

정책연구 2007-17

지하수 공수관리제도의 개선방안 연구

2007. 12.

제주발전연구원

목 차

I. 서 언	1
II. 지하수 관리제도	6
1. 국내 지하수 관리제도	6
2. 제주도의 지하수 관리제도	10
III. 외국의 입법 동향	31
1. 미국	32
2. 일본	33
3. 이스라엘	34
4. 독일	41
5. 영국	44
6. 오스트리아	48
7. 호주	49
IV. 지하수 공수관리제도의 개선방향	57

표 목 차

<표 2-1> 지하수 관련 법령 현황	7
<표 2-2> 제주도의 지하수 관리제도 변천과정(1991~2006)	12
<표 3-1> 미국 동부 주(州)의 법제	33
<표 3-2> 이스라엘 수자원법 중 지하수소유권 관련제도의 기본 원칙	36
<표 3-3> 보전지역의 구분 및 규제 내용	43
<표 3-4> 외국의 지하수소유권 관련제도	55

발 간 사

현행 지하수법은 지하수를 토지소유권의 일부로 보고 별도의 명시적인 규정을 두고 있지 않습니다. 민법의 통설과 같이 지하수가 토지소유권의 구성부분이 된다고 보더라도 현행 지하수법은 지하수의 특성들을 고려하여 국가에 1차적이고 근원적인 책임을 부과한 점과 지하수 개발·이용에 대한 허가 및 신고제 등을 명시한 점 등을 미루어 보아 지하수의 공개념을 도입하고 있지만 단지 문구에 불과합니다.

이러한 실정으로 인해 지하수 공개념조차도 아직 널리 인정을 받지 못하고 있는 것이 현실이고, 우리 스스로도 아직까지 지하수는 토지소유권의 일부라는 농경사회적인 발상에서 벗어나지 못한 채, 총체적 관리의 필요성을 인식하지 못하고 있습니다. 지하수법에 실효성을 확보하거나 지하수에 대한 총체적인 관리를 위한 제도적 노력에도 소홀한 것이 사실입니다.

사람들은 흔히 물을 “주인 없는 자원”으로 생각하는 경향이 있는데 공유자원을 효율적으로 관리하기 위해서는 수자원 관리에 관한 기본원칙을 확립하고 정교한 수자원 관리 제도를 정착시키는 것이 수자원 관리 정책의 중요한 과제입니다. 특히 지하수의 관리에 있어서 오염 및 지하수위 하강 등 위험요소로부터 보호하기 위해서는 지하수 관리제도가 매우 중요하며, 지하수 관리 제도를 지속적으로 개선해 나갈 필요가 있습니다.

아무쪼록 본 보고서가 관련학계는 물론 지하수 공수관리제도를 추진하는데 미력이나마 기여하기를 바랍니다.

2007. 12.

제주발전연구원
원장 허 향 진

1. 서 언

최근 지표수개발의 한계와 인구증가, 경제성장에 따른 생활수준 향상 등으로 인하여 지하수 수요가 급증하고 있으며, 이에 따라 지하수자원 체계적인 보전과 지속가능한 개발·이용이 중요한 과제로 부각되고 있다. 지하수는 강수, 유출, 지하침투, 기저유출, 증발, 증산, 응결 등의 과정을 거치는 수문순환과정에 있는 재생가능한 수자원이면서 공공재이다. 이와 같이 지하수자원은 자연계에서 순환하는 자원인 관계로 권리의 대상을 정하기 어려우며, 따라서 지하수의 소유권과 사용권을 법적으로 판단하기에는 많은 어려움이 있다.

근대사회에 들어 개인의 재산권이 불가침 대상이 되었음에도 불구하고 개인의 권리에는 항상 제약이 내재되어 있고, 공공의 복지가 우선해야 한다는 원칙이 사회적인 합의이다. 다만, 개인의 권리를 제약함에 있어서는 공공의 이익이 있는 경우에 한정되고 정당한 보상이 전제되어 있다. 토지의 소유권에 귀속한다고 해석되어 왔던 지하수에 있어서도 토지의 일부분을 구성하며 토지소유자의 재산권이 미치는 지하수의 개발·이용에 법적인 제약을 설정하기 위하여는 개인재산에 대한 절대불가침권을 제한할만한 충분한 사유가 있어야 한다. 다음 세대에 물려줄 지하수자원의 효율적 보전·관리를 고려할 때 지하수의 취수규제, 시설의 입지규제, 오염규제, 분규의 조정 재원마련을 위한 부담금 징수 등 여러 가지 문제가 연결되어 있다.

그러나, 어떤 경우라도 개인의 권리와 공공의 이익과의 균형을 맞추는 사항은 매우 중요한 문제이다. 국내에서 현재 지하수의 소유권에 관해 불문율처럼 적용하고 있는 민법 제212조는 사실은 일본의 민법 제207조에 근거를 두고 있다. 즉 일본의 민법 제207조는 “지하수 이용에 대한 토지소유권을 법령의 규제 내에서 토지상하에 미친다” 라고 규정하고 있다. 이러한 규정은 토지 하부에 부존된 지하수는 토지의 구성성

분으로 간주하는 전근대적인 개념이며, 수문순환을 전혀 고려치 않은 비과학적인 조항임에도 불구하고 우리나라는 일본의 민법 제207조를 그대로 모방 적용하고 있다. 얼마 전까지만 해도 지하수 소유권에 관하여 실정법상 직접적인 명문규정을 두고 있는 법률은 없는 관계로, 민법 제212조의 규정에 의거 “토지의 소유권은 상·하에 미친다” 라고 하는 관습상의 권리로서 사수론(私水論)이 주류를 이루어 왔으나 1993년 지하수법 제정을 기점으로 하여 급격한 공수론으로서의 전환기를 맞고 있으며, 1995년 먹는물관리법이 제정된 것도 같은 흐름으로 파악되어야 할 것이다.

우리 민법에는 지하수 소유 및 이용권에 대하여 명문규정은 없으나, 지하수 소유권에 대하여는 민법 제212조, 지하수 이용권에 대하여는 민법 제235조와 제236조에 관련 규정이 있다.

【민 법】

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

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

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

② 전항의 공사로 인하여 음료수 기타 상황상 필요한 용수에 장애가 있을 때에는 원상복구를 청구할 수 있다.

지하수는 일종의 순환자원으로서 유동적 상태에 있는 물건(客體)에 대하여 소유권이 성립할 수 있느냐의 문제와 관련하여 지속적으로 다툼

이 있어왔다. 이는 소유권 개념의 범위를 물건의 사실적 지배가능성에 의하여 제약을 받는 점유(占有)에 기초를 두고 있는 것이다. 우리 민법 제212조에서 지하수는 원칙적으로 토지의 구성 부분으로서 토지 소유자의 소유에 속한다는 취지를 명백히 하고 있다. 즉, 우리 민법의 해석에 있어서 지하수는 개인 소유권에 속하는 것이고 소유권은 그 토지에 용출하는 지하수에도 미치고 타인의 특별한 소유권도 성립할 수 있다는 사수론(私水論)이 주류를 이루어 왔다.

위와 같은 사수론에 반대 입장에 있는 학자들은 “지하수는 만인의 공유물로서 유통할 수 없는 물건(物件)이며, 그 위에 소유권은 성립할 수 없다”라는 공수론(公水論)을 제기하고 있다. 즉, 토지소유자의 권리는 소유권이 아니라 단지 지하수에 대한 사용권 즉, 수리권에 불과하다는 주장이다. 그러나 지하수소유권 및 행사에 관하여는 민법 제211조의 “소유자는 법률이 정한 범위내에서 그 소유물을 사용·수익·처분할 권리가 있다” 규정이 출발점을 이루고 있다. 즉, 소유권자는 적극적인 면에서 그 소유물을 자유로 사용·수익·처분할 수 있고 소극적인 면에 있어서는 목적물에 대한 모든 타인의 침해를 배제할 권능이 있다. 따라서 지하수 소유권자는 원천 또는 원수를 마음대로 사용·수익할 수 있고 또한, 원천을 변경·폐기 조차할 수 있으며 법률상으로 타인의 침해를 배제하거나 원천을 점유할 수 있다.

그러나 원천소유 및 이용권의 범위는 법률상의 금지 또는 타인의 권리가 존재하지 아니하는 범위내에서 그쳐야 하는 이른바 권리남용 금지의 법리에 위배되지 않는 정도의 행위에 국한된다. 토지는 법률적 한계의 여하에도 불구하고 물리적으로 직접 일체(一體)를 이루고 지하에서 서로 연결되어 있기 때문에 지각의 일부로서 한 곳에서 지하수를 개발하면 다른 곳에서 고갈하는 경우가 발생한다. 이 경우 토지 소유권자의 지하수 이용행위라 할지라도 사회관념상 권리행사의 적절한 범위를 벗어난 것이므로 그 행위자는 불법행위자의 책임을 지는 것으로 되어 있다.

그러나 구(舊) 민법에서는 그 이용의 범위를 규정하는 명문 규정이 없었기 때문에 찬반양론이 대립되어 왔으나 신(新)민법은 이 부분에 관하여 새로운 조문(제235조 및 제236조)을 신설하여 입법적인 해결을 시도하였다. 결론적으로 지하 대수층에 부존하는 지하수원은 토지의 구성 부분이고 토지의 소유권은 토지에 용출하는 지하수에도 미친다는 사수론이 지하수소유권의 출발점인 동시에 기초로 해석되어 왔으며 다만 원수인 지하수자원의 소유권 성립에 대하여는 우리 민법 제235조, 제236조에서 소극적이거나 공수(公水) 개념을 도입하여 적용하여 왔다.

그러나 이 두가지 규정이 상린(相隣)관계에 관한 규정이나 또는 원천사용권이라고 하는 독립된 물건에 관한 규정이나에 관하여는 이해의 대립이 심하여 불완전하므로, 지하수 이용관계를 적절히 규율할 수가 없으며, 더욱이 원천이용 관계의 대부분이 관습에 맡겨져 왔다.

수자원의 소유에 관한 법률로서는 특별법인 하천법에서 유수를 국유로 하고 허가 수리권제도를 도입하고 있으나, 이 법에서는 지하수 소유권에 대한 규정을 없다. 우리나라는 1990년대 들어 국민 생활수준의 향상과 물에 대한 수요가 날로 증대됨에 따라 지하수의 합리적 관리를 위해 특별법인 지하수법을 제정·공포하였다. 1993년 12월 제정된 지하수법(법률 제4599호)은 그간 1997년 1월의 전문개정과(법률 제5286호)과 1999년 3월의 부분개정(법률 제5955호) 등을 거쳤으며, 지하수 조사·개발·이용을 규율하는 수법(水法)의 성격, 지하수의 보전·관리를 규율하는 수환경법(水環境法) 성격, 수질기준, 수질오염 측정 및 수질검사를 규정하는 수질환경법(水質環境法)의 성격을 동시에 지니고 있다. 1997년 지하수법의 전문개정시 지하수개발·이용의 허가제도(제7조)를 규정함으로써 적극적인 지하수 공개념을 도입하였다. 이는 민법(제235조 및 제236조)에서 소극적으로 적용 발전시켜 왔던 공개념을 특별법인 지하수법에서 명백히 하는 출발점이 되었다. 지금까지 우리나라에서 지하수는 토지소유권에 포함된다는 사수론을 전제로 수질 및 수량 장애를 방

지하기 위하여 필요한 한도내에서 소유권 일부를 규제하는 것이 주류를 이루고 있다.

이와 같은 해석을 통해 발전되어온 지하수 소유 및 이용권에 관한 논의는 지하수 개발·이용에 허가제를 도입한 지하수법 시행 후에 민법적 권리와 특별법인 지하수법상의 권리에 대한 논의로 발전되고 있다. 민법상의 이용권은 우선 그 내용 자체가 불분명하다. 학자에 따라서 지하수이용권은 상린관계에 불과하다는 견해도 있고, 또 새로운 형태의 재산권으로 보아야 한다는 주장도 있다. 이처럼 법적 성질도 분명치 않아서 토지와 구분하여 이런 권리를 양도할 수 있는 것인지 하는 문제가 발생하지만 이에 대한 명백한 해답은 없다. 또한, 수리권의 기간에 대한 규정이 없기 때문에 무제한 기간 동안 수리권을 향유해야 하는 것으로 볼 것인가 하는 문제가 있다. 현행 지하수법상 이용권은 허가에 의해 부여되는 허가 수리권임이 분명하다. 따라서 관청의 허가라는 행정법상의 처분에 의해 형성되는 권리이다. 그리고 이때 비록 실정법은 허가라는 용어를 사용하고 있으나, 성질상으로는 설권(設權)행위인 특허로 보는 것이 보통이다. 그러나 이렇게 해서 형성된 허가수리권의 성격을 두고는 학자 간에 논쟁이 있다.

이처럼 특별법인 지하수법이 제정되어 공개념을 도입한 이후에도 지하수의 소유권에 대한 해석은 명백하지 않다. 따라서, 이제는 민법상의 권리를 지하수법상의 권리로 수용하되 지하수소유권 및 이용권에 대하여 전 세계적으로 공수 개념이 확대되고 있다.

따라서, 본 연구에서는 국내외 지하수관리 제도 사례와 제주특별자치도 특별법 및 지하수관리기본조례를 검토하여 공수관리제도의 정착방안을 제시하고자 한다.

II. 지하수 관리제도

1. 국내 지하수 관리제도

현재 국내에서 지하수의 개발·이용 및 보전·관리 사항을 규정한 법령 중에서 지하수 자체를 관리대상으로 고려하고 있는 법은 지하수법, 온천법, 먹는물관리법, 농어촌정비법, 민방위기본법, 주택건설촉진법 및 국방군사시설사업에관한법률, 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법(이하 “제주특별법”이라 함) 등 총 8개로서, 건설교통부, 행정자치부, 환경부, 농림부 및 국방부 등 5개 중앙부서에서 소관 업무별로 담당하고 있다. 이외에도 지하수의 보전관리 등과 관련이 있는 법령에는 수질환경보전법, 폐기물관리법, 오수·분뇨및축산폐수에관한법률, 유해화학물질관리법, 토양환경보전법 등이 있다.

이러한 지하수 관련 법령 중에 지하수를 중요한 수자원으로 인식하고 종합적인 관리를 위해 제정된 법은 지하수법이다. 지하수법은 “지하수의 적절한 개발이용과 효율적인 보전관리에 관한 사항을 정함으로써 공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함”을 목적으로 하고 있으며, 지하수관리와 관련된 국가와 국민의 책무, 지하수의 조사 및 개발·이용, 지하수의 보전·관리 등에 관한 사항을 종합적으로 규정하고 있다.

지하수법의 적용 범위에 있어서 법 제정 당시에는 지하수의 조사, 개발·이용 및 보전·관리에 관하여 다른 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고는 지하수법을 적용토록 애매하게 규정하여 법 운영상 혼란을 초래하여 1997년 개정에서는 다른 법률에서 지하수개발·이용 등에 특별히 규정하고 있는 경우에만 그 법률을 적용하도록 하여 법 적용대상을 보다 명확히 규정하였으며, 오염방지, 원상복구, 예치금 규정은 지하

수법을 우선 적용토록 하였다. 따라서 다른 법률에 지하수에 관한 막연한 규정만이 있는 경우는 당해 법률이 적용되는 것이 아니라 지하수법을 적용하여야 하며 특히, 지하수 보전·관리규정 중 핵심이 되는 오염방지, 원상복구, 예치금 규정은 타법에 규정이 있어도 지하수법을 적용토록 하여 지하수 오염방지를 철저히 하도록 하여한다. 또한 2005년 개정된 지하수법에 규정된 ‘지하수이용부담금’은 먹는물관리법의 먹는샘물에 대한 ‘수질개선부담금’과는 별도로 부과·관리해야 할 것이다. 말하자면 지하수법은 지하수에 관한 기본법이자 일반법이라 할 수 있고 오염방지, 원상복구, 예치금 규정은 다른 법의 규정을 배제하는 특별법의 위치에 있다고 할 수 있다.

