

2024년 국가물관리위원회

제4차 정기세미나

주제

물수요의 증가 그리고
수리권과 水법의 현재



2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

일시 2024. 11. 5.(화) 14:00~17:00

장소 서울글로벌센터빌딩 국제회의장(9층)

PROGRAM

시 간	내 용	
14:00~14:05(5')	인사말씀	배덕호 국가물관리위원회 위원장 사회 김진식 물관리위원회지원단장
14:05~14:10(5')	기념사진 촬영	위원장님, 발제자, 토론자 등
14:10~15:10(60')	세션 1 주제발표 (각 20분)	<ol style="list-style-type: none">우리나라 수리권 제도의 현실과 지향점- 하천법과 댐법을 중심으로 - I 이영근 박사(법과기술)민법으로 보는 물 이용권 I 박종미 교수(전남대학교, 국가물관리위원회)기후변화 영향을 고려한 수리권 개선방안 I 송미영 선임연구위원(경기연구원)
15:10~15:30(20')	휴 식	
15:30~16:50(80')	세션 2 종합토론 (패널 및 청중토론)	<p>주제: 수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?</p> <p>- 좌장: 이주헌 간사(국가물관리위원회) ※ 가나다순 표기</p> <p>- 토론: 김종원 명예연구원(국토연구원) 김진수 입법조사관(국회입법조사처) 박상근 연구관(환경부 물재해대응과) 윤익준 교수(대구대학교 법학과) 전만식 위원(국가물관리위원회) 조영준 물관리지원단장(한국농어촌공사)</p>
16:50~17:00(10')	마무리 말씀 및 폐회	

※ 상기일정 등은 변경될 수 있음

CONTENTS

주제발표

- 01. 우리나라 수리권 제도의 현실과 지향점 - 하천법과 댐법을 중심으로 - ... 1
이 영 근 박사 (법과기술)
- 02. 민법으로 보는 물 이용권 11
박 종 미 교수 (전남대학교, 국가물관리위원회)
- 03. 기후변화 영향을 고려한 수리권 개선방안 19
송 미 영 선임연구위원 (경기연구원)

토론문

- 01. 김종원 명예연구원 (국토연구원) 51
- 02. 김진수 입법조사관 (국회입법조사처) 57
- 03. 박상근 연구관 (환경부 물재해대응과) 63
- 04. 윤익준 교수 (대구대학교 법학과) 67
- 05. 전만식 위원 (국가물관리위원회) 81
- 06. 조영준 물관리지원단장 (한국농어촌공사) 85

주 · 제 · 발 · 표

01

우리나라 수리권 제도의 현실과 지향점 - 하천법과 댐법을 중심으로 -

이 영 근 박사 (법과기술)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

우리나라 수리권 제도의 현실과 지향점

2024. 11.

이영근

MLP (주)법과기술

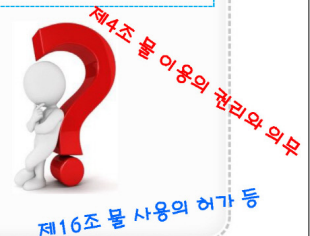
우리 수리권(水利權)의 이해

수리권의 기본적 개념

- ✓ 누구든지 물이 필요한 사람은 다른 사람의 물 사용에 지장을 주지 않는 범위에서 하천의 물을 사용하거나 필요한 공작물을 설치할 수 있다(1958년 제정 민법 제231조)
- ✓ 하천을 사용(점용)하려는 사람은 이제부터 허가를 받아야 하고 사용료를 지불해야 한다(1961년 제정 하천법 제3장)
- ✓ 하천의 물을 사용하려는 사람은 허가를 받아야 하고, 사용료를 지불해야 한다(1971년 하천법 제25조)
➡ 하천수 사용허가권 : 債權
- ✓ 정부가 건설한 다목적댐에 한해서 그 저수를 특정용도에 사용할 수 있다(댐법 제2조제3호)
➡ 댐사용권 : 物權

○ 수리권(水利權) vs 용수권(用水權)

○ 물 이용권(利用權) vs 물 사용권(使用權)



Contents

1. 관행수리권
2. 기득수리권
3. 허가수리권
4. 댐사용권
5. 우리나라 수리권의 지향점

1. 관행수리권(1/2)

▶ 관행수리권

- 농경사회의 오랜 관행으로 정착된 개념
- 민법에서는 공유하천용수권으로 규정(제231조)
- 물의 이용을 토지소유권의 개념으로 파악하는 민법학자 多數
- 현재의 수리권과 충돌하는가?

▶ 관행수리권에 대한 일반적 오류

- 건국 이전부터 오랜 관행에 의해 확립된 관습법으로서의 지위를 갖는다?
- 농업용수를 위한 하천수 사용은 사용료를 지불하지 않아도 된다?
- 우리나라 민법은 하천법의 상위법으로 관행수리권을 인정하고 있으며, 따라서 양 법령이 서로 충돌한다?

1. 관행수리권(2/2)

논점

- **민법 上 공유하천용수권(제231조)이 의미하는 用水權과 水利權의 차이**
- ✓ **제231조(공유하천용수권)** ①공유하천의 연안에서 농, 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 필요한 인수를 할 수 있다.
②전항의 인수를 하기 위하여 필요한 공작물을 설치할 수 있다.
- ✓ **제232조(하류 연안의 용수권보호)** 전조의 인수나 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다.
- ✓ **제233조(용수권의 승계)** 농, 공업의 경영에 이용하는 수로 기타 공작물의 소유자나 물리자의 특별승계인은 그 용수에 관한 전소유자나 물리자의 권리의무를 승계한다.
- ✓ **제234조(용수권에 관한 다른 관습)** 전3조의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.
- ✓ **제235조(공용수의 용수권)** 상린자는 그 공용에 속하는 원천이나 수도를 각 수요의 정도에 응하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 각각 용수할 권리가 있다.

法理

- **하천이라고 하는 공공용물에 대한 대세적 권리를 규정한 것**
⇒ 토지소유권으로부터 독립한 물건으로 보는 견해
⇒ 토지소유자 간의 갈등을 조정하기 위한 일종의 상린권으로 보는 견해
- **하천의 공익을 위하여 정부가 형성권을 주장할 수 있는 공법상의 권리로 파악**

2. 기득수리권(1/2)

▶ 기득수리권

- 하천법 제정(1961년)에 따라 하천사용을 허가받은 이후, 다목적댐의 건설로 인한 물이용 조정 대상에서 면제
- 주로 지방자치단체가 대상
- 하천수사용료의 납부를 전제로 댐용수 사용료가 면제되지만(댐건설관리법 제35조), 대부분의 지자체는 하천수 사용료를 납부하지 않음
- 하천법 上, 기득하천사용자(하천법 제34조, 하천에 관한 권리를 가진 자)로 점용 및 사용의 허가를 받은 자에 불과

▶ 기득수리권에 대한 일반적 오류

- 기득 수리권자는 하천수 사용료를 면제받는다?
- 면제의 근거가 되는 하천법 시행령의 개정 과정
- ✓ **1999년 시행령**
제30조 (점용료등의 감면) ① 면제 6. 관리청이 정하는 자연갈수량의 범위안에서 유수를 점용하는 경우
- ✓ **2008년 시행령**
제58조 (하천수사용료의 감면) ② 면제 1. **하천관리청이 하천수사용허가의 기준이 되는 유량범위에서 하천수를 사용하는 경우**
- ✓ **2017년 시행령(현행)**
제58조(하천수사용료의 감면) ② 면제 1. **하천관리청이 제56조제2항에 따른 하천수사용허가의 기준이 되는 유량범위에서 소관 하천의 유지·보수 등 하천관리를 목적으로 하천수를 사용하는 경우**

2. 기득수리권(2/2)

지역별 자연하천수량

수계	지자체명	기득물량(㎥/일)
한강	서울	1,236,000
	인천	150,000
	여주	10,000
	단양	8,000
	춘천	20,000
금강	공주	14,000
낙동강	대구	150,000
	안동	45,580
	구미	70,000
	경산	9,800
	청송	1,000
	합천	3,000
	창원	25,000
총계		1,740,800

- 하천수 허가량 기준 하천수사용료(생공용수)의 예상 징수액 : 533,926,121 천원 (2016년 기준)
- 2017년 국토부 전수조사 결과 하천수사용료 징수규모 : 9,142,662 천원
- 2017년 현재 약 5,250억원 미 징수



기득수리권 無用論

3. 허가수리권

▶ 대한민국헌법

- 제120조 ① 광물 기타 중요한 지하자원 · 수산자원 · 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취 · 개발 또는 이용을 특허할 수 있다.
- ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

▶ 하천법

- 제49조(하천수 사용 및 배분의 원칙) ① 하천수는 타인의 권리와 공공의 이익을 침해하지 아니하고 물 관리에 지장이 없는 범위 안에서 사용되어야 하며, 모든 국민이 그 혜택을 고루 향유할 수 있도록 배분되어야 한다.
- 제50조(하천수의 사용허가 등) ① 생활 · 공업 · 농업 · 환경개선 · 발전 · 주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

【하천수 사용허가 제도】

- 하천수 사용허가에 의한 수리권은 **대물적 특허처분에 의한 채권**으로 대세적 효력이 있는 물권이 아님(대법원 89다카23022)
- 하천법은 하천수를 사용하는 자에게 환경부장관의 허가를 받도록 규정(50조)
- 하천의 점용 및 하천수 사용 모두 허가사항이며, 물의 거래는 인정되지 않음
- 公物인 물(하천수, 댐용수)을 사용하기 위해서는 허가(양+용도+기간+취수장소 등)를 득해야 함
- cf. 댐사용권의 2번째 권리(저수를 특정용도에 사용 혹은 사용료 징수)는 이 원칙에서 例外

4. 댐사용권(1/5)

▶ 댐사용권의 개념

- ▶ “댐사용권”이란 (환경부장관이 건설한) 다목적댐에 의한 일정량의 저수를 일정한 지역에 확보하고 특정용도에 사용할 수 있는 권리를 말한다(제2조제3호).
- ▶ 댐사용권은 물권(物權)으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부동산에 관한 규정을 준용한다(제29조 댐사용권의 성질).
- ▶ 댐사용권은 등록부에 공시하고 저당권의 대상이 되나(제32조) 상속, 법인의 합병 또는 그 밖의 포괄승계, 양도, 체납처분, 강제집행 및 저당권의 목적이 되는 외에 다른 권리의 목적으로 할 수 없다(제30조제1항).

【우리나라】

- 제정 특정다목적댐법(1966) 다목적댐에 의한 **일정량의 저수를 일정한 지역에 확보하는 권리**(2조)
- 개정 특정다목적댐법(1993) 다목적댐에 의한 ①**일정량의 저수를 일정한 지역에 확보하고** ②**이를 특정용도에 사용할 수 있는 권리**(2조, 현 댐법 2조)
- 댐사용권의 성질(현 29조) 댐사용권은 **物權**으로 보며 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부동산에 관한 규정을 준용한다

不一致

【일본】

- 일본 제정 특정다목적댐법(1957) 다목적댐에 의한 **일정량의 유수의 저류를 일정 지역에서 확보하는 권리**(2조)
- 일본 개정 특정다목적댐법(2024) 다목적댐에 의한 **일정량의 유수의 저류를 일정 지역에서 확보하는 권리**(2조)
- 댐사용권의 성질(현 20조) 댐사용권은 **物權**으로 보며 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부동산에 관한 규정을 준용한다

不變

【참고】 특정용도의 비교

- 일본 : 발전용수, 생활용수, 공업용수
- 우리나라 : 생활용수, 공업용수, 농업용수, 환경개선용수, 발전용수, 홍수조절, 주운, 그 밖의 용도

4. 댐사용권(2/5)

▶ 댐사용권에 대한 일본의 통설

- ▶ 댐사용권(물권)의 객체는 댐 최고수위에서 수면과 토지가 접하는 부분, 즉 해당 지역의 하천
⇒ 따라서 물권(부동산에 관한 규정)을 적용
- ▶ 다목적댐의 저수를 사용하기 위해서는 댐사용권의 설정(댐법 3조) + 유수의 점용(하천법 23조)
- ▶ 우리나라 댐사용권의 경우 “**특정용도에 사용할 수 있는 권리**”가 포함되어 있기 때문에 물권으로 볼 수 있는가의 문제가 제기

【기본적 성격】

- 댐사용권의 설정은 댐건설관리법의 적용을 받는 다목적댐에 한하여 적용
- 하천관리청(환경부장관)의 하천 혹은 물관리 책무를 위하여 설정한 공권적 행위
- 댐건설관리법 제6조(댐관리의 기본원칙) 댐의 관리는 홍수·가뭄의 예방, 댐의 저수로 인한 공익의 증진, 피해의 제거 또는 경감에 유익하고 댐사용권을 침해하지 아니하도록 적정하게 하여야 한다.
- ⇒ 댐사용권은 하천에 있어서 유일한 물권이지만 **公法상의 物權**

【수리권과의 비교】

- 하천수 사용하기에 의한 수리권은 **대물적 특허처분에 의한 채권**으로 대세적 효력이 있는 물권이 아님(대법원 89다카23022)
- 하천법은 하천수를 사용하는 자에게 환경부장관의 허가를 받도록 규정(50조)
- 하천의 점용 및 하천수 사용 모두 허가사항이며, 물의 거래는 인정되지 않음
- 公物인 물(하천수, 댐용수)을 사용하기 위해서는 허가(양+용도+기간+취수장소 등)를 득해야 함
- ⇒ **댐사용권의 2번째 권리(저수를 특정용도에 사용 혹은 사용료 징수)는 이 원칙에서 例外**

4. 댐사용권(3/5)

▶ 댐사용권의 물권적 성격

제29조(댐사용권의 성질) 댐사용권은 물권(物權)으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부동산에 관한 규정을 준용한다.

【농어촌공사법】

제46조(농업기반시설 관리권의 성질) 농업기반시설 관리권은 물권으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용한다.

【한국수자원공사법】

제20조(시설관리권의 성질 등) ① 시설관리권은 물권(物權)으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용한다.

【민간투자법】

제27조(관리운영권의 성질 등) ① 관리운영권은 물권(物權)으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용한다.

【유료도로법】

제11조(유료도로관리권의 성질) 유료도로관리권은 물권(物權)으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용한다.

【항만법】

제24조(항만시설관리권) ② 항만시설관리권은 물권(物權)으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 없으면 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용한다.

그 외 【철도산업법】 상 철도시설관리권, 【항시설법】 상 공항시설관리권 등

4. 댐사용권(4/5)

▶ 헌법재판소가 바라 본 댐사용권

【헌법재판소 결정, 2022년 10월27일, 2019헌바44】

- 다목적댐의 건설은 주변 생태환경의 변화 및 방대한 규모의 침수로 인한 이주대책 등을 수반하고 막대한 건설비용이 소요되는 대규모 사업이다. 댐건설에는 막대한 재원이 필요한 반면 투자비용을 회수하는 데에는 수십 년 이상이 소요되므로, 민간기업에서는 직접투자하기 어려운 사업이다. 이러한 상황에서 댐사용권은 다목적댐의 건설로 혜택을 보는 자에게 댐 건설비용을 부담시켜 댐건설을 촉진하기 위한 수단으로 이용된다. 댐건설관리법은 다목적댐의 건설비용을 댐사용권설정에정자가 일부 부담하고, 나머지 금액은 국고에서 부담하도록 함으로써 댐건설에 들어가는 막대한 비용을 조달하는 한편, **댐사용권자가 저수를 사용하여 투자비용을 적절하게 회수할 수 있도록** 하고 있다
- 댐사용권자는 설정된 댐사용권의 범위에 한하여 저수 또는 유수의 **배타적 사용권**을 가지며, 댐사용권자는 해당 댐의 저수를 사용하는 자로부터 사용료를 받을 수 있다
- 댐사용권은 **저수에 관한 소유권과 구별되고**, 댐건설 비용의 회전활용, 수자원의 합리적 개발과 이용을 위해 **국가의 특허(特許)에 의해 부여되는 권리**이다
- 댐사용권은 사적유용성 및 그에 대한 원칙적 처분권을 내포하는 재산가치있는 구체적 권리라고 할 것인 바, **헌법 제23조에 의한 재산권 보장의 대상**이 된다
- 댐사용권변경조항은 이미 형성된 구체적인 재산권을 **공익을 위하여 개별적이고 구체적으로 박탈·제한하는 것으로서** 보상을 요하는 **헌법 제23조 제3항의 수용·사용·제한을 규정한 것이라고 볼 수 없고**, 적정한 수자원의 공급 및 수재방지 등 공익적 목적에서 건설되는 다목적댐에 관한 독점적 사용권인 댐사용권의 내용과 한계를 정하는 규정인 동시에 공익적 요청에 따른 **재산권의 사회적 제약**을 구체화하는 규정이라고 보아야 한다
- **댐사용권은 사적 재산권이지만** 동시에 다목적댐을 통한 수자원의 합리적 개발·이용이라는 **공익적 목적을 갖는 권리**이며 수자원의 관리라는 고양된 공익달성을 위한 행정청의 처분에 의해 그 내용이 변경될 수 있음을 전제로 하여 인정되는 권리
- 댐사용권은 공공재인 수자원의 효율적인 이용과 관련되고, 존속기한의 정함이 없으며 취소 또는 변경의 가능성이 내재되어 있는 점, 수자원의 중요성과 대체 불가능성 등을 고려하면 **댐사용권의 존속에 대한 청구인의 신뢰이익보다는 다목적댐을 통한 수자원의 합리적 개발·이용이라는 공익적 가치가 매우 크다고 볼 수 있다**

4. 댐사용권(5/5)

▶ 댐사용권의 본질을 둘러싼 法理

논점

- 댐사용권의 물건적 성격 및 부동산 준용 규정
- ⇒ '일정한 지역에 확보'의 법적 의미에 대한 재해석
- ⇒ 특정용도 사용 권한의 추가가 물건으로서의 성격 및 부동산에 관한 규정의 준용 의미에 미치는 영향

사실

- 1993년 특정다목적댐법 개정: 댐사용권 범위의 확대
- 2008년 하천법 전부개정: 하천의 국유화 폐지
- ⇒ 제4조(하천관리의 원칙) ② 하천을 구성하는 토지와 그 밖의 하천시설에 대하여는 사권(私權)을 행사할 수 없다.
- ⇒ Why?
- ※ 일본 하천법 第二条(河川管理の原則等)
- 1 河川は、公共用物であつて、その保全、利用その他の管理は、前条の目的が達成されるように適正に行なわれなければならない。
- 2 河川の流水は、私権の目的となることができない。

法理

- 物權 vs. 私權
- ⇒ 댐사용권을 물건으로 해석하는 이유
- ⇒ 댐사용권이 사권으로 해석되는 이유
- 國有와 公共用物(자연공물)

5. 우리나라 수리권의 지향점

志向

- 관행수리권을 둘러싼 무의미한 논쟁의 종식 ⇒ 민법과 하천법은 출동하지 않음
- 기득수리권에 대한 법적 의미 확립 ⇒ 하천수입금의 징수 및 관리방안 개편
- 하천관리 원칙의 재정립 ⇒ 댐사용권 규정의 개정 혹은 폐지, 하천수에 대한 사권 설정 금지



감사합니다.

ykleee@lawntech.kr

주 · 제 · 발 · 표

02

민법으로 보는 물 이용권

박 종 미 교수 (전남대학교, 국가물관리위원회)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?



민법으로 보는 물이용권

전남대학교 법학전문대학원
박 종 미

2024. 11. 5.

물이용에 관하여 최초로 규정한 대한민국의 법 - 민법
재산권 행사에 관한 제한과 확장 - 상린관계
공유하천 사용방법 - 공유하천용수권
(사유 하천 - 자연유수와 관습, 신의칙에 따른 사용)
공법적 방법에 의한 물관리와 이용권의 분리 - 하천법 등
- 관습상 인정되던 물관리 및 이용권의 박탈, 물관리자의 출현
독점적, 배타적 사용(특별사용)위해 - 민법과 하천법의 요건
충족 요구?: 수리권의 충돌?-특별법 우선의 원칙

민법의 원칙과 법원



민법의 기본원리

소유권절대의 원칙 ->
공공복리를 위한 소유권제한
사적자치의 원칙
과실책임의 원칙

민법의 법원

제1조 (법원) 민사에 관하여 법률에 규정이 없으면 관습법에 의하고 관습법이 없으면 조리에 의한다. 성문법, 관습법, 조리



민법상 물건

물권 법정주의 - 물권은 법률과 관습법에 의해서만 창설가능.
관습상 사도통행권 부정
1물1권주의

제106조 (사실인 관습)
선량한 풍속, 기타 사회질서에 관계없는 규정과 다른 관습이 있는 경우 당사자의 의사가 명확하지 아니한 때에는 그 관습에 의한다.

상린관계에 있어서는 규정과 다른 관습이 있는 경우 관습이 우선

물이용권은 물건인가? - 민법상 물권의 성격



지배성과 배타성

권리자가 물건을 직접 지배하고 이용할 수 있는 성질
동일한 내용의 물권이 동시에 성립할 수 없음

절대성과 양도성

모든 사람에게 주장할 수 있는 대세적 효력
재산으로서 물권을 자유롭게 양도할 수 있는 특성

민법상 물이용권



민법상 물이용권은 상린관계로 규정
상린관계는 소유권 내용의 일부로서 인접한
토지소유자들 사이에 타인의 소유권을 위하
여 자신의 소유권을 제한 하거나 자신의 소유
권 확장을 위하여 타인의 소유권을 제한하는
관계

사유하천인 경우를 제외하고 하천의 공공사
용을 위한 이용 및 비용부담, 손해발생시 보상
등을 규정하고 있음,

공유하천과 사유하천

공유하천

사유하천이 아닌 모든 경우
소유의 개념이 아님



사유하천

개인의 독점적·배타적 지배권을 인
정하여도 공공의 이해에 아무런 영향
이 없는 경우에 인정되는 하천

사유지소에 대하여 인접논 소유자의 용수권 부정(판)

공유하천용수권의 법적 성질

독립한 재산권설

독립한 재산권설은 공유하천용수권을 독립적인 재산권으로 보는 견해. 공유하천용수권은 토지소유권과 별개의 권리로 인정되며, 독립한 사권의 하나인 제한물권으로서 양도와 상속이 가능한 독립적인 재산적 가치를 인정. 이는 물 사용의 안정성과 예측가능성을 높이는 장점이 있으나, 공공성을 해칠 수 있다는 비판도 있음



상린권설

상린권설은 공유하천용수권을 토지소유권에 부수하는 상린관계로 보는 견해. 공유하천용수권은 인접한 토지 소유자들 간의 상호 이익을 위한 권리. 공유하천의 공공성을 강조하고 지역 공동체의 이익을 고려할 수 있는 장점이 있으나, 이를 토지로 부터 분리하여 거래의 객체로 할 수 없음

공법적 이용관계와 민법의 적용

공법적 물 이용권

1. 하천수 사용허가: 하천법에 따라 허가를 받아 하천수를 사용할 수 있는 권리
2. 농어촌 공사법에 따른 농업용수 이용자, 농업용수사용허가(농어촌정비법에 따라 농업의 목적으로 물을 사용할 수 있는 권리)
3. 소하천 점용등허가: 소하천정비법에 따라 소하천 유수점용, 산출물채취허가
4. 댐사용권: 댐의 저수를 사용할 수 있는 권리

공법적 이용관계는 국가나 지방자치단체가 공공의 이익을 위해 물을 관리하는 체계 - 민법과 적용 대상이 다름

관습상, 민법상 물이용권이 적용되기 위해서는 하천법등이 적용되지 않는 공유하천이어야 함. (사실상 민법상 공유하천용수권이 적용되기 어려움)
공유하천용수권이 인정되는 하천에 대하여 하천법상 허가가 필요한가에 대한 대법원의 판례에 대한 해석에 있어 의견대립이 있지만 하천법 시행전에 공유하천용수권이 성립한 경우에는 따로 허가가 필요하지 않지만 하천법 시행후에는 하천법상 허가가 필요하다거나 하천법 시행후 관습으로 인정되는 공유하천용수권이 성립하기 어려우므로 결론에 이르러 사실상 하천법 시행후에는 허가가 필요하다고 보므로 현재는 논의의 실익이 없음

공유하천인 소포하천에 대하여 공유하천용수권을 인정한 판례가 있는데 이 판례에서 적용된 법은 하천법이 아닌, 농어촌 공사법이 적용되는 사안으로 농어촌 공사법이 시행되기 전에 인정된 공유하천용수권을 인정한 것

‘공유하천인 홍천강을 용수로 사용하며 홍천강 연안의 농지에서 농업을 경영하고 있는 사실은 인정되나, 위 농지에 관한 관습상 용수권이 하천법 제정 이전에 이미 발생하였다는 점에 관하여는 위 증거들만으로는 이를 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없으므로, 결국 위 원고들은 공유하천 용수권자로서 기득하천사용자에 해당한다고 볼 수 없다.’

