

국회에 발의된 3가지 물관리기본법안의 비교검토

Review of the three Proposed Framework Acts on Water Management

박성제*, 김재준**, 류시생***, 이종근****
Sungje Park, Jae Joon Kim, Sisaeng Ryu, Jong Keun Lee

요 지

우리나라에서 물관리체계를 개편하려는 노력은 오랜 역사를 가지고 있다. 물관리기본법의 추진은 1990년대 후반기의 입법부(1997년), 2000년 전반기의 시민사회(2000년~2004년), 2000년대 후반기의 행정부(2005년~2008년) 주도로 국회에 상정하였으나 실패하였다. 그러나 2009년 정치권인 입법부에서 3명의 국회의원이 물관리기본법안을 각각 대표발의를 하였다. 국회에 발의된 3개의 물관리기본법안은 기존 물관리체계의 행정적, 업무적 비효율을 개선한다는 점에서 동일한 시각에서 접근하였다. 또한 기후변화에 대한 능동적인 대응과 지속가능한 발전, 그리고 삶의 질 향상과 같은 다양한 요구를 수용하고자 하는 노력을 확인할 수 있다.

본 연구의 목적은 18대 국회에 발의된 3가지 물관리기본법안에 대한 심층적인 비교검토를 통하여 논리적인 장단점을 분석하는 것이다. 이를 위하여 3가지 법안별로 유사점과 차이점을 분석하고 통합물관리의 이론에 입각한 방향성을 파악하였다. 물관리체계의 개편은 단순히 행정조직의 구조개편이 아닌 통합물관리라는 큰 틀(big picture) 속에서 재구성되어야 한다. 본 연구에서 파악한 3가지 물관리기본법안에 대한 비교검토는 우리나라에서 미래지향적이고 효율적인 물관리구조를 조기에 정착시키는데 큰 기여를 할 것이다.

핵심용어 : 물관리기본법, 통합물관리, 물관리체계, 물관리구조, 국회

1. 서 론

2010년 4월 현재까지 18대 국회에 발의된 물관리기본법(안)은 모두 3건이 있다. 김소남의원 등 국회의원 10인은 2009년 3월 3일, 국회부의장인 이윤성의원 등 국회의원 26인은 2009년 8월 31일, 국토해양위원장은 이병석의원 등 국회의원 16인은 2009년 10월 30일에 발의를 하였다. 현재 3개의 법안은 국토해양위원회에 배당되어 있는 상태이다.

각각의 발의안의 달성목표와 추진배경에서 차별성을 보이고 있다. 김소남의원은 지난 2006년 17대 국회에서 행정부(환경부와 건설교통부 공동)가 발의하였다가 자동폐기된 법안과 거의 유사하다. 정부조직 개편에 따른 부처명 변경사항 등 극히 일부분을 제외하고는 거의 동일한 내용으로 구성되어 있다. 이에 반하여, 이윤성의원과 이병석의원은 17대 법안에서 보다 진전된 내용을 담고 있다. 이윤성의원은 기후변화의 영향과 물관리체계의 국제적인 변화에 따라 일반 국민의 삶의 질 개선 및 이에 관련된 지역갈등 완화에 중점을 두었다. 이병석의원의 법안을 세부적으로 살펴보면, 지속가능발전과 기후변화 대응 등 범지구적 물관리체계 개선방향의 도입, 그리고 국내 물관련 법령의 문제점

* 정회원 · 미래자원연구원 원장 · E-mail : psungje@gmail.com

** 정회원 · 미래자원연구원 주임연구원 · E-mail : jaejkim99@gmail.com

*** 정회원 · 미래자원연구원 수석연구위원 · E-mail : sisaeng@gmail.com

**** 정회원 · 미래자원연구원 연구원 · E-mail : jongkeun80@gmail.com

개선 및 국내 물관리업무의 비효율성 개선에 중점을 두고 있다.

2. 핵심쟁점 비교분석

2.1 중앙행정 조직의 기본구조

물관리제도의 개편에서 가장 핵심적인 사항은 행정조직의 구조이다. 3개 법안은 국가물관리위원회의 설립을 중앙조직의 근간으로 삼고 있다. 이것은 그동안 우리나라 물관리체계에서 나타나는 비효율적인 요소는 관리체계가 분리되어 있는 것에서 기인한다는 반성에서 출발하였기 때문이다.