<표 2-1> 지하수 관련 법령 현황

법령	제정년도 (최근개정)	대상	규정 내용	소관부처
지하수법	1993.12.10 (2006.9.27)	타법 규제 받지 않는 모든 지하수	-지하수의 적절한 개발·이용과 보전·관리에 관한 사항 -지하수 시설의 허가·신고 사항 -지하수수질보전과 정화에 관한 사항	건교부 환경부
온천법	1982.3.2 (2006.3.3)	온천수	-25℃ 이상의 온수 개발을 위한 굴착 허가, 온천지구 지정	행정자치부
먹는물관리법	1995.1.5 (2006.10.4)	먹는샘물	-먹는샘물 제조업 허가	환경부
농어촌정비법	1994.12.22 (2006.9.27)	농업용수	-농림부장관은 농어촌용수이용 합리화 계획에 따라 용수개발 -신고, 허가에 대한 규정 없음	농림부
민방위기본법	1975.7.25 (2006.9.22)	지하양수시설	-민방위계획에 따라 지하양수시설 설치 또는 정비	행자부
주택법	2003.5.29 (2006.10.4)	공동주택 비상급수시설	-제17조에 의해 사업계획 승인을 받은 경우에는 지하수개발 허가·신고를 받은 것으로 의제	건교부
국방군사시설 사업에관한법률	1991.1.14 (’06.9.27)	국방군사 시설(지하수)	-군사목적상 필요한 지하수 시설	국방부
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을위한특별법	2006.2.21 (2006.7.19)	제주도지역	-제주도에서 지하수를 개발하는 자는 도지사의 허가	제주도

지하수법은 국내 지하수의 효율적인 개발·이용 및 보전을 목적으로 지난 1993년 12월 제정된 이후에 총 4차 개정이 있었다. 제1차 개정은 전문 개정으로 1997년 1월에 공포되었으며, 지하수의 공개념을 더욱 강화하기 위해 지하수 개발·이용 허가제, 지하수개발 착공·준공신고제, 지하수 영향조사제, 지하수 개발·이용시공업 신설 등 새로운 제도를 많이 도입하였을 뿐만 아니라 기존의 제도도 대폭 수정하였다. 1999년 3월 제2차 개정은 정부의 규제개혁 정책 추진에 따라 규제의 실익이 적은 제도는 폐지 또는 완화하고 지하수관리에 관한 시·도지사의 권한을 시장·군수·구청장에게 위임하는 등 제도의 합리적 개선을 위해 일부 개정하였다. 2001년 1월 제3차 개정에서는 지하수의 수량 및 수질관리를 더욱 강화한 것으로 그 동안 경미한 시설로 분류되던 소규모 지하수시설을 제도권 내로 흡수하고 지하수 개발·이용 허가기간을 명백히 하는 등 지하수 개발·이용에 대한 관리를 강화하였으며, 지역 지하수 관리계획 수립 의무화, 유출 지하수 활용, 지하수에 영향을 미치는 굴착 행위 신고, 오염 지하수의 정화, 지하수 정화업 신설 등 신규 제도를 도입하였다.

그러나, 그동안의 지하수법에서는 지하수의 소유권에 대한 명확한 개념 규정이 없이 국가와 국민의 선언적인 책무만 규정되어 있었다. 이에 관한 규정은 지하수법 제3조(국가 등의 책무)로서 다음과 같다.

- “① 국가는 국민이 양질의 지하수를 이용할 수 있도록 지하수에 대한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 강구하여야 한다.
- ② 국민은 국가의 지하수보전·관리시책에 협력하고, 지하수보전과 오염방지를 위하여 노력하여야 한다.”

이에 따라 그동안 지하수는 누구나 개발하여 사용할 수 있는 사수(私水)로 인식되어 개발이 남발되고 오염방지조치가 조홀해지는 등 지하수관리에 한계가 나타나기 시작하였으며, 결국 지난 2000년 감사원에서 실시한 지하수 특별감사에서 지하수법에 지하수의 국공유화(公水)개

념을 신설하는 방안 강구하라는 지적이 있었다. 이에 건설교통부에서 2001년 법 개정시 공수(公水)개념을 신설코자 하였으나 지하수의 공수 개념 도입은 민법상 토지소유권과 결부되어 있어 신중한 검토가 필요하다는 이유로 법제처 심사에서 해당 조항이 반영되지 못한 바 있다. 당시 공수개념 도입을 위해 마련한 조항은 다음과 같다.

- “① 지하수는 국가가 보전·관리의무를 지는 공적자원이다
- ② 토지소유자 또는 사용·수익권자가 그 지하에 부존된 지하수의 개발·이용행위 또는 지하수에 영향을 미치는 굴착행위를 하고자 할 경우에는 이 법률에 의한 제한을 받는다.”

그러나 이후 지하수 보전에 대한 우려가 높아지고 지하수의 체계적인 관리에 대한 요구가 많아지는 등 사회적 분위기가 고조되는 시점에 지난 2005년 5월 4차 개정시 지하수의 공적관리 체계를 확립하기 위해 기존 조항을 수정하여 지하수는 국가가 보전·관리의무를 지는 공공의 자원임을 명확히 하였다. 해당 조항은 다음과 같다.

“국가는 공적자원인 지하수에 대한 효율적인 보전·관리를 통해 모든 국민이 양질의 지하수를 이용할 수 있도록 지하수에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 강구할 책무를 진다.”

물론 현재 개정 지하수법에서 지하수를 공수로서 관리하기 위한 세부적인 규정이 없이 지하수가 공적자원임을 선언적으로 규정함으로써 공공관리를 위해 부족한 점이 없지는 않으나 지하수를 공수로 관리하기 위한 기반을 마련했다는 측면에서 큰 의의가 있다고 할 수 있으며, 이와 같은 기반을 바탕으로 향후 부족한 부분을 보완, 수정하는 작업이 필요할 것으로 보인다.

한편, 수자원의 대부분을 지하수에 의존하고 있는 제주도의 경우 일찍이 지하수자원의 중요성을 인식하고 강력한 지하수 관리정책을 추진하여 왔다. 제주도는 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주특별법”이라 한다)”과 “지하수관리 기본조례”, “시

행규칙”을 제정하여 운영하고 있으며, 일부 조항에서는 지하수법의 적용을 배제하고 제주도만의 특성을 감안한 지하수관리 체도를 시행하고 있다. 특히, 지하수 소유권에 있어서는 제주특별법 제310조(지하수의 공공적 관리)에서 “제주자치도 내에 부존하는 지하수는 공공의 자원으로 서 도지사가 관리하여야 한다”라고 명시함으로써 지하수가 사유재산의 대상이 아니라 공공재임을 명확히 천명하였으며, 아울러 지하수자원의 관리를 위해 도지사의 의무사항을 구체적으로 제시하고 있다. 뿐만 아니라 제주특별자치도는 지하수의 공공관리를 강화하기 위해 다음과 같이 강력한 지하수관리 체도를 도입, 운용하고 있다.

- 지하수자원보전지구, 지하수자원특별관리구역의 지정, 운영
- 지하수 개발·이용의 허가제 도입
 - 먹는샘물, 음료·주류 등 대규모 지하수 이용시설 설치 불허
- 취수량의 제한 공동이용명령
- 빗물이용시설의 설치
- 지하수시설공사의 감리제도 도입
- 지하수 원수대금의 부과

2. 제주도의 지하수 관리제도

2-1. 지하수의 관리제도의 변천

1989년에 접어들면서 지하수 난개발에 따른 지하수 고갈과 해수침투 등 부작용 발생에 대한 우려가 제주지역의 현안문제로 부각되기 시작하였고, 지하수 개발규제를 위한 관계법 제정과 지하수 기초조사가 시급히 이루어져야 한다는 여론이 비등하였다. 제주도에서는 지하수 난개발에 따른 부작용을 방지하기 위해 종합적인 관리대책을 마련하기로 하고, 이 대책이 마련될 때까지 지하수공 보호시설 설치, 폐공의 철저한 원상복구, 관련법에 의한 신규 지하수 시추제한 등의 조치를 취하도록

1991년 11월 20일 시장·군수에게 특별지시를 하였다. 또한, 제주도는 지하수 개발현황을 파악하기 위해 1991년 10월부터 12월까지 시·군 합동으로 지하수 관정현황조사를 실시한 결과, 총 1,831공(공공용 357공, 사설 1,474공)이 개발되어 있는 것으로 파악되었다.

1991년 12월 31일 제정 공포된 제주도개발특별법에 지하수 굴착·이용허가 및 지하수 원수대금의 부과·징수에 관한 규정(제25조와 제26조)이 포함됨으로써 지하수를 법적으로 관리할 수 있는 기틀이 전국 최초로 마련되었다<표 2-2>. 지하수법 제정이 지지부진하던 그 당시로서는 제주도개발특별법에 지하수 허가제와 원수대금 부과근거를 마련했다는 것은 획기적인 일이었으며, 특히 지하수 개발을 위해 토지를 굴착하고자 할 때에는 환경영향평가 과정을 밟도록 의무화함으로써 무분별한 지하수 개발을 강력하게 규제해야 한다는 지역사회 여론이 법에 반영되었다. 1992년 11월 6일 제주도개발특별법 시행령이 공포되고 시행령 부칙 제2조의 규정에 의해 이미 개발된 지하수 관정에 대한 양성화 신고가 1992년 11월 6일부터 1993년 1월 4일까지 제주도를 비롯한 시·군, 읍·면·동사무소에서 이루어졌다. 60일간의 신고를 받은 결과, 3,169개(담수 2,847공, 염지하수 322공)의 지하수 관정이 신고 되었다. 제주도에서는 신고된 관정에 대한 현지조사를 실시한 후 1993년 8월 25일 3,150공에 대한 이용허가를 하였다. 또한, 제주도개발특별법 제23조에는 제주도의 자연보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주도에 서식하는 희귀 동·식물과 부존하는 광물 등 중에서 도 조례가 정하는 자원을 보존하여야 할 자원(보존자원)으로 지정할 수 있도록 함과 아울러, 동 보존자원을 매매하거나 제주도 밖으로 반출하고자 하는 자는 도 조례가 정하는 바에 의하여 도지사의 허가를 받도록 규정하였다. 제주도에서는 1996년 10월 23일에는 구 제주도개발특별법 제23조(현행 제주국제자유도시특별법 제32조)의 규정에 의거 『지하수·송이·산호사』를 보존자원으로 지정·고시하고, 지하수를 제주도외 지역으로 반출하고자 하는 때에는 보존자원

매매업허가와 보존자원 도외반출허가를 받도록 하였다.

<표 2-2> 제주도의 지하수 관리제도 변천과정(1991~2006)

구 분	주 요 내 용
1991년 이전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이용자의 임의적 지하수 개발·이용
1991~ 1994	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주도개발특별법 공포(1991. 12. 31) <ul style="list-style-type: none"> ● 지하수 굴착·이용허가제 도입(용도, 규모에 관계없이 허가) ● 지하수원수대금 부과·징수제 도입 ● 지하수 수질검사, 원상복구 명령 근거 마련 ● 지하수 굴착시 사전 환경영향평가 의무화 ○ 기존 지하수관정 양성화(1993. 8. 25, 11. 25)
1995~ 1999	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주도개발특별법 개정(1995. 1. 5) <ul style="list-style-type: none"> ● 광천음료수 제조·판매목적의 허가제한(지방공기업 제외) ● 지하수영향조사제도 도입(시행령 개정 1995. 6. 30) ● 지하수영향조사 대행자 자격을 정함 ○ 특별법에 의한 최초 지하수 굴착허가(1995. 5. 19) ○ 보존자원 지정고시(지하수·송이·산호사 : 1996. 10. 23)
2000~ 2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주도개발특별법 개정(2000. 1. 28) <ul style="list-style-type: none"> ● 지하수 이용기간 연장허가제 도입 ● 지하수자원보전지구, 지하수자원특별관리구역 지정제도 도입 ● 지하수 개발·이용허가 제한 확대(오염원과의 이격거리 등) ● 지하수 공동이용 명령제, 지하수시설공사 감리제 도입 ● 오·폐수의 지하침투행위 금지 ● 지하수 인공함양정 설치제, 지하수 개발·이용시설기준 도입 ● 지하수관리자문위원회 구성(지하수영향조사심의위원회 명칭변경) ○ 제주도개발특별법을 『제주국제자유도시특별법』으로 개정(2002. 1. 26) <ul style="list-style-type: none"> ● 반경 250m내 기존 지하수관정이 있는 경우 신규 허가제한 규정 신설 ○ 제주국제자유도시특별법 개정(2004. 1. 28) <ul style="list-style-type: none"> ● 지하수 취수량 제한 근거, 단계적 취수량 제한 조치 근거 마련 ● 허가취소 조항 신설, 지하수 공동이용 신청절차 등 마련 ● 빗물이용시설 설치 및 운영 규정 마련 ● 지하수 오염우려가 높은 농약의 공급 및 사용제한 근거 마련 ● 지하수원수대금 부과체계를 5개 업종으로 단순화 ○ 제주국제자유도시특별법 시행조례 개정(2005. 3. 30) <ul style="list-style-type: none"> ● 지하수 원수대금 부과대상 업종 중 “골프장 및 온천용”신설 ● 먹는샘물 지하수에 대한 지하수 원수대금 부과율 상향(2% ⇒ 3%) ● 제주도지사가 지하수영향조사기관을 지정할 수 있도록 함 ● 지하수자원특별관리구역내 장기간 미사용 관정 정비 규정 신설

<표 2-2> 계속(1991~2006)

구 분	주 요 내 용
2006 현재	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 공포 (2006. 2. 21) <ul style="list-style-type: none"> ● 지하수를 공공의 자원으로 규정(제310조) ● 수자원관리종합계획 및 농업용수종합계획 수립 의무화 ● 지하수법, 먹는물관리법, 온천법을 배제하고 특별법체계로 단일화 ● 지하수 관측망 설치·운영 및 단계별 조치 ● 지하수관리특별회계 설치 및 지하수 관련 사업에 사용 ○ 제주특별자치도 지하수관리 기본조례 공포(2006. 4. 12) <ul style="list-style-type: none"> ● 지하수 판매 또는 도외반출허가 등 11장 68개 본문으로 구성 ○ 제주특별자치도 지하수관리 기본조례 시행규칙 제정

제주도개발특별법 시행조례가 1993년 7월 5일 공포되었으나 제주도 종합개발계획의 미확정으로 환경영향평가 대상사업이 확정되지 않아 1994년 6월 2일 제주도 종합개발계획이 확정·고시될 때까지 제주도개발 특별법에 의한 지하수 굴착 및 이용허가업무가 이루어지지 못하였다. 그 당시 제주시를 비롯한 시·군에서는 상수도 공급능력 부족으로 아파트 및 공동주택 등의 건축허가 시에는 자체수원 확보를 조건으로 허가를 내주었기 때문에 상당수의 공동주택 건설 사업자들이 지하수를 개발 하였으나 양성화되지 않아 문제점으로 부각되었다. 따라서, 제주도에서는 1994년 6월 2일 이전 개발되었으나 허가를 받지 않은 지하수 관정에 대한 양성화를 위해 1994년 12월 26일부터 1995년 2월 23일까지 신고를 받았다. 신고를 받은 결과, 658공의 지하수 관정이 신고되어 도 전체적으로는 3,827개의 관정이 개발된 것으로 집계되었다.

1995년 5월 19일 제주도개발특별법 제25조의 규정에 의해 최초로 지하수 굴착허가가 이루어졌다(서광서리 마을공동목장, 제주온천리조트). 이는 법 제정 후 4년 반만의 일이며, 제주도종합개발계획이 확정·고시된 후 약 1년 만에 이루어진 것이다. 이처럼 신규 허가가 상당기간 지

연된 것은 지하수를 솟아 나오게 할 목적으로 토지를 굴착하는 경우에는 법 제14조의 규정에 의한 환경영향평가를 받도록 되어 있어 환경영향평가를 받는 데에는 최소 6개월 이상의 기간과 수천만 원의 비용이 소요되었기 때문이었다. 제주도에서는 이와 같은 불합리한 점을 개선하기 위해 1995년 6월 30일 개정된 제주도개발특별법 시행령에 환경영향평가 대상사업에서 지하수 굴착을 제외하는 대신 시행령 제15조에 지하수영향조사제도를 도입하였다. 또한, 먹는샘물 시판이 전면 허용됨에 따라 지하수자원의 적정관리를 위해 지방공기업 이외에는 먹는샘물 제조·판매 목적의 지하수허가를 제한할 수 있도록 법 제25조에 규정하였다.

