

4대강살리기와 국민복지의 증진



박 두 호 |

한국수자원공사 수자원연구원 선임연구원
dhpark@kwater.or.kr

1. 들어가는 말

강과 시내를 우린 하천이라 부른다. 하천은 태곳적부터 인류가 정착하여 사회를 이루고 문화를 꽃피워 온 그런 공간이다. 농경사회의 중심에는 언제나 하천이 있었고 대부분의 국가 문명의 중심지 역시 하천이었다. 하천은 단순히 물을 공급하는 기능 이외에 그 사회의 정치적, 문화적 그리고 역사적인 교류의 장이 되어 왔다. 하천을 이용하는 것은 단지 인류뿐만이 아니라 모든 생태계의 순환 고리에 속해있는 모든 생명체 역시 인간과 함께 흐르는 물에 그 생명을 의탁해 왔다. 어느 순간부터 인류는 단순히 하천에 의지해서 생활을 영위하기 보다는 인간의 활발한 경제활동에 알맞게 하천을 원래의 모습으로부터 변형시켜 왔다. 물을 좀 더 많이 쓰기 위해 또는 넘치는 물을 막아 정주공간을 만들기 위해 하천의 형태를 변형시켜 왔다. 이는 어쩌면 인구가 증가되고 증가된 인구가 도시라는 공간에 집중적으로 정주하기 위한 최소한의 수단이었을 지도 모른다.

그러나 아주 최근까지도 이 같은 행위들이 하천은 물론 인간 스스로에게 어떤 영향을 주는지에 대한 이

해와 인식은 부족했었다. 하천의 관리¹⁾에 대한 필요성이 제기된 것도 그리 오래전이지 아니다. 하천을 관리하기 위해서는 무엇보다 물의 순환체계를 이해해야 한다. 우리의 모든 경제활동은 결국 하천으로 귀결되며 하천관리의 성공과 실패는 또 다시 우리 경제활동으로 귀결된다. 다시 말해 잘못된 경제활동(토지이용)은 하천의 수량은 물론 수질에 결정적인 영향을 주게 되며 이는 다시 인간의 경제활동에 좋지 않은 영향을 초래한다. 그러나 이 같은 상관관계를 이해하는 사람들은 그리 많지 않지만 얼마 전부터 하천살리기 운동이 전개되어 왔고 급기야는 범정부차원의 하천살리기 사업이 제기되고 있다. 특히 4대강을 중심으로 대대적인 하천살리기 사업이 추진되고 있다. 일부에서는 물론 이 사업에 대해 부정적인 시각을 제기하기도 하지만 하천의 합리적 관리라는 입장에서 볼 때 이 같은 정부의 적극적인 사업추진이 반가운 것만은 사실이다. 다만 앞으로의 하천관리를 위한 정부의 여러 가지 정책들이 실효성을 갖기 위해서는 보다 많은 검토와 고민이 동반되어야 한다. 이 같은 고민을 통해 우리의 하천을 살리는 것이 곧 국민복지를 증진시키는 결과로 귀결되어야 하는 것이다. 본고는 현대 추진되고 있는 4대강 살리기 사업이 국민 복지를 증진시키는 사업이 되기 위한 몇 가지 전제조건을 제시해보고자 한다.

1) 어쩌면 '관리'라는 단어 자체가 하천을 왜곡시키는 것 일수도 있지만 이미 현대사회에서의 하천을 태곳적 자연적인 하천과 동일하게 인식할 수 없으며 결국 인간과 자연이 공존할 수 있는 최소한의 '관리'는 이미 필수불가결한 것이다.

2. 국가가 하천을 관리해야 하는 이유

국가 왜 굳이 하천을 관리해야 하나? 어떤 이는 ‘하천은 관리의 대상이 아니라, 경외의 대상’이라고 하면서 국가가 하천을 관리한다는 것 자체를 부정적인 시각으로 본다. 대자연의 순환과정을 인위적으로 관리하다는 데에 대한 반대 입장이다. 그렇다면 국가는 어떤 명분으로 하천을 관리하는 것인가?

