

# 하구복원을 위한 법제 개발의 필요성 및 추진방안

이창희 ([changhee@mju.ac.kr](mailto:changhee@mju.ac.kr)) 명지대학교 환경에너지공학과

심영규 ([youngs@dau.ac.kr](mailto:youngs@dau.ac.kr)) 동아대학교 법학전문대학원

## 발표 순서

1. 문제 제기
2. 하구관리 법제의 필요성
3. 하구관리 법제 개발의 요건
4. 하구관리 법제 개발 추진 경과
5. 하구관리 법제의 개발 방안
6. 결론

# 1. 문제 제기

## ○ 하구의 환경 훼손 심화 및 하구 이용개발에 대한 정책 수요의 변화

- 하구둑 건설 및 하구매립으로 인한 수질악화, 연안 생태계 및 수산자원의 황폐화
- 하구 이용의 수요가 과거 농공업 위주에서 주거, 위락 및 생태관광 등 다양한 분야로 확대
- 하구의 보존 및 이용개발과 관련된 이해당사자 간 갈등의 노출 (특히 해수유통 문제) 및 이로 인한 사회적 비용 증가



# 1. 문제 제기

## ○ 하구의 환경 악화 및 생태계 훼손에도 불구하고 국가차원의 통합 관리 부재

- 하구환경 보전 및 생태계 복원의 필요성 및 관리에 대한 지속적인 문제 제기
- 분화된 하구관리체제와 법적 미비로 인해 하구현안 해결을 위한 적극적 대책 수립이 지연
- 특히 근거법의 부재로 인해 하구순환 복원과 같은 전향적이고 비용이 많이 소요되는 사업 추진에 근본적인 한계 노출



## 2. 하구관리 법제의 필요성 (새로운 정책 수요)

금강하구

○ 새로운 하구 정책수요는 끊임없이 발생하고 있으나 하구정책은 답보 상태

- 하구 공간이용의 변화 (공단/항만 vs. 주택/위락단지)
- 하구 용수이용의 변화 (농공용수 vs. 위락/친수용수)
- 지역경제 활성화 등인 필요 (현상 유지 vs. 신 성장)
- 환경생태에 대한 인식 변화 (개발미의 vs. 지속가능성)



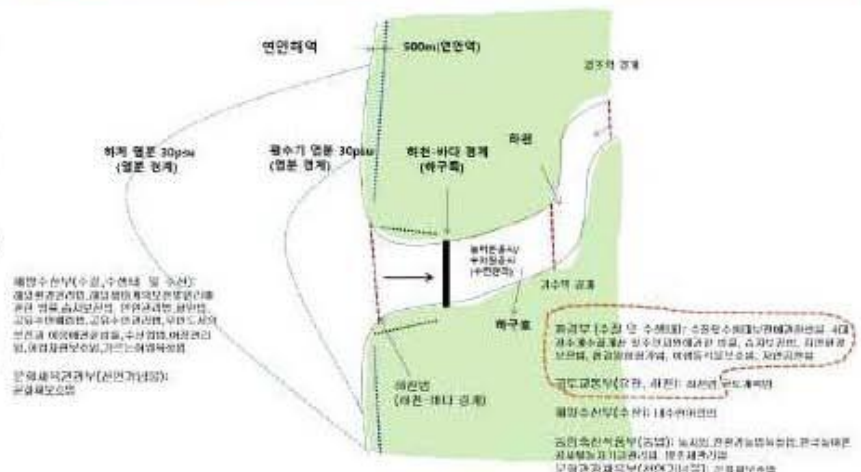
자료: Naver 위성사진(2015)

➡ **하구정책** 여건의 변화를 적극적으로 반영할 수 있는 새로운 전향적인 정책 개발이 필요

## 2. 하구관리 법제의 필요성 (분화된 관리체제)

○ 분화된 관리체제로 인한 관리 책임의  
중복/공백)

- 기능적으로 환경(해수부, 환경부) 및 이용 개발(국토교통부, 농림축산식품부) 관리제 제 분화 (환경 vs. 개발)
- 공간적으로 환경부(하천) 및 해수부(연안해양)로 환경관리제제 이원화 (육역 vs. 해역)
- 대규모 국가하천 하구에 대한 중앙부처 중심의 의사결정/자치단체 정책수요 반영 미흡 (중앙정부 vs. 지방정부)



