

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 1999년 2월 ‘한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률’에 의해 도입된 한강수계관리기금 제도가 시행된 지 10여 년이 경과했음.
- 특히 2010년 5월 한강수계에도 수질오염총량관리제도의 전면 시행을 의무화한 ‘한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률’이 개정·공표됨.
- 수질오염총량관리제도가 시행되면 그간 개발행위가 제한되어 왔던 상류수계에서도 배출허용량의 범위 내에서 개발을 할 수 있게 되며, 개발제한에 대한 보상 차원에서 상류지역에 물이용부담금을 지원해 왔던 기존 수질관리 정책의 기본전제가 더 이상 성립되지 못함.
- 이에 따라 한강수계 관리여건의 변화 및 운영 전반에 대한 평가와 함께 새로운 수질오염총량관리체제에 적합한 기금 운용 방식과 방향정립이 필요한 시점임.
- 이 연구는 수질오염총량관리체제에 적합한 한강수계관리기금의 관리·운영 원칙을 확립하고, 한강하류수계 등에도 한강수계관리기금을 활용할 수 있는 방향을 제시하는 데 목적이 있음.

2. 연구의 범위

- 내용적으로는 수질오염총량관리제도 도입 시 나타날 수 있는 여러 가

지 문제점과 개선대안을 분석하고, 수질오염총량관리체제에 적합한 한강수계관리기금의 제도와 운영부문 및 한강수계관리기금의 나아갈 방향을 연구함.

- 공간적으로는 한강상수원 등 한강수계관리기금의 지원을 받는 지역과 수질오염총량관리제도가 적용되는 한강하류수계가 포함됨.

II. 연구결과

1. 한강수계관리기금 개요

1) 4대강 수계관리기금 개요

- 한강, 낙동강, 금강, 영산강·섬진강 등 4대강 수계를 중심으로 해당 수계를 적절하게 관리하고 상수원 상류지역의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하여 상수원의 수질개선을 목적으로 하는 수계법이 제정됨.

2) 한강수계관리기금의 구성

- 한강수계관리기금은 한강수계법 제21조에 의해 물이용부담금, 매수한 토지 등에서 발생하는 수익 등으로 구성되며, 한강수계법 제22조에 의해 토지 등의 매수, 주민지원사업, 수질오염방지시설의 운영지원, 환경기초시설의 설치·운영 지원 등에 사용됨.
- 물이용부담금은 물자원의 절약과 효율적 배분을 위하여 ‘수혜자부담원칙’에 따라 공공수역에서 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종사용자에게 물사용량에 비례하여 부과됨.

3) 한강수계관리기금의 관리체계

- 한강수계관리기금의 관리 주무부처는 환경부이고, 관리 및 운용주체는 수계관리위원회이며, 물이용부담금이 대부분인 한강수계관리기금 운용은 ‘한강수계관리기금운용규칙’에 규정되어 있는 사업에 한정되며, 기금의 지원 비율 및 규모는 법, 운용규칙 및 수계관리위원회에서 정하는 바에 따라 결정됨.
- 한강수계관리위원회는 한강수계법, 수계관리위원회 규정, 위원회 운영세칙에 따라 구성·운영되며, 한강수계의 수질개선을 위한 오염물질 삭감 종합계획, 수변구역관리 기본계획의 수립에 관한 사항, 물이용부담금의 부과·징수에 관한 사항, 기금의 운용·관리에 관한 사항, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 협의·조정하는 역할을 함. 또한 규정에 따라 한강수계관리위원회의 업무를 지원하기 위한 ‘사무국’을 둘 수 있음.

2. 한강수계관리기금 총괄 운영 현황

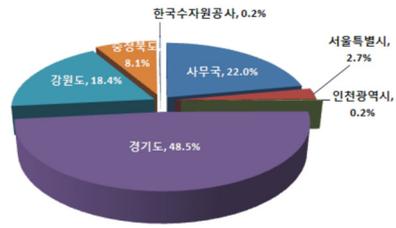
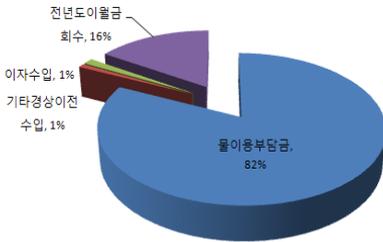
1) 한강수계관리기금 대상지역

- 한강수계 물이용부담금 부과대상지역은 서울특별시, 인천광역시(옹진군 제외), 경기도 25개 시·군이 해당하며, 한강수계관리기금 지원대상 지역은 서울특별시 3개구, 경기도 11개 시·군, 강원도 14개 시·군, 충청북도 8개 시·군임.

2) 한강수계 물이용부담금 부과 및 징수현황

- 1999년부터 2009년까지 3조 1,019억원의 한강수계관리기금이 조성되었으며, 기금의 82%가 물이용부담금으로 구성됨.

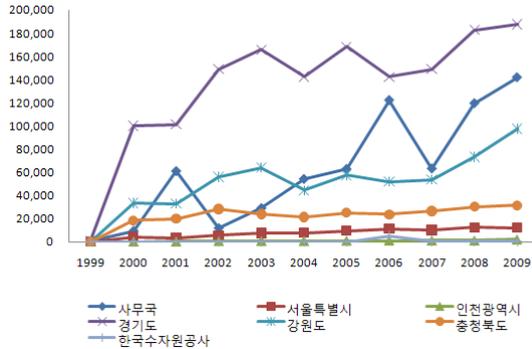
- 한강수계관리기금의 시·도별 지원비율은 경기도 48.5%, 사무국 22.0%, 강원도 18.4% 순으로 나타나며, 경기도의 기금지출 규모가 가장 큰 이유는 관내 시·군이 상수원관리지역으로 지정되어 있어 기금대상 사업수가 많기 때문이다.
- 한강수계관리기금은 환경기초시설 44.1%, 주민지원사업 23.1%, 토지매수 및 수변 구역관리사업 20.4%, 기타수질개선사업 10.7% 등의 순으로 활용되었으며, 여유자금은 매년 물이용부담금의 지출 후 이월되는 자금으로 연간 500억원 수준임.



