

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 643

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 지하수의 효율적 관리재원 확보를 위한 지하수이용부담금 실효성 제고 방안

조만석 국토연구원 책임연구원 외

### 요약

- 1 지하수이용부담금 제도는 현재 지방자치단체의 지하수 보전·관리 재원 확보를 위한 유일한 법적 수단이자, 지하수의 과도한 개발을 막기 위한 공적 규제 수단으로서의 의의를 가짐
- 2 지하수이용부담금 제도 도입 후 10여 년이 경과했음에도 시행 중인 기초지자체가 35% 수준에 불과하여 제도 확산이 매우 더딘 상태이며, 징수된 부담금의 57%만이 지하수관리특별회계로 귀속되고 있어 상당수 지자체에서 지하수 관리재원의 충분한 확보가 곤란한 상황임
- 3 지하수이용부담금은 1m<sup>3</sup>당 산정단가가 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있고, 지하수 이용량이 많은 가정용, 일반수도사업용, 농·어업용 등이 면제되고 있어 제도 실효성이 낮음
- 4 지하수이용부담금 제도 개선을 위한 여러 가지 정책 대안별 시나리오 분석결과 세분화된 면제대상 설정이 필요

### 정책방안

- ① (부담금제도 시행 의무화) 현 「지하수법」상 지하수이용부담금과 지하수관리특별회계 설치가 의무사항으로 명확하게 규정되어 있지 않아 각 지자체의 제도 시행을 의무화하는 법 개정 추진
- ② (면제대상 조정) 가정용, 일반수도사업용은 원칙적으로 면제 제외가 바람직하며, 농·어업용 일부와 간이 상수도용 일부는 향후 구체적인 부과대상 선정 기준을 마련하여 감면대상 설정 필요
- ③ (관리체계 강화) 지하수의 관리책임 주체와 업무, 소요 비용 등을 명확히 하여 지하수이용부담금의 관리 체계를 강화하고 징수액의 효율적인 활용이 가능하도록 제도적 기반 마련 필요

# 1. 지하수이용부담금의 법·제도적 성격

## 지하수이용부담금 제도의 개요

2005년 5월, 「지하수법」을 개정하면서 지하수의 적절한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성하기 위하여 지하수 이용에 부담금을 부과하기 시작함(「지하수법」 제30조의3)

- 각 기초지자체가 부담금을 징수하며, 징수된 부담금은 지하수 조사, 보전구역 운영, 원상복구, 오염정화, 관측망 운영 등의 목적을 갖는 지하수관리특별회계의 재원으로 활용할 수 있음
- 지하수이용부담금의 징수 대상은 「지하수법」 제7조와 제8조에 따라 허가·신고 받은 시설이며, 「지하수법」과 시행령을 통해 다음과 같이 10가지 면제대상을 규정하고 있음

표 1 지하수법령상 지하수이용부담금 면제대상

면제근거	면제사유
「지하수법」 제30조의3 제1항	「지하수법」 제8조에 의한 경우(국방·군사시설, 재난·전쟁 등 비상급수)
	「농업식품기본법」에 따른 농업, 「수산업기본법」에 따른 어업
	「수도법」에 따른 일반수도사업
「지하수법」 시행령 제40조의3	「하천법」에 따라 하천수사용료가 부과된 경우
	유치원, 초중고교 및 부속시설
	「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설
	생활용수 중 가정용(가정생활에 사용하는 시설)
	상수도 미보급지역의 간이급수시설
	지열냉난방시설에서 지하수를 재주입하는 경우
	이외에 시군구 조례로 정한 경우

자료: 저자 작성.

