

## 물관리기본법의 평가와 그 과제

(The Appraisal and the Tasks of the Framework Act  
on Water Management)

김 홍 균(Kim Hong-kyun)

한양대학교 법학전문대학원 교수

## 요 지

물관리일원화 일환으로 2018. 6. 12. 제정된 「물관리기본법」은 국가·유역 물관리위원회(이하 ‘물관리위원회’라 한다)의 운영, 국가물관리기본계획(이하 ‘국가계획’이라 한다)과 유역물관리종합계획(이하 ‘유역계획’이라 한다)의 수립, 물분쟁의 조정 등의 근거 규정을 마련함으로써 통합물관리라는 새로운 이정표를 제시하고 있다. 그러나 완전한 통합물관리의 길은 아직 멀다고 할 수 있다. 기본법이 갖는 일반적인 한계라고 할 수 있지만 애매모호한 규정, 실효성이 떨어지는 규정 등이 다수 발견되고 있으며, 관련 법과의 체계성·연계성이 떨어져 최상위의 기본법으로서의 위상에도 부족한 측면이 있다. 물관리위원회의 역할과 기능상의 한계, 국가계획·유역계획과 다른 물관련 계획과의 중복성, 물분쟁 조정 대상의 불명확화와 그 효력의 약화, 다른 법제도·정책과의 연계규정의 미비 등이 대표적인 예이다. 이에 비록 최근에 제정되었지만 동법에 대한 개정이 검토되어야 한다. 이는 물 문제가 당장의 문제만이 아니라 백년, 수백년 지속될 문제가 분명하기 때문이다.

동법이 통합물관리라는 오랜 숙원 사업을 급한대로 끈 상황에서 동법이 제정되고 얼마 되지 않아 개정한다는 것이 당장의 현안이 아니고 현실성·타당성이 떨어지는 것이라고 할 수 있다. 그렇다고 하더라도 최소한 개정 필요성이 있는 부분에 대한 중간 점검은 의미가 있다고 할 것이다. 통합물관리가 연착륙을 하고 정상궤도에 오르기 위해서는 조만간 어떤식으로든 다시 손질을 해야 하기 때문이다. 개정 방향은 분명하다. 물관리위원회의 기능 및 역할 강화(행정기관으로서의 지위 명시, 권한의 확대, 독자적 예산 확보), 국가계획과 유역계획의 체계성·효율성 제고(국가계획 수립권자를 국가위원회로 변경, 중복성이 있는 계획의 동폐합), 물분쟁 조정 대상의 명확화와 실효성 확보(법적 구속력 부여), 법체계성·종합성·연계성의 제고(관련 법·규정과 연계 규정) 등이다.

**주제어:** 물관리기본법, 물관리일원화, 통합물관리, 물관리위원회, 국가물관리기본계획, 유역물관리종합계획, 물분쟁, 조정

◆ 논문접수: 2020. 10. 22. ◆ 심사개시: 2020. 10. 26. ◆ 게재확정: 2020. 11. 13.

## 물관리기본법의 평가와 그 과제\* \*\*

김 홍 균

### I. 들어가는 말

물관리일원화 일환의 첫출발로 2018. 6. 12. 「물관리기본법」이 제정(2019. 6. 13. 시행)되었다. 동법은 통합물관리라는 새로운 이정표를 제시하였다. 국가·유역물관리위원회의 운영, 국가물관리기본계획 및 유역물관리종합계획의 수립, 물분쟁의 조정 등의 근거 규정을 마련함으로써 국가·유역단위의 통합물관리 체계로 나아가기 위한 기틀을 마련하고 물분쟁 해소의 실마리를 마련하였기 때문이다. 그러나 완전한 통합물관리의 길은 멀다고 할 수 있다. 동법의 통과로 통합물관리를 위한 기반은 마련되었으나 구체적 실행방안이 미흡하고, 애매모호한 규정, 실효성이 떨어지는 규정 등이 도처에 한계가 발견되고 있기 때문이다. 최상위의 기본법으로서의 위상에도 다소 부족한 측면이 있다. 통합물관리가 구호에 그치지 않고 제대로 작동하기 위해서는 궁극적으로 법체계의 체계성과 효율성이 갖추어져야 할 것이다. 기본법이 확고하게 중심을 잡고 있어야 향후 예상되는 후속 하위 법령들의 제·개정에 방향타 역할을 할 수 있기 때문이다.

통합물관리가 조직의 통합만으로 끝이 아닐진데, 「물관리기본법」이 전부인양 동법의 제정 이후 후속 법 제정 또는 개정은 지지부진하다. 이러한 상황에서 제정된 지 얼마 안 된 동법의 개정을 논하는 것은 선후가 바뀐, 현실성이 다소 떨어지는 성급한 것이라고 할 수 있다. 그러나 거꾸로 후속 법의 제·개정이 난망하다는 점을 살펴볼 때 동법의 간단한 개정을 통해 통합물관리가 조속히 안착하도록 하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 개정이 당장의 현안이 아니더라도 중·장기적으로 개정 필요성이 있는 부분에 대한 중간 점검도 의미가 있다고 할 것이다.

\* <https://doi.org/10.22825/juris.2020.1.54.015>

\*\* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2019년도).

이러한 인식하에 이 글에서는 통합물관리 체계하에서 동법이 갖는 한계를 극복하기 위한 개정 방안을 제시하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 위하여 동법의 탄생 배경(Ⅱ), 주요 내용(Ⅲ)을 개관한 후 그 분석을 통해 문제점 및 한계를 살펴본 후 통합물관리 체계하에서 동법의 정비 방향성을 도출하여 개정방안을 구체적으로 제시할 것이다(Ⅳ). 이 때 동법의 핵심 내용을 이루는 국가·유역물관리위원회 운영, 국가물관리기본계획 및 유역물관리종합계획 수립, 물분쟁 조정에 관한 검토·평가에 초점이 맞춰질 것이다.

## II. 배경: 통합물관리

1990년대 등장한 통합수자원관리(IWRM)<sup>1)</sup>는 이제는 국제사회의 대세가 되었다. 유럽연합은 2000년 ‘물기본지침’을 제정하여 통합수자원관리의 추진을 강력히 주문하고 있다. 국가에 따라 통합의 범위와 정도가 다르긴 하나 대부분의 국가는 수량·수질의 통합, 지표수와 지하수의 통합, 유역관리를 시행하고 있다.<sup>2)</sup> 통합물관리의 핵심은 통합의 범위와 정도이며 이를 어떻게 통합할 것인가하는 방식의 문제이다. 그럼에도 불구하고 그 동안 우리의 상황은 조직·기구의 통합에 초점이 맞추어져 있는 측면이 컸다. 1996년 환경부의 물관리기본법 제정안, 19대(4개), 20대 국회(7개)에서 발의된 법안 모두 그 핵심은 물관리위원회의 설치라고 할 수 있다. 지난 2017. 5. 22. 정부가 발표한 물 관리를 환경부로 일원화하겠다는 방침도 여기에서 자유롭지 않았다.

물관리일원화와 관련한 정부의 전격적인 발표는 지난 20여년에 걸쳐 무성했던 해묵은 논란을 일거에 해소할 수 있겠구나하는 기대를 가지게 하였다. 그러나 그로부터 1년이 거의 지나가도록 여야의 입장차로 큰 진전이 없었다. 그러나 2018. 5. 18. 여야 원내대표들이 같은 해 5월 국회에서 물관리일원화 관련 법을 본회의에서 처리하기로 전격 합의하면서 통합물관리의 물꼬가 터졌다. 우여곡절 끝에 같은 달

1) 통합물관리의 등장 배경 및 개념에 대하여 자세한 내용은 김홍균, “물 인권과 통합 수자원 관리 법제”, 물과 인권, 피어나(2012), 255 이하 참조.

2) 채영근, “우리나라의 통합물관리제도 도입에 관한 소고”, 환경법연구 37권 3호(2015), 335 이하. 통합물관리는 무엇을 통합하는가에 따라 정책의 통합(계획·정보의 통합, 상류와 하류의 통합, 수량과 수질의 통합, 지표수와 지하수의 통합, 토지이용과 물의 통합, 수리권의 통합), 시설의 통합, 조직·기구의 통합, 법의 통합 등으로 구별해 볼 수 있다. 김홍균(주 1), 274~293.

28일 물관리 3법(「정부조직법」, 「물관리기본법」, 「물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률」)이 국회를 통과하였으며, 수자원·수량 관련 5개 법률(「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」, 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」, 「지하수법」, 「친수구역 활용에 관한 특별법」, 「한국수자원공사법」)은 환경부로 이관, 하천관리 2개 법률(「하천법」, 「하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법」)은 국토교통부에 존치하게 되었다.<sup>3)</sup> 「하천법」 중 하천관리를 제외한 수량, 수질, 재해예방 등 관련 물관리 기능 일부가 환경부로 이관되었다.<sup>4)</sup> 그 결과 하천, 댐, 수도, 친수구역 등 물관리 기능의 상당 부분이 환경부의 관할로 되었다. 이로써 분산되어 있는 물관리 정책을 조정하고 국가·유역 단위의 통합적 물관리 체계를 마련하는 기틀이 마련되었다.

그러나 「하천법」 중 상당 부분을 국토교통부에 존치하기로 하면서 효율적인 하천관리에 난항이 예상된다. 예컨대, 하천시설 관리규정(제14조)을 국토교통부에 존치키로 하면서 결과적으로 보의 물, 아라뱃길 등에 대한 관리는 환경부가, 하천시설(하구둑, 보 등)의 관리는 국토교통부가 하는 식으로 수질관리는 환경부, 하천시설에 대한 유지·보수 및 관리는 국토교통부로 그 기능이 여전히 분리되어 이원화된 운영이 불가피해 보인다. 또한 취수시설을 이용하여 하천수를 사용하려는 경우 「하천법」에 따라 하천구역 안에서 하천시설의 점용 등 일정한 행위를 하려는 자는 하천관리청의 허가를 받아야 하는 반면(제33조 제1항), 하천수를 사용하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야하기 때문에(제50조 제1항) 자칫 양 부처의 이견이 노출되어 그 설치허가를 받지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

완전한 통합물관리를 위해서는 국토교통부에 남겨진 하천관리기능도 향후 환경부에 이관·통합할 필요성이 크며, 이관된 「하천법」 규정에 대해서도 수정·보완이 필요하다. 말하자면 현 단계에서 하천관리의 이원화는 미완의 조치라고 할 수 있다. 그러나 「물관리기본법」의 제정은 우리에게 희망을 주고 있다. 우리가 가야 할 통합물관리의 단초를 제공하고 있기 때문이다. 물 문제는 한 번으로 끝나는 것

3) 국토교통부와 환경부의 물관리 조직 일원화로 우선 수량, 수질의 기능이 통합되었으나 향후 완전한 물관리일원화를 위해서는 소하천(행정안전부), 발전댐(산업자원부), 농업용 저수지(농림축산식품부) 등에 대한 조직, 기능의 통합이 요망된다.

