한국환경보건학회지, 제36권 제1호(2010)
J. Env. Hlth. Sci., Vol. 36, No. 1, pp 72~75(2010)

21세기 하천관리의 관점에서 본 '4대강 살리기' 사업

박 수 택†

SBS 보도본부

(2010. 1. 28. 접수/2010. 2. 15. 수정/2010. 2. 22. 채택)

The 4-River Restoration Project from the Viewpoint of 21st Century River Management

Soo Taek Park†

SBS, News & Current Affairs Department, 920 Mok-dong, Yangcheon-gu, Seoul 158-051, Korea

(Received January 28, 2010/Revised February 15, 2010/Accepted February 22, 2010)

대한민국의 주요 하천인 한강, 금강, 낙동강, 영산강에서 2009년 11월부터 정부가 추진하는 4대강 살리기 사업(이후 4대강 사업)이 본격적으로 시작됐다. 정부는 기후변화 시대에 홍수와 가뭄에 대비하고 물 부족 시대에 수자원을 확보하며, 하천의 자연 생태계를 살리고 사람이 즐길 수 있는 레저 친수문화 공간을 조성하기 위해서라고 사업 목적을 내세운다. 환경시민단체와 상당수의 학자, 전문가들은 4대강 살리기 사업의 근간인 하도(강줄기)준설과 보 건설은 하천 수질 오염과 자연과 생태 환경 파괴로 끝날 뿐이라며 강하게 반대한다. 22조 2천억 원이라는 막대한 사업비가 들어가는 거대 사업의 시한을 정부는 이명박 대통령 임기 말년인 2012년으로 못 박고 있다. 2010년 지방선거와 2012년 차기 대통령 선거를 앞두고 전국 규모의 대형 토목 개발 사업을 이용한다는 의혹까지 제기되고 있다. 4대강 살리기 사업에 대한 비판과 결과에 대한 논란은 사업 기간은 물론 종료 이후에도 계속될 것으로 전망된다.

주요어: 한반도 대운하, 통합하천관리(IWRM), 수자원장기종합계획, 4대강살리기추진본부, 운하백지화국민행동

1. 4대강 사업의 추진 배경

정부의 4대강 살리기 사업 추진은 2008년 12월 15일 이명박 대통령 주재로 열린 '2008년 제3차 국가균형발전위원회'에서 공식 결정됐다. 주관 부처인 국토해양부는 이상기후에 대비, 홍수와 가뭄 같은 물 문제를 근원적으로 해결하고 하천공간을 합리적으로 정비해 이용을 최대화하고자 하는 사업이라고 발표했다.[1)]

사업 추진 배경으로 국토해양부는 (1) 지구온난화로 빈발하는 홍수 가뭄 피해에 근원적인 대책을 마련하고, (2) 하천 정비 같은 SOC(사회간접자본) 투자를 확대해 일자리 창출과 내수 진작을 도모해 침체된 실물경기를 회복하며, (3) 하천을 이용하는 다양한 수상 레저, 문화 활동의 공간과 프로그램을 개발해 지역 경제 활성화의 기반을 마련할 필요성을 제기했다.

정부는 홍수 피해가 계속 늘어나 사후 복구비용이 최근 5년간 평균 4.2조원이나 되는 데 비해 국가하천과 지방하천을 정비하는 치수사업 투자는 2001년부터 2008년까지 매년 1조원 수준에서 동결된 것은 불합리하다면서 단기간 집중 투자의 당위성을 강조했다. 우리나라는 '물 부족 국가'라고 주장하면서 2011년에 8억 m^3의 물 부족이 예상되나 다목적댐 건설반대로 가뭄 때마다 제한급수 피해가 발생한다고 내세워 사업을 통해 수자원을 확보할 수 있다고 설명했다.

정부의 4대강 사업에 대해 환경단체를 중심으로 한 반대 진영은 이명박 대통령의 2007년 대선 출마 공약인 '경부운하(한반도 대운하) 건설'의 위장에 불과하다고 비판한다. 환경단체와 상당수 언론, 다수 국민들로부터 운하사업에 대해 반대, 비판이 지속되자 4월 24일 청와대에서 열린 1차 국정과제보고회 의제에서 대운하

†Corresponding author : SBS, News & Current Affairs Department
Tel: 82-10-3720-2503, Fax : 82-2-2113-41
E-mail : ecopark58@naver.com

