

우리나라 지하수 이용권의 특성과 지하수 관리 방향 제언

정아영¹ · 현윤정^{2*} · 차은지³ · 김종원⁴

^{1,2,3}한국환경연구원 물국토연구본부

⁴영남대학교 글로벌인재대학

Characteristics of Korea's Groundwater use Rights and Suggestions for Groundwater Management Direction

Ayoung, Jeong¹ · Yunjung, Hyun^{2*} · Eun-je, Cha³ · Jongwon, Kim⁴

¹Group of Water and Land Research, Korea Environment Institute, Sejong 30147, Korea

²College of Global Leaders, Yeongnam University, Kyongsan 38541, Korea

ABSTRACT

In order to efficiently manage groundwater resources, it is necessary to establish clear definition about the rights to use groundwater because it directly governs the interests of various stakeholders, from users to policy makers. In this paper, we examined the characteristics of Korea's rights to use groundwater through legal precedents, public recognition, laws, and institutional stipulation. In clarity about the scope and definition of the right, and the absence of legal basis ruling the exclusion and duration of groundwater use have entailed numerous cases of legal disputes between the parties with incompatible interests. In the perception survey, various responses were obtained from the surveyee regarding the scope of rights perceived by groundwater users, how to respond to groundwater shortages, and opinions about expanding public uses of groundwater. In Korea, the legal authority to use groundwater is governed by different laws while considering groundwater as both private and public property. In foreign countries, the right to use water is separated from property ownership, and it limits the volume and pumping rate of groundwater during a specified period. In order to better manage groundwater resources, it is necessary to come up with a public consensus on the right to use groundwater by considering the opinions of various stakeholders and accommodating them in administrative effort in directing groundwater management.

Key words: Groundwater use right, Characteristic, stakeholder, management, scope

1. 서 론

지하수는 상수도의 혜택을 받지 못하는 취약지역의 식수, 관개용수, 농업용수로 활용되어 식량 안보와 빈곤의 퇴치 등 물 복지 측면에서 기여한다. 최근 기후변화에 따른 집중호우, 극한가뭄 등 강수 변동성이 높아지면서 지하수는 물 수요와 안보 차원의 중요성이 점차 부각되고 있다(UNESCO, 2022). UN-Water는 지난 2022년 물의 날 주제로 “Groundwater: Making the invisible visible”

을 채택하여 지하수 부존량의 고갈과 수질오염 등의 지하수가 직면한 문제를 지적한 바 있다.

우리나라의 경우 지난 2018년 기준으로 약 29억 2,000만 톤으로 총 개발가능량 130억 톤/년 대비 22.3%으로 전국 총량 관리 관점에서 보면 부족하지 않지만, 지하수 이용에 의존적인 일부 지역의 개발가능량 대비 이용률은 80%를 초과하여 부존량에 대한 압력이 강하게 발생한다(Hyun et al., 2022).

「대한민국헌법」 제120조 2항에서 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 균형있는 개발과 이용을 위해 필요한 계획을 수립하도록 하고 있다(Consitution of the Republic of Korea, 1987). 지난 2019년에 시행된 「물관리기본법」 제8항에서 물은 공공의 자원으로써 공공의 이익을 침해하지 않는 범위에서 이용하도록 규정하고 있다(Framework Act on Water Management, 2021). 환경부

주저자: 정아영, 전문연구원

공저자: 현윤정, 선임연구위원; 차은지, 전문연구원; 김종원, 교수;

*교신저자: 현윤정, 선임연구위원

Email: yjhyun@kei.re.kr

Received : 2023. 12. 06 Reviewed : 2023. 02. 14

Accepted : 2023. 12. 15 Discussion until : 2024. 02. 29

는 지하수 고갈의 위협을 줄이고 무분별한 지하수의 남용을 방지하고자 현재 적용되는 지하수 개발·이용에 대한 허가·신고제를 2030년까지 점진적으로 허가제로 전환하는 전략을 수립하였다(Ministry of Environment, 2020). 이는 지속가능한 물이용을 위한 물 수요 관리 전략 중 하나로 한정적인 수자원을 효율적으로 이용할 수 있도록 관리를 강화하고, 지하수 자원에 대한 필요성과 자원의 고유성을 고려하여 공익적 관점의 관리체계를 강화하는 접근 방식으로 볼 수 있다.

