

# 통합 물관리 조직 체계로의 개편현황과 향후 개선 방향



**윤용남**

우리학회 제17대 회장  
고려대학교 명예교수  
(주) 이산 상임고문  
ynyoona@korea.ac.kr

## 1. 물관리 일원화와 통합 물관리

「물관리 일원화」는 국내에서 공공수역에서의 물의 양과 질을 동일 기관에서 통합적으로 관리해야 한다는 뜻으로 사용되어 왔으며, 21세기 이후 물관리의 기본개념으로 받아들여지고 있는 통합 물관리(Integrated Water Resources Management, IWRM)를 위한 핵심적인 조건중의 하나라 할 수 있다.

통합 물관리 개념은 물의 지속가능한 확보와 하천 환경의 보전을 위해 지표수와 지하수, 수량과 수질, 물 이용의 다양한 용도인 이수, 치수, 수질 및 생태 관리, 소하천 및 수재해 관리 등을 고려하여 토지와 물 자원을 하천 유역 단위로 통합 관리하는 것으로, 최종적인 목표는 생태계의 지속가능성을 해치지 않으면서(sustainability), 공평한 방법으로(equity), 경제적 효율성

(economic efficiency)을 극대화 할 수 있도록, 물과 토지 및 관련자원을 최적 개발·관리 하는데 있다.

통합 물관리 행정을 제대로 실행하기 위해서는 물 관리 조직 체계와 물관리 법령·제도, 물관리 행정을 위한 각종 법정계획의 수립 등 3대 수단의 구축이 필수적이다. 본고에서는 이들 3대 수단 중에서도 통합 물관리 측면에서 가장 중요한 국내 물관리 조직체계의 최근 개편 현황과 문제점 및 개선 방향에 관해 제언 하고자 한다.

## 2. 통합 물관리 조직체계로의 개편 현황

### 1) 「환경부로의 물관리 일원화」 지시와 정부조직법 일부 개정법률안의 입안

2017년 5월 10일 제 19대 대통령으로 취임하신 문

재인 대통령께서 취임 12일 후인 5월 22일자로 대통령 업무지시 제5호인 「환경부로의 물관리 일원화」가 내려졌으며, 이 지시를 정부조직법에 반영하기 위해 국회에서 「물관리 일원화 협의체」를 여야 국회의원으로 구성하여 1년여에 걸쳐 논의에 논의를 거듭하였으나 쉽게 합의에 이르지 못하다가, 2018년 6월 13일에야 공공수역에서의 수량과 수질을 통합해서 환경부가 일원화 관리 토록하는 정부조직법 일부 개정 법률안을 공포하였다. 개정법률안의 핵심내용은 일원화 이전의 정부 물관리조직중 국토교통부의 수량관리 조직 전체를 환경부로 이관함으로써 환경부가 하천 및 댐등 공공수역에서의 수량과 수질을 통합 관리하도록 하는 것으로써 정부조직법 제42조에서 정하고 있던 국토교통부의 국토계획·이용·관리사무 중 “수자원의 보전·이용·개발 업무와 하천관리업무(하천에 흐르는 수량의 관리에만 국한하여 관리, 하천의 하도 관리는 국토부가 계속 관리)”를 환경부로 이관시키는 것이다. 따라서, 환경부는 정부조직법 제39조에서 정하고 있는 “환경오염 방지에 관한 사무”에 속하는 하천수질 오염 방지를 위해 수행해 오던 수질개선 업무인 하수도 관리 업무와 수질감시 및 수질 규제 업무에 추가하여 수량관리 업무까지 담당하게 됨으로써 수량과 수질의 통합 관리를 전담하게 되었다. 그러나, 국토부로부터 환경부로 이관된 하천관리 업무중 하천에 흐르는 수량과 국토부에 한시적으로 남겨 두었던 하도의 분할 관리의 문제점이 인정되어 2022년 1월 1일부터 하천관리업무 전체가 환경부로 통합 이관됨으로써 환경부는 완전체 물관리 주무부처로서의 입지를 굳히게 된 것이다.

## 2) 통합 물관리 행정을 지원하기 위한 물관리기본법의 신규 제정

1994년 낙동강 수질 사고의 사후 수습 대책으로 정

부가 단행한 당시 건설부 상하수도국의 환경부 이관에 따른 수질관리기능과 보건사회부 소관 수질 관리기능의 환경부 이관으로 건설부의 수량관리와 환경부의 수질관리가 이원화됨에 따른 두 부처 간의 물관리 사업의 중복성과 비효율성 문제를 해결하기 위해 제 15대 국회에서 부터 제 20대 국회(1996년~2016년)에 이르기까지 물관리기본법에 대한 약 17개 유사 법률안이 발의된바 있다. 지난 2018년 6월의 「환경부로의 물관리 일원화」를 위한 정부조직법 일부 개정안과 함께 국회의 「물관리 일원화 협의체」에서의 논의를 거쳐 최종 단계에서 「물관리기본법」을 신규 법률안으로 제정하게 되었다. 물관리기본법의 세부 내용을 보면 제 1장 (총칙)에서는 기본법의 목적, 기본 이념 등을 논하고, 제 2장에서는 12가지 물관리의 기본 원칙을 담고 있으며, 제 3장에서는 국가 및 유역 물관리위원회의 설치와 그의 구성·기능, 및 운영 등을 설명하고 있고, 제 4장에서는 국가 물관리 기본계획과 유역 물관리 종합계획의 수립 및 심의·조정 등을 정하고 있다. 제 5장에서는 물분쟁의 조정·처리 절차와 자료의 협조 요청 방법 등을 제시하고 있으며, 제 6장에서는 물 문화육성 방안과 물관리 국제협력의 추진, 물관리 자료의 정보화, 물에 관한 조사연구, 기술 개발, 교육·홍보, 국제 협력 등을 위한 단체의 설립, 재정지원 등에 대한 내용을 담고 있다. 위 물관리기본법은 당초 국토교통부의 수량 관리기능과 환경부의 수질 관리기능의 단일 부처 통합이 두 부처의 이해관계 때문에 행정적으로 가능하지 않다는 전제하에 물관리위원회를 통해 두 부처의 물관리기능의 조정·통제를 가능하게 하는 법적 장치로 제안되어 검토 되어 왔으며, 핵심적인 내용은 국가 및 유역 물관리위원회를 두어 「국가 물관리 기본계획」과 「유역 물관리 종합계획」을 심의·의결하여 정부의

