

규제연구 제15권 제2호 2006년 12월

정부규제로 인한 손실에 대한 보상의 타당성 분석

: 팔당상수원관리구역의 경우를 중심으로*

김 성 배*

이 연구는 팔당상수원관리구역을 대상으로, 그 지역에서 정부규제에 대한 보상의 일환으로 시행되고 있는 주민지원사업의 타당성과 지역별로 차등 지급되고 있는 보상액 규모의 타당성을 평가하고, 그 결과를 토대로 정책적 시사점을 제시하였다. 특히 현재 팔당상수원관리구역에서 시행되고 있는 여러 형태의 주민지원사업들이 수도법과 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 등 관련 법률에 근거하여 이루어지는 것이기는 하지만, 그러한 지원이 과연 헌법의 기본정신과 규제손실보상에 관한 기존 이론들에 합치되는가를 검토해 보았다. 분석 결과, 이 연구는 기존의 보상관행과는 달리 상수원보호구역이나 수변구역 등에 대해서는 보상이 필요 없고, 배출시설설치제한지역은 조건부 보상 그리고 수질보전특별대책지역의 경우는 보상의 대상이 된다는 결론을 도출하였다. 또한 주민지원액의 규모와 관련해서도, 현재 적용되는 가중치는 모든 규제가 보상의 대상이라는 가정하에서 책정된 것이므로, 그 기준에 대한 재검토가 필요하다는 결론을 도출하였다.

핵심용어: 팔당상수원관리구역, 규제, 손실보상, 주민지원사업

* 송실대학교 행정학부, 서울시 동작구 상도동 511 (e-mail: graal@yahoo.com)

** 이 논문은 한국규제학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이며, 일부는 송실대 교내연구비 지원에 의해 이루어진 것임. 학술대회에 논평을 해 주신 토론자와 논문의 질적 제고에 도움을 주신 익명의 논문심사위원들에게 감사드리며, 나머지 오류는 필자의 책임임을 밝힘.

접수일: 5/9, 게재확정일: 11/3

I. 문제의 제기

우리나라에서 제도 시행의 기간, 그 영향의 범위 그리고 파급효과의 심각성 등을 기준으로 평가할 때 가장 대표적인 규제로는 개발제한구역, 팔당상수원관리구역, 그리고 군사시설보호구역에 가해지는 규제들을 들 수 있다. 물론 나름대로의 당위성을 토대로 제도화되었지만, 이 규제들은 단일제도로는 가장 많은 논쟁의 대상이 되었고 또한 앞으로라도 그러한 추세가 이어질 전망이다. 그런데 최근 들어 이 규제들은 전혀 다른 방향으로 진화되는 경향을 보이고 있다. 그동안 성역이 되어 왔던 개발제한구역은 1998년 이후 해제되기 시작하여 현재 약 3분의 1가량이 해제되었고 존치지역에 대해서도 근본적인 개편이 진행 중이다. 군사시설보호구역도 시대적 흐름을 반영하여 최근 일부지역에 대해서 해제가 이루어졌고, 앞으로 그 범위가 더욱 확대될 전망이다. 그러나 이들과는 달리 팔당상수원관리구역에 가해지는 규제는 더욱 강화되고 있고, 소득수준의 향상과 더불어 그러한 추세가 지속될 것으로 예상되고 있다.

다른 규제들과는 반대의 경향을 보이는 팔당상수원규제에 대하여 지역 주민들은 정부가 조그만 변화라도 보이면 그 조치에 대해 일일이 그리고 격렬하게 반대의 목소리를 높이고 있다. 그러다 보니 정부는 팔당상수원관리구역에 가해지는 규제에 대해서는 명시적으로 보상을 내세우고 있지는 않지만 다양한 형태의 지원방식을 통한 간접적으로 보상을 해 주고 있다. 즉 수질보존을 위해 과도한 규제를 가함으로써 상수원관리구역의 주민들이 특별한 희생을 입는다고 보고 그러한 특별한 희생에 대해 보상해 준다는 것이다. 또한, 보상을 통해 상수원 관리구역에서 규제받는 사람들의 손실의 크기를 줄여줌으로써 그들이 보다 쉽게 규제에 순응할 수 있도록 한다는 것이다. 그러나 여기서 문제가 될 수 있는 것은 비록 주민지원사업이라는 명칭으로 가해지는 현물보상(In-Kind

Compensation)이지만, 과연 그러한 보상이 타당한가의 여부이다. 전통적으로 정부의 규제는 정부의 고유한 권한의 하나인 경찰권(Police Power)의 행사로 보는 것이 타당한 만큼 정당한 규제에 의한 손실에 대해서는 보상을 하지 않는 것이 일반적이다. 만일 팔당상수원규제에 대하여 현실적인 필요성에 의해 보상을 하게 된다면, 다른 규제에 대해서도 보상을 해야 한다는 당위성의 문제가 언제든지 대두될 수 있는 것이 현실이다.

이러한 맥락에서 이 연구는 팔당상수원관리구역을 대상으로 그 지역에 대해서 가해지고 있는 주민지원사업을 정부규제로 인한 보상이라는 시각에서 그 타당성¹⁾ 여부와 보상액 산정방식의 타당성 등을 평가하고, 그 결과를 토대로 정책적 시사점을 논한다. 특히 현재 팔당상수원관리구역에 가해지고 있는 여러 가지 형태의 지원들이 수도법과 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률(이하 ‘한강법’으로 지칭) 등 관련 법률에 근거하여 이루어지는 것이기는 하지만, 과연 그러한 지원이 헌법의 기본정신과 기존의 규제손실에 대한 보상 원칙들에 합치되는가를 검토해 보고자 한다. 서론을 제외한 이 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 그동안 정부규제로 인한 손실보상 문제에 관한 기존 이론들에서 도출된 주요한 원칙들을 비교·검토한다. 제3장에서는 이 연구의 분석대상을 규정하기 위해 팔당상수원관리구역의 규제와 주민지원사업의 현황을 검토한다. 제4장에서는 앞에서 도출한 원칙을 토대로 하여 보상 여부의 타당성 및 보상액 산정방식의 타당성을 분석한다. 마지막으로 이 연구를 종합하고 정책적 시사점을 논함으로써 연구를 마무리한다.

II. 이론적 논의: 규제에 의한 손실의 보상원칙

정부가 개인의 재산을 물리적으로 취득하는 경우에 대해서 법 이론은 그것을 보상해야 하는 정부에 의한 수용(Taking)이라고 규정하고 있다. 그러나 규제에 의해 개인의 재

1) 일반적으로 사회과학에서 말하는 타당성은 측정도구의 타당성을 의미하는데, 크게 보아 내용 타당성, 기준에 의한 타당성 그리고 개념 타당성으로 구분된다. 이 연구는 정부의 보상행위가 정해진 기준에 비추어 볼 때 타당한가의 여부를 판단하는 것을 연구목적으로 삼고 있으므로, 이 연구에서 말하는 타당성은 측정도구에 의해 측정된 대상의 속성(상수원 규제들의 속성)과 이를 기준(규제로 인한 손실보상의 원칙)과 비교하는 방식인 기준에 의한 타당성 분석의 일종이라고 할 수 있을 것이다.

산가치가 하락할 경우에도 보상이 필요한가에 대해서는 학계에서 논쟁이 발생하고 있다(Knetsch, 1983; Epstein, 1985; Fischel, 1995; Yandle, 1995). 일반적으로 정부는 공공의 복리를 보호하기 위해서 개인의 재산에 대해서도 규제를 가할 수 있도록 광범위한 권한을 부여받고 있다. 그러나 정부규제 중에는 개인의 재산 가치를 현저히 떨어뜨릴 정도로 과도한 규제가 있으며, 이러한 규제에 대해서 법원은 규제가 수용과 동일하다고 인정하여 보상을 명령하기도 한다. 문제는 그 한계를 어떻게 정할 것인가가 될 것인데, 보상하지 않아도 무방한 규제(경찰력의 행사)와 보상이 필요한 규제(규제적 수용)를 구분하는 기준을 어떻게 정할 것인가가 쟁점이 될 것이다.

1. 정부규제의 정당성

정부가 규제를 사용하는 가장 중요한 이유 중 하나는 외부효과의 존재와 상충되는 재산권 행사의 문제이다(Cornes and Sandler, 1986). 그러나 정부 개입이 없더라도 이미 그러한 문제를 해결하기 위한 사적(관습법)수단이 존재하고 있다. 개인의 재산권에 가해지는 침해에 대처하는 관습법에 의한 가장 핵심적 수단으로 불법침입(Trespass)과 불법방해(Nuisance)를 들 수 있다. 전자는 일반적으로 소유자가, 침입자의 이해와는 무관하게, 미래의 침입을 배제하고 금지할 수 있도록 하고 있는 반면 후자의 경우에는 일반적으로 침입을 금하거나, 또는 피해자의 손해가 충분히 크고 불법방해를 일으키는 행위가 합리적이지 못하다는 것이 확정된 후에 배상을 부여하고 있다. Merrill(1985)은 양자간의 차이를 거래비용에 의해 설명하고 있는데, 거래비용이 크게 발생하지 않는 경우에는 불법침입이 효율적인 대처방안이 될 수 있다고 주장한다. 그것은 이 방식이 재산권의 상충 문제를 당사자들간의 자발적 거래를 통해 해결할 수 있게 하므로 쌍방 모두에게 이익이 되기 때문이다. 만약 거래비용이 크게 발생하는 경우에는, 불법방해가 적절한 해결방안이 될 것인데, 이 경우에는 당사자들간의 타협을 통해 문제를 해결할 수 없기 때문이다.

이상의 주장을 통해 보면 외부효과의 피해자는 거래비용이 높거나 낮은 경우 모두 사적인 해결책을 찾아낼 수 있다는 것을 알 수 있다. 그러면 정부의 직접규제는 이러한 경우에 왜 필요한가? 우선적으로 만일 외부효과가 산발적으로 흩어져 있는 수많은 피해자들간에 발생하는 경우에 그 어느 한 피해자도 사적인 구제수단을 모색할 유인을 갖지

않을 것이다. 비록 피해자들의 집단적 손해가 가해자의 행동을 억제함으로써 얻게 될 이익보다 크다고 하더라도 같은 결과가 나타날 수 있다. 정부는 이 경우 가해자의 행동을 직접 규제함으로써 피해자의 대리인 역할을 수행하는 것이다. 즉 이 과정에서 정부는 피해자의 집단행동의 문제를 극복하게 하는 것이다. 정부규제는 다른 정당성도 갖는데 특히 개인 권한의 보호와 같은 다른 이유에서도 그 규제가 정당화될 수 있다. 예컨대, 장애인들의 권익을 보호하고, 언론의 자유를 보장하고, 기회균등을 달성하는 법들이 여기에 해당한다. 반면, 전기, 가스, 수도 등 공익설비(Public Utility Regulation)에 대한 정부규제는 또 다른 시장실패, 예컨대 불완전경쟁이나 불완전정보 등의 문제에 대응하여 생겨난 것들로서, 이러한 상황에 대한 규제 역시 그 정당성을 인정받을 수 있다.

