

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 437

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

하천관리 패러다임 변화를 고려한 하천정책 발전방향

박태선 국토연구원 연구위원, 이문원 국토연구원 책임연구원

요 약

- ① 향후의 시대사조는 포스트모더니즘에 대한 비판 및 반성과 더불어 인간의 다의적 사고와 환경의 다원적 가치를 강조하는 회고적 모더니즘(reflexive modernity)으로 변화될 전망
 - 하천관리 패러다임도 현재의 “하천환경 복원”에서 “새로운 하천가치 창출 및 하천관리 거버넌스 확충”으로 변화될 전망
- ② 우리나라 하천정책은 5단계를 거쳐 변화해왔으며, 향후 하천관리 패러다임에 따라 새롭게 발전할 필요
 - 하천정책의 5단계 변화과정: ① 자연이용 차원의 수동적 하천행정, ② 자연적응 차원의 소극적 하천보수, ③ 자연대응 차원의 적극적 하천개발, ④ 자연보전 차원의 적극적 하천정비, ⑤ 하천복원 차원의 적극적 하천정비
 - 향후 하천관리 패러다임은 인간의 “다의적 사고”와 환경구성 요소들의 “다원적 가치”를 반영하게 될 전망
- ③ 하천관리 패러다임 변화를 고려한 향후의 하천정책 방향
 - 하천관리 패러다임으로 “새로운 하천가치 창출 및 하천관리 거버넌스 확충”이 대두될 전망
 - 이에 따라 하천정책에서는 하천관리 개념의 재정립, 하천 주변지역과의 연계성 강화, 지역의 자발적 참여를 통한 관리방식 도입, 하천이용자를 고려한 관리시스템 구축 등이 필요

정 책 방 안

- ① 치수·이수·하천환경·친수 등 하천 본래의 기능을 강화하는 것 외에도, 하천과 주변지역의 환경적 연관성을 토대로 새로운 하천가치를 창출해감
- ② 하천과 주변지역의 자연·사회·문화·역사 및 환경 자원을 연계·활용하도록 관련 법규 등을 개선하고 지역경제를 활성화
- ③ 하천 이용과 관련하여 하천 주변지역에 새로운 콘텐츠 및 프로그램을 개발하고, 하천관리계획의 수립·운용을 통해 다양하고 창의적인 하천문화 창출을 지원·유도하여 하천이용자의 지적·정신적 만족감을 제고
- ④ 안전하고 편리하며 쾌적한 시설환경과 하천관리자와의 원만한 소통 및 하천관리의 다양한 콘텐츠 확보로 하천이용을 활성화하고 하천이용자의 행위 만족감을 제고
- ⑤ 하천 거버넌스 참여주체 간 역할분담 등 거버넌스 운영 및 지원 규정 등을 마련하여 하천관리 체제를 새롭게 구축

1. 하천관리 개념의 변화

● 하천에 대한 정의와 하천관리의 내용

- 하천법상 하천은 “공공의 이해와 밀접한 관련이 있는 제외지 내 토지와 하천시설”로 규정됨
 - 종적으로는 “구간”으로, 횡적으로는 열거된 지정요건에 의한 “하천구역”으로 규정되며, 하천을 흐르는 유수인 하천수는 관리대상으로 규정되어 있음
 - 하천은 ‘구간’과 ‘하천구역’으로 규정되는 “하천공간”, 하천의 기능보전 및 효용증진을 위한 “하천시설” 그리고 “하천수”로 구성되며, 이들이 일체가 되어 생물 서식처와 주변경관을 형성
- 현재의 하천관리 업무내용은 직접 업무와 간접 업무로 구분됨
 - 하천관리 업무 = 직접 업무 + 간접 업무
 - 직접 업무는 하천관리의 중장기 정책방향과 기본방향을 수립하는 하천관리계획 수립업무, 하천시설 관리업무, 이수·치수·하천환경·하천문화 등 하천 기능을 관리하는 업무 등으로 구분
 - 간접 업무는 하천 기능 및 시설관리를 위해 각종 허가·금지행위를 단속하는 행위제한업무, 직접 업무를 지원하고 업무 효율성을 제고하기 위한 지원업무 등으로 구분