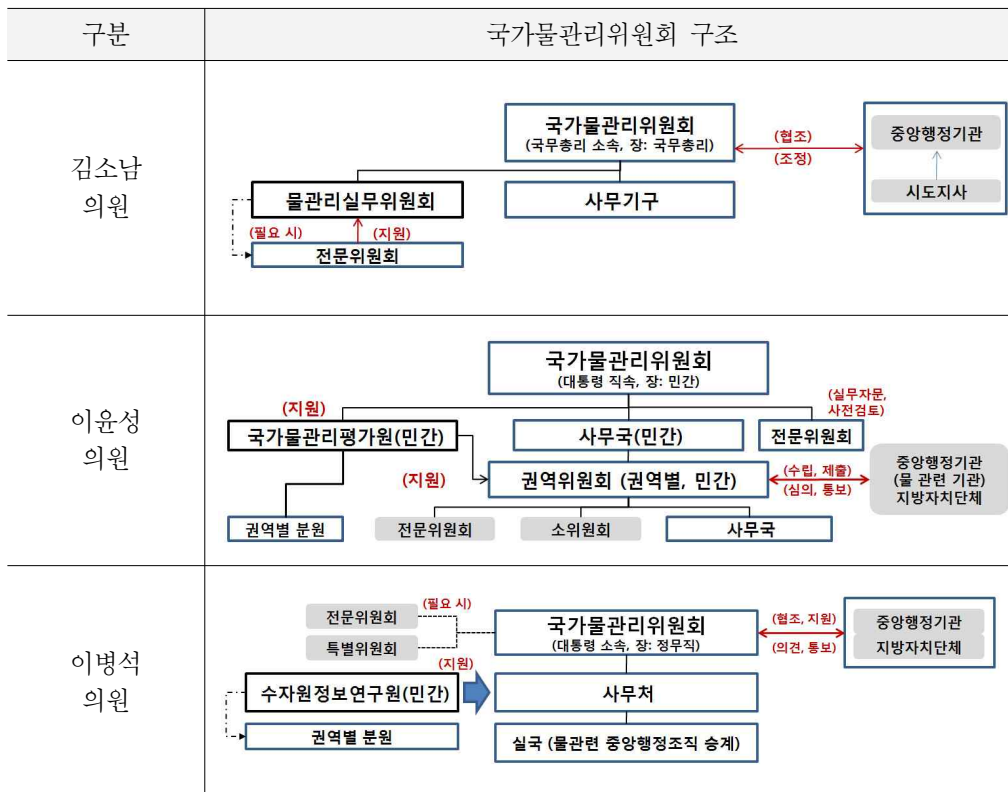


그림 1. 3개 법안의 국가물관리위원회 구조 비교

김소남의원 법안은 국가 물관리의 최상위기구에 국무총리가 위원장 임무를 수행하고, 국무총리실장이 물관리실무위원회 위원장이 된다는 점에서 전문성을 갖추고 업무를 추진하는데 문제를 일으킬 여지가 충분하다. 이것은 과거 1990년대의 물관리정책조정위원회와 수질개선기획단의 사례에서 우리의 물관리가 이미 그 문제점을 뼈저리게 경험한 바가 있다.

이운성의원의 국가물관리위원회 물관리구조는 유역관리 원칙과 국가물관리위원회의 독립성 및 전문성 측면에서 가장 개선된 안으로 평가할 수 있다. 이운성의원안에서는 대통령직속의 민간위원장을 중심으로 국가물관리위원회가 구성되며, 권역별 기본계획 수립을 위한 권역위원회 설치, 국가물관리평가원(민간)의 설립을 통한 위원회 지원 업무 수행 등을 추가적으로 규정하고 있다. 그리고 민간전문가 위주의 위원회 구성으로 독립성과 전문성을 갖추고 기존의 물관리 정책을 수립·이행하는 중앙정부기관을 구축할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한 권역별 위원회를 통해 관련 행정기관의 같

등문제를 조정하여 유역관리의 원칙을 충실히 따르려고 한 점은 높이 평가받을 수 있다.

