글로벌법제 연구 12-22-①

글로벌한 사회에서 수자원 관리에 관한 법제 연구

김 종 천

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

글로벌 법제전략 연구 12-22-①

글로벌한 사회에서 수자원 관리에 관한 법제 연구

김 종 천

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

글로벌한 사회에서 수자원 관리에 관한 법제 연구

A Study on Legislations for Water Resources Management in the Global Society

연구자: 김종천 (부연구위원)
Kim, Jong-cheon

2012. 10. 31.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

Ⅰ. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

○ 최근에 글로벌화 된 국가들은 기후변화에 따른 지구온난화로 인하여 수자원관리 문제를 공동으로 해결하여야 하는 중대한 과제에 직면하고 있음

○ 세계적으로 수자원이 부족하게 되는 주된 원인은 “세계인구의 증가”로 물 소비량이 급격하게 증가하는데 있음. 예컨대, 1950년대 세계인구는 25억, 1990년 53억, 2010년도 65억, 2025년 83억, 2050년 100억으로 증가할 것으로 보임

○ 2012년 2월 OECD 보고서 “2050 환경전망”에 따르면 제조업과 전력, 가계 수요의 증가로 2050년에 물 수요량이 200년대비 55%로 증가할 것으로 전망하고 있음

○ 따라서 세계 각 국가들은 기후변화에 따른 수자원문제를 해결하여야 전 지구적인 수자원 분쟁을 해결할 수 있을 것임

□ 연구의 목적

○ 우리나라의 경우에 수자원관리에 관한 법제가 개별 시설별로 하천법(국토해양부), 댐법(국토해양부/수자원공사), 소하천정비법(행정안전부), 수도법(광역・공업용수 사업인가: 국토해양부, 지방상수도 사업인가: 환경부), 지하수법 등으로 과도하게 분법화되어 운영하고 있음

○ 뿐만 아니라 수자원관리법상 각종구역 및 지정제도의 난발, 수자원관리에 관한 중요정책을 심의하는 “수자원관리위원회” 규정의 공백으로 인한 효율적인 수자원관리를 도모할 수 없음

○ 국제기구 및 선진국가는 글로벌 스탠다드한 방식으로 수자원관리 문제를 해결하기 위하여 수자원관리의 통합화·효율화 및 건전성을 확보하고 있음

○ 따라서 우리나라의 수자원관련 문제점을 해결하기 위하여 수자원괸리법체계를 통합하여 효율적으로 수자원을 관리하는 “(가칭) 수자원관리법(안)”을 마련하는데 연구의 목적으로 함

Ⅱ. 주요 내용

□ 우리나라의 수자원관리 법제의 문제

○ 수자원관리에 대한 과도하게 분법화된 법제

- 첫째, 수자원량과 관련해서는 국토해양부가 관장하는「하천법」,「댐건설및주변지역지원등에관한법률」(1999.9), 「지하수법」(1993),「수도법」(1961=광역·공업용수 사업인가: 국토해양부, 지방상수도 사업인가: 환경부)과 행정안전부 소관인「소하천정비법」(1995), 농수산식품부가 관장하는「농어촌정비법」(1994), 지식경제부가 관장하는「전원개발촉진법」(1978)이 있음
- 둘째, 수질부문과 관련해서는「환경정책기본법」(1990),「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(1990),「하수도법」(1966),「먹는물 관리법」(1995),「4대강수계법」(2002)등이 있음
- 셋째, 재해 관련 법제는 행정안전부가 관장하는「재난 및 안전관리기본법」(2004)과「자연재해대책법」, 농수산식품부가 관장하는「농어업재해대책법」(1967)등으로 분법화 되어 있음

○ 태생적인 수자원관리 법제에 대한 행정의 이원화

- 우리나라의 수자원관리 행정체계는 수량관리는 국토해양부(구 건설교통부)가, 수질관리는 환경부가 관장하는 이원행정체계를 취함

- 이에 더하여 1995년 지방자치시대를 맞이하여 지방하천 및 상·하수도 관리가 지방자치단체의 자치사무로 되면서, 국가의 수자원관리 행정은 소관부처별로 국토해양부, 환경부, 행정안전부, 광역자치단체, 기초지방자치단체, 산업용수와 관련하여 지식경제부, 농업용수와 관련해서 농수산식품부가 관장하는 복잡한 수자원관리체계를 형성하게 되었음

○ 각종 구역 및 지정제도의 난발

- 수자원관리·이용은 「하천법」·「수도법」·「4대강수계법」 등에 의거한 수변구역 및 보호구역,「국토의계획과이용에관한법률」에 기반한 자연환경보존지역,「수도권정비계획법」에 의한 자연보호권역, 「개발제한구역의지정및관리에관한법률」에 의한 개발제한구역 등으로 중복 규제되고 있음

- 따라서 수자원의 관리·이용 행위가 매우 엄격하게 규제되고 있음

○ 수자원관리에 관한 중요 정책을 심의하는 “위원회”규정 공백

- 우리나라의 수자원관리와 관련하여 법률을 분석해 보면, 각 부처마다 관장하는 법률이 다르지만, 충돌하는 부분이 많음

- 이러한 각 부처 간의 충돌 및 과도하게 분법화되어 있는 것을 조화롭게 해결하기 위하여 “(가칭) 수자원관리기본법”을 마련하여야 할 것임

- “(가칭) 수자원관리기본법”(안)에 “국가수자원관리위원회”규정을 입법화를 통하여 수자원관리에 관한 중요한 정책을 심의하고 결정하도록 하고, 대통령 직속으로 두는 방안에 심도 있게 고려하여야 할 것임

□ 국외 수자원관리에 관한 법제

○ 국제기구 및 세계물포럼에서 수자원관리 해결을 위한 논의

- 국제기구 및 세계물포럼도 기후변화에 따른 수자원 부족 문제가 어느 특정 국가만의 문제가 아니라 전세계적인 문제라면서 최적화된 수자원거버넌스를 위하여 “통합적인 수자원관리시스템” 도입하여야 한다는 점을 강조함

○ 유럽연합 수자원기본지침

- EU 연합 수자원 치침은 보호대상인 수자원을 지표수와 지하수 등 모든 형태의 물로 확대하여 일정한 시한까지 “좋은 상태”로 달성하도록 하며 유역에 근거한 수자원관리를 하도록 촉구하고 있음

- 또한 배출기준치와 질적기준의 연계, 수자원 가격의 정상화, 시민참여의 확대, 입법의 간소화 등에 관한 규정을 입법화하고 있음

○ 미국의 수자원관리 법제

- 미국은 연방국가인 만큼 수자원부족문제를 연방법과 주법에서 함께 고려를 하고 있음. 즉 수자원문제와 관련해서 연방차원에서 EPA가 수질기준 및 수질오염에 대한 강력한 규제를 하고 있고, BOR은 댐 건설을 통한 수자원 부족 문제를 해결하고 있으며, USACE는 홍수조절 및 통제와 함께 하천항구법 및 청정수질법에 따라 규제권한을 행사하고 있음

- 특히 미국의 캘리포니아 주는 물에 대한 Water Code를 가지고 있을 뿐 아니라 물과 관련된 행정조직 및 제도를 정비해 오고 있는데, 환경부의 수자원관리위원회와 수자원국이 수자원 정책을 관장하고 있음

- 수자원관리위원회는 수질기준을 정하고 수리권을 허가하며 수자원 관련 분쟁을 해결함. 한편 수자원국은 수자원을 개발·관리하는 역할을 통하여 수자원공급 정책을 책임지고 있으며, 댐건설의 허가 및 댐의 안전관리를 책임지고 있음을 발견할 수 있음

○ 영국의 수자원관리 법제

- 영국은 수자원관련법들이 하천관리, 용수공급, 상하수도, 하수정화, 오염방지, 토양배수 등 개별법령의 형태로 제정되어오다가 1973년 수법을 통하여 통합되었음

- 이에 다시 1989년에 전면 개정을 거쳐, 1991년 수자원법과 1991년 물산업법으로 개편되었고, 2003년 수법으로 개정되어 지금까지 시행되어 오고 있음

- 2003년 수법은 수자원 보존 및 관리의 향상을 위한 착수면허 시스템을 개편하였으며 공중건강 및 환경보호 그리고 소비자에 대한 서비스 향상과 관련된 내용을 담고 있음

- 영국은 수자원관련법률에 수자원부족 문제를 해결하기 위하여 수리권허가제, 물 효율성을 증진하기 위하여 수리권거래 제도를 도입하고 있음. 이와 더불어 영국은 상하수도 사업에 대하여 전면 민영화를 통하여 국민들의 수자원절약문제를 해결하고 있음

○ 독일의 수자원관리 법제

- 독일의 수법은 수질오염과 환경재해에 대하여 선제적으로 법적대응을 하고 있음
- 최근 독일은 수자원관리에 있어서 주의 권한을 존중하면서 변화된 환경에 대응하기 위하여 연방수자원관리법을 전면적으로 개정하여 연방이 통일적으로 수자원 관리를 시작하였음
- 또한 환경정책전문가위원회제도를 독립적으로 두고 있고, 장기적으로 수자원관리정책의 방향성을 제시하고 있다는 점은 우리에게 시사점으로 제공함
- 또한 개정된 독일 통합환경법전(안)은 우리나라가 수자원관리 정책을 체계적으로 이행하거나 수자원관리 기본원칙을 천명하는 “(가칭) 수자원관리기본법(안)” 제정의 참고모델이 됨

○ 일본의 수자원관리 법제

- 일본은 많은 자연재해가 발생하기 때문에 치수관련법제는 매우 선진적이지만 수자원이용 및 관리에 관한 법제는 정체되어 있다고 볼 수 있음
- 그런데, 수자원관리에 관한 기본법이 제정되어 있는 것이 아니라 하천법이 사실상 기본법의 역할을 담당하고 있음을 발견할 수 있음
- 일본은 최근 하천법의 개정을 통하여 하천환경과 친수공간으로서의 하천을 강조하면서 농업용수의 도시용수에로의 전용문제, 허가수리권과 관행수리권을 충돌문제 등을 유권해석을 통하여 해결하고 있음

- 기타 수자원에 관한 법률로는 특정다목적댐법, 국토형성계획법, 수자원개발촉진법, 수원지역대책특별조치법, 독립행정법인 수자원기구법 등을 두고 있음

○ 호주의 수자원관리 법제

- 호주는 대규모의 댐을 건설할 정도로 큰 강이 없기 때문에 몇 개의 중요한 하천과 지하수에 물 공급을 의존하고 있음
- 호주는 연방국가지만 헌법 구조상 수자원 문제에 대해 연방정부가 개입할 수 있는 여지가 없기 때문에 각 주가 수자원관리의 책임을 지고 있음
- 일찍이 호주의 각 주는 경계를 넘어 흐르는 하천을 공동으로 관리하는 시스템을 취하여 왔음
- 최근에는 강 유역에 대한 관리가 중요해짐에 따라 주정부와 지역사회가 모두 참여하는 통합유역체계를 발족했는데, 머레이-달링강의 경우가 그러함
- 또한 호주의 Queensland Water Act (2000)는 연방정부의 지원으로 수자원관리제도를 정비하였음. 동법률은 유역관리의 도입, 수리권허가제, 면허, 허가, 계절에 따른 할당 등 그 규제 영역을 세분하여 규정이 각기 다른 법적효력을 갖도록 했음
- 이와 더불어 수자원관련 계획절차, 지역의 협력, 공공참여기회 보장, 댐 파손영향평가 홍수저감대책 등의 모든 수자원관리에 관한 문제를 담고 있음을 발견할 수 있음

□ 제19대 “(가칭) 수자원관리기본법(안) 제정 방향

○ “(가칭) 수자원관리법”의 제정방향성 및 기본이념

- 수자원관련 법률 간의 체계정합성을 위하여 수자원관련 법률 간의 컨트롤 타워 역할을 할 수 있는 법률(안), 즉 수자원관리의

기본 이념과 원칙 등을 제시할 수 있는 기본법상의 위상을 갖출 수 있도록 하는 방향성을 제시하여야 할 것

- 수자원은 현세대뿐만 아니라 미래세대까지 이용하고 사용할 수 있도록 하는 “지속가능한 개발”의 계승함과 아울러 홍수·가뭄 등에 따른 재해 등을 효율적으로 관리 등에 대한 사항을 포함하여야 할 것임

○ “(가칭) 수자원관리기본법”의 주요내용

- “(가칭) 수자원관리기본법”의 목적은 동법률의 기본이념인 지속가능한 개발을 이루기 위하여 수자원의 효율적인 이용 및 수질개선과 관련된 국가의 중요정책을 조정하고 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행하는 수자원 관리 업무를 유기적으로 통합·조정하는 것임

- “(가칭) 수자원관리기본법”은 국가와 지방자치단체의 책무규정으로 수자원의 지속가능한 개발을 효과적으로 구현하기 위하여 국가의 노력뿐만 아니라 지방자치단체 및 국민의 공동협력을 필요로 함

- “(가칭) 수자원관리기본법”에 수자원관리의 기본원칙을 규정하여야 하는데, 기본원칙으로 경제의 원칙, 형평의 원칙, 보존의 원칙, 생태의 원칙, 비용부담의 원칙 등이 있음

- 즉 수자원은 우리주변에 널려 있는 무상의 물건이 아니라 이용과 배분이 합리적이고 공정하게 이루어져야 하는 공적자원으로서의 성격을 갖는 것으로 공공의 이익에 부합하여야 함

- 또한 수자원과 관련된 하천수, 지하수, 지표수 등과 같이 분리하여 관리하는 방안이 아닌 통합적으로 관리하는 원칙을 규정하여야 함. 더불어서 수자원관리와 관련하여 각 지역의 특성을

고려될 수 있도록 유역단위에 따라 관리되어야 하는 원칙도 고려되어야 할 것임

- “(가칭) 수자원관리기본법”에 수자원에 대한 목표를 제시하고 그 목표를 달성하기 위한 장래의 수자원 행정에 대한 나아갈 방향을 제시하는 것이기 때문에 행정기관 및 국민에 대한 활동지침이 되는 수자원관련 행정계획을 입법화하여야 함

- “(가칭) 수자원관리기본법”에는 하천, 댐, 지하수, 광역상수도, 공업용수도 등 수량관리는 “국토해양부”에, 수질관리, 지방상수도 및 하수도 사업은 “환경부”에, 소하천정비 및 수해복구사업은 “소방방재청”에, 농업용저수지, 관개시설 및 하구둑 건설 및 관리는 “농수산식품부”에, 수력발전댐 건설과 관리는 “지식경제부”에 다원화 및 부처간의 이기주의 조율하고 통제하여 수자원관리를 일원화하기 위하여는 “대통령 직속으로 국가수자원관리위원회”를 설치하여야 할 것임

Ⅲ. 기대효과

□ 글로벌사회에서 수자원관리 개선방안으로서 “(가칭) 수자원관리기본법”의 제정을 통하여 우리나라의 수자원관련 법률들이 부처에 분산되어 있는 것을 조정하고 통합적으로 관리함으로서 후세대에 국가경쟁력을 도모함과 아울러 모든 인류가 지속적이면서 보편적인 수자원 혜택을 누리도록 하는데 있음

주제어 : 수자원, 수자원관리기본법, 수자원관리의 기본원칙, 수자원종합계획, 국가수자원관리위원회

Abstract

Ⅰ. Background and Objectives

□ Background of Research

○ Recently, globalized nations are confronting grave challenge in resolving water resources management issue with cooperation due to global warming.

○ The major factor contributed to the shortage of water resources is the increase in water consumption due to the “world population growth”. For example, world population in 1950s was 25 billion; 1990s, 53 billion; and estimated to increase to 83 billion in 2025s and 100 billion in 2050s.

○ According to the February OECD report, “2050 environment prospect”, water consumption in 2050s is estimated to increase by 55% compared to 2000s, because of the increase in manufacturing industry and that in consumption of electric power and household demand.

○ Thus, nations worldwide should solve the water resources problem due to climate change in order to resolve water resources dispute.

□ Purpose of Research

○ In case of South Korea, legislations regarding water resources management are excessively divided into and operated by individual facilities; The Act of Rivers (the Ministry of Land, Transportation

and Maritime Affairs), The Act of Dams (the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affairs and Korea Water Resources Corporation), The Act Improving Small Rivers (the Ministry of Public Administration and Security), The Act of Water Supply (business approval of metropolices and industrial water: the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affair, business approval of local waterworks: the Ministry of Environment)

○ Also, effective water resources management is difficult due to the overuse of specified institutions in specified areas and the absence of provisions by "water resources management committee" which reviews important policies concerned with water resources management.

○ International organizations and advanced nations have acquired consolidation, effectiveness, and soundness of water resources management to resolve water resources management issues in global standard ways.

○ Thus, the purpose of this research is to arrange "(tentative name) Water Resources Management Bill" which oversees water resources management effectively by incorporating the water resources management law system in order to solve water resources management problems in South Korea,

Ⅱ. Main Contents

□ Problems of Water Resources Management Legislation in Korea

○ Excessively Divided Lesgislation concerned with Water Resources Management

- Firstly, in terms of water resources volume, there are; “The Act of Rivers”, “The Act of Dam Construction and Support to Surrounding Areas(9, 1999)”, “The Act of Water Supply(1961=business approval of metropolis and industrial water: the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affair, business approval of local waterworks: the Ministry of Environment)” under the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affairs; “The Act Improving Small Rivers (1995)” under the Ministry of Public Administration and Security; “The Agriculture and Fishery management Act (1994)” under the Ministry for Food, Agriculture, Forestry, and Fisheries; and “Facilitating the Development of Rural Areas Act (1978)” under the Ministry of Knowledge Economy.

- Secondly, there are “Environment Policy Basic Law (1990)”, “The Water Quality and Ecosystem Preservation Act (1990)”, “The Sewerage Act (1966)”, “The Act of Managing Spring Water (1995)”, and “The 4 Rivers System Act (2002)”, etc, in connection with water quality.

- Thirdly, legislations concerned with natural disaster are divided into “Disaster and Safety Management Basic Law (2004)” and “The Countermeasures Act to Natural Disaster” under the Ministry of Public Administration and Security, and “The Countermeasures Act to Agriculture and Fishery Disaster (1967)” under the Ministry for Food, Agriculture, Forestry, and Fisheries, etc.

○ Inherent Administration Dual System towards Water Resources Management Legislations

- Water Resources administration system in South Korea takes dual administration systems; water resources management under the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affairs (previously, the Ministry of Transportation) and water quality management under the Ministry of Environment.

- In addition, due to the advent of the local autonomy era since 1995, management of local rivers and water supply and sewerage has become self-administration by each municipal government; consequently, the administration of the nation's water resources has formed complicated water resources management system by each of the competent authorities i.e. the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affairs, the Ministry of Environment, the Ministry of Public Administration and Security; metropolis municipal government, small municipal government, the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affairs regarding industrial water, and the Ministry for Food, Agriculture, Forestry, and Fisheries regarding agricultural water.

○ the Overuse of Specified Institutions in Specified Areas

- Water resources management and utilization are redundant by riverside and preservation area based on "The Sewerage Act" "The Water Suppy Act", "The 4 Rivers System Act"; natural environment preservation area, "National Land Planning and Utilization Act"; natural protection area, "Capital Region Management Plan Act"; and limited development district, "The Act of Designation and Management of Limited Development District", etc.

- Thus, the management and utilization activities of water resources are strictly regulated.

○ the Absence of Provisions by “Committee” Which Reviews Important Policies concerned with Water Resources Management

- When analyze the legislations concerned with water resources management in South Korea, each competent authorities are in charge of different legislations, however, many parts of the legislations conflict with each other.

- In order to resolve these conflicts and excessive division of legislations among the competent authorities, “(tentative name) Water Resources Management Bill” should be enacted.

- By legislating “National Water Resources Management Committee” provisions within “(tentative name) Water Resources Management Bill”, important policies concerned with water resources management should be reviewed and determined, along with considering to designate the Committee as presidential committee.

□ Foreign Water Resources Management Legislations

○ Discussion Aimed to Resolve Water Resources Management among International Organizations and the World Water Forum

- International organizations and the World Water Forum must emphasize to introduce “comprehensive water resources management system” for the optimal water resources governance, considering the water resources shortage issue is not just a problem for particular country but a worldwide problem.

- The European Union (EU) Water Resources Basic Guideline

- The EU Water Resources Basic Guideline has extended the boundary of water resources that are subject to protection to surface water and ground water, etc to record “sound state” until certain timeline, and has facilitated water resources management based on the river areas.

- Also, the EU has legislated provisions concerned with linking emission standards and qualitative standards, has normalized the price of water resources, has expanded the participation of citizens, and has simplified legislation.

○ Water Resources Management Legislations in the US

- As the US has been a federal state, both federal law and state law has taken water resources shortage issue into consideration. That is to say, in connection with water resources issue, EPA has strictly regulated the water quality standard and water contamination in the federal level; BOR has solved problems associated with water resources shortage due to dam construction; and USACE has had the authority according to the River Harbor Act and the Clean Water Quality Act to regulate flood management and control.

- In particular, California, the US, has had the Water Code and has arranged water-related administrative organization and regulation; for example, the water resources management committee and the water resources authority within the Ministry of Environment have taken charge of water resources policy.

- The water resources management committee has set the water quality standards, has approved water rights, and has resolved disputed

related to water resources. On the other hand, the water resources authority has been in charge of the water resources supply policy through devloping and managing water resources, and has been reponsible for approving dam construction and managing safety supervision.

○ Water Resources Management Legislations in the UK

- The UK has incorporated individual laws regarding river management, water supply, water and sewerage, contamination prevention, soil water supply, etc, into the Water Act of 1973
- Through the revision in 1989, the legislation was revised to the Water Resources Act of 1991 and the Water Right Act of 2003, and has been in force until now.
- The Water Right Act of 2003 has reorganized the launch permit system for the improvement of preservation and management of water resources, and has contained contents such as public health, environmental protection, and improvement in service for customers.
- The UK has implemented water right license system to solve water resources shortage problem and water right transaction system to enhance water efficiency in the water resources related legislations.

○ Water Resources Management Legislations in Germany

- Water legislation in Germany has been concerned with preemptive legal actions towards water pollution and environmental disaster.
- Resources Management Act so that the federal state can comprehensively deal with water resources management in order to respond

to the changed environment but respecting the authorities of the states.

- In addition, Germany is providing an implication for South Korea by having an independent environmental policy professional committee regulation which has suggested the direction that water resources management policy may follow.

- Furthermore, Germany's comprehensive environment code amendment (bill) can be a model for South Korea to enact "(tentative name) Water Resources Management Bill" which declares an organized implementation of water resources management policy and basic principles of water resources management.

○ Water Resources Management Legislations in Japan

- Since Japan has experienced many natural disasters, flood control legislations are very advanced; however, legislations regarding water resources utilization and management are considered to be stagnated.

- However, it can be seen that the Act of Rivers has been undertaking the role as a basic law since basic law related to water resources management has not been enacted.

- Japan has recently emphasized river environment and water-friendly river through the amendment the Act of Rivers, thereby resolving issues such as a conversion to city water, conflict between approval of water right and customary water right, etc, through an authoritative interpretation.

- Legislations related to other water resources are Specific Multi-purpose Dam Act, Land Formation Planning Act, Water Resources

Facilitation Act, Suwon Region Special Measures Act, and Water Resources Organization Act which is a separate administrative decree.

○ Water Resources Management Legislations in Australia

- Since Australia hasn't have a river big enough to construct a dam, it has relied on several important rivers and underground water for water supply.
- Australia has been a federal state; however, each state has been responsible for water resources management since the federal government cannot intervene in water resources issues due to its constitution's structure.
- Australia has implemented a joint system that manages rivers which flows across state borders for a long time.
- Recently, as the management of areas surrounded by river has been crucial, comprehensive river system, which involves the participation of both state government and community, has been inaugurated such as the case of Murray-Darling River.
- In addition, Australia's Queensland Water Act (2000) has arranged water resources management regulation with the support from the federal government. The provisions of this Act was made to have individually different legal validity by subdividing their areas in which each of them has control over, such as introduction of management of areas surrounded by river, approval of water right, license, approval, allocation according to seasons, etc.
- The Act also has included planning process related to water resou-rces, cooperation of community, guarantee of participation opportu-

nity, evaluation of the effect of damaged dams, plan reducing water flood, etc.

□ The Direction of Enacting The 19th "(tentative name) Water Resources Management Bill"

○ The Direction of Enacting The 19th "(tentative name) Water Resources Management Bill" and Its Basic Ideology

- For the compatibility among water resources related laws, the bill that has controlling power among those laws i.e. presenting the direction of the basic ideology and principle of water resources management that can help the bill to consequently have the status as basic law, is required.

- Water resources should succeed to the "sustainable development" that enables future generation as well as present generation to utilize and include matters related to effectively managing disasters caused by floods or droughts.

○ The Main Contents of The 19th "(tentative name) Water Resources Management Bill"

- The main purpose of the "(tentative name) Water Resources Management Bill" is to adjust the nation's important policies related to the effective use of water resources and improvement of water quality, and fundamentally incorporate and adjust the water resources management operation performed by competent central administrative body and municipal self-governing body.

- The "(tentative name) Water Resources Management Bill", as the obligational regulation for the nation and municipal self-governing

body, needs not only the nation's efforts to effectively realize the sustainable development of water resources but cooperation between municipal self-governing body and citizens.

- The "(tentative name) Water Resources Management Bill" needs to stipulate basic principles of water resources management which include he principle of economics, equity, preservation, ecology, and cost burden, etc.

- That is, water resources should accord with public interest, having characteristic as public resource that needs to be utilized and distributed reasonably and fairly, not considered as gratuitous objects that can easily be found around us.

- In addition, a principle which regulates a comprehensive management, not an independent management, of river, ground water, and surface water related to water resources is needed. A principle which stipulates that water resources should be managed in accordance with each region's characteristic should also be considered.

- As it is presenting a purpose of water resources for the "(tentative name) Water Resources Management Bill" and a direction which future water resource administration should follow, administrative plan related to water resources that can be a guideline for administrative body and citizens must be legislated.

- In the "(tentative name) Water Resources Management Bill", the management of river, dam, underground water, metropolis water supply, and industrial water supply, etc, should be carried out by "the Ministry of Land, Transportation and Maritime Affairs"; water quality, local water supply and sewerage businesses, etc, the Ministry of Environment; small river arrangement and flood

damage restoration business, the National Emergency Management Agency; agricultural reservoir, irrigation facility and construction and management of estuary dyke, the Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries; construction and management of water- power dam, the Ministry of Knowledge Economy; plurality and each department's selfishness, "Presidential National Water Resources Management Committee", in order to unify the water resources management.

Ⅲ. Expected Effects

□ By enacting the "(tentative name) Water Resources Management Bill" in the globalized society, South Korea can adjust the water resources related legislations dispersed among departments and comprehensively manage them in order to aim for the nation's competitiveness in the future generation and allow every humankind to enjoy the benefit of sustainable and universal water resources.

Key Words : water resources, basic law of water resources management, basic principle of water resources management, comprehensive plan for water resources, national water resources management committee

목 차

요 약 문 ····· 3

Abstract ····· 13

제 1 장 서 론 ····· 31

제 1 절 연구의 목적 및 필요성 ····· 31

제 2 절 연구의 범위 ····· 34

제 2 장 우리나라의 수자원관리에 관한 법제 분석 ····· 37

제 1 절 우리나라의 수자원관리에 관한 현황 개관 ····· 37

제 2 절 우리나라의 수자원관리에 관한 법제 분석 ····· 38

1.「하천법」의 체계 및 주요내용 ····· 38

2.「댐건설및주변지역지원등에관한법률」의 체계 및 주요내용 ····· 44

3.「지하수법」의 체계 및 주요내용 ····· 51

4.「수도법」의 체계 및 주요내용 ····· 60

5.「소하천정비법」의 체계 및 주요내용 ····· 66

6.「농어촌정비법」의 체계 및 주요내용 ····· 70

7.「전원개발촉진법」의 체계 및 주요내용 ····· 71

8.「수질 및 수생태계보전에 관한 법률」의 체계 및 주요내용 ····· 74

9. 4대강 수계법제의 체계 및 주요내용 ····· 76

10. 소 결 ····· 77

제 3 절 우리나라 수자원관리 법제의 문제점 ····· 80
1. 수자원관리에 대한 과도하게 분법화된 법제 ····· 80
2. 태생적인 수자원관리 법제에 대한 행정 이원화 ····· 81
3. 각종 구역 및 지정제도의 “난발” ····· 82
4. 수자원관리에 관한 중요 정책을 심의하는 “위원회” 규정의 공백 ····· 84

제 4 절 소 결 ····· 86

제 3 장 국외 수자원관리에 관한 법제 분석 ····· 89

제 1 절 국제기구에서의 수자원 관련 문제 해결을 위한 논의 현황 개관 ····· 89
1. UN의 자연환경 및 공중보건 차원에서 접근 ····· 89
2. 세계 물포럼(World Water Forum) 국제회의와 관련한 주요내용 검토 ····· 91
3. 국제기구・세계물포럼 등을 통한 수자원관리에 대한 인식 필요성 ····· 95
4. 국제기구・세계물포럼 등을 통한 우리나라의 “(가칭) 수자원관리법률(안)”에 고려사항 ····· 97

제 2 절 유럽연합 수자원 기본지침(Water Framework Directive: Council Directive 2000/60/EC) ····· 100
1. 유럽연합 수자원에 관한 입법 ····· 100
2. 수자원에 관한 기본정책의 수립 필요성 ····· 101
3. 유럽연합 수자원 기본지침의 입법과정 ····· 102
4. 유럽연합 수자원 기본지침의 주요 내용 ····· 103

제 3 절 미국의 수자원관리 법제 ····· 108
1. 서 론 ····· 108
2. 연방차원에서의 수자원관리 법률 ····· 111
3. 연방차원에서의 수자원관리 기구 ····· 119
4. 주차원에서의 수자원관리 기구 ····· 125
5. 캘리포니아 주의 수자원관리에 관한 법제 ····· 128
6. 캘리포니아 주 수법전 ····· 131
7. 소 결 ····· 132

제 4 절 영국의 수자원관리에 관한 법제 ····· 135
1. 영국의 수자원관리 현황 ····· 135
2. 영국의 수자원관리에 관한 법정책 ····· 136
3. 영국의 수자원관리 기구 ····· 139
4. 영국의 수자원관리에 관한 법제로 「2003년 수법」 (Water Act 2003) 이전의 물 관련 법 ····· 141
5. 「2003년 수법」(Water Act 2003)의 주요 내용 ····· 151
6. 소 결 ····· 156

제 5 절 독일의 수자원관리에 관한 법제(Zum Wasserrechtssystem in Bundesrepublik Deutschland) ····· 156
1. 독일의 수자원관리 현황 ····· 156
2. 독일 수법의 연혁과 성립 ····· 159
3. 독일연방물관리법(Wasserhaushaltsgesetz - WHG)의 주요내용 ···· 164
4. 수리권 허가제 ····· 173
5. 물산업과 규제 ····· 176
6. 하수처리 규정(§54-§61) ····· 183
7. 물공급과 하수처리에 대한 민영화 논의 ····· 186

8. 홍수피해방지규정(§72-§81) ····· 187
9. 수자원 감독청(§100-§102) ····· 187
10. 소 결 ····· 188

제 6 절 일본의 수자원관리에 관한 법제 ····· 189
1. 일본의 수자원관리 현황 및 담당기관 ····· 189
2. 일본의 수자원 관리법 현황 ····· 191
3. 일본에서의 수자원관리에 관한 법률 ····· 192
4. 기타 수자원에 관한 법률의 개요 ····· 199
5. 일본의 수자원관리를 위한 법제도 ····· 202
6. 소 결 ····· 206

제 7 절 호주의 수자원관리에 관한 법제 ····· 209
1. 호주의 수자원 관리 현황 ····· 209
2. 호주의 수자원관리 기구 ····· 210
3. 호주의 퀸즐랜드 주의 수자원관리법 내용 ····· 214
4. 호주의 지하 수자원관리의 내용 ····· 227
5. 최근 호주의 수자원관련 개정법률 ····· 229
6. 소 결 ····· 233

제 4 장 글로벌한 사회에서 수자원관리에 관한 법제 개선방안 ····· 235

제 1 절 (가칭) 수자원관리기본법의 입법화 필요성 ····· 235

제 2 절 제15대 계류된 “수자원관리기본법(안)” 검토 ····· 237
1. 1997년 6월 5일 방용석의원 등 26인 제출의 “물관리기본법(안)” 분석 ····· 237
2. 주요내용 ····· 238

제 3 절 제17대 계류된 “수자원관리 기본법(안)” 검토 ····· 241
1. 2006년 10월 27일 정부 제출의 “수자원관리 기본법(안)” 분석 ····· 241
2. 주요내용 ····· 242
3. 소 결 ····· 244

제 4 절 제18대 계류된 “수자원관리 기본법(안)” 검토 ····· 245
1. 2009년 3월 3일 김소남의원 대표발의로 제출된 “수자원관리기본법(안)” 분석 ····· 245
2. 2009년 8월 31일 이윤성의원(26인) 대표발의로 제출된 “수자원관리기본법률(안)” 분석 ····· 247
3. 2009년 10월 30일 이병석의원(16인) 대표발의로 제출된 “수자원관리기본법률(안)” 분석 ····· 251

제 5 절 제19대 “(가칭) 수자원관리기본법(안)”의 제정방향 ····· 260
1. “(가칭) 수자원관리기본법”의 제정 방향 및 기본이념 ····· 260
2. “(가칭) 수자원관리기본법”의 주요내용 ····· 262

제 5 장 결 론 ····· 273

참 고 문 헌 ····· 277

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

수자원은 인간의 기본권이다.[1] 클린하고 안전한 수자원은 부국과 빈국, 인종과 지역, 빈자와 부자를 넘어서서 모든 사람에게 적절한 비용으로 충분하게 공급되어야 한다. 그러나 수자원의 지역적인 빈부 격차, 지역 격차는 점점 더 심각해지고 있다. 전 세계에서 11억 명의 인구가 깨끗한 식수를 공급받지 못하고 있는 실정에 있으며, 26억 명이 기본적인 공중위생 설비조차 없는 환경 속에서 살아가고 있다. 이러한 결과 매년 개발도상국가 및 아프리카 등의 저개발 국가들의 어린이 1,800만 명 정도가 더러운 물의 섭취로 인한 전염병으로 사망하고 있다. 또한 수자원의 부족문제는 전 세계적인 문제이다.[2] 인류에게 없어서는 안 될 수자원을 안전하고 안정적으로 공급받을 수 없다면 인류는 생존할 수가 없기 때문이다. 그러나 수자원이 부족한 국가 중에서 기술과 돈을 비롯하여 어떤 방법으로든 이

1) 수자원은 국민의 생존권과 국가발전의 기본이 되는 가장 기본적인 자연자원이기 때문에 수자원 보전과 관리는 중요한 국가의 과제에 속한다고 하겠다. 이에 국가에게 부여된 수자원 보전과 관리에 관한 과제를 체계적이고 과학적으로 수행하기 위하여 국가는 수자원을 둘러싸고 있는 환경적인 요인의 변화에 대응하기 위하여 다양한 정책적인 방안을 강구하여야 할 것이다.(이종영, “상수원보호지역 안의 토지이용규제에 대한 법적 정당성 고찰” 「물 정책 · 경제」11권, (한국수자원공사, 2008), 67면 이하 참조).

2) 글로벌화된 리스크사회에서는 수자원관리문제 뿐만 아니라 과학기술의 발전에 따른 도시의 불투수층 증가 및 저지대 배수불량, 저지대 인구 밀집, 물저장 시설 부족 등으로 인하여, 매년 집중호우로 인한 도시홍수 문제를 우리나라, 호주, 태국 등 많은 국가들이 겪고 있다. 최근에 UN의 세계기상기구는 도시홍수를 막기 위하여 공학적 방법에만 내달리는 것은 “구시대적 아이템”이라고 했다. 따라서 UN 세계기상기구는 글로벌 트렌드에 합치하게끔 도시홍수 방지를 위하여 “통합적 도시홍수 관리(Integrated Flood Management)”하여야 한다고 했다.(World Bank, Cities and Flooding: A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management for the 21st Century, 2012, p. 19.).

문제를 극복할 수 있는 국가는 극소수에 불과하다. 특히, 개발도상국가 및 동남아시아, 아프리카의 경우에는 수자원이 심각하게 부족하다. 이러한 수자원부족 문제를 해결하기 위해서는 이 문제를 전 지구 국가들이 인류 공동체적 "연대"를 통해 해결하여야 과제[3]로 보아야 할 것이다.

한편, 최근에 글로벌화 된 국가들도 기후변화에 따른 지구온난화로 인해 수자원 및 식량 등이 부족한 실정에 있다.[4] 이러한 기후변화로 인하여 각 국가들은 수자원 부족 문제 또는 식량문제와 같이 공동으로 해결하여야 하는 중요한 과제에 직면하고 있다. 현재 전 세계 12억 인구는 절대적인 수자원 부족 현상과 살고 있으며, 수자원 부족 현상의 심화는 또 다른 국가의 産業 發展에 크나큰 걱정거리를 제공하고 있다. 세계적으로 물이 부족하게 되는 원인은 무엇보다 우선 "세계인구의 증가"로 수자원 소비량이 급격하게 증가하는 데에 있다.

예컨대, 1950년대 세계 인구는 25억, 1990년 53억, 2010년도 65억, 2025년 83억, 2050년 100억으로 증가할 것으로 보인다.[5] 2012년 2월 OECD는 "2050 환경전망"에 따르면 제조업과 전력, 가계 수요의 증가로 2050년에 전 세계의 물 수요량이 2000년 대비 55%로 증가할 것으로 전망하고 있다.[6] 동 보고서는 심각한 수자원 부족국가로 브라질・

3) 예컨대 우리나라는 풍부한 수량과 맑은 수질을 보유한 국가였으나 급속한 경제발전에 따른 수자원 이용이 증가함에 따라 적합한 정책을 개발하고, 제도화하여야 하는 상황에 직면하고 있다. 수자원 부족의 리스크가 현세대에게 해당되는 것은 물론 더 나아가 미래세대의 생존과 번영에도 영향을 미칠 수 있음을 인식함으로써 수자원정책에 대한 법제도 역시 후세대에 대한 보호라는 법익을 고려하여 정책을 수립하여야 하는 시점에 이르렀다고 할 것이다.

4) 존 휴턴/ 이민부・최민영, 「지구온난화」(한울아카데미, 2009), 228면 이하 참조.

5) FAO, "The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture", 2011, pp. 13~37; OECD, Sustainable Management of Water resource in Agriculture, 2010, pp. 52~58.; OECD, Improving Water Management: Recent OECD Experience, Policy Brief, 2006/2, pp. 1~8.

6) OECD, Environmental Outlook to 2050 - Water; http://www.oecd.org/dataoecd/14/15/49-006778.pdf

러시아・인도・중국 등을 들고 있으며, 우리나라・벨기에・스페인을 보통 수준, 미국・일본・폴란드・독일을 그 다음 부족국가, 스위스・호주・덴마크・슬로베니아 등은 물 스트레스가 없는 국가로 분류하고 있다. 실제로, 글로벌한 지역 중 대부분의 지형이 사막지대인 중동 국가들의 20세기 이후 역사는 “물 분쟁”의 역사라 해도 지나치지 않을 정도이다.[7)]

따라서 글로벌한 사회에서의 세계 각 국가들은 기후변화에 따른 수자원 문제를 해결해야만 전 지구적인 수자원 분쟁을 해결할 수 있을 것이다.[8)] 종국적으로는 세계 각국이 글로벌 스탠다드한 방식으로 수자원 관리 문제를 해결할 수 있도록 수자원 관리의 통합화・효율화 및 건전성 확보가 이루어져야 할 것이며, IT+BT+ET+NT 등의 융복합 기술을 개발하여 수자원 시설을 최적화할 수 있도록 투자비용을 확대화해 나가야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 본 연구는 Globalization한 국가들의 기후변화에 따른 수자원 관리를 위하여 우리나라의 수자원 관리 법제를 분석하여 문제점과 개선방안을 도출해 보고자 한다. 또한 우리나라 보다 선진화되어 있고 글로벌화 된 국가들은 어떻게 수자원 관리를 하고 있는가 그 법제도를 분석해 보기로 한다. 아울러 현행 우리나라의 하천법, 소하천정비법, 댐법, 지하수법, 농어촌정비법, 수도법, 전원개발촉진법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 등에 분산된 법률을 체계적으로 통합하여 수자원을 관리 문제에 대응할 수 있도록 “(가칭)수자원관리기본법”의 제정 방안을 마련하는 것을 연구의 목적으로 삼는다.

---

7) 에릭 오르세나/ 양영란(역), 「물의 미래」(김영사, 2009), 228면 이하 참조; 이브 라코스트/ 박은영, 「세계의 물」(현실문화, 2010), 92면 이하 참조.

8) 최근 UN의 식량농업기구(FAO)도 수자원 관리를 위한 핵심은 숲을 최대한 어떻게 관리하는가가 관건이라고 한다.

제 2 절 연구의 범위

우리의 경우에 수자원 관리에 관한 법제가 개별 시설 별로 하천법(국토해양부), 댐법(국토해양부/수자원공사), 소하천정비법(행정안전부), 수도법(광역・공업용수 사업인가: 국토해양부, 지방상수도 사업인가: 환경부), 지하수법 등으로 과도하게 分法化되어 운영되고 있는데[9], 제2장에서 이러한 기존의 법제도 분석을 통하여 수자원관리를 효율화하는 개선방안을 제시하고자 한다.

제3장에서는 국제기구에서의 수자원 관련 문제점을 해결하기 위한 논의 현황을 살펴보고, 이하에서는 최근의 선진국, 미국, 영국, 호주, 독일, 일본 등의 수자원관리에 관한 법체계를 분석하도록 한다. 또한 유럽연합 수자원기본지침(Water Framework Directive: Council Directive 2000/60/EC)의 수자원관리에 대한 부분을 검토한다. 미국이나 호주의 경우 주 단위로 구성된 연방정부의 특성상, 직접적인 수자원관리의 책무를 주 정부가 책임을 맡고 있으며, 연방정부는 기본이 되는 법령(Clean Water Act)을 제정하고, 호주도 2007년에 Water Act를 개정하고, 중앙부처의 지침을 근거로 수자원 관리를 주 정부가 수행하고 있다. 즉 미국과 호주의 경우에는 직접적인 수자원관리는 주 정부가 하되, 수자원관리에 관한 효율성 저하 및 지역 간의 갈등과 같이 심각한 문제에는 연방정부의 개입을 인정하고 있다. 영국의 경우에도 중

9) 우리나라의 수자원 관리 행정체제는 수량관리는 옛 건설교통부(현 국토해양부)에서 그리고 수질관리는 환경부가 관장하는 소위 수자원관리 행정의 이원체제를 구축하였다. 그에 즈음하여 1995년 지방자치시대를 맞이하여 지방하천 및 상하수도 관리가 지방자치단체의 자치사무로 되면서, 국가의 수자원관리 행정은 그 소관부서별로, 국토해양부, 환경부, 지방자치단체(광역자치단체, 지방자치단체), 지방자치단체를 지원하는 행정안전부, 농업용수는 농수산식품부 등이 관장하는 너무나도 복잡한 체제로 이루어져 있어 수자원관리에 관한 법제에 관한 입법체제 정비가 이루어져야 한다고 판단된다.(김해룡, "수자원 관리법제에 대한 평가와 법제개선"「토지공법연구」제52집(한국토지공법학회, 2011/2), 3면 이하 참조).

앙정부를 중심으로 하는 계획체계를 수립함과 아울러 이를 기본 지침으로 하는 수자원 관리체계를 확립하고 있는데, “환경청”을 중심으로 수량과 수질이 통합된 수자원관리체계를 구축하고 있다. 이러한 현상에는 2000년 유럽연합에서 발표한 수자원관리 기본지침이 큰 영향을 미쳤다고 한다.[10] 독일의 물관리법은 소위 하천유역별관리 원칙을 채택하고 있는데, 이 원칙에 따라 각 주정부는 하천유역에 대한 하나의 관리 계획을 수립하는 것과 하천유역을 관할하는 각 행정단위간의 업무공조를 의무화하고 있다. 또한 국가전체의 이익에 관한 사항에 대해서는 “연방정부의 동의”를 요하는 규정을 두어 수계별 통합관리를 하고 있다. 한편 일본은 “공공용 수역의 수질보전에 관한 법률”과 “공장폐수 등의 규제에 관한 법률”로써 수질과 수량관리를 분할하게 됨에 따라 각 분야별 세부적인 법령화 및 관할 부처의 분할 등에 따른 통합된 관리 체계를 갖지 못하고 있다. 그리하여 최근 통합적인 수자원관리의 필요성이 요구됨에 따라 물 순환계의 건전성 확보를 위하여 “수자원기본법”과 “수자원 순환기본법” 제정의 움직임이 국토교토성과 환경성을 중심으로 활성화 되고 있다.

마지막으로 제4장에서는 “(가칭) 수자원관리기본법(안)”의 입법 필요성을 검토한 뒤, 제16대, 제17대, 제18대 국회에 계류된 물기본법 법률(안)을 분석해 보고, 2012년 4월 11일 총선이후 제19대 국회에 “(가칭) 수자원관리기본법(안)”을 제정하는데 있어 담아야 할 내용에 대하여 분석한다.

10) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT

제 2 장 우리나라의 수자원관리에 관한 법제 분석

제 1 절 우리나라의 수자원관리에 관한 현황 개관

우리나라의 연평균 강수량은 1,277mm로 세계평균 807m의 1.6배이나, 1인당 이용 가능한 수자원량은 세계 평균인 8,372톤에 비하여 1,533톤에 불과한 실정이다. 이러한 이유는 지역별·연도별로 강수량의 편차가 심하고, 우리나라 기후의 특성상 6월에서 9월 사이에 일 년 강수량의 74%가 편중되기 때문이다. 이 때문에 물이용 및 치수 측면에 심각한 취약점이 있게 된다. 최근 정부의 입장에 따라 4대강 사업 후 물 부족문제가 대부분 해소될 것으로 보도되고 있지만, 실제로 가뭄 정도에 따라 2020년에는 1.6억 톤에서 4.6억 톤의 물 부족이 발생할 것으로 보이며, 이러한 물 부족은 도서, 해안, 산간지역을 중심으로 발생할 것으로 보인다.[11] 세계는 지금 물 부족 문제를 해결하기 위하여 R&D 투자를 확대하여 기존의 수자원 시설물을 최적화하여 활용하고, 융복합 기술과 연동하여 수자원분야의 새로운 시장을 선점하기 위한 노력을 하고 있다.

하지만, 우리나라의 수자원 관련 법령은 1961년 최초로 「하천법」이 제정된 이래로 소관부처별로 그때그때의 사회적 수요에 따라 단편적으로 제정 및 개정 되어 왔다. 이러한 우리나라의 수자원 관련 법제

11) IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change) 보고에 의하면, 2100년까지 해마다 평균 기온이 2.5도 상승할 것이다. 해수면이 최소한 30센티미터 상승할 것이며, 이에 따라 태풍이 불 때면 홍수의 위험이 증가한다. 폭염의 회수가 증가하고, 기간도 길어지며, 정도 또한 훨씬 강화 될 것이다. 강수량은 5%에서 25%로 감소할 것이고, 국지성 호우는 증가할 것이다. 이를 모두 종합하면, 물 부족이 보편화 될 것이며, 국가 간의 갈등이 빈번해 질 것이며, 농업생산성이 50%까지 저하 될 것이다. 결론적으로 기후변화로 인하여 지구상 가장 큰 고통을 받게 되는 지역 중에 하나가 될 것으로 판단하고 있다.(빌헬름 자거/유동환(역), 「물 전쟁?」(푸른나무, 2008), 12~13면).

도를 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. ⅰ) 첫째, 수자원량과 관련해서는 국토해양부가 관장하는 「하천법」, 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」(1999.9), 「지하수법」(1993), 「수도법」(1961=광역・공업용수 사업인가: 국토해양부, 지방상수도 사업인가: 환경부)과 행정안전부 소관인 「소하천정비법」(1995), 농수산식품부가 관장하는 「농어촌정비법」(1994), 지식경제부가 관장하는 「전원개발촉진법」(1978)이 있다. ⅱ) 둘째, 수질부문과 관련해서는 「환경정책기본법」(1990), 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(1990), 「하수도법」(1966), 「먹는물관리법」(1995), 「4대강수계법」(2002)등이 있다. ⅲ) 셋째, 재해와 관련 법제는 행정안전부가 관장하는 「재난 및 안전관리기본법」(2004)과 「자연재해대책법」[12]과 농수산식품부가 관장하는 「농어업재해대책법」(1967)등으로 구분할 수 있을 것이다.

따라서 이하에서는 수자원관리와 관련하여 「하천법」, 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」, 「지하수법」, 「수도법」, 「소하천정비법」, 「농어촌정비법」, 「전원개발촉진법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「4대강법」의 체계 및 주요내용을 분석하기로 한다.

제 2 절 우리나라의 수자원관리에 관한 법제 분석

1. 「하천법」의 체계 및 주요내용

(1) 목 적

하천법(법률 제892호)은 1961년 12월 30일 河水로 인한 被害를 豫防하고 하천사용의 이익을 증진시키기 위하여 하천의 지정, 관리, 사용

12) 동법률은 시초가 풍수해대책법으로 1967년도에 제정되었고, 1995년 12월 6일 법률 제4993호로 자연재해대책법으로 변경되었다.

및 보전과 비용에 관한 사항을 규정함으로써 하천관리의 적정을 기하며 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 제정되었다. 현재 동법률은 제정된 이후 33차례의 전부 및 일부개정을 거쳐 현재의 내용에 이르고 있다.

(2) 하천법의 내용

1) 하천법의 특성

하천법은 국가 및 지방자치단체의 공공용물인 하천을 관리하기 위한 특별행정법의 영역이다. 하천은 행정법 상 일반 공중의 공동사용에 제공되는 공물이라는 점에서 공공용물이며, 자연적인 상태에서 공공용으로 제공될 수 있는 특징을 갖추고 있다는 점에서 자연공물이라고 할 것이다. 공공용물에는 하천 외에 도로, 공원, 수로 등을 들 수 있을 것이다.

2) 하천법의 구성

현행 하천법은 부칙을 포함하여 제11장으로 구성되어 있는데, 제1장은 총칙, 제2장은 하천의 지정 등, 제3장은 조사 및 계획 수립, 제4장은 하천공사 등의 시행과 관련해서 규정하고 있으며, 그 밖에 제5장 하천의 점용 등, 제6장 하천환경의 보전・관리, 제7장 하천수의 사용 및 분쟁조정, 제8장 하천에 관한 비용과 수익, 제9장 감독, 제10장 보칙, 제11장 벌칙으로 구성되어 있다.

3) 하천의 관리청

하천법 제2장에서 하천을 국가하천과 지방하천으로 구분하고 있는데(동법 제7조), 국가하천은 국토해양부 장관이 관리하고 지방하천은 그 관할 구역의 시・도지사가 관리한다(동법 제8조)고 “하천 관리청”에 대하여 규정하고 있다. 그 외에 지방하천으로서 특별시・광역시・

특별자치시·도·특별자치도의 경계에 위치한 하천은 관계 시·도지사의 협의에 따라 그 하천의 관리청 및 관리방법을 따로 정하여야 한다는 규정이 2012년 1월 17일에 개정되어 2012년 7월 1일자로 시행을 앞두고 있다(동법 제9조제1항). 또한 하천구역을 결정하고(동법 제10조), 하천 예정지를 지정하고(동법 제11조), 홍수관리구역을 지정하도록(동법 제12조) 하고 있다. 또한 하천시설 중 댐·보·수문 등 대통령령으로 정하는 하천시설을 설치한 자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 하천시설의 관리규정을 정하여야 한다(동법 제14조).

4) **수자원의 안정적인 확보를 위한 종합계획수립**

하천법 제3장 제16조 제1항은 국토해양부장관으로 하여금 하천의 관리 및 국가개발계획의 수립 등에 필요한 하천유역의 기본 현황에 대한 조사와 이수(利水)·치수(治水) 및 하천환경 등 수자원의 이용 및 관리에 대한 조사(유역조사)를 실시하도록 하고 있다. 또한 동법 제17조 내지 제22조에서 수문조사, 수문조사의 표준화 등, 수문조사기기의 검정, 수문조사환경의 최적화, 홍수 피해상황조사, 수자원 자료의 정보화에 관하여 정하고 있다. 동법 제23조 제1항에 따르면 "국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 수자원의 안정적인 확보와 하천의 효율적인 이용·개발 및 보전을 위한 20년 단위의 수자원장기종합계획을 수립하여야 한다". 그리고 국토해양부장관은 수자원장기종합계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 그 계획을 변경하여야 한다(동법 제23조제2항). 또한 동법 제24조에서 국토해양부장관은 하천유역의 수자원개발·이용의 적정화, 하천환경의 개선, 홍수예방 및 홍수발생시 피해의 최소화 등을 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하는 10년 단위의 유역종합치수계획을 수립하여야 한다고 정하고 있다. 한편 동법 제25조와 제26조는 하천기본계획과 하천시설의 비상대처계획을 수립하도록 하고 있다.

5) 하천관리청의 하천관리 및 하천 점용허가

제4장은 하천관리청의 하천공사 및 유지 보수 규정[13], 하천공사의 대행, 하천관리청의 아닌 자의 하천공사, 인허가 의제조항을 규정하고 있다. 제5장은 하천구역안에서 토지의 점용[14], 하천시설의 점용, 공작물의 신축·개축·변경, 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경, 토석·모래·자갈의 채취, 그 밖에 하천의 보전·관리에 장애가 될 수 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 하고자하는 자는 하천관리청의 허가를 받도록 "하천의 점용허가"규정[15]을 두고 있

13) 「하천법」 제27조제1항에 의하면, "하천관리청(제28조제1항에 따라 국토해양부장관이 하천공사를 대행하는 경우 국토해양부장관을 포함한다)이 하천공사를 시행하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천공사의 시행에 관한 계획(하천공사시행계획)을 수립하여야 한다"고 정하고 있다. 그리고 동법 제27조제2항에 하천공사시행계획은 하천기본계획의 범위 안에서 수립되어야 한다고 정하고 있고, 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 제방(호안 및 배수시설을 포함한다), 저수로, 보, 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 시설과 연계하여 관리할 필요가 있는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국토해양부장관이 고시하는 국가하천의 시설 및 구간을 제외하고 시·도지사가 시행한다(동법 제27조제5항).

14) 최근 서울시는 추진 중인 한강변 텃밭사업의 일환으로 이촌 한강공원에 시민이 직접 농사를 지을 수 있도록 2012년 2월 말부터 8제곱미터를 총 500구획으로 가족, 부녀회, 동호회 등 팀 단위로 분양하기로 했다. 텃밭에서는 감자, 무, 배추, 상추, 쑥갓 등이 재배되며 서울시는 참가자들에게 상추와 배추 등 모종 일부와 밑거름, 친환경 약제 등을 지원한다. 이에 국토해양부는 서울시에 대하여 한강 텃밭사업이 「하천법시행규칙」제18조 점용허가기준을 위반했음을 이유로 중지명령을 내렸다. 이에 서울시는 텃밭 조성은 생태적으로 한강을 살리는 사업으로 하천 점용허가 범위 내에서 부합한다고 주장했다. 그러나 환경실천연합회는 서울시 텃밭 가꾸기 사업이 정부의 수질관리정책과 역행하는 것으로 법적절차를 무시한 행정이라고 보았다. 그러면서 일시적인 이벤트성 행정에 불과하며 실효성을 거둘 수 없으므로 중단되어야 하고 이미 훼손된 부지는 원상복구 되어야 한다고 주장했다. 결국 서울시가 계획을 백지화하고 한발 물러서기는 했지만 서울시가 보인 일련의 행보는 법치주의를 훼손할 수 있다는 점에서 우려스럽다고 하겠다.

15) 하천점용허가는 하천의 점용을 허가하는 행위를 말한다. 하천의 점용이라 함은 하천을 특별하게 사용하는 것을 말하며, 특별사용이란 공물의 일반사용과는 별도로 공물의 특정부분을 특정목적을 위하여 어느 정도 배타적으로 계속적으로 사용하는 것을 의미한다. 하천점용허가와 관련된 대법원 2004. 10. 15. 선고 2002다68485 판결은

다(동법 제33조). 그리고 기득하천사용자의 보호[16], 하천점용에 대한 손실보상의 협의, 점용료 징수 및 감면, 하천예정지 행위 제한, 댐등 설치자의 재해방지시설의 설치, 댐 수문조사, 홍수조절조사, 홍수 예보 실시 등에 관한 규정을 입법화하고 있다.

6) 하천환경의 보전과 관리

제6장은 하천환경의 보전과 관리로 자연친화적인 공법의 사용할 것을 촉구하고 있으며, 자연친화적인 하천조성을 위한 보전지구의 지정 보전지구의 관리・하천 구역 안에서의 금지행위・하천의 사용금지・원상회복의무를 규정하고 있다.

7) 하천수의 사용 및 분쟁조정

이는 하천법의 주된 내용이라고 할 수 있는데, 제7장에서 하천수의 사용 및 분쟁 조정에 관한 규정을 두고 있다. 즉 동법 제49조에 "하천수는 타인의 권리와 공공의 이익을 침해하지 아니하고 물 관리에 지장이 없는 범위 안에서 사용되어야 하며, 모든 국민이 그 혜택을 고루 향유할 수 있도록 배분되어야한다"고 "하천수 사용 및 배분의 원칙"을 두고 있다. 또한 생활・공업・농업・환경개선・발전・주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관의 허가를 받아야 하고, 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다고

"하천법에 규정된 하천의 점용을 하천에 사용되는 일반사용과는 별도로 하천의 특정 부분을 유형적・고정적으로 특정한 목적을 위하여 사용하는 이른바 특별한 사용을 의미한다"고 판시하고 있다. 따라서 하천점용허가의 법적성질은 하천사용권을 설정하여 주고, 하천의 공공성을 고려하여야 한다는 측면에서 "특허"라고 보아야 할 것이다.

16) 하천법 제34조에 기득하천사용자의 보호규정으로 "하천관리청은 하천점용허가를 함에 있어서 이미 하천점용허가를 받은 자 등 대통령령으로 정하는 하천에 관한 권리를 가진 자[기득하천사용자(旣得河川使用者)]가 그 허가로 손실을 받게 됨이 명백한 경우에는 해당 신청인으로 하여금 기득하천사용자의 동의를 얻도록 하여야 한다"고 정하고 있다.

함으로써 “하천수의 사용허가”규정[17]을 두고 있다(동법 제50조). 동법 제51조는 하천유지유량[18] 및 하천수 사용의 조정에 관해 규정 하고 있다. 또한 이로 인하여 발생할 수 있는 국가와 국민간의 분쟁이나 개인 상호간의 분쟁을 해결하기 위한 규정도 두고 있다(동법 제54조 내지 제56조).

한편 제8장은 하천에 관한 비용과 수익, 제9장은 감독, 즉 법령위반에 대한 처분·공익을 위한 처분·하천관리청에 대한 감독·하천관리원 등에 관하여 정하고 있으며, 제10장에서는 보칙 규정을 두고 있다.

(3) 소 결

하천법을 분석해 보면, 동법 제7조는 하천을 국가하천과 지방하천, 그 외의 지방하천으로 구분하여 국가하천은 국토해양부 장관이 관리하도록, 지방하천은 시·도지사가 관리하도록 정하고 있다. 우리나라의 하천 중 저수지 및 호수 등의 지표수와 지하수는 대수층을 통하여 연결되어 있으며, 해안선까지 이어지므로 단일한 법률을 통하여 일관되게 관리되어야 할 것이다. 또한 수자원관리와 관련해서 국가하천은 국토해양부 장관, 지방하천은 시도지사 사무로서 수자원 관리가 복잡한 구조로 되어 있다. 이러한 관리구조의 중복 및 상충은 부처 간의 책임 전가 및 회피 등 갈등을 야기할 뿐만 아니라 수자원 관리의 통일성과 효율성을 기하는 데에 장애 요소가 될 것이다.

---

17) 하천수의 사용허가는 하천의 특정 지점에서의 하천수의 상황을 고려하여 사용목적, 사용량, 취수지점, 사용기간 등이 특정되어 행해지는 대물적인 특허처분이다(대법원 2011. 1. 13. 선고 2009다21058 판결).

18) 하천법에 하천유지유량제도가 수용되는 과정과 2007년 개정 도입된 환경개선용수의 쟁점에 관한 자세한 연구는 이상돈, “우리나라 하천법에서의 하천 유지유량과 환경개선용수”「법학논문집」 제35집제2호(중앙대학교 법학연구원, 2011/12), 309면 이하 참조; 박균성, “하천수 사용에 관한 공법적 연구”「토지공법연구」제44조(한국토지공법학회, 2009), 109면 이하.

2. 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」의 체계 및 주요내용

(1) 목 적

「댐건설및주변지역지원등에관한법률」은 댐의 건설·관리 및 건설비용의 회전활용, 댐건설에 따른 환경대책, 지역주민에 대한 지원 등에 관하여 규정함으로써 수자원을 합리적으로 개발·이용하여 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 1999년 9월 7일 법률 제 6021호로 제정되었다.[19)]

(2) 댐법의 주요내용

1) 댐의 정의 규정

현행 댐법 제2조 제1호에 따르면 댐이라 함은 "하천의 흐름을 막아 그 저수(貯水)를 생활용수, 공업용수, 농업용수, 환경개선용수, 발전(發電), 홍수 조절, 주운(舟運), 그 밖의 용도("특정용도")로 이용하기 위한 높이 15미터 이상의 공작물을 말하며, 여수로(餘水路)·보조댐과 그 밖에 해당 댐과 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설이나 공작물을 포함 한다." 한편 다목적댐을 "국토해양부장관이 건설하는 댐

19) 1960년대 우리나라에서는 제1차 경제개발계획 경제지표인 식량의 자급자족, 산업구조의 현대화 및 공업의 고도화에 의한 수출 진흥, 수입대체산업 육성에 필수적인 기초자원으로서의 수자원에 대한 수요가 급격하게 증가하였다. 이러한 결과 4대강 유역의 수자원을 종합적으로 개발하기 위한 10개년 개획이 수립되었으며, 섬진강 다목적 댐과 남강 다목적 댐이 건설 되었다. 댐법이 제정되기 전 (구)특정다목적댐법은 그 적용대상이 다목적댐에 한정되어 있을 뿐만 아니라 댐 주위 지역 주민에 대한 지원이 불충분하여 이를 기반으로 댐을 지속적으로 건설·관리하기에는 미흡하였기에 폐지되었다. 그 대신에 모든 댐을 대상으로 하는 댐건설장기계획을 수립하여 수자원을 종합적·체계적으로 개발할 수 있도록 하면서 댐주위지역주민에 대한 지원을 확대하는 것을 목적으로 현재의 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」이 제정되었다.

으로서 특정용도 중 둘 이상의 용도로 이용하는 것[특정용도에 전용(專用)되는 시설이나 공작물은 제외한다]"으로 규정하고 있으며, 댐사용권이란 "다목적댐에 의한 일정량의 저수를 일정한 지역에 확보하고 특정용도에 사용할 수 있는 권리를 말 한다"(동법 제2조제2호 내지 제3호).

2) 댐의 건설과 관리

댐법 제2장은 댐의 건설과 관리에 관한 장으로서 동법 제4조에 댐건설 장기계획규정에 따르면 "국토해양부장관은 수자원을 효율적이고 환경친화적으로 개발하기 위하여 10년마다 다음 각 호의 사항이 포함된 댐건설장기계획을 수립하여야 한다."

1. 댐건설의 기본방침
2. 각종 용수의 수급(需給) 전망
3. 수계별 댐 건설 계획(농업용수댐은 저수량이 1천만 톤 이상인 것으로 한정한다)
4. 재원조달계획
5. 입지선정기준
6. 댐건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

그리고 국토해양부장관은 제1항에 따라 댐건설장기계획을 수립하려는 경우에는 관할 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후「하천법」제87조[20]에 따른 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우「전원개발촉진법」제4조에 따른 전원개발사업추진위원회의 심의를 거친 댐에 관한 사항은 심의사항에서 제외한

20) 하천법 제87조제1항에 "하천관리에 필요한 중요한 사항을 심의하고 하천수 사용에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 국토해양부에 중앙하천관리위원회를 두고, 시·도에 지방하천관리위원회를 둔다"고 정하고 있다.

다고 정하고 있다(동법 제4조제2항). 또한 국토해양부장관은 댐건설장기계획에 대한 타당성을 5년마다 검토하여 그 결과를 댐건설장기계획에 반영하여야 한다.

댐법은 댐건설사업시행자로 하여금 기본계획 및 실시계획을 수립하도록 하고 있다(동법 제7조 내지 제8조). 동법 제8조 제2항에 따르면 "국토해양부장관 또는 시·도지사가 아닌 댐건설사업시행자는 실시계획을 수립하려는 경우에는 미리 국토해양부장관(시장·군수가 실시계획을 수립하는 경우에는 시·도지사를 말한다)의 승인을 받아야한다". 동법 제9조는 인허가 의제규정, 인허가등 의제를 위한 일관협의회 신설(2012년 1월 17일), 토지의 출입 등(댐법 제10조), 토지 등의 수용과 사용(댐법 제11조)에 관한 규정을 두고 있으며, 댐건설 완료시에는 고시, 준공인가를 신청하고 국토해양부 장관이 인정한 증명서를 발급받고 고시하도록(댐법 제12조)하고 있다.

댐의 관리청 및 수탁관리자를 누구로 할 것 인가에 관해서는 동법 제15조 제1항은 "댐은 국토해양부장관이 관리한다. 다만, 시·도지사 또는 시장·군수가 건설한 댐은 해당 시·도지사 또는 시장·군수가 관리 한다"고 정하고 있다. 동법 제15조 제2항은 "제1항에 따라 댐을 관리하는 국토해양부장관, 시·도지사 또는 시장·군수(댐 관리청)는 댐의 관리를 위하여 필요한 때에는 댐사용권을 설정 받은 자(댐사용권자) 또는 댐의 설치·운영에 관한 업무를 수행하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관에 댐의 관리를 위탁할 수 있다"고 정하고 있다. 이에 댐법시행령 제16조 제2항은 "국토해양부장관이나 한국수자원공사가 건설한 댐의 관리업무는 댐건설 완료의 고시와 동시에 법 제15조에 따라 한국수자원공사에 위탁 한다"고 정하고 있다. 동법 제16조에서 "댐의 관리는 댐의 저수로 인한 공익의 증진, 피해의 제거 또는 경감에 유의하고 댐사용권을 침해하지 아니하도록 적정하게 하여야 한다"고 정하고 있다. 한편 댐관리청은 댐법 제16조의 기본

원칙에 따라 댐 관리규정을 정하여야 한다(동법 제17조). 그리고 댐의 저수를 방류함으로서 하류에 현저한 변화를 가져올 것이라고 인정하는 경우에는 위해방지를 위하여 시도지사에게 통지하고 일반인에게도 필요한 조치를 하여야 한다(동법 제18조).

