

水資源開發에 따른 被害地域住民의 損失補償 및 利害調整에 관한 研究

孫 晟 太* · 李 成 根**

《 차 례 》

- I. 序 論
- II. 水資源의 開發 및 管理現況
- III. 水資源의 開發 및 管理體系
- IV. 水資源의 開發 및 管理의 費用分擔
- V. 水資源開發에 따른 被害地域 支援對策의 發展方案
- VI. 水資源 利用에 관한 利害調整
- VII. 結 論

I. 序 論

1. 研究의 背景 및 目的

현재 댐주변 지역 주민들과 환경단체는 댐을 대표적인 NIMBY시설 및 반환경적 시설물로 인식하고 있으며, 심지어 일각에서는 댐 해체의 필요성까지 거론하고 있다. 분명히 댐은 대규모 수몰로 인한 동식물 서식지 파괴, 댐 상·하류 생태계 단절 및 개발과정에서의 환경파괴 등 역기능이 존재한다. 그러나 댐은 갈수기 하천유량 증대, 호소생태계의 활성화 등의 순기능도 함께 가지고 있다. 우리나라는 UN에서 분류한 물부족 국가로서 앞으로 물부족 상황에 따른 어려움을 고려할 때, 댐의 순기능은 강화하고 역기능을 최소화할 수 있도록 적극적인 환경친화적 댐건설 방안이 필요할 것이다.

그런데 오늘날 댐, 공업단지 및 항만건설 등 공공사업은 대규모 사업인 경우가 많으며,

* (전) 국회 건설교통위원회 수석전문위원, 도시공학박사

** 경희대학교 교수

이 경우 재산권침해 뿐만 아니라 주민집단이 일시에 이주하여야 하는 등 생활기반자체를 상실하게 되는 경우가 증가하고 있다.

뿐만 아니라, 댐의 건설을 둘러싸고 상류지역과 하류지역이 대립하거나 도수로 건설로 인해 물을 빼앗기거나 새로 얻게 되는 지역간에 분쟁이 발생하고 있다. 즉 춘천시와 수자원공간 물값 분쟁과 용담댐 물배분과 관련해 대전권과 전주권간의 분쟁이 그러하다. 이러한 일련의 사건들은 수자원개발에 따른 피해에 대한 손실보상이 점차 확대되는 경향을 보이고 있으나, 해당 지역주민의 정서상 그리고 취약한 지방재정여건상 충분한 보상이 이루어지지 못하고 있는 것이 주된 원인이라 볼 수 있어 그 대안을 모색코자 한 것이다.

2. 研究의 方法 및 內容

이를 위하여 본 연구는 먼저 현행법상의 현황 및 문제점을 분석하고, 그 대안과 향후 방향을 제시하였다.

수자원은 이제 더 이상 자유재가 아닌 공공재로서, 수자원의 개발 및 관리에 관한 새로운 제도적 틀이 필요하게 되었다. 수자원의 개발 및 관리에 있어서는, 투명성 제고와 댐 개발 주변지역의 지원문제, 분산된 수자원의 개발 및 관리체계로 인한 부처간 업무연계 및 조정의 문제, 물관련기관 혹은 지방자치단체간의 이해상충문제 및 물부족 문제에 대한 물공급 대책과 수질관리의 비용부담문제 등이 주된 개선사항으로 지적되고 있다.

따라서 이 글에서는 이수·치수·수질보전이라는 세 측면에서 유기적 관련을 갖는 제도 개선을 통하여 수자원개발 및 관리의 효율성과 공정성을 제고하고, 물문제로 인한 갈등해소를 위한 제도적 방안을 모색하고자 한다.

II. 水資源의 開發 및 管理現況

1. 우리나라의 부족한 水資源現況

수자원의 원천인 강수량은 세계평균의 1.3배이나 인구과밀로 인해 1인당 강수량은 세계평균(2,900mm)의 11%에 불과하며 우리나라는 연도별, 지역별, 계절적 강수량의 차이가 크고 변화의 폭이 커 수자원관리가 쉽지 않다. 강수량의 총량을 수자원총량으로 볼 때 하천으로 흘러가는 양이 약 55%, 증발되는 총량이 45%가 된다.

그러나 하천으로 흘러가는 총량 중 31%가 바다로 유실되고 나머지가 하천수, 댐용수 및 지하수로 이용되므로 수자원총량 중 24%만이 생활용수, 공업용수, 농업용수 및 유지용수로 이용되고 있는 실정이다. 특히 연강수량의 ⅓가 하절기에 집중되어 만성적인 물부족 국가로 분류되고 있는 실정이다.

더욱이 전국 하천 194개 구간의 수질환경기준 달성률이 1991년 12.8%에서 1999년 29.9%로 향상되었으나 아직 미흡한 실정이며, 특히 하천수량이 적은 겨울과 봄의 오염 증가로 인한 수질악화는 개발된 수자원의 활용도를 낮추고 하천생태계에 악영향을 초래하고 있다.

또한 현재 국내에서 실효성이 검증되지 않은 누수율 감축, 물값 인상, 중수도 및 절수 기기 도입 등 다양한 수요관리 정책을 바탕으로 국가 물관리정책이 추진되고 있어 물관리 정책의 안정성이 부족한 실정이다. 그리고 환경문제로 신규수자원 개발 여건이 악화되고 지역간 물분쟁이 심화되어 정부와 지역주민간 합의 도출이 곤란하며 이는 댐건설, 취수장 건설, 용수원의 이전에 따른 환경문제, 상·하류간 물 분쟁, 하류지역의 수질악화 등으로 신규 수자원개발은 어려워지고 있다.

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

우리나라는 물공급을 주로 지표수에 의존하였으나, 지표수의 오염, 댐에 의한 용수공급의 한계 및 물소비량의 증가로 점차 심화되고 있는 물수요·공급의 불균형을 해소하기 위하여 지하수의 이용량이 증가하기 시작하였다. 1998년도 지하수 조사연보에 따르면, 1997년말 기준 우리나라의 연간 지하수 개발가능량 133억톤에 비하여 총 이용량은 24.5%(33.8억톤)에 머물러, 장래 물부족에 대비한 대체수자원으로서 지하수의 가치가 매우 높다고 할 수 있다. 그러나 지하수개발은 많은 비용이 필요하고 지반 침하, 지하수 오염문제 등을 발생시키며, 또한 대수층의 발달이 빈약한 관계로 대규모개발에는 한계가 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

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

2. 水資源의 開發 및 管理 關聯 主要制度 現況

1) 水資源의 開發 및 管理 關聯 計劃制度

(1) 水資源長期綜合計劃

수자원장기종합계획은 수자원개발 및 관리에 대한 국가의 주요 정책방향과 사업계획을 망라하는 장기비전이다. 이러한 수자원장기종합계획은 1970년대부터 국토종합개발계획에 맞추어 매 10년 단위로 수립하여 왔다. 이후 1999년 하천법 전문개정에서 하천수 등 지표수 및 지하수를 총망라한 수자원의 개발, 공급 및 이용에 관한 종합적인 계획을 수립하여 수자원개발·관리의 기본으로 삼기 위하여 수자원장기종합계획의 수립근거를 신설하였다.

건설교통부장관은 수자원계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하여야 하며(하천법 제11조 제2항), 수자원계획을 수립 또는 변경하고자 하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 하고, 수자원계획이 수립 또는 변경된 경우에는 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다(하천법 제11조 제3항).

(2) 댐建設 長期計劃·댐建設 基本計劃·댐建設 實施計劃

가. 댐建設 長期計劃

댐건설 장기계획은 수자원을 효율적이고 환경친화적으로 개발하기 위하여 건설교통부장관이 10년마다 수립하며, 이에는 1) 댐건설의 기본방침, 2) 각종 용수의 수급전망, 3) 수계별 댐건설계획(농업용수댐은 저수량이 1천만톤 이상인 것에 한한다), 4) 재원조달계획, 5) 입지선정기준, 6) 댐건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안, 7) 기타 대통령령이 정하는 사항을 포함하여야 한다(댐건설및주변지역지원에관한법률법률 제4조 제1항). 건설교통부장관은 댐건설 장기계획수립시 미리 관계중앙행정기관의 장에게 소관별로 댐의 건설에 관한 장기계획을 수립하여 제출하도록 하고 있다(동법 동조 제2항).

나. 댐建設 基本計劃 및 實施計劃

1) 댐건설 사업시행자는 ① 건설의 목적, ② 위치 및 명칭, ③ 규모 및 형식, ④ 저수량 및 저수의 용도별 배분에 관한 사항, ⑤ 댐사용권 설정예정자의 성명 또는 명칭과 댐사용권의 내용, ⑥ 댐건설 비용 및 그 부담에 관한 사항, ⑦ 댐건설사업시행자, ⑧ 사업기간, ⑨ 수용·사용할 토지·건물 기타 물건이나 권리가 있는 경우 그 세목, ⑩ 댐건설에 따라 예상되는 환경피해 및 이의 감소방안에 관한 사항, ⑪ 댐주변지역 정비사업에 관한 사항,

⑫ 기타 댐건설에 관한 기본적인 사항이 포함된 댐건설 기본계획을 수립하여야 하고(동법 제7조 제1항), 기본계획을 수립한 후 댐건설에 관한 실시계획을 수립하도록 하고 있다(동법 제8조 제1항).

2) 댐건설 사업시행자인 건설교통부장관 또는 시·도지사가 기본계획을 수립하거나 승인하고자 하는 때에는 미리 관계행정기관의 장과 협의하여야 하며, 댐사용권 설정 예정자의 의견을 들어야 하며, 기본계획의 수립이나 승인내용을 고시하도록 하고 있다(동법 제7조 제3·4항).

(3) 河川整備基本計劃

1999년 개정 하천법에서 하천정비계획을 수계별로 수립하도록 하고 있다. 하천 관리청은 그가 관리하는 하천에 대하여 “하천정비기본계획”을 수립하여야 하며, 하천정비기본계획은 수해발생의 상황, 수자원 개발·이용의 현황 및 하천환경 등을 고려하여 수계별로 10년 단위로 수립하도록 하고 있다(하천법 제17조 제1·2항).

