

연구보고 2007-

주변지역 지원 및 주민지원사업 법제 정비방안 연구

최 환 용

주변지역 지원 및 주민지원사업 법제 정비방안 연구

Legislative Proposals on the Legal System of Public Support
Business for the Surrounding Area and the Resident

연구자 : 최환용(부연구위원)

Choi, Hwan-Yong

2007. 10. 31.

국문 요약

주변지역 지원 및 주민지원사업법제는 공공필요에 따라 설치되는 이른바 기피시설이나 환경보전과 같은 공익달성을 위하여 행해지는 각종 재산권 행사에 대한 제한으로 인하여 발생하는 주민의 생활상 불편을 해소하기 위한 정책적 지원이라는 성격을 가지고 있다.

이러한 지원사업법제는 특정 지역 또는 특정지역에 거주하는 주민이 수인함으로써 달성되는 사회 전체의 편익에 비추어 공평부담의 원칙에 따라 긍정될 수 있다.

그러나 지원사업법제의 남발은 결국 국민 전체의 부담으로 작용할 것이며, 사회적 갈등의 요인이 될 수 있다는 점에서 앞으로 지원사업법제의 도입에는 신중을 기할 필요가 있다.

즉, 가능한 국가 또는 지방자치단체가 수행하고 있는 일반적인 정책수단의 집중이나 일시적인 재원의 투입을 통한 지역개발 등을 통해서도 지원사업법제가 가지는 목적을 달성할 수 있을 것이라 생각된다.

지원사업법제의 시행에는 손실보상과는 달리 계속적이고 막대한 비용이 투입되는데 이를 통해서 과연 주민의 규제순응도를 제고하고 있는가, 실효성이 있는가에 대해서도 의문이 제기된다.

이러한 측면에서 지원사업의 목적을 원활히 달성할 수 있도록 지원사업의 종류와 내용, 지원기준의 차등화, 지원수단의 다양화 등의 방안을 강구할 필요가 제기된다.

그리고 지원사업의 실효성을 제고하고 주민의 규제순응도를 향상시키기 위해서는 현행의 지원사업법제를 다음과 같은 측면을 고려하면서 정비하여야 할 것이다.

즉, 1) 지원사업의 필요성에 대한 정책적 판단, 2) 사회적 합의절차의 정립, 3) 지원사업계획 수립절차의 표준화, 4) 지방자치단체의 고유사무와 지원사업의 구분, 5) 지원수단의 다양화, 6) 그밖에 모니터링이나 자율관리지역에 대한 조세특례와 같은 규제유도적 장치의 도입을 제시할 수 있다.

※ 키워드 : 지원사업법제, 손실보상, 간접손실, 사회적 제약, 특별한 희생

Abstract

The public aid program for property owners who live in the periphery area near to abhorred facilities or have the property rights which are regulated by a public use is derived from the administrative concern and is guaranteed in the legal system. The purpose of the program is to adjust public and private interests and to mitigate dissatisfaction to public nuisance and land use control.

It operates affirmatively to bar some people alone to bear public burdens which should be borne by the public as a whole in all fairness and justice. However, If it is institutionalized without a careful consideration of the public burdens' return to the social community, it may cause to social conflicts.

The aims and contents of that program might be achieved by the general community development which is promoted by the central and local government with the general budget. While the massive and continuous cost in budgets come about with comparison to compensation for takings, there is some doubt whether it raise an adaptability to public regulations.

Accordingly, it is necessary that the aid program has the distinction of criterion, and the diversification of methods, types, and contents to accomplish the ultimate aims of the public aid program for residents.

The way to raise effectiveness and adaptability in the current legal system for the public aid program is as follows: Firstly, the reasonable determination of aid necessity, secondly, the establishment of social consensus procedure, thirdly, the standardization of the aid planning

process for setting convenient facilities, fourthly, the differentiation of inherent operations in local government, fifthly, the diversification of aid methods, sixthly, the introduction of a regulatory inducement like a taxation exemption or monitoring, etc.

※ Key words : the public aid program for residents, compensation, indirect interference, a social obligation, a special sacrifice

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 연구목적 및 방법	11
제 1 절 연구의 목적	11
제 2 절 연구의 범위 및 방법	12
제 2 장 지원사업법제의 도입배경과 법적 성격	15
제 1 절 지원사업법제의 의의 및 성격	15
1. 지원사업제도의 의의	15
2. 지원사업법제의 성격과 기능	23
제 2 절 손실보상과 지원사업법제의 관계	25
1. 행정상 손실보상의 이론	25
2. 토지이용규제와 손실보상이론	35
3. 손실보상이론과 지원사업법제의 관계	38
제 3 장 외국의 입법례	41
제 1 절 독 일	41
1. 자갈채취결정과 손실보상이론	41
2. 수자원보호구역 관련 지원사업입법례	44
3. 시사점	51

제 2 절 일 본	52
1. 개 관	52
2. 수원지역 대책의 개요 및 필요성	53
3. 구체적인 지원대책	54
4. 수원지역 활성화 확대 방안	60
5. 시사점	61
제 3 절 미 국	62
1. 규제적 수용이론의 개요	62
2. 규제적 수용의 근거	63
3. 연방대법원 판례변화	64
4. 규제권과 수용권의 구별기준	68
5. 규제적 수용의 규제방법	72
6. 시사점	74
제 4 장 지원사업법제의 현황	77
제 1 절 개 관	77
제 2 절 재산권 행사제한에 따른 지원사업법제	78
1. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	78
2. 수도법	84
3. 4대강법에 의한 주민지원제도	93
4. 백두대간보호에 관한 법률	104
5. 자연공원법	109
6. 자연환경보전법	112
7. 야생동·식물보호법	114

제 3 절 공공시설 주변지역 지원사업법제	115
1. 발전소주변지역 지원제도	115
2. 폐기물처리시설설치 주변영향지역 지원제도	124
3. 댐주변지역 지원제도	128
제 4 절 소 결	137
제 5 장 지원사업법제의 문제점 및 개선방안	139
제 1 절 유사 규제간의 지원대상 정비	139
제 2 절 생활권을 중심으로 한 주변지역의 범위 설정	141
제 3 절 지속적·실질적 혜택을 주는 지원 사업 선정	142
제 4 절 직접적인 주민참여방법의 확대	144
제 5 절 상이한 지원기준의 정비	146
제 6 절 안정적인 재원조달방안의 마련	148
제 6 장 결 론	153
참 고 문 헌	159

제 1 장 연구목적 및 방법

제 1 절 연구의 목적

대규모 공공개발사업이나 폐기물처리시설과 같은 이른바 공공시설의 설치를 둘러싼 사회적 갈등을 해결하기 위한 방법으로 당해 공공사업시행지나 공공시설의 주변지역 또는 주민에 대한 지원사업을 법제화하는 경향이 증가하고 있다.

전통적으로 공용수용과 같이 국민의 재산권을 직접적으로 침해하는 경우에는 손실보상이론에 따라 해결되어 왔다. 그러나 공공필요에 의한 토지이용규제로 인해서 국민의 재산권을 제한하거나 또는 공공시설의 설치로 인한 재산권의 가치하락에 대해서는 손실보상의 대상이 되는 특별한 희생인가, 사회적 제약인가를 구분하기가 어렵고, 따라서 손실보상의 대상에 포함되지 않는 경우가 많았다.

개발제한구역과 같이 도시의 무분별한 확산을 방지하기 위해서 일정한 지역을 대상으로 토지이용규제가 행해지는 경우에는 당해 구역 또는 지역내 재산권의 행사에 제한이 가해진다. 행정복합도시개발사업과 같이 대규모 공공개발사업에는 사업시행지와 그 주변지역의 지가 상승폭을 규제하기 위해서 여러 가지 규제수단들이 수반된다. 또한, 그리고 폐기물처리시설의 설치 등과 같은 이른바 혐오시설의 설치는 주변지역의 지가 하락 등 재산권의 가치하락을 동반하며, 따라서 사업시행지 주변지역의 주민들은 대규모 공공개발사업의 시행이나 공공시설의 설치 자체를 반대하게 된다. 이러한 사회적 갈등은 공공개발사업이나 공공시설의 설치를 지연시키고 이에 따라서 많은 사회적 비용이 수반된다.

주변지역 지원 및 주민지원사업은 이러한 집단적인 민원을 해소하고, 주민들의 협력을 유도함으로써 공공개발사업이나 공공시설의 설

치를 원활히 하고자 하는 목적에서 법제화되고 있다고 생각된다. 그러나 현재 이루어지고 있는 주변지역 지원 및 주민지원사업법제의 내용을 면밀히 살펴보면, 오히려 주변지역의 설정기준이나 지원금의 배분기준이 명확하지 않고, 지원대상이 상이하며, 지원대상선정기준이나 지원의 방법 등이 제각각 규정되어 있어서 규제기관 또는 사업시행자와 주민간의 갈등뿐만 아니라 주민상호간의 갈등을 유발하고 있다.

이 연구는 각각의 개별법에 산재적으로 규정되어 있는 대규모 공공개발사업 또는 공공필요에 의한 토지이용규제 및 공공시설 설치관련 주변지역 지원 및 주민지원사업법제를 종합적으로 분석하여 그 정비 기준을 제시하려는 것을 목적으로 하고 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

현행 주변지역 지원 및 주민지원사업에 관한 법제는 공공필요에 의한 토지이용규제지역에 대한 지원사업법제, 대규모공공개발사업시행지 주변에 대한 지원사업법제, 댐이나 폐기물처리시설과 같은 공공시설의 주변영향지역에 대한 지원사업법제, 또한 집경지역지원법과 같이 일정한 지역 전체에 대해서 국토균형발전차원에서 이루어지는 지원사업법제와 같이 그 규제목적이나 공공필요에 따라 매우 다양한 형태로 나타나고 있다.

이렇게 다양한 목적과 내용을 가지고 있는 주변지역 지원 및 주민지원사업법제를 모두 고찰하는 것은 오히려 연구의 목적에서 벗어날 우려가 있으며, 따라서 본 연구에서는 개발제한구역에 대한 주민지원사업과 같이 공공필요에 의한 토지이용규제지역에 대한 지원사업법제와 댐이나 폐기물처리시설과 같은 공공시설의 주변영향지역에 대한 지원사업법제를 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 다만, 필요에 따라서는 행정중심복합도시 주변지역에 대한 지원사업과 같은 대규모 공공개발사업 주변지역에 대한 지원사업법제도 참고하고자 한다.

그리고, 본 연구에서는 주로 문헌과 외국의 입법례를 참고로 하면서 현행 주변지역 지원 및 주민지원사업법제를 당해 법령이 가지는 규제 목적과 내용, 지원사업의 기준, 대상 및 추진실적 등에 관한 통계자료를 활용하여 분석함으로써 그 운용실태에 기초해서 일반적인 정비기준을 제시하고자 한다.

제 2 장 지원사업법제의 도입배경과 법적 성격

제 1 절 지원사업법제의 의의 및 성격

1. 지원사업제도의 의의

(1) 지원사업제도의 도입배경

우리나라 헌법 제23조 제3항에서는 공공필요에 의해 국민의 재산권을 수용·사용·제한할 수 있도록 하고 있으며, 이 경우 법률로써 정당한 보상을 하도록 규정하고 있다.

다만, 재산권에 대한 수용·사용 및 제한에 대해 정당한 보상을 하기 위해서는 그로 인한 손실이 사회적 제약을 넘는 특별한 희생으로 인정되어야 한다.

따라서 공공필요에 의해 재산권을 제한하더라도 이것이 재산권 자체에 내재하는 사회적 제약에 해당하는 경우에 손실보상은 인정되지 않는다.

현대 행정에서는 공공목적의 달성을 위해 각종 공공사업 및 토지이용규제가 불가피한 경우가 갈수록 증가하고 있는데, 근래 국민의 권리의식이 크게 높아지면서 토지소유자 및 지역주민 등의 반발로 원활한 공익사업의 수행이 점점 어려워지는 사례가 빈발하고 있다.

이러한 공공사업 및 토지이용규제에 따른 불편은 일반적으로 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 손실보상의 대상이 되지 않으나, 행정기관에서는 공공시설물의 설치 및 토지이용규제로 인한 지역 및 주민의 불만을 해소하여 행정의 원활한 수행을 도모하려는 취지에서 불이익을 받는 지역 및 주민을 대상으로 생활불편 및 상대적 불공평을 해소하기 위한 다양한 지원사업을 시행하고 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 법령들이 존재하고 있다.

1) 발전소 주변지역지원제도

현행 주변지역 지원 및 주민지원사업법제¹⁾의 시작은 1989년 6월 16일 「발전소 주변지역지원에 관한 법률」이 제정되면서 부터이다.

동법의 제정이유는 “국민생활과 국가경제발전에 필수부가결한 전원 개발사업은 그 사업규모는 크지만 발전소주변지역에 대한 개발효과는 미미할 뿐아니라 환경공해 및 안전성등의 문제로 발전소주변지역주민의 집단민원이 빈발하고 있어 발전사업자로 하여금 발전소주변지역에 대한 지원사업을 시행하게 하여 지역사회와의 협력관계를 조성하도록 함으로써 집단민원을 해소함과 아울러 발전소 건설입지의 원활한 확보와 전력의 안정적 공급을 도모하려는데” 있었다.

이를 통해서 알 수 있듯이 최초의 지원사업법제는 이른바 집단민원의 해소를 통한 공공시설의 원활한 설치·운영에 그 목적을 두고 있었다. 이러한 경향은 그 이후에 제정된 각종 지원관련 법령에서도 동일하게 나타나고 있다.

2) 상수원보호구역 주민지원제도

1994년 8월 3일에 개정된 「수도법」에서는 “상수원보호구역 지정에 따른 주민의 불이익을 보전(補填)하기 위하여 도지사 또는 시장·군수가 주민지원사업을 시행할 수 있도록 근거규정을 마련함으로써 주민 지원사업제도를 도입하였다.

3) 폐기물처리시설 주변지역지원제도

1995년 1월 5일에는 「폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원에 관한 법률」이 제정됨에 따라 폐기물처리시설 주변지역 지원제도가 도입되었다.

1) 개념상 구분되는 경우를 제외하고는 “주변지역 지원 및 주민지원사업법제”를 “지원사업법제”로 표기하도록 한다.

동법의 제정이유를 살펴보면, “일상생활 및 산업활동에서 발생하는 폐기물을 처리하는 폐기물처리시설은 각 지역의 필수적인 기반시설일 뿐 아니라 중요한 사회간접자본시설임에도 지역주민의 반대로 그 설치가 어려워 환경보전 및 국가발전의 장애요인이 되고 있는 바, 이러한 장애를 합리적으로 해소하여 폐기물처리시설의 설치를 촉진시키고 그 시설로 인하여 직접적인 피해를 입는 주변지역 주민을 적극적으로 지원하려는 것임”을 명시하고 있다.

이른바 님비(NIMBY)현상에 대한 대책으로 주변지역 지원사업이 도입된 것이다.

4) 상수원 관리구역 주민지원제도

상수원의 수질관리를 위해서 1999년 2월 8일에 제정된 『한강수계상수원수질개선및 주민지원 등에 관한 법률』²⁾은 그 제정이유를 다음과 같이 밝히고 있다.

“한강수계 수질개선을 위하여 상수원 인근지역에 오염원이 들어올 수 없도록 수변구역을 설정하는 등 예방대책을 강구하고, 지방자치단체별로 오염총량관리제도를 실시하는 등 효과적인 상수원관리를 도모하는 한편, 한강수계로부터 물을 취수하여 사용하는 최종소비자에게 물이용부담금을 부과·징수하여 상류지역의 환경기초시설의 설치·운영비 및 주민지원사업비를 지원함으로써 상·하류지역간에 협력에 입각하여 상수원 수질을 개선하려는 것임”

이 경우 주민지원사업에 소요되는 재원은 이른바 하류지역에서 맑은 물을 공급받는 수익자부담의 원칙에 따른 물이용부담금으로 충당되는 점에서 특징적이다.

2) 상수원관리구역에 대한 주민지원법제는 한강을 비롯한 낙동강, 금강, 영산강·섬진강의 4대강 유역에 걸쳐서 각각 법률이 제정되어 있다. 여기서는 대표적으로 『한강수계상수원수질개선 및 주민지원등에 관한 법률』만을 소개한다.

5) 댐주변지역 지원제도

1999년 9월 7일에 제정된 『댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률』에 따른 댐주변지역 지원제도는 종전의 특정다목적댐법이 적용대상이 다목적댐에 한정되어 있고, 댐주변지역주민에 대한 지원이 불충분하여 댐의 지속적인 건설을 촉진하기에는 미흡하였다는 이유로 특정다목적댐법을 폐지하고, 모든 댐을 대상으로 하는 댐건설장기계획을 수립하여 수자원을 종합적·체계적으로 개발할 수 있도록 하는 한편, 댐주변지역주민에 대한 지원을 확대함으로써 댐건설을 촉진하려는 목적으로 도입되었다.

6) 접경지역지원제도

2000년 1월 21일에 제정된 『접경지역지원법』에 따른 접경지역 지원제도는 “남북분단으로 인한 지역적 특수성으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고, 접경지역의 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일기반을 조성하기 위한 목적으로 도입되었다.

동법은 접경지역이라는 위치적 특수성 때문에 발생한 지역의 불균형 발전현상을 고려한 것으로 다른 주변지역 등 지원사업법제와는 그 성격을 달리하고 있다고 보여진다.

7) 개발제한구역 지원제도

구 도시계획법 제21조에 따라 지정·관리되어온 개발제한구역제도는 1999년 1월 28일 헌법재판소의 헌법불합치결정에 따라 2000년 1월 28일 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법』의 제정을 통해서 종전 구 도시계획법상의 위헌적 요소를 보완하고 있다.

동법의 제정이유를 살펴보면, “개발제한구역안에서 토지의 이용상황이나 지역적 특성을 고려하지 아니하고 획일적으로 규제를 함에 따라

주민생활환경의 상대적 낙후와 각종 생활불편이 초래되고, 개발제한구역의 지정으로 인한 재산권 침해에 대한 보상규정의 미비로 그 지정근거인 도시계획법의 관련규정이 헌법불합치결정을 받음에 따라 개발제한구역의 지정절차와 개발제한구역의 종합적·체계적인 관리를 위한 법적 기반을 마련함으로써 개발제한구역의 보전과 주민의 생활편익의 조화를 도모하며, 개발제한구역으로 지정된 토지에 대하여 정부에 매수를 청구할 수 있도록 함으로써 국민의 재산권을 보장하는 등 위헌의 소지를 없애려는 것”이라고 밝히고 있다.

즉, 개발제한구역의 지정 자체는 합헌이나 그에 따른 사회적 제약을 넘는 과도한 재산권의 침해에 대한 매수청구권을 인정하는 등 구체적인 구제조치를 규정하고 있다.

8) 그 밖에 주변지역 지원 및 주민지원사업제도

그 밖에도 환경보전을 이유로 한 「야생동식물보호법」에 따른 야생동식물특별보호구역 인접지역 지원제도(2004. 2. 9), 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 주민지원제도(2004. 12. 31), 「자연공원법」에 따른 자연공원구역 주민지원제도(2005. 3. 31), 「백두대간보호에 관한 법률」에 따른 백두대간보호지역 주민지원제도(2005. 5. 31) 등이 존재한다.

(2) 지원사업제도의 의의

주변지역 지원 및 주민지원사업제도는 적법한 행정작용으로 인하여 일정한 지역 또는 그 지역의 주민에게 발생하는 불이익 등을 국가·지방자치단체·정부투자기관 등의 공공부문에서 정책적으로 보전해 주기 위해 시행하는 사업을 의미한다.

1) 주변지역 지원사업의 의의

개별법령에 따라 지원이 대상이 되는 “주변지역”의 정의는 다양하게 나타난다.

우선, 폐기물처리시설의 주변지역은 동법 제17조제3항에 따라 직접 영향권과 간접영향권으로 구분되는데, 직접영향권이란 “인체·동물의 활동, 농·축산물, 임산물 또는 수산물에 직접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민을 이주시킬 필요가 있다고 인정되는 지역”을 말하며, 간접영향권이란 “환경상 영향을 미칠 것으로 예상되는 지역으로 직접영향권을 제외한 지역”을 말한다.

이에 대해서 댐주변지역은 저수면적이 200만제곱미터 이상인 댐이나 총저수용량이 2천만제곱미터 이상인 댐으로서 ①댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우에는 상시만수위선)으로부터 5킬로미터 이내의 지역 ②댐의 발전소로부터 반경 2킬로미터 이내의 지역, ③댐 주변지역지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 댐 주변지역지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 지역, ④인공방수로를 통한 댐의 홍수방류로 어업에 손실이 발생한 지역·수몰이주민의 이주정착지·그밖에 댐의 건설이나 운영과 직접적으로 관련된 지역으로서 지원이 필요한 지역 가운데 댐관리청 또는 댐수탁관리자가 필요하다고 인정하는 지역으로 구분된다.

발전소주변지역 지원에 관한 법률 제2조제1호 및 동법 시행령 제2조제1항에 따르면 “발전소주변지역”이란 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반경 5킬로미터 이내의 육지 및 도서지역이 속하는 읍·면·동의 지역을 의미하며, 다만 수력발전소의 경우에는 양수발전소의 발전기로부터 반경 5킬로미터 이내의 육지 및 도서지역, 양수발전소 외의 발전소의 경우에는 댐의 상류지역에 있어서는 만수위선으로부터 2킬로미터 이내의 육지 및 도서지역, 댐의 상류지역외의 지역에 있어서는 하천구역으로부터 2킬로미터 이내의 지역으로서 발전기 및 댐으로부터 반경 5킬로미터 이내의 육지 및 도서지역으로 정의되고 있다. 여기서 “주변지역”이란 일정한 공익시설로부터

초래되거나 예견될 수 있는 피해를 상정한 영향권을 말하며, “주변지역지원사업”이란 발생하거나 발생할 수 있는 피해에 대해서 행해지는 여러 가지 지원대책을 의미한다.

2) 주민지원사업의 의의

“주민지원사업”이란 상수원보호구역이나 개발제한구역 등과 같이 일정한 공간을 대상으로 하는 토지이용규제 또는 재산권 행사에 대한 공법적 제한의 부과에 따라 재산권의 제한적 행사나 생활상의 불편을 겪게 되는 주민에 대한 지원사업을 의미한다.

주민지원사업에는 개별 주민에 대한 직접지원과 당해 주민이 거주하는 일정 지역에 대한 개발을 통한 간접지원이 있다.

여기서 직접지원이란 태양열 이용시설·취사시설 등 주거생활의 편의를 위한 시설의 설치자금 지원, 학자금·장학금의 지급, 전기료·의료비 등의 지원 등 가구별 지원을 내용으로 하는 지원을 말하며, 간접지원이란 농기구 수리시설이나 생산품 공동저장소 등과 같은 농림수산업 관련 시설의 설치·운영, 상수도 시설 등 주민편익시설의 설치·운영, 노인회관·마을회관 등 사회복지 관련시설의 설치·운영, 학교급식시설 지원, 교육기자재 및 도서의 공급과 같은 육영사업을 내용으로 하는 지원을 말한다.

3) 주변지역 지원사업과 주민지원사업의 구별

주변지역 지원사업이란 공공 시설을 중심으로 일정한 영향을 미치거나 미칠 것이 예상되는, 미리 법령에 정해 놓은 공간적 범위에 대한 지역개발 등을 내용으로 하는 지원을 말하며, 주민지원사업이란 토지이용규제 등 재산권 행사에 대한 제한이 가해지는 공간적 범위 내에 거주하는 주민에 대한 직·간접적인 지원으로 구분하여 이해할 수 있다.

각각의 개별법령에서는 주변지역 지원과 주민지원사업을 구분하여 사용하고 있으며, 지원의 내용이나 기준, 사업의 주체 등에서 현실적인 차이를 나타내고 있다. 예를 들어 댐건설 및 주변지역지원등에 관한 법률 시행령 제40조제4항에서는 지역지원사업은 관할 시장·군수·구청장이 시행하도록 하고, 주민지원사업·기타지원사업은 댐관리청 또는 댐수탁관리자가 시행하도록 구분하고 있다.

(3) 지원사업제도의 개념적 특징

현행법체계에서 지원사업제도를 도입하고 있는 법령은 「수도법」상의 상수원보호구역 지원사업을 포함하여 16개에 이른다. 각각의 개별법령에 따라 지원의 대상·방법 및 기준, 사업의 시행기관 및 절차 등이 서로 조금씩 다르기 때문에 이를 일의적으로 정의하기에는 어려움이 존재하나, 그 배경 및 근본취지 등을 바탕으로 다음과 같은 개념적 특징을 도출해 볼 수 있다.

1) ‘적법한 행정작용’에 수반되는 지원

주변지역 지원 및 주민지원사업은 개별법령에 근거를 둔 공공시설물의 설치 또는 토지이용규제 등의 적법한 행정작용에 수반되어 인정되는 점에서 위법한 행정작용에 따른 행정상 손해배상제도와 구별된다.

2) ‘사회적 제약에 따른 불이익’의 보전을 위한 지원

주변지역 지원 및 주민지원사업은 원칙적으로 공공필요에 의한 재산권의 제한이 사회적 제약을 넘는 특별한 희생에 해당하지 않음으로써 재산권자가 감수할 수밖에 없는 사실상의 불이익을 보전하기 위한 것으로 행정상 손실보상과는 다르다고 할 수 있다.³⁾

3) 다만, 구체적인 지원내용에 따라서는 손실보상에 유사한 지원이 이루어지고 있는

3) ‘국가 등 공공부문’의 지원

주변지역 지원 및 주민지원사업은 국가·지방자치단체·공공사업의 시행자 등 공공부문에서 해당 시설물의 주변지역 또는 주민에 대한 지원사업을 직접 시행하거나 지원사업계획의 수립 또는 사업재원의 조달 등에 관여하는 사업을 말한다.

4) ‘주변지역 및 주민’에 대한 지원

주변지역 지원 및 주민지원사업은 공공시설물의 설치로 불이익을 받는 일정한 지역이나 토지이용규제 등 재산권 행사에 대한 제한에 따라 생활상의 불편을 겪는 주민에 대한 지원을 의미하나, 개별법령의 목적 및 취지에 따라 해당 지역을 포함하는 지방자치단체 관할구역 전체에 대해 종합적인 지역개발 차원에서 지원하는 경우도 찾아볼 수 있다.⁴⁾

2. 지원사업법제의 성격과 기능

(1) 지원사업법제의 유형과 성격

주변지역 지원 및 주민지원사업은 공공필요에 의해 개별 주민 또는 일정한 지역이 받는 불이익을 보전함으로써 주민불만을 해소하는 한편 행정목적의 원활한 달성을 기하려는 정책적 지원으로 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 차원에서 행해지는 손실보상이나 위법한 공권력 행사에 따른 손해배상과는 그 배경 및 취지가 다르다고

경우도 있어 이에 대한 정비가 요청된다.

- 4) 『발전소주변지역 지원에 관한 법률』에 따른 발전소 주변지역지원제도에서는 읍·면·동 행정구역을 대상으로 하고 있으며, 『접경지역지원법』에 따른 접경지역지원 제도는 민간인통계선 이남으로부터 20킬로미터 이내에 있는 시·군에 속한 읍·면·동 행정구역 가운데 최근 5년간 인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업 종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율이 전국평균지표보다 세가지 이상 낮은 지역을 대상으로 한다.

볼 수 있다.

헌행법상의 지원사업제도는 크게 토지이용규제에 따른 지원제도와 댐·발전소·폐기물처리시설 등 공공시설물의 건설에 따른 지원제도로 구분할 수 있다. 이 가운데 토지이용규제에 따른 지원제도는 토지이용규제로 인한 재산권 제한이 사회적 제약의 범위를 넘지 않는 경우에 다른 재산권자들과의 사회적 형평 차원에서 규제지역 또는 그 주민에게 주는 계획제한에 따른 손실보상 성격의 정책적 지원이라고 할 수 있다.

따라서 이러한 지원사업제도는 공공필요에 의해 사회적 제약의 범위 내에서 제한을 받는 자가 국가 등에 대하여 당연히 청구할 수 있는 권리가 아니라 국가 등 공공부문이 그가 받는 사실상의 불이익을 보전해 주기 위한 정책적인 배려로 볼 수 있다.

한편, 댐·발전소·폐기물처리시설 등 공공시설의 설치에 따른 주변 지역 등 지원제도는 그러한 공공시설의 설치로 인해 지역주민 또는 당해 지역이 받는 부수적인 손해에 대한 간접보상의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

(2) 지원사업법제의 기능

1) 사회적 형평성의 추구

주변지역 지원 및 주민지원사업은 공공시설물의 설치 또는 토지이용규제로 인하여 일정한 지역 및 주민이 받는 사실상의 불이익을 보전함으로써 여타 지역 및 주민과의 상대적 불평등을 해소함으로써 사회적 형평성을 제고할 수 있다.

2) 사회적 제약으로 인한 손실의 보전

주변지역 지원 및 주민지원사업은 특별한 희생에 해당하지 않는 까닭에 기존의 행정상 손실보상 또는 손해배상제도를 통해서도 구제받

을 수 없고 사회적 제약으로서 감수해야 하는 손실을 조절적으로 보전해 주는 기능을 한다.

3) 공공사업의 원활한 수행

대규모 공공사업이 대상지역에 미치는 영향도 커지면서 이에 대한 지역주민의 저항도 거세지고 있는 가운데, 주변지역 지원 및 주민지원사업은 지역주민과의 갈등을 해소함으로써 공공사업을 원활하게 수행하도록 하는 기능을 한다. 다만, 이러한 기능은 지원사업제도가 지역현실을 충분히 반영하는 동시에, 지역주민의 참여를 바탕으로 사회적 합의를 얻어 추진될 때 기대할 수 있다.

제 2 절 손실보상과 지원사업법제의 관계

1. 행정상 손실보상의 이론

(1) 손실보상이론 개관

1) 행정상 손실보상의 의의

행정상 손실보상이란 “공공필요에 의한 적법한 공권력의 행사에 의하여 개인의 재산에 가하여진 특별한 손해에 대하여 전체적인 평등부담의 견지에서 행하여지는 재산적 보상”⁵⁾ 또는 “적법한 공권력의 행사에 의해 국민에게 가해진 특별한 손해를 공적 부담 앞의 평등의 원칙에 근거하여 국가나 지방자치단체 또는 공익사업의 주체가 그 손해를 보상해 주는 것”⁶⁾을 의미한다.

이러한 손실보상의 정의는 종래에 “일반적으로 적법한 공권력 행사에 의해 국민의 재산권에 대한 직접적인 침해가 가해져 특정 국민에

5) 김동희, 행정법 I [제9판], 박영사, 2003, 515면.

6) 박균성, 행정법론(상) [제5판], 박영사, 2006, 637면.

게 특별한 손해가 발생한 경우에 국가나 지방자치단체 또는 공익사업의 주체가 그 손해를 보상하여 주는 것”이라는 개념을 확장하고 있다. 즉, 손실보상의 개념을 종래와 같이 엄격하게 해석하는 경우, 국민의 재산권 이외의 생명 또는 신체에 대한 적법한 침해에 따른 손실에 대한 보상이 불가능하다는 점, 공공필요에 의한 수용에 의해 재산권자에게 직접적으로 발생한 손실에 대해서만 보상이 가능할 뿐 적법한 공권력의 행사에 의해서 발생하는 간접손실은 보상대상에 포함될 수 없다는 점에서 비판이 제기되고 있다.

2) ‘특별한 희생’과 ‘사회적 제약’의 구별기준

재산권은 공공복리에 적합하여야 하는 사회적 제약을 내재하고 있으므로 그 범위 내에서의 재산권에 대한 침해는 재산권자가 당연히 수인하여야 하는 것으로 보상을 요하지 않는다.⁷⁾ 반면에 재산권에 대한 침해가 재산권에 내재하는 일반적인 사회적 제약을 넘어 특별한 희생에 해당할 경우에는 보상을 요한다고 해석되고 있다. 이러한 해석을 위해 적법한 공권력의 행사에 의한 재산권의 침해에 대하여 손실보상의 여부를 판단하는 추상적·일반적 기준으로서 ‘특별한 희생’의 개념이 사용되어 왔지만 이에 대해서는 많은 학설이 주장되어 왔다.⁸⁾ 이를 개관해 보면 다음과 같다.

7) 우리 헌법 제23조 제1항에서는 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”고 하고, 제2항에서는 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”고 규정함으로써 재산권은 공공복리에 적합하게 행사하여야 할 의무가 수반되는 상대적 권리임을 선언하고 있으며, 제3항에서는 보상을 조건으로 하여 공공의 필요가 있을 경우에는 법률에 의하여 재산권을 수용, 사용, 제한할 수 있도록 하고 있다.

8) 다만, 이 문제와 관련해서는 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 당사자에게 당해 침해를 수인하여야 할 사유가 있지 않는 한, 수용행위에는 당연히 보상이 지급되어야 한다는 점이다. 바꿔 말하면 개인의 재산권을 박탈하는 행위까지도 재산권의 사회적 구속의 표현으로 볼 여지가 없다는 것이다. 또한 재산권의 박탈에까지는 이르지 않더라도 재산권의 내용·행사에 대한 제한의 결과 그 사적 효용성이 완전히 상실되는 경우에도 당연히 보상을 요한다고 본다. 따라서 재산권에 대한 사

① 형식적 기준설

재산권에 대한 공용침해가 일반적인 것이냐 아니면 개별적인 것이냐라는 형식적 기준에 의하여 특별한 희생과 사회적 제약을 구별하려는 견해이다. 즉, 재산권에 대한 침해가 특정인 또는 특정집단에게 가해짐으로써 평등원칙에 위배되는 재산권의 침해가 되는 경우인가 아닌가에 의해 양자를 구분하려는 것이다.

이에 대해서는 예를 들어 도시계획법상의 개발제한구역의 지정에 서와 같이 공용침해의 대상자가 다수인 경우에는 형식적 기준설에 의한 특별한 희생과 사회적 제약을 구분하기 어렵다는 비판이 제기될 수 있다.⁹⁾

② 실질적 기준설

침해행위가 재산권의 본질적 내용을 침해할 정도로 강한 것인가 아닌가에 의하여 특별한 희생인가 사회적 제약인가를 구분하려는 견해이다. 여기에는 보호가치설, 수인한도설, 사적 효용설, 목적위배설, 상황구속설 등이 있다.