중장기 물관리 전략계획으로 채택할 뿐 아니라 각종 물관리 관련 중앙행정기관의 물관리 사업의 이행을 통합·조정 하고자 하는 것이라 할 수 있다. 또한, 전술한 바 2018년 6월 13일의 물관리 관련 정부조직법 일부 개정으로 정부의 통합 물관리 행정의 주무기관이 된 환경부는 물관리기본법 제3장의 국가 및 유역 물관리위원회의 구성·운영과 제 4장의 국가물관리 기본 계획 및 유역 물관리 종합 계획의 수립·이행으로 명실상부한 통합 물관리 행정을 주관할 수 있게 된 것이다.

### 3) 환경부 물관리 조직의 구성·운영 현황

통합 물관리 업무를 전담하는 중앙정부의 조직인 환경부 본부 및 산하 조직의 구성 현황은 다음과 같다.

#### ○ 환경부 본부조직(2021년 6월 8일 시행)

- 물관리 정책실 산하
  - 물통합 정책관실 : 물정책총괄과, 물이용기획과, 토양지하수과
  - 물환경 정책관실 : 물환경정책과, 수질관리과, 수생태보전과, 생활하수과
  - 수자원 정책관실 : 수자원정책과, 하천계획과, 수자원관리과, 물산업협력과

- 4대강 조사평가단 산하(2022년 12월 30일부로 해체)
  - 기획총괄팀, 평가총괄팀, 개방모니터링팀, 한강 현장대응팀, 낙동강 현장대응 1팀, 낙동강 현장대응 2팀, 금강 현장대응팀, 영산강·섬진강 현장대응팀

- 물관리위원회 지원단 산하
  - 기획운영팀, 심의지원소통팀, 한강 유역지원팀, 낙동강 유역지원팀, 금강 유역지원팀, 영산강·

섬진강 유역지원팀

#### ○ 환경부 산하 소속기관

- 4대하천 유역환경청(4개소)
  - 한강 유역환경청, 낙동강 유역환경청, 금강 유역환경청, 영산강·섬진강 유역환경청
  - 환경관리국 : 환경관리과, 자연환경과, 환경평가과, 측정분석과
  - 유역관리국 : 유역계획과, 재정계획과, 상수원관리과, 수질총량관리과, 수생태관리과
  - 하천국 : 하천계획과, 하천공사과, 하천관리과
- 지방환경청(3개소)
  - 원주 지방환경청, 대구 지방환경청, 전북 지방환경청
  - 기획평가국 : 기획재정과, 환경관리과, 자연환경과, 환경평가과, 측정분석과
  - 하천국 : 하천계획과, 하천공사과, 하천관리과, 수질총량관리과
  - 새만금 유역관리단 : 전북지역 주요 하천의 수질 및 수생태 보전, 폐기물 관리
- 4대하천 유역별 홍수통제소(4개소)
  - 한강 홍수통제소, 낙동강 홍수통제소, 금강 홍수통제소, 영산강·섬진강 홍수통제소
  - 운영지원과
  - 예보통제과(홍수 및 갈수예보, 하천수 사용허가 등)
  - 전기통신과