4) 대표적으로 댐·보 연계운영(제14조), 홍수조절을 위한 조치(제41조), 하천수 사용허가(제50조), 하천유지유량 설정(제51조), 하천수 사용관리, 조정(제52조, 제53조), 하천수 분쟁조정(제54조) 등이 여기에 해당한다.

이 아니라 지속될 문제임이 분명하다. 뒤에서 살펴보는 것과 같이 동법에 한계가 존재함에도 불구하고 그 개선방안을 논하는 이유이다.

### Ⅲ. 주요 내용

「물관리기본법」은 물의 안정적인 확보, 물환경의 보전·관리, 재해의 예방 등을 통하여 지속가능한 물순환 체계를 구축하고 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 명시적으로 목적으로 하고 있다. 동법은 법명이 암시하는대로 물관리와 관련한 기본법이다. 제7조에서는 “물관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 맞도록 하여야 하며, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”라고 규정함으로써 기본법적인 성격을 분명히 하고 있다. 동법의 3대 핵심적인 내용은 국가물관리위원회(이하 ‘국가위원회’라 한다)·유역물관리위원회(이하 ‘유역위원회’, 이 둘을 합하여 ‘물관리위원회’라 한다)의 운영, 국가물관리기본계획(이하 ‘국가계획’이라 한다) 및 유역물관리종합계획(이하 ‘유역계획’이라 한다)의 수립, 물분쟁의 조정이다.

#### 1. 기본이념

동법은 “물은 지구의 물순환<sup>5)</sup> 체계를 통하여 얻어지는 공공의 자원으로서 모든 사람과 동·식물 등의 생명체가 합리적으로 이용하여야 하고, 물을 관리함에 있어 그 효용은 최대한으로 높이되 잘못 쓰거나 함부로 쓰지 아니하며, 자연환경과 사회·경제 생활을 조화시키면서 지속적으로 이용하고 보전하여 그 가치를 미래로 이어가게 함을 기본이념으로 한다.”라고 명시하고 있다(제2조).

#### 2. 물관리의 기본원칙

동법은 물관리의 기본원칙으로 물의 공공성, 건전한 물순환, 수생태환경의 보전, 유역별 관리, 통합 물관리, 협력과 연계, 물의 공평한 배분, 물수요관리, 물사용의 허가 및 비용부담원칙, 기후변화 대응, 물관리 정책 참여 등을 들고 있다(제8조

5) ‘물순환’이란 강수(降水)가 지표수(地表面水)와 지하수(地下水)로 되어 하천·호수·늪·바다 등으로 흐르거나 저장되었다가 증발하여 다시 강수로 되는 연속된 흐름을 말한다(제3조 제1호).

내지 제19조).

### 3. 물관리위원회의 설치

동법은 물관리에 관한 중요 사항의 심의·의결을 위해 국가·유역위원회를 설치·운영하도록 하고 있다(제20조 이하). 법에서는 심의·의결 사항을 열거하고 있는데(제22조, 제24조), 상당히 포괄적이라고 할 수 있다.

#### 가. 국가위원회

국가위원회는 대통령 소속으로 설치되며 그 핵심 기능은 국가계획의 심의·의결, 물분쟁의 조정 등이다. 대통령 소속으로 둔 것은 물관리가 여러 부처가 관련되어 복잡한 양상을 띠는 문제로서 강력한 컨트롤 타워가 필요하다는 인식에 기초한 것으로 보인다. 국가위원회가 그 기능과 역할을 제대로 수행하기 위해서는 사무국이나 (전문)분과위원회의 역할이 중요하다. 이에 동법은 국가위원회에 사무국을 두도록 하고(제26조 제5항), 분과위원회의 구성과 운영을 시행령에 위임하고 있다(동조 제6항).

#### 나. 유역위원회

국가위원회에 유역별<sup>6)</sup>로 유역위원회를 두도록 하고 있는데, 이는 유역계획의 수립, 유역 내에서 발생한 물분쟁 조정 등의 주요 기능을 수행한다.

6) '유역'이란 분수령(分水嶺)을 경계로 하여 하천 등이 모이는 일정한 구역을 말한다(제3조 제4호). 동법은 유역위원회의 명칭·위치 및 관할 구역은 대통령령으로 정하도록 하고 있는데(제20조 제2항), 기존 4대강 수계의 범위를 크게 벗어나지 않고 있다.

《국가·유역위원회 비교》

구 분	국가위원회	유역위원회
명 칭	국가위원회	유역위원회
소 속	대통령	국가위원회
위원장	공동위원장 2인 (국무총리 및 민간 1인)	공동위원장 2인 (환경부장관 및 민간 1인)
위 원	관계 중앙행정기관의 장 및 공공기관의 장, 학계, 물관련 단체, 전문가 등 30인 이상 50인 이내 (대통령 위촉)	관계 시·도지사 및 공공기관 임직원, 학계, 물관련 단체, 전문가 등 30인 이상 50인 이내 (국가위원회 위원장 위촉)
주요기능	국가·유역계획 심의·의결, 유역 간 물분쟁 조정 등	유역계획 심의·의결, 유역 내 물분쟁 조정 등
물관리 기본계획 수립 절차	환경부장관이 10년마다 국가위원회의 심의를 거쳐 수립	유역위원회 위원장이 10년마다 유역·국가위원회 심의를 거쳐 수립

#### 4. 국가·유역계획

물관리를 종합적, 계획적으로 추진하기 위해서는 물관련 기본 목표, 시책, 각종 정책 수단의 조합 등을 정한 기본계획이 필요하다. 이에 동법은 환경부장관으로 하여금 국가위원회 심의를 거쳐 10년마다 국가계획을 수립하도록 하고(제27조), 유역위원회 위원장으로 하여금 유역·국가위원회의 심의를 거쳐 유역계획을 수립하도록 하고 있다.

국가계획의 주요 내용에는 국가 물관리 정책의 기본목표 및 추진방향, 물환경 보전 및 관리와 복원, 물의 공급·이용·배분과 수자원의 개발·보전 및 중·장기 수급전망, 기물·홍수 등 수재해 예방, 물분쟁 조정 및 수자원 사용의 원칙·기준 등이 포함된다(제27조 제1항). 동법은 ‘그 밖에 지속가능한 물관리를 위하여 대통령령으로 정하는 사항’이라는 포괄조항을 두어 국가계획에서 다룰 내용을 포괄적으로 정하고 있는바, 시행령에서는 물관리 국제협력에 관한 사항, 남북한 간 물관리 협력에 관한 사항, 물관리 관련 조사연구와 기술개발에 대한 지원에 관한 사항, 국가계획의 연차별 이행상황 평가에 관한 사항 등을 열거하고 있다(제13조).<sup>7)</sup> 환

7) 여기에는 물환경의 변화추이 및 물환경 목표기준, 전국적인 물환경 오염원의 변화 및 장기전망 등이



경부장관은 국가계획을 수립한 날부터 5년마다 타당성을 검토하고 그 결과를 반영하여 국가계획을 변경하여야 한다(제27조 제2항). 나아가 동법은 대통령령으로 정하는 물관리 관련 계획<sup>8)</sup>을 수립·변경할 때 국가계획에 부합되도록 하고, 부합 여부에 대하여 국가위원회의 심의까지 받도록 하고 있다(동조 제3항).

한편 유역계획의 주요 내용에는 유역의 물관련 여건의 변화 및 전망, 유역 수자원의 개발·보전·다변화, 유역 물의 공급·이용·배분, 유역의 수재해 예방, 유역 물환경 보전 및 관리와 복원, 유역 물관리 비용 추계와 재원조달 방안 등이 포함된다(제28조 제1항). 법에서는 국가계획 또는 유역계획을 수립하거나 변경하려는 경우 반드시 공청회를 거치도록 하고 있다(제31조).

### 5. 물분쟁의 조정

수자원의 개발·이용 및 관리 등에 있어서 물분쟁이 생기면 이해관계가 있는 당사자는 물관리위원회에 물분쟁의 조정을 신청할 수 있다(제32조 제1항). 국가위원회의 물분쟁 조정 대상은 ① 중앙행정기관이나 광역지방자치단체를 당사자로 하는 물분쟁, ② 둘 이상의 유역에 걸친 물분쟁, ③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 물분쟁<sup>9)</sup>이다(제22조 제6호). 한편 유역위원회의 물분쟁 조정 대상은 ‘유역 내에서 발생한 물분쟁’으로서(제24조 제4호) 관할 유역만 비교적 분명할 뿐 그 주체, 대상, 범위 등은 지나치게 광범위하거나 모호하다고 할 수 있다.

물관리위원회는 신청을 받은 날부터 90일 이내에 심사하여 조정안을 작성하고 지체 없이 당사자에게 이를 제시하여야 하며(제33조 제1항), 조정안을 제시받은 당사자는 제시받은 날부터 30일 이내에 그 수락 여부를 해당 물관리위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 30일 이내에 의사표시가 없는 때에는 수락한 것으로 본다(동조 제3항).

빠져 있는데, 향후 추가·포함이 요망된다.

8) 여기에는 수변구역관리기본계획, 농어촌용수 이용 합리화계획, 댐건설장기계획, 물 재이용 기본계획, 국가물환경관리기본계획, 대권역 물환경관리계획, 수생태계 복원계획 및 비점오염원 관리 종합대책, 사방사업 기본계획, 수도정비기본계획 및 전국수도종합계획, 수자원장기종합계획 및 하천유역수자원관리계획, 지하수관리기본계획, 친수구역조성사업에 관한 계획, 국가하수도종합계획 및 유역하수도정비계획 등이 포함된다(시행령 제13조).

9) “대통령령으로 정하는 물분쟁”이란 다음의 물분쟁을 말한다: 1. 유역 내에서 발생한 물분쟁 중 국가위원회 위원장이 공익에 중대한 영향을 미칠 수 있다고 인정하는 물분쟁, 2. 법 제38조 제1항 전단에 따른 물관리 협정의 내용과 관련된 물분쟁(시행령 제6조).

## 6. 물문화 육성 및 국제협력 등

그 밖에 동법은 물문화 육성,물관리 국제협력, 남북한 간 물관리 협력, 물관리 협정, 조사연구와 기술개발에 관한 지원, 민간참여의 활성화, 물관리 자료의 정보화 등에 대하여 규정을 두고 있다.