## 지하수 이용권의 법적 지위

지하수의 개발·이용·보전 등을 규율하는 다수의 관련 법령들은 민법 등 사법(私法)뿐만 아니라 「지하수법」 등 공법(公法)의 영역에도 포함되어 있음

- 전자는 민법에 의해 지하수를 토지의 상하에 미치는 토지소유권의 범위 내에서 사용·수익할 수 있는 사적 소유의 대상으로 규정
- 후자는 주로 「지하수법」에 의해 지하수는 허가를 받고 개발·이용할 수 있지만, 그 사용이 일정 부분 제한되거나 보전하여야 할 의무를 지는 공적인 자원으로 규정

「지하수법」의 제정과 지하수이용부담금 제도의 도입은 공공복리 차원에서 지하수와 관련된 개인의 권리를 일부 제약하는 공적 규제의 목적이 있다고 볼 수 있음

- 헌법재판소는 지하수가 공공의 자원으로 적절한 관리·보전이 필요한 유한한 자원이므로 지하수 법규를 통해 과도한 개발을 규제하는 것이 정당하다고 인정(헌재결 1998.12.24. 선고 98헌가1)

## 지하수 관리 주체

현재 지하수 관련 주무부서가 상당히 다양하고, 그 관리체계 또한 다원화되어 있어 소관 부처의 영역에서 문제점이 발생할 여지가 많고 예산 확보에 난항을 겪고 있음

- 지하수이용부담금은 기초지자체에서 징수하여 자체적으로 활용하고 있으며 중앙부처 등은 별도로 국가 재정 담당 부처와 협의해 예산을 확보하고 있는 실정임

표 2 우리나라 지하수 관련 업무 분장 체계

주 체	역 할
국토교통부	지하수 기초조사, 국가관측망 설치·운영, 지하수 정보 종합관리, 지하수관리 기본계획 수립, 지하수 개발·이용 등을 위한 조사, 지하수 수위변동 실태조사 등
환경부	지하수 수질기준 제정, 지하수 오염방지 조치명령, 지하수 수질오염 실태조사 등
농림수산식품부	농어촌지역 지하수 조사·개발
행정안전부	온천 관리
국방부	국방군사용 지하수시설 관리
광역지방자치단체	지역 지하수 관리계획 수립, 지하수 보전구역 지정·관리
기초지방자치단체	지하수 개발 인·허가, 보조관측망 설치·운영, 불용공 관리, 지하수 관련 업체 관리·감독, 지하수관리특별회계·지하수이용부담금 관리 등

출처: 국토해양부 2012, 126, 130, 137 내용을 토대로 저자가 재구성.

## 지하수이용부담금의 성격

지하수이용부담금은 지하수 유지·관리를 위한 지하수특별회계의 재원으로 사용되고 그 관련 비용을 원인자에게 징수하는 원인자 부담금 성격이 있음

- 원인자 부담금은 특별회계 또는 특정 공공기관의 수입으로 계상되어 사용용도가 정해져 있으며, 공공서비스를 창출하기 위한 용도로 사용됨

그러나 동시에 지하수이용부담금은 지하수의 무분별한 사용을 제한하려는 의도가 있으므로 금전에 의해 특정 정책목적을 실현하려는 유도성 부담금 성격도 있다고 할 수 있음

- 유도성 부담금은 사회적 또는 법적으로 가치 있는 행위를 국민에게 유도하는 기능을 수행함
- 지하수가 최후의 수자원으로 보존 가치가 높다는 점을 고려할 때, 지하수의 무분별한 이용을 막기 위한 유도성 부담금 성격을 명확히 가지는 것이 적절함



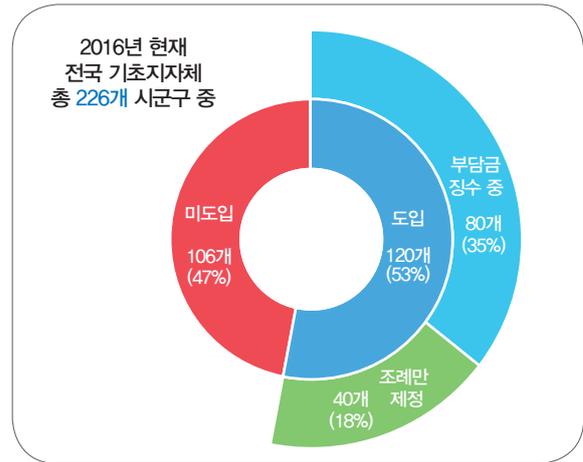
## 2. 현행 지하수이용부담금 제도의 문제점

### 부담금제도 시행 지자체의 부족

지하수이용부담금 제도가 의무사항이 아닌 임의 사항으로 해석되어 기초지자체 제도 시행 실적 미진함

- 2016년 기준, 지하수이용부담금 제도를 조례에 반영한 기초지자체는 120개로, 전국 226개 기초지자체의 절반 수준
- 또한 실제로 부담금을 징수하고 있는 지자체는 80개로 전체의 35%에 불과

그림 1 기초지자체의 부담금제도 시행 현황



출처: 국토교통부 2017, 저자 재구성.

