

독일 수법체계

權亨鈍*

《 차 례 》

- I. 독일의 수문 환경
- II. 독일 수법의 연혁과 성립
- III. 독일연방물관리법의 주요 내용
- IV. 수리권 허가제의 현황
- V. 물산업과 규제법
- VI. 나오는 말

I. 독일의 수문 환경

독일의 수문 환경은 물 관리에 있어서 유럽의 다른 나라와 비교해 볼 때 매우 좋은 여건을 가지고 있다. 독일은 일찍이 제도적으로도 잘 정비된 법체계를 갖고 안정된 물 공급을 해온 유럽의 대표적인 국가로서, 면적 35만 7021km², 인구 8260만, 인구밀도는 231.4명/km²로 중부유럽에 위치하고 있다. 기후는 해양성 기후와 대륙성 기후의 중간형으로 동부지역은 대륙성 기후를 보이고 있으며 강수량도 적다. 반면에 서부의 기후는 전반적으로 편서풍과 북해의 영향을 받는 해양성 기후를 보이기 때문에 높은 위도에 비해 온난다습하다. 기온은 계절에 따라 차이가 큰데, 7월의 기온은 남쪽이 높고 북쪽이 낮는데 반해, 1월의 기온은 동쪽이 낮고 서쪽이 약간 높다. 함부르크, 베를린, 뮌헨의 1월과 7월의 평균기온은 각각 0℃와 17.3℃, -0.5℃와 19.4℃, -2.2℃와 17.7℃이다.

연평균강수량은 서부와 남부에 많고, 특히 남부의 산지에서는 1,400mm 이상이다. 매년 343km³의 비가 오고, 하천 상류의 국가에서 많은 강물이 유입되지만 증발량이 많아서 사용 가능량은 164km³에 불과하다. 즉 1인당 1년 물 사용 가능량은 2000m³에 불과하다. 그러나 이는 풍부한 지하수자원으로 인하여 전체적으로 부족함이 없다.

* 法學博士, 中央大學校 法科大學 講師

하천은 동서방향의 운하에 의해 연결된 것이 많으며, 독일 북부는 서단부에서 동단부에 이르기까지 하천과 운하의 수로망으로 덮여 있다. 중앙고지는 동서로 연속되는 1,500m 이하의 中位 산지군으로, 라인 협곡 및 베저강과 엘베강의 곡지가 남북으로 가로지르고 있다. 라인 고지에는 라인강과 그 지류 모젤강 등에 의해 빙겐에서 본에 이르는 구간의 라인 협곡과 같은 협곡이 많이 형성되어 있다.

즉 독일의 경우 전체국토면적 중 산림지역이 22% 정도에 불과하지만, 남부의 고지대는 평균표고 600~700m 사이로 라인강이 흐르고 숲도 많아 유실량이 적다. 따라서 독일은 전체적인 수량관리에 적합하다.

라인강 연안지대는 고도의 공업발달 외에 비옥한 지질, 온난한 기후 등의 조건을 갖춘 곳으로 인구밀도는 독일에서 가장 높은 200~300인/km² 이다. 라인강 연안의 평야는 본 부근에서부터 폭이 넓어져서 베스트팔렌평야에 이어지는데, 그곳에 많은 도시가 발달·팽창하여 하나의 거대한 도시권을 형성하고 있다. 라인강 유역은 내륙수로 또한 발달하였는데, 그 총연장은 7500km의 국제수로이다. 또 하나의 국제수로로는 1994년 개통된 라인-마인-도나우 운하를 들 수 있다. 이러한 강 유역은 독일에서 가장 비옥한 지대의 하나로 기후가 비교적 온난 건조하여 주변에 일찍이 도시가 발달하였다.

이와 같이 독일은 하천수와 풍부한 지하수를 근간으로 양질의 물 공급을 할 수 있는 수문환경을 가지고 있음을 알 수 있다. 하지만 세계적 환경변화로 인하여 발생한 하천범람은 유럽각국에 막대한 피해를 끼치고 있으며, 독일도 해마다 이로 인한 막대한 홍수피해를 입고 있다. 따라서 유럽각국은 새로이 직면하게 된 환경적 도전에 대응하기 위하여 현행 하천정책을 국제법과의 발전에 보조를 맞추어 그 해결방안을 모색하는 한편, 개별국가에 적합한 하천보호시스템을 정비하는데 노력을 기울이고 있다.

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

그리고 각주는 상수원 권역에 대한 관리를 조정하기 위하여 상호간 협조기구를 구성하고 있지만 전체적 유역별 하천관리기구는 없다.

II. 독일 수법의 연혁과 성립

1. 수법의 연혁

독일 정부는 유럽공동체물기본지침에 따라서 물관리를 위한 통일적인 시스템을 도입하고자 하였다. 독일의 수법체계는 그 연방국가적 특징으로 인하여 매우 복잡하다.

19세기 중엽과 말기에 이르기까지 독일의 수법은 천천히 그리고 대개는 관습법적으로 발전되어 왔다.¹⁾ 주로 私法규정에 따라 인접자의 하천수 사용에 관한 사항이 그 핵심내용을 이루고 있었다. 하천주권은 원래 하천수사용 및 방앗간 영업에 기초가 되는 중요한 사항이었다. 단지 상린권(nachbarrechtliche)상의 하천수 보존의무는 비례적으로 경찰에 의한 감독으로 발전하였다. 선박운항하천에 대해서는 전래로부터의 특별법이 적용되었다. 당시에는 왕이나 군주가 후세에는 재산권으로 변화한 물에 대한 지배권한을 가졌다. 또한 19세기에는 법에 의하여 개별사항만이 규율되었다. 예컨대 물의 배수, 초원문화, 홍수위험예방, 댐, 제방 등에 관한 사항이 그것이다.²⁾

이와는 달리 바이에른 주는 이미 1852년 관개 및 배수사업, 제방보호 및 하천범람으로부터의 보호 등 지표수의 권리의 가장 중요한 부분을 규정한 세 가지 ‘물사용에관한법률’을 제정하였다. 이어서 1968년 올덴부르크주, 1876년 브라운슈바이크주가 수법을 제정하였다. 헤센 대공국은 1887년 築堤법과 하천법에서 이러한 중요한 사안에 대하여 규율하였다. 다른 주에서는 사전작업에 머무르고 있었다.³⁾

독일 제국의 설립 후 비로소 통일적인 수법을 제정하기 위한 노력을 시작하였다. 그 주체는 특히 농업종사자였다. 이러한 노력은 민법전 제정 시에 나타났다. 당시 수법은 이미 공법의 주 대상이었고, 민법전은 단지 私法사항만을 포함하고 있었기 때문에, 수법을 전체적으로 수용할 수 없었을 지도 모른다. 따라서 사법적 수법의 수용은 거부되었다. 왜냐하면 구체적인 물관리는 주법이나 지방단치단체법의 특수성에 관한 문제였기 때문이다.

그러나 민법전의 제정을 계기로 하여 개별 주들은 수법의 준비 및 제정을 서두르게 되었다. 바덴주는 1899년에서부터 1913년에 이르기까지, 뷔르템베르크주는 1900년, 바이에른주는 1907년, 작센주는 1909년, 프로이센주는 1913년, 맥클렌부르크-슈페린주는 1928년,

1) Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar 7.Aufl. S. 40 ff.

2) 자세한 내용은 Czychowski(Fn. 1), S. 41.

