

# 하천관리조직의 제도적 정비방안\*

조 태 제\*\*

## < 차례 >

- I. 시작하면서
- II. 하천관리의 관점
- III. 관리조직의 문제점과 개선방향
- IV. 끝내면서

## I. 시작하면서

인류는 물에 연하여 발생하여 물과 함께 발전하여 왔다 하여도 과언은 아니며 인류의 사회경제생활과 물의 관계는 아주 밀접하다. 그 관계는 종래 2가지의 면으로 이해되어 왔다. 그 하나는 물이 갖는 효용을 사회경제생활에 이용한다고 하는 이수(利水)의 면이고 다른 하나는 물이 갖는 파괴력으로부터 사회경제생활을 지킨다고 하는 치수(治水)의 면이다. 그런데 인류의 생활이 발달하여 이수가 증대하여 물에 관한 사회경제생활의 질서화가 필요하게 되어 그것을 위한 법질서가 형성되었다. 또한 수재를 자연재해로서 깨닫고 이를 방지할 목적으로 치수를 위한 조치가 인위적으로 강구되고 그것을 위해서도 또한 법질서가 형성되었다.<sup>1)</sup> 한편 오늘날에는 도시화와 산업화에 따른 수질개선도 중요한 물문제로 되어 있다.

물에 관해서는 통일적 법전은 존재하지 않지만 하천법을 비롯하여 소하천정비법, 댐건설 및 주변지역에 관한 법률, 공유수면매립법, 지하수법, 온천법, 농어촌정비법, 먹는물관리법, 제주도개발특별법, 수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에 관한 법률, 하수도법, 상수도법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에 관한 법률 등 다양한 개별법이 존재한다.<sup>2)</sup>

\* 이 논문은 2002년 한양대학교 일반연구비 지원으로 연구되었음.

\*\* 한양대학교 법과대학 교수

1) 이들의 법질서를 널리 수법이라고 불렀다 : 金澤良雄, 水法, 有斐閣, 1960, 1면.

2) 이들 법률의 목적, 내용 및 문제점은 이종영, 지속가능한 하천수개발과 유지를 위한 현행 제도와 그 개

그러나 다양한 법률의 존재에도 불구하고 그 배후에 존재하는 물이라는 실태는 지구규모에서는 말할 것도 없고 유역규모에서도 증가하지도 감소하지도 않고 무엇인가의 형태로 순환하면서 수량과 수질의 측면에서 서로간에 영향을 미치고 있는 단일체에 불과하다. 하천이 물의 다양한 형태의 하나에 불과하고 하천관리가 순환하는 물 전체를 배려하는 것이어야 한다면 하천관리도 물의 종합적 관리라는 관점에서 유역단위로 행해야 할 것이다. 1992년 브라질 리오데자네이로에서 환경과 개발에 관한 유엔회의는 지속가능한 개발을 위하여 아젠다21을 선언했던 바, 제18장은 담수의 질과 양을 보호하기 위한 7가지 프로그램의 하나로 물의 종합적 계획과 관리를 제시하고 있다. 유역단위에서 수질과 수량을 종합적으로 고려하여야 한다는 이러한 시각은 행정조직 및 업무흐름의 새로운 정립을 수반할 것이다.<sup>3)</sup>

이하에서는 물순환을 고려한 유역단위에서 물의 종합적 관리라는 관점에 서서 현행 하천법의 효용과 한계를 검토하고 이를 바탕으로 물(하천)관리 내지 그 관리조직의 바람직한 모습을 모색해 본다. 먼저 하천관리 내지 물관리의 관점을 세우고 이에 근거하여 하천법을 중심으로 현행 관리조직의 문제점과 그 개선방안을 살펴본다.

## II. 하천관리의 관점

### 1. 하천의 유수

① 하천법에서 관리의 대상은 하천이다. 하천법은 하천을 ‘공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 유수의 계통(수계)으로서 그 수계의 하천구역과 하천부속물을 포함하는 것’이라고 정의하고 있다(2조 1항 1호). 따라서 하천이란 유수, 하천구역 및 하천부속물이라는 3가지로 구성되는 종합체라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 그러나 하천의 본질을 형성하고 있는 것은 유수이다. 하천구역은 유수의 받침이 되는 토지의 구역 등을 말하고(2조 1항 2호), 하천부속물은 유수를 관리하기 위하여 설치한 시설 등(2조 2항 3호)에 불과하기 때문이다. 그렇다면 하천을 하천답게 하는 유수를 어떻게 파악할 것인가가 하천관리에 있어서 가장 본질적인 문제

선방안, 환경법연구(제25권1호), 2003, 337면 이하 참조.

3) Bundesministerium für Umweltrecht, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltpolitik Wasserwirtschaft in Deutschland Teil 1, 2001, S.4.

4) 三本木健治, 河川の管理, 現代行政法大系9, 有斐閣, 1984, 382면.

라고 볼 수 있다.

하천의 유수는 공공의 이해에 밀접한 관계하고 있는 물 즉 공수이기 때문에 이것에는 공공적 이용 또는 공공적 통제가 요청되는 존재이다. 이러한 공수와 사수의 구별은 공법·사법의 구별 구별론과는 직접적 관계가 없다는 점에 다름이 없다.<sup>5)</sup> 여기서는 고찰의 대상이 되는 하천의 유수가 법률에 의한 통제의 대상이 되는 까닭은 그것이 공공의 이해에 관계하기 때문이라는 점과 여기서 말하는 공공의 이해란 그 내용이 시대와 사회의 변화에 따라 변동된다는 점만을 확인하는 데 그친다.

② 문제는 어떠한 물을 공공의 이해에 관계가 있는 물이라고 인식할 것인가 하는 점이지만, 우선 논의의 전제로서 공수로서의 하천수가 하천법에서 어떻게 이해되고 있는지를 살펴본다.

첫째로 하천수는 하천법상 위험물일 뿐만아니라 이용가치가 있는 유용한 존재로 이해되고 있다. 이점은 하천법이 하천의 유수로 인한 피해를 예방하고 하천사용의 이익증진을 그 목적으로 하고 있는 데에서 명백히 드러난다(1조). 둘째로 하천법상 하천은 하천행정의 편의를 위하여 인위적으로 구획된 수류 내지 그 집합체가 아니다. 하천법은 하천의 지정 및 관리에 대하여 수계주의를 택하고 있다. 하천은 상류로부터 하류까지 하나의 수계를 이루고 있기 때문에 수계를 기초로 하여 국가하천, 지방1급하천, 지방2급하천을 지정하고 있다(2조 2항). 하천정비에 있어서도 마찬가지로 수계를 일관한 계획적인 정비가 필요하다는 사고에 기초하여 하천정비기본계획은 수계별로 관리청이 수립하도록 하고 있다(17조 1항, 2항). 또한 관리청이 홍수조절조치를 명할 때에도 수계에 관한 하천의 상황을 종합적으로 고려하여 행하도록 하고 있다(25조 1항). 하천법은 하천을 복수의 하천으로 된 수계로 파악하고 있는 것이다. 이에 따라 하천수도 파악의 단위가 수계로 확대되어야 할 것이다.

③ 관리대상으로서 하천은 현재 위험물일 뿐만아니라 이용가치가 있는 유용한 존재라는 것을 전제로 하면서 개개 하천의 집합체로서의 수계로 파악되고 있다. 그러나 이것에도 그 한계로서 다음의 3가지 점을 지적할 수 있다.

첫째로 종래 관리의 대상으로서 관심이 된 것은 하천 중에 있는 유수 즉 하천수이었다. 그러나 하천의 본질인 유수 그것에 착안할 때 그것은 어디까지나 공수의 일부이며 하천수의 완전한 관리를 위해서는 하천수에 영향을 주는 물의 흐름 즉 물순환에 대하여 관심을

5) 原龍之助, 公物營造物法, 有斐閣, 1974, 59면.

두는 것이 불가결하다. 하천관리에 있어서 적어도 하천에 외부로부터 유입하는 물 및 하천으로부터 외부로 유출하는 물을 모두 시야에 넣어 이들에 대하여 관리를 행하는 것이 필요하다. 하천관리는 그 본질이 하천수관리에 있는 이상 유역규모에서의 물의 흐름을 시야에 들이지 않으면 아니 된다.<sup>6)</sup>

둘째로 하천관리의 본질이 물관리라는 점으로부터 나오는 또 하나의 결론은 그것이 단지 수량관리에 그치지 않고 수질관리도 되어야 한다는 점이다.<sup>7)</sup> 수질에 대하여는 수질환경보전법이 제정되어 있어 현재 하천관리행정과 수질관리행정이 기본적으로 분리되어 있다. 이 때문에 하천관리에 있어서는 극도로 피상적으로 밖에 수질문제에 대응하지 않을 수 없다. 그러나 본래 물관리는 수질을 포함한 종합적인 것이어야 한다. 수질문제가 수변공간, 생태계, 경관, 문화의 요소를 포함하는 물환경에의 배려와 불가분의 관계에 있다는 점에 비추어보면 1999년의 하천법 개정에서 의하여 하천환경의 정비·보전이 하천관리목적에 추가된 것의 의미에 대하여는 재음미해 볼 필요가 있다.

셋째로 하천법은 하천수를 단지 위험물이 아니고 유용한 존재로서 상정하고 있지만, 이곳에 예상하고 있는 이용의 내용은 생활용수, 공업용수, 농업용수 등 수리권자에 의한 이용(21조, 41조)과 허가에 의한 하천의 점용(33조 이하)으로 경제적으로 유용한 이용형태에만 중점이 놓여져 있다. 그러나 하천수가 자연공물이라는 본질에 비추어보면 경제적 이익의 획득을 목적으로 하지 않는 일반공중 즉 지역주민에 의한 이용은 하천이용의 가장 기본적인 형태일 것이다. 그럼에도 불구하고 그 카테고리는 사유사용이라는 이름아래 방치되어 공물이론에서 중심적인 관심이 되지 못했다. 이것은 종래 하천관의 시대적 한계를 나타내는 것이라고 말할 수 있으며 이제는 유역의 자방자치단체나 주민이 가지는 위치에 대하여 재고할 필요가 있다.