### 상대적으로 낮은 산정단가

지하수이용부담금 산정단가는 85원/m<sup>3</sup> 이내로, 수자원 이용과 관련된 각종 부담금, 요금, 조세 중 가장 낮은 수준

표 3 유사 물이용 요금수준

항목명	산정 단가(m <sup>3</sup> 당)	출처 및 근거
지하수이용부담금	한강수계 물이용부담금의 50/100 이하: 85원 이하	「지하수법」 제30조의3
물이용부담금	각 수계 모두 170원으로 동일	환경부고시 제2016-177호(한강), 제2017-85호(금강), 제2017-138호(낙동강), 제2017-139호(영산강·섬진강)
수질개선부담금	2,200원	「먹는물관리법」 시행령 제8조
지역자원시설세	먹는샘물: 200원; 온천: 100원; 기타: 20원 이내	「지방세법」 제146조
지방상수도 요금(가정용)	평균 248원 ~ 1,064원 (2015년 기준)	환경부, 2015년 상수도통계
광역상수도 수종별 요금	원수: 233.7원; 정수: 432.8원; 침전수: 328.0원	「수도법」 제38조에 따라 승인받고 공고된 단가 한국수자원공사 홈페이지 참고 <sup>주)</sup>

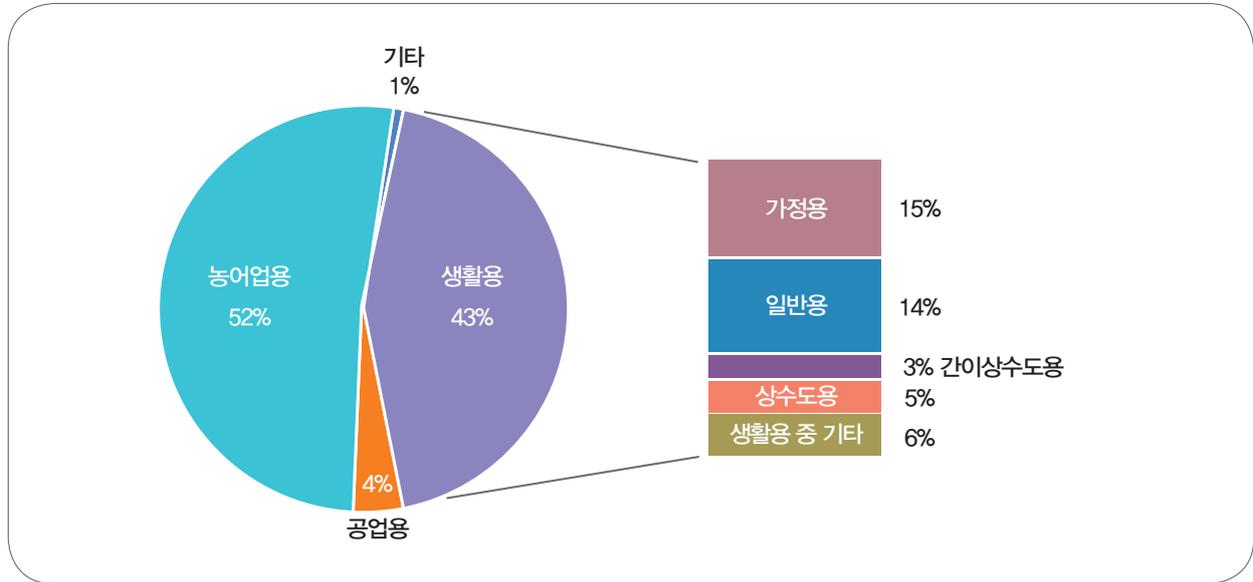
주: www.kwater.or.kr/cust/sub04/sub01/char/char04Page.do?s\_mid=1585

