

## 합리적인 지역간 물 배분 방안

우효섭 (한국건설기술연구원 연구위원)

### 1. 머리말

이 글의 제목은 3개의 핵심 단어로 구성된다. 우선 '물'이라는 물질, 여기서는 분명히 자원(資源, resources)의 의미로서 물이다. 다음, '지역간 배분'의 문제이다. 국가간이 아니고, 한 국가에서 지리적, 행정구역간 배분이다. 어느 것이건 배분에는 기준이 있다. 여기에 '합리적인'이라는 수식어가 붙는다. '합리적인'의 단어에는 '누구나 공감할 수 있는'의 의미가 있으며, 이는 현대와 같은 민주주의 시대에서는 '공평성'이 기본이 될 것이다. 또한 '지역간 물 배분'의 의미는 물이라는 자원이 고정된 것이 아니라 지역간에 공히 존재하는, 따라서 어느 한 지역이 독점적으로 사용하면 다른 지역에 부족이 발생할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 본 고에서 이야기하고자 하는 것은 '한정된 수자원을 지역간에 공평하게 사용하는 방안'에 대한 것이 된다.

본 고에서는 위와 같은 논제를 풀어나가기 위해 먼저 다른 자연 자원과 비교하여 수자원의 특수성을 살펴본다. 다음, 물의 배분을 구체적으로 논하기 전에 물의 사용에 대한 권한, 즉 수리권(水利權, water right)에 대해 국내 실태를 검토한다. 이러한 수리권에 바탕을 두고 물의 지역간에 배분하는 경우 배분의 원칙과 방법을 검토한다. 마지막으로, 배분의 구체적인 원칙과 방법에 대해 이해 당사자들이 모여서 같이 논의하는 자발적 협상의 중요성을 강조한다.

본 고는 위 제목이 주는 문제를 풀어나가는 해법보다는 국내에서 이러한 문제를 해결하기 위해 먼저 분명히 하여야 할 사항에 대해 강조한다. 후술하겠지만 국내에서 지역간 물 배분의 공평성을 객관적으로 제시하기 위해서는 주변 여건이 성숙되어 있지 않기 때문이다. 예를 들면 물 배분의 기준이 되는 수리권이라는 용어도 국내에서는 아직 학문적인 용어이지 물 관련 법령이나 제도 어디에도 구체화되어 있지 않다. 또한 물 배분의 공평성을 기술적으로 뒷받침하기 위한 물 관련 기술수준이 상당수의 경우 배분의 합리성을 따라가지 못하고 있는 실정이다.

### 2. 수자원의 특수성

같은 자연 자원 중에서 수자원은 아주 특별하다. 수자원은 광물자원이나 산림자원과 달리 그 위치가 공간적으로 변한다. 따라서 자원이 있는 공간 위치에 따른 배타적인 권리를 주장하기 어렵다. 수자원은 시간적으로도 그 양이 변한다. 사실 수자원은 국내의 경우 1960년대 이전에는 대부분 경제적인 가치가 인정되기보다는 자유재로서의 성격이 강했다. 또한 시공간적 변화 때문에 개인의 재화라기보다는 대부분 공공재이다. 이는 현 하천법에서 하천(하천수와 물을 담고 있는 그릇 모두)은 국유라고 명시한 대목에서 잘 나타나 있다. 따라서 소유권보다는 사용권으로 정의되는 재화이다.

다른 자연 자원에 비해 수자원이 가지는 가장 다른 특성은 자원의 연속성이다. 물은 하천이라는 물길을 따라 상류에서 하류로 이동한다. 지하수의 경우도 하천과 같은 지표수보다는 훨씬 느리지만 압력이 높은 곳에서 낮은 곳으로 서서히 이동한다. 따라서 공공재 성격이 강한 수자원이 한 지역에서 다른 지역으로 움직인다면 그 것을 이용하는 사용자들 간 이해상충 문제가 일어날 것이라고는 쉽게 예상할 수 있다. 실제로 수자원의 지역간 분쟁은 그 양이 한정되어 있고 스스로 이동하는 수자원을 어느 일방에서(주로 상류 측 지역) 다른 지역에 영향을 줄만큼 사용하는 경우 나타난다. 여기서 지역간 물 이용의 피해를 최소화하고 제한된 자원을 합리적으로 같이 이용할 수 있는 공평한 배분의 중요성이 대두된다.

