

수리권 제도 세미나 소개

김 현 준 (한국건설기술연구원 수자원연구실 선임연구원)

한국건설기술연구원 수자원연구실은 지난 2월 6일 중앙대학교 법과대학의 이상돈 교수와 부산대학교 법과대학의 천병태 교수를 초빙하여 수리권 제도에 관한 세미나를 개최하였다.

이상돈 교수는 “우리 나라 및 미국, 이스라엘의 수리권 제도”에 대해서 발표하였고 천병태 교수는 “일본의 수리권 제도”에 대해서 발표하였으며, 세미나 자료로서 “수리권 제도”라는 책자를 배포하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

1. 수리권 서설

■ 물과 수리권

- 자원으로서의 물
- 수문 순환 과정에 있는 물 중에서 사용가능한 것
- 비싸지 않으면서도 대량으로 사용되고, 공공재이면서도 재생가능

• 물에 대한 법적 접근

- 이스라엘 : “국가의 수자원은 공공의 재산으로서 국가가 관리하며, 주민의 이용이나 국가의 발전을 위해 이용되어야 한다”

“수자원이란 용출수, 유수, 하천, 호수, 기타의 수류, 저수를 가리키며 그것이 지표에 있건 지하에 있건, 천연상태로 있건 관리되고 있건, 인공적이건 간에 모든 상태의 물을 의미한다”

- 영국 : 수자원의 범위를 하천과 호수 등의 지표수와 지하수를 모두 포함하여 당해 구역 내에 존재하는 모든 공급원이 되는 물

- 독일 : 상시 또는 일시로 하상을 흐르거나 또는

정체하고 있는 물, 또는 지하수를 대상

- 러시아 : “러시아의 수자원은 국가만이 소유할 수 있고 이용할 수 있다. 수자원에 관한 국가 소유권을 직접 또는 비밀리에 침해하는 행위는 금지된다”

■ 우리나라의 물 분쟁

- 제천-영월 간 취수 싸움
- 옥정호 수리권 조정 사건
- 금호강 길안보 사건
- 용담댐 건설 반대 사건
- 황강 취수 분쟁
- 춘천시-수자원공사 간 물값 분쟁
- 위천공단 문제

■ 물 분쟁의 원인

- 피해지역과 수혜지역이 공존하는 구조
- 수자원 여건의 변화
- 지방자치 실시에 의한 물 소유권 주장
- 물 분쟁을 합리적으로 처리할 수 있는 제도적 장치가 부족

■ 물 분쟁의 원인으로서는 수리권 제도

- 현행 수리권 제도의 모호성
- 유지용수, 도시생활용수, 산업용수 및 농업용수 간의 우선순위에 따른 물 배정
- 동일 목적의 용수 수요간의 우선순위 문제
- 기존의 물 사용자에게 대한 보상 문제

■ 수리권 제도 개선의 문제

- 수리권은 그 법적 지위가 매우 모호한 상태
- 민법이 인정하는 수리권과 하천법, 다목적댐법 등 특별법이 인정하는 수리권이 조화를 이루지 못함.

2. 우리나라의 수리권 제도

■ 수리권의 의의

- 실정법상으로는 수리권의 의의나 내용에 관하여 직접적인 명문규정을 두고 있는 법률이 없다.
- 하천법 제 25조에는 [유수의 점용허가]에 관한 규정을 두고 있어 이른바 許可水利權이 주어지는 것으로 해석되고 있고, 하천법이 시행되기 전부터 유수 점용을 하고 있었던 자에게는 관습상의 用水權으로서 이른바 慣行水利權(주로 농업용수의 이용)이 인정되어 양자가 구분되고 있다.
- 토지수용법 제 2조 2항 3호에서는 「물의 사용에 관한 권리」로 표현하여 이 권리의 수용 또는 사용의 경우에 토지수용법을 준용하도록 하는 규정을 두고 있다.

