



제418회 국회 (정기회)
제8차 환경노동위원회

하천법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 지방하천 하천공사의 국비지원 근거 마련 〉

■ 문진석의원 대표발의(의안번호 제2204427호)

2024. 11.

환 경 노 동 위 원 회

수석전문위원 신항진

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III.. 검토의견	3
1. 지방하천 하천공사의 국비지원 근거 마련	3
※ 참고자료	9
1. 국가하천과 지방하천의 제방정비 현황	9
2. 국가하천과 지방하천의 수해 발생현황	9
3. 재정분권 추진방안 후속조치에 따른 전환사업 개요	10
4. 지방하천 정비사업 지방이양 현황	11
5. 지역맞춤형 통합하천사업 개요	12

I. 제안경위

2024년 9월 30일 문진석의원이 대표발의한 하천법 일부개정법률안은 2024년 10월 2일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

환경부는 지난 2022년부터 최근 기후변화와 지역의 여건을 고려하여 홍수안전 확보사업, 친수 등을 통합적으로 추진하기 위한 ‘지역맞춤형 통합하천사업’을 공고하고 지역을 선정한 바 있음.

해당 사업은 지방자치단체가 실시설계와 정비사업을 직접 수행하고 환경부는 이를 지원하는 체계로 설계되었으나, 지방하천에 대한 국고 지원에 대한 법적 근거가 부재하다는 등의 이유로 현재 사업 추진이 중단되어 있는 상태임.

하지만 하천사업의 경우 대규모 예산이 수반되고 국가하천과 지방하천이 연계된 부분이 있는 등 지방자치단체 단독으로는 사업 추진이 어려운 만큼, 해당 사업의 지원 근거를 법률에 마련하여 다시 추진할 필요가 있다는 목소리가 제기됨.

이에 시·도지사의 신청에 따라 홍수 대응 및 국토의 지속가능한 발전 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여 환경부장관이 필요하

다고 인정한 지방하천의 하천공사의 경우에도 국비 지원이 가능하도록 하여 지역 여건에 맞는 체계적 하천정비가 이루어지도록 하려는 것임(안 제64조제1호의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방하천 하천공사의 국비지원 근거 마련

개정안은 홍수 대응 및 국토의 지속가능한 발전 등 대통령령으로 정하는 지방하천 하천공사에 대한 국비 지원 근거를 마련하려는 것임 (안 제64조제1호의2 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제64조(비용보조) 환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 비용의 일부를 시·도에 보조할 수 있다.	제64조(비용보조) ----- ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>1의2. 시·도지사의 신청에 따라</u> <u>홍수 대응 및 국토의 지속가능한</u> <u>발전 등 대통령령으로 정하</u> <u>는 사항을 고려하여 환경부장관</u> <u>이 필요하다고 인정한 지방하천</u> <u>의 하천공사</u>
2. 3. (생략)	2. 3. (현행과 같음)

현행법상 하천관리 체계를 살펴보면, 하천은 국가하천과 지방하천으로 구분되는데, 국토보전 상 또는 국민경제 상 중요한 하천으로서 다

음과 같은 기준에 해당하여 환경부장관이 그 명칭과 구간을 지정하는 하천은 국가하천이 되고, 지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 하천으로서 시·도지사가 그 명칭과 구간을 지정하는 하천은 지방하천이 되며(법 제7조),¹⁾ 국가하천은 환경부장관이, 지방하천은 시·도지사가 각각 하천관리청이 되어 관리함(법 제8조).²⁾

[국가하천의 지정기준(법 제7조제2항 각 호)]

