

# 수자원 보호법제에 관한 소고

- 중심으로 -

형 섭\*

## 대

- I.
- II. 수자원관리에 관한 법적 기초
- III. 지하수 보호 및 이용에 관한 법체계
- IV. 나가며: 요약 및 시사점

## 국문초록

, 독일과 마찬가지로 온화하고 풍족한 자연환경을 기반으로 기적에 비견되는 급속한 경제성장(‘한강의 기적’)을 이루었으나 그 부작용으로 인해 수자원에 대한 심대한 오염의 야기와 더불어 생태계의 균형파괴, 인간의 생명과 건강에 심각한 위해를 발생시켰다. 따라서 예전의 수자원관리정책의 초점이었던 경제개발을 보조하는 수자원개발, 하천관리기능에서 오늘날에는 보다 진전되어 수질보전과 수생태계관리에 맞추어져 환경기준이 설정되고 그 관리가 이루어질 필요가 있다. 그러나 수자원관리에 관한 현행 법령은 매우 다양하게 구성되어 있고, 그 관할배분도 다원화되어 있다. 즉, 수량관리기능은 국토해양부·해양수산부가 담당하고 있고, 수질관리기능은 환경부가, 하천관리는 국토교통부가, 수생태계관리는 환경부가 담당한다. 특히 지하수와 관련하여서는, 현행법에 의하면 국토교통부가 지하수관리기본계획, 지하수의 조사 및 개발·이용, 지하수의 보전, 관리 및 지하수영향조사 등을 담당하고 있는 반면, 환경부는 지하수질 보전을 담당하고 있다. 그리고 지하수관련 업무는 국토교통부(개발·이용), 환경부(수질관리), 안전행정부(온천 및 비상급

\* 한밭대학교 글로벌융합학부 교수, 법학박사

), 농림축산식품부(농업용 관정), 소방방재청(소방급수시설), 국방부(군사용 지하수시설) 등으로 다원화되어 있어 지하수자원의 효율적 관리가 사실상 이루어지지 않고 있다.

특히 지하수의 수질과 수량의 관리가 분리되어 있어 적절한 지하수관리에 어려움이 있기에, 양 기능을 하나의 기관에서 수행하거나 통합적 관리를 보장하는 제도적 장치가 마련되어야 하고, 나아가 지표수와 지하수의 영향관계를 고려할 때 이를 통합적으로 규율하는 수자원관리제도의 필요가 있다. 더욱이 지하수 업무를 전담하는 조직이 없다보니 각 부처의 업무 중 일부로 취급됨으로써 지하수에 대한 종합적인 조사·이용·보전체계가 미비하여 지하수관리시스템이 전반적으로 미흡하다고 평가할 수 있다.

독일의 경우 연방은 단일한 수자원관리법을 제정하여 통일적인 수자원정책의 수립에 근거를 제공하고, 그 수자원정책은 연방환경자연보호핵안전부의 담당부서(수자원국)를 중심으로 이루어지고 있다. 더불어 연방환경청은 종합적 수자원관리기능을 하기보다는 일종의 연구기관으로서 주로 수질오염과 관련된 기준 및 기타 항목을 제시하고 수자원관련 조사와 연구를 주요업무로 수행하고 있다. 그에 비해 수자원정책의 실질적인 집행은 각 주 정부의 독자성을 인정하여 주 환경부와 그 하부기관인 지방자치단체의 수자원청이 담당하고 있다. 그러므로 지하수를 포함한 수자원 관리에 관해서는, 법체계상으로 법령에 근거하여 연방정부가 제시하는 기준이나 정책을 각 주의 환경관련 부서들이 집행하거나 각 주의 경우 개별 수법(水法)을 제정하여 연방법률과 조화를 도모하고 있고, 행정체계상 각 주의 환경관련 부서들은 연방정부의 명령이나 감독을 받지 않으며 주 정부에게는 지역 상황에 맞는 수자원보호에 관한 법제의 수립과 제안이 허용된다. 따라서 이러한 사례를 참고하여 우리의 경우에도 수자원의 종합적 관리와 병행하여 지하수의 경우 보전을 위한 통합관리하는 전담조직을 운영하거나 기능적 통합을 보장하며, 동시에 그 법령체계를 정비함으로써, 중앙정부와 지방자치단체 사이의 임무의 효율적인 분배를 통하여 보다 체계적인 법적·제도적 체제를 구축해야 할 것이다.

## I.

수자원은, 유럽의 다른 나라에 비해 여러 국제하천이 영토를 가로지르고 그

동서방향의 운하로 연결되어 있으며 산지가 많은 남부와 서부에 충분한 강수량이 있는 등 하천수와 풍부한 지하수를 근간으로 매우 좋은 여건을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 수역의 발달은 독일 전 국토에 풍족한 지하수를 공급하고 있고, 국민은 식수 중 70%를 지하수에서 공급받고 있을 정도로 유럽에서도 독일은 지하수를 가장 많이 사용하는 국가에 속한다. 1960년대 '라인강의 기적'이라 불리는 급속한 경제성장의 부작용이 환경에 대한 위협으로 작용하였고, 이에 대한 우려로 이후 환경 및 수자원정책의 거시적 목표 아래 수자원을 비롯한 환경에 대한 관심과 투자가 지속적으로 이루어졌다.

예전부터 물의 이용은 부분적으로나마 국가형성을 위한 조건으로 참작되었으며<sup>1)</sup>, 충분한 물의 공급을 포함하는 수자원관리에 대한 규율은 줄곧 공동체의 주요한 임무에 속하였다<sup>2)</sup>. 오늘날 산업사회에서 물이라는 매체와 관련하여 명백히 체감되는 영향력을 고려할 때 현재의 수자원보호의 상황은 복잡한 출발점에 놓여 있다고 할 수 있다. 다시 말하자면 과거에는 지표수보호의 경우 현저하고 분명한 성과를 목표로 설정할 수 있었던데 반해, 오늘날 하천과 해안에 도달하는 영양물질과 유해물질은 불분명한 오염원(농업, 교통)과 분명한 오염원(Punktquellen) (공장시설, (하수)정화시설)의 복합적인 원인을 통해서 여전히 너무나 많이 존재하고 있기 때문이다<sup>3)</sup>. 더불어 최근에는 원자력발전소로 인한 열오염(Wärmebelastungen)에 대한 하천의 민감한 반응과 방사능으로 인한 수역의 오염도 주된 관심사가 되고 있다.

지하수의 오염은 환경적 이유로 직접적인 식수공급의 위험으로 직결되기 때문에 독일에서는 지하수의 관리를 매우 엄격히 하고 있으며, 리스크예방차원에서 전 국토의 11%를 수질보호구역으로 설정하고 있다. 지하수자원에 대해서는 그 자체의 과도한 추출에서 뿐만 아니라 농업적 부영양화<sup>4)</sup>의 결과로 질산염, 염화물, 인산염에 의한

1) Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, § 13 Rn. 4 .

2) BVerfGE 15, 1, 15 참조.

3) Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 4. Aufl., 2012, § 11 Rn. 2.

4) 부영양화(eutrophication)란 호수, 연안 해역, 하천 등의 정체된 수역에 오염된 유기물질(질소나 인)이 과도하게 유입되어 발생하는 수질의 악화현상을 의미한다. 폐쇄적 수역에 영양물질이 다량 유입되면 녹조류의 번식이 과도하게 일어나게 되고 이 녹조류가 수역을 부패시켜 썩게 만든다. 이러한 부영양화에 의한 손실을 방지하고 이를 정상화하기까지는 수 년이 걸리는데, 그 이유는 썩은 유기물질들이 영양물질을 물속에 다시 방출시켜 영양물질이 풍부한 부영양 조건을 지속시키기 때문이다. 그러므로

인한 위험이 존재한다. 강줄기를 끈게 하는 것, 강주변의 습지를 건조하게 하는 것, 상부구조물에 의해 경관을 막는 것을 비롯한 수리공학적 조치들은 개울과 강을 포함한 하천의 특성에 중대한 영향을 미치고<sup>5)</sup> 근래 더욱 증가된 홍수의 원인으로 작용하고 있다<sup>6)</sup>. 따라서 수자원보호법의 현대적인 입무설정은 마찬가지로 매우 복잡한 실정이다.

본고에서, 수자원관리에 관한 법적 기초(II)에서는 수자원에 관한 유럽법과 독일기본법의 근거와 연방 및 주의 입법관할을 우선 검토하고, 지하수 보호 및 이용에 관한 법체계(III)에서는 연방법차원에서 연방수자원관리법과 지하수보호명령, 주법차원에서 주의 수법(水法), 지하수의 개발 및 이용, 지하수보호 관리조직을 살펴봄으로써 지하수체계에 관한 부족한 연구를 보완하는 토대를 마련하고 더불어 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 관한 법적 기초

수자원보호에 관한 법은 특히 공법에 속한다<sup>7)</sup>. 공익에 기여하는 입무로서 수자원의 이용은, 오늘날의 관점에서는 일부영역에서 민영화 및 자유화 경향의 고려하에 놓여 있으며 사법을 수단으로 겨우 포괄적으로 극복될 수 있다<sup>8)</sup>. 그러나 수자원보호의 현재 시스템에 대한 기본요건은 지난 십년에 걸쳐 비로소 만들어졌는데, 이제까지 물에 대한 분산된 재산권과 공물로의 지속적인 확인을 비롯하여 수많은 사적 및 공적 권리를 제한함으로써 물이라는 매체의 부족함을 고려하였다<sup>9)</sup>. 따라서 주관적 권리의

부영양화를 방지하기 위해서는 질소와 인의 유입을 줄여야 한다. 두산백과 참조(네이버 지식백과).