먼저 보호가치설은 개인의 재산권 중 보호가치있는 부분에 대한 공용제한은 보상되어야 한다는 주장이나, 재산권의 어떤 부분이 보호가치 있는가에 대한 객관적 기준을 제시하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

둘째, 수인한도설은 재산권에 대한 제한이 보상을 요하는가의 문제는 그 침해행위의 내용·정도에 따라 그 침해가 보상이 없이도 수인될 것으로 기대할 수 있는가의 여부에 의해 결정되어야 한다고 본다. 이

회적 구속으로서 보상을 요하지 않는 제한과, 그를 넘어서는 ‘특별한 희생’으로서 보상을 요하는 제한의 구분은 극단적인 재산권의 박탈이나 그 사적 효용성을 완전히 상실시키는 침해행위 이외의 경우에만 문제된다고 하는 것이다. 김동희, 전게서, 521면 ; 박균성, 전게서, 651면.

9) 박균성, 전게서, 652면.

견해에 대해서도 수인가능성 자체가 모호하다는 문제점이 지적된다.

셋째, 사적효용설은 재산권의 박탈 또는 당해 재산권의 경제적 형성권의 제한과 같이 당해 재산권의 본래의 효용이 본질적으로 침해되는 경우에는 보상을 요하는 특별한 희생으로 보는 견해이다.

이 견해에 대해서도 각각의 재산권의 사적 효용을 판단하기 어렵고, 또 사적 효용에 대한 재산권 제한의 정도가 어느 범위에서 특별한 희생이 되는가에 대해서 불명확하다는 비판이 제기될 수 있다.

넷째, 목적위배설이다. 종래 인정되어온 재산권의 이용목적 내지 기능을 기준으로 종래 인정되어온 재산권의 이용목적에 위배되는 경우에는 특별한 희생이고 재산권에 대한 제한이 당해 재산권의 본래의 기능을 발휘시키기 위한 것이라면 보상을 요하지 않는 사회적 제약으로 보는 견해이다.

다섯째, 상황구속설로서 특히 토지 등의 부동산재산권의 경우 그의 지정학적 상황에 의하여 강한 사회적 의무가 수반된다고 보고, 당해 재산권이 처한 특수한 상황에 비추어 재산권의 주체가 이미 예상할 수 있는 단순한 재산권 행사상의 제한이 가해진 경우에 그 제한은 사회적 제약에 불과하다고 본다.

③ 형식적·실질적 기준설

이 설은 형식적 기준설, 실질적 기준설을 종합적으로 고려해서 판단하고자 하는 견해이다. 즉, 침해행위의 대상이 널리 일반인을 대상으로 하는가 그렇지 않으면 특정인 또는 특정집단을 대상으로 하는가(형식적 기준), 사회통념에 비추어 그 침해가 재산권에 내재하는 사회적 제약으로 수인가능성이 있는가(실질적 기준)의 양 요소에 대하여 객관적·합리적으로 판단하여 결정하여야 한다는 것이다.

이 주장은 이와 같은 일반론을 전제로 하여 보다 구체적으로 침해행위의 목적과 상태를 고려하여 보상여부를 판단하고자 한다. 즉 “공

공의 안전·질서의 유지라든가 사회공동생활의 안전 확보와 같은 소극적인 목적을 위해 최소한에 있어서 필요한 비교적 일반적인 재산권의 제한은 여기서 말하는 특별한 희생으로 인정되지 않고 원칙적으로 보상을 요하지 않는다”고 하며, 다만 “산업·교통 기타 공익사업이라든가 국토의 종합이용·도시의 개발·발전과 같은 적극적 목적을 위해 필요한 특정한 재산권의 수용, 기타의 제한은 특별한 희생으로 손실보상을 요한다”고 한다.¹⁰⁾

(2) 손실보상 범위의 확장 : 간접손실

1) 간접손실의 의의와 요건

종래의 손실보상이론에서는 공용침해로 인해 직접 발생하는 손실만을 대상으로 할 뿐, 공익사업의 시행에 부수하여 공익사업시행지구 밖에서 발생하는 피해인 간접손실에 대해서는 관심을 기울이지 않았다. 그러나 간접손실도 공익사업이 원인이 되어 발생한 것이므로 손실보상의 개념에 포함되는 것으로 보아야 하며, 판례도 간접손실을 헌법 제23조 제3항에 규정한 손실보상의 대상이 된다고 보고 있다.¹¹⁾

간접손실이란 공익사업의 시행, 또는 완성 후의 시설이 공익사업시행지 외에 미치는 손실을 말한다.¹²⁾ 학자에 따라서는 사업손실 또는 제3자 손실이라 하기도 한다.¹³⁾

공익사업시행지 외에 미치는 손실은 사회적·경제적 손실과 물리적·기술적 손실로 나누어볼 수 있다.¹⁴⁾ 사회적·경제적 손실이란 댐

10) 田中二郎, 行政法(上), 成文堂, 1983, 214면.

11) 대판 1999. 11. 15, 99다27231.

12) 김창휘, “공익사업으로 인한 간접손실의 보상”, 토지공법연구 제29집, 2005. 12, 179면.

13) 이에 대해서 박균성 교수는 “사업손실”이라는 용어는 엄밀한 의미의 손실보상에서의 일실손실(영업손실)과 혼동을 일으킬 우려가 있으므로 사업손실이라는 용어보다는 간접손실이라는 용어를 사용하는 것이 타당하다”고 한다. 본 보고서에서도 간접손실이라는 용어를 사용하기로 한다. 박균성, 앞의 책, 665면.

14) 김동희, 전제서, 540면 ; 김창휘, 전제논문, 174면.

건설에 따르는 다수인의 이주로 인한 지역경제에의 영향이나 어업활동의 쇠퇴로 인한 지역활동에의 영향 등 지역사회의 변동으로 인하여 개인에게 미치는 간접적 영향 또는 피해이다.

또한 물리적·기술적 손실이란 공사 중의 소음·진동이나 완성된 시설에 의한 일조 또는 전파에 대한 장애 등 직접적 영향이며, 넓은 의미에서는 공해에 해당한다고 할 수 있다.

간접손실이 되기 위해서는 ①공공사업의 시행으로 사업시행지 이외의 토지소유자(제3자)가 입은 손실이어야 하고, ②그 손실이 공공사업의 시행으로 인하여 발생하리라는 것이 예견되어야 하고, ③그 손실의 범위가 구체적으로 특정될 수 있어야 한다.¹⁵⁾

예를 들어, 농어촌진흥공사의 금강 하구둑공사로 부여에 있는 참계축양업자가 입은 손실은 그 발생을 예견하기 어렵고 그 손실의 범위도 쉽게 확정할 수 없으므로 간접손실로 볼 수 없다.¹⁶⁾

이에 대하여 박균성 교수는 당해 금강 하구둑 공사로 참계의 산란장이 파괴되고, 참계 알의 부화에 악영향을 미쳐 금강 유역에서 참계가 거의 잡히지 않게 됨에 따라 금강 유역에서 참계를 잡던 어전어업허가자와 어선어업자들이 폐업으로 말미암아 입은 손실은 간접손실로 보아야 한다고 한다.¹⁷⁾

2) 토지취득보상법령상의 간접손실

간접손실과 관련해서 현행 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지취득보상법”이라 한다)과 같은 법 시행규칙에서는 다음과 같은 규정을 두고 있다. 동법 제79조 제2항은 “기타 공익사업의 시행으로 인하여 발생하는 손실의 보상 등에 대하여는 건

15) 대판 1999. 12. 24, 98다57419, 57426.

16) 대판 1998. 1. 20, 95다29161

17) 박균성, 앞의 책, 691면.

설교통부령이 정하는 기준에 의한다”고 하여 수권규정을 두고, 그 구체적인 내용은 같은 법 시행규칙에서 정하고 있다.

같은 법 시행규칙에서 정하고 있는 간접손실보상의 기준을 살펴보면, ㉠공익사업시행지구 밖의 대지 등에 대한 보상, ㉡공익사업시행지구 밖의 건축물에 대한 보상, ㉢소수잔존자에 대한 보상, ㉣공익사업시행지구 밖의 공작물에 대한 보상, ㉤공익사업시행지구 밖의 어업의 피해에 대한 보상, ㉥공익사업시행지구 밖의 영업손실에 대한 보상, ㉦공익사업시행지구 밖의 농업의 손실에 대한 보상이 그러하다.

이와 같은 규정들의 공통된 취지를 살펴보면, 공익사업시행지구 밖의 대지, 건축물, 공작물 등이 당해 공익사업의 시행으로 인하여 본래의 기능을 다하지 못하거나 또는 당해 재산의 가치가 현저하게 하락한 경우에는 공익사업시행지구로 편입되는 것으로 보아 보상하도록 하고 있다.

3) 간접손실보상의 법적 성질

간접손실에 대한 보상의 법적 성질은 손실보상설과 손해배상설, 그리고 결과책임설로 나뉘어진다. 종래에는 손해배상의 측면에서 다루고 있었다. 공익사업의 실시 또는 완성 후의 시설이 주변지역에 미치는 간접손실이 “적법한 공권력의 행사에 의해 가해진 재산상의 특별한 희생”에 해당될 수 있다고 보면, 법적 성질의 문제도 손실보상법의 체계적 이해를 위해서 검토할 필요가 있다.¹⁸⁾

① 손해배상설

간접손실에 대한 보상의 성질을 손해배상으로 본다. 공익사업의 시행에 있어서는 시행과정상의 하자를 제외하면 그 위법성 및 고의·과실의 여부가 명확하지 않다. 통상 공익사업의 시행으로 인한 소음·

18) 김창휘, “공익사업으로 인한 간접손실의 보상”, 토지공법연구 제29집, 2005.12, 180면.

진동 등의 인근지역에 어떤 피해를 줄지는 예견하기 어렵고, 따라서 공익사업의 시행 자체는 적법하다고 볼 수 있으며, 고의·과실이 있다고 보기도 어렵다.

② 손실보상설

간접손실이 적법한 공권력의 행사에 기인하여 특별한 희생이 발생하였다면 손실보상의 대상이 되는지를 검토하여야 하며, 바로 간접손실에 대한 보상의 성질을 손실보상으로 보는 견해이다. 즉 헌법 제23조 제3항을 근거로 하며, 간접손실 중에는 수용손실과 실질적으로 다르지 않는 경우가 있으며, 사업을 위한 희생이라는 점에서는 간접손실도 수용손실과 동일한 위치에서 처리하여야 한다는 견해이다.

③ 결과책임설

결과책임설은 간접손실이 손실보상도 아닌 제3의 유형으로 보는 견해이다. 즉 “원인행위와 손실발생과의 인과관계가 있으면 충분하며, 공공사업의 시행에 따른 구체적 행위의 적법성 여부는 문제의 본질이 아니며, 수용에 의한 보상은 적법한 원인행사에 의거해 보상이 필요하게 되는 경우이다. 하지만 간접손실의 보상은 공공을 위한 희생이라는 점에서 보상원인은 충분히 있으므로 인과관계의 입증은 중요한 문제”라고 보는 견해이다.

또한 간접손실보상을 제3자 보상의 일종이라고 한 이상, 제3자 보상의 성질에 대해 “대규모의 공공용지의 취득의 결과로 생활기반이 상실되는 등의 손실을 받은 경우에도 수용에 의한 손실이라 할 수 없으므로 손실보상의 대상이 되지 않는다. 그러나 이 경우에도 적법한 공공용지의 취득에 의해 간접적으로 초래된 결과이므로 공공을 위해 희생된 것으로 보여지며, 손실보상제도를 보완하는 일종의 결과책임으로서의 보상이 당연히 인정되어야 할 것이다”라고 보는 시각도 같은

취지라고 할 것이다.

4) 간접손실보상과 지원사업법제의 관계

간접손실보상은 공익사업시행지 밖에서 공익사업을 원인으로 하여 발생한 ‘특별한 희생’에 대한 보상이라는 측면에서 종전의 손실보상이론의 범위를 확장한 것이라 할 수 있다.

즉, 다음과 같은 측면에서 종전의 손실보상이론과 공통점을 가진다.

첫째, 공익사업을 원인으로 하고 있다는 점이다. 토지취득보상법 제79조제2항에서는 “공익사업이 시행되는 지역 밖에 있는 토지등이 공익사업의 시행으로 인하여 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 건설교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다.”고 규정하고, 동법 시행규칙 제59조부터 제65조에서는 간접손실보상의 유형을 예시하고 있다.

같은 법 시행규칙에서 예시하고 있는 간접손실에 대한 보상규정을 살펴보면, ‘이를 공익사업시행지구로 편입된 것으로 보아 보상하여야 한다’고 함으로써 간접손실보상을 공익사업시행지구에서의 ‘손실보상’으로 포함시키고 있다.

이러한 현행법의 규정태도는 ‘간접손실’에 대한 보상을 공익사업을 직접적 원인으로 하는 손실보상이론을 확장한 것이라 할 수 있다.

둘째, ‘특별한 희생’에 대한 보상이라는 점이다. 헌법 제23조제3항에 따라 손실보상의 대상이 되기 위해서는 공용침해가 재산권에 내재하는 사회적 제약을 넘는 ‘특별한 희생’에 해당되어야 하며, 간접손실보상에서도 공익사업의 시행으로 인한 재산권 침해가 ‘종전과 같은 방법으로 사용할 수 없게 된 때’를 특별한 희생으로 보아서 보상하도록 하고 있는 것이다. 이러한 측면에서 종전의 손실보상이론과 간접손실보상의 이론은 ‘특별한 희생’에 포함되는 손실인가를 기준으로 하고 있다는 점에서 공통점을 가진다.

다만, 다음과 같은 점에서 지원사업법제의 성격을 간접손실보상과 관련시켜 생각해 볼 수 있다.

첫째, 간접손실보상의 법적 성격을 손해배상과 같은 성격으로 보는 경우에는 댐이나 폐기물처리시설과 같은 주변지역 지원사업과 맥락을 같이 할 수 있다는 점이다. 즉, 댐이나 폐기물처리시설의 주변지역 지원사업법제는 일정한 공익시설이 주변에 미치거나 미칠 수 있는 생활상·환경상의 불편함, 예를 들어 안개일수의 증가로 인한 농작물 피해와 같은 재산적 피해뿐만 아니라 소음으로 인한 건강상의 피해 등에 대한 간접적 보상의 성격을 가지고 있기 때문에 간접손실보상의 범위와 중복될 수 있다.

그러나 대법원에서는 신설된 공항에서의 항공기 소음으로 인한 피해 등 수용의 목적인 공익사업의 정상적 운영으로 인한 손실에 대해서는 영조물의 설치·관리의 하자로 인한 손해배상의 문제로 보고 있다는 점에서 간접손실보상과 지원사업법제는 차원을 달리한다.

둘째, 간접손실보상의 법적 성격을 손실보상이 아닌 제3의 유형으로 파악하고 있는 결과책임설에 따르면 주변지역 지원 및 주민지원사업법제를 간접손실에 포함시킬 가능성이 있다. 즉, 간접손실보상을 제3자보상으로 파악하고 적법한 공공용지의 취득으로 인하여 간접적으로 초래된 손실을 공공에 대한 희생으로 파악하여 손실보상에 대한 일종의 결과적 책임으로 파악하게 되면 지원사업법제를 손실보상이론에 포함시켜 논의할 여지가 있다.

그러나 결과책임설에 따라 지원사업법제를 간접손실에 포함시켜 보게 되면, 손실보상의 범위가 무제한적으로 확장된다는 점에서 오히려 손실보상이론체계에 혼란을 초래할 우려가 있다는 문제점을 지적할 수 있다. 이러한 측면에서 지원사업법제를 무리하게 손실보상이론에 접목시키기 보다는 토지이용규제나 공익목적을 위한 재산권 행사제한에 따른 정책적 배려로 이해하는 것이 타당할 것이다.

2. 토지이용규제와 손실보상이론

행정상 손실보상은 원칙적으로 토지이용규제를 전제로 하여 발생하게 된다. 즉 『공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률』(이하, “토지취득보상법”이라 한다)과 같이 공익사업을 위한 토지의 공용수용 뿐만 아니라 구속적, 종합적 견지에서 국토의 이용, 개발, 정비를 위하여 토지에 대한 행정상 작위, 부작위, 수인의무 그밖에 일정한 행위제한을 가함으로써 손실이 발생한다.

한편, 토지이용규제는 직접 법률 또는 법규명령에 의하여 행해지기도 하지만, 행정행위, 구속적 행정계획, 행정벌과 행정강제와 같은 권력적 행정작용과 공법상 계약, 행정지도 등의 비권력적 조치를 통해서 행해진다.

여기에서는 다양한 형태의 토지이용규제를 크게 공적 토지취득행위와 공용제한으로 나눈 다음 공용제한을 계획제한과 사업제한으로 세분하여 손실보상과의 관련성을 검토하고자 한다.

(1) 공용수용과 손실보상

공용수용이란 공익사업, 그밖에 복리행정상의 수요를 충족하기 위하여 타인의 특정한 재산권을 강제적으로 취득하는 것을 말한다. 이에 관한 일반법으로는 토지취득보상법이 있으며, 그밖에 부동산공법에 속하는 거의 모든 법률이 개별적으로 공용수용을 규정하고 있으며, 공용수용은 반드시 보상이 전제되어야 한다.

공용수용에 대한 손실보상과 관련하여 쟁점이 되는 것은 보상의 범위 내지 대상의 문제이다. 즉, 재산권에 대한 보상뿐만 아니라 생활권도 보상의 범위에 포함된다고 보는 것이 일반적이다. 여기서 생활권보상이라 함은 피수용자가 당해 지역에서 누렸던 생활상 이익의 상실에

대한 보상을 의미하며, 재산권보상에 대립되는 개념으로 파악된다.¹⁹⁾

이러한 생활권보상의 근거를 인간다운 생활을 할 권리를 규정한 헌법 제34조에서 찾는 견해와 헌법 제34조와 제23조를 통일적으로 보아야 하며, 따라서 헌법 제23조 제3항의 재산적 가치권을 헌법 제34조의 생존권적 기본권에 기초한 재산권으로 보고자 하는 견해로 나뉘어진다. 이에 대해서는 헌법 제34조·제23조 통일설이 타당하며, 따라서 생활권보상은 단순히 정책적 배려에 그치거나 그 인정여부를 입법정책에 맡겨두어서는 아니된다. 다만, 헌법규정만에 근거하여 생활권보상을 직접 청구할 수 없으며, 생활권보상을 청구하는 권리는 법률에 근거가 있어야 한다.

토지취득보상법령에서는 생활권보상과 관련하여 소수잔존자보상, 이주대책, 이주정착금의 지급, 주거대책비보상, 이농비 또는 이어비보상 등을 인정하고 있다.

그밖에 종전의 생활을 재건하도록 한다는 보상의 궁극목표를 실현하기 위하여 이른바 생활보상이 요청되며, 생활보상은 헌법 제34조에 근거하고 원칙상 입법정책에 속한다고 한다. 토지취득보상법령에서는 생활보상에 관련해서 이주대책, 국민주택자금의 지원, 가산금, 생계비 또는 주거비 지급, 직업훈련 또는 취업알선, 대체상가 또는 점포의 분양 등의 생활재건조치를 규정하고 있다.

(2) 공용제한과 손실보상

공용제한이란 공익사업이나 도시의 정비·개발·자연환경의 보전 등과 같은 공익목적을 위하여 가해진 토지의 이용제한²⁰⁾을 말하며,

19) 박균성, 전제서, 670면.

20) 이용제한의 태양은 다양하지만 공작물의 신축, 개축, 증축에 대한 제한과 건축의 무, 오수나 폐수의 배수설비의무, 가축의 방목금지, 토사 등의 채취금지, 유희림의 개발의무 등과 같은 토지이용행위 자체에 대한 직접적인 제한과 거래규제, 개발이익 환수제도와 개발부담금제도, 지가고시제 등과 같이 토지이용에 간접적으로 영향을

여기에는 유형적·물리적인 사업활동을 수반하는 사업제한과 단지 지역지정을 행하고 거기에서 이용규제의 목적을 달성하는 계획제한이 포함된다.

1) 계획제한과 손실보상

용도에 의한 이용구분을 목적으로 하는 지역지정을 말한다. 즉 행정계획인 국토이용계획과 관련하여 또는 특정시설이나 자원의 보호 등을 목적으로 특정한 구역을 지정하고 해당 구역에 대한 행위제한을 하는 것으로 유형적·물리적인 사업활동을 수반하는 사업제한과는 구별된다.

계획제한의 경우에는 당해 공용제한의 목적달성을 위해서 필요한 범위 내에서 재산권행사에 대한 제한이 가해져야 하며, 당해 제한의 정도와 성격에 따라서 보상 요부가 결정되어야 할 것이다.

개발제한구역의 위헌성여부와 관련하여 헌법재판소는 개발제한구역제도 그 자체는 합헌으로 토지재산권의 제한과 관련하여 구역지정으로 인한 지가하락은 토지소유자가 감수하여야 하지만, 이의 지정으로 인하여 토지를 종래 목적대로 사용할 수 없거나 토지사용 가능성이 없게 된 경우에 대하여까지 보상하지 않는 것은 위헌이라고 보고 있다.²¹⁾ 즉 헌법재판소는 토지이용규제가 비례의 원칙에 부합하는지의 여부를 ‘구역지정후 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 있는 원칙적인 경우’와 ‘구역지정후 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없는 예외적인 경우’로 나누어 판단하고 있다.

결국 헌법재판소는 국민의 재산권을 비례의 원칙에 부합하게 합헌적으로 제한하기 위해서는 수인의 한계를 넘어 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에는 이를 완화하는 보상규정을 두어야 하는 것으로

주는 제한으로 나누어 볼 수 있다.

21) 헌재 1998.12.24, 89헌마214;90헌바16,97헌바78.

판단하고 있다. 그러나 입법자는 재산권의 침해와 공익간의 비례성을 다시 회복하기 위한 방법으로서는 헌법상 반드시 금전보상만을 해야 하는 것은 아니고 지정의 해제 또는 토지매수청구권제도와 같이 금전보상에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 여러 가지 다른 방법을 사용할 수 있다고 한다.

이에 비추어 재산권의 직접적 침해를 원인으로 하는 공용수용에 대한 손실보상이론과는 달리 계획제한에 따른 손실보상에는 현금보상의 원칙이나 사전보상의 원칙과 같은 손실보상의 일반원칙이 엄격하게 적용되지 아니한다는 점을 알 수 있다.

2) 사업제한과 손실보상

사업제한이란 공공사업을 원활하게 성공적으로 수행하기 위하여 타인의 재산권에 가하여진 제한으로 장차 확실하게 유형적·물리적인 공공사업을 행한다는 전제하에 가하여진 구체적이고 개별적인 제한이며, 그 제한의 범위는 공공사업을 행하고자 하는 지역에 한정하고 있다.

사업제한은 공공사업의 종류에 따라 개별 법률의 근거를 요하며, 사업제한에 의한 손실은 공공사업의 준비 또는 사업시행시에 발생하는 것이 일반적이다. 토지취득보상법령에 따르면 사업제한으로 인하여 초래되는 손실에 대해서 일정한 요건을 정하여 보상하도록 하고 있다.

3. 손실보상이론과 지원사업법제의 관계

앞에서 살펴본 것처럼 국민의 재산권을 공공필요에 의하여 수용하는 경우에는 반드시 보상이 이루어져야 한다. 그 밖에 공익사업시행지 외에 미치는 손실에 대해서도 간접손실의 법리에 따라 손실보상의 범위에 포함하고 있다.

그러나 개발제한구역과 같이 공공필요에 따른 토지이용규제로 인하여 국민의 재산권 행사를 제한하거나 폐기물처리시설과 같은 공공시

설물의 설치로 인하여 인근지역에 거주하는 사람들에게 생활상 불편을 초래하거나 재산가치의 하락을 초래하는 경우에 이를 손실보상의 대상이 되는 특별한 희생으로 볼 수 있는가를 판단하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 경우에 따라서는 토지이용규제를 완화하던가 다른 정책적 수단을 통하여 침해된 권리를 보완해주는 방법이 고려되는 것이 형평의 원칙에 합치되며 민원을 최소화할 수 있는 차선의 방법일 것이다. 이러한 차원에서 논의될 수 있는 것이 현행 법제도에 있어서 이른바 지원사업제도를 들 수 있다.

즉, 지원사업제도는 손실보상이론에 비추어 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

공공시설물의 설치나 환경보전·도시의 무분별한 확산 방지와 같은 공공필요에 따라 재산권의 존속보장을 침해하지 않는 범위 내에서 적법하게 규제를 행한 결과, 일정한 지역 또는 주민에게 직·간접적으로 손실이 발생하였을 때 이를 방지하지 않고 정책적으로 지원함으로써 사회적 갈등을 방지함으로써 사회적 통합을 유도할 수 있다는 점에서 특징적이다.

다음으로 손실보상은 재산권의 사회적 제약을 넘는 개별적인 희생에 대한 사회 전체의 공평부담이라는 측면에서 이해할 수 있지만, 지원사업법제는 사회적 제약으로 인하여 고통 받는 특정한 지역이나 그곳에 거주하는 주민 전체에 대한 정책적 지원을 통하여 사회 전체의 형평성을 도모할 수 있다는 점이다.

마지막으로 공용제한의 경우 손실보상의 범위를 판단하는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제이나 공공필요에 따른 재산권의 제한 또한 현실적으로 불가피하다는 점에 비추어 이러한 공용제한에 따른 고통을 사회 전체가 나누어 부담한다는 측면에서 지원사업법제의 특징을 찾아볼 수 있다.

제 3 장 외국의 입법례

제 1 절 독일

1. 자갈채취결정과 손실보상이론

독일²²⁾에서는 우리나라와 같은 지원사업법제를 찾아보기 어렵다. 아래에서는 독일의 손실보상이론과 수자원보호구역에 대한 바덴뷔르템베르그주의 주민지원사업을 중심으로 고찰해보고자 한다.

이미 알려진 바와 같이, 독일 연방헌법재판소는 1981년 자갈채취결정²³⁾을 통하여 몇 가지 중요한 보상법리를 정립하였다. 이 문제는 아래의 독일의 입법례 및 우리나라 법제상의 주민지원사업에 관한 규정을 이해하는 데 도움이 될 것이라 생각하여 간략하게 소개하기로 한다.

이 사건은 구 연방수자원관리법에 의하여 골재채취업을 하던 자가 법개정이 있자 신법에 의하여서도 계속하여 영업을 하기 위하여 허가를 신청하였는데, 이를 행정청이 거부하자 주정부에 손실보상을 청구하였고, 연방사법재판소는 이 문제는 수자원관리법상의 관계조항의 위헌여부가 전제된 것이므로, 당해 조항의 위헌 여부에 대한 심사를 연방헌법재판소에 제청한 사건이다.

이 사건에서 연방헌법재판소는, 재산권보장 및 손실보상에 관하여 규정하고 있는 독일 기본법 제14조 제1항과 제3항에 대한 종래의 경제이론을 폐기하고 분리이론을 채택하였다. 아울러 연방헌재는 기본법 제14조 제3항²⁴⁾상의 수용개념을 엄격하게 해석하여 여기에서의 수

22) 독일의 입법례에 관해서는 2007년 6월 21일 한국법제연구원 대회의실에서 개최한 “주변지역지원 및 주민지원사업에 관한 각국의 입법례와 사례소개” 전문가회의에서 발표된 김남철 교수의 논문에 크게 의존하고 있음을 밝혀둔다.

23) BVerfGE 58, 300.

24) Art. 14

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch

용개념에 해당하기 위해서는 반드시 해당 법률에 이에 따른 보상규정이 반드시 있는 경우이어야 한다고 하였다. 즉 기본법 제14조 제3항상의 ‘수용’개념과 ‘보상규정’은 상호 불가분의 관계에 있다는 것이다. 이를 부대조항(연결조항, 불가분조항)이론이라고 한다.

이에 따라서, 예컨대 수용관계법에 보상규정이 없는 경우, 종래의 경계이론에 의하면 수용행위에 의한 재산권의 침해행위가 제1항의 재산권의 한계를 벗어나는 경우 제3항에 의하여 보상을 요구할 수 있었다. 그러나 위 판례이론에 의하면, 이제는 제1항과 제3항이 상호 분리 되었으므로, 보상규정이 없는 경우, 제3항상의 수용개념에 해당되지 않으므로 이에 의하여 손실보상을 요구할 수 없게 되었고, 따라서 보상규정이 없는 위법한 수용처분에 대하여는 제1차적 권리구제수단으로서 취소소송을 제기하거나 또는 제3항이 아닌 다른 법적 근거에 의하여 손실보상을 청구할 수밖에 없게 되었다.

이러한 판례이론은, 다른 한편으로는 종래의 연방사법재판소에 의하여 폭넓게 인정되어 오던 수용유사침해법리의 적용범위를 상당 부분 축소시키고 말았다는 점에서 오히려 권리구제의 범위를 축소하였다고 평가할 수 있겠으나, 이는 오로지 수용유사침해와 관련하여서만 가능한 해석이라고 하겠다. 다시 말해서 위 결정을 통하여 연방헌법재판소는 수용이라는 재산권의 박탈행위에 대해서는 법률에 의한 구제가 보다 안정적이라는 점에서 반드시 보상규정을 두어야 한다는 입장을 분명히 한 것이다. 즉 보다 확실한 보상규정에 의한 입법적인 권리구제를 주문한 것이다.

단 이러한 해석이 가능한 이유는 독일 기본법 제14조 제3항에는 공용침해행위 가운데 오직 ‘수용’만 규정되어 있고, 수용행위는 재산권

Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. ... (수용은 오로지 공공의 필요를 위해서만 허용된다. 수용은 보상의 종류와 정도를 규정하고 있는 법률에 의해서만 또는 법률에 근거하여서만 행하여진다.)

을 박탈하는 것이라는 점에서 반드시 보상이 필요한 침해행위라는 이해가 충분히 가능하기 때문이다. 그러나 우리나라 헌법 제23조 제3항에는 수용뿐 아니라 사용·제한도 규정되어 있어 공용침해행위의 범위가 상당히 폭넓게 규정되어 있다. 따라서 독일의 불가분조항의 법리처럼 이러한 광범한 공용침해행위에 대하여 반드시 보상규정이 마련되어야 한다는 주장은 우리나라의 경우에는 통용되기 어렵다고 생각한다. 따라서 우리나라의 경우는 당해 법률이 규정하는 공용침해행위가 재산권침해에 대한 수인한도를 벗어나는 정도의 것인가 아닌가 또는 보상이 필요한 정도의 침해가 충분히 예상되는가 하는 문제를 입법 당시에 충분히 그리고 신중하게 고려하여 보상규정을 둘 것인지의 여부를 선택할 수밖에 없는 것이다. 아울러 이러한 차이 때문에 보상규정을 두지 않은 것이 문제가 되는 경우 헌법 제23조 제3항에 의하여 손실보상을 청구할 수 있다고 하여야 하는 것이다.

이와 관련하여 독일 연방헌재는 위 결정에서 ‘보상과 조절을 요하는 재산권의 내용과 한계에 관한 규정(ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung)’이라는 법리를 정립하였는데, 이는 재산권에 대한 공용침해행위가 기본법 제14조 제1항 제2문(재산권의 내용과 한계는 법률로 정한다)에 해당하는 재산권의 내용과 한계를 규정하는 범주에 해당하는 경우에는 국가의 보상의무는 없지만, 그것이 예외적으로 재산권주체의 수인한도를 넘어서는 경우에는 ‘법률에 의한 보상의무’가 요구된다는 이론이다. 다시 말해서 공권력행사과정이나 그 결과에 있어서 개인의 수인한도와 재산권의 내용과 한계를 규정하는 정도를 넘어서는 것이 예상된다면, 이에 대해서는 법률에 의한 손실보상의무가 발생된다는 것이다. 예를 들어, 장기간에 걸친 도로공사로 인하여 발생하는 인근주민의 피해는 경우에 따라서는 수인한도를 넘을 것이라는 점을 어느 정도 예상할 수 있으므로, 이러한 경우에는, 불안

정한 수용적 침해라는 판례이론에 의한 권리구제 보다는, 법률에 보상규정을 두어 보상을 하도록 하는 것이 보다 안전하게 피해자를 구제하는 길이라는 것이다.

이상과 같은 법리를 바탕으로 독일의 경우에는 수용의 경우이든, 수용은 아니지만 재산권주체의 수인한도를 넘는 재산권침해행위에 대해서는 보상 또는 이를 조절하는 규정을 두도록 함으로써 권리구제에 만전을 기하고 있다고 평가할 수 있다.

2. 수자원보호구역 관련 지원사업입법례

(1) 연방수자원관리법 및 바덴뷔르템베르크 주 수법상의 근거규정

연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz) 제19조는 공공의 필요에 따라 수자원보호구역을 지정할 수 있다고 규정하고 있는데, 수자원보호구역으로 지정되면 일정한 행위가 금지되거나 제한이 따를 수 있다고 규정하고 있다. 나아가 이러한 조치가 수용인 경우에는 이에 대한 보상이 있어야 하며, 수용에 해당하지 않더라도 행위금지 또는 제한조치로 인하여 토지의 이용이 규제되고 이로 인하여 경제적 불이익이 발생한 경우 주법에 따라 적절한 조정(Ausgleich)이 행하여져야 한다고 규정하고 있다.

이 규정과 관련하여 주법인 바덴뷔르템베르크 주 수법(Wassergesetz für Baden-Württemberg) 제110a조에서는 수자원보호구역 및 상수원보호구역에서의 수자원관리청의 명령에 관하여 규정하고 있는데, 동조에 의하면 최상위 수자원관리청은 수자원보호구역 및 상수원보호구역에서 연방수자원관리법 제19조 제2항 및 바덴뷔르템베르크 주 수법 제24조 제1항의 규정에 의하여 명령을 하거나 또는 법규명령을 통하여 면제에 관한 규정을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 동법은 조정과 관련하여 제

24조 제4항에서 규정하고 있는데, 이에 의하면 연방수자원관리법 제19조 제4항에 의한 조정은 주가 하도록 되어 있고, 최상위 수자원관리청은 주 농림부장관과 협의하여 조정금액, 기준, 기간, 관할 관청 및 지급절차 등에 관하여 법규명령을 발할 수 있다고 규정하고 있다.

(2) 바덴뷔르템베르크 주의 주민지원사업²⁵⁾

독일은 지표면 가까이에 지하수가 잘 발달되어 있기 때문에 지표수보다는 지하수를 대부분 이용하고 있다. 지하수의 이용은 정수비용이 적게 드는 장점도 있지만 지표 아래로 스며드는 질소를 막아야 하는 어려움을 안고 있다. 특히 독일의 바덴뷔르템베르크 주에서 공급되는 원수는 질소로부터 많은 위협을 받고 있다.