1. 유역면적 합계가 200km² 이상인 하천
2. 다목적댐의 하류 및 댐 저수지로 인한 배수영향이 미치는 상류의 하천
3. 유역면적 합계가 50km² 이상 200km² 미만인 하천으로서
 - 가. 인구 20만명 이상 도시를 관류(貫流)하거나 범람구역 내 인구가 1만명 이상인 지역을 지나는 하천
 - 나. 다목적댐, 하구둑 등 저수량 500만m³ 이상의 저류지를 갖추고 국가적 물 이용이 이루어지는 하천
 - 다. 상수원보호구역, 국립공원, 유네스코생물권보전지역, 문화재보호구역, 생태·습지보호지역을 관류하는 하천
4. 범람으로 인한 피해, 하천시설 또는 하천공작물의 안전도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 하천

1) 법 제7조(하천의 구분 및 지정) ① 하천은 국가하천과 지방하천으로 구분한다.

② 국가하천은 국토보전상 또는 국민경제상 중요한 하천으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 환경부장관이 그 명칭과 구간을 지정하는 하천을 말한다.

1. 유역면적 합계가 200제곱킬로미터 이상인 하천
2. 다목적댐의 하류 및 댐 저수지로 인한 배수영향이 미치는 상류의 하천
3. 유역면적 합계가 50제곱킬로미터 이상이면서 200제곱킬로미터 미만인 하천으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 하천
 - 가. 인구 20만명 이상의 도시를 관류(貫流)하거나 범람구역 안의 인구가 1만명 이상인 지역을 지나는 하천
 - 나. 다목적댐, 하구둑 등 저수량 500만제곱미터 이상의 저류지를 갖추고 국가적 물 이용이 이루어지는 하천
 - 다. 상수원보호구역, 국립공원, 유네스코생물권보전지역, 문화재보호구역, 생태·습지보호지역을 관류하는 하천
4. 범람으로 인한 피해, 하천시설 또는 하천공작물의 안전도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 하천

③ 지방하천은 지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 하천으로서 시·도지사가 그 명칭과 구간을 지정하는 하천을 말한다.

2) 법 제2조(정의) 4. “하천관리청”이라 함은 하천에 관한 계획의 수립과 하천의 지정·사용 및 보전 등을 하는 환경부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)를 말한다.

제8조(하천관리청) ① 국가하천은 환경부장관이 관리한다.

② 지방하천은 그 관할 구역의 시·도지사가 관리한다.

하천공사 및 하천의 유지·보수³⁾는 하천관리청이 시행하되, 국가하천의 유지·보수는 홍수로 인한 재해 방지와 수자원의 효율적 운영을 위해 환경부장관이 고시하는 시설(제방, 저수로, 보 등) 및 구간을 제외하고 시·도지사가 시행함(법 제27조제5항).⁴⁾

한편, 하천공사 및 하천의 유지·보수 등 비용부담에 관해서는 국가하천에 관한 것은 국고부담으로, 지방하천에 관한 것은 해당 시·도 부담으로 하되(법 제59조),⁵⁾

환경부장관은 국가하천 유지·보수 또는 대통령령으로 정하는 하천공사 등에 소요되는 비용 일부를 시·도에 보조할 수 있음(법 제64조)⁶⁾.

