

水資源의 綜合的 管理을 위한 河川 關聯法制 整備方案研究

吳 峻 根*

차 례

- I. 問題의 提起
- II. 우리나라 河川法의 體系
 - 1. 河川에 관한 法令의 存在形式
 - 2. 河川法의 沿革
 - 3. 現行 河川法의 構造와 主要內容
- III. 主要 外國의 河川法 體系
 - 1. 美國의 河川法 體系
 - 2. 獨逸의 河川法 體系
 - 3. 日本의 河川法 體系
- IV. 現行 河川關聯法制的 問題點과 改善方案
 - 1. 現行 河川關聯法制的 問題點
 - 2. 現行 河川關聯法制的 改善方案

* 韓國法制研究院 首席研究員, 法學博士

I. 問題의 提起

1998.9.15. 국토개발연구원에서 건설교통부와 한국수자원공사가 후원한 “바람직한 하천관리를 위한 법·제도 개선방안” 공청회에 건설교통부의 주무담당자에 의하여 하천법의 전문개정요지가 발표되었다.¹⁾

하천법을 전문개정하는 사유로는 1961.12.30. 홍수예방 등 치수중심의 법으로 제정된 하천법을 시간의 흐름에 따른 여건변화에 부응하도록 하되, 특히 지방자치단체간의 물분쟁조정 등 이수규정을 보완하고, 하천구역내의 각종 규제완화 및 하천공사 시행절차의 간소화를 도모하고자 함을 들고 있다.

건설교통부가 제시한 하천법의 개정요지는 하천의 오염을 방지하고, 빈발하고 있는 물의 사용을 둘러싼 분쟁을 해결하기 위한 장치를 강구하며, 각종 규제완화로 국민의 불편을 해소하고자 함을 주요 내용으로 하고 있다는 점에서 바람직한 내용을 담고 있다고 평가된다. 그러나 현행 하천법의 골격을 그대로 유지하면서 하천법의 미비점을 일부 보완하는 형식을 취하고 있다는 점, 수자원의 종합적 관리를 도모함에는 거리가 멀다는 점 등 여러 가지 문제점을 가지고 있다는 점도 지적되고 있다.

이 논문은 우리나라의 하천관련법제의 현황과 문제점을 파악하고, 외국법제와 비교하여, 수자원의 종합적 관리가 가능하도록 바람직한 하천관련법제의 정비방안을 제시함에 그 목적이 있다.

II. 우리나라 河川法의 體系

하천법제의 현황을 파악하기 위하여는 먼저 우리나라에 있어서 하천에 관한 법령이 어떠한 형식으로 존재하는가, 하천에 관한 법령 중 그 기본법에 해당하는 하천법이 어떠한 역사적 발전과정을 거쳐왔는가, 현행 하천법이 어떠한 구조와 내용으로 구성되어 있는가 등을 살펴볼 필요가 있다.

1. 河川에 관한 法令의 存在形式

우리나라의 경우 수자원에 관한 법령은 매우 다양한 형식으로 존재한다.

1) 윤영식, 하천법 개정요지, 바람직한 하천관리를 위한 법·제도 개선방안, 국토개발연구원 공청회자료, 1998.9.15. 39쪽 이하

첫째, 하천에 관하여는 하천의 관리에 관한 기본법으로서 하천법이라는 법률이 제정되어 시행되고 있다. 따라서 하천법은 하천에 관한 법의 직접적 존재형식을 이룬다. 또 하천법의 위임을 받거나 그 구체적인 집행을 위하여 하천법시행령, 하천법시행규칙, 하천수익자부담금징수규칙, 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한하천편입토지의보상에관한규정 등이 제정되어 시행되고 있다. 그러나 하천에 관하여 직접 규율하는 법령이 하천법 한가지의 법률에 국한되어 있는 것은 아니다. 하천과 구분되는 소하천에 관하여는 소하천정비법이 제정되어 시행되고 있다.

둘째, 하천과 직접 연관되는 수자원의 관리에 관한 법률로서 특정다목적댐법, 공유수면관리법, 공유수면매립법 등이 제정되어 시행되고 있다.

셋째, 수자원에서 식수를 채취함과 관련하여 수도법이 제정되어 시행되고 있다.

넷째, 수자원에서 골재채취·어업활동·유선활동·체육시설의 설치 등을 행하는 행위의 규제를 위하여 골재채취법, 낚시어선업법, 유선및도선사업법, 내수면어업개발촉진법, 수산업법, 체육시설의설치·이용에관한법률 등이 제정되어 시행되고 있다.

다섯째, 수자원의 오염을 방지하기 위하여 하수도법, 수질환경보전법, 호소수질관리법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 등이 제정·시행되고 있다.

여섯째, 홍수 등 수자원으로 인하여 발생하는 자연재해에 대한 대책을 위하여 자연재해대책법, 수난구호법 등이 제정·시행되고 있다.

일곱째, 수자원의 관리에 관한 행정조직법의 일종으로서 한국수자원공사법이 제정되어 시행되고 있다.

여덟째, 그 밖에도 하천을 직접 그 적용대상으로 하지는 아니하나 하천과 간접적으로 관련이 있어서 하천관련 조문을 포함하고 있는 법률로는 ① 국토계획과 관련된 법률로서 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등, ② 사회간접자본의 건설 및 관리와 관련된 법률로서 항만법, 신항만건설촉진법, 어항법, 고속철도건설촉진법, 공공철도건설촉진법, 도로법, 농어촌도로정비법, 수도권신공항건설촉진법, 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법 등, ③ 농지와 관련된 법률로서 농지법, 농어촌정비법, 초지법, 농어촌발전특별조치법 등, ④ 공원 및 관광과 관련된 법률로서 관광진흥법, 도시공원법,

자연공원법 등, ⑤ 지역개발과 관련된 법률로서 산업입지및개발에관한법률, 유통단지개발촉진법, 오지개발촉진법, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한 법률, 토지구획정리사업법 등, ⑥ 수자원의 환경오염과 관련된 법률로서 환경 관리공단법, 환경영향평가법, 광산보안법, 광업법, 자연환경보전법, 폐기물관 리법, 송유관사업법 등, ⑦ 하천부지에 관한 각종 권리 및 그 보상에 관한 법 률로서 국유재산법, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 등을 들 수 있다. 이와 같이 우리 현행법상 하천에 관한 법규정만도 213건의 법령, 513개의 조문에 산재되어있다.

이와 같이 하천을 비롯한 수자원관련법령이 수적으로 매우 많고 복잡다단하 다는 문제점은 결과적으로 법령의 투명성을 저해하며, 수자원의 종합적 관리 를 어렵게 하는 것으로 작용한다.