### 과도한 면제대상

지하수이용부담금 면제대상이 지나치게 많아 징수 실효성 저해

- 군용, 재난 시 비상급수용 등 공공 목적이 뚜렷한 면제대상 외에도 사적 활용 성격이 강하고 총 지하수 이용량이 많은 농·어업용, 가정용 등이 면제대상으로 지정됨
- 「지하수법」은 지하수자원 관리의 기본법 성격을 갖고 있음에도 불구하고, 먹는샘물, 온천 등 타법의 인허가 시설이 부과대상에서 제외됨

그림 2 우리나라 지하수 용도별 이용량 비중(2015년)



출처: 국토교통부 2016.

## 지하수관리특별회계와의 연계성 부족

지하수이용부담금 징수액 중에서 지하수관리특별회계로 운영되는 것은 57%에 불과하며, 나머지는 34.4%는 일반회계로, 8.6%는 타특별회계로 운영되고 있음

- 「지하수법」 제30조의2에 지하수이용부담금은 지하수관리특별회계의 재원으로서는 명시하고 있으나, 귀속을 강제하고 있지는 않아서 발생하는 문제
- 지하수이용부담금 설치 취지상 지하수이용부담금은 지하수관리특별회계를 통해 지하수 보전·관리에 전액 활용되는 것이 바람직함

표 4 지하수이용부담금 징수액의 운영현황(2016)

재원(회계명)	세입		세출	
	금액(백만 원)	비중(%)	금액(백만 원)	비중(%)
총계	13,283	100	9,620	100
지하수관리특별회계	7,568	57.0	6,579	68.4
하수도사업특별회계	868	6.5	465	4.8
수질개선특별회계	178	1.3	20	3.3
하수도특별회계	100	0.8	73	0.8
일반회계	4,569	34.4	2,183	22.7

출처: 국토교통부 2017, 저자 재구성.

### 3. 지하수이용부담금 개선을 위한 정책대안 분석 결과

#### 부담금 면제대상 조정 대안 검토

생활용 중 면제대상인 일반수도사업용, 가정용, 간이상수도용 일부는 면제 제외가 바람직

- 상수도요금 중 지하수 사용분을 지하수관리특별회계의 수입으로 전환시키기 위해 일반수도사업용은 면제에서 제외하되, 하천수사용료와의 제도 간 형평성 문제가 제기되지 않도록 동시 부과 개시 등을 고려할 필요 있음
- 가정용은 해당 지역의 상수도 시설 보급 여부와 관계없이 면제되고 있어 원칙적으로 면제 제외가 바람직하나, 소량 사용이 많아 관정별 정액요금 등 효율적인 부과방식 도입이 필요함
- 간이급수시설은 상수도 급수구역 전환 지역에 위치한 것과 아닌 것으로 구분해야 하며, 상수도 급수 전환가능 지역에 위치할 경우 부담금 징수가 필요

농·어업용의 경우 완전 면제보다 대규모 이용자에 대한 일부 부과 및 감면 적용이 바람직

- 시설원예단지, 기업농, 양어장 등 대규모 농·어업용 지하수 이용자에 대해서는 지하수이용부담금을 부과하는 것이 필요하며, 향후 구체적 기준 마련을 통해 부과 대상을 선별해야 할 것임
- 하천수 사용료 등 유사 제도를 참고하여 기본 감면요율은 50%로 하되, 지역에 따라 유연하게 도입하도록 50%의 범위 이내로 조례에서 결정하게 하는 등의 방법을 취할 수 있음

위 결과는 국토연구원에서 2017년도에 학계 전문가, 지자체 지하수 업무 담당자, 시민·환경단체 소속자 등 37명에게 자체 실시한 설문조사 결과와 대체로 일치