2. 정부규제로 인한 손실보상

앞의 논의에서 개인의 재산에 침해를 가하더라도 정부규제가 정당화될 수 있는 상황을 밝혀보았다. 다음에서는 물리적인 취득이 아니더라도 개인 재산의 가치를 떨어뜨리는 규제에 대해서 언제 어떠한 보상이 주어져야 할 것인지를 밝히는 몇 가지 관점들을 검토하고자 한다. 특히 규제로 인한 보상논의가 가장 활발하게 진행되고 있는 미국에서 제시된 학자들의 관점과 주요 사례들을 중심으로 검토하고자 한다.

(1) 정부활동의 속성을 중심으로 보는 관점

일반적으로 법원은 공익을 보호하는 경우에는 보상 없이 규제할 수 있도록 정부에게 광범위한 권한을 부여해 왔다. 보상 없이 규제할 수 있는 경우를 정부활동의 속성에 초점을 맞추어 규정하고 있는데, 크게 세 가지 원칙으로 구분할 수 있다. 첫째, 유해한 토지이용의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙의 핵심은 법원이 공공복지에 유해한 토지이용에 대해서는 보상 없이 규제할 수 있는 정부의 권한을 인정한다는 것이다. 구체적으로 법원은 해당 커뮤니티의 건강, 도덕, 안전 등에 유해한 이용을 방지하기 위해 규제를 가하는 경우에는 보상할 필요가 없다는 것이다

대표적 사례로서는 *Mugler v. Kansas*(1887)를 들 수 있다. 이는 정부활동의 속성이 보상문제와 연관성이 있다는 것을 나타낸 초기의 사례로서, 양조장을 공적 불법방해(Public

Nuisance)라고 간주하고 그 운영을 금지한 캔사스 주법에 그 토대를 두고 있다. 피고는 양조장의 운영이 그 법보다 앞서 이루어진 것이라고 주장하고, 나아가 그것은 불법방해가 아니라고 주장하였다. 법원은 그럼에도 불구하고 공공복지에 유해한 토지이용을 보상 없이 규제할 수 있는 주정부의 권한에 근거하여 그 법의 적법함을 인정하였다. 이 주장은 뒤에 “유해한 이용”(Noxious Use) 학설로 알려지게 되었고, 이후 경찰권에 의한 정부규제의 근간이 되었다.

보상문제에 관해 정부활동의 속성에 주목하는 경향은 이후 Penn Central Transportation Co. vs. City of New York(1978)의 사례에서 재확인되었다. 이 사례에서 유해한 이용에 관한 Mugler의 판례에 따라, 법원은 다음과 같이 기록한 바 있다. “주 법원이 특정한 토지이용을 제한함으로써 건강, 안전, 도덕 그리고 일반 후생을 증진시킬 수 있다고 합리적으로 주장할 수 있는 경우에는, 이 법원도 재산상의 손해를 초래하거나 불리하게 영향을 미치는 토지이용규제라도 그 정당성을 인정한다.”(Miceli and Segerson, 1996) 따라서 법원에 의하면, 규제로 인한 공공이익이 충분히 클 경우, 비록 토지소유자가 현저한 손해를 보더라도, 그것에 대해 보상할 필요는 없다는 것이다.

둘째, 피해와 편익의 원칙(Harm-Benefit Rule)을 들 수 있다. 이 원칙은 토지소유자가 공해와 같이 사회적 외부비용을 초래하는 것을 방지하는 규제에 대해서는 보상이 필요 없고, 토지소유자가 공원용지의 확보와 같이 외부편익을 제공하도록 강제하는 규제에 대해서는 보상이 필요하다는 입장이다. 이러한 구분의 기저에는 토지소유자가 사회적 비용을 초래할 권리를 가지고 있지 않으나, 그들이 사회적 편익을 창출하는 행위를 중단할 수 있는 권리는 갖고 있다는 인식이 깔려 있다.

이 입장의 대표적 학자인 Sax(1964)는 피해와 편익 원칙의 토대가 될 수 있는 규제 수용에 관한 두 가지 이론을 제시한 바 있다. 그 하나는 정부가 재산을 기업적 목적으로 사용하기 위해 취득하는 경우에는 보상해 주어야 하고, 공공재를 공급하는 경우와 개인들간의 분쟁을 조정하기 위해 규제하는 경우에는 보상할 필요가 없다는 것이다. 이 관점에 의하면, 규제 수용은 대부분 보상이 필요 없는 것으로 나타날 것이다. 왜냐하면, 앞서도 언급한 바와 같이, 규제들이 대부분 시장실패나 불공평성을 교정하기 위한 것이기 때문이다. 다른 하나는 외부효과(Negative Externalities)를 내부화하는 정부활동은 대부분 보상이 필요 없다는 것이다. 이 관점도 피해와 편익의 원칙과 같이, 한 개인의 권리

가 다른 사람의 권리를 침해하는 경우 법이 그러한 권리는 보호하지 않는다는 생각을 기저에 깔고 있다.

셋째, Fischel(1995)이 주장한 정상행위(Normal Behavior)의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 정상 이하(Sub-Normal)의 토지이용을 방지하는 규제에 대해서는 보상할 필요가 없고, 정상 이상(Super-Normal)의 토지이용을 강제하는 규제에 대해서는 보상을 해야 한다는 것이 그 요체이다. 이 원칙은 보상의 대상이 되는 규제와 그렇지 않은 규제를 구분하고 있다는 점에서 피해와 편익의 원칙과 흡사하다. 그러나 이 원칙이 제기하는 정상 행동이란 토지소유자가 정부규제가 없는 상황에서 자신의 토지에 대해 합리적으로 할 수 있는 일을 판단하는 근거가 되는 지역 커뮤니티의 기준에 따라 정의된다는 점에서 피해와 편익의 원칙과는 차이가 난다.²⁾

Fischel의 원칙은 유해한 이용이나 불법방해가 정상 이하(비효율적)의 토지이용을 의미하는 만큼, 이념적으로 볼 때 전통적으로 유해한 토지이용 원칙이나 불법방해 원칙 등과 일치한다. 또한, 모든 원칙들이 본질적으로는 토지소유자의 좋고 나쁜 행위의 구분에 근거하여 이루어지며, 따라서 보상의 임계치를 정하고 있다는 점에서 보상해야 할 규제를 밝히는 피해와 편익 원칙의 일종으로 볼 수 있다. 결국, 이상에서 제시한 이론들이 처음 볼 때는 서로 다른 것처럼 보이지만, 만일 보상의 대상을 구분하는 임계치가 경제 원리에 근거하여 규정된다면, 그 원칙들은 서로 일치하게 될 것이다.

(2) 토지소유자에게 미치는 영향을 토대로 한 관점

규제 수용을 평가하는 주요한 요인에는 정부행위의 속성 이외에 규제가 토지소유자에게 미치는 영향을 들 수 있다. 이 관점도 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 우선적으로 미국의 대법관 Holmes가 주장한 가격하락의 원칙(Diminution of Value Test)을 들 수 있다. 가격하락의 원칙이란 Holmes가 기록한 다수 견해로서 규제가 토지소유자의 권리를 과도하게 제한한다면 보상을 요하는 수용과 마찬가지로 판단한 것을 말한다. Holmes의 판결은 규제가 소유자의 재산 가치를 과도하게 하락시키지 않을 때 정부는 보상 없

2) Wittman(1984)도 같은 맥락에서 보상이 필요한 규제와 그렇지 않은 규제를 구분하기 위해 비슷한 접근법을 사용하고 있다. 그는 우리가 대개 정부가 효율적으로 행동할 것으로 기대하므로, 만약 정부가 비효율적으로 행동하는 경우에만 보상이 주어진다면 행정비용이 최소화될 수 있다고 주장한 바 있다.

이 개인의 재산권을 제한할 수 있다는 것이다. 이 규칙은 이후에 가치하락시험이라고 명명되었다. Holmes는 어떠한 경우에 규제가 과도한지를 판단하는 일반적인 시험은 구체화하지 않고, 그 대신 사례별로 결정되도록 하였다.

Holmes의 원칙이 적용된 주요 사례로는 *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*(1922)을 들 수 있다. 이는 미국의 역사상 가장 영향력이 큰 수용 사례 중 하나로서, 규제가 토지소유자에게 미치는 영향을 다룬 *Pennsylvania* 주법, 즉 낙반으로 인해 토지소유자의 안전을 위협하는 광산주의 광산활동을 제한한 Kohler 법의 부당성을 지적한 것이다. Holmes는 다수 견해로서 규제가 토지소유자의 권리를 과도하게 제한한다면 보상을 요하는 수용과 마찬가지로 판단하였다. Holmes의 판결은, 그 이전에는 수용이란 정부가 개인의 재산을 물리적으로 취득한 경우에 한정되었기 때문에, 수용법에 있어 획기적 사건으로 기록되고 있다. *Pennsylvania Coal* 사례 이후 대부분의 규제 수용 사례에는 일종의 Holmes의 가치하락시험이 적용되고 있다.

이 원칙이 적용된 또 다른 사례로는 *South Carolina*에서 주거 목적으로 개발하기 위해 해변에 인접한 두 필지를 구입한 개발업자(Lucas)에 대한 *Lucas v. South Carolina Council*(1992)을 들 수 있다. 비록 개발업자가 그 필지를 구입할 당시에는 개발이 허용되었지만, 주 정부는 이후에 *Beach Front Management Act*(1992)를 통과시켜 개발을 억제하였다. Lucas는 주정부의 그러한 권리를 인정하면서도, 그 법으로 인해 자신의 재산 가치가 과도하게 하락하였으므로 그것은 보상을 필요로 하는 수용과 마찬가지로 주장하였다. *South Carolina*의 주 법원은, 주 정부와 지방정부에게 부여된 광범위한 규제 권한을 감안하여 주 정부에게 유리하게 판결을 내렸다. 그러나 미 대법원은 그 결정을 뒤엎었으며, 보상이 필요하다고 판결을 내린 것이다.

다음으로는 투자가 뒷받침된 기대(*Investment-Backed Expectation*) 원칙을 들 수 있다 (Mandelker, 1987). 이 원칙의 핵심은 만일 규제가 재산권을 형성할 정도의 합리적 기대와 충분히 연관되어 있는 이해를 침해하지 않는다면 그것은 수용이라고 할 수 없는 반면, 규제가 명확한 투자가 뒷받침된 기대를 혼란시키는 경우에는 수용이 될 수 있다는 것이다. 따라서 규제가 보상을 필요로 하는가의 여부를 결정하는 데 있어서 신청인의 명확한 투자가 뒷받침된 기대를 침해하는지의 여부를 고려해야 할 것이다.