## 환경부의 물관리조직 구성·운영 관련 검토의견

- 환경부의 산하소속기관인 4개 하천 유역환경청과 3개 지방환경청의 기능을 하천유역 단위로 홍수통제소의 기능과 연계·통합 관리하는 방안의 검토가 필요함. (하천유역 단위로 홍수통제소의 수량관리 기능과 환경청의 수질관리 기능을 통합 운영 할 수 있는 조직 개편을 통해 수량과 수질관리의 화학적 통합이 가능토록 할 필요 있음).
- 물관리 일원화 조치로 국토부로 부터 환경부로 이관되어 운영되고 있는 4대강 홍수통제소중 1974년에 최초로 개소 된 한강홍수통제소는 거의 50년의 역사를 가지고 있음.  
홍수통제소는 4대 하천에서의 이수, 치수, 하천환경 등 수량관리 전 분야에서 특급의 기능을 발휘해 왔으나 아직도 그 기능에 맞지 않은 "홍수통제소"로 불려지고 있음. 4대강의 수량·수질의 통합관리 조직체계로의 개편과 함께 "홍수통제소"의 명칭 변경을 강력히 제안함.
- 환경부 본부조직인 수자원 정책관실의 하천계획과 업무와 유역환경청들의 하천국 업무간의 연계 관리 방식에 대한 검토가 필요함.
- 환경부 본부 조직으로 운영된 4대강 조사 평가단은 4대강 사업 이후 4대강의 자연성 회복을 위한 보의 개방에 따른 긍정적인 영향을 평가하고 보의 처리계획을 수립하기 위해 2018년 8월, 대통령 훈령에 따라 임시 조직으로 설치 운영되었으나 결정적인 결론을 내리지 못하고 2022년 12월 30일부로 해체되었음. 그간의 4대강 조사평가단의 활동 실적에 대한 공식적인 평가가 있었으면 좋겠음.
- 환경부의 외청인 기상청은 강수예보 시스템, 산하기관인 4대강 홍수통제소는 유출예보 (홍수예경보) 시스템의 고도화에 전념 하고 두 기관은 긴밀한 협업 체계를 구축할 필요 있음.
- 수자원조사 및 물관리 관련 연구기능을 담당하게 될 환경부 산하 소속기관 및 공공기관인 홍수통제소, 한국 수자원 조사기술원, K-water 융합연구원, 국립 환경과학원, 한국 환경연구원(KEI)과 한국환경공단 등의 방대한 조사 연구조직에 대한 광범위한 기능진단으로 조직의 효율적인 구조조정 방안을 강구할 필요 있음.
- 환경부로의 물관리 일원화 이전의 국토부 기존조직들을 환경부로 단순 수평 이동시킴에 따른 적정 전문인력 및 물 관리 전문성의 부족이 우려되므로 환경부 본부 및 산하조직에 대한 전문기술인력의 획기적인 보강과 교육 훈련 프로그램의 개발 운용이 시급함.
- 환경부 본부 조직으로 운영되어온 물관리위원회 지원단은 기획운영팀, 심의지원소통팀, 한강 유역지원팀, 낙동강 유역지원팀, 금강 유역지원팀, 영산강·섬진강 유역지원팀으로 구성되어 있음. 기획운영팀은 지원단의 운영 일반과 서무, 비서, 운전, 전산관리, 사무보조, 물관리위원회와의 협력 및 지원 등의 업무를 담당하며, 심의지원소통팀은 물관리위원회의 심의·의결 업무를 지원하고, 나머지 4대강 유역지원팀은 4대강별 유역물관리위원회의 지원을 담당하고 있음. 상기 물관리위원회 지원단은 정규조직이 아닌 임시 조직의 성격을 띄고 있으며 구성 인력들도 물관리 전문성을 가지기 보다는 행정, 서무, 기타 지원업무를 담당하고 있어서 물관리위원회의 물관리 정책 관련 업무에의 기여도는 크지 않은 것으로 보임. 후술할 물관리위원회의 사무국 기능에 대한 보조 역할을 하는 방향으로 검토할 필요 있겠음.

#### 4)물관리기본법 및 시행령 상의 물관리위원회의 구성·운영 관련 조항

○ 물관리기본법에서 정하고 있는 (국가 물관리위원회와 유역 물관리위원회) 구성과 운영에 관한 조항을 살펴보면 다음과 같음.

- 제20조 (국가 물관리위원회 및 유역 물관리위원회의 설치 등)

- 물관리에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위해 대통령 소속으로 국가 물관리위원회를 두고, 국가 물관리위원회에 유역 별로 유역 물관리위원회를 둠

- 제21조 (국가 물관리위원회의 구성 등)

- 국가 물관리위원회는 위원장 2명을 포함 30명 이상 50명 이내의 위원으로 구성
- 국가 물관리위원회 위원장은 국무총리(정부직)와 대통령이 임명하는 민간위원 1명을 공동 위원장으로 함.
- 국가 물관리위원회의 위원은 ① 물관리 관련 중앙부처의 장관(기재부, 행안부, 농축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 국토부, 해수부, 국무조정실, 4대강 유역 물관리위원장, 기타 대통령령으로 정하는 공무원), ② 물관리 관련 공공기관의 장 (수자원공사 사장 등) ③ ㉞ 대학 부교수 이상 (10년 이상 경력) ④ 물관련 단체나 기관 종사자 (10년 이상 경력) ④ 법관, 검사, 변호사 (10년 이상 경력) ⑧ 기타 등.

- 제22조 (국가 물관리위원회의 기능) 다음 각호의 사항을 심의·의결함.

1. 물관리기본법 제27조에 따른 국가 물관리 기본계획의 수립과 변경
2. 제28조에 따른 유역 물관리 종합계획의 국가 물

관리 기본계획과의 부합 여부

3. 수계별 유역범위의 지정

4. 물의 적정 배분을 위한 유역간 물 이동

5. 관계 중앙행정기관이 제출한 물관리 관련 계획의 국가 물관리 기본계획과의 부합 여부

6. 제32조에 따른 각종 물분쟁의 조정

7. 국가 물관리 기본계획의 이행상황 및 물관리 전반에 대한 평가

8. 국가 물관리위원회 위원장이 회의에 부치는 사항

9. 기타 심의·의결 사항

- 제23조 (유역 물관리위원회의 구성)

- 유역 물관리위원회는 위원장 2명을 포함 30명 이상 50명 이내

- 위원장은 환경부 장관과 대학교수 혹은 물관련 단체나 물관련 기관 종사자 중 국가 물관리위원장의 공동추천으로 대통령이 임명하는 민간위원장 1명

- 유역 물관리위원회 위원은 다음 각호에 해당하는 사람

1. 해당 유역의 관계 시·도지사와 물관리업무 경험 있는 대통령령으로 정하는 공무원

2. 공공기관장이 추천하는 임직원 각 1명

3. 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 해당 유역 관계 시·도지사가 추천하여 국가 물관리위원회 위원장이 공동으로 위촉하는 사람.

