水資源 開發·管理의 法制整備

1999. 12

研究者 : 金井順(首席研究員)

한국법제연구원

목 차

제 1 장 서 론 5

1. 연구의 목적 5
2. 연구의 범위 · 방법 5

제 2 장 수자원개발 · 관리 현황 7

제 1 절 수자원현황 7

제 2 절 수자원개발 · 관리관련 주요 제도 현황 8

제 3 절 수자원 관련 법제현황 23

제 4 절 외국의 수자원관련 법제 25

1. 일 본 25
2. 독 일 26
3. 미 국 29

제 3 장 수자원개발 · 관리 체계 33

제 1 절 현황과 문제점 33

제 2 절 개선방안 35

1. 수자원관련 조직 및 업무의 재정립 35
2. 수자원개발 · 관리 조정기구의 상설화 36

제 4 장 수자원개발 · 관리 비용분담 37

제 1 절 개 설 37

제 2 절 법제현황과 개선방안 39

제 5 장 수자원개발에 따른 피해지역 지원방안 47

제 1 절 현행보상제도 실태 47
제 2 절 댐주변지역(주민) 지원대책 등 51
제 3 절 수자원개발지역 지원재원 확충방안 57

제 6 장 수자원 이용에 관한 이해조정 61

제 1 절 우리나라의 수자원 분쟁 61
제 2 절 우리나라의 수리권제도 63
제 3 절 수자원 배분과 수자원 분쟁의 조정 74
1. 물 배분의 원칙 74
2. 갈수기 물 배분 문제 75
3. 기득수리권과 신규이용간의 이해조정 76
4. 물 분쟁 처리기구 77
제 4 절 우리나라 수리권제도의 개선방안 79

제 7 장 결 론 83

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적

종전에는 저수지나 보만 있으면 언제든지 물이 확보될 수 있었고, 다만 홍수나 갈수등 자연적 재해만 대비할 수 있도록 물을 관리하면 되었다. 그러나 오늘날은 도시적 생활양식의 확산과 도시로의 인구집중에 의한 용수수요의 급증 및 다양화, 깨끗한 수원확보 욕구증대, 지방자치제의 전면적 실시로 인한 갈등등으로 더 이상 자유재가 아닌 공공재로서의의 수자원에 대한 국민적 인식과 가치체계의 변화를 가져왔고 수자원에 대한 공적 개입의 필요성이 요청되게 되어, 수자원의 개발·관리에 관한 새로운 틀을 필요로 하게 되었다. 수자원개발·관리에 있어서 투명성제고와 수자원개발주변지역 지원문제, 다원화된 수자원 개발 및 관리체계로 인한 부처간 업무연계 및 조정의 문제, 물관련기관 혹은 지방자치단체간의 이해상충문제, 물수급과 수질관리의 비용부담문제 등이 주된 개선 사항으로 지적되고 있다. 따라서 이수·치수·수질보전이라는 세측면에서 유기적 관련을 갖는 법제개선을 통하여 수자원개발 및 관리의 효율성과 공정성을 제고하고 갈등해소를 위한 제도적 조정을 도모할 수 있는 방안을 모색하는 데 연구의 목적이 있다.

2. 연구의 범위·방법

제1장은 서론, 제2장에서는 현행 수자원현황, 수자원개발·관리 관련 주요 제도 현황, 수자원관련 법제현황, 그리고 외국의 수자원관련 법제를 살펴보고, 제3장에서는 수자원개발·관리 체계의 현황과 문제점을 살펴봄으로써 수자원개발·관리체계의 개선방안을 모색해보고 제4장에서는 수자원개발·관리의 비용분담문제의 법제현황을 살펴봄으로써 비용분담방안을 추출한다. 제5장에서는 수자원개발에 따른 피해지역 지원방안을 모색하기 위하여 현행 보상제도와 지역지원제도의 실태를 통해 손실보상의 문제점, 실정법상의 댐주변지역지원대책등을 살펴보고 수자원개발지역지원재원 확충방안을 모색해 본다. 그 방안으로는 물값을 현실화하는 방안, 수자원개발세를 신설하는 방안, 국공채발행에 의한 수자원개발기금 조성방안을 살펴본다. 제6장에서는

수자원이용에 관한 국가와 개인, 지역과 지역, 개인과 개인간의 이해를 조정하는 방안을 수리권제도를 통하여 살펴본다. 제7장 결론에서는 수량·수질 이원화관리조직의 합리화 내지 통합, 지표수·지하수를 통합수로 관리해야 한다는 점등을 지적하고 있다. 이러한 내용을 연구의 범위로 하면서 실태조사, 현행법령분석, 비교법적·입법정책적 연구를 방법론으로 사용한다.

제 2 장 수자원개발 · 관리 현황

제 1 절 수자원[1]현황

물은 인간의 생활에 필수불가결한 요소이며, 국토관리와 지역발전을 위한 모든 계획을 수립하는 데 있어 가장 먼저 고려되는 기본요소이다. 수자원의 원천인 강수량은 세계평균의 1.3배이나 인구과밀로 인해 1인당 강수량은 세계평균(2,900㎥)의 11%에 불과하다. 또한 우리나라는 연도별, 지역별, 계절적 강수량의 차이가 크고 변화의 폭이 커 수자원관리가 쉽지가 않다. 강수량의 총량을 수자원총량으로 볼 수 있는데 하천으로 흘러가는 양이 약 55%, 증발되는 총량이 45%가 되나 하천으로 흘러가는 총량중 31%가 바다로 유실되고 나머지가 하천수, 댐용수, 지하수로 이용되므로 수자원총량중 24%만을 생활용수, 공업용수, 농업용수, 유지용수로 이용되고 있는 실정이다. 특히 연강수량의 3분의 2가 하절기에 집중되어 만성적인 물부족 국가로 분류되고 있는 실정이다.[2]

따라서 다양한 용수수요의 증가로 인한 물부족 사태[3]에 대비하기 위하여 홍수를 조절하고 물을 저장하고 확보된 물을 지역적으로 고르게 분배할 수 있는 안정적인 용수공급대책이 필요하다. 이를 위해 댐건설 광역상수도시설의 확충, 대체수자원개발 등이 거론된다.

우리나라는 물공급을 주로 지표수에 의존하였으나, 지표수의 오염, 댐에 의한 용수공급의 한계 및 물소비량의 증가로 점차 심화되고 있는 물수요 · 공급의 불균형을 해소하기 위하여 지하수의 이용량이 증가하기 시작하였다.

---

1) 이스라엘 수법에서는 수자원에 대하여 정의하고 있는데 「수자원이란, 용수, 하천, 호 및 기타 수류, 및 유수를 의미하는 것으로, 지상에 있는 것과 지하에 있는 것을 불문하고, 또한 자연의 것인 것과 인공의 것을 불문하고, 게다가 배수(drainage) 및 하수(sewage water)도 포함하는」 것으로 되어 있다(제2조).

2) 건설교통부, 『건설교통백서』(1993~1997), 1998, 524~6쪽.:1인당 강수량을 기준으로 연간 1,000㎥이하이면 심각한 상태, 1,000 내지 5,000㎥이면 우려할 상태, 5,000 내지 10,000㎥이면 평균상태, 10,000㎥이면 풍부한 상태로 분류한다(자료: 세계자원연구소, 동아일보 1998.11.12.).

3) 우리나라의 수자원 수급현황을 보면 2001년에는 용수 수요량이 337억톤, 공급량이 344억톤으로 7억톤이 남지만(예비율 2.1%), 2011년에는 수요량 367억톤, 공급량 347억톤으로 20억톤이 부족하게 될(예비율 -5.5%) 전망이다(자료:중앙일보 1998. 10.6.:월간중앙 1999년 8월호, 277쪽).

건교부의 1998년도 지하수 조사연보에 따르면, 1997년말 기준 우리나라의 연간 지하수 개발가능량 133억톤에 비하여 총 이용량은 24.5%(33.8억톤)에 머물러, 장래 물부족에 대비한 대체수원으로서 지하수의 가치가 매우 높다고 할 수 있다. 그러나 지하수개발은 많은 비용이 필요하고 지반침하, 지하수 오염문제 등을 발생시키며, 또한 대수층의 발달이 빈약한 관계로 대규모개발에는 한계가 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

오늘날은 국민생활의 향상과 더불어 충분한 물공급만이 아니라 맑은 물에 대한 욕구도 강하므로 맑은 물을 안정적으로 공급할 수 있는 종합적인 수자원개발·관리정책이 절실하다. 그러나 토지이용완화정책으로 인하여 중상류지역 인구 및 산업의 집중으로 물오염원이 증가하여 수질악화가 심화되고 있으며 이를 방지하기 위한 환경기초시설 투자, 오염원에 대한 규제 등 수질개선을 위한 대책이 아직도 미흡한 실정이다. 또한 수자원은 무한정한 것이 아니고 유한한 것이므로 한정된 수자원을 합리적이고 효율적으로 이용할 수 있도록 하는 방안의 수립과 실천이 필요하다.

제 2 절 수자원개발·관리관련 주요제도 현황

1. 계획제도

(1) 수자원장기종합계획

수자원장기종합계획은 수자원개발 및 관리에 대한 국가의 주요 정책방향과 사업계획을 망라하는 장기비전이다. 이러한 수자원장기종합계획은 1970년대부터 국토종합개발계획에 맞추어 매 10년단위로 수립하여 왔다. 그러다가 1999년 하천법 전문개정에서 하천수 등 지표수 및 지하수를 총망라한 수자원의 개발, 공급 및 이용에 관한 종합적인 계획을 수립하여 수자원개발·관리의 기본으로 삼기 위하여 수자원장기종합계획의 수립근거를 신설하였다. 개정하천법에 의하면 건설교통부장관은 수자원의 안정적인 확보와 효율적인 관리를 위한 10年 단위의 수자원장기종합계획을 수립하여야 하며(하천법법제11조제1항), 수자원종합계획에는 ⅰ) 수자원에 영향을 미치는 자연환경 및 사회·경제적 여건, ⅱ)물수급의 현황 및 전망, ⅲ) 수자원의 개발·공급 및 관리계획, ⅳ) 홍수재해방지계획, ⅴ) 하천의 다목적이용계획,

vi) 수자원에 관한 조사·연구 및 기술개발, vii)기타 수자원의 관리 및 보전에 관한 사항이 포함되어야 한다(하천법시행령 제7조제1항).

건설교통부장관은 수자원계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하여야 하며(하천법 제11조제2항), 수자원계획을 수립 또는 변경하고자 하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 하며, 수자원계획이 수립 또는 변경된 경우에는 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다(하천법 제11조제3항).

(2) 댐건설장기계획[4]·댐건설기본계획·댐건설실시계획

〈댐건설장기계획〉

댐건설장기계획은 수자원을 효율적이고 환경친화적으로 개발하기 위하여 건설교통부장관이 10年마다 수립하며, 이에는 i) 댐건설의 기본방침, ii) 각종 용수의 수급전망, iii) 수계별 댐건설계획(농업용수댐은 저수량이 1천만톤이상인 것에 한한다), iv) 재원조달계획, v) 입지선정기준, vi) 댐건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안, vii) 기타 대통령령이 정하는 사항을 포함하여야 한다(댐건설및주변지역지원에관한법률법 제4조제1항). 건설교통부장관은 댐건설장기계획수립시 미리 관계중앙행정기관의 장에게 소관별로 댐의 건설에 관한 장기계획을 수립하여 제출하도록 하고 있다(동법 동조제2항).

〈댐건설기본계획·실시계획〉

① 댐건설사업시행자는 i) 건설의 목적, ii) 위치 및 명칭, iii) 규모 및 형식, iv) 저수량 및 저수의 용도별 배분에 관한 사항, v) 댐사용권설정예정자의 성명 또는 명칭과 댐사용권의 내용, vi) 댐건설비용(제42조의 규정에 의하여 댐건설사업시행자가 부담하는 댐주변지역정비사업비를 포함한다) 및 그 부담에 관한 사항, vii) 댐건설사업시행자, viii) 사업기간, ix) 수용·

4) 댐건설장기계획조항은 다목적댐법을 대체하는 댐건설및주변지역지원에관한법률(제정 1999. 9. 7 법률 제6021호, 시행 2000.3.8)에서 신설된 조항으로 대체법의 적용범위가 다목적댐과 생활 및 공업용수를 공급하기 위하여 건설하는 댐에 한정되지만 특별히 댐건설장기계획조항은 모든 댐에 대하여 적용하도록 규정하고 있다(동법 제3조).

사용할 토지·건물 기타 물건이나 권리가 있는 경우 그 세목, x) 댐건설에 따라 예상되는 환경피해 및 이의 감소방안에 관한 사항, xi) 댐주변지역정비사업에 관한 사항, xii) 기타 댐건설에 관한 기본적인 사항이 포함된 댐건설기본계획을 수립하여야 하고(동법 제7조제1항), 기본계획을 수립한 후 댐건설에 관한 실시계획을 수립하도록 하고 있다(동법 제8조제1항).

② 댐건설사업시행자인 건설교통부장관 또는 시·도지사가 기본계획을 수립하거나 승인하고자 하는 때에는 미리 관계행정기관의 장과 협의하여야 하며, 댐사용권설정예정자의 의견을 들어야 하며, 기본계획의 수립이나 승인내용을 고시하도록 하고 있다(동법 제7조제3·4항). 또한 실시계획을 수립하거나 승인한 때에는 지체없이 그 내용을 告示하고 관계행정기관의 장과 댐사용권설정예정자에게 이를 통지하도록 하고 있다(동법 제8조제3항).

③ 건설교통부장관 또는 시·도지사가 아닌 댐건설사업시행자가 기본계획 및 실시계획을 수립하고자 하는 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제7조제2항 및 제8조2항).

(3) 하천정비기본계획

1999년 개정 하천법에서 하천정비계획을 수계별로 수립하도록 하고 있다.

하천 관리청은 그가 관리하는 하천에 대하여 "하천정비기본계획"을 수립하여야 하며, 하천정비기본계획은 수해발생의 상황, 수자원 개발·이용의 현황 및 하천환경 등을 고려하여 수계별로 수립하도록 하고 있다(하천법 제17조제1·2항).

하천정비기본계획은 10년 단위로 수립하되, 유역의 변동상황 등을 고려하여 계획기간을 조정할 수 있으며(동법시행령 제10조제2항), 하천정비기본계획을 수립하거나 변경하고자 하는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 후 하천관리위원회의 심의를 거쳐야 하고, 계획수립이나 변경의 결과를 관보 또는 공보에 고시하여야 하며(동법 제17조제3·4항)[5], 지체없이 그 내용을 건설교통부장관에게 통지하여야 한다(동법시행규칙 제9조제2항).

---

5) 관리청은 하천정비기본계획을 수립하거나 변경한 때에는 i) 수립 또는 변경의 목적, ii) 연평균강우량 및 수자원부존량, iii) 주요한 지점에서의 기본홍수량·계획홍수량·계획홍수위 및 계획하폭, iv) 하천정비기본계획의 열람에 관한 사항을 고시한다(하천법시행규칙제9조제1항).

하천정비기본계획에는 i) 하천의 개황에 사항(㉠유역의 특성 등 일반현황, ㉡강우, 기상 및 수질 등 자연조건, ㉢수해 및 가뭄피해현황, ㉣하천유수의 이용현황, ㉤하천유역의 지형·지물 등을 파악하기 위한 측량기준점에 관한 사항) ii) 하천공사의 시행에 관한 사항(㉠기본홍수량(홍수피해로부터 인명과 재산을 보호하기 위한 홍수방어계획의 기본이 되는 홍수량을 말한다) 및 이의 배분에 관한 사항, ㉡ 주요한 지점에서의 계획홍수량(하천부속물의 설치계획을 수립함에 있어서의 기준이 되는 홍수량을 말한다), ㉢주요한 지점에서의 계획홍수위(계획홍수량에 해당하는 홍수위를 말한다), ㉣계획하폭(계획홍수량의 소통에 필요한 양안사이의 거리를 말한다.)의 경계, ㉤ 기타 하천의 환경보전과 적절한 이용에 관한 사항)이 포함되어야 한다(동법 시행령 제10조제1항)

(4) 소하천[6]정비종합계획·소하천정비중기계획·소하천정비시행계획

① 관리청(시장·군수·자치구의 구청장)은 미리 지방환경관서의 장과 협의하여 소하천에 대한 정비방향의 지침이 될 소하천정비종합계획을 수립하여 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 얻어야 한다. 시·도지사는 종합계획을 승인한 때에는 그 결과를 행정자치부장관에게 제출하여야 하며, 행정자치부장관은 종합계획의 보완이 필요하다고 판단될 때에는 시·도지사에게 권고할 수 있다. 소하천정비종합계획에는 i) 소하천의 정비에 관한 기본방침, ii) 수계별 소하천망의 구성, iii) 재해예방 및 환경개선과 수질보전에 관한 사항, iv) 소하천의 다목적 이용과 주민의 소득증대에 관한 사항, v) 기타 대통령령이 정하는 사항이 포함되어야 한다(소하천법 제6조).

소하천정비종합계획의 수립에는 미리 관계전문가 및 당해 지역의 주민의 의견을 듣도록 되어 있다(동법 제11조 및 동법시행령 제10조제1항).

② 또한 관리청은 종합계획에 따라 5년마다 소하천정비중기계획을 수립하여 시·도지사에게 보고하여야 한다. 중기계획에는 년도별 소하천정비에 관한 사항등 대통령령이 정하는 사항이 포함되어야 한다(동법 제7조제1·2항).

---

6) 소하천정비법상의 "소하천"이라 함은 하천법의 적용을 받지 않는 하천으로서 시장·군수·자치구의 구청장이 그 명칭과 구간을 지정·고시한 것을 말한다(소하천정비법 제2조제1호 및 제3조).

③ 관리청은 미리 지방환경관서의 장과 협의한 후 중기계획에 의하여 매년 다음 년도의 소하천정비시행계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 시행계획에는 사업시행에 필요한 재원이 포함되어야 하며 한다(동법 제8조제1·3항), 시행계획의 승인은 이를 공고하여야 한다(동법 제8조제2항).

(5) 지하수관리기본계획

건설교통부장관은 지하수의 부존특성 및 개발가능량, 지하수의 이용실태, 지하수의 이용계획, 지하수의 보전계획, 기타 지하수의 관리에 관한 사항[7] 이 포함된 전국의 지하수관리기본계획을 수립하여야 하며(지하수법 제6조제1항), 이 경우는 미리 시·도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의하고, 계획수립 내용을 공고하고 관계기관에 통보하며(동법 제6조제3항), 일반인이 열람할 수 있도록 한다(동법 제7조제5항).

(6) 호소[8]수질보전기본계획

환경부장관은 호소수질보전을 위하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 10년 단위로 호소수질보전기본계획을 수립하여야 하며, 이에는 호소종류별 수질관리의 기본방향 및 시책에 관한 사항, 호소수질정화를 위한 주요사업에 관한 사항, 호소수질보전을 위한 투자계획·재원조달방안 및 비용부담에 관한 사항, 수면관리자와 지방자치단체간의 협조에 관한 사항, 기타 호소수질보전에 관한 사항이 포함되어야 한다(호소수질관리법 제6조제1·2항). 또한 기본계획 수립시 호소의 생성과정, 이용목적, 오염원의 분포 및 오염물질의 발생량 등을 고려하여 수질보전대책을 강구하여야 한다(동법 제6조제3항).

---

7) "기타 지하수의 관리에 관한 사항"이라 함은 지하수의 조사계획, 지하수의 관리계획, 지하수의 관리에 관한 투자계획을 말한다(지하수법시행령 제7조 제1항).

8) "호소"라 함은 댐·보 또는 제방(사방사업법에 의한 사방시설을 제외한다) 등을 쌓아 하천 또는 계곡에 흐르는 물을 가두어 놓은 곳, 하천에 흐르는 물이 자연적으로 가두어진 곳, 화산활동등으로 인하여 함몰된 지역에 물이 가두어진 곳으로서 만수위(댐의 경우에는 계획 홍수위를 말한다)구역안의 물과 토지를 말한다(호소수질관리법 제2조제1호).

(7) 수도정비기본계획·전국수도종합계획

〈수도정비기본계획〉

수도정비기본계획은 일반수도 및 공업용수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하기 위하여 10년마다 건설교통부장관과 시장·군수가 수도의 정비에 관하여 수립하는 종합적인 계획을 말한다. 수도정비기본계획에는 수도(전용수도를 제외한다)의 정비에 관한 기본방침, 수돗물의 중장기수급에 관한 사항, 광역상수원개발에 관한 사항, 수도공급구역에 관한 사항, 상수원의 확보 및 상수원보호구역의 지정·관리, 수도시설의 배치·구조 및 공급능력, 수도사업의 재원조달 및 실시순위, 낡은 수도관의 개량·교체등, 중수도의 개발·보급, 수도시설의 기술진단에 관한 사항이 포함되어야 한다(수도법 제4조제1·7항). 이러한 수도정비기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 지체없이 이를 고시하고, 그 내용을 환경부장관에게 통보하여야 한다(동법 제4조제5항). 수도정비기본계획을 고시한 후 5년이 경과한 때에는 수도정비기본계획의 타당성 여부를 재검토하여 이를 반영하여야 한다(동법 제4조제8항).

〈전국수도종합계획〉

전국수도종합계획[9]은 국가수도정책의 체계적 발전과 용수의 효율적 이용 및 수돗물의 안정적 공급을 위하여 수도정비기본계획을 바탕으로 환경부장관이 10년마다 수립하는 것을 말한다. 이 경우 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 관계되는 기관·단체의 장에게 종합계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 또한 종합계획의 수립에 대하여 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 미리 협의하여야 하며 수립된 종합계획을 관계기관의 장에게 통보하여야 한다(수도법 제4조의2).

---

9) 전국수도종합계획은 ① 인구·산업·토지등 수도공급의 여건에 관한 사항, ② 수돗물의 수요전망, ③ 수도공급목표 및 수도정책방향, ④ 광역상수도의 수요전망 및 개발계획, ⑤ 지방상수도의 수요전망 및 개발계획, ⑥ 간이상수도의 수요전망 및 개발계획, ⑦ 농어촌생활용수의 수요전망 및 개발계획, ⑧ 공업용수도의 수요전망 및 개발계획, ⑨ 상수원의 확보 및 대체수원의 개발계획, ⑩ 기존 수도시설의 개량계획, ⑪ 중수도의 개발·보급계획, ⑫ 수도사업의 경영체계 개선계획, ⑬ 수도기술의 개발계획, ⑭ 수도인력의 확보 및 교육훈련계획, ⑮ 수도사업의 투자 및 재원조달계획에 관한 사항을 포함한다(수도법 제4조의2제2항).

(8) 오염총량관리계획

건축면적규제에 따른 소규모 개발들의 난립이 상수원 수질관리에 오히려 악영향을 미치고 있다는 판단에 따라 오염총량을 증가시키지 않는 범위내에서 면적에 관계없이 계획개발을 유도하기 위하여 오염총량제가 도입되었다. 오염총량제는 시장·군수가 오염총량관리계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 받음으로써 시행된다. 오염총량제가 실시되면 오염총량이 준수되는 한, 기존의 특별대책지역 및 자연보전권역의 건축면적규제가 완화된다.

市長·군수는 지역수질관리상 필요하다고 인정하는 경우에는 오염총량관리계획을 수립·시행할 수 있으며, 동계획에는 지역개발계획의 구체적인 내용, 지역안에서 발생하는 오염부하량 총량 및 연차적 삭감계획, 지역개발계획으로 인한 오염부하량 및 오염부하량 삭감계획, 기타 사항이 포함된다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제8조제1·2항).

2. 수자원관리관련

(1) 수자원조사

1) 수문조사

① 건설교통부장관은 하천관리와 국토개발계획의 수립 등에 필요한 하천의 유역특성·수위·유량 등을 관찰·측정·조사("수문조사"라 한다.)하여야 한다(하천법 제18조제1항). 수문조사에는 i) 하천유역의 특성과 강수량·유출량·취수량 및 배수량, ii) 수리에 관한 관행, iii) 하천의 수위, 유량, 유사량, 하상의 변동상황, 수질 및 생태환경, iv) 기타 하천관리에 필요한 사항이 포함된다(동법시행령 제11조제1항).

② 시·도지사는 하천관리를 위하여 필요한 경우에는 지방1급하천 및 지방2급하천에 대하여 수문조사를 실시할 수 있다. 다만, 시·도지사가 수문조사를 실시하는 경우에는 건설교통부장관의 수문조사와 중복되지 않도록 하여야 하고, 수문조사의 결과를 건설교통부장관에게 통지하여야 한다.(동법 제18조제2항).

③ 건설교통부장관 또는 시·도지사는 하천유역의 강수량과 하천의 수위·유량 및 유사량에 관한 관측자료를 확보하기 위하여 필요한 곳에 관측소를 설치하여 관측을 실시하여야 한다.(동법시행령 제11조제2항).

