4대강사업 이후를 대비한 하천시설의 유지관리 전략

- 제도적 기반구축을 중심으로 -

박 성 제 ▸▸▹
미래자원연구원 원장
psungje@gmail.com

이 영 근 ▸▸▹
미래자원연구원 선임연구원
yiyk08@gmail.com

류 시 생 ▸▸▹
미래자원연구원 수석연구위원
sisaeng@gmail.com

1. 서 론

작년 12월 31일 국회에서 2010년도 4대강 예산이 확정되었다. 이에 따라 4대강살리기사업(이하 4대강사업)은 본격적으로 건설공사를 추진하게 되었다. 4대강 살리기 마스터플랜(이하 마스터플랜)에 따르면 4대강사업은 2011년까지 하천공사를 완공하고 2012년까지 보와 저수지 그리고 직접연계사업을 마무리하는 초스피드 국가사업이다. 따라서 2012년 이후에는 우리나라의 4대강에는 16개의 다기능 보(洑)가 설치되고 여기에서 8억 톤의 용수를 확보하게 된다. 단군 이래 최대의 하천공사라고 일컬어지는 대형 국책사업을 향후 3년이라는 단기간에 완성하기 위해서는 정부는 국가의 가용자원을 최대한 투입할 것으로 예상된다. 4대강사업의 성공여부는 시설공사 자체의 완공에 있는 것이 아니라 제도적 기반의 구축에서 판가름이 난다. 우리나라에는 아직까지 4대강에 시설물을 완공한 이후 시설물을 효과적으로 유지관리하는 제도적 장치가 미비하다. 기존 제도에 대한 세심한 분석으로 한계점과 문제점을 정확하게 파악하여야 사업 이후의 유지관리에 대한 방향설정이 가능하다. 따라서 지금이라도 물관련 제도의 정비작업에 조속히 착수하여야만 4대강사업은 성공적으로 마무리될 수 있을 것이다.

2. 4대강살리기사업의 제도적 쟁점

4대강살리기추진본부(이하 4대강본부)에서 최근 발간한 홍보자료에서 "4대강살리기로 환경과 문화가 만나 강과 하천이 경제활동의 중심이 되는 아름다운 수변도시가 탄생합니다." 라고 환상적인 미래를 제시하고 있다. 본 사업에 대한 현 정부의 확고한 의지로 미루어 우리나라 하천의 외형은 3년 이내에 획기적으로 변모할 것이 분명하다. 그러나 유감스럽게도 4대강사업이 정부의 홍보문구와 같이 "환경과 문화가 만나는 다기능 복합문화공간으로서 강의 가치를 한층 더 높이는 사업"으로서 내면적인 품격을 지니는 "대한민국의 랜드마크"가 될 만한 필요충분조건을 제대

로 구비하고 있는지의 여부는 확실하지 않다. 현재의 상황에서 냉정하게 판단하면, 4대강사업은 구조적 계획(몸통, hardware)만 무성하고 비구조적 계획(머리, software)은 빈약하다. 따라서 시설물 건설 이후에 상당한 기간 동안에 몸통만 있고 머리는 없는 기형적인 구조물로 남아 있을 가능성도 부인할 수 없다. 그 이유는 4대강사업이 하천의 효율적 관리라는 그 당위성에도 불구하고 당초 정치적인 의지에 의하여 시작되었다는 출발점에서 찾을 수 있다. 그러다 보니 정책이 형성되는 과정에서 사업의 타당성에 대한 치열한 정치적 논란에 휩쓸려서 정작 유지관리에 매우 중요한 제도적 기반에 대한 정책연구가 소홀하였던 것이다.

4대강사업의 가장 큰 취약점은 과연 기존의 법령과 제도로서 시설물 완공 이후에 효과적인 유지관리가 가능한가 하는 점이다. 아마도 이 논점에 대하여 현재 시점에서 사업추진을 총괄하는 4대강본부는 물론 8조원의 사업비용을 부담하는 한국수자원공사에서 조차 합리적인 답변을 준비하고 있지는 않을 것이다. 그런 정도로 4대강사업과 관련하여 제도적 기반에 대한 본격적인 논의가 거의 없었다. 4대강사업의 기본계획이 되는 마스터플랜에서도 법제도 부분에 대한 논의가 실종되었다. 구체적으로 마스터플랜의 387페이지의 유지관리방안에서는 기술적인 유지관리만 검토하였고, 393페이지의 연구개발(R&D)계획에서도 기술적인 연구개발만 제시하고 있다. 따라서 지금과 같은 사업이 계속된다면 결국 마스터플랜이 상정하고 있는 4대강사업의 궁극적인 도달점이 하천을 둘러싼 구조물의 보강이라는 비판을 면하기는 어려울 것이다.

