

물紛爭 解消方案에 관한 小考

전 재 경 (法博·한국법제연구원
수석연구원)

I. 現行 法制

1. 물管理體系
2. 法制變遷
3. 一元化 摸索

II. 各國 法制

1. 英美法系
 - (1) 英 國
 - (2) 美 國
2. 大陸法系
 - (1) 日 本
 - (2) 獨 逸
 - (3) 프링스

III. 물紛爭豫防對策

1. 水量의 保全
2. 물市場機構의 活用
3. 댐 및 독에 관한 對策
4. 農業用水와 灌溉方法의 再考
5. 法制改善案

물紛爭 解消方案에 관한 小考

생산과 소비에는 적정한 양의 물이 확보되어야 할 뿐만 아니라 물 자체가 깨끗하여야 한다.¹⁾ 물의 소비는 전세계적으로 점차 증대되고 있는 추세를 보이고 있다.²⁾ 水量과 水質이 동시에 충족되지 못할 경우 이웃하는 단체나 개인들 사이에 물을 둘러싼 분쟁이 빚어진다.³⁾ 물은 이미 自由財가 아니다. 물 분쟁을 예방·해소하기 위하여서는 물을 자원(水資源)이라는 측면에서 관리하여야 한다.⁴⁾ 전통적으로 水資源은 수량과 수질의 두 분야로 나누어 관리하였다. 종래 환경 측면에서는 수량관리보다 수질관리에 치중하였다. 그러나 이원적 접근은 여러가지 非效率을 노정시킨다. 각국은 최근 법 제정비를 통하여 「물의 관리」라는 관점에서 수량과 수질의 관리를 통합하는 노력을 기울이고 있다. 환경부는 1996년중에 물管理基本法과 廣域상수원保護地域 수질개선 促進 및 支援 등에 관한 法律을 제정한다는 입법계획을 추진중이다. 그러나 이 법률들이 제정된다고 할지라도 여전히 물관리 체계가 분산되어 있고 물관리 당국의 권한이 미약하다. 물 분쟁을 예방·해소하기 위하여서는 水質保套에 치중되어 있는 기존의 법제에 水量保套이라는 관점을 접목시키고 물관리 기구들의 기능과 권한을 적절히 재배치시켜야 한다. 이

-
- 1) 물의 源泉과 循環에 관하여서는 전재경, 「물汚染의 統制」(한국법제연구원: 1994), 6쪽 참조.
 - 2) 우리나라의 연평균 水資源 총량에 관한 데이터는, 「1993년판 環境白書」(환경부), 118쪽; 최근의 用水 需給현황에 관한 데이터는, 「1996년 環境백서」(환경부), 13~15쪽 참조.
 - 3) 환경분쟁 일반에 관한 개요는, 전재경 외, 환경부 연구용역보고서 「환경문제와 관련된 갈등해소방안에 관한 연구」(한국법제연구원:1996.8), 5~16쪽 참조.
 - 4) 물의 引出과 消費에 관하여서는, 「물汚染의 統制」, 7~8쪽 참조.

하에서는 물관리에 관한 현행 법제와 외국의 관련 법제를 고찰한 후에 물관리 법제의 정비방향을 제시함으로써 물분쟁의 예방·해소에 기여하는 방안을 모색한다.

I. 現行法制

1. 물管理體系

물은 「관리가 가능한 자원」이라는 측면에서 「물의 관리」는 넓은 의미에서 「물의 보전과 이용」을 포함한다. 물은 환경의 주요인자이기 때문에 「물의 관리」는 물環境政策의 근간을 이룬다. 환경부가 수립한 물環境政策은 기본정책·산업폐수정책·생활하수 및 축산폐수정책·하천관리정책·용수정책·정책조정을 주요내용으로 한다.⁵⁾ 「물環境保全政策 構造圖」⁶⁾는 물환경보전계획을 정점으로 하고 물환경관리시책과 하천환경관리시책⁷⁾을 하부계획으로 설정한다. 환경부·건설교통부·내무부 등 8개 부처가 합동으로 추진하고 1994년 초 낙동강수질오염사고를 계기로 강화된 「맑은 물 공급종합대책」(1993~1997)은 최근의 물관리 정책의 경향을 대표하고 있다. 물管理法制 내지 물環境法制는 물環境정책의 각 분야를 구체화한다. 현행 물환경 법제는 환경정책기본법의 지도를 받는 水質環境保全法과 汚水·糞尿 및 畜産廢水의 處理에 관한 法律을 근간으로 하고, 하수도법·하천법·수도법·국토이용관리법·산업입지 및 개발

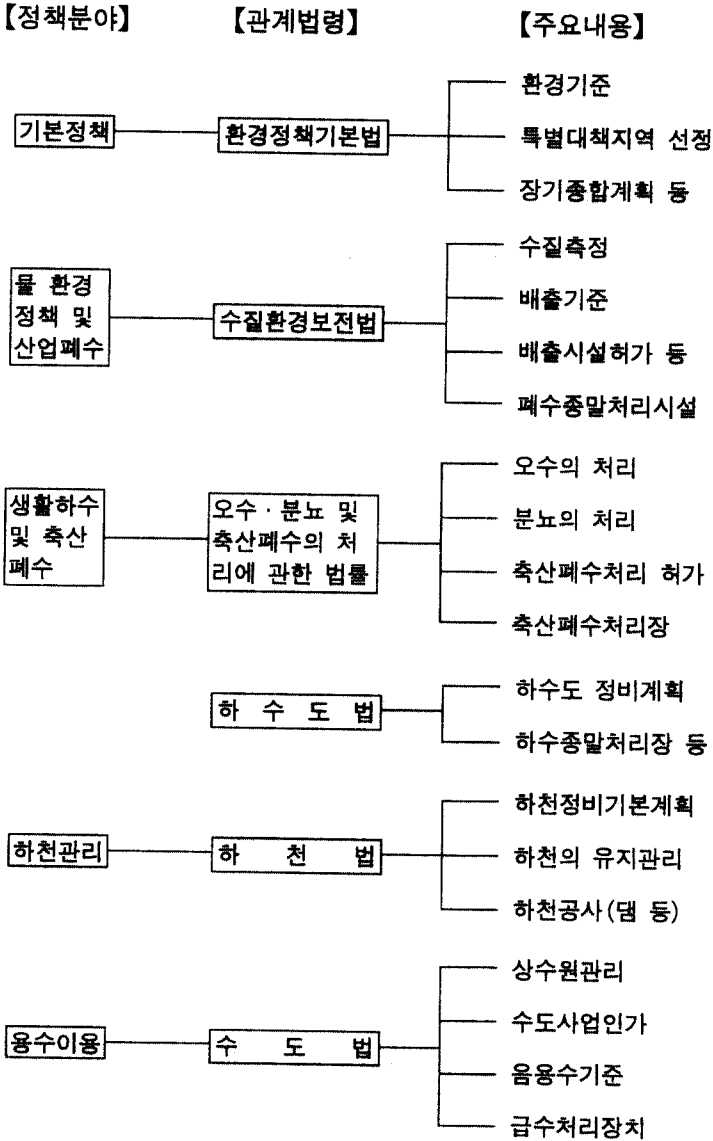
5) 水環境政策資料集(환경부: 1993), 19쪽 참조.

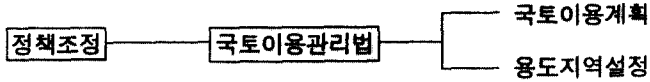
6) 같은 책, 18쪽 참조.

7) 河川環境管理의 필요성 및 배경과 관련법제에 대한 개요는, 日本國際協力事業團 河川環境管理長期專門家, 「韓國의 河川環境管理技法開發에 대해서: JICA 河川環境管理長期專門家報告書」(1993.2), 19~21쪽 및 69~75쪽 참조.

8) 水環境政策資料集(환경부: 1993), 19쪽 참조.

에 관한 법률·내수면어업개발촉진법 등을 관련법률로 한다. 현행 물환경 정책과 법제의 상호관계 및 주요내용은 다음과 같다.⁸⁾ :





2. 法制變遷

(1) 包括的 規制

제3공화국 초기에 제정된 公害防止法(1963. 11. 5. 법률 제1436호)은 환경오염에 관한 한국 최초의 법으로서 하천오염을 수질오염의 핵심으로 파악하였다. 즉 이 법은 “공장이나 사업장 또는 기계·기구의 조업으로 인하여 야기되는 대기오염·하천오염·소음·진동으로 인한 보건위생상의 피해를 방지하여 국민보건의 향상을 기함”을 입법목적으로 규정함으로써(제1조), 單一法主義에 입각하여, 환경오염 전반을 ‘公害’라는 관점(제2조 제1항)에서 규율하는 한편 보건사회부 장관에게 법집행 책임을 부여하였다(제7조 등). 수질오염 부분에 있어서는 공장폐수(제2조 제6항)·사업장폐수(동항)·일반하수(제2조 제7항)·하수처리장(제2조 제8항) 등의 개념 정의를 규정하였으나, 特別有害物質(제2조 제11항)을, 이것이 대기·물 또는 토양 중 어느 곳에 배출되는지에 관한 구분없이, 포괄적으로 규제하였다(제5조·제6조·제10조). 그러나 공해방지법은 1960년대의 경제개발정책에 가려져서 그 實效性이 미약하였다.

