.gov.uk/environment/water/legislation.

13) 일본은 연중 강수량은 1,000-2,000mm로 강수량은 많지만 강수분포가 6-9월에 편중되고 있으며 전국토의 75%가 산지이거나 급경사의 구릉지대를 이루고 있다. 또한 하천은 길이가 짧아 비가 오면 육지에 머무는 시간이 매우 짧고 유속도 빠른 지형특성을 띠고 있는 등 수자원의 이용과 홍수 또는 가뭄에 매우 취약한 일본의 자연적인 수자원관리의 환경은 전체적으로 우리와 비슷하다고 볼 수 있다.

14) 미국 연방 수정 헌법 10조

던 52개의 독립된 주 기구들의 기능을 통합하여 설립된 수자원부(Department of Water Resource: DWR)가 있다.¹⁵⁾ 또한 수량관리를 담당하는 수자원부와 달리 수질관리를 담당하는 별도의 환경청(Environmental Protect Agency)이 있어 양부서의 수질관리와 수량관리에 관한 정책들을 정부간 부서의 조정기구(California Water Resources Control Board)를 통해 조율하고 있다.

외국의 예를 보아서도 알 수 있듯이 각국은 자국의 수자원의 형편에 따라 다른 수자원 정책을 펼치고 있다. 영국과 프랑스와 같이 대체로 수자원이 풍부한 국가에 있어서는 물관련 통합법을 추진하고 그 주안점을 수질관련 쪽에 두고 있는 상황이다. 특히 영국의 경우 최근 물관련법의 계속적 통합을 추진하고 있으며 그 수자원정책은 우리나라의 환경부, 식약청의 일부기능 그리고 농림부의 일부기능을 가진 부서(Department for Environment, Food, and Rural Affairs: DEFRA)에서 담당하고 있다. 그러나 수자원이 부족한 국가는 수질관리 뿐 아니라 수량관리의 중요성 때문에 양자를 담당하는 법과 부서를 공존시키고 단지 그 정책조정을 추진하고 있다.

분산된 수자원법령의 문제점을 해결하기 위한 개선방법으로는 수자원에 관한 모든 법령을 하나로 통합하는 방안은 물 관리측면에서만 볼 때에는 이상적이라 할 수 있지만 수자원과 관련된 다른 국가의 기능, 즉 국토의 균형개발, 환경보전, 자연재해 예방, 농업정책, 에너지 개발 등의 기능을 무시하고 오로지 수자원의 관리에만 초점을 맞춰 관련법령을 재편할 수는 없다는 현실적인 문제점을 내포하고 있다. 영국이 물 법안을 발의하는 과정에서 환경법을 남겨둔 것도 수량관리와 수질관리를 동시에 하는 것이 얼마나 어려운 것 인가를 보여주고 있다. 따라서 물관리기본법의 입법 필요성이 각각 분산된 현 시스템의 문제를 해결하기 위함이라면 현재의 법령체계는 그대로 유지하되, 실질적으로는 하나의 법령으로 통합한 것과 효과가 동일하도록 관련법령들을 유기적으로 결합시킬 수 있는 물관리기본법을 제정하는 방안이 현실적인 대안으로서 바람직하다 할 것이다.

15) 이는 과거 Central Valley Project와 같이 실패를 전례삼아 주차원의 대규모 수자원 프로젝트를 수행하려는 의도였지 현재 논의하고 있는 수량과 수질을 동시에 통합하는 차원이 아니었다.

IV. 물관리기본법의 제정방향과 구성내용

1. 물관리기본법의 제정 방향 및 기본 이념

(1) 제정 방향

앞선 언급한바와 같이 물관리기본법의 입법이 물 관련 모든 법령들을 재정비하지 아니하고 물 관련 법령들 간에 일체성을 갖도록 상호 연결시켜주는 법령이 되기 위해서는 모든 물 관련법령들의 구심점 역할을 할 수 있는 법령, 즉 수자원관리의 기본이념과 원칙 등을 제시하는 기본법의 위상을 갖추으로써 관련법령들이 일체성을 갖도록 상호 연결시켜주는 역할을 하도록 하는 방향이 필요 할 것이다.

따라서 제정하고자 하는 기본법이 물 관리에 관한 기본법으로서 역할을 다하기 위해서는 첫째, 물 관리의 기본방향과 원칙을 제시하는 해야 한다. 이는 수자원의 이용과 보전에 관한 관계법령들이 상호 모순 됨이 없이 통일성과 일체성을 유지하도록 하고, 구체적인 정부시책 등이 일관성 있게 추진될 수 있도록 하기 위하여 반드시 필요하다 둘째, 현재 많은 문제점을 안고 있는 수자원관리조직을 재정비하는 계기가 되도록 제정되어야 한다. 무엇보다도 가장 절실하게 요구되고 있는 수자원의 종합적 관리를 위해 필요한 기본적인 정책방향을 제시될 수 있도록 하고, 이를 토대로 수자원 관리주체간의 의견을 실질적으로 조율할 수 있는 기구가 있어야 한다고 본다. 마지막으로, 본법의 목적이 여러 물 관련 법령들의 조화로운 집행에 있는데 만일 각각의 물 관련 법령들의 이행에 있어 부처간의 이기주의로 인해 그 조정이 어려운 경우 사실상 위에서 언급된 새로운 조정기구가 역할을 제대로 하지 못하는 경우에 발생할 수 있기 때문에 이에 대비하여 본법이 효과적으로 작동하기 위한 조치를 마련해 놓아야 한다.