그외 민법상 물이용권의 법리

여수급여청구권

토지소유자는 과다한 비용이나 노력을 요하지 아니하고는 가용이나 토지 이용에 필요한 물을 얻기 곤란한 때에는 이웃 토지 소유자에게 보상하고 여수의 급여를 청구할 수 있다.

하류연안의 용수보호권

전조의 인수나 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다.

공용수의 용수권

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

용수장해의 공사와 손해배상 원상회복

①필요한 용도나 수익이 있는 원천이나 수도가 타인의 건축 기타 공사로 인하여 단수, 감수 기타 용도에 장해가 생긴 때에는 용수권자는 손해배상을 청구할 수 있다.
②전항의 공사로 인하여 음료수 기타 생활상 필요한 용수에 장해가 있을 때에는 원상회복을 청구할 수 있다.

물이용권분쟁 해결에 민법의 원리 적용

권리자 보호

여수급여청구권

물은 공공재로서 누구든지 물을 이용할 권리가 있다. 기허가권자가 있는 경우라도 적절한 보상을 하고 나누어 쓸 수 있다.

용인가능한 사용

하류연안 용수보호권, 공용수용수권

허가받은 물이용권자라 하더라도 연속된 물의 성격상 하류연안의 물이용이나 공용수 이용을 제한할 만큼 사용하는 것은 허용되지 않는다.

권리제한시 보상, 합리적 비용 부담

용수장해의 공사와 손해배상, 원상회복

물이용에 장애를 일으킨 경우 발생책임자가 손해를 배상해야 하고 합리적 범위에서 비용을 부담하여야 한다.

감사합니다.

주 · 제 · 발 · 표

03

기후변화 영향을 고려한 수리권 개선방안

송 미 영 선임연구위원 (경기연구원)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

기후변화 영향을 고려한 수리권 개선방안

송미영

2024. 11. 5

목 차

1. 기후변화가 야기할 수리권 쟁점

2. 수리권 관련 현황 및 쟁점

3. 수리권 관련 법 개정 방향

4. 제도 개선 선택 대안

1

기후변화가 야기할 수리권 쟁점

- I. 기본법 이후 통합 물관리의 주요 과제
- II. 기후변화가 가중하게 될 물 재해
- III. 기후변화와 공존하는 물 관리체계 개선

기본법 입법 과정에서 관점

- 핵심가치와 기본 원칙

* 자료 : 물기본법 소위 회의자료, 2017, 물개혁포럼

통합 물 관리 비전 핵심가치와 기본원칙
(정책분과)

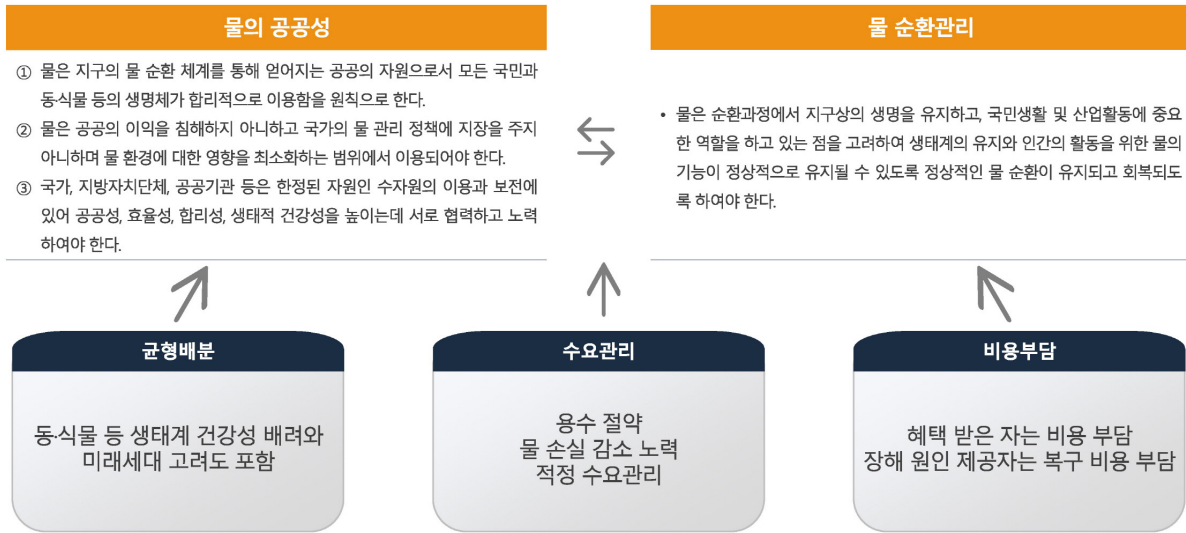
물기본법
(법제도분과)

핵심가치	이념과 기본원칙		물기본법안의 조문
공공성	이념	물의 공공성 확보	• 물의 공공성 (제8조) • 국가와 지방자치단체 책무 (제5조)
물 정의		국민의 권리와 의무 균등배분의 원칙	• 국민의 권리와 의무 (제4조) • 균형 배분 (제13조)
물 순환 건강성 (안정)	원칙	물 순환 건강성 확보 및 수요 증점 관리의 원칙	• 수요관리 등 (제14조) • 물 순환 관리 (제9조) • 생태환경의 보전 (제17조)
통합관리 (건강, 안전, 보건)		수량, 수질수생태, 재해 등의 통합 관리 원칙	• 통합 물 관리 (제11조) • 협력과 연계관리 (제12조) • 정보의 공유 (제19조) • 기후변화 대응 (제16조)
유역기반		유역별 관리의 원칙	• 유역별 관리(제10조)
거버넌스 (민주성)		이해 당사자 참여의 원칙	• 이해당사자 참여 (제18조)
건전한 재정 (지속가능)		비용부담의 원칙 (수익자/오염자 부담의 원칙)	• 비용부담 (제15조)

물기본법 입법과정에서의 논의

- 물 관리의 기본 원칙

* 자료 : 물기본법 소위 내부 회의자료, 2017, 물개혁포럼

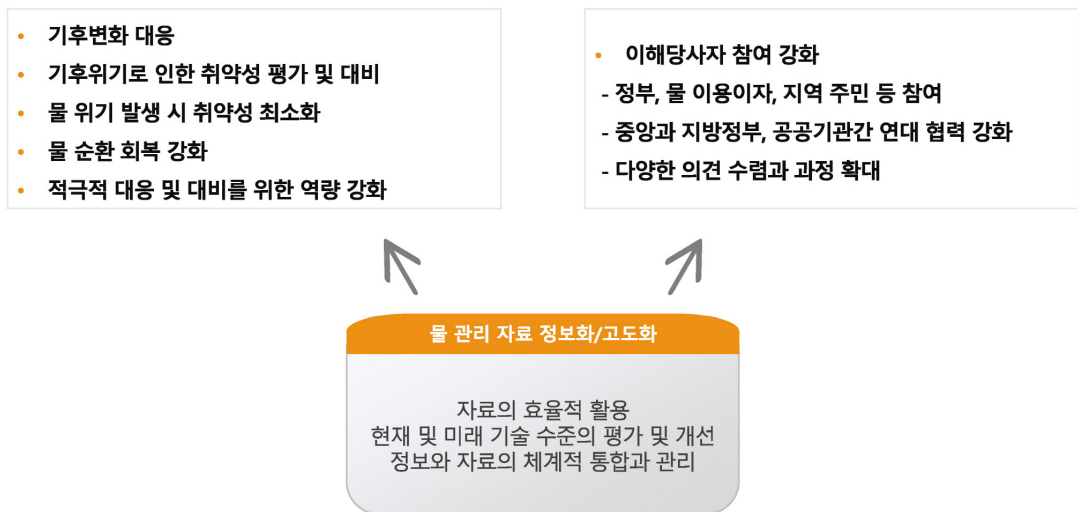


- 5 -

물기본법 이후 당면한 도전과제

- 미래 물 위기에 대비한 물 관리 주요 원칙

* 자료 : 물기본법 소위 내부 회의자료, 2017, 물개혁포럼



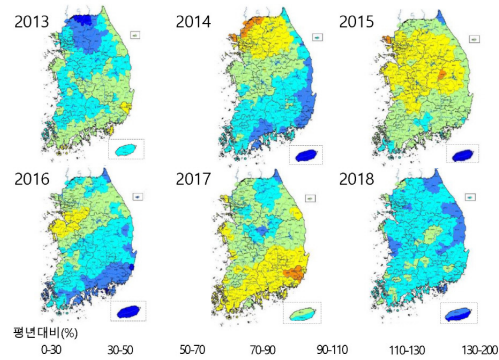
- 6 -

기후위기로 물의 지역적, 시간적 편중, 변동성 심화

- 전체 월평균 강수량 추이는 유사
 - 12월이 최저, 7월이 최대
 - **갈수기(1-5월, 10-12월)의 강수량은 더 적어지고**
 - **홍수기(6-9월) 강수량은 더 많이 내리는 추세**
- 2013-2017년 가뭄피해 발생, 2015년이 최근 가장 극심했던 시기
- 산업수요와 새로운 생활패턴 정착으로 물 수요 증가는 여전히 진행 중
- 물 자원이 희소해지는 극한 시기의 적응과 대응이 중요
- 기준갈수량은 홍수통제소 업무매뉴얼에 고정된 수치로 운용 중
- 기본적인 현황파악, 상황진단, 대응 방향 설정의 관점 전환 절실

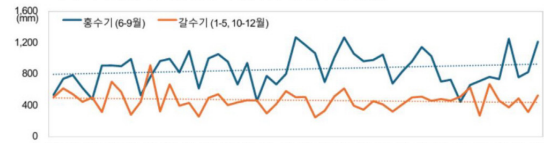
- 변동성이 강하고 지역적인 기후위기 적응 및 대응 역량 강화 필요
- 극단적 기후상황 해석과 적응/대응 방향의 원칙 필요
- 물 이용과 배분 관점에서 기준갈수량 주기적 산정과 갱신 정례화 필요
- 기존 허가량 운용상 쟁점 새롭게 해석 및 배분 여지 마련 가능

<예년대비 연강수량 비율 분포>



* 자료 : 한국수력원자력 (2023), 『한강유역 발전용댐 물 수지 및 활용용 유입량 기여도 분석 연구』.

<우리나라의 연도별 홍수기 및 갈수기 강수량 변화>



* 자료 : 기상청, 기상자료 개방포털

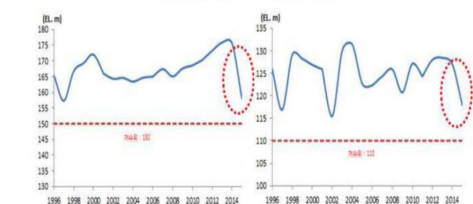
- 7 -

2015년 수도권 극한 가뭄 상황

- 통계자료 vs 실측자료 (상황) 서울경기 강수량은 평년대비 53%, 강원도는 65% 수준의 역대 최소 강수량
- 수도권 식수원인 소양강댐과 충주댐이 동시 고갈되면서 용수 공급 기능 상실 위기 직면
 - 소양호 상류 어망 드러나고 고깃배 세워진 상황
 - 충주호 상류 바닥이 실개천되고 수몰지 터가 드러남
- 2015년 화천댐 방류량을 초당 55만톤에서 90만톤으로 증가
- 파로호 수위 낮아져 양구군 사회단체 협의회 등 상류지역 피해 항의

- 평균 기온의 증가와 강수량 패턴의 변화의 재현 가능성 대비 필요
- 2015년 같은 극단적 기후상황에서 허가량 운용 원칙 구체화 필요
- 물 이용과 배분의 공정성, 형평성 원칙의 세부 기준 및 운용 여건 마련 필요
- 극단적 수량 감소와 함께 변동되는 하천유지유량 변화 영향 평가 및 대비

<소양강댐(좌), 충주댐(우) 수위 비교>



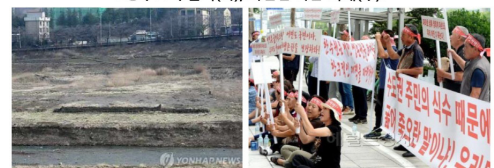
* 자료 : 한강홍수통제소, 국가수자율관리통합정보시스템

<소양호 상류의 가뭄현장>



* 자료 : '가뭄' 등 위로 올린 고깃배; 연합뉴스(2015.3.26) '강원도, 불가뭄대책본부 구성...실시간 모니터링'; 연합뉴스(2015.3.21)

<충주호 수몰터(좌), 화천댐 가뭄 피해(우)>

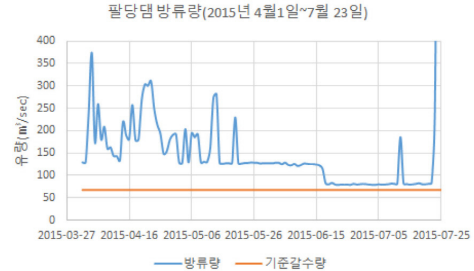


* 자료 : '별 가뭄에 충주호 수위 폭...'; 연합뉴스(2015.3.26) '화천댐 가뭄 시 주민들의 이후 방류'; 에필드경제 (2015.2.26)

- 8 -

2015년 가뭄이 재현된다면?

- 팔당댐 방류량이 변화하면서 기준갈수량에 근접
 - 7월2일 기준 소양/충주댐 방류량을 합해도 팔당호 기준갈수량 이하
 - 화천댐 방류량 증가시켜 팔당호에 추가 물 공급
 - 6월 한달간 팔당댐 방류량 80cms 유지로 수도권 제한급수 고려
 - 7월초부터 잠실수중보 하류 전 구간 수질악화/녹조경보 발생
- 2015년 수문상황이 재현된다면 댐용수만으로 용수공급 불가할수도
- 팔당호에서 수요가 현재 수도권 취수량보다 증가한다면
 - 현재 수도권 취수량 약 100m³/sec(860만m³/일) 겨우 만족
 - 신규 수요로 10~20% 추가 발생시 기준갈수량 이하로 관리할 상황



구분	취수량		2015년 기준 팔당댐 방류량 변화 (m³/sec)	팔당댐 기준갈수량 (m³/sec)	팔당댐 방류량- 기준갈수량 (m³/sec)
	m³/일	m³/sec			
팔당댐 취수량	0	0	80	67.34	12.66
	1,000,000	11.57	68.43	67.34	1.09
	1,100,000	12.73	67.27	67.34	-0.07
	1,200,000	13.89	66.11	67.34	-1.23

- 하천수 허가량의 정량적이고 유연한 기준 재설정 필요
- 신규 수요의 면밀한 재평가와 수요관리 차원의 다양한 대안 모색 필요
- 단단계 댐의 연속체인 한강수계에서 우선 과학적인 하천유량 평가 필요
- 대규모 신규 수요에 허가량을 과학적 원칙적으로 대응할 대안 모색 시급

- 9 -

한강유역 장래 용수부족

- 지속적인 신규 용수 수요 발생

- 최대 부족량 발생이 예상되는 2035년 총 부족량 △1,302 천m³/일
 - 기존시설 활용으로 250천m³/일, 신규 시설 계획으로 1,123 천m³/일을 해소하는 것으로 계획
 - 2040년 공업용수 수요량 증가로 112.6 천 m³/일 부족 전망
- 2025까지 공업용수 수요 증가: 원수공급 하수처리수 재이용 (112.6 천m³/일)으로 대응, 그러나 추가 수요가 있다면?

<관련 계획 대비 급회 지자체별 용수부족량 변동 원인 분석 결과>

구분	용수 부족량 비교 (천m³/일)			주요 변동 사유
	2025 수도정비계획 (2025년)	2025년 급회계획	2040년	
인천광역시	-	△747	△747	• 수요량 증가 (계획인구 증가 등)
수원시	△96	-	-	• 공급량 증가 (광역상수도 공급량)
평택시	△1000	△197.1	△532.3	• 수요량 증가 (공업용수 증가)
동두천시	△37.1	△8.7	△9.7	• 공급량 증가 (한강하류 3차사업)
고양시	△200	△180	△28.9	• 수요량 증가 (계획인구 증가 등)
남양주시	-	-	△64.3	• 수요량 증가 (β기 신도시 개발계획 등)
용인시	-	△77.7	△112.6	• 수요량 증가 (반도체 클러스터 개발계획 등)
파주시	△605	-	△86.7	• 공업용수 수요량 증가 (LCD 산업단지 등)
이천시	△900	-	-	• 충주댐 II단계 (2000 천m³/일) 개발계획 반영

* 자료: 「2040 광역 및 공업용수도 수도정비기본계획 한강유역」.

<용수부족도시 공급방안 (총괄)>

(단위: 천m³/일)

구분	용수공급방안	용수공급량
장래 용수부족량 (2035년)		△1,302.3
계		1,372.2
기존 시설 활용	소계	250.0
	① 지자체 내 급수구역 간 여유량 전환 공급 (급수구역 조정)	28.0
신규 시설 계획	② 기존 광역 및 공업용수도 공급계획량 조정	222.0
	소계	1,123.2
	③ 지방상수도 개발 계획	211.6
	④ 하수재이용 및 대체 수자원 개발계획	402.6
	⑤ 대체수원 개발 계획	-
	⑥ 광역 및 공업용수도 급수체계조정 사업	398.0
	⑦ 광역 및 공업용수도 신규개발 계획	111.0

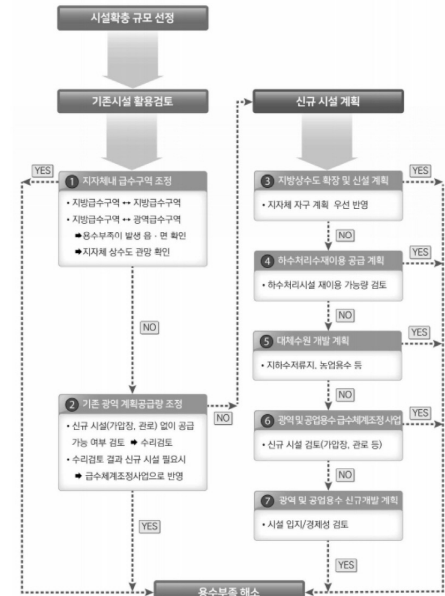
* 「용수부족량과 용수공급방안」용수공급량이 상이한 사유는 부족량 대비 여유 공급량 적용 및 현재 진행중인 연안 청계 정수장 증설 용량 포함

- 10 -

신규 대규모 허가량 배분 쟁점

- 생공용수 배분이 허가량 운용의 핵심

- 용수 유형 중 생공농 수로 공급 우선순위는 운용 중
- 현재 허가량 체계에서는 추가 수요 대응을 위한 대안 모색 필요
 - 허가량 규모는 최소 80만톤 ~ 최대 170만톤 규모로 추정
 - 국가수도정비기본계획에 반영하여 수요 대응이 일반적
 - 기존 허가량 여분이 없는 경우 기존 댐 혹은 신규 댐 건설로 대응이 대안
 - ✓ 전제 조건 1: 기존 허가량을 재평가하고 조정, 과학적 기술적 설득 논리 필요
 - ✓ 전제조건 2: 댐 유형에 따라 신규 물량 반영, 신규 취수시설 설치 및 점용허가 협의 등 하천법의 허가량 체계 사각지대 보완
 - ✓ 전제조건 3: 취수시설 설치 위치에 따른 하천수사용료 징수 방안 쟁점 정리
 - ※ 낙동강 취수원 이전 시 대구부산간 취수원이전 사례와 유사 쟁점 대두
- 일정 규모 이상 물 이용과 배분을 합리적 기준으로 대응
- 허가량 운용체계의 고도화, 전문화 단계로 업그레이드
- 기존 하천법에 따른 취수시설의 설치 및 유지관리 주체 변경 고려
- 용수 수요와 공급 기준을 수요관리와 ESG, 탄소중립 차원에서 재검토



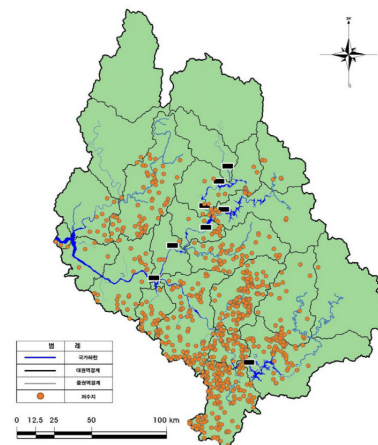
* 자료: 「2040. 양의 및 공급용수 수도정비기본계획 한강유역」.

- 11 -

기후변화와 공존하는 물관리체계 개선 시급

- 하천시설 다목적 활용, 다변화는 필수요건
- 13개 댐과 3개 다기능 보 1,013개소 농업용 저수지 존재
- 농어촌공사 관할 288개소, 시군 관할 725개소
- 총 유효저수량 37,082 천만m³ 활용 가능
- 물이라는 제한된 자원을 활용을 다각적으로 검토 필요
- 기존 인프라의 다변화는 효율성 개선과 함께 기후위기 적응의 필수요소
- 기존 인프라간 연계 활용 위한 기초 통계 및 활용가능성 제고가 관건
- 통합 물 관리를 위한 기초적 토대는 다양한 물 유형에서 필요
- 이번 과제는 우선 생공용수 배분 중심으로 기본법 개정예 초점

구분	계	유효 저수량 (천만m³)	수해 면적 (ha)
합 계	1,013	37,087	53,576
시군 관할	725	2,263.6	6,023
농어촌공사	288	34,818.4	47,554



* 자료: 한국수력원자력 (2023), 「한강유역 발전용량 물 수지 및 활용량 유입량 기여도 분석 연구」.