5) Erbguth/Schlacke, § 11 Rn. 2. 참조.

6) 독일 수자원보호의 계속적인 상황에 대해서는 환경문제전문가위원회(Sachverständigenrat für Umweltfragen; SRU)의 2012년 환경보고서(Erich Schmidt Verlag) 19편을 비롯하여 SRU, Umweltgutachten 2008, Tz. 541 ff. ; ders., Umweltgutachten 2004, Tz. 374 ff. ; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003, § 8 Rn. 2 ff. 참조.

7) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., 2000, § 17 Rn. 13.

8) BVerfGE, 58, 300, 304 참조.

9) Erbguth/Schlacke, § 11 Rn. 3.

주요한 물이용은 허가행위에 의해 종속하게 되었고 공법적 이용질서에 속하게 되었다<sup>10)</sup>. 그리고 수자원은 법도그마적으로 공물인데, 수로의 경우 공물의 일반사용(Gemeingebrauch)의 문제인 반면, 그 경제적 이용에 관련하여서는 공물의 특별사용(Sondergebrauch)이라고 할 수 있다<sup>11)</sup>.

유럽연합지침의 근거규범과 더불어 독일기본법(Grundgesetz)은 제72조 제5호(경합적 입법)와 제89조 제3항(수로행정등)<sup>12)</sup>에서 수자원에 대한 연방과 주의 관할권을 규정하고 있다. 이를 연방차원에서 구체화한 법이 바로 물에 관한 기본법이라 할 수 있는 ‘연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz)’이라고 할 수 있다. 이 법은 연방의 기본법률로서 수자원이용에 관한 기본적인 규정을 제시하고 있다.

## 1. 규율

유럽연합이사회는 수자원에 관하여 수많은 규정들을 지침의 형태로 공포하였다. 여기에는 특히 수자원의 허용된 오염의 한도를 규정하는, 특정이용에 대한 질적 요구를 다음과 같이 규정하고 있다.

- 식수획득에 대한 지표수의 질적 요구에 대한 1975년 6월 16일 유럽경제공동체지침(75/440/EWG), 후에 유럽공동체의 물기본지침(2000/60/EG)에 의해 폐지
- 욕수(浴水)의 질에 대한 1975년 12월 8일 유럽경제공동체지침(76/160/EWG), 후에 욕수(浴水)의 품질에 대한 2006년 2월 15일 유럽공동체지침(2006/7/EG)에 의해 대체
- 음용을 위한 물의 품질에 대한 1998년 11월 3일 유럽공동체지침(98/83/EG, 일명 ‘식수지침’)
- 기타 위험물질의 배수로부터 수자원의 보호를 내용으로 하는 지침 등<sup>13)</sup>

10) 발전에 대해서는 Sparwasser/Engel/Voßkuhle, § 8 Rn. 46 ff.

11) Sparwasser/Engel/Voßkuhle, § 8 Rn. 50 ff.

12) 기본법 제89조 (3) 수로의 행정, 확장 및 신설에 있어 치산치수(Landeskultur)와 수리(Wasserwirtschaft)의 필요는 주와의 협의에 의하여야 한다.

중에서 수자원정책의 영역에서 공동체의 조치에 대한 기본질서의 제정에 관한 2000년 10월 23일 유럽공동체지침(Richtlinie 2000/60/EG, 물기본지침)<sup>14)</sup>은 유럽과 독일의 수법(水法)의 광범위한 개정을 요구하였다<sup>15)</sup>. 이 지침의 맥락에서 유럽연합은 공동체 수자원의 지속적인 이용에 관한 투명하고, 효율적이며 통일성있는 법적 작용 형식을 제정하였다. 그 밖에 유럽연합의 2006/118/EG지침<sup>16)</sup>은 물기본지침(Richtlinie 2000/60/EG)과 함께 그 부속지침으로서 특히 지하수의 수질향상에 목표를 두고 있다.

## 2. 근거와 입법관할

수자원보호에 대한 기초는 이제까지 기본규범인 연방수자원관리법(구법, WHG)<sup>17)</sup>과 동법률을 시행하기 위하여 공포된 주 수법(州水法)이었다. 그러므로 수자원관리에 대한 독일기본법상 입법체계는 연방법률에서 그 내용의 대강만을 정하고 각 주(州)가 세부적 내용을 규정하는 이른바 ‘골격입법(대강입법, Rahmengesetzgebung)’ 체계였다. 그러나 2006년 연방주의개혁<sup>18)</sup>의 결과로 이루어진 기본법의 개정을 통해 수자원

13) Richtlinie 76/464/EWG( 2006/11/EG지침에 의해 폐지), 80/68/EWG(지하수보호지침), 91/271/EWG, 91/676/EWG, 2000/60/EG(물기본지침), 2005/35/EG, 2006/113/EG, 2006/118/EG(지하수지침), 2008/56/EG(해수전략지침), 2008/105/EG 등.

14) Richtlinie 2000/60/EG, EU-Wasserrahmenrichtlinie, EU-WRRL.

15) Seide/Rechenberg, ZUR 2004, 213; Breuer, NuR 2000, 541; ders., NVwZ 1998, 1001; Fassbender, NVwZ 2001, 241; Bosenius, NVwZ 1998, 1039; Knopp, ZfW 1999, 257; Seidel, UPR 1998, 430.

16) 2006/118/EG지침은 독일 연방 전체의 통일적인 지하수 보호를 위하여 2010년 11월 9일 법규명령형식의 ‘지하수의 보호에 관한 명령(Verordnung zum Schutz des Grundwassers, GrwV; 이하 ‘지하수보호 명령’)이 새로이 제정되었다.

17) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts i. d. F. der Bekanntmachung v. 19. 8. 2002, BGBl. I, S. 3245, zuletzt geändert durch Gesetz v. 22. 12. 2008, BGBl. I, S. 2986, aufgehoben durch Gesetz v. 31. 7. 2009, BGBl. I, S. 2585.

18) 독일 연방제개혁은 계속 미결과제로 남아있었는데, 협력연방주의에서 기인한 공동결정이라는 울타리에서 탈출을 목표로 2003년 ‘연방체계 근대화를 위한 연합위원회가 설립되면서 그 실태가 풀리기 시작하였다. 초기의 성과에도 불구하고 핵심사안에 대해 해결책 도출에 실패하였으나 2005년 9월 18일 보수당인 기독교민주연합/기독교사회연합(CDU/CSU)이 집권당이었던 사회민주당(이하 사민당)과 대연정을 구성하면서 연립정권의 출현으로 독일 연방주의의 근대화는 동 위원회의 권고안을 바탕으로 다시 논의되기 시작하였다. 위원회에 대한 지지덕분에 큰 폭의 개혁이 이루어져 개정 기본법은 2006

대한 기본입법권한이 연방의 경합적 입법권(Konkurrierende Gesetzgebung)으로 바뀌었다<sup>19)</sup>. 2010년 2월 28일까지 연방수자원관리법이 기본법률로서 독일기본법 제125b조 제1항 제1문<sup>20)</sup>에 따라 계속해서 존속하였으나<sup>21)</sup> 2010년 3월 1일 이후로는 환경법전(Umweltgesetzbuch)의 좌초 후에 2009년 환경법개혁의 일환으로 2009년 7월 31일에 제정된 수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz, WHG)<sup>22)</sup>이 적용된다. 연방은 동법을 가지고 연방통일된 수법의 규율을 위하여 기본법 제125b조 제1항 제3문<sup>23)</sup>에 따라 용인된 가능성을 활용하고 동시에 유럽공동체의 홍수지침(Hochwasserrichtlinie 2007/60/EG)<sup>24)</sup>의 요구를 독일법으로 전환하였다. 그러나 2010년의 수자원관리법은 주들에 의해 독자적인 규율로 구체화된 영역들, 가령 폐수처리 시설과 같은 분야를 포함한다(연방수자원관리법 제60조 제4항)<sup>25)</sup>.

9월 1일 발표되었는데, 이 개혁안은 입법부의 권한을 효과적으로 배분하며 연방정부의 상원과 하원 사이의 비효율적인 제도적 중복을 줄이고 또한 앞서 언급한 유럽적 역량을 향상시키는 수정안을 골자로 한다. 그러나 협력적 연방주의의 권한배분은 쉽지 않아서 연방정부는 핵심 입법 역량을 주정부에 다시 양도하지도 않았고 주정부는 주요 공동결정분야에서 행사하는 거부권을 포기하려 하지 않았다. 최종타협안으로 주정부는 전통적으로 행사해 왔던 공동결정권한을 포기하는 대신, 민간서비스 분야의 수당이나 연금규제 등 소소한 정책결정에서는 독점적 권한을 부여받았다. 당해 개혁안의 중요한 변화는 아마도 주정부가 사냥, 환경보호 혹은 공간 디자인 같은 몇몇 사안에 있어 연방정부와 다른 일탈적 법안을 통과시킬 수 있는 권리를 처음으로 가지는 것이라고 할 수 있다. 공동합의가 필요한 경우 연방 하원은 국가 차원의 입법 시스템을 적절히 시행하겠다는 동의를 전제로 하기 때문에 전통적인 협력 연방주의의 원칙에도 부합한다. 따라서 개혁의 두 가지 큰 목적은 연방정부와 주정부간 적절한 권력분배와 독일 전역에 실시되던 법과 규정을 각 주에 맞게끔 효율적으로 시행하지는 것이지만 현재는 과도기적으로 개혁으로 인한 혼란이 남아있다.

