

토지매수사업 추진현황과 과제

지금까지는 토지매수와 수변생태벨트 조성사업의 제도도입의 취지대로 상수원 상류지역 주민지원과 수질개선의 목적대로 추진되기 위한 기틀을 마련하는 단계였다고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 앞으로는 사업평가와 그 평가를 지속적으로 반영하여 새로운 계획을 수립할 수 있는 피드백 체계의 마련을 통해 그간 진행되어 온 사업의 내실화를 다질 단계이다.



유 승 광 | 환경부 유역총량과장

고려대 토목환경공학과

영산강청 환경관리국장, 국립환경과학원 연구전략기획과장, 대변인실 정책홍보팀장 등 역임

tel. 044-201-7020 | slobbie3@me.go.kr

물은 생명이자 문명이다. 물 없이 살아갈 수 있는 생명은 없으며, 물 없이 문명도 경제발전도 있을 수 없다. 이런 이유로 역사적으로 문명의 발상지는 모두 큰 강을 끼고 일어났다. 오늘날의 대부분의 도시들도 큰 강에 위치하고 있다. 이는 우리나라도 마찬가지여서 한강, 낙동강, 금강 그리고 영산강과 섬진강 등 큰 강을 중심으로 삶의 터전이 꾸려지고 도시가 만들어졌다. 그러나 1970년 이후 급속하게 진행된 도시화와 산업화는 우리의 강을 병들게 했다. 그러다 1990년대에 발생한 두 번의 낙동강 수질오염 사고는 물과 강의 중요성을 재인식하는 계기가 되었다. 안심하고 마실 수 있는 맑은 물의 공급이야말로 국민의 생존권을 지키고 지속가능한 경제발전을 가능하게 하는 필수 요건임을 일깨워준 것이다.

하지만 맑은 물 공급을 위한 제도 도입이 쉬운 것만은 아니었다. 왜냐하면 우리나라의 4대강은 강마다 4~5개의 광역자치 단체에 걸쳐 있어 이해관계가 복잡할 수밖에 없었기 때문이다. 물의 이용을 둘러싼 다양한 갈등의 조정 없이는 4대강 수계 수질개선 정책을 추진할 수 없었기 때문이다. 토지매수제도가 바로 그 갈등의 조정에서 도입된 제도의 하나이다.

상수원지역에 오염이 집중되는 것을 사전에 억제하고 부득이한 지역개발은 환경친화적으로 개발토록 함으로써 사전예방적 유역관리 체계를 구축하고자 하였다. 이러한 제도의 추진은 자기 집 하나 마음대로 고치지 못하는 상류지역 주민의 불만을 초래했고 그 당시 민주화, 지방화의 흐름과 맞물려 정부가 감당하지 못할



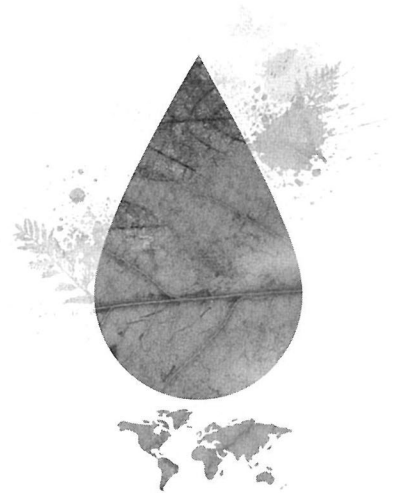
지경에 이르렀다. 이에 대한 고통분담 전략으로 하류지역 주민은 깨끗한 물을 이용하는데 대한 물이용부담금을 지불하도록 했다. 현재까지도 물이용부담금으로 조성된 수계기금은 수질개선사업과 더불어 상류지역 주민지원사업과 토지매수 사업에 사용되고 있다. 이러한 상·하류의 합의로 인해 상수원지역 수질을 오염원으로부터 사전 차단할 수 있도록 수질악화에 영향이 큰 폐수배출시설, 가축분뇨 배출시설은 수변구역에 설치될 수 없도록 4대강수계법을 제정할 수 있었다. 또한 인구유발 효과가 높은 음식점, 숙박업소, 목욕업소도 들어서지 못하게 하였다. 다만, 지역주민 편의를 고려하여 생물화학적산소요구량과 부유물질량을 각각 10ppm 이하로 처리할 경우에만 입지를 허가할 수 있도록 하고 있다.

토지매수제도 도입 초기에는 개발로 오는 이익을 창출할 수 없는 데 대한 반대급부로 상류지역 주민을 지원하기 위해 토지의 선매제도와 매수청구권제도의 도입을 시도했다. 하지만 제도도입 과정에서 관계부처의 반대 등으로 포기하게 되었고, 대신 매수청구권을 어느 정도 인정하는 취지에서 도입된 제도가 토지매수제도이다. 제도가 도입된 지 10년이 지난 지금은 상류지역 주민에 대한 지원과 더불어 수질개선 효과를 높이기 위한 매수토지의 적절한 활용이 환경부와 각 수계관리위원회의 새로운 과제로 대두되고 있다.

