「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 409-428
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.16

낙동강수계 물이용부담금제도의 지속가능성 분석*

김 창 수

국문요약

본 연구는 낙동강 상수원의 수질개선과 더불어 일정한 재산권의 제약을 받는 상수원 지역주민의 생활을 지원하기 위한 재원을 확보하기 위해 2002년 도입된 낙동강수계 물이용부담금제도를 네 가지 지속가능성의 관점에서 분석하였다.

첫째, 경제적 효율성 측면에서 원인자부담의 원칙이 작동하지 않으면서 낙동강 중·상류에 오염원이 증가하는 역설적인 결과를 초래하고 COD 기준으로 수질이 더욱 악화되고 조류 발생 빈도도 높아졌기 때문에 비효율적인 제도로 평가되었다. 둘째, 사회적 형평성 측면에서 비용부담과 편익배분의 불공평성이 심화되었는데, 특히 부산시의 경우 낙동강수계관리기금 전체의 24% 이상을 부담하지만 수질개선의 편익이 거의 없는 상태에서 직접적인 편익은 2% 정도만 얻고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 환경적 지속가능성 측면에서 볼 때 낙동강 본류에 수변구역이 지정되지 않은 상태에서 낙동강 중·상류 지역에 2002년 당시 100개였던 산업단지가 217개로 늘어났으며 오염총량관리제도가 제 기능을 발휘하지 못하면서 낙동강의 상수원으로서의 지속가능성을 심각하게 훼손하는 것으로 나타났다. 넷째, 제도적 합리성 측면에서 물이용부담금은 '재화 또는 용역의 제공과 관계없이' 부과하는 「부담금관리기본법」상의 부담금이 아니며 반대급부의 성격이 강하기 때문에 위법성이 나타났으며, 존속기한을 규정하지 않은 부작위 위법성과 공법상의 사용료로서 하천법상의 하천수 사용료 부과대상과 중복되기 때문에 명백한 이중부과행위로서 위헌성이 강한 것으로 나타났다.

결론적으로 낙동강수계 물이용부담금제도는 15년 이상 지속되면서 환경기초시설 확충과 운영의 기반을 제공하였으나, 중·상류 지역에 오히려 오염원이 증가하고 수질이 악화되면서 변질되었기 때문에 폐지하거나 일정한 존속기한을 설정하는 것이 타당한 것으로 나타났다. 그러나 급격한 제도의 폐지가 가져올 혼란을 고려하여 먼저 원인자부담의 원칙에 충실하여 환경기초시설 설치·운영비를 폐지하거나 감액하고 주민지원사업과 오염에 민감한 수변생태벨트 토지매수사업 등을 유지하는 개선방안을 제안했다.

주제어: 낙동강수계특별법, 물이용부담금제도, 지속가능성

Ⅰ. 서론

전국 4대강 수계의 수질개선을 위해 1989년 맑은 물 공급 종합대책, 1996년 물 관리 종합대책 등 일련의 대책을 추진하였으나 수질은 계속해서 악화되었으며 특히, 수도권 주민의 식수원인 팔

* 이 논문은 2017년 한국지방정부학회·한국정책학회 공동 추계 학술대회에서 발표된 것을 수정 보완한 것입니다. 논문작성과정에서 지속적으로 고견을 주신 낙동강수계 많은 관계자 분들과 전문가 분들께 진심으로 감사드립니다.

당호 수질이 BOD 기준 1990년 1.0㎎/L에서 1998년 2.0㎎/L로 악화되었으며, 잠실권역 취수장 수질은 3급수로 하락하였다. 낙동강 물금 지점의 경우 1995년 5㎎/L까지 나빠졌다가 1998년 3.0㎎/L으로 개선되었으나 여전히 나쁜 수질을 유지하고 있었다.

1994년 준농림지제도 도입으로 한강 팔당호 상류와 낙동강 매리·물금 취수원 상류인 김해시 등에 오염원이 3배 이상 증가하였다.[1] 1990년대 중반부터 부·울·경 주민들의 식수원인 낙동강 중·상류지역에 대규모 산업단지 조성에 따른 상·하류 지역주민 및 지자체와의 갈등을 해소하고, 낙동강수계 수자원과 오염원을 적절하게 관리하고자 2002년 1월 14일 「낙동강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률」이 제정되었다. 안전하고 깨끗한 물을 마시기 위한 노력으로 부산을 중심으로 하는 하류지역 시민들이 직접 물이용부담금을 부담하면서까지 자신들의 생명권을 지키겠다는 의지로 오염총량관리제를 도입하는 등 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 대해 특별한 성격의 특별법이 제정된 것이다. 하지만 낙동강 본류에 수변구역을 전혀 지정할 수 없는 상황에서 오염총량관리제도 역시 기능을 제대로 발휘하지 못하면서 낙동강 상수원에 낙동강수계특별법 제정 이후 2배 이상 산업단지가 늘어남에 따라 수질오염 사고 개연성이 높아졌다. 뿐만 아니라 미량유해물질과 독성 조류 출현이 잦아지면서 다른 수계에 비해 낙동강수계의 경우 상수원으로서 적정한 관리가 되지 못하고 있다. 그러므로 낙동강을 식수원으로 사용하는 부·울·경 주민들의 생존권 차원에서 낙동강수계의 경우에도 단순한 강이 아니라 상수원 차원에서 관리가 필요하다는 비판이 제기되고 있다. 무엇보다 15년 전에 도입된 제도가 낙동강수계에서 실효성을 발휘하지 못한다는 비판이 제기되면서 원인분석과 더불어 더 이상 지속가능하지 않다는 의문에 대한 응답이 필요한 시점이다.

본 연구에서는 상수도의 이용을 위해 일정한 재산권의 제약을 받는 상수원 지역주민의 생활을 지원하고, 수질개선을 위한 재원을 확보하기 위해 2002년 도입된 낙동강수계특별법에 근거한 물이용부담금제도의 지속가능성을 분석해보고자 한다.

본 연구의 시간적 범위는 주로 2002년 낙동강수계특별법이 시행되면서 물이용부담금이 부과된 시기부터 지금까지로 한다. 공간적으로는 주로 낙동강수계를 중심으로 하되, 필요할 경우 4대강 수계를 포함하여 논의하였다. 정부간행물과 통계자료를 통해 현황을 정리하고 정부 안팎의 다양한 이해관계자와 전문가 면담을 통해 자료를 수집하고 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 낙동강수계특별법과 물이용부담금제도의 의의

4대강수계특별법은 상수원 상류지역의 오염부하를 저감하고 주민지원사업을 효율적으로 추진

1) 2008년 4대강 사업 시작으로 16개의 보가 생성되면서 물이 정체되어 녹조 피해 등 수질 악화를 초래하였다.

하여 상수원의 수질을 개선하는 것을 목적으로 한다.[2] 각 수계별로 물이용부담금을 징수하여 이를 재원으로 조성된 수계관리기금은 상수원지역의 토지이용규제에 따른 상류지역 주민의 손실 보전, 하수처리장 건설의 촉진 및 물 절약을 유도하는 것을 목적으로 하였다.

4대강수계특별법에서 상수원 상류지역의 수질개선, 상수원 보호를 위해 재산권행사 제한 및 각종 행위규제로 피해를 받고 있는 상수원관리지역 내 주민과 지방자치단체에 대한 지원과 상수원 수질에 큰 영향을 주는 토지 등의 매수사업에 필요한 재원을 마련하기 위하여, 상수원수를 공급받는 수혜지역 주민들로부터 물이용부담금을 부과·징수하는 사용자부담원칙(Users Pay Principle)을 적용하였다. 환경부 역시 물이용부담금을 사용자부담원칙에 기초한 제도로 규정하였다. 특히 2002년 낙동강수계특별법 제정 당시 낙동강 최하류지역에서 오염된 표류수를 취수하는 부산과 경남 지역주민들은 물이용부담금을 부담하면서까지 자신들의 식수원을 지키고자 하는 상생(相生)의 정신을 표출하였다고 한다.

