

논단

1

River & Culture

# 지역 활성화를 위한 하천경관의 보전과 활용 2 하천경관의 법제적 여건



오민근 | 문화체육관광부  
시장과 문화 컨설팅단 컨설턴트  
유네스코 한국위원회 UCCN 자문위원  
(ufo1009@paran.com)

## 1. 들어가며

제4차 국토종합계획 수정계획이 국무회의를 통과하였다. 하천경관과 관련한 내용을 보면, 4대강 정비와 함께 강·산·해 통합형 국토관리네트워크를 구축하고, 생태공원 조성, 자전거 도로 확충, 수변 레저·관광 활성화 등을 통해 수변공간을 여가·건강·문화공간으로 조성하여 치수를 넘어 강을 다목적으로 이용하는 새로운 하천문화를 창출하는 것으로 표현되어 있다. 특히, 신규개발보다는 국토재생 중심으로 국토관리 기조를 전환한다고 하는 것도 시대적 흐름을 반영한 것으로 여겨진다.

또한, 지난 해 12월 29일에 제정된 ‘친수구역 활용에 관한 특별법’에 이어, 동법의 시행령과 시행규칙 제정안이 올해 1월 3일에 입법공고되었다.

이와 같이 하천경관과 관련하여 법제적 현황이 변화하고 있고, 앞으로 개성적인 지역 형성에서 하천경관의 역할에 영향을 미치게 될 것으로 생각된다.

## 2. 하천경관의 법률상 범위

현재 우리나라 어느 법률에서도 ‘하천경관’에 관하여 규정하고 있지는 않다. 다만, ‘하천경관’과 관련한 법률로서는 국

토의계획및이용에관한법률(이하 국제법), 하천법, 친수구역  
활용에 관한 특별법, 소하천정비법을 들 수 있다. 물론 이의  
에도 국제법에 의한 도시계획조례에 의해 지정할 수 있는 수  
변경관지구가 있다.

## 21 국토의계획및이용에관한법률과 하천경관

현행 국제법 제6조에서는 국토의 용도를 구분하고 있는데,  
해당 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향 등을  
고려하여 다음과 같이 크게 4가지로 구분하고 있다. 아래의  
규정을 보면, 하천경관과 관련이 있는 것은 4. 자연환경보전  
지역임을 알 수 있다.

1. 도시지역 인구나 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지  
역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
2. 관리지역 도시지역의 인구나 산업을 수용하기 위하여 도시지역  
에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는  
산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하  
여 관리할 필요가 있는 지역
3. 농림지역 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업  
진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업  
을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
4. 자연환경보전지역 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및  
문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지  
역

이러한 용도지역은 용도를 세분화하여 지정 또는 변경하  
게 되는데, 이를 국토해양부장관 및 시·도지사 또는 대도시  
시장이 도시관리계획으로 결정하는 것으로 규정하고 있다.  
세분화한 용도지역 중에서 하천경관과 관련한 것은 수질오  
염 방지의 목적을 가지고 지정되는 관리지역 상의 '보전관리  
지역'이 해당됨을 알 수 있다.

1. 도시지역 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.
  - 가. 주거지역: 가주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필  
요한 지역
  - 나. 상업지역: 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여  
필요한 지역
  - 다. 공업지역: 공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
  - 라. 녹지지역: 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도  
시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한  
지역

2. 관리지역 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.

- 가. 보전관리지역: 자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지  
공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변  
용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지  
정하여 관리하기가 곤란한 지역
- 나. 생산관리지역: 농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요  
하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로  
지정하여 관리하기가 곤란한 지역
- 다. 계획관리지역: 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자  
연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서  
계획적·체계적인 관리가 필요한 지역

3. 농림지역

4. 자연환경보전지역

따라서 대부분의 국민이 거주하고 있는 도시지역에서는  
하천과 관련한 규정이 없고, 하천경관과 관련한 법적 근거  
가 미비함을 알 수 있다.