- 12 -

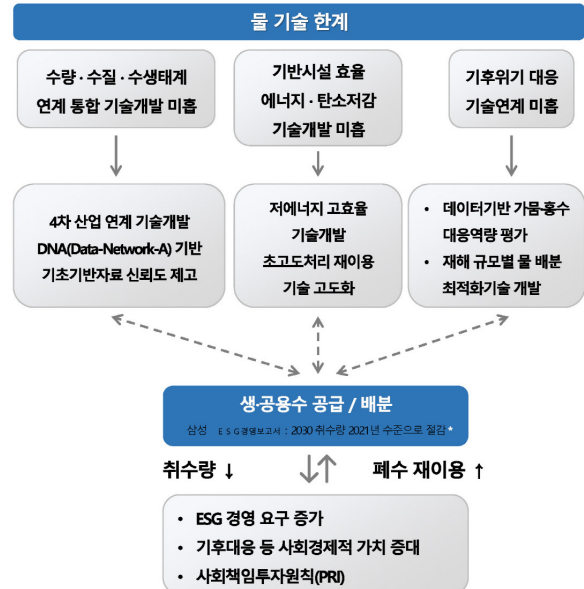
물 배분과 수원(水源) 갈등 해소 원칙 설정

- 댐과 댐사이의 자연유량을 제공하는 유역의 물은 하천수
 - 소양강과 충주댐에서 방류되는 물이 팔당에 모이는 댐용수
 - 댐용수는 댐용수권에 의해 하천수보다 4배 이상 비싼 가격
 - 물을 제공하는 유역인 상류에서는 물 부족하고 물값도 비쌌 (한강유역)
 - 하류 도시지역에서는 물도 풍부하고 물값도 싸게 이용 가능 (한강유역)
 - 댐용수와 하천수 구분을 명확히 하기 위한 기초자료 확보 및 점검 필요
- 유역내 하천수는 모두 하천수로 관리하는 기본적 수리권 체계 정립 고려
- 민간영역만큼 적극적 ESG 경영관리 관점 도입
- 하천수는 모든 유역공동체에게 공급되며 같은 가격으로 공급
- 하천수를 사용하는 자는 비용을 부담
- 유역내와 유역간 물 이용은 유역 우선, 유역 외 이동은 추가 비용의 부담

수자원 관리 중장기 로드맵

* 자료 : 삼성전자 지속가능 경영보고서 2024 내용 정리

2023	- DS 영향권 생태 현황도 구축(기름, 화성) - 3월, 국내 최초로 AWS 플래티넘 인증 획득(화성)
2024	- DS 영향권 생태 현황도 구축 범위 확대(평택, 천안, 온양) - AWS 플래티넘 인증 획득 사업장 확대(기름, 화성, 평택, 사안)
2030	- DS부문 국내 사업장 취수량 증가 제로화 ¹⁾ 1) 2021년 대비, 공공하수처리장 방류수 재이용 등



* 자료 : 한국환경산업기술원 (2021), 물기술혁신 및 환경분야 ESG 추진전략에서 재구성 (공공수도 물 분야 2050 탄소중립 전략 자료) - 13 -

2

수리권 관련 현황 및 쟁점

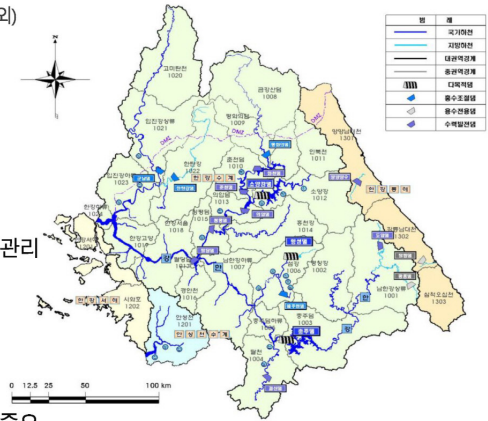
- I. 한강유역 물 이용 현황과 쟁점
- II. 관행적이고 경직적 허가량 운용 체계와 쟁점
- III. 외국사례와 시사점

한강유역 본류는 다단계 댐의 연속체

- 3개 다목적 댐, 발전용댐 6개소, 용수전용댐 1개소, 홍수조절댐 3개소
- 「댐과 보 등의 연계운영규정」에 따라 총 13개 댐만 운영 중 (달방댐, 도암댐, 원주천댐 제외)

다목적댐	소양강댐, 충주댐, 횡성댐
발전용댐	화천댐, 춘천댐, 의암댐, 청평댐, 괴산댐, 팔당댐
용수전용댐	광동댐
홍수조절댐	평화의댐, 군남댐, 한탄강댐

- 용수공급원은 댐이 주도 (55.8%), 지방상수도 21.6%, 지하수 3.6%, 물 재이용 19%
- 하천수, 댐 용수를 구분하고, 댐건설법, 전원개발촉진법, 하천법 등 개별법으로 관리
- 물의 배분과 허가량 관리 조정 체계 정비가 적용가능한 인위적 시스템
- 물 수지 평가를 실시간, 목적에 따른 모형 구성 및 관리 가능
- 유역 기반 관리와 물 순환 왜곡에 대한 관점과 방향 설정 여건은 미흡
- 기후대응댐이 재등장하고 일상적 물 이용과 배분 안정성, 형평성, 공정성 확보 중요



* 자료 : 한강유역물관리종합계획(2021~2030), 한강부(2021)

- 기후위기 등 극한 상황 적응과 회복력 강화가 수도권 역량과 연동
- 다양한 하천시설 다목적화는 이미 진행 중 → 댐 용도 경계 설정과 분리 재평가 필요

- 15 -

기존자료 품질, 그 신뢰도는 만족도 제고 필요

- 통계자료 vs 실측자료 (상황)
- 자료 오류 상관관계 분석
- 모의 물 수지와 관측유량 비교 분석
- 수장기, 하천기본계획에서 실시간 물 이용체계 기반 구축 중 (한강홍수통제소 과제)
- 관리주체별 상이한 체계에도 상호 연동/연계 가능한 체계로 포괄 필요
- 부족한 과학적 갭(GAP)은 기존 연구개발예산으로 집중 개선 필요

- 생·공용수 대상으로 공급/수요 관리를 실적 평가 토대로 전환
- 모든 사용자의 월별 사용실적 자동 입력 및 확인 체계 마련
- 가용 유량 자료 최대 활용 및 개선으로 수요 우선 대응
- 입력 자료 오류 최소화 및 과학적 평가 토대 마련은 국가의 책무
- 물 수지 분석의 품질 신뢰도 개선은 점진적으로 개선 도모

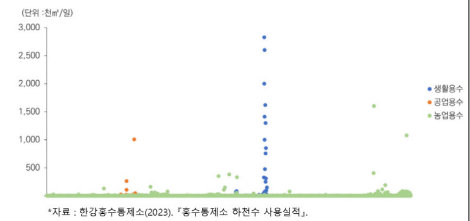
유형	기존	개선 중
다목적댐	계약량, 수공 물포털, 수도관리연보	방류량
광역상수도	상수도 통계	수도관리연보
하천취수량	하천수사용관리시스템	하천수 사용실적
증발산량	이론치	토양수분관측소 5개소
회귀율	하천설계기준 생·공용수 65%, 농업용수 35%	'04 부터 전국 유역조사로 회귀율 조사 중이나 미흡
발전용수	한수원 내부자료	한수원 내부 + 분석자료

- 16 -

허가량 중 절반 이상인 생공용수 관리 과학화 필요

- 홍수통제소 사용실적 : 총 허가량 131,408 천m³/일 중 생공농 용수 허가량은 30,510 천m³/일로 나타남 (생·공·농 중 생활 55.4%, 공업 5.9%, 농업 38.7%)
- 하천수사용관리시스템 : 총 139,084 천m³/일이며, 이 중 생공농 용수 허가량은 37,061 천m³/일 (생·공·농 중 생활 46.3%, 공업 6.0%, 농업 47.7%)
- 관련 시스템 이력 관리로 자료 누적/통계 분석 등 분야 역량 확대 기반 마련 필요
- 실제 업무 개선의 핵심은 전담 조직과 인력에 비례, 홍수통제소 전담팀 확대 강화는 기본

< 홍수통제소 사용실적 (2023년 기준) >



< 홍수통제소 사용실적 (2023년 기준 제공자료) > < 하천수 허가현황 - 하천수 사용관리 시스템 (2024.08.01 검색) >

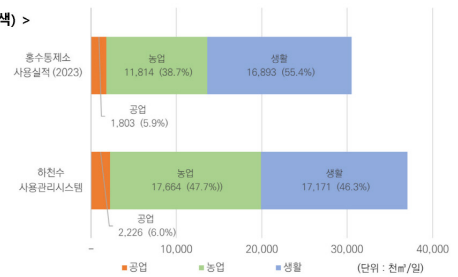
구분	허가시설 (개소수)	사용허가량 (천m ³ /일)
생활	168	16,893
공업	200	1,803
농업	3,571	11,814
생공농 소계	3,939	30,510
총 허가량	4,011	131,408

*자료 : 한강홍수통제소(2023), 「홍수통제소 하천수 사용실적」.

구분	허가시설 (개소수)	사용허가량 (천m ³ /일)
생활	184	17,171
공업	236	2,226
농업	2,937	17,664
생공농 소계	3,357	37,061
총 허가량	3,433	139,084

*자료 : 환경부, 하천수 사용관리 시스템 (2024.08.01 검색)

< 하천수 사용허가 자료 비교 >



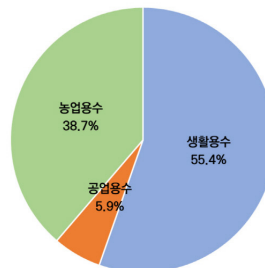
- 17 -

하천수 사용허가량 중 실제 취수량은 절반 수준

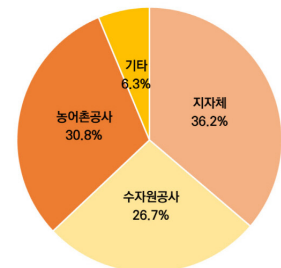
- 허가량이 고정 변수로 실제 사용량에 대한 정확한 추적과 분석 평가 미흡
- 실제 사용량 자료를 활용한 허가량 재평가, 조정, 재배분 과정의 도입 정착 필요
- 대규모 신규 물 수요 대응을 위한 여력 확보 가능
- 기후위기와 연계한 새로운 학문적 해석과 논거/다양한 대안 모색 가능

- **하천수 허가량** : 연간 생활용수가 55.4%, 공업용수 5.9%, 농업용수 38.7%로 배분
- **허가 주체** : 생활용수 허가량은 지자체가 51.6%, 수공이 48.3% 차지
- **실제 사용량** : 허가량 대비 **실제 취수량 48.8% 내외**로 시도별 실제 취수량도 여건은 다르나 유사 수준
- 물 수요관리 및 물 순환 관점에서 실제 사용량을 기초자료로 인식, 활용 체계로 전환
- 허가량과 연계된 세부 자료/자원 파악으로 물 배분 분석 역량 강화 필요

<용수별 하천수 사용 허가현황>



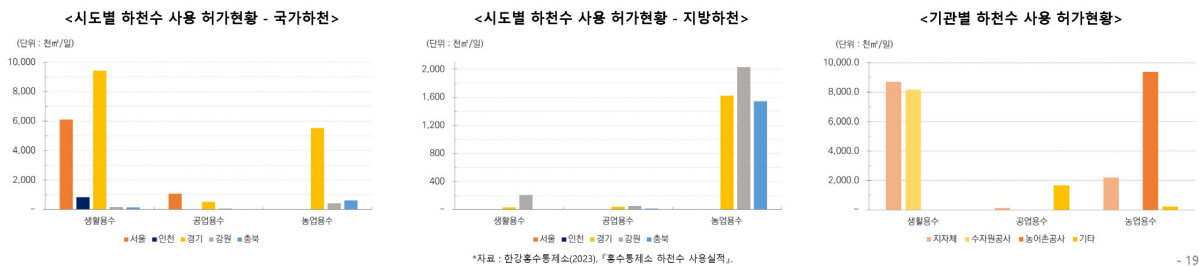
<기관별 하천수 사용 허가현황>



- 18 -

국가하천의 물 배분이 중요 요인

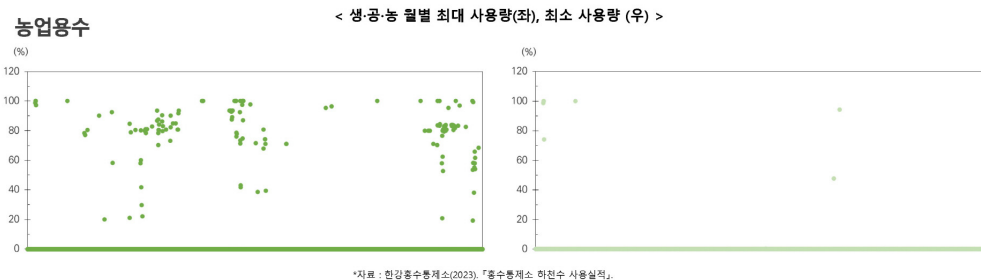
- 용도별, 시도별 허가량
 - 용도별로는 생활, 농업, 공업 순이며, 시도별로는 경기 17,174 천m³/일, 서울 7,180 천m³/일, 강원 2,953천m³/일 순
 - 서울, 인천은 지방하천 사용 허가량이 극히 일부가 존재하며, 대부분 국가하천에 귀속되는 허가량
 - 반대로, 강원과 충북은 지방하천의 허가량이 더 많은 비율
 - 기관별 취수량
 - 기관별 하천수 사용 허가량은 지자체 11,055 천m³/일, 수자원공사 8,155 천m³/일, 농어촌공사 9,386 천m³/일, 기타기관 1,913 천m³/일 순
 - 지자체와 수자원공사는 대부분 생활용수의 허가량이며, 농어촌공사는 농업용수, 기타기관은 대부분 공업용수의 허가량
- 국가하천의 생활용수 중 지자체와 수자원공사 사용량 관리가 중요
- 월 단위 관리체계를 일 단위로 관리하는 시스템으로 고도화 시작하고 필요에 따라 시기별, 시간대별 관리 체계 도입도 점진 도입



- 19 -

허가량 누락 미연계 해소 및 사용량 관리 시도

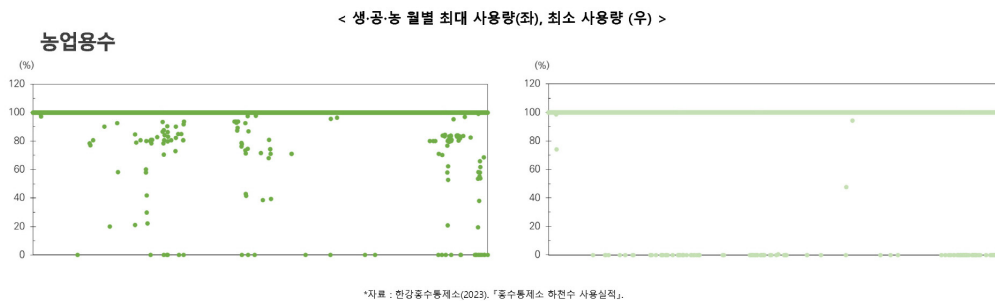
- 허가실적 관리 시작 단계: 댐 용수 일부, 발전용수 등 누락, 사용료 관련 자료 미연계 존재
 - 용수 유형, 사용자에 따라 허가량과 사용량의 차이의 변동성 다양
 - 허가량 대비 사용량 수준
 - ✓ 생활용수: 평균 최대 17.0% / 최소 13.9%, 연간 0% 사용처 다수, 최대 100% 이상인 사용처 존재
 - ✓ 공업용수: 평균 최대 16.0% / 최소 4.7%, 연간 0% 사용처 다수, 최대 100% 초과도 존재
 - ✓ 농업용수: 평균 최대 3.2% / 최소 0.2%, 연간 0% 사용처 존재, 농번기 이용량 편중이 일반적
- 허가량과 함께 사용량 토대 관리 병행 고도화
- 생공용수 허가량 대비 사용량 실적 관리 시스템 구축 및 관리여건 개선



- 20 -

기존 허가량 운용 체계 반영한 사용량

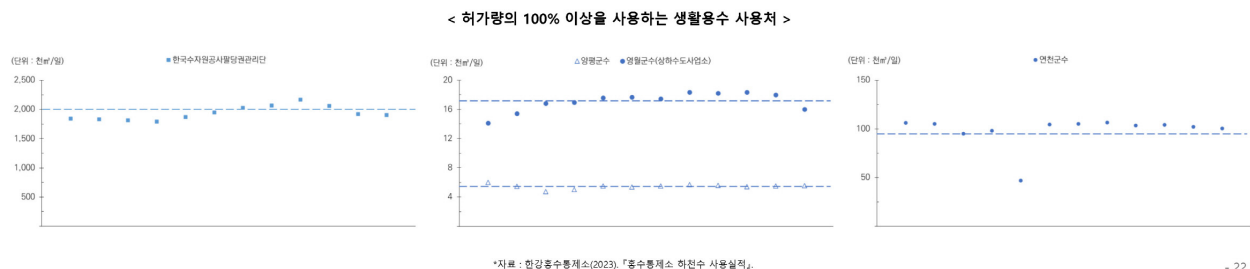
- 현재 생활용수 500㎥/일, 공업용수 100㎥/일, 농업용수 8,000㎥/일 미만으로 사용하는 경우 사용량 보고 대상이 아님
- 해당 사용처를 허가량 대비 100%로 사용한다고 가정할 경우 사용량이 현실적으로 반영됨
 - 사용량 보고대상 미만의 사용처를 허가량 대비 100%로 사용한다고 가정할 경우 평균 사용량 크게 증가
 - ✓ 생활용수: 평균 최대 54.5% / 최소 51.4%, 연간 0% 사용처 다수, 최대 100% 이상인 사용처 존재
 - ✓ 공업용수: 평균 최대 31.4% / 최소 20.1%, 연간 0% 사용처 다수, 최대 100% 초과도 존재
 - ✓ 농업용수: 평균 최대 98.3% / 최소 95.2%, 연간 0% 사용처 존재, 농번기 이용량 편중이 일반적



- 21 -

허가량 초과 사용량 조정 원칙 필요

- 초과 이용 대부분은 생활용수 사용처이며, 총 4개의 사용처에서 허가량을 초과해서 이용하는 월이 존재
 - 생활용수 : 허가량 초과 사용자는 연중 8.3% ~ 91.7% 까지 다양
 - 수자원공사 팔당권관리단 2,000천㎥/일 초과하는 월이 4개월 (33.3%)
 - 양평군, 연천군, 영월군 생활용수 최대사용량을 허가량을 초과하며 연천군, 영월군의 경우 평균 사용량 또한 허가량 초과
 - 농업용수 : 연중 사용보다는 5,6 월 혹은 5-9월 사이 사용이 주요 패턴
 - 사용처는 총 3,571개소 이나, 실제 허가량을 이용하는 사용처는 총 146개소에 불과 (4.1%)
- 허가량 초과 사용량 조정이 지속적인 경우 물 수요 관리 등 적극적 수단 검토
- 사용량 초과량을 주기적으로 허가량에 반영 여부 검토 체계 도입



- 22 -

충주댐 광역상수도 허가량 초과 사례

- 총 배분계약량 : 236,158 m³/일 (시설용량 249,900 m³/일)
 - 2022년 기준 실공급량 : 245,645 m³/일 (배분계약 대비 104.0%, 시설계획 대비 98.3%)
 - 충주댐계통 2단계 : 2023년부터 공급 (상수도통계에 미반영)
- 한강/금강 유역 공급
 - 한강유역 공급량 : 140,826 m³/일 (57.3%)
 - 금강유역 공급량 : 104,819 m³/일 (42.7%)
- 금강유역으로 공급하는 10.5 만m³/일에 대한 영향분석과 유역간 물 배분 원칙 설정 고려
 - 신규 물 수요증가와 기후변화에 따른 극한가뭄 발생시 유역간 물 분쟁 우려
 - 유역 내 vs 유역 간 배분의 원칙과 기준을 물 순환, 기후위기 대응 차원에서 검토



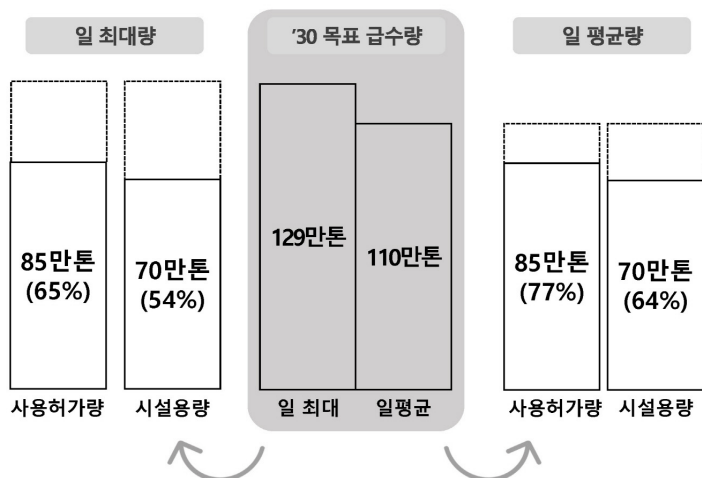
광역시도	사군	2022년 광역상수도 (m ³ /일)			계약 대비 공급률 (C/B)	시설계획 대비 공급률 (C/A)	유역
		시설계획량 (A)	배분계약량 (B)	실공급량 (C)			
계		249,900	236,158	245,645	104.0%	98.3%	
경기도	안성시	10,000	9,054	8,584	94.8%	85.8%	한강
	이천시	42,700	42,700	46,102	108.0%	108.0%	한강
	괴산군	16,100	16,100	12,272	76.2%	76.2%	한강
충청북도	음성군	55,100	59,839	66,320	110.8%	120.4%	한강/금강
	증평군	19,500	17,812	16,135	90.6%	82.7%	금강
	진천군	35,500	46,777	55,524	118.7%	156.4%	금강
	충주시	71,000	43,877	40,708	92.8%	57.3%	한강

* 자료 : 환경부(2023), 「상수도 통계」

- 23 -

하천수 사용 허가량 현실화가 필요한 인천

- 인천광역시의 하천수 사용 허가량(85만m³/일)은 인천 전체의 물 수요량(107만m³/일)에 비해 부족
- 인천 2035년까지 일 최대 129만톤 확보 필요
 - 현재보다 하천수 사용허가량의 23-46% 추가 확보 필요
 - 서울시처럼 댐 용수에서 하천수로 허가량 전환 요청
 - 하천수와 댐 용수의 조정 및 물값 논쟁 반복
- 허가량은 부족하고 부족할 수 있으나 실제 사용량은 여유 있는 상황이 반복
- 체계적이고 일관성 있는 물 배분 운용체계 필요
- 현실 문제 해소를 위한 시스템 마련 필요



자료 : 인천시(2022), 「2040년 인천광역시 수도정비기본계획」

- 24 -

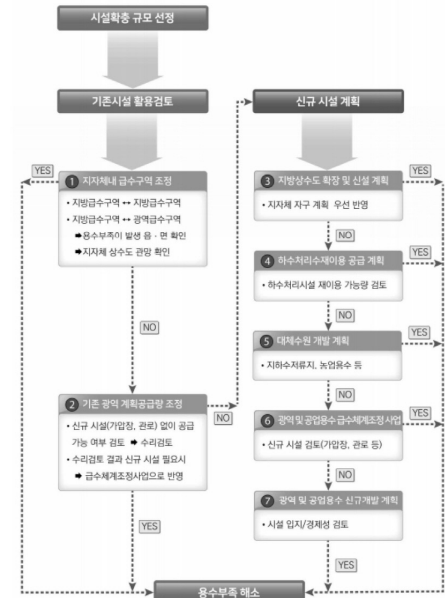
급수체계 조정 및 배분은 진행 중

- (배분량 재정립) 배분량은 장래 수요량에 맞춰 조정하고, 여분의 배분량은 예비량으로 전환하여 향후 추가 수요 발생시 배분 및 공급
- '배분계획량' 용어를 '공급계획량'으로 변경하여 배분량이 지자체 기록 물량이라는 고정관념 인식변화 필요

<급수체계조정 계획 개념도>



* 자료 : 「2040 광역 및 공업용수도 수도정비기본계획 한강유역」.



* 자료 : 관계부처 및 지자체 협의용(대외비), 「2040 광역 및 공업용수도 수도정비기본계획 한강유역」.