19) 이에 대해 비판적인 견해로는 Koch/Krohn, NuR 2006, 673; Ginzky/Rechenberg, ZuR 2006, 344.  
20) 기본법 제125b조 제1항 제1문과 제2문: 동법 제75조의 근거로 2006년 9월 1일까지 유효하게 제정되었고 이 시점에 연방법으로서 제정될 수 있었던 법은 연방법으로 계속 적용된다. 연방주들의 입법에 관한 권한과 의무는 그 한도 내에서 남아있다.

21) 이에 대해 Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 14 Rn. 3 참조

22) BGBl. I, S. 2585, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetz vom 8. 4. 2013, BGBl. I, S. 734.

23) 기본법 제125b조 제1항 제3문: 제72조 제3항 제1문에서 열거된 영역에서 주들은 제72조 제3항 제1문 제2호, 제5호와 제6호의 분야에서 연방이 2006년 9월 1일부터 자신의 입법관할권을 사용할 수 있고 그 한도내에서, 제2호와 제5호의 경우 늦어도 2010년 1월 1일부터, 제6호의 경우 늦어도 2008년 8월 1일부터 그 법률과 상이하게 결정할 수 있다.

24) Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken vom 23. 10. 2007.

25) Erbguth/Schlacke, § 11 Rn. 9.

기본법에 있어서 수자원보호를 위한 근거규정과 더불어 이를 포함한 환경문제 일반에 대한 관할권을 연방과 주의 입법권한으로 나누어 살펴본다.

### (1) 관할

기본법에 따르면 환경에 관한 법률의 공포에 대해서 연방은 독점적으로 내지 경험적으로 관할권을 가진다.

#### ( ) 전속적 입법권한

기본법에 따르면 연방에 입법권한이 부여되지 않는 영역에 대해서는 주 정부가 입법권을 가지며(제70조 제1항), 연방과 주 사이의 관할의 획정은 전속입법과 경합입법에 관한 기본법의 조항에 따라 정하여진다(동조 제2항)<sup>26)</sup>. 반대로 연방의 전속적 입법영역에서는 연방법률이 명시적으로 주 정부에게 권한을 위임한 경우 일정 범위 내에서만 입법권이 허용된다(제71조)<sup>27)</sup>.

명시적인 입법권한(기본법 제71조, 제73조)은 원자력법을 제외<sup>28)</sup>하고는 환경보호의 영역에서 연방에게 주어지지 않지만, 경우에 따라 부속적 권한이 나올 수 있다<sup>29)</sup>.

#### (나) 경합적 입법권한: 수자원관리 등

경합적 입법영역에서 주(州)는, 연방이 그 입법권한을 법률로써 행사하고 있지 않은 동안 그리고 그 범위 내에서 입법권을 가지는데(제72조)<sup>30)</sup>, 기본법 제74조에서는

26) 제70조 (1) 주(州)는, 이 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 한, 입법권을 가진다. (2) 연방과 주(州) 사이의 관할의 획정은 전속적 입법과 경합적 입법에 관한 이 기본법의 조항에 따라 정해진다.

27) 기본법 제71조 (전속적 입법) 연방의 전속적 입법영역에서 주는 이에 대하여 권한이 연방법에서 명시적으로 수여되는 경우 내지는 수여되는 한에서만 입법에 관한 권한을 가진다.

28) 기본법 제73조(전속적 입법사항) 제1항 제14호. (1) 연방은 다음의 사항에 대하여 전속적 입법권을 가진다: 14. 평화적인 목적으로 원자력에너지의 생산 및 이용, 이 목적에 기여하는 시설의 설치 및 운영, 원자력에너지의 방출 또는 전리된 방사선의 경우 위협의 방지, 방사능물질의 제거

29) 가령 기본법 제73조 제1항 제5호 통상조약과 해외 상품교역 (예, 국제적 중보호협약의 범주내의 살아있는 동물, 동물사체, 동물일부 등의 수입금지); 제6호 항공교통, 제6a호 연방철도 (교통시설의 환경에 대한 부정적 영향의 방지에 관한 규율); 제11호 연방목적물 위한 통계 (예, 환경통계법(UStatG).

분야를 열거하면서 제32호에서 '수자원 관리'를 언급하고 있다. 이것이 수자원 관리에 관한 기본법상의 근거규정이라 할 수 있다. 다만 제72조 제3항에 따르면 수자원관리에 대하여, 소재 또는 시설관련 규정들을 제외하고는 주는 자신의 수법(水法)을 통하여 연방의 법령들과는 상이하게 규율할 수 있다.

구체적으로 연방은, 기본법 제74조<sup>31)</sup> 제1항 제1호, 제11호, 제12호, 제17호, 제18호, 제19호, 제20호, 제21호 내지 제23호, 제24호, 제26호 그리고 2006년 연방주의개혁 이후 제28호, 제29호, 제30호, 제31호, 제32호에서 환경보호를 지향하는 경합적 입법권한을 행사한다. 특히 제32호는 수자원관리에 대하여 연방의 경합적 입법권한의 행사를 규정하고 있다.

30) 제72조 (경합적 입법) (1) 경합적 입법영역에서 주(州)는, 연방이 그 입법권한을 법률로써 행사하고 있지 않은 동안 그리고 그 범위 내에서 입법권을 가진다.

31) 본문에 언급된 각호의 내용을 간략히 보자면 기본법 제74조 (경합적 입법사항) (1) 경합적 입법권은 다음의 영역에 미친다.

1. 민법, 형법, 법원조직, 재판절차(미결구금집행법제외), 변호사, 공증인과 법률상담
11. 폐점시간, 요식업, 게임장, 전람회, 박람회, 전시회 및 시장법을 제외한 경제(광업, 공업, 에너지경제, 수공업, 영업, 상업, 은행 및 주식제도, 사법상의 보험제도)에 관한 법
12. 경영구조, 근로보호 및 직업소개를 포함한 노동법과 실업보험을 포함한 사회보험제도
17. 농·임업생산의 진흥(경지정리법 제외), 식량확보, 농·임산물의 수출입, 원양어업과 연안어업 및 연안보호
18. 도시건축의 토지거래, 토양법(개발부담금법 제외), 주택보조금법(Wohngeldrecht), 과거부채지원법(Altschuldenhilfegesetz), 주택건축보조금(Wohnungsbauprämienrecht), 광산노동자주택건축법(Bergarbeiter wohnungsbaurecht)과 광부정착법(Bergmannssiedlungsrecht)
19. 인간과 가축 모두에게 위험하거나 전염성이 있는 질병에 대한 조치,...
20. 식품법...
21. 대양 및 연안항해와...
22. 도로교통...
23. 연방철도가 아닌 철도, 산악열차 제외
24. 폐기물경제, 대기보전(Lufteinhaltung)과 소음방지(행동과 관련된 소음으로부터 보호제외)
26. 인간의 인공수정...
28. 사냥제도(수렵)
29. 자연보호와 자연경관보호
30. 대지의 분배
31. 공간질서
32. 수자원관리

(2) 관할<sup>32)</sup>

## ( ) 전속적 입법권한

포함한 국가권한의 행사는 기본법에서 다른 규정을 두거나 별도로 허용하지 않는 한, 주(州)의 관장사항이다(제30조)<sup>33)</sup>. 환경법의 규율이 흠결된 특수한 경우 행정조직의 규율, 보충적으로 적용되는 경찰법 및 질서법에 대한 주의 관할은 환경보호의 이해를 위하여 중요하다고 볼 수 있다. 예를 들어 이른바 Altlasten<sup>34)</sup>의 경우, 이는 특히 수역 및 토양의 질에 대한 현실의 위험에 영향을 주고 있으므로 관련된 전문법률로서 입법화하여 많은 연방주들은 Altlasten 규율을 그 자신의 폐기물법 및 토양보호법에 받아들였다.

## (나) 경합적 입법권한

경합적 입법영역에서 주들은, 연방이 어떠한 결정적인 규율을 정하지 않는 한 그리고 그 범위에서 항상 규율권한, 즉 입법권한이 있다. 연방주의개혁의 결과로 주(Länder)들은 소재 또는 시설관련 규정들을 제외하고 수자원관리에 관하여 연방의 법령들과 상이하게 주(란트)수법(水法)(Landeswassergesetz; LWG)으로 규율할 수 있다(제72조 제3항 제5호)<sup>35)</sup>.

32) 골격입법(대강입법)의 영역에서는 주들은 스스로 보충적 규율을 할 권한이 있었고, 또한 이는 의무라고 할 수 있지만(구 기본법 제75조 제3항), 현재는 폐지되었다.

33) 기본법 제30조 국가권한의 행사와 국가임무의 수행은 당해 기본법이 달리 규율하지 않거나 허용하지 않는 한 주들의 사항이다.

34) 유해한 토양변화를 불러일으킬 수 있거나 개인이나 공공에 위험을 야기할 수 있는 오래된 폐기물매립 적재지 및 입지를 말한다. 이민효외 4인, 토양지하수환경, 2006, 408면.

35) 기본법 제72조 (3) 연방이 자신의 입법관할을 행사한 경우에, 주(州)는 다음의 사항에 관하여 법률로 그에 상이한 규정을 둘 수 있다:

5. 수자원관리(소재 또는 시설 관련 규정들은 제외);

이 분야의 연방법은, 연방상원의 동의를 얻어 달리 정함이 없는 한, 빠른 경우에도 공포된 지 6개월 후에 시행된다. 제1문의 분야에서 연방법과 주(州)법의 관계에 있어서는 각 신법(新法)이 우선한다.