2.1 시장경제와 통제경제

위키백과²⁾에 의하면 시장경제란 ‘분업에 의해 생산된 재화와 용역을 자유 가격 체제의 수요와 공급 관계에 의해 분배하는 사회구성체’이다. 재화와 용역은 크게 보면 국가의 자원(resources)이다. 자원의 분배가 그 어떤 통제나 계획 없이 사고자 하는 자와 팔고자 하는 자와의 자유로운 거래를 통해 시장경제가 형성된다. 대부분의 국가 자원은 이 같은 시장의 원리에 의해 분배가 된다.³⁾ 전통적인 경제학에서는 아담스미스의 ‘보이지 않는 손’에 의한 시장원리를 존중한다. 많은 경제학자들은 정부의 개입이나 통제가 오히려 시장을 왜곡시키는 결과를 초래한다고 지적하고 정부 개입의 비효율을 무수히 증명해 왔고 이 같은 재화와 용역을 우리는 시장재라고 한다.

그럼에도 불구하고 학자들은 정부의 개입이 반드시 요구되는 부문을 제시하고 있다. 바로 공공재가 그것이다. 공공재의 분배를 위해서는 정부의 개입이 반드시 요구된다고 하는 이유는 바로 공공재의 경우 시장기능에 의한 수요와 공급에 의해 자원분배가 이루어지지 않는 시장의 실패가 존재하기 때문임을 경제학자들은 정부개입의 명분(economic rational)으로 제시하고 있다. 국가가 통제하지 않으면 비효율적

인 자원의 이용으로 말미암아 결국은 자원의 고갈을 초래하게 된다고 경고하고 있다. 하천은 바로 공공재의 범주에 속하며 국가가 철저히 관리하지 않으면 수많은 사회적인 문제와 갈등이 발생할 소지가 너무나도 많다. 따라서 하천을 지속가능하게 이용하기 위해서는 보다 과학적이고 철저한 국가차원의 관리가 요구된다는 것이다.

2.2 토지와 하천에 대한 이해

국가가 하천을 철저히 관리해야 하는 또 다른 이유는 바로 토지와 하천의 상호 연관성에 대한 이해로부터 출발한다. 하천이 어떻게 형성되었나를 생각해보자. 하천은 다름 아닌 비가 와서 낮은 곳으로 흘러들어 바다로 빠져 나가는 물길이다. 땅에 떨어진 비는 어느 한 길로 모여들게 되어있고 이것이 바로 유역의 개념이다. 이처럼 하늘에서 내린 비가 땅을 적시고 물길로 흘러들어 바다로 빠져나가 다시 비를 만드는 물순환 과정에서 토지위에서 발생하는 인간의 모든 경제행위의 결과가 바로 하천으로 모여들게 되어 있다. 하천과 한참을 떨어진 곳에 쓰레기를 버려도 비가 오면 결국 하천으로 쓸려오게 되고 하천과 한참 떨어진 곳에 세운 빌딩숲으로 말미암아 하천으로 더 많이 그리고 더 빨리 물이 모여든다. 우리가 하천을 관리함에 있어 유역이라는 개념은 기본으로 삼아야 하는 이유가 여기에 있는 것이다. 지난 100여 년 동안 우리의 국토는 전쟁으로 피폐되고 빠른 경제성장 과정에서 급격한 토지이용의 변화를 겪어왔고 이 과정에서 발생한 모든 결과로 말미암아 하천은 시름시름 앓아왔다. 경제활동에 급급한 나머지 한편으로는 물을 빼내었고 다른 한편으로는 많은 오물과 폐수를 하천에 흘려보내왔던 것이다. 하천을 오물과 폐수를 버

2) <http://ko.wikipedia.org>

3) 물론 완벽한 시장경제는 거의 존재하지 않는다. 대부분의 재화와 용역은 합리적인 분배를 위해 일정부분 국가의 조정과 통제는 불가피한 것이 현실이다.