3) 다목적댐의 건설과 관리에 관한 특례 및 댐사용설정권

다목적댐의 건설과 관리에 관한 특례와 관련해서는 다목적 댐 건설 비용부담(댐법 제20조), 국가의 선행 투자(제21조), 지방자치단체의 비용부담(제22조), 수익자부담금(제23조)을 정하고 있다. 동법 제24조 제1항에서 "댐사용권은 다목적댐의 저수를 특정용도에 사용하려는 자의 신청을 받아 국토해양부장관이 설정 한다"고 정하고 있고, 동법 제2항은 "국토해양부장관은 제1항에 따라 댐사용권을 설정할 때에는 설정목적, 댐사용권에 따라 확보될 저수의 최고·최저 수위(水位)와 저수량의 사항을 명백히 하여야 한다"고 "댐사용권의 설정"에 관한 규정을 두고 있다. 이에 반하여 동법 제27조에는 댐사용권 설정의 거부에 관한 규정을 입법화하고 있다. 동법 제29조에는 댐사용권을 물권(物權)으로 보고 댐법에 특별한 규정을 제외하고는 부동산에 관한 규정을 준용하도록 정하고 있다.

4) 한국수자원공사와 지방자치단체간의 물값 사용료 규정의 갈등 규정

최근 수자원공사와 지방자치단체 간의 물 값 분쟁은[21] 댐법 제35조 제1항과 관련이 있다. 즉 댐사용권자나 댐사용권설정예정자는 해당 댐의 저수를 사용하는 자로부터 사용료를 받을 수 있는데, 댐건설 이전에 「하천법」 제50조에 따른 하천수의 사용허가를 받아 하천의 물을 사용하는 경우에는 사용료를 받지 아니한다. 즉 「하천법」 제50조 제1항은 "생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천

21) 대법원 2011.01.13. 선고 2009다21058 판결; 대전지방법원 2006.10.26. 선고 2005가합7287 판결; 헌법재판소 2001.01.18. 선고 99헌마548 전원재판부 결정.

수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관의 허가를 받아야 한다"고 정하고 있으며,「하천법」 제50조 제8항은 "기득하천사용자의 보호 및 손실보상에 관하여는 제34조[22] 및 제35[23] 조를 준용한다"고 하고 있다. 그리고 댐법 제35조 제2항 "제1항에 따른 사용료는 댐사용권자나 댐사용권설정예정자가 제20조제1항에 따라 부담한 금액이나 제33조에 따라 납부한 금액의 범위에서 댐의 저수를 사용하는 자가 사용하는 수량 등을 고려하여 정하여야 한다"고 정하고 있다.[24] 댐사용권자나 댐사용권설정예정자는[25] 제1항에 따라 사용료를

22) 댐법 제34조에 "하천관리청은 하천점용허가를 함에 있어서 이미 하천점용허가를 받은 자 등 대통령령으로 정하는 하천에 관한 권리를 가진 자[기득하천사용자(旣得河川使用者)]가 그 허가로 손실을 받게 됨이 명백한 경우에는 해당 신청인으로 하여금 기득하천사용자의 동의를 얻도록 하여야 한다. 다만, 그 하천점용에 관한 사업이 기득하천사용자의 하천사용에 관한 사업에 비하여 공익성이 뚜렷하게 큰 경우, 손실을 방지하기 위한 시설을 설치하여 기득하천사용자의 하천사용에 관한 사업의 시행에 지장이 없다고 인정되는 경우에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다"고 정하고 있다.

23) 댐법 제35조제1항에 하천점용허가로 손실을 받은 기득하천사용자가 있는 때에는 그 하천점용허가를 받은 자가 그 손실을 보상하여야 한다. 그리고 손실의 보상에 관하여는 하천점용허가를 받은 자와 기득하천사용자가 협의하여야 한다(동조 제2항). 손실의 보상에 따른 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 때에는 당사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다(동조 제3항). 즉 손실보상을 함에 있어서 이 법에 규정한 것을 제외하고는「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

24) 댐법 제35조제2항은 댐건설비용 한도내에서 사용료를 징수할 수 있다고 규정하고 있는 반면에「수자원공사법」 제16조제1항은 댐건설비용에 관계없이 사용료를 징수할 수 있다는 취지로 규정하고 있기에 양 법률이 서로 상반되는 내용을 규정하는 상황에서 양 법률이 상호 보완적이기 위해서는 공사법 제16조가 댐법 제35조에대한 특별규정으로 해석할 수 있을 것이다.(박균성, "하천수 사용에 관한 공법적 연구"「토지공법연구」 제44조(한국토지공법학회, 2009), 120면 이하 참조).

25) 댐사용권자나 댐사용권설정예정자는 한국수자원공사, 지방자치단체 등 다른 법인도 포함될 수 있다. 왜냐하면 댐사용권자나 댐사용설정에정자는 공법인과 영리성을 갖는 법인도 주체가 될 수 있기 때문이다. 따라서 댐법상 사용료를 어느정도로 할 것인지 여부에 대하여 댐사용권자나 댐사용권설정예정자별로 구체적인 사용료 결정은 국토해양부장관이 정한다. 그러므로 한국수자원공사는 댐의 건설비용, 운영 및 관리비용에 대하여 사용료로 포함되는 것으로 해석할 수 있다는 점이다. 이에 관한 자세한 내용은 윤석찬, "서울시 물값 소송 항소심 판례의 분석과 연구"「법학논총」 제30집제2호(전남대학교 법학연구소, 2010/8), 132면 참조.

받으려는 경우에는 그 산출방법과 수납방법 및 수납기한 등을 정하여 미리 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다(댐법 제35조제3항). 또한 "다목적댐관리비용의 부담규정"과 관련해서는 "다목적댐의 유지, 수리 또는 그 밖의 관리에 필요한 비용은 국고·댐사용권자 또는 댐수탁관리자의 부담으로 한다. 이 경우 댐수탁관리자가 부담하는 비용은 해당 댐의 수탁관리에 따른 수입의 범위이어야 한다"고 명시하고 있다.

5) **댐건설시 지역주민의 지원**

댐법 제3장은 댐건설 지역주민에 대한 지원 규정으로, 이주정착지 미이주자에 대한 지원, 수몰이주민에 대한 지원, 댐주변지역정비사업 및 재원, 댐주변지역지원사업 및 재원, 친환경공간조성, 공공시설의 우선설치, 공공하수도의 설치 규정을 두고 있다(댐법 제39조 내지 제44조의4).

6) **국토해양부장관의 권한**

댐법 제45조에 "국토해양부장관 등의 권한"을 두고 있다.

> 제45조(국토해양부장관 등의 권한) ① 국토해양부장관은 댐건설에 관한 기본계획이 고시된 경우에는 「하천법」과 「골재채취법」에도 불구하고 사업시행지와 제12조제1항 및 제2항에 따라 고시된 하천구역에서의 다음 각 호의 처분 등을 한다. 다만, 시·도지사 또는 시장·군수가 건설하는 댐의 경우에는 해당 시·도지사 또는 시장·군수가 다음 각 호의 처분 등을 하며, 제15조제2항에 따라 댐의 관리를 위탁한 경우 그 위탁의 범위에 속하는 처분 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 댐수탁관리자가 한다.
> 1. 「하천법」 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가, 같은 법 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 같은 법 제50조에 따른 하천수의 사용허가
> 2. 제1호의 허가를 받은 자에 대한 「하천법」 제5조제2항에 따른 권리·의무 승계 신고의 수리

3.「하천법」제46조제6호에 따른 야영, 취사와 떡밥・어분(魚粉) 등 미끼를 사용하여 하천을 오염시키는 낚시행위를 금지하는 지역의 지정
4.「골재채취법」제22조에 따른 골재채취의 허가
5. 제1호부터 제4호까지의 처분 등과 관련한 다음 각 목의 처분
가.「하천법」제69조 또는 제70조에 따른 허가의 취소, 공사의 중지 등의 처분
나.「골재채취법」제31조에 따른 골재채취허가의 취소 또는 골재채취의 중지와 같은 법 제33조에 따른 원상복구 등의 명령
② 국토해양부장관, 시・도지사, 시장・군수 또는 댐수탁관리자는 제1항에 따른 처분 등을 하려는 경우에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.
③ 국토해양부장관, 시・도지사 또는 시장・군수는 제1항에 따른 처분 등을 하려는 경우에는 미리 댐수탁관리자의 의견을 들어야 한다.
④ 댐수탁관리자는「하천법」제37조제1항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 제1항제1호 및 제4호에 따라 허가를 받은 자로부터 점용료나 사용료를 징수하여 댐의 관리비용으로 사용할 수 있다.

(3) 댐법과 하천법과의 법적 지위

댐법과 하천법과의 관계는 댐법 제46를 통해 알 수 있는데, 댐법에서 정한 사항을 제외하고는 댐의 건설과 관리에 필요한 사항은「하천법」을 적용한다고 하고 있다. 즉 댐법은 댐의 건설과 관리에 관하여 특별법이 되며,「하천법」은 댐법과의 관계에서 일반법의 지위를 갖는다고 하겠다. 댐법 제48조의 2에 "국가나 시・도지사는 예산의 범위에서 지방자치단체인 댐건설사업시행자에게 댐건설사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다"고 하며 댐건설비용의 지원규정을 두고 있다.

3.「지하수법」의 체계 및 주요내용

(1) 목적과 위상

지하수법의 목적은 “지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 적정한 지하수개발·이용을 도모하고 지하수오염을 예방하여 공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적”으로 제정되었다. 지하수법은 지하수의 개발과 이용에 관한 내용인 지하수량의 확보와 지하수 수질의 보전에 관하여 규율하는 법률이라고 하겠다.

「지하수법」은 2012년 1월 17일 법률 제11192호로 “국토해양부”가 관장하는 법률이다.「지하수법」은 지하수에 관한 기본법의 성격을 가지고 있다는 점을 확인 할 수 있다.[26] 또한 동법 제4조에 “지하수의 조사, 개발·이용 및 보전·관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다. 다만, 제14조부터 제16조까지의 규정은 그러하지 아니하다”고 정하고 있기 때문이다.

(2) 지하수의 규제기관

이 법은 지하수의 조사 및 개발·이용을 위해 국토해양부장관 및 시·도지사에게 지하수조사(제5조), 지하수 보전·관리의 정보화(제5조의2), 지하수관리기본계획의 수립·시행(제6조)의 의무를 부여하고 있으며, 안정적인 수자원 확보를 위하여 지하수자원확보시설의 설치

26) 지하수는 하천, 오염 또는 바다와 같은 지표수와 상호연결 되어 있다. 지표수가 지하수로 유입되는 경우도 있고 거꾸로 지하수가 지표수로 용출되는 경우도 있다. 바닷물과 연결되어 있는 지하수가 고갈되게 되면 바닷물이 침투하게 되어 지하수를 오염시키게 된다. 최근에 우리나라의 경우에 수자원 부족현상이 일어나고 있다. 이는 수자원량에 있어서 뿐만 아니라 질에 있어서도 그러하다. 특히 일정지역의 경우 수자원량의 부족문제가 매우 심각하다. 따라서 현세대와 후세대를 위하여 지하수의 중요성은 계속해서 커지면서 지하수를 보호할 필요성이 있다고 하겠다.(박균성/함태성,「환경법」(박영사, 2012), 435면 이하 참조)

규정(제9조의6)과 지하수의 관측 및 조사에 관한 제도(제17조)를 도입하였다.

또한 지하수의 수질보전을 위하여 환경부장관은 지하수 수질측정시설을 설치하여 전국의 지하수에 대한 수질오염실태를 측정하여야 하며, 측정이 완료되었을 때에는 그 결과를 국토해양부장관에게 통보하도록 정하고 있다(제18조제1항). 동법 제18조제2항에 따르면 수질측정망의 설치기준·설치구역 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령에서 정하도록 하고 있다.

따라서 지하수의 종합관리 및 수량관리는 '국토해양부'가 담당하고 있고, 지하수의 수질관리는 '환경부'에서 관리하고 있음을 발견할 수 있다. 그리고 '시장·군수·구청장'은 지하수 규제를 집행하는 기관으로 되어 있음을 이하에서 볼 수 있다.

(3) 지하수의 보존 및 관리를 위한 규제 수단

1) 지하수개발·이용의 허가

지하수법의 핵심적인 법 규정은 제7조라고 하겠다. 그 이유는 지하수 개발과 이용을 하기 위하여서는 원칙적으로 시장·군수·구청장에게 허가를 받도록 규정하고 있기 때문이다. 이에 동법 제7조 제1항에 "지하수를 개발·이용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다"고 정하고 있다. 예외적으로 허가를 받지 아니하고 사용할 수 있는 지하수로는 ⅰ) 자연히 흘러나오는 지하수 ⅱ) 또는 다른 법률에 따른 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 시행하는 사업 등으로 인하여 부수적으로 발생하는 지하수를 이용하는 경우, ⅲ) 동력장치를 사용하지 아니하고 가정용 우물 또는 공동우물을 개발·이용하는 경우, ⅳ) 제13조 제1항 제1호에 따른 허가를 받은 경우이다. 즉 지하수법에서 지하수 개발과 이용

은 허가를 요하는 것으로 되어 있으나 지하수를 공개념으로 이해하는 경우에 이는 행정법상의 特許에 해당 된다[27]고 하겠다.

그러나 지하수를 이용하기 위하여 허가를 받고자 하는 자는 우선 지하수 영향조사기관이 실시하는 지하수영향조사를 받은 후 지하수영향조사기관이 작성한 지하수영향조사서를 제출하여야 하고, 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하수영향조사서를 심사하여 그 결과를 허가 내용에 반영하여야 한다(동법 제7조제2항). 동 규정의 경우 위에서 언급한 지하수를 공개념으로 이용하면 지하수의 이용과 개발에 관한 허가는 특허에 해당하는데, 특허에 해당되는 경우에 행정청은 법률에 규정되어 있지 않는 이유로 허가를 거부하는 행위는 합법적인 행위로 된다. 따라서 현행 지하수법 제7조 제3항에서 허가거부의 사유를 규정함으로써 지하수를 공개념으로 파악하고 있지 않다는 점을 알 수 있다. 왜냐하면, 현행 지하수법 제7조 제3항에서는 "시장·군수·구청장은 지하수 채취로 인하여 인근 지역의 수원(水源)의 고갈 또는 지반의 침하를 가져올 우려가 있거나 주변 시설물의 안전을 해칠 우려가 있는 경우, 지하수를 오염시키거나 자연생태계를 해칠 우려가 있는 경우, 지하수의 적정 관리 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시관리계획, 그 밖에 공공사업에 지장을 줄 우려가 있는 경우, 그 밖에 지하수를 보전하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에 따른 허가를 하지 아니하거나 취수량을 제한할 수 있다"고 규정하고 있기 때문이다.

---

27) 지하수법상 지하수 개발 및 이용허가에 대한 법적성격을 무엇으로 볼 것인가가 문제된다. 예컨대 지하수를 토지 소유권의 구성부분이 되며 지하수의 개발이 인간의 자연적 자유에 속하는 것이라고 본다면 지하수 개발 및 이용허가는 강학상 허가라고 할 것이지만, 지하수를 공공의 자원으로 보고 지하수 이용권이 지하수 개발 및 이용허가에 의하여 창설되는 것으로 본다면 지하수 개발 및 이용허가제도는 "특허"로 보아야 할 것이다. 이에 관한 자세한 내용은 이종영, "지속가능한 하천수 개발과 유지를 위한 현행 제도와 그 개선방안" 「환경법연구」 제25권제1호(환경법학회, 2001), 343면 참조.

2) 하천인근에서의 지하수개발 · 이용허가

또한 하천건천화의 원인인 지하수 남용을 방지하기 위하여 지하수법 제7조의 2에 도입한 제도가 “하천인근에서의 지하수개발 · 이용허가” 제도이다. 동법률에 의하면 시장 · 군수 · 구청장은 제7조 제1항에 따른 허가를 할 때 「하천법」 제2조 제2호에 따른 하천구역의 경계로부터 대통령령으로 정하는 범위 내의 지역에서 지하수를 개발 · 이용하는 경우에는 제7조 제2항에 따라 지하수영향조사서를 첨부하여 국토해양부장관과 미리 협의하여야 할 의무를 진다. 그리고 국토해양부장관은 제1항에 따른 지하수개발 · 이용이 하천의 수량에 영향을 미친다고 인정하는 경우에는 취수량 · 취수기간의 제한 및 취수 금지 등을 요청할 수 있으며, 시장 · 군수 · 구청장은 특별한 사유가 없으면 이 요청에 응할 의무가 있다. 이와 더불어 동조 제2항의 후문은 “이 경우 국토해양부장관은 해당 허가로 인하여 「하천법」 제34조에 따른 기득하천사용자(旣得河川使用者)가 손실을 받을 것이 명백한 경우에는 허가를 신청한 자가 기득하천사용자로부터 동의를 받도록 하여야 한다”고 규정함으로써 하천수리권과 연계하고 있다.

지하수개발 · 이용허가의 유효기간은 5년으로 제한하고 있고, 연장하는 경우에도 연장기간은 5년으로 제한하고 있음을 알 수 있다.

3) 예외적인 허가사항으로서의 신고

동법 제8조는 제7조 상의 허가를 받은 경우의 예외로서 신고를 하도록 정하고 있다. 이에 의하면, ⅰ)「국방 · 군사시설 사업에 관한 법률」 제2조에 따른 국방 · 군사시설사업에 의하여 설치된 시설에서 지하수를 개발 · 이용하는 경우, ⅱ)「농어업 · 농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호에 따른 농어업을 영위할 목적으로 대통령령으로 정하는 규모 이하로 지하수를 개발 · 이용하는 경우, ⅲ) 재해나 그 밖의 천재지변으로 인하여 긴급히 지하수를 개발 · 이용할 필요가 있다고

시장・군수・구청장이 인정하는 경우, ⅳ) 전쟁이나 그 밖의 비상사태 발생에 대비하여 국가 또는 지방자치단체가 비상급수용(非常給水用)으로 지하수를 개발・이용하는 경우, ⅴ) 제1호부터 제4호까지의 규정 외의 경우로서 대통령령으로 정하는 규모 이하로 지하수를 개발・이용하는 경우이다. 한편 동법 제8조의 2에 "지하수개발・이용의 신고자가 지하수를 개발・이용할 의사가 없음을 시장・군수・구청장에게 알리거나 시장・군수・구청장이 이를 확인한 경우, 신고한 날부터 3개월 이내에 정당한 사유 없이 공사를 시작하지 아니하거나 공사 시작 후 계속하여 3개월 이상 공사를 중지한 경우"에 "申告의 效力을 상실"한다는 규정을 두고 있다.

4) 감독 및 관리 메커니즘

동법 제9조는 허가와 신고한 내용에 따라서 지하수를 사용하는가에 관하여 일종의 국가 감독권 행사로서 준공 시에 신고를 하도록 정하고 있다(준공신고). 또한 지하수를 개발・이용하는 자는 제15조 제1항 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당되는 경우에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 이에 관한 사항을 시장・군수・구청장에게 종료신고를 하여야 한다. 지하수에 영향을 미치는 굴착신고에 관하여는 동법 제9조의4에서 정하고 있는데[28], 현행 지하수법 제9조의 4에서 토지 굴착 시 신고를 하는 대상으로서 지하수의 조사, 지하수영향조사, 수질측정, 그 밖에 지하수의 수량 또는 수질에 영향을 미치는 행위로서 대통령이 정하는 행위[29]를 열거하고 있다.

---

28) 여기서 건축허가 시 지하수 유출이 과다한 경우, 지하토목공사를 다른 방법으로 가능한 기술이 개발되어 있는 경우에는 가능한 지하수를 보전하는 방향으로 허가를 제한 허거나 특정된 기술의 사용에 대한 부관을 첨부하여 허가할 수 있는 방안을 건축법에 고려할 필요성이 있겠다.

29) 동법 시행령 제14조의3제2항에 대통령령이 정하는 행위로,「광업법」제3조제2호에 따른 탐사(探査), 굴착 지름이 75밀리미터 이상인 지질・지하수 조사(국방・군사용의 경우는 제외한다), 지열(地熱)을 냉난방에너지원으로 이용하기 위한 지열냉난방시설(지열냉난방시설)의 공사로서 지하수를 뽑아 쓰지 아니하는 공사로 정하고 있다.

또한 2012년 1월 17일 신설된 지하수법 조항을 보면 제9조의 6에서 “국토해양부장관 및 지방자치단체의 장은 안정적인 수자원의 확보와 가뭄 등에 대비하기 위하여 지하수자원확보시설(지하수댐, 지하수 함양 시설)을 설치 및 관리 할 수 있다”고 정하고 있으며, 제9조의 7에서는 국토해양부장관으로 하여금 지하수를 냉난방에너지원으로 이용하는데 필요한 지하수의 적정한 개발 이용 및 보전·관리를 위한 시책을 강구하도록 촉구하고 있다.

5) **지하수의 보전 및 관리를 위한 지정제도**

시·도지사는 지하수의 보전 및 관리를 위하여 지하수를 이용하는 하류지역과 수리적으로 연결된 지하수의 공급원이 되는 상류지역, 주된 용수공급원이 되는 지하수가 상당히 부존된 지층이 있는 지역, 대통령령으로 정하는 공공급수용 지하수개발·이용시설의 중심에서 대통령령으로 정하는 반지름 이내에 제13조제1항제2호에 따른 시설이 설치되어 수질의 저하가 우려되는 지역, 지하수개발·이용량이 기본계획 또는 지역관리계획에서 정한 지하수개발 가능량에 비하여 현저하게 높다고 판단되는 지역, 지하수의 지나친 개발·이용으로 인하여 지하수의 고갈현상, 지반침하 또는 하천이 마르는 현상이 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역, 지하수의 개발·이용으로 인하여 주변 생태계에 심각한 악영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 지역, 그 밖에 지하수의 수량이나 수질을 보전하기 위하여 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에 해당하는 지역을 지하수보전지역으로 “지정” 할 수 있다(동법 제12조제1항).[30]

30) 지정제도의 입법유형으로 일정한 토지에 대한 지역 및 지구지정의 경우를 제외하고 4가지의 유형으로 구분할 수 있다. 먼저, 일정한 영업행위에 대하여 행정기관이 지정함으로써 실질적으로 허가, 인가, 특허의 법적효과가 나타는 경우이고, 둘째, 행정청이 지정한 자에 대하여 행정업무를 하게 하는 경우, 셋째, 행정청이 일정한 자를 지원하기 위하여 지원대상자를 지정하는 경우, 넷째, 행정청이 일정한 자를 규제하기 위하여 규제대상자를 지정하는 경우이다. 이러한 지정제도의 입법유형에도 불구

시・도지사는 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제12조제2항). 그리고 2 이상의 특별시・광역시 또는 도의 행정구역에 걸쳐 지하수보전구역을 지정할 필요가 있는 경우에는 관계 시・도지사는 협의하여 이를 공동으로 지정하거나 지정할 자를 정한다. 국토해양부장관은 제3항에 따른 협의가 성립되지 아니한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지정할 자를 지정하고, 이를 고시하여야 한다(동법 제12조제4항).

시・도지사는 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경하였을 때에는 지체 없이 이를 고시하고, 국토해양부장관에게 보고하여야 하며, 시장・군수・구청장에게 이를 알려 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법 제12조제5항). 국토해양부장관은 지하수의 보전・관리를 위하여 지하수보전구역을 지정할 필요가 있는데도 지정을 하지 아니하여 지하수의 보전・관리에 지장을 초래할 우려가 있다고 판단되는 지역, 수질보전을 위하여 환경부장관이 요청한 지역, 그 밖에 지하수의 보전・관리에 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 지역에 해당하는 경우에는 시・도지사에게 지하수보전구역의 지정을 명할 수 있도록 정하고 있다(동법 제12조제6항).

지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경하려고 하는 경우에 시도지사는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정될 때에는 이를 반영하도록 하는 주민의 의견 청취 규정(제12조의2)을 두고 있다.

하고 지정제도의 입법구조에 대한 공통점을 발견할 수 있다. 첫째, 지정의 주체가 누구인가를 확정하여야 한다. 둘째, 지정의 목적이 특정되어야 한다. 셋째, 지정의 요건이 설정되어야 한다. 넷째, 지정된 기관이 가는 권리와 의무가 특정되어야 한다. 다섯째, 지정의 절차가 설정되어야 한다. 여섯째, 지정된 기관에 대한 행정청의 감독 및 규제수단이 설정되어야 한다. 일곱째, 행정청의 규제 내지는 각종 제재조치에 의하여 피해를 입은 기관이 취할 수 있는 구제조치가 마련되어 있어야 한다.(오준근, “지정제도의 입법구조 분석” 「월간법제」(법제처, 2002/6), 14~30면.).

6) 지하수보전구역에서의 행위제한

지하수보전구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 관계 법률에 따라 승인을 받거나 허가를 받아 제2호의 시설을 설치한 경우에는 허가를 받은 것으로 본다.

시장·군수·구청장은 지하수보전구역에서 새로운 지하수의 개발·이용을 금지할 수 있다(동법 제13조제2항). 동법 시행령 제21조제5항은 "시장·군수·구청장은 법 제13조제2항에 따라 지하수보전구역에서 새로운 지하수개발·이용행위를 금지하려는 경우에는 지하수보전구역의 지정일 또는 변경일, 지하수보전구역의 명칭, 지하수보전구역의 위치 및 면적, 축척 5천분의 1 이상의 지형도면으로 작성된 도면, 금지되는 지하수개발·이용행위의 내용 및 금지되는 기간의 사항을 공보 등에 고시하여야 하며, 그 고시내용을 20일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다"고 정하고 있다.

1. 제8조 제1항 제5호에 따라 신고하도록 되어 있는 규모의 범위에서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 지하수를 개발·이용하는 행위,
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 물질을 배출·제조 또는 저장하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
   가.「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」제2조제8호에 따른 특정수질유해물
   나.「폐기물관리법」제2조제1호에 따른 폐기물
   다.「하수도법」제2조제1호·제2호에 따른 오수·분뇨 및「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」제2조제2호에 따른 가축분뇨
   라.「유해화학물질 관리법」제2조제8호에 따른 유해화학물질
   마.「토양환경보전법」제2조제2호에 따른 토양오염물질
3. 지하수의 수위저하·수질오염 또는 지반침하 등 명백한 위험을 가져오는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

7) 지하수를 개발·이용하는 자의 원상회복의무

지하수법 또는 다른 법률의 규정에 의한 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자는 이 법 또는 다른 법률에 따른 허가·인가 등이 취소된 경우, 이 법 또는 다른 법률에 따른 허가·인가 등에 의한 개발·이용기간이 끝난 경우, 지하수의 개발·이용을 위하여 굴착한 장소에서 지하수가 채취되지 아니한 경우, 수질불량으로 지하수를 개발·이용할 수 없는 경우, 지하수의 개발·이용을 종료한 경우, 제8조의2에 따라 신고의 효력이 상실된 경우, 제9조의4에 따라 신고를 하고 토지를 굴착한 경우로서 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 종료한 경우, 그 밖에 원상복구가 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 해당 시설 및 토지를 원상회복의무를 부과하고 있다(동법 제15조).

(4) 유출 지하수의 이용과 건천화 방지를 위한 신고

지하수법 제9조의2에서는 유출지하수의 이용에 관하여 정하고 있다. 예컨대 지하철공사장이나 기존 지하철 터널에도 많은 지하수가 흐르고 있는데, 서울시의 지하철 터널에서만도 매일 1급수의 청정한 지하수가 30만 톤 이상 배출되고 있다. 현재 지하수의 일부는 하천으로 유입되어 건천화를 방지하고 하천을 깨끗하게 만들어 주는 역할을 하고 있다. 이에 지하철·터널 등의 지하시설물을 설치하려는 자 또는 국토해양부령으로 정하는 규모 이상의 건축물이나 그 밖의 시설물을 설치하려는 자는 이로 인하여 지하수가 유출될 경우 발생할 문제를 최소화할 수 있는 대책을 수립·시행하여야 한다. 그럼에도 불구하고 당해 시설 또는 건축물 등의 준공 후 국토해양부령으로 정하는 규모 이상으로 지하수가 유출되는 경우에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 이를 대통령령으로 정하는 용도로 이용할 수 있도록 이용계획을

수립하여 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다(동법 제9조의2제2항). 시장·군수·구청장은 지하수의 유출감소대책을 시행하지 아니하는 자 또는 유출지하수의 이용계획을 시행하지 아니하거나 이용률이 현저히 낮다고 인정되는 자에게는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 그 개선을 명하여야 한다(동법 제9조의2제3항).

4.「수도법」의 체계 및 주요내용

(1) 목 적

수도(水道)에 관한 종합적인 계획을 수립하고 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하여 공중위생을 향상시키고 생활환경을 개선하게 하는 것을 목적으로 제정되었다(동법 제1조).

(2) 수도정비계획과 전국수도종합계획

국토해양부장관과 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수(광역시의 군수는 제외한다)는 일반수도 및 공업용 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하기 위하여 10년마다 수도의 정비에 관한 종합적인 기본계획을 수립하여야 한다(동법 제4조제1항). 수도정비기본계획에는 수도(전용수도는 제외한다)의 정비에 관한 기본방침, 수돗물의 중장기수급에 관한 사항, 광역상수원 개발에 관한 사항, 수도공급구역에 관한 사항, 상수원의 확보 및 상수원보호구역의 지정·관리, 수도(전용수도는 제외한다) 시설의 배치·구조 및 공급능력, 수도사업의 재원 조달 및 실시 순위, 수도관의 현황 조사 및 개량·교체에 관한 사항, 광역상수도와 지방상수도를 연계하여 운영할 필요가 있는 지역의 통합 급수구역에 관한 사항, 수돗물의 수질개선에 관한 사항, 수도시설의 정보화에 관한 사항, 제74조제1항에 따른 기술진단 결과에 따라 수도시설을 개선하기 위한 사항, 인접 지방자치단

체와의 지방상수도 사업의 연계 운영에 관한 사항이 포함되어야 한다(동조 제7항).

한편 환경부장관은 국가 수도정책의 체계적 발전, 용수의 효율적 이용 및 수돗물의 안정적 공급을 위하여 수도정비기본계획을 바탕으로 하는 전국수도종합계획을 10년마다 수립하여야 한다(동법 제5조제1항). 즉 전국수도종합계획은 우리나라의 수도의 정책의 근간을 이루는 중요한 계획이다.

따라서 수도의 정비에 관한 종합계획과 전국수도사업계획은 수립된 날로부터 5년이 경과한 때에는 타당성 여부를 재검토하고 이를 반영하도록 하고 있다(동법 제4조제9항, 동법 제5조제6항).

(3) 상수원보호구역의 규제

1) 지정제도

수도법은 상수도보호구역의 지정제도를 통하여 상수원의 확보와 수질을 보전한다. 상수원보호구역에서는 행위규제가 강하고, 지정제도에 따라 규제지역과 수해지역이 다르다는 문제로 인해 그 시행이 곤란한 경우가 많았다. 즉 지역 이기주의 내지는 지역갈등, 그리고 지자체의 개발수요 등으로 인하여 동제도를 둘러싸고 복잡한 논의가 이루어지고 있으며, 현실적으로 추가지정 및 확대가 어려웠다. 결국 상수원보호구역의 지정제도는 주민의 행위제한, 재산권 행사의 제한 등의 문제를 수반하고 있으며, 이에 대한 논의가 동제도의 성공을 좌우한다고 할 수 있을 것이다.

또한 수도법 제7조 제1항은 “환경부장관은 상수원의 확보와 수질보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역으로 지정하거나 변경할 수 있음을 규정하고 있다. 이에 현행 환경부장관의 상수원보호구역 지정・변경 및 공고권한은 시・도지사에게 위

임되어 있는데[31], 대게 시·도지사는 주민의 재산권 행사 및 행위를 제한하는 상수원보호구역 지정에 소극적인 경향을 보이고 있다.

2) 금지행위

지정된 상수원보호구역에서는「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」제2조 제7호 및 제8호에 따른 수질오염물질·특정수질유해물질,「유해화학물질 관리법」제2조제8호에 따른 유해화학물질,「농약관리법」제2조제1호에 따른 농약,「폐기물관리법」제2조제1호에 따른 폐기물,「하수도법」제2조 제1호·제2호에 따른 오수·분뇨 또는「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」제2조 제2호에 따른 가축분뇨를 사용하거나 버리는 행위, 그 밖에 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위로 가축을 놓아기르는 행위, 수영·목욕·세탁·선박운항(수질정화활동, 수질 및 수생태계 조사 등 환경부령으로 정하는 바에 따라 선박을 운항하는 경우는 제외한다) 또는 수면을 이용한 레저행위, 행락·야영 또는 야외 취사행위, 어패류를 잡거나 양식하는 행위(다만, 환경부령으로 정하는 자가 하는 환경부령으로 정하는 어로행위는 제외한다), 자동차를 세차하는 행위,「하천법」제2조 제2호에 따른 하천구역에 해당하는 지역에서 농작물을 경작하는 행위 등이 금지되고 있다. 다만,「친환경농업육성법」제16조 제1항에 따른 친환경농산물(일반친환경농산물은 제외한다)은 같은 법 제17조 제3항에 따른 인증기준에 따라 경작하는 행위는 제외된다(동법 제7조제항 및 동법 시행령 제12조).

3) 허가제 및 신고제도

지정·공고된 상수원보호구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시

31)「수도법 시행령」제678조제2항에 "환경부장관은 법 제78조제1항에 따라 수원보호구역의 지정·변경 및 공고의 권한을 시·도지사에게 위임 한다"고 정하고 있다.

장・군수・구청장의 許可를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위인 경우에는 申告하여야 한다.

1. 건축물, 그 밖의 공작물의 신축・증축・개축・재축(再築)・이전・용도변경 또는 제거
2. 입목(立木) 및 대나무의 재배 또는 벌채
3. 토지의 굴착・성토(盛土), 그 밖에 토지의 형질변경

시장・군수・구청장은 상수원보호구역에서의 지정목적을 고려하여 구체적인 행위허가기준을 만족하여야 한다(동법 시행령 제13조).

(4) 상수도보호구역의 관리책임

상수도보호구역의 관리책임은 해당 구역을 관할하는 특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수・구청장에게 있다(동법 제8조제1항).

(5) 수도사업에 대한 규제기관 시스템의 복잡성

수도사업은 일반 수요자 또는 다른 수도사업자에게 수도를 이용하여 원수나 정수를 공급하는 사업을 말하며, 일반수도사업과 공업용수도사업으로 구분된다(수도법 제3조제18호). 수도사업은 국가・지방자치단체 또는 한국수자원공사가 경영하는 것을 원칙으로 한다(동법 제12조제1항). 그러나 동법은 예외적으로 필요하다고 인정되는 경우에는 지방자치단체 등을 대신하여 민간 사업자가 수돗물을 공급할 수 있도록 하고 있다. 동법률은 수도사업의 경쟁력과 효율성을 제고한다는 측면에서 수도사업의 민영화 또는 구조개편과 밀접한 관련을 갖고 있다고 보아야 할 것이다.

일반수도사업은 일반 수요자 또는 다른 수도사업자에게 일반수도를 사용하여 원수나 정수를 공급하는 사업을 말한다(동법 제3조제19호).

일반수도는 광역상수도・지방상수도 및 마을상수도를 말한다. 광역상수도는 국가・지방자치단체・한국수자원공사 또는 국토해양부장관이 인정하는 자가 둘 이상의 지방자치단체에 원수나 정수를 공급(제43조제4항에 따라 일반 수요자에게 공급하는 경우를 포함한다)하는 일반수도를 말한다. 지방상수도는 지방자치단체가 관할 지역주민, 인근 지방자치단체 또는 그 주민에게 원수나 정수를 공급하는 일반수도로서 광역상수도 및 마을상수도 외의 수도를 말한다. 마을상수도는 지방자치단체가 대통령령으로 정하는 수도시설에 따라 100명 이상 2천 500명 이내의 급수인구에게 정수를 공급하는 일반수도로서 1일 공급량이 20세제곱미터 이상 500세제곱미터 미만인 수도 또는 이와 비슷한 규모의 수도로서 특별시장・광역시장・특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수(광역시의 군수는 제외한다)가 지정하는 수도를 말한다.

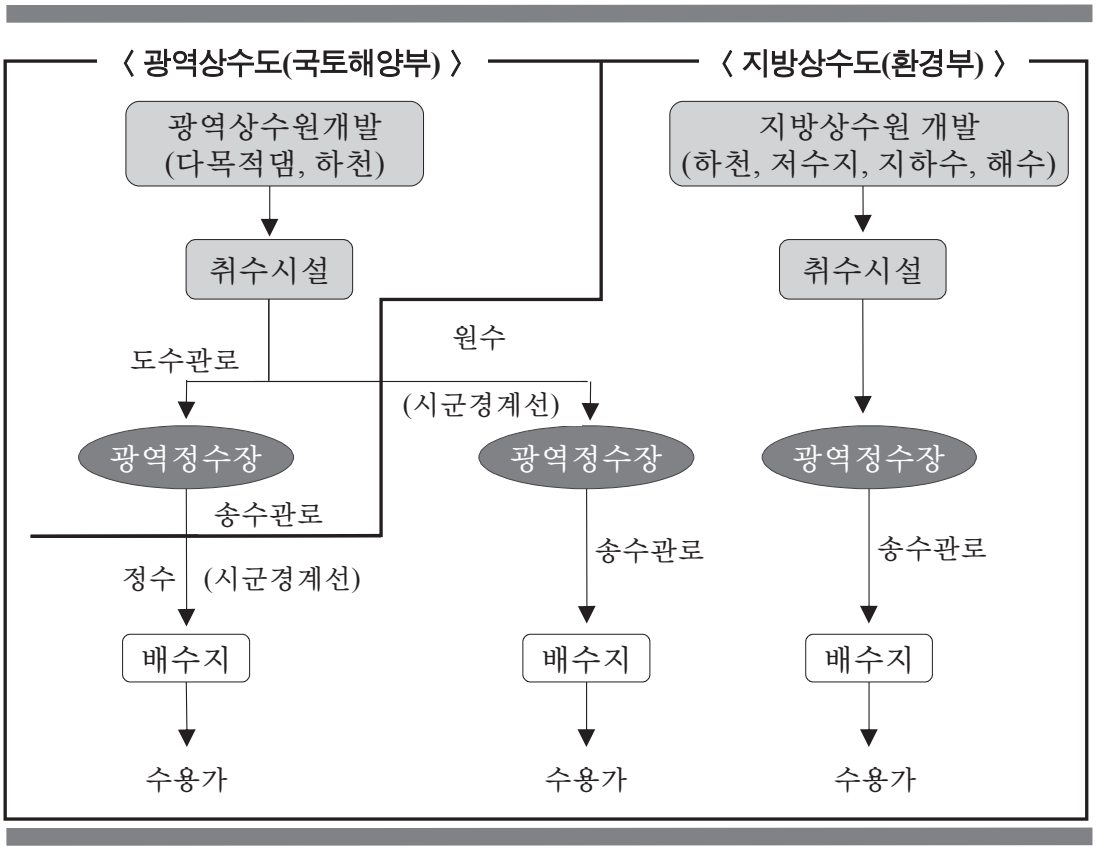
동법률 제17조제1항은 일반수도사업에 대하여 “인가제”를 채택하고 있다. 일반수도사업은 사업의 종류에 따라 관장하는 주체가 다르다. 즉 지방자치단체가 설치하는 광역상수도 및 지방상수도(제3호 및 제4호에 해당하는 광역상수도와 지방상수도는 제외한다)와 국토해양부장관이 인가하는 광역상수도의 정수시설: 환경부장관, 지방자치단체가 설치하는 광역상수도 외의 광역상수도(정수시설은 제외한다): 국토해양부장관, 도 또는 특별자치도의 관할구역에서 지방자치단체가 설치하는 시설용량 1일 1만톤 이하인 광역상수도 및 지방상수도: 도지사 또는 특별자치도지사, 마을상수도[32]는 특별시장・광역시장・특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수(광역시의 군수는 제외한다)에게 인가를 받아 시행하여야 하는 아주 복잡 난해한 관리구조를 가지고 있다.

32) 마을상수도의 인가사무를 특별시장・광역시장・특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수로 규정하는 수도사업관련 행정사무의 효율적인 수행 및 주민편의를 도모하기 위한 것으로 보는 견해도 있다.

동법 제17조 제2항에서는 “환경부장관과 국토해양부장관이 제1항 제1호 및 제2호에 따른 인가를 하려면 미리 서로 협의하여야 하고, 시・도지사가 같은 항 제3호 및 제4호에 따른 인가를 하려면 환경부장관 및 국토해양부장관과 미리 협의하여야 한다”고 하고 있다.

그리고 공업용수도사업은 수도법 제49조 제1항에 따른 공업용수도사업의 인가를 받아 경영하는 자를 말한다(동법 제3조제23호). 동법 제49조에 공업용수도사업을 하려는 자는 국토해양부장관 또는 시・도지사의 인가를 받아야 한다. 즉 시설용량이 1일 1만톤을 초과하는 공업용수도: 국토해양부장관, 시설용량이 1일 1만톤 이하인 공업용수도: 시・도지사이다. 이와 더불어서 국토해양부장관은 공업용수도사업의 인가를 하려고 한다면 환경부장관과 미리 협의를 하여야 하고, 시도지사가 인가를 하려면 환경부장관 및 국토해양부장관과 미리 협의를 하여야 한다고 정하고 있다(동법 제49조제2항).

따라서 국토해양부장관과 환경부장관, 시도지사와 국토해양부장관 및 환경부장관과의 미리 협의를 하도록 하는 것은 일반수도사업의 인가시 환경부장관 또는 국토해양부장관, 시도지사간의 균형을 맞추고 수도사업의 일관성을 확보하기 위한 것으로 이해할 수 있지만 관리시스템이 지나치게 복잡하다는 점은 개선되어야 할 것이다.



5. 「소하천정비법」의 체계 및 주요내용

(1) 목 적

「소하천정비법」은 소하천(小河川)의 정비·이용·관리 및 보전에 관한 사항을 규정함으로써 재해를 예방하고 생활환경을 개선하는 데에 이바지함을 목적으로 1995년 1월 5일 법률 제4873호로 제정되었다.

(2) 소하천 유지와 관리를 위한 관리청 및 지정제도

소하천[33]의 유지와 관리는 소하천을 지정한 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장이 관장한다(동법 제3조제4항). 소하천은 특별자치도

33) 소하천은 「하천법」의 적용 또는 준용을 받지 아니하는 하천으로서 제3조에 따라 그 명칭과 구간이 지정·고시된 하천을 말한다(동법 제2조제1호).

지사・시장・군수 또는 구청장이 지정한다(동법 제3조제1항).[34] 그리고 지정된 소하천을 특별시장・광역시장・도지사 또는 특별자치도지사가 「하천법」 제7조에 따라 지방하천으로 지정하면 그 소하천의 지정은 효력을 잃는다고 정하고 있다(동법 제3조제3항). 동법 제3조의 2는 2012년 3월 21일에 개정되어 법률 제11405호로 2012년 9월 22일에 시행될 예정인데, 시・군・자치구의 경계에 위치한 소하천(경계소하천)은 관계 관리청이 협의하여 관리방법을 따로 정하도록 하고 있다. 그러나 관계 관리청의 협의가 성립되지 않는 경우에는 관계 특별시장・광역시장 또는 도지사(특별자치도지사는 제외한다)가 관리방법을 정하여 관계 관리청에 통보할 수 있도록 하고 있다(동법 제3조의 2 제2항).

(3) 소하천의 정비 종합계획 및 중기계획

소하천정비관리청은 소하천 정비 방향의 지침이 될 소하천정비종합계획을 10년마다 수립하여 시・도지사의 승인을 받아야 한다(동법 제6조제1항). 또한 소하천정비관리청은 5년마다 종합계획에 따른 소하천정비중기계획을 수립하여야 한다(동법 제7조제1항). 또한 관리청은 중기계획에 따라 소하천의 정비를 시행하려면 소하천정비시행계획을 수립하여야 한다(동법 제8조).

소하천정비 관리청은 소하천의 지정 및 소하천의 정비에 관하여 대통령령으로 정하는 사항에 관하여는 미리 관계 전문가 및 해당 지역 주민의 의견을 들어야 한다(동법 제11조).

---

34) 「소하천정비법 시행령」제2조는 "특별자치도지사・시장・군수 또는 자치구의 구청장이 지정하는 소하천은 일시적이 아닌 유수(流水)가 있거나 있을 것이 예상되는 구역으로서 평균 하천 폭이 2미터 이상이고 시점(始點)에서 종점(終點)까지의 전체 길이가 500미터 이상인 것이어야 한다. 다만, 재해 예방이나 생활환경 개선을 위하여 소하천으로 지정할 특별한 필요가 있는 경우에는 그러하지 아니하다"고 정하고 있다.

(4) 소하천의 보전을 위한 규제

동법은 “소하천구역에서 유수(流水)의 점용, 토지의 점용, 소하천부속물의 점용・신축・개축・변경 또는 제거, 그 밖의 인공구조물의 신축・개축 또는 변경, 토지의 굴착・성토(盛土) 또는 절토(切土), 그 밖에 토지의 형상 변경, 토석(土石)・모래・자갈・죽목(竹木), 그 밖의 소하천 산출물의 채취, 소하천을 더럽히거나 손상하는 행위를 하려는 자는 관리청의 허가를 받아야 한다”고 함으로써 ‘소하천의 점용허가 규정’을 두고 있다(동법 제14조). 그리고 소하천 관리청은 「하천법」에 따른 국가하천 또는 지방하천으로 유입되는 소하천에 대하여 허가를 한 때에는 그 내용을 「하천법」 제8조에 따른 관할 하천관리청에 통보하여야 하고, 이 경우 소하천의 점용허가는 국토해양부장관에게도 통보해야 한다(동법 제14조제3항). 또한 제14조 제5항에 의거하여 “제3조에 따른 소하천의 지정・고시 당시 그 소하천구역에서 소하천부속물이나 그 밖의 인공구조물을 설치하였거나 점용하고 있는 자는 그 소하천의 지정・고시가 있었던 날부터 1년 이내에 관리청에 신고하여야 하며, 신고한 자는 제1항에 따른 허가를 받은 것으로 본다”.

소하천관리청은 재해 발생의 위험이 있거나 소하천의 정비 및 보전을 위하여 특히 필요하다고 인정하면 제14조 제1항에 따른 허가를 하여서는 아니 되며, 제4조 제2항에 따라 고시된 소하천 예정지에서는 인공구조물의 설치를 제한할 수 있도록 ‘허가제한 규정’을 두고 있다(동법 제15조).

소하천 정비 및 고전의 감독기관으로 시・도지사는 소하천의 정비・보전과 관련하여 관리청을 지도・감독할 수 있다(동법 제19조 제1항). 또한 시・도지사는 소하천의 보전과 재해의 예방, 공해의 예방

또는 제거를 위하여 필요하다고 인정하면 관리청이 한 처분이나 시행하는 공사에 대하여 취소 또는 변경이나 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다(동법 제19조 제2항).

소하천정비 관리청이 제10조에 따른 소하천공사의 허가 또는 제14조에 따른 소하천의 점용·사용 허가를 하면서 공사착수기한이나 준공기한을 정한 경우에, 그 지정된 날까지 공사를 착수하지 아니하거나 준공을 하지 아니하였을 때에는 그 허가의 효력을 상실케 하는 규정을 두고 있다(동법 제20조).

(5) 소하천 관리실태 점검 등을 소방방재청장에게 통지

관리청은 소하천시설의 관리상황과 하천의 점용상황 등에 대한 점검을 실시하여 하천시설의 유지·보수 또는 불법행위에 대한 시정 등을 위하여 필요한 조치를 하고, 조치결과를 소방방재청장에게 통지하여야 한다(동법 제26조의2).

(6) 소하천관리위원회의 설치를 통한 전문성 확보

소하천의 정비사업 및 유지·관리 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 광역소하천관리위원회를, 관리청 소속으로 기초소하천관리위원회를 둔다. 다만, 특별자치도지사의 경우에는 광역소하천관리위원회를 두되, 광역소하천관리위원회에서 기초소하천관리위원회의 심의사항도 함께 심의하도록 정하고 있다(동법 제26조).

(7) 소 결

규정의 취지와 내용을 체계적으로 분석하여 보면, 소하천정비법은 수자원관리를 위한 직접적인 규정이라기보다는 홍수와 같은 재해를 방지하고 소하천의 무분별한 이용을 규제하여 하천이 원래의 기능을

유지하도록 하는데 그 목적이 있다는 것을 발견할 수 있다. 하지만 소하천정비법이 우리나라의 수자원을 적극적으로 관리하고 있다고 해석할 수는 없을 것이며 소극적으로 수자원 관리에 그치고 있다고 볼 수 있다.

6. 「농어촌정비법」의 체계 및 주요내용

(1) 목 적

농어촌정비법은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하기 위하여 제정되었다(동법 제1조). 동법 제2조 제3호는 '농어촌용수'를 '농어촌지역에 필요한 생활용수, 농업용수, 공업용수, 수산용수와 환경오염을 방지하기 위한 용수'로서 규정하고 있다.

(2) 농림수산식품부장관의 농어촌용수 이용 합리화계획 수립

"농림수산식품부장관"은 농어촌용수의 효율적인 개발·이용 및 보전 등을 위하여 농어촌용수 이용 합리화계획을 세우고 추진하여야 한다(동법 제15조제1항). 또한 농림수산식품부장관은 농어촌용수를 체계적으로 개발하고 합리적으로 이용하며, 수질을 관리·보전하기 위하여 농어촌용수구역을 설정하여 운용할 수 있다(동법 제15조제2항). 농림수산식품부장관은 농어촌용수구역을 설정하면 그 사실을 시·도지사에게 통보하여 고시하도록 하여야 한다. 다만, 2개 이상의 시·도 관할 구역이 포함되는 농어촌용수구역은 농림수산식품부장관이 고시한다(동법 제15조제3항).

(3) 농림수산식품부장관 및 농업생산기반시설관리자의 오염방지와 수질관리

농림수산식품부장관 및 농업생산기반시설관리자는 오염물질이 흘러들어 농어촌용수가 오염되어 영농과 농어촌 생활환경에 지장을 줄 우려가 있다고 인정되면 환경부장관이나 지방자치단체의 장에게 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제12조 및 제39조부터 제44조까지의 규정, 「하수도법」 제25조 제2항, 제33조, 제40조 제1항·제2항 및 제41조 제1항, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제17조 제4항·제5항 및 제25조 제3항, 「지하수법」 제16조 및 제16조의 3에서 규정하고 있는 명령과 조치 등을 하도록 요구할 수 있다(동법 제21조 제1항).

농림수산식품부장관은 저수지 및 담수호 등 호수와 늪의 수질오염, 농경지에서 발생하거나 배출되는 오염물질로 인한 농어촌용수의 오염, 「지하수법」 제16조의2에 따른 지하수오염유발시설로 인한 농어촌용수의 오염에 해당하는 농어촌용수 오염으로 영농과 농어촌 생활환경에 지장을 줄 것이 우려되면 농어촌용수의 수질개선 대책을 수립·시행할 수 있다(동법 제21조 제3항).

7. 「전원개발촉진법」의 체계 및 주요내용

「전원개발촉진법」은 전원개발사업(電源開發事業)을 효율적으로 추진함으로써 전력수급의 안정을 도모하고, 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다(동법 제1조). 전원설비(電源設備)란 발전(발전)·송전(송전) 및 변전(변전)을 위한 전기사업용 전기설비와 그 부대시설을 말한다. 동법 시행령 제3조는 부대시설이란 발전(發電)·송전(送電) 및 변전(變電)을 위한 전기사업용 전기설비를 설치·운용하기 위한 건물 및 구축물과 그 부속시설, 전기사업용 전기설비와 제1호에 따른 시설을 설치·운용하기 위한 용수(생활용수, 지하수 및 해수를

포함한다)시설, 송유시설(送油施設), 회(灰) 처리장, 재료 적치장, 방사성폐기물 관리시설과 그 부속시설, 위 시설의 설치·운용에 종사하는 사람을 위한 숙소와 그 부속시설을 말한다. 그리고 전원개발사업이란 전원설비를 설치·개량하는 사업, 설치 중이거나 설치된 전원설비의 토지 등을 취득하거나 사용권원(使用權原)을 확보하는 사업에 해당하는 사업을 말한다.

전원개발사업은 「전기사업법」 제7조에 따라 허가를 받은 발전사업자·송전사업자 및 「방사성폐기물 관리법」 제10조에 따른 방사성폐기물 관리사업자가 시행한다. 동법 제5조에 전원개발사업자는 전원개발사업 실시계획을 수립하여 지식경제부장관의 승인[35]을 받아야 한다. 전원개발사업의 실시계획은 설비개요, 전원개발사업의 위치와 면적, 시행기간, 소요 자금 및 조달사항, 공공시설의 설치 및 비용 부담에 곤한 사항, 국토자연환경 보전에 관한 사항 등을 포함하고 있어야 한다(동법 제5조).

또한 동법 제6조는 "전원개발사업자가 제5조에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받았을 때에는 다음 각 호의 허가·인가·면허·결정·지정·승인·해제·협의 또는 처분 등(인·허가 등)을 받은 것으로 보고, 같은 조 제5항에 따른 고시가 있은 때에는 다음 각 호의 인·허가 등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다."고 정하고 있다.

> 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정, 같은 법 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업 시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인

35) 동법 시행령 제12조에 "전원개발촉진법 제5조제1항에 따라 법 제3조에 따른 전원개발사업자가 전원개발사업 실시계획의 승인을 받으려는 경우에는 전원개발사업에 필요한 부지 조성을 시작하기 10개월 전까지(지식경제부령으로 정하는 전원개발사업의 경우에는 그러하지 아니하다.) 지식경제부장관에게 그 실시계획을 제출하여야한다"고 정하고 있다.

가,「도시개발법」제9조 제5항에 따른 도시개발구역에서의 행위의 허가

2.「도로법」제34조에 따른 도로공사 시행의 허가, 같은 법 제38조에 따른 도로점용의 허가

3.「사도법」제4조에 따른 사도(私道)의 개설허가

4.「하천법」제30조에 따른 하천공사 시행의 허가, 같은 법 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 같은 법 제50조에 따른 하천수의 사용허가

5.「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가, 같은 법 제17조에 따른 점용·사용 실시계획의 승인 또는 신고, 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허, 같은 법 제35조에 따른 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인

6. 삭제<2010.4.15>

7.「수도법」제52조 및 제54조에 따른 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가

8.「자연공원법」제23조에 따른 공원구역에서의 행위의 허가

9.「농지법」제34조에 따른 농지전용(農地轉用)의 허가

10.「산지관리법」제14조·제15조 및 제15조의2에 따른 산지전용허가·산지전용신고 및 산지일시사용허가·신고, 같은 법 제25조에 따른 토석채취허가,「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제36조제1항·제4항 및 제45조제1항·제2항에 따른 입목 벌채등의 허가·신고 및「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」제21조에 따른 국유림의 대부 또는 사용의 허가

11.「사방사업법」제14조에 따른 벌채 등의 허가, 같은 법 제20조에 따른 사방지(砂防地) 지정의 해제

12.「군사기지 및 군사시설 보호법」제13조에 따른 행정기관의 허가등에 관한 협의

13.「초지법」제21조의2에 따른 초지에서의 토지의 형질변경 등의 허가, 같은 법 제23조에 따른 초지전용의 허가

14.「항만법」제9조제2항에 따른 항만공사 시행의 허가, 같은 법 제10조제2항에 따른 항만공사 실시계획의 승인

15.「장사 등에 관한 법률」제27조제1항에 따른 개장허가

16.「광업법」제24조에 따른 불허가처분, 같은 법 제34조에 따른 광업권 취소 처분 또는 광구 감소처분
17.「원자력안전법」제10조제3항에 따른 부지 사전승인

8.「수질 및 수생태계보전에 관한 법률」의 체계 및 주요내용

수질보전은 순환형 수자원이용을 위한 핵심과제라고 할 수 있다. 따라서 수자원 환경을 보전하기 위한 기본법제로서 1990년 8월 1일 법률 제4260호로「수질환경보전법」이 제정되었다.「수질환경보전법」은 폐수의 배출규제, 폐수종말처리시설, 공공수역의 수질보전, 특정호소의 수질보전, 방지시설업 등, 토양오염방지 등 점오염원에 대한 대책을 중심으로 규정하고 있었다. 그러다 생태계의 보전과 복원의 중요성을 인식하게 됨에 따라 이를 폐지하고 2007년 5월 17일 법률 제8466호「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」을 새로이 제정하게 되었다.

동법 제4조에 "환경부장관은 수질오염으로 주민의 건강·재산이나 수생태계에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 수계의 유역에 속하는 지역에 대하여는 수계영향권별로 배출되는 수질오염물질을 총량으로 관리할 수 있다고 정하고 있다. 다만,「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」,「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」,「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 및「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」(4대강수계법)의 적용을 받는 지역의 경우에는 4대강수계법의 해당 규정에서 정하는 바에 따르고,「해양오염방지법」에 따라 오염총량규제가 실시되는 지역의 경우에는「해양오염방지법」의 해당 규정에서 정하는 바에 따른다."고 정하고 있다.

반면에 시·도지사로 하여금 환경부장관이 고시한 오염총량관리목표 수질기준치에 따라 그 관할 지역의 개발계획, 수계구간별 오염부하량의 할당, 오염부하량의 총량 및 그 저감계획을 포함한 오염총량관리기본계획을 수립하도록 정하고 있다. 또한 시·도지사는 동 오염총량관리기본계획을 토대로 관할 구역 내에 최종방류구간별로 오염부하량을 할당하거나 배출할 수 있다(동법 제4조의5제2항).

환경부장관 또는 오염총량관리시행 지방자치단체장은 할당오염부하량등을 초과하여 배출한 자에 대하여 총량초과부과금(오염총량초과부과금)을 부과·징수하며(동법 제4조의7), 조치명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하거나 이행 기간 내에 이행을 하였으나 검사 결과 할당오염부하량 등을 계속 초과하는 때에는 그 시설의 전부 또는 일부에 대하여 6개월 이내의 기간을 정하여 조업정지를 명령하거나 시설의 폐쇄를 명령할 수 있다(동법 제4조의6제4항).

환경부장관은 조업 중인 배출시설(폐수무방류배출시설을 제외한다)에서 배출되는 수질오염물질의 정도가 배출허용기준을 초과한다고 인정하는 때에는 일정기간을 정하여 사업자에게 그 수질오염물질의 정도가 배출허용기준 이하로 내려가도록 개선명령을 명할 수 있다(동법 제39조). 이러한 개선명령을 받은 자가 개선명령을 이행하지 아니하거나 기간 이내에 이행은 하였으나 검사결과가 제32조의 규정에 의한 배출허용기준을 계속 초과할 때에는 환경부장관은 당해 배출시설의 전부 또는 일부에 대한 조업정지를 명할 수 있다(동법 제40조).

이와 더불어 동법은 공공수역의 수질 및 수생태계 보전, 수계영향권별 수질 및 수생태계 보전, 호소의 수질 및 수생태계 보전, 점오염원 관리(산업폐수의 배출규제, 폐수종말처리시설, 생활하수 및 축산폐수의 관리[36]), 비점오염원의 관리에 대한 설치신고 및 지정, 농약잔류허

36) 제52조(생활하수 및 축산폐수의 관리) 생활하수 및 축산폐수는 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」 및 「하수도법」에 의한다.

용기준, 기타 수질오염원의 관리(설치신고, 골프장의 농약사용제한), 폐수처리업에 관하여 규정하고 있다.

9. 4대강 수계법제의 체계 및 주요내용

「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」은 한강수계(漢江水系) 상수원(上水源)을 적절하게 관리함으로써 상수원의 수질개선(水質改善) 및 주민 지원 사업의 효율적인 추진을 목적으로 제정되었다. 또 **「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」**은 낙동강수계(洛東江水系)의 수자원(水資源)과 오염원(汚染源)을 적절하게 관리하고 상수원 상류지역의 수질 개선과 주민지원을 효율적으로 추진하여 낙동강수계의 수질개선 목적으로 제정되었다. 그리고 **「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」**은 금강수계(錦江水系) 상수원 상류지역의 수질을 개선하고 주민지원사업을 효율적으로 추진하며 금강·만경강 및 동진강 수계의 수자원(水資源)과 오염원(汚染源)을 적절하게 관리하여 금강수계의 수질을 개선함을 목적으로 한다. 마지막으로 **「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」**은 영산강·섬진강 및 탐진강 수계(水系)의 상수원 상류지역의 수질 개선 및 주민지원사업의 효율적 추진, 수자원(水資源)과 오염원(汚染源)의 적절한 관리로 해당 수계의 수질을 개선하는 것을 목적으로 제정되었다.

즉, 4대강법들의 주요 내용을 분석해 보면, 수변구역의 지정 및 관리, 오염총량관리제 실시, 주민지원사업 실시, 환경기초시설 설치 촉진 등을 위한 조치, 재원의 확보 및 관리(물이용부담금의 부과 및 징수, 한강수계관리 기금의 설치)에 관한 사항이 있다. 예컨대, 한강수계법 제24조에서 한강수계관리위원회의 설치규정을 두고 있는데, 동 위원회는 한강수계의 수질개선을 위한 오염물질 삭감 종합계획, 수변구역 관리 기본계획의 수립에 관한 사항, 물이용부담금의 부과·징수에 관한 사항, 기금의 운용·관리에 관한 사항, 그 밖에 대통령령으로 정하는

사항을 협의하고 조정하기 위하여 설치되었다. 동위원회는 환경부차관을 위원장으로 하며, 국토해양부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 하천관리를 담당하는 자로서 국토해양부장관이 지명하는 자, 서울특별시・인천광역시・경기도・강원도・충청북도의 부시장 또는 부지사(해당 지방자치단체에 부시장 또는 부지사가 2인인 경우에는 해당 시・도지사가 지명하는 자를 말한다), 「한국수자원공사법」에 따른 한국수자원공사 사장, 「전원개발촉진법」 제3조에 따른 전원개발사업자로서 발전용 댐을 운영하는 자를 위원으로 한다고 정하고 있다(동법 제24조제3항). 그러나 동위원회는 한강수계의 관리에 관한 정책적 사항을 심의하는 기능을 수행할 뿐이고, 한강, 낙동강, 금강, 형산강수계의 수자원 관리 업무는 각각의 지방자치단체에 의하여 행하여진다.

또한 4대강 유역의 환경행정업무체계는 수자원 관리 업무와 차이가 나는데, 환경부 소속 환경유역환경청, 낙동강유역환경청, 금강유역환경청, 영산강유역환경청이 설치되어 강 유역의 업무를 관장하고 있기 때문이다. 이들의 4대강 유역 환경청은 환경부의 지방관서로서, 현재 각 광역지방자치단체별로 설치되어 있는 지방환경청과 달리 강수계유역의 환경보호를 위하는 행정기관이라고 볼 수 있다.

따라서 4대강유역지역과 각 지방환경청의 관할 구역이 중첩되는 관계로 강유역환경청과 지방환경청 간의 업무가 중복되는 경우가 많다고 볼 수 있다. 이와 더불어 4대강법의 목적규정과 주요내용을 보면 유사한 규정을 각 수계별로 규정하고 있는데, 이를 단일의 수계관리법으로 간소화하는 방안도 고려하여야 할 것이다.

10. 소 결

우리나라의 수자원 관리에 관한 법제는 「하천법」, 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」, 「지하수법」, 「수도법」, 「소하천정비법」, 「농어촌정

비법」, 「전원개발촉진법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「4대강법」 등이 있다. 즉 우리나라의 수자원관리 시스템은 국토해양부(하천법 등), 수질관리는 환경부(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등)가 관장하는 이원적인 체제에서 출발한다. 이와 마찬가지로 상수원 댐건설과 수자원 공급은 국토해양부와 수자원 공사의 소관 업무이다.

우리나라 수자원관리 법제의 또 다른 특징은 하천의 종류에 따라 규제하는 법과 관리주체가 다르다는 것이다. 예컨대, 하천법은 국토해양부, 소하천정비법은 행정안전부, 수도법은 국가・지방자치단체 또는 한국수자원공사, 4대강수계법은 환경부의 소관 사무이다. 그리고 하천의 크기에 따라 국가하천은 국토해양부가, 지방하천은 광역자치단체가, 소하천은 기초자치단체가 관리하고 있다. 둑은 국토해양부 소관 사무이지만 하천과 댐의 수질 보전은 환경부가 맡고 있다. 수질관리 조직은 환경부, 유역관리청, 시도(환경보건국), 시, 군, 구, 한국수자원공사 등으로 다양하게 분화되어 있다. 상수도관리권의 소재도 광역상수도는 국토해양부, 지방상수도는 환경부가, 마을상수도는 시장, 군수 또는 구청장으로 복잡하게 나뉘어져 있다.[37] 농어촌정비법은 "농림수

37) 일반수도사업은 사업의 종류에 따라 관장하는 주체가 다르다. 즉 지방자치단체가 설치하는 광역상수도 및 지방상수도(제3호 및 제4호에 해당하는 광역상수도와 지방상수도는 제외한다)와 국토해양부장관이 인가하는 광역상수도의 정수시설: 환경부장관, 지방자치단체가 설치하는 광역상수도 외의 광역상수도(정수시설은 제외한다): 국토해양부장관, 도 또는 특별자치도의 관할구역에서 지방자치단체가 설치하는 시설용량 1일 1만톤 이하인 광역상수도 및 지방상수도: 도지사 또는 특별자치도지사, 마을상수도는 특별시장・광역시장・특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수(광역시의 군수는 제외한다)에게 인가를 받아 시행하여야 하는 아주 복잡 난해한 관리구조 시스템을 가지고 있다. 또한 수도법 제49조제1항에 따른 공업용수도사업의 인가를 받아 경영하는 자를 말한다(동법 제3조제23호). 동법 제49조에 공업용수도사업을 하려는 자는 국토해양부장관 또는 시・도지사의 인가를 받아야 한다. 즉 시설용량이 1일 1만 톤을 초과하는 공업용수도: 국토해양부장관, 시설용량이 1일 1만 톤 이하인 공업용수도: 시・도지사이다. 이와 더불어서 국토해양부장관은 공업용수도사업의 인가를 하려고 한다면 환경부장관과 미리 협의를 하여야 하고, 시도지사가 인가를 하려면 환경부장관 및 국토해양부장관과 미리 협의를 하여야 한다고 정하고 있다(동법 제49조제2항).