3. 마스터플랜에서의 다기능 보(洑)

마스터플랜에 의하면 댐은 "건설" (build, construct)한다고 하고, 다기능보는 "설치" (install, set up)한다고 표현하고 있다〈표 1〉. 다기능보로부터 토목적인 성격을 배제하려는 노력의 일환으로 판단되지만 그렇다고 해서 시설물의 건설사업이라는 이미지를 벗기란 쉽지 않을 것이다. 단순히 용어를 '건설'에서 '설치'로 변경한다고 개발의 느낌이 하루아침에 보전으로 바뀌지는 않는다. 진정한 하천보전은 하천의 패러다임이 보전으로 전환될 수밖에 없는 제도적인 장치를 마련하여야 비로소 사회적으로 긍정의 공감대를 획득하게 되는 것이다. 그런데 현재 정부는 4대강사업의 핵심 시설물인 다기능보의 중요성을 강조

표 1. 다기능보 설치와 댐 건설에 의한 물확보 방안 비교

구 분	다기능보 설치	신규댐 건설 및 기존댐 재개발
개 요	• 하도준설 및 다기능보 신설	• 국토부 신규댐, 농림부 농업용 저수지
수리권	• 불특정 다수 공급 수리권 분쟁 적음	• 광역공급시 수리권분쟁 발생 가능
재산권/사업주체	• 재산권 설정 불필요 • 하천시설물로 하천관리청이 건설과 관리	• 댐의 목적별 관리주체가 상이하여 부처별 사전협의가 필요
수변공간 활용	• 평시 수량 증대로 하천변을 이용한 다양한 수변공간 창출 가능	• 댐 주변지역과 수몰지에 제한적 활용
시설물 주변영향	• 하천구역내 저류로 지하자원, 문화유적지에의 영향이 거의 없음 • 주수로 내저류로 수변 생태계 변화가 적음 • 주변지역에 대한 지하수위 검토 필요	• 지하자원 및 문화유적지 수몰 • 육상이 수중으로 변경됨에 따른 생태계 변화
민 원	• 하천구역내 공사로 민원이 적을 것으로 예상	• 수몰지 발생, 지역개발저해, 상수원보호구역 등 재산권 문제 등으로 민원발생 소지 큼
용수개발단가	• 보상이 없어 용수개발단가 낮음	• 보상에 따른 공사비 증대로 용수개발단가 큼
공사기간	• 인허가협의 유리(보상협의 불필요)	• 인허가 협의 및 보상으로 장기간 소요

자료: 4대강사업 마스터플랜(p.131)에서 정리함.

하려는 주민홍보 등에는 힘을 쏟으면서도 정작 중요한 시설물의 모호한 법적 성격에 대해서는 별다른 대책을 세우지 못하고 있는 것 같다. 이에 따라 4대사업이 완공된 이후 다기능보의 설치로 확보되는 용수의 용도와 관리주체에 대한 법적인 문제가 발생할 소지가 다분히 있다.

보(洑)는 일반적으로 하천의 수위를 유지하는 등의 치수기능을 가지며 조류의 역류를 방지하기 위한 하천 시설물에 해당한다. 물을 가둬둠으로써 수위를 높이게 되며 용수로 등의 취수를 용이하게 하고, 계획적인 분류를 행할 수 있게 된다. 보는 기본적으로 물을 이용하기 위해 설치되는 시설물이지만, 가동보의 경우 물을 제어할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문에 치수 등을 포함한 다목적 용도로 사용된다[1]. 이로 미루어 보의 역할에 대해서는 그 중요성이 지금까지 과소평가되어 왔다고 보인다. 그래서인지 보에 관한 체계적인 연구는 물론 일반적 사항에 관해서도 선행연구를 찾기가 쉽지 않다.