리고 이것들이 흘러가는 공간으로 인식하던 것이 옛 그제의 일이다. 이 같은 상황이 물론 우리나라만의 문제는 아니었다. 대부분의 선진국들이 이 과정을 겪었고 경제발전 과정에서 그 하천들을 적극적으로 치유하고자 했던 노력들을 우리는 알고 있다. 또한 토지의 이용과 하천관리와의 연관성을 이해하고 관리하기 시작한 것은 그리 오래되지 않은 일이다. 물론 우리나라도 최근 많은 예산을 투입해서 하천관리를 위한 노력을 하고는 있지만 오랫동안 하천에 쌓은 문제들을 해결하기에는 역부족임을 많은 하천관련 학자들이 지적해 왔다. 이런 터에 최근 정부는 하천관리에 대한 보다 적극적인 의지를 표명하고 있으며 하천관련 업무를 하고 있는 전문가의 한사람으로서 반갑기 그지없다.

3. 국민복지를 위한 하천살리기

정부의 하천살리기 정확히 '4대강 살리기'를 어떻게 이해해야 할까? 이 사업에 대한 이견도 있다. 특히 하천의 준설과 관련하여 우려의 목소리가 높은 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 이 사업은 분명히 그동안 쌓이고 쌓인 하천의 문제점들을 보다 종합적인 관점에서 해결하고자 하는 사업임이 분명하다. 하천살리기는 새로운 것이 아니다. 이에 대한 필요성은 이미 많은 전문가들에 의해 주장되었었고 그것이 이번 정부에서 현실화 된 것이다. 다만 하천의 적극적이고 복합적인 관리에 대한 시급성과 신정부의 경제살리기 정책 그리고 국제적인 추세인 녹색성장과 교묘히 맞아떨어진 것뿐이다. 그 동안 누적된 문제점들을 해결하기 위해서 엄청난 예산이 수반되는 것은 당연하다. 다만 예산이 많이 투입되는 만큼 실효성도 있어야 하고 정부의 기대처럼 고용창출과 소득증대를 통한 경기부양 효과도 함께 도출될 수 있어야 정부가 기대하는 '녹색뉴딜' 사업이 될 것이다.

4대강살리기 사업은 결국 하천을 하천답게 함으로

써 또 다른 한편으로는 경기를 부양하는 정책으로서 국민복지를 증진시킬 수 있는 사업이어야 한다. 이제까지 쌓인 문제로 병든 하천을 치유하고 거기다가 현재의 어려운 경제상황까지 치유할 수 있다면 국가가 하천을 적극적으로 관리하고자하는 명분이 선다. 명분 없는 사업은 성공하기도 어렵고 설사 성공하더라도 국민적인 호응을 얻기가 어렵다. 이 같은 명분을 얻고 국민복지를 실현하는 성공적인 사업이 되기 위해서는 몇 가지 전제가 따르며, 특히 다음의 세 가지가 중요하다고 판단된다.

3.1 유역 차원의 고려

정부의 발표에 의하면 현재의 계획은 4대강 본류에만 국한된다. 내친김에 보다 넓은 구간에 사업이 추진되었으면 하는 바람이지만 예산이 갖는 한계는 어쩔 수 없다. 그럼에도 불구하고 사업계획의 수립시에는 본류만이 아니라 유역 전체에 대한 고려가 요구된다. 그래야만 나중에 추가적인 사업을 추진함에 있어도 연계효과가 극대화 되는 것이다. 하천은 본류와 지류가 모두 연결되어 있고 유역내 토지이용이 직접적으로 관련되어 있음을 직시하고 계획의 수립시 유역내 관련 계획들을 종합적으로 검토해야 한다. 본류에 대한 정비는 단지 본류만을 위한 것이 아니라 지류와 주변토지 이용의 문제를 함께 아우를 수 있어야 한다는 것이다.

