

우리나라 물관련 法制의 問題點 및 方向

朴大文(環境部 政策總括課長)

I. 序

II. 물관리 法制의 국제적 경향

1. 물의 法制 및 當面課題
2. 國際的 傾向

III. 우리나라의 물관련 組織體系 및 關聯法令

1. 우리나라의 물관련 組織體系
2. 물관련 主要法令

IV. 現行 물관리 法制의 問題點 및 改善方向

1. 公法的 規制의 未洽
2. 地表水와 地下水, 水量과 水質의 分割管理
3. 물배분 紛爭에 대한 調整機構와 原則의 不在
4. 기타 關聯問題

V. 結 論

I. 序

우리는 내일의 세계를 과거의 因襲 속에 가뒀을 수는 없다. 변화된 현실의 전개 양상을 현재의 틀 속에서 부분적으로 분산 파악함으로써 그 큰 흐름을 깨닫지 못할 때, 이들 현상에 대하여 一貫의이며 效果的인 대응을 할 수 없는 것이다. 새로운 변화는 애당초 없었던 것이므로 우리가 당연히 받아들이고 있던 기존의 모든 假說에 도전하기 마련이다. 낡은 공식이나 도그마, 관습과 상식이 과거에 아무리 유효하고 존경받던 것이라 해도 이미 새로이 변화는 현실에는 對應할 수 없게 되어 있다.

변화는 누적적이다. 변화가 쌓이고 쌓여서 우리의 생활, 思考方式을 바꾸고, 그리하여 舊殼을 깨고 새로운 秩序가 형성되는 것이다. 이러한 변화의 흐름, 과거의 틀과 현실과의 괴리를 분석하고 相關關係를 추정하며, 그것들이 어떠한 변화를 강요하고 그로 인해 얼마나 심한 변화의 흐름이 생길 것인가를 이해할 수 있다면, 오늘날 우리의 주변에 닥치고 있는 새로운 문제에 一貫의이며 效果的인 대응을 할 수 있을 것이다.

우리나라는 비교적 풍부한 降水量과 아름답고 깨끗한 江山으로 어디를 가나 물이 맑고 넉넉하였기에 세상에서 가장 흔한 것을 물로 알고 사용해 왔다.

중전에는 저수지나 보만 건설되면 얼마든지 깨끗한 물이 확보될 수 있었고, 다만 홍수시나 갈수기 등 자연적 災害만 대비할 수 있도록 물을 관리하면 되었었다.

그러나 지금의 물사정은 전혀 달라졌다. 최근 들어서는 農耕社會에서 産業사회로, 전원적 자연생활에서 인

공적 도시생활로 변화된 사회·경제 생활양태에 따른 물수요의 급증과 물 使用行態의 다양화·고도화가, 기존의 물관리 수단과 목표 그리고 관리체계에 관한 새로운 변화를 요구하고 있는 것이다.

이러한 변화의 원인은 환경문제에서 비롯된, 汚染이라는 새로운 관리변수가 물을 다룸에 있어 종전의 治水와 利水기능 외에 새로운 과제로 제기되고 있으며 자유재로 인식되어 왔던 물이 더 이상 마음대로 쓸 수 없는 稀少資源이 되었기 때문이다.

또한 농경사회에서 볼 수 없었던 새로운 밀집된 汚染源이, 또 다양한 오염물질이 곳곳에 산재해 있어 종전과 같이 단순 貯溜 또는 放流라는 情態의 물관리 질서로서는 변화하는 현실적 필요성을 충족할 수 없으므로 바뀌어진 새 여건에 적절히 대응할 수 있고, 수질도 관리될 수 있는 動態의 新秩序가 마련되어야 하게 되었다.

그 나라의 물관리 組織과 制度, 社會的秩序를 규정하고 있는 것이 法制이다. 따라서 本稿에서는 물관련 法制의 국제적 흐름과 당면과제 및 우리나라 물관련 行政組織과 法令體系의 현황·특성을 중심으로 효율적 물관리를 위한 問題點과 改善方案을 제시하고자 한다. 그러나 여기에서 제시된 내용들은 좀더 깊은 연구와 검토 및 평가가 따라야 할 것이며, 필자는 단지 문제의 소재를 제기하여 이를 계기로 이러한 문제에 대해 環境法學의 측면에서 폭넓고 심도있는 연구·검토가 있기를 바라는 마음에서 拔題하고자 한다.

Ⅱ. 물관리 法制의 국제적 경향

1. 물의 法制 및 當面課題

물관련 法制의 대상은 水文學의 循環관계에 있는 모든 淡水로서

지표수와 지하수가 모두 대상이 된다. 이러한 물의 利水질서와 治水질서를 규제하는 모든 법령이 물에 관한 法인 것이다. 물에 관한 규제의 목적은 물사용에 관하여 질서를 확립하고 상호간의 이해를 조정하며 그 利用度を 높이는 한편 홍·갈수의 재해를 예방 또는 경감하는 데 있다.

물 使用에 관한 秩序는 사회적 慣行에 거의 依存해 왔다. 이러한 사회적 관행이 古田우선원칙, 上流우선원칙, 沿岸우선원칙으로 발전되어 온 것이다. 그러나 물사용이 점점 복잡해지고 이해대립이 심해지자 물사용에 관한 사회적 관행으로는 異常갈수, 신규 물사용에 대한 공익적 필요성, 상·하류간 수질오염 문제 등에 대처하기에는 명확하지 못한 점 등이 너무 많고 慣行에 없는 새로운 사안 등이 대두됨에 따라 합리적 규제가 어렵게 되었다.

변화하는 사회·경제 여건을 慣行으로 다스리기에는 너무도 미흡하고 물의 이용범위가 확대되고 다양화되고 오염에 따른 사용가능한 물의 稀少性으로 한정된 물의 이용을 둘러싼 대립과 갈등구조가 심화되기 때문이다. 이러한 對立과 葛藤문제가 유역주민간의 문제에서 이웃지방, 나아가 국가적 관심사로 등장하면서 公法的 규제에 의한 질서화로 확대되어 온 것이 현재의 물관련 法制이다.

이러한 當面課題의 發端은 2가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 현대사회는 물질서에 水質汚染이라는 새로운 變數를 追加하고 있기 때문이다. 산업화·도시화로 수질오염이 甚化되어 물의 이용가치를 떨어뜨림으로써 결국 물자원을 감소시키는 결과를 가져오고 이를 방지·예방하기 위한 수질오염 管理責任과 처리비용부담을 둘러싼 이해관계가 새로운 課題로서 제기되고 있기 때문이다.

둘째, 利水와 治水 및 수질보전이 상호보완관계인 동시에 갈등관계에 있기 때문이다. 즉 治水를 위한 물의 貯溜, 산림녹화 등 수원

함양이 利水를 위한 水源涵養 효과를 가져오는 반면 홍수예방을 위한 사전방류는 예측한 바와 같이 홍수가 오지 않을 경우 利水量만 감소시키는 결과가 되며, 利水를 위한 댐건설이 상류와 하류의 河床變動과 관개취수 및 하류의 하천환경에 직접적인 영향을 미침으로써 물사용 질서에 변화를 가져오기 때문이다.

이러한 변화를 물의 法制에 반영하여 제도적 차원에서의 合理的 調整이 새로운 물질서의 當面課題인 것이다.

2. 國際的 傾向

사회·경제생활의 발전과 형태의 다양화, 물자원의 상대적 감소로 從來의 慣行的 水利使用은 유효적절한 물자원 配分과 管理의 효율성 提高에 限界를 드러내게 되었다.

