

제주지역 地下水管理 法制에 관한 고찰*

尹 良 洙**

目 次

- I. 머리말
- II. 제주국제자유도시특별법과 지하수법 규정의 비교
- III. 제주국제자유도시특별법의 지하수관리규정상의 문제점
- IV. 맺는 말

I. 머리말

제주도내에서 지하수는 공공기관에 의하여 上水道의 水源으로 다량 取水되어 주민들에게 공급되고 있을 뿐만 아니라, 주민이나 도내 기업체들에 의하여 생활용수 및 농업용수·공업용수 등 각종 産業用水로 많이 이용되고 있다. 앞으로 주민의 문화생활수준의 향상과 지역산업의 발전에 따라 제주지역에서 지하수의 개발·이용은 더욱 증대될 것이며, 도내 지하수의 적절한 保畧·이용 및 관리는 매우 중요한 公共的 課題가 되지 않을 수 없다.

그리하여 제주국제자유도시특별법(이하 특별법으로 약칭함)은 도내 지하수의 관리에 관한 몇 가지 특례를 규정하고 있다. 그런데 우리나라에는 전국적으로 시행되는 지하수관련 법률로서 1993년 12월 10일 법률 제4599호로서 공포된 地下水法(2002.2.4 지하수법 일부개정)을¹⁾ 비롯하여 먹는물관리법·온천법·농어촌정비법(농어촌용수가 지하수인 경우) 등이 있다.

이하에서 제주지역에서만 적용되는 특별법상의 지하수관계규정과 전국의 지하수관

* 이 논문은 지난 7월 1일 제주경제정의실천시민연합이 주최한 「제주지역 자연자원에 대한 심포지엄」에서 필자가 발표하였던 '제주지역 지하수관리 법제에 관한 소고'를 보완·가필한 것이다.

** 제주대학교 법정대학 법학부 교수

1) 지하수법은 2005.5.31 법률 제7569호로 일부개정 공포되었으나, 이 개정법률은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행되므로, 本稿에서 원용하는 지하수법규정은 현행 지하수법규정으로 하기로 한다.

리에 관한 일반법인 지하수법의 관련규정의 내용을 살펴보고, 도내 지하수관리에 관한 특별법상의 문제점을 알아보기로 한다.

II. 제주국제자유도시특별법과 지하수법 규정의 비교

1. 제주국제자유도시특별법상의 지하수관련규정의 내용

특별법은 제7장(제26~40의2조)에서 자연환경의 보전 및 관리에 관하여 규정하고 있는데, 그 중 특별히 도내 지하수관리에 관하여 규정하고 있는 내용은 다음과 같다.

(1) 절대보전지역·관리보전지역의 지정

도지사는 당해 시장·군수의 의견을 듣고 도의회의 동의를 얻어 수자원 및 문화재의 보존을 위하여 필요한 지역 등을 절대보전지역으로 지정할 수 있으며(특별법 27①), 한라산국립공원, 도시지역 및 제주도의 부속도서를 제외한 지역 중 지하수자원·생태계 및 경관을 보전하기 위하여 필요한 지역을 관리보전지역으로 지정할 수 있다(특별법 29①④).

관리보전지역은 그 환경특성에 따라 이를 지하수자원보전지구·생태계보전지구 및 경관보전지구(이하 보전지구라 한다)로 세분하여 지정하되, 보전지구는 다시 이를 등급별로 세분할 수 있다. 이 경우 보전지구의 지정기준 및 등급기준은 도조례로 정한다(특별법 29②).

도지사는 관리보전지역 중 지하수자원보전지구를 지정·변경·해제하고자 하는 때에는 ① 습골·용암동굴·함몰지 등 투수성 지질구조요소, ② 토양의 오염지수 등 토양요소를 조사하여야 한다(특별법 29③⑥).

도지사는 관리보전지역으로 지정·고시된 지역에 대하여는 보전지구별 구분에 따라 위의 지정시(指定時) 조사사항을 주기적으로 조사하여야 한다. 이 경우 조사에 관하여 필요한 사항은 도규칙으로 정한다(특별법 29⑦).

관리보전지역 중 지하수자원보전지구 안에서는 ① 특정수질유해물질 발생시설의 설치행위, ② 폐기물 관련시설의 설치행위, ③ 생활하수 발생시설의 설치행위, ④ 축산폐수 발생시설의 설치행위, ⑤ 토지의 형질변경행위를 하여서는 아니 된다. 행위제한의 구체적인 내용은 도조례로 정한다(특별법 30①).

(2) 지하수관리에 관한 특례

특별법은 제33조~제35조에서 도내 지하수관리에 관한 특례를 규정하고 있으며, 제35조의2에서 '지하수에 관한 사항 중 이 법에서 규정하는 사항 외에는 지하수법을 적용한다'고 규정하고 있다.

특별법은 제33조에서²⁾ 지하수법 등의 관계규정에 불구하고 지하수를 개발·이용하

- 2) 특별법 제33조 (지하수개발·이용허가 등에 관한 특례) ① 제주도에서 지하수를 개발·이용하고자 하는 자는 지하수법 제7조·제7조의2·제7조의3·제8조 및 먹는물관리법 제9조·제9조의2의 규정에 불구하고 도지사의 허가를 받아야 한다. 다만, 지하수법 제8조 제1항 제3호의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자 중 지하수개발·이용기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사의 허가를 받아야 한다.
- ③ 도지사는 지하수의 적정한 보전관리를 위하여 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 제1항의 규정에 의한 허가를 하지 아니한다. 다만, 제주도가 지방공기업법에 의하여 설립한 지방공기업이 지하수의 보전과 관리에 지장이 없는 범위 안에서 제1호의 제품을 제조·판매하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 먹는물관리법 제3조 제3호의 규정에 의한 먹는 샘물을 제조·판매하고자 하는 경우
 2. 지하수를 100분의 98 이상 이용하여 청량음료 또는 주류 등을 제조·판매하고자 하는 경우
 3. 그 밖에 지하수의 오염 및 과다개발의 방지를 위하여 도조례로 정하는 경우
- ④ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 지하수개발·이용허가(허가기간 연장 및 변경허가를 포함한다)를 받고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 따라 지하수영향조사서를 작성·제출하여 심사를 받아야 한다.
- ⑤ 도지사는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 허가를 함에 있어 지하수의 적정한 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 지하수의 취수량을 제한할 수 있다.
- ⑥ 도지사는 지하수의 적정한 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지하수개발·이용시설의 설치자에게 도조례가 정하는 바에 따라 주변 토지 또는 시설물의 이용자와 지하수를 공동이용하도록 하는 조치를 명할 수 있다. 이 경우 정당한 사유없이 공동이용조치를 거부하거나 이행하지 아니하는 자에 대하여는 취수량을 제한하거나 지하수 개발·이용의 허가를 취소할 수 있다.
- ⑦ 도지사는 가뭄, 과도한 지하수 취수 등으로 인한 지하수의 고갈 등을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 취수량 제한 및 일시적 이용중지와 관련된 조치를 단계적으로 취할 수 있다.
- ⑧ 도지사는 다음 각호의 1에 해당하는 지역을 도조례가 정하는 바에 따라 지하수자원특별관리구역으로 지정할 수 있다. 이 경우 도조례가 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.
1. 지하수위가 현저하게 저하하고 있거나 저하할 우려가 높은 지역
 2. 해수 또는 염수(鹽水) 침입의 우려가 높거나 지하수 중의 염소이온 농도가 먹는 물 수질기준을 초과하고 있는 지역
 3. 장래 용수수요를 위하여 지하수의 개발·이용을 제한할 필요가 있는 지역
 4. 그 밖에 지하수의 수량과 수질보전을 위하여 도조례로 정하는 지역
- ⑨ 도지사는 제8항의 규정에 의하여 지하수자원특별관리구역을 지정·고시한 때에는 도조례가 정하는 바에 따라 당해 구역안의 지하수자원에 대한 관리계획을 수립하여야 한다.
- ⑩ 제8항 및 제9항의 규정은 지하수자원특별관리구역의 변경에 관하여 이를 준용한다.
- ⑪ 도지사는 지하수자원특별관리구역 안에서 도조례가 정하는 바에 따라 지하수개발·이용허가, 그 허가의 기간·취수량 등을 제한할 수 있다.
- ⑫ 도지사는 제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호 중 지하수법 제10조 제1항 제1호·제8호 및 제9호에 해당하는 경우와 제2호에 해당하는 경우에는 허가를 취소하여야 한다.