(4) 地下水管理基本計劃

건설교통부장관은 지하수의 부존특성 및 개발 가능량, 지하수의 이용 실태, 지하수의 이용 계획, 지하수의 보전 계획, 기타 지하수의 관리에 관한 사항이 포함된 전국의 지하수관리기본계획을 수립하여야 하며(지하수법 제6조 제1항), 이 경우 미리 시·도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의하고, 계획수립 내용을 공고하고 관계기관에 통보하며(동법 제6조 제3항), 일반인이 열람할 수 있도록 한다(동법 제7조 제5항).

(5) 湖沼水質保全基本計劃

환경부장관은 호소수질보전을 위하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 10년 단위로 호소수질보전기본계획을 수립하여야 하며, 이에는 호소종류별 수질관리의 기본방향 및 시책에 관한 사항, 호소수질정화를 위한 주요사업에 관한 사항, 호소수질보전을 위한 투자계획·재원조달방안 및 비용부담에 관한 사항, 수면관리자와 지방자치단체간의 협조에 관한 사항, 기타 호소수질 보전에 관한 사항이 포함되어야 한다(호소수질관리법 제6조 제1·2항).

(6) 水道整備基本計劃·全國水道綜合計劃

가. 水道整備基本計劃

수도정비기본계획은 일반수도 및 공업용수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하기 위하여 10년마다 건설교통부장관과 시장·군수가 수도의 정비에 관하여 수립하는 종합적인

계획을 말한다. 수도정비기본계획에는 수도의 정비에 관한 기본방침, 수돗물의 중장기수급에 관한 사항, 광역상수원개발에 관한 사항, 수도공급구역에 관한 사항, 상수원의 확보 및 상수원보호구역의 지정·관리, 수도시설의 배치·구조 및 공급능력, 수도사업의 재원조달 및 실시순위, 낡은 수도관의 개량·교체 등 중수도의 개발·보급, 수도시설의 기술진단에 관한 사항이 포함되어야 한다(수도법 제4조 제1·7항).

나. 全國水道綜合計劃

전국수도종합계획은 국가수도정책의 체계적 발전과 용수의 효율적 이용 및 수돗물의 안정적 공급을 위하여 수도정비기본계획을 바탕으로 환경부장관이 10년마다 수립하는 것을 말한다. 이 경우 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 관계되는 기관·단체의 장에게 종합계획의 수립에 대하여 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 미리 협의하여야 하며 수립된 종합계획을 관계기관의 장에게 통보하여야 한다(수도법 제4조의 2).

(7) 汚染總量管理計劃

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

시장·군수는 지역수질관리상 필요하다고 인정하는 경우에는 오염총량관리계획을 수립·시행할 수 있으며, 동 계획에는 지역개발계획의 구체적인 내용, 지역 안에서 발생하는 오염부하량 총량 및 연차적 삭감계획, 지역개발계획으로 인한 오염부하량 및 오염부하량 삭감계획, 기타 사항이 포함된다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제8조 제1·2항).

2) 水資源管理 關聯制度

(1) 水資源調查

가. 地下水調查·地下水利用實態調查 등

1) 건설교통부장관은 전국의 지하수에 대하여 매년 지역별 조사계획을 수립하고 이에 따라 지질조사·물리탐사·시추조사 등을 통하여 지하수의 부존특성 및 개발 가능성 등에 관한 기초적인 조사를 실시하며, 지하지질의 분포, 지하수의 수위분포, 지하수를 함유하고

있는 지층의 구조와 수리적 특성, 지하수의 수질특성, 지하수의 개발 가능량, 기타 지하수의 부존특성 등에 관한 기초적인 조사를 위하여 필요한 사항이 포함된 축척 5만분의 1의 수문지질도를 작성하여야 한다(지하수법 제5조 제1항, 동법 시행령 제2조 제1·2항).

2) 관계중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장 또는 도지사 및 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 지하수와 관련된 소관업무의 수행을 위하여 필요한 때에는 지하수의 개발·이용 및 보전·관리를 위한 조사를 할 수 있으며, 이 경우 미리 건설교통부장관과 협의하거나 통보하여야 하며, 조사를 완료한 때에는 그 결과를 건설교통부장관에게 통보하여야 한다(동법 제5조 제2·3항).

나. 水門調査

1) 건설교통부장관은 하천관리와 국토개발계획의 수립 등에 필요한 하천의 유역특성·수위·유량 등을 관찰·측정·조사(“수문조사”라 한다)하여야 한다(하천법 제18조 제1항). 수문조사에는 ① 하천유역의 특성과 강수량·유출량·취수량 및 배수량, ② 수리에 관한 관행, ③ 하천의 수위, 유량, 유사량, 하상의 변동 상황, 수질 및 생태환경, ④ 기타 하천관리에 필요한 사항이 포함된다(동법 시행령 제11조 제1항).

2) 시·도지사는 하천관리를 위하여 필요한 경우에는 지방1급하천 및 지방2급하천에 대하여 수문조사를 실시할 수 있다. 다만, 시·도지사가 수문조사를 실시하는 경우에는 건설교통부장관의 수문조사와 중복되지 않도록 하여야 하고, 수문조사의 결과를 건설교통부장관에게 통지하여야 한다(동법 제18조 제2항).

(2) 水資源情報體系의 構築·運營

1) 건설교통부장관은 수문조사의 자료와 기타 하천 관리에 필요한 자료의 효율적인 활용을 위하여 수자원정보체계를 구축·운영할 수 있으며(하천법 제19조 제1항), 수자원정보체계의 구축을 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체장, 정부투자기관 또는 정부출연기관 등 관계기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 이 경우 자료 제출의 요청을 받은 관계기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(동법 제19조 제2항).

2) 수자원정보체계에는 ① 하천법 제19조의 규정에 의한 수문조사자료, ② 댐·광역상수도 등의 이용·관리에 관한 자료, ③ 하천 및 지하수의 이용·관리에 관한 자료, ④ 기타 수자원의 효율적 이용·관리에 관한 계획의 수립에 필요한 자료에 관한 사항이 포함되어야 한다(동법 시행령 제12조 제1항).

(3) 災害豫防

가. 댐 등의 設置者의 義務

1) 댐 등 설치자의 재해방지시설의 설치

댐 등의 설치자는 댐 등의 설치로 인한 재해발생의 방지와 경감에 필요한 시설을 설치하여야 하며(하천법 제22조), 예컨대 제방의 신축·개축, 낮은 지역의 성토, 하상의 준설 기타 방류 등 증가유량의 조절조치 등이 그것이다. 하천법 이외의 다른 법령에 의하여 설치되는 댐과 운하에 대하여도 재해방지시설 등의 설치를 의무화하는 규정이다.

2) 기록작성 등

댐 등의 설치자는 댐 등의 관리 및 수문에 관한 기록을 작성하여 비치하고, 관리청의 요구가 있는 때에는 지체 없이 이를 제출하여야 한다(동법 제23조 제2항).

3) 댐 등에서의 수위·유량·강수량의 관측 등

댐 등의 설치자는 당해 하천의 적정한 관리와 위해방지를 위하여 관측시설을 설치하고 수위·유량·강수량을 관측하고, 홍수가 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 수위·유량·강수량의 관측결과와 당해 댐 등의 관리상황을 관리청과 관계 시·도지사에게 통지하여야 한다(동법 제24조 제1·2항).

나. 洪水調節을 위한 措置

재해대책을 총괄관장하고 있는 자연재해대책법에 의한 중앙재해대책본부장이 댐관리 상황을 파악함으로써 재해사전대비 등 상황관리에 효율적으로 대처할 할 수 있도록 관리청은 ① 댐 등의 설치자로부터 통지 받은 관측결과와 당해 댐 등의 관리상황을 중앙재해대책본부장에게 통지하며(하천법 제24조 제3항), 또한 ② 홍수로 인한 재해의 발생을 방지하거나 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요한 때에는 그 수계에 관한 하천의 상황을 종합적으로 고려하여 댐 등의 설치자에 대하여 필요한 조치를 명할 수 있고, 이러한 조치의 내용을 중앙재해대책본부장에게 통지하여야 한다(동법 제25조 제1·2항).

다. 洪水豫報의 實施

건설교통부장관은 홍수로 인하여 인명과 재산에 대한 피해가 예상되는 때에는 그 피해를 예방하거나 경감하기 위하여 홍수예보를 실시할 수 있으며(동법 제26조 제1항), 홍수예보는 홍수주의보와 홍수경보로 구분하여 일정한 기준에 따라 이를 발령하거나 해제한다(동법 시행규칙 제13조 제1항).

3) 水資源關聯 區域 및 地域 制度

물과 토지는 상호 밀접한 관계를 가지고 있고 일체로서 고찰하여야 하는 경우가 많다. 그러나 수자원에 관련되는 토지를 고찰함에 있어서는 ‘하천의 부지가 되고 있는 토지’와 ‘그렇지 않은 일반의 토지’를 구별하여 고찰할 필요가 있다. 하천의 부지가 되는 토지는 하천과 일체를 이루고 수류 혹은 수면을 구성하는 것이므로 통일체로서 규제의 대상이 되는 것이 통례이다.

일반 토지는 이수·치수에 대해서 갖고 있는 영향력 또는 기능 여하에 따라 수자원에 관한 법의 대상이 된다. 따라서 하천에 관련되는 법률적 규제가 어느 범위까지 미칠 것인가는 입법정책의 문제라고 할 수 있으며, 이하에서는 구체적으로 검토하고자 한다.

(1) 河川區域·河川豫定地·沿岸區域

가. 河川區域

관리청은 하천구역을 지정하고자 하는 때에는 중앙하천관리위원회 또는 지방하천관리위원회의 심의를 거쳐 이를 고시하여야 한다. 이를 변경하거나 폐지하는 때에도 또한 같다(하천법 제8조 제1항). 이 경우 관보 또는 공보에 고시하고, 지체 없이 그 내용을 건설교통부장관에게 통지하여야 하며, 관계서류를 시장·군수·자치구의 구청장에게 송부하고, 서류의 내용을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법 시행규칙 제3조 제1항 내지 제3항).