■ 민법상의 수법관계 개관

- 민법의 관련조항과 법원
 - 相隣關係에 관한 규정가운데 제 221조부터 236조의 16개조
 - 종래의 관습법에 기초하여 성문화시킨 공유하천용수권 등을 제외하고는 구민법상의 규정을 답습한 것
 - 이들 규정만으로는 수법관계를 전부 규율할 수 없기 때문에 관습법과 사실인 관습 및 판례 그리고 하천법과 같은 특별법 등이 수법 관계에서는 중요한 의미를 갖는다.
 - 관습상의 권리로서의 용수권
 - 공유하천용수권은 구민법상에는 규정이 없었으나 오랜 세월동안 관습적으로 형성된 권리로서 판례에 의해 인정되어온 권리를 우리 민법전에 민법상의 권리로 규정

■ 수리권의 법적 성격

- 공권인가 사권인가?
 - 하천법 제 25조 제 1항 1호는 하천 '유수의 점용'을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관리청의 허가를 받도록 규정
 - 公權說 : 이는 공물사용권의 일종으로서의 수리권의 법적 성질을 공권으로 보는 견해인데, 주로 공법학자들이 주장
 - 私權說 : 사권설은 사법학자가 주로 주장하는 견해
 - 折衷說 : 공유하천용수권은 민법상에 규정되어 민법의 규율을 받는다는 점에서 사권의 성격을 가지는 한편, 그것은 공유하천에 대한 권리며 하천법 및 공유수면관리법과 같은 공법의 규율을 받으므로 동시에 공권으로서의 성질도 갖는 이중적 구조로 되어 있다고 보는 것이다.
- 수리권은 독립된 재산권인가?
 - 상린권설
 - 독립재산권설

■ 수법체계상의 분류

- 영미법계 : 1)수로를 가진 지표수 2)지소의 지표수 3)원천수 4)수로 없이 확산되는 지표수 5)지하수
- 대륙법계 : 1)수로를 가진 지표수 2)지하수 3)수로 없이 흐르는 지표확산수
- 민법 : 제 221조에서 제 236조까지의 16개조에서 수법관계에 관하여 규정(대륙법계)
- 수로를 가진 지표수의 법률관계
- 지하수의 이용관계
- 수로없이 확산되는 지표수의 법률관계

3. 주요 외국의 수리권 제도

■ 미국

- 미국의 수리권 제도
 - 연안권(riparian rights) : 뉴욕, 미주리, 버지니아, 플로리다, 알라바마 등 동부의 29개 주
 - 선점권(appropriation) : 서부의 알래스카, 아리

조나, 콜로라도, 아이다호, 몬타나, 네바다, 뉴멕시코, 유타, 그리고 와이오밍 등 9개 주

- 중간 형태(hybrid system) : 캘리포니아, 캔사스, 미시시피, 네브라스카, 노스 다코다, 오클라호마, 오레곤, 사우스 다코다, 텍사스, 워싱턴의 10개 주

• 수리권 법제의 동향

- 제2차 세계대전 후 물 수요가 증가함에 따라 연안권에 대한 수정

- 각 주는 물 관리 및 이용에 관한 법률을 제정, 허가제(permit system)를 통해 물을 배분하는 제도를 도입

- 지하수 : 다른 토지소유자에 피해를 주지 않고 물의 이용목적이 합리적인 한도 내에서 지하수를 사용

- 문제점 :

① 지표수와 지하수가 연결되어 있다는 사실을 반영하지 못함

② 수리권자간 상호간에 이해가 충돌하는 경우 이를 해결할 수 있는 장치와 기준이 없다

• 수리권 관장 행정기구

- 도시용수 : 18세기 말 민간기업 등장, 오늘날 공공수도사업자와 민간수도업자는 미국 전체의 생활용수 및 상업용수의 80%를 공급하며 산업용수의 20%를 공급, 미국 전체 물 공급의 85%는 공공사업자

- 농업용수 : 상호회사(mutual) 서부의 관개지역에 20% 이상의 물을 공급

- 연방정부 : 1902년에 개간법(Reclamation Act)을 제정, 내무부에 개간국(Bureau of Reclamation)이 설치, 300개의 댐과 7000마일의 도수로가 건설

