

물자원 관련 갈등 해결을 위한 비용부담체계*

한 상 운**·문 현 주***

차 례

- I. 서론
- II. 물관련 갈등 사례별 유형
- III. 물관련 비용부담 체계 및 문제점
- IV. 결론: 물관련 비용부담 체계의 개선

[국문초록]

물자원의 배분은 비용부담을 통하여 효율적으로 체계화되어야 하며, 이를 위해서는 비용부담이 합리적으로 조정될 필요가 있다. 물자원의 이용에 따른 비용부담의 갈등을 최소화하기 위한 방안으로서 물자원에 대한 양적·질적 측면의 기여의 결과에 대하여 당해 수익자가 기여의 가치에 따른 비용을 부담하게 하는 방안을 고려하는 것도 현실적으로 검토할 만하다. 이와 같은 관점에서 물관련 비용부담체계에 관한 개선안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 물이용부담금의 부과가 사용자부담원칙에 따라 하천수이용자까지 부과대에 포함하고 있음을 고려할 때, 차제에 물이용부담금의 성격과 목적을 이에 맞추어 재조정할 필요가 있다. 즉 현행법상 물이용부담금 부과 목적은 상수원 수질개선을 위한 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위한 것이며,

* 본 논문은 2009년 4월 한국환경정책·평가연구원(KEI)의 정책보고서에 실린 “합리적인 수리권 및 수자원에의 기여와 보상체계 연구”(정책보고서 2009-04)에서 다루었던 내용을 2010년 10월26일 환경법학회 정기학술대회에서 발표한 원고의 일부를 수정·보충하였음을 밝힌다.

** 한국환경정책·평가연구원 부연구위원

*** 한국환경정책·평가연구원 선임연구위원

부과대상자는 상수원 수질개선으로부터 편익을 얻는 물사용자라는 점에서 하천수 이용자에게는 상수이용자와 비교하여 누리는 편익이 작다고 보아야 하므로 양자를 구별하여 비용부담케 할 필요가 있다.

둘째, 종래의 상수원 수질개선 목적에 따른 사용에 국한할 필요가 없이 물자원의 양적·질적 가용화 비용은 물론 자원비용에 관한 좀 더 엄밀히 산정된 가격을 반영하여 수계기금도 상수원 수질개선만이 아닌 수질 및 수량의 개선 모두에 사용될 수 있도록 조정될 필요가 있다. 이와 같은 조정은 장기적으로 현재의 물이용부담금과 댐용수요금, 그리고 하천사용료 등을 통합한 일원화된 물비용 부담체계(예를 들면 취수부과금체계)로 개편할 필요성이 있음을 의미한다.

셋째, 단기적으로는 상수이용을 위한 상하류 간 비용분담 방안으로서 물이용부담금의 기능을 보다 분명하게 정비하는 필요하다. 현행법상 물이용부담금의 부과 근거는 상수원 수질보호 비용의 사용자부담원칙이고, 따라서 상수원의 수질을 일반적인 하천수질 이상으로 보호하기 위해 필요한 추가적인 상수원의 수질보호 비용을 사용자에게 부담시키는 것이 합리적이다.

넷째, 추가적 상수원 수질보호 비용에 산입될 수 있는 범위에는 상수원 수질보호를 위해 추가적인 비용부담을 가지는 강화된 기준을 적용받는 시설들로 한정하여 지원하여야 한다. 따라서 수계기금의 용도도 이러한 사업에 소요되는 경비에 한정하여야 함에도 불구하고 직접적 관련성이 없는 오염총량관리에 필요한 비용의 지원(금강, 낙동강, 영산강·섬진강 수계)은 문제가 있다.

다섯째, 수계관리기금 용도규정에 따르면 주민지원사업과 별도로 행위 제한에 따른 경작자의 피해비용을 보상하는데 사용할 수 있도록 되어 있다. 그러나 상수원보호를 위한 지역주민들의 토지이용의 제한은 '주민지원사업'에 의하여 그 기회비용을 보상하는 것이고, 이와 달리 수계기금에서 행위제한에 따른 보상비용을 사용하는 것은 보상의 중복이므로 이를 명확히 하여 관련 규정을 삭제하는 것이 옳다.

I. 서론

물자원 관련갈등은 동서고금을 막론하고 끊이지 않고 지금까지 이어져 오고 있다. 자기 눈에 물대기라는 “我田引水”라는 표현과 영어로 경쟁상대를 뜻하는 라이벌(rival)의 어원이 라틴어에서 유래된 중세 프랑스어의 ‘강가에 사는 사람들’을 일컫는

리발리스(rivalis)라는 점을 볼 때, 물과 관련된 갈등은 장구한 역사성을 띠고 있다. 물론 그 갈등해결을 위한 방안도 대단히 오랜 역사를 가지며 각국마다 지역적 문화와 특성에 따라 다양하게 모색되어 왔다.

물관련 갈등은 지역적 인접성을 띤 상·하류간의 분쟁이 대표적이지만 강이나 하천이 광역성을 띠는 경우에는 국가간 또는 광역 지역간의 갈등으로 나타나기도 한다. 다만 갈등의 내용적 핵심은 물자원의 배분과(또는) 수리권, 비용부담에 관한 의견상충이다. 물관련 갈등은 물자원이 풍부하지 아니하거나 편중된 경우에도 나타난다. 지구생성 때부터 물은 총량에서 큰 변화없이 지속적으로 존재하는 부존자원이다. 지구 전체 양의 약97%가 해수이고, 약2%는 빙하이므로 인간이 사용할 수 있는 물은 지구 전체 물의 약1%이다. 그 가운데 지하수가 약 0.7%이므로 나머지 0.3%가 하천이나 호수이지만, 이 가운데서도 인간의 사용이 용이한 지표수 수자원은 전체의 약 0.01%에 불과하다.

이와 같이 물자원이 한정되어 있음에도 불구하고 전세계적 인구수는 계속적으로 증가해 오고 있으며, 더구나 산업화가 전세계적으로 확산되어 지구전체의 심각한 물 부족 상태를 초래하고 있다. 이로 인한 국가간·지역간 분쟁발생이 점차 심각해질 것이라는 예견도 있다. OECD는 「2020년세계-글로벌시대의 개막」이라는 보고서에서 2000년대 들어 국민의 생활수준향상과 도시화 및 산업화의 진전으로 현재25개 국가가 물부족사태를 겪고 있으며, 2025년에는 52개국 30억명이 물부족을 겪을 것이라고 전망하고 있다.¹⁾ 또한, 유네스코와 세계기상기구는 현재 2025년에 물부족 사태를 겪는 국가가 34개국으로 늘어날 것으로 전망했다.²⁾

물관련 분쟁은 기본적으로 물부족에 따른 것이고 물수요를 재촉하는 원인도 산업 발달, 인구증가, 환경오염 등 다양하게 제시될 수 있지만, 그 형태가 다양하고 원인 또한 복잡하여 다양한 접근방식을 통하여 그 해결방안을 도출할 필요가 있다. 이하에서는 물관련 갈등의 해결에 유용한 합리적 비용부담체계에 한정하여 논의하기로 한다. 이를 위해서는 다양한 물관련 갈등사례를 비용부담체계의 관점으로 한정하여

1) OECD, The World in 2020-Towards a New Global Age, 1997.

2) 본문중 관련내용의 원문은 다음과 같다. "some 34 countries are projected to face water stress by the year 2025. Currently some 29 countries suffer from moderate to severe water scarcity." <http://www.unesco.org/bpi/science/content/news/upress/99-18e.htm>.