(2) 기본 이념

물 관리의 기본이념은 각종 입법이나 정책이 혼선을 빚지 않고 일관된 방향으로 지속적으로 추진되기 위한 지표로서의 역할을 할 것이다. 물관리기본법의 기본이념이 무엇이 되어야 하느냐의 문제는 물이 갖는 이중적인 가치, 즉 개발과 환경보존이라는 두 가지 가치를 고려한다면 양자의 합리적인 조화 추구를 의미하는 “지속가능한 개발”이 그 기본이념이 되어야 할 것이다. 이 지속적인 개발이라는 명제는 구체적으로 “수자원의 종합적이고

효율적 이용” 및 “환경 보전” 이라는 방향을 제시하는데 지속가능한 개발이라는 명제에서 파생되는 기타 여러 정책적 지향을 이해하기 위해서 지속가능한 개발의 구체적 내용에 대해 알아보기로 한다.

1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)의 보고서 우리의 공동의 미래(Our Common Future)에서 제기된 지속가능한 개발이라는 명제는 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하는 범위에서 현세대의 필요를 충족시키는 개발”이라는 다소 추상적이고 애매모호한 개념으로 알려져 있다.¹⁶⁾ 이러한 개념이 개발과 환경이라는 두가치 가치간의 동양적인 사고방식으로의 중용의 개념과 서양적인 사고방식인 형평(Equity)의 개념과 일맥상통한다고 가정한다면 다음 세가지의 해석이 가능하다.

- 세대 간의 형평의 개념(the Principle of Responsibility for Future Generation: Inter-generational Equity)
- 세대 내의 형평의 개념(the Principle of Social and Economic Equity: Intra-generational Equity)
- 생태계 내에서의 형평의 개념(the Principle of Ecological Equity or Ecological Sustainable Principle)

우선 세대간의 형평의 개념에서 파생하는 원칙들로는 물 또는 수자원을 다음 세대가 그들의 필요에 적합한 만큼 이용하도록 하기 위해 수자원의 이용 뿐 아니라 친환경적인 확보, 관리, 운영이 필요하다는 것이고, 둘째 세대내의 형평의 개념에 관해서는 동시대에 살고는 있지만 지역적 그 경제적 위치에 따라 차별 받지 아니하고 형평에 맞는 기준과 적합한 수준으로 (Equitable Basis and Adequate Level) 물을 사용 할 수 있어야 한다는 사회적 경제적 형평의 원칙이 파생된다. 다시 말해 상수원보호지역에 사는 주민과 그 상수원을 이용하는 대도시 주민간의 이해관계 그리고 상류와 하류지역의 수리권과 수질오염 문제 등이 여기에 해당한다고 할 수 있겠다. 나아가 비록 우리나라는 북한을 제외한 이웃국과 국경을 접하고 있지 않은 이유로 유럽과 같이 국제수로에서의 그 이용에 관한 규정이 상세히 규정 되어있지는 않지만 현재 남북한의 공공수로의 문제는 향후 발생 할 법적인 문제가 생긴다면 역시 이 세대간의 형평의 개념의 원칙에 맞추어 풀어가야 할 것이다. 마지막으로 생태계 내의 형평의 문제는 인간과 기타 동식물을 포함한 생태계의 조화로운 형

16) World Commission on Environment and Development, Our Common Future Oxford University, p.8

평으로 친환경적인 댐을 건설 한다든지 자연 서식지의 존속에 필요한 양을 남겨두고 수자원 확보를 추구해야 하다는 등의 원칙 들이다.¹⁷⁾ 따라서 물관리기본법이 지속가능한 개발이라는 이념을 가지고 있다면 그 내용은 위의 세 가지 개념에 일치하는 내용으로 구성되어 있어야 한다.

2. 구성내용

물관리기본법에 담겨져야 할 기본적인 구성 내용으로는 앞서 본 기본 이념과 함께 본 법의 목적, 국민의 권리의무와 국가의 책무조항, 물 관리의 기본원칙, 물관리기본종합계획, 관리주체 및 관리방법, 수자원의 이용과 개발에 있어서 환경보전, 기초조사 및 연구 그리고 이러한 내용들의 이행들을 위한 종합관리 조직과 법 이행을 위한 적절한 조치 등이 들어가야 할 것이다.

(1) 물관리기본법의 목적

물관리기본법의 목적은 앞서 본 기본이념인 지속가능한 개발을 이루기 위해 수자원의 효율적인 이용 및 수질개선과 관련된 국가의 중요정책을 조정하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행하는 물 관리 업무를 유기적으로 통합 조정하는 것이다. 본법은 여러 물 관련 법안들보다 우월적인 입장에 있는 특별법으로서의 지위를 갖게 됨으로 현재의 그리고 향후의 법안들이 중복되지 않고 또한 정책상 혼선이 없이 일관되게 집행되도록 그 목적을 기본법에 명시할 필요가 있다.

(2) 국민의 권리 및 국가 및 지방자치단체의 책무

물관리기본법의 기본이념인 지속가능한 개발을 효과적으로 구현하기 위해서는 국가의 노력 뿐 아니라 지방자치단체 및 국민의 공동협력이 필요하다. 특히 중앙정부나 지방정부의 정책 입안이나 집행 및 사후관리에 있어서 국민들의 협력은 그 실질적인 효과에 있어서 반드시 필요한 것이다. 따라서 정부와 국민이 기본이념 구현을 위해 각각 분담해야 할

17) 미국 캘리포니아주 Mono Lake를 둘러싼 분쟁에서 캘리포니아주 대법원은 Public Trust Doctrine을 인용한 후 비록 캘리포니아주 물법에 의하면 Los Angeles 도시가 Mono 호수의 물의 첫 번째 우선 사용자이지만 이러한 사용은 주변 자연서식지의 파괴나 환경피해를 주지 않는 범위 내에서 행사되어야 한다고 한바 있다. national Audubon Society v. Superior Court, 33 Cal. 3d 419, 189 Cal. Rptr. 346, 658 P.2d 709 (1983)

임무를 적극 실천하도록 하고, 개별법령에서도 각 주체별 소관임무가 적절히 반영될 수 있도록 하기 위해서는 각자의 기본적인 책무를 명확히 정립하여 기본법을 통해 제시할 필요가 있다.

