

地下水 管理政策上的 基本課題

尹 良 洙*

1. 序 言

오늘날 都市 및 産業의 발전과 人間의 文化生活水準 向上등으로 인하여 急増하는 물의 需要를 地表水만으로 충족시키기가 어려워짐에 따라 점차 地下水의 開發 利用이 늘어나고 있다.

특히 濟州道地域에는 강이 없고 地表水가 크게 부족하여 지역주민의 用水資源으로서 지하수는 절대적인 위치를 차지하고 있다.

그런데 지금까지 우리나라에서는 지하수를 필요로 하는 土地所有者가 별다른 계약을 받지 않고 자유로이 지하수를 개발 이용할 수 있게 되어 있었다.

그리하여 제주도내에서도 1970년대 초부터 지금까지 아무런 規制없이 官·民에 의하여 지하수개발이 이루어져 왔는데, 최근 道內 地下水에의 海水 침투나 生活下水등으로 인한 지하수오염현상이 현실적으로 나타나고 있어, 地下水의 合理的 保全 管理가 지역사회의 중요한 課題로 대두되고 있다.

이러한 상황에서 1991년 12월에 제정된 새 水道法과 濟州道 開發特別法에서 지하수 개발 이용의 규제를 위한 약간의 근거규정이 마련되었고, 최근에 건설부가 1994년부터 실시할 예정으로 地下水法의 立法을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이 글에서는 地下水管理行政이나 地下水關聯法制의 기초가 될 수 있는 地下水管理政策上的 基本課題에 관하여 살펴보고자 한다.

2. 地下水管理政策上的 基本課題

(1) 地下水의 公水化

* 濟州大 法學科 教授

공업 등 각종 産業用水로도 쓰이고 있는 중요한 水資源이다.

지하수는 地下에서 서로 연결되어 脈이나 帶를 이루고 있고, 일반적으로 일정한 토지속에 정지상태로 부존하고 있는 것이 아니라 流入지대로부터 流出지대로 水門的 要因에 따른 속도로 이동하며, 지표수와도 서로 밀접 불가분의 관계를 맺고 있다.

그리하여 어느 한 지역에서의 지하수 개발 이용이 다른 곳의 지하수나 지표수의 水量을 감소 또는 고갈시키거나 水質을 오염시킬 수 있는 것이다.

특히 섬지방에서의 過度한 지하수 개발은 지하수への 鹽水流入을 초래하여 결국 지하수를 사용하지 못하게 만드는 요인이 되기도 한다.

한편, 地下水는 土地를 굴착하여 揚水하지 않으면 목격할 수 없는 地下에 부존되고 있는 물로서, 토지의 一構成物이고, 토지소유자가 토지경작등의 과정에서 불가피하게 이용해야 하는 土地資源의 一部로서의 성질도 가지고 있다.

그리하여, 지하수관리정책상 지하수를 토지의 一構成部分으로 보아 각 토지 소유자에게 원칙적으로 토지속의 지하수를 자유롭게 개발 이용할 수 있도록 할 것이나, 아니면 지하수의 水理的 特性과 오늘날의 지하수의 機能面에서의 公共用性을 고려하여 지하수를 公水(公共用水)로 法定하고 國家나 地方自治團體가 그 保全 管理의 責任을 질 것이냐에 대하여 政策的 決定(選擇)이 요구되고 있다.

前述한 새 水道法上的의 지하수이용규제조항이나 최근 지하수관리법의 立法이 추진되고 있는 점을 감안하면 政府의 정책은 이미 地下水를 公水化하여 관리해 나가는 방향으로 決定되어진 것 같다.

人間을 비롯한 모든 生物體의 生存 및 生活에 절대적으로 필요한 자연자원으로서의 물의 公共性과, 오늘날 지하수가 토지소유여부에 관계없이 一般公衆에게 공급되는 上水道의 水源으로 大量 쓰여지고 있는 점, 그리고 그것이 영원한 장래에까지 제대로 보전 관리되지 못할 경우에 萬人의 生存과 生活에 威脅이 초래될 수 있는 점을 고려할 때, 地下水의 公水化政策은 당연한 것으로 보아진다.