그림 3 설문결과: 부담금 면제 제외가 적절한 대상

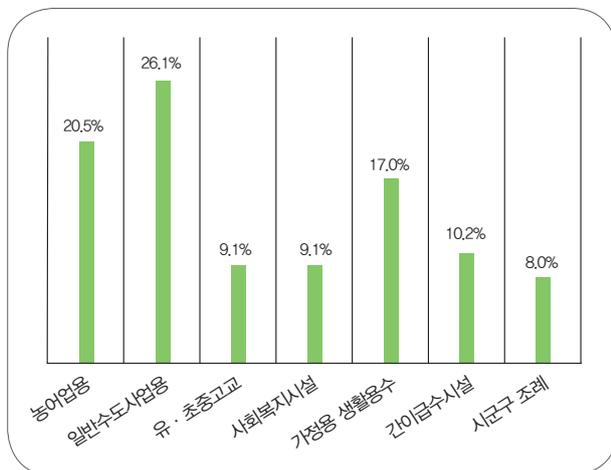
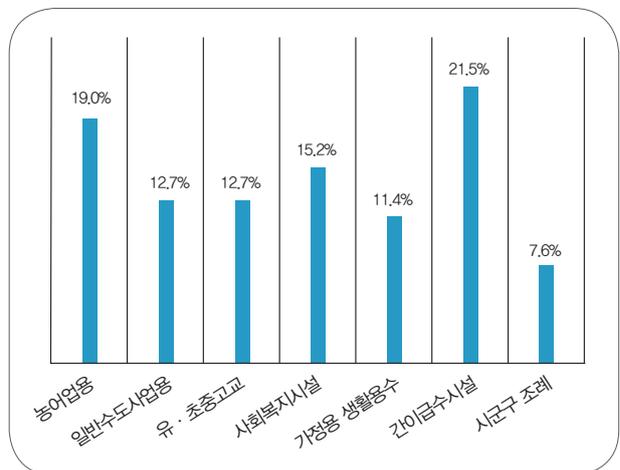


그림 4 설문결과: 차등적 감면 적용이 적절한 대상



## 정책대안별 시나리오 설정

부담금의 적정 대안 도출을 위해 시나리오 분석방법을 적용하여 제도 개선에 따른 징수효과를 분석

- 시나리오 분석을 위한 목표연도는 심층적인 정책·실무 논의와 법·제도 개정에 소요되는 시간을 고려하여 2021년으로 설정함
- 지자체의 제도 시행 의무화 효과 분석을 위해 2021년에 전체 지자체(226개)가 시행하는 경우와, 현재까지의 추세대로 제도 시행 지자체가 증가하는 경우(96개)로 나누어 분석 수행

적정 대안을 도출하기 위해서 예상 징수액이 관리비 소요예산을 보전할 수 있는지를 비교하는 것이 필요

- 원칙적으로는 우리나라 지하수의 적정 관리비를 파악하기 위해 비목별, 주체별로 수량과 단가를 직접 분석해 일괄적으로 목표액을 추산하는 것이 바람직하나 현재로서는 관련 자료가 없음
- 부득이하게 국토교통부의 지하수관리기본계획과 각 광역자치단체의 지역지하수관리계획에서 제시된 연간 관리비 투자 목표를 바탕으로 적정 지하수 관리비를 추산하였음

## 시나리오별 징수효과 분석 결과

- 지자체의 제도 시행 확대가 현 추세를 유지하는 경우 현행 제도로는 지하수관리기본계획상의 지자체 총 관리비(연간 232억 원) 확보를 달성하기 힘들며, 산정단가를 2배로 인상하거나, 산정단가는 그대로 두고 면제 대상에서 일반수도사업용과 가정용을 제외할 필요가 있음
- 각 광역지자체가 수립한 계획에 따른 관리비 총액(연간 369억 원)은 일반수도사업용과 가정용을 면제대상에서 제외하고, 추가적으로 간이상수도과 농어업용 일부에 대해서도 50% 감면 부과하면 확보 가능
- 전국 지자체에 의무적으로 제도가 시행되는 경우 별도의 단가 인상이나 부과 면제 조정 없이 지자체 관리비 총액(연간 369억 원) 확보 가능

