

# 한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률의 고찰과 개선방안

박수혁\*

## 《 차 례 》

- I. 서론
- II. 한강수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률의 고찰
- III. 현행 한강법의 개정방향

## I. 서론

물은 인간의 생존에 필수적인 자원이다. 지금까지 개발위주의 경제정책은 물을 둘러싼 환경을 심각하게 훼손시켜왔으며, 무한한 자원으로 여겨지던 수자원은 부족한 실정에 직면하고 있다. 수자원 특히 마시는 물, 즉 상수원을 둘러싼 문제를 구체적으로 살펴보면 하천주변의 무분별한 토지이용, 수질관리의 개별적 대응, 물이용을 둘러싼 상·하류주민간의 분쟁과 대립의 심화 등이 지적되고 있다. 이러한 문제점들을 해결하고 수자원관리에 사전예방적 관점을 도입함과 동시에 효과적인 상수원관리를 도모하고자 1999년 2월 8일에 「한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률(이하 한강법)」이 제정되기에 이르렀다.

1999년 제정된 한강법은 제정취지에 나와 있는 바와 같이 한강수계수질개선을 위하여 수변구역설치 등의 사전예방적 수단을 도입하고, 오염총량관리제도를 실시하며, 오염자부담원칙에서 수혜자부담원칙으로 그 비용부담의 원칙을 전환시키는 등 한강상수원수질개선에 많은 기여를 해왔다고 할 수 있다. 그러나 이 법이 제정되고 5년이 지난 현재에 와서 동법은 새로운 환경에 직면하고 있다. 예컨대, 토지이용여건의 변화, 국민소득의 증대에 따른 물수요의 증가, 이수·치수의 통합관리에 대한 요구의 증대, 유역주체별 이해대립에 따른 갈등의 증가, 주민의 환경의식의 변화 등의 새로운 문제에 직면하고 있다.

\* 서울시립대학교 법학부 교수

생각해 보건데, 오늘날에 요청되는 오염총량규제제도의 완전한 시행,물관리 조직의 정비·보완, 유역주민의 의사결정과정에서의 참여문제, 수질오염행위에 대한 감시·단속체계의 구축 등의 새로운 환경변화에 적합하도록 현행의 법과 정책을 재검토해 볼 과제로 대두되고 있다. 또 한강법상의 토지이용규제와 피해보상 및 주민지원 등에 관련된 법과 정책도 더불어 검토되어야 하겠다.

현행 한강법과 관련법정책에 대한 검토 작업을 통하여 21세기 물부족시대에 적극적으로 대비하면서 아울러 우리나라의 발전의 상징인 한강을 풍부한 수량과 깨끗한 수질을 가진 하천으로 유지·관리할 수 있도록 종합적이고 체계적인 상수원관리법체계를 확립하여야 하겠다.

## II. 한강수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률의 고찰

### 1. 한강법과 관련 법률의 법적 특성과 내용 검토

#### 1) 한강법의 목적과 내용

한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률(이하 한강법이라 함)은 ① 한강수계의 수질을 개선하기 위하여 상수원 인근지역에 오염원이 들어올 수 없도록 수변지구를 설정하는 등 사전예방대책을 강구하고, ② 지방자치단체별로 오염총량관리제를 실시하는 등 효과적인 상수원관리를 도모하는 한편, ③ 한강수계로부터 물을 취수하여 사용하는 최종 소비자에게 물이용부담금을 부과·징수하여 상류지역의 환경기초시설의 설치·운영비 및 주민지원사업비를 지원함으로써 상·하류지역 간의 협력을 통하여 상수원의 수질을 개선하고자 함을 목적으로 1999년 2월 8일에 법률 제05932호로 제정되었다(제1조).

동법은 ① 팔당호, 남한강, 북한강등의 한강수계에 수변구역을 지정하여 수변구역 내에서는 폐수배출시설 등의 신설 및 용도변경을 금지하고 있으며(동법 제4조, 제5조), ② 시장, 군수 등 지방자치단체장에게 오염총량관리계획을 수립·시행할 수 있도록 하고 있다. 그리고 ③ 소득증대사업, 복지증진사업 등의 주민지원사업에 대한 규정을 두고 있으며, ④ 물이용부담금의 부과·징수, ⑤ 수질개선사업 및 주민지원사업에 소요되는 재원을 확보하기 위한 대책으로 한강수계관리기금을 설치할 수 있도록 하고 물이용부담금을 부과·징수하도록 하고 있다. 또 ⑥ 한강수계 상수원의 수질관리를 위한 협의·심의기구로서 한강수계관리위원회를 설치하도록 하고 있다.

그밖에도 전담기구의 설치, 민간의 수질감시 활동, 팔당하류 구간에서의 오염행위에 대한 규제 등을 규정하고 있다.

## 2) 한강법의 법적 특성

한강법은 한강수계의 수질개선을 위한 구체적인 대책에 관하여 그 시행시기 등을 명확히 함과 동시에 국가 및 지방자치단체의 권한을 구체적으로 규정하는 등 영미법적 요소를 그 특징으로 하고 있다.

그리고 환경법과 정책의 기본원칙인 오염원인자 책임의 원칙(환경정책기본법 제7조)을 물이용관계에 적합하도록 확대하여 수익자부담의 원칙을 규정하고 있다. 즉 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자에게 물이용부담금을 부과 징수하도록 하는 함으로써 수익자부담원칙을 명문으로 규정하고 있다.

또 국가의 일반회계로 충당되어야 할 공공사업에 물이용부담금을 주요 재원으로 하는 한강수계관리기금을 설치·운영하도록 하고 있으며, 한강수계관리위원회를 설치하여 첫째 한강수계의 수질개선을 위한 오염물질삭감계획의 수립, 둘째 물이용부담금의 부과징수에 관한 사항, 셋째 기금의 운용·관리에 관한 사항 등을 심의·조정하는 권한을 부여하고 있다. 이러한 한강수계관리위원회는 환경부장관을 위원장으로 하고, 한강수계와 관련된 지방자치단체장 및 수자원공사와 한국전력공사의 사장을 위원으로 하는 법인으로 설립되어 종전에 볼 수 없었던 특이한 행정체계를 취하고 있다고 할 수 있다.

그밖에 동법은 그 입법단계에서부터 관련지방자치단체 및 민간 NGO를 참가시키고, 유역주민의 의견을 수렴하는 등의 절차를 거쳐 시행되었으며, 행정규제에 대한 주민의 피해를 최소화하기 위하여 주민지원·보상제도 등에 대하여도 규정을 두고 있다.

## 2. 한강법과 3대강법과의 비교·검토

### 1) 수계관리위원회의 운영

한강법은 실무위원회의 위원장을 환경부차관으로 규정하고 있으나, 3대강법에서는 이를 하향 조정하여 유역환경관리청장을 위원장으로 하고 수계관리위원회가 위임한 사항에 대하여 실무위원회에 의결권을 부여하고 있다.

또 한강법은 위원회운영세칙에 자문위원에 관한 규정을 두고 있으나, 3대강법은 법률에 자문위원회의 설치를 규정하고 있는 점이 다르다.

## 2) 수변구역 지정·관리

한강법에서는 수변구역을 지정·관리함에 있어서 주민의 의사를 반영하는 규정을 두고 있지 않으나, 3대강법에서는 수변구역 지정시 주민동의를 의무화하고 있다. 예를 들면, 금강은 금강본류 유입하천 300m 이내 지역, 영산강은 지류 또는 자연마을 형성지역의 경우 소유자의  $\frac{2}{3}$ 이상의 동의가 필요하다.

또 토지매수와 관련하여서 3대강법에는 매수대상 토지에 명문화된 지역 외에 “그밖에 수계관리위원회가 인정하는 지역”을 포함하여 유연성을 확보하고 있다.

## 3) 오염총량관리제

한강법은 오염총량관리제를 시장·군수가 필요하다고 인정하는 경우에 자발적으로 시행할 것을 원칙으로 하고 있으나, 3대강법은 수계별, 지방자치단체별로 오염부하량을 할당하고 총량초과부과금의 부과 등 법적 제재수단을 부여함으로써 오염총량관리제를 전면적으로 실시하도록 하고 있다. 즉 3대강법은 총량관리를 이행하지 않는 지방자치단체에 대한 제재규정을 신설하여 관계행정기관이나 장에게 총량관리를 이행하지 않는 지방자치단체의 도시개발, 사업단지·관광단지 개발 등에 대한 승인·허가를 금지할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

## 4) 주민지원사업

주민지원사업과 관련하여서는 3대강법은 시장·군수가 주민지원사업계획을 수립할 때에는 조례에 따라 주민의견을 수렴하도록 하는 규정을 신설하여 2003. 1. 1부터 시행하고 있다. 또 한강법은 재원계획이 포함되는 사업계획 변경시에는 위원회의 재심의를 의무화하고 있으나, 3대강법은 “사업규모 또는 주민지원 사업비 증가”에 한해 재심을 실시할 수 있도록 하고 있다.

## 5) 물이용부담금 부과 등

3대강법은 상수원관리지역, 다목적댐 주변지역 등을 물이용부담금 부과 대상에서 제외하고 있는 점이 특징적이다.

또 3대강법은 수계관리기금의 용도에 하천구간 국·공유지의 비료·농약 사용제한으로 경작자가 입은 손실과 오염총량제에 의거하여 목표수질을 달성하는 시·군의 총량관리에 필요한 비용 등을 추가하였다.

6) 기타

3대강법은 시·도지사에게 취수시설에서 취수하는 원수의 수질(3년 평균)이 BOD 1mg/l 이하이고, COD 2mg/l 이하인 경우 상수원보호구역의 지정기준에 해당하는 지역을 상수원 보호구역으로 지정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

3. 수질과 수량을 통합한 일원화된 물(水)법체계 구축 검토

1) 현행 물관련 법령의 체계 및 문제점

우리나라의 물과 관련된 법령들 중 수질관리, 수자원 관리, 홍수 등의 재난 대처와 같이 그 법이 본질적으로 물과 관련되어 있는 법령의 수는 대략 15개가 넘는 것으로 파악되고 있다. 이러한 물 관련 법령들은 물의 생태학적 접근에서 종합적으로 제정된 것이 아니라 1961년에 최초로 하천법이 제정된 이래 여러 소관부처의 그때그때의 사회적 필요에 따라 단편적으로 제정되고 개정되어 왔다. 물 관련 법령을 크게 수량관리, 수질관리 및 재해관리 분야로 구분할 경우 각 주요 법령현황을 살펴보면 다음의 [표 1]과 같다.

이처럼 많은 물 관련 법령들은 그 목적이나 정책적인 지향이 다르다고 하더라도 그 정책 및 이행에 있어 환경과 개발의 양자를 동시에 고려하는 면이 있기 때문에 단순한 환경과 개발의 이중적인 잣대만으로 모든 물 관련 법령을 나누기에는 문제점이 있기 때문에 수량관리, 수질관리, 재해관리 등으로 분류하여 볼 수 있다. 나아가 재해관리와 관련되어서는 자연 재해라는 것이 지나친 환경파괴의 반작용인 경우도 있지만 순수한 자연재난의 경우도 포함되어 있으므로 그 분류에 있어 불분명한 점이 있다. 이처럼 많은 물 관련 법령들은 각각 제정목적이 다르고 각 법령을 관리 및 운영하는 조직도 다르며 나아가 그 역할이나 기능이 제각기 다른 여러 부처로 나뉘어져 있기 때문에 법률의 집행 및 향후의 정책적인 조율이나 통합적인 접근방법이 힘들며 또한 관련 부처간에 물의 이용이나 보전 등을 둘러싼 분쟁이 발생할 때에도 조정이 쉽지 않은 구조적인 문제점을 안고 있다.

첫째, 수량관리상의 문제점으로는 물이 그 용도에 따라 개발, 이용을 관장하는 중앙부처가 각기 다르고, 수자원 이용을 위한 법령도 부처별로 그 필요에 따라 개별적으로 제정·운영하고 있는 체계를 취하고 있는 이유로 한정된 수자원의 체계적이고 효율적인 개발, 이용을 어렵게 하고 있다는 것을 들 수 있다. 즉 수자원의 용도에 대하여 입장이 제각기 다른 여러 부처가 식용수 및 산업용수, 관개용수 개발 또는 수력발전자원으로 활용 등에 따라 관련 부처간에 수자원의 개발, 이용을 둘러싼 과열경쟁과 그로 인한 수자원의 난개발이나 중복투자 등 비효율을 초래할 수 있기 때문이다.)