- 3) **법 제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
5. “하천공사”라 함은 하천의 기능을 높이기 위하여 하천의 신설·증설·개량 및 보수 등을 하는 공사를 말한다.
 6. “유지·보수”라 함은 하천의 기능이 정상적으로 유지될 수 있도록 실시하는 점검·정비 등의 활동을 말한다.
- 4) **법 제27조(하천관리청의 하천공사 및 유지·보수)** ⑤ 하천공사와 하천의 유지·보수는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 하천관리청이 시행한다. 다만, 국가하천의 유지·보수는 홍수로 인한 재해의 방지와 수자원의 효율적인 운영을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 환경부장관이 고시하는 국가하천의 시설 및 구간을 제외하고 시·도지사가 시행한다.
1. 제방(호안 및 배수시설을 포함한다)
 2. 저수로
 3. 보
 4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 시설과 연계하여 관리할 필요가 있는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설
- 5) **법 제59조(비용부담의 원칙)** 하천에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가하천에 관한 것은 국고의 부담으로 하고, 지방하천에 관한 것은 해당 시·도의 부담으로 한다. 다만, 제27조제5항 단서에 따라 시·도지사가 국가하천의 유지·보수를 하는 경우에 필요한 비용은 해당 시·도의 부담으로 한다.
- 6) **법 제64조(비용보조)** 환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 비용의 일부를 시·도에 보조할 수 있다.
1. 국가하천의 유지·보수
 2. 대통령령으로 정하는 하천공사
 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- 법 시행령 제76조(비용보조의 범위)** ① 법 제64조제2호에서 “대통령령으로 정하는 하천공사”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다.
1. 재해복구를 위한 하천공사
 2. 지방하천의 정비공사
 3. 저류지·홍수조절지 및 방수로의 설치공사
- ② 법 제64조제3호에서 “그 밖에 대통령령으로 정하는 사항”이란 하천기본계획의 수립을 말한다.

그런데 지방하천의 경우 재정 및 인력 부족으로 인해 제방정비 완료 구간이 49.2%(국가하천은 81.7%), 하천기본계획 수립률은 67.4%(국가하천은 86.5%)로서 국가하천에 비해 상대적으로 홍수예방 등을 위한 하천관리 수준이 미흡한 상황인바,⁷⁾ 이로 인해 2023년 홍수피해에서 볼 수 있듯이 국가하천에 비해 상대적으로 규모가 작은 지방하천 및 도심지 하천 유역에서 보다 심각한 재해를 입고 있으며,⁸⁾

이에 더해 기존에 국고보조로 추진하던 지방하천 정비사업의 예산 및 권한이 2020년부터 지자체로 이양⁹⁾10)됨에 따라 지역별 재정여건에 따라 ‘지역맞춤형 통합하천사업’¹¹⁾이 중단되는 등 하천정비 수준의 불균형이 심화될 우려가 있으므로, 지방하천에 대한 국비 지원 근거를 법률에 마련하고, 하천관리에 있어 국가의 역할을 확대해야 한다는 의견이 제기됨¹²⁾.

[지방하천 정비사업 관련 예산]

(단위: 억원)

구 분	'17년	'18년	'19년	'20년 ~ 현재
계	10,083.8	10,360.6	10,766.8	지방세 지원 (국비 지원 중단)
국비	5,687.0	5,691.0	5,696.8	
지방비	4396.8	4669.6	5070.0	

7) 한국하천일람, 2022.12.31. 기준. 하천기본계획 수립은 2012년(2022년 기준 10년 내) 이후 분만 반영

8) 환경부에 따르면 2023년 홍수피해 규모는 국가하천 176억원, 지방하천 1,627억원으로 집계됨.

9) '18년 범정부 1단계 재정분권 방안에 따라 지방하천 정비사업이 지자체로 이양되어 '20년부터 국고보조가 중단됨[지방소비세율 인상(11%→21%)을 통해 지방자치단체 자체사업으로 이양]

10) 참고자료3. 재정분권 추진방안 후속조치에 따른 전환사업 개요, 참고자료4. 지방하천 정비사업 지방이양 현황 등 참고

11) 치수·수질·수생태 등 부처별 분리 추진되던 하천사업을 통합하고, 도시기능과 연계하여 주민이 공감하는 “맞춤형” 하천조성(참고자료5. 지역맞춤형 통합하천사업 개요 참고)

12) “국비 없는 지방하천공모제도, 개선 시급하다.”, 경인일보(사설), 2023. 4. 26.

“환경부 ‘지역맞춤형 통합하천사업’ 유명무실”, 광주매일신문, 2023. 7. 18.

“울산 태화강·여천천 통합하천 사업 무산”, 경상일보, 2024. 7. 31.