● 하천관리의 목적과 변화 필요성

- 하천법에 내재되어 있는 하천관리의 궁극적 목적은 “하천의 지정·관리·사용 및 보전을 통한 하천의 적정 관리와 공공복리의 증진”으로 되어 있음
 - 하천 기능별로는 하천사용의 이익 증진이라는 이수기능 보장, 하천의 자연친화적 정비·보전이라는 하천의 환경기능 지향, 하천 유수로 인한 피해예방이라는 치수기능 증진 등으로 구분
- 하천에 대한 정의와 하천관리 목적은 시대상황에 따른 전범적(典範的) 요구, 즉 패러다임에 따라 변화됨
 - 패러다임(paradigm)은 동시대 사람들의 견해나 사고를 개념적으로 규정하고 있는 인식체계 또는 사물에 대한 이론적 틀이나 체계를 의미
 - 국가정책도 그 시대의 국민을 대상으로 하기 때문에 패러다임 변화와 밀접하게 관련되며, 국토정책의 한 분야인 하천관리정책도 패러다임이라는 거시적 틀 속에서 자리매김되도록 하는 것이 바람직한
 - 최근의 환경적·사회적 관심과 변화를 고려해볼 때, 현재의 이수·치수·하천환경기능 이외에 주변지역과의 연계성, 지역경제 활성화와의 연계성 등도 하천의 새로운 기능으로 발굴하여 강화시켜 갈 필요가 있음

2. 패러다임 변화 관점에서 본 우리나라 하천정책의 변화과정 및 시사점

● 우리나라 하천정책의 변화과정

- 우리나라 하천정책은 크게 5단계로 변화하며 발전해옴
 - 자연이용 차원의 수동적 하천행정기(1948~1951) 정책은 주로 기본적 하천이용과 관련된 하천행정 업무를 수행하는 것으로 관련 인·허가업무를 집행
 - 자연적응 차원의 소극적 하천보수기(1952~1960) 정책은 주로 수해복구를 위한 하천보수에 관한 것이었으며, 하천보수 및 발전댐 건설 등을 집행
 - 자연대응 차원의 적극적 하천개발기(1961~1995) 정책은 주로 경제개발을 위한 하천개발(1961~1977), 경제성장을 위한 하천개발(1978~1995)이었음. 정책집행은 하천개수 및 다목적댐 건설(1961~1977), 4대강 본류개발 및 다목적댐 건설(1978~1988), 본·지류 연계정비 및 중규모 댐 건설(1989~1998)로 축소됨
 - 자연보전 차원의 적극적 하천정비기(1996~2006) 정책은 다시 자연형 하천정비 및 기후변화 대응으로 발전하고, 정책집행으로 댐 간 연계 및 하천관리 정보화를 추진
 - 하천복원 차원의 적극적 하천정비기(2007~현재) 정책은 새롭게 하천환경 복원 및 기후변화 대응으로 발전하고, 정책집행으로 하천복원을 고려한 다목적 하천관리를 추진
 - 이처럼 하천정책은 전체적으로 “보전을 전제로 한 하천의 다목적 이용과 과학적 하천관리”로 변화·발전해옴

표 1 우리나라의 하천정책 변화

하천정책 발전구분	시기	자연관	하천정책	하천정책 집행추진		
수동적 하천행정	1948~1951	자연이용	• 기본적 하천이용을 위한 하천행정업무 수행	• 하천 관련 인·허가업무 집행		
소극적 하천보수	1952~1960	자연적응	• 수해복구를 위한 하천보수	• 하천보수 및 발전댐 건설		
적극적 하천개발	1961~1995	자연대응	1961~1977	• 경제개발을 위한 하천개발	1961~1977	• 하천개수 및 다목적댐 건설
			1978~1995	• 경제성장을 위한 하천개발	1978~1988	• 4대강 본류개발 및 다목적댐 건설
					1989~1998	• 본·지류 연계정비 및 중규모 댐 건설
적극적 하천정비	1996~2006	자연보전	• 자연형 하천정비 및 기후변화 대응	• 댐 간 연계 및 하천관리 정보화		
	2007~현재	하천복원	• 하천환경 복원 및 기후변화 대응	• 하천복원을 고려한 다목적 하천관리		

● 하천정책 변화과정에서 본 정책적 시사점

■ 자연과 인간과의 관계변화

- 하천정책은 자연에 순응하는 현상유지단계, 자연에 적응하는 재해복구 및 보수단계, 자연에 대응하기 위한 적극적 개발단계, 자연을 보전하기 위한 수질보전단계, 자연을 복원하기 위한 자연형 하천정비 및 하천복원단계라는 과정을 거쳐 변화해옴