1995년 11월 25일 제주도는 기존 먹는샘물 제조업체인 제동홍산(주)의 지하수 재이용허가를 하면서 제동홍산에서 생산하는 먹는샘물 제품을 “전량 수출 또는 주한 외국인에 대한 판매에 한함”과 아울러 “제주도지방개발공사가 제주산 먹는샘물의 우수성을 국내 소비시장에 홍보하기 위하여 주문생산을 요청할 때에는 생산능력의 허용범위 안에서 이를 생산·공급한다”라는 부관을 붙임으로서 1996년 2월 3일 제동홍산(주)는 지하수 이용허가 처분 중 부관취소 청구 행정심판과 행정소송을 제기하였다. 1996년 9월 18일 건설교통부 행정심판위원회에서는 “생산된 지하수의 판매처를 제한하거나 사실상 강제한 두 개의 부관은 헌법상의 기본권인 직업선택의 자유를 침해하고, 또 이에 대한 근거 법률이 없으므로 위헌·위법으로 부당하다”는 재결처분을 내렸다. 이에 대해 제주도는 헌법소원심판청구(1996년 11월 7일; 행정심판법 제37조제1항은 자치사무에 관한 지방자치단체의 장의 처분에 대한 재결에 적용할 경우에는 헌법에 위반된다는 취지에서의 소원)와 행정소송(1996년 11월 20일; 건설교통부 행정심판 재결처분 취소를 구하는 소송)을 제기하였지만 헌법재판소의 헌법소원 각하(1997년 12월 24일)와 대법원의 행정소송 기각(1998년 5월 8일)으로 종결되었다. 한편, 제동홍산은 건설교통부 행정심판위원회의 결정이 내려지자 제주도지사를 상대로 제기했던 행정소송을

취하함과 아울러, 1996년 12월 지하수 재이용허가에 따른 제주도의회의 동의(안) 심의 때 당시 유상회사장이 출석하여 국내시판을 하지 않겠다고 천명함으로써 제주도와 제동홍산간의 먹는샘물 다툼은 일단락되었다. 그러나, 2005년 2월 7일 한국공항(주)에서 국무총리행정심판위원회에 “보존자원(지하수) 도외반출허가 부관취소”의 행정심판을 청구하였고, 국무총리행정심판위원회에서는 2005년 6월 27일 한국공항(주)의 청구에 대해 기각재결 처분을 내렸다. 한국공항(주)은 이에 불복하여 2005년 8월 9일 제주지방법원에 행정소송을 제기하였다.

한편, 제주도개발특별법 제22조 내지 제24조에 중산간보전지역 및 중산간 지역 이외의 보전지구 지정에 관한 규정이 마련되고(2000. 1. 28), 2000년 11월 14일 제주도개발특별법 개정·공포된 시행조례에 보전지구별 등급지정기준과 행위제한이 확정됨에 따라 제주도에서는 행정절차법에서 정하는 절차를 이행하기 위해 2001년 5월 30일부터 7월 18일까지 50일간 보전지구 지정(안)에 대한 주민공람을 실시하였고, 2003년 4월 2일 1,306.5km²를 지하수자원·생태계·경관보전지구로 지정고시하였다.

2000년 1월 28일 개정된 제주도개발특별법에는 지하수관리가 대폭 강화되었다. 개인에 의한 먹는샘물 제조·판매 목적의 지하수 개발·이용허가의 원칙적 금지를 비롯하여 지하수를 100분의 98이상 이용하여 청량음료 또는 주류 등 제조·판매목적의 지하수 개발·이용허가 제한, 지하수 공동이용 명령, 지하수자원특별관리구역의 지정, 오염원으로부터 일정 거리이내에서의 지하수 개발금지, 지하수 개발·이용시설 기준제정, 지하수 시설공사 감리제 도입, 지하수 인공함양정 설치신고, 용도별 지하수 이용허가 기간의 부여, 지하수 원수대금 부과대상의 확대, 지하수 영향조사서 작성대상의 확대, 지하수 수질기준의 강화, 지하수자원보전지구의 지정 및 관리 등에 관한 사항이 포함되었다. 또한, 1991년 제정 공포된 제주도개발특별법은 2002년 1월 28일 제주국제자유도시특별법으로 법 명칭이 바뀌었다. 제주시를 비롯한 서귀포시, 남원읍, 대정읍 등

의 지역은 적정 개발량을 초과해 지하수가 개발돼 있어 지하수위 하강, 해수침투, 대수층의 교란 등의 지하수 장애로 지하수 이용에 커다란 지장을 초래할 우려가 높기 때문에 2003년 6월 25일자로 노형-신촌구역 등 4개 구역 160.065km²를 지하수자원특별관리구역으로 지정·고시하였다.

2004년 1월 29일 개정·공포된 제주국제자유도시특별법(2004년 7월 30일 시행조례 개정 공포)에서는 1일 300m³ 이하의 국방·군사시설용을 제외한 모든 지하수 개발·이용 행위에 대해 지하수영향조사서를 작성하도록 확대시켰을 뿐만 아니라, 지하수 이용량 제한 규정의 신설을 비롯하여 가뭄시 지하수 이용량의 단계적 감량조치, 일정 규모 이상의 사업장에 대한 빗물이용시설 설치 및 빗물이용 의무화, 지하수 오염 우려가 높은 농약의 공급 및 사용제한, 기준 지하수위 관측정 고시, 지하수 공동이용 신청 및 명령절차, 지하수 원수대금 부과대상 확대 및 부과체계 개선 등에 관한 사항이 반영되었다. 또한, 2005년 3월 30일자 개정 공포된 제주국제자유도시특별법 시행조례에서는 지하수 원수대금 부과대상 업종에서 “골프장 및 온천용”을 신설함과 아울러, 먹는샘물에 대해서는 용량규격별 평균고시가격의 2%에서 3%로 부과율을 상향시켰으며, 제주도지사가 지정한 기관도 지하수영향조사서를 작성할 수 있도록 하였다. 특히, 지하수자원특별관리구역 내의 지하수 관정 중 정당한 사유 없이 1년 이상 계속 이용하지 않는 경우에는 폐쇄 또는 철거 등의 정비명령을 할 수 있도록 미사용 관정에 대한 관리도 강화시켰다.

2006년 7월 1일부터 시행되고 있는 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』이 2006년 2월 21일 제정·공포되었으며, 법 제310조에는 제주도 지하수를 공공의 자원으로 규정함으로써 비로소 제주도의 지하수가 공수(公水)로 관리할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 또한, 이 법률에서는 10년 단위의 수자원종합관리계획 및 농업용수종합계획의 수립 규정을 비롯하여 지하수 관측망의 설치·운영에 관한 사항, 지하수관리특별회계의 설치 및 세출에 관한 사항, 지하수

법·먹는물관리법·온천법 중 대통령령으로 정하도록 한 28가지 사항을 포괄적인 지하수관리 기본조례로 제정할 수 있는 사항 등 여러 가지 사항이 규정됨으로써 제주도 지하수관리에 획기적인 전기가 마련되었다. 아울러, 2006년 4월 12일에는 법에서 위임된 사항을 규정한 『제주특별자치도 지하수관리 기본조례』가 제정·공포되었다.

2-2. 지하수 관리제도 주요 내용

다음은 제주도에서 현재 시행되고 있는 지하수 관리제도의 주요내용을 요약한 것이며, 보다 구체적인 내용은 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』과 『제주특별자치도 지하수관리 기본조례』를 참고하길 바란다.

2-2-1. 지하수의 공공적 관리

- 제주도 내에 부존하는 지하수는 공공의 자원으로서 제주도가 관리함
- 도지사는 지하수의 적정관리와 오염예방, 용수의 안정적 공급, 지하수 기초조사 및 관측, 대체수자원 개발에 노력해야 함

2-2-2. 수자원관리종합계획의 수립 및 시행

- 지하수, 온천 등 수자원의 체계적인 개발·이용 및 효율적인 보전관리를 위하여 10년 단위의 수자원관리종합계획을 수립하고 시행함
- 수자원관리종합계획 주요내용
 - 수자원 부존특성 및 개발 가능량
 - 수자원 개발·이용실태
 - 수자원 보전·관리 계획
 - 수자원 기초조사에 관한 사항
 - 대체 수자원 개발 및 이용에 관한 사항

2-2-3. 지하수 개발·이용 허가제

- 이용목적 및 개발량에 관계없이 모두 허가(단, 재해, 기타 천재·지변 시 시장이 긴급히 지하수를 개발하고자 하는 경우에는 신고)
- 먹는샘물 제조·판매목적의 지하수 개발허가 제한(지방공기업 예외)
- 1일 300m³ 이하의 국방·군사시설용을 제외하고는 지하수영향조사를 실시하고, 심의 후 허가 여부 결정
- 모든 지하수 관정에 대해 지하수 개발·이용허가 기간연장 실시
 - 먹는샘물 제조·판매용 : 매 2년마다
 - 생활용 관정 매 3년마다, 농축수산용 및 염지하수 매 5년마다
 - 허가기간 만료일 전 180일부터 30일까지 기간연장허가 신청
 - 6월 이내에 실시한 수질검사성적서, 지하수영향조사서, 사후관리보고서 등 첨부
- 지하수 개발·이용허가의 제한
 - 하수관 및 정화조로부터 반경 10m 이내
 - 축산폐수 배출시설 및 토양오염유발시설 등으로부터 반경 50m 이내
 - 폐기물 처리시설로부터 반경 200m 이내
 - 지하수자원보전지구 중 1등급지역
 - 용천수로부터 반경 50m 이내 지역
 - 해안변 지적경계선으로부터 직선거리 100m 이내 지역(기저지하수 부존지역에서 염지하수의 개발·이용은 제외)
 - 기존 관정에서 반경 250m 이내지역 및 공공급수시설로부터 급수 가능 지역
 - 토지경계선으로부터 2m 이내
 - 화장실, 폐기물처리시설, 동물사육장 등의 장소로부터 20m 이내
 - 지하수법 제7조제3항 각호의 1에 해당하는 경우
- 지하수 시설공사 및 지하수 이용 일시중지 기간은 6월하고, 1회에

한해 6월 이내에서 연장 가능

2-2-4. 지하수 판매 또는 도외반출허가

- 먹는샘물, 지하수를 95~98% 함유한 주류, 음료, 지하수 원수, 정수 처리한 지하수를 영리목적으로 판매하거나 도외로 반출할 경우 허가를 받아야 함
- 지하수 판매 또는 도외반출을 제한할 수 있는 경우
 - 지하수의 공익적 이용원칙에 부합되지 않는 경우
 - 지하수 개발·이용허가를 받은 목적과 일치하지 않는 경우
 - 그밖에 도민의 이익에 부합되지 않는 경우

2-2-5. 지하수영향조사 및 지하수관리위원회 운영

- 지하수영향조사서 작성 면제 대상
 - 최초허가
 - 국방·군사시설에 이용할 목적으로 1일 양수능력 300m³ 이하로 개발하고자 하는 경우
 - 지하수 조사·관측 목적의 지하수 개발·이용허가
 - 변경허가 및 연장허가
 - 굴착구경 및 굴착심도 변경·양수능력 증가, 취수 허가량 증가
 - 허가기간을 연장하고자 하는 경우(공공상수도 및 공공농업용)
- 지하수관리위원회 운영
 - 구 성 : 15인 이내의 전문가
 - 기 능
 - 지하수 기초조사 및 수자원관리종합계획 수립 및 변경에 관한 자문
 - 지하수영향조사서 및 먹는샘물 환경영향조사서 심사
 - 지하수자원특별관리구역의 지정 및 관리 평가

- 지하수관리특별회계의 운용에 관한 자문
- 농업용수종합계획 수립 및 변경에 대한 자문
- 가뭄시 단계적 조치 결정에 대한 자문
- 지하수 오염 우려가 높은 농약의 사용 및 공급제한에 대한 자문
- 기타 대체수자원 개발·이용 및 보전관리에 대한 자문 등

○ 지하수영향조사기관의 지정

- 지하수법 제27조 및 제주특별자치도 지하수관리 기본조례 제 46조의 규정에 의해 등록된 지하수영향조사기관

2-2-6. 지하수자원특별관리구역의 지정 및 관리

○ 지정대상

- 지하수위 저하가 현저하게 발생하고 있거나 발생할 우려가 높은 지역
- 해수(염수)침입의 우려가 높거나 지하수중의 염소이온 농도가 먹는물수질기준을 초과하고 있는 지역
- 장래 용수수요를 위하여 지하수 개발·이용을 제한할 필요가 있는 지역
- 국가 또는 지방자치단체가 설치한 상수원 또는 농업용수 관정의 취수량과 수질보전을 위해 필요하다고 인정되는 지역 등

○ 지정절차

- 사전 기초조사 실시 : 지하수 개발·이용실태 및 지하수위 변화 등 조사
- 제주도의회 동의 및 지하수관리계획 수립·시행(지정·고시 후 6개월 이내)
- 매 5년마다 관리계획 수행 결과평가를 하여 기간연장, 해제 등 조치

- 2003년 6월 25일자로 노형 - 신촌구역 등 4개 구역 160.065km² 지역을 지정·고시하였고, 2003년 12월에 지정구역에 대한 지하수관

리계획을 수립하여 2004년도부터 특별관리를 하고 있음

- 지하수자원특별관리구역에 대한 조치
 - 지하수 개발·이용허가 제한, 허가기간 또는 취수량 제한
 - 정당한 사유없이 지하수를 계속해서 1년 이상 이용하지 않는 경우에는 지하수 개발·이용시설의 정비 또는 원상복구

2-2-7. 지하수 취수량의 제한

- 신규허가 또는 변경허가시 제한할 수 있는 경우
 - 빗물이용시설을 의무적으로 설치해야 하는 대상
 - 기저지하수 부존지역 안에서 담수지하수를 개발·이용하는 경우
 - 용천수·연못·상수원·폭포수 등에 영향을 줄 우려가 있는 경우
 - 지하수영향조사 심의결과 취수량 제한이 필요하다고 판단되는 경우
- 지하수 이용허가기간을 연장할 때 제한할 수 있는 경우
 - 해수침투가 진행되고 있는 것으로 판단되는 경우
 - 월최대 지하수 이용량이 취수허가량에 현저히 미치지 못하는 경우 월최대 지하수 이용량의 70% 이내로 연간 취수량 제한
 - 필요수량의 50% 이상을 공공급수시설로부터 급수가 가능한 경우
- 취수량 제한 결정
지하수영향조사서 심사결과, 지하수위 관측자료, 지하수 이용실적, 수질조사자료 등을 종합적으로 검토해 결정
- 이의신청
취수량 제한조치가 부당하다고 판단되면 도지사에게 이의신청

2-2-8. 지하수 공동이용 조치

- 공동이용 대상 관정
상수원 또는 공공 농업용 관정을 제외한 전 관정

- 공동이용 신청
지하수 공동이용을 하고자 하는 자는 도지사에게 공동이용신청서 제출
- 공동이용 결정
신청내용, 현장조사 결과, 공동이용 대상 지하수 관정 소유주의 의견, 지하수관리위원회의 자문 등을 종합적으로 검토하여 결정
- 공동이용조치 명령
공동이용 기간, 공동이용 지하수량, 공동이용신청자의 준수사항 명시
- 공동이용 협력자에 대한 혜택 : 지하수 원수대금 50% 범위내에서 감액