이에 개정안은 홍수 대응 및 국토의 지속가능한 발전 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여 시·도지사의 신청에 따라 환경부장관이 필요하다고 인정한 지방하천 공사의 경우 국비 지원이 가능하도록 하려는 것으로,

지방자치단체가 국비 지원을 통해 지방하천 정비사업을 신속하게 추진하여 홍수피해를 최소화하고, 지역 여건에 맞는 하천 정비사업을 실시하여 주민 삶의 질 향상에 기여하는 등 긍정적인 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 이와 관련하여 환경부는 현행 「하천법 시행령」 13)에 국비 지원이 가능한 사업으로 ‘지방하천 정비’사업이 포함되어 있어 별도 규정 마련이 불필요하다는 입장이며,

2020년 「재정분권 추진방안(’18.10)」에 따라 지방하천 정비사업이 지방자치단체로 이양되며, 「보조금관리에 관한 법률 시행령」 14)에서 보조금 지급 제외 사업으로 규정(’19.12.24. 개정)되었으므로, 관계 법령과 상충되는 문제가 있다는 의견임.

13) 「하천법」 제64조(비용보조) 환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 비용의 일부를 시·도에 보조할 수 있다.

1. 국가하천의 유지·보수
2. 대통령령으로 정하는 하천공사

「하천법 시행령」 제76조(비용보조의 범위) ① 법 제64조제2호에서 “대통령령으로 정하는 하천공사”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다.

1. 재해복구를 위한 하천공사
2. 지방하천의 정비공사

14) 「보조금관리에 관한 법률 시행령」 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율) ① 법 제9조제1항제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 항 제2호에 따른 기준보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 별표 1과 같다. 다만, 별표 2에서 정한 지방자치단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.

[국고보조금 지급 제외 사업]

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표2	
164. 소하천 정비	169. 물류단지 진입도로 조성
165. 농어업기반 정비	170. 산학연 유치지원센터 지원
166. 농어촌자원 복합산업화 지원	171. 지방하천 정비
167. 거점지역기반시설 지원	172. 산림경영자원 육성
168. 화물자동차공영차고지 건설 지원	173. 관광지 개발조성

한편, 개정안에 대하여 관계 부처인 기획재정부는 지방하천 정비사업은 2020년(1단계) 재정분권¹⁵⁾ 추진 시 하천관리 주체인 지방자치단체에 관련 재원과 함께 이양된 사업으로, 지방하천 하천공사의 국비지원 근거 마련(안 제64조제1호의2)은 지방 이양된 사업을 국가로 환원하는 효과를 가져와 지방자치단체의 자율성·책임성 강화라는 재정분권 취지를 고려할 때 바람직하지 않다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5547

15) 1단계 재정분권: 지자체 고유사무, 지역 밀착형 사업, 지자체가 설계·집행하는 것이 효율적인 사업을 선정(39개 사업, 3.6조원)하여 2020년 지방이양(참고자료 4. 지방하천 정비사업 지방이양 현황 참고)

※ 참고자료

1. 국가하천과 지방하천의 제방정비 현황

구 분	하천 제방정비 현황						
	합계 (km)	제방정비 완료구간		제방보강 필요구간		제방신설 필요구간	
		(km)	(%)	(km)	(%)	(km)	(%)
합 계	36,358.04	19,119.68	52.59	9,940.68	27.34	7,297.69	20.07
국 가	3,780.50	3,087.70	81.67	517.18	13.68	175.62	4.65
지 방	32,577.55	16,031.98	49.21	9,423.50	28.93	7,122.07	21.86

자료 : 한국하천일람(2022. 12. 31. 기준)

2. 국가하천과 지방하천의 수해 발생현황

(단위: 개소, 백만원)

