

지하수의 체계적 보전·관리를 위한 입법적 검토*

함태성**

차 례

- I. 머리말
- II. 지하수 관련 법제의 현황 및 문제점
- III. 주요 외국의 지하수 관련 법제의 개관
- IV. 지하수 보전·관리에 있어서의 쟁점과 입법적 개선방안
- V. 맺음말

【국문초록】

오늘날 지표수를 대체·보완할 자원으로서 지하수가 많은 관심을 받고 있고, 이와 함께 지하수의 이용·개발 욕구는 더욱 증대되고 있다. 그러나 무분별하고 계획없는 지하수 개발·이용은 한정된 지하수 자원의 고갈 및 오염 문제를 야기하게 되고, 나아가 국민의 건강·생명에 지대한 영향을 미치게 된다.

그 동안은 지하수 문제는 임시방편적으로 대처해온 경향이 있었고, 그 결과 지하수의 체계적 관리가 미흡했으며, 관련 법령도 정합성을 확보하지 못한 채 분산되어 있다. 예컨대, 하나의 지하수 자원을 온천, 먹는샘물, 지하수 등으로 구분하여 각각 달리 취급하고 있고, 지하수의 이용·개발, 지하수 관리, 지하수 수질보전 등의 정책이 각각 수립되고 시행되고 있다. 그리고 지하수에 관한 규율은 지하수법, 온천법, 먹는물관리법, 농어촌정비법, 제주도개발특별법, 국방군사시설사업에 관한법률 등으로 분산되어 있고, 소관부처도 국토해양부, 환경부, 행정안전부, 농림수산식품부 등으로 나누어져 있다.

* 2008년도 강원대학교 학술연구조성비로 연구하였음

** 강원대학교 법학전문대학원 교수

현행 지하수 관련 법제는 사법적 규율과 공법적 규율의 갈등문제, 공공성 확보를 위한 구체적 규정 미비, 관련 업무 및 법령의 분산, 관련 법령의 정합성 미흡, 지하수의 개발·이용 중심의 법제 및 정책 등의 문제를 가지고 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위한 입법적 개선방안으로는 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다. 우선 물의 통합관리체계를 구축함으로써 지표수와 지하수, 수량과 수질 등이 체계적으로 관리될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 지하수의 공공자원성 확보를 위한 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 토양과 지하수는 서로 불가분의 관계에 있으므로 양자의 통합관리를 위한 방안이 검토되어야 할 것이다. 한편, 온천의 개발·이용을 주된 내용으로 하는 온천법은 향후 지속가능성이 확보되는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

지하수는 헌법재판소의 결정에서 보듯 최후의 수자원이고 공공의 자원이며 적절한 관리·보전이 없이는 고갈되고 마는 유일한 자원이다. 그러므로 지하수 문제를 해결하기 위한 전략수립시 반드시 염두해야 하는 것은 지하수의 공공자원성이다. 공공자원성의 확보는 현재의 지하수 문제를 해결하는 단초를 제공하게 될 것이다.

지하수의 이용 환경이 빠르게 변화하고 있다. 이러한 현실에 맞추어 지하수 관리도 보다 효율적이고 체계적으로 정비될 필요가 있다. 이에 본고에서는 지하수의 체계적 보전·관리를 위한 입법적 검토와 개선방안에 대하여 논하고 있다.

I. 머리말

오늘날 기후변화로 인하여 한쪽 지역에서는 대규모 집중호우가 발생하고, 다른 지역에서는 극심한 가뭄이 발생하는 현상들이 자주 일어나고 있다. 특히 극심한 가뭄과 함께 오는 갈수기에는 심각한 농작물의 피해가 발생하고 지표수의 수질도 더 악화되어 인간의 생존에도 영향을 주고 있다. 이러한 상황은 지표수를 대체·보완할 자원으로서의 지하수에 더욱 관심을 갖게 하고, 지하수의 이용·개발 욕구를 더욱 증대시키고 있다.

실제로 우리나라의 지하수 이용현황을 보면 전체적으로 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있다. 아래 그림을 보면, 지하수 개발·이용 시설은 1994년 64만여 공, 2005년

127만여 공, 2008년에는 134만여 공으로 증가하고 있다. 그리고 지하수 이용량은 1994년 25.7억m³에서 꾸준히 증가하다가 2003년 이후 37억m³ 수준을 유지하고 있다.

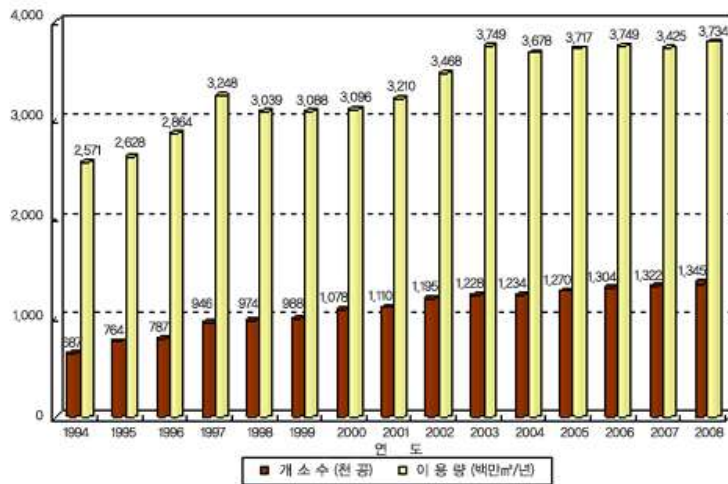
< 우리나라 지하수 이용 현황 >1)

우리나라의 지하수 이용현황 (2008년말)

단위 : 백만m³ / 년, 공

구분	계	생활용수	공업용수	농어업용수	기타	
이용 현황	년이용량	3,784	1,801	182	1,773	28
	비율(%)	100.0	47.6	4.8	46.8	0.8
시설 현황	개소수	1,344,594	768,639	13,218	558,110	4,627
	비율(%)	100.0	57.2	1	41.5	0.3

연도별 지하수 이용현황 추이



그런데 통계자료에 의하면 지하수 취수공의 수는 꾸준히 증가하고 있는 반면, 지

1) 국가지하수정보센터 홈페이지(www.gims.go.kr) 국내지하수현황 도표 인용

하수 이용량은 2003년 이후 일정수준을 유지하고 있다. 오늘날 지하수 취수공을 더 깊이가 더 많이 뚫고 있음에도 지하수 이용량이 크게 증가하지 않다는 것은 그만큼 지하수 자원의 상황이 열악해지고 있다는 해석이 가능하고, 그렇다면 현재의 지하수 개발·이용 중심의 관행과 관련 정책의 적절성에 대하여 의문을 제기하지 않을 수 없다.

특히, 최근 지하수를 둘러싼 상황의 변화는 현재의 지하수 개발·이용 정책과 지하수 보전·관리 시스템에 대한 재점검의 필요성을 제기하게 된다. 오늘날 온천단지²⁾, 리조트 등 대규모 휴양시설의 증가로 인하여 지하수의 대량취수가 요구되고 이를 위한 지하수 개발·이용시설의 대형화는 더 넓고 더 깊은 지하굴착으로 이어지고 있다. 또한 하천 주변 수십미터 아래에 지하 취수정을 만들고 모래나 자갈을 통과하여 걸러진 물을 사용하는 강변여과수 개발사업도 이루어지고 있어 이것도 지하수에 영향을 주는 요인이 되고 있다. 한편, 바닷물이 섞인 지하수, 즉 염지하수 개발·판매를 허용하는 「먹는물 관리법」 개정 법률이 국회를 통과하여 내년부터는 염지하수 개발사업도 가능하게 되었는데, 현재의 지하수 환경에 영향을 미치게 될 것이다.³⁾ 또한, 오늘날 에너지위기에 대응하기 위하여 지하수 및 지열 등의 온도차를 이용하여 냉·난방에 활용하는 지열에너지가 관심을 받고 있는데, 이를 위해서는 에너지 취득 원으로서의 지하수 개발·이용이 불가피하다.

이와 같은 지하수를 둘러싼 새로운 상황의 전개는 무분별하고 계획없는 지하수 개발·이용으로 이어질 가능성이 있고, 이는 한정된 지하수 자원의 고갈 및 오염 문제를 야기하게 된다. 지하수의 오염은 주로 지표상의 오염물질이 지하수로 유입되면서 일어나는데 이는 국민의 생명·건강에 지대한 영향을 미치게 된다.⁴⁾ 그리고 무분별

2) 앞으로 온천산업육성을 통한 온천도시가 조성될 것으로 보인다. 2010. 2. 4 온천법 개정법률에서는 행정안전부장관이 온천관광 등 온천산업육성을 통해 지역발전 및 지역경제 활성화에 기여할 것으로 예상되는 온천지역을 온천도시로 지정할 수 있도록 하고(법 제9조의2 신설), 온천개발절차를 간소화(법 제10조의2 신설)하는 등 온천개발 및 투자의 활성화를 꾀하고 있다.

3) 먹는물 관리법이 2010. 3. 22 일부개정 되었는데, “염지하수”, “먹는염지하수”의 정의규정을 신설하였고, 먹는염지하수를 제조·판매할 수 있도록 법적 근거 마련하였다.

4) 식품의약품안전청이 2009년 1월부터 12월까지 지하수를 사용하는 학교와 청소년수련원 1,060개 시설에 대해 2회 전수조사한 결과, 총 2,032건 중 62건(3.1%)에서 노로바이러스가 검출되었다. 노로바이러스는 식중독을 일으키는 원인 중의 하나로 알려져 있다(연합뉴스 “식약청, 지하수 노로바이러스 주의”, 2009년 12월 30일자 기사)

한 지하수의 개발·이용은 지반침하 및 지하수이용자간의 충돌문제도 야기한다. 일정 지역 내에서 지하수를 다수가 사용하는 경우 과다취수로 인한 지하수면 하강은 토지표면의 침하문제를 야기하고, 과다취수로 지하수가 부족하게 되는 경우에는 지하수이용권간의 충돌이 발생한다.

