

수자원 정책과 제도의 변천



임 충 수 ●●●
전 건설교통부 수자원국장
limbo0703@naver.com

1. 서론

유사 이래 물을 어떻게 다룰 것인가 하는 문제는 국가의 가장 기본적인 업무 중 하나였다. 특히 지난 100년간 인구 증가와 산업 발전으로 물의 개발과 효율적인 관리의 필요성이 높아지면서 더욱 많은 정책이 개발되었다. 이러한 정책들의 공정한 이행을 확보하기 위한 것이 법령이며, 이를 체계적으로 추진하기 위한 것이 행정조직이다. 본고에서는 이러한 정책과 법령, 조직 등이 정치·경제·사회·문화 등 시대적 상황에 따라 어떻게 생성, 발전 혹은 변경되었는지에 대해 살펴보았다.

수자원의 범위에는 홍수예방, 생·공용수 개발·공급 외에 농업수리·간척, 수력발전도 포함했으며, 법령과 조직은 국토교통부(구 건설부) 위주로 정리하면서 관련되는 환경이나 상수도 부분도 간략하게 소개하였다. 수자원 100년사의 기간에 들지는 않지만 근대 이전의 우리 조상들의 수자원 관리에 대해 기술하는 것도 의미가 있다고 판단해 간략하게 포함시켰다.

2. 근대 이전의 수자원 관리

벼농사 중심의 농경사회에서 농업용수 확보를 위한 관개수리사업은 삼국시대부터 많은 기록으로 남아 있다. 가장 오래된 김제 벽골제(330년, 백제)는 규모나 기술면에서 상당한 수준이었으며, 그 외에도 익산의 황동제, 정읍의 남제, 당진의 합덕제 등의 기록이 있다. 홍수피해 방지를 위한 제방 축조나 보수에 관한 기록도 다양하게 남아 있는 것을 볼 때 우리 조상들이 수자원 관리에 많은 노력을 기울였음을 알 수 있다.

고려시대에는 황해도 남대지(1169년), 상주 공검지(1195년), 밀양 수산제(1214년) 등이 건설되었으며 방조제와 간척사업도 시행되었다. 또한 굴포(안흥만), 손돌목(김포, 강화) 등에 운하 굴착을 시도하였다. 이와 함께 수리행정을 담당하는 우수부(虞水部)가 설치(995년)되었고, 농업기상을 위해 천문기상기구인 서운관이 설치되었다.

농본정책을 강화한 조선조에서는 1395년 권농관을 두어 매년 정례적으로 제언을 수축하고 관찰사가 관리하게 하여 농업용수 관리를 위한 체계를 강화하였다. 측우기 발명이나 수위표 설치 등 과학적인 성과와 더불어 수많은 저수지를 수축했으며 의항운하, 안면도운하 등을 시도하였다. 1662년(현종3년)에 우리나라 최초의 제언 규정인 제언사목(堤堰事目)이 제정되었는데 1782년에는 전국의 제언수가 3,378개소에 달하였다. 1759년에는 준천소를 설치해 연 20

만여 명을 동원해 청계천의 하상을 준설하였다.

3. 제 I 기 일제강점기(1911~1945년): 근대 수자원 관리의 도입

대한제국을 강점한 일제는 한반도를 대륙 진출과 제국 확장의 야욕을 위한 식량기지화 및 병참기지화 전략으로 통치하고자 하였다. 무엇보다 사회기반시설의 정비가 시급하다고 판단해 조선총독부의 조직부터 갖추었다. 철도, 항만, 도로 등 각종 토목사업의 추진을 위해 내무부 지방국에 토목과를 설치하고 하천 관련 업무도 토목과에서 담당하도록 하였다. 수력발전은 체신국 전기과에서, 관개수리업무는 농공상부 농무과에서 관장하는 체계로 출발하였다. 무엇보다도 먼저 방치되어 있는 하천에 대한 체계적인 관리가 시급하다고 판단해 1914년 하천취체규칙을 제정해 15개 지정하천에 대한 행위제한 관련 규정을 두었다.