분석할 필요가 있으며, 이를 통하여 그 문제점을 확인하고, 이를 해결하기 위한 비용 분담의 체계적 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 물관련 갈등 사례별 유형

1. 갈등유형

물관련 갈등은 위에서 언급한 바와 같이 상·하류간의 분쟁이든 광역지역간의 분쟁이든 커다랗게 보면 물자원의 배분에 관한 수리권 문제와 비용부담에 관한 문제로 구분할 수 있는데 대부분의 갈등에서 양자는 복합적으로 나타난다. 그리고 그 해결은 대부분 사법적으로 해결하기 보다는 정치·사회적 타협을 통한 해결을 모색하고 있다. 이와 같은 사회적 갈등의 해소는 이를 위한 제도화에 따른 예견 가능성을 높여 줄 수만 있다면 해결과정에서 소요되는 불요불급한 사회적 비용을 최소화한다는 점에서 바람직하다. 따라서 법원사법에 의한 해결 보다는 종래의 해결과정에서의 문제점과 노하우 등을 축적하여 한국의 현실에 맞는 비정형적 분쟁해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)의 정착이 긴요한 영역이라고 판단된다.

최근 1990년대 들어와 물관련 갈등사례가 점차 증가되고 있는데 (1) 먼저, 상류지역의 취수로 인한 근접지역의 유량감소에 따른 수질악화 등을 이유로 상·하류지역간의 갈등이 1990년대 초반부터 발생되었다. 사례로서는 상류지역인 제천시와 평창강 취수를 위한 상수도시설 확장사업에 대한 하류지역인 영월군간과의 갈등(1991, 사례1), 상류지역인 전주시가 오원천을 상수원으로 무상사용하는 것에 대하여 하류지역인 임실군이 취수중단요구 등에 따른 갈등(1992, 사례2), 경남·부산권의 황강취수에 대한 합천군의 유량감소에 따른 갈등(1994, 사례3)이 있었으며, 비교적 최근의 사례로서 동두천의 한탄강 상수사용에 대한 연천군의 반대에 따른 갈등(2005, 사례4), 화북댐 용수의 사용계획과 관련하여 경산시가 물부족을 이유로 화북댐의 용수배정을 군위군이 반대하는 갈등(2008, 사례5) 등이 있다.

(2) 인접지역이 아닌 광역지방자치단체간의 상·하류 물이용과 관련된 분쟁이다.

사례로서는 용담댐건설에 따른 저수 사용을 주장하는 전북과 용수부족 등을 이유로 이를 반대하는 충남과의 갈등(2001, 사례1), 새만금에 금강, 섬진댐, 용담댐 물공급이 검토되고 있는 것과 관련된 전북도와 충청권 지자체 간의 갈등(2001, 사례2), 남강댐 저수의 부산지역 공급에 대하여 용수부족과 홍수피해 등을 이유로 이를 반대하는 부산시와 경남도와의 갈등(2002, 사례3) 등이 있다. 이 사례들은 물 자원 이용에 있어서 오랜 이슈인 상·하류간 갈등이지만, 광역적으로 관련된 타지역과의 지역적 배분 및 수리권을 둘러싼 갈등이다.

(3) 댐용수사용에 따른 사용료부과로 인한 갈등사례이다.³⁾ 댐건설및주변지역지원에관한법률상 댐이나 보 등 저수시설을 건설·관리하는 주체로서 수자원공사가 당해 저수 사용에 따른 사용료를 부과할 수 있는 권한(댐용수수리권)에 대하여 지역(기득) 수리권이 있음을 이유로 거부하는 관련 지방자치단체간의 분쟁사례이다. 그 사례로서 팔당용수 수리권을 둘러싼 경기도와의 갈등(1998, 사례1)이 있었으며, 최근에는 소양강댐과 관련된 춘천시와의 갈등(2008, 사례2), 한강에서 취수장 이전에 따른 기득수리권 인정문제에 대한 서울시와의 갈등(2008, 사례3) 등이 있다.

(4) 물자원이용에 따른 비용분담 문제로 제기된 갈등 사례이다. 도암댐 발전방류를 하고자 하는 한국수력원자력과 방류지역의 수질저하 등 환경피해로 인하여 댐의 발전방류를 반대하는 강릉 남대천 지역과의 갈등(2008, 사례1), 옥정댐을 기점으로 상수원 보호구역해제를 주장하는 상류 임실군과 상수원 수질보호를 위해 발생하는 비용이나 피해에 대해 보상을 요구하는 하류지역의 정읍·김제지역간의 상·하류간 갈등사례(2007, 사례2) 및 이와 유사한 공산댐을 기점으로 한 대구시내의 상·하류지역간의 비용분담과 관련된 분쟁(2008, 사례3) 등이 이에 해당한다.

위의 4가지 분쟁유형 가운데 네 번째를 제외한 분쟁유형들은 기본적으로 물을 이용할 수 있는 수리권에 대한 분쟁으로서 주된 원인은 분쟁해결을 위한 법원칙과 규정이 모호하여 분쟁당사자간의 상반된 주장에 따른 갈등을 해소할 제도적 기반의 불완전성에 기인한다.

3) 댐에 의한 저수에 대한 사용권인 댐용수 사용권도 일종의 수리권으로 볼 수 있는데, 특별법의 일종인 댐건설및주변지역지원등에관한법률에서 규정하고 있다. 댐사용권 전에는 「특별다목적댐법」에 의해 규정되었는데, 2000년 3월 13일부터 「댐건설 및 주변지역지원등에관한법률」에 의해 규정되고 있다.

이와 같은 수리권 분쟁의 저감 또는 예방을 위해서는 첫째, 수리권 체계를 일원화할 필요가 있다. 현재 아래의 <표>와 같이 중복 및 상충가능성이 있는 관행수리권과 허가수리권의 관계를 분명하게 설정하고 관행수리권⁴⁾을 점차 허가수리권⁵⁾ 체계에 흡수하여 단일의 수리권 체계를 가지도록 하는 것이 바람직할 것이다.

<표> 개별법상의 수리권유형

관련법상의 규정	유형
민법 제231조(공유하천용수권)	관행수리권
하천법 제33조(하천의 점용허가등)	허가수리권
공유수면관리 법제5조(점용허가)	
지하수법 제7조(지하수개발이용의허가)	
소하천정비법 제14조(소하천의 점용등)	
댐건설및주변지역지원등에관한법 제24조(댐사용권의 설정)	댐용수사용권
한국농어촌공사및농지관리기금법상 제45조(농업기반시설관리권 설정)	농업기반시설관리권

둘째, 수리권 거래제도⁶⁾의 도입을 검토할 필요가 있다. 다만 거래의 안정성을 위해서는 수리권 제도의 투명성을 강화하여 경제적 효율성이 확보될 수 있는 제도적 기반이 마련될 필요가 있다. 그리고 수리권거래제 설계시 경제적 효율성뿐만 아니라 생활필수재로서의 물자원에 대한 사회적 고려(social consideration)도 반드시 고려되어야 한다.⁷⁾

4) 관행수리권은 관행에 의해 형성되어온 것을 말한다. 관행수리권은 민법에 성문화되어 나타나기도 하는데, 특히 민법 제231조에서는 ‘공유하천의 연안에서 농·공업을 경영하는 자는 이를 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다’고 규정하고 있다.

5) 허가수리권은 하천법 제50조 제1항(하천수의 사용허가 등)과 같이 법규에 의해 허가가 주어지는 수리권으로, 하천법의 허가명령서에 의해 그 내용이 정해져 있으며, 그 내용은 물의 사용목적, 사용량, 사용장소, 사용기간 등에 의해 정해진다. 신설 허가권자는 기득 수리사용자의 동의를 미리 얻어야 하며, 그 대상을 목적에 따라 농업용수, 수도용수, 전기용수, 공업용수, 생활용수로 분류하여 각각 수리권을 부여한다.

6) 수리권거래제도는 수리권 보유자에게 시장에서 물을 판매 또는 매입할 수 있는 권리를 갖도록 하여 물의 효용가치를 높임으로서 물절약을 유도하는 경제적 수단이다. 대부분 중앙정부가 한정된 특정 용수원을 사용하는 지방자치단체들에게 사용량을 배분한 후 지자체간에 협상을 통하여 용수를 매매할 수 있도록 하는 것이 일반적인 형태이다(김정인·전영근, “효율적 수자원 관리와 수리권 거래제도 도입의 전제조건”, 『환경법연구』 제25권 제2호, 한국환경법학회, 2003, 68면).