이러한 문제들은 이미 하천의 유수를 관리한다는 점으로부터 필연적으로 도출되는 과제라고 할 수 있지만 서로 관련되어 있어 이를 분절하여 논할 수 없음은 말할 것도 없다. 하천관리를 유역관리에서부터 출발함으로써 이들의 과제를 통합하여 극복할 수 있는 것은 아닌가 하는 전망을 해 본다.

## 2. 물관리의 관점

6) 櫻井敬子, 水法の現代的課題, 行政法の發展と變革(下卷), 有斐閣, 2001, 709면.

7) 橋本博之, 地域開發立法と水管理行政, 立教法學(45号), 1996, 109면.

## (1) 물순환

① 관리대상으로서의 물은 대자연의 법칙에 따라 순환하는 특성을 지니고 있다. 물은 저류, 증발, 응결, 강수, 지하침투, 지하저류·지하유수, 유출, 저류라는 순환을 반복하고 있다. 따라서 물은 물의 순환에 따라 발원지에서 바다에 이르기까지 체계적·종합적으로 관리되어야 한다. 이러한 순환과정에 있는 모든 물을 대상으로 하여 물관리의 방안을 검토하는 것이 마땅하다.<sup>8)</sup> 하지만 여기서는 액체로서 하천수가 바다에 이르기까지의 한정된 영역에서의 물의 흐름을 대상으로 하여 고찰한다. 그리고 이러한 물순환에 대하여는 확정된 정의가 있다고 말할 수 없지만 하천관리와의 관계에서 의미를 가지는 것은 유역을 단위로 한 물순환이므로 이하에서는 이것만을 염두에 둔다.

최근 급격한 도시화에 의하여 우수의 불침투영역의 확대, 논의 감소 등이 진행되고 자연의 물순환계가 부분적으로 훼손되어 하천유량의 불안정화나 용수의 고갈, 생태계의 열악화 등의 각종의 장애가 발생하고 있다. 그러나 지금까지의 국가의 물에 관한 정책과 행정은 물순환이라는 관점에서부터 볼 때 제대로 대응하고 있다고 말하기 어렵다. 물순환 악화에 원인을 두고 있는 피해는 다음과 같다. 우선 산림지역에서는 산림지감소로 인한 지하수함양기능 등의 저하가 나타나고 있으며, 농촌지역에서는 농지의 감소, 과잉시비나 농약 등의 살포, 갈수시의 지하수의 과잉양수가 원인이 되어 지하수함양기능·정화기능·지하수위의 저하가 발생하고 그리고 도시지역에서는 불침투지역이 확대되어 우수가 지하에 침투하지 못하고 직접 하천이나 하수에 유입함으로써 최근 도시형 수해가 빈발하고 있다. 이러한 사태를 해소하거나 완화하기 위해서는 우수의 흐름을 파악하여 관리할 필요가 있으며 유역차원에서 물순환을 고려할 것이 요청된다.

② 물순환의 장애로 인하여 발생하는 피해는 적절한 하천관리를 위해서는 하천 그것의 정비에만 그치지 않고 물순환을 시야에 넣은 유역규모에서의 하천관리가 필요하다는 것을 시사하고 있다. 이것은 유역규모에서의 순환하는 물이 공공적 이해 때문에 하천관리상 공수로서 관리대상이 된다는 것에 다르지 않다. 이리하여 유역단위의 물관리 즉 도시지역, 농촌지역, 산림지역 전체를 고려하는 물관리가 필요하게 된다. 이것은 보다 자연적인 상태에 상응하는 공수관리의 방식으로서 일보 진전한 것으로 이해할 수 있지만 하천관리의 단위로서의 유역 개념을 어떻게 구축할 것인가가 문제된다. 어쨌든 기본적으로는 물관리의

8) 이러한 종합적 수법의 제정을 주장하는 견해로는 金澤良雄, 水資源制度論, 有斐閣, 1982, 45면 이하 참조.

단위를 하천이라는 선으로부터 유역이라는 면 내지 장으로 전개시킬 필요성이 있다.

유역에서의 물흐름을 관리할 때에는 2가지의 관점이 중요하다. 하나는 유역에서의 토지 이용관리를 어떻게 할 것인가 하는 문제이며 다른 하나는 이수시스템과 배수시스템을 관련지우는 문제이다. 전자에서는 특히 보수기능이 높은 논을 포함한 농지의 존재가 그리고 후자에서는 수도, 공업용수, 농업용수 등의 용수시스템과 하수도 등의 배수시스템의 관련화가 요청되고 있다. 어느 문제나 행정기관 상호간의 조정 및 연대가 필수이지만 이론적으로는 물순환이라는 개념을 중심으로 한 유역관리라는 관점으로부터 제도화 내지 정당화할 필요가 있다.

## (2) 환경배려

1999년 하천법을 개정하여 하천관리목적으로 종래의 치수 및 이수에 더하여 하천환경의 정비·보전을 추가하였다(1조). 이로써 수량 뿐만 아니라 수질도 고려하는 하천의 종합적 관리가 보다 가능하게 되었다. 종래에도 하천점용허가시 하천오염방지를 위하여 공해방지용 부관을 붙이거나(33조 1항), 건설교통부장관이 공해의 제거나 예방을 위하여 관리청이 행한 처분의 취소 등 필요한 조치를 명할 수 있는(66조 1항 2호) 등 수질관리를 위한 제도가 있었다. 그러나 환경에 대한 국민의 관심을 감안하여 입법목적으로 하천환경의 정비·보전을 정식적으로 추가하면서(1조) 하천정비기본계획의 수립에 있어서 하천환경을 고려하도록 하며(17조 2항), 하천관리위원회의 위원구성에 있어서 환경전문가를 포함시키고(62조 2항 1호, 3호) 그리고 일정한 하천에서의 낚시행위를 금지시키는(71조 4호) 등 수질보전을 위하여 몇 가지 제도를 보완하고 있다. 이 경우 하천환경은 하천의 자연환경과 생활환경으로 구분할 수 있지만 전자로는 유수의 수질이나 경관 및 하천공간 등을, 후자로는 하천의 유수나 주위를 둘러싸고 있는 수변지에 살고 있는 동식물의 다양한 생태계 등을 열거할 수 있다. 그러나 이러한 환경정책은 어디까지나 하천의 종합적 관리의 한 내용으로 추가된 것이지 하천환경만을 특별히 중시한다는 취지는 아니다.

종래 공물법에서는 공물 그 자체에 착안하여 이용하는 것을 포함하여 그 유지·개량에 해당하는 것이 관념되어 왔다고 할 수 있지만 공물을 주위의 환경으로부터 완전히 분리하여 취급할 수는 없다. 공물관리의 일환으로서 환경에 대한 배려가 필요한 것이다.<sup>9)</sup> 그러나 공물과 환경의 문제는 공물법의 범위 내에서 완결적으로 고찰하는 것은 적당하지 않고 환

9) 김남진, 행정법Ⅱ, 법문사, 2001, 361면 참조.

경법의 일환으로서도 받아들여져야 할 것이다.<sup>10)</sup> 공물법에서의 환경배려와 환경법에서의 발상은 일정한 차이점을 가지고 있을 것이다. 여기서는 공물관리의 틀에서의 환경배려에 대하여 3가지 점을 지적한다.

첫째로 환경배려의 방식은 인공공물과 자연공물에서 근본적으로 다르다. 도로나 공항 등 인공공물의 경우 이용자 이외의 제3자와의 관계에서는 그것은 미후시설로서의 측면이 있기 때문에 공물의 환경에의 영향이 심각히 고려된다. 이에 대하여 하천 등의 자연공물의 경우 설치행위라는 관념을 받아들일 여지가 기본적으로는 약하고 오히려 자연공물은 그 자체가 자연환경의 일부를 구성하는 것이며 자연공물과 환경의 관계는 별개의 발상으로부터 이해하는 것이 요청된다.<sup>11)</sup>

둘째로 1999년의 하천법개정에 의하여 하천환경의 정비·보전이라는 새로운 임무가 하천관리청에 부과되었지만 이러한 새로운 임무가 하천관리에서 치수나 이수와 나란히 독립한 제3카테고리를 형성하는 것은 아니다. 하천의 종합적 관리가 아무리 강조된다고 하더라도 환경정책은 기본임무인 치수 및 이수의 부수적인 것에 불과하다. 이것이 공물관리의 일환으로 행해지는 환경정책의 규범적 의미이다.<sup>12)</sup> 하천환경의 정비·보전은 환경정책기본법이 표방하는 환경보전(1조)의 일단을 담당하지만 환경법적 발상으로부터 본다면 그곳에는 커다란 한계가 있음을 의미한다.

셋째로 유수는 대기, 토지와 나란히 인류의 생존에 있어 필수적인 자원이기 때문에 종래의 공물법에 구애되지 않고 자원이용의 방식으로서 이들을 규율할 수도 있을 것이다. 이러한 입장에서 공물관리로부터 환경관리에로의 이행을 생각할 수도 있다. 하지만 구체적인 물관리의 존재방식을 검토하는 데에 있어서 느닷없이 환경관리에로 비약하는 것 보다는 전통적으로 물에 대한 규율을 취급하여 온 공물법 영역에서 전통적 이론의 한계나 문제점을 명확히 하면서 어떠한 종류의 중간개념을 가지고 공물관리의 사정을 질적으로 그리고 양적으로 확대하는 것이 보다 타당할 것이다. 이러한 관점에 서서 유역개념을 축으로 하여 하천관리의 방식을 검토해 본다.

