

지방자치의 활성화를 통한 수질보전정책연구: 낙동강 수계오염과 위천공단 조성에 관한 갈등해결의 모색*

김 성 수
인제대학교 정치외교학과
(1996년 5월 2일 접수)

A Policy Study to Preserve the Water Quality through the Activation of Local Autonomy

Sung-Soo KIM

Dept. of Political Science, Inje University, Kimhae, Korea
(Manuscript received 2 May 1996)

This research emphasizes the necessity of the understanding and cooperation among local governments to preserve the water quality of the Nak-dong river that runs through four local governments. First, this research considers the status of water-pollution in the Nakdong river, describes and finds problems within the central government's "Clean Water Supply Plan" and local governments' water quality-related policies. Second, it deals with the conflict among local governments concerning the planning and building of "Wicheon Industrial Complex" in the middle-upstream of the Nakdong river which has triggered the opposition movement of the local governments and residents of the river's downstream area. With stressing the necessity of the understanding and cooperation among local governments, this research emphasizes roles of central government, of academic experts, and of local news-media in preserving the water quality.

Key words : the Nakdong river, water quality policy, the conflict among local governments, the activation of local autonomy, Wicheon Industrial Complex, the cooperation among local governments.

I. 들어가는 말

1. 연구의 목적 및 연구방법

경북, 대구, 경남, 부산에 이어지는 광역을 흐르는 낙동강의 수질은 1960년대 이래의 산업화 및 경제행위 팽창에 따른 오염의 증대로 인해 날로 악화되어왔다. 낙동강수질은 96년 현재 공업용수수준인 4급수 수준으로 전락할 위험성이 실로 심각

하다. 더구나, 낙동강수계에는 기존의 공단 이외에도 1997년까지 월배공단, 칠곡왜관공단, 위천공단 및 김해한림공단등의 무려 17개공단의 조성이 논의 및 계획되고 있다. 이에 상수원의 오염에 민감한 중.하류지역의 주민들은 삶의 질 유지에 위협을 느끼고 있다. 특히, 지방자치제의 도입 이후 지역주민들의 개발에 대한 욕구도 높아져 이에 편승한 공단유치활동이 적극적으로 모색되어왔다. 즉 협의의 의미에서의 지역개발이 광의적 의미의 환경

* 이 논문은 1994년도 한국학술진흥재단의 신진연구과제 연구비지원을 받았음.

공동체를 위협하고 있는 현실이다. 1995년 6. 27 지방자치단체장선거와 김영삼대통령의 집권 이후 불거져나온 부산경남지역주민과 대구경북지역주민 사이의 일부 정서적 문제 및 갈등은 위천공단조성을 둘러싸고 지역경제개발육구와 환경적 생존권보장이라는 명제 사이의 첨예한 대립상태에 직면해 있다. 따라서 본 연구에서는 우선 낙동강의 현황 즉 공단 및 오염의 현황을 조사하고, 중앙정부 및 지방자치단체의 수질관리정책의 변천과 낙동강 중요 오염사례 및 위천공단조성과 관련된 갈등사례를 분석한다. 아울러, 수질관리와 관련된 문제의 외국에서의 해결사례 (Rhine강 사례)와 국내에서의 사례 (팔당 물 대협약)를 발굴 검토하여 낙동강수질보전정책에 대한 시사점을 모색한다.

다음으로는, 중앙정부가 시급히 해야 할 정책적 노력과 문제해결을 위한 단기적 및 중기적 대책을 제시한 후, 지방자치의 활성화를 지역이익의 활발한 표출 및 실현을 꾀하는 동시에 자기 지역의 이익을 존중하는 것만큼 다른 지역의 이익과 요구를 상호존중하는 것으로 정의하고, 이를 위하여 지방자치단체간의 협의, 양보, 타협을 활성화하고 또한 관련 지방의회간의 협조 및 타협을 긴밀하게 하는 것이라 정의하고, 그 바탕하에서 지방정부차원의 수질보전정책을 모색해보고자 한다. 그리고, 맑은 물 공급 및 공단조성 등과 관련된 중앙정부와 해당지방자치단체 사이의 바람직한 역할배분, 관련되는 지방자치단체들과 지방의회 및 지역주민들의 입장 및 관계를 파악하여, 낙동강수질보전이라는 대전제 하에서 위천공단조성문제와 관련하여 지역간의 친환경적이며 고른 성장을 도모할 수 있는 현실적 가능성을 갖춘 조정안을 모색하고자 한다. 또한, 오염자 부담원칙 (PPP)과 수익자부담원칙 (BPP)을 고려하여 지방자치단체간의 수질개선부담금제도를 개선할 수 있는 가능성을 검토할 것이다. 또한 중앙정부기관들사이의 특히 수질관리의 권한을 일임받은 환경부와 수량관리의 권한을 가진 건설교통부간의 협조 및 국가공단의 조성허가기관인 건설교통부 및 하천 관리의 권한을 가진 내부부등 여타관련기관의 협조를 진작시킬 수

는 정책대안을 모색하고자 한다.

연구방법은 전형적인 정책연구의 틀을 따르고자 한다. 즉 수질오염의 원인과 진행상황, 관련되는 행정기관 및 행위자의 태도와 입장, 그리고 기존의 물 관리 정책의 문제점을 파악하고, 그 대안을 제시하고자 한다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 우선 낙동강의 현황 특히 오염현황을 조사한 다음 1960년대 이후 건설된 낙동강수계에 위치한 공단의 특성과 형태를 알아보고, 위천공단 조성계획이 야기한 지역간 갈등 사례를 검토한다. 따라서, 환경자료와 사회경제적 자료를 함께 사용하여 공단 지역조성과 낙동강수질악화와와의 상관성을 추정할 수 있을 것으로 판단된다. 지방자치제의 본격적 도입이후에는 어떤 변화가 있었는지도 살펴볼 것이다. 이런 과정에서 한 지역의 폐수가 낙동강수계내의 오염에 기여하는 바도 드러날 것이며, 이런 문제가 어떻게 처리되었는가를 살펴보는 가운데 자연스럽게 지방자치단체간의 협조의 필요성을 강조할 수 있을 것이다. 나아가서는 지방의회활동을 면담 및 언론자료 등을 통해 파악하여 지방의회간협의체의 활성화 가능성도 타진할 예정이다.

연구의 주요자료로는 낙동강의 수질 및 오염에 관한 정부 및 학계의 자료, 공단조성과 관련된 정부간행물, 언론자료 및 연구물 등의 기존의 자료와 관련당사자들과의 면담조사를 통해 얻을 수 있는 자료 등을 사용하고 수질오염과 관련된 외국의 사례와 국내의 사례를 조사하여 문제해결을 위한 시사점을 도출한다. 또 지역주민운동을 간략히 고찰하여 지역이기주의를 초월하여 낙동강수계내의 주민들이 모두다 환경공동체의 일원이라는 의식을 고양시킬 방법도 모색해본다. 따라서 본 연구는 사회과학적 방법론의 맥락에서 사회경제적 데이터와 환경적 데이터를 함께 사용하여 현실적이고 시급한 한 특정지역의 문제에 대한 적실성 (RELEVANCE)있는 해결책을 모색하는 연구이다.

II. 낙동강의 현황

이 장에서는 낙동강 유역현황 및 환경 특성, 오염물질 발생 및 처리현황 등을 살펴보기로 한다.

1. 낙동강 유역 현황 및 환경특성

낙동강 대권역¹⁾은 부산광역시, 대구광역시, 경상북도, 경상남도 및 강원도, 전라남,북도 일부지역을 포함하여 낙동강상류, 금호강 및 낙동강하류의 3개 중권역으로 구분되다.

낙동강 대권역에는 한국의 전체인구의 30% 정도인 1,303만명의 인구가 밀집되었으며, 낙동강하류의 양대 상수원으로 진양호와 물금·매리상수원이 있으나, 부산권 인구의 최대 상수원인 물금·매리상수원은 낙동강 최하류에 위치한 지리적 특성과 중류지역의 개발집중으로 수질이 여타 수계에 비해 열악하다. 더구나 낙동강 수계의 강우량은 94년의 경우 예년평균에 대비하여 지역평균 약 60%의 수준에 머물러 수질악화를 초래해왔고, 최근까지 겨울가뭄이 3년째 진행되어, 안동댐, 임하댐, 합천댐, 남강댐의 댐저수율은 평균 33% 수준이며, 댐방유량도 예년에 비해 약 47% 수준에 그치고 있다.

수질현황을 살펴보면 낙동강본류 오염도는 아래의 표와 같다.

낙동강수계²⁾는 낙동강 상류에는 안동댐, 임하댐의 피류된 수량에 의해 가급수에 가까운 수질로

내려오다가 구미, 달성 지점에서 오염도가 약간 증가하고, 대구광역시의 생활하수 및 대구공단, 검단공단, 대구3공단, 성서공단 등에서 배출되는 산업폐수로 오염된 금호강이 낙동강 본류로 유입되면서 오염도가 급상승하여 고령지점에서 가장 높아졌다가 하류로 내려오면서 조금씩 회색되나 III등급 정도의 수준이다. 특히 1992년 7월 폐수배출 및 업소지도단속업무가 환경처에서 지방자치단체로 이관되면서 전문인력 부족으로 효율적 단속도 미흡하여 수질이 악화되었다. 1994년도 및 1995년도에는 극심한 가뭄으로 상류지역 댐 방류량이 줄어든 상태에서 대구, 경북지역 및 낙동강 하류유역의 생활하수, 공장폐수 및 축산폐수 등의 유입이 상대적으로 증가하여 오염도가 높게 나타났다. 대구지방환경관리청에 따르면 1996년 1월의 경북 고령군 고령대교 아래의 평균수질오염도는 BOD가 7.1 ppm으로 3급수에도 미치지 못해 경남지역 식수원을 위협하고 있다 (중앙일보, 1996. 2. 14).