산식품부장관은 농어촌용수의 효율적인 개발·이용 및 보전 등을 위하여 농어촌용수 이용 합리화계획을 세우고 추진"하도록 하고 있다. 「전원개발촉진법」에 따르면 전원개발사업자는 전원개발사업 실시계획을 수립하여 지식경제부장관의 승인을 받아야 하며, 동법 제5조 제3항 제6호는 "국토자연환경 보전에 관한 사항"[38]을 정하고 있다. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률도 환경부장관 또는 지방자치단체의 장으로 하여금 수계영향권별 수질 및 수생태계 보전계획에 따라 수질 및 수생태계 현황을 파악하고 적절한 관리대책을 강구토록 하고 있다. 즉, 환경부장관과 지방자치단체 간에 소관업무가 중복이 됨을 알 수 있다. 4대강법의 경우에도 4대강유역지역과 각 지방환경청의 관할 구역이 중첩되는 관계로 강유역환경청과 지방환경청간의 업무가 중첩될 가능성이 크다는 점을 알 수 있다. 이와 더불어 4대강법의 목적규정과 주요내용을 보면 유사한 규정을 각 수계별로 규정하고 있어 단일의 수계관리법을 만드는 방안도 고려하여야 할 것이다.

다시 말해, 기존 법제의 다양하고 복잡한 구조로 인해 수자원관리의 통일성 및 효율성의 달성이 어렵다는 점과 통합적인 수자원 관리 대책 수립에 한계가 있다는 점을 발견할 수 있는 것이다.

---

38) 전원개발촉진법 제15조제2항에 "법 제5조제3항제6호의 국토자연환경 보전에 관한 사항을 표시하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 법 제2조제2호나목에 따른 사업(설치된 전원설비만 해당한다)의 경우에는 그러하지 아니하다"고 정하고 있다.

1. 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 하여야 하는 사업의 경우: 같은 법 제13조에 따른 환경영향평가서
2. 「환경정책기본법」에 따라 사전환경성검토를 하여야 하는 사업의 경우: 같은 법 제25조의4에 따른 사전환경성검토서
3. 그 밖의 사업의 경우: 환경에 관한 검토서

제 3 절 우리나라 수자원관리 법제의 문제점

1. 수자원관리에 대한 과도하게 분법화된 법제

우리나라 수자원관리와 관련된 법제를 크게 3가지로 나뉘어 볼 수 있다. ⅰ) 첫째, 수자원량과 관련해서는 국토해양부가 관장하는 「하천법」, 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」(1999.9), 「지하수법」(1993), 「수도법」(1961=광역・공업용수 사업인가: 국토해양부, 지방상수도 사업인가: 환경부)과 행정안전부 소관인 「소하천정비법」(1995), 농수산식품부가 관장하는 「농어촌정비법」(1994), 지식경제부가 관장하는 「전원개발촉진법」(1978)이 있다. ⅱ) 둘째, 수질부문과 관련해서는 「환경정책기본법」(1990), 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(1990), 「하수도법」(1966), 「먹는물관리법」(1995), 「4대강수계법」(2002)등이 있다. ⅲ) 셋째, 재해 관련 법제는 행정안전부가 관장하는 「재난 및 안전관리기본법」(2004)과 「자연재해대책법」[39], 농수산식품부가 관장하는 「농어업재해대책법」(1967)등으로 분법화 되어 있다.

수자원관리 및 개발・이용 관련 법규가 부문별, 소관 행정기관별로 분화 되어 있다는 점은 나름의 장점이 될 수 있다. 하지만, 수자원의 성질상 수자원의 수계별, 영향권별 통합적 관리가 필요하다는 점에 반추해 보면, 위와 같이 복잡하고 분화 되어 있는 법제는 큰 한계를 가진다는 점을 알 수 있다.

따라서 기존의 수자원관리 관련 법제는 개별 법률들에서 소관 부처별로 장기계획을 수립하도록 의무화 하고 있고, 체계정당성을 찾기 어려울 정도로 다양한 보호지역 내 구역에 대한 지정제도를 두고 있으며 다양한 행위규제 등을 입법화하고 있다. 또한 부처마다 유사업

39) 동법률은 시초가 풍수해대책법으로 1967년도에 제정되었고, 1995년 12월 6일 법률 제4993호로 자연재해대책법으로 변경되었다.

무의 중복으로 인한 관할권 다툼, 책임회피 등 관계부처간의 갈등 문제가 발생하고 있다.

2. 태생적인 수자원관리 법제에 대한 행정 이원화

우리나라의 수자원관리 행정체제는 수량관리는 국토해양부(구 건설교통부)가, 수질관리는 환경부가 관장하는 소위 수자원관리 행정의 이원체제에 기초하고 있다. 이에 더하여 1995년 지방자치 시대를 맞이하여 지방하천 및 상·하수도 관리가 지방자치단체의 자치사무로 되면서 국가의 수자원관리 행정은 소관부처별로, 국토해양부, 환경부, 광역자치단체, 기초자치단체, 그리고 지방자치단체를 지원하는 행정안전부, 산업용수와 관련하여 지식경제부, 농업용수와 관련해서는 농수산식품부가 부분적으로 관장하는 복잡한 수자원관리 체제가 되었다.

즉, 수자원의 관리·이용 및 수질보전에 관한 계획·정책 수립은 중앙부처가 담당하고, 직접적인 관리업무나 수자원 보호·단속업무는 지방자치단체가 수행할 것으로 판단된다. 그러나 중앙정부차원에서는 국토해양부와 환경부간의 정책적인 부조화, 중앙정부와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초지방자치단체간의 관할권 다툼이 존재한다. 뿐만 아니라 상류지역과 하류지역간의 수자원관리와 보호와 관련하여 이해관계의 충돌도 문제될 수 있다. 예컨대 최근 MB정부의 4대강 사업과 관련된 취수원 건설지점을 둘러싼 지방자치단체들 간의 갈등, 1990년대 말 대구 인근 낙동강 유역에 건설하고자 했던 위천국가산업단지 건설을 둘러싼 대구시, 경상북도, 경상남도, 부산시 간의 갈등을 떠올릴 수 있다.

따라서 우리나라 수자원관리 체계는 하천법, 댐법, 지하수법, 수도법, 농어촌정비법, 소하천정비법, 전원개발촉진법, 4대강법, 수질 및 수생태계보호법 등 시설 별로 나뉘어져 있다. 이처럼 이원화 시스템

은 복잡 난해하다는 태생적 한계를 지니는데, 이는 미래의 잠재적인 수자원부족 문제를 해결하기 위한 수자원관리의 통합적인 수행에 장애가 될 수 있음을 알 수 있다.

3. 각종 구역 및 지정제도의 "난발"

우리나라의 수자원관리와 관련된 법제에는 국토해양부가 관장하는「하천법」,「댐건설및주변지역지원등에관한법률」(1999.9),「지하수법」(1993),「수도법」(1961=광역・공업용수 사업인가: 국토해양부, 지방상수도 사업인가: 환경부)과 행정안전부 소관인「소하천정비법」(1995), 농수산식품부가 관장하는「농어촌정비법」(1994), 지식경제부가 관장하는「전원개발촉진법」(1978),「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(1990),「하수도법」(1966),「먹는물관리법」(1995),「4대강수계법」(2002)등이 있다. 즉 수자원의 관리・이용은「하천법」・「수도법」・「4대강수계법」 등에 의거한 수변구역 및 보호구역,「국토의계획과이용에관한법률」에 기반한 자연환경보존지역,「수도권정비계획법」에 의한 자연보호권역,「개발제한구역의지정및관리에관한법률」에 의한 개발제한구역 등으로 중복 규제되고 있고, 이에 따라 수자원의 관리・이용 행위가 매우 엄격하게 규제되고 있다.

예컨대, 지정된 상수원보호구역에서는「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제7호 및 제8호에 따른 수질오염물질・특정수질유해물질,「유해화학물질 관리법」 제2조 제8호에 따른 유해화학물질,「농약관리법」제2조 제1호에 따른 농약,「폐기물관리법」 제2조 제1호에 따른 폐기물,「하수도법」 제2조 제1호・제2호에 따른 오수・분뇨 또는「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 가축분뇨를 사용하거나 버리는 행위가 금지된다. 그 밖에 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위로는 가

축을 놓아기르는 행위, 수영・목욕・세탁・선박운항(수질정화활동, 수질 및 수생태계 조사 등 환경부령으로 정하는 바에 따라 선박을 운항하는 경우는 제외한다) 또는 수면을 이용한 레저행위, 행락・야영 또는 야외 취사행위, 어패류를 잡거나 양식하는 행위(다만, 환경부령으로 정하는 자가 하는 환경부령으로 정하는 어로행위는 제외한다), 자동차를 세차하는 행위,「하천법」제2조 제2호에 따른 하천구역에 해당하는 지역에서 농작물을 경작하는 행위[40]가 있다.

일본의 특정수도이수장애방지를 위한 수도수원수역보전에 관한 특별조치법은 "지정수역으로 지정되고 수질오염의 우려 있는 지역을 지정할 수 있으며, 지정지역내에서는 수질오염을 방지할 배수기준을 정할 수 있다"고 정하여 이들에 대한 건축자체는 허용하되, 그들의 환경오염행위만을 규제하고 있다. 반면, 우리나라의 경우 4대강 수계법에 의하면, 수변구역으로 지정되면,「식품위생법」제36조 제1항 제3호에 따른 식품접객업,「공중위생관리법」제2조 제1항 제2호 및 제3호에 따른 숙박업・목욕장업,「관광진흥법」제3조 제1항 제2호에 따른 관광숙박업의 건축행위가 원천적으로 금지되고 있다.

따라서 상수원보호구역의 지정제도가 수질환경을 보전을 하기 위한 대책이지만, 그 규제가 토지소유권 등 재산권 행사의 원천적인 제한이라면 헌법상 재산권 보장원리에 비추어 문제가 있다고 하겠다. 또한 수도법 입법자가 수자원관리 및 수질을 보호하기 위한 강력한 규제로 "금지규정"을 입법한 경우에, 어떤 사람이 경제 활동으로 인하여 수자원관리 또는 수질에 실질적으로 악영향을 주었는지 여부를 고려하지 않고 가능성만으로 재산권 행사를 금지하는 것은 문제가 있다고 판단된다.

40) 다만,「친환경농업육성법」제 16조 제1항에 따른 친환경농산물(일반친환경농산물은 제외한다)은 같은 법 제17조제3항에 따른 인증 기준에 따라 경작하는 행위는 제외한다(동법 제7조 제 1항 및 동법 시행령 제12조).

4. 수자원관리에 관한 중요 정책을 심의하는 “위원회” 규정의 공백

우리나라의 수자원관리와 관련하여 법률을 분석해 보면, 각 부처마다 관장하는 법률이 다르지만, 충돌하는 부분이 많다는 점을 알 수 있을 것이다. 이러한 각 부처간의 충돌 및 과도하게 분법화되어 있는 것을 조화롭게 해결하기 위하여 “수자원 관리에 관한 기본법”을 마련하여야 할 것이며, “(가칭) 수자원관리기본법”(안)에 “국가수자원관리위원회”규정을 입법화를 필요로 한다고 할 것이다. 즉 동위원회는 수자원관리에 관한 중요한 정책을 심의하고 결정하도록 하고, 대통령 직속으로 두는 방안에 심도 있게 고려하여야 할 것이다.[41] 왜냐하면 2025년 정도가 되면 수자원부족 문제가 우리나라의 문제만이 아니라 전 세계적으로 수자원부족으로 인하여 고통을 겪게 될 것이기 때문에 사전에 미리 수자원부족 문제에 대한 선제적인 해결방안을 모색하여야 하기 때문이다.

통상 위원회제도는 의사결정과정에 여러 사람이 참여하도록 하고 표결의 방법에 의하여 이들의 의사를 합성함으로써 하나의 의사를 결정하는 조직형태로서, 독임제의 일반 행정기관과 달리 어느 정도 독립된 분야에서 심의・자문・권고, 의결, 기획・조사・입안이나 규칙제정 등의 준입법적 기능 또는 준사법적 기능을 담당하거나 행정처분의 권한을 합의제 방식으로 수행하는 다수의 성원으로 구성되는 합의제 기관을 말한다. 위원회제도는 직능대표제의 하나의 형태로 발전되어 왔으나, 현재에는 일반적으로 행정의 민주화, 전문지식의 도입, 공정

41) 제00조 (수자원관리위원회의 설치) ① 수자원관리에 관한 중요한 정책을 심의하기 위하여 대통령 직속으로 수자원관리 위원회를 둔다. ② 위원회는 다음 각호에 관한 사항을 심의한다. 1. 수자원장기종합계획의 수립과 변경에 관한 사항 2. 유역변경계획의 수립과 변경에 관한 사항 3. 그 밖의 수자원관리에 관한 중요한 사항으로서 위원장이 요청하는 사항

성 확보, 다양한 이해관계인의 조정 또는 관계 행정기관의 의사와 종합, 합의, 조정 등을 위하여 설치되고 있다.[42)]

그러데 최근의 현대행정국가의 기능의 증대 및 전문화로 인하여 행정부가 자신의 기능을 보완하기 위한 수단으로 위원회를 두는 경향도 있다. 현행법상 위원회제도에 관한 규정은 매우 많다. 개별 법률에 따라 위원회의 성격과 기능이 서로 다르며 일정기준에 따라 분류하는 것은 곤란하나, 법률에 규정된 기능적인 측면을 고려할 때 단순히 자문기능을 갖는 것일 뿐만 아니라 위원회의 결정 등이 행정청을 법적으로 구속하는 것과 합의제 행정기관으로 행정주체의 의사를 결정 표시하는 기능을 갖는 등 다양하다.[43)]

따라서 개별적인 위원회의 성격 및 기능은 위원회가 행하는 행정작용 또는 소관사무, 행정조직상의 지위 또는 관련되는 행정기관과의 관계 등을 고려하여 결정을 하여야 할 것이다. 또한 우리나라 「정부조직법」에 위원회의 설치에 관한 기본적인 사항을 규정하도록 하고 있으므로 원칙적으로 「정부조직법」상의 위원회의 종류에 맞게 위원회를 설치하여야 한다. 즉 동법률에 위원회는 행정기관의 소관사무의 일무를 독립하여 수행할 필요가 있는 경우에 두는 행정위원회 등의 합의제 기관인 위원회(제5조)와 부속기관으로서의 행정기관의 자문에 응하여 전문적인 의견을 제공하거나 자문을 구하는 사항에 관하여 심의・조정・협의하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 자문기관인 위원회도 있을 것이다.

---

42) 제00조 ① 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원회의 위원장은 ○○○○○○○○이 되고, 위원은 다음 각호의 자로 한다. 1. 관계 중앙행정기관의 ○○급 이상 공무원 중 대통령령으로 정하는 사람, 2. 수자원 및 관련 분야에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람 ③ 위원장의 임기는 ○년으로 하며, 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 임기의 남은 기간으로 한다.

43) 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」(2008/5), 1268면 참조.

제 4 절 소 결

수자원은 모든 생명의 근원이자 인간의 생존에 필수 불가결한 요소이다. 뿐만 아니라 수자원은 생활용수, 산업용수, 농업용수, 관개용수, 발전자원 또는 관광자원 등 여러 용도로 사용되는 자원으로서 경제개발의 필수적인 요소이다. 이처럼 수자원은 용도가 다양하여 공공자원으로서 특성을 가지고 있기 때문에 수자원을 효율적이고 친환경적으로 사용할 필요가 있다.

즉 수자원이 글로벌한 사회에서 큰 비중을 차지한다는 점을 고려했을 때, 수자원에 관한 종합적이고 체계적인 정책 접근이 요구된다. 그러나 우리나라의 수자원관리에 관한 법령들이 여러 분야에 걸쳐 산재하고, 각 법령을 관리하고 운영하는 조직의 역할이나 기능들 또한 여러 부처에 분산되어 있기 때문에 수자원관리에 관한 법집행, 정책조율에 있어서 통합적인 접근이 곤란하고 관련부처간의 업무 및 투자 중복 및 충돌 그리고 갈등 등 많은 문제점이 있다는 점은 앞에서 설명하였다.

따라서 우리나라의 수자원관리 문제를 해결하기 위해서는 수자원관리 체계의 통합, 효율성 제고 및 건전성 확보를 도모하여야 할 것이다. 이와 더불어 IT+BT+ET+NT 등의 융복합 기술을 개발하여 수자원관리 시설을 최적화할 수 있도록 투자비용을 확대할 필요가 있을 것이다. 더 나아가서 우리나라의 현행 하천법, 댐법, 소하천정비법, 수도법, 지하수법, 농어촌정비법, 소하천정비법, 전원개발촉진법, 수질 및 수생태계에 관한 법률, 4대강법에 분산된 법률을 체계적으로 통합하여 수자원 관리에 관한 문제를 적절하게 대응할 수 있도록 “(가칭) 수자원관리기본법(안)”을 마련할 필요가 있다. 이 기본법을 통하여 수자원의 체계적이며 종합적・효율적인 이용과 환경보전, 수자원관리위원

설치, 수자원 분쟁조정위원회 설치 등을 동시에 추구할 수 있을 것이다. 이 때, “(가칭) 수자원관리기본법(안)”은 수자원관련 정책의 최상위 법으로서 모든 수자원 관리 및 이용과 보존에 관한 기본원칙을 천명해야 할 것이며, 기존의 산재되어 있는 법규를 일관성 있게 통합하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

우리나라 부처별 수자원 관리

	국토해양부	환경부	농림수산식품부	행정안전부	지식경제부
수자원 관리	- 직할하천 관리 - 홍수관리 - 저수관리 - 광역상수도 - 수문관측 - 다목적댐 및 일부 하구둑	- 수질관측 - 수질규제 - 하천정화 사업 - 도시 하수종말 처리장 - 공단폐수 처리장	- 관계용수 관리 - 하구둑 <농업용> - 내수면 <수산청>	- 지방 및 준용하천 - 풍수해 관리, 규제 - 상하수도 시설 관리 - 내수면 어업	- 발전용 댐 관리 <소수력 발전 포함> - 온천수 관리
수자원 개발	- 다목적댐 건설 - 광역상수도 건설 - 내륙수운 및 운하	- 하/폐수 처리 시설 <도시하수/공단폐수> - 환경영향 평가	- 관계댐의 건설 - 간척지 담수호 - 지하수 개발 <농업용>	- 지방상수도 건설 - 지방 생/공용수댐 건설	- 발전용댐 건설 <양수발전 및 소수력 발전 포함>

제 3 장 국외 수자원관리에 관한 법제 분석

제 1 절 국제기구에서의 수자원 관련 문제 해결을 위한 논의 현황 개관

1. UN의 자연환경 및 공중보건 차원에서 접근

1970년데 초반 선진국들은 환경문제가 전 지구적 차원의 문제임을 인식하면서 환경보호를 위한 국제적인 협조체계를 구축하였다.[44] 1972년 6월 스웨덴 스톡홀룸에서 개최된 유엔 인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)에서는 자연환경을 보존하는 데 있어서 인류 책임을 강조하였고, 이를 계기로 유엔환경계획(UN Environment Programme: UNEP)이 설립되었다.[45] 이는 환경문제에 관하여 국제연합(United Nation: UN)의 이름으로 열린 최초의 국제회의라고 할 수 있다. 즉 본 회의에서는 수질보호를 확실하게 하는 것과 대규모 수자원 개발 사업으로부터 환경을 보호할 것을 국제사회에 권고하였다. 그러나 동 회의는 전반적인 환경문제에 관한 회의로서, 수자원 문제가 폭넓게 다루어진 수자원 관련 회의가 아니었다. 유엔 차원에서의 수자원 관련 최초 국제회의는 1977년 아르헨티나 마르델플라티에서 개최된 UN Conference on Water이다. 이 회의에서는 다가오는 80년대의 10년(1981~1990)을 "국제음용수 및 위생 10개년 계획(International Drinking Water and Sanitation Decade)의 해"로 선언하고 용수 공급지역 확대를 공공보건 향상에 주력하였다.[46]

---

44) 고문현, "물과 관련한 국제적 논의의 동향 및 UN 총회('10.7.28) 물인권 결의"「월간법제」제654호(법제처, 2012/6), 76면 이하 참조; 이상돈/이창환,「환경법」(이진출판사, 1999), 23면 이하 참조.

45) http://www.unep.or.kr/

46) 김덕주, "물문제에 관한 국제적 논의 동향 및 우리의 대응",「주요국제문제분석」2010-03, (외교안보연구원, 2010.2.9), 3면 이하 참조.

1987년 UN 세계환경개발위원회는 “우리 공동의 미래”라는 보고서를 공표하였는데, 이른바 “지속가능한 개발(Substainable Development)”을 이루기 위한 여러 가지 선행조건을 제시하였다.[47] 그리고 1990년 인도 뉴델리에서 개최된 “1990년대 물과 위생에 관한 전 지구적 협의”에서는 스톡홀름 회의의 성과를 확인하고 강조하면서 통합적(Integrated) 개념이 등장하였고, 어린이들을 위한 깨끗한 물의 공급과 모든 사람들에게 대한 위생시설의 공급 촉진이 언급되었다.

이어서 1992년은 수자원 관련 국제적 논의에 있어 중요한 해로 기억되고 있다. 즉 1월 아일랜드 더블린(Dublin)에서 열린 국제물환경회의(International Conference on Water and Environment)에서는 물의 희소성, 여성의 역할, 물의 경제적 가치, 수자원의 개발 관리에 참여 등을 내용으로 하는 더블린선언이 채택되었다. 이러한 선언의 취지와 원칙은 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development: UNCED Earth Summit)의 리우선언(Rio Declaration)과 아젠다 21(Agenda 21) 중에서 깨끗한 물에 관한 내용인 제18장에 근간을 이루고 있다. 또한 같은 해, 유엔 총회에서는 3월 22일을 “세계 물의 날(World Water Day)”로 선포하는 등 물 이슈에 관한 국제적인 논의의 기반이 조성되었다.[48]

---

47) WCED, “Our Common Future”, (Oxford Univ, 1987), p. 43.

48) 1992년 리우에선 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 위한 리우선언을 비롯해 Agenda 21, 기후변화협약, 생물종다양성협약 등 환경적으로 중요한 결정들이 이루어졌다. 이에 다라 기후변화를 최소화하기 위한 국제적 노력이 1997년 교토의정서가 채택되었고, 2009년에는 코펜하겐 기후변화당사국에선 지구기온 상승을 산업화 이전 대비 섭씨 2도 이내로 억제하기 위한 온실가스 감축목표를 설정하였다. 또한 2020년까지 연간 1000억 달러에 달하는 녹색기후기금을 조성하기로 합의하는 등의 성과를 이루었다. 최근 2012년 리우에는 그간의 성과를 평가하고 향후 20년의 계획을 논의하고자 한다. 이번회의에서는 지속가능한 발전과 빈곤퇴치의 관점에서 녹색경제와 지속가능한 발전을 위한 제도적인 틀에 대하여 논의한다. 또한 지속가능한 발전 목표의 설정과 녹색경제 이행 수단에 대하여 논의한다. 그 결과는 “우리가 원하는 미래(The Future We Want)”라는 정상 선언문을 채택하고, 아울러 식량안보, 물, 에너지, 기후변화, 사막화방지, 녹색일자리 등에 대한 주제를 다룬다.

1994년 네델란드 노르트베이크에서 개최된 음용수 공급과 환경위생에 관한 각료급 회의에서는 “리우선언에 따른 실행계획(Action Plan)”을 마련하였다. 즉 리우선언과 그 실행계획은 유엔지속개발위원회(UN Commission on Sustainable Development: CSD)의 제2차 회의(1994년 5월)와 제6차(1998년 4월), 그리고 1997년 6월에 유엔총회 제19차 특별회의에서 지지가 되었다. 이로써 국제적으로 물 문제의 정치적인 입지가 확고히 구축되었다.

2. 세계 물포럼(World Water Forum) 국제회의와 관련한 주요내용 검토

(1) 제 1 차 세계물포럼

1997년에 세계 물 문제 해결을 논의하기 위하여 3년마다 3월 22일 세계 물의 날을 전후해 개최하는 국제회의이다. 이 포럼은 각국 정부와 전문가, 국제 비정부기구(NGO) 등이 모인 세계물위원회(World Water Council)에서 수자원 부족, 오염 등 점점 많은 문제를 낳고 있는 수자원 문제의 심각성을 인식하고, 이에 대한 대책을 논의하여 싱크탱크의 역할을 수행하기 위하여 제창되어, 1996년에 창설되었다. 동 포럼은 수자원에 대한 것으로서는 지구촌 최대의 행사이며 “세계수자원회의”라고 불렸다. 국가 수반회의, 장관급회의, 지역별회의, 주제별 세션, 세계물엑스포 등 다양한 행사가 펼쳐졌다.[49)]

제1차 세계물포럼은 1997년 모로코 마라케시에서 개최되었다. 동 포럼에서는 63개국 500여 명이 참석하였으며, 이를 통해 21세기의 수자원부족 문제와 그 심각성에 대한 국제적인 공감대를 형성하였다.

49) 고문현,“물과 관련한 국제적 논의의 동향 및 UN 총회(’10.7.28) 물인권 결의”「월간법제」제654호(법제처, 2012/6), 77~78면 참조; 김덕주, “물문제에 관한 국제적 논의 동향 및 우리의 대응”,「주요국제문제분석」2010-03, (외교안보연구원, 2010.2. 9), 5면.

(2) 제 2 차 세계물포럼

2000년 네델란드 헤이그에서 열린 제2차 세계물포럼에는 156개국 5,700여 명에 이르는 수자원 전문가와 이해관계자가 모여, 공통의 과제를 다양한 분야와 지역에 대한 87개의 세션을 통하여 논의하였다. 이와 별도로 21세기 물에 관한 세계위원회에 제출된 “세계물 비전(World Water Vision: Making Water Everybody’s)”을 채택하였다.

제2차 세계물포럼에 개최된 각료회의에서는 수자원에 대한 가치 부여, 현명한 거버넌스를 포함한 수자원문제와 관련하여 국제사회가 직면한 7가지의 나제들을 정리하고, 이를 해결하기 위한 실행계획은 “통합수자원 관리”에 의거하여 수행할 것을 권고하는 내용의 헤이그선언을 채택하였다. 또한 유엔 차원의 집단노력의 일환으로 “세계 물 평가 프로그램”을 발표하였다.[50)]

한편 리우선언 이후 일련의 국제회의를 통하여 형성된 수자원이슈에 관한 국제적인 인식과 경향은 2000년 제55차 유엔 총회에서 채택된 “유엔 새천년 정상 선언문(UN Millennium declaration)”에도 적극적으로 반영하여 “2015년까지 안전한 식수에 접근하지 못하거나 공급받지 못하는 사람의 비율을 반으로 줄일 것”을 천명하였다. 위와 같은 내용은 선언문 제3장 “개발과 빈곤 퇴치”에 포함되어 있는바, 국제사회가 이루어야 하는 최우선 사항은 빈곤으로 고통 받는 사람들을 줄이는 것이기 때문에, 수자원관리정책도 동일한 맥락에서 이루어져야 한다는 기본적인 인식이 반영되어 있는 것이다.

리우회의에서 Agenda 21에 의하여 확인된 담수와 관련된 지속가능한 목표를 재점검하고, 이듬해 개최예정인 지속가능한 개발 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD, Rio+10)에 대비하기 위하여 2001년 12월 독일 본에서 담수에 관한 국제회의를 개최

50) 고문현,“물과 관련한 국제적 논의의 동향 및 UN 총회(’10.7.28) 물인권 결의”「월간법제」제654호(법제처, 2012/6), 79면.

하였다. 이 회의에서는 물을 더욱 효과적으로 관리하고 지속가능한 개발의 목표에 더욱 근접하기 위하여 물관리의 5대 핵심사항을 확인하였고, 이를 달성하기 위한 거버넌스, 재원조달, 역량재고와 정보공유 등의 실행분야를 우선적으로 실시할 것을 권고 하였다. 그리고 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 지속가능한 발전을 위하여 세계정상회의를 개최하였는데, 동 회의에서는 "2015년까지 안전한 식수와 기본적인 위생환경에의 지속적인 접근이 불가능한 인구비율의 반감"을 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)의 타겟(Target)[51]으로 명시하였다.

(3) 제 3 차 세계물포럼

2003년 세계물의 해에는 그 동안 열린 두 번의 포럼의 결과를 배경으로, 지구촌의 수자원문제 해결을 위한 다양한 결의를 행동으로 옮기기 위하여 제3차 세계물포럼을 일본 교토에서 개최하였다.[52] 제3차 세계물포럼은 기존의 포럼과 차별화된 Bottom-Up 방식을 채택하였다. 이에 세계 182개국에서 24,000여 명이 참가, 물과 관련된 33개 주제에 대한 351개 서브세션을 통하여 사실상 수자원과 관련된 모든 문제들에 대한 현황과 전망, 그리고 비전을 구체화하기 위한 행동 및 실천방안 등을 논의 하였다.

(4) 제 4 차 세계물포럼

제4차 세계물포럼은 2006년 멕시코 멕시코시티에서 "글로벌 도전에 대한 지역차원의 행동"이라는 주제로 개최되었다. 동 포럼에서는 세계

51) 새천년개발목표는 첫째, 절대빈곤 및 기아퇴치, 둘째, 보편적 초등교육 실현, 셋째, 양성평등의 촉진 및 여성에게 권한부여, 넷째, 유야사망률 감소, 다섯째, 산모건강의 향상, 여섯째, HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병의 퇴치, 일곱째, 환경의 지속가능성을 확인함, 여덟째, 개발을 위한 동반자 관계의 발전이다.

52) 김덕주, "물문제에 관한 국제적 논의 동향 및 우리의 대응",「주요국제문제분석」 2010-03, (외교안보연구원, 2010.2.9), 5면.

적인 수자원관련 문제해결을 위하여 보다 많은 개인, 비정부기구(NGO), 지방정부 등 이 지역차원의 행동을 즉시 개시할 것을 촉구하였다.

이러한 배경 하에서 동 포럼기간 중 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB), 유엔 아시아태평양 경제사회위원회, 유엔 환경계획(UN Environment Programme: UNEP) 등 국제기구와 우리나라를 포함한 아시아 태평양 지역 7개국 대표가 모여 지역의 다양성을 보전하면서 아태지역 전체에 공통된 수자원관련 문제를 발견하고 해결하는 것을 목적으로 아시아-태평양 물포럼을 발족하였다.

(5) 제 5 차 세계물포럼

제5차 세계물포럼은 2009년 3월 터키 이스탄불에서 개최되었다. 이 포럼은 “수자원 격차 극복(Bridging Divides for Water)”을 주제로 국제사회와 지역, 선진국과 개발도상국, 공공부문과 민간부문 등 수자원관련 이해당사자들 간의 간격을 줄일 필요성과 방안에 관하여 논의를 전개하였다. 깨끗한 수자원에 대한 접근성이 국가별, 지역별, 경제적 여건별로 큰 차이가 나는 현실을 직시하고 이를 극복하기 위한 국제적인 거버넌스, 각국의 경험과 전략 등 수자원을 개발하고 공유하는 방법에 초점을 두었다. 우리나라는 수석대표로 한승수 국무총리가 “물과 재해에 관한 고위급 전문가 패널회의장” 기조연설에서 “우리나라의 저탄소 녹색성장 비전 및 녹색뉴딜 사업”을 소개하는 등 세계적으로 녹색성장을 주도하는 국가로 이미지를 제고하였고, 2015년 제7차 세계 물포럼 유치 추진의사를 표명하였다.[53)]

53) 고문현,“물과 관련한 국제적 논의의 동향 및 UN 총회(’10.7.28) 물인권 결의”「월간법제」제654호(법제처, 2012/6), 80면.

(6) 제 6 차 세계물포럼

제6차 세계물포럼은 2012년 3월에 프랑스 마르세이유에서 “해결을 위한 시간(Time for solution)”이라는 주제로 개최되었다. 여기에서는 물을 통한 향상된 위생 및 보건 제공, 물 관련 재해예방, 최적의 물 사용을 통한 경제발전 기여, 생태계보존 및 기후변화 대응방안 등 논의했고, 주요 수자원 문제를 해결하기 위한 전략적인 방법이 주장되었다.

제7차 세계물포럼(The 7th World Water Forum)은 2015년 대한민국의 대구・경북에서 개최될 예정이다. 이에 지방정부는 대구・경북에서 2015년 1천 600조 원의 “메가 인더스트리”로 성장할 물산업의 ‘앵커 이벤트’로서 세계물포럼 성공 개최를 위해 대구시, 대경물포럼, 물관련 전문가, 유관단체, 지역NGO 등과 함께 상생협력의 지혜와 노하우를 모아 최선을 다해서 추진하겠다고 밝혔다.

3. 국제기구・세계물포럼 등을 통한 수자원관리에 대한 인식 필요성

1970년대 국제사회에서 수자원 문제가 본격적으로 등장한 것은 인간의 기본적인 욕구를 해결하기 위한 원화한 용수공급과 하수처리 문제가 중요한 과제로 등장하였기 때문이다. 국제사회에서도 수자원을 안전하게 공급하고, 하수도 및 폐수를 적절하게 처리함과 아울러 위생적인 주거생활 및 적당한 양의 식량을 생산하는 등의 활동에 필요한 수자원을 어떻게 적절하게 관리하는가에 대한 문제에 집중하게 되었다.

이어서 1980년대 수자원공급의 확대를 통한 공중보건의 향상에 대한 회의감과 환경오염에 대한 우려가 확산되면서, 수자원에 대한 국제적인 시각이 변화하기 시작하였고 논쟁의 쟁점도 급격하게 확장되

었다. 수자원은 단순히 공중보건을 부수적인 존재로서만 머물지 않았고, 수자원 관리와 이용은 환경보전과 지속가능한 성장이라고 하는 광범위하고 근본적인 개념의 일부분으로 자리매김하게 되었다.

1990년대에 접어들면서 “세계화(Globalization)”가 화두로 등장하였고, 전 지구적 관점에서 수자원에 대한 조망을 하기 시작하였다. 이러한 변화는 수자원관련 문제가 이제는 어느 특정된 국가만의 문제가 아니라 전 세계적인 문제라는 점을 인식하게 되었다.

2000년대에는 세계적으로 사용가능한 수자원이 고갈되고, 지역적인 수자원 부족문제가 심화되면서 세계적으로 수자원을 확보하기 위한 노력이 더욱 치열해졌으며, 수자원이 부족한 지역에서는 깨끗한 수자원의 확보가 시급한 국가적 과제로 등장하였다.

2010년 이후에는 수자원관련 문제가 공급시설을 건설하고 처리시설을 확대하는 등의 단순한 공학적인 문제로 해결할 문제가 아니라, 환경과 생태에 대한 적극적인 고려와 경제적인 효율성에 대한 세심한 검토, 그리고 사회적 약자에 대한 배려와 효과적인 관리를 위한 제도 확립 등 광범위한 학제간의 통섭적인 문제로 발전을 하게 되었음을 발견할 수 있을 것이다.

예컨대 첫째, 수자원 가치에 대한 평가가 달라지고 있다는 점이다. 즉 수자원은 더 이상 자유재, 공공재가 아닌 경제적 가치제이다. 1980년대 중반 이후 국가나 지방자치단체를 대신하여 전문기업이 상하수도 서비스를 제공하기 시작하면서 형성된 수자원 시장은 현재 그 규모가 약 5,100억 달러에 달하는 것으로 추정되며, 이를 신성장 사업 발굴에 관심이 많은 기업, 금융기관 및 각 국가의 정부가 주목하고 있다. 둘째, 수자원안보에 대한 개념의 발전이다. 즉 최근 수자원 안보의 개념은 식량안보와 마찬가지로 현재 계획 수립의 일부분으로 미래의 물을 간주하는 세대 간의 형평성이라고 하는 시간적인 의미를

더하고 있으며, 빈민과 소외된 사람들이 물을 확보할 수 있도록 보장하고 그들에게 자신의 이익을 대변할 수 있는 힘을 부여한다는 의미이다. 셋째, 수자원 거버넌스[54]를 형성하는 것이다.[55] 현재 국제사회에서도 수자원 거버넌스의 필요성에 대한 충분한 공감대적 가치를 형성하게 되었으나, 글로벌한 차원에서의 법적기구나 제도적 장치는 아직 형성하고 있는 중으로서 발전단계에 있다고 할 것이다. 따라서 최적화된 수자원 거버넌스를 위하여는 "통합적인 수자원 관리"를 도입하는 효율적인 정치・사회・행정 시스템, 명확한 법적인 틀, 다양한 사람들의 참여, 정보제공, 평가시스템, 소비자 및 오염자 부담의 원칙에 의한 재정 시스템, 여러 국가 간에 걸쳐 있는 유역의 관리를 위한 해당 지역 간의 협력이 필요하다고 하겠다.

4. 국제기구・세계물포럼 등을 통한 우리나라의 "(가칭) 수자원관리법률(안)"에 고려사항

(1) 국제사회에서 수자원 거버넌스에 대한 역할 제고

우리나라는 옛 조선시대 세종대왕으로부터 측우기와 수표를 개발하여 정교한 빗물관리 시스템을 개발하였다. 특히 수표의 경우에는 권력층만이 접근이 가능했던 이집트 아리로미터(나일강의 수계)와 달리 일반 백성도 측정치를 보고 홍수와 가뭄을 예측할 수 있도록 했다는 점에서 현재의 수자원 거버넌스의 기본 이념과 궤를 같이 한다고 하겠다.

54) 거버넌스에 관한 문제는 어떤 측면에서 초점을 두고 거버넌스를 파악하느냐에 따라 달라진다고 하겠다. 즉 거버넌스란 (ⅰ) 구성원의 공통된 문제르 해결하기 위한 수단으로 이해할 수 있고, (ⅱ) 이러한 수단을 효과적으로 적용하기 위하여 구성원의 권한과 의무를 제한하고, (ⅲ) 공식적인 제도와 비공식적인 제약, 그리고 자발적인 참여를 강조하는 개념이다. 거버넌스에 관한 자세한 내용은 정명운, 「거버넌스제도 체계구축을 위한 법제화 방안 연구」, (한국법제연구원, 2009), 16~20면 이하 참조.

55) 수자원 거버넌스는 여러 단계의 상이한 사회구조 하에서 수자원을 개발하고 관리하며, 수자원 서비스를 제공하는데 필요한 정치적, 사회적, 경제적 그리고 행정적 체계들의 영역을 말한다.

2009년 9월 이명박 대통령은 유엔의 기존연설에서 “특화되고 통합된 수자원 관리 협력방안추진”을 제안하였다. 이른바, 수자원 관련 국제회의 개최, 유엔 등 국제기구에서 수자원문제의 지속적인 거론 등을 통하여 수자원 문제에 있어 우리나라의 의지와 리더쉽을 제고하여야 할 것이다.[56] 이명박 대통령의 주도로 시작된 4대강 사업은 비교적 무난히 마무리 되었으나, 그 추진과정에서 반대세력의 주장도 있었음을 고려할 때 수자원 거버넌스의 새로운 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 이와 더불어서 세계 국제회의에서 수자원과 관련하여 가장 권위 있는 세계 물포럼 제7차 회의를 2015년 대구・경북에서 유치하기로 한 것은 매우 고무적인 일이다. 그러나 중장기적으로는 국제적인 차원의 수자원 거버넌스를 전담할 국제기구의 신설 또는 본부를 대한민국에서 유치할 수 있도록 노력하여야 할 것으로 판단된다.

(2) 중동・아프리카・동남아시아 등 개발도상국의 수자원 부족으로 인한 수자원 육성방안

세계적으로 약 10억 명의 인구가 상수도가 설치를 통한 서비스를 받지 못하고 있으며, 약 30억 명의 인구가 하수도 서비스를 받지 못하는 실정에 있다고 한다. 예컨대, 중동・중국・아프리카・동남아시아 등 개발도상 국가들의 국제적인 수자원 분야 수요가 매년 증가하고 있다. 이러한 수자원 수요는 매년 5.5%씩 성장하여 2015년에는 연간 1,600조 원 규모의 시장이 형성될 것으로 전망하고 있다. 따라서 수자원 산업을 떠오르는 Blue Gold 또는 Blue Ocean이라는 점에서 수자원에 대한 가치의 인식 변화와 맞물려 지속적인 성장을 할 것으로 판단된다. 즉 수자원관련 산업은 미래의 전략산업으로 IT기술력과 건설 등의 산업과 연계하여 경쟁력을 강화하여 나가야 할 것이다. 이러한 수

56) 고문현, “물과 관련한 국제적 논의의 동향 및 UN 총회(’10.7.28) 물인권 결의”「월간법제」제654호(법제처, 2012/6), 84~85면 이하 참조.

자원 산업에 대한 경쟁력을 강화하기 위하여는 상수도 서비스의 국제 표준화, 개방화, 수자원 민영화 등에 대한 시장변화등과 함께 국제적인 동향을 분석하여야 할 것이다.

최근 우리정부는 수자원 산업에 대한 국가경쟁력을 강화하기 위하여 핵심기술개발 전문 인력 양성, 연관 산업을 육성하여 2015년까지 국내 수자원 산업의 규모를 20조원 이상으로 키우고, 세계 10위권의 기업을 2개 이상 만든다는 내용의 "수자원 산업 육성 5개년 세부추진계획"을 발표하여 추진하고 있다.

(3) 수자원분야에 공정개발원조(Official Development Assistance: ODA)사업의 확대방안

수자원분야는 물이라고 하는 공공재를 다루는 특수한 측면이 있는데, 즉 저개발 국가를 지원하는 데 있어 최우선 순위를 부여하는 인도적 측면과 국가 산업발전의 근간이 된다는 측면이 존재하므로 공적개발원조 형태의 지원을 필요로 한다고 하겠다. 현재 우리나라의 공적개발사업은 한국국제협력단(KOICA)에서 업무를 당당하고 있다.[57] 특히 먹는물 공급 및 위생분야의 공적개발원조 규모는 금액 면에서 2008년 130억 원에 그치고 있는데, 이는 우리나라 전체 공적개발원조의 4.3%에 불과한 것으로 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 회원국의 평균인 6~8%에 훨씬 못 미치는 수준이다. 따라서 우리정부는 공적개발원조를 통하여 국내기업들이 수자원 해외시장 진출의 기반으로 삼는다면 국가 이미지는 물론 우리나라 경제발전에 기여함과 아울러 계속 증가하는 수자원시장에 보다 효과적으로 대응할 있을 것으로 판단된다.

57) http://www.koica.go.kr/

(4) 수자원분야에서의 남북협력방안 모색

우리나라의 경우에는 비무장지대인 남북으로 흐르는 공유하천인 임진강과 북한강이 존재하고 있다. 이러한 남북한의 공유하천의 개발은 국제하천의 경우와 마찬가지로 형평의 이용 원칙 하에서 상호간의 이익이 될 수 있도록 실천하여야 할 과제라고 하겠다. 즉 공유하천에 대한 남북한의 협력이 이루어진다면 충분한 수자원량을 이용한 농업, 공업, 생활용수의 확보와 전력생산 등, 더 나아가서 잘 보존된 생태계의 관광자원으로도 활용할 수 있다는 점에서 활용할 수 있는 효과가 매우 크다고 하겠다.

반대로 임진강과 북한강의 두 하천이 북한측이 상류에 점하고 있어 북한 측이 일방적으로 개발하거나 활용할 경우에는 우리나라에 파급효과가 적지 않을 수 있다고 할 것이다. 실제 2009년 9월에 임진강의 무단 방류로 인하여 우리나라에 사상자가 발생한 적이 있었다.

따라서 수자원분야에서의 남북한 간의 협력은 남한과 북한 간에 지대하게 영향을 받을 수밖에 없으므로 우리나라는 대북정책의 틀 속에서 대응방안을 강구하여야 할 것으로 판단된다. 즉 동독과 서독의 공유하천 교류협력에 대한 예에서도 알 수 있듯이 남한과 북한은 서로 이익이 될 수 있는 수자원분야에 우선순위 두어야 할 것으로 판단된다.

제 2 절 유럽연합 수자원 기본지침(Water Framework Directive: Council Directive 2000/60/EC)

1. 유럽연합 수자원에 관한 입법

유럽공동체는 1975년에 음용수를 취수하는 하천과 호수에 관해 기준을 설정한 후 여러 가지 지침을 제정하였으며, 1980년에는 음용수

에 대한 질적 목표를 정하였다. 어업을 할 수 있는 물의 수질기준, 어패류를 채취할 수 있는 물의 기준, 수영할 수 있는 물의 기준, 지하수 기주느 유해물질 배출기준 등도 지침으로 제정하였다.

1988년 프랑크푸르트에서 열린 물에 관한 각료급 세미나에서 참석자들은 물에 관한 기존의 지침을 검토하고 더 나아가 이들을 개선하고 또 보완하는 문제에 대하여 논의를 하였다. 그 결과로 1991년부터 다음과 같은 지침이 제정되었다.[58)]

- 도시하수처리에 관한 지침(Urban Waste Water Treatment Directive): 2차 생물학적 하수처리 및 보다 강화된 처리 기준에 대하여 정함
- 질소 치침(NItrate Directive): 농업에서 야기되는 수질오염을 제한
- 음용수 지침(Drinking Water Directive): 음용수 기준을 새로이 검토하고 강화함
- 통합오염규체 지침(Integrated pollution and prevention Control Directive): 대형산업시설이 야기하는 오염을 다룸

2. 수자원에 관한 기본정책의 수립 필요성

공동체 차원에서의 수자원 정책을 근본적으로 다시 생각하게 된 것은 1995년이다. 유럽위원회(European Commission)는 유럽 의회의 환경위원회와 환경장관 이사회(Council of Environment Ministers)의 요청을 받아 들여 수자원 정책을 보다 초국가적 관점으로 다루기로 결정을 하였다. 물론 음용수 수질이라든가 도시 하수 처리 기준에 관한 공동체 차원의 지침이 있었지만 보다 포괄적인 수자원 정책에 대해 공동체 차원에서 원칙을 정할 필요가 있었기 때문이다.

유럽위원회는 이사회와 유럽의회뿐만 아니라 지방정부, 수자원 수요자, 비정부단체 등 많은 이해관계자들에게 의견을 조회하였다. 이들로

58) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT

부터 많은 의견을 접수한 위원회는 1996년 5월에 이틀에 걸쳐 水회의(Water Conference)를 개최하였다. 이 회의에 회원국 정부, 지방저부, 물 공급자, 산업체, 소비자, 환경단체 등 250여명의 관계자가 참석을 하였다. 이 회의를 통하여 수자원 관리의 개별 분야에서는 많은 진전이 이루어졌지만, 목표와 수단 모두가 조각 조각난 상태에 있음을 확인하였다. 이에 참석자들은 이런 상태를 해결할 수 있는 단일한 기본 입법이 필요하다고 의견을 모았다. 즉 이러한 근거를 통해서 위원회는 수자원 기본지침(Water Framework Directive)을 제안하였다. 동 초안에는 아래와 같은 사항을 담고 있다.

- 보호대상인 수자원을 지표수와 지하수 등 모든 형태의 물로 확대함
- 일정한 시한까지 “좋은 상태(Good Status)”를 달성하도록 함
- 유역(River Basin)에 근거한 수자원 관리를 하도록 함
- 배출기준치와 질적 기준을 연계시킴(Combined Approach)
- 수자원 가격의 정상화
- 시민 참여 확대
- 입법의 간소화

3. 유럽연합 수자원 기본지침의 입법과정

수자원 정책에 관한 기본지침의 필요성에 대하여 처음 거론된 것은 1998년 이었다. 그 후 다음과 같은 과정을 거쳐서 기본지침이 탄생하게 되었다.

- 1997/98년 유럽위원회의 제안
- 1999년 2월 유럽의회 제1독회
- 1999년 10월 이사회 공동 입장 발표
- 2000년 2월 유럽의회 제2독회

- 2000년 10월 23일 유럽 의회 및 이사회 공동결정으로 채택
- 2000년 12월 22일 발효됨

4. 유럽연합 수자원 기본지침의 주요 내용[59]

(1) 유역관리(제3조)

유역에 근거한 수자원 관리란 행정적 단위가 아니라 자연지리 및 수문 단위에 따른 수자원관리를 말한다. 즉 라인강, 마스강, 쉘드강에 이미 이런 관리가 이루어지고 있고, 몇 몇 회원국도 이를 국내법으로 시행하고 있지만 이제는 이를 유럽연합의 원칙으로 천명하는 것이다. 특히, 국경을 지나서 흐르는 하천의 경우에는 하천유역관리 계획을 작성하고 이를 6년마다 업데이트 할 것을 요구하였다.[60]

(2) 환경의 대상(제4조)

수자원 환경 보호의 대상에 관하여 몇 개의 중요한 목표를 설정하고 있는데, 수자원 생태계의 보호, 독특한 가치 있는 서식지에 대한 특별한 보호, 음용수원으로 사용되는 수자원의 보호, 수영할 수 있는 수자원의 보호 등이다. 이 지침은 환경의 대상이 각각 하천유역에 통합되어서 이루어질 것을 요구하였다.[61]

(3) 지표수(surface water status)·지하수(groundwater status)(제8조)

생태적 보호(ecological protection)를 위한 중요한 요소는 “좋은 생태적 상황(good ecological status)”과 “좋은 화학적 상황(good chemical status)”이다. 좋은 생태적 상황 “은 부속서Ⅴ에 정의되어 있는데, 생물적·화학

59) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT
60) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT
61) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT

적 성분으로 표시되어 있다. 공동체 차원의 절대적 기준을 정할 수 없기 때문에 최소한의 기준을 정하고 회원국이 지침에 의거한 절차에 따라 가변적으로 운영할 수 있다. 그리고 화학적 보호(chemical protection)에 대해선 유럽연합 차원에서 설정된 화학적 기준을 따르도록 하였다. 이에 추가해서 이들 기준을 재평가하고 또한 유해물질에 대한 우선순위 설정을 통하여 새로운 물질에 대한 기준을 정하도록 하였다.[62)]

지하수는 결코 오염되어서는 아니 되기 때문에 화학적인 질 기준을 설정하는 것이 반드시 좋은 것만은 아니다. 즉 질소, 살충제 성분 등에 대한 질적 기준을 설정하고 있지만, 오히려 더 중요한 것은 예방적 조치로서 지하수에 대한 배출금지, 지하수에 대한 모니터링 등이다. 지하수의 수량보전도 매우 중요한 문제라서 지침은 지속가능한 이용이란 원칙을 정해 놓고 있다. 또한 지침은 유럽차원에서 처음으로 지하수와 지표수가 통합관리 되어야 함을 천명하고 있다.

(4) 조치의 조정(제11조)

유럽연합은 도시하수처리 지침과 질소 지침, 통합오염 예방 통제지침을 갖고 있다. 기본지침은 이 세 가지 지침을 조화롭게 적용하려는 것이다. 기존 지침을 시행함으로써 문제를 해결할 수 있으면 기본지침의 목적은 달성되는 것이다. 하지만, 이러한 문제를 해결할 수 없다면 지침은 회원국이 왜 해결할 수 없는가를 확인해서 필요한 추가적인 조치를 취하도록 요구하고 있다. 예를 들면, 산업과 농업에서 초래하는 오염물질 배출에 대한 보다 엄격한 규제를 가하라는 것 등이다. 이렇게 함으로써 완전한 조정이 이루어진다는 것이다.[63)]

62) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT
63) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT

(5) 연계 조치

유럽에서의 오염규제는 간극(間隙)이 있었다. 어떤 규제는 오염원을 상대로 했고, 어떤 규제는 환경에 관한 것이었다. 이 두 규제는 각각 결점을 갖고 있다. 즉 오염원 규제는 오염물질이 환경에 미치는 누적적 효과를 적절하게 통제하지 못했다. 반면에 환경 질에 대한 규제는 특정물질이 환경에 미치는 영향을 과소평가하는 경향이 있었다. 따라서 이 두 규제를 연계(combine)해야 할 필요성이 제기되었고, 이러한 기본지침은 채택되었다. 이 기본지침은 오염원 규제에 대해서는 기존의 기술기준에 의한 규제를 우선 적용하고, 필요한 경우에 추가로 취해야 할 조치를 규정을 하였다. 또한 기본지침은 유럽차원에서 취해야 할 중요물질(priority substances) 리스트를 정하도록 하였다. 지침은 중요한 물질로부터 야기되는 위해성에 따라 순위를 정하고, 이들 물질의 환경내의 양을 저감시키는 비용-효과적인 조치를 고안하였다. 그 외에도 지침은 기존입법에 표현된 환경목표를 조정하고 모든 수자원을 좋은 상태로 두기 위하여 전체를 고려하는 조치를 취하도록 하였다.

(6) 하천유역의 관리계획(제13조)

지침은 하천의 생태적 상황, 수량적 상황, 화학적 상황, 보호구역 등 하천유역에서의 목표치가 정해진 타임 테이블 내에 어떻게 하천유역 계획을 수립하고 이행하여야 하는가를 상세하게 규정하고 있다. 또한 지침은 하천유역의 특성, 유역 내의 수자원에 대한 인간 활동의 영향, 기존 법률의 효과와 목적 달성에 있어 부족한 간극(間隙) 등을 정하고 있다. 그 외에도 유역관리계획을 수행하는 과정에서 경제적 분석을 동원하여야 하며, 다양한 조치의 비용-효과 분석도 포함해야한다고 정하고 있다.[64)]

64) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT

(7) 공공참여(제14조)

유역관리계획에 있어서 목적을 달성하기 위해서는 다양한 그룹의 이해관계가 반영되는 것이 중요하다. 즉, 예컨대, 경제학적 분석을 하는 것이 합리적인 기초를 가져오기 위한 것이라면, 그런 과정 자체가 공개되는 것이 필수적이다. 공공참여가 필요한 또 다른 이유는 이런 과정을 통해서만 이해관계자들 사이에 최대한 합의를 도출할 수 있기 때문이다. 따라서 지침은 유역계획을 작성할 때 시민, 이해당사자, 비정부기구 등이 참가할 것을 요구하고 있다. 또한 계획이 제대로 이해되고 있는지를 사후에 판단할 수 있도록 정하고 있다.[65]

(8) 법률정리(제22조)

기본지침은 유럽공동체가 제정했던 초기의 수자원 관련 지침을 폐지하고 이를 단일한 지침으로 대체하였다. 이 지침은 지표수 및 이에 관한 측정방법을 정한 지침, 담수(淡水) 수질에 관한 표본 빈도 및 정보 교환에 관한 지침, 어업용 수자원에 관한 지침, 어패류 채취용 수자원에 관한 지침, 지하수에 관한 지침, 유해물질에 관한 지침, 유해물질 배출에 관한 지침 등 7개 지침을 대체하였다.[66]

(9) 정당한 가격(제 9 조)

이 지침이 택한 매우 중요한 새로운 정책은 가격제도이다. 수자원에 대하여 정당한 가격을 부과하는 것은 수자원을 지속가능하게 사용하도록 하는 매우 중요한 요소이다. 이 지침에 의하여 회원국은 수자원 소비자에게 부과하는 물 값이 진정한 가격을 반영하도록 보장할 의무

65) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT
66) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT

를 진다. 다만 불리한 지역, 기본적인 서비스를 제공하기 위한 경우에는 이 원칙으로부터 예외로 인정하고 있다.[67]

(10) 중요 오염 물질(제16조)

지침 제16조에 수질오염에 대처하는 전략을 다루고 있다. 이 전략의 첫 번째 단계로 지침의 부속서 X인 중요물질 리스트(list of priority substances)를 정하고 있다. 유럽위원회는 2000년 2월 유럽 의회와 이사회에 대해 이 리스트를 설정하기 위한 결정을 제정할 것을 제안했다. 2001년 위원회는 수정제안을 제출했는데, 이 수정안에는 32개의 물질 및 물질군(群)을 선정했다. 이들 물질 중에서 유럽위원회는 특히 중요한 관심을 두어야 할 우선적인 유해물질을 선정했는데, 이런 물질이 포함된 배출은 20년 내에 중단되거나 점차 감소되도록 되어 있다.[68]

(11) 지하수 오염 방지

위원회는 지하수를 오염으로부터 보호하기 위한 새로운 지침안을 2003년 9월에 제안하였다. 이 안은 최초로 회원국으로 하여금 역내의 모든 지하수를 동일한 기준에 근거해서 수질을 모니터링하고 또 평가하도록 했다. 이안은 현재 계속 논의 중에 있을 것이다.

(12) 지침의 이행(제24조)

지침은 각 회원국이 지침에 천명된 의무를 이행할 시간표를 정해 놓았다. 이를 보면 다음과 같다.[69]

67) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT
68) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT
69) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT

- 2000년 지침제정
- 2003년 국내입법 완료
  하천 유역 구역 및 관리청 확인
- 2004년 하천 유역의 특성 분류, 영향 및 경제적 분석
- 2006년 모니터링 네트워크 확립
  공공의견 수립
- 2008년 하천유역 관리계획 초안 작성
- 2009년 하천유역 관리계획 수립 완료
- 2010년 수자원 가격 정책 도입
- 2012년 조치 프로그램 시행
- 2015년 환경목표 달성
- 2021년 1단계 관리기간 종료
- 2027년 2단계 관리기간 종료 및 환경목표 달성

회원국들이 이 지침을 이행하는데 있어서는 적지 않은 문제점이 야기될 것으로 예상되었다. 특히 여러 나라가 협력을 해서 이행하여야 하는 경우가 그러했다. 이런 문제를 해결하기 위하여 유럽연합 회원국과 위원회, 그리고 비회원국인 노르웨이는 지침이 발효되고 난 후 5개월이 된 2001년 5월에 공동이행전략(Common Implementation Strategy)을 마련하였다. 또한 2003년 6월에는 2003/2004년도 공동이행전략 세부 진전 워크 프로그램을 수립하여 시행 중에 있다.

제 3 절 미국의 수자원관리 법제

1. 서 론

21세기 들어 환경문제는 각국의 주요 관심사가 되고 있으며, 물 부족 국가가 증가하면서 안정적인 수자원 관리에 대한 연구와 대응책 마련에 각국이 많은 노력을 기울이고 있다.

미국은 51개 주로 구성된 연방국가로서 넓은 국토를 가지고 있고, 각 주마다 서로 다른 자연환경 및 정치적·경제적 이해관계를 가지고 있으므로 전국적인 규모의 수자원 관리가 국가적 대사로 인식되고 있다. 특히 동부와 서부는 강수량 등의 차이로 인하여 물이 풍족한 지역과 부족한 지역으로 극명하게 나뉘기 때문에, 연방차원에서 이를 해결하기 위한 노력이 추진되어 왔다. 또한 각 주도 수자원 관리에 관한 개별적인 제도와 전통을 쌓아 오고 있다.

연방국가인 미국의 수자원 관련 정책 및 법제에 관한 기본적인 권한은 연방정부가 아닌 주정부에게 있다. 그 이유는 수정헌법 제10조에서 연방정부의 관할권을 외교, 국방, 통화 등 핵심적 국가정책에 한정하고 이외의 사항은 주정부에게 관할권이 있다고 정하고 있기 때문이다. 따라서 수자원의 개발과 이용 및 보전의 수자원장기종합계획, 홍수방지대책, 하천수 사용, 배분 등의 내용은 주 관할권 하에 있다. 즉 연방정부는 주와 주를 흐르는 하천(주간하천)의 항행 목적의 이용을 방해하는 주정부의 행위를 통제하는 경우 또는 주정부에서 감당하기 어려운 대단위의 수자원정책을 지원하기 위한 차원의 법제를 두고 있다.[70]

그러나 연방정부는 습지 및 하구 연안의 홍수방지를 위한 종합적 개발을 재정 지원함으로서 간접적인 수자원 개발에 참여하거나 국가적인 차원의 대규모 댐을 직접 건설하는 등 수자원 개발 및 관리에 있어서 일정한 역할을 하고 있었다. 연방차원에서 내무부산하에 개간국(Bureau of land Reclamation)을 설치하여 서부 개척에 필요한 물 공급 차원의 댐건설 임무를 부여하였는데, 후버댐(Hoover Dam) 등 서부의 거대한 연방댐은 대부분 개간국이 건설하였다. 그리고 하천을 해상운송의 수단으로 사용해 온 전통상 하천의 항해가능성을 유지, 보전하고 하천의 개발 및 인근 습지의 개간에 대한 관리 감독권을 미 육군

70) 이상돈, 외국의 수법과 물관리 제도, (한국수자원공사, 2005/4), 3면 이하 참조.

공병단(United States Army Corps of Engineers)에게 부여하여, 하천관리의 감독에 있어서 연방의 역할은 중요한 의미를 가지고 있다고 하겠다.

미국의 수자원 정책과 관련하여 수자원 보전차원의 수질 내용을 포함한다면, 각 주의 수질정책에 있어 상위법 역할을 하고 있는 것은 Clean Water Act 이다. 동법률은 공장 등의 고정 오염원 또는 점 오염원으로부터 배출되는 오염물질을 규제하기 위하여 수질기준을 설정하였으며, 각 주는 이를 모델로 삼아 주 단위의 Clean Water Act를 제정하고 있다. 즉 연방의 Clean Water Act에서 규정한 수질기준은 각 주가 준수하여야 하고, 만약 주가 제정한 수질기준이 연방정부가 제시한 기준 이하일 때에는 연방법 위반으로 효력이 상실하게 된다고 하겠다.

또한 미국의 연방정부는 수자원 확보, 보전, 홍수방지 등 치수차원에 있어서 상당한 역할을 하고 있지만, 하천수의 이용 및 분배 등에 대한 정책은 주정부가 담당하고 있다. 서부지역은 하천수의 이용과 관련하여 하천부지의 소유권보다 앞서 존재하는 선점권을 인정하여 왔는데 반하여, 동부지역의 경우에는 소유권자의 연안권을 우선적으로 적용하였다. 그 이유는 수자원 이용에 대한 민사법적 법제는 각 주마다 달리 적용되고, 연방차원에서 통일적으로 적용하는 법리가 존재하지 않았기 때문이다. 또한 미국은 광활한 국토를 보유하고 있어, 아팔라치아 산맥 등으로 인한 풍부한 강수량과 하천 및 호수 등의 자연환경 등이 있는 미국의 동부지역과 달리 서부지역의 경우 사막과 초원지대가 많아 수자원이 부족하기 때문이다.

예컨대 서부지역은 수자원 부족문제를 해결하기 위하여 일찍이 대규모 댐을 건설하는 등의 수자원정책을 발전시켜왔으며, 미시시피 강 유역을 중심으로 하는 동부지역은 홍수 방지를 위한 정책이 주요 관심정책이었다. 이러한 요인으로 인하여 미국의 수자원 현황이 다른 50개의 주에 통일적으로 적용되는 수자원 정책 수립은 비현실적이기 때문에 연방정부는 각 주의 상황에 맞는 수자원 정책을 만들도록 위

임하여 왔다. 이에 연방정부는 주간의 하천관리 및 연방정부의 재정적 지원을 필요로 하는 대규모 수자원 관련 사업 지원 및 환경적인 차원의 전국적인 수질 기준 등의 역할을 담담하고 있다.

이하에서는 미국의 최초 물관 관련된 연방법률인 하천항구법을 분석하고, 수자원 계획법, 수자원 개발법, 홍수방지법 등을 검토한다. 그리고 연방정부 내의 수자원 담당 기구인 미 육군 공병단(홍수 및 준운), 내무부 개간국(농업용 댐 건설 및 관리), 지질조사국(수문자료 조사), 수자원위원회(종합조정), 환경청(수질보전) 등 분담하고 있지만, 환경청을 제외한 부서를 살펴보도록 하겠다.

2. 연방차원에서의 수자원관리 법률

(1) 하천항구법[71]

하천항구법은 1899년 제정된 최초의 연방차원의 수자원 관련 법률이다. 앞에서 언급한바와 같이 미국 수정헌법 제10조에 따라 수자원 관련 대부분의 문제는 주 정부의 관할하에 있다는 점이다. 그러나 주와 주 사이의 교역과 관련된 내용에는 연방정부가 개입한다는 소위 주간의 통상조항(Interstate Commerce Clause)은 주와 주 사이의 교역의 수단으로 하천이 이용되는 경우 연방정부가 하천의 항해수단으로서의 기능을 방해하거나 저해하는 행위를 통제할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

의회는 하천항구법을 통하여 육군장관(Secretary of Army)에게 항해의 자유를 유지하고 미국 수계에 장해를 방지할 권한을 부여하였다. 원래 하천항구법의 목적은 하천의 항해가능성을 유지하는 것이기 때문에 동법은 항구, 항구 외연의 정박소, 만, 항해 가능한 하천 또는 수계 내 또는 그 위에 다리, 둑길, 댐, 제방 등을 건설하는 경우 연방의회의 동의를 얻도록 하고 있으며, 다리와 둑길의 계획은 교통부장

71) The Rivers and Harbors Act 33 U.S.C. 401~467.

관의 승인을 그리고 댐과 제방의 계획은 육군장관과 공병단장의 허가를 요구하고 있다. 또한 동법은 항해 가능한 하천이나 지류의 강둑에 항해를 방해할 수 있는 물체를 방치하는 것도 금지하고 있다.

뿐만 아니라 동법률은 선박, 부유시설 및 해안에 설치된 부두 등 시설로부터 배출물을 미국의 항해 가능한 하천이나 지류로 배출하거나 투기하는 것을 금지하기 위하여 제정되었다.

하천에 노후 선박이 방치됨으로 인하여 하천의 항해가능성을 저해하는 경우에는 선박의 소유자뿐만 아니라 선장 등 운영자까지 처벌하도록 하고 있으며, 처분명령을 준수하지 않은 경우 직접 공병대가 제거하고 비용을 소유자나 운영자에게 청구할 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 노후 선박이 아니라 할지라도 해당 선박의제거가 반드시 필요한 경우에는 소유자에게 제거를 요구하는 통지를 한 후 일정기간이 지난 경우에는 해당 선박을 파괴 또는 제거할 수 있다.

그리고 불법적인 투기행위의 경우 $500~$2500의 벌금 또는 30일에서 1년의 징역형에 처해질 수 있으며, 위의 위반을 신고한 사람에게 벌금의 절반을 지불하는 등 법집행을 위한 강제력을 동원하고 있다. 그러나 공공사업의 건축이나 하천의 항해가능성을 증진하기 위하여 하구나 하천에 시설을 설치 또는 건축하는 행위는 금지대상의 예외로 인정하고 있으며, 육군장관은 육군공병단장의 권고에 따라 일정기준을 넘지 않는 물질의 방출을 허용할 수 있다.[72)]

동법률은 하천의 항해 가능성을 유지 발전시키기 위하여 미 육군공병단에게 전국적인 하천에 대한 실질적인 관리를 할 수 있는 권한

72) 동법률의 초기 목적은 항해에 방해가 되는 요소를 제거하는 것이었지만, 1959년 United States v. Republic steel Corp. 사건에서 연방대법원이 하천의 오염행위도 항해가능성을 정해하는 행위로 간주되었다. 법원은 미국 관할권내의 항해 가능한 하천의 항행능력을 파괴하는 행위는 본법에 의하여 금지된다고 함으로써 산업폐기물을 향해 가능한 하천에 버림으로 인해 수로의 항해 가능성을 저하는 하는 것은 동법률을 저해하는 것으로 보았다. 본 사건을 계기로 하천항구법은 초기의 입법의도인 단순한 항해의 원활한 소통뿐만 아니라 수질오염빙자기능도 담담하게 되었다.

