

이스라엘의 물관리 개요와 水法(water law)의 소개

정보신청기관 : 한국수자원공사

I. 서론

1. 물관리의 기원

현대의 이스라엘의 수법(the water law)은 세계 2차 대전 이후 1948년 이스라엘의 독립과 함께 시작되었다. 이후 중동의 새로운 독립 국가들은 국가의 물 관련 법을 제정하고 관련 행정기관을 창설하였다.¹⁾

1948년 5월 15일에 이스라엘이 독립하기 전,

유대인 정착민들에 의해서 국가의 물발전계획이 진행되었다.²⁾ 이스라엘이 수립되던 1948년에, 이스라엘 정부는 1940년의 의회에 king's order³⁾를 시행하였는데, 그것은 모든 수자원에 대한 국가의 소유권을 주창하고 물분배와 개발정책을 수립하기 위한 것이었다.⁴⁾ 물을 전 공동체에 귀속된 것으로 생각했던 고대의 물법과 같이, 현대의 수법(the water law)은, 물이 이스라엘의 모든 국민의 권리의 대상임을 선언하고 수자원은



1) Mélanne Andromecca Civic, A Comparative Analysis Of The Israeli And Arab Water Law Traditions And Insights For Modern Water Sharing Agreements, Denver Journal Of International Law And Policy Spring, 1998, 26 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 437, pp. 446-448

2) Dr. M. Virshubski, Israel (Israel), United Nations Food And Agriculture Organization, Survey Of Water Law In Selected European Countries at 87, U.N. Doc. /_/ (1974), p. 88.

3) Ibid.

4) A.M. Hirsch, Water Legislation in the Middle East, 8 Am. J. Comp. L. 168 (1959), p.178.

사회의 전제 구성원들 모두에게 속하는 것으로 명언하고 있다.⁵⁾ 1959년에 이스라엘의 입법기관인 의회(Knesset)는 전국가적인 물관리에 관한 법령을 제정하고 관련 기관을 창설하였다.⁶⁾ 이스라엘에서 모든 수자원⁷⁾은 국가의 통제대상이고 법률의 감독대상이다. 그리고 복합적인 물 관리 체계가 국가적, 지역적 차원의 물에 관한 분배, 계획, 개발을 결정한다. 국가적 차원에서, 농업부는 수법(the water law)의 집행뿐만이 아니라 기타 물관련 입법의 권한을 갖는다.⁸⁾

수자원회의(the water board)는 농업부의 자문기관이다. 국가의 물정책에 대중이 참여하는 것은 수자원회의를 통해서다. 회의는 39명으로 구성되고, 그 중 2/3는 대중의 대표이고 1/3은 정부의 대표인데, 정부의 대표에는 Jewish Agency의 대표가 1인 포함되어 있다.⁹⁾ 또한 계획위원회는 농업부 장관이 임명하는 기관이고, 광범위한 물공급 체계를 계획하는 업무를 한다.

물위원회(the water commission)는 농업부의 감독을 받으며 매일의 물관리에 관한 결정을 집행한다. 위원회는 물사용면허를 발급하고, 물 관련 권리에 대한 사항을 기록한다. 그리고 면허의 내용에 따르는지를 감시·감독한다. 또한 물의 사용과 계획의 수요에 대한 자료를 수집하였다. 그러나 현재는 물위원회의 권한 중 상당수가 2006년 창설된 수자원감독협의회(the Council of the Governmental Authority of Water and Sewerage)로 이전되었다. 이에 대한 상세는 이하의 ‘물관련 행정기구 및 수법의 주요내용’에서 검토한다.

2. 이스라엘의 물관리 총설

토지소유자의 사유재산에 있는 물의 사용을 포함하는 물에 대한 모든 사적인 사용은 국가의 승인을 얻어야 하는데, 그것은 물 협의회장이 발행한 허가에 의하여야 한다.¹⁰⁾



5) The Water Laws Of Israel Stat. 288, § 4, At 1 (S. Aloni Ed., 1970).

6) 1959 Water Law (No. 5719), 1959.

7) 이러한 수자원에는 토지 상하에 흐르는 유수나 저수가 포함되고, 모든 자연적 및 인공적으로 조성된 저수가 이에 해당한다. 또한 배수와 하수도 포함한다.

