

地域間の 물紛爭 解決方案

沈 在 鉉*

自然的인 原因과 人爲的인 原因에 의해 水資源이 점차 부족해지고 있는 현시점에서 우리나라는 정치적으로는 지역의 財源을 가지고 地域住民의 意思에 의해 자기지역을 自律的으로 발전시킬 수 있는 민주주의의 형태인 地方自治時代가 예고되어 있다.

지방자치시대는 地域開發事業의 活性化라는 수단에 의해 달성된다고 볼 수 있으며, 지방자치시대의 지역개발은 과거 어느 때보다 활발하게 이루어질 것으로 예상된다. 이러한 지역개발은 宅地와 社會間接資本의 建設과 住民福祉向上을 의미하며, 이는 충분한 水資源의 供給이 前提되어야만 가능할 것으로 판단된다.

따라서 향후에는 자치단체별로 限定된 水資源을 서로 確保하고자 하는 노력이 다양한 형태로 표출될 것이고, 수자원이 流域內 自治團體別로 衡平性 있게 배분되지 못할 경우에는 지금까지 상상하지 못한 극심한 형태의 지역간 물紛爭이 예상되며, 이에 대한 대책이 필요한 시점이라 할 수 있다.

따라서 본문에서는 예상되는 지방자치시대 물紛爭의 유형을 國內外 紛爭事例를 중심으로 살펴보고, 바람직한 지역간 물분쟁의 해결방안을 검토해 보고자 한다.

1. 水資源 不足現象의 原因

우리나라는 年降水量 1,274mm의 2/3가 여름철에 집중되어 있다는 氣象學的인 原因과 東高西低의

急傾斜 地域이라는 地形學的인 原因에 의해 강우가 집중되는 여름철에는 洪水災害에, 나머지 기간에는 가뭄災害를 입을 가능성이 자연적으로 많은 지역에 속하고 있다.

또한 최근의 地球 溫暖化 現象에 따른 降雨事象의 地域的 偏重現象은 전세계적으로 홍수와 가뭄재해를 일으키고 있으며, 이에 따라 수자원의 적절한 확보에 대한 필요성이 어느 때보다도 대두되고 있다.

이러한 자연적인 원인에 따른 수자원의 枯渴現象은 가속되는 都市化, 産業化 現狀으로 인해 과거에 비해 더 많은 수자원이 필요하다는 점과 인구증가로 인한 물수요의 증가, 生活水準의 向上에 따른 일인당 물소비량의 증가와 같은 다양한 인위적 요인으로 인해 더욱 가중되고 있다. 이에 따라 국가 전역에 걸쳐 水資源의 確保를 위한 근본적인 構造的 對策(技術·工學的인 對策)과 非構造的 對策(行政·制度的인 對策)의 도입이 요구되고 있는 시점이다.

특히, 미국의 人口行動研究所(PAI)의 연구결과에 의하면 21세기 초에 우리나라는 “물부족국”에서 “물기근국”으로 전락할 것으로 예상하고 있으며, 최근 1994~1995년에 걸친 가뭄으로 인해 입은 經濟的, 社會的인 被害를 생각해 볼 때 長期的인 眼目에서의 국가 전역에 걸친 수자원 확보정책 수립이 필요하다고 하겠다.

* 韓國地方行政研究院 防災研究室 責任研究員

을 띠는 것이 대부분일 것으로 예상된다.

2. 자치시대에 예상되는 물紛争

1995년 6월 27일로 예정되어 있는 地方自治團體長의 民選으로 완전한 지방자치시대가 시작될 것으로 예상되고 있다. 지방자치제가 정착됨에 따라 지방자치단체의 自律性的 範圍가 확대되고, 지방자치단체는 지금까지와는 달리 中央政府로 부터 상대적으로 獨立性이 保障되어 광범위한 自治權을 행사할 수 있게 될 것으로 기대된다.

