

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 배경 및 목적

현재 우리나라에서 생활수준의 향상과 함께 안전하고 깨끗한 물에 대한 사회의 요구가 높아짐에 따라 국내 물관련 법이 총 20개가 되면서 국토교통부와 환경부 간 기존 업무의 중복과 상충이 지속되고 있다.

이 연구는 물환경 관련 법정계획의 문제점을 지자체 차원에서 정리 분석하고 이들 계획의 통합 및 연계가 이루어질 수 있는 합리적 방안을 제시하는 데 목적을 두고 있다.

다만 물환경 관련 법정계획을 모두 포괄하기에 한계가 있어 이 연구는 환경부의 수질과 상하수도 분야를 타 분야에 비해 상세하게 다루었고, 국토교통부의 수자원 분야와 안전행정부의 소하천 및 방재분야는 주요 쟁점 중심으로 간략하게 검토하였다.

1.2 내용 및 방법

기존 물환경 관련 법정계획들 간의 관계와 이들 계획의 수립, 시행과정에서 지자체가 겪는 어려움을 정리하는 한편, 국가차원에서 이들 법정계획의 체계, 수립 과정의 문제점을 검토하고자 하였다. 특히 법정계획으로 수립되는 하위계획들이 제대로 실현되지 못하는 문제점이 무엇이고 그 해결 혹은 해소방안이 무엇인지를 고민하였다.

또한 예산 측면에서 현실성 없는 계획의 난립과 시행의무화를 강요, 권장하는 현재 체제의 조율·조정도 염두에 두었다.

정책대안으로는 기존 법정계획 간 통합·조정 가능성이 있는지, 그 논리적 근거는 무엇인지를 검토하였고 수립된 계획 승인, 시행과정의 문제점과 그 해결 방안도 제안하고자 하였다.

2 주요 연구 결과

2.1 법정계획 수립현황

2.1.1 주요 법정계획

이 연구는 23개의 법정계획 중 국토교통부와 환경부 관할 법률을 중심으로 분석하고자 한다. 국토교통부와 환경부의 물환경계획 중 핵심적이고 쟁점이 될 수 있는 계획에 대해 계획기조, 계획수립주체, 계획 체계를 부록1에 정리하였다. 물관련 법정계획은 계획지표를 설정하는 것이 중요하고 지표를 달성하기 위한 실현수단을 정하여 투자계획을 수립하는 것이 주된 목적이다. 대부분 하나의 법률하에 하나의 법정계획을 수립하도록 규정되어 있으나 국토교통부의 「하천법」과 환경부의 「수질및수생태계보전에관한법률」하에 각각 3개 법정계획의 수립근거가 명시되어 있어 이 두 법이 수량과 수질에서 중요한 비중을 차지하는 법임을 알 수 있다.

2.1.2 계획의 수립 및 시행 현황

중앙정부에서 수립하는 법정계획은 23개인데, 지방정부에서 수립하는 하위계획까지 포함하면 총 40개 이상의 계획이 있다. 이 중 국가차원에서 수립하는 10개의 법정계획과 특·광역시·도 및 시·군·구에서 수립하는 15개 법정계획에 한하여 검토하였다. 특·광역시와 도의 계획수립을 비교해 보면 특·광역시는 11개의 계획을 수립하는 반면, 도는 6개의 계획을 수립한다. 특·광역시는 물수요관리시행계획, 오염총량관리시행계획처럼 기본계획과 시행계획을 동시에 수립하고 있어 도에 비해 법정계획 수립 수가 많다. 이 계획들은 공간적 범위나 내용이 유사하기 때문에 중복되는 부분이 많다.

법정계획 수립 담당체계

1) 중앙정부

중앙정부의 물관련 계획은 국토교통부의 수자원정책국과 환경부의 물환경정책국이 담당하고 있다. 국토교통부는 수자원장기종합계획, 지하수관리기본계획, 수도정비기본계획, 유역종합치수계획 등 총 4개의 계획수립에 관여하며, 환경부는 물환경관리기본계획, 비점오염원관리대책 등 총 7개의 계획수립에 참여하고 있다.