이 원칙이 적용된 주요 사례로는 *Penn Central Transportation Co. v. City of New*

York(1978)을 들 수 있다. 이 사례는 미 뉴욕의 Grand Central 터미널 소유자가 역사적 랜드마크를 만들겠다는 의도로 높은 사무실 건물을 터미널 뒤편에 설치하겠다는 계획을 뉴욕시가 막을 수 있을 것인가라는 질문에 봉착하여 미 대법원은 보상하지 않고도 그렇게 할 수 있다고 판결을 내린 것을 말한다. 그 결론에 이르는 과정에서 법원은 규제가 수용과 같은가를 결정하는 데 고려해야 할 몇 가지 요인들을 밝혀내었다. 예컨대, 정부행위의 속성, 규제가 소유자에게 미치는 경제적 영향 등이 포함되었다.

(3) 종합

이상에서 규제 수용에 대한 두 가지 관점과 각 관점별 세부원칙들을 비교·검토하였다. 물론 이 원칙들의 이론적 타당성과 그 장·단점들에 대해서 학자들이 모두 의견의 일치를 보이는 것은 아니지만, 그 원칙들에 대한 논의들을 종합한다면 현재로서 가장 보편적으로 받아들여지는 원칙을 찾아낼 수 있을 것이다. 비교·검토를 통해 얻을 수 있는 보편적 원칙은 이후에서 이루어질 팔당상수원관리구역에 가해진 규제들에 대한 보상의 타당성 여부를 평가하는 개념적인 틀로 활용될 것이다.

앞서 제시한 세부원칙들에 대한 논의를 보면 우선 토지소유자에게 미치는 영향에 주목하는 가치하락 원칙의 경우는 그동안 보편적으로 적용되어 왔지만, 효율성의 차원에서 비판이 제기되고 있다(Fischel, 1985). 만일 보상의 여부를 결정하는 데 자산가치의 하락이 유일한 기준이 된다면, 규제로 인한 편익과 비용을 비교할 수 없으므로 보상이 비효율적이 될 수 있다는 것이다. 예를 들면, 주거지역에 입지한 오염배출시설을 규제한 결과 해당 지역의 가치가 크게 하락한 경우도 보상의 대상이 될 수 있을 것이다. 반면 자산가치의 하락이 적다는 이유로 보상이 이루어지지 않는다면, 정부는 그러한 규제로 인한 사회적 비용을 상대적으로 적게 인식할 것이기 때문에 과도한 규제가 발생할 가능성이 있다는 것이다.

다음으로 피해와 편익 원칙의 경우는 경제이론과 합치되지 않는다는 문제를 지적할 수 있다. 예를 들면, 코스의 정리(Coase Theorem) 이후에 경제적 측면에서 피해와 편익을 구분할 수 있는 의미 있는 기준이 존재하지 않는다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 사실상 피해는 획득하지 못한 편익과 동일할 수 있고, 편익은 회피한 피해와 동일할 수 있다는 것이다. 따라서 이 원칙에는 피해와 편익의 임계치를 정하는 데 기준이 될 수

있는 중립적 행위(Neutral Conduct)의 벤치마크가 빠져 있다는 것이 문제로 지적되는 것이다(Michelman, 1967). 피해와 편익의 원칙이 보다 경제이론에 충실한 원칙이 되기 위해서는 피해와 편익을 구분하는 중립적 포인트로서 예컨대, 거래비용(Transaction Costs)을 고려할 필요가 있을 것이다.³⁾

그런가 하면 투자가 뒷받침된 기대 원칙에 대해서도 만일 보상의 여부가 토지소유자의 기대에 의해 이루어진다면 비효율적이 된다는 지적이 있다(Miceli and Segerson, 1996). 특히 Miceli와 Segerson은 이 원칙이 적용될 경우 토지소유자의 도덕적 해이로 인해 과도한 투자가 초래될 가능성이 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 그들은 만일 토지이용의 결정이 합리적(Reasonable)인 토지이용의 결정에 토대한 성심(Good Faith)의 원칙하에서 이루어진다면 효율적일 수 있다는 것을 보여 주고 있다. 규제가 가해질 경우, 그 원칙은 성심의 원칙에 따라 행동하는 토지소유자, 즉 효율적인 경우에만 투자하고 그렇지 않은 경우에는 투자하지 않는 토지소유자에게는 보상을 해 주고, 성심의 원칙에 따라 행동하지 않는 자들에게는 보상을 하지 않아도 된다는 것이다.

한편 Fischel이 주장한 정상행위의 원칙은 현재로서는 가장 보편적으로 받아들여지는 원칙으로 인식된다. 우선 이 원칙은 정상 이하의 토지이용을 억제하는 규제에 대해서는 보상할 필요가 없고, 정상 이상의 토지이용을 강제하는 규제에 대해서는 보상을 해야 한다는 점에서 피해와 편익의 원칙과 일맥 상통하다고 할 수 있다. 그러나 Fischel의 원칙은 정상적 행위가 지역 공동체의 기준에 따라 규정될 수 있다는 점에서 피해와 편익을 구분하는 임계치를 명확하게 규정하지 못한 피해와 편익의 원칙과는 다르다. 정부의 규제가 없는 상황에서 합리적으로 생각하여 자신의 토지를 어떻게 이용할 것인가를 결정하는 행위, 즉 토지이용에 대한 합리성의 기준이 피해와 편익의 자의적 구분을 대체하고 있는 것이다.

또한, Fischel의 원칙은 정상적 행위를 보상의 기준점으로 정함으로써, 정상적 행위를 강제하는 데 소요되는 거래비용도 최소화할 수 있다는 장점을 갖는다. 특히 대부분의 사람들이 정부의 규제가 없는 상황에서 정상적 행위를 할 가능성이 크므로, 소수의 정

3) 이 주장은 외부효과를 일방향적 시각으로 보인 Pigou의 관점을 비판하고 그 대신 쌍방향적 시각으로 보아야 한다고 주장하면서, 사회적 비용을 줄이기 위해서는 거래비용에 주목해야 한다고 한 Coase의 주장과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

상 이하의 토지이용을 하는 자들에게 벌칙을 가하고 정상 이상의 토지이용을 하는 자들을 보상하면 되기 때문에 거래비용이 크게 발생하지 않는다는 것이다.

그런가 하면, Fischel의 정상행위의 원칙은 보상이 오로지 자산가치의 하락에 의해 결정되는 가치하락의 원칙이 갖는 한계도 극복할 수 있다. 즉 가치하락의 원칙은 자산가치의 하락을 기준으로 보상의 여부를 결정함으로써, 토지이용 행위에 대한 꼭 필요한 규제라고 하더라도 과도한 가치하락을 가져오는 경우에는 그 규제에 대해서 보상을 해야 한다는 문제를 초래한다. 하지만 Fischel의 원칙은 유해한 토지이용이나 불법방해가 정상 이하의 토지이용을 의미하는 한 그러한 행위에 대한 규제에 대해서는 보상할 필요가 없다고 주장하는 것이 다르다. 결국 Fischel의 원칙은 기본적으로 비효율적인 규제에 대해서는 보상해야 하고 효율적인 규제에 대해서는 보상을 하지 않아도 된다는 것이 될 것이다.

III. 팔당상수원관리구역의 규제와 손실보상 현황⁴⁾

이 장에서는 팔당상수원관리구역에 가해지고 있는 다양한 규제들의 구체적인 내용과 실질적으로 주어지고 있는 손실보상의 내용을 정리하였다. 팔당상수원관리구역에 가해지고 있는 규제는 매우 다양한데, 환경법제에 기초한 것으로는 상수원보호구역, 수질보전특별대책지역, 수변구역, 보안림, 배출시설설치제한지역, 농약사용제한구역, 오염총량제 등이 있다. 토지이용법제에 기초한 규제로는 국토이용관리법에 의한 용도지역, 수도권정비계획법에 의한 자연보존권역, 개발제한구역, 개별공장입지제한구역, 골프장입지 규제지역 등을 들 수 있다. 이 규제들 가운데 현재 실질적으로 주민지원사업의 대상이 되고 있는 것은 상수원보호구역, 수질보전특별대책지역, 배출시설설치제한지역, 수변구역 등에 가해지는 규제들이다. 이 연구에서는 이상의 네 가지 규제들을 대상으로 손실보상의 타당성 여부를 검토하였다. 한편 보상과 관련해서는 수도법과 한강법에 근거하

4) 팔당상수원관리구역은 팔당상류에 위치하여 수질에 영향을 주는 상수원보호구역과 경기도 지역 중 수질보전특별대책 제 1, 2 권역을 포함하는 지역이다. 행정구역상으로는 남양주시, 용인시, 이천시, 광주시, 여주시, 가평군, 양평군 등 경기도 7개 시군이 포함되며 전체 면적은 약 3,179.95km²에 이르고 있다.

여 지역주민들에게 주민지원사업이라는 이름으로 주어지고 있는 다양한 형태의 보상의 내용을 정리하였다. 비록 이름은 다르지만 광의로 보면 주민지원사업은 일종의 현물보상에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

1. 팔당상수원관리구역의 규제

(1) 상수원보호구역의 지정

다음에서는 앞서 제시한 규제들을 각 규제별로 어떠한 지역에 대해, 어떠한 행위들을 대상으로, 어떠한 방식으로 규제하는지가 부각될 수 있도록 재정리하였다. 우선 상수원보호구역의 경우 그 대상지역에는 팔당댐 상류 취수구 주변지역인 하남시, 남양주시, 광주시, 양평군 등 4개 시·군 28개 리·동 157.3km²가 포함되고 있다.

상수원보호구역에 가해지는 규제의 대상이 되는 행위유형을 보면 <표 1>에 나타난 바와 같이 우선 오염발생행위에는 가축을 놓아기르는 행위, 행락, 야영, 야외 취사행위, 생활기반시설, 소득기반시설, 주민공동이용시설 등의 건축물이나 공작물의 건축행위, 농작물을 경작하는 행위 등이 포함된다. 단, 소득기반시설 중 잠실, 버섯재배사, 생산물 저장창고, 담배건조실, 퇴비사 및 발효퇴비장, 기자재보관창고, 관리용 건축물, 온실 등을 예외로 한다. 다음으로 오염발생 가능성을 높이는 행위가 있는데, 죽목의 재배, 벌채 그리고 토지형질의 변경 등을 들 수 있다. 단, 상수원 보호를 위한 수원림의 조성·관리를 위하여 필요한 나무의 재배 및 벌채와 공공사업 시행으로 인하여 불가피한 죽목의 벌채는 허용한다. 그리고 오염배출행위에는 수질오염물질, 특정수질유해물질, 유해화학물질, 농약, 폐기물, 오수, 분뇨 및 축산폐수를 버리는 행위 그리고 자동차를 세차하는 행위 등이 여기에 포함된다.

