

건전하고 통합적인 경부운하 논의를 위한 제언



신 현 석 |

부산대학교 사회환경시스템공학부 교수
hsshin@pusan.ac.kr

1. 들어가며

현재 일간에는 경부운하(수로)에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 이는 아직은 과학적이고 기술적인 수준의 논의보다는 정치적인 측면의 논의가 주를 이루고 있어, 실제로 수자원 및 환경을 전공하는 사람으로서 상당히 당혹스러운 측면이 없지 않다. 과거 여러 연구 및 보고서에서도 경부운하에 대한 논의가 있어 왔으나, 속 시원한 답을 얻기는 문제의 복잡성 및 예측 곤란성 등으로, 또는 필요 이상의 정치성으로 인하여 본질이 훼손되어 왔으며, 실제로 전문가들이 논의의 중심에서 스스로 벗어나 있지 않았나 싶다. 실제로 우리가 잘 알고 있듯이 계획되고 있는 경부운하 구간(특히 낙동강 구간)은 수자원의 고갈로 인한 물부족, 지속되는 상수원 수질 및 환경 문제, 계속되는 홍수로 인한 취약한 방재 등의 심각한 문제를 가지고 있다. 특히, 이러한 문제는 주로 산악 및 도서 등의 기존 지역개발에 소외되었던 충북, 경북 및 경남도서 지역에서 더욱 심각하다. 본 저자는 낙동강 문제에 대하여 10년 이상 연구하고 다양한 위원회를

통하여 고민하여 오면서도 해결되지 않는, 그리고 해결을 위한 딱한 대안도 없는 조금은 어두운 암실에서 연구하고 있다는 심정을 버릴 수 없어 왔다. 이와 같은 상황은 근래 물문제로 인한 지역 간의 심각한 갈등을 일으키고 있으며, 지역발전을 저해하는 가장 심각한 문제 중의 하나로서 인식되어오고 있다. 이는 궁극적으로 최근 논의되고 있는 경부운하의 문제가 단지 경제적 효과 및 민간 주도의 개념에 국한되기 보다는 21세기에 적합한 “국토의 개조” 및 “종합적인 국토계획 및 통합유역관리” 차원에서 전문가들의 적극적이고 활발한 논의와 연구를 통한 최적 대안의 제시가 필요한 시점이라는 것을 의미하고 있다. 이를 통하여 예측되는 환경적, 기술적, 그리고 경제적 장점과 단점들에 대한 보다 과학적인 규명을 수행하는 전문가적인 노력이 필요한 시점이라고 본다. 이러한 취지에서 본 발언대에서는 경부운하와 관련된 현황을 개략적으로 살펴보고, 더불어 개괄적인 논의의 방향을 제시하여 독자들로 하여금 국가의 수자원 환경 문제를 비롯한 국토 개조의 논의의 장을 마련하고자 하는 작은 소망이 있다.

2. 현황 인식

다양한 자료 및 보고서들에서 볼 수 있듯이 우리나라는 현재 이수, 치수, 환경의 모든 측면에서 심각한 물 관리에 문제점이 드러나고 있다는 것은 이론의 여

지가 없을 것이다. 더 중요한 것은 이러한 문제점이 앞으로 물만의 문제가 아닌 지역 간의 불균형, 이상 이후에 따른 물부족, 증가하는 자연재해 위험성의 증가로 인하여 미래에는 더욱 심각한 정치, 사회, 경제적인 영향을 가져올 것이라는 점이다. 기존의 정부의 물문제 해결을 위한 다양한 노력 및 정책에도 불구하고 이러한 우리나라 물문제의 해결의 실마리를 찾지 못하고 진전이 저조한 원인은 크게 다음과 같다고 할 수 있을 것이다.

첫째는 기존의 수자원 환경 계획 및 집행이 행정적, 기술적으로 일관성 뿐 만아니라 효율성 측면에서도 부족하였다는 점이다.

