

# 수자원정책기본법의 필요



최연홍

교수, 서울시립대학교 도시과학대학원 환경정책학과  
YHC@uoscc.uos.ac.kr

수자원정책기본법안이 이미 만들어져 있다.

이 법안을 들여다보면 우리나라가 필요한 수자원 정책법들의 최고의 법으로써 품위를 지키고 있다. 지금 우리나라에는 수많은 수자원관련 법들이 있다. 하천법, 수도법, 하수도법, 지하수법, 수질환경보전법, 댐특별법, 한강수계법 등 필요에 따라 생겨난 법이고, 다수가 일본의 법체계를 모방해서 쓰여진 법들이다. 그래서 이 법들은 모순과 갈등을 일으키고 있고, 그래서 법의 해석이 다양할 수 있다.

필자는 수자원정책기본법을 상위법으로 만들어줌으로써 기존 수자원법들 사이에서 일어날 수 있는 갈등과 모순을 해결해 줄 수 있다고 판단하고 있다. 하천법을 고쳐서 수자원정책기본법으로 쓸 수 있지만 하천법은 기본적으로 하천에 관한 법이다.

수자원정책기본법은 물이 공공재이며, 경제재인 것을 분명히 해야 한다. 지금도 한강이 강원도 물, 춘천 물, 충청북도 물, 경기도 물, 서울 물로 나뉘어져 인식되고 있다. 이 나라의 모든 물, 지표수이든 지하수이든, 공공재로 인식되어야 한다. 다만 전통, 인습에 의해 물의 이용권을 갖고 있다고 인식해야 한다. 그것이 바로 수리권(水利權)이다.

그리고 수리권에 관한 법을 하나 만들 필요가 있다. 우리나라의 수리권은 역사적, 전통적인 관행 수리권(민법상의 수리권)과 허가수리권(하천법상의 유수의 점용허가)에 기초하고 있다. 그 두 개의 수리권간

에 마찰이 있을 수 있고, 그 경우 법원의 판결에 의존한다. 법과 관습, 계약사이의 우선순위를 분명하게 해 둘 필요가 있다.

여러 가지의 수리권을 조정할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있으나, 조정의 원칙이 서 있지 않기 때문에 갈수기 기득수리권자와의 구체적 권한규정이 어렵고, 하천관리가 행정구역별로 관리되고 있어서 유역내의 전체적 수리권 조정이 현 체계에서는 어렵다.

하천법 제28조의 규정에 따라 유수점용에 있어 수량이 부족하거나, 그 이용이 상호침해가 될 때에는 수리권을 조정 또는 제한할 수 있도록 규정되어 있으나 그 기준에 대한 명확한 규정이나 원칙이 제시되어 있지 않은 것이 문제이다.

사람들이 마시는 물, 농사에 필요한 물, 공장에 필요한 물, 수력발전에 필요한 물 등의 순서가 용수별 수리권으로 인식되고 있으나 갈수기 물 배분의 원칙이 수리권의 법률 속에 명시되어야 한다. 농업용수가 다른 용수보다 더 중요한 이유는 무엇인가? 농업사회 시대에서의 우선순위라고 생각된다.

한강, 낙동강, 영산강, 금강, 소하천, 웅달샘이 우리들의 강이고, 우리들의 소하천이고, 우리들의 샘이라는, 다른 말로 우리들의 공공재임을 선언할 필요가 있다.

물은 또한 경제재이다. 무한히 우리에게 공급될 수 있는 가용한 물이 아니라는 선언이 필요하다. 물은

귀중한 경제재란 인식이 필요하다. 물 값을 내고 사 용해야 하고, 사용한 물을 깨끗하게 처리해서 강으 로, 땅으로 흘려보내야 한다. 물 값을 제대로 안내고 농사짓는 우리나라 농부들이 당연하게 물 값 안내도 된다고 생각한다면 그 생각은 잘못된 것이다. 내가 사는 도시가 가난해서, 아니면 상수원보호구역으로 묶여서 하수처리장을 건설하고, 운영할 수 없다고 생 각한다면 그 생각은 지극히 잘못된 것이다. 내가 지 금까지 공짜로 써온 물에 대해서 왜 돈을 내고 하느 냐고 불평한다면 그 불평이 잘못된 것이라고 수자원 정책기본법은 질타해야 한다.