나아가 이러한 국민의 단순한 협력의 의무 외에도 국민의 수자원에 관한 권리 역시 그 기본법에 명시할 필요가 있다. 왜냐하면 수자원의 관리는 궁극적으로 국민을 권익보호를 위해 수행하는 것 일 뿐 만 아니라 국가 및 지자체로 하여금 적극적으로 그 국민의 수자원에 관한 권리를 보장하도록 하는 근거 조항이 될 수 있기 때문이다. 우리나라 헌법 제 35조의 환경권은 재산권에 터 잡은 개발권과는 달리 사법상의 권리로 인정받고 있지 못하는 것이 현재 대법원의 입장이지만 국민의 권리 보호의 차원뿐 아니라 각 행정청에게 본법에 취지에 어긋나는 작위나 부작위가 있는 경우 적극적인 법률 집행을 촉구할 수 있는 법률상의 근거를 마련하는데 또한 의미가 있을 것이다.

(3) 물 관리의 기본원칙

물관리기본법에서는 기본적인 물 관리의 원칙들을 밝힐 필요가 있는데 이는 단순한 선언적인 성격이 아니라 본 법이 현재의 여러 물 관련 법령들의 조정역할을 하는 기본법의 지위에 있으므로 향후에 있을 법의 제정이나 개정에 있어 그러한 법들이 본법의 기본이념에 적합하고 상호 모순 됨이 없도록 하기 위한 기본 지침의 역할을 수행하고 개별법령의 내용이 모호하거나 상충되는 분야가 있는 경우 수자원관리의 이념에 부합하는 해석을 끌어내기 위한 기준이 되기 때문이다.

물 관리의 기본원칙들은 그 기본이념인 “지속가능한 개발” 즉 “수자원의 종합적인 개발, 이용” 및 “수자원의 개발에 있어서 환경 보전” 이라는 양자를 조화하는데 필요한 구체적인 실천원리로서 의미를 갖아야 하므로 앞서 언급한 기본 이념에서 파생되는 원칙들이 포함되어야 하며 보다 구체적이고 명확하게 방향을 제시하는 역할을 하여야 한다. 이러한 기본원칙으로는 많은 원칙들이 있겠지만 본 논문에서는 그 중 물 관리의 주체, 물 관리 방법, 물의 이용에 관한 원칙 및 물 관리비용의 부담을 포함한 몇 가지만을 언급하는데 그치고 다른 원칙들은 향후의 연구과제로 남겨두기로 한다.

우선 물 관리의 주체의 문제는 국가관리, 민간관리 중간적인 형태의 관리 중 어떠한 것을 기본원칙으로 할 것인가의 문제이다. 물의 환경상의 중요성 및 희소성을 갖는 공공재임을 상기 한다면 민간기업에게 그 관리업무를 위임 한다는 것은 적합하지 않을 수 있으나 동시에 경제적인 효율성 및 시장경제에 부합하는 관리체제를 구축한다는 측면에서는 민간

관리의 장점이 있을 수 있다. 헌법 제 120조에 의하면 수자원은 천연자원으로써 그 개발과 이용에 있어 민간부문에 특허를 할 수 있으므로 법적으로도 수자원관리의 민영화 역시 불가능한 것은 아니다. 그러나 수자원의 공공의 이익을 고려한다면 기본적인 종합관리는 국가가 유지하며 취수, 송수, 정수 부분에 있어서의 민간기업의 참여는 고려해 볼 만한 가치가 있다. 현행법상에서도 현재 다목적댐의 경우 그 댐의 사용권자가 저수를 판매할 수 있도록 허용하고 있으며¹⁸⁾ 비교법적으로도 미국의 뉴욕을 포함한 여러 주 및 영국의 최근의 2003년 입법 예고된 Water Bill 에서의 취수면허시스템제도 확대는 이에 대한 깊은 연구를 요구하고 있다.

수자원의 관리방법으로 크게 두 가지가 언급될 필요가 있다. 첫 번째는 지하수와 지표수의 연계관리이고 두 번째는 수량과 수질의 연계관리이다. 우선 지하수와 지표수의 연계 관리에 대해서 보면 지표수와 지하수는 서로 단절되어 있는 것이 아니라 순환하는 관계에 있으므로 양자는 상호 긴밀히 영향을 미치는 관계에 있다고 말할 수 있다. 따라서 지표수와 지하수의 통합적 관리는 수자원관리의 기본이념중 하나인 수자원의 효용의 극대화의 구현이므로 이를 물 관리의 기본원칙에 명시하여 물 관련 각종 개별입법이나 정책입안에 적극 반영되도록 해야 한다. 둘째로 수량과 수질의 연계관리로서, 현재는 수량관리는 주로 전교부가 수질관리는 환경부가 담당하고 있는데 사실상 수자원의 관리에 있어서 수량과 수질은 상호 불가분의 관계에 있기 때문에 물 관련 각종 입법이나 정책결정시 지침 내지 표준이 될 수 있도록 하기 위해서는 이를 물 관리의 기본원칙에 명시할 필요가 있다.¹⁹⁾ 예를 들어 오염이 심하여 사용할 수 없는 물을 깨끗하게 만들면 그 만큼 이용 가능한 수량이 증가하는 결과가 되고, 댐 하류의 하천이 오염되었을 때 댐에서 상당량의 물을 흘려 내려 보내면 오염을 희석시키는 결과를 낳는 경우에서 보여 주듯이 수질관리는 곧 수량관리가 되고 수량관리는 곧 수질관리가 되기 때문이다. 따라서 수량을 관리하는 자는 기본적으로 일정수량 이상의 물이 항상 하천을 흐르도록 하여 하천의 적정수질을 유지하고 하천생태계를 보전하여야 하며, 수질을 관리하는 자는 오염으로 인해 이용가능한 수자원이 감소되는 것을 방지해야 하며 수자원의 이용계획이나 수자원의 용도 등 수량관리부문을 고려하여 적절히 수질규제기준을 설정해야 할 것이다.