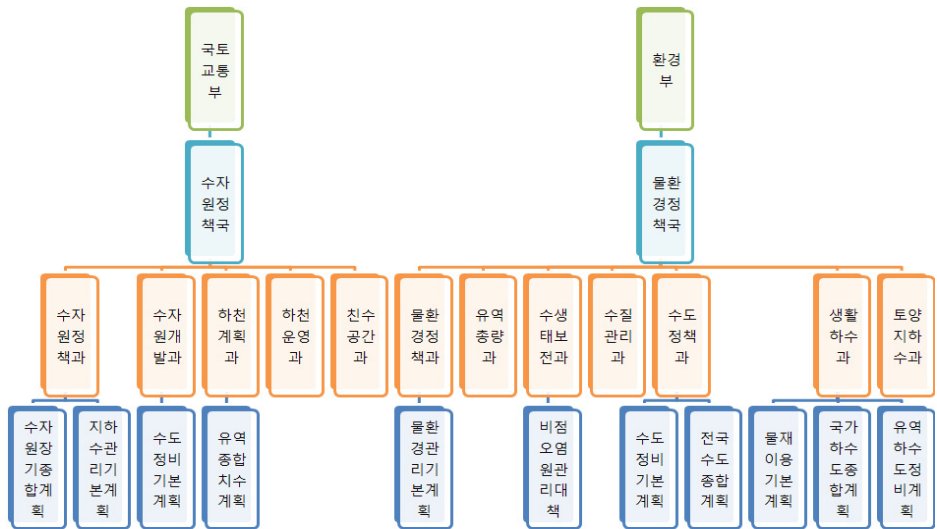


그림 1 중앙정부 물환경 관련 업무 조직도

2) 5개 시·도 물환경 관리체계

인천광역시와 강원도는 물관련 업무가 분산되어 있는 구조로 중앙정부의 형태와 비슷하다. 반면 서울특별시와 경기도는 물관련 업무 효율화를 위해 조직을 정비하여 대응하고 있다.

한강수계 5개 시·도는 국가차원에서 추진하는 각종 물관련 계획에 대해 담당부서에서 업무를 정하게 하여 대응하고 있다. 하지만 지역의 필요성

에 의한 업무가 아닌 중앙에서 정한 사업에 대한 단순 수행자의 역할이라는 한계를 벗어나지 못하고 있다.

2.2 물환경 관련계획의 수립체계 문제점

2.2.1 개별계획의 문제점

본문에서 제시한 개별계획의 문제점 중 주요 법정계획의 문제점은 다음과 같다.

1) 수자원장기종합계획

수자원장기종합계획에서는 물수요가 과도하게 예측되어 물부족 국가로 분류되어 있으나, 실제로는 물부족 현상이 발생하지 않았으며, 환경부를 비롯한 타 부서와의 협조체제가 미흡한 실정이다. 하천환경 계획이나 물 산업 등 타 부서와의 사업추진 시 협조가 잘 이루어지지 않는다는 것이 가장 큰 문제점이다.

2) 물재이용계획

물재이용관련 사업은 수도정비기본계획, 물수요관리종합계획·시행계획, 물재이용계획에 같은 사업이 중복으로 수립되어 있다. 이로 인해 물재이용관련 사업비가 과다 계상되는 문제가 발생한다. 또한 물재이용사업 중 하수처리수 재이용을 제외하고 물재이용 사업의 큰 부분을 차지하고 있는 빗물이용, 중수도 관련 사업은 타 부서에서 시행하여야 하는 현실적인 어려움이 있어 계획의 실효성을 담보하기 어려운 실정이다.