나. 河川豫定地

1) 관리청은 하천의 신설 기타 하천공사로 인하여 새로이 하천구역으로 편입될 토지를 하천예정지로 지정할 수 있다. 관리청이 하천예정지를 지정하고자 하는 때에는 하천관리위원회의 심의를 거쳐 관보 또는 공보에 고시하고 지체 없이 그 내용을 건설교통부장관에게 통지하며, 관계서류를 시장·군수·구청장에게 송부하여야 한다.

2) 지정·고시된 하천예정지는 지정·고시된 날부터 3년 이내에 당해 하천에 관한 사업이 착수되지 아니하는 때에는 그 지정의 효력을 잃는다(동법 제9조 제1항 내지 제3항).

다. 沿岸區域

관리청은 하천 및 하천부속물을 보전하고 하천으로 인한 피해를 예방하기 위하여 하천부속물 손괴, 하천에의 토사유입이나 홍수범람의 우려가 있는 하천에 인접된 일정한 구역을 “연안구역”으로 지정할 수 있다(동법 제10조 제1항).

연안구역은 통상의 홍수가 미치는 구역 또는 하천 및 하천부속물을 보존하기 위하여 필요한 최소한도의 구역으로 하되, 하천구역의 경계로부터 500미터를 초과하지 아니하는 범위 안에서 관리청이 정한다(동법 시행령 제6조).

(2) 地下水保全區域

1) 시·도지사는 ① 지하수의 개발·이용으로 인한 지하수의 고갈, 지반의 침하 또는 지하수의 오염을 방지하기 위하여 필요한 지역, ② 지하수를 이용하는 하류지역과 수리적으로 서로 연결된 상류의 지하수 함양지역, ③ 기타 지하수의 수량이나 수질의 보전에 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역을 지하수보전구역으로 지정하거나 그 지정을 변경할 수 있으며, 이 경우에는 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다(지하수법 제12조 제1·2항).

2) 지하수보전구역 안에서는 일정한 행위제한을 받게 되며(동법 제13조), 지하수개발·이용행위를 허가하는 경우에는 지하수개발·이용기간을 5년 내로 할 수 있다(동법 시행령 제21조 제5항).

(3) 水邊區域

환경부장관은 한강수계의 수질보전을 위하여 관계중앙행정기관, 당해 지방자치단체 및 주민대표, 전문가 등으로 조사반을 구성하여 현지 실태조사 후 관할 도지사와의 협의를 거쳐 수변구역을 지정한다(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제4조 제4항). 수변구역으로 지정·고시되면, 음식점·숙박시설·목욕탕·축사·공장의 설치는 일체 금지되며, 관계행정기관의 장은 지정·고시된 수변구역 안에서는 개발행위를 유발시키거나 환경오염을 악화시킬 우려가 있는 용도지역·지구를 새로이 지정할 수 없다(동법 제5조 제1·2항).

(4) 上水源保護區域

환경부장관은 상수원의 확보와 수질보전상 필요하다고 인정되는 지역을 “상수원보호구역”으로 지정하거나 이를 변경할 수 있다(수도법 제5조 제1·2항). 상수원보호구역 안에서는 수질오염물질, 특정수질유해물질, 유해화학물질, 농약, 폐기물, 오수·분뇨 또는 축산폐수를 버리는 행위, 기타 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 특정금지행위를 할 수 없다(동법 제5조 제3항). 환경부장관은 상수원보호구역의 관리상태를 환경부령이 정하는 바에 의하여 평가하고 관계행정기관의 장에게 당해 구역의 적정한 관리를 위하여 필요한 조치를 요청할 수 있다(동법 제6조 제3항).

(5) 湖沼水質保全區域

환경부장관은 호소수의 이용 상황 및 수질오염상태를 조사한 결과 특별한 관리가 필요하다고 인정하는 호소를 지정호소로 지정·고시하고, 지정호소의 수질에 영향을 미치는 지역을 호소수질보전구역으로 지정·고시할 수 있으며, 이 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관계 시·도지사 및 수면관리자의 의견을 들어야 한다(호소수질관리법 제7조 제1·2항). 관계 시·도지사 또는 수면관리자가 환경부장관에게 의견을 제시할 때에는 미리 주민의견을 듣고 이를 참작하여야 한다(동법 제7조 제3항).

(6) 댐建設豫定地域

1) 건설교통부장관 또는 하천관리청은 댐건설에 필요한 일정지역(댐건설로 인한 수몰예정 지역을 포함한다)을 댐건설 예정지역으로 지정할 수 있으며 이 경우 관계행정기관의 장과 협의한 후 하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다(댐건설및주변지역지원등에관한법률 제5조 제1·2항).

2) 댐건설 예정지역 안에서의 일정한 행위는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 허가를 받아야 하고, 허가를 하고자 할 때는 미리 댐건설사업시행자와 협의하여야 하며, 허가대상행위가 댐건설에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 그 행위를 허가하도록 하고 있다(동법 제6조 제1·3·4항).

3. 우리나라의 水資源關聯 法制現況

수자원관련 법제는 형식상 헌법과 개별법으로 구성되어 있다. 헌법 제120조2 제1항에서는 자연자원의 특허가능성에 대한 근거를 제시하고 있고, 또한 동조 제2항에서는 국토와 자연의 전체성의 근거를 제시하고 있다. 수자원관련 개별법은 이 헌법규정을 근거로 하여 존재하고 있다.

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

건설교통부는 다목적댐, 산업자원부는 발전용댐, 농림부는 농업용수댐, 환경부는 식수전용댐을 만들고, 이들 댐들은 각각의 개별근거법에 의거하여 관리되기 때문에 종합적 개발

과 관리를 조정하고 통제할 법적 근거가 없다. 댐건설및주변지역지원에관한법률에서는 동법의 적용범위에 속하지 않는 댐이라 할지라도 댐건설장기계획 수립시 소관별 댐건설에 대한 장기계획서를 건설교통부장관에게 제출하도록 규정함으로써(동법 제3조) 댐건설에 대한 어느 정도 조정기능을 수행하는 것이라고 볼 수도 있을 것이다.

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

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

수자원관련 법제의 대상은 순환관계에 있는 모든 담수로서 지표수와 지하수가 모두 대상이 된다. 그러나 우리나라는 지표수와 지하수를 함께 규정하는 법이 없으며 각자의 입법취지와 목적을 갖는 개별법의 형식으로 존재한다.

1) 하천에 관해서는 하천에 관한 법령 중 기본법에 해당하는 하천법이 있고, 하천법의 위임사항이나 구체적 집행을 위한 하천법시행령, 하천법시행규칙, 하천수익자부담금징수규칙, 법률제3782호 하천법중개정법률부칙제2조의규정에의한하천편입토지의보상에관한규정 등이 제정되어 시행되고 있다.

2) 하천과 직접 연관되는 수자원의 관리에 관한 법률로서 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 댐사용권등록령, 댐사용권등록령 시행규칙, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률·시행령·시행규칙, 한강수계관리위원회규정 등이 있다.

3) 지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리와 관련하여서는 지하수법·지하수의수질보전등에관한규칙, 식수 채취와 관련하여 수도법, 수자원에서의 골재채취·어업활동·유선활동 등의 행위규제와 관련하여는 골재채취법, 낚시어선업법, 유선및도선사업법, 내수면어업개발촉진법, 수산업법개발촉진법, 수산업법 등이 있다.

4) 수질개선 및 수자원의 오염 방지와 관련하여서는 수질환경보전법, 호소수질관리법, 하수도법 등이 있다. 홍수 등 수자원으로 인한 자연재해대책에 관하여는 자연재해대책법, 수난구호법 등이 있다.

5) 기타 수자원과 간접적으로 관련 있는 조항을 포함하고 있는 법에는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법, 폐기물관리법, 국유재산법, 토지수용법, 공공용지의취득 및 손실에 관한 특별법 등이 있다. 이와 같이 수자원관련법령은 그 수가 많고 매우 복잡하다는 점이 수자원의 종합적 관리를 어렵게 하는 요인이 된다고 할 수 있다.

4. 外國의 水資源關聯 法制 現況

1) 美國

(1) 水資源關聯 組織 및 業務

가. 聯邦次元의 水資源關聯 部署

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

나. 州次元의 水資源關聯 部署

각주는 수자원계획 및 개발관련 부서를 설치하고 있으며, 서부주들은 개발측면에 중점을 두고 있고, 동부는 수질보전측면에 중점을 두고 있다. 주에는 수자원 업무를 담당하는 부서로 자연자원부가 있다. 자연자원부는 다양한 물관련 사업계획을 수행하며 물문제에 관한 각주간 회의, 국내 주지사 협의회, 주정부 협의회 등을 담당한다. 또한 각주는 연방의 환경보호청과 협력하는 수질관련 부서를 두고 있다. 주요 부서로는 주간수질요염통제에 관한 협회, 주 음용수 규제기관, 주 위생기술자회의 등이 있다. 그리고 모든 주의 고속도로 관련부서는 배수 및 교량과를 두고 있는데 수 및 홍수 관리업무를 또한 수행하고 있다.

(2) 法制現況

미국의 수자원에 관한 법규정은 통일법전으로 구성되어 있지 않으며 여러 법령에 분산되어 있다. 하천및항만법, 하천제방법, 하천제방확장법, 하천시설법, 수자원연구및개발법, 수자원개발법, 수자원계획법, 하천유역보호및홍수방지법, 연방수질요염규제법 등이 있다.

가. 水資源關聯 法制의 特徵

연방정부는 연방의 우월성 때문에 주 수법에 우선한다. 미국 정부는 댐을 건설하고 주

운능력을 보증하며, 발전사업을 인·허가하고 수질을 규제한다. 이러한 각 기능들은 헌법이 의회에 부여한 권한 내에 있는 것이다. 연방기능이 주의 수자원법령과 상충하게 될 때 문제가 발생한다.

하천·호수 및 지하수원에 인접구역을 공유하고 있는 주들 사이에 긴장 상태가 빈번히 나타나고 있으며, 주간의 물배분은 협약, 즉 미 의회의 동의를 얻은 주간 협약 혹은 사법 절차에 따른 판결에 의해 이루어지기도 한다.

