

4대강사업, 어디로 가는가

| 박창근 |

ckpark@kd.ac.kr

사회기반시설(SOC)은 도로나 항만, 철도같이 생산활동에 직접적으로 사용되지는 않지만 경제활동을 원활하게 하기 위해 필요한 시설물을 의미한다. 이러한 시설물에 대한 투자는 규모가 매우 크고 그 효과가 사회 전반에 미치기 때문에, 일반적으로 사기업 차원에서 진행되지 않고 정부나 공공기관들이 국민의 세금을 재원 삼아 공적인 가치를 지닌 사업으로 추진한다. 4대강사업 역시 그 목적이 물 확보, 홍수 예방 그리고 하천수질 개선이라는 공적 가치를 담고 있기 때문에, 정부 차원에서 사업을 수행하는 것은 당연하다. 그러나 효율성이 뒷받침되지 못하고 환경적으로도 심각한 악영향을 미친다면, 또한 사회적 합의에 기초하지 않고 있다면, 이 사업은 타당성을 상실한다. 불행히도 현재 추진중인 4대강사업은 효율성도 없고 대규모 환경파괴를 일으키며 국민의 80%가량이 동의하지 않고 있는데도 정부는 24시간 밤낮없이 전광석화처럼 밀어붙이고 있다. 목숨 건 속도전으로 이제는 돌이킬 수 없다는 점을 강조하려는 의도라고 판단되는데, 이렇게 무리한 진행 자

朴昌根 관동대 토목공학과 교수, (사)시민환경연구소 소장, 대한하천학회 부회장. 저서로 『지속가능한 물관리 정책』 『물관리, 어떻게 할 것인가』(공저) 등이 있음.

체가 4대강사업이 그만큼 타당성을 갖추지 못했다는 사실을 시인하는 것이다.

이름짓기의 실체

‘4대강 살리기사업’이란 명명은 ‘죽어가는 강’을 살린다는 이미지를 심어주려는 이름짓기였다. ‘살리기’라는 단어는 국민에게 4대강사업이 마치 바람직하고 필요한 사업인 것처럼 느껴지게 한다. 4대강사업은 보 건설과 대규모 준설 그리고 둔치에 공원을 만드는 것과 같이 네개의 큰 강에 그저 그렇고그런 비슷한 사업을 진행하고 있다. 한강을 ‘행복의 강’, 낙동강을 ‘경제의 강’, 금강을 ‘문화의 강’, 영산강을 ‘생태의 강’이라 명명하여 이 사업이 완료되면 마치 행복이 넘치고 경제가 회복되고 문화가 꽃피고 생태가 되살아날 듯한 이미지를 전달하려 한다.

이런 이름짓기는 사람들의 ‘생각의 틀’을 한쪽 방향으로 고정시켜 그 본질적인 모습을 감추는 역할을 한다. 4대강사업에 관심이 별로 없는 사람들은 이 사업을 ‘죽어가는 강을 살리는 일’이라고 인식할 것이다. 4대강사업이 돌이킬 수 없는 환경파괴를 일으킨다는 엄연한 사실에 대해 정부는 애써 고개를 돌리고, 이 사업의 문제점을 지적하는 시민사회단체와 전문가들을 ‘반대를 위한 반대’를 한다며 몰아세운다. 그러면서 정부는 4대강사업을 하고 나면 홍수가 방어되고 물이 확보되고 수질이 개선된다는 장밋빛 그림을 제시한다. 그림에도 4대강사업을 반대하는 여론이 거세자, 그것은 홍보가 부족하고 소통이 안됐기 때문이라고 주장한다.

홍보는 사실과 진실보다 ‘어떻게 잘 포장해 전달하는 것이 중요하

다’는 의미를 함축한다.¹⁾ 사실과 진실을 담지 않은 일방적인 홍보는 일시적으로 사람들을 속일 수는 있지만 결국에는 그 허구성이 드러날 것이다. 또한 소통은 이해당사자들 간에 투명한 조건하에서 사실과 진실을 확인하고 교환하는 절차다. 정부가 그간 어떤 소통의 자세를 보여왔는지 의문을 갖지 않을 수 없다. 이러한 점을 염두에 두고 4대강 사업의 진행상황을 살펴보면, ‘살리기’라는 그럴듯한 이름짓기로 부정적 요소를 감추고, 본모습과는 거리가 먼 가공된 자료를 일방적으로 홍보하는 데만 열중하고 있다. 4대강사업의 진실을 밝힐 수 있는 소통의 공간은 어디에도 없다.

물의 흐름을 정체시켜 수질을 악화시키고 물고기의 이동을 막는 보 건설, 생물들의 산란처와 서식처를 하천에서 도려내는 대규모 준설이 4대강사업의 주요 내용인데, 이는 하천 ‘죽이기’임이 명확하다. 그러니 4대강 ‘살리기’란 말은 ‘언어의 모독’ ‘언어를 오염시키는 것’이라는 평가마저 나오고 있다.²⁾

4대강사업의 개요

현 정부의 녹색뉴딜³⁾의 첫번째 핵심사업으로 선정된 4대강사업에 대한 중간발표 형태의 사업개요가 지난해 4월 27일 국토해양부와 환경부의 보도자료 형태로 발표되었다. 이에 따르면, ‘4대강 살리기를

1) 김창호 『다시 진보를 생각한다』, 동녘 2009, 167면.