이병석의원 법안에서 제시된 조직체계로 통합물관리를 위한 정부조직의 개편과 신설을 종합하여 비교적 상세한 국가물관리위원회 조직체계를 규정하고 있다. 그리고 기존 물관련 업무를 담당하는 각개 부처의 중앙행정조직을 위원회 산하 사무국 소속으로 재구성하고 관련업무 지원을 위한 수자원정보연구원의 신설을 규정하고 있다. 이병석의원 법안은 국가 물관리 차원에서 매우 세련된 국가물관리위원회 조직체계로 판단되나 선진화된 물관리체계 측면에서 몇 가지 문제점이 존재한다. 특히, 유역관리를 위한 계획수립 절차가 명시되지 않아 통합유역관리와 물관리 거버넌스 측면을 반영하지 못하고 있다. 이는 국가물관리위원회가 중앙정부조직으로써 이견조정 기능을 중앙행정기관과 광역자치단체 수준에 한정하였기에 각 유역 지방자치단체 세부 이해관계자들의 이견조정 기능이 명시되지 않았기 때문이다. 지역(유역)의 다양한 의견수렴절차가 배제된 점은 유역관리의 원칙을 반영하지 못한 것으로서 이병석의원 법안의 가장 치명적인 약점이다.

2.2 산하기구 조직의 기본구조

김소남의원의 법안은 2006년 정부안과 같이 구체적 내용이 없이 총리실 위주의 통합, 심의, 그리고 조정 기능에 중점을 두고 있어서 통합물관리에 입각한 바람직한 개선안은 아니다. 이윤성의원은 권역위원회를 명시하여 선진화된 물관리체계에서 요구되고 있는 유역단위 물관리 실현에 초점을 두고, 국가물관리위원회의 독립적, 전문적 위상 제고를 통한 물관리체계의 효율성 개선을 위해 마련되었다. 또한 이병석의원안은 정부조직 개편을 통한 통합물관리 수행에 초점을 두고, 국가물관리위원회의 중앙행정조직으로서의 독립성과 노하우를 바탕으로 일원화된 물관리체계 수립을 위해 마련된 것으로 평가할 수 있다.

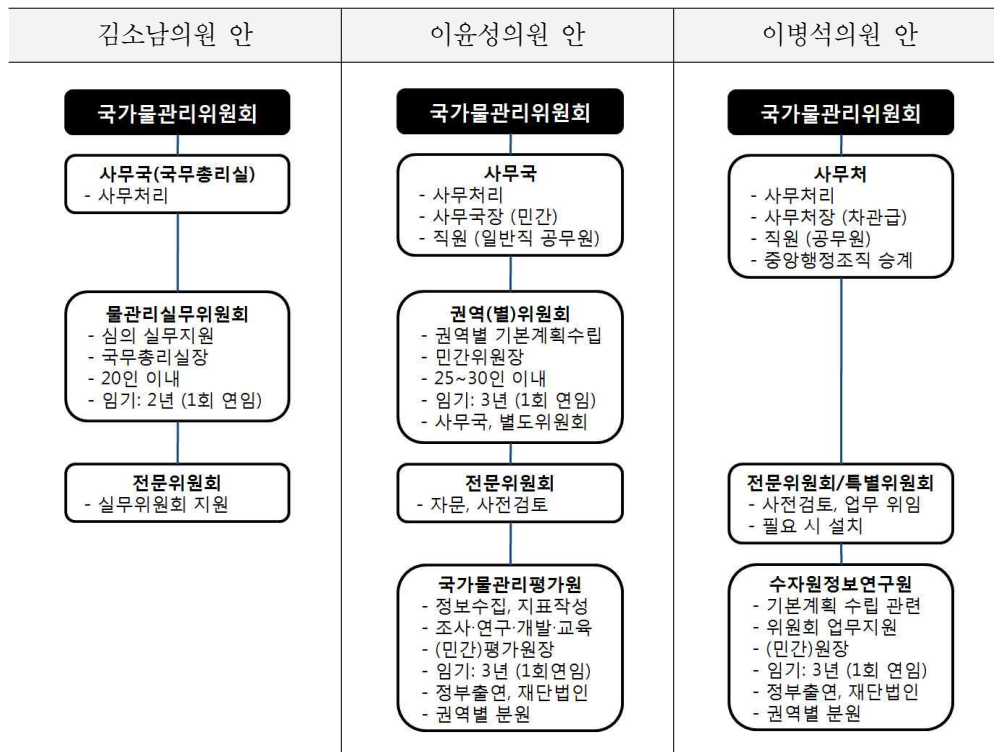


그림 2. 법안별 국가물관리위원회 산하기구 비교

그러나 이병석의원 법안은 유역위원회 등 유역관리 차원에서 실제적 물관리체계를 규정하지 못하고 있어 중앙행정조직개편을 통한 집중형의 일원화된 물관리체계의 조직형태로 실현될 우려가 있다. 이병석의원 법안에서 수자원정보연구원이 권역별 분원을 둘 수 있도록 규정한 점은 권역의 정의와 권역단위 관리기구 등에 대한 조항이 없는 상태에서 전체 법안체계와 맞지 않는 부분인 것으로 사료된다. 또한 이윤성의원 법안은 물관련 조직개편을 수반하고 많은 상태로 국가물관리위원회가 신설되어 기존의 중앙행정기구의 물관련 업무 비효율이 계승될 우려가 있어서 통합물관리 관점의 어려움이 존재한다.