2. 오염물질 발생 및 처리현황

낙동강수계의 경우 유역전체인구는 '93년말 현재 6,460천명으로 낙동강 대권역 전체인구의 50.1%가 거주하고 있다. 표 II.2-2에서 보듯이, 낙동강 수계의 하폐수의 발생량 중 생활하수 및 산업폐수가

표 II.1-1 낙동강 본류 오염도

(단위 : BOD, mg/l)							
구분	안동	구미	달성	고령	남지	물금	구포
'90년	1.1	1.2	1.5	5.4	3.2	3.0	3.3
'92년	1.2	1.5	1.8	5.4	3.8	3.3	3.5
'94년	1.1	1.6	2.2	5.9	5.4	4.6	4.6

(낙동강환경관리청, p.7. 1995. 3)

- 1) 대권역은 수질영향권별로 환경관리지역을 구성하기 위해 사용된 용어이다. 낙동강 환경관리청, 중권역수질보전계획, p.3, 1995. 3
- 2) 이 논문에서는 연구의 본래 목표인 대구, 부산, 경남, 경북 사이의 위천공단조성 등 현안 문제 해결을 위한 개선책을 제시하기 위해, 낙동강 대권역 중 영덕오십촌, 형산강수계, 태화강 수계 등 조사에서 가급적 생략하였다. 낙동강 수계 즉 상류, 중류, 하류 지역의 조사에 중점을 둔다.

가장 높은 비중을 나타낸다.

표 II.2-1과 표 II.2-2를 참고하여 배출량을 업소의 수로 나누어져 얻어지는 업소당배출량을 고려해보면 업소의 특성에 따라 다양할 수 있으나 대략적 비교는 가능한 것으로 파악된다. 우선 표 II.1-2)와 표 II.1-3)에서 볼 수 있는 바와 같이 상류수계의 경우 업소수는 적으나 배출량은 상당함을 알 수 있다. 시설이 부실하고 관리도 부실함을 알 수 있다. 중류수계의 경우 업소수도 제일 많고 배출량도 최다임을 알 수 있는데 이는 오염물질 발생 방지 처리 시설의 확충이 필요하고 여전히 관리가 적정하지 않은 것으로 판단된다. 하류수계의 경우,

업소수는 많으나 배출량이 적은 것으로보아 시설 및 관리가 상류, 중류에 비해 상대적으로 양호하다고 파악된다.

표 II.2-3을 보면 축산업의 경우 상류 및 하류에 많고 중류수계는 중간규모로 영위되고 있다. 양식업의 경우 상류수계에는 가두리식이 많고 유수식이 적으며, 중류수계에는 가두리식이 업소수는 많으나 규모가 매우 적으며, 하류의 경우 가두리식이 적고 유수식이 많음을 알 수 있다.

한편, 오염부하량 발생현황을 살펴보면 1993년의 경우 생활하수가 369톤/일으로 낙동강 수계 오염원별 BOD부하량이 798톤/일의 46%를 차지하고, 산

표 II.2-1 낙동강수계내 수계별 오염원 현황

수 계	인구 (천명)	업소수	축산(천두)		가두리 양식장(천m ²)
			소	돼지	
낙동강수계	6,460	5,470	586	1,042	237
상류수계	1,506	1,057	231	348	212
중류수계	2,734	2,242	105	216	16
하류수계	2,220	2,171	232	478	9

(낙동강환경관리청, 낙동강수계 오염원 분포현황, pp. 9~13, 1995)

표 II.2-2 낙동강 대권역내 수질오염물질 발생량

('93년말 기준)

수 계	계	생활하수 (천m ³ /일)	산업폐수 (천m ³ /일)	축산폐수 (천m ³ /일)
상류수계	761	533	216	12
중류수계	1,349	985	357	7
하류수계	918	790	113	15

(낙동강환경관리청, 중권역수질보전계획, p.9, 1995. 3에서 재구성)

표 II.2-3 축산 및 양식장 현황

구 분	축산(1,000두)		양식장(1,000m ²)			
	소	돼지	가 두 리		유 수 식	
			개 소	면 적	개 소	면 적
소 계	568	1,042	36	237	126	285
상류수계	231	348	15	212	56	93
중류수계	105	216	15	16.7	2	14
하류수계	232	478	6	8.9	68	176

(자료 : 낙동강환경관리청, 수계별 오염원 현황조사, 1994. 12)

표 II.2-4 낙동강수계내 오염원별 BOD부하량 (톤/일)

구 분	낙동강수계			
	소 계	상 류	중 류	하 류
계	798	263	295	240
생활하수	369	102	139	128
산업폐수	243	77	126	40
축산폐수	92	35	18	39
양식, 어업폐수	10	8.9	0.7	0.4

(자료 : 낙동강환경관리청, 수계별 오염원 현황조사, 1994. 12)

업폐수가 30%, 축산폐수가 11.5%, 양식 및 어업폐수가 1.3%를 차지하고 농경지등의 자연계 오염원이 일부 발생하였다. 특히 낙동강은 한강과 달리 중상류에 대구와 같은 대도시로 인해서 도시하수가 금호강을 통해 낙동강으로 유입되는데 금호강 합류지역인 고령지역에서는 BOD값이 6~21 ppm으로 매우 높게 나타난다.

마지막으로 낙동강대권역의 T-P(총인)부하와 T-N(총질소)부하를 살펴보면, T-P의 경우 생활하수가 21,018 Kg/일로서 전체부하량 35,406 Kg/일의 59%를 차지하고 축산폐수가 13%, 가두리가 20%, 그리고 산업계가 3.7%인 1,308 Kg/일을 차지하며, 낙동강 수계의 T-P부하량이 전체부하량의 46.2%를 차지하고 있다. T-N의 경우 생활하수가 99,936 Kg/일로서 전체부하량 187,025 Kg/일의 0.7%를 차지하며, 낙동강수계의 T-N부하량이 전체부하량의 50%를 차지하고 있다(낙동강 환경관리청, 1994. 12). 이러한 무기질소와 인 때문에 부영양화현상이 연중 계속되며, 이때 발생된 식물플랑크톤은 낙동강하류의 BOD값을 높여 상수원수 3급을 초과할 뿐아니라 정수처리에 어려움을 주고 있다³⁾. 그리고, 낙동강 수계내의 산업구조 및 공단폐수 등이 낙동강 오염의 중요발생원이나, 이는 논의를 집중하기 위하여 III장에서 다루기로 한다.

III. 낙동강 수질 관리 정책과 공단현황 및 위천공단조성문제

이 장에서는 중앙정부의 물 관리정책 지방자치단체의 물 관리정책 등을 소개하고 그 문제점을 지적하고, 공단배치 및 공단특성 등을 파악하여, 위천공단조성을 둘러싼 갈등사례를 알아본다.

1. 낙동강 수질 관리 정책

1.1 중앙정부의 물 관리정책과 그 문제점

1990년대 중반기까지의 우리정부의 물 관리 업무는 하천 및 수량관리 분야에서는 건설교통부가 주로 담당하여, 재해관리분야에서는 내무부 및 농림수산부가 담당하고 있고, 수질관리분야에서는 환경부가 거의 전담하고 있다. 따라서 물 관리업무가 정부에 분산되어 있어 수질, 수량 모두 잘못 관리되고 있다는 지적이 있어 왔다. 그리하여 물 관리 종합대책을 보다 격상시킨 물 관리기본법 등을 제정하여 업무통합을 해보라는 주장도 있었으나, 이는 부처이기주의적 행태 및 과연 어떻게 통합하는 것이 또 어느 부서가 더 수월하게 물 관리를 할 수 있겠다는 등의 구체적 대안제시가 아직은 미흡하

3) 박청길, “낙동강 수질 오염 현황과 수질관리대책,” 「낙동강 맑은 물 관리에 관한 세미나」, 1994. 10. 21.

여 실행되지 않고 있다. 환경부 입장에서는 수질관리를 우선시하므로 물 관리의 건교부로의 통합을 우려 및 반대하고 환경부로의 통합을 주장해 왔으며, 건교부의 입장은 이수(利水)와 치수(治水)는 업무 성격이 판이하므로 이수, 치수의 목적별로 해당부처가 담당하는 것이 부처간 견제와 균형을 위해 바람직하다는 주장이다(중앙일보, 1996. 3. 17). 따라서 업무분장권에 대한 당위성에 관련된 논의만 있어 왔으나, 구체적인 대안제시가 미흡한 점이 결국 물 관리 정책의 난맥상을 초래해왔다고 하겠다.

낙동강 폐놀 오염사고를 계기로 정부가 각부처별로 분산되어 있던 물 관리 정책을 하나의 종합대책으로 묶어서 관련부서별로 각기 목표를 정하고 업무추진을 하는 중기적 통합적 대책을 1993년에 마련하였음은 그나마 진일보한 일이라 할 수 있다. 정부는 1993년에서 1997년에 이르는 '맑은 물 공급 종합대책'을 수립하여 전국에 걸쳐 5년동안 총 15조 9천7백 88억원을 투자해 수돗물의 수질을 개선하고 상수원수의 확대를 통해 연중 맑은 물을 충분히 공급하는 계획을 추진하기로 하였다. 구체적으로 1997년에 전국 주요상수원의 수질을 I, II급 수로 개선하여 하수처리율을 36%에서 73%로, 상수도 보급율을 81%에서 86%로 올린다는 정책목표를 정하였다. 그리고 오는 97년까지 하수처리율을 72%까지 높이되 특히 낙동강 유역에 대해서는, 정부와 민자당의 보사 및 환경 합동 당정회의에서, 환경기초시설이 완비될 때까지 새로운 공단조성을 금지키로 하는 등 강력한 수질보전대책을 추진하기로 하였다(부산일보, 1993년 6월 30일).

그러나 이러한 목표는 애초에 타당성과 실현가능성의 측면에서 문제를 내포하였다. 즉 91년도에 33%였던 하수처리율이 93년말에 39% 수준으로 겨우 6% 증가하였는데, 5년만에 하수처리율을 32%나 올린다는 것은 실현불가능한 개선목표를 설정했다고 밖에 볼 수 없다⁴⁾. 그리고, 하수처리장 신·증설, 공단폐수처리 신·증설, 댐 건설 등에

1995년말까지 투자된 금액은 8조5천억으로 계획된 9조3천4백억원의 91%에 그쳤고, 남은 2년간 7조4천5백억을 투자하기 어려운 것으로 보여, 환경부에 따르면, 이런 추세로는 내년말까지 당초 목표의 3분의 2가량의 사업실적을 보이는데 그칠 것으로 예상된다. 이러한 부진의 원인으로는 재원이 제대로 조달되지 못하기 때문이라 지적되고 있다. 즉 지방자치단체에 제공하는 지방양여금의 주요 구성요소인 토지초과 이득세가 지난 93년에 1천49억원이 조성되던 것이 부동산 경기의 침체 등의 탓으로 94년에는 6백6억원으로 줄어든 바 있고, 95년에는 넘비(NIMBY)현상으로 착공이 지연되거나 공사기간의 연장으로 소요사업비는 늘어나고 사업실적은 부진해지는 2중고를 겪고 있다고 환경부관계자는 밝히고 있다(조선일보, 1996. 1. 16).