그래서 바덴뷔르템베르크 주는 2001년 3월에 그 당시 환경교통부령으로 수자원 및 상수원보호구역의 보호 및 보상령(Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung(SchALVO), 이하 ‘보호보상령’)²⁶⁾을 발효시켰다. 이 보호보상령은, 위에서 살펴본 바와 같이, 연방수자원관리법 및 바덴뷔르템베르크 주의 수법상의 관련 규정에 근거하여 제정된 것이다.

바덴뷔르템베르크 주 주민지원사업의 수입에 해당한다고 볼 수 있는 물이용부담금은 이미 1986년도에 주정부 용역보고서에 “Wasserpfeennig”라는 말로 등장했다. 독일에서도 바덴뷔르템베르크 주에만 있는 Wasserpfeennig는 도입 당시 물의 이용료, 사용료, 소비세라는 식으로 거론하며 징수의 당위성에 대하여 논쟁을 벌이기도 했다.

25) 이순배, 한국과 독일의 상수원 관련 주민지원사업의 비교연구, 경산논총. 제32집, 2005. 6, 한독경상학회, 59면 이하.

26) Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Schutzbestimmungen und die Gewährung von Ausgleichsleistungen in Wasser- und Quellenschutzgebieten (Schutzgebiets- und Ausgleichs-Verordnung - SchALVO) vom 20. Februar 2001, zuletzt geändert durch Verordnung vom 1. April 2007 (GBl. S.225). 이 부령은 http://www.landwirtschaft-bw.info/servlet/PB/menu/1059384/ind_ex.html 에서 찾아볼 수 있다.

1) 보호보상령(SchALVO)의 목적과 취지 및 내용

① 목적과 취지

보호보상령(SchALVO)의 목적은 수자원보호구역과 수자원보호구역으로 간주되는 지역에서 공공단체가 공급하는 상수도의 원수를 토지의 이용에 의해 유입되는 유해물질로부터 보호하는 데 있다. 토지의 이용에는 농업, 과수원, 임업 및 스포츠시설 등이 포함된다. 보호보상령은 특히 다음과 같은 것을 목적으로 하고 있다:

- (1) 미생물에 의한 지하수오염의 예방
- (2) 질소 유입의 최소화
- (3) 농약, 제초제, 비료에 의한 지하수 오염의 예방 및 기존 오염의 즉각적인 제거
- (4) 질소에 의해 오염된 지하수를 정화작업을 통해 정화하는 것

위와 같은 수질보호의 목적을 달성하기 위해서 농촌지역에서의 일반적인 토지이용은 규제된다(영 제1조).

보호보상령(SchALVO)은 연방수자원관리법 또는 바덴뷔르템베르크 주수법이 정하는 수자원 및 상수원보호구역에서 지하수를 보호하는 데 적용되고, 정상적인 토지의 이용을 제한하는 경우 지표수와 용천수를 보호하는 데도 적용된다. 따라서 누수를 배출하지 않는 농산물창고나(온실)재배시설에는 적용되지 않는다(영 제2조).

보호보상령(SchALVO)의 법적 명령의 기초가 되는 대상은 합법적으로 이용되는 토지이다. 특히 비료의 사용과 식물보호는 이와 관련된 전문적인 개별법률의 규정에 따라야 한다. 다른 한편, 보호보상령(SchALVO)은 수질보호를 위해서 합법적인 토지의 이용을 규제하는 대신에 그에 상응하는 보상을 해주도록 규정하고 있다.

② 주요 내용

보호보상령(SchALVO)에서 언급하는 수자원 및 상수원보호구역은 질소가 지하수에 미치는 영향의 정도에 따라, 즉 2년 평균 원수에 함유된 질소의 함유량과 이들의 3년 평균 증가량의 추세에 따라서 비교적 적게 오염된 일반지역, 오염된 또는 점점 오염되어가는 문제지역과 오염의 정도가 심해 그 오염물질을 제거해야 하는 지역으로 나누어진다(<표 20> 참조). 그리고 질소가 지하수에 미치는 영향의 정도 내지는 추세에 따라 단계별로 강화되는 규정들이 적용된다. 질소로부터 적게 영향을 받는 보호지역에는 일반적인 보호규정이 적용되고, 문제지역과 제거지역에는 특별 보호규정들이 추가된다. 모든 보호지역은 다시 구역으로 나누어지는데, 각 지역에 따라 상이한 행위제한이 가해진다.

<표 20> 보호지역에서의 행위 제한

구역의 분류	모든 지역(일반지역, 문제지역, 제거지역)
I (우 물)	- 단지 초지에서 풀의 채취만 허용
II (협지의 보호구역)	- 액상의 비료나 퇴비(분뇨)의 사용금지 - 순수한 식물성 비료를 제외한 2차적인 비료사용의 금지 - A-토지 <ul style="list-style-type: none"> • 단지 퇴비 조성만 가능 • 가축을 가두는 울타리 설치의 금지 • 지속적으로 자국을 내지 않고, 적정량의 가축에 의한 초지의 이용
II, III (협지 및 광지의 보호구역)	- 보호녹지를 파헤치는 행위의 금지 - 제초제(Terbuthylazin)의 사용 금지 - 합법적인 토지 이용

토양(표토)검사 기간동안에 보통 지층의 30cm에서 60cm사이의 토양에 함유된 질소를 조사한다. 지층을 완벽하게 조사를 할 수 없을 경우 이때 토양검사는 고려되지 않는다. 그러나 이 규정은 농산물창고가 있는 토지에는 적용되지 않는다.

문제지역에서 기준치를 30% 이상 초과하는 조사의 결과가 나오면 토지의 경작(이용)자는 경작과 관련된 모든 각각의 사항들을 표기·작성해야 한다. 작성방법은 다음과 같다(영 제7조 2항 참조).

- (1) 사실의 언급
- (2) 농작물의 윤작 여부, 식물(곡식)의 종류 및 수확량
- (3) 무기질 거름과 유기질 거름
- (4) 거름의 측정, 풀 또는 작물의 푸른 정도
- (5) 땅을 갈거나 김을 매는 행위
- (6) 물을 대는 행위

각 시군의 농림과에 표기의 내용들을 구체화시킬 수 있는 권한이 주어진다. 경작자는 위의 자료를 토대로 질소의 증감표를 작성하고, 측량결과에 따라 질소비료를 사용할 수 있고, 윤작 및 경작방법을 검토하고, 필요한 경우에 이들을 변경시켜야 한다.

제거지역에서 기준치를 초과하는 것이 판명될 경우 동법 제7조 2항의 의무를 이행해야 한다. 2항에 따른 조치들은 조사의 결과가 알려진 시점부터 3년 동안 계속 취해져야 한다.

2) 구역별 및 지역별 보상

바덴뷔르템베르크 주 보호보상령은 수자원 및 상수원보호구역의 지정 및 이에 따르는 금지 및 제한에 의한 경제적 불이익에 대하여 제3장에서 제11조에서 제15조에 걸쳐 보상에 관하여 규정하고 있다. 결론적으로 말하자면, 바덴뷔르템베르크 주 보호보상령에 의한 보상

은 우리나라 관련 법제에서 규정하고 있는 보상이 아닌 정책적 배려의 차원을 넘어 피해를 직접 보상해주는 행정상 손실보상제도로 여겨진다.²⁷⁾

구체적으로 살펴보면, 제2구역과 문제지역 및 제거지역 내에서 농업적으로 이용되는 토지에 대하여 경제적인 피해를 청구할 경우, 이에 대한 보상이 주어지게 된다(영 제11조 참조). 피해보상의 형태는 일괄적 보상, 개별적 보상 및 토지의 용도와 관련된 특별보상으로 나누어진다(영 제12조, 13조 참조). 보상 받기를 포기한다고 하여 법적인 규정들을 지켜야 할 의무가 면제되는 것은 아니다. 각 시군의 농림과는 법에 따라 피해의 보상을 결정·인가, 거부 및 회수를 할 수 있는 권한을 갖는다(영 제14조 5항 참조).

질소의 문제지역과 제거지역에 주어지는 일괄보상액은 보호지역에서 농업적으로 이용되는 토지의 면적(ha)당 165 Euro이다. 제4조 2항에 의한 제한으로부터 발생하는 경제적인 손실에 대하여 최소한 ha당 0.5마리의 가축을 소유하고 있는 축산업자는 제II구역에서 농(축산)업적으로 이용되는 토지의 이용면적에 따라 ha당 연간 다음과 같은 보상을 받게 된다(<표 21> 참조).

27) 기본법 제14조 제3항은 “수용(Enteignung)”에 대하여 “보상(Entschädigung)”이 행하여진다고 규정하고 있다. 그런데 기본법 제14조 제3항에 의한 수용행위에 대한 보상은 아니지만, 즉 제14조 제3항에서 말하는 수용에 해당하지 아니하는 공공필요에 의한 재산권침해행위로 인하여 보장되는 재산권의 한계를 넘어서는 경우에는 이를 일반적으로 조정(Ausgleich)으로 표현하고 있다. 혹자는 이를 조절적 보상이라고 표현하기도 하는데, 어쨌든 이는 우리나라에서 말하는 재산권의 한계 내의 침해행위에 따른 인센티브 제공 차원에서 주어지는 단순한 주민지원규정이 아니라, 특별한 희생에 따른 보상을 의미하는 것이다. 다만 수용에 해당하지 않는다는 점에서 조정(Ausgleich)이라고 표현하고 있는 것이다. 이는, 위에서도 언급했듯이, 기본법 제14조 제3항은, 우리나라와는 달리 오로지 수용에 대해서만 규정하고 있기 때문인 것으로 보인다.

<표 21> 구역별 및 지역별 피해보상액

구	일반 지역	문제 지역	제거 지역
I	매우 외적인 경우에만 개별적 보상		
II	모든 지역 내의 제II구역은 일괄보상 • 분노의 사용과 물의 저장 금지로부터 발생하는 경제적 손실 • ha당 0.5마리의 가축을 소유한 경우		
	제II구역의 농업적 이용면적의 비율 %	제II구역의 농업적 이용 면적(ha)당 연간 Euro	
	20 이하	⇒ 10	
	20~35	⇒ 40	
	36~50	⇒ 80	
	50 이상	⇒ 160	
II, III	피해보상을 해야 할 어떤 명령, 규제가 없음	• 일괄보상, 165Euro/ha 또는 • 개별보상	• 일괄보상, 165Euro/ha 및 • 토지 용도 관련 특별보상, • 개별보상

일괄보상을 신청할 권한을 갖고 있는 사람은 일괄보상 대신에 개별보상을 요구할 수 있다. 즉 특정 토지에 대하여 일괄보상을 신청하지 않는 사람은 관련 토지에 대하여 따로 따로 개별보상을 요구할 수 있다. 이렇게 일괄보상 대신에 개별보상을 신청하는 경우 모든 경지면적에 대하여 일괄보상과 특별보상은 배제된다. 일괄보상을 신청할 수 있는 사람은 그의 경제적 손실에 대하여 추가로 지표(질)와 관련된 특

별보상을 청구할 수 있다(영 제13조 2항 참조). 개별보상은 일반적인 농림업적인 이용과 비교해서 경제적인 손실이 발생한다는 사실이 입증되어야 한다. 그 크기는 관련 법규에 따라 추정·계산된다.

3. 시사점

이상에서 바덴뷔르템베르그 주 보호보상령에 규정되어 있는 수자원 및 상수원보호구역의 지정 및 이에 따르는 금지 및 제한에 의한 경제적 불이익에 대한 보상에 관한 규정을 간략히 검토해 보았다. 이미 언급한 바와 같이, 바덴뷔르템베르그 주 보호보상령에 의한 보상은 환경보호를 위한 수인한도 내의 토지이용규제에 대한 인센티브를 제공하는 것과 같은 주변지역이나 주민들에 대한 지원과는 다르다고 생각된다. 이는 독일 기본법 제14조 제3항에서 말하는 수용에 해당되지 않을 뿐이지, 수용 이외의 공용침해행위인 토지이용제한으로 인한 재산권의 특별한 희생에 대하여 조절적으로 보상을 행하는 것이라는 점에서 행정상 손실보상제도의 하나인 것이다.

반면 우리나라의 경우는 ‘주민지원사업’의 개념은 공공필요에 의한 사유재산권의 제한이 사회적 제약을 넘는 특별한 희생에 해당하지 않음으로써 재산권자가 감수할 수밖에 없는 사실상의 불이익을 보전하기 위한 것으로 행정상 손실보상과는 다른 것으로 이해되고 있다. 아울러 이러한 주민지원사업은 공공필요에 의해 개별주민 또는 일정한 지역이 받는 불이익을 보전함으로써 주민불만을 해소하는 한편 행정목적의 원활한 달성을 기하려는 정책적 지원에 불과한 것으로서 독일의 입법례에서 보는 바와 같은 토지이용제한에 따르는 조절적 보상과는 거리가 있다.

제 2 절 일 본²⁸⁾

1. 개 관

행정주체의 주요한 임무 중의 하나는 공공복리의 유지와 증진에 있으며 이러한 목표를 달성하기 위해서는 적절한 토지이용에 의한 공공사업의 추진이 요구된다. 또한 공공사업의 추진에 있어서는 당해 사업과 관련된 주변지역의 지원 및 주민의 생활환경, 자연환경 등을 고려한 대책이 강구되어야 한다. 왜냐하면 행정주체는 공공복리의 향상을 위해 주력함과 더불어 국민의 권리와 이익을 보호해야 할 책무가 있기 때문이다. 이러한 관계로 공공사업과 관련된 현행의 실정법에 있어서는 주변지역지원 및 주민지원을 위한 사업이 규정되어 있다.

그리고 이러한 규정은 우리나라뿐만 아니라 가까운 이웃 나라인 일본의 법제에서도 찾아 볼 수 있다. 이것은 『주변지역지원 및 주민지원 사업』을 과제로 한 본 연구를 비교법적 측면에서 보다 심층적으로 논할 수 있는 계기가 될 것이라고 생각한다. 단지 『주변지역지원 및 주민지원 사업』에 관한 일본의 법제는 『공공용비행장의 주변에 있어서의 항공기소음에 의한 장애방지 등에 관한 법률』, 『방위시설 주변의 생활환경 정비 등에 관한 법률』, 『수원지역 대책 특별조치법』 및 『나리타(成田)국제공항 주변 정비를 위한 국가의 재정상 특별 조치에 관한 법률』 등이 있으며 우리와는 달리 그 예는 그리 많지는 않은 것 같다.

이하에서 본고는 일본의 주변지역지원 및 주민지원 사업에 관해 『수원지역 대책 특별조치법』을 주요 논제로 하여 어떠한 사업과 대책이 강구되고 있는지, 그리고 우리에게 어떠한 시사점을 주는지 고찰하고자 한다.

28) 일본의 입법례에 관해서도 2007년 6월 21일 한국법제연구원 대회의실에서 개최한 “주변지역지원 및 주민지원사업에 관한 각국의 입법례와 사례소개” 전문가회의에서 발표된 정명운 박사의 논문에 의존하고 있음을 밝혀둔다.

2. 수원지역 대책의 개요 및 필요성

(1) 수원지역 대책의 개요

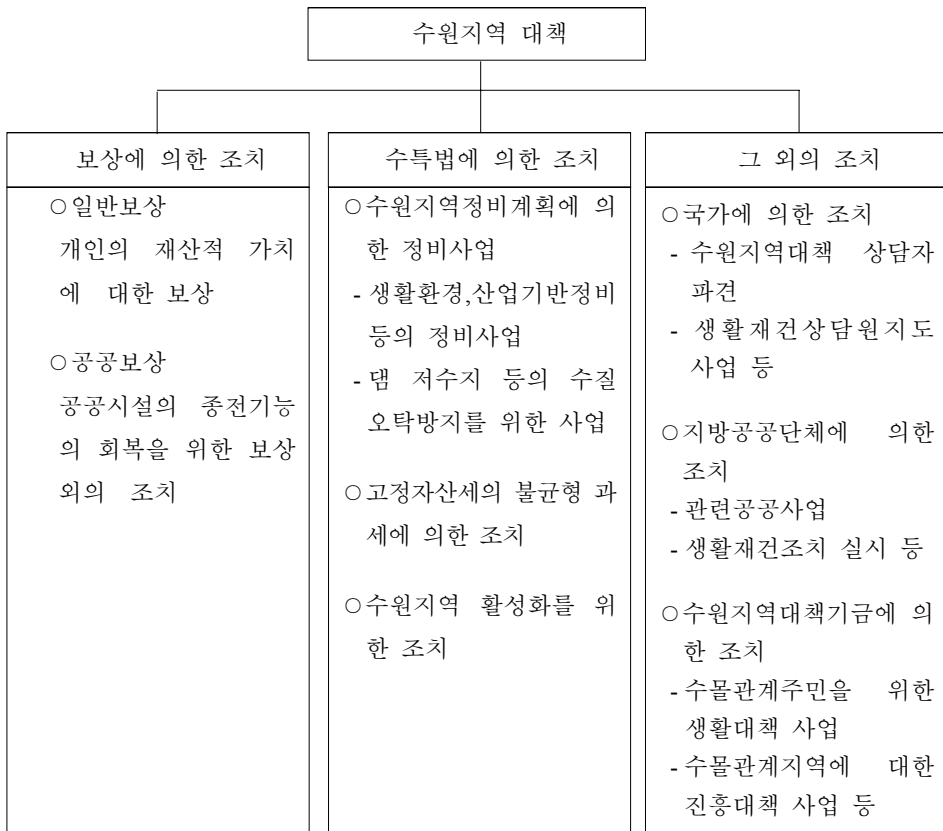
댐 건설 사업은 수몰 등에 의해 그 지역주변의 생산기능 및 생활환경 등에 큰 영향을 미치고 있다. 이러한 영향을 완화하기 위한 조치로써 사업시행자에 의한 보상과 「수원지역 대책 특별조치법(이하 수특법이라고 함)」 및 관계자치단체 등이 종합적으로 연계된 수원대책이 강구되고 있다.

(2) 수원지역 대책의 필요성

댐 건설 사업에 있어서 수원지역에 대책이 필요한 이유는 첫째로 댐 건설에 의한 수몰주변지역의 커뮤니티가 상실되며, 또한 수몰주변지역의 주민뿐만 아니라 잔존주민에 대해서도 영향을 미치며, 둘째로 대체지의 입수 및 취로확보의 곤란성 등에 의해 수몰관계 주민에게 불안감을 유발한다. 그리고 마지막으로 수몰관계 주민 등이 하류수익자에 대해 희생감이 강하게 나타나기 때문에 사업시행자가 실시하는 손실보상을 중심으로 수몰관계주민의 생활재건, 수원지역의 생활기반 정비 및 상·하류간의 상호이해 증진을 위한 대책이 필요하다고 한다.

(3) 수원지역 대책의 구성

수원지역에 대한 대책은 3가지로 분류할 수 있다. 첫째는 댐 사업시행자가 실시하는 보상이며, 둘째는 수특법에 근거한 조치, 셋째는 그 외의 조치로써 기금 등에 의한 생활재건 대책이 있으며, 이것을 종합적으로 예시하면 다음과 같다.



3. 구체적인 지원대책

(1) 수특법에 의한 조치

수특법에 의한 조치는 ①수원지역 정비계획에 의한 정비 사업, ②고정자산세의 불균일 과세에 의한 조치, ③수원지역의 활성화를 위한 조치 등으로 구성되어 있다.

1) 수원지역 정비계획에 의한 정비사업

수원지역 정비계획에 의한 정비 사업은 댐 및 호소 수위조절시설의 건설에 의해 수원지역의 현저한 변화에 대한 영향완화와 지역진흥을

도모하기 위한 토지개량, 도로, 하수도 등의 생활환경 및 산업기반 등의 정비, 댐·저수지등의 수질오탁을 방지하는 사업을 실시한다.

또한 수원지역 정비계획에 의한 정비 사업은 그 사업의 목적에 따라서 사업의 종류도 다양하며(표 1), 국가부담 및 보조비율의 특례가 설정되어 있다(표 2).

〈표 1〉 수원지역 정비계획에 의한 정비사업 종류

사업 목적	사업 종류
수몰자의 택지·주거	택지조성, 공영주택
산업기반 정비	토지개량, 조림, 농림수산업 공동이용시설
생활환경 정비	자연공원, 간이수도, 하수도, 의무교육시설, 진료소, 공민관당, 스포츠·시설, 보육소, 노인복지시설, 지역복지센터, 유·무선방송, 소방시설, 축산오수처리시설, 분뇨처리시설, 쓰레기처리시설
관련 공공시설 정비	치산, 치수, 도로

〈표 2〉 국가부담 및 보조 비율 특례

① 지정댐의 건설을 위한 정비사업

사업 구분	국가 배분 비율범위
토지개량법 제2조제2항에 규정하는 토지개량사업 중 농업용 도로의 신설 또는 변경 그 외의 정령으로 정하는 사업	10분의 5.5이내
산림법 제41조제3항에 규정하는 보안시설사업(정령으로 정하는 것을 제외한다.)	10분의 6이내

제 3 장 외국의 입법례

사업 구분	국가 배분 비율범위
하천법 제4조제1항에 규정하는 1급 하천의 개량 공사 (정령으로 정하는 것을 제외한다.)	10분의 5.5이내
하천법 제5조제1항에 규정하는 2급 하천의 개량 공사 (정령으로 정하는 것을 제외한다.)	10분의 5.5이내
사방법 제1조에 규정하는 사방 공사	10분의 6이내
도로법 제3조제3호의 都道府県 및 동조 제4호의 市町村의 신설 또는 개축(정령으로 정하는 것을 제외한다.)	3분의 2이내
수도법 제3조제3항에 규정하는 간이수도사업의 용도로 제공하는 수도 시설의 신설 또는 증설	10분의 4이내
의무교육제학교 등의 시설비의 국고 부담 등에 관한 법률 제2조제1항에 규정하는 의무교육제학교 중 공립의 초등학교 또는 중학교를 적정한 규모로 하기 위해 통합하려고 하는 것이 필요 또는 통합했던 것에 의해 필요한 것이 된 교사(校舎) 또는 옥내 운동장의 신축 또는 증축(매수 그 외 이것에 준하는 방법에 따르는 취득을 포함한다.)	10분의 5.5이내
의료법(昭和23년 법률 제205호) 제1조의5제2항에 규정하는 진료소의 신설 또는 개축	2분의 1이내

② 지정 호소 수위조절시설의 건설을 위한 정비사업

사업 구분	국가부담비율범위
토지개량법 제2조제2항에 규정하는 토지개량사업 중 농업용용 배수 시설의 신설 혹은 변경 또는 구획정리로 정령으로 정하는 것	2분의 1이내

사업구분	국가부담비율범위
하천법 제4조제1항에 규정하는 1급 하천의 개량 공사 (정령으로 정하는 것을 제외한다.)	10분의 5,5이내

2) 고정자산(資産)세의 불균일 과세 조치

수원지역 내에 있어서 신·증설된 제조업 및 여관업으로 제공되는 건물등과 관련되는 고정 자산세를 시읍면이 감액했을 경우, 해당 시읍면의 세수입 감액분에 대해서 지방교부세에 의해 보충하는 조치이다.

3) 수원지역의 활성화 조치

수원지역 내에서 신·증설된 제조업 및 여관업의 기계 장치, 건물과 관련되는 소득세, 법인세의 특별상각제도가 조세특별조치법에 의해 강구되어 있다.

(2) 수원지역 대책 기금과 생활재건 대책

수물관계 주민에 대해 생활재건 대책을 실시하는 것과 수원지역의 진흥 대책을 목적으로 수원지역과 수익지역의 관계 지방공공단체 등을 구성원으로 하는 수원지역대책기금이 설립되어 있다. 기금에는 『수자원개발촉진법』의 수자원개발수계와 관련되는 것, 복수현역(縣域)과 관련되는 것, 단일현역(縣域)과 관련된 것의 3종류가 있다.

그리고 기금의 사업내용으로서는 1) 수물 관계 주민의 생활 재건 대책(대체지 등의 부동산 취득과 관련되는 이자보급, 생활 상담원 설치 등), 2) 지역진흥 대책(도로나 생산기반 시설등의 정비등)에 필요한 자금 원조, 3) 상·하류교류사업(각종 이벤트 개최·후원) 등이 중심이며, 수 특별법을 보완하여 수원지역 대책을 실시하는 것을 목적으로 하고 있다.

또한 이러한 사업을 위한 재원조달 방법으로서 지방공공단체는 ①지정 댐 등을 이용해 하천의 유수를 수도, 공업용수도 또는 발전의 용도로 제공하는 것이 예정되어 있는 자, ②수도법 제3조제2항에 규정하는 수도 사업의 용도로 제공하는 급수 구역, ③수도법 제3조제4항에 규정하는 수도 용수 공급 사업의 용도로 제공하는 급수 대상 사업자가 설치하는 수도의 급수 구역, ④공업용 수도사업법 제2조제4항에 규정하는 공업용 수도사업의 용도로 제공하는 급수구역, ⑤하천의 유수를 한해(旱害)의 용도로 제공하는 토지구역, ⑥홍수 등에 의한 재해발생이 방지되거나, 또는 홍수 등에 의해 재해가 경감되는 지역의 자와 협의하여 당해 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 부담할 수 있도록 하고 있다.

(3) 댐 설치에 따른 활성화 대책

1) 수원지역 대책 상담자 파견제도

농·산촌진흥, 산업진흥·공업 입지, 관광·레크리에이션, 생활재건 대책, 이벤트 기획 등 각 분야의 전문가를 현지에 파견하고 있다. 각 상담자는 파견 지역의 댐 건설 후의 활성화의 방향성이나 구체적 수법, 현지 추진 체제의 방향 등에 대해 지도, 제언을 하고 있다.

2) 수원지역 재건계획 책정의 일부보조

수원지역에 있어서의 생활환경, 산업기반 등을 정비하기 위한 종합적인 지역진흥 계획(기본계획 및 실행 계획)을 책정하는 기초지방자치단체(일본의 市町村), 댐 완성 후에 기존 시설의 이익 활용 및 운영 유지 방안을 포함한 환경 개선 계획을 책정하는 기초지방자치단체 및 댐·저수지의 수질 대책 사업 계획을 책정하는 광역지방자치단체(일본의 都道府県) 또는 기초지방자치단체에 대해 계획책정 비용의 일부 보조를 실시하고 있다.

3) 수원지역 활성화를 위한 리더 양성

수원지역의 보전·자립을 위해서는 지역주민의 자립적인 지역 활성화가 필요하며 이것을 촉진하기 위해 리더양성을 위한 연수를 실시하고 있다.

4) 생활재건 상담원에 대한 연수

국토 교통성은 생활재건 대책의 하나로써 생활재건 상담원을 대상으로 수몰 관계자와의 대응 노하우, 보상·세제 등의 기본적인 지식, 다른 지역에서의 생활재건사례 등에 관한 연수를 실시하고 있다. 이것은 수몰 관계자에게 있어서 생활 재건 상담원은 직접적인 상담 창구이며, 안심감의 양성에 있어서 불가결한 존재로 인식하고 있기 때문이다.

이상에서의 생활재건에 대해 정리하면 다음과 같다(표 3).

〈표 3〉 생활재건 대책

	대책구분	대책방안	대책내용	
수원지역대책	개인대책	댐 사업시행자에 의한 대응	일반보상 대체지 알선 등	협의의 생활재건 대책
		지방자치단체 및 수익 관계자에 의한 대응	수원지역대책기금에 의한 지원 대체지, 직업알선 등	
			조세대책 등	
	지역대책	댐 사업시행자에 의한 대응	공공보상 댐 주변환경정비	광의의 생활재건 대책

수원 지역 대책	지역 대책	댐 관련 법제도에 의 한 대응	수특법에 의한 정비 사업 전원(電源)3법에 의한 정비사업	(협의도 포함)
		지방자치단체 및 수익 관계자에 의한 대응	일반행정에 의한 사업 수원지역대책기금에 의한 사업	
	지방공공단체를 위한 재정적 대책	댐에 의한 고정자산 (資産)세 등		

4. 수원지역 활성화 확대 방안

(1) 수원지역 활성화 대책 조사

본 조사는 지방공공단체·관계자와의 협력 하에 댐이나 지역이 가지는 자원(삼림·물·관광자원·물산·문화재 등)을 활용하고, 해당 지역의 장기적 안정·발전을 도모하기 위한 방안에 대해 조사·검토를 실시해서 모델적인 지역 활성화 계획을 책정하는 것에 목적이 있다.

(2) 수원지역 재생방안 검토 조사

본 조사는 수특법이 적용되고 있는 수원지역보다 지역 진흥의 면에서 낙후된 수특법 이전의 수원지역의 재생을 도모하기 위해 그러한 지역이 안고 있는 문제를 조사·정리하며, 이러한 문제의 해결 방안에 대해 검토하고 있다.

(3) 상·하류연계에 의한 활성화와 NPO와의 협동

최근에는 수원지역 뿐만이 아니라 상·하류의 자치체, 주민, NPO가 지역활성화를 위한 연계를 추진하고 있어, 수원지역 활성화의 새로운 방향으로 주목받는다. 특히 수원지역에서 활동을 하고 있는 NPO가 많고, 여러 가지 과제가 산재해 있으며 그 방향성을 모색하고 있다. NPO는 행정이나 영리 기업과는 다른 사업 활동을 목표로 하는 것이어서 행정이 과도하게 관여하는 것은 부적당하지만, 공적 주체와 NPO와의 협동 관계는 오늘의 중요 테마이며, 부단한 검토가 요구된다고 할 수 있다.

(4) 도시·지방연계 추진사업

국토교통성은 2003년도부터 도시·지방연계추진 사업을 활용하고, 상·하류 연계추진에 관한 시설의 정비 및 그 시설의 이익 활용을 촉진하기 위한 활동을 지원하고 있다.

(5) 상·하류 일체화에 의한 수원지역 활성화 촉진 조사

근년, 일본에서는 상·하류에 있어서의 유역 활동에 관심이 높은 수원지역 및 하류지역 각각의 행정이나 비영리조직 등이 서로 연계되어 지역 활성화가 시작되고 있으며 이것을 유역 전체의 주민참가형태로 활용해서 수원지역의 활성화를 촉진하기 위해 조사·검토를 실시하고 있다.

5. 시사점

이상에서는 일본의 주변지역지원 및 주민지원 사업에 관해 수원지역 대책 특별조치법을 중심으로 살펴보았다. 수몰지역의 주변지역지원 등에 관해서는 우리도 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한법률」을 정하여 수몰지역의 지역 및 주민지원 대책을 강구하고 있다. 그러나

우리의 주변지역지원 등에 관한 지원 및 대책사업은 일본의 그것과는 약간 상이하다고 할 수 있다. 즉 우리의 주변지역지원 및 주민지원 사업은 일반적으로 공공시설의 개선 및 기반정비 사업에 치중해 있으며, 지역주민의 소득증대, 지역 활성화에 대한 조치가 미약하다고 하겠다. 또한 이러한 대책의 강구는 행정기관에 의한 재정적 지원과 조성에 머물러있는 상태라고 하겠다.

한편, 일본의 주변지역지원 등에 관한 대책은 앞에서 서술한 바와 같으나 여기서 주목할 것은 해당 수몰지역을 관할하는 행정기관에 대해 조세조치를 강구하고 있다는 것이다. 그리고 주민지원 대책으로써 생활재건 상담원제를 두고 있으며, 지역 활성화를 도모하기 위해 상·하류지역 자치제를 포함한 광역지방자치단체, 주민 및 비영리단체(NPO)와의 연계를 추진하고 있다. 일본의 이러한 주변지역지원 및 주민지원 사업은 우리가 현재 추진하고 있는 동일한 사업에 있어 개선점과 방향성을 제시해 준다고 생각된다.

제 3 절 미 국

1. 규제적 수용이론의 개요

1922년 *Homes* 대법관은 “재산권에 대한 규제는 어느 정도 인정될 수 있지만, 규제가 지나친 경우에는 수용으로 볼 수 있다”고 판시하였다.²⁹⁾ 이를 기초로 과도한 규제와 수용에 관한 ‘규제적 수용(regulatory takings)’의 문제가 대두되었다. 규제적 수용은 재산권에 대한 규제 또는 제한이 수용의 법리(takings clause)에 의한 보상을 요하는 정도로 개인의 재산적 이익을 침해한 경우이다. 즉, ‘행정청의 일반적 규제권(police power)에 근거한 공적 규제(public regulation)의 정도를 벗어나

29) *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393, 415 (1922) : “while property may be regulated to a certain extent, if regulation goes too far it will be recognized as a taking”

서(goes too far) 수용의 법리에 따른 보상이 요구되는 재산권의 침해'라고 정의할 수 있다.³⁰⁾

1960년대 후반부터는 여러 가지 환경문제가 급속하게 표면화 되고, 국민의 환경보호의 필요성에 대한 인식이 크게 높아지면서 많은 환경 보호법률이 제정되었으며, 1970년대에는 환경법이라는 법 분야가 탄생하였다. 이로 인해 토지이용의 규제를 통하여 환경을 보호·개선하기 위한 입법이 늘어나게 되었고 그 중에는 토지의 현상변경을 거의 전면적으로 금지시킬 정도로 재산권에 대한 침해의 정도가 심한 것도 많아서 이에 대한 합헌성의 문제가 제기되었다.³¹⁾ 1978년 Penn Central 사건이후 최근 까지 규제적 수용에 관한 수많은 판결이 내려졌고 규제와 수용을 구별하기 위해 연방대법원은 다양한 심사기준을 제시해 왔지만, 연방대법원도 아직까지 이를 판단할 수 있는 정형화된 공식은 없다고 하였다.

2. 규제적 수용의 근거

미국 연방헌법 수정 제5조³²⁾는 “..... 누구든지 법률이 정하는 적법한 절차에 의하지 아니하고는 생명, 자유 또는 재산을 박탈당하지 아니하며 또 정당한 보상 없이 그 사유재산을 공공의 목적을 위해 수용당하지 아니한다.”고 규정함으로써 정당보상 없는 수용권행사를 제한하고 있다. 또 수정 제14조³³⁾는 “.....어떠한 주도 적법절차에 의하지 아니하고는 개인의 생명·자유 또는 재산을 박탈할 수 없으며, 그 관

30) 김민호, 2002, “미국의 규제적 수용에 있어 공익과 사익의 조정”, 토지공법연구, pp.75-76.

31) 박윤훈, 1991, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, p.90.

32) Amendment V (1971) : “.....No person shall be deprived of life, liberty or property without due process of law; nor shall private property be taken for public use without just compensation”.

33) Amendment XIV : “.....nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”.

할내의 어느 개인에 대하여서도 법에 의한 평등보호를 거부하지 못한다.”고 규정하여 수정 제5조의 적용범위를 주정부까지 확대하고 있다.