㉞ 대학 부교수 이상 (10년이상 경력자)

㉞ 물관련 단체나 기관 종사자 (10년이상 경력자)

㉞ 법관, 검사, 변호사 (10년이상 경력자)

㉞ 기타

- 제24조 (유역 물관리위원회의 기능) 다음 각호의 사

항을 심의·의결

- 1.물관리기본법 제28조에 따른 유역 물관리 종합계획의 수립 및 변경
- 2.제30조에 따라 지방 자치단체의 장이 제출한 유역내 물관리 관련 계획의 해당 유역계획과의 부합여부
3. 물의 적정 배분을 위한 유역내 물 이동
4. 제32조에 따른 유역내에서 발생한 물분쟁의 조정
5. 유역내의 물관리와 관련하여 유역 물관리위원회 위원장이 회의에 부치는 사항
6. 기타 심의·의결 사항의 처리

- 제25조 (위원의 임기 등)

- ① 민간직 위원 임기는 3년으로 하되 한차례에 한하여 연임가능
- ② 물관리위원회에 간사 1명을 두되 민간직 위원중에서 위원장이 지명하는 사람으로 정함 (대학교수, 혹은 물관련기관 종사자).

- 제26조 (물관리위원회의 회의 등)

- ① 위원장이 회의의 의장이 됨
- ② 위원회 회의는 정기 회의와 임시 회의로 소집. 임시 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 또는 1/4 이상의 재적위원이 소집 요구 시 소집
- ③ 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의, 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결. 서면 의결도 가능
- ④ 분과위원회를 둘 수 있음 (계획 분과, 물분쟁조정 분과 등)
- ⑤ 국가 물관리위원회에 사무국을 둠.
- ⑥ 물관리위원회의 운영, 분과위원회의 구성운영, 사무국의 조직 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함.

- 물관리기본법 시행령에서 정하고 있는 물관리기본법 제26조 4항과 5항

- 제10조 (분과위원회의 구성과 운영 등)

- ① 법 제26조 제4항에 따라 물관리위원회에 계획 관련 분야, 물 분쟁조정분야 및 그 밖의 분야로 구분하여 분과위원회를 둠.
- ② 분과위원회는 소관 사항에 대해 다음 각호의 업무를 수행
  1. 물관리위원회의 심의 사항에 관한 사전 검토
  2. 전문적인 조사·연구 업무
  3. 그밖에 위임 받은 사항의 처리
- ③ 분과위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성
- ④ 분과위원회의 위원은 물관리위원회의 위원중에서 물관리위원회 위원장이 지명. 각 분과위원회 위원은 다른 분과위의 위원을 겸임 가능
- ⑤ 분과위 위원장은 위원중에서 호선, 다만 물 분쟁조정분과위 위원은 법관, 검사, 변호사중에서 물관리위원회 위원장이 지명함.
- ⑥ 분과위 회의는 분과위 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결

- 제11조 (사무국의 조직 등)

- ① 물관리기본법 제26조 제5항에 따른 사무국은 다음 각호의 업무를 수행함.
  1. 물관리위원회의 운영지원
  2. 물관리위원회와 분과위원회의 심의안건의 작성·검토 및 협의·조정 지원
  3. 물관리위원회의 기능과 관련되는 전문적인 조사, 연구
  4. 물관리위원회 활동의 홍보 및 대외 협력
  5. 그 밖에 물관리위원회의 업무수행 지원을 위해 국가 물관리위원회 위원장이 필요하다고

인정하는 업무

- ② 사무국에 사무국장 1명을 둬.
- ③ 사무국장은 사무국의 사무를 처리하고, 소속 직원을 지휘·감독
- ④ 국가물관리위원회 위원장은 사무국의 업무수행을 위해 필요한 경우 관계 행정기관 및 지방자치단체 소속 공무원과 시행령 제3조 제2항 각호에 따른 공공기관(한국농어촌공사, 한국수자원공사, 한국환경공단, 한국수력원자력 주식회사) 및 시행령 제25조(업무의 위탁) 제1항 제1호 부터 제3호 까지의 규정에 따른 기관 소속 임직원의 파견을 요청 가능

### 5) 제1기 국가 및 유역 물관리위원회의 구성과 운영실적

환경부의 통합 물관리 행정을 지원하기 위해 물관리기본법에서 정한 제1기 물관리위원회의 구성·운영실적을 살펴보면 다음과 같다.