〈그림 1〉 한강수계관리기금 수입원 비중 〈그림 2〉 시·도별 한강수계관리기금 지원 비중

3. 한강수계관리기금의 운영현황 분석

- 한강수계관리기금 운영현황을 보면 경기도에 44.8%, 사무국에 22.0%가 지원되어 이 두 기관이 약 70%를 차지하며, 물이용부담금 징수액이 가장 많은 서울특별시는 2.7%의 기금만을 지원받음.
- 물이용부담금이 징수되지 않는 강원도의 지원액은 2000년 333.5억원에서 2009년 978.5억원으로 10년 동안 3배 증가함.



〈그림 3〉 시·도별 연도별 한강수계관리기금 지원 추이 (단위: 백만원)

- 2000년부터 2010년까지 한강수계 전 생활권 유역 약 1,680개소의 환경기초시설 설치 및 운영에 각각 9,400억원과 668억원가량의 한강수계관리기금이 지원됨.
- 하수종말처리시설과 하수관거 사업에 대한 수요는 재정자립도가 높은 지자체에서 상대적으로 많으며 소규모하수도 사업에 대한 수요는 재정상태가 열악한 지자체에서 상대적으로 많음.
- 2000년부터 2010년까지 7,800여 억원가량의 한강수계관리기금이 주민지원 사업에 투입되었으며, 2012년부터는 2011년 대비 약 5% 삭감된 수준에서 사업비가 책정될 것으로 예상됨.
- 토지매수 및 수변구역관리사업의 경우 2000년부터 2010년까지 9.88km²의 토지 매입에 총 6,550여 억원이 투입되었으나, 협의매수 방식으로 인하여 실효성이 적음.

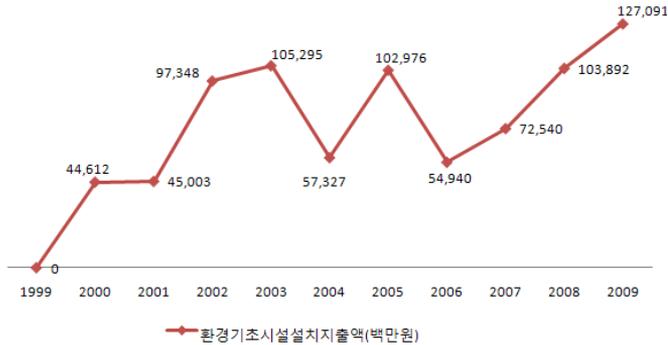
4. 환경기초시설의 확충에 따른 설치비 및 운영비 증가

1) 환경기초시설 설치비 증가

- 한강수계 상류지역의 환경기초시설 설치비용 지원규모는 2000년 446억원

에서 2010년 1,093억원으로 늘어났으며, 이에 따라 시설 수는 같은 기간 57개소에서 1,677개소로 30배 증가함.

- 환경기초시설 수의 증가는 한강수계관리기금의 과다수요로 이어지므로, 한강수계관리기금에 의존하는 한강수계 수질관리를 위해서는 재원확보에 대한 정책적 판단이 필요함.



〈그림 4〉 한강수계 연도별 환경기초시설 설치비 지출 추이 (단위 : 백만원)

2) 환경기초시설 운영비 증가

- 한강수계관리기금에서 지원한 환경기초시설 운영비용은 2000년 168개소 326억원, 2010년 542개소 826억원으로 2.5배 이상 증가하였으며, 향후 환경기초시설의 설치 수가 증가하는 반면, 개별 시설의 규모는 줄어들 것으로 전망됨에 따라 운영비는 해마다 증가할 것으로 예상됨.

3) 환경기초시설 확충에 따른 개발여유부하량 확보

- 수질오염총량관리제도가 실시됨에 따라 환경기초시설 개선 및 설치에 해당 지자체의 삭감수단으로 활용되어 개발여유부하량으로 환원되는 결과를

초래하며, 한강수계관리기금 지원에 따른 환경기초시설의 확충은 해당 지자체가 개발을 수용할 수 있는 여력을 확보하게 해줌. 따라서 상류유역의 한강수계관리기금 지원은 수질오염총량관리체제에 적합한 방향으로 재편되어야 함.

5. 한강수계관리기금의 문제점

1) 총괄적 문제 제기

- 한강수계의 상수원 상류지역은 중부지방의 대부분을 차지하고 있으며, 한강수계관리기금으로 관리하기에는 남·북한강 전 수계가 너무 광범위함.
- 현재 3대강 수계법은 사실상 전체수계를 대상으로 하고 있으므로, 그 명칭 또한 「한강수계물관리 및 주민지원에 관한법」으로 개정하거나 단일법으로 통합할 필요가 있음.
- 수질오염총량관리제의 실시에 따라 총량관리를 위한 사업에 대해서는 지원 범위를 전체수계로 확대하는 것이 필요함.
- 물환경관리 기본계획과 연계된 중·장기계획에 부합한 한강수계관리기금의 운용계획 수립이 필요함.
- 환경기초시설 수의 증가는 재정이 열악한 지자체에게는 조달해야 하는 운영비 규모의 증가로 인해 향후 부담으로 작용할 수 있고, 이는 다시 한강수계관리기금(물이용부담금)의 부담으로 전가되어 기금 부족이 초래됨.

2) 운영·관리의 문제

(1) 한강수계관리기금의 효율적 활용 미흡

- 2008년까지 조성된 한강수계관리기금 2조6천억원 중 토지매수사업비가 494,867백만원으로 20%를 차지하고 있으나 수질개선 효과는 크지 않음.

또한 한강 전체수계(남·북한강 상류 및 지류 조성)를 대상으로 기금을 지원함으로써 효과를 체감하기가 어려움.

