

# 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 문제점과 개선방안\*

박종준\*\*

## 차 례

- I. 들어가는 말
- II. 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 규율현황
- III. 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 문제점
- IV. 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 개선방안
- V. 맺는 말

## 【국문초록】

수량과 수질의 통일적 관리와 지속가능한 물관리 체계의 구축을 위하여 국토교통부의 수자원 보전·이용 및 개발 기능이 환경부로 이관되어, 기존의 분산되었던 물관리 체계가 일정 부분 일원화됨에 따라, ‘지하수의 적절한 개발·이용’과 ‘지하수의 효율적인 보전·관리’에 관한 사항을 정하고 있는 「지하수법」은 이전과는 다른 패러다임의 전환을 요구받고 있다. 특히 이러한 차원에서 「지하수법」에서 낮은 비중을 차지하고 있는 지하수 오염방지 제도는 기존의 법적 문제를 해소하고 새로운 정책적 환경에 부응하기 위한 제도개선방향의 모색이 필요한 상황이다. 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 조항에서 지하수의 수질오염을 방지하기 위한 규제의 법적 근거로 적용되고 있는 지하수 오염방지 제도는 첫째, 대상, 요건, 조치사항 등에 있어서 규율이 불명확하며, 둘째, 「지하수법」내의 관련 규정 간의 관계, 「지하수법」과 관련 하위법령 간의 관계 및 「토양환경보전법」과의 관계에 있어서 연계성이 부족하고, 마지막으로 행정주체 간 효율적인 역할 배분의 미흡, 기초지방자치단체에 주로 집중된 권한, 실질적 법적 수단의 미비 등으로 인한 규율의 실효성 부족 등을 주요한 문제점으로 꼽을 수 있다.

\* 이 논문은 “토양·지하수 환경의 보전을 위한 법적 쟁점과 과제”라는 주제로 2019. 3. 29. 개최된 한국환경법학회 제138회 학술대회에서 발표한 글을 수정·보완한 것임.

\*\* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사.

지하수 오염방지 제도의 개선을 위해서는 첫째 우선적으로 지하수 오염방지 제도를 중심으로 주요 관련 용어 개념을 명확하게 정립하여야 하며, 둘째 「지하수법」 내에서 지하수 오염방지와 관련된 규율의 비중을 확대하되 지하수 수량 관리 체계와의 합리적인 관계설정을 위한 조정이 필요하다. 셋째, 지하수와 토양 간의 밀접한 연관성을 고려하여 「토양환경보전법」과의 법적 연계성을 강화하여야 하고, 마지막으로 지하수 오염방지라는 정책목표를 효과적으로 달성하기 위한 전략적 규제체계가 「지하수법」에 자리 잡을 수 있도록 연관 제도 간의 유기적인 연계를 뒷받침하는 법제개선이 필요하다.물관리 일원화라는 큰 틀에서의 제도 변화를 계기로 하여 지하수 오염방지 제도도 중장기 차원에서의 법제개선 노력을 지속적으로 전개해 나가야 한다.

## I. 들어가는 말

「지하수법」은 지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 적정한 지하수개발·이용을 도모하고 지하수오염을 예방하여 공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 법률이다(동법 제1조). 「지하수법」의 목적조항이 천명하고 있는 것처럼 동 법률은 ‘지하수의 적절한 개발·이용’과 ‘지하수의 효율적인 보전·관리’이라는 두 가지 주요한 정책 목표를 추구하고 있다. 실제로 2018년 6월 8일 정부조직법 일부개정법률(법률 제15624호)의 시행에 따라 「지하수법」의 소관부처가 환경부로 일원화되기 전까지 동 법의 소관부처는 국토교통부와 환경부로 이원화되어 있었다.<sup>1)</sup> 하지만 소관부처가 이원화되어 있었다고 하여 동 법이 추구하는 두 가지 정책목표 달성을 위한 규정체계와 규율내용·밀도 등이 각각 균등하게 나뉘어져 있었던 것은 아니다. 2018년 타법개정(법률 제15624호) 전 「지하수법」의 주된 소관부처는 국토교통부였으며, 환경부는 지하수의 보전·관리(제3장) 중 일부 조항을 관할하는 부처에 불과하였다. 이는 「지하수법」의 소관부처가 국토교통부와 환경부로 이원화되

1) 1993년 제정된 「지하수법」(법률 제4599호, 1993. 12. 10. 제정, 1994. 6. 11. 시행)의 소관부처는 당시의 상공자원부장관과 건설부장관, 그리고 환경처장관으로 규정되어 있었다. 이는 ‘지하수’라는 규율대상에 복합적인 정책적 문제들(에너지, 국토, 환경)이 내재되어 있음을 여실히 드러내는 증거이기도 하다.

어 있던 시기에, 환경부장관의 권한으로 규정된 사항이 지하수 오염방지 제도와 관련된 일부 조항에 국한되어 있었다는 사실에서 극명하게 드러난다.<sup>2)</sup> 이처럼 환경부가 담당하였던 지하수 오염방지와 관련된 사항은 지하수의 적절한 개발과 이용에 더 큰 비중이 실린 「지하수법」의 일부에 불과하였으며, 법체계상의 문제나 적용의 실효성 등을 두고 적지 않은 문제점을 노출하였고 이에 대한 개선 필요성이 지속적으로 제기된 바 있다.<sup>3)</sup>

이러한 상황에서 수량과 수질의 통일적 관리와 지속가능한 물관리 체계의 구축을 위하여 국토교통부의 수자원 보전·이용 및 개발 기능이 환경부로 이관되어, 기존의 분산되었던 물관리 체계가 일정 부분 일원화됨에 따라,<sup>4)</sup> 물과 관련된 대표적인 개별법인 「지하수법」은 이전과는 전혀 다른 패러다임의 전환을 요구받게 되었다.<sup>5)</sup> 현행 「지하수법」<sup>6)</sup>은 환경부가 새로운 소관부처로 변경되고 주무행정기관의 장이 환경부장관으로 변경되었을 뿐 그 실체적 규정내용은 이전과 동일하여 국토교통부 소관 규율사항을 단순히 물리적으로 통합한 것에 지나지 않는다. 이에 따라 지하수 오염방지 제도의 개선문제도 보다 새로운 차원에서의 검토가 필요한 실정이라고 하겠다. 본고에서는 이러한 상황인식을 기반으로 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도를 중심으로 그 규율현황과 문제점을 살펴보고 앞으로의 개선방안을 모색해보고자 한다.

2) 이와 관련해서는, 기존 「지하수법 시행규칙」은 국토교통부령으로 제정되었으며, 환경부와 관련해서는 별도의 시행규칙인 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」이 제정·운용되었다는 점도 참조할 만하다.

3) 함태성, “지하수의 체계적 보전·관리를 위한 입법적 검토”, 「환경법연구」 제32집 제1호, 2010, 491-493면 ; 이준서, 『지하수 수질관리 법령 선진화방안 연구』, 한국법제연구원, 2013. 12. 5. 63-64면 등.

4) 정부조직법(법률 제15624호) 개정이유, 대한민국 관보 제19272호, 2018. 6. 8, 8면.

5) 주지하다시피 '18. 6. 12. 제정·공포된 「정부조직법」을 비롯한 「물관리 기본법」, 「물관리기술발전 및 물산업 진흥에 관한 법률」은 물관리일원화 3법으로서 하천관리를 제외한 국토교통부 소관의 수자원 보전·이용 및 개발 등에 관한 업무를 환경부로 일원화하는 내용을 핵심으로 한다. 그리고 이러한 물관리일원화가 법제화될 경우 「지하수법」에 내재된 여러 난제들이 본질적으로 해결될 수 있는 계기가 마련될 것이라는 예측이 일찌감치 제기된 바 있다. 대표적으로 함태성, 『지하수관련법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2007. 10. 31, 97-98면을 참조할 것.

6) 법률 제15624호, 2018. 6. 8. 타법개정, 2018. 8. 22. 시행. 이하 동일함.

## II. 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 규율현황

「지하수법」은 제3장 ‘지하수의 보전·관리’에서 지하수 수량과 수질의 적정한 보전·관리를 위한 사항을 담고 있으며,<sup>7)</sup> 특히 제16조부터 제16조의4까지의 조항에서 지하수의 수질오염을 방지하기 위한 규제의 법적 근거를 집중적으로 규정하고 있는바 이를 좁게는 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도로 일컬을 수 있다. 하지만 지하수의 수질오염 방지와 관련된 사항은 이들 조항 이외에도 「지하수법」의 다른 조항에서도 긴밀한 연관성을 가지고 폭넓게 규정되어 있다.<sup>8)</sup> 이하에서는 지하수 오염방지 제도와 직접적으로 관련되는 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 조항과 그 밖에 간접적인 관련성을 가지는 조항들을 중심으로 하여 지하수 오염방지 제도의 규율현황을 살펴보기로 한다.

### 1. 지하수 오염방지조치와 지하수 오염방지명령

「지하수법」 제16조는 지하수 오염방지 의무자가 의무를 지는 지하수 오염방지 조치에 관한 사항(동조 제1항)과 환경부장관 또는 시장·군수·구청장이 권한을 가지는 지하수 오염방지명령에 관한 사항(동조 제2항)을 규정하고 있다. 동 조항은 「지하수법」 제정 당시부터 도입되어 있던 것으로서<sup>9)</sup>, 적절한 진입규제를 거쳐

7) 「지하수법」은 지하수와 관련된 행위 형태를 크게 ‘개발·이용’과 ‘보전·관리’로 구분하여 사용하고 있는바, 전자가 수범자에 정향된 것이라면, 후자는 공적 주체와 연관된 용어로 보인다. 이러한 행위들이 각각 가지는 법적 의미에 대하여 「지하수법」은 명확한 규정을 두고 있지는 않다. 특히 지하수의 보전·관리라는 용어가 가지는 의미가 모호한바, 이를 단순히 지하수의 수질과 관련되는 행위 형태로 단정하기도 어려운 실정이다. 왜냐하면 「지하수법」에서는 지하수의 수질뿐만 아니라 수량에 대해서도 보전이라는 행위를 사용하고 있기 때문이다(예를 들어 동법 제2조 제3호에 따른 지하수보전구역의 개념정의를 보면 “지하수보전구역”이란 지하수의 수량(水量)이나 수질을 보전하기 위하여 필요한 구역으로서 제12조에 따라 지정된 구역을 말한다.’고 규정하고 있다). 비록 「지하수법」 제2장과 제3장이 각각 ‘지하수의 조사 및 개발·이용’과 ‘지하수의 보전·관리’로 되어 있으나 이러한 구분이 무의미할 정도로 지하수의 보전·관리에 관한 규율은 두 개의 장에 걸쳐 혼재되어 있다는 점도 지적할 수 있다. 향후 「지하수법」의 개편에 있어서 이러한 현행의 체계구분, 더 나아가 지하수의 보전·관리라는 용어사용의 적정성에 대한 진지한 검토가 수반될 필요가 있다.

8) 예를 들어 「지하수법」 제9조의4에 따른 ‘지하수에 영향을 미치는 굴착행위의 신고 등’에서는 특정한 굴착행위로 인하여 지하수의 수량 또는 수질에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우에 대비한 조치명령의 법적 근거를 명시하고 있다.

지하수를 개발·이용하는 자에게 지하수 오염방지를 위한 시설을 설치하는 등의 필요한 조치를 할 의무가 있음을 규정하는 한편, 환경부장관 또는 지방자치단체의 장으로 하여금 특히 필요하다고 인정할 경우에 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자에게 지하수 오염방지를 위한 조치를 하도록 명할 수 있는 권한이 있음을 규정하고 있다는 점에서 제정 당시의 규정형식과 내용 등이 현행에 있어서도 거의 유사하게 유지되고 있다. 하지만 동일한 조항에 규정되어 있음에도 불구하고 이 두 가지 규율은 목적 및 취지, 의무주체, 의무의 내용 등에 있어서 차이가 있어 양자 간에 긴밀한 법적 연계성이 존재하다고 보기 어렵다.