- 물관리기본법 제21조(국가 물관리위원회의 구성 등)에 따라 제1기 국가 물관리위원회(2019년~2022년)는 당초 2019년 출발당시에는 정부직 위원(국무총리, 관계부처 장관, 공공기관장 등) 19명과 민간위원(민간위원장 및 위원 등 20명)을 포함한 39명으로 시작하였으나, 2020년 9월에 갈등관리, 해양환경 등 분야의 민간전문가 8명을 추가로 위촉하여 총 47명의 위원이 활동하였다. 물관리기본법 제23조(유역 물관리위원회의 구성 등)에 따른 유역 물관

리위원회 위원으로는 한강 42명(정부직 20명, 민간위원 22명), 낙동강 44명(정부직 21명, 민간위원 23명), 금강 42명(정부직 20명, 민간위원 22명) 영산강·섬진강 39명(정부직 18명, 민간위원 21명) 등 총 167명이 활동하였다. 제1기 물관리위원회의 임기가 2022년 8월 26일에 종료됨에 따라 제2기 국가물관리위원회가 구성되고 있으며, 정부직 위원장은 한덕수 국무총리, 민간위원장은 배덕효 교수(세종대)로 임명되어 있고 위원은 현재 구성중에 있으며, 정부위원 14명과 민간위원 13명 등 27명으로 구성될 예정에 있다.

- 제2기 한강유역 물관리 위원장은 정부직(환경부장관) 1명, 민간위원장 1명과 정부위원 18명, 민간위원 21명으로, 낙동강유역은 공동위원장 2명과 정부위원 19명, 민간위원 21명으로, 금강유역은 공동위원장 2명에 정부위원 18명, 민간위원 20명으로, 영산강·섬진강 유역은 공동위원장 2명에 정부위원 16명, 민간위원 19명 등으로 계획하고 있다.

- 제1기 국가 물관리위원회가 출범한 2019년 8월 27일 이후 국가 물관리위원회는 2019년에 8회, 2020년에 19회, 2021년에 16회, 2022년에 7회(4월까지) 등 대면 또는 서면으로 회의를 개최하였으며 회의의 형태는 위원회 본 회의, 간담회, 포럼, 공청회 등의 형태를 취하였다.

## 제1기 물관리위원회의 구성·운영 관련 검토 의견

- 제1기 국가 물관리위원회는 물관리기본법 제21조에 근거하여 정부직 위원으로 국무총리와 민간위원장 1명, 기재부 장관 등 8명의 장관과 4대강 유역 물관리위원장 등 4명, 물관리 관련 공공기관장 4명 (한국농어촌공사 사장, 한국수자원공사 사장, 한국환경공단 이사장, 한국수력원자력 주식회사 사장)등 19명과 민간위원 20명을 포함한 39명으로 출발하였고, 추가 수요가 있어서 8명을 추가 위촉하여 47명의 위원이 활동하여 위원회 정원 30~50명 기준에 맞추었고, 공무원이 아닌 민간위원의 수가 과반수를 넘어야 하는 기준도 맞추었다. 정부직 위원은 소속기관의 물관리 업무와 관련하여 전문성이 어느정도 있다고 볼 수는 있으나 기술직이라기 보다는 정무직의 성격을 띄고 있어서 전문성 측면에서 보면 다소 부족함이 있다고 보며, 민간 위원의 경우도 위촉된 개개위원의 전문성에는 상당한 차이가 있는 것으로 평가되었으나 정부직 위원 보다는 역량이 인정된다 하겠다.
- 제1기 유역 물관리위원회는 물관리기본법 제23조에 근거하여 한강유역에는 위원장에 환경부장관과 국가 물관리위원장이 공동으로 추천하여 대통령이 임명하는 민간위원장 1명을 포함하여 정부직 위원 20명과 민간위원 22명이 위촉되었고, 낙동강유역에는 44명 (정부직 21명, 민간위원 23명), 금강유역에는 42명 (정부직 20명, 민간위원 22명), 영산강·섬진강유역에는 39명 (정부직 18명, 민간위원 21명)등 총 167명이 위촉된바 있다. 유역물관리 위원중 정부직 위원은 해당 유역의 시·도지사와 물관리업무 경험이 있는 고위 공무원과 공공기관장이 추천하는 임직원 각 1명으로 구성되어 물관리 관련 전문성이 어느정도 인정되나 수자원 실무와는 거리가 있다고 볼 수밖에 없다. 민간 위원의 경우는 10년 이상 경력자로 대학교수 (부교수급 이상), 물 관련 단체나 기관 종사자, 법관, 검사, 변호사 중 해당유역 시·도지사가 추천하여 국가 물관리위원장이 공동으로 위촉하는 것으로 되어 있어 수자원 실무능력 측면에서는 정부직 위원보다는 우위에 있는 것으로 본다.
- 위에서 살펴본 국가 물관리위원회와 유역 물관리위원회 위원의 자격조건은 기본법의 관련조항에서 최소한의 기준이 제시되고 있으나 개개위원의 역할 수행을 위한 전문성 기준을 따지기는 힘들다. 따라서, 위원 위촉시 후보위원의 물관리 분야 전문성 평가에 크게 신중을 기했으면 한다. 두 종류의 물관리위원회의 위원수는 30명~50명으로 하고 있으며, 민간위원의 수가 정부직 위원(공무원)의 수보다 많도록 규정되어 있어서 이 기준을 맞추고 있으나, 위원회 활동에서 정부직 위원의 역할보다는 민간 위원의 역할 범위가 더 넓고 중요하게 생각되므로 민간위원의 비율을 정부직 위원의 비율보다 훨씬 더 크게 잡을 필요가 있겠다.
- 제1기 물관리위원회의 활동 실적(2019년-2022년)을 회의개최 횟수로 보면 도합 50회로 연평균 16회 정도이며, 유역 물관리위원회의 회의 실적까지 합하면 엄청난 횟수가 될 것이고 참여 연 인원수도 대단히 많을 것으로 생각된다. 문제는 물관리위원회의 본회의와 간담회, 포럼, 공청회 등의 형태로 진행된 회의를 통해 얻어진 결과가 얼마나 생산적이었는가이다. 매 회의 마다 주도면밀한 준비와 발표 및 토론을 통해 최상의 실적이 얻어지는 것이 중요하겠다.