2. 河川法の 沿革

우리나라의 하천법은 1961.12.30. 법률 제892호로 제정되었다. 이 법률 은 하수로 인한 피해를 예방하고 하천사용의 이익을 증진시키기 위하여 하천 의 지정·관리·사용 및 보전과 비용에 관한 사항을 정함으로써 하천관리의 적정을 기하고 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 제정되었다.²⁾

1961년의 하천법은 ① 하천의 관리주체를 국토관리청장으로 정함, ② 하천 구역에서 공작물의 신축등을 하거나 하천의 점용을 하고자 하는 경우 관리청 의 허가를 받도록 함, ③ 하천사용 또는 점용허가를 받는 경우 사용료 또는 점용료를 납부하도록 함, ④ 점용기간이 끝나면 원상회복하도록 함 등을 주요 내용으로 하였다. 이 하천법의 특징으로는 ① 하천을 공물로서 국가가 관리하 기 위한 행정법이라는 점, ② 하천구역의 사용 및 점용에 대한 규제법이라는 점 등을 들 수 있다.

하천법의 제정 이후 8차에 걸친 개정이 있었다.

하천법의 제1차 개정은 1963.12.5. 법률 제1475호로 이루어졌으며, 부분 개정이었다. 이 개정은 국토관리청이 건설부로 격상됨에 따라 관계조문을 정 비하는 것이 주목적이었다.

하천법의 제2차 개정은 1971.1.19. 법률 제2292호로 이루어졌으며, 전문

2) 하천법의 제정 및 개정연혁에 관하여는, 한국법제연구원, 대한민국법률연혁집, 제24권(건 설편), 351쪽 이하 참조

개정이었다. 이 법률은 치수중심으로 규제되어 있는 하천법의 체계를 수리법
규로 정비·보강하고 하천관리에 필요한 제도적 미비점을 보완함에 그 목적이
있었다. 1971년의 전문개정으로 새로이 하천법에 도입된 내용으로는 ① 하천
구역의 정의를 법정화하여 자연적 상태 그 자체로서 하천구역이 되도록 규정
한 점, ② 하천정비기본계획의 수립, 수문조사 및 하천경제조사에 대한 법률
적 근거를 도입한 점, ③ 하천에 인접한 구역에서 지하의 유수를 채취함으로
써 하천의 수량에 영향을 미칠 우려가 있는 경우 하천관리청의 허가를 받도록
한 점, ④ 수리사용에 있어 기득 수리권자의 보호규정을 도입한 점, ⑤ 하천
관리청이 댐설치자에게 홍수조절에 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 규정을
도입한 점, ⑥ 하천관리원제도를 신설한 점 등을 들 수 있다.

하천법의 제3차 개정은 1981.3.31. 법률 제3406호로 이루어졌으며, 일부
개정이었다. 이 개정으로 달라진 내용은 ① 하천예정지의 지정근거를 신설함,
② 하천구역의 범위에 대한 정의를 보다 명확히 함, ③ 하천에 대한 점용, 사
용 등의 허가 및 수수료징수 등에 관한 규정을 정비함 등을 들 수 있다.

하천법의 제4차 개정은 1984.12.31. 법률 제3782호로 이루어졌으며, 일
부개정이었다. 이 개정으로 달라진 내용은 ① 하천의 물이 흘러 새로이 하천
구역이 됨으로써 손실을 받은 자에 대한 손실보상규정을 도입하고 그 보상을
이 법 시행일로부터 5년이내에 청구하도록 함을 들 수 있다.

하천법의 제5차 개정은 1989.12.30. 법률 제4161호로 이루어졌으며, 일
부개정이었다. 개정된 내용은 손실보상기간을 1년간 연장하는 것이었다.

하천법의 제6차 개정은 1993.6.11. 법률 제4561호로 이루어졌으며, 일부
개정이었다. 개정된 내용은 중기관리법이 전면개정됨에 따라 관계조문을 정비
하고자 하는 것이었다.

하천법의 제7차 및 제8차 개정은 1997.12.13. 법률 제5453호 및 법률
제5454호로 이루어졌으며, 일부개정이었다. 개정된 내용은 행정절차법의 시
행에 따라 청문절차에 관한 규정을 정비하고, 정부조직법의 개정에 의하여 부
처의 명칭이 변경됨에 따라 변경된 명칭에 부합하도록 법률의 내용을 정비하
고자 하는 것이었다.

3. 現行 河川法의 構造와 主要內容

현행 하천법은 ① 제1장 총칙, ② 제2장 하천의 관리, ③ 제3장 하천의 보

전과 공용부담, ④ 제4장 하천에 관한 비용과 수익, ⑤ 제5장 감독, ⑥ 제6장 손실보상, ⑦ 제7장 보칙, ⑧ 제8장 벌칙 등 8개장 86개 조문과 부칙으로 구성되어 있다.

현행 하천법은 공물 특히 국가 및 지방자치단체의 공공용물인 하천을 관리하기 위한 행정법으로서의 특징을 가지고 있다.³⁾

특히 하천 및 하천구역에서 국민이 행하는 각종 행위를 규제하는 내용을 위주로 하고 있다. 즉 하천 및 하천구역을 사용하거나 점용하고자 할 경우 하천관리청의 허가를 받도록 하고, 그 허가를 위한 절차, 사용료 및 점용료의 징수, 부담금의 징수 등의 행정사항을 규정하고 있으며, 하천 및 하천구역 전반, 특히 하천공사가 이루어지는 경우 하천관리청이 감독함에 대한 규정을 두고, 법령에 위반하는 자에 대한 행정형벌, 과태료 등의 처벌을 할 수 있는 근거를 규정하고 있다.

또 하천과 관련하여 하천예정지의 지정, 하천공사, 하천감독처분 등으로 국민에게 특별희생이 있는 경우에는 손실을 보상하는 규정을 두고 있다.

Ⅲ. 主要 外國의 河川法 體系

우리나라에 있어서 하천관련법제의 문제점을 적시하고 구체적인 개선방안을 제시함에 있어서는 주요 외국의 하천법제와의 비교법적 검토가 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 영미법 국가로서의 미국, 대륙법 국가로서의 독일 및 우리와 유사한 법제를 가지고 있는 일본의 하천법제와의 비교·검토는 우리 하천법제의 개선방안을 제시함에 있어 의미 있는 작업이 될 수 있으리라 생각된다.