연도	재난명	국가하천		지방하천	
		시설수	피해액	시설수	피해액
2018	합계	5	684	258	13,568
	6.26~7.4 호우, 제7호 태풍	-	-	11	452
	8.26~9.1 호우	5	684	155	8,820
	제19호 태풍 솔릭	-	-	5	187
	제25호 태풍 콩레이	-	-	87	4,109
2019	합 계	4	215	232	24,679
	제18호 태풍 미탁	4	215	232	24,679
2020	합 계	153	48,916	1,276	147,274
	7.28~8.11 호우	148	48,723	1,011	128,622
	제9호 태풍 마이삭 및 제10호 태풍 하이선	5	193	265	18,652
2021	합 계	-	-	209	14,673
	7.5~7.8 집중호우	-	-	98	7,314
	제12호 태풍 오마이스	-	-	111	7,359
2022	합 계	23	2,970	427	58,803
	8.8~8.17 집중호우	23	2,970	427	58,803
	제11호 태풍 힌남노	2	264	116	72,449
2023	합 계	42	17,560	735	162,669
	6.27.~7.27. 호우	42	17,560	616	147,082
	제6호 태풍 카눈	-	-	119	15,587
계		231	70,483	3,240	435,796

자료 : NDMS(재난관리업무포털)

3. 재정분권 추진방안 후속조치에 따른 전환사업 개요

□ 전환사업 개요

- 1단계('20년) 및 2단계('22년) 재정분권 추진방안에 따라 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부 기능을 지방으로 이양

* 지방하천 정비사업은 1단계 전환사업(총 39개)에 포함

- 군특회계 사업 등 국고보조사업을 자치단체 일반사업으로 전환

- 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지방이양 사업의 **'19년 국비규모(약 3.56조원)만큼 한시적으로 보전(~'26년)**

□ 재원보전 기준

- (배분기준) 매년 자치단체의 사업수행 적정성, 집행실적, 광역-기초 분담비율 등을 평가하여 자치단체별 보전규모를 일부 조정

* '19년 국비규모인 3.56조원(고정)을 매년 지자체별 배분

- (지급방법) 전환사업평가* 결과를 반영하여 다음연도 단체별 보전규모 사전통지 및 지역상생발전기금 전환사업계정을 통해 보전금 지급

* (성과평가) 자치단체가 자율적으로 추진하되, 행안부에서 보전금이 그 목적에 맞게 쓰이는지 여부를 확인·평가 후 다음연도 전환사업 재원보전 규모에 반영

- (예산편성) 기존 국비 보조비율(50%) 유지, 사업 종료시 기존 세부 사업 내 신규사업 편성 원칙

- 재원보전 비용은 국비보조 방식이 아닌 지방비를 추가 편성하는 개념으로 전환사업은 모두 지방비로만 구성

- (집행원칙) 전환사업 보전 목적에 반하는 재정지출 금지

4. 지방하천 정비사업 지방이양 현황

□ 지방하천 이양 추진경과

- **(이양경과)** 「재정분권 추진방안(18.10)」에 따라 ‘지방하천 정비사업(1.14조원)’ 포함 **3.56조원** 규모의 지역밀착형 사업을 지자체에 이양(‘20년)
- **(재정분권)** 지방소비세율 인상(10%p, 8.5조원 규모)을 통해 지방재정 확충
 - ※ 국가-지방 전환사업은 총 39개 사업, 3.56조원 규모로 지방세법 및 지방기금법을 통해 3.56조원은 반드시 전환사업에 투자하도록 규정 (다만 사업간 배분은 자율적 변경 가능)

지방이양 전 ('19)	⇒	지방이양 후 ('20)
균형발전특별회계 (‘19년 총 10.7조원) 전환사업 3.5조		지방소비세 확충분 (‘20년 8.5조원) 전환사업 3.56조원 보전
일반회계 등 전환사업 0.06조		※ 추가 확충분은 지역별 가중치 등 적용하여 배분

※ 안정적 전환사업 지원을 위해 '19년 국비규모(약 3.56조원)만큼 한시적 보전(~'26)