1970년대에는 1960년대의 산업화로 인한 공해에 대한 국민들의 관심을 반영하여 공해방지법을 전문개정하였다(1971. 1. 22. 법률 제2305호). 개정법은 종전의 특별유해물질 대신에 「汚染物質」(제2조 제10호) 개념을 채택하였고, 대거나 물을 오염시키는 시설물·기계·기구 기타 물체를 「排出施設」(제2조 제11호)로 규정하였다. 또한 종전 법(제4조)의 공해안전기준 대신에 「排出許容基準」을 보

건사회부장관이 정하도록 하였고(제3조), 배출시설의 설치허가(제4조)와 허가취소(제9조) 및 이전명령(제7조) 제도를 신설하였다.

(2) 水質汚染源의 規制·總量規制

1977년 12월 31일 종래의 공해방지법을 폐지하면서 제정된 環境保全法(법률 제3078호)은 環境基準(제4조) 개념을 설정하고, 각종 배출시설에서 배출되는 오염물질의 절대량을 감소시키며 환경을 사전에 적정히 보전·이용·관리하는 데 주력하였다. 이 법은 특히 제5장을 水質 및 토양의 보전에 할애함으로써 水質 汚染源은 비로서 다른 오염원과 구별되어 규제되기 시작하였다. 水質 汚染의 규제와 관련하여, 환경보전법은 ① 總量規制(제36조) 개념을 도입하고 ② 공공수역에 대한 投棄行爲를 금지하고(제37조) ③ 공공수역의 점용 및 매립 등에 의한 오염을 방지하는 데 필요한 조건을 붙이도록 하고(제38조) ④ 下水 또는 糞尿 종말처리장을 설치·운영하는 시·도지사에게 보건사회부장관이 정하는 放流水水質基準을 강제하며(제39조) ⑤ 특별대책지역(제7조) 내의 水域이 특정유해물질(제2조 제11호)에 의하여 오염되지 아니하도록 농수산물 등의 재배를 제한할 수 있도록 규정하였다(제42조).

水質環境法制가 독자적인 체계와 효력을 갖춘 시기는 1990년대이다. 정부는 1989년 12월, 複數法主義에 입각하여, 종래의 환경보전법을 대체하는 환경정책기본법안, 환경오염피해분쟁조정법안, 대기환경보전법안, 소음·진동규제법안과 더불어 水質環境保全法案을 국회에 제출하였고, 1990년 7월 제150회 임시국회를 통과한 이 법률들은 같은 해 8월 1일 공포되어 1991년 2월 2일부터 시행되었다.

(3) 履行命令·湖沼水質保全

1990년의 수질환경보전법은 폐수배출허용기준을 정함에 있어 특

별대책지역에 대하여서는 보다 엄격한 배출기준을 적용할 수 있도록 규정하였다(제8조 제2항). 한편 배출허용기준에 의한 농도규제 방식으로 적절히 대처할 수 없는 경우 오염물질을 總量으로 규제할 수 있다(제9조). 방지시설의 설치가 현실적으로 곤란한 영세 소규모업소들은 폐수를 위탁처리할 수 있다(제11조). 환경부 장관은 폐쇄명령을 받고도 이를 이행하지 아니하는 사업장에 대한 단전·단수조치를 관계기관의 장에게 요청할 수 있다(제21조). 수질오염이 심화된 湖沼의 수질보전을 위하여 환경부 장관은 당해 호소 및 그 영향권을 특정호소 및 특정호소수질관리구역으로 지정하여 특정호소수질보전종합계획을 수립·시행하고(제34조), 시·도지사는 特定湖沼水質管理區域 안에서 호소수질에 특히 영향을 미치는 시설을 설치한 자로 하여금 수질오염방지를 위한 시설의 개선 및 오염물질의 처리방법을 개선하도록 명령할 수 있다(제37조).

수질환경보전법은 1992년의 개정을 통하여 배출시설 및 방지시설이 양도·양수되거나 임대차된 경우 등에 있어서 시설의 운영책임을 명확하게 설정하였다(제11조의2). 1993년에는 배출시설의 설치완료신고제도를 가동개시의 신고제도로 전환하고(제14조) 방지시설설치면제 승인시 환경기술감리단의 기술검토를 받도록 하던 제도를 폐지하는 한편 측정대행자의 지정제를 登錄制로 전환함과 아울러(제44조) 벌칙 중 경미한 위반사항에 대하여는 과태료로 완화시켰다.

(4) 事前豫防·自律化

1995년의 개정법은 排出附課金制度를 개선하고 事前豫防措置를 강화하는 등의 조치를 취하였다 : 시·도지사는 지역환경기준의 유지가 곤란할 때에 조례로 별도의 배출허용기준을 설정할 수 있다(제8조 제3항). 배출시설을 설치하고자 하는 경우 종전에는 허가를 받도록 하던 것을 일정규모 이하의 시설에 대하여는 신고로 가

능하다(제10조). 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에 대하여 부과하던 배출부과금은 수질오염물질을 배출하는 사업자가 스스로 청정기술을 도입하여 오염물질 배출량을 줄이도록 汚染物質排出量에 比例하여 부과한다(제19조 제2항). 폐수종말처리시설의 설치·운영은 국가 및 지방자치단체만 할 수 있었으나 민간도 할 수 있다(제25조). 그 밖에 유류유출 등에 의하여 공공수역을 오염시키는 행위에 대한 금지 및 처리 규정을 두었다(제29조 제1항). 방제조치를 하여야 할 자가 조치를 하지 아니할 경우 시·도지사는 수질오염확산방지를 위하여 방제조치를 취하고 그 비용을 징수할 수 있다(제29조 제4항). 수질오염사고를 야기시킨 자는 관계 행정기관에 의무적으로 신고하여야 한다(제29조의2). 기업의 자율적인 환경경영체제를 유도하기 위하여 체계적인 환경관리를 도모하는 기업에 대하여 環境親和企業으로 지정할 수 있는 근거를 마련하였다(제10조의2).

3. 一元化 摸索

환경정책기본법은 전국을 각 수계별로 나누고 수질오염 등에 대처하기 위하여 영향권별로 물환경을 관리하도록 규정하였다(제23조). 이에 따라 물관리업무는 관계 중앙기관과 지방기관들에 의하여 분산 수행된다. 즉 환경부는 지방환경청을, 건설교통부는 수자원공사를, 그리고 내무부는 시·도를 통하여 각각의 물관계정책을 집행한다. 이들 일선 기관들은 (한강 본류 중권역환경관리위원회 등 1996년 현재 11개의) 中圈域環境管理委員會를 통하여 각 기관의 이해관계를 조정한다. 그러나 이러한 분산체계는 자칫 물관리상의 비효율을 낳을 수 있다.⁹⁾ 모두가 관여하지만 아무도 책임지지 않는 물관리의 공백사태가 초래될 수도 있다. 이에 정부는 최근 水

9) 물관리 행정기관의 다원화로 인한 부작용에 관하여서는, 「1996년 환경백서」, 188쪽 참조.

質을 중심으로 물관리의 일원화를 위한 노력을 기울이고 있다.

(1) 水道法の改正

1994년 1월 발생한 낙동강 수질오염사고는 그간 여러 부처에 흩어져 있던 수질관리업무를 환경부로 일원화시키는 계기가 되었다. 1994년 8월 3일에는 수도법을 개정하고, 1995년 7월 1일 같은법 시행령과 시행규칙을 개정하여 수질관리 일원화를 도모하였다. 개정된 수도법은 공업용수도사업 등 일부를 제외한 상수도 업무를 건설교통부에서 환경부로 이관하는 한편 몇 가지 분야에서 보완조치를 취하였다 : 시장·군수가 수도정비기본계획을 수립할 때에는 미리 환경부 장관과 건설교통부 장관의 의견을 들어야 한다. 상수원 보호구역 지정에 따른 주민의 불이익을 보상하기 위하여 도시사 또는 시장·군수는 주민지원사업을 시행할 수 있다. 일반수도사업 중 지방자치단체가 설치하는 광역상수도를 제외한 광역상수도(정수시설은 제외)는 건설교통부 장관이 인가하고, 지방자치단체가 설치하는 광역상수도 및 지방상수도의 경우에는 환경부장관이 인가하며, 간이상수도는 시·도시사가 인가한다. 수도물의 안전성 진단을 위하여 시·도에 수도물의 안정성진단위원회를 설치한다. 상수원보호구역안의 주민불편을 덜어주기 위해 상수원보호구역 지정목적에 지장이 없는 범위 내에서 주거환경이 불량한 주택의 이전 등 일부행위를 허용하고 그 절차를 간소화시켰다. 깨끗한 수도물을 공급하기 위하여 정수장 등 상수도시설에 대하여 정밀기술진단을 5년마다 정기적으로 실시한다.