지난 2021년 「지하수법」 2의2(지하수관리의 기본원칙)을 통해 지하수는 현재와 미래 세대를 위한 공적 자원으로써 공공이익의 증진에 적합하도록 보전, 관리되어야 한다고 명시하고 있다.(Groundwater Act, 2021) 지하수 관련 연구에서는 지하수 공개념의 의미를 토지공개념 등 유사 개념과 비교하여 토지소유권의 지하수 소유권 인정 여부와 지하수의 국·공유화 가능성에 관한 민사법상의 법리논쟁을 검토하고 있다(Han, 2021). 또한 지하수자원의 특성을 고려하여, 지하수의 지속가능한 이용을 위한 개발과 보전을 위한 법령의 조문에 대한 개선이 필요하다고 보고 있다(Lee and Kim, 2015).

지하수의 이용·관리에 대한 시의성이 있음을 인지하고 있으나, 구체적인 관리 방향과 체계의 변화로 이어지지 않고 있다. 지하수자원의 효율적인 관리를 위해서는 지하수를 둘러싼 정책 입안자에서부터 이용자까지 다양한 이해관계자의 지하수 이용권에 대한 특성을 파악하여 실질적이고 정교한 관리체계를 수립할 필요가 있다. 이 논문에서는 지하수 이용권과 관련된 판례와 지하수 이용자 인식 조사에서 현재 지하수 이용자가 체감하는 이용 범위를 파악하고, 국내외 법·제도에서 지하수 이용권의 개념과 다양한 형태에 대해 이해하고자 하였다. 결론에서는 앞서 검토한 내용을 연계하여 향후 관리체계의 방향성을 집중적으로 논한다.

2. 연구 방법 및 개념

2.1. 연구방법

이 논문은 지하수 이용권과 관련되어 있는 판례와 지하수자원을 이용하는 이용자의 인식을 체감하고자 지하수 관정 이용자 5인의 의견 조사를 토대로 지하수 이용에 대한 인식의 양상을 조사하였다. 또한 국내외 법·제도 사례 분석을 통해 지하수 이용권의 개념과 형태를 파악하여 우리나라 지하수 이용권의 특성과 향후 관리방향을 제시하였다.

2.2. 개념과 범위

이 논문에서 주제로 삼고 있는 ‘지하수 이용권’은 ‘지하수를 이용하는 권리’를 지칭하는 용어다. ‘지하수 수리권’이나 ‘지하수 용수권’이라는 용어가 통용되고 있으나 ‘수(水)’라는 글자가 겹친 겹말에 해당한다(Hyun et al, 2022). 한편 소득의 성격과 과세를 규정하는 「소득세법」 제21조에서는 기타소득을 규정하며 ‘지하수 개발·이용권’이라는 용어를 사용하고 있다(Income Tax Act, 2019).

법률 용어의 일관성을 고려하여 지하수 이용에 관한 권리를 지칭하는 의미로 ‘지하수 이용권’을 사용하기로 하며, 「민법」, 「지하수법」 등 지하수에 관련된 법률에 따라 관행, 허가, 설정한 지하수를 이용할 권리라고 정의하고 있다(Hyun et al, 2022). 근본적으로 ‘지하수 이용권’이라는 용어는 지하수를 채취하여 타인의 간섭없이 이를 배타적, 독점적으로 이용할 수 있는 권리를 의미하나, 환경자원으로서의 지하수의 자원관, 공공성과 공공재로서의 성격에서 지하수는 공물(특히 공공용물)로의 이용관계의 설정이 필요하다고 본다(Kim, 2009). 지하수 이용권의 형태를 알아보기 위하여 논문에서는 판례와 인식의 조사, 국내외 법·제도 사례에 한정하여 정리하고자 한다.

