학술기사

수자원가치의 제고 및 자원화 전략

최 연 홍 (서울시립대학교 대학원 환경정책학과 교수)

서론 : 제한된 공공재로써의 물

물은 언제나 우리에게 필요한 자원이었던 만큼 무제한 가용한 자원으로 인식되어왔다. 그래서 가치가 부여되지 않았다. 가치란 제한된 자원이란 데서 가능하다. 경제란 수요만큼 공급이 따르지 못하는 재화를 창출하는 과정과 그 상품의 시장 유통, 소비를 뜻한다. 물은 증가하는 인구의 생명을 지키고 경제발전의 수단으로써 사용되면서 품귀해지고, 희소성의 가치가 증가하고 있다. 사막화 현상이 확대되고있고, 물이 부족한 중동, 아프리카, 중앙아세아의 미래는 국가와 국가의 분쟁을 야기 할 것으로 전망하고 있다. 현대사회의 에너지源인 석유가 오늘의 중요한 경제재로써 국가와 국가, 인종과 인종과의 긴장과 분쟁, 전쟁을 야기하고 있다. 그러나 더 심각한 긴장, 분쟁, 전쟁을 야기할 수 있는 경제재는 지금까지 경제재로 느끼지 않았던 물에 있다. 왜냐하면 물은 바로 생명의 근원이며 물이 없으면 생명이 존재할 수 없기 때문이다. 석유가 없으면 자동차가 살 수 없지만 물이 없으면 우리들-인간과 동식물이 살수 없는 차이가 있다. 그 차이는 엄청난 것이다.

물값의 현실화라는 말이 유행어가 되고 있다. 그러나 그 말처럼 모호한 말이 없다. 자본시설투자, 원금과 이자상환, 감가상각비, 연구개발투자가 어떻게 계산되었는지 모른다. 최근 소양강댐의 편익계산이 만들어졌고 그 계산은 비용이 편익보다 큰 것으로 나타나 있다 (최승업, 2001). 그 계산은 도전받을만 한것이지만 그런 편익계산은 시도되어야한다. 물의 경제학이 더 필요하다.

한국은 고비사막으로부터 멀리 떨어져 있다. 금수강산으로 표현되어 왔다. 그러나 조그만 국토 위에 4500만의 인구가 살고 있다. 그들의 생명을 지탱해줄 물은 점점 희소가치를 더해가고 있다. 강 연안의 지방정부들 사이에 특히 상류 · 하류의 지방정부들 사이에 갈등과 분쟁이 일어나고 있고, 갈등과 분쟁을 해결해줄 협상이나 중재 능력이 높지 않다.

중앙정부와 도 정부 사이에 수리권을 둘러싼 갈등이 아직 심각하지 않지만 풀어야할 과제로 남아 있다. 수자원 공사와 강원도 · 춘천시의 갈등이 그렇고 수자원공사와 부산의 물 값 분쟁도 남아있다. 수자원공사가 1960년대부터 댐을 짓고 치수(홍수통제, 홍수조절)와 함께 이수(생 · 농 · 공용수, 전력사업)사업을 전개하면서 도와 지방정부의 의사를 존중하지 않았던 것이 후자의 불만으로 남아있다. 과거 권위주의 정부가 중앙집권적인 통치를 해왔던 것이 사실이다. 그러나 지방자치와 정부간 파트너쉽(Partnership)이 필요하고 "나눔의 정부"(Shared Governance)가 절실히 필요하다. Win-Win전략이 필요하다.

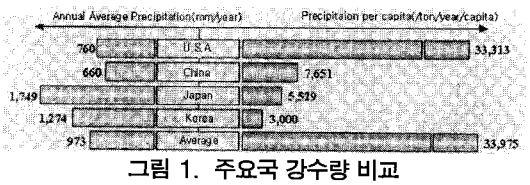

그림 1. 주요국 강수량 비교

자료: 최연홍, 한국 환경정책과 행정, 서울, 신광출판사, 2001.