고자 하는 자는 시장·군수가 아니라 도지사의 허가를 받도록 규정하고 있으며(제1항), 지하수개발·이용의 허가를 받은 자 중 지하수개발·이용기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에 도조례가 정하는 바에 따라 도지사의 허가를 받도록 규정하고 있다(제2항). 그리고 도지사가 지하수개발·이용을 허가하지 말아야 할 경우를 규정하고(제3항), 지하수개발·이용허가(기간연장 및 변경허가 포함)를 받고자 하는 자는 도조례가 정하는 바에 따라 지하수영향조사서를 작성·제출하여 심사를 받도록 규정하였으며(제4항), 필요한 경우에 도지사는 도조례가 정하는 바에 따라 지하수의 취수량을 제한할 수 있도록 하고 있다(제5항). 또한 필요한 경우에 도지사는 도조례가 정하는 바에 따라 지하수개발·이용시설의 설치자에게 주변 토지 또는 시설물의 이용자와 지하수를 공동이용하도록 하는 조치를 명할 수 있고(제6항), 지하수의 취수량제한 및 일시적 이용중지와 관련된 조치를 단계적으로 취할 수 있도록 하고 있다(제7항).

그리고 同條에 의하면 도지사는 지하수위가 현저하게 저하하고 있거나 저하할 우려가 높은 지역 등 일정 지역을 도조례가 정하는 바에 따라 지하수자원특별관리구역으로 지정 또는 변경할 수 있으며, 이 경우 도조례가 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다. 지하수자원특별관리구역을 지정 또는 변경 고시한 때에는 도지사는 도조례가 정하는 바에 따라 당해 구역안의 지하수자원에 대한 관리계획을 수립해야 하고, 지하수개발·이용허가나 허가기간·취수량 등을 제한할 수 있으며(제8·9·10·11항), 도지사가 일정한 경우에 지하수개발·이용허가를 취소할 수 있다(제12항).

특별법은 제33조의2에서³⁾ 일정규모 이상의 골프장이나 관광단지 등에 빗물이용시설 등을 설치·운영하도록 규정하였으며, 제34조에서⁴⁾ 지하수오염방지명령 등에 대한 특

1. 지하수법 제10조 제1항 각호의 1에 해당하는 경우
2. 먹는물관리법 제40조 제1항의 규정에 의하여 영업허가가 취소된 경우
- 3) 특별법 제33조의2 (빗물이용시설등의 설치·운영) ① 도조례가 정하는 일정규모 이상의 골프장, 관광단지 또는 토지의 형질변경이 수반되는 시설물 등을 설치하고자 하는 자는 빗물의 효율적 활용과 지하수 함양량(涵養量)의 증대를 위하여 빗물이용시설 또는 지하수인공함양시설(이하 "빗물이용시설 등"이라 한다)을 설치·운영하여야 한다.
 - ② 도지사는 제1항의 규정에 의하여 빗물이용시설 등을 설치하는 자에 대하여 도조례가 정하는 바에 따라 그 시설비의 일부를 보조할 수 있다.
 - ③ 빗물이용시설 등을 설치하여야 하는 시설물 설치행위의 범위, 빗물이용시설 등의 시설규모 및 관리기준 그 밖에 빗물이용시설 등의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.
- 4) 특별법 제34조 (지하수 오염방지명령 등에 관한 특례) ① 누구든지 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 수준 이하로 처리하지 아니한 오·폐수 등 지하수를 오염시킬 수 있는 물질을 지하로 주입·배수·처리하여서는 아니된다.
 - ② 도지사는 지하수의 오염방지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지하수개발·이용시설의 설치기준 및 지하수개발·이용시설공사의 감리 등에 관한 사항을 도조례로 정하여 시행할 수 있다.
 - ③ 도지사는 농약에 의한 지하수오염을 방지하기 위하여 현저하게 지하수를 오염시킬 우려가 있는 농

례를 규정하고 있다.

그리고 특별법은 제35조에서⁵⁾ 지하수의 적정한 보전·관리에 필요한 재원의 조성을 위하여 지하수 개발·이용허가를 받은 자 등에 대하여 도지사가 지하수원수대금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다.

2. 지하수법상의 관련규정 내용

우리나라 모든 지역의 지하수를 관리함에 있어서 적용되는 지하수법(全文 7장 41조 및 부칙)의 규정들 중 위의 특별법상의 제주지역 지하수관리에 관한 특례규정들과 관련하여 살펴볼 만한 규정들은 다음과 같은 것들이다.

1. 지하수법은 제5조에서 건설교통부장관이 전국의 지하수에 관한 기초조사를 실시하도록 하고, 광역지방자치단체의 장과 기초지방자치단체의 장도 지하수조사를 할 수 있도록 규정하고 있다.⁶⁾

약의 공급 및 사용을 제한할 수 있다. 이 경우 도조례가 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

④ 제3항의 규정에 의한 공급·사용제한 농약의 판단은 농약의 지하수오염위험성평가결과에 의하되, 그 평가에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

5) 특별법 제35조 (지하수원수대금 등의 부과·징수) ① 도지사는 지하수의 적정한 보전·관리에 필요한 재원의 조성을 위하여 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여 지하수원수대금을 부과·징수할 수 있다.

1. 제33조의 규정에 의하여 지하수 개발·이용허가를 받은 자

2. 온천법 제13조의 규정에 의하여 온천이용허가를 받아 온천수를 이용하는 자

② 도지사는 제33조 및 온천법 제13조의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 지하수 또는 온천수를 사용하거나 부정한 방법으로 지하수원수대금을 면한 자에 대하여는 당해 지하수원수대금 및 그 원수대금의 5배 이내의 범위에서 부가금을 징수할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 지하수원수대금 및 부가금의 산정방법·부과절차·징수절차·감면 등은 도조례로 정한다.

④ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 지하수원수대금 또는 부가금을 납입기한내에 납입하지 아니하는 자에 대하여는 지방세채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

6) 지하수법 제5조 (지하수의 조사) ① 건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 전국의 지하수에 대하여 賦存特性 및 開發可能量 등에 관한 기초적인 조사를 실시하여야 한다.

② 관계중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수"라 한다)은 지하수와 관련된 소관업무의 수행을 위하여 필요한 때에는 지하수의 개발·이용 및 보전·관리를 위한 조사를 할 수 있다.

③ 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수는 제2항의 규정에 의한 조사를 실시하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 건설교통부장관과 협의하거나 통보하여야 하며, 조사를 완료한 때에는 그 결과를 건설교통부장관에게 통보하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 긴급한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항의 규

2. 同法은 제5조의2에서 건설교통부장관이 환경부장관과 협의하여 지하수정보체계를 구축·운영할 수 있도록 하고 있다.⁷⁾

3. 同法은 제6조에서 건설교통부장관이 전국의 지하수관리기본계획을 수립하도록 규정하고,⁸⁾ 제6조의2에서 광역지방자치단체의 장이 관할구역안의 지역지하수관리계획을 수립하도록 규정하고 있다.⁹⁾ 그런데 지난 5월 31일 공포된 지하수법 일부개정법률은

정에 의한 조사업무를 지하수관련 조사전문기관으로 하여금 代行하게 할 수 있다.

⑤ 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수는 지하수와 관련된 소관업무의 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계기관에 대하여 제1항·제2항 및 제4항의 규정에 의한 조사자료를 요구하거나 협조를 요청할 수 있다.

⑥ 건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항·제2항 및 제4항의 규정에 의한 조사자료를 종합관리하고, 관계기관 또는 지하수를 개발·이용하는 자가 활용할 수 있도록 하여야 한다.

⑦ 시장·군수가 제3항의 규정에 의한 협의를 하고자 하는 때에는 미리 시·도지사와의 협의를 거쳐야 한다.

7) 지하수법 제5조의2 (지하수보전·관리의 정보화) ① 건설교통부장관은 제5조의 규정에 의한 지하수 조사자료와 그 밖에 지하수보전·관리에 필요한 자료의 효율적인 활용을 위하여 지하수정보체계를 구축·운영할 수 있다.

② 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 지하수정보체계를 구축하고자 하는 경우에는 미리 환경부장관과 협의하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 지하수정보체계의 구축범위·운영절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8) 지하수법 제6조 (지하수관리기본계획의 수립) ① 건설교통부장관은 다음 각호의 사항이 포함된 전국의 지하수관리기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 지하수의 부존특성 및 개발가능량
2. 지하수의 이용실태
3. 지하수의 이용계획
4. 지하수의 보전계획

4의2. 지하수의 수질관리 및 정화계획

5. 기타 지하수의 관리에 관한 사항

② 제1항 제4호의2의 규정에 의한 지하수의 수질관리 및 정화계획은 환경부장관이 수립하여 건설교통부장관에게 통보하여야 한다.

③ 기본계획에는 온천법에 의한 온천수, 농어촌정비법에 의한 농어촌용수(지하수인 경우에 한한다), 먹는물관리법에 의한 먹는샘물 및 제주도개발특별법에 의한 제주도지역 지하수에 관한 사항이 포함되어야 한다. 이 경우 행정자치부장관·농림부장관 및 환경부장관은 각각 관계 법률에 의한 지하수 관리의 실태 및 계획 등을 미리 건설교통부장관에게 통보하여야 한다.