그러나, '맑은 물 공급 종합대책'의 실적부진을 재원조달부족으로만 돌리는 것은 지나치게 안이한 행정편의주의적 사고라 아니할 수 없다. 애초에 재원을 국고, 지방양여금, 지방비, 민간부문에서 투자하기로 되어 있는데, 국고의 비중은 낮고 가변성이 높은 양여금의 비중을 지나치게 높게 잡은 것은 투자재원의 불안정성 및 가변성을 이미 내포하였다고 하겠다. 따라서, 국고 비중 및 지방비의 비중을 계획기간중이나마 투자소요에 맞게 재조정함이 시급한 과제이다. 이는 환경투자의 경우, 오늘 투자하는 것이 그 효과성에서나 효율성에서나 내일로 투자를 미루는 것보다 훨씬 낫기 때문이다.

1.2 낙동강대권역 수질보전계획('93~'97)

맑은 물 공급 종합대책의 일환인 낙동강 대권역에 관련된 정부의 수질관리계획과 낙동강 환경관리청의 수질관리정책을 살펴본다.

1.2.1 수질보전 계획 및 대책

4) 목표의 부적절한 설정에 관하여는, 부정방지대책위원회가 1994년에 낸 「환경 부조리 실태 및 방지대책」을 참조.

이는 포괄적 관리계획으로서 하수종말처리시설 등의 환경기초시설 확충 등 주요투자사업과 배출업소 지도 단속 강화, 배출허용기준강화 등 오염원 관리 및 규제강화 등의 시책사업을 병행추진하는 종합계획으로서 '97년까지 총 1조7,869억원을 투자할 계획이며, 수질개선목표로는 낙동강 상류 및 하류를 I~II급수화하고 금호강을 II~III급수화하며 영덕오십천 및 형산강전지역을 I급수화하고 태화강 수질을 I~II급수화 하기로 계획하였다.

그리고, '94년 1월 낙동강 수질 오염사고를 계기로 관계부처 합동으로 수질관리개선 대책을 확정하였는데, 그 중점개선 대책으로는 부처간 물관리 기능의 조정, 각 수계별로 계획, 추진중인 환경기초시설의 조기완공 및 고도정수처리시설 도입등 '97년까지 환경개선사업에 관한 특별대책추진, 수계별 책임감시 및 긴급 대응체제확립 등이며, 수질관리개선대책 투자사업으로는 낙동강 수계중 수질농도가 가장 열악한 금호강유역, 남강수계에 직접 영향을 미치는 지역과 낙동강 하류 취수원 주변지역에 계획중인 모든 하수 종말처리시설 및 축산폐수시설을 조기 착공하고, 영천댐 도수로를 조기완공 즉 임하댐(안동)에서 영천댐까지 도수터널 34 Km, 도수관로 19 Km를 건설하여 금호강에 유지용수를 공급(260천톤/일)하는 것과, 또한 오염도가 증가되고 오염물질이 다양화되어 국내실정에 맞는 고도정수처리 시스템의 도입이 불가피하므로 부산, 울산, 마산, 대구등의 13개 정수장에 고도정수처리 시설 설치를 추진하도록 하는 것이다.

1.2.2 지방 환경기관의 통합과 낙동강 수질 관리 세분화

종전 환경행정의 다원화된 한계성을 극복하기 위해 1994년 5월 부산지방 환경청과 대구지방 환경관리청을 통합하여 낙동강 환경관리청을 출범시켰으며 산하에 대구지방환경청과 창원환경출장소를 두고 있다. 낙동강 환경관리청은 나름대로 체계적이고 능동적인 환경정책 수립을 위해 변신의 노력을 꾀하였고, 수질 오염 단속반을 구성해 가동하고, 95년 4월에는 전국 최초로 "낙동강수계도"를 편내어, 수계내 오염과악의 근거및 상황을 마련하여 종합관리를 위한 기초조사자료를 제공하였다. 영남지역 식수원보호를 위해 유관기관별 오염원관리 및 추적조사구간 세분화가 1994년말에 시행되었다. 1994년 10월 8일 열린 낙동강 수질관리 협의회에서 확정된 이 안은 환경청과 지방자치단체는 구간별로 수질부분관리책임, 한국수자원공사와 국토관리청은 댐별 수량을 각각 감독하게 되어 수질 및 수량관리가 이원화되었다. 즉 중앙정부의 맑은 물 공급종합대책을 거의 본받아 지방차원에서도 업무분장권을 다원화시키고 있다. 이에 따르면 낙동강 유역에 하루 1천 7백 29명이 하천을 감시하며 금호강등 7개소에 하천감시초소가 운영되며, 낙동강 수계 15개 주요지점에 대해서는 디클로메탄, 벤젠 등 유해물질을 매일 측정, 분석하기로 하였다 (부산일보, 1994. 10. 28).

표 III.1.2)-1 수질관리개선대책 투자사업계획 (총괄)

구 분	계	하수종말 처리시설	축산폐수 처리시설	고도정수 처리시설	영천도수로
사업비 (억원)	10,004	4,804	316	3,170	1,74
사업수 (개소)	37	15	8	13	1
시설용량 (천m ³ /일)	6,634.85	1,044.8	1.05	4,479	도수터널 34 Km 도수관로 19 Km

(낙동강환경관리청, 「낙동강 대권역 수질보전계획중간평가」, P 27, 1995. 8)

1.2.3 낙동강 대권역 수질보전 계획 투자 실적 ('93~'95)

당초 낙동강대권역 수질계획상 '93~'95년까지 1조424억원을 투자 118개사업을 추진할 계획이었으나, 「수질관리개선대책」에 의한 환경기초시설의 조기착공·완공 및 예산편성작업등에 의한 투자조정이 이루어짐에 따라 총 1조603억원을 투자, 107개 사업을 추진하게 되었다. 당초계획과 투자실적을 살펴보면 다음과 같은데, 특히 소도시 하수종말처리시설에는 계획보다 훨씬 더 많이 투자되었고, 농공단지 폐수종말처리시설투자가 계획에 비해 상당히 부진하였다.

- 도시하수종말처리시설 : 총 37개사업, 8,206억원 투자 (실적/당초계획=97%)
- 소도시하수종말처리시설 : 총 15개, 557억원 투자 (실적/당초계획=3,400%)
- 분뇨처리시설 : 총 20개사업, 379억원 투자 (실적/당초계획=93%)
- 축산폐수처리시설 : 총 13개사업, 467억원 투자 (실적/당초계획=81.2%)
- 농공단지폐수종말처리시설 : 총 10개사업, 63억원 투자 (실적/당초계획=66%)
- 공단폐수종말처리시설 : 총 4개사업, 512억원 투자 (실적/당초계획=90%)
- 오염하천정화사업 : 총 8개사업, 419억원 투자 (실적/당초계획=150%)

재원별 투자계획 및 실적을 보면, 정부의 '맑은 물 공급대책'사업이 양여금 등의 재원조달부족현상으로 투자 및 실적부진이 지적된 바 있는데, 낙동강 대권역의 경우도 표 III.1.2)-2에서 볼 수 있는바와 같이 양여금의 경우 계획대비 69.5%에 거치는 실적을 보였고, 다행히 국가와 민간의 재원이 계획보다 크게 증가하여 전국적 차원과 달리, 낙동강 대권역의 경우 투자재원 부족의 문제는 크게 심각하지는 않은 것으로 보인다.

다음은 낙동강수계의 수계별 BOD부하량과 투자액을 비교해 보기로 한다.

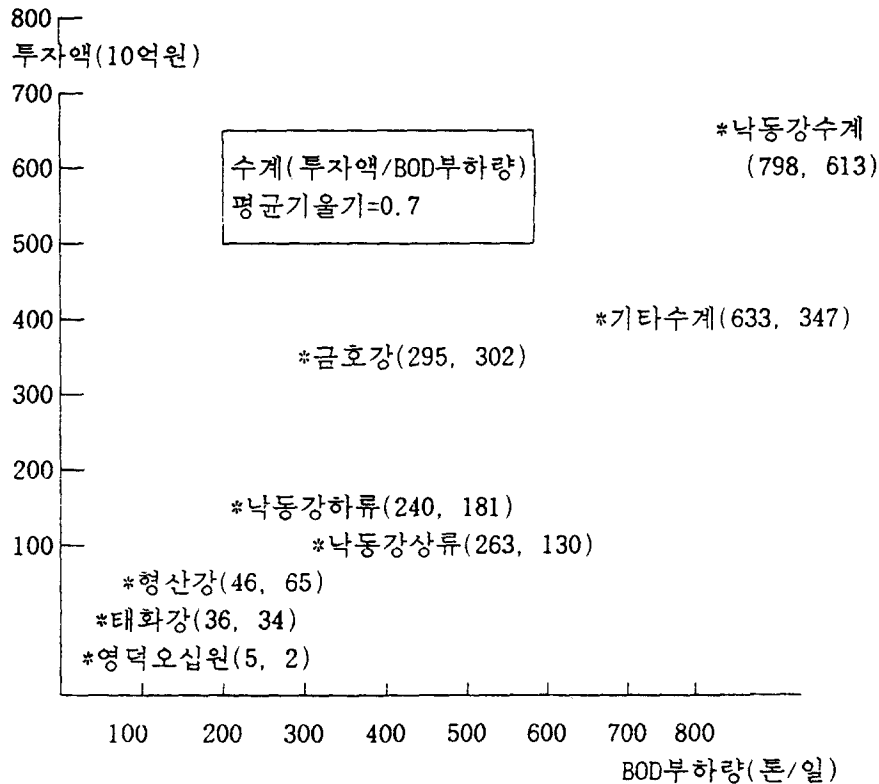
낙동강대권역중 낙동강수계는 BOD발생 부하량 798톤/일에 6,126억을 투자하였고, 기타수계는 BOD발생부하량 633톤/일에 3,475억원이 투자되어, 낙동강수계로의 집중투자를 실증해준다. 앞의 그래프는 「투자액/BOD부하량」비로서 사선이 낙동강대권역의 평균적인 비율인데 사선의 윗부분은 투자액이 많은 지역이고 아래부분은 상대적으로 투자액이 적은 지역임을 의미한다. 금호강수계 및 형산강수계가 투자비율이 상당히 높으며, 낙동강 하류수계도 약간 높은 편이나 낙동강상류 및 기타수계는 투자비율이 낮게 나타나고 있다. 특히, 낙동강상류는 낙동강하류보다 BOD부하량이 23톤/일이나 많음에도 불구하고 투자액은 오히려 하류보다 510억원이나 적게 투자되고 있으며, 금호강에 비해서는 1/2정도의 투자만 이뤄졌음을 알 수 있다. 따라서, 낙동강수계 전체의 수질보전을 위해서는 상류