3. 지하수 이용권의 인식과 법·제도상의 특성

3.1. 지하수 이용권의 인식

3.1.1. 판례

지하수 이용권과 관련된 판례를 살펴보면, 지난 1999년 공공관정을 개발하고자 했던 지자체와 기득(기존) 용수권자(농민) 간의 분쟁으로 인한 민사소송 판례에 따라 시금치 등 채소류로 비닐하우스 농사(수막재배시설 운영, 소형 관정 소유)를 짓는 농민(원고)이 경기도 양주군(피고)을 상대로 손해배상 청구 소송을 진행하였다. 해당 판례에서는 「민법」 제236조를 참조하여 “지방자치단체가 공익을 위해 지하수를 개발했다라도, 기득 용수권자인 농민에게 피해가 났다면 지자체에 배상책임이 있다”라고 판결했다(Supreme Court 1999.11.26. Sentencing 99다21776 Judgement). 공공관정의 개발과 이용이 공익을 위한 것이 라도 기득 용수권이 침해되지 않도록 주의하고, 침해로 인한 재산권이 영향을 받았다면 배상의 책임이 있다고 판결하였다. 지하수 이용권을 용수권이라는 일종의 재산권으로 인식하고, 기득 권리자의 권리를 우선 인정하고 있다.

2005년에는 ‘먹는샘물(생수)’ 제조에 사용되던 지하수 이용권이 구 「토지수용법」 제2조 제2항 제3호에서 수용 대상으로 규정한 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당하지 않

는다는 원심판결에 대한 행정소송(2005년)에 따라 최종적으로 원심의 판단을 수긍한 사례가 있다. 판결의 요지는 ‘먹는샘물’(생수) 제조에 사용되던 지하수 이용권이 관계 법령상 물권에 비준하는 권리 또는 관습상의 물권이라고 할 수 없고, 구 「먹는물관리법」(1997.12.13. 법률 제 5453호로 개정되기 전의 것) 제9조에 의한 샘물 개발허가만으로는 토지 지면 아래의 지하수를 지속적, 배타적으로 이용할 수 있는 권리가 있다고 볼 수 없다는 것이다. 따라서 구 「토지수용법」(2002.2.4. 법률 제 6656호 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 부칙 제2조로 폐지) 제2조 제2항 제3호에서 수용대상으로 규정된 ‘물의 사용에 관한 권리’에 해당하지 않는다고 한 원심의 판단을 수긍하였다(Supreme Court 2005.07.29. Sentencing 2003두2311 Judgement). 본 사례에서는 「먹는물관리법」에 따른 샘물허가제를 통해 취득한 허가는 지하수 이용권에 해당하지 않는다는 이유로, 지하수 관련 법령에 따라 허가받아 지하수를 이용하고 있더라도 ‘지하수 이용권’의 법적 대상이 아니라고 판결하였다.

판례를 살펴본 바 지하수 이용권은 직접 지배하여 이익을 얻을 수 있는 권리로 볼 수 있는지, 배타적, 지속적인지 여부에 대한 구체적인 법적 근거가 설정되어 있지 않으면 이해관계자 간의 갈등이 나타날 수 있다.

3.1.2. 인식조사

지하수 관정 이용자 5인을 대상으로 인터뷰 조사기법으로 지하수 이용에 대한 인식을 조사하였다. 사용 목적과 권한, 부족시 대응, 공공 활용과 관련한 사항으로 재구분하여 상세 내용을 분석한 결과, 이용자마다 지하수 관정을 이용하면서 체감하는 권한과 지하수가 부족할 때 대응하고자 하는 방법, 공공 활용과 관련한 의사에 대해 다양한 견해로 구분되었다(Fig. 1).

조사에 참여한 지하수 이용자는 농업용으로 주로 사용하고 있고, 허가·신고를 받았으며, 지하수자원에 대한 소유권은 개인에게 있다고 보았다. 관정 설치비용을 개인이 부담·이용하고 있으며, 국가에 허가를 받았으므로 소유가 개인에게 있다고 인식하였다. 지하수를 이용할 때 비용을 지불해야 한다는 의견이 더 많았는데, 이에 동의하는 입장은 지하수 자원의 특성(수질, 수위)이 타 수자원의 특성과 구분되며 관리가 필요하므로 비용을 지불해야 한다고 보았다.

