

환경친화적 하천관리를 위한 법정책적 과제

박 수 혁*

< 차 례 >

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| I. 서론 | V. 치수대책을 위한 토지이용규제 1. 구역지정의 방법 2. 규제내용 |
| II. 하천관리 이념 - 하천유역주민의 신탁을 받은 하천관리자의 책무 | VI. 하천환경보전을 위한 토지이용규제 1. 하천수리의 원칙 2. 하천생태계보전 및 회복구역의 설정 |
| III. 현행 하천법에 의한 하천관리의 현황 및 문제점 1. 중앙집권적인 하천관리제도와 주민 참가의 문제 | VII. 토지이용규제와 보상에 대해서 |
| IV. 하천관리조직과 하천관리에의 주민 참가 1. 유역단위에서의 하천관리행정 조직의 재편 2. 유역 지방공공단체의 계획결정 3. 조례제정권의 내용 4. 하천관리에서의 주민참가제도 | VIII. 수량과 수질을 통합한 하천관리 1. 수자원의 이용과 관련된 법률 2. 하천의 통합관리의 문제점 3. 개선방안 |
| | IX. 맺는말 - 물종합관리법 제정의 필요성 |

I. 서 론

우리나라에는 다양한 하천관련 법률이 있다. 이들 법률은 하천의 관리와 이용을 위한 수량(이수)관리법률, 재해관리법률 및 수질관리법률의

* 서울시립대 법학부 교수

분야로 나눌 수 있다. 이들 중 수량관리와 재해관리는 이·치수관리라고 할 수 있고, 양쪽 기능을 함께 포함하는 경우가 대부분이다. 그러나 이수관리법률은 전통적 물관리 질서에 따라 제정된 반면 수질관리법률은 새로운 물관리질서에 따라 1970년대 이후에 제정된 법령들이다.

수자원의 이용과 관련된 법률로는 하천관리를 위한 기본법인 『하천법』이 1961년에 제정되었고, 그밖에 공유수면매립법, 공유수면관리법, 특정다목적댐법, 골제채취법, 소하천정비법, 등이 제정되어 있다.

그밖에 수질의 유지와 관련된 법률로는 수질환경보전법, 지하수법, 우수·분뇨및축산폐수에 관한법률, 호소수질관리법, 하수도법, 해양오염방지법 등이 있고, 상수원의 관리와 관련된 법률로서는 수도법, 먹는물관리법 등이 있다.

우리나라는 1961년에 하천법이 제정되었고 여러차례 법개정도 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 하천을 둘러싼 상황은 크게 변화해 왔고, 검토되어야 할 문제도 아직 상존하고 있다.

하천정비공사가 도시 수해의 빈발과 심각화, 환경에 주는 영향 등 하천관리와 관련한 문제를 증가시키고 있다. 더구나 최근 하천관리 업무에는 치수·수리 이외에 수질관리도 중요한 문제로 등장하고 있다. 따라서 이의 종합적인 접근을 위한 하천정비가 지방자치단체의 자주적인 업무로 추진되어야 하는지 문제이다.

이 글에서는 현행 하천관리법제도에 내재하는 문제점에 관해 검토하고, 하천관리의 지방분권화와 유역 주민참여의 문제, 또 치수와 하천 환경보전을 위한 새로운 토지이용규제방법을 중심으로 바람직한 법정정책을 검토하고자 한다.

Ⅱ. 하천관리 이념 - 하천유역주민의 신탁을 받은 하천관리자의 책무

하천은 국민의 한정된 공유재산인 점을 전제로 하천관리자에 의한 하천관리행위는 어디까지나 유역주민의 신탁을 받아 현재 및 장래의 주민을 위하여 양호한 환경향수권을 실현하기 위한 이념을 도입해야 한다.

따라서 하천관리자는 하천유역 주민의 신탁을 받아 주민이 안전하고 건강하며 쾌적한 물환경을 향수할 수 있는 권리를 실현함과 동시에 양호한 물환경을 장래의 세대에 계승할 것을 목적으로 하천을 관리할 책무를 진다는 취지를 규정하고, 공물관리의 일환으로 생각하는 친환경적 이념을 새롭게 도입해야 할 것이다.

Ⅲ. 현행 하천법에 의한 하천관리의 현황 및 문제점

1. 중앙집권적인 하천관리제도와 주민참가의 문제

현행 하천행정에는 지방공공단체에 의한 주체적·능동적인 하천관리가 아닌 중앙집권적 관리체제인 문제점과 해당 지역 주민의 참가를 유도하는 법제도 개선문제가 있다.

1) 중앙집권적인 하천관리체제

지금까지 우리나라 하천관리자는 건설교통부장관 또는 광역지방자치

단체의 장으로 되어있어, 하천관리의 본질적 부분에 대한 중앙통제에는 큰 변화가 없었다고 할 수 있다.

이론상 하천의 관리는 시도의 자치사무로 하고, 둘 이상의 시도에 걸쳐있고 유역면적이 일정 규모 이상으로 시도간의 협의로는 일관된 관리가 어려운 경우에 대해서만 국가의 직할관리로 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

하천관리의 자치사무화에 대하여 지방자치단체는 적극 찬성할 것이다. 그러나 건설교통부는 전국적인 규모·관점에서 실시하지 않으면 안 되는 도로, 하천 등의 시책·사업을 지방공공단체의 관점에서 실시하는 것은 부적당하고, 하천관리의 사무를 자치사무로 할 경우 적절한 홍수대책의 수행에 따른 수해등의 방지, 댐의 안전한 건설·관리, 광역적인 물이용의 조정등이 곤란하게 될 우려가 있다는 이유로 반대할 것으로 예상된다.