2) 지하수 조사·지하수이용실태조사등

① 건설교통부장관은 전국의 지하수에 대하여 매년 지역별 조사계획을 수립하고 이에 따라 지질조사·물리탐사·시추조사등을 통하여 지하수의 부존특성 및 개발가능량등에 관한 기초적인 조사를 실시하며, 지하지질의 분포, 지하수의 수위분포, 지하수를 함유하고 있는 지층의 구조와 수리적 특성, 지하수의 수질특성, 지하수의 개발가능량, 기타 지하수의 부존특성등에 관한 기초적인 조사를 위하여 필요한 사항이 포함된 축척 5만분의 1의 수문지질도를 작성하여야 한다(지하수법 제5조제1항, 동법시행령 제2조제1·2항).

건설교통부장관은 지하수의 관리를 위하여 필요한 경우에는 지하수의 수위변동실태를 조사할 수 있다(동법 제17조제1항)

건설교통부장관은 지하수의 이용실태조사등을 토대로 전국의 지하수에 관한 조사자료를 종합하여 지하수조사연보를 발행하여야 한다(동법시행령 제6조제1항).

② 관계중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장 또는 도지사 및 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 지하수와 관련된 소관업무의 수행을 위하여 필요한 때에는 지하수의 개발·이용 및 보전·관리를 위한 조사를 할 수 있으며, 이 경우 미리 건설교통부장관과 협의하거나 통보하여야 하며, 조사를 완료한 때에는 그 결과를 건설교통부장관에게 통보하여야 한다(동법 제5조제2·3항). 시·도지사는 관할구역안의 지하수의 수량·수질등 이용실태를 조사하여 환경부장관 및 건설교통부장관에게 보고하여야 한다(동법 제17조제2항).

(2) 수자원자료의 정보화 : 수자원정보체계의 구축·운영

① 건설교통부장관은 수문조사의 자료와 기타 하천관리에 필요한 자료의 효율적인 활용을 위하여 수자원정보체계를 구축·운영할 수 있으며(하천법 제19조제1항), 수자원정보체계의 구축을 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 정부출연기관 등 관계기관의 장에게 필요

한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 이 경우 자료제출의 요청을 받은 관계기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.(동법 제19조제2항)

② 수자원정보체계에는 i) 하천법 제18조의 규정에 의한 수문조사자료, ii) 댐·광역상수도 등의 이용·관리에 관한 자료, iii) 하천 및 지하수의 이용·관리에 관한 자료, iv) 기타 수자원의 효율적 이용·관리에 관한 계획의 수립에 필요한 자료에 관한 사항이 포함되어야 하며(동법시행령 제12조제1항), 건설교통부장관은 수자원정보체계의 효율적인 구축·운영을 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관·단체 등과 협의하여 위의 자료의 생산· 관리 및 유통에 관한 표준화를 추진할 수 있다(동법시행령 제12조제2항).

(3) 재해예방

1) 댐등의 설치자의 의무

① 댐등 설치자의 재해방지시설의 설치

댐등[10]의 설치자는 댐등의 설치로 인한 재해발생의 방지와 경감에 필요한 시설을 설치하여야 하며(하천법 제22조), 예컨대 제방의 신축·개축, 낮은 지역의 성토, 하상의 준설 기타 방류등 증가유량의 조절조치등이 그것이다.

하천법이외의 다른 법령에 의하여 설치되는 댐과 운하에 대하여도 재해방지시설등의 설치를 의무화하는 규정이다.

② 기록작성 등

댐등의 설치자는 댐등의 관리 및 水文에 관한 기록을 작성하여 비치하고, 관리청의 요구가 있는 때에는 지체없이 이를 제출하여야 한다(동법 제23조제2항)

③ 댐등에서의 수위·유량·강수량의 관측등

댐등의 설치자는 당해 하천의 적정한 관리와 위해방지를 위하여 관측시설을 설치하고 수위·유량·강수량을 관측하고, 홍수가 발생하거나 발생할 우려가

10) "댐등"이라 함은 댐(하천의 유수를 저류하거나 취수하기 위하여 설치한 댐으로서 기초지반으로부터 댐마루까지의 높이가 15미터이상이거나 총저수용량이 2천만입방미터이상인 댐에 한한다), 하구둑이나 하구 부근의 해면에서 하천의 유수를 저류하는 공작물 또는 운하(이하 "댐등"이라 한다)를 말한다(하천법 제22조).

있는 때에는 水位·유량·강수량의 관측결과와 당해 댐등의 관리상황을 관리청과 관계 시·도지사에게 통지하여야 한다[11](동법 제24조제1·2항).

2) 홍수조절을 위한 조치

재해대책을 총괄관장하고 있는 자연재해대책법에 의한 중앙재해대책본부장이 댐관리 상황을 파악함으로써 재해사전대비등 상황관리에 효율적으로 대처할 수 있도록 관리청은 i) 댐등의 설치자로부터 통지받은 관측결과와 당해 댐등의 관리상황을 중앙재해대책본부장에게 통지하며(하천법 제24조제3항), 또한 ii) 홍수로 인한 재해의 발생을 방지하거나 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요한 때에는 그 수계에 관한 하천의 상황을 종합적으로 고려하여 댐등의 설치자에 대하여 필요한 조치를 명할 수 있으며, 이러한 조치의 내용을 중앙재해대책본부장에게 통지하여야 한다(동법 제25조제1·2항).

3) 홍수예보의 실시

건설교통부장관은 홍수로 인하여 인명과 재산에 대한 피해가 예상되는 때에는 그 피해을 예방하거나 경감하기 위하여 홍수예보를 실시할 수 있으며(하천법 제26조제1항), 홍수예보는 홍수주의보와 홍수경보로 구분하여 일정한 기준[12]에 따라 이를 발령하거나 해제한다(동법시행규칙 제13조제1항).

---

11) 댐등의 설치자는 관측지점에 있어서의 매 시간당 저수지에의 유입량·누계유입량, 강수량·누계강수량, 방류의 예정일시, 예정 방류량, 수문의 개폐일시 및 저수지의 수위 기타 필요한 사항을 관리청과 관계 시·도지사에게 통지한다(하천법시행령 제16조제3항). 또한 자연재해대책법시행령 제51조제1항에서도 한강·낙동강·금강·섬진강 및 영산강등 각 수계의 수위가 홍수위에 도달하거나 도달할 우려가 있을 경우 홍수예보 및 경보시설이 설치되어 있는 수계에서 수위를 관측하는 자는 즉시 주앙재해대책본부장, 건설교통부장관 등 관련중앙행정기관의 장, 시·도지사, 지방국토관리청장과 관할 시장·군수·구청장에게 보고 또는 통보하도록 하고 있다.

12) 홍수예보는 홍수주의보와 홍수경보로 구분하여 다음 각호의 기준에 따라 이를 발령하거나 해제한다(하천법시행규칙 제13조제1항).

1. 홍수예보를 발령하는 지점의 수위가 계속 상승하여 경계홍수위(수위가 더 이상 상승하면 제방·수문·교량 등에 대한 경계가 필요한 수위로서, 계획홍수량의 100분의 50에 해당하는 유량이 흐를 때의 수위를 말한다)를 초과할 것이 예상되는 경우에는 홍수주의보를, 위험홍수위(경계홍수위를 초과하여 제방·수문·교량 등의 붕괴의 위험이 예상되는 수위로서, 계획홍수량의 100분의 70에 해당하는 유량이 흐를 때의 수위를 말한다)를 초과할 것이 예상되는 경우에는 홍수경보를 발령할 것
2. 홍수경보가 발령되어 있는 지점의 수위가 계속 하강하여 위험홍수위 또는 경계 홍수위 이하로 내려갈 것이 예상되는 경우에는 홍수경보를, 홍수주의보가 발령되어

홍수예보는 자연재해대책법시행령 제51조제4항에 근거하여 건교부령인 "홍수위보고및발령등에관한규칙"에 따라 시행(행정권한위임·위탁에관한제41조제19항에서 홍수통제소에 위임)했던 것을 개정하천법에서 근거조항을 신설한 것이다.

3. 수자원관련 구역·지역 제도

水와 토지는 상호 밀접한 관계를 가지고 있고 일체로서 고찰하여야 하는 경우도 많다. 그러나 수법의 대상으로서, 수에 관련되는 토지에 대하여 고찰함에 있어서는 「水의 부지가 되고 있는 토지」와 「그렇지 않은 일반의 토지」와를 구별하여 고찰할 필요가 있다. 수의 부지가 되는 토지는 수와 일체를 이루고 수류 혹은 수면을 구성하는 것이므로 통일체로서 규제의 대상이 되는 것이 통례이다.

일반토지는 직접적으로는 수법의 대상이 되지 않아도 그 토지가 이수·치수에 대해서 갖고 있는 영향력 또는 기능 여하에 관계되는 경우에는 水法의 대상이 된다. 따라서 水에 관련되는 법률적 규제가 어느 범위까지 미칠 것인지는 입법정책의 문제라고 할 수 있겠다.

이와 같은 견지에서 하천법상의 하천예정지·하천구역·연안구역, 지하수보전구역, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률상의 수변구역, 수도법상 상수원보호구역, 호소수질관리법상의 호소수질보전구역, 댐건설및주변지역지원등에관한법률상의 댐건설예정지역, 소하천정비법상의 소하천예정지 등을 법의 대상에 포함시키고 있다. 이러한 구역 내지 지역들은 각각의 근거법의 목적에 따른 행위제한을 받는다. 이하 수자원관련 구역·지역제도에 대해 살펴본다.

있는 지점의 수위가 계속 하강하여 경계홍수위 이하로 내려갈 것이 예상되는 경우에는 홍수주의보를 해제할 것

3. 홍수주의보가 발령되어 있는 지점의 수위가 경계홍수위를 넘어 계속 상승하여 위험홍수위에 가까워질 것이 예상되는 경우에는 홍수주의보를 홍수경보로, 홍수경보가 발령되어 있는 지점의 수위가 계속 하강하여 위험홍수위 이하로 내려갈 것이 예상되는 경우에는 홍수경보를 홍수주의보로 바꾸어 발령할 것(하천법시행규칙 제13조제1항)

(1) 하천예정지 · 하천구역 · 연안구역

〈 하천구역 〉

① 관리청은 하천구역을 지정하고자 하는 때에는 중앙하천관리위원회 또는 지방하천관리위원회의 심의를 거쳐 이를 고시하여야 한다. 이를 변경하거나 폐지하는 때에도 또한 같다(하천법 제8조제1항). 이 경우 관보 또는 공보에 고시하고, 지체없이 그 내용을 건설교통부장관에게 통지하여야 하며, 관계서류를 시장 · 군수 · 자치구의 구청장에게 송부하며, 시장 · 군수 · 자치구의 구청장은 송부받은 서류의 내용을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법시행규칙 제3조제1항 내지 제3항).

② 관리청은 하천예정지로 지정된 토지에 대하여 하천공사가 준공된 때에는 하천구역을 확정하여 고시하여야 한다(동법 제9조제4항).

〈 하천예정지 〉

① 관리청은 하천의 신설 기타 하천공사로 인하여 새로이 하천구역으로 편입될 토지를 하천예정지로 지정할 수 있다.

관리청이 하천예정지를 지정하고자 하는 때에는 하천관리위원회의 심의를 거쳐 관보 또는 공보에 고시하고 지체없이 그 내용을 건설교통부장관에게 통지하며, 관계서류를 시장 · 군수 · 구청장에게 송부하여야 한다. 시장 · 군수 · 구청장은 송부받은 서류의 내용을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(하천법시행규칙 제4조제1항 내지 제3항).이를 변경하거나 폐지하는 때에도 또한 같다.

② 지정 · 고시된 하천예정지는 지정 · 고시된 날부터 3년이내에 당해 하천에 관한 사업이 착수되지 아니하는 때에는 그 지정의 효력을 잃는다(동법 제9조제1항 내지 제3항).

〈 연안구역 〉

관리청은 하천 및 하천부속물을 보전하고 하천으로 인한 피해를 예방하기 위하여 하천부속물 손괴, 하천에의 토사유입이나 홍수범람의 우려가 있는 하천에 인접된 일정한 구역을 "연안구역"으로 지정할 수 있다(동법 제10조제1항). 연안구역은 통상의 홍수가 미치는 구역 또는 하천 및 하천부속물을 보

존하기 위하여 필요한 최소한도의 구역으로 하되, 하천구역의 경계로부터 500미터를 초과하지 아니하는 범위안에서 관리청이 정한다(동법시행령 제6조), 이 경우 하천관리위원회의 심의를 거쳐 관보 또는 공보에 고시하고(하천법 제10조제2항) 지체없이 그 내용을 건설교통부장관에게 통지하여야 한다(동법시행규칙 제5조제1항 및 제2항).

(2) 지하수보전구역

① 시 · 도지사는 i)지하수의 개발 · 이용으로 인한 지하수의 고갈, 지반의 침하 또는 지하수의 오염을 방지하기 위하여 필요한 지역, ii) 지하수를 이용하는 하류지역과 수리적으로 서로 연결된 상류의 지하수함양지역, iii)기타 지하수의 수량이나 수질의 보전에 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역을 지하수보전구역으로 지정하거나 그 지정을 변경할 수 있으며, 이 경우에는 관계행정기관의 장과 협의하여야 하며(지하수법 제12조제1 · 2항), 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경한 때에는 지체없이 이를 고시하고 건설교통부장관에게 보고하여야 하며, 시장 · 군수에게 이를 통지하여 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법 제12조제5항).

② 2이상의 특별시 · 광역시 또는 도의 행정구역에 걸쳐 지하수보전구역을 지정할 필요가 있는 경우에는 관계 시 · 도지사는 협의에 의하여 이를 공동으로 지정하거나 그 지정할 자를 정하며, 협의가 성립되지 아니한 경우에는 건설교통부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 지정할 者를 지정하고 이를 고시하여야 한다(동법 제12조제3 · 4항).

③ 지하수보전구역안에서는 일정한 행위제한을 받게 되며(동법 제13조), 지하수개발 · 이용행위를 허가하는 경우에는 지하수개발 · 이용기간을 5년내로 할 수 있다(동법시행령 제21조제5항).

(3) 수변구역

환경부장관은 한강수계의 수질보전을 위하여 관계중앙행정기관, 당해 지방자치단체 및 주민대표, 전문가 등으로 조사반을 구성하여 현지 실태조사후 관할 도지사와 협의를 거쳐 水邊區域[13]을 지정한다(한강수계상수원수질개선

13) 환경부장관은 한강수계의 수질보전을 위하여 팔당호, 남한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간에 한한다), 북한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간에 한한다) 및 경

및주민지원등에관한법률 제4조제4항). 수변구역으로 지정·고시되면, 음식점·숙박시설·목욕탕·축사·공장의 설치는 일체 금지되며, 관계행정기관의 장은 지정·고시된 수변구역안에서는 개발행위를 유발시키거나 환경오염을 악화시킬 우려가 있는 용도지역·지구를 새로이 지정할 수 없다(동법 제5조제1·2항).

수변구역내의 일정 토지는 한강수계관리위원회가 매수하여 수변녹지를 조성할 수 있다(동법 제7조제1항).

(4) 상수원보호구역

① 환경부장관은 상수원의 확보와 수질보전상 필요하다고 인정되는 지역을 "상수원보호구역"으로 지정하거나 이를 변경할 수 있다. 이 경우 이 사실을 지체없이 공고하여야 한다(수도법 제5조제1·2항).

관할 시장·군수는 상수원보호구역의 지정·공고가 있는 경우에는 이를 일반에게 열람한 후, 그 공고일부터 6월이내에 당해 구역안의 토지에 대한 지적을 고시 및 열람하도록 하여야 한다(동법시행령 제7조제3항).

상수원보호구역안에서는 수질오염물질, 특정수질유해물질, 유해화학물질, 농약, 폐기물 또는 오수·분뇨 또는 축산폐수폐수를 버리는 행위, 기타 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 특정금지행위[14]를 할 수 없다(동법 제5조제3항).

환경부장관은 상수원보호구역의 관리상태를 환경부령이 정하는 바에 의하여 평가하고 관계행정기관의 장에게 당해 구역의 적정한 관리를 위하여 필요한 조치를 요청할 수 있다(동법 제6조제3항).

② 상수원보호구역은 당해 구역을 관할하는 시장·군수가 이를 관리하며(동법 제6조제1항), 상수원보호구역이 2이상의 시·군의 관할구역에 걸치거

안천(하천법에 의하여 지정된 구간에 한한다)의 양안중 환경정책기본법 제22조의 규정에 의한 특별대책지역의 경우에는 당해 하천·호소의 경계로부터 1킬로미터이내의 지역과, 제1호외의 지역의 경우에는 당해 하천·호소의 경계로부터 500미터이내의 지역으로서 필요하다고 인정하는 지역을 수변구역으로 지정·고시하여야 한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제4조제1항).

14) 상수원보호구역안에서의 기타 금지행위는 가축을 놓아 기르는 행위, 수영·목욕·세탁 또는 뱃놀이를 하는 행위, 행락·야영 또는 야외취사행위, 어·패류를 잡거나 양식하는 행위(다만, 환경부령이 정하는 자가 행하는 환경부령이 정하는 어로행위를 제외한다), 자동차를 세차하는 행위를 말한다(수도법시행령 제8조).

나 기타 특별한 이유가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 도지사 또는 시장·군수가 이를 관리한다(동법 제6조제2항).상수원보호구역을 관리하는 시장·군수는 상수원의 보호를 위하여 필요한 시설·장비 및 인원등을 확보하고 금지행위의 단속 기타 수질오염의 방지를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다(동법시행령 제10조제1항).

(5) 호소수질보전구역

① 환경부장관은 호소수의 이용상황 및 수질오염상태를 조사한 결과 특별한 관리가 필요하다고 인정하는 호소를 지정호소로 지정·고시하고, 지정호소의 수질에 영향을 미치는 지역을 호소수질보전구역으로 지정·고시할 수 있으며, 이 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관계 시·도지사 및 수면관리자[15]의 의견을 들어야 한다(호소수질관리법 제7조제1·2항). 관계 시·도지사 또는 수면관리자가 환경부장관에게 의견을 제시할 때에는 미리 주민의견을 듣고 이를 참작하여야 한다(동조제3항).

② 시·도지사는 지정호소 및 호소수질보전구역이 지정·고시된 때에는 호소수질보전기본계획을 기초로 하여 5연마다 수면관리자와 협의를 거쳐 지정호소수질보전계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻어야 하며(동법 제8조제1항), 지정호소수질보전계획에는 지정호소의 수질보전을 위한 수질관리 기본대책, 하수도등의 정비 기타 지정호소수질보전사업에 관한 사항, 지정호소의 준설·조류제거 및 수면청소 등에 관한 사항, 기타 지정호소수질보전을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(제8조제3항).

③ 국가는 지정호소의 수질보전에 필요한 경비를 예산의 범위안에서 지원할 수 있다(제8조제4항).

(6) 댐건설예정지역

① 건설교통부장관 또는 하천관리청은 댐건설에 필요한 일정지역(댐건설로 인한 수몰예정지역을 포함한다)을 댐건설예정지역으로 지정할 수 있으며 이 경우 관계행정기관의 장과 협의한 후 하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다(댐건설및주변지역지원등에관한법률 제5조제1·2항). 댐건설예정지역의

15) "수면관리자"라 함은 다른 법령의 규정에 의하여 호소를 관리하는 자를 말한다(호소수질관리법 제2조제2호).

지정과 댐건설사업시행자를 함께 고시하여야 한다(동법 제5조제3·4항).

② 댐건설예정지역안에서의 일정한 행위는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 허가를 받아야 하고, 허가를 하고자 할 때는 미리 댐건설사업시행자와 협의하여야 하며, 허가대상행위가 댐건설에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 그 행위를 허가하도록 하고 있다(동법 제6조제1·3·4항).

〔〔施行日 2000·3·8〕〕

(7) 소하천예정지역

관리청은 소하천의 정비에 관한 계획 또는 다른 법률에 의한 각종 공사계획등으로 인하여 새로이 소하천구역으로 편입될 토지가 있을 때에는 당해 토지를 소하천예정지로 지정할 수 있고 이를 고시하여야 한다(소하천정비법 제4조제1·2항).

제 3 절 수자원 관련 법제현황

우리나라 수자원관련 법제는 존재형식상 헌법과 개별법으로 구성되어 있다. 헌법 제120조제1항에서는 「광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.」고 규정하여 자연자원의 사회화(특허)[16]의 가능성의 근거를 제시하고 있고, 또한 동조 제2항에서는 「국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다」고 규정하여 국토와 자연의 전체성(계획)의 근거를 제시하고 있다. 이 헌법규정을 근거로 하여 수자원관련 직·간접적인 개별법이 존재하고 있다.

현행 수자원관련 법령 역시 수자원의 개발과 관리, 재해관리, 수질 및 환경관리 등의 분야로 대별되는데, 그에 따라 각 주관부처가 다르고, 법령간 상호연계성과 조정기능 역시 미비하여 수자원의 종합적이고 관리에 어려움이 있게 된다. 이는 수자원관련 법령들이 필요에 따라 제·개정되어 상호간의 체계적이고 유기적 연결성이 취약하고, 또한 법령들간에 체계수립도 용이하지

16) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 1999, 211쪽; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1999, 163쪽.

않아 종합적이고 체계적인 수자원개발·관리에 문제가 있어 왔기 때문이다.

건설교통부는 다목적댐, 산업자원부는 발전용댐, 농림부는 농업용수댐, 환경부는 식수전용댐을 만들게 되면, 이들 댐들은 각각의 개별근거법에 의거하여 관리되기 때문에 종합적 개발과 관리를 조정하고 통제할 법적 근거가 없다. 특정다목적댐법은 발전과 농업등 단일 목적용댐 건설 및 관리에는 적용되지 않고 있다. 그러나 대체입법인 댐건설및주변지역지원에관한법률에서는 동법의 적용범위에 속하지 않는 댐이라 할지라도 댐건설장기계획수립시 소관별 댐건설에 대한 장기계획서를 건설교통부장관에게 제출하도록 규정함으로써 (동법 제3조) 댐건설에 대한 조정기능을 수행하는 것이라고 할 수도 있을 것이다.

지하수법에서는 지하수와 지표수의 상호연계성에 대해 규정하지 않고 있어서 지하수자원과 지표수자원의 종합적 관리에 문제가 발생한다.

수질과 환경보호 중심의 환경정책기본법과 수질환경보전법은 수자원개발이용등에는 연계성이 거의 없고, 규제 위주의 하수도법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률은 수자원 개발과는 관계가 적고, 수도법과 먹는물관리법 역시 수자원 개발과 연계성이 부족하다.

수관련법제의 대상은 순환관계에 있는 모든 담수로서 지표수와 지하수가 모두 대상이 된다. 그러나 우리나라는 지표수와 지하수를 함께 규정하는 統一水法이 없으며 각 개별 입법취지와 목적을 갖는 개별법의 형식으로 수관련법이 존재하며 각각의 개별법은 다음과 같다.

(1) 하천에 관해서는 하천에 관한 법령 중 기본법에 해당하는 하천법이 있고, 하천법의 위임사항이나 구체적 집행을 위한 하천법시행령, 하천법시행규칙, 하천수익자부담금징수규칙, 법률제3782호하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한하천편입토지의보상에관한규정 등이 제정되어 시행되고 있으며, 하천법이 적용을 받지 않는 비법정하천인 소하천에 대하여 소하천정비법, 동법시행령, 동법시행규칙이 있다.

(2) 하천과 직접 연관되는 수자원의 관리에 관한 법률로서 특정다목적댐법, 댐건설및주변지역지원등에관한법률(1999.9.7 법률제6021호. 기존의 「특정다목적댐법」을 폐지함. 2000.3.8 시행), 댐사용권등록령, 댐사용권등록령시행규칙, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률·시행령·시행규칙, 한강수계관리위원회규정 등이 있다.

(3) 地下水의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리와 관련하여서는 지하수법, 지하수의수질보전등에관한규칙이, 식수 채취와 관련하여 수도법이, 수자원에서의 골재채취·어업활동·유선활동 등의 행위규제와 관련하여는 골재채취법, 낚시어선업법, 유선및도선사업법, 내수면어업개발촉진법, 수산업법 등이 있다.

(4) 수질개선 및 수자원의 오염 방지와 관련하여서는 수질환경보전법, 호소수질관리법, 하수도법 등이 있다.

(5) 홍수 등 수자원으로 인한 자연재해대책에 관하여는 자연재해대책법, 수난구호법 등이 있다.

(6) 기타 수자원과 간접적으로 관련있는 조항을 포함하고 있는 법에는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법, 폐기물관리법, 국유재산법, 토지수용법, 공공용지의취득및손실에관한특례법 등이 있다.