마지막으로, 수자원은 석유나 석탄과 같이 과거 지질시간대에 만들어진, 그 양이 제한된 유한한 자원이 아니다. 또한 한번 사용하면 소멸되는 소모재가 아니다. 수자원은 지구상에서 태양의 에너지에 의해 끊임없이 순환하는 자원으로, 인간이 조심스럽게 이용하면 사실상 공기나 바다와 같은 무한재이다. 또한 한번 사용하였어도 대부분은 수문과정으로 다시 편입되어 새로이 쓸 수 있게 나타나는 순환자원이다. 이러한 점에서 수자원은 다른 자연 자원과 달리 인간이 조심스럽게 사용하면 무궁하게 쓸 수 있는 자연의 혜택인 것이다.

따라서 수자원이 가지는 시공간적 변동성, 공공성, 연속성, 순환성 등 여러 특성을 충분히 이해하고 그러한 특수성에 바탕을 둔 공평한 배분 원칙을 제시하는 것이 중요하다.

### 3. 물 이용의 원칙 - 수리권

대동강 물을 팔아먹는 '봉이 김선달' 이야기도 있지만, 현대에서는 물은 더 이상 자유재가 아닌 경제재이다. 그러나 물은 공공재의 성격이 크기 때문에 상당수가 개인이 '소유' 하기보다는 '이용' 하는 권리로서 물권적(物權的)인 성격을 가진다. 이를 흔히 수리권이 라 한다. 수리권은 하천 등과 같은 공공수(公共水)를

계속적, 배타적으로 사용할 수 있는 권리를 말한다. 수리권은 법률적으로 정의된 것이라기보다는 역사적, 또는 사회적으로 발생한 권리라 할 수 있다. 이와 같이 수리권이 가지는 법률적 바탕이 확실하지 않기 때문에 현 수리권 제도를 기준으로 물의 배분 원칙을 논하기에는 충분하지 않다.

국내의 수리권은 관행 수리권, 허가 수리권, 댐용수 사용권 등 크게 3가지로 구분할 수 있다.

관행 수리권은 민법에 기초한 것이다. 민법에서는 물에 관한 물권의 규정으로 1) 수로(水路) 없는 지표 확산수의 자연적, 인공적 배수에 관하여, 2) 수로를 가진 지표수에 관한 규정으로 수류지(水流地)가 사유인 경우와 공유하천 용수권에 관하여, 3) 지하수의 이용과 관련하여 물의 상린(常隣) 관계를 규정하고 있다. 이러한 규정은 좌우, 상하로 인접한 토지 소유권자들 간의 물에 관한 물권을 다루는 것으로, 하천의 상린 관계를 가진 지역간의 물 배분에 그 규정 자체를 적용할 수는 없겠지만 민법이 주는 물의 공평이용과 중대피해방지 정신 자체는 범용성이 충분하다 하겠다.

관행 수리권은 민법의 규정 중에서 두 번째로 설명한 '공유하천 용수권'에 관한 규정이다. 민법 231조에는 "공유하천의 연안에서 농, 공업을 경영하는 자는 이를 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다."라고 규정하고 있다. 민법에서 규정한 관행 수리권의 정신은 공유하천 인근에서 농사를 짓기 위해 오래 동안 관행적으로 물을 끌어쓰는 행위를 인정하는 것이다. 따라서 이러한 관행 수리권은 관계시설의 설치 후에도 그 이전에 사용하던 물의 양에 대해서는 따로 물 값을 지불하지 않는다.

허가 수리권은 1961년 정부가 하천법(河川法)이라는 특별법을 제정하면서 새로운 수리권 제도로 탄생한 것이다. 현 하천법 제33조 제1항 1호에는 하천에서 유수 집용에 대한 허가 제도를 규정하고 있으며, 허가를 받은 사용자에게 배타적, 독점적 유수 사용 권한을 부여하고 있다.