중앙정부와 도정부는 win-win 전략을 수립해서 양자가 함께 승리하는 partnership을 구축해야 한다. 수자원 정책 결정에 중앙정부와 도정부는 아래의 다섯 가지 절차를 함께 토의해야 할 것이다.

1. 무엇이 중앙정부의 수자원 정책인가? 무엇이 중앙정부의 수자원정책이어야 하는가?
   무엇이 도(道)정부의 수자원정책인가? 무엇이 도정부의 수자원정책 이어야 하는가?
2. 거기에 갈등이나 모순이 있는가? 어느 정도의 갈등과 모순이 있다면 그 갈등과 모순을 해결할 대안의 정책은 있는가?
3. 중앙정부와 도정부의 대안과 대안은 어디에서 만날 수 있는가? 타협점이 있는가?
4. 그렇지 않을 경우, 대안의 대안은 있는가?
5. 마지막으로 채택될 대안은 정치적으로, 행정적으로, 법률적으로, 경제적으로 집행이 가능한가?

민주주의는 이성과 지혜를 전제조건으로 가능하다. 민주주의사회는 시민들의 불만이나 갈등이 쉽게 야기될 수 있다. 그러나 그 불만이나 갈등을 창조적으로 해결할 지성과 이성을 필요로 하고 있다. 그렇지 않으면 그 민주주의는 실패하게 된다. 수자원 관리는 중앙정부 · 도 · 지방정부, 시민, NGO들의 지혜와 용기를 필요로 한다. 물이 제한된 공공재이기 때문에 우리들 모두의 "나눔의 정부"를 필요로 한다.

이 글은 수자원을 수량과 수질로 二分해서 나누어 보려 한다. 수량은 풍부해야하고 , 수질은 좋아야 하지만 우리 나라는 수량의 곤궁과 수질의 악화를 예상하고 있다. 풍부한 수량은 수질악화를 어느 정도 희석시켜 주기도 한다.

수량의 관리

우리 나라 수자원의 원천인 강우량은 연 평균, 1,283mm로써 세계평균 973mm의 1.3배이다. 그러나 인구의 과밀로 인해 연간 1인당 강우량은 약 2,900m^3로 세계평균 26,800m^3의 약 18%에 불과하여 인구를 감안한 수량은 빈곤한 편이다. 더구나 우리 나라의 강우량은 년도별, 계절별, 지역별 편차가 심하여 수자원관리에 많은 어려움을 주고 있다.(한국수자원학회, 1997)

강우량의 연도별 편기(偏記)를 살펴보면 갈수년에는 754mm에서 풍수년에는 1,683mm까지 변화가 크다. 특히 계절적 불균형은 더욱 심하여 우기인 6월부터 9월까지의 4개월간에 1년 전체 강수량의 2/3가 집중되는 반면 갈수기인 10월-다음해 3월까지 5개월 동안은 1년 강수량의 1/5에 불과하여 홍수 시에는 하류지역에 수해를 일으키며 대부분이 바다로 흘러가지만 건조기에는 물이 적어 각종 용수공급에 어려움을 겪고 있는 실정이다.(한국수자원학회, 1997) 강의 건천화는 생태계의 어려움뿐만 아니라 자연의 미학적 감상을 어렵게 하고 있다.

강의 유지유량이 절대적으로 필요하다. 새로운 댐 건설은 유지유량을 계산해 놓아야 한다. 그것이 환경친화적인 댐이 된다. 댐이 저류하고 있는 물의 반은 유지유량으로 쓰여져야 한다. 그것이 지금 미국에서 통용되고 있는 개념이다.