④ 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 기본계획을 수립하고자 할 때에는 미리 시·도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 수립한 기본계획을 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 할 때에는 그러하지 아니하다.

⑤ 건설교통부장관은 기본계획을 수립한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 이를 공고하고 관계기관에 통보하여야 한다.

⑥ 관계 중앙행정기관의 장은 관계 법률에 의하여 지하수의 개발·이용 및 보전·관리를 함에 있어서 기본계획에 적합하도록 하여야 한다.

⑦ 기본계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조의2 제2항에서 '시장·군수는 관할구역에서 지하수의 수위저하·수질오염 등 대통령령이 정하는 지하수장해가 발생하는 경우 시·도지사와 협의 후 지역관리계획을 수립하여 건설교통부장관에게 승인을 요청할 수 있다'고 규정하여, 기초지방자치단체의 장도 관할구역 안의 지하수관리계획을 수립할 수 있도록 하고 있다.

4. 同法은 제7조에서 지하수를 개발·이용하고자 하는 자는 지하수영향조사기관이 실시하는 지하수영향조사를 받은 후 지하수영향조사기관이 작성한 지하수영향조사서를 제출하여, 시장·군수의 지하수개발·이용허가를 받도록 규정하고, 일정한 경우에 시장·군수는 지하수개발·이용허가를 하지 아니하거나 지하수 취수량을 제한할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁰⁾

- 9) 지하수법 제6조의2 (지역지하수관리계획의 수립·시행) ① 시·도지사는 기본계획에 따라 관할구역안의 지역지하수관리계획(이하 "지역관리계획"이라 한다)을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 수립한 지역관리계획을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 그러하지 아니하다.
- ② 건설교통부장관은 지역관리계획을 승인하고자 하는 경우에는 미리 환경부장관과 협의하여야 한다.
- ③ 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 지역관리계획의 승인을 얻은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 이를 공고하고 관계행정기관의 장 및 시장·군수에게 통보하여야 한다.
- ④ 지역관리계획에는 제6조 제1항 각호의 사항과 관할지역 지하수의 수량관리를 위한 사항이 포함되어야 한다.
- ⑤ 지역관리계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 10) 지하수법 제7조 (지하수개발·이용의 허가) ① 지하수를 개발·이용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 시장·군수의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 자연히 용출하는 지하수를 동력장치를 사용하지 아니하고 개발·이용하는 경우
 2. 동력장치를 사용하지 아니하고 가정용 우물 또는 공동우물을 개발·이용하는 경우
 3. 제13조 제1항 제1호의 규정에 의한 허가를 받은 경우
 4. 삭제
- ② 제1항의 규정에 의한 허가를 신청하고자 하는 자는 제27조의 규정에 의한 지하수영향조사기관이 실시하는 지하수영향조사를 받은 후 지하수영향조사기관이 작성한 지하수영향조사서를 제출하여야 하며, 시장·군수는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수영향조사서를 심사하여 그 결과를 허가내용에 반영하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 기본계획 및 지역관리계획을 고려하여 심사하여야 한다.
- ③ 시장·군수는 다음 각호의 1의 경우에는 제1항의 규정에 의한 허가를 하지 아니하거나 취수량을 제한할 수 있다.
1. 지하수의 채취로 인하여 인근지역의 水源의 고갈 또는 地盤의 沈下를 가져올 우려가 있거나 주변 시설물의 안전을 해할 우려가 있는 경우
 2. 지하수를 오염시키거나 자연생태계를 해할 우려가 있는 경우
 3. 지하수의 적정관리 또는 도시관리계획 기타 공공사업에 지장을 주는 등 다른 공익을 해할 우려가 있는 경우
 4. 기타 지하수의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우
- ④ 시장·군수는 제3항의 규정에 의한 허가를 하지 아니하는 경우에는 신청인에게 그 사유를 서면으로 통지하여야 한다.

5. 同法은 제7조의2에서 시장·군수가 하천인근에서의 지하수개발·이용을 허가함에 있어서는 당해 하천의 관리청과 미리 협의하도록 규정하고 있으며, 제7조의3에서 지하수개발·이용허가의 유효기간을 5년으로, 同유효기간을 연장허가하는 경우의 연장기간을 5년으로 규정하고 있다.

6. 同法은 제8조에서 농·어업목적의 소규모 지하수개발이나 戰時·재해·비상사태 발생 등 긴급한 상황에서의 지하수개발·이용의 신고제를 규정하고 있다.¹¹⁾

7. 同法은 제9조에서 허가를 받거나 신고한 자가 지하수개발·이용시설을 준공한 때에 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 시장·군수에게 신고하도록 규정하고 있다.

8. 同法은 제9조의2에서 지하시설물 설치자의 지하수유출감소대책, 유출지하수의 이용계획 수립·시행에 관하여 규정하고 있다.¹²⁾

⑤ 시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 허가를 함에 있어서 특히 지하수의 보전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 준공검사를 받을 것을 조건으로 할 수 있다.

⑥ 제1항 내지 제5항의 규정은 허가받은 사항 중 대통령령이 정하는 사항을 변경하고자 하는 경우에 이를 준용한다.

⑦ 제2항의 규정에 의한 지하수영향조사의 항목·조사방법·평가기준, 지하수영향조사서의 작성지침·작성내용 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

11) 지하수법 제8조 (지하수개발·이용의 신고) ① 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 제7조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 시장·군수에게 신고하고 지하수를 개발·이용할 수 있다.

1. 국방·군사시설사업에 관한 법률 제2조의 규정에 의한 국방·군사시설사업에 의하여 설치된 시설에서 지하수를 개발·이용하는 경우

2. 농업·농촌기본법 제3조 제1호의 규정에 의한 농업 및 농어촌발전특별조치법 제2조 제1호의 규정에 의한 어업을 영위할 목적으로 대통령령이 정하는 규모 이하로 지하수를 개발·이용하는 경우

3. 재해 기타 천재·지변으로 인하여 긴급히 지하수를 개발·이용할 필요가 있다고 시장·군수가 인정하는 경우

4. 戰時 기타 비상사태의 발생에 대비하여 국가 또는 지방자치단체가 비상급수용으로 지하수를 개발·이용하는 경우

5. 제1호 내지 제4호 외의 경우로서 대통령령이 정하는 규모 이하로 지하수를 개발·이용하는 경우

② 제1항의 규정에 의하여 신고한 사항 중 대통령령이 정하는 중요한 사항을 변경하고자 하는 때에는 시장·군수에게 신고하여야 한다.

③ 시장·군수는 제1항의 규정에 의한 지하수개발·이용이 제7조 제3항 각호의 1에 해당되는 경우에는 취수량 및 취수기간을 제한할 수 있고, 대통령령이 정하는 바에 따라 시정명령 또는 이용중지·공동이용명령 등 필요한 조치를 할 수 있으며, 정당한 사유없이 이를 이행하지 아니한 자에 대하여는 당해 개발·이용시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

12) 지하수법 제9조의2 (유출지하수의 이용 등) ① 지하철·터널 등의 지하시설물을 설치하고자 하는 자 또는 건설교통부령이 정하는 규모 이상의 건축물 그 밖의 시설물을 설치하고자 하는 자는 이로 인하여 지하수가 유출되는 경우 이를 감소시킬 수 있는 대책을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 대책에도 불구하고 당해 시설 또는 건축물 등의 준공후 건설교통부령이 정하는 규모 이상으로 지하수가 유출되는 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 이를 대통령령이 정하는 용도로 이용할 수 있도록 이용계획을 수립하여 시장·군수에게 신고하여야 한다.

③ 시장·군수는 제1항의 규정에 의한 지하수의 유출감소대책을 시행하지 아니하는 자 또는 제2항의

9. 同法은 제9조의3에서 지하수를 개발·이용하는 자는 굴착장소에서 지하수가 채취되지 않거나, 지하수개발·이용을 종료한 경우 및 지하수관정에서 지하수 소요수량이 확보되지 않거나 수질불량으로 지하수를 개발·이용할 수 없는 경우에 시장·군수에게 신고하도록 규정하고 있다.

10. 同法은 제9조의4에서 지하수조사나 수질측정 등 지하수에 영향을 미치는 굴착행위의 신고 및 시장·군수의 자료 요청, 시설개선명령 등에 관하여 규정하고 있다.¹³⁾

11. 同法은 제10조에서 시장·군수가 지하수개발·이용허가를 취소할 수 있는 경우를 규정하고 있다.¹⁴⁾

규정에 의한 유출지하수의 이용계획을 시행하지 아니하거나 이용률이 현저히 낮다고 인정되는 자에 대하여는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 그 개선을 명하여야 한다.

13) 지하수법 제9조의4 (지하수에 영향을 미치는 굴착행위의 신고 등) ① 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하기 위하여 토지를 굴착하고자 하는 자는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 그 내용을 미리 시장·군수에게 신고하여야 한다. 당해 행위를 종료한 경우에도 또한 같다.