8) Dr. M. Virshubski, Israel (Israel), United Nations Food And Agriculture Organization, Survey Of Water Law In Selected European Countries At 87, U.N. Doc. /_/ (1974), p. 103.

9) Ibid.

10) Ibid., p. 90.

물에 대한 사적인 소유권은 자연적으로 존재하는 것이거나 혹은 인공적인 것인가와는 관계없이, 이스라엘법상 인정되지 않는다. 그러므로 하천 부지의 소유자는 그 부지에 있거나 혹은 부지 인근에 있는 물에 대한 사용에 대하여 공공의 이익에 우선하는 어떠한 권리도 가지지 않으며, 다만 제한적인 접근권한만을 가질 뿐이다.

개인적으로 물사용에 대한 정부의 면허를 획득한 자의 권리는 법적으로 제3자에게 주장할 수 있는 재산상의 이익으로 보호된다.¹¹⁾

수자원감독협회의 장은 공공의 필요를 이유로 물사용의 면허를 수정하거나 취소할 수 있는 재량을 갖으며, 관련지역을 선포할 수 있는 권한을 갖는다.¹²⁾

관련지역을 설정하는 것은 자동적으로, 면허가 부여되었던 모든 사용권을 국가의 소유권으로 재전환시킨다. 또한 물사용권을 엄격한 분배 원칙의 대상이 되도록 한다. 면허부여, 물사용

권, 분배 그리고 공급에 대한 물위원장의 재량은 법적인 검토와 최종 상소기관인 물사업심사국(Tribunal for Water Affairs)을 통하여 행사된다.¹³⁾ 모든 결정은 공공 물관련 기록(public water register)에 기록된다.¹⁴⁾

1959년의 수법은 물사용의 유형에 따른 우선권에 대한 직계제(職階制)를 확립하였다. 유대인의 율법과 같이, 식수 목적의 국내의 물사용이 가장 우선된다.¹⁵⁾ 농업용 사용이 그 다음 단계이고, 그 이후에 공업과 기타의 사용이다.¹⁶⁾

수도감독협회의회장은 물사용 면허를 수여하는 재량권을 행사함에 있어서, 다음의 기준에 따라야 한다. 즉, 면허를 수여받은 기존의 물사용 권한들, 당해 지역의 물의 풍족 혹은 부족, 가능한 가장 이익이 되는 사용 그리고 기타 영향이 있는 특정 지역의 수요에 따라 행사하여야 한다.¹⁷⁾

그러므로, 현대의 이스라엘은 수자원의 완전한 통제를 유지하고, 모든 수자원에 대한 사용권



11) Ibid.

12) Ibid.

13) Israel Water Law, §§ 141-47.

14) Ibid., § 148.

15) 국내의 사용에는 세탁과 같은 일반적인 가정에서의 사용도 포함된다.

16) Israel Water Law, § 24; Virshubski, supra note , p. 91.

17) Virshubski, supra note, p. 110.

의 우선순위를 결정하고 시행하는 것이다. 또한 허가와 규제 체계를 제공하는 것이다. 국가의 물에 대한 소유권은 전통적인 유대율법과 오스만제국의 영향의 산물로서 물에 대한 공동체의 권리를 대표하는 것으로 이해된다.¹⁸⁾

II. 물 관련 행정기구¹⁹⁾

1. 서

이스라엘의 물 관련 특별한 이해관계 집단은 우선적으로 정부의 행정기구가 포함되어 있다. 즉, 농업부, 재정부, 환경부, 보건부, 국가인프라부(Ministry of Infrastructure), 내무부, 외무부, 국방부, 상공부, 관광부가 그것이다. 2006년의 법개정으로 물 관련 권한의 여러 부분이 새롭게 창설된 정부의 수도감독협의회로 이전되었다. 그 외에도 많은 이해관계 집단이 존재하지만, 여기서는 관련 행정기구에 관하여서만 검토한다.