[표 1] 분야별 주요물관련 법령 현황

분야	법 률 명	주 요 내 용	소 관 부 처
수량 관리	하 천 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 수자원장기종합계획 및 하천정비계획</li> <li>◇ 하천유역조사 및 홍수예방</li> <li>◇ 하천의 정비 및 유지관리</li> <li>◇ 하천 유수점용허가 등</li> </ul>	건설교통부
	댐건설및주변지역지원 등에관한법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 다목적댐·용수댐의 건설 및 관리</li> <li>◇ 다목적댐 비용부담 및 댐사용권 설정</li> </ul>	
	지하수법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 지하수관리기본계획</li> <li>◇ 지하수의 조사 및 개발·이용</li> <li>◇ 지하수의 보전·관리 및 지하수영향조사 등</li> </ul>	
	골재채취법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 골재수급기본계획</li> <li>◇ 골재채취업</li> <li>◇ 골재채취허가제</li> </ul>	
	소하천정비법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 소하천의 정비 및 유지관리</li> <li>◇ 소하천의 유수점용허가 등</li> </ul>	행정자치부
	농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 농어촌 용수개발</li> </ul>	농 립 부
	전원개발에관한특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 발전용댐 건설</li> </ul>	산업자원부
수질 관리	환경정책기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 환경보전 장기종합계획의 수립</li> <li>◇ 환경기준의 설정</li> <li>◇ 특별대책지역의 지정 및 관리</li> </ul>	환 경 부
	수질환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 수질측정망 설치 및 운영</li> <li>◇ 폐수배출 허용기준·허가·부담금 등 규제</li> </ul>	
	수 도 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 전국수도종합계획 등 수도정책에 관한 사항</li> <li>◇ 상수도 보호구역 지정 및 관리</li> <li>◇ 음용수의 수질기준 관리 및 수질검사</li> </ul>	
	하 수 도 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 하수도정비 기본계획의 수립 및 하수도 정비</li> <li>◇ 하수종말처리시설의 설치 및 유지·관리</li> <li>◇ 공공하수도의 사용·보전 및 비용부담 등</li> </ul>	
	오수·분뇨및축산폐수 의처리에관한법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 오수정화시설 및 정화조의 설치 기준</li> <li>◇ 분뇨처리장의 설치</li> <li>◇ 축산폐수공동처리시설의 설치 등</li> </ul>	
	5대강수계물관리 및주민지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 수변구역 지정 및 관리</li> <li>◇ 오염총량관리 기본방침, 기본계획 및 시행계획</li> <li>◇ 수질개선사업계획 등</li> </ul>	
	먹는물관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 먹는 샘물의 수질기준 관리, 먹는 샘물 개발허가</li> </ul>	
재해 관리	자연재해대책법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 방재조직 및 방재기본계획 수립,</li> <li>◇ 풍수해 예방</li> <li>◇ 재해복구 등</li> </ul>	행정자치부
	농어촌재해대책법	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 농어촌 재해의 예방대책</li> <li>◇ 피해의 보상 및 복구 등</li> </ul>	농 립 부

1) 이러한 문제점을 개선하기 위한 일환으로 댐의 경우에는 건설교통부에서 모든 댐을 대상으로 하는 댐건설장기계획 수립을 통해 각 부처의 댐건설계획을 총괄·조정하도록 하는 제도를 운영하고 있으나 건설교통부는 댐건설에 대하여 다른 부처와 이해가 대립되는 위치에 있기 때문에 댐 건설계획을 총괄·조정하는 데에는 현실적으로 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. ‘댐건설및 주변지역지원등에관한법률’에 반영되고 있다 제15조~17조 참조.

둘째, 수질보전상의 문제점으로는 비록 수질환경보전법, 하수도법, 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 상수원수질개선을 위한 5대강수계 물관리법 등이 그 구체적인 입법 목적은 다르다고 할지라도 그 중첩되는 가치를 조율할 수 있는 환경정책기본법이 있다는 점과 나아가 수량관리와는 달리 그 소관부처가 환경부로 일원화되어 있다는 점이 정책적 또는 법 이행의 조율에 있어서도 상호연계성을 살릴 수 있다고 할 수 있다. 그러나 다원화되어 있는 법령체계가 수질기준 설정, 수질규제, 시설투자 등 제반 수질보전업무를 종합적이고 체계적으로 추진하는 데 있어서 단일화된 법령체계 보다는 상대적으로 불리하다는 점은 부인 할 수 없을 것이다.

마지막으로 재해관리상 문제점은 앞서 본 수량관리나 수질관리 등은 발생하는 피해가 개발의 지체나 환경적인 질의 저하라는 결과를 초래하는데 비하여 홍수로 인한 수해와 갈수로 인한 한해 등은 그 피해가 광범위하고 심각하다는데 있어서 좀더 근본적으로 종합적이고 통합적 접근이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 하천의 적절한 수량조절에서 홍수 및 가뭄에 대비하는 근본적인 대처능력 배양을 위한 상류의 산림정책 그리고 하류의 도시정책에 이르기까지 통합된 관리시스템을 갖추는 것이 가장 바람직할 것이다.

## 2) 물관리기본법의 입법 필요성

현행법령상 그리고 행정기구상 여러 개로 나누어져 있는 물 관련 분산정책의 장단점에 관해 이론의 여지는 있을 수 있겠지만 최소한 같은 물을 두고서 수자원이나 수질관리의 대상이나의 관점에 따라 상이하고 중복적인 행정계획들이 존재하는 것은 결코 바람직하지 않다. 예를 들어 분야별 주요 수자원관련 계획으로는 크게 건설교통부장관이 관장하는 수자원장기종합계획 등 수량관련 계획과 환경부장관이 관장하는 환경보전장기종합계획 등 수질관련 계획으로 나누어 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 그 중 수자원개발을 목적으로 하는 건설교통부 주관의 수자원장기종합계획 및 댐건설장기계획과 수질보전을 목적으로 하는 환경부 주관의 환경보전장기종합계획 및 수계별 상수원수질보전계획은 서로 동일한 수자원을 대상으로 하여 수립하는 계획이지만 추구하는 목적이 다르기 때문에 양 계획을 충분히 조율하는 기능이 없다면 양 계획이 서로 충돌하거나 불필요한 투자를 하는 등의 불합리한 결과가 쉽게 발생할 수 있을 것이다.

그러나 이에 대한 반론으로 서로 상이한 목적을 가지고 있는 법률들을 하나의 단일법으로 통합한다는 방안은 현실적으로 많은 제약이 있다는 것인데 그 대표적인 예로써 만일

2) 이외에도 농림부장관이 관장하는 농어촌정비종합계획 및 행정자치부장관이 관장하는 소하천정비 종합계획과 방재기본계획 등이 있다.

단일법을 만든다면 그 주부부처가 누가 될 것이냐 하는 것이다. 즉물관리기본법은 그 목적이 수자원의 종합적인 이용, 개발과 환경보전이라는 두 측면을 조정하는 기능을 환경부 또는 건설교통부 어느 한쪽에 담당시켰을 때 발생할 수 있는 문제점이 현실적으로 존재한다. 뿐만 아니라 물관리기본법의 제정은 기존의 물관련 법령체계를 개편하는 것으로 자칫 법적 안정이나 업무혼선 등 부작용을 낳을 수 있다는 것이다.

이러한 현실적인 어려움으로 인해 현재는 수질개선기획단장이 각 부처에서 수립한 수자원관련 주요정책 및 계획들을 협의, 조정하고 물관리정책조정위원회의 심의를 거쳐 수립하는 물관리종합대책을 수립하도록 함으로써 수자원관련 계획들을 통합, 조정하게 하는 제도를 운영하고 있으나,<sup>3)</sup> 실제 운영에 있어서 수자원관련 계획들을 단순히 취합하는 수준을 넘지 못하고 있다는 것이 일반적인 지적이다.

분산된 수자원법령의 문제점을 해결하기 위한 이상적인 방안으로는 수자원에 관한 모든 법령을 일원화하는 것이지만, 수자원과 관련된 다른 국가의 기능, 즉 국토의 균형개발, 환경보전, 자연재해 예방, 농업정책, 에너지 개발 등의 기능을 무시하고 오로지 수자원의 관리에만 초점을 맞춰 관련법령을 재편할 수는 없다는 현실적인 문제점을 내포하고 있다.

따라서 물관리기본법의 입법 필요성이 각각 분산된 현 시스템의 문제를 해결하기 위한 이라면 현재의 법령체계는 그대로 유지하되, 실질적으로는 하나의 법령으로 통합한 것과 효과가 동일하도록 관련법령들을 유기적으로 결합시킬 수 있는 물관리기본법을 제정하는 방안이 현실적인 대안으로서 바람직하다 할 것이다.

### 3) 물관리기본법의 제정방향과 구성내용

#### (1) 물관리기본법의 제정 방향 및 기본 이념

물관리기본법은 물관련법령들의 구심점 역할을 할 수 있는 법령, 즉 수자원관리의 기본이념과 원칙 등을 제시하는 기본법의 위상을 갖추으로써 관련법령들이 일체성을 갖도록 상호 연결시켜 주는 역할을 하도록 하는 방향으로 제정되어야 할 것이다. 따라서 제정하고자 하는 기본법이 물 관리에 관한 기본법으로서 역할을 다하기 위해서는 첫째, 물 관리의 기본방향과 원칙을 제시하여야 하며 둘째, 현재 많은 문제점을 안고 있는 수자원관리조직을 재정비하는 계기가 되도록 제정되어야 한다.

그리고 물 관리의 기본이념은 각종 입법이나 정책이 혼선을 빚지 않고 일관된 방향으로 지속적으로 추진되기 위한 지표로서의 역할을 할 것이다. 물관리기본법의 기본이념이

3) 물관리정책조정예관규정 참조.



무엇이 되어야 하느냐의 문제는 물이 갖는 이중적인 가치, 즉 개발과 환경보존이라는 두 가지 가치를 고려한다면 양자의 합리적인 조화 추구를 의미하는 “지속가능한 개발”이 그 기본이념이 되어야 할 것이다. 이 지속적인 개발이라는 명제는 구체적으로 “수자원의 종합적이고 효율적 이용” 및 “환경 보전”이라는 방향을 제시하는데 지속가능한 개발이라는 명제에서 파생되는 기타 여러 정책적 지향을 이해하기 위해서 지속가능한 개발의 구체적 내용에 대해 알아보기로 한다.

1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)의 보고서 우리의 공동의 미래(Our Common Future)에서 제기된 지속가능한 개발이라는 명제는 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하는 범위에서 현세대의 필요를 충족시키는 개발”이라는 다소 추상적이고 애매모호한 개념으로 알려져 있다.<sup>4)</sup> 이러한 개념이 개발과 환경이라는 두 가지 가치간의 동양적인 사고방식으로서의 중용의 개념과 서양적인 사고방식인 형평(Equity)의 개념과 일맥상통한다고 가정한다면 다음 세 가지의 해석이 가능하다.

- ✧ 세대 간의 형평의 개념(the Principle of Responsibility for Future Generation: Intergenerational Equity)
- ✧ 세대 내의 형평의 개념(the Principle of Social and Economic Equity: Intragenerational Equity)
- ✧ 생태계 내에서의 형평의 개념(the Principle of Ecological Equity or Ecological Sustainable Principle)

우선 세대간의 형평의 개념에서 파생하는 원칙들로는 물 또는 수자원을 다음 세대가 그들의 필요에 적합한 만큼 이용하도록 하기 위해 수자원의 이용 뿐 아니라 친환경적인 확보, 관리, 운영이 필요하다는 것이고, 둘째 세대내의 형평의 개념에 관해서는 동시대에 살고는 있지만 지역적 그 경제적 위치에 따라 차별 받지 아니하고 형평에 맞는 기준과 적합한 수준으로(Equitable Basis and Adequate Level) 물을 사용할 수 있어야 한다는 사회적 경제적 형평의 원칙이 파생된다. 다시 말해 상수원보호지역에 사는 주민과 그 상수원을 이용하는 대도시 주민간의 이해관계 그리고 상류와 하류지역의 수리권과 수질오염 문제 등이 여기에 해당한다고 할 수 있겠다. 나아가 비록 우리나라는 북한을 제외한 이웃국과 국경을 접하고 있지 않은 이유로 유럽과 같이 국제수로에서의 그 이용에 관한 규정이

4) World Commission on Environment and Development, Our Common Future Oxford University, p.8

상세히 규정 되어있지는 않지만 현재 남북한의 공공수로의 문제는 향후 발생 할 법적인 문제가 생긴다면 역시 이 세대간의 형평의 개념의 원칙에 맞추어 풀어가야 할 것이다. 마지막으로 생태계 내의 형평의 문제는 인간과 기타 동식물을 포함한 생태계의 조화로운 형평으로 친환경적인 댐을 건설 한다던지 자연 서식지의 존속에 필요한 양을 남겨두고 수자원 확보를 추구해야 하다는 등의 원칙들이다.<sup>5)</sup> 따라서 물관리기본법이 지속가능한 개발이라는 이념을 가지고 있다면 그 내용은 위의 세 가지 개념에 일치하는 내용으로 구성되어 있어야 한다.

## (2) 구성내용

물관리기본법에 담겨져야 할 기본적인 구성 내용으로는 앞서 본 기본 이념과 함께 본법의 목적, 국민의 권리의무와 국가의 책무조항, 물 관리의 기본원칙, 물관리기본종합계획, 관리주체 및 관리방법, 수자원의 이용과 개발에 있어서 환경보전, 기초조사 및 연구 그리고 이러한 내용들의 이행들을 위한 종합관리 조직과 법 이행을 위한 적절한 조치 등이 들어가야 할 것이다.