또한 근대적인 수문관측을 시작했으며, 주요 하천의 일반현황과 특성을 파악하기 위한 전국적인 하천조사를 2차에 걸쳐 실시하였다. 을축년 대홍수(1925년) 이후에는 그동안의 하천조사를 바탕으로 한강, 낙동강, 대동강, 용흥강 등에 대한 개수사업을 본격적으로 시행하였다. 개수공사 과정에 많은 혼란이 뒤따라 하천유지관리 및 공사비용 부담 등을 추가로 규정한 조선하천령을 1927년에 제정하였다. 1930년대의 경제 공황기에는 궁핍한 주민들의 구휼을 목적으로 조선국민치수사업(1931~1934년)이라는 이름으로 직할하천과 지방하천에 대한 치수 및 사방사업 등을 시행했으며, 낙동강 하류의 홍수피해를 줄이기 위한 남강 방수로공사를 1937년에 착공했으나 준공을 보지 못하고 폐망과 함께 중단하고 말았다.

이와 함께 식량 수탈을 위한 첫 단계로 관개수리가 시급하다고 생각해 한일병합 전인 1906년에 수리조합조례를 제정했으나 일본인 소유 토지회사나 농지집중지역에 그칠 뿐 전국적으로 확대되지 않자 1917년에 조합 운영에 융통성을 부여한 조선수리조

합령으로 개정하였다. 1920년대의 극심한 식량문제를 해결하기 위해 산미증식계획(1920~1925년)을 수립해 농지개간, 보조금 지급, 치수사업 확대 등의 정책을 시행했으나 그 실적은 부진하였다. 1930년대에는 쌀값 하락으로 관개수리사업이 일시 주춤했으나 1939년 대가뭄으로 식량난이 심각해지자 또 다시 증미계획(1940년), 증미확충계획(1942년) 등을 시행하며 관개수리사업을 크게 독려하였다. 일제강점기 동안 건설된 크고 작은 농업용 저수지는 약 9,300여 개로 현재 농업저수지의 거의 50%를 차지하고 있으며 농업용담으로 대아담(1923년), 운암담(1927년)이 건설되었다.

한편 근대 산업화에 필요한 에너지원으로서 수력개발도 추진하였다. 일제는 1911년 개략적인 1차 수력조사에 이어 제2차 수력조사(1922~1929년)에서는 댐이나 유역변경방식에 의한 수력발전 가능성이 있다고 판단해 개발가능지점을 150개소, 이론발전량을 약 300만kW로 제시하였다. 이에 따라 1923년 금강산 통천수력을 시작으로 1925년 압록강수계에 부전강댐이 착공된 후 장진강댐, 허천강댐, 수풍댐과 한강수계의 화천댐, 청평댐 등 폐망 전까지 총 10개의 수력발전소(161만kW)가 건설되었다.

일제는 식민통치기간에 남농북공(南農北工) 정책에 따라 근대기술과 산업화를 추진했으나, 패전 막바지에 이르러 전시 동원체제로 들어가면서 새로운 정책의 추진은 고사하고 기존 시설의 유지에만 급급하였다. 일제강점기 동안 근대화된 여러가지 수리·수문기술이 도입되었으나 우리 민족 자체의 기술로 계승, 발전되지는 못하였다.

4. 제 II 기 건국 초기(1946~1960년): 수자원 관리의 정체

일제의 폐망으로 식민수탈통치에서 벗어났지만 해방 후 남북분단에 따른 이념 갈등으로 정치·사회적으로 매우 혼란스러웠다. 일본인에 의해 독점 운영되던

각종 기간산업체의 갑작스런 몰락과 미처 형성되지 못한 민족자본 및 숙련기술자 등 고급인력의 부족은 새로운 국가경제의 기반을 구축하는 데 큰 어려움이 되었다. 더욱이 1948년 5월 북한의 일방적인 송전 중단과 1950년 6.25동란으로 인한 경제 황폐화와 함께 빈약했던 사회간접자본시설마저 파괴되어 자력으로 건설사업이나 수자원 정책을 추진할 수 없게 되었다.