2. 관련 행정기구

(1) 농업부

농업부는 물의 가장 큰 소비자인 농업종사자들을 대표한다. 이렇게 농업부가 농업종사자들을 대표하는 것에는 이해관계의 충돌을 포함한다. 왜냐하면, 전체국민의 소유에 속하는 물은 농업종사자들의 이해관계를 만족시키는 도구가 되기 때문이다. 그리고 농업부의 가장 우선적인 업무는 가능한 가장 낮은 가격으로 많은 물을 농업종사자들에게 제공하는 것이다. 농업부는 1959년 물법, 1955년 물계측법, 1955년 물의 시추 등에 관한 법률, 1967년 농업 정착 법(농업용토지와 물의 사용에 대한 제한)의 시행에 대한 책임이 있다. 1996년까지는 농업부 산하에 물 위원회(the water commission)를 두고 있었다. 이 위원회는 물 배분과 수리권 관리 등에 관한 업무를 한다. 그 이외에도 농업부는 배수와 홍수방지에 관한 법률(Drainage and Flood Prevention Act)에 의거해서 어떤 지역을 유역으로 지정하



18) Mélanne Andromecca Civic, supra, p. 448.

19) 이하의 내용은 주로 Aron Soffer, Mapping Special Interest Groups in Israel's Water Policy, www.biu.ac.il/SOC/besa/waterarticle7.html의 내용을 발췌하여 요약한 것이다. 또한 명칭의 번역과 추가적인 내용은 이상돈, "이스라엘의 물 관리와

고 이에 따라 그 지역에 유역 부서를 지정할 수 있다.

(2) 재정부

재정부는 물에 관한 전체 예산안과 수자원에 관련되는 여러 가지 지출에 대한 권한을 갖는다. 이스라엘 재정부는 물 부족의 심각성을 충분히 이해하지 못하고 있다는 비판을 받았다. 재정부는 새로운 담수화 시설을 설치하는 데 반대해 왔으며, 단지 농업용 물 값을 인상하면 물 부족을 해소할 수 있다고 주장해 왔다.

(3) 환경부

이스라엘은 1973년에 환경보호청(Environmental Protection Service)을 발족시켰는데, 1988년에는 이를 각료급 부서인 환경부(Ministry of Environment)로 격상시켰다. 물에 관하여 환경부는 수질 보호 업무를 담당하고 있다. 구체적으로 환경부는 오염물질 배출시설 설치에 대한 허가, 농업과 산업 공정에서의 특정물질 사용금지, 수자원 부근에서의 자동차 교통 규제, 우수 및 하수의 규제 등을 관장한다. 농업 분야와 관련해서 비료와 농약 사용 규제 등을 가할 수 있다. 환경부는 1965년 제정된 하천관리청법(the streams and springs authorities law)에 의거해서 하천관리청을 지정할 수 있다.

(4) 보건부

보건부는 식수 안전기준을 정하고 이를 집행한다. 따라서 보건부는 수질을 관리하도록 명령

을 내릴 수 있다. 또한 보건부는 농업부와 함께 하수를 처리해서 농업용수로 사용하는 경우의 안전기준을 정하고 허가를 한다. 보건부는 하수가 안정하게 정화되었다고 판단하는 경우에만 허가를 한다. 현재 보건부는 처리한 하수를 면화 등 인간의 식용이 아닌 작물이나 곡식 등 공정을 거치는 식용작물에만 사용할 수 있도록 하고 있다. 보건부는 또한 지방정부법(local authorities law)에 의하여 하수 시스템 설치에 대한 허가권을 갖고 있다.

(5) 내무부

내무부는 지방정부를 관장하는데, 특히 그들의 예산을 통제한다. 예산 통제권을 통해 내무부는 지방정부의 상하수도 행정을 규제한다. 내무부는 공중욕장규제법(the regulation of public bathing places law)을 관장한다. 이 법은 바닷가, 강, 호수 등 수영이 허용된 물의 위생상태를 관장하는 책임을 진다.