상수원보호구역에서는 오염물질을 상수원에 유입하는 행위도 규제하고 있는데, 여기에 포함되는 것으로는 수영, 목욕, 세탁 또는 뱃놀이를 하는 행위, 어폐류를 잡거나 양식하는 행위 등을 들 수 있다. 또한, 상하수도시설, 환경오염방지시설, 보호구역관리시설의 제거 등은 직접 오염물질을 유입하는 행위는 아니지만 유입되는 물질을 처리하는 시설들을 제거함으로써 간접적으로 오염물질을 유입하는 행위로 간주하여 규제의 대상이 된다.

〈표 1〉 상수원보호구역의 규제

규제대상지역	규제대상행위	세부 규제 내용
팔당댐 유역의 일부 지역	오염발생행위	- 행락, 야영, 야외 취사행위의 금지 - 건축물 기타 공작물의 신축, 증축, 개축, 재축, 이전, 변경 또는 제거 등의 제한 - 가축을 방목하는 행위의 금지 - 소독기반시설 건축의 금지
	오염배출행위	- 폐기물, 오수 분뇨, 폐수를 버리는 행위의 금지 - 축산폐수를 버리는 행위의 금지 - 자동차 세차 행위의 금지
	상수원 오염 유입행위	- 수영, 목욕, 세탁 또는 뱃놀이는 하는 행위의 금지 - 어패류를 잡거나 양식하는 행위
	기타 행위	- 토지의 굴착, 성토 기타 토지의 형질변경 제한 - 죽목의 재배 또는 벌채 행위의 제한

(2) 수질보전특별대책지역의 지정

이 규제의 대상지역에는 환경오염·환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역과 환경기준을 자주 초과하는 지역을 대상으로 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사 와 협의하여 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정한 지역이 포함된다. 수질보전특별대책지역은 다시 1권역과 2권역으로 구분된다. 제1권역은 1,254.5km²로서 전체 지역의 약 60%, 제2권역은 847.4km²로서 전체의 약 40%를 차지한다. 행정구역상으로는 남양주시, 용인시, 여주군, 가평군, 양평군이 제1권역과 제2권역 모두에 포함되며 광주시가 제1권역 그리고 이천시가 제2권역에 포함되고 있다.

〈표 2〉는 이 지역에서 대상지역별 규제대상행위를 정리하고 있다. 우선 특별대책 1권역의 경우에는 오염발생행위에 해당하는 골프장 건설을 제한적으로 규제하고 있다. 즉 천연잔디로 조성된 골프코스를 갖춘 골프연습장의 신규입지 및 증설을 금지하고 있다. 규제대상행위 중 오염배출행위로 는 오·폐수배출행위, 특정유해물질의 배출행위 등이 포함된다.⁵⁾ 특별대책 2권역의 경우는 1권역과 일부의 경우에 차이가 있다. 규제대상

행위 중 골프장 입지 제한은 오염발생행위 규제로 볼 수 있다. 다만 이 경우에도 천연잔디로 조성된 골프코스를 갖춘 경우라도 수질환경보전법 규정에 의거한 시설설치 또는 조치사항을 준수하는 조건으로 입지를 허용하도록 하고 있다. 규제대상행위 중 오수배출행위, 폐수배출행위, 특정수질 유해물질을 배출하는 폐수배출행위 등이 오염물질배출행위에 해당한다.⁶⁾

〈표 2〉 수질보전특별대책지역의 규제

규제대상지역	규제대상행위	세부 규제 내용
특별대책 1면역	오염발생행위	- 골프장 입지의 제한적 규제
	오염배출행위	- 허가대상 축산폐수배출시설의 입지 불허 - 오수배출의 경우 일정규모 이상에 대해 제한적으로 규제 - 폐수배출의 경우 1일 폐수배출량이 200㎥ 이상인 폐수배출시설의 입지 금지 - 특정수질 유해물질을 배출하는 폐수배출시설의 입지 금지 - 폐기물 배출의 경우도 제한적으로 규제
특별대책 2면역	오염발생행위	- 골프장 입지의 제한적 규제
	오염배출행위	- 오수배출행위의 제한적 규제 - 폐수배출행위의 제한적 규제 - 특정수질 유해물질을 배출하는 폐수배출시설의 입지 제한

- 5) 이 행위들에 대해서도 일부의 경우는 예외로 간주하고 있는데, 오수배출의 경우는 건축연면적 400㎡ 이상의 숙박업·식품접객업 및 건축연면적 800㎡ 이상의 배출시설의 입지를 금지한다. 단, 오수를 하수종말처리시설에 전량 유입·처리하는 건축물, BOD 및 SS를 각각 20mg/L(수변구역은 10mg/L) 이하로 처리하여 방류하는 경우는 허용한다. 폐수배출의 경우는 1일 폐수배출량이 200㎥ 이상인 폐수배출시설과 특정수질 유해물질을 배출하는 폐수배출시설의 입지를 금지한다. 단, 도시구역 내의 일정시설에서 배출되는 특정수질 유해물질을 전량 위탁처리 하는 경우 다른 법령의 규정에 적합범위에서 허용한다. 폐기물 배출의 경우도 처리시설 중 매립시설, 폐기물처리업에 의한 폐기물 재활용신고자가 설치하는 폐기물 재활용시설의 입지를 금지한다.
- 6) 오염배출행위를 모두 규제하기보다는 제한적으로 규제하고 있다. 오수배출행위의 경우 면적에 상관없이 BOD 및 SS를 각각 20mg/L(수변구역은 10mg/L) 이하로 처리하여 방류하는 경우는 허용하고 있다. 폐수배출의 경우는 발생폐수를 BOD 30mg/L 이하로 처리한 후 방류하거나 하수종말처리시설에 유입시켜 처리하는 경우에 한하여 입지를 허용하고 있다. 특정 수질유해물질의 경우도 도시구역 내의 일정시설에서 배출되는 특정수질 유해물질을 전량 위탁처리 하는 경우 다른 법령의 규정에 적합범위에서 허용하고 있다.

(3) 배출시설설치제한지역의 지정

<표 3>에 제시된 바와 같이 이 규제가 적용되는 대상지역에는 상수원보호구역의 상류지역, 수질보전특별대책지역 및 그 상류지역, 지정호소 및 그 상류지역, 취수시설이 있는 지역 및 그 상류지역 등이 포함된다. 그중 배출시설의 설치를 제한할 수 있는 지역은 취수시설이 있는 상수원보호구역, 수질보전특별대책지역 및 지정호소, 수질이 I등급이 아닌 지역의 경계로부터 상류로 유하거리 10km 이내의 집수구역, 상수원보호구역이 아닌 지역의 취수시설로부터 상류로 유하거리 15km 이내의 집수구역 등이다.⁷⁾

규제대상행위 중 특정수질유해물질을 배출하는 폐수배출시설의 설치 등은 오염배출행위에 해당한다. 여기서 특정수질유해물질은 사람의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 수질오염물질을 말한다.⁸⁾ 규제대상행위 중 예외에 해당하는 것으로는 수질보전특별대책지역 중 도시계획구역안과 수질보전특별대책지역 밖에서 출판인쇄시설, 자동식사처리시설, 병원시설, 세탁시설, 산업시설 폐가스 및 분진의 세정·응축시설, 이화학시험시설의 폐수시설로서 발생수질유해물질을 전량 위탁처리 하는 경우 등이 포함된다.

<표 3> 배출시설설치제한지역의 규제

규제대상지역	규제대상행위	규제 내용
<ul style="list-style-type: none"> - 취수시설이 있는 상수원보호구역, 수질보전특별대책지역 및 지정호소 등 - 수질이 I등급이 아닌 지역의 경계로부터 상류로 유하거리 10km 이내의 집수구역 - 상수원보호구역이 아닌 지역의 취수시설로부터 상류로 유하거리 15km 이내의 집수구역 - 지역의 상류지역으로서 특정수질유해물질의 배출로 인하여 상수원의 오염에 영향이 미치는 지역 	오염배출행위	<ul style="list-style-type: none"> - 배출시설 설치 제한 - 특정수질유해물질 배출시설의 설치 금지 - 일부의 배출시설 입지의 제한적 규제

7) 집수구역은 빗물이 자연적으로 흘러드는 지역으로서 주변의 능선을 잇는 선으로 둘러싸인 구역을 지칭한다.

8) 구체적으로는 구리(동) 및 그 화합물, 납(연) 및 그 화합물, 비소 및 그 화합물, 수은 및 그 화합물, 시안화물, 유기인화합물, 6가크롬화합물, 카드뮴 및 그 화합물, 테트라클로로에틸렌, 트리클로로에틸렌, 페놀류, 폴리크로리네이트디비페닐, 셀레늄 및 그 화합물, 벤젠, 시염화탄소, 디클로로메탄 등이 포함된다.

(4) 수변구역의 지정

수변구역이 적용되는 대상지역은 한강수계의 수질보전을 위하여 팔당호, 남한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간), 북한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간) 및 경안천(하천법에 의하여 지정된 구간)의 양안 중 필요하다고 인정하는 지역이다. 수변구역은 지역별로 차등을 두는데, 수질보전특별대책지역의 경우에는 당해 하천·호소의 경계로부터 1km 이내의 지역에 대해, 수질보전특별대책지역 외 지역의 경우에는 당해 하천·호소의 경계로부터 500m 이내의 지역에 대해 지정하고 있다.⁹⁾

<표 4> 수변구역의 규제

대상지역	규제대상행위	규제 내용
특별대책지역 내 수변구역	오염발생행위	- 음식점·숙박시설, 목욕장 신규입지 금지
	오염배출행위	- 폐수배출시설, 축산폐수배출시설 신규입지 금지
	기타 행위	- 개발행위 유발 또는 환경오염을 악화시킬 수 있는 용도 지역·지구 지정 제한
특별대책지역 밖 수변구역	오염발생행위	- 음식점·숙박시설·목욕장은 BOD 10ppm 이하로 처리하는 경우로서 시장·군수의 허가를 받는 경우 허용
	오염배출행위	- 폐수배출시설의 신규입지 금지 - 축산폐수배출시설은 축산폐수를 공공 처리하거나 전량 퇴비화하는 경우로서 시장·군수의 허가를 받는 경우 입지 허용
	기타 행위	- 개발행위 유발 또는 환경오염을 악화시킬 수 있는 용도 지역·지구 지정 제한

<표 4>는 수변구역제도를 통해 규제하는 행위를 정리하고 있다. 그들 중 식품접객업, 숙박업, 목욕장업 및 관광숙박업을 영위하는 행위 등은 오염발생행위에 해당한다. 특히

9) 수변구역을 지정하고자 하는 때에는 다음의 지역을 수변구역에서 제외하도록 하고 있다(개정 2001. 1. 16). 상수원보호구역, 개발제한구역, 군사시설보호구역, 하수처리구역으로서 하수종말처리시설을 설치·운영중인 지역, 공공하수도의 설치인가를 받은 하수처리예정구역, 국토이용관리법상 도시지역 및 준도시지역 중 기존 취락지구 등이 여기에 해당한다(이 법 시행당시 자연부락이 형성되어 있는 지역의 경우 제4항의 규정에 의한 현지실태조사 결과에 따라 제외한다).