- 25 -

하천수 사용 허가 절차 고도화 시점 도래

- 대규모 신규 물 수요에 대한 용수 요청 건은 환경부 사전 검토 중
 - 화천댐의 수위 조절로 요청한 수량을 충족시킬 수 있는지 사전 검토 중
 - 이와 연계한 하천 유황 등 물 수지 분석도 진행 중 일 것으로 추정
 - 자연하천에서의 유량으로 허가가 불가능하다는 환경부의 판단
 - 발전용댐이라도 활용하여 다목적 이용을 전제로 협약 작성 및 검토 중
 - 제도적 절차와 달리, 여타 국가시책사업 추진 행태 반복
 - 임의적, 기술적 관점만 고려하여 물량 확보 및 배분 시도 중
 - 팔당호 취수하여 안정천 유역으로 방류, 유역 내 물 수지 불균형 가중
- 물 공급의 영향을 다각적으로 검토하는 운용 체계 필요
- 일정 규모 이상 허가량에 대한 사전 검토 제도 강화 필요
- 수요 자체에 대한 과학적 평가와 합리적 물 수지 분석도 병행
- 중앙부처와 함께 유역위, 국가위가 함께 문제 해소에 동참



* 자료 : 하천수 사용허가 업무 매뉴얼, 2009, 국토해양부

- 26 -

원칙과 현실적 대안 검토

- 원칙적 접근 : 기존 허가량 중 배분가능한 물량을 우선 조정하여 배분
 - 기존 허가량 중 사용되지 않는 평균 50% 내외 물량을 실적 토대로 회수 혹은 조정 가능한 물량 검토하여 재배분
 - 기준갈수량 산정을 통해 유역내 실제 가용한 물량의 재검토 및 배분 원칙 미세 조정 및 보완
 - 극한기후위기 상황에서는 고통 분담차원에서 함께 배분량을 줄일 수 있는 조정 원칙 추가 (동일 삭감 비율 적용)
 - 농업용수는 중장기적으로 주요 사용시기를 정해 시기별 허가량 체계 운영 원칙도 검토
- 현재 수도권에서 부족한 배분량 조정 가능성 재검토
- 2015년 최근 극한가뭄 시기에도 팔당상수원 공급물량 가능했음을 감안
- 기존 체계를 유지하면서도 과학적 기술적 역량으로 배분 원칙 설정
- 현실적 접근 : 발전용수를 포함한 허가량 조정 방식으로 발생할 쟁점 해소에 집중
 - 발전용으로 사용 후 방류되는 물은 하천수로 본래 하천수사용허가를 통해 배분 가능한 물
 - 이를 취수가능한 지점은 팔당댐 인근으로 기존 광역상수도 체계와 연계도 용이
 - 대규모 취수시설의 설치 시 현재 하천법에 따른 점용허가 및 사용료 징수 주체가 해당 지자체 → 국가로 변경 여건 마련
- 하천수 사용허가의 일관성, 과학적 토대가 흔들리지 않도록 근거 마련 및 절차 보완
- 하천법의 하천수 이용 배분과 취수시설 점용 주체를 대규모사업에 대해 국가로 통합

- 27 -

물 사용허가에 따른 비용부담 쟁점

- 하천수 허가량 대비 사용료 징수 현황 부실
 - 사용자별 징수 여부 및 누락 상황 점검 가능한 자료 필요, 집계 자료는 분석할 수 없는 상황
 - 최종 집계자료가 실제 분석과 제도 이행 상황을 점검할 수 있게 조정 필요
- 이행 절차 및 문제점
 - 시군 부과 원자료부터 취합자료까지 관리하는 시스템 구축하고 이를 점검하는 체계 정비
 - 하천수 사용자별 사용료 징수 현황 보고체계 확립 (하천법 65조 부담금의 귀속, 제 77조 수입금 사용 기준 등 이행)
 - 하천법 시행규칙제33조 수입금 징수현황 등의 제출 양식 수정 보완
- 기초적인 현황 파악과 관리시스템 개발, 유지관리 시도 위한 시스템 구축이 전제조건
- 허가량과 비용부담을 사용자별로 관리 시작, 기초 DB부터 체계화
- 향후 기본 원칙: 모든 사용자는 원칙적으로 (동일) 비용을 부담하고 투명하게 관리

<하천 수입금 징수 현황 (2022년)>

구분	서울	부산	대구	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	인천 △ (사용액 미입력)	제주
현경부 보고	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
수입금사용료, 징수액 일치여부	x	x	x	x	x	○	x	○	x	○	x	x	○	x	○	x	○

* 자료 : 한강홍수통제소 내부자료 (2023), 「2022년 하천수입금」.

- 28 -

하천수사용료 징수 체계 및 관리 정상화

- 2015년 국민권익위 조사: 하천수 사용료 징수는 경기도, 강원도, 전라남도에서 징수되었으며, 정산은 하지 않은 것으로 조사
- 하천수사용료 국가하천 3,578 백만원, 지방하천 1,555 백만원 징수, 수입금 전체 217억원 수준으로 하천관리예산 비해 매우 낮은 수준
 - 국가 통계 자료 일치 및 확인 점검 진행 중 → 세부 자료 재집계가 가능한 DB 구조로 정비 필요

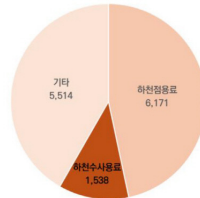
<하천 수입금 징수 현황 (2022년)>

환경부 통계 (22년 기준)	총계	국가하천				지방하천				
		하천점용료	하천수사용료	기타 (차분금)	기타	소계	하천점용료	하천수사용료	기타 (차분금)	기타
합계	21,726	3,959	3,578	0	966	8,503	6,171	1,538	0	5,514
서울	7,305	3,373	2,258	-	54	5,685	1,515	-	-	105
인천	39	7	-	-	2	9	25	1	-	4
경기	6,342	265	1,035	-	618	1,918	3,742	572	-	110
강원	6,874	200	1	-	291	492	595	492	-	5295
충북	1,166	114	284	-	1	399	294	473	-	-

국가하천 (총 8,503백만원)



지방하천 (총 13,233백만원)



* 자료 : 행정안전부(2022), 「환경통계연감」.

<한강유역 5개 시도 하천수입금 현황 (2022년)>

시도	구분	하천수 사용료 (A)		하천수 점용료 (B)	
		국가하천	지방하천	국가하천	지방하천
서울	소계	2,258		4,888	
	국가하천	2,258		3,373	
인천	소계	1		32	
	국가하천	-		7	
경기	소계	1,625		4,012	
	국가하천	1,035		269	
강원	소계	493		795	
	국가하천	1		200	
충북	소계	492		595	
	국가하천	284		409	
소계	소계	5,133		10,135	
	국가하천	3,578		3,963	
	지방하천	1,555		6,172	

주) 충북 전체 해당

* 자료 : 한강홍수통제소 내부자료 (2023), 「2022년 하천수입금」.

- 29 -

용도별로 개별법이 관리하는 운영체계

- 댐의 용도별 구분으로 개별법에 의해 운영 관리
 - 다목적댐, 발전용댐, 생공용수댐, 하구둑 및 담수호, 농업용저수지, 홍수전용댐 등
 - 용도별 댐 관리/운영 주체 구분
 - 개별법에 따른 댐의 정의 및 목적도 규정
- 기후변화로 인한 극단적 상황과 시나리오를 감당할 댐 운영 관리의 유연성, 통합관리 필요
 - 기후변화로 댐의 다목적 활용 및 연계/통합적 운영이 절실한 시기 도래
 - 용도별 구분보다 과학적 효율적 연계 운영과 다목적 활용이 중요한 시점

한국수력원자력	국가 (수자원공사에 위탁관리)	수자원공사	지자체, 농어촌공사
발전용댐 (수력, 양수)	다목적댐, 홍수조절댐	생공용수댐	농업용수댐

구분	다목적댐	농업용댐	발전용댐
주무법령 (관련법령)	댐건설관리법 (하천법, 수자원공사법)	농어촌정비법 (하천법)	전기사업법 (하천법, 전원개발촉진법)
댐의 정의	홍수조절, 용수공급, 기타 이용을 위한 공작물(부속물포함)	농어촌용수 확보를 위한 농업 생산기반시설 (수면, 토지포함)	전기사업법을 위한 전기설비 (댐건설관리법 적용 제외)
주무조직 (소유주체)	환경부 (환경부)	농림축산식품부 (국가, 지자체, 농공)	산업통상자원부 (한국수력원자력)
관리기관 (기관성격)	수공(위탁관리) (준시장형공기업)	농어촌공사 (정비사업시행자 부담)	공공기관 (시장형공기업)
댐건설 (재원조달)	댐건설관리법 (국고, 댐사용권자)	농어촌정비법 (정비사업시행자 부담)	전기사업자 (발전사업자)
지역지원 (수면관리)	시행(댐건설관리법) 시행	시행(농어촌정비법) 시행	시행(발전소지원법) 지자체
홍수조절 용수공급	댐보 등의 연계 운영협의회에서 통합연계운영 (하천법, 환경부 홍수통제소)		

- 30 -

하천수 허가 체계로 댐 용수 포괄 필요

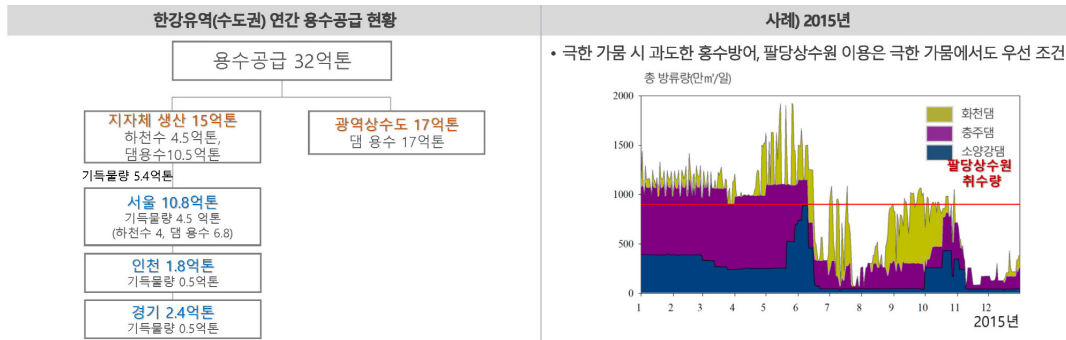
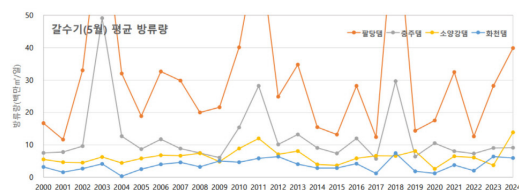
- 구조물로서 '댐'과 공공자원인 '댐 용수' 관련 법령의 상충 해소
 - 하천법과 댐건설관리법에 의해 동일한 물이 하천수와 댐 용수로 별도 운용
 - 하천법으로 관리되어야 할 댐 용수의 물권적 권한 정비 필요
 - 기후위기 시대의 댐은 다목적 활용이 필수 요건일 수 있음을 전제 필요
 - 댐의 기능적 유형화보다 공공자원인 물의 효율적, 공정한 배분이 중요
 - 댐건설관리법의 댐사용권 설정(제24조), 댐과 물 권한을 K-water에 부여(제29조) 조항 수정 고려
 - 유역내/유역간 물 이용 원칙 부재로 광역상수도 공급 시 유역간 이동 지속 증가
 - 댐 용수 배분이 물 공급 관점에서만 결정되면서 물 수지 불균형 심화
 - 자연계 물 순환이 인공계 물 순환으로 되 쓰여지는 물 순환 왜곡 심화
- ※발전용댐은 전기사업법에 따른 전기시설물로 용수공급, 홍수조절 기능 수행, 화전댐, 팔당댐에서는 다목적 기능도 수행
- 댐 용수도 하천수임을 공감하고 일관성 있고 합리적 물 배분 원칙 공유
 - 상하류가 공감하고 함께 의사결정에 참여하는 체계 도입
 - 기존 유역위, 국가위의 물 이용 및 배분 권한 구체화 및 절차 제도화



- 31 -

댐 용도 따라 물도 달라지는 법적 체계 개선 필요

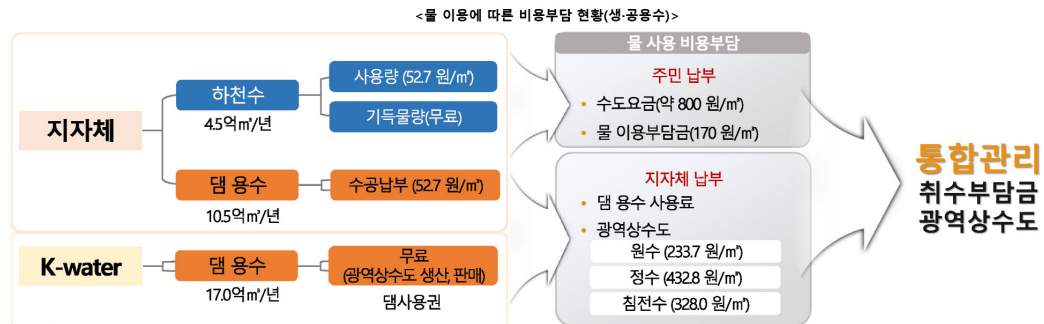
- 다목적댐과 발전용댐에 저수된 물은 법적으로 다른 물?
 - 화전댐 물은 하천수, 소양강과 충주댐 물은 댐 용수로 구분 관리되는 현재 상황
 - 팔당댐 유역면적(23,600km²) 중 소양강/충주댐(9,350km²) 유역면적은 40%
 - 팔당댐에 모인 물은 모두 댐 용수로 간주
 - 하천수는 50원, 댐 용수는 최소 200원 물값 차이가 4배 수준
 - 모든 물은 강우로 인해 시작되고 하천을 따라 흘러가는 공공자원일 뿐
 - 이를 임의로 댐 용수, 하천수로 구분하여 관리하고 별도 요금 부과하는 상황을 정비 필요



- 32 -

하천수 사용체계로 통합 위한 댐건설관리법 개정 검토

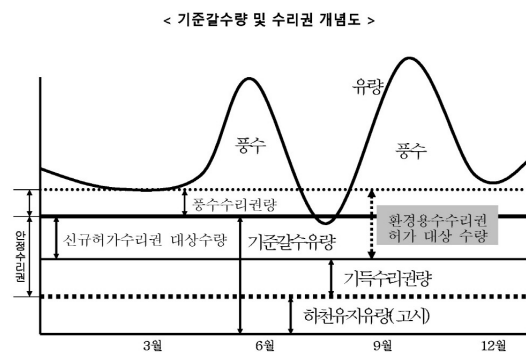
- 물 사용에 대한 비용부담 체계 이원화, 이행 미흡에 따른 물 관리 한계
- 하천수 허가가 있다면 52원에서 댐 용수 사용하고 물 이용부담금까지 낸다면 330원까지 다양
 - 지자체 하천수 징수주체와 납부주체 동일하여 부과 안 함, 댐 용수 52.7 원/㎥ 수자원공사에 납부, 지역에 따라 톤당 800원까지 납부
 - K-Water 무료 사용, 지자체 댐 용수 사용료 지불
- 기존 법 체계대로 댐 용수 사용권을 하천수 사용권으로 통합 운용
- 장기적으로 관련 비용 체계도 통합, 취수부담금 제도로 정비 검토



- 33 -

기준갈수량 및 물 배분 관련 외국 사례

- 기준갈수량의 산정방법은 나라마다 차이가 존재
- 대부분 국가는 365일 중 355일에 안전하게 확보할 수 있는 수량을 기준으로 함
- 기준갈수량에서 하천생태계 보호를 위하여 하천에 남아있어야 할 유량 (하천유지유량, 환경유량 등)을 제외한 나머지가 생활 및 농업용수로 배분가능한 수량임
- 배분가능한 수량을 배분하는 원칙은 나라마다 처한 환경에 따라 차이
 - 외국에서도 초기에는 연안권, 선점권 등으로 출발
 - 농업사회에서 산업사회로 발전하면서 도시적 용수, 공업용수 등에 대한 수요를 충족하기 위하여 다양한 방법으로 발전



* 기준갈수량: 위수예警자警에서 10년 빈도 갈수권의 갈수량
 * 갈 수 유 량 : 1년 동안에 걸쳐 355일 동안 확보 가능한(흐르) 유량
 * 자료: 국토연구원(2007), 「환경용수 확보를 위한 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 정책과제」.

- 34 -

기준갈수량 및 물 배분 관련 외국 사례

- 일본

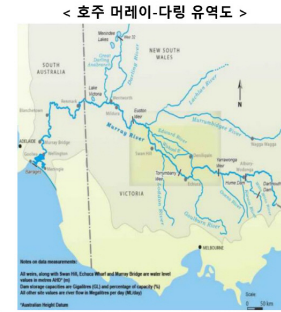
- 우리나라와 유사하게 관행수리권과 허가수리권이 혼재하는 상황
 - 일본은 도시적 용수 수요를 충족하기 위하여 기존의 농업용지가 도시적 용지로 바뀌는데 따른 농업용 용수허가권을 도시적 용수 수리권으로 전환 허용
 - 수리전용, 댐 등을 통한 신규 수자원 확보를 통한 도시용수 수요에 대응하고 있음

- 호주

- 머레이-다링 유역은 물 부족지역으로 기존의 연안권이나 선점권에 의하여 모든 배분 가능한 물이 모두 배분되고 있음
 - 현재 신규로 수리권을 허가하는 경우는 없는 상태
- 물 부족 문제를 해결하기 위해 물시장을 활용한 물거래를 통하여 보다 효율적인 물 사용이 이루어질 수 있도록 유도하는 정책 추진
- 물이 풍족한 시기에는 일시적으로 보다 많은 물을 사용 또는 확보 할 수 있도록 하는 등 유연하게 대응

- 미국

- 서부지역에서도 초기에는 선점권에서 출발하였으나 물 부족 문제를 해결하기 위하여 호주와 유사한 제도 운영
 - 물 시장, 물 은행(Water Bank) 등을 상시 또는 일시적으로 운영하여 물 부족에 대처하고 있음
- 상대적으로 물이 풍부한 미 동부 지역의 경우 초기에 연안권에서 출발하여 규제된 연안권으로 전환
 - 규제된 연안권은 일본이나 우리나라가 도입하고 있는 허가수리권과 유사한 제도



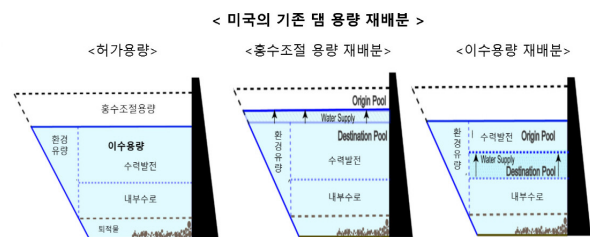
* 자료 : 국토연구원(2009), 「호주 머레이-다링 유역의 물부족 문제와 시사점」.

- 35 -

미국의 기존 댐 용량 재배분

- 물 공급법에 따라 용도 재배분 절차 규정 (재배분 편람 참조)

- 수력발전으로 배분된 용량을 이수용량으로 재배분 (incremental reallocations)
- 전력생산에 영향이 크지 않은 범위에서 저수용량의 15% 미만 저수용량에 대해 재배분
 - 기존댐 재평가를 통해 홍수조절용량, 발전용량, 레크레이션 용량, 유희용량 등의 저수용량을 이수용량으로 재배분한 비구조물 측면 사례
 - 댐 운영계획과 방법의 수정, 기존 댐을 높이거나 댐과 저수지 간의 연계 운영 등의 방안 고려
- 규정된 저수량을 초과하거나 타 용도 목적에 미치는 영향이 큰 경우 의회 승인과 해당 주나 관련 기관 심의 필요



* 자료(출처): <https://nicholasinstitute.duke.edu/reservoir-reallocation/>

- 36 -

외국 사례의 시사점

- 우리나라도 외국과 유사하게 관행수리권, 선점권과 유사한 기득수리권 개념에서 출발
- 허가수리권으로 발전해오면서 현재 다양한 수리권 개념이 혼재 중
- 하천법을 제정하면서 민법에서 정의하고 있는 수리권을 정리하지 못하여 법적 해석과 판단에 혼란 잔존
- 나라마다 부족한 물 문제를 해결하기 위하여 물 시장 등 시장원리를 도입도 시도
- 기준갈수량을 10년마다 재산정하여 기후위기에 따른 배분가능 수량을 업데이트하고 보다 적극적으로 물 배분에 대응
 - 수리권 개념의 명확화, 법제화를 포함하여 관련 내용, 기준 명확화 필요
 - 허가량 자료 등 물 관리 장부, 혁신적으로 재정리 해나가야
 - 용수공급 필요시 홍수조절유량이나 발전용량 등에서 댐용수 재배분 다양하게 적용
 - 실제 운용상의 개념, 기술적 해석 평가를 위한 과학적 기반 강화 필요

< 기준갈수량 설정의 외국 사례 >

국가	기준갈수량 개념	비고
일본	• 1년 365일 중 355일을 공급 가능한 유량	• 한국과 동일
미국	• 7Q10 (Seven-Day Ten-Year Low Flow)	• 매년 연속하여 7일 연속된 최저유량을 10년간 반복 측정하여 산정한 유량의 평균값으로 정의함
호주	• 높은 신뢰도기준 : 1년 중에 97% 공급 가능한 최저 유량	• 연간으로 환산하면 1년에 355일 보장 가능한 수준과 동일함
유럽	• 7Q10 (Seven-Day Ten-Year Low Flow):	• 미국과 같은 기준으로 산정

- 37 -

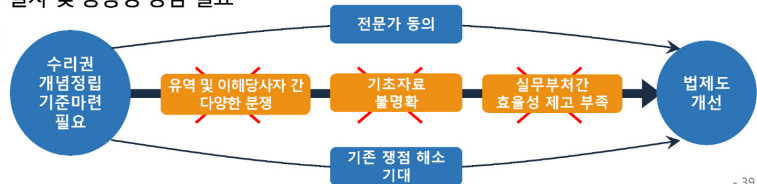
3

수리권 관련 법 개정 방향

- I. 개념 정립 및 방향 설정 (기본법 3조)
- II. 물 사용허가의 원칙 설정 (기본법 제14/16조)
- III. 물 관련 비용부담의 원칙 (기본법 제17조)

제도개선 방향

- 물의 배분 원칙과 절차의 재정립에 필요한 법적 개념과 용어 선정 필요
 - 물은 자연계에서 순환하는 자연자원으로 어디에서 흐르던 공공자원으로 하나의 대상
 - 하천수, 지하수 모두 포함 수리권의 이러한 물의 이용과 배분, 사용허가를 포함
 - 허가 중심의 수리권 운용 체계로 통합하고 DNA(Data-Network-Ai) 기반 자료 구축 및 신뢰도 제고
- 물 기본법과 관련 시행령에 수리권 개념 및 허가량 운용의 과학적 기반 구축 내용 추가
 - 기본법 3조 정의 부분에 물 이용과 배분 관련 내용 추가
 - 기본법 14 (물의 배분), 16조(물 사용의 허가 등)서 수리권 개념과 용수별 우선순위 및 원칙에 대한 내용 보완
 - 기본법 17조 비용부담 제도 보완을 위한 취수부담금 내용 추가
 - 기초자료(저수량, 하천유수량 등)의 부실, 신뢰도 부족 문제 해소를 위한 쟁점 부각하여 공감대 형성
 - 물 기본법 개정 후에 민법과 댐건설법의 관련 조항들 조정 및 개정 검토 순차적 접근
- 현재 진행 중인 기본법 개정(안)에 관련 내용 추가 절차 및 방향성 공감 필요
 - 국가위 위원들의 심도 있는 논의와 방향성 공감에 전제
 - 기존 기본법 개정 논의에 추가 여부 검토 반영



- 39 -

기존 제도 vs 제도 전환과 고도화

- 지표수, 댐용수, 농업용 저수지로 나뉜 물 공급원
 - 민법, 하천법, 댐관리건설법에 의해 구분되어 있는 물 이용 및 배분 권한
 - 하천법 개정으로 수리권은 허가수리권으로 통합 관리 전환 중
 - 제도적 변화에도 기존 관행적 운영과의 세부 문제점 여전히 해소 필요
- 제도 전환 방향 및 고도화 시도
 - 기본법부터 수리권의 개념 및 정의 구체화
 - 일정규모 이상의 물 배분은 국가가 허가하는 시스템의 정착
 - 시스템 관리를 위한 과학적 기초자료 기반 구축 및 지속적 자료 관리
 - 사용허가의 갱신과 미사용량의 회수 및 조정, 재배분 등 기술적 제도 운영
 - 실효적 제도 운용을 위한 조직 및 인원, 예산 배분

<물이용관련 법제도 현황>



- ➔ 환경부 본부 조직과 4대강 유역 홍수통제소 관련 전담조직 현실화
- ➔ 허가수리권의 운용을 위한 예산 조달의 현실적 방안 강구
- ➔ 하천수 이용자 모두가 비용을 함께 부담하는 제도 도입 검토
- ➔ 유역위, 국가위의 거버넌스 운영을 통한 합의 중심의 의사결정 강화

- 40 -

관련 제도 및 계획과의 연계

- **허가수리권**으로 수리권 개념 정립 및 제도화
 - 기후위기 변동성을 고려 물 관리 분야간 균형과 역할 배분 명확화
 - 상수도과 물 이용 vs 수자원, 수환경 분야간 갭 메우며 연계 통합 시도
 - 물의 순환적 특성과 현재 물 이용 패턴의 왜곡 문제를 물 자원 배분 관점에서 조정
- 물 이용 및 배분 역량 강화
- 통합적 물 관리의 과학적 기반 마련
- 주요 물 관리 의사결정의 제도적 장치 마련