수해대책 하나만 보더라도 도시지역에서 침수피해가 많이 발생하는 배경에는 하천유역에 주택의 과밀 등 토지이용형태의 변화에도 불구하고, 하천행정이 유역 지방공공단체의 가로조성이나 빗물배수에 불가결한 하수도정비사업을 충분히 고려하지 않고, 여전히 부서 중심으로 행정이 이루어지고 있는 것도 하나의 원인이라고 생각할 수 없다. 따라서 반드시 적절한 홍수대책이 마련되고 있다고 하기 어렵다. 그리고 이러한 문제해결을 위해서는 하천 등의 시책·사업을 지방공공체의 관점에서 실시하는 것이 바람직하고, 지방자치가 지역행정에서 종합적 정책주체로서 지방공공단체를 자리매김한 이념에도 합치한다. 또 지역의 특성에 따른 조례제정 등 다양한 물관리정책의 전개에는 하천관리의 자치사무화는 피해갈 수 없는 시대의 요청이라 할 것이다.

2) 하천관리에의 주민참가

공공사업을 실시함에 있어 지역주민에게 계획안을 제시하는 것은 정치적 결정절차를 거쳐 사실상 계획변경의 여지가 없는 장이며, 더구나 사업의 실시에 따른 환경에의 부하를 과소하게 설명하는 것이 주민의 비판과 반발을 부르는 원인이 되고 있다고 생각된다.

하천정비의 장기계획과 하천공사에 관해서는 하천정비의 기본이 되는 사항(계획유량등)을 정한 「하천정비기본계획」과 구체적인 하천정비에 관한 사항을 정한 「하천정비계획」으로 단계적으로 구분된다. 후자의 계획안 작성시에는 필요에 따라 전문가의 의견청취나 공청회의 개최등, 지역 주민의 의견을 반영시키기 위한 장치와 계획결정시에 관계 지방공공단체의 장으로부터 의견을 청취하여야 한다. 이러한 제도도입은 진일보한 것이지만, 공청회의 개최유무가 하천관리자의 재량에 맡겨져 있고, 비록 개최된다고 하더라도 이미 정치적, 행정내부적으로 사실상 계획이 결정되어 변경의 여지가 없는 계획을 정당화하는 절차에 지나지 않는다면 무의미하다.

또 시군구의 장으로부터의 의견청취도 공유수면매립법 등에 도입되어 있는 기존의 유사 제도의 운용 실태에 비추어보면 거의 형식적인 것으로 끝나 버릴 우려도 있다.

결국 초기단계에서 주민에 대한 계획안의 설명의무와 주민으로부터 의견제출권이 담보되지 않으면 실질적 주민참가는 곤란하다고 하겠다.

이와 같이 주민의견의 반영이 불충분한 점과 관련된 문제점은 하천법 뿐만 아니라, 현재의 공물관리법 전반에 공동으로 존재한다고 생각된다. 일반적으로 공물관리란 「각 공물 본래의 목적을 달성시키기 위해서 각 공물법의 정함에 따라 일정한 공물관리자에게 줄 수 있는 포괄적 권능」이며, 관리주체인 행정청의 재량행위에 속한다고 보아왔으며, 실무상의 운용도 그와 같이 이루어져 왔다고 할 수 있다.

3) 유역의 물순환의 변화에 대응한 치수대책

최근의 대도시 녹지의 감소나 택지개발등에 의한 水田의 감소 등에 따라 저수 및 우수기능이 저하하여, 홍수나 토사의 유출이 증대함에 따라 도시에서의 침수 등 수해가 빈발하고 있다.

그러나 「하천구역외」에서의 개발행위등은 하천법의 대상 밖이고, 하천관리자가 규제할 수 없다. 예를 들어, 삼림은 강우를 일시 저장해 유출시간을 길게 하고, 하천유량의 평준화에 이바지하는 기능을 가지고 있으며, 삼림법에서 규정하는 보안림제도는 水源관리에 유용하지만, 소관청이 농림부이기 때문에 보안림의 지정이나 해제 시에 하천관리자와의 협의와 업무제휴가 충분하지 못하며, 하천유역의 삼림의 보수기능을 유지·향상시키기 위한 관리와는 거리가 멀다.

또 본래 도시계획법상의 시가화구역에는 홍수 등에 의한 재해발생의 우려가 있는 토지구역은 포함하지 않는 것이 일반적이거나, 시가지의 침수재해가 빈발하고 있는 점은 도시계획과 하천 관리와의 제휴가 부족하다는 점에 기인하고 있다고 생각된다.

결국 「하천구역」에 대해서는 홍수를 제방안에 가둔다고 하는 연속 제방주의, 고수공법을 전제로 한 개념이기 때문에, 이를 재구성하고 하천관리를 위한 제방안쪽의 토지의 이용규제등 하천행정의 외연성을 어디까지 확보하는 것이 가능한가를 재차 검토하는 것이 필요하다.

4) 하천정비공사에 따르는 하천 생태계로의 영향

전문가들은 하천정비공사를 직선하도와 삼면장콘크리트호안의 방법으로 하기 때문에 수생생물이 생식할 수 있는 환경이 현저하게 감소하고 있다고 지적하고 있다.

최근 「수변공간등정비사업」에 의한 친수호안의 설치나, 물고기가

상류로 거슬러 올라갈 수 있는 어도의 설치등의 사례가 최근 제시되고 있지만, 어디까지나 신규공공사업의 한 방법으로서 행해지고 있는 것에 지나지 않고, 하천생태계의 보존·복원의 관점, 환경공물로서의 하천을 주변지역과 조화를 꾀하면서 유지·관리한다고 하는 종합적인 관점이 결여되어 있다고 생각된다.