내무부는 근래에 들어서 상하수도 민영화 작업을 하고 있다. 이스라엘 의회는 2001년 상하수 회사법(the water and sewage company act 2001)을 제정했다. 이 법은 상하수도 사업을 지방정부가 직접 담당하기보다는 민간회사가 이를 운영하는 것이 더욱 좋다는 정치권의 판단이 반영된 것이다. 이 법에 의하여 지방자치단체는 첫 단계로 공기업을 설립하여 그들이 직접 담당해 온 상하수도 업무를 관장하도록 하였다. 이에 따라 각 지방자치단체마다 1개씩 상하수도 공기업

을 세우는 작업이 진행 중이다. 상하수도 공기업은 지방자치단체가 소유·운영하는데, 이것은 상하수도 사업을 민영화하는 첫 단계인 것이다. 내무부는 영국을 모델로 삼아 민영화 계획을 추진하고 있다. 공기업을 설립하는 경우에 자산의 70%를 지방정부가 보유하고 나머지 30%는 민간자본에 개방하는 방식을 채택하고 있다.

(6) 물 위원회(the water commission)

물 위원회는 1959년 제정된 수법에 의하여 구성되었다. 물 위원회의 대표는 위원장인데, 그의 임무는 물에 관한 분쟁을 처리하는 것이다. 원래는 농업부 산하에 속해 있었으나 1996년 설치된 국가인프라부(ministry of national infrastructure)로 이관되었다.

물 위원회는 물 공급, 수질 오염 방지, 물 절약 등에 관한 집행기능을 수행한다. 만일에 물 위원회가 법에 정해진 임무를 완전히 수행하였다면 수질 오염 같은 문제는 생기지도 않았을 것이다. 하지만, 물 위원회는 물 사용에 관한 이해관계를 반영하는 과정에서 타협을 하지 않을 수 없었다.

물 위원회가 갖고 있는 가장 중요한 권한은 수리권(水利權) 허가를 통해 물을 배분하는 것이다. 하지만 물 위원회는 농업용 물에 대해서는 간접적인 권한만 갖고 있다. 따라서 물위원회는 가용한 전체 물에서 농업용 물에 대해서는 간접적 권한만 갖고 있다. 물 위원회는 가용한 전체 물에서 농업용으로 사용할 물의 총량을 농업부에 할당하고, 농업부는 이를 실수요자에게 배분한다. 가정용 및 산업용 목적으로 취수하는 경우

에는 물 위원회는 직접 수리권 허가를 내어 준다.

현재는 물위원회의 업무를 수도감독협의회에서 하고 있다.

(7) 물 협의회(the water council)

물 협의회는 물 정책에 대해 농업부에 자문하기 위하여 설립된 것으로 27~32명의 위원(농업장관, 물 위원장 등 관련 기관 공무원과 공익을 대표하는 위원)으로 구성되어 있다.

(8) 수도감독협의회(the Council of the Governmental Authority of Water and Sewerage)

국가 인프라부 장관은 수자원관리에 대하여 의회에 책임이 있는 내각의 구성원이고, 내각의 승인과 승인 후의 시행을 위한 국가 물 정책과 이스라엘의 대외적인 물관계에 관한 정책을 제안한다. 물의 보호와 분배 등 수자원 관리에서의 몇 가지가 다른 부서로 이관된 이후, 특정 권한의 행사는 이관된 부서의 장관의 동의를 필요로 한다. 이관 부서 중 주요부서는 농업부(농업용수의 분배와 가격책정), 환경부(수질관리), 보건부(식수관리), 재정부(세금과 투자 관리), 내무부(도시의 물공급 관리)이다. 그러나 2006년의 수법 개정 후에, 물에 대한 여러 권한이 새로이 창설된 정부의 수도감독협의회(the Council of the Governmental Authority of Water and Sewerage)로 이전되었다. 수도감독협의회는 중간대리 기관으로, 수도감독협의회의 협의회장이 대표하고 재정부, 국가인프라부, 환경부 그리고

내무부의 상임대표들로 구성된다. 수도감독협회는 수도감독의 지침을 마련하고 그 시행을 감독한다. 수도감독협회의 장(이전의 물위원회장)은 국가인프라부와 국회에서 공무원으로 임명되는 각료이다. 협의회장은 5년의 임기로 임명된다.

III. 이스라엘의 水法(the water law) 개요

1. 총설

이스라엘의 물관리 입법의 핵심은 수법(water law)이다.²⁰⁾ 수법은 필수적인 수자원의 통제를 규정하고 물공급을 분배하는 집행법으로 정의된다.²¹⁾ 그 집행권은 국가인프라부가 갖으며,²²⁾ 물위원회의 수장인 물위원장이 물부족에 대하여 책임을 진다.²³⁾

이러한 수법은 물에 대한 사적인 권리를 배제

하고 물을 국가의 통제 대상으로 함으로서, 공공의 재산으로 본다.