법적용어로 재정립 개념 및 용어 구체화	기존 쟁점의 해소 해소 방향의 결정	물 순환 관점 강조 면적 개념/순환적 자원 이용 강조
민법 - 관행수리권	누구나 물을 자유롭게 사용할 수 있어야 하며 허가 중심 절차 운영	개별 법간 상충, 갈등 요소 정비 경제사회영역과 연계 강화
하천법 - 하천수 사용권	수자원은 제한적이며, 지역적 시간적 불평등 분포와 변동성 증가	기술적 갭 해소(상수도과 수자원, 수환경 분야간 간극, 사각지대 메움)
댐건설관리법 - 댐 용수 사용권	수요 대응 : 독점적, 개별적 이용 → 수요 창출 : 댐 용도 확장/통합	기후위기 시대에 홍수 및 가뭄의 변동성, 다목적 대응 여건 마련
3개 법률의 통합 기득수리권 / 허가수리권 명확화	하천법으로 통합된 수리권의 역할 강화 및 과학적 운용	홍수통제소와 수자원공사 역할 조정 환경부와 국가위 역할 배분 제도화
하천수 사용권으로 이미 통합 / 허가수리권 활용 고려	물 이용 vs 물 공급/수질/수생태 분야 균형과 조화	환경부와 산자부간 협의 사항 한수위와 수자원공사 간 역할 배분
기존 허가 절차의 명료화 관리청간 역할 정립 및 조정	컨트를 타워/심의의결 주체 명확화 심의 의결 과정의 거버넌스 강화	관리 역량 강화, 효율성 증대 관련 제도 정비와 법령계획 간 정비

- 41 -

수리권 개념 및 용어 선택 옵션

허가수리권

- 물을 이용할 수 있는 권리, 국가가 허가하고 시기와 규모 등 허가 내용 관리
- 「민법」의 관행수리권, 「하천법」의 하천수사용권, 「댐건설관리법」*의 댐 용수사용권 등으로 개별 활용 중인 내용 통합
- 물은 공공재적 특성을 지니며, 다른 재화보다 더 명확한 기준과 원칙, 구체적 제한조건과 규제사항 및 합리성과 형평적 내용 담기 위한 용어
 - 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 권리 주장 및 필요한 공작물 설치 허용
 - 용수 용도별 배분만 강조, 미래세대, 자연과의 공존 개념, 물 순환 건전성 관련 원칙과 우선순위 부재
 - 기존 허가량의 신뢰도 (미사용량, 사용료 미징수 등) 향상은 DB 구축 및 유지관리가 관건
 - 용수 부족 시 재배분을 위한 기준과 절차 명시 (관리청 간의 역할 명료화)

하천수 사용권

- 하천 및 하천수는 공적자원으로 국가가 관리하여야 한다/하천을 구성하는 토지와 그 밖의 하천시설에 대해 사권을 행사할 수 없다(제4조)
- 하천구역안에서는 1.토지점용, 하천시설의 점용 등 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아야 한다(제33조)
- 기득하천사용자의 보호 및 하천점용에 대한 손실보상 협의를 통해 기득사용자 권리보호 및 조정(제34,35조)
 - 하천수 사용 허가에 따른 이용권(제50조), 사용 관련 취수시설 신설 또는 변경은 환경부 소관(제33,34,35조)
 - 수량 부족이나 상호 침해가 있을 경우 관리청이 신청 내용 조정 또는 제한 가능(과거 하천법의 수리권 내용)
 - 유수점용과 하천점용허가의 통합으로 하천수 사용허가 단순화 명확화(하천구역 외 토지 사유지역 문제 논의 필요)
 - 기존 사용료, 물 이용부담금 등을 포괄적으로 하천수입금으로 통합, 취수부담금 제도로 전환할 근거 마련(물기본법)

- 42 -

개념과 용어 선택 대안

- **현재 개념 : 하천수는 공공자원으로 국가가 관리**
 - 하천수 사용 허가 : 허가수리권, 관행수리권 등 용어 통일
 - 하천수 외의 물 이용에 대한 관계 불명확, 부처간 관리 분절화
 - 환경부 내에서도 수량과 수질, 수환경 분야간 원칙과 통합 방향성 논의 미약, 방향성 부재
- **미래 개념 : 국가위와 환경부의 역할과 책무 명시, 과학적이고 형평성 있는 원칙과 배분 기준, 절차 정비로 발전**
 - 하천법에 제한된 물 이용권리를 현실적 개념으로 확장
 - 물을 이용할 수 있는 권리의 개념과 향후 운용 방향 제시
 - 공공자원인 물의 국가관리의 주체별 역할 명시하고 제도화
 - 물 자원의 다각적 유동적 효율적 이용 극대화 기반 마련

구분	허가수리권	하천수 사용권
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 전문적 용어 • 물 이용 권리로 쉽게 인식되는 용어 • 가장 일반적으로 사용해왔고 판례 등에서도 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 허가 받은 사용권한내에서의 이용 개념 • 계약이나 조건에 따라 사용할 수 있는 제한적 권리 • 평이하고 명확한 개념으로 인식 • 기존 하천법에서 사용 중인 용어로 일관성, 연계성이 높아 제도 개선 과정에서 혼란 최소화 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 갈수유량 대비 배분량의 배분 등 상세 내용은 시행령에 반영 - 사용권의 재평가, 배분 조정, 갱신 주기 관련 세부 사항 정의
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 물적 권한, 재산권으로 인식 • 독점적, 배타적 권리로 이해하여 이해관계 상충 자극 • 기존법령에서도 삭제한 용어로 되살리거나 법적 용어로 새로이 정의하기에 부담 	<ul style="list-style-type: none"> • 하천법과 하천수에만 국한된 개념으로 인식 • 댐 용수사용권과의 상충 문제 해소 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 하천수 사용권으로의 통합 전제 논의 필요 - 발전용댐, 다목적댐 등 댐 용도별 사용허가 개념 정비 필요 • 지하수, 농업용수 등 여타 물 이용 관련 제도 보완

- 43 -

기존 법 체계와의 관계

- 정의와 개념은 물 기본법 조항에 추가 및 보완
- 물의 이용 배분 관련 직접 관련된 하천법 중심으로 '허가수리권'으로 통합
- 하천법의 사용 허가 개념과 용어를 존중하여 개정 방향 보완

하천법

제33조(하천의 점용허가 등)

- ① 하천구역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아야 한다(중략)
1. 토지의 점용 2. 하천시설의 점용 3. (이)하 선택

제34조(기득하천사용자의 보호)

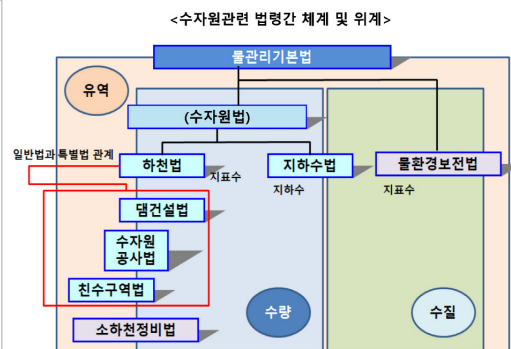
- ① 하천관리청은 하천점용허가를 할 때 이미 하천점용허가를 받은 자 등 대통령령으로 정하는 하천에 관한 권리를 가진 자(기득하천사용자)가 그 허가로 인하여 진출입 제한, 환경 피해 등이 생겨 기존의 하천에 관한 권리행사가 현저히 곤란해지는 등 손실을 받게 됨이 명백한 경우에는 해당 산정인으로 하여금 기득하천사용자의 동의를 얻도록 하여야 한다. 다만 다음 각 호의... (중략)

제35조(하천점용에 대한 손실보상의 협의 등)

- ① 하천점용허가로 손실을 받은 기득하천사용자가 있는 때에는 그 하천점용허가를 받은 자가 그 손실을 보상하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 손실의 보상에 관하여는 하천점용허가를 받은 자와 기득하천사용자가 협의하여야 한다.

제50조(하천수의 사용허가 등)

- ① 생활·공업·농업·환경개선·발전·주운 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 한다.



* 자료 : 김성수(2019), 『물 관리제도 및 하천수입금 관리체계 개선방안』.

- 44 -

주요 원칙과 고려사항

- 물 기본법에 허가수리권의 기본 사항 중심으로 내용을 추가 보완
- 하천법의 하천수사용권, 댐건설관리법의 댐 용수사용권 등은 점진적으로 하천법 체계로 통합하여 국가위와 환경부에서 통합적으로 결정
- 물 관리의 개별 분야에서 관행과 기존 여건을 수용, 수리권 기본 개념을 정의하고 법적 용어로 자리 잡을 수 있게 제도 정비와 공감대 조성 필요
- 지하수, 환경용수 등에도 적절한 비용부담 원칙의 적용을 가능케 하고 이를 통해 실질적 물 관리 예산 확보 유인이 향후 수반되면 바람직

<개정 검토 사항>

물기본법/하천법 개정, 사용허가는 국가의 권한으로 명료화

- 기본법 3조, 16조, 17조 개정 보완
- 하천법 제49조 (하천수 사용 및 배분의 원칙)
- 하천법 제50조 (하천수의 사용허가 등) 보완

물의 배분원칙에 준하여 자연환경 및 수생태 건강성 고려

- 물 관리기본법 제14조 (물의 배분)
 - 기준갈수량 산정 및 활용 → 하천유지유량에 대한 구체적 기준 마련
 - 기후위기 등 양적 변동성 대응, 자연환경 및 수생태계와의 물 배분 조정 기준 및 원칙 설정 및 과학적 근거 확보

합리적 하천수 사용여건 조성 및 허가량 관리 강화

- 하천수 사용 실적을 토대로 허가량 대비 사용량 저조하면 허가량 조정 및 재배분
- 허가권자의 허가 불허, 취수량 제한, 허가량 조정 등 조치 사항을 고시하도록 하여 재량 범위 최소화

하천법, 댐건설관리법 등 관련 법령 수정 보완

- 분현실적 미비점 보원을 위한 하천법의 정용시설과 하천수 사용권의 통합
- 댐건설관리법과 하천법의 연계 통합 관리 기반 조성
- 관련 법정계획 등의 정비와 제도 보완 지속
- 비용부담 관련 기초자료부터 정비, 고도화, 제도 통합 추진

- 45 -

4

제도 개선 선택 대안

- I. 물기본법의 주요 개정 사항
- II. 관련 개별 법 제도 개선 방향

기본법 - 제3조 정의

- 물의 정의 추가 보안 및 사용허가를 명시
 - 1항 담 용수를 포함한 하천수와 지하수 등 모든 물을 의미하며 기본법에서는 '물' 정의와 기본 개념 추가
 - 물이 자연자원이자 공공자원으로 모두가 함께 관리하고 보호할 대상임을 명시
 - 물 사용허가 혹은 사용권을 '허가수리권'으로 개념 제시, 장부상 자료에서 실시간 자료로 취합 및 갱신을 전제로 제도 정비

현행	개정 방향
<p>제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "물 순환"이란 강수(降水)가 지표수(地表水)와 지하수(地下水)로 되어 하천·호수·늪·바다 등으로 흐르거나 저장되었다가 증발하여 다시 강수로 되는 연속된 흐름을 말한다. 2. "물 관리"란 모든 사람과 생명체가 물을 자연환경의 구성요소 및 사회경제 활동의 필요요소이자 자원으로써 보전하고 경제적으로 이용하며, 가뭄·홍수로 인한 재해를 줄이거나 예방하는 일을 말한다. 3. "수자원"이란 인간의 생활이나 경제활동 및 자연환경 유지 등을 하는 데 이용할 수 있는 자원으로서의 물을 말한다. 4. "유역"이란 분수령(分水嶺)을 경계로 하여 하천 등이 모이는 일정한 구역을 말한다. 5. <수정> 6. <신설> 7. <신설> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. "물"은 강수가 하천·호수(澗湖)·습지·지표(地表)·지하(地下)·바다·식생(植被) 및 인공적으로 건설·제작된 시설 등으로 흐르거나 저장·이용되었다가 증발·증산하여 다시 강수로 되는 연속된 물 순환의 흐름 속에 있는 모든 형태의 물을 말한다. 물은 인간과 자연이 공유해야 할 소중한 자원이자 공공의 자산으로 특정 기관이나 개인이 소유할 수 없으며 상하류 유역공동체가 함께 지속가능하게 관리·보호해야 할 대상이다. 5. "유역이란" 하천의 어느 일정지점을 동일한 유출점으로 갖는 지표면의 범위를 말하며, 유역명은 대통령령으로 정한다. 6. "수계"란 본류 하천의 중점을 기준으로 동일한 유역에 속하는 하천 전체를 말한다... 7. "물 사용허가"란, 모든 형태의 물을 이용하려는 자가 국가로부터 사용허가를 받는 것을 의미한다. 이때 사용허가는 사용 기간과 사용량을 포함하는 '허가수리권'으로 정의되며 허가된 수리권은 물 수급 상황에 따라 허가 사항이 조정될 수 있다.

- 47 -

기본법 - 제14조/제16조 물의 배분/물 사용 허가

- 기후위기 대응을 위한 사용 허가의 기준 명시
 - 기존 기초자료의 오류, 신뢰도 제고 및 갱신주기 명시 → 기준갈수량 등 일상 및 극한 상황을 대비하기 위한 기준 설정, 과학적 토대 마련
 - 극한기후 상황에서는 기존 허가량 배분에 따라 일정비율로 할당 조정 가능성 도입 고려 → 외국 등에서 극한 가뭄 시 적용한 사례 반영
- 극한 상황에서도 생·공·농 순서로 기득수리권 인정 → 모든 배분량을 일정 비율로 할당하여 수요 조정 및 기후 적응 가능성 확보
 - 일상 조건에서는 물 수요, 재이용 등 유역내 건전한 물 순환을 전제로한 검토가 우선 조건
 - 이후에도 필요한 배분량 조정은 유역내가 우선, 유역 간은 최종적 대안으로 검토
 - 배분량 조정은 기존 하천수조정협의회에 안건 상정 시, 안건 검토하여 최종 심의안 도출
 - 최종 심의안은 최소 2개 이상의 대안을 통한 평가 및 시나리오 검토
 - 최종안은 유역위 의결을 거쳐 확정, 유역간 쟁점 혹은 국가 전체 차원에서의 검토가 필요한 경우 국가위에 심의의결 확정

현행	개정 방향
<p>제14조(물의 배분) 국가와 지방자치단체는 물의 편익을 골고루 누릴 수 있도록 물을 합리적이고 공평하게 배분하여야 하며, 이 경우 동식물 등 생태계의 건강성 확보를 위한 물의 배분도 함께 고려하여야 한다.</p>	<p>국가와 지방자치단체는 물의 편익을 골고루 누릴 수 있도록 물을 합리적이고 공평하게 배분하여야 하며, 이 경우 기후변화를 효과적으로 대비하기 위하여 10년마다 기준갈수량을 포함한 물 이용가능량을 재산정하고 동식물 등 생태계의 건강성 확보를 위한 물의 배분도 함께 고려하여야 한다.</p>
<p>제16조(물 사용의 허가 등) 물을 사용하려는 자는 관련 법률에 따라 허가 등을 받아야 한다</p>	<p>물을 사용하려는 자는 관련 법률에 따라 허가 등을 받아야 하며, 허가량의 운용 및 평가는 유역물관리위원회와 국가물관리위원회에서 최종 심의의결한다.*</p>

*10만톤 이하는 하천수조정협의회 기준 한강홍수통제소 매뉴얼에 따른 조정협의로 결정, 그 이상 규모만 심의의결

- 48 -

기준갈수량의 기술적 과학적 토대 강화

- 하천수 사용 허가의 기준
 - 신청 시점 기준, 사용허가 결정을 위해 허가 시점으로부터 매 10년 마다 하천 유량자료로 갈수기 기준의 물 사용허가 가능량을 산정
 - 일본의 경우 허가량을 갈수기, 평수기, 풍수기 등으로 구분하여 사용가능량 정보 구축 (우리도 현재 준비 중)하여 대응
 - 기존 기준갈수량을 5년마다 필요시 변경, 10년마다 갱신하는 현재 체제 유지, 이를 허가량 조정 및 재배분하는 체계로 연동
 - 기준갈수량 개념 및 갱신 의무화
 - 「하천수의 사용 및 관리 등에 관한 규칙」 제4조제2항에 따른 하천수 사용허가의 객관성, 공정성 실효화
 - 허가체계를 가능한 한 실시간 자료 기반으로 고도화
 - 현재 월별 자료 관리체계를 장부상 자료가 아닌 실제자료로 지속 업데이트 의무화
 - 발전용수 등 현재 허가량에서 누락된 부분 추가하고 갱신 주기 일치
 - 현재 장부상 관리하는 농업용수, 하천유지유량 등 자료와의 실질적 연동 체계 구축
- 실제 사용량 자료 일제조사 및 평가 정례화, 요금징수 현황도 병행 조사

→ 허가량 및 사용량 갱신 강화 및 실측자료 기반으로 점진적 전환

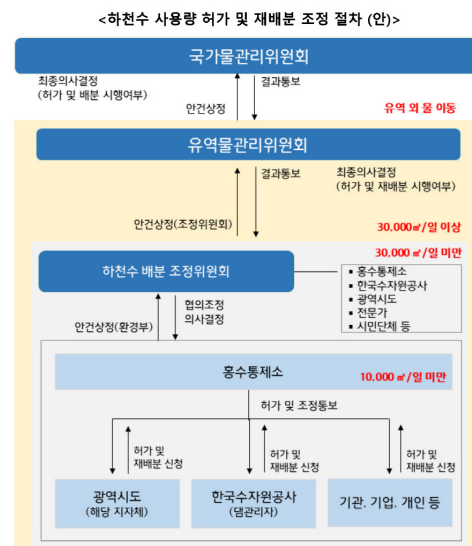
→ 허가량 대비 사용량이 저조한 경우 허가량 조정 및 회수 체계 도입

 - 10년 갱신주기 동안 허가량 중 사용량이 0이 경우 자동 회수 조항 신설
 - 예시) 5년 변경주기 동안 20% 미만 (사용량 실적 자료 평균 확인 필요) 조정대상
 - 하천수조정협의회에서 조정 안건 평가 및 심의안건 확정
 - 조정을 위한 검토 자료는 조정 시점으로부터 최근 10년간의 유량 자료를 기준으로 기준 갈수량 평가 및 적용 등 방법론 추가 검토 필요

- 49 -

물 사용의 허가 체계 고도화

- 물 사용의 허가 내용 상세화는 시행령 등 세부 지침에 명시
 - 댐 용수를 하천수 관리체계에 명확하게 포함
 - 댐건설관리법에 따른 댐 용수사용권의 독점적 물권 부분 개정
 - 다목적, 발전용, 용수전용 등 댐의 유형분류 통합하여 다목적 활용 확대
 - 관련 시설 관리주체 (수공, 한수원 등)에는 시설물 유지관리 등 기본 인프라 유지관리 비용 지원
 - 국가위와 유역위는 기존 하천수조정협의회에서 제안된 안건 최종 심의의결
 - 홍수통제소의 자료 취합 및 평가, 작성, 보고 등 배분 관련 업무 확대 및 강화
 - 기존 하천수조정협의회 기능을 배분 조정까지 확장하고 명칭도 변경 고려
 - 유역내 물 이용배분은 유역위, 유역간 사항은 국가위에서 최종 의결
- 기본법 개정 이후 기본법 시행령의 국가위, 유역위 기능 부분 개정 고려
- 국정과제 '남비없는 물관리 체계 확립' 으로 접근: 현명하고 통합적 물관리



* 자료 : 강원·경기·인천·충북연구원(2023), 「한강유역 수리권 정점과 갈등 조정 방안」.

- 50 -

관련 법제 개정 방향 - 하천법 제50조

- 일정 규모 이상의 사용허가와 취수시설의 설치 및 점용허가 일체화
 - 현행 법령: 해당 시설의 관리청, 대부분 지자체의 점용허가 필요
 - 미래 법령: 국가(환경부)가 취수시설의 설치개선 추진, 단 기존 물 사용자의 물 이용권을 침해하지 않도록 조정 배분은 필수 (기존 하천법 사항과 추진 방식 법제화)
- 환경부 장관이 시설의 설치개선 권한 명시하되 해당 토지 등 관리청과의 협의 조건 명시

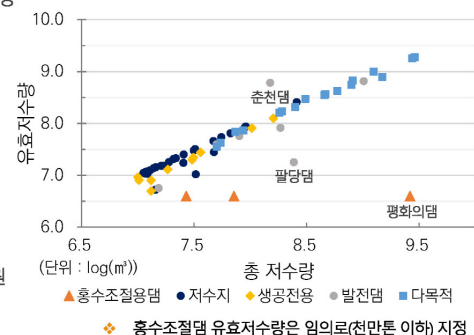
현행	개정 방향
제50조(하천수의 사용허가 등) ① 생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2009. 4. 1., 2013. 3. 23., 2018. 6. 8.> ④ 환경부장관은 제1항에 따라 허가 또는 변경허가를 하려는 경우 기후변화에 효과적으로 대비하고 제49조에 따른 하천수 사용·관리에 지장이 없도록 하천수 취수시설(取水施設): 하천에서 필요한 물을 끌어오는 시설을 말한다. 이하 같다의 설치·개선 등에 관하여 조건을 붙일 수 있다. <신설 2022. 6. 10.> ⑤ 환경부장관은 제4항에 따른 하천수 취수시설의 설치·개선 등의 대상이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 시설의 개선에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. <신설 2022. 6. 10.>	④ 환경부장관은 제1항에 따라 허가 또는 변경허가를 하려는 경우 기후변화에 효과적으로 대비하고 제49조에 따른 하천수 사용·관리에 지장이 없도록 하천수 취수시설(取水施設): 하천에서 필요한 물을 끌어오는 시설을 말한다. 이하 같다의 설치·개선을 할 수 있다. ⑤ <현행 수정> ④ 항에 따른 취수지점 이전에 따라 영향을 받는 지자체 등과 협의하여야 한다.

- 51 -

댐건설관리법 개선방향

- 댐 통합법 제정 (댐 관리 및 운용에 관한 법률, 가칭)

- 각 기관 및 개별법에 의해 관리되고 있는 다목적댐, 용수공급댐, 발전용댐, 농업용댐의 통합적 관리 필요
 - 댐의 다기능, 다목적과 단일목적댐의 구분 불필요(법적 실익 부재)
 - 수자원의 효율적 관리를 위해 일정 규모 이상의 댐에 대해서는 통합된 법으로 관리 및 운용
 - 통합관리가 필요한 댐을 설정(용량, 기능 등)
- 예시) 총저수량 1,000만톤 이상 댐 기준, 67개소
 - K-Water 관리 댐 30개소
 - 농어촌공사 관리 댐 30개소
 - 한국수력원자력 관리 댐 7개소
- 기후위기 시대에 부합하는 댐 정책 추진
 - 1966년 댐 건설 촉진 → 2024년 기후대응댐 추진, 댐의 효율적 관리, 댐 주변지역 주민지원
 - 유형별 관리보다 통합적으로 모든 댐을 다목적, 다변화 형태로 효율적 관리
 - 발전용, 용수공급, 다목적댐 등의 명칭도 통일, 이치수 목적에 따라 유동적으로 운용
 - 발전소 및 댐 주변지역의 지원사업은 유역관리기금(취수부담금)에서 추진



- 52 -

기후변화 대비를 위한 댐관리법 개정방향

- 댐사용권을 특정 댐관리자에게 물권적 독점적 성격으로 주고 있다는 점을 수정 보완
- 다목적댐에 의한 일정량의 저수를 특정용도 사용의 권리로 인정
 - 과거 댐 건설 투자비를 조달하고 회수해서 댐을 관리 운영하라는 의도 (내용 연수 50년을 지나면서 댐법 개정 고려)
 - 엄밀한 의미의 수리권과는 구별되어야 할 수리권의 일종
 - 하천법에서 사용허가가 대물적 특허처분에 의한 채권이나, 이보다 강력한 물권으로 규정
- 물권적 성격 규정 관련 조항 삭제 고려 (댐 관리건설법 제2절 다목적댐의 건설과 관리에 관한 특례)
- 댐 용수 사용권은 하천수 사용권으로 통합하고 유지관리 기능 위주로 관리
- 제2절 다목적 댐의 건설과 관리에 관한 특례 삭제를 시작으로 해당 법률 개정 시도
- 기후변화 등 극한 상황에 대비하기 위해 다양한 댐의 유형 분류를 없애고 다목적으로 유연하고 다각적으로 활용
- 일정 용량 이상의 댐 및 수량관리가 통합적으로 필요한 댐부터 우선 통합적 관리 (예시: 총저수용량 1,000만톤 이상)

※ 67개소(수자원공사 관리댐 30개소, 농어촌공사 관리댐 30개소, 한국수력원자력 관리댐 7개소)가 해당



자료 : 환경부 한강홍수통제소 홈페이지(<https://www.hrfco.go.kr/web/sumunPage/dictionary.do#none>)

- 53 -

민법의 관습적 물 사용 권리와 연계 공유

- 민법의 공유하천용수권
 - 현행 민법 231조는 농업 중심의 공유하천용수권 조항으로, 현대적인 물 관리체계와의 조정 관점 변화가 필요
 - 공유하천용수권은 하천법의 허가수리권으로 통합된 개념이나, 판례, 관련 논의에서 법적 혼선 발생 우려
 - 수리권 법령 간 불확실성 해소 및 법적 명확성 확보를 위한 조항 검토는 고려
 - 현재 물 이용 현실을 반영 공공재인 물이 국가의 관리를 토대로 허가수리권으로 운용됨을 공유
- 하천법에 따라 하천과 하천수를 공공자원으로 관리하고 공익적 목적을 토대로 제도 운용

민법 상 공유하천용수권(제231조)이 의미하는 用水權과 水利權의 차이

제231조(공유하천용수권)

- ① 공유하천의 연안에서 농, 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 필요한 인수를 할 수 있다.
- ② 전항의 인수를 하기 위하여 필요한 공작물을 설치할 수 있다.

