

# 물 관리 구조개편과 관련 집단의 역할

## - 물 분쟁 사례를 중심으로 -



최 충 식 ▶▶▶

(사)물포럼코리아 사무처장  
keryong@lycos.co.kr

### 1. 서론

물이 갖는 가치는 우리사회의 특정분야의 가치가 아닌, 사회 전반의 가치로 볼 수 있다. 때문에 물에 대한 인식과 평가는 인류의 역사와 맥을 같이 할 수 있다.

인간사회에서 물이란 요소는 생명 그 자체이며, 자본의 관점에서도 부와 권력의 원천이다. 예로부터 치산치수만 잘해도 나라가 평안하다는 말처럼, 현대사회도 물 관리를 잘하기 위해 수백 명의 정부관계자와 수천 명의 지방공무원, 수천 명의 사업체와 수만 명의 시민들이 물을 잘 보전하기 위해 노력하고 있다. 그러다 보니, 한해에도 천문학적 예산이 물을 보전하고 물과 관련된 사업에 투자되고 있다. 그러나 그러한 노력에도 불구하고, 정반합의 인류 역사처럼 물에 대한 이해 당사자간 사고의 차이, 가치평가의 차이 때문에, 물은 온전하게 관리되지 못하고 있고, 다양한 가치에 기반한 다양한 물 관리 체계는 지속적인 물 분쟁을 야기시키고 있다.

이 글에서는 세상, 우리나라 물 관리 체계의 여러 문제점을 하나하나 논하고 싶지는 않다. 이미 이러한 담론은 우리 국민들 사이에서 수많은 논의가 있었고, 문제의식도 확산되었기 때문이다. 다만, 물 관리 체계 개선 방안에 대한 의견을 제시하기 위해 우리나라 물 분쟁의 상황과 이해당사자간 역할에 대해 간단히 기술

하고, 물 관리 체계 개선을 위한 필자의 작은 소견과 관련 집단의 역할에 대해 몇 가지 제시하고자 한다.

### 2. 한국사회에서 끊임없이 발생하는 물 분쟁

우리나라 사회갈등 중에서 가장 높은 비율을 차지하는 분야가 아마도 환경갈등 일 것이다. 많은 사회과학자들이 갈등과 분쟁의 사례를 분석하고, 합리적 거버넌스 모델, 사회통합의 모델의 예를 드는 것이, 주로 환경 분쟁의 사례이다. 또, 최근 10여 년간 발생한 환경 분쟁 중에서 가장 많은 갈등의 사례는 물 분쟁, 물 갈등이다. 물 분쟁으로 인한 사회적 손실과 지역사회 갈등은 전통적으로 공동체 생활을 유지해온 우리 사회에 커다란 악영향을 미쳤다.

물 갈등의 양상은 매우 다양하다. 또, 그 갈등을 해결하는 과정은 매우 어렵고, 긴 시간이 소요되었거나 해결되지 못하는 것도 있다. 이러한 물 갈등의 사례를 분석하면서, 한 가지 중요하게 느낀 것은 어떤 갈등지역도 조정자의 역할이 미비했다는 것이다. 또한, 정책 생산은 중앙정부에서, 갈등은 지역사회에서 발생이 되면서 중앙정부와 지역사회 모두 상치만 안은 채 해결의 실마리를 찾지 못하게 되었다. 우리나라 물 분쟁의 유형과 갈등 사례를 분석하면 몇 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 이·치수 관련 분쟁이다. 물의 관리나 이용에 있어서, 이치수 분쟁은 매우 빈번하게 발생한다. 주된 이해 당사자는 지자체간 갈등, 정부와 지역주민, 지자체와 환경단체, 사업체와 환경단체간 분쟁이 많다. 물을 더 많이 이용하기 위해서, 물을 활용하여 사업체의 수익을 얻기 위해서, 홍수와 가뭄을 방지하기 위해 댐

과 하천정비를 추진하는 과정에서 갈등은 지속적으로 발생하고 있다. 홍수를 예방하기 위한 댐과 제방사업은 건교부와 환경단체의 골 깊은 갈등을 생성했고, 물 값 징수를 두고 수자원공사와 지자체간 갈등이 지속되고 있다.