지하수가 부족했던 경험, 지하수 부족시 대체수원, 지하수자원이 부족할 경우 이웃과 공유할 의향은 양분되었다. 한편 국가에서 설치한 공공관정을 이용할 경우에 비용을 부담하겠다고 하면서도, 공공관정의 개발로 인한 관정의 이용이 지장을 입을 경우 대체 수원이나 민원을 제기하겠다는 의견이 있었다.

지하수 이용자의 지하수 이용권에 대한 다양한 견해의 차이를 살펴보면, 지하수 이용권의 권한이나 지하수의 대응, 공공 활용 등의 정책적 방향성이 실제 이용자가 체감하기에는 여러 가지 어려움이 있을 것임을 시사한다.

3.2. 국내외 법·제도

3.2.1. 국내 지하수 이용권의 형태

우리나라의 지하수는 용도에 따라 물이용과 배분에 대한 소관 부처와 법령이 다르며, 각 법령의 목적에 따라 지하수 이용, 배분의 허가, 조정 기능을 담당하고 있다(Hyun et al. 2022). 대표적으로 생활, 농업, 공업용수 등의 타법으로 규제받지 않는 모든 지하수는 「지하수법」을 따르지만, 먹는샘물은 「먹는물관리법」, 온천용 지하수는 「온천법」을 따라야 한다(Drinking Water Management Act, 2021; Hot Spring Act, 2022). 지하수 이용권은 허가를 취득하여 이용할 수 있는 물량이라는 정의에

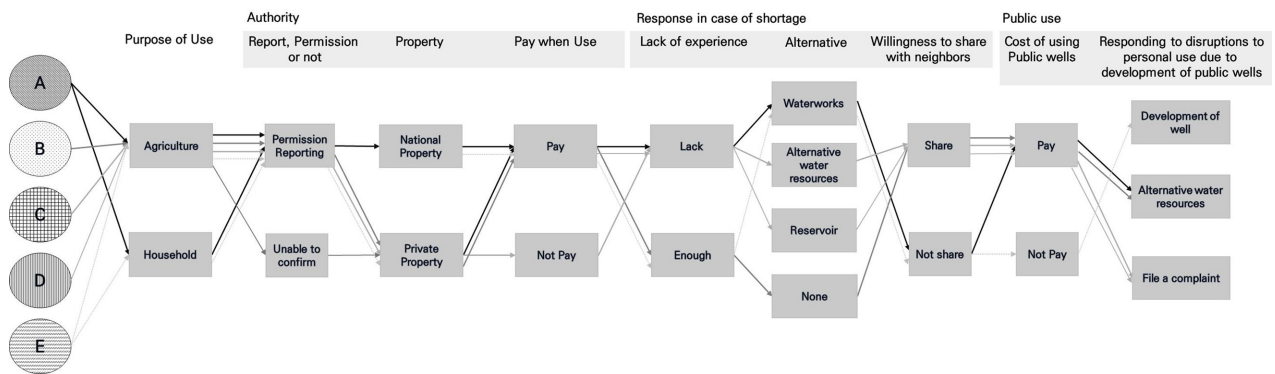


Fig. 1. Recognition survey results of groundwater users.

Table 1. Current state of law and ministries/offices responsible for groundwater use and allocation

