

## 요약

# 하천수사용료제도는 지역실정 반영하고 시민생활·지방자치권 보장방향으로 개선

## 기후변화에 따른 대가몹으로 ‘하천수 안정 확보’가 지자체현안 대두

최근 우리나라는 급격한 도시화, 경제·산업의 고도화로 물수요가 증가하였으며, 기후변화로 인하여 최근 20년간은 6년 주기로 대가몹이 발생하여 제한급수를 실시하였고 특히 2015년 9월에는 주요 댐 저수율이 20~40%로 최저수준을 기록하는 등 하천수를 도시용수로 사용하기 어려운 상황으로 변화되고 있다. 이에 따라 도시의 용수를 하천수로 대부분 취수하여 사용하고 있는 지자체들에게는 하천수를 안정적으로 확보하는 것이 주요한 이슈가 되고 있다.

정부는 하천수의 효율적인 이용을 위해 지금까지 자자체가 관리를 해 온 하천수 사용료 제도를 국가주도적 관리체계로 전환하는 「수자원장기종합계획의 제3차 수정계획」을 발표하였다. 수정계획에는 현행 이원화되어 있는 하천수 사용료 제도 체계를 국가로 일원화하는 것을 골자로 주요 내용에 ① 징수권의 국가이전, ② 수도사업에 하천수 사용료 면제 관련 문제제기, ③ 지역수리권(기득물량)의 조정, ④ 관측유량 기반 하천수 허가시스템 조정 등이 포함되어 있다.

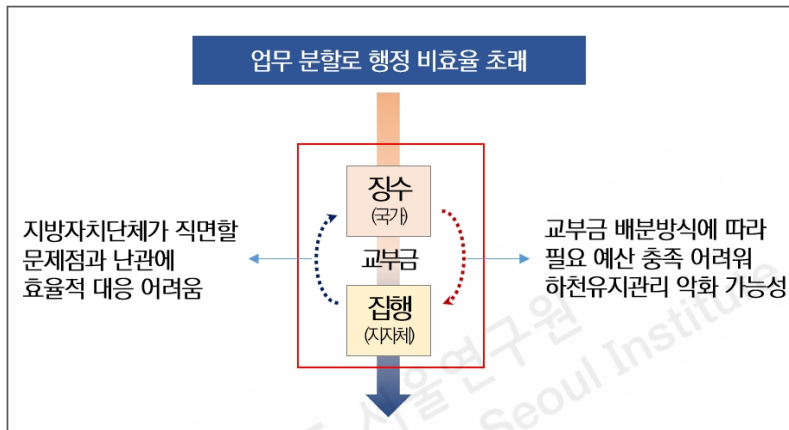
그러나 국가주도적 관리방식으로서의 체계 변화는 이해당사자인 지자체와 시민에게 직접적으로 영향을 주어 지방자치권을 강화하려는 정책방향에 부합되지 않고 하천수 사용료 부과로 시민의 안정적인 생활보장이 어려워질 수 있다는 의견이 제기되고 있다.

## 하천사용료 징수권의 국가이전은 지방분권화시대에 역행할 우려

지자체는 관할구역의 하천을 유지관리하기 위해 지역실정에 맞게 하천관리규모를 결정하고 소요예산을 하천 점용료와 하천수 사용료를 징수하여 충당하고 있다. 그러나 국가가 사용료를 직접 징수하고 다시 지자체로 교부금으로 배분할 경우 하천관리가 도시환경·사회적 변화에 능

동적으로 수행하기 어려워짐에 따라 하천서비스의 질이 악화될 우려가 있다.

국고보조금 지원 방식의 하천관리가 실시될 경우, 지자체는 지원규모·방식을 예측하기 어렵고 하천관리에 필요한 만큼의 교부금을 충분히 확보할 수 없게 된다. 하천이용에 대한 국민수요가 점점 다양화되고 동시에 하천생태계를 보전해 나가야 하는 복잡한 하천관리 시대에 국가로의 제도행정 일원화는 하천관리가 축소되고 사회적 효용이 감소할 우려가 있고 지방분권화시대에 대치되는 제도로 될 우려도 있다.