1. 제5조의 규정에 의한 지하수의 조사
2. 제7조 제2항의 규정에 의한 지하수영향조사
3. 제16조의2 제1항의 규정에 의한 수질측정
4. 그 밖에 지하수의 수량 또는 수질에 영향을 미치는 행위로서 대통령령이 정하는 행위

② 시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 신고를 한 자에게 토지의 굴착에 따른 지질·수량 기타 지하수 관리에 필요한 자료를 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 시장·군수는 제1항의 규정에 의한 굴착행위로 인하여 대통령령이 정하는 정도로 지하수의 수량 또는 수질에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우에는 시설의 개선을 명하거나 필요한 조치를 할 수 있다.

④ 제1항의 규정에 의한 토지의 굴착신고, 제2항의 규정에 의한 지하수관리에 필요한 자료의 제공절차 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부령으로 정한다.

14) 지하수법 제10조 (허가의 취소 등) ① 시장·군수는 제7조의 규정에 의하여 허가를 받은 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호·제8호 및 제9호에 해당하는 경우에는 허가를 취소하여야 한다.

1. 부정한 방법으로 지하수개발·이용의 허가를 받은 경우
2. 제7조 제3항 각호의 1에 해당하는 경우
3. 제7조 제5항의 규정에 의한 조건을 위반한 경우
4. 제9조의 규정에 의한 준공신고를 하지 아니하거나 허위로 신고한 경우
5. 허가를 받은 날부터 3월 이내에 정당한 사유없이 工事を 착공하지 아니하거나 착공 후 계속하여 3월 이상 공사를 중지한 경우
6. 지하수의 개발·이용을 위하여 굴착한 장소에서 지하수가 채취되지 아니한 경우
7. 所要水量이 확보되지 아니하거나 水質不良으로 지하수를 개발·이용할 수 없는 경우
8. 허가를 받은 목적에 따른 개발·이용이 불가능하게 된 경우
9. 지하수의 개발·이용을 종료한 경우
10. 이 法 또는 이 法에 의한 명령에 위반한 경우

② 제1항 제7호의 규정에 의한 所要水量의 규모 및 水質不良의 정도에 관하여는 대통령령으로 정한다.

③ 시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 허가를 취소하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 기간을

12. 同法은 제12조에서 시·도지사가 지하수의 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 지하수보전지구와 지하수개발제한지구로 구분하여 지하수보전구역을 지정할 수 있도록 하고 있다.¹⁵⁾ 그런데 지난 5월 31일 공포된 지하수법 일부개정법률은 제12조에서 지하수보전지구와 지하수개발제한지구를 구분하지 않고, 시·도지사가

정하여 그 是正을 명하거나 필요한 조치를 할 수 있다. 다만, 제1항 제1호·제8호 및 제9호의 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 허가를 취소하는 경우에는 허가를 받은 자에게 그 사유를 서면으로 통지하여야 한다.

15) 지하수법 제12조 (지하수보전구역의 지정) ① 시·도지사는 지하수의 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 다음 각호의 구분에 따라 지하수보전구역을 지정할 수 있다.

1. 지하수보전지구

가. 지하수를 이용하는 하류지역과 水理的으로 연결된 상류의 지하수함양지역

나. 주된 용수공급원이 되는 대수층이 있는 지역

다. 대통령령이 정하는 공공급수용 지하수개발·이용시설의 중심에서 대통령령이 정하는 반지름 이내 제13조 제1항 제2호에 해당하는 시설이 설치되어 수질의 저하가 우려되는 지역

라. 그 밖에 지하수의 수량이나 수질의 보전에 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역

2. 지하수개발제한지구

가. 지하수개발·이용량이 기본계획 또는 지역관리계획에서 정한 지하수개발가능량에 비하여 현저하게 높다고 판단되는 지역

나. 지하수의 지나친 개발·이용으로 인하여 지하수의 고갈현상·지반침하 또는 乾川化가 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역

다. 지하수의 개발·이용으로 인하여 주변 생태계의 生育에 심각한 악영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 지역

라. 그 밖에 지하수의 보전·관리를 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 지역

② 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경하고자 할 때에는 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 할 때에는 그러하지 아니하다.

③ 2 이상의 특별시·광역시 또는 도의 행정구역에 걸쳐 지하수보전구역을 지정할 필요가 있는 경우에는 관계 시·도지사는 협의에 의하여 이를 공동으로 지정하거나 그 지정할 자를 정한다.

④ 건설교통부장관은 제3항의 규정에 의한 협의가 성립되지 아니한 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 지정할 자를 지정하고 이를 고시하여야 한다.

⑤ 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경한 때에는 지체 없이 이를 고시하고 건설교통부장관에게 보고하여야 하며, 시장·군수에게 이를 통지하여 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑥ 건설교통부장관은 제1항 각호의 1에 해당되는 지역으로서 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 시·도지사에게 지하수보전구역의 지정을 명할 수 있다.

1. 지하수의 보전·관리를 위하여 지하수보전구역을 지정할 필요가 있음에도 불구하고 지정을 하지 아니하여 지하수의 보전·관리에 지장을 초래할 우려가 있다고 판단되는 지역

2. 수질보전을 위하여 환경부장관이 요청한 지역

3. 그 밖에 지하수의 보전·관리에 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 지역

⑦ 시·도지사는 지하수보전구역을 지정한 경우에는 지하수보전·관리대책을 수립·시행하여야 한다.

⑧ 지하수보전구역의 지정범위·절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지하수의 보전·관리에 필요한 지역을 지하수보전구역으로 통합·지정할 수 있도록 규정하고 있다.

13. 同法은 제13조에서 지하수보전구역 안에서의 행위제한에 관하여 규정하고 있다.¹⁶⁾

14. 同法은 제15조에서 허가취소된 경우, 이용기간이 만료된 경우, 지하수채취가 안 될 경우, 수질이 불량하여 이용불가능한 경우, 이용종료 등의 경우에 지하수개발·이용시설을 원상복구하도록 규정하고,¹⁷⁾ 제14조에서 이러한 원상복구의 이행을 담보하기 위

16) 지하수법 제13조 (지하수보전구역안에서의 행위제한) ① 지하수보전구역안에서 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장·군수의 허가를 받아야 한다. 다만, 관계 법률에 의하여 승인을 얻거나 허가를 받아 제2호의 시설을 설치한 경우에는 허가를 받은 것으로 본다.

1. 제8조 제1항 제5호의 규정에 의하여 신고하도록 되어 있는 규모의 범위안에서 대통령령이 정하는 규모 이상의 지하수를 개발·이용하는 행위
2. 다음 각목의 1에 해당하는 물질을 배출·제조 또는 저장하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치

가. 수질환경보전법 제2조 제3호의 규정에 의한 특정수질유해물질

나. 폐기물관리법 제2조 제1호의 규정에 의한 폐기물

다. 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제2조 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 오수·분뇨 또는 축산폐수

라. 유해화학물질관리법 제2조 제2호의 규정에 의한 유해화학물질

마. 토양환경보전법 제2조 제2호의 규정에 의한 토양오염물질

3. 지하수의 수위저하·수질오염 또는 지반침하 등 명백한 위험을 가져오는 행위로서 대통령령이 정하는 행위

② 시장·군수는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수개발제한지구안에서 새로운 지하수의 개발·이용을 금지할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 허가에 관하여는 제7조·제9조 및 제10조의 규정을 준용한다.

17) 지하수법 제15조 (원상복구 등) ① 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의한 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자(제13조의 규정에 의한 허가를 받고 同條 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하는 자를 포함한다)가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 당해 지역을 원상복구하여야 한다. 다만, 원상복구할 필요가 없는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의한 허가·인가 등이 취소된 경우

2. 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의한 허가·인가 등에 의한 개발·이용기간이 만료된 경우

3. 지하수의 개발·이용을 위하여 굴착한 장소에서 지하수가 채취되지 아니한 경우

4. 소요수량이 확보되지 아니하거나 수질불량으로 지하수를 개발·이용할 수 없는 경우

5. 지하수의 개발·이용을 종료한 경우

5의2. 제9조의4의 규정에 의하여 신고를 하고 토지를 굴착한 경우로서 同條 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 종료한 경우

6. 기타 원상복구가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 경우

② 시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 원상복구를 하여야 하는 자가 정당한 사유없이 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 일정한 기간을 정하여 원상복구를 명하여야 한다.

③ 시장·군수는 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여 일정한 기간을 정하여 원상복구를 명하여야 한다.