### 가. 물관리기본법의 목적

물관리기본법의 목적은 앞서 본 기본이념인 지속가능한 개발을 이루기 위해 수자원의 효율적인 이용 및 수질개선과 관련된 국가의 중요정책을 조정하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행하는 물 관리 업무를 유기적으로 통합 조정하는 것이다. 본법은 여러 물 관련 법안들보다 우월적인 입장에 있는 특별법으로서의 지위를 갖게 됨으로 현재의 그리고 향후의 법안들이 중복되지 않고 또한 정책상 혼선이 없이 일관되게 집행되도록 그 목적을 기본법에 명시할 필요가 있다.

### 나. 국민의 권리 및 국가 및 지방자치단체의 책무

물관리기본법의 기본이념인 지속가능한 개발을 효과적으로 구현하기 위해서는 국가의 노력 뿐 아니라 지방자치단체 및 국민의 공동협력이 필요하다. 특히 중앙정부나 지방정부

5) 미국 캘리포니아주 Mono Lake를 둘러싼 분쟁에서 캘리포니아주 대법원은 Public Trust Doctrine을 인용한 후 비록 캘리포니아주 물법에 의하면 Los Angeles 도시가 Mono 호수의 물의 첫 번째 우선 사용자이지만 이러한 사용은 주변 자연서식지의 파괴나 환경피해를 주지 않는 범위 내에서 행사되어야 한다고 한바 있다. national Audubon Society v. Superior Court, 33 Cal. 3d 419, 189 Cal. Rptr. 346, 658 P.2d 709(1983).

의 정책 입안이나 집행 및 사후관리에 있어서 국민들의 협력은 그 실질적인 효과에 있어서 반드시 필요한 것이다. 따라서 정부와 국민이 기본이념 구현을 위해 각각 분담해야 할 임무를 적극 실천하도록 하고, 개별법령에서도 각 주체별 소관임무가 적절히 반영될 수 있도록 하기 위해서는 각자의 기본적인 책무를 명확히 정립하여 기본법을 통해 제시할 필요가 있다.

나아가 이러한 국민의 단순한 협력의 의무 외에도 국민의 수자원에 관한 권리 역시 그 기본법에 명시할 필요가 있다. 왜냐하면 수자원의 관리는 궁극적으로 국민을 권익보호를 위해 수행하는 것일 뿐만 아니라 국가 및 지방자치단체로 하여금 적극적으로 그 국민의 수자원에 관한 권리를 보장하도록 하는 근거 조항이 될 수 있기 때문이다.

#### 다. 물 관리의 기본원칙

물관리기본법에서는 기본적인 물 관리의 원칙들을 밝힐 필요가 있다. 즉, 단순한 선언적인 성격이 아니라 본 법이 현재의 여러 물 관련 법령들의 조정역할을 하는 기본법의 지위에 있으므로 향후에 있을 법의 제정이나 개정에서 그러한 법들이 본법의 기본이념에 적합하고 상호 모순됨이 없도록 하기 위한 기본 지침의 역할을 수행하고 개별법령의 내용이 모호하거나 상충되는 분야가 있는 경우 수자원관리의 이념에 부합하는 해석을 끌어내기 위한 기준이 되기 때문이다.

물 관리의 기본원칙들은 그 기본이념인 “지속가능한 개발”, 즉 “수자원의 종합적인 개발, 이용” 및 “수자원의 개발에 있어서 환경 보전”이라는 양자를 조화하는데 필요한 구체적인 실천원리로서 의미를 갖아야 하므로 앞서 언급한 기본 이념에서 파생되는 원칙들이 포함되어야 하며 보다 구체적이고 명확하게 방향을 제시하는 역할을 하여야 한다. 이러한 기본원칙으로는 많은 원칙들이 있겠지만 본 논문에서는 그 중 물 관리의 주체, 물 관리 방법, 물의 이용에 관한 원칙 및 물 관리비용의 부담을 포함한 몇 가지만을 언급하는데 그치고 다른 원칙들은 향후의 연구과제로 남겨두기로 한다.

우선 물 관리의 주체의 문제는 국가관리, 민간관리 중간적인 형태의 관리 중 어떠한 것을 기본원칙으로 할 것인가의 문제이다. 물의 환경상의 중요성 및 희소성을 갖는 공공재임을 상기한다면 민간기업에게 그 관리업무를 위임한다는 것은 적합하지 않을 수 있으나 동시에 경제적인 효율성 및 시장경제에 부합하는 관리체제를 구축한다는 측면에서는 민간관리의 장점이 있을 수 있다. 수자원의 공공의 이익을 고려한다면 기본적인 종합관리는 국가가 유지하며 취수, 송수, 정수 부분에 있어서의 민간기업의 참여는 고려해 볼 만한 가치가 있다. 현행법상에서도 현재 다목적댐의 경우 그 댐의 사용권자가 저수를 판매할 수 있도록 허용하고 있으며<sup>6)</sup> 비교법적으로도 미국의 뉴욕을 포함한 여러 주 및 영국의

최근의 2003년 입법 예고된 Water Bill에서의 취수면허시스템제도 확대는 이에 대한 깊은 연구를 요구하고 있다.

수자원의 관리방법으로 크게 두 가지가 언급될 필요가 있다. 첫 번째는 지하수와 지표수의 연계관리이고 두 번째는 수량과 수질의 연계관리이다. 우선 지하수와 지표수의 연계 관리에 대해서 보면 지표수와 지하수는 서로 순환하는 관계에 있으므로 양자는 상호 긴밀히 영향을 미치는 관계에 있다고 말할 수 있다. 따라서 지표수와 지하수의 통합적 관리는 수자원관리의 기본이념 중 하나인 수자원의 효율의 극대화의 구현이므로 이를 물 관리의 기본원칙에 명시하여 물 관련 각종 개별입법이나 정책입안 시에 적극 반영되도록 해야 한다. 둘째로 수량과 수질의 연계관리로서, 현재는 수량관리는 주로 건교부가 수질관리는 환경부가 담당하고 있는데 사실상 수자원의 관리에 있어서 수량과 수질은 상호 불가분의 관계에 있기 때문에 물 관련 각종 입법이나 정책결정시 지침 내지 표준이 될 수 있도록 하기 위해서는 이를 물 관리의 기본원칙에 명시할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 예를 들어 오염이 심하여 사용할 수 없는 물을 깨끗하게 만들면 그 만큼 이용 가능한 수량이 증가하는 결과가 되고, 댐 하류의 하천이 오염되었을 때 댐에서 적당량의 물을 흘려 내려보내면 오염을 희석시키는 결과를 낳는 경우에서 보여 주듯이 수질관리는 곧 수량관리가 되고 수량관리는 곧 수질관리가 되기 때문이다. 따라서 수량을 관리하는 자는 기본적으로 일정수량 이상의 물이 항상 하천을 흐르도록 하여 하천의 적정수질을 유지하고 하천생태계를 보전하여야 하며, 수질을 관리하는 자는 오염으로 인해 이용가능한 수자원이 감소되는 것을 방지해야 하며 수자원의 이용계획이나 수자원의 용도 등 수량관리부문을 고려하여 적절히 수질규제 기준을 설정해야 할 것이다.

다음은 물 사용에 관한 원칙으로 우선 물의 자유로운 이용에 관한 원칙을 천명하되 이에 대한 제한으로써 공공의 이익 및 형평에 맞는 이용, 미래세대를 위한 보전, 물재해 예방을 위한 이용제한을 기본법에서 밝힐 필요가 있다. 이는 국민들의 물이용은 헌법상 보장된 권리로써 이해해야 하기 때문에 그 제한은 구체적인 법률에서 이루어진다고 하더라도 즉 물관리기본법에서 이를 그 제한의 근거를 마련해야 한다는 것이다. 나아가 물 사용의 제한에 관한 것으로 물이 부족한 지역에 있어서 기존의 수자원을 이용하는데 그 이용관계를 조정해야 할 경우에 수자원의 효율적인 이용을 위해 그리고 이해관계인간의 분쟁

6) 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제35조.

7) 상수원 수질보전을 위한 댐물 방류제도(낙동강수계 물관리법 제41조), 하천점용허가시 오염방지 부관 설정(하천법 제33조제1항), 지하수 오염예방을 위한 지하수 개발·이용 제한(지하수법 제7조제3항)등 수량과 수질을 동시에 관리하는 법령이 아주 없는 것은 아니지만 수량관리와 수질관리의 상호연계를 물 관리의 일반원칙으로 규정하고 있는 법령은 없다.

을 방지하기 위해서도 그 이용관계에 있어서 용도배분기준 내지 그 사용의 우선순위를 정해 놓을 필요가 있다. 예컨대 유지용수 > 생활용수 > 농업용수 > 공업용수 > 기타용수 등 순위 내지는 합리적 배분을 결정 할 수 있는 기준 내지 지침으로 이용될 수 있는 내용을 밝혀야 할 것이다.

물 사용과 관련하여 물을 이용할 수 있는 수리권에 대해서도 언급할 필요가 있다. 현재의 수리권은 민법 제221조~제236조에서의 용수권과 하천법 제33조~제39조의 하천점용허가와 관련된 수리권으로 나뉘는데 특히 민법상 연안권 및 주로 농업용수리권인 관행수리권 등은 하천점용허가를 받은 자로부터 유수사용권을 징수 할 수 있다는 점용료 징수와 관련되어 정면으로 충돌될 여지가 있다. 비록 신법우선의 원칙 내지 특별법우선의 원칙에 의해 하천법조항이 민법조항에 우선한다고 해석해야 하며 따라서 하천법에 의한 허가가 없는 연안의 농공업 경영자라 하더라도 하천에서 취수 할 수 없다고 해석이 가능하지만 대법원은 하천법과 상관없이 관행수리권이 인정된다고 판시한바 있다.<sup>8)</sup> 이러한 수리권의 해결이 없는 현대적인 물시장을 추구하는 물관리정책을 시행하는데 있어 장애가 될 수 있다. 따라서 민법상의 수리권을 하천법에 의한 수리권으로 통합하기 위해서 기존의 수리권은 등록을 통해 구체하고 물관리기본법에서 물관리기본원칙으로써 수리권을 상세히 규정할 필요가 있다.

마지막으로 물관리비용의 부담에 관한 원칙을 명시 할 필요가 있다. 이는 세대간의 형평의 원칙에 부합하도록 수자원개발을 위한 댐의 건설이나 수질보호를 위한 하수처리시설 설치 및 상수원보호구역 설치에 있어 비용이나 부담을 공평하고 합리적인 방법으로 나눌 필요가 있기 때문이다. 현재 수자원관리비용의 부담기준에 대해서는 각 개별법령에서 여러 가지 형태를 규정하고 있는 데 크게 관리자부담원칙, 원인자부담원칙 및 수익자부담원칙으로 나누어 볼 수 있다. 관리자부담원칙은 수자원관리에 소요되는 비용은 그 업무를 수행할 책임이 있는 국가나 지방자치단체 등의 관리주체가 부담하여야 한다는 내용이다. 이러한 비용부담원리는 수자원관리비용의 부담에 있어서 가장 기본이 되고 있다.<sup>9)</sup> 원인자부담원칙은 오염된 수질의 복구 등에 있어서 그 원인을 제공한 자가 따로 있는 경우에는 그 원인제공자로 하여금 비용을 부담하도록 하는 원리로써 수질분야에서 관리자부담원칙에 대한 특례의 성격으로 도입하여 적용되고 있는 바, 수질오염을 야기한 자에게 책임을 지도록 함으로써 비용부담의 형평성을 확보하고 수질오염의 예방효과도 도모함을 목적으로 하고 있다.<sup>10)</sup> 마지막으로 수익자부담원칙은 댐건설과 같은 수자원개발 등으로 인해 발

8) 대판 1964.11.24. 64다790, 카 6085, 대판 1977.7.12. 76다527 참조

9) 하천관리비용은 그 관리청이 부담하도록 하는 하천법 제48조 참조.

10) 수질복구비용 등 환경복구비용은 수질 등 환경을 오염시킨 자에게 부담시킬 수 있도록 규정하

전, 용수수혜 등 특별한 이익을 받는 자가 있는 경우에는 그 이익을 받는 자에게 그 이익을 받은 한도 내에서 비용을 부담시키는 원리이다. 이 원리는 주로 수자원개발 분야에서 관리자부담원리에 대한 특례의 성격으로 도입, 적용되고 있으며, 비용부담의 형평성 확보가 논리적 근거이다. 물이 절대적으로 부족한 상황에 처한 경우 물낭비를 줄이는 데 효과적인 수단이 될 수도 있을 것이다.<sup>11)</sup> 물관리기본법에 관리비용과 관련하여 하나의 원리를 채택하는 것은 의미가 없다. 각각의 원리가 형평의 원리를 구현하기 위한 실천원리로서 나름대로의 충분한 타당성과 당위성을 지니고 있으며 논리상 상호 배타적인 관계에 있는 것도 아니기 때문이다. 따라서 어느 한쪽이 우선하도록 하고 다른 쪽의 적용을 배제하도록 하는 등의 관계설정 은 부적절하며 단지 비용부담원리를 실제 적용하는 과정에서 혼선이나 다툼이 발생 할 가능성이 있으며 모든 공공비용이 그렇듯이 수자원관리비용의 부담 기준도 관련 행정기관이나 국민들에게 있어서 매우 민감한 사안이므로 관련법령들을 재개정하는 경우에 통일된 내용을 유지하도록 하고 해석 및 적용에 있어서도 오해나 혼선이 없도록 하기 위해서는 각 비용부담원리의 의미와 상호관계를 합리적으로 정립하여 명확히 해둘 필요가 있다.