3.2 사업 성과지표의 개발

4대강 사업의 효과가 무엇인지에 대한 의구심이 많다. 이 같은 의구심을 해결해 주기 위해서는 사업 전후의 변화된 모습을 보여줄 수 있는 기준이 필요하고 통상 이를 지표로 나타낸다. 특히 사업의 효과를 정량적으로 표현할 수 있는 지표가 요구된다. 4대강 사업이 상당히 복합적인 녹색뉴딜 사업인 만큼 그 효과를 다양하게 표현해 줄 수 있는 지표의 개발이 시

급하다. 사업의 직접적인 효과로서 하천에 대한 변화는 물론 부수적인 효과로서 고용효과나 소득효과 같은 지표를 개발하고 이를 국민이 알기 쉽게 표현함으로써 국가가 국민에게 하천이라는 재화를 어떤 모습으로 제공해줄 것인지를 분명히 밝혀야 한다. 물이 얼마나 많아지는지, 물이 얼마나 맑아져서 아이들이 마음껏 물놀이를 할 수 있는지, 홍수로부터 얼마나 안전해지는지, 하천생태계가 얼마나 다양해지는지 또 하천이 얼마나 문화교류의 공간으로서 활용될 수 있는지 등 다양한 사업의 효과들이 정량적으로 표현되고 현재와 미래, 즉 사업전과 사업후가 명확하게 비교되어 국민복지 증진의 정도가 얼마나 달라지는지를 보여 줄 수 있어야 한다.

3.3 협의와 합의에 의한 사업 추진

하천을 살려야 한다는 명분은 분명히 있다. 누군가 ‘그렇게 많은 돈을 들여서 하천을 살려야 하나?’ 고 묻는다면 그렇다고 확신할 수 있다. 이제까지 우리는 하천을 이용할 수 있는 만큼 이용해 왔고 그 동안 축적된 많은 문제를 이 정도의 사업으로 해결하는 데는 한계가 있다. 또한 일부에서는 이 사업을 하천을 살리는 일보다는 경기부양정책으로 오해를 하여 사업 자체를 비판하는 일도 있다. 이에 대해 분명히 답할 수 있어야 한다. 명백한 자료와 근거를 제시하고 이 사업이 하천을 살리는 것이며 왜 이 같은 사업이 필요한지에 대한 설득과 협의를 요구된다. 하천을 살리고자하는 중요한 국가적 사업을 잘못 이해해서 자칫

공공갈등으로 연결되는 오류는 범하지 말아야 한다. 또한 무엇을 어떻게 추진하는 것이 사업의 효과를 극대화 하는 것인지에 대한 끈질긴 논의와 이를 통한 합의과정이 요구된다. 하천과 관련된 다양한 이해당사자가 존재하기 때문에 하천살리기에 대한 시각 역시 다양하다. 다양한 시각에도 불구하고 하천을 살려야 한다는 원칙에는 어느 누구도 반대하는 사람은 없을 것이다.

4. 맺는말

4대강 살리기의 핵심은 말 그대로 하천을 살리는 것이다. 새로운 고용이 창출되고 지역경제를 활성화 하며 국가의 균형발전을 유도하는 것은 그 다음의 문제이다. 하천살리기가 우선이고 그 과정에서 발생하는 것이 경제효과임을 분명히 해야 한다. 우리 역사상 하천을 살리기 위해 국가가 이렇게 많은 예산을 투입하는 것은 처음으로 있는 일인 만큼 전문가들의 역할이 크다. 하천관련 전문가들은 정부의 의지에 보답하기 위해서 이제까지 제시되었던 문제점들을 심사숙고 하고 많은 정보를 수집하여 합리적인 판단을 해야 한다. 그래서 하천도 살리고 경제 활성화에도 추진력을 주어 궁극적으로 국민복지에 이바지해야 한다. 기축년 새해가 하천을 하천답게 만들어 물로써 더 행복한 세상이 창조되는 출발점이 되어야 하며 그 몫은 전문가들에게 있음을 명심해야 할 것이다. ☞