한강수계법은 1999년에 제정되고, 나머지 3대강수계법은 2002년에 제정되어 토지매수사업이 시행된 날로부터 지금까지 약 48km²의 토지를 매수하였다. 이는 전체 매수대상 토지의 약 0.6%에 해당하는 면적이다. 매수된 토지는 원칙적으로 수질개선에 활용되어야 하므로 주로 둑방과 같은 비점오염저감시설의 설치나 수목의 식재 등을 통한 녹지를 조성하고 있다. 한강은 2001년부터, 나머지 3대강은 2005년부터 수변생태벨트를 조성하기 시작하여 지금까지 매수한 토지의 약 26%에 수목을 식재하였고 73%는 주의의 임야 등에서 자연 천이되어 주변과 어우러지면서 수질개선이 가능하도록 사업을 실시해왔다.

토지매수와 수변생태벨트 조성사업을 위해 꾸준히 노력하고 있음에도 국회나 지자체, 언론 등에서 지속적으로 사업의 효과에 대해서 문제제기를 하고 사업의 축소나 개선을 요구하고 있다. 지난 4월에는 서울시와 인천시가 물이용부담금의 납입을 중지한 일이 있었다. 물이용부담금이 주요 자원인 수계기금의 운용에 대한 상수원 하류지역 지자체의 불만이 불어낸 대표적인 사례라고 할 수 있다. 토지매수사업의 효과성 역시 그 원인 중에 하나로 작용했다.

사실 토지매수사업은 협의매수에 따른 산발적 토지매수, 매수가능한 토지 범위의 과대산정, 수변생태벨트 조성과 사후관리를 위한 전문기관의 부재, 사업성과 평가 및 피드백 시스템의 부재 등의 문제점을 안고 있다. 이를 극복하기 위해 환경부는 토지수용제도 도입을 추진 중이다. 현재 국회의 법제사법위원회에 계류 중인



4대강수계법이 통과되면 협의매수로 인한 한계를 극복하고 수질개선을 위해 반드시 필요한 토지를 수용할 수 있을 것이다. 또한 한강수계에 걸처진 서울시, 인천시, 경기도, 충청북도, 강원도의 5개 시·도가 합의하여 매수 할 수 있는 토지의 범위를 축소하기 위한 한강수계법 시행규칙 일부개정령안을 지난 9월에 입법예고하였다.

아울러 수변생태벨트 사업의 효과성을 제고하고자 환경보전협회에 수변생태관리단을 설치하고 2013년부터는 매수된 토지의 사후관리를 일원화하였다. 기존에는 매수토지에 부착된 건축물 등에 대한 철거, 수목 설계 및 식재와 하자보수, 벨트 조성 후 사후관리까지 전문기관에서 일원화하여 실시함으로써 앞으로는 보다 효율적이고 전문적인 관리가 이뤄질 것으로 예상된다.

하지만 아직도 갈 길이 멀다. 사업이 시행된 지 십 여년이 지났음에도 수변생태벨트 조성사업에 대한 평가와 피드백시스템이 체계적으로 갖춰져 있지 않기 때문이다. 그동안에도 환경적 가치를 정량적으로 평가하기 위한 노력이 지속되어 왔음에도 땅과 물은 살아있는 생명과 같으므로 그 개별성을 충분히 고려한 성과나 사업의 가치가 객관적으로 평가된 적은 없다. 선진국에서도 실측이나 장기간 모니터링을 통한 평가를 실시하는 국가가 많지는 않으나 우리 역시 반드시 사업의 효과 제고를 위해서는 이 같은 노력이 필요하다.

지금까지는 토지매수와 수변생태벨트 조성사업의 제도도입의 취지대로 상수원 상류지역 주민지원과 수질개선의 목적대로 추진되기 위한 기틀을 마련하는 단계였다고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 앞으로는 사업평가와 그 평가를 지속적으로 반영하여 새로운 계획을 수립할 수 있는 피드백 체계의 마련을 통해 간헐적으로 온 사업의 내실화를 다질 단계라고 생각한다.

이에 환경부는 내년부터 모니터링 시스템 구축과 평가지표개발 등을 통해 환경적 가치의 경제적 가치로의 계량화를 이뤄낼 수 있는 사업을 추진 할 계획이다. 또한 현행 토지매수관리정보시스템을 고도화하여 수변생태벨트 조성사업의 내용을 DB화 할 수 있도록 노력할 것이다.

사람이 그러하듯 우리가 두 발을 딛고 서있는 땅도 우리가 마시는 물도 모두 살아있는 유기체로 구성되어 있다. 살아있는 땅과 물을 대상으로 하는 사업이 쉽지 않다는 것은 당연한 일이다. 그러나 이 일이 얼마나 아름다우며 가치 있는 지에 대한 의문 역시 필요 없다고 생각한다.

우리 국민의 생존권을 보장하고 그를 넘어서 보다 풍요로운 삶을 영유하도록 하는 일을 할 수 있음에 감사하며 토지매수사업을 통해 국민을 만나는 일에 환경부는 온 마음과 열정을 다할 것이다.