3) 공물(die öffentliche Sache)이라 함은 재산권의 대상이 되는 물건이지만, 그 공적인 목적 규정에 따라 일반적인 물건으로부터 분리되어 사법질서 뿐만 아니라 행정법적인 특별법규정의 적용을 받는 특별한 법적 지위에 있는 물건을 총칭한다. 즉 공물은 공공복리적 기능(Gemeinwohlfunktion)과 공법적 지위(öffentlich-rechtlicher Rechtsstatus)를 그 개념적 요소로 한다. 공물의 종류는 다양하게 분류될 수 있다. 특히 그 이용주체에 따라 공공용물, 공용물 및 공적보존물로 구분되기도 하고, 성립과정에 따라 자연공물 및 인공공물로 구분되기도 한다. 하천은 일반공중의 공동사용에 제공되는 공물이라는 점에서 공공용물이며, 자연적상태에서 공공용으로 제공될 수 있는 특징을 갖추었다는 점에서 자연공물로 분류된다. 공물의 개념과 그 종류에 관하여는, Papier, Recht der öffentlichen Sachen, WdeG, 2. Aufl., 1984, S. 1 ff.; 김도창, 일반행정법론(하), 청운사, 1993, 404쪽 이하 등 참조

1. 美國의 河川法 體系

미국의 경우에는 하천에 관한 법적 규정은 통일적인 하천법령이 제정되어 있는 것이 아니라, 매우 다양한 법령에 분산되어 있다. 미국의 하천관련법제는 ① 수상교통영역 ② 수자원보전 및 관리 영역 ③ 수질환경오염방지영역 등 크게 세가지의 영역으로 구분된다.

첫째 영역은 항행이 가능한 하천에 관하여 수상교통로로서의 하천에 관한 규범을 정하는 영역이다. 이 영역에 속하는 법률로서는 하천및항만법⁴⁾을 들 수 있다.

둘째 영역은 수자원의 하나로서의 하천의 보존과 그 개발에 관한 규범을 정하는 영역이다. 이 영역에 속하는 법률로서는 ① 하천제방법,⁵⁾ ② 하천제방확장법,⁶⁾ ③ 하천시설법,⁷⁾ ④ 수자원연구및개발법,⁸⁾ ⑤ 수자원개발법,⁹⁾ ⑥ 수자원계획법,¹⁰⁾ ⑦ 하천유역보호및홍수방지법¹¹⁾ 등 다양한 법률을 들 수 있다,

셋째 영역은 국민건강을 위하여 수질보전 및 수질환경오염의 방지를 위한 규범을 정하는 영역이다. 이 영역에 속하는 법률로는 ① 연방수질오염규제법,¹²⁾ ② 수질법,¹³⁾ ③ 수질개선법¹⁴⁾ 등을 들 수 있다.

2. 獨逸의 河川法 體系

독일의 경우에는, 우리나라나 미국과 같은 경우와는 달리, 수자원의 관리에 관하여는 법령의 통합이 이루어져 있다. 그것은 독일연방공화국의 “치수”(수리경

4) River and Harbor Act, USCA 33. 이 법률은 1884년부터 수십차에 걸쳐 개정된 관계로 제1조부터 제31조, 제443조 내지 제452조, 제499조 내지 제623조 등에 흩어져 규정되어 있다.

5) Water Bank Act, USCA 16 §§ 1301 to 1311

6) Water Bank Extension Act, USCA 16 § 1305nt

7) Water Facilities Act, USCA 16 §§ 590r to 590x

8) Water Research and Development Act, USCA 42 §§ 1959 to 1959h, 7801 to 7819

9) Water Resource Development Act, USCA 16 §§ 460l-13 to 460ee

10) Water Resource Planning Act, USCA 42 §§ 1962 to 1962d-3

11) Watershed Protection and Flood Prevention Act, USCA 16 §§ 1101 to 1107

12) Federal Water Pollution Control Act. 다른 제목으로 “깨끗한 물법”(Clean Water Act)이라 불리우기도 한다. USCA 33 §§ 1251 to 1377

13) Water Quality Act, USCA 33 §§ 1151 to 1375

14) Water Quality Improvement Act, USCA 33 §§ 1151 to 1375

제 Wasserwirtschaft)영역의 핵심에 위치하는 법률이며, 수자원의 통합적인 관리를 위한 종합법전으로서의 연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz)이 제정되어 시행되고 있기 때문이다.¹⁵⁾

연방수자원관리법은 도입규정과 제1부 수자원의 공통적 규정, 제2부 지표수를 위한 규정, 제3부 해안수자원에 대한 규정, 제4부 지하수에 대한 규정, 제5부 수리경제적 계획; 수자원대장, 제6부 과태료 및 종결규정등 총 6개의 부와 64개의 조문으로 구성되어 있다.

연방수자원관리법은 ① 지표수,¹⁶⁾ ② 해안선의 수자원,¹⁷⁾ ③ 지하수¹⁸⁾에 총체적으로 적용된다(제1조).

연방수자원관리법은 수자원에 관한 법적 원칙으로서 ① 수자원은 자연자원의 본질적 구성부분이며 동물과 식물을 위한 생활공간으로서 보전되어야 함, ② 수자원은 공공의 복리와 개별적 이용자의 이익이 조화되고, 그 생태적 기능에 대한 회피할 수 있는 침해가 방지되는 방법으로 이용되어야 함,¹⁹⁾ ③ 모든 사람은 어느 수자원에 영향을 미칠 수 있는 조치를 함에 있어서, 수자원의 오염 또는 수자원의 특성에 대한 부정적 변경의 방지, 수자원관리의 원칙인 물아껴쓰기의 실현, 수자원의 공급능력 유지, 물흐름의 확대 및 촉진 방지

15) 연방수자원관리법은 1957.7.27. 제정되어 1960.3.1.부터 효력이 발생되었다. 1990.10.

3. 독일의 통일이 이루어지고, 통일조약이 서독의 법률이 통일독일 전체에 규율됨을 규정함에 따라 연방수자원관리법은 통일독일 전체를 규율하는 수자원법률이 되었다. 1996.11.12. 독일의 통일, 유럽공동체의 활성화 등 그간의 상황을 반영하여 전면개정·공포(BGBI. I. S.1695)되어 오늘에 이르고 있다. 연방수자원관리법의 최신 조문에 관한 자료는 : Nomos, Das Deutsche Bundesrecht, 774. Lieferung - Februar 1997, IV. C. 30, S. 1 ; H. Roth, Erläuterungen zum Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, in: Nomos, Das Deutsche Bundesrecht, 787. Lieferung - Oktober 1997, IV. C. 30, S. 33

16) 지표수(oberirdische Gewässer)라 함은 “상시 또는 수시로 지면위를 흐르거나, 정지하고 있거나 또는 샘에서 불규칙적으로 용출하는 수자원”이라 정의되고 있으므로 하천, 호소, 수원지의 용천수 등이 모두 수자원관리법의 적용범위에 포함된다(제1조제1호).

