

유역통합관리: 무엇을 어떻게 시작할 것인가?



박 두 호
한국수자원공사 수자원연구원 선임연구원
dhpark@kowaco.or.kr

1. 들어가는 말

너무 거창하게 생각하지 말자, 너무 어렵게 생각하지 말자, 그리고 우선은 할 수 있는 일부터 시작하자. 그것이 무엇일까? 유역단위의 수자원통합관리 즉 유역통합관리를 어떻게 구현할 수 있을 것인가에 대해 머릿속이 늘 복잡하다.

“유역관리”라는 용어가 우리나라에서 일반적으로 사용된 지 사실 그리 오래되지 않았다. 1990년대 초반에 외국의 하천관리에 대한 소개를 하면서 등장하였고 우리나라 정부문서에 처음으로 쓰인 것은 아마도 환경부에서 1998년에 시작한 4대강대책 수립과정이었을 것이다. 환경부는 이를 계기로 수질관리정책을 유역관리체제로 전환하였고 수계관리위원회와 유역환경청을 설치하는 등 나름대로 성공적인 유역관리를 정착시켰다고 평가하고 있다.

유역관리의 본질은 결국 하천을 관리하는 것이다. 인위적으로 구분되어있던 하천, 그리고 그 구분에 의해 분절적으로 관리되어오던 것을 하천을 중심으로 관리하겠다는 것이다. 어찌 보면 너무도 당연한 이야기지만 농경사회에서 산업사회로 넘어오면서 하천은 인간의 경제 및 정치활동 위주로 관리되어 온 것이 사실이다. 정치권 위한 지역의 구분이 하천관리의 공

간적 구분을 형성한 이유가 여기에 있다. 그리고 최근에 와서 이 같은 하천관리의 문제점을 인식하고 하천중심의 관리를 제시하고 있는 것이다. 유역관리가 하천을 중심으로 한 관리라면 유역관리 실행의 주체는 누구인가? 수계특별법에 의해 유역관리를 추진한다고 공표한 환경부인가 아니면 하천법을 토대로 한국토해양부인가? 이는 물관리 일원화 문제와도 직결된다.

사실 이 문제는 오래된 숙제이다. 낙동강 폐놀사건 이후 더욱 확대된 물관리 일원화 논쟁은 벌써 약 20여년이 된 해묵은 논쟁이다. 1986년 정부는 2년 후인 1988년부터 물관리를 일원화 하겠다는 발표를 했으나 단계적 추진 등 유야무야 되었다. 이로부터 4년 뒤에 수도물 발암물질의 발견으로 국무총리가 4개 부처로 분리된 물관리를 일원화 하겠다고 선언했으나 무산되기도 하였다. 1995년에는 선거용으로 민자당에서 일원화에 대한 논의를 국회에서 하기도 하였지만 대통령이 의지를 가지고 논의된 것은 2003년 대통령자문 지속가능발전위원회(2기)에서 물관리체제 공청회 전후라고 할 수 있다. 그러나 이 역시 대안별 극명한 대립만 보인 채 아무 성과 없이 끝나버렸다. 참여정부 들어 이 문제가 지속가능한 물관리정책이란 이름으로 대통령 국정과제로 선정되었고 2005년 10월 국정과제 보고에서 물관리를 일원화 하는 대안과 위원회 구성 등의 대안이 보고되었고 최종적인 결론은 물관리기본법을 근간으로 한 국가물관리위원회의 구성을 통해 물관리 일원화 논쟁을 결론짓는 듯 했다. 사실 이 때까지만 해도 많은 사람들이 그렇게 될 것이라고 예상했다.

20년 전부터 시작된 물관리 일원화 논쟁의 중심에

는 언제나 환경부가 있었다. 수질문제가 발생할 때마다 그 원인으로 이원화된 물관리 탓으로 돌렸고 이를 계기로 환경부를 중심으로 한 물관리일원화를 지속적으로 제기해왔던 것이다.

이 과정에서 실제 환경부는 많은 노력을 했다. 그동안 물관리에 대한 국토해양부(당시 건설교통부)의 많은 권한을 이양받거나 법제정을 통해 새로운 영역을 구축해버렸다. 또한 환경단체 역시 환경부 중심의 일원화에 손을 들어주었기 때문에 이 같은 논쟁의 불씨가 꺼지지 않았던 것이다. 이 같은 역사적 배경이 있기 때문인지 아니면 다른 이유에서인지 대통령이 최종적으로 결정한 사항도 결국은 무산되어 버렸다. 물관리기본법안이 17대 국회와 함께 사라져버리게 되었기 때문이다.