2) 김정욱 「4대강사업의 문제점과 진정한 강 살리기」, 『환경과생명』 2010년 봄호 161~75면.

3) 정부는 저탄소 녹색성장 비전을 실현하기 위한 방안으로 추진중인 녹색뉴딜의 구체적 목적이 “녹색(Green)과 뉴딜(New Deal)을 함께 추진함으로써 잠재적 성장동력뿐 아니라 일자리 창출 등 구체적 성과를 얻을 수 있는 정책으로 승화·발전하는 것”이라고 밝히고 있다(국무회의 보고자료, 2009.1.6).

통한 국토재창조'를 목표로 ①물 확보 ②홍수 방어 ③수질개선과 생태복원 ④주민과 함께하는 복합공간 창조 ⑤강 중심의 지역발전이라는 5대 핵심 추진과제를 선정했다.

이에 대한 세부사업 계획을 2008년의 '4대강 정비사업'과 비교해보면 다음과 같다. 22조원이 소요되는, 단군 이래 최대 토목사업이라 평가받는 4대강사업이 6개월이라는 절대적으로 부족한 기간에 밀실에서 준비되었다. 길게는 6개월, 짧게는 40일 만에 예산이 14조원에서 22조원으로 8조원이나 증가했다는 사실 하나만으로도 이 사업이 얼마나 허술하게 진행되는지를 알 수 있다. '하도(河道) 정비'라는 명목으로 진행되는 준설은 5.4억 m^3 로 2.6배 증가했고, 하천변에 친수(親水)공간을 마련하여 평상시에는 습지로 이용하고 홍수시 물을 일시적으로 저장하는 시설물인 '강변 저류지(貯溜池)'는 당초 21개에서 4개로 대폭 줄었다. 또한 운하로 이행할 수 있는 결정적인 하천구조물인 보(洑)의 갯수가 당초 5개에서 16개로 대폭 늘어났다.

물 확보론의 허구성

4대강사업의 핵심은 16개의 보 건설과 대규모 준설이라 할 수 있는데, 정부는 이를 물 확보와 홍수 방어 그리고 수질개선을 겸하는 다목적 사업이라고 주장한다. 한꺼번에 세마리 토끼를 잡겠다는 것인데, 세상에 그런 공짜가 없을 뿐더러 특히 토목분야에서는 상상도 할 수 없는 일이다. 만약 그렇게 좋은 사업이라면, 왜 아직까지 보 건설과 대규모 준설을 하지 않았겠는가?

앞서 언급한 국토해양부와 환경부의 보도자료(2009.4.27)에 따르면 '가까운 장래에 다가올 물 부족과 가뭄에 대처할 수 있도록 보·댐 건

설, 농업용 저수지 증고 등을 통해 충분한 용수(13억m³) 확보'를 4대강 살리기의 첫번째 목적으로 제시했다. 하지만 정부의 주장에서 '가까운 장래'는 명확한 설명 없이 추상적인 개념으로 사용되고 있다.

4대강사업 계획을 시작한 2008년을 기준으로 '가까운 장래'인 2011년도에 우리나라 물 사정이 어떠한지 살펴보자.(표 1) 하천법에서 최상위 계획인 수자원장기종합계획에 따르면 2011년도의 물 부족량은 3.4억m³인데, 4대강사업으로 13억m³의 물을 확보할 계획이다. 더구나 우리나라의 경우도 선진 외국들과 같이 2016년을 정점으로 물 사용량이 줄어들 것으로 예측하고 있다. 물이 부족하면 개발해야 하지만,⁴⁾ 너무 과하다.

〈표 1〉 4대강사업의 물 확보 방안 (단위: 억m³)

구분	수자원장기 종합계획 2011년 물 부족량	4대강사업 물 확보량						
		합계	보(준설 포함)		댐		농업용 저수지	
			갯수	확보량	갯수	확보량	갯수	확보량
한강	0.42	0.5	3	0.4			12	0.1
낙동강	(+)0.11	10.2	8	6.7	3	2.5	31	1.0
금강	0.61	1.1	3	0.5			31	0.6
영산·섬진강	2.37	1.2	2	0.4			22	0.8
합계	3.40	13.0	16	8.0	3	2.5	96	2.5

또한 좀더 세부적으로 살펴보면 낙동강권역의 경우, 2011년에는 오히려 1100만m³의 물이 남고 2016년에 이르러서야 2100만m³만큼의 물이 부족해진다고 분석했다. 이런 상황에서 4대강사업으로 이곳에서 2급수 10억 2000만m³을 확보하겠다는 것이다. 또한 정부는 4대강사업

4) 지난 정부에서 우리나라 물 확보 정책의 기초는 댐 건설 등으로 신규 수자원을 개발하는 것이 아니라 물 수요를 관리하여 물 사용의 효율을 높이는 것이었다. 참고로 우리나라 누수율은 약 12%에 이르는데, 노후관로 개선 등으로 물 확보와 같은 효과를 얻을 수 있다.