Target	Ministry and Office Concerned	Relevant Law	Content	Major Function	
				Approval	Revision
Groundwater that is not subject to regulation under other laws	Ministry of Environment (Department of Soil and Groundwater)	Groundwater Act	Criteria related to suitable development, use, preservation, and management of groundwater	◎	◎
Drinking water	Ministry of Environment (Department of Water Utilization Planning)	Article 9 of the Drinking Water Act	Development permit for spring or brackish water	◎	◎
Groundwater for Agricultural Use	Ministry of Agriculture, Food, and Rural Affairs (Department of Agricultural Production)	Article 21 of the Agricultural and Fishing Villages Improvement Act	Prevention of agricultural water pollution and improvement of water quality	Follows Groundwater Act	-
Hot Spring water	Ministry of the Interior and Safety (Departments of Balanced Regional Development)	Hot Spring Act Article 12, Article 16	Excavation permits for developing hot spring water above 25°C, designation of hot spring public reserves, and use permits	◎	◎
Emergency water	Ministry of the Interior and Safety (Department of Civil Defense)	Framework Act on Civil Defense Article 15	Installation and designation of groundwater supply (pumping) facilities as civil defense facilities	Follows Groundwater Act	◎
Groundwater in Jeju City	Ministry of the Interior and Safety (Department of Autonomous Systems) Ministry of Land, Infrastructure, and Transport (Department of Complex Urban Policy)	Articles 379 and 381 of the Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-Governing Province and the Development of Free International City	Permission to develop and use groundwater, limitation of groundwater intake amount and access restrictions	◎	◎
Alternative and Supplemental Water Sources	Ministry of Environment (Department of Water Resource)	Article 23 of the Act on the Investigation, Planning, and Management of Water Resources	Factors related to the development and use of alternative and supplemental water resources, such as artificial cultivation of groundwater	Discussion on Groundwater Act	-
Groundwater Development within Park Natural Environment Districts	Ministry of Environment (Department of Natural Parks)	Article 18 of the Natural Parks Act and Article 14(3) of the Enforcement Decree of the Natural Parks Act	Factors related to the installation of groundwater development facilities for domestic or agricultural use as facilities necessary for the public interest of park natural environment districts	Follows Groundwater Act	-
Groundwater Development for Corresponding to Drought within Areas Prone to Drought Disasters	Ministry of the Interior and Safety (Department of Disaster Impact Analysis, Department of Disaster Management Policy)	Article 33 of the Countermeasures Against Natural Disasters Act and Article 24 of the Enforcement Decree of the Countermeasures Against Natural Disasters Act	Measures to secure water resources, such as developing groundwater for domestic and drinking water in areas prone to drought disasters and establishing groundwater development measures as agricultural and industrial water	Follows Groundwater Act	-

맞추어 보았을 때, 「먹는물관리법」의 샘물 개발허가는 개발행위에 대한 허가일 뿐, 취수한 샘물(지하수)의 이용에 대한 허가는 아니라고 본다(Hyun et al, 2022). 「먹는물관리법」에 따라 허가받은 샘물의 이용은 지하수 이용권에 해당하지 않는다고 명시하고 있으며, 온천의 경우 「지하수법」이 아닌 「온천법」에 따라 이용권이 부여되는데, 이는 「지하수법」에 따른 이용권과 별개로 운영되고 있어서, 지하수 이용권의 법적 권한은 일관성이 필요하다고 본다(Hyun et al, 2022). 「지하수법」에서는 지하수를 공적 자원으로, 공공의 이익에 부합하기 위해 보전·관리해야 한다고 본다.

지하수 이용권은 1997년부터 「지하수법」 제7조에 따라, 허가를 통해 배타적 이용 권한을 취득하도록 하고 있다.(Groundwater Act, 2021) 지하수 이용자의 권리는 지자체장이 지하수 이용을 허가하였어도, 이후에 발생한 사유에 의하여 허가 취소 등의 처분을 할 수 있다. 「지하수법」에서는 지하수 이용권에 대한 개인 권한을 제한적으로 인정하나, 지난 2005년 일부개정을 통해 지하수가 공적 자원임을 법적으로 명시하고, 특정의 경우 행정기관의 지하수 허가취소 등 지하수 이용에 공익 목적의 규제를 가함으로써 지하수에 대해 ‘공유재’의 개념을 포함하고 있다. 결과적으로 현재 우리나라의 지하수 이용에 대한 법적 권한은 용도에 따라 여러 법령에 의하여 사유재와 공유재의 성격을 복합적으로 적용하고 있다. 이로 인한 법적 해석도 다양한 양상으로 나타난다(Table 1).