둘째, 물의 생태와 수질문제로 인한 분쟁이다. 현재 정부에서는 하천의 이치수와 수생태 보전을 함께 고려하여 계획을 세우지만, 여전히 현실적으로는 쉽지 않다. 상수원과 하천의 수질보전을 요구하는 집단과 물의 관리를 안전하고 합리적으로 해야 한다는 집단과의 갈등이 발생하고 있다. 뿐만 아니라, 하천 주변의 사업체에서 발생하는 공장폐수와 축산폐수, 집단농업 등으로 인한 하천오염은 하천을 심리적 안식처로 여기는 집단과 마찰을 초래하고 있다.

셋째, 일반적인 물 환경 분쟁이다. 소양강댐 탁수 유입, 이천 하이닉스 증설논란, 상수원 인근지역이나 마을 주변에 환경기초시설 및 공장 건립, 하천복원을 위한 이해당사자간 협의체 활동 등에서 물 분쟁이 발생하고 있다.

위의 유형은 사실 구분하기가 쉽지 않다. 물 분쟁의 유형은 매우 복잡적이어서 이치수와 생태, 수질 등 모든 문제를 내포하고 있다고 볼 수 있으며, 문제를 제기하는 집단역시 다양한 분야의 논리를 펴기 때문에 협상의 실마리를 찾기 어렵다.

때문에, 전국의 물 분쟁이 발생한 지역의 진행과정을 살펴보면, 환경문제 인식에 대한 협의로 해결된 사례가 거의 없다. 해결의 유형은 뇌물 비리사건으로 인한 각종 고소고발, 행정처분, 집단행동 등을 유발시키면서, 행정집행의 난맥은 물론, 예산낭비, 공동체 붕괴 등을 초래하는 것이 다반사다.

이러한 원인을 분석해보면, 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 정부에서 물 관련 정책을 수립할 때 물에 대한 여러 가치를 종합하여 수립하기보다는 정책을 수립하는 집단의 특성에 맞는 내용으로 수립하여, 타 기관이나 이해당사자로부터 동의를 구하지 못해, 행정집행에 난맥을 겪는 것이다.

둘째, 물 분쟁을 해결하기 위한 조정기관이 없거나, 일부 있다 하더라도 그 권한이 제대로 부여되지 않고, 갈등을 조정해본 적이 없어 역할을 수행하지 못하기 때문이다.

셋째, 정책 수립과정에서 중앙정부와 지방정부의 단절이다. 지역사회를 충분히 고려하지 못한 중앙정부의 정책 생산은 정책 집행시 다분히 갈등을 유발할 가능성이 높고, 지방정부의 입장에서 보다 많은 예산 확보와 하천을 활용한 시민편의시설을 주장하다보면, 이를 그대로 받아들일 수 없는 중앙정부와 갈등이 발생되기 마련이다.

또한, 이러한 정책이 집행된 후, 평가의 잣대가 없어, 정책수립 및 집행의 타당성에 대한 해석이 없어, 악순환이 되풀이 되고 있다.

넷째, 물 이해당사자간 협의체 부실 등이 원인이 될 수 있다. 우리나라 물 정책을 수립하거나 물 분쟁이 발생할 때, 행정이나 NGO에서 거버넌스 방법을 많이 활용하고 있다. 그러나 그 거버넌스는 이해당사자끼리 서로의 약속일 뿐, 구속력이 없고, 서로의 입장차이가 나면, 언제나 해소될 수 있는 임시적인 것이다. 물 관련 정책을 수립할 시 비판적 시각을 갖고 있는 시민단체나 전문가가 참여해도, 결정적인 이견이 있을 경우, 이는 정책에 반영되지 않고, 또다시 파행으로 치닫는다. 물 분쟁이 발생했을 경우도 마찬가지다.