이에 따른 물관련 法制도 종래에는 賦存물자원의 지역별 특성에 따라 나라마다 차이가 있었으나, 산업화·도시화의 과정에서 모든 국가들이 共通的으로 用水의 不足과 水質汚染問題에 직면하게 되고 국가자원 내지 산업발전 기반으로서의 물의 중요성이 인식됨에 따라 다음과 같은 傾向을 보이고 있는 것이 세계적 흐름이다.

첫째, 복잡한 사회구조와 물사용의 高度化에 따른 대립과 갈등은 증폭되고 종전의 사회적 慣行으로 대처할 수 없게 됨에 따라 관행 사용을 成文化한 私法的 규제로서 관계를 明確히 規定하기 시작하였고, 더 나아가 이제는 대부분의 국가가 국가자원으로서의 관리와 사회적 갈등구조의 합리적 해결 차원에서 公法的 규제 규범으로 이행하고 있다.

둘째, 일반적으로 물자원관리법의 適用範圍는 地表水, 地下水 및 量, 質을 통합대상으로 하고 있으며 法制의 基本原理로서는 環境政策의 3大原則(예방, 협조, 원인자부담원칙)을 중심으로 誠實관리

원칙, 慎重한 주의원칙(오염금지 및 절약의 요청)이 채택되고 있으며 土地所有權과 流水占用 및 水利權과의 分離원칙이 적용되고 있다.¹⁾

셋째, 從來에는 지역별, 나라별 賦存물자원의 특성에 따라 차이가 있었으나, 상기 첫째와 둘째 같은 法制形式 및 基本原理가 國際的으로 普遍化, 同一化되어가고 있음을 들 수 있다.

넷째, 물배분을 둘러싼 이해대립을 합리적으로 調整하기 위한 原則을 制度化하고 있으며, 물자원 관리에 있어서 새로운 관리 및 규제요소로 대두된 水質보전을 위한 立法을 強化하고 있다.

이와 같이 종래 각국의 물法制는 賦存물자원의 특성에 기인한 특수성이 있었으나 물이 인간생활과 산업활동에 있어서 필수적인 요소가 됨에 따라 오늘날에는 普遍性的 傾向이 두드러지게 나타나고 있는 것이다. 이는 산업화·도시화 과정에서 모든 국가들이 공통적으로 用水의 不足과 水質汚染問題에 直面하게 되고 경제재로서 물의 重要性을 인식하게 됨으로 부터 비롯된 것이다.

OECD가 회원 各國에게 물문제 해결을 위한 總體的·一元的 관리와 環境管掌部署의 責任하에 물자원 管理를 勸獎하고 있으며 리우환경선언인 Agenda 21(Chapter 18. 淡水의 質과 供給 保護)에서도 세계적으로 물자원의 고갈 및 오염이 심화되고 있어 통합된 물자원의 계획과 관리를 강조하고 있는 것도 바로 이러한 國際的 趨勢를 反映한 것이다.²⁾

먼저 OECD의 물관리 勸告事項을 살펴보면,

● 계속적으로 증가하는 물 需要에 대하여 이제까지의 전통적인

1) 尹瑞成 「우리나라의 수자원관리정책」: '세계 물의 날' 기념 「수자원의 효율적인 활용을 위한 정책토론회 보고서」(1995. 3. 22. 삼성지구환경연구소 주최), p 8.

2) 「물 관리정책과 기구에 관한 OECD 권고안」: C(78) 4(Final).

해결책으로서의 물供給 증대는 물 관리의 효율성과 환경보전 측면에서 갈수록 채택되기 어려운 代案임을 강조하고 있다.

그 이유는 공급은 限界가 있기 마련이고 새로운 기술향상과 인공 강우, 해수담수화 등 대체방안의 연구개발은 단지 사용 가능한 물을 취득하는 데 소요되는 비용의 증가를 일부 낮추는 정도에 불과할 뿐이며 水質汚染은 더 이상 용납될 수 없기 때문이라는 것이다.

- 수요와 공급의 균형달성을 위해 공급의 再配分과 需要管理를 권고하고 있다.

공급의 재배분은 물의 效用이 낮거나 환경적으로 비용이 많이 소요되는 취수 및 배출에 대해서는 물 이용을 제한·규제하여야 함을 의미하며, 이것은 短期的 대책일 뿐이며 이러한 정책보다 더욱 展望있는 政策은 需要管理 측면의 정책이라는 것이다.

이는 소비자가 물의 稀少성과 環境低下를 반영하는 價格設定 또는 非價格 관리수단(엄격한 배출허용기준 관리, 절수 또는 재사용 유도, 누수방지 등)에 따르도록 할 수 있기 때문이며, 공급측면의 급수원확대 비용과 수요측면의 경제·환경 및 재정적 평가가 함께 통합 수행되어야만 最適의 물 관리정책 결정이 가능하다고 보고 있는 것이다.

- 結論적으로 특정기간에 한정적으로 공급될 수밖에 없는 물의 수요관리를 위해서는 統合된 物管理 體系를 권고하고 있는 것이다.³⁾

통합체계의 권고 이유는 給水源이 상호간에 연관되어 있고, 이 수·치수, 환경보전기능 등 여러 분야의 물 이용이 서로 경쟁관계에 있어 그 목적과 운영면에서 相衝될 수 있으므로 책임의 중복을 피하고 시책사업의 조정 및 통합 목적을 달성하기 위해서이다. 또한 환경변화에의 효율적인 대처와 점진적 발전 및 행정상 伸縮性 제고를 위해서도 물관리 체계의 統合을 권고하고 있다. 이렇게 함

3) 이것은 행정조직 등에 한정된 문제가 아니라 法制에도 적용되어야 할 것이다.

으로써 물 이용의 경제적 효율성 극대화 및 환경에 대한 이해관계와 환경의 質과 調和를 이룰수 있기 때문이라는 것이다.

또한 1992년 브라질 리우環境會議에서 채택된 Agenda 21의 내용(담수의 질과 공급보호 : Agenda21 Chapter 18)도 OECD권고안과 맥을 같이 하고 있음을 알 수 있다.

- 리우환경선언의 물관련 내용은 세계적으로 淡水資源의 고갈·파괴 및 오염이 심화되고 있어 통합된 물자원의 계획과 관리가 요구되고 있음을 밝히고 있다.

즉 지역간, 기관간 물관리 책임이 나누어져 있으면 물관리 시책과 시행의 연계성이 결여되어 물관리의 效率性이 떨어지며, 물의 개발과 이용은 生態係 보호와 水系內 水質의 지속성을 우선적으로 고려하여 반드시 필요한 수요에만 충족되어야 하며 非效率的 수요에는 적절한 부담을 지워야 함을 선언하고 있다.

- 또한 부족하고 취약한 자원으로서의 물을 지속적으로 관리하기 위한 先行條件은 모든 물관리계획과 물개발에 있어 환경보호, 수질유지비용 등 직접적인 물공급 비용에 포함되지 않는 社會的 總費用(즉 환경오염에 따른 사회적 비용 등 外部效果가 고려된)에 대한 인식이 반영되어야 하며,
- 이를 위해서 통합된 물관리가 필요하며 통합된 물관리를 통하여 물부족, 물환경 변화 등 제약조건 아래에서 물 分配의 最適化를 도모할 수 있다는 것이다.