3) 물환경관리계획

시·군 및 광역 행정기관이 계획을 수립하고 이행하는데, 이는 행정력에 부담을 줄 수 있으며, 예산 과다의 부담을 발생시킨다. 행정력이 부족한 시·군에서는 용역과제를 수행함으로써 여러 문제점이 발생할 수 있으

며, 계획 수립 시 현황의 내용에 중복이 많고 천편일률적인 것도 문제이다. 또한, 통합적 관점에서의 수질개선 계획과 수생태계 분야 계획의 수립이 미흡하고, 계획의 대부분이 수질분야에 치중되어 있다.

4) **오염총량관리계획**

수질오염총량관리 기본계획의 기초는 상수원 상류지역의 수질개선과 주민지원이며, 지역의 개발계획을 설정하여 지방자치단체별, 수계구간별 오염부하량을 할당하고, 지역의 개발계획 때문에 추가로 배출되는 오염부하량 및 삭감계획을 설정하는 데 있다. 그러나 지역개발계획을 조사하고, 개발부하량을 산정하는 데 불확실성이 큰 것이 문제이다.

2 2 2 **관련계획 간 문제점**

1) **계획의 난립**

우리나라에서는 현재 물관련 법정계획이 국가차원에서 수립되고 이에 따라 지방정부가 시행계획, 이행계획, 소권역 계획 등의 이름으로 각종 하위계획을 수립해야 한다. 표 1은 물환경관리계획의 수립주기를 보여주고 있는데 단일법정계획 수립 부담이 큰 것을 알 수 있다. 이러한 물관련 법정계획들이 난립하고 있어 지방정부가 행정적 혹은 재정적으로 큰 부담을 느끼고 있는 것이 현실이다.

표 1 물환경관리계획의 수립주기

구 분	매 10년	매 5년	매 3년	매 1년
대권역	기본계획	수정계획	-	-
중권역		중권역 물환경관리계획	중간평가 (연동계획)	이행평가
소권역		소권역 물환경관리계획	-	-

주 : 김포시는 임진강합류점 등 6개의 소권역에 대하여 2017년을 목표년로 계획을 수립 중임.

2) 계획 간 중복

또한, 물관련 법정계획은 동일부처 내 혹은 부처 간의 계획 수립 시 경계가 분명하지 않고 공조체제가 미흡하여 업무의 중복과 상충이 일어나고 있다.

3) 계획 간 상충 및 연계 미흡

물환경관리계획과 수질오염총량관리계획에서 주요 지점별 목표수질과 목표연도를 비교하였다. 한강수계에서 주요한 지점이라고 할 수 있는 팔당댐, 경안천, 한탄강 등에 대한 목표수질이 다음을 알 수 있다.

표 2 물관리 계획별 목표수질 비교

구분	한강대권역 물환경관리 기본계획('06~'15)		한강수계 수질오염총량관리 기본계획		비고
	목표수질 (BOD)	목표연도	목표수질 (BOD)	목표연도	
팔당댐	la(1mg/L 이하)	2015	1.1mg/L	2020	팔당댐2
경안천	Ⅲ (5mg/L 이하)	2015	2.7mg/L	2020	경안B
한탄강	Ⅱb(2mg/L 이하)	2015	3.3mg/L	2020	한탄B

또한, 실제 법령시행 이후 대다수의 지자체에서는 물재이용관리계획, 물수요관리종합계획, 수도정비기본계획 등은 수립시기 및 기준연도가 서로 상이하여 수도정비기본계획의 용수수요량 산정 시에 효과적으로 반영되지 못하고 있다. 특히 물재이용과 물수요관리와 관련 있는 목표수립 및 사업시행 등에 대한 일관성이 부족한 실정이다.

4) 하향식, 경직된 계획 구조

오염총량관리 계획과 관련해 현행 법령에는 오염총량관리기본계획의 상위 계획이 부재하여 오염총량관리기본방침으로 대체하고 있는데 이

러한 중앙정부의 하향식 방식은 유역 내 이해당사자 중심의 유역관리와 상당히 거리가 있어 오염총량관리기본방침 수립과정 및 적용과정에 문제가 발생할 여지가 많다. 이처럼 현행 수질관리의 중요한 근간을 이루는 오염총량관리에 대한 수계별 최상위 계획의 부재로 인해 수질관리효과가 의문시되고 있다.