이는 국토계획차원의 유역종합계획을 담아내지 못하는 결과를 초래하여 왔으며, 물문제 해결에 대하여 지속적으로 정부-지역, 지역-지역 간의 (심지어는 민간-민간) 갈등을 가져오는 단초가 되어 왔다. 또한, 수자원 및 환경 등의 물문제에 대한 정부의 투자가 예측성 및 필수성의 합리적인 고려를 간과한 결과, 홍수가 나면 복구하고, 수질 문제가 생기면 대책을 세우는 식의, 후진성을 극복하기 어려웠으며, 더불어 다양한 보고서에서 볼 수 있듯이 정부의 투자 순위에서도 항상 뒷전으로 밀리는 결과를 초래하여 왔다.

둘째는 이수, 치수 중심의 수자원 계획과 수질, 생태 중심의 환경 계획의 연계성이 부족하였다.

기존의 유역 계획에 있어서 이 들은 항상 상충하는 갈등의 요소로 파악되어 왔으나, 실제로는 이들의 문제 해결은 상충이 아닌 통합되고 상생의 개념으로 정립되고 조절되어야 하는 기능이다. 특히, 건교부와 환경부로 이원화된 유역 및 물관리 체계로 인하여 일관성 있게 수행되어야 할 물환경 관리가 분산되고 산만하여지는 결과를 초래하고 있으며, 이로 인한 행정의 비효율성 뿐만 아니라, 실제로 국가 예산의 낭비, 그리고 계획의 구현성의 저하 등이 실제로 우려할 만한 수준이라고 본다.

마지막으로 충분한 전문가 및 시민들의 의견의 반영이 결여되어 왔다.

앞으로 물문제에 대한 논의는 전문가 및 시민이 주축이 되는 방향성 전환이 필요하며, 과거와 같이 개발이나 환경이냐의 대립적이고 비생산적인 논의의 단계가 아닌 어떻게 하면 지속적이고 환경적인 개발을 지향하는 현실성 있는 국토계획을 수립하느냐에 전문가들의 노력이 집중되어야 한다. 더불어 어떻게 효율적으로 다양한 시민들의 요구와 의견을 조정하고 수렴하여 계획에 반영할 수 있는 가가 우리가 직면하고 있는 중요한 문제 중의 하나일 것이다.

이러한 취지에서 2006년에 설정된 수자원 장기종합계획에서 제안된 우리나라 수자원 현황 및 문제점을 다시 검토하여 보는 것은 현재의 경부운하 논의와 관련되어 시사하는 바가 크다 [표.1]. 이 보고서에는 이수, 치수, 환경 측면에서 우리나라의 수자원 환경에서의 문제점 및 해결 방안을 다양하게 제시하고 있다. 그러나 여기서 우리가 생각해 보아야 할 문제는 제시된 해결방안 들이 기술적인 문제를 넘어 현재 우리의 정책, 투자 및 인식으로 실현가능한가에 있다. 또한, 이러한 점은 이러한 방안들을 어떻게 구현할 것인가 하는 구체적인 실천방안(action plan)이 부재하다는 것을 의미한다. 혹시, 더 늦기 전에 국토계획 및 물문제 해결을 위한 우리의 인식의 전환이 필요한 시점이 아닌지 자문해볼 수 있을 것이다.

만약, 경부운하가 검토된다면, 제시된 문제점들과 해결방안에 대한 과학적인 검토와 분석을 통하여 최적 방안을 찾고자 하는 노력이 필요할 것이다. 반면 기술적으로, 경제적으로, 환경적으로 타당성이 없다면 할 수 없다는 전문가로서의 용기있는 제안도 필요할 수 있을 것이다. 실제로 조금만 우리의 물관리 현실을 직시하여 보면, 오랜 기간 그 타당성의 논란이 있어왔던 경부운하로 인하여 상당히 많은 부분 이러한 문제의 해결방안들을 해결할 수 있는 실마리를 찾을 수 있음을 볼 수 있으며, 다양하게 상충되는 문제들을 효율성뿐 만아니라 환경성 측면에서도 Win-Win 할 수 있는 현실성을 가지고 있다고 할 수 있다.