18) 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제35조

19) 상수원 수질보전을 위한 댐물 방류제도(낙동강수계 물관리법 제41조), 하천점용허가시 오염방지부관 설정(하천법 제33조제1항), 지하수 오염예방을 위한 지하수 개발·이용 제한(지하수법 제7조제3항)등 수량과 수질을 동시에 관리하는 법령이 아주 없는 것은 아니지만 수량관리와 수질관리의 상호연계를 물 관리의 일반원칙으로 규정하고 있는 법령은 없다.

다음은 물 사용에 관한 원칙으로 우선 물의 자유로운 이용에 관한 원칙을 천명하되 이에 대한 제한으로써 공공의 이익 및 형평에 맞는 이용, 미래세대를 위한 보전, 물재해 예방을 위한 이용제한을 기본법에서 밝힐 필요가 있다. 이는 국민들의 물이용은 헌법상 보장된 권리로써 이해해야 하기 때문에 그 제한은 구체적인 법률에서 이루어진다고 하더라도 물관리기본법에서 이를 그 제한의 근거를 마련해야 한다는 것이다. 나아가 물 사용의 제한에 관한 것으로 물이 부족한 지역에 있어서 기존의 수자원을 이용하는데 그 이용관계를 조정해야 할 경우에 수자원의 효율적인 이용을 위해 그리고 이해관계인간의 분쟁을 방지하기 위해서도 그 이용관계에 있어서 용도배분기준 내지 그 사용의 우선순위를 정해 놓을 필요가 있다. 예컨대 유지용수>생활용수>농업용수>공업용수>기타용수 등 순위 내지는 합리적 배분을 결정할 수 있는 기준 내지 지침으로 이용될 수 있는 내용을 밝혀야 할 것이다.

물 사용과 관련하여 물을 이용할 수 있는 수리권에 대해서도 언급할 필요가 있다. 현재의 수리권은 민법 제221조-236조에 서의 용수권과 하천법 제 33조에서 제39조까지 하천점용허가와 관련된 양자의 수리권으로 나뉘는데 특히 민법상 연안권 및 주로 농업용수리권인 관행수리권 등은 하천 점용허가를 받은 자로부터 유수사용권을 징수할 수 있다는 점용료 징수와 관련되어 정면으로 충돌될 여지가 있다. 비록 신법우선의 원칙 내지 특별법우선의 원칙에 의해 하천법조항이 민법조항에 우선한다고 해석해야 하며 따라서 하천법에 의한 허가가 없이는 연안의 농공업 경영자라 하더라도 하천에서 취수할 수 없다고 해석이 가능하지만 대법원은 하천법과 상관없이 관행수리권이 인정된다고 판시한바 있다.²⁰⁾ 이러한 수리권의 해결이 없이는 현대적인 물시장을 추구하는 물관리정책을 시행하는데 있어 장애가 될 수 있다. 따라서 민법상의 수리권을 하천법에 의한 수리권으로 통합하기 위해서 기존의 수리권은 등록을 통해 규제하고 물관리기본법에서 물관리기본원칙으로써 수리권을 상세히 규정할 필요가 있다.

마지막으로 다음 물관리비용의 부담에 관한 원칙을 명시할 필요가 있다. 이는 세대간의 형평의 원칙에 부합하도록 수자원개발을 위한 댐의 건설이나 수질보호를 위한 하수처리시설 설치 및 상수원보호구역 설치에 있어 비용이나 부담을 공평하고 합리적인 방법으로 나눌 필요가 있기 때문이다. 현재 수자원관리비용의 부담기준에 대해서는 각 개별법령에서 여러 가지 형태를 규정하고 있는 데 크게 관리자부담원리, 원인자부담원리 및 수익자