물 이해당사자간 협의기구는 결정적인 순간에 파행을 차단거나, 아니면, 경제적 보상과 타협으로(지극히 사회과학적인) 정리되어, 실제 물과 관련된 정책의 변화나 효율성은 없다. 물론, 최근의 상황은 예전에 비해, 정책수립과정이나 물 분쟁의 해소과정이 좀더 세련되어지고, 서로의 입장을 존중하는 가운데 이뤄지고 있음을 부정하진 않는다. 다만, 이러한 분쟁의 유형을 해결하기 위해서는 임시적인 것이 아닌, 상설적 기구, 상호간 약속이 아닌, 제도적인 장치가 필요함을 주장하는 것이다.

우리나라 물 문제에 있어서 대표적인 비판적 시각이 건교부와 환경부의 물 이원화 정책이다. 그러나 전국의 물 문제를 분석해 보면, 물이라는 사회적 가치가

너무 광범위하기 때문에, 환경부와 건교부의 물 관리를 일원화 한다하여, 해결할 수 있는 것이 아니다. 물론, 두 기관의 업무가 조정이 된다면, 많은 부분 기여할 수 있겠으나, 이 외에도 물 관리체계 개선 방법으로 다양하게 시각이 필요하다.

### 3. 우리나라 물 관리체계 개선 및 물 관리 구조 개편을 위한 관련 집단의 역할 제언

#### 1) 우리나라 물 관련 정책의 기본 원칙은 중앙에서, 계획수립은 유역에서...

우리나라 물 관리 정책의 큰 난맥은 지역의 상황을 충분히 고려하지 못한 중앙정부의 기본계획 수립이다. 대표적인 집단으로 중앙하천심의위원회와 같은 집단은 각 지역에 분포되어 있는 국가하천에 대한 충분한 정보나 주민들의 삶의 시스템을 고려하지 못한 채, 하천의 주요한 정책을 심의하기 때문에 지역사회에 역행하는 계획을 심의할 때가 많다.

수자원장기종합계획, 물환경관리기본계획, 홍수재난관리정책 등은 5대강 유역이나 광역행정권역별로 각 유역의 전문가와 이해당사자들이 그 지역의 특색에 맞는 안을 건의하면, 중앙정부는 이를 종합적으로 분석하여 기본원칙을 수립하고, 실질적인 계획과 집행은 유역에서 활동하는 여러 이해당사자들이 충분한 토론과 협의를 통해 해야 한다. 즉, 유역을 구성하는 각 중앙정부의 지방청과 지방자치단체, 전문가집단이나 NGO등이 참여한 유역위원회를 신설해야 한다는 것이다. 또한, 이에 대한 법적근거를 마련하기 위해 '물기본법', '물관리기본법' 제정과 같은 제도적 장치가 마련되어야 한다.

#### 2) 정책수립 부서는 통합하고, 감독부서는 별도로 두어야...

수자원장기종합계획, 물환경관리기본계획, 홍수재난관리정책 등은 현재 건교부, 환경부, 행자부로 구분되어 있다. 물 관리 및 보전에 있어서 가장 중요한 이

정책은 반드시 하나의 부서에서 관장해야 한다. 그러나 현재의 정부부처의 체계로 볼 때 3가지 주요정책을 담당하기에는 특정부서의 하중이 너무 클 수 있다. '물관리청', '물관리부'와 같은 부서를 신설하여, 우리나라 물 관리 전반에 대한 기본계획을 수립하고, 각 유역위원회와 협의하여 정책을 집행하면, 물 관리 체계의 효율성을 기대할 수 있다. 또한 이러한 정책을 바람직하고 효율적으로 집행하기 위해서 관리, 감독부서를 신설하거나 기존 부처에서 그 역할을 수행하면 보다 합리적인 물 관리 체계를 이룰 것이다.