2-2-9. 지하수 과다채수에 대한 조치

- 지하수의 과다채수로 인하여 주변관정에 영향을 미치는 경우 당해 지하수 관정에 대해 지하수 취수량 제한, 일시 이용중지 등의 조치를 취함
- 지하수 취수량 제한 또는 일시 이용중지 조치가 필요한 경우
 - 주변 관정의 지하수 취수량이나 수질에 현저한 영향을 미치는 경우
 - 염소이온 농도가 먹는물 기준을 초과하는 경우
 - 용천수·연못·폭포수 등의 수량에 현저한 영향을 미치는 경우
 - 취수정 수위가 지속적으로 하강하는 경우
 - 탁도증가, 토사 유출이 발생하는 경우
- 관정 관리자가 조치할 사항
 - 양수능력 하향 조정 또는 취수량 감량
 - 펌프설치 깊이 조정, 토출관 구경 축소
 - 지하수위 측정 또는 수질검사, 지하수 관정 청소 및 검사
 - 주변 관정·용천수 또는 폭포수에 미치는 영향조사

- 상기의 조치에 불구하고 개선되지 않을 경우 이용중지 기간 연장, 시설폐쇄

2-2-10. 기준수위 관측정의 설치·운영 및 단계별 조치 사항

- 지하수위의 과도한 하강 및 해수침투 등을 사전에 방지하기 위하여 기준수위 관측정을 설치 운영하며, 기준수위 관측정의 관측결과에 따라 단계별 조치를 취할 수 있음
- 단계적 조치
 - 1단계(지하수위 하강주의보) : 지하수위 하강상황을 주민에게 고지
 - 2단계(지하수위 하강경보) : 지하수 이용량 감량 10% 감량
 - 3단계(지하수 비상상황) : 지하수 이용량 30% 감량
- 지하수위 하강에 따른 단계적 조치를 위한 기준수위관측정 고시 (2004. 9. 8)
 - 동부지역 : 한동3·구좌4·한동4·수산3·수산4관측정
 - 서부지역 : 안성·화순·고산·낙천·명월관측정
 - 남부지역 : 태흥2·신례·토평·중문·용흥관측정
 - 북부지역 : 하귀3·대흘·공항·연동·이도관측정

2-2-11. 지하수 개발·이용시설 설치 및 관리기준

- 제주특별자치도 지하수 관리규칙에 지하수 개발·이용시설 설치기준 및 관리기준 제정
- 지하수 개발·이용시설 설치기준에 포함된 사항
 - 지하수관정 굴착공사에 관한 기준
 - 우물자재의 설치 및 양수시험에 관한 기준
 - 동력장치의 설치 및 준공보고서 작성에 관한 기준
 - 폐공의 원상복구 및 보고서 작성, 지하수 개발·이용시설의 관리에 관한 사항

2-2-12. 지하수 개발·이용시설공사의 감리

- 감리대상
 - 신규 지하수 개발·이용시설공사 및 시설변경 공사
 - 원상복구 공사 및 조사·연구용 토지 굴착공사
 - 지하수 인공함양정 설치 공사
- 감리원의 자격 : 지하수 및 수자원 관련기술 자격증 소지자
- 감리업을 하고자 하는 자는 전문인력과 장비를 구비하고 도지사에게 등록
- 감리용역비(당해 시설공사비의 10% 이내)

2-2-13. 온천의 굴착·동력장치·이용허가

- 제주도에서는 온천법의 규정에 의거 대통령령 및 부령으로 정하도록 하는 사항을, 지하수관리 기본조례로 정할 수 있도록 권한 위임하여 지하수와 통합 관리할 수 있도록 함
- 권한 위임 사항
 - 온천의 굴착허가에 대한 사항(온천법 제12조제1항)
 - 동력장치 설치허가에 대한 사항(온천법 제14조제1항·제3항)
 - 온천굴착 이외의 토지굴착 제한(온천법 제15조제1항)
 - 온천의 이용허가(온천법 제16조제1항·제3항)
 - 수질검사(온천법 제19조제1항)

2-2-14. 지하수 원수의 공급

- 지하수 개발·이용허가 제한 지역 등에서 불가피하게 지하수 개발이 필요한 경우, 도지사가 직접 지하수를 개발하여 지하수 원수를 공급하고, 지하수 원수대금을 부과함
- 지하수 원수공급이 가능한 경우
 - 지하수 개발·이용허가 제한 구역
 - 지하수자원특별관리구역

- 공공용수 공급시설로부터 용수공급이 곤란한 지역
 - 지하수 개발·이용에 따른 분쟁이 발생하거나 분쟁발생이 예상되는 지역
 - 대량의 지하수 개발·이용을 필요로 하는 지역
- 지하수 개발·이용시설은 지하수 원수를 공급받는 자가 위탁 관리함

2-2-15. 빗물이용시설의 설치 및 이용

- 설치대상

구 분	시설의 종류	설 치 대 상
의무적 설치대상	빗물이용시설 또는 인공함양저류지	가. 체육시설의설치·이용에관한법률시행령 별표1의 규정에 의한 골프장 중 부지면적이 6만제곱미터 이상인 골프장 나. 온천법 제7조제1항의 규정에 의한 온천개발사업 중 사업계획면적이 10만제곱미터 이상인 사업 다. 관광진흥법 제2조제1호의 규정에 의한 관광사업 중 1일 평균 지하수 이용량이 500톤 이상인 시설 라. 관광진흥법 제2조제6호 및 제7호의 규정에 의한 관광지 및 관광단지 조성사업 중 1일 평균 지하 수 이용량이 500톤 이상인 시설
권장 대상	빗물이용시설 또는 지하수인공함양정	가. 농·축·임·수산산업용 비닐하우스 또는 온실 나. 지붕면적이 넓은 공장·창고·학교·관람장·공 동주택·공공기관 청사 등

○ 설치규모

구 분	시설의 종류	시 설 규 모	월간 빗물이용 기준수량
의무적 설치대상	빗물이용시설	○ 별표7의 의무적 설치 대상 중 가호 및 나호 : 월간 빗물이용 기준수량을 충족시킬 수 있는 규모	별표7의 의무적 설치 대상 중 가호 및 나호 : 월간 용수사용량의 40% 이상
		○ 별표7의 의무적 설치 대상 중 다호 및 라호 : 월간 빗물이용 기준수량을 충족시킬 수 있는 규모	별표7의 의무적 설치 대상 중 다호 및 라호 : 월간 용수사용량의 10% 이상
	지하수 인공함양 저류지	○ 저류지 시설용량(톤) : 부지면적 × 연평균 강우량 × 지하수 함양율 × 0.10	-
권장 대상	지하수 인공함양정	○ 인공함양정 1공 이상 (굴착구경 250mm 이상)	-
	빗물이용시설	○ 지붕면적과 연평균 강우량을 고려한 적정 규모	-

○ 권장대상에 대해서는 소요비용을 예산의 범위 안에서 70%까지 보조

○ 빗물이용시설 등의 시설 및 관리기준 - 지하수관리규칙에 포함

- 대형 빗물이용시설, 지하수 인공함양저류지, 지하수 인공함양정 시설기준
- 소형 빗물이용시설의 시설기준
- 빗물이용시설 등의 관리 및 시설비 보조기준

2-2-16. 지하수관리특별회계의 설치

○ 지하수의 적정한 개발·이용과 보전·관리 사업에 필요한 재원마련을 위해 지하수관리특별회계를 설치·운영함

- 지하수관리특별회계의 세입
 - 지하수 원수대금
 - 일반회계 및 다른 특별회계 전입금
 - 과태료, 폐공 원상복구 이행보증금 등
- 지하수관리특별회계의 세출
 - 지하수 기초조사
 - 수자원관리종합계획의 수립 및 시행
 - 지하수자원특별관리구역의 지정 및 관리
 - 지하수 관정의 원상복구
 - 오염된 지하수 정화작업
 - 지하수 관측망 설치·운영 및 지하수 이용실태 조사
 - 기타 수자원 개발·이용 등 지하수 보전·관리에 필요한 사업

2-2-17. 지하수 원수대금의 부과 및 징수

- 부과대상

국가·지방자치단체의 상수도공급시설, 학교 및 부속시설, 사회복지시설, 국방·군사시설, 농임축수산업용 및 염지하수를 이용하는 자를 제외한 모든 지하수 이용자
- 부과업종의 분류 : 6개 업종

영업용, 골프장 및 온천용, 공장 및 제조업용, 비영업용, 가정용, 먹는샘물제조업
- 원수대금의 산정 = 기본요금 + 초과요금
- 부과방법
 - 월간 기본금 부과(월간 200톤을 기준으로 부과)
 - 먹는샘물제조업인 경우 월간 3,000톤을 기본량으로 함
 - 영업용, 골프장 및 온천용, 공장 및 제조업, 비영업용, 가정용, 먹는샘물 등으로 구분 지하수 이용량 구간별로 누진율 차등 적용

○ 원수대금의 감면

- 면 제 : 재해 기타 천재·지변으로 인하여 필요하다고 인정하는 경우
- 감 액
 - 지하수를 공동 이용하는 경우 50%이하의 감액
 - 국가 및 제주자치도가 직접 운영하는 시설인 경우 : 전액 ~ 50% 면제
- 공동이용시 감액기준(원수대금 부과금액 기준)
 - 월간 지하수원수대금이 5십만원 미만 : 당월 원수대금 부과액의 50% 감액
 - 월간 지하수원수대금이 5십만원~1백만원 미만 : 당월 원수대금 부과액의 40% 감액
 - 월간 지하수원수대금이 1백만원~5백만원 미만 : 당월 원수대금 부과액의 30% 감액
 - 월간 지하수원수대금이 5백만원~1천만원 미만 : 당월 원수대금 부과액의 20% 감액
 - 월간 지하수원수대금이 1천만원~5천만원 미만 : 당월 원수대금 부과액의 10% 감액
 - 월간 지하수 원수대금이 5천만원 이상 : 당월 원수대금 부과액의 5% 감액

2-2-18. 지하수 오염방지를 위한 농약사용 제한

- 지하수 오염위험성평가 결과에 따라 지하수를 오염시킬 우려가 큰 농약의 품목을 공급 및 사용제한
- 2004년 9월 8일자로 브로실수화제, 메타실 입제 및 수화제 품목을 제주도내에서 공급 및 사용제한 품목으로 고시하였음

2-2-19. 농업용수종합계획의 수립 및 농업용수 공급시설 위탁관리

- 제주자치도의 지역특성 및 여건에 맞는 지하수 관리체계를 구축하고, 지하수의 효율적인 이용을 위하여 10년 단위 농업용수 종합계획을 수립 시행함
- 농업용수종합계획 주요내용
 - 농업용수의 개발 및 이용실태
 - 농업용수의 수요예측
 - 농업용수의 개발 및 공급계획
 - 농업용수 공급시설의 관리계획
 - 농업용수의 수질관리 계획 등
- 농업용수 공급시설의 위탁관리
 - 농업용수의 체계적인 개발·공급과 효율적인 관리를 위하여 농업용수 공급시설을 지방공기업, 한국농촌공사 등의 전문기관에 위탁관리 할 수 있으며, 도는 위탁관리 기관에 필요한 재정지원을 할 수 있음

2-2-20. 지하수자원보전지구 지정·관리

- 도시계획구역, 한라산국립공원, 마라도, 추자도를 제외한 제주도 전 지역을 토양 및 지질의 지하수 오염취약성에 따라 1~4등급의 보전지구로 분류
- 1등급 지구는 모든 행위를 금지하고, 2~4등급 지구는 등급별 지하수오염방지시설 설치조건에 따라 제한적 허용
- 2003년 4월 2일자로 1,306.5km² 지역을 지정·고시하였음

2-2-21. 보존자원의 지정 및 관리

- 제주도의 자연보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주도에 서식하는 희귀 동·식물과 부존하는 광물 등 중에서 도 조례가

정하는 자원을 보존하여야 할 자원(보존자원)으로 지정할 수 있도록 함과 아울러, 동 보존자원을 매매하거나 제주도 밖으로 반출하고자 하는 자는 도 조례가 정하는 바에 의하여 도지사의 허가를 받도록 규정하고 있음

- 1996년 10월 23일 “지하수·송이·산호사”를 보존자원으로 지정·고시

Ⅲ. 외국의 입법 동향

외국의 지하수관련 제도를 살펴보면, 물은 사적(私的)인 자산이라기 보다는 공공(公共)의 자원으로 인식되고 있으며, 그러한 경향은 점차 강화되고 있다. 물의 사용 권리를 재산권으로 인정하는 여러 나라에서는 그 권리를 법으로 보호하고 있지만, 주위에 피해를 주는 지하수 개발이나 오염(汚染)행위 등은 법으로 제한하고 있다. 지하수를 포함한 수자원의 공개념 확대나 국가 관리 강화는 물 부족 시대를 맞이하고 있는 전 세계 국가들에서 일어나고 있는 공통적인 경향이다. 또한, 선진국들은 지하수자원을 공공재산으로 인식하고 일찍부터 지하수 관련법을 제정(영국 1945년, 독일 1957년, 이스라엘 1955년, 스코틀랜드 1946년, 오스트리아 1959년, 일본 1956년, 호주 1969년 등)하여 국가가 관리하여 왔으며 민간인이 지하수를 개발하여 사용할 때에는 정해진 절차에 따라 허가를 받도록 하고 사용량을 부과하는 등 지하수자원을 국가 공공재산으로 보전관리하기 위해 국가와 국민의 관심과 노력을 집중하고 있다.

지하수의 소유권 규정에 있어 지하수를 토지소유권과 분리시켜 별개의 공공자원으로 규정하는 것이 공수(公水) 개념이고, 토지소유권의 일부로 보고 그 개발·이용에 일정한 공적 규제를 가하는 것이 공개념이다.

세계 여러 나라의 지하수관련 법 및 제도를 살펴볼 때 공수개념을 도입하여 토지소유권과 분리된 별개의 공공자원으로 취급하는 국가로서는 이탈리아, 이스라엘, 이란을 위시한 중동국가들과 러시아, 스위스, 콜롬비아, 독일 등이 있고, 지하수를 토지소유권의 일부로 보고 관리하고 있는 국가로 일본, 오스트리아, 영국, 우루과이, 칠레 등이 있다. 이 밖에 지하수의 소유권을 수리권 설정에 두지 않고 지하수개발·이용관리에 중점을 두고 있는 국가로서는 캐나다, 프랑스, 네덜란드 등이 있다. 우리나라의 경우는 민법 제212조에 근거하여 지하수를 토지소유권의 일부로 보고 지하수법에서 개발·이용에 공적규제를 가하는 공개념을 채

택하고 있는 국가에 속한다.

1. 미 국

관련법 : 안정음용수법, RCRA, CERCLA

소유권 : 공수, 사수 혼재

내 용

- 미국의 지하수 수리권은 주(州)마다 다르게 적용되는데 기본적으로 연안의 토지소유자가 수리권을 갖는 연안권(riparian rights)과 먼저 물을 사용한 자에게 우선적 사용권이 주어지는 기득권(appropriation rights), 그리고 상기 두가지 권리의 혼합형태(hybrid system)가 있다.
- 미국 동부는 기본적으로 연안권을 따르고 있으나 토지소유자가 다른 토지 소유자에게 피해를 주지 않고 지하수를 합리적 이용의 범주내에서 이용권을 인정한다. 한편, 기후가 매우 건조하여 물이 절대 부족한 미국서부는 제한된 물의 적절한 배분이 주된 관심사이며, 동부의 연안권과 다른 선기득권(prior appropriation doctrine)을 따르고 있다. 기득권은 원칙적으로 지표수에만 적용되지만 최근에 몇 개 주에서는 이를 지하수에도 적용하고 있다.