### 3. 유역관리

10) 塩野宏, 行政法Ⅲ, 有斐閣, 2001, 300면.

11) 吉川正史, わが國における水法の現状と課題, 近畿大學法學(46券4号), 1999, 73면 이하.

12) 이러한 의미에서 환경배려라는 말이 적절하다: 櫻井敬子, 전계서, 715면.

하천관리를 충분히 행하기 위해서는 토지이용을 포함한 유역단위에서의 관리가 필요하며 또한 하천 및 유역은 각각 독자적 자연적 특성을 갖고 있기 때문에 그 관리에 있어서는 유역의 지방자치단체 내지 주민이 관여하는 방식이 중요한 의미를 갖는다. 이하 공물관리법의 틀 내에서의 유역관리의 가능성에 대하여 논한다. 우선 유역개념에 대하여 정리해 본다.

### (1) 유역

① 물과 토지는 서로 밀접한 관계를 가지고 있다. 하천법은 하천에 관한 토지로서 하천구역과 연안구역에 대하여 정하고 있다. 하천구역이란 ㉠ 하천의 물이 계속하여 흐르고 있는 토지 및 지형, 당해 토지에 있어서 식물이 자라는 상황 기타의 상황이 매년 1회 이상 물이 흐른 흔적을 나타내고 있는 토지(대홍수 기타 자연현상에 의하여 일시적으로 그 상황을 나타내고 있는 토지를 제외한다)의 구역, ㉡ 하천부속물의 부지인 토지의 구역, ㉢ 제방(하천의 관리청이나 관리청으로부터 허가 또는 위탁을 받은 자가 설치한 것에 한한다)이 있는 곳에 있어서는 그 제외지(제방으로부터 하심측의 토지를 말한다), ㉣ 대통령령이 정하는 제외지와 유사한 토지의 구역 중 위 ㉡에 해당하는 구역과 일체로 하여 관리할 필요가 있는 토지로서 하천의 관리청이 지정하는 토지의 구역<sup>13)</sup>을 말한다(하천법 2조 1항 2호). 그리고 연안구역이란 하천 및 하천부속물을 보전하고 하천으로 인한 피해를 예방하기 위하여 관리청이 지정한 구역으로서 하천부속물 손괴, 하천에의 토사유입이나 홍수 범람의 우려가 있는 하천에 인접한 일정한 구역을 말한다(하천법 10조 1항). 연안구역은 통상의 홍수가 미치는 구역 또는 하천 및 하천부속물을 보존하기 위하여 필요한 최소한도의 구역으로 하되 하천구역의 경계로부터 500미터를 초과하지 아니하는 범위 안에서 지정한다(하천법시행령 6조). 이러한 하천법의 규정으로부터 볼 때 하천관리청 관리하는 토지는 유수의 부지를 기본으로 하여 이것에 밀접하게 관련하는 토지에 한정되며 그 범위는 협소하다고 말하지 않을 수 없다.

13) 2003년 7월에 입법예고된 하천법중개정법률안은 제방이 없는 구간에서 하천구역으로 관리되어야 할 공간에 건축물이 설치됨에 따라 홍수피해가 가중되고 있어 홍수피해우려가 높은 건축물 등의 설치물 제한할 수 있도록 하천구역의 지정대상(하천법 2조 1항 2호 라목)을 다음과 같이 확대하여 규정하고 있다.

“라. 다음에 해당하는 토지의 구역 중 가목에 해당하는 구역과 일체로 하여 관리할 필요가 있는 토지로서 제12조의 규정에 의한 하천의 관리청(이하 “관리청”이라 한다)이 지정하는 토지의 구역

(1) 제방이 없는 곳에서 제17조의 규정에 의한 하천정비기본계획이 수립된 토지로서 대통령령이 정하는 하폭 이내인 토지의 구역

(2) 대통령령이 정하는 제외지와 유사한 토지의 구역“



하지만 수해의 위험방지를 위하여 유역에 있어서의 토지이용을 규제하는 제도가 하천법 이외의 다수의 법률에 정해져 있다. 예컨대 보안림(산림법 56조), 사방지정지(사방사업법 4조)등이 그것이다. 그 틀은 일정지역의 지역지정과 이 지역 내에서의 행위제한이라는 태양으로 되어 있다. 이들의 제도는 물관리의 일환으로서 유역의 토지이용이 일원적으로 파악될 필요성을 시사하고 있다.

② 유역관리를 행함에 있어 그 기초가 되는 유역의 개념에 대하여 하천법은 직접 이를 규정하고 있지 않다. 그러나 하천법은 2001년 1월의 하천법 개정으로 유역관리의 관념을 부분적으로 받아들이고 있다. 하천유역종합치수계획제도와 유역조사제도 등이 그것이다. 하천유역종합치수계획이란 하천유역의 홍수예방과 홍수발생시 피해의 최소화를 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하는 10년 단위로 수자원계획의 범위 안에서 건설교통부장관이 수립하는 것으로서 하천정비기본계획의 기본이 되는 계획을 말한다(하천법 11조의2 1항, 11조의3). 그리고 유역조사는 하천관리와 국가개발계획의 수립 등에 필요한 자료를 얻기 위하여 관리청이 하천의 유역특성·수위·유량 등을 관찰·측정·조사하는 것을 말하고 있다(하천법 2조 1항 5호, 18조 1항, 2항). 한편 하천법은 수계주의를 택하고 있지만 이로 부터 하천법이 유역관리를 부정하고 있다고 판단해서는 아니 된다. 수계주의는 관리대상으로서의 하천 즉 유수의 계통(수계)이 인위적으로 구분되는 구간이 아니라 수계라는 긴 선이라는 것을 의미하지만 이에 그치지 않고 유역개념을 내포하고 있는 것으로 볼 수 있다. 유수는 지표상의 물길을 따라 흐르는 물에 그치지 않는다. 특정 또는 복수의 원류지를 기점으로 하여 최종적으로 하구 내지 바다에로 유입하기까지 지표수 또는 지하수로서 분류로부터 분리해서든지 합류해서든지 일정한 폭을 가지고 유역을 복수의 경로를 따라 이동하기 때문이다. 그렇다고 한다면 하천법이 상정하는 유수라는 개념 자체는 일정한 폭을 가지고 하천수가 흐르는 지역과 관련되지 아니할 수 없다. 따라서 하천수관리에 필요 내지 유효한 토지를 가지고 널리 유역이라고 부르고 하천관리에 필요한 토지로서 하천구역 및 연안구역과는 다른 제3의 카테고리를 구상하는 것이 유익하다고 생각된다. 하천법상의 하천구역 및 연안구역은 하천수관리에 직접 필요한 토지에 상당하고 간접적으로 필요 내지 유익한 토지의 범위는 일반적으로는 당해 토지가 이수·치수에 대하여 가지고 있는 영향력 또는 기능의 정도 여하에 의하여 정해진다고 이해할 수 있다.

## (2) 유역의 지방자치단체 및 주민

① 하천법에 따르면 관리청 등은 하천과 관련하여 일련의 계획을 수립할 의무를 지고 있다. 수자원장기종합계획, 하천유역종합치수계획, 하천정비기본계획 및 하천정비시행계획

등의 수립의무가 그것이다(11조, 11조의2, 11조의3, 17조, 27조). 수자원장기종합계획은 건설교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐 수립하며(11조 1항, 3항) 하천유역종합치수계획은 건설교통부장관이 수립하되 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방하천관리위원회의 자문 및 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다(11조의2 4항). 하천정비기본계획은 관리청이 수립하되 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 하천관리위원회의 심의를 거쳐야 하며(17조 3항) 하천정비시행계획은 관리청이 이를 수립한다(27조 1항). 수자원장기종합계획을 제외하고는 지방자치단체의 장은 관계 행정기관의 장으로서 협의의 대상으로 계획수립에 관여하거나 또는 관리청이 되어 직접 계획을 수립할 수 있다. 이러한 절차는 수계주의를 견지하면서도 하천관리에 있어서 지역의 의견을 반영하려고 한 것이다. 이로써 하천의 특성과 지역의 풍토·문화 등의 실정에 상응한 계획의 수립은 어느 정도 가능하게 되어 있다. 2003년 7월에 입법예고된 하천법중 개정법률안에 따르면 건설교통부장관은 효율적인 하천유역종합치수계획을 수립하기 위하여 유역주민이 참여하는 유역하천관리협의회를 둘 수 있다(11조의3 5항). 그 동안 유역주민이 하천관리에 참가할 수 있는 제도가 없었지만 이로써 협의회제도의 형식을 통한 주민 참가의 길이 확보된 것이다.

② 하천법에는 관리청이 관계 지방자치단체의 장의 의견을 청취제도를 두고 있다(11조의2 4항, 16조 3항, 17조 3항, 33조 3항 등 참조). 이 경우 누가 관계 지방자치단체가 될 것인가가 문제된다. 유역관리라는 관점으로부터는 수역에 직접 접하는 지방자치단체만이 아니고 하천수관리를 위하여 이것에 영향력을 가질 수 있는 토지라고 인정되는 범위 내에 존재하는 지방자치단체인 한 널리 관계성을 긍정하여야 할 것이다. 또한 하천환경과 관련해서 보면 특히 수질을 둘러싸고 있는 원류지역은 물론 오염원이 있는 지역도 포함하는 것이 당연할 것이다.