■ 하천관리 목적의 확대 및 다양화

- 하천관리 목적은 치수, 이수, 하천환경, 친수, 이수기능의 다양화(운하), 하천환경복원 순으로 점차 확대되고 다양화되는 추세
- 이는 자연스럽게 흐르는 맑고 풍부한 물에 대한 경제적·사회적·환경적·심리적 가치를 재발견하게 되었고, 이를 갈망하는 사회적·국민적 인식변화와 욕구 증대가 있었기 때문

■ 대규모화에서 소규모화로 변화

- 초기에는 대규모 다목적댐 개발에 중점을 두다가 개발적지가 감소되자 중규모댐 개발로 전환하였고, 현재는 기존 댐 연계운영 및 재개발과 같이 기존 시설의 효율성 제고에 중점을 두게 됨
- 이러한 현상은 개발적지 감소가 직접적인 원인이 되기도 하지만 개발과 환경, 인간과 자연의 조화를 추구하려는 시대적 흐름이 큰 영향을 미쳤기 때문

■ 참여주체의 다양화

- 처음에는 전후복구와 수해복구를 위해 중앙정부가 하천정책을 주도하였고, 1990년대부터는 수질오염과 지방의회 구성을 계기로 민간 참여도 늘어나게 되었음
- 2004년에는 하천협회를 설립하여 민간의 기술과 경험 그리고 창의성을 활용하려는 노력을 하는 등 정부 중심에서 시민단체나 민간기구와의 협력에 의한 거버넌스 형태로 변화가 이루어져왔음

■ 하천관리의 첨단화 및 글로벌화

- 기후변화 및 물분쟁에의 대응, 과학적 자료에 기반한 예측 및 대응 필요성 등으로 하천관리가 점점 첨단화되는 추세
- 최근에는 기후변화라는 인류 공동의 문제를 해결하기 위해 국제기구와 협력하여 합리적·과학적물관리기법을 개발하는 등 활동이 다양화되는 추세