(2) 먹는물 管理法의 制定

1994년 5월 4일에는 보건복지부 소관 먹는물 관리업무가 환경부로 이관되었으며, 보다 효율적인 먹는물의 수질관리를 도모하기 위하여 공중위생법과 식품위생법에 분산되어 있던 먹는물에 관한 사

항을 통합하여 1995년 1월 5일 먹는물 管理法이 제정되었다. “먹는 샘물의 국내시판을 금지하는 것은 국민의 행복추구권과 직업선택의 자유를 침해한다”는 대법원 판결(1994. 3. 8.)을 계기로 제정된 이 법은 「먹는샘물」의 정의 및 수질기준을 규정하고 먹는샘물 제조업의 허가를 규율하는 한편 먹는샘물 제조업자 등으로부터 징수하는 수질개선부담금, 먹는샘물의 유통기한, 광고방법 등을 구체적으로 설정하였다. 1995년 5월 1일부터는 그동안 수출을 조건으로 허용하였던 먹는샘물의 국내시판을 공식적으로 허용하였다.

(3) 下水道法の 개정

1994년 8월 3일과 12월 31일 정부는 각각 下水道法과 동 시행령을 개정하여 건설교통부와 환경부로 이원화되어 있던 하수도업무를 환경부로 일원화하고, 기존 제도 시행상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다 : 시장·군수는 20년 단위로 하수도정비기본계획을 수립하고, 이 계획의 타당성을 5년마다 검토하여야 한다. 하수종말처리시설의 하수처리구역으로 공고된 지역 안에 재래식 변소가 설치된 건축물을 소유한 자는 그 건축물에서 배출된 하수가 공공하수도로 유입되는 경우 그 하수종말처리시설의 사용개시일부터 3년 이내에 재래식변소를 수세식변소로 개조하여야 한다. 하수종말처리시설의 사용개시 이후에 그 하수처리구역 안에서 시설 또는 건축물을 신축 또는 증축하는 자가 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률의 규정에 따라 오수정화시설 또는 정화조를 설치하지 아니하는 경우에는 그 시설을 설치하는 데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 공공하수도의 설치·운영에 필요한 비용으로 부담시킬 수 있다.

II. 各國法制

1. 英美法系

(1) 英國

1) 沿革

청정수오염에 관한 통제는 보통법과 제정법에 의하여 규율되었다. 최초의 제정법적 통제는 1876년의 江汚染防止法(the Rivers Pollution Prevention Act)이다. 이 법의 일부 개정조항들은 1950년대까지 효력을 유지하였다. 20세기에는 오염통제입법들이 팔목할 만한 진전을 보였다. 1936년의 공중보건법(Public Health Act)은 공해에 대한 지방자치당국의 통제를 확대시킴으로써 보통법의 비중을 감소시켰다. 이 법은 한편 사업장하수배출을 규율하였다. 1945년 및 1948년의 水法(Water Act)과 1951년 및 1961년의 江(汚染防止)法은 물오염 통제조치들을 담고 있었다.

1974년의 오염통제법은 토양, 대기, 수질 및 소음에 의한 오염을 규제하기 위한 최초의 協同的 試圖(co-ordinated attempt)이었다. 그러나 이 법은 결코 종합적이지 아니하였으며 일부 조항들만이 유감스러운 정도로 천천히 효력을 발하였다. 1980년대 후반 환경에 대한 관심들이 정치적 무대에서 크게 주목을 받으면서 영국의 환경오염통제법을 변경하고 현대화하려는 의지들이 부각되었다. (1991년의 각종 입법들에 의하여 강화된) 1989년의 水法과 1990년의 환경보호법은 이러한 경향을 대표하는 법률들이다. 환경문제에 관한 EC지침들의 지속적인 흐름도 영국의 오염통제를 강화시키고 있다.¹⁾

1989년 이전에 영국 水當局은 물오염 규제자로서의 지위와 주요 오염자인 下水企業者(sewerage undertaker)로서의 지위를 겸하였

1) *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law* vol.2 United Kingdom, Kluwer Law and Taxation Publishers(Deventer · Boston: 1992), pp.29-30.

다. 1989년의 水法²⁾은 밀렵자(poacher)와 사냥터지기(game-keeper)의 역할을 분담시켰다. 공공유한회사들이 설립되어 물 및 하수 서비스의 제공자로서의 역할을 담당하였고, 새로운 공공기구인 水資源公社(National Rivers Authority : NRA)가 설립되어 江뿐만 아니라 內水 및 沿岸海水(coastal waters)의 質을 유지·개선시킬 책임과 오염물질을 권한없이 이러한 물에 배출하는 행위를 통제할 책임을 부여받았다.³⁾ 수자원법(제2조)이 규정하고 있는 수자원공사의 기능은 다음과 같다 :

- 자원관리 및 물引出허가(제2항)
- 물오염의 통제(제3항)
- 토지배수 및 홍수보호(제4항)
- 종전의 물당국들이 수행하였던 어업 및 항해 관계직무
- 보전 및 레크레이션 이익의 증진(제16조)
- 공사의 권한행사가 물 및 하수기업자들에게 미치는 영향의 고려(제15조 제1항)

1990년의 환경보호법의 제정에 이어 國立汚染監視廳(HMIP)은 같은 법에 의하여 도입된 汚染綜合統制(Integrated Pollution Control : IPC) 시스템을 운영할 책임을 지게 되었다. 監視廳은 규정공정(prescribed processes)에서 비롯하는 물환경에 대한 특정배출을 승인할 책임을 지지만 수자원공사(NRA)는 어떠한 승인이 허용될 수 있는 것인지의 여부와 부과되어야 할 조건들을 결정하는 데 있어서

2) 현재는 1991년의 水資源法(Water Resources Act) 및 1991년의 水事業法(Water Industry Act)에 의하여 대체되었다.

3) 물사업이 민영화되기 이전에는 10개의 지역 물기구들이 시설 또는 서비스의 제공과 규제기능을 책임지고 있었는데, 1989년의 水法에 의하여 물서비스가 민영화되면서 물사업을 위한 새로운 규제기구를 창설할 필요성이 생겼다. 水資源公社(NRA)는 1991년의 水資源法(제1조 제5항)에 의하여 설립된 독립적인 민간 법인체이다. 같은 조항에 의하면, 수자원공사는 공무원 또는 국왕의 대리인으로 간주되지 아니한다. 수자원공사의 전국조직은 종전의 지역물기구를 기초로 하고 있다. 현재 지역물기구들은 8개로 감소되었다. 각 지역은 1991년의 水資源法(제7조)에 기하여 설립된 지역江자문위원회(Regional rivers Advisory committee)를 보유하고 있다. John D. Leeson, *Environmental Law*(Pitman Publishing; 1995), p.12.

중요한 역할을 수행한다. 오염자들의 '지척' (arm's length)에 있는 공공기구들에 의하여 규율되는 새로운 시스템은 물오염통제에 있어 보다 왕성한 법집행을 가능하게 할 것이다.⁴⁾

한편 영국은 물을 오염시킬 수 있는 잠재적 가능성을 지닌 다음의 물질들 및 공정을 특별입법으로 규율하고 있다 : 農化學物質 (agricultural chemical)⁵⁾, 動物死體 (animal carcasses)⁶⁾, 오염방지용 페인트 (anti-fouling paints)⁷⁾, 墓地 (cemeteries)⁸⁾, 개스⁹⁾, 液狀放射能廢棄物 (liquid radioactive wastes)¹⁰⁾, 토지로부터의 석유의 유출¹¹⁾, 管路 (pipelines)¹²⁾ 및 毒物質 (poisons).¹³⁾ 한편 폐기물처리장 (waste disposal sites)이 같은 목적 아래 특별입법으로 규율되고 있다.

2) 물事業의 規律

물사업에 관한 구체적인 규제는 1989년의 水法에 의하여 창설되고 환경부장관에 의하여 임명되는 물서비스국의 책임자인 물서비스국장 (The Director General of Water Services)에 의하여 수행된다. 1991년의 물사업법 제2조는 같은 법에 기한 권한과 의무를 수행함에 있어서 환경부장관과 물서비스국장이 두 가지의 주요원칙과 약간의 부수원칙들을 준수할 것을 요구한다. 두 가지의 주요원칙이란 물기업자들의 직무가 적절히 수행되고 물기업자들이 그들의 적절한 직무수행에 재원을 마련할 수 있도록 보장하는 것이다.

주요원칙들에 못지않은 중요성을 가진 부수원칙들은 제정법의 해

4) Ibid., p.62.

5) Food and Environmental Protection Act 1985, Part III.

6) Animal Health Act 1981, s. 35(4).

7) Control of Pollution (Anti-Fouling Paints and Treatments) Regulations 1987, SI 1987/783 made under the Control of Pollution Act 1974, ss. 100 and 104(1).

8) The Town and Country Planning (General Development) Order 1988, SI 1988/1813, Art. 18(1) obliges notice of a planning application for development of a cemetery to be given to the NRA.

9) Public Health Act 1975, s. 68 and the Gas Act 1965, s. 15 as amended.

10) Radioactive Substances Act 1960. See Chapter 7 post.

11) Prevention of Oil Pollution Act 1971. See §2 post.

12) Pipelines Act 1962.

13) 예컨대, Salmon and Freshwater Fisheries Act 1975, s.5 참조.