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

튀링겐州는 1932년에 수법을 제정하게 되었다. 하지만 당시 각 州의 수법은 기본입장에서 커다란 차이점을 내포하고 있었다. 즉 뷔르템베르크·작센州는 수법을 공법적으로, 바덴·바이에른 州는 부분적으로는 공법적으로, 부분적으로는 私法的으로 규율하였다. 특히 지하수에 관한 규율에 대하여 커다란 차이점이 드러나게 되었다.⁴⁾

바이마르 헌법은 제국의 재산과 행정으로 귀속되는 공공교통에 봉사하는 내수로에 대하여 규정하였다(바이마르헌법 제97조). 이것은 1921년 수로협약에 의하여 발생하였다. 그러나 실질적인 수법은 제국수로를 위한 수로협약으로 통일되지 않았다.

제3제국에서는 전 독일에 대한 통일수법에 대한 필요성은 수리 경제적 이유뿐만 아니라 정치적 이유로도 강조되었다. 마침내 1937년 독일전역에 대하여 적용되는 수리조합법이 새로이 제정되었다. 또한 수리경제의 통합을 위하여 1941년 물과에너지에관한감찰위원회(Amt des Generalinspektors für Wasser und Energie)가 조직되었다. 마침내 1940년 독일법학술협회(Akademie für Deutsches Recht)의 수법위원회(Wasserrechtsausschuß)는 독일제국수법에 대한 초안을 작성하였다. 이에 대하여 ‘독일수리경제에관한제국조합위원회’는 반대안을 1944년 작성하였다. 하지만 이러한 작업의 결과가 법의 제정으로 바로 이어지는 않았다. 1945년 이후 각 州의 재편성으로 인하여 수법의 분화현상이 야기되었기 때문이다. 당시에는 대부분의 주는 여러 개의 고유의 수법을 가지고 있었다.

2. 독일연방물관리법(WHG)의 성립

1) 유럽공동체물기본지침(Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft)

자연재해로 인한 피해를 예방하기 위한 유럽각국의 노력은 2000년 9월에 효력이 발생한 유럽공동체물기본지침의 제정으로 그 결실을 보게 되었다. 물기본방침의 제정으로 유럽의 하천보호정책은 새로운 전기를 맞이하게 되었으며, 동시에 유럽의 각 회원국은 또 다른 커다란 도전에 직면하게 되었다.

즉 물기본지침은 각종 자연재해 및 환경보존을 위한 수자원 대책전략에 대하여 국가적으로 모든 관여자를 하나로 묶는 통합적인 구상으로 현존하는 위협에 대비할 것을 요구하고 있다. 물기본지침에 의거하여 독일은 생태학적, 화학적, 양적으로 양호한 상태의 수질보호를 목적으로 2002년 6월 18일 독일연방물관리법(Wasserhaushaltsgesetz)을 개정하였으며,⁵⁾ 현재 각 주들은 윤곽규범인 수자원관리법에 의거하여 구체적으로 州수법을 개정하고 있다.

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

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

2) 헌법상의 근거

수자원 관리에 관한 조항인 독일기본법 제75조 제4호와, 수로행정, 확장 또는 신설에 있어서 토지경작과 수리의 수요에 대하여 주와의 관계규정인 기본법 제89조 제3항은 연방이 물에 관한 윤곽규범(대강규정)을 제정할 것을 명령하고 있다. 이를 구체화한 법이 바로 물에 관한 기본법이라 할 수 있는 연방물관리법(Wasserhaushaltsgesetz)이다.

독일연방물관리법과 州수법은 수자원경제법상 핵심적인 법 분야이다. 특히 이 법들은 허가와 특허의무, 하천수의 보존과 개조, 특히 물보호구역에 대한 특별한 공법상의 사용규칙을 근거로 하천수에 대한 공법상의 사용규칙을 규율하고 있다.

수법은 하천수와 관련하여 연방과 주의 행정관할이나 연방법과 주법에 대한 토대를 이루고 있는 연방과 각 주의 관할문제로 긴장관계에 놓여있는 대표적인 법규 중의 하나이다.

갈등관계에 놓여있는 것은 특히 기본법에 규정되어 있는 물관리(Wasserhaushalt) 분야이다(제75조 제1항 제4호). 종종 사용되는 수리(Wasserwirtschaft)라는 용어도 같은 의미로 사용된다. 기본법 규정에 따라서 연방은 1957년 물관리법의 제정근거인 윤곽규범 제정에 관한 권한만을 가진다. 1994년 10월 27일 기본법의 부분개정 이래로 이 권한은 광범위한 제한을 받게 되었다. 당시 신설된 기본법 제75조 제2항을 근거로 윤곽규범은 개별사항에 대하여 직접적 효력이 발생하는 규범을 포함하게 된다. 그러나 언제 이러한 예외적 경우가 발생하는가에 대하여 기본법은 언급하지 않고 있다. 하지만 연방입법자의 필요성 요청을 근거로 기본법은 동시에 다양한 해석의 가능성을 열어놓고 있다. 연방물관리법으로부터 물 관리에 관한 기본적인 법질서가 구성되고, 각 州에서 구체적으로 이를 보완하게 되는 시행법규를 제정하게 된다.

연방이 기본법 개정을 통하여 물관리의 통합규제에 대한 입법권을 가지려고 하는 시도는 각 주의 저항으로 좌절되었다. 기본법에 따라 현재 연방물관리법과 주 수법의 집행권한은 각 주에 속한다(제83조). 이와는 반대로 연방수로와 관련해서는 연방이 전적인 관할권을 가진다.

3) 민법(BGB)과의 관계

독일에서는 민법전(BGB)은 수법의 대상이 아니다. 예컨대 하천수 사용을 위하여 토지소유권자와 토지이용에 관한 임대계약을 하는 경우에는 민법의 일반조항만이 적용될 뿐이다.⁶⁾ 우리 민법전의 용수권 관련조항과는 달리 현행 독일민법전에는 수리권 관련조항은

6) 예컨대 독일민법전 제823조 제1항, 제826조, 제1004조.

전무하다. 물관리법 제정 당시 프랑스 민법의 영향을 받아 수법에 민법적 사항이 상당히 포함되어 있고, 또한 연방국가적 특징으로 인하여 각 주의 특수상황을 민법에서 일률적으로 다룰 수 없었기 때문이다. 독일연방헌법재판소도 수리경제에 관한 사항은 공공복리에 기여하는 특성으로 인하여 전형적인 공법의 영역이며, 어떠한 경우에도 私法的 수단으로는 충족시킬 수 없는 문제라고 판시한 바 있다.⁷⁾

Ⅲ. 독일연방물관리법(Wasserhaushaltsgesetz-WHG)의 주요 내용

현행 연방물관리법은 제1장의 모든 수자원에 대한 공통규정, 제2장의 지표수에 관한 규정, 제3장의 해안수자원에 관한 규정, 제4장의 지하수에 관한 규정, 제5장의 모든 수자원의 계획 및 절차법적 규정, 마지막으로 제6장의 과태료 및 종결규정으로 이루어져 있다.

1. WHG의 초기단계(1980년대까지)

독일연방물관리법과 州 수법은 효력발생 이래로 많은 법 개정과정을 거쳤다. 이러한 점에서 연방입법자가 개혁의 선도자로서 활동하였다고 할 수 있다.

연방 물관리법은 그 1959년 2월 19일의 효력이 발생하기도 전에 제1차 개정법이 통과되어, 1960년 3월 1일 비로소 효력이 발생하였다. WHG의 근본적인 변화를 수반하게 되는 실질적인 개정 및 보완은 1965년 8월 6일의 제2차 개정법과 함께 시작되었다.