우선 「지하수법」 제16조 제1항에 따른 지하수 오염방지조치는 첫째로 동법 또는 다른 법률에 따라 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자를<sup>10)</sup> 의무주체로 명시하고 있다. 이는 지하수 오염방지와 관련된 제1차적인 조치 의무의 주체가 진입규제를 통하여 지하수를 개발·이용하는 자에게 있음을 선언하고 있는 것이다. 둘째, 법령상으로 이러한 지하수 오염방지조치를 취하여야 할 요건이 명백하게 규정되어 있지는 않으나 해당 조항 및 관련 하위법령상의 규율내용을 통해서 볼 때 본 조치는 지하수 오염을 사전에 예방하기 위한 목적을 추구하고 있다. 셋째, 지하수 오염방지조치의 주요한 내용이 지하수 오염방지를 위한 시설의 설치에 집중되어 있다.<sup>11)</sup> 마지막으로 「지하수법」 제16조

- 
- 9) 「지하수법」(법률 제4599호, 1993. 12. 10. 제정, 1994. 6. 11. 시행) 제12조(지하수오염방지명령등) ①제7조의 규정에 의하여 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수오염방지를 위한 시설의 설치등 필요한 조치를 하여야 한다.  
 ② 환경부장관 또는 시·도지사는 지하수오염방지를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자에게 지하수 오염을 방지할 수 있는 조치를 하도록 명할 수 있다.
- 10) 이 경우 「지하수법」 제13조에 따라 지하수보전구역에서의 행위 허가를 받고 같은 조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 자도 포함한다.
- 11) 지하수 오염방지조치의 구체적 기준을 명시하고 있는 「지하수법 시행령」(대통령령 제29360호, 2018. 12. 11. 타법개정, 이하 동일함) 제25조 제1항은 지하수 오염방지 의무자가 취하여야 할 시설 설치 관련 의무를 규정하고 있다. 비록 같은 항 제5호에서 ‘그 밖에 환경부장관이 지하수의 오염방지를 위하여 정하는 조치를 이행할 것’이라고 명시하고는 있으나, 적어도 법령상으로는 이러한 조치의 내용이 무엇인지가 불분명하다. 한편 「지하수법 시행령」 제25조 제2항은 지하수 오염방지사설의 세부 설치기준 등에 관하여 필요한 사항을 환경부령(「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」)으로 위임하고 있다.

제1항에 따른 지하수 오염방지조치를 하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해진다.

반면 「지하수법」 제16조 제2항에 따른 지하수 오염방지명령은 첫째 명령의 대상, 즉 의무주체가 ‘지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자’로 규정되어 있다. 이는 「지하수법」 또는 다른 법률에 따른 진입규제를 거친 자를 의무주체로 하고 있는 제16조 제1항과는 또 다른 의무주체를 설정하고 있다는 점, 의무주체의 범위 또한 광범위하다는 점에서 차별성을 드러내고 있다. 둘째 지하수 오염방지명령은 ‘지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는’ 시설의 설치자 또는 관리자를 대상으로 하고 있어 지하수 오염의 사전예방뿐만 아니라 사후조치로서의 성격도 동시에 가지고 있다. 이러한 특징은 지하수 오염방지명령의 구체적인 사항을 규정하고 있는 「지하수법 시행령」 제26조에서 더욱 도드라지는데, 동조 제1항 각 호에 명시된 조치들이 내용 중에는 ‘지하수 오염 진행상황의 평가’(제2호), ‘오염된 지하수의 정화’(제4호) 등 지하수 오염상황이 이미 발생한 경우를 전제로 한 조치가 다수 포함되어 있다. 셋째, 지하수 오염방지명령은 지하수 오염방지를 위한 시설의 설치와 관련된 사항이 중심이 되는 지하수 오염방지조치와 달리 다양한 조치사항을 열거하고 있는 것이 특징적이다. 즉 「지하수법 시행령」 제26조 제1항은 ‘지하수 오염 관측정(觀測井)의 설치 및 수질측정’(제1호) 뿐만 아니라 ‘지하수 오염 진행상황의 평가’(제2호), ‘지하수오염물질 누출방지시설의 설치’(제3호), ‘오염된 지하수의 정화’(제4호), ‘해당 시설의 설비·운영의 개선’(제5호), ‘해당 시설의 폐쇄·이전 또는 철거’(제6호) 등의 조치를 명령할 수 있음을 명시하고 있다. 그리고 이러한 지하수 오염방지를 위한 조치명령에 필요한 사항에 대해서는 다시 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제3조<sup>12)</sup>, 「오염지하수정화 업무처리지침<sup>13)</sup>」이 하위법

12) 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」(환경부령 제770호, 2018. 8. 6. 일부개정, 2019. 1. 1. 시행. 이하 동일함.) 제3조(조치명령 등) ① 지방환경관서의 장, 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수”라 한다)은 영 제26조의 규정에 따라 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자에게 지하수오염방지를 위한 조치명령을 하고자 하는 때에는 그 사유·이행방법·이행기간 등을 문서로 통보하여야 한다.

② 제1항에 따라 지하수오염관측정을 설치하도록 명령을 받은 자는 별표 3 제2호가목에 따라 지하수오염관측정을 설치하여야 한다.

③ 제1항에 따라 오염된 지하수를 정화하도록 명령을 받은 자는 지하수의 수질이 제7조제1항

령으로 적용된다. 마지막으로 「지하수법」 제16조 제2항에 따른 지하수 오염방지 명령을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해진다.

이처럼 지하수 오염방지조치와 지하수 오염방지명령은 「지하수법」 제16조라는 동일한 조항에 그 근거를 두고 있기는 하나 그 규율목적과 주요 내용 등에 있어서 적지 않은 차이를 드러내고 있으며, 각각 고유한 법적 문제를 안고 있다. 지하수 오염방지조치에 있어서는 첫째 법률이 아닌 시행령 단계에서 의무주체를 지하수 오염방지 의무자로 확정하는 특이한 형식을 취하고 있는 점<sup>14)</sup>, 둘째, 지하수 오염방지 의무자가 취하여야 할 조치내용이 시설의 설치에 주로 집중되어 있어 지하수 오염방지를 위한 실질적인 사전예방의 기능을 수행하기에는 빈약하다는 점, 셋째, 지하수 오염방지조치의 상세한 내용 대부분이 시행규칙으로 정해져 있다는 점 등을 문제점으로 지적할 수 있다. 지하수 오염방지명령과 관련해서는 첫째, 조치명령의 대상자 범위가 광범위하다는 점, 둘째 조치명령의 대상이 되는 시설을 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설이라고 규정함으로써 지하수 오염의 사전예방과 사후조치를 명확하게 구별하지 않아 체계적인 대응을 어렵게 하고 있는 점, 셋째, 「지하수법 시행령」 제26조 제1항

각 호의 기준에 맞도록 정화하여야 한다.

- ④ 제1항에 따른 조치명령을 받은 자는 천재·지변 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 이행기간 내에 조치명령을 완료할 수 없는 경우에는 그 이행기간이 종료되기 3일전까지 지방환경관서의 장 또는 시장·군수에게 이행기간의 연장신청을 하여야 한다.
  - ⑤ 제1항에 따른 조치명령을 이행한 자는 그 조치명령을 이행한 날부터 15일 이내에 별지 제1호서식의 조치명령완료보고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 지방환경관서의 장 또는 시장·군수에게 제출하여야 한다.
    1. 조치명령의 이행완료를 증명할 수 있는 서류
    2. 현장사진
  - ⑥ 지방환경관서의 장 또는 시장·군수는 제5항에 따른 조치명령완료보고서를 제출받은 날부터 15일 이내에 조치명령의 이행완료 여부를 확인하여야 한다.
- 13) 「오염지하수정화 업무처리지침」(환경부예규 제580호, 2016. 5. 10. 일부개정, 2016. 5. 10. 시행, 이하 동일함)은 「지하수법」 제16조 제2항 및 같은 법 시행령 제26조 및 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제3조 제1항에 따라 지방환경관서의 장 또는 지방자치단체의 장이 지하수를 오염시킨 자에 대한 오염된 지하수의 정화 등의 명령을 발령하고 명령의 이행여부를 확인함에 있어 필요한 사항을 정함으로써 지하수 환경 관리의 효율성을 제고함을 목적으로 한다고 명시하고 있다.
- 14) 「지하수법 시행령」 제25조(지하수 오염방지조치 등) ① 법 제16조제1항에 따라 지하수 오염방지를 위한 시설의 설치 등 필요한 조치를 하여야 하는 자(이하 “지하수 오염방지 의무자”라 한다)는 다음 각 호의 기준에 따라 지하수 오염방지조치를 하여야 한다. (이하 생략).

각 호에 지하수 오염방지를 위하여 명할 수 있는 조치 사항들이 단순히 열거되어 있고 이들 조치사항 간의 연계성도 불분명한 점, 마지막으로 지하수 오염방지를 위한 조치명령에 필요한 사항을 규정하고 있는 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 또한 조치명령의 발령 절차나 서식 등에 관한 사항을 규정하고 있을 뿐 「지하수법 시행령」 제26조 제1항 각 호에 규정된 다양한 조치들이 어떠한 과정을 거쳐 작동하는지에 대하여 침묵하고 있는 점 등을 문제점으로 지적할 수 있다.

이러한 개별적인 문제들 이외에도 양자 간에 특별한 법적 연계성을 찾아보기 어렵다는 점에서 굳이 단일한 조항으로 편성하여 불필요한 법적용상의 혼선을 발생시킬 필요가 있는지에 대해서 검토가 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼 지하수 오염방지조치와 지하수 오염방지명령은 의무주체나 조치 및 명령 등의 규율내용이 각기 상이할 뿐만 아니라 각 지하수 오염의 진행 단계별로 서로 연계되어 있다고 보기 어렵다. 오히려 「지하수법」 제16조 제1항에서 규정하고 있는 지하수 오염방지를 위한 시설의 설치 등과 관련한 사항은 「지하수법」 등에 따른 허가·인가 등의 진입규제의 단계에서 검토하는 것이 타당해 보이며, 「지하수법」 제16조 제2항에 따른 지하수 오염방지명령은 이후 살펴보게 될 동법 제16조의2부터 제16조의4까지에서 규정하고 있는 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치 사항 등과 중복될 소지가 크다는 점에서 이들 규율과의 관계를 종합적으로 고려하여 재편성하는 방안을 적극 검토해볼 필요가 있다.

## 2. 지하수오염유발시설의 오염방지

「지하수법」 제16조의2부터 제16조의4까지의 조항들은 2001년 「지하수법」 일부개정을 통하여 도입되었다. 지하수의 과도한 개발·이용으로 인한 지하수의 오염을 방지하기 위한 다양한 대책들이<sup>15)</sup> 도입되는 과정에서 함께 도입된 이 조항들은, 「지하수법」 제16조와 비교할 때 규율대상의 범위를 지하수오염유발시설로 구체화하고 관계 의무자도 지하수오염유발시설의 설치자 또는 관리자로 명시하

15) 이러한 대책으로는 전국적인 지하수 관측망의 설치, 지하수자료의 정보체계구축, 지하수의 개발·이용허가에 대한 유효기간제도의 도입, 지하철 공사 등 토지굴착으로 유출되는 지하수에 대한 이용대책수립, 지하수정화업의 신설 등을 꼽을 수 있다(지하수법(법률 제6368호) 개정 이유, 대한민국 관보 제14705호, 2001. 1. 16, 83면).



는 한편 이들에 대한 규제사항을 비교적 상세하게 담고 있다. 이하에서는 지하수 오염유발시설의 오염방지와 관련하여 지하수오염유발시설관리자의 오염방지조치 의무 관련 사항(제16조의2)과 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치 관련 사항(제16조의3)으로 각각 나누어 그 규율현황을 살펴본다.

### (1) 지하수오염유발시설관리자의 오염방지조치 의무(제16조의2)

#### (가) 지하수오염유발시설의 범위

「지하수법」 제16조의2 제1항은 ‘지하수오염유발시설’의 개념을 정하고 이러한 시설의 설치자 또는 관리자를 ‘지하수오염유발시설관리자’로 정한 다음, 이들이 지하수 오염방지를 위한 조치를 하고, 지하수 오염 관측정(觀測井)을 설치하여 수질측정을 하여야 하며, 그 측정 결과를 시장·군수·구청장에게 보고하여야 할 의무가 있음을 규정하고 있다. 무엇보다도 동 조항에서의 가장 핵심적인 사항은 ‘지하수오염유발시설’의 범위 확정에 있다. 이는 기존 지하수법<sup>16)</sup> 제16조 제2항에 따른 ‘지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설’의 범위가 지나치게 광범위하여 규율의 실효성을 저하시키고 있다는 문제의식에 따라 도입된 것으로 보는 것이 타당하다. 이러한 지하수오염유발시설은 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설로서 ① 지하수보전구역에 설치된 환경부령으로 정하는 시설과 ② 지하수의 오염방지를 위하여 오염 여부에 대한 지속적인 관측이 필요하다고 인정되는 시설로서 환경부령으로 정하는 시설을 포함하고 있다. 「지하수법」 제16조의2 제1항 각 호의 위임에 따라 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제2조의2 및 별표 2에서 지하수오염유발시설의 종류를 다음과 같이 규정하고 있다.

#### <표> 지하수오염유발시설의 종류

「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제2조의2(지하수오염유발시설의 종류) 「지하수법」(이하 “법”이라 한다) 제16조의2제1항에 따른 지하수오염유발시설(이하 “지하수오염유발시설”이라 한다)의 종류는 별표 2와 같다.

<sup>16)</sup> 2001. 1. 16, 법률 제6368호로 일부개정 되기 전의 「지하수법」을 의미함.