#### 라. 물관리종합계획

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 수자원관리를 전담하거나 주관하는 부처가 따로 없이 여러 부처가 서로 대등한 지위에서 분담하고 있는 조직형태를 취하고 있기 때문에 수자원의 관리계획도 법률에 근거하여 안정적으로 수립, 운용할 수 있는 종합적인 계획이 없이 하천법, 소하천정비법, 수질환경보전법, 수도법, 하수도법 등 여러 법령에 의하여 단편적으로 수립하여 운용하고 있는 실정이다. 따라서 여러 부처에 분산되어 있는 수자원의 관리기능이 상호 적절히 조화를 이루도록 하고, 개별계획이 종합적인 수자원의 관리차원에서 수립, 운용될 수 있도록 수자원관리에 관한 종합적이고 최상위의 법적 지위를 지니는 종합계획의 마련이 필요하다.

물론 현재에도 수자원관리에 관한 종합계획이 전혀 없다고는 말할 수 없다. 앞서 언급한 국무총리실 주관으로 1997년에 수립하여 현재까지 운용되고 있는 ‘물관리 종합대책’을 그 예로 들 수 있는데 ‘물관리 종합대책’은 근거법률이 없어 재정적 뒷받침이나 안정적으

고 있는 환경정책기본법 제7조 참조.

11) 대표적인 입법례로 댐건설및주변지역지원등에관한법률에서 다목적댐건설비용은 댐의 물을 이용하는 자가 부담하도록 규정하고 있는 것과(제20조) 수도법에서 상수원보호구역의 관리비용은 수도사업자가 부담하도록 규정하고 있는 것이나(제7조), 5대강수계 물관리법에서 상수원수질개선 재원은 물이용자로부터 물이용부담금을 징수하여 조달하도록 규정하고 있는 것을 들 수 있다(낙동강수계법 제32조).

로 추진할 수 있는 제도적 기반이 미약하고, 수립배경이나 내용에 있어서도 수질문제 해결을 위해 제기되었고 수질개선에 초점이 맞춰져 있는 관계로 수자원관리 전반을 대상으로 하는 종합계획으로서 자리매김하기에는 그 보완이 필요하다.

종합관리계획에 포함 될 내용으로는 1) 물 관리의 목표 및 방향, 2) 수자원확보, 공급대책, 3) 수질공급대책, 4) 물 관리 추진체계 및 관련법령의 정비, 5) 물 관리 투자재원의 확보방안, 6) 기타 물 관리에 중요사항 등을 들 수 있다.

#### 마. 물관리종합기구

수자원의 효율적 관리를 위해서는 필요한 규범이나 업무처리의 기준 및 지침 등을 완비하는 것도 중요하지만, 업무를 실제 집행하는 조직을 수자원의 특성에 맞게 합리적으로 갖추는 것도 매우 중요하다 할 것이다. 이 경우 현행의 물관리정책조정위원회가 법률의 근거없이 국무총리훈령에 의하여 설치, 운영됨에 따라 충분한 물관련 정책의 조정이 어려웠다는 문제점을 개선할 필요가 있다.

우선 물관리정책조정위원회의 설치근거를 현재 국무총리 훈령인 물관리정책조정에 관한 규정에서 제정하려고 하는 물관리기본법으로 함으로써 동 위원회를 법정기구로 승격시키고 동 위원회의 결정이 관련부처를 사실상 구속할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 각 부처를 실질적으로 총괄조정하는 명실상부한 기구로서 그 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하여야 한다. 동 위원회가 실질적으로 물 관리의 종합관리기구가 되기 위해서는 각 부처에서 수립하는 각종 수자원에 관한 계획들을 효과적이고 실질적으로 총괄, 조정할 수 있는 제도적 장치가 필요한데 그 조치로는 조정위원회가 앞서본 물종합관리계획을 수립하게 함으로써 가능할 것이나 만일 물종합관리계획에도 불구하고 각 부서가 이에 배치되는 계획의 수립이나 행정업무를 하는 경우 미국에서 시행중인 시민소송제도를 도입하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 이에 대해서는 다음 기타 항목에서 보기로 하고 본 조정위원회의 역할로써 하나를 더 추가한다면 수자원기초자료의 조사 및 정보화를 들 수 있을 것이다.

수자원기초자료는 수자원을 대상으로 하는 모든 분야에서 이를 필요로 하며, 수자원관리의 성패를 좌우하는 출발점임에도 불구하고 우리나라의 관련제도 및 현실은 열악한 상황이라고 할 수 있다. 즉 수자원기초자료의 수집, 정리, 분석을 관장하는 기관이 건설교통부, 환경부, 지자체, 수자원공사 등으로 다원화되어 있고 그 수준도 각 소관업무 수행에 필요한 자료 확보 수준에서 이루어지고 있어 전체적으로 자료가 매우 빈약하며, 기관 간에 상호 정보교류도 잘 안되고 기관마다 내용이 다른 자료를 사용하고 있는 경우도 빈번하게 발생하고 있는 실정이다. 또한 관측 장비의 열악, 전문인력의 부족 등으로 자료의

정확도가 떨어지며, 각 기관별로 측정방법, 측정기준 및 측정단위 등을 각자의 역할에 따른 필요에 의해 다르게 설정하여 취득·관리하다 보니 대부분의 자료가 중복·상충되고 기관간에 상호 활용이 곤란한 실정이다. 따라서 수자원기초자료의 조사업무는 수계별로 단일기관에서 각각 수행하게 하고, 관리업무는 물관리정책조정위원회로 단일화하여 하는 것이 필요하다. 따라서 물관리기본법을 제정하게 될 경우 현재 하천법에 규정되어 있는 수자원기초자료의 조사 및 정보화에 관한 사항은 수자원 전반을 다루는 물관리기본법에 옮기고, 수자원기초자료의 조사는 수계별로 수자원의 종합관리를 담당하는 기관에서, 각 수계에서 조사한 자료의 통합관리는 물관리정책조정위원회로 하여금 각각 책임지고 수행하도록 규정해야 할 것이다.

물종합관리조직의 문제로 하나 더 언급한다면 하천수계단위 종합관리체계 확립방안이 필요하다는 것이다. 앞서 언급한바와 같이 하천수계의 특정 지점에서의 물이용이나 물관리는 동일한 하천수계상 모든 지점에서의 다른 물이용이나 물관리에 직간접적으로 영향을 미치는 관계에 있으므로 수자원의 효율적 개발·이용 및 보전을 위해서는 동일한 하천수계를 대상으로 하는 제반 수자원관리기능이 상호 유기적으로 조화를 이루어 추진되도록 하기 위한 관리시스템을 갖추는 것이 매우 중요하다. 따라서 이를 위해 동일한 하천수계 내 모든 수자원관련 업무를 전문적으로 총괄·조정하는 역할을 수행할 기구로서 유역수자원관리위원회를 설치하여 유역수자원종합시행계획을 수립하고 수자원을 둘러싼 관련 수자원기관간의 이해대립이나 갈등이 발생할 경우 이를 조정하고 해결하는 기능을 부여해야 할 것이다.

이러한 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 동 위원회의 의사결정은 그 과정에 있어서 공정성 및 투명성을 확보하는 것이 매우 중요하며, 질적인 면에 있어서도 누구나 존중해주고 따를 수 있는 정도의 수준이 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 정부기관이나 수계내 지자체 등 행정기관 뿐 만 아니라 지역주민, 환경단체, 민간전문가 등도 참여시키는 방향으로 구성해야 하며, 공공부문과 민간부문간의 인원구성 비율이 균형을 이루도록 유의해야 할 것이다.

## 바. 기 타

지금까지 물관리기본법에 들어갈 구성요소에 대해서 논의하였다. 물론 이외에도 물관리기본법의 내용에 나오는 주요 개념의 정리를 위한 “정의” 조항, 물관리에 관해 다른 법률과의 관계에 있어서 예외적인 경우를 제외하고는 본법이 정하는 바에 한다는 “타법률과의 관계” 조항 등과 관련된 학술조사, 연구 및 기술개발을 장려하는 재정적인 지원에 관한 조항 및 향후 남북한간에 동일수계를 놓고 물분쟁이 발생할 경우에 대책 규정 등 많은



부분이 물관리기본법에 들어갈 것이나 여기서는 물관리기본법의 실질적인 이행을 위한 조치에 대해서 논의하기로 한다. 앞서 물종합관리계획에도 불구하고 각 부서가 이에 배치되는 계획의 수립이나 행정업무를 하는 경우 즉 실질적으로 물관리기본법의 실효성 제고하기 위한 방안의 하나로 미국의 시민소송제도(Citizen Suit System)를 언급하였는데 이에 대해 좀 더 논의를 하고자 한다.

시민소송(Citizen Suit)제도는 미국 버클리 대학의 Joseph Sax가 30년 전 환경법이 제대로 이행되지 못하는 이유를 국가의 예산 및 인력부족이라는 점을 인식하고 이러한 문제를 국민들의 적극적인 참여로 해결하지는 취지 하에 주창한 것으로 1970년 미국의 수질정화법(Clean Air Act)에 의해 처음으로 도입되었다.<sup>12)</sup> 미국 국회 토론 자료에 의하면 입법부는 시민소송제도의 의미를 시민들이 행정기관이 예산 및 법집행에 있어서 현실적인 이유로 규제하지 못하는 환경오염자들에 대해 직접 소송을 제기 함으로써 환경법이 준수 이행되는 효과적인 보조장치로 인식하였다는 것이다.<sup>13)</sup> 그 내용은 대기정화법(Clean Air Act) 제304조에 따르면 일반 시민들이 본 법에 위반되는 범위반행위를 발견한 경우 이의 위반 사항과 제소의사를 관할 정부 및 위반자에게 통지 한 후에 60일이 지나도 위반사항이 수정되거나 정부 등이 그 법집행을 하지 않는 경우 자기 자신의 이름으로 본 정부나 법 위반자를 상대로 직접 소송을 제기 할 수 있다.<sup>14)</sup> 미의회는 1990년 대기정화법의 개정을 통해 행정청의 허가 행위나 그 사후규제에 있어서도 그 범위반사항을 제소대상에 포함시키는 등 강화하였다.<sup>15)</sup> 또한 사법부 역시 제소대상의 범위로써 환경청(Environmental Protection Agency)이 입법부가 위임하였고 또한 그 이행에 있어 재량권을 갖지 않으면서도 이행하고 있지 않은 부작위, 예컨대 입법부가 시일상의 dead line을 제공하고 하위법령을 작성하라고 하였는데도 이를 이행하지 않은 경우 역시 시민소송의 제소대상에 포함된다고 판시하여 그 이행범위를 확대하였다.<sup>16)</sup>

시민소송제도를 영미법국가가 아닌 대륙법제도를 택하고 있는 우리나라에서도 도입이 가능한지에 대해서는 논란의 여지가 있을 것이다. 그러나 시민소송제도의 취지가 재량행위가 아니라 기속행위에 있어서 행정청이 그 의무이행을 하지 못하는 또는 하지 않으려고

12) 42 U.S.C. 7604 (1988 & Supp. V 1993).

13) S. Rep. No.1196, 91st Cong., 2d Sess., 36 (1970), reprinted in *Environmental Policy Division of the Congressional Research Service, A Legislative History of the Clean Air Amendments of 1970*, Vol. I, at 436 (1974) (remarks of Senator Muskie) Senate Consideration of the Report of the Conference Committee, Dec. 18, 1970.

14) Clean Air Act 42 U.S.C. 7604(a)

15) 42 U.S.C. 7414 (1988 & Supp. V 1993).

16) See, e.g., *NRDC v. EPA*, 797 F.Supp 194 (E.D.N.Y. 1992).

경우 국민들의 적극적인 참여로 법률의 이행을 촉구하는 것이라면 향후 부처간 이해관계로 인해 물관리조정위원회가 제대로 그 역할을 수행 할 수 없는 경우, 물관리조정위원회에게 각 관련부처를 통제 할 수 있는 권한을 주는 것 외에도 간접적으로 국민들에게 행정부처에게 법률상의 의무를 이행하도록 압박하는 수단을 제공하는 것도 의미가 있을 것이다. 따라서 시민소송의 제도를 우리나라의 상황에 맞게 수정하여 우리나라 법률 시스템에도 적용하는 것을 연구하는 것도 의미가 있다고 할 것이다.