과는 별도로 낙동강권역의 부산 취수원을 남강댐으로, 대구 취수원을 안동댐으로 이전하려는 사업을 준비중이다. 여기에는 약 2조원의 예산이 소요된다. 불필요한 물을, 그것도 깨끗한 물을 충분히 개발했다면 그 물을 이용하면 되는데, 별도로 취수원을 개발한다는 것은 사회적 공감대를 형성하기 힘들다. 이렇듯 무리한 사업을 진행하는 것 자체가 4대강사업에서 ‘물 확보론’의 허구성을 보여주는 것이다.

한편 2011년에 물 부족이 가장 심각한 지역은 영산강·섬진강권역이다. 그러나 4대강사업에 따르면 영산강·섬진강권역에서 2012년까지 확보할 물의 양은 1억 2000만 m^3 인데, 물 부족량은 2억 3700만 m^3 에 이르기 때문에 4대강사업의 첫번째 목표인 물 확보의 진정성에 심각한 의문이 생긴다. 2011년에 예상되는 물 부족에 효율적으로 대처하려면 낙동강권역보다는 영산·섬진강권역에서 물을 더 많이 확보하는 것이 타당하다.

1990년대 이후 가뭄에 의해 2회 이상 물 부족을 경험한 상습 가뭄피해지역은 62개 시·군으로, 산간 농촌지역과 도서 해안지역이다. 4대강사업이 진행되는 지역에서 물이 부족해 제한급수를 한 사례는 적어도 지난 30년간 없었고, 낙동강지역에서 물이 독극물 등으로 오염되어 식수를 원활히 공급하지 못한 적이 있을 뿐이다. 우리나라 물 문제의 핵심은 수량 확보가 아니라 수질 개선이고, 특히 관심을 기울여야 하는 지역은 국가의 지원이 상대적으로 소외되었거나 상습적으로 물 부족을 겪는 곳이다.

더욱 근본적인 문제는 4대강사업으로 확보된 물을 이용하는 계획이 전혀 수립되어 있지 않다는 점이다. 이상기후로 물 부족이 예상되기 때문에 물을 확보한다는 것이 정부의 논리다. 그렇다면 우리 국토 어디에서 물이 얼마만큼 부족한지 분석하고, 이를 확보하기 위한 여러 공학적 대안을 마련해야 한다. 그리고 각 대안이 경제적으로 타당한

지, 환경적으로 건전한지, 사회적으로 수용 가능한지 등에 관해 면밀히 검토한 후 최적의 물 확보 방안을 확정하는 것이 교과서적 절차다. 그러나 4대강사업의 물 확보는 준설과 보 설치를 해놓고 보니 물이 8억³ 확보되더라는 논리에 근거한다.⁵⁾ 4대강사업으로 물을 확보하겠다는 목적은 그 타당성을 상실한다고 평가할 수 있다.

홍수 방어는 본류가 아니라 지류에서

홍수조절능력을 9억 2000만³ 증대시켜 홍수로부터 안전한 국토를 만들겠다는 것이 4대강사업의 두번째 목표다. 이를 위해 대규모 준설, 댐 건설과 농업용 저수지 증고 등을 진행하겠다는 계획인데, 이는 홍수를 방어한다는 총론적 차원에서는 적절하지만 세부 사업들은 현실과 거리가 있다. 한국방재협회에 따르면 국가하천⁶⁾에서 발생하는 홍수 피해액은 전체의 3.6%에 지나지 않고, 피해 대부분이 지천에서 발생한다. 그러나 현재 진행중인 홍수 방어사업은 4대강 본류에 집중되어 있다. 따라서 4대강사업은 홍수가 본류보다 지류에서 빈번하게 발생한다는 반대논리에 직면했다. 이에 대한 정부의 주장은 본류에서 홍수위를 낮추면 지류에서도 방어가 된다는 것이다. 즉 지류홍수를 방지하기 위해 본류의 수위를 낮춘다는 논리이다. 이러한 방법은 공학적으로

5) 2009년 6월 24일 국회입법조사처에서 필자는 4대강 마스터플랜 작성책임자인 한국건설기술연구원 김창완 박사와 4대강사업과 관련해 일대일 토론을 했다. 이때 그는 ‘낙동강에 준설해놓고 보니(보 설치와 댐 건설 등을 합해) 10억톤의 물이 확보되더라’는 요지의 발언을 했다.

6) 하천법 제7조에 따르면 국가하천은 “국토보전상 또는 국민경제상 중요한 하천으로서 국토해양부장관이 그 명칭과 구간을 지정하는 하천”을 말한다. 4대강사업은 국가하천의 일부 구간에서 진행되고 있다. 2002년과 2003년에 태풍으로 홍수가 발생했을 때, 4대강 본류에서 물이 월류해 제방이 유실되는 홍수 피해는 없었다.

로 지극히 잘못된 것이다. 세계 어느 나라에도 이러한 논리로 지류의 홍수를 방어하는 계획을 수립한 경우는 없다. 추정컨대 4대강사업을 진행하면서 급조된 이론에 불과하다.