#### 3) 유역위원회는 물 분쟁조정기능도 수행해야...

4대강 유역위원회의 역할은 주요한 물 정책을 수립, 집행하는 것 외에도, 주요 물 분쟁에 대한 조정자 역할도 수행해야 한다. 제대로 된 물 정책이 수립되면, 그만큼 물 분쟁은 줄어들 수 있으나, 우리나라에서 물 분쟁은 발생하지 않을 수 없다. 앞서 제시한 우리나라의 수많은 물 분쟁은 예상치도 못한 다양한 상황에서 발생하기 때문에, 이를 예방하고, 처방할 수 있는 시스템이 필요한 것이다. 물 분쟁으로 인한 소모적인 논쟁과 예산낭비, 지역공동체 붕괴를 막기 위해서, 제도적 권한이 있는 유역위원회에서 물 분쟁 조정자의 역할을 수행해야 한다.

#### 3) 부처이기주의와 비판적 시각을 넘어, 대안을 제시하는 정책

우리나라 물 관리 일원화를 주장하면, 건교부는 매우 난색을 표한다. 물 관리 일원화는 건교부의 수자원국 업무를 환경부로 이관시키자는 주장을 내포하기 때문이다. 일반적으로 국민들이 생각할 때는 환경부든 건교부든 우리나라 정부 부처이고, 어느 곳으로 이관되든 상관이 없다고 생각하는데, 각 부처는 매우 민감한 것 같다.

또 생각이 좀 다른 전문가들의 주장은 환경부가 건교부의 수자원국 업무를 관장하기에는 한계가 있지 않은가? 또, 환경부는 제도적 견제나 감독 역할을 수행하고, 건교부는 정책집행업무를 수행하면 되지 않은

가? 라는 의견도 제시한다. 이 또한 무시할 수 없는 주장이다. 이렇게 주장하는 전문가들도 우리나라 다원화된 물 관리정책에 대해 비판적 시각을 갖고 있다. 필자는 환경부든, 건교부든, 행자부든 우리나라 물 관리의 효율성을 위한 대승적 협력을 바라며, 물 관리 체계 개선을 각 주체의 역할에 대해 간략히 제안하고자 한다.

#### • 정부와 정치권

현재의 상황에선 물 관련 부서인 환경부, 건교부, 행자부, 농림부, 해수부 등의 주요 물 관련 정책을 협의할 수 있는 기구를 만들어야 한다. 또한, 중장기적으로 물 관리 기구를 통합하는 물 관리청을 신설해야 한다. 그동안 물관리일원화와 물 관리 체계 개선에 대한 논의는 수년간 이뤄져왔다.

결국, 참여정부에서 들어서 대통령 자문 지속가능발전위원회에서 환경부와 건교부 등의 의견을 수렴하여, 물관리기본법안을 작성하고, 환경부와 건교부가 공동으로 입법예고했지만, 법안은 법안심사소위에서도 심의되지 못하고 표류하고 있다. 현재 제시된 물관리기본법안이 물 문제 해결에 도움이 안 된다는 법안심사소위 일부 의원들의 판단과 환경단체들의 주장이 있었기 때문이다.

물관리기본법은 한편으로는 물관리일원화의 차선택으로 판단할 수도 있고, 한편으로는 별개의 내용으로도 볼 수 있다. 물관리일원화는 환경부와 건교부의 물 관련 주요업무를 통합해야 한다는 의견이나 물관리기본법은 물 관련 정책사안을 조직적으로 통합하기에는 무리가 있어, 물관리위원회와 같은 기능적 통합을 통해서라도 물관리체계를 개선을 하자는 것이다. 이러한 상황에서 물관리기본법이 제정될 경우, 물 문제의 핵심적 열쇠인 물관리일원화는 요원해질 수밖에 없고, 물관리위원회가 이전의 국무총리실 수질개선기획단 수준을 넘어서지 못한다는 주장이 제기되어 이를 반대하는 집단이 만만치 않다. 그런데, 물관리기본법의 또 다른 의미는 유역위원회의 신설이다.