> 지금도 낙동강수계에서 상생의 정신은 여전히 유효합니다. 그리고 낙동강수계와 관련된 분들의 의견을 듣고 합의형성이 된 사안들만 결정하여 집행합니다. 부산시민들은 원수수질이 나쁘기 때문에 불만이 있고, 상류지역은 규제가 강해서 불평하기도 합니다. 그러나 현실적으로 환경기초시설을 설치하는데 국비와 지방비와 함께 수계관리기금이 일정비율 투입되고 있는데, 환경기초시설이 대폭 증가한 상태에서 운영비 지원이 중단된다면 상상하기 어려운 난관에 직면하게 될 것입니다. 15년이 지나면서 낙동강수계 물이용부담금의 제도적 문제점이 노정되고 있다고 하지만, 낙동강수계의 복잡한 현실을 담아낸 상생의 정신을 잃지 않는 것이 정말 중요하다고 생각합니다(낙동강유역환경청 K○○과장 면담, 2017. 11).

낙동강수계특별법 제정의 목적은 각 수계별 상수원의 적절한 관리, 상수원 상류지역의 수질개선, 그리고 주민지원사업을 효율적으로 추진하는데 있었다. 물이용부담금은 낙동강수계특별법에 근거하여 상수원 상류지역 주민지원사업과 수질개선사업에 소요되는 재원을 조성하기 위하여 도입된 제도로서 수계관리기금의 약 90%이상을 차지하고 있다. 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 낙동강수계를 포함한 4대강수계의 물이용부담금 징수액은 지속적으로 증가하고 있다. 15년 이상 물이용부담금제도가 유지되면서 환경기초시설 설치·운영에 요구되는 비용의 물가상승률만 고려해도 필요경비가 지속적으로 증가되는 구조를 가지고 있는 것이다.

낙동강수계관리기금은 낙동강수계관리위원회에서 관리하며, 주로 수질개선 및 상수원 보호를 위해 상수원 상류지역 지방자치단체의 환경기초시설 설치 및 운영, 기타 수질개선사업, 주민지원사업, 수변구역 토지매수사업 등에 지출된다. 수계관리기금 도입의 목적은 상수원 상류지역의 수질개선에 소요되는 비용을 조달하기 위한 재원 확보와 상수원 보호를 위한 규제로 재산권 행사에 제약을 받아온 주민들의 피해에 대한 보상 차원의 지원을 위한 것이다.

---

2) 그런데 부담금은 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 부과하는 조세 외의 금전 지급 의무로 법적 근거가 필요하다(부담금관리기본법 제2조).

〈표 1〉 물이용부담금 징수 실적

(단위: 백만 원)

구분	2005년 이전	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총계	2,255,677	616,549	663,134	717,057	728,391	756,315	810,775	828,160	833,344	837,419	866,158
한강	1,537,163 (80~130원)	337,907 (140원)	362,800 (150원)	386,266 (160원)	397,652 (160원)	403,860 (170원)	430,860 (170원)	444,187 (170원)	444,701 (170원)	443,462 (170원)	457,664 (170원)
낙동강	417,759 (100~120원)	158,546 (140원)	166,813 (140원)	186,040 (150원)	184,527 (150원)	193,799 (150원)	212,033 (160원)	210,640 (160원)	210,615 (160원)	213,815 (160원)	223,877 (170원)
금강	164,396 (110~140원)	68,725 (150원)	75,972 (160원)	80,820 (160원)	83,729 (160원)	89,748 (160원)	94,637 (160원)	99,184 (160원)	101,932 (160원)	102,600 (160원)	105,766 (160원)
영산강	136,359 (110~140원)	51,371 (150원)	57,549 (160원)	63,931 (170원)	62,483 (170원)	69,184 (170원)	73,245 (170원)	75,149 (170원)	76,096 (170원)	77,542 (170원)	78,851 (170원)

※ ( )는 톤당 부과 금액임
출처: 환경부 환경백서(2016: 254).

낙동강수계 물이용부담금에 대해서는 「낙동강 수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제32조 제1항에서 규정하고 있다.[3] 물이용부담금(water use charge)이란 수도사업자가 하천 등 공공수역으로부터 취수하는 물을 사용하는 최종소비자로부터 그 사용량에 따라서 부과하는 공과금이다. 물이용부담금은 4대강 특정지역에서 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종소비자에게 물 사용량에 비례하여 부과한다.

낙동강수계 물이용부담금은 수도사업자가 매월 수도요금 통합고지서로 부과·징수하여 수계관리기금에 납입한다(수도요금 입금일 이후 15일까지). 2009년부터 4대강수계 부과지역에서 공업용수를 사용하는 모든 기업에도 부과한다. 하천수를 사용하는 자는 2007년부터 최종소비자가 수계관리위원회에 직접 신고·납부한다.[4] 부산광역시 상수도사업본부와 같은 수도사업자는 소비자로부터 물이용부담금을 부과·징수하여 수계관리기금에 납부한다. 그렇다보니 하천수 사용료 및 수도 사용료와 중복 문제가 발생하였고, 존립의 정당성 의문이 제기되고 있는 실정이다.

4대강수계 물이용부담금의 부과율조정은 2년마다 수계관리위원회에서 협의·조정하고, 환경부장관이 결정하여 최종적으로 고시한다. 그런데 주민지원에 문제가 발생하고, 수질개선사업에 문제가 있다면 정당성에 의문이 제기될 수 있다. 즉, 목적 달성에 문제가 있다면 왜 그러한 문제가 발생했는지 따져보고 바람직한 개선방안을 강구할 필요가 있다. 2015년 이후 현재까지 지속적으로 제도의 본질에 의문을 제기하고 있는 부산지역 전문가의 의견 역시 비판적인 입장을 견지하고 있다.

> 물이용부담금제도가 각종 물이용 관련 제도와의 중복성이 있습니다. 우리가 양질의 물을 이용하는데 있어서 현재 우리가 수도요금에 포함되고 있는 하천수 사용료, 원수대금, 댐용수요금으로 통칭되고 있는 하천수 사용료와의 관계는 어떻게 되는가에 대한 부분에 대한 논의가 먼저

3) 이 연구에서 낙동강수계특별법이라고 표현하고 있지만, 엄밀하게는 특별법이 아니라는 의견도 있다. 그러나 2002년 제정 당시에 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 대한 특별법의 성격을 분명히 하였기 때문에 특별법의 성격이 강하다고 본다.

4) 지하수는 2008년부터 지하수법 제30조의3에 의거 지자체가 지하수이용부담금을 부과한다.

필요할 것 같습니다. 현재 물이용부담금은 우리가 물이용의 질적 개선을 위해서 소요되는 비용에 현재 모두 용도가 집중되어 있는 상황입니다. 이와 반대로 환경용수 부분은 물의 양적 가용화 비용으로 구분을 할 수가 있겠습니다. 그러면 물의 양적 비용과 질적 비용을 어떻게 구분해 가지고 관리할 것인가라는 부분을 찾아볼 때, 이게 물이용부담금 제도는 다소 이 양적 부분이 취약하다는 사실을 알 수 있습니다. 그리고 현재 하천수 사용료인 댐용수요금은 50.3원/㎥이고, 광역상수도의 요금은 213원을 ㎥당 부과하고 있습니다. 이 차이가 한 160원 이상인데, 우리가 광역상수도라고 생각하는 부분은 내 주변지역에서 양질의 상수원을 확보할 수 없기 때문에 원거리에 있는 양질의 상수원을 안정적으로 공급받기 위해서 받는 것이 광역상수도요금이라고 쉽게 설명을 할 수가 있겠습니다(P○○ 박사 면담, 2017. 10).

2017년 11월 면담한 낙동강수계의 한 전문가는 물이용부담금을 통폐합한 후 수도사용량에 비례하여 수도요금을 인상하여 정상적으로 납부할 경우 지방분권의 취지에도 부합하기 때문에 낙동강수계의 물이용부담금제도는 폐지하는 것이 타당하다고 하였다.