이와 같이 수자원관련법령은 그 수가 많고 매우 복잡하다는 점이 수자원의 종합적 관리를 어렵게 하는 요인이 된다고 할 수 있다.

제 4 절 외국의 수자원관련 법제

1. 일 본

(1) 수관련조직 및 업무

중앙정부의 수자원 관계기관으로 국토청, 건설성(1급 하천의 치수 및 방재업무, 하수도 시설기준), 환경성(하천, 호수의 수질관리),후생성(음용수, 수질 및 상수도 시설기준), 국토청(수자원국: 댐의 지정, 수원지역 지정, 수자원지역정비 계획의 결정, 그외의 수원지대책특별조치법의 시행)이 있으며, 지방정부는 2급 하천치수 및 방재업무, 수질 측정망 운영 및 폐수처리 감독, 지방 상하수도 건설 및 운영관리를 담당하며, 기타 수자원 개발공단(댐건설 및 용수개발), 전원개발 주식회사(발전댐 건설)가 수관련업무를 담당하고 있다.

(2) 법제현황

수자원관련 제정법률현황을 보면 우리나라와 비슷하다. 수관련법으로 하천법, 다목적댐법, 수도법, 공업용수도사업법, 공유수면매립법, 운합법, 수자원

개발촉진법, 수자원개발공단법, 수질오탁방지법, 수방법, 국토조사법, 온천법, 건축물용지하수채취의규제에관한법률 등이 제정되어 있다. 그 중 하천법을 살펴보면 다음과 같다.

하천법은 1963. 7. 10 법률 제69호로 제정된이래 수차례의 개정을 거쳐 현재의 1997년법에 이르고 있다. 1997년 하천법은 하천환경의 정비·보전 목적의 추가, 하천정비계획제도의 개편, 갈수의 조정을 위한 법적 장치 도입, 수림대구역의 지정, 수원함양보안림과 수해방비보안림의 하천관리시설로의 조성근거 도입, 도시지역토지의 고밀도 이용 및 하천관리에 필요한 시설공간확보를 통해 도시지역에서의 하천관리의 효율화를 도모하기 위하여 고규격제방특별구역, 하천입체구역 등의 제도의 도입 등을 내용으로 하고 있다.

일본의 하천관리법제의 특징은 하천정비기본방침을 통해 수계 단위의 하천관리 기본원칙을 수립하여 관리하며, 열악한 지방재정상황을 고려하여 중앙정부주도의 하천관리를 하고 있다는 점이다.

2. 독 일

(1) 수자원관련법

1) 연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz)

연방수자원관리법은 1957년 7월 27일 제정되어 1960년 3월 1일부터 시행된 법이다. 그러다가 독일의 통일, 유럽공동체의 활성화 등의 상황변화를 반영하여 1996년 11월 12일에 전면 개정되어 현재에 이르고 있다. 수자원의 통합적인 관리를 위한 종합법전인 이 법에 의해 수자원 관리에 관한 법령이 통합되어 있다고 하겠다.

연방수자원관리법은 도입규정 및 총 6개의 부와 64개의 조문으로 구성되어 있다. 제1부는 수자원의 공통 규정, 제2부 지표수에 관한 규정, 제3부 해안수자원에 관한 규정, 제4부 지하수에 관한 규정, 제5부 수리경제적 계획 및 수자원대장, 제6부 과태로 및 종결규정이다.

연방수자원관리법은 지표수, 해안선의 수자원, 지하수에 총체적으로 적용되며(동법 제1조),[17] 모든 수자원에 대한 법적 원칙을 제시하고 있다(동법

17) 연방수자원관리법의 적용법위에 속하는 지표수, 해안선의 수자원, 지하수에 대한

제1a조). 즉, 수자원은 자연자원의 본질적 구성부분이며, 동물과 식물을 위한 생활공간으로서 보전되어야 하고, 수자원은 공공복리와 개별적 이용자의 이익이 조화되고, 그 생태적 기능에 대한 회피할 수 있는 침해가 방지되는 방법으로 이용되어야 하며(동법 제1a조제1항), 모든 사람은 수자원에 영향을 미칠 수 있는 조치를 하는 경우 수자원의 오염 또는 수자원의 특성에 대한 부정적 변경의 방지, 수자원관리의 원칙인 물절약 실천, 수자원의 공급력 유지, 물흐름의 확대 및 촉진 방지 등의 목적 달성을 위하여 상황에 따라 요구되는 배려의무를 가지며(동법 제1a조제2항), 토지소유권은 이 법 또는 각 주의 수자원관련법상의 허가 또는 승인 대상인 수자원의 이용 및 특정 지표수의 변경에 관한 권리를 포함하지 않는다(동법 제1a조제3항)는 것이다.

연방수자원관리법상의 수자원 이용방법에는 자유이용, 허가이용, 특허이용이 있으며,[18] 나아가 조합에 의한 이용(동법 제13조), 이 법 제정이전에 이미 이용권이 부여된 종전권리에 근거한 이용(동법 제15조), 국방상 훈련등을 위한 이용과 같이 허가 또는 특허가 필요하지 않은 이용(동법 제17a조)에 관한 규정을 둠으로써 이용권 상호간의 조절을 도모하고 있다.

그 밖에 폐수제거의 의무와 계획, 수자원보호구역의 설정, 수질위험물질을

정의를 살펴보면, i)지표수라 함은 "상시 또는 수시로 지면위를 흐르거나, 정지하고 있거나 또는 샘에서 불규칙적으로 용출하는 수자원"이라고 하고 있으므로 하천, 호소, 수원지의 용천수 등이 모두 이 법의 적용범위에 포함되며, ii)해안선의 수자원이라 함은 "만조의 중간지점에서 해안선과 바다를 향한 지표수와 해수의 경계선에 위치하는 바닷물"이라 하므로 하천과 바다의 경계선까지의 물이면 하천수든, 바닷물이든 모두 이 법이 적용되며, iii)지하수에 대해서는 별도의 개념정의가 없으므로 모든 지하수를 적용대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 오준근,"수자원의 종합적 관리를 위한 하천과련법제의 정비방안연구," 『법제연구』, 제15호, 209쪽, 주 17 · 18 · 19참조.

18) 연방수자원관리법은 "수자원의 이용은 이 법률 또는 이 법률의 범위안에서 제정 · 공포된 주 법률에 다른 규정이 없는 한 행정청의 허가 또는 특허를 필요로 한다"(제2조)고 규정하고 있고, "이용"개념에 대하여 i)지하수를 퍼내거나 끌어내는 행위, ii)지표수 바닥을 쌓아올리거나 바닥을 파내는 행위, iii)수자원의 상태나 물의 흐름에 영향을 미치도록 지표수로부터 고체를 채취하는 행위, iv)지표수에 물질을 유입시키거나 끌어들이는 행위, v)해안수자원에 물질을 유입시키거나 끌어들이는 행위, vi)지하수에 물질을 끌어들이는 행위, vii)지하수를 퍼내거나, 채굴하거나, 채굴하여 길어내거나, 끌어내는 행위, viii)특정한 시설로써 지하수를 막거나, 파내거나, 흐름을 바꾸는 행위, ix) 지속적으로 또는 사소하지 않은 정도로 수자원의 물리적, 화학적 또는 생태적 상태에 해로운 변화를 가져오는 조치를 그 범주로 하고, 지표수의 확장에 기여하는 조치와, 화학물질을 사용하지 않는 지표수의 유지를 위한 조치는 이용범주에 포함시키지 않고 있다(제3조).

취급하는 시설에 대한 제한, 일정한 폐수방류에 대한 수자원보호관리인제도, 수자원의 상태변경에 대한 책임, 수자원계획과 수자원대장 등에 대한 법적 장치를 규정하고 있다.

2) 연방수로법(Bundeswasserstraßengesetz)

이 법은 유럽대륙에 걸쳐 있는 내륙주운 수로관리를 위하여 제정된 것으로 수자원이 수상교통로로 사용되는 경우에 수자원의 관리와는 별도의 입법기능의 필요에 의해 만들어 졌다. 이법은 수상교통 및 교통안전을 위한 수로의 설치와 확장, 하천·호소·수로에서의 선박의 이용허가, 선박교통에 관한 기본적 규범을 내용으로 한다.

(2) 수관리 조직 및 업무[19]

1) 수자원관리 관련기관

연방정부의 수자원관계기관으로는 수질보전 등 환경오염방지를 담당하는 환경부, 용수공급 및 하수도시설의 재정지원 담당인 내무부, 상수도 위생검사 관계업무 행하는 보건부가 있다.

지방정부의 수자원 관계기관으로는 지방자치단체(주정부)와 지역수조합이 있다. 지방자치단체는 수자원관리 사업의 주체로서 용수수급의 책임이 있고, 지역차원에서의 개발만이 용수공급을 가능하게 할 때에는 지역 수조합을 구성 운영하게 되며, 용수공급, 하수처리 및 오염방지 업무를 조합원 상호협의 아래 수자원관리에 대한 최대한의 편익을 취할 수 있도록 하고 있다. 지역수조합은 홍수방지, 상하수도, 하천정화, 광산폐수처리, 지하수 보전 등 지역내의 수자원관리 업무를 포괄적으로 담당하고 있다. 용수공급체계가 지방자치단체에서 운영되면 주의 법적 권한이 이곳으로 위임되며, 개인이 운영하는 체계의 법적 기준은 지역사회와 공급자의 계약에 의한다.

2) 주에 의한 수자원관리

수자원관리는 연방정부의 권한이 아니고 주법으로서 규제되고 있다. 지방자

19) 김광묵외, 외국과의 물관리제도 비교연구, 연구보고서 96-52, 국토개발연구원, 1996, 141~143쪽 참조.

치단체는 수자원 관리사업의 주체이며, 용수공급의 세부적 계획책임이 있다.

이러한 법제는 지역성이 높은 문제에서는 그 기능 발휘가 용이하지만, 각 주간에 문제가 생기기도 하고 수자원이용자 측에서 보면 내용이 통일되지 않는 면도 있어서 하나의 유역에서의 수자원관리는 하나의 행정조직 아래 두고자 하는 시도가 있었다. 그러나 필요한 경우 유역관리 조합의 설치로 보완이 가능하기 때문에 기존의 체제를 전면적으로 변경하지는 않았다

수자원관리의 최종적인 권한과 의무가 주어지는 주정부에서는 한부서에서 관장하지만, 일반적으로 관리체계는 지방자치조직에 준하고 조직상의 위치에 따라 용수공급, 하수처리, 오염방지 등 관리대상과 관리의 접근방법에서 차이가 있다. 상위의 조직으로 올라갈수록 관리를 종합적으로 하며 세부적인 권한은 적다.

연방정부가 정한 기본법을 보충하는 부수적인 입법권과 세부사항결정권은 주에 있다. 연방수자원관리법에서는 모든 수자원을 적절히 유지·관리할 의무를 주정부에 주고 있다. 이러한 의무에 속하는 사항으로는 가용 수자원의 예측, 생활용수로서의 지표수 및 지하수의 확보, 물이용자의 감독, 음료수의 위생검사,전체 유역에서의 장기적 용수 공급계획, 상하수도체계에 대한 재정지원, 초 지역적인 배수처리 계획 수립, 배수 과징금 징수 등이 그것이다.

3. 미 국[20]

(1) 수관련 조직 및 업무

1) 연방기관

미국의 수자원은 연방정부 차원에서는 환경청, 농무성, 상무성, 국립기상청 등 여러기관이 물과 관련된 주요 업무를 수행하고 있으며, 주, 지방정부에서도 각각 역할을 분담하고 있다.

2) 주기관

(가) 각주는 수자원계획 및 개발관련 부서를 설치하고 있으며, 서부 주들은 개발측면에 중점을 두고 있으며, 동부는 수질보전측면에 중점을 두고 있다.

---

20) 김광묵외, 전게보고서, 145~166쪽 참조.

(나) 주에는 수자원 업무를 담당하는 부서로 자연자원부(Dept. of Natural Resources)가 있다. 자연자원부는 다양한 물관련 사업계획을 수행하며 물문제에 관한 각주간 회의, 국내 주지사 협회, 주정부 협의회 등을 담당한다.

(다) 각주는 연방의 환경보호청(EPA)과 협력하는 수질관련 부서를 두고 있다. 주요 부서로는 州間 수질오염통제에 관한 협회, 주 음용수 규제기관, 주 위생기술자회의 등이 있다.

(라) 모든 주의 고속도로 관련부서는 배수 및 교량과를 두고 있는데 수 및 홍수 관리업무를 또한 수행하고 있다.

(2) 법제현황

1) 개 설

미국의 수자원에 관한 법규정은 통일법전으로 구성되어 있지 않으며 여러 법령에 분산되어 있다. 하천및항만법(1884, River and Harbor Act, USCA 33 §§ 1 to 31, 443 to 452, 499 to 623), 하천제방법(1970, Water Bank Act, USCA 16 §§ 1301 to 1311), 하천제방확장법(1994, Water Bank Extention Act, USCA 16 § 1305 note), 하천시설법(1937, Water Facilities Act, USCA 16 §§ 590r to 590x), 수자원연구및개발법(1971, Water Research and Development Act, USCA 42 §§ 1959 to 1959h, 7801 to 7819), 수자원개발법(1974, Water Resource Development Act, USCA 16 §§ 4601-13 to 460ee), 수자원계획법(1965, Water Resource Planning Act, USCA 42 §§ 1962 to 1962d-3), 하천유역보호및홍수방지법(1954, Watershed Protection and Flood Prevention Act, USCA 16 §§ 1101 to 1107), 연방수질오염규제법(1972, Federal Water Pollution Control Act(1977, Clean Water Act))[21] 등이 있다.

---

21) 당초 비효율적인 주당국의 규제를 대체하기 위해 연방과 주당국과의 협력을 포함시키는 종합적 · 전국적 시스템으로 1972년에 통과된 법으로 입법목적은 1983년까지 수영가능하고 고기잡이 가능한 수역의 조성을 중간목표로 하고 1985년까지 오염물의 배출을 배제하는 데 있었으며, 또한 전국수역의 화학적 · 물리적 · 미생물학적 보전을 회복 · 유지함에 있었다. 이 법은 조기감시와 기록 유지를 규정하고 있으며 위반자에 대한 벌칙과 정부자금지원의 배제 · 박탈을 부과하고 있다(김광묵외, 전게보고서, 152쪽). 1977년에 Clean Water Act로 대체됨.

2) 수법제의 특징

연방정부는 연방의 우월성 때문에 州 水法에 우선한다. 미국정부는 댐을 건설하고, 주운능력을 보증하며, 발전사업을 인·허가하고 수질을 규제한다. 이러한 각 기능들은 헌법이 의회에 부여한 권한내에 있는 것이다.

이러한 연방기능이 주수법과 상충하게 될 때 심각한 연방주의 논쟁을 불러일으킨다..

하천·호수 및 지하수원에 인접구역을 공유하고 있는 주들 사이에 긴장상태가 빈번히 나타나고 있으며, 州間의 물배분은 협약(Compacts) 즉, 미의회의 동의를 얻은 주간 협약 혹은 사법절차에 따른 판결에 의해 이루어지기도 한다.

주법은 일반적으로 물의 이용을 통제하지만 연방정부는 물배분에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 주요용수개발프로젝트에 대한 재정지원, 공유지를 위한 정책 프로그램 수행, 오염의 전국적 규제의 적부판결, 주운 및 국제조약상의 의무에 관한 문제에 있어서 연방정부의 우월적 역할을 수행하고 있다. 수자원개발에 대한 연방정부의 역할이 증대됨에 따라 주와 연방통치권 사이에 긴장이 고조되기도 한다.

미국(캘리포니아주)의 수자원 개발의 특징은 연방 또는 주가 발행하는 채권 등에 의해 수자원을 선행 개발하고, 수자원이용자와의 계약에 의해 징수된 요금으로 사업비를 회수한다는 점이다.

미국 동부지역에 비해 수자원이 부족한 서부지역에서는 수자원의 효율적 활용과 갈수기에 대응하기 위한 수자원의 양도가 성행하고 있다. 이러한 미국 서부의 갈수대책의 특징은 수리권매매라 할 수 있다. 수리권 매매에는 수리권 매각, 수리권 리스, 갈수년 Option, 수자원의 회수, 물은행 등 여러 종류가 있다.

갈수기의 물배분 우선순위를 살펴보면, 미국 모든 주의 수법에는 수리권의 우선 순위가 명시되어 있어 필요한 경우에는 여타의 수원을 수용할 수 있으며, 가정용수 및 도시용수, 농업용수, 공업용수 순으로 물을 배분한다. 콜로라도, 네브라스카 등에서는 기존의 수리권에 우선하는 특별 전용제도가 있는데 이 경우도 가정용수(음용수), 농업용수, 공업용수 순으로 배분한다.

3) 수법제의 문제점

① 물의 이용

물 이용은 법적, 사회적, 정치적, 조직구조상, 환경상 그리고 경제적 요인에 의해 제약을 받는다.

물이 특정용도에 공용으로 제공되어짐에 따라 이용자간의 상충관계가 점증하게 된다.

어떤 경우는 물을 얻기가 힘들거나 아니면 이용이 가능해도 법규 및 기타 제도적 요인 때문에 이용하지 못하는 경우가 생기고 있다.

많은 용수 배분문제들이 쉽게 바뀔 것 같지 않은 오랜 사회적 관습과 지방적인 편협성에 매여 있는 실정이므로 문제해결이 쉽지 않다.

② 연방 주 및 지방정부의 역할

국가의 수자원을 개발 관리하는 데 있어 각 차원에서 관련 정부당국의 역할이 보다 명백히 정의될 필요가 있다.

연방차원의 수자원개발 기능이 신규토지를 개방하는 데 있어 특별한 역할을 다하지 못하는 실정이다.

③ 주 및 연방수법의 조정

많은 법들이 국가의 물을 배분하는 데 적용되고 있다. 이중 많은 법들이 지방의 필요나 분쟁에서 생겨났으며, 제정당시는 합당한 법이었다. 그러나 오늘날 어떤 법들은 유연성을 상실하고 현실에 대한 법적용에 있어서 스스로 모순을 드러내어 수자원관리에 장애가 되고 있는 실정이다. 따라서 주 및 연방수법의 비통일성과 때로 상반되는 목적은 제거되어야 할 과제가 되어 있다.

④ 수질 · 수량의 조정

환경보호청(EPA)은 수질계획 및 관리에 관여하는 반면 다른 연방 물기관들은 물의 배분 및 통제문제에 전념하고 있다. 주 및 지방수준에서의 똑같은 기관들도 비슷한 형식으로 역할을 다하고 있으며, 그 결과로 국가의 물관련시설에 대한 대규모투자는 경제성이 없는 것으로 되고 있다. 물에 관한 모든 측면들이 동시적으로 고려되지 않는 한 토탈 물관리시스템을 구축하는 것은 쉽지가 않다.

제 3 장 수자원 개발·관리 체계

제 1 절 현황과 문제점

우리나라의 수자원 개발·관리체계는 수량행정부문과 수질행정부문이 분리되어 있으며 또한 수자원 개발·관리 기능이 목적에 따라 각각의 부서에 분산되어 있다. 즉 수자원개발·관리체계가 다원화된 조직 분화와 그에 따른 기능 배분이라는 특징을 갖고 있다.

1) 아시다시피 수자원개발·관리업무의 조직체계를 살펴보면 중앙정부차원에서는 국토개발을 지원하는 이수·치수업무는 건설교통부가, 환경보전과 연계한 수질업무는 환경부가, 식량자원확보를 위한 농업용수업무는 농림부가, 에너지확보를 위한 수력발전업무는 산업자원부가, 수해 등 자연재해대책업무는 행정자치부(지방자치단체)가 수행함으로써 현재 치수, 이수, 수질 등 3대 업무를 5개 부처에서 분리해서 관장하고 있다. 지방조직으로서는 국토관리청, 환경관리청, 홍수통제소, 각 지방자치단체가 대상 하천과 수행업무를 분리하여 관리하고 있다. 또한 한국수자원공사법에 의해 한국수자원공사가 수자원의 개발·관리에 관한 업무를 수행하고 있다.

2) 현행 수자원개발·관리체계는 댐건설, 사업운영 주체 및 관리, 감독기관이 다원화되어 있어 부처간의 이해관계로 일관성있는 수행이 곤란한 경우도 있다. 하천관리에 있어서도 관리주체의 다원화로 적절한 수량과 수질관리가 어렵고, 수량관리업무에서는 효율적인 업무수행을 위하여 국가공권력이 필요한 부분과 그렇지 않은 부분의 합리적 구분이 필요하다. 수자원개발의 경우도 주민들의 반대로 입지선정이 어려울 뿐아니라 엄청난 개발사업비가 소요되므로 국가도 일시적인 재원확보에 어려움이 있고, 지방상수도건설등 지방자치단체가 사업주체인 경우 특히 재원조달에 한계가 있다.

3) 수질관리의 부처별 업무를 살펴보면, 수질을 포함한 환경관리의 경우, 환경보전을 위한 장기종합계획은 환경부가 수립하고, 이의 시행은 관련 중앙행정기관이 담당한다. 환경기준의 설정은 환경부가, 환경기준의 유지는 지방자치단체가 관장하고 있다. 환경오염의 조사중 오염사항의 상시조사, 상시측

정 및 측정망 운영과 환경감시원 운영은 환경부와 지방자치단체의 소관이고, 댐내 수질조사(한국수자원공사법 제9조), 측정망운영(한국수자원공사법 제26조의2) 및 하수종말처리장의 건설·운영·관리(한국수자원공사법 제9조)는 한국수자원공사가 담당하고 있다. 요건대 수질보전은 주로 환경부와 지방자치단체의 소관으로 되어 있고, 대단위의 물을 공급하는 한국수자원공사는 댐시설의 관리자이며 댐물의 사용자이나 오염행위에 대한 규제권한 등 실질적으로 수질보전을 위한 권한이 없는 실정이라 할 수 있다.

4) 수자원개발 및 운영과 수질규제 및 감시가 견제와 균형의 틀속에서 이루어지지 않고 있으며 수자원관련 투자재원의 배분 및 조정, 국가와 지방자치단체간 물관련 주요정책 조정, 수자원 보전·수질개선에 관한 중요사항을 종합적으로 조정하기 위한 실질적인 기구가 없다.

〈 정부부처별 수자원 개발 및 관리현황 〉

관 장 부 처	수 자 원 개 발	수 자 원 관 리
건설교통부	· 다목적댐 건설 · 광역상수도 건설 · 공업용수도 건설 · 치수산업, 내륙주운 건설	· 하천 관리, 지하수 관리 · 다목적댐 및 광역상수도 관리 · 홍수예경보 및 홍수조절 · 공유수면관리(내륙)
환 경 부	· 지방상수도 건설 · 하수처리장 건설	· 수질조사 및 기준설정 · 수질규제, 음용수 관리
농 림 부	· 농업용저수지 건설 · 농업용지하수 개발	· 농업용저수지 관리 · 하구둑 관리(농업용)
산업자원부	· 발전용댐 건설	· 발전용댐 관리
행정자치부 (지자체)	· 재해대책, 상하수도시설 관리	· 온천 및 비상급수

제 2 절 개선방안

수자원개발·관리업무체계의 개선방안으로 우선 수량·수질의 통합관리방안(영국·프랑스)과 분리관리방안(미국·일본 등)을 생각할 수 있을 것이다. 그러나 수자원개발·관리의 일원화냐 다원화냐의 여부는 각국의 실정에 따라 결정되는 것으로 효율성이 바탕이 되어야 할 것이다. 그리고 수량·수질업무의 일원화의 경우도 조직과 업무에 있어서 완전한 일원화를 구상할 수도 있고 수량·수질업무를 통합하되 실질적인 집행의 통합만을 상정하는 이론구성도 있을 것이다. 또한 일원화·다원화이론을 떠나서 현행 수자원 개발·관리체계의 조직과 기능면에서의 역할 재정립을 모색하는 쪽으로의 개선방안이나 현행제도를 그대로 두면서 필요한 제도개선만을 검토하는 방안도 상정할 수 있을 것이다. 여기서는 특정유형을 고집하지 않고 법제개선을 위한 현실적으로 구상되는 방안을 살펴보기로 한다.

1. 수자원관련 조직 및 업무의 재정립

(1) 종적인 관계인 국가, 지방자치단체, 공기업의 역할을 합리적으로 분리·정립하는 방안으로서 국가의 역할은 수자원의 계획, 연구, 정책수립, 감독 및 평가(지방자치단체, 공기업), 수리권 분쟁 등의 조정기능과 공권력 집행기능을 수행하고, 지방자치단체는 국가업무의 시행을 주로 하며, 전국단일 공기업(한국수자원공사, 환경관리공단, 농어촌진흥공사)은 건설, 관리사업 등 전문성이 요구되고 기업경영방식에 의한 시행이 적합한 업무를 담담하는 것을 상정할 수 있다.