본류의 수위를 낮추면 지류의 수위도 일정부분 낮아지는 것은 사실이지만, 그 범위는 한정적이며 길어야 합류점에서 지류 방향으로 2km 내외다. 더구나 본류 지점에서 수위가 낮아지면 접합부에서 유속이 빨라져 콘크리트 등으로 보강하지 않을 경우 제방이 붕괴될 위험이 생긴다. 이를 방지하기 위해 낙동강 92개 지류와 본류 합류지점에 하천 바닥의 높낮이 차이로 인한 침식을 방지하는 낙차공(落差工, 하상유지공)을 설치할 계획이라고 한다. 또한 보 직상류지역에 위치한 지류의 경우에는 본류의 수위가 상승함에 따라 오히려 지류홍수의 위험을 가중시킬 수도 있다. 소방방재청은 국토해양부로 보낸 공문(2009.3.23)에서 “4대강 본류만 정비할 경우에는 배수위(背水位, 본류에서 수위가 상승하면 지류에서도 상승하는 현상) 영향으로 축제고(築提高, 하천을 따라 쌓은 제방의 높이)가 낮은 소하천 구간에 피해가 예상”된다고 검토의견을 제시한 바 있다.

홍수를 방어하는 교과서적인 방법은 지류에서 발생하는 홍수량을 줄여 본류에 홍수부담을 덜어주는 것이다. 지류에서 각종 개발사업으로 홍수량이 증가하면 저류지 등을 지류에 설치하여 증가된 홍수량을 상쇄시켜야만 본류가 안전할 수 있다. 지난 노무현정부에서는 2006년 홍수할당제를 시행할 계획을 수립한 적이 있는데, 홍수할당제란 지류에 홍수량을 할당하고 개발 등으로 홍수량이 증가하면 지류 차원에서 증가된 홍수량을 저감시켜 본류에 영향을 미치지 못하도록 하는 정책이다.

역행하는 수질개선과 생태복원

국토해양부는 수질개선을 위해 오염도가 높은 34개 유역을 중점 관리하는 등 2012년까지 4대강의 90% 이상을 ‘좋은 물(2급수)’로 개선하겠다는 세번째 목표를 제시했다. 그러나 4대강사업에 16개의 보가 설치된다는 내용이 발표되자마자 보 설치시 유속이 느려져 수질이 악화된다는 평가가 뒤따랐다. 이에 국토부와 환경부는 2009년 4월 28일 해명자료에서 “보를 설치하는 것만으로 수질이 악화되는 것은 아니” 라면서 유량과 오염원의 유입량에 따라 수질이 좌우된다고 설명했다. 그렇다면 유량과 오염원의 유입량이 일정한 조건에서 보를 설치하지 않은 경우와 설치한 경우의 수질을 비교 평가하는 것이 타당하다. 이런 근거가 빠진 정부의 해명자료는 ‘다른 모든 조건이 똑같은 경우, 보를 설치하면 수질이 더 악화된다’는 것을 시인한 데 불과하다. 너무나 상식적인 논리를 정부가 애써 변명하는 정부의 모습이 안쓰럽기까지 하다.

보가 설치되면 수질이 오히려 악화된다는 연구결과는 정부연구기관에서도 나온 바 있다. 지난해 4월 15일, 환경부 내부회의인 ‘4대강 하천건강성 회복 대책회의’에서 국립환경과학원은 4대강에 보를 10여개 세울 경우 수질이 악화된다는 분석결과를 보고했다(조선일보 2009.4.22). 국립환경과학원은 국토부의 의뢰로 4대강 정비사업 마스터플랜 수립 연구용역을 맡은 한국건설기술연구원으로부터 수질예측 분야의 일부를 건네받아 수행했다. 연구결과에 따르면, 보를 설치하면 풍부해진 수량이 오염물질을 희석시켜 오염도를 낮추는 긍정적 효과도 있으나, 이보다는 물의 흐름이 차단되면서 오염도를 높이는 부정적 효과가 더 크게 나타났다.

최근 들어 4대강사업 관련 재판과정에서 국립환경과학원은 기존의 입장을 180도 바꾸었다. 약 1500페이지에 이르는 환경영향평가서 가운데 고작 4페이지를 할애하여 4대강사업을 완료하면 수질이 개선된다는 결과를 제시하고 있는데, 그대로 믿어달라는 것이다. 보를 건설하면 수심이 깊어져 오히려 수질이 좋아진다는 황당한 논리는 왜곡의 정도를 넘어선 것이다. 낙동강의 경우 영양물질이 풍부하기 때문에 물을 정체시킬 경우 부영양화(富營養化)가 발생하며, 수심이 깊어질수록 물의 정체시간이 길어져 수질이 오히려 더 악화된다. 고인 물은 썩게 마련이다.

외국에서 본 4대강사업

4대강사업에 대한 외국 전문가들의 입장은 한마디로 싸늘하다. 과학전문지 『사이언스』(Science)는 지난 3월 26일 ‘복원인가 파괴인가?’(Restoration or Devastation?)라는 제목으로 4대강사업에 관한 특집 기사를 실었다. 미국과학진흥회(AAAS)에서 발간하는 『사이언스』는 영국의 『네이처』(Nature)와 쌍벽을 이루는 세계적인 과학잡지이며 독자는 약 100만명에 이른다. 이 기사에 따르면 한국의 논란거리인 4대강사업은 생태계를 변경시키고 녹색뉴딜운동의 상징으로 빛을 잃고 있다고 주장하면서 다음과 같은 문제점을 지적했다. ① 16개 보 설치와 대규모 준설을 하면 강은 호수로 변하고, ② 하천에 서식하는 많은 생물종이 사라질 것이며, ③ 4대강사업은 선진국에서 추진하고 있는 하천관리방식이 아니고, ④ 사업을 위해 데이터를 왜곡하여 쓸데없는 대규모 건설사업을 정당화시키고 있다고 판단하고 있다.