이와 달리 네 번째 비용분담에 관한 분쟁유형도 수리권에 관한 갈등이 복합적으로 작용하고 있지만 주된 분쟁원인이 비용분담에 관한 문제라는 점에서 이 글의 취지상 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

2. 비용부담에 관한 분쟁사례

물자원의 비용의 분담에 관한 문제는 수원을 가지고 있는 지역은 물자원 가용성의 증대를 위한 비용을 부담하게 되는데 예를 들면 댐에 의한 피해 비용이나 수원의 수질 관리를 위한 비용 등을 누가 부담할 것인지의 문제이다. 특히 후자의 경우에 대부분의 상수원을 하천, 저수지 및 댐에서 직접 취수함으로써 유발될 수 있는 원수자체의 수질 저하로 인한 정수장의 처리 효율감소 및 비용증가, 용존 유기물질에 의한 소독부산물 생성이나 병원성 미생물·살인기생충·미량 유해물질의 유입에 따른 수질 안전성 확보를 위한 정수처리 고도화에 따른 비용지출 등의 비용부담에 대해 저감 혹은 보상이 적정하게 이루어지지 않을 경우 물자원의 공동활용을 받아들이지 못하여 갈등이 발생할 수 있다. 비용분담과 관련된 분쟁사례의 구체적 내용은 다음의 표와 같다.

<표> 비용분담과 관련된 분쟁사례 요약

지역/연도	분쟁원인	분쟁내용
팔당호하류 (1995)	팔당호 하류 상수원 보호구역 지정 확대	보호구역 지정에 따른 지역발전 및 각종규제에 대한 보상 및 환경비용 부담에 대한 갈등:서울(편익)-경기(비용)
운문댐 (1997)	운문댐 상수원 보호구역 지정	보호구역지정에 따른 지역발전 및 각종규제에 대한 보상 및환경비용부담에대한갈등: 대구/경산(편익)-경기(비용)
영천댐 (1997)	영천댐 건설후 수질관련 경비부담문제	댐건설에 따른 경북(편익-상수이용)-대구(비용-수질악화)의 비용분담 문제
강정취수보 (1999)	강정취수보(가동보) 설치문제	취수보설치에 따른 대구(편익-안정적물공급)-부산(비용-물부족, 수질저하)의 비용분담문제

7) 수리권에 관한 구체적 논의는 향후 기회가 되면 상세히 검토할 필요가 있지만 여기서는 지면상 한계가 있어 그 해결을 위한 결론만 제시하고 물관련 갈등사례 가운데 직접적 비용분담갈등에 한정하여 논의하고자 한다.

남강댐 (2002)	남강댐 상류 수변구역 지정	물자원보호에 대한 편익(물이용자)-비용(댐상류주민), 보상의 문제
황룡강 (2003)	광주시의 황룡강 취수기간 연장에 대한 장성군의 반대	광주(편익)-장성군(비용)의 비용분담 문제
영천댐 (2004)	영천댐 건설에 따른 금호강 하천유지유량 감소를 이유로 대구시 반발	댐건설에 따른 포항(편익)-대구(비용)의 비용분담 문제 물자원 지역배분문제 상수(포항)-유지용수(대구)
청계천 (2005)	청계천 환경용수 물값 부과	댐용수(수공수리권)의 환경용수이용에 대한 물값 부과기준의 문제
도암댐 남대천 (2008)	도암댐 발전 방류 거부	발전방류편익(한수원)-비용(남대천-수질오염)비용 분담문제
공산댐 (2008)	상수원보호구역 해제 관련	보호구역지정에 따른 지역발전 및 각종규제에 대한 보상 및 환경비용 부담에 대한 갈등:하류(편익)-상류(비용)
남강댐 (2009)	남강댐 상류 수변구역 지정	진주시민의 수질보호요구(하류의 편익)와 댐상류주민의 지가하락 등(상류의 비용)의 반대 및 보상요구

비용부담과 관련된 상·하류지역간의 분쟁은 상수원 보호를 위한 일련의 정책이나 사업에 대하여 이에 소요되는 비용을 누가 부담할 것인가가 핵심인데, 관련 분쟁 사례를 구분하면 3가지로 구분할 수 있다.

첫째, 오염방지시설 등에 소요되는 비용의 부담과 관련된 분쟁(유형1)이다. 상수지역 보호에 따른 비용분담과 관련하여 대표적 사례는 한강상류지역 팔당(대청)호 환경기초시설 설치·운영비 부담사례이다. 1998년 상류지역인 강원·경기·충북이 수익자 부담원칙에 따라 상수원 보호구역 및 특별 대책지역 설정에 따른 재산권 제한 및 추가적 수질관리비용의 보상을 하류지역인 서울·인천에 요구하자 이에 서울·인천은 오염자부담원칙을 주장하면서 분쟁이 발생하였으나 1999년 한강수계관리위원회를 구성하고 공동분담을 하기로 한 바 있다. 그리고 영천댐 건설후 그에 따른 편익을 향유하는 경북과 오염시설 입주규제 및 오염저감대책을 요구하며 수질관련 경비 부담을 요구하는 대구와의 갈등이 있다.

둘째, 오염방지를 위한 상수원 지역에 대한 보호구역 설정에 따른 갈등(유형2)이다. 이것은 상수원에 안정적인 물공급을 위한 보호구역이나 수변구역의 지정에 따른 상류지역의 반발로 인한 분쟁인데, 위의 사례 가운데 팔당호 하류 상수원 보호구역 지정 확대, 남강댐 상류 수변구역 지정, 공산댐 상수원보호구역 해제, 남강댐 상류 수변구역지정 등 관련된 분쟁이 이에 해당된다. 이외에도 경기도 용인시와 평택시는 송탄상수원 보호구역의 해제나 존속이냐를 놓고 분쟁이 발생하였는 바, 상류 용인시는 산업단지 개발을, 하류 평택시는 4만여 시민의 식수원보호라는 입장을 고수하면서 발생한 분쟁이다. 이와 같은 분쟁들은 주로 보호구역지정에 따른 상류지역의 지역발전 저해 및 각종규제에 대한 상류지역 주민들의 보상 및 환경개선비용의 부담 요구에 대한 갈등이다.⁸⁾

셋째, 상수원 공급을 위한 댐건설, 유지 및 방류 등 댐과 관련된 비용부담의 갈등 유형(유형3)도 있다. 위의 사례 가운데 영천댐건설에 따른 상수원 사용에 따른 편익을 향유하고자 하는 포항시와 댐건설에 따른 금호강의 유량감소에 따른 하천환경피해를 이유로 반대하는 대구시와의 갈등, 강정취수보(가동보)설치에 따른 대구(편익)와 부산(비용)의 갈등이 이에 해당된다. 이외에 도암댐 발전을 위한 방류 한수원(편익)과 남대천의 수질오염 등을 이유로 반대하는 주민(비용)간의 분쟁도 있다.

8) 관련한 것으로 '환경개선부담금'이 있는데, 이는 오염원인에게 오염처리의 비용을 부과하여 오염행위를 규제하고 조달된 재원으로 환경개선 관련사업을 추진하기 위해 시행된 제도이다. 환경개선부담금의 법적 근거는 '환경개선비용부담법' 제9조로 "환경부장관은 유통·소비과정에서 환경오염물질의 다량 배출로 인하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 기타 시설물의 소유자 또는 점유자와 자동차의 소유자로 부터 환경개선부담금을 부과·징수한다" 라고 규정하고 있다(박정우·이준규, "친환경적 기업활동을 위한 규제의 개편방안", 「상사판례연구」 제23권 제2호, 한국상사판례학회, 2010, 365면).

