

전문가회의 자료집

주변지역지원 및 주민지원사업에 관한 각국의 입법례와 사례소개

2007. 6. 21.

전문가회의 일정

◆ 주 제 : 주변지역지원 및 주민지원사업에 관한 각국의 입법례와 사례소개

◆ 일 시 : 2007년 6월 21일(목요일) 15:00 ~ 18:00

◆ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◆ 구 성

◇ 사 회

김재광 연구위원 (한국법제연구원)

◇ 주제발표

제 1 주제 : 15:00-15:50

독일의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

발 표 자 : 김남철 교수 (부산대학교 법대)

토 론 자 : 강문수 부연구위원 (한국법제연구원)

제 2 주제 : 15:50-16:40

프랑스의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

발 표 자 : 유정주 사무관 (법제처)

토 론 자 : 전 훈 교수 (경상대 법대)

- coffee break : 16:40-16:50 -

제 3 주제 : 16:50-17:40

일본의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

발 표 자 : 정명운 부연구위원 (한국법제연구원)

토 론 자 : 김민호 교수 (성균관대학교 법대)

◇ 종합토론 : 17:40-18:00

지정토론자의외

성소미 박사(국회입법조사관)

최철호 부연구위원(한국법제연구원)

목 차

◆ 제 1 주제 : 독일의 주변지역지원 및 주민지원 사업법제

◎ 독일의 주변지역지원 및 주민지원사업법제 (김남철) .. 11

I. 머리말 11

II. 주변지역지원 및 주민지원사업 13

1. 주민지원사업의 의의 13

2. 주민지원사업의 성격 14

3. 주민지원제도의 현황 15

III. 독일의 입법례 21

1. 독일 자갈채취결정에서의 손실보상이론 21

2. 독일의 주변지역지원 및 주민지원사업 관련 입법례 24

IV. 우리나라와의 비교 및 시사점 31

1. 우리나라 법제와의 비교 31

2. 참고: 외국의 댐 주변 지원제도 32

3. 우리나라 법제의 문제점 및 독일 입법례로부터의 시사점 36

V. 맺음말 39

◆ 제 2 주제 : 프랑스의 주변지역지원 및 주민지원 사업법제

◎ 프랑스 간접피해에 대한 손해배상 (유정주) 43

I. 일반적인 원칙	44
1. 개념 및 요건	44
2. 유형	46
II. 특별한 원칙이 적용되는 경우	47
1. 경로의 연장	47
2. 접근권의 박탈	49
3. 일반적인 교통흐름의 변화	49

◆ 제 3 주제 : 일본의 주변지역지원 및 주민지원 사업 법제

◎ 일본의 주변지역지원 및 주민지원사업 법제 (정명운)	53
I. 들어가며	53
II. 수원지역 대책의 개요 및 필요성	54
1. 수원지역 대책의 개요	54
2. 수원지역 대책의 필요성	54
3. 수원지역 대책의 구성	54
III. 구체적인 지원책	55
1. 수특법에 의한 조치	55
2. 수원지역 대책 기금과 생활재건 대책	58
3. 댐 설치에 따른 활성화 대책	59
IV. 수원지역 활성화 확대 방안	61
1. 수원지역 활성화 대책 조사	61
2. 수원지역 재생방안 검토 조사	61

3. 상·하류연계에 의한 활성화와 NPO와의 협동	61
4. 도시·지방연계 추진사업	61
5. 상·하류 일체화에 의한 수원지역 활성화 촉진 조사	62
V. 소 결	62

제 1 주제

독일의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

발표자 : 김남철 교수 (부산대학교 법과대학)

토론자 : 강문수 부연구위원 (한국법제연구원)

독일의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

김 남 철

(부산대학교 법과대학 부교수)

I. 머리말

오늘날 공공목적의 달성을 위해 각종 공공사업 및 토지이용규제가 불가피한 경우가 갈수록 증가하고 있는데, 최근 들어 국민들의 권리의식이 크게 높아지면서 토지소유자 및 지역주민 등의 반발로 원활한 행정수행이 점점 어려워지는 상황에 있다. 이에 행정부처에서는 행정의 원활한 수행을 도모하려는 취지에서 불이익을 받는 지역 및 주민을 대상으로 생활불편 및 불만을 해소하기 위한 다양한 지원사업을 시행하게 되었다.

구체적으로는 1989. 6. 16 발전소 주변지역 지원제도가 처음 법제화된 이래, 상수원보호구역 주민지원제도('94. 8. 3), 폐기물처리시설 주변지역 지원제도('95. 1. 5), 상수원관리지역 주민지원제도('99. 2. 8), 댐주변지역 지원제도('99. 9. 7), 접경지역 지원제도('00. 1. 21), 개발제한구역('00. 1. 28), 야생동식물특별보호구역 인접지역 지원제도('04. 2. 9), 생태·경관보전지역 주민지원제도('04. 12. 31), 행정중심복합도시 주변지역 지원제도('05. 3. 18), 자연공원구역 주민지원제도('05. 3. 31), 백두대간보호지역 주민지원제도('05. 5. 31) 등이 도입되어 있다.¹⁾

이와 같이 환경보호 또는 각종 개발사업 등과 관련하여 여러 법률에서 주변지역 주민들의 지원사업에 관한 규정을 두고 있는 경우가

1) 최혁재, 주민지원제도의 현황과 개선과제, 주변지역사업 및 주민지원 사업의 현황과 과제, 법제연구원 전문가회의 자료집, 2007. 4. 30, 1면 이하.