동법안의 주요내용은 다음과 같다.⁸⁾

수질위험물질의 운송을 위한 송유관 시설의 설치·운영 및 근본적인 변화에 대하여 물관할행정청의 허가를 필요로 한다(동법 제19a조). 또한 허가는 하천수 보호, 특히 지하수 보호를 위하여 조건과 부담의 설정 하에 부여될 수 있으며(동법 제19b조), 수자원의 오염 또는 수자원의 성질에 불리한 변경을 초래할 우려가 있을 때에는 그 손실을 보상하고 철회할 수 있다(동법 19c조). 연방정부는 연방참의원의 동의 하에 하천수 보호 및 특히 공적인 물공급을 위하여 허가가 필요한 송유관 시설에 관한 사항을 법규명령으로 제정하여야 한다(동법 제19d조).

7) BVerfGE 58, 344.

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

1967년 8월 15일의 제3차 개정법에서는 해안하천수의 보호에 관한 규정이 새로 추가되었다.

하천수는 자연자원의 본질적 구성요소로서 동식물을 위한 생활공간으로서 보존되어야 한다. 또한 하천수는 공공의 복리와 개별적 사용에 기여하고, 그 생태적 기능과 물 관리와 관련하여 지속적인 발전이 보장되도록 높은 수준의 환경보호가 보장되어야 한다(동법 제1a조). 또한 해안 하천수의 청결유지를 위하여 허가가 필요 없는 사용과 청결유지의무를 강조하였다(동법 제32a조, 제32b조).

양개정안의 내용은 오늘날에 이르기까지 수리법의 확고한 구성요건에 해당한다.

1976년 4월 26일의 제4차 개정법은 7차례의 입법회기 동안 진행되어 마침내 통과되었다. 주요내용은 하천수의 공공에 의한 사용과 관련하여 광범위한 개혁적 내용을 규정하고 있다.⁹⁾

새로운 기본원칙의 정의(동법 제1a조), 폐수유입에 대한 요구조건(제7a조), 폐수제거의무·계획 및 폐수시설의 설치·운영(제18a조, 18b조), 수질위험물질의 취급(제19g조-19j조), 하천수 보호를 위한 관리인의 법적 지위(제21a조-제21g조), 하천수 오염에 대한 관리계획(제36b조) 등이 그것이다.

1980년 3월 28일의 환경범죄방지법(Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität)¹⁰⁾은 물 관리법의 전통적인 규범양식에 커다란 변화를 일으켰다. 이에 영향을 받아 제4차 개정법에서 강화되었던 형벌규정(동법 제38조, 제39조)이 폐지되고, 독일형법(제324조, 제329조 제2항·제4항, 제330조)이 이를 대체하였다. 이로써 하천수보호에 관한 형벌규정은 환경보호법의 다른 부분과 마찬가지로 기본적으로 형법상 범죄에 대한 처벌 또는 이에 대한 법정책적 수단으로 넘어가게 되었다. 1994년 11월 1일 효력이 발생한 환경범죄방지법 제2차 개정안에서는 환경범죄행위에 대한 형법상 처벌조항이 새로이 개정되었으며(제28장), 환경유해행위방지를 위하여 그 규정범위가 확장되었다.

1986년 7월 25일의 제5차 개정법에서는 변형되기 전의 제4차 개정법 초안을 다시 관철하기 위한 노력이 시도되었다. 대표적인 내용은 폐수유입에 대한 요구조건을 보완하여 하천수 오염방지를 강화하려는 시도이다(동법 제7a조). 이 규정은 수리에 가장 필요한 사항에 맞추어 오염으로부터 하천수의 실질적인 보호조치를 강화한데 그 중요성이 있다. 특히 유해물질에 의한 하천수오염의 방지가 규정의 주요내용이 된다. 연방정부는 1980년대 초반에 이미 하천수오염의 주요원인인 독극물이나, 중금속오염물질과 같은 위험물질의 유해성

9) Vgl. Horster, Die Zulassung von Mineralöl-Pipelines, Diss. jur. Bonn 1969.

10) BT-Drucks. 12/192, S. 10.

을 예견하고, 동조항의 개정이 시급하다고 보았다. 그러나 최종개정안은 연방정부의 법안이 아니라, 연방참의원에서 제안한 법안이 연방의회에서 통과되었다. 또한 제5차 개정법에는 강수의 침해적 흐름 및 범람과 토양의 구성부분, 비료 및 식물처리제 등의 하천수 유입을 방지하기 위하여 물보호구역을 설정하도록 하고 있다(동법 제19조 제1항 제3호). 특히 최종개정안은 수질위험물질의 포장시설과 분뇨, 오물, 침출수 등의 적재, 주입시설은 하천수의 오염 또는 그 밖에 하천수의 성질에 대한 해로운 변경에 대하여 가능한 한 최선으로 보호할 수 있는 상태가 유지되도록 건설·설치·유지·관리되도록 규정하였다(동법 제19조 제2항).

2. 제6차 개정물관리법

1996년 11월 11일의 제6차 개정물관리법은 환경분야에 획기적인 변화를 가져왔다. 연방참의원이 개정법안을 발의한 이후 12차례의 입법회기동안 통과되지 않는 등 어려운 입법절차를 거친 후에, 마침내 제6차 개정법은 1996년 11월 19일 효력이 발생하게 되었다.¹¹⁾ 개정법의 핵심사항은 행정규칙으로 독일의 하천수에 대하여 환경법적 요소의 구체화를 요구하는 유럽연합재판소(EuGH) 판결의 이행이었다.¹²⁾

주요내용은 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 초국가적 및 국제적 요구에 관한 조항의 신설에 의하여, 연방정부는 유럽공동체의 결정이나 국가 간 합의의 실현을 위하여 법규명령으로써 수자원의 경제적 이용에 관한 규정을 제정·공포할 수 있게 되었다(동법 제6a조).

둘째, 폐수유입에 대한 요구조건의 개정이었다. 폐수유입에 대한 허가는 유해물질에 대한 처리절차를 준수하였을 때 유해물질의 함량이 허가당시의 기술수준으로 가능한 한 최소한도로 유지되어지는 것을 조건으로 허용된다(동법 제7a조 제1항). 또한 허가와 특허는 사후에 수자원의 상태에 반입되거나 유입되는 물질에 대한 추가적 요구가 제기되거나, 물관리를 고려한 물 소비절약을 위한 조치가 명명될 수 있는 경우 유보된다(동법 제5조 제1항 제2문).

그러나 이미 폐수유입이 있는 경우에 행정청의 적절한 조치가 비례의 원칙에 반할 때, 법규명령에 따라서 다른 요구조건이 확정된다(동법 제7a조 제2항). 이 경우에는 유입 또는

11) BT-Drucks. 13/1207.

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

13) Breuer, R.(Fn. 3), S. 31 ff. 참조.

반입물질의 종류·양·위험성이 사용기간·시설 등 기술적 특성과 함께 고려되어야 한다. 즉 비례성의 원칙은 유보조건(동법 제5조)과 폐수유입(동법 제7a조 제1항)에 대한 일반원칙과 일반적 적용기준(동법 제7a조 제2항)을 준수해야 한다.

셋째, 폐수제거 의무와 계획, 폐수시설의 설치와 운영, 폐수처리시설의 허가에 관한 사항이 개정되었다.

폐수는 공공복리가 침해되지 아니하도록 제거되어야 하며(동법 제18a조 제1항 제1문), 공공복리는 분산된 시설에서 이루어지는 가정폐수의 처리에도 상응하여 적용된다(동법 제18a조 제1항 제2문). 동시에 각 주는 공법인이 그 폐수제거의무를 전문지식이 있고 신뢰할 수 있는 제3자에게 철회권을 유보하여 위임할 수 있도록 정할 수 있게 되었다. 이 경우 신뢰할 수 있는 제3자는 위임된 의무의 완수를 보장하여야 하고, 위임이 공공의 이익에 반하여서는 아니 된다(동법 제18a조 제2a항).