## [별표 2] 지하수오염유발시설의 종류(제2조의2 관련)

## 1. 지하수보전구역에 설치된 다음의 시설

- 가. 「토양환경보전법 시행규칙」 별표 2에 따른 특정토양오염관리대상시설
- 나. 「물환경보전법 시행규칙」 별표 4 제1호가목에 따른 폐수배출시설
- 다. 「폐기물관리법 시행령」 별표 3 제2호가목에 따른 매립시설
- 라. 그 밖에 가목부터 다목까지의 시설과 유사한 시설로서 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 시설

## 2. 지하수보전구역 외의 지역에 설치된 다음의 시설

- 가. 「토양환경보전법 시행규칙」 별표 2에 따른 특정토양오염관리대상시설(해당 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역에 대하여 「토양환경보전법」 제11조, 제14조 또는 제15조에 따라 토양정밀조사 실시 명령을 받거나 토양정밀조사를 실시하지 않고 오염토양의 정화조치 명령을 받은 경우만 해당한다)
- 나. 「폐기물관리법 시행령」 별표 3 제2호가목에 따른 매립시설
- 다. 그 밖에 가목 또는 나목의 시설과 유사한 시설로서 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 시설

비고: 지하수시료의 채취가 불가능하거나 지하수 오염검사가 필요하지 아니하여 시장·군수의 승인을 받은 때에는 지하수오염유발시설에서 제외한다.

지하수오염유발시설은 「지하수법」 제16조 제2항에 따른 ‘지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설’ 보다 그 개념의 범위가 비교적 구체적으로 규정되어 있다는 점에서 긍정적이다. 하지만 지하수오염유발시설의 개념적 전제로서 「지하수법」 제16조 제2항에서 규정하고 있는 ‘지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설’이라는 문구를 그대로 가져옴으로써 사전예방과 사후조치를 혼용하고 있다는 점<sup>17)</sup>, 「토양환경보전법」이나 「물환경보전법」 등에서 각각 관리하고 있는 주요 시설의 개념들을 차용하는 수동적인 규정방식을 채택함으로써 인하여 「지하수법」

17) 이러한 차원에 비추어 지하수오염유발시설이라는 표현이 과연 적절한지에 대한 성찰도 필요하다. 이미 결과가 발생하였다는 의미로서 유발(誘發)이라는 용어가 ‘지하수를 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설’이라는 사전예방적 의미를 효과적으로 담아내지 못하는 측면이 존재하기 때문이다.

고유의 성격이 담긴 규율에는 한계가 있을 수밖에 없다는 점<sup>18)</sup>, 지하수보전구역에 설치된 시설인지 여부를 두고 시설을 구별하고 있는바, 지하수보전구역 제도와의 보다 유기적인 규율 연계가 보강될 필요가 있으며 특히 지하수보전구역 외의 지역에서 규율 공백이 발생할 우려가 있다는 점<sup>19)</sup> 등이 한계로 지적될 수 있다.

#### (나) 지하수오염유발시설관리자의 사전예방 조치의무

지하수오염유발시설의 설치자 또는 관리자(지하수오염유발시설관리자)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지하수 오염방지를 위한 조치를 하고, 지하수 오염 관측정(觀測井)을 설치하여 수질측정을 하여야 하며, 그 측정 결과를 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다(법 제16조의2 제1항). 「지하수법 시행령」 제26조의 2 제1항은 지하수오염유발시설관리자가 하여야 할 조치의 구체적인 내용으로서 ① 지하수오염물질 누출방지시설의 설치, ② 지하수오염물질의 누출 여부를 확인 할 수 있는 시설의 설치, ③ 지하수오염유발시설의 상류·하류 구간에 대한 지하수 오염 관측정의 설치, ④ 지하수 수질의 정기적 측정 및 시장·군수·구청장에 대한 수질측정 결과의 보고를 규정하고 있다. 이 중에서 지하수오염관측정의 설치방법, 수질측정의 주기·방법 등에 대한 구체적인 사항은 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제6조 및 별표 3에서 지하수오염유발시설의 종류별로 비교적 자세하게 규정하고 있다. 특히 「지하수법」 제16조의2 제1항에 따른 지하수오염유발시설관리자의 수질측정 결과는 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치명령의 전제요건

18) 별표 2 제1호 라목과 제2호 다목에서는 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 시설의 근거를 두고 있으나 현재로서는 환경부장관이 별도로 고시하고 있는 지하수오염유발시설은 확인되지 않는다.

19) 원래 별표 2 2호 가목은 지하수보전구역 외의 지역에 설치된 다음의 시설 중 ‘「토양환경보전법 시행규칙」 별표 2에 따른 특정토양오염관리대상시설 중 「토양환경보전법」 제14조에 따라 오염된 토양의 정화조치명령을 받게 된 시설’을 지하수오염유발시설로 규정하였으나, 시행령 일부 개정(환경부령 제770호, 2018. 8. 6. 일부개정)을 통하여 현행과 같이 ‘「토양환경보전법 시행규칙」 별표 2에 따른 특정토양오염관리대상시설(해당 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역에 대하여 「토양환경보전법」 제11조, 제14조 또는 제15조에 따라 토양정밀조사 실시 명령을 받거나 토양정밀조사를 실시하지 않고 오염토양의 정화조치 명령을 받은 경우만 해당한다)’로 변경되었다. 이는 토양정밀조사 실시 명령을 받은 경우에도 지하수오염유발시설 지정이 가능하도록 하여 토양오염으로 유발되는 지하수 오염 관리를 강화하기 위한 목적을 가지고 있다. 이와 같은 최근의 법령 개정이 가지는 긍정적인 효과를 감안하면, 지하수보전구역 외의 지역에 설치된 시설에서 누락됨으로 인하여 발생할 수 있는 규율공백을 최소화하는데 유의할 필요가 있다.

으로 규정되어 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

#### (다) 지하수오염유발시설관리자의 사후조치 의무

지하수오염유발시설관리자는 해당 시설을 운영하는 과정에서 대통령령으로 정하는 지하수오염이 우려되거나 지하수오염이 발생하였을 때에는 지체 없이 적절한 조치를 하고 이를 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 이 경우 시장·군수·구청장은 신고 내용을 조사·확인하여 오염방지 등 적절한 대책을 마련하여야 할 책무가 있다(법 제16조의2 제2항). 이 경우 법률 단계에서는 ‘지하수오염이 우려되거나 지하수오염이 발생하였을 때’라고 명시하고 있으나, 「지하수법」 제16조의2 제2항의 위임을 받은 「지하수법 시행령」 제26조의2 제2항은 “대통령령으로 정하는 지하수오염이 우려되거나 지하수오염이 발생하였을 때”의 의미를 ‘지하수오염유발시설을 운영하는 과정에서 오염물질이 인근 지하수로 누출되었을 때’를 말하는 것으로 한정하여 규정하고 있다. 따라서 「지하수법」 제16조의2 제2항은 지하수오염유발시설관리자의 사후조치 의무의 법적 근거로 볼 개연성이 크다고 하겠다. 지하수오염유발시설관리자는 해당 시설이 이에 해당할 때에는 지체 없이 ① 「지하수법」 제16조의2 제1항에 따른 지하수의 수질측정, ② 오염물질의 제거, ③ 오염물질의 확산을 방지하기 위한 시설의 설치 등의 조치를 이행하여야 하며, 조치를 한 경우에는 지체 없이 시장·군수·구청장에게 ① 지하수오염 사고의 발생 일시·장소 및 사고의 원인과 내용, ② 지하수오염물질의 종류·농도 및 누출량, ③ 오염피해가 우려되는 지역과 수질을 측정한 지점, ④ 오염사고의 수습을 위한 각종 조치의 내용, ⑤ 지하수오염사고의 발생위치를 표시한 지적도 또는 임야도 등의 사항을 신고하여야 한다(영 제26조의2 제3항 및 제4항).

#### (2) 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치(제16조의3)

(가) 지하수오염유발시설관리자에 대한 정화명령 및 그 밖에 필요한 조치 명령

##### 1) 지하수오염평가보고서 제출명령

환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 「지하수법」 제16조의2 제1항에 따른 수질측정 결과 같은 법 제16조의3 제1항에 따른 환경부령으로 정하는 수질기준에 맞지 아니하게 된 경우에는 그 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자에게 환경부령으로 정하는 바에 따라 지하수오염으로 인한 위해성, 오염 범위,

오염 원인에 대한 평가 및 오염방지대책 등을 적은 보고서(이하 “지하수오염평가 보고서”)를 제출하도록 명하여야 한다(영 제26조의3 제1항). 그리고 이러한 지하수오염평가보고서를 기초로 하여 환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 지하수오염 유발시설관리자에게 필요한 조치를 명할 수 있게 된다. 지하수오염평가보고서의 작성지침, 작성내용, 그 밖에 필요한 사항에 대해서는 「지하수오염평가보고서의 작성에 관한 규정」<sup>20)</sup>이 제정·운영 중에 있다. 여기서 지하수오염평가보고서의 제출명령은 「지하수법」에 명시된 사항이 아니라는 점을 유의할 필요가 있다.

### 2) 지하수 정화명령 및 그 밖에 필요한 조치 명령

환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 「지하수법」 제16조의2 제1항에 따른 수질측정 결과 지하수의 수질이 환경부령으로 정한 기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 오염의 원인을 제공한 지하수오염 유발시설관리자에게 지하수의 수질을 복원할 수 있는 정화작업과 그 밖에 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다(법 제16조의3 제1항). 앞서 살펴본 것처럼 환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 지하수오염평가보고서를 기초로 하여 지하수오염 유발시설관리자에게 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다. 이러한 조치에 해당하는 것으로는 ① 지하수오염 범위에 대한 정밀조사, ② 지하수오염물질의 누출을 방지하기 위한 추가적인 시설의 설치, ③ 지하수오염물질의 운송·저장·처리 방식의 변경, ④ 오염된 지하수의 정화사업, ⑤ 해당 시설의 설비·운영의 개선, ⑥ 지하수의 자연적 감소에 의하여 오염된 지하수가 자연정화되고 있는지 또는 자연정화될 수 있는지에 대한 조사가 규정되어 있다(영 제26조의3 제2항).

### 3) 오염지하수 정화계획의 승인

지하수오염유발시설관리자는 「지하수법」 제16조의2 제2항에 따라 오염된 지하수를 정화하거나 같은 법 제16조의3 제1항에 따른 정화명령을 받았을 때에는 환경부령으로 정하는 오염지하수 정화기준에 맞도록 하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라<sup>21)</sup> 오염지하수 정화계획을 작성한 후 시장·군수·구청장에게

20) 환경부고시 제2016-88호, 2016. 5. 10. 일부개정, 2016. 5. 10. 시행.

21) 「지하수법 시행령」 제26조의4(오염지하수 정화계획의 승인 등) ① 지하수오염유발시설관리자

제출하여 승인을 받아야 한다(법 제16조의4 제1항). 또한 승인을 받은 사항 중 환경부령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우<sup>22)</sup>에도 승인을 받아야 한다. 그리고 시장·군수·구청장이 이러한 승인을 하는 경우에는 정화사업의 시행기간을 명시하여야 한다(동조 제2항). 한편 「지하수법」 제16조의4 제1항에서 규정하고 있는 ‘환경부령으로 정하는 오염지하수 정화기준’이란 ① 특정유해물질이 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 별표 4 제2호의 생활용수의 특정유해물질에 관한 수질기준 이내일 것과 ② 석유계총탄화수소가 리터당 1.5밀리그램 이하일 것을 말한다(규칙 제7조 제1항 및 제2항). 그리고 이 기준은 「지하수법」 제16조의3 제1항에 따른 지하수 정화명령 및 그 밖에 필요한 조치 명령의 발동요건이 되는 기준은 물론, 이하에서 살펴볼 「지하수법」 제16조의3 제2항에 따른 지하수 오염유발시설의 운영·사용중지명령 및 폐쇄·철거·이전명령의 발동요건이 되는 “환경부령으로 정하는 오염지하수 정화기준”과 동일하다.

#### (나) 지하수오염유발시설의 운영·사용중지명령 및 폐쇄·철거·이전명령

환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 지하수오염유발시설관리자가 「지하수법」 제16조의3 제1항에 따른 명령을 이행하지 아니하거나 이행 후 해당 부지와 그 주변지역의 지하수오염 정도가 환경부령으로 정하는 오염지하수 정화기준 이내로 감소되지 아니할 경우에는 해당 지하수오염유발시설의 운영 및 사용을 중지하게 하거나 지하수오염유발시설의 폐쇄·철거 또는 이전을 명할 수 있다(법 제16조의3 제2항). 지하수오염유발시설의 운영·사용중지명령이나 폐쇄·철거·이전명령은 수범자의 권익을 제한하는 침익적 행정행위라고 할 것인바, 그 구체적인 부과기준에 대해서는 「지하수법」과 관계 하위법령에서 명시적인 규정을 찾아보

는 법 제16조의4제1항에 따라 오염지하수 정화계획을 작성한 후에 법 제16조의2제2항에 따른 지하수 정화조치가 시작되기 30일 이전 또는 법 제16조의3제1항에 따른 정화명령을 받은 날부터 6개월 이내에 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다.

