

물기본권에 관한 연구*

김 성 수**

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 물기본권의 국제적 환경
- III. 물기본권의 개념과 헌법적 근거
- IV. 물기본권의 성격과 내용
- V. 맺는 말

[국문초록]

현재 인류가 겪고 있는 물위기는 생태적 자원보호, 지속가능하며 통합적인 물관리, 물에 대한 접근권과 배분적 정의 그리고 특히 이른바 물기본권의 법적 내용에 대해서 환경법적, 인권적 측면의 논의를 촉발시키고 있다. 그리고 이러한 국제적 논의는 경제, 사회, 문화적 권리에 대한 국제협약(이른바 UN 사회협약) 제11조와 제12조에 그 토대를 가지게 되었다. 그리고 UN 사회위원회는 2002년 말 생명권과 인간의 존엄에 기초를 두고 위 UN 사회협약 제11조와 제12조로부터 물인권이라는 개념을 도출하고 일반논평 제15호에서 이를 위한 국제사회의 구체적인 법적 의무를 명시하였다. 헌법적으로 “물기본권이란 모든 국민이 자신의 생존에 필수적인 최소한의 위생적인 물을 사용할 수 있도록 국가에 요구하거나 국가 또는 제3자로부터 이에 대한 자유로운 이용을 방해받지 않을 권리”라고 일응 그 개념을 정의할 수 있을 것이다. 물기본권을 위와 같이 정의하는 경우 이를 보장하는 국가의 책임과

* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2009-413-B00026).

** 연세대학교 법학전문대학원 교수, 공법학

의무가 중요한 의미를 가지기 때문에 물기본권은 전통적인 주관적 권리로서의 의미보다는 객관적인 권리로서의 성격이 강조된다. 객관적인 권리로서의 기본권의 성격은 헌법상 국가의 기본권 보호의무에 대한 논의와 연결되며, 이는 과소보호금지원칙(Untermaßverbot)이라는 헌법상 심사기준과 밀접한 관련을 가지고 있다. 인간으로서의 존엄과 가치, 생명권, 인간다운 생활을 할 권리는 국가권력을 직접적으로 구속하는 한편 제3자에 대해서도 직접적으로 적용되는 기본권이기 때문에 물공급과 관련된 국가적 과제가 민영화되거나 민간에게 개방되는 경우에도 역시 법적 형태와는 관계없이 생존의 최소한 보장(1인당 하루 깨끗한 물 20리터)은 이루어져야 한다. 그러므로 인간존엄과 최저생존권 보장을 위한 기본권 보호의무를 근거로 국가는 (지방)상하수도의 민영화 또는 시장자유화가 이루어지는 경우에 물을 대상으로 하는 국민과 민간사업자간의 사법상 법률관계를 형성함에 있어서도 인간존엄, 인간다운 생활을 할 수 있는 최저생존권이 보장될 수 있도록 입법적인 배려의무를 부담한다.

I. 문제의 제기

인간의 일상생활과 그 역사적 궤적은 물과 밀접한 관련을 맺고 있다. 인류 문명사는 강과 물에서 시작되었으며, 이는 오늘날도 여전히 같은 모습으로 유지되고 있다. 그런데 물은 인간뿐만 아니라 지구상에 존재하는 모든 생물체의 근원이며, 외계를 향하여 위성을 발사하는 때에도 위성이 향하는 행성에 물이 존재하는가의 여부는 언제나 초미의 관심사이다. 이와 같이 인간을 비롯하여 모든 생명의 근원인 물과의 사이에 존재하는 법적 관계는 종래 물을 경제적으로 이용하는 이른바 수리권을 중심으로 논의되어 왔다.¹⁾ 민법 제231조의 공유하천용수권과 하천법에 의하여 하천이나 하천수의 사용허가를 통하여 발생하는 권리는 관습법상 또는 법률상의 권리인데, 이러한 수리권은 오늘날 기후변화와 그로 인한 수자원의 불안정성 시대를 살아가는 우리에게 물에 대해 인간이 가질 수 있는 권리의 성격과 내용에 대하여 지극히 부분적인 설명

1) 이에 대한 상세한 논의는 문현주, 합리적인 수리권 및 수자원에의 기여와 보상체계 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2009, 21면 이하; 김성수, 수리권의 법적 근거와 한계, 토지공법연구 제43집 제1호, 343면 이하.

만을 할 수 있을 뿐이다. 1980년 이른바 제5공화국 헌법에 처음으로 환경권조항이 도입된 이후로 현행 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다”고 규정하고 있는데, 쾌적한 환경에는 당연히 물도 포함된다. 이에 따라서 법원의 판례 역시 개인이 ‘깨끗한 물을 마실 권리’를 가지는 것으로 해석하고 있다.

그러나 ‘깨끗한 물을 마실 권리’라는 것은 주로 수질과 관련되는 기본권으로서 인간의 생존을 위하여 필요한 최소한의 물량을 요구할 수 있는 권리를 포함한다고 보기 어렵다. 다시 말하자면 물기본권의 핵심적인 내용은 인간다운 생활을 할 수 있는 ‘최소한의 깨끗한 물’을 국가에 요구할 수 있는 헌법상의 권리라고 할 수 있다. 이러한 물기본권은 아직 국내에서는 본격적인 연구가 진행되지 않고 앞서 언급한 수리권 내지 헌법상 환경권의 문제로 다루어져 왔다. 그러나 이미 UN을 비롯한 국제기구와 각종 국제협약에서는 물기본권을 모든 인류에게 보장되어야 하는 보편적 인권으로 선언하고 있으며, 물기본권은 수량과 수질을 포함하는 생존권적 성격을 강조하고 있다. 따라서 보편적 인권으로서의 물기본권은 일종의 국제헌법적 지위를 가지게 된 것이다. 본 연구에서는 물기본권이 국제헌법으로서의 위상을 갖게 된 배경과 더불어 우리 헌법상의 근거와 물기본권의 내용과 성격, 물기본권과 국가의 기본권 보호의무, 그 보장의 한계로서 과소보호금지의 원칙 등에 대한 문제들을 검토하기로 한다.

II. 물기본권의 국제적 환경

최근 일종의 유행처럼 각국에서 추진하고 있는 물에 대한 민영화·산업화의 경향은 전 지구적으로 진행되고 있는 기후변화로 인하여 홍수와 가뭄이 빈발하는 등 수자원의 안정성이 크게 동요되고 있는 상황에 적극적으로 대처하기 위한 전략이라고 평가할 수 있다. 그런데 이와 같은 물에 대한 민영화와 산업화의 과제는 환경·경제·사회 정책적으로 많은 법적인 문제를 야기하고 있다.²⁾ 우리나라의 경우에도 지난

2) 물에 대한 산업화·민영화는 국민에게 위생적이고 생태적으로 지속가능한 물을 공급하여야 한다는 공적 과제와 관련하여 최근 공법학에서 회자되고 있는 보장국가론(Gewährleistungsstaat) 내지 국가의 보장책임(Gewährleistungsverantwortung)의 논의와도 밀접하게 연관되어 있다. 다시 말하자면 공적 과

2008년 이른바 미국산 쇠고기 파동으로 인하여 수면 아래로 가라앉았던 지방상수도의 민영화와 구조개편의 논의도 바로 이러한 국제적인 경향과 무관하지 않아 보인다.³⁾

기후변화에 따르는 수자원 관리의 불안정성은 자연환경은 물론 이를 이용하는 인간에게 위협적인 요소로 평가되고 있으며, 그 결과 국제적으로도 최근 중요한 아젠다로 부상하고 있다. 2003년 UN의 물보고서에 따르면 지구상에서 약 31개국이 만성적인 물 부족을 겪고 있으며, 2050년이 되면 그 숫자는 약 48개국에서 60개국에 이를 것으로 예상하고 있다. 이렇게 되면 지구상에서 존재하는 국가의 3분의 1과 약 20억 내지 70억 인구와 더불어 수많은 생물체 및 환경생태계에 지대한 영향을 줄 것으로 보고 있다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 지구상 대부분의 나라에서는 물 부족 현상이 일부 개발도상국의 문제로만 인식되고 그 심각성이 간과되고 있는 실정이다. 그러나 2004년 UN 경제위원회의 보고서에 따르면 유럽의 경우만 하더라도 약 31%의 사람들이 심각한 물 부족을 겪고 있다.⁵⁾ 또한 현재 전 세계적으로 약 20%의 물 부족 현상이 기후변화에 의하여 발생하는 것으로 추정되고 있다는 현실을 감안한다면 물 부족은 전 인류, 전 지구적인 문제가 아닐 수 없다.