#### 4. 주요 선진국가(미국, EU, 일본 등)의 관련법률 조사

##### 1) 미국 : 캘리포니아주의 물관리행정체계를 중심으로 검토

통합적 물관리에 대하여 미국은 개척국·공병대·전력회사·TVA·주수자원국 등에 의한 분립적인 수자원개발이 이루어져 왔으나, 이것들을 통합하기 위하여 1965년에 수자원계획법(Water Resources Planning Act)이 제정됨과 더불어 수자원심의회와 주기관으로서의 하천유역위원회가 설치되어 유역관리와 환경기준의 설정이 시작되었다. 또 1972년의 물정화법(Clean Water Act) 개정에서는 연방정부와 각 주에 하천유역계획의 책정을 의무화하고 그 내용은 수질 뿐만 아니라 수자원개발을 포함한 종합적인 것이었다. 나아가 커다란 특징으로서는 공공수역에 대한 오수배출을 허가제로 한 다음에 최고의 오수처리기술을 기준으로 하는 배출규제를 한 점이다. 역시 지하수오염을 회피·삭감·근절하기 위하여 연방환경보호청(EPA)이나 주 등에 의하여 주마다 종합적 지하수보전계획(Comprehensive State Ground Water Protection programs)이 책정되어 있다. 다만 당시에는 점원오염대책에 그치고 있었으나 1987년의 물정화법의 개정에서 비점원(nonpoint sources)오염에 대한 대책이 의회로부터 요청되기에 이르렀다. 이렇게 하여 오늘날 유역을 단위로 하는 종합적인 수자원관리 수법으로서 유역보전어프로치(Watershed Protection Approach)가 전주규모에서 전개되고 있다. 여기에는 ① 목표로 해야만 하는 과제의 우선순위, ② 이해관계자의 참가, ③ 통합에 따른 문제해결, ④ 효과의 측정이라고 하는 네 가지 핵심축이 특징적이다. 또 이것은 현재 진행 중인 각종 프로그램과 경합하거나 치환되는 것이 아니라 이런 요소들이 통합된 틀이라고 한다. 그밖에 안전음료수법(Safe Drinking Water Act)에 근거한 음료수원으로서의 표류수·지하수 등의 보전에 관한 프로그램이 존재한다.

미국 역시 물 관련 기본법이나 통합법을 연방차원에서는 가지고 있지 않은데 이는 우선 정부형태에서 찾아 볼 수 있다. 연방국가인 미국은 관할권에 관해 수정헌법 제 10조에 따라 연방정부가 특별히 갖는 관할권 예를 들어 외교, 국방, 통화 등을 제외하고는 원칙

적으로 주정부가 갖게 되므로<sup>17)</sup> 대부분의 수자원과 관련되어서는 주의 관할권 아래에 있게 된다. 따라서 각주는 그 주의 고유의 사정에 따라 다른 수자원 정책을 가지고 있는데 대표적인 물 부족 주인 캘리포니아의 경우 1956년 수자원 계획 개발과 관련된 기능을 담당하던 52개의 독립된 주 기구들의 기능을 통합하여 설립된 수자원부(Department of Water Resource: DWR)가 있다.<sup>18)</sup> 또한 수량관리를 담당하는 수자원부와 달리 수질관리를 담당하는 별도의 환경청(Environmental Protect Agency)이 있어 양부서의 수질관리와 수량관리에 관한 정책들을 정부간 부서의 조정기구(California Water Resources Control Board)를 통해 조율하고 있다.

## 2) 영국 : 水法(2003년 제정법)

영국의 경우, 수자원법령들은 당초 하천관리, 용수공급, 상·하수도, 하수정화, 오염방지 그리고 토양배수 등 분야별 개별법령 형식으로 제정·운영되어 오다가 1973년 제정된 수법(Water Act)으로 대부분 통합되었고 이는 다시 1989년 전면 개정과정을 거친 후 1991년 수자원법(Water Resources Act)과 1991년 물산업법(Water Industries Act)으로 확대 개편되었다. 그리고 수자원의 지속가능한 이용(Sustainable Use)을 향상시키기 위한 통합수법이 1997년 총리실(the Deputy Prime Minister)의 10대 계획으로 선정됨과 동시에 기존의 수자원법과 물산업법을 통합한 새로운 법안을 추진하여 물보존 및 관리의 향상을 위한 취수면허시스템의 개편, 공중건강 및 환경 보호 그리고 소비자에 대한 서비스 향상을 주된 내용으로 하는 물법안(the Water Bill)이 2000년 11월 입법예고 되었고 2003년 2월 19일 상원에 제출되어 동년 2003년 7월 9일 상원을 통과하였다.<sup>19)</sup>

## 3) 프랑스 : 물의관리및배분·오염방지에관한법률(1992년 개정법)

프랑스의 경우도 개별법령에 따라 복잡하게 나누어져 규율하고 있는 물 관련 법령을 총괄할 수 있는 기본법 내지 일반법을 모색하여 1964년에 수법(물의관리및배분·오염방지에관한법률, 1992년 개정)을 제정하게 되었다. 이 수법은 영국의 물법안과는 달리 수자원관련 개별 법률을 통합하는 형식은 아니라, 수자원의 종합적 관리를 목적으로 하는 기본법적 성격이 강한 법률로 볼 수 있다. 그 주요 구성내용을 살펴보면, 법률의 제정목적과 물

17) 미국 연방 수정 헌법 10조

18) 이는 과거 Central Valley Project와 같이 실패를 전례삼아 주차원의 대규모 수자원 프로젝트를 수행하려는 의도였지 현재 논의하고 있는 수량과 수질을 동시에 통합하는 차원이 아니었다.

19) [www.defra.gov.uk/environment/water/legislation](http://www.defra.gov.uk/environment/water/legislation).

관리의 기본이념을 비롯하여 유역차원의 수자원의 균형 있는 관리방향, 유역관리, 이용과 보존, 관리조직 등이 동 법률에 포함되어 있다. 특히 1992년 개정으로 종합적인 물관리를 위한 조직 및 계획을 보장함으로써 기본법적 성격이 더욱 강화되었다.

#### 4) 일본 : 물기본법제정 논의

우리나라와 지형조건 및 수자원현황이 유사한 일본의 경우<sup>20)</sup> 물 관련 정책은 우리나라와 같이 수량관리와 수질관리로 나누어져 있고 소관부처도 우리나라의 건설교통부와 유사한 국토교통성과 환경청이 각각 나누어 관리하고 있으며 법령에 있어서도 별도의 물관리에 관한 기본법이나 일반법을 가지고 있지 않으나 1997년 이후 일본에서도 물관리기본법의 논의가 건설성 하천심의회에서 논의되고 있는 중이다.

이하에서는 이러한 일본의 물관련 법률체계에 대한 검토와 더불어 물관리기본법에 관한 논의상황에 대하여 살펴보기로 한다.

##### (1) 일본의 주요 물관련 법률

일본에서는 수질보전과 관련하여 우리나라의 수질보전법과 같은 수질오탁방지법이 제정되어 있으며, 개별적인 상수원지역에 대하여 다음과 같은 특별법들이 제정, 시행되고 있다.

#### 가. 세토내해환경보전특별조치법

##### 가) 제정의 배경

① 세토내해는 폐쇄성 수역이며, 1960년대 후반부터 주변에 산업 및 인구가 집중됨에 따라 수질오염이 진행되고 적조가 많이 발생하여서 양식어업에 크나큰 타격을 미쳤다. 그래서 1973년에 「세토내해환경보전임시조치법」이 제정되고, 나아가 1978년에 부영양화대책을 포함한 새로운 시책이 추가된 「세토내해환경보전특별조치법」이 제정되었다(이하 세토내법이라 함).

##### ② 세토내법의 규제시스템

세토내법은 두 가지의 시책을 펼침으로서 세토내법의 환경보전을 도모할 것을 목적으로

20) 일본은 연중 강수량은 1,000~2,000mm로 강수량은 많지만 강수분포가 6~9월에 편중되고 있으며 전국토의 75%가 산지이거나 급경사의 구릉지대를 이루고 있다. 또한 하천은 길이가 짧아 비가 오면 육지에 머무는 시간이 매우 짧고 유속도 빠른 지형특성을 띠고 있는 등 수자원의 이용과 홍수 또는 가뭄에 매우 취약한 일본의 자연적인 수자원관리의 환경은 전체적으로 우리와 비슷하다고 볼 수 있다.

하고 있다. 첫 번째는 계획의 책정이며, 두 번째는 i) 특정시설의 설치규제, ii) 부영양화에 따른 피해발생의 방지, iii) 자연해변보전 등의 조치를 강구하는 것이다(제1조).

세토내법은 수질보전이라는 점에서 수질오염방지법의 규제를 강화하고 있을 뿐만 아니라 공유수면매립법등의 개발법과의 조정법, 자연보호관련법의 보충법으로서의 측면을 가지고 있다.

a) 세토내해환경보전기본계획

기본계획(제3조)은 세토내해의 환경보전에 관한 시책을 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 정부에 의하여 책정되는 것으로, 계획의 목표로는 ① 수질에 관하여 환경기준의 달성·유지, 적조요인물질의 감소 등, ② 자연경관에 관하여 뛰어난 자연경관, 자연해안의 보전 등을 들고 있다. 관계 도도부현지사는 기본계획에 근거하여 부현계획을 책정한다(제4조).

b) 특정시설설치규제

수질오염방지법에서 말하는 특정시설의 설치와 그 구조 등의 중요사항의 변경에 대하여 부현지사의 허가를 필요로 한다(제5조, 제8조). 허가사항서에는 환경영향평가서의 첨부가 의무화되어 있다. 신청서는 공중의 열람에 제공되며 관계부현지사, 시정촌장과 이해관계자는 당해 부현지사에게 의견서를 제출할 수 있다. 허가기준으로서는 폐기물의 처리를 목적으로 하는 공장·사업장 또는 오수 등의 배출이 환경보전상 현저하게 지장을 초래하지 않을 것이 요건으로 되어 있다(제6조).

부현지사는 5조, 8조에 위반하여 특정시설을 설치·변경한 자에 대하여 특정시설의 제거, 조업정지, 그 밖의 위반시정명령을 내릴 수 있다(제11조).

c) 부영양화에 따른 피해발생방지

세토내해에서는 부영양화에 따른 적조 등의 피해발생에 대한 방지대책이 급선무였기에 본법에서는 영양염류의 삭감대책이 규정되어 있다. 1979년 이후 환경청장관은 인 및 그 화합물의 삭감에 대하여 관계 부현지사에게 삭감목표, 목표년차 등의 사항을 제시하여 지도방침을 책정할 것을 지시하고 관계부현지사는 지도방침을 작성하고, 필요한 조치, 조언, 권고를 해 왔다(제12조의 4, 제12조의 5, 시행령 제5조) 1994년도에는 질소 및 그 화합물이 삭감지도대상으로서 추가되었다(시행령 제5조). 적조의 발생건수는 서서히 감소하고 있지만, 그렇다고 하더라도 상당한 건수가 발생하고 있다.

## d) 자연해변의 보전

세토내해는 인구 및 산업의 집중에 의하여 인공해안이 증가하고 있으며, 남아있는 해변은 레크레이션장으로 이용되고 있다. 이 자연해변은 쾌적한 상태로 보전하기 위해서는 자연공원법, 자연환경보전법등의 기존 제도로는 충분히 대응할 수 없기 때문에 본법은 새롭게 자연해변의 보전을 직접 목적으로 한 「자연해변보전지구」제도를 두고 있다(제12조의 7). 그 지정은 조례를 통하여 이루어지는데 2000년말에는 11개 관계 부현이 조례를 제정·시행하고 91개소가 지정되어 있다. 더욱이 지정에 있어 다른 법령에서 이미 지역지정을 받고 있는 것은 중복지정하지 않는 운용을 하고 있으며, 이것에 대하여 자연해변의 보전이 충분히 이루어지고 있는가에 대한 의문이 제기되고 있다.

또 관계 부현지사는 세토내해의 공유수면매립의 면허 또는 승인시에 세토내해의 특수성에 충분히 배려해야만 한다(제13조).

## 나) 호소수질보전특별조치법

① 호소는 폐쇄성 수역이며, 오염물질이 축적하기 쉽기 때문에 해역이나 하천에 비하여 수질환경기준의 달성율이 좋지 않다. 부영양화에 수반하여 적조현상이 심각해지고 각종의 이수장애나 양식어업의 피해가 발생함과 동시에 경관면에서의 문제도 있다. 그래서 종전의 수질오염방지법의 규제만으로는 충분하지 않기 때문에 1984년에 「호소수질보전특별조치법」(이하 호소보전법)이 제정되었다. 더욱이 호소주변의 토지이용규제에 대하여도 규정하여 공장·사업장의 설치를 허가제로 한 당초의 안은 좌절되었다.

## ② 호소보전법의 규제시스템

호소보전법은 호소수질의 보전을 도모함을 직접 목적으로 하고 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여할 것을 궁극적인 목적으로 하고 있다(제1조). 공공수역의 수질오염의 방지에 관한 일반법인 수질오염방지법과 호소보전법의 차이는 전자가 사람의 건강에 관련된 유해물질과 생활환경항목의 양자를 대상으로 하여 모든 공용수역에 관하여 배수규제를 하는데 대하여 후자는 호소의 수질오염에 대하여 생활환경항목을 대상으로 한 규제를 실시하는 점에 있다.

호소보전법의 주안은 다음의 두 가지 점으로 요약할 수 있다. 첫 번째 지정호소의 집수역에서 수질오염방지법의 배수규제로는 대응할 수 없는 오염원에 대하여 특별한 규제조치를 실시하는 점, 두 번째 지정호소마다 수질보전을 위한 사업이나 오염부하량삭감을 위한 각종 시책에 관한 계획을 책정하고 이 계획에 근거하여 수질보전시책을 종합적으로 추진

하는 점이다.

