

재정분권 지방하천 정비사업 발전방향

조 성(충남연구원 재난안전연구센터 전임책임연구원, cksaint@cni.re.kr)

이상진(충남연구원 공간환경연구실 수석연구위원, lsjin@cni.re.kr)

CONTENTS

1. 서론
2. 지방하천 정비사업 개관
3. 하천 정비사업 지방이양
4. 하천관리 환경변화에 따른 지자체 역할 방향
5. 결론 및 제언

요약

- 물관리기본법, 수자원법, 정부조직법 개정 등 여건변화와 하천법령 개편 흐름과 재정분권에 따른 지방하천 정비사업의 지방사무 이양에 맞추어, 기존 국토부에서 일괄 수립하던 지자체 하천정비 기본계획 등 관련사무가 지방사무로 전환됨
- 이에 따라 하천관련 예산은 광역자치단체별로 행정안전부와 협의하여 자체예산을 편성하여야 하는 등 사무관리 전반의 변화가 예상되며, 특히 현장여건을 반영한 종합적인 사업시행 기준을 마련하여 2021년부터 사업 추진이 가능할 수 있도록 기본계획을 수립하여야 함
- 충남도의 하천정비 기본계획은 우리지역의 특성에 맞는 하천관리에 대한 근본적 고민이 담긴 계획으로 수립되어야 함
- 사무관리 측면에서 재해예방차원에서 안전 확보를 위한 대원칙을 설정하고, 유역관리계획 및 수자원 치수계획이 하천계획으로 통합, 연계되어 운영될 수 있도록 지원하며, 수변공간 및 도시환경, 물이용에 연계된 종합적 사무를 포괄하여야 함
- 조직 측면에서 정부기조 변화와 물관리 정책 패러다임 전환에 적응하고, 통합적 의사결정이 가능할 수 있도록 통합물관리담당관(가칭)과 같은 상위의 조직 변화가 요구됨
- 재정 측면에서 기존 예산에 매몰된 사업량 조절보다는 충남의 하천 여건에 맞는 유연한 사업운영이 가능할 수 있도록 견실한 예산확보와 투자우선순위 제고 노력이 포함되어야 하며, 이를 위해서는 특별회계로 전환하는 방식에 대한 검토가 방안이 될 수 있음
- 본 연구를 바탕으로 향후, 생태·환경적 관점과 방재적 관점을 조화롭게 유지할 수 있는 내용의 하천의 이용과 관리에 대한 전략구상 및 종합관리계획의 틀이 마련되고, 기본계획의 수립으로 확장될 수 있을 것임

01 서론

● 연구의 배경 및 필요성

- 2020년부터 이양되는 지방하천정비사업 추진을 위하여 홍수에 안전하고 지역실정에 맞는 지방하천 종합정비계획을 수립해야 함
- 지방하천정비사업 예산은 국고보조사업으로 추진되었으나 지방재정 자립을 위한 재정분권 추진을 위해 지방사무로 이양예정임
- 기존 수립된 지방하천종합정비계획(2016)의 재정비 시점인 2020년에 변화된 현장여건을 반영하고 종합적 사업시행 기준을 마련해 도가 사업선정과 예산편성을 위한 종합정비계획이 필요함

● 연구의 목적

- 균형발전특별사업(지방하천 정비) 지방이양에 따른 대응방안 모색을 위하여 사무 이양에 따른 부작용을 최소화하고 하천행정업무를 발전시켜 도민안전 및 경제발전에 이바지하는데 목적이 있음

● 연구의 내용

- 시간 범위 : 2019년 기준
- 공간 범위 : 충청남도 관할의 지방하천
- 내용 범위 :

① 지방하천 정비사업 지방 이양에 따른 문제점 및 효율적 운영 방안

- 예상되는 변화 및 문제점 분석
- 문제점 최소화 및 기존 사업의 발전적 시행을 위한 대응방안 제시

② 하천 업무 발전을 위한 지자체의 역할

- 중앙부처의 역할을 대신하여 단순 기반시설 정비 및 관리에 머물지 않고 하천의 가치를 높일 수 있는 발전방안 제시

③ 국가하천 승격을 위한 추진전략

- 국가관리 효과, 승격 우선순위 설정을 위한 전략 제언

● 연구의 기대효과

- 지방하천 정비사업의 효율적 추진 및 하천 행정업무의 발전방안 마련을 위한 실행계획 수립
- 지방하천 정비계획 수립을 위한 방향설정 및 전략 수립의 근거자료로 활용