석에 적용되는 일반적인 규칙들에 기초하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다¹⁴⁾ : 1) 시골지역·사용료채정의 형평성·서비스제공의 조건·요보호토지의 처분 등과 관련하여 소비자의 이익들을 보호한다. 2) 직무수행상의 경제성과 효율성을 증진시킨다. 3) 효과적인 경쟁을 촉진시킨다. 4) 무능력자와 연금생활자들의 이익이 고려되도록 보장한다.

1991년의 물사업법(제3조 제2항)은 환경부장관과 물서비스국장에게 다음의 책무들을 부여한다 :

- 1) 제2조의 의무를 전제로 자연의 아름다움을 보전·증진시키고 특별한 이익이 있는 동물상·식물상 및 지리학적 또는 지형학적 특성들의 보전을 촉진시키도록 지속적으로 권한을 행사한다.
- 2) 인류학적·건축학적 또는 역사적 이익을 가진 건물, 부지 및 대상물들의 보호와 보존가치를 고려한다.
- 3) 사업계획들이 전권지역의 아름다움이나 쾌적함에 미치는 또는 동물상·식물상, 건축물부지 또는 대상에 미치는 영향을 고려한다.

물서비스국장은 물 및 하수기업자들의 활동을 심사하고 그들의 직무수행에 관한 정보를 수집할 의무가 있다(물사업법 제27조). 물서비스국장의 직무수행에 관하여 이의신청이 제기될 경우 물서비스국장이 이의신청을 직접 심리하거나 고객서비스위원회에 이를 회부할 수 있다(물사업법 제30조).

공정거래 및 경쟁과 관련된 책임들은 1973년의 공정거래법(The fair trading Act)에 의하여 공정거래국장(The Director General of Fair Trading)에게 부여되었다. 1991년의 물사업법(제31조)에 의하여 공정거래국장은 물서비스국장에게 물의 공급과 하수서비스의 제공과 관련하여 소비자들의 이익을 침해할 수 있는 행위와 관련하여 물사업법(제3장)의 직무를 수행할 것을 요청할 수 있다. 이러한 소비자들의 이익은 경제적 이익에 국한하지 않고 건강과 안전 기타의 사항들을 포함할 수 있다. 또한 이러한 서비스들의 공급으로부터

14) John D Leeson: 110.

비롯하는 독점상황과 관련하여 두 국장들은 물사업법(제31조 제2항)에 의하여 1973년의 공정거래법(제44조, 제45조, 제50조, 제52조, 제53조, 제86조 및 제88조)상의 직무를 수행할 권한이 있다. 특히 물서비스국장은 물사업법(제31조 제2항 제2호)에 기하여 독점 및 합병위원회(The Monopolies and Mergers Commission)에 사안을 회부할 수 있다.

3) 물引出의 許可와 規制

지표 또는 지하 水源으로부터 取水할 수 있는 권리는 보통법(common law)상 인정되는 流水에 관한 권리에 의하여 제약된다. 따라서 공공서비스를 제공하는 기관들을 포함하여 어느 누구도 자연적인 물을 사용할 수 있는 무제한적인 권리를 보유하지 못한다. 물의 사용권을 규율하는 입법은 1991년의 水資源法¹⁵⁾(제2장 제2절)에 규정되어 있다.

1991년의 水資源法(제24조 제1항)에 의하면, 지표 또는 지하수 원으로부터의 직접적인 또는 간접적인 물의 인출은 수자원공사의 허가를 받아야 하며, 건설 또는 천공, 기계류의 설치 또는 취수량의 증대와 같은 활동에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 다음의 경우에는 예외적으로 수자원공사의 허가없이 물을 인출할 수 있다 :

- 항구 및 하천관리기구들의 직무와 관련된 운행(제26조)
- 소량의 인출(제27조)
- 토지배수(제29조 제1항)
- 채광, 채석, 엔지니어링 또는 건축활동과 관련된 지하수의 인출(제29조 제2항)
- 선박상의 이용을 위한 선박에 의한 인출(제32조 제1항)
- 소방활동(소방훈련과 장비시험을 포함한다)(제32조 제2항)
- 물의 탐험(수자원공사의 동의를 얻어야 한다)(제32조 제3항 및 제4항)

15) 이 법은 1989년의 水法에 의하여 개정된 1963년의 水資源法을 재구성한 것이다. 1989년의 水法은 개별적인 물기구들이 보유하는 허가기능을 수자원공사(NRA)로 이관시켰다.

이해관계자들은 이러한 제약들을 전제로 용수권(right to the use of water)을 가진다.¹⁶⁾ 수자원공사는 서로 이웃하는 여러 명의 다양한 점유자들에 의하여 물의 인출에 관한 권리들이 행사될 경우 장차 발생할 수 있는 분쟁을 염두에 두면서 물을 필요로 하는 지역을 고시로 제한할 수 있다(물사업법 제28조).

天然水源으로부터 물을 인출할 수 있는 권리 또는 물을 인출할 수 있는 능력은 제1차적으로 물의 활용에 달려 있다. 천연적인 공급이 줄어들 때는 물의 인출권리는 환상에 불과하고 실제 여러명의 이용자 또는 물의 수요를 축소시키거나 합리화시킬 것이 요구된다. 이러한 측면에서 환경부장관은 1991년의 水資源法(제73조 내지 제81조)에 기하여 발하여진 渴水命命(Drought Orders)을 통하여 규제권한을 행사할 수 있다. 이 규제권한들은 1976년의 가뭄법(Drought Act)에 채택된 권한들을 따랐고 물관리의 민영화를 고려하여 수정되었다. 수자원법(제74조 제1항 및 제2항)은 水資源公社 또는 물企業者의 신청에 기하여 행해질 수 있는 渴水命命의 범위를 규정하고 있다 :

- 어떠한 水源으로부터의 취수의 금지, 제한 또는 부대조건
- 물의 流出에 관한 권능
- 물의 취수, 유출, 공급 또는 처리에 관한 현행 條件의 變更
- 流出承認 條件의 정지 또는 변경

4) 水汚染의 規制

영국의 汚染綜合統制(IPC)시스템에 있어서는 누구든지 汚染監視廳(HMIP)에 의한 승인을 따르고 승인조건을 준수하지 아니하는 한, 오염물질의 배출을 목적으로 한 規定工程(prescribed process)을 실행할 수 없다(1990년의 환경보호법 제2조 및 제6조). 사업장에서 배출물질이 승인을 받지 아니한 채 또는 승인에 부과된 조건을 위반하여 공공하수로 흘러 들어가는 경우 당해 사업장의 점유자

16) John D Leeson : 117.

는 형사책임(1991년의 물事業法 제118조 제5항 및 제121조 제5항)을 부담한다.

排出物質(effluent)은, 被規制水에 직접적으로 또는 공공하수시스템을 통하여 간접적으로, 물환경에 유입될 수 있다. 이러한 유입을 야기하는 사람이 형사책임을 피하려면 당해 유입에 관한 정당한 동의 또는 승인을 획득하여야 한다. 필요한 동의 또는 승인의 내용은 ① 당해 유입이 피규제수 또는 공공하수를 지향하는지의 여부 ② 당해 배출물질의 유입을 야기하는 공정의 형태 ③ 당해 배출물에 포함된 물질의 종류에 따라 결정된다. 피규제수에의 배출과 관련하여서는 1991년의 水資源法 또는 1990년의 環境保護法에 동의 또는 승인을 받기 위한 절차들이 규정되어 있다. 공공하수시스템에로의 배출은 1991년의 물사업법에 의한 동의를 전제로 하며 필요한 경우 1990년의 환경보호법에 기한 승인도 받아야 한다.¹⁷⁾

피규제수 및 공공하수시스템에로의 배출을 목적으로 하는 동의 또는 승인을 부여하는 방식은 유럽연합(EU)의 물환경에 유입되는 특정유해물질들에 의하여 야기되는 오염에 관한 지침(Directive 76/464/EEC), 물환경지침 별표 1에 포함된 물질 — 이른바 ‘要注意名單’(black list)物質 — 들의 배출에 관한 EU한계치를 설정하는 물환경지침에 기한 ‘딸’ 지침(‘daughter’ directives) 그리고 石棉(asbestos)指針(Directive 87/217/EEC) 등 특정물질의 규제를 목적으로 한 지침과 같은 유럽연합지침들에 의하여 설정된 수질기준들을 준수하기 위한 주요수단이다.

(2) 美 國

1) 中央政府 管轄權의 擴大

물오염의 통제를 위한 현대적 노력은 1948년의 물汚染統制法(Water Pollution Control Act)을 시발점으로 한다.¹⁸⁾ 이 법은 물오

17) *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law* vol.2, Pp.66-67.

