

하천, 누가 무엇을 관리할 것인가?

박두호 *, 류문현 **

Dooho Park, Mun hyun Ryu

요 지

최근의 극심한 가뭄현상과 4대강살리기 사업 등 하천과 관련된 국가적인 일들이 진행되고 있어 하천관리에 대한 국민적 관심이 증가하고 있다. 그 동안 하천의 관리는 국가와 지방이 각기 따로 따로 해왔고, 하천 역시 국가하천과 지방하천으로 구분되어 있다. 국가하천 구간은 전체 하천 연장의 10% 이내이기 때문에 대부분의 하천관리는 지방이 담당하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 현실적으로 지방행정기관의 하천관리 인력은 턱없이 부족한 실정이다. 기후변화와 물수요 증가 등 하천관리에 대한 중요성과 하천을 행정구역이 아닌 유역 중심으로 관리해야 하는 필요성이 증대됨에 따라 최근 국토해양부는 하천법 개정(2008.4)을 통해 국토보전상 또는 국민경제상 중요한 하천을 추가로 국가하천으로 지정할 수 있는 법적 기반을 만들었다.

하천에 대한 등급의 조정은 이해당사자들의 관계 및 지자체간의 문제 등 다양한 변수들이 존재하기 때문에 쉬운 작업은 아니다. 추가로 지정하기 전에 좀 더 세부적인 고민이 요구된다는 것이다. 그렇다면 어떤 하천이 국토의 보전과 국민경제적으로 중요한 하천인지, 어느 정도나 국가하천으로 지정되어야 하는지, 국가하천과 지방하천으로 구분하는 이유는 무엇이고 꼭 그렇게 구분해야 하는지, 국가하천과 지방하천의 관리를 위해 중앙정부와 지자체의 역할과 기능은 무엇이어야 하는지 등이 검토되어야 한다. 하천관리에 요구되는 기능과 역할을 누가 어떻게 책임지고 하는지에 따라 향후 하천관리에 큰 영향을 줄 것이다. 본 연구에서는 하천관리의 효율성 측면에서 이 같은 점들에 대한 답을 하고자 하였다. 특히 국가하천의 추가 지정과 관련된 문제점과 향후의 정책방향을 제시하였다.

핵심용어 : 국가하천, 지방하천, 하천관리의 기능 및 역할

1. 서 론

하천관리에 대한 관심이 요즘처럼 높은 때도 없었을 것이다. 맑은 하천에 대한 국민들의 갈망과 이에 부응한 자연형 하천의 성공사례 그리고 한반도의 대동맥인 4대강사업에 대한 정부의 강도 높은 추진의지 때문일 것이다. 물론 물관리의 중요성은 이미 강조되어 왔고 매년 반복적인 홍수와 가뭄 등 우리나라의 물관리 여건이 녹록치만은 않다는 것이 주지의 사실이다. 그럼에도 새삼 하천이 강조되고 있는 것은 우리나라의 경우 하천의 관리가 곧 물관리의 전부라고 할 만큼 중요하기 때문이다. 국가하천 구간은 전체 하천 연장의 약 10% 이내이기 때문에 대부분의 하천관리는 지방이 담당하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 현실적으로 지방행정기관의 하천관리 인력과 예산은 턱없이 부족하기 때문에 하천관리의 어려움이 있다. 물론 지난 하천법 개정(2008. 04)으로 국가하천을 확대하여 좀 더 체계적인 관리를 하고자하는 의지는 충분히 반영되었지만 아직도 하

* 정회원 • 한국수자원공사 수자원연구원 선임연구원 : dhpark@kwater.or.kr

** 정회원 • 한국수자원공사 수자원연구원 선임연구원 : ryumsejj@kwater.or.kr

천을 어떻게 관리할 것인가에 대한 분명한 역할과 기능의 설정은 명확하지가 않다. 본고는 하천관리의 효율성 그리고 최근 하천관리의 중요이슈 측면에서 하천의 등급 구분과 관리의 문제를 논하고자 한다.