5) **계획 수립만 하고 실질적 이행은 불가능한 체제**

소하천정비계획, 가축분뇨관리계획, 물환경관리계획, 하수도계획, 물수요관리계획 등의 계획은 중장기적으로 수립되어 있다. 그러나 사업의 집행은 현장 여건상 불가능하거나 예산이 많이 소요되어 집행이 이루어지지 않은 경우가 많다. 특히 사업비의 반영이 예산에서 이루어지지 않아 계획기간에 집행이 안 되는 경우가 많고 계획수립만 되는 경우도 있다. 이렇게 사업집행이 이루어지지 않는 동안 법정계획을 재수립하여야 하는 시기가 도래하여 계획을 다시 수립하는 악순환이 나타나고 있다.

6) **과도한 법정계획의 의무강제 및 지방재정 부담 과다**

현재 물환경 관련 계획수립의 근거가 되는 법률에는 중앙정부 계획은 “...을 수립하여야 한다.”, “...을 00년마다 수립하여야 한다.” 등으로 되어 있으며, 지방정부 계획은 “...환경부장관의 승인을 받아 시행하여야 한다.”, “...을 00년마다 수립하여 환경부장관의 승인을 얻어야 한다.” 등으로 기술되어 있다. 이와 같이 국내의 물환경 관련 계획은 계획수립자 모두가 수립하도록 의무화되어 있다.

2.3 **관련 전문가 설문조사**

2.3.1 **설문분석**

관련전문가 설문조사를 분석한 결과, 다음 그림 2와 같이 중복성에 대해

근무경력 20년 이상인 경우 응답자 모두가 동의하고, 자문 및 수립 횟수가 5회 이상의 경우 28%가 ‘매우 그렇다’고 응답해 계획 간 중복성에 대해 강하게 동의하는 것으로 나타났다. 그림 3과 같이 중복성을 가지는 계획들의 통·폐합의 실현가능성에 대해 업무경력과 자문 및 수립횟수에 상관없이 실현 가능하다는 응답이 많았고, 실현 가능하다는 응답이 전체의 84%를 차지하였다.

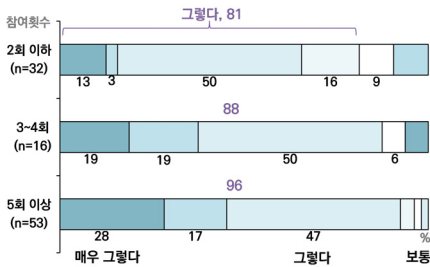


그림 2 계획 간 중복성에 대한 공감 정도

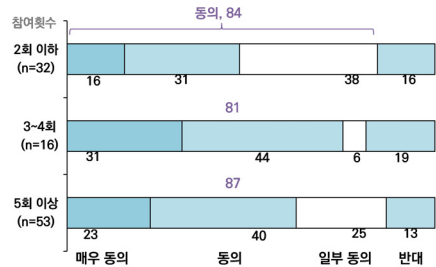


그림 3 통·폐합 실현가능성

2.3.2 시사점

현재 물환경 관련 법정계획의 수는 대부분 ‘많다’고 공감하는 것으로 나타났다. 이러한 문제 해결을 위한 제도적 방법으로 ‘관련 법정계획의 통·폐합’이 제안된 대안 중 압도적 1위였고, 그 실현 가능성에 대해서도 응답자 중 86%가 긍정적으로 답변하였다.

물환경 관련 법정계획 중 통·폐합이 가능한 계획들에 대해서는 지하수 계획 간 통·폐합이 가장 높은 호응을 얻었고 다음은 오염총량관리와 관련된 계획 4개, 수생태계획 3개 통·폐합이 주목을 받았다. 또한 물이용과 관련된 ‘물재이용관리·기본계획’ 등 6개 계획의 그룹화도 고려해 볼 수 있다.