미군정 기간은 말할 것도 없고 1948년 정부 수립 이후에도 대부분의 제도나 법령, 조직 등은 일제의 것을 그대로 답습하는 데 그쳤다. 미군정 시 중앙부서로 토목부가 설치되어 토목부 내 이수국에서 하천 관련 업무를 수행했으나 정부 수립 후 정부조직이 다시 내무부 건설국(이수과, 도로과, 항만과 등 7개 과)으로 변경되었다. 농업용수와 수력발전 등도 일제강점기 때와 같이 농림부, 상공부에서 담당하는 체계를 유지하였다.

일제강점기부터 시행해 오던 치수, 수리 및 수력 개발사업 등은 일본 패망과 함께 대부분 중단되었으며 정치적·재정적 여건상 하천시설물의 유지조차 제대로 할 수 없었다. 극심한 전력난을 해소하기 위해 청평댐, 칠보발전소, 보성강댐을 즉시 복구했으며 화천댐도 1954년에 긴급복구를 완료하였다. 1957년에는 최초로 국내 자본과 기술진에 의해 괴산댐을 준공하였다.

미국의 경제협력청(ECA), 국제연합한국재건단(UNKRA) 등의 원조로 전재 복구와 사회·경제적으로 시급한 사업이 1950년대 말까지 추진되었지만 이조차 계획량에 크게 미치지 못하였다. 다만 심각한 식량문제 해결을 위한 관개사업은 나름대로 활발하게 추진되어 이 기간 동안 약 2,290개소의 저수지를 축조하였다.

5. 제Ⅲ기 경제개발기(1961~1980년): 수자원종합개발의 기반 구축

1960년 4.19혁명 당시 우리나라는 1인당 국민소

득 83\$, 실업률 24.2%의 세계 최빈국의 하나로 경제·사회적으로 매우 어려움을 겪었다. 1961년 5.16 군사정변으로 출범한 제3공화국은 경제 재건을 기치로 정부 주도의 경제개발5개년계획(1961~1966년)을 수립하고, 이를 성공적으로 추진하기 위해 수자원 개발이 시급하다고 판단해 본격적인 추진체제를 정비하였다. 먼저 일제강점기에 제정되어 그대로 원용하고 있던 법령의 일제정비 시책으로 1961년 12월에 수자원 관리의 근간이 되는 하천법과 수도법을 제정하였다. 또한 본격적인 국토개발 추진을 위한 조직으로 건설부를 설치해 수자원 부서는 국(局)단위로 설치했는데, 도로·항만·주택 등의 부서가 과(課)단위로 설치된 것에 비하면 당시 수자원 관리의 중요성을 반영한 것으로 보인다.

수자원국은 그동안 방치되어 왔던 수문측정망을 정비하고, 제1차 경제개발5개년계획의 주요 목표였던 계획적인 홍수방지를 위한 치수사업과 다목적 개발사업 추진을 위해 1965년 우리나라 최초의 수자원종합개발10개년계획을 수립하였다. 이 계획에서 댐 건설의 기본방향을 종래의 단일목적댐에서 다목적댐으로 전환하고 1975년까지 10개 댐 건설 계획을 제시하였다. 또한 효율적인 댐 건설을 위해 1966년 특정다목적댐법을 제정하고 한국수자원개발공사를 설립했으며 1967년 우리나라 최대의 저수량을 갖는 소양강댐을 착공하였다.

이와는 별도로 일제강점기에 중단되었던 섬진강댐과 남강댐을 다목적댐으로 전환해 1965년과 1970년에 각각 완공하였다. 제3공화국의 중점 추진과제였던 울산공업센터 건설에 따른 공업용수 공급을 위해서는 선암댐(1964년), 사연댐(1965년), 대암댐(1968년)을 건설해 1일 10만㎥를 공급함으로써 우리나라 광역 수도의 효시를 이루었다. 1960년 초 전력생산 확충을 위한 수력발전 전용댐으로 춘천댐과 의암댐을 1961년에 착공했으며, 프랑스 기술조사단과 협력해 팔당댐을 1966년부터 착공하였다.