Ⅲ. 물관련 비용부담 체계 및 문제점

1. 비용부담의 원칙

비용분담에 관한 갈등사례에서 공통적으로 문제가 되는 것은 환경오염을 방지하거나 저감시키기 위한 비용을 누가 어느 정도 부담할 것인가이다. 대부분의 분쟁초기에는 이에 관한 상이한 원칙의 주장이 평행선을 달리고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 비용분담에 관해서는 오염원인자 책임원칙, 수익자 책임원칙, 사용자 부담의 원칙, 능력자부담원칙이 논의될 수 있는데 이 가운데 오염원인자 책임원칙과 수익자 책임원칙 상호간은 본질적으로 모순·충돌성이 있다. 즉 상류에 적용되는 비용분담원칙은 오염원인자 책임원칙이 적용되며, 하류에 적용되는 원칙은 수익자 책임원칙이다. 문제는 비용부담을 상·하류지역으로 구분하여 상류지역은 수익자부담원칙에 따라 하류지역이, 반대로 하류지역은 오염원인자 책임의 원칙에 따라 상류지역이 비용을 부담하여야 한다는 주장이다. 이와 같은 원칙 자체의 내용상 모순에 따라 발생하는 갈등의 해결방안은 이 원칙들의 상위 가치를 띠는 원칙이 적용되기 전에는 평행선을 달릴 수 밖에 없다. 이들 각각의 비용분담의 원칙의 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 오염원인자책임원칙(Polluter Pays Principle: PPP)은 현행 환경정책기본법에서 명시하고 있다. 동법 제7조에 의하면 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정하고 있다. 이 원칙은 환경오염의 발생은 환경자원이 가지는 외부성으로 인한 시장의 실패에서 기인하므로 환경오염을 방지 또는 저감시키기 위해서는 환경오염이라는 외부불경제를 환경오염발생자의 비용함수에 내부화(Internalize)시켜야 한다는 점이 논리적 근거이다. 오염자부담 원칙이 적용되는 경우에 가장 일반적인 배분방법이 평균기여율에 의한 방법이다. 이것은 환경오염피해를 발생시킨다고 인정되는 정도 혹은 이를 정확히 파악할 수 없을 경우에 사용되는 방법으로 오염물질 배출량과 오염피해 크기는 정비례관계를 갖는다

고 가정한다. 이 방법은 총 오염물질 배출량에 대한 오염원인자의 오염부하량의 비율을 부담기준으로 삼는다. 수계를 둘러싼 상하류 지역간의 관계에서 오염자부담원칙은 하류지역의 이익을 대변하는데, 이것은 오염이 상류에서 하류로 일방적 영향을 미치는 것이지 그 반대의 경우는 불가능하다는 사실에 기초한다.

둘째, 국가간 혹은 지방자치단체간 수질분쟁의 경우 상류지역은 ‘오염원인자의 책임’이라는 당위성에도 불구하고 자신들의 비용부담에 따른 자신들의 이익은 전무하고 하류지역만이 이를 향유하므로 비용부담은 수익자부담원칙에 따라 하류지역이 부담하여야 한다는 주장을 한다. 수익자부담원칙(Beneficiary Pays Principle)은 어떤 공공사업에 의해 이익을 받은 사람이 있을 때 그 이익의 한도 내에서 그 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 제도이다. 이 원칙은 상·하수도와 같이 공공 부문에서 공급하는 생활기반시설의 공급비용의 부담 배분에 주로 적용되고 있다. 수계를 둘러싼 상하류간 관계에서 수익자부담원칙은 상류지역의 이익을 대변하는데, 이 원칙은 ‘수익’이라는 표현이 ‘오염저감에 따른 피해의 감소’를 의미하며, 상류지역으로부터의 오염에 따른 피해는 하류지역에 미친다는 사실을 논리적 근거로 주장하고 있다.

이와 같은 상·하류지역간의 비용부담에 관한 주장은 현실적으로 타협점을 찾기가 어렵다는 점에서 실제에 있어서는 이들 원칙이 모두 적용되는 것이 일반적이다. 사례에서 팔당호나 대청호의 수질개선을 위한 하수종말처리장의 건설과 운영비용은 이들 호소의 수질악화에 직접적인 책임이 있는 지방자치단체들이 오염자부담원칙에 의해 부담함이 원칙이지만 개선된 수질의 주된 수혜자가 서울, 인천, 대전시와 이들 주변도시들이므로 이들도 비용의 일부를 부담하고 있음은 수혜자부담원칙과 오염자부담원칙의 동시 적용에 따른 비용분담이 이루어지고 있음을 의미한다.

셋째, 사용자부담원칙(The User Pays Principle : UPP)이란 자원으로부터 이익을 얻는 자들은 자원손실비용과 함께 자원 및 이와 관련된 서비스의 완전한 사용비용을 지불해야 한다는 원칙이다.⁹⁾ 자연자원의 효율적 이용은 자원을 생산성이 높은 용도

9) 박정우·이준규, 위의 논문, 370면.

에서부터 차례로 배분하여야 하며 그 배분역할을 하는 것이 자원의 가격이다. 이런 의미에서 자원비용은 자연자원의 기회비용과 미래세대에 미치는 악영향이 충분히 반영되도록 자연자원의 가격을 산정하여 사용자부담 원칙에 따라 부과될 수 있다. 이와 같은 자원비용의 부담은 자연자원 이용에 있어서 사회적 적정수준을 달성할 수 있으며, 따라서 자원고갈도 완화시킬 뿐 아니라 환경오염 저감에도 기여하게 된다. 또한 미래세대의 이익을 반영하고 있다는 점에서 사용자부담원칙은 오염원인자부담 원칙을 내포하는 포괄적인 원칙이라 볼 수 있다. 다만 사용자가 지불하는 가격산정에 있어서 현실적으로 사회적 적정수준으로 결정하기에 어려움이 있으며, 미래세대의 이익도 계량적으로 산정하기 어렵다는 점이 있다. 이를 극복하기 위해서는 환경자원에 대한 지속적인 가치추정 방법에 관한 사회적 합의가 어느 정도 형성되어야 한다. 다만 분명한 것은 공유 자원인 물을 보전하는 데 소요되는 비용을 사용자가 아무런 댓가 없이 사용하는 것은 결과적으로 사회적 적정수준을 초과하는 사용을 용인하는 것으로 정의에 부합되지 아니한다.

넷째, 비용분담을 하는 경우에 추가해서 고려될 수 있는 것이 능력자 부담원칙이다. 능력자부담원칙(Ability-to-Pay Principle)은 그 자체로서는 부담의 당위성에 대한 논리적 근거를 찾기 어려우나 현실적으로 비용부담능력의 고려없이 비용분담 자체가 의미가 없으므로, 오염자·수익자·사용자 부담원칙과 함께 보조적인 기준으로 사용되는 경우가 많다.

현행법상 수계 수질보전 및 관리를 위한 비용분담 원칙과 관련하여 먼저 오염자 부담원칙에 관한 조항은 위에서 본 환경정책기본법 제7조 이외에 하수도법 제28조 “공공하수도에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 공공하수도관리청이 속하는 지방자치단체의 부담으로 한다.” 하천법 제56조 제1항에서 “관리청은 타공사 또는 타행위로 인하여 필요하게 된 하천공사의 비용의 전부 또는 일부를 그 필요를 생기게 한 범위안에서 그 타공사 또는 타행위에 대하여 비용을 부담할 자에게 부담시킬 수 있다.”고 규정하고 있다. 수익자부담의 원칙은 하수도법 제29조 제1항에 의하면 “제7조 제2항의 규정에 의한 공공하수도관리청

은 당해 공공하수도에 의하여 이익을 받는 다른 지방자치단체에 그 이익의 범위 안에서 공공 하수도의 설치·개축·수선·유지에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있다.”고 규정하고, 수도법 제7조 제1항에서는 “수도사업자가 대통령령이 정하는 상수원보호구역의 지정·관리로 인하여 이익을 받는 경우에는 당해 상수원보호구역의 관리와 대통령령이 정하는 수질오염방지시설의 운영등에 소요되는 비용을 당해 상수원보호구역을 관리하는 관리청과의 협의에 의하여 그 이익을 받는 범위 안에서 대통령령이 정하는 비용부담기준에 따라 부담하여야 한다.” 고 규정하고 있다. 다만 이들 관련법에서는 오염자부담원칙이나 수익자부담원칙의 구체적 적용에 관해서는 규정하고 있지 아니하다.