그 동안은 지하수 문제는 임시방편적으로 대처해온 경향이 있었고, 그 결과 지하수의 체계적 관리가 미흡했으며, 관련 법령도 정합성을 확보하지 못한 채 분산되어 있다.⁵⁾ 지하수 이용 환경이 빠르게 변화하고 있는 현실의 상황에 맞추어 지하수 관리도 보다 효율적이고 체계적으로 정비될 필요가 있다.

이 글에서는 지하수의 체계적 보전·관리를 위한 입법적 검토를 하고자 한다. 현재 지하수에 관한 법적 규율현황과 문제점을 살펴보고, 지하수의 체계적 보전·관리를 위한 입법적 개선방안은 무엇인지 고찰하고자 한다.

II. 지하수 관련 법제의 현황 및 문제점

1. 지하수 관련 법제 현황

(1) 공법적 규정

1) 지하수법

지하수법은 지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 지하수개발·이용의 적정을 기하고 지하수오염을 예방하여 공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다.⁶⁾ 동법에서는 지하수를

5) 예컨대, 하나의 지하수 자원을 온천, 먹는샘물, 지하수 등으로 구분하여 각각 달리 취급하고 있고, 지하수의 이용·개발, 지하수 관리, 지하수 수질보전 등의 정책이 각각 수립되고 시행되고 있다. 그리고 지하수에 관한 규율은 지하수법, 온천법, 먹는물관리법, 농어촌정비법, 제주도개발특별법, 국방군사시설사업에관한법률 등으로 분산되어 있고, 소관부처도 국토해양부, 환경부, 행정안전부, 농림수산식품부 등으로 나누어져 있다.

6) 1993년 제정된 지하수법은 그 동안 여러 차례에 걸친 개정이 있었다. 1997년도의 지하수법 전면 개정은 지하수 개발·이용허가제, 지하수개발 착공·준공신고제, 지하수영향조사제, 지하수 개발·이용

“지하의 지층이나 암석사이의 빈틈을 채우고 있거나 흐르는 물을 말한다”고 정의하고 있다(제2조 1호). 지하수법은 지하수 분야의 일반법적 지위를 갖는다.⁷⁾

지하수의 종합관리 및 수량관리는 국토해양부가 담당하고(지하수법 제5조, 제5조의2, 제6조, 제17조 등), 지하수 수질관리 및 먹는샘물관리(수질, 수량)는 환경부(지하수법 제18조, 먹는물관리법), 온천수관리는 행정안전부(온천법), 농업용지하수 이용계획은 농림수산식품부(지하수법 제6조 제4항)로 되어 있다. 그리고, 시·도지사 및 시장·군수는 지하수 규제의 집행기관으로 되어 있다.

지하수를 개발·이용하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 따라 미리 시장·군수의 허가를 받아야 하고(제7조 ①), 지하수개발·이용허가의 유효기간은 5년으로 한다(제7조의3 ①). 일정한 경우에는 대통령이 정하는 바에 따라 미리 시장·군수에게 신고하고 지하수를 개발·이용할 수 있다(제8조 ①).

지하수의 조사, 지하수영향조사, 수질측정 등 지하수에 영향을 미치는 행위를 하

시공업 신설 등의 새로운 내용을 많이 도입하였다. 1999년도에는 정부의 규제개혁 정책추진에 따라 규제의 실익이 적은 규제는 폐지 또는 완화하고 지하수관리에 관한 시·도지사의 권한을 시장·군수·구청장에게 위임하는 등 제도의 합리적 개선을 위해 일부 개정하였다. 2001년의 개정은 지하수의 수량 및 수질관리를 강화한 것으로서 경미시설로 분류되던 개발·이용시설을 제도권 내로 흡수하고 지하수개발·이용의 허가기간을 명백히 하는 등 지하수개발·이용에 대한 관리를 강화하였으며, 지역지하수관리계획 수립 의무화, 유출지하수 활용, 지하수에 영향을 미치는 굴착행위 신고, 오염지하수의 정화, 지하수정화업 신설 등 새로운 제도를 많이 도입하였다. 2005년의 개정은 지하수개발·이용 신고제도를 보완하여 실효성을 확보하고, 지정 목적이 유사한 지하수보전지구와 개발제한지구를 지하수보전구역으로 통합·관리토록 하며, 지하수오염유발시설 및 불법 지하수시설에 대한 관리를 강화하는 한편, 지하수의 적절한 개발·이용과 보전·관리에 소요되는 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 시·군·자치구에 지하수관리특별회계를 설치하고 일정규모 이상의 지하수를 개발·이용하는 자에게 지하수이용부담금을 부과하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다. 2006년의 개정은 관계공무원으로 하여금 해당 사업장 등에 출입하여 조사할 수 있도록 하고, 조사를 하는 경우에는 미리 조사일시조사이유 등 조사계획을 피조사자에게 통지하도록 하는 등 조사요건과 절차를 구체적으로 정하였다. 2008년의 개정에서는 지하수 개발·이용 허가를 받은 자의 명목이 변경된 경우에는 시장·군수에게 신고하도록 하고, 이를 위반할 경우에는 300만원 이하의 과태료를 부과하며, 지하수 이용에 관한 사후관리 이행중료신고를 허위로 하거나 시장·군수의 시정명령 등을 이행하지 아니한 자에 대하여 500만원 이하의 과태료 부과규정을 신설하였다.

7) 지하수법 제4조는 “지하수의 조사·개발·이용 및 보전·관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률이 정하는 바에 의한다. 다만, 제14조 내지 제16조의 규정은 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있다. 이는 지하수법이 지하수에 관한 일반법이 되며 지하수법에 대하여 다른 지하수관련법은 특별법의 지위를 갖는다는 것을 의미한다.

기 위하여 토지를 굴착하고자 하는 자는 국토해양부령이 정하는 바에 따라 그 내용을 미리 시장·군수에게 신고하여야 한다(제9조의4 ①).

시·도지사는 지하수의 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 일정한 지역을 지하수보전구역으로 지정할 수 있고(제12조 ①), 이 구역 안에서는 일정한 행위들이 제한된다(제13조 ①).

허가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자는 원상복구의 이행을 담보하기 위하여 이행보증금을 예치하여야 한다(제14조 ①)

시장·군수는 지하수의 적정한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성하기 위하여 제7조의 규정에 의하여 허가를 받거나 제8조의 규정에 의하여 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자에게 지하수이용부담금을 부과·징수할 수 있다(제30조의3 ① 본문).

2) 온천법

이 법은 온천에 대한 적절한 보호와 온천의 효율적인 개발·이용을 도모함으로써 공공의 복지증진과 지역경제 활성화 등에 이바지함을 목적으로 한다.⁸⁾

동법에서는 '온천'을 지하로부터 용출되는 섭씨 25도 이상의 온수로서 그 성분이 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 것이라고 정의를 하고 있어서, 지하수법상의 지하수와 동법상의 온천수의 관계를 어떻게 볼 것인가가 문제된다.

온천수를 용출시킬 목적으로 토지를 굴착하고자 하는 자는 토지소유권자의 굴착사용동의서, 지적(임야)도, 굴착·복구계획서, 부존량조사 결과보고서를 첨부하여 시장·군수의 허가를 받아야 한다.

온천원보호지구나 온천공보호구역이 아닌 지역에서 온천을 발견한자는 발견사실은 시장·군수에게 신고하여야 한다. 신고를 받은 시장·군수는 신고내용을 심사한 후 당해온천을 개발이용할 가치가 있다고 인정되는 때에는 신고를 수리하고 결과를

8) 동법은 2010. 2. 4에 일부개정 이 있었다. 온천개발의 절차를 통합하고 간소화하여 온천개발을 위한 행정처리 기간을 4년에서 6개월로 대폭 단축하여 온천산업의 경쟁력을 높이고 지역경제를 활성화할 수 있도록 하였다. 그리고 행정안전부장관이 온천산업의 발전을 위한 온천발전종합계획을 수립하도록 하였으며, 온천관광 등 온천산업육성을 통해 지역발전 및 지역경제 활성화에 기여할 것으로 예상되는 온천지역을 온천도시를 지정할 수 있도록 하였다.

통지한다. 신고수리시 고려사항으로는 온천의 수온(25℃이상) 및 수질, 양수량(1일 300톤 이상), 인근의 온천 및 지하수공에 대한 영향유무, 환경오염 등 공익상 피해여부, 온천수요전망 및 주변여건, 신고자 토지소유현황 등이 있다.

3) 먹는물 관리법

먹는물 관리법은 먹는물의 수질과 위생을 합리적으로 관리하여 먹는물이 국민건강에 위해를 끼치는 것을 방지하고 생활환경을 개선하게 하는 것을 목적으로 하여 제정되었다.

동법에서 '샘물'은 암반대수층(암반대수층) 안의 지하수 또는 용천수 등 수질의 안전성을 계속 유지할 수 있는 자연 상태의 깨끗한 물을 먹는 용도로 사용할 원수로 정의하고 있고(제2조 제2호), '먹는샘물'은 샘물을 먹기에 적합하도록 물리적으로 처리하는 등의 방법으로 제조한 물이라고 정의하고 있다(제2조 제3호). 여기서도 지하수 법상의 지하수와 동법상의 '샘물' 또는 '먹는샘물'의 관계가 문제된다. 한편, 2010. 3. 22 개정 법률에서는 '먹는염지하수'를 제조·판매할 수 있도록 법적 근거 마련하였다.⁹⁾

동법에서는 환경부장관에게 먹는 물 수질기준의 설정·보급 등 먹는 물의 수질관리를 위한 각종 규제권한을 부여하고 있으며, 먹는 샘물 제조업자 및 수입판매업자 등에게 수질개선부담금을 부과·징수할 수 있는 근거규정을 두고 있다.¹⁰⁾

4) 기타 법령

기타 지하수와 관련된 법률로는 농어촌정비법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유

9) 동법 제2조에서 "염지하수란 물속에 녹아있는 염분(鹽分) 등의 함량(含量)이 환경부령으로 정하는 기준 이상인 암반대수층 안의 지하수로서 수질의 안전성을 계속 유지할 수 있는 자연 상태의 물을 먹는 용도로 사용할 원수를 말한다"(3의2호)는 정의규정을 신설하고, "먹는염지하수란 염지하수를 먹기에 적합하도록 물리적으로 처리하는 등의 방법으로 제조한 물을 말한다"(3의3호)는 정의규정을 신설하였다. 동법은 2011년 3월 23일 시행된다.