IV. 하천관리조직과 하천관리에의 주민 참가

현행 하천법이 채택하고 있는 중앙집권적인 하천관리의 문제점을 보완하는 유역의 관점, 주민의 측면에 입각한 지방분권적인 하천관리체제를 구축함으로써 주민이 하천관리에 주체적으로 참가할 수 있을 기회를 부여하는 것이 필요하다.

1. 유역단위에서의 하천관리행정조직의 재편

- 수계의 국가관리로부터 유역 지방자치단체 관리의 관점으로

전국의 각 하천유역을 개별·구체적 상황에 따라 관리가 이루어질 수 있도록 하기 위하여 시도 단위로 주민대표, 하천관계 시민단체 및 하천공학, 환경, 생물, 도시계획 등 관계 전문가로 구성되는 자문기관(하천관리심의회)을 둔다.

아울러 각 수계의 유역마다 종래의 시군구의 구분을 넘어 상하류의 시군구로 구성되는 「수계 유역협의회」를 설치한다. 해당 유역협의회는 하천법에 근거하여 설치되는 사무의 공동처리기구이지만, 한층 더

관계 하천유역의 시군구에서 삼림, 수자원, 하수도 등의 종합적 관리를 통한 방재, 자연환경보전등을 목적으로 하는 광역연합체로 함으로써 하천법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 국가나 시·도의 권한에 속하는 사무중 광역연합체와 관련된 사무를 수임할 수 있게 된다

다만, 이 경우 시군구에는 전문적인 기술공무원이 없는 경우가 많아, 즉시 하천관리사무를 집행하기에는 어려울 것이기 때문에 이 협의회에 사무국을 두고 기술적인 지원을 위해 시·도의 기술공무원을 파견하는 등 체제정비가 필요하다.

2. 유역 지방공공단체의 계획결정

1) 하천관리에 관한 계획의 본질

지금까지 기관위임사무나 보조금을 통하여 국가와 시·도 및 시·군·구간의 상하관계에 전국획일적인 정책집행이 강요되어, 지역에서의 토지이용이나 사회경제적 조건을 고려한 종합적인 시책 추진이 저해되어 왔다. 이것이 수해에 약한 도시를 낳는 한 요인이 되었다고 생각된다. 이 경직적·수직적 행정 폐해를 극복하기 위해서는 시·도 및 시·군·구가 종합행정주체로서 서로 긴밀한 연락을 하고 계획간의 종합조정이 이루어지지 않으면 안된다.

2) 계획수립시 지방공공단체의 참가와 시군구에 의한 「유역관리계획」의 수립

하천관리 가운데 장기계획을 수립할 때에는 「수계유역협의회」로서의 제안권, 대체계획청구권을 보장하도록 하고, 각 시·군·구의 장기계획이나 관련 조례와의 통일성을 도모할 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 각 하천의 유역 시·군·구는 하천 관리자와 협의하여 동의 를 얻은 후, 관계 시군구의 도시계획, 가로조성 등과 조화하여 「유역관 리계획」을 주민참가를 통하여 작성한다. 역시 국가는 계획책정시에 하 천공사에 관한 기술적 기준이나 지침을 제시하고, 시도는 관내 각 하천 의 특징에 입각한 대강을 작성함과 동시에 관계 시군구와의 연락·조 정하는 등, 국가 및 시도와 적절한 역할분담이 필요하다고 생각된다.

3. 조례제정권의 내용

각 하천의 자연적 특성이나 유역의 역사·문화적 특성 등을 배려한 지방분권적인 하천관리를 실현하기 위해서는 지방공공단체에 하천관리 권한이 대폭 위양되어야 한다. 이를 위해서는 조례제정권의 활성화가 요구된다.

현재에도 시군구 조례로 수질규제나 하천경관보전을 위한 지역설정 계획과 일정한 행위의 신고의무등에 대하여 독자적으로 정하거나 동일 하천의 상하류 시군구의 통일조례로 정화조 설치나 무공해세제사용의 의무 등을 정하거나 시도가 이루어지고 있다. 그렇지만, 법률과의 저촉 을 피하기 위해 하천법에 규정되어 있는 하천구역은 조례의 적용대상 에서 제외되거나 내용도 행정지도적인 훈시규정에 머무르는 등 하천관 리권한이 없는 지방공공단체의 지침·방침만으로 대응하는 데에는 실 효성에 한계가 있다.

하천의 흐름이나 자연환경은 전국의 각 하천에 따라 다르고, 법령만 으로 일률적으로 규제하는 것만으로는 효과적으로 보전할 수 없다고 생각된다. 따라서 법률에는 규제조치의 골격, 최저기준만을 규정하고, 상세한 규제방법이나 기준의 추가에 대하여는 지방공공단체의 조례에

말긴다고 하는 기본적 입법정책이 요구된다. 예를 들어, 「지방공공단체는 조례가 정하는 바에 따라 하천환경의 보전, 홍수등 재해 발생의 방지에 필요한 규제를 할 수 있다」고 하는 규정이 바람직하다.

다만, 이것은 위임에 의하여 비로소 조례제정이 가능해진다고 하는 창설적인 의미를 가지는 것이 아니고, 확인적인 것에 지나지 않는다. 또 위임의 유무와 관련없이 법률의 미비의 정도와 지역적 규제의 필요성을 고려하여 필요한 규제조치를 조례로 실시하는 것은 필요하다고 생각된다.

4. 하천관리에서의 주민참가제도

효과적인 하천관리를 위해서는 주민과 하천관리자와의 협동이 필요하다.