유역주민의 범위를 결정함에 있어서도 마찬가지로이며 특히 유역주민의 법적 위치에 대하여는 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째로 하천의 자유사용의 법적 성질에 관한 종래의 이론에 대하여는 재검토가 필요하다. 하천의 사용관계는 일반적으로 자유사용, 허가사용, 특허사용의 3가지로 구분할 수 있지만 유수의 사용이나 토지의 점용 등 특허사용에 대하여는 구체적인 조문도 있어(33조 1항 1호, 2호) 권리로서 일단 설정되면 법적인 보호가 미친다. 이에 대하여 자유사용에 대하여는 그로 인한 이익은 반사적 이익에 불과하며 법적으로 보호되지 않는다는 주장은 문제가 있다.<sup>14)</sup> 하천이 공공용물인 것은 그것이 널리 공공의 이용에 제공되고 있기 때문이며, 여기서 공공이란 특별한 권리자가 아닌 공중 - 그러나

그 범위는 지역에 한정된다 - 이다. 이러한 지역주민에 의한 이용형태야 말로 하천의 가장 본질적인 모습인 이상 이러한 법익을 구체화하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

둘째로 지역주민이 가장 기본적인 공물이용의 주체라고 하더라도 이것이 지역주민의 공물관리에의 직접 참가로 귀결하는 것은 아니다. 하천관리에서의 지역의 특성을 반영하기 위한 주된 담보수단은 유역의 지방자치단체라고 말하여야 한다. 다만 이 경우에도 수계의 일원적 관리가 사물의 본질에 따른 것이며 하천관리가 본질적으로 중앙집권에 친숙한 것이라고 한다면 하천관리에의 지방자치단체의 참가에 대하여는 수계주의와의 관계에서 일정한 한계가 있다 할 것이다.

셋째로 지역의 특성에 상응한 유역관리를 충분하게 하기 위해서는 유역 지방자치단체 및 유역 주민의 하천관리에의 관여는 불가결하며 하천관리청에 있어서는 보다 자연적 상태에 상응한 하천관리를 가능하게 하기 위하여 각 지역의 이해나 요망, 특성을 받아들이고 조정하는 것이 오늘날 중요한 임무가 된다. 앞서 본 아젠다21은 의사결정에서의 모든 이해관계인의 참여와 정보와 경험의 광범한 교류를 강조하고 있다. 물관리의 많은 영역에서는 더 많은 개선과 성공이 행해지기 위해서는 공중의 참가가 필수적이다. 모든 이해관계인은 반드시 포함되어야 하고 수자원에 관한 그들의 이해는 주장되어야 하는 것이다.<sup>14)</sup> 이러한 의미에서 볼 때 하천행정은 행정절차의 관점에서 커다란 전환점에서 있다고 말할 수 있다.

### Ⅲ. 관리조직의 문제점과 개선방안

#### 1. 현 황

하천관리는 물관리의 일환으로 행해지므로 먼저 물관리 전체의 조직을 개관한다. 물관리를 그 기능에 따라 재해관리, 수량관리와 수질관리로 구분하여 주요 소관부처와 근거법령을 기준으로 살펴본다.

정부차원에서의 치수 등 재해관리는 행정자치부가 자연재해대책법 및 소하천정비법, 건설교통부가 하천법 및 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 농림부가 농어업재해대책법, 환

14) 이러한 문제의식에 대하여는 김남진, 전제서, 376면 이하 참조.

15) Bundesministerium für Umweltrecht, Naturschutz und Reaktorsicherheit., a.a.O., S.5.

경부는 하수도법, 기상청은 기상업무법에 따라 행하고 있다. 수량관리는 건설교통부가 하천법, 댐건설및주변지역지원등에관한법률 및 지하수법, 행정자치부가 소하천정비법 및 온천법, 농림부가 농어촌정비법 및 농어촌발전특별조치법, 환경부가 수도법, 산업자원부가 전원개발에관한특례법에 의거하여 행한다. 그리고 수질관리는 환경부가 환경정책기본법, 수질환경보전법, 수도법, 하수도법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 먹는물관리법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 등에 의하여 행하고 있다. 이와 같이 물관련 업무는 부처의 기능별로 다원화되어 있다. 재해관리를 제외하면 물관리의 주무부처는 수량관리는 주로 맡고 있는 건설교통부와 수질관리를 맡고 있고 있는 환경부로 이원화되어 있는 셈이다.

주로 치수 및 수량을 관리하는 건설교통부는 중앙행정기관으로 수자원국 아래에 수자원정책과, 수자원개발과, 하천계획과, 하천관리과 등을 두고 있다. 특별지방행정기관으로는 각 5개 지방국토관리청과 홍수통제소를 두고 있는 바, 지방국토관리청에는 하천계획과와 하천공사과로 구성된 하천국을 두고 있다. 홍수통제소에는 관리과와 조사과 등을 두고 있다. 또한 산하기관으로 한국수자원공사를 설립하여 운영하고 있다. 수질관리를 담당하는 기관으로 환경부는 수질정책과, 유역제도과, 산업폐수과 및 생활오수과로 되어 있는 수질보전국과 수도정책과, 수도관리과 및 하수도과로 구성된 상하수도국을 두고 있다. 환경부도 특별지방행정기관으로 4개의 유역환경청을 두고 있으며 산하기관으로는 환경관리공단을 두고 있다. 농림부도 농업기반공사를 설치·운영하고 있다.

지방자치단체의 경우 물관리업무의 다수는 국가의 물관리업무가 지방자치단체의 장에게 위임된 된 것이고 이를 처리하는 지방자치단체의 조직도 정부의 경우와 마찬가지로 기능별로 여러 국·과에 분산되어 있다.

## 2. 특징과 문제점

### (1) 연계관리에 반하는 부처별 분산관리

우리나라의 물관리조직이 갖는 특징으로 먼저 부처별 분산관리를 들 수 있다. 물관리는 연계관리 내지 종합관리가 필요하다. 이수와 치수 및 수질보전은 상호보완관계인 동시에 갈등관계에 있다.<sup>16)</sup> 치수를 위한 물의 저류, 산림녹화 등 수원함량이 이수를 위한 수원함

16) 박대문, 우리나라 물관련 법제의 문제점과 방향, 환경법연구(18권), 1996, 76면. 지표수와 지하수도 서

양 효과를 가져오는 반면 홍수예방을 위한 사전방류는 예측한 바와 같이 홍수가 오지 않을 경우에는 이수량만 감소시키는 결과가 되며, 이수를 위한 댐건설이 상류와 하류의 하상 변동과 관개취수 및 하류의 하천환경에 직접적인 영향을 미치고 있다. 수량과 수질은 상호 불가분의 관계에 있으며 서로 영향을 미치고 있는 것이다. 이러한 연계성을 고려하여 물관리법령에 하천점용허가시 오염방지부관의 설정(하천법 33조 1항), 지하수오염방지를 위한 지하수 개발·이용의 제한(지하수법 7조 3항 2호), 상수원수질보전을 위한 댐방류(낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 41조 1항)<sup>17)</sup> 등의 규정을 두고 있다. 그러나 관리조직이 상이하여 수량과 수질의 연계관리가 효율적으로 행해지지 못하고 있다. 수량과 수질은 불가분의 관계에 있으나 양과 질이 관리부처가 달라 이들이 함께 고려되는 물관리가 되지 못하고 있고 또한 수량업무 자체도 용수별로 각 기관에서 독자적으로 관리하고 있어 최적 관리에 장애가 되고 있다. 이처럼 물관리기능이 부처별로 분산된 데에는 물관리를 각 부처의 고유업무를 수행하는 데 필요한 부대기능 정도로만 보고 있기 때문이다. 그 동안 정부는 각 부처의 기능배분에 관한 기본적인 틀을 유지한 채로 물에 관한 그때그때 마다의 사회적 관심 및 수요를 반영하는 태도를 취해 왔다. 각 부처는 자신의 필요에 따라 물관리에 관한 법령과 조직을 만들어 왔던 것이다. 우리나라는 수질오염문제나 물의 양적 부족문제가 발생하기 이전의 물관리 체계를 기본적으로 유지하면서 새로이 대두된 수질과 수량 문제를 부분적으로 추가해가는 형태로 대응해 왔던 것이다.<sup>18)</sup>

이러한 관리체계는 각 부처의 고유기능수행의 측면에서는 효율적이라 할 수 있겠지만 물관리라는 측면에서는 문제가 있다. 먼저 재해관리의 측면에서는 홍수 및 가뭄에 대처하기 위해서는 상류의 산림정책에서부터 하류의 도시정책에 이르기까지 통합된 관리체계가 필요하다. 따라서 분산된 조직체계로는 재해에 대한 대처능력이 구조적으로 취약하다고 할 것이다. 수량관리라는 점에서 볼 때 이러한 분산관리는 안정된 수자원의 체계적이고 효율적인 개발·이용을 어렵게 한다. 수자원의 용도에 대하여 입장을 달리하는 부처들이 그 개발·이용을 둘러싸고 과열경쟁을 할 우려가 있고 이로 인하여 수자원의 난개발이나 중복투자 등의 비효율을 초래할 수 있다.<sup>19)</sup> 수질관리도 종래에는 분산적으로 관리되고 있었다.

로 양과 질에 있어 긴밀한 영향을 미치고 있다. 이를 고려한 규정으로는 예컨대 인근지역의 수원고갈을 초래하는 지하수개발·이용의 제한(지하수법 7조 3항 1호), 하천인근에서의 지하수의 개발·이용의 제한(지하수법 7조의2), 샘물개발의 제한(먹는물관리법 9조3) 등을 들 수 있다.

17) 환경부장관의 요청에 대하여 댐관리청 및 댐운영자는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(동법 41조 3항).