<표 3-1> 미국 동부 주(州)의 법제

주 별	내 용
델러웨어주	지하수취수와 관련된 모든 행위는 환경규제부(Division of Environmental Club)의 사전허가 필요(단, 사전에 고시한 취수행위는 예외)
플로리다주	1972년 수자원법(Florida Water Resources Act)을 제정, 생활용수를 제외한 모든 물의 사용은 허가 필요
조지아주	주(州)소속 자연위원회(Board of Natural Resources)가 정한 별도의 이 규정에 의하여 지하수는 1일 10갤론 이상을 취수하는 경우 허가 필요
인디애나주	지하수보전법에 의거 함양량을 초과하는 지하수취수 지역은 특별관리구역으로 지정하고, 이 구역에서 1일 10만갤론 이상 취수시 허가 필요
아이오아주	1975년 허가제를 도입하였으며, 자연위원회(Natural Resources Council)에서 관장하고 있음. 1일 5,000갤론 이상시 허가 필요(허가기간 통상 10년)
켄터키주	1966년 제정된 주법(州法)에 지표수와 지하수는 이로운 목적에 이용될 공공수자원으로 선언.
메릴랜드 및 미네소타주	지표수 및 지하수 이용시 자연자원부(DNR)의 허가 필요
사우스캐롤라이나주	1969년에 제정된 지하수법(South Carolina Groundwater Use Act)은 수자원계획조정위원회에 지하수 규제지역 지정 및 사용 허가 권한 부여
버지니아, 위스콘신주	지하수법(Groundwater Act)에 의한 물 규제위원회(SWCB)에서 지하수 관리지역 지정 및 허가. 자연자원부(Department of Natural Resources)에서 수자원을 관리하고 있으며 지하수는 10갤론 이상 취수시 허가 필요

2. 일 본

관련법 : 민법

소유권 : 토지 소유권에 포함

내 용

- 소유권에 대한 특별한 언급은 없으나 지하수 이용에 대해서는 민법 제207조의 「토지소유권을 법령의 규제 내에서 토지의 상하에

미친다」라는 규정 의거하여 「지하수는 토지의 구성부분이고 토지소유권의 목적물에 지나지 않는다」는 사수론적 입장이다. 토지소유권에 기인한 사수론의 생각은 明治(1868~1912)·大正(1913~1926)시대 이래 지금까지 남아있다.

- 그러나, 제2차 세계대전 이후 사수론을 기본으로 하면서도 타인의 권리 침해, 권리의 남용이라는 관점에서 사권의 제약을 가하는 것을 인정하는 판결이 나오게 되면서 지하수 소유권의 변화가 나타나기 시작하였으며, 그 일환으로 도시화에 의한 지반침하를 방지하기 위한 건축용 지하수 채취에 관한 법률과 공업용수법, 지하수오염을 방지하기 위한 지하수 오탁방지법이 제정되면서 지정된 지역에서 지하수 취수시 허가를 받도록 하는 등 일부 공개념이 도입되었다.

3. 이스라엘

□ 관련법 : 수자원법

□ 소유권 : 공수

□ 내 용

- 이스라엘 수자원법은 수자원이 국가의 공적 재산임을 분명히 하고 있으며 개인은 법의 규제 하에서 수원을 고갈시키지 않는 한도 내에서 물을 사용할 수 있다. 물의 공급이 부족한 경우에는 물 위원회는 수원채취를 감소시키기 위한 조치를 취할 수 있으며, 여유분의 물을 갖고 있는 시설 소유자로 하여금 물이 부족한 곳으로 공급하도록 명령할 수 있도록 되어 있다. 뿐만 아니라 물 위원회의 허가가 없이는 자기의 소비 또는 타인에 공급할 목적으로 수원으로부터 물을 생산하거나 공급할 수도 없다. 따라서, 이스라엘은 물을 이용할 권리보다는 물을 관리할 국가의 책무와 권능이 주축을 이루고 있다. 그 외에도 이스라엘 수자원법은 제

한급수 지역의 설정, 지하수의 인공함양, 물 시설 관장, 물 위원회 등 물 관련 국가기구의 구성과 기능을 규정하고 있다.

- 결론적으로 말해서 이스라엘 수법은 다른 나라에서 보기 어려울 정도로 국가가 물에 대해 강력한 통제를 가하고 있어서 개인이 토지를 물가에 소유하고 있다고 해서 연안권을 갖는 것도 아니고 또한 기득권을 인정하는 것도 아니다. 또한 갈수기의 물 공급 순위도 농업장관이 재량으로 하도록 하고 있다. 이처럼 이스라엘에서는 수리권이라 할 수 있는 개념이 존재하지 않고 다만 물을 이용할 권리가 국가의 제도에 의해 보장되는 데 그치고 있다. 이스라엘의 수자원법은 1959년에 제정된 이후 그간 8차례에 걸쳐 개정되었으며, 최근의 개정은 1993년에 이루어졌다. 이스라엘 수법에 나타난 지하수소유권 관련 제도의 기본원칙을 요약하여 <표 3-2>에 나타내었다.
- 이스라엘 수자원법은 국가차원의 강력한 물 관리 정책이 특징이다. 즉, 이스라엘 수자원법은 이스라엘 내의 모든 물이 국가의 공적재산임을 선언하고 있으며, 개인은 오직 법의 규제하에서만 물을 사용할 수 있다. 따라서 개인이 토지를 소유하고 있다고 해서 연안권이나 기득권을 갖고 있는 것은 아니고 단지 고갈시키지 않는 한도 내에서 정부 규제하에서 물을 사용할 수 있을 뿐이다. 이스라엘에서 물에 관한 규제권한은 농업장관에게 있는데 이는 관개 농업이 국가적 중요 과업인 이스라엘의 특성이 반영된 것으로 보인다. 물에 관한 규제를 하는 기구로는 물 위원회(water council), 물 심사관(water commissioner), 물 기구(water authority)가 있다. 정부 임명직인 물심사관은 물관리 정책에 대한 통상의 정책을 집행한다. 물위원회는 농업장관이 위원장이 되고 물심사관이 부위원장이 되는데 27명 이상 39명의 위원으로 구성되고 시민 대표가 다수 포함되어 있다. 그 외에도 물 법원(water

court)이라는 특별한 행정법원이 구성되어서 물과 관련된 각종 분쟁을 담당하고 있다. 수리권 문제라고 할 수 있는 물의 공급, 사용, 가격은 모두 물 위원회의 협의를 거쳐서 농업장관이 결정한다. 물 사업은 전적으로 물 위원회의 허가를 받아서만 할 수 있다. 이스라엘에도 우리의 상수원 보호구역과 같은 제도가 존재하는데 다만 이러한 구역의 설정에 따라서 사유재산권에 피해가 발생하는 경우에는 보상을 한다. 이스라엘은 갈수기에 대한 대책을 분명히 두고 있다. 갈수기에 제한 급수를 하는 경우에 공급 순위와 공급량은 모두 농업장관이 관장한다.

<표 3-2> 이스라엘 수자원법 중 지하수소유권 관련제도의 기본 원칙

구 분	법 규 내 용
수자원법	<p>제1조 : 이스라엘내의 수원(sources of water)은 공적재산(property of the public)이고 국가의 통제에 속한다.</p> <p>제2조 : 여기서 말하는 수원은 하천, 샘, 호수 등 여하한 형태의 지표수와 지하수를 뜻한다.</p> <p>제3조 : 개인은 수법의 규제하에서 물을 얻어서 사용할 수 있다.</p> <p>제4조 : 개인은 토지를 갖고 있다고 해서 그 토지 안의 또는 토지를 관통하거나 토지에 가까이에 있는 수원을 소유할 권리를 갖는 것은 아니다.</p> <p>제5조 : 개인은 수원을 고갈시키거나 악화시키지 않는 한 물을 획득하여 사용할 수 있다.</p> <p>제6조 : 물을 사용할 수 있는 권리는 가정용, 농업용, 산업용, 노동-교통용-서비스용, 공중용의 4가지 중 어느 하나에 속해야 한다.</p>

○ 주무기관

지하수관리 주무기관은 농업부장관, 수자원위원회, 수자원국, 조정위원회 및 수자원사무국 재판소 등이 있으며 농업부장관은 수자원법의 집행 및 행정권을 갖는다.

수자원위원회 위원장은 수자원정책을 수립한다. 특히 차기년도의 수자원 분배·배당, 수자원배급 지역의 설정 및 그 지역에서의 최대소비량, 우선 순위 등을 계획 수립한다.

수자원국은 수자원정책 문제에 대하여 농업부장관에게 자문할 수 있다. 그 구성원은 36명이며, 구성원 중 2/3는 소비자와 공급자 대표로 구성되고, 1/3은 정부와 세계시온조직 대표자로 구성된다. 위원회는 년 1회 수자원국에 실적보고를 한다.

조정위원회는 제반 수자원분과의 업무를 조정하기 위하여 농업부장관이 조정위원회를 조직할 수 있고, 수자원위원회 위원장이 총책임을 맡는다.

수자원사무국 재판소는 법관 1명, 국민대표 2명으로 구성된다.

○ 지하수보호구역 설정

(제19조)에 따라 공공이익상 지하수보호구역을 설정할 수 있고, 특히 보호구역내의 지하수량 추정, 시설물의 설치 제한, 금지에 관한 사항, 토지 소유자 및 이용자로 하여금 수자원과 토양의 성질을 연구하기 위한 자료를 제출하도록 하는 사항을 규정하고 있다.

○ 수자원 배급 지역

(제37조) 수자원 소비량의 확보·유지가 충분하지 못한 지역에 대하여 농업부장관은 수자원국의 자문을 얻어 그 지역을 수자원 배급구역으로 선포할 수 있고, 또 그 지역내의 수자원공급, 소비량을 규제할 권한이 있다.

(제39조) 이 법으로 인해 피해나 손해를 받게 되는 개인은 수자원위원회 위원장에게 서면으로 이의를 제기할 수 있다.

(제44조) 수자원을 제한 배급한 결과 우물 및 우물설비의 가격이 하락되었거나 또는 공급자, 소비자에게 손해를 주게 되는 경우 그에 대한 보상을 하여야 한다.

○ 수자원공급 통제(수자원평가법)

(제2조) 수자원은 평가 할당된 양만을 공급하여야 한다.

(제4조) 농업부장관은 수자원권리 소유자, 생산자에게 해당 우물로부터 생산, 소비물량을 측정하도록 명령할 수 있다.

(제6조) 농업부장관은 평가 할당된 공급방식(제한공급 방식)에 의하지 아니하고 수자원을 공급하는 자에게 평가할당 공급제도를 채택하도록 명령할 수 있다.

(제7조) 수자원가격은 당사자간의 협정에 의하여 정할 수 있다.

(제8조) 협정이 이루어지지 않는 경우에는, 수자원위원회 위원장 또는 그를 대표하는 자가 가격을 결정할 수 있다.

(제13조) 수자원 평가법을 시행하기 위하여 농업부장관은 규칙을 제정할 수 있다.

○ 면허발급 규정

(제23조) 수자원위원회장은 수자원의 개발, 공급과 관련하여 면허를 발급해 줄 수 있다.

(제24조) 피면허자는 지정된 기간안에 물량을 확보·공급할 수 있다.

(제15조) 면허는 일정한 기간동안만 유효하며, 그 기간이 만료되면 공급, 저유 및 분배를 위해 면허에 제한 조건을 붙일 수 있다.

(제30조) 경고에도 불구하고 피면허자가 법조항을 지키지 아니하면 수자원위원회는 면허를 취소, 보류 및 변경시킬 수 있다.

○ 수량 등 규제

(제21조) 수량, 수질, 가격, 이용조건에 관하여는 농업부장관이 제정한 규범, 규율에 준하여 수자원을 공급 또는 이용할 수 있다. 우물의 굴착, 착정규제법 제10조에 의하면 법조항, 규범 또는 면허에 부과된 제한

조건의 준수여부를 확인하기 위하여 수자원위원회 위원장은 우물검사, 자료, 측정, 양수시험 및 시료채취를 수행할 수 있다.

○ 오염규제

(제11조) 수자원법 제9조에 의하여 우물을 이용하여 수자원을 생산하는 자가 지하수 오염 방지가 필요한 경우, 이를 준수하지 못하면 수자원위원회 위원장이 필요한 조치를 취하여야 한다.

(제12조) 이러한 조치로 인하여 발생한 비용은 개인이 부담하여야 한다. 여기서 오염이란 사용목적에 부합하게 수자원을 더럽히는 사항전체를 말하며, 염수화·수질저하 등도 포함된다.

○ 수세제도

(제111조) 농업부장관은 수자원국의 자문을 얻어 수세에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

(제112조) 공급자와 사용자의 의견을 청문한 뒤 농업부장관은 세율을 정하여 등급을 매길 수 있다.

(제110조) 수자원공급자는 공급물량에 대한 특별세금(수세)을 수자원위원회 위원장에게 납부하여야 한다.

○ 우물의 굴착·착정의 특별 규정

(제4조) 우물은 수자원위원회 위원장이 발급한 착정면허에 의거하여 우물을 설치할 수 있다.

(제7조) 착정면허의 허가에 대한 반대 의견을 가진 자는 수자원위원회 위원장에게 이의를 제기할 수 있다.

(제8조) 수자원위원회 위원장이 면허 허가를 결정하면 신청 및 이의 신청 제기 자에게 서면으로 그 결정을 통보한다. 또한 면허 허가 반대를 결정하게 되었을 경우에도 신청자에게 통보하여야 한다.

(제9조) 면허 허가 반대에 대하여 이의가 있을 경우 수자원사무국 재판소에 이의를 제기할 수 있다.

(규칙 제8조) 착정면허소지자는 단지 우물을 굴착할 수 있을 뿐이며,

마음대로 수자원을 이용할 수 없다. 다만 초기 양수시험은 수행할 수 있고 초기 양수시험결과를 수자원위원회 위원장에게 보고해야 한다.

(제10조) 법조항, 규범 또는 면허에 부여된 제한 조건을 준수하고 있는지 확인하기 위하여 수자원위원회 위원장은 우물검사, 자료측정, 양수 시험, 시료채취를 수행할 수 있다.

○ 우물의 등기

(규칙 제3조) 모든 우물소지자는 등기신청(登記申請)을 하여야 하며, 이때 필요한 자료를 제출해야 한다.

(규칙 제4조) 제출된 자료를 검토한 뒤에 우물소유자에게 등기 확인서를 발급하여 준다. 등기 확인서에는 우물의 위치, 장비, 양수능력, 양수량, 등록번호가 수록되어야 한다.

(규칙 제11조) 수자원위원회 사무국은 등기를 수집 정리하여 유지관리 한다.

○ 관정의 폐기

(규칙 제1조) 수자원위원회 위원장은 관정폐기에 따른 특수면허를 발급할 수 있다.

(규칙 제2조) 피면허자는 수자원위원회 위원장에게 작업착수를 통보하여야 하며, 수자원위원회 대표자의 입회하에서 작업을 실시하여야 한다.

(규칙 제3조) 피면허자는 모든 작업 공정을 책임져야 하며, 1주일에 한번씩 수자원위원회 위원장에게 작업공정을 보고해야 한다.

○ 분규 조정

(제31조) 피면허자는 수자원위원회의 결정에 대하여 수자원법정에 이의를 제기할 수 있으며, 그 판결에 의하여 그 결정은 번복될 수도 있다. 수자원사무국 재판소는 법관 1명과 국민대표 2명으로 구성한다.

○ 벌칙

(제156조) 면허 없이 수자원을 공급 생산하는 자는 징역 또는 벌금형에 처하며, 우물굴착, 착정규제법 제11조 제1항에 의거 허가 없이 우

물을 설치하거나 변경할 경우에 수자원위원회 위원장의 신청에 의하여 우물을 폐쇄하거나 원상복구시켜야 한다.

4. 독일

□ 관련법 : 연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz)

- 물 이용은 공공질서가 우선되고 소유권도 사회적 구속을 받는다 고 되어 있어 명백한 공수(公水) 제도를 도입하고 있다. 독일의 18개 주(州)는 독자적 주권을 가지고 스스로 사법·입법 행정을 행사하고 있으나, 이 법은 수자원의 통합적인 관리를 위한 기본 법률의 성격을 가지고 있다.