표 III.1.2)-2 낙동강대권역 재원별 투자계획 및 실적 ('93~'95)

(단위 : 백만원)

사업별	재원	소계 (백만원)	'93	'94	'95	비고
	계 계획	1,042,438	350,702	356,292	335,444	계획대비
	(100%) 실적	1,060,294	293,505	391,393	375,396	102%
	국고 계획	82,579	20,778	35,693	26,108	계획대비
	(9.9%) 실적	105,109	19,502	35,648	49,959	127%
총계 (107개소)	양여금 계획	313,636	69,398	99,322	144,916	계획대비
	(20.5%) 실적	217,876	71,021	65,260	81,595	69.5%
	지방비 계획	575,231	224,036	195,872	155,323	계획대비
	(59.6%) 실적	631,823	179,898	238,477	213,448	110%
	민간 계획	70,992	36,490	25,405	9,097	계획대비
	(10%) 실적	105,486	23,084	52,008	30,394	148%

표 III.1.2)-3 수계량 BOD부하량과 투자액의 비교그래프



(자료 : 낙동강환경관리청, p. 48, 1995. 8)

수계에 보다 많은 투자가 필요함을 알 수 있다.

1.2.4 낙동강대권역 수환경 부하 삭감 실태 및 수질관리개선대책의 효과

낙동강환경관리청에 따르면 낙동강대권역 생활하수의 총 BOD발생부하량 736,304 Kg/일중 250,063 Kg/일은 하수종말처리시설에서 처리하고 486,241 Kg/일은 하천 또는 해양으로 방류된다. 수계별 삭감율은 낙동강수계가 47%로서 가장 높고 형산강수계 10%, 태화강수계 17%, 기타수계 23%로서 전체적으로 34%의 삭감율을 나타내고 있다. 또한 각 가정 및 산업체등에 설치된 오수정화시설 (9,600 여개소) 또는 정화조 (438천여개소)에서 처리

되는 양도 BOD부하 삭감에 영향을 줄 것으로 판단된다. 낙동강대권역 산업폐수의 총 BOD발생부하량 436,836 Kg/일중 314,274 Kg/일을 폐수종말처리 시설 및 개별 방지시설에서 처리하고, 122,562 Kg/일은 하천 또는 해양으로 방류된다. 수계별 삭감율은 낙동강수계가 72%를 나타내고 있다.

낙동강대권역 축산폐수의 총 BOD발생부하량 130,827 Kg/일중 24,498 Kg/일이 축산폐수처리시설 및 개별정화시설에서 처리되고, 106,329 Kg/일이 하천으로 방류되어 삭감율은 18.7%로서 극히 낮은 편이다. 특히 규제대상미만의 소규모 축산농가가 밀집한 지역의 수질오염영향이 매우 높아 이들 축산폐수를 적정 처리할 수 있는 축산폐수처리시설의 확충이 요구된다⁵⁾.

5) 낙동강환경관리청, 「낙동강 대권역 수질보전계획 중간평가」, 1995. 8, pp. 38~40.

그러나, 이 같은 수환경부하량의 삭감이 낙동강 수계의 수질개선을 담보한다는 경험적 관찰을 찾아보기는 극히 어렵다. 즉 위와 같은 수환경부하 실태와는 달리, BOD의 측면에서 낙동강수계의 주요 오염지천인 금호강은 '90년 31.6 mg/l에서 '94년 12.8 mg/l로 개선되었으나, 고령의 경우 '92년의 5.8 mg/l에서 '94년의 5.9 mg/l로 별 개선이 없었고 '95년 상반기에는 8.2 mg/l로 악화되었다. 물금의 경우 '92년의 3.3 mg/l에서 '94년의 4.6 mg/l로 또한 '95년 상반기에는 5.4 mg/l로 더 악화되고 있다. 그러므로 '94년의 극심한 가뭄으로 인한 하천유지수의 감소를 감안하더라도, 수질개선의 가능성은 환경기초시설에 대한 투자만으로는 기대하기 어려운 지경에 이르렀고, 특단의 조치와 산업계 및 일반가정에서의 지속적인 오염부하량 축소적 행위가 강화되지 않는 한 상당히 어렵다 하겠다.

1.2.5 부산시의 낙동강 수질보전정책

낙동강 수질 보전과 관련하여, 부산시는 1993년 부산시와 경남이 참여한 「광역행정협의회」를 통해 낙동강수질 오염방지를 위한 공동대처에 합의하였고, 부산시는 1994년 1월의 부산·경남지역 식수과동으로 인하여 94년 1월 15일 정부가 발표한 수질개선 대책이 미흡하다는 판단하에 「낙동강 수질개선 대정부 공식건의안」을 마련하였다. 주요 내용은 낙동강 최대 오염원인 금호강유역을 환경보전법상의 특별대책지역으로 지정 및 낙동강수계에 계획 중인 11개 공단의 신규조성금지 등의 8개항으로 관련부처와 협의중이었는데, 1994년 2월 15일 내무부는 「先타시도협의」를 이유로 부산시의 건의안에 반대하였다(부산일보, 1994년 2월 12일). 내무부의 이 회신은 사실상 건의안의 핵심내용의 삭제를 중용한 것으로 해석되는데, 이는 특별대책지역 지정의 경우 환경처장관의 고유업무이며 신규공단 조성도 건설부와 환경처의 결정사항임에도 내무부가 이 건의안이 타 시·도에 영향을 미칠 수 있음을 들어 부산시에 사전협의의를 통보함은 내무부의 사실상의 월권행위로 볼 수 있다.

이후에도 부산시는 1995년과 1996년에 걸쳐 일관되게 낙동강 수질 보전을 위해 대정부건의 등을 하였으나, 역시 중앙정부의 다른 생각과 무관심으로 구호성 선언 및 건의에 머물러, 크게 효과를 거두지 못해왔음이 사실이다. 한편 부산시의 '상수도수질감시위원회'도 1994년 9월에 정부에 대한 건의를 통해 낙동강 중·상류지역의 특별대책지역 지정의 필수성을 강조하였고, 현실적으로 어렵다면 배출시설 설치허가제한지역을 중·상류지역에까지 확대지정해 줄 것을 요구하였다(부산일보, 1994. 9. 7)

2. 낙동강수계내 산업구조 및 공단현황

지금까지 전국적 차원의 맑은 물 공급대책과 낙동강대권역의 수질관리개선대책을 살펴보았다. 현재까지의 자료조사 결과로는 낙동강의 수질은 93년부터 시작된 3년간의 투자에도 불구하고 크게 개선되지 않고 있음을 확인하였다. 결국 이는 하천의 자정용량이 무시되고, 지나친 경제성장의 추구로 인하여 무분별한 공단의 조성 및 입지, 또 폐수처리시설의 미비 및 불활용, 일반 가정용하수의 증가, 축산폐수의 증가등으로 낙동강의 수질은 거의 III급수 이하에 머물러 II급수 회복이 불가능한 단계에 이르렀다고 하여도 과언이 아니다.

2.1 유역내 지역별 산업분포

취업인구별 산업구조는 1차산업 16%, 2차산업 27%, 3차산업 57%로 이뤄져 있으며, 산업구조의 변화에 따라 이농현상의 가속화 및 도시 및 공업 밀집지역으로 인구집중화가 나타나고 있다.

2.2 공단현황

낙동강대권역지역은 제조업 전체가 고르게 분포되어 있는데, 구미공단을 중심으로 한 전자공업, 대구지방의 섬유, 염색 및 조립금속업 등 대단위 공장이 낙동강 중·상류지역에 위치하고 있다. 조

지방자치의 활성화를 통한 수질보전정책연구: 낙동강 수계오염과 위천공단 조성에 관한 갈등해결의 모색

성유형별로 살펴본 공단현황은 표 III.2.2)-1과 같다. 한편, 조성완료된 공단면적은 총 155,212 Km²이며 이 으며 낙동강수계내의 수질과 밀접한 영향을 갖는 조성완료된 공단면적은 총 155,212 Km²이며 이 공단내 주요업체의 특성을 살펴보기 위해서는 표 중 경북이 26,647 Km²를 차지하고, 대구가 16,381 III.2.2)-2의 시·도별 조성세부현황을 살펴보기로 Km²를 차지하며, 경남이 99,600 Km² 및 부산이

표 III.2.1)-1 지역별 산업분포

(단위:천명)

구 분	합 계	농·임·어업	광 공 업	사회간접자본및기타
계	5,503(100%)	901(16)	1,481(27)	3,121(57%)
부산광역시	1,607(100%)	36(2)	476(30)	1,095(68%)
대구광역시	972(100%)	14(2)	314(32)	644(66%)
경상 북도	1,266(100%)	524(41)	215(17)	527(42%)
경상 남도	1,658(100%)	327(20)	476(29)	855(51%)

(자료: 지역통계연보, 1994)

표 III.2.2)-1 공단조성유형별 현황

(단위:개소)

구 분		부 산	대 구	경 북	경 남
계	65	6	11	24	24
국가공단	20	1	-	7	12
지방공단	34	5	9	12	8%
공업지역	11	-	2	5	4

(자료: 수환경정책자료집, 환경부, 1994)

표 III.2.2)-2 시·도별 공단조성 세부현황

구 분	조 성 완 료	조 성 중	조 성 계 획
계	65	38	18
부산시	6	사상, 신평장림, 신평장림협업공단 (3개)	명지녹산, 부산과학 산업연구단지 (2개)
대구시	11	대구염색, 서대구, 대구3, 검단1, 성 서1, 성서2공단 1, 2단지, 달성 (8 개)	대구 과학산업연구 단지, 검단2 (2개)
경북	24	구미1·2, 포항철강1·2, 포항철강 청림지구, 경주민문단지, 경주용강, 현풍, 김천1, 왜관, 신령 (13개)	대산주물, 진량, 구 성, 옥성, 구미, 포항 철강3, 김천2 (7개)
경남	24	창원기계, 마산수출자유지역, 울산 석유화학공단 1, 2단지 울산미포, 온산, 양산, 진주상평, 죽도, 옥포, 마천주물, 안동, 중리, 지세포공단 (14개)	진해, 칠서, 어곡, 진사, 온산공단확 장단지, 대합공단 (3개)

(자료: 수환경정책자료집, 환경부, 1994)

12,581 Km²을 차지하고 있다. 조성중인 공단이 완료되는 경우 총면적은 183,000 Km²에 이르게 된다 (환경부, 1994).