18) 물汚染을 규제하는 미국 연방의 다른 제정법들도 상당수에 이른다. 域外大陸棚

염이 地方의 問題임을 선언하고 보건서비스(Public Health Service)로 하여금 각 주들에게 그들이 조사활동을 협력하는 데 기여할 수 있는 정보를 제공할 것을 요구하고 있다. 1956년의 물오염통제법은 州汚染統制廳의 요청에 기한 聯邦中止訴訟(federal abatement suit)을 규정함으로써 집행규정들을 보완하였다. 1961년의 물오염통제법개정법은 건강이 위협을 받는 경우 연방정부는 관련된 州 전체의 동의를 받지 아니하여도 된다고 규정함으로써 연방관할권을 확대하고 집행과정을 단축시켰다.¹⁹⁾

2) 水質基準의 設定

1965년의 水質法(Water Quality Act)은 주 및 연방 차원에서 집행가능한 수질기준들을 설정하였다. 이것들은 州間水質基準들의 기초가 되었다. 이 법은 또한 保健教育福祉部(Department of Health, Education and Welfare) 안에 물汚染統制局(Water Pollution Control Administration)을 설치하였다. 1966년의 淸淨水復舊法(Clean Water Restoration Act)은 지정보고서를 제출하지 아니한 오염자에게 매일 100달러의 벌금을 부과하였다. 1970년의 수질개선법(Water Quality Improvement Act)은 내수면 또는 그 기슭에 유해한 분량의 석유를 배출하는 것을 금지시켰다. 이 조치는 육상과 연해상의 시설과 선박에 대하여도 적용된다. 또한 이 법은 선박으로부터의 오수에 관한 규제를 규정하고 있다.²⁰⁾

3) 水量確保 및 汚染物質의 減少

1972년에 개정된 물오염통제법은 “종래의 연방물오염통제 프로그램은 … 중요한 모든 측면에서 부적절함을 보여왔다”는 上院公公共活

法(Outer Continental Shelf Act), 深海港口法(Deepwater Ports Act), 公海干涉法(Intervention on the High Seas Act), 石油汚染法(Oil Pollution Act), 廢棄物法(Refuse Act), 江 및 港口法(Rivers and Harbors Act) 및 海洋保護·調査·禁漁法(Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act) 등이 수오염규제법제에 속한다.

19) Rogene A. Buchholz, *Principles of Environmental Management* (Prentice Hall : 1993), p.199.

動委員會 (Senate Committee on Public Works)의 결론에 의하여 촉진되었다 (Environmental Protection Agency v. California, 426 US 200).²¹⁾ 1972년 개정법에 의하여 확립된 지표수에 관한 물오염통제시스템은 물오염을 예방, 감소 및 제거하기 위하여 연방 및 주에 대하여 대대적인 운동을 전개하도록 명하였다. 이 법은 미국을 위하여 2개의 전체 목표를 설정하였다 : 첫째는 가능한 한 1983년 7월 1일까지 수영 기타의 레크리에이션 활동에 충분할 만큼 깨끗한 그리고 어패류와 야생물의 보호와 번식에 충분할 만큼 깨끗한 물을 확보하는 것이다. 둘째는 1985년까지 전국의 물에 어떠한 오염물질도 배출시키지 아니하는 것이다.²²⁾ 이 목표는 전국의 물의 화학적·물리적 및 생물학적 완전성을 회복·유지할 것을 의도하고 있다. 이를 계기로 호수·강·연안·해양 및 습지를 포함하는 모든 지표수로 들어가는 오염물질들을 감소시키기 위한 법규 및 프로그램들이 개발되었다.²³⁾

20) Ibid.

21) 美國 聯邦水污染統制法 (Federal Water Pollution Control Act : FWPCA) 은 1948년 제정된 후 1948년·1952년·1956년·1959년·1960년·1961년·1965년·1966년·1970년·1971년까지 빈번한 개정을 거쳤으나 현행법과 같은 법구조를 취한 것은 1972년의 일이다. 1972년법에 관한 상세는 다음의 문헌들을 참조 : Arnold, Federal and State Implementation of the Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972. 15 Boston College Industrial & Commercial L Rev 767, April 1974; Goldfarb, Better Than Best: A Crosscurrent in the Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972. 11 Land & Water L Rev 1, 1976; Wenner, Federal Water Pollution Control Statutes in Theory and Practice. 4 Environmental Law 251, 1974; Clearing Muddy Waters: The Evolving Federalization of Water Pollution Control. 60 Georgetown LJ, 742, February 1972; The Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972: Ambiguity as a Control Device. 10 Harv J Legis 565, 1976; Water Quality Control: Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972. 7 Nat Resources Lawyer 225 et seq., Spring 1974; The Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972. 1973 Wis L Rev 893.

22) A Guide to the Clean Water Act Amendments (Washington, DC: Environmental Protection Agency, 1978), pp. 1~2.

23) Buchholz, op.cit., p.202.

4) 産業汚染物質의 規制

1977년의 淸淨水法은 1972년법의 규정을 50가지 이상 변경하였다.²⁴⁾ 기업의 관점에서 가장 중요한 변화는 산업오염물질의 분류시스템과 새로운 한계치를 설정하였다는 것이다. 이 변화는 결과적으로 유독오염물질들의 통제에 더 큰 비중을 두었다. 중금속과 복합화학물질과 같은 유독물질들은 물을 급속하게 오염시켜 왔다. 이들 물질의 주요한 오염원의 하나는 산업배출물들이다. 따라서 1977년 법개정에서는 유독물에 대하여 더욱 주목하였다.

24) 1977년은 물汚染統制 분야에 있어서 획기적인 진전을 이룩한 해이었다. 이 해에는 1972년에 확립된 여러 요건들의 최종기한이 도래되었을 뿐만아니라, 법의 상당부분이 개정되었고, 법의 俗名도 연방 물오염통제법(FWPCA)에서 淸淨水法(Clean Water Act)으로 변경되었다.

2. 大陸法系

(1) 日本

1) 水資源과 水質의 區分

일본의 水法은 水資源과 水質을 두 개의 축으로 하며 경제계획과 개발계획의 각 단계에 따라 법제정비가 추진되었다. 1950년대 일본은 經濟自立5個年計劃·新長期經濟計劃등을 추진하면서 水資源 관계법과 더불어 농약규제법·하수도법·공공수역의 수질보전에 관한 법률·공장배수 등의 규제에 관한 법률 등의 수질관계법을 제정·시행하였다. 1960년대에 들어와 일본은 각종 경제계획을 추진하면서 10년 단위의 전국종합개발계획을 추진하였다. 수질관계법이 본격적으로 정비되기 시작한 시기는 1970년대이다. 1970년의 이른바 公害國會(제64회)에서는 수질오염방지법과 해양오염방지법 그리고 농경지의 토양오염방지 등에 관한 법률이 제정되었다. 1980년대에는 이른바 신경제5개년계획과 제3차 전국종합개발계획 등을 추진하면서 정화조법 및 호소수질특별보전법 등이 제정되었다.

2) 水質汚染防止法

일본의 하천이나 해양 등의 공공용수역 및 지하수로의 배출규제를 규정하고 있는 법률은 水質汚染防止法이다. 이 법은 다음과 같은 특징을 지니고 있다¹⁾ : ① 하천, 해양 등의 공공용수역으로의 배출규제의 대상은 BOD, 부유물질(SS), PH, 노말핵산추출물 등의 생활환경에 관한 항목(생활환경항목)과 카드뮴 및 그 화합물, 수은, PCB 등의 유해물질 10개 항목이다(해양과 호소에 대해서는 COD). ② 지하수로의 배출규제(침수규제)의 대상은 유해물질에 한정되어 있다. ③ 배출규제는 특정시설을 가진 특정사업장에서의 배수에 한하여 적용되며 家庭排水에 대하여는 일체 적용되지 아니

1) 梶山正三, “水をめぐる法制度と施策 - 現状と展望”, 「自由と正義」43卷 8號(日本辯護士聯合會: 1992.8), 66頁.

한다. ④ 기본적으로는 濃度規制이지만 지정수역으로의 유입배수에 대해서는 總量規制가 도입되어 있다. ⑤ 도도부현의 조례에 의한 추가기준과 지방공공단체에 의한 기준(유해물질 제외)을 인정하고 있다. ⑥ 공장 등의 배수에 의한 사람의 생명, 신체의 피해에 대해서 無過失責任을 규정하고 있다.

(2) 獨逸

1) 公法的 規制

독일의 물法(Wasserrecht)은 가장 오래된 환경법의 하나이다. 물法은 적어도 19세기에 있어서는 오랫동안 대부분 私法的으로 파악된 慣習法(Gewohnheitsrecht)으로서 존재하였으며 본질적으로 이웃간의 물의 이용을 규제하는 데 국한되었다. 그 밖에 특정한 물의 이용방식에 관하여는 개별규제가 이루어졌다. 그러나 한편 물의 보전에 관하여는 일찍부터 警察監視가 행해졌다. 바이에른에서는 이미 1852년부터 상당수의 법률들에서 地表水(oberirdisches Gewässer)에 관한 주요사항들, 특히 물의 利用·灌漑 및 排水計劃 그리고 海水防除 및 洪水對策 등이 법제화되었다.²⁾ 그러나 다른 주들은 대부분 20세기초에 이르러 물法들을 제정하였다. 물法の 많은 부분들은 대부분 公法으로서의 성격을 띠게 되었다. 그러한 까닭에 소수의 규제대상들만이 私的 水法으로 남아 있다.³⁾

2) 地方政府의 管理責任

독일의 물法은 연방의 입법권(基本法 제75조 제4호)에 의한 1957년 6월 27일의 물管理法(Wasserhaushaltsgesetz : WHG) (1959년 3월 1일 시행 ; 1976년 개정)이 주요 법원이다. 이 법은

2) Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, Kommentar, 5. Aufl. 1989, Einleitung, S.35ff. m.w.Nachw.