● 연구의 정책활용

- 이 연구자료는 향후 지방하천 정비를 위한 전략구상과 종합계획 수립의 기초자료로 활용할 예정임

02

지방하천 정비사업 개관

1. 하천 관련 법규검토

1) 하천법

- 하천법 제27조 “하천관리청이 하천공사를 시행할 수 있으며 이는 하천기본계획 내에서 수행되어야 함”을 명시
- 하천법 제43조, 제44조 및 제45조 “하천공사 수행시 자연친화적인 공법을 사용하며, 보전지구 지정 등을 통해 하천공사가 수행되어야 함”을 명시함

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 자연환경의보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이룰 것을 기본원칙으로 하며, 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선과 복원을 목적으로 함
- 제2조에서는 “하천을 방화설비 등과 같은 방재시설로 분류하여 기반시설”로 정의 함
- 제58조에서는 “개발행위 허가시 주변지역의 토지이용 실태 또는 토지이용 계획, 건축물 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변 환경이나 경관과 조화를 이룰 것”을 규정하고 있음

3) 물관리기본법

- 물관리 기본이념과 물관리 정책의 기본방향 및 원칙을 제시함
 - 통합물관리에 필요한 기본적인 사항 (국가물관리기본계획, 유역물관리종합계획 등)을 규정
- 물관리 최상위 법으로서 기본원칙인 통합관리, 유역별 관리의 적용 필요
 - 국가·유역계획 중심의 정책수립 및 이행 필요
 - 기타 물관리 법령의 체계적이고 유기적인 정비
- 물관리일원화 이후, 수자원의 보전·이용 및 개발에 관한 사무가 환경부로 이관되면서 수자원법, 댐건설법, 지하수법, 친수구역법, 한국수자원공사법 등 5개 법률이 환경부로 이관
- 하천관리부분은 부분적으로 이관
 - 하천법 상 수량 관련 기능, 즉 하천수사용허가, 하천유지유량 결정, 댐·보연계운영, 하천수 사용·관리, 하천수 분쟁조정 등이 해당됨
 - 하천관리 기능 및 하천법과 하천편입토지보상법 등 관련 2개 법률은 국토부에 존치

2. 지방하천종합정비계획 체계

- 국가·지방하천 종합정비계획(보완) 2016~2025 수립에 따라 종합정비계획을 마련하고 기존 사업 및 신규 사업지구를 대상으로 기본계획 등 관련계획 검토와 하천사업 공모, 현장조사, 지자체 및 관계기관의 의견수렴을 거쳐 치수안전도 확보를 기본으로 이수, 하천환경, 치수, 지역발전전략 등 복합·연계된 형태의 국가 및 지방하천 종합 정비계획을 수립하였음
- 2000년 이후 하천정비의 패러다임은 이수, 이수, 하천환경을 종합적으로 고려한 사업 추진이 요구됨에 따라 지역특성을 고려한 자연친화적 하천정비기법을 도입
- 지방하천은 '82년 수해상습지 개선사업을 시작으로 수계치수사업, 하도개선사업 등으로 추진되다 '08년 하천재해 예방사업으로 통합되어 추진되었다. 최근 치수뿐만 아니라 하천을 생태·문화·여가 공간으로 활용하고자 하는 지역사회의 요구에 발맞추어 '09년 이후 생태하천 조성사업을 시작으로 다양한 형태의 사업계획을 수립하여 시행하고 있다.



출처: 국가 지방하천 종합정비계획(보완) 2016~2025

[그림 1] 비전 및 목표, 전략, 추진과제

3. 지방하천 정비 기본방향

● 하천의 제반기능이 조화된 체계적인 하천관리

- 하천의 치수, 이수 및 환경 등 제반 기능이 인간생활 환경과 충분히 조화되도록 관리해야 함

- 하천이 갖는 자연성 유지와 하천생태계 보전 및 복원
 - 하천이 갖는 자연성을 최대한 살리면서 그 본래의 역할 또는 기능이 상실되지 않도록 이루어져야 함
- 수환경과 연계된 하천공간의 종합적 관리
 - 물과 공간을 별도로 정비·관리할 수 있지만, 하천 공간이나 주변 공간의 물이 오염되면 그 효과는 반감됨
 - 따라서 하천 공간과 수환경을 연계하여 종합적으로 관리하여야 함
- 주민과 지역사회의 요구에 부응하는 하천환경 정비
 - 하천은 지역사회의 생활환경, 역사, 문화 등과 밀접한 관련이 있으므로, 유역 전반의 장기적이고 광역적인 관점에서 주민과 지역여건을 고려한 하천환경 관리가 이루어져야 함
- 지역 주민의 친수성 증진을 위한 역사·문화의 복원
 - 하천변으로의 접근성, 활동성 및 안정성 등 하천의 이용 측면에서 배려가 필요하며 이를 통해 다양한 형태의 문화예술, 건강과 휴식의 공간을 제공하여야 함
- 하천 유역을 고려하는 거시적 안목과 지속적인 유지관리
 - 하천관리는 한정된 구간만을 대상으로 하지 않고, 유역 전반에 걸친 거시적 안목으로 유지관리 하여야 함