이미 조성완료된 공단의 경우를 보면, 경북의 구미 전자공단, 대구의 염색공단, 부산의 사상, 장림공단 등이 낙동강수계 및 연안에 심각한 위협을 주는 오염유발성 공단들이며 이는 이미 '90년대 초의 폐놀오염사건, 대구 염색공단 폐수사건, '94년초의 낙동강오염 및 악취사건 그리고 구포 부근의 낙동강하류권 오염사건을 통해 실증된 바 있다. 따라서 중상류지역에 유해물질 공장이 있는 한 유독성 물질에 의한 수질오염사태는 필연적이며 앞으로 계속 발생할 위협이 있다.

부산시가 조사한 바에 의하면 94년 10월 현재 낙동강 전체 유역의 오염부하량은 하루 2백65만7천톤에 달하며 대구가 하루 1백29만6천톤으로 전체의 49%를 차지하고, 경북이 58만7천톤으로 22%를 차지한 것을 비롯, 부산이 15% 경남이 14%를 차지하였다. 특히 산업폐수의 경우 하루 배출량 3백80톤중 대구 경북이 각각 1백35톤, 1백43톤으로 전체의 73%를 차지하고 있어 상류 2개 시·도에 오염원이 집중 분포되어 있다 (부산일보, 1994. 10. 10).

3. 위천공단 조성을 둘러싼 갈등

3.1 위천공단 조성 관련 연혁

지난 1990년 처음으로 대구시와 경상북도가 위천염색공단 지정을 신청하였으나 낙동강 오염을 우려한 환경처와 부산시와 경상남도의 반대로 지정이 보류되었다. 1992년 경상북도는 종전의 계획을 보완하여 위천에 30여만평의 대규모 염색공단을 조성, 도내에 산재한 2백36개 영세 염색공장을 집단화하여 현대식 오·폐수 처리시설을 설치하고 업체 이적지에 대해서는 공해업종재입주를 불허하겠다고 밝혔다. 상공부는 1992년 11월 26일 청와대 경제장관 보고회의에서 조만간 공단조성계획을 확정하겠다고 밝혔으나, 1993년 4월 위천 염색공단조

성계획은 건설부의 자체심의에서 낙동강의 수질보전상 공단지정 승인을 재검토하기로 하였고, 1993년 6월 정부와 민자당은 낙동강유역에 환경기초시설이 완비될 때까지 새로운 공단조성을 금지하기로 하였다 (부산일보, 1993년 4월 10일 및 1993년 6월 30일자).

그러나 대구와 경상북도는 대구 경북지역에 국가공단이 하나도 없음을 빌미로 지속적으로 공단조성을 추진한 바, 마침내 1995년 8월 17일 건설교통부가 주최하고 국토개발연구원이 발표한 「대구 경북 광역개발 계획」에서 이 지역을 고부가가치, 섬유, 자동차, 첨단산업을 기반으로 하는 국제경제거점으로 육성한다고 밝히면서, 대구 달성지역에 위천공단(1백5만평)과 구지공단(82만평)을 조성하여 자동차산업 유치와 대구시내 공장 이전 수요에 대처하겠다고 밝혔는데, 하류지역의 지방자치단체 및 민간단체 등의 강한 반발을 야기하였다. 국토개발연구원은 환경오염방지를 위해 하천 중·상류에 저공해산업 중심으로 배치하고, 환경기초시설의 확충, 환경관리기준 강화, 개별기업차원의 환경투자강화 등을 대안으로 내세웠으나, 이는 기존의 낙동강 수질대책과 거의 유사하여 실효성없다는 지적과 부산, 경남 식수원의 훼손, 또한 이미 개발된 20개 공단과 현재 조성공사진행중인 것도 8개에 달해 마침내는 낙동강에 유입되는 오염원 총량이 강의 환경총량을 초과할 우려가 있다는 지적을 받았다 (부산일보, 1995. 8. 18). 특히 이 대구 경북 광역개발 계획이 대구 경북 지역을 겨냥한 「총선 대비용」으로 상당부분 채택될 것이라는 우려도 반대여론을 강하게 야기하였다.

부산발전연구원은 「위천공단조성에 대한 부산의 대응방안」에서 섬유염색산업은 용수형산업으로 배출수에는 분해가 불가능한 난분해성 물질과 중금속 및 폐놀류뿐 아니라 부영양화의 주범인 질소와 인까지 다량함유된다고 밝히고 있다 (부산발전연구원, 1995. 8. 23). 따라서 계획중인 하수처리장은 실효를 보장하기 어려우며, 환경기준을 강화하더라도 공단 증설시 폐수량 증가가 불가피해 결과적으로 오염원총량이 늘어나게 되며, 개별기업의 환경

투자 확충 역시 ‘최대이윤’을 추구하는 기업의 생리상 실제로 매우 어렵다는 점을 건설교통부와 국토개발연구원은 간과하고 있는 것이다.

한편, 총선이 다가올수록 정부는 더욱 오락가락하는 일종의 의도된 모호성의 모습을 보이고 있다. 즉 1995년 10월 21일 민자당의 김윤환 대표가 “정치권에서는 이미 건설하기로 결정됐고 행정적 차원에서 경남, 부산, 경북, 대구 등 4개 시도간 행정적 협의를 해나갈 방침”이라 밝혔다(부산일보, 1995. 10.22). 이에 대해 부산, 경남지방의 여론이 비등하자, 정부는 위천공단에 대해 환경법규를 강력히 적용하겠다고 하였는데, 환경부의 심재곤 수질보전국장은 1995년 12월 23일 「최근 열린 위천국가공단 조성관련 관계부처회의에서 그간 반대입장을 고수했던 재경원, 건교부, 대구시가 이 같은 기본방침에 동의했다」고 밝혔다. 따라서 위천공단에는 일반적인 공단폐수배출기준(BOD 1백ppm)을 무시하고, 현재까지 개발된 최첨단 정화기술로 가능한 수준(8ppm)을 적용할 방침이며, 생활하수도 별도의 처리장을 마련, 1996년에 강화된 기준(20ppm)의 절반수준으로 오염배출을 줄인다는 계획이며, 환경영향평가와는 별도로 전문가로 구성된 「수질영향평가단」을 최초로 구성, 공단배출오염물질의 부하량을 최소화하는 방안을 연구, 적용하기로 했다고 환경부는 밝혔다(조선일보, 1995. 12. 24). 환경부의 이러한 언급은 마치 공단조성을 전제로 하고 오염최소화방안을 강구하고 있다는 인상을 주는 바가 없지 않았다. 대구시와 환경부의 이러한 방침에 부산·경남지역 시민 환경단체와 자치단체, 시민들이 일제히 반발하였는데, 부산시는 1996년 1월 11일 환경부, 건교부 등 중앙부서에 낙동강수질 1~2급수 개선후에 공단조성을 추진해 줄 것과 금호강 유역 및 낙동강 중류지역을 특별대책지역으로 지정해 줄 것을 ‘낙동강 수질 보전을 위한 대책’으로 공식 건의하였다. 이는 1994년 1월의 벤젠 오염사고 이후에 발표된 수질개선대책의 약속사항을 재차 강조한 것이며, 부산시는 지난 '94년 이후 1995년 9월까지 발생한 낙동강 유역수질오염사고 30건 중 대구·경북지역에서 80%인 23건이 발생

하였음을 주장하였다(조선일보, 1996. 1. 12).

한편 부산, 대구, 마산, 창원 등 영남권 환경운동연합은 1월 11일자 공동성명에서 위천공단조성이 총선을 앞두고 정치적 타협의 희생물로 이용되는 것을 규탄하였고, 부산 여성단체협의회에서는 1995년 10월부터 위천공단 조성반대서명에 참가한 시민이 30만명을 돌파했음을 밝히고 강행시 대대적인 시민불복종운동을 전개할 것을 결의하였다. 그리고 부산환경운동연합, 부산경실련, 참여자치시민여대, 민주당, 진보정치연합 등 50개 사회정치단체들이 참가하는 ‘낙동강 2000위원회’(준비위)는 1996년 1월 12일 긴급대표자모임을 갖고 국회청원 및 시민홍보, 가두시위, 농성 등 모든 방법을 동원키로 하고 헌법소원을 제기키로 하였다(조선일보, 1996. 1. 13). 그리고 대구·경북지역 18개대와 부산·경남지역 25개대 등 43개대 총장들도 2월 22일 위천공단 문제로 틈이 생길지도 모를 영남인들의 동질성 회복과 낙동강 유역 주민들의 삶의 질을 높이는 일에 나서기 위해 ‘낙동강문화연구회’를 구성하였고, 지성인다운 아이디어를 자치단체에 제공하기로 하였다(중앙일보, 1996. 2. 23).

