

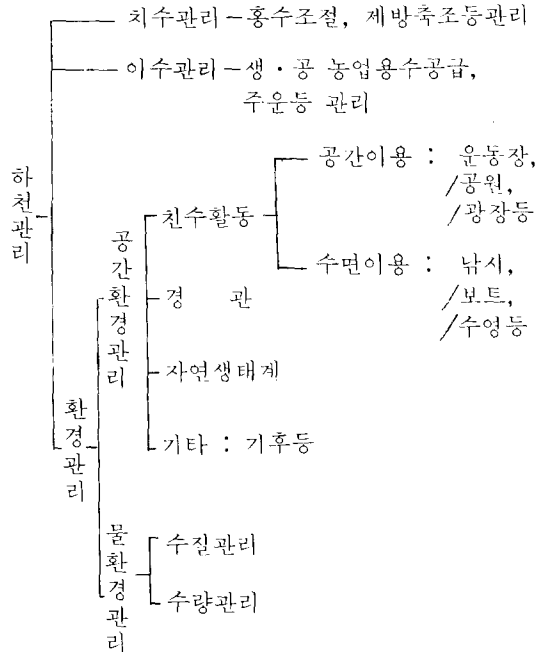
〈特輯 河川環境管理〉

하천환경관리에 관한 법제도와 행정체제의 개선

鄭明義*

1. 하천환경관리의 정의

하천환경관리란 최근에 나온 용어로서 현재 그 개념이 정하여진 것은 없으나 임의로 정의하여 본다면 “하천의 치수 및 이수이외에 하천의 물과 공간을 인간생활에 유익하게 관리하는 모든 것”을 말한다고 할 수 있으며 이것을 알기쉽게 도표로 표시하면 아래와 같다.



2. 하천환경관리의 필요성

종래의 하천의 관리는 치수와 이수를 의미하였다. 인구가 많지 않고 더구나 도시화되지 않은 시대에는 하천환경관리는 자연상태에서 그대로

이용하였고 관리할 필요를 느끼지 않았다. 그러나 최근 우리나라 산업의 급격한 공업화, 도시화의 진전 및 인구의 증가등으로 인하여 하천수질의 오염이 심각하고 이에 따라 하천 공간이 황폐화되고 있으며 특히 도시지역은 이러한 현상이 더욱 심하여 지고 있는데 반하여 도시민의 생활 수준향상에 따른 문화적 및 정서적 욕구향상은 하천공간의 활용을 절실하게 요청하고 있으므로 최근 하천환경의 관리문제가 크게 대두하게 된 것이다.

3. 법제도 및 행정체제

가. 법제도

1) 하천법상의 규정

△ 하천의 범위

· 하천의 구간

우리나라는 하천을 수계별로 관리하지 않고 구간별로 관리하고 있으며 공공생활에 미치는 영향이 큰 하천은 동 하천하류로부터 상류를 직할하천, 지방하천, 중요하천으로 나누어 관리하고 있으며, 준용하천의 상류는 하천법상의 하천이 아닌 보통하천이 있고 공유수면관리법이 적용되고 있다.

· 하천의 구역

제방부지, 제외지 및 포락지를 하천구역으로 하고 있으며 제방의 설치를 요하지 않는 지역에서 제외지와 유사한 지역은 별도로 지정행위를 거쳐 하천구역으로 할 수 있도록 하고 있다.

· 연안구역

* 건설부 수자원국 하천계획과 행정사무관

하천경계로부터 500m이내의 구역은 하천관리
에 필요에 의하여 연안구역으로 지정할 수 있다.

△ 행위규제

· 하천구역에서 유수소통에 지장이 있거나 수
질을 오염시키는 등 하천관리에 지장이 예상되는
행위에 대하여 허가를 받아야 하도록 하고 있다.

· 연안구역은 하천의 관리청이 하천부속물을
보전하고 하천으로 인한 피해를 예방하기 위하여
하천부속물의 손괴, 하천에의 토사유입이나 홍
수범람의 우려가 있는 구역을 연안구역으로 지정
하여 일정한 행위를 규제할 수 있도록 하고 있
다.

△ 수질관리

· 1961.12.31 하천법 제정당시는 수질관리에
관련 규정이 없었고, 1971.1.19하천법 개정시에
허가시 부관에 하천오염방지 조건을 붙이도록 규
정하였으며,

· 1960년대 이후 급격한 산업발전에 따라 환
경오염의 문제가 대두 됨으로서 1977.12.31 환경
보전법이 제정되어 수질오염방지를 위한 규정을
둠에 따라 하천법도 1981.3.1 개정시 환경보전법
의 규정취지에 맞추어 다음 규정을 신설하였다.

- 하천의 위생상 유해한 행위에 대한 허가
- 일정량 이상의 오염물질을 배출하는 행위의
금지

△ 하천정비기본계획의 수립

하천정비기본계획에는 다음 각 호의 사항을 정
하여 수립하도록 하고 있으나 하천환경관리에 대
한 구체적 계획은 고려되지 않고 있다.