수자원정책기본법은 단계적으로 수자원관리의 민 영화를 유역별로 추진할 것을 선언하고, 시행해야 한 다. 수자원관리의 민영화는 세계적인 추세이며, 물관 리 측면에서 정치성 배제와 전문화된 체제를 뜻한다. 민영화는 강유역을 단위로 규모의 경제를 고려해야 한다. 강은 웅덩이에서 출발해 바다로 들어갈 때까지 몇 개의 행정구역, 도, 시, 지방정부를 지난다. 자연 적인 강의 질서가 인간이 만든 행정구역에 의해서 혼 돈을 겪고 있다. 인간이 만든 행정구역은 자연적인 강의 흐름에 따라야 한다.

한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 수자원공사 (가칭)가 독립채산제로 전문경영인 밑에 운영되는데 이사장은 강연안의 도지사가 임명하는 도 대표 2인씩 으로 구성하되, 이사장은 물 값 효율, 상·하수도 효율 을 매년 심사하는 독점기업 규제자의 역할을 담당한다. 한강 수자원공사가 한강연안의 모든 물관리를 담 당하는 일이 벌어지면 지사를 둘 수 있다. 상수도, 하수 도, 수량, 수질, 홍수, 재난의 일체의 일을 담당하되 필요하다면 북한강 수자원공사, 남한강 수자원공사로 나눌 수도 있다. 그러나 한강 수자원공사가 북한강, 남한강, 전 유역의 관리를 담당하게 한다.

낙동강, 금강, 영산강도 상·하류 수자원공사로 나 늘 수 있다. 강의 유역별 관리는 궁극적으로 유역간 물의 이동도 가능하게 되어야 한다. 물이 공공재이면 서 경제재인 궁극적 선언은 수자원정책의 최고의 원 칙이 되어야 한다.

물 값의 현실화는 자본시설 투자, 경상운영비 투

자, 연구·개발 투자, 감가상각비 계산을 해야 하며, 4 대강 수자원공사가 자본·시설 투자를 위한 공채를 발 행하고, 상환할 수 있어야 한다.

수자원정책기본법은 수자원 정책결정이 풀뿌리 민주주의를 거쳐서 이루어지도록 선언해야 한다. 그 동안 우리나라의 수자원 정책결정은 중앙에서, 전문 가들이 국익을 따져서 결정해왔다. 민주주의적 정책 결정과정이었다. 민주주의를 실천할 시민의 지 식, 지혜가 결핍되었던 시대 정부주도 결정은 어쩔 수 없다 하더라도 지금 과거의 관행을 지속할 이유 는 없다.

댐이 필요하다면 주민, 국민들이 그들의 도지사, 국회의원의에게 댐 필요를 설득하고, 도지사, 국회의원 이 수자원공사에 요청하는 길을 찾아야 한다. 그리고 그들이 댐 건설비를 지불하는 조건을 갖추어야 한다. 그렇게 되면 주민저항, 환경단체 저항이 저절로 사라 지게 된다.

물에 관한 정보가 정부, 대학, 환경단체, 주민들이 공유할 수 있도록 해야 한다. 수량, 수질, 유속, 댐 저 류량, 전기발생, 물의 배분 등의 정보들이 명료하게 공유될 때 물 분쟁은 저절로 사라지게 된다. 상류, 하 류의 분쟁도 최소화될 수 있다.