이 법의 내용은 다음과 같다.

① 국가는 전국의 호소를 대상으로 그 수질보전을 도모하기 위한 기본방침을 정하여 공표하고, ② 환경대신은 도도부현지사의 신청에 따라 호소의 수질환경기준을 유지하기 위하여 특히 종합적인 시책이 필요한 호소(지정호소) 및 그 호소의 수질오염에 관계가 있는 지역(지정지역)을 지정한다(제3조). 1999년 현재 비파호등 10개 호소가 지정되어 있다. ③ 도도부현지사는 호소수질보전계획을 책정하고(제4조), ④ 국가, 지방공공단체, 그 밖의 자는 호소수질보전계획에 근거하여 하수도나 분뇨처리시설정비 등의 호소정화대책을 실시한다(제5조). ⑤ 공장 및 사업장등의 규제대상시설을 확대하고 오염부하량삭감을 위하여 각 발생원의 특성에 따른 규제를 실시한다(제7조~23조). ⑥ 규제 이외의 조치로서 도도부현지사는 규제대상이외의 발생원에 대하여 필요한 지도, 조언 및 권고를 할 수 있다(제24조).

호소보전법의 중심적인 부분은 ③의 호소수질보전계획의 책정이다. 이 계획은 지정호소 마다의 자연적·사회적 조건에 따른 각종 수질보전시책을 조합하여 관계기관등과의 밀접한 협조 아래 모든 시책을 추진하도록 하고 있다. 호소수질보전계획은 국가가 정하는 호소수질보전기본방침에 근거하여 규정되며, 도도부현지사는 이 방침에 근거하여 5년마다 호소수질보전계획을 책정하지 않으면 안된다. 호소수질보전계획에 포함되어야 하는 내용은 i) 호소의 수질보전에 관한 방침, ii) 하수도 및 분뇨처리시설의 정비, 신설 등의 호소수질보전에 도움이 되는 사업에 관한 것, iii) 호소수질보전을 위한 규제 그 밖의 조치에 관한 것, iv) 기타 호소의 수질보전을 위한 필요한 조치에 관한 것이다.

⑤의 규제대상시설은 「호소특정시설」을 새롭게 특정공장 또는 사업장(호소특정사업장)이며, 「호소특정시설」이란 지정지역에 입지하는 수질오염방지법상의 특정시설과 여기에 포함되지 않는 「간주지정지역특정시설」을 포함한 것에서 정령에서 규정하는 제외시설을 제외한 것이다. 이것들에 대하여는 배출수의 오염부하량규제가 이루어진다. 「간주지정지역특정시설」로서는 수질오염방지법상의 특정시설의 규모요건에 이르지 않는 일정규모의 병원에 설치된 주방시설, 세정시설 및 목욕시설, 그리고 일정규모의 분뇨정화조가 지정되어 있다(시행령 제5조). 오염부하량규제의 대상항목은 모든 지정호소에 대하여 화학적 산소요구량(COD), 인함유량이 지정되어 있다. 오염부하량규제의 기준은 호소수질보전계획에 근거하여 환경성령의 규정에 따라 도도부현지사가 정한다.

수질오염방지법상의 규모요건에 미치지 않는 일정규모의 축사, 일정규모이상의 잉어양식장과 같은 배수기준에 의한 규제에 적합하지 않는 시설에 대하여는 이것을 「지정시설」

로서 정령으로 정하며, 그 구조 및 사용방법의 규제를 함으로서 오염부하의 삭감을 도모하도록 하고 있다(제15조). 특정시설 중 배수량이 적거나 하는 사정에서 지정시설에 준하는 것(준용지정시설)에 대하여도 같은 규제가 이루어진다(제22조). 수질오염방지법상의 절차가 적용된다.

다) 특정수도이수장애의 방지를 위한 수도수원수역의 수질보전에 관한 특별조치법(수도수원법)

#### ① 제정의 배경

수도수원인 공공용수역의 수질의 새로운 과제로서 최근 수도의 원수 중에 존재하는 유기물질과 정수처리과정에서 추가되는 염소와의 화학반응에 의하여 발암성을 가진 토리할로메탄이 생성되는 문제가 발생하고 있다. 토리할로메탄의 생성에는 염소주입이라고 하는 행위가 개입되는데 정수장의 조치나 종래 공공용수역의 수질오염방지대책만으로는 토리할로메탄에 관한 수도수원기준을 확보하는 것이 곤란한 경우가 발생하고 있으며, 공공용수역에서도 후민질 등의 유기물질의 삭감대책을 강구할 필요가 인식되어 온 것이다. 1994년 3월 「특정수도이수장애의 방지를 위한 수도수원수역의 수질보전에 관한 특별조치법」(이하, 「수도수원법」)이 제정되었다. 동시에 「수도원수수질보전사업의 실시와 촉진에 관한 법률」(이하 「수도원수법」)도 제정되어 양자를 하나로서 기능하게 되었다.

#### ② 水道水源法の 규제시스템

수도수원법은 수도수가 대상물질에 대한 수도수질기준을 충족시키지 못한 상태(특정수도이수장애)를 방지하기 위하여 수도수원수역의 수질보전을 도모하며, 따라서 국민건강을 보호함을 목적으로 하고 있다(제1조).

이 법의 내용은 다음과 같다.

① 국가는 수도수원을 정수하는 과정에서 파생되는 대상물질로부터 수도공급을 보전하기 위하여 특정이수장애 방지를 위한 수도수원수역의 수질보전에 관한 기본방침을 정하고(제3조), ② 환경대신은 도도부현지사로부터의 신청에 근거하여 이수장애가 생길 우려가 있는 수역 및 지역을 지정할 수 있다(제4조). ③ 도도부현지사는 지정수역 및 지정지역에서 수질보전계획을 책정하지 않으면 안된다(제5조). 그 가운데에는 수질보전목표, 그것을 달성하기 위한 수질보전에 기여하는 사업이나 공장·사업장의 배수규제 등의 조치를 규정한다. ④ 국가, 지방공공단체, 그 밖의 자는 수질보전계획에 정해진 사업을 실시하고(제7조), 도도부현지사는 수질의 오염방지를 위한 「특정배수기준」이나 「구조등기준」을 규정하며, 배수규제 그밖의 조치를 종합적이면서 계획적으로 실시하지 않으면 안된다(제9조 이하).



②의 지정수역 및 지정구역을 지정함에 있어서 i) 그 물을 수도수원으로 이용하는 수도수에서 特定水道利水障礙가 생길 우려가 있으며, ii) 수도사업자가 그 수질의 오염상황에 따른 조치를 강구함으로써 특정수도이수장애를 방지하는 것이 곤란하며, iii) 특정수도이수장애를 방지하기 위하여 수질보전에 관한 시책을 종합적이면서 계획적으로 강구할 필요가 있다고 하는 세 가지 요건을 충족시켜야 한다. ii)는 우선 첫 번째로 수도사업자에게 수도수질기준을 준수할 의무가 있다고 본다.

④의 수질보전계획에 규정된 일정한 사업장의 배수에 대하여는 그 토리할로메탄생성의 원인이 되는 오염상태에 대한 배수기준의 준수가 요청된다. 이 배수기준을 확보하기 위하여 사업자에게 「수도수원특정시설」의 설치신고가 의무화되어 있다(제11조). 본법은 수질오염방지법과는 달리 배수기준위반에 대하여 직벌주의를 채택하고 있지 않은 점, 계획변경명령이나 개선명령전에 권고를 전치하고 있는 점에서 규제조치가 완화된 것으로 해석된다.

라) 「건전한 물순환」의 구축을 위한 물환경정책의 필요

전후부터 오늘날에 이르기까지 도시인구집중이나 농업을 둘러싼 엄중한 경영환경 등을 배경으로 삼림, 논등의 감소나 황폐화, 도시에서의 빗물의 불침투역의 확대가 진행되고, 유역전체에 걸쳐서 지표수·지하수를 통한 물의 함양기능이 저하해 왔다. 그 결과 하천유량의 감소, 수질의 악화, 생태계의 파괴, 지반침하의 발생 등 다양한 장애가 발생되고 있다. 또 치수를 위한 댐 등의 건설에 있어서 물순환이 가진 다양한 기능에까지 충분히 배려하지 못한 상황이다.

이와 같은 문제에 대처하기 위하여 환경성을 중심으로 검토한 결과, ㉠ 물환경을 수질뿐만 아니라 수량, 수중생물, 수변지역 등을 포함하여 종합적으로 이해하고, ㉡ 유역 등의 물환경에 착안하고, 場의 관점과 「건전한 물순환」의 관점(물의 흐름, 순환의 연속성을 고려하고 물환경을 유역전체에서의 물순환의 건전함으로 파악하는 관점)을 중시해야만 한다는 주장이 나오고 있다.

구체적 대책으로서는 수질의 보전을 위하여 개발시에의 배려, 삼림과 농지의 보전, 지하수함양지역·용수보전지역의 지정과 빗물침투의 촉진, 수변지역보전을 위하여 수변지역의 지정, 행위제한, 개발에 있어서 생식환경에 대한 배려, 물을 통한 교류를 진전시키기 위한 협력관계 형성 등을 들 수 있다.

또 물환경의 보전이 수질오염을 중심으로 한 대책에서 경과, 저농도장기폭로의 화학물질문제로 중점이 옮겨짐에 따라 다른 공익과 조정할 필요성이 증대되어 왔다. 종래 치수

(국토교통성), 이수(후생노동성, 농림수산성, 경제산업성), 공장배수규제(환경성)라고 분류되어 왔지만, 오늘날 ① 안전한 수질의 확보(이수가 중심), ② 적당한 수량의 확보(치수가 중심), ③ 수변지역의 보호, ④ 수생생물 등 자연보호 등의 복수의 공익을 어떻게 조정할 것인가, 환경을 다른 공익보다도 우선시켜야 할 범위·정도가 어디까지인가에 대하여 검토할 필요가 있다.

#### 나. 일본의 물관리의 현황과 문제점

##### 가) 반복이용에 대응할 수 없는 물관리

지금까지는 상류에서 취수하고 하류에서 배수하는 일과적인 물이용 형태를 전제로 한 물관리가 이루어져 왔다. 그러나 오늘날 이러한 물이용 형태는 한계에 다다르고 있다. 예를 들면 琵琶湖淀川수계에서 반복하여 최대 이용횟수인구비례에 따르면 5회 이용된 하수를 마시는 사람이 52%, 2회가 18%, 미이용수만을 마시는 사람이 겨우 14%에 지나지 않는다. 또 하천수가 차지하는 하수처리수의 비율도 증가하고 있으며, 隅田川에서 70%, 多摩川에서는 40%에 이른다. 문제는 이러한 수자원의 반복이용이 일과적인 물이용을 전제로 한 개별적 관리 하에 이루어지고 음료수원으로서의 수계관리가 결여되고 있다는 점이다.

예를 들면 하수도의 배수구와 상수도의 취수구가 무질서하게 배치되어 있으며, 병원성 미생물에 의한 감염이 우려된다. 더구나 수질의 환경기준적합여부에 대한 관정이 기준점에서 월 1회의 측정 데이터를 12개월간 수집하여 그 75%치를 가지고 환경기준치로 조정함으로써 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 당초부터 25%의 데이터가 기준치를 넘더라도 문제가 되지 않게 된다. 이런 점은 반복이용이 항상적인 시대에는 적합하지 않다. 확실하고도처리의 도입이라고 하는 상수도측의 대응책이 생각될 수 있지만, 이를 위해서는 막대한 비용부담과 새로운 환경부하의 발생이 따른다. 긴급피난적 조치라면 모를까 이런 선택 가능성을 중심으로 이해하고자 하는 것은 가능하지 않을 것이다.

##### 나) 점원오염과 비점원오염

수질보전의 핵심이 되는 하수도가 정비되더라도 각지의 호소나 灣 등의 폐쇄성수역의 수질은 예측했던 만큼 개선되지 않고 있다. 특히 질소나 인에 의한 부영양화의 피해가 광범위하게 진행되고 있다. 하수도가 비록 100% 보급되더라도 또 하수도의 3차처리가 촉진되었다 할지라도 하수도를 경유하지 않는 배수가 있어서 그것이 오염원인이 된다면 원래 하수도정비의 문제가 아닌 것이 된다. 실은 이것이 비점오염원이라 불리는 것이며, 지금까지의 수질오염대책에서는 간과되어 왔던 문제이다. 종래는 하루라도 빨리 하수도를 정비

하여 생활배수나 산업폐수를 수용하는 한편, 하수도의 미보급지역에서는 공용수역에 방류되는 산업폐수를 발생원에서 규제하는 식의 점원오염대책이 취해져 왔다.