한편 4. 11총선과 관련하여 중앙일보가 1월 17일~31일 사이에 대구의 4천8백명, 경북의 7천5백명에 대해 전화설문조사한 결과 위천공단 조성관련 ‘계속 추진해야(67.6%)’, ‘포기해야(23.4%)’였고, 부산·경남의 환경권 침해 주장에 ‘공감한다(30.2%)’, ‘공감하지 않는다(61.6%)’였다. 또 위천공단이 백지화되면 ‘신한국당에 부정적(35.1%)’, ‘매우 부정적(19.1%)’였고, ‘영향없을 것(36.4%)’, ‘무응답(9.4%)’였다(중앙일보, 1996. 2. 10). 이는 대구·경북 지역 주민들의 위천공단 조성 지지 및 의지를 확인해주는 것으로 하류지역의 여론과는 정반대되는 것으로 향후 발생할 수 있는 지역갈등과 분쟁을 예고해 주고 있다.

그리고, 대구시가 4. 11총선전에 공단지정을 받기위한 유리한 여건을 조성하기 위해 3월 1일 위천국가공단 조성사업을 다시 추진하기 위한 지정요청서를 건설부에 제출하였는데, 대구시는 달성군 초공면 위천리등에 3백4만평 규모의 공단을 2001

년까지 공영개발방식으로 만들 계획이며, 투자비는 보상비 4천5백억, 공단조성비 4천8백억, 환경기초 시설 등 관련사업비 3천억 등 모두 1조2천억이라고 밝혔다(중앙일보, 1996. 3. 2). 또 위천공단에서 배출되는 폐수량은 산업폐수와 생활하수가 각각 하루 5만3천6백톤과 2만3천2백톤 등 모두 약 7만7천톤에 달한다고 밝히고, 특히 화학비료제조시설, 농약제조시설, 염료 및 페인트제조시설 등 악성폐수 배출업체가 포함돼 있다고 밝혔다.

대구시의 이러한 공단지정 신청서 제출은 부산·경남 지역의 강한 반발과 항의를 불러 일으켰다. 한편 건설교통부는 수질영향평가단 구성작업에 나서는 등 위천공단 조성 심의절차를 진행하고 있다. 부산시와 경상남도 위천공단이 낙동강에 미치는 영향을 분석하기 위한 공동워크숍을 3월 19일에 개최하는 등 항의시위 및 전문가 좌담회 등이 수차례 열렸으며, 정치권 특히 여권은 경북·대구 지역에서는 민심을 달래가며 기정사실화를 강조하고, 부산·경남 지역에서는 공식발표없이 임기응변식 대응만을 하고 있는 실정이다.(부산일보, 1996. 3. 7) 이러한 대구시의 강행음직임과 여권의 불분명한 태도는 부산·경남 지역의 지방자치단체, 지방의회, 시민단체 등의 강력한 반발을 야기하고 있다.

IV. 수질 보전을 위한 대책 및 개선방안

지금까지 낙동강의 오염상태와 공단현황 및 위천공단 조성을 둘러싼 중·상류 지역과 하류지역의 갈등사례를 고찰하였다. 이 장에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 개선방안을 소개하고자 한다. 우선 외국의 사례를 한가지 소개하고, 또 국내에서의 지방 자치단체 및 지방의회간 협력사례를 통해 방안을 모색해보도록 한다.

1. 라인강의 Potassium 광산 오염 문제 (The French Potassium Mines)

라인강의 사례를 소개함은 라인강 수계가 4개국에 걸쳐 흐르므로 낙동강의 경우와는 다르나, 하나의 강을 둘러싸고 중·상류 지역에서의 산업행위로 인해 하구지역이 입은 피해의 보상을 위한 국제적 갈등 및 협력의 사례라는 점에서 낙동강하구의 수질보전을 위한 방안 모색에 상당한 시사점을 제공할 것으로 판단된다. 라인강은 스위스에서 발원하여 프랑스, 독일 등을 경유하여 네덜란드의 로테르담을 통해 바다로 흘러들어간다.

1989년에서 91년에 걸쳐 로테르담시당국은 스위스, 프랑스, 독일의 산업폐수를 배출하는 기업가들과 강도높은 협상을 진행하여 그들로부터 앞으로는 유해물질의 배출을 감소시키겠다는 협정을 이끌어냈다. 1990년에 열린 “국경을 초월하는 오염 문제 및 책임: 라인강의 경우 (Transborder Pollution and Liability: the Case of the River Rhine)”에서 독일의 화학산업협회는 라인강을 오염시키는 중금속 배출의 감소와 관련하여 로테르담 시청과 협정을 맺을 준비가 돼있음을 천명하였다⁶⁾.

그러나 아직도 해결되지 못한 문제도 있는데 그중 하나가 Alsace지역의 포타시움광산이(French Potassium Mines) 라인강에 상당한 양의 진흙(silt)을 쏟아내는데 그것이 강물에 떠내려오면서 중금속이 진흙에 결합될 뿐아니라 로테르담 하구의 준설비용을 과중하게 하였다. 따라서 로테르담 시청은 1990년 말에 로테르담 법원에 법률 소송을 신청하였다.(Dunne, 1992, pp. 76~79) 이는 라인강 유역의 기업가들에게 로테르담이 하구항만의 소유자 및 운영자의 자격으로 협상을 통한 합의 혹은 여의치 않을 경우 법적 소송의 진행을 통한 강제적 해결을 실로 진지하게 요구하고 있음을 명확하게 하였다. 로테르담의 이러한 소송은 국제하천의 하구에 있는 거대항구뿐만아니라 고베(Kobe), 밴쿠버(Vancouver)등이 고충을 겪고 있는 문제해결에 단초를 제공할 것으로 기대되어 상당히 흥미를 불러 일으키고 있다.

환경책임에 관한 법률은 이제 법률계에 겨우 등

6) J. M. Van Dunne, “The Case of the River Rhine: the Rotterdam Contribution,” in P. Thomas ed., Water Pollution, Graham & Trotman and International Bar Association, London, 1992.

장하기 시작한 초기상태에 있고, 국제법의 경우나 유럽경제공동체 법을 보더라도 법적, 지리적 경제의 고착을 부인하는 사례는 아직 없음마 단계이다. 따라서 로테르담의 이러한 법적 소송등의 노력은 라인강을 위협하는 사소한 악영향도 인접국가의 4천만 인구에게 라인강의 염화(salination)가 중요한 위험성을 야기할 수 있음을 부각시켰다. Dunne에 따르면 Potassium 광산이 라인강에 배출되는 염분의 40%를 차지하고 나머지는 낙농업지대 등에서 15%를 차지한다. 한편 소규모의 오염배출원이 상당수 있는데 이들 개인 오염자들의 책임을 법정에서 지적하는 것은 곤란하다고 한다(Dunne, 1992, pp. 79).

이러한 환경소송의 경우 직접적 인과관계의 성립이 난제이나, 하급법원에서는 염화의 증가와 수확 및 질의 감소사이의 선형관계를 확인하였다. 나아가서 네덜란드 대법원은 국경초월적 환경오염문제는 조약이나 국제법에 맡길 사안이 아니라 정책적 정치적 선택의 문제임을 시사하고 있다. 즉, 경제적 이해관계를 충족시키는 타협에 기초하는 지루하고 꼬인 국제조약을 위한 과정과 경로에 식상한 까닭에 1990년대 초기의 시점에서는 민법적이고 정치적인 접근이 이 소송과 관련하여 강력한 지지를 받고 있다. 따라서, 이제는 상류에서 배출한 오염물이 하류에서 집적되어 비용의 형태로 그 원천지로 거꾸로 올라가는 대규모의 사태가 벌어지고 있으며, 하류지역의 주민들의 경우 그 전망이 밝아지고 있다고 한다(Dunne, 1992, pp. 80).

라인강의 사례가 시사하는 바는 환경오염 관련 소송에 있어 하류지역의 행정당국인 로테르담 市의 법적위치상의 돌파구가 마련된 것과 Rhine강에의 유독성물질 배출 감소보장협정이 체결된 것, 그리고 환경책임과 관련하여 극적인 발전이 이뤄지고 있다는 점이다. 그리고 市당국의 엄격한 책임을 강조한다는 점이다. 즉 市당국도 '정의(JUSTICE)'를 실행하지 못하여 市民이나 法人에 손실을 입게하는 경우 책임을 져야한다는 것이 강조된 점이다. 그리고 관련 면허기준 감독 및 면허기준 설정의 태만 등에 대해서는 관련정부의 책임도 물

어야 한다는 인식도 점차 강화되고 있다는 점이다. 또한 예방조치의 강조 및 배출업소에 의한 손실보전기금 창설 등의 조치도 긍정적으로 이뤄진 점이다(Dunne, 1992, pp. 82~87).

따라서 하천 오염과 관련하여 관련 지방자치단체들의 책임소재가 분명해지고 민법적 해결의 기대가 커지고 있음은 하천오염방지 및 수질보전을 위하여 법적 소송이 실현성 있는 해결책임을 보여준다. 하물며 낙동강수계의 경우 국제하천도 아니므로 민법적 소송의 대상이 되기에 충분하다고 볼 수 있다. 그리고 손해보상의 차원, 헌법소원, 나아가서는 공단조성금지가처분신청 등의 법률적 대응까지도 상정해볼 수 있다. 이는 법정까지 가기 이전에 지방자치단체간의 적실성 있는 협조와 양보가 중차대함을 역설적으로 증명해준다.

2. 팔당 물 대협약 사례

1991년 9월 26일 경기도 광주군 의회 의원들은 서울시의회를 방문하여 서울지역 상수원이 있는 광주군 일대가 수질보전지역인 까닭에 개발제한을 받고 있으니 서울시의 대가를 치르기를 즉 물값을 요구하였는데, 서울시는 하루에 1백75만톤이나 쓰는 팔당호의 물값을 치른적이 없어 일단 버렸으나 환경비용은 사용자와 원인자가 부담하기로 되어있다는 원칙을 수긍하고 광주군의회와 명분과 합의를 수용하여, 마침내 팔당호 사용자와 오염제공원인자들이 한자리에 모였다.