이러한 시설들이 오염정화시설을 설치하지 않고 영업행위를 하는 경우 오염배출행위에 포함될 수 있다. 규제대상인 오염배출행위에는 폐수배출행위와 축산폐수배출행위가 포함된다. 그러나 이 제도하에서는 축산폐수를 전량 공공처리시설에 유입하거나 전량 퇴비화할 수 있다고 판단되는 경우 또는 우수처리기준을 생물화학적 산소요구량 1L당 10mg 이하로 처리하여 방류하는 경우로서 환경부장관의 허가를 받아 일정한 시설을 설치하는 경우는 예외로 하고 있다. 이 제도는 오염발생가능행위도 규제하고 있는데, 수변구역 안에서 관계행정기관의 장은 개발행위를 유발시키거나 환경오염을 악화시킬 우려가 있는 용도지역·지구를 새로이 지정(변경을 포함)할 수는 없도록 하고 있다. 다만, 군사목적 등 특별한 사유가 있는 경우로서 환경부장관의 동의를 얻은 경우에는 예외로 한다.

2. 현행 주민지원사업제도

(1) 배경 및 법적 근거

한강법의 제정 이전에는 한강수계 중 상수원보호구역에 한해 수도법(1975)에 근거하여 주민지원사업이 추진되어 왔다. 1999년 2월 한강법이 제정되어 광범위하게 주민지원사업이 이루어지게 되었다. 수도법과 한강법에 의한 주민지원사업의 현황은 <표 5>에 정리되어 있다.

수도법에 의한 주민지원사업은 상수원보호구역 내에 거주하는 자들을 대상으로 소득증대, 복지증진, 육영사업 등을 지원하고 생업이 유지곤란한 자와 이주 전업을 지원하고 있다. 한강법에 의한 주민지원사업은 한강수계상수원관리지역에서 행위제한을 받고 있는 주민들의 피해를 보상하여 주민들의 생활환경과 소득수준을 향상시켜 줌으로써 주민들이 상수원 수질정책에 적극 동참하도록 하기 위한 사업을 말한다.

〈표 5〉 수도법과 한강법상의 주민지원사업 비교

구분	수도법(제6조의2)	한강법(제11조)	차이점
대상지역	- 상수원보호구역(157.3 ㎢. 광주, 양평, 남양주, 하남 등 포함)	- 수변구역 및 수질보전특별대책구역 추가	- 수혜지역 확대 - 11개 시군으로 확대
지원대상	- 상수원보호구역 내에 거주자, 농림수산업에 종사하는 자 - 상수원보호구역지정으로 인한 행위금지 및 제한으로 생업을 유지하기 곤란하다고 인정되는 자	- 법시행일 전, 상수원관리지역에 주민등록되어 있고, 실제 거주한 자로 동지역에 토지 또는 건축물을 소유한 자	- 재산권 소유자로 대상제한
재원	- 수도사업판매수익금(70%) + 국비(환경개선특별회계, 30%)	- 물이용부담금	- 새로운 부담금제 도입
지원규모	- 3천여 가구 9천여 명 - 연간 70억원 - 1인당 약 78만원 지원	- 2만2천 가구 8만9천여 명 - 연간 7백억원 - 1인당 약 79만원 지원	- 지원액 10배 증가 - 1인당 지원액 유사
지원사업	- 소득증대, 복지증진, 육영사업 - 기타오염물질정화비용 지원 - 생업유지곤란자의 이주, 전업지원	- 일반지원사업: 소득, 복지, 육영사업, 오염물질정화사업 - 직접지원사업: 주택개량 학자금, 장학금 등 - 기타, 수계위에서 정한 사업	- 사업내용은 유사 - 수질개선과 관련된 사업의 명시
시행절차	- 도지사 승인, 환경부와 재정경제부 등 관계기관장과 협의, 승인된 사업의 시행으로 사업완료	- 한강수계관리위원회 심의 - 추진결과 평가 후 익년 사업비 배분에 반영	- 사후평가체제 도입

자료: 유영성·박연희(2003), p.29.

(2) 주민지원사업의 종류와 사업내용

주민지원사업은 우선적으로 일반지원사업과 직접지원사업으로 구분된다. 일반지원사업은 다시 소득증대사업, 복지증진사업, 육영사업, 오염물질정화사업으로 나누어진다. 소득증대사업에는 농기구 수리시설, 농업용수로, 농업용 저수지 등 농림수산업 관련 시설의 설치 운영, 축사개선, 공동퇴비화시설의 설치 등 축산업 관련 시설의 설치 운영, 그리고 환경농업으로 이행하는 데 필요한 시설 자재, 환경농산물 판매를 위한 유통시설

등 환경농업지원 등이 포함된다. 복지증진사업에는 상수도 시설, 중수도 시설, 수세식 화장실, 소규모 도로 등 주민편익시설의 설치 운영, 주민의 건강진단, 진료소, 의료기구 및 구급차 등 의료관련 시설의 설치 또는 구입 운영, 노인회관, 마을회관, 가로등, 어린이 놀이터 및 버스승차 대기장 등 사회복지 관련 시설의 설치 운영 등이 포함된다. 육영 사업에는 교육 기자재 및 도서의 공급, 학교급식시설 지원, 환경교육관 설치, 장학기금의 적립 운영 등 육영관련 사업이 포함된다. 오염물질정화사업의 경우는 마을단위 오수 처리시설, 개별농가의 분뇨처리시설 또는 생활오수처리시설, 축산폐수의 정화처리 또는 자원화를 위한 시설 등 오염정화시설과 오수 분류식 하수관거의 설치, 조립 및 육림사업 등 산림사업 등이 포함된다. 한편 직접지원사업은 주로 상수원관리구역 주민들의 생활지원에 해당하는 것으로서 태양열 이용시설, 취사시설 설치자금의 지원 등 주거생활의 편익을 도모하기 위한 사업, 주택개량 등에 소요되는 자금의 지원, 학자금·장학금지급, 전기료, 의료비, 정보통신비 등에 대한 지원 등이 포함된다.

(3) 지역별 대상 사업

주민지원사업 지원금은 상수원관리구역별로 적용기준에 따라 차등지원을 원칙으로 하고 있다. 2003년 한강법 시행령 개정 이후 사업의 적용 및 지원금 배분을 위하여 새로이 지역을 구분하였는데, 지역별로 규제의 정도를 감안하여 가중치를 부여하고 있다. 주민지원사업비 중 특별지원비를 제외한 일반지원비는 주민들의 피해 정도를 고려하여 배분된다. 주민들의 피해는 재산상의 피해영역과 생활상의 피해영역으로 구분하여 각 영역에 동일한 비중을 부여하여 주민지원사업비를 산정한다. 재산상의 피해의 경우에는 지역별로 가중치를 부여하고 생활상의 피해의 경우에는 주민 일인당 가중치를 적용하여 사업비를 정한다. 예를 들면, 상수원관리구역의 배분액은 토지면적 및 가중치에 따른 배분액과 주민 1인당 지원 정도에 따른 배분액을 합한 것이 된다. 주민지원사업비 중 특별지원비는 총 주민지원사업비의 5% 범위 내에서 한강수계위원회가 지원대상지역과 지원금액을 결정한다. 그동안 상류지역 주민지원사업 보전비 명목으로 강원도와 충청북도에 각각 10억원씩을 지원한 사례가 있다.

지역별 대상사업과 가중치를 살펴보면, 우선 상수원보호구역의 경우에는 대상사업으로 일반지원사업과 직접지원사업이 모두 포함되고, 지역별 가중치는 가장 높은 수준인

5, 그리고 인구 가중치도 가장 높은 수준인 0.15를 적용한다. 다음은 수질보전특별대책 지역 내의 수변구역으로서 대상사업에는 일반지원사업과 직접지원사업이 모두 포함되고, 지역별 가중치는 4가 적용되며 인구 가중치는 0.13이 적용된다. 수질보전특별대책지역 외 수변구역에서는 대상사업으로 일반지원사업과 특별지원사업이 포함되고 지역별 가중치는 3, 그리고 인구 가중치는 0.12가 적용된다. 수질보전특별대책지역 1권역의 경우 대상사업으로는 일반지원사업만이 해당되고, 지역별 가중치는 3, 인구 가중치는 0.12가 적용된다. 수질보전특별대책지역 2권역의 경우에는 일반지원사업비만이 대상이 되는데, 지역별 가중치는 2, 인구 가중치는 0.10이 적용된다(유영성·박연희, 2003).

IV. 기존제도의 분석

1. 법적 근거

팔당상수원관리구역에 가해지고 있는 주민지원사업은 개별법에 근거하여 이루어지고 있지만, 개별법이 토대로 하고 있는 헌법상의 조항은 헌법 제23조 3항의 공용제한에 따른 손실보상 규정이다. 헌법 제23조 3항에는 공공필요에 의한 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 팔당상수원 지역에 가해지고 있는 규제들은 공용제한에 해당하는 만큼 보상의 대상이 될 수 있다. 그러나 문제는 공용제한 대상 규제라고 하더라도 모든 규제가 다 보상의 대상이 되는 것은 아니다. 현재 우리나라에서는 공용제한으로 인한 손실보상의 보상기준에 관하여 규정하고 있는 법률도 있지만, 대부분의 공용제한의 경우에는 보상기준이 법률에 정해져 있지 않다. 이 경우 보상을 해야 할 것인지의 여부와 어느 정도 보상할 것인지에 대해서는 관련 유사 사례를 통해 검토하거나 기존의 이론들을 참고하여 검토할 수 있다.

유사 사례의 경우는 최근 개발제한구역에 대해 내려진 헌법재판소의 판시를 들 수 있다(헌법재판소, 1998). 헌법재판소는 구 도시계획법 21조에 의한 재산권의 제한에 대해 다음과 같이 판시한 바 있다. 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정당시의

지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한 재산권에 내재하는 사회적 제약에 불과하지만, 개발제한구역지정으로 인하여 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용의 방법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용·수익의 길이 없는 경우에는 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것으로 보아야 한다는 것이다.