을 부여하였다. 법원은 보트가 다닐 수 있는 정도의 하천은 모두 항해 가능한 하천이라고 보았기 때문이다. 따라서 동법률로 인하여 연방정부는 주 정부의 관할하에 있는 하천에 대한 권한을 확보하여 놓았다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.[73]

(2) 수자원계획법

1960년대 들어 미국의 전역은 수자원 수요가 급증함에 따라 주마다 크고 작은 수자원을 개발하는 공사가 이어졌고, 경우에 따라 미 육군 공병단의 허가 과정을 통하여 연방정부의 개입이 늘어났다. 그리고 공병단 및 개간국의 자체적인 수자원 개발사업 등은 지역별 사업적인 면에서 중복되거나 상호영향을 미치는 경우가 많아서 조정의 필요성이 대두되었다. 이에 의회는 연방정부 차원에서 수자원의 보전, 개발 및 이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 연방정부와 주정부 그리고 지방정부 및 개인 사업자 등 관련 주체들의 유기적인 협력을 통해 수자원 관련 정책을 수립하고 집행하는 것이 필요하다는 인식하에 동법률을 제정하였다.[74]

동법률의 핵심적인 내용은 연방차원의 수자원 관련 종합적인 기구를 설립하는 것으로 연방정부의 장관급을 위원장으로 하는 수자원위원회를 설립, 수자원 관련 연구, 정책 검토 및 조정 및 각 중에서 수행하는 수자원 관련 계획과 사업 등을 재정적으로 지원하는 역할을 부여하고 있다.

---

73) 그리고 1902년 제정된 개간법, 소위 뉴랜즈(New Lands)법이 개간국을 설치하여 서부의 관개시설을 건설할 수 있었는데, 이 두 법률은 연방정부 하의 미육군 공병단과 개간국에게 전국적인 수자원 개발과 관리에 임할 수 있는 권한을 부여함으로써 수자원 개발관리의 초기 역사에 중요한 역할을 담당했다는 점이다.

74) 동법률은 1965년 7월 22일 제정되었고, 1970~1973년, 1975년~1978년, 1983년 등 수 차례 개정되었다.

동법률을 통하여 설립된 수자원위원회는 내무부장관, 농업장관, 육군장관, 상무장관, 주택 및 도시개발장관, 교통 및 에너지 장관, 환경청청장 등으로 구성되어 있다. 동 위원회는 미국 전역에 수자원지역의 물공급 적절성을 2년 주기로 연구하여 평가하여야 하며, 연방수자원 관련 토지자원 정책 및 계획을 조정하는 행정법적 수단이 적정한지의 여부에 대하여도 연구를 하여야 한다. 현재 위원회는 제안된 정책들이 수자원 정책에 부합하는지를 검토하여 대통령에게 보고하여야 한다. 또한 위원회는 지역 차원의 하천 유역의 토지개발 등을 포함한 종합적인 하천 유역개발을 수립하는데 있어서 연방정부의 참여절차, 기준 및 원칙 등을 수립하도록 하고 있다.

대통령은 위원회 또는 주의 요청에 따라 위원회 산하에 질질적인 업무를 담당하는 하천하구소위원회들(River Basin Commissions)을 설치할 수 있는데, 동소위원회들은 연방정부의 재원을 받아 운영되며 해당 지역에서의 연방, 주, 지방자치단체, 및 민간주도의 수자원 및 관련 토지개발 사업을 조정하는 주무기관으로서의 역할을 담당한다. 이 소위원회는 해당 지역에서의 수자원 관련 문제 및 해결책등을 연구하여 여러 사업의 필요성을 검토하고 우선순위 사업을 정하는 등 종합적인 연구보고서를 작성하여 위원회에 매년 보고하고 당해 보고서는 대통령과 의회에도 보고하여야 한다.

- 해당사업이 수자원 및 관련 토지자원의 최적이용을 달성하는 지 여부의 효율성
- 해당사업이 타 사업계획, 농업, 도시, 에너지, 산업, 여가 및 야생 등의 기타 관련 계획의 목표 달성에 미치는 영향
- 미국 전체의 경제적·사회적 목표달성에 공헌하는 지 여부

동법률에 따르면 연방정부가 지원하는 예산 중 단일사업에 75만 달러를 지원하지 못하도록 제한을 가하고 있는데, 1979년 회계연도에만

300만 달러가 주 차원의 수자원종합계획사업에 지원되었으며 288만 달러 이상이 소위원회 운영 등의 행정비용을 위하여 그리고 317만 달러 이상이 평가 비용을 위하여 지출되었다.

1976년 개정된 내용에 따르면, 입법초기부터 수자원위원회의 자체예산이나 각 주에서 시행하는 사업의 지원이라는 간접적인 역할에 사용되었던 예산을 미 육군 공병단장이 관할권을 행사하는 습지지역 관리에 본 예산을 사용할 수 있도록 하는 길을 터두었다. 이에 공병단장은 수자원 관리에 필요하고 해당 사업으로 인하여 얻어지는 경제적·환경적 사회적 효율이 사업비용을 초과하며 습지가 해당사업으로 인해 본질적으로 훼손되지 않고 습지 개간사업을 해당 예산에서 사용할 수 있도록 하였다. 이후 수자원위원회의 정치적 위상은 급락하였고, 1981년 이후에는 자체예산을 확보하지 못하여 그 기능을 종료하였다.

(3) **수자원 개발법**(Water Resource Development Act)

위의 수자원계획법은 수자원위원회의 소관법률인데 반하여 수자원개발법은 미 육군공병단이 주무부서가 되는 법률로서 1974년 3월 7일에 제정된 후 1976년, 1986년, 1988년, 1990년, 1992년, 1996년, 2007년에 7차례나 개정되었다. 동법률은 수자원계획법과 달리 구체적인 사업명을 지정하여 개발을 명하는 경우가 많아 예를 들어 칼럼비아강 유역 개발계획에 94백만 달러의 사용을 허가하고 인디아나 주 특정지역 개발에 얼마의 예산을 집행한다고 명시하는 경우가 대부분이었다. 동법률은 미육군 공병단장에게 항해 가능한 하천이나 항구에서의 공공작업의 설계, 건축, 개선, 변경 등 착수 할 수 있도록 예산을 부여하였으며 해당 작업에는 홍수를 방지하는 사업을 포함할 수 있도록 하였다. 육군 공병단장은 사업수행을 위하여 광범위한 연구 조사사업을 시행 할 수 있었으며 해당 비용 역시 동법률의 재원에서 나왔다.

동법률은 강둑 침식방지 통제를 위하여 5년간 항해 가능한 하천 강둑의 침식을 방지하기 위한 조사사업과 방지기술개발 및 토양의 안정화 연구 등을 수행하도록 하고, 그 보고서를 의회에 제출하도록 하였다. 뿐만 아니라 하천항구법과 유사하게 해안침식방지개발을 공병단에게 수행하도록 하고 예산을 확보하여 주고 있다.

이에 동법률은 홍수통제법과 중복되는 경우가 많아, 홍수통제법을 개정하는 결과를 가져왔다. 예컨대, 1954년 홍수통제법의 제208조 및 1948년 홍수통제법의 제205조를 개정하는 등 임무상의 역할의 중복성을 띄는 부분을 제거하였다. 그리고 동시에 기존의 법률에서의 공병대의 권한을 확대하는 등(저수지 사업의 권한을 확대)의 개정도 가져왔다. 그 결과로 강둑 침식통제 평가 시험법, 해안침식통제평가시험법, 하구침식통제평가시험법을 포함하게 되었고, 이 법률들은 대부분 물가의 토양이 침식으로 인하여 없어져 발생하는 문제를 연구하고 해결하는 법률이었다.

따라서 수자원개발법은 미 육군 공병단을 통하여 직접 수자원 개발사업을 가능하도록 하고 있다. 즉 수자원계획법은 수자원위원회를 통하여 간접적으로 지원 및 조정 역할을 담당하는 것에서 직접적인 개입이라는 형태를 취하고 있다.[75]

(4) 홍수방지를 위한 법률

1) 홍수통제법

미국 최초의 연방차원에서 대규모 홍수통제를 위한 법률로 1849년 및 1850년의 습지법(swamp Land Acts)이었다. 당시 대부분의 홍수는

75) 혹자는 수자원계획법의 기능 상실과 수자원개발법의 등장은 수자원개발 및 관리에 관한 한 미 연방정부의 국가주의가 드러난다고 평가하기도 한다.(Jeffrey P. Featherstone, “Water Resources Coordination and Planning at the Federal Level: The Need for the Integration”, <http://www.ucowr.siu.edu/updates/pdf/V104_A11.pdf>

물을 담수하고 있는 습지지역이 범람하는 것이므로 동법률은 평상시의 습지지역의 관리를 위한 내용을 담고 있으나 실질적으로 해당 지역이 사유지에 해당하거나 해당지역에 수리권이 설정되어 있는 경우가 대부분이어서 연방정부가 실질적인 홍수방지 조치를 취하는 것이 어려워 습지 소유자 또는 강 하구의 수리권을 보유한 개인에게 홍수방지를 위한 촉구하는 수준에 머물렀다.

1847년 미시시피 유역의 범람으로 인하여 1879년 미시시피 강 위원회가 설립되어 미시시피 강 유역의 홍수방지를 위한 초치를 연구하였으나 이후 미시시피 강 유역의 홍수방지를 위한 조치를 연구하였으나 이후 미시시피 및 오하이오 강 등 동북부지역의 대홍수로 인하여 1917년 3월 1일 홍수통제법(Flood Control Act of 1917)이 제정되었다. 동법률은 미시시피 강 대홍수는 홍수통제 기금을 설립토록 하였고, 1935년과 1936년에 잇따른 전국적인 홍수는 1936년 홍수통제법을 제정하도록 했다.

1936년 홍수통제법은 1917년 홍수통제법이 일부 지역의 홍수방지를 위한 차원의 특별입법인 것과 달리 미국 전역에 적용되는 일반법 차원의 홍수방지법이라는데 차이가 있다. 동법률은 입법목적에서 홍수방지를 국민의 재산권과 생명을 위협하는 주용 재난 중 하나로 규정하고 이를 방지하기 위하여 연방정부의 적극적인 역할을 요청하고 있다. 동법률은 루지애나 주의 민주당 릴리 윌슨 의원이 발의한 법으로 1936년 6월 22일 프랭클린 루즈벨트가 서명함으로서 발효되었는데, 1930년대의 불황을 타개하기 위한 소위 뉴딜정책의 일환이었다고 평가하기도 한다.

동법률은 홍수를 방지하기 위하여 미국 전역에 미공군 공병단과 기타 연방 기관이 댐, 제방, 둑 등 기타 홍수방지 시설과 같은 민간 토목공사를 할 수 있도록 허가하고 있다. 의회는 동법률을 통하여 홍수방지 또는 홍수를 예방하기 위한 유사한 녹적을 위하여 연방차원의

미국 하천과 향해 가능한 일반 수로의 조사 및 개선 작업을 국방부의 관할권 하에 두고 그 책임을 미 육군 공병단장에게 부여하였다. 또한 하천분기점과 합쳐지는 유역 등의 관리, 수류방해, 하천유역의 토양침식 등에 대한 내용은 농업부에 부여하고 있다.

또한 의회는 연방정부가 1937년 한해 5천만 달러 그리고 전체적으로 3억천만 달러를 홍수방지 사업에 사용토록 허가 하였다. 동법률은 연방정부가 1억 에이커가 넘는 지역에서 수백만 마일이 넘는 제방의 건설 등 수많은 공사를 진행하였다. 동 사업은 당시 불황을 타개하는 하나의 수단으로서 환경적인 요소는 배제한 채 경제적인 비용-편익 분석만을 고려하여 무분별하게 진행되었다는 평가를 받기도 하지만 해당 지역에서의 홍수방지를 통해 많은 재산과 인명을 보호하였다는 평가를 받아야 할 것이다.

2) **하천제방법**(Water Bank Act)

하천제방법은 1970년에 제정되었는데, 농업장관에게 내무부장관과의 협의 후 홍수방지를 위하여 필요한 습지를 보호하기 위하여 해당 습지가 위치한 토지소유자 및 습지 인근에서 농업에 종사하는 토지소유자들과 10년 기한의 토지 개발제한 내용의 계약을 맺을 수 있도록 권한을 부여하였다. 달해 토지소유자들은 계약을 통하여 습지지역을 개발하지 않는 대신 일정액의 보상금을 받을 수 있으며, 해당 습지의 보전에 필요한 비용의 일정부분을 정부로부터 지원 받을 수 있었다. 동법률은 1980년 개정을 통하여 일 년 최대 지출 비용을 3천만 달러로 상향조정되었으며, 보전 대상의 습지의 범위를 넓혀 농업장관이 지정한 내륙에 조성된 인공습지 등도 포함할 수 있도록 하였다. 1994년에 연장 하천재방법은 기존의 하천제방법의 9천3백20만 달러의 예산을 확보하여 1년간 연장되도록 하였다.

3) 하천유역 보호 및 홍수방지법

1954년도에 제정된 동법률은 농업부토양보전국이 주정부 차원에서 진행하는 홍수방지 사업 중 동법률에서 정한 사업의 점주에 해당하는 소규모 사업에 재원을 지원할 수 있도록 하고 있다. 지원 대상 사업은 사업이 진행되는 하구의 면적이 250,000acres(1011킬로미터) 이하이며 단일사업으로서 홍수조절지가 12,500acre-feet(15,400,000세제곱미터)이하, 댐의 경우 전체 용량이 25,000acre-feet(31,000,000세제곱미터)를 넘어서는 안 된다. 또한 전체 사업비가 5백만 달러가 넘거나 전체 용량이 25,000acre-feet(31,000,000)를 넘는 경우에는 의회의 승인을 받아야 한다.

동법률의 목적은 홍수방지를 위하여 농업부장관이 일정규모 이하의 소규모 댐 건설에 지원을 하고 공공토지의 개간 및 관개사업에 있어서 내무부장관과의 협의를 거치도록 하는 등의 연방정부와 주정부간의 협력에 주안점을 두었다. 그러나 예상보다 많은 사업신청이 쇄도함에 따라 예산부족 문제가 발생하자 1956년 개정안을 통하여 25만 달러 이상을 지원하는 경우 중 해당사업이 개간 및 관개시설인 경우에는 내무부장관의 협의를 거치도록 함으로서 실질적인 사업지원을 축소하는 방향으로 전환되었다.

3. 연방차원에서의 수자원관리 기구

미국은 연방국가로서 연방법(Federal Law)과 주법(State Law)이 함께 존재하고 있다. 미국의 환경법도 연방법과 주법이 혼재되어 구성되어 있으며, 미국 환경법의 이해를 위하여는 연방법과 주법의 관계 및 그 개별법의 내용을 파악하는 것이 필요하다.

연방법과 주법의 관계에 관하여는, 미국 헌법에서 이에 관한 규정을 찾을 수 있다. 미국 헌법의 소위 “Supremacy” Clause에 의하면 연방법은

미국의 최고법(supreme law)이며, 주법에 우선하여 적용 된다(preempt)고 규정하고 있다.[76)]

또한 미국 헌법 “Commerce” Clause에 따르면 연방의회는 주 사이의 통상을 규제할 수 있는 통상 권한을 가지는데, 연방의회는 이 권한을 근거로 환경관련 연방법을 적용할 수 있게 된다.[77)] 따라서 이러한 조항을 근거로 환경에 관하여 주법을 우선하여 연방법이 적용되게 된다.

그러나 한편으로 위 조항들의 범위 내에서 주 또한 포괄적인 환경 규제 권한(물 관련 규제 포함)을 보유하게 되며, 실질적으로는 주 환경법이 중요한 역할을 수행하게 된다. 아래에서는 물과 관련된 연방 및 주법과 관련 연방 행정조직 및 주 행정 조직에 관하여 살펴보기로 한다.

(1) EPA(Environmental Protection Agency)

EPA는 1970년에 설립된 중앙행정기구로서, 대표적인 환경관련 연방기구이다. EPA는 연방환경법 관련 규칙(Regulation)의 제정, 허가 및 집행 권한을 보유하고 있다. EPA의 청장(Administrator)은 대통령이 지명하며, 본부는 워싱턴 DC에 소재하고 있으며, 미국 전역에 지부를 두고 있다.

EPA가 관장하는 연방법 중 물관리와 관련된 주요 법으로는 다음과 같은 것들이 있다. 이 중 CWA는 수질기준 설정 및 수질오염을 규제하기 위한 연방법이다.

76) US Constitution, Article VI. Clause 2.: “This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereof; any Thing In the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.”

77) US Constitution, Article I. Section 8. Clause 3.: “To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes”

o the Clean Water Act(CWA)
o the Coastal Zone Act Reauthorization Amendments(CZARA)
o the Endangered Species Act(ESA)
o the Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act(MPRSA)
o the Safe Drinking Water Act(SDWA)

(2) 미 육군 공병단(United States Army Corps of Engineers)

미 육군공병단은 약 3,400여명의 민간인과 650여명의 군인으로 구성되어 있는데, 그 구성원은 대부분 공학 및 생물학, 지질학, 수문학 등 과학을 전공한 천연자원 관리 분야 전문가들이다. 1775년 대륙의회가 초대 공병단장에게 보스턴 근처에 빙커힐 요새를 짓도록 명한데서 지원한다. 1802년 국회가 정식으로 독립된 공병단을 설치하기로 결정하면서 법적인 근거를 갖게 되었다. 현재 워싱턴에 단장과 17명의 임원으로 구성된 보분가 있으며, 미국 전역에 8개 지부와 41개의 하부지구가 있다. 이 지부들은 주 단위가 아니라 수계별로 설치되어 있다.

미 육군 공병단의 주요 임무는 군의 임무로서 적절하면서도 양질의 공학서비스를 국가에게 제공하는 것으로 (ⅰ) 군대의 기지 및 시설의 건설 및 계획 운영, (ii) 항해 홍수 방지 환경보호 재난대처 등과 관련된 수자원 계획 건설 운영, (iii) 해외정보국 등 안보와 관련된 여방부서에 대한 설계건축 운영 등의 지원의 세 가지이다.

이 중 수자원과 관련된 두 번째 임무는 주로 수계에 있어서 지도 작성 및 하안분석 강둑의 관리 유지 등 주로 하천과 관련된 임무를 띠고 있다. 연방법인 하천항구법[78]은 육군공병단이 수로의 운행능력을

78) 연방법인 하천항구법(the Rivers and Harbors Act)은 USACE에 “navigable water”에 대한 규제권한을 부여하고 있으며, 청정수질법(the Clean Water Act)은 준설 및 매립에 대한 허가권한을 부여하고 있다.(“navigable waters of the US are those waters that are subject to the ebb and flow of the tide and/or are presently being used, or have been used in the past, or may be susceptible for use to transport interstate or foreign commerce”).

제한하는 일체의 행위를 금지할 수 있도록 권한을 주고 있는데, 이것은 철도와 고속도로가 개발되기 전에는 강을 이용한 내륙 주운이 州와 州사이 및 사업적인 교역과 같은 용도로 쓰이는 주요한 교통수단이었기 때문이다. 따라서 연방정부가 항해할 수 있는 수역에 대하여 관할권을 갖고 통제하였으며 이 권한을 육군공병단에게 부여한 것이다. 일개 군의 공병에 불과한 육군공병단이 수자원과 관련된 연방기구가 된 것은 이러한 역사적 배경에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 공병단 내에 위치하고 있는 연구개발센터가 이러한 임무를 수행하는데 필요한 연구를 담당하고 있다. 즉 중요한 연구분야는 다음과 같다.

- 지도 작성 및 해안하구 연구
- 사회간접시설의 설계 건축 감리 운영
- 구조공학연구
- 혹한지역 및 극지공학연구
- 해안과 수계에서의 공학연구
- 환경에 관한 연구
- 지질학연구
- 컴퓨터 및 정보기술의 연구

이외에도 미 육군 공병단은 습지에서의 굴착 등과 관련된 폭넓은 권한을 가지고 있다. 청정수법 제404조는 항해 가능한 수역에 투기를 금지하고 있는데, 이는 하천항구법과 마찬가지로 투기에 관한 규제권을 공병단에게 부여 되었는데, 이는 청정수법 제404조(f)가 늪지를 제거하거나 이를 파괴하는 행위에는 공병단을 통한 육군장관의 허가를 요하고 있기 때문이다. 이처럼 육군공병단은 항해 가능한 하천을 관장하기 때문에 댐을 건설한다고 할지라도 댐 옆에 선박이 운항할 수 있는 락(Lock)을 설치하는 댐을 건설하고 있다. 육군공병단이 건설한 대표적인 댐은 오리건주 포틀랜드와 워싱턴주 벤쿠버 사이에 위치한 보

너빌 댐 및 콜롬비아 스네이크 강 프로젝트로 건설된 밸러스 댐 등이 있다.

(3) **개간국**(Bureau of Reclamation)

개간국은 내무부 산하의 기관으로 1902년 7월 2일에 개간법(Reclamation Act)의 제정을 통하여 설치되었다. 동법은 물 사용자에게 그들이 물을 사용함으로서 얻는 이익에서 관개건설비를 상환하는 것이었다. 개간국의 초기 설립 당시에는 내무부 산하의 미국 지리 조사국 내의 한 부서에서 담당했으며, 그 임무는 서부에 위치한 연방소유지내에서 수자원 개발이 가능한 잠재적 지역을 연구 조사하는 것이었다.

1923년 많은 개간 사업 및 특히 대규모 댐건설 사업을 앞두고 독립된 국으로 승격되었으며, 그 첫 사업은 1938년에 완공된 후버 댐이었다. 후버댐은 콜로라도 강 하류의 홍수를 예방하고 남부 캐리포니아에 물을 안정적으로 공급하고 라스베가스에 전력을 공급하는 등 다목적 기능을 담당하고 있다. 현재 후버댐은 콘크리트댐으로 미국에서 가장 높은 댐이다. 이외에도 개간국이 건설한 댐으로 콜로라도 수계의 Glen canyon Dam과 Grand Coulee Dam 등이 있다.

개간국은 17개 서부주에서 180여건의 프로젝트를 수행했는데 완공된 정체 개간투자비는 1992년 9월까지 110억 달러에 이른다. 개간사업은 미국 서부 전체 인구의 3분의 1에 농업, 가정 공업용수를 제공했다. 서부의 전체 면적의 5%가 개간 되었고, 개간된 5분의1의 지역에 물을 공급하였다. 또한 개간국은 댐 건설을 통하여 전기 생산에도 크게 기여를 하였다. 1993년 기준으로 개간국은 56개의 발전소를 운영하여 3억 4천백만 킬로와트의 전기를 생산하고 있다.

1998년부터 1994년 사이에 개간국은 대규모의 조직개편을 하였는데, 이는 대부분 서부의 불모지가 개간되었고 적절한 장소에 관개시설이

설치되어 대부분의 수자원 수요를 충족하고 있다는 현실적인이유 때문이다. 이에 개간국은 새로운 시설의 건설보다 기존 시설의 관리유지에 중점을 두고 미국인의 공익에 따라 환경적·경제적으로 건전한 방법으로 수자원을 운영, 발전, 보호하는 것으로 조정되었다.

따라서 현재 개간국은 수자원 관리, 수리시설의 운영, 수로건설, 댐 건설 및 수력발전소의 건설 등을 주 임무로 하고 있다.

(4) **수자원위원회**(Water Resource Council)

1965년 수자원계획법에 의하여 설립된 수자원위원회는 내무부장관, 농업장관, 육군장관, 상무장관, 주택 및 도시개발장관, 교통 및 에너지장관, 환경청장 등으로 구성한다.

위원회는 수자원 개발 기안의 평가 수립 절차 기준 및 기본원리를 조율하는 연방정부 관계기구의 역할을 담당하고 있다. 동 위원회는 미국 전역의 수자원 지역의 수자원 공급의 적절성을 2년 주기로 연구평가하고, 연방 수자원 관련 토지자원 정책 및 계획을 조정하는 행정법적 법적수단이 적절한지에 대하여도 연구한다. 또한 위원회는 현재 제안된 정책들이 수자원 정책에 부합하는지를 검토하여 대통령에게 보고한다.

주 정부가 주도하는 토지개발 사업 또는 택지개발 사업이라고 할지라도 해당 사업이 하천 유역에 있거나 하천에 영향을 미치는 경우에는 미 육군 공병단을 통한 연방정부의 개입이 가능하다. 따라서 어느 정도의 범주에서 연방정부가 개입하는 가의 문제가 관건인데, 「수자원계획법」에 다르면 수자원계획의 어느 정도의 영향을 미치는지에 대해 평가를 하기 위한 기준과 원칙들을 설정할 의무를 위원회에게 부여하고 있다. 위원회 산하에는 하천하소위원회들이 있어 실질적인 업무를 담당하였는데, 이들은 해당 지역에서의 연방, 주, 지역자치단체,

민간주도의 수자원 및 관련 토지개발 사업을 조정하는 주 기관으로서 역할을 담당한다.

그러나 연방차원의 전국적인 수자원 개발에 대한 종합적인 검토와 조정기능을 담당하던 수자원 위원회는 하천하구소위원회의 운영에 대한 예산을 의회가 삭감함에 따라 1981년 이후 현재 연방차원의 수자원종합계획 및 개발의 조정기능은 마비되고 있는 상태이다. 단지 동부 델라웨어-서스퀘하나 하처 하구 소위원회와 포토맥 강 소위원회가 연방정부와 주정부사이의 별도의 협약을 유지하고 있으며, 소수의 소하천위원회가 주정부 차원에서 운영되고 있을 뿐이다.

그 외에도 농업부 산하의 토양보전과는 농수에 필요한 소규모 수로의 개선 작업에 대한 권한이 있으며, 에너지부 역시 1992년 에너지 정책법을 통하여 수자원의 이용이 수자원 보전 및 에너지 효율성이 부합하는 지에 대한 판단할 권한이 있다. 또한 환경청은 수질보전의 차원에서 수자원에 대한 종합적인 이용에 일정한 역할을 담당하고 있다.

4. 주차원에서의 수자원관리 기구

주 차원에서도 환경 문제를 다루는 다양한 기구가 존재한다. 특히 California 주는 미국 내에서도 환경문제에 있어서 가장 앞서가는 주로 알려져 있으며, 이를 반영하여 환경기구 및 법제가 상대적으로 가장 선진화되어 있다고 할 수 있다.

(1) California EPA (Environmental Protection Agency)

Pete Wilson 주시자 시절 “Big Green” initiative의 일환으로 1991년 설치되었다. 현재 California EPA는 약 4500여 명의 인원으로 구성되어 있으며, California 주의 환경보호 프로그램을 운영하는 역할을 수행하는데, 그 주요 기구들로는 ① California Air Resosurces Board, ② De-

partment of Pesticide Regulation, ③ Department of Toxic Substances Control, ④ Office of Environmental Health Hazard Assessment, ⑤ State Water Resources Control Board 등이 있다.

(2) SWRCB (State Water Resources Control Board)

SWRCB는 California EPA의 5개 branch 중 하나이다. SWRCB의 주요 권한은 ① 수질 오염(water pollution) 규제, ② 호수・만・하구・강・개천・해안 등의 수질(water quality) 규제, ③ 지자체 및 비영리 기관에 대한 재정 지원(폐수 처리 시설, 습지 등 보존), ④ water rights 관리 등이다.

SWRCB가 현재의 모습을 갖추기 까지 여러 차례 변천을 거듭하였는데, 1947년 Dickey Water Pollution Control Act에 의해 State Water Pollution Control Board와 9개의 Regional Board가 처음 설치되었으며, 1963년 State Water Quality Control Board로 개칭되었다. 1967년에서는 State Water Quality Control Board와 State Water Rights Board로부터 현재의 State Water Resources Controal Board가 만들어졌으며, 1968년 Porter-Cologne Water Quality Control Act에 의하여 주의 수자원 보전과 이용에 관한 권한을 부여받았다.

SWRCB에는 9개의 Regional Water Q uality Control Board가 있는데, 그 관할 지역을 살펴보면 ① North Coast, ② San Francisco Bay, ③ Central Coast, ④ Los Angeles, ⑤ Central Valley, ⑥ Lahontan, ⑦ Colorado River Basin, ⑧ Santa Ana, ⑨ San Diego 등이다.

(3) DWR (Department of Water Resources)

DWR은 1956년 California 주법에 의해 설립되었으며, ① California State Water Project (SWP) 운영, ② 댐 안전 유지 및 관리, ③ 홍수 관리,

④ 지자체 재정 지원, ⑤ 수자원에 관한 일반 대중에 대한 교육 등을 주요 임무로 수행하는 기구이다.

California SWP는 다목적(multi-purpose), 사용자 부담(user-financed)의, 미국에서 가장 큰 규모의 주 정부 물 프로젝트이다. SWP는 California의 도시, 산업, 농장 등에 양질의 물을 공급하는 것 이외에도 홍수 조절, 수력 발전, 레크레이션, 야생동물 서식지 보호 등을 목적으로 한다. California 29개 water contracting agency가 SWP에 의해 공급되는 물을 구매하기로 장기 계약하고 있다.

(4) MWD(Metropolitan Water District of Southern California)

California 주에서는 1911년 Municipal Water District Act가 제정된 이래, 1913년 County Water District Act, California Water District Act가 차례로 제정되어, Water District의 물 구매, 송수, 정수 및 배급에 관한 규정을 두게 되었다.

Metropolitan Water District of Southern California는 1927년 California주법에 의하여 설립되었으며, 26개 도시와 water district로 구성된 컨소시움으로, 현재 Los Angeles, Orange, San Diego, Riverside, San Bernadino, Ventura County 등 1900만 명에게 마시는 물을 공급하고 있다.

<표-1> 수자원 관련 행정 조직

연방(Federal Level)	주(State Level)
◆ EPA	◆ Cal. EPA
◆ Bureau of Reclamation	◆ SWRCB
◆ US Army Corps of Engineers	◆ DWR
◆ Water Resource Council	◆ MWD

따라서 미국의 수자원 관리 법제에 대하여 전반적인 소개와 설명을 하는 것을 그 목적으로 한다. 특히, 연방차원의 행정기구 및 법제와 주 차원의 행정기구 및 법제, 특히 California를 중심으로 한다.

5. 캘리포니아 주의 수자원관리에 관한 법제

캘리포니아 주법률은 州는 주의 모든 지표수와 지하수를 포함한 모든 수자원을 소유한다. 이에 개인이나 기타 법인은 단지 물을 사용할 수 있는 권리만을 획득할 수 있을 뿐이다. 이는 물과 물가의 토지는 공공복리를 위하여 신탁되어 개인의 사유물이 될 수 없다는 공공신탁이론(Public Trust Doctrine)[79]과 밀접한 관련이 있다.

캘리포니아 주는 전통적으로 선점권제도를 운영하고 있었다.[80] 선점권제도란 동부의 연안권[81]과 달리 하천부지를 소유하지 않더라도 하천에서 취수하여 온 자에게 물에 관한 사용권 내지 하천 점유권을 인정한 것이다. 이는 서부 개척 시기 또는 골드 러쉬 기간에 하천에서 물을 취수하는 과정에서 먼저 끌어 온 사람에게 물을 사용할 우선적

79) 공공신탁 이론이란 특정 자원이 공공사용(public use)을 위하여 유보되어 있으며, 정부는 해당 자원을 공공사용에 유지되도록 하여야 한다는 이론이다. 공공신탁 이론과 관련하여 중요한 판결이 모노 호수(Lake Mono) 판결이다. 모노 호수는 Los Angeles에서 가까운 거리에 있는 호수로서, Los Angeles는 모노 호수에서 도시에 필요한 물을 끌어다 사용하였다. 그 결과 모노 호수의 수위가 급속히 낮아졌으며, 모노 호수 주변의 생태계에 심각한 변화를 초래하였다. 이에 따라 모노 호수를 근거지로 하는 철새들에게도 큰 타격을 입히게 되었다. 모노 호수(Lake Mono) 판결에서 California Supreme Court는 공공신탁 이론이 주법인 water law에 미치는 영향에 대하여 심리하였는데, 주정부는 “수자원의 계획 및 분배에 있어서 공공신탁을 고려하여야 할 의무(affirmative duty)를 부담하며, 가능한 한 공공신탁 사용(public trust uses)을 보호하여야 한다”고 판시하였다. 따라서 모노 호수 판결은 수자원 계획을 세우고 집행하는 과정에서 환경적 요소를 고려하여야 함을 일깨운 기념비적인 판결로 인용되고 있다.

80) 선점권(the prior appropriation doctrine)은 물을 끌어다 사용(beneficial use)하고 이에 대하여 공시하면 그 물의 사용권을 인정해 주는 원리이다.

81) 연안권(the riparian doctrine)이란 지표수(surface water)에 인접한 부동산의 소유주가 자신의 혜택(beneficial use)을 위하여 물을 끌어다 사용할 수 있는 권리가 있다는 원리이다.

권리가 있다는 관습법이 전통이 되었다. 당시 광업권자들은 자신의 수리권을 취수지점에서 표시를 해서 물에 대한 권리를 공시하였다. 선점권은 본질상 "재산권"이지만 결코 수자원을 소유하는 권리는 아니며, 단지 "특정한 양의 물을 특정한 수원으로부터 특정한 목적을 위하여 특정한 지점에서 특정한 기간 동안 사용할 수 있는 권리"이다.

연안권은 부동산 소유권에서 파생되는 것과 달리, 선점권은 취수행위에서 파생되기 때문에 몇 가지 성립요건을 만족하여야 한다. (ⅰ) 물을 사용하고자 의사가 있을 것, (ⅱ) 물을 다른 곳으로 끌어오는 행위, (ⅲ) 물을 합리적이고 유익한 이용(Reasonable and Beneficial Use of water)[82], (ⅳ) 캘리포니아주 수자원국에의 허가신청을 하여 허가를 얻어야 선점권이 완성되어 타인에 대하여 대항력이 생긴다. 즉 선점권의 우선순위는 수자원에의 허가 순서에 따라 우선권자와 후순위권자가 정하여 진다. 이에 우선권자는 수자원 이용을 바꾸어 후순위권자에게 피해를 주는 방식으로 수리권을 행사하여서는 안 된다. 허가제도는 1913년에 제정된 물위원회법(Water Commission Act 1913)에 의하여 도입되었으며, 현재 캘리포니아 수법 제1200조에 규정되어 있다.

캘리포니아주의 선점권제도는 (ⅰ) 1872년 이전의 선점권, (ⅱ) 1872년부터 1913년까지의 선점권, (ⅲ) 1914년 이후의 선점권으로 구분할 수 있다. 이에 1872년 이전의 선점권제도는 별다른 대항해위나 허가 없이 단순히 취수하여 유익한 용도에 사용하기만 하면 선점권으로 인정되었다. 그러나 주정부는 1872년에 캘리포니아 민법 개정을 통하여 취수지점에 자신의 취수를 알리는 표지를 세우도록 함으로서 기존의 선점권을 제한하였다. 그리고 1913년 12월 9일에 캘리포니아 물위원회법(California Water Commission Act)이 제정됨에 따라 그 이듬해인

82) California 주가 인정하는 "beneficial purpose(use)"에는 양식용(aquaculture), 가정용(domestic), 소방용(fire protection), 산업용(industrial use), 관개용(irrigation), 광업용(mining), 발전용(power-generating), 여가용(recreation), 수질개선용(water quality control) 등이 포함된다.

1914년부터 선점권의 취득은 주정부의 허가를 얻도록 하는 전격적인 허가제를 도입하였다. 즉 1914년 이전의 선점권은 취수기록을 주 수자원위원회에 제출함으로써 선점권을 인정받을 수 있었다.

또한 선점권은 연안권과는 달리 선점권자가 이를 포기하거나 더 이상 사용하지 않음으로서 상실할 수 있었다. 포기는 선점권자가 물을 더 이상 사용하지 않을 의도와 행동을 통하여 자발적으로 선점권을 포기하는 사실행위이다. 사용하지 않음으로 인한 수리권 상실은 일정한 기간 동안 물을 유익한 목적에 사용하지 않음으로써 수리권이 상실되는 것을 말하는데, 법원의 판결에 따르면 1914년 이전 선점권은 5년간 사용하지 않음으로 소멸된다고 규정하여 선점권은 5년간 사용않음으로 인하여 소멸된다고 할 수 있다.

1928년 캘리포니아 주 헌법 수정 조항 제10조제2항의 캘리포니아 주 내의 모든 물사용은 “유익하고 합리적이어야 한다.”는 원칙에 따라 선점권이 연안권자의 합리적인 물사용에 대한 부당한 장해를 야기한다는 입증이 없는 한 선점권은 연안권에 우선하게 되었다.

그리고 캘리포니아 주 수자원 관리 위원회는 개인의 허가 신청서에 따라 수리권을 허가하는 것이 공익에 부합하고 캘리포니아 환경법에 부합하며 또한 기득 수리권을 저해하지 않는다고 판단하면 수리권 허가를 내어준다. 신규허가는 아직 배정되어 있지 않는 경우에만 가능하다. 수리권 허가를 받은 신청인은 취수공사를 진행하며 공사가 완료되면 위원회는 허가증을 부여한다. 이 허가증은 수리권에 최종적인 확인이며 유익한 목적에 물을 사용하는 한 재허가를 통하여 무기한 유효하다. 즉 캘리포니아의 전체 물의 약 3분의 1은 이러한 방식으로 이용하고 있다. 그러나 기후변화의 여건에 따라 수량은 줄어들기 때문에 수리권을 부여했다고 해서 그가 허가받은 양만큼의 물을 반드시 확보할 수 있는 것은 아니다. 즉 물이 부족한 경우에 수리권자는 다

른 수리권자의 선행 수리권자의 이익을 방해해서는 안 된다고 하겠다. 또한 허가를 받은 경우 자신의 허가권을 침해하는 행위로부터 자신의 권리를 방어할 수 있다고 하겠다.

6. 캘리포니아 주 수법전

캘리포니안 수법은 미국의 다른 법과 마찬가지로 그간 여러 번에 걸쳐 제정된 많은 관련법을 법전으로 체계화 해 놓은 것이다. 따라서 캘리포니아 수법전(California Water Code)은 대륙법계 국가의 법전과 같이 단일한 법률이 아니고 여러 법률이 여러 차례 걸쳐 제정된 것을 체계화 한 것이다.

캘리포니아 수법의 기본원칙은 캘리포니아 주 헌법에 천명되어 있다. 동 헌법 조항은 수자원 정책의 근본을 천명하고 있을 뿐만 아니라 연안권과 선점권이라고 하는 두 가지의 수리권이 캘리포니아에 존재함을 인정하고 있다는 점이다. 그리고 캘리포니아 수법전은 수자원관리위원회와 수자원국이라는 두 개의 물관리기구의 구성과 권한을 상세하게 규정하고 있다. 또한 수법전은 수자원 재활용과 수자원 절약, 수자원 이전에 대하여도 규정하고 있으며, 지하수에 대한 규정도 두고 있다.

캘리포니아 수법전에서도 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것도 역시 수리권이다. 선점권의 대상, 선점권의 취득 절차 등 많은 부분이 규정하고 있다. 수법전의 많은 부분은 절차와 구제에 관한 것이다. 또한 수법전은 캘리포니아 주의 수자원을 적절하게 관리하고 보전하는데 대해서도 규정하고 있다. 즉 수자원국 자체가 수자원 사업을 하는 경우에 대한 절차, 물 계획 수립 등에 대해서도 규정하고 있다. 이러한 상세한 절차규정도 법률로 규정되어 있다는 점에서 하위법령으로 모든 것을 위임하는 우리나라의 법 규정과도 비교된다고 하겠다.

7. 소 결

미국은 연방국가인 만큼 환경문제에 있어서도 연방법과 주법이 함께 고려되어야 한다. 물과 관련된 규제 및 관리를 연방차원에서 보면 EPA가 수질기준을 설정하고 수질오염에 대한 강력한 규제를 하고 있으며, BOR은 대규모 공사를 통하여 물이 부족한 서부지역에 댐 등 기반시설을 건설하는 기능을 수행하여 왔다. USACE(United States Army Corps of Engineers)는 홍수조절 및 통제와 함께 하천항구법 및 청정수질법에 따른 규제권한을 행사하여 왔다.

이러한 연방차원에서의 접근과는 별개로, California 주를 포함하여 서부 주는 동부에 비하여 부족한 수자원을 어떻게 하면 확보하고 이를 효율적으로 배분·사용할 것인지에 대한 고민을 지속적으로 해 왔다. 이러한 배경 하에 California 주는 물에 대한 water code를 별도로 가지고 있으며, 물과 관련된 행정조직 및 제도를 정비하여 왔다. 그리고 캘리포니아는 물정책과 수법의 실험적인 곳이라고 할 것이다. 그 이유는 물이 부족한 남부 캘리포니아는 일찍이 물 프로젝트를 건설해서 이에 대처했기 때문이다. 이제 캘리포니아는 더 이상 댐이나 도로 및 수로를 건설해서 물 공급을 증가시킬 가능성이 없기 때문에 물을 보다 효율적으로 사용할 수밖에 없었다. 캘리포니아는 연안권과 선점권을 동시에 갖고 있다는 점이다

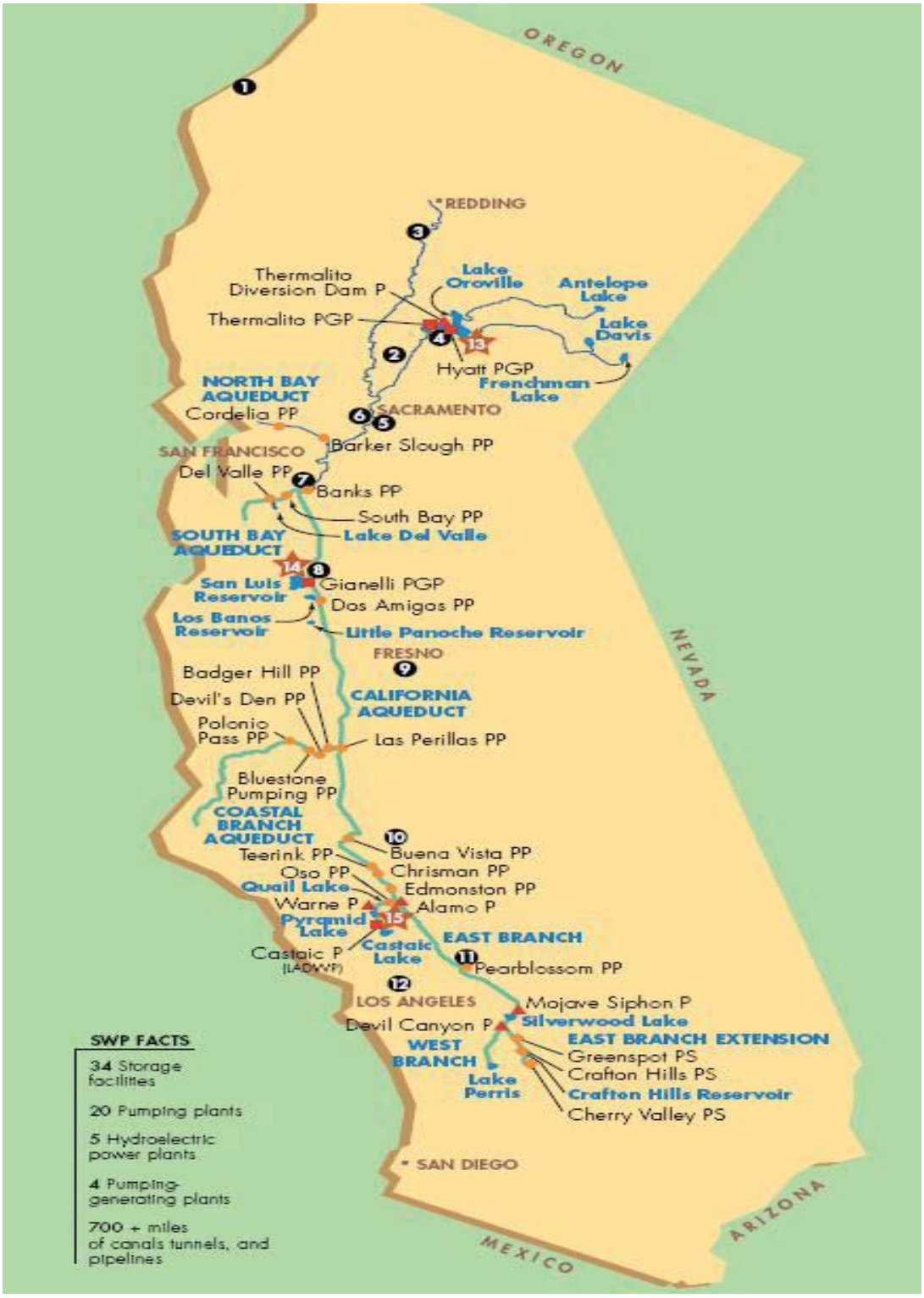
캘리포니아 주에서 물 정책을 관장하고 있는 부서는 환경부의 수자원관리위원회와 수자원국이다. 수자원관리위원회는 수질기준을 정하고 수리권을 허가하고 수자원 관련 분쟁을 해결하는 기능을 한다. 이에 비하여 수자원국은 프로젝트를 통하여 수자원을 개발하고 또 관리하는 기능을 통하여 물공급 정책을 책임지고 있다. 수자원국은 댐건설의 허가를 관장하며 또한 댐의 안전관리를 책임지고 있다.

또한 캘리포니아 주는 연안권과 선점권이 공존해 있는 주이지만 연안권은 사실상 의미를 상실했다고 보아야 할 것이다. 캘리포니아 주에서의 모든 수리권은 유익하고 합리적일 것을 요구한다. 지하수에 대해서도 독자적인 수리권 제도가 확립되어 있다. 하지만 일단 발부된 수리권대로 수리권자가 물을 사용하는 가를 모니터링 하는 시스템은 미비한 편이라고 하겠다. 또한 캘리포니아 주법원은 공공신탁의 법리를 광범위하게 해석해서 수법과 수리권에 많은 영향을 미치고 있다. 즉 수리권을 위한 물 절약, 물 시장 등 다양한 물에 관한 정책을 담은 법 조항은 수법전에 편제되어 있다는 점이다.

<표-2> California code

◆ Business and Professions Code	◆ Civil Code
◆ Code of Civil Procedure	◆ Commercial Code
◆ Corporations Code	◆ Education Code
◆ Elections Code	◆ Evidence Code
◆ Family Code	◆ Financial Code
◆ Fish and Game Code	◆ Food and Agricultural Code
◆ Government Code	◆ Harbors and Navigation Code
◆ Health and Safety Code	◆ Insurance Code
◆ Labor Code	◆ Military and Veterans Code
◆ Penal Code	◆ Probate Code
◆ Public Contract Code	◆ Public Resources Code
◆ Public Utilities Code	◆ Revenue and Taxation Code
◆ Streets and Highways Code	◆ Unemployment Insurance Code
◆ Vehicle Code	◆ Water Code
◆ Welfare and Institutions Code	

<그림-1> California SWP Map



제 4 절 영국의 수자원관리에 관한 법제

1. 영국의 수자원관리 현황

영국의 지형은 복잡하고 다양한 특성을 보이고 있으며, 북부와 서부 지방은 바위가 많고 지대가 높은 반면, 동남부는 저지대를 이루고 있다. 잉글랜드 지방의 지형은 북서부는 산지가 대부분이어서 하천경사가 비교적 급하며, 남동부는 표고가 낮고 완만한 구릉지로 이루어져 있다. 북서부에 형성된 상류하천은 주로 동남부의 주요도시를 관통하여 바다로 유입된다. 또한 잉글랜드 북서부 상류하천은 산지하천의 형태를 이루고 있으나, 남동부의 하류하천은 완만한 경사를 이루며 굴곡이 심하지 않은 사행천이 발달되어 있다.

영국의 국토면적은 244,000㎢로서 동남부의 잉글랜드와 서남부의 웨일즈, 북서부의 스코틀랜드 및 북아일랜드로 구성되어 있다. 잉글랜드와 웨일즈의 75%는 농경지로 이용되고 있으며, 스코틀랜드는 산악지대가 많다. 해양성 기후의 영향으로 온난하여 계절별로 온도변화가 적은 편이며, 겨울에는 짙은 안개가 발생하는 날이 많다. 영국의 연평균 강우량은 1,100㎜ 정도이며, 스코틀랜드 고지대는 4,000㎜, 웨일즈는 2,500㎜이고, 잉글랜드 남부는 500㎜에 이른다. 이와 같이 강우량의 지역별 차이는 다소 심한 편이나, 연중 강우분포가 고르기 때문에 하천유량은 대체로 충분하고, 웨일즈 등에는 자연호수가 많아 용수개발이나 물 공급이 비교적 원활한 편이다.

영국은 담수가 부족한 국가는 아니나 세계적 기준에서 본다면 1인당 연간 물 사용 가능양이 1,400입방미터로 물 공급 부족국가에 해당된다. 잉글랜드와 웨일즈에서 취수되는 물의 양은 매일 3천5백만 입방미터에 달하고, 그 중 약 1/2은 물 회사에 의하여 취수되며, 약 1/3은 발전회사에 의하여 취수된다.

2. 영국의 수자원관리에 관한 법정책

(1) 영국의 수자원 정책의 발전과정

영국(잉글랜드 및 웨일즈)의 수자원 관련 정책의 첫 번째 발전단계는 1973년 이전 수자원 정책 전반에 대한 권한과 임무가 지방자치단체에 일임되어 운영되었던 시기를 말한다. 이 시기는 지역기반 수자원 관리를 향해 가는 과정으로 「1963년 수법(Water Resources Act 1963)」에 의해 29개의 하천관리청(River Authorities)과 수자원위원회(Water Resource Board)가 설치되었다.[83] 그리나 이 체계는 하천관리청과 수자원위원회 간의 업무 중복과 미묘한 알력으로 인해 수자원이 효율적으로 관리되지는 못했다.

두 번째 단계는 1973년부터 1989년까지의 기간으로, 「1973년 수법(Water Act 1973)」의 개정으로 잉글랜드 및 웨일즈 전체를 10개 지역으로 나누어 지역물관리청(Regional Water Authorities)을 설치하여[84] 지역통합 수자원 관리를 실시했던 시기를 말한다. 지방에 난립한 중소규모의 상하수도 사업자를 통합하여 규모의 경제를 실현하고, 지역에 기반을 둔 수자원 관리로 상황에 맞게 탄력적으로 수요와 공급에 즉시 대응할 수 있으며, 법의 이행이나 규제 시에 보다 효과적인 실행이 가능하다는 기대효과가 있었다. 그러나 행정단위별로 짜인 기존의 수자원 관리 체계에 익숙했고, 기존의 체계에서의 이권 문제로 지방자치단체들이 반발하였으며, 각 지역물관리청이 물에 대한 사업실시기관이 됨과 동시에 규제기관이 된다는 비합리적인 구조로 인해 수자원 관리 전반에 위기를 불러왔다.

83) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/38/introduction
84) England Water Act 1973, Art. 2.

세 번째 단계는 1989년 이후 현재까지의 시기로 영국 정부는 국가하천공단(National Rivers Authority)을 설치하여 이수, 치수, 하천 환경 및 수질 규제를 총괄하는 종합 수자원 관리의 시행과 수도산업의 민영화를 위해 10개의 지역물관리청을 민간기업으로 전환시켰다. 또한, 민간으로 이양된 상하수도 서비스 사업을 적절히 규제하기 위하여 물서비스국(Office of Water Services), 음용수감시과(Drinking Water Inspectorate), 그리고 소비자서비스위원회(Customer Service Council)와 같은 규제기구를 설치하였다. 국가하천공단의 설치와 상하수도 서비스의 민영화를 통해 영국 정부는 고질적인 문제였던 수자원 관리, 설비 및 기술투자, 그리고 규제 분야의 총체적 개선을 꾀하고, 이를 통해 EU 수질환경기준을 만족시켜 수질 향상을 이루고자 했다. 1990년대 중반에 이르러 국가하천공단은 수질 개선 성과 미흡, 행정·조직의 비효율적 운영의 문제로 기존의 수질 관련 업무부서와 통합되어 1996년에 환경청으로 재탄생하게 된다. 현재, 이수, 치수, 수질 및 하천 환경의 업무는 환경청에서 총괄하며, 환경식량농업부는 중앙의 조정통제기능을, 음용수감시과는 음용수질의 검사를, 물서비스국은 상하수도 서비스 민간기업의 경제 규제를, 그리고 물소비자위원회는 소비자의 권익 대변을 담당하는 형태로 물 관련 정책이 시행되고 있다.

(2) 영국의 수자원 관리에 관한 특징

1) 지역 통합 수자원 관리 지향

영국 정부는 1973년 이래 꾸준히 지역 통합 수자원 관리의 정책방향을 견지해오고 있다. 「1973년 수법(Water Act 1973)」에 의한 지역물관리청의 설치로 지역에 기반을 둔 이수, 치수, 하천 환경 및 수질 규제에 대한 종합적 관리 제도를 시도한 것을 필두로 하여, 1989년에 상하수도 서비스 민영화를 통해 지역물관리청에서 민간회사로 거듭난

10개의 상하수도 서비스 회사에 각 지역 수자원에 대한 전반적인 개발권을 부여한 것과, 1989년 국가하천공단을 신설[85]하여 수자원 관리 전반의 개선을 도모한 것이 그 대표적인 예라 하겠다.

2) 상하수도 서비스의 민영화

영국 정부의 수자원 정책 및 관리체계의 또 하나의 특징으로 상하수도 서비스 민영화에 따른 민간사업자들의 정책결정에 미치는 영향을 들 수 있다. 10개의 상하수도 서비스 민간회사들은 상수도 공급 및 수질 보존, 그리고 하수처리에 대한 권리를 부여 받은 동시에 수자원 관리 전반에 대한 책임을 부담하고 있다. 또한, 민간사업자들은 기존지역 물관리청의 역할 중 지역에 부합하는 수자원 개발 계획의 수립, 하천 정비 및 갈수 시 급수 계획 등을 환경청과 협의, 지속적으로 관리하고 개발할 책임을 안고 있다.

3) 시민의 참여와 환경보호단체와의 협력

「1989년 수법(Water Act 1989)」을 통해 민간사업자와 상하수도 서비스에 대한 일반 소비자들의 권익을 보호할 수 있는 소비자서비스위원회를 설치하여 상하수도 전반에 대한 서비스 개선을 위한 의견 개진을 가능케 하여 시민사회의 적극적 참여를 이끌어 내고 있다. 또한, 영국 전역에 걸쳐 수자원, 환경 및 야생동물 보호와 환경 복원에 주력하고 있는 환경단체들이 수자원 및 환경과 관련된 일반 시민의 관심을 고조시킴과 동시에 정부의 정책상 오류나 실책을 비판하고 보완하는 역할을 하여 환경청 및 기타 수자원 관련 부서의 수자원 정책 수립 및 관리, 시행에 긍정적인 효과를 가져 오고 있다.[86]

85) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/15/introduction; England Water Act 1989 Art. 1.
86) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/15/contents

3. 영국의 수자원관리 기구

(1) 잉글랜드 · 웨일즈의 수자원관리 시스템

잉글랜드와 웨일즈 지역의 수자원관리는 수량 및 수질에 관한 정부 정책을 환경보건자치부(DEFRA, Department of Environment, Food & Rural Affairs)에서 일원화하여 담당하고 있다. 하지만, 통제(규제 및 감시)와 운영관리 등의 실질적인 집행업무는 독립적인 별도의 기관 또는 산하기관으로 다원화되어 있다는 것이 특색이라 할 수 있다.

집행업무는 물서비스국(OFWAT, Office of Water Service), 환경기구(EA, Environment Agency), 수질 검사국(DWI, Drinking Water Inspectorate)에서 각각 “경제적 규제자(Economic Regulator)”, “환경 규제자”(Environment Regulator)”, “음용수 수질규제자(Water Quality Regulator)”의 역할을 담당한다.[87]

경제적 통제자(Finance& Economic Regulator) 역할을 수행하는 OFWAT(Office of Water Service)의 주기능은 요금결정, 소비자 보호, 수도회사의 조정 · 통제업무로 구분할 수 있다. 즉, 5년 단위로 수도회사의 소비자 서비스, 경영실적 등을 종합적으로 평가하여 각 회사별 차등 요금가격기준(Price Limits)을 결정함으로서 수도회사간 경쟁을 유도한다. OFWAT는 수도회사로부터 운영관리비를 제공받아 운영되며 소비자 보호를 위하여 OFWAT과는 별도로 지역 소비자 서비스위원회(Regional Customer Service Committees)를 두어 운영하고 있다.

환경통제자 역할을 수행하는 환경기구(EA, Environment Agency)는 1995년 이전까지 국가하천관리청(NRA, National River Authority)과 오염감시국(HMIP, Her Majestys Inspectors of Pollution)의 역할을 통합하여 1996년에 설립된 별도의 독립적 기구로서 수자원조사, 수력발전, 지하수 개발 및 관리, 홍수관리 등 수량 및 수질관리업무의 운영 및

87) http://www.ecomedia.co.kr/waterdata/200204/issue2.htm

총괄적 통제자 역할을 담당한다. 환경기구의 운영예산은 각 업무담당 지자체로부터 제공된다.

수질감시국(DWI, Drinking Water Inspectorate)은 수돗물이 수질기준에 적합한지를 검사하는 역할을 담당하며, 아울러 소비자의 수돗물 수질에 대한 불만과 수질기준 불이행 수도회사에 대한 법적 제재 등을 수행한다.

따라서 잉글랜드와 웨일즈 지역의 상·하수도업무는 1989년 유역물관리공사가 민영화된 10개의 상·하수도 회사와 빅토리아 여왕시절부터 존재하던 소규모 지역의 용수공급을 담당하는 상수도회사(기존 29개에서 민영화 당시 16개로 통합)가 각각 담당하고 있다. 10개의 상·하수도 회사는 각각 지주회사(Holding Company)가 존재하며 산하에 여러 개의 자회사를 거느리고 있다. 예를 들면 Thames Water PLC가 지주회사이며 산하에 상·하수도 서비스를 담당하는 Thames Water Utilities, 해외 시장을 담당하는 Thames Water International 등이 있다.

(2) 스코틀랜드의 수자원관리 시스템

스코틀랜드의 수자원관리는 잉글랜드·웨일즈 지역과 달리 공공부문에서 수자원관리를 담당하고 있다. 스코틀랜드의 수자원관리 정책은 행정부(Scottish Executive)에서 총괄하고 있으며 상하수도업무는 3개의 물관리공사(Scottish Water Authorities)가 관장하고 있다. 수자원관리공사는 1995년에 설립된 공공기관(Public owned Authorities)으로 스코틀랜드 지역을 3개 권역(North, East, West)으로 나누어 각각 용수공급 및 하수처리 업무를 독립적으로 담당한다. 각 수자원관리공사는 시설투자 등에 소요되는 재원마련을 위해 공공부문과 민간이 함께 참여하는 제3섹타 방식(PPP, Public-Private Partnership)에 의한 사업추진을 시도하고 있으며 스코틀랜드 행정부는 현재 재원확보와 구조조정을 통한 수자원관리 효율개선을 위해 3개의 수자원관리공사를 1개로 통

합하는 법안을 제정 중에 있다. 수자원관리공사의 조정·통제 역할을 위해 잉글랜드 지역의 OFWAT과 같은 경제적 통제자로서 Water Commissioneer가 있다. 즉 Water Commissioneer는 수자원관리공사의 경영실적 등을 종합평가하여 일정한 마진을 차등 지급함으로서 수자원관리 공사 간 경쟁을 유도한다. 잉글랜드·웨일즈 시스템과 유사하게 환경통제자로서의 역할은 스코틀랜드 환경보호국(SEPA, Scottish Environment Protection Agency)이, 음용수 수질통제자는 스코틀랜드 행정부(Scottish Executive)에서 각각 담당하고 있다.

(3) 북아일랜드의 수자원관리 시스템

북아일랜드의 물관리는 국가가 담당하고 있다. 상하수도업무는 지역개발부(Department of rural development) 산하에 있는 Northern Island Water Service에서 담당하고 있으며 잉글랜드나 스코틀랜드처럼 별도의 독립된 조정 통제기구가 없다. 다만 환경부(Department Environment) 산하에 있는 Environment & Hertage Service에서 환경영향평가 등 환경통제자 역할을 수행하고 있다.

4. 영국의 수자원관리에 관한 법제로「2003년 수법」(Water Act 2003) 이전의 물 관련 법

(1)「1973년 수법」(Water Act 1973)과「1974년 오염방지법」(Control of Pollution Act 1974)

「1973년 수법」은 당초 하천관리, 용수공급, 상·하수도, 하수정화, 오염 방지 및 토양 배수 등 분야별로 개별 법령의 형태로 제정·운영되어 오던 영국의 물 관련 법령들 대부분을 통합하여 만든 법이다. 「1973년 수법」은 기존의 하천관리청(Rivers Authority)을 10개의 지역물관리청으로 재편하여 종합적인 물 관리 기구를 만들었으며, 하천에 대한 권한, 물의 보존에 대한 책임, 물의 공급, 하수시설과 하수처리

등 하천 오염에 대한 통제, 어업과 배수 문제, 휴양 및 자연 보존과 레크리에이션 등을 지역물관리청의 권한과 책임으로 규정하였다.[88]

「1974년 오염방지법」은 기존의 「하천관계법」을 재편성하여 규제의 범위를 연안 해역으로 확대시켰다.[89] 다시 말해, 지역물관리청의 권한 범위가 영해 내의 수역으로 확대되었고, 비점오염원에 대한 관리 대책으로서 농업에 기인하는 수질오염의 규제권한 및 배출부과금 부과 권한 등을 인정하였다.

(2) 「1989년 수법」(Water Act 1989)

「1989년 수법」은 「1973년 수법」과 「1974년 오염방지법」을 통합한 것으로 물에 관한 종합적 관리법 또는 물기본법의 성격을 가진 법이다. 「1989년 수법」에 의해 지역물관리청이 민영화되었고, 물 관리 및 집행에 관한 핵심적 조직인 국가하천공단이 탄생하게 된다.[90] 국가하천공단은 사실상 독립기관으로 잉글랜드와 웨일즈의 물 환경을 보호하고, 향상시키는 기능을 수행하였으며, 이 법에 의해 잉글랜드와 웨일즈 지역의 수자원 관리, 오염 통제, 홍수 예방, 어업, 레크리에이션, 자연 보존, 그리고 항해에 관한 권한 등 광범위한 권한을 부여받았다.[91]

(3) 「1991년 수자원법」(Water Resources Act 1991)

「1991년 수자원법」은 「1989년 수법」을 수정・보완한 법으로 이전의 법에는 없었던 지표수와 지하수를 포함하는 수원(水源)으로부터의 취수허가제, 갈수 시 대응방안, 오염 방지를 위한 조치 등의 내용을 추가로 규정하고 있다.[92]

88) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/37/introduction
89) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/40/introduction
90) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/15/introduction
91) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/15/introduction
92) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/57/contents

1) 국가하천공단[93]

국가하천공단은 8명 이상 15명 미만의 임원들로 구성되는데, 임원들 중 2명은 장관이 지명하며, 나머지는 국무장관이 지명한다. 국가하천공단은 웨일즈 자문위원회, 지역하천자문위원회, 지역 및 자치지역 어업자문위원회, 홍수방지위원회 등을 설치, 유지하여야 한다.

국가하천공단은 수자원 관련 업무, 수질 오염 관련 업무, 홍수 방지와 배수 관련 업무, 어업 관련 업무, 항해당국, 항만당국, 자연보전당국으로서의 업무, 그리고 다른 법령에 의해 공단에 지정된 기타 업무를 수행한다. 뿐만 아니라 국가하천공단은 자연미의 보존과 향상, 내륙과 연안의 물 및 토양의 쾌적함의 보존과 향상, 수생환경에 의존하는 동식물군의 보존, 그리고 물과 토지를 휴양 목적으로 이용하는 것을 진흥하는 업무를 수행한다.

2) 수자원관리

① 일반적 관리 기능

국가하천공단은 국무장관의 명령에 따라 잉글랜드와 웨일즈의 수자원 보존 및 재분배 또는 수자원 증대, 그리고 잉글랜드와 웨일즈 수자원의 적절한 이용을 보장하기 위해 적합하거나 필요하다고 판단되는 모든 조치를 취할 수 있다. 국가하천공단은 수도사업자의 업무수행과 관련하여 이용 가능한 물과 수도사업자가 소유, 운영 또는 관리하는 저수지, 저장소 또는 그 외 저장시설의 적절한 관리와 운영을 보장하기 위하여 수도사업자와 합리적이고 실용 가능한 합의를 하고 이를 유지하여야 하며, 국가하천공단이 적합하다고 판단한 경우 분리할 수 없는 내륙 하천과 관련하여 그러한 하천에 대한 최저 유지 용수량을 정할 수 있다.[94]

---

93) England Water Resource Act 1991, Art. 1.; England Water Resource Act 1991, Art. 5.
94) England Water Resource Act 1991, Art. 19.; England Water Resource Act 1991, Art. 23.

② 취수와 저수[95)]

「1991년 수자원법」은 면허 없이 행해지는 취수와 저수를 제한하는 규정을 두고 있다. 동법은 국가하천공단이 부여한 면허 없이 수원(水源)으로부터 물을 취수하거나 타인으로 하여금 물을 취수하도록 허가 또는 원인을 제공하는 것과 분리할 수 없는 내륙하천의 어느 지점에서 저수시설을 건설 또는 개량하거나 타인으로 하여금 이와 같은 행위를 하도록 허가하거나 원인을 제공하는 것을 금하고 있으며, 이에 따르지 않는 경우 형사책임을 지도록 규정하고 있다.

동법에서는 취수와 저수의 제한에 대한 예외도 규정하고 있는데, 항해, 항만 및 자연보존당국의 권리(항해당국, 항만당국 또는 자연보존당국으로서 그 업무를 수행하는 과정에서 내륙하천의 한 지역에서 다른 지역으로 물을 이전하거나 저수시설을 건설 또는 개량하는 경우), 소량의 취수권(내륙하천으로부터 취수하는 물의 양이 24시간 안에 총 20입방미터를 넘지 않는 경우), 배수 목적 등을 위한 취수권(토양배수를 목적으로 한 작업의 결과나 그 과정 중에 수원으로부터 물을 취수하는 경우), 기타 취수권(선박에 사용할 목적으로 선박에 설치된 기계 또는 기구에 의해 취수하는 경우와 소방 목적 또는 그러한 목적으로 이용되는 기구의 시험, 훈련 또는 연습의 목적으로 취수하는 경우)은 면허가 없이도 취수나 저수가 가능한 예외에 해당된다.

③ 가 뭄[96)]

「1991년 수자원법」은 이례적인 강우량 부족에 대처하기 위하여 국무장관에게 통상가뭄명령 또는 긴급가뭄명령을 발동할 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 국무장관이 이례적인 강우량 부족에 의해 어느

95) England Water Resource Act 1991, Art. 24.; England Water Resource Act 1991, Art. 33.
96) England Water Resource Act 1991, Art. 73.;England Water Resource Act 1991, Art. 81.