20) 대판 1964.11.24. 64다790, 카 6085, 대판 1977.7.12. 76다527 참조

부담원리로 나누어 볼 수 있다. 관리자부담원리는 수자원관리에 소요되는 비용은 그 업무를 수행할 책임이 있는 국가나 지자체 등의 관리주체가 부담하여야 한다는 내용이다. 이러한 비용부담원리는 수자원관리비용의 부담에 있어서 가장 기본이 되고 있다.²¹⁾ 원인자부담원리는 오염된 수질의 복구 등에 있어서 그 원인을 제공한 자가 따로 있는 경우에는 그 원인제공자로 하여금 비용을 부담하도록 하는 원리로서 수질분야에서 관리자부담원리에 대한 특례의 성격으로 도입하여 적용되고 있는 바, 수질오염을 야기한 자에게 책임을 지도록 함으로써 비용부담의 형평성을 확보하고 수질오염의 예방효과도 도모함을 목적으로 하고 있다.²²⁾ 마지막으로 수익자부담원리는 댐건설과 같은 수자원개발 등으로 인해 발전, 용수수혜 등 특별한 이익을 받는 자가 있는 경우에는 그 이익을 받는 자에게 그 이익을 받은 한도 내에서 비용을 부담시키는 원리이다. 이 원리는 주로 수자원개발 분야에서 관리자부담원리에 대한 특례의 성격으로 도입, 적용되고 있으며, 비용부담의 형평성 확보가 논리적 근거이다. 물이 절대적으로 부족한 상황에 처한 경우 물낭비를 줄이는 데 효과적인 수단이 될 수도 있을 것이다.²³⁾ 물관리 기본법에 관리 비용과 관련하여 하나의 원리를 채택하는 것은 의미가 없다. 각각의 원리가 형평의 원리를 구현하기 위한 실천원리로서 나름대로의 충분한 타당성과 당위성을 지니고 있으며 논리상 상호 배타적인 관계에 있는 것도 아니기 때문이다. 따라서 어느 한쪽이 우선하도록 하고 다른 쪽의 적용을 배제하도록 하는 등의 관계설정은 부적절하며 단지 비용부담원리를 실제 적용하는 과정에서 혼선이나 다툼이 발생 할 가능성이 있으며 모든 공공비용이 그렇듯이 수자원관리비용의 부담기준도 관련 행정기관이나 국민들에게 있어서 매우 민감한 사안이므로 관련법령들을 제·개정하는 경우에 통일된 내용을 유지하도록 하고 해석 및 적용에 있어서도 오해나 혼선이 없도록 하기 위해서는 각 비용부담원리의 의미와 상호관계를 합리적으로 정립하여 명확히 해둘 필요가 있다.

(4) 물관리종합계획

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 수자원관리를 전담하거나 주관하는 부처가 따로

21) 하천관리비용은 그 관리청이 부담하도록 하는 하천법 제48조 참조.

22) 수질복구비용 등 환경복구비용은 수질 등 환경을 오염시킨 자에게 부담시킬 수 있도록 규정하고 있는 환경정책기본법 제7조 참조.

23) 대표적인 입법례로 댐건설및주변지역지원등에관한법률에서 다목적댐건설비용은 댐의 물을 이용하는 자가 부담하도록 규정하고 있는 것과(제20조) 수도법에서 상수원보호구역의 관리비용은 수도사업자가 부담하도록 규정하고 있는 것이나(제7조), 5대강수계 물관리법에서 상수원수질개선 재원은 물이용자로 부터 물이용부담금을 징수하여 조달하도록 규정하고 있는 것을 들 수 있다(낙동강수계법 제32조).

없이 여러 부처가 서로 대등한 지위에서 분담하고 있는 조직형태를 취하고 있기 때문에 수자원의 관리계획도 법률에 근거하여 안정적으로 수립, 운용할 수 있는 종합적인 계획이 없이 하천법, 소하천정비법, 수질환경보전법, 수도법, 하수도법 등 여러 법령에 의하여 단편적으로 수립하여 운용하고 있는 실정이다. 따라서 여러 부처에 분산되어 있는 수자원의 관리기능이 상호 적절히 조화를 이루도록 하고, 개별계획이 종합적인 수자원의 관리차원에서 수립, 운용될 수 있도록 수자원관리에 관한 종합적이고 최상위의 법적 지위를 지니는 종합계획의 마련이 필요하다.

물론 현재에도 수자원관리에 관한 종합계획이 전혀 없다고는 말할 수 없다. 앞서 언급한 국무총리실 주관으로 1997년에 수립하여 현재까지 운용되고 있는 '물관리 종합대책'을 그 예로 들 수 있는데 '물관리 종합대책'은 근거법률이 없어 재정적 뒷받침이나 안정적으로 추진할 수 있는 제도적 기반이 미약하고, 수립배경이나 내용에 있어서도 수질문제 해결을 위해 제기되었고 수질개선에 초점이 맞춰져 있는 관계로 수자원관리 전반을 대상으로 하는 종합계획으로서 자리매김하기에는 그 보완이 필요하다.

본 종합관리계획이 의도한 바와 같이 수자원의 종합적인 관리를 위한 역할을 다할 수 있도록 하기 위해서는 그에 상응하는 법적 지위를 지녀야 할 것이므로 수자원의 관리에 관한 개별계획들을 실질적으로 올바른 방향으로 이끌고 통제할 수 있도록 최상위계획으로서의 법적 지위를 부여하는 것이 필요하다 하겠다. 이를 보장하기 위해서는 현재 하천법, 수질환경보전법 등의 개별법령에 의하여 수립하는 각종 수자원관리계획을 본 종합관리계획에 부합하게 수립하도록 하고, 부합하지 않을 경우에는 시정시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

그렇다면 중앙의 어떤 부처가 본 종합관리계획을 수립 할 것인가가 문제가 되는데 아마도 현행 정부조직법상 각 부처의 업무를 지휘, 감독하고 정책을 조정하는 지위에 있는 국무총리가 본 종합관리계획의 수립권자로서 가장 적절하다고 보며 따라서 현재의 국무총리 산하의 물관리조정위원회를 적극적으로 활용하는 것이 바람직하지 않을까 생각된다. 마지막으로 본 종합관리계획이 포함 될 내용으로는 1) 물 관리의 목표 및 방향, 2)수자원 확보, 공급대책, 3) 수질공급대책, 4)물 관리 추진체계 및 관련법령의 정비, 5)물 관리 투자재원의 확보방안, 6) 기타 물 관리에 중요사항 등을 들 수 있다.²⁴⁾