10) 동법은 제9조(샘물 개발허가 등), 제10조(샘물 개발의 가허가), 제11조(샘물 개발허가의 제한 등), 제12조(샘물 개발허가의 유효기간), 제13조(환경영향조사), 제14조(환경영향조사의 대행), 제21조(영업의 허가 등), 제22조(먹는샘물 제조업자의 사후관리), 제24조(영업허가 등의 제한), 제31조(수질개선 부담금의 부과·징수), 제36조(기준과 규격), 제41조(자가 품질 검사의 의무) 등의 규정을 두고 있다.

도시 조성을 위한 특별법, 국방군사시설사업에 관한 법률, 민방위기본법, 수도법, 하천법, 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 등이 있다.

< 주요 지하수 관련법령 >¹¹⁾

법령	대상	규정 내용	소관 부처
지하수법	타법 규제받지 않는 모든 지하수	<ul style="list-style-type: none"> 지하수의 적절한 개발·이용과 보전·관리에 관한 사항 지하수 시설의 허가·신고 사항 지하수수질보전과 정화에 관한 사항 	국토해양부 (수자원정책과) 환경부 (상하수도정책관)
지하수의 수질보전 등에 관한 규칙		지하수의 수질보전 및 정화에 관한 사항	환경부 (상하수도정책관)
온천법	온천수	25℃이상의 온수 개발을 위한 굴착 허가, 온천지구 지정	행정안전부 (지역발전정책국)
먹는물 관리법	먹는 샘물	먹는샘물 제조업을 하고자 하는 자는 허가	환경부 (상하수도정책관)
먹는물 수질기준 및 검사 등에 관한 규칙		수질기준 및 수질검사 횟수와 관련 종사자의 건강진단 등에 관한 사항	환경부 (상하수도정책관)
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	제주도지역	제주도에서 지하수를 개발하는 자는 도지사의 허가	행정안전부 (지방행정국)

< 기타 지하수 관련 법령 >¹²⁾

법령	대상	규정 내용	소관 부처
농어촌정비법	농업용수	농림수산식품부장관은 농어촌용수이용 합리화 계획에 따라 용수 개발	농림수산식품부 (농촌정책국)
민방위기본법	지하양수 시설	민방위계획에 따라 지하양수시설 설치 또는 정비	행정안전부 (지역발전정책국)
국방군사시설사업 에 관한 법률	국방군사시설 (지하수)	군사목적상 필요한 지하수시설	국방부

11) 국가지하수정보센터 홈페이지(www.gims.go.kr) 법령정보 참조(2010. 3. 30 검색)

12) 국가지하수정보센터 홈페이지(www.gims.go.kr) 법령정보 참조(2010. 3. 30 검색)

수도법		• 모든 국민이 량질의 물을 공급받을 수 있도록 수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책 수립	환경부 (상하수도정책관)
하천법		• 하천의 유수로 인한 피해를 예방하고 하천 사용의 이익증진과 하천환경의 정비·보전을 위함	국토해양부 (하천계획과)
주택법 시행령		• 주택 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항	국토해양부 (주택정책과)

(2) 사법적 규정

종래 우리나라는 1997년 지하수법의 개정을 통하여 지하수개발·이용의 허가제도를 도입하기 전까지는 지하수 이용권과 관련하여 민법적 해석에 주로 의존해 왔다. 우리 민법은 지하수 소유 및 이용권에 대하여 명문규정을 두고 있지 않으나, 지하수 소유권과 관련하여서는 민법 제212조¹³⁾, 지하수 이용권과 관련하여서는 민법 제235조¹⁴⁾와 제236조¹⁵⁾ 등을 근거로 지하수의 법적지위를 사수론의 입장에서 해석하여 왔다. 따라서 토지소유자가 주변의 지하수 개발공사로 인하여 이전부터 이용하고 있던 지하수 사용에 장애가 생기거나 생길 염려가 있는 때에는 그 방해의 제거나 예방을 청구할 수 있다. 또한 지하수 이용에 대한 장애에 대하여 손해배상청구 및 원상회복을 청구할 수 있다.

13) 제212조 (토지소유권의 범위) 토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위내에서 토지의 상하에 미친다.

14) 제235조 (공용수의 용수권) 상권자는 그 공용에 속하는 원천이나 수도를 각 수요의 정도에 응하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 각각 용수할 권리가 있다.

15) 제236조 (용수장애의 공사와 손해배상, 원상복구) ①필요한 용도나 수익이 있는 원천이나 수도가 타인의 건축 기타 공사로 인하여 단수, 감수, 기타 용도에 장애가 생긴 때에는 용수권자는 손해배상을 청구할 수 있다. ②전항의 공사로 인하여 음료수 기타 상황상 필요한 용수에 장애가 있을 때에는 원상복구를 청구할 수 있다.

2. 지하수 관련 법제의 문제점

(1) 사법적 규율과 공법적 규율의 갈등

지하수관계법은 상호간에 어떠한 관계에 있는가가 문제된다. 민법규정과 공법규정은 상호 규율목적 및 영역이 다르므로 법논리상으로는 상호간의 충돌문제는 생기지 않는다고 말할 수도 있겠으나, 실제로는 민법규정과 공법규정간의 갈등이 존재한다.

예컨대, 자신의 토지 안에서 지하수법상의 지하수 개발·이용 허가를 받아 지하수를 취수한 결과 인근주민의 지하수 이용에 장애가 발생한 경우 인근주민은 소유권에 근거하여 민사상의 방해의 제거나 예방을 청구할 수 있다. 그러나 민법상의 지하수 이용권을 침해하였다는 것만으로 지하수법상 개발·이용허가가 당연히 위법이 되는 것은 아니다. 이 경우 지하수 이용권을 침해당한 자는 취소소송을 제기할 수 있으나 그 소송에서 반드시 위법성을 인정하여야 하는 것은 아니다. 이러한 경우에는 민법상으로는 위법한데 지하수법상으로는 위법하지 않은 상황이 있을 수 있다.

(2) 공공성 확보를 위한 구체적 규정 미비

현행 지하수법 제3조 제1항은 “국가는 공적자원인 지하수에 대한 효율적인 보전·관리를 통하여 모든 국민이 양질의 지하수를 이용할 수 있도록 지하수에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 강구할 책무를 진다”고 규정하고 있다. 그리고 지하수법은 지하수의 조사, 지하수관리기본계획의 수립, 시정명령, 폐쇄명령, 원상복구명령, 지하수보전구역의 지정, 벌칙 규정 등을 두고 있다. 이러한 규정들을 근거로 지하수법은 지하수의 공적자원화를 전제로 하고 있다는 견해도 있다.

그러나 국가의 책무규정은 단지 국가를 수범자로 하는 선언적 규정에 불과하다. 그리고 지하수의 조사, 지하수관리기본계획의 수립, 시정명령, 폐쇄명령, 원상복구명령, 지하수보전구역의 지정, 벌칙 규정 등은 다른 행정법규에도 유사한 형태로 공통적으로 존재하는 조항들이다. 이들 규정만으로는 지하수의 공공성을 확보하는 데에

는 어려움이 존재한다. 지하수의 공공자원성을 명확히 하고 공적관리를 보다 실효성 있게 하는 구체적인 규정들이 마련될 필요가 있다.

(3) 관련 업무 및 법령의 분산

지하수 관련 업무는 현재 여러 부처에 분산되어 있다. 지하수의 양적관리는 국토해양부가, 질적관리는 환경부가 담당하고 있다. 온천수 개발업무는 행정안전부, 농업용수개발은 농림수산식품부, 민방위계획에 따른 지하양수시설은 행정안전부, 군사상 필요한 지하수시설은 국방부가 담당하고 있다. 마찬가지로 지하수 관련 법령은 지하수법을 포함하여 농어촌정비법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 국방군사시설사업에 관한 법률, 민방위기본법, 수도법, 하천법, 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 등에 관한 법률 등이 제정되어 있어 체계적이고 효율적인 지하수 관리가 이루어지기 어려운 상황이다.

(4) 관련 법령의 정합성 미흡

지하수 관련 법령에서는 지하수, 온천, 샘물 등의 용어가 함께 사용되고 있다. 지하수법, 온천법, 먹는물 관리법은 성질상 같은 지하수를 대상으로 하는 법률이지만, 해당 법률에서 사용하는 의미가 서로 명확하게 구분되지 못하고 애매하게 규정되어 있는 결과 법률 적용에 있어서도 혼란이 발생할 여지가 있다.¹⁶⁾

그리고 지하수법에서 지하수의 보전·관리는 오늘날 더욱 더 중요한 의미를 갖게 되었지만, 온천법이 지하수에 해당하는 온천수의 개발·이용에 지대한 관심을 갖게 되면서 지하수법과 온천법이 갈등관계에 놓이게 되었다.

또한, 지하수법과 먹는물 관리법도 서로 유기적으로 연계되지 못하고 있는데, 이는

16) “지하수”라 함은 지하의 지층이나 암석사이의 빈틈을 채우고 있거나 흐르는 물을 말한다(지하수법 제2조 1호). “온천”이라 함은 지하로부터 용출되는 섭씨 25도 이상의 온수로서 그 성분이 인체에 해롭지 아니한 것을 말한다(온천법 제2조 1호). “샘물”이란 암반대수층 안의 지하수 또는 용천수 등 수질의 안전성을 계속 유지할 수 있는 자연 상태의 깨끗한 물을 먹는 용도로 사용할 원수를 말한다(먹는물관리법 제3조 2호).