- 22) 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제8조(오염지하수정화계획 변경승인 등) 법 제16조의4제1항 후단의 규정에 의하여 오염지하수정화계획의 변경승인을 얻어야 하는 경우는 다음 각호와 같다.
1. 영 제26조의4제2항제1호·제2호·제5호 또는 제6호의 사항을 변경하고자 하는 경우
  2. 영 제26조의4제2항제3호의 규정에 의한 시설용량 또는 설치면적의 100분의 30 이상을 변경하고자 하는 경우
  3. 영 제26조의4제2항제4호의 규정에 의한 총소요사업비의 100분의 30 이상을 변경하고자 하는 경우

기 어렵다. 행정의 실효성을 확보하기 위한 차원에서라도 어떠한 경우에 무슨 내용의 제재를 부과할 것인지를 단계별로 규정하는 것이 타당하다. 이러한 규정들은 행정의 예측가능성을 제고하고 규제의 형평성을 확보하는 데에도 기여할 수 있다.

#### (다) 시장·군수·구청장의 직권에 의한 정화작업

시장·군수·구청장은 지하수 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자가 불분명하거나 지하수 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자에 의한 정화작업이 곤란하다고 인정하는 경우에는 직접 해당 정화작업을 할 수 있다(법 제16조의3 제4항). 시장·군수·구청장의 직권에 의한 정화작업의 법적 근거인 셈인데, 환경부장관이 누락되어 있어서 중앙행정기관에 의한 개입 여지가 원천적으로 봉쇄되고 있는 부분은 아쉬운 지점이다. 또한 정화작업으로 인하여 소요되는 비용부담을 어떻게 분배할 것인지에 대한 규율도 미비하다. 「지하수법」 제36조의2는 환경부장관 또는 시장·군수·구청장으로 하여금 같은 법 제16조의3 제1항 및 제2항에 따른 정화작업 등의 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하는 경우에 대하여 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 대집행(代執行)을 하고, 그 비용을 명령 위반자로부터 징수할 수 있다고 규정하고 있으나, 「지하수법」 제16조의3 제4항은 이러한 대집행의 근거 조항이 적용될 여지가 없다. 차후에라도 지하수 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자가 밝혀진 경우나 지하수 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자에게 비용을 청구할 필요성이 있는 경우 등을 감안한 비용부담 분배에 관한 조항을 검토할 필요가 있다. 비용 문제가 선결되어야 행정주체의 직권에 의한 정화작업이 보다 원활하게 작동 될 것이기 때문이다.

### 3. 그 밖의 지하수 오염방지 제도

#### (1) 지하수관리기본계획 및 지역지하수관리계획

환경부장관은 지하수의 체계적인 개발·이용 및 효율적인 보전·관리를 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 10년 단위의 지하수관리기본계획(이하 “기본계획”)을 수립하여야 한다(법 제6조 제1항). 이러한 기본계획에는 지하수의 부존 특성

및 개발 가능량, 지하수의 이용실태, 지하수의 이용계획, 지하수의 보전계획 뿐만 아니라 지하수의 수질관리 및 정화계획(제5호)도 포함되어야 한다. 한편 시·도지사는 기본계획에 따라 관할구역의 지역지하수관리계획(이하 “지역관리계획”)을 수립하여 환경부장관의 승인을 받아야 한다. 지역관리계획에도 지하수의 보전 및 관리계획은 물론 지하수의 수질관리계획이 포함되어야 한다(법 제6조의2 제5항, 영 제7조의2 제2항 제5호 및 제6호). 한편 시장·군수·구청장은 관할구역에서 지하수의 수위저하(水位低下), 수질오염 등 대통령령으로 정하는 지하수 장애가 발생하는 경우 시·도지사와 협의한 후 지역관리계획을 수립하여 환경부장관에게 승인을 요청할 수 있다. 특히 “대통령령으로 정하는 지하수 장애가 발생하는 경우”에는 ‘지하수 수질이 악화되어 수질의 개선 또는 정화가 요구되는 경우’가 포함되어 있음(영 제7조의2 제3항 제2호)에 주목할 필요가 있다.

## (2) 지하수개발·이용시설의 사후관리 등

「지하수법」 또는 다른 법률에 따른 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자(이하 “지하수개발·이용자”)는 지하수 수질보전 등을 위하여 지하수개발·이용시설의 정비 등 사후관리를 하여야 할 의무가 있다(법 제9조의5 제1항). 지하수개발·이용자가 이러한 사후관리를 이행하려는 때에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 해당 행위를 중요한 때에도 동일하게 신고를 하여야 한다(법 제9조의5 제2항). 시장·군수·구청장은 사후관리를 이행하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자에게는 시정명령 또는 이용중지 등 필요한 조치를 할 수 있다(법 제9조의5 제3항).

이처럼 「지하수법」 제9조의5는 지하수개발·이용시설의 사후관리에 관한 사항을 규정하면서 그 주요한 목적으로 지하수 수질보전을 내세우고 있다. 하지만 동 조항은 지하수 수질보전에 관한 구체적인 기준을 제시하기 보다는, 사후관리를 지하수개발·이용시설의 청소와 검사 및 정비로 한정된 다음(영 제14조의4 제1항), 사후관리 대상 시설의 규모 및 용도, 검사주기, 절차 등에 관한 사항을 규정하는데 초점을 두고 있다. 동 제도의 경우 지하수 오염방지 제도와 관련하여 직접적인 연관성을 찾기는 어려우나, 다만 지하수개발·이용시설의 청소에 관한 구체적인 방법을 정하고 있는 「지하수법 시행규칙<sup>23)</sup>」 제9조의7 및 별표 3에서의 규정사



항<sup>24)</sup>이 지하수 오염을 사전에 예방하기 위한 다양한 조치사항 중 하나로서 주목할 만하다.

### (3) 지하수보전구역의 지정

시·도지사는 지하수의 보전·관리를 위하여 필요한 경우에는 일정한 지역을 지하수보전구역으로 지정할 수 있다. 이러한 지하수보전구역의 지정요건에 해당하는 지역 중에는 수질과 관련된 사항이 반영된 지역이 존재한다. 「지하수법」 제12조 제1항 제3호에 따른 ‘대통령령으로 정하는 공공급수용 지하수개발·이용시설의 중심에서 대통령령으로 정하는 반지름 이내에 제13조 제1항 제2호에 따른 시설이 설치되어 수질의 저하가 우려되는 지역’이 바로 그것이다. 여기서 ‘대통령령으로 정하는 공공급수용 지하수개발·이용시설’이란 「수도법」 제3조에 따른 광역상수도·지방상수도·마을상수도·전용상수도 또는 소규모급수시설에 지하수를 공급하기 위하여 이용되는 지하수개발·이용시설(이하 “공공급수용시설”)을 말하며, “대통령령으로 정하는 반지름”이란 50미터를 말한다(영 제19조). 또한 환경부장관은 「지하수법」 제12조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중에서 ‘수질보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역’에 해당하는 경우에는 시·도지사에게 지하수보전구역의 지정을 명할 수 있다(법 제12조 제7항). 시·도지사는 지하수보전구역이 지정된 경우에 그 지역의 지하수를 보전·관리하기 위한 대책을 수립·시행하여야 한다(법 제12조 제8항).

지하수보전구역에서 특정한 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를

23) 환경부령 제771호, 2018. 9. 6. 일부개정, 2018. 9. 6. 시행.

24) [별표 3] 지하수개발·이용시설의 사후관리(제9조의7 관련) (본문 생략)

#### 1. 지하수개발·이용시설의 청소

- 가. 지하수 취수정 안에 설치되어 있는 양수시설을 끌어올려 품목별로 상태를 점검하고 세척 등의 방법으로 오염물질을 제거할 것
- 나. 자연 수위와 굴착 깊이를 확인할 것
- 다. 고압세척기를 이용하여 취수정 내부의 오염물질을 깨끗하게 제거할 것
- 라. 배출되는 지하수가 깨끗해질 때까지 계속 청소할 것
- 마. 지하수와 함께 배출되는 오염물질은 침전 용기 등을 설치하여 주변이 오염되지 않도록 할 것
- 바. 상태점검 및 세척 등 청소가 완료된 양수시설을 취수정 안에 끌어올리기 전 상태로 설치할 것 (이하 생략)

받아야 하는바, 이 중에서 지하수 수질과 관련된 행위로는 첫째, 특정수질유해물질, 폐기물, 오수·분뇨 및 가축분뇨, 유해화학물질, 토양오염물질물질을 배출·제조 또는 저장하는 시설로서 「물환경보전법」, 「폐기물관리법」, 「화학물질관리법」, 「토양환경보전법」, 「하수도법」 또는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 허가·승인·신고 등의 대상이 되는 시설의 설치행위, 둘째, 지하수의 수위저하·수질오염 또는 지반침하 등 명백한 위험을 가져오는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위<sup>25)</sup> 등이 있다(법 제13조 제1항 제2호 및 제3호).

#### (4) 수질오염의 측정

환경부장관은 지하수의 수질보전을 위하여 지하수 수질측정시설(이하 “수질측정망”)을 설치하여 전국의 지하수에 대한 수질오염상태를 측정하여야 한다(법 제18조). 환경부장관은 이러한 수질측정망 설치 및 수질오염상태 측정 계획(이하 “수질측정망 설치·측정계획”)을 수립·고시하고, 그 계획에 따라 수질측정망을 설치하며 수질오염상태를 측정하여야 한다(규칙 제9조 제1항). 수질측정망 설치·측정계획에 포함되어야 할 사항으로는 수질측정망의 설치시기, 수질측정망의 배치도, 수질측정소를 설치할 토지 또는 시설물의 위치, 수질오염상태의 측정방법, 그 밖에 수질측정망의 설치 및 수질오염상태의 측정에 관하여 필요한 사항이 있다(규칙 제9조 제2항). 이와 관련하여 환경부는 「지하수수질측정망 설치 및 수질오염상태 측정계획」<sup>26)</sup>을 고시하여 운용하고 있다. 법률 단계에서의 비교적 단순한 근거조항에 비하여 환경부고시에는 지하수수질측정망에 관한 매우 상세한 규율을 두고 있다. 즉 지하수수질측정망을 산업단지 등 대규모 오염원으로부터

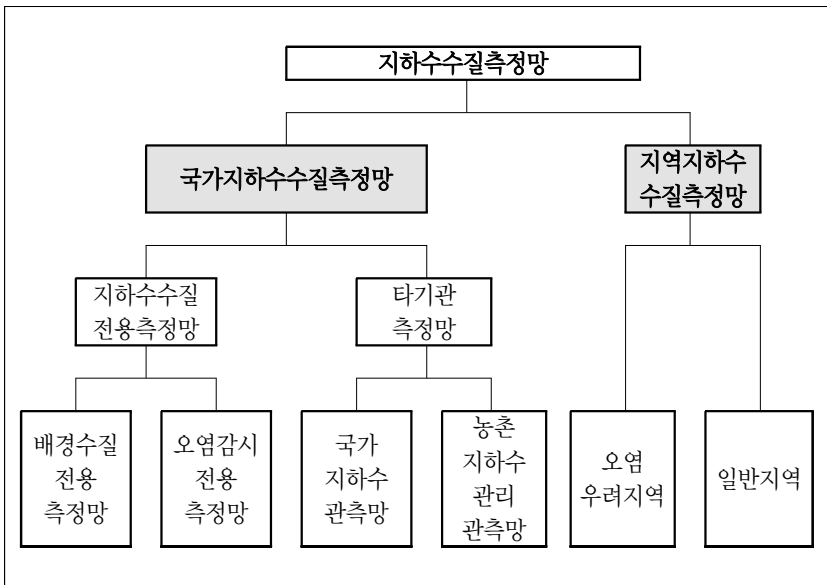
25) 「지하수법 시행령」 제21조(지하수보전구역에서의 행위 제한) ④ 법 제13조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 터널공사 등 지하수의 유동로(流動路) 및 유동속도를 변경시킬 우려가 있는 지하굴착공사
  2. 지하유류저장고 등 지하수를 오염시킬 우려가 있는 구조물의 설치
  3. 폐기물 매립장, 특정 폐기물 보관시설 및 집단묘지 등의 설치
  4. 지하수의 수량 및 수질에 현저한 영향을 줄 수 있는 행위로서 환경부령으로 정하는 규모 이상의 채광(採鑛), 토석(土石) 채취 및 가축 등의 사육
- 참고로 여기서 ‘지하수의 수량 및 수질에 현저한 영향을 줄 수 있는 행위로서 환경부령으로 정하는 규모 이상의 채광(採鑛), 토석(土石) 채취 및 가축 등의 사육’과 관련하여 적용 중인 환경부령은 현재 존재하지 않는다.