그러나 우리나라는 그간 自治的, 分權的, 自律的, 參與的인 性格을 지닌 行政을 수행한 경험이 부족하고, 지방자치단체간의 협력을 통한 지역의 발전을 위한 업무처리가 거의 없어왔기 때문에 相互協力體制가 구축되어 있지 못한 상태이다. 따라서 향후 지방자치시대에는 국가적인 차원에서의 공동발전을 꾀하기 보다는 자가지역의 이익을 우선시하는 경향이 커지는 地域利己主義的인 意識이 팽배할 것으로 예상된다. 이에 따라 지역간의 각종 類型의 紛争이 발생하고 자치시대 이전에 비해 國家總體的인 發展이 遲延되고, 자치시대의 근본취지에 逆行하는 결과를 초래할 위험도 없지 않다고 할 수 있다.

특히 앞에서 언급한 바와 같이 21세기에는 “물부족국가”에서 “물기근국”으로 전락할 것으로 예상되는 우리나라의 水資源 狀況은 지방자치시대 이후 물배분의 형평성에 대한 利害關係의 相衝으로 인해 地域間 水紛争의 原因으로 대두되고 있어 이에 대한 대책수립이 시급한 실정이다.

지방자치단체간 분쟁은 紛争主體에 따라 中央政府와 地方政府間의 紛争과 地方政府間의 紛争으로 나뉘어 지며, 분쟁의 내용에 따라 權限紛争과 利益紛争으로 나눌 수도 있다. 또한 紛争의 原因에 따라서는 핼피(PIMFY : Please In My Front Yard)현상으로 대변할 수 있는 誘致紛争과 님비(NIMBY : Not In My Back Yard)현상으로 대변할 수 있는 忌避紛争으로 나눌 수 있다. 따라서 본문에서 논의하고 있는 지역간의 물紛争은 보편적으로 地方政府間의 紛争, 利益紛争, 誘致紛争의 양상

3. 地域間の 水關聯紛争 事例

(1) 제천시와 영월군의 분쟁

강원도 영월군과 충청북도 제천시간에는 평창강을 사이에 두고 上水源 確保를 둘러싸고 분쟁이 일어난 바 있다.

제천시의 경우, 기존 주천강의 取水場 水源이 부족하고 지역개발에 따른 인구증가와 생활수준의 향상으로 인한 물수요가 증가함에 따라 1991년 “上水道 施設擴張計劃”을 수립하여 建設交通部(당시 건설부)長官으로 부터 강원도 영월군내 평창강 취수원을 이용한 상수도 확장사업을 인가받았다. 또한 제천시장은 영월군수에게 1992년 상수도 시설 확장을 위해 1,000m의 管路를 이용하여 취수하겠다는 河川占用 및 工作物 設置 許可申請을 하였으나 영월군은 渴水期때 取水施設의 擴大設置에 따라 流量 不足이 우려된다고 하며 이에 대한 不許可를 통보하였다.

이러한 마찰중에 建設교통부는 제천시의 요구에 협조토록 강원도에 통보하였으나, 영월군에서는 이에 불복, 首都圈 行政協議會의 案件으로 상정하였으나 해당기관의 협의처리로 해결하라는 통보를 받았다. 그러나 강원도 의회에서는 “제천 상수원 이전촉구에 관한 결의안”을 의결, 建設교통부에 건의하였고, 영월군에서는 공사중지를 요구하는 등 계속해서 마찰이 발생하였다.

(2) 태백, 영월, 정선, 삼척군의 분쟁

태백, 영월, 정선, 삼척군 등 4개 시·군의 上水源 用水로 사용하는 광동댐이 保護區域으로 지정되지 않아 오염이 심각해짐에도 汚染行爲에 대한 團束과 이에 따른 所要豫算의 費用分擔에 대한 의견이 자치단체간에 상충되고, 그 피해가 가중된 바 있다. 이에 1992년 자치단체간의 협의체인 태백권 행정협의회는 保護區域의 指定과 汚染行爲團束은 삼척군에서 管掌處理하고, 所要豫算은 用水使用比率에 따라 4개 시·군이 분담토록 조정하여 協의를

특집: 상수도의 현재와 미래

도출하였다.

(3) 스페인의 地方政府間 貯水池 水紛爭

1994년 수십년간의 가뭄과酷暑로 인해 스페인 동남부지방에서는 貯水池의 물을 서로 끌어가기 위한 지방정부간의 물분쟁이 발생하여 中央政府도 解決方案을 제대로 찾지 못하는 사태가 벌어졌다.