유역통합관리의 구현에 있어 물관리기본법이 중요한 이유는 유역관리에 대한 기본 이념과 대안들이 그 법안에 일부 녹아들어가 있기 때문이다. 일부 환경단체의 지적처럼 부족한 부분도 분명히 있지만 우리나라의 물관리를 한 차원 높일 수 있는 좋은 기회를 놓쳐버린 것인지도 모른다. 기본법과 시행령을 만드는 과정에 직접 참여했던 나로서도 아쉬움이 남는 것은 바로 이 때문이다. 물론 유역관리의 이행을 좀 더 확실히 하기 위해 요구되는 법조항들이 빠져버리긴 했지만 법이란 일단 제정된 후에 얼마들이 개정할 수 있는 것이 아니었던가. 혹자는 18대 국회에서 다시 논의하면 된다고 하지만 그리 쉬운 일은 아닐 것이다. 또한 최근 제5기 국가지속가능발전위원회에서 물관리일원화에 대한 논의를 시작하였다. 정말 합리적인 방안이 도출되길 희망하지만 개인적으로는 유역단위의 통합관리를 위한 그 무엇이 나오리라고는 기대하지 않는다. 그렇다면 유역통합관리의 이행을 위해 가장 시급한 것은 무엇일까? 본고에서는 하천관리를 위해 우리가 할 수 있는 가장 효율적인 대안이 무엇인가 그리고 그것이 장기적으로 국가적인 유역통합관리와 어떻게 연결될 수 있을 것인가를 함께 고민해보고자 한다.

2. 하천관리와 인간의 활동

인류의 기나긴 역사 속에서 인간이 하천을 관리하기 시작한 것은 불과 100년도 안되었을 것이다. 하천의 범람 또 그것으로 비옥해진 토지에 경작을 하고 정주문화가 시작되었고 어쩌면 이것이 인류가 홍수와 더불어 살게 된 이유인지도 모른다. 물에 가까이 가고 싶은 인간의 욕망은 결국 물을 다스리려 하였고 우리는 이것을 “관리” 라고 하고 있다. 물에 가까이 가려는 인간의 속성이 물 주변에 좀 더 많이 모여 살고자 했던 것이다. 결국 하천에 높은 제방을 쌓아 홍수시 범람을 막고자 하였고 군데군데 댐을 건설하여 특정지역에 대규모의 물을 공급할 수 있도록 하여 대규모공업단지의 조성과 대규모 도시의 건설을 꾀하였던 것이다. 인구가 증가하면서 인간의 정주공간과 경제활동 영역을 점점 넓혀 나가게 되었다. 우리는 그 동안 하천과 인간의 정주공간을 단절시키고자 하천을 집중적으로 관리하여 왔고 이것이 바로 하천관리이다.

아마 이 때까지만 해도 인간의 정주 및 경제활동이 하천에 어떤 영향을 미치는지에 대한 이해가 부족했는지도 모른다. 인구의 증가 및 이에 따른 도시화와 산업화는 하천은 물론 물관리 전체에 유기적인 영향을 크게 미친다는 사실이 많은 연구를 통해 증명되고 있다. 하천 몇 킬로 밖에서 뽑아 쓴 지하수 때문에 하천이 건천화 되고 포장된 도시로 인해 하류지방에 홍수피해가 급증할 것이라는 사실을 처음부터 인지하지는 못하였을 것이다. 또한 하천 밖에 버린 쓰레기가 결국 비가 와서 하천으로 흘러들어가고 하천의 물이 썩고 물고기가 죽는다는 사실을 인지한 것도 그리 오래되지 않은 일이다. 결국 인간의 모든 활동은 최종적으로는 하천에 영향을 줄 수밖에 없는 것이다. 이 같은 이유로 하천의 문제는 인간이 정해놓은 행정구역이나 지역적인 상황과는 전혀 상관없이 발생하곤 한다. 따라서 하천을 효과적으로 관리하기 위해서는 하천 밖 인간 활동을 효과적으로 관리해야 하는 것이고 이것이 유역관리인 것이다. 굳이 이를 유역통합관

리로 부르는 것은 복잡한 수문현상과 인간 활동이 동시에 통합적으로 고려되어야 하기 때문일 것이다. 하천을 유역단위로 관리하는 것은 이제 글로벌 이슈이다. 지역과 지역은 물론 국가간에도 유기적인 협력체계를 구축하여 하천을 관리하고자 노력하고 있다. 그만큼 중요하고 어렵기 때문에 주체간에 협력적인 관계가 요구되는 것이다.