### III. 보호 및 이용에 관한 법체계

#### 1.

##### (1) (WHG)

###### ( ) 수자원관리법의 개요

대한 기본법의 규정을 구체화한 법이 바로 물에 관한 기본법틀이라 할 수 있는 ‘연방수자원관리법(WHG)’<sup>36)</sup>이다. 당해 법률은 연방의 수자원이용에 관한 근본적인 규정으로 1957년에 제정되어 그 사이 몇 차례의 전면개정을 거쳤으며 2010년 3월 1일부터 발효되었다. 현행 연방수자원관리법은 제1장 모든 수자원에 대한 총칙 규정(제1조에서 제5조), 제2장 수자원(지표수, 연안수, 해양수, 지하수)의 관리에 관한 규정(제6조에서 제49조), 제3장 수리(wasserwirtschaftlich)에 관한 특별규정(제50조에서 제95조), 제4장 손해배상·조정에 관한 규정(제96조에서 제99조), 제5장의 감독규정(제100조에서 제102조), 마지막으로 제6장의 과태료 및 종결규정(제103조에서 제106조)으로 구성된다. 나아가 각 주의 영역에서는 이를 좀 더 구체화시키는 주의 수법(水法)이 존재한다<sup>37)</sup>.

###### (나) 목적과 대상

연방수자원관리법의 목적은 제1조에 따르면 지속적인 수자원관리를 통하여 물을 자연계(Naturhaushalt)의 구성부분으로서, 인간의 삶의 토대로서, 동물과 식물을 위한 삶의 터전으로서 그리고 이용가능한 자원으로 보호하는 것이다. 보호목적의 수행지침은 지속가능성원칙(Nachhaltigkeitsgrundsatz)이다<sup>38)</sup>. 따라서 관리의 구체적인 목표는 그에 합당하게 물의 생태적 균형을 지키거나 복원하며, 주민과 경제에 완벽하게 수자원을 공급하고 나아가 모든 다른 수자원기능(어업, 휴양, 에너지공급, 해운 등)이

36) 22) 참조.

37) 각 주의 수법은 전반적으로 연방수자원관리법의 기본 틀을 유지하면서 세부적 사항에서 연방법틀이 위임한 구체적 내용들을 별도로 규정하고 있다. 아래 ‘III 2. 주 법률’ 참조.

38) 나아가 그 이유에 대해서는 BR-Drs. 280/09, S. 149.

발전의 의미<sup>39)</sup>에서 보장되는 수자원관리질서를 제정하는 것이다<sup>40)</sup>. 수자원관리의 대상은 연방수자원법이 적용되는 수자원이다. 수자원이란 동법 제2조 제1항에서 지표수, 연안수, 지하수 또는 그 일부를 의미하고, 해양수에는 제3조 제2a호에 의하면 단지 제23조와 제45a조 내지 제45i조가 적용된다<sup>41)</sup>.

( ) 지하수에 관한 규율

지하수에 대해서는 연방수자원관리법 제2장 제4절의 제46조에서부터 제49조까지<sup>42)</sup>에서 규정한다. 더불어 제23조 제1항 제1호~제3호 및 제8호~제12호에 근거하여 지하수보호명령을 제정하여 규율하고 있다.

1) 지하수의 개념

이미 언급한 바와 같이 연방수자원관리법은 적용대상인 ‘수자원’으로 지표수, 연안수, 지하수를 들면서(제2조 제1항), 개별 개념을 정의하고 있다(제3조)<sup>43)</sup>. 이에 따르면 지하수(Grundwasser)란 직접 토양과 접하거나 지하에 있는 포화대(Sättigungszone)내의 지표 아래 있는 물의 총체라고 정의한다(제3조 제3호).

더불어 지하수의 개념으로 독일 공업표준규격인 DIN(Deutsche Industrie Normen)<sup>44)</sup> 제1장 Nr. 4. 2에서 규정하고 있는 개념이 많이 원용되고 있는데<sup>44)</sup>, 이에 의하면 지하수란 “지각의 공동(空洞)을 채우고 있는 지하 지층의 물로서 그 움직임이 중력에 의해 결정되는 물”을 말한다. 하지만 이러한 개념규정은 규범적인 개념이

39) 목표설정은 연방수자원관리법의 제7차 개정에서 추가되었다.

40) Erguth/Schlacke, § 11 Rn. 16; Kloepfer, Umweltrecht, § 13 Rn. 49 ff. 참조. 연방수자원관리법 제35조에서 에너지생산 과 수자원보호 및 수산자원보호라는 생태적 이해를 상호간에 조화시키는 연방영역에서의 수력이용에 대한 규정이 있다. 이에 대해 비판적인 견해로는 Reinhardt, NVwZ 2011, 1089.

41) 연방수자원관리법 제2조 제1a항 제1문.

42) 연방수자원관리법 제46조(허가를 요하지 않은 지하수이용), 제47조(지하수의 관리목표), 제48조(지하수의 보전), 제49조(토양조사).

43) 지표수(oberirdisches Gewässer)란 지속적으로 또는 간헐적으로 하안(Bett)으로 유입되거나 머물거나, 또는 수원(Quelle)으로부터 원시적으로 유출되는 물을 말하고(제3조 제1호), 연안수(Küstengewässer)란 해안선(Küstenlinie)또는 지표수와 해양의 경계선과 연안해양(Küstenmeer)의 해양쪽 경계선 사이의 해양을 뜻한다(제3조 제2호). 그 밖에 제2a호가 추가되어 해양수를 정의하고 있다.

44) Hölting, Hydrologie, 5. Aufl., 1996, S. 12 참조.

때문에 지하수와 관련된 법적 개념으로 직접 인용되기에는 부적합하고, 오히려 연방수자원보호법상 개념정의나 헌법재판소가 밝힌 “인위적이지 않은 지하-지층의 모든 물”이라는 표현이 더 적합하다고 판단된다<sup>45)</sup>.

## 2) 관리의 목표

연방수자원관리법 제47조 제1항에 따르면, 지하수는 ①수량의 상태, 화학적 상태의 불리한 변경이 방지될 수 있도록, ②인간활동에 기한 모든 심각하고 지속적인 유해물질 집적의 증대경향이 전환될 수 있도록, ③양호한 수량상태 및 양호한 화학적 상태가 유지 또는 달성될 수 있도록 관리되어야 한다. 특히 지하수의 채취(취수, Grundwasserentnahme)와 지하수의 형성(Grundwasserneubildung)간의 균형이 확보될 수 있도록 한다<sup>46)</sup>.

## 3) 지하수 보전에 관한 규정

연방수자원관리법은 제48조에서 지하수보전에 관한 규정을 두고 있다. 동조 제1항에 따르면 지하수로의 물질의 운송 및 유입에 대한 허가는, 오로지 지하수상태가 불리하게 변경될 수 없는 경우에만 허용된다. 또한 어떠한 요건 하에서 제1문에 따른 요구사항이, 특히 유해물질의 유입제한의 관점에서, 충족된 것으로 판단되는지는 동법 제23조 제1항 제3호에 따른 법규명령<sup>47)</sup>을 통해 확정될 수 있다. 당해 법규명령은 연방하원의 동의를 요하는데, 연방정부가 법령안을 제출한 후에 연방하원이 회기 내 3주안에 동의를 거부하지 않는다면, 동의된 것으로 본다. 또한 제2항에 의하면 물질이 누적되거나 침전된 경우에는 지하수상태의 불리한 변경을 할 수 없다. 수송관을 통해 액체와 가스를 운송하는 경우에도 마찬가지고, 제1항 제2문 내지 제4문은 이에 준용한다.

## 4) 지하수와 수자원보호구역

실제적으로 지하수로부터 많은 양의 식수를 공급받고 있는 독일의 경우, 지하수를

45) BVerfGE 58, 300.

46) 상세한 내용은 아래의 'III 1 (3) 지하수의 관리원칙' 참조.

47) 지하수보호명령 등 포함, 지하수보호명령에 관해서는 이하 '(2) 지하수보호명령' 참조.

·이용하는 지역에 대해 엄격한 보호를 하고 있는 바, 대부분 이 지역을 수자원 보호구역<sup>48)</sup>으로서 상수원보호구역(Trinkwasserschutzgebiet)<sup>49)</sup>으로 설정하고 있다<sup>50)</sup>. 상수원보호구역 지정의 가장 큰 이유는 지하수를 수질오염물질로부터 보호하기 위해서이고, 또한 폐수나 건축행위로부터 지하수에 부정적인 영향이 끼치지 않도록 하기 위해서이다. 상수원보호구역의 구체적인 확정절차에 대해서는 대부분 주의 법률로 규정하고 있는데, 개별적이고 구체적인 검증을 거쳐 법규명령을 통해 확정된다. 수자원보호구역으로 확정되면 일정한 행위제한이 이루어지며 수인의무가 부과되므로<sup>51)</sup>, 그 확정절차에 엄격한 주민참여가 요구되고 있다. 다만 이러한 행위제한으로 인한 재산상의 피해에 대해 명문의 손실보상규정을 두고 있다(제52조 제4항)<sup>52)</sup>.

(2)

( ) 근거지침: 유럽연합물기본지침

유럽연합 회원국들과 독일은 유럽연합물기본지침(Richtlinie 2000/60/EG, EU-Wasserrahmenrichtlinie, EU-WRRL)<sup>53)</sup>을 통해 지하수수질향상을 위한 조치를 세우고자 계획, 시행하였다. 이후에도 지하수의 수질향상을 위한 여러 지침들(Richtlinie

48) 확정에 대해서는 연방수자원관리법 제51조 제1항에서 규정한다. 이에 따르면 공공 복리를 위한 필요한 경우에는 특히 다음과 같은 목적을 위해 주정부는 법규명령으로 수자원보호구역을 지정할 수 있다. 첫째, 현재 또는 장래의 공적 물공급을 위해 수역을 악영향으로부터 보호, 둘째, 지하수의 집적(anreichern) 또는 셋째, 강수의 유해한 유출 예방 및 토양구성부분, 비료, 농약이 수역으로 유입되는 것을 예방하기 위함이다. 이때 법규명령에서 수익자(begünstigte Person)는 지정되어야 한다. 주정부는 제1문에 따른 권한을 법규명령을 통해 다른 주행정관청에 위임할 수 있다.