(2) 한강수계관리기금 사용에 대한 중장기 계획 미흡

- 중·장기계획(목표년도 2020년)에 부합한 한강수계관리기금의 운용계획이 수립되어야 함.
- 특히 한강수계 상수원 등의 수질목표를 1등급으로 수립하고, 이를 10년 내에 달성하겠다는 계획하에 물이용부담금을 징수하는 등 더욱 치밀한 계획이 수립되어야 함.

3) 사업별 문제점

(1) 환경기초시설 과다설치로 한강수계관리기금 부족

- 환경기초시설 수의 증가는 재정이 열악한 지자체에게는 조달해야 하는 운영비 규모의 증가로 인해 향후 부담으로 작용할 수 있고, 이는 다시 한강수계관리기금(물이용부담금)의 부담으로 전가되어 기금의 부족이 초래됨.

(2) 수질오염총량관리체제에서는 환경기초시설 설치가 개발 확대로 연계

- 수질개선을 촉진하려는 한강수계관리기금 지원은 오히려 개발 확대 등 악순환을 초래할 수 있음.

(3) 토지매수사업 및 수변구역 설정의 실효성 부재

- 토지매수는 토지주의 매도 의사가 있을 경우에만 감정가격으로 협의매수하게 되어 있기 때문에 실질적으로 수질보전에 민감하거나 효과가 큰 토지들을 우선적으로 매수할 수 있는 여건이 미흡함.
- 용도별로 오염기여도가 낮은 임야와 하천으로부터 거리가 1km 이상인 지

역의 토지를 하천변 토지보다 많이 매수하여 수질개선효과의 효용성이 문제시되고 부적정한 토지매수 및 매입가 등으로 특혜시비에 노출됨.

(4) 「친수구역활용에관한특별법」 시행으로 수변구역 설정 실효성 상실

- 지난 2010년 공포되고 2011년 4월 시행령과 시행규칙이 제정된 「친수구역 활용에관한특별법」은 4대강의 양안 2km 범위를 친수구역으로 지정하여 주거·상업·산업·문화·관광·레저 사업을 조성·운영하는 내용을 골자로 삼고 있어, 기존 제도들의 도입 취지에 정면으로 상충됨.

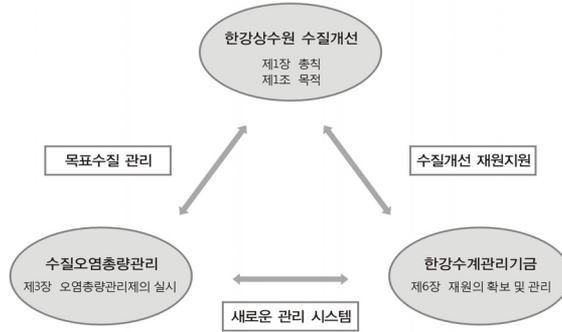
(5) 주민지원사업의 문제

- 주민지원사업에 총 7,564억 여원의 재원이 투입되었는데, 재원 규모에 비하면 그 효과는 기대수준 이하임. 이 사업에 대한 주민들의 만족도도 낮을 뿐만 아니라 사업 시행자의 사업에 대한 기대효과도 낮음.
- 주민지원사업이 일관성을 가지지 못하고 단기적, 일시적 소모성 사업에 치중하고 있고 사업 추진 절차에 행정력을 지나치게 소비하고 있음.
- 장기적으로 지원대상자가 줄어들고 있으므로 이들에게 적정수준의 일괄적인 지원 등 전면적인 제도개선이 필요함.

6. 한강수계관리기금 관리의 여건변화

1) 한강수계법의 새로운 3각축 체제

- 한강수계 수질개선이란 목적을 가진 「한강수계상수원수질개선 및 주민지원등에 관한법」은 수질오염총량관리제의 실시를 위해 제8조(오염총량관리계획의 수립 및 시행), 제13조(수질개선사업)제1항의2 환경기초시설의 설치 및 운영관리계획, 제20조(한강수계관리기금의 설치)를 중심으로 구성되어 있으며, 수질개선을 달성하기 위해 이 3각축이 중심이 될 것임.



〈그림 5〉 한강수계법의 새로운 3각축 체제

2) 「친수구역활용에관한특별법」시행에 따른 상류지역 개발가능

- 2010년 4대강의 양안 2km 이내 지역을 친수구역으로 지정하여 개발 사업을 가능케 하는 「친수구역활용에관한특별법」적용을 통해 수변구역 지정을 해제하려는 전략적 움직임이 있으며, 상류지역 개발이 이루어질 경우 그간 개발 제한에 따른 보상 차원에서 물이용부담금을 지원해 왔던 수질관리 정책의 기본전제가 더 이상 성립하지 않게 됨.
- 「친수구역활용에관한특별법」상에는 거꾸로 친수구역을 지정 또는 변경할 경우 이를 오염총량계획에 반영하도록 하고 있어(제10조 2항), 해당 조항이 오염총량을 넘어설 수 있게 하는 특권적인 압력으로 작용할 우려가 제기됨.

3) 수질오염총량관리체제에서는 수혜자와 원인자의 경계모호

- 수질오염총량관리제도에 따라 상류수계에서도 목표수질과 배출허용량의 범위 내에서 개발이 가능해짐에 따라 물이용부담금 도입의 배경이 되는 수혜자와 원인자의 경계가 불명확하게 됨.
- 상수원과 상수원 상류수계의 환경기초시설에 대한 한강수계관리기금의 지원은 상류지역의 배출부하량을 삭감하는 데 기여함으로써 개발여유부하량

이 늘어나고, 오히려 개발을 초래할 수 있어 한강수계관리기금(물이용부담금)의 설립취지와 부합하지 않음.