지역에서 심각한 물 공급 부족이 있거나 그렇게 될 우려가 있다고 판단한 경우에, 국무장관은 통상가뭄명령을 발동할 수 있다. 또한, 국무장관이 그러한 물 부족이 그 지역 사람들의 경제적 또는 사회적 복지를 손상할 우려가 있는 경우라고 판단한 경우에는, 국무장관은 긴급가뭄명령을 발동할 수 있다.

누구든지 가뭄명령에 부과된 금지 또는 제한에 위반하여 물을 취수 또는 사용하는 경우, 가뭄명령에 의해 부과된 금지 또는 제한에 적합하지 않은 방법으로 물을 취수 또는 사용하는 경우, 또는 가뭄명령에 의해 부과된 조건 또는 제한에 적합하지 않은 방법으로 물을 배출하는 경우에는 동법에 의해 형사책임을 지게 된다.

3) **수자원 오염 관리**

① 수질 기준

국무장관이 규제대상인 물에 대해 규칙으로 명시된 기준에 따라 수질을 분류하는 시스템을 규정할 수 있으며, 물의 수질 관리와 개선을 위해 공단에 하나 또는 그 이상의 한시적 분류 및 각각의 명시된 분류와 관련하여 통지함으로써 수질 기준을 정할 수 있도록 규정하고 있다.[97]

② 오염 위반

규제대상인 물에 독성, 유해성, 오염 성분 또는 고형폐기물의 유입을 허용하거나 원인제공을 하는 자, 규제대상인 물에 폐수 또는 하수 이외의 물질의 배출을 금지하는 의무를 무시하고 하수구나 배수구를 통하여 배출하거나 그렇게 하도록 허가하는 자, 폐수 또는 하수폐수를 규제대상인 물에 배출하거나 관을 통해 잉글랜드와 웨일즈의 토지에서 통제수의 범위 밖에 있는 해양에 배출하거나 그렇게 하도록 허

97) England Water Resource Act 1991, Art. 82.; England Water Resource Act 1991, Art. 84.

가하는 자, 그리고 그 외의 원인으로 인한 오염, 또는 그러한 오염으로 실질적 악화를 초래하거나 물의 적절한 흐름을 방해할 수 있는 어떠한 물질을 내륙담수에 유입하거나 그렇게 하도록 허가하는 자는 형사책임을 지도록 규정하고 있다.[98]

(4) 「1991년 물산업법」(Water Industry Act 1991)

「1991년 물산업법」은 상하수도 서비스와 관련된 법으로, 법제위원회(Law Commission)의 권고를 실행하기 위한 개정조항에 의해 용수공급과 하수도 서비스 규정을 통합하기 위해 제정되었다.[99]

1) **물서비스국**(Office of Water Service)[100]

물서비스국장은 장관이 임명한다. 임기는 5년을 넘지 않으며, 중임이 가능하다. 국장은 장관에게 통보하고 언제든지 사임할 수 있으며, 장관은 업무 부적격 또는 불법행위가 있을 경우 국장을 해임할 수 있다.

장관 또는 물서비스국장은 수도사업자와 하수도사업자의 기능이 잉글랜드와 웨일즈 전역에 걸쳐 적절하게 수행되도록 노력하여야 한다.[101]

98) England Water Resource Act 1991, Art. 91A.; England Water Resource Act 1991, Art. 104.

99) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/56/introduction

100) 영국의 1973년 Water Act를 통하여 수자원 관리와 관련하여 모든 기능을 10개의 지역수자원관리공사(Regional Water Authority)로 통합한 뒤 강력한 민영화에 드라이브를 걸었던 대처 정권 시절인 1989년에 완전 민영화를 도입하였다. 민간기업에 시설운영 및 소유권까지 이전한 첫사례이다. 반면에 상하수도서비스업체의 체계적인 규제 및 감독을 위하여 독립기구인 물서비스국(Office of Water Service)을 신설하여 수도회사의 요금결정, 수도사업자 평가 등을 실시하고 있으며, 물서비스국의 운영비용은 수도사업자의 부담금으로 조달되며 평가결과를 수도요금에 반영하여 행정처분, 벌금등의 적용권한도 갖고 있다.(http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_ view.php?news_id=38634&yy=2008).

101) England Water Industry Act 1991, Art. 6.; England Water Industry Act 1991, Art. 17.

2) 사업자의 선정과 규제

① 사업자 선정

장관 또는 물서비스국장(장관이 위임한 경우)은 일정한 자를 잉글랜드와 웨일즈 전역에 대한 수도사업자 또는 하수도사업자로 선정한다. 선정된 사업자는 선정요건에 따라야 하며, 법령이 부과한 의무를 성실히 수행하여야 한다.

② 사업자 변경 및 선정요건의 개정

장관 또는 물서비스국장(장관이 위임한 경우)은 일정한 경우 통지를 통해 사업의 선정을 철회하거나 사업지역을 변경할 수 있다. 이 경우, 사업자를 대체하는 선정 또는 변경 신청은 적법한 절차에 따라야 하며, 수도사업자 또는 하수도사업자로 선정된 사업자를 다른 사업자로 교체하거나 사업지역을 변경하기 전까지 기존 사업자의 권리는 보호된다.

물서비스국장은 선정 당시 규정된 지침을 선정된 사업자가 준수하도록 요구할 수 있으며, 선정된 사업자의 동의가 있는 경우 사업자 선정요건을 변경할 수 있다.

③ 공익 보호

물서비스국장은 사업자로 선정된 회사의 역할과 관련한 문제 및 기타 사항들에 관하여 독점위원회가 이를 조사하고 보고하도록 요청할 수 있으며, 그러한 문제로부터 초래되거나 초래될 가능성이 있는 공익에 반하는 결과들이 사업자 선정 요건을 변경함으로써 치유되거나 방지될 수 있는지에 대해 문의할 수 있다.[102]

---

102) England Water Industry Act 1991, Art. 27C; England Water Industry Act 1991, Art. 27D.; England Water Industry Act 1991, Art. 27E.; England Water Industry Act 1991, Art. 27F.

④ 소비자 보호

물서비스국장은 수도사업자나 하수도사업자의 업무 수행이 소비자 보호와 관련하여 제기하는 문제를 수시로 검토하여야 하며, 소비자서비스위원회를 구성하여 기존 소비자 또는 잠재적 소비자의 이익을 해칠 우려가 있는 모든 문제를 검토하도록 하여야 한다.[103]

⑤ 공정 경쟁

물서비스국장은 i) 수도사업자에 의한 용수 공급 또는 하수도사업자에 의한 하수 처리 서비스가 소비자의 이익에 해롭거나 해로울 수 있는 경우와 ii) 물을 공급하거나 물 공급을 확보하는 것과 관련하여 경쟁을 제한하고 왜곡하는 효과를 가졌거나 그러한 의도가 있는 행동에 대해 적절한 조치를 취하여야 한다.[104]

3) **물 공급**

① 공급 의무[105]

수도사업자는 지역 내에서 효율적이고 경제적인 물 공급 시스템을 수립하고 관리·유지하여야 하며, 그 지역에 물을 공급하고 물 공급을 요구하는 사람들의 수요를 충족시켜야 한다. 또한, 급수관이나 그 외의 파이프를 관리·유지하고, 향상·확장하기 위한 관련 합의를 준수하여야 한다.

물서비스국장은 수도사업자에게 규정된 기간과 조건에 의하여 물을 공급할 것을 요청할 수 있으며, 수도사업자는 가정용 목적에 충분한 물 공급을 위하여 사용되는 급수관을 사업지역 내 대지에 설치하여야 한다.

103) England Water Industry Act 1991, Art. 27A.
104) England Water Industry Act 1991, Art. 31.
105) England Water Industry Act 1991, Art. 40.

② 특별한 의무

수도사업자는 화재 진화의 목적으로 급수관이나 소화전이 설치된 파이프로부터 물을 사용하는 것을 허가하여야 한다. 수도사업자는 관계 소방당국의 요청에 의하여 사업지역 내에서 발생할 수 있는 화재 진압을 위하여 가장 적합한 장소에 있는 급수관에 소화전을 설치하여야 한다.[106]

수도사업자는 하수도 사업자, 고속도로 공단 또는 지방자치단체 등의 요청이 있는 경우에 배관 및 도로를 청소하고 급수시설과 공공시설에서 사용하기 위한 물을 공급하여야 한다.

③ 단수 및 차단

수도사업자는 어느 토지에 물을 공급하기 위해서 그의 급수관에 연결된 서비스 파이프를 분리할 수 있으며, 필수 작업을 수행하기 위하여 분리나 급수의 차단이 정당한 경우에도 파이프를 분리할 수 있다.[107] 이 경우 급수 차단은 급수 감소를 포함한다. 수도사업자는 비상시나 아주 적은 양의 급수 감소를 제외하고, 급수 차단이나 감소를 하고자 하는 경우 소비자에게 작업수행계획을 통지한 후에 이를 행사하여야 한다.

④ 위생기준

장관은 건물・대지에 공급되는 물의 위생에 관한 규칙을 제정할 수 있다. 규칙은 물의 위생과 관련된 일반적 기준을 규정하며, 물에 포함되거나 포함되지 않아야 하는 물질의 종류, 농도, 특징에 대하여 구체적인 조건을 규정한다.[108] 사업자는 가정용 또는 농업용 목적으로 건물・대지에 물을 공급하는 경우 위생이 보장된 물만 공급하여야 한다.

106) England Water Industry Act 1991, Art. 57.
107) England Water Industry Act 1991, Art. 64.; England Water Industry Act 1991, Art. 66.
108) England Water Industry Act 1991, Art. 67.; England Water Industry Act 1991, Art. 69.; England Water Industry Act 1991, Art. 87.~88A.

⑤ 지방당국의 기능

지방당국은 지역 내의 물 공급을 위해 적절하다고 생각하는 모든 조치를 취하여야 한다. 지방당국은 지역 내의 물 공급이 비위생적이거나 그럴 가능성이 있는 경우, 그러한 비위생으로 인해 사람의 생명 또는 건강을 해칠 우려가 있는 경우 등에는 이를 통지하여야 한다.[109)]

4) **하수처리서비스**

① 하수도사업자의 일반 기능

하수도사업자는 하수처리시스템을 제공, 향상, 확장하며 사업지역의 효과적인 배수와 그 유지를 위해 하수처리시설을 세척하고 유지, 보수하여야 한다. 또한, 하수도사업자는 하수도의 배수와 하수도의 내용물을 하수처리시설이나 그 외의 수단을 통해 효과적으로 처리하여야 하며, 공용 하수도에 상업용 폐수의 배출을 허용하기 위해 기존 또는 장래에 필요하게 될 의무사항을 준수하며, 배출된 산업폐수를 처리하여야 한다.[110)]

② 하수처리서비스 규정[111)]

하수도사업자는 사업지역 내의 건물·대지에서 가정용 배수의 목적으로 사용되는 공용 하수도를 제공하여야 하며, 해당 지역의 건물·대지의 소유자나 점유자 또는 해당 지방당국 등은 어느 지역에 대한 공용 하수도의 제공을 요청할 수 있다. 하수도사업자는 사업지역 내

109) England Water Industry Act 1991, Art. 77.; England Water Industry Act 1991, Art. 85.

110) England Water Industry Act 1991, Art. 102.; England Water Industry Act 1991, Art. 105C.; England Water Industry Act 1991, Art. 111; England Water Industry Act 1991, Art. 114..

111) England Water Industry Act 1991, Art. 98; England Water Industry Act 1991, Art. 101;England Water Industry Act 1991, Art. 101B.; England Water Industry Act 1991, Art. 102.; England Water Industry Act 1991, Art. 105C.

에 위치하거나 그 지역의 전부 또는 일부분에 해당하는 하수도와 그 외의 하수처리시설을 신고할 수 있다. 하수도사업자는 신고서에 명시된 날로부터 하수처리사업에 대해 책임을 진다.

누구든지 공용 하수도나 공용 하수도와 연결된 배수구 또는 하수구의 하수도나 배수구를 손상시킬 수 있는 물질과 물의 자유로운 흐름을 방해할 수 있는 물질 또는 배출이 금지된 화학폐기물과 화씨 110도 이상의 액체물질, 그리고 석유 폐기물이나 칼슘 탄화물을 투척, 배출하거나 또는 이를 허가해서는 안 되며, 이를 위반할 경우 형사처벌을 받게 된다.

③ 상업용 폐수

상업용 건물·대지의 소유자 또는 점유자는 하수도사업자의 공용하수도로 상업용 폐수를 배출하는 것에 대한 동의를 하수도사업자에게 신청하여야 하며, 신청에는 상업용 폐수의 성질과 내용을 명시하고, 배출될 수 있는 폐수의 최대량과 유입 속도를 명시하여야 한다.[112)]

5. 「2003년 수법」(Water Act 2003)의 주요 내용

(1) 입법배경

영국 정부는 지속가능한 물이용과 물의 취수 면허 시스템을 중대하게 변화·향상시켜야 할 필요성을 인식하여 1998년 6월 잉글랜드와 웨일즈의 취수 면허 시스템을 재검토하여 이에 관한 검토 보고서를 발표하였는데, 이 보고서는 잉글랜드와 웨일즈의 취수 면허 시스템과 관련하여 행정적·입법적으로 여러 가지 변경을 제안했다. 후속 협의를 거친 후, 1999년 3월에 영국 정부는 취수 면허에 대한 정부의 결

112) England Water Industry Act 1991, Art. 119.; England Water Industry Act 1991, Art. 127.; England Water Industry Act 1991, Art. 129.; England Water Industry Act 1991, Art. 134.

정을 공포하였는데, 이 결정은 현재의 수자원 관리 구조에 대한 입법적 변화 요구를 충족시키는 것이었다. 한편, 정부의 1998년 백서(A Fair Deal for Consumers: Modernising the Framework for Utility Regulation)는 보다 강력한 규제수단을 요구하였는데, 이에 대응하여 영국 정부는 2001년 3월에 물 서비스 분야에서의 경쟁기회를 증대하기 위한 조치(Extending Opportunities for Competition in the Water Industry in England and Wales)를 발표하였다.

이러한 노력을 바탕으로 하여 영국 정부는 물 공급 서비스 부분에서의 경쟁력 강화를 주된 내용으로 하고, 「1991년 수자원법」과 「1991년 물산업법」을 통합한 새로운 법안을 추진하게 되었는데, 그 결과로 탄생하게 된 법령이 바로 「2003년 수법」이다.[113]

(2) 주요내용

1) 개 요

「2003년 수법」은 물 보존 및 관리의 향상을 위한 취수면허시스템의 개편, 공중건강 및 환경 보호 그리고 소비자에 대한 서비스 향상을 주된 내용으로 하고 있다. 「2003년 수법」은 총 4개의 편으로 구성되며, 105개의 조문과 9개의 부속조항으로 이루어진다.[114] 제1편과 제3편의 일부분은 물 관리 및 보존을 위한 취수 면허 시스템의 개혁에 관하여 규정하고 있고, 제2편은 물서비스국을 대신하여 물규제청(Water Regulatory Authority)을 설치하고, 소비자서비스위원회 대신에 물소비자위원회(Consumer Council for Water)를 독립적 위원회로 설치하는 것에 관하여 규정하고 있다. 제3편은 물과 관련된 그 밖의 정부의 역할에 관하여 규정하고 있고, 제4편에는 집행 관련 조항 등 보충조항을 두고 있다.

113) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/37/pdfs/ukpga_20030037_en.pdf
114) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/37/contents

2) 「2003년 수법」에 따른 주요 변경사항

① 일반적 조항

장관은 물을 이용하는 자가 물을 낭비하지 않도록 적절한 수단을 고안하고, 실행하여야 하며, 유럽연합의 물기본지침을 참고하여 적절한 집행원칙을 수립하고, 이를 실행하여야 한다. 장관 또는 웨일즈의회는 수립된 실행수단의 성취를 위한 적절한 목표를 설정하여야 하며, 처음 설정된 목표는 2004년 12월에 시작되며, 그 후 6년마다 재검토해야 한다.

② 취수면허의 종류

「2003년 수법」은 취수면허를 3가지로 분류하여 각기 다른 효력을 인정하고 있다. 취수면허에는 "완전면허(Full License)," 이전면허(Transfer License),"그리고 "임시면허(Temporary License)"3가지가 있다. 임시면허는 수원으로부터 취수가 28일 이내인 경우에 요구되며, 이전면허는 28일 동안 물을 취수하거나 하나의 수원으로부터 물이용을 중단하지 않고 다른 수원으로 이전하는 경우에는 그 이상의 기간 동안 물을 취수하는 경우에 요구된다. 완전면허는 28일 이상의 기간 동안 취수하는 경우에 요구된다.[115]

③ 저수(貯水)면허

이전에는 저수면허를 얻기 전에 저수시설을 건설하거나 변경하는 것은 법에 저촉되었으나, 「2003년 수법」에 따르면 저수 면허는 그 시설의 전주기(全週期)에 걸쳐 계속해서 유효하며, 환경청은 저수시설이 환경에 피해를 주지 않도록 면허에 조건을 붙이거나 개정할 수 있다.[116]

---

115) http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/37/pdfs/ukpga_20030037_en.pdf; England Water Act 2003, Art. 1.

116) England Water Act 2003, Art. 3.

환경청은 저수면허 취득에 대해 통지할 수 있으며, 그러한 통지를 준수하지 않은 경우 법에 저촉된다는 사실 역시 통지할 수 있다. 환경청은 관련자로 하여금 환경피해를 야기하는 현재의 저수에 대한 복구 작업을 수행하도록 하는 지시를 할 수 있다.[117)]

④ 물 이전

항해, 항만 또는 자연보전당국이 내륙하천의 한 지역으로부터 다른 지역으로 물을 이전하는 경우에는 면허가 필요하지 않지만, 어느 수원으로부터 이러한 당국이 운영하는 물 시스템으로 물이 이전되는 경우에는 면허가 요구된다. 이전 면허가 주어진 요건을 충족하는 경우에 당국은 신청자에게 완전 면허를 신청할 수 있도록 할 수 있으며, 물 이전이 결과적으로 취수가 되는 경우에는 면허가 필요하다. 다만, 당국이 저수시설을 건설 또는 변경하고, 그로 인하여 시설에 미치는 영향이 원래의 물 시스템의 범위를 넘지 않으면 면허를 얻을 필요가 없다.[118)]

⑤ 취수자의 권리・의무

「2003년 수법」은 취수자의 권리・의무와 관련하여 다음과 같은 변화를 가져왔다.

첫째, 통상 24시간 내에 20입방미터 이하의 소량을 취수하는 경우에는 면허가 필요 없다. 그러나 이로 인해 물 환경이 나빠질 수 있는 경우 하루 20입방미터 보다 낮은 기준이 정해질 수 있다.[119)]

둘째, 탄광이나 채석장에서 물을 빼거나 굴착기를 가동하기 위한 취수는 전에는 면허가 필요 없었으나 현재는 면허가 필요하다.[120)]

117) England Water Act 2003, Art. 4.
118) England Water Act 2003, Art. 23.
119) England Water Act 2003, Art. 6.
120) England Water Act 2003, Art. 85.; England Water Act 2003, Art. 1.

셋째, 취수자가 면허를 취득한 후 4년(이전에는 7년) 동안 취수하지 않으면 그 면허는 취소되며, 이에 대해서는 보상하지 아니한다. 그러나 가뭄과 같이 비상상황인 경우에 이 조항은 적용되지 않는다.

넷째, 면허의 신청, 면허의 이전 및 갱신을 위한 절차가 간소화되었다.[121]

다섯째, 취수자는 취수활동으로 인하여 다른 사람에 피해를 주어서는 아니 되며, 그러한 피해가 발생하면 피해를 입은 자는 소송을 제기할 수 있다. 이 조항은 2005년 4월 1일 이후에 발생한 손해에 대해서만 적용된다.[122]

여섯째, 2012년 7월 15일부터 환경청은 어떤 취수자의 항구적 수리권이 환경에 피해를 준다고 판단하는 경우에는 보상 없이 이를 취소할 수 있다.[123]

일곱째, 물 회사는 물을 절약할 의무를 지며, 모든 공적 기구도 물을 절약할 방도를 강구하여야 한다. 정부는 물 절약조치의 상황을 모니터링하고 또 이에 대해 보고하여야 한다.

여덟째, 물 회사는 수자원 계획과 가뭄 대책을 준비하여 발표하여야 한다.[124] 환경청은 물 회사 간의 물 이전을 촉진할 수 있도록 한다.

⑥ 기구 개편

「2003년 수법」 제2편은 물규제청과 물소비자위원회의 신설에 관하여 규정하고 있다. 이전에는 물서비스국이 잉글랜드와 웨일즈에서의 물산업을 경제적 관점에서 규제하고, 소비자서비스위원회가 물 소비자의 권익을 보호하고 있었다. 「2003년 수법」은 규제를 강화하기 위해 새로

121) England Water Act 2003, Art. 15.
122) England Water Act 2003, Art. 25.
123) England Water Act 2003, Art. 27.
124) England Water Act 2003, Art. 62.; England Water Act 2003, Art. 63.; England Water Act 2003, Art. 64.

이 물규제청을 설치하며, 새로운 독립위원회로서 물소비자위원회를 설치하도록 하고 있다.[125] 물규제청은 사업자가 지정조건, 이행 기준 등을 위반한 경우에 사업자 또는 허가 받은 물 공급자에 대해 거래액의 10%까지 벌금을 부과할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다.

6. 소 결

영국의 물 관련 법령들은 당초 하천 관리, 용수 공급, 상하수도, 하수정화, 오염 방지 그리고 토양 배수 등 분야별 개별 법령의 형태로 제정·운영되어 오다가 「1973년 수법」을 통해 대부분 통합되었다. 이는 다시 1989년에 전면 개정을 거쳐, 「1991년 수자원법」과 「1991년 물산업법」으로 개편되었고, 「2003년 수법」으로 소폭 개정되어 오늘에 이르고 있다. 「2003년 수법」은 물 보존 및 관리의 향상을 위한 취수 면허 시스템의 개편, 공중건강 및 환경 보호 그리고 소비자에 대한 서비스 향상을 주된 내용으로 하고 있다.

영국의 물 관련법은 물 부족 문제를 타개하기 위해 수리권 허가제를, 물의 효율적 사용을 증진하기 위해 수리권 거래 제도를 도입했다. 또한, 상하수도 사업의 전면 민영화와도 밀접한 관계가 있으며, 이는 다른 나라에도 많은 영향을 주었다.

제 5 절 독일의 수자원관리에 관한 법제(Zum Wasserrechtssystem in Bundesrepublik Deutschland)

1. 독일의 수자원관리 현황

전 세계 30개국에 걸쳐 약 10억 명이 물 부족에 시달리고 있고, 물이 부족하거나 더러워서 1년에 죽는 사람들의 숫자는 5백만 명에 달

125) England Water Act 2003, Art. 35.

하고 있다는 통계에서 드러나듯이,[126] 현재 지구촌에서 가장 중요성을 가지고 있는 자원의 하나는 물이다. 산업사회의 발전은 수자원에 대한 수요의 증가와 깨끗한 물의 급격한 감소를 초래하였다. 따라서 생명활동과 직접적으로 연결된 물을 어떻게 관리하고 개선하고 확보할 것인가에 대한 문제는 세계 각국이 직면하여 해결해야할 가장 중요한 문제가 되었다.

이에 대해 독일의 수문 환경은 세계의 다른 나라와 비교해서 좋은 편이다. 독일의 국토면적은 35만 7021㎢, 인구는 8260만 명, 인구밀도는 231.4명/㎢이다. 기후는 서부와 동부가 상당히 달라서, 편서풍과 북해의 영향을 받는 서부는 위도에 비해 온난다습 하지만 대륙성 기후를 보이고 있는 동부는 강수량이 적다. 기온은 계절에 따라 차이가 큰데, 7월은 남쪽이 높고 북쪽은 낮은데 비해, 1월은 동쪽이 낮고 서쪽이 약간 높다.

연평균 강수량은 서부와 남부에 많은데, 특히 남부의 산지에서는 1,400㎜ 이상의 강수량을 보인다. 독일 전체로 볼 때 연간 강수량은 3,430억 입방미터이고, 하천의 상류국가로부터 많은 강물이 유입되지만 증발량을 제외하면 가용수량은 연간 1,640억 입방미터이다. 따라서 국민 1인이 매년 사용할 수 있는 하천수량은 2,000 입방미터에 불과하지만, 지하수가 풍부한 탓에 물은 부족하지 않다.

독일의 하천은 동서방향으로 건설된 운하에 의해 연결된 것이 많은데, 특히 북부에는 서쪽 끝에서 동쪽 끝까지 하천과 운하로 이어진 수로망이 깔려 있다. 중부지역에는 1500미터 이하의 산이 연속적으로 이어지는 산지군이 있는데, 라인 협곡 및 베저 강과 엘베 강의 곡지가 이를 남북으로 가르며 흐르고 있다. 라인 고지에는 라인강과 그 지류인 모젤강 등에 의해 빙겐에서 본에 이르는 라인 협곡과 같은 협곡이

126) 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)의 “UNEP 2008 Anual Report” 참조. 이에 대해 <http://www.unep.org> 참조.

많이 형성되어 있다. 전체 국토면적 중 산림지역이 22%정도에 불과하지만, 남부의 고지대는 평균표고 600-700m사이로 라인강이 흐르고 숲도 많아 유실량이 적기 때문에 수량관리에 있어 유리하다.

라인 강 연안지대는 공업지대가 형성되어 있을뿐더러 비옥한 지질, 온난한 기후 등 자연조건이 좋아서 인구가 밀집되어 있다. 라인 강 연안의 평야는 본 부근부터 폭이 넓어져서 베스트팔렌 평야로 이어지는데, 그 사이에 많은 도시가 발달하여 하나의 거대한 도시권을 형성하고 있다. 라인 강에는 일찍부터 내륙수로가 발달해서 총연장이 7500km에 달한다. 또 하나의 중요한 국제수로로는 1994년 개통된 라인-마인-도나우 운하가 있다. 마인 강과 네카르 강 유역도 독일에서 가장 비옥한 지대의 하나로 기후가 비교적 온난 건조하여 주변에 많은 도시가 발달하였다.

이와 같이 독일은 하천수와 풍부한 지하수를 근간으로 양질의 물 공급을 할 수 있는 수문환경을 가지고 있음을 알 수 있다. 하지만 세계적 기후변화로 인하여 하천범람이 자주 발생해서 유럽각국에 막대한 피해를 끼치고 있다. 독일도 최근에 해마다 막대한 홍수피해를 입고 있다. 유럽 각국은 이 같은 환경의 도전을 해결하기 위하여 자국의 하천정책을 국제법의 발전에 보조를 맞추어 해결하는 방안을 모색하고 있다. 동시에 개별국가에 적합한 하천보호 시스템을 정비하는데 노력을 기울이고 있다.

독일은 연방국가이기 때문에 별도의 분권화된 기구에서 독자성을 가지고 환경정책을 수행해 나가는 수많은 기구가 있다. 즉 독일은 연방법차원에서의 수자원 관리, 그리고 16개주의 서로 다른 물 정책시행을 위한 수법체계를 가지고 있다. 수자원에 관한 법률도 조직의 다양성에 기인하여 각각의 사례가 있다. 법률과 규정은 여러 방면의 행정기관이 관여하고 있어 세부적이다.

그리고 독일의 개별 주는 상수원 권역에 대한 관리를 조정하기 위하여 상호간 협조기구를 구성하고 있다. 그러나 최근에는 독일 물관리의 기본법 역할을 하고 있는 연방물관리법의 전면적 개정을 통하여 연방이 통일적으로 물관리를 하면서 유역별 하천관리를 전체적으로 조정하려고 한다는 점은 시사하는 바가 크다. 유역별 하천관리를 종합적으로 조정하는 기구도 강력한 분권주의로 인해 존재하지 않았지만 수자원감독청을 신설하여 임무를 부여하고 있다.

2. 독일 수법의 연혁과 성립

(1) 수법의 연혁

독일 정부는 유럽공동체 물 기본지침에 따라서 물관리를 위한 통일적인 시스템을 도입하고자 하였다. 독일의 수법체계가 연방국가적 특성으로 인하여 매우 복잡하기 때문에 이러한 작업은 쉽지 않았다.

19세기 중엽에서 말기에 이르는 동안 독일의 수법은 점진적으로 형성되었는데, 대개는 관습법으로 발전되어 왔다.[127] 주로 私法규정에 따라 하천에 인접해 있는 사람들이 하천수를 사용하는 문제가 주된 내용을 이루고 있었다. 하천 지배권(Souveränität)은 원래 하천수 사용과 제분소 영업의 토대가 되는 중요한 사항이었다. 단지 상린권(nachbarrechtliche)상의 하천수 보전의무는 경찰법의 비례의 원칙에 의한 감독으로 발전하였다. 선박이 운항하는 하천에 대해서는 전부터의 특별법이 적용되었다. 당시에는 국왕이나 군주가 물에 대한 지배권한을 가졌다. 19세기에는 법에 의하여 몇 가지 사항만이 규율되었다. 예컨대 배수, 홍수위험예방, 댐, 제방 등에 관한 사항이 그러했다.[128]

127) Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar 7.Aufl. S. 40ff.
128) 자세한 내용은 Czychowski, a.a.O., S. 41.

이와는 달리 바이에른 주는 이미 1852년 관개 및 배수사업, 제방보호 및 하천범람으로부터의 보호 등 지표수에 관한 권리를 규정한 물 사용에 관한 법률을 제정하였다. 이어서 1968년에는 올덴부르크州, 1876년에는 브라운슈바이크州가 수법을 제정하였다. 헤센 대공국은 1887년에 제정한 築堤법과 하천법에서 이러한 사안에 대하여 규율하였다. 하지만 다른 주에서는 준비 작업에 머무르고 있었다.[129)]

독일 제국이 설립된 후 비로소 통일적인 수법을 제정하기 위한 노력이 시작되었다. 그 주체는 특히 농업종사자였다. 이러한 노력은 민법전 제정 시에 나타났다. 당시 수법은 이미 공법적 대상이었다. 아마도 민법전은 私法사항 만을 포함하고 있었기 때문에, 수법을 전체적으로 수용할 수 없었던 것이다. 따라서 사법에서 수법을 수용하는 것은 거부되었다. 왜냐하면 물 관리는 주법이나 지방단치단체법의 특수성에 관한 문제였기 때문이다.

그러나 민법전 제정을 계기로 하여 각 주는 수법의 제정을 서두르게 되었다. 바덴 州는 1899년에서부터 1913년에 이르기까지, 뷔르템베르크 州는 1900년, 바이에른 州는 1907년, 작센 州는 1909년, 프로이센 州는 1913년, 멕클렌부르크-슈베린 州는 1928년, 튀링켄 州는 1932년에 각각 수법을 제정하게 되었다. 하지만 당시 이들 州의 수법은 기본입장부터 커다란 차이점을 갖고 있었다. 즉 뷔르템베르크・작센 州는 수법을 공법적으로 규율하였고, 바덴・바이에른 주는 부분적으로는 공법적으로, 또 부분적으로는 私法的으로 규율하였다. 특히 지하수에 관한 규율에 대하여 차이점이 컸다.[130)]

바이마르 헌법은 제국의 재산과 행정으로 귀속되는 공공교통에 봉사하는 내수로에 대하여 규정하였다(바이마르 헌법 제97조). 이것은 1921년

129) Kloepfer, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Schriften zum Umweltrecht, Bd. 50, 1994, S. 58ff.

130) BVerfGE 58, 302 = ZfW 1982, 284.

수로협약에 의하여 실현되었다. 그러나 실질적인 수법은 제국수로를 위한 수로협약으로 통일되지 않았다.

나치 제3제국에서는 전 독일에 대한 통일수법에 대한 필요성은 수리경제적 이유뿐만 아니라 정치적 이유로도 강조되었다. 마침내 1937년 독일전역에 대하여 적용되는 수리조합법이 새로이 제정되었다. 또한 수리경제의 통합을 위하여 1941년 물과 에너지에 관한 감찰위원회(Amt des Gerneralinspektors für Wasser und Energie)가 조직되었다. 마침내 1940년 독일법학술협회(Akademie für Deutsches Recht)의 수법위원회(Wasserrechtsausschuß)는 독일제국 수법 초안을 작성하였다. 이에 대하여 '독일 수리경제에 관한 제국조합 위원회'는 반대 안을 1944년 작성하였다. 하지만 이러한 작업의 결과가 법의 제정으로 바로 이어지지는 않았다. 1945년 이후 각州가 재조직됨에 따라 수법의 분화하는 현상이 초래되었기 때문이다. 당시 대부분의 주는 이미 여러 개의 고유의 수법을 가지고 있었다.

(2) 독일 연방물관리법(WHG)의 성립

1) 유럽공동체 물 기본지침

수자원 보호를 위한 유럽각국의 노력은 2000년 9월에 효력을 발휘한 유럽공동체 물 기본지침(Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft)의 제정으로 그 결실을 보게 되었다. 유럽에서 종래의 물보호는 30개 이상의 개별적 지침을 통해 규율되었다. 그러나 이는 물관리의 일부분만을 다루는 것이었으며, 유럽 전역에 걸친 통합적인 물관리의 필요성이 제기되기 시작하였다. 이러한 인식을 바탕으로 물 기본지침이 제정됨에 따라 유럽의 하천보호정책은 새로운 전기를 맞이하게 되었으며, 동시에 회원국들도 커다란 도전에 직면하게 되었다. 즉, 물 기본지침은 자연재해에 대처하고 환경을 보호하기 위한 수자

원 관리전략에 대하여 국가적으로 모든 참여자를 하나로 묶는 통합적인 구상이다. 지침의 주된 목적은 유럽의 지표수, 연안수, 전이수, 그리고 지하수를 2015년까지 양호한 상태로 만드는 것이었다. 물 기본지침에 의거하여 독일 연방의회는 생태학적, 화학적, 양적으로 양호한 상태의 수질보호를 유지할 목적으로 2002년 6월18일 독일연방물관리법(Wasserhaushaltsgesetz)을 전면적으로 개정하였으며,[131] 각 주도 이에 따라 수법개정에 착수하였다.

2) 연방주의 개혁과 헌법상의 근거

독일의 수자원 관리에 대한 기본 법제를 이해하기 위해서는 연방주의 개혁에 따른 기본법 개정을 이해할 필요가 있다.[132] 종래 수자원관리에 관한 조항인 독일기본법 제75조 제4호와, 수로행정, 확장 또는 신설에 있어서 토지경작과 수리의 수요에 대하여 주와의 관계규정인 기본법 제89조 제3항은 연방이 물에 관한 윤곽규범을 제정할 것을 명령하고 있다. 이를 구체화한 법이 바로 물에 관한 기본법이라 할 수 있는 연방물관리법(Wasserhaushaltsgesetz)이다.[133]

독일연방물관리법과 주 수법은 수자원경제에 있어 핵심적인 법이다. 특히 이들은 허가와 특허 의무, 하천수의 보전과 개선, 물보호구역에 대한 특별한 공법상의 사용규칙 등하천수에 대한 공법상 사용규칙을 규율하고 있다. 수법은 하천수에 관한 연방과 주의 행정관할 및 연방과 각 주사이의 관할문제로 긴장관계에 놓여있는 대표적인 법 분야이다.

---

131) 자세한 내용은 R. Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3.Aufl. München 2004, S. 31 ff.

132) 이에 대해 윤석진/이준서, 「2006년 개정 독일기본법의 주요내용 연구」(한국법제연구원, 2008.10); 박영도, “독일 연방제개혁과 연방·주의 입법권한의 재편”, 「법제연구」제33호, (한국법제연구원, 2008).

133) 이에 대해 R. Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 3.Aufl. München 2004, S. 31ff.

연방과 주간의 갈등관계에 놓여있는 것은 삭제된 기본법 제75조 제1항 제4호가 의미하는 물관리(Wassehaushalt) 분야였다. 수리(Wasserwirtschaft)라는 용어도 물 관리와 같은 의미로 사용된다. 기본법 규정에 따라서 연방은 1957년 물관리법의 제정근거인 윤곽규범 제정에 관한 권한만을 가졌다. 1994년 10월 27일 기본법이 부분적으로 개정됨에 따라 이 권한은 광범위한 제한을 받게 되었다. 당시 신설된 기본법 제75조 제2항을 근거로 윤곽규범은 개별사항에 대하여 직접적 효력이 발생하는 규범을 포함하게 되었다. 그러나 어느 경우에 이러한 예외적 경우가 발생하는가에 대하여 기본법은 언급하지 않고 있다. 하지만 연방 입법자의 요청을 근거로 기본법은 동시에 다양한 해석의 가능성을 열어놓고 있다. 기본법 제70조 제2항에 따라 주는 연방법을 보완해야 했다. 즉 연방물관리법에 의하여 물관리에 관한 기본적인 법질서가 구성되고, 각 주는 구체적인 시행법규를 제정하는 것이다.

이어서 2006년 연방주의 개혁을 통해 연방이 물관리의 통합규제에 대한 입법권을 가지려고 한 기본법 개정 시도는 각 주의 저항으로 좌절되었다. 하지만 종래 윤곽적 입법의 대상이었던 물관리는 개정된 독일기본법 제74조 제1항 제32호에 따라 경합적 입법의 형태로 이루어지게 되었다. 이는 유럽연합법이 독일 국내법에 의해 이행되는 과정에서 발생하는 비효율성을 극복하기 위하여 연방의 전속적 입법으로 계획되었으나, 물관리에 대한 전통적인 주의 권한주장에 의해 처음의 의도가 관철되지 못한 것이라 할 수 있다. 이에 따라 현재 연방물관리법과 주 수법의 집행권한은 기본법 제83조에 따라 각 주에 속한다. 이와는 반대로 연방수로와 관련해서는 연방이 전적인 관할권을 갖는다. 현재 독일에서는 연방차원에서 모든 환경법을 단일법전으로 통합하는 통합환경법전(UGB)의 제정을 시도하고 있다. 통합환경법전(안)에 물관리분야는 제2권에 현행 수법의 내용이 수록되어 있다.

3) 민법(BGB)과의 관계

독일 민법전(BGB)은 수법에 관한 규정을 두고 있지 않다. 예컨대 하천수 사용을 위하여 토지 소유권자와 토지이용에 관한 임대계약을 하는 경우에는 민법의 일반조항만이 적용될 뿐이다.[134] 우리 민법전과 달리 현행 독일 민법전에는 수리권 관련조항이 없다. 물관리법 제정 당시 프랑스 민법의 영향을 받아 민법적 사항을 상당히 포함했으며, 또한 연방국가적 특징으로 인하여 각 주의 특수상황을 민법이 일률적으로 다룰 수 없었기 때문이다. 독일 연방헌법재판소도 수리경제에 관한 사항은 공공복리에 기여하는 특성으로 인하여 전형적으로 공법 영역이며, 어떠한 경우에도 私法的 수단으로 충족시킬 수는 없는 문제라고 판시한 바 있다.[135]

3. 독일연방물관리법(Wasserhaushaltsgesetz - WHG)의 주요내용

(1) WHG의 초기 단계에서 1980년대까지

연방물관리법과 州 수법은 많은 법 개정을 거쳤다. 이러한 점에서 연방 입법자가 개혁의 선도자로서 활동하였다고 할 수 있다. 연방 물관리법은 1959년 2월 19일 효력이 발생하기도 전에 제1차 개정법이 통과되어, 1960년 3월 1일 비로소 효력이 발생하였다. WHG에 근본적인 변화를 가져온 실질적인 개정 및 보완은 1965년 8월 6일의 제2차 개정법과 함께 시작되었다.

동법의 주요내용은 다음과 같다.[136]

---

134) 예컨대 독일민법전 제823조 제1항, 제826조, 제1004조.

135) BVerfGE 58, 344.

136) 자세한 내용은 Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, Kap. 6 Rdn. 1 ff.; Wolf, Umweltrecht, 2002, Rdn. 686ff.

수질유해물질의 운송을 위한 송유관 시설을 설치·운영하거나 중요한 변경을 가하는 경우에 물 관할행정청의 허가를 필요로 한다(동법 제19a조). 또한 허가를 하는 경우 하천수 보호, 특히 지하수 보호를 위한 조건과 부담을 부과할 수 있으며(동법 제19b조), 수자원을 오염시키거나 또는 수자원의 질에 불리한 변경을 초래할 우려가 있을 때에는 그 손실을 보상하고 철회할 수 있다(동법 19c조). 연방정부는 연방상원의 동의하에 하천수 보호, 특히 공적인 물공급을 위하여 허가가 필요한 송유관 시설에 관한 사항을 법규명령으로 제정하여야 한다(동법 제19d조).

1967년 8월 15일의 제3차 개정법에서는 해안 하천수의 보호에 관한 규정이 새로 추가되었다. 하천수는 자연자원의 본질적 구성요소로서 동식물을 위한 생활공간으로 보전되어야 한다. 또한 하천수는 공공복리와 개별적 사용에 기여하고, 그 생태적 기능과 물 관리와 관련하여 지속적인 발전이 보장되도록 환경보호가 보장되어야 한다(동법 제1a조). 또한 해안 하천수의 청결유지를 위하여 허가가 필요 없는 사용과 청결유지의무를 강조하였다(동법 제32a조, 제32b조).

1976년 4월26일자 제4차 개정법은 7차례의 입법회기에 걸쳐 논의되어 오다가 마침내 통과된 것이다. 공공에 의한 하천수 사용과 관련하여 광범위하고 개혁적인 내용을 규정하고 있다.[137] 새로운 기본원칙(동법 제1a조), 폐수유입에 대한 조건(제7a조), 폐수 제거의무·계획 및 폐수시설의 설치·운영(제18a조, 18b조), 수질위험물질의 취급(제19g조-19l조), 하천수 보호를 위한 관리인의 법적 지위(제21a조-제21g조), 하천수 오염에 대한 관리계획(제36b조) 등이 그것이다.

1980년 3월 28일자 환경범죄방지법(Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität)[138]은 물관리법의 전통적인 규범양식에 커다란 변화를 일

137) Vgl. Horster, Die Zulassung von Mineralöl-Pipelines, Diss. jur. Bonn 1969.
138) BT-Drucks. 12/192, S. 10.

으켰다. 이에 영향을 받아 제4차 개정법에서 강화되었던 형벌규정(동법 제38조, 제39조)이 폐지되고, 독일 형법(제324조, 제329조 제2항・제4항, 제330조)이 이를 대체하였다. 이로써 하천수 보호에 관한 형벌규정은 환경법의 다른 부분과 마찬가지로 기본적으로 형법상 범죄에 대한 처벌 및 이에 대한 법정책적 수단에 의거하게 되었다. 1994년 11월 1일에 발효한 환경범죄방지법 제2차 개정법에서는 환경범죄행위에 대한 형법상 처벌조항을 새로이 규정하였고(제28장), 환경위해 행위를 방지하기 위하여 그 규정범위가 확장되었다.

1986년 7월 25일자 제5차 개정법은 변형되기 전의 제4차 개정법 초안을 다시 관철하기 위한 노력을 반영하였다. 대표적 내용은 폐수유입에 대한 요구조건을 보완하여 하천수 오염방지를 강화하려는 시도이다(동법 제7a조). 이 규정은 水利에 가장 필요한 사항에 맞추어 오염으로부터 하천수의 실질적인 보호조치를 강화한데 그 중요성이 있다. 특히 유해물질에 의한 하천수 오염방지가 규정의 주요내용이다. 연방정부는 1980년대 초반에 이미 하천수오염의 주요원인인 독극물이나, 중금속오염물질과 같은 위험물질의 유해성을 예견하고, 이 조항의 개정이 시급하다고 보았다. 그러나 최종 연방의회를 통과한 개정안은 연방정부가 기초한 법안이 아니라, 연방상원에서 제안한 법안이었다. 또한 제5차 개정법에는 강수의 침해적 흐름 및 범람과 토양의 구성부분, 비료 및 식물처리제 등의 하천수 유입을 방지하기 위하여 물보호구역을 설정하도록 하고 있다(동법 제19조 제1항 제3호). 특히 최종 개정안은 수질위험물질의 포장시설과 분뇨, 오물, 침출수 등의 적재, 주입시설은 하천수의 오염 또는 그 밖에 하천수의 성질에 대한 해로운 변경에 대하여 가능한 한 최선으로 보호할 수 있는 상태가 유지되도록 건설・설치・유지・관리되도록 규정하였다(동법 제19g조 제2항).

(2) 제 6 차 개정 수자원관리법

1996년 11월11일자 제6차 개정 수자원관리법은 환경분야에 획기적인 변화를 가져왔다. 연방상원이 개정법안을 발의한 이후 12차례의 입법회기 동안 통과되지 않는 등 어려운 과정을 거친 후, 제6차 개정법은 1996년 11월 19일 마침내 효력이 발생하게 되었다.[139] 개정법의 핵심은 행정법규로 독일의 하천수에 관한 환경법적 요소를 구체화해야 한다는 유럽연합재판소(EuGH)의 판결을 이행하는 것이었다.[140]

주요내용은 다음과 같다.[141]

첫째, 초국가적 및 국제적 요구에 관한 조항을 신설하여, 연방정부는 유럽공동체의 결정이나 국가 간 합의를 실현하기 위하여 수자원의 경제적 이용에 관한 법규명령을 제정・공포할 수 있게 하였다(동법 제6a조).

둘째, 폐수유입에 관한 기준 개정이다. 폐수배출에 대한 허가는 유해물질에 대한 처리절차를 준수하였을 때 유해물질의 함량이 허가 당시의 기술수준으로 가능한 한 최소한도를 유지하는 것을 조건으로 허용된다(동법 제7a조 제1항). 또한 수자원 상태에 배출되는 물질에 대하여 추가적 요건이 제기되거나, 물관리를 고려한 물 소비절약을 위한 조치가 명령될 수 있는 경우 허가와 특허는 유보된다(동법 제5조 제1항 제2문).

그러나 이미 폐수가 유입된 경우 행정청의 적절한 조치가 비례의 원칙에 반한다면, 법규명령에 따라서 다른 요구조건이 부과된다(동법 제7a조 제2항). 이 경우 유입 또는 반입된 물질의 종류・양・위험성이 사용기간・시설 등 기술적 특성과 함께 고려되어야 한다. 즉 비례의

139) BT-Drucks. 13/1207.

140) Vgl. EuGH, Urt. v. 28. 2. 1991, Rs. C-131/88 (Grundwasser), Slg. 1991, I-825 ff.; Gellermann, Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, 1994, S. 19ff.

141) R. Breuer, a.a.O., S. 31ff.

원칙은 유보조건(동법 제5조)과 폐수유입(동법 제7a조 제1항)에 대한 일반원칙과 일반적 적용기준(동법 제7a조 제2항)을 준수해야 한다.

셋째, 폐수제거 의무와 계획, 폐수 처리시설의 설치와 운영, 폐수 처리시설의 허가에 관한 사항이 개정되었다.

폐수는 공공복리가 침해되지 아니하도록 제거되어야 하며(동법 제18a조 제1항 제1문), 분산된 시설에서 이루어지는 도시하수의 처리에도 그러하다(동법 제18a조 제1항 제2문). 동시에 각 州는 공법인이 그 폐수제거 의무를 전문지식이 있고 신뢰할 수 있는 제3자에게 철회권을 유보하여 위임할 수 있도록 하였다. 이 경우 신뢰할 수 있는 제3자는 위임된 의무의 완수를 보장하여야 하고, 위임이 공공이익에 반하여서는 아니 된다(동법 제18a조 제2a항).

넷째, 하천수 개조에 관한 규정을 근본적으로 개정하였다. 자연적인 또는 자연친화적인 상태에 있는 하천수는 그 상태가 유지되어야 하며, 자연친화적으로 개조되지 아니한 하천수는 공공복리에 반하지 아니하는 한 가능한 최대한 다시 자연과 가까운 상태로 복원되어야 한다(동법 제31조 제1항). 하천수를 자연상태로 보전해야 하는 의무는 홍수예방 효과를 증대시키는 데 있다.[142]

다섯째, 하천수 또는 그 연안의 생성, 제거 또는 현저한 변경은 관할행정청의 계획확정을 필요로 한다. 이 경우 계획확정절차는 환경영향평가법의 요구를 충족시켜야 한다(동법 제31조). 예외적으로 환경영향평가가 적용되는 하천수는 계획확정절차 대신에 계획허가를 통해 개조될 수 있다(제31조 제3항). 이는 홍수피해를 예방하기 위함이다. 따라서 범람지역에 관한 규정이 보다 구체화되었다. 즉 범람지역에 대하여 정확히 정의하고, 범람지역을 확장하는 권한을 각 주에 부여하였다(동법 제32조).

142) 환경, 자연보호 및 원자력안전위원회의 결의안 및 보고서, BT-Drucks. 13/4788, S. 21.

(3) 제 7 차 개정 물관리법

2002년 6월18일자 제7차 개정 물관리법은 유럽공동체 물 기본지침(이하 지침)을 이행하는데 그 특징이 있다.[143] 이 지침은 유럽공동체의 통합 물정책을 위한 규범을 만드는데 의의가 있다. 이에 따르면 회원국은 각각의 하천유역단위를 행정적으로 통합하여 관리하고, 하천유역을 단위별로 정의해야 하며(지침 제3조), 또한 모든 하천수의 상태에 대하여 환경목표를 설정하여야 한다(지침 제4조). 이 지침은 효력발생 3년 내로, 즉 2003년 12월22일까지 모든 유럽국가의 물관리법에 반영되어야 한다. 독일 연방입법권자는 제7차 개정 물관리법을 통하여 비로소 수법에 관한 윤곽규범을 마련하였다. 각 州는 주 수법 및 보충적 법규명령을 통하여 이를 구체적으로 이행하여야 한다. 결국 독일에서 물 기본지침의 핵심적 내용은 주 수법에 의하여 충족되어 진다고 할 수 있다. 이 경우에 각 주는 또다시 하부 지자체에 광범위한 규범형성여지를 부여하고 있다.

제7차 개정물관리법의 주요내용은 다음과 같다.[144]

첫째, 지면이나 심토에 직접적으로 접하고 있는 지하수층의 지하수를 정의하고, 이를 법의 적용대상에 포함시켰다(동법 제1조 제1항 제2호).

둘째, 하천수의 생태적 기능과 관련하여 생태계와 습지에 대한 침해가 최대한 방지되어야 하며, 그와 함께 지속적인 발전이 보장되어야 한다. 이 경우 보호대상인 하천수의 부작용이 다른 생태계로 전이되는 것에 유의하여야 한다(동법 제1a조 제1항).

셋째, 하천유역단위별 관리(지침 제3조)를 위하여 연방 입법자는 10개의 하천유역 단위를 새로이 편성하였다. 유역단위는 도나우, 라인,

143) R. Breuer, a.a.O., S. 6ff.
144) BT-Drucks, 13/1207, S. 7ff.

마아스, 엠스, 베저, 엘베, 아이더, 오더, 슈라이/트라베, 바르노브/피네강이 그것이다(물관리법 제1b조). 각 주는 유역별 관리목표를 달성하기 위하여 주법에 의하여 하천유역단위에 대한 국내 또는 국제적 협력사항에 대하여 정한다(동법 제1a조 제2항).

넷째, 하천수 상태에 대한 환경목표를 실질적으로 구현하기 위하여 중요한 의미를 갖고 있는 관리목표와 관리요건에 관한 사항을 새로이 제정하였다.

지표수는 생태적·화학적 상태가 부정적으로 변화하지 않아야 하며, 최선의 생태적·화학적 상태를 보전하고 달성할 수 있도록 관리되어야 한다(동법 제25a조). 이 경우 각주는 적극적으로 지침이 요구하는 목표를 달성하기 위하여 지표수 상태에 대한 설명, 확정과 분류, 지도에 표기, 감시에 관한 사항을 주법으로 정하여야 한다.

다섯째, 연방 입법자는 지침 제11조와 제13조를 물관리법에 반영하였다. 이러한 점에서 연방은 물관리에 대한 구체적 책임을 각 주에 전가시켰다. 지금까지의 수법상 계획수립의 수단(Instrumentarium)을 삭제하고, 새로운 수단으로 교체하였다. 특히 지침 제14조에 의거하여 각 주는 어느 정도 기간에 관리계획을 공개하고, 심사하고, 현실화 할지에 대하여 정해야 한다.

따라서 관리계획은 하천유역 단위에 지하수의 특징, 하천수 상황에 대한 중요한 영향, 하천수에 직접적으로 의존하는 보호지역, 하천감시망과 감시 결과, 관리목표, 물소비에 대한 경제적 분석의 개요, 조치프로그램의 개요 및 그 결과와 이로 인한 변화 등 공공에 대한 정보 및 청문에 대한 개요, 배경문서와 배경정보에 접근을 위한 공공기관의 주소와 절차 및 관할 행정청을 포함해야 한다(동법 제36b조). 청결유지규정은 삭제되었다(동법 제27조).

여섯째, 지침은 지하수보호에 관한 규정도 강화하였는데, 이를 위하여 연방 물관리법은 취수, 허가와 관련하여 환경보호적 관점에서 그

감시기능을 강화하였다. 특기할 만한 사항은 제33조a 관리목표조항의 신설이다. 지하수에 대해서는 독일 연방물관리법의 제4장의 33조-제35조가 이를 규율하고 있다.

지하수를 가정용, 농업용 및 가내영업장과 그 이외의 지역에서 가축에게 먹이기 위하여 또는 사소한 양을 일시적 목적으로 사용할 때에는 개발 허가를 필요로 하지 않는다. 농업, 임업 또는 조경업에 사용되는 토지에 관습적인 토양배수를 위한 목적으로 사용할 때도 마찬가지다(동법 제33조). 지하수 관리를 위하여 1997년 3월 18일 지하수에 관한 시행령(Grundwasserverordnung)을 제정하였다. 구체적 사안은 주법을 통하여 규제하도록 하고 있다.

(4) 2012년 개정 연방수자원관리법

과거의 연방수자원관리법은 제1장 수자원에 대한 공통규정, 제2장 지표수에 관한 규정, 제3장 연안수에 관한 규정, 제4장 지하수에 관한 규정, 제5장 수자원의 관리계획 및 절차법적 규정, 그리고 제6장의 과태료 및 종결규정으로 간단하게 이루어져 있었다. 그러나 연방수자원관리법은 유럽연합 수자원관리지침을 반영하고 2009년 7월 31일 고시된 내용을 근거로 하여 2012년 2월 24일 대폭적으로 개정 발효되었다. 대부분 유럽연합 수자원관리지침을 반영하여 지표수보호, 수자원정책의 이행, 환경보호, 위험물질의 지표수유입 방지조치를 위한 윤곽규범을 만들기 위한 것이었다. 현재의 연방수자원관리법은 제1장 수자원에 대한 일반규정(§1~§5), 제2장 수자원관리(제1절 수자원에 대한 공통규정(§6~§24), 제2절 지표수에 관한 규정(§25~ §42), 제3절 연안수에 관한 규정(§43~§45), 제3a절 해안수에 대한 규정(§45a~§45 l), 제4절 지하수에 관한 규정(§46~§49)), 제3장 특별 수자원규정(제1절 공공의 물공급, 물보호지역, 광천수보호(§50~§53), 제2절 하수처리규정(§54~61),

제3절 수질위험물질처리규정(§62~63), 제4절 수자원관리책임자(§64~66), 제5절 하수처리(§67~71), 제6절 홍수피해보호(§72~§81), 제7절 수자원 관리계획 및 절차법적 규정, 제8절 수자원성질변화에 대한 책임(§89~§90), 제9절 수인의무와 허가의무(§91~§95)) 제4장 손해배상규정과 조정(§96~§99), 제5장 수자원감독청(§100~§102), 제6장 과태료 및 종결규정(§103~§106)으로 하여 제3장의 특별 수자원규정을 신설하였다. 신설조항은 유럽연합 수자원관리지침을 반영하여 독일의 수자원관리체계를 일원화함으로써 환경법전의 통합에 대비하기 위한 것으로 보인다. 즉, 신설조항은 대부분 개별법령으로 존재해 왔던 식수법령, 폐수처리부과금법, 합성세제법 등의 내용을 모두 종합적으로 연방수자원관리법의 내용으로 이관한 것이다.

현재 독일의 수자원관리의 기본원칙은 공적 대상으로서 수자원관리의무, 수자원에 대한 부정적 변경금지의무, 인근수역에 대한 수자원공급 우선의무가 있다.

이러한 취지에 따라 독일 수자원관리의 기본목표는 하천수가 자연자원의 본질적 구성요소와 동식물을 위한 생활공간으로서 보전되도록 는 것이다. 따라서 수자원은 공공복리와 개별적 사용에 기여하고, 수자원관리와 관련된 생태적 기능에 의존하는 주의 환경체계와 습지에 대한 회피할 수 있는 침해는 방지되어야 하며, 지속가능한 발전이 보장될 수 있도록 이용되어야 한다. 주법을 통해서는 지표수 오염의 감소, 이미 존재하는 물질의 유입과 운반의 점진적 감소 및 위험물질의 유입과 운반을 유럽공동체의 관련 법 규정에 상응한 목표로써 확정하도록 하고 있다. 그리고 지하수의 겨우 양호한 수량상태 및 양호한 화학적 상태가 유지 또는 달성될 수 있도록 관리하도록 하고 있다.

4. 수리권 허가제

(1) 개 요

독일에서 수질보전을 총괄적으로 관장하는 행정기관은 1974년 7월 22일자 법에 의하여 설치된 연방환경청이다. 그러나 주 수법이 규정하고 있는 물에 관한 구체적 사항을 집행·감독하는 기관으로는 하부지자체의 란트크라이스(Landkreis: 군단위행정구역)나 수자원관리청(Wasserbehörde)이다. 주 입법자는 하천수보호를 위하여 광범위한 법규명령을 제정하는데 그 대부분은 수자원행정청에 의하여 집행된다. 단위행정구역 지자체 내의 폐수처리 및 공장폐수에 관한 사항을 집행하는 것도 수자원관리청의 대표적인 임무이다.

란트크라이스는 기술적 업무로서 수자원 계측, 기술상담, 소규모 사업자들에 대한 인·허가를 담당하고 있다. 베찌르크(Bezirk: 區단위행정구역)는 주정부에 의한 허가 및 사후감독, 계측, 수자원정책의 지역별 계획화 등에 관한 구체적 시행을 담당하고 있다. 지방자치단체의 지방조례와 규칙을 통해 수자원 정책의 형성과 시행을 제한하는 조치를 취할 수 있다.

수자원관리청은 회피할 수 있는 침해로부터 하천수를 보호하고, 물사용 절약, 공공 폐수시설 및 그 종사자 보호, 폐수처리장의 기능보장, 침전물 내 유해물질을 감소 등을 위하여 다음 권한을 갖는다. 즉 인가와 허가, 지표수 감시, 지하수 감시, 수질위험물질로 인한 사고발생시 위험예방 조치, 수질위험물질 시설의 감시, 수질오염을 일으키는 세차시설에 대한 정보를 수집한다. 그 외에도 수자원관리청은 폐수처리부담금(Abwasserabgabe)과 지하수취득부담금을 재원으로 다양한 프로젝트를 직접 수행하거나 지원한다.

(2) 허가에 대한 州의 임무

각 주는 환경오염을 회피하고 감소시키기 위하여 수법상 허가절차에 주의되는 요건, 특히 신청자, 수행되는 허가절차, 내용 또는 부칙규정에 대한 협력, 허가에 대한 감시와 심사, 시설관리 변동, 하천수에 오염물질을 배출하는 경우에 사용자의 신고 및 이에 대한 행정청 또는 공공 참여에 대한 규칙을 제정하여야 한다.

(3) 허가절차

허가와 특허는 전적으로 행정청의 재량결정사항이다. 재량은 매우 광범위하게 인정되었으나, 2002년 제7차 수자원관리법 개정이후 환경목표, 관리계획, 조치프로그램 등에 의해 다분히 기속적인 내용으로 되었다. 이의제기는 행정재판소법(VwGO 제42조 제2항)에 의거하여 행정소송을 통하여 할 수 있다. 허가는 기한부로 부여되며, 환경영향평가의 대상이 되는 경우에는 법적 절차에 따라 허용된다.

관개를 목적으로 하는 지하수의 사용은 주 수법과 연방수자원관리법에 따라 반드시 허가를 얻어야 한다. 허가는 란트크라이스의 수자원관리청에 의하여 부여된다. 허가신청을 위하여 필요한 서류는 3배수로 작성되어야 하며, 기본서식은 수자원 행정청에서 구할 수 있다.

누구든지 하천수를 사용하고자 하는 자, 예컨대 취수하거나 둑을 쌓거나 지하공사로 수위를 낮추어 하천수를 사용하고자 하는 자는 사전에 주법에 따라 수자원 행정청에 허가를 위한 신청서를 접수하여야 한다. 또한 정원 관개를 위하여 샘물을 사용하고자 하는 경우도 마찬가지다.

하천수 내에 棧橋시설, 또는 다른 시설물을 설치하고자 하는 자는 사전에 주법에 따라 행정청에 허가 신청을 하여야 한다. 또한 하천수

를 증가시키거나 감소하거나 또는 이에 현저한 변경을 가하고자 하는 자는 계획확정 절차에 따른 실행을 신청하여야 한다. 신청서는 작업을 시작하기 전에 물관리청에 제출하여야 한다. 이 경우 수리권을 획득하기 위하여 필요한 사항은 다음과 같다.

수자원관리청은 개별사안에 대하여 필요한 경우에 다른 서류의 제출을 별도로 요구할 수 있다. 각 란트크라이스 및 독립행정관청에 따라 신청서 제출 시 필요한 사항은 다를 수 있다. 허가절차는 시설설치에 훨씬 앞서 신청해야 한다. 많은 사람이 공공참여 과정에 간여하기 때문에, 정확하게 계획하여 수법상의 허가 결정을 받는 것이 유익하다.

(4) 허가의 유보

수자원관리청은 사후에 수자원에 반입되거나 유입되는 물질에 대한 추가적 요건이 제기되거나, 물사용에 의하여 야기되는 지표수 및 해안 하천수의 물리적·화학적 상태 또는 지하수의 양적·화학적 상태에 대한 침해복구를 위하여 조치가 필요한 경우, 물사용으로 인하여 공공복리에 대한 침해를 방지하거나 완화하기 위하여, 물행정청이 폐수처리시설에 폐수를 유입하는 자에게 하천수보호관리인을 임명할 것을 명령하였으나 따르지 아니한 경우에는 허가를 유보할 수 있다.

(5) 허가의 철회

수자원관리청은 허가로 인하여 수자원의 오염 또는 수자원의 성질에 불리한 변경을 초래할 우려가 있는 경우에는 그 손실을 보상하고 철회할 수 있다. 허가 보유자가 철회와 관련된 경고를 받았음에도 불구하고 그 조건 또는 부담을 충족시키지 아니한 경우에는 손실보상 없이 그 전부 또는 일부를 철회할 수 있다.

5. 물산업과 규제

(1) 개 설

독일의 경우 수질오염은 산업발전과 인구증가가 급속히 이루어진 1960년 말부터 나타나기 시작했다. 여러 가지 환경오염 중 독일 정부가 가장 많은 예산을 투입해서 중점적으로 다룬 부문은 수질 개선이다. 즉 환경보호를 위한 시설자산 중 3분의 2 (77.4%)가 수질보호를 위한 것이다. 이러한 노력의 결과로 다른 부문에 비해 수질보호는 잘되어 있는 것으로 알려졌다.

그러나 인구와 도시의 규모가 비교가 안 될 정도로 산업폐수와 화학물질 등 근본적으로 자연적 분해가 거의 불가능한 물질의 배출이 늘고 있어 문제가 심각해지고 있었다. 오염된 많은 부분이 회복 중에 있다고는 하나 아직 해결되지 않는 경우가 많은데 지하수 오염에 의한 식수공급의 위험이 특히 그러하다. 식수의 70%를 지하수로부터 공급하고 있는 독일에서 지하수의 오염은 인간에게 직접적으로 영향을 미치는 중요한 문제이기 때문이다.

독일은 유럽에서 지하수를 가장 많이 가진 나라 중 하나지만, 현재 위험예방차원에서 전국토의 11%를 수질보호구역으로 설정해 놓았다. 상하수도 관리는 토지소유자, 기업, 공공기관들로 구성되는 민간관리조합이 담당하고 있으며, 이들은 하수관리, 홍수관리의 임무도 담당하고 있다. 이처럼 물관리에 있어서 지방자치단체의 권한과 책임이 가장 크다. 또한 연방물관리법과 주 수법상 요구된 폐수처리시설은 지방자치단체의 폐수처리에 관한 1991년5월21일자 위원회 지침에서 확정되었다. 이 지침에 따라 매2년마다 지방자치단체는 폐수제거에 관한 보고서와 관할 내의 슬러지 현황을 공표해야 한다. 이러한 보고서는 주

환경지질학행정청(Landesamt für Umwelt und Geologie)에 의하여 총괄적으로 종합되고 또한 평가된다.[145]

(2) 라인강수질개선계획(Aktionsprogramm Rhein)[146]

수질개선을 위한 연방정부의 노력은 1987년의 라인강 수질개선 계획이 수립됨으로써 결실을 보았다. 독일을 비롯하여 프랑스, 룩셈부르크, 스위스, 네덜란드의 환경부 장관들이 하천수 오염방지를 위하여 1987년에 라인강 수질개선 계획을 공동으로 수립한 것이다. 이 계획의 목표는 연어 등 과거 라인강에 서식하던 어류들을 재생시키고, 라인강수를 식수로 이용 가능케 하며, 침전물은 防築과 築堤 등에 이용토록 하고, 라인강 오염으로 인한 北海 오염을 방지한다는 것이다.

이러한 라인강 유역국가의 노력은 마침내 라인강 보호 국제위원회(Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins-IKSR)의 결성과 라인강 보호협약(Übereinkommen zum Schutz des Rheins)의 채택으로 결실을 맺었다. 이 협약은 2003년 1월1일부터 효력이 발생하였다. 협약의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 수질개선과 오염방지를 위하여 라인강 수질개선 계획보다 더 강화된 조치를 취한다. 둘째, 생태학적 요구를 충족시키며 전유역의 홍수예방 및 보호를 위하여 홍수피해를 2005년까지 10%, 2025년까지 25% 감소시켜야 한다. 셋째, 회원국은 유럽공동체 물 기본지침의 수질관련조항을 준수하여야 하며, 이를 위하여 행정청에 의한 감시체계를 발전시켜야 한다.

145) 이 경우 각주마다 약간의 차이가 있을 수 있다.
146) http://www.wasser.rlp.de/agenda21/index.html 참조.