넷째, 하천수의 개조에 관한 규정이 근본적으로 개정되었다. 자연적인 또는 자연친화적인 상태에 있는 하천수는 그 상태가 유지되어야 하며, 자연과 친화적으로 개조되지 아니한 하천수는 공공복리에 반하지 아니하는 한 가능한 최대한 다시 자연친화적인 상태로 복원되어야 한다(동법 제31조 제1항). 하천수를 자연상태로 보존시켜야 하는 의무는 홍수예방 효과를 증대시키는데 있다.¹⁴⁾

다섯째, 하천수 또는 그 연안의 생성, 제거 또는 현저한 변경은 관할행정청의 계획확정을 필요로 한다. 이 경우 계획확정절차는 환경영향평가법의 요구를 충족시켜야 한다(동법 제31조). 예외적으로 환경영향평가의 의무가 있는 하천수의 개조는 계획확정절차 대신에 계획허가를 허용하도록 하고 있다(제31조 제3항). 이러한 내용을 규정한 이유는 홍수피해예방을 강화하는데 있다 하겠다. 따라서 범람구역에 관한 규정이 구체화되었다. 즉 범람구역에 대한 정확한 정의 및 이 지역에 대한 확정을 위하여 각 주에 그 권한을 부여하였다(동법 제32조).

3. 제7차 개정물관리법

2002년 6월 18일의 제7차 개정물관리법은 유럽공동체물기본지침(이하 물기본지침)을 이행하는데 그 특징이 있다.¹⁵⁾ 물기본지침은 유럽공동체의 통합물정책을 위한 규범 틀을 만든데 그 의의가 있다. 이에 따르면 회원국은 각각의 하천유역단위를 행정적으로 통합하

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

15) Breuer, R.(Fn. 3), S. 6 ff.

여 관리하고, 하천유역을 단위별로 정의해야 하는 의무가 있다(물기본지침 제3조). 또한 모든 하천수의 상태에 대하여 환경목표를 설정하여야 한다(물기본지침 제4조). 물기본지침은 효력발생 3년 내로, 즉 2003년 12월 22일까지 모든 유럽국가의 물관리법에 반영되어야 한다. 독일연방입법권자는 제7차 개정물관리법을 통하여 비로소 수법에 관한 윤곽규범적 틀을 마련하였다. 각 주는 주 수법 및 보충적 법규명령을 통하여 이를 구체적으로 이행하여야 한다. 결국 독일에서 물기본지침의 핵심적 내용은 주 수법에 의하여 충족되어 진다고 할 수 있다. 이 경우에 각 주는 또다시 크라이스(Kreis)나 베찌르크(Bezirk)에 광범위한 형성여지를 부여한다.

제7차 개정물관리법의 주요내용은 다음과 같다.¹⁶⁾

첫째, 지면이나 심토에 직접적으로 접하고 있는 포화지대의 지하수를 정의하고, 법률의 적용범위에 포함시켰다(동법 제1조 제1항 제2호).

둘째, 하천수에 대한 일반규정의 기본원칙에서 하천수의 생태적 기능과 관련하여 생태적 기능에 의존적인 주 환경체계와 습지에 대한 회피 가능한 침해가 방지되어야 하며, 그와 함께 지속적인 발전이 보장되어야 한다. 이 경우 보호대상의 부작용이 다른 대상으로 전이되는 것에 유의하여야 한다(동법 제1a조 제1항).

셋째, 하천유역단위별 관리(물기본지침 제3조)를 위하여 연방입법자는 10개의 하천유역단위를 새로이 편성하였다. 유역단위는 도나우, 라인, 마아스, 엠스, 베저, 엘베, 아이더, 오더, 슈라이/트라베, 바르노브/피네 강이 그것이다(물관리법 제1b조). 각 주는 유역별 관리목표를 달성하기 위하여 주법에 의하여 하천유역단위에 대한 국내 또는 국제적 공조사항에 대하여 규율한다(동법 제1a조 제2항).

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

지표수는 생태적, 화학적 상태가 부정적으로 변화하지 않아야 하며, 최선의 생태적, 화학적 상태가 보존되거나 도달되어지도록 관리되어야 한다(동법 제25a조). 이 경우 각주가 적극적으로 물기본지침에서 요구하는 목표에 도달하기 위하여 지표수 상태에 대한 설명, 확정과 분류, 지도에 묘사, 감시에 관한 사항을 주법으로 정하여야 한다.

다섯째, 연방입법자는 조치프로그램 및 관리계획과 함께 물기본지침 제11조와 제13조를 물관리법에 반영하였다. 이러한 점에서 연방은 각 주에 물관리에 대한 구체화 책임을 전가시켰다. 지금까지의 수법상 계획수립의 수단(Instrumentarium)은 삭제되고, 새로운 수단에 의하여 교체되었다. 특히 물기본지침 제14조에 의거하여 각 주는 어느 정도의 기간에 관

16) BT-Drucks, 13/1207, S. 7 ff.

리계획을 공개하고, 심사하고, 현실화 할지에 대하여 확정해야 한다.

따라서 관리계획은 하천유역단위에 지하수의 특징의 묘사, 하천수의 상태에 대한 중요한 효과와 작용의 개요, 하천수에 직접적으로 의존하는 보호지역, 감시망과 감시결과, 관리목표, 물소비의 경제적 분석의 개요, 조치프로그램의 개요, 결과와 그에 연원된 변화와 같은 공공에 대한 정보 및 청문에 대한 조치의 개요, 배경문서와 배경정보에 접근을 위하여 공공기관의 주소와 절차와 아울러 관할 행정청을 포함해야 한다(동법 제36b조). 청결유지규정은 삭제되었다(동법 제27조).

여섯째, 유럽연합물기본지침은 지하수보호에 관한 규정도 강화하였는데, 이를 위하여 연방수자원관리법에서는 취수, 허가와 관련하여 환경 보호적 관점에서 그 감시기능이 강화되었다. 특기할 만한 사항은 제33조a 관리목표조항의 신설이라 할 수 있다. 지하수에 대해서는 독일연방물관리법의 제4장의 33조에서부터 제35조에 이르기까지 규율하고 있다.

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

IV. 수리권 허가제의 현황

1. 개요

독일의 수질보전과 환경오염방지에 관하여 총괄적으로 관장하는 행정기관은 1974년 7월 22일의 법에 의하여 설치된 연방환경청이다. 그러나 주 수법에서 규정하고 있는 물에 관한 구체적 사안을 집행 또는 감독하는 기관으로는 란트크라이스(Landkreis: 군단위행정구역)나 이에 속하지 않는 독립행정청에 있는 물행정청(Wasserbehörde)이다. 하천수보호를 위하여 주 입법자는 광범위한 법규명령을 제정하고 그 대부분은 물행정청에 의하여 집행된다. 단위 행정구역 내의 폐수처리규칙, 공장폐수에 관한 사항을 집행하는 것도 물행정청의 대표적인 임무에 속한다.

란트크라이스는 기술적 업무로서 수자원과 계측, 기술상담, 소규모 사업자들에 대한

인·허가를 담당하고 있다. 베찌르크(Bezirk: 지역별행정관할)는 주정부에 의한 허가 및 사후 감독, 계획, 수자원정책의 지역별 계획화 등에 관한 구체적인 시행을 담당하고 있다. 지방 자치제도의 발전으로 지방조례 및 규칙들이 수자원 정책의 형성과 시행을 제한하는 조치를 취할 수 있다.