### 6) 물관리위원회의 성격과 위상에 대한 검토의견 과 제언

- 물관리기본법 제21조와 제23조에 의해 구성되는 물관리위원회의 성격과 위상을 보면 이들 위원회가

자문위원회인지 행정위원회인지가 분명하지 않다. 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률(법률 18852호)」에 의하면 행정기관에 대한 전문적인 자문을 위해 설치되는 「자문위원회」는 전문성



과 절차의 신중성만이 요구될 때 설치되는 반면에 「행정위원회」는 지원 업무의 독자성과 계속성, 상시성이 필요할 때 설치하는 것으로 되어 있고, 행정위원회는 독자적으로 권한을 행사하고 "처분"을 내릴 수 있는 행정기관으로써 독자적인 인사권과 재정권을 행사할 수 있는 것으로 되어 있다. 또한, 행정위원회의 조직 구성원은 전문성을 갖춘 상근직으로 구성하는 것이 보통이나 자문위원회의 경우는 전문성만 고려한 비상근직으로 구성되는 것이 보통이다.

- 현재, 국가 및 유역물관리위원회 위원들은 대부분 물관리 분야의 전문성을 갖추고 있으나, 수행하는 업무가 독자성과 계속성 및 상시성을 가진다 하기는 어려울 뿐 아니라, 대부분의 경우 본업을 가지고 있으면서 물관리 분야의 비상근직으로 위원회가 개최될 때 위원회에 상정되는 안건을 중심으로 제한적인 시간을 투입하는 활동을 하고 있어서 물관리위원회는 행정위원회라기 보다는 자문위원회의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

- 한편, 물관리기본법 제22조(국가물관리위원회의 기능)를 보면 위원회는 물관리기본법 제27조에 따른 국가물관리기본계획의 수립 및 변경, 기본법 제28조의 유역물관리 종합계획의 국가계획과의 부합여부에 대한 판정, 수계별 유역 범위의 지정, 물의 적정 배분을 위한 유역간 물 이동, 물 분쟁의 조정, 기본계획의 이행 상황 및 물관리 전반에 관한 평가 등 통합 물관리 전반에 대한 고도의 전문성과 행정력을 발휘할 수 있는 물관리 정책 수립 및 운영 기구로서의 위상을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 생각된다.

이를 위해 우선 고려할 수 있는 방안은 국가 물

관리위원회를 「자문위원회」가 아닌 「행정위원회」로 승격 시키는 것이라 할 수 있겠으나, 이는 우리 정부의 행정 체계의 위계상 여러가지 어려움이 있을 것으로 생각되므로 물관리기본법 제26조 제5항에 따른 물관리기본법 시행령 제11조(사무국의 조직 등)의 규정을 살려서 국가물관리위원회 사무국이 물관리위원회의 기능을 전폭적으로 지원할 수 있도록 적정수의 고급전문인력과 시설을 갖추어 줄 수 있도록 했으면 한다. 물관리기본법 시행령 제11조(사무국 조직 등)에서 사무국의 업무는 물관리위원회의 운영 지원, 위원회의 심의 안건의 작성·검토 및 협의·조정지원, 위원회의 기능과 관련되는 전문적인 조사·연구, 위원회 활동의 홍보 및 대외 협력 등으로 되어있고, 사무국에는 사무국장 1명을 두어 사무국의 사무를 처리하고 소속 직원을 지휘·감독토록 되어 있다. 또한, 국가물관리위원장은 사무국의 업무 수행을 위해 필요한 경우 관계 행정기관 및 지방자치단체 소속 공무원과 시행령 제3조 제2항 각 호에 따른 공공기관 및 시행령 제25조(업무의 위탁) 제1항 제1호 부터 제3호까지의 규정에 따른 기관 소속 임직원의 파견을 요청할 수 있도록 되어 있다. 2019년 8월 27일 국가물관리위원회가 개설 된지 3년이 지나 제1기 위원회가 마감되고 제2기 위원회가 구성되고 있는 현재까지 국가물관리위원회 사무국은 행정안전부와의 협의가 아직까지 끝나지 않아(2019년 5월 23일 연합뉴스TV 보도) 설치되지 못하고 있으며, 물관리기본법 시행령 제11조(사무국 조직 등)의 사무국장 1명과 사무국의 예상되는 기능의 부여로는 통합 물관리 전반에 대한 고도의 전문성과 행정력을 발휘할 수 있는 조직기구로서의 위상을 확보한다는 것은 불가능할 것으로 보인다. 따라서, 물관리위원회의 사무국을 위원회의 운영을