18) 박대문, 전계논문, 81면.

19) 댐건설에서는 댐건설장기계획의 수립을 통해 각 부처의 댐건설계획을 건설교통부장관이 총괄·조정하

이로 인해 분산관리는 물관리상의 비효율 뿐만아니라 모두가 관여하지만 아무도 책임지지 않는 수질관리의 공백사태를 초래되고 있었다. 1994년 1월 발생한 낙동강 수질오염사고를 계기로 그간 여러 부처에 흩어져 있던 수질관리업무는 환경부로 일원화되었다.<sup>20)</sup> 현재 수질관리는 환경부가 일괄하여 행하고 있으므로 분산관리의 문제점은 거의 발생하지 않지만, 하천환경의 정비나 보전에서 볼 수 있는 것처럼 물관리 전체가 환경 내지 수질에 영향을 미친다고 보면 환경부와 타 부처의 물관리에 관한 의견충돌의 문제는 여전히 남아 있다.

부처별 분산관리가 갖는 이러한 문제점을 최소화하기 위해서는 물관리업무가 서로 조화를 이루도록 이를 총괄하고 조정하는 것이 중요하다. 정부조직법에 따르면 정부업무의 총괄·조정은 국무총리가 맡고 있으므로 1997년부터 국무총리 산하에 물관리정책조정위원회 수질개선기획단을 두어 이러한 기능을 맡기고 있다. 문제는 이 기관들이 그 역할을 제대로 못하고 있다는 점이다. 그 주된 원인은 위원회가 법령이 아닌 국무총리훈령(물관리정책조정위원회에관한규정 : 국무총리훈령 344호)에 의하여 설치된 비법정 조직에 불과하기 때문이다. 이에 따라 위원회는 법령으로 정해진 타 부처의 권한에 대하여 아무런 제약도 가할 수 없으며 위원회의 결정이 관련 부처를 구속할 수 있는 법적인 효력을 가지지도 않다. 어떻게 보면 위원회는 아무런 권한과 책임도 가지지 않는 기관에 불과한 것이다. 결국 동위원회는 물관리종합대책을 심의하고는 있지만 각 부처의 계획들을 단순히 취합하는 수준으로 운영되고 있는 데 불과하다.<sup>21)</sup>

## (2) 유역관리에 반하는 행정구역별 분할관리

물관리에 관한 집행업무는 다수가 지방자치단체나 정부의 특별지방행정기관에 의하여 행해지고 있다. 각 지방자치단체가 행정구역 단위로 물관리업무를 분담함에 따라 물에 순환성에 부합하는 수계단위 내지 유역단위의 관리가 되지 않고 있다. 물관리를 위한 특별지방행정기관 중에는 예컨대 건설교통부의 지방국토관리청은 수계단위로 설치되어 있지도 않다. 특히 수계로 이해되고 있는 하천이 수계가 아니라 행정구역 단위로 관리되고 있어 수계 내의 다양한 관리주체간의 이해관계가 조정되지 못하고 있다.

이러한 분할관리로 인한 구체적인 문제점은 다음과 같다. 먼저 재해관리의 측면에서 본

고 있으나(땀건설및주변지역지원등에관한법률 4조 참조). 건설교통부와 다른 부처간의 이견이 발생할 수 있는 문제점이 있다

20) 이후의 법령의 개정동향에 대해서는 전재경, 물분쟁 해소방안에 관한 소고, 환경법연구(16권), 1996, 330면 이하 참조.

21) 수자원공사, 수자원기본법 제정방안 연구, 2002.12, 79면.

다. 하천은 국가하천, 지방1급하천, 지방2급하천 및 소하천으로 구분하여 국가하천은 건설교통부장관이 관리하고 나머지는 관할 시·도지사가 관리하고 있다. 국가하천을 제외하고는 하천을 행정구역별로 구간을 나누어 관리하고 있는 것이다. 따라서 하천정비 등의 사업이 수계를 일괄하는 종합적이고 체계적으로 행해지지 못하고 있다. 수량관리에서는 특히 물이용과 관련한 상류에 속한 지방자치단체와 하류에 속한 지방자치단체간의 분쟁이 문제가 된다. 또한 도시화·공업화에 따른 용수수요의 확보와 수질오염에 따른 상수원의 확보를 둘러싼 지역간의 갈등도 첨예화되고 있다. 수질관리와 관련해서 보면 행정구역별 분할관리는 많은 문제점을 안고 있다. 그 동안 지방자치단체는 당해 지역의 개발에 중점을 두어 온 결과 하천을 단순히 지역개발을 위한 수단으로 인식하여 무분별하게 복개, 도로건설 등을 하여 왔다. 그 결과 수질악화는 물론 수생 동식물의 멸종이나 감소, 상·하류간의 생태계의 단절 등을 초래하였다. 아울러 당해 지역에 직접 플러스효과를 가져다주지 않는 하수처리 등에도 소홀하였던 점이 있다.

행정구역별 분할관리가 갖는 문제점을 최소화하기 위해서는 수계상의 특정 지역에서의 물문제는 그 지역에만 영향을 미치는 것이 아니라 유역 전체의 물의 수량이나 수질에 영향을 미친다는 관점에서 접근할 필요가 있다. 따라서 연계관리를 강화하되 수계별 내지 유역별 관리제도를 도입하는 방안이 필요하다. 2001년 1월 하천법 개정으로 하천유역종합치수계획제도를 도입하여 유역개념에 입각한 물관리제도를 도입하고 있다. 그러나 이 계획은 홍수예방과 홍수발생시 피해의 최소화를 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하는 이름 그대로의 치수에 관한 계획일 뿐이라는 한계를 갖는다.<sup>22)</sup> 현재 수질관리분야에서 상수원수질관리를 위하여 5대강수계별로 설치되어 있는 수계관리위원회는 실질적으로 수계내 상수원 수질보전 및 개선을 위한 사항을 총괄·조정하고 지원하는 기능을 담당하고 있다. 이것은 관계 지방자치단체가 위원회의 결정에의 구속을 통하여 담보되고 있다(한강수계상수원수질수질개선및주민지원등에관한법률 24조 5항). 그러나 이 위원회도 수질관리와 관련해서만 기능하고 있는 한계를 갖는다(24조 1항). 현재로서는 동일한 수계 내지 유역 내의 모든 물관련업무를 전문적으로 총괄·조정하는 역할을 하는 기구가 존재하지 않는 것이다. 한편 지방자치법은 지방자치단체 상호간 및 지방자치단체의 장 상호간의 사무처리에 있어 분쟁이 있는 때에는 분쟁조정위원회가 이를 조정하도록 하는 제도를 두고 있다(지방자치법

22) 2003년 7월 입법예고된 하천법중개정법률안 제11조의2 제5항에 따르면 건설교통부장관은 하천유역종합치수계획의 수립을 위하여 관계기관 및 유역주민 등을 포함하는 유역하천관리협의회를 설치·운영할 수 있게 되어 있지만 마찬가지로의 비판이 가능하다.

140조). 그러나 이 위원회는 비상설직 기구이고 조정자가 물관리에 대한 전문성을 가지고 있지 않은 행정자치부장관 내지 시·도지사이라는 점에서 적절한 조정을 행하기는 어려울 것이다. 또한 정부부처의 특별지방행정기관이 분쟁당사자의 일방인 때에도 이 제도가 적용되기 어려운 문제점이 있다.

### (3) 유역 지방자치단체나 주민을 고려하지 않는 일방적 관리

물은 지역별로 분할하여 관리하는 대상으로서는 부적절하고 지역적인 이해가 물관리에 영향을 미치도록 하여서는 아니 된다. 그러나 그렇다고 하여 국가가 물관리를 전적으로 해야 하는 것은 아니다. 물이 흐르거나 머무는 자리는 주민들의 생활공간이고 생업장소가 되기도 하기 때문이다. 특히 하천은 다양한 생물의 서식지이고 지역고유의 생태계를 이루고 있는 자연환경임과 동시에 지역공유의 공공재산으로서 지역주민이 생활하고 있는 생활환경이기도 하다. 따라서 하천정비에서는 지방자치단체나 주민 내지 시민단체의 의견이 반영되고 지역의 개성이 충분히 활용될 필요가 있다.

국가하천의 경우 하천관리에 관한 모든 사무는 건설교통부장관의 권한으로 되어 있다. 이중 건설교통부장관이 직접 수행하는 것은 수자원장기종합계획의 수립 등 불과 6가지에 불과하고, 나머지는 지방국토관리청이나 홍수통제소 아니면 광역지방자치단체의 장에게 위임하고 있다(하천법시행령 57조 1항).<sup>23)</sup> 이러한 현상은 국가하천은 그것이 국가의 하천이기 때문에 그 관리에 관한 모든 사무를 건설교통부장관이 처리하여야 한다는 관념에 사로잡혀 있는 결과이다. 지방자치단체의 장에 대한 이러한 기관위임으로 인하여 하천관리는 책임있게 행해지지 않고 있으며 또한 하천이 갖는 생활환경으로서의 기능도 충분히 고려되지 못하고 있는 문제점이 있다.