17) 해안선의 수자원(Küstengewässer)이라 함은 “만조의 중간시점에서 해안선과 바다를 향한 지표수와 해수의 경계선에 위치하는 바닷물”이라 정의되고 있으므로, 하천과 바다의 경계선까지의 물을 하천수이던, 바닷물이던 가리지 아니하고 모두 수자원관리법의 적용범위에 포함시키고 있다(제1조제1a호).

18) 지하수(Grundwasser)에 대하여는 아무런 개념정의를 하지 아니함으로써 모든 지하수를 연방수자원관리법의 적용대상으로 하고 있다(제1조제2호).

19) 제1a조제1항. 그 상세한 내용에 관하여는 Roth, Erläuterungen zum Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, in: Nomos, Das Deutsche Bundesrecht, 787. Lieferung - Oktober 1997, IV. C. 30, S. 45, zu § 1a 참조

등의 목적을 달성하기 위하여, 상황에 따라 요구되는 배려를 할 의무를 짐, ④ 토지소유권은 수자원에 관한 한, 법률적 제한을 받음²⁰⁾ 등을 선언하고 있다.

연방수자원관리법은 수자원이용방법을 ① 자유이용,²¹⁾ ② 허가이용, ③ 특허이용²²⁾ 및 ④ 연방수자원관리법의 제정이전에 이미 이용권이 부여된 종전 권리자의 이용,²³⁾ ⑤ 훈련을 위한 이용 등과 같이 예외적으로 허가 또는 특허를 필요로 하지 아니하는 이용 등 다섯가지로 구분하며, 이들 이용권 상호간의 다양한 조절장치를 규정하고 있다. 그 밖에도 수자원의 적절한 이용을 위한 행정청의 감시장치, 폐수제거의무, 수자원보호구역의 설정, 수자원보호관리인의 임명, 수자원의 상태변경에 대한 책임, 홍수에 대비한 범람구역의 설정, 수자원계획과 수자원 대장 등 다양하고도 종합적인 법적 장치를 도입하고 있다.

20) 독일의 경우, 수자원의 부지에 대한 토지소유권의 국유를 선언하지는 아니한다. 따라서 하천부지도 사소유권의 대상이 될 수 있다. 그러나 하천부지의 소유권의 내용은 법률상 처음부터 연방수자원관리법 또는 각 주 수자원법률에 따라 허가 또는 승인이 요구되는 수자원의 이용과 특정 지표수를 변경하는 공사를 행할 권리를 포함하지 아니한다(제1a조제3항).

21) 자유이용은 허가를 필요로 하지 아니하는 수자원의 이용으로서, 그 종류에는 ① 모든 사람에게 의한 자유로운 이용, ② 하천 등 수자원부지의 소유권자 또는 이용권자가 허가를 필요로 하지 아니하는 이용 및 ③ 하천 등 수자원과 인접한 토지 또는 하나 건너 인접한 토지의 소유자 및 이용권자가 허가를 필요로 하지 아니하는 이용 등이 포함된다. 위와 같은 자유이용의 내용은 수자원의 종류에 따라 각기 다르다(제24조 이하).

22) 허가 및 특허를 필요로 하는 수자원의 이용 범주 내에는 ① 지표수를 퍼내거나(Entnehmen) 끌어내는(Ableiten) 행위, ② 지표수 바닥을 쌓아올리거나(Aufstauen) 바닥을 파내는(Absenken) 행위, ③ 수자원의 상태나 물의 흐름에 영향을 미치도록 지표수에서 고체를 채취하는 행위(Entnehmen fester Stoffe), ④ 지표수에 물질을 유입시키거나 끌어들이는 행위(Einbringen und Einleiten von Stoffen), ⑤ 해안수자원(Küsten-gewässer)에 물질을 유입시키거나 끌어들이는 행위, ⑥ 지하수(Grundwasser)에 물질을 끌어들이는 행위, ⑦ 지하수를 퍼내거나, 채굴하거나, 채굴하여 길어내거나, 끌어내는 행위, ⑧ 특정한 시설로써 지하수를 막거나, 파내거나, 그 흐름을 바꾸는 행위, ⑨ 지속적으로 또는 사소하지 아니한 정도로 수자원의 물리적, 화학적 또는 생태적 상태에 해로운 변화를 가져오는 조치 등이 포함된다(연방수자원관리법 제3조).

23) 연방수자원관리법은 법률의 제정이 종전의 법적 안정성을 현저히 침해함을 방지하기 위하여 연방수자원관리법이 공포된 후 15일이 경과한 시점인 1957년 8월 12일 현재를 기준으로 할 때(또는 각 주가 특정한 다른 시점이 있는 경우에는 그 시점에), 이미 이용권이 설정되어 있고, 또 이용권의 행사를 위한 시설이 현존하고 있는 경우에는 허가 또는 특허를 필요로 하지 아니하도록 함으로써 종전의 권리자의 수자원이용권의 계속성이 인정되도록 하였다(연방수자원관리법 제15조).

연방수자원관리법은 공물로서의 하천, 호소, 해빈, 지하수를 관할범위로 하는 종합적인 법률이기는 하지만, 수자원과 관련된 유일한 법률은 아니다. 수자원이 수상교통로로 사용되는 경우에는, 그 도로교통과 유사한 특성상 별도의 법률이 필요하다는 인식하에 연방수자원관리법과는 별도로 연방수로법(Bundeswasserstraßengesetz)이 제정·시행되고 있다. 이 법률은 ① 수상교통 및 교통안전을 위하여 수로의 설치 및 확장, ② 하천, 호소, 수로에서의 선박의 이용허가 ③ 선박교통에 관한 기본적 규범을 내용으로 한다.²⁴⁾

3. 日本의 河川法 體系

일본의 하천법 체계는 우리나라의 경우와 유사하다.

일본에는 우리나라와 같은 명칭의 『하천법』이라는 법률이 제정되어 있다. 일본의 하천법은 제1장 총칙, 제2장 하천의 관리, 제3장 하천에 관한 비용, 제4장 감독, 제5장 하천심의회및도도부현하천심의회, 제6장 잡칙, 제7장 벌칙 등 총 7개장 109개 조문과 부칙으로 구성되어 있다.²⁵⁾

일본의 하천법은 1963.7.10. 법률 제167호로 제정된 이래 수차에 걸쳐 개정되었으며, 특히 1997.6.4. 법률 제69호로 대폭적인 개정이 이루어졌다.