우리 나라는 지질학적으로 지하수가 곤궁하여 지표수에 크게 의존할 수밖에 없고 그래서 1960년대부터 대규모 댐을 축조하여 우기에 물을 저장하였다가 갈수기에 사용하는 방법에 의존하고 있다. 2000년 동강댐 건설 백지화 이후 댐 건설은 어려워지고 있다. 댐 건설의 적지도 찾기 어려울 뿐 아니라 환경주의자들의 저항이 댐 건설을 어렵게 만들고 있다. 물값의 현실화가 가져오는 물 소비의 절약, 상수관거 교체로 오늘 누수율 최소화가 더 이상의 댐 건설이 필요 없다고 주장하는 환경주의자들에 대하여 건교부(수자원공사)는 "그럼에도 불구하고 댐은 더 필요하다"고 주장하고 있다. 2011년경에는 약 18억톤의 물 부족이 예상되고 있다. 이 가운데 6억톤을 기존 댐 재개발, 연계운영을 통하여 확보하더라도 나머지 12억톤에 대해서는 댐 개발을 통한 신규 수자원 확보가 필요하다는 예측이다(2001년 수자원 장기 종합계획). 수요관리로 22억톤 물절약이 감안되어 있다.

강우량의 지역별 불균형도 비교적 심하여 경북 내륙 지방의 경우 연평균 강우량이 1,000mm이하인 반면 제주도는 1,600mm, 남해안 일부는 1,500mm

로 편차가 나타나고 있다. 낙동강에 비교해 한강은 풍부한 수량을 갖고 흐른다. 수자원의 지역 간 불균형을 해결하기 위해서 앞으로 지역 간 물의 유통을 필요로 할지 모른다. 남 캘리포니아처럼 물 부족을 먼 거리에서 물을 가져오는 Pipeline 설치와 물의 교역을 위한 체제가 필요하게 될 것이다.

균형적인 국토개발계획이 인구의 편중화를 막게 될 것이고, 그 결과 가능한 수자원 공급에 맞추어 수요를 맞추어 살아가는 환경계획이 절실히 필요하다.

수량의 관리는 기본적으로 수자원공사의 일이었다. 지금도 수자원공사의 일이다. 그러나 새로운 수자원관리는 강유역의 관리를 총체적으로 담당할 중앙정부 · 도의 연합체이어야 한다. 미국의 콜로라도 강 위원회, 델라웨어 강 위원회, 포토막 강 위원회와 같은 기구가 필요하다. 이 기구엔 강 유역의 도 정부들과 중앙정부의 대표자가 동등한 참여자로 강에 관한 모든 수자원 정책을 만들고, 이 정책을 집행해 나가는 전문 경영인의 수자원공사이어야 한다. 오늘의 수자원공사와는 다른 수자원공사가 나와야 한다. 한강은 한강수자원공사, 낙동강은 낙동강 수자원공사, 금강은 금강 수자원공사, 영산강은 영산강 수자원공사가 맡아야 한다. 그래서 전문화되고 물 회사가 경쟁적인 운영의 묘(妙)를 살려야 한다.(최연홍, 1997)

강 연안의 각각의 도가 필요로 하는 물의 현재, 미래수요측정에 따른 수량의 적정한 할당이 가능해야 하며, 그 예측은 평균 강우량, 평균보다 많은 강우량, 평균보다 적은 강우량의 세 가지 시나리오(Scenario)를 토대로 해야 한다. 상수도 · 하수도 사업은 지방정부와 지방정부가 지역적인 연합으로 전문가가 경영해야 한다. 상 · 하수도 사업의 독점 기업적 성격 때문에 이사진이 구성되어야 하는데 각 지방정부의 수장(시장 · 군수)이 이사를 추천, 지방의회가 인준하여야 하며 그들은 상 · 하수도 요율, 시설투자를 위한 공채발행의 결정을 중심적인 이사진 정책결정안건으로 다루어야 하며 이사진 밑에 전문경영인이 상 · 하수도 사업을 다루어야 한다.