지하수의 수량 위주의 관리와 지하수 수질관리가 각각 나뉘어 있는 데에 가장 큰 원인이 있다. 따라서 양자를 어떻게 조정하고 통합하는가가 문제해결의 관건이 될 것이다.

한편, 지하수와 토양오염은 불가분의 관계에 있다는 점 때문에 오늘날은 지하수법과 토양환경보전법과의 정합성 확보도 중요한 문제가 되고 있으나, 현실적으로 양자는 유기적으로 연계되고 있지 못하다.

(5) 지하수의 개발·이용 중심의 법제 및 정책

지하수법은 지하수의 개발·이용 뿐만 아니라 지하수 보전에 관하여도 규정하고 있지만, 법령의 운영에 있어서는 전반적으로 개발·이용에 무게중심이 가 있다. 온천법의 경우에도 온천개발을 중심으로 법령이 운영되고 있고 지하수 보전은 거의 고려되고 있지 못하다.

이처럼 현행 지하수법과 온천법은 개발법제의 성격이 강하게 남아있는 관계로, 무분별하고 대규모의 지하수 개발·이용을 불러일으키고 지하수의 고갈과 수질악화를 초래할 우려가 크다. 그리고 현행 지하수 관련 법제는 지하수 과잉개발에 대한 통제수단이 미흡하며, 지하수 오염방지의 제도적 장치가 미흡한 상황이다.

III. 주요 외국의 지하수 관련 법제의 개관

1. 독일

독일에서는 지하수의 관리를 매우 엄격하게 하고 있다. 지하수는 매우 중요한 식수원이기 때문에 지하수를 개발·이용하는 지역의 경우 대부분 상수원보호구역(Trinkwasserschutzgebiet)으로 설정하여 철저히 관리를 하고 있다.

독일에서 지하수를 포함한 모든 수자원에 대한 광범위한 규정을 담고 있는 법은 연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz: WHG)¹⁷⁾이며, 각 주는 이를 좀 더 구체화

17) 연방수자원관리법은 총 6장 45조로 구성되어 있는데, 제1장은 모든 수자원에 대한 공통규정, 제2장은

시키는 주 물관리법(Wassergesetz)을 가지고 있다.

연방수자원관리법에서 지하수에 관한 규정은 제4장으로 제33조, 33a조, 34조, 35조 총 4개 조문으로 구성되어 있다. 또한 지하수의 관리를 위한 연방차원의 법규명령으로 지하수시행령(Grundwasserverordnung)이 제정되어 있다.¹⁸⁾ 연방수자원관리법에 대응하여 독일의 모든 주는 각각의 물관리법(Wassergesetz)을 가지고 있으며, 이 법에서 지하수에 관한 내용을 포함한 모든 수자원에 대한 내용을 규정하고 있다.

독일에 있어서 지하수를 개발·이용하고자 하는 경우 원칙적으로 허가를 필요로 한다. 연방수자원관리법 제2조는 특별한 다른 규정이 없는 한 원칙적으로 지하수를 포함한 모든 수자원을 이용함에 있어서 허가가 필요하다고 명문으로 규정하고 있다.

연방수자원관리법 제33a조는 지하수관리의 목표, 즉 관리원칙을 천명하고 있는데, 이는 유럽연합의 수자원지침(EG-Wasserrahmenrichtlinie: EG-WRRL)¹⁹⁾ 제4조의 내용을 독일 국내법으로 전환시킨 것이다.

연방수자원관리법 제33a조 1항 1호는 이른바 수질저하의 금지원칙(Verschlechterungsverbot)을 천명하고 있는데, 이에 의하면 지하수는 그 취수량과 화학적 상태에 부정적 영향을 미치는 변경이 발생하지 않도록 예방되어야 한다. 이는 지하수의 개발·이용과 관련하여 근본적인 지하수의 부정적인 변형이 발생하지 않아야 한다는 것을 의미하며, 특히 그 지하수가 가지고 있는 양적인 수량과 화학적인 성질에 변화가 발생하지 말아야 한다는 것을 의미한다.

연방수자원관리법 제33a조 1항 2호는 “모든 인간활동으로 인해 영향을 미치는 오염물질의 지속적인 상승경향이 전환되도록 지하수가 관리되어야 한다”는 이른바 방향전환의 원칙(Trendumkehr)을 천명하고 있다. 즉 폐기물처리, 공장가동, 교통, 건축행위 등과 같은 인간활동으로 인하여 오염물질이 지하수에 유입되지 않도록 예방되고, 그 오염물질의 농도가 점진적으로 감소되도록 관리하여야 한다는 것이다.

연방수자원관리법 제33a조 1항 3호는 “지하수의 채취와 지하수의 형성 사이에는

지표수에 관한 규정, 제3장은 연안수(沿岸水)에 관한 규정, 제4장은 지하수에 관한 규정, 제5장은 수리계획에 관한 규정, 마지막 제6장은 과태료 및 부칙에 관한 규정이다.

18) 이 시행령은 특정위험물질의 오염으로부터 지하수를 보호하기 위한 유럽연합지침(80/68/EWG)을 독일 국내법규로 전환시킨 것이기도 하다.

19) 유럽지침 2000/60/EG

균형이 보장되어야 한다.”며 이른바 양적 균형의 원칙(Quantitatives Gleichgewicht)을 천명하고 있다. 즉 지하수는 지하수 채취와 그로 인한 유실로부터 지하수가 원상태로 보존될 수 있는 균형을 유지할 수 있도록 관리되어야 한다는 것인데, 이와 같은 지하수의 지속적 유지는 연방수자원관리법 제33a조 1항 4호에서 말하는 양호한 수준의 지하수량의 확보와 밀접한 관련이 있다.

연방수자원관리법 제33a조 1항 4호는 “지하수는 양호한 수량적 상태와 화학적 상태가 유지되고 도달되도록 관리되어야 한다”고 규정하고 있다. “양호한 수량적 상태”라 함은 지하수유류지침 제2조 28호에서 규정하고 있듯이 「수년간의 장기적인 채취로 인해 활용가능한 지하수원이 고갈되지 않도록 지하수면을 유지되어 있는 상태」를 의미한다. 그리고 “양호한 화학적 상태”는 수질오염물질의 농도와 관련하여 그 화학적 성분의 용해성 별표에서 규정하고 있는 한계치를 초과하지 않은 상태를 의미한다. 특히 독일의 경우 염분의 농도가 화학적 상태의 중요한 기준이 되고 있다.

2. 일 본

일본에서는 과도한 지하수 채취로 인한 지하수 장애가 발생하고 있는 것을 계기로 지하수를 표류수로 전환하는 등의 대체수원 개발, 지하수 채취 규제, 물 이용의 합리화 등을 추진하였다. 별도의 지하수법은 존재하지 않지만 다양한 법률 및 지방자치단체의 조례와 요강(要綱) 등에 의해서 지하수는 보전·관리되고 있다.

일본의 경우 지하수의 법적지위에 관하여는 우리나라에서의 논의와 유사하다고 할 수 있다. 즉, 소유권에 대한 특별한 언급은 없으나 지하수 이용에 대해서는 민법 제207조의 “토지소유권을 법령의 규제 내에서 토지의 상하에 미친다”라는 규정에 의거하여 지하수는 토지의 구성부분에 해당한다는 사수론적 입장을 견지하고 있다. 그러나 오늘날은 사수론을 전제하면서도 타인의 권리 침해, 권리의 남용이라는 관점에서 사권의 제약을 가하는 방향으로 전개되고 있다.

지하수의 채취·이용에 관한 법률 공업용수법(工業用水法), 건축물용 지하수의 채취의 규제에 관한 법률(빌딩용수법), 광업법, 채석법(採石法), 돌맹이채취법(砂利採取法) 등이 있고, 지하수의 수질보전에 관한 법률로는 수질오염방지법이 있다.

수질오탁방지법은 최근 지하수 오염이 증가함에 따라 유해물질을 포함하고 있는 물의 지하에 침투를 금지하고 지하수수질의 감시체제의 도입에 의한 지하수오염의 미연방지, 지하수수질의 정화에 관련된 조치명령 등에 관한 제도적 틀을 마련하고 있다. 수질오탁방지법은 「특정지하침투수(特定地下浸透水)」²⁰⁾라는 개념을 정립하여 지하수의 오염을 막기 위하여 단계별로 조치를 취할 수 있도록 제도화 하고 있다.

지하수채취로 인한 지반침하 등의 장애를 방지하거나 지하수의 보전과 적정한 이용을 도모할 것을 목적으로 하여 다수의 도도부현이나 시정촌(市町村)이 지하수채취의 규제 등을 행하는 조례·요강(要綱) 등을 제정하고 있다. 동경도의 경우 ‘공업용수법’ 및 ‘건축물용지하수채취규제에 관한 법률’과 ‘동경도공해방지조례’에 의거 지하수 채취를 규제하고 있다.²¹⁾

3. 미 국

미국의 지하수 관리는 연방정부와 주정부의 이원화된 체계로 이루어져 있다. 연방정부의 조직 중 내무부(Department of the Interior), 농무부(Department of Agriculture), 에너지국(Department of Energy), 국토안전부(Department of Homeland Security), 환경보호청(Environmental Protection Agency)의 5개 기관이 지하수 관리에 관여하는데, 이들은 관련 법령, 지침, 기준 등의 전반적인 사항을 제시하고 주정부의 지하수 관리정책을 뒷받침 할 인적자원 및 재정 등을 지원하는 역할을 담당하고 있다.

주정부에서는 각 주의 대수층 특성과 오염원 분포현황에 맞는 관련 정책 및 제도를 수립하고 지하수 개발·이용 및 수질을 관리·감독하는 실질적인 권한을 행사한다.