(3) 공공에 대한 물공급

1) 현 황

독일은 기본적으로 물이 풍족한 국가이다. 해마다 물 可用量의 70-80%는 사용되지 않는다. 이중에서 공급용 물은 3-4%정도에 불과하다. 또한 물소비와 물공급은 점차 줄어드는 경향을 보이고 있다. 독일 통계청(Statischen Bundesamt)에 따르면 2001년 지하수 및 지표수로부터의 취수는 약 380억 입방미터이다. 그중에서 54억 입방미터만이 식수용 물이다.[147]

독일 인구의 98%는 17849개의 상수도 시설을 운영하는 6655개 물공급사업자의 물공급에 의존하고 있다. 독일에는 또한 10273개의 오·폐수처리시설을 운영하는 약 8000개의 폐수처리회사가 있다. 따라서 독일에는 인구 1백만명당 88개의 물공급사업자가 있는 셈이다. 하지만 전체 물공급의 60%는 3.6%의 물공급사업자가 공급하고 있다. 반대로 4500개의 물공급사업자는 50명에서 3000명 정도의 주민을 대상으로 물을 공급하고 있다. 전체 물의 약 8.2%가 이런 작은 회사에 의하여 공급되어진다.[148] 용수 공급원이 부족한 지역에 대해서는 지방자치단체의 협조를 통하거나 전국적 규모의 조합이 지역 혹은 유역권간의 송수관 시설을 통해 공급한다.

물공급 사업자의 대부분은 지방자치단체에 속하는 공법상 기관이다. 즉 물공급사업자의 85%가 공법인 형태로 운영된다. 물공급사업자의 15%는 사법상의 조합이고, 단지 1.6%만이 완전한 사기업이다.

최근에는 물공급 또는 오·폐수처리를 소수의 기업 또는 기한이 정해진 운영계약 형태로 이관시키는 경향이 있다. 원인으로서는 구 동

147) H.-J. Evers, Option, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, BMWi-Forschungsvorhaben(11/00), 2001, S. 10ff.

148) 자세한 내용은 H.-J. Evers, a.a.O., S. 11.

독지역 내에 새로운 물공급시설의 건설과 개조로 인하여 재정적 지출이 늘어나고, 또한 재정상태가 불안함에도 불구하고 지방자치단체에 대한 전문요원과 오·폐수정화 기술에 대한 요구수준이 높아진 것을 들 수 있다. 현재 인구의 94.6%가 배출하는 오·폐수를 정화하고 있는데,[149] 시설개선 및 현대화를 위하여 향후 10년간 1000억에서 1500억 유로의 비용이 필요로 할 것으로 추산되고 있다.

오·폐수처리 시설에 필요한 금액은 약 25억 유로로 물공급비용을 상회한다. 공기업은 지방자치단체가 보증을 하기 때문에 사영업자보다 재원조달에 있어 유리한 조건을 갖고 있지만, 지방자치단체 자체는 종종 정치적 이유로 인하여 필요한 재원을 조달할 수 없는 경우도 있다. 지방자치단체는 재정수입을 위하여 지분의 처분을 허용하기도 한다.

물 값은 공급원가에 구조비용을 반영하여 물공급업자와 시의회와의 협의를 거쳐 결정된다. 주의 재정행정청은 가격에 대한 감독권을 행사한다. 수돗물 공급사업자는 지방자치단체에 사용료를 지급하고 있다. 또한 하수처리는 대개 직영공사 형태로 공영사업에 통합되어 있다.

최근에는 물공급과 오·폐수처리체계가 하나의 연결된 시스템에 의하여 이루어지는 다원적 이익전략이라는 방법이 새로이 모색되고 있다. 다원적 이익전략(Multi-Utility-Strategie)이란 물, 가스, 전기, 폐수, 쓰레기, 통신, 열에너지, 건물관리 등의 여러 사업을 하나의 기업으로 체계화하여 비용절감이라는 시너지 효과를 달성하는 것을 의미한다.[150] 베를린 물(Berlinwasser)이라는 기업이 이러한 사업의 대표적인 예다.

민영업자가 상하수도 서비스를 공급하는 현상이 증가하고 있지만, 식수공급의 경우 시장접근성은 여전히 제한적으로 이루어진다. 독일연방헌법재판소의 판결에서처럼 물은 공공재의 성격을 지니고 있으므로 물산업과 관련한 구체적인 규제는 여전히 주의 관할에 놓여 있다. 따라서

149) Verband kommunaler Unternehmen e.V. Köln. www.trinkwasser.de
150) 자세한 내용은 H.-J. Evers, a.a.O., S. 13

물 산업에 참여하는 민간업자는 카르텔법상 남용금지 조항에 따라 물 행정청의 감독을 받게 된다.

2) 식수공급에 대한 지방자치단체의 권한

식수공급에 관해서는 란트크라이스와 게마인데(Gemeinde: 시・읍・면 단위행정구역)가 자치행정권을 가진다(기본법 제28조 제2항). 대다수 주에서 식수공급에 대한 지역행정단위의 자치를 인정하지만, 몇몇 주의 수법은 물공급 의무를 직접 규정하고 있다. 물공급 조직에 대한 자치행정권의 핵심적 요소는 물공급 구조와 합병 및 사용강제에 대한 자유로운 선택이다.

조직 高權은 자체공급 또는 외부공급, 공법적 또는 사법적 사용질서, 공급조건 형성 또는 공급보장 조치 사이의 자유로운 선택을 허용한다.[151]

베찌르크(Bezirk: 區단위행정구역)는 조례로써 냉각용수, 공업용수, 식수와 물의 자가수요를 위하여 사용강제를 도입하는 것을 인정한다. 이 경우 지역행정단위는 시설에 대하여 결정적인 영향을 지니고 있어야 한다.

베찌르크는 주법에 배치하지 아니하는 한 식수공급을 위임할 수 있다. 식수공급이 자치단체의 권한에서 연방의 관할권으로 옮겨가는 결정적 기준은 지역행정단위가 인가계약 기간 동안 공급조건 내용에 대하여 특정한 영향을 중단한 다음과 같은 경우이다. 즉 게마인데(Gemeinde)가 물 시설에 대한 재산권을 완전히 민간투자자에게 위임한 때, 민간사업자가 공공 물공급사업 지분의 50% 이상을 가지는 경우, 민간사업자가 공공 물공급사업 지분의 25%를 보유하고 투자와 물공급 가격에 영향을 미치는 경우이다.

151) Evers, H.-J. u.a. a.a.O., S. 16f.

대체로 베찌르크와 같은 행정단위는 하천수 보호를 위하여 물관리법, 주 수법규정, 건강과 관련한 식수법령을 독자적 및 효율적으로 집행하지 못한다. 독일에서 하천수 관리나 안전한 식수공급을 위하여 중요한 규정을 확정하고 관철해 내는 것은 주의 물관리청과 보건청의 임무이다.

3) 식수공급 시 가격 감독

식수공급이 공기업에 의하여 이루어지는 경우 게마인데(Gemeinde)는 사용관계를 공법적으로 설정할 것인지, 각주의 조세법에 따라 사용료와 분담금을 부여할 것인지 또는 민법상의 보수를 청구할 것인지에 대해 물 구매자와 함께 결정할 수 있다.[152]

식수가격은 일반적으로 가격의 기본원칙(적정가격, 평등대우, 등가성)을 준수하는 식수공급회사와 게마인데 대표와의 협의에 의하여 확정된다. 공법에 근거하여 정해진 물 값은 각 주의 지방자치단체의 감시에 놓이게 되다. 반면에 私法상의 보수로 정하는 경우에는 카르텔법상의 우월적 지위 남용에 해당하는지에 대하여 감독을 받게 된다. 독점규제부서가 물 값을 통제하는 경우에는 해당 지역의 水文지질학, 지리학상의 특수성이 가격에 대한 차별성으로서 의미를 갖게 된다.[153]

식수공급회사가 과다한 물 값을 징수하는 것이 불가피함을 명백히 입증하지 못하는 한, 독점규제기구는 할인을 요구할 수 있다. 공법상의 가격 결정에 대하여 소비자는 행정재판소에 이의를 제기할 수 있다. 사법상 물 값에 관한 소송은 민사소송 절차에 따른다.

4) 공공에 대한 물공급의 주요내용

신설된 연방수자원관리법 §50-§53에서 공공에 대한 물공급은 생존배려를 위한 국가의 임무로 규정하고 있다. 이는 궁극적으로 물은 공

152) Evers, H.-J. u.a. a.a.O., S. 18.
153) Evers, H.-J. u.a. a.a.O., S. 19.

적 대상이 됨을 의미하며 아울러 민영화의 한계를 법으로 규정하고 있음을 알 수 있다. 또한 현행 식수법령(Trinkwasserverordnung)은 식수의 미생물학적, 화학적, 기타 특성에 대한 범위를 규율한다. 이 법령은 식수를 오염시키고 식수의 특성에 지속적으로 영향을 미쳐서 화학물질의 집중이 최소화되도록 함으로써 공공재로서의 안전한 물공급이 지속될 수 있도록 하고 있다.

식수법령의 정식 명칭은 2001년 5월21일 '연방보건소비자보호식품농업부'에 의하여 '사람이 마시는 물의 질에 관한 법령'(이하 식수법령)으로 제정되었다.[154] 다만, 식수법령은 물관리법이 아니라 2000년 7월 20일자 전염병예방법(Infektionsschutzgesetz)과 식품 및 필수품목법(Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz)에 근거한다.[155]

식수법령은 전염성이 있는 질병에 대한 조치를 요구하는 기본법 제74조 제1항 제19호와 연방국가적 헌법에 관한 제20조에 근거를 두고 있다. 그럼에도 식수법령의 관련규정은 물과 관련이 있다.[156] 식수법령은 또한 유럽공동체의 식수기본지침(Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG)이 반영된 것이기도 하다. 식수법령이 역사적으로 발전되고 강화되어 온 것은 1975년 독일식수법령을 살펴보면 분명하게 드러난다.[157] 이 법령은 비소, 납, 질산염, 수은 등 11개의 물질에 대한 기준치를 확정하였다. 식수는 병균이 없어야 한다고 하였다(식수법령 제1조 제1항). 또한 위생학적 및 경찰법상의 위험예방과 전염병 방지의 최소기준에 관한 요구사항을 준수해야 한다. 1975년 법령은 인체에 위험요소가 없거나, 다른 방법으로 식수공급이 이루어질 수 없을 경우에 예외적으로 화학물질이 포함되는 것을 허용하였다.

154) BGBl I S. 959.
155) Bekanntmachung v. 9. 9. 1997 (BGBl I S. 2296).
156) 지하수의 특성과 식수취수의 관계에 대하여 환경보소서 2000, BT-Drucks. 14/3363, Tz 604 ff.
157) TrinkwV v. 31. 1. 1975 (BGBl I S. 453).

1986년 10월 1일에 효력이 발생한 식수법령은 식수의 특성(제1조-제4조: 병원체, 이산화염소 잔여물, 특정화학성분, 방사성 물질), 식수의 정수(제5조, 제6조), 식품사업에 대한 물의 특성(제7조), 식수 공급시설 소유자와 사업자의 의무(제8조-제17조), 위생학적 측면에서 연방보건청(Gesundheitsamt)의 감시(제18조-제22조), 화학물질의 한도(시설 2와 4) 등을 주요내용으로 하고 있다. 독일 식수법령의 제정 당시 입법자는 유럽공동체 법체계를 완전히 계수하지 않았다. 따라서 독일 식수법령에는 긴급한 경우에 발생할 수 있는 모든 변수에 대한 예외적 상황은 포함하지 않았다.

하지만 2001년 5월21일자 독일의 식수법령은 유럽공동체 물 기본방침을 충실히 이행하고 있다. 2001년 식수법령 제4조는 사람이 사용할 수 있는 물의 특성에 대한 일반적 요구사항에 대하여 규율하고 있다. 즉 병원균으로부터 자유로워야 하고, 마시기에 적당하고, 깨끗해야 하는 것이다. 이러한 조건은 취수, 정수 또는 물공급 시에 일반적으로 승인된 기술규칙을 준수하고, 의심스러운 물은 2001년 식수법령 제5조-제7조에 열거된 조건을 충족시켜야 한다.

6. 하수처리 규정(§54-§61)

(1) 하수처리의 기본원칙

윤곽규범으로서의 연방수자원관리법을 근거로 연방입법자는 하천수의 오염방지를 위한 폐수배출부담금법을 제정하였다. 이 법률은 1978년 1월1일에 효력이 발생하였지만, 부담금 조항은 1981년 1월1일부터 단계적으로 효력을 발생하도록 하였다. 그러나 최근에 개정된 연방수자원관리법은 폐수처리규정이 더 이상 윤곽규범만이 아니라 구체적인 내용도 규율하기에 이르렀다.

연방수자원관리법의 하수처리규정은 하수처리의 기본원칙이 공공의 복리를 침해하지 않기 위해 공법상의 법인이 제거하도록 하고 있다. 또한 하수처리를 위한 시설규정에 대하여 보다 엄격화하고 있다. 사인이 하수처리시설을 운영하는 경우에는 허가요건을 엄격하게 하고 지속적으로 감독하도록 함으로써 공적 시설의 민영화에 대한 한계를 제시하고 있다.

연방수자원관리법의 하수처리규정과 함께 작동하는 법으로는 연방폐수처리부담금법(Abwasserabgabengesetz)이 있다. 이 법은 하천수 오염에 대하여 높은 처리비용을 부과함으로써 하천수 오염을 예방하는 것을 목적으로 한다. 즉 이 법은 폐수배출의 원인제공자가 그들에 의해 야기된 하천수 오염에 대한 비용을 부담한다는 기본원칙에 입각해 있다.[158] 폐수배출부담금은 이제 사업자의 경비의 한 부분으로 자리 잡게 되었다. 따라서 하천수를 오염시키고 이에 대한 비용부담에서 자유로웠던 상황은 사라지게 되었다. 이는 폐수배출부담금이 환경정책 장치로 기능하고 있음을 의미한다.

폐수처리부담금으로 인한 경제적 효과는 폐수처리 시설의 건립, 폐수정화 기술의 지속적 발전, 오염 없는 생산절차의 개발, 폐수배출로부터 자유로운 상품생산 등이다.[159]

(2) 폐수처리 부담금법의 주요내용

폐수처리부담금법은 연방입법권자와 주 입법권자 간의 정치적 타협의 산물이며, 이 법의 이행을 위하여 필요한 규정은 대부분 주의 특별법령에 있고, 부분적으로는 州 수법 규정에 있다. 이 법은 수차례의 개정을 통하여 확장되었다.

158) Salzwadel, Studien zur Erhebung von Abwassergebühren, 1972, S. 52f.
159) R. Breuer, a.a.O., S. 17.

법의 주요내용은 다음과 같다.

폐수처리부담금에 대한 이의제기와 취소소송은 유예효력을 갖지 않는다(제12a조). 또한 폐수유입에 대한 조건에 대한 연방의 개입이 강화되었다. 동법은 수리보호를 위한 출자와 함께 폐수배출을 줄이기 위한 경제적 동기를 장려하고 있다.

이 법에 의하여 원칙적으로 물의 사용은 모두 허가나 특허취득을 필요로 한다. 폐수배출에 대하여 연방행정기관이 최소한도 청구액을 규정할 것과, 이 청구액은 일반적으로 공인되는 기술수준에 부합해야 할 것을 규정했다. 각 주는 입법권을 이용하여 취수에 대한 부담금을 신설했다. 부담금은 농업 종사자들에게 보상금과, 물을 절약하는 사용자들에 대한 보조금으로 지불된다.

폐수처리부담금은 지속적으로 증가하여 제3차 개정 폐수처리부담금법 이래로 손해단위별 90마르크까지 달했으나, 1997년 1월1일자 제4차 개정 폐수처리부담금법은 이를 70마르크(2002년 1월 1일부터 35.79유로로 변동)로 고정하였다(제9조 제4항).

이 법은 1991년 1월1일부터 구 동독지역에도 효력이 발생했다. 늦어도 1993년 1월 1일까지 이법은 모든 폐수유입에 대하여 적용되도록 하였으나, 구 동독에 속하는 주들은 입법미비로 법을 적용할 수가 없었다. 이러한 상황은 1996년 2월 8일 브란덴부르크 주가 폐수처리부담금법을 도입할 때까지 지속되었다. 현재 폐수배출부담금법의 폐지를 주장하는 견해도 있지만, 다수는 이 부담금이 지속적으로 발전하고, 연방의 다른 새로운 윤곽법규처럼 상응하는 개정을 통하여 규칙과 부담금법의 조정도구로 발전되어야 한다고 주장한다.

7. 물공급과 하수처리에 대한 민영화 논의

현재 독일에서는 물관리와는 별도로 통일 이후 계속되고 있는 천문학적인 동독지역 재건비용으로 인한 재정적 부담 때문에 물 산업 민영화가 이루어지고 있다. 정부재정의 불균형적인 지출은 주정부의 재정적인 파산상태를 초래하였으며, 이러한 재정적 어려움을 극복하기 위하여 많은 기초자치단체(Gemeinde) 또는 자치단체연합은 물 공급의 민영화방안을 검토하게 되었다. 그러나 이러한 물 공급의 완전한 민영화는 생존배려에 대한 국가 책임이라는 헌법상의 문제점을 불러일으킨 바 있다.[160)]

행정주체가 사법상 조직을 이용하여 공적 임무를 수행하는 것이 형식적 민영화로 본다면, 행정주체가 사법상 형식, 조직과 함께 공적 임무도 민간주체에게 완전히 이양하는 것은 실질적 민영화에 해당한다. 이러한 의미에서 독일에서는 아직 물 공급과 하수처리의 실질적 민영화는 이루어진 바가 없다. 다만 식수 공급의 실질적 민영화는 사실상 인정하지 않는 반면에, 기본적으로 형식적이고 기능적 민영화를 인정하고 있다. 하지만 일반적으로 자치단체의 식수 공급의 민영화이후에도 민간이 자치단체주민들에게 저렴한 물 가격뿐만 아니라 수질, 공급등급, 사용료에 대해서도 "상당한 정도로 좋은"(ebenso gut) 물을 공급할 때에만 합법적이다. 물론 최소한의 형식적 민영화와 같이 각각의 민영화는 포기할 수 없는 식수 공급에 대한 기초자치단체의 책임과 통제를 완화시킨다. 그럼에도 불구하고 설비의 민영화 이후에도 기초자치단체는 물 공급 보증 책임을 지며, 보충적으로 설비책임에 대한 권한을 가진다. 즉, 기능적 민영화가 명료성의 결여, 법적안전성

160) 이에 대해 권형둔, "물 공급 민영화와 자치단체의 공적 책임", 「법과 정책연구」 제9집 제2호, (한국법정책학회, 2009.12.); 권형둔, "사회국가적 생존배려와 물 산업 민영화의 헌법적 한계", 「중앙법학」제13집 제4호, (중앙법학회, 2011).

의 결핍, 법률실행의 흠결 등의 결과를 가져올 수 있지만, 경영자가 급부를 실행하지 않거나 불완전하게 한다면 자치단체는 법원의 법적 구제에 의존하게 된다. 또한 민간과의 계약이 기초자치단체의 임무책임에서 명령된 전제조건을 독일에서 주를 중심으로 지방자치단체에서 이루어지는 물 공급 민영화는 물 산업에 완전한 시장경제적 메커니즘의 도입이 아니라 독일 기본법이 명령하는 공공복리와의 조화를 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 민영화 형태는 물의 산업화를 추진하고 있는 유럽연합물기본지침과 충돌하고 있으며, 독일 내에서도 이를 구체화한 연방법과 전통적으로 식수에 대한 관리권을 행사하고 있는 주의 다툼으로 전개되고 있다.

8. **홍수피해방지규정**(§72-§81)

개정 연방수자원관리법을 통하여 신설된 홍수피해 방지규정은 홍수의 정의, 홍수위험지역에 대한 평가, 위험지역, 위험관리계획, 지표수에 대한 범람지역, 확정된 범람지역에 대한 특별한 보호규정, 정보전달과 관여, 연방정부의 중재와 협력방안 등에 대하여 규정하고 있다. 연방물관리법에서 구체적인 행동계획에 대해 규범화함으로써 구 동독지역에 지속적으로 발생하는 홍수피해를 체계적으로 관리하기 시작하였다. 동 규정은 2002년 독일 엘베강 유역의 대홍수 참사를 계기로 홍수방지를 위한 근본적 제도개선의 종합적 결과물이라 할 수 있다. 즉, 2005년 3월 제정된 홍수방지법이 물관리기본법에 이관되어 홍수방지에 대해 연방이 체계적으로 관여하고자 한 것이다.

9. **수자원 감독청**(§100-§102)

개정 연방수자원관리법의 가장 큰 특징 중의 하나는 수자원감독청의 신설이다. 수자원 감독청은 수자원관리의 기본법으로 작용하고 있

는 연방 수자원관리법과 이 법을 근거로 제정된 법령에 따라 존재하는 규정들이 실제로 준수되는지 여부에 대하여 감시할 의무를 부여받고 있다. 동 조항에서는 임무와 권한, 그리고 시설물에 대한 감독기능에 대하여 규정하고 있다.

10. 소 결

독일의 수법은 수문환경과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 독일은 물이 풍부한 나라이기 때문에 정교한 수법을 필요로 할 것 같지 않지만 실제로는 반대이다. 이는 환경정책을 최우선시하는 독일의 정책이 오랜 기간 동안 수법에 반영된 결과이다. 단순 비교는 무리가 있지만 독일의 수법이 우리에게 시사하는 바는 수질오염과 환경재해에 대하여 선제적으로 법적대응을 한다는 것이다.

최근에 물관리에 있어서 주의 권한을 존중하면서도 변화한 환경에 대응하기 위하여 연방수자원관리법을 전면적으로 개정하여 연방이 통일적으로 물관리를 하기 시작한 점도 그러하다. 또한 환경정책전문가위원회제도의 경우[161] 독립적이고 장기적인 수자원관리정책의 방향을 제시한다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 독일의 라인강수질개선계획은 중국의 산업화정책으로 인한 해수 오염으로 우리나라의 피해가 증대되고 있는 시점에 해결을 위한 새로운 모델을 제시해 준다고 할 수 있다. 전 세계적으로 환경재해로 인한 피해가 증가하고 있는 현실에서 독일의 수자원관리법에서의 대응방안을 살펴보는 것은 의미 있는 일이라 아니할 수 없다. 또한 홍수 및 수질오염으로 피해

161) 환경정책전문가위원회(SRU, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen)는 환경정책의 실패를 분석하고 방지 또는 제거에 관한 연구를 하며, 2년마다 그 연구결과를 연방정부에 보고해야하는 임무가 있다. 또한 특별임무로써 실질적 환경정책, 법률안에 대한 입장표명 및 논평이 있다. 위원회는 맡겨진 임무를 독립적으로 수행한다.

가 증대되는 때에 올바른 수자원정책을 집행하기 위해서는 규제중심법인 현행 하천법의 몇 개 조항만으로는 부족하다고 하겠다.

현재 독일에서 30년에 걸쳐 진행되고 있으며 최근에 청문회를 거쳐 초안이 개정된 통합환경법전(안)의 제정은 우리나라에서 수자원정책을 체계적으로 이행하거나 "수자원관리기본원칙"을 천명하는 수자원기본법 제정을 위해 참고모델이 될 수 있다고 할 것이다.[162]

제 6 절 일본의 수자원관리에 관한 법제

1. 일본의 수자원관리 현황 및 담당기관

일본 열도는 국토의 70%가 산지이고 지형이 가파르기 때문에 다른 나라의 주요 하천과 비교하여 유로길이가 짧다. 일본 최대 유역을 가지고 있는 利根川(토네가와) 조차도 16,840㎢로서 한강의 26,018㎢ 보다 1만 평방미터가 작고 세느강의 1/5 정도의 유역면적에 불과하다. 여기에 우리나라와 마찬가지로 여름 우기와 태풍기에 강우가 집중하는 등 강수량에 있어서 계절적 편차가 크기 때문에 하천유량의 변동도 크다. 따라서 일본의 연강수량이 1,600mm에서 1,700mm에 이를 만큼 세계의 연평균 강수량 1,000mm에 비하면 많은 편이지만 장마와 태풍에 의한 강수량이 40%에 이를 정도로 일시에 집중되고 지질적으로도 연약하여 그다지 좋은 자연조건을 가지고 있다고 볼 수 없다. 게다가 국토의 약 10%를 점하고 있는데 지나지 않는 하천의 범람구역 내에 인구와 자산이 집중되어 있어 자연재해에 약한 구조로 되어 있다.

이 때문에 일본에서는 물 관리를 최대 역점사업의 하나로 삼아, 국토교통성에서는 제방을 쌓아 홍수를 방지하고 댐과 언을 설치하여 하천수위를 조절하고, 관측소를 설치하여 수위를 감시하고, 재해 발생을

162) 같은 의미에서 이상돈, 우리나라 수리권제도 정비를 위한 연구,「중앙법학」제5집 제1호(중앙법학회, 2003), 16면.

방지하는 일을 최우선 과제로 삼고 있다. 또한 다목적 댐 등의 건설에 의해 홍수대책과 함께 물을 언제나 안정적으로 이용할 수 있도록 수자원을 개발하고 있다. 이러한 업무의 주무부서는 물관리・국토보전국(水管理・国土保全局)인데, 현재 수자원부(水資源部), 하수도부(下水道部), 사방부(砂防部)의 3개의 부로 나누어 각각 업무를 담당하고 있다.

이 중 수자원에 관한 행정은 수자원부에서 담당하고 있는데, 통합조정, 물의 수급계획, 수원지역대책의 업무에 대해 수자원정책과와 수자원계획과로 나누어 담당하고 있다. 전자는 기본정책, 독립행정법인 수자원기구, 지하수, 잡용수이용, 수원지역 대책 등의 업무를 담당하며, 후자는 장기계획으로서 건전한 물환경의 구축에 대한 업무를 담당하고 있다.

한편 하천과 관련한 중요한 기관으로 독립행정법인'수자원기구(水資源機構)'가 있다. 수자원기구는 수자원개발기본계획에 기초하여 수자원의 개발 또는 이용을 위한 시설의 개축 및 수자원개발시설의 관리 등을 함으로써 산업발전 및 인구의 집중에 수반한 용수를 필요로 하는 지역에 대한 물의 안정적인 공급 확보를 도모하는 것을 목적으로, 구 수자원개발공단을 개조하여 2003년 10월 1일 설립한 독립행정법인이다. 수자원기구는 이러한 목적을 달성하기 위해 전국 주요하천(利根川, 荒川, 豊川, 木曾川, 淀川, 吉野川 및 筑後川)[163]에 각 수계별 수자원개발 기본계획에 기초한 수자원 개발 및 이용을 위한 시설을 신축・개축하고, 豊川 용수시설을 포함한 완성시설의 관리와 수자원 이용의 합리화에 기여하는 시설의 수탁관리를 하고 있다.

163) 수자원개발수계로서, 利根川, 荒川, 豊川, 木曾川, 淀川, 吉野川 및 筑後川의 7수계가 지정되어 각각의 수자원개발기본계획에서 이곳의 물수요를 예견하여 공급의 목표 및 공급을 위한 필요한 시설의 건설에 관한 기본적인 사항 등이 결정되고 있다. 이 지역은 일본의 주요 지역을 포함하는데 그 면적은 전국토의 약 16%이나 인구는 총인구의 약 51%, 공업출하액은 총공업 출하액의 약 47%를 점하고 있다.

2. 일본의 수자원 관리법 현황

일본에서는 이미 오래 전부터 통일적 수법전의 필요성이 주장되어 왔으나 우리나라와 마찬가지로 통일되어 있지 않고, 治水, 利水, 水環境保全 등 각각의 목적을 위한 법률이 개별적으로 제정되어 있다. 비교적 총괄적인 법률로서 河川法(1964년 법률 제167호)이 있는데, 治水와 利水의 일반법이지만 주로 유수에 대한 치수부분에 중점을 두고 있다.

이밖에도 물에 관한 행정법규 중 먼저 치수에 대한 법률로서 중요한 것으로는 수방법(1949년 법률 제193호), 특정도시하천침수피해대책법(2003년 법률 제77호)이 있다. 한편 이수에 관한 중요한 법률로는 특정다목적댐법(1957년 법률 제35호), 수자원개발촉진법(1961년 법률 제217호), 수원지역대책특별조치법(1973년 법률 제118호)이 있다.

한편 수도법(1958년 법률 제79호), 공유수면매립법(1921년 법률 제57호), 온천법(1948년 법률 제125호), 항만법(1950년 법률 제218호), 해안법(1956년 법률 제101호), 공업용수법(1956년 법률 제146호), 수질오염방지법(1970년 법률 제138호), 호소수질보전특법조치법(1982년 법률 제61호) 등 다수의 물에 관한 행정법규가 있다. 그리고 기타 형법에 出水및水利에관한죄(제119조-제123조)가 규정되어 있고, 민법의 상린관계 및 지역권에 관한 규정 중에 물에 관한 규정이 있다(제214조-제222조, 제285조). 또한 관행수리권이나 수리권에 기초한 방해배제처럼 많은 분야가 관습법・판례법에 의존하고 있다.

일본에서도 우리나라와 마찬가지로 현재 물행정은 크게 양질의 수자원확보와 관리라는 문제(물의 질)와 증가일로에 있는 물 수요량에 대응하여야만 한다는 문제(물의 공급)로 크게 구분된다. 전자에 대해서는 관계법령의 정비를 통하여 수질오염을 억제하고 있으며, 후자,

즉 장래 물수요량의 증대 내지 갈수문제에 대해서는 댐건설, 하구언 축조 등의 신규자원개발로 대응하는 방법이 고려되어 왔다. 한편 하천법은 최근 몇 차례 중요한 개정이 이루어져서, 일본 전 수법체계에 영향을 준 바 있다.

이하에서는 먼저 일본의 물에 관한 중요한 법률을 간략하게 살펴본 후 물을 관리하기 위한 법제도가 어떠한 것이 있는지 개략적으로 살펴보겠다.

3. 일본에서의 수자원관리에 관한 법률

(1) 하천법의 주요 내용

일본에서의 수법체계는 우리나라와 마찬가지로 하천법을 중심으로 구성되어 있다. 이하에서는 먼저 하천법의 주요 내용을 살펴보겠다. 즉, 하천법이 적용되는 하천은 '公共의 水流 및 水面'(제4조 제1항)이다. 공공의 수류는 자연 수류만으로 한정되는 것이 아니라, 放水路 등에 의해 자연수류의 소통을 잘하기 위해 설치된 인공 수류도 포함된다. 또 공공수면으로는, 호소 등의 자연 수면은 물론, 홍수조절을 위한 저수지 등 일반 공용에 이용하기 위해 설치된 인공 수면도 포함된다. 따라서 하천법의 대상으로 되는 하천은 통상 일컫는 하천보다도 광범위한 개념이라고 할 수 있다. 하지만 관개, 발전 등을 위해 설치된 용수로, 저수지 및 도시하수도와 같이 특정 용도에 제공하기 위해 설치된 인공수류 또는 수면은 포함되지 않는다.

여기에서 말하는 '수류' 및 '수면'은, '유수', 즉 '물' 그것만을 지칭하는 것은 아니고, 그 부지를 포함하는 총합체로서의 개념이다. 단, 하천법은 이러한 '공공의 수류 및 수면' 전부에 적용되는 것은 아니고, 이 중 동법이 정한 절차에 의해 하천으로서 지정된 것에 대하여만 적용 또는 준용된다. 하천법이 적용 또는 준용되는 하천은, 1급하

천, 2급하천 및 준용하천의 3종류로 구분되고, 이에 비해 하천법이 적용되지 않는 하천을 보통하천이라고 한다. 1급하천이란 “국토보전상 또는 국민경제상 특히 중요한 수계로서 정령으로 지정한 것에 관계된 하천(공공의 수류 및 수면을 말함)으로서 국토교통대신이 지정한 것”이다(제4조 제1항). 국민들 사이에서도 잘 알려진 큰 하천은 대개 1급하천으로 보더라도 무방하다. 이에 대해 2급하천은 위의 1급하천 이외의 수계로서 공공 이해에 중요한 관계가 있는 것으로 都道府縣 지사가 지정한 것이다(제5조 제1항).

1급하천이나 2급하천과 달리 하천법의 규율대상으로 되지 않는 보통하천은 주로 소규모 하천이다. 보통하천도 市町村長이 지정하게 되면 하천법을 준용하게 되어 이를 준용하천이라고 하는데, 市町村이 독자적 관리를 위하여 조례를 제정하는 것도 가능하다. 이러한 조례를 普通河川管理條例라고 부르며, 최고재판소의 판례도 이 조례의 적법성을 인정하고 있다.

(2) 하천관리체계

일본에서는 총합적인 물 이용에 관한 단일법전으로서의 ‘水法’이 존재하고 있지 않고 이용목적에 따라 용도별로 개별적 이용목적이 세분화되어 있기 때문에, 개별용도별로 개별실정법에 맡겨져 있는 현재의 법체계로서는 하천관리에 적절하지 않다는 의견이 지배적이다.[164]

하천법에 규정되어 있는 관리체계로서, 1급하천의 관리자는 국토교통대신(제9조 제1항)이나, 그것을 都道府縣 지사에게 기관 위임하는 것도 가능하며(제9조 제2항) 실제로 많은 기관위임이 이루어진다. 2급하천은 都道府縣 지사가 관리한다(제10조). 보통하천의 관리는 市町村長이 담당하지만, 보통하천 가운데 준용하천도 아니고 보통하천 관리

164) 吉川正史, わが國における水法の現狀と課題, 近畿大學法學, 近畿大學法學研究會編, 1999, 88頁.

조례도 제정되어 있지 않은 것에 대해서는 법률・조례에 의한 관리자가 없게 되는 경우가 생긴다. 이를 法定外 公共物이라고 부르지만, 市町村이 사실상 관리하고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 이러한 하천에서 사고가 발생하면 市町村이 사실상 관리자로서 책임을 진다.

(3) 하천유수 이용제도

하천은 그 성질상 당연히 사권의 목적으로는 되지 않는다. 현행 하천법에서는 "하천의 유수는, 私權의 목적으로 될 수 없다(제2조 제2항)"고 규정함으로써, 유수에 관해서는 사권이 배제되나, 그 부지는 사권의 목적으로 될 수 있는 것으로 하고 있다. 하천관리자(1급하천의 경우 국토교통대신, 2급하천의 경우 都道府縣 지사)는 치수목적으로 하천을 보전하기 위해 필요한 경우 하천구역에 인접한 일정한 구역을 하천보전구역으로 지정하는 것이 가능하다(제54조). 하천보전구역으로 지정되면 그 구역 내에 있어서는 토지의 굴착, 성토 또는 절토 기타 토지의 형상을 변경하는 행위 및 공작물의 신개축을 하는 경우, 하천관리자의 허가를 필요로 한다(제55조 제1항). 하천관리자가 하천보전상의 견지에서 불허가처분을 해도 그것은 하천보전구역 내의 토지에 내재하고 있는 제약이므로, 손실보상의 대상이 되지는 않는다.

전통적으로 하천이 공물로 이해되어 온 만큼 하천의 물 역시 사권의 대상으로 될 수 없기 때문에 하천의 유수를 이용하거나 사용하고자 하는 사람은 누구든지 하천관리자로부터 유수를 점용하여 사용할 수 있는 권리인 수리권을 얻어야 한다. 이 경우 그 이용의 성질상 허가사용과 특허사용으로 나눌 수 있다.[165]

하천의 허가사용은 일반적으로 그 사용이 금지 또는 제한되고 하천관리자가 개별적으로 판단하여 허가를 부여한 경우에만 가능하다. 이러한 허가를 필요로 하는 행위로서 하천법에서는 하천구역내의 토지에

165) 河川行政研究會編, 日本の河川, 建設廣報協議會, 74頁.

있어서의 공작물의 신축, 개축 또는 제거 및 하천의 하구부근의 해면에 있어서의 하천의 유수의 저류 등을 위한 공작물의 신축, 개축 또는 제거(제26조), 하천구역 내에 있어서의 토지의 굴착, 성토 또는 절토 기타 토지의 형상을 변경하는 행위 또는 수목의 식재 또는 벌채(제27조) 등을 규정하고 있으나, 그 밖에도 하천법 제28조 및 제29조의 규정에 기초하여 정령 또는 都道府縣의 조례 의해 수목의 운송, 배나 뗏목의 통행 기타 하천 유수의 방향・청결・유량・폭 또는 깊이 등에 관하여 하천관리상 지장을 미칠 수 있는 행위에 대해서도 하천관리자의 허가를 얻도록 하는 것이 가능하다고 하고 있다.

하천의 특허사용으로는 특정인이 일반적으로는 허가되어 있지 않은 사용을 행할 권리를 설정 받고 행하는 것이다. 이것으로는, 하천 유수의 점용(제23조), 하천관리자가 권원을 가진 하천구역내의 토지의 점용(제24조), 하천관리자가 권원을 가진 하천구역 내의 토지에 있어서의 土石 또는 정령으로 정한 하천산출물의 채취(하천법 제25조)가 있으나, 권리 설정은 원칙적으로 하천관리자의 자유재량에 속한다. 권리를 설정 받은 자는 독점배타적으로 그 행위를 하는 것이 가능하고, 그 권리를 타인에게 양도하려면 하천관리자의 승인을 필요로 한다(제34조). 또, 특허사용을 인정받은 자에게는 유수점용료를 징수하는 것이 가능하다(제32조).

유수점용허가로서 주어지는 권리는 배타적 성격의 권리이다. 따라서 허가로써 인정된 유수점용이 타인으로부터 방해를 받는다면 유수점용 허가를 받은 자는 방해상태 배제를 요구하는 소송을 제기할 수 있다.

(4) 허가수리권과 관행수리권

유수점용권, 즉 수리권은 하천법상 유수점용허가로서 주어지는 것이 원칙이지만, 하천법 시행 또는 그 적용이나 준용 이전부터 유수 점용이 인정되고 있었던 자에게는 새로운 허가 없이도 수리권이 인정되는

바, 이를 관행수리권이라고 한다. 관행수리권에는 엄격히 다음과 같은 3종류의 수리권이 있다. 즉 ① 구 하천법의 시행 시, 이를테면 제정 이전부터 이미 유수를 사용하고 있었던 자에게 인정된 권리 즉 관행수리권, ② 구 하천법 제18조에 의거하여 허가를 얻고 있었던 자에게 인정되는 권리, 그리고 ③ 1급하천・2급하천 또는 준용하천으로 지정되어 하천법의 적용 또는 준용을 받기 전에(즉, 보통하천의 단계) 유수를 사용하고 있었던 자에게 인정되는 권리(이것도 보통 관행수리권이라고 부른다)가 그것이다.

이 중 특히 설명을 요하는 것은 관행수리권이다. 구 하천법 이전부터 하천의 사용은 농지관개용 중심으로 널리 행하여지고 있었으며, 관행적인 물 이용 권리가 존재하였던 것이 사실이다. 동법 제87조와 동시행령 제20조는 이 법률의 규정에 의한 허가를 얻은 것으로 간주한다고 규정하고, 실정법상 이를 간주허가수리권이라고 불렀다. 따라서 그 실태를 명확하게 파악하기 위하여 하천관리자로 하여금 필요한 사항을 신고하도록 하였다.

이러한 관행수리권은 관행에 의하여 인정되었기 때문에 주로 관개용수에서 인정되고 있었던 기득권이지만, 그 내용이 명확하지 못하고 허가 갱신 등이 이루어지지 않는다는 점에 문제가 있다. 따라서 많은 학자들이 관행수리권의 불명확성, 복잡성을 문제로서 지적하여 왔다.

한편 관행수리권의 행정해석으로서 1970년 7월 건설성 하천국 수정과는 “허가수리권이 다른 수리권자와의 법률관계에 대해서도 또 권리의 내용에 대해서도 하천법상의 공법적 규제를 받아 명확하게 되어 있음에 비하여, 관행수리권에 대해서는 그 권리의 내용 등이 오로지 예부터 전해져 오는 관습에 맡겨져 있고 불명확한 것이 많다”고 지적했지만, 현재에도 이 문제는 여전히 검토 대상으로 남겨져 있다.

하지만 또 한편으로는 관행수리권을 합리화하기 위하여 여러 가지 방안이 검토되어 왔다. 한 가지 방안을 예로 든다면 관행수리권을 허가수리권으로 변경시킴으로써 허가수리권으로 처리하는 방법이다. 이를테면 관행수리권의 포기절차를 밟으면서 동의를 얻어 허가수리권으로 하는 방안이다. 주로 개발을 하는 과정에서 허가수리권화 하는 방법을 취하고 있다.

하천법과는 별개로 지방자치법에 있어서도 "예부터의 관행에 따라 市町村의 주민 가운데 특히 공유재산을 사용할 권리를 가진 자가 있을 경우에는 옛 관행에 의한다."(동법 제238조의6 제1항)고 규정하고 있다.

(5) 용수 전용문제

농업용수 중에서 남는 물을 도시용수에 전용하는 문제가 있다. 특히 도시용수의 수요증대에 대응해서, 또 도시의 갈수기를 위한 대책으로 토지개량법에 근거한 사업의 결과로 발생하는 잉여의 농업용수를 도시용수로 전용하는 사례가 많이 나타나고 있다.

농업용수의 잉여분을 전용하는 것에 대해서는 1972년 12월 建設省 河川局長 通達인 '농업용수의 전용에 관한 취급에 대해서'가 발령되어 있다. 이 通達은 '농업용수의 전용은 물이용의 합리화를 위하여 하천관리자로서도 적극적으로 추진해야 할 사항'이라고 지적한 뒤에 전용에 따른 수리처분의 일반원칙으로 다음 세 가지를 들고 있다. 즉 ① 하천수는 공공 자산으로 사적 거래의 대상이 될 수 없다. ② 하천수 배분은 하천관리자가 공공 이익을 기준으로 결정한다. ③ 수리권은 권리설정 목적에 따라 현실적으로 필요한 양을 취수하는 권리로서 한다는 것이 그것이다.

그리고 위와 같은 원칙을 전제로 농업용수를 전용하기 위해서는 농업수리현황을 파악하는 것이 필요하다고 하면서 ① 관행수리권의 내용을 명확하게 함과 동시에 가능한 한 허가수리권으로 전환하며, ② 실

제의 취수량을 파악하기 위하여 취수량을 측정하며, ③ 필요수량을 정확하게 파악해야 한다는 등을 언급하고 있다. 더욱이 농업용수의 잉여분을 수리에 전용하는 경우로서 경지면적의 감소, 계획변경 등에 의해 사용하지 않게 된 부분을 전용하는 것(단순전용)과 종래의 수로를 파이프라인으로 개축하는 등과 같이 농지시설을 합리화함에 따라 발생한 잉여분의 물을 전용하는 것(합리화에 의한 전용)을 추진하고 있다.

농업용수 잉여분의 전용에 대한 절차는 농업용수의 감량신청과 농업용수를 농업용지 이외의 용도로 전용하기 위한 신청을 하여 각각 허가를 얻은 등 하천법상의 전용절차를 완료해야 한다. 즉 하천법상 용수의 전용을 구하는 수리사용 허가신청은 수리사용의 허가(하천의 유수를 점용하려고 하는 자는 하천관리자의 허가)를 받아야 한다(제23조). 또한 취수시설 설치를 위한 공작물 신축 등의 허가(제26조), 공작물 설치에 따른 토지점용 허가(동법 제24조), 토지굴착 등의 허가(제27조 제1항) 및 하천보전구역 내에서의 행위 허가(제55조 제1항) 등을 받아야 한다.

수리권은 상속인, 합병에 의해 설립되는 법인 기타 일반 승계인이 허가에 근거한 지위를 승계할 수 있다(제33조). 또한 하천법은 하천관리자의 승인을 받으면 수리권은 양도할 수 있다고 규정한다(제34조). 다만 용수 전용 가운데 수리사용의 목적을 달리하는 양도는 승인 대상으로 되어 있지 않다. 이것은 목적을 달리 하는 양도에 의해 권리의 중요한 요소인 목적이 변화하고 권리의 동일성이 없어지므로 양도를 인정할 수 없다고 행정상 해석되고 있다. 즉 양도의 경우에도 기존의 권리를 그 내용 그대로 이전하는 것으로써 양도 전후에 목적・이용형태 등에 동일성이 있어야만 한다. 따라서 예를 들어 관개용수를 상수도를 위해 이전하는 것은 이러한 양도에 해당되지 않고, 권리의 폐지・신설로서 취급하여야 한다.

4. 기타 수자원에 관한 법률의 개요

(1) 특정다목적댐법(1957년 법률 제35호, 최종개정 2005년 10월 21일 법률 제102호)

특정다목적댐법은 각종 수자원을 확보하기 위하여 다목적댐의 건설 및 관리에 관하여 하천법의 특례를 정하는 한편, 다목적댐의 건설이나 이용에 대해서 정한 법이다.

'다목적댐'이란 1급하천의 관리자인 국토교통대신이 하천법 제9조 제1항에 따라 신축한 댐으로 이것에 의한 유수의 저류를 이용하여 발전, 수돗물 또는 공업용수의 사용에 제공하는 것을 말한다(제2조). 국토교통대신은 다목적댐을 신축하려고 할 때에는 그 건설에 관한 기본계획을 작성하여야 한다(제4조). 기본계획은 건설 목적, 댐의 위치, 규모, 저류량, 취수량 및 저류량의 용도별 배분에 관한 사항 등을 정해야 한다(제4조 제2항).

다목적댐에 의한 유수의 저류를 이용하기 위하여 비용을 부담(제7조)한 이수사업자에 대해서는 댐사용권을 설정하도록 하고 있다(제17조). 또한 다목적댐 건설에 의해 현저히 이익을 받은 자가 있는 경우 그 이익을 받은 한도에서 다목적댐 건설에 필요한 비용의 일부를 부담하게 할 수 있다(제9조).

특정다목적댐법은 댐 사용권을 물권으로 간주하고, 동법에 별도의 정함이 있는 경우를 제외하고는 부동산에 관한 규정을 준용하고 있다(제20조). 댐 사용권은 국토교통대신이 유수를 특정용도에 제공하려고 하는 자의 신청에 의해 설정되는데(제15조), 이전, 분할, 병합 또는 그 설정목적의 변경에 있어서는 국토교통대신의 허가를 받아야 한다(제22조). 또한 저당권 설정이 등록되어 있는 댐 사용권에 대해서는 그 저당권자의 동의가 없으면 분할, 병합 또는 설정목적 변경의 허가를 신청 또는 포기할 수 없다(제23조).

(2) 국토형성계획법(1950년 5월 26일 법률 제205호, 최종개정 2005년 7월 29일 법률 제89호)

국토형성계획법은 자연조건을 고려하여 '경제, 사회, 문화 등'에 관한 시책의 종합적 견지에서 국토의 종합적 이용・개발・보전을 도모하기 위해 제정된 법률이다. 본래 국토종합개발법이었으나, 2005년에 개정되면서 법명도 변경되어 국토형계획법으로 개칭되었다. 이 법은 국가 또는 지방자치단체의 종합적이면서 기본적 계획인 국토종합개발계획의 하나로서 '토지・물 기타 천연자원의 이용에 관한 사항'(동법 제2조 제1항 제1호)을 열거하고 있다. 또 특정지역에 있어서 수자원의 종합개발을 목적으로서 하고 있는 법률로는 동북개발촉진법, 큐슈지방 개발촉진법, 시코쿠지방 개발촉진법 등이 있었는데, 이러한 모든 법률은 다목적 댐 건설에 의한 하천의 종합개발계획으로서 제정된 것이었다.

(3) 수자원개발촉진법(1961년 11월 13일 법률 제217호, 최종개정 2002년 12월 18일 법률 제182호)

수자원개발촉진법은 산업개발・발전 및 도시인구 증가에 따른 용수를 필요로 하는 지역에 대한 물공급을 확보하기 위한 수원의 보전과 하천 수계에서 수자원의 종합적 개발 및 이용의 합리화 촉진을 위하여 제정되었다.

국토교통대신은 용수를 필요로 하는 지역에 대하여, 광역적인 용수대책을 긴급하게 실시할 필요가 있다고 인정되는 때에는 관계행정기관의 장과 협의하고, 관계 도도부현 지사 및 국토심의회의 의견을 청취한 후 당해 지역에 대한 용수공급을 확보할 필요가 있는 하천의 수계를 수자원개발수계로 지정할 수 있다(동법 제3조). 국토교통대신은 수자원개발수계를 지정한 때에는 관계장관과의 협의 등 위 절차를 거쳐 수자원개발기본계획을 결정하여야 한다(동법 제4조). 기본계획에는

① 물의 용도별 수요의 전망 및 공급목표, ② 공급 목표를 달성하기 위한 필요한 시설의 건설에 관한 기본사항, ③ 기타 수자원의 종합적인 개발 및 이용 합리화에 관한 중요사항(동법 제5조)을 기재하여야 한다. 이러한 기본계획에 기초한 사업은 국가, 지방공공단체, 독립행정법인 수자원기구 등이 실시한다(동법 제12조). 정부는 기본계획을 실시하기 위하여 요구되는 경비에 대하여 필요한 자금의 확보 등 필요한 조치의 강구에 노력하여야 한다(동법 제13조).

(4) 수원지역대책특별조치법(1973년 10월 17일 법률 제118호, 최종개정 2009년 4월 30일 법률 제28호)

수원지역대책특별조치법은 댐 또는 호소수위조절시설의 건설에 의해 그 기초조건이 현저히 변화하는 지역(수원지역)에 대하여 생활환경, 산업기반 등을 정비하고, 수원지역정비계획을 책정하여 그 실시를 추진하는 것을 목적으로 제정되었다(동법 제1조). 국가, 지방공공단체, 독립행정법인 수자원기구 또는 전원개발주식회사(電源開發株式會社)가 건설하는 댐 가운데 그 건설에 의하여 상당수의 주택 또는 상당면적의 용지가 수몰하는 댐으로 정령으로 지정하는 것(동법 제2조 제2항)을 지정댐이라고 한다. 국가, 지방공공단체 또는 독립행정법인 수자원기구가 건설하는 호소의 조절시설로 정령으로 지정하는 것을 지정호소수위조절시설이라고 한다. 국토교통대신은 관계 행정기관의 장과 협의하여 지정댐 등의 건설에 의해 그 기초조건이 현저히 변화한다고 인정되는 지역을 수원지역으로 지정할 수 있고(제3조 제1항), 이 경우 수원지역정비계획을 정한다(제4조). 위 계획의 내용은 토지개량사업, 치산사업, 치수사업, 도로, 간이수도, 하수도, 의무교육시설 또는 진료소 등의 정비에 관한 사업 기타 정령으로 정하는 사업 중 당해 수원지역의 기초조건에 대한 현저한 영향을 완화하고 수질오염방지를 위해 필요하다고 인정되는 사업에 대한 것이다. 또한 지정댐 등의 건설

또는 정비사업의 실시에 의해 생활의 기초를 잃게 되는 자에 대해서는 생활재건을 위한 조치를 하도록 하고 있다(제8조).

(5) 독립행정법인 수자원기구법(2002년 12월 11일 법률 제182호, 최종개정 2011년 8얼 30일 법률 제105호)

독립행정법인 수자원기구법은 '특수법인등정리합리화계획'(2001년 12월 19일 각의결정)에 기초하여 독립행정법인 수자원기구를 설립하기 위하여 그 명칭, 목적, 업무범위 등에 대하여 정한 법이다. 수자원기구는 수자원개발기본계획에 기초하여 수자원의 개발 또는 이용을 위한 시설의 개축 등 및 수자원개발시설 등의 관리 등을 행함으로써 산업발전 및 인구의 집중에 따른 용수를 필요로 하는 지역에 대한 물의 안정적 공급확보를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

수자원기구법에서는 수자원기구의 업무범위로서, ① 수자원개발기본계획에 기초하여 수자원의 개발 또는 이용을 위한 시설의 신축 또는 개축, ② 구 수자원개발공단으로부터 승계한 시설 및 기구가 신축 또는 개축한 시설, 구 아이치용수공단((愛知用水公團)으로부터 승계한 시설 등에 대한 관리, ③ 수자원개발시설 등에 대한 재해복구공사, ④ 그 이외에 이에 부수하는 업무를 행할 것을 규정하고 있다.

5. 일본의 수자원관리를 위한 법제도

(1) 수자원 이용 대책에 관한 제도

1) 하천종합개발

특정다목적댐법 제정 이후, 직할다목적댐에 대해서는 국토교통대신이 직접 시공하고 완성 후에도 하천공작물로서 직접 관리하는 것으로 하여, 법제정 이후 많은 다목적댐이 건설되어 왔다. 수자원개발촉진법 및 수자원기구법 이후 토네가와(利根川)수계, 아라카와(荒川)수계, 토요가와

(豊川)수계, 키소가와(木曽川)수계, 요도가와(淀川)수계, 요시노가와(吉野川)수계 및 치쿠고가와(筑後川)수계 7수계가 수자원개발수계로 지정되어 지금까지 일본의 주요 권역으로서의 수자원개발의 중추가 되어 왔다.

2) **수리권제도**

국토교통성이 관리하는 1급하천수계의 직할구간과, 도도부현이 관리하는 1급하천 및 2급하천의 지정구간(법정하천)으로부터 하천 유수를 취수하여 이용하려 하는 자는 하천법 제23조에 의해 하천관리자로부터 유수를 점용하기 위한 허가(허가수리권)을 받아야만 한다. 앞에서 살펴보았듯이 수리권에는 관행수리권과 허가수리권이 있으나, 관행수리권은 구 하천법에 의해 법정하천으로서 지정된 이후부터 취수하고 있는 물이용자에게 주어진 권리이고, 법정하천으로 된 이후에 취수하는 것을 신청하여 인정된 물이용이 허가수리권이다.

3) **수원지역 대책**

수원지역대책특별조치법(이하 '수특법'이라 한다)은 보상제도의 충실, 수몰관계자에게 생활재건을 위한 토지 및 건물의 알선, 생활상담, 직업전환 등에 필요한 대책 등을 강구하도록 하고 있다. 수원지역대책기금은 기업자에 의한 보상과 수특법상의 정비계획에 의한 조치를 보완하는 조치로서, 수몰관계자가 부동산을 취득하는 경우의 이자보급제도, 직업전환을 도모하는 경우의 조치, 생활상담원의 설치 등의 소프트웨어사업과 수특법의 지정요건에 충족되지 않는 댐에 대한 수원지역대책을 실시하고 있다.

4) **갈수시의 갈수조정**

하천법 제53조에 기하여, 이상갈수시의 갈수조정은 우선 이수자간의 호양 정신에 의해 행해야만 하고, 하천관리자는 이수자 사이의 갈수조정이 성립하지 않는 경우 '알선·조정'을 할 수 있도록 하는 규정을 두

고 있다. 또한 1997년 하천법 개정 시 제53조의2를 추가하여, 갈수 시 수리사용의 특례로서 수리사용자가 자기가 받은 수리사용을 수리사용이 곤란하게 된 다른 수리사용자에게 사용하게 할 수 있도록 하고 있다.

5) **다양한 수자원개발**

수자원개발촉진법에 의해 다양한 수자원개발정책이 실시되고 있다. 다양한 수자원개발로서 유황조정하천, 호소개발, 댐 재편, 해수 담수화 등이 거론된다. 유황조정하천은 복수 하천을 유기적으로 연결하여 이러한 하천 유황을 조정하는 것에 의해 홍수방어, 수질정화, 하천유지유량의 확보를 도모하고, 신규로 수자원개발을 하는 것을 목적으로 건설되는 다목적 수로이다.

호소는 천연저류지이고, 그곳으로부터 유출량의 제어가 가능하면 댐과 동일한 기능을 기대할 수 있다. 이러한 관점에서 호소의 유출부에 언 등 구조물을 설치하고 유출량을 제어함으로써 천연 호소를 댐 호소로서 사용하는 계획이 진행되어 왔고 하천종합개발사업의 유효한 수단으로 이전부터 채용되어 왔다.

댐재편은 수계 내의 댐과 댐을 연계시켜, 수계 전체로서 최적의 댐 편성을 하는 것을 목적으로, 댐 운용을 변경하여 각각의 저수지 용량의 가장 효율적인 이용을 도모하는 것이다.

해수담수화는 천우에 좌우되지 않은데다가 자연환경의 영향도 적기 때문에, 수요지에 가까운 곳에서부터 물 조달을 가능하게 하도록 추진하고 있다. 다만 비용 저감이 문제이나 금후 지구상의 가장 중요한 수자원의 하나이기 때문에 적극적으로 진행하고 있다.

6) **절수형 사회구축**

절수형사회구축 방책으로서, 물관리센터의 활용, 누수방지대책의 실시, 빗물 이용을 실시해왔다. 물관리센터는 갈수 시에 원격조작에 의해 유량조정을 하는 것으로서, 급수제한시의 출수불량 등을 막고 정

수장간의 배수비율을 치밀하게 관리하는 것을 가능하게 하는 시스템이다. 이 시스템은 배수관 사고 시 단수조작을 신속하게 하고 배수지역의 변경조작도 단시간에 할 수 있게 하여, 누수량의 감소, 인원의 총력 등 큰 효력을 발휘하고 있다.

자동차의 증가 등에 의해 도로 아래의 배수관의 압력이 커져 누수가 일어나는 경우가 있다. 이 때문에 누수를 미연에 방지하도록 누수조사를 계획적으로 하고 누수 장소의 조기발견 및 수리에 힘쓰고 있다.

빗물이용에 관한 사례로서 후쿠오카시의 빗물 이용이 유명하다. 화장실의 세정용수와 냉각 냉방용수 등에 현재 이용되고 있고, 빗물을 직접 이용하는 경우와 잡용수도를 도입하여 대형건축물의 일부에 잡용수의 보급수로서 이용하는 경우가 있다.

(2) 하천환경대책에 관한 제도

1) 수질모니터링 제도

국토교통성에서는 1급하천의 관리자로서 직할관리구간의 수질감시(수질측정계획에 기초한 정기수질측정, 수질모니터에 의한 상시감시, 하천 순시 패트롤)를 하고 있다. 또한 각종정화대책사업과 하천의 유황개선사업 등을 일괄하여 실시하고 있다. 국토교통성에서 실시한 수질조사결과는 매년 수질연표로서 발간되는 한편, 환경기준의 유지달성상황의 감시, 하수도 정비계획의 책정, 수자원개발계획, 이수계획, 하천정화대책사업계획, 수질오염기구의 해명, 기타 수질보전에 관한 행정 기초자료로서 활용되고 있다.

2) 하천 수변의 국세조사

1990년부터 하천의 자연환경 등에 관한 기초적 정보를 파악하기 위해, 하천과 댐호에 생식・생육하는 생물의 생식・생육상황 등을 정기적・계속적으로 조사하는 '하천수변의 국세조사'가 실시되고 있다.

이 조사에 의해 하천환경에 관한 기초적 정보가 전국적으로 수집되고 전국적 경향과 지역적 생물의 생식·생육상황의 특징 등이 파악됨과 함께, 조사결과는 정리·분석되어 하천정비·관리 등에 활용되고 있다.

3) **하천 자연환경에 관한 연구**

하천에서의 자연환경에 관한 파악은 여전히 불충분하기 때문에 이에 대한 정보의 축적과 학술적 연구가 불가결하다. 따라서 하천환경에 관한 학제적 연구를 종합적으로 진행할 목적에서 1995년부터 '하천생태학술연구'가 행해지고 있다.

또한 하천·호소의 자연환경의 보전·복원을 위한 기초적·응용적 연구를 실시하고 그 결과를 넓게 보급하는 것을 목적으로 '자연공생연구센터'가 설치되어 있다. 이 센터는 홍수에 대한 안전성을 확보하면서 양호한 생물의 생식·생육환경을 확보한다고 하는 기술적 과제에 대처하는 것을 목적으로 하고 있다.

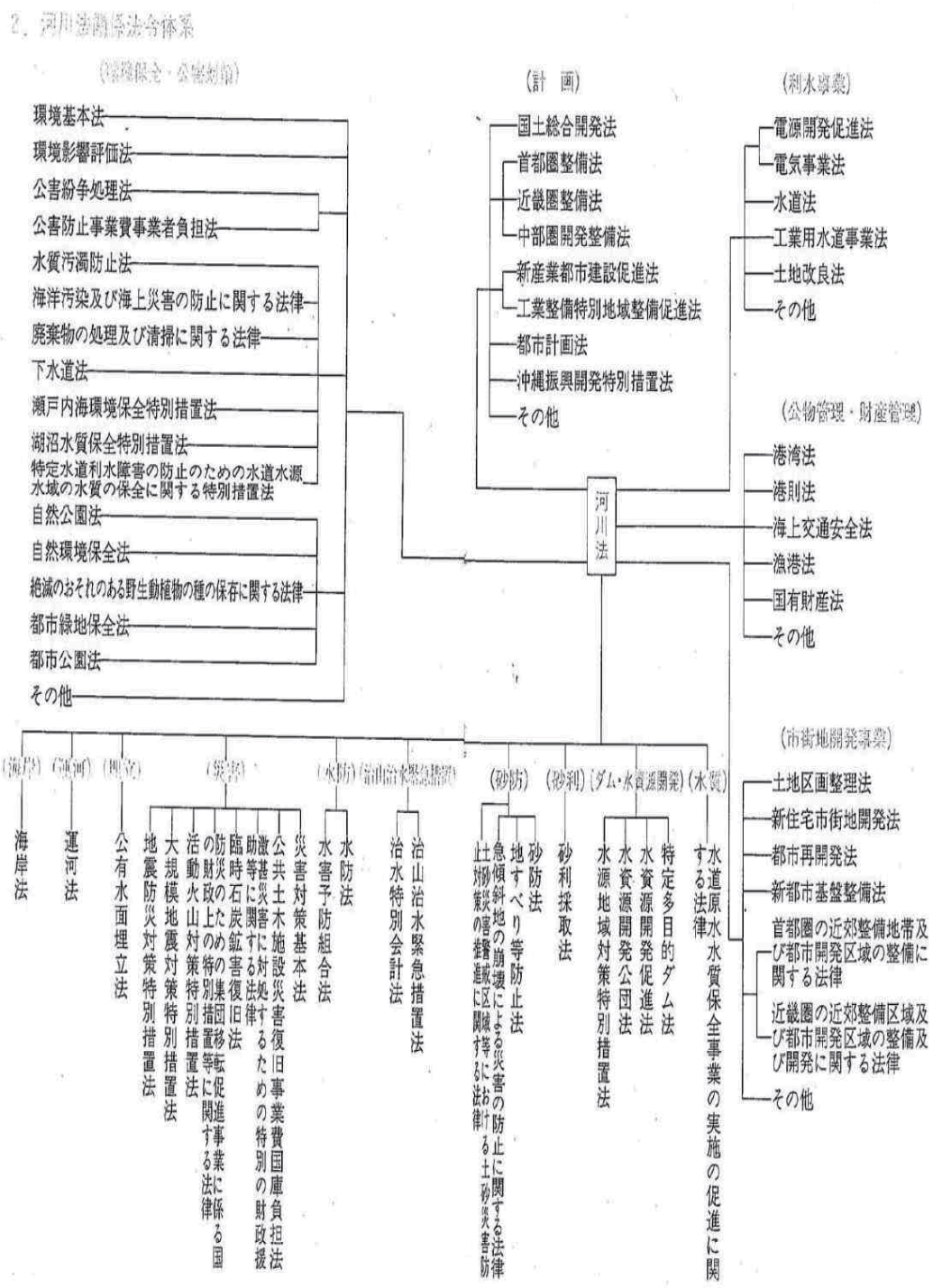
6. 소 결

일본은 강수량에 있어서 계절적 편차가 크기 때문에 하천유량의 변동도 크다는 점에서 우리나라와 수문여건이 비슷한 편이다. 다만 매년 많은 자연재해가 발생하기 때문에 치수 관련 법제도는 매우 선진적인 반면 물이용 및 관리에 관한 법제도는 여전히 정체되어 있다고 할 수 있다.

일본은 물정책과 물관리에 관한 기본법이 없으며 하천법이 사실상 그 역할을 하고 있는데, 그 법명에서도 알 수 있듯이 하천관리에 관한 법에 머물고 있다. 그런 점에서 현대적 수법이 갖추어야 할 수자원종합계획과 유역관리 등에 관하여 미비한 편이다. 그러나 최근 몇

차례 하천법을 개정하는 과정에서 하천환경과 친수공간으로서의 하천이 강조되었고, 또한 잉여 농업·도시용수로의 전용문제라든가 허가수리권과 관행수리권의 충돌문제 등을 유권해석을 통하여 해결하고 있는 점은 주목할 만하다. 또한 물부족에 대해 대비하기 위하여 하천종합개발, 수리권제도, 갈수시의 갈수조정제도, 다양한 수자원개발, 절수형 사회구축, 수질모니터링 등 다양한 제도를 마련한 점은 우리에게 많은 시사점을 제공해 준다.

<참고자료> 일본의 물관리 법체계



제 7 절 호주의 수자원관리에 관한 법제

1. 호주의 수자원 관리 현황

호주는 본 대륙과 타스마니아(Tasmania)섬으로 구성되어 있는데, 남북한을 합친 우리나라 면적의 35배 정도 된다. 연방국가인 호주는 뉴사우스 웨일즈(New South Wales), 빅토리아(Victoria), 사우스 오스트레일리아(South Australia), 웨스턴 오스트레일리아(Western Australia), 퀸들랜드(Queensland) 및 타스마니아 6개 주로 구성되어 있다. 6개 주와는 별도로 연방정부 직할의 호주 수도자치구(Capital Territory)와 북부지역 (Northern Territory) 특별자치구가 있다.[166]

호주의 수자원은 강・하천, 습지, 호수, 지하수 등으로 이루어져 있다. 서부와 남부의 절반과 북부지역의 3분의 1에 해당하는 광대한 지역에는 지속적인 하천이 없다. 유역은 크게 해안지역(Coastal Zone), 머레이-달링 강 유역(Murray Darling River Basin), 그리고 내륙 배수로 지역(Internal Drainage)으로 나누어진다. 해안지역은 해수가 내륙 깊숙이 들어와 긴 하구를 형성한 모습으로 건기에는 수량이 매우 적은 간헐하천(intermittent stream)으로 이루어진다. 머레이-달링 강 유역은 머레이 강(Murray River)과 달링 강(Darling River)의 지류를 포함하여 유역면적이 100만㎢를 넘는 호주 최대의 강유역이다.[167] 내륙 배수로 지역은 강수량이 적고 증발이 많은 내륙에 발달 되어 있다. 내륙 배수로의 하천은 우기(雨期) 또는 집중 호우 뒤에 물이 흘러내려 복잡한 형태의 지류(支流)를 형성하는데, 지표(地表)는 통상 말라 있지만 그 아래로 지하수가 흐르고 있다.

166) http://www.mofat.go.kr/countries/southasia/countries/20110810/1_23052.jsp?menu=m_40_20_20

167) http://www.environment.gov.au/water/australia/water-act/index.html#water-act.