3) Bernd Bender / Reinhard Sparwasser, Umweltrecht : Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 2.Aufl. Heidelberg: Müller, Jur. Verl., 1990, S.209.

수질오염방지라는 관점에서 배수규제에 관한 대강을 규정하고 있으며 상세한 사항은 州의 입법으로 규정한다. 물보전의 실질적인 주체는 지방자치체인 市邑面(Gemeinde)이다. 그 밖의 물관계법으로는 排水課徵金法(Abwasserabgabengesetz : 1976년 공포, 1978년 시행), 洗劑法, 化學藥品法, 州水財政法 등이 있다.

물管理法은 모든 수자원을 적절히 유지 관리할 의무를 주정부에 부여하고 있는데, 이 의무에는 다음의 사항이 포함된다 : ① 가용 수자원의 예측 ② 생활용수로서의 지표수 및 지하수의 확보 ③ 물 이용자의 감독 ④ 음용수의 위생검사 ⑤ 전체 구역에서의 장기적 용수공급계획 ⑥ 상하수도체계에 대한 재정지원 ⑦ 초지역적 배수처리계획의 수립 ⑧ 배수과징금의 징수

3) 물利用의 許可·認可

물管理法에 따르면 지표수, 해안수 및 지하수의 사용(제3조 제1항)은 물당국의 허가나 인가를 받아야 한다. 다만 주법에 따라서는 지하수의 사소한 사용에 대하여 당국의 허가를 필요로 하지 아니한다. 한편 연방 물관리법에서 말하는 '물의 이용'에는 물을 오염시키는 행위도 포함한다. 즉 지표에로의 폐수 등의 방류나 지하에로의 폐수침투 등에 의하여 지표수나 지하수를 오염시키는 행위도 물의 이용행위에 속한다.

許可와 認可는 공공의 복지에 대한 침해를 방지하고 불이익한 영향으로부터 타인을 보호하기 위한 利用負擔이나 利用條件이 확정되어야 한다.⁴⁾ 허가와 인가를 부여하는 기준은 주들의 확립된 폐수처리계획과 행정계획들의 영향을 받는다. 廢水處理計劃은 폐수배출시설의 수자를 감소시키고 가능한 한 많은 배출시설들을 지방자치단체의 하수체계 및 처리장과 연결시킬 것을 예정하고 있다. 한편 行政計劃은 공공수리규제를 보장하는 데 이용되며 행정계획을 집행하

4) 石仁仙, 「環境權에 관한 研究 : 水汚染을 중심으로」(이화여자대학교 박사학위 청구논문 : 1990학년도), 74쪽.

는 법적 수단은 淸淨維持命令(물관리법 제27조)이다.

(3) 프랑스

1) 물法の 統一

프랑스에서 근대적이고 종합적인 水法の 첫 시도는 지하수 수질을 처음으로 규제한 「公衆衛生法」(1902년 2월 15일), 「水力發電에 의한 電氣의 生産·使用에 관한 法律」(1919년 10월 16일)과 「파리盆地의 大部分地域의 深帶水層의 公有에의 移管을 規定한 데끄레·르와」(1935년 8월 8일) 등이다. 그러나 전후의 발전, 특히 도시화, 공중위생문제, 공업화, 새로운 오염원 및 이에 대응한 조치의 필요성 등은 수자원의 보전·개발·이용의 분야에서 보다 일반적 성격의 조치를 취할 필요성에 대한 인식을 낳게 하였는 바, 전반적인 수자원의 상태를 제고하고 統一水法制度를 마련하기 위하여 1959년 각 부처에 물問題委員會가 설치되었다. 이 위원회에서는 물의 管理·分配 및 汚染防止에 관한 法律案이 제안되어 1964년 12월 14일 가결·공포되었는 바, 이 법률은 오늘날까지 프랑스 물法の 기본법률이 되고 있다.

2) 綜合的 水資源管理

물의 管理·分配 및 汚染防止에 관한 法律(1964년 제정·1984년 12월 16일·1986년 1월 3일 개정)⁵⁾은 종전의 하천관리, 공중위생, 수리권자의 보호, 공해방지 등 각각의 관점에서 나온 규제법을 존치시키면서 수질오염의 방지 및 정수, 물의 관리와 분배 등 종합적인 수자원관리, 특히 수질보전, 오염방지의 관점에서 이들을 종합하기 위해서 제정된 수자원의 기본법이다. 따라서 이 법률의 대상이 되는 범위는 지표수, 지하수, 해수 등 물의 수질저하를 초래하는 모든 행위가 규제의 대상이 되고, 이와 같은 규제가 실현될

5) 法制處, 「各國의 環境關係法」(법제자료 제158집 : 1991년), 82~100쪽 참조.

수 있도록 이 법은 단순히 오염방지적인 시책에 머물지 않고 수질의 목표설정에 관한 시책, 유역단위의 물관리조직의 확립 등 물에 관한 정책실현의지를 담고 있다. 이 법률 이외의 수자원의 보전, 개발 및 이용에 관한 프랑스 현행법으로는 「農事法典」, 「공공수로 및 내수항해법전」, 「공중위생법전」, 「지방행정법전」, 「산림법전」, 「광업법전」, 「危險·不健康 또는 有害한 建造物에 관한 法律」, 「수력이용에 관한 법률」 등이 있다.

3) 水資源管理體系

물의 管理·分配 및 汚染防止에 관한 法律의 제1편은 각종 물질의 직접 또는 간접적인 배출·유출·방류·침전 및 지표수·지하수 또는 영해 내의 해수에 대한 물리적·화학적 또는 세균학적 성질을 변화시킴으로서 수질오염을 야기하거나 증대시키는 행위를 규제·방지하는 水質汚染의 防止 및 淨水에 관한 規定을 두고 있다(제1조 제2항). 또한 水資源管理體系를 종래의 정치적·행정적 관할구역에 의한 관리에서 지리적·수문학적 관할구역에 의한 관리계로 전환하여 6개의 유역 또는 유역집단으로 나누어 각각에 유역재정청을 두고 이 유역재정청은 행정청 및 사회의 물사용자의 대표들로 구성된 이사회로 운영되며 재정적으로 독립되어 각 유역 내에서 수자원개발 및 수질보전을 위한 각종 활동을 전개하고 또한 수질오염자에 대하여 부과금을 징수한다(1964년 水法 제13조, 제14조의 1).

4) 水質保全

수질보전을 위한 기본은 공중위생 및 해저 동식물에 유해하고 해안지방의 경제와 관광발전을 저해할 수 있는 각종 물질, 특히 산업폐기물과 방사성폐기물을 바다에 배출하거나 수장하는 것은 원칙적으로 금지하고, 다만 무독·무해를 보장하는 조건하에 공개조사후 도지사의 허가를 얻어 배출할 수 있다(동법 제2조).

農事法典은 排水地域圈을 설정하고 있는 바, 가정용 물의 배수에

대해서는 이용자 수가 150명을 넘지 아니한 경우 개개의 배수 또는 여과설비를 건설할 수 있지만 하수도가 있을 경우는 해당 배수 또는 여과설비를 접속하여야 한다. 그러나 이용자 수가 150명을 넘을 때는 지구당국이 가정용 배수 및 처리에 책임을 지며 地域參事會가 지하수의 건설 및 유지에 책임을 진다. 하수처리를 위한 절차, 하수도건설 및 물처리에 필요한 조건은 명령에 규정되어 있다.

5) 地下水管理

지하수는 전통적으로 토지소유자의 권리대상으로 하였지만 1964년 水法은 자신의 토지에서 용출하는 물을 이용해 수익을 올릴 수 있지만 공공단체 등이 사회일반의 이익을 위해 지하수를 채취할 경우는 그 공익성을 인정받아야 하며 관계기관의 허가를 요한다. 한편 가정용 이외의 목적을 위하여 지하수를 채취하는 시설은 신고를 하여야 하며 정부의 감독을 받아야 하며(1964년 水法 제40조), 물整備特別區域에 관한 명령에 의하여 특정된 지하수의 유동상태를 변경할 위험이 있는 모든 공사는 사전에 許可를 받아야 한다(동법 제46조, 제48조).

Ⅲ. 물紛爭豫防對策

앞에서 살펴 본 입법례에 의하면 각국은 다양한 물法 상호간의 有機的 協力體系를 통하여 물의 이용과 오염방지 목표를 추구하고 있다. 또 「깨끗한 물의 적정량 확보」라는 측면에서 오염통제와 수량관리를 일원화시키고 있다. 우리나라는 日本의 입법례를 본받아 물환경법이 급격히 分化되었으나 법률 상호간의 유기적 조화가 미흡하며 어느 법도 포괄적인 물 관리와 오염통제 시스템을 갖추고 있지 못하다는 단점을 지니고 있다. 물의 量的 保全에 대한 종래의 법제도는 댐과 둑(堰)의 건설에 의하여 물을 확보한다는 접근방법을 추구하였다. 그러나 이것만으로는 갈수기에 적절히 대처할 수 없으며 수질보전과 갈등을 일으킨다. 수량관리법제는 渴水對策과 水質對策을 포함하는 정책을 포함하여야 한다.