미국 연방대법원은 1897년의 판결을 통해서 이 수정 제5조 수용조항(Takings Clause)은 연방헌법 제14조의 적법절차의 규정을 통하여 모든 주(States)에도 적용된다고 판시하였다.³⁴⁾ 이러한 연방대법원의 판결이 아니라도 미국 각주들에도 수용조항이 적용된다고 할 수 있는데 왜냐하면, 알래스카주, 캘리포니아주, 위스콘신 주와 같이 미국 대부분의 주헌법들은 수용조항을 명시적으로 가지고 있거나 혹은 해석을 통하여 수용조항을 인정하고 있기 때문이다. 미국에서는 연방헌법 수정 제5조와 제14조의 통합을 통하여 정부가 공적사용을 위해 사적 재산을 수용할 수 있는 묵시적인 권한과 보상을 할 의무를 결합하여 수용권이라고 한다. 이러한 수용권을 통하여 정부는 사적 재산을 공적 사용을 위하여 수용할 수 있는 것이다.³⁵⁾

3. 연방대법원 판례변화

(1) 종래의 판결

1) Pennsylvania Coal 사건(1922년)

펜실베니아 석탄회사 채광구역중의 지표면 일부에 Mahon의 주택이 소재하였다. Mahon은 펜실베니아 석탄회사의 채광으로 인하여 지반이 함몰되었고 주택이 붕괴할 우려가 있다고 주장하면서 펜실베니아 석탄회사에서 채광을 중단하도록 명하여 줄 것을 주항소법원에 소송으로 제기하였다. 주 항소법원은 사람이 거주하는 건물이 붕괴될 우려가 있는 경우에는 채광권을 박탈 할 수 있다는 Kohler Act에 근거하여 펜

34) Chi., Burlington & Quincy R.R. Co v. City of Chicago, 166 U.S. 266 (1897) ; 정하명, 2004, “미국에서의 보상을 요하지 않는 토지규제권”, 공법연구 제32집 제3호, p.392에서 재인용.

35) 정하명, 2004, 위의 논문, p.392.

실베니아 석탄회사에게 채광중단을 명하였다. 이에 석탄회사는 자신들의 채광권을 아무런 보상 없이 박탈할 수 있도록 규정하고 있는 Kohler Act는 위헌이라고 연방대법원에 상고하였다. 연방대법원은 적절한 보상 없이 계약법상의 권리를 박탈하는 것은 위헌이며 따라서 이러한 채광권 박탈은 수용에 해당한다고 판시하였다.³⁶⁾ 이 사건에서 Homes 대법관은 규제적 수용법리를 처음으로 제시하였다.

2) Penn Central 사건(1978년)

뉴욕시 유적지보존법은 사적지를 보존하기 위하여 유적지 보존위원회로 하여금 역사적으로 가치가 있는 건물이나 장소를 유적으로 지정하고 그 주변을 유적보호구역으로 지정할 수 있도록 규정하였다. 유적으로 지정되면 당해 건물을 개보수할 때 위원회의 허가를 얻어야 하며, 유적지보존구역내에서는 건축물의 신축이 크게 제한되었다. Penn Central Transportation Co.의 the Grand Central Terminal이 유적으로 지정되었으나, Penn Central은 위원회의 유적지정에 대하여 어떠한 이의도 제기하지 않았다. Penn Central은 터미널 건물이 협소하여 터미널 건물 뒤편에 고층빌딩을 지으려고 계획 중인 UGP와 건물임대계약을 체결하였다. UGP가 위원회에 건축허가를 신청하자 위원회는 당해 건물이 신축될 경우 터미널의 역사적·예술적 특징을 훼손하게 된다 하여 건축허가를 거부하였다. Penn Central과 UGP 등은 건축허가거부 처분에 대한 취소소송을 제기하지 않고 대신에 유적지보존법에 근거한 유적지정은 헌법상 정당한 보상 없이 타인의 재산권을 침해한 것으로서 규제적 수용에 해당한다고 소송을 제기하였다.

연방대법원은 피고의 유적지 지정행위는 규제적 수용에 해당하지 않는다고 판시하였다.³⁷⁾

36) Pennsylvania Coal Co. v. Mahon 260 U.S. 393, 415 (1922) ; 김민호, 2002, 앞의 논문, p.77에서 재인용.

37) Penn Central Transportation Co. v. City of New York 483 U.S. 104 (1978) ; 김민호,

(2) 최근의 동향

1) Lucas 사건(1992)

South Carolina 주법령은 일정 해변지역에 영구적인 주거용 건축물을 짓지 못하도록 규정하고 있었는데 이것이 청구인의 토지로부터 경제적 이익을 박탈하는 수용에 해당하는가의 여부가 문제의 핵심으로 부각되었다. Lucas는 1986년 South Carolina 해변 부동산을 구입하였는데 1988년에 Beachfront Management Act(BMA)가 제정되어 Lucas 소유의 부동산을 포함하여 일정 해변지역의 거주용 건축물의 건설을 금지하였다. Lucas는 BMA가 무보상 수용을 규정하고 있다고 주장하며 소를 제기하였다.

연방대법원에서 Scalia 판사는 다수의견을 판시하면서 규제적 수용에 두가지 유형이 있음을 밝혔다. 첫째는 재산권에의 물리적 침해의 경우이고 둘째는 규제에 의해 모든 재산의 경제적 가치가 박탈되는 경우를 들면서 이 두 가지의 경우 규제를 뒷받침하는 공공의 이익이 있는가를 묻지 않고 항상 보상이 필요하다고 인정하였다. 정부의 재산권에 대한 규제가 경제적 이익의 전부를 박탈하는 결과를 초래하는 경우 그것은 기능적으로 물리적 침해와 같은 의미를 갖기 때문에 항상 보상이 필요하다고 하였다.³⁸⁾

2) Tahoe 사건(2002년)

연방대법원은 2002년 4월 23일에 있었던 Tahoe 사건³⁹⁾에서 Tahoe 호수지역개발위원회(Tahoe Regional Planning Agency)가 Tahoe 호수연안에 대한 종합개발사용계획(comprehensive development plan for the

2002, 앞의 논문, p.77에서 재인용.

38) Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1026 (1992) ; 김동건, 2003, “미국의 Regulatory Takings의 연구”, 토지공법연구, pp.290-300에서 재인용.

39) Tahoe-Sierra Preservation Council v. Tahoe Regional Planning Agency, 535 U.S. 302 (2002).

basin)이 수립되는 동안에 호수연안의 많은 지역에 모든 주거용 상업용 건설을 32개월간 전면적으로 금지하는 개발유예처분(moratoria)에 대해서 수용에 해당하지 않는다고 판시하였다.⁴⁰⁾

연방대법원은 이 판결에서 “32개월이란 부분을 다른 개별 토지권(fee simple estate)의 잔여권(remainder)에서 분리해서 이 부분이 전체적으로 수용되었는지 묻는 것은 해당 부분을 전체(the parcel as a whole)로 보라고 하는 Penn Central의 권고를 무시한 것이다. 부동산권의 두 측면 - 지리적 측면을 묘사하는 경계(the meters and bounds)와 이것의 시간적 측면(the temporal aspect)를 강조하는 기간(terms of years) - 을 토지권을 전체(the interest in its entirety)로 볼 때에 반드시 고려해야 한다. 모든 사용의 영원한 박탈(a permanent deprivation of all use)은 전체로서의 부분의 수용(a taking of the parcel as a whole)에 해당하는 것이지만 가치의 저하를 가져오는 임시적 제한(a temporary restriction)은 그 재산의 가치는 금지가 해제되는 때에 가치를 회복하기 때문에 수용에 해당하지 않는다. Lucas는 규제가 재산권의 모든 사용을 영원히 박탈하는 극히 예외적 사례(extraordinary case)에 적용되는 것이라”라고 하고 있다.⁴¹⁾

즉, 임시적 수용은 Lucas 판결에서 제시한 두 가지 유형에는 적용되지 않는다고 판결하였다.

3) Kelo 사건(2005년)

New London 시 Connecticut 주의 남동부는 수십년간 경제적인 어려움을 겪어왔고, 이를 극복하기 위해 시에서는 뉴런던 개발회사를 설립하여 Fort Trumbull 지역 90에이커에 집중된 종합적인 개발계획을 수립하였다. 시에서는 인근지역에 연구시설을 설치하려던 Pfizer사(제

40) 정하명, 2003, “임시적 수용”, 토지공법연구, p.546.

41) Tahoe-Sierra Preservation Council v. Tahoe Regional Planning Agency, 535 U.S. 318 (2002) ; 정하명, 2003, “임시적 수용”, 토지공법연구, p.546에서 재인용.

약회사)에 종합개발 대상부지를 양도하였고, 이에 피수용 주민들은 경제적 개발계획의 목적으로 수용을 하는 것은 연방헌법 수정 제5조 공적 사용(public use)가 아니라고 하면서 소송을 제기하였다.⁴²⁾

결론적으로 이 판결에서 연방대법원은 민간에 의한 도시재개발사업도 미국연방헌법 수정 제5조의 공적 사용에 해당한다고 판시하여 재개발정책을 추진하는 당국의 손을 들어주고 기존의 토지권 보유자에게 불리한 판결을 하였다.⁴³⁾

연방대법원의 Kelo 판결이 있는 이후 이 판결은 미국에서 적지 않은 반향을 일으킨 것으로 알려져 있다. 미국의 34개 주들에서 사적 사용을 위한 강제수용권의 남용을 규제하는 법률을 제정하였다. 즉, 미국에서 과반수를 훨씬 넘는 주정부들에서 강제수용권에 대한 개혁을 단행했다고 할 수 있을 것이다.⁴⁴⁾

4. 규제권과 수용권의 구별기준

1922년에 Homes 대법관이 Pennsylvania Coal Co. v. Mahon⁴⁵⁾사건에서 지나친 규제는 수용으로 볼 수 있다고 판결한 이후 연방대법원은 지금까지 여러 가지 기준을 제시해 왔다. 즉, 연방대법원은 물리적 침해(physical invasion), 유해한 사용(noxious use), 가치감소기준(diminution in value), 이익형량(balancing) 등의 기준을 제시하였다. 그러나 아직까지 이를 구별할 수 있는 분명한 공식(set formula)은 없다고 하면서⁴⁶⁾, 개별사건별로 정당한 규제권과 수용에 상응하는 규제를 구별해 왔다.

42) Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005) ; 신평, 2006, “Eminent Domain에 관한 미국 연방대법원 Kelo v. New London 사건 분석”, 세계헌법연구 제12권 제1호, pp.187-188에서 정리.

43) 정하명, 2007, “미국 연방헌법상 공적사용과 경제개발”, 토지공법연구 제36집, p.360.

44) 위의 논문, p.361.

45) 260 U.S. 393 (1922).

46) Goldblatt v. Hempsted, 369 U.S. 590 (1962) : 대법원은 규제의 끝과 수용의 시작을 판단할 수 있는 정형적 공식(set formula)은 없다고 하였다.

(1) 물리적 침해기준(physical invasion)

물리적 침해기준에 따르면 정부가 토지를 물리적으로 취득한 경우에 한해서만 헌법상 보상의 지급이 요구된다는 입장이다. 여기서 물리적 침해라 함은 협의로는 정부가 피해자의 토지를 점유하든가 취득함으로써 타인의 토지에 대한 권한을 사실상 획득한 것을 의미하고 이 경우에만 수용을 인정하며, 광의로는 협의의 개념을 포함한 그 밖에 주법에 의거하여 정부가 직접적으로 또는 계획적·조직적으로 사인의 토지소유를 침해한 경우까지도 포함한다. 정부에서 물리적 침해가 발생할 토지이용에 대하여 규제를 하기 위해서는 수용권에 의하지 않으면 안 된다고 한다.⁴⁷⁾

물리적 침해기준은 오늘날 다음과 같은 비판을 받는다. 첫째, 이 기준은 토지의 물리적 지배의 보호만을 재산권의 보장으로 생각하지만 그러한 생각은 초기 농업사회에는 타당할지 모르지만 상공업이 발전한 현대사회에는 맞지 않는다는 비판을 받는다. 둘째, 물리적 침해에 의한 손실을 받은 자와 간접적 침해에 의하여 같은 정도의 침해를 받을 자를 구별할 실질적 이유가 없으며, 그러한 형식에 의한 구별은 구체적 타당성을 잃은 결과를 초래한다는 비판이다.⁴⁸⁾

(2) 유해한 사용기준(noxious use)

이 기준은 수용여부를 문제가 된 토지의 소유나 이용이 외부적으로 어떤 효과를 초래하느냐에 따라 결정하려고 한다. 즉, 토지이용의 성질에 따라 그 이용이 대중에 대하여 해악적인 경우에는 그러한 토지에 대한 규제는 수용이 아님에 반하여 그 토지의 이용이 외부에 대하

47) 김형성, 1998, “환경보호를 위한 토지이용규제와 손실보상 - 미국의 연방대법원판례를 중심으로 -”, 미국헌법연구, p.136.

48) 박윤흔, 1991, 앞의 논문, p.108.

여 아무런 해악적 효과를 초래하지 않음에도 이를 규제하는 것은 수용이 된다고 보는 것이다.⁴⁹⁾

이 기준에 대하여는 다음과 같은 비판이 있다. 첫째로 어떤 경우를 유해하다고 볼 것인지가 매우 애매하다고 한다. 둘째 무엇이 유해한 이용인가를 어떤 토지이용의 본질적 성격에 의하여 결정되는 것이 아니고 주변의 토지이용과 상관관계에 의하여 결정되는 것이며, 따라서 유해한 이용을 이유로 보상을 부정하는 것은 타당하지 않다는 지적이 있다.⁵⁰⁾

(3) 가치감소기준(diminution in value)

이 이론은 보상여부의 기준을 피해자에게 가해진 침해의 정도에서 찾아 재산권의 규제가 재산의 시장가치를 현저하게 저하시키는 경우에는 공용침해가 된다고 본다. Homes 대법관은 규제권(police power)의 행사와 수용사이에는 질적 차이가 있는 것이 아니라 공적 필요에 따라 연결된 재산권의 규제로서 보상의 요부는 그 규제에 의한 경제적 침해의 정도에 의하여 결정된다고 본다. 그는 이 문제에 대한 법의 역할은 상충되는 충돌을 공정·평등하게 해결하는데 있다고 보고 공정성기준을 도입하였다. 그리하여 그는 공용침해의 여부를 규제에 의하여 피해자에게 가해진 경제적 침해의 정도에 의할 것을 주장하고 규제가 지나치면 수용이 된다고 한다.⁵¹⁾

이 기준에 대해서는 다음의 문제점이 지적된다. 첫째, 가치의 감소라는 것이 무엇의 ‘가치의 감소’인가 이다. 예컨대 Pennsylvania Coal 사건에서 Homes는 석탄채굴권의 가치감소를 논하고 있는데, 소수의견을

49) Berger, 1974, “A Policy Analysis of the Taking Problem”, 59 N.Y.U.L. Rev. 172 ; 관련판례로는 *Mugler v. Kansas*, 123 U.S. 623 (1887); *Just v. Marinette*, 276 U.S. 272 (1922) ; 김형성, 1998, 앞의 논문, p.137에서 재인용.

50) 박운흔, 1991, 앞의 논문, p.110.

51) 김형성, 1998, “환경보호를 위한 토지이용규제와 손실보상 - 미국의 연방대법원판례를 중심으로 -”, 미국헌법연구, p.138.

쓴 Brandeis는 토지 그 자체의 가치감소를 논하고 있다. 둘째로 규제 전의 토지의 시장가치를 기준으로 하고 있으나, 그것을 정면에서 부정한 판례도 있다. 예컨대 Penn Central 판결의 하급심인 New York의 대법원은 손실산정의 기초가 되는 토지가격을 시장가격에서 사회발전이 기여한 부분을 공제한 금액을 기준으로 한다고 하였다. 셋째로 어느 정도의 가치감소가 있는 경우에 수용으로 볼 것인가이다. 가치감소에 대하여 시장가치의 감소를 참고로 한 판결 중에는 그 정도에 있어서는 많은 혼란이 있는 것 같다. 넷째로 이 기준에 의하는 경우에는 토지소유자가 가치감소와 함께 이익을 향수하거나 손실이 상당히 광범위한 자에게 평등하게 부담되는 경우에도 실질적 가치감소를 초래하는 규제를 실시할 수 없다는 점이 지적되고 있다.⁵²⁾

(4) 이익형량기준(balancing test)

이 기준은 재산권의 규제를 요구하는 공익과 이로 인하여 수반되는 사적침해를 형량하여 후자가 더 큰 경우에는 수용이 되고 전자가 더 큰 경우에는 공적 규제에 그친다고 본다.⁵³⁾ 그러나 이익형량을 행한다고는 하지만 쌍방의 이익으로 인하여 어떠한 이익을 선택할 것인가 전혀 불명확하고 또한 비교형량할 이익을 선택하는 기준도 제시하고 있지 않으며, 더욱이 이익형량을 행하는 자에 의한 판단의 객관성·공정성이 확보된다는 보증이 없고, 결국에는 사전에 정해진 결론을 유도하기 위한 이익요소만을 비교하게 되어 자의적 판단을 배재할 수 없는 것은 아닌지에 대한 의문이 있다.⁵⁴⁾

52) Development in the Zoning, 91 Harv. L. Rev. 1481 ; 박윤훈, 1991, 앞의 논문, pp.111-112에서 재인용.

53) 김형성, 1998, “환경보호를 위한 토지이용규제와 손실보상 - 미국의 연방대법원판례를 중심으로 -”, 미국헌법연구, p.139.

54) 박정훈, 2000, “미국 도시계획법제에 관한 연구”, 경희대 박사학위논문, p.165

5. 규제적 수용의 구제방법

역수용이란 공용수용과는 구별되는 의미로서 수용절차가 개시되지 않은 시점에서 토지소유자가 재산권의 수용을 이유로 정당한 보상을 요구하는 절차이다. 즉, 공용수용은 정부 등 수용자가 개시하여야 할 수용절차를 반대하여 손실을 입은 사인쪽에서 개시하는 손실보상을 위한 절차를 말한다. 이 기원은 정부가 공용사업을 위하여 토지를 강제수용하고 수용절차가 종료된 후에 본래의 수용절차에서 누락되었다고 주장하는 사인에 대하여 인정된 손실보상청구소송에서 발생되었다. 부동산 소유주는 역수용소송(*inverse condemnation action*)에 대한 손실보상을 청구할 수 있는 소송을 제기할 수 있는데, 이는 원고의 부동산을 정부가 실질적으로 수용한 것을 원인으로 정당한 보상을 지불할 것을 명령하도록 법원에 소송을 청구하는 것이다. 반대로 토지수용절차(*eminent domain proceedings*)는 재산을 수용한 것을 정부가 인정하는 것이며, 역수용소송의 핵심문제는 수용이 되었느냐 아니면 수용이 없었느냐이다.⁵⁵⁾

역수용은 1922년 *Pennsylvania Coal* 사건에서 Homes 대법관이 규제적 수용을 처음으로 주장할 때부터 인정된 것은 아니다. 연방대법원은 규제적 수용과 관련한 과도한 규제가 있는 경우 당해 법률을 무효화 하여야 하는지 아니면 정당한 보상을 지급하여야 하는지 명확한 태도를 보이지 않았다. 실제로 역수용에 대한 정당보상을 인정한 사건은 1987년 *First English* 사건이라고 볼 수 있다.⁵⁶⁾

역수용이나 입법에 의한 보상부 규제의 움직임은 앞으로 어떻게 전개될 것인지 예측하기가 쉽지 않다. 그러나 설령 그러한 움직임이 확대

55) 이석희, 2002, “미국 손실보상제도의 이념적 기초에 관한 연구 - 적법절차를 중심으로 -”, 한양대 박사학위논문, pp.106-107.

56) *First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. County of Los Angeles* 482 U.S. 304 (1987).

되어 간다고 하더라도 몇 가지 어려운 문제가 해결되어야 한다. 실제적·정치적으로 재원상 한계를 어떻게 해결할 것인가가 최대의 과제라고 할 것이며, 또한 법률적으로 다음과 같은 문제가 있다고 하겠다.⁵⁷⁾

보상액을 어떤 기준에서 어떻게 산정할 것인가이다. 강제수용에 있어서의 정당보상액의 산정기준으로서는 공정한 시장가격(fair market value)이라는 기준이 오래전부터 확립되어 오늘날에도 유지되고 있다.⁵⁸⁾ 그리고 공정한 시장가격의 산정에 있어서 고려되는 것은 당해 토지에 있어 가능한 최고최상이용(highest and best use)이 행하여지는 경우의 시장가격이다.⁵⁹⁾

그런데 위에서 보아온 바와 같이 오늘날까지 상당한 정도의 토지의 시장가격이 감소되는 규제도 법원에 합헌으로 판단되어 있는 바, 그것은 정당한 목적이 존재하면 규제에 의한 어느 정도의 시장가격의 감소는 헌법상 수용된다는 것을 의미한다. 여기에서 그러한 정당한 목적이 존재하여 보상없이 허용될 수 없는 정도의 토지이용제한에 대한 보상을 행하는 경우에 보상액은 보상없이도 합헌으로 인정될 수 있는 범위를 넘는 부분에 대하여서만 산정하면 된다는 견해 그리고 정부활동에 의한 우연적 이익·손실을 전체적으로 조정하여 산정하여야 한다는 견해 등이 있다.⁶⁰⁾

정부가 법원의 판결 또는 법원에 의하여 보상을 지급하는 것을 어떻게 법적으로 구성할 것인가가 문제된다. 그것을 정부가 소유권을

57) National Commission on the Urban Problems, 1968, *Building the American City* p.251. ; 박윤훈, 1991, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, p.127에서 재인용

58) Uniform Eminent Domain Code § 1004(a).

59) *United State v. Weyehaeuser Co.*, 538 F2d 1363(9th Cir 1976).

60) Costonis, 1975, *Fair Compensation and the Accommodation Power : Antidotes for the Taking Impasse in Land Use Controversies*, 75 Colum. L. Rev. 1021 ; *Development in the Law - zoning* 91 Harv. L Rev. 1427, *Tomain Elimination of the Highest and Best Use Principle: Another Path Through the Middle Way* 47 Fordam L. Rev. 307(1978). ; 박윤훈, 1991, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, p.128에서 재인용

수용함이 없이 토지재산권의 내용의 일부(*less than fee*), 다시 말하면 개발권의 수용·취득으로 이론구성할 것인지, 또는 단순히 손실보상적으로 구성할 것인지 이다. 전자의 경우에는 토지소유자에게는 토지소유권의 일부가 남게 되고, 후자의 경우에는 모두가 남게 된다. 양자의 차이는 뒤에 규제가 완화된 경우에 생기게 되는바, 전자의 경우에는 규제가 완화되어도 개발권을 매도하지 않는 한, 규제의 완화에 따라 토지이용권을 확대할 수 없게 된다.⁶¹⁾

보상의 대상을 실제로 생긴 것으로 입증된 손실에 한하는 것으로 보아 개별적으로 다를 것인지, 손실을 입증할 필요 없이 공정한 토지이용가격을 산정하여 일률적으로 다를 것인지가 문제된다. 역수용소송을 생각하면 법원이 규제를 위헌이라고 판단하고, 이에 따라 정부에서 당해 규제를 폐지하거나 수정한 경우에는 규제입법시부터 그때까지의 중간손실이 문제된다. 이에 대하여 정부가 규제를 유지하려고 한 경우에는 반영구적 수용에 대한 보상이 된다.⁶²⁾

보상부로 행사되는 정부권한을 어떻게 파악할 것인지, 다시 말하면 *police power*와 수용권의 융합으로 볼 것인지가 문제된다.⁶³⁾

6. 시사점

우리나라 헌법 제23조는 재산권을 보장하되, 필요한 경우 재산권의 수용·사용·제한 및 그에 대한 보상을 법률로써 하도록 재산권에 대해 적극적인 보호를 우선적으로 규정하고 있다. 그러나 법률에서 공

61) D. Hanman & Misczynski, *Windfalls for Wipeout*, p.256 ; 박윤훈, 1991, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, pp.128-129에서 재인용

62) D. Hanman & Misczynski, *Windfalls for Wipeout*, p.303 ; Kmiec, 1982, *Regulatory Takings : The Supreme Court Runs Out of Gas in San Diego*, 57 *Ind. L. L. Rev.* 45; 박윤훈, 1991, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, pp.128-129에서 재인용

63) D. Hanman & Misczynski, *Windfalls for Wipeout*, p.303 ; 박윤훈, 1991, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, pp.128-129에서 재인용

공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한을 하는 규정을 두면 서, 그에 대한 손실보상에 관한 규정을 하지 아니한 경우에 헌법 제 23조 제3항의 해석에 있어서 헌법의 규정만으로 손실보상청구권을 행사할 수 있다고 볼 것인가, 아니면 별도의 법률적 규정이 있어야 할 것인가에 관하여 방침규정설, 직접효력설, 위헌무효설, 간접효력설 등의 견해가 대립되고 있으나, 입법부작위를 근거로 헌법소원을 제기하는 것이 가장 현실적인 구제방법이다.

토지이용규제 등 계획제한에 따른 주민지원제도는 토지이용규제로 인한 재산권 제한이 사회적 제약의 범위를 넘지 않는 경우에 다른 재산권자들과의 사회적 형평 차원에서 규제지역 또는 그 주민에게 주는 계획제한에 따른 손실보상 성격의 정책적 지원이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 주민지원제도는 공공필요에 의해 사회적 제약의 범위 내에서 제한을 받는 자가 국가 등에 대하여 당연히 청구할 수 있는 권리가 아니라 국가 등 공공부문이 그가 받는 사실상의 불이익을 보전해 주기 위한 정책적인 배려로 볼 수 있다.

그러나 미국의 경우 과도한 규제가 있는 경우 재산권자가 직접 보상을 청구할 수 있도록 역수용소송을 인정하고 있다. 역수용소송은 우리 제도에서 보면 법률에서 개인의 재산권에 대하여 특별한 희생에 해당하는 침해를 가하면서 보상에 관한 규정을 두지 아니한 경우에 헌법 제23조 제3항을 근거로 하여 직접 손실보상을 청구하는 소송을 제기하는 것에 해당한다.⁶⁴⁾ 따라서 미국의 경우 우리나라에 비해 개별적 소송을 통한 구제가 가능하기 때문에 주민지원사업과 같은 사실상의 불이익을 보전하기 위한 제도가 발달하지 않은 것으로 생각된다.

64) 박윤흔, 1991, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, p.120.

제 4 장 지원사업법제의 현황

제 1 절 개 관

현행 지원사업제도는 행정중심복합도시 주변지역지원제도를 포함하여 총 16개 법률에서 규정하고 있는데, 이 가운데 지역종합개발계획의 내용에 포함되어 있는 경우와 단순히 특정시설의 설치를 지원하는 경우를 제외하면, 12개의 지원사업제도가 있다.

이 가운데 접경지역지원법과 주한미군기지이전에따른평택시등에관한특별법에 의한 지원사업은 지역종합개발계획의 내용에 포함된다.

또한 자연환경보전법과 야생동·식물보호에관한법률에 의한 주민지원은 오수·분뇨 정화시설의 설치에 한정된다.

12개의 주변지역 등 지원제도는 주변지역 등 지원사업의 명칭·대상지역·지원성격 등을 서로 달리하고 있는데, 이를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 4> 현행 지원사업법제

근거 법률	대 상 지 역	지원성격
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	주변지역	계획제한에 따른 손실보상
개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	개발제한구역	
수도법	상수원보호구역	
한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률	상수원관리지역	
금강수계물관리및주민지원등에관한법률	상수원관리지역	
낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률	상수원관리지역	

근거 법률	대 상 지 역	지원성격
영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에 관한법률	상수원관리지역	
백두대간보호에 관한법률	백두대간보호지역	
자연공원법	자연공원구역	
	자연환경지구·자연마을지구	
발전소주변지역지원에 관한법률	발전소주변지역	간접보상
폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에 관한법률	주변영향지역	
댐건설및주변지역지원등에 관한법률	댐주변지역	

다음에서는 현행 지원사업법제를 재산권 행사제한에 따른 지원사업법제와 공공시설 주변지역 지원사업법제로 구분하여 규제의 내용과 지원사업의 종류, 지원기준 등을 운용실태를 중심으로 살펴보기로 한다.

제 2 절 재산권 행사제한에 따른 지원사업법제

1. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법

(1) 규제의 목적과 행위제한의 내용

개발제한구역은 「도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기」 위한 목적으로 지정되며(개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제1조, 제3조), 개발제한구역으로 지정되면 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓

는 행위 또는 도로·철도 등 교통시설, 광장·공원 등 공간시설, 하수도·폐기물처리시설 등 환경시설 등 기반시설의 설치가 제한된다(동법 제11조).

토지이용규제에 따른 보상대체적 수단으로는 매수청구권제도(동법 제16조이하)와 협의에 의한 매수제도(동법 제19조)가 있다. 즉 개발제한구역의 지정으로 인하여 개발제한구역 안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지 또는 당해 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지로서 개발제한구역지정 당시부터 당해 토지를 소유한 자와 토지의 사용·수익이 불가능하게 되기 전에 당해 토지를 취득하여 계속 소유한 자 및 그의 상속받아 계속 소유한 자는 건설교통부장관에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다. 또한, 건설교통부장관은 개발제한구역의 지정목적 달성을 위하여 필요한 경우에 소유자와의 협의를 통하여 개발제한구역안의 토지 및 그 토지의 정착물을 매수할 수 있다.

(2) 주민지원제도의 도입배경 및 법적 성격

개발제한구역에 대한 주민지원제도는 종래 도시계획법 제21조에 의한 개발제한구역제도가 이른바 일부 토지소유자에게 사회적 제약의 범위를 넘는 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에도 보상규정을 두지 않는 것은 위헌성이 있다고 하여 헌법불합치결정⁶⁵⁾을 내린 것을 계기로 동법에 도입되었다.

동법 제15조 제1항에서는 “시장·군수·구청장은 관리계획에 따라 개발제한구역주민의 생활편익과 복지증진을 위하여 지원사업을 행할 수 있다”고 규정하고, 제2항에서는 국가균형발전특별회계에서 주민지원사업에 소요되는 비용을 지원할 수 있는 근거를 두고 있다. 주민지원사업의 세부적인 내용과 시행에 관해서는 제4항에서 대통령령에 위

65) 헌재 1998.12.24, 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정.

임하고 있다.

동법에 의한 주민지원제도는 개발제한구역에 대한 토지이용규제로 인한 주민불편 및 민원해소를 위한 것으로 개발제한구역 안에서의 행위제한에 대한 이른바 계획제한에 따른 손실보상적 성격을 가진다고 할 수 있다.

(3) 지원절차 및 기준

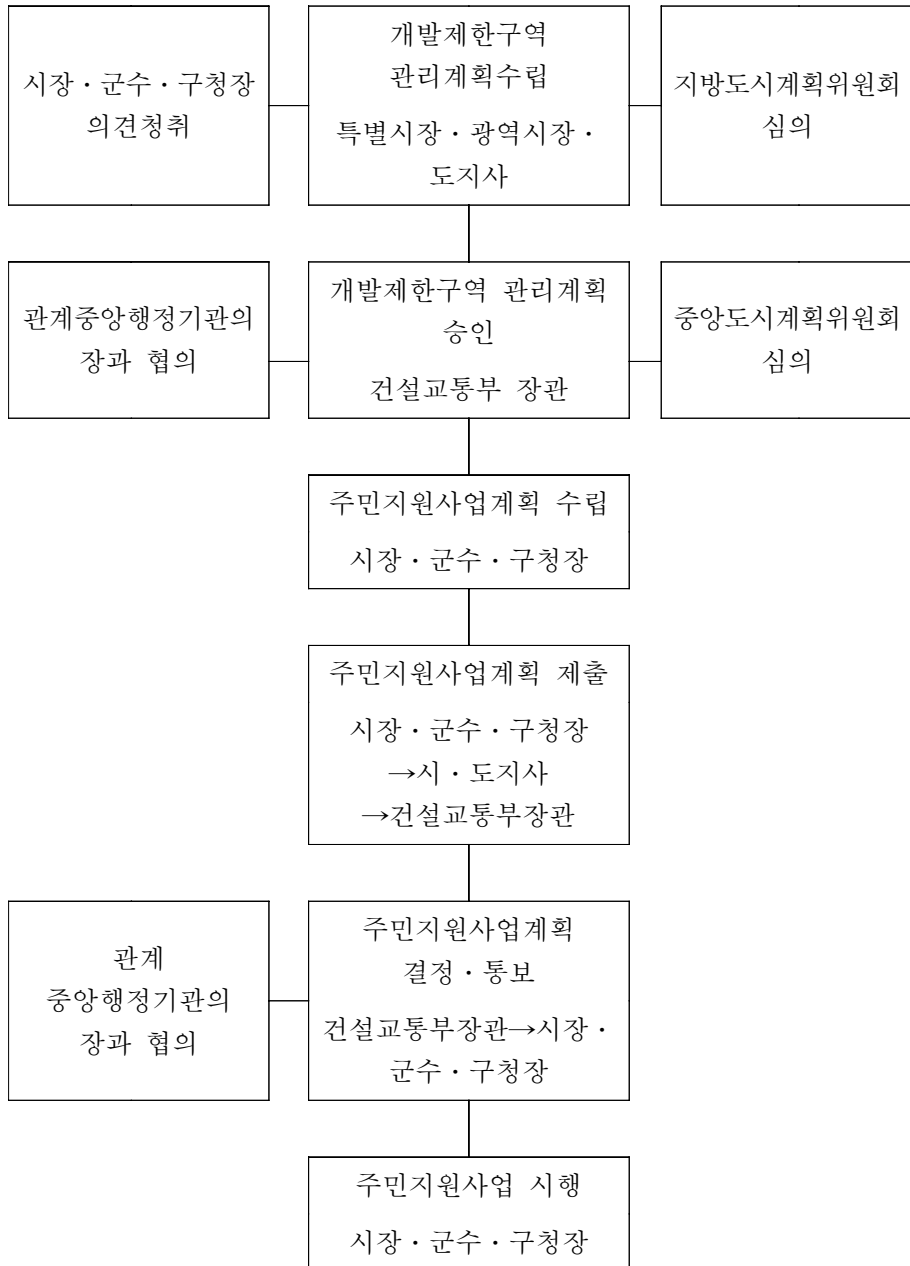
1) 지원절차

특별시장·광역시장·도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위하여 5년 단위로 개발제한구역의 관리목표와 기본방향 등을 포함하는 개발제한구역관리계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제10조).

시장·군수·구청장은 개발제한구역관리계획에 따라 개발제한구역 주민의 생활편익과 복지증진 등을 위한 지원사업을 시행할 수 있다(동법 제15조 제1항).

