

< 論 說 >

韓國의 水資源開發과 新河川法에 對하여

—受益者負擔金制度를 中心으로—

On the Water Resources Development and the New Water Code of Korea

宋 昌 翼
Song, Chang Ik

1. 河川法の 改正沿革

河川隣接地帶나 低濕地帶에서 用水에 必要한 工作物의 設置도 없이 小規模로 물을 自給自足하던 農耕爲主 當時에는 물의 需要者間에 깊은 因果關係를 가질 必要性을 느끼지 아니하였다. 다만 洪水의 氾濫 등으로 인한 災害를 防止하는 것이 물에 對한 社會組織의 重要한 役割이었으며 國家도 保安面에서 自然의 危難을 最小限으로 줄이는데 그쳤고 물의 需要에 따른 紛糾等을 解決하기 爲한 公權力도 行使되지 아니하였다. 그러나 人口가 增加하고 産業構造가 複雜하여지며 文化가 發達함에 따라 물의 需要도 量과 質 兩面에서 變化하여 왔다. 即 물이 漸次 重要한 資源으로 認識을 받게 된 것이다.

夏季節 約 30餘日間에 年中 降雨量의 3분의 2가 내리는 나쁜 氣候條件을 가진 우리나라는 颱風이나 集中豪雨로 인한 災害防止는 勿論 渴水期에 물不足을 解消하기 爲하여는 물에 對한 關心이 몹시 커졌다. 即 豊水期에 물을 貯溜할 댐을 設置하고 渴水期에 그 貯溜된 물을 引水하여 秩序있는 利水를 할수 있도록 人爲的인 工作物을 設置하는 등 물의 管理도 餘他 資源의 管理와 같이 施設과 費用 및 規範이 必要하게 된 것이다.

治水爲主의 물관리 狀況下에서는 그 利益도 國民全體에게 共通으로 주어지는 것이었으므로 그에 따른 費

前水資源開發公社制度係長

用도 國家가 負擔하였으나 利益의 享受가 特定人에게 주어지는 境遇에는 그 費用도 그 特定人으로부터 徵收하는 것으로 變하여왔다.

規範의 必要性은 처음에는 慣習에 依하여 他人의 用水權을 侵犯하지 않는 範圍內에서 用水의 自由를 가졌으나 곧 水利稷 蒙利稷 등의 組織으로 發展하였고 나아가서는 法規로 制定됨에 이르렀다. 即 國家는 從來의 保安爲主立場을 버리고 물의 管理에 있어 治水뿐만 아니라 利水面에도 強力한 公權力을 行使함에 이르렀다.

우리나라의 河川關係 法規範은 共有河川用水權(民法 第231條, 第234條)과 共用水의 用水權(民法 第235條, 第236條) 등과 같이 원래 私法的 關係에 依하여 規律되는 境遇가 있다.

그러나 河川을 劃一的으로 管理하기 爲하여는 基準이 될 特列母法을 制定할 必要性이 據頭됨에 따라 1927年 制令 第2號로 朝鮮河川令이 制定되고 1961년에는 朝鮮河川令에 代替될 河川法이 法律 第892號로 制定公布되었으며 1963년에 1次 改正을 보게 되었다.

그러나 1次로 改正된 舊河川法은 朝鮮河川令을 그대로 踏襲한 것에 不過하였으니, 重要河川의 指定管理, 河川工事의 施行, 河川의 保全과 利用의 規制, 費用의 負擔等에 걸쳐 廣範圍하게 規定을 하고는 있지만 自然流水를 가장 잘 다스리는데 그친 治水爲主의 水法이라고 말할 수 있다. 그러나 人口의 增加, 産業構造의 變化 乃至 發達등의 事情은 물의 管理에 있어 從來의 治水爲主의 水法만으로는 물의 새로운 需要激增과 이에 關聯한 秩序있는 利水制度에 對處할 수 없을 뿐만 아니라 治水自體에도 不滿을 느끼게 되고 급기야는 治水뿐

단 아니라 利水도 兼한 經濟財로서 用水管理에 必要한 規制의 全面改正이 必要하게 됨에 따라 1971年 1月 19日 法律 第2292號로 河川法이 두번째로 改正 公布되었다.