1. 水量的 保全

수량과 수질을 동시에 확보하기 위하여서는 댐과 둑의 건설 이외에 節水, 雨水貯藏, 물의 再活用 및 流水增大와 같은 조치들이 병행되어야 한다¹⁾ : ① 물의 사용량을 줄이는 것은 물을 확보하는 중요한 수단이다. 節水를 위한 기술개발, 강력한 경제적 인센티브의 도입, 낭비자에 대한 급수정지 등 절수를 담보하는 법제도〔節水法〕이 고려되어야 한다. ② 지역에 내리는 雨水의 유출을 방지하여 이용하는 수단이 고려되어야 한다. 구체적으로는 우수의 지하로의 함양, 지상의 雨水貯水槽 등이다. 조직적으로 지역 전체에 이를 수행하기 위해서는 역시 법적 정비가 필요하다. ③ 물의 재사용 내지는 순환사용에 의하여 사용량을 줄이는 것이다. 이것은 넓은 의미에서는 절수에 속하며 생활용수로는 공중목욕탕의 물을 화장실이나 세탁용으로 또는 정화하여 재사용하는 것 등을 예로 들 수 있다. 그

1) 梶山正三, 前掲論文, 69頁.

리고 사업장용수의 재사용, 순환사용 등에 의한 사용량을 줄일 수 있는 여지는 상당하다고 할 수 있다.²⁾ ④ 하천 자체의 流水를 늘려 그 자체를 수원으로 사용하는 방법이 있다. 하천의 유수가 항상 유지된다면 하천부지에 井戶를 건설하여 물을 저수하는 것이 가능하며 둑이나 댐을 건설하는 경우도 소규모의 것으로 충분하게 된다. 이를 위해서는 우선 수원지의 삼림의 보전, 도시에서는 우수유출계수를 낮추기 위한 녹지의 보전 및 透水性包裝 등이 필요하다.

2. 물市場機構의 活用

물시장은 다른 시장과 마찬가지로 원리에 의하여 움직인다 : 물 공급자는 그들의 물을 판매용으로 제공할 것이고 이용자는 이를 구매하고자 제안할 것이다. 물가격은 협상 당사자들 사이의 합의에 의하여 결정될 것이다. 연방의 보조금제를 철폐하기만 하면 물에 대한 이해당사자 집단들은 해당 프로젝트의 진정한 비용과 편익을 평가하도록 강제될 것이다. 시장기구는 물에 대한 현재의 공급과 수요간의 균형을 이룩하는 이외에 ① 공급이 부족하면 가격이 상승하는 구조를 통하여, 물이용자들에게 충분한 시장공급가격을 지급할 것을 요구함으로써 물보전을 장려하고 ② 제한된 공급 때문에 시장비용이 높아지면, 개발자와 같은 잠재적 이용자들이 하여금 물값과 개발이익을 교량하도록 강제하는 한편 ③ 시장가격은, 농부들과 같이 인위적으로 싸게 책정된 물을 이용하는 사람들이, 물값을 높게 매기면서도 현행제도 아래에서 공급을 확보할 수 없는 사람들에게 물을 판매할 것을 고려하도록 만든다.³⁾

미국 연방예산청은 (50,000명 이상의 사람들에게 서비스하는)

2) 美國 플로리다州는 강수량이 작아 곤경에 처하였던 1990년대 초반에 물의 폐기를 억제하고 재활용을 장려할 목적으로 새로이 실시된 水資源法律들을 위반하는 자는 처벌한다고 공포하였다. Postel, "Water for the Future", p.21.

3) Kent Jeffreys, "How Markets for Water Would Protect the Environment", The Heritage Foundation State Backgrounder, September 26, 1989, pp.1~10.

전국의 756개 대단위 도시 물 시스템(urban water system) 중에서 170개가 1992년까지 물의 추가공급을 필요로 한다고 추산한 바 있다.⁴⁾ 몇몇 전문가들은 공급량이 줄어드는 물을 분배하고 보전을 장려하기 위하여 시장기구를 활용할 것을 권고한다. 많은 사례들에 있어서 물에 대한 우려는 供給의 不在에서 비롯하는 것이 아니라 소비수요와 공급수요간의 균형을 확보하기 위한 적절한 市場의 不在에서 비롯한다고 논하여지고 있다. 물의 이용을 왜곡하는 정부 규제와 보조가 제거된다면, 초과공급분은 물 시장을 통하여 보다 많은 물을 얻기 위하여 기꺼이 값을 지급할 의사가 있는 사람들에게 판매되거나 대여될 수 있을 것이다. 또한 의회가 去來可能한 汚染排出狀(tradable pollution discharges permits) 제도를 도입하고 이를 모든 공적 및 사적 오염배출에 대하여 요구한다면 수질도 개선될 수 있을 것이다.⁵⁾

3. 댐 및 독에 관한 對策

수자원확보에 있어서 댐과 독(堰)의 건설과 관련하여서는 법적수

4) 예컨대, Tucson市는 2025년까지 규모가 세 배로 커질 것으로 예상된다. 市는 현재 전적으로 地下水에 의존하고 있는데 이 중에서 매년 퍼올리는 3억 7백만 m^3 의 물은 대체가 불가능하다. 로스엔젤레스市는 지난 수십년 동안 거대하게 성장하였기 때문에, 그리고 물을 먼 거리에서 끌어와야 된다는 사정 때문에 현재 심각한 물 부족상태를 겪고 있다. 따라서 市는 같은 수원에 의존하는 소규모 지역들로부터의 도전에 직면하고 있다. 가뭄이라는 자연조건은 사태의 심각성을 증폭시킨다. Richard Martin, "A Fight to Rescue a Dying Lake", Insight, October 17, 1988, pp.20~21.

워싱턴市는 보다 나은 관리기법을 통하여 물을 보전한다. 市는 公共認知프로그램의 하나로서 보전을(conservation-oriented rate)을 설정하였고 새로운 효과적인 물분배방을 실행하였으며 일부 홍수대비시설을 물공급시설로 전환하였다. 이들 4개의 프로그램들은 2억5천만달러의 투자를 불필요하게 만들었다. 보스톤市는 물이 시스템에서 새나가는 것을 막기 위하여 1988년에 누수보수 및 탐지 프로그램을 착수시켰다. 이 프로그램은 훗날 보다 광범위한 보스톤 지역의 물 손실을 하루 2천5백만 갤런 이상에서 4백만 갤런 이하로, 즉 80% 이상 감소시킨 것으로 판명되었다. Postel, "Water for the Future", Pp.19~21.

5) 예컨대, 미국 연방정부는 각 수역 또는 배수지역에 대하여 최대배출수준을 설정한 후 각 주들로 하여금 최고의 비용효과 분석방법들을 통하여 배출목표를 달성하도록 허용할 것을 계획하였다. *Ibid.*

단이 정비되어 있으나, 기타 분야의 시책은 법적 뒷받침이 없이 행정지도나 요강으로 이루어짐이 보통이다. 이러한 법현실은 수량의 확보를 목적으로 한 다양하고 유연한 종합적 시책의 수립을 방해한다. 우리나라의 경우 수량에 관한 법률로서 하천법·특정다목적댐법·공유수면관리법·지하수법 등이 있지만 당해 수량조정이 수환경에 미치는 측면에 대한 배려가 미흡하다.

日本の 경우 댐과 독을 건설할 때 하천법 기타의 법률이 적용된다. 일본법제의 문제점들은 우리에게도 시사하는 바가 많다 : ① 댐건설 과정이 밀실에서 이루어져 주민에게 잘 알려지지 않고 있다. 더구나 이 결정은 상당히 경직적이다. ② 유역주민의 의사를 묻는 제도가 없다. ③ 댐과 독이 하천의 물환경에 미치는 영향을 고려한 제도가 없다.⁶⁾ 이러한 문제를 해소하기 위하여 다음과 같은 방안이 제시되고 있다⁷⁾ : ① 댐과 독의 건설에 있어서 유역주민에게 사전에 충분한 정보를 공개한 바탕에서 최종적 결정은 유역주민에게 위임하는 제도가 필요하다. ② 流域自決原理를 극단적으로 유지하는 것은 다양한 문제도 예상되지만 심의회라는 형식의 밀실에서 계획결정은 논의이다. ③ 행정청은 댐건설을 환경문제로서 인식하는 자세를 갖추어야 한다.

4. 農業用水와 灌溉方法의 再考

농업용수는 지구상의 물 사용량의 약 7할을 차지하기 때문에, 灌溉는 여러 환경문제들과 밀접한 관련을 맺고 있다. 소금물에 절어

6) 日本 長良川の 경우를 예로 들면, 長良川河口堰의 구상은 1960년, 65년 공사실시기본계획(하천법 제16조), 동년 수자원개발수계지정(수자원개발촉진법 제3조), 68년 수자원개발기본계획(동법 제4조), 73년 사업실시계획의 인가(수자원개발공단법 제19조), 동년 하구언신축공사개시공시(동법 제23조), 88년 기공식이 있었으며 구상이 결정되어 착공에 이르기까지 약 28년을 요하고 있다. 그 동안 중부지방의 물수급은 크게 변화하였고 長良川河口堰의 이용목적은 누구의 눈에도 소멸하였다. 그러나 건설성, 수자원개발공단 등 개발축의 자세는 전혀 변하지 아니하였다.