26) 환경부고시 제2017-162호, 2017. 8. 31. 일부개정, 2017. 8. 31. 시행.

지하수오염과 확산을 지속적으로 감시하기 위한 국가지하수수질측정망과 지방자치단체 관할 지역내의 지하수 오염감시와 수질과약을 기본 운영 목적으로 하고, 국가지하수수질측정망을 보완하는 역할을 수행하는 지역지하수수질측정망으로 구분하고 각각의 운영기관을 명시하는 한편 그 밖에 타기관측정망으로서 국가지하수관측망과 농촌지하수관리관측망에 관한 사항을 정하고 있다.

<그림> 지하수수질측정망 구성도<sup>27)</sup>



이러한 규정의 주요한 문제로는 무엇보다도 「지하수법」 제18조 제1항이 환경부장관으로 하여금 전국 단위의 지하수 수질오염실태를 측정해야 할 의무가 있음을 정하고 있을 뿐인데, 행정규칙인 환경부고시에 지나치게 광범위하고 상세한 사항을 정하고 있다는 점을 꼽을 수 있다.<sup>28)</sup> 상위법에서 지하수 수질오염의 실태

27) 환경부, 「지하수수질측정망 설치 및 수질오염실태 측정계획」(환경부고시 제2017-162호, 2017. 8. 31. 일부개정), 2017. 8. 2면.

28) 박종준, 『지하수 오염지역의 체계적 관리를 위한 제도개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2016. 10. 5. 77면.

를 정확하게 파악하기 위한 수질측정망 운용의 기본적인 구조를 제시할 필요가 있다. 또한 비록 「지하수법」 제17조 제5항에서 지하수 관측망의 설치구역이 수질측정망과 같은 구역인 경우에는 상호 연계하여 운영하도록 규정하고는 있지만, 이는 국토교통부와 환경부로 이원화되어 있던 기존 법체계에서나 유효한 규율이고 이제 환경부에 의한 일원화된 관리가 가능하게 된 현 상황에서는 지하수 관측망과 수질측정망을 굳이 별도의 조항으로 규율하는 것이 타당한지도 의문이다. 기존 「지하수법」 제18조 제1항의 문제와 더불어 지하수 수질과 수량을 상시적으로 통합 모니터링하기 위한 체계를 뒷받침할 수 있는 법제 준비가 있어야 할 것으로 판단된다.

### (5) 수질검사

「지하수법」 제7조 또는 제13조의 규정에 의하여 허가를 받거나 같은 법 제8조의 규정에 의하여 신고하고 지하수를 개발·이용하는 자로서 대통령령이 정하는 자는 정기적으로 지하수관련 검사전문기관의 수질검사를 받아야 한다(제20조 제1항). 환경부장관 또는 시장·군수는 수질검사 결과 그 수질이 환경부령이 정하는 수질기준에 적합하지 아니한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수의 이용중지 또는 수질개선 등 필요한 조치를 명할 수 있다(제20조 제2항). 동 조항의 위임을 받은 「지하수법 시행령」 제29조 제1항은 음용수(제1호)와 ‘환경부령으로 정하는 규모, 세부 용도 등에 해당되는 생활용수, 공업용수 및 농·어업용수’(제2호)에 해당하는 지하수를 개발·이용하는 자를 정기 수질검사의 수검의무자로 규정하고 있는바, 이들은 일정 기간마다 지하수 관련 검사전문기관, 즉 수질검사전문기관으로부터 지하수의 수질검사를 받아야 한다(영 제29조 제2항). 수질검사의 결과가 수질기준에 맞지 아니한 경우 수질검사전문기관은 지체 없이 그 사실을 환경부장관 또는 시장·군수·구청장에게 통보하여야 하고(영 제30조 제2항), 이러한 통보를 받은 환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 해당 지하수를 이용하는 자에 대하여 이용중지를 명하거나 지하수의 정수처리, 지하수개발·이용시설의 보완 등의 필요한 조치를 명할 수 있다(영 제30조 제3항). 이러한 수질검사는 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 지하수 오염방지 제도와 별도로 운용되는 것으로서 법적 연계성을 찾아보기 어렵다. 지하수 수질의 보전과 관리라는

측면에서 양 제도가 각각 개별적으로 운용되는 것이 타당한 것인지에 대한 고민이 필요하다. 수범자 입장에서 중복적인 규제가 되지 않도록 지하수 오염방지 등 지하수 수질 관련 규율의 정비과정에서 관련 제도의 연계 강화 또는 통합방안 등을 검토하는 것이 타당하다.

### Ⅲ. 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 문제점

#### 1. 규율의 명확성(明確性) 미비

「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 첫 번째 법적 문제점으로 규율의 명확성 부족을 꼽을 수 있다. 이러한 규율의 불명확성 문제는 다시 대상, 요건, 조치로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 우선 대상과 관련하여 앞서 지적한 것처럼 지하수 오염방지를 위한 조치 명령의 대상자가 포괄적으로 규정되어 있어 행정명령의 실효성마저 의문시된다. 대표적으로 「지하수법」 제16조 제2항에 따른 지하수 오염방지명령의 경우 ‘지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자’를 대상으로 규정하고 있으나, 해당 조항은 물론 위임을 받은 하위법령에서 그 구체적인 범위를 명확하게 획정하고 있지 않고 있다. 사실상 행정기관의 해석에 따라 그 대상을 결정할 수밖에 없는 구조인데 동 조항에 따른 조치명령이 침익적 성격의 행정행위라는 점을 감안하면 실제 행정실무에서 활용될 가능성이 거의 없다고 보아도 무방하다. 이어서 같은 법 제16조의2 및 제16조의3에 의한 규율대상인 ‘지하수오염유발시설관리자’도 그 개념이 명확하다고 보기는 어렵다. 물론 지하수오염유발시설의 종류를 「토양환경보전법」, 「물환경보전법」, 「폐기물관리법」 등의 관련 법령상 시설을 통하여 규정함으로써 시설의 범위 자체에 대한 불명확성은 어느 정도 극복한 측면이 있지만, 이러한 지하수오염유발시설의 설치자 또는 관리자를 ‘지하수오염유발시설관리자’로 하여 규율대상으로 삼고 있는 부분은 또 다른 불명확성을 내포하고 있다. 즉 설치자 또는 관리자의 개념이 서로 중첩되거나 포괄적이어서 ‘지하수오염유발시설관리자’에 대하여 적용되는 별도의 특유한 진입규제가 「지하수법」에 마련되어 있지

않은 현 상황에서는 ‘지하수오염유발시설관리자’의 개념도 불명확하여 그에 따른 오염방지 조치 등의 수단도 실효성 있게 작동되지 않을 가능성이 농후하다.<sup>29)</sup>

지하수 오염방지 제도의 근거가 되는 주요 조항에서 반복하여 사용되고 있는 요건과 관련해서도 불명확성의 문제를 지적할 수 있다. 즉 「지하수법」 제16조 제2항과 제16조의2 제1항은 모두 ‘지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설’이라는 표현을 공히 사용하고 있는바, 지하수의 오염이 이미 발생한 상황과 지하수 오염이 우려되는 상황을 모두 포괄하고 있음으로 인하여 지하수 오염방지 관련 규율의 명확성을 전체적으로 저하시키는 한편 사전예방과 사후조치로 구분된 체계적인 대응을 구조적으로 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 이와 관련하여 「지하수법」 제16조의2 제2항 및 같은 법 시행령 제26조의2 제2항은 ‘법 제16조의2 제2항 전단에서 “대통령령으로 정하는 지하수오염이 우려되거나 지하수오염이 발생하였을 때”란 지하수오염유발시설을 운영하는 과정에서 오염물질이 인근 지하수로 누출되었을 때를 말한다.’고 정함으로써 사전예방보다는 사후조치에 보다 큰 비중을 둔 규정을 두고 있다. 이 조항의 타당성 여부를 떠나서 지하수가 오염된 상황과 지하수가 오염될 우려가 있는 상황을 명확히 구분하여 각각에 부합하는 규정사항을 마련하는 것이 규율의 명확성 차원에서 바람직하다고 할 것이다.

더 나아가 지하수 오염방지의 목적을 달성하기 위하여 각종 조치와 관련한 규율의 명확성 부족 문제도 언급할 필요가 있다. 즉 「지하수법」 제16조 제1항부터 제16조의3까지의 조항에서 수범자가 이행 하여야 할 조치의무를 규정하고 있는바, 그 근거가 되는 법률 단계에서 이러한 조치의무의 내용이 무엇인지를 확인하기 어렵다. 비록 지하수 분야의 기술적인 성격을 감안한다고 하더라도 수범자가 준수해야 할 의무의 내용이 모두 개념상 불명확한 ‘조치’라는 표현으로 갈음되어 있고, 그 조치의 구체적인 내용이 대부분 시행령 등의 행정입법 단계에 가서야

<sup>29)</sup> 환경부는 두 차례(2017. 11. 1.부터 2018. 2. 28.까지 4개월 간, 2018. 6. 1.부터 6. 30.까지 1개월 간 총 2회)에 걸쳐 지하수오염유발시설 자진신고 제도를 법무부와 공동으로 운용한 바 있다(환경부 보도자료, ‘지하수오염유발시설 자진신고, 1개월간 운영’, 2018. 5. 30.). 하지만 이는 「지하수법」 제16조의2에 따른 법정의무를 위반한 자가 자진신고할 경우 관련된 행정형벌과 행정질서벌을 면제해주기 위한 취지의 제도로서 지하수오염유발시설관리자에 대한 진입규제 문제와는 전혀 다른 맥락임을 유의할 필요가 있다.

확인가능하다는 것은 법치행정의 원칙상 바람직한 입법이라고 보기 어렵다. 더 나아가 법률 단계에서 이러한 조치에 관한 사항이 정리가 되지 않고 하위법령에서 주로 규정되다 보니 서로 간의 규율상 조화나 체계적 정합성을 맞추기 어려운 것도 문제라고 하겠다. 지하수 오염과 관련된 각 목적별·주체별·상황별로 필요한 대응조치들의 최소한 개요가 법률 단계에서 명확하게 제시될 필요가 있다.

## 2. 규율의 연계성(連繫性) 미비

「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 두 번째 문제점으로는 규율의 연계성 미비를 제시할 수 있다. 이러한 규율의 연계성 문제는 다시 「지하수법」내의 관련 규정 간의 연계성 문제, 「지하수법」과 관련 하위법령 간의 연계성 문제, 그리고 「토양환경보전법」과의 연계성 문제로 나누어 볼 수 있는바, 이하에서는 이런 유형화를 전제로 하여 규율의 연계성 미비와 관련된 문제점을 살펴보기로 한다.

### (1) 「지하수법」 관련 규정 간의 연계성 미비

지하수 오염방지 제도와 관련한 「지하수법」상 규정 간의 연계성의 문제는 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 조항 간의 연계성 문제와 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 조항과 그 밖의 다른 지하수 수질 관련 조항 간의 연계성 문제로 나누어 검토할 필요가 있다. 우선 전자에 있어서는 앞서 살펴본 것처럼 「지하수법」 제16조 제1항에 따른 규율과 같은 제2항에 따른 규율 간에 법적으로 연결되는 사항이 존재하지 않음을 확인할 수 있었고, 다시 이러한 「지하수법」 제16조에 따른 지하수 오염방지명령 등의 규정과 같은 법 제16조의2 이하에 따른 지하수오염유발시설의 오염방지 등에 관한 규정 간에도 특별한 법적 연계성을 찾기 어려웠다. 즉 이들 조항들은 각기 다른 규율목표와 규율내용 등으로 분절(分節)되어 있으며 지하수 오염방지라는 정책적 목표의 달성을 개별적으로 추구하고 구조를 채택하고 있다. 이러한 분절된 규율조항의 산재(散在)는 수범자의 예측가능성을 저하시키고 규제중복의 불편함을 초래할 수 있으며, 행정청의 입장에서는 실효성 있는 행정권한의 행사를 용이하지 않게 만들 우려가 크다. 규제를 위한 법제도는 일반국민도 쉽게 이해할 수 있도록 가급적 간결하고 명확하

게 구성하되, 비례성 원칙을 고려하여 정책목표 달성을 위한 점진적이고 단계적인 접근이 가능하도록 구성하는 것이 합리적이라는 점을 상기할 필요가 있다.