· 당해 수계에 대한 종합적인 보전 및 이용의
기본방침에 관한 사항

· 하천공사시행의 기본이 되는 다음 각목의
계획에 관한 사항

- 기본홍수(홍수방어에 관한 계획의 기본이
되는 홍수를 말한다)와 그 홍수의 하도와 홍수조
절용 댐에의 배분에 관한 사항

- 주요한 지점에서의 계획홍수(하천부속물의
설치계획의 기본대책이 되는 홍수량을 말한다)
의 유량에 관한 사항

· 주요한 지점에서의 유수의 정상적인 기능

및 상태를 유지하기 위하여 필요한 유량에 관한
사항

- 하천공사의 실시에 관한 다음 각목의 사항
 - 주요한 하천공사의 목적·종류 및 시행장소
와 당해 하천공사의 시행에 따라 설치되는 하천
부속물의 기능에 관한 사항

2) 하천법 이외의 규정

수질오염을 전면적으로 방지할 수 있는 법률은
1977.12.31 제정된 환경보전법으로 동법의 수질
관련 규정은 아래와 같으며 그외의 법률은 당해
법률이 달성하고자 하는 목적에 따라 일부 필요
한 규정을 두고 있으나 부분적으로만 수질의 관
리가 가능하므로 전체적인 수질관리에는 한계가
있다. 예를 들면 수도법은 상수보호구역을 지정
하여 수질의 오염을 초래할 우려가 있는 행위를
금지하거나 제한할 수 있도록 규정하고, 이의 위
반자에 대한 벌칙을 규정하고 있으나, 상수보호
구역밖(상류)에서 오염되는 사항을 규제할 수 없
으므로 큰 효과를 얻지 못하고 있다.

△ 환경보전법상 수질관리관련규정

· 환경청장은 환경기준을 설정하여 동 기준에
따라 환경을 보전할 수 있도록 함

· 수자원개발등 환경보전에 영향을 미치는 사
업을 하는 자는 환경평가서를 작성하여 환경청장
에게 협의하여야 하도록 함.

· 환경청장은 전국적인 환경오염의 실태파악
을 위하여 측정망을 설치하여 환경오염도를 상시
측정하도록 규정함.

· 환경청장은 필요한 경우 특별대책지역을 지
정하고 지정하고 동지역에 대한 환경보전을 위하
여 시·도지사에게 특별종합대책의 수립시행을
지시할 수 있도록 함.

· 배출허용기준을 설정하고 환경청장은 배출
시설의 허가등을 통하여 규제하며 기준유지를 위
한 방지시설설치, 개선명령 및 조업정지등 조치
를 할 수 있도록 규정

· 환경청장은 기준을 초과하여 오염물질을 배
출하는 자에게 기준초과 오염물질 처리비용을 배
출자에게 부과할 수 있도록 규정

- 환경청장은 수질오염을 총량으로도 규제할 수 있도록 함

- 환경청장은 오염물질의 투기 또는 자연환경 및 이를 위한 시설물의 훼손등 행위의 금지 및 제거명령을 할 수 있도록 규정

- 환경청장은 공공구역의 점용 및 매립등에 대한 오염방지 조치를 취할 것을 허가기관에 요청할 수 있도록 규정

나. 행정체제

우리나라의 하천환경관리에 대한 행정체제가 아래와 같이 다원화 되어 있다.

△ 하천수량·수질 및 하천공간의 관리

- 직할하천 : 건설부장관(62개 : 2,859km)
- 지방하천 : 시·도지사(55개 : 1,314km)
- 준용하천 : 시·도지사(3,807개 : 26,049km)

- 보통하천 : 시·도지사(34,958개 : 39,110km)

△ 수질원개발 및 관리

- 다목적댐 : 건설-건설부

관리-수자원공사

- 생활 및 공업용수 : 건설-건설부, 지방자치단체

관리-수자원공사

- 발전용댐 : 한국전력공사
- 농업용댐 : 건설-농림수산부, 농업진흥공사

관리-농지개량조합

- 하구둑 : 건설-건설부, 농림수산부

관리-수자원공사, 농업진흥공사, 농지개량조합

수질관리

- 하수처리장건설 : 건설부, 지방자치단체
- 수질관리 : 건설부, 환경청, 지방자치단체, 수자원공사

4. 하천환경악화의 원인

△ 수질의 오염

수질의 오염은 결과적으로 하천공간을 전반적으로 오염시킴으로서 하천환경을 황폐화시키는 가장 큰 원인이 되고 있으며 하천의 수질오염은 하천구간이외의 구역(상류소하천)의 오염이 주 원인이나 하천관리청에서는 하천구간이외 구역이므로 동오염행위를 규제할 수 없음.