그러나 오로지 점원오염대책으로 일관하여 왔던 종래의 대책은 오늘날에는 명백히 한계에 직면하기에 이른 것이다. 그래서 문제가 되는 것은 비점원오염인데 그 발생원인으로서 는 농지에서의 비료의 유출이나 도시에서의 초기빗물의 유출 등, 폭넓은 다양한 요인이 생각될 수 있다. 어쨌든 폐쇄성 수역의 부영양화대책을 효과적으로 진전시키기 위하여는 이러한 비점원오염대책이 불가결하다. 이를 위해서는 「농림지 뿐만 아니라 생활배수, 축산 배수, 농산품가공공장 등 점원부하를 포함한 종합적인 오염부하삭감계획·수질관리계획이 필요하며, 농촌경관을 고려한 농촌지역의 종합적인 환경정비·재생·창조계획에 대한 검토가 필요하다.

#### 다) 경직된 수리권과 방치된 지하수 문제

수자원은 댐 등에 의하여 개발되는 자원을 말하고 공업제품과는 달리 지역적으로 순환하면서 부존하는 천연자원이다. 그렇기 때문에 수자원은 무한정으로 개발되는 것이 아니라 일정한 조건아래에서 순환함으로써 재생가능한 자원이기도 하다. 그러나 이런 수자원에는 그것을 독점적으로 이용할 수 있는 수리권(관행수리권을 포함)이 설정되어 있으며, 수리권을 취득한 사람만이 수자원을 배타적으로 이용할 수 있는 체계이다. 나아가 수리권에는 유동성이 부여되어 있지 않기 때문에 용도간이나 지역간의 상호용통이 매우 곤란하다. 그렇기 때문에 생활용수의 취수제한이 실시되는 한편 농업용수에는 풍부한 물이 흐르고 있거나 신규수리권의 확보를 목표로 과잉될 정도로 댐개발경쟁이 발생하고 있다.

다른 한편, 지하수에 대하여는 지반침하대책에 의한 규제가 있으나 양수에 관한 수리권이 인정되고 있지 않으며, 지하수공급과 수요에 대한 실태파악을 포함하여 그 이용과 보전은 제도적인 물관리의 대상이 아니다. 그렇기 때문에 심각한 지하수오염이 진행되더라도 사실상 방치되거나 물순환에 맡겨지고 있으며, 따라서 지하수의 중요한 역할이 좀처럼 이해되지 않고 과잉양수되거나 반대로 생활에 가깝고 귀중한 수원으로서 그 의의가 평가되지 않는 등 선진국과 비교하더라도 지하수에 대한 대응은 조잡하기까지 하다. 실태조사에 근거한 지하수의 적정관리가 요청되어진다.

### 다. 유역권을 기초로 한 통합적 물관리시스템

#### 가) 유역권·물순환·물순환의 개념규정

유역이란 어느 하천이 담아낼 수 있는 빗물(눈을 포함)이 흘러내리는 전지역을 말하며, 흘러내리는 빗물의 일부는 증발하고 일부는 지중에 침투하고 남은 것이 하천을 형성한다.

이처럼 유역은 물순환의 무대가 되는데 그것은 하천, 호소, 해양 등의 지표수의 경로, 지하공간의 지하수의 경로, 수증기에 의한 대기의 경로와 더불어 상하수도 등 이수배수에 의한 인공적인 경로에 의하여 구성된다. 유역권이란 분수령에 의하여 구분되는 집수역이라고 하는 자연적 형태에 한정하지 않고 물순환계의 영향이 미치는 지역을 넓게 포함하는 것으로 ㉠ 유역 혹은 집수역, ㉡ 범람원, ㉢ 물이용지역을 종합하는 권역을 말한다.

더불어 물순환이란 이러한 물의 경로들이 유기적으로 결합하면서 물이 본래의 곳으로 반복해서 돌아가는 것을 말한다. 이것에 대하여 물환경이란 「수역의 수량 및 수질, 수변공간, 생태계에 덧붙여 경관, 문화적 요소를 포함하는 개념」이다. 이른바 물순환을 매개로 하여 형성된 자연적·사회적 상황이 물환경이며, 양자는 상호 영향을 주는 관계에 있다고 할 수 있다. 그리고 「양호한」 물순환 또는 물환경이란 시대나 지역에 적합한 것이어야 하며, ㉠ 인간에게 있어서의 안전성과 쾌적함, ㉡ 자연적상태로서의 물순환에 대한 접근, ㉢ 다양한 생물과의 공생, ㉣ 지속가능한 발전의 담보라는 내용을 갖추지 않으면 안될 것이다.

#### 나) 통합해야만 하는 대상과 통합관리의 기본이념

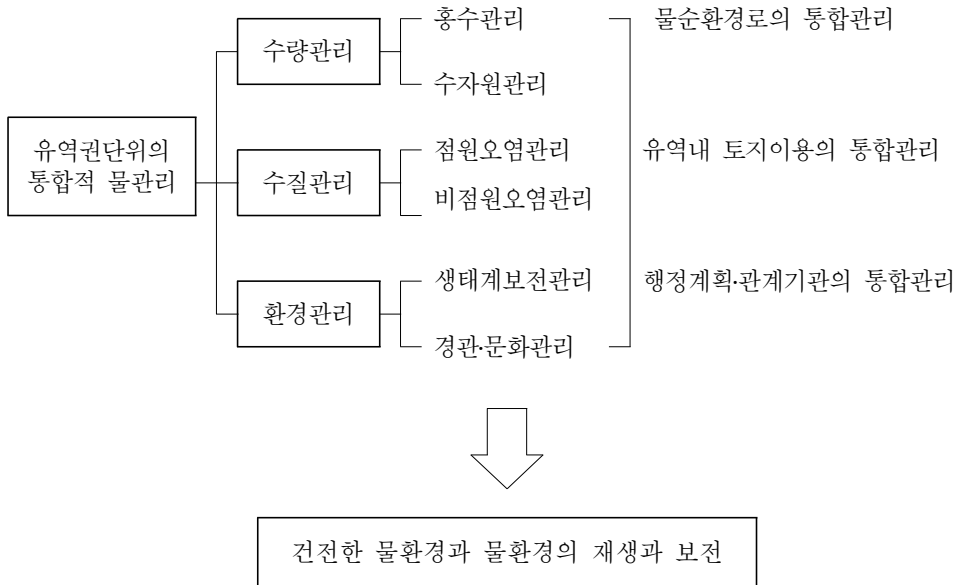
그런데 유역권을 기초단위로 하는 통합적 물관리 시스템이라고 하는 경우, 무엇과 무엇을 통합할 것인가 하는 문제가 발생한다. 구체적으로는 ㉠ 각 물순환경로(지표수경로·지하수경로·인공적 경로)의 통합적 관리, ㉡ 수량·수질·수변공간의 통합적 관리, ㉢ 치수·이수·물환경의 통합적 관리, ㉣ 물환경에 영향을 주는 유역권에서의 토지이용의 통합적 관리, ㉤ 유역권내 행정구역 및 각종 물관계기관의 통합적 관리라고 하는 다섯 가지의 통합화가 적어도 필요할 것이다. 이것을 법제도(통합적인 물법)에 의하여 담보한 뒤에 유역권마다 물관리기구를 설치하고 유역에서의 물의 공급·수요 등의 실태파악과 미래에 촉을 하며, 통합적인 물관리계획을 책정할 필요가 있다.

이상의 통합적 물관리에 통하여 달성해야할 목표는 건전한 물순환과 물환경의 재생과 보전이다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

표에서는 통합적 물관리의 구성요소를 수량관리, 수질관리, 환경관리로 크게 나누고 각각의 내용으로서 홍수관리, 수자원관리, 점원오염관리, 비점원오염관리, 생태계보전관리, 경관·문화관리로 정리하고자 한다. 여기서 중요한 점은 이것들이 상호 관계하고 있다는 점과 더불어 개별적인 항목별로 종합적인 관점을 필요로 하고 있다는 것이다. 예를 들면 홍수관리를 생각할 때 이 본질적 내용이 수자원관리, 수질관리, 환경관리에도 영향을 미치기 때문에 그 점을 고려한 종합적인 대응이 요청된다. 더구나 홍수관리 자체라 하더라도 종합

적 치수대책의 필요성이 주장되고 있는 것처럼 빗물의 유출억제나 주택의 입지규제 등이 필요하게 되는 등 종합적 관리가 불가결하게 된다.

[표 2] 통합적 물관리의 구성요소와 기본이념



### Ⅲ. 현행 한강법의 개정방향

#### 1. 한강법개정의 기본방향

##### 1) 통합화 원칙

물순환계의 연속성을 총체적으로 파악하는 입장에서 물행정이나 물사업에 관한 정책과 시책을 유역권단위로 통합하는 원칙이다. 또 이를 위한 기능성기준이란, 「다양한 형태의 수자원상호간 내지 그것을 활용하는 시설이나 대책 상호간의 충족과 보완의 관계 및 그 반면에서의 낭비와 결핍의 관계에 착안하여 유역 또는 일정지역내의 수자원의 지속적 기능을 평가하고 시스템화하기 위한 기준」이다. 결국 물행정이나 물사업을 별개의 것이 아

나라 하나의 시스템으로서 기능적으로 통합하는 기준이며, 대상이 되는 수계는 지표수, 지하수, 빗물, 해수, 홍수, 빙설 등 모든 형태의 물이다.

## 2) 유역권 자기관리의 원칙

각 유역권마다 하천·기후·지형·삼림 등의 상태가 각각 다르며, 또 인구·산업의 배치나 역사·문화도 다르기 때문에 수질규제, 하수도정비, 하천관리, 수자원개발 등의 필요성이나 과제도 달라진다. 더구나 유역관리의 실효성은 결국 주민의 의식과 참가에 좌우되기 때문에 유역사회의 주민이 유역관리의 필요성을 어느 정도 인식하고 있는가도 중요한 요소이다. 이렇게 보면, 전국 일률적인 기준에 의하여 유역관리를 할 수 없다는 것이 명확해지며, 각 유역권마다 각각의 사정에 따른 대책을 실시하는 자기관리의 원칙이 필요하다. 다만 이 점은 전국적인 최소한의 기준을 두거나 이 점에 의하여 유역사회의 자기결정권이 저해되지 않도록 기준의 설정 등에는 유역사회의 참가나 관여가 불가결하다.

## 3) 환류의 원칙과 오염자부담의 원칙

환류의 원칙이란 「사용된 물을 공공수역에 돌려줄 때는 다음의 공적·사적이용에 지장을 주어서는 안된다」는 것을 말한다(유럽물환경). 결국 한번 사용한 물을 다음의 이용에 지장이 없는 상태로 하여 다시금 공공수역에 돌려준다고 하는 원칙인데 누구라도 물을 자유롭게 사용할 권리를 가진다는 것이 아니라 물이용은 물순환의 틀 속에서만 허용된다는 것을 의미한다. 또 당연하게 물순환의 틀에는 생태계 보전의 요청이 포함된다.

또 오염자부담의 원칙이란 오염원인자가 오염비용(사회적 비용)을 부담한다는 의미인데 환경보전사업의 비용회수를 주된 목적으로 하는 이 원칙을 일반시민에게까지 적용하는 것에는 문제가 있다. 왜냐하면 필요최소한의 생활배수는 생활권의 측면이 있으며, 그것을 억제하거나 중지시키는 것은 곤란하기 때문이다. 오염자부담원칙이 단순한 재원조달수단이 아닌 오염부하의 억제수단이라고 한다면 제어가 가능한 기술적·경제적 능력이 있는 자를 대상으로 하여야 할 것이며, 이 경우에는 산업배수나 필요최소한 이상의 생활배수가 대상이 된다.

## 4) 토지이용제약의 원칙

선진국에서는 「수해위험구역」(프랑스수법, 독일연방수법 등), 「물보전구역」(독일연방수법, 스위스연방수법 등)과 같은 지정을 통하여 물관리에 관련된 토지이용을 제한하는 각종의 제도를 가지고 있다. 이것들은 홍수피해를 최소한으로 억제하거나 수자원의 양이나 질을

보전하고자 도입된 원칙이다. 역시 건전한 물순환이나 물환경이 저해되는 것을 회피 또는 배제하기 위하여는 그 전제로서 환경용량을 넘는 인구나 산업의 집중을 억제할 필요가 있다. 이 점에서 개발계획이나 도시계획을 통제하는 도시기본계획(Master Plan) 등과 연결하면서 통합적 물관리가 적절히 기능하도록 하는 것이 중요하다.

### 5) 협동과 참가의 원칙

통합적 물관리계획의 책정 등 의사결정과정에 대한 참가가 중요한데 정보공개가 적절하게 이루어지는 것이 무엇보다 필요하다. 나아가 영국처럼 사전에 그린페이퍼를 제시하고 이를 통하여 논의를 환기시키거나 대체안을 몇 개인가 제시하여 비교하면서 선택할 수 있도록 하는 등 의견집약을 위한 대책이 이루어질 필요가 있다. 또 참가의 주체로서는 주민 일반 이외에 단체나 지역대표, 공모위원과 같은 개인 등이 있으며 앙케이트, 공청회, 워크숍, 심의회위원 등 다종다양한 활동차원에서의 협동이나 참가도 필요하며, NPO나 자치회 등에 대한 업무위탁이나 권한이양등도 검토되어야만 할 것이다.