2. 改正 河川法의 特徵

앞에서 살펴본 바와 같은 必要에 依據 改正된 河川法은 河川의 整備, 開發促進과 効率的인 河川管理에 必要한 制度的인 未備點을 補完하여 河川을 治水 및 利水 兩面에서 管理될 수 있도록 配慮하였는바 그 特徵은 다음과 같다.

2.1 河川區域, 河川附屬物 및 河川工事 種類를 例示하고 具體的으로 그 用語를 定義함으로써 適用限界를 分明히 하여 管理에 明確을 期할 수 있도록 하였다(第2條). 複雜한 私權의 設定과 改正河川法에서 河川의 指定主義를 採擇하고 있으므로 豫想되는 法適用上의 疑問을 最少限으로 줄였다.

2.2 또한 河川法을 河川管理의 基本母法으로 定立시키고 河川管理廳을 一元化함으로써 河川管理에 効率化를 期하였고 나아가서 管理廳의 權限을 大輻 強化한 點이다. 即「他法令에 依하여 河川區域 안에서 權利를 設定하거나 其他 處分을 하고자 할 때에는 當該 處分廳은 미리 管理廳과 協議하거나 그 承認을 받아야 한다」(第5條).

2.3 公益을 爲한 配慮로서는 河川占用等을 許可할 때에는 河川의 汚染等으로 因한 公害 其他 保健衛生上 危害를 防止함에 必要한 付款을 붙이도록 義務化하였고 河川區域內에서의 行爲를 具體的으로 例示하여 許可範圍를 擴大하였으며 또 地下水統制에 關하여는 우리나라 立法史上 最初의 法定化라고 일컫을 수 있는 것으로서 河川隣接區域에서 地下水를 採取함으로써 因하여 河川의 水量에 影響을 미칠 우려가 있는 行爲를 함에는 事前 許可를 받도록하여 利水秩序를 維持하고 利害關係의 衝突을 事前에 排除할 수 있도록 規定하였다(第25條).

2.4 既得水利權을 保護하고 水利權者間의 權益侵害가 發生되지 않도록 하기 爲하여 新規水利權 許可를 可及的 制限하는 한편 水利權에 關한 紛糾에 對하여도 河川管理廳은 當事者의 申請 또는 職權으로서 이를 調整, 制限할 수 있도록 하였다(第29條). 물에 關한 權利義務를 私權에 依하여 規制받도록한데 對한 公權力의 重要한 干涉을 規定한 것이라 하겠다.

2.5 公權力에 依한 重要 統制面에서 改正河川法의 가장 두드러진 特徵으로는 다음을 들 수 있다. 即 河川

占用許可를 함에 있어서는 原則的으로는 既得河川使用權者等 利害關係人의 同意를 얻어야 하지만 當該 河川의 占用을 許可하는 것이 既得河川使用權者等의 當該 河川使用에 關係되는 事業에 比하여 公益性이 클때나 既得使用權者의 事業施行에 支障이 없다고 認定될 境遇等에는 利害關係人의 同意를 要하지 않는다고 規定(第28條 但書參照)하였는바 이는 公益을 優先으로 하는 福祉國家의 法體制上 當然한 趨勢라 하겠다.

3. 受益者負擔 制度

3.1 또는 河川을 整備하고 開發을 促進하며 効率的인 河川管理를 함에는 莫大한 財源調達이 要請된다.

舊河川法上의 治水爲主의 河川法施行當時에는 河川工事의 事業效果가 不特定多數人의 公益에 미치고 그 財源自體도 國民의 租稅로서 充當되는 것이 當然하므로 구택여 受益者負擔金을 徵收한다는 것은 別로 意義를 가지지 않았다.

舊河川法에도 受益者負擔金에 關한 規定이 있기는 하였으나 舊法의 立法精神이 治水爲主였음에 비추어 同受益者負擔金에 關한 規定은 그 適用의 必要性을 改正河川法에서 만큼 切實히 느끼지 못하였다.