한편 「지하수법」 제16조의2부터 제16조의4까지의 조항을 보면, 「지하수법」 제16조의2 제1항에 따른 지하수오염유발시설관리자의 사전예방 조치의무는 “수질측정 결과”를 매개로 하여 같은 법 제16조의3 제1항과 연결되고 있음을 확인할 수 있다. 이때 「지하수법」이 아닌 「지하수법 시행령」 제26조의3 제1항이 적용되어 지하수오염평가보고서 제출의무가 지하수오염유발시설관리자에게 부여되며, 환경부장관 또는 시장·군수·구청장은 이 지하수오염평가보고서를 기초로 하여 지하수오염 유발시설관리자에게 지하수의 수질을 복원할 수 있는 정화작업과 그 밖에 필요한 조치를 명하게 된다. 반면 「지하수법」 제16조의2 제2항에 따른 지하수오염유발시설관리자의 사후조치 의무는 「지하수법 시행령」 제26조의2 제3항에 따른 적절한 조치를 지체없이 이행하고 이를 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 그리고 지하수오염유발시설관리자가 「지하수법」 제16조의2 제2항에 따라 오염된 지하수를 정화하거나 같은 법 제16조의3 제1항에 따른 정화명령을 받았을 때에는 오염지하수 정화계획의 승인 등을 규정하고 있는 「지하수법」 제16조의4가 공통적으로 적용된다.

이처럼 「지하수법」 제16조의2부터 제16조의4까지의 조항은 서로 다른 법정요건을 가지고 있는 두 가지의 규제수단이 섞여서 규정되어 있고 마지막 부분에 이르러서야 오염지하수 정화계획의 작성과 승인 절차로 모두 합류하는 복잡한 구조를 취하고 있다. 이와 관련하여 추가로 제기될 수 있는 의문은 「지하수법」 제16조의3에 따른 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치를 굳이 「지하수법」 제16조의2 제1항에 따른 수질측정 결과를 토대로 해서만 할 수 있게 규정할 필요가 있는냐는 것이다. 이를 통해 「지하수법」 제16조의2 제2항과 제16조의3 간의 법적 연계성이 단절된 것은 지하수 오염방지의 효과적인 작동이라는 측면에서도 아쉬운 부분이다. 또한 법률 단계에는 없는 조치사항으로서 지하수오염평가보고서 제출명령이 시행령을 통하여 절차에 포함된 부분도 법적 연계성의 유지라는 측면에서 지적되어야 할 지점이다. 지하수오염유발시설에 대한 지하수 오염방지의 관리체계의 구성이 법률 단계에서 명확히 드러나지 않고 행정입법 단계를 통해서야 인지될 수 있다는 것은 법적 연계성뿐만 아니라 명확성 차원에서도



바람직하지 않다고 할 것이다.

「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 조항과 그 밖의 다른 지하수 수질 관련 조항 간의 연계성 문제도 검토할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 지하수의 수질과 관련된 사항은 「지하수법」 제16조부터 제16조의4 이외의 다른 조항에서도 규정되어 있는바, 지하수관리기본계획 및 지역지하수관리계획(법 제6조·제6조의2), 지하수개발·이용시설의 사후관리 등(법 제9조의5), 지하수보전구역의 지정(법 제12조), 수질오염의 측정(제18조), 수질검사(법 제20조) 등이 바로 그것이다. 우선 이미 선행연구에서 지적한 것처럼 이러한 지하수 수질 관련 조항들은 지하수 수질과 관련된 표현을 제각각 다양하게 사용하고 있음으로 인하여 법체계상 혼선을 야기하고 있다.<sup>30)</sup> 예를 들어 지하수 수질관리(법 제6조 제1항 제5호), 지하수 수질의 악화(영 제7조의2 제3항 제2호), 지하수 수질보전(법 제9조의5 제1항), 수질 저하 우려(법 제12조 제1항 제3호) 등의 표현이 개별 조항의 목적에 따라 활용되고 있다. 이러한 용어들과 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 지하수 오염방지라는 용어 간의 관계가 정립되어야만, 지하수 오염방지 제도의 체계성이 확보될 수 있다. 그리고 단순한 용어 정립에서 더 나아가 지하수 수질과 관련하여 규정된 그 밖의 조항들과 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 조항 간에 유기적인 연결 관계가 설정될 필요가 있다. 이와 관련하여 특히 「지하수법」 제18조에 따른 수질오염의 측정과 같은 법 제20조에 따른 수질검사 등의 제도가 지하수 오염방지를 위한 구체적인 조치사항을 규정하고 있는 「지하수법」 제16조부터 제16조의4와 법령상 서로 연계되지 않고 있는 지점은 의아할 정도이다. 지하수 오염방지 제도가 공적 주체에 의한 상시적인 모니터링 체계의 구축·운영과 유기적으로 연결되어 있지 않고서는 실효성 있는 성과를 거두기 어렵다. 또한 「지하수법」에 따른 진입규제를 거쳐 지하수를 개발·이용하는 자에게 부과되고 있는 수질검사의 의무가 별도의 규정체계로 운용되는 비효율성도 납득하기 어렵다. 향후 지하수 수질과 관련된 규율의 총합적인 정비가 시급하다고 하겠다.

## (2) 「지하수법」과 관련 하위법령 간의 연계성

30) 이준서, 앞의 보고서(註 3), 59-60면.

기존의 「지하수법」이 지하수의 개발·이용에 더 큰 초점을 맞추다보니 「지하수법」상에 지하수 오염방지 제도의 규정 비중은 자연스레 낮을 수밖에 없었고 이로 인해 법률보다는 시행령, 시행령 보다는 시행규칙, 법규명령보다는 고시, 예규 등의 행정규칙에서 적지 않은 사항을 규율하는 구조가 형성되었다. 지하수 오염방지 제도 운용에 필수적인 법적 근거를 확보하는데 「지하수법」은 초점을 두고 있으며, 이에 따라 법률에 직접적인 위임 없이 포괄적인 위임 또는 일종의 집행명령으로서 행정입법에 규정된 사항이 적지 않다. 대표적인 것이 앞서 몇 번 언급하였던 지하수오염평가보고서의 제출 명령(영 제26조의3 제1항)인바 이에 대해서는 상위법령에 명시적인 근거를 찾기 어렵다. 지하수오염평가보고서의 제출 명령의 상위법상 근거를 「지하수법」 제16조의3 제1항에 따른 ‘그 밖에 필요한 조치’로 보기도 어려운 이유는 「지하수법 시행령」 제26조의3 제2항에서 필요한 조치의 세부내용을 별도로 규정하고 있기 때문이다. 「지하수법」 제16조의2 제2항 전단에서 “대통령령으로 정하는 지하수오염이 우려되거나 지하수오염이 발생하였을 때”의 의미를 「지하수오염유발시설을 운영하는 과정에서 오염물질이 인근 지하수로 누출되었을 때」로 규정하고 있는 「지하수법 시행령」 제26조의2 제2항 또한 상위법령의 규율범위를 지나치게 협소하게 단정하고 있는 것은 아닌지 검토가 필요해 보인다. 이에 더하여 「지하수법」 제16조의3에는 명시적 규정이 없는 정밀조사에 관한 사항이 같은 법 시행령 제26조의3 제2항에 따른 조치 중 하나(제1호)로 명시되어 있는 것도 눈여겨 볼 부분이다. 「토양환경보전법」에 따른 정밀조사가 토양오염의 원인에 대한 심층적인 조사방법으로서 중요한 위상을 가지고 있고 향후 「지하수법」에서도 정밀조사를 본격적으로 도입하여 운용할 필요성이 크다는 점을 고려할 때 현행의 이러한 단편적인 규율이 가지는 한계는 아쉬울 수밖에 없다.

상위법령에 규정된 내용이 하위법령에서 단순히 누락된 경우도 있다. 예를 들어 「지하수법」 제16조의2 제1항은 지하수오염유발시설관리자로 하여금 지하수 수질 측정 결과를 시장·군수·구청장에게 보고하도록 규정하고 있는데, 동 조항의 위임을 받은 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제6조 제2항에는 ‘구청장’이 빠져 있다. 마찬가지로 「지하수법」 제16조의3 및 같은 법 시행령 제26조의3은 시장·군수·구청장에게 지하수오염평가보고서 제출명령과 조치명령 권한 등

을 부여하고 있는데 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제7조의2에서는 구청장을 뺀 시장·군수를 해당 권한의 주체로 명시하고 있다. 시행규칙 단계에서 행정실무적 여건 등을 고려한 조정이 필요했다고 하더라도 법률에서 명시하고 있는 행정권한의 주체를 하위법령에서 누락하는 것은 지하수 오염방지과 관련된 행정의 원활한 운용을 저해할 소지가 있다. 향후 「지하수법」의 정비과정에서 법률에서 규정할 사항과 행정입법으로 규정할 사항에 대한 면밀한 논의가 있어야 할 것이며, 이를 바탕으로 법률과 행정입법 간에 유기적인 연계성을 구축해나가야 할 것이다.

### (3) 「토양환경보전법」과의 연계성 미비

토양과 지하수가 불가분의 관계인 점을 고려하면<sup>31)</sup> 지하수 오염방지 제도와 관련한 「지하수법」상 조항에 「토양환경보전법」과 관련된 규율이 존재하지 않는 것은 특이한 지점이라고 하겠다.<sup>32)</sup> 하지만 시행규칙, 고시, 예규 등의 하위의 행정입법 단계에 이르면 「지하수법」과 「토양환경보전법」간의 숨겨진 법적인 연결고리를 찾아낼 수 있다. 우선 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제2조의2 및 별표 2에 따른 지하수오염유발시설의 종류에 「토양환경보전법 시행규칙」 별표 2에 따른 특정토양오염관리대상시설이 포함되어 있다. 특히 지하수보전구역 외의 지역에 설치된 특정토양오염관리대상시설은 해당 시설이 설치된 부지 및 그 주변 지역에 대하여 「토양환경보전법」 제11조, 제14조 또는 제15조에 따라 토양정밀조사 실시 명령을 받거나 토양정밀조사를 실시하지 않고 오염토양의 정화조치 명령을 받은 경우에 해당할 때에만 지하수오염유발시설에 해당하는 것으로 규정하고 있다(별표 2 제2호 가목). 「토양환경보전법」에 따른 여러 조치들이 「지하수법」에 적지 않은 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있는 대목이다. 그 밖에도 「지하수오염평가보고서의 작성에 관한 규정」에서는 지하수오염으로 인한 위해성

31) 함태성, 앞의 논문(註 3), 496면.

32) 지하수와 관련된 개별 법제는 「지하수법」과 「토양환경보전법」 이외에도 「먹는물관리법」, 「온천법」, 「농어촌정비법」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「수도법」, 「하천법」 등의 다양한 법률들이 존재하지만, 본고의 주요한 논점이 지하수 오염방지 제도에 있는 만큼 이와 가장 큰 관련성을 가지는 「토양환경보전법」과의 연계성 문제를 중심으로 논하게 되었다.

의 평가를 「토양오염 위해성평가지침」에 의하도록 명시하고 있고<sup>33)</sup>(별표 1), 환경부에규인 「오염지하수정화 업무처리지침」은 토양조사를 지하수 오염조사의 한 방식으로 명시하고 있다.<sup>34)</sup> 이러한 측면에서 볼 때 지하수 오염방지 제도와 「토양환경보전법」과의 연계성 미비는 법률 등 법규명령 차원에서의 문제로 보는 것이 더 정확하다. 지하수 오염에 있어서 토양의 문제가 가지는 깊은 관련성, 그리고 이를 해결해 나가는 과정에서 「토양환경보전법」의 위상과 역할을 고려하면, 행정규칙이 아닌 「지하수법」에서 「토양환경보전법」과의 법적 연계성을 명쾌하게 밝히는 것이 지하수 오염문제를 효과적으로 해소해나갈 수 있는 방향이라고 할 것이다.

### 3. 규율의 실효성(實效性) 미비

앞서 살펴본 것처럼 현행 「지하수법」에 따른 지하수 오염방지 제도는 대상이나 요건 등과 관련된 규율이 불명확하고 지하수 오염방지 및 사후조치 등에 대한 관계 규정 간의 연계성도 미비하여 애초에 의도하고 있는 규율의 실제적인 효과를 달성하지 못하고 있다. 이에 더하여 지하수 오염방지 제도의 실효성을 저해하고 있는 부분을 추가로 살펴보면, 첫째 지하수 오염방지 제도를 운용하는 행정기관 간의 효율적인 역할배분이 보이지 않는다는 점을 우선 꼽을 수 있다.<sup>35)</sup> 「지하수법」 제16조부터 제16조의4까지의 조항을 보면 중앙행정기관의 장으로서 환경부장관 또는 기초지방자치단체의 장으로서 시장·군수·구청장이 주요한 권한 주체로 규

33) 「토양오염 위해성평가지침」의 현행 규정명칭은 「토양오염물질 위해성평가 지침」(환경부고시 제2018-184호, 2018. 11. 29. 일부개정)이다. 「지하수오염평가보고서의 작성에 관한 규정」이 2016년 이후로 개정되지 않아 최신 사항이 반영되지 않은 오류로 보인다.

34) 「오염지하수정화 업무처리지침」은 “지하수 오염과의 인과관계 및 연관성을 파악하기 위해 토양오염이 예상되는 지역에서 토양시료를 채취·분석하여 조사대상 지역의 토양오염범위, 오염면적, 오염부피, 오염물질 등을 조사토록 하며, 토양오염조사 방법과 결과의 작성은 「토양환경보전법」에 따라 환경부장관이 고시한 「토양정밀조사의 세부방법에 관한 규정」을 준용하여 실시되도록 한다.”고 명시하고 있다.