4대강사업에서는 보의 기능적인 면을 중시하여 '다기능보' 라고 명명하고 있다. 즉, 상기에서 언급한 보 고유의 기능 이외에도 수력발전을 통한 에너지 창출기능, 홍수조절과 물관리의 연계기능, 친수공간 조성을 통한 문화적 기능 등을 강조하고 있다. 다기능보의 설치로 인하여 홍수시 다량의 물을 확보함으로써 평상시 풍부한 하천유지용수 공급을 가능하게 하며 가뭄시에 이를 용수로 활용할 수 있도록 하고 있다. 또한 보의 설치는 평상시 지하수위를 일정하게 유지시켜 주는 역할도 아울러 수행할 수 있게 된다. 물의 확보는 갈수기에 만성적으로 발생하는 하천유지유량을 공급하기 위해서 제안되었다. 이처럼 다기능보는 미래에 다가 올 국가적인 물부족을 해소하기 위한 미래지향적인 방안의 하나이다. 신규댐의 건설이 현실적으로 어려운 상황에서 그에 버금가는 역할을 수행할 수 있는 보의 역할이 강조되었다고 볼 수 있다.

4. 다기능보의 법적 성격

하지만 구조물로서의 (다기능)보와 댐을 구분하는 기준은 법적으로는 하천법과 댐건설및주변지역지원등에관한법률의 일반적인 규정뿐이다. 하천법 제39조는 댐의 일반적인 정의를 규정하고 있고, 동조 3항은 "하구 부근의 해면에서 하천의 유수를 저류하는 공작물"도 댐 등과 동일선상에서 취급하고 있다. 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제2조의 1[2]에서 댐이란 하천의 흐름을 막는 높이 15미터 이상의 공작물으로 규정하고 있다. 정작 다기능보를 어떻게 정의할 것이며, 그 관리주체를 누구로 할 것인지 등에 대한 명확한 기준 혹은 법적인 규정은 존재하지 않는다. 따라서 4대강의 16개 다기능보를 법적 혹은 논리적으로 댐으로 볼 수 있을지에 대해서는 확실하지 않다. 결국 4대강사업 이후에는 필연적으로 논의될 수밖에 없는 다기능보의 관리를 논리적으로 설정하기 위하여 다기능보에 대한 명확한 법적인 정의가 필요하지만 현재로서 이에 대한 논의가 없는 실정이다.

국토해양부가 승인한 하천설계기준 · 해설(한국수자원학회, 2009) 제28장의 '28.1.2 용어의 정의' 에서 보(洑)는 "각종 용수의 취수, 주운 등을 위하여 수위를 높이고 조수의 역류를 방지하기 위하여 하천의 횡단방향으로 설치하여 제방의 기능을 갖지 않는 시설"이라고 정의하고 있다[3]. 이어진 해설에서 보는 댐과 구별이 명확하지 않으나[4] "일반적으로 다음과 같은 조건을 만족시키는 경우는 보라고 할 수 있다."라고 설명하고 있다.

1) 일본 Wikipedia (http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%A0%B0) 참조.

2) 제2조의 1: "댐"이란 하천의 흐름을 막아 그 저수를 생활 및 공업용수, 농업용수, 환경개선용수, 발전, 홍수조절, 주운(舟運), 그 밖의 용도(이하 "특정용도"라 한다)로 이용하기 위한 높이 15미터 이상의 공작물을 말하며, 여수로 · 보조댐, 그 밖에 당해 댐과 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 공작물을 포함한다.

3) 하천시설기준(건설부, 1991)에서는 보란 "하천의 유수를 제어하기 위하여, 하천을 횡단하여 설치되는 댐 이외의 시설로서, 제방의 기능을 갖지 않는 것을 말한다."라고 정의하였다.