문제는 카스틸라 라만차 지방에 있는 부엔디아 저수지의 4억여톤의 限定된 水資源을 隣近 自治團體들이 서로 끌어가고자 하는데에서 발생하였다.

스페인의 대표적인 과일농업단지인 지중해연안의 발렌치아, 안달루치아, 무르치아등 3개 지역은 가뭄으로 인해 果實樹가 枯死할 위기에 이르자 인근에서 최대 저수량을 가지고 있는 부엔디아 저수지의 물을 즉각 下流로 放流해 줄 것을 중앙정부에 호소했으며, 일부 농민들은 마드리드로 몰려가 물을 요구하는 抗議示威까지 벌였다. 그러나 상류의 카스틸라 라만차 지방정부의 격렬한 반대로 별다른 성과를 거두지 못하였다. 카스틸라 라만차 지방정부의 총리는 貯水池의 水門을 열라는 中央政府의 要求를 가뭄으로 자신들이 마실 食水마저 부족한 마당에 다른 지역에게서 물을 공급할 수 없다는 이유로 계속 거부했다.

그러자 하류부의 발렌치아 지방정부 총리는 놀리고 있는 땅보다는 재배중인 과일의 수확이 더 중요하다며 즉각 수문을 열게 해달라고 中央政府에 요청했고, 收穫減少로 인한 財產被害와 失業者 量產危機를 내세운 論理에 중앙정부도 적극적으로 동조했다.

이에따라 중앙정부는 카스틸라 라만차 지방정부에 대해 부엔디아 저수지의 수문을 열도록 명령했고, 카스틸라 라만차 지방정부는 약간의 물을 흘러보내기 시작했으나 발렌치아 地方 果樹農場을 충분히 적시기에는 모자란 형편이었으며, 이들 지역의 가뭄피해가 최소한 1,500억원이 넘을 것으로 집계되어 스페인 총리의 政治的인 立地까지도 위협하는 물紛爭으로 악화된 바 있다.

(4) 미국의 리오그란데강 유역의 물紛爭

미국내에서도 급증하는 물수요에 따라 물이 부족한 州(state)가 발생하고 있으나 聯邦政府의 水資源 確保政策에 대한 豫算이 카터정부와 레이건정부에 의해 削減되면서, 물이 부족한 주정부는 인근의 수자원이 풍족한 州政府의 물을 확보하기 위한 각종 활동이 증가한 반면, 물이 풍족한 주정부에서는 물이 빼앗기지 않으려는 各種 規制障壁과 水資源의 販賣原價를 높이는 등의 방안을 마련하게 되었다.

이에 따라 주정부간의 물紛爭이 발생하게 되었는데, 물이 풍족한 주정부에서는 “水資源이란 다른 자원과는 달리 국민의 健康과 安全에 필수적이기 때문에 憲法에서 보호하는 商業條項 (commerce clause) 의 대상으로 인식되어서는 안되며, 該當地域의 規制條項은 자기지역주민의 이익을 위해 보호되어야 한다고 된다”고 주장하는 반면에 물이 부족한 주정부에서는 “수자원은 國家全域에 걸친 경제활동의 優先順位에 의해 배분되어야 하며, 이를 거부하는 행위는 利己的인 經濟規制이다”라는 논리를 내세우게 되었다.

결국 물紛爭은 연방정부의 仲裁와 議會 및 大法院의 결정에 의해 최소한의 유량을 배분하는 선에서 임시적인 협상이 이루어진 바 있다.

리오그란데강 유역은 미국과 멕시코의 국경에 위치하기 때문에 양국사이에는 19세기부터 리오그란데강과 콜로라도강의 利用問題를 둘러싸고 많은 분쟁이 발생하였다. 초기에는 水資源의 配分에 관한 분쟁이었는데, 양국은 이를 해결하기 위해 1906년 리오그란데강의 수자원 배분에 대한 조약을, 1944년에는 콜로라도강 및 리오그란데강의 水路利用에 관한 條約을 체결하였다.

4. 地域間 水紛爭의 解決方案

향후 水資源의 不足現狀이 가속될 것으로 예상되는 현시점에서 가장 우선되어야 할 것은 水資源을 擴充하는 技術的인 方案과 水資源을 效率的으로 活用하는 行政·制度的인 方案의 개발이라고 할 수 있다.

