

최근 일본 하천법에서 개정된 하천정비계획 제도

김규호 (한국건설기술연구원 수자원연구실 선임연구원)

최근 일본에서는 하천법의 일부를 개정하는 법률이 1997년 5월 28일 참의원 본회의에서 가결 성립되었다. 일본의 근대 하천제도는 명치 29년에 하천법이 제정된 이래 올해로 101년을 맞았고, 새로운 21세기의 첫걸음을 밟아나가기 시작하였다.

일본 하천법은 그림 1에서 보는 바와 같이 지금까지 사회경제의 변화에 대응하여 몇 차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있고, 특히 1964년에는 법률 제 167호로 완전히 새롭게 고쳐진 신하천법이 제정되어 수계가 일관된 하천유역관리제도를 도입하는 등 치수와 이수와의 체계적인 제도의 정비가 이루어져 오늘날의 하천행정의 규범으로서 역할을 담당해 왔다.

그러나, 그후 사회경제가 변화함에 따라 최근의 하천 제도를 둘러싼 상황은 크게 변화되고 있다. 하천은 치수, 이수의 역할뿐만 아니라, 정취가 있는 수변 공간과 다양한 생물의 생식·생육환경으로서 인식되어

가고 있고, 또한 지역의 풍토와 문화를 형성하는 중요한 요소로서 그 개성을 살린 하천 만들기가 강하게 요구되어 왔다. 또한, 사회경제가 고도화됨에 따라 갈수가 사회적으로 미치는 영향이 커져서 원활한 갈수 조정의 추진 등이 과제로 떠오르고 있다.

이러한 변화에 맞추어 하천심의회에서는 1996년 6월에 「하천의 365일」등과 같은 하천행정의 일대 전환을 요구하는 것으로서 「21세기 사회를 전망한 앞으로의 하천정비 기본방향에 대해서」의 답신(일본에서 하천관리 기관이 어떤 사안에 대해 하천심의회에 문의하면 그에 대한 심의 결과를 통보하는 것)이 나오고, 또한 12월에는 그에 대한 구체적인 제도화를 위한 제안 「사회경제의 변화에 맞춘 앞으로의 하천제도의 이상적인 상태에 대해」가 건설 대신에게 주어졌다(日本河川協會, 1997).

건설성에서는 이 답신 및 제안에 바탕을 두고 하천법 개정을 검토하고, 각 쟁점의 조정 등을 거쳐 올 3월 4일 「하천법의 일부를 개정하는 법률안」을 국회에 제출하여, 이번 국회(제140회, 1997년 6월 4일)에서 이 법안이 가결 성립되었다. 새로운 하천법은 크게 '하천 환경의 반영', '하천정비계획 제도의 개정', '갈수 조정', '수립대 제도 신설 및 하천수질 규제', 그리고 '불법 계류(係留, 하천에 선박이 정박하는 것)대책의 수정' 등과 같은 분야에서 개정이 이루어졌다. 여기서는 새로운

명치 29년 1896년	쇼와 39년 1964년	평성 9년 1997년
근대 하천제도의 탄생	치수 이수의 체계적인 제도의 정비 • 수계가 일관된 하천 관리 제도의 도입 • 이수관계 규정의 정비	치수·이수·환경의 종합적인 하천제도의 정비 • 하천환경의 정비와 보전 • 지역의 의견을 반영한 하천정비계획 제도의 도입
○ 치수	○ 치수 + ○ 이수	○ 치수 ○ 이수 ↓ ↓ 자연환경 수량·수질 생활환경 생태계 친수·경관·쾌적

그림 1. 일본 하천법 개정과 하천법에서 하천 기능의 변화

하천법에서 개정된 것중에서 두 번째의 「하천정비계획제도의 개정」의 개정 배경과 그 취지 등에 대해 알아보고자 한다.