팔당호 주변에는 하수처리장(4개) 간이 오수처리장(13개) 축산폐수처리장(11개)등 기초환경시설이 40개로 이들은 경기도 7개군내에 퍼져있어 이들 시설의 운영비도 상당한데 이 운영비를 7개군만이 부담하는 것은 억울하다던 주장에 서울시, 인천시, 경기도 및 경기도 7개군이 공감하여 '팔당호 특별대책지역내 환경기초시설 운영비 부담에 관한 협약'을 마련하기로 하였다. 따라서 환경정책기본법에 근거하여 시설물의 연간운영비는 환경부가 책정하기로 하여 1년여에 걸친 협의 결과 서울시가 총운영비의 38.05%, 경기도가 29.7%, 인천시

가 23.45%, 경기도 7개군이 8.8%를 분담하기로 협약을 맺었다. 서울시는 93년도에 경기도에 12억7천만원, 94년도에 22억7천, 95년도에는 34억2천만원을 지불하였고, 또 팔당호 상수원 보호구역 1백57 Km²에 대한 관리비도 서울시가 44%를, 인천시가 17%를 분담하며, 경기도는 7개군에 대해 39%의 분담금을 징수하고 있다 (시사저널, 1995. 7. 6., p. 14).

이 사례는 서울시 및 인천시의 상수원보호를 위해 관련 지방의회간의 협약체결과 관련지방자치단체들의 분담금수용이 이뤄졌다는 점에서 '환경비용의 사용자 및 원인자 분담의 원칙'이 잘 적용된 경우이다. 그리고 지방자치단체 및 의회가 환경부의 분담금조정안을 별 무리없이 수용하였다는 점이 의미가 있다. 물론 관련지방자치단체들이 수도권지역이라는 동질감을 갖고 있고, 서울 및 인천의 경제적 부담능력이 재정수입이나 재정자립의 측면에서 여타 지방자치단체들보다 우월하다는 요인으로 인해 협약이 수월했다고 볼 수 있으나, 여하튼 협조와 양보의 중요한 사례로써 낙동강수계내의 지방자치단체간 및 의회간 협력에 의미있는 본보기가 된다고 하겠다. 즉, 공단조성에 대한 무조건적 반대보다는, 또 특별대책지역지정의 강요만 하기보다는, 하류지역의 오염현황과 중·상류지역의 산업행위와의 상관관계를 설명하고 중·상류지역의 환경기초시설운영비부담을 경감시키기 위한 경제적 비용부담에 관해 환경공동체적 입장에서 접근하여야 함을 보여주는 사례가 된다.

3. 중앙정부의 역할

중앙정부는 전국에 걸쳐 수자원개발과 수질보전에 가일층 노력해야한다. 예컨대 생활용수는 1988년의 42억m³에 비해 1996년에는 59억m³로 1.4배나 증가가 예상되고 공업용수는 공업단지의 확장 및 생산액 증대에 따라 1996년에는 28억m³가 요구되며 농업용수의 증대도 예상되므로 물부족현상은 날로 더 심각해질 것이다. 특히 물 사용량의 증대는 그에따른 하수량의 증대로 하수처리가 불충분해지

며 이는 오염부하량을 증가시켜 수질오염을 악화시킨다 (건설부, 1991, pp. 261~265). 따라서 정부는 용수수급계획을 면밀히 입안하고 충분한 물의 안정적 공급을 위한 최대한의 노력을 경주해야한다. 이를 위해서는 하천개수사업과 다목적 댐의 건설, 상수도 확충 및 하천 표류수를 이용하는 공업용수도 사업을 계획대로 추진해야하며, 중수도체계역시 도입해야하고 하수처리장 건설도 적절한 투자재원을 조달하여 추진해나가야할 것이다.

그리고, 낙동강의 용수부족으로 인한 오염악화와 관련하여 흘러져버리는 남한강 물과 낙동강상류를 연결하는 운하를 건설하여 물자수송의 통로도 확보하고 낙동강의 용수부족도 해결해줄 수 있는 중장기적 방안도 그 타당성을 면밀히 검토하여 실행에 옮겨야할 것이다.

사실 낙동강수질문제와 관련 중앙정부가 상당한 노력을 기울여온 바는 앞에서 이미 논의한 바 있으며, 국가공단지정에 있어 필수절차인 환경영향평가를 하기에 앞서서 전문가 8인으로 구성된 수질영향평가단을 1996년 4월에 구성하여 위천공단이 낙동강 수질에 미칠 영향을 분석하고 평가하는 것은 진일보한 자세이며 환경부가 더욱 엄밀한 환경기준을 적용하겠다고 선언한 것도 진일보한 것임에는 틀림없다. 그러나 위천공단조성과 관련하여서는 정치권의 이해관계 및 지역정서에 따라 일관성 없는 모습을 보여준 것도 사실이다. 그리고 그러한 일관성 없는 태도가 한 지역에는 공단조성허가의 희망을 부풀렸고, 다른 지역에는 조성금지의 가능성과 기대를 부풀렸음은 회피하기 어려운 지적이다. 따라서 이제라도, 중앙정부는 물 공급을 더욱 확충하고, 지자체간의 협조를 이끌어내는 중재력을 발휘해야 하며, 슬로건에 그치는 것이 아니라 실질적으로 준수되는 '친 환경적 성장, 지속 가능한 개발'을 천명해야 한다. 그리고 중·상류지역의 개발욕구를 고려하면서도 동시에 수계전체의 이익을 꾀해주는 대책등을 강구해야 한다.

한편, 수질보전정책을 단순한 수질정화대책이나 화학적 대책에 의존할 것이 아니라, 장기적 관점에서 공단재배치의 가능성을 전망하고, 단기적 관

점에서는 오염유발공단의 하구지역 혹은 임해지역 쪽으로의 유도등을 고려하고 그에 따른 입지 선정 및 재원조달방안을 정부차원에서 검토하고 관련 지방자치단체의 의향을 참고해야할 것이다. 그리고, 이러한 경우 차집관로를 건설하여 심해로 방류할 수 있도록 해야한다. 또한, 오염자 부담원칙(PPP) 수익자부담원칙(BPP)등의 적용가능성을 검토하여 지방자치단체간의 수질개선부담금제도를 개선하는 방법 등을 제시할 것이다. 즉, 구미의 전자공단 입주업체나 대구의 염색공단 등은 낙동강 수질보전을 위한 부담금을 하류지역의 업체나 주민들보다 많이 내고, 그 대신에 하류지역은 공해유발성 공단의 조성 및 이주에 대해 지나친 NIMBY 적 행위를 자제해주는 것과 세제 및 부지조성의 혜택을 주는 것도 하나의 정책대안이 될 수 있는데, 이는 지방자치단체 및 의회간의 긴밀한 협조여하에 그 실효성이 달려 있다.

4. 지방자치단체간 및 지방의회간의 협력 활성화 방안

지방자치의 실시는 중앙과 지방간의 갈등, 그리고 지방간의 갈등문제를 초래해왔음이 사실이다. 즉 중앙에서는 권한의 유지를 원하고, 지방은 더 많은 기능과 재원을 할당받기를 원하며, 지역개발의 욕구는 인접한 지방자치단체들 사이의 갈등 및 분쟁을 초래하고 있음은 위천공단조성문제 등을 통해 예시되었다. 그러나, 지방자치의 활성화가 지역이익의 활발한 표출 및 실현을 이룩하는 것이라 정의한다면 망각하기 쉬운 것은 바로 상호주의적 측면이다. 즉 자기지역의 이익을 존중하는 만큼 여타지역의 이익과 공동체적 생존도 존중되어야하는 것이다. 손재식에 따르면 교통수단의 발달은 자치권의 지리적 한계를 의미하는 자치단체의 구역을 초월하는 범위까지 주민생활권을 확대시키므로 이 광역적인 생활권내에 있는 자치단체들은 상호협력

관계의 형성을 필요로 한다⁷⁾. 또, 일본의 秋本敏文과 田中宗孝도 지방공공단체의 구역을 초월하여 발생하는 사무기능을 공동으로 협력처리함으로써 능률성의 증대를 꾀한다고 주장한 바 있다⁸⁾. 따라서 지방자치단체의 변형, 발전과 주민자치권의 확대에 있어 지방자치단체간의 이해관계를 사전에 타협하고 조정하는 것은 매우 당연한 일이라 하겠다(이은재, 1990, p. 13).

각국별 지방자치단체간의 협력방식의 일부를 소개하면 영국의 경우 특정목적 및 일반목적을 위한 협력방식이 있고, 미국의 경우 타단체를 위한 서비스의 제공 및 사무의 공동처리 등의 협력방식이 있고, 일본의 경우 지방공공단체의 협의권 등이 있다(이은재, 1990, p. 13~15). 우리나라의 개정자치법 제8장에 따르면 “지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의, 조정, 승인 또는 지원의 요청이 있을 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다”라고 규정돼 있으며, 사무의 위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합의 설치를 허용하는데, 특히 제142조에 따르면 지방자치단체는 둘 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 행정협의회를 구성할 수 있다. 지방자치의 초기시대인 1950년대에는 전국시장연합회와 전국의회회장 연합회 등이 약 10년간 설치되어 있었으며, 1990년대에 부활된 지방자치제도 아래에서는 이러한 연합회 등은 전혀 활성화되지 않고 있다.

대구, 경북, 부산, 경남의 경우, 공식적으로는 91년의 폐놀오염사건 이후 ‘영남권 4개 시·도 행정협의회’가 구성되어있으나 그 활동이 즉흥적이고 지속성이 결여되어 여론에 밀려 활동하는 양상을 보여왔고, 결정이나 건의사상이 구속성이 없어 별반 효과가 없었다. 지난 수년간 시도간행정협의회는 그 인적 구성면에서도 취약하였고, 그나마 1년에 형식적인 두차례정도의 회합을 가졌을 뿐이며,

7) 손재식, 지방행정개론, 박영사, 서울, 1989, p.279. 그는 전국적협력방식을 강조하고 있다.

8) 秋本敏文·田中宗孝, 지방자치제도, 교우세이, 1978, p. 71

낙동강의 수질보전을 위한 어떤 실효성 있는 정책도 제시하지 못하였고 중앙정부 차원의 지원도 이끌어내지 못하였다. 급기야는 1994년 벽두에는 사상최악의 낙동강오염 및 악취사태를 맞이하였으나, 당국은 그 정확한 원인규명과 실질적인 오염감소 대책 및 낙동강수질보전정책을 수립 및 집행하지 못하였다는 지적을 지속적으로 받아왔다.