개발제한구역의 경우 그 구역의 지정으로 인한 재산권 행사에 대한 제한은 공공을 위한 공용제한이므로 헌법 23조 3항 규정의 공용제한과 손실보상의 문제로 볼 수 있다. 그리고 현재의 판결이 시사하는 바는 개발제한구역의 지정 후에도 종전의 용법대로 토지를 사용할 수 있는 한 해당 규제는 원칙상 재산권에 내재하는 사회적 제약에 불과하다고 보아야 한다는 것이다. 다만, 개발제한구역의 지정으로 인하여 법상의 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없거나(대지인 토지에 건축이 금지되거나 심히 제한되는 경우) 또는 실질적으로 토지를 종래의 용법대로 사용할 수 없게 된 경우(수로의 폐쇄 등으로 농지에서 사실상 농사를 지을 수 없는 경우)에는 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 특별한 희생으로 보아 보상의 대상이 될 수 있는 것이다. 현재는 개발제한구역제도 그 자체는 원칙적으로 합헌적인 제도이며, 다만 개발제한구역의 지정으로 말미암아 일부 토지소유자에게 사회적 제약의 범위를 넘는 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에 대하여 보상규정을 두지 않은 것에 위헌성이 있다고 보는 것이다.

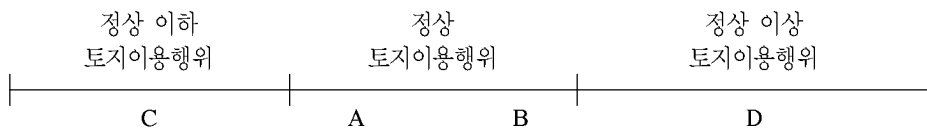
2. 분석의 틀

규제로 인한 손실보상 관련 이론에 대해서는 앞서 주로 미국의 이론 및 사례들을 소개한 바 있다. 여기서는 Fischel이 주장한 정상행위의 원칙을 중심으로 현재 우리나라 보상제도의 타당성을 평가하고자 한다.¹⁰⁾ 이 원칙을 선택한 이유는 앞서도 언급한 바와

10) 이 논문에서 제시한 정상행위의 개념은 정부가 입법과정을 거쳐서 정한 토지이용에 관한 게임의 룰이라고 할 수 있다. 이 개념은 고정된 것이라기보다는 진화하는 것이며 대상지역의 여건에 따라 달라질 것이다. 예컨대, 과거 환경보존에 대한 시민들의 인식이 높지 않았던 시기의 토지이용에 관한 룰과 최근 그 인식이 높아진 상황에서의 룰은 다를 것인데, 정상행위라는 것은 이처럼 시대적 변화에 따라 변하는 시민들의 의식을 반영하여 정해지는 룰인 것이다. 또한, 도시지역과 농촌지역의 토지이용 룰이 다르듯이 정상행위 지역여건에 따라 다를 수밖에 없다. 따라서 정상행위란 시민들의 토지이용에 대한 인

같이 이 원칙이 현재 가장 보편적으로 받아들여지는 원칙의 하나이기 때문이다. 또한, 현재 우리나라에서 규제로 인한 손실의 보상과 관련된 유일한 사례인 개발제한구역사례에 담겨져 있는 법원의 해석과 거의 일치한다고 볼 수 있다. 즉 현재가 개발제한구역의 경우에 대해 위헌으로 판정한 부분은 규제로 인해 종래의 용법대로 사용할 수 없는 경우로서 이는 Fischel의 원칙상 정상 이상의 토지이용을 요구하는 경우에 해당하므로 보상의 대상이 된다고 볼 수 있는 것이다.

<그림 1> 토지이용별 보상기준



※ 자료: Fischel(1995) p.353.

이 원칙의 핵심은 정부규제가 정상 이하의 토지이용을 정상수준으로 끌어올리는 규제는 보상의 대상이 아니며, 일반적으로 요구되는 정상수준 이상의 토지이용을 요구하는 규제의 경우에 보상을 해 주어야 한다는 것이다. 여기서 정상적 행위란 단순히 오염을 발생시키지 않거나 주변인들에게 피해를 끼치지 않는 것이라기보다는 해당 지역에서 일반적으로 용인되어 주민들이 가까이 준수하는 행위로 보아야 할 것이다. 예를 들어, 건축물을 지을 때 도로 인접부로부터 일정거리를 뒤로 후퇴하여 건축하는 경우가 여기에 해당할 것이다.

이 원칙을 보다 쉽게 이해하기 위해서는 <그림 1>을 주목할 필요가 있다. 우선 이 그림의 A와 B는 정상적 행위의 범주에 포함되고 C는 정상 이하 수준의 행위를 나타내며, D는 정상 이상의 행위를 나타내는 것으로 규정하자. 그러면, 이 그림의 A에서 B로 변하는 토지이용은 정상적 행위로서 모두 허용되는데, 이 경우에 토지소유자는 일정한 부분의 기반시설의 설치에 수반되는 비용을 부담할 수도 있을 것이다. 예컨대, 고밀도로 개발함에 따라 확충이 필요한 기반시설에 대한 부담이 여기에 해당한다. 만일 토지소유자

식의 변화를 반영하여 입법가들의 입법활동과 그 법안들의 위헌 여부를 심사하는 사법부의 활동을 거쳐 진화된 토지이용에 관한 룰인 것이다.

가 C를 추구하는 경우에는 정부가 규제로 그러한 토지이용을 금지하든지 혹은 일정한 조건을 부여하여 허가할 수 있다. 만일 정부가 주민들에게 토지이용의 수준을 A에서 D로 상향시킬 것을 요구하는 경우에는 토지소유자들은 대부분의 경우에 정부로부터 정당한 보상을 요구할 수 있다.¹¹⁾ 만일 토지소유자들이 C와 같은 정상 이하에 해당하는 토지이용행위를 하는 경우에는 대부분의 정부는 보상 없이 B로 옮겨갈 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 C는 이전에 한번이라도 허용되었던 토지이용의 형태여서는 안 될 것이다.

3. 규제별 보상의 타당성 평가

팔당상수원에 가해지는 규제들에 대한 보상 여부의 타당성을 평가하기 위해서는 우선적으로 그 규제가 정상행위 원칙에 부합되는지를 판단할 필요가 있다. 정상행위 원칙에 부합되는지 여부, 즉 규제의 적정성 여부는 여러 가지 요인들의 의해 좌우될 것이지만, 여기서는 토지이용이 일어나는 대상지역, 토지이용행위의 속성 그리고 억제 가능성 등의 변수들을 고려하여 판단하고자 한다. 보다 구체적으로 언급한다면 규제대상구역이 적정한지, 규제대상행위가 적정한지 그리고 규제수준이 적정한지 등의 세부요인들의 적정성 여부를 통해 규제의 적정성을 평가하고자 한다.

첫째, 규제대상구역의 적정성은 정상적 토지이용행위를 확보하기 위해 꼭 필요한 지역에 대해서 규제를 가하는지 혹은 규제가 필요 없는 지역까지 규제함으로써 정상 이상의 상황을 확보하려는지의 여부를 평가하는 것이다. 그 사실 여부는 대상구역에서 오염행위가 실제 오염으로 이어질 가능성에 따라 달라질 것이다. 대상구역에 따라 오염행위가 오염에 미치는 영향이 달라지는 것은 일종의 상쇄효과 때문이다. 예를 들면, 상수원

11) 이 경우 예외로 인정할 수 있는 것은 만일 해당 정부가 다음의 조건을 충족시킨다면 그 경우에는 보상을 하지 않아도 될 것이다. 즉 *Michelman*의 조건이라고 불리는 이 조건은 만약 규제로 인해 피해를 본 사람이 발생할 경우, 그 피해에 대해 손실보상을 하지 않는 것이 장기적으로 볼 때 자신과 같은 처지에 있는 사람들의 복지수준을 높일 수 있다고 인식할 수 있다면 그 상황에서는 손실보상을 하지 않는 것이 공평하다는 것이다(*Michelman, 1967*). 이 조건은 보상에 따른 거래비용이 보상을 하지 않을 경우 발생하는 체감손실비용을 초과하고, 그러한 변화는 단순히 공공이 원하는 것에 관련되어 있어야 할 뿐만 아니라 경제적으로 효율적이어야 한다는 점을 주장한다.

유역이 클 경우에 생겨날 수 있는 오염물질의 차등유입효과, 강유역의 저장효과, 하천의 자정능력 등이 상쇄효과를 가져올 수 있다. <표 6>은 이러한 효과들을 토대로 상수원 유역의 규모와 토지이용변화로 인해 발생한 오염물질이 실제로 오염에 영향을 미치는 여부의 상관관계를 나타내고 있다(Kiersch, 2000). 이 표의 내용을 감안하다면 규제대상 구역의 적정성을 판단하는 데 고려해야 할 핵심 변수로는 상수원 유역의 공간적 규모나 상수원이나 하천 등과의 거리 등을 들 수 있을 것이다.

<표 6> 유역규모와 오염물질별 영향

	유역면적(km ²)						
	0.1	1	10	100	1,000	10,000	100,000
침전물침전	x	x	x	x	-	-	-
영양염류	x	x	x	x	x	-	-
유기물	x	x	x	x	-	-	-
병원균	x	x	x	-	-	-	-
염분	x	x	x	x	x	x	x
농약	x	x	x	x	x	x	x
중금속	x	x	x	x	x	x	x

주: 1) x: 두드러진 영향이 관찰
 2) -: 관찰되는 영향이 없음.
 자료: Kiersch(2000)에서 재작성

둘째, 규제대상행위의 적정성은 그 행위가 실제로 오염을 일으킬 가능성을 토대로 판단할 수 있다. 일반적으로 규제대상이 되는 행위는 오염발생행위, 오염배출행위, 오염기여행위 등으로 구분할 수 있는데, 이들 간의 관계를 통해 오염 가능성을 평가할 수 있다. 우선 오염발생행위와 오염배출간의 관계를 보면 전자가 항상 후자로 이어지는 것은 아니다. 만일 오염처리시설을 설치하여 배출되는 오염물질을 완벽하게 처리하는 경우에는 오염발생행위는 오염배출로 이어지지 않을 수 있다. 오염발생량과 배출량의 비율을 배출률이라고 하는데, 팔당상수원관리구역의 수계별 배출률 추정치는 <표 7>과 같이 정리할 수 있다.¹²⁾ 표에 나타난 바와 같이 배출률은 BOD, 질소, 인 등 오염물질에 따라

서 그리고 남한강, 북한강, 경안천 등 하천유역별로도 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 배출된 오염물질이 모두 상수원 오염에 기여하는 것도 아니다. 배출된 오염물질이 하천이나 강에 유입되는 비율은 유달물이라고 지칭한다. 유달물은 오염물질의 종류와 오염발생지역의 특성, 예컨대 규제대상구역의 크기나 상수원과의 거리 등에 따라 다를 것이다. 오염물질이 배출되더라도 배출이 일어난 지점이 상수원으로부터 멀리 떨어져 있다면 오염물질이 상수원에 유입되기 전에 땅속으로 흡수되거나 대기 중으로 소멸될 수도 있기 때문이다. 유달물은 일반적으로 공학적 분석방법을 통해 측정될 것인데, <표 6>을 기초로 그 개략적인 정도를 예측할 수 있다. 그리고 오염기여율의 경우도 오염배출시기, 상수원의 자정능력, 물의 흐름 속도 등 다양한 환경변수의 영향을 받으므로 상황에 따라 그 평가가 달라질 것이다. 그 개략적인 정도는 역시 <표 6>의 내용을 토대로 예측할 수 있다.