문제는 이러한 지하수의 公水化 政策이 앞으로 지하수관리법의 立法過程과 法執行過程 및 관련 사항에 대한 行政意思決定過程에서 얼마나 충실하고 一貫性있게 구현되느냐 하는 데 있다.

과거에 정부차원에서 어떤 憲章이나 政策이 선언되었음에도 불구하고 그 취지가 현실적으로는 충분히 구현되지 못하는 경우가 있었듯이, 지하수의 公水化政策도 정책의 선언이나 意志의 표명에 그치는 결과가 되어서는 안되며, 그 政策意志가 지하수관련 立法 및 行政에 구체화되고 지하수자원의 합리적 보전 관리의 實際的 效果를 낼 수 있어야 할 것이다.

그러기 위하여는 立法이나 政策 및 行政意思決定에 임하는 當局者들의 지하수자원의 중요성과 地下水問題에 대한 보다 깊은 認識 및 투철한 責任意識이 필요하며, 後述하는 몇가지 政策的

課題들의 해결을 위한 성실한 노력이 요구되어진다.

그리고, 住民의 用水生活에서 지하수가 차지하는 비중이 전국에서 가장 높고 地表水資源이 크게 부족한 濟州道에서는 中央政府次元의 지하수정책보다 더 강화된 地方政府次元의 지하수 公水化정책의 수립과 그 실천이 필요한 實情임을 여기서 지적해두지 않을 수 없다.

(2) 地下水管理行政體制的 整備 및 地下水管理實務의 明確化

현재 우리나라에서는 地下水資源의 管理行政體制가 아직 정비되어 있지 못한 상태이다. 즉, 지하수의 探査·開發·保全·利用 등의 여러 측면에서 동력자원부·건설부·환경처·농림수산부·상공부·보건사회부 등의 중앙부처가 관여할 수 있게 되어있고, 일정한 범위내에서 道와 市, 郡도 관내 지하수문제에 관여할 수 있게 되어있어서, 종합적·장기적으로 책임있게 지하수자원을 관리할 기관이 불분명한 상황이다.

따라서 地下水문제에 綜合的·體系的으로 對處하기 위하여 國家次元에서 必要法令이나 地下水管理에 관한 必要最小限의 基準의 制定등을 담당하는 主管部處가 먼저 결정되고 그 主管部處가 다른 部署와 협의하면서 地下水問題에 대한 國家의 長期的·綜合的 對策을 마련할 수 있도록 하는 地下水管理行政體制의 정비가 필요하다고 보아진다.

지하수관리행정체제를 확립함에 있어서는 實質的인 地下水管理權이 광역지방자치단체에게 歸屬되도록 하여야 할 것이다. 즉 중앙정부는 法令으로써 지하수이용규제의 근거 및 지하수관리에 관하여 필요한 최소한의 기준과 전국적인 지하수보전관리계획을 정하는 데 그치고, 지하수관리에 관한 세부적인 規律의 제정과 지하수이용규제 기타 지하수관리업무는 광역지방자치단체가 地方自治의 原理에 따라서 자주적으로 처리할 수 있도록 해야 할 것이다.

地下水管理에 있어서 광역지방자치단체의 自律權이 어느정도 보장되고 지방자치단체의 條例등으로 지하수개발이용에 대한 규제를 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 보는 것은 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째, 지하수의 일반적 관리권을 中央政府에 귀속시킬 경우 중앙의 여러 部處間에 그 管轄權이 복잡하게 서로 얽혀서 지하수의 체계적인 관리가 어려울 수 있다. 현재 우리나라에서 지하수의 水質保全問題는 환경처의 업무로, 수자원의 개발은 건설부의 업무로, 生水(광천음료수) 事業 허가는 보건사회부의 업무로, 농업용수개발은 농수산부의 업무로 되어 있는 바와 같이, 中央政府의 지하수 관리 행정권은 多元化되어 있어 그 統一性있는 體系的 운영이 곤란한 實情이다.