49) 연방수자원관리법 제51조 제2항에 따르면 상수원보호구역(식수보호구역)은 일반적으로 인정된 기술규칙에 따라 여러가지의 보호규정들에 의해 존(구역)들로 세분화되어야 한다.

50) 베를린주의 경우 전체 면적 890km<sup>2</sup> 중 약 1/4에 해당하는 250km<sup>2</sup>가 16개의 상수원보호구역으로 지정되어 있다.

51) 연방수자원관리법 제52조 제1항에 따르면 수자원보호구역에서는 다음의 행위가 제한된다. 첫째, 특정한 행위의 금지 또는 제한, 둘째, 특정한 조치에 대한 토지 소유자·이용권자의 수인의무이다.

52) 연방수자원관리법 제52조 (수자원보호구역) (4) 제1항에 따라 발급된 허가 또는 승인, 제2항에 따라 발급된 허가의 이의에 대하여 그리고 내용규정 및 부대규정의 사후발급에 대해서는 관할 수자원청의 신청에 기초하여 제1항의 경우 계획확정관청이, 제2항의 경우 광업관청이 결정한다. 마찬가지로 제3항은 적용된다.

53) 지하수의 보호와 보전에 대한 내용을 규정한다.

2006/118/EG )이 결정, 시행되었다. 이와 같은 유럽지침에는 2015년까지 지하수의 양호한 수질상태 및 화학적 상태를 위해 노력한다는 목표를 규정하고 있다<sup>54)</sup>. 당해 유럽연합 지침들은 전환입법에 의해서나 스스로 독일을 비롯한 회원국의 국내법에 반영된다.

지하수의 수질오염과 수질저하에 대비하기 위해 마련된 2006/118/EG지침은 2000/60/EG지침의 부속지침으로서의 성격을 가진다. 왜냐하면 2000/60/EG지침은 지하수의 보호와 보전에 대한 일반적인 규정을 담고 있고, 2006/118/EG지침은 특히 수질오염과 수질저하에 대비하여 지하수를 보호하는 규정을 담고 있기 때문이다<sup>55)</sup>. 2006/118/EG지침은 2007년 1월 16일에 발효되었고, 이는 독일연방 전체의 통일적인 지하수보호를 보장하고자, 법규명령의 형태로 국내법으로 그 내용에 상응하게 전환되었다. 그 결과 2010년 11월 9일 지하수의 보호에 관한 명령(법규명령)인 'Verordnung zum Schutz des Grundwassers(GrwV; 이하 지하수보호명령)'<sup>56)</sup>이 새로이 채택되었고, 2010년 11월 16일부터 발효되었다.

( ) 지하수보호명령의 구체적 내용

지하수보호명령에서는 지하수 상태의 검사, 판단·분류, 감독 및 기준들을 규정하고 있으며 지하수에서 유해물질농도가 증가하는 경향의 전환, 조사를 위한 기준을 정하고 있다. 그 밖에도 지하수로의 유해물질의 유입을 막거나 한계치를 정하거나 지하수상태의 수질저하를 막기 위한 조치들을 실행해야 한다. 지하수보호명령의 개요는 다음과 같다.

- 제1조 정의
- 제2조 지하수체(Grundwasserkörper)의 규정 및 서술
- 제3조 위험한 지하수체

54) 관한 연방환경자연보호핵안전부(BMU)의 홈페이지 자료 참조.

55) 연방물관리법과 지하수에 관한 법규명령은 언급된 두 개의 유럽연합지침에 따라 국내법으로 전환된 규정들이다.

56) BGBL. I S. 1513. 이로써 1997년 3월 18일 이래로 존재하던 기존의 지하수에 관한 법규명령은 폐지되었다.

## 제4조 정량적인 지하수상태의 평가(Einstufung)

- 제5조 지하수의 화학적 상태의 판단기준
- 제6조 지하수의 화학적 상태의 조사
- 제7조 지하수의 화학적 상태의 평가
- 제8조 완화된 목표로써 지하수체 결정
- 제9조 지하수의 정량적 화학적 상태의 감독
- 제10조 유해물질농도가 증가하는 경향과 경향전환(Trendumkehr)<sup>57)</sup>
- 제11조 추가적인 경향조사
- 제12조 지하수상태 및 경향의 표시
- 제13조 지하수로의 유해물질유입의 방지 및 제한을 위한 조치
- 제14조 지하수이용의 경제적 분석
- 제15조 발효, 실효
- 별표 (1. 지하수체의 설명, 2. 한계수치, 3. 지하수의 정량상태의 감독, 4. 지하수의 화학적 상태와 유해물질추세의 감독, 5. 분석수단, 실험의 요구와 감독결과의 판단, 6. 증가하는 추세의 조사, 추세전환의 조사, 7. 유해물질과 유해물질군목록, 8. 기타 유해물질과 유해물질군의 목록)

## (3) 관리원칙

위에서 언급하였듯이 연방수자원관리법 제47조는 지하수 관리의 목표, 즉 관리원칙을 천명하고 있는데, 이는 유럽연합의 물기본지침(EG-WRRL) 제4조의 내용을 독일 국내법으로 전환시킨 것이다. 이 지침은 유럽연합의 물정책을 포괄적으로 규정하고 있는 지침으로 이미 1979년 공포된 지하수지침<sup>58)</sup>을 한층 발전시킨 내용을 담고 있다. 또한 제47조의 지하수 관리원칙은 비단 지하수에만 관련되는 원칙이 아니라 유럽연

57) 수량적 상태와 화학적 상태가 유지되거나 보전되어야 하고, 유해물질농도가 증가하는 추세는 전환되어야, 즉 감소되어야 한다. 양호한 수량적 상태를 위해서 지하수채취와 지하수 형성 사이에는 균형이 보장되어야 한다. 별표6에 따른 경향이 나타나게 된다면, 관할행정청은 이러한 경향을 바꾸기 위하여 필요한 조치를 취한다.

58) 유럽공동체지침 80/68/EGW.

물기본지침 제1조가 그 목적에서 표명하고 있듯이 하천수, 연안수, 지하수 등 모든 수질의 보호를 위한 총체적 전략에 해당하는 조항이다. 이에 따르면 다음의 관리 목표를 규정하고 있다.

( ) 수질저하의 금지

연방수자원관리법 제47조 제1항 제1호는 이른바 수질저하의 금지원칙을 천명하고 있는데, 이에 의하면 지하수는 그 취수량과 화학적 상태에 부정적 영향을 미치는 변경이 발생하지 않도록 관리되어야 한다. 이는 지하수의 개발·이용과 관련하여 지하수의 부정적인 변형이 발생하지 않아야 한다는 것을 의미하며, 특히 그 지하수의 수량과 수질에 변화가 발생하지 말아야 한다는 것을 의미한다. 이 원칙은 지침 제4조 제1항 b) i)에 규정된 “모든 지하수원으로서의 오염물질의 유입을 금지시키고 수질상태의 저하를 금지시켜야 한다”는 내용을 재규정한 것으로, 여기서 ‘관리’되어야 한다는 의미는 지하수의 상태에 영향을 미칠 수 있는 모든 형태의 사업이 중지되어야 한다는 것을 말한다. ‘부정적 변형’의 의미는 기존의 상태와의 관계에서 지하수의 수량적 화학적 상태가 악화되는 것을 말한다. 그리고 지하수의 ‘양적 상태’라 함은 지침 제2조 제26호에서 규정하고 있듯이 직·간접적인 취수를 통한 지하수원 전체범위가 축소되는 것을 의미한다. 즉 지하수원의 범위의 확대는 큰 문제가 되지 않지만 그 규모가 축소되는 것은 금지하여야 한다는 것이다. 화학적 상태에 대한 기준으로는 별표에 제시된 여러 변수들이 제시되고 있다.

(나) 유해물질예방으로의 방향전환

연방수자원관리법 제47조 제1항 제2호는 “모든 인위적 활동으로 인해 영향을 미치는 유해물질의 지속적인 증가를 억제하도록 지하수가 관리되어야 한다”는 이른바 방향전환의 원칙(Trendumkehr)을 천명하고 있는데, 이는 지침 제4조 제1항 b) ii)의 내용을 재규정한 것이다. 즉 폐기물처리, 공장가동, 교통, 건축행위 등과 같은 인위적 활동으로 인하여 유해물질이 지하수에 유입되지 않도록 예방되고, 그 유해물질의 농도가 점진적으로 감소되도록 관리하여야 한다는 것이다.

( ) 지하수 이용에 있어서의 양적 균형

제47조 제1항 제3호에서 “지하수는 양호한 수량적 상태와 화학적 상태가 유지되고 도달되도록 관리되어야 하고, 지하수의 채취와 지하수의 형성 사이에는 균형이 보장되어야 한다”는 이른바 양적 균형의 원칙(Quatitatives Gleichgewicht)을 천명하고 있다. 즉 지하수는 지하수 채취와 그로 인한 유실로부터 지하수가 원상태로 보존될 수 있는 균형을 유지할 수 있도록 관리되어야 한다는 것인데, 이와 같은 지하수의 지속적 유지는 같은 조항에서 언급하고 있는 양호한 수준의 지하수량의 확보와 밀접한 관련이 있다. 이는 “지하수는 적정량의 취수량과 화학적 상태가 균형적으로 유지되고 보존될 수 있을 정도로 관리되어야 한다”는 지침 제4조 제1항 b) ii)를 재규정한 것이다.