4) 하수도요금 부담률의 매년 하락으로 한강수계관리기금 부족 초래

(1) 낮은 하수도요금

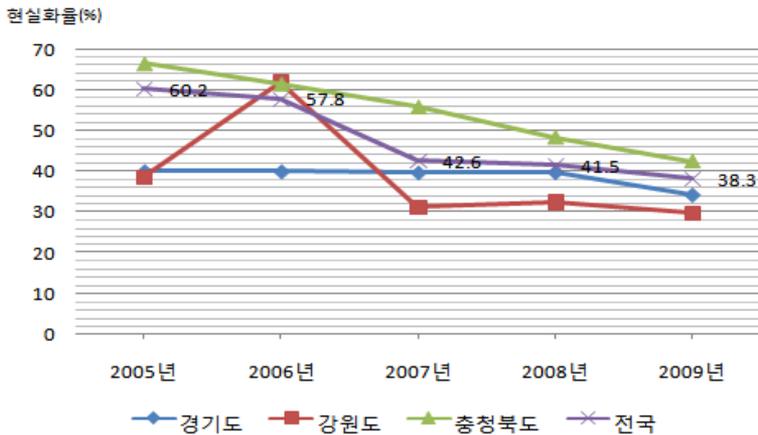
- 한강수계관리기금을 통해 환경기초시설의 설치비뿐 아니라 운영비를 지원함에 따라 하수도요금 현실화율이 오히려 악화됨. 현재의 한강수계관리기금을 활용한 환경기초시설의 설치 및 운영비 지원 상황에 대한 전면적 검토를 통해 지원 원칙 재정립이 필요함.
- 2009년 말 기준 기금에 의한 사업대상 지자체의 하수도요금 현실화율을 보면 경기도가 34.3%, 강원도가 29.8%, 충청북도가 42.5%로 매우 낮음(<표 1> 참조). 특히, 경기도 여주군(11.7%), 광주시(12.5%), 충청북도 충주시(24.4%)의 하수도요금 현실화율은 매우 낮으며, 이들 지자체 중에는 하수도 요금을 아예 부과하지 않고 있는 지자체(고성, 단양, 청원 등)도 있음.

<표 1> 행정구역별 하수도요금 현실화율(2009년 기준)

구분	평균단가(원/톤)=[연간부과액/부과량]	현실화율(%)	
전국	274.0	38.3	
경기도	도계	195.9	34.3
	기평균	371.1	33.9
	광주시	232.1	12.5
	양평균	164.3	25.0
	여주군	125.7	11.7
	이천시	157.3	38.2
	하남시	74.8	32.5
	남양주시	409.0	32.9
	용인시	244.5	25.6
강원도	도계	195.9	29.8
	원주시	163.9	46.8
	춘천시	168.4	48.0
충청북도	도계	324.5	42.5
	충주시	330.7	24.4

(2) 환경기초시설의 하수도요금 부담률이 하락 추세

○ 최근 5년간의 하수처리원가 대비 부과된 평균 요금이 매년 낮아지고 있어 하수도요금 현실화율은 오히려 악화되고 있음(<그림 6> 참조). 이것은 지원받는 한강수계관리기금을 하수시설 운영비 등으로 사용하기 때문이며, 하수도요금을 지자체의 타 용도로 전용하여 사용하는 도덕적 해이 현상까지 나타남.



〈그림 6〉 최근 5년간 지자체별 하수도요금 현실화율 변화 추이

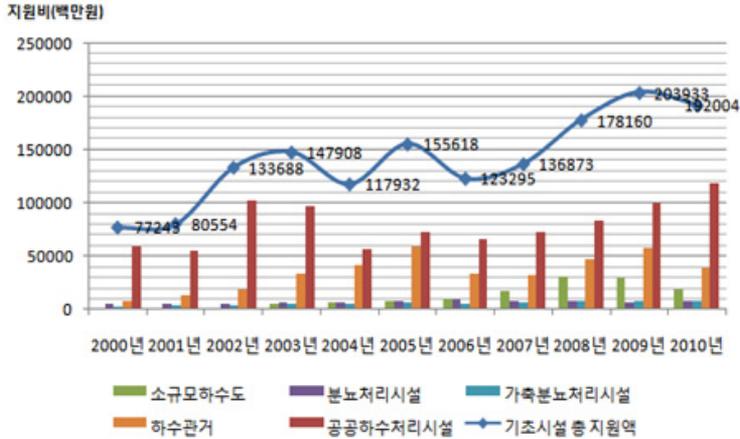
5) 환경기초시설 설치·운영에 대한 한강수계관리기금 지원 재원 부족

(1) 환경기초시설의 설치비 및 운영비 증가

○ 환경기초시설 수의 증가는 한강수계관리기금의 과다수요로 이어지며, 운영비까지 고려하면 한강수계관리기금의 부족사태가 우려됨.

(2) 환경기초시설의 설치비 및 운영비에 대한 한강수계관리기금 조정액 증가

○ 2012년 시·도의 환경기초시설 설치비 및 운영비에 대한 기금 요구액이 5,534억원의 40%만 반영된 2,193억원으로 조정됨. 이는 환경기초시설의 설치비 및 운영비가 계속 증가되고 있음을 반영한 것임.



〈그림 7〉 한강수계 연도별 환경기초시설별 설치·운영 지원 추이

〈표 2〉 환경기초시설 설치비·운영비에 대한 기금 요구액 및 조정액(2012년)

(단위 : 백만원)

구 분		2011년(A)	2012년		
			요 구	조 정(B)	증 감(B-A)
환경기초 시설	소 계	241,684	553,381	219,324	22,360
	시설설치비	158,558	378,634	129,857	28,971
	운영비	83,126	174,747	89,737	6,611

6) 한강수계의 광역적 수질관리 체제의 전환 요구

- 한강수계의 수질관리는 지리적 여건 등을 고려할 경우 남·북한강 전 수계를 대상으로 하기에는 한계를 나타내고 있으며, 팔당호 수계의 광역적 수질관리체제의 전환이 필요함.
- BOD(생물화학적산소요구량)와 더불어 COD(화학적산소요구량) 혹은 DOC(용존유기탄소)와 같은 오염 요소에 대한 관리영역을 확장하는 등의 질적 관리에 집중이 필요함.