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

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

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

갈수기의 물배분 우선 순위를 살펴보면, 미국 모든 주의 수법에는 수리권의 우선 순위가 명시되어 있어 필요한 경우에는 여타의 수원을 수용할 수 있으며, 가정용수 및 도시용수, 농업용수, 공업용수 순으로 물을 배분한다.

나. 美國의 水資源關聯 法制的 問題點

1) 연방 및 지방정부의 역할

국가의 수자원을 개발 관리하는데 있어 각 차원에서 관련 정부당국의 역할이 보다 명백히 정의될 필요가 있으며, 연방차원의 수자원개발 기능이 신규 토지를 개방하는데 있어 특별한 역할을 다하지 못하는 실정이다.

2) 연방 및 지방정부의 수자원법령 조정

많은 법들이 국가의 물을 배분하는 데 적용되고 있다. 이중 많은 법들이 지방의 필요나 분쟁에서 생겨났으며, 제정당시는 합당한 법이었다. 그러나 오늘날 어떤 법들은 유연성을 상실하고 현실에 대한 법적용에 있어서 스스로 모순을 드러내어 수자원관리에 장애가 되

고 있는 실정이다. 따라서 주 및 연방 수자원법령의 비통일성과 때로 상반되는 목적은 제거되어야 할 과제가 되어 있다.

3) 수질·수량의 조정

환경보호청은 수질계획 및 관리에 관여하는 반면 다른 연방 물기관들은 물의 배분 및 통제문제에 전념하고 있다. 주 및 지방수준에서의 똑같은 기관들도 비슷한 형식으로 역할을 다하고 있으며, 결과로 국가의 물관련 시설에 대한 대규모투자는 경제성이 없는 것으로 되고 있다. 물에 관한 모든 측면들이 동시적으로 고려되지 않는 한 전체적인 물관리 시스템을 구축하는 것은 쉽지가 않다.

2) 日本

(1) 水資源關聯 組織 및 業務

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

(2) 水資源關聯 法制現況

수자원관련 법률현황을 보면 우리나라와 비슷하다. 수자원관련 법으로 하천법, 다목적댐법, 수도법, 공업용수도사업법, 공유수면매립법, 수자원개발촉진법, 수자원개발공단법, 수질오탁방지법, 수방법, 국토조사법, 온천법, 건축물용지하수채취의규제에관한법률 등이 제정되어 있다. 그 중 하천법을 살펴보면 다음과 같다.

하천법은 하천환경의 정비·보전목적의 추가, 하천정비계획제도의 개편, 갈수의 조정을 위한 법적 장치 도입, 수림대구역의 지정, 수원함양보안림과 수해방비보안림의 하천관리시설로의 조성근거 도입, 도시지역토지의 고밀도 이용 및 하천관리에 필요한 시설공간 확보를 통해 도시지역에서의 하천관리의 효율화를 도모하기 위하여 고규격제방 특별구역, 하천입체구역 등의 제도의 도입 등을 내용으로 하고 있다.

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

3) 獨逸

(1) 水資源關聯法

가. 聯邦水資源管理法

연방수자원관리법은 1957년 7월 27일 제정되었으며, 1996년 11월 12일에 독일의 통일, 유럽공동체의 활성화 등의 상황변화를 반영하여 전면 개정된 바 있다. 수자원의 통합적인 관리를 위한 종합법전인 이 법에 의해 수자원 관리에 관한 법령이 통합되어 있다고 하겠다.

연방수자원관리법은 지표수, 해안선의 수자원, 지하수에 총체적으로 적용되며 모든 수자원에 대한 법적 원칙을 제시하고 있다. 즉 수자원은 자연자원의 본질적 구성부분이며, 동물과 식물을 위한 생활공간으로서 보전되어야 하고, 수자원은 공공복리와 개별적 이용자의 이익이 조화되고, 모든 사람은 수자원에 영향을 미칠 수 있는 조치를 하는 경우 수자원의 오염 또는 수자원의 특성에 대한 부정적 변경의 방지, 수자원관리의 원칙인 물질약 실천, 수자원의 공급력 유지, 물흐름의 확대 및 촉진 방지 등의 목적 달성을 위하여 상황에 따라 요구되는 배려의무를 가지며, 토지소유권은 이 법 또는 각주의 수자원관련법상의 허가 또는 승인 대상인 수자원의 이용 및 특정 지표수의 변경에 관한 권리를 포함하지 않는다.

연방수자원관리법상의 수자원 이용방법에는 자유이용, 허가이용, 특허이용이 있으며, 나아가 조합에 의한 이용(동법 제13조), 이 법 제정이전에 이미 이용권이 부여된 종전권리에 근거한 이용(동법 제15조), 국방상 훈련 등을 위한 이용과 같이 허가 또는 특허가 필요하지 않은 이용(동법 제17조)에 관한 규정을 둬으로써 이용권 상호간의 조절을 도모하고 있다.

그밖에 폐수제거의 의무와 계획, 수자원보호구역의 설정, 수질위험물질을 취급하는 시설에 대한 제한, 일정한 폐수방류에 대한 수자원보호관리인제도, 수자원의 상태변경에 대한 책임, 수자원계획과 수자원대장 등에 대한 법적장치를 규정하고 있다.

나. 聯邦水路法

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

(2) 水資源管理 組織 및 業務

가. 水資源 關聯 關聯機關

연방정부의 기관으로는 수질보전 등 환경오염방지를 담당하는 환경부, 용수공급 및 하수도시설의 재정지원 담당인 내무부, 상수도 위생검사 및 관계 업무를 행하는 보건부가 있다.

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

나. 水資源管理의 實質的 主体機關

수자원관리는 연방정부의 권한이 아니고 주법으로서 규제되고 있다. 지방자치단체는 수자원 관리사업의 주체이며, 용수공급의 세부적 계획책임이 있다.

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

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

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

Ⅲ. 水資源의 開發 및 管理体系

1. 現況 및 問題點

현재 수자원 개발 및 관리체계는 수량부문과 수질부문이 분리되어 있으며, 수자원 개발과 관리 기능이 목적에 따라 각각의 부서에 분산되어 있다. 즉 수자원의 개발 및 관리체계가 다원화된 조직 분화와 그에 따른 기능 배분이라는 특징을 갖고 있다.

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

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

3) 수질관리의 부처별 업무를 살펴보면, 수질을 포함한 환경관리의 경우, 환경보전을 위한 장기종합계획은 환경부가 수립하고, 이의 시행은 관련 중앙행정기관이 담당한다. 환경기준의 설정은 환경부가, 환경기준의 유지는 지방자치단체가 관장하고 있다. 환경오염의 조사 중 오염사항의 상시조사, 상시측정 및 측정망 운영과 환경감시원 운영은 환경부와 지방자치단체의 소관이고, 댐내 수질조사, 측정망운영 및 하수종말처리장의 건설, 운영 및 관리는 한국수자원공사가 담당하고 있다. 요컨대 수질보전은 주로 환경부와 지방자치단체

의 소관으로 되어 있고, 대단위의 물을 공급하는 한국수자원공사는 댐시설의 관리자이며 댐물의 사용자이나 오염행위에 대한 규제권한 등 실질적으로 수질보전을 위한 권한이 없는 실정이라 할 수 있다.

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

정부부처별 수자원 개발 및 관리현황

관 장 부 처	수 자 원 개 발	수 자 원 관 리
건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> · 다목적댐 건설 · 광역상수도 건설 · 공업용수도 건설 · 치수산업, 내륙주운 건설 	<ul style="list-style-type: none"> · 하천관리, 지하수 관리 · 다목적댐 및 광역상수도 관리 · 홍수예경보 및 홍수조절 · 공유수면관리(내륙)
환 경 부	<ul style="list-style-type: none"> · 지방상수도 건설 · 하수처리장 건설 	<ul style="list-style-type: none"> · 수질조사 및 기준설정 · 수질규제, 음용수 관리
농 립 부	<ul style="list-style-type: none"> · 농업용저수지 건설 · 농업용지하수 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업용저수지 관리 · 하구둑 관리(농업용)
산업자원부	<ul style="list-style-type: none"> · 발전용댐 건설 	<ul style="list-style-type: none"> · 발전용댐 관리
행정자치부(지자체)	<ul style="list-style-type: none"> · 재해대책, 상수도시설관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 온천 및 비상급수

2. 水資源의 開發 및 管理의 改善方案

수자원개발 및 관리업무체계의 개선방안으로서 수량과 수질이 통합관리방안(영국·프랑스)과 분리관리방안(미국·일본 등)을 생각할 수 있을 것이다. 그러나 수자원개발·관리의 일원화나 다원화나의 여부는 각국의 실정에 따라 결정되는 것으로 효율성이 바탕이 되어야 할 것이다. 그리고 수량과 수질업무의 일원화의 경우도 조직과 업무에 있어서 완전한 일원화를 구상할 수도 있고 수량과 수질업무를 통합하되 실질적인 집행의 통합만을 상정하는 이론구성도 있을 것이다. 또한 일원화·다원화이론을 떠나서 현행 수자원 개발과 관

리체계의 조직과 기능면에서 역할 재정립을 모색하는 쪽으로의 개선방안이나 현행제도를 그대로 두면서 필요한 제도개선만을 검토하는 방안도 상정할 수 있을 것이다.

1) 水資源關聯 組織 및 業務의 再整立

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

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

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

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

(3) 중앙부처단위에서는 수자원개발·관리기능이 이분화될 수 있다고 하더라도 신속한 정책집행을 위해서는 정책집행기구인 지방조직의 기능을 분리할 필요가 없으므로 수량과 수질이 구분되는 조직체계를 갖는 정책집행기구인 지방조직을 통합하는 방안도 검토의 대상이 된다.

2) 水資源開發·管理 調整機構의 常設化

목적에 따라 분산되어 있는 다양한 수자원개발 및 관리 행정주체간의 의견조정·집행역할을 담당할 상설기관 설립을 상설화할 필요가 있다. 현재 국무총리실 산하의 수질개선기

획단이 구성되어 있으나, 이는 수질업무측면에서 부처간 업무조정기구의 성격이 강하다. 또한 하천법상 중앙하천관리위원회가 있으나 건설교통부에 설치되어 있는 관계로 관계부처에 대한 영향력에 한계가 있다. 따라서 동등한 위치의 부처간의 의견대립을 지정할 수 있기 위해서는 국무총리실이든 대통령직속이든 관계부처보다 상위의 독립기관이며 수질과 수량을 총괄 조정하는 기관을 설립하는 방안을 상정할 수 있다.