4대강 유역 수자원공사가 통합적으로 운영되어도 건교부는 미국의 US Geological Survey와 같은 조 사, 연구기구로 남아 있어야 하고, 환경부는 규제정 책을 시행하는 기구로 남아야 한다. 수량, 수질통합 론은 실제 의미가 없다. 결국 두 개의 집속에 있어야 하는 역할이기 때문이다. 어떻게 협력하느냐가 문제 다. 두 기구의 통합이 능사는 아니다.

수자원정책기본법은 건천화를 방지하기 위한 유지 유량 개념을 정립해야 한다. 건기에도 하천이 마르지 않도록 하려면 댐이 우기의 마지막에 더 많은 물을 저류할 수 있어야 한다. 하천유지유량이란 하천이 최 소한의 자연적 기능, 정상적인 기능을 유지하기 위해 하천에 흐르는 유량으로써 취수허가의 기준이 된다. 풍부한 유량은 하천수질을 보호하는 역할도 하지만 현행 법체제에서는 하천유지유량 개념이 명확하지 않 다. 인간이 필요한 물뿐 아니라 수상·수중식물, 물고

기, 수변 야생동물이 필요한 물을 생각하여 유지유량의 개념을 정립할 필요가 있다. 유지유량은 기본적으로 환경적인 개념이다.

새로운 댐의 건설보다 댐의 재개발이 필요하다고 본다. 수력발전을 위해서도 필요하다.

그동안 그때그때 필요에 따라 입법한(일본의 법들을 모방한) 수자원관련법들을 새로운 시대의 필요에 따라 다시 쓰던가, 폐기처분해야 한다. 매년 여름·가을초에 당하는 “물난리”를 재난예방으로 바꿔야 한다. 자연재해 이후 복구사업이 중심이 아니라 자연재해 이전의 예방사업이 중심이 되어야 하고, 자연재난 보험제도를 정착시켜야 한다. 거의 매년 똑같은 물난리를 겪고 있는 이 나라에 새로운 수자원 법이 국민에게 희망을 주어야 한다.

수자원관련 법들 사이의 갈등·모순은 총체적 평가를 통해 해소되어야 한다.

- 수량 : 하천법, 댐건설 및 주변지역 지원에 관한 법
- 수질 : 수질환경보전법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 하수도법
- 마시는 물 : 수도법, 먹는 물 관리법, 한강수계 상수원수질개선및주민지원등에관한 법률

- 물난리 : 자연재해대책법, 소하천정비법, 농어업 재해대책법, 공유수면매립법, 공유수면 관리법

- 지하수 : 지하수법

그러나 어느 경우에도 완전히 모순·갈등이 사라지게 할 수는 없다.

농촌의 축산폐수, 비료, 살충제가 강으로, 땅속으로 흘러 들어가는 비점오염원을 통제하기 위한 농림부의 환경부적인 노력과 토지이용계획 수정을 통한 완충지 확대, 그리고 도시의 노후화된 상·하수도의 관거 교체에 위한 수자원개발·보전기금 확보를 담은 수도법·하수법의 개정이 지급히 시급하다고 말하고 싶다. 서울의 하수관거교체에 40년이 걸린다니 한심한 경우다. OECD 나라이면서 환경적으로는 후진국인 사정을 어찌해야 할까?

총량규제라는 말이 수질관리의 중요한 Keyword가 되고 있다. 총량규제가 되기 위하여 모든 하천들이 동시에 함께 관리되어야 한다. 큰 강, 작은 강 나누어져 관리되어서는 총량관리가 불가능하다. 비점오염원을 도외시한 점오염원 관리로는 불가능하다. 유역을 하나로 보는 지혜가 필요하다. 결국 4대강 수자원공사가 유역관리를 맡아야 한다. 혁명적일 수도 있다. 10개년 계획을 세워 목표달성을 시도해야 한다. 거기에 가장 중요한 것은 돈과 기술이다. 우리나라 수질환경기술수준은 선진국의 40%-60% 수준으로 평가되고 있다. 앞으로 과감한 투자를 기대해 본다.