이 법의 시행 최초 20년 동안은 수질보호에 관한 몇 개의 법조문만으로 구성되었지만, 1971년의 개정으로 20A조까지 확장되었다. 현재는 광범위한 개념의 수질오염을 금지하고 있다.²⁴⁾ 물위원회의 위원장은 오염문제에 대하여 일련의 명령을 할 수 있는 특별한 권한을 갖는데, 이러한 명령들 중 개선(Clean up)명령은 수자원을 원래의 상태로 회복시킬 것을 명하는 것이며, 금지(Stopping)명령은 가장 가혹한 처벌로서, 물을 마시는 것 외에는 어떠한 것도 못하도록 하는 명령이다.²⁵⁾ 수질보호에 관한 법령을 제정하는 권한은 농업부에 있었으나, 그 활용이 활발하지 못하였고 1989년에 새로이 설립된 환경부로 이전되었다.²⁶⁾ 이러한 권한의 이전에 대하여, 농업부 산하의 물 협의회는 자문역할 등을 할 수 있는 또 다른 기관의 필요성을 제기하는 견해도 있다.²⁷⁾



수법(水法)”, 『중앙대학교 법학논문집』 제31집 제1호(2007), pp.415-447의 내용을 참조하였다.

20) Alon tal, New Trends in Israel's Water Legislation and Implications for Cooperative Transboundary Management at www.ipcri.org/watconf/papers/alon.pdf.

21) Ibid.

22) 이전에는 농업부가 관장하였었다.

23) Ibid.

24) Ibid.

2. 수법의 주요 내용

이스라엘의 수법(the water law)은 1959년에 제정되었고, 그 이후 몇 차례의 개정이 있어 왔다. 이에 관한 중요한 내용은 다음과 같다.

(1) 수자원의 개념과 개인의 권리 등

수법은 제1장에서 수자원의 개념과 그 목적 그리고 개인의 물에 대한 권리, 물과 토지와의 관계 등을 정하고 있다.

이 법에 의할 때, 이스라엘의 수자원은 하천, 강, 호수, 저수 등을 포함하는 광범위한 개념(제2조)이며, 물은 공적 재산이다. 즉, 이스라엘의 수자원은 국가가 통제하며, 이는 국민의 수요와 국가의 발전을 위하여 이루어져야 한다(제1조). 즉 개인은 토지에 대한 소유권이 있다고 해서 그것이 토지 위 또는 토지 아래를 흐르는 물에 대한 권리를 갖는 것이 아니고(제4조), 다만 개인은 수법에 따라 물을 받을 권리를 갖는다(제3조). 또한 물의 사용권이 제한된다고 하여도, 그것이 개인의 토지의 사용 및 수익권에 영향을 주는 것은 아니다(제4조). 이 법에 따라 개인이 물을 받을 권리를 갖는 경우에도, 물이 고갈되지 않을 것을 그 조건으로 한다(제5조).

물에 관한 모든 권리는 가정적 필요, 농업, 공업, 노동, 상업 그리고 공공을 위한 제공 등을 목적으로 하는 경우에만 허용된다(제6조).

(2) 물사용의 규제

수법은 농업부, 물위원회, 물협의회에 의해 집행되도록 되어 있었다. 그러나 환경부가 세워진 후에는 수질 보호에 관한 권한은 환경부로 이관되었다. 1996년에 물 위원회는 국가 인프라부로 이관되었고, 물에 대해 농업부가 갖고 있던 권한도 국가 인프라부로 이관되었다가, 현재는 2006년 개정으로 대부분의 권한을 갖고 있는 수도감독협의회(the Council of the Governmental Authority of Water and Sewerage)이다. 이하에서는 물사용의 규제에 관한 수법의 주요내용을 살펴본다.

수법은 제9조에서 모든 사람은 효율적이고 경제적인 방법으로 물을 사용할 것을 정하고, 제11조에서는 수도감독협의회 의 협의회장은 9조의 규정이 준수되고 있는지 여부를 감사해야 한다고 정하고 있다. 또한 동조에서 협의회장의 권한 역시 정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 수법 제9조에 따라야 할 의무를 부담하고 있는 자



25) Ibid.