2. 하천등급과 관리

2.1 하천등급

우리나라의 본격적인 물관리는 1961년 건설부에 수자원국이 생기고 하천법이 탄생하면서 부터이다. 1963년에는 37개의 직할하천과 79개의 지방하천으로 우리나라의 하천을 구분함으로써 누가 어떤 하천을 관리할 것인가에 대한 법적 근거를 마련하는 계기가 되었다. 이것은 일제강점기하(1927년)에서 만들어진 조선하천칙령에 기반을 두고 있다. 일본과 마찬가지로 우리나라도 이때부터 어떤 하천을 누가 관리할 것인가에 대한 역할을 부여하게 되었다(표 1). 그러나 이 당시 직할하천과 지방하천의 지정과 관련된 기준은 찾을 수가 없다. 1982년 하천법의 개정과 함께 37개의 직할하천이 62개로 확대되었고 확대의 기준도 함께 제시되었다. 다목적 댐의 계획홍수위까지 등과 같은 하천시설물, 인구 20만명 등과 같은 도시 및 기간시설 보호 그리고 유역면적 200km² 이상이고, 하폭이 150m 이상 등과 같은 하천의 규모 및 유역 상황 등과 같은 기준들이 마련되었다. 그 이후에도 하천설계시 계획홍수량, 설계빈도 등 추가적인 사항이 제시되기도 하였다. 특히 1999년에는 직할, 지방 및 준용하천이 아닌 국가, 지방1급 및 지방2급으로 명칭이 변경되었다. 그럼에도 불구하고 아직 하천의 등급에 대한 명확한 기준 등과 관련된 체계적인 연구는 없었다고 할 수 있다.

표 1. 하천 등급 지정 및 조정 연혁

일자	지정 및 개정	주요내용
1927.5.	- 조선하천령 제1조 제1항의 하천의 명칭 명칭 및 구간 지정	직할하천 36개, 지방하천 78개
1961.12.	- 조선하천령을 폐지하고, 하천법을 개정	
1963.4.	- 각 령 제1255호의 하천의 명칭 및 구간 지정	직할하천 37개, 지방하천 79개
1970.7.	- 하천의 명칭 및 구간 개정	
1982.2.	- 대통령령 10719호의 하천법 제2조 하천의 구간지정령 중 개정령	직할하천 62개, 지방하천 55개
1983.4.	- 대통령령 제11120호 하천법 시행령중 개정령	
1999.2	- 하천법 개정(등급의 명칭만 변경)	국가하천 62개, 지방1급하천 55개, 지방2급하천 3,779개
2002.	- 일부 국가하천의 등급을 조정	국가하천 65개, 지방1급하천 55개, 지방2급하천 3,773개
2008.4	- 하천법 개정(하천법 제7조 하천의 구분 및 지정)	국가하천 구간 확대근거 제시, 유역면적 200km ² 이상 또는 50-200km ² 사이

자료: 국토연구원(2002), 저자 수정 및 보완

2.2 하천등급 구분의 의의

하천의 등급을 구분하는 목적은 무엇일까? 저자 또한 특별한 생각 없이 지금까지 어떤 것은 국가하천 어떤 것은 지방하천으로 명명하였다. 그런데 호기심을 발휘해보면 왜 하천이 국가, 지방 혹은 소하천 등으로 구분되어 있고 구분되어야 하지? 라는 의구심이 생긴다. 우리나라의 경우를 놓고 보면 국토보존상 또는 국민경제상 중요도가 높은 하천의 경우는 국가가 직접 관리를 담당하고 그렇지 않은 경우는 지자체가 담당하도록 하천법은 명시하고 있다(하천법 제7조). 이 자체를 놓고 보면 크게 문제는 없다. 외국의 경우와 비교해서 설명해보자.