호주의 호수는 빙하형, 화산형, 해안형, 범람원(汎濫原)형 등으로 구분된다. 빙하형과 화산형의 호수는 대부분 규모가 작고 심도(深度)도 얕다. 이에 비해 무수히 많은 해안형 호수는 모래 언덕에 의해 이루어진 늪이거나 침강된 하구가 모래톱으로 막혀 형성된 얕은 호수이다. 범람원형 호수는 하천 지류의 범람으로 형성된 것이다. 이들 호수는 처음 물을 담을 때는 담수이지만 증발로 바닥이 드러나면 바닥에 염분이 두껍게 쌓이며, 풍식과 지각변동으로 마치 계곡의 모습을 띄고 있다.[168)]

호주에서는 지표수와 지하수를 지나치게 추출하여 이용한 탓에 수질이 악화가 심해지고 있다. 지표수는 염도(厭覩)가 증가하고 있어 수(水)생태계 자체를 위협하고 있다.[169)] 현재 호주 지표수 관리지역의 약 26%가 지속가능한 이용 한계를 넘고 있다고 보기도 한다. 1985년에서 1997년까지 수자원 이용이 65% 증가했으며, 몇몇 구역에서는 관개를 위한 물 이용이 76%나 증가하였다. 특히 최대의 강 유역인 머레이-달링 강도 심각한 염도 증가를 겪고 있다. 이러한 문제점을 인식한 호주 정부는 수자원관리를 위한 종합적이고 구체적인 대응방안을 수립하고 있다.

2. 호주의 수자원관리 기구

(1) 개 관

호주는 연방국가로 헌법에 의하여 연방정부(Commonwealth of Australia)는 제한된 권한만 갖도록 정하고 있다. 1900년에 제정된 호주 헌법 제51조는 연방정부가 갖고 있는 권한을 열거하고 있는데 이에는 물이나 환경에 관한 언급이 없었다. 따라서 연방정부는 그들이 직접 통치하는

168) http://www.erin.gov.au.

169) Australia State of the Environment Report 2001-Key Findings.

자치구(Territory)의 물을 직접 관리할 수 있지만 다른 주의 물에 대해 권한을 행사할 수 있는지는 모호했다. 머레이 강 유역의 뉴 사우스 웨일즈, 빅토리아 및 사우스 오스트레일리아 주는 연방정부가 주간(州間) 교역(interstate trade)을 규제한다는 명분으로 수자원 관리에 개입할 가능성을 경계했다. 그래서 추가된 것이 호주의 연방헌법 제100조이다. 즉 헌법 제100조는 "연방정부는 주 또는 주의 주민이 그 주의 수자원을 보전과 관개를 위해 유익하게 이용하는 것을 제약할 수 없다"고 규정하여 수자원 관리에 관해선 주(州)가 관할권을 갖고 있음을 분명히 했다.

따라서 호주 수자원 관리는 각 주의 책임이자 권한이 되었다. 이러한 헌법의 원칙에 따라 제정된 각주의 수자원관리에 관한 법령들은 개별적으로 다르다는 특징이 있다. 예를 들어, 대부분 주의 수법은 지표수와 지하수 모두를 규제 및 관리의 대상으로 하고 있는데 비해, 타스마니아 주는 지하수법(Groundwater Act)을 별도로 갖고 있다.[170] 퀸즐랜드 주의 수법(Water Act)과 타스마니아 주의 수법(Water Act), 그리고 사우스 오스트레일리아 주의 수자원법(Water Resources Act)은 일반적으로 연안권을 계속 인정하는데 비해, 북부 자치지구는 연안권을 비교적 강력하게 제한하고 있다.[171]

이처럼 호주의 각 주는 수자원 관리와 물 배분에 관한 규제수단과 법령을 갖추고 있다. 이들 주는 영국법에서 전통적으로 인정되어 온 연안권 법리는 호주와 같이 넓고 건조한 불모지에서는 적합하지 않은 것으로 이해하고 있다. 따라서 19세기 후반에 각 주가 제정한 물 관련 법령은 수자원의 이용 및 배분과 관련하여 주 정부가 직접 간여할 수 있는 근거를 두었다. 이처럼 각 주 정부는 연안권을 제한하고 허

170) Tasmania Water Management Act 1999

171) Tasmania Water Act, Art. 88.; South Australia Water Resources Act, Art. 32.; Northern Territory Water Act, Art. 11.

가제를 두는 등 개인의 수자원 이용을 통제할 수 있는 제도적 기반을 갖추었다.

호주는 수자원이 부족해서 일찍이 수자원의 합리적 배분을 중요한 정책 목표로 삼아 온 것이 특징이다. 호주에 있어서 물 배분은 수로(watercourse), 지표수, 그리고 지하수 등으로부터 물을 취수·이용할 수 있는 권리를 부여하거나 권리행사를 제한하는 방식으로 이루어진다. 관계부서는 종합적인 물 배분 계획(water allocation plan)을 수립·시행하며 물 이용 면허(water license)나 허가(permit)를 통해 이러한 계획을 이행한다.

호주는 지표 수자원의 개발에 한계가 있기 때문에 지하수가 차지하는 비중이 크다. 따라서 각 주는 그 주의 수문환경과 지질 조건을 고려한 지하수 관련법을 갖고 있다. 퀸즐랜드 주의 수법, 타스마니아 주의 지하수법, 사우스 오스트레일리아 주의 수자원법과 지하수법, 웨스턴 오스트레일리아 주의 수리권 및 관개에 관한 법률(Rights in Water and Irrigation Act), 그리고 북부지역 자치구의 수법, 빅토리아 주의 수법(Water Act) 등이 지하수 이용을 제한하고 있다. 이들 법은 지하수 취수 허가, 지하수 관리지역 지정 및 관리계획 등을 주된 내용으로 하고 있다.

(2) 유역관리기구

1980년대 들어서 호주 중앙정부와 주 정부는 하천유역이 겪고 있는 다양한 문제를 해결하기 위한 방안을 추진하였다. 1987년에는 환경문제와 수자원 문제를 포괄하여 연방차원의 통합유역관리체제(Integrated Catchment Management: ICM)[172]를 구축하였고, 각 주는 1990년대 후이를 개별적으로 추진해 오고 있다. 통합적 유역관리는 유역 내의 지

172) http://www.lebmf.gov.au/publications/pubs/information-papers.pdf

역사회와 정부의 노력을 통합하는 것으로, 맑은 물을 확보하며 나아가 야생생물의 다양성을 보전하는 것을 목적으로 삼고 있다.

1994년 2월에는 총리, 주지사, 각부장관, 그리고 호주지방정부협의회 의장 등으로 구성된 호주 정부위원회(The Council of Australian Governments: COAG)가 발족했다. 이 위원회는 물 부족이 심각함을 인식하고, 효과적이고 지속가능한 물 이용 시스템을 구축해서 실행하기로 합의하였다. 위원회는 강이나 하천이 갖고 있는 환경적 가치의 저하를 막고, 물 배분을 합리화하며, 생태적으로 지속가능한 개발, 지하수 보호, 유역관리 제도 채택 등을 내용으로 하는 통합적 접근방식을 추구하기로 결정하였다. 그러나 통합적 유역관리를 수행하는 정도는 주에 따라 차이가 있다. 통합적 유역관리를 처음으로 도입해서 실행하고 있는 지역은 빅토리아 주와 사우스 웨일즈 주 등 5개 주가 관련된 머레이-달링 강 유역이다.[173]

(3) 호주 각 주의 수자원관리법의 특징

호주의 각 주의 수자원 관리법은 수로, 지표수, 그리고 지하수 등으로부터 취수하는 권리를 부여하거나 이를 제한해서 수자원 배분을 도모하는 것이 특징이다. 물을 다루는 부서는 종합적인 수자원 배분계획(water allocation plan)을 수립하며, 수자원 이용 면허(water license)나 허가(permit)를 통해 이러한 임무를 수행한다. 수자원 배분계획은 지역의 수자원 정보, 생태자원, 사회적・문화적 필요성, 산업・농업・공공분야에서의 수자원 수요, 그리고 수자원 배분 결정과 면허정책을 포함하고 있다. 그리고 수자원 배분계획을 수립하는데 있어서는 사회적, 환경적, 경제적 요소를 반영하여야 하고, 사전에 지역사회 및 이해 당사자와의 충분히 협의하여야 한다.

173) http://www.environment.gov.au/water/australia/coag/index.html

호주 각중의 수자원 관리법은 다음과 같다

- 퀸즐랜드 주: Water Act
- 뉴사우스 웨일즈: Water Act
- 빅토리아 주: Water Act
- 사우스 오스트레일리아 주: Water Resources Act
- 웨스턴 오스트레일리아 주: Right in Water and Irrigation Act
- 타스마니아 주: Water Act
- 북부 자치지구: Water Act

3. 호주의 퀸즐랜드 주의 수자원관리법 내용

(1) 퀸즐랜드 주의 개관

퀸즐랜드 주는 전 지역의 54%가 열대지역에 속하며 많은 해안 섬이 있다. 해안은 6,000킬로미터 이상 펼쳐져 있으며, 인근바다에는 약 2,000개의 섬과 산호초 섬이 있다. 퀸즐랜드 주는 서부의 평원, 북서부의 고산지역, 동부의 산지와 해안 평원 지역 등으로 나뉜다. 동부해안 지역의 대부분은 긴 모래 언덕과 모래층으로 구성되어 있다. 통양은 화산활동이나 지각변동을 겪지 않고 오랫동안 영양분이 축척되어 있어 비옥하다. 기후는 여름에는 몬순지역이라서 비가 많으며, 겨울에는 비교적 건조한 날씨가 지속된다. 여름에 내리는 비는 해안에서 멀어 질수록 줄어들며, 겨울비는 북쪽으로 갈수록 줄어든다는 특징을 가진다. 강수량은 엘리뇨의 영향으로 매년 다르지만, 연간 강수량의 90%가 11월에서 4월 사이의 여름에 내린다. 퀸즐랜드 주는 가뭄이나 홍수, 서리, 태풍에 이르는 예측하기 어려운 기상상황이 많아 발생해서 하천, 해안, 농업, 생물다양성 그리고 주민 생활에 영향을 미친다.[174)]

174) http://www.epa.qld.gov.au.

2000년 9월에 퀸즐랜드 주는 새롭게 수자원법(Water Act 2000)을 제정하였다 동 수자원법은 물을 포함한 환경자원의 지속가능한 이용과 관리, 하수처리를 위한 규제, 수자원관리 부서의 운영체제 수립 등을 목적으로 제정되었다. 즉 동법 규정된 업무는 자연자원·광산부(Department of Natural Resources and Mines)가 담당한다.[175] 한편 수질과 유역환경 보호는 환경보호청(Environmental Protection Agency)에서 관장한다.

(2) 자연자원·광산부

퀸즐랜드의 자연자원·광산부(Department of Natural Resources and Mines)는 중요한 자연자원과 수자원의 지속가능한 이용과 관리를 담당하고 있다.[176] 즉 자연자원·광산부(Department of Natural Resources and Mines)는 퀸즐랜드주의 토지, 수자원, 광물, 석유자원 등을 관리하고 배분하며, 자생식물을 보호하고 관리한다. 이를 위하여는 주무기관, 산업체, 이해관계인, 원부민, 그리고 지역사회간에 철저한 협의 과정을 거쳐야 한다. 그리고 퀸즐랜드주정부의 수자원프로그램은 수자원의 보전과 농업, 산업, 환경에 적합한 이용이 가능하도록 보장하는데 있다. 이를 위하여는 자연자원·광산부(Department of Natural Resources and Mines)가 수질과 수량을 계속해서 측정하고 평가하여야 한다. 또한 자연자원·광산부(Department of Natural Resources and Mines)는 지표수와 지하수 자원보전과 개발에 대하여 연구 및 조사를 하며, 지역자치정부와 하수처리업체 및 수자원 사업자를 규제하며, 대표적인 수자원 공급원인 댐의 안전성에 대하여도 검토한다. 이러한 규제적 임무의 일부로서 자연자원·광산부(Department of Natural Resources and Mines)는 허가와 면허의 신청에 대한 승인 내지 거부의 결정을 한다.[177]

175) http://www.derm.qld.gov.au/
176) http://www.derm.qld.gov.au/
177) http://www.derm.qld.gov.au/water

그리고 자연자원・광산부(Department of Natural Resources and Mines)는 통합자원관리국(Integrated Resource Management), 석유채광국(The Bureau of Mining and Petroleum), 자연자원 사업국(Natural Resource Services), 전략지휘국(Strategic Directions) 등 4개의 하부조직을 두고 있다. 한편 원주민의 토지 및 권리에 관한 업무는 사무국이 직접 관장하고 있다.[178] 그리고 자연자원・광산부(Department of Natural Resources and Mines)는 일의 업무의 순위를 정하며 다양한 업무를 지원하기 위한 자금을 확보하여 제공한다. 통합자연자원계획, 통합자연자원관리 및 이용, 광물 및 석유탐사 및 개발, 광업안전 및 보건, 분쟁해결 등의 업무를 통하여 통합된 계획과 서비스를 제공하고 발전시키고 있다. 이 중에서 수자원의 배분과 이용에 관한 사항은 주된 업무를 담당하는 것은 “통합자원관리국”이다.

(3) 퀸즐랜드 주의 수자원관리법 주요내용

1) 입법배경의 과정

퀸즐랜드 주의 수법(Water Act)은 수자원의 지속가능한 이용 및 관리와 하수처리를 위한 규제제도, 그리고 수자원 관련 부서의 운영체계 등의 목적으로 2000년 9월 13일에 개정되었는데, 이는 기존의 수자원법(Water Resources Act 1989)을 대체하는 법률이다. 동 법률은 퀸즈랜드주 수자원관리법에 관한 첫번째 종합적이고 전면적인 개정이며, 수자원기획조장에 대한 입법적 근거를 제시하고 있다. 또한 이법은 수리권과 환경적으로 지속가능한 개발에 대한 안정적인 기반을 제공한다.

퀸즐랜드주의 수자원계획은 인간, 산업, 농업 그리고 환경적으로 지속가능한 이용방법과 하천유역의 수자원배분 방법을 수립하기 위하여

178) Statement of Affairs, Department of Natural Resource and Mines, 2002/8. pp. 2~3.

지역사회와 이해관계인간의 협의과증을 통하여 발전되었다. 즉 수리권 확립을 통하여 수자원 이용자들이 안정적이고 구체화된 권리를 갖게 되었으며, 수리권거래제도를 통하여 수자원의 효율적인 이용이 가능하게 되었다. 퀸즐랜드 Water Act 2000은 전체 10장으로 구성되어있다. 즉 총칙, 수자원 배분과 지속가능한 관리, 하부조직과 공공서비스, 수자원관련 기관, 조사・집행・위반, 재심・이의제기・조정, 절차, 기타조항, 변동 및 폐기, 개정 등으로 구성되어 있다.

2) **수자원의 배분과 지속가능한 관리**(Allocation and Sustainable Management)

지속가능한 관리(Sustainable Management)란 퀸즐랜드 주민을 위하여 물리적・경제적 그리고 사회적으로 무기한 계속해서 좋은 상태로 관리하는 것을 말한다. 이는 자연생태계의 생물학적 다양성을 보호하는 것, 수자원에 대해 권리를 갖고 있는 현재와 미래의 수자원이용자가 권리 및 이용증대에 대한 확신을 갖도록 하는 것, 생태학적으로 지속가능한 개발원칙에 따르는 것, 자연적으로 발생하는 수자원과 기타 자원의 질적 향상 및 그 유지, 수로・호수・샘・지하수층・자연생태계, 그리고 기타 자원의 붕괴를 막는 것, 지역사회의 필요를 충족시키는 수자원의 공정하고 효과적인 분배, 수자원 분배 및 수자원관리의 기획에 있어서 지역사회의 적극적인 참여를 권장하는 것 등을 포함한다.[179] 그리고 수자원의 효과적인 사용이란 수자원의 수요에 대한 예측을 토대로 수요관리 수단을 구체화하며, 계획된 수자원 이용을 위하여 수량을 확보하고 수질을 향상시키며, 수자원 이용의 극대화를 위하여 수자원의 재활용을 증진하는 것을 말한다.[180]

179) Queensland Water Act 2000, Art. 10(2).
180) Queensland Water Act 2000, Art. 10(3).

3) 수자원 면허

자원부장관은 소규모 댐을 건설하여 수자원의 흐름을 바꾸거나 취수하여 수자원을 이용하고자 하는 사람에게 면허(water License)를 발급할 수 있다.[181] 면허는 수자원 계획 또는 자원운영계획에 적합하게 이루어져야 한다.[182]

한 구획의 토지소유자 또는 둘 이상의 인접하는 토지의 소유자는 수자원을 취수하고 이용하기 위하여 또는 流水 방향을 바꾸기 위하여 면허를 신청할 수 있다. 취수는 주로 자신의 토지 또는 인접토지의 수로, 호수, 샘 또는 지하수층으로부터 취수하는 것을 내용으로 한다.[183] 개인뿐만 아니라 수자원관련 정부기관, 지방자치단체, 기타 법인도 신청할 수 있다. 신청은 문서로 자원부장관에게 제출하여야 하며, 장관이 결정할 수 있도록 충분한 정보를 제공하여야 하며, 정해진 요금을 지불하여야 한다.[184] 자원부장관이 면허신청을 승인 또는 거부하는 경우에는 신청인이 제출한 관련정보와 추가적인 정보를 모두 고려하여야 하며, 신청내용이 공고된 경우에는 제출된 모든 의견을 함께 고려하여야 한다.[185]

자원부장관은 신청이 적합하여 승인하고자 하는 경우에는 규정기간 내에 승인을 하여야 하며, 승인이 부절절하다고 판단이 되면 거부해야 한다. 자원부장관이 면허신청을 승인하면 승인 후 30일 이내에 신청인에게 면허증을 발급하여야 한다. 면허는 신청인에게 도달된 날로부터 효력이 발생한다.[186] 면허증에는 유효기간, 면허범위 그리고 취수

181) Queensland Water Act 2000, Art. 204.
182) Queensland Water Act 2000, Art. 205.
183) Queensland Water Act 2000, Art. 206(1)(2).
184) Queensland Water Act 2000, Art. 206(5).
185) Queensland Water Act 2000, Art. 210.
186) Queensland Water Act 2000, Art. 211.

내지 용수장소가 기재되어야 한다. 면허는 개정, 재발급, 양도, 포기 또는 취소될 수 있으며, 면허에 조건이 부과될 수 있다.[187]

자원부장관은 면허가 수자원계획이나 자원운영계획에 더 이상 부합할 수 없다고 판단되면 면허를 개정하여야 한다. 자원부장관은 새로운 수자원계획이 승인되면 자연생태계와 수질 등에 대한 중대한 침해 내지 변화를 일으키지 않는 한 가능한 빨리 계획에 정해진 기간 내에 면허를 개정하며, 기존 면허자에게 현 면허가 계획과 일치 하지 않는다는 것을 통고하고, 개정 면허증을 발급하여야 한다. 개정 면허는 면허자가 개정 면허증을 받은 날로부터 효력이 있다.[188] 다만 경미한 사항에 대한 교정은 특별한 제한 없이 교정할 수 있다.[189] 또한 면허는 양수인의 동의하에 양도될 수 있으며 양도된 면허의 효력은 양도전과 동일하다.[190]

4) 물 배분권

자원부장관은 자원운영 면허와는 별도로 물 배분(할당)권(water allocations)을 발급할 수 있다. 국장은 배분권을 부여한 후 30일 이내에 면허자에게 그 사실을 통지한다.[191] 자원부장관은 자원운영계획에 일치하도록 물 배분권을 수정할 수 있으며, 그 사실을 배분권자에게 통지한다. 배분권이 개정되면 등록부에 개정의 상세한 내용을 기록한다.[192] 등록부에는 물 배분권자, 면허보유방법, 배분할 물의 양, 취수지역, 농업용・산업용・도시용・관개용 등 취수목적, 물 배분과 관련된 자원운영계획, 기타 관련문제 등이 게재되어야 한다.[193]

---

187) Queensland Water Act 2000, Art. 212(214).
188) Queensland Water Act 2000, Art. 217.
189) Queensland Water Act 2000, Art. 218(219).
190) Queensland Water Act 2000, Art. 222.
191) Queensland Water Act 2000, Art. 123.
192) Queensland Water Act 2000, Art. 125.
193) Queensland Water Act 2000, Art. 127.

5) 물 허가 신청 등

도로건설, 광산 개발 또는 석유탐사 등을 위해 일시적으로 수로나 호수, 샘 등으로부터 취수를 하고자 하는 경우에는 물 허가(water permits)를 얻어야 한다. 물 허가는 일시적이고 임시적으로 취수를 허가하는 것이므로 관개(灌溉)목적으로 장기간에 걸쳐 취수가 필요한 경우에는 허가가 아닌 물 면허를 신청하여야 한다. 신청은 허가의 용도와 합리적으로 예측 가능한 완료일을 기재하여야 한다.[194]

자원부장관은 신청을 승인 또는 거부함에 있어 수자원 계획 또는 자원운영 계획, 자연 생태계와 수로·호수·샘 및 대수층에 미치는 영향, 물 관리를 위하여 지역사회와 협의하여 개발한 정책 및 공공이익을 고려하여야 한다.[195] 자원부장관은 신청이 적합하다고 판단하는 경우 기간을 정해 조건부 또는 조건 없이 허가할 수 있으며, 또한 신청을 거절할 수 있다. 물 허가를 받은 자는 허가를 포기할 수 있으며, 국장은 허가 취소가 필요하다고 판단되면 허가를 취소할 수 있다.[196]

6) 계절에 따른 물 할당

계절에 따른 물 할당(Seasonal Water Assignments)이란 해당 연도에 물 소유권에 근거해서 취수할 수 있는 물의 전부 또는 일부를 소유권자 이외의 자에게 할당하는 것을 말한다. 할당받은 자는 물 소유권자와 동일하게 취수할 수 있다. 물 배분의 임대의 경우에는 물 배분 등록부에 임대에 관해서 등록해야 하지만 물 할당의 경우에는 등록할 필요가 없다.

어느 지역의 수자원 계획 또는 자원운영 계획이 계절에 따른 물 할당을 허용하는 경우에 물을 배분 받은 자는 그 연도에 대한 계절별 물

194) Queensland Water Act 2000, Art. 237.
195) Queensland Water Act 2000, Art. 239.
196) Queensland Water Act 2000, Art. 240(244).

할당을 신청할 수 있다. 자원관리국장은 신청이 계절별 물 배분 규칙을 준수하는 경우에 신청을 허가한다. 자원부장관은 신청을 승인한 경우 할당받은 자에게 해당 연도에 대한 물 허가를 하여야 한다.[197] 물 면허를 받은 자도 계절별 물 할당을 신청할 수 있다.[198]

7) 물 계획과 수자원 계획

① Water Planning

자원부장관은 퀸즐랜드 주의 장래의 물 수요에 대처하기 위해 자연생태계의 보전과 물의 안정적 공급을 주된 내용으로 하는 물 배분 및 지속가능한 관리 계획, 즉 물 계획(Water Planning)을 수립해야 한다. 자원부장관은 퀸즐랜드 주의 수량과 수질을 정기적으로 측정하여 보관하며, 물 수요 공급체계와 물 관리 영향 등에 관한 정보를 수집한다.[199](제35조). 자원부장관은 물에 대한 정보 수집을 위해 필요한 경우 관련자에게 범위를 정하여 정보를 요구할 수 있다. 다만 공개로 인하여 개인에게 상업적으로 불리한 결과를 초래할 수 있는 경우에는 공개가 금지된다.[200]

② Water Resource Plans

자원부장관은 효율적인 물 관리를 위해서 수자원 계획(Water Resource Plans)을 수립할 수 있다. 수자원 계획은 지속가능한 물 이용, 지속가능한 물 관리 체제의 구축, 미래의 물 수요공급에 있어서의 우선순위, 물 배분 시스템 구축 등을 포함한다.[201] 자원부장관은 수자원 계획안에 대해 자문을 할 패널을 구성하며, 관련된 과학적 정보와 기

197) Queensland Water Act 2000, Art. 141(144).
198) Queensland Water Act 2000, Art. 230(235).
199) Queensland Water Act 2000, Art. 35.
200) Queensland Water Act 2000, Art. 36.
201) Queensland Water Act 2000, Art. 38.

술적 평가에 관한 보고서를 준비한다.[202] 자원부장관은 수자원 계획안을 준비할 때 현재의 수량과 수질 현황, 지속가능한 개발을 증진하기 위한 원칙, 지하수 기준, 현재의 수리권 현황, 생태적 문화적 사회적 요소를 고려한 퀸즐랜드 주의 미래 물 수요 공급, 관련된 공공이익 등을 고려하여야 한다.[203] 자원부장관은 수자원 계획 최종안을 마련하는 경우 제기된 모든 적절한 의견을 고려해야 하며, 주지사는 이렇게 작성된 수자원 계획의 최종안을 승인한다. 승인한 안(案)은 해당 지역의 수자원 계획이 된다.[204] 자원부장관은 계획지역에서 환경적 목적과 물 이용 내지 배분 목적을 위해 수자원 계획을 더 이상 적절히 수행할 수 없거나, 그러한 목적을 충족할 수 없을 때에는 수자원 계획을 개정하거나 기존 계획을 대체하는 새로운 계획을 수립할 수 있다.[205]

③ 물이용 계획

토양과 물의 오염이 증가하거나 물의 가치가 감소하면 물 이용을 규제해야 한다. 자원부장관은 염도(鹽度)증가, 수질 악화, 토양침식, 수로 및 제방의 불안정, 강변 환경의 손상 등으로 토양과 수자원에 나쁜 영향을 미칠 수 있다고 판단하면 물이용 계획을 수립할 수 있다. 물이용 계획안은 의견개진 및 지역사회와의 협의 절차에 회부된다.[206] 물이용 계획안에는 목적, 계획지역 범위, 계획의 대상이 되는 물이용의 형태, 물이용의 기준, 물의 재사용과 수질, 물이용의 효율성, 제반 조건 및 검증에 대한 내용이 포함되어야 한다.[207]

자원부장관은 물이용 계획안을 준비함에 있어서 물이용이 토양과 수자원에 미치는 악영향을 감소시킬 수 있는 물이용 방법과 현재의

202) Queensland Water Act 2000, Art. 39.
203) Queensland Water Act 2000, Art. 41.
204) Queensland Water Act 2000, Art. 50.
205) Queensland Water Act 2000, Art. 55.
206) Queensland Water Act 2000, Art. 61.
207) Queensland Water Act 2000, Art. 62.

산업계 관행 등을 고려해야 한다.[208] 자원부장관은 물이용에 관한 최종안을 준비할 때 그 안에 대해 제기된 모든 적절한 의견을 고려해야 한다. 주지사는 물이용 계획의 최종안을 승인하며, 승인된 안은 계획지역에서 물이용 계획이 된다.[209]

④ 자원운영 계획

수자원 계획을 시행하기 위해서는 자원운영 계획 수립, 자원운영 면허 부여, 임시 물 배분 면허로의 전환, 물 배분 면허의 부여 등과 같은 수자원계획의 이행조치가 필요하다. 자원부장관은 수자원 계획을 시행하기 위하여 자원운영계획을 수립할 수 있다.[210] 자원운영 계획안에는 수자원 계획에 대한 평가, 계획지역의 지도, 계획안이 적용될 수자원에 대한 평가, 계획안이 적용되고 운영될 수자원 관련 기반에 대한 평가, 지속가능한 수자원 관리 방법에 대한 평가, 계획지역에 적용될 수자원과 자연생태계에 대한 검증작업의 평가, 수자원 계획의 이행결과에 대한 평가방법 등이 포함되어야 한다. 계획안이 물 배분 문제에 대해 규정하고 있으면 이에 적용될 환경관리규칙, 물 배분 규칙, 물 배분양도규칙 등에 대하여 기술한다.[211] 그리고 자원부장관은 관련된 의견 및 공공이익 등을 고려하여야 하며,[212] 자문 패널의 의견을 참조해서 최종안을 마련한다.[213] 주지사는 계획의 최종안에 대한 승인여부를 결정하며, 승인된 계획은 관보에 게재됨으로써 효력을 발생한다.[214]

208) Queensland Water Act 2000, Art. 63.
209) Queensland Water Act 2000, Art. 65.
210) Queensland Water Act 2000, Art. 95.
211) Queensland Water Act 2000, Art. 98.
212) Queensland Water Act 2000, Art. 99.
213) Queensland Water Act 2000, Art. 100.
214) Queensland Water Act 2000, Art. 101(103).

8) 서비스 공급자

물 공급 또는 하수 서비스를 위한 기반시설을 가지고 있는 지방정부, 물 기구 및 이런 시설에 투자하려는 기관은 서비스 공급자(Service Providers)로 등록을 신청하여야 한다.[215] 자원부장관은 등록신청이 적합하다고 판단되면 신청인을 서비스 공급자로 등록시킨다. 물을 공급하는 서비스 공급자는 일정한 경우 서비스를 중단하거나 그와 관련된 비용을 징수할 수 있으며, 물 공급시설에 계량기를 설치하도록 할 수 있다.[216]

서비스 공급자는 필요한 경우에 기반시설을 검사, 정비, 수리 또는 교체하기 위하여 공급시설에 출입할 수 있다. 누구든지 서비스 공급자의 기반시설에 피해를 주거나, 허가 없이 접속하거나, 기반시설에 허가 없이 물질을 배출하거나 또는 기반시설의 물을 오염시킨 경우에는 피해를 배상해야 한다.[217] 물 서비스 공급자는 기후조건으로 물 절약이 필요한 경우에는 물 공급을 제한할 수 있으며, 물 사용 시간과 방법을 제한할 수 있다. 이러한 제한은 서비스 공급자의 자원운영 면허, 임시 자원운영 면허, 물 면허 또는 물 배정에 규정된 조건과 합치하여야 한다.[218]

서비스 공급자는 서비스의 기반시설, 표준 등에 관한 자산관리 계획을 가지고 있어야 한다.[219] 지방정부는 그 지역의 전부 또는 일부를 서비스 공급이 이루어지는 서비스 지역으로 선포하거나 기존의 서비스 지역을 변경할 수 있다.[220] 서비스 공급자는 최선을 다해서 건물과 서비스 공급자의 기반시설을 연결하여 서비스 공급이 이루어지도록

215) Queensland Water Act 2000, Art. 370.
216) Queensland Water Act 2000, Art. 381(383).
217) Queensland Water Act 2000, Art. 384.
218) Queensland Water Act 2000, Art. 388.
219) Queensland Water Act 2000, Art. 408.
220) Queensland Water Act 2000, Art. 448.

하여야 한다. 그러나 서비스 공급자가 기반시설의 물리적 제약 때문에 물을 공급할 수 없는 경우에는 공급이 강제되지는 않는다.[221] 물을 공급받는 가정용 건물이 서비스 규칙을 위반하거나 요금을 지불하지 않는 경우에는 서비스 공급자는 최소한 수준으로 물 공급을 줄일 수는 있지만 물 공급을 전면 중단할 수는 없다.[222]

9) **댐과 홍수 저감**

① 댐 파손 영향평가

댐을 건설하려는 자는 높이가 8미터 이상이며 저수량이 500ML이상인 댐과 높이가 8미터 이상이며 저수량이 250ML 이상이고 만수위(滿水位)에 집수유역이 수면 최대 면적의 3배 이상인 댐에 대해서는 댐 건설 후 댐 파손 영향평가(Dam Failure Impact Assessment)를 하여야 한다. 국장은 기존 댐이나 건설 중인 댐의 소유자에게 댐 파손 영향평가를 받도록 통지할 수 있다. 국장이 통지를 하면 댐 소유자는 파손 영향평가를 완료하고 국장에게 결과를 보고하여야 한다. 댐 소유자는 댐이 완성된 경우 최종 파손 영향평가를 하여 국장에게 보고한 후 5년 이내에 재평가하여야 한다.[223]

댐 파손 영향평가의 결과로 기존 댐이나 건설예정인 댐으로 인해 위험에 처하는 인구가 일정한 수를 넘는 것으로 판정된 경우에는 위험도에 따라 등급이 정해진다. 누구든지 허위정보가 포함된 평가를 해서는 안 되며, 댐 소유자는 영향평가에 소요되는 비용을 지불하여야 한다. 국장은 영향평가 결과를 승인하거나 거부할 수 있으며 필요한 경우 재검토하도록 지시할 수 있다.[224] 자원부장관은 댐에 파손위

221) Queensland Water Act 2000, Art. 454.
222) Queensland Water Act 2000, Art. 457.
223) Queensland Water Act 2000, Art. 483.
224) Queensland Water Act 2000, Art. 484(487).

험이 있거나 파손으로 인한 영향을 예방하거나 최소화하기 위하여 조치가 필요하다고 판단할 때는 댐 소유자나 운영자에게 합리적인 조치를 취하도록 지시할 수 있다(제494조).[225]

② Flood Mitigation

댐의 소유자는 홍수 저감를 위하여 운영규정을 수립하도록 요구하고 있다 이 경우 댐 소유자는 홍수저감 운영규정을 만들어 자원부장관의 승인을 받아야 한다. 자원부장관은 5년 기한 내에서 운영규정을 승인할 수 있다. 또한 댐의 소유자에게 규정의 수정을 요구할 수 있다. 댐의 소유자는 운영규정의 유효기간이 만료되기 전에 운영규정을 점검하고 필요하면 보완하여야 한다.[226]

10) **수자원 당국**(Water Authorities)

수자원과 관련된 활동을 하기 위하여는 법규정에 따라 수자원 당국을 설립할 수 있다. 수자원당국은 카테고리 1과 카테고리 2의 두 종류가 있으며, 수자원당국은 법인으로서 법률행위를 하거나 소송당사자가 될 수 있다. 자원부장관은 공고를 통하여 수자원당국 설립을 제안할 수 있다. 공고에는 수자원 당국의 명칭, 카테고리, 수자원에 대한 활동을 할 것이라는 사실, 수자원 당국이 취득하거나 건설하는 작업장, 수자원 기구가 취하려는 토지, 자금조달방법, 이사의 수와 선출방법, 주정부가 부담할 설립비용 등을 기술한다. 자원부장관은 설립에 관하여 적합하게 제출된 의견을 수자원 관리청이 설립되기 전에 심사하여야 한다.[227]

수자원 당국은 그 지역 내에서 활동한다. 지역외부에서 활동하는 것이 이 당국의 기능 수행을 제약하지 않고 당국의 이용자와 고객에게

225) Queensland Water Act 2000, Art. 494.
226) Queensland Water Act 2000, Art. 496(499).
227) Queensland Water Act 2000, Art. 541(553).

재정적인 피해를 주지 않으며, 또한 카테고리 1의 당국의 경우 외부에서의 활동이 당국의 계획과 일치하는 경우에 수자원 당국은 관할지역 밖에서 활동 할 수 있다. 또한 수자원 당국은 강 유역의 보호, 토양침식 방지, 토양훼손 복원 및 예방 기구가 소유하거나 관리하는 토지에 있는 위락지구 관리 등의 업무를 수행한다. 그러나 수자원 당국을 설립하는 것이 그 자체로서 물에 대한 권리나 자원운영 면허를 부여하는 것은 아니다.[228)]

수자원 당국은 법에 따라 그 기능을 수행하기 위하여 고객에게 요금을 부과할 수 있다. 요금은 수행된 활동에 대하여 양에 따라 결정하고 부과할 수 있다.[229)] 수자원 당국은 업무 수행 등을 위하여 토지를 수용할 수 있으며, 일정규모 이상의 자산처분 등 중대한 조치를 하는 경우에 자원부장관에게 보고하여야 한다.[230)]

4. 호주의 지하 수자원관리의 내용

(1) 개 관

호주는 지표수자원이 부족해서 지하수자원이 차지하는 비중이 크다. 이에 따라 각 주정부는 그 주의 지질 조건에 맞는 지하수 관리제도를 두고 있다. 예컨대, 퀸즐랜드 주의 수자원법(Water Resources Act), 태즈메니아 주의 지하수법(Groundwater Act), 사우스 오스트레일리아 주의 수자원법(Water Resources Act)과 지하수법(Groundwater Act), 웨스턴 오스트레일리아 주의 수리권 및 관개에 관한 법률(Rights in Water and Irrigation Act), 그리고 북부지역자치구와 빅토리아 주의 수법(Water Act) 등이 각각 지하수를 다루는 법이다. 위의 법률들은 지하수 취수허가 및 내용에 관한 사항, 시추 내용・방법, 연간 취수 허용량, 주무

228) Queensland Water Act 2000, Art. 567(571).
229) Queensland Water Act 2000, Art. 572.
230) Queensland Water Act 2000, Art. 577.

기관의 역할, 지하수 관리 지역, 지하수 관리계획 등을 주된 내용으로 하고 있다. 아래에서는 빅토리아 주의 水法을 분석하기로 한다.

(2) 호주의 빅토리아(Victoria) 주의 지하수 관리

호주의 빅토리아 주의 지하수는 1989년에 제정된 수법(Water Act)에 의해 지표수와 함께 통합·운영되고 있다. 수법 제정 전에는 1969년 지하수법(Groundwater Act)에 의해 운영되어 왔다. 빅토리아 주 수법 중에서 지하수에 관계되는 내용은 다음과 같다.

빅토리아 주의 현재와 장래의 주민의 유익한 사용을 위하여 지하수 자원을 보호하고 관리하는 것이 지하수 이용을 규제하는 주된 이유다. 모든 지하수의 소유권은 원칙적으로 국가에 속하며[231], 지하수를 사용하고자 하는 자는 자원환경부장관으로부터 허가나 면허를 받아야 한다.[232]

지하수 보호를 위해 자원환경부장관은 지하수관리지역을 지정하고, 지하수관리계획을 수립·공포한다. 현재 빅토리아 주에서는 60개 이상의 지역이 지하수관리지역으로 지정되어 있으며, 그 중 절반이 남부 지역에 있다. 지하수관리지역에서 사적(私的)으로 지하수를 취수하기 위해서는 면허가 있어야 한다. 지하수관리지역 지정기준은 연간 취수허용량이며, 자원환경부장관은 수시로 취수량을 측정하여 지하수 배분에 대해 결정한다. 자원환경부장관은 수집된 자료를 체계화하고 자료가 미비한 지역이나 문제가 있는 지역을 계속 조사하고 지하수 데이터베이스를 수시로 보강한다.[233] 자원환경부장관은 빅토리아 주 전체에 걸쳐 지하수 개발현황과 조사결과 그리고 문제점 등을 의회에 매년 보고하여야 한다.

231) Victoria Water Act 1989, Art. 7.
232) Victoria Water Act 1989, Art. 51.
233) Victoria Water Act 1989, Art. 22.

자원환경부장관은 지하수자원의 보호를 위해서 연간취수 허용량의 70%에 도달한 지하수층을 지하수 공급제한지역(Groundwater supply protection area)으로 지정할 수 있다.[234] 자원환경부장관은 필요한 경우 지하수공급제한지역의 범위를 변경하거나 지정을 해제할 수 있다.[235]

자원환경부장관은 지하수관리계획(Groundwater management plan)을 수립하기 위해서 자문위원회를 구성한다. 자문위원회의 구성원은 반수 이상이 지하수 공급제한지역 내의 토지 소유자 또는 점유자이어야 하며, 또한 관리계획에 대한 전문성과 경험이 있는 자이어야 한다. 자문위원회는 지하수 배분과 지하수 공급제한지역에서의 수리권거래에 대해 자원환경부장관에게 자문을 한다.[236]

5. 최근 호주의 수자원관련 개정법률[237]

(1) Water Act(2007)

호주의 2007 Water Act는 2008년 3월 3일에 시작되었다. 그리고 호주는 수자원관리를 위하여 내용을 개정하였는데, 그 주요내용은 다음과 같다.

- 동법률은 머레이-달링유역청(Murray-Darling Basin Authority-MDBA)을 설립하며, 머레이-달링유역청은 강유역의 물자원을 통합하고 지속가능한 방법으로 관리하기 위하여 필요한 집행권한과 기능을 가진다.
- 동법률은 머레이-달링강유역청(MDBA)에게 유역계획을 마련할 것을 요구한다. 머레이-달링강유역의 물자원을 통합하고 지속가능한 방법으로 관리할 수 있는 전략적 계획

234) Victoria Water Act 1989, Art. 27.
235) Victoria Water Act 1989, Art. 28.
236) Victoria Water Act 1989, Art. 29.
237) http://www.environment.gov.au/water/australia/water-act/index.html#water-act

- 동법률은 머레이-달링강유역과 강유역 외부의(연방이 물을 소유한) 환경자산을 보호 및 보존하는 연방환경물을 관리하기 위해 Commonwealth Environmental Water Holder(연방환경물보유국)를 설립한다.
- 동법률은 오스트레일리아 경쟁 및 소비자 위원회(Australian Competition and Consumer Commission: ACCC)에게 물요금 및 물시장규칙을 개발하고 집행할 수 있는 핵심역할을 제공한다.
- 동법률은 기상청에게 1995년 기상청법(Meteorology Act)하에서 존재했던 기능에 추가하여 수자원 정보제공기능을 부여한다.

(2) Water Act(2008)

2008년 12월에 Water Act(2007은) 개정 Water Act(2008)을 개정하였다. 개정 Water Act(2008)의 주요 내용은 다음과 같다.

- 머레이-달링강 유역관리 위원회의 기능은 머레이달링강유역청으로 이전되었다.
- 머레이-달링강 유역의 물자원관리는 단독 기관의 책임하에 있다.
- ACCC의 역할은 모든 물공급자와 거래자에게 적용되는 물요금규칙과 물시장규칙을 제정함으로써 권한을 강화하였다.
- ACCC의 현재의 권한은 모든 비도시지역의 물요금을 규제하기위하여 결정조치를 결정 또는 승인하기 위해 확장하였다.
- 인간의 중요한 물수요를 충족시키기 위한 조치를 제공하기 위해 유역계획은 실행되었다.
- 개정 Water Act(2008)은 연방헌법과 유역 주(퀸즐랜드, 뉴사우스웨일스, 빅토리아 그리고 남부호주를 통칭)에서부터 연방까지 특정 권력에 대한 참고를 결합하는 것을 바탕으로 한다.
- 동법률은 유역 주 - 퀸즐랜드, 뉴사우스웨일스, 빅토리아 그리고 남부호주를 통과한 입법을 참조한 후 연방의회를 통과했다.

호주는 물관리에 대한 정부와의 공동작업의 한 부분으로서, 개정 Water Act(2008)는 두 가지 매우 중요한 정부 간의 합의를 협상한 후 달성되었다. 그리고 2008년 4월: 머레이-달링강 유역개혁의 양해각서는 뉴사우스웨일스, 빅토리아, 남부호주와 퀸즐랜드의 총리, 호주 수도지역의 수석장관에 의해 서명(체결)되었다. 이와 더불어 2008년 7월: 머레이-달링강 유역개혁에 대한 정부 간의 합의는 Fist Ministers에 의해 서명되었으며, 그 합의는 양해각서의 원칙을 세웠다. 정부 간 합의에서 정부는 새로운 지배구조와 파트너쉽을 통해 강 유역 전체를 관리하고 계획하는 새로운 문화 및 관행을 실천하게 되었다.

(3) 호주의 물규정

호주의 물관리 규정들은 2007년의 물관리 규정 하에서 제기된 문제들에 대한 처방을 내리게 되었다. 2008년 6월 19일에 연방행정위원회는 Water Act(2008)를 승인했고, 또한 주요 규정을 제정하였다.

최근의 사정을 반영해 만든 본 법에 따른 규정들은 다음을 포함한다. Water Act(2008) 주요규정과 수정한 규정은 다음과 같다.

- 장관이 물시장과 물요금 규칙을 제정하기 위해 따라야 하는 과정
- 머레이 - 달링강유역의 합의에 관한 사항
- 머레이 - 달링강유역의 합의에 대한 개정
- 머레이 - 달링강유역의 경계의 정의
- 머레이 - 달링강유역청의 특별한 권한과 물정보

2010년에는 본 법에 따른 물 요금규칙의 범위를 강화하기 위한 이 규정들(Water Amendment Regulations 2010)을 만들었다. 동 규정들(물개정규정 2012)은 Snowy Hydro(호주 최대수력발전회사) 허가에 적용되는 두 가지 변화를 처방한다. 또한 개선된 물계획으로서 다수의 빅토

리안 물자원계획을 처방한다. 기상청에게 제공되어야 하는 물정보를 명시하며, 기상청은 정보가 제공되었을 때, 해당 정보를 제공해야 한다.

Water Act(2007) 前의 물관리는 백년 이상동안 강과 체수층(滯水層)을 가장 효과적으로 관리해오면서, 머레이-달링강 유역은 5개의 주와 영역으로 관리되었으며, 각각은 이러한 이익을 경쟁해왔다. 머레이-달링강 물합의는 1914년 뉴사우스웨일스와 빅토리아, 남부호주에 의해 서명(체결)되었고, 머레이강위원회(이후 머레이-달링강유역위원회가 되었음)에 의해 설립되었다. 위원회에 의해 수행되기 전에 통제모델은 모든 강유역관할권의 합의를 요구했다. 이들 법안(arrangements)은 물법이 개시되기 전까지 큰 변화 없이 유지되어 왔으며, 이것은 개혁을 저해해 왔고, 전체적으로 봤을 때 강 유역을 위한 것은 아니었다는 결정을 내리게 했다. 그리고 강유역의 할당은 낮은 물유입과 기후변화의 시작을 낳았으며, 머레이-달링강 물합의가 체결되었을 때에는 예견되지 못했다. 물법은 나라의 가장 중요한 자산 중에 하나인 머레이-달링강유역의 물관리에 직면한 미래의 어려움을 해결하기 위한 능력을 제공한다.

물효율 등급 및 기준 법률(2005: Water Efficiency Labelling and Standards Act(2005))에 물효율 등급 및 기준제도(WELS)는 5년 동안 시행되어 왔고, 지금은 입법의 조건에 따라 의무적인 검토할 예정이다. 동 제도는 가정용 물사용 상품에 대한 사용의 효율성을 위해 등록하고 등급화될 것을 명령한다. 현재 제도 내에 포함되어 있는 상품은 기계, 식기세척기, 수도, 샤워실, 화장실과 소변기를 세척하는 것이다. 물공급관리자는 자유의사로(자발적인 참여)로 제도 내에 속해 있다.

호주정부는 주와 지역정부들과 협동하여 제도를 관리하고 있으며, 국가보상을 보장하기 위해 상호보완적인 입법을 갖고 있다.

6. 소 결

호주는 그 국가적 이미지와는 달리 국가 전체가 물이 부족한 나라이다. 호주는 대규모 댐을 세울 정도의 큰 강이 없기 때문에 몇 개의 중요한 하천과 지하수에 물 공급을 의존하지 않을 수 없다. 그러한 이유로 호주는 수자원 관리에 큰 관심과 노력을 쏟지 않을 수 없었다. 호주는 연방국가인 데다가 헌법 구조상 수자원문제에 대해 연방정부가 개입할 수 있는 여지가 별로 없다.

따라서 호주에서는 각 주가 수자원관리에 책임을 지고 있다. 하지만 호주의 각 주는 주의 경계를 넘어 흐르는 하천을 공동으로 관리하는 체제를 일찍부터 갖추어 왔다.

최근에는 유역관리가 중요해짐에 따라 관련된 주 정부와 지역사회가 모두 참여하는 통합유역체제를 발족시켰는데, 머레이-달링강의 경우가 그러하다. 오늘날 머레이-달링 강 유역관리체제는 모범적인 하천유역관리 체제로 뽑히고 있다. 1990년대 들어 호주의 각 주는 연방정부의 지원으로 수자원관리제도와 수법을 정비하였다. 예컨대, 가장 대표적인 경우로 들 수 있는 것이 “퀸즐랜드 주 수법(2000)” 제정이다.

호주의 Queensland Water Act 2000은 유역관리를 도입하고 수리권 제도를 정비한 매우 모범적인 수법으로 평가되고 있다. 수리권 허가제를 정비한 것은 물론이고 수리권 거래제를 도입했을 뿐만 아니라, 면허(licence), 허가(permit), 계절에 따른 할당(seasonal assignment) 등으로 정교하게 세분하여 각각 다른 법적 효력을 갖도록 했다. 또한 퀸즐랜드 수법은 물 관련 계획절차를 상세히 규정해 놓았는데, 지역의 협력과 공공참여기회를 충분히 보장하고 있다. 그 외에도 댐 파손영향 평가와 홍수저감 대책을 규정하는 등 물 관리에 관한 모든 문제를 포함시켰다. 그런 점에서 퀸즐랜드 주의 2000년 수법은 매우 모범적인 수법이라고 할 것이다.

또한 호주의 각 주에 있어 상하수도 사업은 아직은 주 정부의 소관이다. 대부분의 경우 주 정부가 설립한 공기업이 상하수도 사업을 하고 있으며, 이들 기업의 규모는 상당히 큰 편이다. 최근에 상하수도 사업을 민영화하는 움직임이 있으나 다른 나라에 비해서 아직은 소극적이라고 하겠다.

제 4 장 글로벌한 사회에서 수자원관리에 관한 법제 개선방안

제 1 절 (가칭) 수자원관리기본법의 입법화 필요성

행정기구별로 분산되어 있는 수자원 관련 법제 대한 장·단점에 관하여 이론의 여지는 있을 수 있을 것이다. 하지만 수자원이냐 수질관리의 객체냐 하는 구분에 따라 상이하고 중복적인 수자원계획들이 존재하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 예컨대, 분야별 수자원계획과 관련하여 국토해양부장관이 관장하는 수자원종합계획 등 수자원량과 관련된 계획과 환경부장관이 관장하는 환경보전장기종합계획 등 수질관련 계획으로 나눌 수 있을 것이다. 즉 국토해양부 소관사무인 수자원장기종합계획 및 댐건설장기종합계획과 수질보전을 목적으로 하는 환경부 소관의 환경보전장기종합계획 및 수계별 상수원수질보전계획은 서로 동일한 수자원을 대상으로 하여 수립하는 계획임에도 불구하고 이러한 수자원을 대상으로 하는 계획을 충분하게 조율할 수 있는 기능이 없다면 양 계획은 서로 충돌하거나 불필요한 투자를 하는 등의 불합리적인 결과를 초래하는 부정적인 요소가 있다고 할 것이다.

그러나 서로 상이한 목적을 가지고 있는 법률들을 하나의 단일법으로 통합하는 방안에는 현실적인 제약이 따른다. 예컨대 단일법을 제정한다면 그 주무부처를 “국토해양부(Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs)”로 할 것인지 “환경부(Ministry of Environment)”로 할 것인지가 문제된다. 이는 단순한 부처이기주의로 치부할 문제가 아니라고 판단된다. 즉 “(가칭) 수자원관리기본법”은 수자원의 종합적인 이용, 개발과 환경보전이라는 두 가지 목적을 아울러야 한다. 따라서 우리나라와 같은 수자원 부족국가에서는 새로운 수자원 확보차원에서

불가피하게 댐을 건설해야만 하고 이를 “국토해양부”와 “환경부” 어느 쪽이 담당할 수 있느냐에 대한 문제가 남는 것이다. 이와 더불어 “(가칭) 수자원관리기본법”의 제정은 기존의 수자원 관련법령 체계의 개편을 의미하는 것이므로 자칫 법적 안정성 및 업무 혼선 등의 부작용을 초래할 가능성이 있다고 할 것이다.

현재 우리나라 「하천법」은 국토해양부, 「소하천정비법」은 행정안전부, 「수도법」은 국가・지방자치단체 또는 한국수자원공사, 4대강수계법은 환경부의 소관 사무이다. 그리고 하천의 크기에 따라 국가하천은 국토해양부가, 지방하천은 광역자치단체가, 소하천은 기초자치단체가 관리하고 있다. 둑은 국토해양부 소관 사무이지만 하천과 댐의 수질 보전은 환경부가 맡고 있다. 이처럼 수질관리조직은 환경부, 유역관리청, 시도(환경보건국), 시, 군, 구, 한국수자원공사 등으로 다양하게 분화되어 있다. 상수도 관리의 소재도 광역상수도는 국토해양부, 지방상수도는 환경부가, 마을상수도는 시장, 군수 또는 구청장으로 복잡하게 나뉘어져 있다. 즉 이러한 여러 개로 분산된 법령과 주무부처는 그대로 둔 채 국무총리 훈령에 근거하여 수질개선기획단장이 각 부처에서 수립한 수자원 관련 주요정책 및 계획들의 협의, 조정하고 수자원 관리 정책조정위원회의 심의를 거쳐 수립하는 수자원관리 종합 대책을 수립하도록 함으로써 수자원 관련 계획들을 통합・조정하는 제도를 운영하고 있다.

그러나 실제 운영에 있어서 여러 제약요인들이 많아 수자원 관련 계획들을 단순하게 취합하는 수준을 넘지 못하고 있다는 지적이 일반적이다. 또한 현재 수자원관리정책조정위원회가 하나의 옥상옥과 같은 존재라는 점과 행정규제의 완화라는 시대적 흐름에 부합하지 않는 점에서 비판의 대상이 되고 있다.

따라서 수자원관리와 관련된 현재의 정부부처들의 빅뱅을 통한 수자원 관리를 통합 위원회를, 현재는 “국무총리” 산하로 되었는데, 이

를 “대통령” 직속으로 하는 방안을 강구할 필요가 있다고 판단된다. 왜냐하면, 국무총리실의 수질개선기획단[238], 홍수대책비상기획단[239], 행정안전부의 재난대책과, 국토해양부의 수자원정책과, 수자원 개발과, 하천계획과, 하천운영과, 친수공간과, 환경부의 물환경정책과, 상하수도정책관, 수도정책과, 농수산식품부의 4대강새만금과, 농업정책과, 농업기반과, 또한 지방조직에 있는 홍수통제소, 지방국토청의 하천국 및 유역환경관리청을 통합하여 행정부처의 비연계성, 중복투자, 업무혼선을 없애기 하기 때문에 “(가칭) 수자원관리기본법”을 입법화하여 이러한 부서를 통합하는 위원회를 두어 관리할 필요가 있다고 판단된다.

제 2 절 제15대 계류된 “수자원관리기본법(안)” 검토

1. 1997년 6월 5일 방용석의원 등 26인 제출의 “물관리기본법(안)” 분석

수자원부족과 수질오염 문제가 날로 심각해짐에 따라 이에 대한 근본적인 대책이 필요하게 되었다. 이에 지표수・지하수 및 수량・수질의 관리체계를 일원화하여 통합된 물관리체계를 구축하고, 물관리의 기본원칙을 규정함으로써 물관리가 적정하게 이루어져 물의 혜택을 모든 국민이 균등하게 향유할 수 있도록 하고자 “물관리기본법률(안)”을 제안하게 되었다.

따라서 1995년 6월 5일 방용석의원 등 26인 제출의 “물관리기본법(안)”은 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의규정), 제4조 (다른법률과의 관계), 제5조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제6조(국민의 권

238) 「수질개선기획단구성및운영에관한규정」은 수질개선기획단구성및운영에관한규정 폐지령(대통령훈령 제125호)에 따라 폐지되었다.

239) 2007년 12월 6일에 국무총리훈령 제502호에 따른 「홍수대책비상기획단의 설치 및 운영 등에 관한 규정」제3조에 “홍수대책비상기획단”과 “유역비상기획단”을 두고 있다.

리와 의무), 제7조(물관리기본계획등), 제8조(물관리체계의 일원화), 제9조(적정사용의 원칙), 제10조(균등배분의 원칙), 제11조(비용부담의원칙), 제12조(상・하류간의 비용분담), 제13조(유역별관리의 원칙), 제14조(국가물관리위원회), 제15조(유역물관리위원회), 제16조(관계행정기관의 협조의무), 제17조(물관리특별회계의 설치), 제18조(법제상의 조치 등), 제19조(지방자치단체에 대한 재정지원), 제20조(조사・연구 및 기술개발에 대한 재정지원), 제21조(한국물관리연구원)으로 구성되어 있다.

2. 주요내용

(1) 물관리기본법(안)의 목적과 기본이념

동법률(안) 제1조에는 물관리의 기본원칙을 규정하여 물을 보다 적정하게 관리함으로써 맑은 물의 안정적 확보를 통하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함을 목적으로 한다고 정하고 있다. 그리고 동법률(안) 제2조에 물은 모든 생명체의 근원이며 인간의 생존에 필요한 귀중한 자원이므로 오염과 남용으로부터 보호되어야 하며, 국민으로 하여금 그 혜택을 고루 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 世代에게 계승될 수 있도록 적절하게 관리되어야 하고, 모든 물은 자연적, 사회적 및 경제적 여건과 조화를 이루도록 관리되어야 한다고 정하고 있다.

(2) 물관리기본계획 수립 등

동법률(안) 제7조제1항은 “환경부장관은 맑은 물의 안정적 확보를 위하여 물관리에 관한 종합적인 기본계획(“기본계획”)을 每 5年마다 수립하여야 한다”고 정하고 있다. 그리고 물관리에 관한 종합적인 기본계획에는 물관리에 관한 기본방향, 물의 개발과 수질보전을 위한 사업계획, 지역 간 용수배분 및 조정에 관한 사항, 적정한 수질과 수

량을 유지하기 위한 유역별 하천관리계획, 물관리 사업의 시행에 소요되는 비용산정 및 재원조달방안, 상수원수질개선 및 상수도시설의 설치・개선에 관한 사항, 기타 물관리를 위해서 필요하다고 인정되는 사항이 포함되어야 한다(동법 제7조제2항). 또한 환경부장관은 第1項의 규정에 의한 기본계획을 수립할 때에는 특별시장・광역시장・도지사 및 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후, 제14조의 규정에 의한 국가물관리위원회의 심의를 거치도록 정하고 있다. 동법률(안) 제7조제5항에 환경부장관은 관계중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 기본계획과 년도 별 시행계획의 수립에 필요한 자료의 요구 또는 협조를 요청할 수 있으며, 그 요구 또는 협조요청을 받은 者는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다고 정하고 있다.

(3) 물관리체계의 一元化 및 유역별 관리원칙, 기본원칙 등

동법률(안) 제8조에 “지표수와 지하수의 관리체계는 일원화되어야 하며, 수량과 수질은 통합관리 되어야 한다”고 정하고 있다. 동법 제9조에 물은 오염이나 남용에 의하여 타인의 물사용을 방해하지 아니하는 범위 내에서 효율적으로 적정하게 사용되어야 하고, 물은 모든 지역 및 용도 간에 공정하고 효율적으로 고루 배분되어야 함을 원칙으로 한다. 다만, 한정된 물을 배분함에 있어서는 먹는 물에 우선적으로 공급되어야 한다”고 하는 “균등배분의 원칙”을 정하고 있다. 또한 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 물관리에 지장을 준 者는 그 회복에 소요되는 費用을 부담하여야 한다는 “비용부담의 원칙”을, 물의 開發과 보전을 위한 비용은 그 수혜의 폭에 따라서 상・하류 지역주민 간에 공평하게 분담되어야 한다는 “상・하류간의 비용부담”의 원칙을 두고 있다(동법률(안) 제11조 내지 제12조). 동법 제13조는 “물은 수계별 유역단위로 수량과 수질을 함께 관리하여야 한다. 다만, 환경부장관은 유역간 물수급 균형을 위하여 필요한 경우에는 제14조의 규

정에 의한 국가물관리위원회의 심의를 거쳐 유역간 물이동의 방법・범위 및 그 양을 정할 수 있다"고 하는 "유역별관리의 원칙"을 두고 있다. 동법률(안) 제15조제1항에 "제13조제2항의 규정에 의하여 지정된 각 유역에는 유역 내 물관리 업무의 심의・조정 및 유역내 용수배분을 조정하기 위하여 환경부장관소속하에 유역물관리위원회를 두도록 규정"하고 있다.

(4) 국무총리소속하에 "국가물관리위원회" 및 "한국물관리연구원" 설치

동법률(안) 제14조제1항에 물관리에 관한 국가의 중요 정책을 심의하고, 각 부처 및 지방자치단체의 이견과 용수배분을 조정하기 위하여 국무총리소속하에 국가물관리위원회를 둔다고 정하고 있다. 동법률(안) 제21조에 "물의 효율적 관리와 관련한 수리 및 수문조사, 물개발 및 수질보전에 관한 사항, 물관리를 위한 유역관리기술개발, 수질과 수량의 효율적인 관리방안에 대한 연구, 효과적인 수요관리정책개발 및 실행방안에 대한 연구, 용수배분 및 관리에 대한 연구, 폐・하수 및 정수 등 물처리기술개발, 기타 물의 효율적 관리를 위한 연구사항을 조사・연구하기 위하여 "한국물관리연구원"을 설립한다"고 정하고 있다.

(5) 수자원관리를 위한 재정지원 등

동법률(안) 제18조에 "국가 및 지방자치단체는 물의 적정한 관리를 위한 시책의 실시에 필요한 법제상・재정상의 조치를 하여야 한다"고 정하고 있다. 그리고 국가는 지방자치단체의 물관리를 위한 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 국고에서 지원할 수 있다(동법률(안) 제19조). 또한 동법률(안) 제20조에 "국가 또는 지방자치단체는 물관리에 관련되는 학술조사・연구 및 기술개발에 필요한 재정지원을 할 수 있다"고 정하고 있다.

(6) 소 결

1995년 6월 5일 방용석의원 등 26인 제출의 “물관리기본법(안)”은 구가로 하여금 물에 대한 기본이념이 구현되도록 매 5년마다 수량과 수질이 통합된 물관리기본계획을 수립하여 물을 관리하도록 정하도록 했다는 점에서 특징이 있다. 그리고 물의 효율적인 관리를 위하여 물관리체계의 一元化, 적정사용, 균등배분, 비용부담 및 유역별관리의 원칙 등 “물관리의 기본원칙”을 정하고 있다(법률(안) 第8條 내지 第11條 및 第13條). 또한 물에 관한 중요한 국가정책을 심의하기 위하여 “국무총리소속”하에 “국가물관리위원회”를 두고 있고, 각 유역에는 “환경부장관소속”하에 “유역물관리위원회”를 두도록 한 점이다(법률(안) 第14條 및 第15條). 이렇게 국무총리소속하에 환경부소속하에 국가물관리위원회 국가 및 지방자치단체가 물관리를 위하여 필요한 법제・재정상의 조치를 하도록 하고, 물관리에 관한 조사・연구 및 기술개발에 재정지원을 할 수 있도록 정하고 있다(법률(안) 第18條 및 第20條). 마지막으로 물의 효율적 관리와 관련한 사항들을 조사・연구하기 위하여 한국물관리연구원을 설립하는 규정을 두고 있다(법률(안) 제21조제1항).

제 3 절 제17대 계류된 “수자원관리 기본법(안)” 검토

1. 2006년 10월 27일 정부 제출의 “수자원관리 기본법(안)” 분석

지금까지 물관리 업무를 여러 부처에서 분산[240] 수행함에 따라 수량・수질 관리사업 사이의 연계가 부족하고 소관 부처 간 업무의 통합・조정이 어려워 중복・과잉투자 등의 문제점이 발생하므로, 이러한 문

240) 2006년도 당시 건설교통부는 광역용수공급 및 홍수조절, 환경부는 지방용수공급

제점을 해결하기 위하여 국가차원의 통합적 물관리기본계획을 수립하고, 국가물관리위원회를 설치하여 부처 간 업무조정 기능을 수행하도록 하는 등 물관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성을 높이려는 것이 제안이유이다.

따라서 2006년 10월 31일 정부의 제출로 “물관리 기본법(안)”은 제1장 총칙장으로 제1조(목적), 제2조(물관리의 기본이념), 제3조(정의), 제4조(다른법률과의 관계), 제5조(공공성), 제6조(국가와 지자체의 책무), 제7조(국민의권리와 의무), 제2장은 물관리의 기본원칙(제8조 내지 제13조), 제3장 물관리의 기본계획(제14조 내지 제17조), 제4장 국가물관리위원회 등(제18조 내지 제21조), 제5장 대외협력 등(제22조 내지 제23조), 제6장 보칙(제24조 내지 제25조)로 구성되어 있으며, 부칙 2개조로 구성되었다.

2. 주요내용

(1) 수자원관리기본법(안)의 목적과 이념

동법률(안)은 물관리에 대한 기본이념과 정책의 기본방향을 제시하여 맑은 물의 안정적인 확보, 수생태계의 보전・관리, 수해의 예방 등 지속적이고 합리적인 물 순환 체계를 확립하고, 나아가 현재와 미래의 국민 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 제정되었다(동법률(안) 제1조). 그리고 물은 자연환경의 구성 요소이자 인간을 포함한 모든 생명체가 살아가는 데에 없어서는 안 될 자원으로서 그 효용은 최대한으로 높이되, 잘못 쓰거나 함부로 쓰지 아니하고 가뭄・홍수와 그에 따른 재해 등이 없도록 안전하게 관리하며, 자연환경과 사회・경제생활을 조화시키면서 지속적으로 이용하고 보전하여 그 가치를 미래로 이어가게 함을 물관리의 기본이념으로 한다고 동법률(안) 제2조에 정하고 있다.

(2) “수자원관리기본법(안)” 제8조 내지 제12조에 “물관리의 기본원칙”을 제시

국가의 물관리 정책상 기본원칙이 없어 수량·수질 등 복합적인 원인에 따른 물관련 갈등에 대하여 적절하게 대처하는데 어려움이 있었다. 즉 “물관리 기본법(안)” 제8조 내지 제12조에는 효율적인 물관리를 위하여 유역별 관리의 원칙, 통합관리의 원칙, 균형배분의 원칙, 수요관리의 원칙, 비용부담의 원칙 등 기본원칙을 명시적으로 정하고 있다. 따라서 물관리에 관한 기본원칙을 마련함으로써 물관련 갈등을 해소하고 업무의 효율성을 높일 것으로 기대할 수 있게 되었다.

(3) “수자원관리기본법(안)” 제14조 내지 제16조에 “수자원관리 기본계획 및 유역별 수자원관리계획의 수립” 규정 제시

2006년도에 국가차원의 통합적인 계획 없이 부처별로 물관리 계획을 수립하고 있어 계획간 중복되거나 누락되는 문제가 발생하고 있다. 국무총리는 물관리 중장기 전망, 물관리 기본목표와 정책의 기본방향 등에 관한 사항이 포함된 물관리기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장은 물관리기본계획에 따라 유역별 물관리계획을 수립하여 국무총리에게 보고하도록 하며, 국무총리의 통합·조정 결과에 따라 해당 기관은 유역별 물관리계획을 변경하고, 이를 소관 업무와 관련한 정책 및 계획에 반영하도록 했다. 따라서 통합적인 물관리기본계획의 수립에 따라 하위 물관리계획이 수립·조정됨에 따라 업무의 분산에 따른 비효율성이 줄어들 것으로 기대하고 있다.