즉, 수량관리측면에서 국가의 역할은 다목적댐·내륙주운 및 운하·하구둑 및 다목적용수로의 건설재원 조달과 용수의 배분 기능을 담당하며, 기업은 이들 시설에 대한 건설·관리를 하며 운영비를 조달하는 역할을 담당하는 방안이다.

하천 및 댐의 원수의 수질관리측면에서 수질의 기준을 설정하고 폐수를 방출하는 업체의 규제근거 및 내용을 마련하고 상수원보호구역의 지정근거를 수립하는 일은 국가가 담당하며, 수질을 측정하고 관리하는 일은 물을 공급하는 기업이 맡고 이에 대한 검사는 각 지방자치단체가 관장하는 방안도

검토할 만하다.

(2) 수자원개발·관리 업무를 기능적인 측면에서 볼 때, 수자원개발 및 운영과 수질규제 및 감시가 견제와 균형의 틀속에서 이루어 질 수 있도록 수량과 수질의 관리는 수자원개발과 운영을 담당하는 부처에서 수행하고, 수질의 기준 제정, 배출규제, 수질감시는 규제를 전문으로 하는 부처에서 담당하도록 하는 방안도 상정될 수 있다.

(3) 중앙부처단위에서는 수자원개발·관리기능이 이분화될 수 있다고 하더라도 신속한 정책집행을 위해서는 정책집행기구인 지방조직의 기능을 분리할 필요가 없으므로 수량과 수질이 구분되는 조직체계를 갖는 정책집행기구인 지방조직을 통합하자는 방안[22]도 검토할 만하다.

2. 수자원개발·관리 조정기구의 상설화

목적에 따라 분산되어 있는 다양한 수자원개발·관리행정주체간의 의견조정·집행역할을 담당할 상설기관의 설립을 상정할 수 있다. 현재 국무총리실 산하의 수질개선기획단이 구성되어 있으나 이는 수질업무측면에서의 부처간 업무조정기구의 성격이 강하다. 또한 하천법상 중앙하천관리위원회가 있으나 건설교통부에 설치되어 있는 관계로 관계부처에 대한 영향력에는 한계가 있다. 따라서 동등한 위치의 부처간의 의견대립을 조정할 수 있기 위해서는 국무총리실이든 대통령직속이든 관계부처보다 상위의 독립기관이고 또한 수질과 수량을 총괄 조정하는 기관, 이를테면 (가칭)수위원회를 설립하는 방안을 상정할 수 있다.

22) 한국수자원공사, 하천관리체계 개선방안 연구보고서, 1999, Ⅲ-40쪽.

제 4 장 수자원 개발·관리 비용분담

제 1 절 개 설

수자원의 개발·관리의 비용을 어떻게 부담할 것인가에 대하여 현행법에서 개별법에 규정하고 있으나, 대체로 원인자부담, 수익자부담, 사용자부담, 보조금, 교부금 등의 형태를 취하고 구체적으로는 국가, 지방자치단체, 한국수자원공사, 수익자, 원인자, 사용자가 부담하고 있다. 수자원개발·관리의 비용부담에 관하여 하천법,[23] 소하천법,[24] 특정다목적댐법,[25] 한국수자원

---

23) ① 하천법에 의한 하천공사, 하천의 유지·관리등에 관한 비용은 i) 하천공사에 필요한 비용, ii) 하천의 유지·관리에 필요한 비용, iii) 하천에 관한 조사·측량 및 설계에 필요한 비용, iv) 하천공사 등에 필요한 용지의 매수 및 보상에 필요한 비용, v) 하천의 유지·관리에 필요한 공작물이나 이에 지장이 되는 물건의 매수·이전 및 보상에 필요한 비용, vi) 손실보상에 필요한 비용, vii) 기타 하천의 관리에 소요되는 비용을 말하는데(하천법시행령 제36조제1항), 이 비용을 국가하천의 경우는 국고에서, 지방1급하천 및 지방2급하천에 관한 것은 당해 시·도가 부담한다(하천법 제48조). 시·도지사가 시행할 하천공사를 건설교통부장관이 대행하는 경우와 시·도지사 또는 정부투자기관으로 하여금 하천공사를 대행하게 하는 경우에 이에 소요되는 비용은 국고의 부담으로 한다(동법 제49조). 건설교통부장관은 i) 국고 부담의 하천에 관한 비용의 일부를 당해 하천공사나 하천의 유지·관리로 인하여 이익을 받는 시·도에 부담시킬 수 있으며(제48조의 부담인 경우는 비용의 1/4이내, 제49조의 부담인 경우에는 비용의 1/3이내), 또한 ii)시·도지사가 시행하는 하천공사나 하천의 유지·관리로 인하여 다른 시·도가 이익을 받는 경우에는 당해 하천공사 또는 하천의 유지·관리에 필요한 비용의 일부를 그 이익을 받는 다른 시·도에 부담(비용의 1/4이내)시킬 수 있다. 부담명령을 받은 시·도지사는 당해 하천공사나 하천의 유지·관리로 인하여 특히 이익을 받는 시·군·자치구가 있는 때에는 그 부담금의 전부 또는 일부를 당해 시·군·자치구에 부담시킬 수 있다(동법 제51조).

② 그리고 관리청이 시행하는 하천점용에 관한 공사에 필요한 비용은 그 하천을 점용하는 자의 부담으로 한다(동법 제53조).

③ 또한 건설교통부장관은 하천관리에 특히 필요하다고 인정되는 때에는 하천공사에 관한 비용의 일부를 시·도에 보조할 수 있다(동법 제55조).

24) i) 관리청은 소하천의 정비로 인하여 이익을 받는 자가 있을 때에는 그 이익을 받는 범위내에서 당해 소하천의 정비에 필요한 비용의 일부를 부담시킬 수 있다(소하천정비법 제21조제2항). ii) 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 소하천의 정비등에 소요되는 비용의 일부를 관리청에 보조할 수 있다(동법 제13조).

25) 다목적댐의 건설비는 댐사용권의 설정예정자가 일정한 비용을 부담하고 나머지를 국고에서 부담한다. 건설교통부장관은 국고가 부담해야 할 비용의 일부를 댐의 건설로 인하여 이익을 받는 지방자치단체와 부담시킬 수 있고, 또한 댐건설로 현저한 이익을 받는 자에게 댐건설비용의 일부를 부담시킬수 있다. 그리고 다목적댐의 유지·

공사법,[26] 그리고 특히 수질환경보전과 관련된 비용부담제도는 환경정책기본법(제7조:오염원인자의 비용부담책임), 하수도법(제28·29·32조:지방자치단체, 다른 지방자치단체, 원인자부담금), 수도법(제7조:상수원보호구역의 비용부담), 먹는물 관리법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 등에 규정되어 있다. 구체적인 환경기초시설의 설치비는 국가[27], 지방자치단체, 한국수자원공사 등 관련 주체간에 비용분담을 하고 있다.

하천환경보호, 수질개선, 국민의 용수수요에 대한 충분한 대응 등 수자원의 개발·관리에 필요한 투자재원을 모두 수자원에서 발생한 수입으로 충당하는 것이 기본원칙이나 현재의 여건상 수입이 비용을 충당하지 못하는 실

수선 기타 관리에 필요한 비용은 국고, 댐사용권자 또는 댐수탁관리자의 부담으로 한다. 다만 댐수탁관리자의 비용부담은 그 위탁받은 관리에 따른 수입의 범위안에서 한다(특정다목적댐법 제34조).

26) ① 부담금(한국수자원공사법 제28조제1·2·3항)

i) 수익자부담금 : 한국수자원공사의 사업시행으로 인하여 현저한 이익을 받은 者가 있을 때에는 그 이익의 2分의 1의 범위안에서 당해 사업비의 일부를 그 이익을 받은 자에게 수익자부담금으로 부담시킬 수 있다.

ii) 손궤자부담금 : 한국수자원공사가 관리하는 시설을 손궤할 사업 또는 행위를 하는 者가 있을 때에는 그로 인하여 필요하게 된 수선 또는 유지에 필요한 비용이나 손궤의 예방을 위하여 필요한 사업비용의 전부 또는 일부를 손궤자부담금으로 부담시킬 수 있다.

iii) 원인자부담금 : 한국수자원공사는 다른 공사 또는 행위로 인하여 사업이 필요하게 된 때에는 그 다른 공사 또는 행위의 비용을 부담할 자에게 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 원인자부담금으로 부담시킬 수 있다.

② 교부금(한국수자원공사법 제36조 및 동법시행령 제36조)

국가는 수자원개발시설의 신축·개축 기타 관리에 필요한 비용중 홍수조절에 관한 비용 기타 관계용수·생활용수 및 공업용수시설등의 신축·개축 기타 관리에 관한 비용중 건설교통부장관이 정하는 비용을 한국수자원공사에 교부할 수 있다.

③ 국고보조(한국수자원공사법 제37조 및 동법시행령 제38조)

국가는 한국수자원공사의 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있으며, 보조금 대상사업은 다목적댐·하구둑·다목적용수로 및 하수종말처리시설의 건설과 그 부대사업으로 시행하는 이주단지조성등의 이주대책사업이다.

27) 수질보전을 위한 중앙정부의 투자는 환경개선특별회계와 지방양여금특별회계로 구분, 관리되고 있다. 환경개선특별회계 보조사업은 산업단지 폐수처리시설 설치와 합병정화조 교체사업이 있다. 지방양여금제도는 행정자치부가 관리하는 지방양여금특별회계를 통해 지원되는 사업으로 하수도정비 및 종말처리시설 설치, 분뇨처리시설 설치, 축산폐수공공처리시설 설치, 오염하천정화사업이 있다. 지방양여금사업의 투자사업계획은 환경부가 담당하고 예산배정은 행정자치부가 담당하고 있다(환경부, 환경백서, 1999, 364~5쪽).

정이다. 따라서 국고의 지원에 의존할 수 밖에 없는 실정이다.

도시화 및 산업화의 진전으로 수질오염이 악화되고 있어 환경기초시설의 확충이 요구되고 있다. 그러나 환경시설과 관련한 환경기초시설은 현재 각 지방자치단체가 건설하고 운영하는데 지역주민들의 반대로 입지선정자체가 어려고 또한 수익사업이 아니기 때문에 기피하는 실정이다. 분뇨처리시설과 오염하천정화사업은 지방양여금에 의해서 시설비가 충당되고, 공단폐수처리시설은 사업자가 부담하고 있으며, 하수종말처리시설, 축산폐수처리시설 및 농공단지폐수처리시설은 국고보조금에 의해서 일부 보조되고 있다. 따라서 각 지방자치단체들은 추가 환경기초시설비 일부와 운영비를 마련해야 하는 형편이나 지방재정이 취약한 관계로 국고지원을 원하지만 국가재원이 한정되어 있어서 어려운 상황이다. 따라서 국고지원에도 한계가 있는 만큼 재원확충을 방안 모색이 필요하다.

제 2 절 법제현황과 개선방안

1. 법제현황

(1) 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률

1999년 2월 8일 법률제5932호로 제정되어 현재 시행되고 있는 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률이 주요 내용은 다음과 같다.

동법은 한강수계 상수원의 적정한 관리와 상수원상류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하여 상수원의 수질을 개선함을 목적으로 하며(동법 제1조), 한강수계 및 동수계에서 취수한 수돗물을 사용하는 모든 지역에 적용된다(동법 제3조제1항).

1) 주민지원사업 등의 실시

(가) 주민지원사업

상수원관리지역 및 수질보전을 위하여 새로이 규제되는 지역안의 주민[28]

28) "상수원관리지역 및 수질보전을 위하여 새로이 규제되는 지역안의 주민"이라 함은 1) 법 4제2조제7호의 규정에 의한 상수원관리지역의 지정 이전부터 계속하여 상수원관리지역의 관할 시·군에 주민등록이 되어 있고 실제 거주하여 온 자로서 ① 수도법 제5조의 규정에 의하여 지정·공고된 상수원보호구역, ② 수변구역, ③ 환경정책기본

에 대한 지원사업("주민지원사업")을 규정하고 있으며, 주민지원사업의 종류로는 농림축산업관련시설·유기영농의 지원 등 소득증대사업, 상수도시설의 지원 등 복지증진사업, 교육기자재 등 지원사업, 오염물질정화를 위한 시설 및 雨水·汚水分流式下水管渠의 설치를 위한 지원사업, 기타 대통령령이 정하는 직·간접 지원사업이 규정되어 있다(동법 제11조제2항).

(나) 기술 및 재정 지원

상수원관리지역안의 사업장에 대하여 오염방지시설의 설치 및 운영·관리에 필요한 기술 및 재정 지원에 관한 규정을 두고 있다(동법 제12조).

2) 환경기초시설 설치촉진 등을 위한 조치

: 수질개선사업계획의 수립·시행과 토지등의 수용 또는 사용

환경기초시설[29] 설치촉진 등을 위하여 지방자치단체장은 수질개선사업계획[30]을 수립·시행하도록 하고 있으며(동법 제13조), 수질개선사업을 위하여 토지등의 수용 또는 사용을 할 수 있도록 하고 있다(동법 제14조).

법 제22조의 규정에 의하여 지정·고시된 상수원수질보전을 위한 특별대책지역 중 법 제4조제2항제4호의 규정에 의한 지역을 제외한 지역에 토지 또는 건축물 기타 시설을 소유하고 있는 자, 2) 상수원보호구역 및 수변구역의 지정전부터 상수원보호구역(법 제6조의 규정에 의하여 상수원보호구역에서의 행위제한이 준용되는 하천구간을 포함한다) 및 수변구역에서 어로행위 등 생업을 유지하여 온 자로서 당해 지역에서의 어로행위 등을 포기하는 자에 해당하는 자를 말한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률시행령제11조).

29) "환경기초시설"이라 함은 하수도법 제2조제2호, 제2호의3 및 제5호의 규정에 의한 하수관거, 마을하수도 및 하수종말처리시설·오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제2조제9호 및 제10호의 규정에 의한 분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설, 수질환경보전법 제25조제2항의 규정에 의한 폐수종말처리시설 기타 수질오염의 방지를 위한 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제2조제4호).

30) 수질개선사업계획에는 1. 제24조제1항제1호의 규정에 의한 종합계획의 세부추진계획, 2. 환경기초시설의 설치 및 운영·관리계획, 3. 지방비 등 재원의 확보계획, 4. 기타 상수원의 수질개선을 위하여 환경부령이 정하는 사항이 포함되어야 한다. 특별시장·광역시장 또는 시장·군수는 매년 수질개선사업계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻어 이를 시행하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 미리 도지사와 협의하여야 한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제13조제1항).

3) 재원의 확보 및 관리

(가) 수질개선특별회계

① 수질개선사업 및 주민지원사업 등의 재원의 확보 및 관리를 위하여 특별시·광역시 및 시·군·구(자치구를 말한다.)에 수질개선특별회계를 설치하고(동법 제16조제1항), 특별시장·광역시장 및 시장·군수·구청장이 이를 관리·운영한다(동법 제16조제2항).

② 수질개선특별회계의 세입·세출

특별회계의 세입은 i) 국가 또는 시·도의 보조금 및 지방양여금, ii) 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금, iii) 한강수계관리기금으로부터의 전입금, iv) 차입금, v) 위의 i) 내지 iv)의 자금 운용으로 생기는 수익금으로 한다(동법 제17조제1항).

특별회계의 세출은 i) 주민지원사업에 소요되는 비용, ii) 수질개선사업에 소요되는 비용, iii) 환경기초시설의 설치 및 운영·관리사업에 소요되는 비용, iv) 기타 상수원의 수질개선을 위하여 대통령령이 정하는 사업에 소요되는 비용이다(동법 제17조제2항).

④ 특별회계의 예산편성·결산 및 운용 등에 관하여 필요한 사항

이는 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(동법 제17조제3항).

(나) 물이용부담금의 부과·징수

수도사업자는 주민지원사업 및 수질개선사업 등의 재원조성을 위하여 대통령령이 정하는 공공수역[31]으로부터 취수된 原水를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금("물이용부담금")을 부과·징수하고 이를 한강수계관리기금에 납입하여야 한다. 대통령령이 정하는 공공수역으로부터 취수하는 전용수도의 설치자는 자기가 취수하는 물의 양에 따른 물이용부담금을 대통령령이 정하는 바에 따라 한강수계관리기금에 납입하여야 한다(동법 제19조제1항).

---

31) 물이용부담금의 부과대상인 "대통령령이 정하는 공공수역"이라 함은 팔당호(팔당댐으로부터 경기도 하남시 및 남양주시 관할 상수원보호구역의 경계선까지에 한한다) 및 팔당댐하류의 한강본류 하천구간을 말한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률시행령 제17조).

(다) 재정상의 특별조치

국가는 수질개선사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 때에는 수질개선사업을 시행하는 지방자치단체에 대한 재정적 지원을 확대할 수 있으며(동법 제18조제1항), 상수원관리지역을 관할하는 지방자치단체에 대하여 수질개선사업에 소요되는 비용을 다른 지역에 우선하여 보조·융자 또는 지원을 할 수 있다(동법 제18조제2항).

(라) 한강수계관리기금

① 설 치

물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 한강수계관리위원회에 한강수계관리기금을 설치한다(동법 제20조).

② 재 원

기금은 i) 물이용부담금, ii) 국가외의 자가 출연하는 현금·물품 기타 재산, iii) 기금운용수익금으로 조성한다(동법 제21조).

③ 용 도

기금은 i)상수원보호구역 및 수변구역안의 토지 또는 그 토지에 정착된 시설의 매수(법 제7조의 토지등의 매수), ii) 주민지원사업, iii) 환경기초시설의 설치·운영, iv) 특별회계에 대한 출연, v) 한강수계관리위원회의 운영, vi) 환경친화적 청정사업 지원, vii) 기타 상수원의 수질개선을 위하여 대통령령이 정하는 사업[32]에 해당하는 용도로 운용한다(동법 제22조).

④ 기금의 운용·관리

기금은 한강수계관리위원회[33]가 운용·관리한다(동법 제23조제1항).

---

32) "기타 상수원의 수질개선을 위하여 대통령령이 정하는 사업"이라 함은 1. 팔당호 및 잠실수중보 등의 퇴적물 준설사업, 2. 수변녹지 조성사업, 3. 민간단체의 수질감시 및 보전활동의 지원, 4. 환경기초조사사업, 5. 제4호의 규정에 의한 조사결과에 따라 한강수계의 수질개선을 위하여 위원회가 협의·조정한 사업, 6. 수질개선을 위한 교육 및 홍보, 7. 상수원보호구역 및 법 제6조의 규정에 의하여 상수원보호구역에서의 행위제한이 준용되는 하천구간의 관리, 8. 오염하천정화사업, 9. 수질자동측정감시장치의 설치 및 운영, 10. 소유자 또는 관리자가 없는 지하수개발·이용시설에 대한 수질오염방지사업, 11. 녹조방지사업을 말한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률시행령 제23조).

33) 한강수계관리위원회는 한강수계 상수원의 수질관리를 위하여 i)한강수계의 수질개

(3) 먹는물관리법 : 수질개선부담금

수질개선부담금제도는 대다수의 국민이 마시는 수돗물을 안전하게 공급한다는 정부의 수돗물우선정책을 차질없이 추진하고, 수돗물을 마시는 계층과 먹는샘물을 마시는 계층간 위화감을 완화하기 위해 먹는샘물의 소비를 억제하는 한편, 공공식수의 수질개선에 소요되는 재원을 확보하기 위한 목적도 있다.[34]

1) 수질개선부담금의 부과

수질개선부담금은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하게 하기 위하여 먹는샘물제조업자 및 먹는샘물수입판매업자 기타 샘물개발허가를 받은 자에 대하여 환경부장관이 부과·징수할 수 있는데, 먹는샘물의 제조업자·수입판매업자에 대하여는 먹는샘물의 평균판매가액의 100분의 20의 범위안에서, 기타 샘물개발허가를 받은 자에 대하여는 샘물을 사용한 제품의 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가의 100분의 20의 범위안에서 부담금을 부과[35]·징수한다. 소정의 기간내에 부과금을 납부하지 않는 경우 가산금을 징수한다. 이러한 부담금과 가산금은 환경개선특별회계법에 의한 환경개선특별회계의 세입으로 한다(동법 제28조제1·3·4항).

2) 수질개선부담금등의 지방교부

① 환경부장관은 환경개선특별회계의 세입중 먹는샘물제조업자 기타 샘물

선을 위한 오염물질삭감 종합계획, ii) 물이용부담금의 부과·징수에 관한 사항, iii) 기금의 운용·관리에 관한 사항, iv) 기타 대통령령이 정하는 사항을 협의·조정하기 위하여 설치하며(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제24조제1항). 위원회는 환경부장관을 위원장으로 하며, 서울특별시장, 인천광역시장, 경기도지사, 강원도지사, 충청북도지사, 한국수자원공사 사장 및 한국전력공사 사장을 위원으로 구성된다(동법 제24조제3항). 한강수계의 관계지방자치단체는 위원회가 결정한 사항에 따르도록 규정하고 있다(동법 제24조제5항).

34) 환경부, 『환경백서』, 1999, 110쪽

35) 먹는샘물제조업자 및 먹는샘물수입판매업자에 대한 수질개선부담금의 부과율은 먹는샘물의 평균판매가액의 100분의 20으로 하고, 기타 샘물개발허가를 받은 자에 대한 부담금의 부과율은 샘물을 사용한 제품의 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가의 100분의 5로 한다(먹는물관리법시행령 제8조).

개발허가를 받은 자로서 대통령령이 정하는 자로부터 징수한 부담금 및 가산금의 100분의 50에 상당하는 금액을 당해 取水井이 위치한 시·군 또는 자치구에 교부하여야 한다(동법 제28조제5항).

② 또한 환경부장관은 시·도지사에게 부담금 및 가산금의 징수에 관한 권한을 위임한 경우에는 징수된 부담금 및 가산금의 일부를 징수비용으로 교부할 수 있으며(동법 제28조제6항), 이는 당해 수질개선부담금의 부과·징수에 소요되는 경비로 사용하여야 한다(동법 제28조의2단서).

3) 수질개선부담금의 용도

수질개선부담금은 먹는물의 수질관리시책사업비의 지원, 먹는물의 수질검사실시비용의 지원, 지하수보전구역의 지정을 위한 조사의 실시, 지하수자원의 개발·이용 및 보전·관리를 위한 기초조사와 복구사업의 실시 비용의 용도에 사용된다(동법 제28조의2).

(4) 수도법

1) 주민지원사업

〈주민지원사업계획의 수립·시행〉

상수원보호구역을 관리하는 도지사 또는 시장·군수는 상수원보호구역안의 주민의 소득증대사업, 복지증대사업, 육영사업, 기타 사업 등 지원사업 관한 계획을 수립·시행할 수 있으며 이 경우 시장·군수는 도지사의 승인을 얻어야 한다(수도법 제6조의2).

〈재원 등〉

주민지원사업에 필요한 재원은 관리청이 i) 상수원보호구역의 지정으로 인하여 이익을 받는 수도사업자의 출연금, 차입금, 자금의 운영으로 생기는 수익금으로 조성하고 별도의 회계로 관리하여야 하며(동법 제6조의3 제1항), 조성된 재원의 규모와 소요재원등을 고려하여 환경개선특별회계에서 필요한 비용의 일부를 국가는 보조할 수 있다(동법 동조제3항).

2) 상수원보호구역의 비용부담

수도사업자는 상수원보호구역[36]을 관리하는 관리청과의 협의에 의하여 상수원보호구역의 지정·관리로 인하여 이익을 받는 경우에는 당해 상수원보호구역의 관리와 수질오염방지시설의 운영등에 소요되는 비용[37]을 비용부담기준에 따라 부담하여야 한다(동법 제7조제1항).

관리청과의 비용부담 협의가 성립되지 않는 경우에는 i) 관계되는 시·군 또는 자치구가 각각 같은 특별시·광역시 또는 도의 관할구역에 속하는 경우에는 관할 시·도지사가 결정하고, ii) 관계되는 시·군 또는 자치구가 각각 다른 시·도의 관할구역에 속하는 경우에는 관할 시·도지사간의 협의에 의하여 결정하며, iii) 수도사업자가 지방자치단체가 아닌 경우에는 당해 수도사업자와 당해 상수원보호구역을 관할하는 시·도지사간의 협의에 의하여 결정한다. 위 ii)와 iii)의 경우에 협의가 성립하지 않는 경우에는 행정자치부장관은 시·도지사의 의견을 들어 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 이를 결정한다(동법 제7조제2·3항).