① 기초지반에서 고정보 마루까지의 높이가 15m 미만인 경우
② 유수 저류에 의한 유량조절을 목적으로 하지 않는 경우
③ 양끝부분을 제방이나 하안에 고정시키는 경우

결국 법적인 측면에서 댐과 보의 구분은 높이가 15m 이상이냐 미만이냐 하는 정도일 것으로 보인다. 그것 이외에는 굳이 댐과 보를 구별할 수 있는 기준을 찾기가 어렵다. 그런데 우리나라에서 하천법을 제정할 당시에 많이 참고한 일본의 하천법에서도 우리와 동일하게 높이 15미터 이상을 댐으로 규정하고 있지만 댐의 정의에 보를 포함시키고 있다(河川法研究會, 2006)[5]. 그러면 우리나라는 왜 15m를 기준으로 댐과 보를 구분하였을까? 하천법 제정 당시에 이를 구별하여야 하는 무슨 특별한 사정이 있었던 것인지 아니면 일본의 하천법을 잘못 해석한 것인지 그 이유가 명확하지 않다.

그럼에도 불구하고 마스터플랜에서는 댐과 보를 명확하게 구분하여 4대강사업에서는 댐과 보는 분리하여 관리하여야 하는 난제가 발생하였다. 그래서 이제는 4대강에서 설치되는 16개 보에 대한 법적인 성격을 명확히 할 필요가 있다. 보를 1) 댐으로 볼 것인가? 2) 댐이 아닌 구조물로 볼 것인가? 3) 아니면 혼합형으로 볼 것인가? 4대강에 건설되고 있는 다기능보는 도대체 무엇인가? 한발 더 나아가서 다기능이란 법적으로 어떤 의미를 가지는 것인가? 또한 다목적댐과 다기능보는 법적으로 무엇이 어떻게 다른 것인가?

4대강의 다기능보를 댐으로 간주하면 확보되는 신규용수의 수리권은 기존법령의 준용이 가능할 것이다. 그러나 댐이 아니라면 보에 대한 새로운 법적인 해석이 필요한 상황이라서 신설되는 보의 성격을 우선적으로 규정하여야 한다. 이를 통하여 보를 유지관리하는 기관에 대한 법적 책임과 권한의 한계를 설정하고, 보의 설치로 인해 예상되는 사안에 대한 법적 대응방안을 강구하여야 한다.

5. 다기능보의 설치로 인한 법적 검토

마스터플랜에 따르면 다기능보의 설치가 신규댐의 건설과 비교하여 많은 부분에 있어 우월함을 나타내고 있다〈표 1〉. 그러나 이러한 결과는 과학적인 분석을 바탕으로 하고 있지는 않는 것 같다. 신규댐 건설에 따른 지금까지의 경험적인 결과를 근거로 다기능보가 설치되는 경우의 가능성을 제시한 것에 지나지 않다. 그러나 이러한 가능성에 대한 타당성을 분석하기는 쉽지 않으므로 그러한 분석은 개별 사항에 대한 정확한 현황조사를 다기능보의 설치에 초점을 맞추어 진행할 필요가 있다. 마스터플랜에서는 댐의 경우 목적에 따라 관리주체가 다르기 때문에 개발 시에 건설 및 관리 등에 부처별 사전협의가 필요한 반면, 다기능보의 경우는 재산권 설정이 불필요하며 하천시설물에 속하기 때문에 하천관리청이 건설 및 관리한다고 한다. 하지만 지금도 다기능보의 관리기관을 누구로 할 것인가에 대한 명확한 결정이 내려져 있지 않는 것 같다. 이를 미루어 볼 때, 현재 설치 중인 다기능보는 기존 보와 많은 부분에서 법적 성격을 달리 하고 있음을 알 수 있다.

다기능보는 추가적으로 수변공간의 활용, 시설물 주변에 미치는 영향, 민원 및 용수개발단가 등 댐 건설과의 차별성을 강조하고 있다. 그러나 이것은 현재 설치되어 있는 보를 기준으로 작성한 내용으로 다기능보의 특수성을 고려하지는 않은 것으로 파악된다.

4) 해설에서 "일반적으로 보는 하천의 수위를 조절하는 경우는 많지만 유량을 조절하는 경우는 적다."라고 하고, "그러나 최근에는 유량을 조절하여 유수의 정상적인 기능을 유지하기 위한 보가 설치되고 있기 때문에 댐과의 구별이 명확하지 않으나"라고 기술하고 있다. 결국 댐과 보는 명확하게 구별하는 것이 쉽지 않다는 의미이다.