여건변화

표 3 물환경 관련 법정계획의 여건변화

여건변화	
○ 한강유역 특성과 기후 변화로 인한 여건변화	○ 연 강수량의 증가와 풍수·갈수기의 차이 심화 ○ 지속적인 개발로 인한 하천유역의 불투수층 확대 ○ 규제와 감시가 느슨해 상류수원의 오염원 급증 ○ 상류유역의 하수처리장 증가와 산림으로 인해 난분해성 물질 증가
○ 수량과 수질이 분리·고착된 물환경관리 체제	○ 수량과 수질분리 체제의 고착화 심화 ○ 세분화된 계획으로 오히려 재정의 비효율 초래 ○ 부처(서)별 이기주의에 근간한 물환경 계획의 모럴해저드
○ 물환경 관리체계에서 지역의 역할을 강화한 요구가 급증	○ 물환경 관련 법정계획에 지역의 역할 강화 반영 필요 ○ 유역관리체계 정착을 위한 지역 중심의 거버넌스 구축 ○ 수질오염총량관리 및 물이용부담금체제의 개편 요구 증가
○ 미래지향적 물환경 관리체제의 구축이 요구	○ 새로운 한강상수원 관리시스템으로 개편할 필요 ○ 수자원의 효율적 관리를 위한 통합계획이 요구 ○ 수질수량부문 물관리를 위해 집행·관리기관의 우선 통합화 필요

기본 및 세부방향

물환경 법정계획의 합리적 개선을 위한 기본방향은 크게 4가지로 제시하였다. 첫째, 난립 중복된 물환경 법정계획을 통·폐합으로 정비, 둘째, 유역관리에 기반을 둔 계획으로 수립, 셋째, 지자체의 행·재정적 여건을 고려한 계획수립, 넷째, 미래지향적인 계획으로 재편이 그것이다.

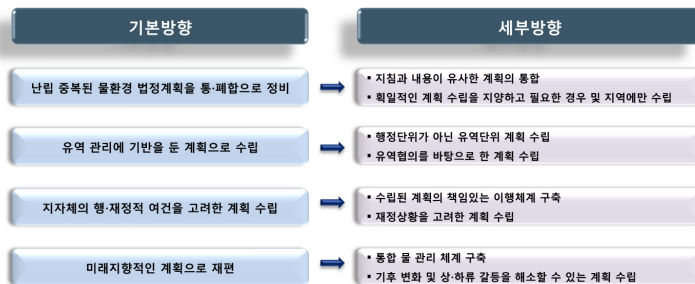


그림 4 물환경 관련 법정계획의 기본 및 세부 방향

합리적인 개선방안

총괄 개선방안

물환경 법정계획의 개선을 위한 총괄개선방안은 기본 및 세부방향과 연계하여 표 4와 같이 제시하였다.

표 4 물환경 관련 법정계획의 개선방안

기본방향	방안
□ 난립 중복된 물환경 법정계획을 통·폐합으로 정비	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 유사계획의 통·폐합 • 계획 간 위계 정립 및 조정 • 연계성 확보 방안 • 선별적 계획 수립 • 계획 내용, 목표 연도, 범위 등 통일
□ 유역관리에 기반을 둔 계획으로 수립	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 유역을 중심으로 한 계획 수립 • 수질관리를 위한 유역의 통합 • 유역 거버넌스 체계 구축(광역지자체, 기초지자체, 지역주민, 유역환경청) • 실무 담당자들의 전문성 확보
□ 지자체의 행·재정적 여건을 고려한 계획 수립	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 목표연도 중심의 이행 및 평가체계로 전환 • 사업집행까지 고려한 계획 수립
□ 미래지향적인 계획으로 재편	⇒ <ul style="list-style-type: none"> • 부처 및 부서 간 중복계획의 스크린 시스템 확보 • 유지관리 효율성을 목표로 계획수립 • 계획수립 비용 간 편차 조정 및 재검토 • 과학적인 자료수집 체계 확보 • 기초자료 공유 가능한 DB체계 확보 • 기술적 지침의 일관성 확보 • 법정계획의 검토 및 승인과정의 심의 절차 제도화

계획 간 통합방안

각종 물관련계획 참여 경험과 설문조사 결과에 따라 물관련 법정계획을 수질부문은 유역물환경관리계획(가칭), 이수부문은 물수급기본계획(가칭), 치수부문은 유역종합수자원계획(가칭)으로 통합하는 방안을 제안한다.