수질관리와 관련해서는 예컨대 수변지역지정시 주민대표로 조사반을 구성하는 등(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 4조 4항) 널리 주민참가제도가 도입되어 있다. 그러나 하천정비 등에 있어서는 주민이나 시민단체의 의견을 충분히 반영하고 있지 않아 문제이다. 하천법상 주민이 직접 참가할 수 있는 제도로는 유수사용의 분쟁조정에 있어 하

23) 국가하천의 경우 건설교통부장관은 하천공사와 유지관리업무 등 17가지 사무는 광역지방자치단체의 장에게, 하천유역종합치수계획의 수립업무 등 33가지 사무는 지방국토관리청장에게 그리고 홍수예보의 실시업무 등 18가지 사무는 홍수통제소장에게 위임하고 있다(하천법시행령 57조). 광역지방자치단체의 장은 그에게 위임된 사무의 대부분을 다시 기초자치단체의 장에게 재위임하여 처리하고 있다(서울특별시사무위임규칙 3조 1항 참조). 한편 지방1급하천이나 지방2급하천의 경우 광역지방자치단체의 장이 직접 수행하는 사무는 하천정비기본계획수립 등 4가지이며, 나머지는 기초지방자치단체의 장에게 위임되어 있다(서울특별시사무위임조례 5조 1항).



천관리위원회가 당사자 또는 관계전문가의 의견을 듣는 제도가 있을 뿐이다(44조 1항).<sup>24)</sup> 2003년 7월 입법예고된 하천법중개정법률안 제11조의2 제5항에 따르면 건설교통부장관은 효율적인 하천유역종합치수계획의 수립을 위하여 관계기관 및 유역주민 등을 포함하는 유역하천관리협의회를 설치·운영할 수 있게 되어 있다. 이로 인해 주민참가의 길은 현재 보다 확대될 것이 예상된다.<sup>25)</sup> 그러나 이 제도도 동 협의회가 오로지 치수계획의 수립을 위한 조직이라는 점을 고려한다면 전체적으로 볼 때 하천법은 주민이나 시민단체의 의견을 수렴하는 데 있어서 아주 인색하다는 인상을 지울 수 없다. 자연체험의 장이나 환경교육의 장 내지 생활공간으로서 하천이 갖는 가치가 강조되는 오늘날 이러한 면에서의 주민이나 시민단체의 수요를 정확히 파악하여 이를 물관리행정에 반영하는 것은 무엇보다도 중요할 것이다.

#### (4) 정확하고 신속한 정보에 기초하지 않은 무분별관리

물에 관한 정보는 물관리의 성패를 좌우한다. 홍수나 가뭄 등의 재해에 대한 대책마련이나 수자원의 개발타당성진단이나 수자원의 최적배분 그리고 물의 음용수 등으로의 사용에는 무엇보다도 물에 관한 정확한 그리고 신뢰할 수 있는 자료가 있어야 한다. 현재에도 물에 관한 정보는 수집·관리되고 있다. 그러나 정보를 수집, 정리, 분석하는 기관이 건설교통부, 환경부, 지방자치단체 등으로 다원화되어 있고 그 수준도 각 소관업무수행에 필요한 범위 내에서 이루어지고 있다. 그 결과 중복조사 등으로 인한 행정력이 낭비되는 것은 말할 것도 없고 각 기관마다 측정방법, 측정기준 및 측정단위 등을 자신의 필요에 따라 설정하여 대부분의 자료가 중복되거나 상충되어 기관상호간의 활용이나 자료의 통합관리도 어려운 실정이며 전체적으로 자료가 부족하고 빈약한 수준이다. 또한 자료수집기관이 영세하여 관측장비의 열악, 전문인력의 부족 등으로 인한 정보의 부정확도 문제가 되고 있다. 이러한 문제 등으로 인하여 물에 관한 정보에 대한 신뢰도도 낮은 수준에 그치고 있다.

### 3. 개선방안

24) 간접적인 제도로는 하천관리위원회의 구성에 민간전문가가 참여하거나(62조), 하천구역의 지정 등에 있어서 하천위원회가 심의를 하며(8조, 10조, 11조의2 등), 하천부속물 관리규정 등을 정하는 데에 있어서 관계 지방자치단체의 장의 의견을 듣는 제도(16조 3항, 17조 3항, 33조 4항) 등이 있다.

25) 협의회를 매개로 한 간접적인 참가권 밖에 주민에게 인정되지 않는다면 개인의 권리보장이라는 관점에서는 의문이 생기므로 개개의 주민이 직접 참가할 수 있는 계획의 제안권 등을 인정하여야 하며 또한 협의회조직의 민주적 구상이나 운영의 확보도 중요하다.

### (1) 총괄·조정기능의 강화

물의 부처별 분산관리의 문제점을 개선하고 총괄·조정기능을 강화하기 위해서는 ㉠ 환경부가 수량 및 수질을 일원적으로 관리하는 방안, ㉡ 새로운 부처를 신설하여 여러 부처에 분산된 물관리업무를 일괄적으로 관리하게 하는 방안, ㉢ 현행 조직체계를 유지하되 총괄·조정기능만을 강화하는 방안 등을 생각할 수 있다.<sup>26)</sup>

㉠방안은 수량관리가 거의 문제가 되지 않는 수자원환경을 갖춘 나라에 적합한 제도로서 수자원이 비교적 풍부하고 강수의 계절적 편중이 적은 독일 등에서 채택하고 있다.<sup>27)</sup> 이 방안은 분산관리가 갖는 중복이나 충돌의 문제를 일거에 해결할 수 있고 환경을 중시하는 오늘날의 정서와 부합하는 장점을 가지고 있다. 그러나 수량이 절대적으로 부족하여 지속적인 수자원개발을 할 수 밖에 없고 강수의 편중 등으로 인한 치수 즉 재해관리가 강조되는 우리나라의 수자원환경을 고려한다면 환경보전을 주된 임무로 하는 환경부에 이러한 업무를 전담시킨다는 것은 문제가 있다. ㉡방안도 분산관리가 갖는 문제점을 해소할 수 있다. 그러나 이 경우에는 새로이 성립한 부처가 수자원확보를 필요로 하는 부처를 얼마나 효율적으로 지원을 할 수 있는가 하는 의문이 있다. 보다 중요한 것은 새로운 부서를 만드는 것은 작은 정부를 지향하는 일반적인 경향에도 반한다는 점이다. 또한 ㉠방안과 ㉡방안은 큰 폭의 정부조직개편을 수반하는 바 이에 따른 장애도 예상된다. ㉢방안은 기존의 물관리정책조정위원회를 물관리에 관한 실질적인 총괄·조정을 행할 수 기구로 개편하는 방안이다. 이 방안은 정부조직개편에 따른 파장은 별로 없을 것으로 생각되지만 이 조직이 과연 실질적으로 총괄·조정기능을 행할 수 있느냐가 문제되고 있다.

우리나라의 자연환경, 물관련부처의 효율적 임무수행, 작은 정부라는 이념 및 조직개편의 실현가능성을 고려할 때 ㉢방안이 적절하다고 생각된다. 이 경우 기존의 물관리정책조

26) 환경부는 물관리기본법안에서 물에 관한 중요한 국가정책을 심의하기 위하여 국무총리실에 국무총리가 위원장이 되는 국가물관리위원회와 유역별로 환경부차관이 위원장이 되는 유역물관리위원회를 설치할 것을 제안하고 있다(1996년 환경백서, 504면 이하). 이 법안은 수질과 수량을 통합적으로 관리하는 조직을 마련하였다는 점에 의의를 갖는다. 그러나 물관리위원회를 심의기관으로 함으로써 다원화되어 있는 물관리기구 상호간의 권한과 기능을 실질적으로 총괄·조정할 수 있을지 의문이며 또한 유역물관리위원회의 위원장을 환경부차관으로 하고 있는 바 타 부처의 동의를 얻기가 어려울 것이다.

27) Bundesministerium für Umweltrecht, Naturschutz und Reaktorsicherheit, a.a.O., S.10. 물관리조직에 대한 비교법적 고찰은 배영길, 하천 및 연악역의 관리법제 - 수법론의 체계화 모색 -, 토지공법연구(8집), 1999.6, 243면 이하 참조. 한편 일본 법제는 우리나라의 그것과 유사하나 물관리는 환경에 제일의적인 관련이 있음에도 불구하고 타 부처와의 공관사항으로 하는 것은 문제이며 종합적 물환경이라는 관점으로부터 물문제를 환경성의 소장사무로 일원화하여야 한다는 주장이 있다: 大塚直, 環境法, 2002, 565면 이하.

정위원회가 가지고 있던 문제점을 개선하여 물에 관한 부처간의 의견대립을 실질적으로 해결할 수 있는 기관(가칭 국가물관리위원회)으로 확대개편 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째로 위원회를 법률상의 조직으로 만들어야 한다. 그래야만 위원회에 타 부처를 구속할 수 있는 심의·의결기능을 부여할 수 있기 때문이다.<sup>28)</sup> 이 경우 가칭 물관리기본법<sup>29)</sup>을 제정하여 그곳에 그 설립근거를 마련하는 것이 가장 바람직할 것이다. 위원회의 기능이 정부 부처간의 물관리의 총괄·조정애 있으므로 특정부처의 물관리를 규정하는 개별법에 그 설치근거를 두는 것은 체계상 문제가 있기 때문이다. 둘째로 위원회는 정부업무를 총괄하고 있는 국무총리 산하에 두되 의결기관, 협의의 행정위원회 기타 법인으로 할 수 있다. 구체적인 조직형식은 위원회가 담당할 권한 등에 따라 달라질 것이다. 그러나 물관리의 총괄·조정기능이 그 실효를 거두려면 위원회가 물관리집행업무의 총괄·조정 뿐만 아니라 물기본계획의 수립, 유역물 물관리계획 및 사업의 심의, 조정 및 평가, 물정보관리 등 다양한 기능을 맡도록 하여야 한다. 위원회를 분쟁조정만을 위한 의결기구로 하여 문제가 있을 때마다 사안별로 이를 조정하는 방식을 택하는 것은 갈등을 해소하는 데에 한계가 있기 때문이다. 따라서 이러한 기본적으로 요구되는 권한을 갖는 조직을 의결기관으로 구성하기엔 무리가 있을 것이다.<sup>30)</sup> 셋째로 위원회는 물관리의 총괄·조정을 위한 기관이므로 물에 관한 행정기관 상호간의 의견 및 분쟁의 조정사항을 심의·의결하는 실질적 권한과 책임을 갖는 기관으로 하여야 한다. 넷째로 위원회의 위원장은 국무총리로 하되 위원은 물관련부처의 장은 당연위원으로 하고 물에 관한 학식과 경험을 갖춘 민간인들로 적당한 비율로 하여 구성하면 될 것이다. 민간인위원을 포함시키고 또한 그 비율을 적절하게 하는 것은 민간이 가지고 있는 물에 관한 전문지식을 활용하고 사회의 각 분야의 의견이나 입장을 충분히 반영하여 상호 신뢰할 수 있는 물관리가 가능하도록 하기 위해서이다. 아울러 이와는 별도로 물관리문제를 포함하여 국정전반에 있어 부처간의 정책을 조정하는 일은 언제나 중요하다. 따라서 각 부처의 장은 그 기관의 임무수행을 위한 정책에 대하여 행정기관 상호간의 조정을 도모할 필요가 있는 때에는 그 필요성을 명확히 하면서 관계

28) 행정조직에서의 법률의 유보원칙의 적용에 대하여는 조태제, 행정조직에서의 법률의 유보원칙, 현대공법이론의 제문제(친봉석총원박사화갑기념논문집), 2003, 1625면 이하 참조.