1. 개정 배경

하천은 상류에서 하류까지 하나의 시스템으로서 수계를 이루고 있다. 이와 같은 하천 수계에서 원활하고 확실한 하천정비를 통해 홍수방어 등과 같은 치수 기능을 효과적으로 실시해 나가기 위해서는 수계가 일관된 계획적인 정비가 필요하다. 이를 위해 현재까지 하천법에서는 하천관리자가 수계별로 「공사실시 기본계획」을 책정하는 것으로 되어있다. 또, 책정절차도 건설대신이 책정하는 경우에 하천심의회 의견 듣는 것으로 되어 있을 뿐이고, 기본적으로는 하천관리자가 스스로 판단하여 책정하는 것으로 되어 있었다. 그러나, 하천환경의 정비와 보전을 요구하는 국민의 요구에 적합하게 대응하고, 하천 특성과 지역의 풍토·문화 등의 실상에 따른 하천정비를 추진하기 위해서는 하천관리자만에 의한 하천정비가 아니고, 지역과의 제휴가 불가피한 상황에 이르렀다.

이 때문에 하천정비계획에 대해 구체적인 하천 만들기의 모습이 분명하도록 설정하고, 책정시에는 지방공공단체와 지역주민의 의견을 반영하는 절차를 제도적으로 도입하여 정비할 필요가 있다.

2. 공사실시 기본계획의 재평가

공사실시 기본계획은 하천공

사 시행의 기본이 될만한 사항으로서 기본홍수, 댐과 하도로의 배분, 주요지점의 계획홍수량, 그리고 주요 하천공사의 개요 등을 정하는 것인데, 이와 같은 과제에 대처하기 위해 이 계획의 하천정비의 기본이 되어 할 방침에 관한 사항(하천정비 기본방침)과 구체적인 하천정비에 관한 사항(하천정비계획)으로 구분하고, 후자에 대해서는 구체적인 하천 만들기가 분명하도록 공사실시계획보다도 더 구체화하고, 지역의 의견을 반영하는 절차를 도입하였다.

3. 하천정비 기본방침

가. 하천정비 기본방침의 내용과 책정기준

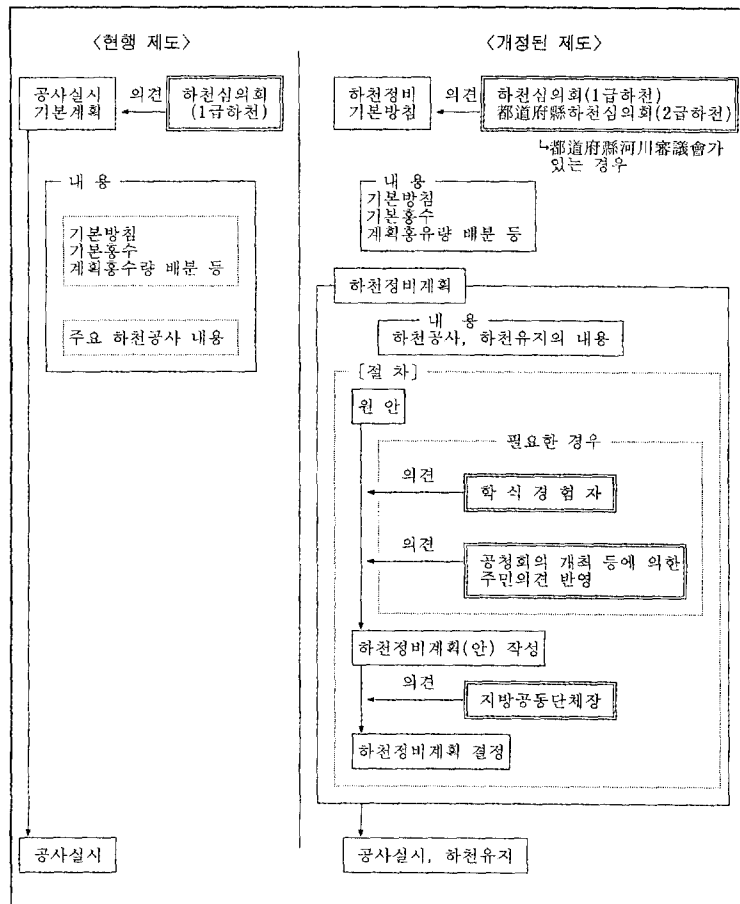


그림 2. 기존 하천법과 새로운 하천법에서 하천정비계획 제도의 비교

하천관리자는 장기적인 하천정비방침(하천정비 기본방침)으로서, 수계별로 지금까지의 공사실시 기본계획에서 정해져 있던 사항 중, 하천관리자가 전국적으로 균형된 정비를 유지하면서 수계 전체를 전망해 결정할 필요가 있는 사항(기본홍수, 그 댐과 하도로의 배분, 주요지점의 계획홍수량 등, 실제로 법률상은 계획홍수량만이 예시되어 있고, 그 외는 정령으로 규정된다)을 정해 두어야만 한다(제16조 제1항: 이하 새로운 하천법의 조항을 나타내는 것으로서 참고문헌에서 볼 수 있음).