연방정부의 기관 중에서 환경보호청(EPA) 산하의 물관리부(Office of Water)가 지하

20) 「특정지하침투수(特定地下浸透水)」란 유해물질(카드뮴 그밖에 사람의 건강에 관련된 피해를 발생시킬 우려가 있는 물질로서 정령(政令)으로 정한 물질을 포함한 것. 동법 제2조 제2항 제1호)을 해당시설에서 제조, 사용 또는 처리하는 특정시설을 설치하는 특정사업장으로부터 지하에 침투하는 물로 유해물질사용특정시설에 관한 오수(汚水) 등을 포함한 것을 말한다(동법 제2조 제7항).

21) 규제 대상지역과 양수기 구조기준 등은 일본토목기술연구소에서 동경도를 대상으로 실시한 기반암의 심도 등의 조사 결과를 토대로 결정하였고, 아울러 동경도에서는 도내 전역의 지하수 수질조사 및 사업장의 현지도도를 실시해 오고 있다.

수 수질 관리의 중심역할을 수행하고 있으며 「청정수법(CWA: Clean Water Act)」²²⁾과 「안전음용수법(SDWA: Safe Drinking Water Act)」²³⁾을 지하수 수질 관리의 기본원칙으로 사용하고 있다. 청정수법은 본래 지하수에 대한 직접적인 관리보다는, 오·폐수의 배출을 규제하여 지하수오염이 지표수에 미치는 영향을 관리하는 법안이다. 각 주정부에서는 청정수법을 준수하기 위해 「주 지하수보전 종합프로그램(Comprehensive State Ground Water Protection Programs)」을 개발하여 시행하고 있다. 안전음용수법에서는 먹는물 수질기준을 제시하고 각 주에서 이를 준수하기 위해 다양한 프로그램을 개발하여 시행하고 있다. 환경보호국에서는 이 외에도 유해물질관리특별법(Resource Conservation and Recovery Act), 종합환경대응책임보상법(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act), 연방살충제규제법(Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act), 식품품질보호법(Food Quality Protection Act)등에 의해 지하수의 수질을 관리하고 있다.²⁴⁾

IV. 지하수 보전·관리에 있어서의 쟁점과 입법적 개선방안

1. 물의 통합관리체계 구축

우리나라의 수자원 정책은 지금까지 주로 지표수 위주로 물관리 체계가 이루어져

22) 이 법률은 수역의 화학적, 물리적, 생물학적 상태를 원상태로 회복시키고, 이를 유지하는데 있으므로, 미국내 모든 수역(해양, 하천, 호소, 습원 등)에 대한 오염물질의 배출을 규제하는 프로그램을 규정하고 있다. 즉, 오·폐수의 배출을 규제하여 지하수의 오염이 지표수에 미치는 영향을 관리하고, 하천 및 호소로 흘러들어가는 지하수를 보호하고자 하는 취지가 담겨 있으며, 주정부 지하수 보호계획 프로그램 개발이 서술되어 있다. 또한 수질관리계획프로그램을 위하여 주에 대한 예산지원의 근거를 두고 있다.

23) 이 법률은 미국의 유일 대수층을 보호하고 지하로 오염물질이 유입되어 음용수 대수층이 오염되는 것을 방지하기 위한 법이다. 이 법은 미국 환경청으로 하여금 다양한 오염물질에 대한 먹는물 수질기준을 제정하도록 하고 있다. 유일 대수층의 물을 오염시킬 수 있는 프로젝트에는 어떤 연방정부의 지원도 주어질 수 없으며 각 주정부가 공공용수용 우물주변의 지표를 유해매립장, 농약, 기름, 지하탱크의 누출 등에 의한 오염으로부터 보호하기 위한 계획을 수립하도록 제정한 법이다.

24) 문유리 외, 주요 지질별 지하수 개발·이용 특성 및 수질 관리실태 비교연구, 한국환경정책평가연구원, 2006, 32면.

왔기 때문에 지표수와 지하수 정책이 효율적으로 연계되지 못하였다. 그 결과 정부 차원에서의 지하수 관리와 지원이 미흡하였고, 지하수 개발·이용도 민간 위주의 소 지역 단위로 전개되어 지하수 난개발 및 수질오염의 문제가 대두되었다. 또한, 지하수의 수량관리와 수질관리가 분산되어 있고, 수량 및 수질관리를 위한 정책수단 또한 미흡하다는 문제가 제기되었다.²⁵⁾ 그리고 지하수 관련업무가 국토해양부(양적관리), 환경부(질적관리), 행정안전부(온천수, 민방위계획에 따른 지하양수시설), 농림수산식품부(농업용수), 국방부(군사상 필요한 지하수시설) 등으로 나뉘어져 있어 비효율성이 나타나고 있다. 또한 지하수 관련업무는 현재 중앙부처인 국토해양부, 시·도지사, 시장·군수 등에게 나뉘어져 있는데, 이들 업무 배분이 적정한지에 대하여도 문제가 제기되고 있다.

이러한 문제점들 때문에 지하수의 통합관리 필요성이 제기되었다. 지하수 분야의 일반법이라고 할 수 있는 현행 지하수법은 지하수 분야를 조정·통합하고 체계적으로 관리하는 역할을 제대로 못하고 있는 실정이다.

이에 지하수법의 개정을 통하여 지하수법이 지하수 행정을 조정하고 통합하는 역할을 하게 하자는 주장(지하수법 전면개정설)이 제기되기도 하였고, 지하수 분야를 총괄하는 새로운 기본법을 제정해야 한다는 주장(지하수 기본법 제정설)도 제기된 바 있다. 어떤 형식의 입법이든 지하수의 통합관리를 위한 원칙과 방향을 제시하고 통합관리를 위한 실효성있는 정책 방안을 담아내야 할 것이다.

그런데 이러한 지하수의 통합관리문제는 물의 통합관리체계 구축과 관련된 현재의 흐름과 연계하여 살펴볼 필요가 있다. 그 동안 물관련 정책은 여러 부처에 분산되어 있었고 관련 법률도 수평적으로 나뉘어져 있었던 관계로 국가의 물관련 정책 및 계획을 통합적으로 수립하고 관리하기에는 어려운 점이 많았다. 이에 대한 대책으로 '물관리 기본법'의 입법필요성이 제기되었다. 이에 2006년 10월 물관리기본법 제정안이 국회에 제출되었으나²⁶⁾ 동법안은 제17대 국회의 임기만료로 폐기되었고, 그 후

25) 수량관리에 있어서는 일정지역에 지하수 집중개발로 인하여 과다취수에 따른 지하수위의 저하, 지반 침하, 지하수원 오염 등의 문제가 발생하고 있고, 수질관리에 있어서는 지하수오염방지시설 설치 규제 실효성 문제, 지하수 수질에 영향을 줄 수 있는 점오염원·비점오염원의 관리 미비문제 등이 제기되고 있다.

26) 건설교통부와 환경부는 물관리 업무의 일관성과 효율성을 높이기 위해 범정부적으로 '물관리기본법

제18대 국회에서 물관리 기본법의 제정이 다시 추진되어 2009년 10월에 법안이 국회에 제출되었다.

물관리 기본법의 제정은 지하수 관리에 큰 영향을 미치게 된다. 왜냐하면 동법에서 관리하는 물에는 지표수와 지하수를 모두 포함하고, 따라서 국가의 물관리기본계획 안에는 지하수와 관련된 행정계획이 포함되고, 지하수정책의 중요한 사항을 국가물관리위원회에서 결정하기 때문이다. 그리고 지하수관리와 관련된 부처간 업무중복 및 이해관계 대립 등은 국가물관리위원회의 조정을 통하여 정리가 될 것이다. 그리고 동법안에서는 효율적인 물관리를 위하여 물관리 기본원칙(유역별 관리의 원칙, 통합관리의 원칙, 균형배분의 원칙, 기후변화 영향 고려, 비용부담의 원칙 등)을 명시하고 있는바, 지하수 관리에 있어서도 이러한 기본원칙을 따라야 할 것이다.

입법과정에서 부처간의 이해관계조정이 여전히 쉽지 않을 것으로 예상되고 있어 동법안이 언제 국회를 통과할지는 알 수 없지만, 물관리기본법의 제정을 통한 물 통합관리체계의 구축은 지하수관리분야에도 큰 영향을 줄 것이고, 현재의 문제점들을 해결해 가는데 중요한 역할을 하게 될 것이다.

2. 지하수의 공공자원성 확보

오늘날 세계적으로 公水개념을 도입하고 있는 것이 추세이며²⁷⁾, 우리나라에서도 지하수의 공적 관리 및 공공자원성 확보가 요망된다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.²⁸⁾

우리 헌법재판소도 현재 1998. 12. 24. 98헌가1 결정에서 지하수는 공공의 자원으로 적절한 관리·보전이 필요한 유한한 자원이므로 관련법규를 통하여 과도한 개발을 규제하는 것은 정당하다고 보고 있다. 또한 국가는 헌법 제120조²⁹⁾에 근거하여

획'을 수립하고, 부처간 업무를 조정할 '국가물관리위원회'를 설치하는 등을 내용으로 하는 물관리기본법 제정안을 마련하여 2006년 8월 24일 입법예고를 한바 있다.

27) 독일, 이스라엘, 이란, 호주, 스위스 등은 지하수를 공수로 하고 있다(윤철홍, "지하수법의 문제점과 개선방향", 비교사법 제8권 제1호(통권 14호), 2001. 6, 228-231면).

28) 김세규, "지하수이용권에 관한 소고", 공법학연구 제8권 제3호(2007), 499면; 김홍균, "지하수의 공유화", 인권과 정의 제361권(2006. 09), 168면.

29) 헌법 제120조 제1항에서 "광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자

자연자원에 관한 강력한 규제권한을 가지는 한편 자연자원에 대한 보호의무를 지게 되므로, 자연자원인 지하수의 이용에 대한 규제수단을 이용하더라도 그 방법이 다른 헌법상의 한계를 일탈하지 아니한다면 헌법상 허용된다고 판시하고 있다. 이러한 판결내용은 지하수의 공공자원성을 강조하는 것이고, 지하수 공유화의 헌법적 근거를 제시해주는 것이라고 하겠다.