그런데 물 부족 문제는 기후변화에만 국한하여 고려할 사안은 아니다. 다시 말하자면 인간의 생존에 필수적인 물 공급과 관련하여 일단 사용한 생활하수 등을 어떻게 처리하는가의 문제가 밀접하게 결부되어 있다. 인간은 매일 적어도 2리터의 깨끗한 마실 물을 필요로 하는데, 일단 사용된 생활하수 등 1리터의 오수를 정화하는 데에는 약 8리터의 물이 필요하다. 그러므로 정화되지 않는 오수가 생태계를 오염시키는 경우에는

제의 민영화 이후에도 국가는 국민들이 필요로 하고 생존에 필수적인 재화와 용역의 제공에 대한 보장책임을 진다는 것이다. 물론 국가가 이러한 보장책임을 수행하는 방법과 수단은 다양하고 그에 따라 상당한 입법형성권이나 재량을 갖고 있기는 하지만 국민의 생존과 직결되는 과제와 책임을 결코 벗어날 수 없으며, 최후의 보장자로서의 책무를 지는 것이다.

3) 이 시기에 진행되었던 상하수도 사업의 구조개편에 대한 논의는 김성수, 물산업지원법안에 대한 법리적 검토, 토지공법연구 제41집, 166면 이하.

4) UNESCO, UN-물보고서 2003년, 요약집 10면.

5) UN Economic and Social Council/Economic Commission for Europe, Regional Implementation Forum in Sustainable Development, Water and Sanitation in the UNECE Region: Achievements in Regulatory Aspects, Institutional Arrangements and Monitoring since Rio, Trends and Challenges, 제네바 2004년 1월 15일, 16일, CE/AC. 25/2004/5, 2면.

인간과 동물을 비롯하여 물을 필요로 하는 생명체들은 절대적인 물 부족에 직면하고 있다는 사실과 더불어 항상 오염된 물에 노출되어 있다는 문제가 제기될 수 있다. 그러므로 기후변화로 인한 수자원의 불안정성에 대비하는 것도 중요하지만 동시에 지표수와 지하수의 질을 유지하는 것 역시 인간에게 마실 물을 공급한다는 점에서 매우 중요한 국가적·국제적 과제라고 할 수 있다. UN의 보고에 의하면 전 지구상에서 약 12억의 인구가 물 자체에 대한 부족을 호소하고 있으며 약 24억은 마실 물이 존재하기는 하지만 수질이 좋지 못한 물을 공급받고 있는 것으로 확인되고 있다.

놀랄만한 사실은 유럽의 경우에도 약 1억 2천명의 인구가 마실 물 내지 위생적인 물 문제로 고통을 겪고 있다는 점이다. 따라서 유럽에서도 콜레라, 티프스, A형 간염 등의 발병률이 높아지고 있는 실정이다.⁶⁾ 이와 같이 현재 인류가 겪고 있는 물위기는 생태적 자원보호, 지속가능하며 통합적인 물관리, 물에 대한 접근권과 배분적 정의 그리고 특히 이른바 물인권의 법적 내용에 대해서 환경법적·인권적 측면의 논의를 촉발시키고 있다.⁷⁾ 그리고 이러한 국제적 논의는 경제·사회·문화적 권리에 대한 국제협약(이른바 UN 사회협약) 제11조와 제12조에 그 토대를 가지게 되었다. 그리고 UN 사회위원회는 2002년 말 생명권과 인간의 존엄에 기초를 두고 위 UN 사회협약 제11조와 제12조로부터 물인권이라는 개념을 도출하고 일반논평 제15호에서 이를 위한 국제사회의 구체적인 법적 의무를 명시하였다.⁸⁾ 특히 1992년과 2000년 그리고 2002년 UN 정상회의를 통하여 전 지구적인 물위기가 국제사회에 각인되는 계기를 맞이하게 되었다.⁹⁾ 2004년 발간된 세계은행 보고서에 따르면 향후 25년간 개발도상국

6) J. L. Lozán, (Hrsg.), Warnsignal Klima: Genug Wasser für alle? Wissenschaftliche Fakten, 2005, 5면.

7) 이에 대한 상세한 논의는 T. Bruha/C. Maaß, Schutz der Süßwasserressourcen im Völkerrecht; M. Tilzer, Die globale Süßwasserkriese, in: T. Bruha/H. -J. Koch(Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, 2001, 69면 이하, 277면 이하.

8) General Comment No. 15, UN Dok. E/C. 12/2002/11

9) 잘 알려진 바와 같이 1992년 브라질의 리우 데 자네이루 UN 정상회의에서는 아젠다 21을 채택하고 제18장에서 통합되고 지속가능한 물관리를 위한 실천프로그램을 규정하였다. 이어 2000년 뉴욕에서 개최된 이른바 UN 밀레니엄 정상회의는 여덟 개의 밀레니엄 목표를 설정하였는데, 그 중 하나가 2015년까지 위생적인 상수도를 사용하지 못하는 지구인의 비율을 절반으로 축소하는 것이다. 또한 2002년 남아프리카의 요하네스버그에서 열린 지속가능한 UN 정상회의에서는 뉴욕의 밀레니엄 목표를 한층 강화하여 2015년까지 상수도의 혜택을 전혀 받지 못하는 지구인의 비율을 역시 절반으로 축소할 것을

에서 위생적인 상하수도의 설치와 운영을 위하여 필요한 투자자금이 약 1800억 달러로 추산되고 있다.¹⁰⁾

물론 이러한 목표를 세우는 것은 어렵지 않은 일이다. 중요한 것은 이러한 목표를 실현하기 위한 올바른 실천전략을 모색하는 것이다. 그런데 이와 같은 실천전략은 오늘날 세계적으로 두 가지 갈래로 진행되고 있다고 말할 수 있다. 우선 첫째는 국제통화기금과 세계은행이 추구하는 전략으로서 상하수도 분야에서 경영과 기업운영방식을 대폭 도입하여 경쟁을 통한 공급확대를 지향하는 전략으로서 이른바 신자유주의적 접근방법이라고 할 수 있다. 신자유주의적 접근전략은 상하수도 시장을 형성하고 대폭적인 민영화와 자유화를 지향하고 있다. 다른 하나의 전략적 흐름은 UN의 인권 내지 환경관련 기관과 단체가 중심이 되고 각국의 광범위한 시민사회의 지원을 받아 물 인권과 자연자원에 대한 지속가능한 보존을 강조하는 입장이다. 물론 후자의 전략도 위생적인 상하수도의 설치와 운영에 있어서 민영화의 방식(주로 지방상수도)을 전적으로 배제하는 것은 아니지만 대체적으로는 이제까지 국가 특히 상하수도의 공급에 대하여 지방자치단체가 운영주체가 되어야 한다는 전통적인 입장을 대변하고 있다. 그럼에도 불구하고 적어도 1990년대 전 세계적으로 진행된 신자유주의의 사조를 타고 특히 국제통화기금과 세계은행이 중심이 되어 상하수도 시장의 민영화와 자유화를 광범위하게 추진하였다.

이를 통하여 결국 상하수도 분야에서 일종의 패러다임의 전환이 이루어진 것으로 평가하는 사람들이 많은데, 이에 따르면 전 세계적으로 물에 대한 경제적 가치가 상승하고 자연스럽게 상업화의 경향이 강화됨에 따라서 일종의 시장이 형성되었다는 것이다. 국제통화기금이나 세계은행과 같은 국제금융기관뿐만이 아니라 유럽연합 집행위원회를 비롯하여 각국의 정부들은 물을 일종의 시장이 성립하는 분야로 보고 있으며, 현재 전 세계적으로 그 규모는 약 4000억 달러로 추산되고 있다.¹¹⁾ 현재의 추정

결의하였다. 이러한 목표들을 실행에 옮기기 위해서는 자본집약적인 투자를 통하여 상하수도의 인프라를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다. 그런데 상하수도 시설에 대한 수요는 급격하게 증가하는 한편 이를 위하여 필요한 시설은 전 지구적으로 상당히 부족한 것이 현실이다.

10) World Bank, Water Resources Sector Strategy, Strategic Direction for the World Bank Engagement, 2004, 11면.

11) 유럽이사회(의장국 오스트리아), 보고서 "Das Wasser und die EU", Aktuelle Tätigkeit der EU-Kommission im Bereich des Wassemarktes v. 07. 04. 2005, 1면, <http://europa.eundint/austria/>

으로는 어떠한 기준을 사용하는가에 따라서 다소의 편차는 존재하지만 전 세계적인 물시장의 규모는 계속하여 상승하리라는 데 전문가들 사이에서 의문의 여지가 없다. 그러나 물 문제를 이와 같은 경제와 시장논리로 접근하기에는 분명히 일정한 한계가 있음을 간과할 수 없다. 현재 우리 인류가 당면하고 있는 물위기와 더불어 이와 관련된 환경과 인간의 생존조건의 문제를 지혜롭게 극복하기 위해서는 국제법적인 시각과 더불어 물기본권 등 헌법적인 문제들에 대한 면밀하고 구체적인 검토가 뒷받침 되어야 한다. 여기에서 무엇보다 중요한 것은 상하수도의 설치와 운영에 대한 최후의 보장책임과 더불어 그에 대한 민주주의적 통제를 강화하는 일이다. 특히 이러한 국가의 보장책임과 민주적 통제가 강조되는 분야는 국민 또는 주민의 생존에 필수적으로 요구되는 위생적인 상하수도의 공급과 관련된 생존배려 행정작용이라고 할 수 있다.

