

수자원 관리 효율화를 위한 공수(公水)제도의 확대

- 신규수자원의 개발이 갈수록 어려워지는 가운데, 물수요가 증가하고 물이용이 다양화됨에 따라 물이용을 둘러싼 분쟁이 빈발하고 갈등도 심화되고 있음
 - 한정된 수자원의 지속가능한 이용을 위해 수자원 관리에 공수개념을 도입하거나 공개념을 강화하는 것이 세계적인 입법추세임
 - 그러나 국내의 현행 수자원 관련 법령은 물의 소유권과 수리권에 대한 규정이 명확치 않아 효율적인 물이용을 제한하고 있음
- 지속가능한 수자원 관리를 위해서는 모든 지표수와 지하수에 대한 공적 소유를 명확히 하고, 수자원 이용에 대한 전면적인 허가제를 도입하는 것이 바람직함
 - 그러나 기존 관행수리권을 전면적인 허가제로 전환할 경우, 농업용수와 지하수 이용자들의 반발이 예상되며 재산권 침해에 대한 논란의 소지가 있음
- 따라서 현행 수리권 관련제도를 단계적으로 개선하여 수자원에 대한 공개념을 강화하고, 공수제도를 확대하여 수자원이용의 효율을 극대화할 필요가 있음
 - 토지와 물의 소유권을 분리하여 물을 공공의 자산으로 규정하고, 지표수와 지하수에 대한 전반적인 허가제를 강화하여 수자원의 종합적이고 효율적인 관리를 도모해야 함

1. 수자원의 개념과 국내 물이용 제도의 현황

- 수자원을 토지소유권과 분리된 별개의 공공자원 혹은 국가소유로 규정하는 것이 공수제(公水制)이며, 수자원에 대한 개인의 소유를 제한적으로 인정하되 그 개발과 이용에 일정한 공적 규제를 가하는 것이 수자원의 공개념임
- 우리나라의 경우 하천법을 적용받는 하천은 국가의 소유로 인정하지만, 소하천정비법상의 하천과 지하수에 대해서는 개인의 소유가 인정되고 있음
 - 소하천정비법상의 하천은 그 소유권에 대하여 법에 별도로 규정하지 않고 있으며, 지하수법에 대해서는 민법 제212조¹⁾에 지하수를 토지소유권에 포함되는 것으로 보는 규정이 존재
 - 민법 제236조²⁾에 지하수이용권을 하나의 법적 권리로 보호하는 규정이 있어 지하수를 토지소유와 분리시켜 공적 소유로 할 경우 재산권 침해의 논란이 있음
- 단일의 물관리법이 없고, 물의 이용과 관리를 민법, 하천법, 댐건설및주변지역지원등에 관한 법률이 각각 자신의 목적에 따라 규정하고 있어 이들 조항이 서로 조화를 이루지 못하고 있음
 - 동일한 하천에 민법이 인정하는 공유하천용수권(관행수리권)과 하천법에 의한 허가수리권이 동시에 적용되고 있어 조화를 이루지 못하고 있음
 - 허가수리권제도가 생긴 이후에도 관행수리권이 그대로 유지되고 있으며, 이를 새로운 공익상의 이유로 취소·변경할 수도 없고 그 기한도 무제한이어서 물의 효율적 사용에 큰 제약이 되고 있음
- 수자원의 이용에 대한 비용부담의 측면에서 하천점용료처럼 유상으로 되어 있는 경우도 있고, 농업용수와 같이 무상으로 되어 있는 경우도 있어 공공자원으로서 수자원이 용에 대한 일관되고 형평성 있는 원칙과 제도가 세워지지 못하고 있음

1) 민법 제212조 (토지소유권의 범위) 토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다.

2) 민법 제236조 (용수장해의 공사와 손해배상, 원상회복) ① 필요한 용도나 수익이 있는 원천이나 수도가 타인의 건축, 기타 공사로 인하여 단수, 감수 기타 용도에 장애가 생긴 때에는 용수권자는 손해배상을 청구할 수 있다. ②전항의 공사로 인하여 음료수 기타 생활상 필요한 용수에 장애가 있을 때에는 원상회복을 청구할 수 있다.