4. 지방하천 정비사업 추진방향

- 기존 지방하천 정비사업의 추진방향은 홍수에 안전하면서도 문화·생태가 살아있는 쾌적하고 친환경적인 공간으로 지방하천을 정비하고자 함
- ‘하천재해 예방사업’, ‘생태하천 조성사업’, ‘고향의 강 정비사업’, ‘물순환형 하천정비사업’을 통합하여 일관성 있고 체계적인 사업시행체계를 수립하며, 효율적인 지방하천 정비사업을 추진하고자 함
- 보완하여 현재 국가정책의 기조인 물관리 일원화와 관련 법령 및 계획의 통합 정비방안

마련 추세를 반영하고, 수량과 수질의 통합적 측면을 고려한 미래계획이 수립되는 것을 기반으로 계획 마련의 방향을 설정을 예상할 수 있음

- 따라서 재정분권 측면에서 하천사무의 지방 이양은 물환경 계획을 기초로 하고, 하천 정비에 관한 기본 계획을 수립하는 것이 바람직 함

03 하천 정비사업 지방이양

- 국가균형발전특별회계(균특회계)는 국가 균형발전 정책을 재정적으로 뒷받침하기 위한 것으로 국가균형발전특별법에 근거함
 - 기본적으로 균형발전을 위해 지방자치단체에 지원되는 중앙정부의 이전재원을 말하는 것이 기본적이지만, 지역 사정에 맞는 사업을 지방자치단체가 자발적으로 선택하고 기획 및 집행하는 것을 유도할 수 있는 포괄보조금의 성격을 가진 재원으로 이해하는 것이 바람직함
- 중앙권한의 지방 이양과 지방자치단체의 자치역량 강화를 통해 자치분권을 현실화하기 위하여 정부에서는 연방제에 버금가는 강력한 지방분권을 목표로 5대 분야 30대 과제를 추진하고 있음
- 이 가운데, 지방재정의 실질적 확충을 위하여 기존 8:2 인 국세와 지방세 비중을 7:3을 거쳐 6:4로 개편을 추진하고 있음
 - 지방세 확대 시 지역 간 재정격차를 완화하기 위해, 증가하는 세수 일부를 자치단체 간 균형 재원으로 활용*하는 방안을 검토하고, 지방교부세율 상향 등 교부세의 균형역할 강화와 함께, 국가·지방 간 기능 조정과 연계한 국고보조사업 등의 개편을 추진하며
 - 지방재정제도 운용에 대한 자치단체 자율성을 제고하고, 재정정보 공개 확대 등 주민에 의한 재정 통제를 강화하여 재정 책임성을 확보하고자 함
- 2019년 3월에 실시된 재정분권 중앙-지방간 기능조정 T/F회의에서 국토교통부의 균형발전특별회계 지역자율계정 15개 사업 중 지방하천정비사업 등 7개 사업 7,495억원의 예산과 사업을 지방으로 이양하도록 결정
 - 지방세로 전환 및 지방이양에 따른 업무 변경 발생

1. 재정분권 지방이양 사업

- 하천 기본계획 수립업무는 현행 유지, 이외 업무는 모두 지방 지양하는 것으로 하천에 대한 업무 변경하는 것으로 변경하고 있음

<표 1> 지방하천 정비관련 변경사항

업무		당초	변경
하천 기본계획	145개 권역 + 8대강 본류	지방청이 수립	현행 유지
	41개 독립수계	시·도지사가 수립	
지방하천 정비사업	M/P 수립, 예산 편성	국토부장관이 수립	<u>시·도지사가 시행</u>
	사업 시행	시·도지사가 시행	
	예산 지원	국비 50% 지원	<u>지방세 전환</u>
유지관리	지방하천 유지관리	시·도지사가 시행	현행 유지
재해복구	재해복구비 부족분 지원	국토부 일부 지원	<u>지원 불가</u>

- 하천 기본계획은 145개 권역 + 8대강 본류에 대한 계획은 지방청이 수립하고 41대 독립수계 시·도지사가 수립 하는 것은 현행대로 유지하되, 지방하천 정비사업 예산편성과 사업시행은 시도지사가 시행 예산 지원은 국비 50% 지원하던 사항은 지방세로 전환

<표 2> 최근 3년간 지방하천 정비사업 관련 예산

시·도	17년 예산			18년 예산			19년 예산		
	소계	국비	지방비	소계	국비	지방비	소계	국비	지방비
합계	1,008,380	568,700	439,680	1,036,060	569,100	466,960	1,076,678	569,680	506,998
충남	107,244	59,640	47,604	100,897	54,500	46,397	101,799	53,400	48,399