3. 하천관리 패러다임의 변화와 정책방향

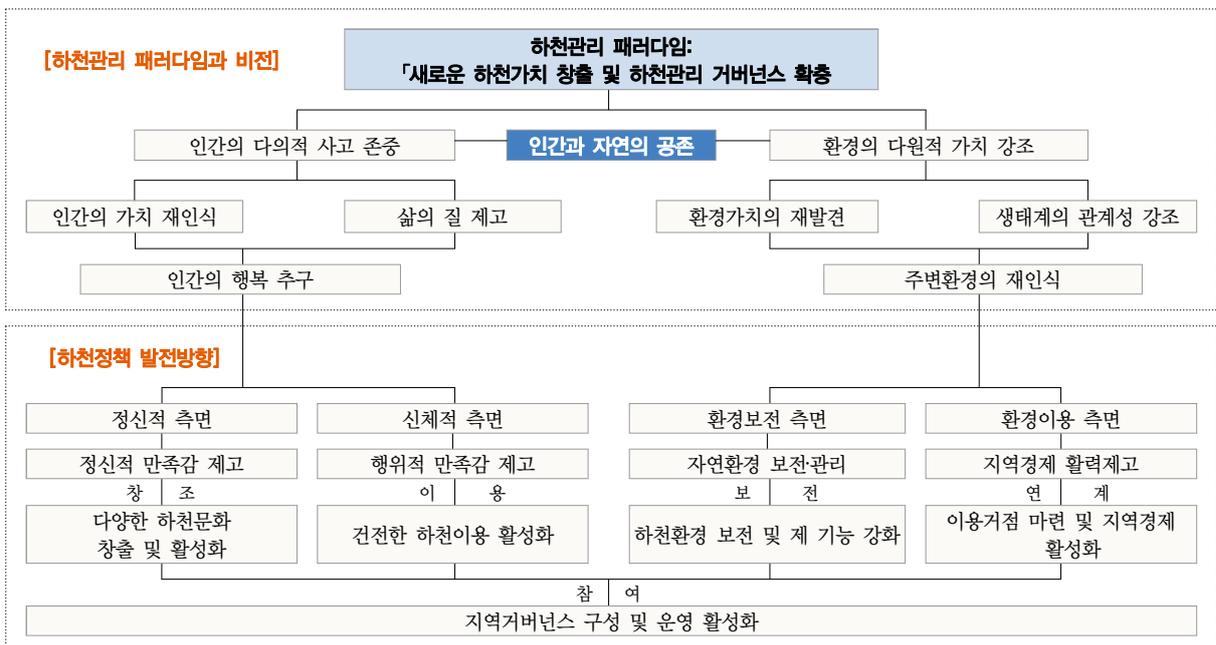
● 세계적 시대사조는 회고적 모더니즘으로 변화될 전망

- 현재까지의 세계 사조는 프리모던, 모더니즘, 포스트모더니즘으로 변화해온 것으로 말할 수 있음
- 향후에는 포스트모더니즘에 대한 비판 및 반성과 함께 전자·통신·정보기술의 발달 등으로 회고적 모더니티(reflexive modernity)가 지배적 사조를 형성해나갈 것으로 보이며, 이로써 인간의 “다의적 사고”와 환경구성요소들의 “다원적 가치”가 더욱 강조될 전망

● 향후 하천관리 패러다임과 하천관리의 비전

- 향후 하천관리 패러다임으로 “새로운 하천가치의 창출 및 하천관리 거버넌스 확충”이 대두될 것으로 전망됨
- 향후의 하천관리 비전은 “인간의 다의적 사고 및 환경의 다원적 가치를 지향하는 인간과 자연의 조화로운 공존”으로 설정
 - 인간의 다의적 사고를 존중한다는 것은 인간의 가치를 재인식하고, 삶의 질을 제고함으로써 궁극적으로는 인간의 행복 추구를 지향한다는 것을 의미
 - 환경의 다원적 가치가 강조된다는 것은 새로운 환경가치를 재발견하고, 생태계의 관계성을 강조함으로써 궁극적으로는 주변환경을 재인식하게 될 것임

그림 1 하천관리 패러다임의 구성과 정책방향



4. 하천정책 발전방향

- 정신적 만족감 제고를 위한 하천문화 창출 및 활성화
 - 하천 관리의 정책적 수단도 기존의 시설에 대해 형태 및 색채를 변경하거나 신규 시설을 설치하여 하천이용 및 체험의 다양성을 확대하고, 시설이용의 편리성과 안전성을 제고하도록 하는 구조물적 수단과 함께 창작동기를 유발·자극할 수 있는 다양한 프로그램 개발과 민간의 하천보전활동 지원을 위한 비구조물적 수단을 병행
- 하천 이용환경 정비를 통한 행위 만족감 제고로 하천이용을 활성화
 - 안전성 측면에서 하천이용자의 실족·익사·추락·낙상 등 수상·수변에서의 안전사고를 예방
 - 편리성 측면에서 하천이용자의 수요와 이용행태를 고려하여 편의시설·안내시설·휴게시설, 운동시설·놀이시설 등을 확충
 - 소통성 측면에서 하천관리자와 하천이용자 간의 실시간 쌍방향 의사소통 및 정보교환을 위한 시설 및 수단들을 지속적으로 확충
 - 다양성 측면에서 4계절 하천이용을 위한 콘텐츠 및 프로그램 다양성을 확보
 - 쾌적성 측면에서 수질개선·생태보전·경관 및 녹지조성·조형물 설치 등을 고려
- 새로운 하천가치 창출을 위한 하천 환경보전 및 관련 기능을 강화
 - 기존의 치수적 기능, 이수적 기능, 하천환경 기능에 충실하면서도 인간과 하천(자연)이 조화를 이루어가는 새로운 하천에서의 관계 정립이 필요
 - 하천 자체의 구성요소뿐만 아니라 하천과 주변지역과의 생태적 상관관계를 유지·보전하게 함
- 하천 이용의 거점 마련과 지역경제 활성화
 - 하천을 보전·이용하기 위한 거점을 하천 주변지역에 연계하여 정비하고 하천문화 활성화 등을 토대로 주변지역의 경제적 활력을 제고시키기 위한 방안을 구체화
 - 하천과 주변지역의 역사·문화·관광·지역특산자원 등을 연계하여 개발
- 지역거버넌스 구성 및 운영과 활성화
 - 하천관리에 거버넌스 도입을 적극 고려하여 거버넌스의 참여주체, 참여형태, 주체별 역할분담, 거버넌스의 운영·지원근거 등을 마련

박태선 국토연구원 국토환경·수자원연구본부 연구위원(tspark@krihs.re.kr, 031-380-0395)

이문원 국토연구원 국토환경·수자원연구본부 책임연구원(mwlee@krihs.re.kr, 031-380-0169)