2. 선행연구의 검토

첫째, 한강수계와 낙동강수계를 중심으로 4대강수계 물이용부담금과 수계관리기금 지원사업의 적정성 등 운영적인 측면에 관한 연구를 들 수 있다(송미영, 2000; 강성철, 2005; 고재경, 2007; 손진상, 2007; 송미영, 2008; 조용모외, 2009; 권형준·조은채, 2010; 서토덕, 2017). 둘째, 물이용부담금의 법제도적인 측면에 천착하면서 위법성과 위헌성을 논의한 연구가 있다(김홍균, 2008; 김성수, 2009; 이준서, 2010; 김성수, 2014; 김선택, 2017; 김성수, 2017). 셋째, 물이용부담금제도의 운영과 관련한 거버넌스 측면에 대한 연구가 있다(배명순, 2013; 이규명·김진열, 2014). 이처럼 물이용부담금에 대한 연구는 다양한 연구자들이 다양한 시각에서 종합적연 연구결과를 산출하고 있다. 이러한 연구 성과들을 검토한 결과에 의하면 물이용부담금제도의 문제가 심각하기 때문에 운영의 효율화와 이해관계자의 참여를 통한 민주적 운영관리의 필요성이 큰 것을 알 수 있다. 그리고 필요할 경우 변질된 제도를 폐지하자는 연구결과도 등장하고 있다. 이 연구에서는 이러한 물이용부담금의 문제를 가장 종합적이고 체계적으로 분석하고 탐구하기 위한 지속가능분석틀을 마련하여 연구해보고자 한다.

넷째, 지속가능한 발전의 수준을 실증적으로 규명한 연구가 등장하였는데, 고재경(2012)은 전문가 100인의 진단을 통해 우리나라 지속가능발전 수준을 7점 척도로 평가하였다. 그의 분석에 따르면, 현재 우리나라 지속가능성은 평균 3.5점으로 보통보다 낮은 수준이며, 특히 환경적, 경제적 지속가능성보다 사회적 지속가능성이 가장 낮게 평가되었다. 김창수(2013)는 4대강 살리기 사업의 지속가능성 평가에서 이명박 정부의 4대강 살리기 사업은 2008년 경제위기 상황에서 등장하여 경제성장에 치중하면서 환경보전과 사회정의의 측면은 다소 소홀하게 다루었다고 평가했다. 따라서 세 축이 균형을 이룰 수 있도록 환경보전과 사회정의의 측면을 보완하는 것이 명실상부한 녹색성장과 지속가능한 발전의 이념에 부합한다고 평가했다. 이 연구에서는 구체적으로는 경제, 환경,

사회 그리고 제도적 관점에서 낙동강수계 물이용부담금제도의 지속가능성에 초점을 맞추고 지속가능한 발전방안을 제안하고자 한다.

3. 분석틀

첫째, 1970년대 이후 UN과 산하기구들의 논의를 요약하면, 지속가능한 발전(SD: Sustainable Development)이란 미래 세대가 그들 스스로의 욕구를 충족시킬 수 있도록 하는 능력을 저해함이 없이 현 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 개발로 정의하고 있다(WCED, 1987: 43; 정영근, 2014: 28-39). 즉, 지속가능한 발전이 되기 위해서는 미래 세대가 그들의 욕구를 충족하는 데 필요한 능력을 희생하지 않고 현 세대의 욕구를 충족하는 절제된 발전전략을 구사해야 함을 알 수 있다(Paehlke, 1994; Vig and Kraft, 2010; 윤순진, 2009).

둘째, 1992년 브라질 리우에서 개최된 UN환경개발회의에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development) 개념으로 압축되었고 세계적인 패러다임으로 형성되기 시작하였다. 의제(Agenda) 21 채택으로 지속가능한 발전을 위한 행동계획 수립을 세우는 데 합의하였고 UN은 지속가능발전위원회(UNCSD: UN Commission on Sustainable Development)를 설치하고 각 국가에 지속가능발전 추진체계를 구축하도록 권고하였다.

셋째, ICLEI(International Centre for Local Environmental Initiatives, 1996)에 의하면, 지속가능한 발전이란 환경, 경제 그리고 사회 세 영역이 겹치는 부분을 의미하는데, 이는 가장 풍부하고 오래 지속되고 있는 개념으로 평가받고 있다. 결국 '지속가능한 발전(Sustainable Development)'은 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합, 환경의 보전이 조화를 이루며 지속가능성을 지향하는 발전을 의미하는 개념이다(http://ncsd.go.kr).

넷째, Connelly(2007)는 지속가능한 발전에 대한 경합하는 해석을 바탕으로 지도 그리기(mapping)를 시도한다. 세 꼭짓점은 형평성과 환경비용을 전혀 고려하지 않는 경제성장, 경제적 비용과 형평성을 전혀 고려하지 않는 환경보전, 경제성장과 환경을 전혀 고려하지 않는 사회정의의 극단적 형태를 지도에 나타낸 것이다. 물론 지도의 중심 지역에 지속가능한 발전이 위치하게 된다.

마지막으로 Rydin(2010: 1-14)은 경제, 환경 그리고 사회의 세 측면이 통합되는 기존의 벤다이어그램모형(The Venn Diagram Model)에 의한 표현에서 나아가 러시아 인형모형과 4기둥모형을 제시했다. 그녀는 러시아 인형모형(The Russian Doll Model)에서는 경제활동이 회복할 수 없는 환경적 위해를 가해서는 안 된다는 환경적 측면과 불공정한 결과나 착취과정을 통해 사회구조를 파괴해서는 안 된다는 사회적 측면의 제약 속에서 이루어져야 함을 강조했다. 그리고 4기둥모형(The Pillars Model)에서는 환경, 경제, 사회 그리고 제도적 차원의 4기둥이 모두 본질적이고 동일하게 강조되어야만 각 차원의 상충(trade-off)보다는 상승효과(synergy)를 통해 지속가능한 발전이 가능하다고 했다.

〈그림 1〉에서는 이러한 선행연구를 토대로 지속가능성 분석틀과 분석대상을 소개하고 있다. 첫

째, 경제적 측면에서 물이용부담금제도의 비용 대비 효과성을 분석해보고자 한다. 수질개선효과를 먼저 분석해보고, 효율성의 중요한 작동기제인 오염자부담의 원칙 적용 여부를 분석하고자 한다. 둘째, 사회적 측면에서 비용부담이 공평한지 여부와 비용부담 대비 편익이 공평한지를 분석해보고자 한다. 물이용부담금 부과지역과 징수대상의 선정에서 형평성을 결하고 있지 않은지 분석하고자 한다. 셋째, 환경적 측면에서 지속가능한 발전이 이루어지고 있는지 식수안전과 환경유량의 확보 등 지속가능성을 확보하고 있는지 분석하고자 한다. 넷째, 제도적 측면에서 낙동강수계 물이용부담금제도의 합법성과 합헌성 여부를 분석해보고자 한다.

〈그림 1〉 지속가능성 분석틀

Ⅲ. 지속가능성 분석

1. 경제적 효율성 측면

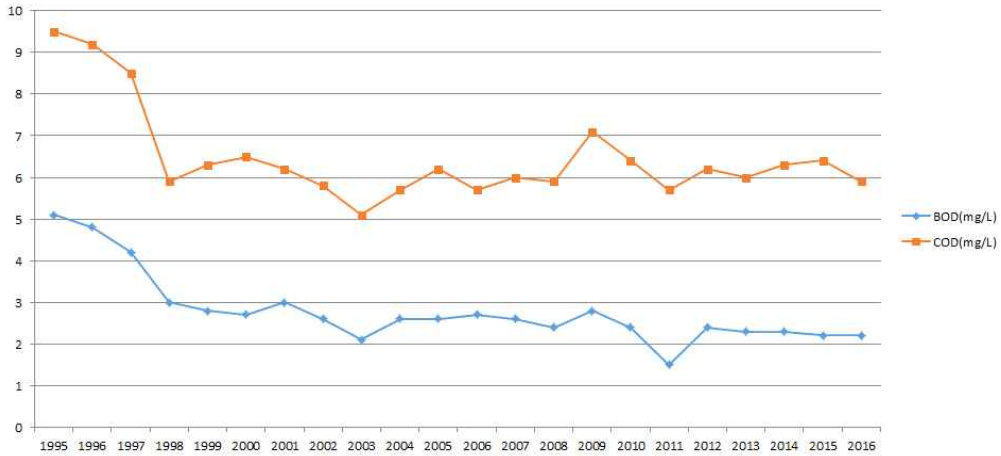
1) 비용 대비 수질개선 효과 미흡

물이용부담금은 댐용수 요금 대비 3배 넘게 과다 부과되고 있으며, 수계별 부과단가가 상이할 뿐만 아니라 단가의 설정 및 인상 과정에 대한 투명성이 부족하여 부과율에 대한 정당성을 인정받지 못하고 있다. 이는 수질개선사업과 주민지원사업에 요구되는 중·장기 사업비를 추정한 후 기간과 비용을 고려하여 물이용부담금 부과단가에 연동시키지 못하고 있기 때문이다.