지하수의 공공자원성 확보 또는 지하수 공유화는 지하수를 토지의 구성부분으로 보는 기존의 민법적 해석과 상충되는 것처럼 보이지만, 민법의 해석을 통해서도 지하수를 공적자원으로 파악하는 것이 가능하다. 즉, 민법상 토지소유권은 지하에 무한정으로 미치는 것이 아니며 정당한 이익이 있는 범위에만 미치는 것으로 되어 있으므로, 일정한 깊이 이상의 지하수를 토지소유권과 분리되는 자원으로 보는 해석이 가능하고, 따라서 지하수는 토지소유자의 정당한 이익이 있는 범위를 제외하고는 공적 자원으로 보는 것이 타당하다.³⁰⁾ 대법원 2001. 10. 23. 선고 99두7470 판결에서도 소유권이 미치는 지하수와 소유권이 미치지 않는 지하수를 구분하여, 자연히 용출되는 지하수, 동력장치를 사용하지 아니하는 우물, 기타 경미한 개발·이용은 토지소유권에 부수하는 것이고, 그 범위를 초과하는 지하수 개발·이용은 지하수의 공적자원으로서의 성질을 고려하여 공적규제를 받아야 한다고 언급하고 있다. 이는 기존의 민법상 토지소유권에 기초하면서도 지하수가 공공의 자원이라는 인식하에 국가 등 행정주체가 지하수의 이용·개발을 적절히 제한할 수 있다는 것을 말해주고 있다.

이러한 점들을 고려하여 공적관리 대상으로서의 지하수를 구분해 볼 수 있는데, 우선, 토지소유권이 미치지 않는 지하수는 국가의 엄격한 공적관리의 대상이 된다. 이 경우는 민법과의 저촉 문제도 일어나지 않는다. 한편, 토지소유권이 미치는 범위의 지하수, 예컨대, 자연히 용출되는 지하수, 동력장치를 사용하지 아니하는 우물, 기타 경미한 개발·이용 등은 토지소유권의 본질적 부분을 훼손하지 않는 범위에서 일정한 공적 관리의 대상이 된다고 보아야 한다.

이를 토대로 지하수의 공공자원성 확보를 위한 입법론을 검토해보면, 지하수를

연력은 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.

30) 박군성·함태성, 환경법, 박영사, 2008, 501면.

토지의 구성부분으로 보되 지하수의 공적 성격을 인정하여 지하수법을 통한 공법적 관리를 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

지하수법상의 지하수 개발·이용의 “허가”의 법적 성질은, 자연히 용출되는 지하수, 동력장치를 사용하지 아니하는 우물, 기타 경미한 개발·이용 등은 강학상 ‘허가’에 해당하는 것이고, 이를 초과하는 지하수 개발·이용은 이론상 광업허가와 같이 ‘특허’의 성질을 갖는 것이라고 해석해야 하고, 각각에 부합하는 공적 관리 방안을 검토할 필요가 있다.

지하수법상의 선언적인 국가책무규정을 보다 명확하고 구체적으로 명시할 필요가 있다. 예컨대, 국가책무규정과 별도로 “국가는 지하수를 공공의 자원으로서 체계적으로 관리하여야 한다”는 규정을 고려해 볼 수 있다.

그리고 지하수법에 공적자원으로서의 지하수 관리를 위한 기본원칙을 설정할 필요가 있다. 먼저, ‘지하수의 보전·관리 우선의 원칙’이 고려되어야 할 것이다. 오늘날 지하수의 무분별한 개발·이용으로 인하여 지하수 고갈 및 오염의 가능성이 점차 커지고 있으므로, 지하수의 보전·관리가 우선되어야 할 것이다. 다음으로, ‘양질의 지하수 음용위주 개발·이용 원칙’이 고려되어야 한다. 지하수는 오염가능성이 적어 깨끗하고 기쁨 등 기후의 영향도 지표수보다는 덜 받기 때문에 안정적인 수자원이 된다. 따라서 지하수의 개발·이용에 있어서 암반 지하수 등 양질의 지하수는 그 부존량이 한정적이므로 이러한 양질의 지하수는 음용위주로 개발·이용되어야 할 것이다.

한편, 지하수의 공적 관리라는 취지를 실현하기 위한 실질적 규정들을 지하수법에 마련할 필요가 있다. 현재 유명무실하게 시행되고 있는 지하수보전구역제도가 실질적인 역할을 할 수 있도록 오염원 등에 대한 정밀조사의 지원 근거, 구역지정의 요건과 절차 등을 명확하고 구체적으로 규정하여야 할 것이다³¹⁾. 그리고 지하수의 오염 및 고갈문제가 심각한 경우에는 지하수개발·이용시설의 설치자에게 주변 토지 또는 시설물의 이용자와 지하수를 공동이용하도록 하는 조치를 취할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 지하수 오염의 우려가 있는 지역에서는 유해화학물질이나 농약 등의 사용을 제한할 수 있는 근거를 두는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

31) 지하수법 제12조에 시·도지사는 지하수 보전구역을 지정·관리토록 되어 있으나, 현재까지 지정 실적은 무안과 함덕의 2개 지구이다.

3. 토양과 지하수의 통합관리

토양오염이 심각한 지역에서는 대부분 지하수도 오염되어 있는 경우 많아 인간과 생태계에 심각한 영향을 미치게 된다. 토양오염과 지하수 오염의 경로는 동일하므로 토양오염은 곧바로 지하수 오염으로 이어진다는 점에서 서로 불가분의 관계에 있다. 따라서 양자의 연계관리는 필수적이다.

그런데 우리나라의 경우 토양과 지하수를 각각 토양환경보전법과 지하수법으로 구분하여 관리하고 있다. 토양과 지하수는 밀접한 연관성을 가지고 있음에도 토양과 지하수 관련 제도가 각각 독자적으로 수행되고 있고, 지하수의 경우에는 위에서 살펴본 바와 같이 수량관리와 수질관리가 각각 국토해양부와 환경부로 나뉘어져 있다. 상황이 이와 같아보니 토양 및 지하수의 측정망도 각각의 개별법령에 따라 이원화되어 따로 관리되는 관계로 효과적인 오염방지대책을 추진하는데 애로가 있게 된다.

따라서 토양과 지하수 관리에 있어서는 서로 중복되거나 단일화가 필요한 부분은 보다 전문적이고 효율적으로 업무를 수행할 수 있는 부서로 업무를 이관하여 통합관리할 필요가 있다. 토양과 지하수의 통합관리는 행정기관들의 업무관할권의 재조정 및 업무의 일원화 효과를 가져올 것으로 기대된다.³²⁾

여기서 토양과 지하수의 통합관리를 위한 입법은 어떠한 방향으로 가는 것이 바람직한가가 문제된다. 먼저, 토양환경보전법과 지하수법을 하나의 법률로 통합하여 토양과 지하수를 관리하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 토양환경보전법은 전형적인 환경보전을 위한 법률인 반면, 지하수법은 지하수의 보전·관리를 규정하고 있는 하나 주로 지하수의 개발·이용에 초점을 맞추어 제정되고 시행되어왔다. 양 법률의 태생적인 성격상의 차이를 고려한다면, 토양환경보전법과 지하수법을 하나로 통합하여 규율하는 데는 많은 어려움이 있으리라 생각된다.

따라서 보다 현실적인 방안으로, 기존의 토양환경보전법과 지하수법은 그대로 두고, 토양환경보전과 밀접한 관련이 있는 지하수법상의 조항들을 토양환경보전법으로 이관하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예컨대, 지하수법 제6조 제3항에 의하면 지하수 관리 기본계획에 포함되는 '지하수의 수질관리 및 정화계획'은 환경부장관이 수립하

32) 김해룡, "지하수법과 토양환경보전법의 통합에 관한 고찰", 환경법연구 제26권 1호, 2004, 89면.

여 국토해양부장관에게 통보하도록 하고 있는데, 이를 토양환경보전법에 의한 '토양 보전 기본계획'에 포함시켜 수립하도록 하고 이 내용을 국토해양부장관에게 통지하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있다.³³⁾

그리고 지하수법 제16조(지하수오염방지명령 등), 제16조의2(지하수오염유발시설의 오염방지 등), 제16조의3(지하수오염유발시설관리자에 대한 조치), 제16조의4(오염지하수 정화계획의 승인 등)의 규정은 토양환경보전과 밀접한 관련이 있으므로, 토양환경보전법의 규정통합하여 규율하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 지하수법 제18조의 지하수 수질오염의 측정에 관한 규정과 제20조 지하수 수질검사 등에 관한 규정도 토양환경보법상의 토양오염의 측정과 토양검사 규정과 함께 규율될 수 있도록 할 필요가 있다.

4. 지하수이용부담금의 부과

지하수이용부담금은 무분별한 지하수이용 및 개발을 방지하고 공공자원인 지하수를 체계적으로 보전하고 관리하기 위해 일정규모 이상의 지하수를 개발·이용하는 자에게 일정액수의 금전지급의무를 부과하는 제도이다.³⁴⁾

지하수법 제30조의3에서는 지하수이용부담금의 부과·징수에 관한 규정을 두고 있다. 시장·군수는 지하수의 적정한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성하기 위하여 제7조의 규정에 의하여 허가를 받거나 제8조의 규정에 의하여 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자에게 지하수이용부담금을 부과·징수할 수 있다(제1항 본문). 지하수이용부담금은 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한

33) '지하수관리 기본계획(2002~2011)'과 '토양보전 기본계획(2010~2019)'은 양자 모두 10년 단위의 해당 분야 최상위 법정계획으로, 지하수와 토양의 통합관리를 위해서는 양자가 서로 정합성을 갖추어야 할 것이다. 현재는 서로 시작하는 시기와 끝나는 시기가 각각 다르고 서로 개별적으로 수립되고 시행되고 있어 내용상으로도 서로 연계되어 있지 못하다.