## 2. 공수개념의 확립과 수리권의 사회적 유동화

지하수를 포함하여 물은 공공재이라는 공수개념을 확립하고 우수나 저수지의 부지, 해변·해안호안 등은 적정한 보상을 전제로 공유지로 한다. 나아가 자연수에 대한 절대적인 사권의 설정을 배제하고 자연수의 점용(물의 이용)에는 행정기관의 허가를 필요로 하도록 하고, 渇水期에는 취수량이나 할당순서를 변경할 수 있도록 한다. 다만 이 점은 관행 수리권을 포함하여 수리에 관한 사권을 모두 무효로 하고 허가수리권으로 일원화함으로써 모든 수리를 행정기관의 권한아래 고정화한다는 것을 의미하지 않는다. 근대화나 도시화에 따른 수리경합이 생기기 이전부터 역사적으로 형성되어 온 것이며, 이러한 입회권과 같은 「私權」을 전면적으로 부정하는 것은 적당하지 않을뿐더러 현실문제로서 곤란하기 때문이다. 즉 공수개념을 허가수리권에 절대화하고, 이미 존재하는 보통법(Common Law)상의 권리까지 부정하는 것은 거꾸로 수리권의 재편성이나 합리적 수리형성을 어렵게 하는 것이다.

그래서 기본이념으로서 공수개념을 확립하고 절대적인 사권의 설정을 배제하면서도 관행수리권에 대하여는 보통법상의 권리를 인정된 뒤에 그 사회적인 상대화와 유동화를 도모해 나갈 필요가 있다. 이른바, 행정기관등의 허가를 요건으로 하면서도 당사자간의 수리권의 매매나 용통을 가능하게 하여 수리권의 사회적인 유동화를 도모하는 것이다. 예를

들면 미국의 캘리포니아주에서는 물은행(Water Bank)이 설립되어 수리권이 매매되고 있는데 이에 따라 취수저수배수 등에 대한 투자가 억제된다고 평가되고 있다. 또 매매된 물의 배분처에 우선순위를 두어 건강과 안전에 관련된 비상시의 수요, 75% 이하의 급수에 따른 도시주민의 심각한 수요와 같은 물수요에 우선권이 주어져 있다. 요컨대 현재의 경직된 수리권관계를 공수개념아래에서 유연하게 재편성해 가는 것이 중요하며, 이를 위하여 공정하고 투명한 규칙을 정한 위에 당사자간의 수리권거래를 인정해 갈 필요가 있을 것이다.

### 3. 통합적 물관리의 선택적 모델과 주민자치

통합적 물관리의 선택적 모델로서는 ① 유역권을 일원적으로 관리하는 「대규모통합모델」, ② 지역적인 관리주체가 연계하는 「중층적·복합적 통합모델」, ③ 양자의 융합이라 할 수 있는 지역관리주체와 광역적 관리기구가 병존하는 「분산형 네트워크 모델」의 세 가지를 생각할 수 있다.

이 가운데 대규모통합모델은 확실히 효율적으로 생각되지만, 규제주체와 사업주체가 일원화되어 책임소재가 불분명하게 되거나, 주민참가를 포함한 지역단위의 세밀한 관리가 확보되기 어렵게 됨과 동시에 대규모화는 시스템의 유연성을 저해할 가능성이 존재한다. 더구나 상하수도의 시설통합에 따른 배수관이나 貫渠의 배치비용을 고려하면 규모의 경제에도 의문이 생긴다. 다음의 분산형 네트워크모델은 광역적 관리기구를 두지 않고 지역관리주체의 상호간 연계방식이기 때문에 지역마다의 세밀한 관리라는 측면에서는 확실히 유리하지만, 유역권 단위의 통합적 관리라는 측면에서는 실효성이 문제가 된다.

이와 같이 생각하면, 통합적 물관리에 적합한 것은 중층적·복합적 통합모델이며, 이러한 모델이라면 유역권 단위의 광역적 관리기구에 의하여 통합적 관리의 실효성을 확보하면서 지역단위의 세밀한 관리에도 대응할 수 있게 된다. 구체적으로는 물관리의 기초단위를 지역에 두면서 유역권의 광역적 사무를 광역적 관리기구에 위임하는 방식이다. 이 때 지역관리주체는 개별적으로 광역적 관리기구에 통합되는 것이 아니라 각각이 네트워크를 형성하고 유역권 전체의 통합적 관리만을 광역적 관리기구에 위임하는 것이다. 동시에 지역단위의 중층적인 구조로 하는 이유는 대규모화하면 주민에게 친근한 존재가 되기 어렵고, 또 물순환이나 물환경의 보전과 재생에도 취·배수구를 적절히 분산하는 방식이 바람직하기 때문이다. 일정규모로 지역단위에 통합하는 편이 도시화와 근대화에 의하여 상실된 물의 공동관리를 현대적으로 회복하고, 물관리의 주민자치를 확립하는데 있어서도, 또



경영적으로도 효율적이다. 유역과 지역에 주민이 책임을 지고 참가하는 체계를 형성하여 유역권단위에서 수원보전, 절수프로그램, 상하류의 교류 등을 진행해 나가야만 할 것이다.

#### 4. 통합적 물관리의 조사·입안·검증

국가 및 자치단체는 유역권의 물순환이나 물환경현상을 파악하고 또 각 토지의 취·배수구배분의 실태에 근거하여 통합적 물관리에 관한 기본계획 및 기본시책을 책정한다. 구체적으로는 하천이나 수로 등에서 확보되는 수량과 수질, 빗물의 저장·침투이용, 하수처리수의 수량과 수질·재이용, 지하수의 보전과 이용 등에 관한 목표를 정하고 이것들을 실현하기 위한 시책을 체계적으로 정립한다. 여기에 근거하여 하천계획·도시계획·하수도계획 등에 반영하며, 이를 조정하는 기능, 물이용이나 수로의 축조 등에 대한 허가 또는 통제, 공적기관이나 이용자단체의 활동 조정, 특정 수류 또는 특정기간에서의 물이용의 유보, 환경의 악화회피나 사회적 이익의 향상을 위한 사적 물이용의 통제, 통합적 물관리사업의 실시 등을 한다.

또 통합적 물관리에 관하여 전국적 차원의 정책·조정 등을 심의하고, 정책적인 방향성을 제기하는 조직으로 「물정책심의회」를 국무총리 산하에 설치한다. 집행기관인 단일 또는 복수의 물관계 부처는 그 심의결과에 근거하여 개개의 시책이나 사업을 전개한다. 또 각 유역권마다 광역자치단체·기초자치단체·물정책심의회·물관계부처·학자등 전문가·주민 등이 참여하는 「유역협의회」를 설치하고 유역권에서의 통합적 물관리의 기본방침을 협의한다. 그 협의결과에 근거하여 다음의 광역적 집행기관과 각 자치단체의 각종 시책과 사업이 전개되도록 한다. 역시 물정책심의회와 유역협의회는 상하주종관계가 아닌 대등협력관계로 유역협의회는 유역권의 주체성이 확보되도록 구성한다.

#### 5. 통합적 물관리에 관한 광역적 집행기관의 설치

유역마다의 통합적 물관리를 구체적으로 집행하는 광역적 기관으로서 유역협의회에 의한 광역계획에 근거하며, 특별지방공공단체로서의 광역연합(유역연합)을 설치한다. 그 구성단체는 관계되는 광역자치단체와 기초자치단체이지만, 광역연합으로부터 구성단체에 대하여 광역계획의 실시를 권고할 수 있으며, 국가나 현에 대하여는 필요한 권한의 이양을 청구할 수도 있다. 유역연합의 역할과 기능은 ① 통합적 물관리의 기본규칙과 규제기준의 설정 및 종합계획의 책정, ② 유역차원의 광역적인 규제와 사업, ③ 유역권단위의 비용부

담과 재원배분, ④ 상하수도 등의 각종 물관련사업의 실시이다. 이것을 위한 조사나 정보 제공 및 원안제시 등은 유역연합의 역할이다.

통합적 물관리로서 구체적으로 무엇을 할 것인가를 명확히 해 둘 필요가 있다. 구체적으로는 통합적 물관리의 내용은 크게 나누어 4가지로 볼 수 있다. 첫 번째 통합적 물관리를 위한 기본적인 규칙과 규제기준의 설정 및 종합계획의 책정이다. 여기에 따라 각종의 관련사업이나 각 자치단체가 하는 규제·계획·사업이 조정된다. 두 번째 상하수도, 하천관리, 삼림관리 등의 각종의 관련사업이나 각 자치단체에 속하지 않으나 종합적 물관리로서 필요한 유역차원의 독자적인 규제와 사업이다. 세 번째 유역단위에서의 비용부담과 재원배분이다. 구체적으로는 유역전체에서 재원조치 해야만 하는 독자사업과 관련사업을 심사·결정하고 필요한 경비를 정산하고, 합의된 규칙에 따라 부담 배분하는 것이다. 네 번째 각종의 관련사업의 실시이다. 여기에 대하여는 개별사업체의 사업규모나 사업영역과 더불어 유역권단위에서의 연계가 문제가 된다.

## 6. 통합적 물관리의 광역적 비용부담시스템

통합적 물관리에 드는 비용은 ① 유역권전체에서 부담해야만 하는 공동비용, ② 각종의 물관련사업마다의 고유비용으로 나눌 수 있다. 이 때 공동비용의 범위가 문제가 된다. 공동비용에는 통합적 물관리를 위하여 필요한 독자규제와 사업에 드는 비용 이외에 각종의 관련사업에서 발생하는 것 가운데 외부불경제(수질오염 등)에 따른 비용이라던가 외부부정(환경개선 등)을 가져오는 비용 등이 포함된다. 물론 오염원인자가 실시하는 환경개선이나 외부불경제의 경우 원인자가 특정될 수 있는 때에는 원인자가 부담한다. 따라서 지금까지 상하수도 등의 지방공영기업에서는 사업체마다의 독립채산제 때문에 외부효과의 적정처리가 불가능했지만, 이에 따라 일정한 개선이 기대된다. 어쨌든 이렇게 하여 정산된 공동비용에 대하여는 그것에 따른 수익자가 지역적으로 한정된다면 당해 지역이 부담하고 수익이 유역전체에 미친다면 전체의 부담으로서 부담이 배분된다.

이와 같은 공동비용의 규모는 유역마다 이루어지는 사업내용이 다르기 때문에 그것에 따라 필요한 재정규모도 다르게 된다. 따라서 전국일률적인 제도나 방법이 아닌 실시사업과 비용부담을 유역단위에서 판단하고 유역마다의 합의를 형성해갈 필요가 있다. 이러한 상하류 등 상호간의 합의를 형성하고 필요재원과 부담배분을 결정하기 위하여는 유역단위의 기금방식이 최선이다. 그리고 기금의 재원은 국가로부터의 재원이양을 전제로 하면서 관계 자치단체에 의한 부담금 이외에 취수배수부과금을 생각할 수 있다. 다만 대도시를

흐르고 있는 유역과 재정 부담력이 취약한 유역이 있기 때문에 이 경우에도 국가로부터의 재원이양을 전제로 유역간의 자율적인 상호조정 에 따를 것인가, 독일의 공동세와 같은 체계를 검토해야만 할 것이다.

## 7. 그 밖의 개정사항

- 1) 한강수계관리의 기본원칙 신설(제2조의2)
- 2) 수변구역내의 행위규제대상에 공동주택 추가
- 3) 하천구역 내에서의 수질오염원관리(제6조의 2 신설: 영산강법 제6조)
- 4) 오염총량관리기본방침 및 오염총량관리계획의 수립과 불이행에 대한 제재
- 5) 사업장별 오염부하량의 할당, 총량초과부과금, 과징금 등(제9조의2 내지 제9조의4 신설)
- 6) 수질악화지역 내 건축허가 등의 제한(제9조의5 신설)
- 7) 주민지원사업대상에 이주 또는 전업 지원(제11조제2항제4호의 2 신설)
- 8) 기금용도 상세 규정 필요(제28조 수정)
- 9) 청문규정의 신설(제28조의2 신설)
- 10) 벌칙 및 과태료에 관한 규정 수정 또는 신설 필요

주제어 : 한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률, 4대강법,  
한강법과 3대강법의 비교, 한강법의 내용과 역사, 한강법의 개정방향

## 【Abstract】

### **A Review Problems and Improvements in the Han-river Act**

Park, Soo Hyuk

The water quality, essential resources in human living, improving task is the best important and present issue in the Environment relating laws enacting. The Han-river Act (“the Act”) was enacted in 1999 in the preceding intent. After that the Kum-river Act, Nakdong-river Act and Yeongsan-river Act was consecutively enacted in the same purpose.

At that time, when the Han-river Act was enacting, Waterfront System, System of Aggregated Quantity Control, Effluent Charge System, Subsidization work implementation System and Han-river hydrosphere management Fund System was ruled to improve the Han-river water quality.

Five years has passed since the Act was enacted. So, needs to review the contents of the Act and to improve the Act problems were take place. In the intent of the Act introduction, this paper aim to find the improvement points of the Act for the reasonable act.

Key Words : act of Han-river, Han-river and Big 3 river(Gum, Nakdong, Youngsan) act, contents and history of Han-river act, problem and improvement of Han-river act
--