[그림 1] 하천수 사용료 징수권의 국가이전이 하천관리에 미치는 영향

## ‘수도사업자에 하천수사용료 부과’는 시민생활·지방재정 부담 가중

수도사업은 지방의 고유사무이며 시민의 삶의 질과 생산 활동 등에 기여하는 기반사업이기 때문에 제도 운용 이래로 지금까지 수도사업자에게 하천수 사용료를 징수한 사례가 없다. 정부는 수도사업에 대한 하천수 사용료 감면을 문제 삼고 향후 사용료를 징수하겠다는 입장을 밝혔다. 현행 법률상 공익목적의 비영리사업은 하천수 사용료를 면제할 수 있다. 그러나 해당 감면기준의 범위를 법률로 구체화하는 과정에서 위임 근거 없이 법률을 신설하여 입법 재량을 일탈한 법률이라는 우려가 제기되었다.

더욱이 수도사업에 하천수 사용료를 징수할 경우 취수량 기준 120억 원, 허가량 기준 240억 원의 원수비 부담이 주어져 서울시민 1인당 연간 2,420원의 추가 수도요금 부담이 발생한다.

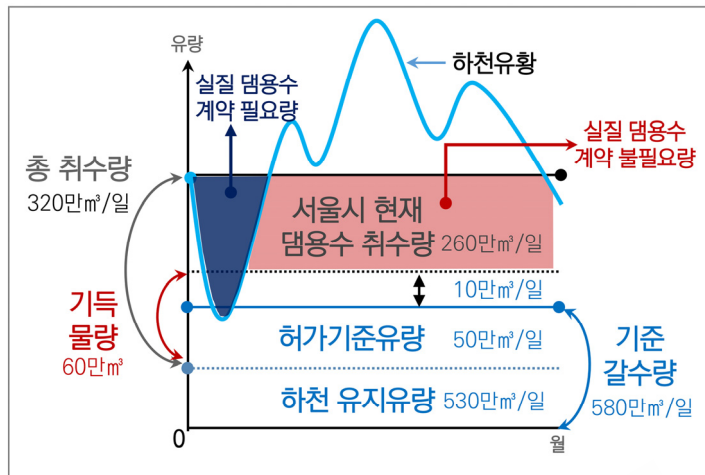
이 밖에 원수비 부담으로 비롯되는 상수자원공사급단가가  $\text{m}^3$ 당 20원이 상승하게 되는데 이는 최근 7년간 수도요금 연평균증가율(1.7%)의 2.4배에 이르는 수준이다. 수도사업자인 지자체는 시민의 생활경제 부담을 고려해 수도요금에 공급단가상승분을 100% 반영하기 어려운 상황이며 이는 수도사업의 현실화를 하락으로 이어져 수도사업의 지속성을 악화시키고 지방재정에 부담을 주는 요인으로 작용한다.

## 현행 하천수사용료제도는 하천유량·지역여건 반영 못 하는 실정

현행 하천수 배분 방식은 하천의 가장 열악한 상태인 유역의 기준갈수량에서 하천의 정상적 기능 발휘를 위한 하천유지유량을 제외한 물량을 국가로부터 허가받아 사용하는 구조이다. 따라서 취수할 수 있는 하천수 유량이 제한적이다.

서울시가 취수하는 팔당댐 하류지점의 기준갈수량은 일평균 584.9만 $\text{m}^3$ , 하천유지유량은 일평균 528.8만 $\text{m}^3$ 로 취수 가능한 허가기준유량은 56.1만 $\text{m}^3$ 에 불과하다. 이는 서울시 일평균 생활용수 수요량 320만 $\text{m}^3$ 의 17.4% 수준에 해당한다. 부족한 생활용수는 대부분 댐용수 계약을 통해 공급받으며 연간 최대 457억 원(전체 원수비의 71%)의 댐용수 사용료를 납부하고 징수된 댐용수 사용료는 댐의 건설·운영 목적으로 집행된다. 즉, 가뭄방재 개념인 기준갈수량을 물배분 기준으로 활용함에 따라 지자체와 시민은 수자원개발 비용을 부담하고 있는 것이다.

기득물량은 부족한 하천수 허가기준유량으로부터 하천수 사용료 제도권에서 하천수를 사용할 수 있는 지역 수도공급 기반이 된다. 서울시가 생활용수 공급목적으로 확보하고 있는 기득물량은 일평균 1233.6만 $\text{m}^3$ 로 하천수 허가기준유량인 56.1만 $\text{m}^3$ 보다 2.2배 높은 수준이며 67.5만 $\text{m}^3$ 의 댐용수 계약량(연간 128억 원)을 절감하는 효과가 있다. 또한, 기득물량은 법으로 보호받는 배타적 재산권이기 때문에 기득물량의 조정·폐지 시 권리침해에 따른 손실보상을 해야 하는 실정이다. 따라서 기득물량은 담당하는 순기능을 고려하여 조정하는 방향으로 검토할 필요가 있다.