2017년 금강수계 역시 물이용부담금을 인상하면서 부과단가가 170원/㎥으로 전국 평균 지방상수도요금 660.4원/㎥에 비해 지나치게 높다. 물이용부담금은 전체 수돗물 값의 20% 이상을 차지하며, 수도요금에 비해 현실화율도 높다. 2017년 5월 면담한 낙동강수계 환경전문가의 경우에도 물이용부담금이 과다함을 지적하고 있다.

2013년 기준으로 보면 전국 평균 수도요금이 ㎥당 한 660원 정도 됩니다. 그런데 물이용부담금을 170원으로 치게 되면, 물이용부담금이 수돗물 관련 납부액의 20.5%를 차지하고 있는 상황이구요. 부산시 수돗물 고도정수처리 과정에서 소요되는 비용이, 전력비용의 추가액과 약품비용을 살펴보게 되면 ㎥당 66원이 들어갑니다. 물이용부담금은 물의 질적 가용화를 위해서 지불하는 비용인데 이게 오히려 정수공정에서 발생되는 수돗물 개선비용 보다 더 많이 소요된다는 거지요. 그렇다면 이런 질적 가용화 비용에 대해서 좀 낮출 여지가 있다고 봅니다(P○○ 박사 면담, 2017. 5).

〈그림 2〉 낙동강수계 물금 지점 수질 변화 추이



〈그림 2〉에 나타난 바와 같이 낙동강수계의 경우 화학물질 사용 증가, 비점오염원 등 난분해성 오염물질 유입으로 COD농도는 다소 증가하거나 BOD에 비해 개선정도가 미흡한 편이다(환경부 환경백서, 2016: 208). 즉, 낙동강수계의 경우 1995년과 2002년을 거치면서 BOD 농도는 다소 감소하였으나, COD 농도는 증가하거나 나쁜 상태를 유지하고 있다.

그렇기 때문에 낙동강수계에서는 물이용부담금 투입을 통한 지속적 수질개선 효과 창출에 대한 의문이 있다. 수질개선은 오염물질 저감, 하천유량 증대, 비점오염원 관리가 종합적으로 이루어질 때 효과가 극대화 되지만 현재의 물이용부담금을 통한 수질개선사업은 오염물질 저감에만 집중되어 있는 상황으로 평가받고 있다. 환경기초시설의 확충 및 고도처리 효과로 낙동강수계 주요 지점의 BOD 농도는 다소 감소했으나, 난분해성 오염물질의 유입으로 COD 농도는 점차 증가하는 추세이다. 부산광역시는 이러한 문제점을 지역 언론을 통해 명확하게 밝히고 있다.

낙동강 수질 개선과 주민지원 사업을 하려고 낙동강수계특별법을 만든 이후 중·상류지역 신규 산업단지가 100% 이상 증가한 것으로 나타났다. 2016년 5월 12일 기준 낙동강 유역의 산업단지 현황을 보면 2002년 1월 낙동강수계특별법이 제정된 이후 중·상류 지역에 새로 들어선 산업단지는 총 117개소로, 이전의 100개소보다 117% 증가했다. 조성면적도 2002년을 기점으로 6만

8524㎡에서 13만3176㎡로 배가량 커졌다. 부산은 현재 물이용부담금으로 연 500억 원가량을 부담한다. 이에 따라 부산시는 낙동강 수계의 수질 보전을 위한 수변구역 지정 확대, 일정규모 이상의 개발사업 시 낙동강수계관리위원회의 심의·조정 권한 부여, 하류지역 상수원 다변화를 위한 낙동강수계기금 사용 또는 적립 등을 추진한다는 방침이다(국제신문, 2016. 5. 24).

부산광역시의 이러한 진단과 처방의 배경은 지속적인 낙동강수계관리기금의 투입에도 불구하고 물금지점을 포함한 낙동강 상수원 원수의 수질개선이 미흡하기 때문이다. 2017년 4월 면담한 부산광역시 관계자에 의하면, 1999년 이후 막대한 예산을 투입하였지만 현재 안심하고 마실 수 있는 상수원으로서 수질개선이 미흡하기 때문이다. 환경정책기본법에 따라 BOD 기준 2급수 이하는 일반정수처리를 하며 3급수 이하는 고도정수처리를 병행하고 있다. 서울은 고도정수처리 기법을 도입하여 맛있는 물을 생산하고자 하지만, 부산은 특정수질유해물질 등 난분해성 물질 처리 목적이다. 부산광역시의 경우 물금과 매리 취수원에 미생물, 의약류, 특정수질유해물질 그리고 중금속의 검출 우려가 있는데, 현재 원수수질 상태로는 표준화된 일반정수처리가 불가능하다는 것이다.

2) 오염자 부담원칙 적용 위배

우리나라 환경정책의 기조는 오염자 부담원칙이다(환경정책기본법 제7조). 그런데 상수원 상류지역의 환경기초시설 운영비 지원으로 말미암아 오염자부담원칙에 위배하고 있다. 징수의 용이성 등 행정편의주의에 따라 일부 수요자에게 부과하고 있으며, 오염에 대한 기여도가 높고 문제가 심각한 지역이 더 많은 지원을 받는 상황이다. 낙동강수계 수질개선에 대한 오염원인자 책임 부담이 미흡한 것이다.

「수질환경정책기본법」제7조에 의거하여 환경훼손 등 오염 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지, 복원과 비용을 부담함을 원칙으로 한다. 하천의 수질개선의 책임은 해당 원인자가 부담하여야 하나, 사용자부담원칙에 따라 조성된 낙동강수계기금으로 환경기초시설 설치 및 운영을 지원하고 있다. 그래서 2017년 4월 면담한 부산광역시 관계자는 부산광역시는 환경기초시설 운영지원을 일단 30%로 고정한 후 오염원인자책임 부담으로 단계적으로 조율 결정하는 개선방안을 환경부에 제안하였다고 한다. 참고로 환경기초시설 설치 수요는 감소하고 있고, 운영비는 지속적으로 증가하고 있다. 즉, 설치비는 2010년 867억 원에서 2016년 623억 원으로, 운영비는 2010년 508억 원에서 2016년 811억 원으로 증가하는 추세이다. 물론 2017년 5월 면담한 낙동강상류 지자체 관계자들은 지자체의 열악한 재정상황을 고려할 때 환경기초시설 노후화에 따른 기금 지원이 지속적으로 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 그러나 2016년 10월 면담한 환경전문가는 수질개선을 위한 국가의 책임, 오염원인자의 책임, 그리고 사용자의 책임이 명확하고 합리적으로 책정되고 재조정될 필요성이 크다고 비판했다.

용도 측면에서 살펴보게 되면, 환경기초시설에 대한 지원 비율이 너무 크다는 거지요. 이러한 부분은 좀 줄어야 되지 않나 하는 생각이 듭니다. 우리나라의 환경정책기본법에 따르면 오염원

> 인자부담원칙이 환경정책기본법의 근간을 이루고 있습니다. 우선 오염원인자부담원칙을 어느 적정 수준까지는 100%까지 이루기는 힘들 겁니다. 그렇기 때문에 사용자부담원칙에 입각하여 물이용부담금 제도가 생긴 것처럼 이러한 오염원인자부담원칙을 어느 일정수준까지 가이드라인을 정해놓는 것이 필요하지 않나 생각합니다. 하수도요금 현실화율이 30%~ 40% 이하로 떨어지는 것은 이 오염자부담원칙에 크게 위배되기 때문에 이러한 부분은 좀 정리를 해야 될 필요가 있지 않나 생각이 듭니다. 그리고 국가가 책임져야 될 부분이 상당히 크게 느는 것 같습니다. 제도 초기에는 물이용부담금이 환경부의 수질보전 분야 예산의 한 20% 정도 차지했으나 최근에는 40%까지 상승을 했습니다. 이것은 환경부와 국가의 책무가 그만큼 제도 초기 보다 계속 줄어든다는 것입니다. 그러므로 오염원인자가 부담해야 될 적정 분담비율, 국가가 책임져야 될 분담비율, 그리고 지방자치단체가 하수처리에 있어 책임져야 될 분담비율을 어느 정도 맞추고, 거기에 모자라는 부분을 질적 개선을 위한 사용자부담원칙을 적용하는 것이 필요하지 않은가라는 생각입니다(M○○ 박사 면담, 2016. 10).