하구순환 복원과 같은 새로운 사업 추진을 위한 주관기관 설정 및 역할분담이 필요



## 2. 하구관리 법제의 필요성 (자치단체의 요구)

### ○ 충청남도의 보령방조제 복원 추진전략 (충청남도, 2016)

- 새로운 하구 정책 수요를 반영한 전향적 사례

#### 복원목표

해수순환을 통한 생태복원 / 수질 및 생태환경 개선을 통한 주민소득 증대

#### 단계별 접근 전략

- 1단계 해수순환을 통한 수질 개선 및 생태환경 개선
- 2단계 수질개선을 통한 다양한 생태환경 개선
- 3단계 수질 및 생태환경 개선을 통한 주민소득 증대



해수자란 및 주변 육상 오염원의 유입으로 수질 악화	갯벌이 유지화된 지역은 집단군락이 우점	오천항을 중심으로 충청수영성, 해안경관전망대 등 관광자원 분포
보령호로 유입되는 오수를 침화하기 위한 인공습지 조성	일부 방조제 인근 및 방도지역에서 불꽃마디, 해송나무 등 염생식물 분포	관천동해(중앙부구), 도마부인 사당 등 지역문화자원 분포
배지락, 굴 등 어족자원이 과거에 비해 줄어들	법정보호종인 검은머리물떼새, 황조롱이 등 서식 확인	방도마을을 녹색농촌체험마을로 조성

## 3. 하구법제 개발의 요건 (핵심 요소)

### ○ 하구의 통합관리를 위한 법제의 개발은 적어도 다음 3 개의 요건을 갖추어야 함

- 하구이용과 연관된 다양한 이해를 통합 조정할 수 있는 이해당사자 논의 구조 (하구관리위원회, 하구 프로그램, 하구포럼 등)
- 통합적 하구관리를 가능하게 하는 정부자원의 관리계획 수립 및 이행 (하구관리종합계획)
- 통합적 하구 관리를 지원할 법적 근거 (하구관리법, 하구복원법 등)

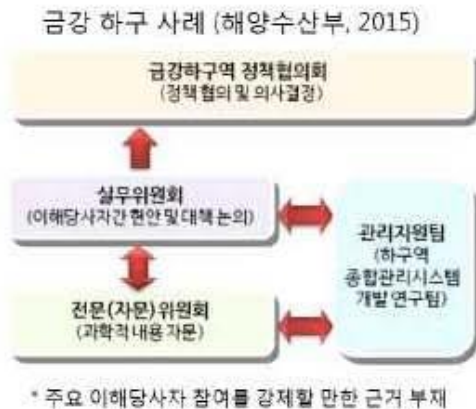


➡ 지금까지 상기 3개 요건 중 갖추어진 것은 하나도 없음

### 3. 하구관리 법제 개발의 요건 (이해당사자 협의구조)

○ 이해당사자 간 이해상충 및 갈등 조정을 위한 국가 및 지역 차원의 협의/조정 기구 필요

- 중앙 정부의 이해를 조정할 수 있는 국가 하구관리위원회
- 하구별로 이해당사자간 협의 및 갈등 조정을 위한 지역하구관리위원회 (예: 금강하구해역정책협의회)
- 국가/지역 하구관리위원회는 안정적 운영을 위한 법적 근거 확보 필요



➡ 하구포럼, 정책협의회 등 자율적 협의 / 조정기구의 한계를 극복하기 위한 법적 근거 확보

### 3. 하구관리 법제 개발의 요건 (하구 통합관리계획)

○ 하구관리의 통합성을 확보하기 위해서는 하구를 단위로 하는 통합관리계획의 수립 및 이행이 필요

- 하구수질 및 수생태계 보전, 개선 및 복원을 위한 통합관리계획의 수립
- 하구별 논의구조(하구프로그램)를 통한 통합하구관리계획의 수립 및 평가, 각 부처별 계획 이행
- 국가하천 하구의 순환복원과 같은 대규모 사업은 별도의 계획 수립 및 이행 (별도의 추진체계)

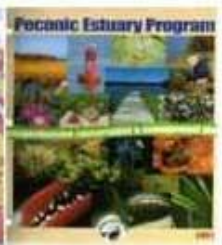
자료: 환경정책평가연구원(2006)



캐나다 Fraser Estuary Management Plan (FREMP, 2003)



영국 Thames Estuary Management Strategy (TEP, 2001)