물 관련 정책권한을 중앙부처 뿐만 아니라, 유역의 차원에서 수립하고 집행할 수 있는 제도적 뒷받침이

될 수 있다. 현재 입법 예고된 물관리기본법안에는 유역위원회의 신설과 운영에 대해서 개선할 부분이 있지만, 유역위원회의 신설과 운영은 물 관리체계 개선을 위해 반드시 시행되어야 한다. 물 관련 기관과 단체, 전문가들이 수년간 논의되었던, 물 관리 개선 문제! 참여정부에서 제시한 안이 국회에서 사장될 경우, 차기 정부에서 물관리체계를 일원화 하거나, 보다 개선된 물관리기본법을 제정할 수 있을지가 의문이다. 또다시, 물 관리 개선을 두고, 환경부와 건교부, 행자부간 논의를 해야 하고, 물 관련 전문가와 단체들의 설전을 반복하기가 두렵다.

이러한 상황이라면, 필자는 단기적인 성과라도 도출해야 한다고 생각한다. 미흡하지만, 현재 입법 예고된 물관리기본법은 제정해야 하고, 더불어 새 정부는 통합된 물 관리 기구의 상을 위한 TFT를 구성할 것을 제안한다. 차기 정권은 물 문제에 있어 재앙을 가져올지 모를 한반도 대운하 TFT를 운영할 것이 아니라, 국민의 생명과도 같고, 21세기 물 전성시대를 대배한 물 관리 개선 방안에 대한 TFT를 구성하는 것이 바람직하다.

#### • 지방자치단체와 지방청

우리나라 4대강을 비롯한 하천, 호소, 지하수 등 물 관리는 국민들이 살고 있는 지방자치단체나 지방청에서 관장을 해야 함에도, 정부 정책에 따라, 정부의 예산을 교부받아 사업을 집행하는 것이 전부이다. 앞서 주장했듯이, 유역위원회가 신설되어, 각 유역별, 권역별 물 관리를 지역사회에서 책임 있게 관리하는 것이 필요하다.

이는 물관리기본법이나 유사한 다른 법 제정을 통해 가능할 수 있지만, 현재의 상황에서도 그러한 의지를 보일 수 있다. 예를 들어, 조합적 성격의 4대강 수계관리위원회를 유역의 차원에서 좀더 권한이 있고, 물 관리 정책을 긴밀히 협의할 수 있는 협의기구를 구성하는 것도 바람직하다. 4대강특별법에 근거하여, 수계관리위원회를 운영할 수 있을 뿐, 다른 권한은 없다고 하지만, 이는 매우 수동적 발상이다. 각 4대강 유역

을 두고, 주요정책을 논의 할 수 있는 협의기구를 결성하고, 이를 통해 (가칭)유역위원회를 둘 수 있는 제도적 장치를 요구하는 것이 필요하다.

지방자치단체 내부도 마찬가지다. 환경과, 건설방재과, 수질관리과, 농림과 등으로 나뉘어 있는 지자체 내부의 물 관리 체계를 개선하기 위한 노력이 필요하다. 충청남도의 경우, 물 통합관리본부를 결성하여 여러 부서가 협력하고 있다. 지방자치단체의 이러한 시도는 매우 높게 평가할만하다. 그러나 대외적 명분만 갖춘 채 실질적인 운영이 미비하고, 부서간 협력이 되질 않고 있어, 이를 뒷받침할 법이나 조례제정이 필요하다. 지방자치단체장의 의지와 노력이 있으면, 중앙부처에서 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 물 관리 체계 개선을 위한 노력이 필요하다.

#### • NGO와 전문가

물 보전과 관리에 있어, NGO와 전문가의 역할은 매우 비중이 높다. 물 보전활동에 국민들의 참여를 유도하거나, 정부의 일부 정책에 대해서 근거 있는 비판 제기를 통해 합리적 정책수립에 기여한 부분도 적지 않다. 물 관리 개선에 대한 주장을 공론화 시킨 집단도 NGO와 전문가들이다.