위한 행정적인 지원이나 위원회 활동의 홍보 및 대외협력을 위한 사무 뿐만 아니라, 물관리위원회의 기능과 관련되는 전문적인 조사·연구와 물관리 관련 법령과 법정계획 등의 연구 뿐만 아니라 위원회가 심의·의결 하게 되는 각종 물관리 계획과 보고서 등에 대한 전문적인 검토도 가능한 수준의 인력구성과 지적 자산까지 갖춘 소규모 물관리 연구소와 같은 모양을 갖추기를 기대해 본다. 물론 사무국의 조직을 지나치게 크게 할 수는 없을 것이므로 물관리기본법 시행령 제11조 제④항에 관해 언급한 바 있는 지방자치 단체 소속 공무원과 시행령 제3조 제2항 각호에 따른 공공기관 및 시행령 제25조(업무의 위탁) 제1항 제1호~제3호까지의 규정에 따른 기관 소속 임직원의 파견도 요청 가능할 것으로 본다. 또한, 환경부가 현재 임시 조직으로 운영하고 있는 환경부 본부의 국가 물관리위원회 지원단의 조직도 규모 있는 물관리위원회 사무국을 갖추는데 합류시킬 수 있을 것으로 본다.

- 물관리기본법에는 유역 물관리위원회에 사무국의 설치 운영 조항이 없는데 유역 물관리위원회의 기능도 높은 수준의 물관리 관련 전문성을 요구하고 있으므로 유역 물관리 종합계획의 수립 및 심의·의결 업무 등을 전문적으로 지원할 수 있는 고급 인력을 확보하는 것이 중요하므로 최소 규모의 사무국(새로운 호칭 부여) 설치의 필요하다고 본다.

### 3. 통합 물관리 체제로의 향후 개선 방향에 대한 제안

#### 1) 통합 물관리 조직체계와 법령체계의 개선

「환경부로의 물관리 일원화」 조치에 따라 2019년 이후 새롭게 구축된 우리나라의 물관리 조직 체계

는 크게 두 가지 축으로 개편되었다고 볼 수 있다. 그 한 개의 축은 2018년 6월 13일 공포된 정부조직법 일부 개정안에 의해 환경부가 공공수역에서의 수량과 수질을 통합 관리하는 물관리 주무 부처가 되었고, 다른 한축은 정부조직법 일부 개정안과 함께 신규 제정 공포된 물관리기본법이 환경부의 통합물관리 행정을 법률에 의해 긴밀히 지원해 주는 역할을 하고 있는 것이다. 즉, 물관리기본법에서는 국가 물관리위원회와 유역 물관리위원회를 설치하여 법정 계획인 국가 물관리기본계획과 유역 물관리종합계획을 전략계획으로 수립하고, 이들 전략계획을 최상위의 국가 물관리계획으로 정하고 환경부와 여타 물관리 관련 부처들의 각종 실행 계획의 수립과 이행을 환경부가 물관리위원회의 운영을 통해 총괄 조정함으로써 국가 차원에서의 통합 물관리 행정을 추진할 수 있게 된 것이라 할 수 있다.

환경부로의 물관리 일원화로 수량과 수질 관리업무가 통합되었다고 볼 수 있으나, 환경부 직제에는 농림축산식품부의 농업용수 관리나 행정안전부의 소화천 및 수재해 관리, 산업통상자원부의 수력발전 부문 등을 관리 할 수 있는 조직은 없으나 물관리기본법에서 운용토록 되어 있는 물관리위원회와 관련 법정계획에 근거하여 관련부처들의 물관리 행정을 컨트롤 할 수 있게 된 것이다.

따라서, 앞으로의 우리나라 통합 물관리 체계 (조직체계와 법령체계)의 개선을 위해서는 전술한 바 환경부의 현 물관리 조직의 구성 및 운영을 진정한 통합 물관리 체계로 탈바꿈할 뿐 아니라 국가 및 유역 물관리위원회의 조직 구성과 운영을 내실화하여 환경부를 중심으로 하는 하천 유역 통합 물관리 행정을 획기적으로 개선할 수 있는 물관리체제로 발전 시켜야 할 것이다. 이를 위해 필수적으로 해결해 나가야 할 과제는 물관리 관련 법령과 주요 법정 계획의 대폭적인 정비

이다.물관리 분야의 최상위 법률이 된 물관리기본법과 다수의 물관리 관련 부처들의 기존 법령간 및 법정계획간의 위계를 바로 잡고 유기적인 연계성과 유사 중복성을 정비하는 것은 현재의 불완전한 물관리일원화 체제하에서 물관리 업무의 효율성을 높이기 위해 가장 시급히 추진해 나가야 할 과제라 하겠다.

## 2) 환경부와 국가 물관리위원회 간의 행정적 및 기능적 관계 설정 강화

통합 물관리를 위한 주무부처가 된 환경부와 환경부의 통합 물관리 행정을 시스템적으로 지원하면서 일정 수준의 감독기능까지 가지는 국가 물관리위원회간의 행정적 및 기능적 관계를 정립할 필요가 있다. 물관리기본법 제 20조에서는 대통령 소속으로 국가 물관리위원회를 두고, 국가 물관리위원회 아래에 4대 하천유역별로 유역 물관리위원회를 두는 것으로 되어 있으며, 제 21조와 제 23조의 위원회 구성에서는 국가 위원회 위원장은 국무총리(정부직)와 민간위원장 1인을 공동위원장으로하고, 4대 하천의 유역위원회 위원장은 환경부장관(정부직)과 민간위원장 1인을 공동위원장으로 하고 있다. 또한, 환경부장관은 국가 위원회의 정부직 위원을 맡으면서 4대 하천유역의 유역 공동위원장을 맡고 있어서 물관리위원회의 운영에 있어서 환경부장관은 물관리 주무부처 장관으로서의 결정적인 역할을 하게 되어 있다.