특히, 지역적으로 편중된 물부족 문제 (지역개발의 낙후성 유발), 개발과 보전의 조화(환경 및 식수문제), 수자원 개발과 지역발전과의 연계성 확보(지역발전의 기여), 유역간 물이동의 검토(범유역 차원의 물관리), 유역중심의 치수대책, 지역특성을 고려한

홍수 방어, 문화, 삶의 질 관점의 하천관리, 지역문화/균형발전을 고려한 관리 등의 방안은, 기존의 정책 및 방안으로는 구현되기 쉽지 않은 방안이며, 이를 위한 적극적인 사고의 전환 및 전문적인 검토가 필요한 시점이라고 볼 수 있다.

표 1. 우리나라 물문제 및 해결 방안 (수자원장기종합계획보고서, 2006, 건교부)

항목	문제점	해결방안
수자원부문 (이수부문)	1.지역적 물공급의 안정성과 형평성 취약 (지역적 편중 물부족) 2.수자원 개발의 한계와 상하류의 물이용 협조 미흡 (물 분쟁) 3.수요관리 정책목표 달성도평가미흡 4.하천유지용수 및 환경용수에 대한 사회적 요구 증대 (환경목적의 물사용량 증대) 5.이상가뭄대비 위기대처능력 부족 (이상 기후에 따른 위험도 증가) 6.무분별한 지하수 개발 및 관리	1.기본방향 (1) 개발과 보전의 조화 (2) 정책의 투명성 확보 (3) 지역주민 참여 유도 (4) 환경친화적دم 건설 (5) 지역경제발전 도모 2.제도적 방안 (1) 수자원개발에 따른 용수이용권 다양화 (2) 수자원개발과 지역개발과의 연계 3.수자원이용 효율 향상 (1) 기존댐규모확대 및 다목적댐화 (2) 하구담수호의 이용을 제고 (3) 유역간 물이동 (4) 광역상수도 효율 증대 (5) 수요관리 정책 강화재해부문
재해부문 (치수부문)	1.제방에 의한 획일적 치수대책 (치수대책의 단순함) 2.지역특성을 고려하지않은 균등방어 3.행정구역 중심의 치수대책 (유역종합적인 치수계획의 부재) 4.복구비 위주의 치수대책 (투자의 미흡, 재해-복구의 악순환, 복구비는 치수비의 3.6배) 5. 비구조적 홍수대책 활성화 미흡 6. 치수계획과 토지이용계획연계 미흡 7. 홍수에 대한 인식 미흡 (급증하는 이상 홍수에 대한 대책)	1.구조물적 대책의 다양화 2.선택적 방어 계획 수립 3.유역중심 치수대책 수립 4.예방사업 위주의 치수투자 정책 5.이상홍수대비 홍수대책 6.홍수터관리계획 수립 7.홍수에 대한 사회 인식 전환
하천환경부문 (환경)	1.하천환경 자료 및 평가 미비 (전국단위 하천환경 조사 부재) 2.이수, 치수 위주의 하천정비 3.무차별사업추진으로 인한 중복투자 4.하천공간황폐화 및 문화상실 5.관주도형의 하천정비사업 6.하천과 지역특성의 부조화	1.종합적 하천환경 조사 2.하천환경보전 및 복원계획 강화 3.하천사업의 통합 조정 4.문화, 삶의 질관점 하천관리 5.주민 참여형 하천 정비 6.지역문화/균형발전을 고려한 관리

3. 논의의 장을 열며

저자는 이상과 같은 현황의 인식을 통하여 정부운하와 관련된 다음과 같은 논의거리를 제공하고자 한다. 이를 통하여 수자원 전문가를 비롯한 다양한 전문가들의 활발한 논의의 장이 형성되기를 기대하며, 이제는 정부운하(수로)가 정치가들의 정치공학적 논의에서 벗어난 보다 건설적인 전문가들에 의한 과학적이고 합리적인 논의의 장으로 그 중심이 움직일 수 있는 계기가 되었으면 한다.