<표 7> 오염물질 및 하천유역별 배출률 현황

(단위: %)

	BOD	질소	인
전 지역	11.2	28.2	10.7
한강분류 유역	36.1	48.4	46.8
북한강 유역	26.7	45.7	23.6
남한강 유역	9.2	26.6	9.0
경안천 유역	13.4	26.6	16.2

자료: 경기개발연구원(2004), p.105.

셋째, 규제수준의 적정성 여부는 규제의 속성과 관련된 몇 가지 변수들을 통해 평가하고자 한다. 구체적으로는 규제가 사전적 혹은 사후적 규제인가, 일률적 또는 선별적 규제인가, 예외조항을 설정하고 있는가, 그리고 경제적 유인제도를 활용하고 있는가 등

12) 배출량은 정화조, 하수처리장, 폐수처리시설, 축산폐수처리시설 등 처리시설의 효과성에 의해 좌우된다. 또한 공장폐수에 포함된 오염물질의 경우는 하수와 함께 하수관거로 유입되어 처리구역 내 하수처리장으로 이송·처리되는데, 실제로 하수관거의 미설치, 관거의 파손, 지하수나 우수에 의한 방출 등 여러 가지 요인에 의해 유실되고 있어 배출량을 정확하게 측정하는 데에는 여러 가지 어려움이 따르고 있다.

이 평가에 고려될 수 있을 것이다. 이 경우 사전적 규제는 사후적 규제보다, 일률적 규제는 선별적 규제보다, 예외조항이 없는 규제는 있는 규제보다, 그리고 경제적 유인제도를 병행하지 않는 규제는 하는 규제보다 강도가 높을 것이다. 이 연구에서는 이러한 변수들의 속성을 감안하여 규제수준의 적정성을 평가하고자 한다.

이상의 세 가지 측면에 대한 평가결과를 토대로 규제에 대한 보상 여부는 다음과 같이 판정할 수 있다. 먼저 세 측면에 대한 평가결과는 종합하여 규제의 성격을 규정하고, 그것을 토대로 규제의 보상 여부를 판정한다. 만일 규제를 통하여 달성하고자 하는 것이 정상적 행위의 원칙에 비추어 볼 때, 정상 이하의 토지이용을 정상상태로 환원하거나 혹은 정상상태에서 더 나은 정상상태로의 이전하는 경우에는 보상할 필요가 없다고 판정한다. 만일 규제가 정상적인 토지이용이나 정상 이하의 토지이용들을 정상 이상의 수준으로 강제하는 경우에는 보상이 주어져야 한다고 판정할 것이다.

(1) 상수원보호구역의 지정

상수원보호구역의 경우 그 대상구역을 보면 팔당상류 취수구 주변지역인 하남시, 남양주시, 광주군, 양평군 등 4개시의 28개 리·동이 포함된다. 이 지역들은 상수원에 인접한 지역으로서 오염발생이 실제 오염으로 이어질 가능성이 큰 지역이다. 그 판단의 근거로는 상수원보호구역의 유역면적이 157.3km²이므로 <표 6>에 제시된 바와 그 정도 규모의 유역에서는 토지이용행위로 인해 발생하는 대부분의 오염물질이 실제로 오염으로 이어지기 때문이다. 따라서 이 지역은 정상적 토지이용을 위해서는 오염배출행위에 대해 규제가 필요할 것이다.

상수원보호구역 제도가 규제하는 대상행위는 팔당호 주변지역에서 일어나는 오염발생행위, 오염배출행위, 상수원 오염유입행위 등이다. 물론 오염발생행위의 경우는 직접 오염물질의 배출로 이어지는 것은 아니지만, 유역면적의 크기를 감안한다면 정상적 토지이용을 위해서는 그 밖의 행위들과 마찬가지로 당연히 규제대상이 될 수 있다. 규제수준의 경우는 대부분의 규제가 사전적 규제이고, 예외 조항을 두고 있지 않은 만큼 전반적으로 볼 때 그 수준이 높다고 할 수 있다. 상수원보호구역과 같은 비교적 유역면적이 좁은 경우에는 사전적으로 오염발생 가능성을 억제할 필요성이 크다고 판단되므로 규제방식도 적절하다고 볼 수 있다.

이상을 종합해 본다면 상수원보호구역에 가해지는 규제의 경우는 보상의 대상이 된다고 보기는 어려울 것이다. 규제대상구역이 상수원에서 충분히 가까운 만큼 이 지역에서는 상수원을 오염시킬 수 있는 행위뿐만 아니라 오염시킬 가능성이 있는 행위까지도 정상적 수준의 토지이용을 확보하기 위해서는 규제대상이 되어야 할 것이다.

(2) 수질보전특별대책지역의 지정

수질보전특별대책지역 규제는 대단히 광범위한 지역에 대해 가해지고 있으므로, 그러한 규제가 가져올 파급효과를 면밀히 분석할 필요가 있다. 우선 대상지역의 측면에서 보면 특별대책 1권역은 전체 면적이 1,254km²에 이른다. <표 6>은 유역면적이 1,000km²를 넘어서는 경우에는 농약, 중금속, 소금 등을 제외한 대부분의 오염물질로 인한 영향이 쉽게 관찰되지 않는다는 결과를 제시한 바 있다. 이러한 광범위한 지역에 대해 일률적인 규제를 가하는 것은 대상지역의 측면에서 볼 때 정상 수준 이상의 행위를 요구하는 것으로 판단할 수 있다. 특별대책 2권역은 847km²에 해당하는데 이 지역은 특별대책 1권역을 둘러싸고 있는 지역이다. 그런 만큼 이 지역의 오염발생행위가 실제로 상수원 오염에 기여할 가능성은 더욱 낮다고 할 수 있다. 따라서 2권역 전 지역을 대상으로 오염배출행위 등에 대해 규제를 가하는 것 역시 정상 수준 이상의 행위를 요구하는 것으로 판단된다.

규제대상행위들을 보면, 1권역과 2권역의 경우 대부분 유사하지만, 예외로 인정하는 범위에 있어서는 차이를 보인다. 양 권역에서 모두 오염배출행위를 규제하고, 그 예외로서 1권역에서는 일정규모 이하의 폐수배출시설을 인정하고 2권역에서는 일정수준 이하로 오염물질을 배출하는 시설을 인정하고 있다. 광범위한 지역을 대상으로 부과되는 규제인 만큼 배출 오염에 대해 정확하게 규제해야 할 필요성이 높을 것이다. 그러나 이 지역에서 오염배출시설의 입지를 규제하는 것은 그 대상이 적절했다고 볼 수 없다. 이 방식은 모든 시설의 오염발생 가능성을 전제로 한 규제인 만큼 정상 이상의 행위를 요구하는 규제로 판단할 수 있다. 규제방식은 대부분 사전적으로 이루어지는 입지규제방식을 적용하고 있는데, 그러한 시설을 입지함으로써 실제로 오염에 기여하는 정도는 크다고 볼 수 없으므로 이 역시 정상 수준 이상을 요구하는 규제라고 평가할 수 있다.

이상을 감안한다면, 수질보전특별대책지역의 규제는 보상의 대상이 된다고 할 수

있을 것이다. 이 규제가 정상수준 이상의 과도한 토지이용의 수준을 요구한 것으로 판단하였기 때문이다. 발생한 오염물질이 실제로 오염에 기여할 수 있는 가능성에 대한 명확한 분석이 없이 광범위한 지역에 대해 가해지고 있다는 점과 권역별로 오염발생 행위와 배출행위 등에 대해 사전적 규제를 가한 점이 핵심적인 이유라고 할 수 있을 것이다.

(3) 배출시설설치제한지역의 지정

<표 3>에 제시된 바와 같이 배출시설설치제한지역의 경우는 일반적으로 오염물질의 유달 가능성이 높은 지역들을 규제대상지역에 포함시킴으로써 정상적 토지이용을 요구하는 규제로 판정될 수 있다. 구체적으로 본다면, 상수원의 상류지역으로서 유하거리가 10~15km 이내 지역의 경우는 면적으로 환산하면 유역면적 100~400km² 이내에 포함될 것인데, <표 6>에 의하면 이 정도 규모의 유역의 경우에는 대부분의 오염물질이 실제로 오염에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 일부 대상지역의 경우는 현행 제도하에서 과도하다고 판단할 수 있다. 특히 수질보전특별대책지역의 경우는 그 공간적 범위가 광범위하여 오염배출행위가 실제로 오염으로 이어질 가능성이 낮음에도 불구하고, 상수원보호구역과 동일하게 규제대상지역에 포함시킨 것은 타당하다고 할 수 없다. 따라서 대상지역이 어느 지역에 속하는지 여부가 보상의 여부를 판정하는 데 중요한 요인이 된다.

만일 이 지역 내에서 규제대상행위들이 유하거리 10~15km의 상류지역인 경우는 오염 기여율이 높다고 판단되어 이 지역에 가해지는 규제는 정상수준의 토지이용을 요구하는 것으로 보아 보상의 대상이 되지 않을 것이다. 그러나 실제로 오염에 어느 정도 기여하는지가 명확하게 입증되지 않는다면, 이 규제는 정상 수준 이상의 토지이용을 요구하는 셈이 되어 보상의 대상이 될 가능성이 크다.

규제대상을 보면, 대부분 오염배출시설의 입지를 규제하므로 상대적으로 강한 규제를 가하고 있다고 판단된다. 규제대상의 적절성 여부는 대상지역의 범위와 밀접하게 연계될 것인데, 만일 규제대상지역이 과도하다면 규제대상 역시 과도하다고 판단될 가능성이 크다. 한 가지 지적할 점은 규제대상 가운데 실제로 문제가 될 수 있는 것은 비점 오염원에서 발생하는 오염일 것인데, 대부분의 규제가 점오염원에 대해 가해지고 있다

는 점에서 규제대상이 적절하다고 할 수 없다. 규제방식을 보면 대부분의 경우 특정 배출시설의 입지를 제한하는 사전적 규제방식인데, 예외 조항을 두고 있지 않은 만큼 강한 규제라고 할 수 있다. 규제방식의 경우도 공간적 범위의 타당성에 좌우될 것인데, 공간적 범위가 타당한 경우에는 사전적 규제방식이 타당하다고 판단할 수 있다.