위와 같은 傾向에 입각하여 20C초 각국에서는 물에 관한 종합적인 법률로서의 水法(Water Act)이 제정되고 있다. 이와 같은 水法은 필연적으로 물에 관련한 모든 법적 규제를 망라한 것은 아니나 수자원의 특성, 利水의 高度化에 따라 물에 관한 사회·경제생활의 법적 규제를 종합적으로 파악하기 위한 적절한 조치라 할 수 있겠다.

Ⅲ. 우리나라의 물관련 組織體系 및 關聯 法令

1. 우리나라의 물관련 組織體系

물을 관리함에 있어 관리대상인 물은 大自然의 法則에 따라 순환하는 특성을 지니고 있으나 그 實體는 하나이다. 그러나 이러한 특성과 순환을 고려함이 없이 순환과정상에 나타난 現象만을 관리대상으로 취급하고 한정된 법의 목적과 기능에 따라 관리하고 있는 것이 현 우리나라의 실정이다.

물은 물의 순환에 따라 發源地에서 바다에 이르기까지 체계적·종합적으로 관리되어야 한다. 국제적 경향이나 OECD勸告, 리우宣言 등에 나타난 기본방향도 이와 같다. 그러나, 우리나라는 수질오염문제나 물의 量的 부족 문제가 발생되기 이전의 물관리 체계를 기본 바탕으로 새로이 대두된 質과 量的 부족 문제를 부분적으로 추가하는 형태에 따르고 있어 물관리가 部處別·機能別·河川區間別로 분할 관장되고 있다. '94년 12월 정부조직 개편에 따른 현재의 물관련부처별 기능이 이를 말해주고 있다.

다음 페이지의 <표 1>을 보면 建交部는 다목적댐·광역상수도·수문관측·홍수에경보·하천관리·지하수 이용 및 개발 업무를 맡고 있으며, 環境部는 수질측정·산업폐수관리·지방상수도·하수도정비·음용수관리·지하수수질관리를 맡고 있다.

한편 內務部 및 地方自治團體는 하천(직할하천제외)관리, 홍수대책, 상·하수도시설의 유지·관리를 맡고 있으며, 農林部는 농업용수 및 농업용 하구언개발 등 업무를 맡고 있고, 通商産業部는 발전용댐, 온천수관리 및 지하수 부존량 조사 등의 업무를 맡고 있다.

〈田〉 咖啡生産施設の機能

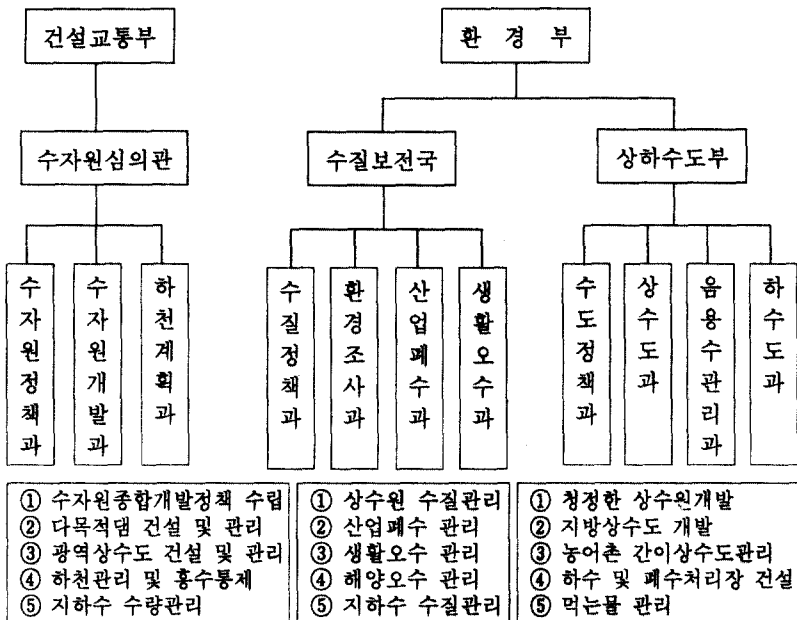
| | | | | | | | | |
|----------------------|------------------------|--|--|--|--|---|--|---|
| <p>부 기 능</p> | <p>수자원 관 리</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 하천(직할) 관리 - 공유수면 관리 - 홍수 예경보 - 수문관측 - 다목적댐 및 하구둑(일부) - 지하수 관리 | <p>환경 부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수질관측 - 수질규제 - 하천정화사업 - 음용수 수질 기준관리 - 지방 상하수도 정비계획 - 하·폐수 처리 시설 관리 | <p>내 무 부 (지방자치단체)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 하천(지방 및 준용) - 재해(홍수)대책 - 수원지역 관리 - 상하수도 시설 관리 - 내수면 어업 | <p>농림수산부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관개용수(댐) - 하구둑관리(농업용) | <p>통상산업부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발전용 댐 - 소수력 - 은천수 관리 | <p>과학기술처</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기상관측 및 예보 | <p>수자원 개 발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다목적댐 건설 - 광역상수도 건설 - 내육주운, 운하건설 <p>환경영향평가 도시 하수처리 시설 공단 폐수처리 시설</p> <p>지방상수도 건설 지방 하수처리 시설 건설</p> <p>농업용 댐 건설 간척지 답수 호 지하수 개발(농업용)</p> <p>발전용 댐(양수발전 포함)</p> |
|----------------------|------------------------|--|--|--|--|---|--|---|

이와 같이 물관련 업무가 부처의 기능별로 多元化되어 있는데, 農業用水는 農地面積에 따른 소규모 지역저수지나 하천 하류수의 이용에 국한되어 있으며, 通商産業部는 발전을 위한 댐만을 관리하고 있어, 물관리의 주무부처는 水量 및 하천관리를 맡고 있는 建設交通部와 수질을 맡고 있는 環境部로 이원화되어 있다고 大別할 수 있는 것이다.

따라서 環境部와 建設交通部의 물관리 조직 및 주요 분장 기능을 보면 環境部는 수질의 보전과 폐·하수처리, 지방상수도 정책을 관장하고 있고, 建設交通部는 물자원의 개발 및 하천관리를 관장하는 조직으로 구성되어 있음을 볼 수 있다.

이를 도표화하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 물관리 중앙조직 및 주요 분장 기능



또한 환경부 및 건설교통부의 하부 물관련조직 현황을 보면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 물관리 지방조직, 부대조직 및 산하 공기업 현황

| 구 분 | 건 설 교 통 부 | 환 경 부 |
|-------|--|---|
| 지 방 청 | 서울 지방국토관리청 (경기도) 원주 지방국토관리청 (강원도) 부산 지방국토관리청 (경남북) 이리 지방국토관리청 (전남북) 대전 지방국토관리청 (충남북) | 한강 환경관리청 (경기도, 강원 일부) 인천 지방환경관리청 (인천) 원주 지방환경관리청 (원주) 낙동강 환경관리청 (경남) 대구 지방환경관리청 (대구) 영산강 환경관리청 (전남) 전주 지방환경관리청 (전북) 금강 환경관리청 (충남북) |
| 부대조직 | 한강 홍수통제소 낙동강 홍수통제소 금강 홍수통제소 영산강 홍수통제소 섬진강 홍수통제소 | 한강 수질검사소 낙동강 수질검사소 금강 수질검사소 영산강 수질검사소 |
| 산하공기업 | 한국수자원공사 | 환경관리공단 |

위와 같은 部處別 管掌機能에 따른 현행 우리나라의 물관리 조직의 特性을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 물관리기관이 多元化되어 있어 물관리의 체계적·종합적 관리가 어렵다. 물을 광역상수, 지방상수, 음용수, 농업용수 등 용도별로 각 기관에서 독자적으로 관리함에 따라 상호간에 양과 질 관리에 따른 연계성이 없이 별도 관리되고 있다.