## IV. 한계와 그 개선 방안

「물관리기본법」은 물관리위원회 운영, 국가계획 및 유역계획의 수립, 물분쟁 조정 등의 근거 규정을 마련함으로써 통합물관리를 위한 전기를 마련하고 있다. 그러나 기본법이 갖는 구체성·실효성이 떨어진다는 본질적인 한계와 함께 최상위의 기본법으로서의 위상에도 부족한 측면이 존재한다. 그 결과 통합물관리를 체계적·효율적으로 견인할 수 있을까하는 의구심이 제기된다. 이하에서는 동법의 한계, 문제점을 좀 더 부연하는 동시에 이를 극복하기 위한 방안에 방점을 두고 구체적인 개선방안을 검토하기로 한다. 여기에는 비교적 쉽게 개선할 수 있는 단기적 방안은 물론이고 조직개편, 관련 법 제·개정 등의 이유로 좀 더 면밀한 검토가 요구되는 중·장기적 과제도 포함하고 있다.

### 1. 물관리위원회의 기능·역할 확대

물관리위원회를 행정기관으로 본다는 규정이 없기 때문에 그 법적 성격이 문제될 수 있다.<sup>10)</sup> 「정부조직법」 제2조에서는 “중앙행정기관은 이 법에 따라 설치된 부·처·청과 다음 각호의 행정기관으로 하되, 중앙행정기관은 이 법 및 다음 각호의 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.”라고 하면서 막상 각호에서는 「물관리기본법」에 따른 물관리위원회를 적시하지 않고 있다. 이 규정을 엄격히 해석할 경우 물관리위원회에 대해서는 행정기관이 아니라는 견해가 있을 수 있다. 그러나 법에서 행정기관으로 본다는 규정을 두고 있지 않은 경우에는 법에서 정하고 있는 내용을 살펴 그 법적 성격을 파악해야 할 것이다.<sup>11)</sup> 이러한 해석이 가능할 경우 물

10) 예컨대, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 등에서는 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회를 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보고 있다.

11) 윤태영, “물관리위원회의 운영에 관한 제언”, 물 정책·경제 32권, 한국수자원공사(K-water)(2019), 8.

관리위원회를 행정기관으로 볼 여지가 생기게 된다.<sup>12)</sup>

한편 위원회를 크게 의사결정권이 있는지, 정해진 의사를 대외적으로 표시할 권한이 있는지 여하 등을 기준으로 합의제행정기관, 의결기관, 자문기관 등으로 구분할 경우<sup>13)</sup> 물관리위원회는 모호하고 불완전하지만 합의제행정기관으로 보아야 할 것이다. 독자적인 계획(특히 유역계획) 수립 및 변경, 물분쟁 조정 등을 통해 정해진 의사를 대외적으로 표시할 권한을 갖고 있다. 그리고 물관리위원회의 주요 기능에는 수계별 유역 범위의 지정, 물의 적정배분을 위한 유역 간 물 이동 등에 대한 '의결' 기능이 포함되어 있는데(제22조, 제24조), 이러한 사항은 단순 자문기능에 그치지 않고 법적 구속력이 있는 의사결정 권한을 전제하고 있기 때문이다. 동법에서 물관리위원회의 성격이 자문기관임을 밝히고 있지 않은 점,<sup>14)</sup> 심의와 별도로 의결을 언급함으로써 양자 간에 유의미한 해석이 필요하다는 점, 그동안 자문·조정기능에 머무른 위원회의 설치 논의<sup>15)</sup> 및 과거 설치·운영되었던 위원회의 실패(예컨대, 1997년 물관리정책조정위원회)<sup>16)</sup> 등의 한계를 극복하려고 한 입법자의 의도 등이 이를 뒷받침하고 있다. 그 결과 물관리위원회의 의결 결과는 관계행정기관을 구속하며, 경우에 따라서는 행정소송 대상(처분)이 될 수 있다고 이해된다. 그러나 그 기능은 명실상부한 행정기관 내지 행정위원회로 인정하기에는

12) 관련 법에서 행정기관으로 본다는 명시적 규정을 두고 있지 않은 「행정규제기본법」에 따른 규제개혁위원회 등과 마찬가지로 행정위원회로 분류된다는 견해가 있다. 윤태영(주 11), 여기에서 말하는 행정위원회의 의미가 명확치 아니하나 「정부조직법」 제5조의 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다.”라는 규정에 비추어 합의제행정기관의 일종인 행정위원회로 이해하는 듯하다. 이 경우 물관리위원회가 행정기관이면서 행정기관 산하의 행정위원회라는 이상한 결론에 도달하게 된다.

13) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사(2007), 46; 김남진·김연태, 행정법 II, 법문사(2007), 56.

14) 이는 「국가균형발전 특별법」이 동법에 따른 국가균형발전위원회가 일정한 사항에 대하여 '대통령의 자문에 응하기 위하여' 심의·의결한다고 규정함으로써(제22조) 동위원회의 성격이 자문기관임을 밝히고 있는 것과 대비된다.

15) 예를 들면, 1997년부터 최근까지 의원 또는 정부가 발의한 다섯 차례에 걸친 물관리기본법안 중 1997년 방용석 의원안, 2006. 10. 정부안, 2009. 3. 김소남 의원안 등은 국무총리 소속으로 국가물관리위원회를, 2009. 8. 이윤성 의원안과 2009. 10. 이병석 의원 안은 대통령 소속으로 국가물관리위원회를 두는 것을 골자로 하고 있는데, 한결같이 자문·조정기관을 염두에 두고 있다.

16) 물관리와 관련하여 통합·조정 역할 기대하고 1997년 국무총리 훈령에 기초하여 물관리정책조정위원회와 그 사무조직인 수질개선기획단이 운영되었으나 물관리정책을 총괄하는 부처나 기구가 없어 관련 기관의 갈등은 여전히 노출되었으며 물관련 계획·정책을 조정하는 데 한계가 드러나고 실효성을 확보하지 못했던 전례가 있다.

부족한 부분이 많다. 무엇보다도 집행기능을 가지고 있지 않고<sup>17)</sup> 준입법기능,<sup>18)</sup> 준사법기능<sup>19)</sup>도 법적 근거가 없거나 활성화가 곤란한 구조이기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 물관리위원회가 행정기관 내지 「정부조직법」 제5조에 따라 행정기관 소관사무의 일부를 수행하는 합의제행정기관임을 분명히 밝혀 논란을 차단하고, 집행기능 등을 부여·강화할 필요가 있다.

동법은 물관리위원회의 기능으로 일정한 사항에 관한 심의·의결을 규정하고 있는데, 외관상 열거하고 있는 소관 기능은 상당히 제한적이다. 또한 그 규정이 포괄적·추상적으로 되어 있어서 구체적으로 어떤 것이 물관리위원회의 관할 사항인지, 나아가 심의사항인지, 의결사항인지 분명치 않다. 예컨대, 일각에서 4대강 보(滯)의 철거 여부가 국가위원회의 결정 사항이라고 하는데,<sup>20)</sup> 과연 이것이 국가위원회의 결정 사항이라고 할 수 있는가? 수리권에 관한 사항(허가, 사용료 등), 수도사업의 통합에 관한 사항은 어떤가? 결정 사항이라고 하더라도 심의사항인지, 의결사항인지 그 판단이 쉽지 않다. 예컨대, 동법에서 물관리위원회의 기능으로 명시하고 있는 ‘유역 간 물 이동’은, 그 의미와 내용이 무엇인지를 차치하고, 심의사항인가, 의결사항인가? 동법은 핵심 기능으로 유역계획의 수립, 물 분쟁의 조정을 들고 있는데 이들이 독자적인 행정행위라는 점에서 과연 심의·의결사항이라고 하는 것이 타당한지도 의문이다. 이러한 혼란은 소관 사무와 기능을 혼동하여 규정한 결과이다. 계획수립과 조정은 심의·의결과는 별개로 그 자체로서의 독립된 기능으로 보아야 할 것이다. 계획수립, 조정에 관해 심의·의결 기능을 갖는다고 할 경우에는 계획수립, 조정이 이루어지고 난 후에 다시 심의·

17) 위원회를 그 권한을 기준으로 행정관청(행정기관)으로서의 위원회(행정위원회)와 비행정관청으로서의 위원회(자문기관, 의결기관)로 구분하고 행정위원회의 큰 특징이 집행권을 행사하는 것으로 보는 견해가 있다. 임병수, “위원회제도에 관한 연구”, 법제 448호, 법제처(1995. 4.), 1. 그러나 이러한 구분이 모든 위원회를 완전하게 설명해 줄 수 없고, 물관리위원회로 돌아와 살펴볼 경우 계획수립, 물분쟁 조정 등은 집행권이 불필요하고 그 자체로 완결성을 갖는다고 할 수 있다.

18) 이는 소관 사무와 관련해서 고시, 훈령, 예규 등의 제정을 포함한 일종의 입법행위를 할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 행정규칙은 대외적인 구속력을 갖지 않는 것이 원칙인데, 반드시 법적 근거를 요하지는 않는다고 이해된다.

19) 물관리위원회가 갖는 물분쟁 조정 기능을 준사법기능의 일종으로 볼 수 있으나 재판상 화해의 효력이 인정되지 않아 불완전한 준사법기능을 수행한다고 할 수 있다.

20) 환경부는 4대강 16개 보에 대해 철거 등 보별 처리방안이 국가물관리위원회에서 최종 확정된다는 입장이다. “돈들어 지었는데 없앤다고? 4대강 보 처리, 비용편익 분석해 결정”, 경향신문(2018. 12. 23.); “4대강 보 해체 갑론을박 무엇이 사실일까”, 경향신문(2019. 2. 25.); “4대강 보 운명 결정할 물관리위원회 출범… 물 분쟁 조정 역할”, 중앙일보(2019. 8. 27.).

의결에 나설 수 있다는 이상한 상황이 연출될 수 있다. 이에 현행법 체제에서는 관련 조항의 '○○' 사항을 ○○에 '관한' 사항으로 이해하는 것이 합리적인 해석일 것이다. 말하자면 '유역 간 물 이동'을 '유역 간 물 이동에 관한 사항'으로 이해하는 식이다. 그러나 '관한' 사항은 경우에 따라서 모호하고 그 범위를 지나치게 넓힐 수 있는 여지를 제공한다.