24) 물관리정책조정어관한규정 참조

(5) 물관리종합기구

수자원의 효율적 관리를 위해서는 필요한 규범이나 업무처리의 기준 및 지침 등을 완비하는 것도 중요하지만, 업무를 실제 집행하는 조직을 수자원의 특성에 맞게 합리적으로 갖추는 것도 매우 중요하다 할 것이다. 제 II장 2. 물 관련 소관부서의 체계 및 문제점에서 물의 종합관리의 행정기구상의 난맥에 대해서 언급하였는데 기본적으로 수량관리는 건설교통부, 수질관리는 환경부로 이원화되어 있고 국무총리실의 물관리정책조정위원회가 수질개선기획단의 실무적인 지원을 받아 각자의 임무수행의 상호 조화를 이루도록 하는 총괄·조정기능을 하고 있다. 그런데 물관리정책조정위원회나 수질개선기획단은 법적인 설립근거가 없이 국무총리 훈령에 의거한 임시조직 성격으로 운영되고 있어 실질적인 조정·통제기능이 미약한 실정이다. 또한 우리나라는 동일한 하천수계의 수자원관리를 여러 기관이 기능별로 분담하고 있고, 특히 수많은 지자체가 행정구역단위로 분할하여 관리하고 있어 수자원의 효율적 관리를 저해하는 주요 요인 중 하나로 지적되고 있다.

여러 부처에 분산되어 수행되고 있는 각 수자원관리기능에 대한 총괄, 조정기능을 강화하기 위한 개선방안으로는 건설교통부나 환경부로 한쪽의 업무를 이관하여 수량·수질관리를 일원화하는 방안, 새로운 부서를 신설하여 여러 부처에 분산된 수자원관리업무를 일괄 관장하게 하는 방안, 기본적으로 현행 조직체계를 유지하면서 총괄·조정기능을 강화하는 방안 등을 들 수 있다.

생각건대 현행 물관리체계에 있어서의 문제점은 다원화된 조직구조를 취하고 있는 그 자체에 있는 것이 아니라, 여러 기관에 분산되어 있는 수자원업무가 상호 조화를 이루지 못하고 있다. 다시 말해 정부 내 수자원업무의 총괄, 조정이 취약한 것은 이를 위한 기능이나 기구가 없어서가 아니고 실질적인 총괄, 조정기구라 할 수 있는 물관리정책조정위원회가 제대로 그 구실을 못하고 있다는 데 문제가 있는 것이다. 따라서 정부내 수자원업무 총괄·조정기구는 새로이 설치할 필요 없이 기존 물관리정책조정위원회를 현재의 문제점을 보완함으로써 커다란 정부조직의 개편 없이 소기의 목적을 달성 할 수 있을 것이다. 우선 물관리정책조정위원회의 설치근거를 현재 국무총리 훈령인 물관리정책조정에 관한 규정에서 제정하려고 하는 물관리기본법으로 함으로써 동 위원회를 법정기구로 승격시키고 동 위원회의 결정이 관련부처를 사실상 구속할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 각 부처를 실질적으로 총괄·조정하는 명실상부한 기구로서 그 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하여야 한다. 동 위원회가 실질적으로 물 관리의 종합관리기구가 되기 위해서는 각 부처에서 수립하는 각종 수자원에 관한 계획들을 효과적이고 실질적으로 총괄, 조정할 수

있는 제도적 장치가 필요한데 그 조치로는 조정위원회가 앞서본 물종합관리계획을 수립하게 함으로써 가능할 것이나 만일 물종합관리계획에도 불구하고 각 부서가 이에 배치되는 계획의 수립이나 행정업무를 하는 경우 미국에서 시행중인 시민소송제도를 도입하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 이에 대해서는 다음 기타 항목에서 보기로 하고 본 조정위원회의 역할로써 하나를 더 추가 한다면 수자원기초자료의 조사 및 정보화를 들 수 있을 것이다.

수자원기초자료는 수자원을 대상으로 하는 모든 분야에서 이를 필요로 하며, 수자원관리 of 성패를 좌우하는 출발점임에도 불구하고 우리나라의 관련제도 및 현실은 열악한 상황이라고 할 수 있다. 즉 수자원기초자료의 수집, 정리, 분석을 관장하는 기관이 건설교통부, 환경부, 지자체, 수자원공사 등으로 다원화되어 있고 그 수준도 각 소관업무 수행에 필요한 자료확보 수준에서 이루어지고 있어 전체적으로 자료가 매우 빈약하며, 기관간에 상호 정보교류도 잘 안되고 기관마다 내용이 다른 자료를 사용하고 있는 경우도 빈번하게 발생하고 있는 실정이다. 또한 관측장비의 열악, 전문인력의 부족 등으로 자료의 정확도가 떨어지며, 각 기관별로 측정방법, 측정기준 및 측정단위 등을 각자의 역할에 따른 필요에 의해 다르게 설정하여 취득·관리하다 보니 대부분의 자료가 중복·상충되고 기관간에 상호 활용이 곤란한 실정이다. 따라서 수자원기초자료의 조사업무는 수계별로 단일기관에서 각각 수행하게 하고, 관리업무는 물관리정책조정위원회로 단일화하여 하는 것이 필요하다. 따라서 물관리기본법을 제정하게 될 경우 현재 하천법에 규정되어 있는 수자원기초자료의 조사 및 정보화에 관한 사항은 수자원 전반을 다루는 물관리기본법에 옮기고, 수자원기초자료의 조사는 수계별로 수자원의 종합관리를 담당하는 기관에서, 각 수계에서 조사한 자료의 통합관리는 물관리정책조정위원회로 하여금 각각 책임지고 수행하도록 규정해야 할 것이다.