첫째, 정부운하(수로)사업의 논의가 한강 및 낙동강 유역을 아우르는 “국토통합유역관리계획”의 차원에서 방향이 맞추어질 필요가 있다.

이는 단지 정부운하의 효과가 하천의 일부기능인 주운을 통한 물류 수송 및 관광개발 등의 단편적인 경제적인 효과만이 아니라, 한강 및 낙동강의 연계성을 통한 건전하고 친환경적인 국토의 개발, 그리고 이수, 치수, 환경 문제를 동시에 해결할 수 있는 Win-Win 방향의 계획이 수립되어야 함을 의미 한다. 이를 위해서는 다양한 분야의 전문가 및 시민의 참여가 필수적일 것이다.

둘째, 정부운하(수로) 사업은 한강 및 낙동강 수계를 포함한 모든 수계에서 수자원과 하천수질 등의 물문제로 인한 지역 간의 갈등을 해소하고 지역의 발전을 이끌어 낼 수 있는 방향으로 논의되어야 한다.

이러한 지역 간의 갈등은 기존의 물관리가 중앙집중적이며 일률적인 계획과 실패의 반복에 따른 지역민의 불신에 가장 큰 원인이 있었다고 본다. 또한, 과거 유역의 물문제의 해결에 대한 중앙정부의 의지 및 추진력이 상당히 미흡하였다는 것이 지역의 중론이며, 또한 정부, 전문가, 시민들이 함께하는 유역공동체 활성화를 통한 이해와 협력의 패러다임을 통한 계획 마인드가 부족하였음을 지적할 수 있다. 이는 국부적인 지역 환경 운동 및 지역 간의 갈등에 기인한다는 주장도 있으나, 실제로는 지역발전 및 주민의

의사와는 별개로 정부에서 지역 문제에 방관하여 왔고 항상 계획은 있으나 투자는 부족한 수자원환경 행정으로 인한 문제가 더 심각하였다고 본다. 이러한 문제는 일일이 나열하여도 끝이 없다. 과거 치수사업비 보다 복구비가 3.6배 이상 달한다는 현실, 부산과 대구간의 폐수유출, 위천공단 문제에 따른 갈등 조정의 실패, 경남-부산의 주민의 숙원사업인 광역상수도 사업의 실패, 2002년 루사 및 2003년 매미 등의 극한 홍수를 경험하였으면서도 현재 낙동강유역치수 계획 조차 확립하지 못하는 낙동강 치수 사업의 지지부진, 낙동강의 오염총량제도의 수행을 위해서도 환경부와 건교부의 부처 간의 지속적인 불협화음 및 비효율성, 미래 이상기후에 대비한 물부족의 현실을 직면하고 있으면서도 국민에게 적극적으로 설득을 통한 수자원 확보 노력의 부재, 도시 하천의 지속적인 건전화 현상으로 인한 환경유량의 공급 방안 문제 등 수많은 난제들을 해결하지 못하고 있는 현실을 우리는 간과할 수 없다. 이는 궁극적으로 물문제에 대한 정부의 인식 부족 및 투자에의 소극성, 소 잃고 외양간 고치는, 그리고 시민사회의 요구를 어우르고 지역 전문가들의 비판에 인색한 행정으로 인한 유역의 종합계획의 부재 및 의지 결여에 의하여 기인하지는 않을까? 따라서 만약 국토의 개조 및 물관리 체계의 개선의 일환으로 정부운하가 논의 된다면 우선적으로 중앙정부 및 지자체의 물관리 체계에 대한 문제점 인식과 보다 과학적인 통합계획을 통하여 지역발전 및 갈등 해소를 할 수 있는 현실적인 방안을 마련할 수 있는 구체적인 논의의 방향이 필요할 것이다.