1) 주민참가를 위한 계획종합평가

현행의 하천행정에서는 댐의 건설 등의 필요성에 대해서 유역주민의 의견을 듣기 위한 제도가 충분하지 않다. 즉, 각 지역 고유의 사회적, 자연적, 문화적 조건과 밀접하게 관련되는 물환경이 하천개수공사에 의해 불가피하게 영향을 받을 수 있음에도 불구하고, 지역주민이 하천관리에 주체적으로 참가할 수 있는 절차가 마련되어 있지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공청회등의 주민참가를 통하여 사업의 중지와 대체안 내지 수정안을 주민이 선택·결정하는 것이 계획 수립단계에서 이루어지지 않으면 안된다.

따라서 각 계획의 수립단계에서 사업의 필요성이나 합리성과, 사업이 하천환경에 미치는 영향등에 대한 사전영향평가를 실시하는 것도 생각

할 수 있다. 물론 현행 환경영향평가법에서는 계획이나 정책입안은 적용대상이 아니다.

구체적으로 살펴보면 물관리기본방침 및 물관리기본계획으로부터 전체계획수립에 이를 때까지 각 단계에서 홍수의 연초과확률, 기본유량, 계획고수유량, 하천공사의 개요 등을 정리한 「협의용 보고서」를 작성하고, 기본적 데이터를 공시·열람함과 동시에 그것을 기본으로 하여 주민과의 공개토론회나 관계 지방공공단체 및 관계 행정기관에 의한 워크샵의 개최를 하천관리자에게 의무적으로 시행하게 하여 그 결과나 주민으로부터 제출된 의견을 기초로 최종보고서를 작성하여야 한다. 이때 하천 생태계에게 주는 불이익도 포함한 모든 데이터를 지역주민에게 공표하면서 각계층의 다양한 의견을 반영할 수 있는 주민참가방법을 채택해야 한다.

그리고 구체적으로 어느 방식을 취할 것인가에 대하여는 유역 시군구의 조례에서 「조례가 정하는 바에 따라 유역협의회 구성, 시군구의 주민, 자연보호단체, 그 밖에 이해관계인의 의견을 구할 수 있다」고 하는 규정을 두도록 한다.

이 때 주민의 범위로는 계획단계에 굳이 주민참가를 한정할 필요는 없고, 관계 시군구에 주소를 가지는 사람, 유식자외에 자연보호단체, 하천애호단체 등 하천환경보호에 특별한 지식과 경험을 가지는 단체 등도 포함하여 넓게 「주민등」이라고 해도 좋을 것이다.

그리고 「하천관리자는 주민등으로부터 제안된 내용을 고려하여 제안 가운데 필요한 것에 대하여는 하천개수계획에 반영하도록 노력하고, 해당 제안에 대한 하천관리자의 의견을 종합하여 해당 제안과 그 결과를 보고서의 형태로 공표해야 한다」는 내용을 규정하는 것이 중요하다.

아울러 하천개수에 이르는 판단의 투명화조치를 위하여 공청회를 개최하여 관계 주민의 의견을 들어 최적이라고 생각되는 안을 선택하여야 한다」라고 규정한다.

2) 주민 측에서의 제안권의 확보방안과 쟁송절차

주민참가절차가 실시된다고 하더라도 사업계획내용의 타당성에 대하여 주민이 이의를 제기하고, 최종적으로는 계획수립과정을 사법적으로 통제할 수 있는 제도가 없으면 실효성을 확보할 수 없다.

하천에 관한 일련의 계획은 행정심판법의 대상이 되어야 할 최종처분의 성질을 가지는 것이 아니고, 행정과정에 있어서의 중간적 결정에 지나지 않는 것이다. 그렇지만 하천법 등의 개별법에서 특별한 규정을 두어 행정심판법에 유사한 심판과정을 두는 것이 필요하다고 생각한다. 따라서 「주민등은 위법 혹은 부당한 하천에 관한 계획이 수립되었다고 인정될 때에는 관계 살림시도의 수정심의회에 공표된 계획 내용에 관하여 심사의 제기를 할 수 있다.」

「수정심의회는 전항의 심사제기에 이유가 있다고 인정될 때에는 하천관리자에 대하여 계획의 전부 또는 일부의 변경 혹은 철회를 권고함과 동시에 재결로 그 취지를 선언한다」는 뜻의 규정을 두어, 행정심판법중 처분에 대한 심사청구의 심리에 관한 규정을 준용한다. 나아가 해당 심판제기를 각하 또는 기각하는 재결이 있는 경우에는 계획의 확정 에 관한 소송을 제기할 수 있도록 한다. 이것은 이른바 민중소송이고, 각종 이익의 적정한 비교형량을 해태한 위법한 계획의 취소를 요구하는 성격을 가진다. 여기서는 상기의 일련의 하천계획수립시에 하천개수에 수반되는 치수안전도의 향상이나 공사에 따른 하천생태계에의 악영향의 방지 등 모든 이익, 모든 가치를 적정하게 평가·판단할 것이 전

제가 된다. 그리고 본래 고려해야 할 요소를 부당하게 경시하거나 본래 고려하지 않아도 될 사항을 고려함으로써 하천관리자가 계획재량의 판단과정에서 과오를 취소사유로 하는 것이다.

또 이 경우의 제기적격을 가지는 「주민등」의 범위에 대하여는 해당 하천의 유역 시정촌의 주민 또는 관할청의 승인을 받아 설립동기를 완료한 단체로 하는 등 약간 범위를 한정해도 좋을 것이다.

V. 치수대책을 위한 토지이용규제

1. 구역지정의 방법

하천유역의 토지이용형태의 변화에 따른 도시수해대책으로 하천의 제방안쪽의 토지이용을 포함한 유역관리가 하천관리행정에 있어 중요하다.