칠레는 이미 1981년에 수법의 개정을 통해 수리권 제도를 확립하고 물산업을 민영화하였으며 종종 성공적인 사례로 인용되곤 한다. 수자원관리에 있어 국제적으로 선진사례로 손꼽히고 있다. Bauer(2004)는 Siren Song이라는 자신의 저서에서 칠레의 수자원 개혁(water reform)에 대해 자세한 설명과 함께 많은 논의를 하였다. 그럼에도 불구하고 칠레 수자원개혁의 옥의 티는 바로 미비한 유역관리체제를 지적하였다(전제서, pg. 97). 특히 유역관리를 위한 물관리체제에 대한 연구와 관심이 부족함을 지적하였다. 유역관리에 관하여 많이 인용되고 있는 호주의 경우도 성공적인 사례로 손꼽히지만 이 제도를 구현하기 위해서 수십 년의 세월이 요구되었다. 하천을 유역단위로 관리하는 것이 그 만큼 어렵다는 것이다. 유역관리 인간 중심의 하천관리를 하천중심으로 전환하는 과정이 요구되는 만큼 많은 시간과 노력이 요구되는 것이다.

우리나라가 유역관리에 대한 중요성을 인식하고 많은 전문가들이 유역관리로의 전환을 주장하지만 모든 시스템이 인간중심으로 되어 있는 현재의 하천관리체제를 한꺼번에 하천중심의 유역관리체제로 전환하는 것은 불가능하다. 물론 아주 강력한 법안이 통과되어 유역관리를 할 수 있는 제도와 조직이 구성된다면 가능한 것처럼 보이기도 한다. 그러나 이미 정부부처간에도 의견이 다르고 다양한 이해당사자간의 의견조정 또한 그리 쉬운 일이 아니다. 지난 17대 국회에서 추진된 물관리기본법을 보더라도 쉽게 짐작할

수 있을 것이다. 무난히 통과될 것으로 예상했었다. 그러나 결과는 그렇지 못했다. 이것이 의미하는 바는 크다. 여러 개의 부처입장을 조금씩 반영하고자 했음에도 불구하고 그대로 무산된 것이다. 따라서 극단적인 구조조정에 의한 유역관리로의 전환에는 지난한 고통이 따를 것이다. 새정부에서 추진하는 물관리일원화 등에 대해 큰 의미를 두고 싶지 않은 이유가 여기에 있다. 과거 10년 이상 소모적인 논쟁을 경험했음에도 불구하고 또 다시 일원화 논쟁이 수면위로 떠오른 것이 필자는 유감스럽다. 특히 하천을 유역단위로 통합관리하기위해 지금 당장 우리에게 필요한 것은 일원화논쟁이 아니기 때문이다. 어쩌면 우리에게 좀 더 점진적이면서 실질적인 대안이 필요한 것은 아닐까?

3. 창조적 역할 분담과 협력체계 구축

중앙에서 강력한 법안을 통과하고 top-down 방식의 유역관리를 구현할 수 있을까? 물론 가능은 할 것이다. 그러나 지금 당장은 불가능하다. 현재 우리나라의 하천관리는 중앙정부와 지방정부가 각 각의 기능과 역할이 다르다. 현재 우리나라의 하천은 국가하천과 지방하천(하천법, 2008)으로 구분되어 있다¹⁾. 현재 국가하천은 전체 하천연장의 9.2%(건설교통부, 2004)뿐이고 설사 지방하천 중 일부가 등급조정이 된다하더라도 하천의 반 이상은 지방하천이다. 그리고 여기에 소하천까지 생각하면 실제 국가가 관리할 수 있는 하천은 반이 채 안 된다. 이미 하천관리의 대부분은 이미 자치단체들이 하고 있다는 것이다. 중앙정부가 지자체에게 업무를 이관하긴 쉽지만 한 번 이관한 업무를 다시 찾아올 수는 없는 것이다. 민선시장에 의한 지방자치제가 많은 장점이 있지만 실제 하천관리에 있어서는 분명히 비효율적이다. 하나의 하천에 여러 개의 자치단체가 관련되어 있고 이것이

1) 지방 1, 2급이 없어지고 지방하천으로 되었으며 현재 하천법 제7조에 근거 지방하천의 일부를 국가하천으로 등급 조정하는 방안이 추진되고 있다.