둘째, 지하수의 汚染이나 枯渴현상은 결코 全國에서 동일한 형태로 나타나는 것이 아니라 質的·量的 면에서 지역마다 서로 다르게 나타난다는 점을 고려할 때, 地域實情에 맞는 지하수관리물

도모하기 위하여 그 실질적 관리권을 광역지방자치단체에 귀속시킬 필요가 있다고 보는 것이다.

셋째, 지하수의 利用規制의 程度나 합리적 管理의 手段 등이 時宜適切하고 융통성있게 마련되는 것이 바람직하며, 따라서 광역지방자치단체의 條例 등에 의거한 효과적인 지하수관리를 도모할 필요가 있다.

넷째, 水道法 등에서 지방자치단체(市·郡)가 원칙적인 上水道事業主體로 되어 있고, 상수원보호구역등을 市長·郡守가 관리하게 되어있는 점도 고려할 필요가 있다.

다섯째, 종합적·체계적인 지하수관리권을 市·郡 등 기초지방자치단체에 귀속시키는 것은 지하수 관리상의 지나친 多元化가 초래될 가능성이 있기 때문에 적절하다고 볼 수 없을 것이다.

그리하여 지하수이용규제를 포함하여 지하수를 합리적으로 보전 관리할 수 있는 實質的 權限은 광역지방자치단체에게 귀속시키는 것이 바람직하다고 보는 것이며, 광역지방자치단체의 지하수관리를 위한 組織機構도 확충되어야 할 것이다.

지하수 보전 관리의 실질적 효과를 내기 위하여는 지하수관리기관의 實務를 분명히 하는 것도 필요하다. 즉, 포괄적으로 長期的·綜合的인 地下水管理計劃(국가계획과 지방계획)을 樹立하여 施行토록 할 뿐만 아니라, 지하수관리기관의 地下水 探査 및 常時觀測體制의 構築, 지하수管井 굴착의 水理影響評價, 지하수보호구역의 지정 관리, 지하수管井管理臺帳의 작성, 定期的인 地下水 關聯資料의 綜合·體系化 및 공람, 地下水汚染源의 實態調查 및 除去 등 具體的인 實務를 규정하여 그를 차질없이 이행토록 하는 것이 필요하다.

地下水の 公水化政策을 채택 추진하는 경우에 지하수에 대한 중앙정부나 지방자치단체의 地下水 管理權이 強化되고 동시에 중앙정부 및 지방자치단체의 地下水管理實務도 強化된 것은 당연한 이치이다. 따라서 지하수관리에 임하는 關係機關의 強化된 義務와 責任의 내용을 명확히 하는 것은 地下水公水化 政策의 필수적 要素라 하지 않을 수 없다.

(3) 地下水管理財源의 擴充

地下水の 探査·常時觀測·汚染防止·開發 기타 地下水管理機關의 지하수管理實務遂行에 소요되는 經費의 調達을 위한 財源이 확충되어야 한다.

이 문제와 관련하여 지방자치단체에서 地下水管理基金을 설치 운영토록 하는 것도 바람직하지만, 현재의 빈약한 지방재정력을 감안할 때, 地下水管理財源을 중앙정부가 지원하지 않으면 地方自治團體次元的인 지하수관리는 그 實效를 거두기 어렵다고 보지 않을 수 없다.

地下水管理財源擴充이 따르지 않을 경우, 地下水公水化 政策은 국가나 지방자치단체의 地下水 管理權을 強化시키면서 그 義務와 責任은 考慮하지 않는 셈이 되어, 지하수 보전 관리상의 諸問題

를 효율적으로 해결하기 어렵게 되고, 궁극적으로 지하수보전관리의 목적을 충분히 달성하기 어렵게 될 것이다.