물행정청은 회피할 수 있는 침해로부터 하천수를 보호하고, 물사용의 절약, 공공의 폐수시설과 종사자 보호, 폐수처리장의 기능보장, 침전물 내에 유해물질을 감소시키기 위하여 다음에 대한 권한을 갖는다. 즉 인가와 허가의 부여, 지표수의 감시, 지하수의 감시, 수질위험물질로 인한 사고가 발생하였을 때 위험예방조치, 수질위험물질 시설의 감시, 자동차 세차시설 이외의 개별적 세차시설에 대한 정보를 취득한다. 그 외에도 물행정청은 폐수처리세(Abwasserabgabe)와 지하수취득세를 재원으로 다양한 프로젝트를 수행하거나 지원한다.

2. 허가에 대한 주의 임무

각 주는 환경오염의 회피와 감소를 위하여 수법상 허가절차에 주의되는 요구들, 특히 신청자, 수행되는 허가절차, 내용 또는 부칙규정에 대한 완벽한 협력, 허가의 감시와 심사, 시설관리의 변동, 하천수에 오염물을 배출할 때 사용자의 설명 및 이에 대한 관청이나 공공의 관여에 대한 규칙을 제정하여야 한다.

3. 허가절차

허가는 하천수를 특정한 목적을 위하여 특정한 방법으로 사용할 수 있도록 권리를 부여하는 것이다. 기본적으로 허가를 부여할 때 하천수에 대한 회피가능한 침해는 발생하지 않도록 해야 한다.

허가 및 특허부여에 대한 법적 권리는 인정하지 않고 있다. 따라서 허가와 특허는 전적으로 행정청의 재량결정사항에 속한다. 이의제기는 행정재판소규칙(VwGO 제42조 제2항)에 따라 행정소송을 통하여 할 수 있다. 허가는 기한부로 부여되며, 환경영향평가법상 환경영향평가의 대상이 되는 계획에 대하여 법률상 요구에 상응하는 절차에 의하여 허용된다.

관개를 목적으로 하는 지하수의 사용은 주 수법과 연방물관리법에 따라 의무적으로 허가를 필요로 한다. 허가는 란트크라이스의 물행정청에 의하여 부여된다. 허가신청을 위하여 필요한 서류는 3배수로 작성되어야 하며, 기본서식은 물행정청에서 구할 수 있다.

누구든지 하천수를 사용하고자 하는 자, 예컨대 물의 유입 또는 독을 쌓거나 지하공사로 수위를 낮추어 하천수를 사용하고자 하는 자는 사전에 주법에 따라 물행정청에 허가를 위한 신청서를 접수하여야 한다. 또한 정원관개를 위하여 샘물을 사용하고자 하는 경우에도 마찬가지다.

하천수 내에 棧橋시설, 또는 다른 시설물을 설치하고자 하는 자는 사전에 주법에 따라 물행정청에 허가 신청을 하여야 한다. 또한 하천수의 생산, 제거 또는 현저한 변경을 하고자 하는 자는 계획확정절차에 따른 실행을 신청하여야 한다.

상응하는 신청서는 일을 시작하기 전에 물행정청에 형식에 구애되지 않고 제출하여야 한다. 이 경우 수리권을 획득하기 위하여 필요한 사항은 다음과 같다.

첫째, 하천수 사용에 대한 수법상의 허가승낙에 대한 신청을 하여야 한다.

둘째, 사용방법에 따라 필요한 추가 강우량과 같이 계획된 일일 또는 연간 물필요량에 대하여 관개되어지는 평면의 사용방법에 따라 세분화하여 신고한다.

셋째, 접경 토지와 함께 해당토지에 관하여 보고하여야 한다.

넷째, 사용방법·면적, 또한 농업용으로 사용할 때에는 관개되어야 하는 표면의 목록을 작성하여야 한다.

다섯째, 관개용 샘물의 지층표시와 샘물 수리도안을 작성하여야 한다.

여섯째, 샘물 도안을 작성하여야 한다.

일곱째, 샘물위치, 관개되는 평면, 하천수, 자연보호관련지역을 색채로 표시한 25000분의 1의 지형도를 제출하여야 한다.

여덟째, 색채로 筆地표시와 부호표시를 한 5000분의 1의 위치도를 제출하여야 한다.

물행정청은 개별사안에 대하여 필요한 경우에 다른 서류의 제출을 별도로 요구할 수 있다. 그러나 각 란트크라이스 및 독립행정관청에 따라 신청서 제출시 필요한 사항은 다를 수 있다. 허가절차는 시설설치에 훨씬 앞서 신청해야 한다. 다수가 공공의 관심사에 참여하기 때문에, 불필요하게 기다리는 시간을 줄이기 위하여 정확하게 계획하여 지하수 추출의 시작 전 수법상의 허가부여에 대한 결정을 받는 것이 유익하다 하겠다.

4. 허가의 유보

물행정청은 사후에 수자원에 반입되거나 유입되는 물질에 대한 추가적 요구가 제기되거나, 사용에 의하여 야기되는 지표수 및 해안 하천수의 물리적·화학적 상태 또는 지하수

의 양적·화학적 상태에 대한 침해복구를 위하여 조치가 필요한 경우, 사용으로 인하여 공공복리에 대한 침해를 방지하거나 완화하기 위하여, 물행정청이 폐수처리시설에 폐수를 유입하는 자에게 하천수보호관리인을 임명할 것을 명령하였으나 따르지 아니한 경우에는 허가를 유보할 수 있다.

5. 허가의 철회

물행정청은 허가로 인하여 수자원의 오염 또는 수자원의 성질에 불리한 변경을 초래할 우려가 있는 경우에는 그 손실을 보상하고 철회할 수 있다. 허가의 보유자가 철회의 위협과 연관된 경고를 하였음에도 불구하고 조건 또는 부담을 충족시키지 아니한 경우에는 손실보상 없이 그 전부 또는 일부를 철회할 수 있다.

V. 물산업과 규제법

1. 개설

독일의 경우 수질오염은 산업발전과 인구증가가 급속히 이루어진 1960년말부터 나타나기 시작했다. 여러 가지 환경오염 중 독일 정부에서 가장 많은 예산을 투입하면서 정책의 중점을 두는 부문은 수질 부문이다. 즉 환경보호를 위한 고정자산 중 3분의 2(77.4%)가 수질보호를 위하여 사용되고 있으며, 결과적으로 수질보호는 상당히 잘되어 있는 편이다.

그러나 오늘날 수질오염의 문제는 인구와 도시의 규모도 비교가 안 될 뿐만 아니라, 산업폐수와 화학물질 등 근본적으로 자연적 분해가 거의 불가능한 물질들의 배출에 따라 전혀 그 양상을 달리하고 있다. 오염된 많은 부분이 회복 중에 있다고는 하나 아직 해결되지 않은 대표적인 문제로는 지하수 오염에 의한 식수공급의 위협이 있다고 하겠다. 식수의 70%를 지하수에서 공급하고 있는 독일에서 지하수의 오염은 동식물 외에도 인간에게 직접적으로 영향을 미치는 중요한 문제이기 때문이다.