책정 기준으로서 지금까지의 공사실시 기본계획에서는 수해발생의 상황(치수)과 수자원의 이용 현황 및 개발(이수)을 고려하는 것으로 되어 있었는데, 이번에 개정을 통해 이것들과 같이 「하천환경 상황」도 고려하도록 되었다(하천법 제16조 제2항).

나. 하천정비 기본방침의 책정절차

1급 하천의 하천정비 기본방침은 지금까지의 공사 실시 기본계획과 같은 방식으로 건설대신이 하천심의회의 의견을 듣고 결정하는 것으로 되어 있다(제16조 제3항). 그러나, 2급 하천에서는 都道府縣知事が 都道府縣 하천심의회를 두고 있는 곳에서 해당 심의회의 의견을 들어야 하는 것으로 되었다(제16조 제4항). 하천정비 기본방침을 책정할 때는 가능한 한 객관적이고 공평하게 처리할 필요가 있기 때문이다.

또, 하천정비 기본방침에 지역의 의견반영을 위한 절차를 의무화하지 않은 것은 장기적인 관점에서 국토전체의 균형을 고려해 기본홍수, 계획홍수량 배분 등 추상적인 사항을 과학적·객관적으로 결정하는 것이기 때문이다(댐과 위어(둑) 등의 구체적인 계획은 하천정비계획으로서 지역의 의견을 듣고 책정하는 것으로 하고 있다). 또, 하천심의회에서 특별위원(제83조)으로 지방공공단체의 장 등을 추가함으로써 지역 대표자의 의견을 반영시키는 것으로 하고 있기 때문이다. 또, 하천정비 기본방침을 책정한 경우에 새롭게 하천관리자에 대해서 「공표」를 의무화하고 있다.

4. 하천정비계획

가. 하천정비계획의 내용과 책정기준

하천관리자는 하천정비 기본방침에 따라 계획적으로 하천공사 등과 같은 하천 정비를 진행하는 구간에 대해 구체적인 하천정비계획을 정해야만 한다(제16조 2의 제1항).

하천정비 기본방침이 수계별로 정할 수 있도록 한 것에 비해 하천정비계획은 구간별로 정할 수 있도록 되어 있는데, 댐과 제방 등은 일체의 계획이고, 예를 들면 1급하천에서 직할구간에서 1개라는 식으로 어느 정도 정하는 것을 상정하고 있다. (단, 利根川과 같이 큰 지류를 갖고 있는 하천에서는 지류 단위의 정비계획도 있을 수 있다.) 책정 주체는 하천관리자인데 1급 하천의 지정구간에서는 지사에게 책정 권한을 위임할 것을 검토하고 있다.

하천정비계획은 하천정비 기본방침에 따라서 책정하는 것으로 되어 있고, 방침의 고려사항인 재해, 수자원, 그리고 하천환경에 대해서도 당연히 책정시 고려사항이 된다. 또, 지금까지 공사실시 기본계획의 특별한 고려 사항으로 되어있는 「빈번히 재해가 발생하는 구역에서 재해발생의 방지 및 경감」(구하천법 제16조 제3항)에 대해서 제2항 후단에 규정하고 있다.

나. 하천정비계획 책정 절차

앞의 그림 2에서 보는 바와 같이 하천정비계획 책정절차는 제 3항 이하에 규정되어 있고, 이것은 목적 개정에 이어 지역과 제휴하는 하천행정을 위한 규정으로서 이번 하천법 개정의 중요한 포인트가 된다.

① 학식과 경험이 풍부한 전문가, 지역 주민의 의견 청취

우선, 하천정비계획의 안을 작성하려고 하는 경우에 필요하다고 인정될 때는 하천에 관해 학식과 경험이 풍부한 전문가의 의견을 들어야 하는 것으로 되어 있다(제16조 제3항). 여기서 하천에 관해 학식과 경험이 풍부한 자란 단순히 하천공학의 전문가일 뿐만 아니라 하천에 관련된 수리, 환경, 그리고 도시계획 등 여러 분야에 걸쳐 학식과 경험이 풍부한 전문가를

말하는 것이다.