1997년 일본의 하천법개정으로 ① 하천법의 목적에 하천환경의 정비·보전의 목적이 추가되었으며, ② 하천의 계획적 정비를 위하여 하천정비계획제도를 개편하였고, ③ 갈수의 조정을 위한 법적 장치를 도입하였으며, ④ 하천관리시설로서의 수림의 중요성을 하천법에 도입하여 수림대구역의 지정, 수원함양보안림, 수해방비보안림 등을 하천관리시설로서 조성함에 대한 법적 근거를 도입하였다.²⁶⁾

24) 연방수로법의 시행으로 연방수자원관리법의 수자원에 관한 종합적 법률로서의 위치가 상실되는 것은 아니다. 도로교통을 위하여 도로법과는 다른 기능을 하는 도로교통법이 시행되는 것과 비교할 수 있듯이, 선박교통에 대한 특칙은 수자원의 관리와는 다른 별도의 법률제정을 필요로 하는 기능이라 할 수 있기 때문이다.

25) 일본의 하천법에 대하여는, 河川法令研究會, よくわかる 河川法, ぎょうせい, 1996, 2쪽 이하 참조

26) 일본 하천법 개정과 관련한 구체적 논평에 관하여는, 김규호, 최근 일본 하천법에서 개정된 하천정비계획제도, 한국수자원학회지 제31권 제2호(1998.3.), 50쪽 이하 참조

IV. 現行 河川關聯法制的 問題點과 改善方案

1. 現行 河川關聯法制的 問題點

가. 法令 및 그 管理機構의 複雜·多樣性

위에서 언급한 바와 같이 우리 현행법상 하천에 관한 법규정은 213건의 법령, 513개의 조문에 산재되어 있다. 이와 같은 법령의 복잡·다양성은 법령의 투명성을 저해함으로써 일관성 있고 체계적인 수자원의 관리를 저해하는 요소로서 작용한다.

법령의 복잡·다양성은 이들 법령에 따라 수자원을 관리하는 행정기구의 복잡·다양성과 깊은 연관을 맺게 된다. 대표적인 예로 건설교통부는 수자원을 국토개발의 차원에서 다스리는 치수라는 관점에서 관리하고 있으며, 하천법을 중심으로 수량을 관리하는 것을 중심으로 하는 각종 치수 관련법제의 주관부서로 작용하는 반면, 환경부는 수자원을 수질환경오염의 방지의 차원에서 관리하고 있으며 수질환경보전법을 중심으로 각종 수질환경관련법제의 주관부서로 작용한다. 건설교통부와 환경부 이외에도 농림부는 식량자원의 생산을 위한 농업용수의 확보라는 차원에서 농업용저수지의 건설·관리, 지하수의 개발·관리 등의 분야에서 수자원을 일부 관리하고 있으며, 산업자원부는 에너지 확보를 위한 수력발전업무를 관장하기 위하여 발전용 댐의 건설·관리 등의 분야에서 수자원을 일부 관리하고 있고, 행정자치부는 수해 등 자연재해대책업무를 관장하기 위하여 수자원을 일부 관리하고 있다.

수자원을 관리하는 조직은 중앙조직에 한정되지 아니한다. 건설교통부의 지방조직인 국토관리청은 직할하천 공사·관리, 하천정비기본계획의 수립 등의 업무를, 환경부의 지방조직인 환경관리청은 상수원보호구역의 관리, 폐수배출 규제, 오염대책 등의 업무를 관장하고 있으며, 행정자치부의 지방조직인 홍수통제소는 홍수예보와 수문조사를, 지방자치단체는 직할하천의 유지·보수, 지방하천 및 준용하천의 관리, 소하천의 정비, 수질오염의 단속업무 등을 담당하고 있다.²⁷⁾

위에서 살펴본 바와 같이 수자원을 관리하는 행정기구가 복잡·다양한 문제

27) 하천관리조직의 상세한 내용에 관하여는, 김광목, 바람직한 하천관리방향, 바람직한 하천관리를 위한 법·제도 개선방안, 국토개발연구원 공청회 자료, 1998.9.25. 4쪽 참조

점을 드러내는 이유는 민주·법치국가에서 행정기관은 법령을 구체적으로 집행하는 기구로서의 역할을 담당하며, 각각의 행정기관마다 그 기관의 행정을 뒷받침하는 특유의 법령을 가지게 될 경우 행정기관의 상호관계, 법령의 상호관계 등이 불투명해지고, 행정의 수요자 위주 보다는 공급자 위주로 이루어지며, 결과적으로 비효율과 국민의 불편을 초래하게 될 것이기 때문이다.²⁸⁾

수자원 분야의 경우는 이러한 문제점이 드러나는 대표적인 분야로 지목될 수 있다. 수자원을 관리하는 행정기관은 중앙행정기관과 지방행정기관을 망라하여 볼 때, 특히 수량을 관리하는 부서와 수질을 관리하는 부서로 이원화되어 있으며, 수질과 수량은 상호간에 대립되는 개념인 것처럼 서로 타부시되고 있는 것은 아닌가, 또 소관법령 속에서 가급적 다루지 아니하는 것을 암묵적으로 합의하고 있는 것은 아닌가라는 의혹을 가지게 한다. 이러한 점은 문제점이라 지적된다.

나. 河川法の 內容的 問題點

위에서 언급한 바와 같이, 현행 하천법은 공물 특히 국가 및 지방자치단체의 공공용물인 하천을 관리하기 위한 행정법으로서의 특징을 가지고 있다. 특히 하천 및 하천구역에서 국민이 행하는 각종 행위를 규제하는 내용을 위주로 하고 있다. 즉 하천 및 하천구역을 사용하거나 점용하고자 할 경우 하천관리청의 허가를 받도록 하고, 그 허가를 위한 절차, 사용료 및 점용료의 징수, 부담금 징수 등의 행정사항을 규정하고 있으며, 하천 및 하천구역 전반, 특히 하천공사가 이루어지는 경우 하천관리청이 감독함에 대한 규정을 두고, 법령에 위반하는 자에 대한 행정형벌, 과태료 등의 처벌을 할 수 있는 근거를 규정하고 있다.