이 경우 시장·군수·구청장은 사업목적, 사업개요, 지원대상지역 및 그 주변지역의 일반현황과 특성, 사업별 추진계획 및 필요성, 재원조달 및 투자계획, 기타 사업의 추진에 필요한 사항 등이 포함된 주민지원사업계획을 수립하여 시·도지사를 거쳐 당해 사업을 시행하고자 하는 연도의 직전 연도 3월말까지 건설교통부장관에게 제출하여야 한다(동법 시행령 제27조 제2항).

건설교통부장관은 주민지원사업계획이 제출된 때에 그 사업계획의 내용 및 국고보조금 등에 관하여 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 그 결과를 시장·군수 또는 구청장에게 통보하여야 한다(같은 조 제3항).



<그림 1> 개발제한구역 주민지원사업 절차

2) 지원기준

구체적인 지원기준에 대해서는 법령에 규정이 없다.

(4) 지원사업의 종류

동법에 의한 주민지원사업은 생활편의사업·복지증진사업·연구조사사업으로 구분된다(제27조 제1항).

<표 5> 개발제한구역 주민지원사업의 종류

사업구분	사업세부내용
생활편의사업	◦ 도로, 주차장, 공원, 상하수도, 오수처리시설, 정보통신망 등 기반시설의 설치·정비 및 관련 부대사업
복지증진사업	◦ 마을회관, 어린이놀이터 등의 설치·정비 및 관련 부대사업
연구조사사업	◦ 개발제한구역 해제지역의 계획적 개발을 유도하기 위한 지구단위계획 수립사업

(5) 재원의 조달

동법에 의한 주민지원사업에 소요되는 재원은 국가균형발전특별법에 의한 국가균형발전특별회계에서 조성되며, 주민지원사업에 소요되는 비용의 70% 이내를 지원할 수 있다(시행령 제27조제4항). 그리고 취약지구 안에 건설하는 주택에 대하여는 주택법에 의한 국민주택기금을 우선하여 지원할 수 있다(동법 제15조 제3항).

(6) 추진실적

2005년에 개발제한구역에 대해 추진된 주민지원사업은 총 242개 사업으로 총사업비가 656억 9,300만원에 달한다. 이를 사업종류별로 살

펴보면, 생활편익사업이 총사업수의 91.0% 및 총사업비의 90.0%에 달해 대부분을 차지하며, 복지증진사업은 1.7% 및 1.6% 정도로 그 비중이 미미한 것으로 나타나고 있다.

생활편익사업의 구체적 내역을 보면, 도로사업이 총사업수의 47.9% 및 총사업비의 50.5%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그 다음으로는 사업수에서는 용배수호가 21.1%, 사업비에서는 공원이 17.8%를 차지하여 상대적으로 높게 나타나고 있다.

<표 6> 개발제한구역 주민지원사업 추진실적('05)

(단위 : 천원, %)

구 분		사업수	비 율	사업비	비 율
전 체		242	100.0	65,693,000	100.0
생활편익사업	소 계	168	90.5	53,243,596	89.7
	도 로	116	47.9	33,151,342	50.5
	하 천	34	14.0	5,930,263	9.0
	상하수도	6	2.5	2,439,436	3.7
	공 원	12	5.0	11,722,555	17.8
	용배수로	51	21.1	5,650,372	8.6
복지증진사업	마을회관	4	1.7	1,038,500	1.6
기 타 사 업	수목원·주차장 등	19	7.9	5,760,532	8.8

주: 지방비 사업은 제외함

자료: 건설교통부 도시환경팀, 내부자료

2. 수도법

(1) 규제의 목적과 행위제한의 내용

상수원보호구역은 상수원의 확보와 수질보전을 위하여 환경부장관이 지정·공고할 수 있다(수도법 제7조).

상수원보호구역으로 지정·공고되면, “『수질 및 수생태계 보전에 관한 법률』 제2조제7호 및 제8호에 따른 수질오염물질·특정수질유해물질, 『유해화학물질 관리법』 제2조제7호에 따른 유해화학물질, 『농약관리법』에 따른 농약, 『폐기물관리법』 제2조제1호에 따른 폐기물, 『하수도법』 제2조제1호·제2호에 따른 오수·분뇨 또는 『가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률』 제2조제2호에 따른 가축분뇨를 버리는 행위”(법 제7조 제3항 제1호)를 할 수 없으며, 그밖에 가축을 놓아기르는 행위, 수영·목욕·세탁 또는 뱃놀이를 하는 행위, 행락·야영 또는 야외취사행위, 어·패류를 잡거나 양식하는 행위, 자동차를 세차하는 행위, 『하천법』 제2조제1항제2호의 규정에 의한 하천구역에 해당하는 지역에서 농작물을 경작하는 행위를 할 수 없다(동법 시행령 제8조 제1항). 그 밖에 건축물, 공작물의 신축·증축·개축·재축·이전·변경 또는 제거, 입목 및 대나무의 재배 또는 벌채, 토지의 굴착·성토 및 토지의 형질변경의 경우에는 관할 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

(2) 주민지원사업의 근거 및 법적 성격

상수원보호구역에 대한 주민지원제도는 상수원보호구역안에서 행위규제를 받는 주민에게 소득증대·복지증진·육영사업 등을 지원함으로써 불이익을 보전하고 상수원 수질보전에 협력을 유도하기 위한 것으로 상수원보호구역 안에서의 행위제한에 대한 계획제한에 따른 손실보상적

성격을 가진다.

동법 제9조에서는 “상수원보호구역을 관리하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 상수원보호구역에 거주하는 주민 또는 상수원보호구역에서 농림·수산업 등에 종사하는 자에 대한 지원사업계획을 수립·시행할 수 있다”고 하여 주민 지원사업의 근거를 마련하고 있다. 또한 제10조에서는 주민지원사업에 필요한 재원의 조성과 회계에 관한 규정을 두고 있다.

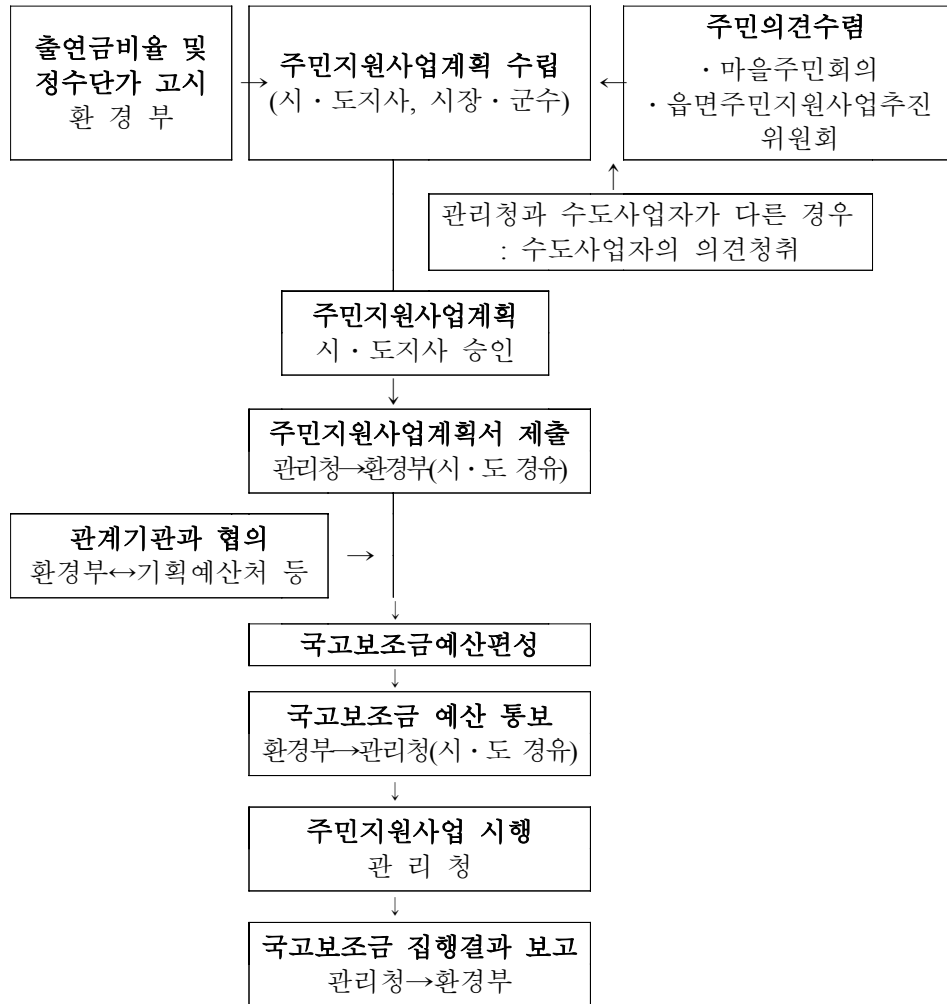
(3) 주민지원사업의 대상

동법에 의한 주민지원사업의 대상은 환경부장관이 지정·고시한 상수원보호구역에 거주하거나, 당해 구역 안에서 농림·수산업에 종사하는 자 또는 상수원보호구역의 지정으로 인한 행위금지 또는 제한으로 당해 구역 안에서 생업을 유지하기 곤란하다고 인정되는 자이다.

(4) 지원절차 및 기준

1) 지원절차

상수원보호구역을 관리하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 주민지원사업계획을 수립하여 전년도 4월 15일까지 환경부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 관리청과 수도사업자가 다른 경우에는 수도사업자의 의견을 들어 사업계획을 수립하여야 한다(동법 시행령 제11조의2 제1항). 사업계획에는 사업목적, 사업개요, 대상지역의 인구 및 사회경제적 특성, 자원확보계획, 사업별 추진계획 및 필요성, 기타 지원사업 추진에 필요한 사항을 포함되어야 한다. 환경부장관은 사업계획의 내용 및 국고보조금 등에 관해 기획예산처 등 관계기관장과 협의하고, 국고보조금 예산이 확정된 경우 금액 및 내역을 관리청에 통보하여야 한다.



<그림 2> 상수원보호구역 주민지원사업 절차

2) 지원사업에 관한 계획별 수립기준

첫째, 소득증대사업의 경우에는

가. 지역주민에게 실질적인 소득향상이 가능한 사업을 중점적으로 시행 하되, 수질개선을 함께 도모할 수 있는 사업을 우선 선정하여 하고,

- 나. 도로개설 등 다른 법령에 의하여 추진 또는 지원이 가능한 분야는 가급적 지양하여야 한다.
- 다. 사업시행 후 관리방안을 충분히 고려하여 사업을 선정하여야 하며,
- 라. 사업완료 후 관리에 문제점이 발생하지 않도록 시설관리 및 수익금 활용방법 등을 미리 검토한 후 사업을 선정하여야 한다.
- 마. 일시적이 아닌 지속적으로 수익발생이 가능한 사업을 선정하고
- 바. 상수원보호구역외의 농지구입은 보호구역 관리청 명의로 구입하여, 공동 생산·유통 등을 하는 경우에 한함(1회 지원으로 종료)
- 사. 상수원보호구역안에서 농림업에 종사하는 자가 상수원보호구역외의 토지를 구입하는 경우에는 상수원보호구역안의 토지에 대하여 경작을 제한하여야 한다(환경농업 시행, 영농제한 등).
- 아. 토지, 시설물 등 자산의 경우 보호구역관리청 자산으로 등재하여 관리하되, 주민에게는 장기영구 임대방식을 적용한다.
- 자. 상수원보호구역외의 지역에 보호구역관리청 명의로 농산물 저장·가공시설 및 유통·판매시설의 설치·운영하여 소득을 지원하는 경우
- 차. 상수원보호구역 안에서 생산되는 농산물에 대하여 우선적으로 저장 또는 단순가공시설의 설치를 지원하고(예: 김치가공, 두부가공, 각종 장류가공 등)
- 파. 오수 등이 발생할 경우 이의 적정처리 대책을 수립하도록 하고 있다.

둘째, 복지증진사업의 경우에는

- 가. 지역주민에게 공통적으로 혜택이 주어지는 사업을 우선 선정하고
- 나. 지원사업으로 이미 시행한 복지시설 등이 노후 또는 폐허화된 경우에는 수선비 등 소요경비를 예산에 계상할 수 있으나 다른 규정에 의하여 관리가 가능한 분야는 제외된다.
- 다. 관리청은 지역주민의 의견을 수렴하여 주거생활의 편의를 도모하기 위한 사업을 발굴하여 지원계획을 수립하여야 하며,

- 라. 심야보일러 설치, 주택개량, 무세제세탁기, 냉장고(김치냉장고 포함), 개인컴퓨터를 보급하되 다만, 세탁기·냉장고·개인컴퓨터 등의 가전제품은 보호구역 관리청의 책임하에 현물로 지원하되, 개별 물품관리카드 작성 등의 관리방안을 마련하여야 한다.
- 마. 상수원보호구역지정으로 환경규제기준이 강화되어 다른 지역보다 오염물질 정화비용이 추가로 소요되는 오염방지시설의 설치비 및 운영비를 우선지원하도록 하고,
- 바. 상수원 수질개선 효과를 감안하여 축산폐수의 정화처리 또는 자원화시설 등의 오염물질 정화시설을 적극적으로 지원하여야 한다.
- 사. 공동이용시설의 경우 사업시행 후 관리방안을 충분히 고려하여 사업을 선정하고,
- 아. 사업완료 후 관리에 문제점이 발생하지 않도록 시설관리 방법 등을 결정한 후 사업을 선정하되, 토지·시설물 등 자산의 경우 보호구역관리청 자산으로 등재하여 관리하되, 주민에게는 장기 영구임대방식을 적용한다.
- 자. 시설관리에 필요한 유지관리비는 예산편성시 우선적으로 반영하도록 하고,
- 차. 상수원보호구역외의 지역에 1회에 한하여 가족납골시설 및 가족묘지를 지원한다는 기준이 있다.

셋째, 육영사업의 경우에는

- 가. 지역특성에 따라 적정한 금액을 육영사업비로 배분하고,
- 나. 육영사업계획 수립시 해당지역 교육청 등 관계기관을 통하여 소요현황을 파악함으로써 유관기관과의 협조체제를 구축하여야 한다.
- 다. 장학금 지원은 유·초·중·고·대학의 학비(단, 유치원·초등학교의 경우에는 일정액의 교육보조비)를 지급할 수 있으며, 대학학

비의 지원기간 및 기타 학비의 지원은 지역의 특성에 따라 달리 적용할 수 있고, 해당지역 교육청을 통하여 장학금 소요금액을 정확히 파악하여, 예측가능한 사항에 대하여는 추후 사업계획 변경할 수 없다. 대상자를 선정할 때는 소수 학생에게 과도한 장학금이 지급되기 보다는 다수 학생에게 혜택이 주어질 수 있도록 하여야 하며, 결식아동, 소년소녀가장 및 생활보호대상자 자녀에게는 교육보조비를 우선적으로 지원하여야 한다. 지원금이 많이 소요되는 지역에서는 장기적이고 지속적으로 장학금 지급이 가능하도록 장학기금을 설치·운영하여야 한다.

라. 각급 학교에 교육기자재 등을 파악할 때에는 지원의 필요성, 지원 품목 및 수량 등을 정확히 파악하여 장기적으로 학교발전이 이루어질 수 있도록 지원하여야 한다.

넷째, 1회에 한하여 생계곤란자에 대한 이주·전업 지원을 할 수 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 상수원보호구역 지정으로 인한 행위금지 또는 제한으로 인하여 당해 구역 안에서 생업을 유지하기 곤란한 자에 대한 이주 또는 전업지원을 말하며,

나. 생계곤란자의 지원대상 및 범위에 대하여는 관리청이 지역주민의 의견을 수렴하여 타당성 있고 객관성 있게 결정하여야 한다.

다. 보호구역 지정 전부터 내수면어업법에 의한 어업의 면허 또는 허가를 받거나 신고를 한 후 당해 보호구역에서 어로행위를 한 자로서 상수원보호구역 지정으로 어업보상을 받은 경우에는 추후 상수원보호구역 안에서 어로행위를 할 수 없다.

3) 주민지원사업비 배분기준

첫째, 주민지원사업비는 상수원보호구역별로 별도 배분되도록 하여야 하며,

둘째, 관리청은 당해 상수원보호구역의 사업비를 타 상수원보호구역의 주민지원사업비로 사용하여서는 아니된다. 또한 상수원보호구역별, 사업별로 국고지원 비율을 맞춰야 한다.

셋째, 주민지원사업비는 인구수와 토지면적을 기준으로 산정하되, 지원비율은 상수원보호구역별로 지역특성에 맞게 조정할 수 있으며

넷째, 환경정비구역으로 지정된 경우에는 환경정비구역이 아닌 상수원보호구역을 우선 지원하거나, 지원비율을 높게 하여야 한다.

(5) 주민지원사업의 종류

주민지원사업은 소득증대사업·복지증진사업·육영사업 등으로 구분된다(시행령 별표 1).

<표 7> 상수원보호구역 주민지원사업의 유형

사업구분	세부사업내용
소득증대사업	농기구수리시설·생산품공동저장소·농로·농업용수로·농업용양수장 및 농작물재배시설 등 농림수산업관련시설의 지원과 기타 환경부장관이 수질보전과 조화되도록 영농방법을 개선하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업
복지증진사업	1. 상수도시설의 지원 2. 수세식 화장실, 마을단위 오수처리시설과 개별농가의 분뇨 또는 생활오수 처리시설의 지원 3. 진료소(주민건강진단 포함)·의료기구 및 구급차 지원과 주민의 생활수준향상을 위한 부조사업 4. 도서관·유치원·통학차 및 문화시설의 지원 5. 기타 환경부장관이 주민의 복지증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

사업구분	세 부 사 업 내 용
육영사업	교육기자재, 도서의 공급, 학자금·장학금지급, 장학기금적립, 학교급식시설지원 등 육영관련사업과 기타 환경부장관이 필요하다고 인정하는 사업
기타사업	<ol style="list-style-type: none"> 1. 상수원보호구역의 지정으로 환경규제기준이 강화되어 다른 지역보다 오염물질정화 비용이 추가로 소요되는 경우의 소요비용에 대한 지원사업 2. 상수원보호구역 지정으로 인한 행위금지 또는 제한으로 인하여 당해 구역안에서 생업을 유지하기 곤란하다고 인정되는 자의 이주 또는 전업에 대한 지원사업

(6) 재원조달

주민지원사업에 필요한 재원은 관리청이 조성하며, 관리청은 재원을 별도의 회계로 구분·관리하여야 한다. 국가는 환경개선특별회계에서 주민지원사업비 총액의 30% 범위 안에서 주민지원사업에 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있다(동법 제10조 및 시행령 제11조의5).

주요한 재원으로는 상수원보호구역의 지정으로 인하여 이익을 받는 수도사업자의 출연금이 있다. 수도사업자가 부담하는 출연금은 주민지원사업연도 전전년도에 원수 취수량에 전전년도에 한국수자원공사에서 정수처리한 후 공급한 정수의 전국 평균가격을 곱하여 산정한 수도사업의 판매수입금의 5% 범위 안에서 환경부장관이 매년 정하여 고시하는 바에 따라 산정한 금액으로 한다(시행령 제11조의4).

수도사업자는 결정된 출연금을 매년 사업연도 개시전까지 관리청에 출연하여야 하여야 한다.

그밖에 차입금, 출연금 또는 차입금의 운용으로 생기는 수익금과 지방자치단체의 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금을 주된 재원으로 한다(동법 제10조 제1항 제2호 내지 제4호).

(7) 추진실적

2003~2005년까지 수도법에 의한 상수원보호구역에 대해 추진된 주민지원사업은 총 207개 사업으로 총사업비가 88억 700만원에 달한다. 그 추이를 연도별로 살펴보면 사업비가 약간씩 감소하는 모습을 보이는데, 환경개선특별회계로부터의 보조액이 다소 감소되고 있는 것으로 추정된다. 사업재원은 수도사업자 출연금과 환경개선특별회계 보조에 의해 조성되는데, 수도사업자 출연금 산정의 기준이 되는 평균 정수가격이 매년 인상되기 때문('04년 290.08원/m³ → '05년 319원/m³ → '06년 357원/m³)이다.

사업종류별로는 소득증대사업이 총사업수의 51.2%, 총사업비의 54.7%로 절반을 넘으며, 다음으로는 복지증진사업이 38.7% 및 42.1%이고, 육영사업은 10.1% 및 2.9%로 상대적으로 낮은 비중을 보이며, 2004년 소득증대사업의 비중이 조금 감소한 대신 복지증진사업의 비중이 증가한 것을 제외하고는 대체로 비슷한 경향을 보이고 있다.

<표 8> 상수원보호구역(수도법) 주민지원사업 추진실적

(단위 : 개, 백만원, %)

구 분	전 체		소득증대사업		복지증진사업		육영사업	
	사업수	사업비	사업수	사업비	사업수	사업비	사업수	사업비
합 계	207 (100.0)	8,807 (100.0)	106 (51.2)	4,813 (54.7)	80 (38.7)	3,708 (42.1)	21 (10.1)	253 (2.9)
2003	63 (100.0)	3,163 (100.0)	33 (52.4)	1,799 (56.9)	23 (36.5)	1,253 (39.6)	7 (11.1)	111 (3.5)
2004	74 (100.0)	2,883 (100.0)	37 (50.0)	1,394 (48.4)	29 (39.2)	1,410 (48.9)	8 (10.8)	79 (2.7)
2005	70 (100.0)	2,761 (100.0)	36 (51.4)	1,653 (59.9)	28 (40.0)	1,045 (37.9)	6 (8.6)	63 (2.3)

주 : () 안은 구성비

자료 : 환경부 수도정책과, 내부자료

3. 4대강법에 의한 주민지원제도

(1) 4대강법⁶⁶⁾의 제정배경

상수원의 수질보전과 관련하여서는 수도법에 근거한 상수원보호구역의 지정, 환경정책기본법 제22조에 따른 상수원수질보전을 위한 특별대책지역 등 상수원 보호를 위해서 토지이용규제가 행해져왔다. 그럼에도 불구하고 한강 등 주요한 상수원의 수질이 개선되지 못하고 오히려 저하됨에 따라 수도권의 주요한 상수원인 한강을 비롯한 금강, 낙동강, 영산강·섬진강의 4대강을 수계별로 광역적으로 관리함으로써 상수원의 수질개선을 도모하기 위해서 1999년에는 「한강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률」(이하, “한강수계법”이라 한다)이, 2002년에는 「금강수계물관리및주민지원등에관한법률」, 「낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률」, 「영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률」이 제정·시행되고 있다.

(2) 규제의 목적과 행위제한

한강수계법 제4조에서는 환경부장관으로 하여금 한강수계의 수질보전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에 환경정책기본법 제22조에 따른 특별대책지역의 경우에는 당해 하천·호소의 경계로부터 1km 이내의 지역, 그 밖의 지역의 경우에는 당해 하천·호소의 경계로부터 500m이내의 지역을 수변구역을 지정·고시할 수 있도록 하고 있다(한강수계법 제4조 제1항). 다만, 수도법에 의한 상수원보호구역, 개발제한구역, 군사시설보호구역, 하수처리예정구역 등은 수변구역의 지정에서 제외

66) 4대강법에 의한 상수원관리지역 주민지원제도의 내용은 거의 유사하므로 여기서는 「한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률」에 의한 제도를 중심으로 정리하고자 한다.

된다(동조 제2항).

수변구역안에서는 「수질환경보전법」 제2조제10호의 규정에 의한 폐수배출시설, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호의 규정에 따른 배출시설, 식품위생법 제21조제1항제3호의 규정에 의한 식품접객업, 공중위생관리법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 숙박업, 공중위생관리법 제2조제1항제3호의 규정에 의한 목욕장업 및 「관광진흥법」 제3조제1항제2호의 규정에 의한 관광숙박업을 영위하는 시설, 「주택법」 제2조제2호의 규정에 따른 공동주택을 새로이 설치하거나 용도변경을 할 수 없다(동법 제5조 제1항).

또한 관계 행정기관의 장은 수변구역 안에서는 개발행위를 유발시키거나 환경오염을 악화시킬 우려가 있는 용도지역·지구를 새로이 지정 또는 변경할 수 없다(동조 제2항).

(3) 주민지원사업의 근거 및 법적 성격

한강수계법을 비롯한 4대강법에 근거한 주민지원사업은 상수원보호구역·수변구역·특별대책지역 등의 상수원관리지역의 토지이용규제에 대한 주민불편 및 민원해소를 위한 정책적 배려로서 특히, 상수원보호구역·수변구역·특별대책지역 안에서의 행위제한에 대한 계획제한에 따른 손실보상적 성격을 가진다.

한강수계법 제11조에서는 상수원관리지역을 관리하는 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장(이하 “관리청”이라 한다)은 상수원관리지역 및 수질보전을 위하여 새로이 규제되는 지역 안의 주민에 대한 지원사업에 관한 계획을 수립하여 시행하도록 하고, 주민지원사업에 관한 계획의 수립·시행절차·세부내용 및 재원배분의 기준 등에 관해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

(4) 주민지원사업의 대상

동법에 의한 주민지원사업의 대상은 “상수원관리지역 및 수질보전을 위하여 새로이 규제되는 지역안의 주민”(동법 제11조)으로,

- 상수원관리지역의 지정 전부터 계속하여 그 지역의 관할 시·군·구에 주민등록이 되어 있고 실제 거주하여 온 자로서 상수원보호구역·수변구역·특별대책지역에 계속하여 토지 또는 건축물 그 밖의 시설을 소유하고 있는 자 및 그 상속인
- 상수원보호구역 및 수변구역의 지정 전부터 상수원보호구역 및 수변구역에서 어로행위 등 생업을 유지하여 온 자로서 당해 지역에서의 어로행위 등을 포기하는 자
- 상수원보호구역 지정 전부터 계속하여 당해 상수원보호구역에 거주하여 온 자
- 상수원보호구역 지정 전부터 계속하여 당해 상수원보호구역에서 농림·수산업 등 수계관리위원회가 정하는 생업에 종사하는 자이다(동법 시행령 제11조).

(5) 주민지원사업의 종류

동법 제11조 제2항에서는 주민지원사업의 종류로 농림축산업관련시설·유기영농의 지원 등 소득증대사업, 상수도시설의 지원 등 복지증진사업, 교육기자재등 지원사업, 오염물질정화를 위한 시설 및 우수·우수분류식하수관거의 설치를 위한 지원사업과 기타 대통령령이 정하는 직·간접 지원사업으로 구분하고 있다. 이와 관련하여서 동법 시행령 제12조 제1항에서는 주민지원사업을 일반지원사업과 직접지원사업으로 구분하고, 그 세부내용은 별표 1에 제시하고 있다.

<표 9> 4대강 상수원관리지역 주민지원사업의 종류

사업구분		세부사업내용
일반 지원 사업	소득 증대 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농기구 수리시설, 생산품 공동저장소, 농로, 농업용 저수지, 농업용수로, 농업용 양수장 및 배수장, 농작물 재배시설, 임산물 재배시설 등 농림·수산업 관련시설의 설치·운영 ◦ 분뇨분리 구조로의 축사 개선, 톱밥 등 수분조절재 공동구입, 공동 퇴비화 시설의 설치 등 축산업 관련시설의 설치·운영 ◦ 환경농업으로 이행하는 데 필요한 시설·자재, 환경농산물 판매를 위한 유통시설 등 환경농업의 지원 ◦ 그 밖에 위원회가 주민의 소득증대를 위하여 필요하다고 인정하는 사업
	복지 증진 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 상수도 시설, 중수도 시설, 수세식 화장실, 소규모 도로 등 주민편익시설의 설치·운영 ◦ 주민의 건강진단, 진료소·의료기구 및 구급차 등 의료 관련 시설의 설치 또는 구입·운영 ◦ 노인회관·마을회관·가로등·어린이놀이터 및 버스승차대기장 등 사회복지 관련시설의 설치·운영 ◦ 도서관·유치원·통학차 및 문화시설의 설치 또는 구입·운영 ◦ 그밖에 위원회가 주민의 복지증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사업
	육영 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육기자재 및 도서의 공급, 학교급식시설 지원, 환경교육관의 설치, 장학기금의 적립·운영 등 육영관련사업과 그밖에 위원회가 필요하다고 인정하는 사업
	오염 물질 정화 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 마을단위 오수처리시설, 개별농가의 분뇨처리시설 또는 생활오수처리시설, 내수면양식장의 수질오염방지시설, 축산폐수의 정화처리 또는 자원화를 위한 시설 등 오염물질 정화시설과 우·오수 분류식 하수관거의 설치

사업구분		세부사업내용
일반 지원 사업	오염 물질 정화 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 상수원관리지역의 지정으로 환경규제기준이 강화되어 다른 지역보다 오염물질의 정화비용이 추가로 소요되는 경우의 소요비용에 대한 지원사업 ◦ 조립 및 육림사업 등 산림사업 ◦ 그밖에 위원회가 오염물질의 정화시설 설치·운영사업과 관련하여 필요하다고 인정하는 사업
직접 지원 사업	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태양열이용시설·취사시설 설치자금의 지원 등 주거생활의 편의를 도모하기 위한 사업 ◦ 주택개량 등에 소요되는 자금의 지원 ◦ 학자금·장학금의 지급, 장학기금의 적립·운영 ◦ 제11조제3호에 해당하는 자의 이주 또는 전업에 대한 지원 ◦ 전기료, 의료비, 정보·통신비 등에 대한 지원 ◦ 조립·육림 등 수원함양증진을 위한 산림사업 중 산주부담분 ◦ 그밖에 위원회가 인정하는 가구별 지원

주 : 1) 일반지원사업중 다른 법령 또는 국가예산에서 지원되는 사업의 경우 그 부족분의 전부 또는 일부를 지원한다.

2) 시설 등의 운영비용은 사업계획의 수립지침에서 인정하는 범위 안에서 지원한다.

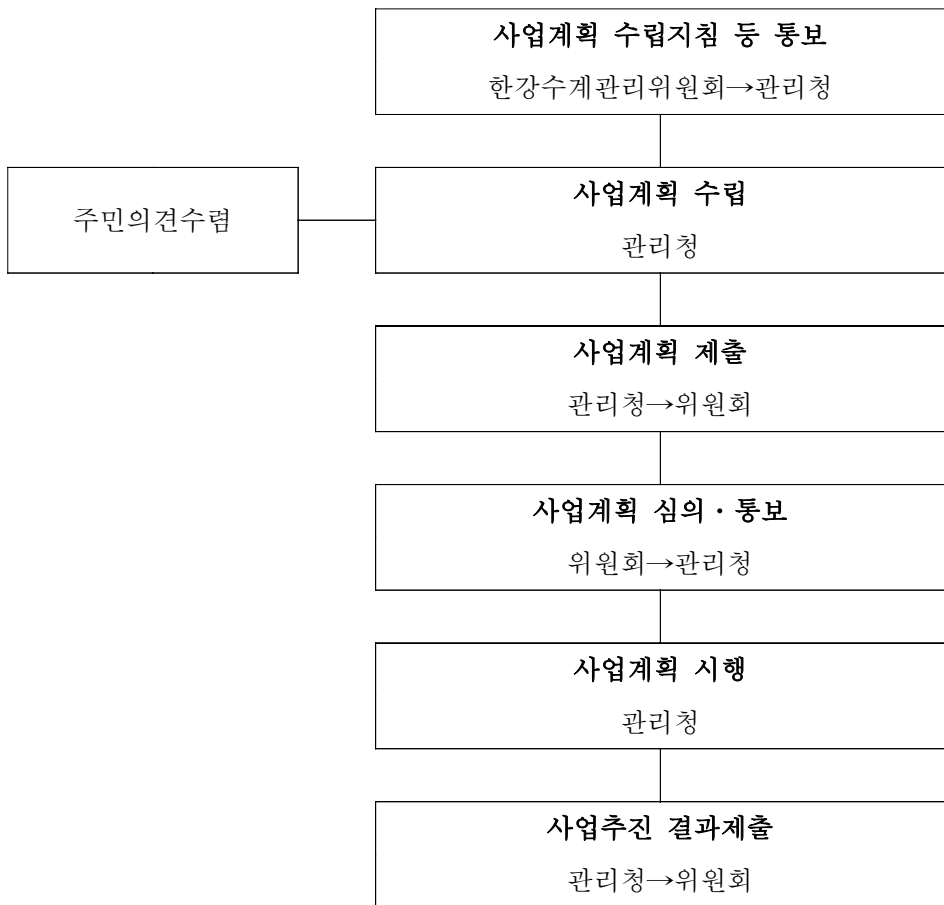
(6) 지원사업절차 및 지원기준

1) 지원사업절차

지원사업절차와 관련하여서는 동법 시행령 제13조에 상세하게 규정되어 있다. 먼저, 수계관리위원회는 주민지원사업이 원활하게 시행되도록 하기 위하여 사업비의 규모와 사업계획 지침 및 평가기준을 매년 3월말까지 관리청에 통보하여야 한다. 관리청은 당해 지방자치단체 조례에 따라 주민의견을 수렴하여 수계관리위원회의 사업계획 수립지침에 따라 사업계획을 수립하여 4월말까지 위원회에 제출하고,

제 4 장 지원사업법제의 현황

수계관리위원회는 기금관리기본법에 의한 기금운용계획을 고려하여 사업계획을 심의하고, 그 결과를 지체없이 관리청에 통보하여야 한다. 관리청은 매 연도의 주민지원사업의 추진결과를 다음해 2월말까지 수계관리위원회에 제출하고, 수계관리위원회는 주민지원사업의 추진결과를 분석·심의하여 향후 사업계획의 심의·조정시 그 결과를 반영하도록 하고 있다.



<그림 3> 4대강 상수원관리지역 주민지원사업 절차

2) 지원기준

주민지원사업의 상수원관리지역별 적용기준은 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 주민지원사업의 상수원관리지역별 적용기준

상수원관리지역의 구분	지원대상사업
1. 상수원보호구역 및 수변구역(특별 대책지역과 중복지정된 지역을 포함함)	일반지원사업 및 직접지원사업
2. 특별대책지역(상수원보호구역 또는 수변구역과 중복지정된 지역을 제외함)	일반지원사업

- 주 : 1) 상수원보호구역 및 수변구역에서 폐수배출시설 및 오염물질 정화시설 등을 소유한 자에 대하여는 일반지원사업에 한하여 지원한다.
 2) 특별대책지역중 환경부장관이 고시하는 지역에 대하여는 당해지역에 배분되는 주민지원사업비의 100분의 50 이상을 일반지원사업 중 오염물질정화사업에 지원한다.

