

4대강 유역관리위원회의 제안



최 언 홍 | 교수, 서울시립대학교 도시과학대학원 환경정책학과 / YHC@uoscc.uos.ac.kr

유역관리

유역관리 또는 통합유역관리(Integrated River Basin Management)라는 말이 수자원 관리의 새로운 패러다임(Paradigm)으로 나오고 있다. 유역을 하나의 단위로 해서 수량, 수질, 생태, 환경을 총체적으로, 종합적으로 관리해야 한다는 목표가 그 패러다임 속에 들어있다. 미국과 유럽의 강을 관리하는데 유역을 기본단위로 해야 한다는 주장은 1980년대에 나왔고, 캘리포니아주는 1993년 통합자원계획을 만들어 댐, 저수지, 물이동/유통, 물은행을 하나의 체계로 관리하고, 지표수, 지하수를 하나의 체계로 관리하고, 연방정부/주정부, 지방정부를 하나의 체계로 전환하는 10년 계획을 만들었고 2003년 그 결과를 평가했으며 다음 10년 계획을 만들고 있다. 이 같은 추세는 당연하다. 인위적으로 만든 지도가 자연의 강을 따르도록 만들지 못한 인간의 무지를 늦게나마 성찰한 것이다. 한국도 유역관리라는 말을 다양하게 쓰고 있고 대통령자문 지속가능발전위원회가 유역관리를 골자로 한 물기본법을 준비하고 있다.

우리나라에도 한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률에서 수계라는 말이 쓰이고 있고, 한강수계관리위원회가 구성되어 있고, 위원회가 한강 수계의 총체적 수질관리를 위한 프로그램과 정책에 대한 결정을 내리는 권위를 갖고 있다. 낙동강,

금강, 영산강도 한강과 똑같은 특별법을 만들고 수질관리를 위해서 수계를 하나의 단위로 관리하는 목표를 설정하고 있다. 수계와 유역은 같은 의미를 담고 있다.

한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률(한강 특별법)이 2003년 1월 1일부터 시행되어 왔고, 다른 강(江) 특별법도 그 이후에 시행되어서인지 이 법이 어떻게 운영되고 있고, 그 법의 성과와 결과가 어떻게 평가되고 있는가에 대해서는 아직 한 편의 연구논문도 나오지 않았다. 다만 물이용부담금을 상수도 물 값에 부과해서 징수하고 있고, 그 돈으로 완충지 매입이나 상류지역 주민사업에 쓰고 있다는 정도의 정보가 알려지고 있다.

수량관리는 건설교통부 수자원국, 지방국토관리청 하천국이 유역의 물 수요와 공급을 조사, 분석, 관리해왔고, 4대강 홍수통제소가 수문관리를 통해 홍수통제와 홍수피해를 최소화해왔다. 현대적 의미의 유역관리의 개념과 운영은 아직 만들어지지 않았다.

필자는 수계를 단위로 한 유역관리를 수질, 수량, 환경, 레크리에이션 활동을 관리하자고 제안하고 싶다. 우리나라의 물 분쟁은 수리권을 둘러싼 갈등(춘천시/강원도와 한국수자원공사), 개발과 보전을 둘러싼 갈등(건교부/한국수자원공사와 환경주의자), 상·하류 지역간의 갈등(위천공단/대구와 부산간의 갈등)으로 나타나고 있다. 정부가 만든 미래 물수요와 공

급계획은 부단히 도전을 받아왔다. 이 나라의 풀기 어려운 사회적 갈등은 거의 모두가 환경문제에서 비롯되고 있다. 가뭄이 긴 한국 상황에서 지역간, 용도간 물배분을 둘러싼 분쟁가능성은 높은 편이다.

수리권의 문제는 전통적 관행 수리권이나 허가 수리권이냐로 나뉘어 있지만 두 가지 수리권이 공존하고 있다. 이상기후 가뭄에 생활용수, 농업용수, 공업용수, 유지용수(유지유량)의 우선순위 결정이 심각하게 어려운 과제가 될 수 있다.