- 각 주 : 주정부는 대체적으로 2차적 역할만을 담당

■ 일본

• 일본의 수자원

- 國土廳水資源局(1983) : [日本の水資源]이라는 수자원백서를 간행 수자원 : [강수량에서 증발하여 없어지는 양을 뺀 양이 이용가능한 것]

[실제로 水資源으로 이용가능한 양은 갈수인 년도의 부존량의 6할 정도인 약 2,000억 m^3 가 추정된다]

• 하천법상 수리권

- 河川法 : 1964년 제정, 1997년 개정

- 실정법상에는 [水利權]이라는 용어가 사용되고 있지 않지만, 하천법 제 34조에 의한 流水占有許可를 받게되면 이로서 수리권이 부여된다고 해석

- 관행수리권 인정 : 하천법의 시행 또는 그 적용이나 준용 이전부터 유수의 점용이 인정되고 있었던 자에게는 새로운 허가없이도 水利權이 인정

- 하천과 이에 따른 하천관리시설을 국가의 소유로 하고, 그에 준하는 河川の流水도 원칙적으로 국가의 소유

- 하천관리의 적정을 기하고, 공공의 안전과 공공복리의 증진에 기여하기 위한 기본원칙은 公共性과 合理性에 입각한 물 利用原則을 바탕으로 한 국가관리의 流水占有許可制度를 채택

- 河川管理 및 水利權調整에 국가가 강력한 권한을 가지며, 수리권의 신청을 전제로 한 국가의 승인이나 허가로서 水利權이 성립

• 물 행정의 종합조정기법

- 水資源開發促進法에 근거한 內閣總理大臣의 調整權 : 水資源開發水系의 指定, 水資源開發基本計劃, 水資源開發審議會는 국토청에 설치되어 내각총리대신의 자문에 응하고 수자원개발수계 및 수자원개발기본계획에 관한 중요사항에 대하여 조사·심의

- 제정(裁定)방식 : 복수의 관계자에 대한 이해조정이 원만히 이루어지지 못한 최후의 단계에서 일정한 행정주체가 권한을 가지고 이를 조정하는 방식

- 협의(協議)방식 : 복수의 행정주체, 관계자가 상호 협의를 함으로써 조정

- 이해조정 기준 : 기득권존중 기준, 피해자보상 기준

• 수자원의 확보와 실정법

- 하천법(1964년)

- 국토종합개발법(1950년)

- 국토조사법(1951년)

- 특정다목적댐법(1957년)

- 수자원개발촉진법(1961년)

- 수자원개발공단법(1961년)

- 수원지역대책특별조치법(1971년)
- 물행정청을 설치 주장 : 수자원 및 물행정의 소관청이 분산된 것을 통합

■ 이스라엘

- 이스라엘의 수법
 - 1959년에 제정, 8차례에 걸쳐 개정
 - 이스라엘 내의 수원(sources of water)은 공적 재산(property of the public)이고 국가의 통제에 속하는데 (1조), 여기서 말하는 수원은 하천, 샘, 호수 등 어떠한 형태의 지표수와 지하수를 뜻한다.(2조) 개인은 수법의 규제 하에서 물을 얻어서 사용할 수 있다. (3조)
- 이스라엘 수리권의 특징
 - 국가차원의 강력한 물 관리
 - 개인이 토지를 갖고 있다해서 연안권이나 선점권이 인정되지 않음. 고갈시키지 않는 한도 내에서 정부 규제하에 물을 사용
 - 물에 관한 규제권한은 농업장관에 속함.
 - 물에 관한 규제 기구 : 물 위원회(Water Council), 물 심사관(Water Commissioner), 물 기구(water authority), 물 법원(Water Court)
 - 갈수기에 대한 대책 : 제한 급수시 공급 순위와 공급량을 농업장관이 관장