2. 사회적 형평성 측면

1) 부과지역과 부과대상의 형평성 결여

낙동강 본류의 특정 구간인 공공수역 취수에만 물이용부담금이 부과되는데, 동일 수계에 대해 사회적 고려 없이 동일한 부과율을 일률적으로 적용하고 있다. 2017년 9월 면담한 부산지역 시민단체 관계자 의하면, 4대강수계특별법 제정 때에 강하게 반대한 안동과 진주 등 지자체들의 경우 물이용부담금 감면을 확보한 측면도 있다고 한다. 다만, 환경부 규칙에 따라 각 지자체의 수도요금 감면규정을 물이용부담금 부과에도 연동하고 있다. 2015년 이후 현재까지 지속적으로 제도의 본질에 의문을 제기하고 있는 부산지역 전문가의 의견을 경청해보자.

> 물이용부담금 면제지역 같은 경우에도 모순이 있습니다. 사용자부담원칙이라고 이야기하고 있지만, 면제지역이 있다는 것은 면제지역에서도 수돗물을 사용하고 있기 때문에 사용자부담원칙에 위배됩니다. 형평성의 문제가 있는 것이지요. 면제는 하지 않더라도 감면의 정책으로 바꿔어야 할 겁니다(P○○ 박사 면담, 2016. 10).

그러므로 물이용부담금을 낙동강 하천 본류의 특정 구간에만 부과함에 따라 부담 여부에 따라 지역 간 극심한 갈등을 초래하게 되었다. 특히 물 이용자들이 과도한 부담을 회피하기 위해 많은 국가 재원을 들여 개발한 다목적댐 원수 이용을 회피하고, 부담금을 내지 않는 하천의 지류에 자체 취수시설을 설치함으로써 취수시설의 중복투자에 따른 낭비와 더불어 지류의 건천화를 초래하고 있다.

하천의 물이용에 대해서는 생활용수, 공업용수, 농업용수, 환경개선 용수, 하천유지용수, 발전용수, 주운용수 등으로 구분할 수 있다. 그런데 물이용부담금의 징수대상은 생활용수와 공업용수에 한정되어 있는 반면, 하천의 물 사용의 약 50%를 사용하고 있는 농업용수와 최근 지방자치단체

에서 도시환경개선을 위해 사용하는 환경개선용수 등에 대하여는 물이용부담금이 부과되지 않고 있다.[5] 다양한 용도로 물을 사용하기 위해 각종 수자원 시설을 건설, 운영하고 수질보호를 위한 다양한 인프라 구축 및 각종 계획들을 실행하고 있는데 비용부담에 있어서는 오로지 생활용수와 공업용수를 사용하는 사용자만 물이용부담금을 부담하도록 하는 것은 근본적으로 형평성의 문제를 야기하는 것이다. 특히 물 사용에 따른 사용료에 있어 농업용수는 면제대상이며, 환경개선용수는 많은 경우에 감면을 해주고 있는 상황에서 부담금까지 면제받고 있는 현실은 효율적 물 관리를 방해하는 요인이 된다.

그리고 4대강수계특별법에 따르면 물이용부담금의 부과대상은 최종수요자 또는 전용수도 설치자, 유수사용자이며, 수계별 부과면제 대상에 차이를 두고 있어 형평성의 논란이 있다. 낙동강수계특별법 제32조 제1항과 제2항에 따르면 물이용부담금의 부과대상은 대통령령으로 정하는 공공수역에서 취수하는 전용수도의 설치자, 하천법에 따른 유수의 사용자인데 자기가 취수하는 원수의 양에 따른 물이용부담금을 기금에 납입하여야 한다. 구체적인 부과대상과 면제대상은 해당수계에 따라 달리 적용되고 있기 때문에 한강수계와 낙동강수계에서 차이가 있는데, 낙동강수계의 경우에는 낙동강수계특별법시행령 제30조에서 부과면제지역을 규정하고 있다.

〈표 2〉 낙동강수계 시·도별 물이용부담금 납부 및 지원현황(2012~2014년)

단위: 백만 원

구분		계 (비율)		2012년	2013년	2014년	비고
계	부담금	637,109	(100%)	210,872	211,808	214,429	
	지원금	500,311	(100%)	163,300	172,354	164,657	
부산광역시	부담금	145,287	(22.8%)	48,979	47,744	48,564	
	지원금	18,426	(3.7%)	3,597	6,852	7,977	
대구광역시	부담금	135,822	(21.3%)	44,557	45,932	45,333	
	지원금	59,929	(12.0%)	27,596	14,567	17,766	
울산광역시	부담금	5,536	(0.9%)	2,409	827	2,300	
	지원금	755	(0.1%)	121	309	325	
경상북도	부담금	96,192	(15.1%)	32,039	32,061	32,092	
	지원금	239,778	(47.9%)	80,988	84,057	74,733	
경상남도	부담금	101,237	(15.9%)	32,781	34,108	34,348	
	지원금	179,994	(36.0%)	50,535	66,090	63,369	
전용수도	부담금	8,923	(1.4%)	2,611	3,165	3,147	
	지원금	-	-	-	-	-	
수자원공사	부담금	144,112	(22.6%)	47,496	47,971	48,645	공업용수 (울산 등)
	지원금	1,429	(0.3%)	463	479	487	

출처: 부산광역시(2017)

5) 2016년 10월 면담한 K-water 관계자에 의하면, 형평성 제고 차원에서 모든 취수행위 및 모든 용도에 취수부담금을 부과 징수해야 한다는 의견이 있다고 한다. 또한 물이용부담금은 이용 수종을 고려하지 않고 있는데, 공업용수 수요자의 경우 수질개선 편익을 향유하지 않음에도 불구하고 동일한 단가를 부담하고 있는 상황이라고 비판한다.

2) 비용부담과 혜택의 불공평성

사회적 형평성 측면에서 비용부담과 편익배분의 불공평성이 심화되었는데, 〈표 2〉에 나타난 바와 같이 특히 부산시의 경우 낙동강수계관리기금 전체의 22.8% 이상을 부담하면서 직접적인 편익은 3.7% 정도만 얻고 있기 때문에 불만이 있는 것으로 나타났다. 왜냐하면 수질개선의 편익은 거의 없이 과도한 비용만 부담하는 것으로 부산시민이 인식하고 있기 때문이다.

3. 환경적 지속가능성 측면

1) 낙동강 중·상류의 지속적인 개발에 따른 식수 안전성에 위협

낙동강수계특별법 제정 이후 낙동강 중·상류 지자체는 낙동강 산업단지를 2배 이상 조성한 것으로 나타났다. 개정 전 200개소, 68,524천㎡에서 개정 후 217개소, 133,176㎡로 늘어났다. 낙동강수계특별법에 따라 오염총량관리제가 도입됨에 따라 하수처리장을 설치하는 등 할당 부하량을 준수할 경우 개발이 가능하기 때문에 역설적으로 '개발의 면죄부'를 제공하면서 오염원이 지속적으로 증가하고 있고 낙동강 원수 수질은 전과 같은 상태를 답보하고 있다.

4대강 사업 이후 낙동강에 8개보가 설치되면서 정체구역이 늘어남에 따라 조류가 증가되고 소독부산물, 조류 독성물질인 마이크로시스틴 검출 등 우려가 제기되고 있다. 조류로 인한 유기물질 증가로 정수처리에 애로가 발생하고 있고, 침전지, 여과지 시설 등 먹는 물 생산과정에 과부하가 걸리고 있다. 폐수배출시설 과부하로 방류수 수질기준인 부유물질 10㎎/L를 초과할 우려가 상존하고 있다.

2) 환경유량 확보 메커니즘 부재

2016년 9월 면담한 K-water 관계자에 의하면, 환경유량 확보는 통합수자원관리 기본이념 중 환경적 지속가능성 실현의 핵심 수단이지만 환경부와 수계관리위원회가 확보한 수량이 전혀 없다고 비판했다. 4대강수계특별법에 의하면, 환경부장관의 댐 방류량 증대 요청과 이에 따른 예산 지원 근거만 존재한다. 현재는 강수량 부족, 조류 발생 등으로 상수원 수질이 악화되면 비용지원 없이 댐 방류량 증대 요청이 가능하다. 그러므로 극심한 가뭄으로 수자원 공급에 지장이 있으면 생·공용수 계약자들과 법적 분쟁을 초래할 우려가 있다.