2.3 물관리기본계획의 수립

물관리기본계획은 국가물관리의 최상위 계획으로써 소유역별 물관리계획 또는 유역·권역별 물관리계획을 취합할 수 있는 최종계획으로 구성되는 것이 바람직하다. 따라서 수량부문에서 수자원장기종합계획의 종합전략과 수질부문의 물환경관리기본계획이 담고 있는 수질 관련 종합전략을 포괄하는 내용으로 수립되어야 한다.

김소남의원 법안의 물관리 기본계획안은 2006년 정부안과 동일하게 국무총리를 위원장으로 물관리기본계획을 수립하고 있다. 이는 물관리의 전문성과 독립성 부재의 문제를 그대로 답습하는 것이다. 물론 국가물관리위원회 산하 물관리실무위원회를 두고 민간이 참여한 심의기구로써 역할을 수행할 수 있다. 하지만, 이 또한 국무총리실장이 위원장을 하도록 명시하기 때문에 전문적인 심의 수행에 한계가 있다고 판단된다. 그러나 각 중앙행정기관의 장이 수립의 주체로 규정됨으로서 기존 물관련 정부부처의 문제점인 업무의 중복성과 비효율성이 그대로 유지될 우려가 존재한다. 또한 유역의 지방자치단체를 포괄하지 않고 있는 점은 통합적 물관리 개념을 충분히 반영하지 못한 부분으로 평가할 수 있다.

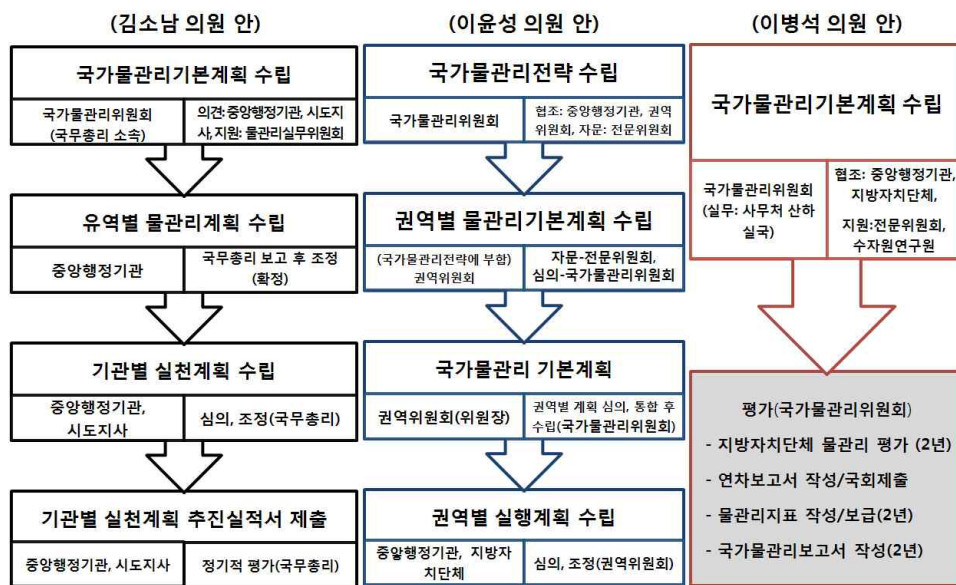


그림 3. 3개 법안의 물관리기본계획 수립 및 평가 절차

이윤성의원 법안은 물관리기본계획을 별도로 구성하지 않았으며, 제3장 국가물관리위원회, 제4장 권역위원회, 그리고 제5장 국가물관리평가원 등의 법조항에서 물관리기본계획의 수립과 적용에 대해 명시하고 있다. 하지만, 기존안과 가장 차별화 된 점은 모든 국가물관리계획의 수립 주체로 민간전

문가를 규정하였다는 점이다. 이윤성의원 법안에서는 최상위 기관인 국가물관리위원회에서 국가물관리기본전략을 수립하며, 이들 전략에 부합하도록 권역별 물관리기본계획을 취합함으로써 국가 전체의 물관리 기본계획이 통합적으로 정리되는 순으로 그 절차를 규정하고 있다. 이러한 과정은 다른 2개 법안에 비교하여 상대적으로 더욱 합리적인 것으로 판단된다.