35) 김형섭, “독일의 수자원 보호법제에 관한 소고 - 지하수보호법령을 중심으로-”, 「환경법연구」 제35집 제3호, 2013, 235면에서는 독일의 지하수보호법령에서 나타나는 시사점을 바탕으로 지하수 보전을 위한 국내 법령체계 정비에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간 임무의 효율적인 분배를 강조하고 있다.

정되어 있고 시·도지사는 누락되어 있다. 지하수 오염방지 제도의 운용에 있어서 광역자치단체의 장의 역할이 배제되어 있다는 것은 쉽게 납득하기 어려운 점이다. 그만큼 지하수 오염방지 제도와 관련된 행정기관 간의 역할분담이 되어 있지 않다는 방증이기도 할 것이다. 환경부, 지방환경관서의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 각각이 수행해야 할 임무와 역할을 전략적으로 배분하고 이를 법제화할 필요가 있다.

둘째, 지하수 오염방지 제도의 운용에 있어서 환경부장관 보다는 시장·군수·구청장에게 더 많은 권한과 책임이 부여되어 있어 규율의 실효성을 저하시키고 있다.<sup>36)</sup> 즉 「지하수법」 제16조의2에 따른 ‘지하수오염유발시설의 오염방지 등’이나 같은 법 제16조의3 제4항에 따른 직권 정화작업의 주체가 시장·군수·구청장으로만 규정되어 있다. 기초지방자치단체의 경우 인적·물적 여건이 충분하지 않고 중앙행정기관이나 공공기관 보다는 전문성이 부족할 수밖에 없다는 점을 고려하면 지하수 오염방지 제도의 핵심적인 규율사항을 시장·군수·구청장에게만 전담시키는 것은 규율의 실효성을 크게 떨어뜨리는 결과를 초래하게 될 것이다. 무엇보다도 지하수 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자가 불분명하거나 지하수 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자에 의한 정화작업이 곤란하다고 인정하는 경우에 개시될 수 있는 행정주체의 직권에 의한 정화작업의 주체에 환경부장관이 빠져 있는 것은 시급히 개선되어야 할 사항이다. 「지하수법」 제36조 제1항 및 같은 법 시행령 제43조 제2항에 따라 지하수 오염방지과 관련된 환경부장관의 권한을 지방환경관서의 장에게 위임하도록 하고 있음에도 불구하고 「지하수법」 제16조의3 제4항에 따른 직권 정화작업의 주체에 환경부장관이 빠져 있어 위임하기도 어려운 실정이다. 한번 발생하면 돌이킬 수 없는 광범위한 피해를 야기할 우려가 있는 대형 지하수 오염사고에 대비한 국가의 직권개입 여지의 근거를 마련해 놓는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>37)</sup>

36) 채영근, “우리나라의 통합물관리제도 도입에 관한 소고”, 「환경법연구」 제37집 제3호, 2015, 330면.

37) 오염원인자에 대한 정확한 식별이 어렵고 막대한 정화비용이 요구되는 지하수 오염관리에 있어서 국가의 보다 적극적인 참여가 있어야 한다는 점은 이미 선행연구에서도 지적된 바 있다(현윤정, 『오염지하수 관리 강화를 위한 제도적 지원 방안』, 한국환경정책·평가연구원, 2012, 31면).

마지막으로 지하수 오염방지 제도의 실질적인 운영을 위한 법적 수단이 여전히 미비하다는 점을 꼽을 수 있다. 상시 모니터링에서 한걸음 더 나아가 오염상태를 인지하고 오염원인자를 파악하기 위한 「토양환경보전법」에 명시된 토양오염상태 조사나 토양정밀조사 등과 같은 유용한 조사수단의 법적 근거를 마련하지 못하고 있다. 오염지하수정화기준이나 수질기준은 존재하나 모두 사후조치와 연관되어 있어 사전예방대책 수립을 위한 지하수 수질기준의 정립에 대한 검토가 요청된다. 그 밖에 「토양환경보전법」에 따른 위해성 평가(법 제15조의5), 토양정화의 검증(법 제15조의6) 등은 중장기적 차원에서 「지하수법」으로의 도입 여부를 검토해 볼 필요성이 있는 제도들이다. 지하수 오염방지 제도의 실효성을 제고할 수 있는 다양한 법적 수단과 장치에 대한 연구와 검토가 지속적으로 전개되어 나가야 할 시점이다.

## IV. 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도의 개선방안

### 1. 지하수 오염방지 제도 등 주요 용어 개념의 정립 필요

지하수 오염방지 제도를 개선함에 있어서는 우선 주요 관련 용어의 개념 정립을 명확히 하고 법체계 내에서 일관된 용어를 사용하도록 하여 규율의 불명확성을 낮추는데 주력해야 한다.<sup>38)</sup> 현행 「지하수법」은 제1조 목적조항의 규정내용과 장 절 편성에 비추어 보건데 ‘지하수의 개발·이용’과 ‘지하수의 보전·관리’를 큰 축으로 하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 「지하수법」 제2조에 따른 정의조항에서는 지하수의 개념 정의 이외에 지하수영향조사(제2호), 지하수보전구역(제3호), 지하수개발·이용시공업(제4호), 지하수정화업(제5호), 원상복구(제6호) 등의 개념을 정의하고 있을 뿐 핵심적인 용어에 대한 개념획정은 회피하고 있다.

특히 「지하수법」은 ‘지하수보전구역’을 정의하면서 ‘지하수의 수량(水量)이나 수질을 보전하기 위하여 필요한 구역’이라는 표현을 사용함으로써 지하수의 보전

38) 이준서, “지속가능한 지하수의 이용을 위한 우리나라 지하수 관련 법제의 과제”, 「법과정책연구」 제15집 제1호, 2015, 24-26면.

대상이 수량과 수질 모두에 있음을 간접적으로 밝히고 있다. 하지만 기존의 개발 및 이용 중심의 법체계에서 벗어나 실질적인 지하수 오염방지가 가능하도록 지하수 수질에 관한 부분이 「지하수법」에 대폭 강화될 경우에는 ‘지하수 오염’에 대한 보다 분명한 정의가 필요해질 것이며 그에 따른 지하수 오염방지 제도 관련 용어들에 대한 개념 정의도 더 많이 추가될 것이다. 현행 「지하수법」이 지하수 수량과 수질에 포괄적으로 사용하고 있는 ‘보전·관리’라는 용어가 물관리 일원화의 새로운 패러다임 내에서 적절인지 여부 대해 진지한 검토가 있어야 함은 물론이다. 앞서 살펴본 것처럼 넓은 의미에서의 지하수 오염방지 제도에서 사용되고 있는 지하수 수질과 관련된 다양한 용어 표현들을 일관된 기준에 따라 정비하여 제도운용의 혼선을 최소화할 필요도 있다. 지하수 오염방지 제도를 중심으로 주요 관련 용어 개념을 명확하게 정립하는 것은 「지하수법」의 개편에 있어서 중요한 출발점이 될 것이다.

## 2. 지하수 수량 관리 체계와의 합리적인 관계 설정

현행의 지하수 오염방지 제도를 개선하기 위해서는 「지하수법」 제3장 ‘지하수의 보전·관리’ 중 일부에 불과한 지하수 오염방지 조치 등과 관련된 규율체계의 비중 확대가 필수적으로 검토되어야 한다. 앞서 지적한 것처럼 현행 「지하수법」 제3장의 ‘지하수의 보전·관리’는 지하수의 수량과 수질을 대상으로 한 규율들이 일관된 방향성 없이 그 정책적 필요성에 따라 제각각 혼재되어 있는 상황이다. 예를 들어 지하수보전구역의 지정 및 운용(법 제12조)은 지하수의 적절한 수량관리를 더 큰 규율비중을 두면서도 지하수의 수질의 보전 및 관리에 관한 사항도 포함하고 있다. 이행보증금의 예치(법 제14조)나 원상복구 등(법 제15조)의 규정도 그 필요성과 별개로 지하수 오염방지 제도의 규율과는 밀접한 연계를 가진다고 보기는 어렵다. 앞서 ‘지하수의 보전·관리’라는 용어의 재검토가 필요하다고 한 것도 이러한 맥락과 이어진다. 향후 지하수 오염방지 제도의 중요성을 감안한다면 현행의 불명확하고 포괄적인 지하수의 보전·관리라는 규율체계를 수량과 수질로 나누어 별도로 구성하는 방안이 타당하다. 지하수 오염방지 제도 등 지하수 수질 관련 규율사항을 별도의 장으로 분리해내거나 현행 「지하수법」 제3장 ‘지하수의

보전·관리' 내에서 수량의 보전·관리와 별도의 절로 구성하는 방안을 제안한다.

물론 지하수 수량과 수질에 관한 규율사항을 기계적으로 분리하여 「지하수법」을 구성하는 것은 적절하지 않다. 앞서 확인한 것처럼 현행 「지하수법」에는 수량과 수질에 관한 규율사항이 함께 규정되어 있는 경우가 적지 않다. 오로지 규율체계의 명확성만을 위하여 「지하수법」내에서 수량과 수질에 관한 규율체계를 개별적으로 구성하는 것은 물의 통합적 관리라는 정책방향과도 조화되지 않으며, 비효율적인 법제가 될 수 있다는 측면에서도 결코 바람직하지 않다. 따라서 현행 「지하수법」에 대한 종합적인 분석을 토대로 하여 지하수의 수량과 수질을 함께 다루는 것이 적절한 경우와 수량과 수질을 별도로 규정하는 것이 적절한 경우로 나누어 규율사항을 정리해볼 필요가 있다. 예를 들어 지하수의 조사(제5조), 지하수보전·관리의 정보화(제5조의2), 지하수의 관측 및 조사(제17조), 수질오염의 측정(제18조) 등과 같은 지하수의 현황을 파악하기 위한 모니터링 구축과 관련된 사항은 수량과 수질을 대상으로 통합하여 운용하는 것이 법제의 효율성 측면에서 훨씬 타당하다. 지하수관리기본계획의 경우(제6조)에도 이미 지하수에 관한 전반적인 상황을 총괄하여 다루고 있지만 지하수의 수량과 수질을 균형 있게 포섭하는 종합기본계획으로서의 위상을 재정립할 필요가 있고 현재 제2장 ‘지하수의 조사 및 개발·이용’에 편재된 해당 근거 조항의 위치에 대한 재검토도 있어야 할 것이다. 한편 지하수 오염방지 제도와 같이 지하수 수질의 보전·관리에 있어서 독자적이고 핵심적인 사항은 지하수 수량과는 별도의 장이나 절로 편성하는 것이 법체계상 타당하다. 지하수 수량과 수질에 대한 통합적인 관리를 추구하되, 지하수 오염방지 제도의 실효성을 제대로 확보하기 위해 수질에 대한 별도의 규율이 필요한 부분은 과감하게 분리하여 편재하는 방안을 적극 검토할 것을 제안한다.

### 3. 「토양환경보전법」과의 법적 연계성 강화

소관부처가 국토교통부와 환경부로 이원화되어 있었고 그마저도 환경부의 권한이 지하수 수질보전 및 오염방지 등과 관련된 일부 사항에 국한되어 있던 기존 「지하수법」의 구조 하에서 지하수 수질의 보전·관리와 관련한 법체계를 개선하는 방안은 대략 세 가지 방향으로 수립되었다. 첫째는 「지하수법」 자체를 개정하



는 안, 둘째 「토양환경보전법」에 지하수 수질의 보전·관리 등에 관한 사항을 일부 통합하는 안, 셋째는 지하수 수질의 보전·관리 등에 관한 별도의 법률을 신설하는 안이 바로 그것이다.<sup>39)</sup> 그리고 이 개선방안들은 지하수 수질의 보전·관리 체계를 강화하는 방향성을 함께 공유하면서도 이원화된 관리구조로 인한 본질적 한계와 기존 법체계와의 혼선 야기라는 제약조건으로부터 자유롭지 못하여 현실적인 입법으로까지 이어지지는 못하였다. 하지만 주지하다시피 「지하수법」의 소관부처가 환경부로 일원화됨에 따라 이제 제반 입법여건은 완전히 달라졌다. 당장 「지하수법」 자체를 개정하는 첫 번째 방안 외에는 다른 선택지가 존재할 수 없는 상황이다. 지하수의 수질에 관한 사항만을 따로 분리하여 「토양환경보전법」과 합치거나 별도의 법률을 신설하는 방안은 지하수의 수량과 수질을 통합관리하겠다는 취지로 이루어진 큰 틀의 제도변경에 역행하는 것이 되기 때문이다. 따라서 앞서 살펴본 것처럼 「지하수법」내에서 지하수 수량 관리 체계와 지하수 수질 관리 체계가 서로 조화로운 동거를 이룰 방안을 시급히 도출해내야 하는 상황이다.