- 재정분권 실시에 따라 각 광역 자치단체에서는 20년 국가 「20년 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침」에 따라 행안부와 협의하여 시도별로 자체 예산을 편성하여야 함
- 따라서 그동안 지방하천 정비사업의 국고보조금과 지방비에 해당하는 적정 예산이 확보될 수 있도록 적극적인 대응이 필요함
- 또한 지방하천 정비에 대한 계획수립 및 예산 편성, 사업비 관리 등에 대한 모든 권한이 지방으로 이양됨에 따라, 광역 시도 차원에서 기존의 하천정비계획과 집행지침의 활용 및 신규 수립 여부를 결정 하여야 함

2. 사업 이양에 따른 변화내용

- 변화된 현장여건을 반영하여 종합적인 사업시행 기준을 마련하여 2021년부터 효율적인 사업추진이 가능할 수 있도록 기본계획을 수립하여야 함
- 사업선정과 예산편성을 위한 종합정비계획이 1차적으로 마련되어야 함
 - 10년 단위계획으로 수립하되, 5년마다 여건 변화에 따른 우선순위 조정 등 타당성에 대한 검토가 필요함
 - 지방하천종합정비계획의 주요 원칙과 방향은 제시한 사업구간, 사업계획, 투자우선순위를 반영해 사업을 시행함을 원칙으로 하며, 시간적·공간적 차이로 인해 조정이 필요한 경우에는 집행지침에 따라 조정절차를 거쳐 시행함
 - 준공 후 하천사업 평가·모니터링을 통해 사업효과를 분석하는 등 하천사업의 환류기능을 강화하도록 하여야 함

04

하천관리 환경변화에 따른 지자체 역할 방향

1. 하천관리 환경 변화

1) 물관리 일원화 흐름

- 하천 중심에서 유역 중심으로 물관리 여건이 변화하고 있음
- 물관리 일원화 및 통합 물관리는 하천은 행정구역 단위가 아닌 유역단위로 계획 관리되어야만 그 의미를 찾을 수 있다는데 기초하고 있으므로, 향후 하천정비사업을 유역단위로 시행하기 위한 방안, 재해예방 및 장기적인 국가예산 절감 차원에서의 투자 계획 및 확대 방안, 지방하천과 소하천 정비사업의 적절한 관리 방안 등에 대한 고려가 필요함
- 통합물관리와 상충되는 것으로서 지방하천 정비사업이 지방으로 이양되는 것에 대한 우려가 높은 실정임
- 기재부에서는 지방하천사업이 지방으로 지양되면 지자체에서 시행하기 때문에 중복투자를 줄일 수 있다고 밝히고 있으나, 이는 유역단위 관리가 핵심인 통합물관리에 부합하지 않고, 지자체가 예산을 자율 편성 시 중합계획의 우선순위를 무시하고 선심성 사업에 예산을 우선적으로 편성할 우려가 있어 계획적인 하천 관리가 곤란하다는 문제점이 지적됨
- 또한 지방자치단체 차원에서는 수질, 수량 등 환경부 관련 사무는 환경국에서 담당하고, 치수 사무는 재난안전실에서 담당하는 등 사무와 무관한 기존 조직구조를 따르고 있어, 통합적 관리의 흐름에 적극적으로 대응하기 어려운 구조를 가짐

2) 예산확보

- 현재 하천종합정비계획 상 예산의 배분은 투자우선순위 선정 기준을 바탕으로, 국가·지방하천 정비사업 예산 규모를 고려하여 중기계획은 2025년을 목표로 하고, 2026년 이후는 장기계획으로 구분하여 투자계획을 수립하고 있음
- 기존 계획 상에서는 소요재원을 지방하천의 경우 전체 28.6조원으로 산정하였으며, 국비와 지방비를 포함하여 총사업비(1.4조원/년)를 기준으로 연차별 투자계획을 수립하고 있음
 - 현행 중기재정계획에 반영된 예산을 효율적으로 활용
 - 지방하천은 효율적인 사업추진을 위해 광역 시·도별 예산배분 기준에 따라 투자계획을 수립하였음

<표 3> 단계별 투자계획

단위 : 억원

구분		합계		중기투자계획		장기계획
		사업개소수	총사업비	~20년	21~25년	26년 ~
국가하천		67	40,000	19,900	20,100	-
지방하천	충남	200	13,813	6,816	6,997	19,928