7) 梶山正三, 前掲論文, 70頁.

있는 토지, 감소되고 오염된 帶水層, 수축되는 호수와 內水面 그리고 水性棲息地(aquatic habitat)의 파괴는 과도한 관개에 의하여 야기된 문제들의 일부이다.⁸⁾ 관개된 토지가 불충분한 물관리로 인하여 퇴화되면 일부 토지는 불가피하게 완전히 쓸모없는 땅으로 변모된다. 토지와 물이 염분과 유독화학물질에 의하여 오염된다는 사실은 일부 관개가 더 이상 지속될 수 없음 보여주는 유일한 징표이다. 낮아지는 地下水面(water table)은 지하수의 인출이 보충율을 초과하고 있음을 나타내는 표시이다. 大規模 灌溉 프로젝트가 생태계에 미치는 가시적 해악은 새로운 댐들의 건설과 '물길돌리기' 프로젝트들에 대한 강력한 반대를 낳았다. 제약없이 흐르는 江의 소실, 流水枯渴로 인한 어류의 감소, 그리고 수생 및 야생 서식지에 대한 해악 등에 대하여 새로운 관심들이 집중되고 있다.

5. 法制改善案

(1) 一元化를 위한 努力

이웃하는 지방자치단체 상호간의 물 분쟁은 구체적으로 地方自治法 등에 규정된 시스템에 따라 협의·계약·행정지도 등으로 예방·해결될 수 있을 것이다.⁹⁾ 환경법 차원에서 특히 고려되어야 할 것은 현실적인 분쟁의 해결 이외에 분쟁을 사전에 예방할 수 있는 방안 즉 효율적인 물관리 방안이다. 이는 법제를 통하여 구체화된다. 이러한 차원에서 환경부는 물공급부족과 수질오염증가에 따라 양과 질, 용도 등에 따라 다원화된 물관리업무에 관한 국가등의 책무를 명확히 하고, 양과 질이 통합된 물관리에 대한 기본원칙을 정함으로써 한정된 물의 오염과 남용을 예방하고, 물의 혜택을 모

8) Sandra Postel, "Saving Water for Agriculture", *State of the World 1990*(Washington, DC: Worldwatch Institute, 1990), p.47.

9) 地方自治體 상호간의 분쟁해결에 관하여서는, 洪準亨, 「地方自治團體間 環境紛爭解決制度的 問題點과 改善方案」, 「環境, 原子力과 地方自治」(경희대 법학연구소 학술세미나 발표자료 : 1996. 6. 17), 참조.

든 국민이 고루 향유할 수 있도록 한다는 취지 아래 물管理基本法案¹⁰⁾을 마련하였다. 아울러 환경부는 지방자치체가 본격적으로 실시되면서 증폭되고 있는 상·하류 자치단체간 갈등을 해소하고 광역상수원보호지역의 수질개선을 촉진하는 한편 완전한 오염방지시설이 갖추어질 때까지 재산권 제한이 불가피한 광역상수원보호지역 내 주민들을 지원한다는 취지 아래 廣域上水源保護地域 水質改善促進 및 支援 등에 관한 法律案을 마련하였다.¹¹⁾

(2) 물管理基本法案의 補完

이러한 법안들은 물관리의 개념과 원칙을 정립하고 수량과 수질의 통합을 시도한다는 측면에서 진일보하였다. 그러나 이 법안들은 여전히 다원화되어 있는 물관리기구 상호간의 권한과 기능의 조정이 미약하다. 國家물管理基本計劃에 반하는 開發計劃 등의 효력을 배척할 할 수 있는 장치가 필요하다. 國家물管理委員會 또는 流域

- 10) 추진중인 물관리기본법안의 골자는 다음과 같다 : ① 국가는 물에 대한 기본이념이 구현되도록 매 10년마다 양과 질이 통합된 國家물管理基本計劃을 수립하여 물을 관리한다. ② 國家管理, 지하수·지표수 등의 統合管理, 適正使用, 費用負擔, 均衡配分 및 類型別管理의 원칙 등을 물관리에 관한 기본원칙으로 설정한다. ③ 물에 관한 중요한 국가정책을 심의하기 위하여 국무총리실에 국무총리가 위원장이 되는 國家물管理委員會와 유역별로 환경부차관이 위원장이 되는 流域物管理委員會를 설치한다. ④ 상류지역의 수질보전비용의 지원을 위해 하류지역 수혜자에게 負擔金을 부과하고, 정부출연금 등으로 물管理基金을 조성한다. ⑤ 물의 효율적관리에 대한 조사·연구를 위한 韓國物管理研究院을 설치한다. 「1996년 환경백서」, 504~505쪽.
- 11) 추진중인 廣域上水源保護地域 水質改善促進 및 支援 등에 관한 法律案의 골자는 다음과 같다 : ① 상·하류 자치단체간 물 사용원칙을 도입하여 原因者負擔原則과 受惠者負擔原則의 범위를 정하고, 流域管理協議體의 구성을 통한 갈등 조정체계를 구축한다. ② 광역상수원보호지역 중 오·폐수의 철저한 관리가 가능한 지역을 環境管理特別區域으로 지정하여 지역 주민들의 개발욕구를 수용한다. ③ 현행 상수원보호구역에서 행하여지고 있는 住民支援事業 대상에 재산권 행사와 지역개발제한이 가하여지는 특별대책지역도 포함시킨다. ④ 광역상수원보호지역 지정 전부터 거주하여 온 자가 재산권행사의 제약으로 인하여 생계유지가 곤란한 경우에는 보호지역 관리청에 주택 및 대지 등의 매수를 청구할 수 있는 권리를 인정한다. ⑤ 지원대상사업을 유기영농지원, 전업사업비 등 住民所得向上에 중점을 두는 체계로 전환한다. ⑥ 하수처리장 등 環境基礎設施을 대폭 확충하기 위하여 시설설치 및 운영비에 대한 지원을 확대한다. 「환경백서」, 1996년, 505~506쪽.

물管理委員會가 정책을 '심의' 하는 데 그쳐서는 아니된다. 스웨덴의 환경보호허가위원회(The National Licensing Board for Environment Protection)¹²⁾ 등을 본받아 수자원과 관련된 계획 또는 조치에 관한 사전심의 내지 허가권한과 중지명령권등을 보유하는 것이 바람직스럽다. 관계부처간의 원만한 협의가 진행되지 아니할 경우의 의사결정방법도 마련되어야 한다. 물관리에 관한 분쟁조정 및 불복절차도 구체화되어야 할 것이다. 環境影響評價와의 연계도 필요하다. 즉 물의 개발·공급·이용 계획은 주변 생태계와 종래의 물 이용관계에 미치는 영향, 오염물질 배출량의 예측, 그리고 수질오염에 미치는 영향 등에 관하여 환경영향평가를 실시하여야 한다. 차제에 地下水를 포함한 물 일반에 관한 公概念의 도입도 검토할 만하다.

(3) 水資源公社法의 整備

한편 수량과 수질의 통합을 강조하여 수도법과 하수도법 등을 환경부 소관으로 옮겼음에도 양자의 통합이 제대로 이뤄지지 아니함은 수자원의 개발에 주력하는 韓國水資源公社가 여전히 건설교통부장관의 감독을 받기 때문이다. 그렇다고 하여 수자원공사를 환경부 산하로 이관할 경우 환경부는, 영국법의 교훈처럼, 밀렵자와 사냥터지기의 지위를 겸하기 때문에 물오염을 적절히 통제할 수 없다. 가능한 방법은, 英國의 입법례에서 볼 수 있는 바와 같이, 水資源公社의 독립성과 기능을 강화시키고 건설교통부 장관과 환경부 장관의 지휘감독을 병행시키는 것이다. 현재의 한국수자원공사는 그 명칭이 「水資源」공사임에도 그 기능은 댐과 독 및 수도시설의 建設 등(韓國水資源公社法 제9조 제1항 제1호·제2호) 水資源의 「開發」에만 치우쳐 있어 수자원의 「保全」기능이 전무하다. 더우기 수자

12) 스웨덴 環境保護許可委員會에 관한 상세는, 전재경 외, 「환경문제와 관련된 갈등해소방안에 관한 연구」, 224~227쪽 참조.

원공사에게 산업단지 및 특수지역의 개발 업무를 맡겼음은, 이 공사가 산업기지개발공사의 지위를 승계하였음을 감안하더라도, 자가당착이다.¹³⁾ 수자원공사에게 물의 보전과 이용을 포함하는 ‘管理’ 권한을 부여하고 같은 한도 내에서 환경부 장관의 감독을 받게 하는 것도 하나의 방안이다.

13) 현재 서해안 최대의 난제로 떠오른 「시화호」 문제(동아일보 1996년 10월 21일자 27면, “시화호처리대책 부처간 공방” 참조)도 따지고 보면 수자원공사가 이 일대를 개발하여 토지를 분양하고 수상관광지를 조성한다는 계획을 무리하게 추진하였다는 데에 근본적인 원인이 있음을 참고할 만하다.