元來 國家 또는 地方自治團體가 施行하는 河川工事는 不特定多數人의 公益을 爲하여 施行하는 것이 根本趣旨이지 特定の 受益者가 國民이 共通의으로 받는 受益範圍를 超過하여 顯著하게 利益을 享受하게 되는 것은 河川工事의 元來 目的한 바가 아닌 것이다. 그러므로 特定用水로 因한 利益의 享受者에 對하여는 費用負擔 乃至 受益者負擔金을 賦課하는 것이 衡平上 妥當하겠다. 다시말하면 特定用水로 因한 利益은 受益者가 어떤 法律行爲를 하거나 雙務契約에 依하여 利益이 얻어지는 것이 아니라 오로지 河川工事로 因한 反射的인 利益에 不過한 것이므로 當該 受惠者에게 費用의 一部를 負擔시키는 法理는 一般的인 利益을 超過하여 顯著한 利益을 받는 者에게 그 受益의 程度에 相應하여 그 河川工事に 所要되는 費用의 一部를 負擔시키는 것이 衡平上 妥當하므로 本條를 設定한 趣旨가 된다(第58條).

3.2 이러한 趣旨의 受益者負擔金을 負擔시킬 수 있는 要件을 考察하면

첫째 「利益은 河川에 關한 工事に 基因」하여 發生하는 受益이어야 한다.

여기에서의 河川에 關한 工事は 管理廳이 施行하는 工事を 말하므로 河川管理廳 以外의 者가 河川工事を 施行하는 境遇에는 受益者負擔金을 賦課할 수 없는 것

이다. 예를 들면 第20條에서 말하는 工事原因者의 工事施行으로 因하여 비록 顯著한 利益이 發生하고 그 利益을 享受하는 境遇가 있다하더라도 本條의 適用은 排除되는 것이다.

그러나 韓國水資源開發公社(現產業基地開發公社)가 同公社法 第20條(費用負擔) 및 第22條(受益者負擔金)에 根據하여 公社管理의 水資源開發施設을 利用하여 水道, 工業 및 灌溉의 用에 使用할 者에게 費用을 負擔시키고자 할 境遇에는 同公社를 河川管理廳의 權限을 代行할 수 있도록 規定한 河川法의 特例規定(公社法 第18條)에 依據 當然히 河川管理廳으로 看做하여 可能하다 할 것이다. 即 公社法 第18條는 河川法의 特例規定으로서 河川法 第11條 및 第16條에 不拘하고 河川附屬物의 新築, 改築 및 그 管理를 할 수 있으며 大統領令이 定하는 바에 따라 河川法에 依한 河川管理廳의 權限을 代行할 수 있다고 規定한 點으로 미루어 當然히 河川管理廳이 하는 工事業으로 보고 費用賦課 徵收는 勿論이고 河川受益者負擔金도 賦課할 수 있다고 보아야 할 것이다.

또한 韓國水資源開發公社(現產業基地開發公社)法施行令 第20條는 公社法 第18條의 河川法 特例規定에 依據, 河川法上 河川管理廳만이 할 수 있는 다음의 工事業 또는 命令 即 兼用河川의 附屬物工事(第18條), 兼用他工作物工事(第19條), 工事原因者의 工事施行(第20條), 附帶工事의 施行(第21條), 土地의 出入과 使用等(第43條), 兼用河川 附屬物 또는 兼用 他工作物에 對한 非管理廳의 負擔(第54條), 原因者負擔金(第56條), 受益者負擔金(第58條), 負擔金의 強制徵收(第66條) 등에 對하여는 公社가 管理廳의 權限을 代行할 수 있도록 規定하고 있으며 費用負擔과 受益者負擔金에 對하여는 管理廳의 權限代行業이 아니라 利水事業主體로서 負擔金を 徵收할 수 있도록 實定法(公社法 第20條, 第22條)으로 規定하고 있다.

또한 負擔金의 強制徵收의 境遇에는 國稅滯納處分의 例에 依하고(公社法 第23條 第3項), 負擔金과 延滯金의 強制徵收에 關하여 異議가 있는 者는 行政訴訟을 提起할 수 있다(公社法 第23條 第5項)라고 規定하여 韓國水資源開發公社(現產業基地開發公社)가 行政訴訟의 當事者가 되는 點등으로 보아 公社가 河川管理廳으로서의 諸般 權限을 行使할 수 있음은 더욱 明白하다.

둘째 負擔者는 「顯著한 利益을 받는 者」이어야 한다. 前述한 바와같이 管理廳은 公共의 福利增進을 爲하여 河川工事業을 施行하는 것이므로 그 結果 不特定多數國民에게 共通으로 주어지는 利益이 아니라 特定人에게 주어질 顯著한 利益 即 河川工事 以前의 利益을 比較

하여 顯著한 利益을 享受하는 者에게 賦課하는 것이어야 한다.