4. 제도의 합리성 측면

1) 법적 성격과 쟁점

물이용부담금제도의 법적 성격은 비조세적 공과금이다. 4대강수계특별법에 따라 수계관리기금

재원이 되어 수질개선사업과 주민지원시업 등 법률이 정하는 목적에만 제한적으로 사용되는 일종의 목적부담금이다(김성수, 2017). 낙동강수계 물이용부담금은「부담금관리기본법」별표에 규정되어 있어 실정법상 부담금으로 판단된다(2016년 12월 20일 기준 89개 부담금). 과거 독일 일부 주의 취수부담금에 대해 독일연방헌법재판소는 1995년 취수행위로부터 발생하는 경제적 이익을 대상로 부과하는 사용료라고 법적 성격을 규정하였다. 그런데 물이용부담금은 공공수역 중 하천수의 사용에 대해 부과하는 하천수사용료와 중복되며, 공공수역으로부터 취수한 물을 수돗물로 사용하는 최종소비자가 부담하는 측면에서 수돗물사용료와 중복되어 비조세적 공과금으로서 독자적 정당성이 없다면 위헌의 문제가 제기된다는 것이다(김성수, 2017). 그러면 구체적으로 제도의 합법성과 합헌성을 논의해보기로 하자.

2) 합법성

물이용부담금은「부담금관리기본법」제2조에서 규정하고 있는 부담금이 아니기 때문에 위법하다는 것이다.「부담금관리기본법 별표」에서 낙동강수계 물이용부담금을 부담금으로 규정하고 있다. 그런데 부담금관리기본법은 '재화 또는 용역의 제공과 관계없이'라는 요건을 통해 사용료 및 수수료와 같은 이른바 수익자부담금을 '부담금'의 종류에서 의도적으로 배제하고 있다. 그렇기 때문에 물이용부담금은 물이라는 국가적 관리를 받는 공공적 재화의 공급에 대한 반대급부로서 부과하는 것이기 때문에 위법한 부담금으로 판단되는 것이다(김성수, 2017).[6] 2016년 10월 면담한 물 관련 전문가의 경우에도 물이용부담금의 위법성과 부당성을 논리적으로 설명하면서 존속기한의 불명확성까지 언급하고 있다.

> 우리가 용어로서는 물이용부담금이라고 지금 통칭하여 사용을 하고 있지만, 이게 과연 물이용부담금인지 아니면 물 사용료인지에 대한 부분을 명확히 해야 될 필요가 있습니다. 물이용 관련으로 해가지고 크게 3가지로 구분을 하고 있습니다. 먼저 물을 이용함에 있어서 자원적 개념에서 자원비용, 그 물을 이용하는 시설의 설치라든지 어떤 그렇게 소요되는 비용에 대한 양적·질적 비용을 포함한 가용화 비용, 그리고 환경서비스 비용이라고 해가지고 이것은 상수원 보호구역으로 지정받고 있는 지역에 대해서 그 사람들이 자기들이 어떤 오염원 규제를 통해서 환경서비스가 되기 때문에 그러한 환경서비스 이 3가지 구분으로 구분을 하고 있습니다. 그러면 과연 물이용부담금은 부담금인지 사용료인지 구분이 필요할 것 같습니다. 물이용부담금 같은 경우에는 현재 부담금관리기본법에서 규정하고 있습니다. 부담금관리기본법을 살펴보게 되면, 부담금의 부과원칙이 우선 나오고 그 다음에 존속기한이 있는데 현재의 물이용부담금은 존속기한이 불명확하다는 거지요.[7] 그러면 과연 상수원 수질개선을 과연 어느 정도까지 어느 정도

6) 2017년 9월 22일 면담한 전임 헌법재판관은 헌법해석은 문리적 해석 이상이기 때문에 단순하게 위법으로 판단하기에는 해석의 여지가 있다고 평가했다.

7) 제5조의2(부담금 존속기한의 설정) ① 부담금을 신설하거나 부과대상을 확대하는 경우 그 부담금의 존속기한을 법령에 명시하여야 한다. 다만, 그 부담금을 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에 따른 존속기한은 부담금의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으

> 만족시킬 때까지 우리가 물이용부담금을 부과할 것인가와 상수원 관리지역에 대해 어느 정도까지 계속적으로 주민지원을 할 것인가가 명확하지 않다는 거지요. 그렇게 되면 이게 사용료 개념인지 부담금인지에 대한 명확히 구분이 필요합니다. 그렇게 된다면 이게 물의 질적 사용료, 물이용부담금이라기 보다는 물 사용료가 되어야 한다는 것이 옳다고 생각되고, 물 사용료가 된다면 현재 납부하고 있는 하천수 사용료와 같은 양적 사용료와 어떤 통합적 개념의 새로운 접근이 필요하지 않나, 그러면 또 거기에 따른 광역상수도 요금과 하천수 사용료 50원과 213원의 차이 그런 질적 비용에 대한 부분도 같이 고려를 해야 하지 않는가라는 생각이 듭니다(M○○ 박사 면담, 2016. 10).

그리고 물이용부담금의 경우 수도요금 부과방식과 동일하게 운영 중인 상황인데, 별도 고지서 발부 없이 부담금을 징수하는 것은 원천무효라는 것이다.[8)]

3) 합헌성

첫째, 물이용부담금은 공법상의 사용료의 성격을 가지기 때문에 하천법상 하천수 사용료 부과대상과 중복되어 명백한 이중부과행위이며 헌법상 정당화 요건을 충족하지 못하고 있다. 법정책 전문가들은 사용료의 부과기준인 응익성의 원칙, 비용충족의 원칙 그리고 과잉금지 원칙을 반하여 평등권과 재산권을 침해한 결과 위헌이라고 주장한다.

둘째, 물이용부담금은 독일의 연방헌법재판소 판례에 따른 재정목적특별부담금(부과기준이 한결같은 물 사용량이며 수질개선사업과 주민지원사업 등을 위한 재정조달목적의 공과금임)으로서 조세와 중복되거나 경쟁관계에 설 가능성이 높기 때문에 ① 납부의무자들의 집단적 동질성, ② 부담금사용에 있어서의 집단적 효용성, ③ 부담금의 부과목적에 대한 납부의무자들의 객관적 근접성 등 엄격한 정당화 요건이 요구된다(김성수, 2017; 한국납세자연맹, 2017). 그런데 ① 납부의 법적 의무 부담자는 수돗물 최종소비자이기 때문에 집단적 동질성이 결여되어 있다. ② 납부의무자들의 집단적 효용을 유지 증대시키는 목적이 아니며, 낙동강수계의 경우 오히려 집단적 효용을 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있다. ③ 물이용부담금 납부의무자인 수돗물 최종소비자가 일반국민보다 객관적으로 근접해있지 않기 때문에 재정목적특별부담금으로 보기는 어렵다.

그러므로 물이용부담금은 위헌성이 농후하다고 평가할 수 있고, 2017년 6월 납세자연맹에서는 공익소송의 형태로 서울시민 3명을 통해 행정소송을 제기했고, 시민단체에서는 헌법소원을 준비하고 있다고 한다. 결국 낙동강수계를 포함한 4대강수계 물이용부담금은 위헌·위법의 가능성이

로 설정하여야 하며, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다. 한편 본조신설은 2010년 3월 31일에 이루어지는데, 2017년 9월 22일 면담한 전임 헌법재판관은 물이용부담금의 존속기한을 정하지 않은 부담금관리기본법은 부작위위법의 소지가 있다고 한다.

8) 서울시상수도사업본부로부터 수도요금고지서를 발부 받은 서울시민 3명은 2017년 6월 9일 서울행정법원에 서울시상수도사업본부를 상대로 물이용부담금 부과처분 취소소송을 제기하였다. 별도 고지서 없이 부담금을 징수하는 것은 원천무효라는 것이다. 그리고 부담금 산정기준, 부과율 등의 대강을 정하지 않고 시행령에 위임한 것은 헌법상 포괄위임금지원칙을 위배한 것으로 보았다.