[그림 2] 하천수 사용료 제도의 기준갈수량과 댐용수 계약량의 관계

현행 법규정에서 하천수 사용료의 징수와 관련한 사항은 하천 점용료의 방식을 준용하도록 하고 있지만 하천 점용료 관련 규정에는 하천수 사용료의 산정방식·기준요금 등과 관련 사항을 규정하지 않고 「하천법 시행령」에 별도의 규정을 두고 있다. 하천수 사용료의 요금산정과 관련한 사항을 지방조례로 정할 수 있으나 상위 법률에 이미 구체적인 기준금액을 명시하고 있어 전국 15개 시·도의 「하천 점용료 등 징수 조례」가 제 기능을 하지 못하는 상태이다.

## 선진국은 하천행정 일원화… 지역실정 반영한 제도적 장치 마련

수자원과 제도적 여건이 국내와 유사한 해외에서는 대체로 하천행정이 지자체 또는 국가로 일원화되어 있으며 지역의 실정과 환경적 여건을 고려할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

독일은 하천수의 배분·허가로부터 징수에 이르는 하천행정 전반을 지자체로 일원화시킴과 동시에 지역실정에 따라 구별되는 취수부담세율을 정하고 있다.

일본은 하천의 유황에 따라 적용할 수 있는 수리권을 다양화함과 동시에 지자체별로 하천수 사용료의 징수방식·요금산정방법 등을 달리 정할 수 있도록 하고 있다. 특히 국가·지자체가 운영하는 수도사업에서 하천수 사용료를 면제하고 있다.

또한 영국은 하천행정을 국가로 일원화하여 관리하고 있었지만 요금산정 과정에서 지역의 재정 여건, 계절적 및 하천 유황여건을 고려함에 따라 지역실정에 맞는 요금수준이 산정된다는 점에서 국내와 차이점이 있다.

**[표 1] 국내외 하천수 사용료 제도 특성 비교**

구분	일본	독일	영국	우리나라
수리권 종류	유황별 허가수리권, 기득수리권	허가수리권	허가수리권 (취수면허)	허가수리권 기득수리권
수리권 허가권자	하천규모별 상이 (국가, 지자체)	지자체 (주지사)	환경청장	국토교통부장관
하천수 사용료 산정	요금기준액을 정령으로 제시, 세부산정방법은 지자체 재량	주마다 부담금 세율 상이함	사회·경제·환경적 여건을 고려하여 요금에 반영	요금산정 기준금액을 지방조례로 규정
하천수 사용료 감면	공익·공영사업은 사용료 면제	취수량 및 회귀율 고려하여 사용료 감면	취수량 고려해 감면, 사용료 요금 책정 시 감면 비율이 반영	특정사업으로 감면 적용 범위를 한정

## 하천수사용료제도 변화 싸고 주체·사용료 감면·기득물량 ‘갈등’

제도변화 내용과 하천수 사용료 제도 관련분야의 연구결과물을 비교한 결과 주체 간 갈등방지 및 제도행정의 효율성 증진을 위해 제도주체를 일원화할 필요가 있다. 하천수 배분과정에서 발생할 수 있는 지역 간 갈등과 기후·환경적 변화에 대처하기 위해 현재의 기득물량을 조정할 필요가 있고, 현행 하천수 사용료 감면 규정이 위임입법 재량을 일탈한 적법하지 않은 규정임에 공감하고 있다.

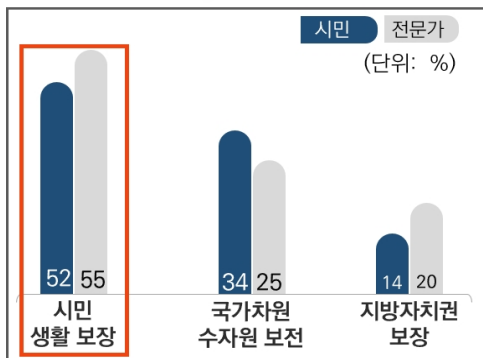
반면, 제도의 일원화 주체를 놓고 국가와 지자체로 의견이 엇갈리고 있으며, 현행 하천수 사용료 감면규정의 수도사업에 적용가능성을 두고 수도사업의 비영리성에 대한 의견, 기득물량의 조정 시 권리 침해에 따른 손실보상 필요 여부에 대한 의견이 대치되고 있다.