하천법이 위와 같이 하천에 관한 행정법 특히 하천을 도로·공항등과 같은 공물로서 관리하는 행정법의 특성에 국한되어 있다는 점은 하천법의 많은 내용적 흠결로 나타난다. 그 이유는 하천법의 공물법으로서의 편중성은 하천법과 도로법과의 차이점을 그다지 느끼지 못하게 하며, 더 나아가 하천이 물로 이루어져 있다는 점, 물은 식수 및 용수로서 중요한 기능을 한다는 점, 물이

28) 법령의 복잡성과 그로 인한 관리기구의 복잡·다양성이 빚어내는 문제점, 특히 행정규제와 관련된 문제점에 관하여는, 오준근등(공저), 경제규제행정의 투명성 제고를 위한 법제정비방안, 49쪽 이하 참조

오염될 수 있다는 점 등에 대한 근본적인 인식의 결여를 나타낼 수 있기 때문이다.²⁹⁾ 위와 같은 인식의 결여는 아래와 같은 다양한 문제점으로 연결된다.

첫째, 하천이 물로 이루어져 있다는 인식이 하천법에 결여되어 있다는 점은, 하천환경의 보전 내지는 깨끗한 물의 관리를 위한 규정이 하천법에 결여되어 있다는 점으로 직결되어 있다.

둘째, 하천이 물로 이루어져 있다는 인식이 하천법에 결여되어 있다는 점은 하천에 흐르는 물을 사용함을 둘러싸고 이루어지는 각종 분쟁, 즉 유수분쟁의 해결을 위한 법규를 결여하고 있다는 점으로 직결되고 있다.

셋째, 하천이 물로 이루어져 있다는 인식이 하천법에 결여되어 있다는 점은 하천이 운하와 함께 수상교통로로 쓰일 수 있음에도 불구하고 이 부분에 대한 규정의 결여로 직결되고 있다.

넷째, 하천이 공물이라는 인식과 하천 및 하천구역을 공물로서 철저히 관리하겠다는 행정청의 의지는 하천법이 지나치게 과도한 규제규정을 두고 있는 것으로 드러나고 있다.

하천법이 가지고 있는 위와 같은 문제점에 대하여는 구체적인 개선방안의 제시가 요구된다.

2. 現行 河川關聯法制的 改善方案

가. 法令 및 그 管理機構의 統合 및 體系化

하천 등 수자원관련법령의 복잡·다양성으로 인한 문제점을 개선하는 가장 직접적인 방안은 복잡한 법령을 체계화하고 핵심적인 내용을 파악한 후 법령의 통합을 통하여 그 투명성을 확보하는 것이다. 특히 수량과 수질을 나누어서 각각 다른 법령에 규정함으로써 드러나고 있는 수자원 관련법제의 문제점은 조속히 해소되어야 할 것이다. 그 이유는 하천과 같은 수자원은 도로와 같이 어떤 지역에 고정된 공물이 아니라는 점, 여러 지역을 거쳐 흐르는 것이며, 그 과정에서 용수로 사용되면서 급격히 오염될 수 있으므로 그 통합적 관리가 강조된다는 점 등에서 발견될 수 있다.

29) 하천법의 문제점에 관한 일반적인 문헌으로는, 안원식, 하천계획의 현황과 문제점, 한국수자원학회지 제29권 제2호(1996.4.), 15쪽 이하; 최영송, 물부족 해결의 첫 번째 과제, 한국수자원학회지 제29권 제6호(1996.12.), 7쪽 이하; 김창세, 21세기를 대비한 수자원 종합대책, 한국수자원학회지 제29권 제5호(1996.10.), 5쪽 이하 등 참조

법령의 통합을 위하여는 특히 다음과 같은 점에 있어 그 통합방안의 강구가 요청된다.

첫째, 하천수·저수지·호수 등의 지표수와 지하수는 대수층을 통하여 연결되어 있으며, 해안선까지 이어지므로 지표수·지하수 및 해안선의 수자원에 대하여는 단일한 법률에 따라 일관되게 관리하는 것이 요청된다 할 것이다.

둘째, 수자원의 관리에 있어서 수자원의 이용방법에 대한 규제의 통일성 및 그로 인한 투명성이 확보되어야 한다. 그 구체적인 내용에 관하여는 아래의 내용적 개선방안에서 언급한다.

셋째, 수자원에 대한 오염의 방지를 위하여 하수유도시설·하수처리장 등을 통한 수자원에의 오염물질 유입에 대비한 법적 장치가 통합되는 법령에 도입될 것이 요구된다. 환경오염에 대한 근본적인 대책이 수반되지 아니하는 수자원의 개발과 관리는 시화호의 경우에서 보는 것 처럼 심각한 재난으로 이어질 수 있기 때문이다.

넷째, 수자원을 관리함에 있어 계획성의 확보가 요구된다. 수자원은 지방자치단체별로 관리되어서는 아니되며, 한강 수계, 낙동강 수계 등 동일한 수계는 동일한 계획에 따라 관리되어야 한다. 물은 정지상태에 있는 것이 아니고, 지방자치단체마다 끊어서 관리할 수 있는 것이 아니라 흐르는 것이기 때문이다. 각각의 수계별로 종합적인 계획이 수립될 수 있도록 법적 장치를 마련함과 아울러, 수자원에 영향을 미치는 각종 시설의 설치, 오염물질의 유입시설의 허가 등에 관하여는 지방자치단체·주민의 참여가 수반되는 계획확정절차의 도입이 요청된다 할 것이다.

이상과 같은 내용을 포괄할 수 있도록 법령을 체계화하고 단일화함에 있어 독일의 예에서 본 바와 같이 “물관리기본법”과 같은 수자원을 통합적으로 관리하는 법률을 제정함이 요청된다.

법령을 통폐합함에 따라 수자원을 관리하는 기구가 함께 통폐합될 수 있어야 할 것이다. 현재 건설교통부, 산업자원부, 농림부, 환경부, 행정자치부 등 여러 기구에 흩어져 있는 수자원의 관리기능을 통합하여 수자원의 통합적 관리가 이루어질 수 있도록 지혜를 모을 것이 요청된다. 통합작업이 지연될 경우, 수자원을 관리하는 기구 상호간에 원활한 협력이 이루어질 수 있도록 협력체계의 명확성을 확보하는 작업이 요청된다. 특히 하천은 그 특성상 다수의 지방자치단체의 영역을 통과할 수밖에 없으므로, 동일 수계의 하천을 관할하

는 지방자치단체 상호간에 긴밀한 협조가 요청된다. 협조를 위한 법적 장치를 하천법 또는 물관리기본법 등 통합되는 법령 속에 최대한 반영하도록 하여야 할 것이다.