나아가 선해할 경우 국가계획이나 유역계획에 포함될 사항(예컨대, 물환경 보전 및 관리, 복원, 재해의 경감 및 예방, 재원조달방안 등)이 물관리위원회의 심의·의결사항으로 포섭될 수 있다. 그러나 그 심의·의결 범위 및 정도는 여전히 불분명한 부분이 있어 물관리위원회의 기능과 권한이 너무 모호하고 광범위해지는 문제가 발생할 수 있다. 법 위반뿐만 아니라 업무 중복에 따른 기존 관할 부처 또는 조직과의 충돌도 발생할 수 있다. 법에서 물관리위원회의 기능으로 들고 있는 '물관리(또는 유역 내의 물관리)와 관련하여 국가위원회(또는 유역위원회) 위원장이 회의에 부치는 사항'(제22조 제8호, 제24조 제5호)은 위원장에게 지나친 권한을 부여하고, 심의·의결사항을 마냥 확대할 소지가 있다. 위원장이 부치는 사항은 다른 심의·의결사항과 상당한 관련성이 있는 사항 또는 부수적인 사항으로 국한되고, 법 위반이나 다른 소관 부처의 권한에 대한 침해가 없어야 한다는 등의 내재적 제한이 있다. 한편 법에서는 유역위원회의 기능이 국가위원회의 기능과 구분되어 규정되어 있으나 구체적 구분기준과 그 판단주체, 우선적 효력 여하 등이 없어 운영상 혼란과 함께 경우에 따라서는 관할 및 책임 전가문제도 발생할 수 있다.<sup>21)</sup>

이러한 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 기능과 별개로 소관 사무를 우선 규정하고<sup>22)</sup> 이어서 기능을 규정할 때 심의사항과 의결사항을 명확히 구분·세분화하면서 심의·의결 사항을 보다 구체화하는 방안<sup>23)</sup>이 필요해 보인다.

21) 예컨대, 물관리와 관련하여 국가위원회 위원장이 회의에 부치는 사항(국가위원회)과 유역 내 물관리와 관련하여 유역위원회 위원장이 회의에 부치는 사항(유역위원회)은 관할권 다름, 책임 전가문제가 발생할 수 있다.

22) 예컨대, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에서는 소관 사무(제11조)에 이어서 기능을 규정함으로써 이러한 혼란을 차단하고 있다(제12조).

23) 예컨대, 물관리 3개 분야인 물이용·개발(수량)관리에 관한 사항, 물보전(수질)관리에 관한 사항, 물재난관리에 관한 사항 등과 같은 다소 추상적인 사항을 위시해서 하천수 사용 및 배분에 관한 사항, 물관련 시설의 설치·유지·관리에 관한 사항, 요금·사용료·부담금 등에 관한 사항, 물관리 법·제도 개선에 관한 사항, 취수원(取水源) 확보·이전·조정 등에 관한 사항 등과 같은 비교적 구체적인 사항을 포함·열거하는 식이다. 이 경우 업무의 공백이 발생할 수가 있으므로 안전한 장치로 포괄조항이 필요해 보인다. 또한 관할 업무를 수행하는 기존 부처, 지방자치단체, 조직 등과의 충돌을

한편 물관리위원회의 구성에 비추어 이러한 기능을 제대로 수행할지는 다소 의문이 제기된다. 비상임 위원으로서 30여 명의 다수 위원이 한자리에서 심도있는 논의를 통해 의사결정을 하는 것이 쉽지 않아 보이기 때문이다. 전문가 풀이 넓지 않은 현실에서 다수의 전문가를 확보하는 것도 쉽지 않아 보인다. 이에 자칫 물관리위원회가 단순 자문위원회로 전락할 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 소위원회 중심으로 운영함으로써 거창한 구호에 그치지 않고 합의 기능이 현실화할 수 있도록 할 필요가 있다. 분야별 전문적 검토를 강화하기 위해서는 현행 계획 관련 분야, 물분쟁 조정 분야 및 그 밖의 분야(시행령 제10조 참조) 등으로 정책·의사결정 단계별로 구분하여 운영되는 분과위원회를 전문 분야별(예컨대, 수자원, 하천, 지하수, 수도, 물분쟁, 정책, 법·제도<sup>24)</sup> 등) 분과위원회로 세분화, 재편하는 것도 검토할 만하다.<sup>25)</sup> 또한 상임위원을 다수 두도록 함으로써 실질적으로 작동하도록 할 필요가 있다.

특히 법률적인 문제를 내포할 수밖에 없는 물분쟁의 효율적인 조정을 위해서는 법조인이 다수 참여하는 분과위원회의 설치·운영을 검토할 필요가 있어 보인다. 문제는 분과위원회가 물분쟁 조정을 전속으로 하는 전문위원회를 염두에 두고 있지 않기 때문에<sup>26)</sup> 효율적인 조정이 이루어질 수 있는지에 관한 우려는 여전하다. 차제에 (물분쟁 전문)분과위원회로 개편하여 물분쟁 조정 자체를 전담토록 하는 것도 생각해 볼 수 있으나 보다 근본적으로 가칭, ‘물분쟁조정위원회’에 대한 설치 근거를 두어 명실상부하게 체계적이고 효율적인 물분쟁 해결을 도모할 필요가 있다.<sup>27)</sup> 이는 물관리위원회 소관사무의 일부를 수행하는 물분쟁조정위원회로 재편하는 방안을 포함한다. 한편 물관리와 관련된 평가부분도 지속적인 물관리를 위해 필요하다는 점에서 차제에 물관리 사업평가 등의 기능을 별도로 수행하는 가칭, ‘물관리평가원’을 두는 것도 검토할 만하다.

통합물관리로 나아가는 마당에 이를 주도할 물관리위원회의 권한, 기능 및 역할

방지하기 위해 업무의 조정이 필요해 보인다.

24) 이러한 구분에 의한 경우 현행 계획 분과는 법·제도 분과에 포섭될 수 있을 것이다.

25) 김창수, “낙동강 수계 물 갈등 조정을 통한 유역 통합”, 물 정책·경제 33권, 한국수자원공사(K-water) (2020), 244 참조.

26) 전문위원회의 소관 업무가 물관리위원회의 심의 사항에 관한 사전 검토, 전문적인 조사·연구에 그치고 있어(시행령 제10조 제2항) 소관 기능을 분야별로 실질적으로 수행하는 전문위원회를 기대할 수 없고 실무적인 자문이나 지원 역할에 그칠 가능성이 있다.

27) 윤태영(주 11), 21.

의 강화는 자연스럽다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 효율적인 심의·의결을 위해 그 전제가 될 수 있는 자료 및 의견 제출 요청, 기술적 지식의 제공 요청,<sup>28)</sup> 사실 조회 요구, 현장조사, 법제도 개선 권고·명령 등의 권한을 위원회에 부여하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 국가위원회가 대통령 소속으로 설치되고, 국무총리가 그 위원장인 구조에서 대형 국책사업과 관련한 결정을 할 때 대통령을 정점으로 하는 정부의 의사가 크게 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때 직무의 독립성과 중립성의 확보가 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 신분보장, 결격사유 등의 규정을 둘 필요도 있다. 한편 물관리위원회의 기능에 물환경 목표기준, 물 사용 및 배분, 하천수 등 사용허가 및 사용료, 물관련 시설의 설치·유지·관리, 재원(요금·사용료·부담금 등)의 조성·운용·관리, 물관리 정책, 법·제도 개선, 취수원(取水源) 확보·이전·조정, 물관련 연구조사 및 지원 등에 관한 사항을 추가함으로써 그 기능의 확대를 도모할 필요가 있다. 이러한 기능 추가가 기존 관할 부처, 조직 등의 권한 침해를 야기하고<sup>29)</sup> 경우에 따라서는 관련 조직 및 법령의 개편을 수반하는 어려운 작업일 수 있지만 물 문제의 근본적인 해결을 위해서는 향후 충분히 시도해 볼 만한 과제라고 생각된다.

국가위원회와 유역위원회의 관계도 보다 체계적이고 분명하게 설정할 필요가 있다. 이 때 국가위원회는 상위수준에서 일반적·거시적·장기적 접근하에서 방향·원칙·기준의 심사 및 설정에, 유역위원회는 하위수준에서 개별적·구체적·단기적 접근하에서 세부 시행이나 집행적 사항에 초점을 맞추는 것이 중요해 보인다. 예컨대, 물관리위원회에 이른바, 4대강수계법에 따른 수계관리기금의 운용·

28) 동법은 이러한 권한을 물분쟁의 조정분야에 국한하여 인정하고 있는바(제34조), 이를 계획수립 등 다른 분야에도 확대하고, 이를 위반한 경우에는 과태료 등이 부과될 수 있도록 해서 그 이행을 확보할 필요가 있다.

29) 예컨대, 하천수 허가를 물관리위원회의 소관 사무로 하는 것은 기존 수리권 체계의 변화를 초래하는 것으로써 법체계의 근본적인 수정을 요구하는 것이기 때문에 단기간에 해결될 사항은 아니라고 할 것이다. 현행 「하천법」에서는 생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다고 규정함으로써(제50조 제1항), 하천수 사용허가를 환경부장관의 권한으로 하고 있다. 이러한 상황에서 이를 물관리위원회의 소관 사무로 할 경우 인적·물적 자원이 부족한 물관리위원회가 현실적으로 그 업무를 수행할 수 있는지는 별론으로 하더라도 환경부장관의 권한을 침해할 수 있다는 법적 문제가 발생할 수 있다. 다만 물관리위원회 차원에서 하천수 사용허가 권한이 국토교통부장관에게서 환경부장관의 권한으로 이관되었기 때문에 이를 물관리위원회의 소관 사무로 하는 것은 기존 국토교통부장관에게서 이관하는 것보다는 쉽고 조직 간 갈등, 마찰도 덜할 것이라고 생각된다.

관리 기능을 부여하고 국가위원회에 재원의 조성·운용·관리에 대한 심의·의결 권한을 준다고 할 경우 이는 국가위원회가 수계관리기금의 운용·관리 등에 대한 의결권을 갖는다는 것을 의미할 수 있다. 그러나 현행 수계관리기금의 운용·관리가 국가보다는 그 하위 수준인 수계(유역)차원에서 이루어지고 있다는 점에서 이러한 권한은 유역위원회의 기능으로 하는 것이 보다 현실성, 타당성이 있다고 보인다. 국가위원회는 상위 수준의 조성·운용·관리에 대한 원칙이나 기준의 심의·의결이 적절해 보인다. 마찬가지로 맥락에서 물관련 시설의 설치·유지·관리에 관한 사항에 대한 심의·의결 권한을 준다고 할 경우 국가위원회는 방향, 원칙, 기준 등에 대하여 유역위원회는 집행적인 사항에 대하여 심의·의결을 행사하는 식이다.