□ 소유권 : 공수(해석상)

- "토지 소유권은 법률에 따라 인가를 필요로 하는 물의 이용 및 지표수역의 확장에는 미치지 않는다"고 규정되어 있다.
- 일반적으로 지하수는 소유될 수 없는 것으로 간주되나, Bararia, Hamburg 법에서는 소유권을 인정하고 있으며, 수자원청이 지하수의 이용에 관한 면허 또는 특허를 발급할 수 있다. 그리고 가정용, 농업용으로는 지하수를 자유롭게 이용할 수 있으며, 농업·임업·원예용으로 지하수를 취수할 수도 있다.

□ 내 용

- 이용권

이용권에는 ①자유이용 ②허가이용 ③특허이용 ④법 제정 이전의 권리 보장 ⑤예외적으로 허가 특허를 필요로 하지 않는 이용 등 5가지가 있다. 다만, 소유지내 가사용·농사용·가축·임업·조경용 등 관습적인 용도는 규제 대상에서 제외된다. 한편, 공공이익에 침해가 될 경우에는 면허 특허를 발급하지 아니한다(제6조).

○ 수질보호

제34조(청정보전) 지하수체로 오염물질을 배출하거나 오염물질은 저장 또는 보관시 지하수의 오염 우려가 없는 경우에 한하여 허가한다(배관설비에 의한 액체 및 기체의 운반도 같다).

제35조(지표개발) 물관리를 위해 필요하다고 인정되는 경우 주(州)정부는 일정한 깊이 이상의 토지 굴착작업을 감시하여야 한다. 임의로 지하수를 개발시 물관리를 위해 필요하다고 인정되는 경우 개발 중지 명령을 할 수 있다.

○ 시추·양수량 제한

수자원청은 일정규모 이상으로 수자원을 이용하거나 일정 깊이 이하를 굴착하는 경우 이를 규제할 수 있으며, 규정사항의 준수여부를 확인하기 위하여 이용시설 등을 조사할 수 있다. Baden-Wurttemberg 수자원법에 의하면 지하지질에 관한 정보를 수집할 필요가 있을 경우, 수자원청은 토지 소유자로 하여금 일시적인 시추 또는 지하수 시료채취를 시행하도록 요구할 수 있으며, 이에 대하여는 보상한다(제18조).

토지 굴착작업 중 지하수를 발견하였을 경우 수자원관리청에 즉시 보고하여야 하며(제42조 제2항·3항) 또한, 정부에서 별도의 결정이 있을 때까지 작업을 중지하여야 한다. 만일, 지하수에 영향이 있을 경우 정부는 작업을 중단시켜야 한다.

○ 지하수의 수질보전(보전지역의 지정)

공공의 이익을 위해 지하수보호구역을 설정할 수 있으며, 특히 보호구역내의 지하수량 산정, 시설물의 설치 제한·금지에 관한 사항, 토지 소유 및 이용자로 하여금 수자원과 토양의 성질을 연구하기 위한 자료를 제출하도록 하는 사항을 규정할 수 있다(제19조). 지하수보전지역은 다음과 같이 4가지로 구분된다.

<표 3-3> 보전지역의 구분 및 규제 내용

지역	범위	규제내용
제1보전지역	취수정에서 10m 이내의 범위(절책으로 보호)	관계자 이외 출입금지, 농약·비료의 사용금지 (제2, 제3 A, 제3 B 보전지역의 내용도 포함 됨)
제2보전지역	병원성 미생물이 50일 이내에 취수정에 도달하는 범위의 구역	다음 시설의 입지와 행위의 금지(제3A, 제3B의 내용도 포함) : 공장시설, 농장·축사·농기구창고, 건축자재창고, 도로·철도, 도로시설과 주차장, 스포츠시설과 캠프장, 텐트외 수용, 세차와 오일교환, 묘지, 토양의 제거, 광산활동과 밭파, 야채원, 연료의 저장과 오염물질의 수송, 폐수 파이프의 부설, 양어장
제3A보전지역	취수정으로부터 2km의 범위이내 구역	다음 시설의 입지와 행위의 금지(제3B지역의 내용도 포함) : 오염물질의 상업적 이용, 대규모 축사, 농약사용·노천저장, 폐수처리 시설, 병원·요양소, 오염물질의 저장, 공항 및 관련시설, 군사관련시설 및 훈련, 폐기물처리장, 하수처리장, 냉각수의 지하주입, 한도이상의 표토제거, 묘지의 신설, 오염물질을 사용하는 도로건설, 토지굴착
제3B보전지역	수원함양 구역	다음 시설의 입지와 행위의 금지 : 석유 정제소와 제철소, 화학공장과 원자료 시설, 폐수의 지하침투, 오염물질의 보관과 지하저장, 오염물질의 파이프 라인 시설

○ 면허·특허발급

지하수의 이용에 관한 면허·특허를 받아 당해 수자원을 이용할 수 있으며, 정부는 지하수 이용으로 인한 제3자의 피해 발생이 예상되는 경우 등 특별한 경우에는 제한 조건이나 의무를 부과하여 면허, 특허를 발급할 수 있다.

○ 분규조정

정부는 수자원 이용에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 행정적 조치를

취할 수 있으며 피면허자는 그 사항을 준수하여야 한다. 지하수 이용에 관한 면허 또는 특허 신청시 우선권은 공공이익에 기여할 수 있는 정도에 따라 결정되며, 만일 공공이익에 기여 정도가 동일한 경우 토지소유자에게 우선권이 부여되며, 토지소유권자가 신청을 취소하면 가장 먼저 신청한 사람에게 우선권이 주어진다.

지하수를 이용함에 있어 지하수량, 수질이 부적합하거나, 이용권 문제로 인하여 개인의 권리가 침해당한 경우 또는 공공 이익상 필요할 경우 지하수 이용권의 성격, 범위, 기간을 규정할 수 있다(제18조).

5. 영 국

□ 관련법 : 수자원법

□ 소유권 : 토지소유권에 포함

○ 잉글랜드 및 웨일즈

영국의 관습법(Common Law)에 의하면 토지의 소유권자는 약정된 수로를 통하여 흐르는 물을 제외하고는 그 토지 하부의 모든 물에 대하여 자유로운 권리를 가져왔으며, 그 물을 이용하거나 판매하는데 있어서 제한을 받지 않았다. 그러나 1945년 제정된 수자원관리법 제6조 및 제14조에 의해 지하수의 소유권 및 사용에 대하여 제한을 두게 되었다.

○ 스코틀랜드

지하수의 소유권 및 사용에 관한 법적 조항은 없으나, 1946년 수자원법 제3조에 의하면 지하수를 양수하는데 있어 필요한 규범을 제정할 수 있는 권한이 주지사에게 있다.

○ 북아일랜드

지하수에 관한 법규는 잉글랜드 및 웨일즈와 같다.

□ 내 용

○ 잉글랜드 및 웨일즈에서는 주택건설부 및 지방정부가 다음과 같

은 사항을 관장하고 있다.

- 제14조에 의한 보호지역 설정
- 제5조에 의한 보호지역내에서의 지하수의 신규 사용 및 양수장 증대에 대한 허가 위치지역내에서 시추의 승인
- 제17조 제7항에 의한 보호지역내에서의 특별한 수자원 보호수단의 규정, 지질조사에 관한 사항
- 제6조 및 제7조에 의한 우물의 굴착 및 시굴시 확보된 지하수 자료의 조회, 주택건설부 및 지방정부에게 관할 사항에 대한 자문 등의 사항

○ 관리지역의 설정(잉글랜드 및 웨일즈)

제18조의 규정에 의하면 법정 취수자는 모든 수자원에 대해 오염방지 조치가 필요한 경우 수자원 이용 행위를 규제하거나 금지시킬 수 있는 지역을 설정할 수 있으며, 그 지역의 토지소유권자로 하여금 지하수 오염방지대책에 필요한 모든 시설물을 설치하도록 요구할 수 있으며, 소유권자는 이러한 요구에 대하여 경비를 지출되었거나 준칙에 의한 법적 제한이 그의 법적 권리를 침해하였다고 생각할 때에는 보상을 받을 수 있다고 명시되어 있다.

여기서 “법정 취수자”는 수자원관리법에 의한 지방법의 규정에 의해 물을 공급할 수 있는 회사, 지방관청, 위원회, 사람과 공중보건법에 의해 물을 공급하는 지방관청으로 정의된다.

○ 허가제도

(제10조 제2항·3항) 가정용수 및 관개용수 이외의 목적으로 지하수를 개발하고자 하는 경우 또는 관련 설비를 설치하고자 하는 경우에는 수자원관리청으로부터 허가를 받아야 한다.

(제27조 제2항) 모든 작업은 허가 기한 내에 완수하여야 한다.

(제112조 제6항) 설비작업이 완료되었음을 당국에 통보한 뒤 시설물을 이용한다.

(제27조 제1항·4항) 면허가 취소되면 사용권은 자동 소멸된다. 시설을 3년 동안 사용하지 않고 방치하거나 규정 기간내에 사용하지 않을 경우 또는 당사자가 면허의 내용을 준수하지 않을 때에는 수자원이용 권리가 취소된다.

(제124조 제1항) 기존 또는 신규의 수자원이용권은 수자원 등록소에 등록하여야 하며, 지구마다 보관하여야 한다. 이 법에 의하여 강제적으로 등록해야 하는 수자원이용시설 또는 연방정부법이 인정하는 수자원 시설은 등기소에 등록해야 한다.

○ 용수권의 제한

연방정부법 제54조 제1항에서는 “용수권에 대한 사용목적을 지정하고 용수권을 제한할 수 있다”고 정하고 있다.

○ 우물굴착의 특별 규정

(제36조) 공공의 이익을 위하여 사용설비의 설치를 금지시킬 수 있으며, 연결시키도록 요구할 수 있다.

(제121조) 허가가 필요한 우물의 설치가 완료되었을 때 관청은 허가 사항과 설치가 일치하는지를 심사한다.

(제130조) 일단 이용이 시작되면 이용시설 일체는 수자원관리과의 감독을 받는다.

○ 우물의 시굴 및 굴착

(제7조) 물을 양수할 목적으로 지표하 15m이상의 심도로 우물이나 시추공을 착공하려는 자는 지질조사소에 신고하여야 하며, 작업일지를 작성하고 그 사본을 지질조사소에 제출하여야 한다.

(제6조) 지하 시설물로부터 물을 양수하려는 자는 일일 양수량, 수질 및 양수심도 등을 기록하여야 한다. 단, 일일 양수능력이 200m³ 이하의 수원으로부터 양수한 경우는 그러하지 아니하다.

(제14조 제1항·제3항) 주택건설부장관 및 지방정부는 양수할 목적으로 우물을 설치하거나 기존우물의 규모를 확장할 경우 주무장관의 허

가를 얻어야 되는 지역을 선포할 수 있다. 허가사항에는 우물의 심도, 일일 양수량의 한계, 일일 양수기록 비치 등에 관한 사항이 포함된다.

(제4항) 단 생활용수만 사용할 목적으로 우물을 설치 또는 확장하는 경우는 허가를 받지 않아도 된다.

○ 토지의 수용 및 수자원 보호

잉글랜드 웨일즈

(제22조) 법정 취수자는 주무장관의 승인을 얻어 지하수 오염 방지를 위하여 협약 또는 강권에 의하여 그 토지를 수용할 수 있다. 또한 법정 취수자는 수자원의 오염방지를 위해 그에 속한 토지 또는 지역권을 취득한 토지상의 배수로, 하수시설 및 시설 등의 축조 및 유지관리를 행할 수 있다.

스코틀랜드

(제61조) 지방수자원 당국에 의한 관리지역의 설정을 규정한다.

(제65조·제20조) 지방수자원 당국에게 토지 수용권 및 수원보호를 위한 행위의 집행권리를 부여한다고 되어 있다.

○ 오염규정

법정 취수자는 지하수를 오염으로부터 방지하기 위하여 관리지역을 설정할 수 있고, 토지를 수용할 수 있으며, 취득한 토지상에 오염방지 시설로서 배수로·하수시설 및 유지관리를 할 수 있다.

○ 벌칙

(제47조) 불법으로 지하수를 이용하거나 지하수 보호구역에서 금지된 법 조항을 위반한 사람은 경범죄에 처하여 벌금을 부과하며 기록부를 비치하지 않은 사람도 경범죄에 처한다. 또한, 고의적으로 법규를 어기면 벌금을 배가하게 되고 지하수를 오염시킨 사람은 벌금 및 징역 또는 양자 모두 벌할 수 있으며, 인체에 해를 끼쳤을 경우에 벌칙을 가중하게 된다.

6. 오스트리아

□ 관련법 : 연방수법

□ 소유권 : 토지소유권에 포함

- 지하수관리의 기본법인 민법에는 지하수의 소유권에 대한 특별한 규정이 없으나, 1959년 수자원관리법에 의하면 지하수는 토지 소유자에게 속하고 법이 허용하는 한도 내에서 재산으로 사용할 수 있다. 그러나 이미 기득권이 설정되어 제3자에게 이익을 주고 있는 토지는 해당되지 않는다고 명시되어 있으며, 지하수에 대한 재산권 행사는 공공이익에 한하도록 제한될 수 있다.

□ 내 용

○ 관할기관

(제98조) 지하수 관리는 지방자치단체, 토지관리국장, 연방농림성장관 등으로 구성된 수자원청에서 담당하고 있다.

○ 지하수관리의 일반원칙

(민법 제30조) 지하수를 포함한 모든 수자원은 오염 즉, 물리적·화학적·생물학적 성질에 대한 해로운 변화로부터 보호되어 공공의 이익에 사용되어야 한다.

(제31조) 이용시설의 설치 및 사용, 부작위 등으로 인하여 수자원의 오염을 야기시킬 우려가 있는 자는 민법조항에 의하여 처벌을 받는다.

(민법 제32조) 어떤 물질의 토양내로의 침투로 인하여 지하수의 오염이 야기될 수 있는 행위는 사전에 허가를 받아야 한다.

(민법 제33조) 이와 같은 행위에 대하여는 모든 적절한 방어수단을 강구할 수 있다.

○ 보호구역의 설정

(제34조) 지하수 이용시설을 오염으로부터 보호하기 위하여 수자원관리청은 보호구역을 설정하는 조례를 제정할 수 있다.

- 허가 및 등록

수질에 영향을 미치는 행위는 허가를 받아야 하며, 조례로 규정한 제한 내용은 수자원등기소에 등기하여야 한다고 되어 있고, 자치단체관계 부서, 토지관리소장, 연방농림성 장관은 지하수이용권 허가를 취소할 수 있는 권리를 가진다.

- 상충되는 이용권의 중재

동일한 수자원의 이용에 관해 상충된 요구가 있을 경우에 우선권을 결정할 정당한 근거가 없다면 우선권의 순서를 설정해 주어야 한다. 오스트리아 경제에 이익이 되는 시설물에 우선권을 부여하고, 지하수량, 수질이 사용자들에게 부적합하거나 사용권 문제로 쌍방 간의 권리가 침해될 경우 또는 공공이익상 필요한 경우, 이용권의 성격, 범위, 기간을 규정할 수 있다.

- 벌칙규정

(제137조) 수자원 이용행위 및 시설 등에 중대한 손상 및 수자원관리청이 제정한 법률 및 조례를 위반하였을 때에는 벌금을 과한다. 또한 계속되는 범법행위에 대하여는 벌금 외에 징역에 처할 수 있다.

7. 호 주

□ 관련법 : 지하수법

□ 소유권 : 공수

- 수자원이용과 통제에 대한 권리는 지하수법에 따라야 하며, 그 권한은 국왕에게 주어지고, 주(州)수자원공급위원회(state rivers water supply commission)가 그 권리를 행사한다.
- 소유자(occupier)란 관정의 설치 및 확정에 대한 지하수 면허를 보유한 자, 폐기물의 지하처리의 규정을 준수하여 폐기물을 지하에 처리하는 자, 이상과 같은 면허소지자(licensee)가 없는 경우

에는 해당 관정의 토지소유자 등을 의미한다.

□ 내 용

○ 용어의 정의

제2조(용어의 정의) 제1항에 의한 이 법에서는 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

“승인(approved)”은 장관이 승인하는 경우를 말한다.