학식과 경험이 풍부한 전문가의 의견을 듣는 방법에는 개별적으로 의견을 듣는 것뿐만 아니라, '○○하천 검토위원회'와 같은 위원회를 설치하여 의견을 듣는 방식과 같이 지역의 실정에 따른 대응이 가능하도록 되어 있다. 또, 하천정비계획안을 작성하려고 할 경우, 필요하다고 인정될 때는 공청회의 개최 등과 같은 방법에 의해 관계주민의 의견을 반영시키기 위해서 필요한 조치를 강구하도록 되어 있다(제16조 제4항). 여기서, 공청회의 개최는 주민의 의견 반영 조치에 대한 하나의 예로서 제시된 것이고, 이 밖에도 설명회의 개최, 공고·전시(종람)와 같은 의견서 제출에 의한 방식, 인터넷에 의한 의견청취 등 지역 실정에 따라 여러 가지 대책이 가능한 것이다. 학식과 경험이 풍부한 전문가의 의견청취와 지역 주민의 의견반영조치란 제 3항, 제 4항의 순으로 되어 있지만, 지역 실정에 따라 이 순서와 반대라고 해도 좋고, 또는 동시 진행으로 해도 좋다.

그리고, 이상의 절차에 대해서 「필요가 있다고 인정될 경우」로 되어있는 것은 하천정비계획 중에는 (1) 규모가 작은 하천에서 하천개수 구간수가 몇 개밖에 안될 경우, (2) 계획 내용이 기존 공사의 연장 정도이거나 제방의 부분적인 하폭 확대 등과 같이 단순한 것인 경우, 그리고 (3) 계획책정 전부터 지역의 요구 사항으로 제시되어 새롭게 주민의 의견청취 등을 할 필요가 없는 경우 등이 있고, 이와 같은 경우에 대해서도 일률적으로 위와 같은 절차를 의무로 부여하는 것은 비현실적이고, 다시 하천관리자의 판단에 맡겨야 하기 때문이다. 그러나, 댐 등과 같이 지역에 큰 영향을 미치는 사업 계획은 먼저 관계 주민의 의견을 반영시키기 위한 조치를 강구할 예정이다.

이상의 절차는 「안」을 작성하려고 하는 경우에 반드시 거쳐야 하는 것으로 되어 있고, 학식과 경험이 풍부한 전문가와 주민의 의견에 입각하여 유연하게 대응할 수 있게 한 점이다.

② 지방공공단체장의 의견청취

이와 같이 수립한 하천정비계획에 대해 都道府縣知事 또는 市町村長の 의견을 들도록 되어 있다(제16조

제5항). 이것은 위 절차와는 달리 계획 책정 과정에서 반드시 거쳐야 하는 것으로 되어 있다.

③ 공표

하천정비계획도 하천정비 기본방침과 같은 방식으로 새롭게 「공표」의 의무를 부과하고 있다(제16조 제6항).

다. 환경영향평가와의 관계

하천정비계획은 해당 계획을 정하는 구간 전체에 대해서 단계적이고, 계획적인 정비안을 정하는 것이고, 개별 사업의 상세한 계획을 정하는 것은 아니다. 지금 국회에 제출된 환경영향평가법에 기초한 환경영향평가는 개별 사업단계에서 규모가 크고, 환경에 현저한 영향을 미칠 우려가 있는 것에 대해 환경측면의 영향을 특성화해서 평가하는 것이다. 따라서, 하천정비계획을 책정한 후에 개별 사업단계에서 환경영향평가법의 환경평가 대상이 되는 사업에 대해서는 이 법에 바탕을 두고 환경영향평가를 하게 되어 있다. 여기서 환경영향평가에 대한 구체적인 내용에 대해서는 생략한다.

5. 경과조치

이 하천정비 기본방침, 하천정비계획의 규정도 다른 규정과 같은 방식으로 법 시행일(공표 날에서 6개월 이내에 정령으로 정하는 날)에서 시행되는데, 이와 같은 방침 및 계획을 시행한 후 곧바로 책정할 수 있는 것은 아니고, 조사 등을 포함해서 상당한 기간을 요하는 것으로 되어 있다.