IV. 水資源의 開發 및 管理의 費用分擔

1. 現行制度 概說

수자원의 개발·관리의 비용을 어떻게 부담할 것인가에 대하여 개별법에서 규정하고 있으나, 대체로 원인자부담, 수익자부담, 사용자부담, 보조금, 교부금 등의 형태를 취하고 구체적으로는 국가, 지방자치단체, 한국수자원공사, 수익자, 원인자, 사용자가 부담하고 있다. 수자원개발·관리의 비용부담에 관하여 하천법, 한국수자원공사법, 그리고 특히 수질환경보전과 관련된 비용부담제도는 환경정책기본법, 하수도법, 수도법, 먹는물관리법, 한강수계 상수원수질개선및주민지원등에관한법률등에 규정되어 있다. 구체적인 환경기초시설의 설치비는 국가, 지방자치단체, 한국수자원공사 등 관련 주체간에 비용분담을 하고 있다.

하천환경보호, 수질개선, 국민의 용수수요에 대한 충분한 대응 등 수자원의 개발·관리에 필요한 투자재원을 모두 수자원에서 발생한 수입으로 충당하는 것이 기본원칙이나 현재의 여건상 수입이 비용을 충당하지 못하는 실정이다. 따라서 국고의 지원에 의존할 수밖에 없는 실정이다.

환경시설과 관련한 환경기초시설은 각 지방자치단체가 건설하고 운영하는데 지역주민들의 반대로 입지선정자체가 어렵고 또한 수익사업이 아니기 때문에 기피하는 실정이다. 분뇨처리시설과 오염하천정화사업은 지방양여금에 의해서 시설비가 충당되고, 공단폐수처리 농공단지폐수처리시설은 국고보조금에 의해서 일부 보조되고 있다. 따라서 각 지방자치단체들은 추가 환경기초시설비 일부와 운영비를 마련해야 하는 형편이나 지방재정이 취약한 관계로 국고지원을 원하지만 국가재원이 한정되어 있어서 어려운 한계가 있다. 따라서 재원확충방안의 마련이 요구된다.

2. 水資源의 開發 및 管理費用 分擔關聯 法制現況과 改善方案

1) 法制現況

(1) 漢江水系上水源水質改善 및 住民支援등에관한 法律

1999년 2월 8일 법률 제5932호로 제정되어 현재 시행되고 있는 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률은 한강수계 상수원의 적정한 관리와 상수원상류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하여 상수원의 수질개선을 목적으로 하며 주요 내용은 다음과 같다.

가. 住民支援事業 등의 實施

1) 주민지원사업

상수원관리지역 및 수질보전을 위하여 새로이 규제되는 지역안의 주민에 대한 지원사업(“주민지원사업”)을 규정하고 있으며, 주민지원사업의 종류로는 농림축산업관련시설·유기영농의 지원 등 소득증대사업, 상수도시설의 지원 등 복지증진사업, 교육기자재 등 지원사업, 오염물질정화를 위한 시설 및 오수분류식하수관거의 설치를 위한 지원사업, 기타 대통령령이 정하는 직·간접 지원사업이 규정되어 있다(동법 제11조 제2항).

2) 기술 및 재정 지원

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

나. 環境基礎施設 設置促進 등을 위한 措置

환경기초시설 설치촉진 등을 위하여 지방자치단체장은 수질개선사업계획을 수립·시행하도록 하고 있으며(동법 제13조), 수질개선사업을 위하여 토지 등의 수용 또는 사용을 할 수 있도록 하고 있다(동법 제14조).

다. 財源의 確保 및 管理

1) 수질개선특별회계

수질개선사업 및 주민지원사업 등의 재원의 확보 및 관리를 위하여 특별시·광역시 및 시·군·구(자치구를 말한다)에 수질개선특별회계를 설치하고(동법 제16조 제1항), 특별시장·광역시장 및 시장·군수·구청장이 이를 관리·운영한다(동법 제16조 제2항).

2) 물이용부담금의 부과·징수

수도사업자는 주민지원사업 및 수질개선사업 등의 재원조성을 위하여 대통령령이 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(“물이용부담금”)을 부과·징수하고 이를 한강수계관리기금에 납입하여야 한다. 대통령령이 정하는 공공수역으로부터 취수하는 전용수도의 설치자는 자기가 취수하는 물의 양에 따른 물이용부담금을 대통령령이 정하는 바에 따라 한강수계관리기금에 납입하여야 한다(동법 제19조 제1항).

3) 재정상의 특별조치

국가는 수질개선사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 때에는 수질개선사업을 시행하는 지방자치단체에 대한 재정적 지원을 확대할 수 있으며(동법 제18조 제1항), 상수원관리지역을 관할하는 지방자치단체에 대하여 수질개선사업에 소요되는 비용을 다른 지역에 우선하여 보조·용자 또는 지원을 할 수 있다(동법 제18조 제2항).

4) 한강수계관리기금

물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 한강수계관리위원회에 한강수계관리기금을 설치한다(동법 제20조). 기금은 ① 상수원보호구역 및 수변구역안의 토지 또는 그 토지에 정착된 시설의 매수, ② 주민지원사업, ③ 환경기초시설의 설치·운영, ④ 특별회계에 대한 출연, ⑤ 한강수계관리위원회의 운영, ⑥ 환경친화적 청정사업 지원, ⑦ 기타 상수원의 수질개선을 위하여 대통령령이 정하는 사업에 해당하는 용도로 운용한다(동법 제22조).

(2) 먹는물管理法

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

가. 水質改善負擔金の 賦課

수질개선부담금은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선을 도모하기 위하여 먹는샘물제조업자 및 먹는샘물수입판매업자 기타 샘물개발허가를 받은 자에 대하여 환경부장관이 부과·징수할 수 있는데, 먹는샘물의 제조업자·수입판매업자에 대하여는 먹는샘물의 평균판매가격의 100분의 20의 범위 안에서, 기타 샘물개발허가를 받은 자에 대하여는 샘물을 사용한 제품의 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가의 100분의 20의 범위 안에서 부담금을 부과·징수한다. 소정의 기간 내에 부과금을 납부하지 않는 경우 가산금을

징수한다. 이러한 부담금과 가산금은 환경개선특별회계법에 의한 환경개선특별회계의 세입으로 한다(동법 제28조 제1·3·4항).

나. 水質改善負擔金 등의 地方交付

환경부장관은 환경개선특별회계의 세입 중 먹는샘물제조업자 기타 샘물개발허가를 받은 자로서 대통령령이 정하는 자로부터 징수한 부담금 및 가산금의 100분의 50에 상당하는 금액을 당해 취수정이 위치한 시·군 또는 자치구에 교부하여야 한다(동법 제28조 제5항).

(3) 水道法

가. 住民支援事業計劃의 樹立·施行

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

나. 上水源保護區域의 費用負擔

수도사업자는 상수원보호구역을 관리하는 관리청과의 협의에 의하여 상수원보호구역의 지정·관리로 인하여 이익을 받는 경우에는 당해 상수원보호구역의 관리와 수질오염방지 시설의 운영 등에 소요되는 비용을 비용부담기준에 따라 부담하여야 한다(동법 제7조 제1항).

2) 費用分擔 關聯 改善方案

(1) 현재 수자원 개발·관리에 있어서 중요한 재원은 국고이다. 그러나 국가재원은 한정되어 있으므로 합리적인 투자우선순위를 정하는 것이 중요하다. 국가가 개발·관리하는 수자원의 경우는 지역경제와 지리적인 중요성을 고려하여 우선적으로 지원하는 것이 바람직하고, 지방자치단체 등이 개발·관리하는 수자원에 대해서는 수자원 개발·관리에 대한 지방자치단체 등의 계획과 실천가능성을 국고지원 규모의 기준으로 삼는다면 자원의 효율적인 배분방안이 될 수도 있을 것이다. 즉 지방자치단체의 수자원에 대한 투자규모와 투자증가율을 기준으로 국가지원액과 연동시키는 방안이다. 수자원의 개발·관리에 적극적인 지방자치단체에 국고지원이 확대된다면 바람직한 관리가 될 수 있을 것이다.

(2) 한정된 국고 재원의 효율적인 사용과 함께 수자원 관리재원을 확보하기 위해 물값

을 현실화하는 방안도 검토의 대상이다. 현재 수자원관련 재원은 수질보전 뿐만 아니라 용수확보비용으로도 부족한 실정이다. 따라서 수질보호, 수량관리를 위해 필요한 사회적 최소비용을 설정하고, 그에 따른 용수가격을 산정하여 수자원보호에 대한 국민전체의 비용부담방안으로 물값의 현실화를 통하여 수자원 개발·관리의 재원을 확보하는 것이 바람직하다.

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

V. 水資源開發에 따른 被害地域 支援對策의 發展方案

1. 現行 損失補償制度의 內容과 問題點

1) 現行制度 概說

현행법상 수몰에 수반한 손실보상은 토지에 대한 보상과 지상물건에 대한 보상이 대부분의 비중을 차지하고 있다. 간접보상은 토지, 건물, 기타 물건이 직접적으로 댐수몰지에 편입되지는 않으나 댐건설로 인하여 소유자가 간접적으로 피해가 있다고 신청한 물건 중 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제23조의2 내지 제23조의7에 따라 그 경제적 손실을 보상하는 것으로 한정되고 있다.

2) 現行 損失補償制度의 問題點

댐개발 사업은 다른 공공사업과는 달리 주변지역 주민의 대다수가 농업을 생계수단으로 하고 있으며 대규모의 수몰지로 인하여 새로운 정착지로 이주해야 하는 등 생활기반이 근본적으로 상실되고, 지역위치상 토지와 건물들의 보상시가가 매우 낮아 새로운 생계대책이 쉽지 않다. 댐개발 사업은 다른 공공사업과는 다른 특수성이 있음에도 불구하고 보상 제도는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법에 의거해 동일보상을 하고 있는 문제점이 있다.