한편 필자 등은 2010년 4월 22일 유엔환경계획(UNEP)의 아힘 슈타

이너(Achim Steiner) 사무총장과 면담을 한 바 있는데⁷⁾ 그는 ‘UNEP는 한 국가의 개별 프로젝트에 찬성도 반대로 하지 않는다’고 밝혔다. 또한 UNEP가 4대강사업을 찬성하는 듯이 비치는 것은 잘못된 일이며, 이명박 대통령과 이만의(李萬儀) 환경부장관에게도 4대강사업에 대해 국민들과 충분한 의사소통을 할 것을 요청했다고 언급했다. 한편 『싸이언스』의 박스기사는, 한국의 녹색뉴딜 관련 지출 가운데 막대한 규모가 4대강사업을 위한 것이고 애초에 100억 달러였던 예산이 나중에 190억 달러로 늘어났다고 전했다. 또한 이 사업은 전혀 환경친화적이지 않다고 비판받고 있음에도 불구하고 이명박정부는 UNEP가 4대강사업에 대한 승인을 했다고 주장한다고 보도했다. 실제로 4대강사업 추진본부에서 나온 보도자료는 “UNEP가 한국의 획기적인 녹색성장 사업을 인증했고, 한국은 4대강사업을 통해 재탄생할 것이다”라고 밝힌 바 있다.

이처럼 현재 진행 중인 4대강사업은 국내외에서 타당성을 인정받지 못한 채 대규모 환경파괴와 혈세 낭비를 야기하는 국책사업이다. 4대강사업에 대한 근본적인 재검토가 논의돼야 한다.

4대강사업의 개별 공사에 대한 평가

강을 아름답게 가꾸고 깨끗하게 정비하자는 데 반대할 사람은 없다. 정부의 4대강사업을 세부적으로 검토해보면 전부 불합리한 것은 아니다. 하수처리장 확충, 방류수 수질강화 같은 수질개선사업은 바람직하며 확대 추진할 필요가 있다. 그러나 4대강사업의 핵심에는 16개

7) UNEP 사무총장과의 면담은 환경재단의 요청으로 삼성동 코엑스에서 이루어졌다. 이때 필자를 포함한 6명이 참석했다.

의 보 건설과 대규모 준설이 있다. 하천에 보를 설치하면 (다른 모든 조건들이 동일하다는 전제하에서) 수질이 악화된다. 악화된 수질을 회복하기 위해 추가로 천문학적인 예산⁸⁾을 투입해야 수질이 개선될 수 있다. 병 주고 약 주는 수질정책이라 평가할 수 있다.

하천에 있는 모래는 수질정화 작용을 하고, 물고기의 서식처와 산란처가 되어주며, 물고기의 먹이가 되는 저서생물(底棲生物)의 보금자리이기도 하다. 이러한 모래를 준설하는 데 낙동강의 경우 그 규모가 상상을 초월한다. 부산에서 안동까지 320km 사업구간을 따라 폭 230m, 깊이 6m로 파내는데,⁹⁾ 그 준설물량이 4억 4000만 m^3 에 이른다. 한곳에 쌓아놓으면 서울 남산의 9배에 달하는 막대한 규모다.

하천에서 이러한 대규모 준설이 이루어지면 하천생태계는 거의 절멸상태에 이를 것이고, 하천은 보에 의해 흐름이 차단되어 수심이 거의 일정한 호소(湖沼)¹⁰⁾로 바뀔 것이다. 하천이 호소로 바뀌면 생태계는 매우 단순화되고 하천생태계가 보유한 생물다양성이 심각하게 훼손된다.

정부의 주장에 따르면 보 건설과 대규모 준설은 물 확보로 귀착될 수 있는데, 앞에서 설명한 대로 4대강사업에서 물 확보는 논리적 타당성이 없다. 현재 진행중인 4대강사업이 대운하의 전단계 사업으로 의심받는 이유인데, 대운하사업의 전단계가 아니라면, 보 건설과 대규모 준설 계획을 폐기하거나 규모를 대폭 줄이는 진정성을 보여야 한다.

8) 4대강사업의 수질개선 효과를 검증한 기관은 국립환경과학원으로, 4대강사업 완료시 수질이 개선된다는 결과를 제시했다. 세부 내용을 살펴보면 2년 동안 약 37조원을 투입해야 수질이 개선될 수 있는데, 이는 현실적으로 불가능한 일이다.

9) 준설 폭이 바뀌면 준설 깊이도 바뀐다. 예를 들어 준설 폭을 반으로 줄이면(230m/2), 준설 깊이는 두배가 된다(6m×2).

10) 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 따르면, 호소는 댐이나 보 또는 제방 등을 쌓아 하천 또는 계곡에 흐르는 물을 가두어놓은 곳으로 정의한다.