7) 통합유역관리체제 요구 증대

- 수질오염총량관리제 시행 후 현재의 한강수계법에 의한 한강수계관리기금 지원이 지속될 경우 상류수계보호라는 근본취지에 어긋나기 때문에, 수질오염총량관리제도에 부합되는 방향으로 한강 전 수계를 관리할 수 있는 방향성검토가 필요함.
- 현재 한강수계의 물관리를 위해 중앙정부 계획을 바탕으로 지방정부에서 실행하는 하향식 정책이 운용되고 있으며, 한강수계관리기금의 근간이 되는 물이용부담금이 조세가 아닌 부담금인 만큼 지방정부의 의견수렴이 중요함.

III. 정책제언

제1절 한강수계관리기금 개편방향

- 한강수계 관리 여건변화를 고려한 한강수계관리기금 관리체제의 개선 기본방향은 다음과 같이 요약됨.

〈표 3〉 한강수계관리기금 관리체제 기본 개선방향

기본방향	여건변화	개선방향
새로운 제도와의 상충성 개선을 위한 제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한강수계법의 새로운 3각축 체제 형성 ○ 친수법 시행에 따른 상류 지역 개발 가능성이 수변구역지정제도와 상충 	→ 토지매수 및 수변구역 지정 관리에 대한 대체 제도 및 방안 수립
수질오염총량관리의 의무제 전환에 부합하는 정책방향 설정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상류지역 개발 가능성 증가에 따른 기존의 기금지원 당위성 변화 ○ 상류지역의 많은 오염삭감시설 설치비 및 운영비로 인한 기금 부족 ○ 수질오염총량관리 사업 실시를 위한 기금 지원 필요 	→ 적정 수준의 오염자부담원칙을 반영한 기금 부담원칙과 지원 우선순위 선정원칙 재정립 → 한강상류수계의 많은 오염삭감시설 설치·운영 지원에 대한 기금 적정지원을 위한 대안 모색 → 기금 지원 사업 범위 및 규모 확대에 대비한 자원 확보 방안 모색

〈표 계속〉 한강수계관리기금 관리체제 기본 개선방향

기본방향	여건변화	개선방향
광역적 수질관리체제 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 목표수질 달성을 위한 남·북한 강 전 유역 점·비점오염원 관리의 현실적 어려움 ○ 한강수계 난분해성 유기물질의 증가 ○ 서울수계 등의 상수도 고도처리 시설의 운영 	<ul style="list-style-type: none"> → 팔당호 수계 중 상수원 영향권 일부에 대해 수질등급 1a 달성을 위한 중점관리권역의 설정 관리 → 팔당영향권 외 상류수계는 현안대응적 수질관리에 지원 → 팔당하류 수계는 친수하천을 위한 관리에 지원
통합유역관리체제의 전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한강수계관리기금의 재원 성격은 조세가 아닌 부담금이므로 기금 운용에 대한 지방의견 수렴 필요 ○ 수질오염총량관리 실시로 인해 유역 및 시도 지역별로 부하량 할당 및 관리 시행 ○ 지방정부의 적극 참여가 수반된 통합 유역관리에 대한 요구 증대 	<ul style="list-style-type: none"> → 상·하류 지역의 통합적 관리에 적합하고, 지방 특성을 충분히 반영할 수 있도록 하는 기금 운용계획 수립 → 유역중심 물관리로의 분권화를 추진할 수 있는 관리체제로 개선 → 지자체 정부를 포함한 한강 유역의 거버넌스 구축

1. 새 제도와 상충성 등의 개선을 위한 제도 정비

1) 「친수구역활용에관한특별법」과의 상충에 따른 제도 정비

- 토지매수 및 수변구역 조성에 많은 한강수계관리기금을 투자해 왔으나, 협의 매수 방식에 기인한 산발적 매수 등으로 애초 기대했던 가시적인 수질 개선 효과를 얻을 수 없었음.
- 더욱이 지난 해 12월 제정된 「친수구역활용에관한특별법」은 기존의 수변구역지정 제도의 취지에 정확히 상충되는 하천 양안의 개발 허용을 골자로 하고 있어 수변구역 제도의 실질적 관리는 점점 더 어려워질 것임.
- 따라서 그동안 토지매수에 비효율적으로 활용되어 왔던 한강수계관리기금 투자를 지양하고, 향후 급증할 것으로 예상되는 수질오염총량관리사업과 비점오염원사업 등에 적정한 기금 배분이 필요함.
- 특히 「친수구역활용에관한특별법」에 따른 친수구역의 조성 및 활용이 특별법적 성격으로 수변구역에 대한 개발로 이어져, 수질오염총량관리범위를 넘지 못하도록 적절한 제도적 대책이 시급함.

2) 상류지역 개발제한에 따른 보상차원의 한강수계관리기금 지원제도 정비

- 한강수질개선을 위해 상류지역의 개발제한에 따른 보상차원으로 하류지역에서 수혜자부담원칙에 의한 한강수계관리기금이 조성되어 지원되는 것인데, 수질오염총량관리제도의 실시로 상류지역도 오염총량 범위 내에서 개발을 추진할 수 있게 됨.
- 따라서 개발제한에 따른 보상차원으로 한강수계관리기금을 지원하는 취지와 상충됨.
- 또한 「친수구역활용에관한특별법」의 제정으로 인해 상류지역의 친수구역도 개발이 가능하게 된 점도 보상차원의 한강수계관리기금 지원제도를 정비해야 하는 당위성으로 작용함.
- 이러한 하천수계에 대한 법·제도 실시는 수혜자와 오염자 사이의 구분을 모호하게 하고, 한강수계관리기금의 재원 확보와 지원에 대한 원칙을 크게 훼손하고 있음.
- 따라서 새로운 기금확보 및 지원에 대한 정비가 필요함. 특히 현행 기금원칙을 일시에 바꾸면 추진되는 사업에 미치는 영향이 크므로 제도 정비가 점진적으로 이루어져야 할 것임.
- 여기에 합리적인 수준에서 오염원인자부담원칙이 반영되어야 함. 즉 일정 수준의 수질개선 목표를 상회하는 상류지역 주민의 초과 노력에 대해서는 수혜자부담원칙에 의한 지원을 강화하도록 하나, 한강수계관리기금 지원은 상류지역에서의 오염자부담원칙을 훼손하지 않는 범위 내에서 이루어져야 함.