- 기존 지방하천정비사업 관련 지침은 자연친화적 하천관리에 관한 통합지침, 하천정비기본계획 수립 및 하천대장 작성 지침, 행태하천 복원사업 추진지침, 고향의 강 정비사업 추진지침, 지방하천정비사업 세부집행지침에 따라 사업을 운영하고 있음
 - 국토교통부 주관으로 시행되는 하천재해예방사업, 환경부주관의 생태하천 조성사업을 실시해 왔으며, 대부분이 재해예방사업으로 치수 및 이수 관련 사업에 치중
 - 도시 및 환경과 연계하지 않은 사업운영으로 인하여 하천 정비를 통한 지역 활성화를 기대하기 어려운 여건
 - 국가로부터 하천정비 관련 사업비를 지원받는 경우, 성격에 따라 부처를 달리하여 사업비를 지원 받게 됨으로써, 하천 투입예산의 혼란을 초래 하며, 바닥 준설 및 하천정비, 수변 환경

정비 등 일률적인 사업운영으로 예산의 효율적 사용이 이루어지지 못함

- 지방사무 이양으로 인하여 재정 투입에 있어 지자체의 예산 편성 우선순위에 따라 현재의 하천 관리 투자계획에 맞는 예산 확보에 어려움이 따를 수 있는 가능성이 상존함
 - 지자체 차원에서 장래의 투자계획 수준을 유지할 수 있는 방안 마련이 요구됨

3) 계획 수립의 일관성 유지

- 기존 M/P가 하천기본계획 및 상위 계획과 연동하여 국토부 주관으로 일원화 되어 있던 체계를 지자체 단위에서 형성하게 됨에 따라 일관성 유지에 어려움이 따를 수 있음
 - 이는 지방분권의 본래적 취지와 지역 및 유역 특성에 맞는 사업추진을 위한 계획 수립으로 전환되는 계기로 활용하여야 함

2. 문제점 최소화를 위한 대응방안

1) 하천관리 효율화 방안

- 과거 조사·계획이나 사업의 평가결과를 향후 계획에 반영할 수 있는 선순환형 구조가 필요하나 이에 대한 체계가 아직 부족한 실정으로 타부처(행정안전부, 환경부 등) 하천사업의 경우 사업선정 및 완료단계에서 사업평가를 실시하고 우수사례에 대한 인센티브를 지원하는 등 사후 모니터링 제도가 체계화·정착화되고 있는 반면 하천사업을 주도하는 국토부의 경우 선순환형 하천체계가 미흡한 실정

① 하천사업 평가 및 모니터링 제도 마련

- 환류 기능을 강화하기 위하여 사업추진 단계에서부터 사업 완료 시 까지 단계별로 평가 실시
- 수질 및 수생태계 중심의 사후환경 조사(환경부)를 맞춤형 하천사업 모니터링 제도로 전환 및 확대

② 하천사업 통합관리체계 구축

- 기본계획 관리, 하천사업에 대한 예산 및 공정관리, 평가·모니터링 정보 관리, 자료정보화 등을 위한 통합관리체계 마련,
- 하천정비사업에 대한 법령정보, 세부 집행지침, 설계지침서 등 효율적 사업추진을 위한 다양한 정보 지원

2) 구조물에 대한 가치평가 보완 및 재난 대응력 강화

- 제방의 구조물적 가치는 크지 않으나 보호하고 있는 제내지의 사회·경제적 측면을 고려한다면 잠재재화 가치는 무한하다고 볼 수 있으며, 시간이 경과 될수록 제내지 토지개발로 인한 도시의 발전 등으로 기존 제방시설물의 가치는 지속적으로 상승할 것으로 예상됨
- 그러나 현재 제방의 규모는 제내지의 자산가치를 고려하지 않고 하천등급을 중심으로 일률적으로 결정되며 제방후퇴, 홍수터 복원 등 자연하천으로의 회귀를 위한 노력도 부족한 실정임

① 제방시설물 평가제 도입

- 지역 중요도를 고려한 홍수방어수준을 결정하고, 제내지 특성을 반영한 차별화 된 치수계획을 수립
- 제방의 구조적인 안정성과 활용도, 사회·경제적 가치 등을 종합적으로 고려한 제방시설물 평가 등급제를 도입·실시하며, 이에 따른 보강과 활용 및 유지관리 등의 계획을 수립

② 새로운 하도관리 정책의 도입

- 변화없는 하도, 높은 제방은 더 많은 위험을 초래함
- 미래 기후변화에 대응하고 획일적인 하도관리에서 벗어나 제방 리모델링, 광역하도, 제방후퇴, 홍수터 등 홍수에너지 저감대책 도입

3) 하천분야 계획체계 개선

- 우리나라의 하천분야 계획은 Top-Down방식의 흐름체계로 이루어 졌으며, 실제로는 계획간의 상·하관계 및 연계성이 불분명하고 내용도 다수 중복됨