5) 일본의 사례에 대해서는 보다 자세한 연구가 필요하지만, 일본의 경우 고정보를 비롯하여 취수보, 다목적보, 하구보 등 목적에 따라 보의 관리주체 및 기능이 상이하며, 보 자체에 대한 민원 등 사회적인 갈등은 눈에 띄지 않는다.

표 2. 용도별 저수지 현황

계	다목적	발 전	용 수	농업용	홍 수
17,737	15 (수공)	19 (한수원)	53 (지자체 39, 수공 14)	17,649 (농촌공 3,326 지자체 14,323)	1 (수공)

자료: 권형준(2010)

댐법에서 댐은 높이 15미터 이상의 공작물로 규정하고 있기 때문에, 다기능보는 15미터 이하의 공작물로 만들어져야 한다. 댐과의 법적인 구별을 위해서도 그렇게 설계될 것이다. 그런데 여기서 중요한 문제점은 기존 보와 다기능보의 구분이다. 기존에 설치되어 있는 보의 높이가 1m 전후인 것과 비교할 때 다기능보를 기존의 보와 동일한 관점에서 접근하기에는 어려움이 있다. 아니 접근할 수 없다. 그렇다고 다시 댐으로 접근하기는 더욱 어렵다. 따라서 다기능보의 법적 성격을 논하기에 앞서 현재 설치된 보와 다기능보의 기능적 차별성을 명확하게 구별하여야 한다. 그리고 다기능보와 다목적댐의[6] 차별성도 필요할 것이다. 다기능보의 설치는 적어도 정책적으로 또한 제도적으로 이러한 차별성에 대한 논란이 해소된 이후에 진행되어야 했다. 4대강사업에서 제도적 기반구축이 시급히 필요한 이유는 바로 여기에 있다.

6. 다기능보의 관리 및 수리권 운영에 관한 법적 검토

전국에는 현재 17,737개의 댐 또는 저수지가 있는데, 이 중에서 농업용 저수지가 99.5%인 17,649개에 이르고 있다. 전체 농업용 저수지의 18%인 3,319개는 농촌공사가 소유하고 있으며 지자체는 약 82%에 해당하는 14,360개를 소유하고 있다. 그러나 시군 소유의 저수지 중에서는 5,397개가 농업용저수지로서의 기능을 상실하였다고 한다(권형준, 2010). 저수지의 관리는 건설의 목적과 용도에 따라 관리주체의 차이가 존재한다. 현재 한국수자원공사, 한국농어촌공사, (주)한국수력원자력 및 기타 지자체 등에 의해 관리되고 있다. 댐 또는 저수지 관리상의 문제점으로는 법령 간의 상호연계가 부족하다는 점을 들 수 있다. 댐과 관련된 물관리 법령 간의 상호 체계적이며 유기적인 연계가 부족할 뿐 아니라 시행상에 있어서 실효성 문제 또한 존재한다(한국수자원공사, 2003).

댐의 경우, 홍수/갈수 시 댐 조작 및 활용에 대한 매뉴얼과 이에 대응하는 명확한 법령 및 규정이 미비하며, 더구나 이를 총괄하는 물관리의 기본법이 없다. 따라서 물배분이나 수리권의 허가기준 및 조건, 수리권 분쟁, 하천유지유량의 방류 등에 있어서 법적 문제 발생의 가능성이 있다. 따라서 관리적인 측면에서 다기능보가 설치됨으로써 기존의 보가 아니고 기존의 댐과 유사한 문제점이 발생할 것으로 판단된다. 현재는 다기능보의 건설에 정책적인 초점이 맞추어진 상태이지만, 관리측면에 대한 정책적인 배려가 필요하다고 할 수 있다.

다기능보의 설치에 따른 수리권의 문제는 다기능보를 누가 관리할 것인가 하는 문제를 논의하는 전제조건에 해당한다. 〈표 1〉에 따르면 다기능보가 설치됨으로써 확보되는 용수의 수리권에 대해서는 불특정다수에게 공급하기 때문에 분쟁의 소지가 적다고 명기하고 있다. 과연 그럴까? 기존에 설치된 1m 내외의 보는 용수확보의 목적이 한정적(농업용)이었던 것에 비해 다기능보에 의해 확보되는 용수는 이름 그대로 다기능을 위한 다목적으로 다양하게 사용되게 된다. 따라서 목적에 따른 용수의 제한 및 취수권의 허가, 그리고 그에 따른 수리권의 문제가 필연적으로 제기된다. 발전용으로 이용되는 다기능보의 경우 전력회사와 하천관리청과의 관리문제가 제기될 수 있으며,

6) 댐법 제2조의 2: "다목적댐"이라 함은 국토해양부장관이 건설하는 댐으로서 특정용도중 2 이상의 용도로 이용하는 것(특정용도에 전용되는 시설 또는 공작물을 제외한다)을 말한다.