2. 수질오염총량관리의 의무제 전환에 부합하는 정책방향 설정

1) 한강수계관리기금 지원 원칙 재정립

- 수질오염총량관리제도의 실시는 한강수계관리기금의 배분과 사용에도 영

향을 미침. 그러나 실제적인 한강수계관리기금의 운용원칙이나 방식은 해당 제도가 제정된 10여 년 전과 똑같아 한강수계관리 및 수질오염총량관리 제도의 원활한 추진을 위한 기금지원의 역할은 미흡함.

- 따라서 수질오염총량관리제도 실시에 부합하는 방향으로 한강수계관리기금의 지원 원칙이 재정립되어야 함.
- 더구나 앞으로 한강수계관리기금의 부족이 예상되는 것을 고려할 경우 기금 지원 규칙은 전면적으로 재정립되어야 함.
- 수질오염총량관리제도에 부합하는 한강수계관리기금 지원을 위해서는 지역주민이 배출하는 점오염원보다 비점오염원의 제어에 기금을 활용할 필요가 있음. 즉 하수처리장에서 처리하는 인 제거에 기금을 지원하는 것이 필요함.
- 그러나 전·담·산림에서 배출되는 비점오염원 제어 사업은 효과적인 사업모델이 확립된 후 한강수계관리기금을 지원할 수 있도록 함.

2) 한강수계관리기금 지원 사업 범위 및 규모 확대에 대한 대비

- 강력한 수질개선사업인 수질오염총량관리사업의 실질적인 수행을 위해서는 오염물질 삭감시설 설치, 모니터링과 데이터베이스 구축 등 새로운 연구조사 사업, 그 밖의 지자체들의 다양한 총량관리 사업 수요에 대한 지원이 필요함.
- 이와 같이 수질오염총량관리제도의 시행에 따른 한강수계관리기금 지원 사업의 범위와 규모 확대에 대비하는 방향으로 나아가야 함. 특히 수질오염총량관리제의 실시에 따라 하류지역도 기금을 이용하여 수질을 관리할 수 있는 여건이 마련되었음. 이를 바탕으로 하류수계의 수질오염총량관리 사업에도 기금을 지원하여야 함.
- 이렇게 사업지원 범위가 확대됨으로써 향후 소요될 비용 산정 및 검토를 통한 재원 확보 방안이 모색되어야 함.

- 또한 수질개선에 직접적 효과가 부족한 사업들을 폐지하는 등 지원 사업을 과감히 재편하고, 그간 방만하게 운영되어 왔던 사업들에 대해 적절한 유인책을 제시함으로써 운영 효율화를 유도하여야 함.

3) 상류지역 수질오염삭감시설 과다 운영의 지원 축소

- 현 상류지역의 수질오염삭감시설 설치 및 운영 사업에 대한 지원은 오염자 부담원칙에 배치되는 문제가 있으며 수질개선에서 제도적으로 악용될 소지가 있음.
- 일례로, 환경기초시설에 대한 과다한 운영비 지원 때문에 생긴 지방비 여유분이 다른 개발 사업에 투자됨으로써 실질적으로는 수질 보전이 아닌 새로운 개발계획과 오염원 입지의 증가를 불러일으킨다는 우려가 제기되고 있음.
- 더군다나 수질오염총량관리제가 실시되면 이들 시설이 지역의 개발여유부하량 확보의 근거가 됨으로써 추가적인 개발의 여지를 제공할 수 있음. 이러한 개발들로 인해 새로 발생하는 오염의 처리를 위해 다시 양적인 시설 확충을 해야 하는 악순환이 이루어짐.
- 또한 방류수 수질이 상대적으로 나쁜 환경기초시설은 좋은 시설에 비해 수질오염총량관리제의 의무제 전환 시 삭감부하량의 확보가 용이할 뿐 아니라 상대적으로 방류수질 개선 및 관리에 대한 부담도 적기 때문에 수질개선의 여지가 있더라도 적극적인 노력을 기대할 수 없음.
- 오히려 적극적인 관리를 통해 수질을 개선하고 있는 배출시설 또는 지자체는 향후 추가적인 수질 개선을 통한 삭감 부하량의 확보가 매우 제한적이며, 기존의 수질개선 노력이 불리한 상황에 처하는 문제가 있음.
- 이와 같이 수질 개선과 연계하지 않은 환경기초시설 지원 기준으로 인한 그간의 무분별한 양적 확충과 운영으로 인해 이미 한강수계관리기금에 의한 시설의 설치 및 운영비 부족에 직면함.
- 통상적으로 적정비율의 운영비 등은 지자체별 하수도 요금 등으로 충당될

필요가 있음. 현재로선 한강수계관리기금이 지원되는 사업 대상 지자체의 하수도요금 현실화율은 매우 낮은 현실이고, 이마저도 부과하지 않는 지자체도 있기 때문임.

- 또한 그간의 일률적인 지원 방식을 변경하여 수질개선과 연계해서 기여도가 높은 시와 군을 중심으로 한강수계관리기금 지원 비율을 차별화하는 방식 등의 운영 효율화 방안도 마련해야 함.