활발한 댐 건설과 함께 식량문제 해결을 위한 농지 확보와 실업자 구제, 댐 수몰지 이주민의 이주대

책 등을 목표로 대규모 간척사업을 건설부에서 시행하였다. 해방 후 최대 규모의 동진강 간척(3,968ha, 1963~1967년)을 비롯한 김해간척, 금남간척, 부창지구 등이 1960년대에 개발되었다. 농업용수 개발도 1965년 전천후 농업용수개발계획을 수립해 종래 저수지 의존에서 양수장과 지하수 개발에 의한 용수 확보 정책으로 전환하였다. 본격적인 지하수 개발을 위해 1969년 한국지하수개발공사가 설립되었으나, 1970년 농촌근대화촉진법 제정으로 한국농업진흥공사로 변경되어 1970년대 농업용수 개발과 함께 근대화된 대다수 농업종합개발사업을 강력하게 추진하였다.

그러나 이 시기의 하천개수사업은 댐, 도로 등에 비해 정부 재정 투자가 미흡하였다. 1960년대 중반까지 미국 잉여농산물에 의한 범국민치수사업, 세계식량기구의 개도국식량지원계획에 의한 치수사업 등이 부분적으로 이루어졌으며, 1965년 순수 내자로 직할하천을 대상으로 한 일반하천개수사업을 시작했으나 예산이 적어 긴급지역에만 시행하는 것으로 그쳤다. 1961년 남원과 영주 수해를 계기로 중앙정부에서 직접 수해복구 공사를 시행한 후 1963년에는 건설부 수자원국에 방재과를 신설하고 1967년 풍수해 대책법을 제정해 전국에 비상대책위원회 조직을 갖추는 등 체계적인 수해복구시스템을 정비하였다.

정부는 더욱 실효성 있고 면밀한 치수 및 수자원 개발 계획을 추진하기 위해서는 유역 단위의 포괄적이고 구체적인 조사가 필요하다고 판단해 1966년부터 한강을 비롯한 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강에 대한 유역조사를 실시하였다. 이를 바탕으로 1971년 4대강유역종합개발계획(1972~1981년)을 수립하고 이를 국가계획으로 강력히 추진하기 위해 경제기획원 장관을 위원장으로 하는 4대강유역종합개발위원회를 설치·운영하였다. 이 계획은 12개의 다목적댐 외에 용수공급계획과 홍수조절계획을 포함하고 수력발전, 상수도 보급, 하천개수, 관개수리, 사방사업과 치산녹화 등을 아우르는 명실상부한 물 관련 총괄계획이었다. 이 계획에 따라 소양강댐(1967~1973년)의 마무리와 안동(1971년), 대청

(1975년), 충주댐(1978년)이 착공되어 총저수용량이 10억 m^3 가 넘는 대형 다목적댐들이 이 시기에 모두 건설되었다.

1970년대 들어 공업화와 도시화에 따른 용수수요가 크게 증가하자, 정부는 1973년 팔당호를 취수원으로 하는 수도권 4개 도시에 1일 120만 m^3 을 공급할 수 있는 수도권광역상수도 I 단계사업을 시작한 데 이어 금강광역상수도, 수도권 II 단계, 낙동강광역상수도로 사업을 확대하였다. 또한 중화학공업 육성정책 추진에 따라 용수전용댐 건설과 함께 수원·안양 공업용수도를 비롯해 광양, 창원 등에 공업용수 공급사업을 확대하였다. 또한 투자수익율이 낮다는 이유로 신규 간척사업을 중단하고 농림부 주도의 농업 목적용 간척사업만 추진해 금강, 영산강, 평택 간척사업이 이 시기에 이루어졌다.