2. 개선방안

1) 현재 수자원 개발·관리에 있어서 중요한 재원은 국고이다. 그러나 국가재원은 한정되어 있으므로 합리적인 투자우선순위를 정하는 것이 중요하다. 국가가 개발·관리하는 수자원의 경우는 지역경제와 지리적인 중요성을 고려하여 우선적으로 지원하는 것이 바람직하고, 지방자치단체등이 개발·관리하는 수자원에 대해서는 수자원 개발·관리에 대한 지방자치단체등의 계획과 실천가능성을 국고지원 규모의 기준으로 삼는다면 자원의 효율적인 배

36) 여기서 말하는 상수원보호구역이라 함은 i) 환경부장관이 환경정책기본법 제22조의 규정에 의하여 지정·고시한 특별대책지역안의 상수원보호구역, ii)상수원의 수질보호를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 지역으로서 환경부령이 정하는 상수원보호구역을 말한다(수도법시행령 제12조).

37) 상수원보호구역의 관리와 수질오염방지시설의 운영등에 드는 비용이란 i) 상수원보호구역의 관리에 필요한 인건비와 시설 및 장비의 운영비, ii)상수원보호구역의 관리를 위한 표지·초소·위험물방지시설등의 설치 및 유지·관리비, iii)수질오염방지시설의 유지·관리비, iv)기타 상수원보호구역의 관리에 필요한 것으로서 환경부령이 정하는 비용을 말한다(수도법시행령 제14조제1항).

분방안이 될 수 도 있을 것이다. 즉 지방자치단체의 수자원에 대한 투자규모와 투자증가율을 기준으로 국가지원액과 연동시키는 방안이다. 수자원의 개발·관리에 적극적인 지방자치단체에 국고지원도 확대된다면 실질적이고 효율적인 수자원개발·관리가 될 수 있을 것이다.[38]

2) 한정된 국고 재원의 효율적인 사용과 함께 수자원 관리재원을 확보하고 국민의 수자원절약 정신을 제고하기 위해 물값을 현실화하는 방안도 검토할 만하다 하겠다. 현재 수자원관련 재원은 수질보전뿐만 아니라 용수확보 비용으로도 부족한 실정이다. 따라서 수질보호, 수량관리를 위해 필요한 사회적 최소비용을 설정하고, 그에 따른 용수가격을 산정하여 수자원보호에 대한 국민전체의 비용부담방안으로 물값의 현실화를 통하여 수자원 개발·관리의 재원을 확보하는 것이 바람직하다.

3) 또한 지방자치단체들이 환경기초시설의 설치를 반대하고 또한 하수처리사업은 그 수혜자가 하류지역이므로 상류지역의 지방자치단체는 자연히 투자에 소극적일 수밖에 없다. 따라서 수계전반에 걸친 시설투자가 필요하고, 또한 시설관리는 행정구역단위에 구애받지 않고 수계의 전반적 관점에서 담당·관리하는 방안의 검토가 필요할 것이다.

38) 한국수자원공사, 전게보고서, Ⅲ-120쪽.

제 5 장 수자원개발에 따른 피해지역 지원방안

제 1 절 현행보상제도 실태

1. 행정상 손실보상에 있어서 내용의 다양화

종래에는 공공사업이 주로 도로, 학교 건설 등이어서 수용되는 재산권도 주로 소규모 토지소유권이었고, 토지를 수용당한 자가 당해지역에서 생활을 계속 영위할 수 있어 생활권 자체는 침해당하지 않으며, 또한 토지수용에 부대되어 침해되는 경제적 손실도 경미한 것이었다. 그리하여 공공사업으로 침해되는 재산권도 주로 토지였고, 인근에서 동가치의 유사토지를 취득할 수 있었으므로 토지에 대하여 완전보상을 하면 그것이 바로 정당보상이라는 논리가 성립할 수 있었다.

그러나 오늘날의 공공사업은 대부분 댐·공업단지·항만건설 등 대규모 사업인 경우가 많으며, 이 경우 주민집단이 일시에 이주하여야 하고 또한 공공사업으로 인하여 재산권만 침해당하는 것이 아니라 생활기반자체를 상실하게 되는 경우가 많아지고 있다.

따라서 종래의 손실보상제도는 대물적 보상을 중심으로 인정되어 온 것으로 현대사회에 있어서는 재검토가 요구되게 된다. 그리하여 오늘날의 손실보상은 그 유형과 내용에 있어서 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 전통적인 손실보상인 재산권보상에 있어서는 공공사업으로 인하여 침해되는 토지소유권에 한정되지 않고 재산권상실에 부대되는 경제적 손실까지도 포함하여 확대하고 있다. 또한 재산권보상을 통해서도 남게 되는 손실의 보상, 즉 공공사업의 시행이전상태로의 생활을 보장하기 위한 생활권보상[39]과 공공사업의

39) 생활권보상의 근거로 헌법 제23조제3항·제34조설과 제34조설로 견해가 나누어진다. 전자가 우리나라의 다수설이 취하는 입장으로 헌법 제23조제3항은 제34조의 생활권을 기초로 한 재산권으로 파악하는 데에 근거하는 것이다. 즉, 생활권보상은 손실보상의 이념이 단순한 재산권보상보상의 차원에서 생존권보장의 차원으로 전환하는 것이므로, 헌법 제23조제3항이 재산권의 침해가 없었던 것과 같은 생활상태의 실현도 이념으로 하는 것이므로 생활권보상의 근거가 될 수 있으며, 또한 생활권보상은 보상이론에 사회복지국가이념을 도입한 것이므로 인간다운 생활을 할 권리를 보장한 헌법 제34조도 생활권보상의 근거가 된다는 견해이다. 후자는 헌법 제23조제3항은 수용목적물인 재산권에 대한 보상과 이와 관련되는 부대적 손실의 보상을 대상으로

실시나 완성후의 시설이 사업지 외에 미치는 손실인 사업손실보상(간접보상)도 손실보상의 내용으로 부각됨으로써 손실보상의 내용이 다양화되고 있다. 또한 공용수용등의 경우 조상대대로 생활해 오던 곳을 떠나 낯선 곳에 거주하게 되는 정신적 고통, 생활의 변화에 대한 불안감 등 정신적 손실이 예상되는 데 아직 이에 대한 보상을 규정한 법률은 없다.

2. 손실보상의 내용과 문제점

(1) 개 설

댐개발사업의 손실보상제도에 대한 문제점은 다른 공공사업과는 다른 특수성이 있음에도 불구하고 보상제도는 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법에 의거해 동일보상을 하고 있다는 점이다.

다목적댐건설로 인하여 농지·임야·가옥등이 수몰되거나 기타의 손실을 받은 자가 있을 때에는 건설부장관은 적정한 보상을 하도록 규정하고 있다(특정다목적댐법 제41조).

현행법상 수몰에 수반한 손실보상은 토지에 대한 보상(전, 답, 대지, 임야, 잡종지, 도로, 묘지, 철도용지)과 지상물건에 대한 보상(건물, 공공시설물, 농작물, 가축, 농기구, 이사비, 이농비, 통신시설, 배전, 송전시설, 공작물, 영업권, 광업권, 이주대책비)이 대부분의 비중을 차지하고 있다. 간접보상은 토지, 건물, 기타 물건이 직접적으로 댐수몰지에 편입되지는 않으나 댐건설로 인하여 소유자가 간접적으로 피해가 있다고 신청한 물건 중 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의2내지 제23조의7[40]에

하는 것이지 공공사업시행 이전의 생활상태를 회복하게 하는 내용의 생활권보상을 대상으로 하지 않는 것으로, 생활권보상을 재산권보상과 대응하는 개념으로 파악하여 비록 생활권보상이 공공필요에 의한 재산권의 수용 등에 의하여 필요로 하게 된 것이라 할지라도 헌법적 근거는 제34조가 타당하다는 입장이다. 하여간에 댐건설과 관련한 생활권보상의 구체적 내용으로 거론되는 것중에서 생활재건조치를 들 수 있는데 이는 이주 대책등의 일련의 조치로서, 대체지의 알선, 공영주택알선, 정착자금지원, 개간비보조융자, 직업훈련실시, 고용알선, 보상금에 대한 세제혜택 등의 조치를 상정할 수 있다. 생활보상 관련 규정은 토지수용법, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법, 발전소주변지역지원등에관한법률, 특정다목적댐법 등에 있다.

40) 〈 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제5장의2 간접보상 〉
① 농경지등에 대한 간접보상(동법시행규칙 제23조의2)

따라 그 경제적 손실을 보상하는 것으로 한정되고 있다.

(2) 문제점

댐개발사업은 다른 공공사업과는 달리 주변지역 주민의 대다수가 농업을 생계수단으로 하고 있고 대규모의 수몰지로 인하여 새로운 정착지로 이주해야 하는 등 생활기반이 근본적으로 상실되고 지역위치상 토지와 건물들의 보상시가가 매우 낮아 새로운 생계대책이 쉽지 않다. 또한 댐개발사업이 종료된 후에는 각종 개발사업의 억제와 상대적인 개발의 낙후로 지역경제가 원활하지 못하여 지방재정의 규모도 영세하다. 또한 광범위 수몰지역으로 인하여 주변의 정주생활체계가 해체되어 버리는 경우가 많기 때문에 수몰지역

공공사업시행지구(댐건설을 위하여 다목적댐건설예정지로 지정된 토지를 포함한다. 이하 같다)밖의 대지(조성된 대지를 말한다)·건물 또는 농경지(계획조성된 유실수 및 죽림단지를 포함한다)가 공공사업의 시행으로 인하여 산지나 하천등에 둘러싸여 교통이 두절되거나 경작이 불가능하게 된 경우에는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공공사업시행지구안에 편입되는 것으로 보아 보상한다. 다만, 당해 토지의 매수비가 도로 또는 도선시설의 설치비용을 초과할 경우에는 토지의 매수에 갈음하여 도로 또는 도선시설을 설치할 수 있다.

② 건물등의 간접보상(동법시행규칙 제23조의3)
소유농지의 대부분이 공공사업시행지구에 편입됨으로써 건물(부속토지를 포함한다)만이 공공사업시행지구밖에 잔존하여 매매가 불가능하고 이주가 부득이한 경우에는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공공사업시행지구 안에 편입되는 것으로 보아 보상한다.

③ 소수잔존자보상(동법시행규칙 제23조의4)
공공사업의 시행으로 인하여 1개부락의 가옥이 대부분 공공사업시행지구에 편입되고 잔여가옥의 생활환경이 현저히 불편하게 되어 이주가 불가피한 경우에는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공공사업시행지구안에 편입되는 것으로 보아 보상한다.

④ 영업의 간접보상(동법시행규칙 제23조의5)
공공사업시행지구밖에서 관계법령에 의하여 면허 또는 허가등을 받거나 신고를 하고 영업을 하고 있는 자가 공공사업의 시행으로 인하여 그 배후지의 3분의 2이상이 상실되어 영업을 할 수 없는 경우에는 제24조 및 제25조의 규정에 의하여 그 손실액을 평가하여 보상한다.

⑤ 공작물등의 간접보상(동법시행규칙 제23조의6)
공공사업시행지구밖에 있는 공작물 기타 시설이 공공사업의 시행으로 인하여 그 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 제12조의 규정에 의하여 이를 평가하여 보상한다.

⑥ 건물잔여부분에 대한 평가·보상(동법시행규칙 제23조의7)
건물의 일부가 공공사업지구에 편입되어 그 건물의 잔여부분을 종래의 목적대로 사용할 수 없거나 사용이 현저히 곤란한 경우에는 그 잔여부분에 대하여는 제10조제1항의 규정에 의하여 평가하여 보상한다. 다만, 그 건물의 잔여부분을 보수하여 사용할 수 있는 경우에는 보수비로 평가하여 보상한다.

내의 주민 뿐만 아니라 댐주변에 잔존하는 주민에게도 영향이 크다. 이와 같은 댐개발사업의 특수성으로 민원이 빈번하게 발생하는데 수몰이주민 보상제도, 이주민의 생계대책과 주변지역의 지원대책 등이 댐개발사업의 주요 문제로 거론된다.

따라서 오늘날에는 토지소유권과 함께 토지소유권 이외의 각종 재산권, 재산권침해에 부대되는 경제적 손실에 대한 보상기준, 그리고 생활권침해에 대한 보상기준의 발전 없이, 종래와 같이 헌법규정의 해석을 중심으로 재산권 중에서도 토지 수용에 있어서 완전보상이냐 상당보상이냐의 논의와 완전보상을 한다면 무엇이 완전보상인가 하는 추상적 논의만으로는 손실보상의 문제를 해결할 수 없게 되었다.[41]

주변지역주민들이 생각하는 현행 보상제도의 문제점을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 현 보상제도는 재산권의 손실에 대한 대물보상위주로 되어 있어 실향과 생활기반상실에 대한 극심한 정신적 충격에 대해서는 적절한 보상이 이루어지지 못하고 있으며 단지 재산권보상을 통해 간접적으로 다소 이루어지고 있을 뿐이다.

둘째, 지역사회 상실이나 지역사회의 극심한 구조변화에 따른 생존권, 생활권의 보상·보장체제가 미흡하다.

셋째, 지역개발이 제약되어 있고 각종 인한 규제로 私權과 지역개발이 제약되어 지역이 상대적으로 낙후상태에서 벗어나지 못하고 있으나 이에 대한 보상체계가 미흡하다.

넷째, 수몰손실보상금으로 인접하여 농경지를 대체지로 확보하고자 할 경우 타지역의 농경지 가격 상승으로 인한 상대적 불이익 및 이에 대한 보상문제가 제기되고 있다.

다섯째, 댐건설로 인한 교통두절, 경작불가능, 영농·경작조건 및 농산물 판매조건의 악화, 교육·교통비 증가 등의 손실에 대한 간접손실보상체계가 미흡하다.

여섯째, 수질보존 및 댐 주변의 환경관리, 관광선운항과 각종 민원대처 등으로 댐 보유지역의 행·재정적 부담이 가중되고 있으나, 이에 대한 대책이 미흡하다.

---

41) 박윤흔, 행정법강의(상), 1995, 741쪽.

일곱째, 수몰로 인한 환경변화에 따라 일부 농작물의 생산량 감소, 주민생활 및 영농장애, 문화재·건축물·생활용품의 부식, 변질, 원형상실 등의 역기능이 나타나고 있으나 이에 대한 보상체계가 미흡하다.

(3) 소 결

댐건설등의 공공사업의 시행으로 인하여 수몰지역민 또는 주변지역주민이 생활근거를 상실하는 경우가 생기는 행정현실아래에서 대물적 보상위주의 재산권보상만으로는 불충분한 경우가 많다. 따라서 생존권보장의 차원에서 재산권보상 이외에 수용 또는 공공사업의 시행이 없었던 것과 같은 이전의 생활상태를 확보해 주는 생활권보상이 필요하며, 경우에 따라서는 댐건설의 특수성을 인정하여 민사법에서 인정하는 정신적 피해에 대한 배려도 이루어져야 할 것이다..

특히 댐건설로 인한 수몰민에 대해서는 생활권보상의 확대(특별이주민정착금지급, 주민생활재건대책의 적극적 추진), 사업손실(간접손실)보상의 확대, 정신적 고통에 대한 보상의 인정, 보상방법의 다양화(대체지등 현물보상의 확대)시설 제공 등), 보상절차에의 주민참여·합의 도출 등의 원칙을 통하여 보다 납득할 수 있는 보상과 구제가 이루어져야 할 것이다.

생활권보상으로서 댐주변지역(주민) 지원대책의 구체적인 내용을 이하 제2절에서 현행법규정을 통하여 살펴보기로 한다.

제 2 절 댐주변지역(주민) 지원대책 등

1. 개 설

(1) 기존의 보상체계가 일시적인 보상을 중심으로 이루어졌기 때문에 댐이 건설되고 난 후의 주변지역의 주민들이 겪는 생활상의 불편 및 농업피해 등의 재산상의 피해에 대하여 지속적인 보상을 할 필요가 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위한 댐주변지역(주민)의 지원대책을 살펴보면 1990년에 제정된 발전소주변지역지원에관한법률[42]은 1995년이전까지 다목적댐주변지역

42) 발전소주변지역지원에관한법률(1989. 6.16 제정 법률제4134호)은 1997.1.13 개정으로 방사성폐기물관리사업의촉진및시설주변지역의지원에관한법률을 폐지하고 흡수했다. 따라서 발전소 및 방사성폐기물관리시설의 주변지역에 대한 지원사업을 효율적

에 발전수익의 0.5%를 지원하고, 그리고 1990년부터 댐 소재 지방자치단체의 세수입 감소와 낙후성을 보완하기 위하여 지방세법에 의거하여 지원하고 있으나, 댐주변지역의 지원에 대한 대폭증액 요구가 제기되었다. 이는 발전소주변지역에관한법률에 의한 지원방식이 발전량을 중심으로 한 기금 조성 지원이기 때문에 화력이나 원자력발전소가 위치한 지역은 발전량이 많아서 지원액이 많은 반면, 발전보다는 오히려 용수의 공급과 홍수조절이 주목적인 다목적댐의 경우는 원자력이나 화력발전에 비해 발전량이 현저히 적고 또한 다목적댐의 수력발전은 수몰지가 광대하여 그 영향권이 큼에도 발전량이 상대적으로 적어 지원액이 과소한 데에 연유하는 것이었다.

(2)이러한 불만을 해소하기 위하여 1993년에 특정다목적댐을 개정하여 다목적댐 주변지역지원사업을 별도로 시행하게 되었다. 발전수익의 출연금규

으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진함으로써 電源開發을 촉진하고 발전소 및 방사성폐기물관리시설의 원활한 운영을 도모하며 지역발전에 기여함을 목적으로 하고 있다(발전소주변지역지원에관한법률 제1조). 이법의 주변지역주민 지원내용은 다음과 같다.

① 한국전력공사의 출연금, 차입금, 기금의 운용에 의한 수익금을 재원으로 주변지역지원사업기금을 설치하고(동법 제4·5조), 이 기금은 한국전력공사가 운용·관리하며(동법 제7조제1항), 주변지역지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 한국전력공사에 주변지역지원사업심의위원회를 설치하고 있다(동법 제32조제1항). 기금은 주변지역지원사업과 부대사업에 사용되며(동법 제6조), 지원사업에는 i) 주변지역개발기본지원사업(주변지역의 개발과 주민의 소득증대를 위하여 시행하는 소득증대사업·공공시설사업 및 육영사업), ii) 전기요금보조사업(대통령령이 정하는 주변지역에 대하여 당해 지역의 전기수용가가 부담하는 전기요금의 일정액을 보조하는 사업), iii) 주민복지지원사업(주변지역주민의 생활안정을 지원하기 위한 사업), iv) 특별지원사업(발전소 또는 방사성폐기물관리시설이 건설중이거나 건설이 예정된 주변지역 및 당해 시·군 및 자치구 지역에 대하여 시행하는 지원사업), v) 기업유치지원사업(주변지역의 산업화를 촉진하기 위하여 기업의 설립·운영에 필요한 자금을 지원하는 사업), vi) 홍보사업(전력사업에 대한 국민의 이해를 증진하기 위한 사업), vii) 기타 주변지역의 발전, 환경·안전관리와 전원개발의 촉진을 위하여 필요한 사업(조사·연구활동을 포함한다)으로서 대통령령이 정하는 사업이 해당된다고 규정하고 있다(동법 제10조제1항). 지원사업은 대통령령이 정하는 바에 따라 한국전력공사, 당해 지역을 관할하는 지방자치단체의 장 또는 원자력에 관한 홍보를 목적으로 민법 제32조의 규정에 의하여 통상산업부장관의 허가를 받아 설립된 법인이 시행한다(동법 제11조).

② 발전소 또는 방사성폐기물관리시설의 건설로 인하여 주거를 이전하게 되는 이주자 및 생활기반을 상실하였다고 인정하는 주변지역주민에 대한 지원사업의 우선 시행(동법 제15조제1항), 장기계획이 수립된 주변지역의 주민에 대한 지원사업의 우선시행(동법 제15조2항), 법 제15조의 이주자와 주변지역주민에 대한 공사의 우선고용(동법 제17조)을 규정하고 있다.

모를 확대하고 용수수익의 일부를 지원사업재원으로 출연함으로써 기존보다 지원규모가 몇배 증액되었음에도 불구하고 다목적댐의 영향권이 워낙 광범위하기 때문에 주변지역 주민은 여전히 만족할 수 없는 실정이다. 이에 따라 댐건설및주변지역지원등에관한법률(1999. 9. 7 법률제6021호. 기존의 「특정다목적댐법」을 폐지함. 2000. 3. 8 시행)이 제정되었다. 현행 특정다목적댐법은 그 적용대상이 다목적댐에 한정되어 있을 뿐만 아니라 댐주변지역주민에 대한 지원이 불충분하여 댐의 지속적인 건설을 촉진하기에는 미흡하므로 특정다목적댐법을 폐지하고, 새로 대체입법을 하여 댐주변지역주민에 대한 지원을 확대함으로써 댐건설을 촉진하려고 취지에서 입법되었다. 그리하여 대규모댐이 건설되는 지역에 대해서는 지역주민의 권리향상을 위하여 댐건설기간동안 시장·군수·구청장이 생활환경개선을 위한 댐주변지역정비사업[43]을 실시하며, 댐건설이 완료된 후에는 댐관리자와 시장·군수·구청장이 주민복지증진을 위한 댐주변지역지원사업을 실시하도록 하고 규정하고 있다(동법 제41조 및 제43조).

2. 특정다목적댐법

현행 특정다목적댐법(1966. 4.23 제정 법률제1785호, 일부개정 1999. 2. 8 법률제5914호(공유수면관리법))상의 다목적댐주변지역[44] 지원대책을 살펴본다.

---

43) 댐의 주변지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장은 댐의 건설로 인한 여건변화를 감안하여 당해 댐주변지역의 경제를 진흥하고 생활환경을 개선하기 위하여 댐건설기간동안 "댐주변지역정비사업"을 시행하여야 하며(댐건설및주변지역지원등에관한법률 제41조제1항), 댐주변지역정비사업에 소요되는 재원은 댐건설사업시행자와 관할 시장·군수 또는 구청장이 부담한다(동법 제42조제2항). 〔〔施行日 2000·3·8〕〕

44) "다목적댐주변지역"이라 함은 다목적댐의 상류지역의 경우에는 만수위선으로부터 2킬로미터이내의 지역을 말하며, 다목적댐의 하류지역의 경우에는 하천법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 하천구역으로부터 2킬로미터이내의 지역으로서 다목적댐의 중심선으로부터 5킬로미터이내의 지역을 말한다. 다만, 다목적댐주변지역 지원사업의 효율적 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 지원사업의 시행이 특히 필요하다고 지원사업지역위원회가 인정하는 지역은 이를 다목적댐주변지역에 포함할 수 있다(특정다목적댐법시행령 제33조).

(1) 이주정착지 미이주자에 대한 지원
- 이주정착금지원 및 생활안정지원금 지급 -

시·도지사는 수몰이주민중 이주정착지에 이주를 원하지 아니하는 자에 대하여 댐건설로 인한 실향 및 생활기반상실등을 감안하여 이주정착지로 이주한 자를 위한 생활기본시설등의 설치에 소요된 비용을 참작하여 이주정착지원금 및 생활안정지원금지급[45]을 지원할 수 있다(동법 제42조제1항). 이 경우 관할 시·도지사는 i)다목적댐의 건설로 인하여 용수혜택을 받는 지역을 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장(관할 시·도지사에 소속되지 아니한 시장·군수 또는 자치구의 구청장을 포함한다), ii) 다목적댐에 의한 저수를 이용하는 자로서 대통령령이 정하는 자에게 위의 지원에 소요되는 자금을 부담하게 할 수 있다(동법 제42조제3항)[46].

(2) 수몰이주민[47]에 대한 지원

수몰이주민이 원활하게 이주하여 정착할 수 있도록 주택의 신축등 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 주택건설촉진법에 의한 국민주택기금을 우선하여 지원할 수 있으며(동법 제42조의2제1항), 직업훈련의 실시등 수몰이주민의 생계지원을 위하여 필요한 조치[48]를 할 수 있다(동법 제42조제2항).

---

45) 이주정착지원금 및 생활안정 지원금의 지급대상은 다목적댐건설예정지역 지정고시일 현재 당해 지역에 거주하고 있는 자로서 1. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제6조의2의 규정에 의한 이주정착금 지급대상자, 2. 세입자 또는 무허가건축물(신고하지 아니한 건축물을 포함한다)의 소유자로서 당해 지역에 3년이상 거주한 자이며, 지급대상자에게는 세대당 800만원의 이주정착지원금과 세대당 400만원을 초고하지 않는 범위내에서 세대 구성원 1인당 100만원의 생활안정지원금을 지급할 수 있다(특정다목적댐법시행규칙제12조제1항).