댐(용수) 사용권은 새로 건설되는 댐의 시설로 얻

어지는 수량에 대해 특정용도에 사용할 수 있는 권리이다. 이는 하천법 제33조에 의해 부여된 댐 사용권한을 의미한다. 댐 용수 사용권을 얻기 위해서는 허가수리권과 마찬가지로 하천법에 의해 점용 허가를 받아야 한다. 이러한 사용권에 의해 얻어지는 권리는 하나의 물권으로서, 자연적으로 흘러가는 물이 아니라 저수된 물에 대한 사용 권한이다. 따라서 자연상태에서도 보장되는 흘러가는 물이 아닌 추가로 저수된 물에 대한 권한으로서, 이 물을 이용하고자 하는 자에 대해 물 값을 받을 수 있다.

#### 4. 지역간 물 배분 문제와 합리적 방안

##### 4.1 물 분쟁

그렇다면 위와 같은 수리권만 가지고 지역과 지역을 이동하며 연속성이 있는 물의 배분 원칙을 제시할 수 있을 것인가? 답은 불행히도 그렇지 못하다는 것이다. 제한되고 연속성이 있는 수자원의 지역간 공평성과 피해방지를 보장하기 위해서는 지금의 수리권 제도는 사실상 큰 도움이 되지 못하고 있다. 그 이유는 수리권은 기본적으로 물 이용에 대한 권리를 주는 제도이지 연속성 있고 제한된 물의 합리적 배분에 대한 제도가 아니기 때문이다.

구체적으로, 지금까지 나타난 지역간 물 배분에 따른 분쟁 유형을 보면 그 이유를 추정할 수 있다. 여기서는 문제를 분명히 하기 위하여 물 분쟁 중에서 환경분쟁 유형은 제외하고 순수한 수량 분쟁에 국한한다.

##### - 유형 1 : 하천 상하류 용수배분에 따른 분쟁

자원의 연속성과 이동성의 특징을 가진 물 배분에 따른 대표적인 분쟁 유형으로, 여기에는 댐과 같은 저수 시설이 없는 순수한 하천용수 배분 문제와 댐이 있는 하천에서 용수 배분 문제로 구분된다.

##### (1-1) 하천용수 배분 분쟁

상류에서 과다 취수로 하류의 이용가능 수량이 줄어드는 전형적인 물 분쟁 유형으로, 부산/경남권의 대구 강정취수장의 확장 반대, 영월/제천의 장곡 취수장

분쟁, 부산/경남권의 황강 취수장 계획 분쟁 등을 들 수 있다.

##### (1-2) 댐용수 배분 분쟁

상류에 댐을 축조하여 하류 하천의 유황을 변화시키는 경우 생기는 문제로서 소양강댐과 춘천시 물값 분쟁 등을 들 수 있으며, 용담댐 분쟁도 이러한 유형으로 분류할 수 있다.

##### - 유형 2 : 유역을 넘는 물 배분에 따른 분쟁

유역을 넘는 물 이동에 따른 원 유역의 가용 수량 부족으로 생기는 분쟁 유형으로, 강원도 고성군 탑동지구 농업용수개발사업 반대, 용담댐 전복권 용수공급과 충청권의 반대 등을 들 수 있다. 사실 현재의 일부 광역상수도는 취수원과 급수지역이 유역을 달리하고 있으나, 아직 취수 지역의 물 부족 문제가 없기 때문에 큰 문제가 되지 않고 있다.

위와 같이 유형 2는 아직 사회적 문제로 등장하지 않고 있기 때문에 본 고에서는 유형 1에 초점을 맞추고 검토한다.

유형 (1-1)은 우리 민법에서 규정하는 인접토지 간의 공유하천의 물 사용권에 대한 문제와 꽤를 같이 하고 있지만, 사용자가 토지 소유자가 아닌 지역과 지역이라는 점에서 민법을 그대로 적용하기 어렵다. 더욱이 하천법이 특별법으로 보통법에 우선하고 있기 때문에 이 문제는 하천법에 따라야 한다.