‘양호한 수량적 상태’라 함은 지침 제2조 제28호에서 규정하고 있듯이 ‘수년간의 장기적인 채취로 인해 활용가능한 지하수원이 고갈되지 않도록 지하수면을 유지하고 있는 상태’를 의미한다. 그리고 ‘양호한 화학적 상태’는 수질오염물질의 농도와 관련하여 그 화학적 성분의 용해도가 별표에서 규정하고 있는 한계치를 초과하지 않은 상태를 의미한다. 특히 지하수의 형성에 앞서 그 채취가 일방적으로 과도하게 이루어져 그 불균형이 발생한 경우, 그로 인한 피해는 즉시 발생하기 보다는 시간적 흐름이 한참 진행된 이후 다양한 방식으로 발생하기 때문에 예방책으로써 균형이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

## 2. 법률

### (1) 수법(水法)

연방수자원관리법에 대응하여 독일의 모든 주는 각각의 ‘수법(水法, Wassergesetz)’을 가지고 있으며, 이 법에서 지하수의 이용 및 제한에 대한 내용을 포함한 모든 수자원에 대한 내용을 규정하고 있다. 예컨대 Bayern주는 바이에른 수법(BayWG), Berlin주는 베를린 수법(BWG), Hessen주는 헤센 수법(Hessisches WG)이라는 명칭으로 각각의 수법을 제정·운영하고 있다. 각 주의 수법은 전반적으로 연방수자원관리법의

틀을 유지하고 있지만 세부적인 사항에서 연방법률이 위임한 구체적 내용들을 각자 별도로 규정하고 있다.

예를 들어, '바이에른주 수법'<sup>59)</sup>은 제1편 공통으로 적용되는 일반규정, 제2편 수자원의 관리에 관한 규정, 제3편 수리에 관한 특별규정, 제4편 수용, 손해배상 및 조정, 제5편 감독에 관한 규정, 제6편 관할과 절차에 관한 규정, 제7편 과태료, 제8편 종결 규정으로 구성되어 있다. '바덴뷔르템베르크주 수법'<sup>60)</sup>은 제1편(제1절 도입규정과 제2절 기본원칙, 관리, 수역단위), 제2편(수자원의 소유관계), 제3편(수자원의 이용, 유럽 공동체법과 국가간 협약의 전환, 광천보호, 물공급, 물저장, 댐과 폐수처리), 제4편(지표수 등의 유지, 해체, 자연적인 발전), 제5편(배수의 확보), 제6편(수자원감독, 건축 감시, 물의 위험), 제7편(강제의무), 제8편(손해배상), 제9편(관할 및 절차), 제10편(폐수처리부담금), 제11편(형벌 및 과태료규정), 제12편(경과 및 종결규정)으로 구성되어 있다.

이하에서 바이에른주의 경우를 들어 수자원영역에 적용되는 법령들을 설명한다.

## (2) 경우 수자원영역에 적용되는 법체계

수자원에 관한 법은 유럽공동체, 연방, 바이에른주의 법령들로 구성된다. 수자원에 대한 개별 영향을 주는 행위는 관청의 허가를 요한다. 특히 토지소유권이 수역을 이용할 수 있는 권한을 포함하지는 않는다(연방수자원법 제4조 제3항).

### ( ) 유럽연합(EU)

- 유럽연합 수자원정책(Wasserpolitik)
- 유럽연합 물기본지침(EG-Wasserrahmenrichtlinie)
- 유럽연합 만조리스크 관리지침(EG-Hochwasserrisiko-Management-Richtlinie)

59) Bayerisches Wassergesetz(BayWG) vom 25. 2. 2010, GVBl. 2010, S. 66, letzt geändert durch § 1 Nr. 41 Gesetz v. 8. 4. 2013, 174.

60) Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) Vom 20. 1. 2005, GBl. S. 219, zuletzt geändert durch Artikel 41 der Verordnung vom 25. 1. 2012, GBl. Nr. 3, S. 65, in Kraft getreten am 28. 2. 2012.

( ) 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)

수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz; WHG)

- 폐수(처리)부담금법(Abwasserabgabengesetz; AbwAG)
- 수자원협회법(Wasserverbandsgesetz; WVG)
- 폐수명령(Abwasserverordnung; AbwV)
- 지하수명령(Grundwasserverordnung; GRWV)

(다) 바이에른주(Freistaat Bayern)

- 바이에른수법(Bayerisches Wassergesetz; BayWG)
- 수자원에 위험물질에 처리시설 및 전문회사에 대한 명령(Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe; Anlagenverordnung - VAwS)
- 폐수부담금의 실행을 위한 바이에른법(Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes; BayAbwAG)
- 수자원조사를 위한 검사실험실의 허가에 대한 명령(Verordnung über die Zulassung von Prüflaboratorien für Wasseruntersuchungen; Laborverordnung - LaborV)
- 수경제의 사적 전문가에 대한 명령(Verordnung über private Sachverständige in der Wasserwirtschaft; Sachverständigen- verordnung Wasser - VPSW)

### 3. 개발 및 이용

독일에 있어서 수자원의 이용을 위해서는 일반적으로 허가(Erlaubnis) 또는 승인(Bewilligung)을 요하므로<sup>61)</sup>, 지하수를 개발·이용하고자 하는 경우에도 원칙적으로 허가는 필요하다. 예를 들어 누군가가 개천으로부터 물을 끌어오거나 저수하거나 또는 물질을 유입하고자 하는 경우가 그러하다. 다만 농·임업경제와 토양의 비옥함 유

61) 제2조는 특별히 다른 규정이 없는 경우 원칙적으로 지하수를 포함한 모든 수자원을 이용함에 있어서 허가를 요한다고 명문으로 규정하고 있다.

위한 원예의 목적으로 소량의 지하수를 인수하는 경우에는 허가를 요하지 않는다<sup>62)</sup>. 또한 수자원 또는 그 유역의 조성, 제거 내지 본질적인 변형은 소위 계획확정절차 또는 계획허가를 요한다<sup>63)</sup>. 수역 또는 수역으로부터 60m 이내의 건축시설은, 건축허가를 요하지 않는 경우라도 원칙적으로 연방수자원관리법 제36조, 바이에른수법 제20조에 따른 허가를 요한다.

#### (1) 허가

지하수에 대한 기본법률인 연방수자원관리법은 지하수에 대한 첫 번째 조문인 제4장 제46조 제1항에서 허가를 요하지 않은 지하수이용에 대해 규정하고 있는데, 이는 지하수의 개발·이용에는 허가가 필요하다고 규정하고 있는 동법 제2조에 대한 예외 규정에 해당한다<sup>64)</sup>. 이에 의하면 지하수를 개발·이용하고자 하는 경우 원칙적으로 허가가 필요하나, 가정용, 농업용, 기타 가축사육용으로 제공하거나 소량을 일시적으로 사용하기 위하여 지하수를 개발·이용하는 경우에는 허가가 필요하지 않다. 또한 농업, 임업, 조경업에 사용되는 토지의 관례적인 토양배수를 위한 목적으로 지하수를 개발·이용하는 경우에도 허가가 필요하지 않다. 더불어 목욕, 식수, 빙상스포츠 등과 같은 지상수역에서의 활동은 이른바 공물의 일반사용에 해당하기 때문에 수자원법상의 허가를 요하지 않는다<sup>65)</sup> 그러나 이러한 허가 면제는 지하수 이용이 결과적으로 지하수의 수질에 심각한 악영향을 끼칠 것으로 예상되는 경우에는 적용되지 않는다. 즉 수질오염의 위험성이 예상되는 상황에서는 지하수를 개발·이용함에 있어 어떠한 경우라도 행정청의 허가는 필수적이다.

연방수자원관리법 제46조 제2항은 강우(降雨)가 지하수로 방류되는 경우에 대해 규정하고 있는데, 이에 의하면 강우의 지하수로의 침투가 위해성이 없는 한 강우의 지하수로의 방류는 허가를 요하지 않는다. 이 규정은 특히 그동안 빗물 등의 강우를

62) 제46조; 바이에른주 수법 제29조.

63) 연방수자원관리법 제68조.

64) 따라서 이 조항은 가능한 한 좁게 해석되어야 하는 것이 타당하며, 관례의 입장도 동일하다. OVG Koblenz v. 22. 1. 1987 AS 21, 131 참조; ZfW 1988, 293.

65) 수자원관리법 제25조; 바이에른주 수법 제18조 참조

(Abwasser)의 개념으로 파악하고 이를 오염정화의 관점에서 접근하였던 그동안의 폐수처리정책에 대하여 방향을 전환하는 규정이다. 지금까지는 일반적으로 눈, 비 등의 강우를 폐수로 파악하고 이를 폐수종말처리장으로 보내 정화과정을 통해 공공수역으로 방류하는 것이 일반적이었으나, 자연적 수자원을 가능한 한 지하로 다시 방류시켜 부족한 수자원을 보충하려 한다. 여기에서 ‘위험성’이 구체적으로 무엇인지에 대해 연방수자원관리법이 명문으로 규정하고 있지는 않으나, 일부 주의 수법은 이에 대해 좀 더 구체적으로 규정을 정하고 있다.<sup>66)</sup>

## (2) 수법에 의한 허가

연방수자원관리법 제46조 제3항은 제1항의 허가 면제규정에도 불구하고 각 주 정부가 수법을 통하여 허가 면제를 허용하지 않도록 할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 제1항의 허가 면제대상인 가정용, 농업용, 기타 가축사육용의 범위를 넘어서거나 상업용의 목적으로 지하수를 개발·이용하는 경우에도 소량의 지하수를 일시적으로 사용하는 한, 각 주의 수법이 허가 면제를 허용할 수 있다고 규정하고 있다.