물관리위원회가 독립성을 갖도록 환경부와 별도로 예산요구서를 제출해서 독자적인 예산이 편성·배정·집행되도록 하는 것도 중요하고 시급하다. 별도의 예산 배정이 확보되지 않을 경우에는 독자적인 사업수행 자체가 어려워질 수 있기 때문이다. 아울러 중·장기적으로는 집행기능,<sup>30)</sup> 준사법적 기능,<sup>31)</sup> 준입법 기능<sup>32)</sup>을 새로 부가하거나 강화함으로써 물관리위원회의 위상을 제고하고 완전한 행정기관 내지 행정위원회의 면모를 갖추도록 하는 것도 입법적으로 검토할 필요가 있다. 이에 발맞춰 그 남용을 막기 위한 장치, 예컨대 국회에 보고 등의 규정을 두는 것도 검토할 만하다.

통합물관리에서 특히 유역위원회의 역할과 기능 강화는 필연적이다. 물관리의 패러다임이 국가물관리에서 유역물관리 중심으로 전환하는 시점에서 유역위원회의 기능과 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 통합물관리가 유역의 물 문제는 기본적으로 유역 자체에서 해결하여야 한다는 원칙에 기초하므로 유역위원회 중심의 물관리가 강조될 수밖에 없기 때문이다. 이에 위원회 구성원으로

30) 여기에는 전형적으로 위반에 대한 제재조치, 제한, 과태료 부과, 의결사항 미이행에 대한 이행조치나 필요한 행정조치 요청 등이 포함될 것이다. 국가위원회가 집행기능을 갖는 경우 기존 물관리를 집행업무를 담당하는 부처, 지방자치단체, 기관, 조직 등과 갈등이 예상된다. 물관리위원회가 옥상옥이 될 수 있다는 비판이 있는 마당에 환경부와 어떠한 관계를 설정할 것인지도 어려운 문제를 제기한다.

31) 이는 물분쟁 조정과 관련해서 그 기초는 마련되어 있다고 할 수 있으나 중·장기적으로 명실상부한 기능을 수행하기 위해서는 뒤에서 살펴보는 만만치 않은 과제가 기다리고 있다.

32) 물관리위원회에 명시적으로 규칙제정권을 부여할 경우 대외적인 구속력을 갖는 법규명령 제정이 가능해 진다는 점에서 물관리를 담당하는 부처의 반발이 예상되므로 그 성사가 미지수다.



해당 유역의 주민이 참여토록 하고 있는 것은 자연스러운 것이다. 그러나 유역위원회가 국가위원회 소속으로 남아있는 경우 그 역할과 기능은 제한적이라고 할 수 있다. 유역계획에 대한 심의 및 의결 등 권한을 갖는 등 수직적 상하관계가 전제되어 있는 상황에서 유역위원회의 국가위원회에 대한 종속은 불가피해 보인다. 국가위원회가 상위에 위치하고 의결 기능까지 갖는 상황에서 유역위원회의 설치 필요성은 희석될 수 있다. 이러한 상황에서는 행정의 낭비 가능성과 유역위원회가 자칫 허울뿐인 위원회로 전락할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 역설적으로 유역위원회가 그 존재 가치를 스스로 증명하여야 한다는 점을 시사한다. 이를 위해서는 국가위원회와 독립적인 기능과 역할이 부여될 필요가 있다.<sup>33)</sup> 그 존재 가치는 정치적인 요소를 배제하고 철저하게 가치중립적이고 실무적인 관점에서 접근하는 인적 구성과 소관 기능에서 나올 수 있다. 이는 국가위원회와 유역위원회의 관계를 어떻게 설정할 것인지라는 근본적인 물음과도 관련이 있는 것이다.

유역위원회에 유역의 특수한 사정에 정통한 지역주민, 전문가 등의 참여가 절실하다. 동법은 국가위원회에 사무국을 두도록 하고 있을 뿐 유역위원회에 별도의 사무국을 두는 것을 염두에 두고 있지 않다. 통합물관리에서 중요한 내용이 유역물관리가 제대로 이루어져야 하는 것이고 이를 위해서는 무엇보다도 유역위원회의 기능과 역할이 활성화되어야 할 것이다. 이러한 차원에서 유역위원회에 위원회의 사무를 처리하기 위한 국가위원회와는 별도의 사무국을 두는 것이 필요해 보인다. 중·장기적으로는 유역위원회가 독립성을 갖도록 자체적으로 예산확보와 집행을 할 수 있도록 하고, 의무이행 확보수단을 동원함으로써 집행기능을 수행할 수 있도록 하는 방향의 입법적 고려가 필요하다.

차체에 관할과 기능이 중복되는 측면이 있는 수계관리위원회와의 통합을 통해 중복성 해소를 고려해 볼 만하다. 동법은 유역위원회의 관할구역을 한강유역, 낙동강유역, 금강유역, 영산강유역 및 섬진강유역의 범위는 「물환경보전법」 제22조에 따라 환경부장관이 고시하는 수계영향권별 권역 구분에 따르도록 함으로써(시행령 제2조) 사실상 기존의 이른바, 4대강수계법에 따른 수계관리위원회와 명칭, 관할 등이 상당히 유사하고 중복된다고 할 수 있다. 다만 전자가 행정기관 내지 행

33) 국가위원회와 유역위원회를 병렬 구조로 만들고 국가위원회로 하여금 계획 수립만 하도록 하자는 제안(김창수(주 25), 240)은 그 현실성, 타당성을 떠나 유역위원회의 독립성 보장을 강조하는 입장이라고 할 수 있다.

정위원회의 성격을 갖고 유역계획의 수립을 위시하여 포괄적인 사항에 대하여 심의·의결하는 기능을 갖고 있음에 반하여 후자는 법인의 형태를 띠고, 그 기능이 물이용부담금의 부과·징수, 수계관리기금의 운용·관리에 관한 사항에 대한 협의·조정으로 제한적이다. 그 결과 물이용부담금의 부과·징수, 수계관리기금의 운용·관리에 관한 사항에 대한 관할을 유역위원회에 이관하기로 한다는 정책적 결정이 이루어지면 양 위원회의 통합이 불가능한 일이 아니라고 할 수 있다. 이는 유역물관리로 물관리의 중심이동이 이루어지고 있는 상황에 대비하는 시도라고 할 수 있다. 이는 다른 차원에서 유역위원회 입장에서는 유력한 자원 확보 대안이 될 수 있다. 「물관리기본법」이 수계 개념을 대신하여 유역이라는 개념을 도입하고<sup>34)</sup> 유역별 관리(제11조)를 표방하는 상황에서 체계성을 제고하는 측면도 있다.

## 2. 국가·유역계획의 체계성·효율성 제고

국가 물환경관리기본계획(「물환경보전법」), 하천기본계획(「하천법」), 수자원 장기종합계획(「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」) 등을 위시하여 현행 물관련 법정계획은 68개에 이르고 있다.<sup>35)</sup> 환경부가 직간접적으로 관여하고 있는 물이용·개발(수량)관리, 물보전(수질)관리로 국한할 경우에도 35개 정도에 이른다.<sup>36)</sup> 지방자치단체가 수립, 시행하는 계획도 그 수가 만만치 않다.

부처의 고유 업무 및 기능에 따라 다양한 물관련 계획이 수립되는 상황에서 계획 간의 연계성은 부족하고 이들의 통합·조정은 어려울 수밖에 없다. 또한 수자

34) '수계'란 분류 하천의 종점을 기준으로 동일 유역에 속하는 하천 전체를 말한다. 이에 비해 '유역'이란 분수령(分水嶺)을 경계로 하여 하천 등이 모이는 일정한 구역을 말한다(「물관리기본법」 제3조 제4호). 전자가 선 개념이라면 후자는 면 개념이라고 할 수 있다. 그 결과 유역관리라 함은 선 개념 관리를 면 개념 관리로 관리방식을 전환하는 것이라고 할 수 있다. 동법은 유역과 인접 유역을 포함한 대단위 물관리 단위인 '권역' 개념을 포기하고 유역 개념을 사용하고 있는데 이는 지나치게 광범위한 구역을 관리범위로 함으로써 행정비용이 증가하고 오히려 효율성이 떨어질 수 있다는 점이 고려된 것으로 이해할 수 있다. 그러나 유역 개념은 제주도, 도서 등과 같이 유역으로 분류될 수 없는 구역이 배제될 수 있는 문제를 안고 있다.

35) 김진수·김경민, "물관리위원회에 따른 물 분야 법정계획의 정비 방향", NARS 현안분석 보고서 vol.68, 국회입법조사처(2019), 2.

36) 그 밖에 물재해(홍수, 가뭄) 관리를 위한 계획으로는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 국가안전관리기본계획(제22조)을 필두로 집행계획(제23조), 시·도안전관리계획(제24조), 시·군·구안전관리계획(제25조), 「자연재해대책법」에 따른 자연재해위험개선지구 정비계획(제13조), 자연재해위험개선지구 정비사업계획(제14조), 자연재해저감 종합계획·시행계획(제16조, 제16조의2), 우수유출저감시설 사업계획(제19조의2), 상습가뭄재해지역 해소를 위한 중장기대책(제33조) 등이 있다.

원 관련 각종 계획이 단일법이 아닌 다수의 개별법에 근거하여 산만하게 수립·시행되고 있어 계획 내용의 중복·상충 등의 문제가 발생할 수 있다.<sup>37)</sup> 특히 환경부와 국토교통부가 각각 수질과 수량을 분산 관리하는 과정에서 소관 물관리 관련 법률 및 그에 따라 수립되는 각종 계획들이 이러한 문제를 노출하고 있다. 계획 간의 우선순위 및 관계도 분명치 아니하여 불필요한 혼란을 초래하고, 이는 효율적이고 체계적인 시행을 저해하는 것으로 이어진다.

이에 가능하면 여러 계획들을 통합·조정·단순화하고 계획의 위계체계를 정립하는 작업이 필요하다. 국가차원의 통합적인 계획없이 부처별 고유 업무 및 기능에 따라 이루어지는 관련 계획 간에는 중복, 누락의 문제가 발생할 수밖에 없다. 이에 전담부처 또는 주관부처를 두어 통합적 계획을 수립하도록 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 차제에 국가계획의 수립 권한을 환경부장관에게서 국가위원회로 이전할 것을 검토할 필요가 있다. 이는 유역계획의 수립 권한을 유역위원회에 주는 것과 균형을 맞춘다는 의미도 있다. 또한 통합물관리 차원에서 「물관리기본법」이 제정되고 이에 따라 국가계획과 유역계획이 수립되도록 하고 있는 마당에 이를 중심으로 단순화하고 유역관리에 기반을 둔 계획(유역관리중심 계획) 수립을 강조하는 것은 필요성과 타당성이 있다고 할 수 있다. 최소한 당장 통폐합, 조정하는 것이 어려울 수 있지만 그 방향성은 맞다고 할 수 있다. 이에 그 조정안을 제시해보면 다음과 같다.