한편 하천개수는 그동안 투자가 상대적으로 저조해 긴급구간 우선사업으로 시행되었으나, 1971년 하천법 개정으로 하천정비기본계획 수립 제도를 도입하고 상·하류 일관된 하천개수계획에 따라 하천을 정비하게 되었다. 1972년부터 1978년까지 한강을 시작으로 낙동강, 금강, 영산강의 직할하천구간에 대한 하천정비기본계획을 수립하기 시작해 점차 전국적으로 확대하였다. 그러나 하천 전체에 대한 개수계획이 수립되었음에도 불구하고 정부 예산이 적어 여전히 투자효율이 높은 지구부터 공사를 시행하는 방식으로 진행되었다. 홍수피해가 잦았던 낙동강에 대해서는 아시아개발은행(ADB) 차관으로 상·하류 일관된 낙동강연안개발사업을 추진하기도 하였다. 이 기간(1962~1979년) 동안의 하천개수량은 총 2,097km로 연평균 100km 정도의 정비에 불과했으며, 전국 하천개수율도 겨우 6.7%만 상승해 1979년 기준 48.3%에 그쳤다.

한편 홍수피해에 대한 비구조적 대책을 강화하기 위해 1974년 한강유역에 처음으로 현대화된 홍수에 경보시스템을 설치하였다.

수력발전의 경우는 1970년 이후 단일 목적의 유하식 수력발전댐 건설이 사실상 어려워지자, 한국전

력(주)은 전국 54개 지점에 대한 양수발전 타당성을 검토해 청평과 삼랑진에 양수발전소를 각각 1975년과 1979년에 착공하였다.

6. 제Ⅳ기 경제성장기(1981~1997년): 수자원의 개발과 환경보전

4대강유역종합개발사업의 시행으로 수자원 여건이 다소 나아졌지만, 그동안 고도성장과 국민생활수준 향상으로 용수수요는 급격히 증가했으며 1984년 한강 대홍수, 1987년 태풍 셀마 등 대형 홍수피해도 잦았다.

건설부는 수자원장기종합개발기본계획(1981~2001년)을 수립하면서 목표연도인 2001년도에 약 102억 m³의 용수가 부족할 것이라고 예측하였다. 이를 근거로 건설 중인 충주 다목적댐을 포함해 8개 댐과 2개의 용수 전용댐 건설을 제시하였다. 이와 함께 하천개수율을 70%까지 제고하는 목표를 수립하였다.

이에 1982년 합천댐, 1984년 임하댐과 주암댐 등의 다목적댐이 착공되었으며, 1986년에는 북한이 북한강 상류에 건설하는 임남댐에 대응해 화천댐 상류에 홍수조절 전용으로 평화의 댐이 건설되었다. 하천개수는 1987년 태풍 셀마를 계기로 종래의 구간 단위 개수에서 수계 단위 치수사업으로 정책을 변환했고 금강을 시작으로 한강, 낙동강수계로 확대하였다.

1980년대에는 택지개발 및 지역정비 붐과 함께 지방자치단체의 자체적인 하천정비사업이 성행하였다. 1982년 서울시의 한강종합개발사업을 비롯해 1987년 대구시의 금호강·신천개발사업 등이 이 시기에 시행되었다.

한편 용수 사용량이 급속하게 증가하는 반면 하수처리시설의 부족으로 하천 수질이 크게 악화되었다. 정부는 경제개발 과정에서 야기된 환경문제에 대응하기 위해 1981년 보건사회부 외청으로 환경청을 설치해 수질보전 정책을 강화하기 시작하였다. 1982년에 대규모 개발사업에 대한 사전환경영

향평가제도가 도입된 이후 처음으로 낙동강하굿둑(1983~1990년) 사업이 환경영향평가를 받은 것을 시작으로 모든 대규모 개발 사업에서 환경보존 및 개선을 고려하게 되었다.