나. 河川法 內容의 改善方案

(1) 1998年 河川法 改正案의 內容

하천법의 내용적인 개선방안을 제시함에 있어서는 먼저 1998.9.15. 하천법개정을 위한 공청회에서 발표된 건설교통부의 하천법개정안의 주요내용에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다. 그 이유는 하천법의 주무부서가 제시한 개선안이므로 1998년도 정기국회에서 또는 조만간 국회의 의결을 거쳐 반영될 개연성이 높기 때문이다. 그 주요내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.³⁰⁾

첫째, 하천의 오염을 방지하기 위한 하천환경에 관한 규정을 신설할 것을 천명하고 법의 목적에 하천환경에 관한 사항을 추가하고, 하천정비기본계획의 수립시 하천환경을 고려하도록 하며, 하천오염의 우려가 있는 야영행위, 세차행위, 낚시행위, 하천복개행위 등을 규제내용으로 하고 있다.

둘째, 우수사용 분쟁조정제도를 도입하되, 건설교통부장관은 기준지점을 설정하여 하천유지유량을 정하여 고시하도록 하고, 하천관리청은 기준지점에서의 하천유지유량, 하류지점에서의 우수사용량 등을 고려하여 하천유수의 사용 제한이 필요할 경우에는 우수사용허가량 조정 등의 필요한 조치를 할 수 있도록 하며, 우수사용자간이나 지역간의 물분쟁에 대하여 하천관리위원회가 조정할 수 있도록 조정절차를 정하고 조정이 이루어진 때에는 재판상 화해조서와 동일한 효력을 갖도록 할 것 등을 그 내용으로 제시하고 있다.

셋째, 각종 규제 완화로 국민불편을 해소하기 위하여 하천구역에서 하천수를 이용한 축목의 유송 및 하천연안구역에서 축목의 재식 또는 벌채행위를 허가없이 할 수 있도록 하고, 하천연안구역내 토지소유자 등의 재해위험방지시설 설치의무화제도를 폐지하며, 하천공사로 인하여 현저한 이익을 받는 자에게 징수하던 수익자부담금제도를 폐지하는 것 등을 그 내용으로 제시하고 있다.

넷째, 하천공사 시행절차를 간소화하기 위하여 관리청이 하천정비시행계획

30) 하천법 개정안의 상세한 내용에 관하여는, 운영식, 하천법 개정요지, 바람직한 하천관리를 위한 법·제도 개선방안, 국토개발연구원 공청회자료, 1998.9.15. 39쪽 이하

을 고시한 경우나 비관리청이 하천공사실시계획인가를 받은 경우에는 도시계획법 등에 의한 인·허가를 의제할 수 있도록 하여 하천공사의 신속한 추진을 도모하며, 하천관리청이 하천구역을 지정·고시한 경우와 하천공사를 시행할 경우 및 비관리청이 하천공사를 시행하는 경우에 토지수용권을 부여하는 것들을 그 내용으로 제시하고 있다.

다섯째, 하천부속물에 운하를 추가하여 운하의 건설 및 관리·운영을 위한 법적 근거를 마련하는 내용을 포함시키고 있다.

여섯째, 수자원장기종합계획을 수자원의 안정적인 확보 및 효율적인 관리를 위하여 10년 단위로 건설교통부장관이 수립할 것을 포함시키고 있다.

그 밖에도 하천의 수위·유량등에 관한 수문조사를 실시하고 그 효율적인 활용을 위한 전산망을 구축·운영하는 권한을 건설교통부장관에게 부여하며, 시·도조례 제정에 대한 인가권 등 지방자치단체에 대한 건설교통부장관의 인가권한을 폐지하여 지방자치제 실시에 따른 자율성을 제고하고, 하천점용허가 취소 등 각종 행정처분시 청문실시를 의무화하고 보고불이행 등 경미한 위반에 대한 벌금형을 과태료로 전환하여 행정벌의 현실화 및 합리화를 도모하며, 용어순화 등 기타 운영상 나타난 미비점을 보완함 등을 들고 있다.

(2) 河川法 改正案의 評價와 그 補完方案

하천법 개정안이 하천에 관한 환경정비를 법의 목적에 추가하는 등 환경개념을 하천법에 도입한 것은 적절한 것으로 평가된다. 그 이유는 현행 하천법이 하천환경의 보전 내지는 깨끗한 물의 관리를 위한 규정을 두고 있지 아니함으로 인하여 하천이 물로 이루어져 있다는 인식 자체를 하지 아니하고 있는 것은 아닌가라는 비판의 대상이 되어왔기 때문이다.

그러나 하천법개정안이 도입하고자 하는 환경개념은 선언적이고 단편적인 것일 뿐이어서 문제점으로 지적된다. 그 이유는 단순히 환경개념을 법의 목적에 도입하고, 세차행위등을 규제하는 정도만으로는 하천환경의 오염이라는 근본적인 문제에 접근할 수 없기 때문이다. 현재 하천법을 관장하는 건설교통부는 수량의 관리를, 수질환경보전법을 관장하는 환경부는 수질을 그 관할영역으로 하고 있고, 수량과 수질은 서로 타부의 영역인 것처럼 되어 있는 것이 현실이며, 이 점에서 하천에서의 환경문제는 본질적으로 해결하기 어려울 것이라는 비판이 없지 아니하다. 그러나 하천법은 수자원의 관리에 관한 기본법

이며, 하천의 환경은 식수를 비롯한 국민의 용수문제와 직결되는 것이므로 그 깨끗함의 유지를 위한 근본적인 대책이 요청된다. 행정부처의 관할권 주장 및 확인 때문에 국민 생활의 근본적인 문제의 해결이 회피되어서는 아니될 것이므로, 부처 상호간의 협력을 전제로 부처의 영역을 뛰어넘는 통합적인 하천법이 마련될 것이 요구된다 할 것이다. 하천법이 규정하는 범위에 속하는 하천 뿐만 아니라 소하천, 지하수, 호소 등 공유수면을 포함한 모든 수자원을 관장하도록 하고, 하천에 모든 물질을 유입시키는 행위 및 시설에 대하여 종합적인 규제 및 통제장치를 마련하도록 함이 요구된다. 뿐만 아니라 하천을 지상 또는 지하로 가로지르거나 하천과 병행하여 움직이는 모든 시설물에 대한 종합적 관리방안도 함께 마련될 것이 요구된다.