국제법 제37조 용도지구에 관한 조항을 보면, 용도지역과  
같은 절차로 결정되는 용도지구를 세분화하고 있으며 그 내  
용은 다음과 같다. 역시 직접적으로 관련이 있다고 여겨지  
는 것은 경관을 보호·형성하기 위하여 지정하는 경관지구  
를 들 수 있다.

1. 경관지구 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구
2. 미관지구 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구
3. 고도지구 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건  
축물 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구
4. 방화지구 화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구
5. 방재지구 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기  
위하여 필요한 지구
6. 보존지구 문화재, 중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치  
가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
7. 시설보호지구 학교시설·공용시설·항만 또는 공항의 보호, 업  
무기능의 효율화, 항공기의 안전운항 등을 위하여 필요한 지구
8. 취락지구 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개  
발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지  
구
9. 개발진흥지구 주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관  
광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지  
구
10. 특정용도제한지구 주거기능 보호나 청소년 보호 등의 목적으로  
청소년 유흥시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구
11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지구

앞에서 서술한 하천경관과 관련이 있다고 여겨지는 '보전 관리지역, 자연환경보전지역, 경관지구'는 그 행위제한 사항 적률이며 규정내용은 다음과 같다.  
이 규정되어 있다. 행위제한 내용은 모두 해당 지역 및 지구

(표 1) 국제법 상의 행위 제한 사항

지목	보전관리 지역	자연환경 보전지역	기타
건폐율	20% 이하	20% 이하	-
용적률	80% 이하	80% 이하	④ 건축물의 주위에 공원·광장·도로·하천 등의 공지가 있거나 이를 설치하는 경우에는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 용적률을 따로 정할 수 있다.

(표 2) 국제법 시행령 상의 행위 제한

보전관리지역 안에서 건축할 수 있는 건축물 (제71조제1항제17호 및 대통령령 제17816호 국토의계획및이용에관한법률시행령 부칙 제13조제1항 관련)	자연환경보전지역안에서 건축할 수 있는 건축물 (제71조제1항제21호 관련)	경관지구 안에서의 건축제한
별표 18 (개정 2009.7.16)	별표 22 (개정 2009.7.16)	제72조
<p><b>1. 건축할 수 있는 건축물</b>(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) 「건축법 시행령」 별표 1 제1호의 단독주택, 별표 1 제10호의 교육연구시설 중 초등학교, 별표 1 제23호의 교정 및 국방·군사시설</p> <p><b>2. 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물</b>(4층 이하의 건축물에 한한다. 다만, 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한한다) 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설(휴게음식점 및 제과점을 제외한다), 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설(동호 나목 및 사목에 해당하는 것과 일반음식점 및 단란주점을 제외한다), 별표 1 제6호의 종교시설 중 종교집회장, 별표 1 제9호의 의료시설, 별표 1 제10호의 교육연구시설 중 유치원·중학교·고등학교, 별표 1 제11호의 노유자시설, 별표 1 제18호기목의 창고(농업·임업·축산업·수산업용만 해당한다), 별표 1 제19호의 위험물저장 및 처리시설, 별표 1 제21호의 동물 및 식물관련시설 중 동호 가목 및 마목 내지 이목에 해당하는 것, 별표 1 제24호의 방송통신시설, 별표 1 제25호의 발전시설, 별표 1 제26호의 묘지관련시설, 별표 1 제28호의 장례식장</p>	<p><b>1. 건축할 수 있는 건축물</b> 가. 「건축법 시행령」 별표 1 제1호의 단독주택으로서 현저한 자연훼손을 가져오지 아니하는 범위 안에서 건축하는 농어주택 나. 「건축법 시행령」 별표 1 제10호의 교육연구시설 중 초등학교</p> <p><b>2. 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물</b>(수질오염 및 경관 훼손의 우려가 없다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 지역내에서 건축하는 것에 한한다) 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설 중 동호 가목·바목·사목 및 이목에 해당하는 것, 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 중 종교집회장으로서 지목이 종교용지인 토지에 건축하는 것, 별표 1 제6호의 종교시설로서 지목이 종교용지인 토지에 건축하는 것, 별표 1 제21호의 동물 및 식물관련시설 중 동호 마목 내지 이목에 해당하는 것과 양어시설(양식장을 포함한다), 「건축법 시행령」 별표 1 제23호리목의 국방·군사시설 중 관할 시장·군수 또는 구청장이 인지의 불가피성을 인정한 범위에서 건축하는 시설, 「건축법 시행령」 별표 1 제25호의 발전시설, 별표 1 제26호의 묘지관련시설</p>	<p>① 경관지구안에서는 그 지구의 경관의 보호·형성에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 경관지구안에서의 건축물의 건폐율·용적률·높이·최대너비·색채 및 대지안의 조경 등에 관하여는 그 지구의 경관의 보호·형성에 필요한 범위안에서 도시계획조례로 정한다.</p>