4대강사업에서 나머지 세부사업에 대한 평가를 요약하면 <표 2>와 같다. 평가기준은 기술적으로 적절한가, 환경적으로 건전한가, 경제적으로 타당한가, 사회적으로 합의 가능한가에 두었고, 이를 바탕으로 ‘찬성’과 ‘반대’ ‘재검토’로 구분했다. ‘반대’로는 보 건설과 준설 그리고 배수갑문 증설을 들 수 있는데, 이러한 사업은 당장 멈추거나 대폭 줄이는 것이 바람직하다. 한편 하천환경 정비, 수질개선 대책, 강변저류지 조성 등은 ‘찬성’으로 분류될 수 있는데, 확대 추진할 필요가 있다. 그리고 사업의 타당성이 명확하지 않은 세부사업은 좀더 광범한 논의를 바탕으로 사회적 합의를 거쳐 추진 여부를 결정해야 할 것이다.

〈표 2〉 4대강사업 세부사항 평가

구분	평가	판단 근거
① 보	반대	폐기·시공중인 보 교각은 철거(원칙)
② 준설	반대	골재 수급/수질개선 사업으로 대폭 축소
③ 농업용 저수지	재검토	목적이 불분명한 저수지 제외
④ 자전거도로	재검토	기초지자체 의견수렴 후 대안 마련
⑤ 제방 보강	조건부 찬성	자연제방은 유지, 친환경적 제방공사
⑥ 하천환경 정비	찬성(확대)	하천변 생태숲 조성, 옛나무터 복원사업 등
⑦ 수질개선 대책	찬성(확대)	국비지원 비율 확대
⑧ 강변저류지	찬성	홍수 방어/생물다양성 확보용으로 적극 추진
⑨ 배수갑문 증설	반대	홍수량을 과대 산정하여 근거 마련함
⑩ 댐 및 홍수조절지	재검토	댐 건설 타당성이 검증받지 못함

녹색성장과 지속가능한 발전

최근 우리 사회에서는 ‘녹색성장’이라는 단어를 포함하지 않고는

경제나 개발에 관해 말하기조차 힘든 듯하다. 4대강사업 역시 녹색성장으로 포장하고 있는데, 우선 녹색성장의 함의에 대해 살펴보자.¹¹⁾

지속가능한 발전은 ‘환경보호’와 ‘경제성장’ 그리고 ‘사회정의’의 세 축으로 구성되어 있고, 녹색성장은 ‘환경보호’와 ‘경제성장’의 두 축을 갖기 때문에 녹색성장이 지속가능발전의 하위개념이라 할 수 있다. 즉 녹색성장과 지속가능발전이란 두 개념의 근본적인 차이는 사회정의의 고려 여부에 있다. 경제성장의 열매를 누가 가져갈 것인가, 환경보호를 위한 비용을 누가 지불할 것인가에 대한 해답을 찾는 방법이 지속가능발전에서 제시하는 사회정의에 기반을 두고 제시되어야 한다. 이러한 사회정의는 세대간 및 세대내 공평성에 기인해야 하기 때문에, 환경착취에 바탕을 둔 오늘의 경제성장은 다음세대에 대한 영향을 최소화해야 하고, 그 성장의 열매는 소외계층에도 돌아갈 수 있는 분배구조를 갖춰야 한다. 그러나 녹색성장은 사회정의에 대한 기준이 없기 때문에 녹색성장을 잘못 해석해 적용하면 사회적 불평등을 심화시킬 수 있다.

한편 우리의 생태계는 그 영역이 유한하게 주어져 있으므로 생태계는 무한히 팽창할 수 있는 경제계를 언제까지나 품을 수는 없다. 즉 어느 정도 경제성장이 되면 결국 생태계와의 충돌이 생길 수밖에 없고, 따라서 경제성장과 환경보전은 영원히 동반할 수 있는 가치가 아닌 것이다. 시장경제에 바탕을 둔 녹색성장은 결국 경제계의 외연을 넓히는 방향으로 진행될 것이므로, 경제계가 생태계와 조화를 이루기 위해서는 시장경제에 맡겨둘 수 없고 환경세 도입과 환경규제 같은 국가의 적극적인 개입이 필요하다. 이렇게 경제성장과 환경보호가 충돌할

11) 윤순진 「저탄소 녹색성장 패러다임의 신재생에너지정책과 탄소감축계획, 무엇이 문제인가?」, 한국환경사회학회·환경정의연구소 주최 토론회 ‘녹색성장인가 회색성장인가?’(2009.2.9) 발표문.

때, 사회정의가 그 해결의 길잡이가 될 수 있다. 따라서 우리가 추구해야 할 가치는 녹색성장이 아니라 지속가능한 발전일 것이다. 만약 녹색성장을 국가의 새로운 비전으로 선택할 경우, 경제성장과 환경보호가 상충되지 않도록 사회적 장치가 필요한데 그것은 형평성에 바탕을 두어야 할 것이다.

사실 녹색성장이란 개념은, 지속가능한 발전 개념에 익숙하지 않지만 성장할 필요가 있는 저개발국가를 대상으로 환경적으로 지속가능한 경제성장이라는 의미를 명확히 전달하기 위해 고안되었다. 지속가능한 발전과 녹색성장 개념의 차이에 대해서는 지식경제부가 발간한 ‘지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략’에 정리되어 있다 (지식경제부 2008).