이와 같이 연방수자원관리법은 지하수의 개발·이용에 있어 동법의 규정과 다른 내용을 규정할 수 있는 광범위한 입법재량권을 주 수법에 부여하고 있다. 실제로 많은 각 주의 수법은 대부분 연방수자원관리법과 유사한 규정을 가지고 있으나, 어떤 경우에는 연방수자원관리법상 허가보다 훨씬 엄격하게 규정하기도 하고, 반대로 완화된 규정을 가지고 있기도 하다. 예컨대 헷센주와 튀링엔주 수법<sup>67)</sup>은 1000m<sup>3</sup>이상의 면적에서의 지하수 채굴의 경우에만 허가의무가 있다고 규정하고 있다. 그리고 각 주의

66) 노르트라인베스트팔렌주 수법 제51a조나 헷센주 수법 제44조는 방류의 위험성은 오염, 전담간격 및 토양상태 등의 정도에 의해 결정되는 것이며, 보다 구체적인 판단을 위해 각 주 정부에 이에 대한 입법권을 위임하고 있다. 베를린주 수법의 경우, 지하수의 오염을 야기하지 않고, 초목이나 수질에 부정적인 영향이 예상되지 않는 한, 강우는 원칙적으로 생명력 있는 자연 토양으로 침투될 수 있도록 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다(제36조 1항). 이를 위하여 관할 행정청은 법규명령으로 토지소유자에게 조치명령을 내릴 수 있다(제36조 2항). 베를린주 수법은 더 나아가 지하수의 움직임이나 성분에 직·간접적으로 영향을 줄 수 있는 모든 굴착행위의 경우에도 신고가 필요하다고 규정하고 있다(제37조).

67) 헷센주 수법 제44조와 튀링엔주 수법 제49조 참조.

그 내용을 법규명령을 통해 구체화시키고 있는데, 이 경우에도 바이에른주의 경우 법규명령이 특정 지역에만 효력이 미치고, 니더작센주의 경우 전체적으로 효력이 미친다. 한편, 베를린주 수법은 녹지를 포함한 비영리적 목적의 농업용 지하수이용은 원칙적으로 허가를 요하지 않지만, 수자원관리와 관계하여 필요한 경우에는 일정한 지역에 대하여 행정청이 허가를 요구할 수도 있다고 규정하고 있다<sup>68)</sup>. 그리고 허가가 필요하지 않은 일상적인 지하수 개발·이용의 경우에는, 지하수 취수 1달 전까지 관할 행정청에 신고를 하여야 하는데, 이 때 우물의 위치도, 침강 깊이 등의 관련 자료도 함께 제출되어야 한다. 행정청은 특별한 사유가 있어 부관이 필요하다고 인정되는 경우에는 신고가 접수된 이후에 조건, 부담 등의 부관을 확정할 수 있다<sup>69)</sup>.

허가발급에 대한 관할은 원칙적으로 크라이스(광역자치단체)행정관청, 즉 란트크라이스의 영역에서는 란트라츠암트(크라이스의 행정사무를 맡은 관청, 가령 군청에 해당) 내지는 도시지역의 경우 크라이스에 속하지 않은 도시에서 가진다.

### (3) 조사의무 및 통지의무

행정청은 지하수의 개발·이용에 대한 허가를 함에 있어서 반드시 사전에 지하수의 위생적 조건, 해당 지표면과 지하층 토양의 정화력, 지하수 오염의 가능성, 기타 지하수 성상의 부정적 변화가능성 등에 대하여 면밀히 조사하여야 할 의무가 있다.

또한 행정청은 지하수의 개발·이용에 대한 허가를 함에 있어 사후 적절한 방법으로 지속적으로 감독할 것임을 명시적으로 당사자에게 알려야 한다. 만일 관할행정청이 허가심사를 함에 있어 인, 주석, 카드뮴, 석유 등의 복합물질과 같은 제1그룹 위험물질이 국경을 초월한 인접 국가로부터 유입될 위험성이 크다고 판단한 경우, 해당 국가는 이를 즉시 유럽연합에 통지하고 관련 회원국과 이에 대해 협의하여야 한다.

68) 수법 제36조 제1항, 제2항.

69) 베를린주 수법 제36조 제3항.

#### 4. 위한 관리조직

##### (1)

지하수를 포함한 모든 수자원의 수질보전과 환경오염방지에 대한 총괄적 관리를 하는 행정관청은 연방환경자연보호핵안전부(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BMU)와 연방환경청(Umweltbundesamt für Mensch und Umwelt, UBA)이다. 연방환경자연보호핵안전부<sup>70)</sup>는 환경보호, 기후변화, 에너지, 핵안전관리 및 방사능처리, 수질·수자원·폐기물·토양보호, 화학물질, 자연보전 등의 역할을 수행한다. 또한 연방정부의 수자원관리법틀인 연방수자원관리법을 관장하고, 연방환경청과 연방자연보전청(BfN)을 감독하고 있다. 연방환경청<sup>71)</sup>은 기후변화와 에너지, 수자원 및 수질, 화학물질, 그리고 배출권 거래 등의 광범위한 업무영역을 가지면서 연방환경자연보호핵안전부의 지원기구로서 역할을 수행한다.

##### (2) 각 주의 수자원청(Wasserbehörde)

실질적으로 주 단위에서 규정하고 있는 세부적인 지하수 관련 법규의 구체적인 집행과 감독을 관장하는 행정관청은 주 산하의 수자원청(Wasserbehörde)이라고 할 수 있다<sup>72)</sup>. 다시 말해 당해 수자원청은 연방물관리법 및 이를 근거로 제정된 법규명령과 각 주의 수법이 규정하고 있는 물에 관한 구체적인 사항을 집행한다. 수자원청은 각 주의 권한 및 의무사항이 각 주별로 다소 차이는 있으나, 대체로 회피가능한 침해로부터 하천수를 보호, 침전물 내 유해물질 감소 등을 위하여 인허가, 지하수 감시, 수질위험물질로 인한 사고발생시 예방조치, 수질위험물질 시설감시, 수질오염을 유발하

70) 여러 부서 중 Division WA I 3은 지표수와 지하수보호를 담당하고 있다 (<http://www.bmu.de/bmu/organisation/organigramm/abteilung-wa/> 참조).

71) 연방환경청에서 지하수와 관련한 업무를 담당하는 부서는 Division II이다. 홈페이지 문서 참조 (<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info/uba-organisation.pdf>)

72) 환경보호의 영역에서 행정권한, 특히 법집행에 대한 권한은 기본법 제83조의 기본규율에 따라 우선적으로 주들에게 속한다. 기본법 제83조: 주(州)는, 이 기본법에서 달리 규정하고 있지 않거나 달리 규정하는 것을 허용하고 있지 아니한 경우, 연방법률을 자신의 고유사무로서 집행한다.

시설에 대한 정보수집에 관한 권한을 가진다.

연방정부가 마련한 제도와 정책은 주정부의 행정기관을 통하여 실행된다. 보통 주 정부 수자원기관, 광역자치단체 수자원기관, 기초지방자치단체 수자원기관 등의 3단계 수자원관리체계가 일반적이다. 주정부 수자원기관은 보통 주환경부로서 물관리의 전략수립과 하위기관의 감독을 담당하고 있어서 지역의 수자원관리를 실질적으로 총괄한다.

#### IV. : 요약 및 시사점

우리나라는 이른바 한강의 기적이라 불리는, 독일의 라인강의 기적에 비견되는 급속한 경제성장을 경험하였으나, 그로 인한 공업화·도시화는 폐수의 증가, 하천이나 상수원지역에 대한 심대한 오염을 야기했을 뿐만 아니라 생태계의 균형을 파괴하고 인간의 생명과 건강에 심각한 위해를 남겼다<sup>73)</sup>. 그런 측면에서 수자원관리정책의 초점이 이제까지 경제개발을 보조하는 수자원개발, 하천관리기능에 그쳤다면 오늘날에는 점오염원관리를 통한 산업폐수 등의 배출규제와 광역오염원(비점오염원)에 대한 관리를 중심으로 수질보전과 수생태계관리에 맞추어져 환경기준이 설정되고 그 관리가 이루어지고 있다<sup>74)</sup>.

수자원관리에 관한 현행 법령은 매우 다양하게 구성되어 있고<sup>75)</sup> 그 관할배분도 다원화되어 있다. 즉, 수량관리기능은 국토해양부·해양수산부가 담당하고 있고, 수질관리기능은 환경부가, 하천관리는 국토교통부가, 수생태계관리는 환경부가 담당한다.

73) 함태성, 환경법, 박영사, 2013, 397면 이하 참조.

74) 우리의 경우에도 종래의 수질환경기준이 '수질 및 수생태계 환경기준'으로 변경되었고, 그 방식으로 생물학적 평가기법이 새롭게 도입되었다. 박근성·함태성, 앞의 책, 399면.

75) 하천의 관리에 관해서는 하천법을 기본으로 하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법, 소하천정비법, 댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 기타 자연재해대책법, 수난구호법, 골재채취법, 뉘시어선업법, 유선 및 도선사업법, 내수면어업법, 수산업법, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 등이 제정되어 있고, 수자원의 오염방지를 위하여 수질·수생태계보전법, 하수도법, 먹는물관리법, 해양환경관리법, 가축분뇨관리법과 더불어 한국수자원공사법, 수도법, 한강수계법, 3대강 수계특별법 등이 시행되고 있다. 홍준형, 환경법특강, 박영사, 2013, 301면 이하, 각주6) 참조.