독일은 유럽에서 지하수를 가장 많이 가진 나라 중 하나이며, 현재 위험예방차원에서 전국토의 11%를 수질보호구역으로 설정하고 있다. 상하수도 관리는 토지소유자, 기업, 공공기관들로 구성되는 민간관리조합이 담당하고 있으며, 이들은 하수관리, 홍수관리의 임무를 담당하고 있다. 이러한 물관리에 있어서 지방자치단체의 권한이 가장 크다고 할 수 있

다. 또한 연방물관리법과 주 수법상 요구된 폐수처리시설은 지방자치단체의 폐수처리에 관한 1991년 5월 21일 위원회의 지침에서 확정되었다. 위원회 지침에 따르면 매 2년마다 지방자치단체는 폐수제거에 관한 보고서와 관할영역 내의 침전물(오니)에 대하여 공표해야 한다. 예컨대 보고서 2002(Lagebericht 2002)는 2000년 보고서 이후 진행된 상황에 대한 내용을 포함한다. 이러한 보고서는 州환경지질학청(Landesamt für Umwelt und Geologie)에 완성 및 평가의무가 있다.¹⁷⁾

2. 라인강수질개선계획(Aktionsprogramm Rhein)¹⁸⁾

수질개선을 위한 연방행정부의 노력은 대표적으로 1987년의 라인강 수질개선 계획의 성립으로 그 결실을 본다. 독일을 비롯하여 프랑스, 룩셈부르크, 스위스, 네덜란드의 환경부 장관들이 하천수 오염방지를 위하여 1987년에 라인강수질개선계획을 공동으로 수립하였다. 이 계획의 목표는 연어 등 과거 라인강에 서식하던 어류들을 재생시키고, 라인강수를 식수로 이용 가능케 하며, 침전물은 방축과 축제 등에 이용토록 하고, 라인강 오염으로 유발된 북해 오염을 방지한다는 것이다.

이러한 라인강 유역국가의 노력은 마침내 라인강보호국제위원회(Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins-IKSR)의 결성 및 라인강보호협약(Übereinkommen zum Schutz des Rheins)의 채택으로 결실을 맺었다. 이 협약은 2003년 1월 1일부터 효력이 발생하였다. 협약의 주요내용은 다음과 같다.

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

3. 물공급과 식수법령(Trinkwasserordnung)

1) 현황

독일은 기본적으로 물이 풍족한 국가이다. 해마다 물 가용량의 70~80%는 사용되지 않는다. 이 중에서 공급용 물은 3~4% 정도에 불과하다. 또한 물소비와 물공급은 점차 줄어

17) 이 경우 각주마다 약간의 차이가 있을 수 있다. 여기서는 헥센주를 예로 한다.

18) <http://www.wasser.rlp.de/agenda21/index.html> 참조.

드는 경향을 보이고 있다. 독일 통계청(Statistisches Bundesamt)에 따르면 2001년 지하수 및 지표수로부터의 물취수는 약 380억 m³ 이다. 그 중에서 54억 m³만이 식수용 물이다.¹⁹⁾

독일은 인구의 98%가 17849개의 상수도 시설을 운영하는 6655개의 물공급사업자에 의존하고 있다. 폐수처리는 10273개의 폐수처리시설을 운영하는 약 8000개의 회사가 있다. 따라서 독일에는 인구 1백만명당 88개의 물공급사업자가 배당되어진다. 하지만 60%에 해당하는 물의 양은 3.6%의 물공급사업자가 공급하고 있다. 반대로 4500개의 물공급사업자는 50명에서 3000명 사이의 주민을 대상으로 물을 공급하고 있다. 전체 물의 약 8.2%가 여기에서 공급되어진다.²⁰⁾ 용수공급원이 부족한 지역에 대해서는 지방자치단체의 협조나 범국가적으로 설립된 조합이 지역 혹은 유역권간의 송수관 시설을 통해 공급한다.

대다수 사업자의 소유권은 지방자치단체에 속한다. 즉 물공급사업자의 85%는 공법상 형태로 운영된다. 물공급사업자의 15%는 사법상의 조합이다. 단지 사업자의 1.6%만이 완전한 개인 소유이다.

최근에는 물공급 또는 폐수처리에 대하여 소수참여자 또는 기한이 정해진 운영계약의 형태로 이관시키는 경향을 보이고 있다. 원인으로서는 구 동독지역 내에 새로운 물공급시설의 건설이나 개조로 인한 재정압박, 재정상태가 불안함에도 불구하고 지방자치단체에 전문요원과 폐수정화기술에 대한 요구 등을 들 수 있다. 독일의 경우 인구의 94.6% 폐수를 정화하고 있다.²¹⁾ 시설개선이나 현대화를 위하여 향후 10년간 1000억에서 1500억 유로의 비용을 필요로 한다.

폐수처리시설에 필요한 금액은 약 25억 유로의 물공급비용을 상회한다. 공기업이 지방자치단체가 경제적 손실에 대한 보증을 근거로 사영업자보다 필요한 재원충당에 대하여 유리한 조건에 있지만, 지방자치단체는 종종 정치적 결정으로 인하여 필요한 재원을 조달할 수 없는 경우도 있다. 지방자치단체는 재정수입을 위하여 지분의 처분이 허용되기도 한다.

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

최근에는 물공급과 폐수처리체계가 하나의 연결된 시스템에 의하여 이루어지는 다원적

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

20) 자세한 내용은 Evers, H.-J. u.a. (Fn. 19), S. 11.

21) Verband kommunaler Unternehmen e.V. Köln. www.trinkwasser.de

이익전략이라는 방법이 새로이 모색되고 있다. 다원적 이익전략(Multi-Utility-Strategie)이란 물, 가스, 전기, 폐수, 쓰레기, 통신, 열에너지, 건물관리 등의 여러 사업을 하나의 기업이 사업의 체계화를 통하여 비용절감이라는 시너지 효과를 달성하는 것을 의미한다.²²⁾ 베를린물(Berlinwasser)이라는 기업이 이러한 사업의 대표적인 예다.

민영업자가 상하수도 서비스를 공급하는 현상이 증가하고 있지만, 식수공급의 경우 시장접근성은 여전히 제한적으로 이루어진다. 독일연방헌법재판소의 판결에서처럼 물은 공공재의 성격을 지니고 있으므로 물 산업과 관련한 구체적인 규제는 여전히 주의 관할에 놓여 있다. 따라서 물 산업에 참여하는 민영업자는 카르텔법상 남용금지 조항에 따라 물 행정청의 감독을 받게 된다.

2) 식수공급에 대한 지방자치단체의 권한

식수공급은 란트크라이스와 게마인데(Gemeinde: 시·읍·면 단위행정구역)가 자치행정권을 가진다(기본법 제28조 제2항). 대다수의 주에서 식수공급에 대하여 이러한 지역행정단위의 자치를 인정하지만, 몇몇 주의 수법은 물공급의무를 직접 규정하고 있다. 물공급조직에 대한 자치행정권의 핵심적 요소는 물공급구조와 합병 및 사용강제에 대한 자유로운 선택이다.

조직고권에 대한 권한은 자가공급 및 외부공급, 공법적 및 사법적 사용질서, 공급조건의 형성과 공급보장을 위한 조치 사이의 자유로운 선택을 포함한다.²³⁾

베찌르크는 조제로써 냉각용수, 공업용수, 식수와 물의 자가 수요를 위하여 사용강제를 도입하는 것을 인정한다. 이 경우 지역행정단위는 시설에 대하여 결정적인 영향을 지니고 있어야 한다.

베찌르크는 주법상의 규칙에 배치하지 아니하는 한 식수공급을 위임할 수 있다. 식수공급이 자치단체의 권한에서 연방의 입법권으로 옮겨가는 결정적인 기준은 지역행정단위가 인가계약기간동안 공급조건의 내용에 대하여 특정한 영향을 중단한 경우이다. 즉 게마인데(Gemeinde)가 그 재산권을 유보 없이 완전히 민간투자자에게 위임한 때, 민간사업자가 공공물공급사업 지분을 50% 이상 가질 때, 민간사업자가 공공물공급사업 지분의 25%를 보유하고 투자와 물공급가격에 영향을 미치는 경우이다.