29) 물관리기본법의 내용에 있어서는 차이가 있지만 그 제정의 필요성에 대해서는 학계 및 실무계가 공히 강조하여 왔다 : 박수혁, 여러 국가의 물 및 수질관리 법제도 - 물 기본법 제정을 중심으로, 한국환경법학회 춘계학술연구 및 발표회, 1996.3 ; 배영길, 전계논문, 267면 ; 환경부, 전계서, 504면 이하 ; 한국수자원공사, 전계서, 38면 이하 ; 대통령자문지속가능발전위원회, 지속가능한 물관리체제개선을 위한 공청회 자료, 2003.4, 39면 참조.

30) 현재 수계관리위원회는 법인으로 되어 있다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 24조 2항).

행정기관의 장에 대하여 필요한 자료의 제출 및 설명을 요구할 수 있으며 또한 관계 행정기관의 정책에 관하여 의견을 진술할 수 있다는 취지의 규정을 정부조직법에다 마련하는 것도 의미가 있을 것이다.<sup>31)</sup>

## (2) 유역단위 관리조직의 제도화

물순환을 고려할 때 물은 수계별 내지 유역단위로 관리되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재에는 행정구역별로 분할관리되고 있어 많은 문제점을 야기하고 있다. 이를 개선하기 위한 방안으로 ㉠ 동일수계 내의 물관리조직을 하나의 기구로 통합하는 방안, ㉡ 다원화되어 있는 현재의 조직을 그대로 유지하되 물관리업무를 총괄·조정하는 기구를 설치하는 방안 등을 생각할 수 있다.

㉠방안은 위에서 본 것처럼 많은 문제점을 가지고 있기 때문에 ㉡방안에 따라 유역별로 물관리위원회를 두는 것이 타당하다고 생각한다. 이 경우 치수·이수·수질을 모두 관할하는 유역단위의 총괄·조정 기구를 만들 필요가 있다. 따라서 유역단위로 설치되어 있는 수계관리위원회의 조직을 확대 개편하여 물관리 전반을 총괄·조정할 수 있도록 하되 그 성격에 반하지 않는 범위 안에서 현재의 업무도 다룰 수 있게 하는 방안이 바람직한 것으로 생각된다. 이 경우 위원회는 국가물관리위원회 소속하의 소위원회의 형식으로 두되 각 유역별로 설치하며 관련 유역의 다른 행정기관을 구속할 수 있는 기관으로 하여야 할 것이다. 위원회를 국가물관리위원회 소속하의 소위원회로 두는 것은 국가 물관리정책의 체계성을 유지하기 위해서이다.

물관리 특히 하천관리의 업무의 다수는 특별지방행정기관에 위임되어 수행되고 있다. 그런데 정부의 특별지방행정기관이 수계나 유역별로 조직되어 있지 못한 것도 문제이다. 수질관리를 담당하고 있는 환경부의 경우 유역관리법제에 따른 관리를 행하고 있다. 1999년 8월에 제정된 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 및 2002년 7월에 제정된 나머지 3대강에 대한 특별법이 그 근거법률이 된다. 이들 법률은 지속가능한 유역공동체 건설이라는 관념에 입각하여 발원지에서 하구까지 맑은 물이 흐르는 하천, 생명력이 넘치는 건강한 유역, 아름다운 자연과 더불어 살아가는 쾌적한 환경, 그리고 유역구성원들이 수질보전을 위해 협력하는 사회건설을 목표로 하여 제정된 것이다. 이를 위하여 특별지방행정기관인 한강유역환경청 등은 유역별로 조직되어 있다. 이에 반하여 건설교통부의 하천

31) 행정조직법상의 조정의 의미에 대하여는 藤田宙靖, 行政組織法, 良書普及會, 2001, 98면 이하 참조.

관리조직에 있어서는 홍수관리는 한강홍수통제소 등을 통하여 수계별로 관리하고 있지만 기타의 하천관리는 서울지방국토관리청 등의 조직을 통하여 행정구역별로 분할관리를 행하고 있다. 각 지방국토관리청을 환경부의 조직과 같이 물관리기관과 기타의 기관으로 분리하고 물관리기관은 수계별 내지 유역별로 조직을 형성하되 당해 수계의 홍수통제소와 그 조직을 합치는 것이 물순환을 고려한 유역별 관리를 가능하게 할 것이다.

### (3) 관리사무의 재분배 및 의견수렴절차의 강화

물관리 특히 하천관리에 있어서도 국가와 지방자치단체간의 적절한 사무배분이 필요하다. 이것은 하천관리에 있어서도 지방의 창의성과 다양성을 존중할 필요가 있기 때문이다. 2003년 8월 입법예고된 지방분권특별법안에 따르면 국가는 국가로서의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 지방자치와 관련하여 전국적으로 적용될 기본적인 준칙을 마련하는 사무 등 지방자치단체에서 수행할 수 없는 기능 및 역할을 담당하며, 지방자치단체는 이러한 국가의 사무를 제외한 사무를 처리하되 지역주민의 생활편의와 직접 관련된 사무, 현장에서 직접 집행하여야 할 성격의 사무 등은 시·군·자치구가 시·도에 우선하여 처리하고, 시·도는 광역적 처리가 필요한 사무, 시·군·자치구간 조정이 요구되는 사무, 기타 법령에서 시·도가 처리하도록 지정한 사무 등 시·군·자치구가 처리할 수 없거나 처리하기에 적합하지 않은 사무에 한하여 처리하는 것으로 하고 있다(5조).<sup>32)</sup> 그리고 국가는 이 기준을 바탕으로 권한 및 사무의 지방이양을 적극 추진하며, 특히 기관 위임 사무의 정비 등을 포함한 사무구분 체계를 재조정할 과제를 안고 있다(8조 1항). 이 경우 국가는 지방자치단체가 처리함이 합리적인 사무는 이를 이양하되, 지방자치단체가 자기 책임하에 관련된 사무의 종합적 처리가 가능하도록 그 관련사무를 포괄적으로 이양하여야 하며, 사무를 이양할 때에는 필요한 자원·인력을 함께 이양하여야 한다(6조).

지방분권특별법안이 현재의 내용대로 제정되면 물관리 특히 하천관리에 관한 법령도 이 법의 목적에 부합되도록 개정될 수밖에 없을 것이다(3조). 이 법률이 제시하는 사무배분의 기준에 따를 때 수질관리와 관련해서는 지방자치단체를 넘어서는 광역성, 기술성, 개발지향적인 지방자치단체에 대한 불신감 등을 이유로 국가가 관리주체가 되거나 자치사무가 되더라도 국가의 지시가 가능하도록 규정하여야 할 것이다. 반면에 하천은 주민의 생활공간으로서의 성격이 강하므로 지역주민의 생활편의와 직접 관련된 사무나 현장에서 직접

32) 지방자치법 10조 및 11조도 이에 유사한 규정을 두고 있다.

집행하여야 할 성격의 사무가 다수 있을 것이다. 현재 지방자치단체의 장 특히 기초자치단체의 장에게 재위임하여 처리하는 예컨대 하천예정지이나 연안구역 안에서의 행위허가(40조) 등의 사무가 이러한 사무에 해당할 것이다. 이러한 사무는 자치사무로 전환하는 것이 바람직하다. 아울러 사무를 재분배함에 있어서는 국가는 특별지방행정기관을 설치하는 경우에도 지방자치단체와 기능이 유사·중복되지 않도록 하여야 하며, 이미 설치된 특별지방행정기관의 경우에도 지방자치단체에서 수행함이 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하고 있는 지방분권특별법(안) 제9조 제1항도 고려하여 이러한 분야에서도 사무재분배를 행할 필요가 있다.