상·하류건 아니면 하천의 양안이건 자치단체간의 의견이 같을 것이라는 기대는 처음부터 하지 않는 것이 현명할 것이다. 또한 대부분의 자치단체의 하천관리 편제가 중앙정부와 비슷하게 치수, 재해 및 수질 등 여러 부서로 쪼개져있고 한 하천을 관리하고 있지만 서로 협조할 사항이 거의 없다고 한다. 참 웃지 못할 일 아닌가? 이 같은 상황에서 중앙정부가 유역관리를 위한 법제정을 한다 하더라도 그 기능이 쉽게 발휘되지는 못할 것이다.

유역관리를 구현하는 것이 이렇듯 어렵다면 도대체 무엇을 어떻게 할 수 있을까? 현행 하천관리 체계 내에서 유역관리를 구현할 수 있는 방안은 없을까? 정책을 추진하는 것은 중앙이든 지방이든 담당 하천관리 공무원이고 유역관리의 구현을 위해서는 담당자들에게 학습의 시간이 요구되기도 한다. 따라서 좀더 시간을 가지고 체계적으로 접근하는 것이 성공할 확률이 높다는 것쯤은 인식했으면 좋겠다. 또한 하기 쉬운 것부터 차근차근 할 필요가 있다. 보다 창조적 역할 분담과 협력체계의 구축이 절실히 요구된다. 유역관리를 하기 위해 가장 기본적으로 요구되는 것이 무엇일까? 첫째, 유역단위의 계획, 둘째, 계획의 실천주체, 셋째, 이를 뒷받침할 수 있는 제도 등으로 제시하고 싶다. 유역단위의 계획을 먼저 제시한 것은 그것이 가장 기본이기 때문이다. 우리가 이제까지 부처는 부처대로 전문가는 전문가대로 유역관리에 대한 논의를 해왔지만 실제 우리나라에는 소위 “유역통합관리계획”이 없다. 유역을 기초로 수량과 수질은 물론 하천의 환경과 생태 등 종합적인 사항이 한꺼번에 고려된 하천계획이 우리나라에는 없다.

유역관리의 중요성을 인정하면서도 유역단위의 계획조차 없는 현실을 어떻게 이해해야 하나? 이는 하천에 대한 국가계획을 수립하는 것은 중앙정부이고 각각의 부처는 각기 담당하는 부분 위주로 계획을 수립하기 때문이다. 이렇듯 관리영역이 부딪히는 국가하천

구간에 대해서는 현재로서는 어쩔 수 없이 동일한 하천에 2개 이상의 계획이 수립될 수밖에 없다. 그러나 지방하천의 경우는 다르다. 아직 계획이라 할 수 있는 계획의 수립조차 없는 상태이기 때문에 오히려 쉽다. 특히 국토해양부는 엄연히 하천법에 의한 하천의 관리자이기 때문에 국가하천의 효율적인 관리를 위해 유역내 자치단체와 함께 중·소유역을 대상으로 유역통합계획을 수립하는 것이 가능하다. 하천 관리자가 하천의 수량만을 관리하고 수질과 하천환경은 나몰라 한다면 이는 엄밀히 말하면 직무유기일 것이다. 하천관리자는 하천의 유기적인 관계를 이해하고 이를 해결하기 위한 통합계획을 수립하고 이행해야 하는 것이다. 이를 실천하기 위해서는 중앙정부와 자치단체의 창조적인 역할분담과 협력관계를 구축하는 것이 가장 중요하다. 또한 하나의 하천을 하나의 계획 하에 관리하겠다는 거시적인 합의가 절대적으로 요구된다.

4. 합의 과정과 역할분담²⁾

문제는 중앙정부와 지방정부가 또는 한 하천을 관리하고 있는 여러 개의 지방자치단체가 어떻게 단일한 유역계획의 수립에 대한 합의를 할 것인가이다. 현재 우리나라는 유역통합관리를 위한 법률적 근거가 없다. 현행법 하에서 현실적인 대안으로는 지방자치법 제152조에 근거하는 “행정협의회 구성”에 의하여 유역통합관리의 협의회를 구성하여 통합계획을 수립하는 방안이다. 지방자치법 제152조에 의하면 “지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉 유역전체를 통합적으로 관리하기 위한 관련된 지방자치단체간에 “유역협의회”를 구성할 수 있다. 협의회의 성격이 행정

2) 본 내용은 건설교통부의 유역통합관리기법 실무적용방안 연구보고서에서 일부 발췌함.