1971年 12月 11日 建設部令 第114號로 改正된 河川受益者負擔金 徵收規則에 依하면 賦課對象은 「河川工事業으로 因하여 顯著한 利益을 받는 土地 工作物 또는 施設의 工事 施行公告 當時의 所有者」라고 하였다.

河川工事의 種類로서는 河川의 新築, 改築, 補修이거나 河川工作物의 新築, 改築, 變更, 除去等 多樣하지만 河川法 第58條에서 言及한 바와 같이 賦課對象이 되는 河川工事業은 管理廳이 施行하는 工事業에 限하고 原因者나 管理廳 以外의 者가 施行하는 河川工事業은 對象이 되지 않는다. 詳述하면 (1) 受益者負擔金의 負擔者는 工事施行公告 當時의 土地等의 所有者이다. (2) 그러나 公告當時 所有者가 當該工事業으로 因하여 顯著한 利益을 받음이 없이 그 土地等を 他人에게 移轉한 때에는 그 承繼人에게 賦課하고 (3) 公告當時의 所有者와 그 承繼人이 모두 顯著한 利益을 받은 境遇에는 當該所有者와 그 承繼人에게도 賦課한다. (4) 工事施行公告 當時 所有者는 工事業으로 因하여 顯著한 利益을 받은 것이 없고 그에게 그 土地等を 移轉한 前所有者가 工事業이 있을 것을 理由로 이미 顯著한 利益을 받은 境遇에는 前所有者에게 賦課한다.

다만 受益者가 國家 또는 公共團體의 境遇에 그 使用目的이 公用 또는 公共用에 供하기 爲한 것일 때에는 費用을 負擔시킬 수 없다(第58條 第1項但書). 그러나 國家 또는 公共團體가 어떤 特定人을 爲하여, 特定의 目的을 爲하여 顯著한 利益을 享受하는 境遇에는 本條1項 但書에 不拘하고 受益者負擔金を 負擔하여야 할 것이다.

特定多目的의 法上의 受益者負擔金 規定에 依하면(第10條) 負擔金의 徵收對象 事業으로 發電事業에 關하여는 明示하고 있으나(同法施行令 第13條) 河川下流에 位置한 農業, 工業 및 生活用水의 需要者에 對하여는 言及된 바가 없다. 그러나 用水部門에 對한 顯著한 利益이 있을 때에는 受益者負擔金を 徵收할 수 있다고 보는 것이 妥當하므로 關係 法規를 整備하여야 할 것이다.

勿論 農·工業 및 生活用水가 圓滑히 需給됨에 따라 土地等의 價格이 上昇하는 일도 생긴다. 이것도 넓은 意味에서는 利益의 增加이나 이는 不特定多數國民에게 共通으로 주어지는 利益인 것이고 顯著한 利益이라고는 볼 수 없다.

셋째 受益者가 負擔하는 負擔金은 「그 利益을 받는 範圍안에서」 決定되어야 한다. 다시 말하면 顯著한 利益의 範圍안에서 決定되어야 한다. 河川受益者負擔金

徵收規則 第3條에 依하면 受益者가 負擔할 수 있는 負擔金의 負擔總額은 當該工事に 所要된 費用의 2분의 1을 超過할 수 없다고 規定하고 있다.

여기에서 利益이란 舊河川受益者負擔金 徵收規則에 依하면 工事施工後의 土地等の 定期的 受益額이 工事施行公告 當時의 定期的 受益額과 自然上昇值(처음부터 工事を 하지 아니하여도 自然上昇으로 因하여 形成되는 價値)를 合算한 金額을 말하며 顯著한 利益이란 工事施行公告 當時의 土地等の 定期的 受益額과 自然上昇值 合算額(利益)의 100% 相當額을 超過한 境遇에 그 超過한 部分의 利益을 말한다라고 明示하였으나 改正徵收規則에서는 이를 削除하였다.

네에 그 費用은 「當該工事に 必要한 費用」이어야 한다. 即 顯著한 利益을 發生시킨 原因이 되는 河川工事に 所要된 費用을 對象으로하여 그 費用의 全部 또는 一部를 負擔하여야 한다.