(4) 公正한 地下水 開發 利用의 規制

地下水는 地表水와 비교할 때 그 水質汚染實態를 제대로 파악하기가 어려우며, 일단 지하수오염 상태를 발견한 경우에도 그 오염을 제거하기가 지극히 어렵다. 뿐만 아니라 地下水流의 방향이나 그 流速등을 예측하기가 어렵고, 地下로 流入되는 각종 物質의 種類와 量을 파악하여 그것이 地下水質에 어떠한 영향을 미치는지를 정확하게 분석하기도 대단히 어려운 것이다. 地下水의 物理的 特性, 地下水 汚染源의 多樣性, 帶水層과 그 上部 地質構造의 差異性등과 깊은 관련이 있는 이러한 難點들이 있기 때문에, 質的 측면에서 지하수의 水質을 양호한 상태로 保全하고, 量的 측면에서 지하수의 不足 또는 고갈현상이 일어나지 않도록 하기 위하여는 여러가지 방법들이 복합적으로 동원되지 않으면 안될 것이며, 지하수개발 이용에 대한 持續的·合理的인 規制도 요구되어진다.

質的·量的 측면의 地下水保全을 위한 地下水 利用規制의 구체적 方法으로는 ① 地下水 水質 基準의 設定 및 定期 水質檢査制의 實施, ② 지하수 取水制限 및 지하수 開發 利用의 許可制·申告制·登錄制, ③ 地下水 保護區域 設定을 비롯한 土地利用 規制, ④ 지하수 採水計量器의 設置義務化 및 지하수採水限度의 設定, ⑤ 地下水 開發利用 許可時의 附款提示 등이 있을 수 있다. 1991년 12월 14일에 공포되고 1992년 12월 15일부터 시행되는 우리나라의 새 水道法은 제10조 제1항에서 '市場·郡守는 導官 또는 機器와 기타의 工作物을 사용하여 地下水를 取水하는 지역에 있어서 地下水取水施設의 설치자 또는 관리자가 水質汚染·水源枯渴 및 地盤沈下 등을 발생시키거나 발생시킬 우려가 있는 경우에는 그 取水を 制限하거나 取水施設의 閉鎖 기타 필요한 조치를 할 수 있다'라고 규정하고 있으며, 同條 제2항에서 '제1항의 規定에 의한 地下水의 取水制限 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다'라고 규정하고 있다.

1991년 12월 31일 공포되고 公布當日부터 2001년 12월 31일까지 제주도지역에서만 시행되는 濟州道開發特別法은 제25조 제1항에서 '道에서 地下水를 湧出시킬 목적으로 토지를 굴착하거나 地下水를 이용하고자 하는 자는 大統領令이 정하는 바에 의하여 道知事의 허가를 받아야 한다. 다만, 국가인 경우에는 사전에 道知事와 協議하여야 한다'라고 규정하였으며, 同條 제2항에서 '도지사는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 제1항의 規定에 의한 許可를 하여서는 아니된다'라고 하여, ① 기존 지하수의 湧出量에 현저한 영향을 줄 우려가 있다고 인정되는 경우 ② 환경을 오염시키거나 자연생태계를 해할 우려가 있다고 인정되는 경우 ③ 지하수의 적정관리 또는 公共의 이용에

지장을 주는 등 公益을 해할 우려가 있다고 인정되는 경우에 지하수의 이용허가를 禁하고 있으며, 제26조에서 위의 각 경우에 해당할 때에는 이미 내준 지하수굴착허가도 취소하도록 규정하고 있다.

부분적으로나마 지하수의 개발 이용행위를 규제할 수 있는 근거규정이 마련되었으므로, 靑觀적으로 公正한 規制基準과 구체적으로 適正한 規制程度 등을 정하여 이제부터 이들 규정을 합리적으로 執行함으로써 지하수자원을 효과적으로 보전 관리해나가야 할 것이다.