46) 이 경우 댐건설로 인하여 수몰되는 지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장이 부담하는 금액은 이를 면제한다(댐건설및주변지역지원등에관한법률 제39조제3항후문).

47) "수몰이주민"이라 함은 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제8조의 규정에 의한 이주자로서 다목적댐의 건설에 필요한 토지등을 제공함으로써 생활근거를 상실하게 되는 자를 말한다(특정다목적댐법 제2조제3호)

48) 다목적댐의 건설지역을 관할하는 시·도지사는 1. 전업을 희망하는 경우 직업훈련 및 취업의 알선, 2. 농업을 계속하고자 하는 경우 대토알선 및 영농교육, 3. 다목적댐 및 이주정착지주변지역에 대한 환경정비 및 공공사업의 우선시행, 4. 수몰이주민의 성묘 및 벌초지원을 할 수 있으며(특정다목적댐법시행령 제32조제1항), 댐수탁관리자(댐수탁관리예정자를 포함한다)는 1. 관계법령에 저촉되지 아니하는 범위안에서 댐저수구역안의 수면 및 토지를 이용한 낚시터의 운영지원(다만, 수도사업을 목적으

(3) 댐주변지역 지원사업

1) 지원사업계획수립

댐수탁관리자는 다목적댐주변지역의 개발과 주민의 복지증진등을 도모하기 위하여 미리 다목적댐주변지역을 관할하는 시장·군수 및 자치구의 구청장과 협의하여 매년 지원사업에 관한 계획을 건설부장관에게 제출하여야 한다(동법 제42조의3제1·2항).

2) 재 원

다목적댐주변지역의 지원사업에 필요한 재원은 다목적댐 사용권자(發電·水道 또는 工業用水의 용도로 다목적댐을 사용하는 자에 한한다)의 출연금[49], 차입금, 조성된 자금의 운용으로 생기는 수익금으로 한다(동법 제42조의4제1항).

3) 내 용

지원사업은 지역지원사업과 부대사업으로 분류되며, 지역지원사업은 다목적댐주변지역 주민의 소득 및 복지증진을 위한 소득증대사업·공공시설사업과 육영사업을 말하며, 부대사업은 수자원개발 및 관리사업에 대한 주민의 이해를 도모하기 위한 홍보사업과 지역지원사업에 부대되는 사업을 말한다(동법시행령 제37조).

4) 다목적댐주변지역 지원사업 지역위원회

지원사업에 관한 사항을 심의하기 위하여 지원사업을 행하는 다목적댐별로 지원사업지역위원회를 둔다(동법시행령 제34조제1항).

로 당해 댐저수구역안에서 댐용수를 직접 취수하거나 취수할 계획이 있는 지역은 제외한다.), 2. 다목적댐 시설의 관리에 지장이 없는 범위안에서 토산품등의 판매를 위한 간이 매점의 운영지원, 3. 수몰이주민의 우선고용의 조치를 할 수 있다(특정다목적댐법시행령 제32조제2항)

49) 발전용수용도의 다목적댐사용권자는 전전년도 발전판매수입금의 1천분의 10이내, 수도 및 공업용수용도의 다목적댐사용권자는 전전년도 수도 및 공업용수판매 수입금의 1천분의 50이내에서 출연한다(특정다목적댐법시행령제41조제1항).

3. 지방세법상 지역개발세

댐소재 지방자치단체의 세수입감소와 낙후성을 보완하기 위하여 1990년부터 지방세법 제253조 내지 제259조에 근거하여 지역개발세가 지원되고 있다. 그러나 지방세법에 의한 지역개발세는 도목적세로 발전소가 소재하는 도에서 징수하여 일반세원과 함께 사용되기 때문에 한국수자원공사의 지역개발세 납부액이 해마다 증가하고 있음에도 댐주변지역에 직접적인 혜택이 가지 못하고 있는 실정이다.

지방세법에 근거한 지역개발세는 지역의 균형발전 및 수질개선과 수자원 확보등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 발전용수(양수발전용수 제외)·지하수(용천수 포함)·지하자원·컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너를 과세대상으로 한다(지방세법 제253조). 발전용수에 대한 과세는 발전소의 소재지를 관할하는 도에서 부과하며(동법 제256조 제1호), 세율은 전원에 사용된 물 10세제곱미터당 1원이나(동법 제257조제1항), 발전소의 소재지를 관할하는 도의도지사가 100분의 50범위안에서 가감 조정할 수 있으며(동법 제257조제2항), 부과징수에 관하여 필요한 사항은 도 조례가 정하는 바에 의한다고 규정하고 있다(동법 제258조).

4. 수도법

(1) 상수원보호구역내 주민지원

상수원보호구역을 관리하는 도지사 또는 시장·군수는 상수원보호구역안의 주민에 대한 지원사업에 관한 계획을 수립·시행할 수 있으며, 주민지원사업의 종류에는 소득증대사업, 복지증진사업, 육영사업, 기타 대통령령이 정하는 사업이 있다(수도법 제6조의2 제1·2항).주민지원사업에 필요한 재원을 상수원보호구역의 지정으로 인하여 이익을 받는 수도사업자[50]의 출연금(수도사업 판매수입금의 100분의 3의 범위), 차입금, 자금의 운영에 의한 수익금, 환경개선특별회계에서의 비용보조[51]로 조성된다(동법 제6조의3).

50) 출연금을 내는 수도사업자는 i) 원수를 직접 또는 정수하여 최종수요자에게 공급하는 수도사업자, ii) 원수를 정수하여 다른 수도사업자에게 공급하는 수도사업자를 말한다(수도법시행령 제11조의4제1항).

상수원보호구역내 주변지원사업의 시행으로 상수원전용댐의 경우는 그 지원효과가 상당할 것이나, 다목적댐과 같은 경우에는 광범위한 지역을 전부 상수원보호구역으로 지정하기 어렵기 때문에 부분적인 효과가 예상된다.

(2) 수도사업용댐의 수몰민에 대한 지원

수도사업용댐의 건설로 발생하는 수몰민의 지원에 대하여는 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제39조(이주정착지미이주자에 대한 지원)[52] 및 제40조(수몰이주민에 대한 지원)[53]의 규정을 준용하며, 이 경우 댐건설및주변지역지원등에관한법률의 "댐수탁관리자" 또는 "댐수탁관리예정자"는 수도법상의 "수도사업자"로 본다(동법 제56조의2 : 施行日 2000 · 3 · 8).

제 3 절 수자원개발지역 지원재원 확충방안

댐주변지역을 비롯한 수자원개발지역 지원을 위한 재원확충방안으로 i) 용수요금인상을 통한 재원조달 방안, ii)수자원개발세의 신설, iii)국공채발행에 의한 수자원개발기금 조성 등이 제시될 수 있다.

1. 용수요금인상을 통한 재원조달 방안

요금인상에 의한 재원조달 방안은 적절한 용수요금의 인상으로 소요재원을 확보하는 데 용이하고 하류의 수혜자들에게도 분담이 가능하다는 이점이 있다. 특히 수자원개발에 따른 수원지역에 대한 지원은 수혜를 받는 수혜자

51) 국가는 조성된 재원의 규모와 소요재원등을 고려하여 환경개선특별회계에서 주민지원사업비 총액의 100분의 30의 범위안에서 주민지원사업에 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있다(수도법 제6조의3제3항, 수도법시행령 제11조의5).

52) 댐건설지역을 관할하는 시·도지사는 수몰이주민중 이주정착지에 이주를 원하지 아니하는 자에 대하여 댐건설로 인한 실향 및 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지원을 할 수 있다.

53) ① 원활한 이주 정착과 주택의 신축 등 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 수몰이주민에 대한 국민주택기금의 우선 지원, ② 수몰이주민의 생활기반조성을 위한 필요가 인정되는 때 댐건설사업시행자의 국민주택기금의 우선지원 요청, ③ 댐건설지역을 관할하거나 댐건설에 따라 용수혜택을 받는 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 댐수탁관리예정자가 행하는 직업훈련의 실시 등 수몰이주민의 생계지원을 위한 조치로 구성된다〔〔施行日 2000 · 3 · 8〕〕.

가 피해를 보는 상류지역 주민을 경제적으로 돕는다는 공동체적 갈등해결 방법이 바람직하기 때문에 일반적으로 사회정서에 부합된다. 그러나 정부의 물가안정대책과의 연계성도 고려하여야 할 것이다.

2. 수자원개발세의 신설방안

현행 지방세법상의 지역개발세는 규모가 작아 주변지역 지원사업에 도움이 별로 안되기 때문에 지역지원사업의 재원을 확보하는 데 목적이 있다면 수자원개발세를 신설하는 방안도 검토할 만 할 것이다.

이 방안은 필요한 재원확보에 용이한 반면에 적절한 세율을 정하기가 어렵기 때문에 세율을 고정률로 결정하게 되면 소득이나 물사용량에 관계없이 똑같이 세금이 부과되므로 소득재분배라는 조세제도가 추구하는 기능에 반할 수 있다. 또한 수자원개발세로 징수된 세수입이 다른 세수와 함께 일반재원으로 사용될 우려도 있다. 따라서 수자원개발세를 목적세로 할 경우 이 세가 지닌 한계 때문에 지속적으로 재원을 확보하는 데 어려움이 따를 것이다. 따라서 수자원개발세를 신설하여 확보된 세수를 수자원개발에 따른 주변지역지원사업에 사용하고자 하는 경우는 특별회계를 편성하는 방안의 검토가 필요하다 하겠다.

3. 국공채 발행에 의한 수자원개발기금 조성방안

이는 국공채를 발행하여 수자원개발을 위한 기금을 조성하는 방안으로 예를 들면 법적으로 채권발행이 가능한 한국수자원공사(한국수자원공사법 제13조제1항)가 채권을 발행하고 마련한 자금을 수자원개발기금으로 조성하는 방법이 그것이다. 댐건설은 공공재적 성격이 강하고 장기적 사업임으로 국공채발행은 세대간의 비용분담측면에서 형평성이 있다. 또한 발행한 채권을 정부가 여유자금으로 매입한다면 물가문제의 염려도 없을 것이다. 그러나 수자원개발기금을 조성하기 위해서는 정부의 긴밀한 협력이 필요한데 기금팽창 및 난립으로 인한 재정평창 등의 문제로 새로운 기금의 설립을 가급적 억제하는 실정이므로 기금설립자체의 어려움이 예상된다.

4. 소 결

이상의 방안들 중에서 가장 현실적인 것은 용수요금인상을 통하여 재원을 확보하는 방안이다. 용수요금인상에 의한 재원확충 방안은 공동체적 해결을 위한 수익자부담의 원칙에 충실하다는 장점이 있기 때문이다. 또한 용수요금 인상을 통하여 절수의 효과도 기대할 수 있을 것이다. 그러나 이 방안은 정부의 물가안정정책과 연계되고 국민적 이해와 협력이 요구되는 사항이다. 장기적인 관점에서는 지원사업에 드는 막대한 재원의 확보가 용이하고 법적인 안정성도 보장받을 수 있는 '수자원개발세의 신설'이 적합한 방안이 될 수 있으나 국민의 세부담을 고려하여야 할 것이다.

제 6 장 수자원 이용에 관한 이해조정

제 1 절 우리나라의 수자원 분쟁

(1) 현재 우리나라에는 수자원을 둘러싸고 많은 분쟁이 일어나고 있다. 수자원은 재활용이 가능하나 유한한 자원이므로 수자원이용과 관련하여 분쟁이 발생할 수 밖에 없을 것이다. 옛날에는 생활용수나 농업용수만 얻으면 그만이었으나 오늘날은 사회경제적 여건의 변화로 인한 용수용도의 다양화와 용수수요량의 증가, 이에 따른 새로운 수원의 개발, 그리고 맑은 물 공급의 욕구 등이 분쟁의 원인으로 등장하고 있으며, 여기에다 지방자치제의 실시로 전국이 지역으로 구분되어 자기 지역을 거쳐가는 물에 대하여 배타적 권리를 주장하고 여기에 지방자치단체도 주민 측에 서서 중앙정부에 맞서는 등 민원차원이 아닌 관원차원의 수자원 관련 분쟁양상을 보이고 있는 실정이다. 댐건설을 둘러싼 상류지역과 하류지역간의 싸움, 새로운 댐 또는 도수로의 건설로 인해 물을 뺏기는 지역과 그로 인해 물을 얻게 되는 지역간의 갈등, 공단설치로 인한 수질악화를 이유로 한 분쟁 등 많은 부류의 물싸움이 있다. 수자원과 관련하여 실제로 발생한 분쟁으로는 제천·영월간 취수분쟁,[54] 옥정호 수리권 조정사건,[55] 금호강 길안보 사건,[56] 용담댐 건설 반

54) 충북 제천시가 1992년에 평창강에 장곡 취수장을 건설하여 증가하는 상수도 수요에 대처하려고 하자 하류지점에서 취수하던 영월군이 갈수기의 물 부족과 농업용수 부족 등을 이유로 취수장건설을 반대한 사건이다. 이 사건에서는 취수장건설러 하류지역의 취수 유지수량에 문제가 없다는 주장과, 유지수량을 위협한다는 상반되는 주장이 나와서 모두 객관성을 인정받지 못한 채 대립하였다. 그후 환경부가 중재역할에 나섰다. 영월군은 기득의 수리권을 주장한 데 반해 제천시는 상황 변화로 인한 새로운 취수권을 주장한 것이다.

55) 동진강 유역의 물을 농업용수로 끌어 쓰는 동진농조가 관개면적의 증가와 전주시 생활용수의 증가를 이유로 더 많은 물 공급을 위해 댐의 수위 상승을 요구한 데 대하여 한국전력이 발전량이 줄어든다는 이유로 반대하여 발생한 분쟁이다. 이 사건은 동일한 수량을 어떠한 목적에 우선시켜 사용할 것이냐를 두고 발생한 것이다. 여기서 한전 측의 주장은 수리권에 유사한 기득권을 주장한 것이고 동진농조는 새로운 변화에 근거해서 보다 많은 취수를 요구한 것이라 할 수 있다.

56) 낙동강 지류인 금호강에는 영천댐이 건설되어 포항제철에 공업용수를 공급하고 있는데 공업용수 수요가 증가하고 금호강의 수질이 악화됨에 따라 임하댐과 영천댐을 잇는 도수관로를 건설하고 이를 위한 길안보를 설치해서 임하댐의 풍부한 수량을 금호강 유역으로 돌려놓으려는 계획이 세워졌다. 이에 대해 안동권에서 절대적으로 반

대 사건,[57] 황강 취수 분쟁,[58] 춘천시·한국수자원공사간 물값 분쟁,[59] 위천공단 사건[60] 등을 들 수 있겠다.[61]

(2) 수자원과 관련한 분쟁은 여러 가지 기준으로 분류해 볼 수 있지만 이를 수량과 수질 면의 분쟁으로 분류하면 다음과 같다.

1) 수량차원의 분쟁

수량차원에서 발생하는 분쟁 주로 갈수시에 물 배분의 조정 및 도시용수의 확보 욕구에 따라 i) 갈수기 공급량 확보를 둘러 싼 분쟁, ii)지역수리

대하고 나서서 대립양상을 보였다. 안동지역에서 반대한 원인은 물에 대한 기득권 주장보다는 댐 상류지역으로서의 피해의식이 나타난 것이라 할 수 있을 것이다.

57) 전주권의 생활용수공급을 위하여 금강지류에 용담 댐건설 계획이 확정되자 충청권에서 대청호의 수량과 수질이 악화된다는 이유로 댐건설을 반대한 사건이다. 용담댐에 대해서 수몰지역주민들은 보상비를 내세우면서 반대했으며, 댐이 완공될 경우에 생활용수를 공급받게 되는 전주·이리권은 찬성했고, 물을 잃어버리는 충남·대전권은 반대하는 복잡한 양상을 보여 주었다. 결국 댐건설은 진행되었지만 기존의 수량확보를 일종의 기득 수리권으로 보는 충청권에서 유역변경 방식의 댐 건설에 반대한 사건이라 할 수 있다.

58) 1994년에 부산시와 경상남도가 자체의 낙동강 취수원이 오염되고 또한 수량이 부족하자 황강에서 취수하려고 한 데 대해 합천군민들이 반대하고 일어선 사건이다. 이 사건에서 합천군민들은 황강의 물을 기득 수리권인 것으로 생각하였고, 또한 부산시의 상수원으로 사용되면 상수원보호구역으로 지정되어 각종 행위제한을 받게 될 것을 우려한 것도 반대의 이유로 볼 수 있겠다.

59) 춘천시는 1983년이래 소양강에서 하루 2만톤씩 무료로 취수하여 왔는데 1995년 1월부터는 이를 하루 4만톤으로 늘리려 하자 한국수자원공사측은 추가 2만톤에 대한 물값을 지불할 것을 요구하였다. 이에 춘천시는 추가 2만톤은 소양강 댐이 없더라도 자연유수량의 범위내에서 취수할 수 있는 수량이므로 이에 대한 물값을 지불할 이유는 없다고 주장하였다. 또한 춘천시는 댐으로 인해 지역경제가 침체하고 또 환경관리를 위해 많은 행정비용을 지불하고 있는 상황에서 또 다시 물값을 지불할 수는 없다고 주장하였다. 그러나 한국수자원공사는 춘천시로부터 물값을 받지 못하면 더 이상 물값을 받아낼 수 없다고 생각하여 물값지불을 강력히 주장했고 결국 춘천시는 물값을 지불하기로 했다. 이 사건은 똑같은 물이라도 댐이 세워지기 전부터 취수해 왔던 수량은 기득권으로 인정하고 댐이 세워진 후에 추가로 취수하는 수량에 대해서는 수리권을 인정하지 않고 한국수자원공사가 물에 대한 권리를 주장한 사례이다.

60) 대구와 부산간에 첨예한 대립을 보이는 위천공단 설치문제는 부산·경남권에서 수질오염 가능성을 이유로 크게 반대하면서 부각된 사건이다. 이 사건은 주로 공단에서 배출하는 오염물질을 두고서 심각한 대립이 벌어진 것이어서 수리권 문제는 비교적 크게 다루어지지 않았다. 따라서 위천공단 사건과 같은 분쟁에 대처하기 위해 오염관리체계, 분쟁해소조정체계, 비용부담체계 및 상시 모니터링 시스템을 구축하는 것이 필요하다고 한다(김선희, 광역수질오염문제를 둘러싼 지역간의 갈등 해소방안, 1996).

61) 한국수자원공사, 수자원개발·관리에 따른 지역갈등 해소 및 협력방안, 1995.12., 51~74쪽 ; 한국댐학회, 국내수리권분쟁사례연구, 1994, 5~114쪽. 참조.

권 확대요구, iii) 용수간 배분의 우선순위와 수량확보 및 비용부담에서 나타난다

2) 수질차원의 분쟁

수질차원의 분쟁은 수질 환경보전을 위한 비용분담 및 각종 행위규제의 완화문제로서 나타나는데 구체적으로 i)개발행위제한에 따르는 수원지 대책, ii)사업비 부담문제, iii) 환경기초시설 등의 비용부담, iv) 오염원 감시, 조사, 규제, 처리 등의 책임문제와 같은 같은 분쟁을 들 수 있다.

이와 같은 수량측면과 수질측면으로 나누어 수자원분쟁을 분류한 것은 단지 편의상 그런 것이고 수자원분쟁을 수량측면과 수질측면으로 엄격하게 나누는 것은 실제로 실익이 없는 작업이다. 왜냐하면 오염된 물을 공급한다는 것은 수질의 문제이기 전에 수량의 문제이기도 하기 때문이다. 그러나 수리권은 일단 수질보다는 수량과 직접 관련된 것이기 때문에 이를 중심으로 살펴보기로 한다.

제 2 절 우리나라의 수리권제도

1. 개 설

하천법을 비롯한 현행 수관련법에는 수리권의 의의에 대하여 구체적으로 규정한 바가 없다. 따라서 해석론에 의할 수 밖에 없는데 일반적으로 광의의 수리권은 「물을 소유하는 것이 아니라 사용하는 권리」로 쓰이고 있으며 公水와 私水를 구별하지 않으며, 협의의 수리권은 「公水를 사용하는 권리」를 의미한다.[62] 따라서 수리권이라 함은 물을 소유하는 권리가 아니고 물을 사용하는 권리를 말하므로 수리권에 의거하여 물을 사용하는 것이 물을 소유하는 것과 같은 결과가 될 지라도 그것은 수리권의 효과에 지나지 않으며 수리권의 본질은 아니라 할 것이다.[63] 수리권은 물을 배타적으로 사용하는 권리인 점에서 권리로서 보호할 가치가 있으나 수리권의 배타성에는 일정한

62) 公水와 私水의 구별기준에 대하여는 여러 견해가 있는데 水流여하에 따른 구별(로마법), 舟筏의 통행여하에 따른 구별(독일, 프랑스, 일본의 구민법), 물이 차지하는 토지의 소유주체 여하에 따른 구별(일본 판례) 등의 견해가 있다(芮種德, 『水法の比較研究』, 경찰행정연구원, 1990, 21쪽이하.).

63) 日本建設省河川研究會(編), 『水利權』, 1990, 2쪽

제약이 따른다.

현행법상 수리권의 의의나 내용에 대한 직접적인 규정을 두는 법률은 없으나, 민법과 하천법, 특정다목적댐법 등 특별법에 관련 규정을 갖고 있다. 公水使用에 대하여 하천법에서 「流水(하천 바닥에 스며들어 흐르는 물을 포함한다.)의 사용」을 위해서는 관리청의 허가를 받도록 하고 있어(하천법 제33조제1항) 「유수점용허가」에 의하여 수리권이 주어지는 것으로 해석된다. 하천법이 시행되기 전부터 유수점용을 하고 있었던 자에게는 관습상의 용수권으로서 이른 바 관행수리권(주로 농업용수의 이용)이 인정되어 양자가 구분되어 왔다.

민법에서는 상린관계에 관한 규정가운데에 종래의 관습상의 용수권을 성문화시킨 공유하천용수권규정(민법 제231조)이 있으며 그 외의 수법관련조항은 구민법상의 규정을 답습한 것이다.

이 같이 사법인 민법과 공법인 특별법에 각기 수리권이 규정되어 있는 것은 사법과 공법이란 이원적 법체계를 두고 있는 대륙법에서는 보편적인 것이다. 따라서 수리권 법체계를 이해하기 위해서는 관련조항의 합리적 해석뿐만 아니라 양 법체계의 충돌을 최소화할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 수리권에 대한 해석은 민법 자체내에서도 해석에 합의를 보기가 쉽지 않을 뿐더러 하천법 등 특별법과의 관계에 대해서도 이론구성이 쉽지 않은 실정이다. 관습법과 사실인 관습 및 판례 그리고 하천법등과 같은 특별법이 한데 어우려져서 수리권질서를 조화롭게 형성해 나갈 필요가 있다.

2. 수리권과 민법

(1) 공유하천용수권의 성질

민법이 주로 규정하는 것은 자연상태에서 물이 흐르는 경우의 주변 토지소유자에게 어떠한 권리를 인정하느냐 하는 점이다. 이에 대해서는 다음과 같은 견해가 제시되어 있다.

1) 상린권설

이 견해는 민법 제231조가 인정하는 공유하천용수권은 특정한 토지소유자에게만 부여되는 것이 아니고 공유하천의 연안에서 농공업에 종사하는 자면

누구나 향유하는 권리로서 이를 재산권으로 볼 수는 없기 때문에 이는 일종의 상린권에 불과하다는 것이다. 이 입장은 민법상 상린관계에 관한 규정중에 용수권 조항이 포함되어 있으며 또한 이러한 상린관계규정은 특정 개인에게 일정한 재산권을 인정하기 위한 것이 아니고 인접한 이웃 사이의 용수조절을 목적으로 하는 것이라는 데 근거하고 있다.[64]

2) 독립재산권(독립물권)설

이 견해는 민법상 공유하천용수권을 독립한 재산권으로 보는 입장으로 용수권자간의 문제는 단순히 인접한 토지 소유자간의 문제가 아니며 또한 기존 용수권자에 대해 우선권을 인정하는 것으로 보더라도 용수권이 단순히 상린권이 아니라 사실상 독립한 재산권이라는 데 근거하고 있다. 즉, i) 상린관계는 인접하는 두 개의 토지사이에서 일방의 소유권의 내용이 확장되면 타방의 소유권은 본래의 내용보다 축소당하는 관계인 데 대하여, 공유하천용수권은 상류연안의 토지와 하류연안의 토지가 반드시 인접할 것을 요구하지 않으며 일방의 용수권 때문에 타방의 용수권이 제한받는 경우에도 토지소유권의 본래의 내용이 축소당하지 않는다는 점, ii) 상린관계의 본질은 공존의 원리에 입각하여 인접하는 두 개의 토지이용을 조절하는 데 있는 반면, 공유하천용수권은 두 개의 용수권이 충돌하는 경우 기득용수권을 보호하고 있다는 점을 논거로 하고 있고,[65] 더 나아가 iii)공유하천용수권이 조선고등법원 이래의 판례를 통하여 승인되어온 관습법상의 물권[66]에서 기인한 것인 점, iv)민법 제232조(하류연안의 용수권보호)는 공유하천용수권이라는 독립의 권리를 토지소유권과는 별도로 보호하기 위하여 설정된 규정이라는 점, v) 인구증가와 산업화로 인해 용수권을 토지소유권으로부터 분리하여 독립의 거래대상으로 할 필요가 있는 점, vi) 공유하천용수권에 관한 조항을 상린관계 규정중에 둔 것은 용수권이라는 독립의 물권을 인정하고 있지 아니한 현

64) 곽윤직, 물권법, 1993, 322쪽.;김용한, 물권법론, 1993, 260쪽.;장경학, 물권법, 1987,426쪽.