가 제외됐다. 집권 여당인 한나라당도 4월 총선에서 대운하 공약을 언급하지 않았다. 5월 한나라당 일부 의원(정두언, 강승규)이 청와대 오찬에서 이 대통령에게 '(경부운하) 터널을 뚫는 것은 나중에 해도 되니 '4대강 정비'로 개념을 바꿔서 추진하는 게 좋겠다'고 건의하고 이 대통령도 공감을 표시함으로써 대운하는 4대강 살리기로 수정되는 계기를 맞는다.[2] 정부와 한나라당이 6월 10일 대운하를 후순위 정책과제로 미루기로 결정하고, 이어 6월 19일 청와대 기자회견에서 이 대통령은 '국민이 반대하면 운하를 추진하지 않겠다'고 선언한다. 이로써 대운하 논란은 일단 수그러들었으나 그로부터 6개월 뒤, 2008년 12월 15일 국가균형발전위원회에서 '4대강 살리기 프로젝트'를 추진하기로 의결하면서 논란은 재연되기 시작했다.

2. '4대강 살리기 '마스터플랜'- 모순적 내용 논란

정부는 국토해양부를 주관 부처로 하고 2009년 2월 5일 정부합동 '4대강 살리기 기획단'을 발족시켜 사업 강행 전담 조직을 갖췄다. 이어 4월에는 관계부처 이견 조정 등 대외기능 강화를 위해 기획단(국장급)을 추진본부(장관급)로 확대 개편했다. 2009년 4월 27일 마스터플랜 기본안을 정리해 청와대에서 '4대강 살리기 합동보고대회'를 연 뒤 같은 날 언론과 국민 상대로 마스터플랜 중간 발표회를 열었다. 마스터플랜 공식 발표는 6월 8일 '4대강 살리기 추진본부(본부장 심명필 인하대 토목공학과 교수)' 주관으로 이뤄졌다. 직접사업으로 낙동강에 8개, 한강과 금강, 영산강에 3개씩, 4대강에 모두 16개의 보를 설치하고, 5억7천만m^3를 준설한다는 내용이다. 보뿐 아니라 준설도 낙동강에 집중됐다. 낙동강 준설 규모는 4억4천만m^3로 4대강 전체 준설량의 77%를 차지한다. 이밖에 생태하천 537 km, 제방 보강 377 km, 강변 저류지 4개, 홍수조절지 2개, 신규 댐 3개, 자전거 도로 1,206 km를 포함해 직접 사업비는 16조 9,498억 원이다. 이 가운데 준설 예산 5조 1,599억 원은 본 사업비의 30.4%로 가장 높은 비중을 차지한다. 섬진강과 주요 지류의 준설과 생태하천 조성, 수질 대책 등 직접 연계사업비 5조 2,504억 원을 합쳐 4대강 살리기 사업의 총 사업비는 22조 2,002억 원으로 책정됐다. 그러나 마스터플랜에 나열한 정부 각 부처의 연계사업은 비용을 상정하지 않은 채 '부처별 계획에 따라 연차별 추진'이라는 표현으로 마감했다. 4대강 사업에 들어갈 예산, 국민의 세금이 22조 2천억 원으로 그치지 않을 것이라는 지적이 제기되는 이유다.[3]

4대강 살리기 사업을 통해 정부는 크게 5가지의 효과를 기대하고 있다. 1) **홍수피해와 물 부족을 근본적으로 해결**(홍수조절능력 9.2억m^3 증대, 기후변화 대비, 200년 빈도 홍수에도 안전한 강 구현), 2) **수질 개선과 하천 복원으로 건전한 수생태계 조성**(2012년에는 낚시가 가능하고 수영할 수 있는 '좋은 물' 비율 대폭 향상), 3) **국민여가문화 수준, 삶의 질 향상**(수상레저, 자전거길로 여가활동 기회 제공), 4) **녹색뉴딜사업으로 지역경제 활성화 견인**(일자리 창출 34만명, 생산유발효과 40조원), 5) **물관리 글로벌 리더로서 국가위상 제고**[4]

3. 4대강 사업의 문제점과 비판

사업에 반대하는 환경단체와 학자 그룹은 이 사업이 강을 살리는 게 아니라 죽이게 될 것이라고 단정한다. 강을 보로 가로막으면 유속이 느려져 호수 같은 정체수역이 되고 각종 오염물질의 작용으로 수질이 악화되는 것은 자명하다는 것이다.[5] 물 부족에 대비하기 위해서라는 정부 주장과 달리, 하천법에 근거해 수립된 국가 물 관련 최상위 계획인 '수자원장기종합계획(2006년도 수립)'에 따르면 2011년 낙동강 권역에서는 오히려 0.11 억 톤의 물이 남는 것으로 분석됐다.[6]