미국 Peconic Estuary COMP (NEP, 2001)

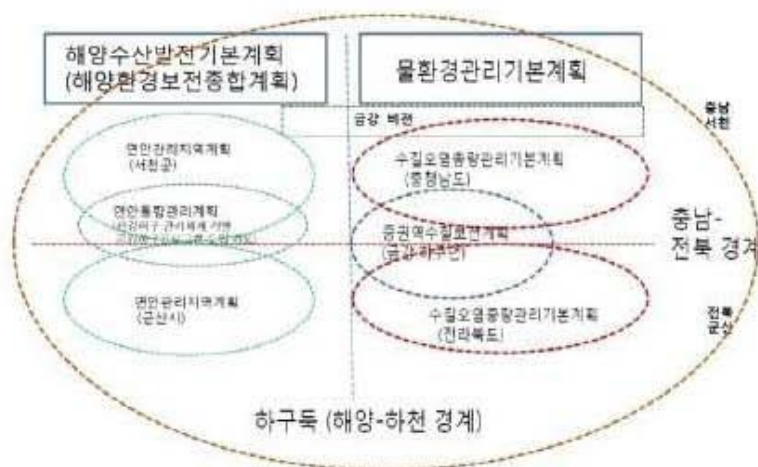
➡ 하구관리의 통합성 확보를 위한 통합관리계획의 수립, 이행, 및 평가에 대한 규정



### 3. 하구관리 법제 개발의 요건 (금강하구의 사례)

#### ○ 관리체제의 분화로 인해 하구관리정책 및 관리계획의 통합성 결여

- 2개의 광역자치단체가 접하는 국가하천 하구(예: 금강 하구)의 경우 중앙부처의 계획은 하구독을 기준으로, 광역자치단체 및 기초자치단체의 계획은 행정구역을 경계로 명확하게 구분되어 수립
- 기본계획(해수부 해양수산발전기본계획/환경부 물환경관리기본계획, 수질오염총량관리기본계획(충청남도/전라북도), 연안통합관리계획(충청남도/전라북도) 모두 연계성 없이 수립·시행



\* 하천/해양, 충남/전북으로 쪼개진 법정계획

### 3. 하구관리 법제 개발의 요건 (하구관리 법)

#### ○ 하구의 관리 목적에 따라 3개의 다른 프로그램 운영

- 하구연구보전시스템(연안관리법, 해양대기청 주도): 하구고유의 환경 상태 특성을 보유한 하구를 연구교육의 목적으로 보호(28개 소규모 하구/하구의 일부 지역)
- 하구프로그램(청정수법, 환경보호청 주도): 2개 이상의 주정부나 공유하는 대형 하구의 수질 및 수생태계 개선 및 복원 (하구관리위원회(EPA) 주관, 28개 대형 하구)
- 하구서식지복원프로그램(하구복원법, 미국군공병단 및 관련부처 통합 프로그램): 구조물 등에 의해 훼손된 하구서식지를 하구순환 등을 통해 복원 (국가하구복원위원회, 주요 이해당사자 순번제 주관)

#### ○ 법적 근거를 가진 프로그램으로 연방정부의 지원 및 주정부가 매칭하는 공동 프로그램임

- 연방부의 지원은 65%(하구서식지복원)-75%(하구프로그램)
- 각 프로그램의 국가 차원의 모니터링은 통합적으로 해양대기청에서 담당

➡ 특히 하구복원의 경우 새로운 법 개발이 요구됨



## 4. 하구관리 법제 개발 경과

### ○ 대통령자문 지속가능발전위원회(2006)의 권고에 따라 하구관리 법제화 노력 시작

- 환경부 제1차 물환경관리기본계획('06~'15)에 하구조사연구, 하구관리체제 개발, 하구복원법 제정 등을 계획 (부처협의를 필요한 사업 미 추진)
- 해수부는 제2차 해양수산발전기본계획('11~'20)에 건강성회복프로그램, 하구조사연구, 하구역종합관리시스템구축을, 연안통합관리계획('11~'22)에 하구관리체제개발 및 하구프로그램도입 등을 검토 (부처 협의회가 필요한 사업 미 추진)