III. 물기본권의 개념과 헌법적 근거

1. 기본권의 객관적 성격과 국가의 기본권 보호의무

우리 헌법상 물기본권(basic right to water, Grundrecht auf Wasser)이라는 독자적 기본권은 존재하지 않는다. 후술하는 바와 같이 물기본권이 인정될 수 있다면 그 헌법적 근거와 성격, 구체적인 내용이 무엇인지에 대해서도 아직 국내에서는 물론 외국에서도 본격적인 논의가 없다. 그러므로 물기본권이라는 헌법상 기본권이 인정될 수 있으려면 여기에 대하여 헌법의 다른 실체적 규정이나 원칙의 해석을 통하여 도출할 수 있어야 한다. “물기본권이란 모든 국민이 자신의 생존에 필수적인 최소한도의 위생적인 물을 사용할 수 있도록 국가에 요구하거나 국가 또는 제3자로부터 이에 대한 자유로운 이용을 방해받지 않을 권리”라고 일응 그 개념을 정의할 수 있을 것이다. 물기본권을 위와 같이 정의하는 경우 이를 보장하는 국가의 책임과 의무가 중요한 의미를 가지기 때문에 물기본권은 전통적인 주관적 권리로서의 의미보다는 객관적인 권리로서의 성격이 강조된다. 객관적인 권리로서의 기본권의 성격은 헌법상 국가의 기

본권 보호의무에 대한 논의와 연결되며, 이는 후술하는 바와 같이 과소보호금지원칙(Untermaßverbot)이라는 헌법상 심사기준과 밀접한 관련을 가지고 있다.

우리 헌법 제10조 제2문은 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하여 국가가 개인이 가지는 기본권을 보장 또는 보호할 의무를 명시하고 있다. 그런데 기본권 보호의무에 대하여 오랜 논의의 역사를 가지고 있는 독일의 경우에는 국가의 기본권 보호이론(Grundrechtliche Schutzpflicht)이 주로 사적 영역에서 사인간의 기본권 충돌 또는 침해가 발생하는 경우 국가가 이에 개입하여 기본권 침해 문제를 해결하는 이른바 삼각관계(국가, 기본권 보호필요자, 기본권 침해자)를 그 구조적 특성으로 한다.¹²⁾ 이는 특히 독일의 연방헌법재판소가 1975년 이른바 제1차 낙태판결을 통하여 처음 언급한 이후 일관되게 기본권 보호의무를 사적 영역에 한정하는 경향을 보이고 있다.¹³⁾ 그러나 우리나라의 경우에는 위 헌법 제10조 제2문에 따라서 반드시 사적 영역에서의 기본권 침해로 인한 객관적 효력의 확장이론을 통해서만이 아니라 국가적 영역에서 기본권 보호의무를 직접 적용할 수 있는 것이라고 주장하기도 한다.¹⁴⁾

그럼에도 불구하고 물기본권은 국가의 적극적 행위에 의하여 침해되는 경우보다는 국민의 요구에 적시에 대응하지 못하는 부작위로 인하여 기본권 침해가 발생하기 때문에, 이러한 경우 여전히 국가는 공동체 구성원의 안전과 국민의 기본권을 실현하기 위한 국가적·공적 과제를 실현하여야 하는 의무를 부담하여야 한다는 의미에서 기본권의 객관적 측면과 국가의 기본권 보호의무가 밀접하게 연관되는 것이다. 즉 기본권의 효력은 국가에게 국민의 기본권에 대한 적극적인 침해행위를 중지 또는 제거하도록 의무를 부과하고 더 나아가 특히 독일의 기본권 보호이론에 의할 경우 다른 사인의 행위로 인하여 특정인의 기본권이 침해되지 않도록 효과적으로 보호할 의무를 지운다. 국가의 기본권 보호의무는 헌법상 사회국가원리와 결합하여 개인의 기본권 보호를 위한 국가의 광범위한 과제를 창설하는 근거가 된다.¹⁵⁾

12) 허완중, 기본권 보호의무에서 과소보호금지의 원칙과 과잉금지원칙과의 관계, 공법연구 제37집 제1-2호, 2008년, 204면 이하.

13) BVerfGE 39, 1, 42, ; 88, 203, 251. 그 이후 독일연방헌법재판소는 도로소음결정(BVerfGE 79, 174, 201)과 원자력발전소결정(BVerfGE 53, 30, 57면 이하)에서 점차로 기본권 보호이론을 확대하였다.

14) 허영, 한국헌법론, 박영사, 제5판, 2009년, 297면; 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 제2판, 2007년, 333면.

2. 인간으로서의 존엄과 가치, 인간다운 생활을 할 권리

그런데 이와 같은 기본권 보호의무는 물기본권의 효력 및 그 법적 성격과 관련하여 중요한 의미를 가지고 있다. 일단 기본권 보호의무와 헌법상 실체적으로 밀접한 관계를 가지고 있는 기본권은 인간의 존엄과 가치이다. 헌법 제10조 제1문은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고 있는데 인간의 존엄과 가치는 대체로 다음과 같은 네 가지 차원의 내용을 포함하고 있는 것으로 이해하고 있다. 신체적 불가침성에 대한 존중과 보호, 인간에게 적합한 생존의 토대(이른바 실질적이고 생태적인 생존에 필요한 최소한의 조건), 기본적인 법적 평등의 실현, 개인적 정체성의 보장인데,¹⁵⁾ 특히 물기본권과 관련하여 중요한 것은 이 중 앞의 두 가지 내용이다.¹⁷⁾ 이미 언급한 바와 같이 물기본권과 관련된 각종 국제협약 및 선언에서 물에 대한 인권을 강조하는 것도 국가가 인간의 생존에 필수적인 위생적인 물을 공급하여 그 생존의 최소한의 요건을 충족하는 것만이 헌법에 보장된 인간의 존엄과 가치를 실현하는 것임을 강조하는 것이다.

이러한 의미에서 인간의 존엄과 가치, 생명권 보호에 대한 국가의 보호의무로부터 이른바 위생적인 상하수도의 공급을 통하여 모든 국민의 ‘최저생존권 보장’(Existenzminimum)이라는 국가적 과제가 도출될 수 있다. 이는 우리 헌법 제34조 제1항이 규정하는 바와 같이 모든 국민은 인간의 존엄에 합당한 인간다운 생활을 할 권리를 가지는 것으로부터 인정되는 국가의 보호의무와 기본권의 객관적 성격과 연관된다. 그러므로 모든 국민은 이러한 국가의 기본권 보호의무에 대응하여 생존에 필수적인 최소량의 위생적인 물을 공급해 달라는 권리를 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁸⁾ 물

15) R. Wahl, Staatsaufgaben im Verfassungsrecht, in: T. Ellwein/J. Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften, 1990, 29면; H. Schulze-Fielitz, Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung, in: D. Grimm(Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, 21면; B. Kempen, Schranken der Privatisierung, 2002, 11면, 25면.

16) W. Höfling, in: M. Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl., 2009, Art. 1 Rn. 19.

17) S. R. Laskowski, Das menschenrecht auf Wasser. Die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung, Mohr Siebeck, 2010, 421면.

18) 물에 대한 최저생존권 보장이라는 범세계적 경향과 관련하여 우리나라의 수도법도 2010년 5월 25일 개정을 통하여 제2조 제6항을 신설하여 “국가, 지방자치단체 및 수도사업자는 빈곤층 등 모든 국민에

론 그러한 기본권 보호의무를 구체적으로 어떻게 실현할 것인가에 대해 구체적인 기준을 명시하기는 어렵다. 다만, 중요한 것은 국가가 후술하는 과소보호금지원칙을 준수하며 기본권 보호를 위한 객관적이고 효과적인 조치를 취하여 국가공동체의 구성원인 모든 국민에게 1인당 특정한 양의 음용수와 생활용수를 공급할 수 있도록 현실화되어야 한다. 이런 의미에서 기본권에 대한 '결과적 보장'이라는 것이 중요하다는 것이다.