법 절차의 문제도 제기됐다. 수자원 정책은 '수자원장기종합계획', '유역치수계획', '하천기본계획'의 위계에 따르게 돼 있지만, 개별 하천 단위로 시행하는 4대강 사업은 상위 계획을 고치지 않은 채 추진하고 있다. 사전 환경성 검토와 환경영향평가를 6개월 만에 마친 것이나, 대형 국책사업 예산을 편성할 때 반드시 거쳐야 할 '예비 타당성 조사'(국가재정법 제38조)도 법 시행령을 개정해 제외시켜 야당의 반발을 사고 있다.[7]

4대강 살리기 사업은 시행 과정에서 계속 의혹을 빚고 논란을 야기하고 있다. 퇴적된 토사와 오염물질이 준설로 떠올라 강을 탁하게 하면서 수질이 떨어지는 사태가 곳곳에서 발생하고 있다. 낙동강의 경우 준설할 퇴적토층의 중금속 오염도를 조사하지 않은 사실이 드러나 수질 문제 우려를 높였다.[8] 하천은 주변 구역을 포함해 다양한 생물종의 서식지 기능을 갖고 있어 개발되면서 서식지가 훼손 파괴될 수 있다. 서식지를 잃은 생물종은 생존 위기에 몰리게 된다. 한국 고유종 식물로 환경부 지정 멸종위기2급인 단양쑥부쟁이의 세계 유일 서식지인 여주 남한강 바위늪구비 습지가 이미 상당 부분 공사 과정에서 밀려나 훼손됐다. 환경단체들은 야생동식물 보호법과 환경영향평가법 위반이라고 지적하며 환경부 장관과 수자원공사 현장책임자를 검찰에 고발하고 나섰다.[9]

과거 역대 정권 하에서 정부(주무-국토해양부, 환경부)는 전국 하천 둔치의 무분별한 경작과 오염 훼손을 방치해 수질 오염이 가중되는 사태를 야기하더니,[10] 4대강 사업에서는 일괄적으로 경작 금지 방침을 내걸고 공사를 강행하고 있다. 홍수터 역할을 해야 할 둔치의 과도한 이용 상황을 계속 방치할 경우 보 건설로 물흐름이 느려진 하천으로 다량의 오염물질이 흘러들어(비점오염) 발생하게 될 수질 악화 사태를 피하기 위한 다급한 조치로 분석된다. 팔당호 주변에서 이전부터 정부와 지자체의 지원을 받아가며 조성된 친환경 유기농단지 농민들은 생존권을 박탈당하게 됐다며 저항하고 있다.

4대강 사업은 운하가 아니라고 정부는 강변해왔지만, 정부 스스로 주장과 발표 자료에 일관성을 유지하지 못해 신뢰를 얻기 어려운 상황이다. 한 예로 국무총리실은 2008년 12월 29일 낙동강과 영산강에서 열리는 4대강 살리기 사업 착공식에 한승수 총리(당시)가 참석한다는 보도자료를 12월 25일에 공표하면서 '4대강 사업과 대운하 비교 참고자료'를 첨부했다. 대운하 사업이라면 강의 수심이 전 구간에 걸쳐 6.1 m이고, 보는 5~10 m 높이의 대형이지만, 4대강 정비 사업에서는 강 수심은 기존 수심을 활용하거나 2 m를 유지하고, 친수공간을 위해 필요한 경우에만 굴착한다는 내용이다. 건설할 보도 1~2 m 높이의 소형이라고 명시했다.[11]

그러나 실제 4대강 사업은 국무총리실이 명시한 대운하 사업 기준을 웃도는 규모로 추진되고 있다. 보의 높이는 9~13 m, 낙동강의 경우 평균 수심은 7.4~10.4 m에 이른다. 마스터플랜은 한강의 경우에도 운하로 전환하겠다는 의도를 명시적으로 드러내고 있다. 서울시가 추진하는 한강르네상스사업, 국토해양부-수자원공사가 추진하는 경인운하 건설과 연계해 이뤄질 서해 항로 개방에 대비해 주운 수심을 확보하고 서울 잠실과 김포-고양 사이 신곡수중보에 갑문 설치, 국제터미널과 선착장 조성을 제시하고 있기 때문이다.[12] 야당도 한강의 평균 보 높이는 7.4 m, 평균 수심 6.6 m로 2008년 12월부터 이미 대운하 계획에 따른 결과물임이 확인됐다고 주장했다.[13] 이 같은 사실로 4대강 사업은 대운하를 염두에 둔 것이라는 연구자들 지적에 설득력이 실린다.[14]