1999년 2월 일부 개정된 수도법(水道法)은 건교부장관과 환경부장관등 중앙정부기관과 특별시장, 광역시장, 시 · 군등 기초자치단체의 장을 수도행정의 중심으로 삼고있고 광역자치단체중 도에 대해서는 부차적인 역할을 부여하고 있다. 상 · 하수도가 지방정부의 몫이라는 사실을 알려주고 있다. 도지사에게는 관할구역의 주민이 양질의 물을 공급받을 수 있도록 수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 관할구역의 시장 · 군수에 대하여 수도사업에 대한 기술적 · 재정적 지원을 해야할 의무를 규정하고 있다(수도법 제2조). 그러나 이 규정은 실제 유명무실한 것으로 받아드려지고 있다. 그러나 중요한 사항은 수도법 제4조 6항에 있다. 수도가 둘 이상의 시 · 군의관할구역에 걸치거나 기타 특별한 이유가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 도지사 또는 시장 · 군수가 수도정비기본계획을 수정하게 하고 있다. 현재는 지방정부가 각자 상 · 하수도 사업을 펼치고 있지만 앞으로는 규모의 경제나 환경적 요인을 고려할 수밖에 없다. 그 때 도지사의 역할은 상 · 하수도 지역적 운영관리를 수립하는데 긍정적일 것이다. 수도법은 도지사나 시장 · 군수가 그 일을 알아서 하도록 정하고 있지만 두 개의 지방정부가 공동의 일을 추진할 때 도지사의 역할을 어떻게 규정할 것인가는 미래의 중요한 과제가 될 것이다. 특히 지방정부와 지방정부가 도의 경계선을 넘어 지역적 관리를 추구하게 될 때 도지사들의 협력과 중앙정부의 협력이 중요하게 나타날 것이다.

수도법은 우리 나라 수도(水道)정책의 체계적 발전과 용수의 효율적 이용 및 수돗물의 안정적 공급을 위하여 매 10년마다 전국수도종합계획을 수립하도록 정하고 있다. 그러나 도와 도지사의 역할은 여기에서 무시되고 있다. 이 나라 법의 가치가 그렇게 중요하지 않다면 몰라도 도 정부의 실종은 논의해야 할 중요한 사항이라고 본다(홍준형, 2000).

강원도는 한강의 상류에 위치한 "죄"로 상수원 보호구역으로 지정되어 여러 가지 제한을 받고 있다. 그 제한이야 필요한 것이지만 그 제한에 상응하는 경제적 보상을 받지 못하고 있다. 이것은 강원도가 받아들이기 어려운 것이다. 상수원보호구역 지정 · 관

리에 있어서도 도의 역할은 무시되어 있다. 중앙정부의 일방적 지정이 도의 도전을 거부하고 있다. 상수원보호구역 안의 주민에 대한 지원사업 내용이나 결정은 수도법 시행령에 의해 정해져 있다. 상수원보호구역을 관리하는 도지사 또는 시장 · 군수가 주민지원사업을 시행하고 정하는 때에는 시행령 제11조의 2 제1항 소정의 주민지원사업계획을 수립하여 사업연도 개시 8개월 전까지 환경부 장관에게 제출하고, 그 경우 관리 청이 시장 · 군수인 때에는 사업계획 수립 전에 당해 도지사의 승인을 얻도록 되어있다.

상수원부호구역 뿐 아니라 국립공원, 국방시설이 강원도의 경제적 활동을 지극히 제한하고 있지만 중앙정부는 강원도에 그에 상응하는 경제적 보상을 하지 않고 있음은 몰상식하며 비윤리적이다. 미국은 이런 경우 경제적 손실을 계산해 연방지불금(Federal Payment)으로 주정부 · 지방정부에 토지적 가치를 보상하고 있다. 국방시설이 점유하고 있는 토지적 가치는 부동산 세입과 경제적인 소득을 그 만큼 줄이고 있다. 강원도는 국회를 통해 도의 권리를 입법화해야 한다. 의무만 있는 것이 아니라 의무에 상응하는 권리가 있음을 주장해야 한다(환경정책 기본법 제6조).

댐을 건설하면 보상비가 전체 건설비의 75%가 된다고 비탄에 빠져있는 중앙정부에게 그 돈으로 더 효과적으로 수몰민이나 주변지역지원을 할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 도 · 지방정부에게 그 돈을 주고 수몰민을 위한 새로운 마을 조성을 하라고 한다면 훨씬 더 만족할 만한 보상이 될 것이라고 생각한다.