34) 동제도가 도입되기 전에는 먹는물 관리법에 의하여 먹는샘물 제조업자나 수입판매업자 등에게 수질개선부담금을 부과하고 있었으나, 수질개선부담금은 물 사용에 따른 부담금이 아니라 판매량기준의 부과방식으로 되어 있었다. 지하수의 사용에 따른 부담금이 배제되어 있는 상황에서는 공적자원인 지하수에 대한 효율적인 보전·관리가 이루어질 수 없다는 판단에 따라 2005. 5. 31 개정 지하수법은 지하수이용부담금제도를 도입하였다.

법률 제19조의 규정에 의한 물이용부담금 상당액의 100분의 50의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 시·군 또는 자치구의 조례로 정한다(제2항).

지하수이용부담금은 무분별한 지하수이용 및 개발을 방지하고 공공자원인 지하수를 체계적으로 보전·관리를 위하여 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 그동안 한강수계법상의 물이용부담금의 부과와 그 재원의 활용 사례를 보건대, 지하수이용부담금의 부과·징수는 지하수의 보전·관리에 이바지하는 바가 클 것이라고 생각한다.

지하수이용부담금은 부담금관리기본법의 적용을 받는다.³⁵⁾ 지하수이용부담금은 부담금관리기본법상의 별표에 규정되어 있고, 부과시 동법상의 부과요건³⁶⁾과 부과원칙³⁷⁾에 따라야 한다. 부담금관리기본법 제5조 제2항에서는 부과권자가 부담금을 부과하는 경우에는 부담금의 납부의무자에게 미리 알려할 사항에 대하여 규정하고 있다.³⁸⁾ 여기에는 부담금의 용도에 관하여도 분명히 하여야 하는바, 부담금의 용도는 지하수 이용실태조사, 지하수 방치공 관리, 지역지하수관리계획의 수립, 지하수보전 구역의 운영, 오염지하수 정화 등 지하수의 보전·관리에 관한 사항이 중심이 되어야 할 것이다.

따라서 지하수이용부담금을 지하수의 보전·관리가 아닌 지하수의 개발·이용과 관련된 부분에 사용하는 것은 지하수이용부담금의 부과 목적 및 취지에 벗어나는 것

35) 부담금관리기본법 제2조에서는 “부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 “부과권자”라 한다)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계 없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정항의 의무행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다고 규정하고 있다.

36) 제4조(부담금의 부과요건등) 부담금 부과에 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등(이하 “부과요건등”이라 한다)이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. 다만, 부과요건등의 세부적인 내용은 해당 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다.

37) 제5조(부담금 부과 원칙) ① 부담금은 설치목적에 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없으면 하나의 부과대상에 이중으로 부과되어서는 아니 된다.

38) 부담금 납부의무자, 부담금 부과에 법적 근거, 납부금액, 산출근거 및 미납 시의 조치사항, 부담금의 감면 요건 및 방법, 부담금의 용도 등에 대하여 규정하고 있다.

이라고 본다. 이러한 시각에서 본다면, 지하수법 제30조의3 제1항에서 “시장·군수는 지하수의 적절한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성하기 위하여...”라고 규정하고 있는데, 여기서 ‘지하수의 개발·이용’은 삭제하는 것이 타당하다고 본다.

5. 방치공의 관리

방치공은 현재 사용하지 않고 방치되어 있는 지하 굴착공을 말한다. 지하수개발에 실패하여 방치되어 있는 ‘개발실패공’도 이에 포함된다. 지하수 개발시 실패공에 대한 원상복구가 제대로 이루어지지 않고 있고, 이에 대한 관리도 제대로 이루어지지 않고 있다.

방치공은 지표 오염원의 지하 대수층 유입 및 유동 통로를 제공하여 지하수 수질 오염을 일으키는 주요인의 하나로 작용하게 된다. 그러나 현재 이에 대한 정확한 실태조사가 이루어지지 못하고 있어 방치공의 실태는 파악이 어려운 상황이다.

인허가 및 신고대상에서 제외되는 경미한 개발·이용시설과 지하수개발·이용시설에 해당하지 않는 지반조사용 지하굴착공은 제도적 장치 미비로 방치공에 대한 실태 파악 및 관리가 곤란하다. 또한 지하수법 제정 이전에 개발되어 폐기되었거나 방치된 굴착공은 파악이 어려운 상태이다.

지하수법 시행 이후 허가를 받거나 신고를 한 지하수 개발·이용시설은 원상복구 이행보증금 예치, 원상복구명령 등 폐공 방치를 제도적으로 규제하고 있으나, 보다 실질적인 관리 내용이 필요하다. 그리고 지자체 차원에서의 방치공 관리 정책이 지속적으로 활성화되어야 한다. 또한, 방치공의 관리는 자연환경의 복원이라는 문제와 연계하여 검토할 필요가 있다.

6. 온천법의 지속가능성 확보

온천법은 온천의 개발·이용을 주된 내용으로 하고 있다. 행정안전부장관으로 하여금 온천발전 및 온천산업의 발전 등을 위하여 중앙행정기관의 장과 시·도지사와의 협의하여 온천발전종합계획을 수립·시행하도록 하고, 행정안전부장관이 온천관광

등 온천산업육성을 통해 지역발전 및 지역경제 활성화에 기여할 것으로 예상되는 온천지역을 온천도시로 지정할 수 있도록 하고 있다. 또한, 온천개발절차를 간소화하여 신속한 온천개발 및 온천개발자의 부담을 완화함으로써 온천개발 및 투자의 활성화를 꾀하고 있다. 현행 온천법이 온천의 개발·이용을 주된 내용으로 하고 있는 관계로 공적자원으로서의 지하수 보전·관리라는 측면에서는 보다 지속가능성이 반영되어야 할 필요성이 크다고 하겠다.

(1) 온천개발절차에 있어서의 인·허가 의제처리

오늘날 개발사업과 관련된 법령에는 대부분 인·허가의제 규정을 두고 있다.³⁹⁾ 개발사업을 시행하기 위하여 토지형질변경허가, 산지전용허가, 농지전용허가, 도로점용허가 등 여러 법률에 규정된 인·허가를 받아야 하는 경우에 이들 인·허가를 모두 받도록 하는 것은 많은 시간과 비용이 소요되므로 이러한 불편을 줄이기 위해 도입된 것이다.

개정 온천법에서는 다른 법령에 따른 인허가 의제를 대폭 확대하고 있다. 온천개발절차를 간소화하여 신속한 온천개발을 가능하게 하고 온천개발자의 부담을 완화함으로써 온천개발 및 투자를 활성화하기 위한 것이다. 30개 법률에서 70개의 인허가를 의제하고 있는 바, 이는 다른 대규모 개발사업 법령에서 이루어지는 인허가의제 수준이다.

온천개발사업을 수행함에 있어 이러한 인허가 의제는 간편한 행정절차를 통하여 개발사업을 신속하게 진행할 수 있다는 장점도 있다. 그러나 광범위한 인허가의제는 실제 운영상의 현실을 보면, 개발행위에 면죄부를 주는 역할을 하는 경우가 많다. 그 결과 인허가 의제를 매개로 하여 무분별한 개발행위가 이루어지는 것을 막기 위한 제도적 방안이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

온천법상의 광범위한 인허가의제는 한편으로는 무분별한 온천개발을 부추기고 이로 인한 지하수 오염 및 고갈 문제를 야기할 수 있다. 한번 오염되면 그 복구가 아예

39) 인·허가의제제도는 하나의 사업을 시행하기 위하여 여러 법률에서 정하고 있는 인·허가를 받아야 하는 경우, 주된 인·허가를 받으면 다른 법률에서 정하고 있는 관련 인·허가 등을 받은 것으로 보는 제도를 말한다.

불가능하거나 가능하더라도 매우 어렵다는 지하수의 특성상 온천개발사업을 시행하는데 있어서 다른 대규모 개발사업과 같은 광범위한 인허가의제 규정을 두는 것은 문제라고 할 것이다.

온천법상 인·허가의제 규정을 두는 경우, 어떠한 인·허가를 대상으로 할 것이며, 어느 범위까지 의제할 수 있는가, 주된 인·허가와 의제되는 인·허가가 어떠한 관계에 있을 때 의제되는가 등의 문제에 대해서 면밀하고 신중한 검토를 하여야 할 것이다.

(2) 지하수보전구역과 온천공보호구역·온천원보호지구

온천법 제5조에 의하면, 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수”라 한다)은 온천이 발견된 지역 중 대통령령으로 정하는 규모 미만의 온천개발이 필요하다고 인정하는 지역에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 승인(특별자치도지사는 승인을 요하지 아니한다)을 받아 그 지역을 온천공보호구역으로 지정하거나 지정된 온천공보호구역의 범위를 변경할 수 있다. 이 경우 해당 지역이 「지하수법」 제12조에 따라 지하수보전구역으로 지정된 지역인 경우에는 지하수보전구역의 지정이 해제된 것으로 본다(제1항).

또한, 온천법 제10조의2에 의하면, 시·도지사는 개발계획을 승인 또는 변경승인할 때에는 지체 없이 관계 행정기관의 장에게 그 내용을 통보하고 개발계획 예정지역의 경계로부터 1킬로미터 이내의 지역을 온천원보호지구로 지정하거나 변경지정하여야 한다. 다만, 제10조제5항에 따라 개발계획을 취소할 때에는 온천원보호지구 지정을 해제하여야 한다(제4항). 온천원보호지구가 지정되거나 변경된 경우에 그 지역이 「지하수법」 제12조에 따라 지하수보전구역으로 지정된 지역이면 지하수보전구역의 지정이 해제된 것으로 본다(제6항).