제232조(하류 연안의 용수권보호)

전조의 인수로 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다.

제233조(용수권의 승계)

농, 공업의 경영에 이용하는 수로 기타 공작물의 소유자나 물리자의 특별승계인은 그 용수에 관한 전소유자나 물리자의 권리의무를 승계한다

제234조(용수권에 관한 다른 관습)

전3조의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.

제235조(공용수의 용수권)

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

- 54 -

기본법 - 제17조 비용부담

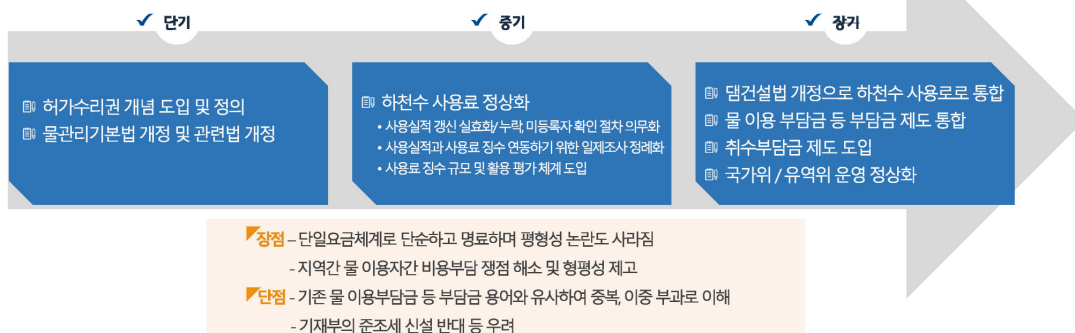
- 물 관리기본법에서 제시하는 목적, 기본이념, 12대 기본원칙은 재원 없이 이행하기에 한계가 명확
- 물은 공공재로 무한정 이용할 수 없는 자원이므로 적합한 수자원의 확보와 관리를 위해서 재원 확보 필요
- 물 관련 갈등 해소와 유역관리에 필요한 재원을 확보를 목표로 하는 하천수 사용료 제도 정상화를 단계적 목표로 제도 개선
- 중장기적으로는 취수부담금 제도 도입과 물 이용부담금 등 부담금 제도 개선 및 합리화 시도는 고려 필요
 - 물을 이용하는 사용자는 모두 취수부담금 부과, 농업용수 요금제는 부과 후 지원 형태로 재투자도 가능
 - 모든 취수자는 일정금액(㎡당)을 부과하여 유역관리기금을 조성하는 중장기적 방향 설정 및 공감대 확대
 - 물 관리기본법의 취수부담금 및 유역관리기금과 관련한 조항을 추가하는 방안 공감대 형성 및 공유

현행	개정 방향
제17조(비용부담) ① 물을 사용하는 자에 대하여는 그 물 관리에 드는 비용의 전부 또는 일부를 부담시킴을 원칙으로 한다. 다만, 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 물 관리에 장애가 되는 원인을 제공하는 자가 있는 경우에는 그 장애의 예방·복구 등 물 관리에 드는 비용의 전부 또는 일부를 그 원인을 제공한 자에게 부담시킴을 원칙으로 한다. ③ 제1항과 제2항에 따른 비용의 부담 및 관리 등에 관하여는 관계 법률에서 정하는 바에 의하고, 그 비용으로 받는 재원은 물 관리를 위하여 사용한다.	제17조(비용부담) ① 국가는 물을 사용하는 자에 대하여 사용량에 따라 취수부담금을 부과 징수할 수 있다. 물 관리에 장애가 되는 원인을 제공하는 자가 있는 경우 그 장애의 예방·복구 등 물 관리에 드는 비용의 전부 또는 일부를 그 원인을 제공한 자에게 부담시킴을 원칙으로 한다. ② 제1항에 따른 취수부담금의 산정방법, 부과징수 방법 및 납부절차, 유역별로 시도 지사에게 위임 등의 필요한 사항은 시행령으로 정한다. ③ 취수부담금은 별도 계정을 설치하여 구분 계리하고 이를 국가가 취합 관리하고 유역관리를 위한 재원으로 사용한다. ④ 유역관리를 위한 재원은 유역관리기금으로 관리하고 그 운영과 관리 등에 필요한 사항은 시행령으로 정한다.

- 55 -

비용부담 관련 단계별 접근 방향

- 물을 사용하는 자는 비용을 부담, 모든 사용료는 국가로 통합하여 물 이용 및 유지관리 비용으로 재배분
 - 국가 물 관리 차원에서 바람직하 하나 기존의 담 용수 권한이 있는 수공, 관련 환경부 등은 투자금 회수, 담 관리 비용 등에 대한 이견 있을 수도
 - 관련 재정 분석 등 추가 연구를 통해 합리적 해결 방안 모색이 바람직하
- 하천법 사용료 징수를 허가량 관리와 병행하는 제도 도입, 일제조사 및 징수 현황 파악 의무 정례화
 - 기존 제도로 운영가능한 재원 마련을 정상화하는데 단계적으로 집중
 - 중장기 적으로 사용료와 부담금 제도 통합하여 취수부담금으로 일원화, 최종적으로는 유역관리기금으로 전환하여 국가위/유역위 운영 정상화 유도



- 56 -

경청해 주셔서 감사합니다

※ 발제 내용은 연구진의 검토안으로 국가위 의견을 반영 수정 예정입니다.

토·론·문

01

수리권과 수법, 지금 이대로도 괜찮은가?

김 종 원 명예연구원 (국토연구원)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

토론자료

김 종 원 명예연구원 (국토연구원)

세분의 발제자의 발표 내용은 하천에 흐르는 물의 배분 상의 법적 현황과 문제점, 그리고 하천수 사용허가량 현황과 문제점을 잘 지적 하고 있음. 여기서는 보다 바람직한 제도로의 개선 및 정책 전환에 필요하다고 생각 되는 토론자의 생각을 발제자 별로 정리하면 다음과 같음

발표자료 1

로마시대의 로마법에서 「흐르는 물은 누구도 소유할 수 없다」라고 명시하고 있음은 물을 둘러싼 갈등의 역사가 오래되었고, 이를 해결하기 위해서는 공적자원으로 관리해야 함을 의미함. 대부분의 나라에서 물을 배분하는 제도가 다양하지만, 물을 효율적이고 형평성 있게 사용하는 원칙은 모두 같다고 할 수 있음

또한 농경사회에서 산업사회로 진입하고, 산업의 발달, 도시인구의 증가에 따라서 과거의 물 사용제도를 각국의 문화, 사회 환경에 따라서 물 사용에 대한 조건이나 제약을 가하는 제도로 변화하고 있음. 물 부족이 심한 국가에서는 규제와 명령에 의한 물 배분의 효율성 저하를 막기 위하여 물 시장 등 수리권 거래제도를 도입하고 있음.

하천수 사용허가권을 채권으로 규정한다는 것은 하천법이나 민법 어디에도 없는 것으로 앞으로 채권으로 규정하는 것이 합당하냐를 판단해야 할 것임. 통상 채권이라 함은 특정인이 다른 특정인에게 어떤 행위를 청구할 수 있는 권리인데 이를 물 사용에 이런 개념을 도입하는게 타당한가라는 점에서는 판단되어야 함.

기득수리권 또는 기득물량이라 함은 댐 건설 이전에 하천에 흐르는 수량으로서 1년 365일 중 355일을 안전하게 취수할 수 있는 기준갈수량으로 배분하 수량임. 또한 하천수 사용료의 납부를 전제로 댐 용수 사용료가 면제되는 것이 아니라, 하천수 사용료는 하천법에서 하천수 사용자에게 사용료를 징수하여 하천관리에 사용하도록 한 것임. 이 과정에서 농업용수는 사용료를 면제해주고 있고, 개별 지자체가 생활용수 공급을 목적으로 허가받는 하천수(기득물량 포함)는

해당지자체가 거두어 해당지자체가 사용하다보니 징수하지 않고 있을 뿐 임. 이를 중앙정부가 모든 하천수의 사용료를 징수하도록 하는 것이 국가적으로 바람직한가는 다른 차원의 문제임.

발표자료 2

민법상의 물 이용규정이 제정된 시점은 우리나라가 벼농사 농업중심의 물이용 사회에서 만들어진 조항으로서, 특별법으로서 하천법이 제정되면서 불필요한 조항을 삭제하거나 물에 대한 민법 차원의 현대적 개념으로 바꾸지 않는 상태로 남아 있는 게 문제임. 어떻게 보면 사문화된 조항이라고 해도 과언이 아니지만, 농업용 저수지의 물이용 등에는 필요할 수도 있기 때문에 하천수, 다목적댐용수, 발전용수, 저수지의 물에 대한 현대적 관점에서 개정하는 것이 바람직하다고 할 수 있음

발표자료 3

큰 틀에서 수리권 관련 법 개정이나 제도개선 방향에 대하여 잘 정리하고 있음. 허가량 초과 사용량의 경우에는 하천수 또는 댐 용수의 추가 공급 가능여부에 따라서 재조정이 가능함. 동시에 허가량 대비 실사용량이 현저히 적을 경우에는 하천수의 경우에는 5년 마다 법적으로 조정이 가능함으로 보다 세부적인 원칙을 정비하면 큰 문제없을 것으로 판단됨.

댐 용수의 경우에는 댐건설 당시에 지자체별 수요량을 반영하여 계획을 수립하였으므로 현 시점에서 보면, 상당 부분 수요와 공급에 괴리가 있을 것임. 이러한 부분은 30년 이상된 댐의 경우에는 댐 자체의 공급가능량도 기후변화로 많이 달라진 점, 퇴적물의 침전으로 인한 물그릇의 변동 여부, 산림녹화로 인한 산림의 저수기능 등 공급 자체의 재 산정, 그리고 현 시점에서의 지자체별 수요전망을 새로이 예측하여 재 배분 할 필요가 있음.

인천의 하천수 사용허가량 현실화부분은 모호함, 댐 용수를 제외한 하천수의 경우는 기준 갈수량 기준으로 한강유역의 공급 가능량은 필요하다면 일본처럼 신규 허가 또는 허가량 증가 요구가 있을 때, 10년 기준으로 재배분가능량 산정 하여 접근하면 될 것임. 단, 갈수량 기준으로 하천에 하천수가 여유가 있다고 하여 특정 지자체에 배분하는 것은 또 다른 지자체간의 갈등을 유발함으로 배분 원칙의 정립 필요. 댐 용수의 경우에는 현행법에 따라서 수자원공사와 신규계약을 통하여 공급여력에 따라서 계약량 변경이 가능함. 하천수와 댐 용수가 모두 소진 된 상태에서 신규허가량 증대는 물 수요관리, 신규 공급시설의 건설등 다양한 관점에서 검토하여 비용효과적인 대안을 결정하는 것이 타당함.

한강유역의 경우에는 댐 건설 이전의 공급가능한 기준갈수량을 서울시와 같이 먼저 하천수를 요청한 지자체에 배분(이는 외국의 선점권과 유사)하다 보니, 한강유역의 타 지자체는 상대적으로 하천수 배분량이 적음. 하천수 사용료 징수체계 등의 개선은 필요하지만 현행 법에서 규정한 틀을 완전히 바꾸는 것은 또 다른 사회적 갈등을 유발할 수 있으므로 정책적 수용성을 검토하여 점진적으로 접근 필요

댐 용수도 하천수에 포함하여 하천수 허가체계의 개선이 필요하다는 점에서는 바람직한 방향이지만, 이러한 방향으로 이행되기 위해서는 전제적으로 몇 가지 선결사항이 해결되어야 가능할 것임. 첫째, 댐용수 사용량에 대한 정확한 자료를 바탕으로 댐용수에 대한 댐사용료를 어떻게 수자원공사에 지불할 것인가에 대한 기준이 마련되어야 함. 둘째, 모든 물에 대하여 동일한 하천수 사용료를 부과 한 후에, 수자원공사에 매년 지급하여야할 금액이 지금과 변동이 없다면 통합할 필요가 있는지를 판단하여야 함. 셋째, 기존에 하천수를 사용하여 생활용수를 공급하던 지자체 입장에서는 현재는 해당 지자체가 징수하여 사용하도록 하고 있으므로 주민들의 물값 부담을 덜어 주기 위하여 하천수 사용료를 받지 않고 있는데 따른 문제를 어떻게 해결할 것인지 등등 선결 요건이 많을 것으로 판단되는 동시에, 이렇게 하여 얻는 편익이 통합하여 관리하는데 따른 행·재정적 비용, 갈등해결에 소요되는 사회적 비용 등을 감안하여 판단하여야 할 것임

따라서 토론자 개인적인 생각은 기존의 하천유량관리가 치수 부분에 많이 치중되어 있는 부분을 물이용을 위한 기준갈수량 산정과 하천 지점별 수량변동사항을 보다 정교하게 자료를 축적한 뒤에 단계적으로 접근할 필요가 있다고 판단됨

토·론·문

02

수리권과 수법, 지금 이대로도 괜찮은가?

김진수 입법조사관 (국회입법조사처)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

하천수 관리 강화를 위한 입법 방향

김진수 입법조사관 (국회입법조사처)
2024.11.5.(화)

1. 하천수 사용허가 현황

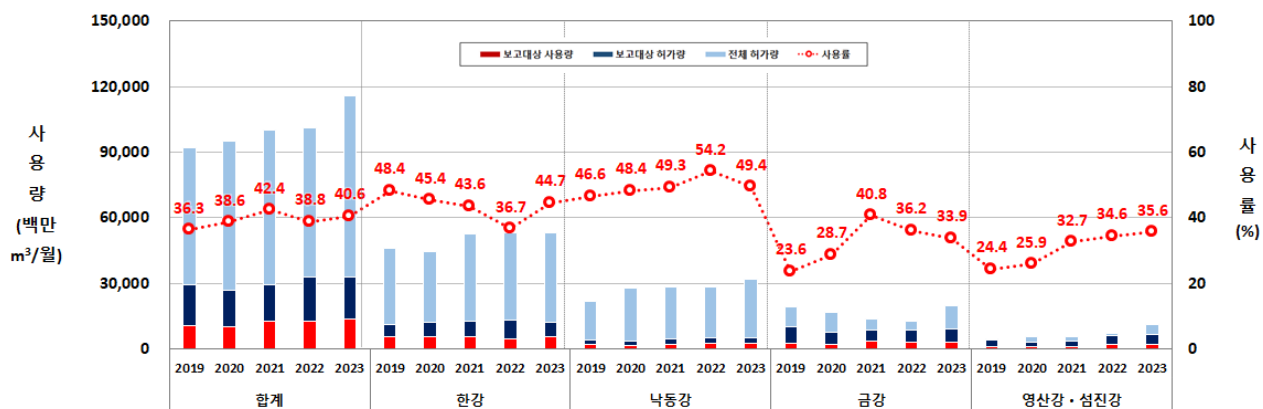
최근 5년간(2019~2023년) 하천수 사용허가 건수는 2.5배(5,496건→13,602건), 허가량은 1.3배(92,186백만 m^3 →116,019백만 m^3) 증가하여, 하천수 사용량이 지속적으로 증가하는 추세

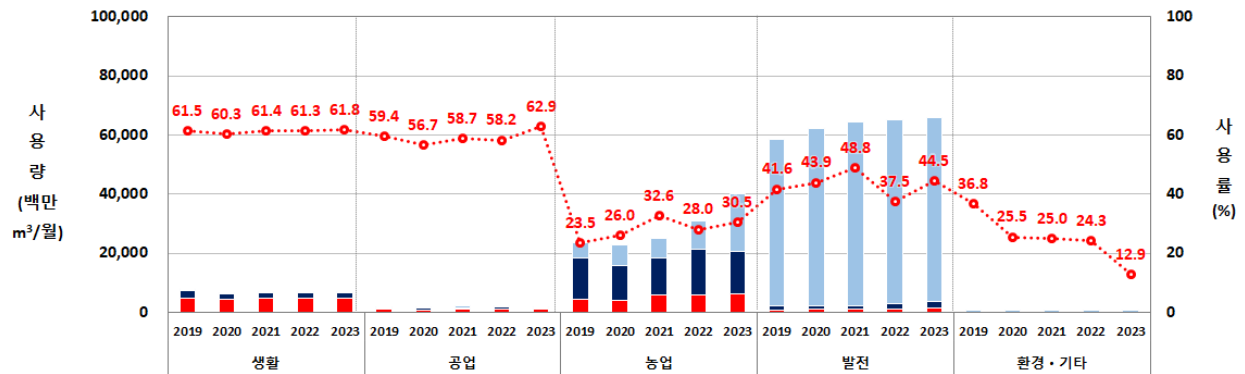
- 특히 하천수 사용허가량에 비해 건수가 급증, 다양한 유형의 소규모 하천수 사용이 늘어나 관리의 어려움 증가
- 해당 기간 하천수 사용률(허가량 대비 사용량)은 40% 내외로 매우 낮으며, 용도별로는 농업용수의 사용률이 낮은 편

- 행정구역별 사용률은 부산(81.1%), 대구(62.0%)를 제외한 나머지 시·도 모두 50% 미만

※ 다만, 2023년 기준, 전체 허가량(116,019백만 m^3) 대비 하천수 사용실적 보고대상(33,155백만 m^3)은 28.6%에 불과해 실제 사용률과는 차이가 발생할 수 있음

〈최근 5년간(2019~2023년) 하천수 사용량 및 사용률〉





주: 1) '전체 허가량'은 「하천법」 제50조에 따라 하천수 사용허가를 받은 대상을 말한다.

2) '보고대상 허가량'은 「하천법」 제52조제1항 및 같은 법 시행령 제60조에 따른 '하천수 사용실적 보고대상'에 대한 허가수량을 말하며, '보고대상 사용량'은 보고대상 허가량의 사용실적을 말한다.

자료: 홍수통제소 내부자료

2. 수리권 관련 개선방안

상당수 하천수 사용자가 실제 사용량보다 과도하게 허가량을 보유하고 있으므로, 하천수 허가량에 대한 적극적인 조정 필요

- 대규모 하천수 허가량을 보유한 사용자 중심으로 「하천법」 제53조제1항에 따른 '하천수 사용조정' 실시

※ 현재 하천수 사용자의 전체 평균 사용률은 1년간 40.6%, 3년간 40.5%, 5년간 39.4%로서, 하천수 허가량 조정기준 중 3년 기준(60%) 및 5년 기준(80%) 이하

- 향후 하천수 사용량의 체계적인 관리를 위해 「하천법 시행령」 제60조에 따른 하천수 사용실적 보고대상을 점진적으로 확대하는 방안 필요

「하천법」 제53조(하천수 사용의 조정) ① 환경부장관은 하천수의 상태가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 하천수의 적정관리에 지장을 줄 경우에는 하천수 사용자의 사용을 제한하거나 제50조에 따른 허가수량을 조정하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. 기준지점에서의 하천유지유량 확보가 곤란한 경우
2. 가뭄의 장기화 등으로 하천수 사용 허가수량을 조정하지 아니하면 공공의 이익에 해를 끼칠 우려가 있는 경우
3. 하천수의 사용자가 유효기간 안에 이를 사용하지 아니하거나 허가수량보다 환경부령으로 정하는 비율 이하로 사용한 경우
4. 그 밖에 허가된 하천수의 사용이 곤란하게 된 경우

발전용댐의 용수를 발전 이외의 다목적으로 활용하기 위한 발전용수의 ‘목적 외 사용’ 법적 근거 마련

- 발전용수의 경우, 발전 이후 하천으로 대부분 용수가 회귀되므로 이를 다른 용도로 활용하기 위한 규정 필요
- 「농어촌정비법」 제23조제1항에 따라 농업용수는 수리권 거래와 목적 외 사용이 가능하므로, 가뭄의 장기화 등 비상시 허가용도 이외로 하천수를 사용할 수 있도록 「하천법」에 관련 규정 마련하는 방안 고려

「농어촌정비법」 제23조(농업생산기반시설의 사용허가) ① 농업생산기반시설관리자가 농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인(他人)에게 사용하게 할 때에는 시장·군수·구청장의 사용허가를 받아야 한다. 다만, 농업생산기반시설관리자가 한국농어촌공사인 경우와 농업생산기반시설의 유지·관리에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 그러하지 아니하다.

하천에서 발생하는 수익을 하천의 유지·관리에 재투자하는 선순환 구조를 마련하기 위해서는 하천수입금을 ‘특별회계’로 관리할 필요

- 「하천법」 제66조는 하천수 사용료를 비롯한 점용료, 폐천부지 수입금 등 ‘하천수입금’의 용도를 하천의 유지·보수로 제한
 - 그러나 시·도는 하천수입금을 일반회계 내에서 별도의 예산항목으로 분리·관리하지 않아, 구체적 사용 내역 확인 어려움

「하천법」 제66조(수입금의 사용제한) 지방자치단체는 하천에서 생기는 부담금·점용료·사용료 및 변상금, 제85조에 따라 양여받은 폐천부지 등으로 인한 수입금과 그 밖의 수입을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 하천의 유지·보수에 관한 비용에 사용하여야 한다.

- 지자체의 국가·지방하천 관리비를 확보하기 위한 방안으로, 하천수입금을 ‘특별회계’로 관리하도록 규정하는 방안 고려
 - 하천수입금의 용도는 ‘하천의 유지·보수에 관한 비용’으로 제한되므로, 하천사용료 등 수입금은 일반 경비에 충당하기 위하여 징수되는 일반세(一般稅) 또는 보통세(普通稅)와는 다른 특정 목적 이외에는 사용할 수 없도록 재정의 운용을 제한하는 ‘목적세’의 성격을 가지므로, 「지방재정법」 제9조제2항 단서규정에 따라 특별회계를 설치·운영해 일반세입·세출과 구분하여 회계처리하는 것이 바람직해 보임

※ 경상북도는 「경상북도 치수사업 특별회계 설치 및 운영 조례」를 1989년부터 제정·운영해 하천 및 공유수면에서 얻어지는 점용료, 사용료, 변상금, 부담금, 폐천부지 매각수입, 사업수입과 보조금 등의 수입으로 특별회계를 조성하고, 이를 하천공사비, 하천의 유지·보수비, 하천구역 안의 편입토지에 대한 보상금, 지방하천의 하천기본계획 수립, 하천시설 관리대장 작성·관리 등의 경비로 활용함

「지방재정법」 제9조(회계의 구분) ② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 다만, 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계를 설치·운용하여야 한다.

토·론·문

03

수리권과 수법, 지금 이대로도 괜찮은가?