결론적으로 물관련 비용부담은 사용자부담원칙을 바탕으로 하여 오염원인자부담원칙과 수익자부담원칙을 결합하여 공동으로 그 비용을 부담케 하는 “공동부담의 원칙”이 적용되어야 한다.¹⁰⁾ 다만 환경문제 해결을 위한 취지가 반영되어 있는 ‘주원칙’은 오염자부담원칙이고, 수익자부담원칙은 오염자부담원칙의 취지를 손상시키지 않는 범위내에서 적용되어야 하는 ‘부원칙’이다.¹¹⁾ 또한 책임의 소재를 위해서는 원인자부담의 원칙이 적용되지만 이 경우 형평성 문제가 발생할 소지가 많고 차별의 불합리성을 해소하기 위해서 공동부담의 원칙이 채택된다고 말할 수 있다. 그리고 부담부분의 부담을 하는 경우에 있어서도 고려되어야 할 하위 원칙으로서 먼저, 수계에 관련된 자치단체나 이해당사자의 수질관리 및 보전을 위하여 노력한 정도 또는 기여도를 고려하여 하며, 둘째, 환경을 보호하기 위한 목적으로 규제되는 지역의 개발가능성의 소멸이나 주민재산권의 손실 등으로 인한 피해정도를 고려하여야 한다. 셋째, 지불능력의 편차를 고려하여 비용을 부담하고, 마지막으로 오염완화비용이 가장 많

10) 물이용에 있어 상류지역 주민들은 토지이용규제로 인한 사적 부담을 지고 있고, 자치단체로서의 오염자는 환경기초시설 및 관리라는 공적 부담을 지고 있으며, 그 외의 영리를 목적으로 하는 오염자들은 자기 부담으로 오염방지노력을 해오고 있지만, 하류지역 주민들은 맑은 물을 공급받기 위해 아무런 부담을 지고 있지 않다. 이러한 점을 감안하여 사용자부담원칙을 적용하여 하류지역의 물 사용자들에게 물이용부담금을 부과함으로써 형평성을 제고하고자 하였다(손진상, “물이용부담금의 현황과 개선 방안 - 낙동강수계를 중심으로”, 「안암법학」 제25호, 안암법학회, 2007, 308면).

11) 이정전, 비용부담의 원칙 : 주원칙과 부원칙, 경제정의실천시민연합강원개발연구원 주최, 한강의 효율적인 수계 수질관리를 위한 지자체간 비용분담에 관한 심포지엄, 1997. 3. 4, 11-15면.

이 소요되는 최고비용회피자에게 권리를 부여하고, 그 비용이 가장 적게 소요되는 최저비용회피자에게 책임을 묻는 원칙(the least cost avoider principle)도 고려하여 국가 전체적으로 최소의 비용으로 최대의 효율을 기할 수 있어야 한다.

2. 현행법상 비용부담 체계 및 문제점

현행법상 물자원 이용과 관련된 비용부담은 물자원의 자원가용화 비용, 자원비용, 환경비용으로 구분될 수 있다. 먼저 자원가용화 비용은 양적비용과 질적 비용으로 구분할 수 있는데 전자는 댐건설 등 저수 및 관리를 위한 양적가용화비용을 말하고, 후자는 상수원 보호 및 관리를 위한 질적 가용화 비용을 의미한다.

가. 양적 물자원 가용화비용

양적 가용화비용은 저수 및 관리를 통해 가용한 물자원을 확보하는데 소요되는 비용으로서 댐의 건설과 운영으로 가용한 수자원의 양을 증대시키기 위한 비용과 하천 정비사업 등을 통한 가용수 자원확보비용, 그리고 수원함양을 위한 조립사업의 시행까지도 포함될 수 있다. 이 가운데 대표적인 양적 가용화비용은 댐의 건설과 운영으로 가용한 수자원의 양을 증대시키기 위한 비용이라고 할 수 있는데, 이것도 댐건설·운영과 같은 사업의 시행에 소요되는 사업비용과 양적가용화 행위로 인해 사업 이외에 발생하는 사업외 비용으로 구분할 수 있다.

사업비용의 부담은 양적기여에 의해 증가된 물자원의 이용자가 부담하는 것이 기본적인 원칙이지만 문제는 사업에 의해 증가된 물자원의 범위를 어디까지로 볼 것인가 문제이다. 현행법상 댐용수 사용자에게 부과되는 '납부금' 및 '요금', 그리고 '수익자부담금'이 이에 해당된다. 즉 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제33조에 의하면, "댐사용권자는 제24조제4항의 규정에 의하여 댐사용권을 설정받은 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 바에 의하여 산출한 금액의 납부금을 국고에 납부하여야 한다."고 규정하고 있다. 그리고 동법 제35조는 "댐사용권자 또는 댐사용권설정에정자는 당해 댐의 저수를 사용하는 자로부터 사용료를 받을 수 있다."고 규정하면서

“다만, 댐건설이전에 「하천법」 제50조에 따른 하천수의 사용허가를 받아 하천의 물을 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 하여 기존의 수리권에 대해서는 사용료를 면제하고 있다. 또한 동법 제23조에는 “국도해양부장관은 다목적댐의 건설로 인하여 현저한 이익을 받는 자가 있는 때에는 그 수익의 범위안에서 당해 다목적댐의 건설에 필요한 비용의 일부를 그 이익을 받는 자에게 부담시킬 수 있다.”고 수익자 부담금을 규정하고 있다. 이와 같은 사업비용의 부담과 관련해서는 댐용수 사용에 따른 부담금이나 요금의 부과범위의 불명확성에 따라 댐하류에서의 관행수리권 및 허가수리권과의 명백한 구분이 어려워 분쟁의 소지가 되고 있다. 이에 반하여 사업의 비용은 댐저수에 의한 기후·농작물 피해 등 주변지역 피해 비용 등을 말한다. 다만 이 경우에 있어서는 비용 발생을 입증하거나 발생비용이 객관적으로 타당할 정도의 계량화하는 것이 용이하지 않은 문제가 있다.

그리고 비용의 부담의 기준도 복잡하게 다원화되어 있다는 점에서 문제로 지적되고 있다. 즉 (1) 댐건설 및 관리비용은 사용자의 댐용수 이용량에 따라 부과된다. 다만 물자원 이용의 용도에 따라 (2) 다목적 댐의 경우 발전부문에 대해서는 수익자 부담금으로 부담시키고 있으며, (3) 하천유지 용수 등 공익성이 강한 용도의 사용에 대해서는 국고 및 지자체에서 부담하고, (4) 농촌용수에 대해서는 물자원을 가용화하는데 소요되는 비용을 부과하지 않고 무상으로 공급 하는 등 비용 부담의 기준이 일원화되어 있지 않다.

그리고 댐건설 및 관리비용의 부담에 있어서도, 그 목적 및 용도에 따라 부담기준을 달리하고 있다. 즉 (1) 공업·생활용수 공급을 위한 댐건설 및 관리비용은 물 개발 주체인 수자원공사가 사용자의 용수사용량에 따라 부담금을 부과한다. (2) 농촌용수 공급을 위한 경우에도 농업용수는 무상으로, 다만 생활용수와 공업용수는 비용을 부담시키되 원인자 비용(추가적인 담수를 위한 제방의 높이 증축에 필요한 비용 등)은 부담시키지 않고 있다. (3) 원수(源水) 공급비용도 생활용수의 경우는 지역에 따라 상이하게 부과하고, 공업용수의 경우는 업종별 시설면적에 따라 달리 부과하고 있다. 물자원 개발단계에서 물자원의 이용에 의한 사회적 효용을 최대화하도록 용도간에 기준이 달리 적용될 수 있지만 그 근거가 명확하고 배분의 적정성이 보장되어야 한다. 이와 같은 부담기준의 문제는 용도에 따른 물개발 주체의 다원화에 따른 불합리

한 문제와도 연계된다. 즉 상이한 용도의 용수를 목적으로 서로 다른 주체에 의해 개발되는 물자원은 그에 따라 일관성 있게 자원이 최적 배분되어야 한다. 그렇지만, 현재의 비용분담 체계는 그러한 조정이 어려운 구조적 문제를 가지고 있다. 또한, 개발된 물자원도 개발주체에 따라 동일한 용도임에도 상이한 기준에 따라 비용을 부담하고 있어 자원의 최적배분을 저해하는 이중의 구조적 문제를 가지고 있다.

