일본 출장결과 보고

□ 목 적 : 일본의 수리권 관련 갈등 유형 및 분쟁사례와 물값 구조 조사

□ 기 간 : 2009. 4.19 ~ 4.22(4일)

□ 방문기관 : 일본 국토교통성(하천국), 수자원기구, 후생노동성

□ 출장자 : 중앙대 이상돈 교수, 국토연구원 김종원 연구원,
아주대 윤태영 교수, 수자원공사 김재희 차장

□ 접촉인물

- 국토교통성 加藤雄二(하천국 水政課 수리조정실 과장보좌),
渡邊猛雄(관동지방정비국 하천부 水政課長)
- 수자원기구 吉岡敏幸(국제협력부장) 외 4인
- 후생노동성 木下昌樹(健康局 수도과 과장보좌)외 3인

□ 출장내용

○ 일본의 수리권 구조: 한국과는 완전히 그 기본구조가 다름

- 일본에서는 우리나라와 같이 국가 또는 수자원공사가 댐을 건설하고 물을 파는 구조가 아니라, 수자원기본계획에서 국가가 건설하는 댐, 수자원기구가 건설하는 댐, 현이 직접 건설하는 댐 등 누가 댐을 건설할지 정하고 또한 비용을 얼마를 부담해서 할지를 정하고 계약을 맺어 그 계약에 따라 수리권이 정해짐

- 일본의 경우에는 처음 댐을 만들 경우 돈을 낸 만큼 수리권을 갖기 때문에 물값이라는 개념이 없고 물을 파는 것 자체가 인정되지 않음. 일본은 애초에 누가 댐을 만들 것인가가 확실히 정해져 있기 때문에 물값 분쟁 자체가 없음. 일본은 1톤에 물값이 얼마라는 것이 있을 수 없음.

○ 수리권 결정구조와 비용부담

- 당해 댐의 수요자별 배분물량에 따라 비용을 배분하여 부담
- 비용부담에 있어서는 건설비와 관리비로 나누어지는데 건설비가 회수 완료되더라도 관리비는 시설이 존재하는 한 계속 부담
- 홍수조절부문은 국가가 부담(사회자본정비사업특별회계)하고, 수익자 부담 경감을 위하여 국가는 보조금을 일부 보조함.
- 하천 점용허가 전·후에 건설비와 관리비 부담계약을 모든 물 사용자가 함께 체결 하므로 수요자별 개별 물 사용계약을 체결하지 않음
- 일본에서는 관리비도 처음부터 계약을 했기 때문에 그 계약을 이행하지 않으면 안됨.
- 중간에 관리비가 적절하지 않다고 변경을 주장할 수는 없음.
- 건설비는 23년간 부담함. 그 후에는 관리비(유지비용)만 남음(관리비는 건설비와 동일한 비율로 부담)
- 일본에서도 최근 오오사카부에서 관리비가 비싸다고 주장하면서 관리비를 내고 싶지 않다고 하여 수자원기구가 곤란해 하고 있음. 문제점은 치수비용(국가가 부담하는 부분과 지자체가 부담하는 부분이 있음) 때문인데 치수는 국가가 하는 것이므로 오오사카부에서는 낼 수 없다고 함(현재 치수비용 중 55%는 국가, 45%는 지자체).
- 수자원기구와 오오사카부 사이에 이수비용은 계약하였지만, 치수비용은 계약하지 않았음. 따라서 다만 보통의 절차에 따라 수자원기구에서 55% 비용을 내왔는데 현재 지자체가 돈이 없어서 낼 수 없다고 함.

○ 물 사용을 위한 취수허가의 성격

- 수자원기구가 댐 건설시 지방자치단체가 비용을 부담한 경우에는 하천법상의 사법상 계약으로 봄
- 이에 반하여 국가가 댐을 건설할 경우에는 다목적댐법상 물권으로 봄(다목적댐에는 물권으로 사용할 수 있는 권리를 정하고 있음). 다만 이 물권은 다른 사람에게 양도하거나 매매하는 것은 불가능함
- * 국가가 건설하는 경우에도 물이 필요한 지방자치단체가 비용을 부담하고 그것에 따라 수리권이 정해짐

- 다만 하천으로부터 물을 취하는 권리는 공법상 허가로 봄
- 댐건설에 대한 사법상계약에 대해서도 이수자로부터 물의 필요량 등을 처음부터 요청받아서 기본계획을 수립하여 이에 따라 건설 및 관리를 하는데 그 요구량에 대해서도 물론 인가가 필요함.