- 특히 유역종합치수계획과 하천기본계획 간의 연결기능이 미흡하고 권역별 기본계획은 예산부족으로 인한 사업 장기화 등으로 홍수대처에 어려움이 큼

① 하천계획 개선방안 마련

- 유역종합계획과 권역별 하천기본계획 간 상하관계와 연계성, 계획별 주요 내용에 대한 재검토 및 전반적인 체계 개선이 필요함

② 예산 확보 방안 제시

- 하천계획의 이양에 따라 기존 국비 50% 지원사항과 재해발생에 따른 일부지원 사항이 지자체의 책임범위 내로 편입됨에 따라 지속적인 재난예방 등 사업추진을 위한 예산 확보 방안이 제시되어야 함

3. 하천업무 발전을 위한 지자체 역할

1) 국가의 지방하천관리 기본 방향의 변화 수용

- 하천은 홍수 조절과 물이용, 전력생산 등을 위한 댐 개발, 하천정비와 관개사업 도시 중소하천의 복개 등 치수 및 이수 위주의 하천사업이 시행되어 왔음
- 최근에는 물관리 일원화 정책방향에 따라 현 시점은 국가적인 유역 물관리의 역량 강화를 위한 방향으로 패러다임 전환기에 있다고 할 수 있으며, 유역 물관리 중심으로 기존의 하천계획의 큰 흐름이 변화하고 있다는 점을 인지하면서 향후 하천 정비사업의 계획 방향을 기획하는 것이 바람직할 것임
- 유역이라는 공간범위 내에서 국토정책에 따라 하천을 관리하는 국토교통부는 환경·물관리 정책에 따라 수자원을 관리하는 환경부와 상호 보완적인 관계 구축이 필수적임
- 함께하는 시민행정 구현을 위하여 중요 의사 결정 시 민간 참여를 확대하고 시민 의견수렴과 사회 실험을 법제화 하는 등 직접 민주주의 수단을 강조하며, 편의·안전·매력을 강조하는 포용사회에 기여할 수 있도록 사회적 약자를 위한 하천에 특화된 물리적 환경을

조성하고 교육 및 문화 콘텐츠 등 정신적 환경도 발굴할 수 있도록 지원함

2) 하천정비 사업 개선

- 기존 지방하천 정비사업은 상습 수해피해지역에 대한 개선사업, 수계치수사업, 하도개선사업 등 방재에 중점을 둔 내용으로 구성되었음
- 역사적으로 도시 내 하천은 도시발전과 문화 형성에 중요한 역할을 담당하였으며, 근대 이후 우리나라 하천은 치수와 이수와 같은 기능위주로 관리되었으나 최근의 하천은 지역여건에 따라 수변주거공간, 친수형 문화업무 공간, 건강 여가공간으로 변모하여 매력있는 도시공간으로 재탄생하는 사례가 증가하고 있음

① 하천 복원을 위한 환경성 강화

- 국토와 환경의 계획간 연동, 국토자원 보전총량 설정 등 국토환경 정책 방향에 맞추어 하천의 보전과 이용에 대한 조화를 강화하며, 하천환경의 자연성 증진을 위한 새로운 역할을 정립 함
 - 주민 생명과 재산 보호를 위한 홍수터, 대체불가능한 생태계 서식공간, 비배제성과 경합성이 두드러진 공유자원, 도시·지역 활기와 부를 창출하는 개발자원 등 하천의 기능을 구간특성화 하여 체계적으로 관리함

② 재해 예방 기능 강화

- 홍수터 관리, 하천변 저지대 도시방재, 홍수보험 등 구조적 피해저감대책을 중요한 계획수단으로 고려함으로써 일상화 된 이상기후에 맞춘 홍수방어 전략을 보완함
 - 하천의 유지·보수 강화를 통하여 하천 기능을 최적화하고 장수명화 하기 위한 계획적 접근도 중요함

③ 도시하천 구간 중심의 공간가치 제고

- 도시재생 뉴딜, 지역활성화 등 수요와 연계한 하천공간 운영의 중요성이 확대됨
 - 하천계획 수립 시 도시계획상의 배후지역 토지이용을 확대하고, 주거·산업단지 등 각종 도시개발 사업과 하천정비사업의 연동 강화
 - 치수 안전이 확보된 이후에는 주민의 하천이용방식을 면밀히 조사하여 이용 행태와 이용 수요

에 부응하도록 환경, 공간, 시설을 계획적으로 조성 관리하여야 함

④ 지역의 예술·문화·여가 공간으로서 생활 SOC 사업과 연계

● 하천에 위치한 다양한 역사, 문화, 관광자원을 활용하여 하천문화 사업 추진

- 하천문화 수요조사 및 전략구간 선정, 접근성·친수성·경관성을 확보하고, 문화콘텐츠 및 프로그램 개발, 하천인접 공공시설의 활용방안 등을 포함함