나. 질적 자원 가용화 비용

질적 물자원 가용화 비용은 수자원의 질적 측면에의 기여하는 비용으로서 오염물질 배출자가 가지는 수질오염 물질저감의 책임이행에 소요되는 비용과 구별하여 물자원이 질적으로 이용 가능하도록 추가적인 기여를 하는 행위나 사업 등에 소요되는 비용을 말한다. 따라서 상수원으로서의 수질을 보전하기 위한 상수원 보호에 소요되는 비용은 사용자인 수익자가 부담하여야 할 부분과 오염자가 부담하여야 할 부분으로 구분하여 개별적인 평가가 반영되어야 한다. 문제는 현행법상 사용자인 수익자가 부담하여야 할 부분과 오염자가 부담하여야 할 부분의 구별기준이 없다는 점이다. 이를 위해서는 수질오염 저감을 위한 책임이행의 기준으로서 일정한 원수의 수질기준을 설정하고 이 기준을 준수하기 위한 소요 비용은 오염원인자가 부담토록 하되, 이를 사용하는 수익자는 원수가 이러한 기준을 충족시키고 있다는 가정하에 이를 용도에 맞는 수질로 보전하거나 정수하는데 드는 비용을 부담하는 것을 검토할 필요가 있다. 여기서 상·하류간의 비용분담의 기준이 되는 원수의 수질기준의 설정은 이해 당사자간의 협의의 핵심이 되어야 하며 이를 위한 충분한 인적지원 및 정보 등 자료 지원이 체계적으로 사전에 마련될 필요가 있다. 문제는 상수원 지역에서의 입지규제나 행위규제 등에 의한 지역주민의 피해비용 부분 역시 계량화하는 것이 쉽지 않다는 점이다.

현행법상 질적 자원 가용화 비용부담과 관련하여 물의 최종사용자들이 그 사용량에 비례하여 부담하는 물이용 부담금을 통해 분담되고 있는데 여기에는 ‘물이용부담금’과 ‘상수원보호구역의 비용부담금’이 해당된다. 특히 물이용부담금(water use charges)은 한강등 4대강 수계상수원수질개선 및 주민지원등에관한법률(이하 “4대강

수계관리법"이라 함)상에 근거규정이 마련되어 있다.¹²⁾ 예를 들면 한강수계상수원수질개선 및 주민지원등에관한법률 제19조에 의하면 "수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수(原水)를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종 수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 "물이용부담금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부과·징수하여, 제20조에 따른 한강수계관리기금에 납입"하도록 하고 있다. 다만 예외적으로 "최종 수요자가 상수원관리지역에 거주하는 경우"이거나 "하천유지용수로 사용하는 경우"에는 부과대상에서 제외하도록 하고 있다(동법 제19조 제1항 제1·2호). 이와 같은 4대강수계관리법은 '맑은물확보'와 '지역발전'을 함께 모색하는 상·하류 공존의 기본틀로서, 상류지역의 규제피해와 하류지역의 물이용부담금 부담을 적절히 조절하는 것이 핵심이다.¹³⁾ 즉 물이용부담금은 '상수원수질개선'이라는 특정 행정과제의 수행을 위해, 4대강수계에서 물을 취수하는 물사용자에게 부과·징수되며, 별도의 "수계관리기금"으로 조성되어 4대강수질 개선 사업에 한정하여 사용되는 "조세의 적부담금"이다. 그 논리적 근거는 자원으로 부터 혜택을 받는 자는 그 자원의 사용과 그와 관련된 서비스등 전체비용을 지불해야 하고 이에 미래세대의 자원손실비용을 포함하여야 한다는 "사용자부담원칙(The User Pays Principle)"이다. 그리고 '상수원보호구역의 비용부담금'은 수도법 제11조에 의하여 규율되는데 "수도사업자가 대통령령으로 정하는 상수원보호구역의 지정·관리로 이익을 얻는 경우에는 그 상수원보호구역의 관리와 대통령령으로 정하는 수질오염 방지시설의 운영 등에 드는 비용을 그 상수원보호구역을 관리하는 관리청과 협의하여 그 이익을 얻는 범위에서 대통령령으로 정하는 비용부담 기준에 따라 부담하여야 한다."고 규정하고 있다. 이에 근거하여 동법 시행령 제23조 제2항은 수도사업자별 부담액의 산정기준으로서 취수한 원수나 정수를 일반 수요자에게 직접 공급하는 수도사업자인 경우에는 그 취수하는 수량에 따라 산정하고(동항 제2호), 다른 수도사업자가 취수(取水)한 원수나 정수를 공급받

12) 박정우·이준규, 위의 논문, 369면.

13) 문제는 단기적인 갈등의 과정을 거치더라도 중장기적으로는 이 자원(물이용부담금)의 효용성을 높이기 위한 적절한 도구와 수단이 강구되어야 하고, 이 과정에는 다양한 의견이 수렴되어야 한다는 점이다. 또한 기금을 운영하는 기관들과 인적자원간의 유기적 관계도 조성되어야 한다(송미영, "물이용부담금 운영상의 문제점 및 과제", 『경기논단』 제2권 3호, 경기개발연구원, 2000, 24면).

아 이를 일반 수요자에게 공급하는 수도사업자인 경우에는 다른 수도사업자로부터 공급받는 수량에 따라 산정하도록 하고 있다(동항 제1호). 이와 같은 물이용 부담금은 사용자에게 직접 부과함으로써, 실제로 취수한 물자원에 대해 부과하는 것이 아니라, 상수 생산공급 시설을 통해 공급되어 최종 사용된 상수에 대해 부과하는 구조를 가지고 있다. 따라서 취수된 물이 생산시스템을 거쳐 최종 사용자에게 전달되기까지 생산시스템에서 손실되는 물자원에 대한 자원·가용화 비용까지 최종사용자가 부담하게 되는 문제점이 있다.

다. 환경비용

물자원의 이용에 따라 발생하는 피해비용인 환경비용은 현재 댐의 건설 등으로 인한 댐주변 지역주민 피해에 한정되어 주민지원의 형태로 부담되고 있다. 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제3장에 의하면 댐건설지역주민에 대한 지원을 위하여 이주정착지 미이주자 등에 대한 지원(동법 제39조), 수몰이주민에 대한 지원(동법 제40조), 댐주변지역정비사업(동법 제41조), 댐주변지역지원사업(동법 제43조) 등에 관하여 규정하고 있으며, 각각의 사업을 위한 재원마련(동법 제42조, 제44조)에 관하여 규정하고 있다. 다만 댐건설에 따른 생태계의 파괴나 기상변화 등의 영향은 환경비용으로 반영되지 못하고 있다. 일반적으로 환경비용에는 물자원의 사용이 생태학적으로 지속가능하도록 하기 위해 소요되는 비용이 포함되는데 하천의 유지를 위한 유지용수와 상수의 경쟁적 사용간의 지속가능한 균형을 이루도록 한다는 점에서 환경비용의 반영이 요구된다. 그러나 계량화가 어려운 환경비용의 특성과 환경적 외부효과에 대한 사회적 가치의 불확실성 등으로 인해 환경비용의 문제를 다루기 위해서는 가격정책과 비가격정책을 복합적으로 사용할 필요가 있다.

라. 자원비용

자원비용은 한정된 공유자원의 경쟁적 이용에 따른 기회비용을 의미하는데, 이것은 부존의 자원을 배타적으로 사용함으로써 타인의 사용기회를 박탈한다는 측면에서

자원사용의 필요성이 상대적으로 더욱 큰 경우에 자원의 이용을 하도록 유도할 수 있다는 점에서 그 의미가 크다. 그러나 현행법상 자원비용의 범주에 해당되는 경우는 하천법에 의해 부과되는 ‘유수사용료’와 지하수의 이용에 대해 부과하는 ‘지하수이용부담금’의 두 가지에 한정된다. 즉, 현행 하천법 제37조에 의하면 “하천관리청은 하천점용허가를 받은 자로부터 토지의 점용료, 그 밖의 하천사용료(이하 “점용료등”이라 한다)를 징수할 수 있다.”고 규정하고 있는데 이것은 토지점유 등에 따른 하천사용인 경우등은 제외하고 오직 하천의 점용허가를 받은 자에 한정하여 하천사용료를 징수할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 지하수법 제30조의 3에 의하면 “시장·군수는 지하수의 적정한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성하기 위하여 제7조의 규정에 의하여 허가를 받거나 제8조의 규정에 의하여 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자에게 지하수이용부담금을 부과·징수할 수 있다.”고 규정하고 있다.