★ 아직까지 부처 자체적으로 추진할 수 있는 조사연구 이외의 분야에 대한 진전은 매우 미흡



## 4. 하구관리 법제 개발 경과 (제안)

### ○ 환경부(2007)이 제안한 법안을 기초로 제안 부처의 역할 및 기능에 따라 여러 수정안이 제안됨

- 환경부(2007)가 최초로 하구관리법(안) 제안
- 해양수산부(2009), 국토해양부(2011) 등이 수정안 제시 (주관부처 변경 및 토지관리 수단 포함)
- 충청남도(2014) 수정안 제안 (광역자치단체의 복원사업지구 지정/시행절차/인허가 및 의제/재원 조달 등)

★ 연구 차원에서 수정안이 제시되었으나 관련부처(MOE & MOF) 간 공식적인 협의는 없었음

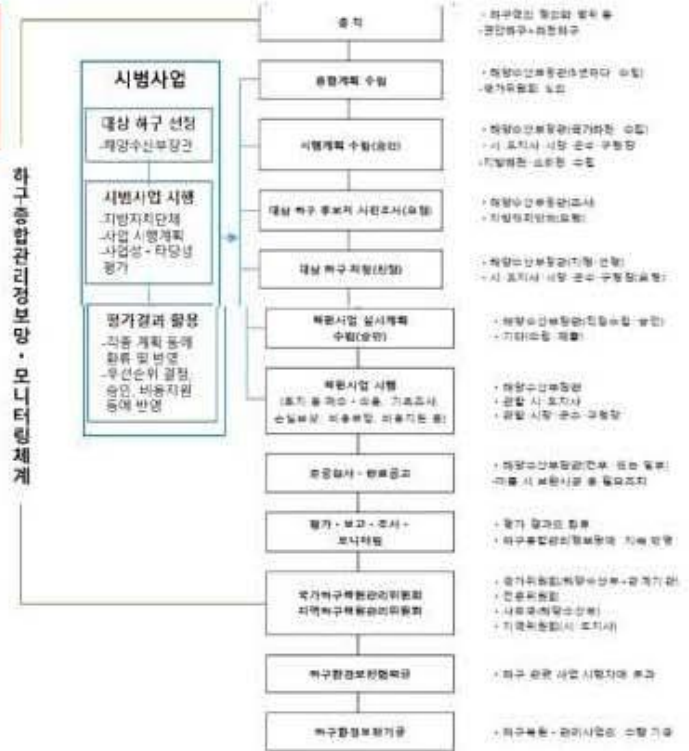
- 제1장 총칙: 제1조 (목적), 제2조(정의), 제3조(적용 범위), 제4조(하구관리의 기본원칙), 제5조(다른 법률과의 관계), 제6조(국가 등의 책무), 제7조(주요 시책의 협의 등)
- 제2장 하구의 통합관리: 제8조(하구역별 통합관리의 원칙), 제9조(하구환경·기초조사 등), 제10조(하구관리종합계획의 수립 등), 제11조(하구별 하구관리시행계획의 수립 등), 제12조(하구별시행계획의 신청과 승인), 제13조(하구환경종합정보망의 구축 및 운영), 제14조(다른 계획 등과의 관계), 제15조(종합계획 등의 준수), 제16조(국가하구관리위원회), 제17조(하구관리실무위원회), 제18조(하구별 지역하구관리위원회)
- 제3장 대외협력 등: 제19조(국제 하구보전·관리 협력의 추진), 제20조(남·북한 하구보전·관리 협력)
- 제4장 하구보호구역의 지정·관리 등: 제21조(하구보호구역의 지정·관리), 제22조(하구보호구역의 지정·변경절차), 제23조(하구보호구역의 관리종합계획), 제24조(하구보호구역의 조사 및 공설 등), 제25조(하구보호구역에서의 행위제한 등), 제26조(중지명령 등), 제27조(하구보호구역의 도시 등의 매수), 제28조(하구보호구역의 주민지원 등), 제29조(하구보호구역의 우선이용 등), 제30조(하구보호구역에서의 개발행위 등 협의)
- 제5장 하구의 개선 및 복원: 제31조(개선 및 복원 대상 하구의 선정), 제32조(하구의 개선·복원대책의 수립·시행), 제33조(하구개선·복원계획의 수립), 제34조(개선·복원계획의 내용), 제35조(개선·복원계획의 변경), 제36조(하구의 개선·복원사업의 시행자), 제37조(하구의 개선·복원사업실시계획의 수립 등), 제38조(비용의 부담), 제39조(임인자 부담)
- 제6장 보칙: 제40조(하구환경보전협약금), 제41조(하구환경보전기금의 설치·운용 및 관리), 제42조(기금의 재원), 제43조(기금의 용도), 제44조(사업 인·허가 등의 동보), .....