그리고 위천공단 조성문제와 관련해서는 영남권 4개 시·도 행정협의회는 따로 열린 적도 없고, 대구·경북지역은 협의 사항이 아니라는 태도로 일관해 왔고 그저 부산시의 대구시 계획에 대한 강력한 반대와 환경부, 청와대, 건설교통부등에의 항의방문 및 시위만 있었을 뿐 전혀 협의가 시도되지 않고 있다.

낙동강 수질오염과 관련하여, 대구경북, 부산, 경남의 4개 시·도는 단지 94년 8월 5일 낙동강환경관리청이 산하에 구성한 낙동강 수질협의회에 참여하고 있을 뿐이다. 이 협의회는 낙동강 물 관리 기관 상호간의 유기적 업무협조체제를 확립하여, 수질관리의 효율성을 기하고 안전한 음용수 공급을 위하여 설치되었는데, 낙동강 환경관리청장이 위원장이 되며 15명의 위원은 대구지방환경관리청 1명, 경상북도 1명, 경상남도 1명, 부산지방국토관리청 1명, 한국 수자원공사 1명, 대구·경북 상수도사업본부 각1명, 교수 8명으로 구성되며, 1명의 간사를 두고 있다. 국무총리훈령 제296호에 근거한 이 협의회는 주요기능은 수질·수량정보수집과 공동이용, 비상연락체계구성, 갈수기대책수립과 집행, 수질오염사고방제대책 수립과 집행등의 사항을 심의·조정하는 것으로 되어 있다(낙동강환경관리청, 1995, 3, p20). 그러나 이 낙동강수질협의회는 94년 9월에 첫 위원회를 한번 열었고, 95년도에는 한 차례의 회의를 열었으나, 위천공단조성과 관련하여서는 특별한 논의나 특별회의의 소집 등은 전혀 고려하지 않고 있어, 보다 발전적이고 적극적인 자세전환이 요구되고 있다. 그리고 이 협의회는 엄밀히 말해서, 낙동강환경관리청 산하협의회이지, 대구, 경북, 부산, 경남 4개 시가도 행정협의회와는 그 구성이나 기능 및 차원에서 완전히 격이 다른

협의회이다.

물론, 지방자치단체의 장은 지방자치가 지역분리주의를 의미하는 것은 아니므로 지방의 의견이 중앙정부에 잘 반영되도록 하는 역할을 수행해야 한다(박동수, 1991, pp.254~255). 따라서, 대구경북의 자치단체장들은 나름대로 위천공단조성을 위하여 중앙정부를 향해 최대한 노력해 왔다고 볼 수 있으며, 부산, 경남의 자치단체장들도 중앙정부에 그 불가함을 역설해왔다. 그러나, 양지역의 지방자치단체장들은 맹목적인 추진과 반대만 행해왔을 뿐 차선책이나 상대의 입장을 고려하지는 않고 있다. 이 경우 중앙정부의 명확한 입장표명과 중재의 노력은 실로 중요한 의미가 있으나, 양지역간의 갈등과 골을 고려하여 중앙정부는 명쾌하게 입장표명을 피하고있다는 인상을 준다.

아쉬웁게도 대구, 경북과 부산, 경남의 이러한 갈등 속에서 공단조성 및 상수원보호의 입장을 대변하는 지방자치단체장 사이의, 지방의회의장단 및 의원들 사이의 진지한 공식적 대화 및 회동이 거의 없었음은 참으로 딱한 노릇이다. 각기 중앙정부 및 정치권에의 로비, 지역언론만에의 발표, 지역주민들과의 회동 등만 있었지, 양자의 입장을 터놓고 서로 마주한 적은 없었다. 물론, 우리 사회의 정치문화와 관습, 또 불신의 벽들이 이러한 시도를 주저하게 한 바도 없지 않겠지만, 이제는 이러한 악습과 관행을 타파하고, 자기 지방의 이익과 개발의 욕구가 낙동강수계라는 환경적공동체 속에 속하는 인접지방에 끼치는 영향을 고려하고 배려하는 성숙된 지방자치를 행해야한다. 또한 중·상류지역의 개발욕구에 대해 무조건의 반대보다는 여건조성을 위해 협력을 한다던지 아니면 공단재배치 및 이전에 있어 특별배려하겠다는 용의를 표현하고 실천하는 것 등의 상호양보와 타협의 협조정신이 필수적임은 더 강조할 필요가 없다. 이러한 과업에는 지역주민의 의사를 대표하고 주장하는 지방의회의 적극적 역할이 더욱 요구된다. 단순한 조성청원 혹은 조성금지 결의안의 채택 및 강경투쟁보다는 서로 "Give and Take"의 정신을 선양하고 실천하고 또 불만족해하는 주민들을 설득하고 여론을 선도

해야 한다. 그러기 위해서는 지방의회간 협의체의 구성 및 활동이 적극 요구된다.

이 문제가 양지역간의 슬기로운 이해와 조정으로 해결되지않을 경우 지역갈등은 심각한 상황에 이르게되며, 또 대구시가 공단조성을 강행하고자하는 경우에는 오는 1996년 7월부터 발효되는 산업입지 및 개발에 관한 법률시행령 개정안을 활용할 가능성이 충분히 있다. 즉 현행 상한선이 9만평 미만인데 비하여, 오는 7월부터 규모가 30만평 미만인 지방산업단지에 대해서는 시·도지사가 건설교통부장관의 승인없이 재량으로 지정할 수 있게 된다(중앙일보, 1996. 4. 15). 이러한 경우, 대구시가 당초의 위천공단조성규모를 분할하여 지방공단으로 조성하려할 경우 부산·경남지역은 그 반대운동의 대상과 명분이 약화될 가능성이 크고 중앙정부의 개입 역시 원하는 것만큼 기대하기 어려운 지경에 봉착할 수 있다. 그리고 현행법의 테두리안에서 오염유발가능성을 원인으로 삼아 민법적 소송을 집행하기도 쉬운 일은 아니므로, 그야말로 더 첨예한 지역갈등이 예견된다. 따라서, 관련 기관들간의 협의 및 최대공약수의 도출작업이 절실히 요구되는 과제인 것이다. 그러기 위해서는 정확한 자료와 정보가 서로간에 공개되고 토의 및 조정되어야 함은 재차 강조할 필요가 없다.

마지막으로 지역학계와 지역언론의 역할에 대해 언급하고자 한다. 우선 학계의 전문가들은 대구시의 공단조성의 경제적 파급효과가 낙동강오염의 비용보다 훨씬 큰 것인지 아닌지에 대해 서로의 지역을 초월하여 검토해야하며, 또한 대구시가 신청서에 포함한 오염방지시설 및 수단들이 기대만큼의 효용이 있는지 그리고 눈앞의 경제적 이익에 민감한 기업가들의 오염방지시설의 충분한 설치 및 100%의 가동을 확보할 방안이 있는 것인지 등에 관해 면밀히 고려해야할 것이다. 각 지역 언론들의 자기 지역여론의 형성 및 전달 즉 지역환경사수를 위한 헌신적 노력과 지역개발이익을 추진하기 위한 대변의 노력 등에 대하여 나름대로의 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 그러나 각 지역의 일방적 의견만 충격적인 어조로 여론화하는 것이 문

제의 해결에는 큰 도움이 되지 못한다. 좀 더 차분하고 설득적인 논리로, 그리고 과학적인 데이터를 기초로 하는 보도가 더 강화되었으면 하는 바람이다. 물론 최근에 들어와서는 이 문제를 수년간 추적 보도해온 지역언론 기사의 경우 심층적이고 논리적인 기사와 정보를 제공하여 올바른 여론형성에 큰 기여를 해온바를 인정할 수 있다. 그러나, 지역갈등의 한 쪽의 입장만 대변하기보다는 오히려 상대지역의 요구 및 의견도 함께 소개하고 나아가서는 양자의 여론과 현황을 비교분석하는 것 등이 문제해결에 절실히 요구된다. 그리고, 각계의 전문가 및 행정관료 및 지방의회의원 및 시민환경단체 등이 참여하는 명실상부한 공청회 등을 개최하여 갈등적 교착상태가 아니라 합리적인 해결을 이끌어내는데 누구보다 선도적인 역할을 수행해야할 것이다.

위천공단갈등사례는 1995년에 실시된 지방자치단체장선거실시 이후에 나타나고 있는 지역개발적 행위의 팽창 및 이에 반대하는 생존권 보장 차원의 환경공동체유지운동 등의 결정판이라할 수 있으며, 지방자치단체의 최고정책우선순위가 지역환경의 보전이라는 당위성을 재확인하는 동시에, 그리하여 야만이 궁극에는 지속가능한 개발도 유지해줄 것이라는 점을 확산시키는데 기여할 것이다. 이는 지방자치단체들간의 협의 및 협조를 통해서 달성될 수 있으며, 결국에는 영남권내의 환경보전적 성장을 가능하게 할 뿐만 아니라, 유사한 문제를 안고 있는 금강수계내 지역들의 문제예방 및 해결에도 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 건설부, 1991, 국토이용연차보고서 외 다수.
 박동수, 지방자치이야기, 형설출판사, 1991.
 앤드류 돕슨/정용화 옮김, 녹색정치사상, 민음사, 1993.
 C.E. Pinkus and A. Dixon, Solving Local Government Problems, G. Allen & Unwin, London,

김 성 수

1981.
성심여대사회과학연구소, 주민생활과 지방자치, 형
성사, 1991.
- 이은재, 지방자치단체의 전국적인 협력방식에 관한
연구, 한국지방행정연구편, 1990.
- 부정방지대책위원회, 환경부조리 실태 및 방지대
책, 1994.
- 낙동강환경관리청, 1995년도 낙동강수계오염원분
포현황, 1995.
- 낙동강환경관리청, 낙동강상류 및 금호강중권역 수
질보전계획, 1995.
- 낙동강환경관리청, 낙동상하류 중권역 수질보전계
획, 1995.
- 낙동강환경관리청, 낙동강대권역 수질보전계획 중
간평가, 1995.