4. 수리권 제도 개선 방향

■ 우리나라 수리권 제도의 문제점

- 개설
 - 우리 나라의 수리권은 民法과 河川法 多目的의 법 등 특별법에 규정
 - 우리 나라의 수리권에 대한 해석은 민법 자체 내에서도 합의를 이루는 합리적 해석론을 찾아보기 어려울 뿐더러 하천법 등 특별법과의 관계에 대해서도 제대로 이론을 구성하지 못하고 있음
- 수리권에 관한 민법적 해석
 - 公有河川用水權은 상리권
 - 기존 용수권자에 대해 우선권을 인정하는 독립한

재산권

- 관행수리권
 - 수리권과 관련된 특별법 조항
 - 하천법 : 하천에서 취수하는 것을 許可制로 하고 있음(허가수리권) 허가수리권은 공용이나 공공용이 아닌 한 점용료를 부과하도록 되어 있으며, 공익의 필요에 의해 취소 변경
 - 특정다목적댐법 : 다목적댐의 건설과 관리에 관하여 하천법의 특례에 관한 사항 및 수물이주민의 지원에 관한 사항을 규정함으로써 다목적 댐의 건설을 촉진하고 수자원을 합리적으로 개발 이용하는 것을 목적
 - 민법상 수리권과 특별법상 수리권의 비교
 - 민법상 수리권 : 내용 자체가 불분명, 수리권의 기간에 대한 규정이 없음
 - 특별법상의 수리권 : 하천법상의 수리권은 허가에 의해 부여되는 許可水利權

■ 우리나라 수리권 제도 개선방안

- 수리권의 단일화 방안
 - 민법과 하천법의 괴리 : 우리 나라의 수리권은 민법상 공유하천용수권과 하천 법상의 하천 유수점용권으로 구분, 이들 수리권은 통상 관행수리권과 허가수리권이라고 부르는데 관행수리권은 그 내용과 요건이 모호해서 문제가 많다.
 - 민법은 과거의 관행수리권을 공유하천용수권으로 수용하였음에도 물에 관한 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다고 또 규정함으로써 혼란을 가중시키고 있다. 하천법은 이같은 민법상의 수리권을 기득권으로 인정함으로써 스스로의 한계를 노정하고 있다.
 - 관행수리권이라 부르는 민법상 공유하천용수권을 폐지하는 것이 필요하다.
 - 민법에서 물 관련 조항을 삭제하고 새로운 법(예를 들자면 물 기본법)에서 필요한 조항을 규정
- 수리권에서 '물 관리 제도'로
 - 국가 관리의 물 허가제 : 수리권은 권리가 아니라 制度의 문제
 - 각 수계별로 물에 관한 현황이 철저히 파악

- 지표수와 지하수의 통합관리
- 근거 법률에 허가의 조건, 허가에 고려해야 할 사항, 허가에 관리청이 부가할 수 있는 부관 등에 관한 사항
 - 갈수기나 여건의 변경으로 인해 물을 전용할 수 있는 장치
 - 수자원관리 체계의 확립
 - '물 관리기본법'을 제정하여 수자원 개발 관리를 일원화
 - 물 배분과 물 분쟁
 - 기득 수리권을 전부 인정 : 새로운 수요에 대한 형평성 문제
 - 갈수기 물 배분 문제 : 공급위주의 물 정책 지양, 댐 적지도 고갈, 생태파괴 문제가 심각, 수요관리통해 물 사용을 통제
 - 갈수기 물 공급 우선순위에 대한 적정성

- 물 분쟁 처리 장치 도입

■ 결 론

- 수리권은 개인의 기득권이 아니라 국가 물 관리 정책에 따라 개인에 주어지는 혜택임을 분명히 해야 한다.
 - 현행 민법상 수리권은 물 부족이 심화되고 있는 오늘의 현실에 맞지도 않고 모호해서 혼란을 자초하고 있다.
 - 하천법은 기득 수리권을 지나치게 보호하고 있어서 물 부족 현상이 우려되는 현 시점에서 볼 때 문제가 많으며 분쟁해결 장치 등이 미흡하다.
 - 각개의 목적에 따라 분리되어 있는 수량 관리를 통합하고 물의 배분에 있어 형평성을 담보할 제도적 장치를 도입할 필요가 절실하다. 