주민지원사업에 제공되는 재원은 특별지원비와 일반지원비로 구분한다. 특별지원비는 주민지원사업비의 10% 범위 안에서 수계관리위원회가 정하는 금액으로 하되, 위원회가 주민편익시설, 오염물질정화시설의 설치정도 등을 고려하여 특별지원비의 지원대상지역 및 지원금액을 결정·배분하고, 일반지원비는 특별지원비를 제외한 주민지원사업비로 한다. 이 경우 일반지원비중 50% 상수원관리지역별 토지면적 및 행위제한에 따라 환경부령이 정하는 가중치를 고려하여 배분하고, 나머지는 상수원관리지역별 주민 1인당 지원정도를 고려하여 배분하되, 구체적인 배분방법은 다음과 같다.

<표 11> 상수원관리지역별 일반지원비 지원금 배분방법

배분기준	세 부 내 용
1. 지역별 가중치	가. I 지역(상수원보호구역) : 5 나. II 지역(특별대책지역 안의 수변구역) : 4 다. III 지역(특별대책지역 외의 수변구역 및 I 지역·II 지역·IV 지역외의 특별대책지역) : 3 라. IV 지역(특별대책지역중 환경부장관이 고시한 지역. 수변구역으로 지정된 지역 제외) : 2
2. 상수원관리지역의 토지면적 및 가중치에 따른 배분액	상수원관리지역의 토지면적 및 가중치에 따른 배분액 = 일반지원비 총액의 $50/100 \times (\text{해당지역의 면적} \times \text{해당지역의 가중치}) \div (\text{I 지역의 면적} \times 5 + \text{II 지역의 면적} \times 4 + \text{III 지역의 면적} \times 3 + \text{IV 지역의 면적} \times 2)$
3. 주민 1인당 지원정도에 따른 배분액	가. I 지역 : 일반지원비 총액에 0.15를 곱한 금액 나. II 지역 : 일반지원비 총액에 0.13을 곱한 금액 다. III 지역 : 일반지원비 총액에 0.12를 곱한 금액 라. IV 지역 : 일반지원비 총액에 0.10을 곱한 금액
4. 상수원관리지역별 배분액 산정 방법	상수원관리지역별 배분액은 위의 2 및 3에 의하여 산정된 당해지역별 배분액을 합산함

그리고 관리청별 지원금은 상수원관리지역별 배분액을 <표 12>의 산정방법에 따라 산정하도록 하고 있다.

<표 12> 상수원관리지역의 관리청별 일반지원비 지원금 산정방법

산 정 방 법	세 부 내 용
$F \times \{ (MA \div TA \times 0.5) + (MP \div TP \times 0.5) \}$	F : 해당 상수원관리지역의 일반지원비 배분액 MA : 관리청의 관할구역인 상수원관리지역의 면적 TA : 해당상수원관리지역의 총면적 MP : 관리청의 관할구역인 상수원관리지역의 주민 지원사업대상 인구수 TP : 해당상수원관리지역의 주민지원사업대상 총인 구수

(7) 재원조달

1) 물이용부담금

수도사업자는 주민지원사업 및 수질개선사업 등의 재원조성을 위하여 일정한 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급 받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금을 부과·징수하여 수계관리기금에 납입하여야 한다(동법 제19조).

2) 수계관리기금

부과·징수된 물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 수계관리기금을 설치하며, 기금은 수계관리위원회가 운용·관리한다(동법 제20조).

기금의 재원은 물이용부담금 이외에 매수한 토지 등으로부터 발생하는 수익 및 토지 등의 매도금액, 국가외의 자가 출연하는 현금·물품 기타재산, 일시차입금, 기금운용수익금 등을 재원으로 하며(동법 제21조), 토지 등의 매수, 주민지원사업, 환경기초시설의 설치·운영, 환경친화적 청정산업 지원 등의 용도로 운용한다(동법 제22조).

3) 수질개선특별회계

수질개선사업과 주민지원사업 등에 소요되는 사업비를 확보하기 위하여 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 수질개선특별회계를 설치·운영할 수 있도록 하고 있다(동법 제16조).

특별회계의 세입은 국가 또는 시·도의 보조금 및 지방양여금, 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금, 수계관리기금으로부터의 전입금, 차입금, 기타 수익금으로 하며, 세출은 주민지원사업에 소요되는 비용, 수질개선사업에 소요되는 비용, 환경기초시설의 설치 및 운영·관리사업에 소요되는 비용, 물이용부담금의 부과·징수에 따른 경비 등이다. 특별회계의 예산편성·결산 및 운용 등에 관해서는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 한다(동법 제17조).

(8) 추진실적

2000년부터 2005년까지 한강 상수원관리지역에 대해 추진된 주민지원사업은 총 14,876개 사업으로 총사업비는 3,994억 4,300만원에 달한다. 한강수계관리기금에서 매년 700억을 지원하고 있기 때문에 연도별 사업비는 2001년 이후 비슷한 규모인데 비해, 사업수는 2005년을 제외하고는 대체로 증가하는 추세를 보이고 있다.

사업종류별로는 일반지원사업이 총사업수의 53.7% 및 총사업비의 86.2%로 큰 비중을 차지하며, 직접지원사업의 비중은 각각 46.3% 및 13.8%으로 일반지원사업비와 직접지원사업비 비중은 연도별로도 큰 변화는 보이지 않고 있다.

일반지원사업에서는 복지증진사업이 총사업수의 36.7%, 총사업비의 46.4%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그 다음으로는 소득증대사업이 12.8% 및 17.6%, 오염정화사업이 2.7% 및 20.0%인 것으로 나타나고 있다.

<표 13> 한강 상수원관리지역 주민지원사업 추진실적

(단위 : 개, 백만원, %)

연도	전체	기본지원사업			전기 요금 보조 사업	주민 복지 지원 사업	기업 유치 지원 사업	특별 지원 사업	홍보 사업	기타 사업
		소득증대	공공시설	육영사업						
합계	14,04,360 (100.0)	111,820 (7.9)	215,156 (15.3)	139,267 (9.9)	28,727 (2.0)	23,210 (1.6)	35,893 (2.5)	728,769 (51.8)	107,135 (7.6)	14,390 (1.0)
1991	11,661 (100.0)	2,932 (25.1)	6,282 (53.9)	1,783 (15.3)	-	-	-	-	625 (5.4)	39 (0.3)
1992	13,569 (100.0)	3,246 (23.9)	7,256 (53.5)	2,257 (16.6)	-	-	-	-	673 (5.0)	137 (1.0)
1993	18,035 (100.0)	5,407 (30.0)	7,771 (43.1)	4,086 (22.7)	-	-	-	-	707 (3.9)	64 (0.4)
1994	24,632 (100.0)	7,615 (30.9)	10,515 (42.7)	5,374 (21.8)	-	-	-	-	1,006 (4.1)	122 (0.5)
1995	23,315 (100.0)	6,575 (28.2)	7,413 (31.8)	5,942 (25.5)	616 (2.6)	-	-	-	2,702 (11.6)	67 (0.3)
1996	46,648 (100.0)	10,114 (21.7)	14,972 (32.1)	8,857 (19.0)	1,450 (3.1)	3,220 (6.9)	1,370 (2.9)	-	6,408 (13.7)	258 (0.6)
1997	64,057 (100.0)	10,220 (16.0)	13,815 (21.6)	10,156 (15.9)	2,354 (3.7)	3,896 (6.1)	3,405 (5.3)	12,903 (20.1)	7,003 (10.9)	305 (0.5)
1998	84,659 (100.0)	8,494 (10.0)	22,766 (26.9)	14,761 (17.4)	2,116 (2.5)	4,305 (5.1)	2,743 (3.2)	21,347 (25.2)	7,521 (8.9)	606 (0.7)
1999	119,489 (100.0)	6,947 (5.8)	18,579 (15.5)	13,376 (11.2)	2,763 (2.3)	4,110 (3.4)	2,668 (2.2)	59,347 (49.7)	10,237 (8.6)	1,461 (1.2)
2000	99,670 (100.0)	7,064 (7.1)	18,519 (18.6)	11,223 (11.3)	3,329 (3.3)	3,895 (3.9)	2,822 (2.8)	39,693 (39.8)	11,419 (11.5)	1,705 (1.7)
2001	173,033 (100.0)	9,335 (5.4)	23,380 (13.5)	12,435 (7.2)	3,996 (2.3)	305 (0.2)	4,135 (2.4)	107,821 (62.3)	10,680 (6.2)	946 (0.5)
2002	145,776 (100.0)	6,920 (4.7)	15,881 (10.9)	11,191 (7.7)	3,433 (2.4)	150 (0.1)	5,700 (3.9)	88,572 (60.8)	11,865 (8.1)	2,064 (1.4)
2003	175,142 (100.0)	6,788 (3.9)	14,503 (8.3)	12,389 (7.1)	3,088 (1.8)	150 (0.1)	3,240 (1.8)	120,468 (68.8)	12,286 (7.0)	2,230 (01.3)

제 4 장 지원사업법제의 현황

연도	전체	기본 지원 사업			전기 요금 보조 사업	주민 복지 지원 사업	기업 유치 지원 사업	특별 지원 사업	홍보 사업	기타 사업	
		소득증대	공공시설	육영사업							
2004	130,788 (100.0)	10,001 (7.6)	16,057 (12.3)	13,384 (10.2)	3,328 (2.5)	2,620 (2.0)	7,034 (5.4)	63,038 (48.2)	12,701 (9.7)	2,625 (2.0)	
2005	273,886 (100.0)	39,662 (14.5)	10,162 (3.7)	17,447 (6.4)	12,053 (4.4)	2,254 (0.8)	550 (0.2)	2,776 (1.0)	215,580 (78.7)	11,302 (4.1)	1,761 (0.6)

주 : () 안은 구성비

자료 : 환경부 유역제도과, 내부자료

4. 백두대간보호에 관한 법률

(1) 법률의 제정배경

백두산에서 시작하여 금강산·설악산·태백산·소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 백두대간은 우리 국토의 척추에 해당하는 주요한 자원이다. 이러한 백두대간은 그동안 행정구역을 단위로 한 개별적인 산림정책과 환경보전정책에 따라 무분별한 개발행위로 인해서 심각하게 훼손되어 왔다. 따라서 2003년 12월 31일 백두대간을 계획적이고, 체계적으로 보호하고, 무분별한 개발행위로 인한 백두대간의 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성하려는 목적으로 『백두대간보호에 관한 법률』이 제정·공포되었다.

(2) 규제의 목적과 행위제한

동법 제6조 제1항에서는 환경부장관으로 하여금 백두대간보호지역의 지정에 관한 원칙과 기준을 산림청장과 협의하여 정하도록 하고, 제2항에서는 산림청장이 백두대간 중 생태계·자연경관 또는 산림 등

에 대하여 특별한 보호가 인정되는 지역을 핵심구역과 완충구역으로 나누어 보호지역으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 핵심구역은 백두대간의 능선을 중심으로 일정한 구역을 특별히 보호하고자 하는 지역을 말하며, 완충지역은 핵심구역의 연접지역으로 핵심구역의 보호상 필요한 지역을 의미한다.

보호지역 중 핵심구역안에서는 국방·군사시설의 설치나 도로·철도·하천 등 반드시 필요한 공용·공공용 시설의 설치 등을 제외하고, 건축물의 건축이나 공작물 그밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 또는 이와 유사한 행위가 금지된다(제7조 제1항).

또한 완충구역안에서는 수목원, 자연휴양림 등 산림공익시설의 설치, 교육·연구 및 기술개발 관련 시설의 설치, 전력·석유 또는 가스의 공급시설의 설치 등 일정한 행위를 제외하고는 건축물의 건축이나 공작물 그밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 또는 이와 유사한 행위가 금지된다(제7조 제2항).

동법에서는 보상대체적 수단으로 제10조에 따른 협의에 의한 토지매수제도와 제10조의2에 따른 토지매수청구제도를 규정하고 있다. 토지매수청구를 할 수 있는 자의 범위에 대해서는 보호지역 지정 당시부터 해당 토지를 계속 소유한 자 및 그 상속자에 한정된다. 다만, 동법에 따른 토지매수청구권은 “산림청장은 ...예산의 범위 안에서 이를 매수하여야 한다”고 하여 형성권이 아닌 청구권적 성격을 가진다.

(3) 주민지원사업의 근거 및 법적성격

동법 제11조의2 제1항에서는 “산림청장과 지방자치단체의 장은 보호지역에 거주하는 주민 또는 보호지역 안에 토지를 소유하고 있는 자에 대한 지원사업에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있다.⁶⁷⁾ 즉, 동법 제11조의2에 따른 주민지원사업은 백두대간보호

지역 안에서의 행위제한으로 인한 주민들의 불편을 해소하고 토지소유자 등의 사유재산권을 보호함으로써 백두대간의 효율적인 보호·관리를 도모하는 것을 목적으로 하는 것으로 백두대간보호지역 안에서의 행위제한에 따른 계획제한에 따른 손실보상의 성격을 가진다고 할 수 있다.

(4) 주민지원사업의 대상

주민지원사업의 대상은 백두대간보호지역(보호지역에 일부가 포함되는 읍·면·동의 행정구역을 포함)에 거주하는 주민 또는 보호지역 안에 토지를 소유하고 있는 자이다.

그밖에 백두대간의 생태계·자연경관의 보전 또는 산림의 보호·육성을 위하여 벌채를 하지 아니하는 자 또는 보호지역 지정 당시 보호지역 지정 당시 「산지관리법」 제4조제1항제1호 나목의 규정에 의한 공익용산지 또는 「산림법 시행령」 제91조의3의 규정에 의한 입목벌채제한지역 안에 있지 아니하고, 입목의 평균수령이 「산림법 시행령」 제8조제1항제3호의 규정에 의한 기준벌기령 이상인 요건을 모두 충족하는 산림을 소유하는 자로서 벌채를 하지 아니하는 자에 대해서는 소득감소분에 대해서 별도로 지원하도록 하고 있다(동법 시행령 제11조의3, 제11조의4)

(5) 지원사업의 종류

동법 제11조의2에서는 주민지원사업의 종류에 대해서 소득증대사업·복지증진사업·시설설치사업·백두대간보호사업·소득지원사업·기타 지원사업으로 구분하고 있다.

67) 주민지원사업의 근거규정이 되는 제11조의2는 2005년5월31일 법률개정시에 도입되었다.

<표 14> 백두대간 주민지원사업 유형

사 업 구 분	세 부 사 업 내 역
소득증대사업	○ 농림축산업 관련 시설설치 및 유기영농 지원 등
복지증진사업	○ 수도시설의 설치지원 등
시설설치사업	○ 자연환경보전·이용시설의 설치사업
백두대간보호사업	○ 백두대간의 복원·복구사업 ○ 백두대간의 보호를 위한 시설의 설치지원
소득지원사업	○ 일정요건에 해당하는 자에 대한 소득감소분의 지원 - 백두대간의 생태계·자연경관의 보전 또는 산림의 보호·육성을 위하여 별채를 하지 아니하는 자 등
기타 지원사업	○ 친환경에너지 재생 및 활용시설 ○ 오수 처리시설, 축산폐수의 정화처리 또는 자원화를 위한 시설 ○ 마을회관 및 가로등 등 주민의 복지증진을 위한 시설 ○ 백두대간 생태교육·체험 등을 위한 시설

(6) 지원사업절차 및 지원기준

1) 지원사업절차

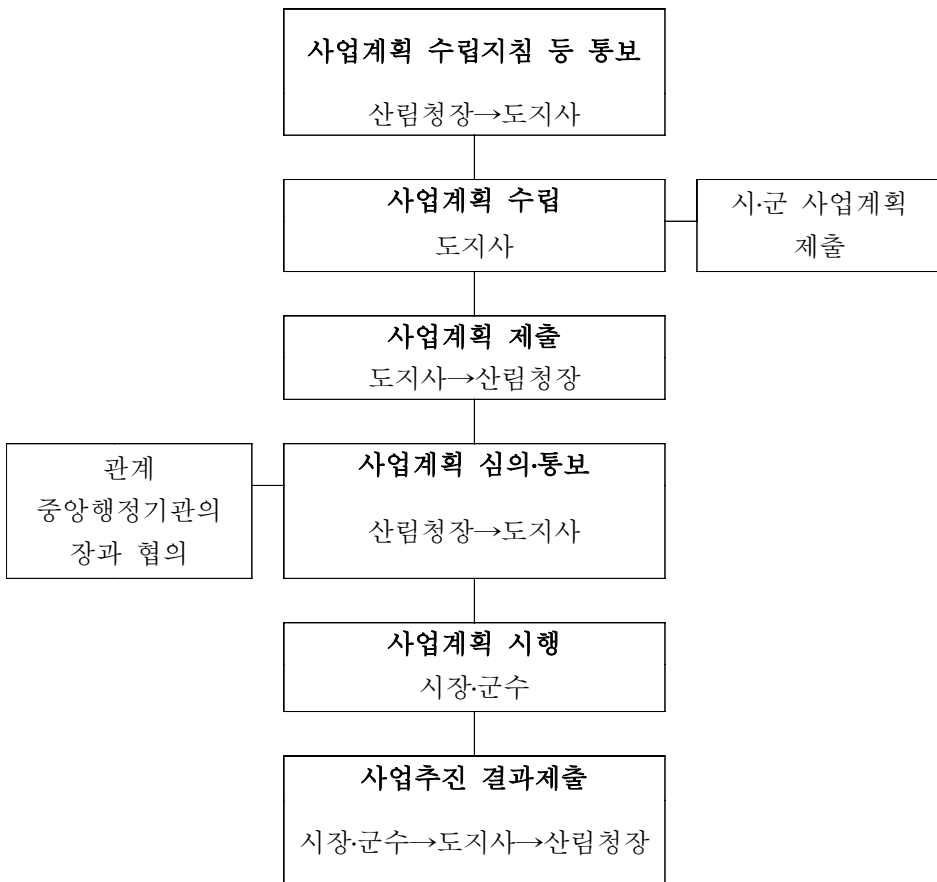
산림청장은 주민지원사업의 효율적이고 체계적인 시행을 위해 주민 지원사업비의 예상규모와 사업계획수립지침 및 평가기준을 매년 2월 말까지 도지사에게 통보하여야 한다(동법 시행령 제11조의2 제1항).

도지사는 사업계획수립지침에 따라 사업의 목적, 사업비·시행기간 및 효과 등 사업의 개요, 지원대상지역 및 그 주변지역의 일반현황과 특성 등을 포함한 지원사업계획을 수립하여 3월말까지 산림청장에게

제 4 장 지원사업법제의 현황

제출하여야 하며 이때 시·군의 사업계획을 제출받아 반영하여야 한다(동조 제2항).

산림청장은 제출된 사업계획에 대한 지원내역 및 지원규모 등에 관하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 그 결과를 12월말까지 도지사에게 통보하여야 하고, 도지사는 지원받은 사업의 추진결과를 시장·군수로부터 제출받아 다음해 2월말까지 산림청장에게 제출하여야 한다(동조 제3항 및 제4항).



<그림 4> 백두대간보호지역 주민지원사업 절차

2) 지원기준

동법에서는 주민지원사업의 일반적인 기준에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 다만, 주민지원사업의 종류 가운데 백두대간의 생태계·자연경관 또는 산림의 보호·육성을 위하여 별채를 하지 아니하는 자 등에 대한 소득감소분의 지원에 관해서 시행령 제11조의4에서 다음과 같이 그 기준을 제시하고 있다.

즉, 소득감소분의 지원은 입목을 벌채하여 판매할 경우에 얻을 수 있는 예상수익금의 이자상당액을 예산의 범위 안에서 매년 지급(예상수익금은 입목의 시장가격에서 벌채 및 운반 등에 소요되는 비용을 공제한 금액으로 함)하고, 이자상당액은 지원대상연도 1월 1일 현재 전국을 영업구역으로 하는 은행이 적용하는 정기예금금리의 평균금리를 적용하여 산출한다.

(7) 재원조달

동법에서는 주민지원사업의 근거와 종류 등에 관해서 규정하고 있으나 재원의 조달에 관해서는 침묵하고 있다.

5. 자연공원법

(1) 주민지원제도의 도입배경과 법적 성격

공원구역에 대한 주민지원제도는 2005년 3월 31일 개정된 자연공원법에 제73조의2가 신설되면서 도입되었다.

동법에 따라서 자연공원 즉, 국립공원·도립공원 및 군립공원(동법 제2조 제1호)으로 지정되면, 제23조의 규정에 따라 건축물 그밖에 공작물의 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위, 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취하는 행위, 나무를 베거나 야생식물

을 채취하는 행위, 가축을 놓아먹이는 행위 등 일정한 행위를 하기 위해서는 공원관리청의 허가를 받아야 한다.

주민지원제도는 자연공원구역 안에서의 행위제한에 따른 이른바 계획제한에 따른 손실보상적 성격을 가지는 것으로 자연공원구역 안에 거주하는 지역주민의 생활환경개선 및 복리증진을 목적으로 하고 있다.

(2) 주민지원사업의 대상

동법 제73조의2 제1항에서는 “공원관리청은 공원구역에 거주하는 지역주민의 생활환경개선 및 복리증진을 위하여 주민지원사업을 시행할 수 있다”고 하여 주민지원사업의 일반적 근거규정을 두고 있다.

그리고 동법 제73조의2 제2항에서는 자연환경지구 및 자연마을지구 에 거주하는 주민이 단독주택인 주거용주택의 신축·증축·개축 등을 하는 경우에 상·하수도시설 및 오수·분뇨처리시설 등을 설치하는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고 있다.

(3) 주민지원사업의 종류

동법 시행령 제41조의2에 따르면 주민지원사업은 생활환경개선사업·복리증진사업·기타사업으로 구분하고 있다.

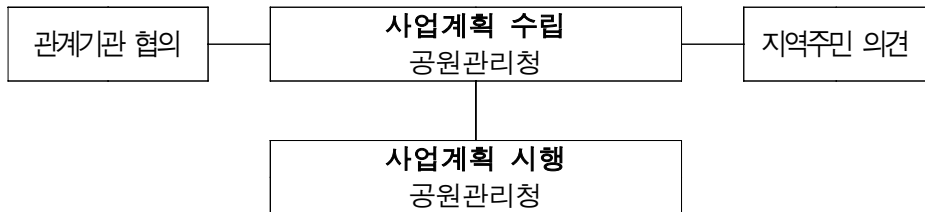
<표 15> 자연공원구역 주민지원사업의 유형

사업구분	세부내용
생활환경개선사업	○오수처리시설 등 환경기초시설의 설치에 관한 사업
복리증진사업	○마을진입로, 교량, 어린이놀이터, 공중화장실 등 교통·편익시설의 설치에 관한 사업
기타사업	○그 밖에 공원관리청이 지역주민의 생활환경개선 및 복리증진 등을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

그 밖에 공원관리청은 자연환경지구 및 자연마을지구에 거주하는 주민이 주거용 주택(단독주택에 한함)의 신축·증축·개축 등을 하는 경우 수도법상의 급수장치, 하수도법상의 하수를 공공하수도에 유입시키기 위한 배수설비, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률상의 단독화조를 설치하는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동법 시행령 제41조의3). 이 경우 시설 설치비의 50% 범위 안에서 지역주민이 자연환경지구 및 자연마을지구에 거주한 기간에 따라 차등하여 경비를 지원할 수 있으며, 구체적인 경비지원의 비율은 공원관리청이 정할 수 있다.

(4) 지원사업절차 및 지원기준

공원관리청은 주민지원사업을 시행하고자 하는 때에는 주민지원사업계획을 수립하여야 하며, 이 경우 공원관리청은 공원구역에 거주하는 지역주민의 의견을 들어야 하며, 소요예산, 사업의 필요성 등에 관하여 미리 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다.



<그림 5> 주민지원사업 절차

또한 공원관리청은 상·하수도시설 등의 설치비용을 지원하고자 하는 때에는 사업시행일 60일전까지 지원대상시설의 범위, 경비지원의 규모 및 경비지원의 신청방법 등에 관한 사항을 관보 또는 공원관리청의 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.

(5) 재원조달

동법에 의한 주민지원제도 또는 상·하수도 등의 시설설치 지원사업에 소요되는 재원에 대해서는 다른 규정을 두고 있지 않다.

6. 자연환경보전법

(1) 근거 및 법적 성격

야생동·식물보호법이 2004년 2월 9일에 제정·공포됨에 따라 동법에서 규정하고 있던 야생동·식물보호관련규정을 삭제함과 동시에 생태계보전지역을 자연경관이 포함되는 생태·경관보전지역⁶⁸⁾으로 확대개편하고, 개발사업이 자연경관에 미치는 영향 등을 검토하여 인·허가시에 고려할 수 있도록 하는 등 자연경관에 대한 보호대책을 강화하며, 생태·경관보전지역을 핵심·완충·전이구역으로 세분화하여 행위제한을 차등화함으로써 보전과 이용이 조화를 이루도록 하는 등의 이유로 동법이 2004년 12월 31일에 개정되면서 주민지원제도가 도입되었다.

동법 제20조제1항에 따르면 “환경부장관은 생태·경관보전지역에 수질오염 등의 영향을 직접 미칠 수 있는 지역(이하 이 조에서 “인접지역”이라 한다)에서 그 지역의 주민이 주택을 증축하는 등의 경우 「하수도

68) 동법 제12조에 따라 생태·경관보전지역으로 지정되면, 제15조 제1항에 따라 야생동·식물의 포획·채취·이식·훼손 또는 고사시키는 행위 또는 포획 또는 고사를 위하여 화약류·덫·올무·그물·함정 등을 설치하거나 유독물·농약 등을 살포·주입하는 행위, 건축물 그밖의 공작물의 신축·증축 및 토지의 형질변경, 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위, 토석의 채취 등 일정한 행위가 제한된다. 그리고 동법 제16조에 따라 생태·경관보전지역에서는 특정수질유해물질·폐기물 또는 유해화학물질을 버리는 행위, 핵심구역 및 완충구역에서 인화물질의 소지·취사 또는 야영을 하는 행위, 자연환경보전에 관한 안내판 그밖의 표지물을 오손 또는 훼손하거나 이전하는 행위 등이 금지된다.

법』의 규정에 따른 개인하수처리시설 및 분뇨처리시설을 설치하는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”고 하여 주민지원의 대상과 지원기준을 정하고 있다.

즉, 생태·경관보전지역에 대한 주민지원제도는 생태계와 자연경관을 보전을 위한 정책적 지원으로 볼 수 있다.

(2) 주민지원사업의 대상 및 종류

환경부장관은 생태·경관보전지역 및 그 인접지역에서 그 지역의 주민이 주택(아파트·연립주택 제외)의 신축·개축·증축 등으로 오수 또는 분뇨 정화시설을 설치하는 경우에 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 이 때 인접지역의 범위는 수질오염물질의 발생원·수량과 하천의 자정능력 등을 고려하여 환경부장관이 정하여 고시하도록 하고 있다(동법 시행령 제19조 제1항 및 제2항).

(3) 지원절차 및 지원기준

동법 제20조 제1항에 따라 지원을 받고자 하는 사람은 지원신청서에 시·도지사에게 신청하여야 한다(동법 시행령 제4항).

또한 시·도지사는 지원신청을 종합한 후 주민지원사업계획을 수립하여 매년 4월말까지 환경부장관에게 제출하여야 하며, 지원경비의 산정기준은 정화시설의 종류·규모 및 대상지역의 위치 등을 고려하여 환경부장관이 정하여 고시한다(동법 시행령 제19조 제3항 및 제5항).

(4) 재원조달

동법 제54조 제2호에서 국가는 예산의 범위 안에서 생태·경관보전지역, 인접지역 및 생태마을의 주민지원사업에 대하여 자연환경보전을 위한 사업을 집행하는 관계행정기관 및 지방자치단체에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다.

7. 야생동·식물보호법

(1) 근거 및 법적 성격

동법 제27조에서는 환경부장관으로 하여금 멸종위기야생동·식물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역에 대하여 야생동·식물특별보호구역(이하 “특별보호구역”이라 한다)으로 지정할 수 있도록 하고, 제28조제1항과 동법 시행령 제15조에서는 건축물 그 밖의 공작물의 신축·증축(기존 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경, 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위, 토석의 채취와 수면의 매립·간척이나 불을 놓는 행위를 제한하고 있다. 그리고 동법 제28조 제3항에서는 특정수질유해물질·폐기물 또는 유독물을 버리는 행위, 인화물질을 소지하거나 취사 또는 야영하는 행위, 야생동·식물의 보호에 관한 안내판 그 밖에 표지물을 오손 또는 훼손하거나 함부로 이전하는 행위 및 소리·빛·연기·악취 등을 내어 야생동물을 쫓는 행위, 야생동·식물의 등지·서식지를 훼손하는 행위, 풀, 입목·죽의 채취 및 벌채, 가축의 방목, 야생동물의 포획 또는 그 알의 채취, 동물의 방사(放飼)행위를 금지하고 있다.

주민지원제도에 대해서는 동법 제32조 제3항에서 “환경부장관은 인접지역에서 그 지역의 주민이 주택의 증축 등을 하는 경우에는 『하수도법』 제2조의 규정에 따른 개인하수처리시설을 설치하는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다”고 규정하고 있으며, 이는 멸종위기야생동·식물의 보호를 위한 정책적 지원의 한 형태로 볼 수 있다.

(2) 주민지원사업의 대상 및 종류

환경부장관이 비용을 지원할 수 있는 대상 및 종류는 특별보호구역에 수질오염 등의 영향을 직접 미칠 수 있는 지역(인접지역)에서 주택

(아파트·연립주택 제외)의 신축·개축·증축 등을 하는 경우에 설치하는 우수처리시설 또는 단독정화조 설치비용에 대한 것이다.

(3) 지원사업절차 및 지원기준

지원을 받고자 하는 자는 시·도지사에게 지원신청을 하여야 한다. 그리고 시·도지사는 지원신청을 종합한 후 주민지원사업계획을 수립하여 매년 4월말까지 환경부장관에게 제출하여야 한다. 지원액의 산정기준은 우수처리시설 또는 단독정화조의 종류·규모 및 대상지역의 위치 등을 고려하여 환경부장관이 고시한다(동법 시행령 제22조).

(4) 재원조달

국가는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요한 때에는 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 보조할 수 있다고 하는 일반적인 국고보조규정을 두고 있을 뿐이며, 특별보호구역에 대한 주민지원의 재원에 관해서는 별도의 규정을 찾아볼 수 없다.

제 3 절 공공시설 주변지역 지원사업법제

1. 발전소주변지역 지원제도

(1) 근거 및 법적 성격

발전소주변지역에 대한 지원제도는 1989년 6월 11일 제정된 발전소주변지역지원에관한법률에 근거를 두고 있다.

동법에 따른 주변지역지원제도는 환경오염 및 안전성 등의 문제로 발전소주변지역 주민의 집단민원이 빈발함에 따라 주변지역지원사업을 시행함으로써 지역사회와의 협력관계를 조성하여 집단민원을 해소하는

동시에 발전소 건설입지의 원활한 확보를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 동법에 의한 주변지역지원제도는 발전소 건설에 의해 발생할 수 있는 간접적 피해에 대한 손실보상적 성격을 가진다.

(2) 주변지역지원사업의 대상

동법에 따른 주변지역지원사업은 크게 기본지원사업과 발전사업자가 시행하는 특별지원사업으로 나눌 수 있다. 지원사업의 대상지역에 대해서도 이러한 구분에 따라 차이가 있다.

먼저, 시장·군수·구청장에 의하여 시행되는 일반지원사업의 대상지역은 발전소의 발전시설이 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반경 5km 이내의 육지 및 도서지역이 속하는 읍·면·동의 지역이다. 다만, 원자력발전소 주변지역에 시행하는 기본지원사업(전기요금보조사업 제외)은 당해 지방자치단체의 주변지역 외의 지역에 사업시행자별로 배분된 기본지원사업 지원금의 50% 범위 안에서 시행할 수 있다.

그리고 발전사업자가 시행하는 지원사업은 원자력발전소의 주변지역, 시설용량이 1만kW를 초과하는 수력발전소(양수발전소 제외)의 주변지역, 수력을 생산하는 설비로서 시설용량이 2천kW를 초과하고 1만kW 이하인 발전소로서 댐의 상류지역에 있어서는 만수위선으로부터 2km 이내의 육지 및 도서지역이나 댐의 상류지역 외의 지역에 있어서는 하천법에 의한 하천구역으로부터 2km 이내의 지역으로서 발전기 및 댐으로부터 반경 5km 이내의 육지 및 도서지역을 그 대상지역으로 한다.

(3) 지원사업의 종류

주변지역지원사업의 종류는 크게 주변지역의 개발과 주민의 복리증진을 위하여 시행하는 기본지원사업과 발전소가 건설중이거나 건설이 예정된 주변지역 및 당해 시·군 및 자치구 지역에 대하여 시행하는

특별지원사업으로 나눌 수 있다(동법 제10조).

그 밖에 지원사업의 시행자에 따라 주변지역을 관할하는 시·군·구청장이 시행하는 지원사업과 발전사업자가 시행하는 지원사업으로 구분할 수 있다.

1) 기본지원사업

기본지원사업은 소득증대사업·공공시설사업·육영사업·사회복지사업·주민복지지원사업·기업유치지원사업·전기요금보조사업 등으로 구분된다.

<표 16> 발전소주변지역 기본지원사업의 종류

사 업 구 분	세 부 사 업 내 용
소득증대사업	○농림수산업시설·상공업시설 및 관광산업시설의 설치·운영 등 지역발전 및 주민의 소득증대를 위하여 시행하는 사업
공공시설사업	○의료시설, 도로시설, 항만시설, 상하수도시설, 환경·위생시설, 방사능방재시설, 운동·오락시설 및 전기·통신시설 등을 건립·운영하는 사업
육 영 사 업	○교육기자재 지원, 학자금·장학금 지급 및 교육·문화 관련시설 건립 등 지역주민에 대한 교육을 지원하는 사업
사회복지사업	○복지회관건립 등 지역주민을 위한 사회복지 관련시설 확충 및 지원프로그램 운영사업
주민복지지원사업	○지역주민의 생활안정 및 주거환경의 개선 등을 위하여 필요한 사업에 소요되는 자금 등을 지원하는 사업

제 4 장 지원사업법제의 현황

사 업 구 분	세 부 사 업 내 용
기업유치지원사업	○기업의 유치 및 설립·운영에 필요한 자금 지원 등 지역의 수익 및 고용창출을 촉진하기 위하여 시행하는 사업
전기요금보조사업	○전기사업법에 의한 공급약관에서 정한 주택용전력 및 산업용전력에 대한 전기요금의 일정액을 보조하는 사업

주 : 기본지원사업의 세부내용에는 각 사업의 시행에 필요한 계획·조사·연구 및 경비지원을 포함한다.