26) Ibid.

27) Ibid.

에게 그 상황을 명령에 따라 수정할 것을 지시할 수 있고, 합리적인 기간 안에 수정되지 않을 경우, 그것을 시정하기 위하여 요구되는 행위를 할 것을 명령할 수도 있다. 그리고 그 물의 생산, 공급, 소비, 재생산들을 명령할 수도 있다(법 제 11조).

또한 협의회장은 법 제11조에서의 과정에서 발생한 비용을 법 제9조를 준수할 의무를 부담하는 자에게 부과할 수 있다(법 제12조). 수도감독협의회는 수원을 보호하기 위한 구역(protective strip)을 정한다(법 제14조). 협의회장은 필요한 경우에 명령에 의해 보호구역을 설정할 수 있는데, 이 경우 보호구역의 출입에는 협의회원의 허가조건에 따른 허가가 있어야 한다(법 제15조). 물의 정상적인 공급이 어려워질 정도로 수자원이 소진되고 있다고 판단되는 경우 수도감독협의회는 협의회가 만든 규칙에 따라 취수를 감소시키거나 기타 비상조치를 취할 수 있다(법 제19조).

(3) 수질오염의 방지

수질오염의 방지와 관련해서는 환경부에서 많은 권한을 갖고 있다. 이하는 수질오염방지와 관련된 수법의 주요내용의 소개이다.

수도감독협의회장은 물 부족시에 여유 물을 갖고 있는 도수로, 시설 등 소유자로 하여금 여유 물을 부족한 곳으로 공급할 것을 명령할 수 있다. 이 경우 필요한 계약이 맺어지지 못하면 협의회장은 이에 대한 조건과 지급을 결정할 수 있다(법 제20조).

모든 사람은 물을 오염시킬 수 있는 행위를 하지 말아야 한다(법 제20조B). 물에 관한 시설을 관리하는 사람도 이에 의한 수질오염을 막기 위한 조치를 취할 의무가 있다(법 제20조C). 오염을 방지하기 위해 환경부 장관은 수도감독협의회와 협의한 후 수질에 영향을 미치는 요소의 위치, 제조과정, 물질과 제품, 운송수단의 이동 등에 관한 규칙을 제정한다. 환경부 장관 또는 수도감독협의회장은 수법 또는 배수 및 홍수예방법(the Drainage and Flood Control Law)에 의거해서 수질오염을 예방하기 위한 조건을 규정할 수 있다(법 제29조F). 수질오염이 발생했다고 판단하면 수도감독협의회장은 오염을 발생시킨 자로 하여금 수질오염을 중단시키고 오염 이전의 상태로 회복하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다(법 제20조G). 환경부 장관은 수도감독협의회와 협의하여 각종 목적에 사용되는 물의 수질 기준을 설정한다(법 제20조M). 수도감독협의회장은 수질오염 현황과 그 예방을 위한 운영에 대한 연차보고서를 의회에 제출하여야 한다(법 제20조T).

〈참고문헌〉

1. 이상돈, “이스라엘의 물 관리와 수법(水法)”, 『중앙대학교 법학논문집』 제31집 제1호(2007).
2. Mélanne Andromecca Civic, A Comparative Analysis Of The Israeli And Arab Water Law Traditions And Insights For Modern Water Sharing Agreements, Denver Journal Of International Law And Policy Spring, 1998, 26 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 437
3. A.M. Hirsch, Water Legislation in the Middle East, 8 Am. J. Comp. L. 168 (1959).
4. Alon tal, New Trends in Israel' s Water Legislation and Implications for Cooperative Transboundary <Management at www.ipcri.org/watconf/papers/alon.pdf.>
5. Aron Soffer, Mapping Special Interest Groups in Israel' s Water Policy, <[www. biu.ac. il/SOC/besa/waterarticle7.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/waterarticle7.html)>
6. Dr. M. Virshubski, Israel (Israel), United Nations Food And Agriculture Organization, Survey Of Water Law In Selected European Countries at 87, U.N. Doc. (1974).

이진수

(외국법제조사위원)