하지만 이러한 점을 인정한다고 하더라도 「지하수법」과 「토양환경보전법」과의 법적 연결고리를 놓쳐서는 안된다.<sup>40)</sup> 지하수와 토양 간의 밀접한 연관성을 상기하면 오히려 더욱더 양 법률 간의 연계성을 강화하는 방향으로 법제를 정비해 나갈 필요성이 크다.<sup>41)</sup> 앞서 검토한 것처럼 현재 고시나 예규 등과 같은 행정규칙을 통하여 서로 연결되고 있는 양 법률 간의 법적 연계성을 법률이나 시행령 등과 같은 법규명령의 단계에서 직접적으로 규정해야 한다. 현재로서는 「지하수법」의 지하수 오염방지 제도를 비롯하여, 수질의 보전·관리 등에 관한 규율사항이 「토양환경보전법」에 비하여 많이 부족함으로 인하여 자칫 양 법률 간의 법적 연계성 강화가 지하수 오염방지 제도 등 지하수의 수질에 관한 「지하수법」상 규율의 독자성을 약화시키는 결과를 초래할지도 모른다. 하지만 「지하수법」이

39) 이준서, 앞의 보고서(註 3), 135면 이하.

40) 「지하수법」과 「토양환경보전법」간의 법적 연계성과 관련해서는 양 법률 간의 통합적인 규율이 요구되는 내용을 정리한 선행연구로서 김해룡, “지하수법과 토양환경보전법의 통합에 관한 고찰”, 「환경법연구」 제26집 제1호, 2004, 3-9면 참조.

41) 「지하수법」과 「토양환경보전법」간의 법적 연계성 확보 필요성에 대해서는 박준준, 앞의 보고서(註 27), 61-64면 참조.

점차적인 법개정을 통하여 양과 질에서 일정 수준의 발전을 이루게 될 경우에는 보다 과감한 법적 연계성 강화 방안, 예를 들어 한 쪽 법률에 따른 실태조사나 정밀조사를 실시한 경우 다른 법률에 따른 절차를 완료한 것으로 의제·간주하는 조항을 신설한다거나 지하수와 토양의 오염방지를 위한 조치명령의 통합적인 규율 근거를 마련하는 방안 등이 적극적으로 검토될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 양 법률 간의 법적 연계성 강화는 지하수와 토양에 걸쳐 동시에 발생할 수 있는 오염사고에 대한 대처의 실효성을 제고하는 한편, 수범자의 입장에서도 규제중복·과잉규제의 부담을 경감시켜 주는 순기능을 수행할 것으로 기대된다. 「지하수법」이 발전해 갈수록 양 법률 간의 유기적인 관계 설정의 문제는 점점 더 그 중요성을 더해갈 것이다.

#### 4. 효과적인 지하수 오염방지를 위한 전략적 규제체계 수립

지하수 오염방지 제도와 관련하여 현행 「지하수법」을 정비함에 있어서는 지하수 수질의 적절한 보전과 관리라는 정책 목표 달성을 위한 전략적인 차원에서의 접근이 필요하다. 단순히 지하수 오염방지 제도 관련 조항을 별도의 장이나 절로 편성하는 구성의 문제에서 더 나아가 「지하수법」 전체의 규율체계 내에서 지하수 오염방지 제도를 다른 제도와 어떻게 관계지우고 어떠한 법적 위상으로 정립할 것인지에 대한 본질적인 검토가 선행되어야 한다. 앞서 살펴본 것처럼 현행 「지하수법」상 지하수 오염방지 제도는 다양한 조치사항을 열거하고는 있으나 제도 자체적으로 법적 연계성이 미비하여 실효적인 규율이 되지 못하고 있으며, 그 밖의 관련 규정들 간의 연계성도 부족하여 각각 분절된 규제체계의 양상을 보이고 있다. 즉 법적으로 강력한 규제 장치가 마련되어 있는 것 같은 착시현상을 불러일으킬 뿐 정작 문제가 발생하였을 때의 대응에 있어서는 규제공백이 발생할 우려가 높은 상황이다. 일반적인 환경규제법에 포함되는 진입규제와 행위규제 그리고 사후규제의 측면에서 현행 「지하수법」의 구성을 평가하고 새로운 틀을 짤 필요가 있다.

지하수 오염방지 제도의 효과적인 운용을 위해서는 상시적인 모니터링 체계를 바탕으로 필요한 경우마다 오염현황에 대한 실태조사 및 오염원인에 대한 정밀조

사의 수행이 충실히 이루어지게 하는 한편, 지하수 오염원으로서의 위험을 효과적으로 사전 예방하고 오염사고 발생 시에 신속하고 정확한 사후조치와 후속 정화조치 등이 진행될 수 있도록 면밀하게 제도를 설계하여야 한다. 이와 관련하여 이미 현행 「지하수법」에 규정된 사항들을 보강하고 흩어져 있는 관련 규율을 서로 연결시키는 한편, 아직 반영되지 않은 법적 수단들의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 특히 현행 「지하수법」의 하위법령 단계에서 사후조치의 일부 내용으로 단순히 언급되고 있는 실태조사와 정밀조사의 경우 수질측정망의 한계를 매우고 지하수 오염방지 의무자나 지하수오염유발시설관리자에게 수질측정의 일차적인 부담을 지우는 현행 구조의 한계를 극복할 수 있다는 점에서 시급히 그 법률상 근거를 마련하여야 한다. 또한 지하수의 수질기준에 관한 규율사항도 정비가 필요하다. 현재는 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제7조에 따른 ‘오염지하수정화기준’, 같은 규칙 제11조에 따른 ‘지하수의 수질기준’ 등이 규정되어 있으나, 양자 모두 「지하수법」 제16조의3에 따른 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치나 같은 법 제20조 제2항에 따른 지하수의 이용중지 또는 수질개선 등의 조치명령 부과와 같은 사후조치 단계에서 지하수의 수질을 판단하는 기준으로 규정되어 있어 「지하수법」 전체의 규제체계를 관통하는 일관된 기준으로 삼기에는 한계가 있다. 지하수 오염방지 제도의 규율방향성을 정립하고 명확한 규제기준을 제시하기 위해서는 지하수의 수질기준에 대한 정비도 수반되어야 할 것이다.<sup>42)</sup> 그 밖에 지하수 오염방지 제도의 개선에 있어서 현행 「지하수법」상 지하수보전구역과의 유기적인 연계를 강화할 필요가 있다. 현행 「지하수법」상 지하수오염방지 제도와 지하수보전구역 간의 연결고리는 지하수오염유발시설의 종류를 정하고 있는 「지하수의 수질보전 등에 관한 규칙」 제2조의2 및 별표 2에서 확인될 수 있을 뿐 법률 단계에서는 양 제도가 서로 무관하게 분리 운용되는 것처럼 보일 지경이다. 지하수보전구역을 지하수 오염방지 제도와 결부시켜 효과적인 규제에 적극 활용하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

42) 이와 관련하여 「토양환경보전법」상의 우려기준(법 제4조의2)이나 토양오염대책기준(제16조) 등의 규정을 참조할 만하다.

## V. 맺는 말

하천관리를 제외한 국토교통부 소관의 수자원 보전·이용 및 개발 등에 관한 업무를 환경부로 일원화하는 내용을 핵심으로 하는물관리 관련 일부 법제의 개편을 기점으로 통합물관리 거버넌스 구축을 향한 거대한 변화가 막 시작된 현 상황에서, 수량과 수질의 보전 및 관리에 관한 규율이 불안정하게 서로 동거해 왔던 「지하수법」은 이제 피할 수 없는 새로운 제도개선의 요구에 직면해있다. 지하수의 효과적인 개발과 이용에만 초점을 맞추었던 기존의 패러다임은 전면적으로 재검토되어야 하며 지하수 수량과 더불어 지하수 수질에 대한 효과적인 보전과 관리체계의 보강이 이루어져야만 한다. 그동안 지하수 오염방지 제도는 기존 법체계에서의 구조적인 문제로 인하여 불가피한 한계를 가질 수밖에 없었고 이를 개선해 가기 위한 방안도 본질적인 부분 보다는 임기응변식의 대처에 치중하면서 적지 않았다. 물관리 일원화라는 큰 틀에서의 제도 변화는 결코 놓쳐서는 안 될 지하수 오염방지 제도의 개선을 위한 소중한 기회가 될 것이다. 기존의 단기적인 차원에서의 대증요법(對症療法)적 성격의 법제개편 보다는 중장기적 차원에서 규제의 큰 목표와 수단을 결정하고 그에 따라 전략적으로 규제체계를 수립하는 방향으로 「지하수법」을 전면적으로 개선하는 것이 타당하다. 그리고 이러한 개선에 있어서는 무엇보다도 「지하수법」에 이미 규정된 기존 제도들과 새로이 도입이 필요한 제도들, 상위법령과 하위법령 상의 규율들, 「토양환경보전법」과 같은 관련 법령상의 규율 간의 연계성을 더욱 긴밀하고 유기적으로 구축하는 것이 가장 큰 과제라고 하겠다.

논문투고일 : 2019. 4. 10. 심사일 : 2019. 4. 19. 게재확정일 : 2019. 4. 24.

## 참고문헌

- 김해룡, “지하수법과 토양환경보전법의 통합에 관한 고찰”, 「환경법연구」 제26집 제1호, 2004.
- 김형섭, “독일의 수자원 보호법제에 관한 소고 - 지하수보호법령을 중심으로-”, 「환경법연구」 제35집 제3호, 2013.
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2019.
- 류지태·박종수, 『행정법신론』, 박영사, 2019.
- 박균성, 『환경법』, 박영사, 2017.
- 박종준, 『지하수 오염지역의 체계적 관리를 위한 제도개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2016. 10. 5.
- 이준서, 『지하수 수질관리 법령 선진화방안 연구』, 한국법제연구원, 2013.
- 이준서, “지속가능한 지하수의 이용을 위한 우리나라 지하수 관련 법제의 과제”, 「법과정책연구」 제15집 제1호, 2015.
- 채영근, “우리나라의 통합물관리제도 도입에 관한 소고”, 「환경법연구」 제37집 제3호, 2015.
- 함태성, 『지하수관련법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2007. 10. 31.
- 함태성, “지하수의 체계적 보전·관리를 위한 입법적 검토”, 『환경법연구』 제32집 제1호, 2010.
- 현윤정, 『오염지하수 관리 강화를 위한 제도적 지원 방안』, 한국환경정책·평가연구원, 2012.
- 환경부, 지하수의 수질보전 등에 관한 통합업무처리지침, 2014.
- 대법원 종합법률정보 <http://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intsrch/sjo022.do>(최종접속 : '19. 3. 1.)
- 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>(최종접속 : '19. 3. 1.)

**【Abstract】****A Study on Problems and Improvement of  
Groundwater Pollution Prevention System in  
“Groundwater Act”**

Park, Jong Joon

(Research Fellow, Korea Legislation Research Institute)

In order to build an integrated and sustainable management system for water quantity and water quality, the authority on water resources of the Minister of Land, Infrastructure and Transport has been transferred to the Ministry of Environment and the existing decentralized water management system has become unified. Accordingly, the “Groundwater Act”, which stipulates matters relating to the proper development and utilization of groundwater and the efficient maintenance and management of groundwater, requires a new paradigm shift. In particular, the groundwater pollution prevention system, which occupies a low portion in the “Groundwater Act”, needs to find ways to improve the system in order to solve the existing legal problems and to respond to the new policy environment. The groundwater pollution prevention system is based on Article 16 through Article 16-4 of the “Groundwater Act”. The first problem with the groundwater pollution prevention system is that the regulations on the objects, requirements, and measures are unclear. Second, there is a lack of connectivity in relation to the regulation itself, the sub-regulations, and “Soil Environmental Conservation Act”. The last problem is the lack of effectiveness of regulations, which is due to the inefficiency of role allocation among administrative agencies and the lack of practical legal means. In order to improve the groundwater pollution prevention system, it is necessary to clearly establish the concept of the key terms related to the groundwater pollution prevention system. Second, it is necessary to expand the proportion of regulations related to the prevention of groundwater pollution within the “Groundwater Act”, and to make a reasonable adjustment to the ground water management system. Third, considering the

close relationship between groundwater and soil, the legal connection with “Soil Environmental Conservation Act” should be strengthened. Finally, it is necessary to improve the legal system to support the strategic regulatory system to effectively achieve the policy objective of preventing groundwater pollution. As a result of the unification of water management, the groundwater pollution prevention system should be continuously developed in the long term.

**주 제 어** 지하수법, 지하수 오염방지,물관리 일원화, 지하수오염유발시설, 토양환경보전법, 지하수보전구역, 수질오염의 측정, 정밀조사

**Key Words** Groundwater Act, groundwater pollution prevention, Unification of water management, Facilities Causing Groundwater Pollution, Soil Environmental Conservation Act, Groundwater Preservation Zone, Measurement of Water Pollution, detailed survey