여기에 다기능보의 설치권자의 입장을 어떻게 반영할 것인가 하는 문제가 해결되어야 할 것이다. 다기능보의 유자관리는 다목적댐을 관리하는 관점에서 재검토할 필요성이 있다. 그러나 마스터플랜에 따라 다기능보는 댐이 아니다. 다기능보의 유지관리에 대한 제도적인 기반이 조속히 구축되어야 하는 이유는 바로 여기에 있다. 현실 세계에서 다기능보는 보도 아닌 것이 댐도 아닌 것이기 때문이다.

7. 농업용 저수지 증고사업에 관한 법적 검토

현재 전국에 산재한 농업용 저수지 중에서는 둑을 약간 높여도 수몰면적이나 환경영향이 적으면서도 용수의 추가적인 확보가 가능한 곳이 다수 존재하고 있다. 마스터플랜에서는 4대강에서 96개의 기존 농업용 저수지의 둑을 높여서 2.5억m^3의 추가저수량을 확보하고자 한다. 증고를 통해 확보되는 추가 저수량은 갈수기에 집중적으로 방류하여 지류와 본류의 유황을 개선하고자 하는 것이 주요 목적이다. 문제는 농업용 저수지 증고사업으로 확보되는 용수량에 대한 수리권은 누가 어떻게 행사할 것인가에 대한 법적·제도적인 정비가 불충분한 실정이다.

농업용 저수지 증고사업을 농어촌정비법 제6조 내지 제9조 등 규정에 의한 농업생산기반정비사업이라고 보면 국가, 지방자치단체, 농어촌공사 또는 토지소유자가 시행하게 된다. 증고사업을 국가가 시행할 때는 국고, 지방지치단체가 시행 시에는 지자체 예산, 농어촌공사가 시행할 때는 농어촌공사 자체예산으로 추진할 것으로 판단된다. 그러나 시행자의 재원조달 상의 어려움으로 거의 국고예산에 의존하여야 할 것으로 보인다(권형준, 2010). 그럼에도 불구하고 농어촌공사가 농업용 저수지 증고사업의 사업비를 자체부담하지 못할 경우에는 사업주체와 소유권에 대한 법적인 문제가 발생할 소지가 다분하다. 물론 이 사업을 주관하는 농림수산식품부는 자신의 재원을 투자하는 증고사업의 추가용수량은 당연히 자신이 수리권을 행사할 것이라고 자신하고 있을 것이다. 그러나 수리권 측면에서 그 문제 또한 호락호락 하지 않다.

우리나라에서 댐용수는 댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의한 다목적댐의 '댐사용권'과 한국농어촌공사및농지관리기금법(이하 농어촌공사법)에 의한 농업용수댐의 '농업기반시설관리권'으로 그 권리관계가 규정되어 있다. 이에 반하여 하천수는 민법 제234조의 '공유하천용수권'에 의한 관행수리권과 하천법 제50조 '하천수의 사용허가'에 의한 허가수리권으로 파악할 수 있다. 그래서 다목적댐의 댐사용권, 농업용수댐의 농업기반시설관리권, 하천수의 허가수리권은 부족하기는 하지만 나름대로 그 권리관계가 정립이 되어 있다(박성제 등, 2009). 문제의 심각성은 농업용 저수지 증고사업으로 기존에 어렵게 유지되어 오던 수리권에 대한 권리관계의 균형이 흔들릴 가능성이 높다는 점이다.