[표 2] 하천수 사용료 제도 변화를 둘러싼 갈등 및 쟁점

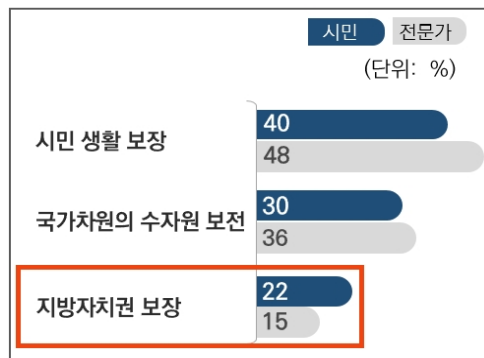
제도 갈등	쟁점 사항	
	공통된 의견	상반된 의견
제도주체 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제도주체 일원화 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일원화 대상 및 방향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가</li> <li>- 지자체</li> </ul> </li> </ul>
하천수 사용료 감면 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현행 규정의 입법 재량 일탈에 해당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도사업의 비영리성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수익성, 운영목적 등으로 비영리적</li> <li>- 사업지속성, 회계관리 등으로 영리적</li> </ul> </li> </ul>
기득물량 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기득물량은 조정 대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기득물량 조정에 따른 보상 여부               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재산권에 해당해 보상 필요</li> <li>- 공익적 수용이므로 보상할 수 없음</li> </ul> </li> </ul>

## 시민·전문가 “시민생활·지방자치권 보장 차원 제도 개선 필요”

가계비를 직접 관리하는 서울시민 1,500명과 관련분야 전문가 100명을 대상으로 한 설문조사 결과 하천수 사용료 제도가 우선 반영해야 할 제도적 가치에 대해 서울시민의 52%, 전문가의 55%가 시민의 생활 보장이라고 응답해 가장 높은 응답비율로 나타났다. 현행 하천수 사용료 제도의 가치반영 정도에 대해서는 지방자치권 보장 여부에 대한 응답비율이 가장 낮아(서울시민 22%, 전문가 15%) 향후 제도개선 시 시민 생활 보장 차원과 지방자치권 보장 차원의 개선이 필요함을 알 수 있었다.



[그림 3] 하천수 사용료 제도가 우선 고려할 가치



[그림 4] 현행 하천수 사용료 제도 가치반영 정도

## 시민·전문가 “지자체가 하천관리… 수도사업은 비영리성” 공감

하천수 사용료 제도의 행정주체에 대한 전문가의 인식은 60%가 지자체로 행정주체를 일원화해야 하며, 그 이유는 하천의 실질적 운영관리 주체가 지자체이고(42%), 지역실정을 반영한 하천관리 및 하천수 사용료 제도운용이 가능(28%)하기 때문이라고 응답해 하천사무의 지역성에 대체로 공감하고 있다.

[표 3] 하천수 사용료 제도에 대한 시민과 전문가의 인식 및 의견

문제점	인식조사 결과 <sup>1)</sup>		응답 이유 <sup>2)</sup>	
제도 관리주체 통합	지자체	60%	전문가	실질적 운영관리 주체(42%) 지역실정 반영 가능(28%)
	국가	40%		
수도사업의 성격 모호	비영리성	85%	전문가	사업의 공공성(91%) 지자체가 운영(4%)
	영리성	15%	시민	사업의 공공성(62%) 지자체가 운영(25%)
수도사업에 하천수 사용료 감면규정 적용 불투명	감면되도록 개정 필요	46%	전문가	-
	감면 불필요	23%	시민	
기득물량	조치	28%	전문가	하천수 배분 형평성 문제(32%) 지역 간 배분 갈등 발생(32%)
	폐지	72%		

주 1) 응답비율의 평균값 활용(전문가, 시민)