높은 제도로 분석된다. 그러므로 물이용부담금 납부자들이 존속기한을 규정하지 않은 부작위 위법과 위법한 부담금 부과처분에 대한 행정소송이나 헌법소원을 제기할 경우 물이용부담금 부과주체의 승소가능성은 그리 높지 않은 것으로 예측된다. 다만, 2017년 9월 면담한 전임 헌법재판관에 의하면, 헌법재판은 단순한 문리적 해석 이상의 법리적 판단이 요구되기 때문에 섣부른 판단은 어렵다고 한다. 다시 상생의 정신이 발휘되었던 처음으로 돌아가 어떻게 필요한 제도개선을 합의하고 낙동강수계 상수원을 살릴지에 대한 지속적인 열린 담론이 요구된다.

Ⅳ. 결론

본 연구는 상수도의 이용을 위해 일정한 재산권의 제약을 받는 상수원 지역주민의 생활을 지원하고, 수질개선을 위한 재원을 확보하기 위해 2002년 낙동강수계특별법에 근거하여 도입된 물이용부담금제도의 지속가능성을 네 가지 관점에서 분석하였다.

경제, 사회, 환경 그리고 제도적 관점에서 낙동강수계 물이용부담금의 지속가능성 여부를 분석한 결과를 종합하고 해석하면 다음과 같다. 첫째, 경제적 효율성 측면에서 원인자부담의 원칙이 작동하지 않으면서 낙동강 중·상류에 오염원이 증가하는 역설적인 결과를 초래하고 COD 기준으로 수질이 더욱 악화되고 조류(藻類) 발생 빈도도 높아졌기 때문에 비효율적인 제도로 평가되었다. 둘째, 사회적 형평성 측면에서 비용부담과 편익배분의 불공평성이 심화되었는데, 특히 부산시의 경우 낙동강수계관리기금 전체의 24% 이상을 부담하면서 직접적인 편익은 2% 정도만 얻고 있는 것으로 나타났다. 왜냐하면 수질개선의 편익은 거의 없으면서 과도한 비용만 부담하는 것으로 부산시민이 인식하고 있기 때문이다. 셋째, 환경적 지속가능성 측면에서 낙동강 중·상류 지역에 2002년 당시 100개였던 산업단지가 217개로 늘어났으며 총량규제가 오히려 개발의 면죄부 역할을 하면서 낙동강의 상수원으로서의 지속가능성을 심각하게 훼손하는 것으로 나타났다. 넷째, 제도적 합리성 측면에서 물이용부담금은 '재화 또는 용역의 제공과 관계없이' 부과하는 「부담금관리기본법」상의 부담금이 아니며 반대급부의 성격이 강하기 때문에 위법성이 나타났으며, 존속기한을 규정하지 않은 부작위 위법성과 공법상의 사용료로서 하천법상의 하천수 사용료 부과대상과 중복되어 명백한 이중부과행위로서 위헌성이 강한 것으로 나타났다.

결론적으로 낙동강수계 물이용부담금제도는 15년 이상 지속되면서 환경기초시설 확충과 운영의 기반을 제공하였으나, 중·상류 지역에 오히려 오염원이 증가하고 수질이 악화되면서 변질되었기 때문에 폐지하거나 일정한 존속기한을 설정하는 것이 타당한 것으로 나타났다. 그러나 급격한 제도의 폐지가 가져올 혼란을 고려하여 먼저 원인자부담의 원칙에 충실하여 환경기초시설 설치·운영비를 폐지하거나 감액하고 주민지원사업과 수질오염에 민감한 수변생태벨트 토지매수사업 등을 유지하는 개선방안을 제안한다.

다만, 본 연구에서는 연구자의 한계 때문에 낙동강수계의 물이용부담금의 최대 납부자이면서 상류의 무분별한 개발행위에 대해서 어떠한 공식적 참여와 의사결정권한을 가지지 못하는 불합리

한 거버넌스의 분석이 이루어지지 못했다. 이론적으로는 불합리하고 위법적인 물이용부담금이 지속되는 것은 중·상류집단과 하류집단의 이해관계가 팽팽한 가운데 부담금을 납부하는 유역주민들은 비용이 분산되어 가볍게 인식하면서 집단행동의 딜레마에 빠져있기 때문인 것으로 추정되는데 이 부분에 대한 연구 역시 후속연구로 미루기로 한다. 방법론적인 측면에서는 네덜란드와 프랑스 등 해외 사례의 벤치마킹뿐만 아니라 다양한 이해관계자들에 대한 설문조사와 분석 결과를 토대로 지속가능성 정도를 객관적으로 측정하여 연구결과의 일반화 가능성을 제고하는 방안 역시 후속연구를 통해 보완되어지기를 기대한다.

참고문헌

강성철. (2005). 낙동강 물이용부담금의 현황과 개선방향. 「한국지방정부학회 추계학술대회 논문집」.

고재경. (2007). 물이용부담금의 패러다임 변화와 개선방향: 환경서비스에 대한 지불 원칙의 적용. 「경기논단」 2007년 여름호.

_____. (2008). 팔당 물이용부담금제도의 패러다임 변화와 개선방향. 「경기개발연구원 정책연구」 49(2).

_____. (2012). 전문가 100人의 진단, Rio+20과 한국의 지속가능발전 과제. 「이슈 & 이슈(경기개발연구원)」, 제51호(2012. 6. 13).

국립환경과학원. (2010). 「수질오염총량관리를 위한 개발사업 비점오염원 최적관리지침」.

국토연구원 등. (2010). 「댐관리 및 주민지원사업의 합리적 제도개선방안 연구」.

권형준. (2010). 「물이용부담금의 효율적 활용방안」. K-water연구원.

권형준·조은채. (2010). 물이용부담금의 효율적 활용방안에 관한 연구. 「2010년 한국환경정책학회 춘계학술대회논문집」.

기획재정부. (2015). 「2014년도 부담금운용종합보고서」.

김경민·김진수. (2014). 일본의 물순환기본법」제정의 의미와 시사점, 「이슈와 논점(2014. 9. 29)」. 제910호, 국회입법조사처.

김상희의원 등 10인. (2015). 「물관리기본법안(http://likms.assembly.go.kr)」.

김성수. (2014). 기후변화 적응을 위한 통합 물 관리 법적 거버넌스 구축방안, 「물 거버넌스」. 도서출판 피어나.

_____. (2015). 물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고. 「물과 지속가능발전」. 도서출판 피어나.

_____. (2017). 물이용부담금에 대한 법적 평가, 「서울인천 공동 물이용부담금 2차 포럼」, 2017. 2. 14.

_____. (2009). 독일 물이용부담금 제도의 한국적 함의. 「저널 물 정책·경제」 13권.

김선택. (2017). 납세자 입장에서 본 물이용부담금의 문제, 「서울인천 공동 물이용부담금 2차 포럼」, 2017. 2. 14.

김소남의원 등 10인. (2009). 「물관리기본법안(http://likms.assembly.go.kr)」.

김창수. (2006). 「수질환경정책의 구조와 논리: 한강과 낙동강의 스키마와 메타포」. (주)한국학술정보.