대체로 베찌르크와 같은 지역행정단위에서는 하천수 보호를 위하여 물관리법, 주 수법 규정, 건강과 관련한 식수법령을 독자적·효율적으로 이행하는 역할을 하지 못한다. 독일

22) 자세한 내용은 Evers, H.-J. u.a.(Fn. 26), S. 13

23) Evers, H.-J. u.a.(Fn. 19), S. 16 f.

에서 하천수의 관리나 안전한 식수공급을 위하여 중요한 규정을 확정하고 관철해 내는 것은 주의 물행정청과 보건청의 임무에 해당한다.

3) 식수공급시 가격 감독

식수공급이 공기업에 의하여 이루어지는 경우에 게마인데는 구매자와 함께 그 사용관계가 공법적으로 형성되는지, 각주의 자치단체조세법에 따른 사용료와 분담금을 부여할지 또는 민법상의 보수를 요구할지에 대하여 선택할 수 있다.²⁴⁾

식수가격은 일반적으로 가격법의 기본원칙(적정가격, 평등대우, 등가성)을 준수하는 식수공급회사와 게마인데 대표에 의하여 확정된다. 공법에 근거하여 정해진 식수가격은 각 주의 지방자치단체의 감시에 놓이게 되다. 반면에 私法상의 보수는 카르텔법상의 남용에 해당하는지에 대한 감독을 받게 된다. 카르텔행정청에 의한 남용통제의 경우에 비교되는 회사의 보수는 공급지역에 따라서 구분된다. 이 경우 공급지역의 水文지질학, 지리학상의 특별성이 가격의 차별성에 대한 근거로써 의미를 갖게 된다.²⁵⁾

식수공급회사가 과도한 보수의 징수가 불가피하다는 것을 명백히 논증하지 못하는 한, 카르텔행정청은 가격할인을 요구할 수 있다.

공법상의 가격결정에 대하여 소비자는 행정재판소에 이의를 제기할 수 있다. 사법상 보수에 대한 소송은 민사소송절차에 따른다.

4) 식수법령(Trinkwasserverordnung)의 주요 내용

식수법령(Trinkwasserverordnung)은 식수의 미생물학적, 화학적, 기타 특성에 대한 범위를 규율한다. 동 법령은 식수를 오염시키고 식수의 특성에 지속적으로 영향을 미쳐서 화학물질의 집중이 최소화로 유지되도록 극소화 규정과 같은 일반적 청구를 포함한다. 이에 대한 계량은 보건청에서 한다.

동법은 2001년 5월 21일 연방보건소비자보호식품농업부에 의하여 ‘사람이 마시는 물의 질에 관한 법령’(이하 식수법령)으로 제정되었다.²⁶⁾ 식수법령은 물관리법이 아닌 2000년 7월 20일의 전염병예방법(Infektionsschutzgesetz)과 식품및필수품목법(Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz)에 근거한다.²⁷⁾

식수법령을 제정하게 된 동기는 기본법에서 도출된다(기본법 제74조 제1항 제19호와 제20

24) Evers, H.-J. u.a.(Fn. 19), S. 18.

25) Evers, H.-J. u.a.(Fn. 19), S. 19.

26) BGBl I S. 959.

27) Bekanntmachung v. 9. 9. 1997 (BGBl I S. 2296).

조). 그럼에도 불구하고 식수법령의 관련규정들은 중요한 수리관련성을 내포하고 있다.²⁸⁾ 동시에 식수법령은 유럽공동체의 식수기본지침(Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG)을 반영하고 있다. 식수법령의 역사적 발전과 강화는 1975년 독일식수법령을 살펴보면 분명하다.²⁹⁾

이 법령은 비소, 납, 질산염, 수은 등 11개의 변수에 대한 한계를 확정하였다. 또한 식수는 평균이 없어야 한다(식수법령 제1조 제1항). 위생학적 또는 경찰에 의한 위험예방과 전염병 방지의 최소기준에 관한 요구사항을 준수해야 한다. 1975년 법령은 인체에 위험요소가 없거나, 다른 방법으로 식수공급이 이루어질 수 없을 경우에 예외적으로 화학물질이 포함되는 것을 허용하기도 한다.

1986년 10월 1일에 효력이 발생한 식수법령은 식수의 특성(제1조-제4조: 병원체, 이산화염소잔여물, 지정화학성분, 방사성물질, 화학적 혹은 다른 예방변수의 제거), 식수의 정수(제5조, 제6조), 식품사업에 대한 물의 특성(제7조), 식수공급시설소유자와 사업자의 의무(제8조-제17조), 위생학적 측면에서 보건청(Gesundheitsamt)의 감시(제18조-제22조), 화학물질의 한도(시설 2와 4) 등을 주요 내용으로 하고 있다.

독일식수법령의 제정 당시 입법자는 유럽공동체법체계를 완전히 계수하지 않았다. 따라서 독일식수법령에는 급한 경우에 발생할 수 있는 모든 변수에 대한 예외사항의 가능성이 배제되었다.

하지만 2001년 5월 21일의 독일의 식수법령은 유럽공동체물기본방침의 이행에 그 중점을 두고 있다. 특히 2001년 식수법령은 사람이 사용할 수 있는 물의 특성에 대한 일반적 요구사항에 대하여 규율하고 있다(제4조). 즉 병원균으로부터 자유로워야 하고, 마시기에 적당하고, 깨끗해야 한다. 이러한 요구사항은 취수, 정수 또는 물공급 시에 일반적으로 승인된 기술규칙이 준수되고, 의심스러운 물은 2001년 식수법령에서 정하는 최소한의 요구사항(제5조에서 제7조)을 충족시켜야 한다.

3. 폐수처리세법(Abwasser abgabengesetz)

1) 기본원칙

윤곽규범으로서의 연방물관리법을 근거로 연방입법자는 하천수의 오염방지를 위한 폐수 배출세법을 제정하였다. 동 법률은 1978년 1월 1일부터 효력이 발생하였지만, 조세의무는 1981년 1월 1일부터 단계적으로 발생하도록 하였다.

28) 지하수의 특성과 식수취수의 관계에 대하여 환경보소서 2000, BT-Drucks. 14/3363, Tz 604 ff.

29) TrinkwV v. 31. 1. 1975 (BGBl I S. 453).

동법은 하천수 오염에 대하여 높은 처리비용을 부과함으로써 하천수 오염을 저지하는 것을 입법목적으로 한다. 즉 동법은 폐수배출의 원인제공자가 그들에 의해 야기된 하천수 오염에 대한 비용을 부담한다는 기본원칙에 충실하고 있다.³⁰⁾ 폐수배출세는 사업자의 운영비의 한 요소로써 자리 잡게 되었다. 따라서 하천수를 오염시키고 이에 대한 비용부담에서 자유로웠던 상황은 사라지게 되었다. 이는 폐수배출세가 환경정책적 조종장치로써 기능하게 되었음을 의미한다.

폐수처리세로 인한 경제적 효과는 폐수처리시설의 건립, 폐수정화기술의 지속적 발전, 오염없는 생산절차의 진행, 폐수배출로부터 자유로운 상품을 생산함에 있다.³¹⁾

2) 주요 내용

폐수처리세법은 연방입법권자와 주 입법권자의 정치적 타협의 산물이며, 폐수처리세법의 이행을 위하여 필요한 규정은 주의 특별법령에 있고, 부분적으로는 州수법 규정에 있다. 동법은 수차례의 개정을 통하여 확장되었으며, 입법자는 유해성에 대한 평가원칙을 현대화하였다.