한편, 이 법률의 시행일로부터 종래의 공사실시 기본계획은 그 근거를 잃게 된다. 그러나, 이와 같이 공사실시 기본계획이 근거가 없어지게 된다면, 이 법률을 시행한 후, 새롭게 하천정비 기본방침 및 하천정비계획이 책정되는 동안, 하천공사의 규범이 없어져 버리고, 허가공작물의 허가기준도 사라지게 된다(공사실시 기본계획은 하천관리시설 등과 관련된 구조물에 의해 허가공작물의 허가기준으로도 이용된다). 따라서 이 법률의 경과조치로서 하천정비 기본방침, 하천

정비계획이 책정되는 동안, 정령으로 정하는 바에 따라 공사실시 기본계획의 일부를 하천정비 기본방침으로, 그 일부를 하천정비 기본계획으로 간주하고 있다 (부칙 제2조).

6. 개정자의 의견

이와 같은 하천법 중 하천정비계획의 개정에 대해 建設省 河川局長 尾田榮章의 하천법 개정 의견에 따르면(尾田榮章, 1997),

“1964년 하천법 개정에서는 「공사실시 기본계획」이 수계가 일관된 하천정비기본계획에서 출발하여 도입되었다. 하천별로 계획을 책정하는 작업이 진행되는 중에 토지 건설에 경쟁적으로 기술개발에 노력하였고, 1965년대에는 갑자기 붐이 일기 시작하였다. 그러나, 공사실시기본계획 책정에서는 하천심의회의 의견을 듣는 것이 고작이고 주민의 의견을 묻는 제도적 장치는 전혀 없었다. 이 때문에 일련의 계획책정 작업은 외부로 알리지 못하게 되었다. 이것이 ‘하천행정은 알기 어렵다’라는 비판을 받는 한 원인이 되기도 하였다”고 한다.

따라서 이번 개정에서는 공사실시기본계획을 크게 「하천정비기본방침」과 「하천정비계획」두 가지로 나누고, 「기본방침」책정은 하천심의회, 「정비계획」책정은 주민의 의견을 반드시 묻는 구조로 개정되었다. 이렇

게 하다 보니 「기본방침」책정시 왜 주민의 의견을 묻지 않는가? 라는 비판이 속출하였다. 그러나 양쪽이 같은 절차를 밟는다면 일부러 두 가지로 나눌 필요는 없다. 이번에 두 가지로 나눈 것은 실제로 이것에 의해서 주민의견이 보다 구체적으로 나올 것이라고 생각했기 때문이다.

「기본방침」을 책정할 때 하천심의회의 의견의 듣는 것은 종전과는 크게 달라진 점이다. 하천심의회에 하천별로 개별 소위원회를 설치하여 유역의 심의에도 학식이 풍부한 전문가를 참여시켜 검토할 것으로 생각한다. 결코 하천관리자가 독단적이거나 자의적으로 결정할 수는 없는 것이다. 「정비계획」책정시 주민의 의견을 듣는 방법에 대해서는 모든 수단을 강구하여 하천 유역의 소리가 가장 정확하게 총의로서 나오도록 하고 싶다. 물론 인터넷도 이용한다. 당연히 총론에 대한 찬성·각론에 대한 반대뿐만 아니라, 백가쟁명에 머문다는 것을 알지 못할 지도 모른다. 그것만으로 정말로 정할 수 있을까? 라는 걱정도 많다. 그러나 그것이야말로 이제부터 하천 행정의 시발점이라고 생각한다. 이를 위해서는 이제부터 여러 가지 의미에서 기술·방법을 개발할 수도 있을 것이다. 지금까지 우리들이 가장 어려워하고 있었던 분야인지도 모르지만, “두려워하지 말고 앞을 향해서 가고 싶다”고 말한다. ●

〈참고 문헌〉

日本河川協會(1997), “河川法の一部を改正する法律の解説,” 建設省河川局水政課, 河川 第 611 號, pp. 12-32

尾田榮章(1997), 河川法の改正に寄せて, 河川, 河川 第 611 號 第 6, 社団法人 日本河川協會, pp.3-4