〈표 3〉 지속가능한 발전과 녹색성장의 비교

구분	지속가능한 발전	녹색성장
기구	UNCSD	UN ESCAP
태동	<i>Our Common Future</i> (1987)	UN 아·태 환경개발 장관회의(2005)
대상	전세계 국가	아·태지역 국가
배경	성장의 결과인 환경오염 복구	성장단계에서 환경오염 방지
목적	경제성장, 사회발전, 환경보호 동시 추구	빈곤 극복과 환경적 지속가능성 확보

지속가능한 발전은 경제성장의 결과인 환경오염을 복구하기 위해 도입된 개념으로 전세계 국가를 대상으로 경제성장과 환경보호 그리고 사회발전을 동시에 추구하는 것을 목적으로 한다. 반면 녹색성장은 경제성장 단계에서 환경오염을 사전에 방지하기 위해, 빈곤 극복을 위한 경제성장과 환경보호를 동시에 추구한다. 국제에너지기구(IEA) 통계(2008)에 따르면 2006년 현재 경제규모가 세계 12위, 구매력지수로 세계 14위인 우리나라에 녹색성장을 적용시키는 데 문제가 있을 수

있다. 우리나라는 이미 빈곤에서 탈피해 성장해버린 상태이므로(물론 추가로 성장할 필요는 있지만, 절대빈곤에서 벗어난 사회가 되었으므로) 경제성장의 결과인 환경오염을 복구해야 할 위치에 있기 때문이다. 화려한 옷을 입고 등장한 녹색성장은 사회정의에 바탕을 둔 지속가능한 발전 개념을 담고 있지 못하고, 오히려 그동안 우리 사회의 새로운 가치로 자리잡은 지속가능한 발전으로부터 퇴행했다고 평가할 수 있다.

바람직한 하천관리 방안

우리는 미래의 하천 모습을 ‘하천과 인간의 관계 회복’에서 찾아야 한다. 인간의 필요를 만족시키기 위해 제방을 쌓아 하천의 공간을 이용하는 것에서 자연과 인간의 불화가 시작되었고, 결국 자연은 간헐적이지만 지속적인 엄중 ‘반격’을 인간사회에 던지고 있다. 우리는 이제 자연의 반격을 주목해야 한다. 인간 위주의 하천정책은 하천을 무시함으로써 일시적 이익을 얻을 수 있을지 모르지만, 하천을 생명으로 존중한다면 홍수와 가뭄 그리고 수질오염을 완화할 수 있는 길이 자연스럽게 열릴 것이다. 인간의 과학기술이 아무리 발전하더라도 홍수와 가뭄 같은 자연을 변화시킬 수 없고, 인간은 다만 그것을 완화하고 그것에 적응한다는 겸손한 마음을 지녀야 한다.

4대강사업이 지속가능성을 가지려면 생명의 강에서 그 해답을 찾아야 할 것이다. 하천을 인간의 공간이 아닌 자연의 공간으로 복원해 생물의 다양성을 확보하는 정비사업에는 고도의 기술이 필요한데, 이것이 바로 녹색기술이 될 수 있으며 하천에 있어서의 ‘블루 오션’으로 연결될 수 있다. 생물의 다양성을 확보하는 하천정비야말로 궁극적으

로 다음세대에 더 많은 가능성을 제공하는 것이라고 이해한다면, '생명의 강'은 하천에서 녹색성장을 넘어 지속가능한 개발의 실마리를 줄 것이다.

인간과 자연이 조화로운 '생명의 강'을 만들기 위해서는 '하천에 더 많은 공간을 내주는'(room for the river) 방향으로 정책을 수립해야 하고, 이를 위해 다음과 같은 계획이 뒷받침되어야 한다. 첫째, 홍수방어를 위해서는 댐·제방 위주에서 강변저류지 확충으로 전환해야 한다.

둘째, 충분한 하천공간을 확보할 필요가 있다. 보릿고개가 있던 시절에는 하천에 제방을 쌓아 농경지를 확보하는 것이 목시적인 합의였으나, 이제 우리 사회는 인간이 가져온 물의 공간을 다시 물에 돌려줄 만큼 여유를 가지게 되었다. 그러한 여유가 궁극적으로 인간의 삶을 풍부하게 해줄 것이다.

셋째, 모래하천을 복원해야 한다. 몬순기후인 우리나라의 하천은 여름철 홍수와 겨울철 갈수를 겪는 과정에서 자연스럽게 하천공간에 광활한 모래밭을 포함하고 있다. 한강종합개발사업에서 보듯이 하천의 모래를 파서 골재로 이용하고 하천을 직강화시켜 택지를 개발하며 고수부지를 공원으로 활용함으로써 하천은 원래의 모습을 잃어버린 채 부자연스럽게 자리잡게 되었다. 모래밭 복원은 저서생물의 서식지와 산란처를 제공하고 하천의 수질을 개선하고 사라진 하천문화를 되찾는 출발점이 될 것이다.