76). 특히 지하수와 관련하여서는<sup>77)</sup>, 현행 지하수법<sup>78)</sup>에 의하면 국토교통부가 지하수관리기본계획, 지하수의 조사 및 개발·이용, 지하수의 보전, 관리 및 지하수영향조사 등을 담당하고 있는 반면, 환경부는 지하수질 보전을 담당하고 있다. 그리고 지하수 관련 업무는 국토교통부(개발·이용), 환경부(수질관리), 안전행정부(온천 및 비상급수), 농림축산식품부(농업용 관정), 소방방재청(소방급수시설), 국방부(군사용 지하수시설) 등으로 다원화되어 있어 지하수자원의 효율적 관리가 사실상 이루어지지 않고 있다.

무엇보다도 지하수의 수질과 수량의 관리가 분리되어 있어 적절한 지하수관리에 어려움이 있기에, 양 기능을 하나의 기관에서 수행하거나 통합적 관리를 보장하는 제도적 장치가 마련되어야 하고<sup>79)</sup>, 나아가 지표수와 지하수의 영향관계를 고려할 때 통합적으로 규율할 필요가 있다. 이를 계기로 다시 한 번 효율성과 일관성이 있는 통합수자원관리제도를 위한 전제로서 기본법('물관리기본법' 또는 '수자원관리기본법')의 제정이 먼저 요구된다. 특히 지하수의 수질보호에 관해서는 지하수보전구역과 그 이용·개발에 대한 허가를 중심으로 운용됨으로써 지하수의 양적·질적 상태에 대한 지속적인 보호와 감독, 개선조치에 관한 규범이 부족하고, 더불어 지하수 업무를 전담하는 조직이 없다보니 각 부처의 업무 중 일부로 취급됨으로써 지하수에 대한 종합적인 조사·이용·보전체계가 미비하여 지하수관리시스템이 전반적으로 미흡하다고 평가할 수 있다.

독일의 경우 연방은 단일한 수자원관리법을 제정하여 통일적인 수자원정책의 수립에 근거를 제공하고, 그 수자원정책은 연방환경자연보호핵안전부의 담당부서(수자원국)를 중심으로 이루어지고 있다. 더불어 연방환경청도 종합적 수자원관리기능을 하기보다는 일종의 연구기관으로서 주로 수질오염과 관련된 기준 및 기타 항목을 제시하고 수자원관련 조사와 연구를 주요업무로 수행하고 있다. 그에 비해 수자원정책의

76) , 앞의 책, 302면 이하.

77) 지하수의 사법적 규제(상된관계)를 제외하고 공법적 규제에 관한 법률로는 지하수법, 먹는물관리법, 온천법, 수도법, 하천법 등이 있다. 박균성·함태성, 앞의 책, 466면 이하.

78) 지하수법은 지하수에 관한 일반법으로서 다른 지하수규제법이 있는 경우 우선 당해 법률이 우선 적용된다. 다만 지하수법 제14조에서 제16조는 다른 법률에 우선한다(동법 제4조). 그런 이유로 지하수에 관한 통일적인 법체계가 이루어지지 않고 있다는 비판이 있다. 박균성·함태성, 앞의 책, 467면

79) 박균성·함태성, 앞의 책, 480면 이하.

집행은 각 주 정부의 독자성을 인정하여 주 환경부와 그 하부기관인 지방자치단체의 수자원청이 담당하고 있다<sup>80)</sup>. 그러므로 지하수를 포함한 수자원관리에 관해서는, 법체계상으로 법령에 근거하여 연방정부가 제시하는 기준이나 정책을 각 주의 환경관련 부서들이 집행하거나 각 주의 경우 개별 수법(水法)을 제정하여 연방법률과 조화를 도모하고 있고, 행정체계상 각 주의 환경관련 부서들은 연방정부의 명령이나 감독을 받지 않으며 주 정부에게는 지역 상황에 맞는 수자원보호에 관한 법제의 수립과 제안이 허용된다. 따라서 독일의 경험을 참고하여 우리의 경우에도 수자원의 종합적 관리와 병행하여 지하수의 경우 보전을 위한 통합관리하는 전담조직을 운영하거나 기능적 통합을 보장하며, 동시에 그 법령체계를 정비함으로써, 중앙정부와 지방자치단체 사이의 임무의 효율적인 분배를 통하여 보다 체계적인 법적·제도적 체제를 구축해야 할 것이다.

: 2013. 11. 10. 심사일 : 2013. 11. 18. 게재확정일 : 2013. 11. 28.

80) 이동률, 독일의 수자원정책, 한국수자원학회지논문집 제37권 제6호, 2004, 40면 이하.

- , “독일 수법체계”, 『환경법연구』 제26권 제4호, 2004.
- 김해룡, “수자원 관리법제에 대한 평가와 법제개선”, 『토지공법연구』 제52집, 2011.
- 문현주, 『지하수자원의 합리적 이용·관리를 위한 정책방향』, 한국환경정책평가연구원, 2007.
- 박균성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2013.
- 이민효·최상일·이재영·이강근·박재우외 4인, 『토양지하수환경』, 동화기술교역, 2006.
- 이승호·이동률, “독일의 수자원정책”, 『한국수자원학회지논문집』 제37권 제6호, 2004.
- 홍준형, 『환경법특강』, 박영사, 2013
- Breuer, Rüdiger, Europäisierung des Wasserrechts, *Natur und Recht* 2000, S. 541–549
- Ders., Der Entwurf einer EG–Wasserrahmenrichtlinie, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1998, S. 1001–1010
- Erbguth, Wilfried·Schlacke, Sabine, *Umweltrecht*, 4. Aufl., 2012,
- Fassbender, Kurt, Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die Umsetzung der EG–Wasserrahmenrichtlinie, *NVwZ* 2001, S. 241–249
- Höling, Bernward, *Hydrologie*, 5. Aufl., 1996
- Hoppe, Werner·Beckmann, Martin·Kauch, Petra, *Umweltrecht*, 2. Aufl., 2000
- Kloepfer, Michael, *Umweltrecht*, 3. Aufl., 2004
- Ders., *Umweltschutzrecht*, 2008
- Koch, Hans–Joachim·Krohn, Susan, Umwelt in schlechter Verfassung, *NuR* 2006
- Köck, Wolfgang, Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland, *ZUR* 2012, S. 140–150
- Laskowski, Silke R., Schlechte Zeiten für das Grundwasser – Was bringt die neue

Grundwasserverordnung?, *ZUR* 2010, S. 449–451

Sachverständigenrat für Umweltfragen(SRU), *Umweltgutachten* 2012; 2008; 2004

Sparwasser, Reinhard·Engel, Rüdiger·Voßkuhle, Andreas, *Umweltrecht*, 5. Aufl.,  
2003

### Zusammenfassung]

## Eine Studie zu Schutzregeln des Gewässers in Deutschland – Konzentration auf Normen des Grundwasserschutzes –

Kim, Hyung Seob

(Professor, Hanbat National University)

Seit jeher gehört die Ordnung des Wasserhaushalts einschließlich eines ausreichenden Wasserangebots zu den Aufgaben jedes Gemeinwesen, wie in Deutschland und Korea. Den Gewässerschutz der Gegenwart prägt angesichts der gerade auch hinsichtlich des Mediums „Wasser“ deutlich spürbaren Auswirkungen der modernen Industriegesellschaft eine komplexe Ausgangslage: Obgleich in der Vergangenheit bereits erhebliche Erfolge beim Schutz der Gewässer erzielt werden konnten, sind doch die Nährstoff- und Schadstofffrachten, die durch eine komplizierte Verursachung wie diffuse (Landwirtschaft, Verkehr) und Punktquellen (Industriebetriebe, Kläranlagen) in die Flüsse und über diese in die Küstenmeere gelangen, immer noch zu hoch.

Für die Grundwasservorräte ergeben sich Gefährdungen sowohl aus zu hohen Entnahmen als auch aus Verschmutzungen, etwa durch Nitrat-, Chlorid- oder Phosphatbelastung infolge landwirtschaftlicher Überdüngung. Maßnahmen des Wasserbaus, z. B. Flusslaufbegradigungen, Trockenlegung, flussnaher Feuchtgebiete, Versiegelung der Landschaft durch Überbauung, greifen gravierend in die Fließgewässereigenschaften von Bächen und Flüssen ein und sind mit ursächlich für die in letzter Zeit vermehrt auftretenden Hochwasser. Also ist es komplex, die Aufgaben des modernen Gewässerschutzrechts zu stellen.

In Deutschland wurde infolge der Föderalismusreform 2006 die Rahmengesetzgebungskompetenz für das Wasserrecht in eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt. Die Länder können allerdings gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG vom Bundeswasserrecht abweichende Regelung treffen, sofern es sich um „stoff- und anlagenbezogene“ Vorgaben

handelt. Die Richtlinie 2000/60/EG brachte umfangreiche Veränderung des europäischen und deutschen Wasserrechts zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Dazu erging zur Konkretisierung der Umweltqualitätsnormen sowie des Verfahrens für die Zustandsbewertung und Trendberechnung des Grundwassers die Grundwasser-Tochtrichtlinie 2006/118/EG. Demgemäß wurde die „Verordnung zum Schutz des Grundwassers“ vom 9. 11. 2010 erlassen.

In Korea sollen angesichts der rechtliche und institutionelle Lage in Deutschland zum Schutz des Grundwassers bemüht sein, die funktionelle Integration zwischen dem qualitativen und quantitativen Grundwasserzustand zu erfüllen.

제 어 , 수자원 입법관할, 수자원관리법, 지하수보호명령, 지하수보호(관리)  
Key Words Gewässer(Wasser), Gesetzgebungskompetenzen Wasserhaushalt, Wasser-  
haushaltsgesetz, Grundwasserverordnung, Schutz(Bewirtschaftung) des Grundwassers