인간으로서의 존엄과 가치, 생명권, 인간다운 생활을 할 권리는 국가권력을 직접적으로 기속하는 한편 제3자에 대해서도 직접적으로 적용되는 기본권이기 때문에 물공급과 관련된 국가적 과제가 민영화되거나 민간에게 개방되는 경우에도 역시 법적 형태와는 관계없이 생존의 최소한 보장은 이루어져야 한다. 그러므로 인간존엄과 최저생존권 보장을 위한 기본권 보호의무를 근거로 국가는 (지방)상하수도의 민영화 또는 시장자유화가 이루어지는 경우에도 물을 대상으로 하는 국민과 민간사업자간의 사법상 법률관계를 형성함에 있어서 인간존엄, 인간다운 생활을 할 수 있는 최저생존권이 보장될 수 있도록 입법적인 배려의무를 부담한다. 그러므로 독자적인 생존능력이 없는 국민이 상하수도 이용요금을 채납하는 경우 그 공급을 거부할 수 있도록 하는 법률규정은 공급주체가 국가 또는 민간부문의 사업자를 막론하고 위헌임을 면할 수 없다.¹⁹⁾

3. 과소보호금지의 원칙

이미 언급한 바와 같이 국가가 생태학적으로 지속가능한 위생적인 상하수도를 설치하여 운영하여야 한다는 공적 과제는 기본권의 객관적 성격으로부터 도출되는 것이다. 이 경우 국가에 대한 방어권이라는 고전적인 기본권의 성격과 효력은 큰 의미를 가지지

대한 수도물의 보편적 공급에 기여하여야 한다"는 내용을 규정하였다. 또한 제38조 제3항을 다음과 같이 신설하였다. 일반수도사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 및 교육시설·사회복지시설 등 대통령령으로 정하는 공익시설에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 수도물의 요금을 할인하여 줄 수 있다. 1. 65세 이상인 자 2. 「장애인복지법」의 적용을 받는 장애인 3. 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자 및 차상위계층.

19) 이미 언급한 바와 같이 UN 사회협약 제11조와 제12조로부터 물인권이라는 개념을 도출하고 일반논평 제15호에서 이를 위한 국제사회의 구체적인 법적 의무를 명시하면서 물은 보편적 인권이며 최저생존권 보장을 위한 구체적인 양은 무상으로 '하루 일인당 위생적인 물 20리터'라는 것을 확인하였다는 점은 각국의 입법에서 가이드라인으로 적용될 수 있을 것이다.

못한다.²⁰⁾ 국가는 상호 충돌하는 법익을 고려하여 위험에 처한 법익에 대하여 적절하고 효과적인 보호를 위한 규범적, 사실적 조치를 취할 의무가 있다. 특히 기본권은 국가가 스스로 위법한 행위를 통하여 야기할 수 있는 국민에 대한 자유권 침해를 중지하여야 하는 의무를 부과함과 동시에(이른바 방어적 기능), 보호의무로서 헌법적 근본결단에 의하여 보다 적극적인 조치를 취함으로써 제3자의 기본권 침해와 방해로부터 개인을 보호하여야 하는 효력을 가지게 된다(이른바 보호적 기능). 특히 이러한 국가의 보호의무는 자연환경에 대한 침해로부터 야기될 수 있는 위험과 위해도 적용될 수 있다.

그러므로 국가는 생명과 건강에 대한 압박한 위험을 야기하는 환경침해에 대하여 충분하고 적절한 안전조치를 취하여야 하며, 생명과 건강에 대한 위해의 발생을 효과적으로 차단하여야 하는 의무를 부담한다. 물론 이러한 위해 또는 위험을 방지하여 국민의 생명과 안정을 보호하여야 하는 의무는 일차적으로 입법자의 몫이며, 입법자는 이러한 입법적 과제를 수행하면서 달성하려는 국가적 과제의 목표와 이를 위한 수단을 선택함에 있어서 광범위한 형성권과 평가의 여지를 갖고 있다. 그런데 입법자가 가지고 있는 이러한 형성권과 평가의 여지는 무제한적인 것이 아니며, 이른바 과소보호금지원칙에 의한 합헌성심사를 받게 된다.²¹⁾ 이와 관련하여 독일연방헌법재판소는 이른바 제2차 낙태판결에서 입법자가 취하는 기본권 보호의무는 적절하고 효과적인

20) 독일연방헌법재판소는 이와 같은 기본권의 객관적 성격에 대하여 '헌법의 객관적 가치결단'이라는 용어로 표현하면서(BVerfGE 73, 261, 269; 96, 56, 64), 이러한 헌법의 객관적 가치결단은 국가의 입법, 행정, 사법 등 모든 국가권력의 행사에 지침을 제공하며, 국가공동체의 모든 법적 영역에서 효력을 가지는 것으로 판단하고 있다. 독일연방헌법재판소는 이러한 '객관적 가치결단'이라는 용어 대신 때로는 '근본규범', '객관적 규범', '객관적인 기본권의 내용', '보호의무' 등으로 표현하고 있다. 이미 언급한 바와 같이 오늘날 헌법학에서 일반적으로 인정되고 있는 국가의 기본권보호이론은 독일 연방헌법재판소의 결정으로부터 발전하였다. 이러한 이론이 처음 등장한 것은 독일 연방헌법재판소의 제1차 낙태판결이었는데, 그 출발점은 독일기본법 제2조 제2항의 생명권과 신체의 불가침성 및 제1조 제1항에 규정된 인간의 존엄권이었다. 독일연방헌법재판소는 이러한 독일기본법의 규정으로부터 아직 태어나지 않은 태아의 생명권과 건강권에 대한 국가의 보호의무를 도출하였다. 그 이후 독일연방헌법재판소는 제3자의 위법한 침해로부터 개인의 생명과 신체의 불가침성을 보호하여야 하는 국가의 의무가 있다는 점을 거듭하여 밝혀왔다. 이러한 독일연방헌법재판소의 결정에 독일행정법원 역시 동일한 관례를 남기게 되었다(BVerwGE 82, 61, 66; 104, 36, 49). 이러한 관례들은 이후에 국가의 기본권 보호의무가 객관적인 국가의 기본권 보호의무로서 후세대까지 확장되는 것으로 이해하게 되었는데, 독일기본법 제20a조가 국가가 후세대를 위하여 자연적 생존조건에 대한 보호의무를 규정함으로써 헌법적인 근거를 가지게 되었다.

21) J. Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992, § 111.

보호를 위하여 충분한 정도이어야 하며, 신중한 사실조사와 객관적인 평가에 의거하여야 한다는 점을 강조하였다.²²⁾ 이로서 독일연방헌법재판소는 국가의 기본권 보호 의무와 관련하여 과거 입법자의 형성권과 재량을 광범위하게 인정하던 경향을 탈피하여 보호의무의 '효과성'을 특히 강조함으로써 과거의 이른바 명백성통제로부터 이른바 효과성통제로 발전하는 계기를 마련하였다.²³⁾

독일연방헌법재판소는 국민의 기본권 보호를 위하여 입법자가 취하는 조치가 실효성이 있어야 하는데, 여기에서 말하는 실효성이란 기본권 보호를 통하여 추구하는 목적을 실질적이고 효과적으로 달성할 수 있어야 한다는 의미이다.²⁴⁾ 즉 입법자는 방만하고 자의적인 판단을 지양하고 사실관계를 엄밀하게 조사하고 충돌할 수 있는 법익 간의 형량을 통하여 오직 하나의 객관적이고 사후 검증 가능한 미래 예측적 결정을 내리게 된다. 이로서 기본권보호가 필요한 국민은 압박한 기본권에 대한 위태상태로부터 충분하고 실질적인 보호를 받게 되고 과소보호금지의 원칙에 대한 침해를 방지할 수 있다.²⁵⁾ 물론 과소보호금지의 원칙에 대한 위반이 구체적으로 어떠한 경우에 발생하는가에 대해서는 일률적으로 이야기하기 어려운 측면이 있다. 그러나 과소보호금지의 원칙을 일탈한 것인가의 문제에 과잉금지원칙을 적용하여 본다면 압박한 위태의 정도와 문제되는 기본권 보호의 필요성이 크면 클수록 입법자가 기본권 보호를 위하여 동원할 수 있는 수단을 선택함에 있어서 형성의 자유는 줄어들게 된다.

다시 말하자면 기본권에 대한 위태가 상시화된 경우에 입법자는 그 보호를 위한 조치를 한 번 취하는 것으로 과소보호금지의 원칙에 부합하는 것으로 보기 어렵다.

22) BVerfGE 88, 203, 254.

23) S. R. Lakowski, Kein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft? ZRP 2001, 504면 이하.

24) 이에 비하여 우리 헌법재판소는 입법부작위나 불완전한 입법에 의한 기본권 침해는 입법자의 보호의무에 대한 명백한 위반이 있는 경우에만 인정될 수 있다는 견해를 제시하고 있다. 그러므로 우리 헌법재판소는 국가가 국민의 법익을 보호하기 위하여 전혀 아무런 보호조치를 취하지 않았든지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 전적으로 부적합하거나 불충분한 경우에 한하여 과소보호금지 원칙 위반으로 위헌을 확인할 수 있을 뿐이다. 헌재 1997. 1. 16. 90헌바110 등. 또한 헌재는 국민기초생활보장 최저생계비 위헌확인 (헌재 2004. 10. 28. 2002헌마328 전원재판부) 사건에서도 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는 국가가 최저생활보장에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 보고 있다.

25) BVerfGE 77, 170, 214.

기본권에 대한 상시화된 위해가 존재하는 경우 입법자의 보호의무 역시 이른바 동태적인 보호라는 보호수단의 구조적 변화를 모색하여야 한다. 동태적인 기본권 보호의무는 기본권에 대한 위해나 위험이 상시화·장기화되는 경우에 입법자와 행정부는 국민의 기본권 보호를 위하여 상시적인 통제장치를 마련하여야 하며, 장기적인 관점에서 기본권 보호에 대한 안정성을 보장하여야 한다. 특히 이러한 장기적이고 상시적인 기본권 보호의무는 상하수도의 위생적인 공급이 핵심적인 내용을 이루는 물기본권의 보호와 관련하여 중요한 의미를 가질 수 있다.