또한 댐개발 사업이 종료된 후에는 각종 개발사업의 억제와 상대적인 개발의 낙후로

지역경제가 원활하지 못하여 지방재정의 규모도 영세하다. 그리고 광범위한 수몰지역으로 인하여 주변의 정주생활체계가 해체되어 버리는 경우가 많기 때문에 수몰지역 내의 주민 뿐만 아니라 댐주변에 잔존하는 주민에게도 영향이 크다. 주변지역주민들이 생각하는 현행 보상제도의 문제점을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 현 보상제도는 재산권의 손실에 대한 대물보상 위주로 되어 있어 실함과 생활기반상실에 대한 정신적 충격에 대해서는 적절한 보상이 이루어지지 못하고 있으며 단지 재산권보상을 통해 간접적으로만 이루어지고 있을 뿐이다.

둘째, 지역사회의 상실과 극심한 구조변화에 따른 생존권, 생활권의 보상·보장체계가 미흡하다.

셋째, 각종 규제로 사적 권리와 지역개발이 제약되어 지역이 상대적으로 낙후상태에서 벗어나지 못하고 있으나 이에 대한 보상체계가 미흡하다.

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

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

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

2. 댐周邊地域住民에 대한 支援方案

기존의 보상체계가 일시적인 보상을 중심으로 이루어졌다면 앞으로 댐이 건설되고 난 후에 주변지역의 주민들이 겪는 생활상의 불편 및 농업피해 등의 재산상의 피해에 대하여 지속적인 보상을 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 현행 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 지방세법상 지역개발세 및 수도법상의 제도를 살펴보고자 한다.

1) 댐建設 및 周邊地域支援등에관한法律

1999년 9월 제정하여 2000년 3월부터 시행된 동법은 이전 특정다목적댐보다 댐주변 지역에 대한 지원제도가 확대(발전수익금 1→2%, 용수수입금 5→10%)되었다. 이 제도에 따르면 앞으로 댐이 건설되는 지역에 대해서는 지역주민의 권리향상을 위하여 댐건설 기간 동안 댐당 200~300억원의 주변지역 정비사업비를 지원하도록 되어 있으며, 댐 준공 후에는 댐

당 8~10억원의 주변지역 지원사업비를 지원하도록 하고 있다. 그런데 현재 발전수익금의 2%를 지원하도록 되어 있는 규정은 다목적댐의 경우는 원자력이나 화력발전에 비해 발전량이 현저히 적고, 또한 다목적댐의 수력발전은 수몰지가 광범위하여 그 영향권이 크에도 발전량이 상대적으로 적어 지원액이 과소한 측면이 없지 않다.

2) 地方稅法上 地域開發稅

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

3) 水道法

상수원보호구역을 관리하는 도지사 또는 시장·군수는 상수원보호구역안의 주민에 대한 지원사업에 관한 계획을 수립·시행할 수 있으며, 주민지원사업의 종류에는 소득증대사업, 복지증진사업, 육영사업, 기타 대통령령이 정하는 사업이 있다.

상수원보호구역내 주민지원사업의 시행으로 상수원전용댐의 경우는 그 지원효과가 상당할 것이나, 다목적댐과 같은 경우에는 광범위한 지역을 전부 상수원보호구역으로 지정하기 어렵기 때문에 부분적인 효과만 있다고 볼 수 있다.

3. 現行 支援對策의 財源擴充方案

전술한 바와 같이 수자원개발에 따른 피해지역에 대한 지원방안은 제도적으로는 일단 확립된 상태이나 운영면에서 충분한 지원이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 충분한 재원 확충이 현행 제도의 성패를 좌우할 것으로 보이며, 동 방안으로서 용수요금인상을 통한 재원조달 방안 등이 제시될 수 있다.

1) 料金引上을 통한 財源調達 方案

요금인상에 의한 재원조달 방안은 적절한 용수요금의 인상으로 소요재원을 확보하는 데 용이하고 하류의 수혜자들에게도 분담이 가능하다는 이점이 있다. 특히 수자원개발에 따른 수원지역에 대한 지원은 수혜를 받는 수혜자가 피해를 보는 상류지역 주민을 경제적으로

로 돕는다는 공동체적 갈등해결방법이므로 일반적으로 사회정서에 부합되나 정부의 물가 안정대책과의 연계로 어려움이 없지 않다.

2) 水資源開發稅의 新設方案

현행 지방세법상의 지역개발세는 규모가 작아 주변지역 지원사업에 도움이 별로 안되므로 수자원개발세를 신설하여 지역지원사업의 재원을 확보하는 것도 고려의 대상이 된다.

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

3) 國公債 發行에 의한 水資源開發基金 造成方案

이는 국공채를 발행하여 수자원개발을 위한 기금을 조성하는 방안으로 채권발행이 가능한 한국수자원공사(한국수자원공사법 제13조 제1항)가 채권을 발행하고 마련한 자금을 수자원개발기금으로 조성하는 방법이다. 댐건설은 공공재적 성격이 강하고 장기적 사업임으로 국공채발행은 세대간의 비용부담측면에서 형평성이 있으며, 발행한 채권을 정부가 여유자금으로 매입한다면 물가문제의 염려도 없을 것이다. 그러나 수자원개발기금을 조성하는 방법은 정부정책상 기금팽창 및 난립으로 인한 재정팽창 등의 문제로 인해 새로운 기금의 설립을 가급적 억제하는 실정이므로 기금설립자체의 어려움이 예상된다.

VI. 水資源 利用에 관한 利害調整

1. 우리나라의 水資源 紛爭

현재 수자원을 둘러싸고 많은 분쟁이 일어나고 있다. 수자원은 재활용이 가능하나 유한한 자원이므로 수자원이용과 관련하여 분쟁이 발생할 수밖에 없을 것이다. 옛날에는 생활용수나 농업용수만 얻으면 그만이었으나 오늘날은 사회경제적 여건의 변화로 인한 용수용

도의 다양화와 용수수요량의 증가, 이에 따른 새로운 수원의 개발, 그리고 맑은 물 공급의 요구 등이 분쟁의 원인으로 등장하고 있으며, 지방자치제의 실시로 전국이 지역으로 구분되어 자기 지역을 거쳐 가는 물에 대하여 배타적 권리를 주장하고, 지방자치단체도 주민측에 서서 중앙정부에 맞서는 등 ‘민원차원’이 아닌 ‘관원차원’의 수자원 관련 분쟁양상을 보이고 있는 실정이다. 댐건설을 둘러싼 상류지역과 하류지역간의 싸움, 새로운 댐 또는 도수로의 건설로 인해 물을 뺏기는 지역과 그로 인해 물을 얻게 되는 지역간의 갈등, 공단설치로 인한 수질악화를 이유로 한 분쟁 등의 물로 인한 갈등이 있다.

1) 水資源關聯 紛爭의 類型

(1) 水量次元의 紛爭

주로 갈수시에 물 배분의 조정 및 도시용수의 확보 욕구에 따라 ① 갈수기 공급량 확보를 둘러싼 분쟁, ② 지역수리권 확대 요구, ③ 용수간 배분의 우선순위와 수량확보 및 비용부담에서 나타난다.

(2) 水質次元의 紛爭

수질차원의 분쟁은 수질 환경보전을 위한 비용부담 및 각종 행위규제의 완화문제로서 나타나는데 구체적으로 ① 개발행위제한에 따르는 수원지 대책, ② 사업비 부담문제, ③ 환경기초시설 등의 비용부담, ④ 오염원 감시, 조사, 규제, 처리 등의 책임문제와 같은 분쟁을 들 수 있다.

오염된 물을 공급한다는 것은 수질의 문제이기 전에 수량의 문제이기도 하다. 그러나 수리권은 일단 수질보다는 수량과 직접 관련된 것이기 때문에 이를 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 水利權制度的 現況

1) 現行制度 概說

하천법을 비롯한 현행 수자원관련 법에는 수리권의 의의에 대하여 구체적으로 규정한 바가 없다. 일반적으로 광의의 수리권은 ‘물을 소유하는 것이 아니라 사용하는 권리’로 쓰이고 있고 공공용수와 사적 용수를 구별하지 않으며, 협의의 수리권은 ‘공공용수를 사용하는 권리’를 의미한다. 따라서 수리권에 의거하여 물을 사용하는 것이 물을 소유하는 것과 같은 결과가 될 지라도 그것은 수리권의 효과에 지나지 않는다. 수리권은 물을 배타적으로 사용하는 권리인 점에서 권리로서 보호할 가치가 있으나 수리권의 배타성에는 일정

한 제약이 따른다.

현행법상 수리권의 의의나 내용에 대한 직접적인 규정을 두는 법률은 없으나, 민법과 하천법, 댐건설및주변지역지원등에관한법률 등 특별법에 관련 규정을 갖고 있다. 공공용수 사용에 대하여 하천법에서 ‘유수의 사용’을 위해서는 관리청의 허가를 받도록 하고 있어(하천법 제33조 제1항) ‘유수점용허가’에 의하여 수리권이 주어지는 것으로 해석된다. 하천법이 시행되기 전부터 유수점용을 하고 있었던 자에게는 관습상의 용수권으로서 이른바 관행수리권(주로 농업용수의 이용)이 인정되어 양자가 구분되어 왔다.

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

대륙법체계를 취하고 있는 우리나라는 공법과 사법의 이원화의 특성상 ‘민법’과 ‘특별법’의 구분이 있다. 따라서 수리권 법체계를 이해하기 위해서는 관련조항의 합리적 해석뿐만 아니라 양 법체계의 충돌을 최소화할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 수리권에 대한 해석은 민법 자체 내에서도 해석에 합의를 보기가 쉽지 않을 뿐더러 하천법 등 특별법과의 관계에 대해서도 이론구성이 쉽지 않은 것도 사실이다.