4대강 사업을 강행하는 정부와 여당, 관료와 찬동하는 지식인 전문가 그룹은 사업 반대 진영의 지적과 대안 논의 요구를 수용하려는 자세를 보이지 않고 있다. 진보성향의 시민, 환경 단체와 교수, 학자, 종교 단체는 '운하백지화국민행동', '운하반대전국교수모임', '대한하천학회'를 결성해 대응 태세를 강화했다. 대중매체들도 성향에 따라 갈려 4대강 사업의 실상과 문제점을 소상하게 지속적으로 국민에게 알리고 여론을 형성하는 일은 제한적인 데 그치는 실정이다. 반대 진영은 운하 추진과 4대강 사업 강행으로 국토 환경 파괴와 혈세 낭비, 국론 분열과 혼란을 야기하는 책임 소재를 분명히 가리겠다면서 '4대강 찬동인사 명부' 작성에 나섰다. 2009년 11월 30일, 대통령과 여권 정치인, 지자체 장, 고위 관료와 전문가를 망라해 1차로 434명을 추려 발표했다. 앞으로는 4대강 사업의 문제점을 제대로 조명하지 않거나 왜곡, 선전하는 언론매체와 언론인까지 포함해 4대강 사업의 실상과 결과에 대한 책임을 분명한 기록으로 남기겠다고 각오를 다지고 있다.[15] 이런 상황으로 하천 환경 파괴는 불가피하고, 다음 대선의 향배는 4대강 복원이 결정할 것이며, 다음 정권에서는 원상회복될 가능성이 높다는 전망까지 나오고 있다.[16]

4. 21세기 하천정책과 4대강 사업의 바람직한 방향

'하천은 인간과 자연에 생명의 물을 공급하고, 오염물질을 정화해 깨끗한 국토환경을 유지하는 역할을 한다. 생태이동의 통로 기능과 함께 생물종 다양성의 보고이며 빼어난 경관도 제공한다.[17] 이제까지 우리나라 하천 정비 사업은 퇴적물 준설 명목으로 골재를 채취하고, 공원 주차장 설치로 둔치를 위락공간으로 삼거나, 하천 직강화, 호안과 제방에 콘크리트 타설, 하상의 인위적 정비에 중점을 둔 탓에 하천의 자연적 모습과 생태계 파괴 결과를 빚었다.[18] 앞으로 하천정화사업은 재 자연화, 생태복원에 우선 목표를 두고, 하천 발원지부터 바다에 이르기까지 생태 연속성을 위해 불필요한 보와 하천 구조물을 철거하고, 물고기 이동통로(어도)를 확보해야 한다. 수질과 수생태 보전 복원 중심의 하천관리정책으로 전환해야 한다'.[19]

이명박 정권이 출범해 대운하, 4대강 사업을 추진하기 전까지 정부와 수자원, 하천 분야 전문가들은 대체적으로 이 같은 개념에 찬동해 하천 정책과 기반 연구의 틀을 새롭게 세워가고 있었다. 이수와 치수, 수질개선과 하천 환경, 친수, 문화의 여러 부문으로 나뉘고, 관리 주체도 국토해양부, 환경부, 농림부, 소방방재청, 광역-기초 지자체로 갈려 체계가 부실하고 조화 협력이 원활하지 못한 현실에 대한 반성과 개선 움직임도 활발했다. 1992년 리우 지구정상회의에서 채택된 '의제 21(Agenda21)'에서 통합하천관리(Integrated Water Resources Management, IWRM)의 필요성이 제기되면서 국제적으로 하천관리 패러다임이 바뀐 데 따른 것

이다. IWRM의 궁극 목표는 '생태계의 지속가능성을 해치지 않고, 물 관련 이해 당사자 사이에 공평성(Equity)을 유지하면서, 국가 경제와 사회복지를 극대화(Efficiency)할 수 있도록 물과 토지, 관련 자원을 균형 있게 개발하고 관리하는 데 있다.[20]

반면에 현 정권이 '4대강 살리기 사업'을 간판 정책으로 강행하면서 다각적이고 종합적인 하천 관리 개념은 위축되고 수자원 확보와 관광 같은 인간의 이용 측면이 강조되고 있다. 4대강 살리기 사업은 낡은 패러다임을 바탕으로 하고 있다는 지적을 받는 이유는 여기에 있다. 하천에 일정한 수심을 확보하고 고정된 유량을 유지하기 위해 하상을 준설하고 보를 설치하는 구상은 하천의 자연스러운 흐름(유황)을 도외시한 '전통적인 하천관리정책의 전형'일 뿐이다.[21]