인간의 존엄권과 생명권을 보호하기 위하여 과소보호금지의 원칙을 적용하고 입법부와 행정부에게 장기적·상시적 기본권 보호의무를 부과하는 것은 상하수도 공급 영역에 광범위하게 진행되고 있는 민영화와 시장자유화의 부작용을 적절하게 통제한다는 의미에서도 매우 중요하다. 민영화와 시장자유화의 경향에도 불구하고 국민 전체에게 생존에 필수적인 음용수와 위생적인 생활용수를 공급하는 것은 국민의 건강권과 생명권을 보호하는 일종의 보편적 서비스(universal service)로서의 기능을 가지고 있기 때문에 이는 최후로 국가가 보장할 의무를 가진다. 이러한 의미의 이른바 보장국가론에 대해서는 이미 언급하였다. 물론 일차적으로 국가는 상하수도의 설치와 운영을 통하여 당장 필요한 음용수와 생활용수 및 위생적인 오폐수 처리의무를 갖게 되지만, 한 걸음 더 나아가 장기적으로 후속세대를 위하여 이러한 국가적 과제수행과 기본권 보호의무가 실현될 수 있도록 하천과 물 관리에 대하여 배려할 의무를 갖는다.

4. 헌법 제120조와 국가의 수자원관리 의무

(1) 의의

우리헌법 제120조는 제1항에서 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 규정하고, 제2항에서는 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”는 내용을 규율하고 있다. 1972년 제7차 개정헌법은 국토와 자원에 대한 국가보호의무와

국가의 국토와 자원의 개발 및 이용에 대한 계획수립권 규정을 신설하여 현행 헌법에 이르고 있으며, 현행 제9차 개정헌법은 국가의 계획 수립권과 관련하여 “필요한”이라는 표현을 삽입하여 해석상 국가의 계획 수립권의 내용적 한계를 설정하고 있다. 국토와 그 구성부분으로서 자연자원은 국가공동체의 공간적 기초이자, 국민 경제생활의 물적 기반이라는 점에서 헌법적으로 중요한 의미를 갖는다. 이에, 우리헌법은 제120조 제2항에서, “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하여, 국가의 경제영역에 대한 일반적 규제·조정 권한을 규정한 제119조 제2항을 구체화하는 동시에, 국토와 그 구성부분으로서 자원이 국가공동체와 국민의 경제생활에서 차지하는 중요성을 고려하여 국가의 각별한 보호의무를 선언하고 있다.²⁶⁾ 따라서, 헌법 제120조 제2항은 국토와 그 구성부분으로서 자연자원에 대한 국가의 규제·조정 권한을 규정한 수권규범이자 그에 대한 국가의 보호의무를 규정한 명령규범으로서 성격을 갖는다.²⁷⁾

(2) 국가의 자원관리의무와 기본권 보호의무와의 관계

앞서 언급한 바와 같이 헌법 제120조 제2항에 따라서 국가는 국민의 생존에 필수적인 수자원을 포함한 자연자원을 효율적으로 관리할 의무를 가지는 동시에 이러한 자원관리의무는 세대를 넘어서서 후속세대도 이용할 수 있는 지속가능성이 담보되어야 한다. 물론 국가의 자원관리의무는 궁극적으로 국가공동체의 구성원인 국민의 생존에 필수적인 자원을 확보하고 관리할 의무를 국가에게 부여하고 있다는 점에서 국민의 기본권을 보장하는 국가의 보호의무와도 깊은 관련성을 맺고 있다고 할 수 있다. 그 이유는 국가의 자원관리의무 역시 국가 그 자체를 위한 자기목적적 의미를 갖는 것이 아니라, 국민의 기본권실현과의 관련성 속에서 고찰되어야 하기 때문이다.

26) 김종철, “헌법 제120조”, 헌법주석서 IV, 법제처, 2010. pp. 493-494.

27) 헌법재판소 역시 같은 취지의 결정을 하고 있다. “헌법 제120조는 제1항에서 “광물 기타 중요한 지하 자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 하고, 제2항에서 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있다. 이 헌법조항에 따라 국가는 자연자원에 관한 강력한 규제권한을 가지는 한편 자연자원에 대한 보호의무를 지게 되었다.” (헌재 1998. 12. 24. 98헌가1)

그러나 기본권의 객관적 성격과 국가의 기본권 보호의무를 상당한 정도로 확장한다고 하더라도 국민 개개인이 자신의 기본권 보호를 위하여 국가에게 효과적이고 지속가능한 자원관리를 요구할 수 있는지는 의문이다. 다시 말하자면 국가의 자원관리의무는 추상적으로는 국민의 기본권 보호의무와 관련이 있지만 구체적·직접적으로 자원관리의무가 국가에게 국민의 기본권 보호의무를 定言할 수 없다는 것이다.

국가는 기본권 보호의무를 구체적으로 어떠한 방법을 통하여 어떠한 정도로 실현할 것인가에 대하여 상당한 판단의 여지와 입법적 형성권을 가지고 있으며, 그 헌법적 한계로서 과소보호금지의 원칙에 대한 적용문제를 이미 검토하였다. 그런데 국가의 자원관리의무는 헌법이 국가에게 효율적이고 지속가능한 자원의 관리 자체를 명하는 것이 우선이며, 이로 인한 국민의 기본권 실현은 부수적이고 결과적인 문제에 불과하다. 위헌재결정에서 헌법 제120조에 의하여 국가는 자연자원에 관한 강력한 규제권한을 가지는 한편 자연자원에 대한 보호의무를 지게 된다는 의미는 이 조항이 국가에게 직접적으로 국민에 대한 기본권 보호의무를 부과하는 것은 아니라는 점에서 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다는 헌법 제10조 제2문과 그 취지와 목적이 다르다고 할 것이다. 또한 국가가 부존하는 자연자원을 개발 내지 관리하는 방식은 당시 이용가능한 기술수준을 포함하여 국가가 동원할 수 있는 재원이나 개발여건 등에 의하여 광범위한 정책적 재량에 바탕하고 있다.

그러므로 국가의 자원관리는 반드시 국내에 부존하는 자연자원에 국한하지 않고 해외에서 적절한 에너지원이나 식량자원을 확보하는 것도 포함할 수 있다. 바꾸어 말한다면 국가의 자원관리의무는 국민의 기본권 보호, 실현과 직접적인 관련성을 인정하기 어렵고 그 행사방식도 매우 다양하기 때문에 국가의 기본권 보호의무보다 정책형성의 범위가 방대하다. 따라서 국가가 헌법상 자원관리의무의 실현과 관련하여 정책적인 실패를 범하는 경우, 예를 들어 국민생활에 상당한 불편을 야기할 정도로 수자원관리의무를 해태하여 갈수현상이 초래되었다고 하더라도 일반 국민이 이러한 국가의 정책 실패를 이유로 하여 자신의 권리침해를 주장하기 어렵고, 국가 역시 이에 대한 법적 책임을 부담하는 것은 아니다. 이러한 정책 실패나 국민 불만에 대하여 과소보호금지의 원칙을 적용할 수도 없다는 점에서 기본권 침해를 인정하기 어렵기 때문에 국가의 자원관리의무와 기본권 보호의무와의 성격상 차이가 존재한다.

IV. 물기본권의 성격과 내용

1. 물기본권의 성격

앞에서 언급한 바와 같이 “물기본권이란 모든 국민이 자신의 생존에 필수적인 최소한의 위생적인 물을 사용할 수 있도록 국가에 요구하거나 국가 또는 제3자로부터 이에 대한 자유로운 이용을 방해받지 않을 권리”라고 정의하는 경우 물기본권은 생존권적 성격과 자유권(재산권)적 성격을 모두 가지고 있는 혼성적 기본권이라고 할 수 있다. 과거 물에 대한 권리는 주로 수리권을 중심으로 논하는 경향이 강하였으므로 개인은 자신의 생활이나 직업의 수행을 위하여 인근 하천이나 湖沼에서 물을 끌어다 사용할 수 있는 민법상 공유하천용수권이나 관습법상의 물이용권을 가지는 것으로 이해하였다. 또한 후술하는 바와 같이 하천법상 하천수 사용허가라는 행정처분을 받아 구체적인 입지와 물량을 대상으로 하천수공급자와 수요자간에 용수계약을 체결하여 물을 이용하는 계약상의 수리권을 취득하는 경우가 있다. 따라서 개인이 이와 같은 다양한 경로를 통하여 물을 이용하는 경우 국가나 제3자가 자신의 물이용권을 방해하는 경우 그 방해의 배제를 청구할 수 있는 권리는 헌법상 재산권 또는 행복추구권 내지 일반적 행동자유권으로부터 도출되는 것으로 보아야 한다.