2) 水利權과 民法

(1) 共有河川用水權의 性質

자연상태에서 물이 흐르는 경우, 주변 토지소유자에게 어떠한 권리를 인정하는 점과 관련하여 견해가 나뉘어 있다. 공유하천용수권의 성질이 상린권인지 독립적 재산권인지에 따라 공유하천용수권의 내용 및 토지소유권과 용수권과의 관계에 차이가 있다. 상린권설에 의하면 공유하천용수권은 토지소유권의 내용을 이룬다. 즉 토지의 구성요소가 되므로 토지로부터 분리하여 양도할 수 없다. 이에 반하여 독립재산권설에 의하면 공유하천용수권이 토지와 분리되어 독립된 재산권이므로 용수조정에서는 기득의 용수권을 하나의 재산권으로 어떻게 보호하느냐가 중요한 문제가 되며 따라서 공시제도의 마련이 필요하다고 한다.

이러한 논쟁은 미국에서의 수리권 이론 동향과 매우 유사하다. 즉 상린권설은 공유하천용수권을 토지소유권의 한 권능으로 파악하는 미국 동부의 판례법상 연안권(Riparian Right)과 유사하며 독립재산권설은 토지소유권으로부터 독립된 재산권으로 파악하는 미국 서부의 실정법상의 전용권(Appropriative right) 또는 선점권(Prior appropriation)이론과 유사하다.

(2) 慣行水利權의 概念

관행수리권은 일제시대부터 농사용으로 물을 대는 권리로 인정되어 왔으며 몇몇 판례는 이를 분명히 인정한 바 있다. 이 같은 관행수리권은 현행 민법에서 공유하천용수권이라는 이름의 법적 권리로서 수용되었다. 그럼에도 불구하고 사실인 관습으로서 새로운 형태의 관행수리권이 인정받을 가능성 또한 배제할 수 없다. 민법 제234조에서 「...다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다」고 규정하고 있어 민법이 인정하는 수리권은 모호한 문제점이 있다.

3) 水利權關聯 特別法

민법과 달리 하천법과 댐건설및주변지역지원등에관한법률은 수리권 관련조항을 규정하고 있다. 따라서 민법 규정 및 관행수리권과 이들 특별법에서 인정된 수리권과의 관계를 어떻게 해석할 것인가 하는 문제가 제기된다. 이하에서는 물에 관한 기본적인 법률이라고 할 수 있는 하천법과 댐건설및주변지역지원등에관한법률의 관계 규정을 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 河川法

가. 水利權關聯 條項

1) 유수의 사용허가·취소·변경

하천법 제33조 제1항은 하천에서 유수의 점용, 토지의 점용 등의 행위를 하는 데는 관리청의 허가를 받아야 한다고 규정한다. 유수점용 허가는 고시하여야 하고, 점용허가기간은 공업용수의 경우에는 5년, 농업용수와 생활용수에는 10년이다(동법 시행규칙 제7조의4 및 별표1).

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

2) 허가요건

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

3) 손실보상

한편 하천점용의 허가로 인하여 손실을 받은 기득 하천사용자가 있는 때에는 당해 하천점용에 관한 허가를 받은 자가 그 손실을 보상하도록 되어 있다. 보상에 대하여는 우선 하천점용허가를 받은 자와 기득하천사용자가 협의를 하며, 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 관할토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.

4) 사용료 등의 징수

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

나. 許可水利權

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

(2) 댐建設및周邊地域支援등에관한法律

가. 댐使用權

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

2) 댐사용권은 저수를 특정용도에 공용하고자 하는 자의 신청에 의하여 건설교통부장관이 설정하는데(동법 제24조), 건설교통부장관은 다목적댐이 완료되어 공고를 하는 경우에는 지체 없이 댐사용권을 설정하여야 한다(동법 제25조).

3) 댐사용권은 물권으로 보며 법에 특별한 규정이 없는 경우 부동산에 관한 규정을 준용한다(동법 제29조). 댐사용권은 상속·법인의 합병 기타의 일반승계·양도·채납처분·강제집행 및 저당권의 목적이 되는 이외에 다른 권리의 목적으로 할 수 없다(동법 제30조 제1항). 댐사용권을 수리권으로 볼 수 있는가 하는 문제가 있다. 물론 댐사용권은 특별법에

의해 부여된 특별한 권리이고 흘러가는 물에 대한 권리가 아니라 댐으로 인해 저수된 물에 대한 권리가기 때문에 민법이나 하천법에 의해 인정되는 수리권과는 거리가 있다. 그러나 그 본질에 있어 물을 소유 관리하는 권리라는 점에서 댐사용권도 수리권이라고 할 수 있을 것이다.

나. 多目的댐

다목적댐은 건설교통부장관이 관리하는데(동법 제15조 제1항), 필요한 경우 이를 정부투자기관에 위탁할 수 있다(동법 제15조 제2항). 실제로 다목적댐의 건설은 한국수자원공사에 의해 이루어지는데(한국수자원공사법 제9조), 건설교통부장관은 수자원공사가 건설한 댐 및 하구언에 대해서는 그 댐사용권을 공사에 설정할 수 있도록 되어 있다(동법 제27조). 따라서 실제로 수자원공사는 다목적댐의 건설, 관리를 맡아 하고 더 나아가 댐사용권을 보유하고 있다. 즉, 수자원공사가 관리하는 다목적댐의 저수, 이른바 댐물은 수자원공사에 속하며, 이에 따라 수자원공사는 물을 공급하는 사업자의 입장에 서게 되는 것이다.

(3) 特別法上の 水利權

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

4) 小結

하천법, 댐건설및주변지역지원에관한법률, 공유수면관리법 등 특별법은 우리나라 내륙의 하천, 호소 등 사실상 모든 물에 적용되고 있다. 따라서 민법이 인정하는 공유하천용수권과 하천법등이 인정하는 허가수리권이 같은 하천 등에 병존하고 있는 실정이다.

그러나 특별법인 하천법이 제정되어 유수에 대해 국유를 원칙으로 하고 허가수리권제도에 입각하여 새로운 수리권제도를 도입했음에도 종래의 수리권이 관행수리권이라는 이름으로 일종의 불가침의 권리로서 남아 있는 것은 법체계상으로는 물 관리 정책상으로는 문제가 많다. 그러나 관행수리권은 주로 농업용수로 사용되며 이는 농업국가인 우리의 전통상 불가피한 것이라 하겠다. 그러나 현재의 관점에서 볼 때 농업용수의 비중이 크며 또한 농업분야에 상용되는 물의 경제적 효율성과 배분 등에서 많은 검토를 요하는 것도 사실이다. 더구나 민법상의 수리권은 새로운 공익상의 이유로 취소·변경할 수 없고 그 기한도

무제한하다는 점에서 하천법 등에 의한 수리권에 비해 권리가 더욱 공고하다는 점이 문제라 할 수 있다. 따라서 민법상의 수리권을 특별법상의 수리권으로 수용하는 방안의 검토가 필요하다고 본다.

3. 水資源 配分과 水資源 紛爭의 調整

제한된 수자원을 어떻게 배분하고 어떤 원칙에 따라 배분하는가는 수자원배분에 있어서 분쟁이 생기는 경우 갈등을 해결하는 데 있어서 중요하다. 물배분과 관련하여 동일하천을 복수의 이용주체가 이용하는 경우에 발생할 소지가 있는 수자원이용에 관한 갈등에는 상·하류지역간 물배분의 문제, 농업·공업·생활용수 등 용수목적이 다른 수자원이용간의 물배분 문제, 기득수리권과 신규수리권과의 이해조정 문제가 있으며, 또한 갈수기와 같은 물부족시의 물배분에 있어서 어떠한 예외 조치를 취할 수 있느냐의 문제가 있다.

1) 물 配分의 原則

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

(1) 上流優先의 原則

하천의 자연적 성격에 입각한 것으로서 상류의 사용자가 하류의 사용자에 대하여 우선한다는 원칙이다. 그러나 이것도 절대적인 것은 아니며 하류에 이용자가 있는 경우에는 종래의 이용목적 이외의 사용을 위하여 하류이용자의 사용을 방해할 수 없는 것이다.

(2) 先占優先의 原則

시간적으로 먼저 물을 이용한 자가 후에 이용하는 자에 우선한다는 원칙이다. 이것은 기득권 우선 또는 수리개발을 먼저 한 자가 보호되어야 한다는 것이다. 따라서 이에 의하면 상류우선의 원칙이 선점우선의 원칙에 의해 수정되게 되는 것이다

(3) 衡平配分 原則

상류우선주의와 선점우선주의 중 어느 한쪽을 택하는 것이 아니라 여건변화를 고려하여 물배분의 기준으로 형평성원칙을 적용하는 것을 말한다. 즉 기득수리권이라 할지라도 새로운 효율적인 수요에 따라 제약할 수 있는 것으로 보는 입장이라 할 수 있겠다.

2) 갈수기 물配分 問題

갈수기의 물배분 문제는 이상 가뭄과 같은 갈수기에 물배분을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 갈수기에 물배분의 예외조치를 인정하는 경우 사전에 물 공급의 우선순위를 정해 놓는 것에 대한 검토가 필요하다. 사실 우리나라의 경우 댐은 각기 그 목적에 따라 용수 공급의 우선순위를 두고 있어서 종합적 수량관리를 어렵게 하고 있다. 그러므로 갈수기에 물 공급을 통제한다는 것은 매우 어렵다. 이에 따라 갈수기에 대비한 물공급 우선순위를 법률에 규정하자는 방안과 물공급의 획일적 순위를 규정하지 않고 갈수기에는 특별한 대책을 시행할 수 있다고 법률에 규정하는 방안이 있을 수 있겠다. 전자의 경우는 대개 생활용수·농업용수·공업용수의 순위를 상정할 수 있을 것이다. 후자의 경우는 물공급의 획일적 순위를 정하는 것이 갈수기에 유연하게 대처할 능력을 제약하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

3) 既得水利權과 新規利用間의 利害調整

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

현행 하천법은 하천수를 신규로 이용하고자 하는 자는 하천관리자로부터 유수점용허가(동법 제33조 제1항)를 얻어야 하는데 기존하천사용자가 있어서 당해 허가로 인하여 손실을 받게 됨이 명백한 경우에는 당해 신청인으로 하여금 기득하천사용자의 동의를 얻도록 하고 있다.

4) 물紛爭 發生時 調整機構

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

(1) 河川法上の 土地收用委員會의 裁決 및 調整

하천법에서는 신규사용자와 기득사용자간의 보상의 합의가 성립되지 않는 경우 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 하고 있다. 또한 지역간 및 하천유수의 이용자간의 분쟁을 원만하게 해결하기 위하여 하천관리위원회의 기능에 분쟁조정기능을 추가하여 조정절차를 정하고 있으나 이 조정절차도 신청이 있어야만 가능하다. 하천관리위원회는 조

정안을 작성한 때에는 지체 없이 각 당사자에게 제시하여야 하며, 조정안을 제시받은 당사자는 제시받은 날부터 15日 이내에 그 수락여부를 하천관리위원회에 통지하여야 한다. 각 당사자가 조정안을 수락한 때에는 내용의 합의가 성립된 것으로 본다.

(2) 地方自治法上の 紛爭調整

지방자치법상의 분쟁조정은 지방자치단체간의 분쟁조정을 목적으로 하는 것으로 당사자의 신청을 원칙으로 하나 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자의 신청이 없이도 직권으로 이를 조정할 수 있으며(지방자치법 제140조 제1항), 관계 지방자치단체장은 조정사항을 이행하여야 한다. 그러나 이는 중앙정부와 지방자치단체간의 분쟁에는 적용되지 않는다.

(3) 環境紛爭調整法上の 紛爭調整

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

4. 現行 水利權制度의 問題點과 改善方案

1) 現行 水利權制度의 問題點

우리나라의 수리권은 크게 민법상 공유하천용수권(동법 제231조)과 하천법상의 하천유수사용권(동법 제33조 제1항)으로 구분되어 있다. 이들 수리권은 통상 관행수리권과 허가수리권이라고 부르는데 관행수리권은 그 내용과 요건이 모호해서 문제가 많으며, 오늘날과 같은 산업화·도시화 시대에는 적절하지 않다는 문제점을 갖고 있다.

민법이 제정될 당시인 1960년대만 해도 물의 주된 수요는 농업이었으며 지방자치단체가 대규모 취수를 할 필요가 없었으며, 과거의 관행수리권을 토대로 공유하천용수권이라는 수리권을 만들어낸 것도 이러한 배경 때문이었다.

그러나 산업화·도시화의 진전에 따라 도시 생활용수와 공업용수의 공급측면에서 보자면 민법상의 공유하천용수권은 별다른 의미를 가지지 않는다. 문제는 농업용수라고 할 수 있다. 농업용수에 이 같은 관행수리권을 인정하고 있으며, 또한 이를 일정의 기득수리권으로 보고 있는 데 문제가 있다. 이에 따라 기득관행수리권을 주장하는 지역과 새로운 생활용수의 공급을 위해 하천법상 허가수리권을 주장하는 지역간의 갈등이 발생하기도 한다.

따라서 오늘날 농업용수를 다른 용수에 우선시켜야 하는가가 문제된다. 민법은 과거에 관행수리권을 공유하천용수권으로 수용하였음에도 물에 관한 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다고 규정함으로써(민법 제234조) 혼란을 가중시키고 있고, 하천법은 이와 같은 민법상의 수리권을 기득권으로 인정함으로써 더욱 문제를 복잡하게 만들고 있다고 하겠다.

2) 水利權制度的 發展方案

현재 공공용수에 대한 권리는 개인의 기득권보다는 국가가 물을 관리함에 따라 개인에게 주어지는 혜택이라는 것이 세계의 추세라고 볼 수 있다. 따라서 유한한 공공재인 물의 이용제도를 물배분제도와 허가제로 전환하는 것이 타당하다고 보여진다.

예컨대 물이용허가제의 전면도입을 위하여 공유하천용수권의 폐지를 상정할 수 있다. 이를 위해서는 현재 민법상의 공유하천용수권을 원용하여 물을 사용하고 있는 자를 조사·기록할 필요가 있고, 또한 주로 농업경영자 또는 농지조합과 같은 농업경영자 집단이 향유하고 있는 관행적인 기득용수권을 조사하여 허가를 받도록 할 필요가 있다. 그리고 새로이 허가를 받지 않은 관행수리권은 소멸되도록 하되 일정한 기간을 두어 점진적으로 행하는 방안의 검토가 필요할 것이다.

또한 현재의 수리권관련 규정상 하천법상의 하천이 하닌 보통하천이나 유지(溜地)로부의 취수는 포함되지 않으며, 지하수와 해수의 취수도 수리권의 대상이 되지 않는데 해수는 물분쟁의 발생할 여지가 없으나 보통하천, 지하수로부터의 취수의 경우는 분쟁의 여지가 많으므로 여기에 대한 검토가 필요하다.

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

VII. 結 論

여러 가지 상황에 비추어 보건대 과거와 같이 대규모 다목적 댐을 건설해서 물의 공급

을 늘이는 것은 매우 어려워 보인다. 따라서 현재 사용가능한 물을 합리적으로 적절하게 개발하는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 수자원공급의 확보를 위한 댐건설과 해당 피해지역주민에 대한 손실보상은 수레의 양 바퀴와 같아서 양자의 조화가 없이는 진척이 불가하다는 것을 인식하고, 과거의 권위주의적 중앙정부 주도의 댐 건설을 탈피하여, 앞으로 지역의 물문제 해결을 위한 댐은 지자체에서 지역여론 수렴 및 지자체간 협의과정을 거쳐서 추진하여야 할 것이다.

이와 동시에 우리는 보다 적절하게 사용할 수 있는 물이 있음에도 기존의 불합리한 제도로 인해 적절하게 사용되지 못하는 경우를 많이 보고 있다. 그래서 남용되는 물을 놔두고 비싼 국고를 들여 또다시 수자원을 개발하여야 하는 상황이 일어나기도 한다. 뿐만 아니라 지방자치제 실시 이후에 팽배해진 지역정서 때문에 수자원을 국가 전체의 입장에서 이용하지 못하는 경우가 많이 발생하고 있다. 게다가 이상기후 현상이 잦아서 물의 배분을 둘러싼 분쟁이 앞으로도 빈발할 것으로 우려된다. 그럼에도 기존의 수리권 제도는 물 분쟁을 예방하거나 또는 물 분쟁을 해결하는데 크게 도움이 되지 못하고 있으며, 이것은 현재의 수리권제도가 모호할뿐더러 기존 수리권자를 지나치게 보호하고 있기 때문이다. 따라서 현행법에 나타나 있는 수리권 제도를 보다 합리적으로 개정하고 또 물 배분을 둘러싸고 발생하는 여러 분쟁을 합리적으로 해결할 수 있는 조정 장치를 개발하는 것이 필요할 것이다.

또한 현행법에서는 수자원에 대한 포괄적인 규정도 없이 각 개별 법률에서 해당 수자원에 대한 규정을 두고 있어, 지표수와 지하수를 통합 관리할 수 있는 이른바 ‘통일수법’의 제정이 필요할 것이다. 그리고 수자원관리에 있어서 국가, 지방자치단체의 재원만으로 관리 및 운영에 한계가 있으며, 이를 위해서는 물값 현실화에도 한계가 있으므로 수자원세 신설이라든가 국공채 발행에 의한 기금의 조성 등과 같은 수자원관리재원을 확충하는 방안을 마련함으로써 안정적인 수자원재원을 마련하는 것도 검토되어야 할 것이다.

주제어: 수자원 개발, 손실보상, 이해 조정, 수리권, 댐사용권, 수질개선부담금

【참 고 문 헌】

- 대통령비서실 수해방지대책기획단, 수해방지종합대책 백서, 1999.12.
- 유영창, 수자원조사 및 정보관리 방향, 1998.
- 이상돈, 수리권 분쟁 해결방안, 1998.
- 김영준·박희경, 미래의 대책 수자원 개발, 1998.
- 최청일, 21세기 육수 생태계 보전의 방향, 1998.
- 한국수자원공사·한국건설기술연구원, 우리나라의 물 사정과 수자원 중장기 대책, 1996.
- 김태철, 가뭄극복을 위한 수자원의 환경보전적 개발과 관리, 1996.
- 박희경, 21세기 물수요를 대비한 종합수질관리방안, 1996.
- 김영환, 우리나라의 수자원의 효율적 관리방안, 1996.
- 김계호, 물문제, 이에 대한 해결책은?, 1996.
- 건설교통부, 수자원장기종합계획(2001-2020), 2001.
- Brown, Greg, and Charles C. Harris. 1992. The U.S. Forest Service: Toward the new resource management paradigm? *Society and Natural Resources* 5(3): 231-45.
- Steel, Brent S., Dennis L. Soden, and Revecca L. Warner. 1990. The impact of knowledge and values on perceptions of environmental risk to the Great Lakes. *Society And Natural Resources* 3(4): 331-48.
- Stoll, John R. and Robin Gregory. 1988. Overview. In: George L., B. L. Driver, and Robin Gregory. *Amenity resource valuation: Integrating economics with other disciplines*. Peterson, State College, PA: Venture Publishing, Inc. 4-6.

【Abstract】

**A Study on Compensation and Interest-group Mediation
for the Residents in Damaged Areas
by a Water-resource Development Project**

Son, Sung Tae · Lee, Sung Gun

This study aims to analyze the current status and problems in laws related with water-resources development, and intends to suggest their solutions and policy recommendation. A special act titled the 'River Act' has been established to introduce a water right permission system. However, inviolability is examined for the practical water rights. In an effort to come up with its solution, it is worth discussing a change in the legal ground of water rights from the current Civil Act to the Special Act. Taking into account the current situations, it is difficult in reality to increase water supply by constructing large-scale dams as in the past. Therefore, it is necessary for a local government to promote projects based on public opinions from the residents in a relevant area as well as coordinations with other local governments about dam construction and its damage compensation. Further, it is required to establish an 'unified water law' that can manage both surface water and subsurface water altogether, which are the independent laws at present, without including any comprehensive regulation on water-resources. It is also difficult to manage or operate water-resources only with financial resources provided by the central and local governments. Therefore, additional devices to secure funds, for example a water-resources tax and fund raising through the issuance of government bonds, should be also considered.