둘째, 하천·하천수·하천부지·제방등의 관리와 관련하여 그 이용방법에 대한 체계화방안이 보다 근본적으로 마련될 것이 요구되나, 현행 하천법도, 하천법 개정안도 그를 위한 노력을 보여주지 아니하고 있다. 이 점은 문제가 되므로 조속한 개선이 요구된다. 첫 번째 논점에서 언급한 바와 같이 하천을 이용하는 행위, 특히 하천에 물질을 유입시키거나 하천과 직결되는 시설을 설치하는 행위에 대하여는 종합적인 통제가 있어야 한다. 그 통제의 방법과 내용을 체계적이고 명확히 함으로써 하천의 이용과 관련한 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보할 것이 요구된다. 즉, 어떠한 경우에 수자원을 자유롭게 이용할 수 있고, 어떠한 경우에 허가를 받아야 하며, 어떠한 경우에 특별한 권리 설정이 필요한가 등에 대한 기준을 분명히 하고, 허가 등을 부여하는 행정청을 체계화·명확화하여야 한다. 또 허가 등에서 정한 요건을 위반하는 자에 대한 제재방안을 보다 구체적으로 체계화될 것이 요구된다.

셋째, 하천유역에 대하여 기존의 유수 또는 하천부지 등의 이용자, 인근주민 등에게 중대한 영향을 미치는 공사를 행하거나, 공사의 시행을 승인함에 있어 이해관계인의 의견을 충실히 수렴할 수 있는 법적 장치를 도입할 것이 요청된다. 그러나 이러한 요청과는 달리 하천법 개정안은 하천공사 시행절차를 간소화하기 위한 목적으로 관리청이 하천정비시행계획을 고시한 경우나 비관리청이 하천공사실시계획인가를 받은 경우에는 도시계획법 등에 의한 인·허가를 의제할 수 있도록 하고, 더 나아가 비관리청이 하천공사를 행하는 경우 토지수용권 까지 부여하는 방안을 하천법에 도입할 것을 그 내용으로 하고 있다. 의제규정의 도입은 하천공사의 시행을 간소화한다는 점에서 나름의 타당성이

있다. 그러나 이 규정의 도입에 앞서 하천정비시행계획 또는 하천공사실시계획에 대하여 이해관계인의 의견을 충분히 수렴할 것이 전제되어야 한다. 이를 위하여는 계획확정절차에 준하는 법적 절차를 도입할 것이 요청된다. 계획확정절차라 함은 특정한 행정계획을 공적·사적 이해관계인의 참여를 통하여 행정청의 허가 등 모든 행정처분을 집중하고 민사상의 방해제거청구소송 등 모든 분쟁가능성을 배제하여 계획과 관계된 이해관계인의 다양한 법률관계를 법구속적으로 확정짓는 절차를 의미한다.³¹⁾ 계획확정절차는 계획의 확정을 위한 청문절차를 그 근본적인 요소로 한다. 청문절차는 계획담당자가 계획서를 청문행정청에 청문절차의 시행을 위하여 제출하고,³²⁾ 계획서가 제출된 경우, 청문행정청은 계획으로 인하여 그 업무영역이 저축되는 다른 행정청에 대하여 그 입장표명을 요청하며³³⁾ 이와 아울러 계획에 영향을 받는 지방자치단체에게는 계획서를 지역에 공적으로 게시하고 공고하고³⁴⁾ 계획으로 인하여 자신의 이익에 영향을 받는 모든 사람은 청문행정청에 계획에 대한 이의를 신청할 권한을 부여하는 등의 방식으로 진행된다³⁵⁾. 하천정비시행계획 또는 하천공

31) 계획확정절차의 개념정의에 관하여는 Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 72, Rdn. 7 ff.; Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 72, Rdn. 1 ff.; Knack/Busch/Hennecke, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar II*, Vor § 72, Rdn. 1 ff.

32) 계획서를 제출하여야 하는 자는 계획의 담당자, 즉 계획의 확정결정을 통하여 계획사업을 수행하고자 하는 자이다. 계획서는 계획의 동기 및 계획과 관련된 토지와 시설을 인식할 수 있는 도면과 설명을 내용으로 한다. 계획서는 이 서류를 통하여 이해관계인의 범위를 확정할 수 있을 정도로 구체적이어야 하며, 행정청이 계획서의 검토만으로도 그 입장표명을 분명히 할 수 있을 정도로 명확하여야 하고 계획서가 게시된 경우, 이해관계인이 계획의 실현을 통하여 자신의 이익이 어느정도 영향을 받을 수 있는가를 예견할 수 있어야 한다(독일연방행정절차법 제73조제1항 참조). Kopp, *VwVfG*, 6. Aufl., 1996, § 73, Rdn. 17 ff.

33) 행정청의 입장표명요구를 통하여 청문행정청은 계획과 연관된 다른 행정청의 의견을 수집함으로써 계획의 확정으로 인하여 영향을 받는 공적이익을 확인하고, 이를 배려할 수 있게 된다. Kopp, *VwVfG*, 6. Aufl., 1996, § 73, Rdn. 22 ff.

34) 지방자치단체의 게시의무는 계획이 영향을 미치게 되는 지역에 거주하는 주민 또는 지역에 재산권을 보유하고 있는 주민들에게 계획이 추구하는 각종 관점과 미치게 되는 영향력을 다각적으로 알리고, 이를 확인시키는 기능을 갖는다. 이로써 주민은 청문절차의 전과정에서 자신의 책임으로 자신의 이익을 확인시키고, 가능한 한 관철시킬 수 있는 기회를 부여받게 된다(연방행정절차법 제73조제2항). Kopp, *VwVfG*, 6. Aufl., 1996, § 73, Rdn. 26 ff.

35) 계획확정으로 인한 청문절차에 관한 상세한 설명에 관하여는, 오준근, 행정절차법, 삼지원, 1998, 268쪽 이하 참조

사실시계획의 확정에 의한 하천공사의 실시는 위와 같은 절차를 거친 후, 그 청문의 결과에 기초하여 집중력있게 행할 것이 요구된다 할 것이다.

하천을 중심으로 한 수자원의 중요성이 점점 높아지는 이 시점에서 수자원의 종합적 관리는 아무리 강조해도 지나치지 아니하다. 특히 우리나라가 비록 강수량은 세계평균의 1.3배이나 인구의 과밀로 1인당 강수량은 세계평균의 11%에 불과하고 년 강수량의 2/3가 하절기에 집중되어 국제기구에서 만성적인 물부족 국가로 분류한 정도인 우리의 현실을 비추어 볼 때 더욱 그러하다.³⁶⁾ 금번의 하천법 개정안의 제출을 시발점으로 하여 종합적인 물관리를 위한 법제정비를 위한 지혜가 모아질 수 있기를 기대한다.

36) 김광목, 바람직한 하천관리방향: 국토개발연구원 공청회 자료, 바람직한 하천관리를 위한 법·제도 개선방안, 1998.9.15. 1쪽 참조