둘째, 水量과 水質의 2원적 관리체제로 물의 수요와 공급이 함께 고려된 最適管理에 장애가 되고 있다.

수량과 수질은 불가분의 관계에 있으나 수량관리부서와 수질관리부서가 서로 상이하여 量과 質이 통합된 물관리의 효율성이 저하되고 있다. 또한 수량업무 자체도 다목적댐 및 광역상수도는 建設交通部가, 생활용수전용댐 및 지방상수도는 環境部가 관장하고 있어 지역간 용수공급계획 수립시 시기적 조절 등을 통한 중복·누락 등으로 용수 수요와 공급의 불균형을 초래하고 있다.

셋째, 수도업무도 二元化되어 있다.

廣域上水道와 地方上水道는 하나의 연결된 상수도계통이나 소관부처가 서로 달라 사업인가시마다 협의를 거쳐야 하며, 광역상수도 공급과 지방상수도 공급계획 주체간의 계획·예산, 우선순위 등의 차이로 용수공급에 차질을 빚는 경우가 발생하고 있다.

넷째, 行政區域 단위의 하천관리체제로 되어 있어 水系內 이해관계 조정장치가 결여되어 있다.

河川이 직할하천, 지방하천, 준용하천, 소하천 등으로 구분되어 있어, 직할하천은 건설교통부가, 나머지 하천은 지방자치단체별 행정구역단위로 관리되고 있어 수계 상·하류간 물관리의 일관성 유지가 곤란하며, 또한 하천관리 주체가 수질관리에 관한 책임부서가 아니므로 수질을 도외시하거나 소홀히 하고 있다. 또한 지방자치제의 본격적인 실시에 따라 지역별 이해관계에 따른 水利權 분쟁 등 물분쟁이 빈번해지고 있다.

2. 물관련 주요 法令

각국의 물의 法制는 특수성과 보편성의 두 측면을 가지고 있다고 앞에서 말한 바 있다. 특수성은 부존 물자원의 지역적 특성을 반영한 것이며, 보편성은 물이 인간생활과 산업활동에 있어 모든 국가를 막론하고 공통적인 필수요소이기 때문이다.

종래 인간생활과 산업활동이 나라마다 차이가 있었을 때에는 각국의 물의 法制는 부존 물자원의 정도에 따른 特殊性이 강조되어 왔었다. 그러나 오늘날에는 앞에서 살펴본 바와 같이 普遍性的의 경향이 두드러지게 나타나고 있다.

이것은 산업화·도시화 과정에서 모든 국가들이 공통적으로 용수의 부족과 수질오염문제에 직면하게 되고, 經濟財로서의 물의 중요성을 인식하게 됨으로부터 비롯된 것이다.

OECD나 리우환경회의에서는 이러한 경향과 필요성을 바탕으로 각국에 대하여 물관리 정책에 대한 효용증대 및 환경보호를 위하여 물관리 統合體系를 권고하기에 이르른 것이다.

우리나라의 물관련 法制를 살펴보면 구조·내용·권리 측면에서 日本과 유사하나 실제에 있어서는 많은 차이점을 지니고 있으며, 미국이나 유럽에 비해서도 물관리 질서에 대한 접근방법과 인식에 있어 많은 차이가 있다.

우선 日本과 비교해 볼 때 日本의 물관련 法制는 국가·사회 및 경제가 발전함에 따라 이에 상응하여 물관련 法令을 개정하여 왔다. 그러나 우리의 물관련 法制는 아직도 물관리의 概念, 관련法制의 地位, 體制 및 내용면에서 많은 문제점을 안고 있는 것이 현실이다.

日本의 경우 자연적·사회적 특성은 우리나라와 비슷한 점이 있으나, 물管理體系는 우리나라와 달리 '64년 대폭 개정된 河川法에 따라 수계단위 하천관리체계의 성격을 強化시켰다.

그 배경은 民選知事制度 확대에 따라 해당지역의 이익만 대표하려는 경향이 두드러졌고, 經濟·社會의 발전에 따라 홍수피해의 가중 및 이수활동의 확대 등으로 水系 전체의 입장에서 利·治水계획

수립이 필요했으며, 이수량의 증가로 구간별 이수허가로는 수계 전체의 利水관리가 곤란하였고, 댐 건설에 의한 환경영향이 상·하류에 광범위하게 미치므로 구간단위 하천관리로는 대책 수립이 곤란하였기 때문인 것이다.

따라서 日本의 경우 1966년도 民選知事制度 등 지자체의 확대에 따라 구간별 하천관리 문제점, 즉 지역이기주의에 입각한 하천관리를 보완하기 위해 水系一貫管理로 中央政府가 하천을 효율적으로 관리하기 위해 1964년 하천법을 대폭 개정한 것이다. 따라서 철저한 구간별 하천관리주의에서 水系一貫 관리주의로 전환되어 중앙정부의 하천관리 權能은 대폭 강화되었다.

물은 대자연의 법칙에 의해 순환하는 특성을 지니고 있어 수문순환에 따라 형태·형상 및 성질이 비나 눈, 하천수와 호소수, 지표수와 지하수, 수량과 수질에 따라 다르게 나타나지만, 법제대상이며 관리의 대상인 물의 實體는 하나인 것이다.

그러나 이러한 특성과 순환을 총괄적으로 고려함이 없이 순환과정상에 나타난 現狀만을 관리대상으로 취급하고 한정된 法의 目的과 機能에 지나치게 집착한 까닭에, 현대와 같이 복잡하고 다양한 사회구조와 수질오염 요인의 증가에 효율적 대처를 하기에는 우리의 물관련 법제는 많은 限界性이 표출되고 있다.

즉 우리의 물관련 法制는 종합적으로 일관된 基本理念과 目的 아래 상호 연관된 내용과 체계라기보다는 단일목적과 기능을 추구하는 단행법으로서 물관리에 막대한 비용과 비효율성이 수반되는 문제점을 내포하고 있다 할 수 있다.

따라서 이제는 물에 대한 인식과 접근방법을 바꾸지 않으면 안된다. 이러한 認識과 管理의 制度化가 곧 法制로 표현되기 때문에 물관리에 관한 법제연구의 필요성은 그 어느 때보다 높다 할 것이다.

물관리 法制은 물관리 組織體系와 表裏관계에 있어 우리나라의 물관리 法制은 관련행정기구의 다원화 실상을 그대로 반영하고 있다. 물관련법을 크게 구분하여 보면 입법취지 및 목적에 따라 利水관리, 災害관리 및 水質관리 세 분야로 나눌 수 있다.

이수관리와 재해관리는 利·治水관리라고 할 수 있으며 양쪽 기능을 함께 포함하는 경우가 대부분으로 전통적 물관리 질서에 따라 제정된 반면, 수질관리는 새로운 물관리 여건 변화에 따라 1970년대 이후에 제정된 법령들이다.

즉 利水관리에 관한 법으로는 하천관리를 위한 기본법인 『河川法』이 1961년에 제정, 몇 차례의 소폭 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있고, 재해관리에 관한 법령으로는 풍수해와 농어업재해대책을 위한 『風水害對策法』과 『農漁業災害對策法』이 1967년에 제정되었다. 수질관리 법령으로는 『환경정책기본법』 및 1970년대의 環境保全法에서 분법·제정된 『水質保全法』(1990) 등이 있다.