IV. 결론: 물관련 비용부담 체계의 개선

물자원의 배분은 비용부담을 통하여 효율적으로 체계화되어야 하며, 이를 위해서는 비용부담이 합리적으로 조정될 필요가 있다. 이를 위해서는 물자원의 자원 가용화 비용 이외에 환경비용과 자원비용에 대한 고려까지 필요하다. 다만 환경비용과 자원비용의 반영은 현실적 어려움이 있어 유보한다고 하더라도 물자원 가용화 비용의 반영을 좀 더 체계적으로 개선하는 것은 현실적으로 가능하다고 본다. 즉 물자원의 이용에 따른 비용부담의 갈등을 최소화하기 위한 방안으로서 물자원에 대한 양적·질적 측면의 기여의 결과에 대하여 당해 수익자가 기여의 가치에 따른 비용을 부담하게 하는 방안을 고려하는 것도 현실적으로 검토할 만하다. 즉 물자원에 대한 기여행위를 최적의 수준으로 유도하고, 이에 대한 합리적인 비용부담 및 보상을 통한 갈등해소를 도모하는 방안이다. 예를 들면 물자원의 보호와 가치증대행위에 대한 PES(Payment for Environmental Service) 제도가 대표적이다. PES는 공식적으로 정의되고 있지 않으나 지속 가능한 토지사용을 위해 토지 소유주가 제시하는 조건에 따라 생태서비스를 제공하는 자에게 재정적 보상을 제공한다는 논리에 기반을 두고

있다. 경제적인 관점에서 PES는 환경적 서비스에 대한 수요를 자극하는 한편 생태시스템 서비스 제공자들의 보존노력에 대해 보상함으로써 이러한 정의 외부효과를 내부화하도록 시도하는 것이다. PES 체계가 주로 적용되는 분야는 i) 탄소격리와 저장, ii) 생물다양성보전, iii) 자연경관보호, 그리고 iv) 유역보호 등이다. 우리나라에서 상수원 보호를 통해 양질의 수자원수질이라는 환경적 서비스를 공급받는 물 이용자에게 물 이용부담금을 부과하여 상수원 보호를 위해 특정한 규제준수 등의 행위를 시행한 상수원 주변지역 주민에게 주민지원 등으로 지불하는 체계도 이러한 PES 체계의 적용 예로 볼 수 있다. 이와 같은 관점에서 물관련 비용부담체계에 관한 개선안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 물이용부담금의 부과가 사용자부담원칙에 따라 하천수이용자까지 부과대상에 포섭하고 있음을 고려할 때, 차제에 물이용부담금의 성격과 목적을 이에 맞추어 재조정할 필요가 있다. 현행 물이용부담금 부과대상 및 기준과 관련해서 살펴보면 상수의 최종수요자에게는 최종 물사용량에 비례하여 부과하고 있으며, 전용수도 설치자에 대해서는 취수량에 기초하여 부과하면서 그 취수량을 알 수 없는 경우에는 1일 평균 급수량에 기초하여 부과하고 있다. 그런데 2007년 4대강수계법이 개정되면서 부과대상이 상수사용자이외에 하천수 사용자로 확대되었다. 이것은 2가지 해석이 가능한데 첫째, 상수원 수질개선 혹은 보전의 편익이 귀속되는 물 사용자를 모든 하천수이용자로 보고, 상수원 수질개선에 소요되는 비용을 분담하는 체계로 전환됨을 의미하거나, 둘째, 물이용부담금이 상수원 수질보호를 위한 종래의 질적 가용화 비용의 분담을 위한 부과금의 범주에서 벗어나 물자원 취수에 대해 자원비용을 부과하는 취수부과금의 개념으로 확장한 것으로 볼 수도 있다.

생각건대 상수원 수질의 개선·보전은 하천수질에 영향을 미쳐 상수이용자가 아닌 하천수이용자에게도 수질개선의 편익이 발생할 것으로 볼 수 있다. 그러나 하천수 이용자가 누리는 편익이 위에서 수자원에 대한 책임과 권리의 분기점을 이루는 수질수준을 초과하는 양질의 수자원에 의해 발생하는 편익으로 볼 수 있을지 분명하지 않다. 또한, 상수이용자 외 하천수 이용자는 상수이용자가 필요로 하는 정도의 상수원수 수질을 요구하지 않을 가능성도 높을 것이므로 추가적인 수질개선에 의한 편익이 상수이

용자만큼 높게 나타나지 않을 것이다. 따라서 상수이용자와는 달리 그 외 하천수이용자는 '상수원수질보호'라는 서비스의 사용자로서 그 비용을 분담해야 하는 것으로 보기 어려울 가능성이 있다. 즉 현행법상 물이용부담금 부과 목적은 상수원 수질개선을 위한 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위한 것이며, 부과대상자는 상수원 수질개선으로부터 편익을 얻는 물사용자라는 점에서 하천수 이용자에게는 상수이용자와 비교하여 누리는 편익이 작다고 보아야 하므로 양자를 구별하여 비용부담케 할 필요가 있다. 더 나아가 종래의 상수원 수질개선 목적에 따른 사용에 국한할 필요가 없이 물자원의 양적·질적 가용화 비용은 물론 자원비용에 관한 좀 더 엄밀히 산정된 가격을 반영하여 수계기금도 상수원 수질개선만이 아닌 수질 및 수량의 개선 모두에 사용될 수 있도록 조정될 필요가 있다. 이와 같은 조정은 장기적으로 현재의 물이용부담금과 댐용수요금, 그리고 하천사용료 등을 통합한 일원화된 물비용 부담체계(예를 들면 취수부과금체계)로 개편할 필요성이 있음을 의미한다.

둘째, 단기적으로는 상수이용을 위한 상하류 간 비용분담 방안으로서 물이용부담금의 기능을 보다 분명하게 정비하는 필요하다. 현행법상 물이용부담금의 부과근거는 상수원 수질보호 비용의 사용자부담원칙이고, 따라서 상수원의 수질을 일반적인 하천수질 이상으로 보호하기 위해 필요한 추가적인 상수원의 수질보호 비용을 사용자에게 부담시키는 것이 합리적이다. 물이용부담금 적용을 위해서는 오염자의 책임 범위를 초과하는 추가적인 수질개선의 필요를 파악하고 그러한 수질개선의 편익이 어떠한 수혜자에게 귀속되는지 평가가 필요하며, 이를 바탕으로 한 물이용부담금 체계의 전반적인 개편을 필요로 한다. 이러한 정교한 체계개편 없이 수계 수질개선 재원조달방안으로서 물이용부담금을 운영할 경우 오염자의 책임이 물이용자에게 전가되며 적절한 수질관리를 저해한 부작용이 발생할 수 있을 것이다.¹⁴⁾

이와 같은 점을 고려할 때 추가적 상수원 수질보호 비용에 산입될 수 있는 범위에
 1) 입지규제나 행위규제에 따른 피해비용과 2) 환경오염방지시설의 설치·운영 등
 오염자가 부담하여야 하는 일반적인 수준 이상의 오염저감사업에 소요되는 비용 등이

14) '물이용부담금제도'는 여러 문제점을 내포하고 있지만 현실적으로 대체재원마련 등의 현안을 해결하지 않고서는 제도를 근본적으로 개선하기에는 한계가 있다는 의견이 있다(박정우·이현선, "환경친화적 조세개혁방안", 「세무학연구」 제18권 제3호, 한국세무학회, 2002, 228면).