一



## (가칭)「하구의 지속가능한 복원 및 관리에 관한 특별법」 제정 법률안



## 4. 하구관리 법제 개발 경과 (해수부 검토 안)\*

(가칭)「하구의 지속가능한 복원 및 관리에 관한 특별법」 제정 법률안

### 제1장 총칙

- 제1조(목적)
- 제2조(정의)
- 제3조(적용범위)
- 제4조(하구의 복원·관리의 기본원칙)
- 제5조(국가 등의 책무)
- 제6조(다른 법률과의 관계)
- 제7조(주요 시책의 협의 등)
- 제8조(하구의 복원 및 관리에 관한 종합계획의 수립 등)
- 제9조(하구의 복원 및 관리에 관한 시행계획의 수립 등)
- 제10조(다른 계획 등과의 관계)
- 제11조(하구종합관리정보망의 구축 및 운영)
- 제12조(복원 및 관리 대상 하구 후보지에 대한 사전조사)
- 제13조(복원 및 관리 대상 하구의 지정)
- 제14조(하구복원 사업사업 대상 하구의 선정)
- 제15조(사업사업의 시행)
- 제16조(사업사업 시행 결과의 평가 및 활용)
- 제17조(하구의 복원사업의 기본지침)
- 제18조(복원사업의 시행자)
- 제19조(복원사업 실시계획의 수립 등)
- 제20조(인·허가 등의 의제)
- 제21조(복원사업의 시행 방식)
- 제22조(토지 등의 매수 또는 수용 등)
- 제23조(기초조사 등)

- 제24조(토지매의 출입 등에 따른 손실보상)
- 제25조(비용의 부담)
- 제26조(음원자 부담)
- 제27조(비용의 우선 지원)
- 제28조(준공검사)
- 제29조(복원사업 완료의 공고)
- 제30조(복원사업의 평가)
- 제31조(복원사업의 보고 및 조사)
- 제32조(복원사업의 모니터링)
- 제33조(복원된 하구에 대한 보호구역 등의 지정 의제)
- 제34조(기술개발의 지원 등)
- 제35조(전문인력의 양성·관리 및 전문기관 지정)
- 제36조(국가하구복원관리위원회 등)
- 제37조(전문위원회)
- 제38조(국가하구복원관리사무국)
- 제39조(지역하구복원관리위원회)
- 제40조(하구환경보전협력금)
- 제41조(하구환경보전기금의 설치·운영)
- 제42조(가금의 재원)
- 제43조(가금의 용도)
- 제44조(사업 인·허가 등의 통보)
- 제45조(관계기관의 협조)
- 제46조(과도보조)
- 제47조(권한의 위임 및 위탁)
- 제48조(과태료)
- 부칙

## 5. 하구관리 법제 개발 방안 (법제화 과정의 문제)

하구관리 법제화를 다음과 같은 문제의 극복이 필요

1. 환경부-해수부 관할의 중복으로 인해 단일 부처에서 추진하기에는 한계
2. 하구관리를 위한 별도의 법률을 만들 때 기존 법과의 중복 및 상충
3. 이해당사자의 이견을 수렴/조정 할 수 있는 책임 있는 추진 세력의 부재

## 5. 하구관리 법제 개발 방안 (입법 추진방안)

### 1안: 의원입법을 통한 접근\*

- 하구는 주요 자치단체에 골고루 분포 (입법 영향이 전국적)
- 하구별 하구프로그램의 구축 및 운영 (지역중심의 선진 참여형 관리체제)
- 하구순환 복원 등을 통해 지역 환경 개선 및 경제 활성화 지원
- 행정입법에 비해 상대적으로 객관적인 관리체제 제안 가능

### 2안: 행정입법을 통한 접근

- 하구 관리를 위한 기존 환경관리 수단의 보완 및 차별화 가능
- 하구관리를 위한 주관 부서가 아닌 경우 추진 동력 미약/상실
- 상대적으로 관계 부처의 이해에 따라 입법 추진에 어려움 발생