## 2.2 하천법과 하천경관

하천법에서의 '하천'의 규정을 보면, '지표면에 내린 빗물 등이 모여 흐르는 물길로서 공공의 이해에 밀접한 관계가 있어 제7조제2항 및 제3항에 따라 국가하천 또는 지방하천으로 지정된 것을 말하며, 하천구역과 하천시설을 포함한다'고 되어 있다.

하천구역은 대체로 제방을 기준으로 형성되는 일정 토지를 가리키며, 하천시설은 하천의 기능을 보전하고 효용을 증진하며 홍수피해를 줄이기 위해 설치하는 치수 및 이수, 선박 운항 등과 관련된 시설로 규정하고 있다.

## 2.3 친수구역 활용에 관한 특별법과 하천경관

국가하천의 주변지역을 대상으로 하는 친수구역 활용에 관한 특별법(이하 친수구역법)에서는, 제2조의 2 '친수구역'에서 '국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2km 범위 내의 지역을 대통령령으로 정한 비율 이상을 포함하여 지정된 구역'으로 규정하고 있다.

제5조 친수구역 조성의 기본방향에서는, 하천의 고유한 경관적 가치와 조화롭게 할 것을 규정하고 있다. 제9조 행위제한에 관한 규정에서는, 해당 친수구역 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할·합병, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목의 벌채 및 식재 등으로 규정하고 있다.

그러나 친수구역에 대한 사업계획의 내용에서는 '경관'에

관한 내용을 담는 계획에 대해서는 정확한 명칭으로 규정하고 있지 않다.

그리고 입법예고된 시행령안 제2조 '친수구역의 범위'에서 '대통령령으로 정한 비율'을 100분의 50으로 규정하고 있다. 제3조 '친수구역의 규모'에서 '대통령령으로 정한 규모'를 10만 제곱미터로 규정하고 있으며, 예외적으로 국토해양부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 심의를 거쳐 3만 제곱미터 이상으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

## 2.4 소하천정비법과 하천경관

소하천정비법에서는 적용 대상인 '소하천'은 '하천법의 적용 또는 준용을 받지 않는 하천으로, 그 명칭과 구간이 고시된 하천으로 규정하고 있다. 동법 시행령에서는 소하천은 일시적이 아닌 유수(流水)가 있거나 있을 것으로 예상되는 구역으로서 평균 하천 폭 2미터 이상, 하천 시작 지점에서 끝나는 지점까지의 전체길이 500미터 이상이어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 소하천정비를 위해 소하천구역과 소하천시설을 포함하고 있다.

## 2.5 기타 관련 법률과 하천경관

이외에도 여러 법률들이 하천경관과 관련이 있으나, 구체적으로 명시하여 규정되어 있지 않은 것이 현실이다.

농림어업인의삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한

특별법(이하 삶의질법)의 제30조 농산어촌 경관의 보전에서 농산어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 시책을 강구하도록 규정하고 있다.

농어촌정비법 제5조 농어촌경관의 보전관리에서 농어촌 정비사업 대상지역의 농어촌경관관리를 위한 기본방침 및 계획을 수립할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

자연환경보전법 제12조 '생태·경관보전지역'에서는 하천 등 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역으로 규정하고 있으며, 현재 34개 지정 구역이 있다. 이 중에서 하천경관과 관련하여 지정된 것은 엄밀히 말하면 동강과 왕피천에 대해 지정된 것을 들 수 있다.