한편, 물관리기본법 제 22조에서의 국가 물관리위원회의 기능에서는 국가 물관리기본계획의 수립과 변경, 유역 물관리 종합계획의 국가계획과의 부합여부, 수계별 유역범위의 지정, 유역간 물이동, 관계 중앙행정기관의 물관리 관련계획의 국가계획과의 부합여부, 각종 물분쟁의 조정 등 중요 물관리 사항에 대한 심의·의결 기능을 가지도록 되어 있으며, 제 24조에서의 유역물관리위원회의 기능도 4대 하천유역 경계내

에서 국가 물관리위원회의 심의·의결 사항과 거의 대동소이한 내용에 대하여 심의·의결 하는 것으로 되어 있다.

국가 물관리위원회와 유역 물관리위원회는 물관리기본법 제 22조와 제 24조에서 지정한 사항(물관리계획 수립 또는 물관리 정책입안 등)에 대해 작성된 안건을 심의·의결하는 기능을 가지는 것이며, 이들 안건을 작성하여 심의에 붙이는 작업은 물관리 관련 중앙 및 지방행정기관인 것이다. 여기서 한가지 주목해야 할 사안은 물관리위원회의 심의·의결을 받기위한 안건(국가 물관리 기본계획 또는 유역 물관리 종합계획, 기타 지방행정기관의 주요 물관리 정책 등)을 어디서 어떻게 준비할 것이냐 이다. 예를 들어, 10년 단위 국가 물관리 기본계획을 수립하기 위해서는 우선 국가 물관리위원회의 심의·의결을 받기위해 제출해야 할 안건(물관리 기본계획안 등)의 구체적인 내용을 환경부가 보고서의 형태로 작성해야 할 것이다. 안건 작성방법으로는 환경부가 특수목적 용역단이나 환경부 자체 전문조직을 구성하거나, 혹은 전술한바 물관리위원회의 강화된 사무국의 전문인력을 활용할 수 있을 것이다. 이와같이 안건의 내용이 보고서의 형태로 완성되면 물관리위원회에 제출되어 심의·의결 절차를 거쳐 10년 단위의 국가 물관리 기본계획을 확정 받게 될 것이다.

따라서, 국가 물관리위원회의 구성·운영에 있어서 환경부장관은 국가 물관리위원회의 중요한 위원중 한 사람 이면서 심의·의결 절차에서 역할을 할 뿐 아니라, 위원회에 제출되는 심의안건의 작성책임자이기도 하다. 이러한 이유로 환경부와 국가 물관리위원회간의 행정적 및 기능적 관계는 상호 배타적인 측면이 없지 않다. 따라서, 국가 물관리위원장은 위원회의 심의·의결과 기타 행정처리과정에서 발생할 수 있는 환경부 장관의 과도한 편파성을 시스템적으로 제어할

수 있는 방안을 강구해야할 것으로 판단된다.

### 3) 물관리기본법의 대폭적인 보완 개정

이상에서 언급한바 통합물관리 행정체계에 있어서 환경부 - 국가물관리위원회 - 유역물관리위원회에 이르는 행정적 및 기능적 관계 설정은 명확하지 못하며, 물관리 법정계획이나 정책의 입안과정에서 부터 심의·의결, 실행에 이르는 절차가 더 분명하게 설정될 필요가 있다고 본다.

또한, 환경부와 국가물관리위원회를 중심으로 하는 국가통합물관리행정의 기본이 되는 물관리기본법은 2018년 6월의 물관리부문 정부조직법 일부 개정안의 졸속 입법으로 인해 그동안 여러가지 문제점이 제기되어 온 것이 사실이며, 이에 대한 종합적인 검토로 물관리기본법의 대폭적인 보완 개정이 시급하다 하겠으며, 다음과 같은 내용에 대한 검토가 포함 되었으면 한다.

- 제 2장의 물관리기본원칙 12가지는 개개 원칙간의

연계가 되어 있지 못할 뿐 아니라, 원칙 상호간에 일부 중복성이 있으므로 이에 대한 검토.

- 물관리 관련 여러 법률 중에서 물관리기본법의 최상위성과 일반법성이 확보될 수 있도록 전체적인 법률체계를 재정립
- 제 4장 국가물관리기본계획과 유역물관리종합계획의 수립 및 심의·의결 절차와 여타 물관리 관련 법정계획과의 관계정립을 위한 종합 검토
- 국가물관리기본계획을 최상위 물관리법정계획(전략 계획)으로 하고 여타 물관리 관련 법률들에 근거한 법정 계획들을 하위 실행계획으로 하는 법률체계를 명시
- 국가물관리기본계획 - 유역물관리종합계획 - 각종 물관리 실행계획 간의 정합성 확보를 위한 계획 수립 절차와 운용을 위한 지침의 개발
- 국가 및 유역물관리위원회의 운영을 위한 필수 조직(사무국, 분과 위원회 등)의 구성 및 운영에 대한 보다 광범위하고 구체적인 방안의 제시