박 상 근 연구관 (환경부 물재해대응과)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

토론문

박 상 근 연구관 (환경부 물재해대응과)

하천수 사용과 관련한 제도는 오늘 발표하신 내용에서 나오는 바와 같이 과거로부터 이뤄진 관행적인 물사용부터 하천수 사용 허가까지 지속적으로 개선해 왔습니다. 또한 이러한 제도 개선은 특정 지역과 특정 수계가 아닌 우리나라 전 지역에 영향을 주기에 지역별 다양한 상황에 대한 포괄적인 검토가 필요한 주제입니다.

‘61년 하천법 제정을 통해 하천수를 허가받아 사용토록 하였고, ’99년 하천법 개정을 통해 하천의 정상적인 기능 및 상태 유지를 위해 필요한 최소한의 유량인 하천유지유량을 확보하는 제도를 마련했으며, 이에따라 ’06년에 5개 하천에 대한 하천유지유량 고시를 시작으로 현재 전국 114개 지점에 해대 하천유지유량을 고시하여 관리하고 있습니다. ’08년 하천법 개정을 통해 지방하천의 하천수 허가는 해당 지자체가 하던것을 국가하천과 지방하천 모두 국가가 유역 통합 하천수 허가 관리토록 강화하였습니다. 또한, 이러한 조치에도 불구하고 허가관리되고 있지않는 하천수 사용시설에 대한 전수조사를 ’11년~’15년까지 실시하여 약 3만여건 정도의 미등록 하천수 사용시설을 파악하였고, ’16년도부터 현재까지 지속적으로 미등록 시설을 허가 등록 전환하고 있습니다.

제도개선과 함께 실제 하천수 사용에 대한 관리 강화를 위해 하천수 허가관리시스템을 운영하고, 생활용수 일 5천톤, 공업용수 일 1천톤, 농업용수 일 8천톤 이상 사용하는 시설은 사용실적과 사용계획을 매월 입력하도록 하고있습니다. 또한 단순히 하천수 허가 사항만 관리하는 것을 넘어 하폐수 처리장에서 하천으로의 회귀수량을 실시간 모니터링하고 댐이나 저수지에서 직접 공급되는 공급량을 파악하는 등 댐과 하천에서의 유량과 용수공급을 통합 모니터링할 수 있는 시스템도 ’26년 운영을 목표로 구축 중에 있습니다.

한편, 댐용수는 하천수(생공용수) 사용료와 동일한 전국 52.7원의 단일금액으로 지역에 따라 댐용수 사용료 부담에 차등을 두고 있지는 않습니다. 다만, 지자체가 하천수 또는 댐용수를 공급받아 최종 물 소비자에게 지방상수도를 공급하는 과정에서 해당 지자체별 지리적 위치와 자체 수원(水源)존재 여부, 취·정수시설 운영 여건 등에 따라 최종소비자가 부담해야할 요금이

상이하게 됩니다.

아울러, 새로운 법·제도의 도입이나 개선은 국민 전체의 눈높이에서 국가 전체의 공익을 충분히 고려해야 합니다. 따라서 국가적 관점에서 장기적인 물관리 효율성과 공익성 증대가 검증되고, 새로운 제도 도입으로 인한 부작용도 충분히 검토되어야 하며, 무엇보다 이해관계자들과의 사회적 합의를 거치는 신중한 검토가 필요함을 말씀드립니다.

토·론·문

04

수리권과 수법, 지금 이대로도 괜찮은가?

윤 익 준 교수 (대구대학교 법학과)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

물관리 일원화를 위한 수리권 통합

윤 익 준 교수 (대구대학교 법학과)¹⁾

I. 들어가기 : 수리권이란?

오늘 논의하고 있는 ‘수리권(水利權)’이 무엇인지에 대해 논의를 환기하는 차원에서 살펴보고자 한다. 현행 우리 법체계 내 ‘수리권’이란 용어는 「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률 시행령」에서 하천유역조사의 유형을 정하면서 이수(利水)현황조사의 내용에 ‘수리권(水利權)의 현황’을 조사하도록 하는 규정(제3조제1항제2호)와 「수도법 시행령」에서 전용상수도의 인가 조건과 관련하여 “인가로 인하여 기존 수리권자가 손실을 받게 됨이 명백한 경우에는 기존 수리권자의 동의를 받을 것”이라 규정(제58조의2제2호)한 것이 전부이다. 즉, 조사대상이 되는 수리권(水利權)이 무엇인지, 기존 ‘수리권자’라 할 경우, 수리권자의 범위에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

흔히 ‘수리권’을 논의함에 있어 크게는 ‘관행수리권’과 ‘허가수리권’으로 구분하면서 「민법」상 공유하천용수권(제231조)과 「하천법」상 하천수 사용허가(제50조)를 중심으로 논의를 전개하고 있다. 그런데 문자 그대로 ‘수리권(水利權)’과 관련하여 ‘수리(水利)’가 무엇인지, 권리(權利)인지, 수리에 있어 대상이 되는 물(水)의 범위와 관련하여 지하와 지표, 나아가 해양에 이르기까지 그 범위는 어디까지인지, 이용(利)과 관련하여 모든 이용을 범위로 하는 것인지, 특저용도로만 제한되는 형태의 권리인지에 대해 구체화 하는 논의없이 일반적으로 현행 법령의 체계 내에서 물의 이용과 관련한 권리라는 점을 전제로 논의하고 있는 것으로 보인다.

우리 법원 역시 수리권을 ‘수리(水利)’에 대해 대법원²⁾은 “관개용·목축용·발전이나 수차 등의 동력용·상수도의 원천용 등 널리 물이라는 천연자원을 사람의 생활에 유익하게 사용하는 것”이라고 판시하면서 수리방해죄³⁾(형법 제184조)와 관련하여 수리의 개념을 적시한 바 있고, 수리방해죄는 타인의 수리권을 보호법익으로 한다는 점에서 수리방해죄가 성립하기 위해서는

1) 대구대학교 연구교수, 법무법인 강남 전문위원

2) 대법원 2001. 6. 26. 선고 2001도404 판결.

3) 수리방해죄는 타인의 ‘수리권’을 보호법익으로 하므로 수리방해죄가 성립하기 위하여는 법령, 계약 또는 관습 등에 의하여 타인의 권리에 속한다고 인정될 수 있는 물의 이용을 방해하는 것이어야 한다(대법원 2001. 6. 26. 선고 2001도404 판결 참조).

“법령, 계약 또는 관습 등에 의하여 타인의 권리에 속한다고 인정될 수 있는 물의 이용”을 방해하는 것이어야 한다고 판시하였다. 이와 같은 법원의 판결에 따르면 ‘수리권’은 “법령, 계약 또는 관습 등에 의하여 인정되는 물을 이용할 권리”라 할 수 있다. 그렇다면, 오늘 논의에서 다루어지는 수리권의 체계 개편의 논의에 있어 일정 부분 다루어졌지만 수리권의 근거로 ‘법령, 계약 또는 관습 등’이 무엇이며, “물을 이용할 권리”의 법적 성질이나 내용, 그 한계 등에 대해서 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다고 여겨진다.

II. 수리권의 법적 근거에 따른 구분

1. 관습에 따른 ‘수리권’

민법 제234조는 수리권이 아닌 ‘용수권’이라는 용어를 사용하면서 “전3조[제231조(공유하천용수권), 제232조(하류 연안의 용수권보호), 제233조(용수권의 승계)]의 규정은 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다.”고 규정함으로써 일반적으로 보충적 효력을 지니는 소위 ‘관습법’을 성문법(민법)에 우위에 두는 민법 제1조4)에 대한 중대한 특례를 규정하고 있다. 이처럼 “공유하천의 연안에서 농, 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위내에서 필요한 인수를 할 수 있는” 공유하천용수권(제231조) 등에서 규정한 ‘용수권’의 우위에 있는 관습을 ‘관행수리권’으로 구분하여 부르고 있다.

일제 치하의 조선 고등법원은 “공유에 속하는 하천의 유수에 대하여 종래 적법하게 이를 관개하는 자는 관개의 필요를 충당할 정도에서 그 전용권을 취득함은 한국 고래의 전통이다”라고 판시⁵⁾하여 관습법상 공유하천용수권을 긍정하였고, 이는 공유하천용수권으로 민법에 수용되었다. 반면, 농업국가로 지역별로 물에 관한 다양한 관습이 존재하였고, 이를 민법 제정 당시 모두 반영하기 어려웠기에 지역의 관습을 존중하는 ‘관행수리권’을 인정하게 되었다.

그렇다면 오늘날 ‘관행수리권’이 존재하는가? 일반적으로 관습법이라 하면, 지속적으로 반복된 오랜 사실적 관행이 법적 확신을 얻음으로써 성립하는 불문법인데, 그렇다면 ‘관행’으로 수리권이 인정되기 위해서는 “사실적인 물 이용 행위가 장기에 걸쳐 반복·계속되고 그 정당성에 대한 사회적 승인을 획득할 필요가 있다.”⁶⁾ 그런데 현실적으로 오늘날 이와 같은 관행수리권을 인정할 수 있을 것인가? 이에 대해 민법 제234조는 공유하천용수권과 전혀 다른 관행수리권을 인정하는 것이 아니고, 입법화된 공유하천용수권의 내용과 상이한 관습이 있을 경우, 수정, 변경 내지 보완될 수 있다는 의미로 이를 근거로 관행수리권이 존재한다는 견해는 부적절하며, 우리 민법에

4) 제1조(법원) 민사에 관하여 법률에 규정이 없으면 관습법에 의하고 관습법이 없으면 조리에 의한다.

5) 朝高判 1921. 7. 12. 민집 제8권 24면.

6) 윤태영, “민법상 공유하천용수권에 대한 재해석”, 중앙법학 제8집 제1호, 2006, 4, 440면.

공유하천용수권과 다른 관행수리권이란 존재하지 않는다는 입장도 존재한다.⁷⁾ 아울러 후술하는 「하천법」 제50조에 따른 하천수 사용허가제, 소위 ‘허가수리권’ 이후 법원은 더 이상 관행수리권의 존재를 부인하고 있는 실정이다.

2. 법령에 따른 수리권

1) 공유하천용수권

공유하천용수권(민법 제231조)은 넓게 관행수리권의 일종으로 보는 견해가 있으나 관습을 성문화 한 규정으로 법적으로 인정된다 할 것이다. 그 내용을 살펴보면, 용수권의 인정 대상은 ‘공유하천’이고, 권리의 주체는 “연안”에서 “농업과 공업을 경영하는 자”이며, 권리의 내용은 “타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할” 권리라 할 수 있다.

먼저, ‘공유하천’이란 “그 수류지의 소유관계를 불문하고 특정의 사인에게 그 유수의 배타적 지배 내지 소유권적 사용을 허용하게 되면 공공의 이해에 영향을 미치게 되는 하천”을 의미한다.⁸⁾ 이에 ‘공유하천’의 범위와 관련하여 후술하는 허가수리권의 대상이 되는 「하천법」상 하천을 제외하는 것인지 여부, 「소하천정비법」상 유수점용허가의 대상 역시 제외되는지 여부, 흐르는 물 또는 하천으로부터 물을 공급받지 않는 저수지, 연못이 공유하천에 포함되는지 등에 대해서도 공유하천에 포함되는지 여부에 대해서 법적으로 명확하지 않다. 다만, 발표에서 언급된 바와 같이 ‘사유지’에서의 용수권 인정 여부에 관하여 판례는 이를 부정하고 있다.⁹⁾

‘연안’과 관련하여 반드시 하천과 인접한 토지소유자 등만이 ‘공유하천의 연안’에 해당하는지 의문이다. 일반적으로 주로 소규모 논과 밭에 인수를 목적으로 하는 경우, ‘연안’을 ‘인접’한 토지로 제한할 경우, 그 허용범위가 과도하게 제한될 우려가 있다.

무엇보다 ‘공유하천용수권’의 권리주체는 농업이나 공업을 경영하는 자이다. 농업 외에 ‘공업’의 인정과 관련해서는 염색업이나 기타 수공업 등이 이에 포함된다고 할 수 있으나 대규모 용수가 필요한 오늘날 ‘공업용수’에 준하는 이용을 대상으로 한 것은 아니라고 보는 것이 일반적이다. 다만, 생활용수에 대해서는 언급하지 않고 있으므로 생활용수에 대한 공유하천용수권이 인정될지 의문이나 공유하천용수권은 그 성립과 존속 또는 소멸, 인수할 수 있는 양이나 인수방법 등에 대해서는 규정하지 않고 있으며, 용수권에 대해 별도의 비용부담에 대해 언급하지 않아 ‘무상’이라

7) 관행수리권에 대한 이와 같은 논의에 대해서는 전경운, “수리권의 종류와 수리권 통합 논의에 대한 재검토”, 慶熙法學 제55권 제3호, 2020, 187-191면 참조.

8) 김성수 외, 「통합물관리 실현을 위한 수리권의 이해와 발전방향」, 2019. 6, 19면.

9) “장구한 시일동안 평온, 공연하게 본 건 지소로부터 관개용의 물을 대어 써왔다 할지라도 이 지소가 사유지에 속하여 있는 이상 그러한 사실 만으로서는 원고들이 곧 위의 지소의 물을 사용할 수 있는 요수권(지역권)을 법률상 취득한다고 볼 수 없고, 또 그러한 한국의 관습법도 없다.” 대법원 1967. 5. 30. 선고 66다1382 판결.

이해된다.

공유하천용수권의 법적 성질과 관련하여서는 일제 조선 고등법원이 ‘지역권’으로 본 이래 현재도 ‘법정지역권’으로 이해하고 있으며, 동 규정은 민법상 물권에서 제3장 소유권에 관해 규정하고 있어 학자에 따라 다르지만 다수의 견해에 따르면 ‘물권’으로 이해하고 있다.

2) 허가수리권

(1) 하천수 사용허가

허가수리권이라 함은 「하천법」 제50조에 따른 하천수 사용허가를 말한다. 동법은 생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 하며(제50조제1항), 시·도지사는 제1항에 따라 하천수 사용허가를 받은 자에게 사용료를 징수할 수 있다고 규정하고 있다(동조제5항). 기존에 하천점용허가에 포함된 유수사용에 대한 규정이 2007년 「하천법」 전면 개정에 따라 하천점용허가 외에 별도로 하천수 사용허가에 대해 규정하면서 이 경우, 지방자치단체의 장이 아닌 건설교통부장관(현행 환경부장관)의 허가를 받도록 하였다. 즉, 하천수의 사용에 대해서는 일원화된 관리체계의 유지 필요성을 당시에 인식하고 있던 것으로 보인다.

동법상 하천수 사용허가의 법적 성격과 관련하여 강학상 ‘허가’의 개념이 아닌 설권행위인 특허처분으로서 행정청의 재량행위로 이해하고 있다. 즉, 자연공물인 하천수에 대해 점용허가에 의해 형성되는 공물의 사용권으로 하천의 지점에서 물적 상황을 고려하여 하천수 사용권을 설정하여 주는 처분으로서 공물사용권을 설정하여 주는 행위이고, 이때 하천관리청은 하천의 공익성을 고려하여 처분을 하여야 하므로 특허행위에 해당한다.¹⁰⁾

하천수 사용허가의 권리성과 관련하여 법원은 허가수리권에 물권적 성격이 인정되는지의 여부에 대하여 판례는 “하천의 점용허가권은 특허에 의한 공물사용권의 일종으로서 하천의 관리주체에 대하여 일정한 특별사용을 청구할 수 있는 채권에 지나지 아니하고 대세적 효력이 있는 물권이라 할 수 없다.”¹¹⁾고 하여 물권적 효력을 부인한 바 있다. 반면 재산권성과 관련하여서는 법원은 “하천법 제50조에 의한 하천수 사용권은 하천법 제33조에 의한 하천의 점용허가에 따라 해당 하천을 점용할 수 있는 권리와 마찬가지로 특허에 의한 공물사용권의 일종으로서, 양도가 가능하고 이에 대한 민사집행법상의 집행 역시 가능한 독립된 재산적 가치가 있는 구체적인 권리라고 보아야 한다. 따라서 하천법 제50조에 의한 하천수 사용권은 공익사업을

10) 대법원 2018. 12. 27 선고 2014두11601 판결.

11) 대법원 1990. 2. 13 선고 89다카23022 판결.

위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제76조 제1항이 손실보상의 대상으로 규정하고 있는 '물의 사용에 관한 권리'에 해당한다.”고 판시하고¹²⁾, “하천의 점용허가에 따라 해당 하천을 점용할 수 있는 권리는 특허에 의한 공물사용권의 일종으로서 하천의 관리주체에 대하여 일정한 특별사용을 청구할 수 있는 권리에 해당하고, 독립된 재산적 가치가 있다”고 하여¹³⁾ 그 권리성을 인정하고 있다.

(3) 농업생산기반시설 관리권

저수지, 양수장, 보 등을 통한 수리권은 민법보다는 「농어촌정비법」의 규율을 받는다. 「농어촌정비법」상 농업생산기반 정비사업은 국가, 지방자치단체, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사 또는 토지소유자가 시행하며, 그 시행자가 해당 사업으로 설치된 농업생산기반시설을 관리한다(제16조제1항).

「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」은 농어촌공사가 농업용수 이용자¹⁴⁾에 농업용수를 성실하게 공급할 의무를 부여하면서 농업기반시설의 관리·운영을 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업용수 이용자에게 농업용수 이용료(이하 “이용료”라 한다)를 징수할 수 있다고 하여 비용부담을 임의규정으로 두고 있다. 더욱이 위임규정에 따라 농업용수 이용료의 징수에 관한 규정을 두어야 함에도 현재까지 이를 규정하지 않고 있다.

즉, 「농어촌정비법」은 농업생산기반시설관리자가 “농업생산기반시설이나 용수를 본래 목적 외의 목적에 사용하려 하거나 타인(他人)에게 사용하게 할 때에는 시장·군수·구청장의 사용허가를 받아야 한다(제23조제1항).” 등 사용허가는 그 본래의 목적 또는 사용에 방해가 되지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 이 경우 농업생산기반시설관리자는 미리 관계 주민의 의견을 들어야 한다(동조제2항).

농업생산기반시설관리자는 농업생산기반시설이나 용수를 사용허가 받아 사용하는 사용자로부터 농업생산기반시설을 유지하거나 보수하는 데에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 사용료로 징수할 수 있도록 하고, 농업생산기반시설을 공공목적으로 사용하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다(동조제3항). 사용자로부터 사용료를 징수하는

12) 대법원 2018. 12. 27 선고 2014두11601 판결.

13) 대법원 2014. 10. 10. 선고 2014마1404 판결.

14) 제13조(농업용수 이용자) ① 공사관리지역에서 농업용수를 공급받는 자(이하 “농업용수 이용자”라 한다)는 다음 각 호의 자로 한다.

1. 공사관리지역의 토지를 사용·수익하는 토지소유자
2. 공사관리지역의 토지를 사용·수익하기 위하여 그 토지에 대하여 소유권 외의 물권(등기된 임차권을 포함한다. 이하 같다)을 가진 자
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

경우에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있으며, 사용허가에 관한 절차·기간 및 범위, 사용료 징수 범위와 징수된 사용료의 사용 범위, 관계 주민의 의견 청취 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(동조제4항 및 제5항).

이 경우, 용수의 사용료는 “사용량 1세제곱미터마다 해당 시설 수혜농지 1천제곱미터를 기준으로 하여 해당 농업생산기반시설의 유지·관리를 위한 농업생산기반시설관리자의 전년도 사용 경비의 600분의 1에 해당하는 금액”으로 정하고 있다(시행령 제32조제1항제4호). 그 밖에 공공목적 등에 대한 사용료의 감면 규정을 두고 있다(동조제2항).

3. 계약에 따른 수리권 : 댐용수사용권

댐용수사용권은 댐사용권설정자로부터 댐용수를 공급받아 사용하는 계약상 권리로 수리권의 일종이라 할 수 있다. 즉, 하천수를 사용하고자 하나 하천수 여유물량이 없는 경우 댐용수 사용권자와의 계약에 따라 댐용수를 사용하는 경우를 의미한다. 댐용수사용권의 근거는 댐사용권자와 상대방 사이에 체결되는 용수계약이다.¹⁵⁾ 용수계약은 채권적 효력을 가지는 채권계약으로서 계약의 상대방은 한국수자원공사에 대하여 계약의 내용에 따르는 물을 공급하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리를 가진다. 이러한 상대방의 권리는 수자원공사에 대해서는 채권적 효력을 가지지만 제3자나 국가가 이를 침해하는 경우에는 불법행위로 인한 손해배상을 청구할 수 있다. 다만, 계약의 상대방이 용수계약에 의하여 공급되는 물을 특정·분리하여 양도의 대상이 될 수 있는 단계에 이르는 경우에 수리권은 일종의 물권이며, 헌법상 보장되는 재산권으로 보아야 한다.¹⁶⁾

물론 이 경우에도 댐용수사용계약 이외에 하천수 사용허가를 받아야 한다. 그 법적 성격에 대해서는 원칙적으로 사법상 계약으로 볼 것이지만, 그 공익적 성격으로 인하여 계약자유 원칙에 있어서 상당 부분 제약이 따른다.¹⁷⁾ 즉 원칙적으로 용수계약이 사법상 계약임에도 불구하고 이에 대하여 공법적 제약이 가해질 수 있다.¹⁸⁾

15) 한국수자원공사법은 제15조 제1항에서 수자원공사가 관리하는 수자원개발시설이나 수도시설에 의하여 공급되는 물·수자원개발시설 또는 그 수면을 사용하려는 자는 공사와 사용계약을 체결하여야 한다고 하여 용수계약의 법적 근거를 마련하고, 이에 따라서 수자원공사는 수자원개발시설이나 수도시설에 의하여 공급되는 물·수자원개발시설이나 그 수면 또는 하수종말처리시설을 사용하는 자로부터 해당 시설의 건설 및 운영·관리에 필요한 비용을 고려하여 사용자가 사용하는 물의 양 또는 시설이나 그 수면의 사용 정도와 배출된 하수의 양과 오염도에 따라 요금 또는 사용료를 징수할 수 있다(제16조 제1항).

16) 환경부, 「물관리제도 및 하천수입금 관리체계 개선방안 연구」, 2019. 3, 97면.

17) 판례는 한국수자원공사와 댐용수사용계약을 체결한 서울시 사례에서 “하천유수를 일반인에게는 허용되지 않는 특별한 공물사용권을 설정받아 일정기간 배타적으로 사용하기 위해서는 하천법에 의해 하천점용허가를 받아야 한다. 그런데 취수 사용하고자 하는 하천유수가 댐법상 댐사용권이 설정된 물일 경우 허가신청자는 구 하천법 제34조의 규정에 따라 댐사용권자의 동의를 얻어야 하고, 댐사용권자가 한국수자원공사인 경우에는 한국수자원공사법 제15조 제1항 등에 의하여 이용자와 한국수자원공사 사이에 용수계약의 체결이 강제된다. 이러한 용수계약은 하천점용허가라는 대물적 특허처분에 상응하여 체결된 것이므로, 각 취수장별 계약을 일괄하여 하나의 계약으로 파악하는 것은 각 용수계약 및 하천법상 하천점용허가의 본질에 어긋난다.”고 판시한 바 있다. 대법원 2011. 1. 13. 선고 2009다21058 판결.

18) 안승룡, “수리권 연구 - 하천법상 허가수리권을 중심으로”, 토지법학 제39권 제1호, 2023, 127면.

Ⅲ. 수리권 체계 통합을 위한 법·정책적 쟁점

누구나 아는 바와 같이 물은 공공재이다. 「물관리기본법」은 “물은 공공의 이익을 침해하지 아니하고 국가의 물관리 정책에 지장을 주지 아니하며 물환경에 대한 영향을 최소화하는 범위에서 이용되어야 한다.”(제8조)로 규정하고 있다. 또한 「하천법」은 하천수를 ‘공적 자원’이라 표현하고 있으며(제4조), 지하수에 대해서도 우리 헌법재판소는 “지하수는 자연자원으로서 유한한 공공재이고, 우리의 후손에까지 물려줘야 할 최후의 수자원”¹⁹⁾이라고 보고 있으며, ‘지하수’에 대해서 법원은 그 이용허가에 대한 재산권성을 부정²⁰⁾하고 있다.