1. 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 지하수의 개발·이용에 관한 허가·인가 등을 받아야 하는 경우 이 허가·인가 등을 받지 아니하고 지하수를 개발·이용하는 자

한 이행보증금의 예치에 관하여 규정하고 있다.18)

15. 同法은 제16조에서 지하수를 개발·이용하는 자의 지하수오염방지시설의 설치의 무 등에 관하여 규정하고 있다.19)

16. 同法은 제16조의2에서 지하수오염유발시설의 설치·관리자의 지하수오염방지조치, 지하수오염관측정 설치, 수질측정 및 그 결과를 시장·군수에게 보고할 의무 등에 관하여 규정하고 있다.20)

2. 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 지하수의 개발·이용에 관한 신고를 하여야 하는 경우 그 신고를 하지 아니하거나 허위로 신고하고 지하수를 개발·이용하는 자

④ 시장·군수는 다음 각호의 1에 해당되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 원상복구의무자를 대신하여 직접 당해 시설의 원상복구를 하여야 한다. 이 경우 제1호의 규정에 의한 원상복구를 위하여 제14조의 규정에 의한 이행보증금을 사용할 수 있다.

1. 원상복구의무자가 제2항의 규정에 의한 원상복구명령을 이행하지 아니하여 시급한 원상복구가 요청되는 경우

2. 원상복구의무자가 불분명하여 지하수개발·이용시설 또는 토지의 굴착시설 등이 방치된 경우

⑤ 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 원상복구의 기준·방법·기간 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

18) 지하수법 제14조 (이행보증금의 예치) ① 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의한 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자는 원상복구의 이행을 담보하기 위하여 이행보증금을 예치하여야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관이 지하수를 개발·이용하는 경우

2. 기타 원상복구가 확실시되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우

② 제1항의 규정에 의한 이행보증금의 금액, 예치의 시기·방법·절차 및 이행보증금의 반환 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

19) 지하수법 제16조 (지하수오염방지명령 등) ① 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 허가·인가 등을 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자(제13조의 규정에 의한 허가를 받고 同條 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하는 자를 포함한다)는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수오염방지를 위한 시설의 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 환경부장관 또는 시장·군수는 지하수오염방지를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수를 오염시키거나 현저하게 오염시킬 우려가 있는 시설의 설치자 또는 관리자에게 지하수오염방지를 위한 조치를 하도록 명할 수 있다.

20) 지하수법 제16조의2 (지하수오염유발시설의 오염방지 등) ① 지하수를 오염하게 하거나 현저하게 오염하게 할 우려가 있는 시설로서 다음 각호의 1에 해당하는 시설(이하 "지하수오염유발시설"이라 한다)의 설치자 또는 관리자(이하 "지하수오염유발시설관리자"라 한다)는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수오염방지를 위한 조치와 지하수오염관측정을 설치하고 수질측정을 실시하여야 하며, 그 측정결과를 시장·군수에게 보고하여야 한다.

1. 지하수보전구역에 설치된 환경부령이 정하는 시설

2. 지하수의 오염방지를 위하여 오염여부에 대한 지속적인 관측이 필요하다고 인정되는 시설로서 환경부령이 정하는 시설

② 지하수오염유발시설관리자는 당해 시설을 운영하는 과정에서 대통령령이 정하는 지하수오염이 우려되거나 지하수오염이 발생한 때에는 지체없이 적절한 조치를 취하고 이를 시장·군수에게 신고하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 신고한 내용을 조사·확인하여 오염방지 등 적절한 대책을 강구하여야 한다.

17. 同法은 제16조의3에서 환경부장관 또는 시장·군수의 지하수오염유발시설관리자에 대한 지하수정화작업의 명령 등에 관하여 규정하고,²¹⁾ 제16조의4에서 지하수오염유발시설관리자의 오염지하수정화계획의 작성의무 등에 관하여 규정하고 있다.²²⁾

18. 同法은 제17조에서 건설교통부장관이 전국적인 지하수관측시설을 설치하여 지하수의 수위변동실태를 조사하도록 하고, 시·도지사가 지역지하수관측시설을 설치하도록 규정하고 있다.²³⁾

- 21) 지하수법 제16조의3 (지하수오염유발시설관리자에 대한 조치) ① 환경부장관 또는 시장·군수는 제16조의2 제1항의 규정에 의한 수질측정결과 지하수의 수질이 환경부령이 정한 기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자에게 지하수의 수질을 복원할 수 있는 정화작업 그 밖에 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다.
- ② 환경부장관 또는 시장·군수는 지하수오염유발시설관리자가 제1항의 규정에 의한 명령을 이행하지 아니하거나 이행 후 당해 부지와 그 주변지역의 지하수오염 정도가 환경부령이 정하는 오염지하수정화기준 이내로 감소되지 아니할 경우에는 당해 오염유발시설의 운영 및 사용을 중지하게 하거나 그 폐쇄·철거 또는 이전을 명할 수 있다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 22) 지하수법 제16조의4 (오염지하수 정화계획의 승인 등) ① 지하수오염유발시설관리자는 제16조의2 제2항의 규정에 의하여 오염된 지하수를 정화하거나 제16조의3 제1항의 규정에 의한 정화명령을 받은 때에는 환경부령이 정하는 오염지하수 정화기준에 맞도록 하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 오염지하수정화계획을 작성한 후, 이를 시장·군수에게 제출하여 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항 중 환경부령이 정하는 중요한 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.
- ② 시장·군수가 제1항의 규정에 의하여 승인을 하는 경우에는 정화사업의 시행기간을 명시하여야 한다.
- 23) 지하수법 제17조 (지하수의 관측 및 조사 등) ① 건설교통부장관은 전국적인 지하수관측시설(이하 "국가관측망"이라 한다)을 설치하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수의 수위변동실태를 조사하여야 한다.
- ② 시·도지사는 관할구역안의 지하수수위 등의 변동실태를 파악·분석하기 위하여 국가관측망을 보완하는 지역지하수관측시설(이하 "보조관측망"이라 한다)을 설치하여야 한다.
- ③ 시·도지사가 제2항의 규정에 의하여 보조관측망을 설치하고자 하는 때에는 관측망의 위치, 구조도, 측정장비 등이 포함된 보조관측망 설치계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다.
- ④ 건설교통부장관 및 시·도지사는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 관측망의 위치 및 구조도, 측정항목 등을 명시한 관측망 설치계획을 결정하여 고시하고, 일반인이 이를 열람할 수 있게 하여야 한다. 관측망 설치계획을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.
- ⑤ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 관측망의 설치구역이 제18조의 규정에 의한 수질측정망과 동일구역인 경우에는 상호 연계하여 운영되도록 하여야 한다.
- ⑥ 시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안의 지하수의 수량·수질 등 이용실태를 조사하여 건설교통부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 건설교통부장관은 그 내용을 환경부장관에게 통보하여야 한다.
- ⑦ 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 관계법률에 의하여 지하수개발·이용을 허가 또는 인가하거나 신고를 받은 때에는 제6항의 규정에 의한 지하수의 이용실태조사를 위하여 건설교통부령이 정하는 바에 따라 관계 시·도지사에게 이를 통보하여야 한다.
- ⑧ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 관측망의 설치기준, 관측망의 수, 관측방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

19. 同法은 제18조에서 환경부장관의 지하수수질측정시설설치 및 지하수수질오염실태측정의무에 관하여 규정하고 있다.²⁴⁾

20. 同法은 제20조에서 허가를 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자가 정기적으로 수질검사를 받아야 할 의무와 수질검사결과서를 비치하여야 할 의무 및 수질기준미달의 지하수에 대한 이용중지 또는 수질개선조치명령 등에 관하여 규정하고 있다.²⁵⁾

21. 지난 5월 31일 공포된 지하수법 일부개정법률에서는 제30조의2에서 시·군 또는 자치구가 관할구역안의 지하수의 적정한 개발·이용과 보전·관리를 위하여 소요되는 사업비 등을 조달하기 위하여 지하수관리특별회계를 설치할 수 있도록 하고, 제30조의3에서 시장·군수가 지하수의 적정한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성하기 위하여 허가를 받거나 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자에게 지하수이용부담금을 부과·징수할 수 있도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 제주국제자유도시특별법의 지하수관리규정상의 문제점

특별법(일반적 의미의 특별법)은 일반법보다 우선하여 적용된다. 이는 같은 事案에 있어서 특별법의 규정과 일반법의 규정이 서로 다를 경우에 특별법규정이 적용되고 일반법규정은 적용되지 아니함을 의미하는 것이다. 그러나 특별법에서 어느 관련 법률의 적용을 전적으로 배제한다고 규정하고 있지 않는 한, 특별법이 시행되더라도 특별법규정과 저촉되지 않는 일반법상의 관련규정들이 적용되는 것이 원칙이다.