_____. (2013). 4대강 살리기 사업의 지속가능성 평가, 「지방정부연구」17(1): 319-342.
_____. (2015). 경로의존성과 정책선택의 딜레마: 낙동강수계기금배분의 정치경제. 「한국사회와 행정연구」, 26(1): 139-163.
김은경. (2009). 부담금 제도 개선 방안. 「경기개발연구원 정책연구」 2009-11.
김현준. (2009). 독일 물보호법의 현황과 시사점. 「토지공법연구」 제43집 3호.
_____. (2009). 유럽 물관리기본지침. 「유럽헌법학회연구논집」 제5호.
_____. (2011). 지속가능한 물관리를 위한 법제도 정비에 관한 소고. 「토지공법연구」 제54집.
김홍균. (2008). 물이용부담금의 정당성에 관한 법적 고찰. 「저널 물 정책·경제」제11권.
김철회·박경순. (2016). 물이용부담금제도의 기능 재조정화 방안: 수질중심에서 통합 물관리로. 「물 정책·경제 연구」, K-water: 168-205.
낙동강유역환경청. (2006). 「낙동강 대권역 물환경관리 기본계획(2006~2015)」.
낙동강수계관리위원회. (2012). 「낙동강수계 관리기금 운용현황 및 향후 추진방향」. 2012. 11.
_____. (2013). 「2012회계연도 낙동강수계관리기금 결산보고서」. 2013. 2.
문영세. (1998). 한국 공공요금의 변천과정 및 개념분석. 「한국행정학회 1998년도 하계학술대회 발표논문집」.
문현주. (2010). 「물자원 이용과 관리를 위한 비용분담체계와 가격정책 연구」. 한국환경·정책평가연구원.
박정수. (2014). 바람직한 통합물관리(IWRM) 추진방향. 「한국수자원학회논문집」 제47권 제8호.
박종관. (2011). 「물 관리 효율화를 위한 환경행정체계 발전방향 연구」. 환경부.
배명순. (2010). 한강수계 물이용부담금 관리체계 개선방안 및 충북의 대응방안. 「충북 Brief」 15호.
_____. (2013). 한강수계 물이용부담금 관리체제 개선방안. 「지역정책연구」 제24권 2호.
부산광역시. (2017). 낙동강 상수원 수질개선 및 물이용부담금 제도개선. 정명희의원 설명자료, 2017. 4. 10.
서울특별시. (2014). 「2013년 물이용부담금 제도개선 백서」.
서토덕. (2017). 낙동강유역 물이용부담금 현황과 과제, 「낙동강살리기 시민대토론회」, 2017. 4. 12.
손진상. (2007). 물이용부담금의 현황과 개선방안: 낙동강 수계를 중심으로. 「안암법학」 25권.
_____. (2009). 우리나라에서의 물분쟁 해소를 위한 개선방안. 「과학기술법연구」 제15집 1호.
송미영. (2000). 물이용부담금 운영상의 문제점 및 과제. 「경기논단」 2000년 가을호.
_____. (2008). 물이용부담금 운용제도의 개선방안: 한강수계를 중심으로. 「저널 물 정책·경제」 11권.
신성교. (2015). 부산시 청정상수원 확보방안, 「부산발전포럼」 제166호.
오혜정·김영일. (2010a) 독일, 프랑스의 유역통합물관리. 「열린충남」 50호.
_____. (2010b) 영국의 유역통합 물관리. 「열린충남」 51호.
윤순진. (2009). 이명박 정부 1년과 녹색의 변질. 「창비주간논평(2009. 3. 4)」.
윤원철. (2011). 물요금 정책의 선진화 방안. 「물정책경제」, Kwater 연구원.
이규명·김진열. (2014). 물이용부담금의 갈등조정기제로서의 거버넌스와 참여: 한강수계기금을 중심으로. 「2014한국정책학회 추계학술대회」
이준서. (2010). 물이용부담금에 관한 입법적 검토. 「환경법과 정책」 제5권.

전병목. (2008). 물이용부담금의 합리적 부과를 위한 제언.「저널 물 정책·경제」 11권.

정영근. (2014). 물 거버넌스와 지속가능발전 연계 연구.「정부3.0시대의 물 거버넌스 」, 도서출판 피어나: 15-54.

조용모 외. (2009).「한강수계 물이용부담금 관리체제 개선방안」. 서울시정개발연구원, 인천발전연구원, 경기개발연구원, 강원발전연구원, 충북개발연구원 합동 보고서.

조은채. (2015).「주요 국가의 물관리 및 재원조달 사례」. K-water연구원.

표희동·김창수·장병기. (2013).「낙동강 수계관리기금 중장기운용계획 수립 연구」. 낙동강수계관리위원회.

최동진. (2012). 물 환경변화에 대응한 물이용 비용부담체계 개편방안 연구(상·하류간 갈등해소를 위한 제도 개선을 중심으로).

최병선. (1993).「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.

한강수계관리위원회. (2006).「한강수계관리기금 중장기운용계획(2007~2015)」: 49-88(153).

_____. (2012).「한강수계관리기금 중기운용계획 수립 연구」.

한강수계관리위원회 등(4대강수계관리위원회). (2013).「환경기초시설 운영비 지원기준 개선방안 마련 연구」. 2013. 1.

환경부. (2016).「2015 상수도 통계」.

_____. (2016).「환경백서」.

_____. (2014).「낙동강수계기금운용규칙」.

_____. (2015).「제2차 물환경관리기본계획(2016～2025)」.

_____. (2012).「물환경관리 기본계획(2006~2015) 수정계획 수립(안)」.

Ancona, D. et al. (2001). Taking Time to Integrate Temporal Research. *AMR,* 26(4).

Arthur, W. Brian. (1994). *Increasing Returns and Path Dependency in the Economy.* University of Michigan Press.

Ashford, Douglas E. (ed.). (1992). *History and Context in Comparative Public Policy.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Connelly, Steve. (2007). Mapping Sustainable Development as a Contested Concept, *Local Environment,* 12(3): 259-278.

ICLEI. (2002). *Local Governments' Response to Agenda 21: Summary Report of Local Agenda 21 Survey with Regional Focus.* May 2012.

Langhelle, Oluf. (2000). Why Ecological Modernization and Sustainable Development Should not be Conflated. *Journal of Environmental Policy and Planning,* 2: 303-322.

Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). Political Science & the Three New Institutionalism. *Political Studies,* 44: 936-957.

Ikenberry, G. John. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy, *International Organization,* 42(1): 219-243.

Kaufman, Herbert. (1991). *Time, Chance and Organizations.* Chatham, N. J.: Chatham House.

Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies,* 21(1).

Lawrence, T. et al. (2001). The Temporal Dynamics of Institutionalization. *AMR,* 26(4).

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Paehlke, Robert C. (1994). Environmental Values and Public Policy, in *Environmental Policy In The 1990s: Toward A New Agenda, (2nd ed.),* Vig, Norman J. and Michael E. Kraft, Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.

Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis.* Princeton University Press.

_____. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, The *American Political Science Review,* 94(2): 251-267.

_____. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Policy Change, *World politics.* 45(4).

Powell and DiMaggio. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: University of Chicago Press.

Rydin, Yvonne. (2010). *Governing for Sustainable Urban Development.* London: Earthscan.

UNICEF & WHO. (2011). *Drinking Water Equity, Safety and Sustainability.*

United Nations Sustainable Development Knowledge Platform. (2013). *TST Issues Brief: Water and Sanitation.* United Nations.

Vig, Norman J. and Michael E. Kraft. (2010). Toward Sustainable Development? in *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century(7th ed.).* Vig, Norman J. and Michael E. Kraft. (editors). CQ Press.

WCED. (1987). *Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press.

Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation, ed.,* New York: Basic books, Inc.

_____. (1986). *American Government, 3rd ed.,* Lexington, MA.: D. C. Heath and Company.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 관료제와 시민사회, 환경정책론, 정부규제론, 공공갈등관리론 등이다. 최근 발간된 저서로는 「공공갈등과 행정이론」(2016)이 있고, 최근 발표된 논문으로는 "한국 관료제의 트릴레마 해부"(2014), "경로의존성과 정책선택의 딜레마"(2015), "공공갈등의 제도적 프레임 분석"(2016) 등이 있다(csookim@pknu.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 10. 15 / 심사개시일: 2017. 10. 20 / 심사완료일: 2017. 10. 30〉

Abstract

An Analysis on the Sustainability of Water Use Charge System around Nakdong River Basin

Kim, Chang Soo

Why can illegal and inefficient institutions sustain? The purpose of this paper to analyse the possibility of sustainable development of water use charge system on Nakdong river basin since 2002.

The framework is composed of four factors of economic side, social side, environmental side, and institutional side. The findings are as follows. Firstly, water pollution sources have increased and COD has also increased on Nakdong river basin since 2002 without working the polluters pay principle. Secondly, the residents on the lower basin in Nakdong river could not get clean water sources even though they assume the burden to contribute 24% of the water quality management fund. Thirdly, water quality has grown worse with the increase of industry complex in the upper basin like Daegu and Gumi city, and water quantity conserving mechanism is not prepared for the sustainable water management. Lastly, I found that water use charge system was against the related law and the Constitution.

So I suggest that illegal and irrational water use charge institution should be revised for the sustainable water management. I also suggest that the related law should contain the sunset time, and water use charge system should be repealed into the unified water charge system.

Key Words: Nakdong River Basin, Water Use Charge System, Sustainability