○ 허가수리권과 관행수리권

- 댐 건설시에 필요한 수량만큼 지방자치단체가 건설비용을 부담해야 하기 때문에 이미 수리권을 가지고 있어서 별도의 수리권 허가절차가 불필요함.
- 관행수리권 또는 기득수리권이라는 것은 과거의 농업용수에 한해서만 인정되고 그 외에 생활용수 등에 대한 기득수리권이라는 것은 있을 수 없음(농업수리권만 관행수리권(기득수리권이라는 용어를 쓰지 않음)으로 인정)
- 일본에서는 허가에 대하여 많은 조문이 있는데, 처음 댐 건설시에 하천점용허가가 있는 것이지 그 후 점용허가라는 것은 있을 수 없음.
- 과거에 관행수리권, 기득수리권 때문에 재판소 판례가 있었지만 근래 들어 그런 경우는 없음
- 관행수리권은 1964년 하천법이 제정된 이후 2년 동안 신청을 안 한 경우 인정해 주지 않음

◦ 일본에서의 수리권 분쟁사례

- 지금까지 일본에서는 수리권분쟁 사례라는 것이 거의 없었음.
- 다만 하천관리자가 수리권을 허가하는데 있어서 분쟁이 있을 수 있음. 왜냐하면 옛날부터 농업이 있었기 때문에 처음부터 농업을 했던 사람들이 어느 정도 물을 사용하였는가에 대하여 알지 못함. 따라서 이것을 허가수리권으로 하는데 있어서 그 사용량을 정하는 데에는 분쟁이 있을 수 있으므로 그것을 정하는 것이 굉장히 어려운 일임.
- 따라서 일본은 하천의 물의 양은 수리계산으로 정함. 이것을 결정하기 위하여 수리계산을 하는데 일본에서는 100년 전부터의 하천의 수량을 정하는 기준으로 데이터 가지고 있으므로 이것을 바탕으로 수리권을 결정함.
- 분쟁이 있더라도 하천관리자가 물의 양에 대한 많은 근거를 가지고 있으므로 결국 하천관리자가 정한 수리권에 따르게 됨

○ 수리권 위반의 효과

- 일본의 경우 애초에 정해진 수리권을 넘어서 허가받지 않고 사용할 경우에는 처음의 수리권 자체도 없애버림. 즉 물을 사용할 수 있는 권리를 아예 없애버림(사례도 있음). 일본의 하천관리자는 강한 권리를 가지고 있음.

- 물의 양이 더 필요할 경우에는 물을 사고 팔거나 수리권을 재조정하는 것이 아니라 댐을 새로 짓지 않으면 안됨.

- 댐의 물을 사용하는 경우 반드시 애초에 정해진 대로 사용하여야 하고 만약 돈을 내지 않고 더 사용하는 경우 법률상 강제징수권을 행사하여 부담금을 거두어들임. 우리 하천법상의 강제징수권과 같음(58조).

○ 취수지점의 변경

- 수리권 설정절차와 마찬가지로 취수지점도 처음 댐을 건설할 때에 결정함. 취수지점의 변경은 가능하나 변경시 허가를 받아야 함.

- 이 경우 기존의 취수지점을 없애고 새로운 지점에 대한 허가를 받아야 함(신규허가는 아니고 취수지점의 변경임). 특히 유지용수가 있으므로 취수지점을 달리 할 경우 위치가 달라지면 조건이 달라지므로 허가를 받아야 함.

- 다른 이수자에게 조금이라도 영향을 줄 수 있으면 취수지점의 변경이 허가되지 않음. 지금까지 농업용수와 관련하여 조금 취수지점을 이동한 경우는 있었어도 긴 거리의 변경은 없었음.

- 취수지점 변경과 관련하여 정말로 이유에 정당성이 있고 다른 영향을 모두 조사하여 가능하면 취수지점 변경도 인정해 줌

- 취수지점의 변경은 하천법 제23조상의 수리권 내용의 변경(취수지점도 수리권의 내용임)에 해당

- 허가의 성격은 행정법상의 특허(공법상 허가)

○ 수도요금 산정방법

- 일본의 경우에는 댐 건설 당시에 이미 관련 지자체와 합동으로 댐의 규모, 관련 댐건설비의 지자체별 분담 등을 통하여 건설되기 때문에 우리나라의 수자원공사와 같은 물 값 관련 분쟁은 사전에 차단됨

- 더군다나 개별 지자체가 필요로 할 겨웅에는 여러개의 지자체 또는 단독으로 댐 시설을 건설하여 물을 공급함으로 물값 산정시에 이미 이러한 부분이 반영되어서 결정됨으로 주민들의 민원이나 지자체간, 수자원관리 부서와 지자체간의 분쟁이 없는상태임
- 이는 우리나라의 향후 댐 건설 시에 일본과 같이 댐 건설에 따라 수혜를 보는 지자체의 사전적 참여를 통하여 물 값 분쟁 등의 사전적 차단이 필요함을 시사하고 있음
- 수도요금은 지방의 수도사업소가 각각 자신의 사정에 따라 요금을 정함.
- 따라서 각각 지자체별로 수리사정에 따라 요금이 다름(특히 홋카이도는 수도요금이 비쌘).
- 댐건설비나 관리비, 감가상각비 등은 국가가 정하나, 지자체의 수도요금은 각각 수도사업소가 사정에 따라 정함.
- 일본의 수도요금은 시설별로 총괄원가 방식으로 산정, 부과
- 소규모 영세 지자체를 제외한 대규모 지자체의 경우 요금 현실화율이 100%에 가까움.