3. 광역적 수질관리체제 개선

1) 상수원 영향권 중점관리권역 설정

- 현 목표대로 팔당호의 수질을 1a 등급으로 유지하기 위해서는 남·북한강 유역의 점·비점오염원에 대한 철저한 관리가 이루어져야 하며 막대한 재정지원 역시 지속되어야 함.
- 그러나 그러한 수준의 관리는 현실적으로 불가능할 뿐 아니라 재정의 비효율적인 지출을 초래할 것으로 예상됨. 게다가 서울수계에는 이미 상수도의 고도처리시설 등이 설치·운영 중임. 이러한 한강수계 관리 현실은 기존의 광역적인 상수원 수질관리체제의 한계를 노정함.
- 관리상의 효율성을 개선하고 한강수계관리기금의 합리적 이용을 도모하기 위해서는 팔당호 수계 중 상수원 영향권인 상류 일정 지역까지 중점관리권역으로 설정하여 목표수질을 달성할 수 있도록 집중 관리하고, 영향권 외 지역에 대해서는 현 수준으로 수질을 관리하는 전략적 움직임을 취할 필요가 있음.

2) 고도처리 시설 등 한강수계 관리 현실을 반영한 사업 다양화 방안 모색

- 팔당 상수원에서 생분해성 유기물은 감소하는 추세이지만 대신 난분해성

- 유기물의 농도가 높아지는 등 향후 COD를 포함한 주요 오염물질에 대한 질적 관리의 필요성이 증대됨.
- 이러한 관리여건 변화의 필요성을 인식하여 기존 환경기초시설의 양적 확장에 대한 집중보다는 고도처리시설의 설치 등 한강수계 관리 현실에 부합하는 사업 다양화 방안이 모색되어야 함. 또한 환경기초시설 운영비 지원을 고도처리비용에 한정시키는 방안 등을 고려해야 함.

4. 통합유역관리체제로의 전환

1) 지자체 정부가 주도하는 한강수계위 체제 구축

- 물이용부담금 제도가 처음 도입된 이래 환경부를 비롯한 중앙정부의 역할은 계속 강화되어 왔고 실질적인 부담금 운영 방향과 세부사항 등도 중앙정부가 주도적으로 결정해 왔음.
- 그러나 한강수계관리기금은 조세가 아닌 특정 목표, 즉 수질개선과 주민지원을 위해 지자체들을 대상으로 조성하고 있는 부담금의 성격을 가지므로 이의 운용에 해당 지자체들의 의견이 반영되어야 함.
- 만일 기존과 같이 중앙정부가 주도하고자 한다면 구태여 부담금 체제가 아닌 조세에 근거한 재원 조달을 통해 수질개선목표를 달성할 수도 있는 일 이므로 한강수계관리기금 조성의 타당성이 훼손됨.
- 또한 물이용부담금제도가 처음 시행되었던 10여 년 전에 비해 지자체 수준의 거버넌스가 구축될 수 있는 사회적 여건이 충분히 무르익었으며 이를 위한 역량도 충분함.
- 향후 수질오염총량관리제의 핵심인 부하량의 할당과 관리가 각 유역 및 지역 단위로 이루어짐에 따라 이의 실질적 이행과 관리의 주체로서 기능하는 지역의 역할은 더더욱 강조될 것임.

- 이에 따라 지자체의 의견이 적극 수렴되고 집행될 수 있도록 하는 거버넌스 기구가 구축되어야 하며, 이러한 상·하류지역의 통합적 관리에 적합하고 지방 특성을 충분히 반영할 수 있도록 하는 수질관리 정책을 마련하고 이에 따른 한강수계관리기금 운용계획이 수립되어야 함.
- 한강수계관리위원회의 위원장을 환경부차관이 아닌 5개 시·도 단체장이 순환하여 맡도록 하고, 한강수계관리위원회 역할도 현재보다 강화하여 하부조직으로 자문위원회와 실무위원회를 실질적으로 가동하며 사무국에 기존의 유역청 외에 5개 시·도 실무자들이 전담으로 참여하도록 체제를 전환해야 함.

2) 유역중심 물관리 체제로 개선

- 지자체 중심의 거버넌스 체제 구축을 위해서는 유역 공동체 간의 협력적 관리체제가 형성될 수 있도록 지원하는 조직이 만들어져야 함.
- 오염의 예방과 처리가 행정 측면이 아닌 수체 흐름과 유역 특성 등을 반영한 실질적 수질의 관점에서 효율적으로 수행될 수 있도록 유역 단위의 통합적인 사업의 기획과 집행체제를 강화해야 함.

제2절 한강수계관리기금의 개편을 위한 세부전략

1. 한강수계관리기금 확충기반 확보 전략

1) 통합부담금제도 도입

- 수질오염총량관리제의 원활한 추진을 포함해 중·장기적 한강수질관리의 성공적 뒷받침을 위해 10여 년 전 설정된 한강수계관리기금 조성 및 배분 원칙을 변화된 관리 여건을 반영하여 발전적으로 재정립해야 함.

- 즉, 기존의 수혜자뿐 아니라 오염자도 한강수계관리기금을 부담하는 가칭 「통합적 한강수질관리 부담원칙」이 새로운 재원 마련의 패러다임으로 설정되어야 함.
- 「통합적 한강수질관리 부담원칙」은 상·하류지역 간 합의를 통해 수립되어야 하며, 세부적인 부담요율의 설정은 지역별 특성 및 재정자립도와 수질개선 달성 정도를 고려하여 차등적으로 이루어져야 함.
- 상·하류지역 모두 동의할 수 있는 합리적이고 효율적인 한강수계관리기금 활용을 통해 보다 더 긴밀하고 협력적인 수계관리 체계를 구축할 수 있는 기반이 마련될 수 있음.

2) 「친수구역활용에관한특별법」과 상충되는 수변구역지정을 위한 토지매수 등에 한강수계관리기금 사용 지양

- 기존의 토지 매수 및 수변구역 녹지 조성사업은 지가 상승과 협의매수 방식에서 기인한 산발적 매수로 애초 기대했던 수질개선 효과를 보지 못하고 있고, 지난 해 12월 제정된 「친수구역활용에관한특별법」은 하천 양안의 개발 허용을 골자로 하고 있어 하천 양안에 오염 완충지를 설정하고자 했던 수변구역 제도의 취지와 상충됨.
- 따라서 향후 급증할 것으로 예상되는 비점오염원을 적절하게 관리하고 처리할 수 있는 예산 확보를 위해 토지매수를 위한 비효율적인 한강수계관리기금 사용을 지양해야 하며 이와 더불어 적절한 대안이 수립되어야 함.