셋째, 정부운하(수로)의 논의가 한강과 낙동강이라는 우리나라 2대강을 통합하는 하천사업이라는 점을 정확히 인식할 필요가 있다.

이는 운하 논의가 보다 현실적으로 정부운하 사업을 단독투자(민자유치만의), 그리고 물류위주의 상업성 측면의 검토와 비판에 머물러서는 안된다는 점이다. 물론 모든 사업은 경제성 분석이 필수적이고 그의 타당성 바탕에서 수행되어야 하나, 실제로 하천관


런 사업을 수행할 경우에는, 기존의 수자원 및 환경 사업과의 연계성을 충분히 검토하고, 그에 따르는 사업의 효과 및 사업비 측면에서 보다 효율적이고 예산을 절감할 수 있으며, 다양한 물관련 문제를 해결할 수 있는 방향 설정이 중요하다. 기존에는 중앙 정부 및 지자체 차원에서 수자원장기종합계획, 유역치수종합대책, 댐개발계획 (건교부), 물환경기본계획, 오염총량계획 (환경부), 비점오염계획 등의 다양한 계획이 수립되고 있는 바, 이들과의 긴밀한 연계성과 보완성을 보다 면밀히 검토하여 경제적인 측면, 계획의 타당성 및 효과 측면에서 종합적인 검토가 필요하다. 따라서 정부운하의 도입이 단일목적성이 아닌, 환경과 개발을 조화할 수 있고, 기존에 산적한 물문제를 가장 효율적으로 해결할 수 있는 복합목적성의 유역사업이 될 수 있는 방향으로 논의의 장이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 이제는 정부운하의 논의가 수자원 및 환경 전문가들에 의한 전문성에 맡겨져야 할 시점이다.

최근 저자는 미려한 한명의 낙동강 전문가로서 과거로부터 진행되어 온 다양한 정부운하에 대한 논의 과정을 객관적으로 바라볼 수 있는 기회가 있었다. 이러한 검토 과정에서 실제로 가장 아쉬웠던 점이 국내 수많은 수자원 및 환경 전문가들의 전문적이고 과학적인 논거나 주장이 자의에 의해서건 타의에 의해서건 상당히 배제되고 위축되어왔다는 점이다. 특히, 우리 학회와 전문가들은 이러한 논의의 실질적인 중

심에 있으면서도, 어느 정도 방관하는 자세를 취하여, 오히려 시민들의 다양한 궁금증에 답할 수 있는 기회를 놓치고, 학회로서의 대민봉사기능 및 전문성의 위상이 손실되는 결과를 가져오지 않았나 싶은 생각이다. 인간이 행하는 어떤 계획이던 장점이 있으면, 그에 따르는 문제점을 가지고 있다. 하지만, 이러한 장점을 배가하고, 문제점을 해결하는 것은 전문가의 손과 머리에 달려 있다고 본다. 또한, 현재의 기술수준을 명철히 파악하고 파급되는 효과에 대한 최적의 평가를 통한 계획 수립의 업무도 전문가에게 달려 있다고 본다. 이제는 우리가 정부운하(수로)에 대한 현재의 기술수준과 경제수준을 명확히 파악하고 보다 과학적인 연구를 바탕으로 어려운 것은 어렵다고, 가능한 것은 가능하다고 할 수 있는 장이 마련되어야 하지 않을까 하는 것이 나약한 젊은 학자의 바램이다.

참고문헌

수자원 장기 종합 계획 보고서 (건설교통부, 2006)
 낙동강 유역종합치수계획 보고서 (안) (건설교통부, 2004)
 지역간 용수수급 불균형 해소방안 연구 (한국수자원공사, 1998)
 낙동강 물이용 조사단 보고서 (환경부, 2000)
 물환경관리 기본계획 (환경부, 2006) 

※ 본 기사의 내용은 우리학회의 공식적 의견과 다를 수 있습니다.