수량을 최대한 확보하고, 그래도 부족하면 적절한 도간의 할당 · 배분공식을 만들어 적용하면 수리권의 문제를 해결하면서 상 · 하류 분쟁을 원만히 해결할 수 있을 것이다. 중앙정부는 강유역의 도 · 지방정부간 위원회의 한 구성원으로 2차적 역할을 담당하기 바란다. 한강, 낙동강, 금강, 영산강 모두 똑같은 관리체제가 필요하다.

수질의 관리

지방정부가 하수처리장을 운영하지만 환경부는 강이 수질에 관한 정책과 진단 · 처방을 내린다. 환경부와 도시의 하수처리에 대한 투자가 지난 10년 괄목하다해도 수질의 악화는 심각하게 받아들여지고 있다. 질소와 인의 경우 4대강 모두 5급수로 전락하고 있다. BOD, COD의 수치로 2급수를 유지하고 있다고 만족해서는 안 된다. 수질의 관리는 상 · 하류 지방정부들의 개별적인 노력으로는 불가능하다. 비점오염원인 비료, 살충제가 빗물에 씻겨 강으로 들어오고 있고 소, 돼지, 양계장에서 나오는 가축의 똥 · 오줌이 여과 없이 강으로 들어오고 있는 현상에 대해 지방정부나 중앙 정부 모두 속수무책이다.

1999년 2월 우여곡절 끝에 법률 제 5932호로 제정된 한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률은 제2조 5항에서 "관리청"의 개념을 사용하여 이를 상수원관리지역을 관리하는 특별시장 · 광역시장 · 도지사, 시장 · 군수 · 구청장을 말한다고 정의하고 있다. 이에 따르면 앞서 검토한 수도법과는 달리 시장 · 군수뿐만 아니라 시 · 도지사도 특별시장 · 광역시장과 함께 관리 청으로서 상수원 관리지역을 관리할 권한과 책무를 정하고 있다. 반면 각종 행위제한이 따르는 수변구역의 지정 · 관리는 환경부장관에게 맡겨져 있고, 행위제한의 적용배제 사유가 되고 국가로부터 비용지원을 받을 수 있는 대상이 되는 오염 총량관리제는 시장 · 군수가 환경부장관의 승인을 받아 수립 · 시행하도록 되어있는 반면 도지사에게는 그의 역할이 주어져 있지 않다. 다만 제4조 4항에서 환경부장관의 수변구역을 지정하고자 하는 경우 관계 중앙행정 기관, 당해 지방자치단체 및 주민 대표, 전문가 등으로 조사반을 구성하여 현지 실태조사를 한 후 도지사의 협의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다.

한편 도는 관리청의 지위에서 한강수계법 제11조의 규정에 의한 주민지원사업에 대한 계획수립 및 시행 권을 갖고 있으며 주민지원사업계획에 대한 심의기능을 수행하는 한강수계관리위원회의 한 구성원으로 참여할 수 있기 때문에 그 한도 안에서 주민지원사업에 영향을 미칠 수 있다. 주민지원 사업계획을 수립하고 시행할 수 있는 법적 근거가 여기에 있다.

한강수계위원회는 환경부장관을 위원장으로, 서울

시장, 인천시장, 경기도 지사, 강원도 지사, 충북지사, 수자원공사 사장, 한전사장(현재 한수원)을 위원으로 구성되어 있다. 한강 수계 법은 한강 유역에 위치한 지방정부들은 위원회의 결정을 따라야한다고 정하고 있다. 따라서 이 위원회는 한강연안의 수자원 관리에 관한 이견과 분쟁을 유권적으로 해결할 수 있다. 이 위원회의 실천적 기구로는 한강유역 관리청이 있다. 환경부의 지방청이다.

한강수계의 수질보전을 위해 만들어진 한강수계법안에 있는 도정부의 역할은 수량 관리에서보다는 괜찮은 대접을 받고 있다. 그러나 도는 한강수계위원회의 구성원으로서 역할을 행사하는 것이다. 필자가 주장하는 한강수자원공사의 이사회는 바로 한강수계위원회의 구성원과 거의 같다. 다만 환경부의 지방청이 위원회의 집행기구가 되는 것과는 상당히 다르다. 실제 한강 유역의 수자원 관리의 총괄책임을 맡으며 상류 · 중류 · 하류의 이해를 위하여 3개의 "전진기지"를 둘 수 있다.