수리권의 심각한 문제는 가뭄시기에 물의 배분문제로 나타날텐데 현재의 하천법이나 다른 수자원 관련법으로 이 문제를 원만하게 해결하기 어렵다. 수리권을 대법원에 가서 해결하기를 이 나라의 지성이 허락하지 않는다. 미국의 콜로라도강, 델라웨어강 물분쟁이 대법원에서 유역위원회로 넘어온 것은 70년, 40여년 전이다. 우리는 미국의 강연안위원회로부터 교훈을 얻을 수 있다. 물 문제의 원만한 해결을 위하여 필자는 유역관리가 마땅히 새로운 수자원 기본법의 중요한 목표와 원칙으로 돌아서야 한다고 주장한다.

유역관리위원회

유역관리위원회는 중앙정부가 지배해온 수자원 관리를 유역으로 돌려주는 상징이 된다. 중앙정부와 강연안의 특별시, 도, 직할시가 만나는 장소가 유역관리위원회가 된다. 강의 관리는 중앙정부의 몫으로 도와 시가 배제되었고 무능력자로 전락시켰다. 그러나 위원회는 중앙정부의 역할을 가능한 그대로 두고 운영되어야 한다. 연안의 도와 시(특별시, 광역시)가 공동의 강을 관리한다는 정신을 함께 하고 공동의 강을 관리하는 문제를 해결하는 것이 바로 유역관리위원회이어야 한다.

유역관리위원회의 구성은 대통령이 임명하고 국회가 인준한 대표자와 유역의 도지사, 시장이 임명하고 도의회, 시의회가 인준한 대표자들이 모여서 연안의

수자원관리(수질, 수량, 환경, 레크리에이션)에 관한 정책결정을 만들고 전문경영인이 매일 사무국의 운영을 맡는다. 대표자들은 이사회에 역할을 담당하고 그들의 다수결로 만든 정책을 사무국장이 그의 20~30명 내외의 전문인 직원들과 집행한다.

이사회는 유역의 총체적 수질, 수량, 환경, 레크리에이션 관리 목표를 정하고, 그 아래 분야별 소위원회가 전문가, 시민대표들로 구성되어 정책을 연구하고 이사회에 제안한다. 사무국은 그 목표를 달성하는 여러 가지 과학적, 기술적 방법을 만들어 시행한다. 이사회는 또한 도, 특별시, 광역시의 물 배분을 매년 강우량의 과다에 따라 정하고 사무국은 그 결정이 성공적으로 시행되도록 도·시를 돕는다. 사무국은 유역의 정부들에게 언제나 기술적 지원과 제한된 재정적 지원을 한다. 과학, 공학, 기술위에서 물을 관리하는 원칙과 전통을 세워야 한다.

유역관리위원회는 수계관리위원회와 그 구성이 근사하나 근원적으로 다르다. 대통령, 도지사, 시장이 각각 임명하는 대표자(이사)들은 장관이나 도지사, 시장들과 다르다. 유역관리위원회는 국회 입법을 통해 만들어지지만 수계관리위원회와 달리 환경부 장관의 지휘체제에 있지 않고, 이사회가 선출한 대표자가 임기 2년으로 최고 책임자가 된다. 그들은 강의 생태, 조건, 한계를 아는 과학자, 공학자, 계획가, 행정가들이어야 한다. 위원들은 수자원 관련 분야의 학자나 환경단체회원, 공무원일 수 있지만 현직 장관이나 도지사, 시장이 직접 참여하는 기구는 아니다. 유역관리위원회는 새로운 물 Governance 체제가 될 것이며 수자원 전문가들로 구성된 사무국은 아마추어리즘을 지양하고, 물의 관리에 불필요한 정치나 정당적 참여를 배제하는 운영의 묘를 보일 것이다.

유역관리위원회는 유역의 수질, 수량에 관한 정책을 만들며 정책 집행이 목표한 대로 수행되도록 감독한다. 그리고 중앙정부와 연안의 지방정부(지방자치단체)들이 그 정책이 성공적으로 집행되도록 명령할 수 있다.