Davis(1899)는 하천을 유년기, 장년기, 노년기로 구분하였고 이것이 근대적인 하천분류의 시초라 할 수 있다. 그 이외에도 Schumm(1963), Brussock(1985) 그리고 Rosgen(1996) 등이 하천에 대한 분류를 한 바 있다(국토연구원, 2002). 그러나 여기서의 하천의 분류는 우리나라의 국가 혹은 지방하천의 구분과는 큰 차이가 있다. 하천의 형태 또는 하천의 차수(stream order)에 따라, 즉 하천의 수문학적인 특성 등에 따라 하천을 구분해 놓은 것이다(국토연구원, 2002에서 재인용). Rosgen은 하천 관리상 필요한 사항 즉 하천복원과 유지관리 등에 필요한 하천의 동적인 변화에 따라 하천을 분류해 놓았다. 다시 말하면 하천의 효과적인 관리를 위해 하천의 형태 또는 수문학적인 특성 등을 기준으로 하천을 분류하였다는 것이다. 대부분의 국가에서 하천을 이 같은 형태로 분류해서 관리할 뿐 하천 자체에 등급을 부여하여 관리의 주체를 달리하는 경우는 찾아보기 어렵다. 아마 일본과 우리나라가 유일한 국가가 아닌가 한다.

하천법 제3조 1항은 “국가는 하천에 대한 효율적인 보전·관리를 위하여 하천에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 마련할 책무를 진다”고 제시하고 있다. 또한 제3조 2항은 “지방자치단체는 국가의 시책에 따라 필요한 조치를 하고 그 관할구역의 특성에 맞는 계획을 수립·시행하여야 한다”고 정하고 있다. 이 법조항을 근거로 한다면 국가는 물관리의 큰 틀을 제시하며 지방자치단체는 그 틀 안에서 지역하천의 특성에 맞는 계획을 수립하고 시행해야 한다. 결국 동법 제7조의 지방하천을 지방자치단체가 관리한다는 것은 국가가 제시한 큰 틀 안에서의 관리를 의미하는 것이다. 이 같은 하천관리의 원칙이 제대로 지켜지고 있을까?

3. 지방자치제와 하천관리

엄밀히 말하면 하천법 제3조 하천관리의 원칙은 제대로 지켜지고 있지 않다. 아주 명확하진 않지만 엄연히 하천법은 하천을 관리함에 있어 국가, 즉 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 상황은 국가와 지자체가 서로 법적인 투쟁까지 가는 상황이 발생하고 있다. 이는 다름 아닌 1995년에 시작된 지방자치제도 그 원인이라고 본다. 이제도가 시행되기 전까지는 물문제로 인해 국가와 지방이 싸울 일은 거의 없었다. 지방의 관료라야 어차피 중앙행정기관에서 임명한 공무원 신분이고 국가가 정한 하천법에 있는 원칙을 고수해야 한다. 그러나 현재의 자치단체장은 그렇지 않다. 특히 시민들이 깨끗한 물과 맑은 하천에 대한 기대가 크기 때문에 국가의 큰 틀과는 무관한, 아니 어떤 경우는 거기에 반하는 일들을 추진하는 경우도 생기며 결국 법적인 소송까지 가는 상황이 발생하고 있는 것이다.

여기에는 두 가지 원인이 있다. 첫째, 중앙정부가 하천법 제3조에 있는 하천관리의 원칙을 제대로 이행하고 있지 못하고 있기 때문이다. 둘째, 자치단체장들이 법적으로 애매모호한 점을 최대한 활용하여 중앙정부의 시책과 반하는 물과 하천의 이슈들을 지역정서와 지역주민들의 복지증진을 위하여 추진하고자 하기 때문이다. 지방자치단체의 입장에서 본다면 어찌면 당연한 일이다. 보