농어촌정비법 제2조에서는 농어촌용수는 "농어촌지역에 필요한 생활용수, 농업용수, 공업용수, 수산용수와 환경오염을 방지하기 위한 용수"로 정의하였다. 따라서 농업용 저수지가 농어촌지역에 필요한 생공용수와 환경용수를 공급하는 것은 그 목적에 맞다. 그러나 다른 도시지역의 생공용수를 공급하거나 하천의 환경개선을 위한 하천환경용수 등으로 사용하는 것은 농업용 저수지가 감당하여야 하는 농어촌용수가 아닌 것이다. 그럴 경우, 농업용 저수지의 둑을 높여서 추가용수량을 확보하면 그 수리권의 관리와 배분에 대한 다툼이 발생할 소지가 또한 다분하다(최동진, 2010).

8. 물관리기본법의 논의

물관리에 대한 정치권의 관심은 4대강 살리기 사업 추진을 계기로 다시 고조되고 있다. 18대 국회 들어 2009년 정치권을 중심으로 진행된 물관리기본법의 제정 노력은 우리나라에서 물관리제도의 개선이 시급하다는 사실을 다시 한 번 인식시켰다. 18대 국

회에 발의된 물관리기본법(안)은 현재까지 모두 3개가 집계되고 있다[7]. 현재 국회에서 각 소관위원회에 회부된 3개 법안의 차후 일정과 관련해서는 아무런 움직임이 보이지 않고 있다. 3개 발의안의 제안배경을 파악하면 각각의 달성목표와 추진배경에서 차별성을 보이고 있다. 먼저 김소남의원은 물 관련 행정업무의 분산과 수량/수질사업의 연계성 부족, 다원화된 물관련 제도의 해결에 초점을 두고 물 관련 업무의 효율적 추진에 중점을 두고 있다. 그러나 김소남의원은 배경 및 목표, 조항 수 및 개별규정 내용, 그리고 부칙에 이르기까지 지난 2006년 17대 국회에서 행정부(환경부와 건설교통부 공동)가 발의된 법안과 거의 유사한 내용으로 구성되어 있다[8]. 이윤성의원은 기후변화의 영향과 물관리체계의 국제적인 변화에 따라 일반 국민의 삶의 질 개선 및 이에 관련된 지역갈등 완화에 중점을 두었다. 이병석의원의 법안은 지속가능발전과 기후변화 대응 등 범지구적 물관리제도 개선방향의 도입, 그리고 국내 물관련 법령의 문제점 개선 및 국내 물관리업무의 비효율성 개선에 중점을 두고 있다.

3개의 물관리기본법안은 각각의 배경과 목표에 차이를 두고 있으나 기존 물관리에서 행정적, 업무적 비효율을 개선한다는 점에서 동일한 시각에서 접근하였다. 이윤성의원과 이병석의원의 법안은 기후변화에 대한 능동적인 대응과 지속가능한 발전, 그리고 삶의 질 향상과 같은 다양한 요구를 수용하고자 하는 노력을 확인할 수 있다. 물론 이들 법안이 물관리제도의 정비 및 기후변화 대응에 완벽한 대응이 가능한 법안은 아니지만, 그래도 17대 국회에 행정부가 제출한 법안보다는 훨씬 진전된 내용을 담고 있다.

물관리기본법이 제정·운용된다고 하더라도 댐과 저수지 그리고 보의 관리 및 그에 따른 수리권의 조정에 직접적인 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 하지만 물관리에 관한 헌법적인 성격의 법안이 마련됨으로써 상시적인 갈등양상을 보여 왔던 수리권 조정에 주요한 역할을 수행하게 될 것이다. 더욱이 민법 중 시의 경향을 견지하고 있는 사법부의 법해석에 중요한 법철학을 제시할 수 있을 것이다. 따라서 4대강사업의 완공 이후 하천시설의 효과적인 유지관리를 위해서는 먼저 국회에 발의된 물관리기본법을 조속히 제정하고 기존의 물 관련 법률을 재정비 하여야 한다. 기존의 법제도로서는 4대강사업으로 설치되는 각종 하천 구조물의 유지관리와 수리권의 정립이 거의 불가능할 것이기 때문이다.