제주국제자유도시특별법(약칭 특별법)은 제35조의2에서 '지하수에 관한 사항 중 이

-
- 24) 지하수법 제18조 (수질오염의 측정) ① 환경부장관은 지하수의 수질보전을 위하여 지하수수질측정시설(이하 "수질측정망"이라 한다)을 설치하여 전국의 지하수에 대한 수질오염실태를 측정하여야 하며, 측정을 완료한 때에는 그 결과를 건설교통부장관에게 통보하여야 한다.
② 제1항의 규정에 의한 수질측정망의 설치기준·설치구역 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.
- 25) 지하수법 제20조 (수질검사 등) ① 제7조 또는 제13조의 규정에 의하여 허가를 받거나 제8조의 규정에 의하여 신고하고 지하수를 개발·이용하는 자로서 대통령령이 정하는 자는 정기적으로 지하수관련 검사전문기관의 수질검사를 받아야 한다.
② 환경부장관 또는 시장·군수는 제1항의 규정에 의한 수질검사 결과 그 수질이 환경부령이 정하는 수질기준에 적합하지 아니한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지하수의 이용중지 또는 수질개선 등 필요한 조치를 명할 수 있다.
③ 수질검사의 항목·기준·절차 및 검사전문기관 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
④ 제1항의 규정에 의하여 수질검사를 받은 자는 검사결과서를 비치하여야 한다.

법에서 규정하는 사항 외에는 지하수법을 적용한다'고 규정하고 있다. 따라서 제주지역 지하수의 관리에 있어서는 특별법이 우선 적용되지만 특별법이 규정하고 있지 않는 사항에 관하여는 일반법인 지하수법규정들이 적용된다.

그런데 특별법과 일반법이 적용되는 제주지역 지하수관리에 있어서, 특별법이 치밀하게 규정되어 있지 못함으로 인하여 다음과 같은 문제점들이 야기될 수 있다.

1. 유사한 일반법규정의 적용 여부 不明

특별법은 제29조에서 도지사가 관리보전지역의 하나로서 지하수자원보전지구를 지정할 수 있도록 하고 있으며, 제33조 제8항에서 도지사가 지하수자원특별관리구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 지하수법은 제12조에서 시·도지사가 지하수의 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 일정한 지역을 지하수보전구역으로 지정할 수 있도록 하고, 제13조에서 지하수보전구역안에서의 행위제한을 규정하고 있다.

그런데, 특별법상의 지하수자원보전지구·지하수자원특별관리구역과 지하수법상의 지하수보전구역은 그 지정목적이 유사한 것인데, 특별법에서 지하수법 제12·13조의 적용을 배제하는 규정을 두고 있지 않기 때문에, 제주지역 지하수관리에 있어서 지하수법 제12·13조의 적용 여부가 不明해질 수 있다.

그리고 지하수법은 제6조의2 제1항에서 '시·도지사는 기본계획(전국의 지하수관리 기본계획)에 따라 관할구역안의 지역지하수관리계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다'고 규정하고 있다. 그런데 특별법은 제33조의 제9항에서 도지사가 지하수자원특별관리구역을 지정·고시한 때에는 도조례가 정하는 바에 따라 당해 구역안의 지하수자원에 대한 관리계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 지하수법에 의하여 도지사가 義務的으로 수립하여야 하는 지역지하수관리계획과 특별법에 의하여 수립할 수 있는 지하수자원특별관리구역안의 지하수자원 관리계획의 관계가 특별법에 규정되어 있지 않다.

제주지역 지하수관리에 관한 이 두 가지 계획이 상호 독립 관계인지 아니면 종합·부분 관계 또는 상위·하위 관계인지에 따라서 어느 한 계획을 다른 계획에 따라 수립하여야 하는지 여부가 결정될 수 있는 것이다. 도내 지하수관리에 관한 계획은 장기적인 관점에서 수립되어야 하는 것이고, 그 계획이 2개 이상이 될 경우에는, 복수(複數)의 계획 상호간 관계가 명확히 法定되어 있어야만 체계적이고 질서있는 지하수관리행정이 이루어질 수 있는 것이다.

2. 일반법규정의 실효성 약화

지하수법은 지역지하수관리계획의 수립(제6조의2), 지하수보전구역의 지정(제12조) 등 일부 업무를 도지사의 管掌으로 규정하고 있는 한편, ① 지하수개발·이용의 허가 및 그 유효기간의 연장허가(제7조 제1항, 제7조의3 제2항), ② 지하수영향조사서의 심사, 지하수이용허가의 거부, 취수량제한(제7조 제2·3항), ③ 지하수개발·이용의 신고 수리(제8조), ④ 지하수개발·이용시설의 준공신고 수리(제9조), ⑤ 유출지하수 이용계획의 신고 수리 및 개선명령(제9조의2 제2·3항), ⑥ 지하수개발·이용의 종료신고 수리(제9조의3), ⑦ 지하수에 영향을 미치는 굴착행위의 신고 수리, 자료요청, 개선명령(제9조의4 제1·2·3항), ⑧ 지하수개발·이용허가의 취소 및 시정명령(제10조 제1·3항), ⑨ 이행보증금의 예치요구(제14조, 시행령 제22조 제3항), ⑩ 원상복구명령 및 원상복구代行(제15조 제3·4항), ⑪ 지하수오염방지명령(제16조 제2항), ⑫ 지하수오염발생신고 수리 및 대책강구(제16조의2 제2항), ⑬ 지하수오염유발시설관리자에 대한 조치(제16조의3), ⑭ 오염지하수 정화계획의 승인(제16조의4), ⑮ 수질불량의 지하수에 대한 이용중지, 수질개선조치명령(제20조 제2항), ⑯ 지하수개발·이용자 및 지하수오염유발시설관리자에 대한 보고·자료제출의 요구, 지하수개발·이용상황 또는 지하수오염방지조치상황의 검사(제21조) 등 여러 가지 업무를 시장·군수의 管掌으로 규정하고 있다.

특별법은 ① 지하수개발·이용허가 및 이용기간 연장허가(제33조 제1·2항), ② 지하수 취수량제한, 일시적 사용중지(제33조 제5·7·11항), ③ 지하수의 공동이용 명령(제33조 제6항), ④ 지하수개발·이용허가의 취소(제33조 제12항), ⑤ 빗물이용시설 등의 시설비 일부보조(제33조의2 제2항), ⑥ 지하수개발·이용시설의 설치기준 설정 및 감리 시행과 농약의 공급·사용제한(제34조 제2·3항), ⑦ 지하수원수대금의 부과·징수(제35조) 등을 도지사의 업무로 규정하고 있다.

일반법인 지하수법상에서 시장·군수의 권한사항으로 되어 있는 업무를 특별법이 도지사의 管掌으로 규정하는 것은 얼마든지 가능한 것이다. 그런데 제주지역 지하수관리상 필요한 업무들 중에서 특별법이 도지사의 권한사항으로 규정하고 있지 않은 것들은, '특별법에서 규정하는 사항 외에는 지하수법을 적용한다'는 특별법 제35조의2의 규정에 따라, 일반법인 지하수법규정에 의거하여 시장·군수의 업무로 될 수밖에 없으나, 시장·군수의 업무로 남게 되는 대부분의 업무는 특별법상 도지사의 관장으로 된 업무들과 밀접히 관련된 업무들이다. 이와 같이 제주지역 지하수관리에 있어서 필요한 업무들 중에서 일부를 특별법에 의하여 도지사가 처리할 수 있게 하면서, 도지사가 처리하는 업무와 밀접히 관련된 기타 업무를 시장·군수에게 처리토록 하는 것은 바람

직하지 않다고 할 것이다. 이는 지하수관리에 있어서 관계 행정기관이 갖는 권한 중 가장 중요한 것은 지하수개발·이용허가권인데, 이를 갖지 못한 행정기관의 지하수관리에 관한 각종 조치 등의 실효성이 떨어질 수 있고, 지하수의 적정한 관리를 위하여 시장·군수가 일정한 조치를 할 수 있도록 한 지하수법상의 규정이 재량규정인 경우에 그 규정이 제대로 시행되지 못할 수 있기 때문이다.

따라서 제주지역 지하수관리에 있어서 상호 밀접한 관계에 있는 업무들의 처리機關을 二元化시키지 말고 一元化하는 것이 필요하다고 본다. 그리하여 제주지역 지하수관리에 관한 권한과 책임의 귀속주체를 분명히 하고 지하수관리를 보다 충실히 하기 위해서는, 특별법을 개정하여 지하수법상의 시장·군수의 지하수관리업무 전부를 도지사에게 귀속시키던가, 아니면 특별법상의 지하수관리에 관한 특례규정들을 삭제하고 일반법인 지하수법에 의하여 제주지역 지하수관리를 수행하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 만약 지하수법에 의하여 도내 지하수관리행정을 수행하게 될 경우에는 특별법시행조례가 아닌 지하수법에 따른 제주도지하수관리조례를 만들어 제주지역 지하수관리의 충실을 도모해야 할 것이다.