현행 하천법의 체제에서는 하천관리자로서 할 수 있는 방법에는 한계가 있다. 그러나 급속한 도시화에 따른 하천에의 유입증대책으로서 제방 안쪽의 토지를 개발하는 행위도 넓게 하천의 수량에 영향을 미치는 행위로서 관리의 대상으로 하고 홍수방지를 위한 하천구역의 외연을 확대하는 문제도 검토하여야 한다.

이와 관련하여 하천유역의 제방 안쪽의 토지를 보수구역, 우수구역의 구역으로 하여 토지이용규제를 하여야 할 것이다.

자연재해 가운데에서도 특히 수해의 경우, 지역편재성이 강한데다가 하천이나 그 유역의 지세등은 각 지역마다 크게 다르기 때문에 전국적

으로 일률적으로 적용되는 규제로는 어려운 측면이 많다고 생각된다. 따라서 구체적 규제방법으로는 법률에서 각 구역의 개념과 주된 규제 방법의 예를 제시하기만 하고, 상세한 토지이용규제에 관하여는 법률이나 조례로 실시하면 될 것이다.

또한 토지이용규제에 앞서 주민에게 스스로 거주하는 구역의 수해위험도를 인식하도록 하기 위해서 홍수범람위험지역도의 작성에 노력하도록 하고, 각 시도, 시군구 사무소 등에서의 열람, 인터넷에 의한 접근이 가능하도록 법으로 명기해야 할 것이다.

2. 규제내용

1) 保水區域

이는 주로 하천상류에 위치하는 산림, 구릉, 수원지 등 빗물을 일시적으로 침투 또는 체류시키는 기능을 가지며, 이 기능을 영속적으로 확보·증대시킬 필요가 있는 구역이다.

해당 구역에 대하여는 하천과의 물리적 근접성등을 생각할 경우, 하천관리자 자신이 직접 규제하는 것은 어렵다고 생각된다. 오히려, 시도와 유역 시군구가 자치사무로 주체적으로 관리하도록 하고, 법률에서 보수구역의 개념과 관리·규제의 기본방침을 정하고, 구체적 규제내용에 대하여는 수계유역협의회를 구성하는 시군구의 조례로 필요한 규제를 하면 된다.

가. 구역의 지정

중요한 수계의 하천유역의 삼림중 보수력을 가지는 잡목림을 시도가 지정하고, 그것을 공시한다.

지정시에 심의회에 자문을 구함과 동시에 수계유역협의회 의견을 듣도록 한다. 따라서 해당 협의회의 유역관리계획에서 구역 등의 원안이 적정하게 책정될 것이 필요하다. 또 관계 시도 지사와 협의하여 삼림법의 보안림 지정과 조정을 피하도록 한다.

나. 구역내에서의 규제내용

수계유역협의회가 구성된 시군구의 조례(보수구역관리조례)로 규제한다.

다. 특별시, 광역시, 도 삼림 담당 부서 및 유역 시군구와의 업무제휴

하천관리자는 수관리기본방침 및 수관리계획의 수립시에 지역삼림계획과의 제휴하기 위하여 관계 특별시, 광역시, 도 지사의 의견을 듣지 않으면 안된다. 법률에 하천관리자로부터 관계 특별시, 광역시, 도에의 의견제출권을 명기하는 규정을 법률에 두어 특별시, 광역시, 도가 책정하는 지역 삼림계획과의 유기적인 협력관계를 구축하도록 한다.

2) 유수구역

이는 빗물 또는 하천의 유수가 용이하게 유입하여 일시적으로 저장하는 기능을 가지고 있는 전답 등의 농용지 등으로 이 기능을 영속적으로 확보·증대시킬 필요가 있는 구역을 의미한다.

가. 구역의 지정

구역지정시에는 하천관리자가 하천관리심의회 의견을 듣고, 동시에 수계유역협의회를 구성하는 시군구의 도시계획 및 유역관리계획에서 명확하게 평가하도록 한다.

나. 구역내에서의 규제내용 등

법률 이외에 특별시, 광역시, 도 또는 유역 시군구의 조례로 지역의 실정에 맞게 규제 할 수 있는 취지의 수권규정을 둔다.

VI. 하천환경보전을 위한 토지이용규제

1. 하천수리의 원칙

지금까지 하천수리공사에 의하여 바이오톱으로서의 하천은 계속 소실해 왔다. 이 문제는 하천수리공사가 하천생태계를 계속 열악화시켜 왔음을 전제로 하지 않으면 안된다.

따라서 다양한 생태계를 키우는 하천 환경은 지역사회의 생활문화를 지키는 귀중한 자원임에 비추어 하천관리는 하천에서의 생물다양성을 보전하는 것을 주목적으로 하여 이루어지지 않으면 안된다. 나아가 하천공사를 실시할 때에는 하천관리자는 그 하천 생태학상의 현황 및 공사의 실시에 따라 예상되는 하천생태계에의 영향을 정확하게 공표하고 예상되는 영향을 최소한으로 하기 위해 대상대체조치를 강구하도록 배려해야 한다.

독일의 연방이나 각주의 물관리법에서는 하천개수시의 생태계에의 배려의무를 명기하고 있는 경우가 많다.

2. 하천생태계보전 및 회복구역의 설정

현행 하천법에서는 하안이나 하천관리시설의 보전이라는 치수상

의 안전성 관점에서 하천보전구역을 지정할 수 있지만, 별도로 다양한 생태계나 하천경관의 보전이라는 관점에서 구역을 지정하도록 한다.