이와 같이 우리나라의 물관련 법령은 시대적 변화에 따른 그때 그 때의 사회적 필요성에 의거 管掌機關別로 제정·관리되어 왔기 때문에 개개의 法令이 급변하는 물관리 변화 여건과 요구질서에 따라가지 못할 뿐만 아니라 종래의 물관리 목표인 안정적 물공급에서, 현대사회가 요구하고 있는 깨끗하고 안정적인 물공급이라는 社會目標와 종합적·입체적으로 연결되지 못하고 있다.

〈표 4〉 물관리 관련 主要法令의 現況

| 구분 | 법률명 | 주요내용 | 관장부처 |
|------------------|----------------------------------|--|-----------------------|
| 수량 관리 (하천) | 하천법 | - 하천의 정비 및 유지 - 하천공작물의 설치 - 하천용수 점용허가 등 - 하천정화사업 | 건설교통부 |
| | 특정다목적댐법 | - 다목적댐 건설 - 다목적댐 관리 - 댐 사용권 등 | 건설교통부 |
| | 지하수법 | - 지하수조사 - 지하수개발관리 - 지하수 수질보전 | 통상산업부 건설교통부 환경부 |
| | 소하천정비법 | - 비법정하천의 정비 및 유지 - 소하천 홍수피해 보상 및 보수 기준관리 등 | 내무부 |
| 수질 관리 (환경) | 환경정책기본법 | - 환경기준의 결정 - 특별대책지역의 선정 - 장기종합계획의 수립 등 | 환경부 |
| | 수질환경보전법 | - 수질측정망 설치 및 운영 - 배출허용기준 및 시설허가 관리 - 특정 호소 수질보전 - 폐수종말처리장 설치 등 | 환경부 |
| | 하수도법 | - 하수도 정비기본계획 수립 및 하수도 정비 - 하수종말처리장 설치 | 환경부 |
| | 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 | - 오수정화시설 및 정화조의 설치기준 - 분뇨처리장의 설치 - 축산폐수 공동처리시설의 설치 등 | 환경부 |
| | 수도법 | - 수도기본계획 - 광역상수도·공업용수도 - 상수보호구역 지정·지방상수도 - 급수시설의 위생관리 등 | 건설교통부 환경부 |

| 구 분 | 법 률 명 | 주 요 내 용 | 관장부처 |
|--------------|----------|--------------------------------|-------|
| 수질관리 (환경) | 먹는물관리법 | - 먹는샘물제도 도입 - 수질기준, 개발허가 등 | 환 경 부 |
| 재 해 관 리 | 풍수해대책법 | - 방재기본계획 수립 - 풍수예방 및 재해 복구 | 내 무 부 |
| | 농어업재해대책법 | - 농어업 재해예방과 대책 - 피해보상, 복구 등 | 농 립 부 |

Ⅳ. 現行 물관리 法制의 問題點 및 改善方向

국제적으로 보편적 경향을 보이고 있는 公法的 規制規範으로의 이행, 수량과 수질, 지표수와 지하수 등 물관리체계 통합, 물분쟁 조정 및 수질보전의 立法強化 등을 중심으로 우리나라의 물관련法制를 비교해 볼 때, 다음과 같은 측면에서의 개선 및 발전이 있어야 할 것으로 보여 몇 가지 문제점들을 제시하고자 한다.

1. 公法的 規制의 未洽

물에 대한 公法的 측면의 규제는 우리나라의 경우 단일법률로 규정되어 있지 않고 다수의 개별법률에 의해 규정되고 있으며 물에 대한 公概念이 확실하게 정립되어 있지 못하다.

① 물에 대한 公概念의 법률상 규정 미흡

현행법상 물에 대한 명확한 所有權 규정은 존재하지 않고 헌법 제120조에서 “광물 기타 중요 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의해 일정기간 그의 채취 및 개발 이용을 특허할 수 있다”고 규정하고 있으며, “국도와 자연은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 규정하여, 간접적으로 물의

공공성을 인정하고 있다.

개별法律에 명백한 所有權 규정을 둔 것은 河川法 제3조에 “하천은 이를 국유로 한다”의 규정이 유일하다. 그러나 河川法 제2조의 용어의 정의에서 「‘하천’이라 함은 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 하천으로서 대통령령으로 그 명칭과 구간이 지정된 것을 말한다」고 규정되어 있다. 따라서 현재 하천법의 규정을 받는 하천을 제외한 나머지 물 자원에 대한 所有權 규정은 명확하지 않은 상태이다.

所有權이 없는 자원을 이용하는 사람들은 자원을 보전할 아무런 동기를 갖지 못하게 된다. 왜냐하면 소유권이 없는 자원을 보전할 경우 비용 부담만 있지 이익이 발생하지 않고, 오히려 발생되는 이익이 다른 지역 혹은 다른 사람에게 전해지기 때문이다.⁴⁾

즉 소유권이 없는 환경자원은 사회적으로는 필요한 公共財이며 희소성을 갖지만 개인에게는 自由財와 다름이 없는 것이다.

② 水利權의 主體와 범위규정의 미흡

水利權이라 하면 광의로 公水와 私水를 포함하는 모든 물을 사용하는 권리로 파악되고 있으며 협의로는 공수를 사용하는 권리를 말한다.

현행법상으로는 水利權의 主體와 範圍가 명백히 규정되어 있지 않아 물 이용에 대한 분쟁 발생시 심각한 문제를 발생시키고 있다.

수리권은 허가에 의해 발생하는 허가수리권(하천법 제25조 1항, 하천구역 내의 유수점용허가)과 관행에 의해 발생하는 慣行水利權으로 나눌 수 있다.

한국에서 許可水利權 내용은 대체로 물의 사용목적, 사용량, 사용장소, 사용방법, 사용기간 등에 의해 정해지며, 신설허가권자는 기득수리사용자의 동의를 구하도록 하고 있다(하천법 제28조).

4) 김선희, 「광역수질오염문제를 둘러싼 상·하류간의 갈등해결을 위한 정책제안」, (환경리포트, 95년 9·10월호), p.114.

許可水利權은 그의 대상을 목적에 따라 농업용수, 공업용수, 생활용수로 분류하여 각각의 水利權을 주어야 하는 체계로 되어 있으며 하천에 있어 인수(引水)하는 경우만을 규정하고 있고, 하천 이외의 湖·沼·지하수 등에는 水利權을 인정하지 않고 있다.

따라서 물의 發源地에서 바다에 이르기까지 순환과정에 따라 통합적으로 양과 질을 관리하고 물의 收支 상태를 분석·조절하는 등 합리적이고 효율적인 물관리를 위해서는 인수(引水)하는 경우뿐만 아니라 저수 및 배수 등에도 水利權을 인정해야 할 필요가 있다.⁵⁾

관행수리권은 주로 농업용수에 관한 사항으로 민법 제231조의 “공유하천용수권” 규정에 의해 土地所有權과 함께 취득되는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 토지와 성질이 전혀 다른 물에 대하여 토지소유권과 함께 취득할 수는 없을 것이다. 토지는 이용개발에 그 목적이 있다 할 수 있지만 물은 궁극적으로 순환하는 것이며 순환과정 속에서 상·하류간에 함께 공유하여 모든 국민이 사용하는 것이기 때문에 사용가능한 상태의 적정 수질과 양의 보전에 그 목적이 있는 것이다. 뿐만 아니라 토지소유권과 분리하여 公水概念을 도입하는 세계적 추세와도 일치하지 않는다.