물종합관리조직의 문제로 하나 더 언급한다면 하천수계단위 종합관리체계 확립방안이 필요하다는 것이다. 앞서 언급한바와 같이 하천수계의 특정 지점에서의 물이용이나 물관리는 동일한 하천수계상 모든 지점에서의 다른 물이용이나 물관리에 직간접적으로 영향을 미치는 관계에 있으므로 수자원의 효율적 개발·이용 및 보전을 위해서는 동일한 하천수계를 대상으로 하는 제반 수자원관리기능이 상호 유기적으로 조화를 이루어 추진되도록 하기 위한 관리시스템을 갖추는 것이 매우 중요하다. 따라서 이를 위해 동일한 하천수계 내 모든 수자원관련 업무를 전문적으로 총괄·조정하는 역할을 수행할 기구로서 유역수자

원관리위원회를 설치하여 유역수자원종합시행계획을 수립하고 수자원을 둘러싼 관련 수자원기관간의 이해대립이나 갈등이 발생할 경우 이를 조정하고 해결하는 기능을 부여해야 할 것이다.

이러한 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 동 위원회의 의사결정은 그 과정에 있어서 공정성 및 투명성을 확보하는 것이 매우 중요하며, 질적인 면에 있어서도 누구나 존중해주고 따를 수 있는 정도의 수준이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 정부기관이나 수계내 지자체 등 행정기관 뿐 만 아니라 지역주민, 환경단체, 민간전문가 등도 참여시키는 방향으로 구성해야 하며, 공공부문과 민간부문간의 인원구성 비율이 균형을 이루도록 유의해야 할 것이다.

(6) 기 타

이때까지 물관리기본법에 들어갈 구성요소에 대해서 논의하였다. 물론 이외에도 물관리기본법의 내용에 나오는 주요 개념의 정리를 위한 “정의” 조항, 물관리에 관해 다른 법률과의 관계에 있어서 예외적인 경우를 제외하고는 본법이 정하는 바에 한다는 “타법률과의 관계” 조항 물과 관련된 학술조사, 연구 및 기술개발을 장려하는 재정적인 지원에 관한 조항 및 향후 남북한간에 동일수계를 놓고 물분쟁이 발생 할 경우에 대책 규정 등 많은 부분이 물관리기본법에 들어갈 것이나 여기서는 물관리기본법의 실질적인 이행을 위한 조치에 대해서 논의하기로 한다. 앞서 물종합관리계획에도 불구하고 각 부서가 이에 배치되는 계획의 수립이나 행정업무를 하는 경우 즉 실질적으로 물관리기본법의 실효성 제고하기 위한 방안의 하나로 미국의 시민소송제도(Citizen Suit System)을 언급하였는데 이에 대해 좀 더 논의를 하고자 한다.

시민소송(Citizen Suit)제도는 미국 버클리 대학의 Joseph Sax가 30년 전 환경법이 제대로 이행되지 못하는 이유를 국가의 예산 및 인력부족이라는 점을 인식하고 이러한 문제를 국민들의 적극적인 참여로 해결하지는 취지하에 주창한 것으로 1970년 미국의 대기정화법(Clean Air Act)에 의해 처음으로 도입되었다.²⁵⁾ 미국 국회 토론자료에 의하면 입법부는 시민소송제도의 의미를 시민들이 행정기관이 예산 및 법집행에 있어서 현실적인 이유로 규제하지 못하는 환경오염자들에 대해 직접 소송을 제기 함으로써 환경법이 준수 이행되

25) 42 U.S.C. 7604 (1988 & Supp. V 1993).

는 효과적인 보조장치로 인식하였다는 것이다.²⁶⁾ 그 내용은 대기정화법 (Clean Air Act) 제 304조에 따르면 일반 시민들이 본 법에 위반되는 법위반행위를 발견한 경우 이의 위반 사항과 제소의사를 관할 정부 및 위반자에게 통지 한 후에 60일이 지나도 위반사항이 수정되거나 정부 등이 그 법집행을 하지 않는 경우 자기 자신의 이름으로 본 정부나 법 위반자를 상대로 직접 소송을 제기 할 수 있다.²⁷⁾ 미의회는 1990년 대기정화법의 개정을 통해 행정청의 허가 행위나 그 사후규제에 있어서도 그 법위반사항을 제소대상에 포함시키는 등 강화하였다²⁸⁾. 또한 사법부 역시 제소대상의 범위로써 환경청 (Environmental Protection Agency)이 입법부가 위임하였고 또한 그 이행에 있어 재량권을 갖지 않으면서도 이행하고 있지 않은 부작위, 예컨대 입법부가 시일상의 dead line을 제공하고 하위법령을 작성하라고 하였는데도 이를 이행하지 않은 경우 역시 시민소송의 제소대상에 포함된다고 판시하여 그 이행범위를 확대하였다.²⁹⁾

시민소송제도를 영미법국가가 아닌 대륙법제도를 택하고 있는 우리나라에서도 도입이 가능한지에 대해서는 논란의 여지가 있을 것이다. 그러나 시민소송제도의 취지가 재량행위가 아니라 기속행위에 있어서 행정청이 그 의무이행을 하지 못하는 또는 하지 않으려고 경우 국민들의 적극적인 참여로 법률의 이행을 촉구하는 것이라면 향후 부처간 이해관계로 인해 물관리조정위원회가 제대로 그 역할을 수행 할 수 없는 경우, 물관리조정위원회에 각 관련부처를 통제 할 수 있는 권한을 주는 것 외에도 간접적으로 국민들에게 행정부처에게 법률상의 의무를 이행하도록 압박하는 수단을 제공하는 것도 의미가 있을 것이다. 따라서 시민소송의 제도를 우리나라의 상황에 맞게 수정하여 우리나라 법률 시스템에도 적용하는 것을 연구하는 것도 의미가 있다고 할 것이다.