그러나 短期的으로는 자치단체장의 민선으로 활

성화될 地方自治時代에 예상되는 극심한 水資源의 配分에 대한 紛爭解決方案의 마련이 가장 시급한 것으로 판단되며, 이를 해결하기 위해서는 다음과 같은 行政·制度的인 裝置가 필요하다고 생각한다.

(1) 水資源의 配分原則 樹立

지역간 나뉠대로의 當爲性을 가진 물수요를 주장하는 물紛爭을 방지하기 위해서는 事前에 각 자치단체별 적정 물수요량을 조사하여 가칭 “水資源 配分基準”을 설정하는 작업이 선행될 필요가 있다. 이러한 기준에 따라 自治團體別 물需要가 形평성있게 배분된다면 향후 예상되는 물紛爭에 대한 원인을 事前에 除去하는 效果를 거둘 것으로 판단된다.

물론 이러한 기준 설정의 前提條件으로는 지금까지 물값이 經濟財로서의 가치를 충분하게 가지지 못해 왔던 한 요인으로 작용하던 下向調整된 물값을 인상하여 일반 물소비자들에게 수자원의 중요성을 인식하고, 절약하도록 하는 절차가 필요할 것이며, 댐이나 상수원을 가지고 있음으로 인해 地域開發을 할 수 없는 自治團體에게는 어떠한 형태로든 補償을 받을 수 있도록 대안을 마련해야 할 것이다.

(2) 自律的인 協商體制的 構築

지방자치시대 이후에는 과거의 官僚的, 他律的, 劃一的 性格을 가진 行政體制에서 分權的, 自律的, 多元的 行政體制가 요구된다고 할 수 있다. 따라서 자치단체간의 摩擦과 葛藤은 궁극적으로는 당사자간의 자율적인 해결이 가장 바람직할 것이다.

최근 流域別 隣近 自治團體끼리 수자원 배분이라는 利水的인 次元 뿐만 아니라 治水防災次元까지를 고려한 河川計劃 및 利用에 관한 協議體 構成이 준비단계라는 소식은 이러한 맥락에서 매우 바람직한 결정이라고 판단된다.

(3) 中央政府의 調整機能 強化

최근 建設交通部에서는 수자원의 배분을 중앙정부가 管理·調整하기 위해 河川法の 改正案을 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 지방자

치의 근본적인 趣旨를 고려하여 볼 때 가장 우선적으로는 自治團體間的 協議를 통한 水資源 配分計劃이 우선적으로 이루어져야 한다고 생각하며, 이러한 분쟁의 事前豫防이 불가능한 사태가 발생할 때, 또는 자치단체간의 수자원 배분계획이 국가 전반에 걸친 수자원 배분계획과 相反될 때 中央政府가 이를 調整할 權限을 가지도록 하는 節次的 段階的 調整이 필요할 것으로 판단된다.

이러한 중앙정부의 調整機能은 國家의 總體的인 利益이라는 차원에서 이루어져야 하며, 特定 自治團體間的 談合이나 국가적인 이익과는 상반된 地域利己主義的인 性格을 가진 협의에 대해서는 강력한 規制가 가능하도록 하는 法的措置를 마련할 필요가 있다.

參 考 文 獻

- 김영수 (1994), 「지방자치단체간 분쟁 조정방안」, 한국지방행정연구원 연구 보고서 93-4(제169권), pp.59~60.
- 백영훈(1992), “물관련법의 재정비”, 「국토와 건설」, 6월호, pp.110~113.
- 최종범, 김기순 (1994), 「자연환경과 국제법」, 범양사 출판부, pp.263~269.
- Biswas, A.K., Jellali, M., and Stout, G.(1993), 「Water for Sustainable Development in the 21st Century」, Water resources Management Series : 1, Oxford University Press.
- Durant, R.B. and Holmes, M.D.(1985), “Thou shalt not covet thy neighbor’s water : The Rio Grande Basin regulatory experience”, Public Administration Review (PAR), November/December, pp.821~831.
- Frederiksen, H.D.(1992), 「Drought Planning and Water Efficiency Implications in Water Resources Management」, World Bank Technical Paper 185, World Bank.
- Frederiksen, H.D.(1992), 「Water Resources Institutions -Some Principles and Practices-」, World Bank Technical Paper 191, World Bank.