3) 하천관리 계획 수립

● 국가 및 지방하천 기본계획이 수량과 수질의 통합관리 및 유역 물관리에서 중요한 부분을 차지하는 만큼 물관리기본법에서 이 사항을 관장하는 데 대한 통합 정비방안이 지속적으로 추진될 것이 예상되는 만큼 국가 물관리기본계획의 전략방향과 부합할 수 있는 방향의 하천정비 기본계획 마련이 요구됨

● 하천정비 기본계획(M/P)의 방향은 제시되는 사업구간, 사업계획, 투자우선순위를 반영해 사업을 시행함을 원칙으로 하며, 시간적·공간적 차이로 인해 조정이 필요한 경우에는 집행지침에 따라 조정절차를 거쳐 시행하도록 함

- 준공 후 하천사업 평가·모니터링을 통해 사업효과를 분석하는 등 하천사업의 환류기능을 강화함

● 주요 내용에는 ① 하천별 특성에 대한 전수조사를 통해 지방하천 현황, 하천기본계획 연혁과 수립비용 산정, ② 지방하천사업을 위한 제방보강, 내·외수처리, 하도정비, 이수 및 하천환경을 계획하고 관련계획을 면밀히 분석 검토해 홍수에 안전하면서도 문화·생태가 살아있는 쾌적하고 친환경적인 하천공간으로 정비하기 위한 투자 우선순위 선정, ③ 도심지 하천을 중심으로 기존 환경부에서 추진하는 생태하천 복원사업 도입을 통한 수생태계 건강성 확보를 위해 복원목표를 정하고 효과가 극대화 될 수 있는 하천을 선정, ④ 하천가치 향상, 지역과 도민이 공감하는 하천사업을 위해 주변지역 사업의 연계를 통한 시너지 효과를 창출할 수 있는 시장·군수가 시행하는 하천사업 제안공모 추진 사항이 포함됨

05 결론 및 제언

1. 분권시대의 지방하천관리

- 충남의 지방하천 관리의 특징이 무엇인가에 대한 근본적인 고민이 담긴 종합계획 수립이 필요함
 - 기본계획에 담길 충남의 특성은 무엇인지, 정비사업 예산이 현재 중복되고 있는점은 없는지에 대한 종합검토가 선행되어야 함
 - 지방자치단체 차원에서 통합적 관리는 수생태, 물환경, 하천관리 예산에 대한 종합적 분석과 이가운데 국고 비율, 지자체 재원 비율에 대한 검토가 요구되며, 체계적인 물통합관리를 위한 예산을 설정하고, 이에 따라 예산 수립의 방향을 마련하는 전략이 동반되어야 함
- 지방하천관리 사무의 지방이양은 새로운 틀에서 지역에 맞는 하천관리를 주체적으로 계획할 수 있는 기회요인으로 포섭되어야 함
- 하천 특성을 고려하지 않은 일률적 사업추진 보다는 지방하천의 개별 특성과 주변환경과의 연계방안을 구체적이고 세부적으로 반영하는 형태로 전환 가능함
 - 이 가운데 예산 절감의 효과가 수반될 수 있음

1) 사무관리 측면

- 재해예방을 위한 기본 사업 방향에 있어서 투자 우선순위에 따라 사업규모와 내용이 변경되지 않도록 안전 확보를 위한 대 원칙을 설정하여야 함

- 유역관리계획 수자원 치수 계획이 하천관리 계획으로 통합화 필요성이 있음
 - 권역 내 유역관리의 기본 틀 속에 하천계획이 연계되어 운영되어야 함
 - 모니터링을 통하여 치수, 강우, 수질, 생태에 관한 종합적이고 지속적인 취약자, 취약성 및 취약기간을 고려한 기본계획이 수립되어야 함
 - 문제점을 계획 대상으로 놓고 이행되었는가 여부를 검토할 수 있어야 하며, 계획범위는 하구까지 포함될 수 있어야 충남도의 하천계획으로서 완성도를 높일 수 있음
- 도시종합계획과 연계를 통하여 수변공간 및 주변생활여건을 고려한 사무를 포괄할 수 있어야 함
- 공모형 사업 추진에 있어 운영방향의 틀은 도 차원의 일관된 원칙이 필요함
 - 기본계획의 골자가 없으면 사업을 관리하는 담당자의 역량에 따라 관리가 허술해 질 우려가 큼