포함될 수 있다. 즉 상수원 수질보호를 위해 추가적인 비용부담을 가지는 강화된 기준을 적용받는 시설들로 한정하여 지원하여야 한다. 따라서 수계기금의 용도도 이러한 사업에 소요되는 경비에 한정하여야 함에도 불구하고 직접적 관련성이 없는 오염총량 관리에 필요한 비용의 지원(금강, 낙동강, 영산강·섬진강 수계)은 문제가 있다. 그 이유는 오염총량관리사업이 수질관리를 위한 사업이지만 상수원 수질관리를 위한 추가적인 사업으로 보기는 어렵다는 점, 그리고 오염총량관리에 필요한 비용을 오염자가 아닌 물자원의 사용자가 지원하는 것은 오염의 배출에 대한 기본적인 '오염자부담' 원칙의 근간을 위협하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 또한 금강, 낙동강, 영산강·섬진강 수계의 수계관리기금 용도규정에 따르면 주민지원사업과 별도로 행위 제한에 따른 경작자의 피해비용을 보상하는데 사용할 수 있도록 되어 있다. 그러나 상수원보호를 위한 지역주민들의 토지이용의 제한은 '주민지원사업'에 의하여 그 기회비용을 보상하는 것이고, 이와 달리 수계기금에서 행위제한에 따른 보상비용을 사용하는 것은 보상의 중복이므로 이를 명확히 하여 관련 규정을 삭제하는 것이 옳다.

이상에서 살펴본 물관련 비용분담과 관련된 분쟁사례들 즉, 오염방지시설 등에 소요되는 비용의 부담과 관련된 분쟁(유형1), 오염방지를 위한 상수원 지역에 대한 보호구역 설정에 따른 갈등(유형2), 상수원 공급을 위한 댐건설, 유지 및 방류 등 댐과 관련된 비용부담의 갈등(유형3) 사례들은 분쟁자체의 해결방향이 궁극적으로 법적 판단을 요구하기 보다는 정치적 타협에 따른 물관련 정책방향의 설정과 관련된 분쟁으로서의 성격을 강하게 내포하고 있다. 따라서 관련법적 분석이나 해석에 따른 첨예한 법적 이익의 다툼이 아닌 주로 지역적·사회적·정치적 갈등 유형으로서 그 해결도 주로 입법정책적 관점에서 제시되고 있다는 점에서 종래의 법적 해석론에 따른 분쟁사례의 분석이 부적합한 측면이 있다. 그리고 논의 자체가 수리권에 관한 분쟁을 제외하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 차후에는 물이용에 따른 부담체계와 수리권이 연계된 물이용상의 분쟁을 대상으로 법해석론적 측면과 입법정책적 측면을 동시에 고려하는 논의가 진전될 필요가 있다.

참고문헌

- 박정우·이준규, “친환경적 기업활동을 위한 규제의 개편방안”, 「상사판례연구」 제23권 제2호, 한국상사판례학회, 2010.
- 박종찬, “수자원의 합리적인 배분”, 「강원대학교 강원법학」 제24권, 강원대학교 비교법학연구소, 2007.
- 김정인·전영근, “효율적 수자원 관리와 수리권 거래제도 도입의 전제조건”, 「환경법연구」 제25권 제2호, 2003.
- 손진상, “물이용부담금의 현황과 개선방안 - 낙동강수계를 중심으로”, 「안암법학」 제25호, 안암법학회, 2007.
- 박정우·이현선, “환경친화적 조세개혁방안”, 「세무학연구」 제18권 제3호, 한국세무학회, 2002,.
- 김동권, “수리권제도-하천의 수리권을 중심으로-”, 「환경법연구」 제26권 제2호, 2004.
- 문현주, 합리적인 수리권 및 수자원에의 기여와 보상체계 연구, 한국환경정책·평가연구원 정책보고서, 2009.
- 김정인, 전영근, “효율적 수자원 관리와 수리권 거래제도 도입의 전제조건”, 「환경법연구」 제25권 제2호, 한국환경법학회, 2003.
- 송미영, “물이용부담금 운영상의 문제점 및 과제”, 「경기논단」 제2권 3호, 경기개발연구원, 2000.
- 윤서성, “우리나라의 수자원 관리정책”, 세계 물의날 기념 「수자원의 효율적 활용을 위한 정책토론회」 자료집, 삼성지구환경연구소, 1995.
- 이정전, 비용부담의 원칙 : 주원칙과 부원칙, 경제정의실천시민연합강원개발연구원 주최, 한강의 효율적인 수계 수질관리를 위한 지자체간 비용분담에 관한 심포지엄, 1997.
- _____, “지속가능발전의 이념을 실천하기 위한 원칙들”, 환경 Workshop, 1998.
- 이재형, “미국의 주간 물 분쟁 해결을 위한 조정 제도 미국의 사례”, 「한국수자원학회지」 제29권 제2호, 한국수자원학회, 1996.

- 장세훈, “물분쟁의 현황과 향후 과제”, 「입법정보」 제18호, 국회도서관 입법전자정보실, 2001.
- 전재경, “물분쟁 해소방안에 관한 소고”, 「환경법연구」 제18권, 한국환경법학회, 1996.
- 한국수자원공사, 수자원개발관리에 따른 지역갈등해소 및 협력 방안, 1995.
- Cobourn, J., “*Integrated Watershed Management on the Truckee River In Nevada*”, JAWRA, Vol. 35, No. 3, 1999.
- Choi, K.S. and Blood, E., “*Modeling Developed Costal Watershed with the Agricultural Non-Point Source Model*”, JAWRA, Vol 35, No. 2, 1999.
- Baumann, Duane D., *Urban Water Demand Management and Planning*, McGraw-Hill, Inc., 1998.
- Jobin, William R., *Sustainable Management for Dams and Waters*, Lewis Publishers, 1998.
- Ortwin Renn, Thomas Webler, Peter Wiedemann, *Fairness and Competence In Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Kluwer Academic Publishers, 1995
- OECD, *The World in 2020-Towards a New Global Age*, 1997
- <http://www.unesco.org/bpi/science/content/news/upress/99-18e.htm>.

[Abstract]

Cost Sharing System for Water Resource Conflict Resolution

Han, Sang Woon · Moon Hyunjoo

Allocation of water resources needs to effectively systematize through cost-sharing system. To minimize burden of cost sharing for water resource user, it is a reasonable way for Beneficiary to bear cost for quantitative and qualitative water use. Here is policy recommendations on cost sharing on water resource use.

Firstly, water use charges should be adjusted based on its characteristics and objectives of current system which levy tax to stream river users based on the user pays principle. The objective of water use charges in current legal scheme is to finance for water quality improvement and inhabitant support projects to protect water resources quality. It needs to divide tax pay system for upstream water user who have higher benefit compared to downstream water users according to condition that tax payer is one who benefit from water quality improvement.

Secondly, water use charges should be adjusted, beyond current water resources quality improvement objectives, to reflect qualitative and quantitative cost as well as resources cost not only for water quality improvement but also for water quantitative improvement. In long term, it means unified water use chargers system including current water use charges, dam water charges, and river use charges.

Thirdly, function of water use charges needs to be clear in short term between upstream and downstream water supply source users. Current legal system in water use charges system based on the user pays principle of water supply source. Therefore additional cost for protection of water supply source to improve beyond the level of general water quality needs to levy to user of water resource.

Fourthly, the range of tax standard should minimizes its list of subjects as

facilities which has obligation for cost sharing for additional water supply source protection. Therefore uses of watershed management fund should provide its financial support only for water quality improvement, but current fund partially uses for total pollution management in Geumgang, Nakdonggang, Younsangang, and Sumjingang.

Finally, watershed management fund also originally designed for compensation of farmers who restricted own farming activities because of water protection regulation. However land use restriction for water supply source protection is compensation for opportunity cost and watershed management fund compensate for behaviors restriction. This is duplication of compensation, therefore it needs to eliminate related implementation rules.

주 제 어 물자원, 물관련 갈등, 수리권, 물자원비용부담, 물이용부담금

Key Words water resource, water resource conflict, watershed, water resource cost sharing system, water use charges