기후변화와 물 부족 상황이 심각해지고 있는 21세기에 하천 정책은 하천의 자연 생태계를 최대한 복원, 유지하고, 물 이용권을 당대뿐 아니라 후대도 누릴 수 있도록 배려해야 한다. 동시에 물, 하천 환경에 의존하는 생물종을 돌보는 '윤리적인 도리'에 충실해야 한다.[22] 그러자면 물을 절약하고 자연 환경인 하천을 존중하는 자세를 먼저 갖추는 게 기본이다. 진정으로 4대강과 국토 환경을 존중하고 사랑한다면 정권과 정부, 찬동그룹 중심으로 사업을 강행할 것이 아니라, 면밀한 조사 연구, 폭넓은 의견 수렴과 토론, 합의를 통해 사회 전반의 지혜와 중지, 협력을 모으는 거버넌스를 실천해야 한다. 세계적으로 물의 배분과 이용을 둘러싼 갈등상황이 끊이지 않는 배경에는 예외 없이 의사결정 과정에 광범한 공익보다는 권력과 영향력의 정치적 역학관계가 반영돼 있다는 지적에도 유의할 필요가 있다.[23] 대한민국의 강은 임기 5년의 이명박 정권의 것도, 일부 수자원 분야 전문가나 토목업체들 것이 아니라, 현재와 미래 우리 국민, 인간을 포함한 생태계 구성원 모두가 지키며 누려야 할 자연 환경 자산이기 때문이다.

참고문헌

1. 국토해양부 보도자료 2008.12.15
2. 한겨레 2009.10.19 '4대강 탈법폭주..누가 책임지나'.
3. 4대강살리기 마스터플랜, 2009.7, 국토해양부-4대강살리기추진본부, 373쪽.
4. 위, 4대강살리기 마스터플랜, 369.
5. 대한하천학회, 운하반대전국교수모임, '대통령 국민과의 대화 중 4대강 사업 사실왜곡을 밝히는 기자회견, 2009.11.30. 서울대 교수회관.
6. 박창근(관동대 토목공학과 교수) '4대강살리기, 준비된 사업 맞나', 강원일보 2009.8.10.
7. 유원일 창조한국당 의원 '대운화와 4대강 살리기 사업이 다른가?', 2009.8.7,투데이코리아(인터넷).
8. "낙동강 퇴적토 조사 안했다", 국토부, 발뺌하다 결국 시인, 한겨레, 2010.2.11.
9. 운하백지화국민행동 보도자료, 2010.2.17.
10. '구멍 뚫린 팔당'(박수택 기자), SBS 8시뉴스, 2008.5.11
11. '12월 29일 4대강 살리기 첫 삽',국무총리실 보도자료, 2008.12.25
12. 4대강사업 마스터플랜, 2009.7, 국토해양부- 4대강살리기추진본부, 302쪽.
13. 민주당 보도자료, 2009.12.26.
14. 프레시안 칼럼-'4대강사업, 대운하포석 맞다', 홍헌호(시민경제사회연구소 연구위원) 2009.12.28.
15. 환경운동연합, 운하백지화국민행동 기자회견, 2009.11.30, 서울대 교수회관.
16. '두물머리 딸기와 4대강 대선', 우석훈(2.1연구소 소장), PD저널, 2010.2.3.
17. 최지용(한국환경정책평가연구원 연구본부장), 사람과 물(권순국 외, 서울대출판부, 2008.6), 124쪽.
18. 최지용, '사람과 물'(앞의 책) 152쪽.
19. 최지용, '사람과 물'(앞의 책) 162쪽.
20. 윤용남(고려대학교 명예교수), '지속가능한 하천관리 방향에 대한 제언', 경쟁력 있는 국토공간 창조를 위한 하천관리 대토론회(대한토목학회 주최), 2008.10.6. 한국과학기술회관 대회의실.
21. '생명의 강(RIVERS FOR LIFE)'. 샌드라 포스텔-브라이언 릭터 지음, 최동진 옮김, 도서출판 뿌리와 이파리, 2009.10., 308쪽 역자 후기.
22. '생명의 강(RIVERS FOR LIFE)', 위 책, 301쪽.
23. '생명의 강(RIVERS FOR LIFE)', 위 책, 247쪽