현재 진행중인 4대강사업은 선진국의 사례와는 반대로 가고 있다. 잘 발달된 모래밭을 하천정비라는 미명하에 준설하고 거대한 인공저수지를 조성하고 있다. 세월이 흘러 하천의 풍부한 생태계가 우리에게 주는 가치를 제대로 평가할 수 있을 정도로 인식이 높아졌을 때 지금의 4대강사업과는 거꾸로 하천복원사업을 벌일 것이다. 복원사업은 훼손사업에 비해 공사비가 10배 이상 소요된다는 것이 통설이다.

넷째, ‘좋은 거버넌스’(good governance)의 복원이 필요하다. 물이 부족하면 물을 확보해야 하고, 물이 더러우면 하천을 깨끗하게 관리해야 하고, 홍수위험이 증가하면 그에 대한 대책을 세우는 것은 국가의 기본적인 책무다. 물 확보, 수질개선, 홍수방어를 위해 정부가 사업을 진행하려면, 의사결정을 위한 최소한의 절차를 지켜야 한다. 그것은 현상파악, 대안들의 검토, 경제성 및 환경성 분석, 바람직한 대안 선정으로 요약할 수 있다. 이러한 의사결정 과정이 신뢰성을 확보하려면 관련 정보가 공개되고 이해당사자들의 실질적인 참여가 보장되는 ‘좋은 거버넌스’에 기초해야 한다. 이러한 관점에서 평가하자면 현재 정부가 추진하는 4대강사업은 ‘나쁜 거버넌스’(bad governance)에 기초한 원칙없는 대규모 토목사업이라 할 수 있다. 사업계획을 밀실에서 수립하고, 어떠한 자료도 외부유출을 금지하고, 형식적인 공청회와 그들만의 심의위원회를 거치는 과정에서 공개와 참여는 실종되었다. 말 그대로 4대강사업이 하천을 ‘살리는’ 사업이 되려면 지금이라도 ‘좋은 거버넌스’를 회복해야 할 것이다.

정부는 지금 4대강사업을 중지하면 더 큰 부작용이 발생하기 때문에 계속 진행시켜야 한다고 주장하지만, 이 사업을 완료했을 때 얻을 수 있는 편익은 거의 없기 때문에 유지관리비조차 충당할 수 없다. 따라서 보 건설과 준설을 한시라도 빨리 중단하는 편이 오히려 이익이다. 인도의 간디는 ‘방향이 잘못되면 속도는 의미가 없다’고 말했다. 아니, 방향이 잘못된 속도는 위험하다. 정부는 이 시점에서 4대강사업의 지속과 중단 중 무엇이 이득인지부터 평가해야 한다. 공사를 일시 중단하고 사회적 합의를 이룬 뒤에 공학적으로 검증된 사업을 순차적으로 진행해야 그 부작용을 줄일 수 있다.

지난 지방선거에서 4대강사업 반대를 공약으로 내걸고 당선된 광역단체장들이 본격적인 행보를 시작하려는 시점에, 국토해양부 산하 지

방국도관리청이 해당 광역단체장들에게 ‘4대강사업 추진여부’를 밝히라는 협박성 공문을 발송했다. 이에 대해 충남은 ‘4대강(금강)사업 재검토 특별위원회’에서 9월말까지 새로운 대안을 마련할 계획이라고 밝히며, ‘갈등을 빚고 있는 보 건설과 대형 준설사업에 대해서는 공사보류를 요청’했다. 한편 경남의 경우 답변기일이 촉박하기 때문에 이를 연기해줄 것을 요청했고, 즉시 ‘낙동강사업 특별위원회’를 출범시켜 정밀분석 작업을 시작했다. 경남 역시 사회적 논란이 되고 있는 보 건설과 준설을 중지시키려는 입장이고, 낙동강사업이 경남도민의 생명과 재산을 보호하고 지역경제에 실질적인 도움이 되는 사업이 되도록 현실성있는 대안을 마련할 계획이다. 이런 속에서 민주당은 지난 8월 4일 「4대강사업 문제점 분석과 진짜 강살리기 대안 보고서」를 발표하면서 4대강사업에 대한 소통 공간을 마련해달라고 요청했지만, 정부여당은 묵묵부답이고 24시간 공사를 강행하고 있다. 백년대계의 사업이며 그만큼 타당성이 있는 사업이라면, 왜 소통의 공간을 닫아걸고 우려의 목소리를 외면하는가?

강 살리기는 2~3년 안에 이루어질 수 없고 영원히 완성할 수 없는 사업임을 염두에 둔다면, 한번쯤 뒤돌아볼 수 있는 여유를 가질 필요가 있다. 하천을 아름답고 깨끗하게 정비하는 방안이 무엇인지 열린 마음으로 성찰해보아야 한다. 다음 세대가 어떻게 받아들일지 뜨거운 가슴으로 고민한 뒤 오늘 우리가 하천에 무엇을 할지 결정해야 한다. 우리는 나그네지만, 강은 내일도 변함없이 흘러야 하기 때문이다. 

계간 창작과비평 2010년 가을

제38권 제3호 통권 149호 ©(주)창비 2010

주소 413-756 경기도 파주시 교하읍 문발리 513-11

전화 031-955-3333(대표) 031-955-3367(계간지팀)

이메일 cnc@changbi.com / 홈페이지 www.changbi.com

정기구독 문의 031-955-3328~9(독자사업팀)