표 5 시나리오별 징수효과 분석 결과

면제대상	시나리오 가정		2021년 연간 예상 징수액 (억 원)
	부담금 산정단가	제도 시행 지자체 수	
현행 면제대상 유지	현행 유지(85원/㎡)	96개(현 추세 유지)	168.3
현행 면제대상 유지	두 배 인상(170원/㎡)	96개(현 추세 유지)	336.7
일반수도사업용, 가정용 면제 제외	현행 유지(85원/㎡)	96개(현 추세 유지)	302.9
일반수도사업용, 가정용 면제 제외 농·어업용 일부, 간이상수도 50%감면 부과	현행 유지(85원/㎡)	96개(현 추세 유지)	358.0
현행 면제대상 유지	현행 유지(85원/㎡)	226개(일괄 의무화)	396.3

주: 지하수 이용량의 용도별 구성비는 2015년과 동일하게 유지되는 것으로 가정하였으며, 총 이용량은 최근 10년 추세대로 증가한다고 가정. 2016년 지하수이용 부담금 연간 징수액 132.8억 원을 기준으로 용도별 이용량 및 지자체 수에 비례하여 징수액이 증가한다고 가정. 농·어업용 일부는 지하수조사연보(2015) 분류상 원예용, 축산업용, 양어장용, 기타의 지하수 이용량을 기준으로 하였으며, 간이상수도는 자료 한계상 상수도보급 여부에 관계없이 이용량 전체를 적용.

## 4. 정책적 시사점

### 부담금 및 특별회계 제도 의무화

현 「지하수법」상 지하수이용부담금과 지하수관리특별회계 설치가 명확하게 규정되도록 각 지자체의 제도 시행을 의무화하는 법 개정 추진 필요

- 지자체 간의 제도 시행 형평성을 제고하고 징수액의 타 용도 활용을 방지해야 함
- 의무화만으로도 전국 지자체 지하수 예산 총액 확보에 큰 기여를 할 수 있을 것임

### 지하수의 체계적 관리방안 마련 중요

지하수의 관리책임 주체와 업무, 소요 비용 등을 명확히 하여 지하수이용부담금의 관리체계를 강화하고 징수액의 효율적인 활용이 가능하도록 제도적 기반 마련 필요

- 현재 방치공 관리, 오염지하수 정화 등에서 사무가 겹치고 있는 중앙정부와 지자체의 역할을 더욱 분명하게 구분하여 지자체의 지하수이용부담금 징수·활용 근거를 강화해야 함
- 지하수관리기본계획과 지하수이용부담금 활용계획을 현재보다 더 긴밀하게 연계하여 국가 지하수정책의 정합성을 제고하고 부담금 운용의 정당성을 확보해야 함

### 다양한 징수방식 설계 필요

- 징수 실효성 강화를 위해 산정단가와 면제대상 조정은 어느 정도 필요하나, 합리적인 제도 설계를 위해서는 납부자 입장에서 발생할 수 있는 문제와 현장 실태에 대한 추가 심층조사·분석이 필수적임
- 특히 가정용, 농·어업용은 소규모 관정이 많고 지역적으로 산재되어 있어 현장에서의 징수 효율성 문제가 제기되므로, 이를 해결하기 위해 관정별 정액 부담금을 징수하는 방안 등 더욱 다양한 대안을 향후 검토할 필요가 있음

#### 참고문헌

국토교통부. 2015. 지하수조사연보. 세종: 국토교통부.  
\_\_\_\_\_. 2016. 지하수조사연보. 세종: 국토교통부.  
\_\_\_\_\_. 2017. 2016년도 지하수이용부담금 운용보고서. 세종: 국토교통부.  
국토해양부. 2012. 제3차 지하수관리기본계획(2012-2021). 과천: 국토해양부.  
K water. www.kwater.or.kr

\* 본 자료는 “이상은, 조만석, 2017. 지하수이용부담금 적정 부과방안 연구. 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

**조만석** 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(mjo@krihs.re.kr, 044-960-0181)  
**이상은** 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(selee@krihs.re.kr, 044-960-0465)