(5) 地下水汚染物質 處理施設の 整備

地下水의 水質을 오염시킬 수 있는 廢水·汚水·廢棄物 등 각종 汚染源의 處理施設을 설치기준에 맞게 完備하는 것은 지하수의 水質保全에 있어서 매우 중요하다고 아니할 수 없다.

우리나라에서는 수질환경보전법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 폐기물관리법, 하수도법 등에서 각종 汚染物質 處理施設の 設置 및 그 基準등을 규정하고 있다.

下水道시설과 하수종말처리장, 쓰레기매립장, 폐기물소각처리시설등 각종 오염물질처리시설의 설치 및 그 운영과정에서의 瑕疵를 막기 위한 관계기관의 政策意志와 노력이 필요하다고 아니할 수 없다.

(6) 地下水汚染物質의 排出規制

地下水의 水質保全을 위하여는 前述한 오염물질처리시설을 정해진 기준에 맞게 完備하는 것과 더불어 지하수를 오염시킬 수 있는 물질의 排出行爲 自體를 規制할 필요가 있다.

우리나라 환경정책기본법은 제 20조에서 '政府는 환경보전을 위하여 大氣오염·水質오염·土壤오염 또는 海洋오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음, 진동, 악취의 발생 및 폐기물의 처리에 대하여 필요한 規制를 하여야 한다'라고 규정하고 있다.

그리고 水質環境保守法는 제8조 제1항에서 '廢水排出施設에서 배출되는 오염물질의 排出許容基準은 관계중앙행정기관의 長의 의견을 들어 總理승으로 정한다'라고 규정하고 있으며, 有害化學物質管理法는 제25조에서 '有毒物을 廢棄하고자 하는 자는 總理승이 정하는 방법에 의하여 폐기하여야 한다'라고 규정하고 있다.

地下水汚染物質의 排出規制도 관련 법률의 시행과정에서 관계당국의 政策意志와 노력이 강조되어지는 사항이다.

(7) 地下水 探查 및 常時觀測體制의 構築 및 地下水關聯資料의 公開

지하수의 探查 및 水質·水位·汚染實態 등에 대한 常時觀測體制의 構築은 지하수의 賦存狀況 및 汚染狀況의 파악 뿐만 아니라 汚染源과 그 영향을 조사하고 일정지역의 지하수보전 관리대책수립을 위한 자료와 그 대책의 효과를 평가하는 데 필요한 과학적 자료를 政策決定者와 關係要員 그리고 일반 住民들에게 제공하도록 하기 위하여 필요한 것이다.

지하수 觀測體制의 구축과 더불어, 지하수의 水質汚染防止를 위해 필요한 諸般技術을 開發해 나가는 일에도 關聯機關의 지속적인 努力이 傾注되어야 할 것이다.

그리고 지하수의 公共用性을 감안할 때 지하수관련 각종 자료는 관계기관 뿐만 아니라 一般公衆에게도 제때에 정확히 알려져야 한다. 이는 지하수의 문제는 一般公衆의 협조없이 해결되기 어렵고, 지하수의 水質은 지역주민의 건강한 생활에 중요한 영향을 미치기 때문이다.

(8) 地下水의 商品化防止

一般公衆의 生活用水資源이 되고 있는 지하수가 一部 業體의 私益追求를 위한 商品이 됨으로써 地下水資源에 被害가 야기될 수 있도록 해서는 안될 것이다.

그런데 그동안 금지되었던 生水의 國內市販이 정부에 의하여 내년부터 허용될 가능성이 있다는 보도가 최근에 나오고 있다.