한국의 수자원관리는 중앙정부와 지방정부가 중심을 이루고 도는 중앙정부와 지방정부 사이에 있는 "조그만"조직이다. 그러나 수자원의 성격상 도정부의 역할이 기대되고 있다. 특히 수질의 보전에 있어서 지방정부의 영역을 뛰어넘는 오염물질 규제가 절실히 필요하다.

낙동강, 금강, 영산강 수계법도 한강수계법과 같다.

미국의 연방정부는 주 정부에게 수질보전의 일을 위임하고 있다. 주정부가 그 일을 감당하지 못하면 연방정부가 개입한다. 그것이 한국에게 중요한 교훈이 될 수 있다. 물론 도정부가 그 일을 감당할 수 있다. 도정부가 전문 인력, 예산, 기술을 아직 향유하고 있지 않다면 지금부터라도 도가 필요한 적절한 능력을 향유하도록 해야한다. 그것이 수자원 관리의 최선을 기대할 수 있다.

미국의 일리노이주(州)는 주를 7개 주요 강 연안지대로 나누고 860개의 지류 연안지대를 설정하고 있으며 점오염원, 비점오염원, 생물학적인 · 보건학적인 기준을 고려한 수질기준을 설정해 사업자들을 감시하고 있다. 수질오염이 가장 심각한 연안지역을 우선 순위로 잡고 있는데 지표수, 지하수의 음용수 오염을 최우선적으로 감시하고 있다. 노스 캐롤라이나주는 208개의 지표수원으로 나누어져 있는데 토지이용이나 토지이용계획을 면밀히 관찰하여 수질보호, 보전에 최선의 노력을 다하고 있다. 특히 건축허가를 엄격히 시행하고 있다(최연홍, 2001).

조지아주는 환경계획규칙의 일환으로 완충지대를 정하고 있다. 완충지대는 침전물 속 오염물질의 일부를 여과하고 추가로 흐르는 물의 속도를 줄임으로써 흐르는 물의 광화학적 분해효과를 거두며 지하수 침투를 증가하게 한다. 산림완충지대는 영양물질을 줄이는데 더 효과적이며, 흐르는 물의 침전물은 유속과 관련이 있는데 물이 완충지의 끝에 도달하면 유속은 줄어들어 침전물은 거기서 가라앉게 된다. 완충지대의 끝을 따라 가장자리가 형성되며 가장자리는 침전물들이 강물을 따라 흐르게 한다(최연홍, 2001).

조지아주의 완충지대 규모는 주지사의 자문위원단이 결정하는데 자문위원단은 주정부 · 지방정부 · 시민단체 · 환경단체 · 산업체등 116명으로 구성되어 있고, 결정할 때는 20회의 공청회를 개최하여 여론과 논평을 수렴한다(최연홍, 2001).

뉴욕주의 주정부는 크리프톤 공원을 토지보전지구로 지정하여 습지대와 강을 보호하고 있다. 토지보전지구는 강의 양안으로 15m완충지대를 설정하고 두 강이 합류하는 경우에 양안의 폭을 30m로 설정하고 있다. 건축허가가 이 완충지에서는 금지되었고, 뉴욕주 환경보건국이 완충지를 또한 보호하고 있다(최연홍, 2001).

텍사스주의 오스틴시는 작은 강의 경우 강 중심으로부터 30m를 완충지대로 설정하고 있고 중간규모 강 중심으로부터 60m, 큰 강의 경우 90m를 완충지대로 설정하고 있다.(최연홍, 2001)

주정부는 오염배출금지제도 프로그램을 ①통상적인 것, ②독성을 담고 있는 것, ③ 비통상적인 것으로 분류하고 있다.

① 통상적인 오염물질은 BOD, TSS, 대장균, PH, 오일(oil), 그리스(grease)등이며

② 독성물질은 Clean Water Act 307(a)(1)항에

정의되어있고 금속성과 사람들이 만든 유기합성물질이다.