3.2.2. 국외 수리권의 형태

지하수 이용권은 하나의 성격으로 고정된 것이 아니라, 각 국가의 시대적·상황적인 적용 배경에 따라 권한의 독립적, 배타적 정도, 조정 가능성, 자원 고갈시 권리 적용 범위 등에서 다양한 형태로 나타나며, 절대적으로 설정되지 않고 변천하는 권리로 본다(Griffin, R. C.: Kim and Kim, 2019)

지하수 이용권을 ‘지하수를 이용하는 권리’라고 정의한

바, 수리권은 ‘물을 이용하는 권리’로 한다. 수리권 또한 하나의 성격으로 고정된 것이 아니라 시대적 상황과 여건에 따라 변천한다(OECDa, 2015). 본 연구에서는 지하수를 포함하여 물을 이용하는 여건이 변화한 영국, 호주, 미국에 대한 수리권의 형태와 특성을 검토하였다(table 2).

영국은 역사적으로 초기에는 대수층 위의 모든 토지소유자들에게 원하는 만큼의 물을 양수할 수 있는 권리를 부여하는 국가였으나, 현재는 토지소유권과는 분리되어 사용목적과 기간을 배분하고 있다. 일부 기간에는 취수량을 반환하거나 특정한 목적으로만 이용할 수 있도록 제한하고 있다. 법적으로 일정한 기간 동안 수리권이 설정되어 있다고 하더라도 사용하지 않을 경우에는 수리권을 취소할 수 있다. 새롭게 수리권을 취득해야 할 때에는 기득수리권자의 피해를 고려하여 제3자 영향평가, 환경영향평가를 하거나 기득수리권자가 사용을 포기할 경우에만 가능하도록 설정하고 있다(OECDc, 2015).

호주 머레이달링 유역(Murray-Darling Basin, Australia) 또한 영국처럼 절대적인 물에 대한 소유권을 인정하는 국가였으나, 현재는 영국과 유사하게 토지 소유권과 분리하여 유역의 승인에 따라 수리권을 배분하고 있다. 법적으로 지정된 기간 동안 취수할 수 있는 양과 비율이 설정되어 있으며, 물이 부족할 경우에는 사용 우선순위에 따라 차등적으로 부여한다. 수리권을 거래, 임대, 양도할 수 있는 기반이 마련되어 있어 계약이 유효하다. 새롭게 수리권을 취득하고자 하는 자는 제3자 영향평가를 거치며 기득수리권자가 사용을 포기할 경우에 가능하도록 운영하고 있다(OECDb, 2015).

미국 동부는 균일한 유역조건을 가진 반면, 서부는 복합적인 유역조건으로 인하여 다양한 수리권의 형태를 가지고 있다. 역사적으로 초기에는 미국 동부에서 물에 대한 절대적인 권리를 표방하였으나 서부에서는 수자원의 고갈로 인하여 물을 합리적으로 이용하고, 환경자원으로서의 관리 필요성을 포함하여 법적 정의와 사용기간, 고갈시 반환의무 등 적극적인 수리권의 관리가 이루어지고

Table 2. Characteristic of the implementation of water use rights Overseas

Classification		United Kingdom	Australia	United States
Defini- tion	Legal	Defined	Defined (Setting the ratio and total amount of water resources that can be consumed over a designated period)	Defined (Management of agreement for each state)
	Target	Individual and group (agreement for group, allocation by trade)	Individual, group, etc. (group follows federal member rules)	Individual and group