이후 과제로는 사무의 자치화 뿐만아니라 물관리법제에 주민참가를 더욱 촉진할 필요가 있다. 주민참가의 필요성은 다음과 같다. 첫째 하천오염 등의 문제는 불특정다수인 경제활동이나 일상생활에서 비롯되는 것이므로 그 해결에는 모든 주체의 자발적인 참가와 대처가 필요하다. 둘째 주민, 시민단체, 전문가 등으로부터 환경정보를 수집하고 그 전문적 지식을 활용하는 것도 필요하다. 셋째 환경문제에 대하여는 다양한 가치관이 존재하기 때문에 참가의 틀을 통하여 다양한 의견을 조정하여 환경정책의 민주성과 공정성을 확보할 수 있다. 넷째 환경과피나 건강피해는 되돌릴 수 없기 때문에 사후적인 사법구제에는 한계가 있어 사전의 절차적 권리의 보장이 극히 중요한 것이다. 다섯째 물관리를 담당하는 행정의 인적·물적 자원에는 한계가 행정만으로는 탈법행위를 모두 단속할 수 없어 이러한 행정의 집행부전을 보완한다. 여섯째 관련 행정소송은 원고적격이나 행정재량의 문제로 인하여 충분히 기능하지 못하는 측면이 있으므로 주민참가를 통하여 위법한 행정을 통제할 필요도 있다. 일곱째 정책형성단계에서부터 관련주체의 합의형성을 행함으로써 행정의 불확실성을 줄이고 정책의 실효성을 높여 이후의 분쟁을 줄일 수 있기 때문이다. 이 경우 주민참가의 방법으로는 주민투표, 직접청구, 동의권부여, 의견제출·청취, 공청회, 사전설명회, 위원회, 협의회, 협정 등을 들 수 있지만, 그 구체적 선택이나 형성은 당해 물관리의 성질 및 주민에게 미치는 영향 등에 따라 차이가 있을 수 있다.<sup>33)</sup> 일정한 자격을 갖춘 시민단체에 대해서는 공청회에서의 의견진술권이나 위원회위원추천권 등을 인정하는 것도 검토할 필요가 있다. 이러한 단체의 참가권에 관해서는 예컨대 환경단체의 승인제도를 두고 승인단체에 대하여 특별한 참가권을 부여하고 있는 독일의 제도를 참고할 수 있을 것이다.<sup>34)</sup> 특

33) 大久保規子, 市民參加と環境法, 大塚直/北村喜宣 編, 環境法學の挑戰, 2002.3, 95면.

34) 독일에서의 단체참가제도 및 단체소송제도에 대한 상세는 조태제, 환경법상 단체소송, 토지공법연구(15집), 2002.4, 422면 이하 참조. 일본에서의 동향에 대해서는 龜田健二, 일본에서의 하천행정과 환경보

히 중요한 것은 이러한 다양한 내용의 주민참가제도가 제대로 기능하기 위해서는 적극적인 정보제공이 중요한 바 그 내용이 충분하고 제공방법 및 제공시기도 적절해야 할 것이다.

#### (4) 물정보관리조직의 단일화

올바른 물정책이 수립되고 적절한 물관리가 행해지기 위해서는 물정보가 정확하며 최신성을 갖고 있고 물관련기관이나 국민이 쉽게 이를 이용할 수 있는 것이어야 한다. 이를 위해서는 물정보를 전문적으로 그리고 총괄적으로 관리하는 기관을 설립할 필요가 있다. 이 경우 물에 관한 정보는 치수, 이수 및 환경에 관한 종합적인 정보이어야 하고 수계별 내지 유역별로 수집·관리하되 정보의 공동이용 및 활용을 위하여 그 관리는 단일의 기관에서 행하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서 현재 건설교통부의 하천정보관리조직, 환경부의 수질정보관리조직 및 기타 물관련기관의 물정보관리조직을 하나로 통합하여 물에 관한 정보를 국가물관리위원회 및 유역별 물관리위원회가 일원적으로 관리하는 방안을 생각할 수 있다.<sup>35)</sup>

## IV. 끝내면서

우리나라는 전통적으로 치수를 중시해 왔으나 산업화·도시화의 과정에서 용수부족과 수질오염의 문제를 겪으면서 이수 및 수질보전에 많은 관심을 기울이고 있다. 오늘날 하천관리 내지 물관리의 목적은 홍수 등의 재해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 풍부하고 깨끗한 물의 확보 및 자연과 인간이 공존하는 환경의 조성에 있다고 말할 수 있다. 그런데 관리대상으로서의 물은 순환하는 존재이다. 물순환을 고려할 때 치수와 이수 및 수질보전은 서로 보완적이기도 하지만 서로 갈등관계에 서기도 한다. 그리고 물순환은 작게는 수계를 중심으로 한 유역을 단위로 하여 행해지고 있다. 따라서 유역단위로 종합적인 물계획과 물관리가 행해질 필요가 있다. 이러한 시각은 물관리 내지 물을 담고 있는 그릇으로

호, 환경법연구(24권 2호), 2002.12, 131면 이하 참조, 한편 주민참가제도의 실효성을 담보하기 위하여 생송절차의 도입을 주장하는 견해로는 박수혁, 환경친화적 하천관리를 위한 법정정책 과제, 환경법연구(24권 2호), 2002.12, 78면 이하 참조.

35) 환경부의 물관리기본법안에 따르면 물의 효율적 관리에 대한 조사·연구를 위하여 한국물관리연구원을 설치하는 것으로 되어 있다(환경부, 전게서, 505면).

서의 하천의 관리의 태양 및 조직에도 변화를 요구하고 있다.

물관련법령에 따르면 깨끗한 물의 보전은 환경부의 업무로 그리고 물을 적정한 양으로 확보하는 일은 주로 건설교통부가 행하고 있다. 이로써 물관리조직 상호간에 유기적 조화가 미흡하며 이로 인해 효율적 물관리에 지장을 초래하고 있다. 물관리조직을 만드는 데에 있어서는 물순환의 관념을 토대로 한 조직개편이 필요하다. 이 경우 환경을 중시하는 국민적 정서를 고려하고 물관리업무의 중복이나 혼란을 피하는 것도 중요하지만 홍수나 갈수로 인한 재해가 빈번하고 강수량의 편차가 심하여 적절한 수량의 상시적 확보가 어려운 우리나라의 자연환경의 특성과 일시적 대규모 조직개편이 초래할 수 있는 혼란 등의 장에도 감안하지 아니할 수 없다. 때문에 물관련업무를 환경부로 당장 일원화하는 것은 바람직하지 않다. 그렇다고 모든 물관리업무를 전담하는 조직을 새로이 만드는 것도 작은 정부의 이념에 반하는 등 문제가 있다. 따라서 현재의 물관리조직을 기본적으로 유지하되 물관리와 관련한 부처간의 이해를 실질적으로 총괄·조정할 수 있는 기구로서 국가물관리위원회를 설립하는 방안이 가장 적절할 것이다. 유역별로는 유역물관리위원회를 두어 동일한 기능을 수행하게 하면 될 것이다. 그리고 물정보도 이러한 위원회가 종합적으로 관리하면 된다. 한편 오늘날 하천은 치수나 이수외의 기능을 가지는 외에도 생활환경의 하나가 되어 있다. 이를 감안하여 관리사무의 적절한 재분배 및 유역 지방자치단체나 주민의 의견을 적극적으로 반영하는 제도의 정비도 요망된다.

21세기는 환경의 세기라고들 하지만 오늘날 국민이 환경에 갖는 관심은 점점 높아지고 있다. 따라서 물관리업무의 전반을 환경부로 이관시키는 문제도 언제나 현안적 과제가 되고 있다. OECD도 반드시 환경부제로의 일원화를 언급하고는 있지 않지만 통합된 물관리 체계를 권고하고 있다.<sup>36)</sup> 급수원이 상호간에 연관되어 있고, 이수·치수·환경보전 등 여러 분야의 물이용이 서로 경쟁관계에 있어 그 목적과 운영 면에서 상충될 수 있으므로 책임의 중복을 피하고 시책사업의 조정 및 통합목적을 달성하기 위해서는 물관리 체계의 통합이 필요하다는 것이다. 환경변화에의 효율적 대처와 점진적 발전 및 행정상 신속성제고를 위해서도 물관리 체계의 통합을 권고하고 있다. 그러나 이러한 중앙부처를 신설하거나 통폐합하는 문제에 대한 검토는 물관리조직에 대한 문제를 넘어서는 것으로서 국가와 지방자치단체의 사무재분배 및 정부조직 전체의 개편에 관한 논의와 맞물려 전개되어야 한다. 이 연구는 이러한 논의를 생략한 채로 진행한 것이다. 현재로는 여러 부처가 맡고 있

36) 물관리정책과 기구에 관한 OECD권고안 C(78)4(Final).



는물관리업무를 하나의 부처로 일원화하거나 새로운 부처를 창설하기 보다는 혼재하는 물관련법령을 체계화하는 물관리기본법의 제정이나 중복되고 충돌되는 부처간의 업무를 총괄·조정하는 기구의 창설에 노력을 기울일 때라고 생각한다.

주제어 : 하천, 하천법, 하천관리, 물관리, 물관리기본법, 수자원관리

【Zusammenfassung】

## Die Verwaltungsorganisation im Flußgesetz

Cho, Tae Je

Die Flußverwaltung ist eine Art vom Wasserhaushalt. Der Wasserhaushalt soll unter der Gesichtspunkt vom Wasserumlauf verstanden werden. In die Flußverwaltung sind demnach die Flußgebietmanagement, der Umweltschutz und die Bürgerbeteiligung von Bedeutung. Im getendem Flußgesetz sind es viele Probleme : die Zerstrung vom Managementorgan ohne Rücksicht auf die Integration von Qualitäts- und Quantitätsfragen, die Flußverwaltung nach dem Gemeindegebiet ohne Rücksicht auf Gebietmanagement, die einseitige Verwaltung ohne Rücksicht auf die Meinungen vom Gebietbürger, die Verwaltung auf dem keinem Grund von der Flußinformation usw. Also sind die Stärkung von der Arrangementfunktion, die Organisation mit dem Rücksicht auf der Gebietmanagement, die Verstärkung der Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung, die Errichtung der Verwaltngsorgan für die Wasserinformation notwendig.