우리 하천법은 하천수 이용을 원하는 자에 대해 허가를 전제로 배타적인 사용권을 주고 있다. 이러한 유수점용 허가는 그 하천의 상하류 전체 연속 관점에서 기준 갈수량의 범위 내에서 먼저 신청한 자에 대해 우선권을 주고 있다. 따라서 한 하천 수계에 대해 기존의 허가량이 기준 갈수량 이상을 넘으면 더 이상의 유수점용 허가는 내주지 않고 있다. 다만 그 이상의 범위로 신규 수리권을 원하는 자는 그러한 취수로 현저하게 영향을 받을 수 있는 기득 수리권자에게 동의를 받아오면 허가를 내줄 수 있다(하천법 제 34조). 단, 신규 유수점용으로 얻어지는 이익이 기득 수리권에 비해 현저하게 크거나, 손실을 방지하는 시설을 설치

하여 기득 수리권자에게 영향을 크게 주지 않을 경우 기득 수리권자의 동의를 받을 필요가 없다(하천법 제 34조 1, 2항). 마지막으로, 댐과 같은 추가 용수공급이 가능한 경우에 한해 댐 사용권자와 댐용수 사용계약을 맺어오면 허가를 내주고 있다.

유형 (1-2)는 댐용수 사용권에 대한 문제로서, 이 또한 하천법에 보장된 물권에 대한 합리성의 문제이다. 춘천시와 소양강댐 사용권자 간의 분쟁은 현 수리권 제도 하에서는 댐 사용권자의 주장이 더 설득력이 있다 하여도, 현실적인 측면에서는 춘천시의 주장을 도외시하기 어려울 것이다. 지역 정서적인 측면도 있겠지만 지역간 물 배분의 공평성 측면에서 더욱 그렇다 할 것이다.

#### 4.2 물 배분 기준으로서 현 제도의 한계 및 개선방안

위와 같은 수리권 제도, 더 구체적으로 말하면 하천수 사용 제도의 특징은 1) 공유하천에 인접한 토지 소유자의 관행적인 농업용수 취수는 관행 수리권으로 인정을 해주고(이는 외국의 인접권 주의, riparian doctrine과 유사함), 2) 그 밖의 경우에 하천수는 공공재로서 국유이고, 유수 점용은 지역간 공평성보다는 수계 전체의 물수지 검토 결과를 기준으로 허가하는 제도를 운용하되 먼저 신청한 사람의 권리를 우선적으로 보장하고(이는 외국의 우선권 주의, appropriation doctrine과 유사함), 3) 댐 저류 시설 등을 이용하여 자연적인 하천 흐름(기술적으로는 기준갈수량) 이상의 저수류에 대해서는 댐용수 사용권자가 물 사용자에게 물 값을 받을 수 있는 댐용수 수리권 제도를 운용하고, 4) 예외적으로 공익상의 목적으로 기득 수리권을 제한할 수 있다는 점이다. 이러한 제도는 물에 관한 자연적, 사회적, 역사적 여건이 우리와 비슷한 일본과도 사실상 크게 다르지 않다. 따라서 지역간 물 배분은 위와 같은 하천수 사용제도의 범주 안에서 운용될 수밖에 없다.

위와 같은 수리권 제도가 실질적으로 이해 당사자간에 공감대를 형성하기 위해서는 공익성과 공평성이 보장되어야 한다. 그러나 현 민법이나 하천법 상의 수

리권은 일종의 연안권 주의와 선점권 주의 성격이 강한 것으로, 이는 수계 전체 입장에서 각 지역의 물에 관한 특수성을 인정하지 않고 있다. 물론 현 하천법 제1조에는 하천법의 입법 취지로서 “공익복리의 증진에 기여함을 목적으로 한다”고 하고 있다. 그러나 이는 하천법의 입법 취지를 선언적으로 제시한 것이지 유수 점용의 공평성과 공익성을 직접적으로 제시한 것은 아니다. 따라서 현 민법이나 하천법에 제시된 규정으로는 수계 전체의 물 배분의 공평성을 기대하기 어렵다.