1) 하천생태계보전구역

하천 특유의 생물다양성을 보전하기 위한 공간을 만들 목적으로 하천환경에 영향을 미칠 우려가 있는 토지의 형상변경, 죽목의 벌채, 하천의 수질 또는 토양을 오염할 우려가 있는 물질의 살포 또는 퇴적등의 행위는 금지한다.

또 공적인 토지이용규제와는 별도로 하천관리자 또는 현지 시군구와 토지소유자와의 사이에 수변공간보전이라는 관리협정을 체결한다. 아울러 민법상의 지역권과 같은 지역권을 설정하여, 토지소유자는 지역권의 정상가격에 근거한 지가를 받으면서, 전문가의 기술적 지원을 받아 최적이라고 생각되는 하천생태계 보전조치를 취하도록 한다.

지역권 설정의 방법에서는 하천생태계보전구역내의 공유지를 요역지, 사유지를 승역지로 하면서 개발하지 않는다는 부담을 부과하는 것을 생각할 수 있다.

2) 하천생태계회복구역

하천관리자가 하도주변의 토지를 매입하여 하천의 특성을 고려하여 생물다양성을 복원하기 위한 계획을 수립한다.

주위의 자연적·사회적 조건에 비추어 가능한 경우에는 미처분 그대로인 폐천부지를 이용하여 범람원의 복원공사를 실시한다.

VII. 토지이용규제와 보상에 대해서

오늘날 시가보상제도가 정착되고 있는 추세에 따라 양호한 생활환경보다 개발·건축의 자유에 근거한 재산권의 보호가 고려될 것이므로 토지이용규제를 하려고 해도 보상의 문제 때문에 쉽지 않은 경우가 많을 것이다. 일반적으로 보상의 필요여부에 대한 판단기준으로는 재산권의 제한 가운데서 사회생활상 일반적으로 수인해야 할 한도를 넘어 특정인에게 특별한 재산상의 희생을 강요하는 것인 경우에는, 헌법 제23조 제3항에 따라 보상이 필요하다. 그렇지만 특별한 희생의 개념에 선을 긋는 일반적인 기준 설정은 용이하지 않다. 토지이용규제의 경우에는 규제의 목적, 근거와 규제의 정도와의 상관관계에 따라 판단하는 것이 필요하다고 생각된다.

그리고 토지에 대하여 그 특성에 따른 공공적 제약을 부과하는 것은 토지공개념의 취지에서도 허용되어야 할 것이고, 한정된 자원인 하천에 대한 장애를 제거하고, 하천환경을 보전하기 위하여 일정한 범위에서 일정한 계획에 따라 토지이용을 의무로 부과하여, 이에 위반되는 사용수익을 제한한다고 하더라도 반드시 토지소유권에 대한 강도 높은 침해라고는 할 수 없을 것이다.

토지이용규제를 실시했을 경우에 보상이 필요한가에 대하여는 대략 이하와 같이 생각하면 좋을 것 같다.

① 보수구역에 대하여

현상 그대로 이용하도록 하고 산림지개발 등을 금지하는 것을 원칙으로 한다. 그리고 개발은 할 수 없어도 현상 그대로 이용이 가능한 것이기 때문에, 개발을 할 수 없음에 따른 일실이익은 보상할 필요가 없으며, 신뢰이익과 실손해의 보상만 하면 될 것이다.

② 우수구역에 대하여

특별구역에 대하여는 종래의 토지이용목적으로 제공되는 것이 현저하게 곤란해졌을 경우에는 하천관리자에 대한 매입청구권을 인정하고, 그 밖에 상황에 따라 환토에 의한 현물 보상을 실시할 수도 있다.

③ 하천생태계보전 및 회복구역에 관하여

하천유역의 지역적 특성에 입각해서 규제 목적과 규제의 정도, 해당 토지의 종전부터의 이용 상황등 복수의 요소를 종합적으로 판단하여 재산권에의 강도높은 침해에 해당되는지 아닌지에 따라 보상의 필요와 불필요를 결정해야 할 것이다.

따라서 지역에서의 각 하천 특유의 생물다양성의 확보와 특히 수환경보전이 요청되는 상황에 있는 구역은 수환경에의 불가피한 악영향을 방지하기 위하여 일정한 건축행위나 토지형질의 변경이 제한된다고 하더라도, 종전의 전답 등으로서의 토지이용을 고정시키는 정도에 그친다면 토지 자체의 효용을 박탈하는 정도의 강도 높은 침해라고 볼 수는 없으며, 원칙적으로 보상할 필요가 없다고 생각된다.

다만, 특별한 사정에 의하여 보상을 실시하지 않는 것이 사회통념상 확실히 부적당한 경우에는 상당액을 보상할 필요가 있을 것이다.

처음부터 토지소유권은 하천생태계라고 하는 지역의 자연환경의 보전을 위해서 가장 적합한 토지이용을 할 의무를 수반하는 것이라고 생각하여야 하며, 본래 해당 토지가 놓여진 구체적 상황이나 지역특성에 따라 토지이용의 방법도 구속되는 것이 타당할 것이다.

이 점에 대하여 독일의 상황구속성의 이론이 이미 판례로도 확립된 바 있다.

VIII. 수량과 수질을 통합한 하천관리

1. 수자원의 이용과 관련된 법률로는 하천관리를 위한 기본법인 「하천법」이 1961년에 제정되었고, 그밖에 공유수면매립법, 공유수면관리법, 특정다목적댐법, 골제채취법, 소하천정비법, 지방양여금법 등이 제정되어 있다.