65) 김증한·김학동, 물권법, 1996, 339~340쪽.;이영준, 물권법, 1996, 466쪽.

66) 「하류에 있어서의 전지관개를 위하여 하는 유수사용권자가 그 상류에 설치된 제방의 장해로 인하여 전지관개상 필요한 수량을 얻지 못하게 될 때에는 그 권리를 침해당한 것에 틀림없는 것이므로 반드시 행정권의 작용을 기다릴 필요없이 사법법원에 출소하여 해당제방의 제거를 청구할 수 있다.」(朝高判 1918.7.10., 民集 5卷 647쪽).

행의 민법체제하에서는 전통적인 규정방식에 따를 수 밖에 없었던 것으로 보아야 한다는 점을 논거로 들고 있다.[67]

3) 소 결

공유하천용수권의 성질이 상린권인지 독립적 재산권인지에 따라 공유하천용수권의 내용 및 토지소유권과 용수권과의 관계에 차이가 있다. 상린권설에 의하면 공유하천용수권은 토지소유권의 내용을 이룬다. 즉 토지의 구성요소가 되므로 토지로부터 분리하여 양도할 수 없다. 이에 반하여 독립재산권설에 의하면 공유하천용수권이 토지와 분리되어 독립된 재산권이므로 용수조정에서는 기득의 용수권을 하나의 재산권으로 어떻게 보호하느냐가 중요한 문제가 되며 따라서 공시제도의 마련이 필요하다고 한다.[68]

이러한 논쟁은 미국에서의 수리권 이론 동향과 매우 유사하다. 즉 상린권설은 공유하천용수권을 토지소유권의 한 권능으로 파악하는 미국 동부의 판례법상 연안권(Riparian Right)과 유사하며 독립재산권설은 토지소유권으로부터 독립된 재산권으로 파악하는 미국 서부의 실정법상의 전용권(Appropriative right) 또는 선점권(Prior appropriation) 이론과 유사하다는 것이다. 오늘날에는 용수권의 공법적 규제경향과 더불어 토지소유권에서 분리시키려는 추세에 있다.[69] 우리 민법은 실정법인데 공유하천용수권을 두고서 서로 다른 해석이 존재하고 있는 실정이다..

(2) 관행수리권의 개념

수리권에 관한 또 다른 문제점은 이른바 관행수리권이라는 개념이다. 즉 일제시대부터 농사용으로 물을 대는 권리는 일종의 관행수리권으로 인정되어 왔으며 몇몇 판례[70]는 이를 분명히 인정한 바 있다. 이 같은 관행수리권

67) 구연창, "민법상 수법관계의 체계론적 고찰," 『경희법학』, 제20권제1호, 1985. 12, 32쪽.

68) 구연창, 전게논문, 32쪽.

69) 한국건설기술연구원, 수리권제도, 1998, 35~6쪽.

70) 「공유에 속하는 하천의 유수에 대하여 종래 적법하게 이를 관개하는 자는 관개의 필요를 충당할 정도에서 그 전용권을 취득함은 한국 고래의 관습이다」(朝高判 1921. 7.21, 民集 8권 240면).: 「공유하천에 보를 설치하여 그 지역의 경작자들이 위 보로부터 인수하여 답을 경작하여 온 관행에 있었다면 그 농지의 소유자는 농지의 관개에

은 현행 민법에서 공유하천용수권이라는 이름의 법적 권리로서 수용되었다. 그럼에도 불구하고 사실인 관습으로서 새로운 형태의 관행수리권이 인정받을 가능성 또한 배제할 수 없다. 민법 제234조에서 「… 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다」고 규정하고 있다. 이런 점에서 우리 민법이 인정하는 수리권은 모호하다. 다만 이 같은 사실로서의 관습은 하천 근처의 소규모 자영농지에 사용되는 용수의 경우로 사실상 국한된다고 보아야 할 것이다.

3. 수리권과 관련 특별법

민법과는 별도로 하천법과 특정다목적댐법은 수리권 관련조항을 규정하고 있다. 따라서 민법 규정 및 관행수리권과 이들 특별법에서 인정된 수리권과의 관계를 어떻게 해석할 것인가 하는 문제가 제기된다. 여기서는 물에 관한 기본적인 법률이라고 할 수 있는 하천법과 특정다목적댐법의 관계 규정을 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 하천법

1) 개 설

하천법은 하수로 인한 피해를 예방하고, 하천 사용의 이익을 증진시키기 위해 하천의 지정, 관리, 사용 및 보전에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(동법 제1조). 하천은 국유를 원칙으로 하며(동법 제3조), 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 유수의 계통("수계"라 한다)으로서 그 수계의 하천구역[71]과 하천부속물[72]을 포함하는 것을 말한다(동법 제2조제1항제1호). 따

필요한 한도내에서 용수권이 있다 할 것이다.」(대판 1977. 7.12, 76다527).: 「가사 장구한 시일동안 평온, 공연하게 지소로부터 관개용의 물을 대어 써왔다 할지라도 이 지소가 사유지에 속하여 있는 이상 그러한 사실만으로서는 곧 위의 지소의 물을 사용할 수 있는 용수권(지역권)을 법률상 취득한다고는 볼 수 없고 또 그러한 한국의 관습법도 없다.」(大判 1967.5.30, 66다1382).

71) "하천구역"이라 함은 i) 하천의 물이 계속하여 흐르고 있는 토지 및 지형, 당해 토지에 있어서 식물이 자라는 상황 기타의 상황이 매년 1회이상 물이 흐른 흔적을 나타내고 있는 토지(대홍수 기타 자연현상에 의하여 일시적으로 그 상황을 나타내고 있는 토지를 제외한다)의 구역, ii) 하천부속물의 부지인 토지의 구역, iii) 제방(하천의 관리청이나 관리청으로부터 허가 또는 위탁을 받은 자가 설치한 것에 한한다)이 있는 곳에 있어서는 그 제외지(제방으로부터 하심측의 토지를 말한다), iv) 대통령령이 정

라서 개정 하천법에서는 운하를 하천에 포함시킴으로써 운하건설의 근거규정을 마련하고 있다 하겠다. 하천법상 국유하천은 건설교통부장관이 관리하는데, 지방1급 하천 및 지방2급 하천은 관할 시·도지사가 관리하게 되어 있다(동법 제12조). 관리청은 하천대장을 작성하여 보관하여야 하며, 하천대장은 하천현황대장 및 수리대장으로 구분된다(동법 제14조).

2) 수리권관련 조항

가. 유수의 사용허가·취소·변경

하천법 제33조 제1항은 하천에서 유수의 점용, 토지의 점용 등의 행위를 하는 데는 관리청의 허가를 받아야 한다고 규정한다. 유수점용 허가는 고시하여야 하고, 점용허가기간은 공업용수의 경우에는 5년, 농업용수와 생활용수에는 10년이다(동법시행규칙 제7조의 4 및 별표 1).

그러나 점용허가는 하천수량의 부족 또는 하천의 상황변경으로 인하여 부득이한 경우, 그리고 하천공사, 공익에 대한 피해제거 및 경감, 기타 공익사업을 위해 필요한 경우에 허가를 취소·변경하거나 효력의 정지를 가하는 등 필요한 처분이나 조치를 취할 수 있다(동법 제64조).

나. 허가 요건

하천점용을 허가하는 경우에 관리청은 이로 인해 손실을 받게 됨이 명백한 권리자, 기득하천사용자가 있는 경우에는 당해 기득하천사용자 등 이해관계인의 동의를 얻어야 한다. 다만, 당해 하천점용에 관한 사업이 기득하천사용자 등의 당해 하천사용에 관계되는 사업에 비하여 공익성이 현저히 크거나 손실을 방지하기 위해 필요한 시설을 한 경우에는 동의가 필요하지 않다(동법 제34조).

다. 손실보상

한편 하천점용의 허가로 인하여 손실을 받은 기득하천사용자가 있는 때에

하는 제외지와 유사한 토지의 구역중 i)에 해당하는 구역과 일체로 하여 관리할 필요가 있는 토지로서 하천관리청이 지정하는 토지의 구역을 말한다(하천법 제2조제1항제2호).

72) "하천부속물"이라 함은 하천관리에 필요한 댐·하구둑·제방·호안·수제·보·갑문·수문·수로터널·운하·관측시설 기타 이 법에 의하여 설치된 시설 또는 공작물을 말한다. 다만, 관리청외의 자가 설치한 시설 또는 공작물에 관하여는 관리청이 당해 시설 또는 공작물을 하천부속물로 관리하기 위하여 당해 시설 또는 공작물설치자의 동의를 얻은 것에 한한다(하천법 제2조제1항제3호).

는 당해 하천점용에 관한 허가를 받은 자가 그 손실을 보상하도록 되어 있다(동법 제35조제1항). 보상에 대하여는 우선 하천점용허가를 받은 자와 기득하천사용자가 협의를 하며(동조 제2항), 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 관할토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다(동조 제3항).

라. 사용료 등의 징수

관리청은 하천점용허가를 받은 자로부터 유수사용료 및 토지의 점용료 등을 징수할 수 있다(동법 제38조). 단, 그 점용 또는 사용이 공용, 공공용, 기타 공익을 목적으로 하는 비영리사업을 위한 것일 때에는 사용료 등을 감면할 수 있다(동법 제39조).

마. 유수사용에 대한 분쟁

유수의 사용에 관한 분쟁이 있을 때 하천관리위원회에 조정을 신청할 수 있다(동법 제41조제1항)

3) 소 결

하천법은 하천 유수사용을 허가제로 하고 있는데, 이를 허가수리권이라고 부른다. 허가수리권은 법정기간이 정해져 있으며 기득수리권을 보호하도록 되어 있다. 여기서 기득수리권은 관행수리권이라 부르는 민법상의 수리권도 포함하는 것으로 해석된다.[73] 또한 허가수리권은 그것이 공용이나 공공용이 아닌 한 사용료를 부과하도록 되어 있으며, 공익의 필요에 의해 취소·변경할 수 있도록 하고 있다.

(2) 특정다목적댐법

1) 개 설

특정다목적댐법은 다목적댐의 건설과 관리에 관하여 하천법의 특례에 관

73) 「농지소유자들이 수백년 전부터 공유하천에 보를 설치하여 그 연안의 논에 관개를 하여 왔고 원고도 그 논 중 일부를 경작하면서 위 보로부터 인수를 하여 왔다면, 공유하천으로부터 용수를 함에 있어서 하천법에 의하여 하천관리청으로부터 허가를 얻어야 한다고 하더라도 그 허가를 필요로 하는 법류시행 이전부터 원고가 위 보에 의하여 용수할 수 있는 권리를 관습에 의하여 취득하였음이 뚜렷하므로 원고는 하천법에 관한 법규에 불구하고 그 기득권이 있는 것이다」(大判 1972. 3.31, 72다78).

한 사항 및 수몰이주민의 지원에 관한 사항을 규정함으로써 다목적 댐의 건설을 촉진하고 수자원을 합리적으로 개발 이용하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

다목적댐이란 건설교통부장관이 하천법에 의해 건설하는 댐으로서 그 저수를 발전, 수도, 홍수조절 등 2개 이상의 특정용도로 이용하는 것을 의미한다(동법 제2조제1호).

2) 댐사용권

i) 다목적댐에 의한 저수를 특정용도로 사용할 수 있는 자는 하천법 제33조의 규정에 의한 하천의 점용허가에 의하여 생기는 권리, 즉 하천점용권을 가지는 외에 댐사용권이 있는 자이어야 한다(동법제3조/댐건설및주변지역지원에관한법률 제26조). 여기서 댐사용권이란 다목적댐에 의한 일정량의 저수를 일정한 지역에 확보하고 이를 특정용도에 사용할 수 있는 권리를 말한다(동법 제2조 제2호/댐건설및주변지역지원에관한법률 제2조 제2호).

ii) 댐사용권은 저수를 특정용도에 공용하고자 하는 자의 신청에 의하여 건설교통부장관이 설정하는데(동법 제15조/댐건설및주변지역지원에관한법률 제24조), 건설교통부장관은 다목적댐이 완료되어 공고를 하는 경우에는 지체없이 댐사용권을 설정하여야 한다(동법 제16조/댐건설및주변지역지원에관한법률 제25조).

댐사용권을 설정하는 때에는 그 설정목적과 댐사용권에 의해 확보될 저수의 최고, 최저의 수위 및 양에 대해 명백히 하여야 한다(동법 제17조/댐건설및 주변지역지원에관한법률 제24조 제2항)

iii) 댐사용권은 물권으로 보며 법에 특별한 규정이 없는 경우 부동산에 관한 규정을 준용한다(동법 제20조/댐건설및주변지역지원에관한법률 제29조). 댐사용권은 상속·법인의 합병 기타의 일반승계·양도·체납처분·강제집행 및 저당권의 목적이 되는 이외에 다른 권리의 목적으로 할 수 없다(동법 제21조/댐건설및주변지역지원에관한법률 제30조 제1항). 댐사용권은 건설교통부장관의 허가 없이 이전의 목적으로 하거나 분할 또는 병합하거나 그 설정의 목적을 변경할 수 없다(동법 제22조/댐건설및주변지역지원에관한법률 제30조 제2항).

iv) 다목적댐은 건설교통부장관이 관리하는데(동법 제29조/댐건설및주변지역지원에 관한법률 제15조 제1항), 필요한 경우 이를 정부투자기관에 위탁할 수 있다(동법 제30조/댐건설및주변지역지원에관한법률 제15조 제2항). 실제로 다목적댐의 건설은 한국수자원공사에 의해 이루어지는데(한국수자원공사법 제9조), 건설교통부장관은 수자원공사가 건설한 댐 및 하구언에 대해서는 그 댐사용권을 공사에 설정할 수 있도록 되어 있다(동법 제27조). 따라서 실제로 수자원공사는 다목적댐의 건설, 관리를 맡아 하고 더 나아가 댐사용권을 보유하고 있다.

이런 관계조항으로 보건대 수자원공사가 관리하는 다목적댐의 저수, 이른바 댐물은 수자원공사에 속하며, 이에 따라 수자원공사는 물을 공급하는 사업자의 입장에 서게 되는 것이다.

v) 댐사용권은 물권(특정다목적댐법 제20조)인데 이를 흔히 말하는 수리권이라 볼 수 있는가 하는 문제가 있다. 물론 댐사용권은 특별법에 의해 부여된 특별한 권리이고 흘러가는 물에 대한 권리가 아니라 댐으로 인해 저수된 물에 대한 권리이기 때문에 민법이나 하천법에 의해 인정되는 수리권과는 거리가 있다. 그러나 그 본질에 있어 물을 소유 관리하는 권리라는 점에서 댐사용권도 수리권이라고 할 수 있을 것이다.

(3) 특별법상의 수리권

하천법상의 수리권은 허가에 의해 부여되는 허가수리권임이 분명하다. 따라서 관청의 허가라는 행정법상의 처분에 의해 형성되는 권리이다. 그리고 이때 비록 실정법은 허가라는 용어를 사용하고 있으나 성질상으로는 학술상 특허에 속하는 것으로서 설권행위로 보고 있으며, 일반적 금지해제로서의 허가처분과는 성격을 달리한다.[74].

그러나 이렇게 해서 형성된 허가수리권의 법적 성격에 관하여 학설이 나누어져 있다. 하천법에서는 국유를 원칙으로 규정하여(하천법 제4조) 하천 즉 토지의 귀속에 대하여 규정하고 있으나 물자체를 권리로 인정하는 수리권의 법적 성격을 규정한 바가 없다.[75]

---

74) 김도창, 일반행정법론(하), 청운사, 1990. 467쪽; 이상규, 신행정법론(하), 법문사, 1996, 464쪽; 석종현, 행정법강의Ⅱ, 삼영사, 1998, 350쪽.

75) 이 문제와 관련하여 일본 하천법은 「하천의 유수는 사권의 목적이 될 수 없다」(동

1) 공권설

이 학설은 허가수리권의 법적 성격을 공권이라고 보는 견해인데, 주로 공법학자들이 주장하며 그 주장논거는 반드시 동일한 것은 아니나 대체로 다음과 같은 논거를 제시하는(입장에 서 있다.[76]

첫째, 하천법은 단지 허가를 하도록 규정하고 있을 뿐이며 사권으로서 수리권을 설정하는 규정이 있지는 않다. 둘째, 유수는 공물이기 때문에 비록 점용료를 내고 이용하도록 허가한다고 해서 이것이 유수를 사용하는 사권을 설정한다고 볼 수는 없다. 셋째, 수리권은 특허의 성격을 갖는 행정처분에 의해 발생되는 권리이기 때문에 본질적으로 공권이다. 넷째, 수리권은 자유롭게 이전할 수 없으며 또한 수리권은 공익상의 이유로 변경· 취소될 수 있다는 점이다.

2) 사권설

이 학설은 허가수리권의 법적 성격을 사권으로 보는 견해로 사법학자들이 대개 주장하며 그 논거 또한 일률적인 것은 아니나 다음과 같은 논거를 제시하고 있다.[77] 첫째, 하천법이 유수를 사권의 대상으로 규정하고 있지 않으나 그렇다고 해서 사권의 대상이 되지 않는다는 직접적인 규정도 없다는 점이다. 둘째 허가를 얻은 수리권자가 자신의 이익을 위해 公水를 사용하는 행위는 일반 사권과 내용이 다를 것이 없다는 점이다. 셋째, 어업권과 광업권이 물권으로 규정되어 사권으로서의 성질을 가지고 있는 것을 보더라도 행정청의 허가에 의하여 설정되는 수리권 역시 사권으로 보는 데 무리가 없다는 점이다.

3) 소 결

이상에서 본 바와 같이 허가수리권의 법적 성질에 대한 학설의 대립을 살

법 제2조제2항)고 규정하고 있으나 사권의 의미를 둘러싸고 수리권의 법적 성질에 대하여 학설의 대립이 있다.

76) 김도창, 전게서, 468쪽; 이상규, 전게서, 465쪽; 김남진, 행정법Ⅱ, 법문사, 1997, 358쪽; 김동희, 행정법, 신조사, 1999, 769쪽; 이명구, 신행정법원론, 대명출판사, 1999, 1089쪽.

77) 곽윤직, 물권법, 박영사, 1999, 254쪽; 김상용, 물권법, 법문사, 1999, 370쪽;이은영, 물권법, 박영사, 1999, 474쪽.

펴 보았지만 양설 모두 부분적으로 타당한 논거를 제시하고 있을 뿐이라고 할 수 있다. 법적 성질을 논함에 있어서는 먼저 허가수리권이 발생한 배경·원인 및 논거를 고려하고, 또한 왜 관리청의 허가없이는 유수를 사용할 수 없는지를 고려해야 할 것이다. 수리권이 권리로서 인정되는 가장 큰 이유는 그것이 타인에 의해 침해된 경우에 그 침해를 구제받을 수 있어야 한다는 것, 또 하천법이 유수를 사권의 대상으로 규정하지 않음은 하천관리를 보다 효율적으로 행하기 위한 것이라는 점에서 볼 때 수리권의 법적 성질을 「공공성이 강한 공권과 사권의 혼합적 권리」로 해석하는 것이 합당할 것이다.[78]

4. 소 결

하천법, 특정다목적댐법(/댐건설및주변지역지원에관한법률), 소하천정비법, 공유수면관리법 등 특별법은 우리나라 내륙의 하천, 호소 등 사실상 모든 물에 적용되고 있다. 따라서 민법이 인정하는 공유하천용수권과 하천법 등이 인정하는 허가수리권이 같은 하천 등에 병존하고 있는 실정이다.

그러나 나중에 특별법인 하천법이 제정되어 유수에 대해 국유를 원칙으로 하고 허가수리권제도에 입각하여 새로운 수리권제도를 도입했음에도 종래의 수리권이 관행수리권이라는 이름으로 일종의 불가침의 권리로서 남아 있는 것은 법체계상으로나 물 관리 정책상으로나 문제가 많다. 그러나 관행수리권은 주로 농업용수로 사용되며 이는 농업국가인 우리의 전통상 불가피한 것이라 하겠다. 그러나 현재의 관점에서 볼 때 농업용수의 비중이 크며 또한 농업분야에 상용되는 물의 경제적 효율성과 배분 등에서 많은 검토를 요하는 것도 사실이다. 더구나 민법상의 수리권은 새로운 공익상의 이유로 취소·변경할 수 없고 그 기한도 무제한하다는 점에서 하천법 등에 의한 수리권에 비해 권리가 더욱 공고하다는 점이 문제라 할 수 있다. 따라서 민법상의 수리권을 특별법상의 수리권으로 수용하는 방안의 검토가 필요하다 할 수 있다.[79]

---

78) 전일주외, "한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구 - 농업수리권에 관한 연구 -," 6쪽.

79) 한국건설기술연구원, 전게보고서, 1998, 164쪽.

제 3 절 수자원 배분과 수자원 분쟁의 조정

제한된 수자원을 어떻게 배분할 것인가, 어떤 원칙에 따라 배분하는 것이 수자원의 적절하고 효율적인 이용이 될 것인가, 또한 수자원배분에 있어서 분쟁이 생기는 경우 누가 어떻게 해결할 것인가가 수자원이용과 관련한 갈등을 해결하는 데 있어서 중요한 과제라 할 수 있다.

물배분과 관련하여 동일하천을 복수의 이용주체가 이용하는 경우에 복수 주체간에 발생할 우려가 있는 수자원이용에 관한 갈등에는 상·하류지역간 물배분의 문제, 농업·공업·생활용수 등 용수목적이 다른 수자원이용간의 물배분 문제, 기득수리권과 신규수리권과의 이해조정 문제가 있으며, 또한 갈수기와 같은 물부족시에 물배분에 있어서 어떠한 예외 조치를 취할 수 있는냐의 문제가 있다.

1. 물 배분의 원칙

수자원의 배분을 둘러싼 분쟁은 각 분야에서 다양한 형태로 나타나는데 이러한 분쟁을 해결하는 방법으로는 다음과 같은 원칙들이 적용되어 왔다.

첫째, 상류우선의 원칙이다.

이것은 하천의 자연적 성격에 입각한 것으로서 상류의 사용자가 하류의 사용자에 대하여 우선한다는 원칙이다.[80] 그러나 이것도 절대적인 것은 아니며 하류에 이용자가 있는 경우에는 종래의 이용목적이외의 사용을 위하여 하류이용자의 사용을 방해할 수 없는 것이다.[81]

둘째, 古田우선의 원칙(선점우선의 원칙)

이것은 시간적으로 먼저 물을 이용한 자가 후에 이용하는 자에 우선한다

---

80) 渡邊洋三, 『農業水利權の研究』, 東京大學出版會, 1963, 70쪽.

81) 이와 관련하여 "공유하천의 상류에서 인수하는 자가 농지의 관개에 필요한 한도내에서 용수권이 있다면 그 인수로 인하여 하류에 위치한 보를 사용하는 농토의 관개용수에 부족이 생겼다 하여도 하류에서 인수하는 용수권을 침해하였다고 할 수 없다"(大判 1977. 11.8, 77다1064)는 판례, "공유하천으로부터 관습상의 용수권을 가지고 있는 자는 상류에서 양수기 등 시설을 설치하여 하류 용수권자의 용수를 방해하는 자에 대하여 그 시설의 철거를 구할 수 있다"(大判 1965.11.30, 65다1901)는 판례가 있다. 또한 민법 제232조에서 하류연안의 용수권을 보호하는 규정을 두고 있다.

는 원칙이다. 이것은 기득권 우선의 사고방식 또는 수리개발을 먼저 한 자가 보호되어야 한다는 사고방식에 입각하는 것이다.[82] 따라서 이에 의하면 상류우선의 원칙이 선점우선의 원칙에 의해 수정되게 되는 것이다.