예컨대, 우선 개별법상의 국가단위의 기본계획은 가능한 「물관리기본법」상의 국가계획으로 포섭할 필요가 있다. 국가 물환경관리기본계획(「물환경보전법」 제23조의2), 국가하수도종합계획(「하수도법」 제4조), 물 재이용 기본계획(「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제5조), 수자원장기종합계획(「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」 제17조), 댐건설장기계획(「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제4조), 수변구역 관리기본계획(4대강수계법 제4조의2), 친수구역 조성사업에 관한 계획(「친수구역 활용에 관한 특별법」 제4조), 지하수관리기본계획(「지하수법」 제6조), 전국수도종합계획(「수도법」 제5조), 국가하수도종합계획

37) 예컨대, 물관리 관련계획으로는 수자원장기종합계획, 하천기본계획(「하천법」), 국가 물환경관리기본계획(「물환경보전법」), 국가하수도종합계획(「하수도법」), 전국수도종합계획(「수도법」), 지하수관리기본계획(「지하수법」), 물 재이용 기본계획(「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」), 국가안전관리기본계획(「재난 및 안전관리기본법」), 소하천정비계획(「소하천정비법」) 등이 있다.

(「하수도법」 제4조) 등이 대표적인 예이다.<sup>38)</sup>

한편 개별법상의 실행계획으로써 유역환경청 또는 지방자치단체 관할의 지역단위 계획을 유역계획에 포섭하는 것이다. 대권역·중권역물환경관리계획(「물환경보전법」 제24조, 제25조), 지역수자원관리계획(「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」 제19조), 유역하수도정비계획(「하수도법」 제4조), 하수도정비기본계획(「하수도법」 제5조),<sup>39)</sup> 물 재이용 관리계획(「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제6조), 가축분뇨관리기본계획(「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제5조), 오염총량관리기본계획(4대강수계법 제10조), 지역지하수관리계획(「지하수법」 제6조의2), 수도정비기본계획(「수도법」 제4조)<sup>40)</sup> 등이 그 좋은 예이다.<sup>41)</sup> 이는 기존 시·도 등 행정구역별로 이루어지던 계획을 유역 단위로 전환한다는 의미를 갖는다.

그러나 조직의 개편, 소관 업무의 이관 등이 요구되는 계획은 당장 계획의 통폐합이 쉽지 않다는 점에서 중·장기적인 과제로 남겨 놓을 필요가 있다. 예컨대, 하천기본계획(「하천법」 제25조), 소하천정비종합계획(「소하천정비법」 제6조), 자연재해저감 종합계획(「자연재해대책법」 제16조), 농어촌용수 이용 합리화계획(「농어촌정비법」 제15조) 등을 향후 국가계획으로 포섭, 이관하는 것이다.

계획의 수립 절차에서 주민의 의사와 기득 이익에 대한 배려는 절차적 공공성의 확보, 계획의 합리성, 민주성의 확보, 개인의 재산권 보호 등의 견지에서 중요하다. 이러한 점을 인식하고 「물관리기본법」은 물관리위원회 위원장으로 하여금 국가계획 또는 유역계획을 수립하거나 변경하려는 경우 미리 공청회를 열어 일반 국민 또는 해당 유역의 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣도록 하고,<sup>42)</sup> 공청회

38) 동법에서는 관계 중앙행정기관의 장으로 하여금 국가계획에 맞추어 대통령령으로 정하는 물관리 관련 계획을 수립하거나 변경하도록 하고 시행령에서 물관리 관련 계획으로 14개 계획을 열거하고 있는바(제27조 제1항, 시행령 제13조 제4항), 원칙적·궁극적으로 이들 계획을 국가계획으로 포섭할 필요가 있다.

39) 이를 폐지하고 유역계획에 포섭하는 방법이 있을 수 있다. 이 방안이 여의치 않을 경우에는 유역하수도정비계획(「하수도법」 제4조의2)에 통합하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

40) 「수도법」에서 유역별수도정비기본계획을 두거나 현행 수도정비기본계획을 확대하여 「물관리기본법」상의 유역계획에 포섭하는 방안이 있을 수 있다.

41) 동법에서는 지방자치단체의 장으로 하여금 해당 유역계획에 맞추어 대통령령으로 정하는 물관리 관련 계획을 수립하거나 변경하도록 하고 시행령에서 관련 계획으로 14개 계획을 열거하고 있는바(제30조 제1항, 시행령 제14조 제3항), 원칙적으로 이들 계획을 유역계획으로 포섭할 필요가 있다.

42) 문맥상 국가계획을 수립하려는 경우 물관리위원회 위원장이 공청회를 열어야 하는 것으로 해석될 소지가 있으나 이는 타당하지 않다. 유역계획과 달리 물관리위원회 위원장이 국가계획의 수립주체가 아닌데다가 계획의 수립주체가 아닌 자가 공청회 시행의 주체가 되는 것이 적절하지 않기 때문이

에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 경우에는 이를 반영하도록 하고 있다(제31조). 동법은 공청회 개최와 관련한 규정을 시행령에서 정하도록 하고 있으나 지나치게 단순하다고 생각된다. 의견수렴 결과 및 반영 여부의 공개에 관한 규정을 두고 있지 않다. 이에 관련 규정을 보완하는 것이 필요해 보인다. 이러한 조치는 다양한 이해관계인의 참여와 폭넓은 의견수렴을 보장하기 위한 것이다.

계획의 평가와 사후관리체계를 마련함으로써, 계획의 효과성을 높이고 탁상 행정 내지 보여주기식 계획이 아니라 실효적인 계획 수립, 이행을 유도할 필요가 있다. 이는 모니터링 및 사후관리를 통해 계획의 내용, 수립방식, 이행 등을 개선하는 정책환류체계(Feed-back)를 마련한다는 의미를 갖는다. 그러나 계획을 수립한 주체가 평가까지 맡아서 하는 것은 그 효과성을 기대하기가 어려울 수 있다. 이러한 관점에서 계획에 대한 평가 근거 규정을 두고, 국회에 정기적·수시적으로 보고하도록 하는 것은 하나의 매력적인 대안이 될 수 있다고 본다. 또한 동법은 국가위원회에 국가계획의 이행상황 및 물관리 전반에 대한 평가 사항을 심의·의결하는 기능을 부여하고 있는데(제22조 제7호) 차제에 평가 방법 및 절차 규정 내지 지침을 마련하여 정책 수용성을 높이는 것이 필요해 보인다.

### 3. 물분쟁 조정의 대상, 효력의 명확화와 강화

#### 가. 대상

동법에서는 ‘물분쟁’을 ‘수자원의 개발·이용 및 관리 등에 있어서 의견이 달라 생기는 다툼’이라고 정의하고 있으며(제32조 제1항), 국가위원회의 조정 대상으로 ① 중앙행정기관이나 광역지방자치단체를 당사자로 하는 물분쟁, ② 둘 이상의 유역에 걸친 물분쟁, ③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 물분쟁을 들고 있다(제22조). 이러한 규정에도 불구하고 막상 그 주체, 대상, 범위 등이 모호한 측면이 있기 때문에 논란이 제기될 수 있다. 이는 완전하지는 않지만 당사자(이해관계가 있는 자), 대상, 범위 등을 대략이라도 정하고 있는 국가위원회 관할보다 그렇지 않은 유역위원회 관할의 물분쟁에서 더 심할 것으로 보인다.

유역위원회의 물분쟁 조정 대상은 ‘유역 내에서 발생한 물분쟁’으로서(제24조 제4호) 관할 유역만 비교적 분명할 뿐 그 주체, 대상, 범위 등은 지나치게 광범위하

다. 공청회 시행 주체를 물관리위원회 위원장으로 하고 있는 것은 입법적 부주의라고 할 수 있다.

거나 모호하다고 할 수 있다. 한편 물관리위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공익에 중대한 피해를 야기하는 물분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 시작할 수 있는데(제32조 제3항), ‘공익에 중대한 피해를 야기하는 물분쟁’이 무엇인지에 대해서도 논란이 제기될 수 있다.<sup>43)</sup> 이에 물분쟁의 개념도 정의 조항에 두고, 그 주체, 대상, 범위를 보다 세밀히 하고 명확히 할 필요가 있다. ‘공익에 중대한 피해를 야기하는 물분쟁’에 대해서도 보다 구체화·객관화할 필요가 있다.

경우에 따라서 관할권의 다툼도 예상된다. 즉 동법은 국가위원회의 기능과 관련하여 대통령령으로 정하는 물분쟁을 다룰 수 있다고 하고 시행령에서는 유역내에서 발생한 물분쟁 중 국가위원회 위원장이 공익에 중대한 영향을 미칠 수 있다고 인정하는 물분쟁을 그 하나로 들고 있는바(제6조 제1호), 공익성, 중대성 등의 기준이 모호한 측면이 있다. 그 결과 위원의 전문성, 절차의 반복 회피 등의 이유로 분쟁사건이 유역위원회보다 국가위원회에 집중될 가능성이 제기된다. 이에 유역내 물분쟁을 국가위원회로 이관하는 기준을 설정할 필요가 있다. 여기에는 생명·신체에 대한 중대한 피해, 사안의 중대성, 규모, 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 경우 등이 포함될 수 있다. 이러한 기준이나 요건은 정치적 이유 등으로 유역위원회에서 국가위원회로 무리하게 이관하는 상황을 방지하는 역할을 할 것이다.

「환경분쟁조정법」상 환경분쟁조정의 대상에는 단순히 수질오염피해에 대한 다툼 외에도 ‘지하수 수위 또는 이동경로의 변화와 관련된 분쟁’이 포함되어 있다(제5조 제1호). 문제는 물관리위원회가 다루는 물분쟁, 즉 ‘수자원의 개발·이용 및 관리 등에 관련된 분쟁’에 지하수 수위 또는 이동경로의 변화와 관련된 분쟁이 포함될 여지가 있어, 다소 중복 또는 충돌되는 측면이 있는 것이다. 예컨대, 공사 또는 작업으로 지하수 수위 또는 이동경로가 변화되고 그 결과 건강상, 재산상 피해가 발생하여 그와 관련한 다툼이 생긴 경우 당사자는 환경분쟁조정위원회에 조정을 신청할 것인지, 물관리위원회에 조정을 신청할 것인지 문제가 될 수 있는 것

43) 물관리위원회가 직권으로 조정절차를 시작할 수 있는 물분쟁은 다음과 같다.: 1. 사람이 사망하거나 신체에 중대한 장애가 발생하는 등 주민의 건강 및 생활환경에 직접적인 영향을 미치는 물분쟁, 2. 사회적으로 갈등이 심하여 물관리위원회 위원장이 시급한 조정이 필요하다고 인정하는 물분쟁(시행령 제16조 제6항).