(4) "수자원관리기본법(안)" 제18조에 "국가수자원관리위원회"의 설치

2006년도에는 국무총리 훈령으로 물관리정책조정위원회를 한시적으로 운영하였으나, 법률에 근거를 두고 범정부적인 차원에서 국가물관리정책을 총괄할 수 있는 기구가 없어 각 물관련 계획·정책이나 관련 기관 사이의 갈등을 조정하는 데에 한계가 있었다. 국무총리를 위원장으로 하고, 관계 중앙행정기관의 장과 물관리에 관하여 전문성이 있고 경험이 풍부한 민간인 중 국무총리가 위촉한 자를 그 위원으로 하는 국가물관리위원회를 설치하고, 물관리기본계획의 심의 및 물관리에 관한 부처간 이견 조정 등의 기능을 수행하도록 했다. 따라서 국가물관리위원회에서 물관리에 관한 이견을 조정하도록 하여 각 부처간 업무 중복이나 누락 등의 문제점이 해소될 것으로 기대된다.

3. 소 결

2006년 10월 27일 정부의 제출로 "물관리 기본법(안)"은 기본적으로 물관리업무를 통합·조정하기 위하여 추진되었으나, 관계기관과의 협의과정에서 이견을 충분히 조정하지 못하여 물관리업무의 실질적인 통합을 위한 실체적인 내용은 담지 못하고, 주로 선언적 내용으로 이루어져 있으며, 오히려 물관리 다원화를 고착화시킬 수 있다는 우려도 제기되었다. 또한 입법 과정에서 물분쟁을 해결하기 위한 수리권(물의 사용권리)을 법적으로 명확히 하고, 유역관리위원회와 같은 유역별 조정기구를 두고 각종 물분쟁에 대한 원칙 등을 반영하고자 하였으나, 협의과정에서 이견이 있어 이 문제는 추후 논의하기로 하고 동법안에는 반영되지 않았다. 따라서 경합적인 물이용 당사자간의 분쟁발생시 합리적이고 효율적인 수리조정 문제는 해결되어야 할 과제인 바, 향후 이와 관련된 논의가 필요한 것으로 보고 있다.

제 4 절 제18대 계류된 “수자원관리 기본법(안)” 검토

1. 2009년 3월 3일 김소남의원 대표발의로 제출된 “수자원관리기본법(안)” 분석

(1) 제안이유

지금까지 물관리 업무를 여러 부처에서 분산 수행함에 따라 수량·수질 관리사업 사이의 연계가 부족하고 소관 부처 간 업무의 통합·조정이 어려워 중복·과잉투자 등의 문제점이 발생하므로, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 국가차원의 통합적 물관리기본계획을 수립하고, 국가물관리위원회를 설치하여 부처 간 업무조정 기능을 수행하도록 하는 등 물관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성을 높이려는 것이 제안이유이다.

(2) 주요내용

1) “수자원관리기본법(안)” 제8조 내지 제12조에 수자원관리의 기본원칙제시

국가 물관리 정책상 기본원칙이 없어 수량·수질 등 복합적인 원인에 따른 물 관련 갈등에 대처하는데 어려움이 있었다. 이에 효율적인 물관리를 위하여 유역별 관리의 원칙, 통합관리의 원칙, 균형배분의 원칙, 수요관리의 원칙, 비용부담의 원칙 등 기본원칙을 명시하였다. 즉 동법률(안)에 물관리에 관한 기본원칙을 마련함으로써 물관련 갈등을 해소하고 업무의 효율성을 높일 것으로 기대하게 되었다.

2) "**수자원관리기본법(안)**" **제**14**조 내지 제**16**조에 수자원관리기본계획 및 유역별 수자원관리계획의 수립 등**

현재 국가차원의 통합적인 계획 없이 부처별로 물관리 계획을 수립하고 있어 계획이 중복되거나 누락되는 문제가 발생하고 있다. 이에 국무총리는 물관리 중장기 전망, 물관리 기본목표와 정책의 기본방향 등에 관한 사항이 포함된 물관리기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장은 물관리기본계획에 따라 유역별 물관리계획을 수립하여 국무총리에게 보고하도록 하며, 국무총리의 통합·조정결과에 따라 해당 기관은 유역별 물관리계획을 변경하고, 이를 소관업무와 관련한 정책 및 계획에 반영하도록 하였다. 따라서 통합적인 물관리기본계획의 수립에 따라 하위 물관리계획이 수립·조정됨에 따라 업무의 분산에 따른 비효율성이 줄어들 것으로 기대하고 있다.

3) "**수자원관리기본법(안)**" **제**18**조에 "국가수자원관리위원회"의 설치**

2009년 3월 까지는 국무총리 훈령으로 물관리정책조정위원회를 한시적으로 운영하였으나, 법률에 근거를 두고 범정부적인 차원에서 국가물관리정책을 총괄할 수 있는 기구가 없어 각 물관련 계획·정책이나 관련 기관 사이의 갈등을 조정하는 데에 한계가 있었다. 즉 국무총리를 위원장으로 하고, 관계 중앙행정기관의 장과 물관리에 관하여 전문성이 있고 경험이 풍부한 민간인 중 국무총리가 위촉한 자를 그 위원으로 하는 국가물관리위원회를 설치하고, 물관리기본계획의 심의 및 물관리에 관한 부처간 이견 조정 등의 기능을 수행하도록 하였다. 따라서 국가물관리위원회에서 물관리에 관한 이견을 조정하도록 하여 각 부처간 업무 중복이나 누락 등의 문제점이 해소될 것으로 기대하고 있다.

<김소남 의원 수자원관리 기본법률(안) 국가수자원관리위원회>

(3) 소 결

2009년 3월 3일 김소남의원 대표발의로 제출된 “물관리 기본법(안)”은 2006년 10월 27일 정부 제출의 “물관리 기본법(안)”과 동일하다는 점을 발견할 수 있다.

2. 2009년 8월 31일 이윤성의원(26인) 대표발의로 제출된 “수자원관리기본법률(안)” 분석

(1) 제안이유

대한민국은 1960년대부터 1980년대 말까지는 인간의 생존을 위한 용수공급과 홍수관리 등 기본적 물관리 추진에는 성공하였으나, 1990년대부터 지금까지 지구기후변화에 따른 홍수·가뭄 관리, 깨끗한 물과 쾌적한 하천환경을 확보하기 위한 지역 간 갈등 해소에는 적절히 대응하지 못하였다.

그동안 생존을 위한 기본적 요구 문제는 기능별로 분담된「하천법」,「수도법」,「자연재해대책법」 등을 근거로 여러 중앙부처가 독립적으로 해결할 수 있었으나, 1990년대 이후 물관리에 대한 국민의 요구가 기본적 생존이 아닌 삶의 질 문제로 발전되면서부터 홍수·가뭄, 수량·수질, 생활용수·농업용수 등의 문제가 하천환경, 상·하류, 중앙·지방 정부로 복잡하게 연계되어 기존의 법체계로는 해결하기 어려웠기 때문이다.

즉, 1990년대부터 제기된 새로운 차원의 물 문제에 대한 제도적 장치를 확보하기 위하여 1997년과 2006년에 물관리기본법(안)이 제안되었으나, 관심 부족으로 제대로 논의조차 안 되고 자동폐기 되었다. 제안된 법안은 전통적 수자원관리 방식을 새로운 패러다임의 통합수자원관리(Integrated Water Resources Management)방식으로 전환시키는 것이었다. 통합수자원관리는 기능별・행정단위별・관리기구별로 분화된 수자원관리를 총체적으로 연계하여 지속가능하게 관리하는 것이며, 물관리 조직이 하나로 통합되어야 가능한 것은 아니다. 그러나, 제안된 법안은 본래의 취지와는 다르게 '물관리 체계의 일원화'를 위한 법안으로 잘못 인식되어 물관리 중앙부처 간 심각한 정치적 갈등을 초래하면서 자동폐기 되었다.

따라서 2009년 8월 31일 이윤성의원(26인) 대표발의로 제출된 "물관리 기본법(안)"은 물관리기본원칙, 물관리기본계획, 국가물관리위원회 등 제도적 틀을 담고, 기존 법안에 대해 그동안 제기된 전문가와 시민단체의 의견을 반영하여 이해당사자 참여와 유역단위 관리 그리고 효율적인 정보 수집과 공개가 보장되도록 보완한 것이다. 즉 동법률(안)이 시행되면 국가물관리위원회가 관계 중앙행정기관과 함께 수립한 국가물관리전략에 따라 권역별 물관리기본계획이 수립되어 시행됨으로써 물관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성이 제고되고, 이해당사자가 참여하는 유역관리로써 지역간 갈등도 해소될 것이며, 기후변화에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

(2) 주요내용

1) 수자원관리의 기본원칙 등을 제시함

동법률(안) 제7조부터 제13조까지는 효율적인 물관리를 위하여 유역별 관리의 원칙, 통합관리의 원칙, 균형배분의 원칙, 물수요관리 우선의 원칙, 비용부담의 원칙 등 기본원칙을 명시하고 있다.

2) 수자원관리에 수자원이용자와 주민의 참여를 명시함

동법률(안) 제12조는 “물관리는 정부와, 물을 이용하는 사용자, 주민의 참여를 기반으로 행해져야 하며, 물관리기관의 장은 물관리에 있어 사회 각 방면의 다양한 의견을 수렴하여 물관리를 수행하여야 한다”고 정하고 있다.

3) 수자원관리기관은 관련 정보를 지체 없이 투명하게 공개

동법률(안) 제13조제1항은 “물관리기관의 장은 물관리를 위하여 수집·분석한 정보와 수립한 제반 계획 등을 지체 없이 투명하게 공개하여야 한다”고 정하고 있으며, 동법 제13조제2항은 “국가물관리위원회위원장과 권역위원회의 장은 체계적으로 통합·관리된 물관리 정보를 모든 국민이 효율적으로 활용할 수 있도록 조치하여야 한다”고 정하고 있다.

4) 수자원관리 국가정책을 심의·조정하기 위하여 대통령 직속으로 “국가수자원관리위원회”를 설치

동법률(안) 제14조는 “물관리에 관한 통합된 국가계획을 수립하고 중요한 국가정책을 심의·조정하기 위하여 대통령 직속으로 국가물관리위원회를 둔다”고 정하고 있다. 동위원회의 임무는 국가물관리전략의 수립, 권역별 물관리기본계획의 심의, 권역별 물관리기본계획의 통합, 기존 물관리 정책과 제도의 검토, 물관리 정책과 제도 개선에 관한 의견수렴 및 처리에 관한 사항의 심의·조정, 물관리 재원의 운용·관리에 대한 원칙의 심의·조정 및 투자방향과 관련한 이견조정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 한다고 정하고 있다.

그리고 동법률(안) 제18조에 “국가물관리위원회위원장은 10년마다 국가물관리기본전략을 수립하도록 하고 물관리기관은 이를 적용하도록 정하고 있다. 또한 국가물관리위원회위원장은 권역별 물관리기본계획을 심의하고 통합하도록 규정하고 있다(안 제19조).

이와 더불어서 동법률(안) 제20조에 국가물관리위원회의 임무 수행을 지원하기 위하여 국가물관리위원회 산하에 사무국을 둔다라고 정하고 있다.

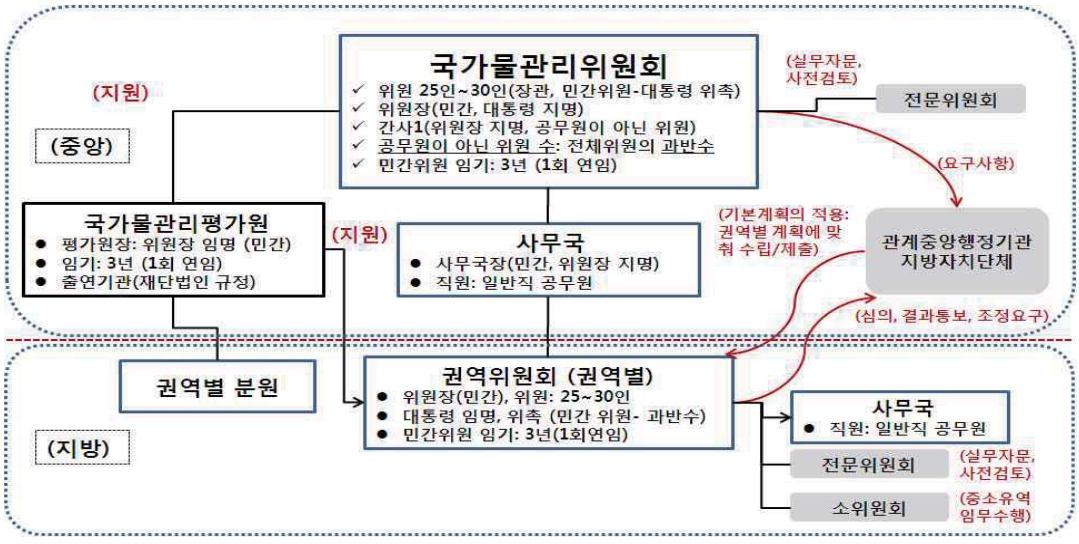
5) 권역별 권역위원회 설치

동법률(안) 제21조내지 제24조에 “국가물관리전략에 따라 권역별 물관리기본계획을 수립하고 정책을 심의·조정하기 위하여 국가물관리위원회에 권역별 위원회를 둔다”라고 정하고 있다. 즉 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 물관리기본계획에 따라 관련 계획을 수립하도록 하여야 한다(동법률(안) 제26조).

6) 국가수자원관리평가원

동법률(안) 제28조에 “위원회는 물관리와 관련된 조사·연구·개발·교육훈련 등과 관련된 기능을 수행하기 위하여 국가물관리평가원(이하 “평가원”이라 한다)을 둔다”라고 정하고 있다. 즉 국가물관리전략과 물관리기본계획의 수립 등을 지원하기 위하여 국가물관리위원회 산하에 국가물관리평가원을 설립하는 것이다.

<이윤성 의원 수자원관리기본법률(안) 수자원관리 조직체계>



(3) 소 결

2009년 8월 31일 이윤성의원(26인) 대표발의로 제출된 “물관리 기본법(안)”은 물관리기본원칙, 물관리기본계획, 국가물관리위원회 등 제도적 틀을 담고 있다. 즉 이해당사자 참여와 유역단위 관리 그리고 효율적인 정보 수집과 공개가 보장되도록 보완한 것이다. 법(안)에 대해 그동안 제기된 전문가와 시민단체의 의견을 반영한 것이다. 예컨대 국가물관리위원회의 임무 수행을 지원하기 위하여 국가물관리위원회 산하에 사무국을 두는 법률(안) 제20조, 국가물관리전략에 따라 권역별 물관리기본계획을 수립하고 정책을 심의·조정하기 위하여 국가물관리위원회에 권역별 위원회를 두는 법률(안) 제21조, 제24조, 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 물관리기본계획에 따라 관련 계획을 수립하도록 하는 법률(안) 제26조, 국가물관리전략과 물관리기본계획의 수립 등을 지원하기 위하여 국가물관리위원회 산하에 “국가물관리평가원”을 설립하도록 정하고 있는 법률(안) 제28조 등은 기존의 물관리기본법률(안)과 차별성을 가진다고 하겠다.

3. 2009년 10월 30일 이병석의원(16인) 대표발의로 제출된 “수자원관리기본법률(안)” 분석

(1) 제안이유

현행 물 관련 법체계는 별도의 기본법이나 일반법 없이 부처별 및 기능별 개별법이 수평적인 법체계를 구성하고 있어서 물 관련 정책 및 계획을 통합적으로 수립·관리하기에는 역부족인 실정이었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 정부는 2006년 10월 31일 제17대 국회에 물관리기본법 제정안을 제출하였으나, 환경노동위원회에서 충분한 논의가 이루어지지 못한 채 임기만료로 폐기된 바 있다.

이에 제18대 국회에서 「물관리 기본법」을 제정함으로서 물관리에 대한 장기적·통합적 비전을 제시하고, 물관리의 기본원칙을 천명하며, 물관련 개별법 및 정책의 유기적 연계성을 강화함으로써 물관리의 환경친화성, 사회적 수용성 및 형평성도 제고함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 기여하고자 한다.

한편, 2007년 발간된 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC; Intergovernmental Panel on Climate Change) 제4차 평가보고서에 따르면, 기후변화로 인해 큰 폭의 해수면 상승, 집중호우와 태풍 증가, 극심한 가뭄 등 과거의 데이터와 경험만으로는 도저히 예측할 수 없는 심각한 사태가 발생할 수 있다고 한다.

이에 호주, 미국, 일본 등 여러 나라에서 기후변화에 대응할 수 있는 '적응형 물관리체계(Adaptive Water Governance)' 구축에 대한 논의와 법적근거 마련 등이 이루어지고 있는 상황에 있다. 우리나라의 경우 홍수, 가뭄 등 물 관련 재해에 취약한 조건을 가지고 있으며, 다른 나라보다 기후변화의 영향도 심하다.

특히, 현재와 같이 물 관리 업무를 여러 부처에서 분산하여 수행할 경우 부처 간 업무의 통합·조정이 어려워 사업간 연계부족과 중복·과잉투자 등 비효율의 발생은 물론, 우리나라가 기후변화로 인해 갈수록 악화되는 물관리 여건 변화에 능동적으로 대처하지 못하게 될 수 있다. 자칫 물문제로 인해 국가의 지속적인 발전에 크나큰 차질이 빚어질 수 있는 상황이라 할 수 있다.

이에 「물관리 기본법」에 근거를 두어 독립적이고 책임있는 '국가물관리위원회'를 전문가 중심으로 구성하여 물관리 정책 및 업무의 일관성과 효율성을 높이는 한편, 국가 차원에서 기후변화의 영향에 능동적으로 대처할 수 있는 기반을 마련하고자 하는 것이다.

(2) 주요내용

1) **수자원관리의 기본원칙 제시(안 제8조부터 제12조까지)**

2009년 10월 30일 이병석의원(16인) 대표발의로 제출된 “물관리 기본법(안)은 국가 물관리 정책상 기본원칙이 없어 수량・수질 등 복합적인 원인에 따른 물관련 갈등에 대하여 적절하게 대처하는데 어려움이 있었다. 그래서 동법률(안) 제8조부터 제12조까지 효율적인 물관리를 위하여 유역별 관리의 원칙, 통합관리의 원칙, 균형배분의 원칙, 기후변화 영향 고려, 비용부담의 원칙 등 기본원칙을 명시했다. 따라서 물관리에 관한 기본원칙을 마련함으로써 물관련 갈등을 해소하고 업무의 효율성을 높일 것으로 기대하고 있다.

2) **수자원관리기본계획의 수립 등(안 제13조)**

현재 우리나라는 수자원 관리와 관련하여 국가차원의 통합계획 없이 부처별로 물관리계획을 수립하고 있어 계획간 중복되거나 누락되는 문제가 발생하고 있다고 할 것이다. 이에 동법률(안) 제13조에 “국가물관리위원회위원장은 물관리 중장기 전망, 물관리 기본목표와 정책의 기본방향 등에 관한 사항이 포함된 물관리기본계획을 수립하여 국가물관리위원회에서 심의・의결하도록 하는 규정”이 필요하다고 하겠다. 즉 통합적인 물관리기본계획의 수립에 따라 하위 물관리계획이 수립・조정됨에 따라 업무의 분산에 따른 비효율성이 줄어들 것으로 기대된다.

3) **국가수자원관리위원회의 설치(안 제21조부터 제29조까지)**

지금까지는 현행 수자원관련 법률에 근거를 두고 범정부적인 차원에서 국가물관리정책을 총괄할 수 있는 기구가 없어 각 물 관련 계획・정책이나 관련 기관 사이의 갈등을 조정하는 데에 한계가 있다고

할 것이다. 이에 동법률(안) 제21조부터 제29조는 대통령 소속으로 물관리에 관하여 전문성이 있고 경험이 풍부한 민간인 중에서 대통령과 국회가 임명한 자를 그 위원으로 하는 국가물관리위원회를 설치하고, 물관리기본계획의 수립 및 물과 관련된 업무에 관한 평가 및 이견조정 등의 기능을 수행하도록 하는 법률안을 마련하였다. 따라서 국가물관리위원회에서 물관리에 근본적인 개선방안을 마련하도록 하여 각 부처간 업무 중복이나 누락 등의 문제점이 해소되고, 국가 차원에서 기후변화의 영향에 능동적으로 대처할 수 있는 기반이 마련될 것으로 기대할 수 있을 것이다.

제21조(국가물관리위원회) ① 기본계획의 수립, 물관리 전반에 대한 평가, 그 밖에 이 법에 따른 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 대통령 소속으로 국가물관리위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보되, 「정부조직법」 제16조를 적용하지 아니한다.
③ 위원회는 다음 각 호의 사무를 수행한다.
1. 기본계획의 수립과 변경
2. 기본계획의 이행여부 및 물관리 전반의 평가 등에 관한 사항
3. 중앙행정기관 간, 광역자치단체 간, 중앙행정기관과 광역자치단체 간의 물관리에 관한 이견의 조정
4. 물관련 기금의 조성과 운영에 관한 사항
5. 물관리 사업추진을 위한 예산확보 및 배분
6. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항

제22조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 5명의 상임인 위원으로 구성한다.
② 위원회의 위원(이하 "위원"이라 한다)은 정무직공무원으로 보한다.
③ 위원은 「정부조직법」 제10조에도 불구하고 정부위원이 된다.

제23조(임명 등) ① 위원장 및 위원은 물관리 분야의 전문성을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 자
2. 판사・검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 자
3. 물관리 분야에 관한 경험이 있는 고위공무원단에 속하는 직에 있거나 있었던 자
4. 물관련 단체, 기관 또는 회사 대표자 또는 임직원의 직에서 15년 이상 있거나 있었던 자

② 위원 5명 중 위원장을 포함한 2명은 대통령이 지명하고 3명은 국회의 추천을 받아 제1항에 따른 임명을 한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1명을 추천하고 그 외 교섭단체가 2명을 추천한다.

③ 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

제24조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관 사무를 통할한다.

② 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다.

③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장과 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다.

⑤ 국회는 위원장이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

제25조(위원의 임기) ① 위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

② 위원에 궐원이 있는 때에는 새로 임명하되, 새로 임명된 위원의 임기는 임명된 날부터 기산한다.

제26조(신분보장 등) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 제28조의 결격사유에 해당하는 경우
3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우

4. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우

② 위원은 직무를 수행함에 있어 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

제27조(겸직금지 등) ① 위원은 공무 외의 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며 다른 직무를 겸할 수 없다.

② 위원은 정치활동에 관여할 수 없다.

③ 제1항에 따른 영리를 목적으로 하는 업무의 한계에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제28조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다.

1.「정당법」제22조에 따른 당원

2.「국가공무원법」제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자

3. 탄핵결정에 따라 파면된 자

② 위원은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되는 때에는 그 직에서 당연 퇴직한다.

제29조(위원회의 회의) ① 위원회의 회의는 2명 이상의 위원의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원은 의안을 제의할 수 있다.

④ 위원회의 회의는 공개를 원칙으로 한다.

⑤ 위원회는 위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 회의록을 작성・보존하여야 한다.

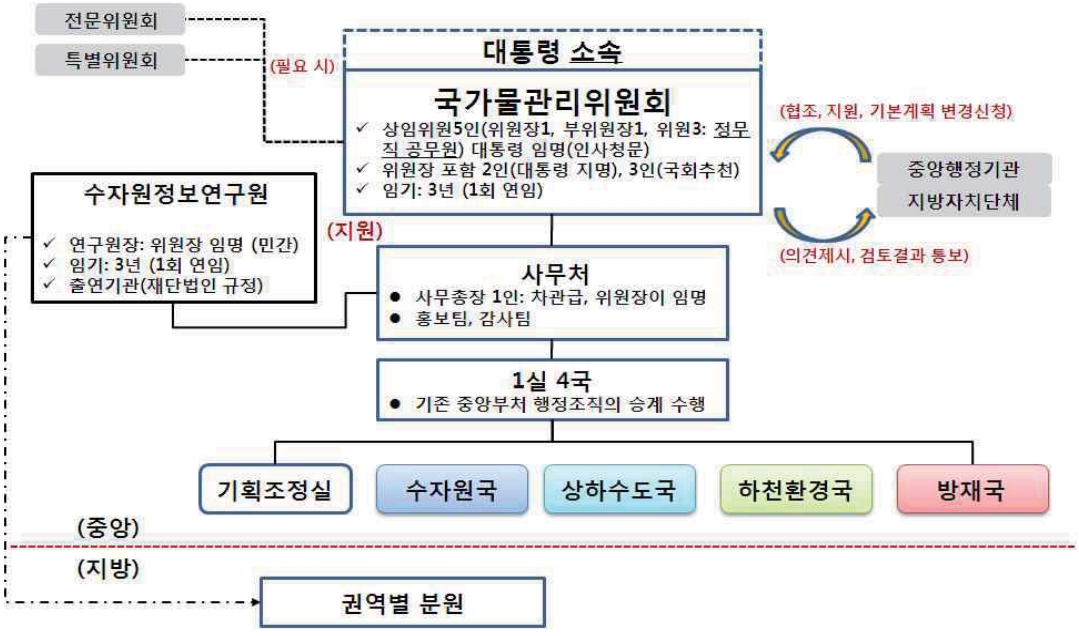
⑥ 위원회의 회의 운영과 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

4) **수자원정보연구원 설치**

동법률(안) 제33조제1항에 “수자원정보연구원은 기본계획의 수립 등 위원회 임무의 효율적 수행을 지원한다”고 정하고 있다. 동법률(안) 제33조제2항은 “수자원정보연구원은 기본계획의 수립 지원과 이와 관련된 연구, 국가수자원정보의 효율적 수집과 관리에 대한 연구, 국가

수자원연구 사업의 기획 및 평가, 국내외 물관리체제에 대한 연구, 통합물관리에 대한 연구, 유역물관리 인력의 교육과 훈련에 관한 임무를 수행한다”고 규정하고 있다. 그리고 연구원의 장은 물관리 연구에 관하여 전문성이 있고 경험이 풍부한 민간 전문가 중에서 국가물관리위원회위원장이 임명하며, 임기는 3년으로 하되 1회에 한하여 연임할 수 있다(동법률(안) 제33조제3항). 연구원은 법인으로 하고, 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다(동법률(안) 제33조제4항). 동법률(안) 제33조제5항은 “정부는 연구원의 운영비, 시설비를 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 교부할 수 있고 추가적으로 물관련 기금 등으로 충당한다”고 정하고 있다. 즉 제33조제5항에 따른 출연금의 교부·사용 및 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법률(안) 제33조제6항). 연구원에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는「민법」중 재단법인에 관한 규정을 준용한다(동법률(안) 제33조제7항). 동법률(안) 제33조제8항은 연구원은 위원회의 임무 수행 지원을 위하여 권역별 분원을 설치할 수 있다.

<이병석 의원 물관리기본법(안)의 수자원관리조직체계>



5) 남 · 북한 간 수자원관리 협력 규정 설치

동법률(안) 제36조에 “정부가 남 · 북한이 공유하는 물이 민족 공동의 자산임을 인식하고, 남 · 북한 공유 하천의 공동관리를 포함하는 남 · 북한 간 물관리 부문의 상호 교류 및 협력을 증진하기 위하여 노력하여야한다”라고 하는 “남 · 북한 간 물관리 협력”애 관한 규정을 입법화하고 있음을 발견할 수 있다.

(3) 소 결

2009년 10월 30일 이병석의원(16인) 대표발의로 제출된 “물관리 기본법(안)”은 “물관리의 기본원칙 규정(안) - 제8조부터 제12조까지”, 물관리기본계획의 수립(법률(안) 제13조)에 관한 규정을 두고 있다. 그리도 현행 수자원관련 법률에 근거를 두고 범정부적인 차원에서 국가물관리정책을 총괄할 수 있는 기구가 없어 각 물 관련 계획 · 정책이나 관련 기관 사이의 갈등을 조정하는 데에 한계가 있다. 이에 동법률(안) 제21조부터 제29조는 “대통령 소속”으로 물관리에 관하여 전문성이 있고 경험이 풍부한 민간인 중에서 대통령과 국회가 임명한 자를 그 위원으로 하는 “국가물관리위원회를 설치하는 규정”을 두고 있다. 또한 동법률(안) 제33조제1항에 기본계획의 수립 등 위원회 임무의 효율적 수행을 지원한다고 하는 “수자원정보연구원”을 두도록 정하고 있다. 마지막으로 정부가 공유하천을 남 · 북한 공동의 민족자산임을 인식하는 가운데, 공동관리를 포함한 상호 교류 및 협력을 증진을 츠구하는 “남 · 북한 간 물관리 협력 규정 설치하도록 하는 규정”을 두었다는 점에서 기존의 “수자원관리기본법(안)”과 차별성을 가진다고 하겠다.

<18대 국회에 계류된 수자원관리기본법(안) 비교 검토>

구 분	김소남의원	이윤성의원	이병석의원
구 성	총 6장 제25조 부칙 제2조	총 6장 제32조 부칙 제2조	총 7장 제37조 부칙 제3조
총 칙	제1장(제1조~제7조)	제1장(제1조~제6조)	제1장(제1조~제7조)
물관리 기본원칙	유역별관리 통합관리 균형배분 물수요관리 우선 비용부담 물관리 자료 정보화 (제2장 제8조~제13조)	유역별관리 통합관리 균형배분 물수요관리우선 비용부담 이해당사자참여 정보공개 (제2장 제8조~제13조)	유역별관리 통합관리 균형배분 기후변화영향고려 비용부담 (제2장 제8조~제12조)
물관리 기본계획	제3장 제14조~제17조	제3장 (국가물관리 위원회) 제19조~제19조 제4장 24조, 제26조	제3장 제13조~제18조
국가 수자원 관리 위원회	제4장 제18조~제21조	제3장 14조~20조 *제4장 (권역위원회) 별도 제21조~제27조 *제5장 (국가물관리 평가원) 별도 (제28조~제30조)	제5장 제21조~제34조 *제4장 (물관리평가) 별도(제19조, 제20조)
대회협력	제22조(국제협력) 제23조(남・북 간 물관리 협력)	제31조(국제협력) 제32조(남・북간 물관리협력)	제35조 (국제협력) 제36조 (남・북간 물관리 협력)
보 칙	제24조(물관리 협정) 제25조(조사연구와 기술개발에 관한 지원)		제37조(조사연구와 기술개발에 관한 지원)

제 5 절 제19대 "(가칭) 수자원관리기본법(안)"의 제정방향

1. "(가칭) 수자원관리기본법"의 제정 방향 및 기본이념

"(가칭) 수자원관리기본법(안)"을 제정하기 위하여 기존의 수자원관련 모든 법률들을 재정비하지 않고서는 불가능하다고 할 것이다. 즉 수자원관련 법률 간의 체계정합성을 위하여 수자원관련 법률 간의 컨트롤 타워 역할을 할 수 있는 법률(안), 즉 수자원관리의 기본 이념과 원칙 등을 제시할 수 있는 기본법상의 위상을 갖출 수 있도록 하는 방향성을 제시하여야 할 것이다. 따라서 수자원관련 법률들 간의 "(가칭) 수자원관리기본법"으로서 역할을 하기 위하여 (ⅰ) 수자원관련 법률들간의 체계정합성을 유지하여 하고, (ⅱ) 수자원의 종합적인 관리를 위하여 부처간의 의견을 조율하고, 컨트롤 할 수 있는 기구를 만들어야 한다고 하겠다.

"(가칭) 수자원관리기본법"의 기본이념 규정은 법률의 제정이념이나 정신을 표현하는 것으로 그 법률에 담고 있는 조문을 통하여 실현되어야 한다는 점에서 이념에 관한 선언적 규정이라는 점이다. 즉 목적규정에서 그 법령의 제정목적을 규정하고 있으므로 대부분의 법령은 별도로 이념적인 규정을 두고 있지 않다고 하겠다. 그러나 제도의 이념이나 정책의 기본방향성을 제시하기 위하여 "기본법률"에서 목적규정과 따로 "기본이념"을 두는 경우가 많다. 따라서 기본이념 규정을 두는 것은 법령의 기본원리를 제시하는 것으로서 법령제정의 이념이나 방침을 강조하기 위하여 규정한다는 점이다.[241]

241) 기본법에 관하여 제정배경과 목적, 규정내용 등을 유형화하여 보면 다음과 같이 분류가능하다. 기본법의 제정당초에 대책형의 성격이 강하였으나 그 후에 이념형 내지 정책형의 성격이 강하게 되고 있는 등 문제상황이나 사회상황의 변화, 그 후의 제정 등에 따라서 제정 당초에 있어서 유형과는 별도의 유형으로 분류되고 있다. 이념형의

그러므로 수자원은 현세대뿐만 아니라 미래세대까지 이용하고 사용할 수 있도록 하는 “지속가능한 개발”의 계승함과 아울러 홍수·가뭄 등에 따른 재해 등을 효율적으로 관리 등에 대한 사항을 포함하여야 할 것이다.

<(가칭) 수자원관리기본법” 제○조>

“(가칭) 수자원 관리기본법” 제○ 조 <기본이념>	수자원은 자연환경의 구성 요소이자 인간을 포함한 모든 생명체가 살아가는 데에 없어서는 안 될 자원으로서 그 효용은 최대한으로 높이되, 잘못 쓰거나 함부로 쓰지 아니하고 가뭄·홍수와 그에 따른 재해 등이 없도록 안전하게 관리하며, 물을 자연환경과 사회·경제생활을 조화시키면서 지속적으로 이용하고 보전하여 그 가치를 미래로 이어가는 것을 동법의 기본이념으로 한다.

전형적인 사례로 “관광기본법”, “교육기본법”, “사회보장기본법”, “국토기본법”이 전형적인 사례인데, 동형의 기본법은 그 분야에 있어서 지도법으로서 기본적인 이념 및 원칙 등을 정하고 있을 뿐만 아니라 이를 구민에게 널리 제시한다는 역할도 담당하고 있으며 그 의미에서 선언형이라고 하겠다. 정책형으론 각각의 행정분야에 있어 국가의 정책, 제도의 목표, 방향성, 대강의 사항을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대한 시책을 추진하는 것으로 “농업·농촌기본법”, “중소기업기본법”, “과학기술기본법”을 필두로 한 정책을 중심으로 하는 다수의 기본법이 이 유형에 속한다. 대책형으론 일정한 행정상의 대책의 기본을 정하고 사회질서의 유지, 복지향상, 피해의 예방 및 구제 등을 도모하기 위한 대책입법으로서의 성격을 지니는 것으로 “재난및안전관리법”, “민방위기본법”, “저출산·고령사회기본법”, “토지이용규제기본법” 등이 이 유형에 속한다. 개혁추진형으로 국정상의 중요과제로 되어 있는 특정개혁을 확실히 추진하기 위하여 법률의 형식을 사용한 것으로서 개혁의 기본이념, 기본방침을 명시하고 스스로 개혁의 프로그램을 정하거나 개혁추진을 위한 계획을 규정하고 있는 점이 특징이다. 여기에 속하는 법률로 “철도산업발전기본법”, “행정규제기본법”, “부담금관리기본법”, “정부산하기관관리기본법”, “정부업무등의 평가에관한기본법” 등이다. 즉 개혁추진형의 기본법은 법에서 정하는 개혁을 실시하기 위한 법률이 제정되어 실시됨으로써 기본적으로 그 역할이 종료되는 것이며, 특정개혁을 추진하기 위한 개별적인 것으로 구성되는 이른바 조치법적인 성격을 가진다고 할 것이다. 이에 관한 상세한 내용은 박영도,「기본법의 입법모델연구」(한국법제연구원, 2006), 118면 이하 참조.

2. “(가칭) 수자원관리기본법”의 주요내용

“(가칭) 수자원관리기본법”의 주요내용으로 동법률의 목적, 기본이념, 국민의 권리와 의무 및 국가의 책무조항, 수자원관리의 기본원칙, 수자원관리의 종합계획, 수자원관리위원회의 설치 등에 대하여 들어가야 할 것이다.

(1) “(가칭) 수자원관리기본법”의 목적

“(가칭) 수자원관리기본법”의 목적은 동법률의 기본이념인 지속가능한 개발을 이루기 위하여 수자원의 효율적인 이용 및 수질개선과 관련된 국가의 중요정책을 조정하고 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행하는 수자원 관리 업무를 유기적으로 통합·조정하는 것이다. 따라서 동법률은 다른 수자원 관련 법률들과 중복되지 않으면서 정책의 일원화를 위하여 목적조항에 기본법임을 명시할 필요가 있다고 보아야 할 것이다.

<(가칭) 수자원관리기본법” 제○조>

“(가칭) 수자원관리기본법” 제 ○ 조 <목적>	동법률은 수자원관리에 관한 기본이념과 정책의 기본방향을 정하여 클린한 수자원의 안정적인 확보와 안전한 공급, 재해예방, 자연환경의 보전을 실현함으로서 국민의 건강과 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

(2) 국가와 지방자치단체의 책무규정

“(가칭) 수자원관리기본법”은 수자원의 지속가능한 개발을 효과적으로 구현하기 위하여 국가의 노력뿐만 아니라 지방자치단체 및 국민의

공동협력을 필요로 한다. 특히 중앙정부나 지방정부의 정책입안이나 집행 및 사후관리에 있어서 국민의 협력을 요하는 것은 수자원을 효과적으로 관리하기 위하여 필수적인 규정이다. 따라서 수자원에 대한 지속가능한 개발 및 미래세대를 위한 수자원을 확보하기 위해서는 국가와 국민이 각자의 임무를 적극적으로 실천해야 한다. 각 주체별 소관임무가 법규에 적절히 반영될 수 있도록 하기 위하여 각자의 기본책무를 정립하여 “(가칭) 수자원기본법”에 제시하여야 한다.

<(가칭) 수자원관리기본법” 제○조>

“(가칭) 수자원 관리기본법” 제 ○조 <국가와 지방자치단체의 책무>	① 국가는 수자원관리의 기본이념을 구현하기 위하여 수자원의 효율적인 개발・이용 및 적절한 보전과 재해방지에 필요한 종합적인 정책을 수립하여 시행하여야 한다. ② 지방자치단체는 관할구역의 지역적인 특성을 고려하여 국가의 수자원관리에 관한 정책에 따라 해당 지방자치단체의 수자원관리에 관한 정책을 수립하여 시행하여야 한다.

(3) 수자원관리의 기본원칙

관리주체 및 관리업무관할의 문제는 정책판단과 정책집행을 누가 할 것인가의 문제와 직결된다. 즉 수자원의 법적 성격에 기초하여 그 특성에 맞는 관리원칙을 법률에 규정함으로써 기본법에 계획과 정책수립에 기본원칙이 기능을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

예컨대, 수자원관리의 기본원칙으로 경제의 원칙, 형평의 원칙, 보존의 원칙, 생태의 원칙, 비용부담의 원칙 등이 있다. 경제의 원칙은 수자원은 사회적 편익을 최대화하고 사회적 비용을 최소화하고 가장 생산성이 높은 방향으로 이용하여야 한다는 원칙을 말한다. 형평의 원칙은 특정인이나 특정지역을 위한 수자원의 개발이나 이용 및 사업

등이 제3자인 다른 사람이나 지역에 피해를 주지 말아야 한다는 원칙을 말한다. 보존의 원칙은 국민에게 충분한 수자원이 공급되어야 함은 물론 미래세대의 이용을 저해하지 말아야 한다는 원칙이다. 생태의 원칙은 수자원이 동식물이나 생태유지가능성을 고려하여야 한다는 원칙이다. 비용부담의 원칙은 수자원을 이용하여 이익을 얻는 자에게 대하여는 그 수자원관리에 드는 비용의 전부 또는 일부를 부담시켜야 한다는 원칙을 말한다.

이에 수자원관리의 주체는 원칙적으로 국가임을 규정하고 지역적인 특성 등을 고려하여 필요한 경우 반드시 법률로 지방자치단체 또는 공공단체에 수자원의 관리업무의 일부를 위임 또는 위탁하는 방법으로 수행하게 할 수 있도록 하여야 한다. 결국 수자원관리에 관한 사항은 국가의 전속사무로서의 성격을 가지는 것으로 국가가 전국토의 수자원을 대상으로 종합적이고 일관된 계획과 정책을 수립하여야 하는 의무도 동시에 갖는다고 하겠다.

뿐만 아니라 수자원은 우리주변에 널려 있는 무상의 물건이 아니라 이용과 배분이 합리적이고 공정하게 이루어져야 하는 공적 자원으로서의 성격을 갖는 것으로 공공의 이익에 부합하여함을 규정하여 그 법적 성격을 명확하게 하여야 한다. 이러한 공공성은 관리에 따른 혜택이 모든 국민에게 공평하게 분배되어야 하는 반면에 공평분배를 위한 부담 역시 공평하게 분담하여야 하는 원칙을 규정하여야 한다.

또한 수자원과 관련된 하천수, 지하수, 지표수 등과 같이 분리하여 관리하는 방안이 아닌 통합적으로 관리하는 원칙을 규정하여야 한다. 더불어서 수자원관리와 관련하여 각 지역의 특성을 고려될 수 있도록 유역단위에 따라 관리되어야 하는 원칙도 고려되어야 할 것이다.

<(가칭) 수자원관리기본법” 제○조>

“(가칭) 수자원 관리기본법” 제○조 <수자원관리의 기본원칙>	① 수자원은 국가가 관리하는 것을 원칙으로 한다. 다만 지역적인 특성에 따라 필요한 경우에는 관계 법률에 따라 지방자치단체와 그 밖의 공공단체에 수자원 관리업무의 일부를 수행하게 할 수 있다. ② 수자원관리는 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다. 1. 수자원은 공적인 자원으로서 공공의 이익의 증진에 적합하도록 관리되어야 한다. 2. 수자원관리로부터 얻어지는 혜택은 모든 국민이 골고루 누릴 수 있도록 하고, 수자원의 보전 등에 따르는 부담은 공평하게 배분되도록 하여야 한다. 3. 지표수와 지하수 등의 모든 수자원은 서로 긴밀하게 연관되어 있으므로 상호 균형을 이루도록 통합적으로 관리되어야 한다. 4. 수자원은 수량확보·수질보전 및 재해방지 뿐만 아니라 자연환경과 사회·경제·문화 등에 끼치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 유역단위로 관리되어야 한다. 다만 행정의 편의를 위하여 수계별 유역과 인접 중소유역을 합하여 권역으로 관리될 수 있다.

(4) 수자원관리」의 종합계획 등

강학 상 “행정계획”이란 행정주체 또는 그 기관이 일정한 행정활동을 행함에 있어서 일정한 목표를 설정하고 그 달성을 위한 수단을 선정한 뒤, 그 수단을 조정하여 종합화하는 것을 말한다. 즉 행정계획의 핵심적인 요소는 일반계획에서처럼 목표의 설정과 수단의 조정을 종합화하는 것이다. 오늘날 현대사회에서 모든 행정법분야에서는 행정계획이 중요한 수단이 되고 있다. 종래 행정기능이 소극적인 질서유

지작용에 그칠 때에는 행정계획의 필요성이 크지 않지만, 오늘날 행정이 바람직한 사회질서의 형성을 위하여 적극 개입하게 되면서부터 행정의 임무를 보다 효과적으로 달성하기 위한 행정계획의 수단이 필수적으로 요하게 되었다. 또한 행정계획은 행정활동과 대립되는 이익을 조절하고 산재해 있는 수단과 역량을 통합하기 위하여 행정계획을 필요로 한다. 따라서 수자원관련 행정계획은 수자원에 대한 목표를 제시하고 그 목표를 달성하기 위한 장래의 수자원행정에 대한 나아갈 방향을 제시하는 것이기 때문에 행정기관 및 국민에 대한 활동지침이 된다. 또한 수자원관련 행정계획은 장래에 대한 예측을 전제로 하여 수립되므로 행정계획의 변경 또는 철회가 인정되어야 한다. 더불어서 수자원관련 행정계획은 일정한 목표를 설정하고 그 목표달성을 위한 수단을 선택하는 것을 내용으로 한다는 점에서 폭넓은 계획재량권이 부여된다고 보아야 할 것이다.

<(가칭) 수자원관리기본법” 제○조>

“(가칭) 수자원 관리기본법” 제○조 <수자원종합계획 수립>	① 국가 수자원관리위원장은 20년을 계획기간으로 하는 물관리기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 수자원관리의 중・장기 전망 2. 수자원관리의 기본목표와 정책의 기본방향 3. 수자원의 개발・공급・이용・보전 4. 수질 및 수생태계의 보전과 개선 5. 가뭄・홍수 등 재해의 예방 및 재해 발생시 위기관리 계획 6. 유역별 통합수자원관리의 기본지침 7. 그 밖에 수자원관리를 위하여 대통령령으로 정하는 사항 ③ 기본계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 제21조에 따른 국가수자원관리위원회의 심의・의결을 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다.

	④ 국가수자원관리위원회위원장은 제○○조에 따른 국가물관리보고서와 경제적·사회적·환경적 여건의 변화를 고려하여 기본계획을 5년마다 전반적으로 재검토하고, 필요한 경우 이를 정비하여야 한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 기본계획의 수립방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(5) 국가수자원관리위원회 설치 등

일반적으로 위원회는 의사결정과정에서 여러 사람이 참여하도록 하고 표결의 방법에 의하여 이들의 의사를 합성함으로써 하나의 의사를 결정하도록 하는 조직형태로서 독임제의 일반 행정기관과 달리 어느 정도 독립된 분야에서 심의하고 자문하고 권고, 의결, 규칙제정 등의 준입법적인 기능 또는 준 사법적인 기능을 담당하거나 행정처분의 권한을 합의제 방식으로 수행하는 합의제 기관을 말한다.

위원회는 행정의 민주화, 전문지식의 도입, 공정성확보, 다양한 이해관계의 조정, 관계행정기관의 의사의 종합, 협의, 조정 등을 위하여 설치되었다. 최근의 위원회를 입법화하는 경향은 행정기능의 증대 및 전문화에 따라 행정부가 자신의 기능을 보환하기 위한 수단으로 위원회를 두는 경향이다.

현행법상 위원회를 두는 규정이 매우 많으며, 각각의 법률에 따라 위원회의 성격 및 기능이 다르므로 일정한 기준에 따라 분류를 하는 곤란하다고 할 것이다. 즉 법률에 규정된 기능적인 측면을 고려할 때 단순한 자문기능만을 하는 경우도 있고, 위원회의 결정이 행정기관을 법적으로 구속하는 것과 같은 효력을 갖는 등 다양하다고 할 것이다. 따라서 개별적으로 위원회의 성격 및 기능은 위원회가 행하는 행정작용 또는 소관사무, 행정조직상의 지위 또는 관련되는 행정기관과의 관계 등을 고려하여 결정하여야 할 것이다.

이와 더불어서 우리나라 「정부조직법」은 “위원회”설치에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 동법률 제5조에 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다”고 정하고 있다. 또한 행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시험연구기관・교육훈련기관・문화기관・의료기관・제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다(동법 제4조).

종국적으로 우리나라의 “(가칭) 수자원관리기본법”에는 하천, 댐, 지하수, 광역상수도, 공업용수도 등 수량관리는 “국토해양부”에, 수질관리, 지방상수도 및 하수도 사업은 “환경부”에, 소하천정비 및 수해복구 사업은 “소방방재청”에, 농업용저수지, 관개시설 및 하구둑 건설 및 관리는 “농수산식품부”에, 수력발전댐 건설과 관리는 “지식경제부”에 다원화 및 부처간의 이기주의 조율하고 통제하여 수자원관리를 일원화하기 위하여는 “대통령직속으로 국가수자원관리위원회”를 설치하여야 할 것이다.

<(가칭) 수자원관리기본법” 제○조>

“가칭 수자원관리기본법” 제○조 <국가수자원관리위원회>	제21조(국가수자원관리위원회) ① 수자원기본계획의 수립, 수자원관리 전반에 대한 평가, 그 밖에 이 법에 따른 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 대통령 소속으로 국가수자원관리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보되, 「정부조직법」 제16조[223]를 적용하지 아니한다. ③ 위원회는 다음 각 호의 사무를 수행한다. 1. 수자원기본계획의 수립과 변경 2. 기본계획의 이행여부 및 수자원관리 전반의 평가 등에 관한 사항 3. 중앙행정기관 간, 광역자치단체 간, 중앙행정기관과 광역자치단체 간의 수자원관리에 관한 이견의 조정

	4. 수자원관련 기금의 조성과 운영에 관한 사항 5. 수자원관리 사업추진을 위한 예산확보 및 배분 6. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항

<(가칭) 수자원관리기본법” 제○조>

“(가칭) 수자원 관리기본법” 제○○조 <국가수자원 관리위원회의 구성 등>	제○○조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성하며, 그 중 위원장 및 부위원장은 상임위원으로 한다. ② 위원장과 부위원장은 정무직으로 한다. ③ 위원은「정부조직법」제10조에도 불구하고 정부위원이 된다.
“(가칭) 수자원 관리기본법” 제○○조 <임명 등>	제○○조(임명 등) ① 위원장 및 위원은 수자원관리 분야에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람 중 전문성을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문회를 거쳐야 한다. 1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있거나 있었던 자 2. 판사・검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있거나 있었던 자 3. 수자원관리 분야에 관한 경험이 있는 고위공무원단에 속하는 직에 있거나 있었던 자 4. 수자원관련 단체, 기관 또는 회사 대표자 또는 임직원의 직에서 15년 이상 있거나 있었던 자

223)「정부조직법」제16조(국무총리의 행정감독권) ① 국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘・감독한다.
② 국무총리는 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 경우에는 대통령의 승인을 받아 이를 중지 또는 취소할 수 있다.

	② 위원 9명 중 위원장을 포함한 3명은 대통령이 지명하고 3명은 국회의 추천, 법원에서 3인을 추천 받아 제1항에 따른 임명을 한다. ③ 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
“(가칭) 수자원관리 기본법” 제○○조 <위원장>	제○○조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며, 소관 사무를 총괄한다. ② 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다. ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. ④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장과 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다. ⑤ 국회는 위원장이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.
“(가칭) 수자원관리 기본법” 제○○조 <위원의 임기>	제○○조(위원의 임기) ① 위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. ② 위원에 결원이 있는 때에는 새로 임명하되, 새로 임명된 위원의 임기는 임명된 날부터 기산한다.
“(가칭) 수자원관리 기본법” 제○○조 <신분보장>	제○○조(신분보장 등) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우 2. 제○○조의 결격사유에 해당하는 경우 3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우

	4. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 위원회의 소관 직무와 관련하여 부당한 이득을 취한 경우 ② 위원은 직무를 수행함에 있어 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

(6) 소 결

우리나라의 수자원과 관련하여 하천, 댐, 지하수, 광역상수도, 공업용수도 등 수량관리는 “국토해양부”에, 수질관리, 지방상수도 및 하수도 사업은 “환경부”에, 소하천정비 및 수해복구 사업은 “소방방재청”에, 농업용저수지, 관개시설 및 하구둑 건설 및 관리는 “농수산식품부”에, 수력발전댐 건설과 관리는 “지식경제부”에 많은 부처에서 중복적으로 관리를 하고 있음을 발견할 수 있다. 이러한 다원화된 법률시스템하에서는 수자원관리를 효율적으로 대응하는데 있어 부처간의 이기주의로 인한 책임회피, 행정비용의 낭비 등의 많은 문제점을 지적되고 있다.

(가칭) 수자원관리기본률(안)과 관련하여 제15대 1997년 6월 5일 방용석의원 등 26인 제출의 “물관리기본법(안)”이 제출되어 기간 만료로 폐기되었고, 제17대 국회에서 2006년 10월 27일 정부 제출의 “물관리기본법(안)”이 제출되었고, 제18대 국회에서는 김소남 의원법률이 2009년 3월 3일에, 이윤성의원 법률이 2009년 8월 31일에, 이병석의원 법률이 2009년 10월 30일에 제출되었지만, 부처간의 의견대립으로 인한 기간 만료로 폐기되었다.

2010년 7월 28일에 UN은 안전하고 깨끗한 식수와 공중위생에 대한 권리의 보장이 온전한 삶을 누리는데 필수적이라고 강조하면서 수자원이 인간의 기본권임을 선언하였다. 이처럼 전 세계적으로 수자원의 중요성이 증대되고 있고, 이제는 안보차원에서까지 다루어지고 있다.

또한 수자원은 미래의 블루오션인 新成長動力 産業으로 각광을 받을 것으로 판단된다.

그러므로 우리나라가 국제무대에서 미래의 수자원관리에 대한 선도적인 주도권을 확보하기 위해서는 수자원관련 법률들이 부처에 분산되어 있는 것을 조정하고 통합적으로 관리할 수 있도록 하는 제19대 국회에서는 반드시 “(가칭) 수자원관리기본법(안)”이 제정되어야 할 것으로 판단된다. 즉 “(가칭) 수자원관리기본법(안)”에 담겨질 주요 내용으로는 수자원관리의 목적과 기본이념, 수자원관리의 기본원칙, 수자원관리의 종합계획 등, 국가수자원관리위원회 등에 대한 규정이 반드시 입법화 되어야 할 것으로 판단된다. 또한 국가수자원관리위원회는 “국무총리소속”이 아닌 “대통령직속”으로 “위원회” 만들어 독립성을 보장하여 수자원을 통합 관리하는 부처를 신설할 필요가 있다.

제 5 장 결 론

수자원은 진화의 시작점일 뿐 아니라 인간의 생명을 유지해 주는 중요한 원천이다. 따라서 국가는 미래 후손들을 위하여 필수 자원인 수자원을 관리하고 보호하여야 할 의무와 책임이 있다. 각 국가들은 기후변화에 따른 수자원 관련 문제들을 해결해야만 전 지구적인 수자원 분쟁을 종식시킬 수 있을 것이다. 미국 케네디 대통령의 “21세기에는 물을 지배하는 국가가 강대국이 된다”는 예언과 아울러, 최근 유엔 안전보장이사회에서도 전 세계적인 수자원부족 사태 해결을 국가의 최우선 과제로 삼아야 한다고 강조했다.

최근 2011년 OECD보고서에 나타난 1人당 일일 물 소비량을 보면 한국은 333리터로 프랑스가 232리터, 독일이 151리터, 영국은 139리터, 덴마크가 114리터인 것에 비해 월등하게 많은 물 소비를 보이고 있는데, 이 자료는 특히 수자원 부족국가인 한국에게 경보를 울리고 있다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 2025년까지 지구 인구가 약 10억 명 증가할 것이라는 예측을 감안할 때, 물에 대한 수요가 공급을 넘어선다는 점에서 장래에 발생할 수자원부족에 대한 대비가 시급하다고 할 수 있다. 이러한 상황 하에서 수자원관리 전략은 수요측면과 공급 측면의 통합적인 관리를 필요로 한다. 수요적인 측면에서는 물의 재순화, 물절약을 위한 유인책을 강구해야 하며, 공급적인 측면에서는 신규 수자원 수원을 개발함과 동시에 물이 충분한 지역에서 부족한 지역에로의 분사적인 수자원공급체계를 개선하여야 할 것이다. 이렇게 수자원을 통합관리 함으로써 후세대에 국가 경쟁력 강화를 도모할 수 있을 뿐만 아니라 모든 인류가 지속적이면서 보편적인 물의 혜택을 누릴 수 있을 것이다.

그러나 우리나라는 과도하게 여러 부처에 분화된 수자원관리 법체계, 태생적으로 이원화된 수자원관리법제(수량: 국토해양부, 수질: 환

경부)로 인해 통합적인 수자원관리에 어려움을 겪고 있다. 뿐만 아니라 수자원관리법상의 각종구역 및 지정제도의 난발, 수자원관리에 관한 중요정책을 심의하는 “위원회”규정 공백 또한 문제점으로 지적된다. 이에 우리나라는 수자원관련 문제점을 해결하기 위하여 수자원관리법체계를 통합하여 효율적으로 수자원을 관리하는 “(가칭) 수자원관리기본법(안)”을 마련하는 방안을 제시했다.

이에 “(가칭) 수자원관리법(안)”을 제정하기 위하여 국제기구에서의 수자원관련 논의사항과 EU지침, 미국, 영국, 독일, 일본, 호주의 수자원관련 법제도를 분석을 통하여 우리나라의 수자원관련법제에 시사점을 도출해 보고자 했다. 즉 국제기구 및 세계물포럼도 기후변화에 따른 수자원 부족 문제가 어느 특정 국가만의 문제가 아니라 전세계적인 문제라면서 최적화된 수자원거버넌스를 위하여 “통합적인 수자원관리시스템”도입하여야 한다는 점을 강조하고 있다. EU 연합 수자원치침은 보호대상인 수자원을 지표수와 지하수 등 모든 형태의 물로 확대하여 일정한 시한까지 “좋은 상태”로 달성하도록 하며 유역에 근거한 수자원관리를 하도록 촉구하고 있다. 또한 배출기준치와 질적기준의 연계, 수자원 가격의 정상화, 시민참여의 확대, 입법의 간소화 등에 관한 규정을 입법화하고 있다. 미국은 연방국가인 만큼 수자원 부족문제를 연방법과 주법에서 함께 고려를 하고 있다. 즉 수자원문제와 관련해서 연방차원에서 EPA가 수질기준 및 수질오염에 대한 강력한 규제를 하고 있고, BOR은 댐 건설을 통한 수자원 부족 문제를 해결하고 있으며, USACE는 홍수조절 및 통제와 함께 하천항구법 및 청정수질법에 따라 규제권한을 행사하고 있다. 특히 미국의 캘리포니아 주는 물에 대한 Water Code를 가지고 있을 뿐 아니라 물과 관련된 행정조직 및 제도를 정비해 오고 있는데, 환경부의 수자원관리위원회와 수자원국이 수자원 정책을 관장하고 있다. 수자원관리위원회는 수질기준을 정하고 수리권을 허가하며 수자원 관련 분쟁을 해결한다.

한편 수자원국은 수자원을 개발·관리하는 역할을 통하여 수자원공급 정책을 책임지고 있으며, 댐건설의 허가 및 댐의 안전관리를 책임지고 있음을 발견할 수 있다. 영국은 수자원관련법들이 하천관리, 용수공급, 상하수도, 하수정화, 오염방지, 토양배수 등 개별법령의 형태로 제정되어오다가 1973년 수법을 통하여 통합되었다. 이에 다시 1989년에 전면 개정을 거쳐, 1991년 수자원법과 1991년 물산업법으로 개편되었고, 2003년 수법으로 개정되어 지금까지 시행되어 오고 있다. 2003년 수법은 수자원 보존 및 관리의 향상을 위한 착수면허시스템을 개편하였으며 공중건강 및 환경보호 그리고 소비자에 대한 서비스 향상과 관련된 내용을 담고 있다. 영국은 수자원관련법률에 수자원부족문제를 해결하기 위하여 수리권허가제, 물 효율성을 증진하기 위하여 수리권거래제도를 도입하고 있음을 발견할 수 있다. 이와 더불어 영국은 상하수도 사업에 대하여 전면 민영화를 통하여 국민들의 수자원 절약문제를 해결하고 있음을 알 수 있다. 독일의 수법은 수질오염과 환경재해에 대하여 선제적으로 법적대응을 하고 있다. 최근 독일은 수자원관리에 있어서 주의 권한을 존중하면서 변화된 환경에 대응하기 위하여 연방수자원관리법을 전면적으로 개정하여 연방이 통일적으로 수자원 관리를 시작하였다. 또한 환경정책전문가위원회제도를 독립적으로 두고 있고, 장기적으로 수자원관리정책의 방향성을 제시하고 있다는 점은 우리에게 시사점으로 제공한다. 또한 개정된 독일 통합환경법전(안)은 우리나라가 수자원관리정책을 체계적으로 이행하거나 수자원관리 기본원칙을 천명하는 “(가칭) 수자원관리기본법(안)” 제정의 참고모델이 될 수 있을 것이다. 한편 일본은 많은 자연재해가 발생하기 때문에 치수관련법제는 매우 선진적이지만 수자원이용 및 관리에 관한 법제는 정체되어 있다고 볼 수 있는데, 수자원관리에 관한 기본법이 제정되어 있는 것이 아니라 하천법이 사실상 기본법의 역할을 담당하고 있음을 발견할 수 있다. 그래서 일본은 최근 하천법

의 개정을 통하여 하천환경과 친수공간으로서의 하천을 강조하면서 농업용수의 도시용수에로의 전용문제, 허가수리권과 관행수리권을 충돌문제 등을 유권해석을 통하여 해결하고 있다. 기타 수자원에 관한 법률로는 특정다목적댐법, 국토형성계획법, 수자원개발촉진법, 수원지역대책특별조치법, 독립행정법인 수자원기구법 등을 두고 있다. 호주는 대규모의 댐을 건설할 정도로 큰 강이 없기 때문에 몇 개의 중요한 하천과 지하수에 물 공급을 의존하고 있다. 그리고 호주는 연방국가지만 헌법 구조상 수자원 문제에 대해 연방정부가 개입할 수 있는 여지가 없기 때문에 각 주가 수자원관리의 책임을 지고 있다. 일찍이 호주의 각 주는 경계를 넘어 흐르는 하천을 공동으로 관리하는 시스템을 취하여 왔다. 최근에는 강 유역에 대한 관리가 중요해짐에 따라 주정부와 지역사회가 모두 참여하는 통합유역체계를 발족했는데, 머레이-달링강의 경우가 그러하다. 또한 호주의 Queensland Water Act (2000)는 연방정부의 지원으로 수자원관리제도를 정비하였다. 동법률은 유역관리의 도입, 수리권허가제, 면허, 허가, 계절에 따른 할당 등 그 규제 영역을 세분하여 규정이 각기 다른 법적효력을 갖도록 했다. 이와 더불어 수자원관련 계획절차, 지역의 협력, 공공참여기회 보장, 댐 파손영향평가 홍수저감대책 등의 모든 수자원관리에 관한 문제를 담고 있음을 발견할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 글로벌사회에서 수자원관리 개선방안으로서 “(가칭) 수자원관리기본법”의 제정을 제시하였다. “(가칭) 수자원관리기본법”에 수자원관리의 목적과 기본이념규정, 수자원관리의 기본원칙규정, 수자원관리의 종합계획 등이 입법화되어야 하며, 이와 더불어 “국가수자원관리위원회”를 국무총리소속이 아닌 “대통령직속으로 하는 위원회를 마련하여야 함을 개선방안으로 제시하고자 한다.

참 고 문 헌

Ⅰ. 국내문헌

1. 단행본

국회법제실, 「입법이론과 법제실무」(2008/5)

박균성/함태성, 「환경법」(박영사, 2012)

박영도, 「기본법의 입법모델연구」(한국법제연구원, 2006)

심우배외 3인, 「기후변화 대응 물관리 정책방안 연구」(국토연구원, 2011)

이상돈/이창환, 「환경법」(이진출판사, 1999)

이상돈, 「외국의 수법과 물관리 제도」(한국수자원공사, 2005/4)

안혁근, 「효율적인 수자원관리를 위한 중앙·지방정부의 협력체계 구축에 관한 연구」(한국행정연구원, 2010)

정명운, 「거버넌스제도체계구축을 위한 법제화 방안 연구」, (한국법제연구원, 2009)

윤석진/이준서, 「2006년 개정 독일기본법의 주요내용 연구」(한국법제연구원, 2008.10)

2. 번역본

빌헬름 자거/유동환(역), 「물 전쟁?」(푸른나무, 2008)

에릭 오르세나/양영란(역), 「물의 미래」(김영사, 2009)

이브 라코스트/박은영, 「세계의 물」(현실문화, 2010)

존 휴턴/이민부·최민영, 「지구온난화」(한울아카데미, 2009)

3. 국내논문

고문현, “물과 관련한 국제적 논의의 동향 및 UN 총회(’10.7.28) 물 인권 결의”「월간법제」제654호(법제처, 2012/6), 76면 이하

권형둔, “물 공급 민영화와 자치단체의 공적 책임”,「법과 정책연구」제9집 제2호, (한국법정책학회, 2009.12.)

_____, “사회국가적 생존배려와 물 산업 민영화의 헌법적 한계”,「중앙법학」제13집 제4호, (중앙법학회, 2011)

김성수, “물기본권에 관한 연구”「환경법연구」제34권제1호(환경법학회, 2012), 231면 이하 참조

김정렬, “영국 상수도 구조개혁의 경험과 교훈”(Water Policy & Economy, 2011), 113aus 이하 참조

김해룡, “수자원 관리법제에 대한 평가와 법제개선”「토지공법연구」제52집 (한국토지공법학회, 2011/2), 3면 이하 참조

박균성, “하천수 사용에 관한 공법적 연구”「토지공법연구」제44조(한국토지공법학회, 2009), 109면 이하.

박영도, “독일 연방제개혁과 연방·주의 입법권한의 재편”,「법제연구」제33호, (한국법제연구원, 2008).

이종영, “상수원보호지역 안의 토지이용규제에 대한 법적 정당성 고찰”「물 정책·경제」11권, (한국수자원공사, 2008), 67면 이하 참조

_____, “지속가능한 하천수개발과 유지를 위한 현행 제도와 그 개선방안”「환경법연구」제25권제1호(환경법학회, 2001), 343면 참조

이상돈, “우리나라 하천법에서의 하천 유지유량과 환경개선용수”「법학논문집」제35집제2호(중앙대학교 법학연구원, 2011/12), 309면 이하 참조

_____, 우리나라 수리권제도 정비를 위한 연구,「중앙법학」제5집 제1호 (중앙법학회, 2003), 16면

오준근, "지정제도의 입법구조 분석"「월간법제」(법제처, 2002/6), 14~30면 참조

윤석찬, "서울시 물값 소송 항소심 판례의 분석과 연구"「법학논총」제30집제2호(전남대학교 법학연구소, 2010/8), 132면 참조

Ⅱ. 국외문헌

Breuer, R., Öffentliches und privates Wasserrecht, 3.Aufl. München 2004, S. 31 ff.

Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar 7.Aufl

Evers, H.-J., u.a., Option, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, BMWi-Forschungsvorhaben(11/00), 2001, S. 10 ff.

FAO, "The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture", 2011

Gellermann, Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, 1994, S. 19ff.

Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000

Horster, Die Zulassung von Mineralöl-Pipelines, Diss. jur. Bonn 1969.

Jeffrey P. Featherstone, "Water Resources Coordination and Planning at the Federal Level: The Need for the Integration",

Kloepfer, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Schriften zum Umweltrecht, Bd. 50, 1994, S. 58ff.

OECD, Sustainable Management of Water resource in Agriculture, 2010

_____, Improving Water Management: Recent OECD Experience, Policy Brief, 2006/2

WCED, “Our Common Future”, (Oxford Univ, 1987)

World Bank, Cities and Flooding: A Guide to Integrated Urban Flood Risk Management for the 21st Century, 2012

吉川正史, わが國における水法の現狀と課題, 近畿大學法學, 近畿大學法學研究會編, 1999, 88頁

河川行政研究會編, 日本の河川, 建設廣報協議會, 74頁

Ⅲ. 해외 홈페이지

http://www.ucowr.siu.edu/updates/pdf/V104_A11.pdf

OECD, Environmental Outlook to 2050

http://www.oecd.org/dataoecd/14/15/49006778.pdf

http://www.unep.org

http://www.mofat.go.kr/countries/southasia/countries/20110810/1_23052.jsp?menu=m_40_ 20_20

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT