

# 지속가능한 하천수개발과 유지를 위한 현행 제도와 그 개선방안

李鍾永\*

## < 차례 >

- I. 들어가는 말
- II. 하천수량의 확보와 현행 제도
- III. 하천의 수질과 관련된 현행 제도
- IV. 맺는 말

## I. 들어가는 말

인간의 생활과 밀접한 하천은 그 본질적인 요소인 물이 흐르지 아니하면, 더 이상 하천으로서의 기능을 유지할 수 없다. 하천수의 수량은 자연적인 요인에 의하여 많은 영향을 받고 있는 점은 부인할 수 없으나 하천과 관련된 환경적인 요인과의 밀접한 관련을 가진다. 갈수기뿐만 아니라, 홍수기를 제외한 거의 많은 시기에 건천화 현상이 발생하고 있는 현실에 직면하고 있다. 하천건천화의 원인은 다양하게 분석될 수 있다. 이러한 원인에 대한 적합한 수자원확보정책을 추진하기 위하여는 기존의 제도로는 현재 발생하고 있는 건천화를 예방하고, 방지하는 데

---

\* 중앙대학교 법과대학 교수

에 적합한가를 분석하여야 할 것이다. 전통적인 수자원확보를 위한 법정정책과 현행 발생하고 있는 하천건천화를 방지하기 위한 정책수행에 상당한 피리가 있는 것으로 전문가들인 인식하고 있다. 필요한 수량의 확보와 높은 수준의 수질을 유지하는 수자원의 확보는 산업화되고, 도시화되고, 변화하는 기후변화에 직면한 한국의 현실에서 볼 때에 대한민국의 숙명적인 과제로 등장하고 있다.<sup>1)</sup>

필요한 수량과 수질의 유지를 위한 현행 제도를 분석하고, 현실적으로 발생하고 있는 하천건천화의 원인에 대처하기 위한 제도적인 흠결을 발견하여, 이를 보완하는 연구는 하천건천화의 방지라는 국가적 과제를 달성하기 위하여 불가피한 것으로 판단된다. 하천건천화의 원인에 대한 충분한 연구가 있게 되면, 이 연구에 기초하여 자연과학적인 대책과 방법이 제시될 것이고, 이러한 대책과 방법에 기초하여 제도적인 개선이 필요한가에 관한 연구를 진행하게 될 것이다. 자연과학에서 생성된 연구성과를 제도에 수용하기 위하여 제시하는 방안에 관한 법적인 평가작업이 필요하다. 다양하게 제시된 방안 중에서 국민의 권리를 제한하는 방안이나 새로운 의무를 부과하는 방안에 관하여는 이러한 수단이 헌법상 보장되는 기본권을 최소한으로 제한하는 다른 방안은 없는지에 관한 심층적인 분석을 하지 아니하고는 헌법에 합치하지 아니하는 제도가 되어 결국은 위헌적인 법률로 전락하게 된다. 국민의 기본권을 불가피하게 제한하여, 즉 국민에게 새로운 의무를 부과하여야 하거나 아니면, 기존의 권리를 제한하지 아니하면, 하천건천화를 달성할

1) 사용용도에 적합한 물의 안정적인 공급과 공정한 공급의 문제는 이제 한국만의 문제가 아니다. 지구의 여러 지구에서는 현재 기후변화, 오염 및 과소비로 인하여 물부족이라는 심각한 문제에 직면에 하여 있다(Kofi A. Annan, *Water-Two Billion People are Dying for It!*, Our Planet, 2003/5·6, UNEP, p.4.).

수 없는 것으로 평가되는 경우에는 이러한 제도를 도입하는 법적인 논거와 이론을 정립하여야 할 것이다.

하천건천화를 방지하고, 지속가능한 하천수개발을 위한 최종적인 성과물로 등장하게 될 제도적인 개선방안은 위에서 언급한 바와 같이 개발된 기술정책과 국민에게 부과하는 의무와 권리제한에 관한 법이론의 정립과 현실적인 문제를 분석하여 헌법에 합치하고, 국민들의 공감대를 형성하는 실천적인 제도가 되기 위하여 다양한 방법으로 이에 대비한 연구가 필요한 것으로 사려된다.

이 논문은 우선 지속가능한 하천수의 개발과 하천건천화의 방지와 관련된 수많은 현행 법률을 분석하고, 개별법률이 달성하고자하는 목적에 따른 규율대상을 명확하게 하는 데에 기여하고 한다. 또한 지금까지 밝혀진 하천건천화의 원인에 대응하기 위한 제도는 무엇인가를 분석하여, 관련된 법률의 규율범위와 다른 법률과의 상충관계 또는 이중적인 규율 등에 관하여 분석함으로써 이 분야의 법적인 통일성과 효율성에 관한 방안을 제시하고자 한다.<sup>2)</sup>

또한 하천수는 일정한 수질을 유지하지 않을 때에는 하천수는 의미를 상실한다. 하천수의 오염방지에 관한 정책적인 방안과 제도는 지속가능한 하천수의 이용에 불가결한 연구대상이라고 할 수 있다. 하천은 홍수기에 많은 물이 가능한 신속하게 흐를 수 있도록 유지되어야 한다. 이와 관련된 분야를 자연재해대책법과 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 규율하고 있기 때문에 이에 관한 분석도 연구의 대상으로

2) 60억 이상의 인구와 다양한 생물이 살고 있는 지구에 직면하고 있는 물문제는 물 자체의 공급부족에 기인하기보다는 본질적으로 열악한 물 관리에 그 원인이 있음을 UNEP를 포함한 23개의 UN기구들이 공동 수행한 제1차 UN세계 물 개발 보고서에서 주장하고 있다(The United Nations World Water Development Report, Water for People Water for Life, p. 89).

한다. 마지막으로 물분쟁에 관한 사례를 분석하고, 분쟁해결을 위한 적합한 방안을 모색하고자 한다. 물분쟁은 단순히 자연과학적인 기술적 수준으로 해결될 수 있는 사항이 아니라, 정의에 따른 원칙을 정립할 때에 국가에서 물분쟁은 해결될 수 있는 방향을 발견할 수 있을 것이다.

## II. 하천수량의 확보와 현행 제도

### 1. 지하수의 남용과 관련 법률

#### (1) 건천화의 원인으로 지하수의 남용

지하수는 넓은 의미로 지질층의 모든 공극을 채우고 있는 물을 나타내는 데에 사용되기도 하여 지표하수와 혼돈을 가져오기도 하는 데 지표면 아래 존재하는 모든 물을 지표하수(subsurface water)라 하고 이는 통기대와 포화대의 물을 총칭한다. 지하수는 포화대에 존재하는 물로서 지하수위 아래에 있는 물이다<sup>3)</sup>. 지하수는 비교적 오염될 가능성이 적고, 적은 도시나 관개시설이 없는 지역의 용수공급원이 되며 하천의 상시유량의 원천이 된다. 강수량이 적고 지하수위가 매우 깊으면 강수로부터의 함양은 거의 없고 관개, 호수 및 하천으로부터의 함양이 주 공급원을 이룬다.

3) 지하수 함양에 기여하는 하천을 함양하천(losing stream)이라 하고, 하천이 지하수위와 교차하게 되어 지하수가 하천으로 흘러나오는 하천을 침출천(gaining stream)이라 한다. 그러므로 가뭄때에 지하수 개발을 과다하게 하면, 지하수위가 하천수위보다 내려가 함양하천으로 되어 하천 건천화를 가속시키는 원인이 된다.

갈수기 화천의 수량은 주변의 지하수위에 따라 많은 영향을 받게 된다. 농촌 하천의 수량부족의 원인은 농번기에 큰 가뭄이 들 때에는 수 많은 관정이 개발되어 많은 양의 지하수를 사용함으로써 농촌하천의 건천화를 유발하는 주된 원인으로 지목되고 있다.<sup>4)</sup> 도시 하천의 경우에도 소하천 주변에 위치한 많은 상가에서 필요한 용수를 수도물로 사용하면 경제적인 이익이 적은 관계로 지하수를 개발하여 사용하고 있다. 이로 인하여 도시하천에서 하류로 갈수록 하천수량이 줄어드는 비자연적인 현상이 발생하고 있다.

결국 도시하천이나 농촌하천에서 하천수량의 감소에 주된 원인으로 지하수의 무분별한 이용이라고 할 수 있다. 지하수의 이와 같으니 이용은 단기적으로는 단지 하천수량의 부족을 유발하는 요인이지만, 장기적으로는 지하수고갈이라는 더 큰 문제를 유발할 수 있다.

한국에서 잠재적 지하수 개발가능량은 이용량을 크게 상회하고 있어 지하수를 대폭적으로 개발하자는 주장도 일고 있다. 그러나 지표수와는 달리 지하수는 오염에 취약하고 회복이 어려운 점이 있다. 그러므로 장기적이고 안정적인 이용방안을 강구할 필요성이 제기되고 있다. 또한 정확한 지하수 함양의 추정미 미흡하고 지하수 보존에 대한 정량적·정성적 평가가 보다 구체적으로 확인되어야만 보다 합리적인 이용방안이 수립될 수 있을 것이다.<sup>5)</sup>

4) 1997년도 말 현재 폐공된 시설 23,457고을 제외한 946,181공의 시설에서 연간 33,829억톤 정도를 개발하여 생활용수, 공업용수, 농업용수 및 기타 용수로 하용하고 있다.

5) 김승 외 다수, 수자원 정책·관리 개선방안조사, 용역보고서, 2000/5, III-222.

## (2) 지하수보전과 관련된 법률

### 1) 지하수법

#### 가) 위상과 목적

지하수법은 법률 제6368호로 건설교통부가 관장하는 법률이다. 지하수법은 지하수에 관한 기본법으로서의 성격을 가지고 있다(동법 제4조). 법률의 목적은 “이 법은 地下水의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 地下水開發·이용의 적정을 기하고 地下水汚染을 예방하여 공공의 복리증진과 國民經濟의 발전에 이바지함을 目的으로 한다.” 이 법률은 지하수의 개발과 이용에 관한 내용인 지하수량의 확보와 지하수질의 보전에 관하여 규율하는 법률이라고 할 수 있다.

#### 나) 행정청의 의무

지하수의 조사·개발·이용을 위하여 국가와 지방자치단체에 부여된 의무는 지하수의 조사(제5조), 지하수보전·관리의 정보화(제5조의2), 地下水管理基本計劃의 수립(제6조), 지역지하수관리계획의 수립·시행(제6조의2), 地下水의 觀測 및 調査(제17조)에 관한 제도를 도입하고 있다.

지하수질의 보전을 위하여 환경부장관에게 水質汚染의 測定을 명하고 있다. 또한 第19條 에서는 地下水의 水質基準에 관하여 필요한 사항은 環境部令으로 정하게 하고 있다.

#### 다) 지하수의 보존을 위한 수단

##### ① 개발·이용에 관한 허가

지하수법에서 핵심적인 사항은 제7조라고 할 수 있다. 이에 의하면 지하수의 개발과 이용은 원칙적으로 허가사항으로 하고 있는 점이다. 여기서 지하수의 개발과 이용은 법률에서는 허가라고 규정하고 있으나

지하수를 공개념으로 이해하는 견해에 의하면 행정법상의 특허에 속한다고 할 수 있다. 허가권자는 시장·군수이다. 허가를 받지 아니하고 지하수를 이용할 수 있는 경우에는 자연히 용출하는 地下水를 動力裝置를 사용하지 아니하고 개발·이용하는 경우, 動力裝置를 사용하지 아니하고 家庭用 우물 또는 공동우물을 개발·이용하는 경우, 동법 第13條 第1項 第1號의 規定에 의한 許可를 받은 경우이다. 지하수를 이용하기 위하여 허가를 받고자하는 자는 우선 지하수영향조사기관이 실시한 지하수영향조사서를 제출하여야 하고, 허가권자인 시장·군수는 지하수영향조사를 심사하여 그 결과를 허가내용에 반영하여야 한다. 위에서 언급한 바와 같이 지하수를 공개념으로 이용하면, 지하수의 이용과 개발에 관한 허가는 특허에 해당하고, 특허에 해당하는 경우에 행정청에는 법률에 규정되지 아니한 이유로도 허가를 거부하는 행위는 합법적인 행위로 된다. 그러나 현행 지하수법은 제7조제3항에서는 허가거부의 사유를 규정하고 있음으로써 지하수를 공개념으로 이해하지 아니하고 있다는 입장에 출발하고 있다. 허가거부를 할 수 있는 경우에는 地下水의 採取로 인하여 隣近地域의 水源의 枯渴 또는 地盤의 沈下를 가져올 우려가 있거나 周邊施設物의 安全을 해할 우려가 있는 경우, 地下水를 汚染시키거나 自然生態系를 해할 우려가 있는 경우, 地下水의 적정관리 또는 都市計劃 기타 公共事業에 지장을 주는 등 다른 公益을 해할 우려가 있는 경우, 기타 地下水의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 大統領令이 정하는 경우로 규정하고 있다.

하천건천화의 원인으로 지하수 남용을 방지하기 위한 지하수법에서도 도입하고 있는 제도는 동법 제7조의2에서 규정하고 있는 하천인근에서의 지하수개발·이용허가에 관한 사항이다. 이에 의하면 허가관청인 시장·군수는 지하수개발·이용에 관한 허가를 함에 있어 하천법 제2조

제1항제2호의 규정에 의한 하천구역으로부터 대통령령이 정하는 범위 안에서 지하수를 개발·이용하는 경우에는 제7조제2항의 규정에 의한 지하수영향조사서를 첨부하여 하천법 제12조의 규정에 의한 당해 하천의 관리청과 미리 협의할 의무를 부여하고 있다. 또한 하천의 관리청은 당해 지하수개발·이용이 하천의 수량에 영향을 미친다고 인정되는 경우에는 취수량·취수기간의 제한 및 취수금지 등을 요청할 수 있으며, 시장·군수는 특별한 사유가 없는 한 이에 응할 의무를 부여하고 있다. 또한 동조제2항의 후문에는 “이 경우 하천의 관리청은 당해 허가로 인하여 하천법 제34조의 규정에 의한 기득하천사용자가 손실을 받을 것이 명백한 경우에는 허가를 신청한 자로 하여금 기득하천사용자의 동의를 얻도록 하여야 한다”고 규정함으로써 하천수리권을 지하수와 연계하고 있다.

지하수개발·이용허가의 유효기간은 5년으로 제한하고, 연장의 경우에도 연장기간은 5년으로 제한하고 있다.

## ② 허가의 예외사항

동법 제8조에서는 허가의 예외사유에 관하여 규정하고 있다. 이러한 경우에도 신고를 하도록 규정하고 있다. 이에 의하면 國防·軍事施設事業에 관한法律 第2條의 規定에 의한 國防·軍事施設事業에 의하여 設置된 施設에서 地下水를 개발·이용하는 경우, 農業·農村基本法 第3조제1호의 규정에 의한 農業 및 農漁村發展特別措置法 第2조제1호의 규정에 의한 漁業을 영위할 목적으로 大統領令이 정하는 규모 이하로 地下水를 개발·이용하는 경우, 災害 기타 天災·地變으로 인하여 긴급히 地下水를 개발·이용할 필요가 있다고 市長·郡守가 인정하는 경우, 戰時 기타 非常事態의 발생에 대비하여 國家 또는 地方自治團體가 非常給水用으로 地下水를 개발·이용하는 경우, 기타 大統領令이 정하는 규



모이하로 地下水를 개발·이용하는 경우이다.

### ③ 감독·관리메카니즘

동법 제9조에서는 허가와 신고한 내용에 따라서 지하수를 사용하는가에 관하여 국가의 감독권으로 준공시에 신고를 하도록 하고 있다. 지하수개발·이용의 종료신고에 관하여 규정하고 있고, 지하수에 영향을 미치는 굴착행위의 신고에 관하여는 동법 제9조의4에서 규정하고 있다. 여기서 건축허가시에 지하수의 유출이 과다한 경우에 지하토목공사를 다른 방법으로 가능한 기술이 개발되어 있는 경우에는 가능한 지하수를 보전하는 방향으로 허가를 제한하거나 특정된 기술의 사용에 대한 부관을 첨부하여 허가할 수 있는 방안을 건축법에서 고려하게 할 필요성이 있다. 현행 지하수법 제9조의4에서 토지굴착시에 신고하게 하는 사항으로 지하수의 조사, 지하수영향조사, 수질측정, 기타 대통령령이 정하는 사유로 규정하고 있을 뿐이고, 지하공사로 인하여 발생하는 지하수에 관하여는 규정이 없다.

### ④ 지하수보전지구의 지정

건천화가 발생하거나 발생우려가 있는 지역에 관하여도 지하수보전지구의 지정이 허용된다. 시도지사는 지하수보전지구와 지하수개발제한지구로 지정할 수 있다. 지하수보전지구로 지정될 수 있는 지구는 地下水를 이용하는 下流地域과 水理的으로 연결된 上流의 지하수함양지역, 주된 用水供給源이 되는 帶水層이 있는 지역, 大統領令이 정하는 公共給水用 地下水開發·이용시설의 중심에서 大統領令이 정하는 반지름 이내에 제13조제1항제2호에 해당하는 시설이 설치되어 水質의 저하가 우려되는 지역, 그밖에 地下水의 水量이나 水質의 보전에 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역이다.

地下水開發制限地區으로 지정될 수 있는 지역은 地下水開發·이용량

이 기본계획 또는 지역관리계획에서 정한 地下水開發可能量에 비하여 현저하게 높다고 판단되는 지역, 地下水의 지나친 개발·이용으로 인하여 地下水의 枯渴現象·地盤沈下 또는 乾川化가 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역, 地下水의 개발·이용으로 인하여 주변 生態系의 生育에 심각한 악영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 지역, 그밖에 地下水의 보전·관리를 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 경우로서 大統領令이 정하는 지역이다.

市·道知事は 地下水保全區域을 지정하거나 그 지정을 변경하고자 할 때에는 關係行政機關의 長과 協議하여 지정한다. 2이상의 特別市·廣域市 또는 道の 行政區域에 걸쳐 地下水保全區域을 지정할 필요가 있는 경우에는 관계 市·道知事は 協議에 의하여 이를 공동으로 지정하거나 그 지정할 者를 정한다. 地下水保全區域안에서는 특정된 행위를 하는 경우에 허가를 받도록 행위제한을 하고 있다.

#### ⑤ 개발·이용자의 원상회복의무

許可·認可등을 받거나 申告를 하고 地下水를 개발·이용하는 者(第13條의 規定에 의한 許可를 받고 행위를 하는 者는 당해 地域을 原狀復舊하여야 할 의무를 부과하고 있다.

#### 라) 유출지하수의 이용과 건전화방지

지하수법 제9조의2에서는 유출지하수의 이용에 관하여 규정하고 있다. 지하철공사장이나 기존 지하철 터널에도 많은 지하수가 흐르고 있다. 서울시의 지하철터널에서만 매일 1급수의 청정한 지하수가 30만톤 이상 배출되고 있다. 현재 지하철 지하수의 일부는 하천으로 유입되어 건천화를 막고, 깨끗한 하천으로 만들어 주는 역할을 하고 있다. 지하수법에 이에 관하여 입법적인 고려를 하고 있다. 동법 제9조의2에서는 유출지하수의 이용에 고나하여 규정하고 있다. 이에 의하면 지하철·터널

등의 지하시설물을 설치하고자 하는 자 또는 건설교통부령이 정하는 규모 이상의 건축물 그밖의 시설물을 설치하고자 하는 자는 이로 인하여 지하수가 유출되는 경우 이를 감소시킬 수 있는 대책을 수립·시행하여야 한다.<sup>6)</sup> 그럼에도 불구하고 당해 시설 또는 건축물 등의 준공후 건설교통부령이 정하는 규모 이상으로 지하수가 유출되는 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 이를 대통령령이 정하는 용도로 이용할 수 있도록 이용계획을 수립하여 시장·군수에게 신고하여야 한다. 시장·군수는 지하수의 유출감소대책을 시행하지 아니하는 자 또는 유출지하수의 이용계획을 시행하지 아니하거나 이용률이 현저히 낮다고 인정되는 자에 대하여는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 그 개선을 명하여야 한다.

독일에서는 연방물수자원보전법(Wasserhaushaltsgesetz)에서 지하수의 보존에 관하여 규정하고 있다. 여기서 토지소유권과 물이용허가를 명확하게 구분하고 있다. 지하수보전을 위한 제도로 지하수보전구역의 설정을 들 수 있다. 지하수보전구역은 도달시간과 도달거리라는 2가지 지표에 기초하여 세분하고, 각각의 지하수보전구역에서는 다양한 행위가 금지되고 규제된다. 또한 지하수보전구역에서 토지소유자 또는 이용자는 수질 또는 토양의 검사를 의무화하고 있다.<sup>7)</sup>

6) 지하수법 제5조 및 동법 시행령 제6조의 규정에 의하여 건설교통부 장관은 매년 말을 기준으로 하여 전국의 지하수에 관한 조사자료를 수록한 지하수조사연보를 1995년부터 발간하여 오고 있다. 지하수의 기초조사에 포함될 사항은 수문량조사, 기존 우물조사, 지하수분포, 매질특성 및 오염관련 조사, 수층오염현황조사, 지형 및 지질조사, 지하수계조사, 충적층과 암반파쇄대의 대수층 특성조사, 하상의 특수층 조사, 지표수연관성조사 등이다. 그러나 우리나라의 지하수조사는 수문지질도의 작성에 집중되어 있다.

7) M.Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz. Kommentar, 7.Aufl., S.1199 ff.; Lübbecke-Wolff, Grundwasserbelastung durch CKW, 1991, S.23 ff.

## 2) 온천법

### 가) 온천법의 위상과 목적

온천법은 溫泉에 대한 적절한 보호와 溫泉의 효율적인 開發·이용을 도모함으로써 公共의 福祉增進에 이바지함을 目的으로 하는 법률이다. 그러므로 온천법의 일차적인 목적은 지하수량의 보전이나 지하수질의 보존과는 직접적인 관계가 없다, 그러나 온천법 第2條에서 "溫泉"이라 함은 地下로부터 湧出되는 섭씨 25도이상의 溫水로서 그 成分이 人體에 해롭지 아니한 것을 말한다고 규정하고 있다. 즉, 온천수도 지하수의 일부에 속하는 특수한 지하수로서 이에 관한 보호와 효율적인 이용과 개발을 목적으로 제정된 법률이 온천이라고 할 수 있다.

### 나) 온천법과 지하수법과의 관계

온천법 제5조에 의하면 溫泉源保護地區 및 溫泉孔保護區域에 대하여는 地下水法 제7조 내지 제10조·제17조·제20조 및 제21조의 規定을 적용하지 아니한다. 온천법 제5조의 규정은 온천법과 지하수법과의 관계는 지하수법은 온천법에 일반법에 속하고, 온천에 관하여 온천법에서 특별하게 적용을 배제하는 조항을 제외한 다른 조항은 지하수법이 적용된다.

### 다) 건전화방지에 관련된 내용

#### ① 굴착許可

溫泉水를 湧出시킬 目的으로 土地를 굴착하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 市長·郡守의 許可를 받아야 한다. 溫泉孔의 지름을 늘리기 위하여 湧出口를 확대하거나 깊이를 깊게 하는 경우에도 또한 같다. 온천수는 지하수로서 온천수개발을 목적으로는 지하수법이 적용되지 아니하고 온천법이 적용되지만, 온천수의 개발을 목적으로 굴

착을 하는 경우에 허가를 받도록 규정함으로써 온천수의 보전을 추구하고, 지하수의 보전을 추구함으로써 간접적으로 건천화를 방지하는 제도적인 수단이라고 할 수 있다.

## ② 굴착許可의 제한

굴착허가의 제한 사유로 기존 溫泉의 湧出量·溫度 또는 成分에 현저한 영향을 줄 우려가 있다고 인정되는 경우, 기존 溫泉孔과 굴착하려는 孔의 직선거리가 300미터 이내인 경우, 環境을 汚染시키거나 自然生態系를 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우, 溫泉에 대한 적절한 관리 또는 都市計劃事業 기타 公共事業에 지장을 주는 등 다른 公益을 해할 우려가 있다고 인정되는 경우 등이다. 여기서 건천화를 방지하지 할 목적으로 온천개발을 위한 굴착허가를 거부할 수 있는가에 관한 명확한 규정이 없기 때문에 현행 온천법의 해석으로 해결할 수 있는가하는 문제가 제기 된다. 건천화를 방지할 목적으로 온천의 굴착허가를 거부할 수 있는 것으로 해석할 수 있다. 왜냐하면 거부할 수 있는 법정사유로 환경을 오염시키거나 자연생태계를 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우에 거부할 수 있는 사유로 규정하고 있기 때문이다. 건천화는 자연생태계를 해칠 우려가 있는 것으로 인정될 수 있다. 그러나 이 규정이 지나치게 포괄적이라는 점에서 법치국가의 원칙상 명확성의 원칙에 반할 수 있어, 위헌적인 법률로 평가될 수도 있다. 그러므로 하천건천화의 방지를 목적으로 온천개발을 위하여 행하는 굴착을 거부할 수 있는 규정을 도입할 필요성이 있다.<sup>8)</sup>

8) H.Dinkler, Das Wasserhaushaltsgesetz und die Anlagenverordnungen - Ein praxisorientierter Leitfaden für Errichtung und Betrieb von Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, 2.Aufl., 31 ff.

### ③ 온천원보호지구내의 지하수개발금지

온천법 제12조는 시장·군수의 허가를 받은 경우와 가정생활용수로 사용하는 경우를 제외하고는 온천원보호지구 또는 온천공보지역 내에서는 지하수를 개발하지 못한다. 이 규정은 지하수법에서 허용되는 지하수개발이라도 온천법에서 금지하는 보다 엄격한 규정이라고 할 수 있고, 간접적으로 하천건천화에 기여하는 조항이라고 할 수 있다.

## 3) 농어촌정비법과 지하수개발의 제한

### 가) 법률의 목적

농어촌정비법 農水産業生産基盤, 農漁村生活環境과 農漁村休養資源 및 限界農地등을 종합적·체계적으로 整備·開發하여 農水産業의 競爭力 향상과 農漁村生活環境改善을 촉진함으로써 현대적인 農漁村 建設과 國家의 均衡發展에 이바지함을 目的으로 제정된 법률이다. 그러므로 지하수의 이용과는 직접적인 관계가 없는 법률이다. 그러나 제2조제4호에서 “農業生産基盤施設”을 農業生産基盤整備事業으로 設置되거나 기타 農地의 보전이나 農業生産에 이용되는 貯水池(農漁村用水의 확보를 目的으로 河川, 河川區域 또는 沿岸區域등에 물을 貯溜 또는 관리하기 위한 施設, 洪水面 및 水面敷地를 말한다), 양수장, 관정등 지하수이용시설, 배수장, 취입복, 용·배수로, 유지, 도로, 방조제, 제방 등의 施設物 및 그 附帶施設과 農水産物의 生産·加工·貯藏·流通施設등 營農施設로 규정하고 있다.

### 나) 건천화와 관련된 내용

제2조제3호에서 농어촌용수개발계획에서 농어촌용수이용합리화계획에서 지하수의 사용을 규정하고 있다. 농업용수의 개발에 관한 사항에 농업용수량의 확보와 수질의 보전에 관하여 규정하고 있다. 농업용수이

용계획속에 포함되는 저수지, 양수지, 취입보 및 지하수를 규정함으로써 농업용수로 지하수를 이용할 수 있는 근거를 두고 있다.

농업용수로 사용하기 위한 지하수의 개발이 허용되는가에 관하여는 농업용수를 지하수로 사용하고자 하는 경우에는 지하수법에 적용되는 것으로 해석하여야 할 것이다. 그러므로 농업용수를 사용목적으로 지하수를 개발하고자 하는 자는 허가를 받아서 지하수를 사용할 수 있고, 허가의 거부사유로 하천건천화가 될 수 있는가는 결과적으로 지하수법의 목적에 따라서 농업용수와 법익의 비교형량으로 결정하여야 할 것이다.

#### 4) 먹는물관리법

##### 가) 목 적

먹는물관리법은 먹는물에 대한 합리적인 水質管理 및 衛生管理를 도모함으로써 먹는물로 인한 國民健康상의 危害를 방지하고 生活環境의 개선에 이바지함을 目的으로 제정되었다. 그러므로 먹는물관리법은 식수로 사용되는 샘물의 개발이며, 수량보다는 수질의 보존에 일차적인 목적을 두고 있는 법률이다.

##### 나) 내용

##### ① 샘물開發許可

동법에서 규율하는 주요한 내용으로 샘물은 암반대수층안의 地下水 또는 湧泉水 등 水質의 安全性을 계속 유지할 수 있는 自然狀態의 깨끗한 물을 먹는 용도로 사용하기 위한 원수이다. 大統領令이 정하는 규모이상의 샘물을 開發하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 環境部長官의 許可를 받아야 한다. 샘물의 개발에 관하여 허가를 받도록 하고, 허가시에 다른 公共의 地下水資源 開發 또는 地表水의 水質

등에 영향을 미칠 우려가 있다고 인정하는 때에는 第9條의 規定에 의한 샘물開發許可를 하지 아니할 수 있는 근거를 법률에서 두고 있다. 그러나 이 규정은 샘물의 개발로 인한 건천화의 방지를 목적으로 허가의 거부사유를 규정하는 것은 아니다. 샘물의 개발로 인하여 지표수의 수질에 영향을 주는 경우에 허가를 거부할 수 있는 법정사유로 하고 있는 점에서 건천화의 방지와 직접적으로 관련된 법률이라고 할 수는 없다. 다만, 취수량을 제한하는 필요한 조치를 취할 수 있게 함으로써 건천화가 되거나 건천화의 우려가 큰 경우에 취수량을 제한하는 행정수단을 규정하고 있을 뿐이다.

## ② 샘물개발의 가허가와 환경영향조사

샘물개발을 위한 가허가시에 환경영향조사를 실시하게 하고, 여기서 건천화에 미치는 영향도 조사를 하게 함으로써 샘물개발허가에서 건천화의 방지를 위하여 고려하고 있다. 그러나 샘물개발의 가허가를 위한 환경영향조사는 취수량의 제한을 위한 사유로 고려될 수 있을 뿐이고, 허가의 거부사유라고는 할 수 없다.

기본적으로 샘물개발을 위한 환경영향조사는 허가절차의 합리화를 위한 과정일 뿐이고, 영향조사에 의하여 허가거부사유의 절대적인 위상을 가질 수는 없다.

## 5) 濟州道開發特別法

### 가) 목 적

제주도개발특별법은 濟州道綜合開發計劃의 수립과 施行에 관한 사항을 規定하여 濟州道民이 主體가 되어 濟州道の 郷土文化를 創造的으로 繼承·발전시키고 自然 및 資源을 보호하며 農業·林業·畜産業·水産業 기타의 産業을 보호·육성함과 동시에 쾌적한 生活環境 및 觀光與



件을 造成하므로써 濟州道民의 福祉向上에 이바지함을目的으로 제정되었다. 이 법률의 주된 목적은 개발을 용이하게 위하여 제정된 법률이라고 할 수 있고, 이를 위하여 동법 제10조에서 인·허가 등의 의제에 관하여 규정하고 있다. 제주도라는 지역에서 이 법률이 규정하는 개발을 하고자 하는 자는 다른 법률에서 요구하는 많은 인·허가를 받은 것으로 의제함으로써 개발을 용이하게 한다.

#### 나) 지하수법과 관계

제주도에서 지하수를 개발하고자 하는 경우에 지하수법의 규율을 받지 아니하고, 이 법률에 의한 허가를 받으면 되는가하는 문제가 있다. 이는 동법 제10조에서 지하수법에서 요구하는 인·허가의 의제를 특별하게 규정하지 아니하고 있기 때문에 지하수법은 이 법률에 의한 개발에서도 적용된다.

## 2. 불투수층의 증대

### (1) 불투수층의 증대와 하천의 건천화

도시화 현상과 녹지개발, 아스팔트 등은 불투수층 면적의 증가라는 현상을 야기하고 있다. 이는 결과적으로 수문학적인 면에서 기존의 지하수량에 보충되는 수량의 감소라는 문제를 야기하고 있다. 그러므로 강수사상이 발생하면 단기간 내에 모든 수량이 유출되어 버리고, 비가 오지 않는 기간에는 지하수량이 부족하기 때문에 하천이 고갈되는 현상이 발생한다.

## (2) 불투수층의 증대로 인한 건천화방지와 관련된 법률

불투수층의 증대와 하천의 건천화는 바로 지하수의 공급원의 부족이라고 할 수 있다. 강수량이 증대할 때에 증대한 강수량이 지하수로 저장되거나 토양에 흡수되었다가 점차적으로 외부로 배출됨으로써 하천의 유량을 조절한다. 그러나 지하로 들어가는 통로의 차단으로 인하여 많은 강수량이 바로 유출되는 결과 하천에 머무는 물의 양은 적게 된다.<sup>9)</sup>

불투수층의 증대는 포장도로의 확대와 산지에 쌓인 낙엽의 증대에 원인이 있다. 그러므로 제도적으로 포장도로를 축소함으로써 건천화를 방지할 수 있으나 이에선 포도로의 포장으로 얻는 법익과 건천화의 방지로 인한 법익간의 형량이 필요하다. 현대에서 도로포장은 결과적으로 삶의 질을 증대하고, 경제적인 효과를 가져온다. 그리고 하천의 수량의 보전도 역시 삶의 질의 향상에 기여하고 있다. 그러나 이는 일률적으로 어떠한 법익이 우선한다는 결론을 도출하는 데에는 어려움이 있다. 다만, 도로포장용자료를 물이 통과하는 자료로 개발하는 데에 국가가 기술개발을 하는 지원을 위한 제도의 도입이 고려될 수 있다. 현행 법률로 이에 관한 제도는 미흡하다고 할 수 있다.

산의 낙엽증대로 인하여 강수가 지하로 스며들지 못하는 것에 대한 방지를 위하여는 산림의 훼손을 야기하기 하기 때문에 산림보호와 건천화간에 법익형량이 필요하고, 산림보호가 오히려 우선하는 법익으로 사려되기 낙엽층의 증대로 인한 건천화를 방지하는 제도적 방안은 정당성을 발견할 수 없을 것이다.

9) 심명필, 21세기 수자원공급정책의 과제와 방향, 환경정의시민연대: 물위기의 시대-우리나라 수자원정책, 203면 이하.

#### (4) 하천바닥의 퇴적층 증대로 인한 상승

대부분 우리나라의 하천은 골짜기형으로 되어 있다. 하천에 많은 물이 흐를 수 있기 위하여는 지하수면보다 하천의 바닥이 높아야 한다. 하천바닥이 지하수보다 낮게 되면 많은 지하수가 하천으로 모여들게 되어 하천은 건천화되지 않게 된다.

우리나라는 산림파괴로 1950년대 이후로 민등산이 많이 생기면서 산사태가 발생하고, 각종 개발사업으로 호우때에 흘러 내린 토사가 쌓이면서 하천바닥이 주변 농경지와 거의 비슷할 정도로 높아졌다. 그 결과 지금은 비가 조금만 내려도 강물 수위가 주변 농경지보다 높아 빗물이 하수구를 통해 역류한다. 또한 집중호우시에는 강물의 수위가 주변지대보다 월등히 높아져 저지대 농경지와 주택지는 물론이고, 도로 교량 철도 등이 자주 침수되고 있다.

또한 갈수기도 지하에는 물이 있으나 지하수 수위보다 하천바닥이 높아 지하수가 강으로 모이지 않고 오히려 지하로 많은 물이 침투되어 강이나 하천은 말라가고 있다. 다목적댐의건설로 저수량이 약 120억톤으로 확대되었음에도 불구하고 극심한 물 부족으로 하천은 건천화되고 강은 실개천으로 변화하고 있다. 뿐만 아니라 하천이 물의 고갈로 자정능력을 상실하는 바람에 수질악화, 시궁창 증가 등의 문제까지 낳고 있는 실정이다. 하천의 구조를 바꾸지 않고 시설확대만으로 이 같은 문제가 해결되기는 쉽지 아니하다.

수해피해와 하천수를 지속적으로 확보하기 위한 방안으로 토사로 메워진 강과 하천의 하구에서 상류까지 퇴적 토사를 준설, 굴착, 골재채취 등의 방법으로 들어내어 본래의 골짜기형 구조 하천이 회생되면 호우때에도 수위가 낮아져 수해 피해가 최소화될 수 있을 것이다.

결국 하천과 강의 바닥이 낮아져서 공짜기형으로 되면, 수해와 수량 부족, 수질악화 등 대부분 물 문제가 더욱 근본적이고 경제적으로 해결 될 것이다. 물부족시에 댐 건설, 수질악화 시의 수질정화의 강화, 수돗물 파동시의 고도저우 등 현재 추진되고 있는 갖가지 물 대책은 근본적이고 경제적인 정책이라고 할 수 없을 것이다.

### 3. 하천과 연관된 수자원관리에 관한 제도

#### (1) 하천법

##### 1) 목적

하천법은 1961년 河水로 인한 被害를 豫防하고 河川使用의 利益을 增進시키기 위하여 河川의 指定, 管理, 使用 및 保全과 費用에 관한 事項을 定함으로써 河川管理의 適正을 期하고 公共福利의 增進에 기여할 목적으로 제정되었다. 그 후 수차에 걸친 개정이 진행된 후에 2001년 1월 16일 마지막으로 개정되었다. 이 개정에서는 건설교통부장관으로 하여금 하천유역종합치수계획을 수립하도록 하여 하천유역의 홍수피해를 사전에 방지하도록 하고, 하천의 인근에서 지하수를 개발·이용하는 경우에는 유수사용료를 징수할 수 있게 함으로써 하천의 수량이 적정하게 유지·관리될 수 있도록 하는 등 현행 규정의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 데에 목적이 있었다.

주요골자는 첫째, 건설교통부장관은 홍수의 예방과 홍수발생시 피해의 최소화를 위하여 필요한 사항 등을 내용으로 하는 10년 단위의 하천유역 종합치수계획을 수립하도록 하고, 5년마다 그 타당성 여부를 검토하도록 하는 규정이 신설되었다(법 제11조의2 신설). 둘째, 종전에는

댐·보·수문 등 하천부속물에 대하여 개별적으로 관리규정을 정하도록 하였으나, 앞으로는 2개 이상의 상호연계된 하천부속물에 대하여는 통합관리규정을 정할 수 있도록 함으로써 홍수로 인한 재해의 방지와 수자원의 효율적인 운영을 도모하는 규정을 도입하였다(법 제16조제4항 신설). 셋째, 하천의 인근에서 지하수를 개발·이용함으로써 하천의 수량에 영향을 미치는 행위를 한 자에 대하여는 하천의 유수사용료를 징수할 수 있도록 함으로써 하천의 수량이 적정하게 관리될 수 있도록 하였다(법 제38조제2항 신설). 넷째, 하천공사로 인한 손실보상업무를 현지 실정에 밝은 지방자치단체의 장에게 위임하거나 손실보상에 관한 전문성을 가진 정부투자기관의 장에게 위탁할 수 있도록 함으로써 하천공사의 원활한 추진을 도모할 규정이 도입되었다(법 제75조의2 신설).

## 2) 내 용

### 가) 특성

하천법은 국가 및 지방자치단체의 공공용물인 하천을 관리하기 위한 특별행정법이다. 하천은 행정법상 일반공중의 공동사용에 제공되는 공물이라는 점에서 공공용물이며, 자연적 상태에서 공공용으로 제공될 수 있는 특징을 갖추고 있는 점에서 자연공물이라고 할 수 있다. 공공용물에는 하천외에 도로, 공원, 수로 등을 들 수 있다.<sup>10)</sup>

### 나) 구 성

하천법은 부칙을 포함한 8개의 장으로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 하천의 관리, 제3장 유수사용의 분쟁조정, 제4장 하천에 관한 비

10) 공물이 법적으로 공물로서의 지위를 얻기 위하여는 법률, 법규명령, 기타 관습법적인 규범 또는 행정처분에 근거하여 공물에 공법적인 지위를 부여하는 법적인 행위가 존재하여야 한다(김성수, 개별행정법, 715면).

용과 수익, 제5장 하천관리위원회, 제6장 감독, 제7장 보칙, 제8장 벌칙을 규정하고 있다. 하천법의 핵심적인 내용은 제2장 하천의 관리라고 할 수 있다. 제2장은 제1절 통칙, 유역조사·홍수에방등, 제3절 하천공사등, 제4절 하천의 점용에 관하여 규정하고 있다. 하천법은 하천 및 하천구역에서 국민이 행하는 각종 행위를 규제하고 있다. 하천의 건전화 방지와 관련된 직접적인 규정은 발견되지 않고, 다만, 제20조에서 河川維持流量에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면 建設交通部長官은 河川의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 최소한의 流量(이하 “河川維持流量”이라 한다)을 정하여 中央河川管理委員會의 審議를 거쳐 이를 告示할 의무를 부여하고 있다.

#### 다) 주된 내용

하천법은 하천수의 이용에 관한 사항을 규율함을 주된 내용으로 하고 있다. 이는 결국 하천수의 일정한 수량의 유지를 전제로 하여 하천에 흐르는 물의 사용에 관한 법규정이라고 할 수 있다. 이로 인하여 발생할 수 있는 국가와 국민간의 분쟁이나 개인상호간의 분쟁을 해결하는 근거법률이라고 할 수 있다.

### 3) 문제점과 개선방안

하천수·저수지·호수 등의 지표수와 지하수는 대수층을 통하여 연결되어 있으며, 해안선까지 이어지므로 지표수·지하수 및 해안선의 수자원에 대하여는 단일한 법률에 따라 일관되게 관리하는 것이 요청된다. 또한 수자원의 관리에 하천법에서 방향을 정하고 있는 지방자치단체별로 관리되는 결과 다양한 문제가 발생하고 있다. 흐르는 하천은 행정구역으로 구분한 지방자치단체와 관계가 없다. 동일한 지류를 가진 하천을 지방자치단체마다 흐르는 하천을 단절하여 관리하게 되면 자연

적인 하천의 원리에 적합하지 아니하다.

하천의 지속적인 이용을 위하여는 수량, 수질 및 하천환경 정보의 공동활용체계가 보다 확고하게 구축되어 각 분야별로 자료를 공유하는 것이 요청된다. 이를 위한 전문기관으로 수문자료전담기구의 설치가 연구보고서에 의하여 주장되어 오고 있다<sup>11)</sup>. 수문관측 전문기관은 가능한 최대한의 독립성과 업무의 전담을 보장해 주어 수문관측행위는 물론 자료의 분석과 관리업무를 동시에 수행할 필요성이 요청되고 있다.

## (2) 소하천정비법

### 1) 목 적

소하천정비법은 1995년 1월 5일 공포되었다. 이 법률을 제정한 입법 이유는 그 동안 國家의 制度的 관리대상에서 사실상 제외되어 體系的인 投資없이 방치되고 있어 매년 水害發生의 주요원인으로 작용하고, 각종 쓰레기의 투기 및 畜産 汚·廢水 등의 流入으로 인하여 河川 環境汚染이 심화되는 등 날로 황폐화되어 가는 추세에 있는 小河川을 體系的으로 整備하기 위한 制度的 장치를 마련하여 小河川整備에 대한 投資를 촉진시키고 종합적인 整備와 관리를 할 수 있도록 하려는 데에 있었다.

### 2) 내 용

소하천정비법이 규율의 대상으로 하는 소하천은 河川法의 적용 또는 準用을 받지 아니하는 河川으로서 동법 第3條의 規定에 의하여 그 명칭과 區間이 지정·告示된 것을 말한다.

11) 김승 외 다수, 전계연구보고서, III-470면 이하.

河川法の 적용 또는 준용을 받지 아니하는 非法定河川으로서 管轄市長·郡守·區廳長이 그 명칭과 區間을 지정·告示한 것을 小河川으로 定義하고, 小河川의 體系의이고 종합적인 整備를 위하여 小河川整備綜合計劃과 5年단위의 小河川整備 中期計劃을 수립하고 매년 小河川整備 施行計劃을 수립하여 實施하도록 한다.

小河川整備의 施行을 위하여 필요시 土地·建築物등의 收用根據를 마련하고, 관계中央行政機關의 長과 市·道知事は 小河川 整備등에 소요되는 費用을 보조할 수 있도록 한다.

동법 제14조에서는 소하천구역안에서 유수의 점용, 토지의 점용 등에 관하여 管轄市長의 허가를 받도록 규정함으로써 소하천의 보전을 위한 제도적 장치를 두고 있다. 하천수의 보전을 위한 제도로 허가제도라고 볼 수 있으며, 동법 제15조에서 규정하고 있는 허가의 거부사유로 建屋 妨害도 될 수 있는가에 관한 명확한 규정이 없다. 사실 소하천정비법은 建屋 妨害의 방지와는 직접적인 관련을 가진다고 보다는 홍수와 같은 재해의 방지와 소하천의 무분별한 이용을 규제하여 하천이 가지는 원래의 기능을 유지하게 하는 데에 있는 점에서 建屋 妨害에 관한 직접적인 사항은 가능한 소극적으로 해석할 필요성이 있다.

## (2) 댐건설및주변지역에관한법률

### 1) 목 적

1960년대에 있어서 제1차 경제개발계획 경제지표인 식량의 자급자족, 산업구조의 근대화 및 공업의 고도화에 의한 수출진흥과 수입대체산업을 육성하는 데 필수적인 기초자원으로서 용수의 수요가 급격하게 증가하게 되었다. 그 결과 1965년 4대강 유역의 수자원을 종합적으로 개



발하기 위하여 수자원개발 10개년 계획을 수립하였으며, 섬진강 다목적 댐과 남강 다목적댐을 건설하였다.

구 特定多目的댐法은 그 適用對象이 多目的댐에 한정되어 있을 뿐만 아니라 댐周邊地域住民에 대한 支援이 불충분하여 댐의 持續的인 建設을 促進하기에는 미흡하므로 特定多目的댐法을 廢止하고, 그 대신 댐建設 및 周邊地域支援등에 관한 法律을 새로이 制定하여 모든 댐을 대상으로 하는 댐建設長期計劃을 수립하여 水資源을 綜合的·體系的으로 開發할 수 있도록 하는 한편, 댐周邊地域住民에 대한 支援을 擴大함으로써 댐建設을 촉진할 목적으로 제정되었다.

## 2) 댐과 건천화의 관계

우리나라의 경우에 하절기에 비가 집중되어 홍수기에 많은 유량이 그대로 하류로 방류되는 실정이므로 안정적인 물공급을 위하여는 중·소규모 댐의 건설이 요구되고 있다. 물론 환경·생태적인 측면과 사회적인 문제 등으로 인하여 중규모 이상 유역차원의 수자원 확보가 어려운 상황이라고 할 수 있다. 그러므로 중소하천에서 안정적인 수자원 확보 및 수질개선을 위한 대안이 절실하게 요구되고 있다. 이러한 대안으로 다른 법익과 형량하에 댐건설을 고려할 수 있고, 이러한 경우에 관련된 법률이 댐건설및주변지역지원에 관한 법률이다.<sup>12)</sup>

사회경제발전과 인간복지의 향상을 위하여 수자원개발과 관리를 불가피하다. 댐건설은 수자원의 개발을 위한 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 댐건설로 발생하는 사회적 갈등을 해결하기 위하여는 정의에

12) 이에 관하여는 이종영, 환경관련시설물의 축진을 위한 주변지역 지원금의 법적 문제, 헌법학과 법학의 제문제 (김계환교수화갑기념논문집), 1996년 12월, 312면 이하.

합치하는 부담과 수익의 분배라고 할 것이다. 댐건설을 원인으로 발생하는 부담을 추가적으로 받는 지역에는 지원이 필요하고, 지원을 위한 자금은 댐건설로 수익을 얻는 지역이 부담하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 하천의 수질과 관련된 현행 제도

#### 1. 수질관리에 관한 현행제도

지속가능한 하천수개발과 이용을 위하여는 하천수의 수량확보도 중요하고, 확보된 수자원의 질도 중요한 요소라고 할 수 있다. 오염된 하천수는 오히려 흐르지 아니하는 하천보다 유해하고 주변지역의 주민에 불쾌감만 줄 수 있다. 수질오염의 방지는 헌법에서 환경보호에 관한 규정을 두고 있는 우리의 법체계에서 그 법적인 위상은 헌법적인 차원을 접하고 있다고도 할 수 있다.<sup>13)</sup>

1963년 공해방지법이 제정되어 공장이나 사업장의 폐수와 하수처리장의 방류수수질기준인 공해안전기준을 제시하였다. 1966년에 하수도법이 제정되어 생활하수 등 공공하수도의 정비에 관한 사항을 규율하는 하수도법이 제정되었다. 1990년 비로소 우리나라는 환경법의 전반적인 개혁산물로 수질환경보전법이 제정되게 산업폐수로 인한 오염을 집중적으로 방지할 수 있는 제도가 정비되었다. 1991년에는 생활하수, 농·

13) P.Nisipeanu, Abwasserrecht, 75 ff.; M.Burgi, Die Rechte Drittbetroffener gegenüber einer wasserrechtlichen Bewilligung bzw. Erlaubnis, ZfW 1990, 245 ff.; W.Krebs, Abwasserbeseitigung und Gewässerschutz, in: W.Krebs/M.Oldiges/H.-J.Papier, Aktuelle Probleme des Gewässerschutzes, 2 ff.

축산폐수로 인한 물오염을 방지할 목적으로 오수분뇨및축산폐수의처리에 관한법률에 관한 법률이 제정되었다. 1997년에는 호소수의 수질관리를 위하여 수질환경보전법에서 분리하여 호소수질관리법을 제정하였다. 또한 수돗물을 비롯한 지하샘물의 수질보전을 위하여 1995년 먹는물관리법이 제정되었고, 수돗물이용자와 상류지역 주민의 이해를 조정하여 한강유역의 수질을 개선하기 위하여 1999년 2월 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률이 제정되었다. 그 후 2000년 1월 21일에는 규제개혁의 일환으로 호소수질관리법이 폐지되고 다시 수질환경보전법이 호소수질의 관리를 하는 법률로 되었다.

## 2. 水質環境保全法

### (1) 수질보전에 관한 기본법

수질환경보전법은 水質汚染으로 인한 國民健康 및 環境上的의 危害를 豫防하고 河川·湖沼등 公共水域의 水質을 적정하게 管理·보전함으로써 모든 國民이 건강하고 快適한 環境에서 生活할 수 있게 함을 目的으로 제정되었다. 수질환경보전법은 물오염을 방지하기 위한 기본법으로서의 성질을 가지고 있다. 그러므로 다른 법률에서 수질오염을 규율하지 못하는 경우에 수질환경보전법이 적용된다.

### (2) 수질환경보전정책의 구조

수질환경보전을 위한 법정책은 환경정책기본법에 규정된 수질환경기준을 수역의 이용상황을 고려하여 적용고시한다. 고시한 수질기준을 달성하기 위하여 환경부는 각종 법정책을 추진하고 있다. 수질환경기준을

유지하기 위한 시책으로 환경성검토를 위한 사전협의, 환경영향평가 및 수질보전을 위한 종합시책을 포함하는 수질보전계획, 수질오염방지를 위한 배출규제를 사용하고 있다. 수질환경을 보전을 위한 법정책은 수질오염의 원인에 따라서 다양한 형태로 나타나고 있다.

수질오염의 원인은 다양한 형태로 나타나고 있다. 우선 토지의 이용을 제한함으로써 수질오염을 방지하는 법정책을 추진하고 있다. 이와 관련된 법률은 수도권정비계획법, 도시계획법, 농지법, 산림법 등이다. 수질환경오염예방을 위한 제도는 상수원보호구역을 지정하는 수도법, 특별대책지역에 관하여 규정한 환경정책기본법, 배출시설허가제한지역에 관한 수질환경보전법 등이다. 그리고 오염삭감을 위한 제도는 공공하수도정비를 규정하고 있는 하수도법, 비시가지오수처리에 관하여 규정하고 있는 오분법, 비점오염관리와 산업폐수배출규제에 관하여 규정하고 있는 수질환경보전법이 있다.

### (3) 내 용

#### 1) 배출허가기준

수질환경보전법은 폐수배출시설로부터 폐수의 규제, 종말처리시설 및 상수원보호 등에 관하여 규정하고 있다. 배출허가기준을 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정할 수 있다. 폐수의 배출허용기준은 규제적 기준으로 그 위반 또는 초과에 대하여 각종 명령적 규제수단을 발동하기 위한 기준이 된다. 배출허용기준은 주로 사업장이나 시설단위의 개별적 오염물질배출을 통제하기 위한 기준이다.

#### 2) 총량규제

총량규제는 일정한 지역안에서 배출되는 오염부하량과 지역개발로

인한 오염부하량 증가를 총량으로 관리하는 방법이다. 총량규제제도는 기존의 농도기준 위주의 배출허용기준에 의한 규제만으로는 환경오염에 충분한 대처를 할 수 없고, 오염원이나 오염물질배출량의 증가를 막을 수 없어 지역이 바라는 환경상의 조건을 유지하는 데에 불충분하다는 데에 기인한다.

### 3) 배출부과금

수질환경보전법은 배출허용기준의 준수를 확보하기 위하여 배출부과금제도를 도입하고 있다. 오염물질을 배출하는 자에 대하여 경제적인 부담을 줌으로써 오염물질의 배출을 스스로 억제하도록 유도하기 위한 수질환경보전수단이다.<sup>14)</sup> 현행 배출부과금제도의 문제점은 배출기준이하로 오염물질을 배출하는 자에 대한 지원금의 제공에 관하여 규정하지 아니함으로써 배출부과금제도의 원래의 제도적인 의미를 살리지 못하고 있다.<sup>15)</sup>

## 2. 汚水·糞尿및畜産廢水의처리에관한法律

### (1) 목적

중래 廢棄物管理法 등에서 法律로 規定하던 汚水·糞尿 및 畜産廢水는 일반적인 廢棄物과는 달리 水質汚染에 직접 영향을 미칠 뿐 아니라 크고 작은 排出源이 全國的으로 다양하게 散在되어 있어 이로 인한 環

14) 이에 관하여는 이종영, 環境稅의 機能과 效果, 環境法研究 제19권 (1997), 73면 이하 참조.

15) 李鍾永, 環境稅의 機能과 效果, 環境法研究 제19권 (1997), 73면 이하; M.Oldiges, Abgabenrechtliche Probleme des Gewässerschutzes, in: W.Krebs/M.Oldiges/H.-J.Papier, aaO., S.35 ff.

境汚染을 效果的으로 방지하기 위하여는 기존의 廢棄物管理體系 및 廢水排出施設管理體系와는 別途의 管理體系를 구축할 필요가 있으므로, 이를 위하여 廢棄物管理法등 關聯法規에서 汚水·糞尿 및 畜産廢水에 관련되는 條項을 分離·補完하여 別途의 法律로 制定하게 되었다.

## (2) 내 용

市長·郡守로 하여금 管轄地域안에 糞尿處理施設 및 畜産廢水共同處理施設을 設置·運營하도록 하여 各 地域에서 排出되는 糞尿 및 畜産廢水を 적정하게 處理할 수 있도록 하고 있다.

汚水淨化施設의 設置對象地域을 邑이상에서 全國으로 擴大하여 一定規模이상의 建物 기타 施設物의 設置者에게 汚水淨化施設을 設置하도록 하여 下水終末處理場등이 設置되지 아니한 地域의 生活汚水を 處理하도록 규정하고 있다.

糞尿收集對象地域을 邑이상에서 全國으로 擴大하여 農·漁村地域에서 發生하는 糞尿도 市長·郡守가 收去하도록 규정하고 있다.

중대 大規模의 畜産施設에 대하여는 環境保全法에서, 그 이하의 一定規模이상의 畜産施設에 대하여는 廢棄物管理法에서 각각 따로 規律하고 있으나 이를 一元化하여 畜産廢水管理의 效率化를 도모하고 있다.

## 3. 하수도법

### (1) 목 적

都市生活에서 생기는 下水(汚水 및 雨水)를 排除·處理하는 公共下水道의 設置 및 管理등에 관하여 規定함으로써 公共下水道의 效率的인

整備를 도모하고 나아가서 都市의 健全한 環境을 造成하고 水資源을 보호하려는 데에 입법목적이 있다.

도시화의 급속한 진전으로 인구의 도시집중에 따른 생활하수가 대량으로 배출되고 있다. 이러한 생활하수가 제대로 처리되지 못한 채 하천 등 공공수역으로 방류될 경우 수질오염을 발생시키거나 악화시키는 요인이 되고 있다.

## (2) 구성 및 내용

하수도법은 1966년 제정되어 제1장 총칙, 제2장 공공하수도의 설치 및 관리, 제3장 공공하수도의 사용·보전 및 공용부담, 제4장 공공하수도에 관한 비용, 제5장 감독, 제6장 손실보상, 제7장 벌칙 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

하수도법상 하수도는 하수를 수송하는 시설외에 하수를 처리하는 시설까지 포함하는 광범위한 개념이다. 즉, 하수도는 하수(농작물의 경작으로 인한 하수 제외)를 배출원에서 처리시설까지 수송하여 처리한 다음 방류지점까지 운송하는 데 소요되는 시설의 총체를 말한다.

## 4. 상수도법

### (1) 개요

수도법은 수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리함으로써 공중위생의 향상과 생활환경의 개선에 이바지함으로써 목적으로 제정되었다.

## (2) 목적달성의 수단

수돗물은 일상생활이나 위생상 불가피한 생존조건이다. 안전하고 질 높은 수돗물이 공급될 수 있도록 하려면 상수원보호와 적정관리가 절대적인 방안이다. 상수원은 하천·호소 등 자연상태의 원수를 취소하여 정수시설을 거쳐 수요자에게 공급하는 상수도의 근원이 되는 수원으로서, 맑은 물을 공급할 수 있으려면, 상수원을 적정하게 관리하여야 하고, 수계 전체의 수질관리가 이루어지지 않으면 상수취수원의 수질도 확보될 수 없다.

상수도법에서는 상수원보호구역제도, 수돗물의 수질기준, 수도사업의 인허가제도 등을 수단으로 상수도법의 목적을 달성하고자 한다.

## 5. 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률

### (1) 제정배경과 목적

수도법이 상수원보호구역을 지정·관리하고, 환경정책기본법이 특별대책지역을 지정·관리하고 있음에도 불구하고, 상수원의 수질이 계속 악화되는 경향을 보여왔다. 그 동안 정부는 한강수계의 수질개선을 위하여 맑은 물공급종합대책 등 수질개선사업을 지속적으로 추진하였으나, 오염물질의 사후처리대책만으로 근본적인 수질개선에 한계가 있었다. 또한 상수원관리를 위한 각종 규제로 인하여 상수원 상류지역 주민들의 불만이 고조되고 있었다. 이러한 상황에서 종합적이고 강력한 법적 대책에 대한 사회적 요구가 증대함에 따라 이 법률을 제정하게 되었다.

漢江水系 水質改善을 위하여 上水源 隣近地域에 汚染源이 들어올 수



없도록 水邊區域을 설정하는 등 豫防對策을 강구하고, 地方自治團體별로 汚染總量管理制度를 실시하는 등 효과적인 上水源管理를 도모하는 한편, 漢江水系로부터 물을 취수하여 사용하는 最終消費者에게 물이용 負擔金을 賦課·徵收하여 上流地域의 環境基礎設施의 設置·運營費 및 住民支援事業費를 支援함으로써 上·下流地域間에 協力에 입각하여 上水源 水質을 개선할 목적으로 제정되었다.

## (2) 내 용

環境部長官은 漢江水系의 水質保全을 위하여 八堂湖, 南漢江, 北漢江 및 京安川의 兩岸중 일정거리를 水邊區域으로 指定하여 汚染源의 新規立地를 제한하도록 하고(法 第4條 및 第5條), 特別市長·廣域市長 및 市長·郡守·區廳長은 水質改善事業 및 住民支援事業의 所要財源을 확보하기 위하여 國家 또는 道の 補助金 및 地方讓與金과 漢江水系管理基金등을 歲入財源으로 하는 水質改善特別會計를 設置하도록 하였다(法 第16條).

大統領令으로 정하는 公共水域으로부터 물을 供給받는 最終需要者에게 물사용량에 비례한 물이용負擔金을 賦課·徵收하여 上水源 上流地域 住民支援事業 및 水質改善事業등에 사용하도록 하였다(法 第19條).

漢江水系 上水源의 水質管理를 위한 물이용負擔金의 賦課·徵收에 관한 사항 및 漢江水系管理基金의 運用·관리에 관한 사항등을 協議·調整하기 위하여 漢江水系管理委員會를 設置하도록 하였다(法 第24條).

## 6. 기타 다른 법률

수질오염방지를 위한 법률은 위에서 언급한 법률 외에도 간접적으로

수질오염의 원인이 되는 물질을 규제하거나 수질오염에 대한 방지라는 직접적인 목적을 달성하기 위한 관련된 주변법률의 지원없이 수질오염의 효과적인 방지는 불가능하다.

수질은 토양오염이 발지되지 아니하고는 수질오염만을 방지하는 것으로 불충분하고, 대기오염을 어느 정도 방지하지 아니하고는 불가능하다. 현재 수질오염의 방지를 위한 관련된 법률은 환경정책기본법, 토양환경보전법, 대기환경보전법, 유해화학물질관리법 등을 들 수 있다.

## 7. 문제점과 개선방안

현재 물관리업무는 환경부, 건설교통부, 수자원공사, 시·도 및 시·군 등 지방자치단체에 분산되어 있다. 즉, 상수원수질관리는 환경부가, 상수원댐 건설과 물공급은 건설부와 수자원공사, 정수장 운영과 배출업소 단속은 시·도 등 지방자치단체, 수도꼭지로 나오는 물의 수질검사는 보사부가 맡고 있다. 이와 같이 다원적인 구조하에서는 수질관리체계는 수질관리의 통일성과 효율성을 저해하며, 종합적인 수질관리대책을 강구하기 어렵게 만드는 요인이 된다. 특히, 관할부서간의 책임의 중복, 상호 책임한계의 불명확, 수질오염사태 발생시 부처간의 책임의 전가, 책임회피 등으로 인한 조기수습의 실기, 원인규명 및 사후대책마련의 소극성 등 적지 아니한 문제가 발생하고 있다.<sup>16)</sup>

16) 홍준형, 환경법, 751면 이하 참조.

## IV. 맺는 말

지속가능한 하천수의 개발은 물이 가지고 있는 특성상 흐르는 물을 끊을 수 없는 원리와 같이 다양하고 복잡한 문제를 안고 흘러가고 있다. 물은 아무런 말없이 흘러가나 물이 지나가는 곳에는 국가의 정책과 국민과 시민의 갈등이 도사리고 있다.

물은 수질과 수량을 포괄하고 있으나 제도는 분리하고, 물은 위에서 아래로 흘러가서 흐르기만 하는 데 흐를수록 오염하고, 물을 외면하고, 그리고 물에 대한 원망을 안고 물은 흘러간다.

물은 본질적으로 수량과 수질을 구분하지 아니하고, 물의 특성을 가지는 데 반하여 인간의 제도와 정책은 달리 취급하여 그 해결의 실마리를 풀려는 데에 해결점을 쉽게 발견할 수 없다. 물이 인간이 사는 도시로 흘러들 때에 오염의 출발점이 되는 것과 같이, 갈등의 원인을 제공하기도 한다.

하천에 흐르는 물은 하천의 기능을 유지할 수 있는 적정하게 흘러야 한다. 도시화로 인하여 하천주변에 인구집중은 결과적으로 하천수를 인간이 원하지 아니하는 물로 변화시킨다. 거천화의 원인은 위에서 언급한 바와 같이 그 원인은 다양하게 나타나고 있고, 이러한 원인을 제공하는 인간의 행위를 규율하는 법률도 다양하다. 지하수의 남용은 결과적으로 하천의 건천화를 유발하고, 빗물이 땅으로 들지 않게 되면, 땅은 물을 하천으로 흘릴 수 없다. 도로포장의 증대와 산림의 증대는 이러한 원인을 제공하지만, 이는 부정적이라기 보다는 또다른 인간의 삶을 향상시키는 요인이라고 할 수 있다. 이러한 문제는 결국 민주적인 정당성을 가진 의회가 법률로 결정하여야 할 것이다. 양 범익간의 형량으로

구체적인 상황에 따라서 결정하는 것이 바람직하다.

수질오염에 관한 문제는 오염원의 차단에 제도의 초점을 두고 있다. 강제적인 수단으로 수질오염을 방지하는 방안보다는 경제적인 유인책에 의한 수질오염의 방지를 위한 제도적인 방안을 모색하는 방향으로 현재 외국에서 환경정책을 추진하고 있다.

하천은 홍수로 인하여 인간에 피해를 유발하기도 한다. 피해를 유발하는 하천에 위치한 다양한 시설물에 대한 규제와 적합한 이용에 관하여 연구되어야 할 것이다.

물은 그 사용권과 이용을 둘러싸고 많은 분쟁을 야기하고 있다. 법률로 해결될 수 없는 생존권과 직접적인 관련을 가지는 경우와 경제적인 이해와 관련된 분쟁을 조정하고 해결할 수 있는 방안에 관한 연구는 사회적인 요인에 따라야 할 것으로 사려된다. 사회적 분쟁의 해결은 특정된 형식이 존재하는 것은 아니다. 판결로 해결하는 데에는 많은 문제가 있다. 이해관계를 조정하는 심층적인 연구는 계속하여 진행되어야 할 것이다.

주제어 : 지속가능한 하천수개발, 거천화, 수질오염, 수질관리대책, 먹는물관리법, 수자원확보

## 【Zusammenfassung】

# Zur rechtlichen Fragen nach nachhaltige Entwicklung und Erhalten des Gewässers

Yi, Jong-Yeong

Das Element des Wasser bildet die Lebensgrundlage des Menschen. Es bedarf daher unseres besonderes Schutzes, damit es auch weithin in ausreichender Menge und Güte zur Verfügung steht. Das Wasser wurde in älterer Zeit verstreut in einzelnen rechtlichen Vorschriften unter verschiedenen Gesichtspunkten der Wassernutzung und des Verhältnisses der verschiedenen Nutzungsberechtigten zueinander geregelt.

Grundwasser ist besonderem Masse schutzwürdig und schutzbedürftig. Grundwasser muss angesichts seiner durchweg hohen Qualität vor allem für die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung genutzt werden, kann wegen der natürlichen Bodenüberdeckung leichter als Oberflächenwasser in der erforderlichen Beschaffenheit erhalten werden und bedarf im allgemeinen keiner wesentlichen Aufbereitung. Grundwasser ist eine Grundlage für Ökosysteme, Teil des Wasserkreislaufs und speist die Oberflächengewässer. Andererseits

ist es gegenüber unmittelbaren Einwirkungen ungleich anfälliger als oberirdische Gewässer, nur schwer überwachbar, entzieht sich schnell wirkenden Sanierungsmassnahmen und regeneriert selber äusserst langsam.

Benutzungen des Wasser sind bestimmte, zur Ordnung des Wasserhaushalts einem Verbot mit Befreiungsvorbehalt unterworfenen zweckbestimmte Verhaltensweisen, die nach ihrer Eignung auf ein Gewässer gerichtet sind bedienen. Das Verhalten ist objektiv zu beurteilen. Entscheidend ist die dem äusseren Geschehensablauf zu entnehmende Zielrichtung des Handelns.

Die ordnungsgemässe Abwasserbeseitigung ist gemäss diesen Überlegungen eine aus Gewässerschutzgründen geschaffene und der Allgemeinheit gegenüber obliegende Last, die als öffentlich-rechtliche objektive Pflicht besteht.