협의회이기 때문에 법적인 구속력은 없지만, 협의회
의 규약(동법 제154조)을 통해 구속력을 가질 수 있
다. 유역단위로 무엇을 어떻게 관리할 것인가에 대한
구체적인 합의문을 작성하고 그 합의문을 이행하는
내용을 규약에 넣으면 된다. 이것이 단일한 유역계획
수립을 위한 자치단체들이 해야 할 일이다.

그렇다면 중앙정부 하천관리 주무부처인 국토해양
부는 무엇을 해야 할까? 대유역의 효율적인 관리를 위
해서는 소유역의 관리가 선행되어야 하고 이를 위해
국토해양부는 국가하천구간, 국가하천과 인접한 혹은
국가하천관리에 중요한 영향을 주는 중·소유역의 자
치단체들이 유역관리를 위한 준비(유역단위 통합관리
를 위한 거버넌스 구축 및 합의)가 된 경우 인센티브를
제공함으로써 지방자치단체의 적극적 참여를 유도하
여야 한다. 중앙정부의 가장 큰 인센티브는 예산의 지
원이다. 국가하천유역 구간에 기왕에 투자되었던 이수
및 치수관련 예산을 해당유역의 유역관리 예산으로 지
원함으로써 자치단체들을 적극적으로 참여할 수 있는
기반을 조성한다. 단, 예산의 지원은 준비된 자치단체
의 협의회(혹은 유역위원회)에 시범적으로 지원하며
점차 확대해가는 것을 좋을 것이다. 중앙정부의 또 다
른 역할은 지방정부간의 유역협의회(또는 유역위원회)
가 원활하게 유역관리를 추진할 수 있도록 지속적인
기술적·행정적 지원을 하는 것이다. 하천관리와 관련
된 이수, 치수 및 하천환경 등 다양한 분야에 대한
R&D 투자를 통해 해당 유역에 기술적·행정적 지원
하며 유역관리에 요구되는 법적·제도적 기반을 조기
에 구축할 수 있도록 해야할 것이다.

5. 맺는말

지난해 유역관리의 초석이 될 수 있는 물관리기본
법이 무산되었다. 그렇다고 언제까지 기본법의 제정과

유역관리 조직의 탄생을 기다릴 수는 없다. 하천의 건
천화는 그 정도가 심화되고 있고 수질 또한 더 이상 개
선될 기미를 보이고 있지 않다. 기후변화로 인한 여러
가지 현상들도 하천관리에 어려움으로 작용하게 될 것
임은 자명한 사실이다. 유역관리체계가 하천관리에 효
과적인 대안임을 분명히 인정하면서도 완벽한 체계가
갖추어질 때까지 기다릴 수는 없다. 우선 할 수 있는
것부터 시작하자. 쉬운 것부터 시작하자. 중·소유역
의 경우 도시 하천 구간을 제외하고서는 사실상 방치
되어있다시피 하다. 조직이나 제도의 통합 없이도 이
중소유역의 경우에는 하천법 내에서 얼마든지 유역단
위의 통합계획을 수립하고 자치단체가 이끌고 국토해
양부가 밀어준다면 유역통합관리가 가능하리라 본다.
물론 시행착오도 있을 것이다. 시행착오를 최소화 하
는 방법은 우선 가능한 유역을 시범유역으로 선정하고
그 유역을 대상으로 국토해양부와 자치단체가³⁾ 이수,
치수 및 하천환경과 수질 등이 종합적으로 고려된 유
역통합계획을 수립하고 모든 하천 사업을 이 계획에
준하여 실시한다면 유역관리체계를 구축하게 되는 것
이다. 이를 토대로 문제점을 보완하여 다른 중·소유
역으로 확대한다면 대유역의 유역관리로 자연스럽게
구현될 수 있는 것이다. 하천관리가 복잡해진 만큼 복
잡한 상황을 담을 수 있는 계획이 필요한 것이다. 조직
과 제도의 통합만이 유역관리를 추진할 수 있는 기반
이 아니라는 점을 분명히 하고 싶다.

참고문헌

- 건설교통부, 하천법령 및 제도개선방안 연구, 2004.
건설교통부, 유역통합관리 실무적용방안, 2007.
국토해양부, 하천법령집, 2008.
Bauer, J. Carl, Siren Song, Chilean Water Law
as a Model for International Reform, 2004. ☞

3) 물론 효율적인 추진을 위해서는 환경부의 적극적인 협조와 참여도 요구된다. 만약 이것이 효율적인 방안이라면 환경부가 참여
를 거부하지는 않으리라 본다.