그러나 이미 언급한 바와 같이 오늘날 국제사회에서 인정되고 있는 물에 대한 보편적 인권은 모든 국민들이 생존에 필수적인 위생적인 음용수 기타 생활용수를 국가에게 보장해 줄 것을 요구할 수 있는 권리라는 점을 고려한다면 이는 전형적인 생존권적 기본권으로서의 성격을 가지고 있는 것이다. 국제사회에서는 보편적 인권으로서 물기본권의 내용을 “모든 사람이 매일 평균 20리터의 위생적인 물을 마시고 사용할 수 있는 권리”로 정의한 바 있다. 특히 헌법적으로 이러한 물기본권은 헌법상 인간의 존엄과 생명권, 인간다운 생활을 할 권리에 근거를 두고 있으며, 최저생존권 보장을 위한 국가의 기본권 보호의무가 적용되는 동시에 위헌심사의 기준으로서 과소보호금지 원칙이 적용된다는 점에서 생존권적 기본권으로서의 성격이 강하게 드러난다.

동시에 물기본권은 ‘위생적이고 깨끗한 물을 마실 권리’라는 것이 중요한 의미를 가지고 있기 때문에 헌법 제35조 제1항이 규정하는 바와 같이 모든 국민은 ‘건강하고

쾌적한 환경에서 생활할 권리'를 가진다는 점에서 환경권으로서의 성격도 아울러 가지고 있다. 결론적으로 물기본권은 자유권적 성격, 생존권적 성격과 함께 환경권적 성격을 모두 가지고 있는 혼성적(混性的) 내지 통성적(通性的) 기본권으로서의 복합적인 성격을 가지고 있다. 아래에 언급하는 바와 같이 물기본권의 내용 역시 그 성격과 궤를 같이하고 있다.

2. 물기본권의 내용

물기본권이란 모든 국민의 자신의 생존에 필수적인 최소한도의 위생적인 물을 사용할 수 있도록 국가에 요구하거나 국가 또는 제3자로부터 이에 대한 자유로운 이용을 방해받지 않을 권리를 의미하므로 그 내용으로는 '물을 자유롭게 이용하는 권리'(수리권), '깨끗하고 위생적인 물을 이용할 권리' 및 '국가에게 최저생존권에 해당하는 물을 요구할 수 있는 권리' 라는 세 가지 주요한 부분으로 구성되는데, 이 중에서 마지막 내용은 이미 앞에서 상술했으므로 수리권과 위생적인 물을 이용할 권리에 대해서만 언급하기로 한다.

(1) 물을 이용하는 권리(水利權)

(가) 공유하천용수권(민법 제231조)

물기본권의 전통적인 내용은 물을 자유롭게 이용할 수 있는 수리권이다. 우리 민법은 제221조 내지 제236조에서 물과 관련된 일련의 규정을 두고 있다. 이 중 대부분은 물의 이용과 관련하여 인접한 토지소유자 등의 상린관계를 규율하는 내용으로 구성되어 있다. 이미 언급한 바와 같이 위 규정들 중에서 민법상 물의 이용과 관련하여 핵심적인 것은 제231조의 공유하천용수권에 대한 규정이다. 공유하천용수권이란 공유하천의 연안에서 농공업을 경영하는 자가 그 공유하천으로부터 물을 끌어다 쓸 수 있고, 또한 물을 사용하기 위하여 필요한 공작물을 설치할 수 있는 권리를 말한다. 이러한 공유하천용수권의 성격에 대하여 민법학자들은 토지소유권으로부터 독립한 물권이라는 견해를 제시하기도 하며,²⁸⁾ 일부는 이웃한 토지소유자간의 물싸움을 방지하고

그 사용을 적절하게 조정하기 위하여 인정되는 일종의 상권권이라고 보기도 한다.²⁹⁾ 공유하천용수권이라는 수리권의 성격에 대한 이러한 상이한 입장에도 불구하고 오늘날 공유하천의 연안에서 농공업에 종사하는 사람이라면 누구나 향유하는 권리이며, 이를 토지소유권과는 별도의 재산권으로 볼 수 없기 때문에 관습법상의 상권권에 불과하다는 견해는 수용하기 어려운 것으로 보인다.

이미 언급한 바와 같이 산업화와 인구의 증가에 따르는 물의 수요가 급증하고 있는 상황에서 수자원에 대한 국가의 특별한 보호와 관리가 요구되는 오늘날 공유하천에서 물을 끌어 쓰는 권리는 토지소유권에 당연히 포함되어 이에 부종하는 단순한 상권권으로 파악하는 것은 시대적인 적실성을 상실한 것으로 보아야 한다. 따라서 민법상 공유하천용수권은 토지소유권으로부터 독립한 재산권으로서의 성격을 가진 것으로 볼 수 있다. 그러므로 민법 제231조 제1항에 의한 공유하천용수권은 토지소유권으로부터 독립한 일종의 물권으로 볼 수 있으며, 소유권과는 별도로 시효가 진행되는 것으로 본다. 이러한 기득의 물권을 하천법 등 공법상의 수리권과 관련하여 어느 정도 재산권으로 보호할 것인가 하는 것이 핵심적인 문제로 등장한다.³⁰⁾

28) 고상룡, 물권법, 법문사, 2001, 260면; 구연창, 민법상 수법관계의 체계론적 고찰, 경희법학, 제20권 제1호, 1985, 31면; 권용우, 물권법, 법문사, 2000, 241면; 김중환/김학동, 물권법, 박영사, 1997, 281면; 이영준, 새로운 체계에 의한 한국 민법론(물권편), 박영사, 2004, 435면.

29) 박윤직, 물권법(민법강의 II), 박영사, 2000, 254면; 김용한, 물권법론, 박영사, 1995, 260면; 장경학, 물권법, 법문사, 1990, 489면; 박윤직, 민법주해 물권법(V), 1992, 338면.

30) 판례 역시 기득수리권의 법적 성격과 관련하여 “기존의 염전에 인접하여 그보다 낮은 지대에 새 염전을 개설하려는 자는 기존염전의 소유자 또는 경영자와의 사이에 약정 등 특별한 사정이 없다면 기존염전의 염제조를 위한 기득의 해수용수권을 침해하지 아니하는 방법으로 새 염전을 설치 경영하여야 하고, 기존염전의 소유자 또는 경영자가 종전의 방법으로 해수를 인수 또는 배수함으로써 새 염전에 피해를 주었다 하더라도 그것이 기존염전의 염제조에 필요한 통상적인 용수권의 행사로서 다년 간 관행되어 온 종전의 방법과 범위를 초과하지 않는 것이라면 새 염전의 개설경영자는 이를 승인할 의무가 있으며, 다년간 관행이 된 피고들의 위 용수권을 금지할 근거가 될 수는 없다고 할 것이니, 공유수면관리법등 관계법령에 따라 공유수면에서의 인수 또는 주수에는 관할 관청의 허가가 있어야 함은 논지가 지적하는 바와 같다 할지라도 그것이 피고들의 기득의 용수권 행사를 승인할 위치에 있는 원고로서 국유의 갑문과 구거를 사용하여 인수하는 피고들의 행위를 금지할 권원이 될 수는 없다”(대법원 1983. 3. 8. 선고 80다2658 판결)고 하여, 기득수리권을 일종의 관습법상 물권의 성격으로 이해하고 있다.

(나) 하천법상 하천점용허가로 인한 수리권

따라서 수리권은 물을 배타적으로 이용할 수 있는 법률상 힘을 부여받은 것으로서, 헌법상 재산권의 보호범위에 해당하여 재산적 가치를 인정받을 수 있다. 이렇게 볼 때 수리권은 개인이 배타적으로 물에 대한 이용권을 행사하고, 또한 그것이 재산적인 가치를 가진다는 점에서 원칙적으로 민법상 여타의 물권에 준하는 사법상 권리로서의 성격을 가지고 있다. 그러나 수리권이 재산적 가치를 가지고 있으며, 그것이 헌법상 재산권의 보호범위에 속한다는 사실 자체가 이를 사권(私權)으로 성격지우는 결정적인 이유는 되지 못한다. 한국과 같이 인구가 많고 밀도가 높으며 고도로 산업화된 나라에서 물에 대한 수요가 급증하는 상황을 고려해 볼 때 하천이나 호수 등의 물을 이용하는 권리를 단순히 민법상의 관습적 권리 또는 상린관계에서 발생하는 개인의 소유권이나 물권에 준하는 사적인 권리로 인정하는 것은 지나치게 '牧歌的 水利權'에 의존하는 견해라고 할 수 있다. 우리 헌법은 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있도록 하고(제120조 제1항), 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하도록 규정하고 있다. 위 헌법 규정에 따라 마실 물과 수자원은 국가의 보호 하에서 합리적이고 효율적인 이용을 위하여 특허 등을 통하여 특별한 권리의 대상이 된다. 이렇게 볼 때 물을 이용하는 권리는 연혁적으로 토지에 대한 소유권이나 관습법 등 민법상의 傳來的 권리로써 성립하고 발전한 것이지만 오늘날에는 국가의 관리행위를 통하여 비로소 인정되는 행정법상 국가에 의하여 부여된 권리로서의 성격을 가지는 것으로서, 환경보전이나 지속가능한 개발 등 공익의 실현을 위하여 입법자가 그 내용과 한계를 정함에 있어서 상당한 정도의 형성권을 행사할 수 있는 공법상 권리의 성격이 강하다.³¹⁾

공물로서 하천이용의 법률관계를 규율하는 하천법은 하천구역 안에서 하천을 점용하는 등의 행위를 하기 위해서는 하천관리청의 허가를 받도록 규정하고 있다(제33조 제1항). 또한 하천법은 생활·공업·농업·환경개선·발전·주운 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부 장관의 허가를 받아

31) 김성수, 전게논문(각주 1), 346면.