둘째, 물 배분의 공평성을 보장하기 위해서는 공평한 잣대가 필요하다. 구체적으로, 허가 수리권 제도를 합리적으로 운용하기 위해서는 현재 그 수계의 허가 한계 기준이 되는 기준 갈수량의 정확한 추정이 중요하다. 그런데 지금과 같이 대부분의 주요 수계가 댐 축조로 그 유황이 크게 변화된 경우 댐 축조 전의 자료의 신뢰도는 한계가 있기 때문에 그러한 자료를 이용한 유황 분석은 한계가 있다. 이보다 더 문제가 되는 것은 수계 내 주요 본, 지류에서 유량을 정확히 알아야 수계 전체의 물수지 분석에서 취수 가능량을 검토할 수 있다. 그러나 우리의 하천 유량 관측 투자나 정확도 수준은 미흡한 것은 주지의 사실이다.

또한 기득 수리권은 대부분 최대 취수 허가량의 의미를 가지고 있으므로, 실제 사용하는 취수량과는 거리가 멀다. 최근 한 통계에 의하면 허가량의 60% 수준 정도만 실제 이용하는 것으로 나타났다. 따라서 신규 취수 허가는 이러한 실제 사용량을 기준으로 하는 것이 합리적임에도 불구하고 여러 가지 이유로 허가량 기준으로 검토하기 때문에 더 이용할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고 이용하지 못하거나 댐 사용자에게 물 값을 지불하고 이용하는 문제가 생길 수 있다.

다음으로, 선진외국의 경우 유지유량의 개념은 댐이 있는 수계나 없는 수계 공히 절대적인 취수 기준으로 등장하고 있음에도 불구하고, 우리의 경우 아직 수자원계획 수준에서 접근하고 있으며, 실제 하천관리에서 충분히 반영되지 못하고 있다. 유지유량은 하천의 정상적인 상태의 유지를 위해 필요로 하는 최소한

의 유량으로서, 특히 자연보전의 중요성이 강조되는 현 시점에서 하천 생태계 보전 측면에서 중요하다. 영국이나 미국 등에서는 댐의 축조로 하류 하천의 유량이 급격히 감소하는 것을 방지하기 위해 하류하천의 기득 수리권 이외에도 생태 서식처의 보전을 위한 유량의 방류는 의무가 되고 있다. 댐이 없는 하천의 경우도 갈수시 과잉취수로 인해 하천의 유지유량이 일정 수준 이하로 감소하는 경우 하천 관리자는 취수 제한을 할 수 있다. 우리의 경우 이와 같은 유지유량 개념은 지난 1990년대 이후 하천 실무에 본격적으로 등장하였고 현 하천법 제20조에 의해 주요 하천 지점별로 고시하게 되어 있지만, 아직 하천환경 보전 측면보다는 기득 수리권을 보장하는 수준에 머물고 있다.

셋째, 공공성. 공익성은 현대 사회의 기본적인 잣대이지만 전체적인(국가 또는 수계) 공공성과 공익성을 강조하기 위해 부분적인 손해를 야기하게 되면 손해를 입은 부분(지역)에서는 때로는 동의하지 않는 것이 사회 심리이다. 이는 NIMBY 현상을 집단 이기주의로만 치부할 수 없는 것과 맥락을 같이한다. 예를 들면 한 수계의 하류 인구 밀집지역에서 먼저 취수허가를 받아 이용하고 있어 더 이상의 취수 허가가 불가하다 하더라도 그 수계의 수원지 역할을 하는 상류에서 신규 취수 허가를 제한하거나 추가적인 물 값을 요구하는 경우 상류 지역 주민들은 동의하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 모든 제도가 그렇듯이 전체적으로 합리적이라 하더라도 부분적(지역적)으로 현실성이 부족하게 되는 경우 적절한 대안의 마련이 바람직하다.

넷째, 아무리 좋은 제도라 하더라도 제도 자체만 가지고 문제를 모두 원만하게 해결할 수는 없는 것이 인간 사회의 특성이다. 상하류 지역간 물 배분의 방법은 현행 수리권이나 취수허가 제도로도 가능하다. 그러나 실제 그러한 제도를 운용함에 있어 앞서 설명한 기술적인 잣대의 객관성, 제도 자체로서 설명하기 어려운 지역 정서 등의 문제는 지역간 물 배분을 모든 이해 당사자의 동의를 얻기가 쉽지 않다. 이러한 점에서 지역간 물 배분은 원칙을 바탕으로 하되 현실적인 면을 충분히 고려하여 이른바 이해 당사자 간의 자발적

인 타협과 동의가 중요하다.