Table 2. continued

Classification		United Kingdom	Australia	United States
Definition	Character	Separated from property ownership rights (set as the maximum amount according to the purpose of use and period)	Separated from property ownership rights (allocation through basin approval)	Separated from property ownership rights
	Endowment Period	Maximum 12 years (after the initial setting of 6 years, notice in advance based on water availability)	Permanent, some are conditional	Varies for each state
	Return Obligation	Designated (limited to a certain purpose of use and return of the intake ratio over a certain period)	None	Partially designated (establishment of an aquifer recharge plan in the event of groundwater resource depletion in California, establishment of aquifer recharge district in Idaho)
Characteristics	Eligibility	Could be revoked if not used (such as in the case of hydroelectricity)	Eligibility is maintained during the duration of the issue	Varies for each state (with a designated period in Oregon or revocation when not in use)
	Differentiation of Permissions Based on Depletion	Differential implementation according to the period of issue and local condition	Differential implementation according to priority based on surface water standard	According to local requirements and periods, differential implementations
	Trade, Lease, or Transfer	New licenses required when buying and selling water rights to intake Changes to existing licenses require application and approval	Trade (contract) using an intermediary between buyer and seller is possible with an institutional approval	Possible in some states (e.g., Montana, Oregon, Washington, Arizona)
	Management of Allocation and Water Use Rights	Not managed separately	Management of Allocation and Water Use Rights	Not managed separately
	Traded Allocation	Not traded	Occurs according to water demand and supply balance (price conditions vary according to climate conditions, market, and level of allocation)	Possible in some states
	Financial Capability	Financial capability as trade is possible	Can be held as collateral for loans, with ownership and trade possible as a financial product	Possible in some states (e.g., real estate property rights in Idaho)
Others	Non-Eligible Parties for Water Use Rights	Users with less than 20 m ³ day ⁻¹ of use, and users that participate in water movement, irrigation, and water withdrawal	Absolute owners, such as indigenous peoples, for purposes such as domestic stockpiling of water	Varies for each state
	Requirements for Acquiring New Water Use Rights	Varies according to the basin (available upon third-party impact assessment, environmental impact assessment, and waiver of water use rights from vested owners)	For surface water, the acquisition may be available from owners vested in rights to use water For groundwater, available upon third-party impact assessment and waiver of water use rights from vested owners	Varies for each state

있다(AQUAOSO, 2020).

위 국가별 수리권의 특성을 종합해보면 초기에는 대수층 위의 모든 토지소유자에게 원하는 만큼의 물을 양수할 수 있도록 하였으나, 자원의 한정성에 부합한 방향으로 변화했다. 현재의 수리권은 재산의 소유권과는 분리하여 지정된 기간 동안 취수량과 취수율을 설정하는 등 구체적인 이용 범위를 설정하게 되었다. 인구의 증가에 따른 물 사용이 급증하여 기존의 체제가 합리적인 지하수를 이용할 수 없게 되며 변화한 결과라고 볼 수 있다. 새로 물을 이용하는 권리를 취득하고자 하는 자는 3차 영향평가, 환경영향평가 등을 통해 진입할 수 있도록 하여 자원 부하를 감안하게 된 부분이라고 볼 수 있다.

4. 결 론

본 연구는 지하수 이용권과 관련된 판례, 인식조사 결과, 국내외 법·제도 사례 등을 통해 특성을 고찰하였다. 지하수 이용권은 직접 지배하여 이익을 얻을 수 있는 권리로 볼 수 있는지, 배타적, 지속적 여부에 대한 구체적 법적 근거가 설정되어 있지 않으면 이해관계자 간의 갈등이 나타날 수 있음을 판례에서 확인하였다. 인식조사에서는 지하수 이용자 간 지하수 관정을 이용하며 체감하는 권리의 범위와 지하수가 부족할 때 대응하고자 하는 방법, 공공 활용과 관련한 의사에 대해 다양한 견해로 구분되었다. 본 연구의 인식조사 대상은 지하수 이용자 5인에 한정하여 조사대상이 다소 적으나, 지하수 이용의 형태가 유사하다 하더라도 지하수 이용권에 대한 인식이 매우 다를 수 있음을 보여줄 수 있는 사례라 볼 수 있다.

현재 우리나라의 지하수 이용에 대한 법적 권한은 용도에 따라 여러 법령에 의하여 사유재와 공유재의 성격을 복합적으로 적용하고 있다. 해외 사례에서 지하수 이용권은 역사적으로 초기에는 대수층 위의 모든 토지소유자에게 원하는 만큼의 물을 양수할 수 있도록 하였으나, 자원의 한정성을 고려한 방향으로 변화했다. 현재의 영국, 호주, 미국의 수리권은 재산의 소유권과는 분리하여 지정된 기간 동안 취수량과 취수율을 설정하는 등으로 구체적인 이용 범위를 설정하게 되었다.