9. 정책적 추진전략

4대강사업은 상기와 같은 심각한 제도적 문제점을 내포하고 있다. 이런 문제점을 타개하기 위하여 다음과 같은 정책적 추진이 필요하다. 우선 금년인 2010년에는 제도적 기반연구를 시작하여야 한다. 기반연구는 현황을 분석하여 현재의 문제점과 한계를 파악하는 것이다. 파악된 결과를 바탕으로 수자원 전문가들의 의견을 수렴하여 정책적 대안으로 설정하여야 한다. 기반연구의 내용은 물 관련 법체계와 수리권 분야, 물 관련 행정체계와 유역관리체계 분야, 신설보의 성격과 유지관리 분야 등으로 폭 넓게 진행되어야 한다. 이러한 기반연구가 생략되면 막상 4대강에 시설물을 건설하여도 효과적인 유지관리는 불가능할지도 모른다. 우리의 물관리에 내재된 제도적 문제점이 워낙 심각하기 때문이다.

내년인 2011년에는 제도적 연구를 바탕으로 사회적 공감대를 확산시켜야 한다. 시민사회의 의견을 수렴하고 정부부처 사이의 이해갈등을 조정하는 등 제도적 기반을 정비할 준비를 완료하여야 한다. 또한

7) 김소남의원을 대표로 국회의원 10인의 3월 발의안(2009. 3. 3, 의안번호 3986), 이윤성의원 대표을 국회의원 26인의 8월 발의안(2009. 8. 31, 의안번호 5808), 이병석의원을 대표로 국회의원 16인의 10월 발의안(2009. 10. 30, 의안번호 6411)의 3개이다. 3개의 법안은 모두 2009년 11월 20일 각각 소관위원회에 회부되었다

8) 17대 당시 정부안과 차이점은 정부조직 개편에 따른 부처명 변경사항 등 극히 일부분이다.

법안정비에 필요한 가이드라인(법령지침)을 제시하는 것도 바람직하다. 중요한 시설물이 완공되는 2012년까지는 제도적 기반이 구축되어야 한다. 2010년에 제정되는 물관리기본법에 따라, 2012년까지는 기존 법령의 개정과 기존 제도의 정비가 완비되어야 한다.

아무리 새 PC를 구입하여도 프로그램을 깔지 않으면 그것은 고철덩어리에 불과하다. 프로그램도 운영체계인 Windows만 설치한다고 해결될까? 업무를 제대로 하기 위해서는 훈글도 있어야 하고 Excel도 있어야 한다. 따라서 우리에게는 더 이상 머뭇거릴 시간적 여유가 없다. 2012년까지 완공되는 hardware의 설치에 따라 이를 가동하는 운영체계인 software의 구축과 숙달이 마무리되어야 한다. 4대강사업으로 4대강에 건설되는 많은 시설물은 제도적 기반이 구축되어야 비로소 효과적인 활용이 가능하다. 더구나 법률의 제정이나 개정에는 보통 6개월~10개월 정도의 소요시간이 필요하다. 정부는 4대강사업의 성패는 시설물의 성공적인 건설과 더불어 합리적인 제도적 기반의 적기구축에 있다는 점을 간과해서는 안된다. 4대강에 설치되는 16개의 다기능보가 정부의 주장대로 명품보가 될 것인지 아니면 유지관리가 불안한 고철덩어리로 전락할 것인지는 제도적 기반의 적기구축 여부에 달려 있다. 따라서 물 관련 법률과 제도의 정비작업에 조속히 착수하여 4대강사업을 성공적으로 마무리하여야 한다.

참고문헌

1. 건설부(1991). 하천시설기준.
2. 국토해양부(2009). 4대강 살리기 마스터플랜
3. 권형준(2010). 농업용댐의 효율적 활용방안 연구. 2009년도 분과위원회 연구과업보고서.
4. 박성제, 이영근, 이종근(2009). 물분쟁 관련 법제도의 문제점과 개선방향. 제35회 대한토목학회 정기학술대회 수자원학회 특별세션 발표논문.
5. 최동진(2010). 수자원 관리의 패러다임 연구. 한국법제연구원.
6. 한국수자원공사(2003). 물관리체계 연구.
7. 한국수자원학회(2009). 국토해양부 승인 하천설계기준 · 해설.
8. 三好規正(2007). 流域管理の法政策一健全な水循環と統合的流域管理の實現に向けて一, 慈學社.
9. 須田政勝(2006). 水法 · 國土保全法一治水, 利水そして環境一. 山海堂.
10. 河川法研究會(2006). 〔逐條解說〕河川法解說. 大成出版社.