△ 유수점용료의 면제

하천이라면 물이 주이므로 하천수입금도 유수점용료가 대부분일 것으로 생각되나 현재 공공용으로 사용하는 생활용수와 농업용수의 유수점용료를 면제하고 있고 공업용수의 유수점용료도 약 10년전에 정한 요금을 그대로 징수하고 있어 총 유수점용료가 전체하천수입금의 겨우 2%(일본 77%)에 미달하고 있으므로 하천관리청에서 하천수질에 관심을 가지고 있지 않으며 수요자도 무료로 유수를 인수사용하고 있으므로 수질에 대하여 하천관리청에 항의하는 사례가 없음

△ 장기간의 갈수기 존재

우리나라 하천은 강우량이 시기적으로 편중되어 있어 갈수기에는 장기간 수량이 극히 감소하므로 수질의 오염이 심화되고 있음

△ 법제도의 미비

하천구역등에서 행위제한을 함으로서 하천환경을 관리할 수 있는 규정은 있으나 지금까지 하천관리는 치수와 이수만을 고려하여 계획·관리·처분등을 하여 왔으며, 하천환경에 대하여는 고려하지 않았고 법제도상으로도 하천환경을 적극 관리할 수 있는 규정을 두지 않고 있으며 특히 하천의 구간별 관리로 타구간을 고려치 않은 관리처분, 유수인용, 주수등으로 하루하천의 용수부족, 유지용수조절관란등 하천상하류의 일관된 수질의 관리가 효율적으로 이루어지지 않고 있고 하천관리청에 하천수질을 담당하는 부서조차 없음.

△ 하천환경관리의 행정체제

하천환경관리기관의 다원화로 효율적인 하천환경의 관리가 이루어지지 않고 있으며 특히 하천의 수량관리는 하천관리청에서 관리하고 있으나 하천수질의 관리는 환경청에서 관리함으로써 하천수질의 관리가 적절히 이루어지지 않고 있

고, 하천구간별 관리로 동일하천의 상하류를 각각 다른 기관에서 관리하므로 하천환경의 관리가 비효율적으로 이루어지고 있으며 지방자치제가 시행되면 이러한 현상은 더 심해질 것으로 판단됨.

5. 개선방향

△ 법제도 및 행정체제의 개선

하천의 구간별 관리를 수계별 관리로 전환하고 다원화되어 있는 하천관리 기관을 수계별 하천관리청으로 일원화하며, 하천수질의 관리는 수량관리와 분리하여 별도로 관리할 수 없을 뿐 아니라 이수와는 불가분의 관계가 있으므로 하천관리청에서 관리하여야 하며, 하천구간 상류에서 하천수질에 영향을 미치는 행위를 하는 경우도 당해 행위자 또는 관리기관에 대하여 하천관리청에서 규제할 수 있도록 하여 하천수질에 관하여는 하천법에서 전면적으로 관리할 수 있도록 개선하며, 하천정비기본계획수립시 하천환경관리에 관한 기본 계획을 포함하여 수립하고 하천정비시 하천환경정비 및 개발등 사업도 병행하여 시행하도록 의무규정을 신설할 것이 요청됨.

△ 우수점용료와 징수

수익자부담의 원칙에서 우수점용료도 물을 많이 사용하는자가 요금을 더 많이 부담하도록 우수점용료를 유료로하고 현실화하여 하천수입금을 늘려서 하천수질의 개선에 투자하며 하천수질이 기준치를 초과할 때에는 수요자들이 하천관리청에 책임을 추궁할 수 있도록 하는 제도가 바람직할 것으로 판단됨.

6. 결론

우리나라는 지금까지 국민생활수준의 향상을 위하여 직접적으로 효과가 있는 사업에 투자를 집중하여 왔으며 하천환경관리에 대하여는 인식 부족으로 최근에 와서야 한강종합개발사업등 일부 대도시내에서 하천환경관리를 포함한 종합개발사업을 점차적으로 추진하고 있는 실정이며 현재 우리나라 국민생활수준의 향상에 따른 문화적 및 정서적 욕구의 증대로 특히 도시지역에서는 하천환경관리가 효율적으로 이루어져야 할 것이 절실히 요청되고 있으므로 이러한 사항이 이루어지기 위하여는 위에서 기술한 바와 같은 개선방향에 따라 우리나라의 하천환경관리에 대한 법제도 및 행정체제의 정비가 시급한 것으로 판단되고 있음.

→ 369면에서 계속

- Phy.Oceanography*, V10, 113 -1140
10. Lindman, E.L., (1975), *Free-Space Boundary Condition for the Time Dependent Wave Equation*, J. of Computational Physics, V 18, 660-678
 11. Orlanski, I., (1976), *A Simple Boundary Condition for Unbounded Hyperbolic Flows*, J. of Computational Physics, V 21, 251-269
 12. Prandle, D., (1980), *Modelling of Tidal Barrier Scheme: An Analysis of the Open-Boundary Problem by Reference to AC Circuit Theory*, Estuarine and Coastal Marine Science, V 11, 53-71
 13. Prandle, D. and Rahman, M., (1980), *Tidal Response in Estuaries*, J. of Phy. Oceanography, V 10, 1552-1573
 14. Rudy, D.H., (1980), *A Nonreflecting Outflow Boundary Condition for Subsonic Navier-Stokes Calculations*, J. of Computational Physics, V 36, 55-70
 15. Smith, W.D., (1974), *A Nonreflecting Plane Boundary for Wave Propagation Problems*, J. of Computational Physics, V 15, 492-503
 16. Sommerfeld, A., (1954), *Optics*, Academic Press