2) 응답비율이 높은 의견에 대한 이유

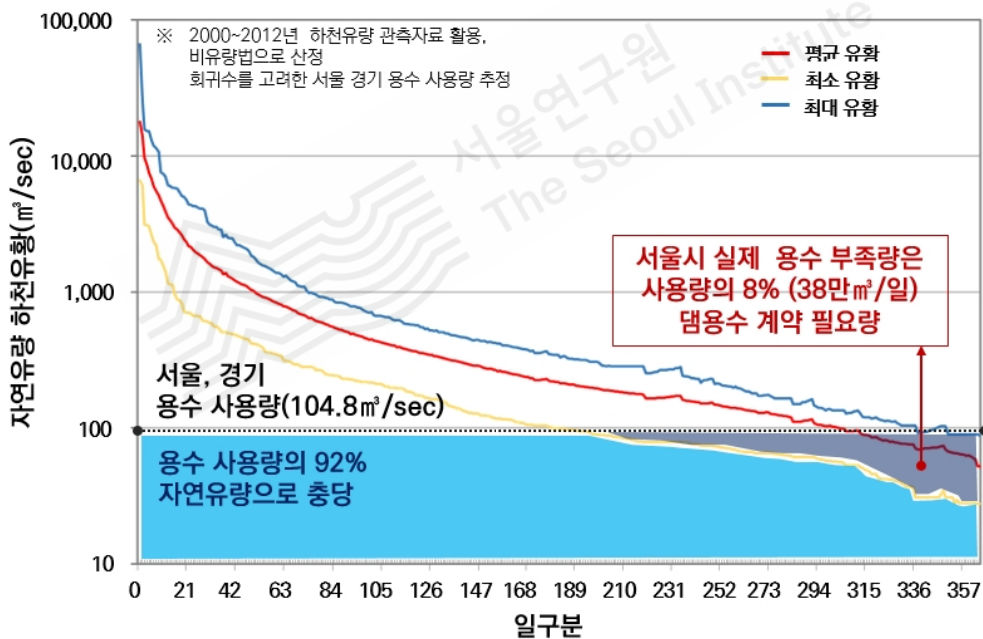
수도사업의 하천수 사용료 감면과 관련해서는 서울시민의 79%, 전문가의 90%가 수도사업을 비영리적이라고 인식하며, 응답이유로 사업의 공공성(서울시민 62%, 전문가 91%), 사업주체의 공공성(서울시민 25%, 전문가 4%)을 꼽았다. 수도사업에 하천수 사용료 감면기준을 적용할 수 있게끔 법령을 개선해야 한다고 서울시민의 49%, 전문가 44%가 응답하였으며 수도사업의 공공성과 하천수 사용료 감면의 필요성에 공감하고 있었다.

기득물량의 조정과 관련해서는 전문가의 72%가 조정 또는 폐지되어야 한다고 응답했으며, 응답이유로 하천수 배분의 형평성 문제(32%)가 있고, 지역 간 물배분 갈등이 발생(32%)할 수 있기 때문이라고 해 갈등발생 우려에 대체로 공감하고 있었다.

인식분석 결과 하천행정사무의 지방성, 수도사업의 공공성 및 감면 필요성에 대체로 공감하고 있으며 이에 따라 지자체에 행정권한 강화와 시민의 생활 보장 차원에서 부담을 완화할 수 있는 제도개선 방안이 필요하다.

## 물수지분석 결과, 서울시는 자연유량만으로 도시용수 대부분 충당 가능

현행 하천배분 방식을 평가하기 위해 비유량법으로 한강 유황을 분석하고 자연유량의 유황과 회귀수를 고려한 이수안전도 및 물수지분석을 실시하였다. 서울시가 취수하고 있는 팔당댐 하류지점(표준유역)의 유황을 분석한 결과 댐 방류량을 고려하지 않은 자연유량의 갈수량은 평균  $65\text{m}^3/\text{sec}$ 으로, 한강홍수통제소에서 고시하는 기준갈수량과 비슷한 수준이었다.



[그림 5] 하천유황을 고려한 한강의 자연유량 갈수량



팔당댐 하류지역의 용수공급 능력을 평가하기 위해 이수안전 신뢰도 분석을 실시한 결과 자연 유량만으로는 서울시의 도시용수 수요를 충족하기 어려우므로 댐 방류량과 회귀수를 고려해야 도시용수 수요의 안정적인 확보가 가능한 것으로 나타났다.

하천수 공급부족량과 실제 댐용수 계약 필요량을 산정하기 위해 물수지분석을 실시한 결과 갈수기인 1·2월에 하천수 공급부족량이 약 일평균 253만 $\text{m}^3$  발생해 현재 서울시가 댐용수 계약을 통해 공급받는 물량과 거의 동일하지만 4·7·8월에는 공급부족량이 발생하지 않아 자연유량만으로 도시용수를 충당할 수 있는 것으로 나타났다.