한편, 온천법 제8조는 온천원보호지구 및 온천공보호구역에 대하여는 「지하수법」 제7조 내지 제10조·제17조·제20조 및 제21조의 규정을 적용하지 아니한다고 규정하고 있다. 그 결과 지하수법상의 많은 조항이 온천원보호지구 및 온천공보호구역에 대하여는 적용이 배제된다.⁴⁰⁾

이러한 규정들의 내용으로 볼 때, 온천법상의 '온천원보호지구 및 온천공보호구역의 지정'은 지하수법상의 '지하수보전구역 지정'의 입법목적 및 취지를 상실시키고 있고, 지하수법의 개별조항들을 무력화시키고 있다. 지하수법상의 '지하수보전구역 지정'과 온천법상의 '온천원보호지구 및 온천공보호구역의 지정'은 관련 규정들을 살펴 건대, 그 입법목적이나 취지가 다른 제도로 파악된다. 즉, 지하수법상의 '지하수보전구역 지정'은 지하수의 보전제도인 반면, 온천법상의 '온천원보호지구 및 온천공보호구역의 지정'은 지하수의 이용·개발제도이다.⁴¹⁾ 온천법 규정을 살펴보면 온천원보호지구 및 온천공보호구역으로 지정이 되면 온천개발이 뒤따르도록 되어 있다.

공적자원으로서의 지하수의 보전·관리를 위해서는 온천원보호지구 및 온천공보호구역의 지정이 있게 되면 당해 지역이 지하수법상의 지하수보전구역으로 지정되어 있는 경우에는 지하수보전구역의 지정이 해제된 것으로 보는 것은 재검토할 필요가 있다.

(3) 온천개발을 위한 토지굴착의 적정관리

지하수 이용·개발허가와 온천개발을 위한 토지굴착허가는 개별법에 근거를 두고 시행되고 있는데, 온천법상의 토지굴착허가는 사전에 온천이 있다는 것을 제시하는 자료를 제출하여야 하고 굴착후 온천이 발견되지 아니하면 원상복구하도록 되어 있다. 그런데 관행상 온천개발업자가 온천개발의 하고자 할 경우 시행초기 까다로운 온천법 적용을 피하기 위해 지하수법상 지하수개발을 위한 토지굴착신고를 하고 500m-1000m정도를 굴착하고 있다. 굴착후 일정온도 이상이 나오면 이후에는 온천법

40) 제7조 (지하수개발·이용의 허가), 제7조의2 (하천인근에서의 지하수개발·이용허가), 제7조의3 (지하수개발·이용허가의 유효기간), 제8조 (지하수개발·이용의 신고), 제8조의2 (신고의 효력 상실), 제9조 (준공신고), 제9조의2 (유출지하수의 이용 등), 제9조의3 (지하수개발·이용의 종료신고), 제9조의4 (지하수에 영향을 미치는 굴착행위의 신고 등), 제9조의5 (지하수개발·이용시설의 사후관리 등), 제10조 (허가의 취소 등), 제17조 (지하수의 관측 및 조사 등), 제20조 (수질검사 등), 제21조 (출입조사 등)

41) 지정절차와 관련하여서도 지하수법에 의한 지하수보전구역 지정은 보다 엄격한 형식과 절차를 거쳐 이루어지는 반면, 온천법에 의한 온천원보호지구 및 온천공보호구역의 지정은 간편하고 쉽게 이루어지고 있다. 온천원보호지구 및 온천공보호구역의 지정은 전적으로 시·도지사의 판단에 맡겨져 있다

에 의거 온천발견신고 등을 하여 온천개발을 하고 있는 실정이다.

온천개발업자가 지하수개발을 한다고 속여 토지굴착신고를 할 경우에도 지하수법에서는 토지굴착심도 제한 규정이 없어 제재할 마땅한 규정이 없는 바, 이는 온천법에서 별도의 규정을 두어 제재하여야 할 것이다.

(4) 온천우선이용권자의 온천개발계획 수립권 문제

온천법은 예외적으로 온천우선이용권자에게 온천개발계획 수립권을 부여하고 있는바, 이는 무분별한 온천의 난립을 야기할 수 있는 조항으로 재검토가 필요하다.

동법 제10조 제1항은 시장·군수로 하여금 온천이 발견된 지역 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 온천개발이 필요하다고 인정하는 지역에 대하여는 제21조제2항에 따라 온천발견신고를 수리한 날부터 6개월 이내에 온천개발계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하여 시·도지사의 승인(특별자치도지사의 경우는 제외한다)을 받아야 한다고 규정하면서, 다만, 시장·군수가 그 기간에 개발계획을 수립하지 아니하거나 그 승인을 신청하지 아니하였을 때에는 온천우선이용권자가 개발계획을 수립하여 시·도지사에게 승인(특별자치도지사의 경우에는 수립을 말한다)을 신청할 수 있다고 규정하고 있다.

이 규정에 의하면, 시장·군수가 해당 지자체 구역에서의 온천개발이 적절하지 않다고 판단하여 반대하더라도 개발사업자가 온천을 개발할 수 있는 통로가 열려 있다. 즉, 시장·군수가 온천개발을 허용하지 않더라도 온천개발사업자는 스스로 온천개발계획을 수립하여 승인권자에게 신청하여 온천개발을 할 수 있다. 이는 지하수의 지속가능한 보전·관리라는 측면에서 문제가 있는 조항으로 입법적 재검토가 필요하다고 본다.

IV. 맺음말

오늘날 지표수를 대체·보완할 자원으로 지하수가 주목을 받고 있다. 그리고 지하수에 대한 이용·개발의 요구도 지속적으로 증대되고 있다. 지하수의 무분별한 이용

· 개발은 지반침하, 염수의 유입, 지하수 오염 등의 문제를 유발하게 된다. 그러나 지금까지 이러한 문제들에 대하여 임시방편적으로 대응하여 온 결과 지하수 관리행정은 매우 비효율적인 모습을 갖게 되었다. 이러한 현실은 무분별한 지하수 개발·이용을 가능하게 하고, 지하수 자원의 고갈 및 오염 문제를 심화시키게 된다.

지하수는 헌법재판소의 결정에서 보듯 최후의 수자원이고 공공의 자원이며 적절한 관리·보전이 없이는 고갈되고 마는 유일한 자원이다. 그러므로 지하수 문제를 해결하기 위한 전략수립시 반드시 염두해야 하는 것은 지하수의 공공자원성이다. 공공자원성의 확보는 현재의 지하수 문제를 해결하는 단초를 제공하게 될 것이다.

지하수가 무분별한 개발로 고갈되고 오염되는 것을 방지하기 위하여 지하수 관련 법제를 체계적으로 정비하는 것은 국가의 책무이다. 또한 지하수는 현대뿐만 아니라 미래세대도 향유하여야 할 공동의 자원이라는 점에서 지하수의 보전·관리는 현 세대의 책무이기도 하다. 지하수 이용 환경이 빠르게 변화하고 있다. 보다 전향적이면서 체계적으로 지하수 문제에 접근하는 자세가 필요할 것이다.

논문투고일 : 2010. 4. 9	심사일 : 2010. 4. 16	게재확정일 : 2010. 4. 23
--------------------	-------------------	---------------------

참고문헌

1. 논문

- 구연창 외, “지하수오염의 방지대책”, 환경법연구 제7권, 1985
김세규, “지하수이용권에 관한 소고”, 공법학연구 제8권 3호, 2008
김재형, “토지와 물: 지하수 이용권에 대한 방해배제청구권”, 법학 46권2호(135호), 서울대학교 법학연구소, 2005
김해룡, “지하수법과 토양환경보전법의 통합에 관한 고찰”, 환경법연구 제26권1호, 2004
김홍균, “지하수의 공유화”, 인권과 정의 361호(2006. 09), 2006
박균성, “현행 지하수법의 몇 가지 법적 문제”, 환경법연구 19호, 1997
윤양수, “제주지역 지하수관리 법제에 관한 고찰”, 법과정책 제11호, 2005
윤양수, “지하수의 공수성”, 공법연구 제33집 제2호, 2005
윤철홍, “지하수법의 문제점과 개선방향”, 비교사법 14 상, 2001
이병호, “선진외국의 지하수 보호·관리 전략”, 농어촌과 환경 제68호, 2000
장복심, “현행 온천법 꼭 개정되어야 한다”, 국회보 통권 467호, 2005

2. 단행본

- 건설교통부, 지하수관리 기본계획, 2007
김윤중·이석민, 지하수 보전구역 선정 및 관리:서울시 지하수관리 방안, 서울시정개발연구원, 2001
류창호, 토지소유권의 상하효력범위에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2005
문유리 외, 주요 지질별 지하수 개발·이용 특성 및 수질 관리실태 비교연구, 한국환경정책평가연구원, 2006
박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008
이기영·배상근·김일섭, 경기도내 지하수관리 및 이용방안에 관한 연구, 경기개발연

구원, 2001

한국수자원공사, 지하수정책 워크 자료, 2007

한국지하수도양환경학회·한국수자원공사, 세계 물의 해 기념 지하수 심포지엄 자료,
2003

환경관리공단·한국수자원공사, 물 관리 체제 개선방안 연구, 2003

환경부, 국가 물 수요관리 종합대책, 2007

환경부, 먹는물 다원화에 대한 정책방안 수립, 2005

[Abstract]

A Legal Study on Systematic Conservation · Management of
Ground Water

Hahn, Tae-Seong

The Groundwater means the water filling in the crevices of geological strata or rocks underground or the water flowing through the said crevices. In Korea, the usage of groundwater has been growing continually in recent year, has taken a considerable portion of whole water resource.

In order to have high-quality groundwater available to all the people of the nation, the State and local government have the responsibility of devising a comprehensive plan for groundwater which is a public resource and contriving the reasonable policies.

But excessive development and utilization of groundwater lead to groundwater contamination, ground subsidence, etc. And our groundwater management system has been several problems which include a planless development, affairs confusion, loss of administrative efficiency.

To solve this problem, this paper presents improvement of groundwater legislation and groundwater management system.

주 제 어 지하수, 지하수 관리, 지하수법, 온천법, 물의 통합관리

Key Words Groundwater, Groundwater management, Groundwater Act, Hot Spring Act,
Integrated Management of Water