리우 환경선언의 물관련 내용은 세계적으로 담수자원의 고갈·파괴 및 오염이 심화되고 있어 통합된 물자원의 계획과 관리가 요구되고 있음을 밝히고 있다. 즉, 지역간 기관간 물관리 책임이 나누어져 있으면 물관리 정책의 연계성이 결여되어 물관리의 효율성이 떨어지고, 물의 개발과 이용은 생태계 보호와 수계내 수질의 지속성을 우선적으로 고려하여 반드시 필요한 수요에만 충족되어야 하며, 비효율적 수요에는 적절한 부담을 지워야 함을 선언하고 있다. 우리나라도 이 리우 선언이 적용되어야 할 것이다.

2. 하천의 통합관리의 문제점

OECD나 리우환경회의에서는 이러한 경향과 필요성을 기초로 각국에 대하여 물관리 정책에 대한 효율증대 및 환경보호를 위하여 물관리 통합체계를 권고하고 있는 것이다.

- ① 현행 우리나라 하천관련 법령은 건설교통부, 환경부, 행정자치부, 농림부, 산업자원부 등 여러 부처가 관장하고 있다. 따라서 법령간 상호관련성이 결여되어 있고, 이들 부처를 조정·통제하는

기구에 대한 법적 근거가 미비하여 체계적이고 종합적인 물관련 업무처리에 어려움이 있다.

- ② 현행 수자원 법령은 입법취지 및 목적에 따라 물의 개발과 관리(이수), 수질 및 환경관리(수질), 재해관리의 분야로 크게 나뉘어 있다. 따라서 물관리와 이용의 구분이 모호하며, 각각의 주체와 관련법제가 다원화되어 있다.
- ③ 현행 하천법은 획적인 배분질서, 명확한 물이용권의 조정기준, 물이용의 용도별 우선순위, 미래의 물 사용자에게 대한 배려(후세대의 배려)가 결여되어 있을 뿐만 아니라, 수질보전과의 관련이 반영되어 있지 않다.
- ④ 수자원관리 조직에 따라 다원화되어 있는 각종 물관리 법령을 종합·조정하는 물관리 기본법이 제정되어 있지 않다.

3. 개선방안

1) 물관리 기본법의 제정의 필요성

최근 물의 양적 질적 관리기능을 제고하고 보다 체계적이고 합리적인 물관리를 위하여 정부 부처간의 기능조정과 아울러 법령을 체계적으로 정비할 필요성이 제기되고 있다.

정부는 수량과 수질의 통합적 관리체계를 검토한 적이 있고, 물 관리 기본법안을 국회에 제출하기도 하였으나 아직 실현되지 않고 있다. 따라서 물 관련 법률 상호간의 종합성, 체계성을 확보하고 물 자원의 여러 기능을 연기할 수 있는 물관리 기본법의 제정이 이루어져야 할 것이다.

2) 수량과 수질의 통합관리

가. 수자원 전반에 대한 포괄적 규정과 연계성 부족

현재 우리나라에는 하천법을 비롯하여 공유수면관리법, 소하천정비법, 내수면어업개발촉진법, 지하수법 등 각 개별 법률에서 해당 수자원에 관하여 별도로 규정을 하고 있다.

따라서 통합된 물법체계를 가지고 있지 못하고, 상호관련성도 낮은 형편이다.

나. 수량과 수질의 분리관리

기본적으로 수량은 수질과 밀접한 관계를 가지고 있어, 통합관리하는 것이 바람직하나 현행 법제도는 수량과 수질을 분리하여 규정하고 있다. 또 법률 규정상으로는 다양한 하천관련 법률들이 존재하나 수량과 수질이 연계성을 가지지 못하고 운영되고 있어 개선되어야 한다.

다. 하천유지유량에 대한 개념 미정립

하천유지유량이란 하천의 최소한의 자원적 기능 및 정상적인 기능을 유지하기 위해 하천에 흐르는 유량으로써 치수허가의 기준이 되는 하천유량이다. 현재 하천유지용수의 공급은 악화되고 있는 하천수질의 보호를 위하여 절실히 요구되고 있다. 그러나 현행 법령에는 하천유지유량의 개념이 명확하게 규정되어 있지 않을 뿐만 아니라 그나마 사문화되고 있으며, 심지어 상류범에서 추가로 물을 방류하여 하천을 회석시키거나 세척하려는 발상으로 평가절하 하기도 한다.

3) 물 분쟁에 대한 조정기구와 원칙의 정립

가. 물분쟁 조정법 제정

하천법제 28조의 규정에 의하면 유수점용에 있어 수량이 부족하거나 그 이용이 상호침해가 될 때에는 하천관리청은 수리권을 조정 또는 제한할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 그 기준에 대한 명확한 규정이나 원칙이 제시되어 있지 않고, 규정도 재량규정으로 되어 있어 실질적인 조정이 이루어지지 않고 있다.

모든 사례에 적합한 규정을 두기는 어렵겠지만, 조정에 관한 기본원칙은 있어야 할 것이다. 관행 수리권에서 발생한 선점우선원칙, 상류우선원칙, 연안우선원칙 등은 현실적으로 발생되고 있는 물 분쟁을 해결하기에 충분하지 않으므로 환경변화에 따른 새로운 조정원칙을 정립하는 것이 필요하다.

나. 용도별 우선순위의 미정립

현행 하천법은 갈수기 때 용수별 수리권의 우선순위를 조정할 수 있는 규정을 두고 있지 않으므로 갈수기 때마다 용수별 수리권 분쟁을 초래할 여지가 남아 있다.

대부분의 선진국가들과 달리 현행 우리나라의 물관련 법제는 이러한 용도별 우선순위를 두고 있지 않아 물부족의 경우 법원칙에 의한 조정이 이루어지지 못하고 있다.