경관법 제6조 '경관계획의 수립권자 및 대상지역'에서는 일정 지역의 경관을 보전·관리 및 형성하기 위한 계획을 경관계획으로 규정하고 있으며, 이 계획의 대상지역에 하천이 있을 경우 계획의 내용에 포함할 수 있다.

환경부의 도심재생사업 경관지침의 '5.3 수변공간 경관'과 '5.5 공원·녹지 및 수변공간의 연계경관'에서 규정하고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

**5.3 수변공간 경관**

- 가. 수변 산책로, 친환경적 제방 조성 등을 통해 주민 친화적이고 친환경적인 수변공간을 조성한다.
- 나. 수변경관 조성 시 건축물로 인한 위압감 감소를 위해 수변의 건축물 층고를 규제한다.
- 다. 도로 축방향으로 조망 시 주변 고층건축물에 위압감을 느낄 수 있으므로 수변경관 관리를 위해 건축물 배치를 고려한다.

**5.5 공원·녹지 및 수변공간의 연계경관**

- 나. 블루네트워크(Blue Network)
  - (1) 하천·공원에 대해서는 주변 자연환경과 연계하여 소생태계를 적극 조성하고, 생태적인 측면에서 생태계가 양호하여 보존이 필요한 곳은 보존한다.
  - (2) 주민들의 이용을 고려하여 수변을 따라 수변녹도를 조성한다.
- 다. 블루&그린네트워크(Blue-Green Network)
  - (1) 하천이 있을 경우 개발지 내의 녹지와 하천을 연결하고, 녹지와 하천이 교차하여 생태적 건강성이 우수한 합수부 지역은 생태공원을 조성한다.
  - (2) 하천변에 녹지대를 조성하여 수변환경을 보호하고 주민에게는 친수환경을 제공한다.

**3. 나오며**

이상과 같이, 하천경관과 관련한 법적적 여건을 살펴본 결과, 크게 다음과 같은 몇 가지 사실을 알 수 있었다.

첫째, 하천법에서는 '하천경관'에 관한 규정이 없으며 이는 곧 '하천경관'에 관한 어떠한 계획 및 설계행위를 할 수 없다는 것.

둘째, 관련 법률에서는 '하천경관'에 관련한 다양한 규정이 있지만, 정작 하천경관의 보전, 형성, 관리와 관련한 행위 제한사항이 대체로 건축물에 치중하고 있어, 경관보전 및 경관형성으로 유인 및 유도하는 규정은 없다는 것.

셋째, 최소한의 하천경관의 범위에 관한 법적 규정이 없어, 하천경관을 소홀히 다루게 되는 빌미를 제공하게 될 우려가 있다는 것.

따라서 '하천경관'의 범위는, 해당 하천이 갖는 지역의 역사적, 환경적, 사회적, 문화적 가치와 생태적 특성, 친수공간으로 이용되는 특성, 그리고 하천법상 하천구역과 하천시설 등을 포함하는 일정한 공간으로 간주할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 '하천경관'의 범위가 상위계획에 해당하는 도시기본계획, 도시관리계획에서 기본적인 틀이 설정되고, 그에 따라 해당 지역 고유의 '하천경관'의 범위를 한정할 수 있을 것으로 생각된다. 이에 따라 해당 지역의 경관계획에서 하천경관의 지역적인 자리매김이 가능할 것이다.

또한, 한 가지 아쉬운 것은 소하천정비법의 경우, 정비에 치중하고 있어서, 소하천의 경관형성 혹은 지역적인 활용을 위한 가치를 가지고 있는 지역의 가치자원으로 인식하고 이에 대한 경관계획을 수립하는 것이 필요하다고 생각된다. 그 이유는 소하천과 그 주변을 깨끗하고 쾌적하고 아름다운 공간으로 만드는 것이 지역활성화를 도모하는 하나의 방법이 기 때문이다. 다음 호에서는 하천경관계획과정에 대해 정리해보고자 한다. 