“대수층(aquifer)”은 항구적, 간헐적으로 물로 완전히 포화되었거나 포화될 수 있는 지질구조, 지층 또는 인공지대(artificial land)를 말한다.

“관할기관(Authority)”이란

- 수자원법 1958(Water Act 1959)에 의거한 관할 기관
- 멜버른·메트로폴리탄사무국(Melbourne and Metropolitan Board of works)
- 지롱상수도 및 하수처리연합회(Geolong Water Works and Sewage Trust)
- 라트로브밸리 수자원 및 하수처리국(Latrobe Valley Water and Sewage Board)
- 밀두라 관계 및 수자원 트러스트법 1958에 의거한 연합회
- 지방자치법 1958에 의거하여 물을 공급하는 자치단체 등을 말한다.

“관정(Bore)”은 지하수 확보를 목적으로 인위적으로 설치한 지하공 등을 말한다.

“위원회(commission)”는 주(州)수자원공급위원회를 말한다.

“가정용(domestic use)”이란 집에서 사용하거나 또는 가내 동물 사육용으로 사용될 때를 말한다. 또한 판매용이 아닌 주거용으로만 가꾸는 0.4ha 이하의 정원관계수도 이에 해당된다.

“지하수(groundwater)”란 물속에 용해 또는 부유해 있는 물질을 포함하여 대수층으로부터 산출(産出)되는 수자원을 말한다.

“검사관(Inspector)”이란 이 법에 의하여 광산부장관(Minister of Mine)이 검사관으로 지정한 광물에너지부서 직원을 말한다.

“장관(minister)”이란 주지사가 달리 지정하지 않는 한 2, 3, 4장에선

“광물에너지부장관”, 5장에서는 “수자원공급부장관(Minister of Water Supply)”를 말한다.

“소유권자(Occupier)”는

- 관정의 설치 및 확장에 대한 허가권을 보유한 자
- 해당 관정에 대한 지하수면허를 보유한 자
- 4장의 규정을 준수하여 폐기물을 지하수에 처리하는 자
- 상기의 면허소지자(Licensee)가 없는 경우에는 해당 관정 토지소유권자 등을 말한다.

“허가(permit)”란 3장 1절에 의거한 설치 허가를 말한다.

“오염되다(to pollute)”란 물이 어떤 목적에 사용하지 못할 정도로 화학적 또는 박테리아로 오염되었을 경우를 뜻한다.

“규정(prescribed)”이란 이 법령 또는 규칙에 의하여 규정되었음을 말한다.

“사유지(private land)”란 국왕으로부터 하사 받은 세습토지와 국유지관계법에 의하여 임대되었거나 허가된 토지를 말한다. 단, 법적 기관에 위반된 토지 또는 주택지는 포함되지 아니한다.

“계획(programme)”이란 제4조에서 언급한 지하자원 조사계획을 말한다.

○ 지하수보전구역 설정

위원회는 장관에게 특정 지역을 지하수보전구역으로 지정하도록 추천할 수 있으며, 추천한 후 해당 지역에 배부되는 신문에 공고하여 추천사항을 알려야 하고 또 서면으로 광물에너지부장관(Minister for Minerals and Energy)에게 추천사항을 통보하여야 한다. 광물에너지장관은 1개월 또는 한 달 이내에 수자원공급부장관에게 보고하여야 하며, 이를 검토한 뒤 주지사에게 추천하고, 주지사는 그 지역을 보전구역으로 선포해야 한다.

주지사는 지하수보전구역 경계를 수정하거나 폐지할 수 있으며, 통

제구역을 설정하고 구역 내의 가능한 총양수량 등을 지시할 수 있다.

○ 인허가 및 신고 규모

각 개인은 기존관정 또는 설치예정 관정에 대한 허가를 장관에게 소정양식에 의하여 신청할 수 있고(제19조 제1항) 장관은 적절한 제한 조건하에 기존관정과 설치예정관정에 대한 설치 허가서를 발급할 수 있다(제20조 제1항). 또한, 가정용수, 가축용수 이외의 목적으로 지하수를 채수하기 위하여 허가 신청을 할 경우에 장관은 그 신청서를 위원회에 제출하여 허가여부를 통보 받아야 한다(제21조).

착공면허증을 받기 위해서는 개인은 공문으로 착정공 면허국에 신청할 수 있고 면허국은 면허시 인정하는 착정공법이나 관정 설치를 할 수 있는 능력이 있는 신청자에게 그 착정공 면허를 승인해 줄 수 있다.

제24조 제1항에 의거, 물질을 지하에 처분할 목적으로 하는 기존 관정이나 설치예정 관정에 대한 허가신청을 할 경우에는 보건법 1958 제82조에 의하여 공공보건위원회(Commission of Public Health)의 승인을 얻은 뒤 30일 이내에 장관에게 신청하여야 한다.

○ 개발·양수량 이용한도 제한

지하수면허 허가와 보전구역의 설정시 허가 관정에서 1인당 연간 채수할 수 있는 최대 총채수량을 규정하고 있으며, 내규 제74조 제2항은 가정용, 가축용으로 지하수를 무제한 사용함으로 인해 지하수가 부족한 지역 또는 그러한 대수층을 명시토록 규정하고 있으며, 이와 같은 지역 또는 대수층에 대한 지하수의 채수량을 규정한다고 명시되어 있다.

○ 지하수오염에 관한 규정

제44조 및 제45조의 규정에 의하면 보건법 (Health Act, 1958)에서 정하는 공공보건위원회(Commisn of Public Health)의 승인을 받지 못하면 사설관정을 이용하여 물질을 지하에 처분할 수 없으며, 지하수의 오염을 유발하거나 대수층 또는 관정에 해를 끼치게 하는 경우에는 절대로 승인을 하여서는 아니된다고 명시되어 있다.

○ 위반행위에 따른 벌칙

지하수법에 의거하여 지하수관리 업무를 수행하는 사람을 방해하는 행위(제75조 제1항)는 범칙금 \$100, 불법으로 관정·대수층·보조설비를 손상시키는 행위는 \$250 또는 3개월 징역(제76조), 지하수를 오염시킨 자는 \$500 또는 3개월~6개월 징역을 처하도록 하고 있다. 규정된 지시 사항을 이행하지 않은 사람은 벌칙에 따라야 하며, 벌칙이 명백히 규정되어 있지 않을 경우에는 \$50이하의 벌과금을 부과할 수 있다.

○ 분규조정

제16조의 규정에 의하면 지하수 조사로 인하여 토지의 소유권을 상실했거나, 토지 및 토지 활용에 있어서의 손상, 가축에 끼친 피해 등과 같은, 결과적으로 발생하는 제반 손상 등으로 2년 이내에 장관에게 보상 청구를 신청함에 있어서 장관과 보상액에 이견이 있을 경우에는 다음과 같이 결정한다.

- ① 보상요구액이 \$1,000이하일 때는 유급치안판사 단독으로 구성된 즉결 재판소에 결정한다.
- ② 그 이상일 경우에는 배심원 없이 단독판사로 구성된 지방법원에서 결정한다.

○ 지하수청원위원회

이 법률에 의한 청원위원회의 구성요건은 다음과 같다.

(제66조 제1항) 지하수청원위원회는 장관이 지정하여 1. 법정 및 사무변호사(위원회의 장이 된다) 2. 공인기술사 3. 지질학자로 구성된다.

(제66조 제2항) 위원회 구성원의 임기는 5년 이내이며 재임명될 수 있다.

(제66조 제3항) 공무원, 공공기관의 직원, 공공법원 단체의 직원인 자는 지하수청원위원회의 임원이 될 자격이 없다.

(제67조) 제22조, 제55조, 제56조, 제63조, 제65조에 의거하여 지하수청원위원회는 청문을 통해 모든 청원을 해결해야 한다. 그리고 제66조

에서 다르게 규정하지 않는 한 위원회의 결정은 법정에서 그 효력을 갖는다.

(제68조) 지하수청원위원회가 결정한 사항에 대하여 이의가 있는 자는 결정된 날부터 30일 이내에 지방법원에 소송을 제기할 수 있으며, 지방법원에서의 판결이 최종결정권을 갖는다.

<표 3-4> 외국의 지하수소유권 관련제도

국 가	관 련 법	소유권의 성격	내 용
오스트리아	연방수법	토지소유권에 포함	민법에는 지하수의 소유권에 대한 특별한 규정이 없으나, 1959년 수자원관리법에 의하면 지하수는 토지 소유자에게 속하고 법이 허용하는 한도 내에서 재산으로 사용할 수 있음. 그러나 이미 기득권이 설정되어 제3자에게 이익을 주고 있는 토지는 해당되지 않는다고 명시되어 있으며, 지하수에 대한 재산권 행사는 공공이익에 한하도록 제한될 수 있음
이탈리아	민법, 통일수법	공수와 비공수 분류	민법(1942년)의 규정에 의해 공공의 것이라 명기되어 있는 물은 국가에 속하고 공공용 재산을 구성하는 것으로 되어 있으며, 특히 지하수는 공수로 규정
스 페 인	수 법	토지소유권자에 우선	우선순위(식수, 농업용, 발전용, 공업용, 수산용, 선박용)
스 위 스	민법, 물이용법	공 수	지하를 흐르거나 정채되어 있는 지하수원에서 300 ℓ/min 이상으로 취수하는 지하수는 공수이며, 그 이용은 국가의 권력에 속한다고 규정
터 키	연방 물관리법	공 수	소유토지내 유익한 이용
독 일	연방 물관리법	공 수 (해석상)	일반적으로 지하수는 소유될 수 없는 것으로 간주되나, Bavaria, Hamburg법에서는 소유권을 인정하고 있으며, 수자원청이 지하수의 이용에 관한 면허 또는 특허를 발급할 수 있음. 가정용·농업용으로 지하수를 자유롭게 이용할 수 있으며, 농업, 임업, 원예용으로 지하수를 배수할 수도 있음
이스라엘	수자원법	공 수	수자원법에 의하면 지하수를 포함한 수자원은 공유재산에 속하며, 주에서 관리하고 개인은 수자원법에 의하여 수자원을 이용할 수 있음. 제4조에 지하수는 토지 소유자의 권리에 속하지 않는다고 분명하게 명시되어 있음
(구) 소련	(구)연방수법	공 수	모든 수자원은 국가의 배타적, 독점적 소유에 속한다고 규정(1970년)
중 국	헌 법	국가 소유	광맥, 수류, 삼림 등 자연자원은 모두 국가소유이고, 인민의 소유임(1982년)
이 란	수자원법	공 수	지표, 지하를 포함하는 모든 물은 국가 재산이며 공공의 소유에 속한다고 규정(1968년)
콜롬비아	수자원법	공 수	모든 수자원(지표수, 지하수, 해수, 하수)을 동등한 적용대상으로 하고 물에 대해서 양도할 수 없는 것으로 되어 사법의 성립을 배제(1974년)

<표 3-4> 계속

국 가	관 련 법	소유권의 성격	내 용
영 국	수자원법	토지소유권에 포함	잉글랜드 및 웨일즈-영국의 관습법(common law)에 의하여 토지 소유권자는 그 토지의 모든 물에 대한 권리를 가졌으나, 1945년 수자원관리법 제6조 제14조(1947년 수원관리법)에 의해 소유권 및 사용에 대하여 제한을 둠 스코틀랜드-지하수의 소유권 및 사용에 대한 법적 조항은 없으나, 1946년 수자원 법 제3조에 의하면 지하수를 양수하는 데 있어 필요시 되는 규정을 제정할 수 있는 권한이 주지사에게 있음.
미 국	안정음용수법 RCRA CERCLA 등	공수 사수	지하수에 관한 법률은 확정적인 지하수류와 삼투수가 제정법 관례를 통해 구별되어 오고 있는데, 이것은 주마다 다르게 적용된다. 연안의 토지 소유자가 수리권을 갖는 연안권과 먼저 물을 사용한 자에게 우선적 사용권이 주어지는 전용권, 그리고 이것을 병용하여 사용하는 주가 있음
일 본	민 법	토지소유권에 포함	소유권에 대한 특별한 언급은 없으나, 지하수의 이용에 대해서는 일반적으로 민법 제207조에 의해 토지 소유권에 부수하여 생각되고 있음. 공업용수법과 건축물용 지하수 채취에 관한 법률에 의하여 정부령으로 정하는 지역내에서 지하수를 채취하고자 할 때에는 시·도·구·군지사의 허가를 받아야 함
호주	지하수법	공 수	수자원이용과 통제에 대한 권리는 지하수법에 따라야 하며, 그 권한은 국왕에게 주어지고, 주수자원공급위원회(state rivers water supply commission)가 그 권리를 행사 소유자(occupier)란 관정의 설치 및 확정에 대한 지하수 면허를 보유한 자, 폐기물의 지하처리의 규정을 준수하여 폐기물을 지하에 처리하는 자, 이상과 같은 면허소지자(licensee)가 없는 경우에는 해당 관정의 토지 소유자 등을 의미함
벨 기 에	민법	토지소유권에 포함	
덴 마 크	급수시설법	상동	
스 웨 덴	수법	상동	
네덜란드	종합 지하수법	공수	모든 지하수이용을 규제관리하고, 지하수함양은 허가제
프 랑 스	민법	토지소유권에 포함	

IV. 지하수 공수관리제도의 개선방향

제주도의 경우 내륙과 독립된 도서지방으로서 수자원의 대부분을 지하수에 의존하는 특성상 지하수의 중요성을 일찍이 인식하여 철저히 관리하여 왔으며, 법제상으로도 제주자치도특별법에서 제주자치도에 부존하는 지하수자원은 공공의 자원임을 천명함으로써 적극적인 공개념을 도입하고 강력한 지하수관리 제도를 마련함으로써 지하수의 개발·이용과 보전관리에 만전을 기하고 있다. 바꾸어 말하면 제주자치도의 경우 지하수의 소유권에 관한 규정을 제외하면 지하수의 공적관리를 위한 모든 제도적 기반을 마련하였다고 볼 수 있다.

이제 제주도의 지하수에 대한 공수관리제도를 개선하는 방안을 마련하는 시점에서 지하수의 소유권에 대한 국내 법제상의 여건과 각종 판례, 외국의 사례들을 종합하여 정리할 필요가 있다.

우리나라는 지표수인 하천수에 대하여는 하천법 제3조에서 국유로 분명히 명시하고 있는데 반해 지하수는 지하수법과 제주자치도특별법에서 공개념으로 취급하고 있다. 수문학적 관점에서 볼 때 지표수와 지하수는 모두 강수기원으로 강우가 발생하여 지표면위에서 흐르면 하천이 되고 지하로 침투하여 지하에서 흐르면 지하수가 된다. 특히 우리나라에서 갈수기의 하천은 풍수기에 하천 인근지의 지하로 침투했던 강수가 지하수 형태로 포장되어 있다가 하천수위가 낮아지는 갈수기에 하천으로 다시 배출되어 나온 일종의 지하수의 지표 배출, 즉 기저유출이다. 따라서 국내 지하수는 시공간에 따라 지표수가 되기도 하고, 지표수는 지하수가 될 수 있는 서로 분리해서 다룰 수 없는 수자원이다. 또한, 토 지하부에 부존된 지하수는 한 곳에 고정되어 있는 것이 아니라 시간이 지나면 다른 토지로 이동하는 자원으로 시간이 지남에 따라 소유권이 다른 토지로 이동하기 때문에 이동가능자원인 지하수를 고정자원인 토 지하부에 있다고 해서 토지와 동일하게 고정자원으로 취급하는 것은 지

극히 비합리적이다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 전근대적인 일본의 민법에 기초한 민법 제212조의 규정에 묶여 지금까지 사유재산으로 인식되어 온 것이 사실이다. 이에 지하수의 관한 과학적인 판단에 근거하여 소유권에 대한 개념이 변해야 할 시점으로 판단된다.

지하수에 대한 소유권을 검토함에 있어 지하수의 소유권이 변경될 경우 기존의 재산권에 대한 침해가 뒤따르기 때문에 소유권의 변경에 관한 입법이 현행 헌법의 해석상 가능한지 검토할 필요가 있다. 소유권에 관하여 현행 헌법은 제23조에 규정하고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 모든 국민의 재산권은 보장된다.