법의 주요내용은 다음과 같다.

폐수처리과세에 대한 이의제기와 취소소송은 유예효력을 갖지 않는다(폐수처리세법 제12a 조). 또한 폐수유입에 대한 조건에 대하여 연방차원의 개입이 강화되었다. 동법은 수리보호를 위한 출자와 함께 폐수배출을 줄이는 경제적 활성화를 장려하고 있다.

동법에 의하여 원칙적으로 물의 사용은 모두 허가나 특허취득을 필요로 한다. 즉 폐수 방출에 대하여 연방행정기관이 최소한도청구액을 규정할 것을 예고했고, 이 청구액은 일반적으로 공인되는 기술수준에 부합해야 한다. 각 주는 입법권을 이용하여 취수에 대한 부과세를 신설했다. 이는 농업종사자들에게 보상금으로 지불되고, 부분적으로는 물을 절약하는 사용자들에게 보조금으로 지불된다.

폐수처리세는 지속적으로 증가하여 제3차 개정폐수처리세법 이래로 손해단위별 90마르크까지 달했으나, 1997년 1월 1일의 제4차 개정폐수처리세법에서는 70마르크(2002년 1월 1일부터 35.79 유로로 변동)로 고정되었다(동법 제9조 제4항).

동법은 1991년 1월 1일부터 구동독지역에도 효력이 발생했다. 늦어도 1993년 1월 1일 까지 동법은 모든 폐수유입에 대하여 적용하도록 하였으나, 구동독에 속하는 주들은 입법 미비로 법을 적용할 수가 없었다. 이러한 상황은 1996년 2월 8일 브란덴부르크 주에 폐수

30) Salzwadel, Studien zur Erhebung von Abwassergebühren, 1972, S. 52 f.

31) Breuer, R., (Fn. 3), S. 17.

처리세법이 도입될 때까지 계속되었다. 현재 폐수배출세법의 폐지를 주장하는 견해도 있지만, 다수는 이 부과세가 지속적으로 발전하고, 연방의 다른 새로운 윤곽법규처럼 상응하는 개정을 통하여 규칙과 부과세법의 조정도구로 발전되어야 한다고 주장한다.

3. 합성세제법(Das Wasch- und Reinigungsmittelgesetz)

화학성분에 관한 특별법은 하천수 보호라는 목표에 기여한다. 특히 1975년 8월 20일의 합성세제의환경친화성에관한법률(이하 합성세제법)이 여기에 해당한다.³²⁾ 동법은 하천수에 직접적인 유해물질유입에 대한 것이 아니라 합성세제유통에 대한 경제적 문제점에 대하여 규율한다. 원칙적으로 합성세제의 사용 후 자연관리, 생수공급과 관련한 하천수 성질에 대한 침해, 폐수처리시설 운영에 대한 침해가 중지되어야 한다(동법 제1조 제1항). 이러한 원칙은 유기물질의 분해(동법 제3조), 합성세제의 환경친화성에 대한 인광물질용량의 최대사용량(동법 제4조), 내용물 규제(동법 제5조)에 관한 법규범 및 행정규칙에 의하여 구체화되었다. 하천수보호라는 목적에 기여하지만 동법은 연방이 경제법적 근거(기본법 제74조 제11호)에 의하여 관할하고 있다.

VI. 나오는 말

독일의 수법은 그 수문환경과 밀접한 연관성이 있다. 독일은 물이 풍부한 나라이기 때문에 정교한 수법을 필요로 할 것 같지 않지만, 오히려 물관리 정책을 제대로 이행할 수 있도록 근거를 제공하는 상세한 수법을 가진 나라이다. 이는 환경정책을 최우선시하는 독일의 정책이 오랫동안 수법에 반영된 결과라 할 수 있다.

물론 독일의 수법과 우리나라의 수법을 단순 비교하는 것은 무리이다. 그러나 독일의 수법이 우리에게 시사하는 바는 수질오염과 환경재해에 대하여 법적으로 미리 대응하는 것을 고려한 점이라고 할 수 있다. 특히 환경정책전문가위원회제도의 도입으로³³⁾ 독립적

32) Bekanntmachung v. 5. 3. 1987(BGBl I S. 2785).

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

인 물관리정책의 방향을 제시하는 것은 장기적인 물관리정책의 수립이라는 측면에서 우리나라도 그 도입을 생각해 볼만하다. 또한 라인강수질개선계획은 중국의 산업화정책으로 인한 해수 오염으로 나날이 피해가 증대되고 있는 우리의 현실을 고려해 볼 때 그 해결을 위한 국제적인 대응방안의 새로운 모델을 제시해 주기도 한다. 전 세계적으로 환경재해로 인한 피해가 증가하고 있는 현실에서 독일의 수법에서의 대응방안을 살펴보는 것은 의미 있는 일이라 아니할 수 없다.

우리나라에서도 홍수피해 등 물로 인한 피해 또는 물의 중요성이 나날이 더해가도 있는 때에 수리정책을 올바르게 이행하기 위해서는 규제중심법인 현행 하천법의 몇 개 조항만으로는 부족하다고 하겠다. 따라서 수리권 설정, 허가, 등록, 기준과 절차, 수리권 취소, 분쟁해결 등을 규정하고 수리정책을 체계적으로 이행하기 위한 수리권법을 제정하거나 물관리 기본원칙을 천명하는 물기본법의 제정이 시급하다.³⁴⁾

주제어: 연방물관리법, 환경보호, 수리권, 수질오염, 물공급, 폐수처리, 수질개선계획

34) 같은 의미에서 이상돈, “우리나라 수리권제도 정비를 위한 연구”, 『중앙법학』 제5집 제1호, 2003, 16면.

【참 고 문 헌】

權寧星, 「헌법학원론」, 법문사, 2004.

이상돈, “우리나라 수리권제도 정비를 위한 연구”, 「중앙법학」 제5집 제1호, 2003.

Breuer, R., Öffentliches und privates Wasserrecht, 3.Aufl. München 2004.

Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar 7.Aufl. 1998.

Gellermann, Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, 1994.

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

Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000.

Horster, Die Zulassung von Mineralöl-Pipelines, Diss. jur. Bonn 1969.

Kloepfer, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Schriften zum Umweltrecht, 1994.

Salzwadel, Studien zur Erhebung von Abwassergebühren, 1972, S. 52 f.

Wolf, Umweltrecht, 2002.

【Zusammenfassung】

Zum Wasserrechtssystem in Bundesrepublik Deutschland

Kwon, Hyung Dun

Das Wasserwirtschaftsrecht ist bis in die jüngste Vergangenheit ein Feld vielfältiger Reformbestrebungen und gesetzgeberischer Aktivitäten gewesen. Dahinter steht das Bemühen, der Gewässerverschmutzung entgegenzuwirken und den Schutz der Gewässer zu verbessern. Das Wasserwirtschaftsrecht ist dabei als Teilgebiet des Umweltrechts begriffen und weithin umgestaltet worden.

Im wesentlichen hat das 7. Änderungsgesetz zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie gewässer- und immissionsbezogene Anforderungen und Bewirtschaftungsinstrumente in das WHG eingefügt. Mit dem Abwassergesetz hat der Bundesgesetzgeber die allgemeine öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung für die Gewässer instrumentell ergänzt. Und die Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch ist von den Bundesministerien für Gesundheit sowie für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft erlassen worden. Die Berücksichtigung des wasserrechtssystem in Bundesrepublik Deutschland wäre für die administrative und juristische Praxis in Korea wirklich bedeutsam.