生水의 國內市販許容政策은 첫째, 公共用水資源인 지하수의 보전에 나쁜 영향을 초래하면서 일부 업체에게 既得權 이상의 상당한 특혜를 부여하는 셈이 되며, 둘째, 앞으로 시행될 지하수관련 법률에 의거한 地下水利用規制措置들의 名分과 合目的性 및 衡平性에 疑問을 提起할 수 있게 만들고 결국 지하수 보전 관리정책의 實効性을 弱화시킬 수 있는 문제점을 안고 있다.

따라서 生水의 國內市販許容問題는 보다 신중하게 再考되어야 하며, 住民用水生活의 地下水依存度가 극히 높고 東部지역 지하수의 鹽水化현상이 나타나고 있는 濟州道의 地域實情을 감안하여, 地方行政當局이 위의 새 水道法이나 제주도 개발특별법에 의거하여 國內市販을 위한 제주지역에서의 生水採取를 制限하는 문제도 검토해 봐야 할 것이다.

(9) 地下水保護를 위한 住民運動

地下水保護를 위한 지속적인 住民運動이 필요하다. 사실, 地下水문제를 포함하여 環境保全管理에 있어서 關係當局의 政策意志 못지 않게 중요한 것은 국민의 環境保全意識과 환경보전을 위한 국민 모두의 實際的 努力이라고 할 수 있을 것이다.

지하수를 개발 이용하는 者도 국민이고, 지하수의 汚染源도 국민의 일상생활이나 사업활동에서

생겨나는 경우가 많다.

따라서 地下水管理의 효과나 地下水 水質의 汚染程度 등은 국민의 日常生活과 事業者들의 사업 활동이 어떻게 이루어지는 가에 큰 영향을 받게 되므로, 地下水管理政策의 효율적 추진을 위하여는 地下水문제에 대한 국민의 認識을 提高시켜 나가지 않으면 안될 것이다.

그러므로 地下水資源保護에 관한 敎育 및 弘報와 각종 地下水汚染源을 줄이기 위한 住民運動의 지속적 展開에도 상당한 정책 비중이 두어져야 할 것이다.

(10) 地下水管理法의 立法

이미 制定·公布된 새 水道法이나 제주도 개발특별법에 지하수 이용규제를 위한 약간의 근거규정이 마련되었지만, 앞으로 점차 심각해질 것으로 예측되는 지하수문제에 효과적으로 대처하기 위하여는 地下水의 綜合的·體系의 管理를 위한 地下水法의 立法 施行이 필요하며, 政府에서도 최근 지하수의 보전 이용 관리에 관한 法律의 制定을 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다.

새로 制定되는 地下水管理法에서는 다음과 같은 事項들이 規定되어지는 것이 바람직하다고 보아진다.

첫째, 地下水가 公共用水임을 明記하고, 地表面으로부터 一定深度의 지하수를 公有로 규정하며, 그 개발 이용은 원칙적으로 管理廳의 허가를 요하도록 한다.

둘째, 지하수의 保全·探査·開發 등의 業務에 관련된 中央部處와 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체의 지하수관련 事務에 관한 각각의 權限과 相互關係등을 명백히 규정함으로써, 地下水保全 管理의 行政體制를 定立하되, 그 基本構造는 광역지방자치단체가 管内 지하수를 實質的·綜合的으로 관리하고 지하수의 質的·量的 保全對策을 책임있게 수립 추진할 수 있게 하며, 그에 대하여 중앙정부 및 기초지방자치단체가 협조하는 내용으로 한다.

셋째, 광역지방자치단체가 管内 지하수의 保全 管理 및 利用規制에 관한 條例를 制定 施行할 수 있는 根據를 규정한다.

넷째, 長期的·體系의인 地下水管理計劃의 수립·시행을 비롯하여 地下水水質基準의 設定 및 同基準未達의 지하수이용제한, 지하수보호구역의 지정 관리, 지하수管井개발의 水理影響評價 등 각종 지하수관리에 관한 責任과 義務를 각급 地下水管理機關別로 명확하게 규정하며, 이들 業務의 綜合·調整·體系化를 專擔할 機關을 규정한다.