③ 地下水사용과 汚染방지에 대한 규제 미흡

세계 각국의 현행 지하수 法制는 지하수 公概念의 도입과 지하수 개발의 허가제를 기초로 하고 있다. 현행 지하수법은 지하수 공개념의 규정이 명확하게 규정되어 있지 못하고 있는 상태이며, 일반적으로 민법 제212조의 규정에 따라 토지소유권에 부속되어 있는 것으로 인식되어지고 있다. 민법 제236조의 규정은 지하수이용권을 共有河川用水權과 마찬가지로 하나의 법적 권리로서 보호하는 규정을 두고 있다.

그러나 그 권리의 침해시의 보호에 관해서만 규정하고 있을 뿐 지하수이용권의 취득에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않아 새

5) 「수자원 관련법령 개선연구」, (한국수자원공사, 1991. 7) p. 320.

로 취득하는 권리의 성립요건을 어떻게 해석할 것인가가 문제된다.

지하수 개발과 이용에 관하여는 地下水法 제7조의 규정에서 신고제로만 규정하고 있고 利用揚水量 제한규정과 지하수원의 자연함양을 위한 환경조성 및 인공함양에 대한 조항이 없어 과다한 개발로 인한 지하수자원의 고갈문제에 대하여 적절히 대처하지 못하고 있다.

또한 지하수 오염에 대한 조치도 미약하여 地下水法 제12조 “지하수 오염방지를 위한 시설의 설치 등 필요한 조치를 취해야 한다”라는 추상적인 규정을 하고 있어 지하수 오염에 대한 실질적이고 구체적인 규제가 미흡한 실정이다.

2. 地表水와 地下水, 水量과 水質의 分割管理

인간의 물자원 이용이 고도화되고 물에 대한 공공성의 인식이 확대됨에 따라 물을 가능한 한 포괄적으로 규정하여 公水化하는 경향이 일반적인 추세인데 비해, 우리나라는 개별 법률들로 나누어 규정하고 있으며 수량과 수질도 분리하여 관리하고 있다.

① 물자원 전반에 대한 包括的 규정과 連繫性 부족

현재 우리나라의 물관련法制는 하천법을 위시하여 공유수면관리법, 소하천정비법, 내수면어업개발촉진법, 지하수법 등 각 개별법률에서 해당 물자원에 대한 규정을 두고 있다.

즉 河川法은 ‘공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 하천으로서 대통령령으로서 정해진 것’만을 규율하고, 소하천정비법은 ‘하천법의 적용을 받지 않는 하천’을, 공유수면관리법은 ‘하천에 관한 법률을 적용받지 않는 바다, 하천, 호소 등’을 규율하고 있다.

따라서 외국의 경우처럼 통합된 水法體系를 가지고 있지 못하고 물 자원에 대한 포괄적 규정도 가지고 있지 못한 형편이다.

또한 현행 물관련 法制들의 상호연관성도 매우 낮은 형편으로 地

下水는 기본적으로 지표면을 흐르는 물이 지하로 침투된 것이기 때문에 地表水 관리와 연계되어야 하지만 현행 法制는 그러한 상관관계를 반영하지 못하고 있는 형편이다.

小河川整備法도 하천법과 단절되어 법정하천과 분리되어 관리되고 있으며 먹는물관리법도 지표수와의 상관관계를 고려하지 못하고 개별적으로 존재하고 있는 실정이다.

또한 風水害對策法과 農漁業災害對策法 같은 재해대책법들도 수질오염사고와는 무관하게 규정되어 있어 양질의 수질관리에 비상대처체계가 결여되어 있는 것이 현실이다.

② 水量과 水質의 分割管理

기본적으로 수질은 수량과의 관계 속에서 파악되어지는 것이므로 수량과 수질은 통합 관리되어지는 것이 바람직하다. 그러나 현행 법제나 제도는 수량과 수질을 분리하여 규정하고 있다.

水量部門은 주로 수자원의 개발과 이용에 관한 권한을 가지고 있는 건설교통부와 한국수자원공사가 담당하고 있으며 수질은 환경부가 담당하고 있다. 법률 규정상으로도 다양한 물관련 법들이 존재하나 수량과 수질 측면에서 연계성을 가지지 못하고 운영되고 있다. 우리나라 물관련 법령을 수량과 수질의 상호연계 측면에서의 문제점과 특성을 요약하면 다음 페이지의 표와 같다.

우리나라 물관련법의 基本法이라 할 수 있는 河川法의 경우 치수 관리위주로 규정되어 있어 수질문제와의 연계성은 부족하며 특정다목적댐법 및 소하천정비법도 이수와 치수관리기능위주로 규정되어 있는 형편이다.

수질보전을 강조하는 環境法制들도 마찬가지로 수량과의 연계성을 고려하지 못하고 있는 형편이다.

〈표 5〉 現行 물관리 法令의 構成 및 主要問題點 또는 特性

| 법령 | 구 성 | 주요 문제점 또는 특성 |
|----------|--|---|
| 하천법 | 총칙, 하천의 관리 및 이용, 하천의 보전과 공용부담, 비용 및 수익, 감독, 손실, 보상, 보칙, 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 하천의 치수관리와 규제 위주 • 국가수자원의 총체적 관리 기본원칙 결여 • 장기계획, 관리기구의 제도적 장치 미흡 • 효율적인 수자원보전·개발 및 이용의 활성화를 위한 제도적 장치 미흡 |
| 특정다목적댐법 | 총칙, 댐건설, 댐사용권, 댐관리, 보칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 수몰지의 종합적 생활지원대책 미흡 등으로 댐개발의 한계점 도달 • 별도의 지원에 관한 법령 필요성 대두 |
| 지하수법 | 총칙, 지하수 조사 및 개발 이용, 보전·관리, 보칙, 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 다원적 관리체제로 효율성 문제 대두 <ul style="list-style-type: none"> - 자원조사 : 통상산업부 - 자료관리·개발·이용 : 건설교통부 - 수질관리 : 환경부 • 지표수 관리(하천법)와의 연계성 결여 |
| 소하천정비법 | 정비, 이용, 관리 및 보전 | <ul style="list-style-type: none"> • 하천법과의 연계성 전혀 없음 - 소하천을 법정하천과 분리, 단절시켜 관리할 가능성 상존 |
| 풍수해대책법 | 총칙, 방계계획, 방계조직, 재해예방, 재해응급대책, 보칙, 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 자연 비상재해시의 한시적 특별법 성격으로 수질오염 사고 등과는 무관함 |
| 농어업재해대책법 | 재해대책, 보조 및 지원, 재해대책심의위원회 등, 응급대책, 지원, 보조 및 지원의 제한, 벌칙 | 상 동 |
| 환경정책기본 | 총칙, 환경보전 계획수립 등, 법제 및 재정상의 조치, 환경보전위원회, 협회, 보칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 물자원개발·이용·보전 기본방향 없음 |

| 법 령 | 구 성 | 주요 문제점 또는 특성 |
|------------------|--|---|
| 수질환경보전법 | 총칙, 폐수규제, 폐수처리시설, 공공수역, 특정호소의 수질보전, 방지시설업 등, 토양오염방지, 보칙, 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> 배출입소 규제 등 점오염 대책에 치중 하천법 등 수량관리와 연계성 결여 |
| 하수도법 | 총칙, 공공하수도의 설치 및 관리, 사용·보전 및 공용부담, 공공하수도에 관한 비용, 감독, 손실보상, 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> 하수도시설(처리장·관거)에 관한 규정으로 수질보전·하천유지용수 등과 연계 미흡 하천법과의 연계 미흡 |
| 오수·분뇨 및 축산폐수 처리법 | 총칙, 일반수도사업, 공업용수도사업, 전용수도, 한국수도협회, 토지 등의 수용 및 사용, 감독, 보칙, 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> 오수·분뇨·축산폐수 처리결과와 하천수 수질·수량 연계 미흡 |
| 수도법 | 총칙, 일반수도사업·공업용수도사업전용수도, 한국수도협회, 토지 등의 수용 및 사용, 감독, 보전 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> 광역·지방 2원체계 유지 수원함양 및 개발원칙 미흡 수원지 권리제한에 따른 지원 미흡 |
| 먹는물관리법 | 총칙, 먹는물의 수질관리, 환경영향조사 등, 영업, 기준 및 표시 등, 검사·지도·감독, 보칙, 벌칙 | <ul style="list-style-type: none"> 먹는샘물업자에게만 적용되는 한정적 지하수보전 규정 지표수와의 상관관계 미고려 |