마지막으로, 우리의 수리권 제도나 지역간 물 배분 제도를 뒷받침하는 법령이 미비하다. 물 수요가 지속적으로 증가하고 지역에서 물 이용의 행태가 날로 다양해지는 우리의 여건을 감안하면 하천법에 나와있는 몇 개의 법령만으로는 충분하지 않다. 실제로 하천법은 홍수 방지를 예방하기 위한 치수법 성격이 강한 법으로서 물의 3개 기능인 이수, 치수, 환경 모두를 다루지 못하고 있다. 이점에서 수리권이나 지역간 물 배분의 공정성 원칙을 명문화하고 구체적인 시행을 규정한 새로운 법령의 제정이 필요하다. 이러한 법령은 '물 기본법(가칭)', 또는 '수자원 기본법(가칭)' 등과 같은 국가 수자원관리의 원칙을 담은 기본법 성격의 법령에 포함시킬 수 있을 것이다.

## 5. 맺음말

지역간의 물 배분 문제는 통상 물이라는 자원의 생산과 소비 지역이 서로 다르고, 물의 연속성에 따라 상류 지역의 행위가 하류에 영향을 미치기 때문에 발생한다. 이러한 문제는 국가간에도 유사하게 발생할 수 있다. 따라서 현재 국가간의 관류 하천에 대한 문제 접근의 원칙은 지역간의 물 배분에도 준용할 수 있을 것이다. 현재 국가간 관류하천의 물 배분은 기본적으로 **상하류의 공평한 배분 원칙**과 하류에 현저한 피해를 주지 않는 이른바 **중대피해의 방지 원칙**의 정신이 지배적이다. 그러나 이러한 두 원칙은 국내 지역간 물 배분에는 그대로 적용되지 않고 있다. 국내 하천의 지역간 물 배분은 수리권 제도하에서 이루어지고 있고, 현 수리권은 관행 수리권과 우선 허가 수리권으로 제한되어 있다. 따라서 지역간 물 배분의 공정성을 보장하기 위해서는 지금의 **소극적, 암시적인 수리권 제도를 대폭 보완하여 보다 공평한 물 배분을 보장하여야 할 것이다.** 이를 위해 현 하천법에서 다른 하천 점용과 차별 없이 나열된 우수점용 허가 와 같은 중대한 수리권 사항은 '물 기본법(가칭)' 등을 제정하여 보다 구체적으로 규정되어야 할 것이다.

여기에는 외국에서 보편화되고 있는 수리권의 거래

## 특집

### 합리적인 지역간 물 배분 방안

제도의 도입도 고려할 수 있을 것이다. 이는 특히 앞으로 농업용수의 감소가 두드러지고 생공용수나 유지용수의 수요가 증가하는 수계의 경우 적용성이 클 것이다.

또한 하천유량의 관측, 취수량의 감시, 갈수량의 추정, 유지유량의 보장 등 수리권을 합리적으로 운용하기 위한 기술적 잣대가 미흡하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 실시간 하천정보에 입각한 수계별 하천운영 시스템의 구축이 필요하다.

마지막으로, 모든 제도는 아무리 잘 만들어도 완벽하기 어렵다. 전체적으로 합리적이라 하여도 부분적으로 비현실적일 수가 있다. 이는 지역의 특수성뿐만 아니라 그러한 제도의 운용에 필수적인 기술적 잣대의 신뢰도 한계가 있기 때문이다. 이 점에서 지역간 물 배분도 법령이나 제도를 기준으로 하되 현실성을 감안하여 이해 당사자들의 자발적인 참여와 타협이 요구된다. ㉠

### 〈 참고문헌 〉

1. 이태삼, 우리나라 수자원 법체계와 용수배분에 관한 연구, 서울시립대학교 석사학위논문, 2001.
2. 사득환, 물분쟁 해결을 위한 정책과제, 국무총리실 수질개선기획단 물관리정책토론회 연구발표 보고서, 2001. 12.
3. 우효섭, “물분쟁 - 현황과 대처 방안”, 수자원분쟁, 어떻게 풀 것인가?, 사단법인 한국환경안보연구소, 1996. 12.