2. 한강수계관리기금의 지원 세부원칙 수립

1) 한강수계관리기금 지원 상한선 원칙 설정

- 한강수계관리기금의 지원에 대해 상한선이 설정되어야 함. 예를 들어 설

치비 지원은 적정 하수도 보급률의 약 70%까지, 시설 운영비의 지원은 적정 하수도 보급률의 40-50% 정도 수준으로 하는 상한선 원칙이 수립되어야 함.

- 즉 하수도시설 설치비는 보급률과 연계하고, 운영비는 오염원인자부담을 강화하는 방향으로 지원 상한을 설정해서 실질적인 수질 개선과 효율적인 한강수계관리기금 사용이 이루어지도록 해야 함.

2) 하수도요금과 한강수계관리기금 지원비율의 연계원칙 설정

- 지자체별 하수도요금을 단계적으로 현실화하여 최소한 환경기초시설의 운영비는 오염원인자가 부담하도록 해야 함. 이렇게 하여야 하수도사용의 절약도 유도할 수 있음.
- 즉 하수도 처리비 부과율에 따라 한강수계관리기금을 차등 지원하는 등 지자체가 자체적으로 하수도요금 현실화율을 개선할 만한 유인책을 제공해야 함.

3) 현재의 인구 및 개발면적과 연동하는 한강수계관리기금 지원 원칙 설정

- 수질오염총량관리제가 실시되는 시점을 기준으로 이후 증가하는 인구 및 배출부하량 부문에 대해 한강수계관리기금을 지원하지 않는 원칙이 설정되어야 함.
- 한강수계관리기금 지원은 현재의 배출부하량의 감축 부문에만 한정하는 원칙이 수립되어 기금확보 및 지원에서 도덕적 해이가 나타나지 않도록 해야 함.

3. 수질개선에 중요한 수질오염총량관리제의 역할 강화

1) 수질오염삭감시설 확충의 개발여유 부하량으로 산정방지 방안 필요

- 수질오염총량관리제도의 시행은 추가적인 수질오염삭감시설의 설치가 개

발여유 부하량으로 산정될 수 있음. 즉 수질오염삭감시설의 설치가 지역의 개발로 이어질 수 있다는 점임.

- 따라서 한강수계관리기금 지원 원칙 재정립이나 수질오염삭감시설의 설치 및 운영, 목표배출부하량의 주기적 재산정 등을 통해 수질오염삭감시설 확충이 개발여유부하량으로 산정되는 것을 막는 제도적 장치가 수립되어야 함.

2) 수질오염총량관리제를 시행하지 않은 지역에 한강수계관리기금 지원 축소

- 현재 강원도나 충청북도 등 수질오염총량관리제를 실시하지 않고 있는 지역에서도 한강수계관리기금을 지원받고 있음. 이들 지역은 일정기간 동안 개발을 진행한 후 수질오염총량관리제도를 실시할 계획인 것으로 판단됨.
- 따라서 수질오염총량관리제의 시행이 2015년 이후로 규정되어 있어도, 2011년을 기준으로 한강수계관리기금을 지원하는 방안이 필요함. 즉 시설설치 및 유지관리비용 지원도 2011년을 기준으로 이후 초과되는 인구 등 오염원관리에는 한강수계관리기금 지원을 배제하는 방안이 마련되어야 함.
- 이와 같은 체제는 지자체들에게 수질오염총량제관리를 시행하지 않아도 불이익을 받지 않는다는 잘못된 신호를 전달하고 도덕적 해이를 유발하여 결과적으로 유역 수질 관리에 악영향을 미치므로 수질오염총량관리제의 시행 여부에 따라 현재 지원되는 한강수계관리기금도 지원을 크게 축소하거나 차등적으로 지원하는 방안을 강구해야 함.

3) 환경기초시설의 질적 관리에 집중

- 지자체별로 자발적인 수질 개선을 유도할 수 있도록 개선 기여도가 높은 시와 군을 중심으로 한강수계관리기금 지원 비율을 차별화하는 방식 등이 마련되어야 함.
- 특히 환경기초시설의 질적 관리는 한강수계관리기금 사용의 효율화를 위

해서도 중요함. 환경기초시설의 질적 관리를 통해 추가 설치비나 운영비를 절감할 수 있다는 측면에서 보아도 그러함.

4. 상·하류 지역의 참여를 통한 유역관리 강화

1) 한강수계관리위원회에 공무원을 파견하여 지방정부의견 반영

- 한강수계관리위원회 사무국에 기존의 유역청 외에 지역 현실을 올바르게 이해하고 있는 5개 시·도의 실무자, 즉 전담 공무원들을 파견하여 이들이 한강수계관리기금의 관리와 운용에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 체계를 구축하여야 함.

2) 지방정부의 적극참여를 위한 한강수계위 구축

- 조세가 아닌 부담금으로 조성된 한강수계관리기금이 중앙정부 주도로 운용되고 있는 체제를 보완하기 위해 지자체들이 의견을 제시하고 의결에 참여할 수 있는 구조로 사무국과 수계관리위원회 역할을 재편해 나가야 함.
- 특히 한강수계관리위원회의 위원장을 환경부차관에서 시·도 단체장이 순환하여 맡도록 하고, 수계관리위원회 역할도 현재보다 강화하여 하부조직으로 자문위원회와 실무위원회를 실질적으로 가동하는 체제로 전환하여야 함.
- 또한 참여적 유역관리체계를 구축하기 위하여 한강수계관리기금운용규칙 제41조(기금의 성과평가) 제5항을 개정하여 기금의 운용과 관리 내역을 사무국 인터넷 홈페이지에 공개하도록 하며, 기금 운용계획 수립 시 주민, 환경단체, 관련전문가로 구성된 협의체와 협의를 거치도록 해야 함.