③ 비통상적인 물질은 위의 두 항목에 속하지 않는 것으로 암모니아, 질소, 인, COD, 총오폐수독성이 이에 해당된다.

기본적으로 오염배출금지제도 프로그램은 도시하수처리장과 산업폐수처리장으로 나뉘어져 있다. 산업폐수는 산업별로 다르기 때문에 각 생산공정을 연구·조사하며 오염물질이 집중적으로 나올 때와 그렇지 않을 때를 일별, 주간별, 월별, 년별로 감독하고 있다. 최적의 전문적인 판단(Best Professional Judgement)이 주정부가 취하는 수단이다. 주정부의 감독은 신축적이며 사업자에게 이성적이고 합리적인 개선을 요구하고 있다. 아울러 사업자의 정직한 보고를 유도하고 있다. 우리 나라의 수질관리는 도가 적어도 수질보전을 위한 정책의 주요집행·감독기구가 되어야 한다는 것이다. 대기 오염이나 폐기물관리 정책도 마찬가지라고 본다.

결론

우리 나라는 작은 국토 위에 너무나 많은 인구가 살고 있다. 미국의 조그만 주에 해당하는 국토에 인구가 희소한 서부의 10개에 해당하는 많은 인구가 살고 있다. 예를 들면 콜로라도 주는 강 유역의 7개주 인구를 다 합쳐도 2500만이다.

수자원정책과 행정은 강 유역을 하나의 단위로 재편되어야 한다. 중앙정부와 지방정부만 있는 수자원 행정은 강 유역 단위의 정책과 행정에 적합하지 않다. 일반적인 환경정책도 마찬가지다. 기본적으로 양질의 물의 공급과 수질보전은 광역화되고 민영화되고 기업에 의해 효과적으로 관리될 것이다. 전통적인 지방정부의 역할보다도 도와 도사이의 정부간 협력체계가 중심이 되어야 한다. 이미 한강 수계위원회와 같은 의사결정 기구가 생겨났다.

물은 경제재이며 물을 보전하기 위한 상류의 노력은 경제적으로 보상되어야 한다. 상수원 보호의 책임과 의무만 있지 권리가 없는 우리 나라의 상황을 인식할 필요가 있다. 중앙정부와 위의 위원회는 상류의 상수원보호에 해당하는 경제적 가치를 계산해서 지불할 수 있어야 한다. 그 지역에 들어올 수 있는 공장이나 기업이 지방정부에 대는 재산세, 소득세를 기준으로 경제적 가치가 계산되어야 한다.

수자원 뿐만 아니다. 강원도안에 들어와 있는 중앙정부의 국방시설이나 국립공원도 강원도의 경제적 보상을 적절한 중앙정부 보조금과 양여금 공식을 통해 지불해야 한다. 4대강 유역 모두 적절한 보상이 필요하다. 물의 경우 물이용부담금이 수혜자 부담원칙의 변형으로 상류지역에 돌아가고 있다. 그러나 수질의 보전은 오염자 부담원칙을 제1의 원칙으로 지켜져야 한다. 자기가 쓰고 버린 물을 처리해 강으로 돌아가게 하는 일은 윤리적으로, 환경적으로 타당하다. 춘천이 하수종말처리장을 운영할 경계적 여유가 없다면 동정을 살만하다. 불행하게도 도시의 위엄이나 품위를 상실한 것이다. 춘천이 상수원보호지역에 위치해 그만한 소득원을 상실하고 있다면, 그래서 중앙정부와 하류에 있는 도시들이 하수처리장 운영을 보조할 수밖에 없다면 참으로 측은하고 부끄러운 도시일 수밖에 없다. 그러나 그 경우에도 수혜자 부담원칙이 제2의 원칙이어야지 제1의 원칙이어서는 안된다. 필자의 이와같은 견해에 대해 최승업은 이론(異論)을 제기하고 있다. 최승업(1997:135-149)은 광역적 수계 수질보전을 위한 오염자부담원칙의 적용과 관련한 정책의 실패를 분석하였다.