이병석의원 안은 대통령 소속에서 전문성을 지닌 국가물관리위원장 주체로 물관리기본계획을 수립토록 하고 있다. 이는 수립 단계에서 중앙행정기관과 지방자치단체를 포함하는 물관련 기관의 참여를 명시하고 있는 것은 이해관계자 참여 폭을 확대하였다는 점에서 개선된 내용이다. 또한 국가물관리위원회의 개별 실국에서 실질적인 기본계획 수립 작업을 진행한다는 점에서 여타 법안들과 구분된다. 이러한 내용은 차후 논의할 국가물관리위원회 구성체계 내에 현행 물관련 중앙행정기구의 업무를 추진토록 할 것으로 예상할 수 있다. 그리고 이병석의원의 물관리기본계획안에는 국가물관리위원회와 지방자치단체를 포함하여 기본계획 이행을 주기적으로 평가하는 구체적인 규정을 두고 있다. 이러한 평가절차 규정을 통해 통합물관리의 문제점과 비효율을 정기적, 객관적으로 파악하고 검토할 수 있다는 점은 상기 법안이 여타 법안과 차별화된 구체적인 개선안이라 평가할 수 있다.

3. 결론

상기 3개 법안은 통합물관리의 초점을 어디에 맞추었는가에 따라 물관리기본계획의 수립방법과 수립주체를 달리하고 있다. 바람직한 물관리체계는 기후변화 대응이라는 시대적 요구에 부응하면서 수문학적 논리에 타당하도록 체계화 하는 것이 중요할 것이다. 이것은 유역 차원의 물관리를 구축하는 통합유역관리로 실현된다. 선진화된 유역물관리체제를 기본으로 한 물관리계획의 수립은 중앙에서 지방으로 일방적으로 지시하는 하향식 물관리계획이 아니다. 바람직한 물관리계획 체계는 지역(유역) 중심의 물관리계획 수립이 선행된 후 이를 최상위 기관에서 취합하고 균형적인 심의를 거쳐 최종적인 국가물관리기본계획을 확정하는 것이 바람직하다. 따라서 현행 하천법에 의하여 추진되는 중앙 중심의 관리계획으로서의 수자원장기종합계획은 유역 차원으로 전환하는 것이 필요하다.

3개 법안 중에서 이윤성의원과 이병석의원의 법안은 보다 진전된 내용을 담고 있다고 판단된다. 이윤성의원 법안은 민간전문가 주도의 전문성과 독립성을 확보한 국가물관리위원회를 기반으로 유역관리의 원칙에 충실한 개선안으로 정리된다. 이병석의원 법안은 기존 행정조직 개편과 격상된 행정기구로서의 국가물관리위원회를 기반으로 통합물관리체계 수립에 보다 용이한 개선안으로 판단된다. 이윤성의원 법안은 유역관리의 실현이라는 측면에서 우수하고 이병석의원 법안은 기존 행정조직을 통합한다는 측면에서 보다 현실적이다. 우리나라 물관리체계의 문제점을 개선하고 통합물관리를 지향해야 한다는 관점에서, 만일 이병석의원의 법안이 유역관리체계에 대한 부분을 보완한다면 이윤성의원의 법안에 비하여 현실적인 안이 될 수 있다.

참 고 문 헌

국회환경노동위원회. 1997. 「물관리기본법안 검토보고서」 국회의안정보시스템
 김승. 2008. “물관리체계 개편의 시발점: 물관리기본법” 「물과 미래」 제41권 3호. 한국수자원학회
 김진홍. 2008. “물관리기본법(안) 쟁점사항” 「물과 미래」 제41권 제3호: pp. 23-31. 한국수자원학회
 미래기획위원회. 2009. 「기후변화 대응 물관리 전략 구축 방안 연구」
 지속가능발전위원회. 2005. “지속가능한 물관리정책” 「제67차 국정과제 회의 자료」
 한국건설기술연구원. 2003. 「물 관리 체제 개선방안 연구」 환경관리공단, 한국수자원공사
 한국환경정책·평가연구원. 1998. 「물관리체계의 구조조정 방안」
 한국환경정책·평가연구원. 2009. 「기후변화 대응을 위한 미래지향적 물관리체계 구축방안 연구」