環境政策基本法은 물자원 개발·이용·보전에 관한 기본방향이 수립되어 있지 못하며, 수량·수질·물자원의 개념 및 상호관계가 정립되어 있지 아니하기 때문에, 물자원개발에 따른 양과 질의 통합관리를 위한 일관성있는 계획을 수립할 수 있는 방향 제시가 불확실하다.

水質環境保全法도 수량관리와의 연계성을 결여한 채 오염원에 대한 규제 위주로 되어 있고, 수도법 역시 수원함양 및 개발원칙이 미흡하다.

水質保全是 수량관리와 불가분한 관계에 있으며, 수량관리는 균형있는 국토개발계획의 일환으로 다루어져야 하는 한편, 지방자치단체별 물의 소비와 이용양태에 의하여 현저한 영향을 받기 때문에

물에 관한 장기적 프로그램을 제도화시키고 이를 뒷받침할 수 있는 통합된 법적 근거를 확립하는 것이 바람직스럽다.⁶⁾

③ 河川維持流量에 대한 개념 미정립

河川維持流量이란 河川의 최소한의 자연적 기능 및 정상적인 기능을 유지하기 위해 하천에 흐르는 流量으로서 取水許可의 기준이 되는 하천유량이다.

따라서 현재 악화일로에 있는 하천수질을 보호하기 위하여는 河川維持用水의 공급이 절실히 요구되고 있는 실정이다.

그러나 현행 우리나라의 法制에서는 하천유지유량의 개념 규정이 명확하지 못할 뿐만 아니라 그나마 死文化되고 있으며, 하천수질을 보전하기 위해 오염물질이 하천에 유입하는 것을 억제하려는 노력보다는 상류댐에서 추가로 물을 방류하여 오염된 하천을 稀釋시키거나 洗滌하려는 발상이라고 매도당하고 있는 실정이다.

河川法 시행령 제11조 제1항 2목에는 하천의 유효한 이용과 유수의 정상적 기능 및 상태의 유지에 관한 사항에 대하여는 하천의 점용, 배의 운항, 어업, 관광, 유수의 청결한 유지, 염해의 방지, 하구 폐색의 방지, 하천부속물의 보호와 지하수위의 유지 기타 사항을 종합적으로 고려하여야 한다고 규정하고, 하천정비 기본계획에는 당해 수계의 종합적인 보전과 이용에 관한 사항과 하천공사 시행의 기본이 되는 사항을 결정하도록 의무규정을 두었다.

여기에서 주요한 지점에서의 流水의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 유량에 관한 사항을 결정하도록 하였다.

그러나 하천유지유량에 대한 정확한 개념 규정이 없는 관계로 維持流量에 대한 규정이 제대로 수행되지 못하고 있으며, 하천업무 영역과 관할하천 구간에 따라 流水占用許可 및 하천유지유량 공급에 대한 기준이나 방침이 일관성없이 추진되고 있어서, 명확한 하천유지유량 관리주체를 판단하기도 어렵게 되어 있다.

6) 「물오염의 통제」, (한국법제연구원, 1994. 6), p. 9.

더구나 하천이 갖는 자연적 기능보다는 악화된 수질을 개선하기 위한 인위적인 기능의 稀釋流量 및 鹽水침입방지 유량이 하천유지유량 개념을 지배하고 있고 수질과 수량이 분리되어 관리되고 있어서, 하천유지유량의 기본개념, 산정방법, 용도, 그리고 각종 용수의 비용 산정과 관할권에 대해 명확한 경계선이나 업무영역이 구분되어 있지 않은 상태이다.⁷⁾

3. 물배분 紛爭에 대한 調整機構와 原則의 不在

최근 '90년대 들어 먹는물의 질이 사회적 문제가 된 후 수질문제가 수자원관리의 첨예한 사안으로 등장하고, 이에 따라 지자체별로 깨끗한 수원을 확보하려는 노력이 점차 커지고 있는 한편 地自體간 물문제를 둘러싼 紛爭도 점점 심화되고 있다. 경북 포항과 영천, 강원 영월과 충북 제천간에는 하천 상·하류지역간 물배분을 둘러싼 갈등이 심해지고 있으며, 한강상류지역의 강원도와 경기도는 수질환경보전에 따른 費用分擔을 하류지역인 서울·인천에 요구하고 있다. 또 섬진강 주변지역은 가뭄때 물배분 優先順位를 둘러싼 마찰이 반복되고 있다. 최근 들어서는 위천공단을 둘러싼 대구 경북과 부산·경남간의 지역주민의 이해관계가 정치적 문제로까지 비화되고 있는가 하면, 포철에 사용하고 있는 영천댐물을 낙동강으로 돌려주고 海水를 淡水化하도록 경남도가 요청하고 나서 국가기 간산업의 用水마저 위협당하고 있는 등, 물배분에 따른 의견대립 등으로 물분쟁이 끊임없이 발생하고 있다.

① 물배분 紛爭에 관한 調整原則의 부재

하천법 제 28조의 규정에 따라 유수점용에 있어 수량이 부족하거나 그 이용이 상호침해가 될 때에는 河川管理廳은 수리권을 조정 또는 제한할 수 있도록 규정되어 있으나 그 기준에 대한 명확한 규

7) 「하천유지유량 결정방법의 개발 및 적용」, (한국수자원공사, 1995.5) p.284.

정이나 원칙이 제시되지 않고 있으며 규정도 재량규정으로 되어 있어 실질적인 조정이 이루어지지 않고 있다.

다양한 사례에 대하여 모두다 규정을 할 수는 없지만 조정에 관한 基本原則은 있어야 한다고 본다.

관행수리권에서 발전한 先占우선원칙, 上流우선원칙, 沿岸우선원칙 등은 현실적으로 제기되고 있는 물분쟁을 해결하기는 역부족이므로 새로운 調整原則을 수립하는 것이 필요하다.

② 用途別 優先順位의 미결정

현행 하천법은 갈수기때 용수별 수리권의 우선순위를 조정할 수 있는 규정을 불비하고 있어 갈수기때마다 用水別 水利權 분쟁을 초래하고 있다.

대부분의 선진국가들은 통합수법 또는 하천관련법에서 갈수기때의 용도별 우선순위를 규정하고 있으며 그 優先順位도 인간존중사상을 바탕으로 飲用水가 가장 우선시되고 있다.

美國의 많은 주들도 일반적으로 물부족에 대해 가장 우선적으로 음용수에 물이용을 인정하고 있고, 가축용수, 농업용수, 광공업용수 등으로 우선순위를 정해놓고 있다.