이 글은 모든 특수상황과 제도에 대한 조정 없이 오염자부담원칙만을 환경정책기본법에 못박음으로서 다른 다양한 원칙의 적용을 근본적으로 막아 이로 인해 발생된 여러 가지 문제점과 한계성이 발생한다고 보고, 수계 상·하류간의 갈등과 상류지역에서의 비용(기회비용) 투입과 하류지역에서의 편익 수혜를 공간적으로 일치시키는 분배적 합리성의 추구가 가능한 지역간 비용분담방안 및 광역적 수질관리 정책의 모색이 필요하다고 주장하고 있다. 연구자는 합리적 해결방안으로 광역관리체계를 만들고 비용부담과 편익수혜의 범위를 하나로 내부화해야 하며, 다양한 상관관계에 대한 정밀한 분석과 이해의 필요, 중앙정부

차원에서의 차제에 상 · 하류간의 갈등과 대립, 경제적 불균형을 야기하고 있는 오염자부담원칙을 완화 · 수정하는 정책이 필요하다고 주장하였다.

치산치수가 고대정부를 만들어낸 원동력이다. 백성들이 마실 물, 공장을 가동하게 하는 물을 공급하지 못하고 하수 · 폐수처리를 할 수 없다면 그 정부는 존재할 가치가 없다. OECD에 가입한 나라, 세계경제에서 10위권의 나라가 수자원 관리를 제대로 할 수 없다면 참으로 부끄러운 나라일 수밖에 없다.

현대사회의 정부는 환경정책과 행정을 최우선으로 할 수밖에 없다. 그리고 환경을 경제재로 보는 안목을 필요로 한다.

1990년대 여론조사는 우리 나라 국민들은 국방이나 교육보다 환경을 가장 중요한 이 나라의 과제라고 말하고 있다(표 1참조).

표 1. 환경정책의상대적중요성

(단위:%)

순위 연도	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	비고
1982	국민교육 (17.0)	국방 (13.5)	식량증산 (11.7)	인플레 억제 (10.6)	실업자 구체 (9.5)	소비자보호 (7.2)	공해방지 (5.7)	3중응답
1987	소득격차 (25.8)	사회복지 (22.1)	환경문제 (17.1)	교육문제 (6.8)	교통문제 (6.8)	주택문제 (5.9)	고용문제 (5.6)	1순위율
1990	범죄문제 (23.7)	환경오염 (20.8)	도시문제 (20.6)	저소득층지원 (14.6)	경제성장 (10.3)	입시문제 (9.7)	-	2중응답
1996	환경정책 (33.1)	건설 교통 개발정책 (16.1)	국방정책 (16.5)	치안정책 (14.1)	외교정책 (11.2)	정보통신정책 (8.2)	-	1순위율
1997	환경정책 (22.7)	국방정책 (14.9)	교육정책 (17.5)	건설 교통 개발정책 (13.5)	치안정책 (10.8)	외교정책 (10.1)	정보통신정책 (5.6)	1순위율

자료: 구도완, (1999), "1980년대 이후의 한국인의 환경의식", 「환경정책」, 7(2)

〈참 고 문 헌〉

최승업(1997), "광역적 수계 수질 보전을 위한 오염원인자부담원칙 적용의 한계성과 그 대안", 환경정책 7(3), pp. 135-149.

최승업(2001), 댐건설이 주변지역에 미치는 영향과 대책—소양강 다목적 댐을 중심으로—. 강원발전연구원 연구보고 01-11.

최연홍(2001), "미국의 수질보전정책", 한국 환경정책과 행정 (서울:신광출판사), pp. 316-345.

최연홍(1997), "한국 수자원 관리조직의 새로운 모색", 한국행정연구 6(1), pp.107-125.

홍준형(2000), "수자원 관리를 위한 기능 및 권한배분에 대한 법적 검토", 2000년대 수자원관리와 지방정부의 역할 (서울:한양대학교/강원도), pp. 139-167.

한국수자원 학회(1997), 우리 나라의 발전적인 물 관리체계 구축방안, pp. 3-4.

이 글은 2001-2002년 서울시립대교수연구비지원으로 쓰여졌음을 알립니다