2) 발전사업자 지원사업

발전사업자 지원사업은 교육장학지원사업·지역경제협력사업·주변환경개선사업·지역복지사업·지역문화진흥사업 등으로 구분할 수 있으며(동법 시행령 제27조의2), 세부사업내용을 표로 제시하면 다음과 같다(동법 시행령 별표 4).

<표 17> 발전소주변지역 발전사업자 지원사업의 종류

사 업 구 분	세 부 사 업 내 용
교육·장학지원사업	○지역우수인재 육성, 기숙사 마련, 영어마을 연수, 우수교사 유치 및 장학사업 등 교육관련 지원사업
지역경제협력사업	○지역특산물 판로지원 및 지역산업의 경쟁력 강화 지원 등 지역경제 활성화를 지원하는 사업
주변환경개선사업	○바다정화, 도로정비 및 주거환경 개선 등 지역의 생활환경을 쾌적하게 조성하는 사업

사 업 구 분	세 부 사 업 내 용
지역복지사업	○복지시설 지원, 육아시설 건립·운영, 체육시설 마련 및 마을버스 운영지원 등 지역주민의 생활여건을 개선하는 사업
지역문화진흥사업	○문화행사 지원 및 문화시설 건립 지원 등 지역주민이 문화생활을 즐길 수 있는 환경을 조성하는 사업
기타 지원사업	○지역홍보 등 지역특성을 살리고 주민복지증진, 지역현안 해결 및 지역이미지 제고 등을 위한 사업, 사업자지원사업의 계획 및 운영과 관련한 부대사업

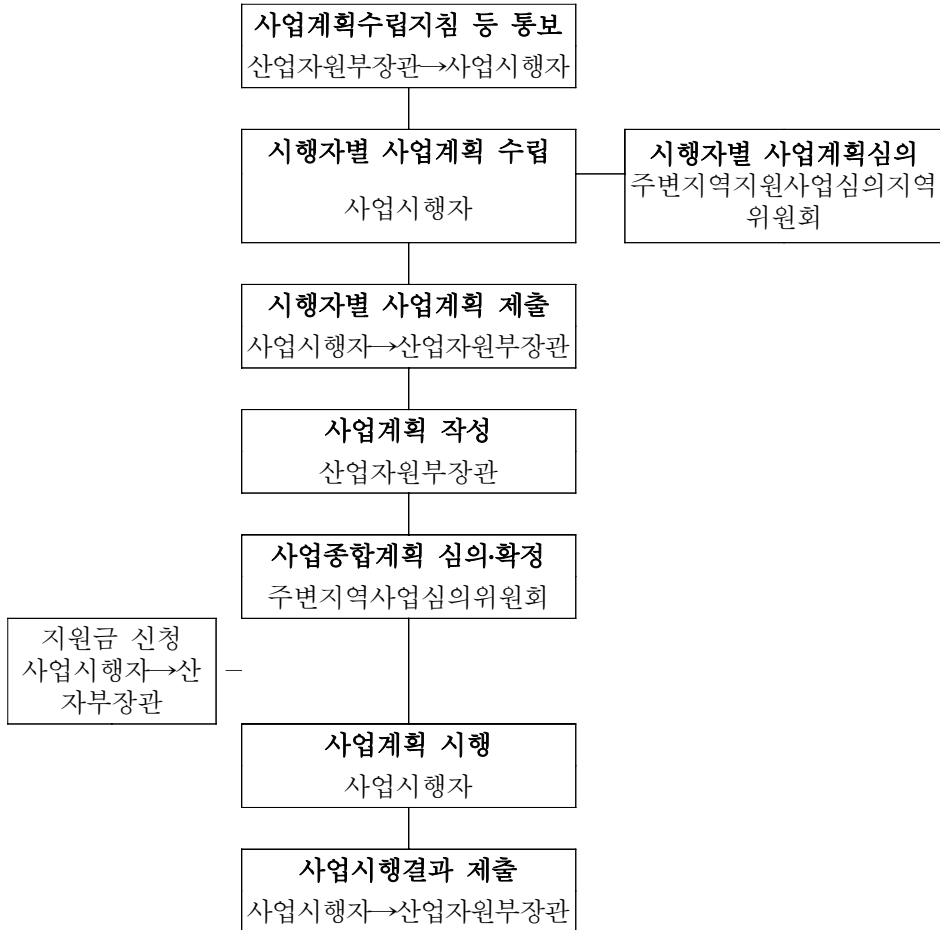
(4) 지원사업의 절차 및 지원기준

1) 지원사업의 절차

동법 제9조 제1항에 따른 지원사업계획의 수립절차를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 산업자원부장관은 매년 지원사업계획수립지침을 작성하여 다음 회계연도 개시 6월전까지 지원사업의 시행자에게 통보하여야 하며, 지원사업의 시행자는 지원사업계획수립지침에 따라 작성한 시행자별 계획을 다음 회계연도 개시 4월전까지 산업자원부장관에게 제출하여야 한다.

산업자원부장관은 시행자별 계획을 종합하여 지원사업계획을 작성하고 위원회의 심의를 거쳐 확정된 후, 다음 회계연도 개시전까지 지원사업 시행자에게 통보하여야 하고, 지원사업의 시행자는 사업시행 결과를 매분기 종료후 20일 이내에 산업자원부장관에게 제출하여야 한다(동법 시행령 제17조).



<그림 6> 발전소주변지역 지원사업절차

2) 지원기준

산업자원부장관은 기본지원사업의 각 세부사업별 시행조건, 전기요금보조사업의 구체적인 지원대상 및 지원기준, 그 밖에 지원사업의 효율적인 시행을 위하여 필요한 사항을 고시하여야 한다(동법 시행령 제19조 제8항)

3) 지원금의 사용

지원금은 주변지역에 사용하여야 한다(동법 제14조제1항). 다만, 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형있는 발전 등을 위하여 대통령령이 정하는 경우에는 주변지역이 속한 지방자치단체의 당해 주변지역 외의 지역에 대하여 이를 사용할 수 있다(동법 제14조 제1항 단서).

주변지역을 관할하는 지방자치단체가 2 이상인 경우에는 당해 지역에 대한 지방자치단체의 관할면적비율·인구비율·발전소로부터의 거리·소재지 등을 고려하여 지원금을 사용하여야 한다. 다만, 당해 지역의 특수성에 비추어 부득이한 사유가 있는 경우에는 산업자원부장관이 필요하다고 인정하는 지역에 사용할 수 있다(동법 제14조 제2항).

4) 지원금의 배분방법

주변지역을 관할하는 지방자치단체가 2 이상인 경우 각 지방자치단체에 대한 지원금은 다음과 같이 배분한다(동법 시행령 제29조).

- 지원금 중 40%는 발전기로부터 반경 5km 이내의 육지 및 도서지역 면적에 대한 각 지방자치단체의 관할비율에 따라 배분
- 지원금 중 30%는 발전기로부터 반경 5km 이내의 육지 및 도서지역의 인구에 대한 각 지방자치단체의 점유비율에 따라 배분
- 지원금중 20%는 발전소의 소재지를 관할하는 지방자치단체에 배분(다만, 소재지를 관할하는 지방자치단체가 2 이상인 경우에는 발전기의 수에 따라 배분)
- 지원금중 10%는 지역의 발전정도 등 지역의 여건을 고려하여 지역위원회의 심의를 거쳐 산업자원부장관이 배분함
- 당해 시설의 건설을 요청한 지방자치단체에 가산금을 배분
- 당해 지역안의 모든 발전기를 기준으로 산정한 비율에 따라 가산금을 배분

(5) 재원조달

지원사업에 소요되는 비용은 전력산업기반기금에서 부담한다(동법 제13조 제1항). 지원사업의 시행자는 지원금을 다른 예산과 구분하여 관리하여야 하며, 지원금의 관리로 인하여 발생한 이자는 매 회계연도 결산 후 기금에 납입하여야 한다.

(6) 추진실적

1991~2005년까지 발전소 주변지역에 대해 추진된 지원사업의 총사업비는 1조 4,043억 6,000만원에 달하며, 이를 연도별로 보면, 1991년에 116억 6,100만원이던 사업비가 해마다 크게 증가하여 2005년에는 2,738억 8,600만원으로 23.5배가 증가하였다.

사업종류별로는 주변지역을 포함한 당해 시·군·구 전체를 대상으로 하는 특별지원사업이 총사업비의 51.8%에 달하여 기본지원사업(32.7%)보다 더 큰 비중을 차지하고 있으며, 특별지원사업은 1995년 법률 개정시 도입되어 1997년부터 시행되었는데, 시행초기 총사업비의 20%대이던 비중이 급격히 늘어나 2001에는 60%를 상회하였으며, 2005년에는 78.7%까지 차지하고 있다.

기본지원사업은 1991년에는 총사업비의 94.3%를 차지하였으나 1995년부터 그 비중이 줄어들기 시작하였는데, 특별지원사업이 시행된 1997년 이후 급감하여 2005년에는 14.5%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

또 홍보사업이 지금까지 시행된 총사업비의 7.6%에 달하는 상당한 수준인 점이 주목할 만하며, 그밖에 전기요금보조사업·주민복지지원사업·기업유치지원사업 등은 미미한 수준이다. 이를 연도별로 보면 대체로 시행초기 몇 년을 빼고는 홍보사업의 비중이 그해 사업비의 10% 안팎을 차지하고 있다. 전체적으로 볼 때, 기본지원사업의 세부사업 중에서는 공공시설사업의 비중이 총사업비의 15.3%로 가장 크

고, 다음으로는 육영사업이 9.9%, 소득증대사업이 7.9%이다. 이들 세부사업의 비중 역시 대체로 1997년 이후 크게 줄어드는데, 특히 소득증대사업은 그전에는 육영사업보다 비중이 크다가 이때부터 역전되어 더 작아지고 있다.

그밖에 전기요금지원사업·주민복지지원사업·기업유치지원사업 등의 비중은 대체로 처음보다 줄어드는 추세를 보이고 있다.

<표 18> 발전소주변지역 지원사업 추진실적

(단위 : 백만원, %)

연도	전체	기본지원사업			전기요금보조사업	주민복지지원사업	기업유치지원사업	특별지원사업	홍보사업	기타사업
		소득증대	공공시설	육영사업						
합계	14,04,360 (100.0)	111,820 (7.9)	215,156 (15.3)	139,267 (9.9)	28,727 (2.0)	23,210 (1.6)	35,893 (2.5)	728,769 (51.8)	107,135 (7.6)	14,390 (1.0)
1991	11,661 (100.0)	2,932 (25.1)	6,282 (53.9)	1,783 (15.3)	-	-	-	-	625 (5.4)	39 (0.3)
1992	13,569 (100.0)	3,246 (23.9)	7,256 (53.5)	2,257 (16.6)	-	-	-	-	673 (5.0)	137 (1.0)
1993	18,035 (100.0)	5,407 (30.0)	7,771 (43.1)	4,086 (22.7)	-	-	-	-	707 (3.9)	64 (0.4)
1994	24,632 (100.0)	7,615 (30.9)	10,515 (42.7)	5,374 (21.8)	-	-	-	-	1,006 (4.1)	122 (0.5)
1995	23,315 (100.0)	6,575 (28.2)	7,413 (31.8)	5,942 (25.5)	616 (2.6)	-	-	-	2,702 (11.6)	67 (0.3)
1996	46,648 (100.0)	10,114 (21.7)	14,972 (32.1)	8,857 (19.0)	1,450 (3.1)	3,220 (6.9)	1,370 (2.9)	-	6,408 (13.7)	258 (0.6)
1997	64,057 (100.0)	10,220 (16.0)	13,815 (21.6)	10,156 (15.9)	2,354 (3.7)	3,896 (6.1)	3,405 (5.3)	12,903 (20.1)	7,003 (10.9)	305 (0.5)
1998	84,659 (100.0)	8,494 (10.0)	22,766 (26.9)	14,761 (17.4)	2,116 (2.5)	4,305 (5.1)	2,743 (3.2)	21,347 (25.2)	7,521 (8.9)	606 (0.7)
1999	119,489 (100.0)	6,947 (5.8)	18,579 (15.5)	13,376 (11.2)	2,763 (2.3)	4,110 (3.4)	2,668 (2.2)	59,347 (49.7)	10,237 (8.6)	1,461 (1.2)
2000	99,670 (100.0)	7,064 (7.1)	18,519 (18.6)	11,223 (11.3)	3,329 (3.3)	3,895 (3.9)	2,822 (2.8)	39,693 (39.8)	11,419 (11.5)	1,705 (1.7)

제 4 장 지원사업법제의 현황

연도	전체	기본지원사업			전기요금 보조사업	주민 복지 지원 사업	기업 유치 지원 사업	특별 지원 사업	홍보 사업	기타 사업	
		소득 증대	공공 시설	육영 사업							
2001	173,033 (100.0)	9,335 (5.4)	23,380 (13.5)	12,435 (7.2)	3,996 (2.3)	305 (0.2)	4,135 (2.4)	107,821 (62.3)	10,680 (6.2)	946 (0.5)	
2002	145,776 (100.0)	6,920 (4.7)	15,881 (10.9)	11,191 (7.7)	3,433 (2.4)	150 (0.1)	5,700 (3.9)	88,572 (60.8)	11,865 (8.1)	2,064 (1.4)	
2003	175,142 (100.0)	6,788 (3.9)	14,503 (8.3)	12,389 (7.1)	3,088 (1.8)	150 (0.1)	3,240 (1.8)	120,468 (68.8)	12,286 (7.0)	2,230 (0.1)	
2004	130,788 (100.0)	10,001 (7.6)	16,057 (12.3)	13,384 (10.2)	3,328 (2.5)	2,620 (2.0)	7,034 (5.4)	63,038 (48.2)	12,701 (9.7)	2,625 (2.0)	
2005	273,886 (100.0)	3,602 (1.4)	10,102 (3.7)	17,447 (6.4)	12,053 (4.4)	2,254 (0.8)	550 (0.2)	2,776 (1.0)	215,580 (78.7)	11,302 (4.1)	1,761 (0.6)

주 : 1) () 안은 구성비

2) 2004년 결산부터 지자체 미집행분이 포함됨

자료 : 산업자원부 원자력산업과, 내부자료

2. 폐기물처리시설설치 주변영향지역 지원제도

(1) 근거 및 법적 성격

폐기물처리시설의 설치와 관련한 주변영향지역 지원제도는 1995년 1월 5일 제정된 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률에 근거규정을 두고 있다. 동 제도는 폐기물처리시설의 설치로 인하여 피해를 입는 주변지역 주민을 지원함으로써 지역주민의 반대로 그 설치가 어려워 환경보전 및 국가발전에 장애요인이 되고 있는 폐기물처리시설의 설치를 촉진하는 것을 목적으로 하며, 폐기물처리시설의 설치로 인해 발생할 수 있는 간접피해에 대한 손실보상적 성격을 가진다.

(2) 주변영향지역지원의 대상

폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변영향지역에 거주하는 주민이 지원대상이다. 주변영향지역은 직접영향권과 간접영향권으로 구분된다.

직접영향권은 인체·동물의 활동, 농·축·임·수산물에 직접적으로 환경상 영향을 미칠 것으로 예상되어 지역주민을 이주시킬 필요가 있다고 인정되는 지역을 말하며, 간접영향권은 폐기물매립시설의 부지경계선으로부터 2km 이내 또는 폐기물소각시설의 부지경계선으로부터 300m 이내 지역으로서 환경상 영향이 미칠 것으로 예상되는 직접영향권 외의 지역(특히 필요하다고 인정되는 때에는 그 밖의 지역도 포함시킬 수 있음)을 의미한다(동법 제17조 제2항).

(3) 지원사업의 종류

동법에 의한 지원사업은 소득증대사업·복리증진사업·육영사업 등으로 구분된다.

<표 19> 폐기물처리시설 주변영향지역 지원사업의 종류

사업구분	사업내용	세 부 사 업 내 용
소득증대사업	농림수산업시설	○ 공동영농·영어시설(공동영농기계·공동축산·공동어선을 포함한다), 농기구수리시설, 공동양식·양어장, 생산품공동저장소, 공동가공공장, 농업용저수지·농로·임도·농업용수로·농업용양수장농작물 및 임산물재배시설 등
	상공업시설	○ 공업용수도·직업훈련소·시장·공용창고·구판장·소규모공단 등
	관광산업시설	○ 휴게소·휴양소·토산품판매장 등

제 4 장 지원사업법제의 현황

사업구분	사업내용	세 부 사 업 내 용
복리증진 사업	의료시설	○보건진료소 등
	사회복지시설	○노인회관·마을회관·공중목욕탕·가로 등·어린이놀이터·버스승차대기장 등
	도로시설	○소규모도로 등
	항만시설	○소형선박용항만시설·소규모어항·호안옹 벽·방파제 등
	상하수도시설	○상수도시설·하수도시설 등
	교육·문화시설	○도서관·유치원·통학차·문화시설·향토 박물관·사적시설·사회교육시설 등
	환경·위생시설	○쓰레기처리시설·배수구시설·청소차공중 위생시설·환경감시시설 등
	운동·오락시설	○운동장·야영장·운동기구 등
	전기·통신시설	○공용전기시설 및 전화시설·텔레비전방송 공동수신시설 등
	기 타	○지역난방시설 및 난방비지원(소각시설에 한한다), 주택개량 등의 주거환경개선(냉· 난방시설의 설치사업을 포함한다) 등
육영사업	○컴퓨터·피아노 등 교육기자재·학자금 및 장학금지급·장 학기금적립·학교급식지원 등	
기 타	○기타 소득증대·복리증진·육영사업 등에 필요하다고 인정 되어 환경부장관의 고시 또는 지방자치단체의 조례로 정하 는 사업	

주 : 지원사업의 내용에는 소득향상, 복리증진 및 육영사업 등과 관련된 계획·조사
및 연구사업과 시설의 유지·보수 및 운영업무가 포함된다.

(4) 지원사업절차 및 지원기준

1) 지원사업절차

폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역을 지원하는 경우에는 그 지역의 여건과 주민지원기금의 규모 등을 고려하여 지원사업을 실시 하되, 가구별 지원규모, 지원사업의 종류 및 규모를 주민지원협의체와 협의하여 결정하여야 한다(동법 시행령 제27조 제1항).

이 경우 주민지원협의체는 당해 폐기물처리시설이 소재하는 시·군·구의회의 의원, 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 시·군·구 의회에서 선정한 읍·면·동별 주민대표, 주민대표가 추천한 전문가 2인으로 구성하며, 위원장은 위원 중에서 선임한다(동법 제17조의2 제2항, 동법 시행령 제18조 제1항, 동 시행령 별표 2).

2) 지원기준

지원의 방식은 직접영향권 안의 주민에 대하여는 가구별로 지원할 수 있으며, 간접영향권안의 주민에 대하여는 공동사업의 형태로 지원함을 원칙으로 하되, 폐기물처리시설설치기관이 가구별 지원이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 환경부장관의 고시 또는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 가구별로 지원할 수 있다(동법 시행령 제27조 제2항).

(5) 재원조달

동법 제21조에서는 주변영향지역의 주민에 대한 지원을 위한 재원으로 주민지원기금을 조성하도록 하고 있으며, 주민지원기금은 폐기물처리시설설치기관의 출연금, 당해 폐기물처리시설에 반입되는 폐기

물에 대하여 징수한 수수료 중 대통령령이 정하는 바에 의하여 산정한 금액, 가산금, 기금의 운용으로 인한 수익금 및 당해 폐기물처리시설에 폐기물을 반입·처리하는 다른 지방자치단체의 출연금으로 조성된다. 이렇게 조성된 주민지원기금은 폐기물처리시설 설치기관이 운용·관리하여야 하며(동법 시행령 제26조 제1항), 폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역 주민에 대하여 주민편익시설의 사용료를 감면하는 경우에는 시설사용료의 감면으로 인하여 발생하는 주민편익시설의 운영비용의 결손을 충당하는데 주민지원기금을 사용할 수 있다(동조 제4항).

3. 댐주변지역 지원제도

(1) 근거 및 법적 성격

댐주변지역지원제도는 1999년 9월 7일 제정된 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」에 근거규정을 두고 있다. 동법에 의한 주변지역지원제도는 댐주변지역의 주민소득증대 및 복지증진 등을 도모하는 것을 목적으로 하며, 그 법적 성격은 댐건설로 인한 외부환경 변화로 발생할 수 있는 간접피해에 대한 손실보상으로 볼 수 있다.

(2) 주변지역지원의 대상

1) 지원계획의 수립

댐관리청 또는 댐수탁관리자는 댐건설이 완료된 후 댐주변지역의 주민소득증대 및 복지증진 등을 도모하기 위하여 매년 댐주변지역 지원사업에 관한 계획을 수립하여야 한다(동법 제43조 제1항).

2) 사업시행기관

댐주변지역 지원사업의 종류별 시행자는 다음과 같으며, 다만 댐주변지역 지원사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요한 경우로서 시행자가 서로 협의하여 따로 정한 경우에는 그에 따르도록 하고 있다. 지역지원사업은 댐주변지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 사업시행기관이 되며, 주민지원사업·기타 지원사업의 경우에는 댐관리청 또는 댐수탁관리자가 사업시행기관이 된다(동법 제43조 제4항, 시행령 제40조 제4항).

3) 지원대상

동법에 의한 지원대상이 되는 댐은 저수면적이 200만 m^2 이상인 댐, 또는 총저수용량이 2,000만 m^3 이상인 댐으로 댐주변지역의 범위는 댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우 상시만수위선)으로부터 5km 이내 지역⁶⁹⁾, 댐의 발전소로부터 반경 2km 이내의 지역, 댐주변지역 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 댐주변지역지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 지역 및 인공방수로를 통한 댐의 홍수방류로 어업에 손실이 발생한 지역과 수몰이주민의 이주 정착지, 그 밖에 댐의 건설 및 운영과 직접적으로 관련된 지역으로서 지원이 필요한 지역 가운데 댐관리청 또는 댐수탁관리자가 필요하다고 인정하는 지역이 된다(동법 시행령 제41조 제1항).

(3) 지원사업의 종류

댐주변지역 지원사업은 지역지원사업·주민지원사업·기타 지원사업으로 구분되며(동법 시행령 제40조 제2항), 그 구체적인 내용은 별표 7에 규정되어 있다.

⁶⁹⁾ 다만, 댐저수사용료보조사업계획의 경우는 당해지역이 속하는 시·군·구 관할지역이다.

<표 20> 댐주변지역지원사업의 세부내용

사업구분		세부사업내용
지역지원사업	소득증대사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동영농시설·농기구수리시설·생산품공동저장시설·농로·농업용수로 및 농업용양수장 등 농림수산업 관련사업 ○ 톱밥 등 수분조절재의 공동구입 및 공동퇴비화시설 등축산업 관련사업 ○ 환경농업 기자재 및 유통시설 등 환경농업 관련사업 ○ 그 밖에 주민의 소득증대를 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 사업
	생활기반조성사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료기구 및 구급차량구입지원 등 의료환경조성사업 ○ 노인회관·마을회관·가로등·통학차·버스승차대기장 등 생활여건 개선사업 ○ 그 밖에 생활기반조성을 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 시설의 설치지원사업
주민지원사업	주민생활지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민건강진단, 의료보험지원, 고립주민 교통비지원, 난방비지원, 통신비지원, 전기료 보조, 홍수조절지 친환경영농지원 등 주민 생활지원사업 ○ 그 밖에 댐주변지역 주민의 생활지원을 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 사업
	육영사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육기자재·도서의 구입, 학자금·장학금의 지급, 학교급식시설지원 및 아동급식지원 등 육영관련 사업 ○ 그 밖에 댐주변지역의 육영을 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 사업
기타지원사업	댐저수사용료보조사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 댐주변지역 지원사업구역 관할 시장·군수·구청장이 당해 댐의 저수를 사용하고 댐사용권자 또는 댐사용권설정예정자에게 납부하는 댐저수사용료를 보조하는 사업

사 업 구 분		세 부 사 업 내 용
기타지원 사업	홍보 및 부대사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역문화행사지원, 댐환경보전 연구지원, 농기구 수리, 댐주변 고립지역 도선운영지원, 자매부락지원 등 대민지원, 대청결운동 등 그 밖에 이에 준하는 사업 ○ 지역홍보, 주민간담회, 댐견학 등 홍보사업 및 지원사업협의회 운영 등 지원사업의 효율적 시행을 위하여 필요한 사업

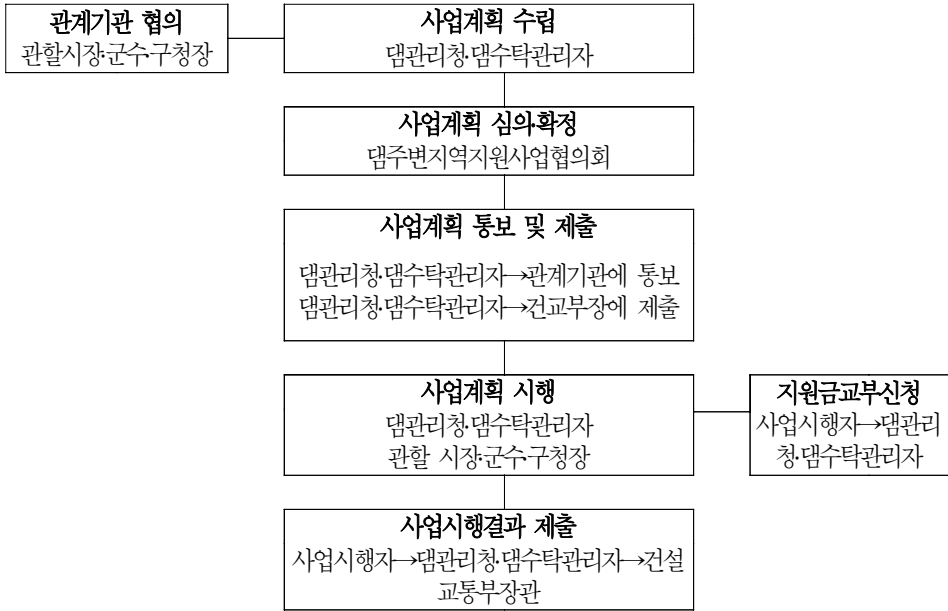
주 : 각 사업의 내용에 당해 사업시행과 관련한 조사, 계획, 연구, 시설의 유지·보수·운영 등에 관한 사항을 포함한다.

(4) 지원사업절차 및 지원기준

1) 지원사업절차

댐관리청 또는 댐수탁관리자는 댐건설이 완료된 후 댐주변지역의 주민소득증대 및 복지증진 등을 도모하기 위해 매년 댐주변지역 지원사업계획을 수립하여야 하며, 매년 11월말까지 다음 연도 지원사업계획을 수립하여 댐주변지역지원사업협의회의 심의를 거쳐 12월 20일까지 확정하여야 한다.

댐관리청 또는 댐수탁관리자는 지원사업계획이 확정된 때에는 지체없이 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하고, 건설교통부장관에게 제출하여야 한다. 댐주변지역지원사업의 시행자는 분기별 사업시행 결과를 매분기 종료 후 20일 이내에 댐관리청 또는 댐수탁관리자에게 제출하고, 댐관리청 또는 댐수탁관리자는 당해 연도의 사업시행 결과를 다음 연도 2월말까지 건설교통부장관에게 제출하여야 한다(동법 시행령 제41조).



<그림 7> 댐주변지역 지원사업절차

동법에서는 댐주변지역지원사업에 관한 협의기관으로 댐주변지역지원사업을 행하는 댐별로 댐주변지역지원사업협의회를 두도록 하고 있다(동법 시행령 제42조).

댐주변지역지원사업협의회는 댐주변지역지원사업계획, 댐주변지역지원사업 지원금의 배분, 기타 지원사업협의회 위원장이 필요하다고 인정하여 협의를 요청하는 사항을 협의하며, 지원사업구역을 관할하는 시·군·구의 부시장·부군수·부구청장을 위원장으로 당해 지방의회의 장이 지명하는 의원 1인, 댐관리사무소장이 지명하는 소속직원 1인, 관할 지방자치단체장이 지명하는 시·도와 시·군·구 소속공무원 1인, 관할 교육청의 장이 지명하는 소속공무원 1인, 지역발전 또는 보건복지에 관한 경험이 풍부한 자나 통장·이장 등 주민을 대표할 수 있는 자 중에서 지원사업협의회의 위원장이 위촉하는 4인 이내로 구성된다.

2) 지원기준

댐주변지역지원사업에 소요되는 지원금의 배분기준은 동법 시행령 제44조과 별표 8에 규정되어 있다.

<표 21> 댐주변지역 지원사업비 배분기준

사업비배분	세 부 내 용	세 부 기 준
지원금의 30%	○ 각 시장·군수·구청장이 관할하는 수몰지역의 면적비율에 따라 배분	-
지원금의 30%	○ 각 시장·군수·구청장이 관할하는 댐주변지역 지원사업구역이 속하는 읍·면 및 동의 인구비율에 따라 배분	<ul style="list-style-type: none"> ○ 읍·면 및 동의 인구는 다음에 따라 산출 <ul style="list-style-type: none"> - 댐의 계획홍수위선에 접한 읍·면 및 동의 인구 : 전체 인구수×1 - 댐(보조댐 제외)의 계획홍수위선으로부터 2km 이내의 집수구역이 속하는 읍·면 및 동(위의 읍·면 및 동은 제외)의 인구 : 전체 인구수×0.7 - 댐의 계획홍수위선으로부터 2km 초과 5km 이내의 집수구역이 속하는 읍·면 및 동(위의 읍·면 및 동은 제외)의 인구 : 전체 인구수×0.5 - 이상에 해당하지 아니한 읍·면 및 동의 인구 : 전체 인구수×0.3 (다만, 시와 광역시의 동은 각각 0.1 및 0.03으로 함)

제 4 장 지원사업법제의 현황

사업비배분	세 부 내 용	세 부 기 준
지원금의 20%	○ 각 시장·군수·구청장이 관할하는 댐주변 지역 지원사업구역의 면적비율에 따라 배분	○ 댐주변지역지원사업구역별 면적은 다음에 따라 산출 - 댐의 계획홍수위선으로부터 2km 이내 집수구역 : 당해 면적×1 - 댐의 계획홍수위선으로부터 2km 이내 지역 중 그외 지역 : 당해 면적×0.7 - 댐의 계획홍수위선으로부터 2km 초과 5km 이내 집수구역 : 당해 면적×0.5 - 이상에 해당하지 아니한 지역 : 당해 면적×0.3
지원금의 20%	○ 댐관리청 또는 댐수탁 관리자가 지역의 균형 발전과 교통·환경 등의 여건을 고려하여 지원사업협의회와 협의하여 정하는 기준에 따라 배분	-

(5) 재원조달

댐주변지역지원사업의 재원은 댐관리청·댐사용권자의 출연금, 생활·공업용수댐의 수도사업자의 출연금, 차입금, 조성된 자금의 운용으로 생기는 수익금으로 조성된다(동법 제44조 제1항).

이 경우 댐관리청, 댐사용권자 또는 생활·공업용수댐의 수도사업자는 다음 비율의 금액을 출연금으로 출연하여야 한다(동법 제44조 제2항)

- 전전년도 발전판매수입금의 6% 이내

- 전전년도 생활·공업용수 판매량에 댐용수 요금단가를 곱한 금액의 20% 이내

이렇게 조성된 댐주변지역지원사업의 재원은 댐관리청 또는 댐수탁관리자가 별도의 회계로 구분하여 관리하여야 하며(동법 제44조 제3항), 지원금을 댐주변지역지원사업구역을 관할하는 각 시장·군수·구청장에게 배분하여야 한다(동법 시행령 제44조 제2항).

(6) 추진실적

2000~2005년까지 댐 주변지역에 대해 시행된 지원사업의 총사업비는 1,047억 1,400만원이다. 연도별 사업비를 보면, 2000년 83억 3,100만원이던 것이 해마다 지속적으로 증가하여 2004년에는 174억 3,100만원으로 늘어났고, 다시 2005년에는 424억 7,100만원으로 대폭 증가하였다.

한편, 2003~2005년까지 댐 주변지역에 대해 시행된 정비사업은 총사업비가 2,100억원에 달하며, 2003년 156억 4,100만원이던 사업비가 2005년에는 448억원으로 크게 증가하였음을 알 수 있다.

사업종류별로 보면, 소득증대사업이 총사업비의 36.0%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그 다음으로는 주민생활지원사업이 20.6%, 생활기반조성사업이 15.8%, 육영사업이 15.2%, 홍보 및 부대사업이 11.2%이며, 저수사용료보조사업은 미미한 수준에 그치고 있다.

연도별로 보면, 대체로 소득증대사업·생활기반조성사업·홍보 및 부대사업의 비중은 감소하는데 반해 주민생활지원사업의 비중은 증가하고 있으며, 육영사업의 비중에는 그다지 큰 변화는 보이지 않고 있다.

한편, 정비사업의 종류별로 본 사업비의 비중은 생산기반조성사업이 36.7%, 공공시설사업이 36.2%로 비슷하며, 그 다음으로는 복지문화시설사업이 27.1%를 차지하며, 사업비 비중을 연도별로 보면, 생산기반

제 4 장 지원사업법제의 현황

조성사업의 비중에는 큰 변화가 없으나, 공공시설사업은 감소한 반면에 복지문화시설사업은 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 22> 댐주변지역 지원사업 추진실적

(단위 : 천원, %)

연 도	전 체	소득증대 사업	생활기반 조성사업	주민생활 지원사업	육영사업	저수사용료 보조사업	홍보 및 부대사업
합 계	104,714,283 (100.0)	37,677,336 (36.0)	16,539,517 (15.8)	21,565,060 (20.6)	15,889,239 (15.2)	1,315,000 (1.3)	11,723,131 (11.2)
2000	8,331,696 (100.0)	2,775,733 (33.3)	2,632,103 (31.6)	995,608 (11.9)	1,286,252 (15.4)	-	642,000 (7.7)
2001	10,496,116 (100.0)	3,549,723 (33.8)	3,190,116 (30.4)	1,262,525 (12.0)	1,683,909 (16.0)	-	809,843 (7.7)
2002	12,422,434 (100.0)	4,759,242 (38.3)	3,214,793 (25.9)	1,511,423 (12.2)	1,943,382 (15.6)	-	993,594 (8.0)
2003	13,561,417 (100.0)	6,362,966 (46.9)		3,617,144 (26.7)	2,184,033 (16.1)	312,000 (2.3)	1,085,274 (8.0)
2004	17,431,072 (100.0)	9,070,222 (52.0)		3,773,721 (21.6)	2,825,764 (16.2)	367,000 (2.1)	1,394,365 (8.0)
2005	42,471,548 (100.0)	11,159,450 (26.3)	7,502,505 (17.7)	10,404,639 (24.5)	5,965,899 (14.0)	636,000 (1.5)	6,803,055 (16.0)

주 : 1) () 안은 구성비

2) 지원사업의 종류가 2005년 변경됨에 따라 2000~2002년의 생활기반조성사업 및 주민생활지원사업의 사업비는 각각 그 성격이 비슷한 공공시설사업과 후생사업의 사업비로 파악하였으며, 2003~2004년에는 이 두 가지 사업이 복지증진사업으로 통합됨에 따라 사업비를 합쳐서 파악하였음

자료 : 한국수자원공사, 내부자료

<표 23> 댐주변지역 정비사업 추진실적

(단위 : 백만원, %)

연 도	전 체	생산기반조성사업	복지문화시설사업	공공시설사업
합 계	210,000 (100.0)	77,122 (36.7)	56,828 (27.1)	76,050 (36.2)
2003	15,641 (100.0)	5,875 (37.6)	3,412 (21.8)	6,354 (40.6)

연 도	전 체	생산기반조성사업	복지문화시설사업	공공시설사업
2004	40,341 (100.0)	13,662 (33.9)	11,606 (28.8)	15,073 (37.4)
2005	44,800 (100.0)	16,831 (37.6)	14,968 (33.4)	13,001 (29.0)

주 : () 안은 구성비

자료 : 한국수자원공사, 내부자료

제 4 절 소 결

앞에서는 현행 지원사업법제를 재산권 행사제한에 따른 지원사업법제와 공공시설 주변지역 지원사업법제로 구분하여 각각 그 현황을 살펴보았다.