현행 우리의 물관련 法制는 이러한 용도별 우선순위가 정해져 있지 않아 물부족의 경우 원칙있는 조정이 되지 못하고 있다.

③ 물분쟁에 대한 調整機構와 節次의 부재

지방자치제도가 시행되면서 물자원에 대한 분쟁이 심화되어 가고 지역이기주의와 결합되면서 해결의 실마리가 보이지 않는 현상까지 이르고 있다.

日本의 경우 이미 1964년에 지방자치제도의 확대에 대비하여 지자체간 물분쟁을 근원적으로 예방하고 수자원을 효율적으로 관리하기 위하여 河川法을 대폭적으로 개정하고 국가가 水系 전체의 입장에서 물을 관리할 수 있도록 하였다.

다시 말하면 지방자치제의 실시와 더불어 오히려 中央政府의 하

친관리권을 대폭 強化하였다.

현행 물관련法制에서는 하천법 제28조의 규정을 제외하고는 별 다른 규정이 없으며 자치단체간의 분쟁해결을 위해서 지방자치법에서 지방자치단체 분쟁조정위원회의 설치에 관한 규정을 두고 있다.

그러나 지방자치단체 분쟁조정위원회는 비상설적인 자문기구로서 근본적인 해결은 하지 못하고 있는 실정이다.

이외에도 행정협의회, 지방자치단체조합 등도 규정되고 있으나 실질적인 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국가는 물 자원에 대한 國家所有原則을 명확히 하고 물자원의 효과적인 관리를 위해 廣域協議體를 구성하고 상·하류가 공동 협력하는 프로그램의 개발에 노력해야 한다.⁸⁾

4. 기타 關聯問題

현행 물관련 법은 국토건설종합계획법과 국토이용관리법의 下位法습으로 되어 있어, 독자적이고 적극적인 水資源 政策을 수립하는데 장애요인이 되고 있다.

기본적으로 토지는 所有權의 대상이며 이용·개발에 목적이 있으나, 물은 使用權의 대상이며 전국민이 사용해야 한다는 측면에서 보전에 그 목적이 있다.

국토건설종합계획법에 의한 국토종합계획에는 수자원의 이용·개발 및 보전(제2조 1호), 수해의 방제(제2조 2호)에 관한 사항이 포함되어 있다. 또한 국토이용관리법에 의한 국토이용계획에 수자원의 보전을 위해 필요한 지역지정(제6조 5호)에 관한 사항이 포함되어 있다.

토지와는 근본적으로 성질이 다른 물을 토지와 관련된 개별法制들의 하위법령으로 놓아두는 것은 문제가 있으며 현재처럼 수자원

8) 김진희, 「광역수질오염문제를 둘러싼 상·하류간의 갈등해결을 위한 정책제안」, (환경리포트, 95년 9·10월호) p. 120.

의 개발·이용·보전의 중요성이 재고되는 시점에서는 法體系 位相이 국토건설종합계획법과 동일한 수준으로 물관련 法制를 끌어 올려야 한다.

V. 결 론

21세기는 「環境의 世紀」가 될 것이라는 데 대해 전 세계적으로 폭넓은 합의가 형성되어 가고 있다. 우리나라가 21세기에 세계 중심에 선 일류국가가 되려면 우선 環境模範國家가 되어야 한다. 이러한 새 시대에 대응하여 정부는 綠色環境의 나라를 만들고자 환경공동체의 건설을 선언한 것이다. 環境共同體란 “자연과 인간의 연대를 회복하여 쾌적하고 안전한 환경 속에서 높은 삶의 질을 누리는 공동체”를 의미한다. 녹색환경의 나라를 만들기 위해서는 효율적이고 합리적인 물관리체계의 확립이 최우선되어야 한다.

물은 모든 生命體의 源泉이며 자연 속에 흐르는 生命力이다. 물이 살아야 綠色生命體가 생육할 수 있으며 이를 통하여 맑은 공기와 쾌적한 환경을 향유할 수 있다.

우리나라의 물관련 法制는 앞에서 살펴본 바와 같이 개선 및 보완과 발전의 여지가 너무도 많다. 각각의 법령과 이를 관장하는 행정부처가 추진하는 정책은 나름대로의 목표가 있으나 國家 次元에서 건전하고 지속적인 개발을 다질 수 있는 우리의 共同의 未來에서 볼 때 합리적이고 효율적인가, 급변하는 물관리 變化與件과 국민적 요구에 종합적·입체적으로 충족시킬 수 있는가를 되돌아 볼 시점이라 생각한다.

이에 따라 우리의 현행 물관련 法制에 있어 현재의 환경관리여건상 개선·보완되어야 할 분야를 과제로 제기하면서, 本稿를 마무리

하고자 한다.

첫째, 물에 대한 公概念의 정립과 대상, 범위 및 관리주체에 대한 명확한 구분과 법적규정이 일관성있도록 정비되어야 할 필요가 있다. 특히 토지소유권과 수리권과의 관계, 그리고 중앙정부와 지방정부간에 합리적 역할조정이 필요하다고 본다.

둘째, 물이용의 經濟的 效率性 極大化 및 환경에 대한 利害關係와 환경의 質과의 調和를 위해 통합된 물관리체계를 위한 法制정비의 필요성이다. 급수원이 상호간에 연관되어 있고 利水·治水·環境보전기능 등 여러 분야의 물이용이 서로 경쟁관계에 있어 그 목적과 운영면에서 상충될 수 있으므로, 책임의 중복을 피하고 시책사업의 조정 및 통합목적을 달성하기 위해서, 그리고 환경변화에의 효율적인 대처와 점진적 발전 및 행정상 신속성 제고를 위해서 물관리체계의 통합을 권고하고 있는 OECD의 권고안을 숙고할 필요가 있다.

셋째, 물배분 原則과 調整의 制度的 整備이다. 地自體의 본격적 실시에 따른 지역간 이해상충, 1만\$시대에 진입한 국가로서의 향상된 삶의 질 추구에 대한 욕구증대 및 물이용의 대량화, 多樣化에 따라 증가되는 물분쟁의 빈발이 예상되기 때문이다. 이에 는 물개발에 따른 피해주민의 지원체제확립과 상·하류간의 共同協議體構成 및 費用分擔方案등이 함께 고려되어야 할 것이다.

넷째, 물관리 基本法의 制定이다.

국민생활수준의 향상과 산업화의 진전에 따라 물수요는 증가하고 그 형태도 多樣化·高度化되어가고 있으며, 한정된 자원으로로서의 물은 양적으로 개발 적지가 고갈되어가는 반면 각종 오염원에 노출되어 효율적으로 보전·개발·이용·관리하지 않으면 물管理 危機狀況이 우려되고 있다. 더구나 최근 지속되는 가뭄과 수질오염사고

를 계기로 물의 量的·質的 관리기능의 統合 필요성이 대두되고 있는 상황아래 보다 체계적이고 합리적인 물관리를 위하여 정부 부처간의 機能調整과 병행하여 차제에 물에 관한 法令을 체계적으로 整備할 필요성이 제기되고 있다.

政府의 綠色國家 建設 宣言과 함께 물의 수량, 수질관리체계의 통합을 검토하겠다는 방침이 발표되었지만, 여러 개 부처로 多元化 되어 있는 물관리 기능을 한 부처로 통합하는 데에는 한계가 있다. 따라서 국가관리 목표의 일관성 유지와 법규상호간에 綜合性, 體系性이 결여되지 않도록 하기 위해서는 물자원의 여러 기능을 連繫할 수 있는 基本法 성격의 입법이 우선적으로 필요하다고 본다.