이다. 뒤에서 살펴보는 바와 같이 물관리위원회의 조정에 「환경분쟁조정법」상의 조정과 달리 재판상 화해의 효력이 인정되지 않기 때문에 당사자의 입장에서는 환경분쟁조정제도가 선호될 것으로 보인다. 그러나 차제에 물분쟁에 이러한 환경분쟁조정제도의 적용 대상(특히 수질오염피해에 대한 다툼<sup>44)</sup>)은 배제된다는 식의 규정을 둬으로써 불필요한 행정낭비를 막을 필요가 있다.<sup>45)</sup>

한편 「하천법」은 댐 등의 설치자 또는 관리자, 하천수의 사용허가를 받은 자, 기득하천사용자, 하천수의 사용에 이해관계가 있는 지방자치단체 등으로 하여금 하천수의 사용에 관한 분쟁이 있는 경우 국가수자원관리위원회에 조정을 신청할 수 있도록 하고(제54조), 하천수 분쟁조정 효력과 관련하여 당사자가 조정안을 수락한 때에는 당사자 간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 보고 있다(제56조). 이러한 하천수 분쟁과 관련한 조정은 「물관리기본법」상의 물분쟁 조정과 중복되는 측면이 있으므로 그 해소를 위한 입법적 검토가 요망된다.<sup>46)</sup> 하천수 분쟁조정 업무와 그 과정에서 중요한 역할을 하는 국가수자원관리위원회가 환경부로 이관된 상태에서 「하천법」에서 하천수 분쟁조정 규정을 삭제하고 그 업무를 국가위원회로 이관하는 것은 생각보다 어려운 것이 아닐 수 있다. 그러나 현재의 국가위원회 인원 수와 인적 구성 및 전문성 등에 비추어 의사결정이 효율적으로 이루어질지는 여전히 의문이다.

## 나. 효력

당사자가 조정안을 수락한 때에는 물관리위원회는 즉시 조정조서를 작성하여야 하는데(동조 제4항), 조정조서의 효력에 대해 명문 규정이 없어 논란이 있을 수 있으나 당사자 간에 성립한 조정은 민법상 계약에 그친다고 이해된다. 조정결과에

44) 환경분쟁조정과 구분함으로써 행정의 중복과 낭비를 막는다는 차원에서 차제에 「환경분쟁조정법」의 분쟁조정 대상을 수질오염피해분쟁으로 국한하고, 지하수 수위 또는 이동경로의 변화로 인한 피해에 대한 다툼은 물분쟁 조정 대상으로 이관하는 것을 검토할 필요가 있다.

45) 「환경분쟁조정법」상의 조정과 달리 「물관리기본법」상의 물분쟁 조정에 대해 재판상 화해의 효력이 인정되지 않기 때문에 당사자의 입장에서 전자에 대한 선호가 우월한 상황에서 배제 규정을 두는 것에 대한 실익이 크지 않지만 배제 규정을 둘 경우에는 「환경분쟁조정법」보다 「물관리기본법」의 개정이 보다 합리적이라고 생각된다.

46) 「물관리기본법」상의 조정만을 남기고 「하천법」 및 「환경분쟁조정법」상의 조정을 삭제하거나 「물관리기본법」에 타법의 조정에 우선한다는 규정을 둘 필요가 있다는 견해는 정우상, “통합물관리 구현을 위한 수리권의 발전방향”, 물 정책·경제 32권, 한국수자원공사(K-water)(2019), 83.

민사상 합의로서의 효력이 있을 뿐, 강제집행을 위한 집행권원으로서의 효력이 부여되어 있지 않으므로 현실적으로 당사자가 그 합의 내용을 이행하지 않을 경우 새로이 소송을 제기해야 하는 본질적인 한계가 있다. 이와 같이 당사자가 합의를 준수하지 아니할 경우 그 이행을 강제할 수 없고, 조정결과가 분쟁해결의 궁극적인 수단으로서의 성격을 갖지 못하는 한계 때문에 물분쟁 조정은 자칫 소송제기를 위한 전 단계로 단지 승소가능성을 예측하는 수단으로만 활용될 소지가 있으며, 오히려 피해구제가 지연되는 결과가 초래될 수 있다는 비판이 있을 수 있다. 이에 구제의 실효성을 확보하고, 소제기로 인하여 발생하는 사회적 비용을 줄이기 위해 ‘재판상 효력’이 있는 것으로 격상할 필요가 있다. 아울러 조정을 소송의 필요적 전심절차로 설계하는 것도 검토할 필요가 있다. 그러나 이러한 장치들은 위원회의 조직·구성 및 결정절차에서 준사법절차의 합법성 또는 정당성이 담보되기 이전에 도입하는 데에는 신중을 기할 필요가 있다.

무엇보다도 물관리위원회의 조정에 ‘재판상 화해’의 효력이 인정되기 위해서는 물분쟁 조정의 실제적·절차적 정당성이 확보되고 위원회의 중립성·독립성이나 심의 절차의 공정성·신중성이 사법절차에 준할 정도로 보장되어야 한다. 동법은 제26조에서 물관리위원회의 효율적 운영을 위하여 ‘분과위원회’를 둘 수 있다는 규정을 두고 있으나 분과위원회가 물분쟁 조정만을 다루는 것을 염두에 두고 있지 않기 때문에 차제에 법에서 가칭, 물분쟁조정위원회를 두고 그 구성, 권한, 기능, 운영방식 등에 대하여 법적 근거를 두어 조정의 충실화를 기할 필요가 있다.

조정의 충실화를 위해서는 조정능력을 갖춘 위원회의 구성, 감정기관의 공정한 선정 및 감정비용의 배분 등과 같은 인적·물적 자원의 확보도 필요하다. 이러한 관점에서 위원회의 신분보장, 결격사유, 심문기일 지정·통지 및 당사자의 의견진술 보장, 원칙적인 공개심문 등 규정을 둘 필요가 있으며, 조직·구성 및 결정절차의 합법성과 정당성을 강화한다는 차원에서 위원회의 결정 과정에서 법률전문가의 역할이 강조되어야 할 것이다. 물관리위원회에 자료의 요청권한만 있고(제34조) 사실조사권이 부여되지 않고 있는데, 위원회의 조정기능을 활성화한다는 차원에서 조사권의 부여에 대한 입법적 검토도 필요하다. 한편 위원회가 조정결정의 내용에 손해배상 외에도 유지청구를 인정하는 조치나 명령(예컨대, 복원, 취수원 이전·변경·조정, 물값, 용수배분) 등을 할 수 있다는 점을 명시함으로써 신청인



과 위원회 모두 조정의 범위 및 내용에 대한 법적 안정성을 담보할 필요가 있다.

조정의 효력의 성격 여하와 별론으로 현실적으로 물분쟁의 성격이 예민한 법적 문제를 내포할 가능성이 많다는 점에서 30인 정도로 구성되는 위원회에서 심도 있는 논의를 통해 결론을 내리는 것이 가능한지, 구성원의 면면이 법적 문제를 다룰 정도의 식견이 있는지 의문이다. 심의기준을 두어 공정성과 객관성을 확보하는 것도 생각해 보아야 한다.

#### 4. 법체계성·효율성의 강화

「물관리기본법」은 말 그대로 통합물관리를 위한 기초가 되는 기본법이면서 법체계상 그 하위에 위치하는 여러 법들을 아우르는 상위법의 성격을 가질 수밖에 없다. 상위법에서 다루는 것이 타당하다고 생각되는 내용은 물관리 정책을 추진함에 있어 기저가 되는 기본적, 공통적인 사항이라고 할 수 있다. 그 좋은 예가 조사와 정보체계의 구축이다. 물관리 정책을 체계적으로 추진하기 위해서는 시행에 앞서 과학적인 조사·연구를 선행적으로 진행하여 실태, 관리 현황을 정확하게 파악하여야 한다. 현행 법체제하에서는 이러한 사항들이 개별법에서 쉽게 발견되고 있다. 주요 물관련 법들은 어김없이 조사와 정보체계의 구축을 강조하고 있는데, 예컨대, 수자원 조사(「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」 제6조), 상시측정 및 조사(「물환경보전법」 제9조), 지하수의 조사(「지하수법」 제5조), 수자원 정보체계의 구축·운영(「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」 제25조), 물환경 종합정보망의 구축·운영(「물환경보전법」 제5조), 정보화(「지하수법」 제5조의2) 등이 좋은 예이다. 유사한 업무가 여러 법률에 분산되어 시행되고 있다는 점도 문제지만 기본법에서 다루어야 할 기본적인 사항을 기본법이 아닌 개별법에 미룬 불성실한 입법이라고 지적할 수 있다. 이를 기본법에서 다룬다는 것은 다수 법에 산재되어 있는 규정을 통합, 정리한다는 의미와 함께 기본법의 위상을 제고함으로써 법체계성을 회복한다는 의미를 갖는다.

조사와 정보체계의 구축 등과 관련한 「물관리기본법」의 규정은 지나치게 단순하고 그 내용은 미약하기 짝이 없다. 동법은 물관리 자료의 정보화(제41조)를 규정하고 있을 뿐 실태조사, 상시측정 등과 관련한 근거 규정을 두고 있지 않다. 조사와 관련한 규정은 조사연구 ‘지원’이라는 규정(제39조)을 통해 간접적으로 관련을

가질 뿐이다. 이에 조사의 책임 주체를 국가로 명시하고, 자료의 정보화도 ‘노력하여야 한다’가 아닌 의무로 하고 그 내용을 보다 구체화할 필요가 있다. 예컨대, 다음과 같은 규정 방식이 그것이다.

- ① 국가는 물에 대한 관리와 관련된 정책을 체계적으로 수립·추진하기 위하여 이·치수 현황, 물환경, 수생태계 등에 관한 실태조사를 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 실태조사의 조사 항목, 대상 지역 선정, 조사 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 환경부장관은 제1항 및 제2항에 따라 실시된 실태조사 결과를 제○조의 통합물관리정보체계에 전산화하여야 한다.’

정보체계의 구축과 통합화가 구호에 그치지 않고 강력하고 실질적으로 작동하도록 하기 위해서는 컨트롤타워 역할을 하는 가칭, 통합물관리정보센터의 설치·운영도 고려할 만하다. 차제에 이러한 의무의 이행을 위한 조사방법, 정보체계의 구축·운영 등은 따로 법률로 정한다는 식의 연계조항을 두는 것도 검토할 필요가 있다. 이러한 일련의 입법적 검토가 기본법에 지나치게 상세한 규정을 두는 것이 곤란하다는 입법기술상의 문제, 기존 「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」이 있는 마당에 큰 실익이 없다는 등의 이유로 여의치 않다면 통합물관리를 염두에 두면서 「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」을 확대 개편하는 것이 대안이 될 수 있다. 이 때 중요한 점은 기존 수자원에 초점이 맞추어진 동법을 수질 및 수생태계도 포용할 수 있도록 탈바꿈하는 것이다. 그 대상도 지표수에 그치지 않고 지하수를 포함하는 것이다.