셋째, 형평배분 원칙

상류우선주의와 선점우선주의(고점우선주의)중 어느 한쪽을 택하는 것이 아니라 여건변화를 고려하여 물배분의 기준으로 형평성원칙을 적용하는 것을 말한다.[83] 즉 기득의 수리권이라 할지라도 새로운 효율적인 수요에 따라 제약할 수 있는 것으로 보는 입장이라 할 수 있겠다.

2. 갈수기 물 배분 문제

갈수기의 물배분문제는 이상가뭄과 같은 갈수기에 물배분을 어떻게 할 것인가 즉, 평상시의 물배분 방식을 적용할 것인가 아니면 예외를 인정할 것인가의 문제이다. 갈수기에 불배분의 예외조치를 인정하는 경우 사전에 물 공급의 우선순위를 정해놓는 것의 필요성에 대한 검토가 필요하다. 사실 우리나라의 경우 댐은 각기 그 목적에 따라 용수공급의 우선순위를 두고 있어서 종합적 수량관리를 어렵게 하고 있다. 그러므로 갈수기에 물 공급을 통제한다는 것은 매우 어렵다. 이에 따라 갈수기에 대비한 물공급 우선순위를 법률에 규정하자는 방안과, 물공급의 획일적 순위를 규정하지 말고 갈수기에는 특별한 대책을 시행할 수 있다고 법률에 규정하는 것에 한정하는 방안이 있

82) 朝鮮高法 判決 大正 3년 12월 25일.

83) 연방대법원은 1907년에 상류지역인 콜로라도 주와 하류지역인 캔사스 주사이의 물배분 분쟁에서 상류의 콜로라도 주가 농업용으로 계속 물을 사용하게 되면 하류인 캔사스 주는 어느 시점에 가서는 형평적인 혜택을 받지 못하게 된다고 하여 형평적 배분원칙이 이 같은 사건에 적용된다고 판시했으며(Kansas v. Colorado, 206 U.S. 46), 1922년에는 선점권을 택하고 있는 와이오밍 주와 콜로라도 주사이에 발생한 분쟁에서 비록 선점권이 확립되어 있다 할 지라도 물리적 기후적 조건, 물의 소모적 사용 현황, 하천으로 돌아오는 물의 양과 질, 기득 이용권에 근거한 경제활동, 낭비적 물사용이 하류에 미치는 영향, 상류에 대한 제한으로 인해 하류에 돌아가는 혜택 등 특별한 사정이 있으면 선점권에 예외가 인정되어야 한다고 판시했으며(Wyoming v. Colorado, 259 U.S.419), 1982년에는 엄격한 선점주의를 따르면 하류의 뉴멕시코 주의 낭비적인 물사용을 보호하는 것이 되어 새로이 증가하는 상류의 콜로라도 주의 효율적인 물사용을 제약하게 될 것이라고 판시(Colorado v. New Mexico, 459 U.S. 176)하여 선점주의를 버리고 있다.

을 수 있겠다. 전자의 경우는 대개 생활용수-농업용수-공업용수의 순위를 상정할 수 있을 것이다.[84] 후자의 방안은 물공급의 획일적 순위를 정하는 것이 갈수기에 유연하게 대처할 능력을 제약하는 결과를 초래할 수 있다는 취지라 할 수 있다.

3. 기득수리권과 신규이용간의 이해조정

민법에는 공유하천의 연안에서 타인의 용수를 방해하지 않는 범위내에서 필요한 인수를 할 수 있으며 이러한 인수로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 하류연안의 용수권자는 방해의 제거 및 손해배상청구를 할 수 있다고 규정하고 있다(민법 제231조 내지 제232조).

현행 하천법은 하천수를 신규로 이용하고자 하는 자는 하천관리자로부터 유수점용허가(동법 제33조제1항)를 얻어야 하는데 기존하천사용자가 있어서 당해 허가로 인하여 손실을 받게 됨이 명백한 경우에는 당해 신청인으로 하여금 기득하천사용자의 동의를 얻도록 하고 있다. 그러나 i) 당해 하천점용에 관한 사업이 기득하천사용자의 당해 하천사용에 관한 사업에 비하여 공익성이 현저하게 큰 경우, ii) 손실을 방지하기 위한 시설을 설치하여 기득하천사용자의 당해 하천사용에 관한 사업의 시행에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 기존하천사용자의 동의가 없어도 허가가 가능하다(동법 제34조).

하천 점용허가로 인해 손실을 받은 기득수리권자가 있으면 당해 하천점용허가를 받은 자가 그 손실을 보상하며, 기득권자와 신규점용자는 기득권자가 입은 손실에 대해 협의를 하고 협의가 성립되지 않거나 협의를 할 수 없는 때에는 관할토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다(동법 제35조).

---

84) 미국이 모든 주의 수법에는 수리권의 우선 순위가 명시되어 있는데 갈수기의 경우, 가정용수 및 도시용수, 농업용수, 공업용수 순으로 물을 배분한다. 콜로라도, 네브라스카 등에서는 기존의 수리권에 우선하는 특별 전용제도가 있는데 이 경우도 가정용수(음용수), 농업용수, 공업용수 순으로 배분한다(김광묵외, 1996, 166쪽). 프랑스의 경우 갈수시의 수자원이용 우선순위에 대하여 용도간·지역간 우선순위 또는 기득수리권간의 일반적 우선순위를 정한 법률은 없으나 우선순위가 정해져야 할 경우에는 국가차원에서는 국가물위원회가, 지방차원에서는 유역위원회가 협의로써 우선순위를 부여한다(김광묵외, 전게보고서, 1966, 139쪽).

4. 물 분쟁 처리기구

(1) 개 설

우리나라에서 발생하는 물 분쟁은 지방자치법상의 분쟁조정, 환경분쟁조정법상의 조정, 하천법상의 토지수용위원회의 재결, 조정등에 의해 해결할 수 있다.

지방자치법상의 분쟁조정은 지방자치단체간의 분쟁조정을 목적으로 하는 것으로 당사자의 신청을 원칙으로 하나 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자의 신청없이도 직권으로 이를 조정할 수 있으며(지방자치법 제140조제1항), 관계 지방자치단체장은 조정사항을 이행하여야 한다. 그러나 이는 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁에는 적용되지 않는다.

환경분쟁조정법상의 분쟁조정은 환경오염피해로 인한 분쟁의 조정을 목적으로 하고 있으므로 수질악화로 인한 물 분쟁의 경우는 대상이 되지만 특히 물 배분에 관한 분쟁은 환경분쟁으로 보기 어렵다.

하천법에서는 신규사용자와 기득사용자간의 보상의 합의가 성립되지 않는 경우 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 하고 있다. 또한 지역간 및 하천유수의 이용자간의 분쟁을 원만하게 해결하기 위하여 하천관리위원회의 기능에 분쟁조정기능을 추가하여 조정절차을 정하고 있다. 그러나 이 조정절차도 신청이 있어야만 가능하다. 이하 하천관리위원회에 대하여 살펴본다.

(2) 하천관리위원회

하천법 제5장에서 하천관리위원회의 설치, 하천관리위원회의 기능 및 관할, 하천관리위원회의 구성, 조정의 신청·통지, 조정의 거부 및 중지, 처리기간, 조사 및 의견청취, 조정의 효력, 비용부담등에 관하여 규정하고 있다(제60조 내지 제63조).

1) 하천관리위원회의 설치, 기능 및 관할

하천관리에 필요한 중요한 사항을 심의하고 유수사용에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 건설교통부에 중앙하천관리위원회를 두고, 시·도에 지방하천관

리위원회를 둔다(하천법 제60조). 중앙하천관리위원회는 國家河川에 관한 유수사용 분쟁중 국가 또는 시·도가 그 당사자이거나 2이상의 시·도의 구역에 걸치는 분쟁의 심사·조정을 관장하고, 지방하천관리위원회는 地方1級河川 및 地方2級河川에 관한 사항을 관장한다(동법 제61조제1·2항).

2) 조정의 신청·통지 등

하천법 제22조의 규정에 의한 댐등의 설치자, 제33조의 규정에 의하여 하천점용허가를 받고자 하는 자, 기득하천사용자, 유수사용에 이해관계가 있는 지방자치단체는 유수의 사용에 관한 분쟁이 있는 경우 하천관리위원회에 조정을 신청할 수 있으며(동법 제41조제1항), 하천관리위원회는 조정신청을 받은 때에는 지체없이 그 신청내용을 상대방에게 통지하여야 하며(동법 제41조제2항), 통지를 받은 상대방은 하천관리위원회에 조정에 응할 것인지의 여부에 관한 의사를 통지하여야 한다(동법 제41조제3항).

3) 감정 등의 의뢰

하천관리위원회는 분쟁조정신청사건을 심사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계전문기관에 감정·진단·시험 등을 의뢰할 수 있다(동법시행령 제33조).

4) 조정의 거부 및 중지

하천관리위원회는 분쟁의 성질상 하천관리위원회에서 조정하는 것이 적합하지 아니하다고 인정되거나 부정한 목적으로 조정을 신청한 것으로 인정되는 때에는 조정을 하지 않을 수 있고, 이 경우 조정을 하지 아니하는 사유 등을 신청인에게 통지하여야 한다(동법 제42조제1항).

하천관리위원회는 분쟁당사자중 일방이 조정을 거부한 때에는 조정경위·조정거부이유 등을 상대방에게 서면으로 통지하여야 한다(동법 제44조제2항).

분쟁조정중에 일방당사자가 소를 제기한 경우 그 당사자는 하천관리위원회에 분쟁조정의 중지를 요청할 수 있다. 이 경우 하천관리위원회는 지체없이 분쟁조정을 중지하여야 한다(동법 제44조제3항).

5) 처리기간

하천관리위원회는 조정신청을 받은 날부터 90日이내에 이를 심사하여 조정안을 작성하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 하천관리위원회의 의결로서 60日의 범위내에서 그 기간을 연장할 수 있으며(동법 제43조제1항), 이 경우 기간연장의 내용 및 사유 등을 당사자에게 통지하여야 한다(동법 제44조제2항).

6) 조사 및 의견청취 절차

하천관리위원회는 분쟁조정에 관하여 필요하다고 인정되는 때에는 건설교통부 또는 시·도 소속 공무원으로 하여금 관계 서류를 열람하게 하거나 관계 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있으며 당사자 또는 관계전문가로 하여금 하천관리위원회의 회의에 출석하게 하여 그 의견을 진술하게 할 수 있으며 이경우 회의개최 7일전에 서면으로 통지하여야 한다. 열람 또는 조사를 하는 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(동법 제44조제1·2항, 동법시행령 제34조).

7) 조정의 효력 등

하천관리위원회는 조정안을 작성한 때에는 지체없이 각 당사자에게 제시하여야 하며, 조정안을 제시받은 당사자는 제시받은 날부터 15日이내에 그 수락여부를 하천관리위원회에 통지하여야 한다(동법 제45조제1·2항).

각 당사자가 조정안을 수락한 때에는 하천관리위원회는 즉시 조정조서를 작성하며, 하천관리위원회의 위원장 및 각 당사자는 조서에 기명·날인하여야 한다(동법 제45조제3항).

각 당사자가 조정안을 수락한 때에는 당사자간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다(동법 제45조제4항).

제 4 절 우리나라 수리권제도의 개선방안

1. 개 설

우리나라의 수리권은 크게 민법상 공유하천용수권(동법 제231조)과 하천

법상의 하천유수사용권(동법 제33조제1항)으로 구분되어 있다. 이들 수리권은 통상 관행수리권과 허가수리권이라고 부르는데 관행수리권은 그 내용과 요건이 모호해서 문제가 많으며, 오늘날과 같은 산업화·도시화 시대에는 적절하지 않다는 문제점을 갖고 있다.

실제로 우리 민법이 제정되었을 1960년만 해도 물의 주된 수요는 농업이었으며 생활용수는우물과 펌프로 해결했기 때문에 지방자치단체가 대규모 취수를 할 필요가 없었다. 민법이 과거의 관행수리권을 토대로 공유하천용수권이라는 수리권을 만들어낸 것도 그 같은 배경에서 가능했다.

그러나 산업화·도시화의 진전에 따라 도시 생활용수와 공업용수의 공급 측면에서 보자면 민법상의 공유하천용수권은 별 다른 의미를 가지지 않는다. 문제는 농업용수라고 할 수 있다. 농업용수에 이 같은 관행수리권을 인정하고 있으며, 또한 이를 일종의 기득수리권으로 보고 있는 데 문제가 있다. 이에 따라 기득관행수리권을 주장하는 지역과 새로운 생활용수의 공급을 위해 하천법상 허가수리권을 주장하는 지역간의 갈등이 발생하기도 한다. 따라서 오늘날 농업용수를 다른 용수에 우선시켜야 하는가가 문제된다. 민법은 과거의 관행수리권을 공유하천용수권으로 수용하였음에도 물에 관한 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다고 규정함으로써(민법 제234조) 혼란을 가중시키고 있고, 하천법은 이 같은 민법상의 수리권을 기득권으로 인정함으로써 더욱 문제를 복잡하게 만들고 있다 하겠다.[85]

2. 개선방안

오늘날 공수사용에 대한 권리는 개인의 기득권리라기 보다는 국가가 물을 관리함에 따라 개인에게 주어지는 혜택이라는 것이 세계의 추세라 할 수 있다. 따라서 유한한 공공재인 물의 이용제도는 현행대로 두기보다는 물배분제도와 허가제로 전환하는 것이 타당할 것이다.

물이용허가제의 전면도입을 위하여 공유하천용수권의 폐지를 상정할 수 있다. 이를 위해서는 현재 민법상의 공유하천용수권을 원용하여 물을 사용하고 있는 자를 조사·기록할 필요가 있고, 또한 주로 농업경영자 또는 농지조합과 같은 농업경영자 집단이 향유하고 있는 기득 관행용수권을 조사하여

85) 한국건설기술연구원, 전게보고서, 169~170쪽.

허가를 받도록 할 필요가 있다. 그리고 새로이 허가를 받지 않은 관행수리권은 소멸되도록 하되 일정한 기간을 두어 점진적으로 행하는 방안의 검토가 필요할 것이다.[86]

또한 현재의 수리권관련규정상 하천법상의 하천이 아닌 보통하천이나 溜地로부의 취수는 포함되지 않으며, 지하수와 해수의 취수도 수리권의 대상이 되지 않는데 해수는 물분쟁의 발생할 여지가 없으나 보통하천, 유지 및 지하수로부터의 취수의 경우는 분쟁의 여지가 많으므로 여기에 대한 검토가 필요할 것이다.

따라서 이와 같은 문제를 입법적으로 해결하기 위해서는 무엇보다 수계별 관리와 지표수·지하수 통합관리를 기초로 하여 민법, 하천법 등에 산재해 있는 수리권 관련 조항의 통합이 필요하다. 관행수리권이라 부르는 민법상 공유하천용수권을 폐지하고 민법 제221조 내지 제236조에서 비교적 순수한 물관련 조항을 삭제하여 새로운 통합법에서 필요한 조항을 규정하는 방안이 타당할 것이다. 통합법에서는 물관리 기구, 물배분원칙과 절차, 갈수기의 물배분, 수리권허가 기준 및 절차, 수리권 기한과 조건, 기존 수리권의 등록 및 재허가, 수리권자간의 관계, 물 분쟁 조정절차 등에 관한 조항을 갖는 것이어야 할 것이다.[87]

86) 한국건설기술연구원, 전게보고서, 170쪽.
87) 한국건설기술연구원, 전게보고서, 178쪽.

제 7 장 결 론

1. 물에 대한 공개념 규정 필요

물에 대한 소유권관련 규정은 헌법제120조에서 「광물 기타 중요 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의해 일정기간 그의 채취 및 개발이용을 특허할 수 있다」고 규정하고, 또한 「국토와 자연은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.」고 규정하여 간접적으로 물의 공공성을 인정하고 있다.

개별법률로서 명백한 소유권규정을 둔 것은 하천법 제3조의: 「하천은 이를 국유로 한다. 다만, 지방2급하천에 있어서는 하천공사 등으로 하천에 편입되는 토지에 대한 보상을 하고 이를 국유로 하는 경우를 제외하고는 그러하지 아니하다.」의 규정이다. 그러나 동법 제2조제1항제1호에서 「"하천"이라 함은 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 유수의 계통(이하 "수계"라 한다)으로서 그 수계의 하천구역과 하천부속물을 포함한다」고 규정하고 있다. 따라서 현재 하천법의 적용을 받는 하천을 제외한 나머지 수자원에 대한 소유권 규정은 명확하지 않다고 하겠다.

지하수 공개념의 도입과 지하수개발의 허가제가 세계각국의 지하수법제의 기초라 할 수 있는데 현행 지하수법은 지하수 공개념의 규정이 명확하게 규정되어 있지 못한 상태이며, 지하수는 일반적으로 민법 제212조의 「토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위내에서 토지의 상하에 미친다.」는 규정에 따라 토지소유권에 속하는 것으로 인식되고 있다.

따라서 뒤에서도 언급하듯이 지표수와 지하수를 '수'로 통합하는 입법을 통해 수에 대한 공개념규정을 도입하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

2. 「통일수법」의 필요

통합된 수법체계를 가지고 있지 못하고 수자원에 대한 포괄적 규정도 없이 각 개별법률에서 해당 수자원에 대한 규정을 두고 있다.

하천법은 "공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 유수의 계통(이하 "수계"라

한다)으로서 그 수계의 하천구역과 하천부속물을 포함하는 것"인 하천을 규율하고 있고(동법 제2조제1항제1호), 하천부속물에 운하를 추가하고 있다(동법 제2조제1항 제3호).

소하천정비법은 "하천법의 적용을 받지 않는 하천"을 규율하며, 하천법과 단절되어 법정하천과 분리되어 관리된다.

공유수면관리법은 "하천에 관한 법률을 적용받지 않는 바다, 하천 호소 등"을 규율하고 있다.

지하수법은 "지하의 지층이나 암석사이의 빈틈을 채우고 있거나 흐르는 물"을 규율한다.

지하수는 지표면이 흐르는 물이 지하로 침투한 것이므로 지표수관리와 연계되어야 하지만 현행 법제는 그러한 상관관계를 반영하지 못하고 있다.

따라서 지표수와 지하수를 통합 관리할 수 있는 이른바 「통일수법」의 제정이 필요하다.

3. 수자원개발·관리체계의 개선

현행 법제는 수량과 수질관리를 분리하여 규정하고 있다.

우선 물관리기관이 다원화되어 있어서 물관리의 체계적·종합적인 관리가 어렵다. 물을 광역상수, 지방상수, 음용수, 농업용수 등 용도별로 각 기관에서 독자적으로 관리함에 따라 상호간에 양과 질관리에 따른 연계성이 없이 별도 관리되고 있다.

수량과 수질의 이원적 관리체계로 수요와 공급의 불균형을 초래하여 수요와 공급이 함께 고려된 최적관리에 장애가 되기도 한다. 수량과 수질은 불가분의 관계에 있으나 수량관리부서와 수질관리부서가 서로 상이하여 양과 질이 통합된 물관리의 효율성이 저하되고 있다. .

따라서 수량 및 수질관리업무의 혼선 및 책임한계의 문제가 발생하게 되므로 이에 대한 개선방안이 필요하다. 이에 대한 개선방안으로 거론되는 것들을 살펴보면, 첫째, 수자원관련기능의 일원화방안으로 i) 수관련부처의 업무를 한 부처로 통합하는 방안, ii) 수자원관련기능을 일원화하되 수관련 계획수립·기준제시·감독등의 기초적인 기능은 중앙수관련부처에 남기고 나머지 실질적인 집행업무는 전국조직을 갖는 반민 조직이 업무를 통합하여

관장하도록 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 둘째, 현재의 이원화 내지 다원화 수자원관련 체계를 유지하되 각 부처의 이해나 정책이 상충하는 경우에 조정권을 갖는 상위조직을 설치하는 방안등이 거론될 수 있겠다

수자원관련조직과 업무를 이미 앞에서 살펴보았지만 수자원관련업무조직이 중앙부처의 건설교통부, 환경부, 행정자치부, 산업자원부, 농림부등과 국토관리청, 환경관리청, 홍수통제소, 한국수자원공사, 한국전력공사 등으로 다원화되어 있다. 따라서 첫째의 일원화방안은 i) 차제에 수량관리와 수질관리로 크게 이원화되어 있는 수자원관련행정조직을 실질적 형식적인 면에서 명실공히 일원화하는 방안과 ii) 수자원관련업무의 일원화에 동의하면서도 중앙행정조직의 경우에는 수자원관련 계획을 수립하고 원칙과 기준을 제시하는 선에서 머무르고 나머지 수량확보나 보전, 수질검사·감시, 시설설치 등 실제적인 수자원집행업무는 전국적인 조직을 갖는 (가칭)수자원관리공사로 단일화시킴으로서 효율적이고 합리적인 수자원관리를 수행하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 중앙에 본부를 두고 나머지는 수계별로 수량관리와 수질관리를 통합적으로 하는 전문조직을 배치하는 방안이 그 예로서 수자원관리의 효율성, 합리성를 확보할 수 있을 것이다.

그리고 현재의 이원화 내지 다원화된 업무조직체계를 고수하는 방안이 있다. 그러나 이런 경우라 할 지라도 각 부처의 업무연계 및 조정장치가 필요하므로, 각 부처간의 이해대립을 조정할 수 있는 기구의 설치로 해결하는 방안이 제기된다. 이를 위해서 상위기관으로서 (가칭)수자원위원회를 설립하는 방안을 검토할 만 하겠다. 나아가, 현재의 이원화방식을 중앙부처에서만 유지하여 계획수립, 기준제시등의 기본적인 업무만 수행하고 나머지 집행기능 및 업무는 수량관리와 수질관리가 통합된 일원화된 수자원관련업무를 수행하는 전국적인 조직 내재 수계별조직를을 마련하여 맡기는 방안도 생각 할 수 있다.

4. 비용분담 및 재원확충의 필요

수자원관리에 있어서 국가, 지방자치단체의 재원만으로는 관리·운영에 한계가 있다. 따라서 수오염의 원인을 제공한 자, 수자원을 이용함으로써 수혜를 입는 자들이 수자원관리 비용을 분담하는 것이 공정성을 확보하면서도

관리비용을 분담하는 만큼 수자원을 아끼는 마음이 더 클 것이다. 그래서 물값을 현실화시켜 물을 절약하게 하는 것이 유한한 수자원을 보전하고 확보하는 것이 된다고 까지 주장하기도 한다. 그러나 이러한 물값현실화에도 한계가 있는 것이므로 차제에 수자원세신설이라든가 국공채발행에 의한 기금조성과 같은 수자원관리재원을 확충하는 방안을 마련함으로써 안정적인 수자원재원을 마련하는 것도 검토되어야 할 것이다.

5. 기 타

(1) 공수사용에 대한 권리는 오늘날 개인의 기득권이라기 보다는 국가가 물을 관리함으로써 개인에게 주어지는 혜택이라는 것이 세계적인 추세이므로 유한재인 물의 이용제도를 물배분제도와 허가제로 운영하는 것이 바람직하다.수자원관리에 있어서 이와 같은 문제를 입법적으로 해결하기 위해서는 무엇보다 수계별관리와 지표수·지하수 통합관리를 기초로 하여 민법, 하천법 등에 산재해 있는 수리권 관련 조항의 통합이 필요하다. 관행수리권이라 부르는 민법상 공유하천용수권을 폐지하고 민법 제221조 내지 제236조에서 비교적 순수한 물관련 조항을 삭제하여 새로운 통합법에서 필요한 조항을 규정하는 방안이 타당할 것이다. 통합법에서는 물관리 기구, 물배분원칙과 절차, 갈수기의 물배분, 수리권허가 기준 및 절차, 수리권 기한과 조건, 기존 수리권의 등록 및 재허가, 수리권자간의 관계, 물 분쟁 조정절차 등에 관한 조항을 갖는 것이어야 할 것이다.

(2) 댐건설과 같은 공공사업의 경우 수몰지역내의 주민들에 대하여 재산권보상인 기존의 손실보상만으로는 충분하지 않으며 댐건설의 특수성을 감안하여 헌법상의 사회적복리국가원리에 입각하여 생존권보장차원의 다양한 생활권보상이 주어져야 할 것이다. 이는 현행법에서도 인정하고 있지만 더 확대해 나가야 할 것이다. 또한 수몰지역주변주민에 대한 지원대책도 소홀하지 않아야 할 것이다.

연구보고 99-16

水資源 開發·管理의 法制整備

1999년 12월 24일 印刷
1999년 12월 31일 發行

發 行 人 徐 承 完
發 行 處 **한국법제연구원**

서울특별시 서초구 양재동 90-4
전 화 : (579)0090, 0308
등록번호 : 1981.8.11. 제1-a0190호

값 5,500 원

· 本院의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
· ISBN 89-8323-125-4 93360