1990년대에 들어서면서 수질 등 환경문제는 더욱 심각해졌으며, 1995년 본격적인 지방자치제도 시행과 점차 확산되는 지역이기주의로 각종 개발사업 추진에 많은 어려움이 초래되었다. 특히 환경운동연합 등 비정부기구(NGO)들이 댐 개발 위주의 수자원 공급정책에 이의를 제기하며 정부의 정책 결정과정에 반대 의견을 제시하고 각종 개발사업에 반대운동을 자주 전개하였다.

1991년에 정부는 수자원장기종합계획(1991~2011년)을 보완해 용담댐, 영월댐, 남강댐 보강과 지역 용수 공급을 위한 밀양댐, 횡성댐, 보령댐 등 중규모댐 건설을 추진하기로 하였다. 한편 1990년 9월 한강 대홍수 때 고양시 일산제 붕괴를 계기로 한강수계의 홍수조절능력에 대한 논란이 벌어져 추가 댐 건설의 필요성이 제기되었으나 환경단체 등의 집요한 반대로 검토 중이던 내린천댐 추진이 무산되었다. 그 밖의 댐들도 댐 주변 지역의 환경영향, 수몰민의 반대, 용수 배분, 용지보상 등을 둘러싼 논란으로 사업 추진에 애로를 겪었다. 특히 한강수계의 홍수조절능력 향상을 위해 1997년 댐 예정지까지 지정했던 영월댐(동강댐)은 환경단체의 극렬한 반대로 더 이상 사업을 진행하지 못하였다(2000년 6월 백지화). 댐 건설 여건이나 빠졌음에도 도시화 및 공업화가 급속히 진행된 지역을 중심으로 물 수요가 급격히 늘어남에 따라 물 공급 부족은 주택개발, 공업단지 조성 등 생활 및 산업기반에 직접적인 영향을 미치게 되어 물 사용을 둘러싼 분쟁이 발생하기 시작하였다. 춘천시와 한국수자원공사 간의 물값 분쟁, 영월·제천 간 취수장 설치 분쟁, 낙동강 위천공단 설치에 따라 하류 지역인 부산시의 반대 등을 들 수 있는데 지역간 이해관계가 상충되어 쉽게 해결되지 않았다.

이와는 별도로 농업용수 관정개발, 온천개발(1981년 온천법 제정) 등 무분별한 지하수 이용에 따른 문

제를 관리하기 위해 지하수기초조사 및 지하수관리 기본계획 수립 등을 골자로 한 지하수법이 1993년에 제정되었다.

한편 수질보전을 위해 정부는 1990년 오염총량 제도를 도입한 수질환경보전법을 제정하였다. 또한 1991년 낙동강 폐놀사고와 팔당댐 수질악화 등으로 상수도에 관한 불신이 커지자 먹는물 관리 일원화라는 명분으로 1994년에 건설부에서 관장하던 상수도 업무를 환경처(1995년 환경부로 승격)로 이관하고 맑은 물 공급대책을 수립해 수질 및 오염원 관리를 강화하였다. 또한 1995년에 지하암반 대수층의 물을 식수원으로 관리하기 위한 먹는물관리법을 제정하였다.

이와 함께 건설부에서 관장하던 방재업무를 지방자치제 시행과 민방위 조직과의 연계가 효율적이라는 이유로 1991년에 내무부로 이관하였다. 내무부는 1995년 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 변경·개정해 지방자치단체의 방재조직을 강화하고 재해예방을 위한 재해영향평가제도를 도입했으며 복구지원을 위한 재해대책기금제도를 도입하였다. 1995년에는 소하천정비법을 제정해 하천법 적용구간 상류의 소규모 하천에 대한 행정관리와 정비사업을 시작하였다. 그 결과 치수와 방재, 용수 확보와 공급 등 물 관리업무가 더욱 분산되었는데, 특히 수량과 수질의 관리 일원화에 대한 논쟁이 끊임없이 계속되었다.