재산권 행사제한에 따른 지원사업법제는 대부분 수질개선 등의 공익목적 달성을 위해서 재산권 행사가 제한됨에 따른 주민의 생활상 불편을 해소하려는 계획제한에 따른 손실보상의 성격을 가지고 있다.

지원사업의 내용이나 종류는 거의 유사하나 일부 법령의 경우에는 재원조달방법이 규정되어 있지 않아 현실적으로 지원사업이 이루어지지 않고 있다는 점을 알 수 있다.

이와는 달리 공공시설 주변지역 지원사업법제는 대부분 해당 공공시설이 미치지거나 미칠 수 있는 환경상 영향 등에 대한 피해보상적 성격을 가지고 있다. 또한 공공시설에서 발생하는 수익금 등을 재원으로 하고 있어 계속적이며 안정적인 재원조달방법을 규정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 또한 피해영향권을 설정해서 지원기준에 차등을 두고 있다는 점도 특징적이다.

제 5 장 지원사업법제의 문제점 및 개선방안

제 1 절 유사 규제간의 지원대상 정비

각종 지원사업의 지원대상을 비교해보면 <표 24>, 대체로 계획제한에 따른 손실보상 성격의 지원사업은 당해지역 내의 주민을 대상으로 하며, 간접적인 피해에 대한 보상 성격의 지원사업은 일정한 시설 설치의 영향이 미치는 지역을 대상으로 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 24> 각종 지원사업의 지원대상 비교

구 분	지 원 대 상	세 부 내 용
개발제한구역 지원사업	○개발제한구역 주민	-
상수원보호구역 지원사업	○상수원보호구역 거주자 등	- 상수원보호구역 안의 거주자 - 상수원보호구역 안의 농림· 수산업 종사자 - 구역지정으로 보호구역 안에서 생업유지 곤란자
4대강 상수원관리지역 지원사업	○상수원관리지역 및 수질보전을 위하여 새로이 규제되는 지역 안의 주민	- 상수원관리지역 지정전부터 의 거주자 - 농림수산업 종사자 - 상수원관리지역 지정전부터 의 토지·건물소유자
백두대간보호지역 지원사업	○백두대간보호지역에 거주하는 주민 등	- 보호지역 안의 거주자 - 보호지역 안의 토지소유자
공원구역 지원사업 자연환경지구 자연마을지구	○자연공원구역에 거주하는 지역주민 ○자연환경지구·자연 마을지구에 거주하는 주민	-

제 5 장 지원사업법제의 문제점 및 개선방안

구 분	지 원 대 상	세 부 내 용
발전소주변지역 지원사업	○ 발전소 주변지역 ○ 원자력발전소 주변지역 ○ 수력발전소 주변지역	- 발전소의 발전시설이 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반경 5km 이내 지역 등
폐기물처리시설 주변영향지역 지원사업	○ 주변영향지역	- 직접영향권(주민이주 대상지역) - 간접영향권(매립시설로부터 2km, 소각시설로부터 300m 이내)
댐주변지역 지원사업	○ 댐주변지역	- 댐건설전부터의 거주자로서 토지·건물소유자 - 댐의 계획홍수위선 이내 지역 - 댐의 발전소로부터 반경 2km 이내 지역

지원대상에 해당하는지 여부는 당해지역에서의 거주여부 및 시기, 가해시설과의 거리, 불이익의 정도 등에 따라 구별하고 있는데, 이 같은 차등지원은 사회적 형평의 원리에서 그 타당성의 근거를 찾을 수 있으며, 해당 지역의 규제사실을 아는 상태에서의 전입 및 토지매입으로 인한 불이익을 보전해 주는 것은 사회 전체적인 공평부담 원칙에 어긋나는 것으로 생각된다.

그러나 토지이용규제에 따른 지원사업들간에는 지원대상자에 부분적으로 차이가 있어, 이해관계자의 반발과 시행상의 혼란을 야기할 우려가 있다. 예를 들어, 『수도법』에 따른 상수원보호구역 및 백두대간보호지역의 경우 토지·건물의 소유자는 지원대상에 해당되지 않는데 비해⁷⁰⁾, 4대강법에 의한 상수원관리지역에서는 지원대상에 포함

70) 수도법 제9조제1항에서는 “제8조제1항 또는 제2항에 따라 상수원보호구역을 관

되고 있다.

따라서 사실상 규제목적이 동일하거나 유사한 지역에서는 지원대상도 이에 상응하여 일치하는 방향으로 정비하여 불필요한 갈등을 사전에 방지할 필요가 있다.

제 2 절 생활권을 중심으로 한 주변지역의 범위 설정

현행 지원사업법제에서는 지원사업의 범위를 주변지역 지원과 주민 지원으로 구분하고 있다. 댐·발전소·폐기물처리시설과 같은 주변지역지원법제에서 주변지역은 일반적으로 특정시설을 중심으로 당해 시설로부터 환경상 또는 생활상 영향을 받거나 받을 수 있는 범위를 거리에 따라 구획한 것이다. 이 경우 생활상 또는 환경상 영향은 과학적 조사방법에 따라 이루어지며, 따라서 법조문상으로는 몇 킬로미터 이내와 같은 선(線)으로 구획된다.

이렇게 동일한 행정구역내에서 선(線)적 구획에 따라 지원사업의 대상구역과 그렇지 않은 구역으로 구분이 되면, 주민과 주민간의 갈등을 유발할 가능성이 있으며 결과적으로 지원사업의 목적을 수행하는데 장애가 될 수 있다. 물론 당해 시설로부터 받는 피해범위를 과학적으로 확실하게 예측할 수 있다면 예측가능한 피해에 대한 사전적 보전이라는 측면에서 타당성이 있을 것이다.

리하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 이 조부터 제11조까지의 규정에서는 “관리청”이라 한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 **상수원보호구역에 거주하는 주민 또는 상수원보호구역에서 농림·수산업 등에 종사하는 자**에 대한 지원사업(이하 “주민지원사업”이라 한다)계획을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사의 승인을 받아야 한다”고 규정하고 있다.

이에 대해서 한강수계법 시행령 제7조제4항제1호에서는 “법 제2조제7호의 규정에 의한 상수원관리지역(이하 “상수원관리지역”이라 한다)의 지정전부터 계속하여 그 지역의 관할 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 주민등록이 되어 있고 실제 거주하여 온 자로서 다음 각 목의 지역에 계속하여 **토지 또는 건축물 그밖의 시설을 소유하고 있는 자**”라고 규정하고 있다.

그러나 현실적으로 지원을 받는 입장에서 보면 그러한 영향권의 설정이나 거리에 따른 선(線)적 구획은 납득하기 어려울 것이다. 현실적인 피해가 발생하지 않았음에도 불구하고 우연히 가까운 거리에 거주한다는 사실이 바로 지원대상의 선정기준이 되기에는 어려움이 있을 것이다. 역시 선적 구획에 따라 이웃하고 있는 생활권이 지원대상과 그러지 않은 경우로 구분될 수도 있다.

이러한 점을 고려하여 주변지역을 대상으로 하는 지원사업의 경우에는 당해 시설의 주변을 관할하는 일정한 행정구역 전체를 대상으로 하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 댐이나 발전소와 같이 당해 시설로부터 장소적으로 가까운 경우 건강상의 피해나 농축산업 등에 대한 피해가 직접적으로 발생할 수 있다는 점을 고려하면 지원의 내용상 가중치를 두는 것이 타당할 것이다. 이런 경우에도 구획의 방법은 생활권을 분획하는 선(線)적인 것이 아니라 생활권을 중심으로 하는 면(面)적인 것이 되는 것이 바람직하다.

제 3 절 지속적 · 실질적 혜택을 주는 지원사업 선정

지원사업의 종류나 유형을 살펴보면, 대체로 소득증대 · 복지증진 · 생활편익증진과 관련한 사업이 중심이 되고 있으나, 직접지원사업과 육성사업을 하는 경우도 있다.

그러나 상수원보호구역 및 상수원관리지역의 경우처럼 가구별로 물품 또는 금품을 지원하는 방식은 지원효과가 지속적이지 못하고 자칫 주민간의 갈등을 초래할 우려가 있음에 유의하여 한다. 또한 규제로 인해 받는 불이익의 정도가 다름에도 합당한 기준 없이 가구별로 동일하게 지원할 경우 오히려 역차별의 논란을 빚을 우려가 있다.

따라서 지원사업의 효과를 높이기 위해서는 당해지역 또는 주민이 희망하는 사업을 반영하는 것도 중요하지만, 지속적이고 실질적인 혜택을 주는 사업을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 단편적이고 일회적인 사업에서 벗어나, 주민들에게 가장 직접적인 영향을 미치는 소득증대사업을 발굴하는 것이 바람직하며, 특히 지역특성 및 주민여건 등을 고려하여 농업부문 뿐만 아니라 비농업부문에서도 소득수준 향상을 가져올 수 있도록 소득원을 개발하는 지원사업이 추진되어야 할 것이다.

<표 25> 각종 지원사업의 종류 비교

구 분	지원사업의 종류
개발제한구역 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생활편익사업 ○ 복지증진사업 ○ 연구조사사업
상수원보호구역 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득증대사업 ○ 복지증진사업 ○ 육영사업 ○ 기타사업
4대강 상수원관리지역 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반지원사업 <ul style="list-style-type: none"> - 소득증대사업 - 복지증진사업 - 육영사업 - 오염물질정화사업 ○ 직접지원사업
백두대간보호지역 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득증대사업 ○ 복지증진사업 ○ 환경보전시설설치사업 ○ 소득지원사업 ○ 기타지원사업

구 분	지원사업의 종류
공원구역 지원사업 자연환경지구 자연마을지구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생활환경개선사업 ○ 복리증진사업 ○ 기타사업
발전소주변지역 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득증대사업 ○ 공공시설사업 ○ 육영사업 ○ 사회복지사업 ○ 주민복지지원사업 ○ 기업유치지원사업 ○ 전기요금보조사업
폐기물처리시설 주변영향지역 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득증대사업 ○ 복리증진사업 ○ 육영사업 ○ 기타사업
댐주변지역 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역지원사업(소득증대, 생활기반조성) ○ 주민지원사업(주민생활지원, 육영) ○ 기타지원사업(사용료보조, 기타부대사업)

제 4 절 직접적인 주민참여방법의 확대

지원사업계획에 지역여건 및 의사를 반영하는 절차에는 지방자치단체가 스스로 계획을 수립함으로써 자신의 의도를 직접 계획에 반영하는 경우와 중앙행정기관이 계획을 수립하는 가운데 협의과정을 통해 지역의사를 간접적으로 수렴하는 경우의 두 가지가 있다.

또한 주민의견을 수렴하는 방법에도 두 가지가 있는데, 하나는 법령에서 계획수립시 주민의견을 수렴하도록 규정하는 것이며, 상수원보호구역 주민지원사업, 4대강 상수원관리지역 주민지원사업, 자연공원

구역 주민지원사업 등이 그러한 경우이다.

다른 하나는 발전소주변지역·폐기물처리시설주변지역·댐주변지역 지원사업의 경우처럼 지역주민이 계획수립에 개입하고 있는 주민지원 협의회나 지원사업협의회 등에 직접 참여하여 자신들의 입장을 표명하는 경우이다.

지방자치단체가 계획을 수립하는 경우에는 대부분의 경우 어떤 방법으로든 주민의견이 수렴되고 있는데 비해, 중앙행정기관이 계획을 수립하는 경우에는 지방자치단체와의 협의를 통해 간접적으로 지역의사를 반영하는 외에는 직접적으로 주민의견을 수렴할 수 있는 방법이 없다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다.

따라서 지원사업계획의 효과적 수립 및 원활한 집행을 위해서는 간접적인 주민의견 수렴은 물론이고, 주민들이 계획과정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다고 생각된다.

예를 들어, 지원사업지역심의위원회 등 주민지원협의체에 주민대표가 직접 구성원으로 참여하는 방식을 적극 확대할 필요가 있으며, 그 밖에 마을회의·주민설명회 및 토론회 등의 비법정 절차도 적극 활용함으로써 사업시행자와 주민간의 갈등을 해소할 필요가 있다.

<표 26> 각종 지원사업의 주민의견 수렴방법 비교

구 분	중앙행정기관	지방자치단체	주 민
개발제한구역 지원사업	-	계획수립	-
상수원보호구역 지원사업	-	계획수립	의견수렴 사업추진위원회 마을주민회의·읍면주민회의

구 분	중앙행정 기관	지방자치단체	주 민
4대강 상수원관리지역 지원사업	-	계획수립	의견수렴(수립방법은 미 규정)
백두대간보호지역 지원사업	-	계획수립	-
공원구역 지원사업 자연환경·자연마을지구	-	계획수립	의견수렴(수립방법은 미 규정)
발전소주변지역 지원사업	-	계획수립	지원사업지역심의위원회 참여
폐기물처리시설 주변영향지역 지원사업	-	계획수립	주민지원협의회 참여
댐주변지역 지원사업	계획 수립	협 의	지원사업협의회 참여

제 5 절 상이한 지원기준의 정비

지원기준에는 사업별 지원기준과 사업비 배분기준이 있는데, 사업별 지원기준은 지원사업의 유형 및 우선지원 대상 등을 정하는 기준이며, 사업비 배분기준은 총사업비를 지원대상별로 배분하는 기준이다.

사업별 지원기준으로는 대상지역이 받는 불이익의 정도, 다른 법률에 의한 지원 유무, 사업시행 후의 관리가능성, 사업편익의 주민공유 여부, 설치시설의 활용방안 등을 고려하고 있으며, 사업비 배분기준으로는 대부분의 지원사업이 당해 지역의 인구 및 면적을 기초로 하고 있으나, 경우에 따라서는 개인별 거주여부 및 기간, 지역전반의 발전 정도 등의 지역별 여건을 고려하기도 하고 부분적으로는 지원사업협의회를 통해 배분기준을 정하는 경우도 있다.

특히 인구 및 면적을 사업비 배분기준으로 하는 경우에는 인구가 밀집되어 일정한 시가지를 형성하고 있는 지역에 우선적으로 사업비가 배분됨에 따라 낙후지역에 대한 사업비 배분이 적어질 가능성이 있어 지역갈등의 원인이 되기도 한다. 예를 들어 댐주변지역의 경우 댐의 설치로 인한 불이익은 상류지역이 크게 받으면서도 인구가 과소한 까닭에 오히려 인구가 밀집된 하류지역에 비해서 사업비가 적게 배분되는 경우가 있을 수 있다.

이처럼 지원사업들간에 사업비 배분기준이 상이한 결과, 주민들이 다른 지원사업과 비교하여 상대적 박탈감을 느낌으로써 갈등을 빚는 사례가 나타나고 있으므로 사업비 배분기준을 정비할 필요가 있다.

<표 27> 각종 지원사업의 지원기준 비교

구 분	지 원 기 준	세 부 내 용
개발제한구역 지원사업	-	-
상수원보호구역 지원사업	○사업별 지원기준	- 타법에 의한 지원가능사업의 배제 - 사업시행 후 관리방안 고려 - 주민공통사업 우선 - 시설물 장기 영구임대방식 등
	○사업비 배분기준	- 인구·면적
4대강 상수원관리지역 지원사업	○사업별 지원기준	- 상수원보호구역 : 일반지원사업, 직접지원사업 - 수변구역 : 일반지원사업, 직접지원사업 - 특별대책지역 : 일반지원사업
	○사업비 배분기준	- 인구·면적
백두대간보호지역 지원사업	-	-

구 분	지 원 기 준	세 부 내 용
공원구역 지원사업 자연환경·자연마을지구	○사업비 배분기준	- 거주기간 차등 지원
발전소주변지역 지원사업	○사업비 배분기준	- 면적·인구·발전정도·지역여건 고려
폐기물처리시설 주변영향지역 지원사업	○사업별 배분기준	- 직접영향권 : 가구별지원 - 간접영향권 : 공동사업 지원
댐주변지역 지원사업	○사업비 배분기준	- 수몰지역 면적(30%) - 인구(30%) - 면적(20%) - 지원사업협의회와 협의(20%)

제 6 절 안정적인 자원조달방안의 마련

각종 지원사업의 시행에 필요한 재원은 여러 가지 방법으로 조달되고 있으며, 주로 특별회계를 설치하여 재원을 조성·관리하고 있다. 그중에는 수도사업자 출연금·물이용부담금·발전판매수익금·발전원별 지원금과 같이 계속적으로 조달할 수 있는 안정적인 재원도 있지만, 백두대간보호지역 지원사업·자연공원구역 주민사업과 같이 아직 재원이 아직 확보되지 않은 경우도 있다.

일반회계로부터 자금을 전입받는 방법은 단기간에 재원을 마련할 수 있는 가장 간단한 방법이나, 실제로 충분한 예산을 확보하기는 쉽지 않다는 점에 비추어 보면, 안정적인 자원조달방안의 실마리는 지원사업의 궁극적 결과가 생활환경개선, 주민복지증진, 지역소득증대로 나타난다는 점에서 찾을 수 있다.

이는 이미 여러 부처에서 추진하는 정책사업 목표와 중복되는 것이며, 이를 효과적으로 활용하면 막대한 예산을 별도로 확보하지 않고

도 사실상 지원사업을 추진할 수 있음을 의미한다.

예를 들어, 현재 농림부·건교부·행자부·환경부·정통부 등에서 시행하고 있는 각종 지역개발사업을 주변지역에 우선적으로 배치하여 효과적으로 연계·추진하면 지원사업 목적의 상당부분을 달성할 수 있을 것이다.

이를 위해 관계부처에서 추진하고 있는 각종 사업의 대상과 조건, 투자규모 등을 검토하여 주변지역이 가진 제반여건 및 특성에 부합하는 사업들을 적절히 선별·조정하여 추진하는 방안을 마련할 필요가 있다.

<표 28> 각종 지원사업의 재원조달 비교

구 분	특 별 회 계	기 타 재 원	비 고
개발제한구역 지원사업	○국가균형발전특별회계 (70% 이내) - 개발제한구역 훼손부담금	○국민주택기금 (우선지원)	취락지구안 주택
상수원보호구역 지원사업	○별도회계 관리 - 수도사업자의 출연금 - 수익금 - 차입금 - 타회계 전입금 등(환경 개선특별회계 30% 이내)	-	
4대강 상수원관리지역 지원사업	○수질개선특별회계(시·도, 시·군·구) - 국가·시도보조금 - 지방양여금 - 타회계·수계관리기금 전입금 - 차입금 등	○수계관리기 금(물이용부 담금)	

제 5 장 지원사업법제의 문제점 및 개선방안

구 분	특 별 회 계	기 타 재 원	비 고
백두대간보호지역 지원사업	○미확보	-	미실시
공원구역 지원사업 자연환경· 자연마을지구	○미확보	-	미실시
발전소주변지역 지원사업	○ 별도회계 관리 (전력산업기반기금)	-	
폐기물처리시설 주변영향지역 지원사업	○ 별도회계 관리 (주민지원기금) - 폐기물처리시설설치기 관 출연금 - 폐기물반입 수수료 - 가산금 - 기금운용 수익금 - 타 지자체 반입 출연금 등	-	지자체별 로 사업 자 금 을 조성하여 시행
댐주변지역 지원사업	○ 별도회계 관리 - 댐관리청·댐사용권자· 수도사업자의 출연금 - 차입금 - 수익금 등	-	

제 6 장 결 론

주변지역 지원 및 주민지원에 관한 법제도는 선진국에서는 찾아보기 힘든 우리나라만의 독특한 법문화이다. 특히 민주화 이후 급성장한 국민의 권리의식은 공공필요에 따라 시행되는 공공사업이나 토지이용규제로 인한 재산권 행사에 대한 사회적 제약을 수인할 것을 의식적으로 거부하고 있다. 이러한 현상은 공공사업이나 토지이용규제에 따른 행정비용을 급증시키고 있으며, 이는 곧 정부나 지방자치단체의 재정에 커다란 부담으로 작용하고 있다.

환경보전이나 도시의 무분별한 확산의 방지 등과 같은 공익상 필요에 따라 이루어지는 토지이용규제 등 국민의 재산권 행사에 대한 제한, 이른바 공용제한의 경우는 많은 경우 경찰권의 행사로서 재산권에 내재하는 사회적 제약으로 손실보상의 범위에 포함되지 않는다.

그러나 특정지역에 부과될 수밖에 없는 이러한 사회적 제약을 한정 없이 수인하라고 국민에게 강요하는 것은 공평부담의 입장에서 바람직하지 못하며, 따라서 정책적으로 주변지역 지원 또는 주민에 대한 직·간접적 지원을 통해서 그 고통을 분담하는 것은 불가피한 현상이다.

그러나 현행과 같이 그때그때의 필요에 따라서 주민들이 기피하는 시설의 설치나 공공필요에 따른 토지이용규제에 대해서 사회적 합의 없이 주변지역 지원이나 주민지원사업을 법제화하는 것은 향후 정부의 재정운영에 상당한 부담으로 작용할 뿐만 아니라 사회적 갈등의 원인이 된다는 점에서 신중할 필요가 있다고 보여진다.

이러한 측면에서 지원사업법제를 도입할 때 일정한 원칙과 기준을 마련해 둘 필요가 있다. 현행과 같이 주민기피시설의 설치과정 또는 토지이용규제 등 재산권 행사에 대한 제한이 필요할 때마다 막대한 재원이 소요되는 주변지역 지원 또는 주민지원사업을 법제화하게 되

는 현상을 방지하고 사회 전체의 공평부담이라는 이념을 실현하기 위해서는 어떤 형태로든 지원사업법제를 일정한 방향에서 정비할 필요성이 제기된다.

현행법체계에서 주변지역 지원 또는 주민지원사업을 법제화하고 있는 개별법령은 수도권 등 16개에 이르며, 군사시설보호구역 주변지역 또는 탄약창 주변지역 등에 대한 지원제도를 법제화하려는 움직임도 있다.

이렇게 “주민이 기피하기 때문에”, “민원이 많아서” 등과 같은 현실적인 이유로 그 주변지역 및 주민에 대한 지원사업을 법제화하게 되면, 향후 모든 공공시설의 주변지역 또는 모든 규제지역에 대해서 지원사업을 해야 하는 것은 아닐까 하는 우려마저 든다. 우리 나라 헌법 제23조제2항에서는 재산권의 행사에는 사회적 제약이 있음을 명문으로 규정하고 있으며, 이러한 사회적 제약은 국민이 수인해야 함은 당연한 논리적 귀결이다. 다만, 공공필요에 의한 재산권에 대한 사회적 제약이 공평부담의 원칙에 비추어 가혹한 경우에만 지원사업제도를 법적으로 보장하는 등의 기본원칙이 마련되어야 국가의 재정부담을 감소시키면서 국민의 재산권을 효과적으로 보장하는 방안이 된다고 할 수 있다.

이러한 측면을 고려하여 지원사업법제를 정비하거나 도입할 때는 다음과 같은 사항을 충분히 검토하여야 할 것이다.

①먼저, 지원사업의 필요성에 대한 정책적 판단기준이다. 현행 지원사업법제의 도입배경을 살펴보면, 대부분 공공시설의 설치를 원활히 하기 위해서 또는 토지이용규제 등과 같이 재산권 행사에 대한 제한에 대한 주민의 반발을 무마하기 위해서 지원사업을 법제화하고 있음을 알 수 있다. 이러한 임시방편적인 형태의 지원사업법제화를 사전에 예방하기 위해서는 지원사업이 필요한가에 대한 판단기준을 규정할 필요가 있다.

우선, 지원사업이 필요한가를 판단하는 기준으로 생각할 수 있는 것은 해당 공공시설이 미치는 부정적 영향의 정도나 규제에 따른 재산권 행사에 대한 제한의 정도일 것이다. 즉 공공시설의 설치에 따른 부정적 영향의 정도나 규제에 따른 재산권 행사에 대한 제한이 그를 통해서 실현하고자 하는 공익에 비추어 과도한 것인가를 판단해야 할 것이다.

또한 지원사업에 소요되는 장기간의 재정비용과 이를 통해서 얻을 수 있는 사회적 편익을 비교형량할 필요가 있다. 지원사업은 일시적인 재정지원과 달리 당해 시설 또는 당해 규제가 존재하는 한 지속된다는 점에서 막대한 비용이 소요된다. 따라서 재정비용의 투입에 따른 비용과 이를 통해서 얻을 수 있는 사회적 편익에 대한 분석을 통해서 지원사업의 필요성을 판단하는 것이 필요하다.

②다음으로 사회적 합의절차의 강화이다. 왜냐하면 지원사업에 소요되는 비용은 결국 국민 전체의 부담이 되기 때문이다. 따라서 특정지역에 대한 지원사업에 대해서 사회적 합의를 이끌어내는 절차를 마련해 둘 필요가 있다.

사회적 합의절차에는 다음과 같은 것을 생각해 볼 수 있다.

먼저, 지원사업의 타당성과 필요성에 대한 조사·연구와 그 결과의 공표절차이다. 지금까지 주민기피시설의 입지를 결정할 때에는 해당 지역주민의 의견을 듣는 절차를 정립해 왔다면, 이제는 지원사업과 같이 국민 전체의 부담으로 작용하는 제도의 도입에는 국민적 공감대의 형성과 사회적 합의를 이끌어 내기위한 절차를 정립해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 적극적인 정보의 제공이 선행되어야 한다. 과학적인 조사·연구와 그 결과의 공표를 통해서 사회적 합의의 토대를 마련해 둘 필요가 있다.

그리고, 공청회와 주민설명회 개최를 의무화하는 것이다. 공청회의 경우 종래에는 사업시행자나 행정기관이 일방적으로 개최하는 등 형

식적인 절차로 운영되어 왔다. 따라서 공청회의 개최를 의무화하고, 공청회에서 나온 의견에 대해서는 사후적으로 답변을 통지하도록 하는 등 쌍방향적 의사소통이 될 수 있도록 절차를 강화할 필요가 있다. 또한 주민설명회의 경우에는 주민들이 적극적으로 의견을 개진할 수 있도록 충분한 설명이 이루어져야 하며, 이러한 주민설명회는 각 사업단계별로 의무화하도록 하여 주민들의 협력을 구할 수 있도록 하여야 할 것이다.

③지원사업계획 수립절차를 표준화할 필요가 있다. 현행 지원사업법제에서는 주변지역 지원 또는 주민지원사업에 관해서 관할 시장·군수·구청장이 매년 지원사업계획을 수립하여 중앙행정기관의 장이 이를 승인하는 절차를 거치도록 하는 것이 일반적이다.

주민에게 가장 가까이 존재하는 기초자치단체에서 지원사업계획을 수립하도록 하고, 이를 중앙행정기관의 장이 종합하는 절차는 주민의 의견이 반영될 수 있다는 측면에서 바람직하다. 그러나 지원사업계획의 수립절차에 공청회나 주민설명회 등의 주민의견수렴절차가 명문화되어 있지 않는 경우가 많고, 특히 지원사업계획을 심의하는 절차를 명문화하지 않아서 현실적으로 주민의견이 지원사업계획에 반영되는가에 대해서는 의문이 있다. 따라서 지원사업계획의 수립절차에서부터 주민의 참여를 유도하고 주민의 의견이 반영될 수 있도록 하는 절차를 명문화해 둘 필요가 있다.

④지원사업의 종류와 내용에 있어서 지방자치단체의 고유사무와 지원사업을 구분할 필요가 있다. 현행 지원사업법제에서는 지원사업의 종류와 내용을 규정하고 있으나, 실무상으로는 지방자치단체의 고유예산으로 시행하여야 할 지역현안사업이 지원사업으로 이루어지는 경우도 있다. 주변지역 지원 또는 주민지원사업은 공공시설의 설치에 따른 환경적 영향이나 공공필요에 따른 재산권 행사에 대한 제한 등 주민의 생활상의 불편을 해소하려는 목적으로 이루어지는 것이며, 마

을도로의 설치, 상하수도 설비 등은 지방자치단체의 고유사무로서 일반회계에서 처리되어야 함이 바람직하다.

따라서 지원사업의 종류와 내용을 지방자치단체의 고유사무와의 중복을 회피하면서 지원사업의 목적에 적합하게 구분하여 실시될 수 있도록 하여야 할 것이다. 즉 지원사업의 종류와 내용을 이른바 주민의 규제순응도를 향상시키기 위한 목적에 적합하게 구성함으로써 지원사업의 효용성을 제고시킬 필요가 있다.

⑤지원수단을 다양화할 필요가 있다. 지원사업에는 막대한 비용이 들기 때문에 지속적이고 안정적인 재원조달방법이 요청된다. 현행 각 개별법령에 따른 지원사업은 해당 규제 등으로 수익을 받는 자로부터 징수하는 부담금이나 출연금 등을 통해서 재원을 조달하는 경우도 있고 그렇지 못한 경우도 있어서 형평성에 문제가 있다.

따라서 재원조달이 불가능한 경우에는 다른 형태로 지원사업을 할 수 있도록 지원수단을 다양화할 필요가 있다. 일본의 경우처럼 불균등과세를 한다던가, 공공시설을 활용한 사업기회의 부여와 같은 형태로 실질적으로 주민에게 혜택이 돌아갈 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

⑥마지막으로 지원사업의 결과를 모니터링하고, 이를 재평가할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

그리고 지원사업의 목적을 원활히 달성하기 위해서는 규제유도적 장치도 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 자율규제지역에 대한 가중치 부여, 지원사업의 우선순위 부여 등과 같은 장치를 통해서 규제순응도를 높이고 지원사업에 대한 만족도를 향상시키는 방안에도 구체적으로 검토할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김동희, 『행정법 I [제9판]』, 박영사, 2003.
- 김동성 외, 『군사시설 주변지역 지원에 관한 법률제정 연구』, 경기개발연구원, 2004.
- 박균성, 『행정법론(상)[제5판]』, 박영사, 2006.
- 석종현, 『손실보상법론[제2판]』, 삼영사, 2005.
- 이선영, 『신토지수용과 보상법론』, 리복스, 2005.
- 유해웅, 『토지법제론』, 부연사, 2000.
- 유해웅, 『토지공법론』, 삼영사, 1994.
- 백병재, 『토지수용법연구』, 부연사, 2000.
- 한국법제연구원, 『주변지역지원 및 주민지원사업에 관한 각국의 입법례와 사례소개』, 전문가회의 자료집, 2007. 6.
- 손진상, “담건설과 손실보상”, 토지공법연구 제7집, 1997.
- 손진상, “담주변지역 지원의 현황과 개선방안 - 안동담과 임하담을 중심으로 하여 -”, 환경법연구 제25권 제2호
- 안형기 외 2인, “환경규제정책과 규제순응 : 주민지원사업을 중심으로”, 한국정책과학학회보 제9권 제4호, 2005. 12
- 정태호, “헌법 제23조제2항의 해석론적 의의”, 토지공법연구 제25집, 2005.
- 강현호, “한국 헌법 제23조와 독일 기본법 제14조의 해석”, 토지공법연구 제23집, 2003.

참고문헌

- 정회근, “토지소유권의 제한과 손실보상”, 토지공법연구 제25집, 2005.
- 김기재, “손실보상의 판단에 관한 소고 - 계획제한을 중심으로 -”, 토지공법연구 제26집, 2005.
- 정연주, “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 대한 헌법적 검토”, 토지공법연구
- 김창휘, “공익사업으로 인한 간접손실의 보상”, 토지공법연구 제29집, 2005. 12.
- 이순배, “한국과 독일의 상수원 관련 주민지원사업의 비교연구”, 경상논총 제32집, 2005. 6, 한독경상학회
- 김민호, “미국의 규제적 수용에 있어 공익과 사익의 조정”, 토지공법연구, 2002.
- 박윤훈, “미국에 있어서의 토지이용규제와 손실보상”, 미국헌법연구, 1991.
- 정하명, “미국에서의 보상을 요하지 않는 토지규제권”, 공법연구 제32집 제3호, 2004.
- 정하명, “임시적 수용”, 토지공법연구, 2003.
- 정하명, “미국 연방헌법상 공적사용과 경제개발”, 토지공법연구 제36집, 2007.
- 김형성, “환경보호를 위한 토지이용규제와 손실보상 - 미국의 연방대법원판례를 중심으로 -”, 미국헌법연구, 1998.
- 박정훈, “미국 도시계획법제에 관한 연구”, 경희대 박사학위논문, 2000.
- 이석희, “미국 손실보상제도의 이념적 기초에 관한 연구 - 적법절차를 중심으로 -”, 한양대 박사학위논문, 2002.

김학렬, 효율적 상수원관리의 주민지원 사업을 위한 갈등해소방안 - 팔당호를 중심으로 -, 경희대학교 행정대학원, 2006. 2.

田中二郎, 『行政法(上)』, 成文堂, 1983.

雄川一郎·塩野宏·園部逸夫編, 『現代行政法大系(6) 国家補償』, 有斐閣, 1983.

西埜章·田辺愛壹, 『損失補償の理論と実務』, プロGRESS, 2005.

成田頼明, 『土地政策と法』, 弘文堂, 2004.