3. 주민권익의 확보문제

물론 특별법상의 지하수관리에 관한 특례규정들은 제주도민의 생명수로 인식되는 소중한 도내 지하수자원을 효율적으로 보전·관리하기 위하여 만들어진 것들이다. 그렇지만 특별법에 의하여 도내 지하수관리행정이 이루어지는 과정에서, 지역 주민들이 일반법에 의한 행정이 이루어지는 경우보다 더 불이익을 받게 되는 것은 재고해봐야 할 점이다.

특별법은 제33조 제6항에서 '도지사는 지하수의 적정한 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지하수개발·이용시설의 설치자에게 도조례가 정하는 바에 따라 주변 토지 또는 시설물의 이용자와 지하수를 공동이용하도록 하는 조치를 명할 수 있다. 이 경우 정당한 사유없이 공동이용조치를 거부하거나 이행하지 아니하는 자에 대하여는 취수량을 제한하거나 지하수 개발·이용의 허가를 취소할 수 있다'고 규정하고 있다.²⁶⁾

26) 이 규정에 의거하여 특별법시행조례는 제44조의3에서 지하수공동이용 신청 등에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

「① 법 제33조 제6항의 규정에 의하여 지하수의 공동이용(이하 "공동이용"이라 한다)을 신청하고자 하는 자(상수도 및 농업용 공공관정을 이용하는 경우를 제외한다)는 별지 제14의4호 서식에 의한 공동이용신청서를 도지사에게 제출하여야 하며, 공동이용조치명령은 별지 제14의5호 서식에 의한다. 공동이용기간을 연장하거나 그 내용을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 도지사는 필요하다고

그런데 지하수개발·이용시설, 즉 지하수관정의 설치에 상당한 비용이 드는 것은 주지의 사실이며, 도지사로부터 지하수개발·이용허가를 받고 自費로 지하수관정을 설치하여 지하수를 이용하는 경우에, 지하수관정의 설치·소유자에게는 자신의 이익을 위하여 그 관정을 이용할 수 있는 일정한 私權이 주어지는 것이다. 이러한 私權은 법률상 보호되어지는 개인의 권리라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 도지사가 특별한 사유나 보상 없이 지하수개발·이용시설의 설치자에게 주변 토지 또는 시설물의 이용자와 지하수를 공동이용하도록 명하는 것은 행정법이론상 收用類似侵害²⁷⁾에 해당하는 것으로서 法理上 쉽게 인정될 수 없는 것이다.

따라서 私費로 설치된 지하수관정에 대하여 공동이용조치명령을 발할 때에는 관정 소유자의 사전승인을 얻지 못할 경우에 보상을 지급토록 하는 규정이 필요하다고 보아진다. 그러나 공공기관이 公金을 들여 축조한 지하수관정인 경우에는 특별한 보상지급이 전제되지 않더라도 공동이용명령을 발할 수 있다고 본다. 그런데 특별법시행조례 제43조의3 제1항은 상수도 및 농업용 공공관정을 이용하는 경우를 제외하고 지하수의 공동이용을 신청할 수 있도록 하고 있어서 문제가 있다고 할 수 있다.

4. 특별법시행조례 제38조 제4항의 위법성

특별법시행조례 제38조 제4항은 '특별법 제33조 제2항의 규정에 의한 지하수개발·이용기간은 별표 7과 같다'고 규정하고, 별표 7에서는 지하수개발·이용기간을 먹는 샘물 제조업에 대하여는 1년, 농·임·축·수산업, 국방·군사시설, 염지하수, 지하수조

인정하는 경우에는 공동이용을 조건으로 지하수개발·이용허가(허가기간연장 및 변경허가를 포함한다)를 할 수 있다.

② 도지사는 제1항의 규정에 의한 공동이용신청서가 접수된 때에는 신청내용, 현장조사결과, 공동이용대상 지하수관정 소유주(또는 관리인)의 의견 및 지하수관리위원회의 자문 등을 종합적으로 검토하여 공동이용조치명령 여부를 결정하여야 한다.

③ 도지사는 제2항의 규정에 의하여 공동이용을 명하는 경우에는 공동이용 기간, 공동이용 지하수량 및 공동이용 신청자의 준수사항 등 필요한 사항을 정할 수 있다. 이 경우 공동이용 신청자가 준수사항을 지키지 아니하는 경우에는 공동이용명령을 취소할 수 있다.

④ 도지사는 제1항 단서의 규정 및 제3항의 규정에 의한 공동이용조치명령을 이행하는 지하수개발·이용시설의 소유주(또는 관리인)에게 지하수원수대금의 감면 또는 수질검사 대행 등 필요한 지원을 할 수 있다.

27) 수용유사침해란 공공목적을 위하여 개인의 재산권을 제한할 수 있는 근거를 정한 법률이 당연히 정해야 할 보상에 관한 사항을 정하지 않음으로써 위헌법률이 되고, 同 법률에 근거한 私權侵害가 결과적으로 위법이 되는 것과 같은, 위법한 私權侵害를 말한다. 尹良洙, (2005) 「行政法概論(제4판)」, 제주대학교출판부, 403면 참조.

사·연구용시설에 대하여는 5년, 허가기간 1년과 5년에 속하지 아니하는 업종에 대하여는 3년으로 규정하고 있다. 이러한 특별법시행조례규정에 따르면, 주민들이 농·임·축·수산업 이외에 여관 등 숙박업, 목욕탕업, 공장 등 제조업 기타 각종 사업이나 생활용수로 쓰기 위하여 지하수 개발·이용허가를 받았을 경우 그 유효기간은 3년이 되고, 매 3년마다 지하수영향조사서를 구비하여 지하수이용기간 연장허가를 받아야 하는데, 그 부담은 적지 않을 것으로 생각된다.

그런데 특별법시행조례 제38조 제4항의 근거규정인 특별법 제33조 제2항은 '제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자 중 지하수개발·이용기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사의 허가를 받아야 한다'고 규정하고 있고, 이 규정은 지하수개발·이용기간 연장허가에 관하여 도조례로 정할 수 있도록 한 것이지, 지하수개발·이용기간 자체를 도조례로 정할 수 있도록 한 것이 아니라고 본다.

지하수법 제7조의3은 지하수개발·이용허가의 유효기간을 5년으로 규정하고(제1항), 이용기간연장허가가 됐을 경우 그 연장기간도 5년으로 규정하고 있다(제2항). 한편, 먹는물관리법 제9조의4 제1·2항은 먹는 샘물 개발허가의 유효기간을 5년으로, 유효기간 연장허가가 됐을 경우 그 연장기간도 5년으로 정하고 있다.

명백한 특별법상의 근거 없이 특별법시행조례로써 지하수개발·이용허가의 유효기간을 지하수법 및 먹는물관리법이 정하고 있는 지하수개발·이용허가의 유효기간보다 단기간으로 정한 것은, 조례와 法令간의 관계에 관한 법리상의 원칙을 어긴 것이고, 크게 잘못된 것이라 아니할 수 없다.

지방자치단체의 조례 중 自治條例(지방자치단체의 자치사무 및 단체위임사무에 관한 조례)는 '法令의 범위 안에서' 제정될 수 있는 것이다(헌법 117①, 지방자치법 15).²⁸⁾ 여기서 '법령의 범위 안에서'란 '법령에 위반되지 않는 범위 내에서'를 의미하는 것이다.²⁹⁾ 따라서 법령에 위반되는 조례는 무효라 할 것이다.³⁰⁾³¹⁾

28) 大判 1999.4.27. 99추23. "지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있지만, 지방의회가 일반주거지역 내의 건축물의 건축금지 및 제한에 관하여 조례를 제정함에 있어서는 일반주거지역을 1종·2종 및 3종으로 나누어 지정할 수 있게 한 도시계획법령의 취지를 따라야 하므로, 2종 일반주거지역이 연립주택·저층아파트 중심의 주거환경을 조성하기 위하여 지정되는 곳이라는 범위를 벗어날 수 없음에도 불구하고, 2종 일반주거지역에도 15층 아파트의 건축이 가능하도록 제한의 범위를 넓힘으로써 2종 일반주거지역이 고층아파트 중심의 주거환경이 될 수도 있는 결과를 가져오도록 하는 조례는 주거환경을 보호하기 위하여 건축물의 규모를 제한한 도시계획법시행령 제15조 제2항 제1호에 저촉된다."

29) 大判 2002.4.26. 2002추23.