국내 법률의 수리권 관련 주요 규정

구분	내 용	관련규정
관행 수리권	① 공유하천의 연안에서 농, 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다. ② 전항의 인수를 하기 위하여 필요한 공작물을 설치할 수 있다.	민법 제231조 (공유하천용수권)
허가 수리권	① 하천구역 안에서 다음 각 호의 1에 해당하는 행위(이하 "점용"이라 한다)를 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 이 허가에는 하천의 오염으로 인한 공해 기타 보건위생상 위해를 방지함에 필요한 부관을 붙여야 한다. 1. 유수(하천 바닥에 스며들어 흐르는 물을 포함한다)의 사용	하천법 제33조 (하천의 점용허가 등)
댐사용권	① 댐사용권은 다목적댐의 저수를 특정용도에 사용하고자 하는 자의 신청에 의하여 건설교통부장관이 이를 설정한다. ② 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 댐사용권을 설정하는 때에는 다음 각 호의 사항을 명백히 하여야 한다. 1. 설정목적 2. 댐사용권에 의하여 확보될 저수의 최고·최저의 수위 및 양	댐건설및주변지역 지원등에관한법률 제24조 (댐사용권의설정)

2. 외국의 공수제(公水制) 도입과 수자원에 대한 공적규제의 강화

- 대규모 가뭄과 심각한 물부족을 겪으면서, 수자원에 대한 공적관리를 강화하는 공수 제도를 도입하는 나라가 늘고 있음
 - EU의 2000년 물관리 지침(Water Framework Directive, WFD)에서는 물은 상품(comme product)이 아니며 보호하고 보전해야 할 유산으로 다루어야 한다고 천명
 - 프랑스의 경우 공수(公水)와 사수(私水)의 구별, 연안권제도 등이 존속되다가 공공의 복지개념이 대두되어 1992년 수법(水法)에서는 물이 국가 공유재산의 일부라고 규정
 - 중국의 수법에서는 국가 내 모든 수자원은 국가의 소유라고 규정하고 있으며, 유상 사용원칙을 법제화하고 있음
 - 영국의 경우 수자원 이용 전반에 대해 취수부담금제도를 두고 있음

- 이스라엘의 수법에서는 수원(sources of water)은 공적 재산이고 국가의 통제에 속하며(제1조), 개인이 토지를 소유하더라도 그 토지 내 또는 토지를 관통하거나 토지에 접해 있는 수원을 소유할 권리를 갖는 것은 아니라고 규정(제4조)
- 하천에 인접한 토지소유자에게 그 물을 합리적으로 사용할 권리를 부여하는 “연안권(riparian rights)”에 기반을 두고 있는 미국 동부의 수법은 급격한 인구증가와 이상가뭄 등을 겪으면서 특정한 물의 사용을 규제하거나, 우선순위를 정하거나, 수자원 거래를 도입하는 등의 방향으로 변화되고 있음

3. 수자원에 대한 공수제도 확대를 위한 정책방향

- 수리권 제도의 개선과 수자원 이용의 허가제 확대
 - 민법상의 공유하천용수권을 폐지하고, 기존의 관행수리권을 조사하여 점차 전면적인 허가제로 전환하는 것이 바람직함
 - 허가제도는 지표수와 지하수를 통합하여 운영되어야 하고 취수량, 취수기간, 갈수기의 제한 등의 취수조건을 포함해야 함
- 취수부담금제의 전반적 도입
 - 하천점용료 등의 형태로 제한적으로 시행되고 있는 취수부담금제를 모든 수자원에 대해 전면적으로 확대
 - 지하수의 개발과 이용에 대해 지하수 개발·이용 부담금제를 실시하되, 하천법의 하천사용료, 현재 요금이 면제되고 있는 농업용수 등과의 형평성을 고려하여 점진적으로 도입
- 수자원기본법의 제정
 - 수자원 전반에 대한 포괄적인 규정을 가진 기본법을 제정하고, 이를 중심으로 수자원 관련 법령들을 체계화하여 관련 법령들의 미연계성, 중복성 등을 개선
 - 수자원 기본법에서 공수제도를 수자원 관리의 기본이념으로 명확히 천명

국토연구원 김광묵 선임연구위원 (kmkim@krihs.re.kr, 031 - 380 - 0372)