하천개수사업 부분에서도 국민들의 환경에 대한 높은 관심을 반영해 치수목적 외에 생태보전, 친수공간 확보 등 하천환경 개선을 포함하도록 정책을 전환해 1996년 오산천 하천환경정비 시범사업을 시작으로 친환경적 개념을 도입하기 시작하였다.

7. 제 V 기 선진국 진입기(1998~2012년): 지속가능한 수자원 관리

1990년대 들어 임진강 대홍수 등 많은 수재해가 일어난 데 이어 2002년에는 태풍 루사, 2003년에는 태풍 매미 등 이상기후에 따라 잦은 재해가 발생하

였다. 이처럼 지구 온난화로 인한 기후변화를 수자원 정책에 어떻게 반영할 것인가 하는 것이 새로운 과제로 제기되었다.

1990년대 들어 하천환경에 대한 국민들의 요구, 수리권 분쟁과 댐 건설 반대여론 등이 비등해진 것을 고려해 1999년에 하천법을 개정해 수리권분쟁 조정제도를 도입하였다. 또한 하천유지유량에 환경개선을 위한 용수량을 포함하도록 개념을 법제화하고 지금까지 하천기본계획에 포함되었던 것을 별도로 결정·고시하도록 강화했으며 하천정비기본계획에 하천환경계획이 포함되도록 하였다. 이와 함께 지금까지 법적 근거가 없어 구속력이 미약했던 수자원장기종합계획을 하천법에 규정해 법정계획화하고 수문조사에 대한 법적 근거도 마련하였다. 특정다목적댐법은 댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률로 개칭하면서 댐 지역뿐 아니라 그 주변지역 주민들에 대한 지원을 확대하는 방향으로 개정하였다.

이러한 시대 상황에 따라 2000년에 수립된 수자원장기종합계획(2001~2020년)에서는 기본이념을 ‘건전한 물 활용과 친근한 물환경 조성’으로 설정하고, 추진목표로 수요관리와 해수담수화 등 수원다변화 정책을 제시하고 치수안전도 제고를 위해 유역종합치수관리체계를 도입했으며 하천환경개선사업을 적극 추진하는 것으로 방향을 설정하였다. 정부는 도서지역 등 80여 개 지역의 해수담수화 사업을 실시하고 댐 연계운영에 대한 조사를 실시했으며, 지하수관리기본계획(2002~2011년)을 수립해 지하수의 효율적인 이용을 도모하였다. 환경부에서도 절수기기 보급, 중수도 사용 등 물 수요관리정책을 적극적으로 추진하였다. 이 기간 중 건설된 댐은 지역단위 용수공급을 위한 군위댐, 부항댐, 성덕댐, 영주댐, 보현산댐 등 비교적 규모가 작은 댐이었다.

한편 치수안전도를 제고하기 위해 2002년 하천법 개정으로 유역종합치수관리제도를 도입해 안양천을 시작으로 2009년까지 총 12개 유역의 유역종합치수계획을 수립하였다. 하천개수사업도 국가하천 정비사업과 지방하천을 대상으로 한 하천재해 예방으

로 크게 구분해 중앙정부와 지방정부에 의한 이원화 시행체제로 변화시켰다. 서울시의 청계천 복원사업(2005년 완공)을 계기로 하천환경개선사업이 전국적으로 확산되었으며, 단순한 고수부지 정비는 물론 하천의 유량과 수면을 확보하는 방향으로 점차 발전되었다. 건설교통부는 2005년에 국가하천 도시구간 하천환경정비사업에 착수했으며, 2009년에는 지방하천 생태하천조성사업을 시작하였다.

2007년도에는 하천법 개정을 통해 그동안 사유재산권 침해 등 많은 논란과 민원이 제기되었던 하천구역의 국유화를 폐지했으며 모호한 구역 범위도 명확히 하였다. 또한 하천환경 관리 강화를 위해 하천구역을 보전지구, 복원지구, 친수지구로 구분해 관리하는 정책을 법제화하였다.