1) 유역물환경관리계획(가칭)으로 통합

이 안은 수질관련 법정계획의 중복과 상충을 해결하기 위해 실질적인 내용이 80% 이상 유사하고 (그림 5), 상충문제가 있는 중권역 물환경관리계획, 오염총량관리계획, 유역하수도계획과 물환경관리계획, 오염총량관리계획의 하위계획인 비점오염원 계획을 통합하는 방안이다.

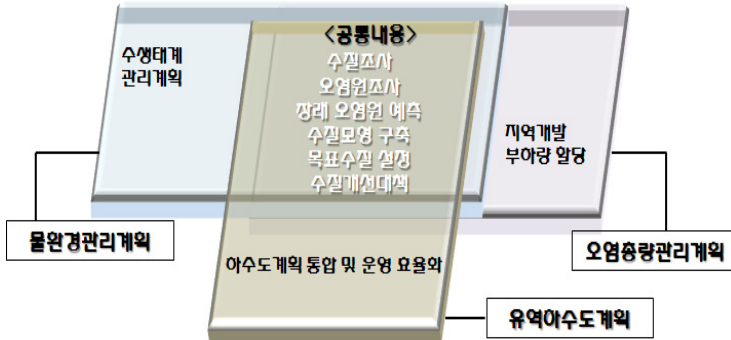


그림 5 물환경관리계획, 유역하수도계획, 오염총량관리계획의 유사내용

2) 물수급기본계획(가칭)으로 통합

이 안은 현행 물재이용·물수요·수도정비 등의 이수 관련 법정계획을 물수급 법정계획으로 통합하는 방안이다.

전국물수급종합계획(가칭)은 우리나라 전체를 대상으로 전국 지자체 물수급 현황에 기초하고 향후 물재이용과 물수요관리를 고려하여 국가차원의 물수요 및 물공급 목표와 비전을 제시하는 행정계획 성격의 최상위 계획으로 환경부장관이 수립주체이다. 이 안은 이러한 계획을 행정계획 성격의 기본계획과 기술용역 성격의 시행계획으로 구분하여 수립하는 방안이다.

3) 유역종합수자원계획(가칭)으로 통합

치수 분야에서 중복과 혼선 문제는 유역별로 선별해 수립토록 되어 있는

유역종합치수계획과 하천별로 수립해야 하는 하천기본계획의 대상지역이 겹치는 경우가 대표적이다. 이를 막기 위해 이 안은 기존 수자원장기종합계획을 국내 수자원 전반에 걸친 선언적 전략계획이라는 위상으로 최상위 계획으로 자리하게 하고 그 하위에 하천권역별로 유역종합수자원계획과 하천기본계획을 수립토록 하는 방안이다.

4) 계획수립 과정의 개선 방안

전반적으로 물관련 계획의 승인과정에 소요되는 시간이 많은 반면, 승인을 받더라도 타 계획과의 상충으로 인해 변경계획을 수립하는 경우가 많다. 이는 중앙정부의 획일적이고 유연하지 못한 법 적용 기조 때문이다. 이러한 문제를 해결하려면 중앙정부 중심의 물관련 계획 수립이라는 프레임에서 탈피해야 한다. 중앙정부도 유사한 물관리 계획을 다량 생산하는 것보다 유역단위에서의 일을 창출해 내고, 통일된 유역도를 만들며, 유용한 자료를 생산해 내는 것이 물관리를 통한 국민들의 삶을 향상시키고 지방정부와 상생하는 방안이다.