둘째, 재산권의 내용과 한계는 법률로 정한다.

셋째, 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

넷째, 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한은 법률의 근거 하에서 가능하다. 이 경우 정당한 보상이 지급되어야 한다.

지표수인 하천에 관하여는 현행 하천법에서 국유로 명백히 규정하고 있으며 지하수는 지표수인 하천과 함께 수자원의 일부를 이루고 있으므로 “지하수는 이를 국유로 한다”는 규정을 지하수 관련 “법률”에 직접 도입한다면 헌법상 문제가 없다는 해석이 가능해 보인다. 이에 관하여는 재산권의 내용을 정하는 법률의 한계에 관한 헌법 규정 및 다른 헌법규정과의 관련 하에서 보다 상세히 검토되어야 할 것이다.

지하수는 수자원의 일부를 이루고 있으므로 지하수의 소유권에 관한 검토는 헌법상 재산권 규정뿐만 아니라 지하자원 및 수자원에 관한 헌법규정의 검토가 함께 이루어져야 한다. 현행 헌법 제120조는 그 직접적 근거 규정으로 작용한다. 이 규정은 다음과 같은 몇 가지 요소로 분석될 수 있다.

첫째, 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가의 계획적 관리의 대상이다.

둘째, 지하자원 및 수력 등은 국가가 법률로 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있는 대상이다.

모든 지하수는 지하에 부존되어 있는 수자원이므로 국가의 보호의 대상이며, 국가가 법률로 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있는 대상에 해당한다. 헌법 제120조에 근거하여 국가는 지하수 관련 법률에 지하수의 채취·개발 및 이용에 관한 특허의 성격을 가지는 허가제를 도입할 수 있다. 현행 제주자치도특별법 상의 지하수 허가제는 이와 같은 헌법 제120조에 근거한 것이므로 정당하나 문제는 여기서 한 걸음 더 나아가서 “지하수는 국유로 한다”는 법률상의 선언이 가능한가? 라는 것이다. 이 점은 법률제정의 한계에 관한 헌법규정과의 관련성이 검토되어야 한다.

국민의 자유와 권리를 제한하는 법률의 제정은 헌법상 일정한 한계를 가진다. 현행 헌법상 법률 제정의 한계에 관한 근거 규정은 헌법 제37조이다. 이 규정은 다음과 같은 몇 가지 요소로 분석될 수 있다.

첫째, 국민의 모든 자유와 권리는 법률로써만 제한할 수 있다.

둘째, 법률로 제한하는 경우에도 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한한다.

셋째, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

이 규정에 비추어볼 때, 지하수의 소유권을 국유로 하는 법률 규정을 도입하고자 할 경우 이것이 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 것인지에 대한 검토가 필요할 것이다. 수자원은 국민의 생명과 직결되는 자원이다. 이 수자원 중 지하수는 모든 수자원의 20% 이상을 점할 만큼 중요한 자원이다. 지하수의 오염 및 고갈은 지표수의 오염 및 고갈과 직결되며 결국 국민의 생명과 안전에 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 수자원의 보호는 공공복리의 차원에서뿐만 아니라 장차 수자원의 고갈상태를 대비할 때 국가안전보장 및 질서유지

의 차원에서도 중요한 의미를 갖는 것이다.

토지소유권자의 지하수의 채취·개발 또는 이용권 제한에 관한 법률 제정의 필요성은 헌법상 인정된다. 다만 지하수를 국유로 선언하는 법률 규정의 도입에 관하여는 토지소유권의 본질적 내용을 침해하는지에 대한 보다 적극적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

한편, 지하수의 공공관리를 추진하는 입장에서 중요한 판례가 있어 소개하면 다음과 같다.

지하수에 관한 헌법적 분쟁의 대표적인 예로서 먹는물관리법에 의한 수질개선부담금의 부과가 헌법에 위배되는지의 여부에 대한 분쟁을 들 수 있다.

헌법재판소 전원재판부는 1998. 12. 24. 98헌가1 구먹는물관리법 제 28조 제1항 위헌제청심판에서 먹는물관리법의 합헌을 선언하면서 지하수에 관하여 다음과 같이 언급하고 있다.

"최후의 수자원이라고 불리는 지하수는 공공의 자원이고, 적절한 관리보전 없이는 고갈되고 마는 유한한 자원이다. 국가는 이와 같이 귀중한 지하수자원이 무분별한 개발행위로 고갈 오염되는 것을 방지하기 위하여 지하수법과 먹는물관리법 등 관련 법규를 통하여 지하수의 관리보전에 나서고 있다." "지하수는 자연자원으로서 유한한 공공재이고, 우리의 후손에까지 물려줘야 할 최후의 수자원이므로 그 보전과 관리를 위하여 국가는 강한 행정적 규제를 가할 수 있으며, 헌법 제120조가 지하자원의 채취개발 또는 이용에 관하여 특허제도까지도 예정하고 있다".

이러한 헌법재판소의 판결은 지하수는 공공의 자원이며 국가의 관리보전이 필요한 자원으로서 국가는 지하수에 대하여 강한 행정적 규제를 가할 수 있으며 그 근거로 헌법 제120조를 원용하고 있다.

한편, 지하수에 관한 민사상의 분쟁을 가장 잘 정리한 대표적인 대법원의 판례로서 1998. 4.28. 선고 97다48913판결(공사금지등가처분이의)이 있다. 이 판례의 주요 내용은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미치므로 토지 소유자는 법률의 제한 범위 내에서 그 소유 토지의 지표면 아래에 있는 지하수를 개발하여 이용할 수 있다 할 것이나, 소유권 방해제거예방청구권에 관한 민법 제214조의 규정과 용수장해로 인한 용수권자의 손해배상청구권 및 원상회복청구권에 관한 민법 제236조의 규정을 종합하여 보면, 어느 토지 소유자가 새로이 지하수 개발공사를 시행하여 설치한 취수공 등을 통하여 지하수를 취수함으로써 말미암아 그 이전부터 인근 토지 내의 원천에서 나오는 지하수를 이용하고 있는 인근 토지 소유자의 음료수 기타 생활상 필요한 용수에 장해가 생기거나 그 장해의 염려가 있는 때에는, 생활용수 방해를 정당화하는 사유가 없는 한 인근 토지 소유자는 그 생활용수 방해를 제거(원상회복)나 예방을 청구할 수 있다.

둘째, 토지 소유자의 새로운 원천의 개발 및 지하수 이용으로 인하여 기존의 원천에서 나오는 지하수를 이용하고 있던 인근 토지 소유자의 생활용수에 장해가 생긴다면, 그와 같은 생활방해가 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어서지 않는다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 한 그 생활방해는 위법하다고 할 것이고, 토지 소유자가 지하수 개발에 대하여 관할 행정청으로부터 먹는물관리법에 의한 허가를 받았다는 사유만으로는 생활방해가 정당화된다고 할 수 없다.

셋째, 지하수 개발공사 자체만으로는 인근 토지 소유자의 생활용수에 장해가 생기지 않는다고 하더라도, 인근 토지 소유자는 지하수의 대량 취수에 의한 생활방해의 예방을 위하여 필요한 한도 내에서 대량 취수를 위한 지하수 개발공사의 중지를 구할 수 있다.

지하수의 소유권에 관한 외국의 입법례는 지하수에 관한 적극적 국유 선언을 하고 있는 입법례와 법의 해석에 맡기고 있는 입법례의 두 가지 종류로 나누어 볼 수 있다.

지하수에 관하여 적극적인 국유선언을 하고 있는 입법례의 대표적인

경우로는 이스라엘의 입법례를 들 수 있다.

이스라엘의 수자원법은 “이스라엘내의 수원(Sources of water)은 공적재산(Property of the Public)이고 국가의 통제에 속한다(제1조). 여기서 말하는 수원은 하천, 샘, 호수 등 여하한 형태의 지표수와 지하수를 뜻한다(제2조). 개인은 수법의 규제 하에서 물을 얻어서 사용할 수 있다(제3조). 개인은 토지를 갖고 있다고 해서 그 토지 안의 또는 토지를 관통하거나 토지에 접근해 있는 수원을 소유할 권리를 갖는 것은 아니다(제4조). 개인은 수원을 고갈시키거나 악화시키지 않는 한 물을 획득하여 사용할 수 있다(제5조). 물을 사용할 수 있는 권리는 가정용, 농업용, 산업용, 노동-교통용-서비스용, 공중용의 4가지 중 어느 하나에 속해야 한다(제6조)” 등과 같이 규정하고 있다. 이스라엘은 세계에서 가장 물이 부족하면서도 물을 철저히 관리해서 관개 농업을 일으킬 정도로 수자원 정책에 성공한 나라로 꼽힌다. 그 이유 중의 하나는 수자원법이라는 법률을 통하여 이스라엘 수자원이 국가의 공적 재산임을 분명히 하고 철저한 공적 관리를 하고 있기 때문이다. 이스라엘 수법상 개인은 수법의 규제 하에서 수원을 고갈시키지 않는 한에서만 물을 사용할 수 있도록 하며 물의 공급이 부족한 경우에는 물 위원회는 수원 채취를 감소시키기 위한 조치를 취할 수 있다. 또 물 부족 시에는 여유분의 물을 갖고 있는 시설 소유자로 하여금 물이 부족한 곳으로 공급하도록 명령할 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 물 위원회의 허가가 없이는 자기의 소비 또는 타인에 공급할 목적으로 수원으로부터 물을 생산하거나 공급할 수도 없다. 따라서, 이스라엘은 물을 이용할 권리보다는 물을 관리할 국가의 책무와 권능이 주축을 이루고 있다. 그 외에도 이스라엘 수법은 제한급수 지역의 설정, 물의 인위적 재충전, 물 시설 관장, 물 위원회 등 물 관련 국가기구의 구성과 기능을 규정하고 있다.

독일의 연방수자원관리법은 보다 독특한 형태를 취하고 있다. 소유권과 관련하여 독일 연방수자원관리법의 특성은 다음과 같이 요약될 수

있다.

첫째, 지표수, 해안선의 수자원, 지하수를 모두 수자원의 범위에 포함시킨다.

둘째, 수자원에 관한 법 원칙을 정립한다.; 수자원은 자연자원(Naturhaushalt)의 본질적 구성 부분(Bestandteil)이며 동물과 식물을 위한 생활공간으로서 보전되어야 한다. 수자원은 공공의 복리와 개별적 이용자의 이익이 조화되고, 그 생태적 기능에 대한 회피할 수 있는 침해가 방지되는 방법으로 이용되어야 한다. 모든 사람은 어느 수자원에 영향을 미칠 수 있는 조치를 함에 있어서, 수자원의 오염 또는 수자원의 특성에 대한 부정적 변경의 방지, 수자원관리의 원칙인 물아껴쓰기의 실현, 수자원의 공급능력 유지, 물 흐름의 확대 및 촉진 방지 등의 목적을 달성하기 위하여, 상황에 따라 요구되는 배려를 할 의무를 진다.

셋째, 수자원에 관하여 소유관계를 분명히 한다. ; “토지소유권은 이 법률 또는 각 주 수자원법률에 따라 허가 또는 승인이 요구되는 수자원의 이용에 관한 권리를 포함하지 아니한다.”

이스라엘, 독일 이외에도 중국은 헌법상 광맥, 수류, 삼림 등 자연자원은 모두 국가소유이고, 인민의 소유임을 선언하고 있으며, 이란의 수자원법은 지표, 지하를 포함하는 모든 물은 국가 재산이며 공공의 소유에 속한다고 규정하고 있다. 이와 유사하게 지하수의 소유권을 국유 또는 공유로 함을 선언하고 있는 입법례로서 이탈리아, 러시아, 스위스, 콜롬비아 등을 들 수 있다.

지하수에 관한 적극적인 국유 선언을 하는 입법례의 특징은 지하수를 전체적인 수자원의 일부로 보고 수자원을 일체 국유로서 관리할 책임을 국가에게 부여하고 있다는 점이다.

지하수의 소유권을 국유로 선언하지 않은 다른 나머지 국가의 입법례의 경우에는 지하수의 소유권에 관한 분명한 규정을 두지 않는 입법 경향을 보이고 있다. 이 경우 우리나라에서 발생하고 있는 문제점과 같

은 현상이 발생한다. 즉 토지소유권은 일반적으로 토지의 상하에 미치므로, 토지의 하부를 흐르고 있는 지하수의 소유권에 관하여는 토지소유권의 일부로 볼 것인가를 놓고 법해석이 필요하게 된다.

이러한 입법례에서는 대개 토지의 소유권자가 그 지하를 흐르는 지하수를 관장하되, 다만 이웃의 용수를 방해하여서는 아니 되고, 일정한 요건을 정하여 허가를 받거나 신고를 하도록 하는 등의 공적 제약이 가해진다.

이와 같은 입법형태를 취하고 있는 국가로 우리나라와 일본, 오스트리아, 영국, 우루과이, 칠레, 캐나다, 프랑스, 네덜란드 등을 들 수 있다.

결론적으로 말해서 지하수의 소유권은 국가의 입법정책에 따라 결정될 문제이다. 지하수의 소유권을 국유로 선언하는 입법정책을 채택한다 하더라도 토지소유권의 본질적 침해에 해당하지 아니하는 정당한 입법이 될 수 있다고 생각된다. 법률적으로 지하수의 소유권을 국유로 정하는가의 여부는 국가의 입법 정책의 문제이므로 제주도에서 이를 채택한다 하더라도 헌법적으로 아무런 문제가 없으리라 생각된다.

다만, 제주도는 현재 법령에서 지하수를 공공자원으로 명시하여 공적관리를 시행하고 있는 단계로서 현재 법제상으로 지하수관리를 위한 충분한 기반은 마련되었다고 판단된다. 따라서 지하수 공수관리를 위해서는 굳이 지하수 소유권을 국유 혹은 도의 재산으로 규정할 필요성을 없는 것으로 판단되며, 지하수의 체계적인 관리를 위해 보다 진척된 제도의 도입이 현실적으로 바람직해 보인다.

그럼에도 불구하고 공수제도를 도입코자 할 경우에는 제한적인 도입이 현실적으로 바람직할 것으로 보인다. 즉, 독일의 입법에서 볼 수 있는 바와 같이 “이 법의 규정에 의하여 허가를 필요로 하는 지하수의 소유권은 국유로 한다”는 방식으로 제한적인 지하수의 소유권 규정을 도입한다면 헌법적·법률적으로 특별한 문제를 발생시키지 아니하리라 생각된다.

[참 고 문 헌]

1. 대한민국 법률연혁집 제24권, 한국법제연구원
2. 원천의 소유 및 이용에 관한 고찰, 이호정, 서울대학교 석사학위논문
3. 地下水問題の 解決法, 環境新聞社, 1999
4. 국가지하수정보센터(www.gims.go.kr)
5. 바람직한 하천관리 방향(국토개발연구원 공청회 자료), 1998, 김광묵
6. 판례공보, 1998(상)
7. 지하수관리 기본계획, 2002, 건설교통부
8. 독일연방수자원관리법, 2000, 오준근
9. 일본 지하수 채취의 적정화 방안, 平成 10年
10. 지하수의 오염규제 및 그 지속가능한 자원화, 이은재, 한양대학교 석사학위논문, 2004.

연 구 진

연구책임	박 원 배	제주발전연구원 연구위원
연 구 원	고 기 원	제주특별자치도수자원본부 연구실장
연 구 원	문 덕 철	제주특별자치도수자원본부 연구원
자문위원	우 남 칠	연세대학교 교수
자문위원	김 지 욱	한국수자원공사 차장

지하수 공수관리제도의 개선방안 연구

인 쇄 일 2007. 12.
발 행 일 2007. 12.
발 행 인 제주발전연구원장 허 향 진
발 행 처 제주발전연구원
인 쇄 처 일신옵셋인쇄사(☎ 064-758-1500)

ISBN 978-89-6010-038 1 93530

□ 이 책에 실린 내용은 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 無斷 轉載나 複製는 금합니다.