물의 배분과 관련하여 「물관리기본법」은 “국가와 지방자치단체는 물의 편익을 골고루 누릴 수 있도록 물을 합리적이고 공평하게 배분하여야 하며, 이 경우 동·식물 등 생태계의 건강성 확보를 위한 물의 배분도 함께 고려하여야 한다.”고 규정(제14조)하고 있으며, 「하천법」은 하천수의 사용과 배분에 대하여 “타인의 권리와 공공의 이익을 침해하지 아니하고 물 관리에 지장이 없는 범위 안에서 사용되어야 하며, 모든 국민이 그 혜택을 고루 향유할 수 있도록 배분되어야 한다.”고 규정하고 있다(제49조제1항).

무엇보다도 공공재이자, 자연공물인 물의 사용에 대해서는 허가사용을 원칙으로 하고 있다. 「물관리기본법」은 “물을 사용하려는 자는 관련 법률에 따라 허가 등을 받아야 한다.”고 규정(제16조)하고 있고, 「하천법」은 “생활·공업·농업·환경개선·발전·주운(舟運) 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 허가를 받아야 한다”(제50조제1항)고 규정하고 있다. 「소하천정비법」상 유수의 점용허가(제14조제1항제1호)나 지하수이용허가(제7조제1항 또는 제7조의2제1항) 역시도 이용에 있어 반드시 ‘허가’를 받도록 규정하고 있다.

그렇다면 이와 같은 물의 공공성, 물 배분의 원칙, 물 사용에 있어 허가제를 두고 있음에도 수리권에 대한 지난한 논의가 계속되고 있는 이유는 입법적 불비나 물관리 일원화에도 불구하고 수리권 체계의 일원화 내지 통합이 이루어지지 못하고, 그 결과 물의 배분이나 허가제가 제대로 구실하지 못하고 있다는 사실을 나타내는 것이라 할 수 있다.

‘물’의 이용과 관련하여 대상으로서 ‘물’에 대한 구분 즉, 기수와 담수, 지표수와 지하수로, 하천수와 소하천수(소하천정비법상 유수)나 저수지 또는 보의 물(농업생산기반시설의 저수), 댐용수(댐건설관리법) 등으로 분절적으로 관리하여 왔다는 점을 문제의 원인으로 들 수 있다.

19) 헌법재판소 1998. 12. 24. 자 98헌가1 전원합의체 결정 [구먹는물관리법제조제항위헌제청] [판례집10권2집819~841]

20) 지하수에 대한 이용권이 관계 법령상 물권에 준하는 권리로 인정되어 보호되고 있다거나 토지소유권 등으로부터 분리된 관습상의 물권이라고 할 수 없고, 구 먹는물관리법(1997. 8. 28. 법률 제5394호로 개정되어 1997. 11. 29. 시행되기 전의 것, 이하 ‘구 먹는물관리법’이라고 한다) 제9조에 의한 수원개발허가를 받은 것만으로는 그 토지의 지면 하에 있는 지하수를 계속적, 배타적으로 이용할 수 있는 권리가 생긴다고 볼 수도 없으므로, 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 폐지되기 전의 것, 이하 ‘구 토지수용법’이라고 한다) 제2조 제2항 제3호에서 수용대상으로 규정한 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당한다고 볼 수 없다. 대법원 2005. 7. 29. 선고 2003두2311 판결.

또한 ‘수리권’이라는 개념이 정립되지 않은 상황에서 수리권의 허가제를 추진하면서, 공유하천용수권을 포함한 관습상 또는 사법상 권리로의 물 이용권에 대해 제대로 정리하지 못하였고, 댐 건설 이전에 설치된 하천수 사용권에 대한 소위 ‘기득수리권’을 인정함으로써 수리권체계의 왜곡을 가져온 것으로 여겨진다. 물 이용에 대한 허가제로의 전환에 있어서도 하천수(환경부장관) 외에 지하수나 소하천의 유수(지자체장)의 허가권자가 다르고 허가의 법적 근거를 달리하는 한편, 심지어 개별 법령의 주무부처 역시 환경부, 행정안전부, 농림축산식품부(농업생산기반시설), 산업통상자원부(발전용수), 해양수산부(기수)로 다양하다는 점에서 이를 통합하여 규율하는 것은 물관리 일원화를 「물관리기본법」 제정 보다 훨씬 고통스럽고 오랜 논쟁을 거쳐야 할지도 모른다.

최근 기후위기로 인한 이상강우와 가뭄 등 재해는 물순환에 중대한 왜곡을 초래할 수밖에 없고, 치수 안전과 더불어 물순환과 관련하여 물의 적정 배분 역시 수리권 논의와 더불어 고려하여야 할 문제이다. 특히 물 배분에 있어 「물관리기본법」은 합리적이고 공평한 배분의 원칙과 생태계 건강성 회복을 위한 물 배분을 고려토록 하고 있다(제14조). 하천유지유량과 「물환경보전법」 환경생태유량 등을 설정함에 있어서 나아가 녹조 등 수질관리와 가뭄이나 홍수 등 재해를 대비한 적정 물 배분과 관리에 있어 신규 허가수량의 제한이나 국가가 기후위기 대응을 위해 이용가능한 물량의 부족은 물 배분체계의 개선이나 수리권의 통합과 제한 또는 물 이용에 대한 합리적인 비용부과체계의 마련 등을 통해 일정 부분 해소될 수 있을 것이다. 오늘의 논의에서도 언급된 바와 같이 ‘수리권’ 체계 개편의 주요한 키워드 중 하나가 합리적인 물이용 비용 부과이다. 물은 공짜가 아니고, 물 이용에 대한 적정비용부과는 곧 기후위기로부터 안전하고, 깨끗한 식수 확보를 위한 물관리를 위한 비용 확보로 이어질 수 있고, 그 혜택은 모든 국민의 건강하고 쾌적한 환경권의 보장으로 돌아올 수 있을 것이다.

‘수자원’으로의 물은 누군가의 독점적 배타적 지배권의 객체로 향유될 수 있는 것인가? 즉, 헌법 제120조제1항에 따라 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력”으로 수자원으로의 물은 “법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허”할 수 있지만, 또한 한편으로 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”(헌법 제122조)에 따른 필요한 제한과 의무 역시 국토의 일부로 하천과 지하수를 비롯한 물의 이용에 대해서도 적용될 수 있는 문제이다.

어떠한 제한과 의무를 부과할 것인지는 입법정책적 문제이고, 다양한 이해관계를 고려한 숙의과정을 거쳐 정해져야 할 문제이지만, 기후위기가 낱알이 고조되어 가는 현 시점에서 물 이용과 수리권에 대한 제한과 의무의 부과가 더 이상 선택의 문제가 아닌 당면한 과제라는 점에서 물 이용자 모두의 양보와 타협이 요구된다.

〈질문 1〉 이에 〈민법으로 보는 물이용권〉과 관련하여 다음과 같은 질문을 드리고자 합니다.

- ① 공유하천용수권과 관련하여 현시점에서 공유하천으로 볼 수 있는 하천의 대상과 범위, 농·공업경영자의 범위와 관련하여 농어촌공사가 포함되는지와 공업경영자의 범위, 그리고 ‘연안’의 범위와 관련하여 어느 정도까지 인정될 수 있는지 견해를 여쭙고자 합니다.
- ② 앞서 토론문에서 다루지는 않았지만 발표문에서 언급한 ‘공용수의 용수권(제235조)’과 관련하여 ‘공용에 속하는 원천이나 수도’는 위 ‘공유하천’ 어떻게 구분할 수 있는지와 ‘상린자’(제235조)와 ‘연안에서 ~~ 경영하는 자’(제231조제1항)의 관계에서 이를 구별하는 근거와 실익에 대해 어떻게 생각하시는지 질문드리고자 합니다.
- ③ 다음으로 공유하천용수권은 ‘필요한 인수’를, 공용수의 용수권에서는 ‘각 수요의 정도에 응하여’ 용수할 수 있도록 하고 있는데 각각의 의미가 다른 것인지와 필요량 또는 수요량으로 제한하는 것으로 이해할 경우의 차이를 질문드립니다.
- ④ 끝으로 이와 같은 ‘용수권’을 재산권으로, 나아가 물권으로 이해할 경우에 통합물관리 차원에서의 용수권의 조정이나 박탈은 재산권 제한과 관련한 헌법 제23조제3항의 문제로 보상의 대상으로 다루어야 할지

〈질문 2〉 〈기후변화 영향을 고려한 수리권 개선방안〉에 대하여 다음과 같은 질문을 드리고자 합니다.

- ① 취수부담금 체계로의 전환 시, 그 적용대상과 관련하여 하천법상 ‘하천수’ 사용과 소하천정비법의 유수사용, 지하수이용료 등 모든 물에 대한 허가사용에 적용을 전제로 한 것인지 여쭙고자 합니다.
- ② ‘취수부담금’이란 용어에 대해 법률상 ‘부담금’은 조세외의 금전적 부담으로 「부담금관리법」에 따라 엄격하게 신설이 제한되고, 매년 부과실적 등을 검토하고 있으며, 조세로 해결할 수 있음에도 조세 외의 금전부담을 부과하는 것에 대한 헌법적 정당화 요건을 갖추었는지도 살펴보아야 합니다. 취수부담금이라는 것이 기본적으로 자연공물인 ‘물’에 대한 이용료를 중심으로 한다면 수리권 설정에 따른 ‘설권료’와 허가량이 아닌 사용량 중심으로 비용부과체계 전환 시에는 ‘사용료’ 개념에 부합하므로 이와 같은 용어가 적절해 보입니다. 취수부담금이라는 용어를 설정한 이유나 근거, 그리고 부담금이라는 용어를 사용할 경우, 발생가능한 법리적 제약 등에 대해 어떠한 고려를 하고 있는지 질문 드리고자 합니다.

- ③ 「하천법」상 신규 물수지분석을 통한 기준갈수량 갱신을 통해 신규 물량을 배분하는 경우, 현행과 같이 허가신청 순으로 허가수리권을 배분할 것인지, 허가 시 우선 배분에 대한 고려가 있는지와 지점별로 기득하천이용자 보호와 관련하여 소위 기득수리권의 합리적 조정이 필요해 보이는데 이에 대한 고견을 여쭙고자 합니다.
- ④ 하천법 제53조²¹⁾에 따른 ‘조정’요건에 이미 사용량이 저조한 경우 조정할 수 있도록 하고 있는데, 허가수량을 조정하는 경우에는 ‘보상’의 문제를 따로 규정하지 않았습니다. 다만, 하위 3번 질문과 연계하여 기득하천이용자의 하천수 사용허가에 있어 허가량을 ‘사용량’에 따라 조정·회수할 경우에 하천법 제70조제1항 제1호나 제2호 등²²⁾의 이유로 허가의 취소 또는 변경하게 되면, 보상의 문제가 발생하는데 양자는 유사하게 규정되어 있어 이에 대한 개정이 필요하지 않나 생각합니다. 나아가 기득하천사용자의 손실보상(제35조) 등의 규정 정비도 고려하고 계신지 여쭙고자 합니다.

〈질문 3〉 끝으로 〈우리나라 수리권 제도의 현실과 지향점〉에 대하여 다음과 같은 질문을 드리고자 합니다.

- ① 댐사용권과 관련하여 우리 대법원은 ‘물권’으로 등재되지 않은 하천수 사용허가에 대해서도 그 재산권성을 인정한 바 있으며, 댐사용권은 설권 이전에 재정적 기여라는 댐사용권자의 기여분이 포함되어 있어 보다 강한 재산권성을 부여하고 있습니다. 이 경우, 댐사용권을 폐지하게 되면, 결국 재산권의 ‘수용’이라는 점에서 헌법 제23조제3항에 따른 보상의 문제가 발생할 수 있고, 댐사용권자의 재정적 기여분의 반환이라는 문제도 발생할 수 있습니다. 또한 댐건설관리법상 댐사용권은 “일정량의 저수를 일정 지역에 확보하고 이를 특정용도로 사용할 수 있는 권리”인데 ‘저수’의 사용권이라는 측면에서 댐사용권의 폐지와 그 보상의 문제는 입법을 통해 해결하더라도 결국 헌법재판소(2019헌바44)의 결정과 같이 그 공익성이라는 측면에서 비례의 원칙 또는 과잉금지원칙에 반할 수 있습니다. 이러한 문제에 대한 박사님의 고견을 여쭙고자 합니다.

21) 제53조(하천수 사용의 조정) ①환경부장관은 하천수의 상태가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 하천수의 적정관리에 지장을 줄 경우에는 하천수 사용자의 사용을 제한하거나 제50조에 따른 허가수량을 조정하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. 기준지점에서의 하천유지유량 확보가 곤란한 경우
2. 가뭄의 장기화 등으로 하천수 사용 허가수량을 조정하지 아니하면 공공의 이익에 해를 끼칠 우려가 있는 경우
3. 하천수의 사용자가 유효기간 안에 이를 사용하지 아니하거나 허가수량보다 환경부령으로 정하는 비율 이하로 사용한 경우
4. 그 밖에 허가된 하천수의 사용이 곤란하게 된 경우

22) 제70조(공익을 위한 처분 등) ①하천관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 허가를 받거나 승인을 얻은 자에 대하여 제69조제1항에 따른 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다.

1. 하천수량의 부족 또는 하천상황의 변경으로 부득이한 경우
2. 하천의 보전 및 재해 예방 등 공익에 대한 피해를 없애거나 줄이기 위하여 필요한 경우

- ② 다음으로 댐사용권과 관련하여 댐사용권은 특정용도를 정하여 그 사용권을 법률상 명시하고, 이에 따른 이용료를 징수하는 체계입니다. 반면 농업기반시설 관리권에 따른 목적외 사용 또는 타인사용(농어촌정비법 제23조)의 경우, 용수 공급에 따른 농업생산기반시설의 유지·보수에 필요한 비용을 사용료로 징수할 수 있도록 규정(동조제3항)하고 있습니다. 수리권을 물을 이용할 권리라고 할 경우, 이용의 범위가 법률상 허가 당시 특정된 용도 하에서의 이용에 대한 이용료와 허가 시 특정된 용도와 대상 외의 자에게 판매하고 그 사용료를 징수할 수 있도록 한 두 규정을 비교해 볼 때 사실상 후자가 더 제한될 필요가 있다고 여겨집니다.
- ③ 사실 이 문제는 외형상 동일한 하천수를 취수하는데 기존 허가수리권자는 하천수 사용료를, 후순위 사용자는 댐용수 사용료를 납부하고, 하천수 사용료 부과 시 부과징수의 부실, 동일 지방자치단체 귀속 시 미부과, 공익상 이유로 인한 다양한 면제, 허가권자와 사용료 징수권자의 불일치 등 다양한 이유로 인한 상대적 비용납부체계의 왜곡도 중요한 요인이라 할 수 있습니다. 즉, 댐용수를 하천수로 일원화 할 경우, 현재도 부실한 하천관리비용을 다른 용도의 국고로 보전해야 하는 문제(즉, 댐건설관리법상 댐관리사업이나 댐관리자의 수질관리와 치수 대응등), 댐사용권 폐지에 따른 신규허가물량의 배분의 문제, 하천수 사용료의 귀속주체는 지자체인데 댐시설관리비용은 국가가 부담하는 문제, 과도한 환경개선용수 수요 발생의 문제 등에 대해 어떠한 대안을 고려하고 계시는지 여쭙고자 합니다.

토·론·문

05

수리권과 수법, 지금 이대로도 괜찮은가?

전 만 식 위원 (국가물관리위원회)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

토론문

전 만 식 위원 (국가물관리위원회)

이번 제4차 정기세미나의 주제가 수리권 관련이다. 일반적으로 수리권이란 “물을 이용할 수 있는 권리”라 할 수 있으나 “물에 대한 권한”이라고 생각하는 분들도 있다. 또한 우리나라의 수리권 제도를 물을 다루는 전문가도 이해하는 분이 많지 않으며 법리적으로 해석하는 내용도 다양하다. 이는 국내의 수리권에 대한 개념이 정립되어 있지 않다는 의미이다. 발표에도 있었지만, 우리나라의 수리권은 민법, 하천법, 댐건설관리법에서 관행수리권, 허가수리권, 기득수리권, 댐용수사용권 등으로 분절되어있어 물 이용과 관리에 대한 상호 간 충돌과 법적 분쟁의 원인이 되는 것으로 이해하고 있다.

2018년 제정된 물관리기본법에도 수리권의 기본원칙, 개념 등이 담기지 못하였고 물관리 최상위 계획인 국가물관리기본계획에서도 기본 철학만 제시하고 있다. 물은 어느 분야보다 지역간 양과 질의 편중이 있을 수밖에 없고 그 결과로 갈등이나 대립이 일어나기 쉬운 공공재이기는 하다. 지방자치제가 시행된 지도 30년 가까이 되었고, 그동안 각고의 노력으로 풀뿌리 민주주의와 실질적 지방분권을 뿌리내리기 위한 제도들이 확립되어온 것은 분명한 성과이다. 다만 유독 ‘물’ 분야만은 그 변화가 더뎠다는 인상을 받는다. 이런 점에서 이번의 세미나 주제는 물의 이용과 관리와 관련한 갈등 해소를 위해 가장 핵심이 되는 내용이라 판단된다.

물관리기본법이 제정된지 6년이 넘었다. 이후 물관리에 있어 변화된 것은 무엇이 있었는가 생각해볼 필요가 있다. 물관리기본법에서 제시하는 건전한 물순환, 통합물관리, 기후변화 대응, 비용부담 등의 12대 기본원칙이 지켜질 수 있는 체계인지 검토되어야 한다. 이를 이행하기 위해서는 물관리위원회가 재원이 있어야 한다. 재원이 있어야 조직(사무국)을 구성할 수 있고 통합물관리를 위한 다부처의 사업을 추진할 수 있다. 재원의 확보를 위해서는 오늘의 발제 내용에도 있었지만, 개별법의 수리권 관련 내용을 물관리기본법에서 정비되어야 한다.

이해관계자가 있어 어려움이 있겠지만, 물관리기본법 제정 당시 담지 못했던 취수부담금 제도 및 유역관리기금 부문의 법률 개정되어야 한다. 이는 모든 국민이 동등한 비용으로 물을 이용하고 관리하는 기반이 되며, 물관리기본법의 기본원칙을 실행하는 원천이 될 것이기 때문이다.

취수부담금 제도가 도입되어야 수계관리기금, 댐에 의한 편익·피해 형평성, 물환경관리, 물이용 등의 분야에서 개별적으로 나타나는 다양한 갈등 문제를 체계적으로 해결할 디딤돌이 될 것으로 확신한다.

취수부담금의 대상은 공공수역에서 일정 수량 이상을 취수하는 모든 취수자에 동일하게 적용하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다. 필요에 따라서는 생활 및 공업용수만을 선행하여 적용하고 농업용수는 이후에 검토하는 방안도 있다. 예로 한강유역 생활 및 공업용수 취수량은 연간 약 40억 m^3 이며, m^3 당 500원을 적용하면 2조 원 수준이다. 이를 동일한 유역에서 물의 이용 및 관리에 대한 형평성 문제를 해결하는 재원으로 활용하여야 한다. 물은 공공재라 하지만, 무한정 이용할 수 없는 자원이기에 적합한 수자원의 확보와 관리비용 등을 포괄한 통합적 부과체제로 정비되어야 한다. 이번의 세미나 주제인 수리권에 대한 논의가 우리나라 물관리 정책의 혁신적 전환의 계기가 되기를 기대해 본다.

토·론·문

06

수리권과 수법, 지금 이대로도 괜찮은가?

조영준 물관리지원단장 (한국농어촌공사)

2024년 국가물관리위원회 제4차 정기세미나

수리권과 水법, 지금 이대로도 괜찮은가?

토론문

조영준 물관리지원단장 (한국농어촌공사)

수리권은 법적 개념입니다. 따라서 법적인 해석이 필요하고, 이번 세미나를 통해 다양한 법에서 정의하고 있는 수리권의 개념과 그 상충관계 등을 중심으로 논의되었습니다. 그러나 법률 전문가가 아닌 입장에서 바라볼 때 법은 두 가지 입장이 있다고 생각합니다. 법을 적용하는 입장과 법을 적용받는 입장입니다.

법을 적용하는 입장에서는 법률 자체를 바라보는 법률 전문가적 시각이 차지하는 비중이 크다고 생각합니다. 금회 세미나에서 논의된 내용들처럼 법의 테두리 안에서 수리권을 정의하고 기존 정의의 모순점을 검토하며, 일관되게 적용할 수 있는 보완된 법적 체계를 구축하려고 노력합니다.

대법원의 판례를 예시했고, 다른 나라의 수리권 관련법률과 비교·검토하며 생공용수, 농업용수 등을 특정 형태로 규정된 수리권 제도 안으로 정돈하려는 관점 등은 모두 법적 체계의 완성도를 높이려는 노력이라고 생각합니다.

반대로 법을 적용받는 입장에서 바라보는 시각은 차이가 있습니다. 법은 항상 해석의 여지를 가지고 있어서 동일한 행위를 동일한 법조항으로 판단한다 하더라도 그 결과가 늘 일정할 수는 없기 때문입니다. 따라서 법적 체계가 얼마나 완성도 있느냐보다는 어떻게 적용되느냐가 더 큰 이슈가 될 수 있습니다.

수리권 문제도 마찬가지입니다. 농민이나 농업용수 관리자의 관점에서 수리권은 문제시되는 개념이 아닌 당연한 권리였습니다. 댐법에 따라 수자원공사가 댐 사용권이 주어졌듯이, 농민이 자부담을 가지고 직접 건설에 참여하고 유지관리해 온 농업용저수지의 용수 사용권은 당연히 농민에게 있는 것이었습니다.

수자원공사는 댐 사용권을 활용하여 용수를 공급하고 사용료를 징수하였고 농민들은 용수 사용료라는 이름으로 유지관리비를 부담하고 물관리에 직접 참여하였습니다. 농민들은 용수의 사용권자이면서 용수의 수혜자이자 관리자의 역할까지 수행하였던 것인데 이는 공급자와 수요자의 구별이 비교적 명확한 생공용수와 차이점이라 하겠습니다.

이러한 상황에서 농업용수 관련기관 통합을 통해 농민들, 즉 수리조합은 수리시설의 무상 등기이전을 수용하였고, 유지관리비는 국가에서 부담하고, 시설관리는 농어촌공사에서 수행하는 체계로 재편된 후에도 농업용수의 주인은 농민이라는 인식 속에서 용수를 이용·관리하여 왔습니다.

그런데 성덕댐이나 섬진강댐 사례에서와 같이 농업용저수지 재개발을 통한 다목적 사용이라는 문제와 결부되어, 농민이 또 시설관리자가 농업용수를 이용·관리하는데 전과는 다른 어려움이 생기게 되자 수리권에 관한 관심이 증대되었고 아는 소송으로까지 이어진 바 있습니다.

금회 세미나에서 위의 두 사례에서 수리권이 어떻게 해석되었고, 법적으로는 어떤 결론에 도달했으며, 이로 인한 갈등은 무엇이었는지 그리고 이러한 갈등을 초래하지 않기 위해서는 수리권 제도, 물관리제도를 어떤 방향으로 개선해 나가야 할지에 대한 검토가 없었던 점은 아쉬움으로 남습니다.

이후에라도 이러한 문제를 짚어보는 기회가 있기를 바라며 수리권 제도의 급격한 변화가, 아직 다양한 물 수요를 관리하는 다수의 관련 부처, 관리기관이 혼재하는 일원화 체계에 혼란을 일으켜 물관리의 어려움이 가중되는 일이 없도록 해야 할 것입니다.

특히, 농업용수 업무관련자의 입장에서, 수리권 제도의 정비는 기후변화대응댐, 농업용저수지의 다목적활용 등 농업용수 관련 이슈들과 연관되어 그 진행방향에 대한 우려 섞인 시선을 거둘 수 없고, 관행 수리권이라는 이름으로 해석되는 농업용수 수리권은 오랜 세월 농민들이 용수개발에 직접 참여하여 획득한 노력의 산물이므로 수리권 제도의 개선에서 어떤 형태로든 보장하는 방안이 포함되어야 한다는 점을 강조합니다.