□ 지방하천 정비사업 예산 현황

- **(예산)** 지방이양 후(‘20년) 소폭 감소 (‘19년 대비 ‘22년 △440억원, △4.1%)
 - ※ (‘19년) 1.08조 → (‘20년) 1.11조 → (‘21년) 1.04조 → (‘22년) 1.04조
- 강원 등 **11개** 지자체는 증가, 경기 등 **8개** 지자체는 감소
 - ※ (증가) 강원, 경남, 제주 등 (감소) 경기△28.8%, 전남△15.9%, 경북△12.0% 등
 - 서울은 지방이양 전에도 국비보조 없이 자체 정비 실시
- **(관리)** 자치단체에서 자율적으로 운영하되, 안정적으로 운영될 수 있도록 「**전환사업 운영기준**」을 통해 **성과관리 시행 중**(‘20~, 행안부)
 - ※ 예산의 적정편성집행 등을 평가하고 미흡 등급 지자체의 일정 금액 감액 및 재배분 실시 중, (‘20년 4개 사군 11억원 감액 / ‘21년 16개 사군 110억원 감액 / ‘22년 30개 사군 219억원 감액)
- **(정비율)** 이양 후 하천정비율은 소폭 상승하여 정비 정상 추진 중
 - ※ (‘18년) 48.1% → (‘20년) 47.24% → (‘22년) 49.2%
 - ‘20년은 하천기본계획 수립에 따라 하천정비 보강 필요구간이 확대되어 정비율 감소

5. 지역맞춤형 통합하천사업 개요

□ 사업 개요

- (추진 배경) 치수·수질·수생태 등 부처별 분리 추진되던 하천사업을 통합하고, 도시기능과 연계하여 주민이 공감하는 “맞춤형” 하천조성

◇ (국정 과제 87) 기후위기에 강한 물 환경과 자연 생태계 조성

- (물 서비스 품질 제고) 물 서비스 고품질화 및 지역간 격차 해소
 - 치수·생태·문화·관광이 어우러진 명품하천 조성('22년~)

- (사업규모) 22개 하천 (국가하천 18, 지방하천 4)

* ① (사업기간) '24년~'32년 ② (지원조건) 국고보조 50% ③ (시행주체) 지방자치단체

□ 추진경위

- '22. 7. : 사업 수요조사 시행(17개 광역지자체, 46개소 건의접수)
- '22.12. : 지역맞춤형 통합하천사업 평가 및 선정(22개소)

구분	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
22개소	낙동강+부천천	금호강	승기천	황룡강	대전천	여천천 태화강	금강	안성천 ^{평택} 산본천 ^{군포} 창릉천 ^{고양}
국가 18 + 지방 4	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	-
	한강 ^{영월}	미호강+무심천 ^{청주}	곡교천 ^{아산} 금강 ^{공주}	만경강 ^{완주} 요천 ^{남원}	영산강 ^{나주} 영산강 ^{담양}	형산강 ^{경주·포항} 낙동강 ^{문경}	밀양강 ^{밀양}	-

사업규모	개소수	대상 지자체
대규모 (500억이상)	12곳 (국가 8, 지방 4)	부산, 대구, 인천, 대전, 울산(여천천), 경기(군포), 경기(고양), 충북(청주), 충남(아산), 전남(나주), 경북(경주·포항), 경남(밀양)
소규모 (500억미만)	10곳 (국가 10)	광주, 울산(태화강), 세종, 경기(평택), 강원(영월), 충남(공주), 전북(완주), 전북(남원), 전남(담양), 경북(문경)

- '23. 5. : 소규모 10개 사업 '24년 부처예산안 검토(설계비 등 30억원)
- '23. 8. : 기재부 보조사업 적격성심사 결과 : 적격성 미확보

□ 향후계획

- 지역맞춤형 통합하천사업(22건)에 대한 기본구상 완료(~'23.말)
- 지역제기 사업 중 치수부분은 국가하천정비사업으로 검토('24~)