야 한다고 규정하여 하천수를 사용하는 행위 역시 행정청의 허가가 있어야 가능하다는 점을 분명히 하고 있다(제50조 제1항). 그런데 하천법은 제50조 제3항에서 국토해양부 장관은 다음 어느 하나에 해당되는 경우에는 제1항에 따른 허가를 하지 아니하거나 취수량을 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 1. 하천수를 오염시키거나 유량감소를 유발하여 자연생태계를 해칠 우려가 있는 경우 2. 하천수의 적정관리 또는 도시관리계획, 그 밖에 공공사업에 지장을 주는 등 다른 공익을 해할 우려가 있는 경우 3. 하천수의 취수로 인근 지역의 시설물의 안전을 해칠 우려가 있는 경우 4. 그 밖에 하천수의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우.

따라서 하천법상의 허가는 일반국민에게 원칙적으로 하천수의 사용권을 부여하지만 위 공익적 사유에 의하여 이를 일반적으로 금지하고 특정한 경우에 해제하여 그 적법한 사용의 회복을 허가하는 것으로서 허가의 사유가 존재하는 경우 원칙적인 해제 의무를 부과하는 것과는 상당한 차이를 보이고 있다. 다시 말하자면 강학상 허가의 특징으로는 허가의 대상이 되는 상대적·일반적 금지의 법률상 요건이 충족되는 경우에는 행정청이 이를 해제하여야 하는 기속행위로서의 성격을 가지고 있다. 이에 비하여 하천수의 사용에 대한 허가의 경우에 하천법 제50조 제3항이 규정하는 바와 같이 행정청이 각호에서 정하는 사유에 해당하는지 여부에 대하여 상당한 판단의 여지를 가지고 있으며, 허가를 부여함에 있어서 정책적 재량이 인정될 수 있다.³²⁾

(다) 용수계약으로 인한 수리권

위에서 언급한 바와 같이 하천점용허가를 취득한 자는 그 허가만으로는 아직 구체적으로 어느 정도 물량의 하천수를 어느 기간까지 이용할 수 있는 권리가 있는지 확정될 수 없다. 또한 관할 행정청으로부터 하천점용허가라는 행정처분만을 받은 경우에는 행정처분으로 인하여 일정한 법적 지위를 인정받는 것이어서 헌법상 재산권의

32) 관례 역시 하천점용허가를 대물적 특허처분으로 보고 있다(대법원 2011. 1. 13. 선고 2009다21058 판결). 이 사건의 원심 역시 하천점용허가의 성격을 대법원과 같이 특허처분으로 보고 있다. “하천은 국가·지방자치단체 등의 행정주체에 의하여 직접 행정목적에 공용된 개개의 유체물을 말하는 공물, 그 중에서도 직접 일반 공중의 공동사용에 제공된 물건인 공공용물에 해당하고, 하천 유수를 취수하기 위한 하천점용허가 또는 용수계약 등은 공물관리권에 의하여 일반인에게는 허용되지 아니하는 특별한 공물사용의 권리를 특정인에게 설정하여 주는 것으로서 공물의 특허사용에 해당하는 것인데...”(대전지법 2006. 10. 26. 선고 2005가합7287 판결).

보호범위에도 속하지 못한다. 하천법상 하천점용허가를 받은 자는 하천수를 공급하는 주체와 구체적인 물량과 이용기간 등을 정하기 위하여 용수계약을 체결하여야 한다. 용수계약의 법적 성격에 대해서는 사법상 계약이 유력하지만 그 공익적 성격으로 인하여 사적 자치와 계약자유가 상당 부분 제약이 따른다.³³⁾

용수계약이 사법상 계약임에도 불구하고 위와 같은 공법적 기속이 가해질 수 있지만 기본적으로 용수계약을 통하여 용수를 공급받는 당사자는 계약상 배타적으로 일정한 기간 동안 이를 자유롭게 이용하고 처분할 수 있으므로 용수계약을 통하여 발생하는 수리권은 헌법상 재산권 주체에게 보장된 재산권의 보호대상이 된다는 점에서는 의문의 여지가 없다.

33) 대전지법(대전지법 2006. 10. 26. 선고 2005가합7287 판결)은 한국수자원공사와 서울시 간의 용수로 분쟁 사건에서 당해 계약의 사법상 성격을 인정하면서도 그 공공적 특수성을 다음과 같이 판시하고 있다. “공물의 사용관계가 사법상 계약에 의하여 설정되는 경우 공익상의 특수성에 기하여 그 사용자는 계약내용의 설정에 대한 자유가 상당 부분 제한되어 법령·시설규칙 등에 의하여 사전에 전형적, 획일적으로 설정되어 있는 내용을 수락함에 그치는 것이 일반적이라 할 것인바, 이 사건 각 용수계약과 같이 원·피고 사이의 사법상 계약에 의하여 피고에게 공물인 한강 유수의 취수 등과 관련하여 특별한 사용권을 설정하여 준 경우에도 관계 법령 등이 정한 절차 및 기준에 의하여 용수계약이 체결되고 갱신되는 이상, 가사 피고 주장과 같이 계약 체결 및 계약내용 설정 등에 대한 피고의 의사 관여가 상당 부분 제한되는 사정이 있다 하더라도 이는 이 사건 각 용수계약의 공공적 특수성 등에 비추어 불가피한 제약이라고 봄이 상당하다” 또한 항소심인 대전고법(대전고등법원 2009. 2. 12. 선고 2006나 12112 판결) 역시 용수계약에 이른바 행정사법이론을 작용하여 그 공법적 기속을 강조하고 있다. “사법(사법)적 형식에 의해 이루어지는 행정활동의 경우에도 그것이 수도·전기·가스 등 공공급부와 같이 ‘직접’ 공익을 실현하기 위한 것이라면 공법(공법)적 구속, 특히 평등권·재산권 등을 비롯한 기본권의 적용을 받게 되므로, 이 사건 각 용수계약 중 위와 같은 용수로 산정에 관한 부분은 그 효력이 그대로 인정될 수 있을 것인지가 면밀히 검토될 필요가 있다. 즉, 행정주체는 국고보조활동이나 수익경제활동과 같은 순수한 국고행정영역에서뿐만 아니라, 관리행정(단순고권적 행정)영역에서도 전기·가스 등 에너지 공급, 교통역무제공, 상수공급 및 하수처리, 폐기물처리, 자금조성 등 개인의 생존에 필수적인 급부를 제공하는 생존배려행정을 위하여 사법형식으로 활동하고 있으며, 행정주체에게는 법질서에 의하여 명시적으로 공법적인 작용이 요구되고 있지 않는 한 그리고 명령과 강제를 통한 행정목적의 수행이 필요하지 않는 한 자신의 행정목적 수행을 위하여 사법형식과 공법형식을 선택할 권한이 부여되어 있으므로 그에 따른 사법상의 효력이 인정되어야 할 것이나, 이러한 생존배려행정은 본래의 공행정 내지 실질적인 공행정에 해당하여 공법적으로 판단되어야 하는 급부행정역역 속함에도 행정주체가 사법형식으로 활동한다면 이는 완전한 사적자치에 맡겨져 있지 않으며 평등권 등 기본권을 비롯하여 일련의 공법적 기속에 예측된다.