이상을 종합한다면 배출시설설치제한 규정은 규제대상지역의 범위에 따라 차등화를 하지 않는다면 보상의 대상이 될 가능성이 크다고 판단된다. 규제대상지역을 차등화하여, 상수원과 호수 등 배출시설의 오염기여도가 높은 지역에 대해서는 예외 없이 배출시설의 입지를 제한하되, 그 밖의 지역에 대해서는 오염배출시설을 설치를 전제로 배출시설의 입지를 허용한다면 보상대상에서 제외될 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 조건부 보상으로 판정한다.

(4) 수변구역의 지정

수변구역제도는 그 규제대상지역으로 특별대책지역 내에서는 하천 경계로부터 1km 이내 지역과 그 외 지역에서는 하천 경계로부터 500m 이내 지역에 대해 지정함으로써 규제지역의 타당성을 확보하고 있다. 수변구역의 경우 규제대상지역의 타당성이 높다고 보는 것은 하천 경계로부터 일정거리 이내의 지역으로 규정한 내용을 면적으로 환산하여 <표 6>의 기준에 적용시켜 본다면, 발생하는 대부분의 오염물질이 실제로 오염으로 이어질 가능성이 크기 때문이다. 더욱이 특별대책지역 이내와 밖으로 지역의 특성에 따라 규제대상지역의 범위를 차등화함으로써 규제대상지역 지정의 당위성을 한층 높이고 있기 때문이기도 하다. 따라서 수변구역의 대상지역은 정상적 행위를 얻기 위한 것으로 판단할 수 있다.

규제대상행위를 보면 일부의 오염발생행위와 대부분의 오염배출행위인 만큼 규제대상의 적정성이 높다고 할 수 있다. 따라서 규제대상의 경우도 정상적 행위를 유도하기 위한 적절한 조치로 판단할 수 있다. 규제의 방식을 보면 대부분의 경우 사전적 규제방식을 적용함으로써 과도한 규제의 가능성을 안고 있지만, 경우에 따라서 예외 조항을 두어 과도한 규제의 위험을 방지하고 있다는 점에서 규제의 강도를 완화하고 있다고 볼 수 있다. 이 점들은 수변구역의 경우 규제수준이 정상 범위에 포함된다고 판단하는 근거가 될 것이다. 종합한다면 수변구역에 가해지는 규제는 정상행위를 확보하기 위한 규

제라고 보는 것이 타당할 것으로 판단되며, 따라서 수변구역규제는 보상의 대상이 된다고 볼 수 없을 것이다.

〈표 8〉 보상의 타당성 평가결과

		규제대상지역	규제대상행위	규제방식	보상 여부
상수원보호구역		o	o	o	무보상
특별 대책지역	1권역	+	+	+	보상
	2권역	+	+	+	보상
배출시설설치제한 지역		o, +	o, +	o, +	조건부 보상
수변구역		o	o	o	무보상

주: o: 적절, +: 과다, -: 미흡

V. 결론 및 정책적 시사점

이상의 검토를 통해 부각되는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 팔당상수원관리구역에 대해서는 워낙 다양한 규제가 복잡다단하게 얽혀 있다 보니, 보상의 대상이 되는 규제와 보상의 대상이 되지 않는 규제에 대한 명확한 구분도 없이, 지역주민들의 불만을 완화하기 위해, 정확하지 못한 기준을 토대로 하여 주민보상을 시행하고 있는 상황이다. 그러나 정부가 가하는 규제, 즉 공용제한의 경우도 모든 공용제한이 손실보상의 대상이 되는 것은 아니다. 특히 정부의 고유한 권한의 하나인 경찰권의 행사에 해당하는 규제의 경우는 당연히 보상의 대상이 아니다. 이러한 부분에 대해서도 보상을 한다면 앞으로 정부규제에 대해선 무조건 보상해야 한다는 주장이 제기될 수 있고, 그것은 정부가 규제를 통해 고유 업무를 수행하는 것이 현실적으로 불가능한 상황을 초래할 수도 있다. 따라서 팔당상수원 규제의 경우도 보상의 대상이 되는 규제와 그렇지 않은 경우를 명확하게 구분할 필요가 있는 것이다. 이 연구의 분석을 통해 볼 때 <표 8>에 제시된 바와 같이 상수원보호구역이나 수변구역 등에 대해서는 보상이 필요 없고, 배출

시설설치제한지역은 조건부 보상 그리고 수질보전특별대책지역의 경우는 보상을 해야 하는 것으로 나타났다.

또한 보상지원의 규모에 대해서도 현재 적용되는 가중치는 모든 규제가 보상의 대상이라는 것을 전제로 하여 책정된 것이므로, 보상 여부와 더불어 그 기준을 재검토해야 할 필요가 있다. 특히, 주민지원사업의 사업비 배분의 기준이 되는 지역별 가중치가 규제의 정도를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 즉 모든 규제가 보상의 대상이라는 점을 전제로 하여 산정되다 보니 보상의 여부와는 무관하게 규제가 강한 지역의 경우에는 가중치가 높고 그렇지 않은 지역의 경우는 가중치가 낮게 나타나고 있는 것이다. 예를 들면, 상수원보호구역의 경우는 보상의 대상이라고 볼 수 없는 지역임에도 불구하고 적용하는 가중치가 가장 높게 나타나고 있고, 수질보전특별대책지역 2권역의 경우에는 보상의 당위성이 가장 높은 지역임에도 불구하고 가중치가 가장 낮게 산정되고 있다. 지역별 가중치가 규제의 정도를 제대로 반영하지 못한다면, 사업비 배분과 보상에 대한 지역주민간의 형평성 문제를 발생시켜 오히려 지역주민의 불응과 불신을 초래할 수 있다. 따라서 가중치 적용의 형평성을 확보하기 위해서는 보상의 정당성 여부를 재검토한 후에 가중치를 새롭게 산정하여 적용해야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 경기개발연구원, 『팔당상수원 수질개선방안에 관한 연구』, 경기개발연구원, 1997.
- 국립환경연구원 한강물환경연구소, 『팔당호 유역현황과 실태』, 팔당호수질정책협의회 워크숍 자료, 2004.
- 국무조정실, 『규제순응도 조사 및 활용 지침』, 국무조정실, 2003.
- 김창수, 「환경정책수단의 변화와 정책효과의 상관성 분석: 4대강수계 광역상수원 보전을 위한 토지이용규제를 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 12(3), 2001, pp.213-237.
- 문정호, 「팔당상수원 수질오염예방을 위한 수변구역제도」, 『국토』, 11월호, 1999, pp.50-55.
- 박세일, 『법경제학』, 박영사, 1994.
- 유영성·박연희, 『팔당상수원관리지역 주민지원사업 기금지원 개선방향에 관한 연구』 경기개발연구원, 2003.
- 유영성·김상수, 「청정산업지원이 지역경제 활성화에 미치는 효과분석: 팔당지역사례」, 『경기연구』, Vol.6, 경기개발연구원, 2001.
- 최지용, 「수변구역 등 상수원지역에 대한 환경친화적 토지관리제도 도입에 관한 연구」, 『경기논단』, 여름호, 2002, pp.59-75.
- 환경부, 『팔당 특별대책수립 기초자료집(II): 지방자치단체자료』, 1998.
- _____, 『팔당 특별대책수립 기초자료집(III): 연구기관 등』, 1998.
- _____, 『팔당 특별대책수립 기초자료집(IV): 중앙행정기관 자치단체 등 의견』, 1998.
- _____, 『팔당 특별대책수립 기초자료집(V): 회의, 토론회, 공청회』, 1998.
- Calabresi, G. and A. D. Melamed, "Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of Cathedral," 85 *Harvard Law Review* 85, 1972, pp.1089-1128.
- Coase, R., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 3, 1960, pp.1-44.
- Cornes, R. and Sandler, Todd, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club*

- Goods*, New York: Cambridge University Press, 1986.
- Echavarr, Marta et al., "Land-Water Linkages in Rural Watersheds Electric Workshop," Background Paper, No.4, FAO, 2000.
- Ellickson R. C., "Three Systems of Land-Use Control," *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 13, 1990, pp.67-71.
- _____, *Order without Law*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- Epstein, Richard A., *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985.
- Fischel W. A., *The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land use Controls*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1985.
- _____, *Regulatory Takings: law, Economics and Politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- Kiersch, B., "Land use Impacts on Water Resources: A Literature Review," Discussion Paper No.1, FAO, 2000.
- Kim, Sung-Bae, "An Optimal Governance Model of Land Use in Watershed: The Case of the Paldang Reservoir," *International Review of Public Administration*, 9(2), 2005, pp.67-79.
- Knetsch, Jack L., *Property Rights and Compensation: Compulsory Acquisitions and Other Losses*, Toronto: Butterworths, 1983.
- Landes, William and Posner, Richard A., *The Economic Structure of Tort Law*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.
- Mandelker, D., "Investment-Backed Expectations: Is There a Taking?," *Journal of Urban and Contemporary Problems*, 31, 1987, pp.3-43.
- Merrill, T., "Trespass, Nuisance, and the Costs of Determining Property Rights," *Journal of Legal Studies*, 14, 1985, pp.13-48.
- Miceli, Thomas J. and Segerson, Kathleen, *Compensation for Regulatory Takings: An Economic Analysis with Application*, Greenwich, JAI Press, 1996.
- Michelman, Frank I., "Property, Utility and Fairness: Comments on the Ethical

Foundations of Just Compensation Law,” *Harvard Law Review*, 80, 1967, pp.1165-1258.

Sax, Joseph L., “Takings and Police Power,” *Yale Law Journal*, 74, 1964, pp.36-76.

Wittman, Donald, “Liability for Harm or Restitution for Benefits,” *Journal of Legal Studies* 13, 1984, pp.57-80.

Yandle, Bruce, *Land Rights: The 1990's Property Rights Rebellion*, Lanham (MD), Rowman and Littlefield, 1995.

K C I

Compensation for Regulatory Takings: The Case of Paldang Drinking Water Protection District

Sung-Bae Kim

This study evaluates the validity of compensation scheme for regulation imposed on the Paldang Drinking Water Protection Districts and discusses some policy implications. Particularly, although several programs devised to support the residents of the districts are based on special laws, it is questionable whether such programs conforms to the spirits of constitutions. This study addresses this question. Upon the analysis, it is revealed that no compensation is due for regulations imposed on the areas such as the Drinking Water Protection Districts and the Waterside Districts. But conditional compensation is due for regulation imposed the Waste Discharge Limiting Areas. Compensation is due for regulations imposed on the Special Policy Districts. In addition, the size of compensation, which differ depending on the nature of districts, seems inappropriate because they are estimated based on the assumption that all regulations are subject to compensation.

Key words: Paldang Drinking Water Protection Districts, Regulation, Compensation, Supporting programs

к с і