2) 조직 측면

- 정부기조 변화와 물관리 정책의 패러다임 전환에 따라 도 차원의 하천관리 조직을 재편할 필요성이 있음
- 향후 통합 물관리 추진이 본격화 되면, 의사결정 방식과 내용이 현재의 관리 담당 부서 어느 한 곳에서 결정하기 어려운 양상을 띠게 될 것임
 - 거버넌스 조직과 협의체를 구성하고, 그 속에서 기본계획에 대한 합의가 이루어질 수 있도록 선제적인 대안이 마련되어야 하며, 이러한 전제가 뒷받침될 때 기본계획의 사업추진이 가능해질 것
 - 지역단위 물환경과 하천관리의 통합적 관리는 어느정도 합의를 이룬 사항으로 이견이 없다고 보는 것이 바람직 함
- 재정분권 사업의 취지 등 대 원칙은 지방분권에 있으며, 이를 위해서는 도 차원에서 하천과 관련하여 공감과 수용, 필요성에 대한 인식을 공유할 필요가 있음
 - 물관리를 담당하는 부서별 통합적 이해가 필요함
- 조직차원에서 물관리 정책의 총괄적 의사결정을 지휘하고, 정책적 일관성을 유지하여 도정 전반의 큰 틀에서 물 정책을 유지하는 가운데 재해예방, 수질, 수량 관리가 종합적으로

균형을 이룰 수 있음

- 통합적 관리를 지방자치단체 수준에서 조정할 수 있는 상위 조직을 형성하고, 각 부처의 기초 사무는 현행 체제에서 뒷받침 할 수 있도록 (가칭)통합물관리 담당관 신설이 요구됨

3) 재정 측면

- 기본계획 설계에는 회계와 예산의 문제를 포함시킬 수 있음
- 기존 예산에 매몰되어 사업량을 조정하기 보다는 충남의 하천 여건에 맞는 유연한 사업운영 필요
 - 2025년까지 설정된 기존의 하천정비계획의 재정투자계획에 대한 견실한 이행이 이루어질 수 있도록 도비의 지속적 확보 및 투자우선순위 제고를 위한 다각도의 노력이 요구됨
 - 기존의 유사 중복사업에 대한 예산 검토를 통하여 통합관리로 인해 절감되는 예산을 파악하고, 안전 확보와 환경 고려에서 주민의사를 반영하지 못한 사안에 대해서는 사업을 확대할 수 있도록 예산확보 방안에 대한 고려가 요구됨
- 전입은 가능하나 유출되지 않을 수 있도록 예산 구성을 특별회계로 전환하는 방식에 대한 면밀한 검토가 요구됨
- 국가하천 승격과 관련한 사항은 지방하천 권한을 포기한다는 측면에서 예산에 국한하여 유불리를 따지기는 어려운 부분이 있어 신중한 접근이 요구됨
 - 그러나 현실적으로 지방예산의 한계 등을 고려할 때, 생활편의 및 치수안전성 측면에서 지자체의 관리 수용범위를 초과하는 경우에는 적극적인 검토가 필요함

2. 연구의의 및 향후 과제

- 이상의 검토와 제언을 통하여 재정분권 지방하천 정비사업의 발전방안에 대한 인식을 공유하고, 기본계획 수립의 방향성을 제시하였음
- 기본계획은 이수, 치수는 물론 환경가치와 도시 및 생활의 조화를 고려하는 사항이

전반적으로 포함되어야 하나, 기존의 하천정비계획이 지역과는 무관한 공법과 계산에 치중한 성격이 강하므로 내용적으로 하천관리에 대한 철학을 담는 전략이 필요함

- 지방하천은 분리된 영역이 아니라 소하천에서 출발하여 유역과 하구로 이어지는 과정에 사람과 공존하는 생물임
 - 통합 물관리의 생태·환경적 관점과 방재적 관점을 조화롭게 유지할 수 있도록 하천의 부하를 줄이면서 물이용을 원활하게 하는 전향적 흐름으로 전환되어야 함
- 이 연구를 토대로 충청남도 지방하천 정비를 위한 전략구상 및 지방하천 종합관리 기본계획의 틀이 마련되고, 향후 계획 수립으로 확장되어야 함

참 고 자 료

- 강현수(2018), 분권과 균형발전을 위한 국가균형발전특별회계 개편 방안. 충남리포트 Vol. 304.
- 김익재(2019), 통합 물관리 이행을 위한 법령 및 계획의 정비 방안. 국가물관리위원회 워크숍 자료집.
- 이병훈·김동우·이금찬·주용우(2015), 국가 및 지방하천 종합정비계획. 유신기술회보. 23: 205-2019.
- 이상은(2019), 국토 여건변화에 따른 하천관리 주요 현안과 정책과제. 국토정책브리프 Vol. 708.
- 차주영·이상민(2013), 지역활성화를 위한 지방하천 정비사업 개선방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 충청남도(2017), 충청남도 하천기본계획 업무 매뉴얼.
- 충청남도 물환경연구센터(2017), 충남의 하천 들여다보기.
- 환경부(2019), 물관리 관련 법령 및 계획의 통합적 정비방안 마련.
- <https://www.kwater.or.kr>.
- <http://www.law.go.kr>.