(2) 위생적인 물을 마시고 이용할 권리

이미 언급한 바와 같이 국제사회에서 보편적 인권으로서 물에 대한 권리를 언급할 때 '위생적이고 깨끗한 물'을 마시고 사용할 수 있는 권리를 강조하는 것은 물기본권이 수량 뿐만 아니라 수질에 관한 내용을 포함하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 그런데 위생적이고 깨끗한 물을 마시고 사용할 수 있는 권리를 헌법 스스로 명시하고 있는 것은 아니다. 그러나 헌법 제35조 제1항은 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지는 것으로 규정하고 있으므로 여기에서 '건강하고 쾌적한 환경'이라는 것에 당연히 물을 포함하는 것으로 해석할 수 있다. 헌법 제35조 제1항의 환경권 외에도 위생적이고 깨끗한 물을 마시고 사용할 수 있는 권리는 헌법 제36조 제3항의 보건권, 헌법 제10조 제12조 제1항 제37조 제1항 등에 근거를 둔 생명권에 근거를 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 비위생적이고 각종 위해물질이나 세균으로 오염된 물을 마시는 경우에는 직접적으로 보건권이나 건강권을 침해하는 것은 물론 개인의 생명을 담보할 수 없기 때문에 깨끗하고 위생적인 물은 헌법상 보건권, 생명권과 직접적인 관련성을 인정할 수 있다.³⁴⁾

대법원은 보존음료수의 내국인판매를 금지한 고시의 위헌성이 문제된 사례에서 다음과 같은 판시를 하고 있다. 이 사건은 보존음료를 마실 권리가 문제된 것이기는 하나 넓은 의미에서 깨끗한 물을 마실 권리에 포함되는 것으로 볼 수 있으므로 결국 대법원은 깨끗한 물을 마실 권리를 환경권과 행복추구권에서 도출하고 있다. (대법원 1994. 3. 8. 선고 92누1728 판결) 이 외에도 대법원은 공장설립승인처분으로 인하여 지역 주민들에게 발생할 수 있는 수질오염의 우려와 관련하여 깨끗한 수돗물을 마실 수 있는 권리가 직접적이고 구체적으로 침해될 수 있어서 주민들의 원고적격을 인정하고 있다. (대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결)

V. 맺는 말

모든 인간은 인간으로서의 생존에 필수적인 최소한의 위생적인 물을 마시고 이용

34) 최용전, '깨끗한 물을 먹을 권리'에 대한 헌법적 검토, 토지공법연구, 제43집 제2호, 744면.

할 수 있는 권리가 있다는 것이 국제사회의 보편적 인권으로서 인정되면서 국내에서도 물에 대한 기본권이 과연 성립할 수 있는지, 있다면 그 헌법적 근거와 내용은 무엇인지에 대해 이제 본격적인 학문적인 논의가 필요한 시점이 되었다. 2010년 5월 개정된 수도법은 이와 같은 국제사회의 일반적인 정서와 경향을 반영하여 국가, 지방자치단체 및 수도사업자는 빈곤층 등 모든 국민에 대한 수도물의 보편적 공급에 기여할 의무와 사회적 약자와 사회복지시설 등에 대한 요금할인의 근거규정을 마련하였다. 그러나 이러한 수도법의 개정에도 불구하고 위와 같은 규정들이 국민들이 가지는 물기본권을 보호하기 위한 국가의 의무를 어느 정도 실현할 수 있는 것인지, 더 나아가 위 조항들이 헌법상 국가의 기본권 보호의무의 심사기준으로서 과소보호금지원칙에 합치될 수 있는 것인지는 향후 좀 더 진지한 연구와 검토가 필요해 보인다. 물기본권에 대한 헌법적 연구는 기존에 이른바 수리권을 중심으로 하는 물이용권 논의의 지평을 확대하여 생존권, 환경권, 평등권 등 관련 기본권과의 관련성을 밝히고 물에 대한 시장자유화와 민영화의 시대상황에 대응하여 국민의 기본권 보호를 위한 대안을 도출하는데 역점을 두어야 할 것이다. 그리고 물기본권에 대한 연구는 여기에 그치지 않고 양극화와 사회적 빈곤층의 확산이라는 시대적 위기상황을 맞이한 한국사회에 전기, 가스 등 에너지, 보건 및 의료, 교육 등 국민의 생존에 필수적인 사회적 기본권의 영역에서 국가의 기본권 보호의무의 내용과 한계에 대한 실질적이고 현실 감응적인 해결책을 모색하는데 기여할 수 있을 것이다.

논문투고일 : 2012. 3. 25. 심사일 : 2012. 4. 14. 게재확정일 : 2012. 4. 21.

참고문헌

1. 국내문헌

(가) 단행본

- 고상룡, 물권법, 법문사, 2001
곽윤직, 물권법 (민법강의 II), 박영사, 2000
곽윤직, 민법주해 물권법(V), 1992
권용우, 물권법, 법문사, 2000
김용한, 물권법론, 박영사, 1995
김증한/김학동, 물권법, 박영사, 1997
이영준, 새로운 체계에 의한 한국 민법론 (물권편), 박영사, 2004
장경학, 물권법, 법문사, 1990
정종섭, 헌법학원론, 박영사, 제2판, 2007
허영, 한국헌법론, 박영사, 제5판, 2009

(나) 논문

- 구연창, “민법상 수법관계의 체계론적 고찰”, 경희법학, 제20권 제1호, 1985
김성수, “물산업지원법안에 대한 법리적 검토”, 토지공법연구 제41집, 2008
김성수, “수리권의 법적 근거와 한계”, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009
김종철, “헌법 제120조”, 헌법주석서 IV, 법제처, 2010
문현주, “합리적인 수리권 및 수자원에의 기여와 보상체계 연구”, 한국환경정책·평가 연구원, 2009
최용진, “깨끗한 물을 먹을 권리에 대한 헌법적 검토”, 토지공법연구, 제43집 제2호, 2009
허원중, “기본권 보호의무에서 과소보호금지의 원칙과 과잉금지원칙과의 관계”, 공법 연구 제37집 제1-2호, 2008

2. 외국문헌

- B. Kempen, Schranken der Privatisierung, 2002
- H. Schulze-Fielitz, Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung, in: D. Grimm(Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990
- J. Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992
- J. L. Lozán, (Hrsg.), Warnsignal Klima: Genug Wasser für alle? Wissenschaftliche Fakten, 2005
- M. Tilzer, Die globale Süßwasserkrise, in: T. Bruha/H. –J. Koch(Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, 2001
- R. Wahl, Staatsaufgaben im Verfassungsrecht, in: T. Ellwein/J. Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften, 1990
- S. R. Laskowski, Das menschenrecht auf Wasser. Die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung, Mohr Siebeck, 2010
- S. R. Lakowski, Kein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft? ZRP 2001
- T. Bruha/C. Maaß, Schutz der Süßwasserressourcen im Völkerrecht
- UN Economic and Social Council/Economic Commission for Europe, Regional Implementation Forum in Sustainable Development, Water and Sanitation in the UNECE Region: Achievements in Regulatory Aspects, Institutional Arrangements and Monitoring since Rio, Trends and Challenges, 제네바 2004년 1월 15일, 16일, CE/AC. 25/2004/5
- UNESCO, UN-물보고서 2003년, 요약집
- W. Höfling, in: M. Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl., 2009
- World Bank, Water Resources Sector Strategy, Strategic Direction for the World

Bank Engagement, 2004

유럽이사회(의장국 오스트리아), 보고서 “Das Wasser und die EU”, Aktuelle
Tätigkeit der EU-Kommission im Bereich des Wassermarktes v. 07. 04.
2005

[Zusammenfassung]

Grundrecht auf Wasser

Prof. Dr. Sung Soo Kim

(Yonsei Law School)

Die globale Wasserkrise, die inzwischen weltweit erreicht hat, hat bereits zu einem ernsten internationalen umwelt- und menschenrechtlichen Diskurs über ökologischen Ressourcenschutz, nachhaltige und integrierte Gewässerbewirtschaftung, Zugangs- und Verteilungsgerechtigkeit sowie den rechtlichen Gehalt des Menschenrechts auf Wasser geführt, das in Art. 11 und 12 des internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IPWSKR, UN-Sozialpakt) seine Grundlage findet. In Anknüpfung an das Recht auf Leben und menschliche Würde leitete der UN-Sozialausschuss Ende 2002 aus Art. 11 und Art. 12 IPWSKR das Menschenrecht auf Wasser her und formulierte dazu im General Comment No. 15 konkrete Rechtspflichten für die internationale Staatengemeinschaft. Nationalverfassungsrechtlich gewinnen die grundrechtlichen Schutzpflichten unter dem Aspekt des 'Grundrechts auf Wasser' elementare Bedeutung. Als Bezugsnorm für die Herleitung der staatlichen Aufgabe "ökologische- nachhaltige Wasserversorgung und Abwasserversorgung der Bevölkerung" kommen zunächst die Grundrechte in Betracht, auch wenn dem Staat – in erster Linie dem Gesetzgeber – prinzipiell weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum für die Erfüllung seiner Schutzpflichtaufgaben zugestanden wird. Dieser Spielraum wird jedoch durch das Untermaßverbot begrenzt. Damit fällt dem Staat im Rahmen seiner Schutzpflicht für Leben und Gesundheit seiner Bürger und Bürgerinnen die Aufgabe zu, die Versorgungsunternehmen unabhängig von ihrer jeweiligen Rechtsnorm und Anteilseignerschaft rechtlich zu verpflichten, den Mindestbedarf an Trinkwasser von 20 Litern pro Person pro Tag in jedem Fall, u. U. auch unentgeltlich zu liefern.

주 제 어 물기본권, 기본권 보호의무, 과소보호금지의 원칙, 명백성 통제, 효과성통제, 수리권
Key Words Grundrecht auf Wasser, grundrechtliche Schutzpflicht, Untermaßverbot,
Evidenzkontrolle, Effektivitätskontrolle, Wasserbenutzungsrecht