## 행정주체 지자체로 일원화, 하천유량·지역여건 반영한 제도 개선

하천수 사용료 제도가 시민의 안정적인 생활과 지방자치권을 보장하여 하천의 효율적인 이용을 통한 공공의 이익증진이라는 본래의 기능이 발휘되도록 제도개선 방안과 근거를 제안한다.

### ① 하천수 사용허가권·사용료 징수권, 지자체로 일원화

하천행정은 지방의 고유사무로 지방자치권의 보장적 접근이 필요하다. 현재의 비효율적인 행정 체계를 효율적이고, 지역여건을 고려한 자율적인 제도운용을 위해 하천수 사용허가권과 사용료 징수권을 지자체로 일원화할 필요가 있다. 단, 물배분에 따른 지역 간 갈등이 발생할 수 있기 때문에 국가는 제도의 방침인 법정계획 수립을 통해 지자체가 수행할 하천업무의 범주를 결정하는 역할을 담당할 필요가 있다.

### ② 현행 하천수 배분방식, 지역 하천유량에 근거한 허가기준유량으로 적용

현행 하천수 배분 시스템은 이수 측면에서 적합하지 않은 기준을 활용하고 있기 때문에 합리적인 산정방식으로서의 개선을 위해서는 하천의 유량을 고려할 수 있으면서, 실제 하천의 상태를 고려할 수 있는 방식이어야 한다. 이에 제안하는 허가기준유량 산정방식은 수문모의방법과 물수지분석방식이다.

첫째, 정부가 활용하고 있는 장기유출모형인 PRMS 방식은 갈수유량을 과소화하기 때문에 자연상태를 유지하고 있는 수문관측소의 관측유량을 토대로 비유량법에 의해 산정할 필요가 있다. 분석결과 홍수통제소에 고시하는 기준갈수량과 결과가 유사하게 나타났다.

둘째, 이수안전도 분석결과 회귀수를 고려했을 때의 용수공급능력이 실제와 유사한 결과를 나

타냈기 때문에 물수지분석 시 회귀수를 고려하여야 할 것이다. 지자체의 용수 수요량 대비 하천유지유량·기득물량·회귀수량·자연유량을 고려해 허가기준유량을 산정할 필요가 있다.

### ③ 지역여건 반영하도록 하천수 사용료 관련 조례 개정

현행 하천수 사용료의 징수 및 요금산정과 관련한 사항을 담고 있는 각 시·도의 「하천 점용료 등 징수 조례」는 효용성이 없어져 모든 시·도가 정하고 있는 하천수 사용료 관련 내용이 동일하여 지역여건을 전혀 반영하고 있지 못하므로 지자체의 하천관리 여건과 이수 및 이용 특성에 맞도록 사용료 요금산정 체계가 마련되어야 할 것이다. 그러나 상위법령에서 이미 구체적인 기준금액 등을 제시하고 있어 각 시·도의 「하천 점용료 등 징수 조례」가 제 기능을 하지 못하므로 지자체와 정부는 하천수 사용료와 관련하여 지방조례로 규정할 사항을 협의할 필요가 있다.

### ④ 이상갈수기에 한시적으로 기득물량 조정

기득물량은 과소한 하천수 허가기준유량으로부터 안정적으로 도시용수를 공급하게 하는 제도적 장치로 법에 의해 보호받는 권리이다. 따라서 지방자치권과 시민의 생활 보장 차원에서 현행과 같이 유지될 필요가 있다. 그러나 기득물량은 관리적 특성상 배타성이 있어 물배분 형평성 갈등과 기후변화에 적용할 수 있는 하천관리를 어렵게 할 수 있기 때문에 이상갈수기에 기득물량의 권리를 제한·조정할 수 있도록 권리 내용을 명확히 할 필요가 있다.

### ⑤ 수도사업에 하천수 사용료 감면되도록 관련 법규정 개정

수도사업은 시민의 생활·경제에 밀접한 관련성이 있어 하천수 사용료 징수 시 시민이 누릴 수 있는 사회적 효용 감소가 예상됨에 따라 시민 생활 보장 차원의 접근이 필요하다. 현행 규정이 적법하지 않고 다수의 서울시민과 전문가가 수도사업에 하천수 사용료 감면규정을 적용할 수 있도록 개선이 필요하다는 점에 공감하고 있다. 이에 수도사업의 성격을 명확히 하고 문제가 있는 규정을 개선하기 위한 노력을 통해 시민이 안정적으로 수도를 공급받고 사용할 수 있게끔 할 필요가 있다.