다섯째, 既存 지하수管井과 新規開發 지하수管井의 登錄制를 규정하고, 地下水開發 利用規制의 基準, 對象, 方法, 節次 및 그 履行確保手段 등을 규정한다.

여섯째, 住民의 地下水開發 利用權의 保護 및 그 範圍와 制限에 관하여 규정하며, 行政廳의 地下水利用規制措置와 관련된 行政上의 紛爭을 해결하기 위한 特別行政爭訟節次를 규정한다.

그리고 地下水管理機關의 管理實務를 소홀히 함으로써 지하수가 크게 오염되거나 고갈될 가능성이 현저한 때에는 지역주민이 지하수관리기관을 상대로 지하수의 適正管理를 請求할 수 있게 하며, 地下水 管理의 瑕疵로 인한 被害의 賠償制度를 규정한다.

일곱째, 地下水資源의 探查 및 지하수 常時觀測體制를 구축할 수 있도록 하며, 地下水關聯 資料는 一般公衆에게 公開하도록 규정한다.

여덟째, 地下水管理基金의 설치근거 및 基金確保方法을 규정한다.

아홉째, 汚·廢水 처리시설, 축산폐수처리시설, 하수종말처리시설, 쓰레기 소각·매립시설 등 지하수오염물질 處理施設의 完備를 위한 政府의 特別財政支援을 규정한다.

열째, 地下水開發 利用者 相互間에 발생할 수 있는 지하수이용에 관한 紛爭의 調停에 관한 사항을 규정한다.

3. 結 論

앞으로 國家와 地域社會의 發展이 持續되고 國民生活水準이 향상되어감에 따라 用水需要도 계속 늘게 되고 국민의 地下水利用度는 더욱 높아질 것이다. 따라서 良質의 地下水를 確保함은 우리 世代 및 우리 後孫들의 건강한 생활을 위해서 더없이 중요한 일이 아닐 수 없다.

그런데 지하수는 地下에 賦存되고 있어 그 汚染實態등이 보통 不可視의이기 때문에 政策決定者나 一般住民에 의하여 그 問題의 심각성이나 對策의 필요성이 올바르게 인식되기 어렵다. 그리하여 적극적인 地下水保全對策을 수립하기 힘들 뿐만 아니라 설혹 대책을 강구하기로 하였다고 할지라도 多樣한 污染源에 效果의으로 對處하기가 技術的으로 어렵고, 그에 소요되는 財政負擔이 莫大하여 良質의 충분한 地下水를 영구히 保全해 나가는 쉽지 않을 것으로 보인다.

그러므로 地下水管理當局이 먼 미래까지 내다보는 歷史의 眼目과 使命感을 가지고 확고한 地下水保全管理對策을 樹立· 推進하여야 하는 當爲性이 더욱 강조되지 않을 수 없는 것이다.

國民의 生活福祉增進이 국가의 중요한 課題로 인식되는 現代福利國家에서는 국민에게 地下水를 포함한 良質의 生活用水등을 충분히 持續적으로 供給하는 것이 국가와 지방자치단체의 중요한 實務가 되는 것이므로, 中央 및 地方의 關係當局은 地下水保全 管理立法을 포함한 諸般 政策의 課題의 해결에 적극적으로 노력해야 하며, 地下水利用規制를 비롯하여 지하수의 保全 管理에 필요한 措置들을 客觀的으로 妥當하게 決定· 執行해 나가지 않으면 안된다.

한편, 地下水를 利用하면서 지하수에 直接 또는 間接的으로 多少間에 어떠한 영향을 미치는 活動을 하고 있는 住民이나 事業者들도 항상 地下水問題의 重要성을 認識하면서 日常生活이나 事業活動過程에서 地下水資源의 保全을 위해 각별한 노력을 기울여 나가야 할 것이다.