30) 大判 1997.3.28. 96추60. "지방자치단체의 주민을 상대로 한 모든 행정기관의 행정처분에 대한 행정심

한편, 일정한 사항을 조례로서 규정하도록 한 법률의 위임에 基하여 제정되는 委任條例는 법률이 위임한 사항에 관하여 정할 수 있는 것이다. 위임조례의 범위와 한계 문제에 관하여는 法規命令同位說과 條例同位說의 서로 다른 견해가 있다.³²⁾

法規命令同位說은 헌법(제117조) 및 지방자치법(제15조)이 지방자치단체에 대하여 그의 사무에 대하여서만 조례를 제정할 권한을 부여하고 있는 취지에 비추어 볼 때 지방자치단체의 사무가 아닌 기관위임사무에 대하여 조례를 제정함은 모순이므로 그 모순을 정비·제거하는 일부처 착수하여야 할 것이지만, 현실적으로 그와 같은 조례(위임조례)가 존재하는 한 그의 법적 성격은 법규명령과 같은 것이며, 따라서 법령의 조례에 대한 규범제정권의 위임도 구체적이어야 한다는 견해, 즉 위임조례에 대하여는 법규명령에 관한 법리가 적용되어야 한다는 견해이다.³³⁾

이에 대하여 條例同位說은 위임조례가 국가의 행정입법의 일부로서 그에 대하여 기본적으로 위임입법의 한계에 관한 원칙(구체적 위임의 원칙)이 적용되어야 할 것이지만, 법률이 규범제정권을 위임조례에 위임한 것은 각 지방의 특수성을 반영할 수 있도록 하기 위한 것으로서, 위임조례를 국가행정기관이 제정하는 법규명령과 동일하게 보는 것은 타당하지 않으며, 위임조례에 있어서는 법률에 의한 授權의 범위가 넓고, 따라서 지방자치단체의 立法裁量의 폭도 보통의 행정입법의 경우보다 넓어진다는 견해이다.³⁴⁾

판례는 위임조례를 개별법령에서 특별히 위임한 범위 내에서 제정할 수 있다고 하여, 위임조례에 있어서는 국가의 행정입법에 적용되는 일반적인 위임입법의 한계원리가 적용된다는 입장이다.³⁵⁾

판청구를 지원하는 것을 내용으로 하는 조례안은 지방자치단체의 사무에 관한 조례제정권의 범위를 벗어난 것일 뿐만 아니라, 그 지원 여부를 결정하기 위한 전제로서 당해 행정처분의 정당성 여부를 지방의회에서 판단하도록 규정하고 있다면 이는 결국 지방의회가 스스로 행정처분의 정당성 판단을 함으로써 자치단체의 장을 견제하려는 것으로서 이는 법률에 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것이 되어 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하는 것이 되어 효력이 없다.”

- 31) 大判 2000.11.10. 2000추36. “동장이 주민자치센터의 운영을 다시 민간에 위탁하는 것은 그 수임사무의 재위탁에 해당하는 것이므로 그에 관하여는 별도의 법령상 근거가 필요하다고 할 것인데, 지방자치법 제95조 제3항은 소정 사무의 민간위탁은 지방자치단체의 장이 할 수 있는 것으로 규정하고 있을 뿐 동장과 같은 하부행정기관이 할 수 있는 것으로는 규정하고 있지 아니하고, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제4조 역시 동장이 자치사무에 관한 수임권한을 재위임 또는 재위탁할 수 있는 근거가 될 수 없음은 그 규정내용상 분명하며, 달리 동장이 그 수임권한을 재위임 또는 재위탁할 수 있도록 규정하고 있는 근거 법령이 없으므로, 지방의회가 재의결한 조례안에서 동장이 주민자치센터의 운영을 다시 민간에 위탁할 수 있는 것으로 규정하고 있는 것은 결국 법령상의 근거 없이 동장이 그 수임사무를 재위탁할 수 있는 것으로 규정하고 있는 것이어서 법령에 위반된 규정이다.”

32) 尹良洙, 前掲書, 562면.

33) 金鐵容, (2004) 行政法Ⅱ, 박영사, 90면.

34) 朴統妍, (2001) 行政法講義(下), 박영사, 126면.

그리하여 도내 지하수개발·이용허가의 유효기간을 정한 특별법시행조례 제38조 제4항은 특별법이 위입하지 않은 사항에 관하여 정한 것으로서 위법한 것이라 할 것이고, 그 위법성을 해소시키려면, 제주국제자유도시특별법에 '제주도내에서의 지하수개발·이용허가 및 이용기간연장허가의 유효기간은 특별법시행조례로 정한다'는 규정을 신설하여야만 할 것이다.

IV. 맺는 말

무릇, 일반법에 우선하여 적용되는 특별법(일반적 의미의 특별법) 규정을 정함에 있어서는, 그 규정이 적용됨으로써 일반법의 어떤 법규정이 적용되지 않음을 명백히 알 수 있도록 해야 하며, 행정기관 간에 사무와 권한을 변경시키는 특별법 규정을 정할 경우에는, 사무·권한의 변경의 합리성 여부뿐만 아니라 그 변경으로 인하여 관련된 사무들의 처리에 효율성이 떨어질 가능성은 없는지 등을 면밀히 검토해야 할 것이다.

특별법 규정 자체나 특별법에 의거하여 제정되는 특별법시행조례로 말미암아 일반법에 의한 행정이 이루어질 때보다 국민의 권익이 크게 제한되거나 침해되는 결과가 야기되는 것은 바람직한 것이 아니라 할 것이다.

한편, 지하수법이나 제주국제자유도시특별법상의 지하수관리에 관한 규정들로 인하여, 地下에 부존되고 있는 제주지역 지하수는 토지소유자가 자유롭게 개발·이용할 수 없게 되어 있으므로, 地下의 地下水는 이미 公水化되었다고 할 수 있다. 그러나 관계 행정청으로부터 지하수개발·이용허가를 받고 自費를 들여서 설치한 지하수개발·이용시설(지하수관정)을 통하여, 그 시설의 설치·관리자가 허가된 용도로 허가된 양의 지하수를 取水하는 경우에, 그것을 公水라고 하여 합리적 사유나 보상 없이, 그 시설의 설치·관리자의 지하수에 대한 私的 利用權을 제한하기는 어려울 것으로 보인다.

따라서 제주지역 地下水의 公水化정책은 가급적 私設 지하수관정의 설치허가를 억제하고, 필요한 장소에 公共 지하수관정을 설치하여 물을 필요로 하는 모든 주민, 모든

35) 大判 2000.11.24. 2000추29. "지방자치법 제9조 제1항과 제15조 등의 관련 규정에 의하면 지방자치단체는 원칙적으로 그 고유사무인 자치사무와 법령에 의하여 위임된 단체위임사무에 관하여 이른바 자치조례를 제정할 수 있는 외에, 개별 법령에서 특별히 위임하고 있을 경우에는 그러한 사무에 속하지 아니하는 기관위임사무에 관하여도 그 위임의 범위 내에서 이른바 위임조례를 제정할 수 있지만, 조례가 규정하고 있는 사항이 그 근거 법령 등에 비추어 볼 때 자치사무나 단체위임사무에 관한 것이라면 이는 자치조례로서 지방자치법 제15조가 규정하고 있는 '법령의 범위 안'이라는 사항적 한계가 적용될 뿐, 위임조례와 같이 국가법에 적용되는 일반적인 위임입법의 한계가 적용될 여지가 없다."

산업체에게 필요한 만큼의 良質의 물을 공급할 수 있는 地下水의 公共的 利用管理體系를 확립하고, 私設 지하수관정의 정비 등 사후관리를 철저히 하며,³⁶⁾ 모든 不用 지하수관정을 조속히 되메우고 토양오염예방 등 다각적인 지하수오염방지대책을 충실히 강구·시행하는 방향으로 추진하는 것이 마땅하다고 생각한다.

제주지역 지하수관리에 관한 규정 이외의 특별법규정들이 안고 있는 주요 문제점들에 관하여는 이미 다른 논문에서 지적된 바 있다.³⁷⁾ 앞으로 제주국제자유도시특별법에 내재하고 있는 여러 가지 문제점들을 시정하고 특별법의 내용을 합리적으로 보완할 필요성이 크다고 아니할 수 없다.

참고문헌

- 尹良洙, 2005.7.1, '제주지역 지하수관리 법제에 관한 소고', 제주경제정의실천시민연합, 「제주지역 자연자원에 대한 심포지엄」.
- 尹良洙, 2005, 行政法概論(제4판), 제주대학교출판부.
- 윤양수·권영호·표명환 共著, 2005, 제주국제자유도시관계 公法, 제주대학교출판부.
- 朴銳旻, 2001, 行政法講義(下), 박영사.
- 金鐵容, 2004, 行政法Ⅱ, 박영사.
- 한정상, 1983, 地下水學概論, 박영사.
- 監査院, 2000, 地下水監査白書.
- 한국수자원공사, 1993, 지하수자원 기본조사 보고서.
- 환경부, 2003, 환경백서. 外.

36) 지하수개발·이용시설의 정비 등 사후관리에 관한 근거규정은 지하수법 일부개정법률(2005.5.31. 법률 제7569호) 제9조의5에 정해져 있다.

37) 윤양수·권영호·표명환 共著, (2005) 「제주국제자유도시관계 公法」, 제주대학교 출판부, 74~91면 참조.