4. 結 論

通用河川의 河川區域과 沿岸에는 河川法等에 根據한 公權力이 行使되고 流水의 占用等 여러가지 權利義務가 發生하는 것이다. 旣得 河川使用權을 侵害하지 아니하고(河川法 第28條) 顯著한 利益을 算出하여 受益者負擔金을 賦課徵收하여 다른 河川工事に 再投資하기 爲한 財源을 마련하는 한편 河川을 가장 效率의이고 秩序있게 開發, 保全, 管理하기 爲하여는 先決要件으로서 河川에 對한 現況의 記錄 即 私人的 權利, 義務關係를 明確히하고 河川別, 河川區域 等の 範圍, 河川附屬物의 所在, 種類, 構造, 河川使用의 狀態, 許可의 內容을 分明히하여 受益者負擔金 徵收에 關係되는 規程 即 河川受益者負擔金 徵收規則이나 地方自治團體 條例準則等に 負擔金의 範圍, 賦課比率, 賦課方法, 徵收方法을 細密하게 規程 整備할 것이 要된다.

河川法이 治水는 勿論 利水面에도 相當한 配慮를 하였다고는 하나 그래도 河川受益者負擔金을 賦課 徵收하는 데는 많은 問題點이 發生할 것이 豫想된다. 特別 慣例上 利水費用負擔에 懷疑의인 우리나라의 境遇에는 施行上 隘路가 더욱 많을 것으로 보여진다.

4.1 河川現況臺帳의 對象이 되는 河川은 公共의 利害에 密接한 關係가 있는 河川으로서 大統領令에 따라 그 名稱과 區間이 指定된 것을 말한다. 即 國土의 保存과 開發 및 國民經濟上 重要한 意義가 있는 河川만

을 對象으로 하는 것이다(河川 指定主義).

河川臺帳은 河川現況臺帳과 利水臺帳으로 分類 作成하여야 한다.

河川現況臺帳은 다시 帳簿(調書)와 圖面으로 區分되는데 帳簿에는 河川沿岸區域, 河川附屬物과 工作物의 種類, 數量, 構造 및 位置, 水面의 種類, 水量, 位置 그리고 狀態를 記載하고 圖面에는 附近의 地形과 位置를 表示한 平面圖에 河川區域 境界, 河川區域內의 土地, 主要한 河川附屬物, 許可에 依한 工作物로서 特別 重要한 것을 各各 記載하여야 한다.

利水臺帳 亦是 流水의 利用狀態를 記載한 것으로서 帳簿(調書)와 圖面으로 分類 作成되어야 한다. 帳簿에는 水利使用에 該當되는 水系와 河川의 名稱, 許可 받은 者의 姓名 住所, 利水目的, 許可水量, 取水口 또는 放水口의 位置, 許可된 工作物中 主要한 것의 必要事項 등이 包含되어야 하고 圖面에는 水利目的과 取水口 및 放水口의 位置, 水利使用 場所, 主要工作物의 規模 位置 등이 記載되어야 한다.

4.2 受益者負擔金 徵收에 關한 制度面에서 보면 直轄河川에 關하여는 徵收規則을 建設部令으로, 準用河川에 關하여는 地方自治團體의 條例로 制定하도록 委任되어 있다(河川法 第58條).

위 이의 境遇에나 管理廳 또는 地方自治團體의 負擔金 徵收方法에 對하여는 規定된 바가 있으나 非管理廳인 韓國水資源開發公社(現產業基地開發公社)가 施設主인 境遇에 受益者負擔金을 如何한 方法으로 徵收할 것이냐에 對하여는 言及된 것이 없다.

그러면 制度를 如何히 整備할 것인가?

公權力에 依하지 않는 韓國水資源開發公社(現產業基地開發公社)가 受益者와 私法上 對等한 立場에서 負擔金을 徵收하여야 되는데다가 農業用水 需要者들이 費用負擔에 關하여 갖는 懷疑의인 認識은 더욱 어려운 問題點으로 擡頭된다. 따라서 河川臺帳의 整備는 勿論 制度確立에 對한 配慮가 切實히 要된다.

可及의이면 韓國水資源開發公社(現產業基地開發公社)는 原水供給단을 擔當하고 負擔金 徵收는 地方自治團體에 一括 委任하여 施行하는 方法을 制度化할 것이 要된다.

또 地方自治團體는 生活 및 工業用水에 對하여는 直接 受益者로부터 徵收하고 農業用水는 農地改良組合이 代行 徵收하도록 地方自治團體 條例準則 制定時政府는 特別 配慮하여야 할 것이다.