다. 물분쟁 해결을 위한 조정기구와 절차의 부재

지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 물자원에 대한 분쟁이 지역이기주의와 결합되면서 더욱 심화되고 있다.

현행 물관련 법제에서는 하천법 제28조의 규정을 제외하고는 물분쟁 해결을 위한 별다른 규정이 없다. 자치단체간의 분쟁해결을 위하여 지방자치법에 지방자치단체 분쟁조정위원회의 설치에 관한 규정을 두고 있을 뿐이다. 그러나 이 분쟁조정위원회도 비상설적인 자문기구로써 근본적인 해결기능을 하고 있지 못하고 있다.

따라서 정부는 수자원에 대한 국가소유의 원칙을 명확히 하고 물분쟁조정법을 제정하여 행정절차법에 부합되는 분쟁해결절차를 포함시켜야 할 것이다. 물자원의 효과적인 관리를 위하여 광역협의체를 구성하여 상·하류간 공동 협력하는 시스템 구축도 바람직 할 것이다.

IX. 맺는말 - 물종합관리법 제정의 필요성

이 글에서는 현행 하천법의 개선에 중점을 두어 언급했지만, 하천구역이라고 하는 한정된 공간의 개선만으로는 지금까지 지적한 여러 문제를 근본적으로 해결하기에는 어렵다고 생각된다.

따라서 단지 하천구역을 관리하는 하천법이 아니라, 넓게 수류의 수문적 순환에 주목해 그 관리 범위를 수질과 수량을 포괄하는 물관리기본법의 제정과 그것을 종합적으로 관리하는 물관리행정청의 설치가 장기적으로 요망된다.

각 부처간의 부처이기주의와 경직된 수직적 행정을 생각할 때, 통일적 물법시스템의 구축의 실현은 지극히 어려운 것이겠지만, 이의 실현을 위하여 부단한 노력을 계속하는 것이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

【Summary】

Legal policy for proenvironmental river administration(management)

- Decentralization of river administration(management), participation of local residents, Water Act for regulating land using to protect river environment and to control flood -

Soo Hyuk, Park

1. Issue

There are Common surface reclamating Act and Small river servicing Act and etc., including River Law in our river related Acts of Parliament. Those has been revised several times after establishment, however still there are a few problems.

Most of all, there are lack of coordinating system in solving disputes between the persons concerned because the system of administrating river has been divided into administrative district unit. That means, it is classified as river under the direct control of the government, river under local government, small river and so on. River under the direct control is administrated by Ministry Construction & Transportation and the rest of them are controlled by every administrative district, so it's very hard to keep consistency to control water of upper and down streams and water

system in a same way. Futhermore, main group of the administrating river is not under department of watersystem, so it can be ignored more than expected.

2. Projects and How to improve.

Idea of administrating river can be provided as limited public asset for nation, and river administrater has to fulfill thier duty for residents so that they can use water clean and safe. And also, river administrater has obligation to maintain the river clean for their next generation. If we think that administrating river is thoroughly trusted in basin residents, we also need to give an opportunity for them to participate in managing on their own. For that, we need river administrating system in decentralized way, desperately.

In order to make these efforts available, first of all, we must reorganize administration of water managing organization into a basin unit, secondly, provide essential inquiry organization in local unit which is consisted in residential representitive, NGO and experts related in this field, finally, settle 'Basin water Council' (a temporal name) which is organized in locals to conduct cooperately the matter of river problems.

In addition, review the form of the ideal determination of the plan from loacal basin public organization and then appropriate 'Basin Water Management Policy' in 10-year-unit and 'Basin Management Plan' in 5-year-unit. Futhermore, local government should also appropriate 'Basin Management Plan' and must try to unite each

local long-term plans and rules for tidging streets. About pro-environmental law and policies, it should be committed to rules so that each local public organizations can publish thier own law and policy.

Residential partisipational system in the field of river administration, in the step of the beginning, the river administrater has to show the basic data to the residents so that this can be the basical start leading to opened discussion or workshop with the related organizations to impose duty to the riveradministrater, and they must correct report for conference in base of results which the residents had offered.

Residents (including NGO) should able to suggest judgmental motion or plan deciding action as popular action.

Conformed actions, as they appropriate the plan, they regard it as dissolucional cause when they ignore considerable elements, for example, effections in ecosystem while accomplishing constructions or, opposite occations that causes insufficiency in participating process of the residents or, mistaken error in the process of judging planning decretion.

Regulation of using land for controlling flood, start regulating as a rule, for example, zoning 'Water Protecting Area' or 'Wasted Water Area' in inside line of land bank and also should try ro make 'Dangerous Overflowing Area' in all boundery of the river.

To protect river ecosystem, not just regulate founding area to protect ecosystem but also conclude 'self managing treaty' between

river administrator and land owner paying the price of land. Setting up regional right or, river administrator should enforce to act river renaturalization considering characteristic of the river. Purchasing the land outskirts of the river can be other way, too.

About necessity for recompensating as they act the regulation for using land, it is allowed to restrict landownership for public reason and it is sensible to judge in case by case considering complexible elements where the specific situations are.

3. Future Planning

For the next project, we should check about founding water administration and 'General Water Management Act'(a temporal name) not just for river act for the river area but for making it possible to maintain reasonable area according to circulation of floodgate, unifically.

Follwing issues are important contents in this text.

1. Introduction
2. Problems and conditions in managing river according to 'river law'.
3. Idea of river administration.
4. Attitude as river administrating organization and participation of the residents in river managing.
5. Regulation of land using to solve problems of controlling flood.
6. Regulation of land using for protecting the enviroment of river.
7. About recompensation from regulation of land using.
8. Nessasarity of establishing 'General water management Act'