26) S. Rep. No.1196, 91st Cong., 2d Sess., 36 (1970), reprinted in *Environmental Policy Division of the Congressional Research Service, A Legislative History of the Clean Air Amendments of 1970*, Vol. I, at 436 (1974) (remarks of Senator Muskie) Senate Consideration of the Report of the Conference Committee, Dec. 18, 1970.

27) Clean Air Act 42 U.S.C. 7604(a)

28) 42 U.S.C. 7414 (1988 & Supp. V 1993).

29) See, e.g., *NRDC v. EPA*, 797 F.Supp 194 (E.D.N.Y. 1992)

IV. 결 론

물이 우리 사회에 차지하는 비중을 고려하면 물에 관한 종합적이고 체계 있는 정책적인 접근이 필요하다. 그러나 현재의 물 관련 법령들은 여러 분야로 분산 되어 있고 또한 각 법령을 관리 및 운영하는 조직의 역할이나 기능이 제각기 다른 여러 부처로 나뉘어져 있기 때문에 그 법집행 및 향후의 정책적인 조율이나 통합적인 접근방법이 힘들며 관련부처 간 업무혼선 및 충돌, 중복투자 등 많은 문제점이 발생할 수 있다는 사실은 이미 언급하였다.

이러한 문제점을 시정하기 위해 현재 국무총리훈령에 근거하여 수질개선기획단장이 각 부처에서 수립한 수자원관련 주요정책 및 계획들을 협의, 조정하고 물관리정책조정위원회의 심의를 거쳐 수립하는 물관리종합대책을 수립하도록 함으로써 수자원관련 계획들을 통합, 조정하게 하는 제도를 운영하고 있다. 그러나 물관리조정정책위원회는 현재 그 위상이 이러한 정책상의 조정 조율을 하는데 미비한 점이 있고 나아가 실질적으로 부처의 의견이 극도로 충돌하는 경우 이를 해결 할 수 있는 구속력 있는 조치를 취할 수 없다는 문제가 있다. 다시 말해 정부 내 수자원업무의 총괄, 조정이 취약한 것은 이를 위한 기능이나 기구가 없어서가 아니고 실질적인 총괄, 조정기구라 할 수 있는 물관리정책조정위원회가 제대로 그 구실을 못하고 있다는 데 문제가 있는 것이다.

따라서 물관리정책조정위원회가 현재의 업무를 효과적으로 이행하도록 물관리기본법을 제정하여 물관리정책조정위원회의 설치근거를 만들어 동 위원회를 법정기구로 승격시키고 동 위원회의 결정이 관련부처를 사실상 구속할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 각 부처를 실질적으로 총괄·조정하는 명실상부한 기구로서 그 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

이러한 의견을 바탕으로 물관리기본법을 제정한다면 지속가능한 개발 즉 수자원의 종합적이고 효율적인 이용과 수자원의 개발과 이용에 있어서의 환경적인 보전을 동시에 추구하도록 함을 본 법의 기념으로 할 것이며 물관리기본법은 물 관련 정책의 상위법으로서의 역할을 하게 되므로 모든 수자원관리 및 이용 보존과 관련된 기본원칙들을 천명하여 여러 법들의 일관되고 통합적인 정책을 유도해야 할 것이다.

주제어 : 물관리, 물관리기본법, 물관련 법령, 수질관리, 기본법, 환경정책

【Abstract】

Analysis on Necessity of Basic Water Law

So, Byungchun

Water is essential not only for lives including human being but also for economic development as water resources. Its efficient and environmental friendly use are critical to Korea, one of water shortage countries. Environmentally sound and sustainable development is required to management of water resources. Even though more than 15 acts regarding water exist, no umbrella act which controls and harmonizes those acts. Therefore, it is said that a kind of basic water act is necessary for handle water resources problems which is from diverse legal systems and governance authorities. But, it is also difficult to have the act not only because it is so time-consuming task to make a collection of all water related acts but also because it is also political issue where to give the authority, Department of Environment or Department of Construction and Transportation.

This article suggests that it is reasonable to enact a coordinating law which settles different policy and plans rather than to make a whole new water act like England and Wales. As a matter of facts, a coordinating system has been in the current government system. Water Management Policy Coordinating Commission under the Prime Minister was established in 1999; however, for some reason, it have not played successful role as expected in coordinating different water policy. This article makes a recommendation that it is reasonable to make up currents problem of the Commission rather than to provide a third alternative with recommendations to strengthen the Commission such as upgrading its legal status from temporary organization without

legal established basis to permanent legal organization, providing strong authority to control different policy with enforcement measures, and supporting from civil society through public participation such as citizen suits system.

This article enumerates components of a basic water management act. First, basic value of the law is provided as sustainable development which is including principle of responsibility for future generation (inter-generational equity), the principle of social and economic equity: intra-generational equity), and the principle of ecological equity or ecological sustainable principle. Next, basic principles also must be established in the law, and they are a main subject of management, management ways including master plan which encompasses or coordinates many plans, and management costs including polluter pay principle, manager pay principle and beneficiary pay principle. finally, it is also important to improve fact information system including to collect, to make database, and to manage for efficient sharing.