다 근본적인 원인은 하천 관리의 주체를 하천의 등급에 따라 구분해 놓은 데 있다. 일본과 우리나라를 제외한 어떤 나라도 하천을 행정구역별로 쪼개어 관리주체를 설정해 놓은 나라는 없을 것이다. 하천법에서 제시한 하천관리의 원칙을 제대로 준수하기 위해서 그것이 국가하천이든 지방하천이든 국가는 무엇을 어떻게 해야 한다는 좀 더 구체적인 가이드라인을 제시할 의무가 있는 것은 아닐까? 보다 본질적인 문제로서 하천을 국가와 지방으로 꼭 구분해서 관리해야 하는 이유가 있는 것일까? 필자의 의견은 ‘아니다’이다. 하천을 국가와 지방으로 구분해서 얻는 것이 무엇인지를 생각해 보자.

물관리체계와 관련된 중요 이슈들을 보면 지역화(Regionalization), 지방분권(Dcentralization) 그리고 민영화(Privatization)일 것이다. 이 중 우리가 언급중인 하천의 등급 및 관리와 관련된 이슈는 바로 지역화와 지방분권일 것이다. 물관리 또는 하천의 관리가 그 지역의 특징이 정치·경제적인 상황에 따라 달라져야 하기 때문에 중앙에 집중된 형태의 물관리가 바람직하지는 않으며 지역화를 통해 지역간에 보다 합리적인 물의 이용 및 관리방안이 제시 된다고 보고 있다(AWWA, 1981). 지방분권도 마찬가지로 개념이다. 그러나 전제조건은 국가가 보다 명확한 가이드라인을 제시해야 한다는 것이다. 하천의 경우는 더욱 그렇다. 대부분의 선진국들이 이미 하천의 유역에 기반한 통합적인 계획을 수립하고 있고 그 가이드라인 안에서 지역이 이를 실행에 옮기고 있는 것이다³⁾. 우리나라처럼 행정구역별로 들쭉날쭉하게 하천관리를 하고 있는 것처럼 보이지는 않는다. 지역에 위임하더라도 하천법에 명시된 것처럼 종합적인 계획을 수립하고 이 계획을 기본적인 틀로 하여 국토의 실핏줄 같은 소하천 관리조차도 그 계획에서 벗어나서는 안 되는 것이다. 결국 현행 하천법의 국가하천과 지방하천구분은 지역화 또는 지방분권이라는 물관리의 국제적인 패러다임에 맞는 것일지라도 실제 그 의도와는 사뭇 다르게 전개되고 있는 것이 우리나라의 현실이다. 결론적으로 말해 하천을 국가와 지방으로 분류하여 하천을 행정구역별로 조각내 놓은 것이 효율적인 하천관리에 결코 바람직해 보이지는 않는다.

4. 하천관리를 위한 바람직한 하천의 등급 조정

2008년 4월개 개정된 하천법 제7조는 현행의 국가하천 구간을 좀 더 확대할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 유역면적 기준으로 50km² 이상의 하천이면 인구가 20만 명 이상, 범람구역 안의 인구가 1만 명이 넘거나 상수원보호구역 및 국립공원지역을 관류하는 하천이면 국가하천이 될 수 있다⁴⁾. 현재 국가하천은 국가와 지방하천 연장의 약 10%에 달한다(표 2).

표 2. 현행 국가하천 연장

구 분	대상하천	관리청	근거 법령	규 모	
				개소	연장(km)
국가하천	국민경제상 중요한 하천	국토부	하천법	61	3,001
지방하천	지방이해와 밀접한 하천	시·도	하천법	3,771	26,781
소하천	폭2m, 연장 500m 이상	행자부	소하천 정비법	22,664	35,815

자료 : 국가·지방하천(한국하천일람, 2007), 소하천(한국하천일람, 2004)

3) 그럼에도 불구하고 지역(혹은 주정부)간 물관련 갈등과 분쟁은 여전히 존재한다.

4) 자세한 내용은 개정하천법(2008.4) 제7조 참조.