그러나 물 관리 체계 개선안을 두고도 각 집단간 의견이 충분히 모아지지 않은 맹점과 또한 물 보전 실천 활동의 노력에 비해 각 집단간 의견을 모으는 노력이 상대적으로 적은 것은 사실이다. 국가 정책수립이야 당연히 정부가 해야 하는 것은 맞지만, NGO가 물 보전과 관리에 있어, 한국사회에서 큰 역할을 수행하고 있는 상황이라면, 정책수립 제안에 책임성이 있어야 할 것이다.

예를 들어, 물관리일원화를 주장하거나, 물관리기본법 입법예고안의 개정을 주장한다면, 이에 대한 공론화와 정책협의를 이룰 수 있는 역할을 수행해야 한다. 참여정부 시절, 이러한 논의를 거치다가 지속가능발전위원회에 이관된 후, 논의를 거의 진척시키지 못했다. 결국, 지속가능발전위원회가 제시한 물관리기본법안도 그 필요성은 존중하지만, 법안내용이 미흡하다

는 이유로, 찬성하지도 못하다가 현재까지 이르렀다. 그렇다면 어떻게 할 것인가? 또다시 물관리일원화가 되어야 한다는 원칙적인 입장과 물관리기본법보다는 업그레이드 된 법이 제정되어야 한다는 입장을 차기정부에 요구하고, 차기정부에서 새롭게 논의를 시작해야 하는 것인가? 이러한 주장은 참여정부시절에서도 이뤄졌었다.

우리나라 물 관리체계가 개선되지 않은 것이 NGO 난 전문가들의 탓은 아니다. 그러나 물관리기본법의 제정이나, 물 관리 기구의 구조개편에 있어서, 단체들의 역할은 매우 크다. 한국 물 분쟁의 중심에 있는 NGO가 소모적인 논쟁과 현안대응을 줄이기 위해서는 예방적인 물 운동을 해야 한다. 이러한 차원에서 물 관리 체계 개선을 위한 NGO의 역할은 냉소적 비판자가 아닌, 실질적 해결을 위한 당사자가 되어야 한다.

### 3. 결어

현재 대통령 인수위에서 시행하는 차기 정부 구조개편안을 보면, 환경이나 물에 관련한 구조개편은 매우 미흡하다. 환경부나 건교부의 역할이 그대로 존치되고 있고, 여타 부서의 물 관련 업무도 변함이 없다. 물론, 새 정권이 들어서면 물 관련 다양한 부서의 역할을 조정할 것으로 기대는 하고 있지만, 오랜 기간 동안 각 부서가 갖고 있는 물에 대한 권한을 조정하는 것은 쉽지 않을 것이다. 때문에, 인수위 시점부터, 물 관리기구 개편의 강력한 의지를 갖고 기본 구상을 제시하기를 기대했지만, 지난 정부의 크게 다를 바 없는 것 같다.

또, 얼마 안남은 참여정부에서 제시한 물관리기본법도 사장될 가능성이 매우 농후해졌다. 남은 절차는 2월말 임시국회뿐인데, 지난 1월에 물 관련 여러 시민단체와 전문가집단이 대승적인 차원에서, 선 법안 통과, 후 조정으로 합의했지만, 국회의 법안심사위원회의 높은 벽을 통과하기는 쉽지 않다. 정권말기에 법안

심사위원회 소속 국회의원들이 이러한 현안사안에 별 관심이 없기 때문이다.

이젠, 모든 칼자루가 차기정권으로 넘어갔다. 물 관리기구 구조 개편이든, 물 기본법 제정이든 참여정부에서 수없이 논의되었던 내용은 역사 속으로 사라졌다. 그러나 우리나라에는 물 보전 활동을 사명과 직업으로 여기는 수많은 전문가와 운동가들은 그대로

남아있다. 차기정권은 물관리기본법의 보완된 새로운 법안이든, 물 관리기구의 실질적인 구조개편이든, 지난 20여년간 논의하고, 연구해온 전국의 전문가들과 협의하여, 효율적인 물 관리 체계를 구축할 것을 바라며, 본격적인 21세기 물 전쟁시대를 대비해야 할 것이다. 🌊