표 1. 한강수계관리위원회와 유역관리위원회 비교

	한강수계관리위원회(24조)	유역관리위원회(시안)
1	환경부 장관 서울특별시장 인천광역시장 경기도지사 강원도지사 충청북도지사	대통령이 임명하는 ① 중앙정부 대표자 연안 지방정부 대표자 ② 서울 ③ 인천 ④ 경기도 ⑤ 강원도 ⑥ 충청북도 (물 관련 공무원, 학자, NGO) (Observer 참여) 한국수자원공사 사장 한국전력공사 사장 사무국 사무국장(Professional Manager) 20~30명 정도의 Staff
2	수변구역의 지정·관리(4조) 수변구역 안에서 행위제한(5조) 토지의 매수(7조) 오염총량의 관리계획의 수립 시행(8조) 주민의 지원 재정(11조) 수질 개선사업(13조) 토지의 수용(14조)	왼쪽표 내용과 같음 미래 유역 물수급 예측과 계획 가동기 물의 배정
3		수량관리 (수리권) 물의 배분 ① 서울 ② 인천 ③ 경기 ④ 강원도 ⑤ 충청북도
4	수질개선 특별위원회 설치(16조) 수질개선 특별위원회의 세입·세출(17조) 세입 : 1. 국가 또는 시·도의 보조금 및 지방잉여금 2. 일반회계 및 다른 특별회계로부터 차입금 3. 20조 규정에 의한 한강수계관리위원회기금으로부터의 차입금 4. 차입금 5. 수입금	유역관리기금 (기금의 활용공식에 필요한 요인) ① 인구수 ② 도시의 평균소득 ③ 오염 부하량 ④ 유역면적
5	물이용부담금의 부과·징수(19조) 한강수계관리기금의 설치(20조) = 물이용부담금 + 국가외의 자가 출연하는 현금·물품 기타 자원 + 기금운용 수익금	왼쪽과 같음 중앙정부의 물이용금대청자금 설치
6	환경감시조직(26조) (중앙정부·지방정부 공무원) 민간 수질감시활동 지원(27조) 지방정부에 대한 개선명령(28조)	환경부, 건교부, 도, 시의 종합적 감사

유역관리위원회의 재정

재정은 위원회의 일에 따라 결정되어야 한다. 유역의 20년 미래수급계획을 만들고 필요하면 댐을 건설하고, 상류, 하류지역의 형평성을 추구하고 물의 배분을 결정하는 일은 연구, 조사 분석의 일이며 계획의 일이다. 이런 일은 막대한 돈을 필요로 하지 않는다. 미국의 포토막강유역위원회의 연간 예산은 200만 달러, 델라웨어강유역위원회의 연간 예산은 400만 달러다. 이 위원회들은 성공적이라고 평가받고 있다.

한국 4대강 수계위원회는 도와 시가 세입의 반을, 중앙정부가 반을 내놓아야 유역관리위원회의 정신을 살릴 수 있다. 물이용부담금이 수질개선 특별회계의 주 세입원이 되고 있는데, 그 만큼의 돈을 중앙정부가 대칭자금으로 내놓아 강의 수량, 수질조사, 어족, 생태계 조사, 미래계획, 가뭄대책, 연구, 교육사업을 수행할 수 있도록 한다. 매년 강수량 변동에 따른 연안구성원들 사이의 물의 배분을 정하는 일은 예산 투입이 필요치 않다. 위원들은 명예직으로 참여하며 회의 참석에 대한 약간의 보수를 받을 뿐이다. 유역의 도, 시(특별시, 광역시)는 인구수, 도, 시민 평균소득, 오염 부하량을 계산하여 사무국 인건비와 프로그램 비용을 지불하도록 할 수 있다. 이사회가 필요한 세입의 할당을 일정한 공식에 따라 정하고, 부과하게 된다.

매 10년마다 도, 시의 부담금을 배정하는 공식을 다수의결에 의하여 새로 정할 수 있다.

유역관리위원회의 자연 재난관리

홍수통제, 태풍, 가뭄의 대처에 관한 중심적 정책 결정은 유역관리위원회의 권위 밖에 둔다. 홍수통제소와 소방청의 일이다. 그리고 기존의 정부기구, 환경부, 건설교통부, 농림부, 한국수자원공사로부터 필요한 연구지원을 받는다. 유역관리위원회는 기존 정부체제의 큰 변동을 기대하지 않는다.

유역관리위원회의 성공

유역관리위원회의 성공은 공동의 강에 대한 시민들의 지혜를 모으는 일이 가장 중요하다. 그리고 강의 관리가 중앙정부의 전유물이나 독점물이 아니라 유역의 도와 시가 함께 나누는, 그러면서도 함께 소유하는 정신에서 출발해야 성공한다. 가능한 기존 정부기구를 크게 다치지 않고 유역의 공동관심사를 논의하고 새로운 정책을 만들어가면 성공할 수 있다. 기본적으로 위원회는 연구자, 계획자, 조정자의 역할을 담당해야 한다.