➡ 법제 개발의 탄력을 확보하기 위해서는 하구순환 복원의 필요성에 대한 인식 확대가 필요

\*현재 농해수위(해수부 안) 및 환경노동위(환경부 안) 법안 상정이 추진 중

## 5. 하구관리 법제 개발 방안 ( 기존법과의 상충 문제 )

### 1안: “하구(역)” 특정 관리구역에 대한 관리 규정을 포함하는 “하구관리법(가칭)” 제정: 환경부(2007)안

- 하구의 특성을 고려한 보호, 개선, 복원을 위한 관련 규정 포함
- 부처 협의가 되는 경우 공동입법 추진
- 기본법적 성격을 가지게 되는 경우 실행법의 개정 또는 제정이 필요 (실행법 vs. 기본법)

### 2안: 하구(역)의 보호, 개선은 기존법의 개정을 통해 복원은 “하구복원법(가칭) 제정을 통해 추진: 해수부(2017)안

- 하구 보호/개선은 기존의 조항 개정을 통해 가능 (습지보호법, 수질및수생태보전에관한법, 해양환경관리법 등)
- 현재 관할권이 불명확하고 복원의 목적에 따라 주관부처가 달라질 수 있는 복원(하구순환 사업의 추진을 위해서는 하구복원법(가칭) 제정추진 (하구호 수질개선, 하구습지의 복원, 기수생태계 복원, 하구수산자원기반 복원, . . . . . )
- 순환복원의 목표와 결과에 따른 시행부처와 관리부처의 역할 재설정

## 5. 하구관리 법제 개발 방안 (환경부-해수부 관할권 문제)

### 1. 하구 관리를 위한 “환경부-해수부 정책협의회” 구성 및 운영

- 하구 관리를 위한 기본원칙에 합의 (기수 vs. 담수)
- 현재 관할권을 고려한 기능별/영역별 업무 분장
- 중복 관할권에 대한 기능별/영역별/규모별 관할권 조정
- 새로운 정책(순환 복원)에 관한 주관부처 협의 (단일 vs. 공동 vs. 특별 추진체계)

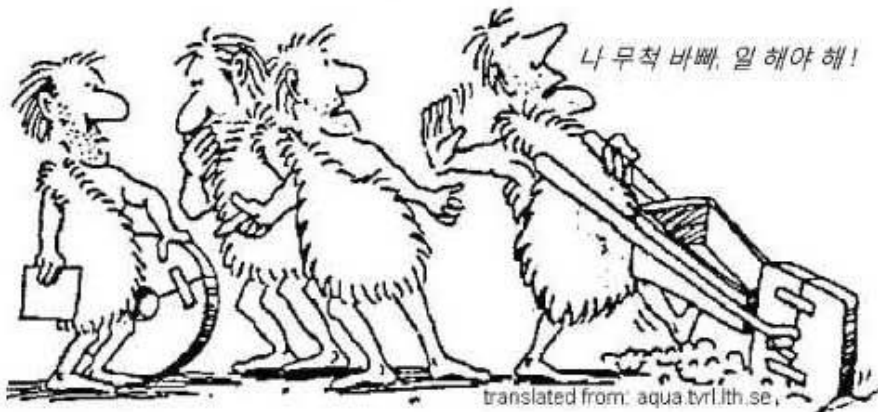
### 2. 협의의 수준에 따른 단계별 “국가하구정책” 설정 및 이행

- 공동 하구조사연구지침, 공동 연구사업 추진 (1단계)
- 하구역 공동 환경모니터링시스템 구축 운영 (2단계)
- 현재 관할권(주로 보호, 개선 사업 위주)을 고려한 국가 하구정책 수립 및 이행(3단계)
- 하구순환 복원 등 신규정책에 대한 업무분장 (4단계)



## 5. 하구관리 법제 개발 방안 (사고의 전환)

사고의 전환만 이루어 진다면 우리는 건강한 하구를 만들 수 있고, 그 편익을 충분히 누릴 수 있음. 그러나 .....



## 결론

- 하구관리를 위한 법제 개발의 필요성에도 불구하고 지금까지 가시적인 성과 부재했음
- 하구 보전/이용/개발과 연관된 기존의 사고를 벗어난 전향적 인식전환 및 공유가 필요
- 하구 관리 법제 개발을 위한 논의를 벗어나 이해당사자의 실질적 노력과 행동이 절실히 요구되는 시점 임
- 신정부에서의 하구법제 개발을 위한 이러한 논의는 하구환경정책 전환을 위한 동력이 될 수 있음