수리권 문제도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 「물관리기본법」은 물을 사용하려는 자는 관련 법률에 따라 허가 등을 받아야 한다는 원칙을 규정하고(제16조) 아울러 물을 사용하는 자에 대하여 그 물관리에 드는 비용을 부담시키는 것을 원칙으로 하고 있다(제17조). 이러한 규정들은 수리권의 핵심적인 원칙이라고 할 수 있다. 그러나 그것이 원칙으로 그치고 실제적인 내용을 이루는 내용을 정리하지 않고서는 얽히고설킨 후속 문제의 해결은 한발자욱도 나아갈 수 없다. 최근 논의가 치열한 취수부담금<sup>47)</sup> 도입 여부도 수리권과 밀접한 관련을 갖는다. 결국 수리권

문제가 해결되지 않고서는 이러한 분야에 대한 논의의 진전은 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 중요하고 예민한 내용일수록 미룰 것이 아니라 조속히 해결하려는 의지가 필요하다.

수리권 문제가 단순히 구호에 그치지 않고 실효적으로 작동되기 위해서는 기본법에서 명확한 목표와 방향을 제시하여야 한다. 최소한 통합물관리와 수리권과의 연결고리가 새로이 만들어질 동법에 담겨져 있어야 할 것이다. 예컨대, 「물관리기본법」에서는 ‘수리권을 확립하고 이를 위한 구체적 내용, 방법 등은 따로 법률로 정한다’는 식의 연계성을 선언할 필요가 있다. 이는 후속 입법을 압박한다는 의미를 갖게 될 것이다. 이러한 핵심적인 사항에 대하여 명확한 규정은 고사하고 연계 규정조차 두지 않고 원칙 규정에 그친 것은 가칭, 수리권법<sup>48)</sup>에 대한 큰 그림이 그려지지 않은 상태에서 시간에 쫓겨 법 제정을 하게 되었다는 의심을 사기에 충분하다. 이는 역으로 생각해 보면 수리권법의 제정이 난망하다는 예측이 가능하다.

체계성과 연계성이 약화되어 있는 그 밖의 분야로는 기술개발과 산업육성, 지원·연구, 취수부담금, 기금 등을 들 수 있다. 같은 맥락에서 물재해 예방은 수자원의 이용(점용허가, 물의 배분, 제16조, 제17조), 수자원의 보전(물의 양적·질적 보전, 물 이용자·사업자·국가 및 지방자치단체의 의무, 제4조 제2항, 제5조, 제6조) 등에 비해 상대적으로 취약하다는 점을 지적하고 싶다. 동법은 가뭄·홍수 등의 재해로부터 안전하게 보호받을 권리를 선언하고 있지만(제4조 제1항) 관련 법과의 연계규정은 찾아 볼 수 없다.

동법은 물관련 개별법과의 체계성과 연계성이 약하고, 물순환 과정 전 단계에 걸친 기본원리로서 적용되기에는 한계가 있다. 말하자면 통합물관리를 구현하기 위해 명실상부한 포괄적이고 기본적인 법률의 제정에는 실패하였다고 평가할 수 있다. 기본법이 개별법보다 나중에 제정됨으로써 이러한 혼란이 야기된 측면이 있

47) 전면적으로 취수부담금을 도입할 경우 물이용부담금, 댐용수 사용료 등과 중복의 문제가 발생할 수 있다. 취수부담금제도에 대하여 자세한 내용은 문현주, “합리적인 수리권 및 수자원에의 기여와 보상체계 연구”, 한국환경정책·평가연구원(2009), 88-89, 105 이하 참조. 같은 견해는 정우상, “하천수 사용료에 관한 법리 연구”, 중앙대학교 박사학위논문(2012), 191.

48) 수리권 일원화의 필요성에 대하여는 정우상(주 46), 80. 수리권과 그에 대한 비용만을 규율하기 위해 별도로 “물의 사용 및 비용부담에 관한 법률”을 제정하는 것이 중요한 입법과제라는 견해도 같은 맥락으로 이해된다. 김성수, “하천수 사용에 대한 비용부담과 법제 개선방안”, 법학논총 33권 3호(2016), 43. 수리권법의 제정 방안에 대하여 자세한 내용은 김홍균, “통합물관리를 위한 대응방안-수리권법의 제정”, 공법연구 47집 1호(2018), 364 이하.

다. 명실상부한 기본법이 만들어지고 여기에 맞추어져 순차적으로 하위 개별법이 만들어졌다면 이러한 부작용과 왜곡현상은 발생하지 않았을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 다소 늦은 감이 있더라도 법에 담거나 최소한 연계규정을 두어 동법이 다수 물관련 법들을 통합·조정하는 기본법의 성격을 가지고 있음을 보다 분명히 할 필요가 있다. 이는 달리 말하면 법체계성의 회복이라고 이해할 수 있다.

## V. 맺는 말

「물관리기본법」은 국가·유역위원회 운영, 국가계획 및 유역계획의 수립, 물분쟁 조정 등의 근거 규정을 마련함으로써 통합물관리라는 새로운 이정표를 제시하고 있다. 그러나 완전한 통합물관리의 길은 아직 멀다고 할 수 있다. 기본법이 갖는 일반적인 한계라고 할 수 있지만 애매모호한 규정, 실효성이 떨어지는 규정 등이 다수 발견되고 있으며, 관련 법과의 체계성·연계성이 떨어져 최상위의 기본법으로서의 위상에도 부족한 측면이 있다. 물관리위원회의 역할과 기능상의 한계, 국가계획·유역계획과 다른 물관련 계획과의 중복성, 물분쟁 조정 대상의 불명확화와 그 효력의 약화, 다른 법제도·정책과의 연계규정의 미비 등이 대표적인 예이다. 이에 비록 최근에 제정되었지만 동법에 대한 개정이 검토되어야 한다. 이는 물 문제가 당장의 문제만이 아니라 백년, 수백년 지속될 문제가 분명하기 때문이다.

동법이 통합물관리라는 오랜 숙원 사업을 급한대로 끈 상황에서 동법이 제정되고 얼마 되지 않아 개정한다는 것이 당장의 현안이 아니고 현실성·타당성이 떨어지는 것이라고 할 수 있다. 그렇다고 하더라도 최소한 개정 필요성이 있는 부분에 대한 중간 점검은 의미가 있다고 할 것이다. 통합물관리가 연착륙을 하고 정상궤도에 오르기 위해서는 조만간 어떤식으로든 다시 손질을 해야 하기 때문이다. 개정 방향은 분명하다. 물관리위원회의 기능 및 역할 강화(행정기관으로서의 지위 명시, 권한의 확대, 독자적 예산 확보), 국가계획과 유역계획의 체계성·효율성 제고(국가계획 수립권자를 국가위원회로 변경, 중복성이 있는 계획의 통폐합), 물분쟁 조정 대상의 명확화와 실효성 확보(법적 구속력 부여), 법체계성·종합성·연계성의 제고(관련 법·규정과 연계 규정) 등이다.

**<참고문헌>**

- 김남진·김연태, 행정법 II, 법문사(2007).
- 정우상, 하천수 사용료에 관한 법리 연구, 중앙대학교 박사학위논문(2012).
- 홍정선, 행정법원론(하), 박영사(2007).
- 김성수, “하천수 사용에 대한 비용부담과 법제 개선방안,” 법학논총 33권 3호(2016).
- 김진수·김경민, “물관리일원화에 따른 물 분야 법정계획의 정비 방향”, NARS 현안분석 보고서 vol.68, 국회입법조사처(2019).
- 김창수, “낙동강 수계 물 갈등 조정을 통한 유역 통합”, 물 정책·경제 33권, 한국수자원공사(K-water)(2020).
- 김홍균, “물 인권과 통합 수자원 관리 법제”, 물과 인권, 피어나(2012).
- \_\_\_\_\_, “통합물관리를 위한 대응방안-수리권법의 제정”, 공법연구 47집 1호(2018).
- 윤대영, “물관리위원회의 운영에 관한 제언”, 물 정책·경제 32권, 한국수자원공사(K-water)(2019).
- 임병수, “위원회제도에 관한 연구”, 법제(1995. 4.).
- 정우상, “통합물관리 구현을 위한 수리권의 발전방향”, 물 정책·경제 32권, 한국수자원공사(K-water)(2019)
- 채영근, “우리나라의 통합물관리제도 도입에 관한 소고”, 환경법연구 37권 3호(2015).

〈Abstract〉

## **The Appraisal and the Tasks of the Framework Act on Water Management**

**Kim Hong-kyun**

The Framework Act on Water Management, which was enacted on June 12, 2018 as part of an initiative to unify water management, has provided a new milestone through providing ground rules needed to operate the National/Watershed Commission on Water Management, establish plans such as the Framework Plan for National Water Management (FPNWM) and the Comprehensive Plan for Watershed Management (CPWM), and to adjust disputes related to water. Still, there is a long way left to go in order to reach true integration in managing water resources. A number of ambiguous and ineffective regulations - though they may be considered typical flaws of all basic laws - continue to be found in the Framework Act. The Act also lacks consistency with other related laws, making it somewhat insufficient to be cited a top framework act. For example, the role and function of the National/Watershed Commission on Water Management remain limited, and plans such as the FPNWM · CPWM and other water related plans tend to overlap one another. The vagueness in defining what is and is not subject to water disputes and weak force of the decision, and the lack of linkage to other law and policy are also examples of what needs to be improved. Thus, there is a need to consider revision of the current Act, despite the fact that it was enacted quite recently. Such need is imperative not just because the water management issue is an imminent problem, but also because it would affect decades and generations to come.

While it may sound unrealistic and unreasonable to amend the Act that has

just been enacted, an interim review of at least some parts of the Act that needs revision would still be deemed meaningful. That is because the Act would need to be amended in any way in order for it to soft-land and function well. The direction is clear, and that includes the strengthening of the Commission's role and function(clarifying legal status as national agency, enlarging authority, ensuring independent budget), enhancing efficiency in laying out the FPNWM and the CPWM(change of establisher of FPNWM, integration of duplicated plans), clarifying the subject of water dispute adjustments and ensuring effectiveness of the decision(providing legal force to adjustment), and improving legal systematization and the coherence among related laws and systems(provision of linkage with related laws and regulations).

**Keywords:** Framework Act on Water Management, unification of water management, Integrated Water Resource Management, National Commission on Water Management, Framework Plan for National Water Management, Comprehensive Plan for Watershed Management, water disputes, adjustment