만약 개정된 하천법의 기준을 적용한다면 대략 40% 이상(약 12,000km)의 하천이 국가하천이 될 수 있을 것으로 추정된다. 즉 추가로 30% 정도가 증가하는 것이다. 국가하천 구간의 확대하는 명분은 무엇일까? 필자는 다음과 같이 제시한다. 첫째, 하천관리의 어려움이 있는 지방의 여건을 고려하여 관리의 중요도가 상대적으로 높지만 관리가 잘 안 되고 있는 하천을 추가로 지정. 둘째, 향후 기후변화 등을 고려할 때 기존의 국가하천 관리에 미치는 파급효과가 크거나 상대적으로 재해위험이 높은 하천을 추가로 지정. 마지막으로 유역통합관리라는 하천관리 패러다임의 변화에 발맞춰 국가가 직접 계획을 수립하고 관리하는 구간을 더욱 넓히기 위한 지정 등으로 구분할 수 있을 것이다. 결국 이 같은 의미로 볼 때 국가하천 구간의 확대는 고무적인 일이라 할 수 있다.

다만, 그럼에도 불구하고 근본적인 해결은 될 수 없다고 본다. 보다 근본적인 해결을 위해서는 장기적으로는 국가와 지방으로 구분될 하천의 분절을 과감히 없앨 필요가 있다. 하천을 국토와 마찬가지로 행정구역에 의해 잘게 쪼개놓을 필요가 없기 때문이다. 굳이 구분하자면 하천의 기능별로 예를 들면, 홍수방어와 친수공간의 중요도가 높은 도시하천, 홍수범람의 유도와 하천의 자연도가 요구되는 비도시하천 등과 같이 하천의 기능 또는 하천의 형태와 차수(stream order)에 의한 구분이 필요한 것이다. 모든 하천은 공공의 재산, 즉 국가의 소유이다. 당연히 모든 하천이 국가하천인 것이다. 다만, 국가가 거시적인 장기계획수립부터 사업의 집행은 물론 조사 및 모니터링까지 모든 것을 다 수행할 수 없는 것이고 이를 분담할 수 있는 제도로써 지역화와 지방분권 또는 전문기관에 위탁하는 것이고 국가는 어떤 관리주체도 어겨서는 안 될 하천관리의 가이드라인을 설정하고 이를 규제하고 모니터링 등의 역할을 하며 실제의 사업집행은 지자체나 전문기관 등이 담당할 수 있는 체계가 요구된다. 이것이 유역통합관리로 나아가기 위한 합리적이고 바람직한 방향이라 생각된다.

5. 결론

한마디로 말하면 하천관리의 효율성 측면에서 봤을 때 국가하천과 지방하천으로 구분한 것은 재고의 여지가 있다. 국가하천이든 지방하천이든 전체적인 계획의 수립, 조사 및 규제 등은 당연히 거시적인 국토발전과 국민복종의 증진을 위해 국가가 직접 챙겨야 할 몫이고, 지역단위의 실행 계획이나 특정규모 이하의 사업집행은 지자체가 담당해도 무리 없이 추진될 수 있을 것이다. 물론 지금 당장은 이제까지의 하천등급 체계 때문에 쉽지 않은 일이겠지만 심도있게 검토해야 할 일이다. 국가와 지방으로 구분되어 있는 한 체계적인 관리는 그 만큼 어려워지는 것이다.

감 사 의 글

본 연구는 국토해양부에서 지원한 ‘국가하천 지정 및 관리방안’ 연구비 지원에 의해 수행되었습니다.

참 고 문 헌

1. AWWA(1981). Regulation: Why and How, Journal of the American Water Works Association, May.
2. 국토연구원(2002). 합리적 하천관리를 위한 하천등급 조정방안 연구.
3. 하천법(2008). 국토해양부
4. 한국하천일람(2004, 2007). 국토해양부