결론적으로 우리나라의 지하수 이용권 또한 개인에게 부여된 소유권이나 재산권으로 볼 것이 아니라 지하수 자원을 이용하는 권리로 보아야 할 것이다. 허가에 따른 권리는 특허의 개념으로 해당자에게 배타적인 이용권을 부여하는 것은 사실이지만 권리의 변화가 가능하다. 국가의 지하수 자원 관리라는 공익 달성 등의 사유로 허가 취소

또는 변경 등의 처분이 가능할 것이기 때문이다. 지하수 이용권은 일정 조건을 충족하는 범위 내에서의 이용이라고 보아야 할 것이며, 별도의 재산권으로 보기보다는 '이용에 대한 허가를 받은 물량, 비율'로 설정하는 법적 근거를 추가해야 할 것이다.

앞으로의 지하수 이용권은 환경자원으로, 공공재로서의 성격을 고려하여 단순히 개인과 공공의 소유로 구분하는 재산권적인 형태보다는 법의 구속력에 따라 지하수를 이용하는 권리로 보는 것이 타당할 것이다. 현실적으로 지정된 기간 동안 이용자의 이용 특성에 맞도록 취수량과 취수율 등의 이용 범위를 한정하여 부여하는 것이 적절할 것이다. 특히 지하수 이용자에게 지하수 이용에 대한 신고, 허가를 부여할 때 이에 대한 명확한 이해를 할 수 있는 법적 근거와 절차가 필요할 것이다.

본 연구는 이해관계자의 지하수 이용권에 대한 견해의 차이를 극복하고 지하수에 대한 인식을 맞추어 우리나라의 지하수 이용권의 특성을 이해하기 위한 기초 연구로, 본 연구 결과를 토대로 지하수 허가제 개선 및 관련 법령을 정비하는 후속 연구가 필요하다. 특히 지하수 이용자의 인식을 비롯하여 다양한 이해관계자의 지하수 이용권에 대한 견해를 다각적으로 확인하여 적정 관리 방안을 도출할 필요가 있을 것이다.

사 사

본 논문은 한국환경연구원의 2022년도 기본과제(RE2022-17)의 연구결과를 기초로 작성되고, 2023년도 기본과제(RE2023-13)의 지원으로 수행 되었습니다.

References

- AQUAOSO, Water Rights by State, <https://aquoso.com/water-rights> [accessed 23.11.20]
- Constitution of the Republic of Korea, Article 120 Paragraph 1.
- Drinking Water Management Act, Article 1, 9.
- Framework Act on Water Management, Article 8.
- Groundwater Act, Article 2, 7.
- Griffin, R. C.: Kim, J. W and Kim C. H., 2019, Water Economics, Piona.
- Han, S.W., 2021, Measures to improve the groundwater management system considering the publicity of the groundwater, *Environmental Law and Policy*, **27**, 275-307.
- Hot Spring Act, Article 1, 12, 16.

Hyun, Y. J. et al., 2022, Establishing Institutional Basis for Efficient Use and Allocation of Groundwater, Korea Environment Institute.

Income Tax Act, Article 21, Paragraph 1.

Kim, S. S., 2018, Legal Qualification of the Right to Use Water as a Subjective Right or a Property Right Under the Expropriation Act, *Kyung Hee Law Journal*, **53**(4), The Institute of Legal Studies, Kyunghee University, 41-66.

Lee, J.Y. and Kim, H.J., 2021, Review and suggestions for sustainable development and conservation of groundwater under changing climate, *J. Geol. Soc. Korea*, **57**(6), 855-864.

Ministry of Environment, 2020, First National Water Management Framework Plan (2021-2030).

OECDa, 2015, Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

OECDb, 2015, Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities – Country Profile : Australia, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

OECDc, 2015, Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities – Country Profile : United Kingdom, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

Supreme Court 1999.11.26. Sentencing 99 다 21776 Judgement.

Supreme Court 2005.07.29. Sentencing 2003두2311 Judgement.

UNESCO, 2022, Groundwater: Making the Invisible Visible, The United Nations World Water Development Report 2022.