2009년에는 유사 이래 최대의 하천사업으로 총사업비 23조원이 투입된 4대강살리기사업에 착수해 2012년도에 준공하였다. 4대강사업 준공 후 하천부지의 활용예고를 위해 2010년 친수구역 활용에 관한 특별법을 제정하고 수자원국에 친수공간과를 신설하였다.

8. 맺음말

역사를 기술한다는 것은 어려운 일이다. 명백하게 발생했던 사건들을 연대순으로 정리, 기록하는 것은 어렵지 않을 수 있지만, 그 사건들의 배경이나 동기라든가 구체적인 추진과정을 직접 당사자가 아닌 후세의 제3자가 기록만 가지고 기술한다는 것은 참으로 어려운 작업임에 틀림이 없다. 더욱이 사건들의 결과를 놓고 어떤 평가를 한다는 것은 집필자의 주관에 크게 영향을 받지 않을 수 없어 더욱 조심스러울 수밖에 없다. 이러한 점 때문에 3년 전 집필을 시작할 때 많은 고민을 하였다. 그러나 한편으로 어떤 형태로든 지난 일들을 정리할 필요가 있으며, 이를 계기로 과거를 반성하고 앞으로 후세들에게 무엇인가 참고가 될 수 있겠다는 나름대로의 판단에 따라 수자원 100년의 역사 집필에 참여하였다.

구체적으로 드러나는 사업들과 달리 정책이나 제도 같은 것은 명확하게 그 결과나 평가가 기록으로 정리되어 있는 경우가 드물어, 당시의 계획내용이나 법령개정 내용 등을 얻을 수 있는 범위로 한정해야만 하였다. 정부 조직, 특히 부처의 통폐합이나 부서의 이관 같은 것은 고도의 정치적 결정에 의한 것으로 내면적인 사유나 동기를 파악할 수가 없었다. 법령의 경우도 부처간의 업무영역 다툼이나 정치적 배경이 있었겠지만 시간이 많이 흐른 현시점에서는 제정 또는 개정 사유를 당시 정부의 외형적인 발표 자료에 의존해 파악할 수밖에 없었다.

당초 집필 취지였던 야사, 숨은 이야기에 대한 자료도 수집이 쉽지 않았다. 원로들의 오래된 기억에 의존하다보니 사실관계가 명확치 않았으며 개인의 치적 위주 자료나 무용담에 가까운 내용이라서 정사 위주의 기록이라는 전체 집필방향에 따라 수록할 수 없는 것도 있었다. 집필협의 과정에서도 당시의 실패담이나 부끄러운 이야기들은 가급적 제외하자는 의견들이 나와서 본의 아니게 누락된 점도 아쉬웠다.

그럼에도 불구하고 당시 관여했던 분들의 이야기도 듣고 여러 가지 회고담 등을 최대한으로 참고해 사실에 근거하고 객관성을 유지하고자 최대한 노력했으나 보는 관점에 따라 다를 수 있다는 것을 이 자리를 빌어 양해를 구해야 할 것 같다. 긴 세월과 많은 일들에 대해 기술하다 보니 누락된 내용들도 많으리라 생각되지만 한정된 지면 때문이라고 널리 이해해 주면 고맙겠다. 아쉬움과 부족함이 많은 내용이지만, 평생 몸담았던 수자원 분야에 대해 그동안의 자료들을 나름대로 정리한 것은 필자로서는 매우 뜻 깊은 일로서 앞으로 수자원을 짚어지고 갈 후배들에게 조금이나마 보탬이 되었으면 하는 기대를 해 본다.

마지막으로 우리 분과는 필자를 포함해 총 6명(노재화, 이봉희, 허철, 이동률, 김원)으로 구성되었는데, 타 분과보다 젊은 편이어서 자주 모여 토의와 회식도 하고 워크숍이라는 명분으로 몇 차례 지방 여행도 함께 하면서 즐거운 추억들을 쌓을 수 있었다. 지난 3년간의 집필은 즐거운 여정이었다.