점차 증가하고 있는데, 이와 관련하여서는 먼저 공공의 이익을 위한 토지이용규제나 개발사업에 대한 주변지역주민들의 반발을 어떻게 이해하여야 할 것인가 하는 문제를 고민해볼 필요가 있다고 생각한다. 다시 말해서 공용침해행위로 인하여 실제로 불이익이 발생하였는지, 그리고 이러한 불이익이 재산권의 내재적 한계를 벗어난 것으로서 보상이 요구되는 경우인지, 아니면 사회적 제약으로서 수인하여야 할 한계 내의 것임에도 지원이 필요할 정도의 불이익이 발생하였는지, 아니면 높아진 권리의식이 아니라 집단적인 이기주의의 발현으로 의도적으로 많은 보상을 얻어내기 위한 것인지 그 사실에 대한 조사가 명확하여야 할 필요가 전제되어 있다고 생각되는 것이다. 이러한 의미에서 주변지역 주민지원사업법제가 행정의 원활한 수행을 위하여 각종 지원사업을 통하여 주민들의 반발을 무마하는 것에 중점을 두고 있는 제도인가 아니면 실제로 발생한 불이익에 대한 권리구제수단인가 하는 문제를 법적으로 규명해 보아야 할 것이다. 이러한 관점에서 전통적인 손실보상이론과의 관계에서 각종 지원사업에 대한 법적 성격이 규명될 필요가 있다고 생각한다.

본 발표에서는 이와 같은 문제의식에서, 보다 구체적으로는 국민의 권익구제라고 하는 행정법상의 이념에서 볼 때 환경보호 및 각종 개발사업과 관련된 주변지역 주민들의 불이익에 대한 권익구제수단으로서 이러한 각종 법률상의 지원사업에 관한 규정들이 적합하고 적정한 것인가 하는 관점에서, 구체적으로는 독일의 관련 법령상의 규정을 검토하면서 이로부터 일정한 시사점을 얻는 것에 중점을 두고자 한다.

다만 연구의 범위와 관련하여, 독일의 경우 대체로 보상입법에 충실하므로, 보상 이외의 주민지원 등에 관한 규정을 두고 있는 경우가 드물고, 아울러 독일의 모든 행정분야에서의 지원사업에 관한 규정을 설명하는 것은 워낙 방대한 것이라는 한계가 있어서, 여기에서는 바덴뷔르템베르크 주의 수자원보호구역의 지정과 관련하여 주변지역주

민들의 피해에 대한 조정(보상)수단을 규정하고 있는 법규명령을 중점적으로 소개하는데 그쳤음을 미리 밝혀 둔다. 아울러 비교가 되는 우리나라 법제도 수자원보호구역지정 또는 댐 건설 등과 관련된 주변지역 및 주민지원사업에 관한 법제에 국한하기로 한다.

II. 주변지역지원 및 주민지원사업

1. 주민지원사업의 의의²⁾

주민지원사업은 적법한 행정작용으로 인하여 일정한 지역 또는 그 지역의 주민에게 발생하는 불이익 등을 국가·지방자치단체·정부투자기관 등의 공공부문에서 정책적으로 보전해 주기 위해 시행하는 사업을 말한다.

현행법상 주민지원사업은 16개 법률에서 규정하고 있는데, 지원대상·방법·기준, 사업시행기관·절차 등은 서로 조금씩 다르나, 그 배경 및 근본취지 등을 바탕으로 다음과 같은 개념적 특징을 도출할 수 있다.

(1) ‘적법한 행정작용’에 수반되는 지원

주민지원사업은 법률에 근거를 둔 공익사업 또는 토지이용규제 등의 적법한 행정작용에 수반되어 인정되는 점에서 위법한 행정작용에 따른 행정상 손해배상제도와 구별된다.

(2) ‘사회적 제약에 의한 불이익’의 보전을 위한 지원

주민지원사업은 공공필요에 의한 사유재산권의 제한이 사회적 제약을 넘는 특별한 희생에 해당하지 않음으로써 재산권자가 감수할 수밖에

2) 최혁재, 상계논문, 1면 이하.

에 없는 사실상의 불이익을 보전하기 위한 것으로 행정상 손실보상과는 다르다.

(3) ‘국가 등 공공부문’의 지원

주민지원사업은 국가·지방자치단체·정부투자기관 등 공공부문에서 주민지원사업을 직접 시행하거나 지원사업계획의 수립 또는 사업재원의 조달 등에 관여하는 사업이다.

(4) ‘지역 및 주민’에 대한 지원

주민지원사업은 공익사업이나 토지이용규제로 불이익을 받는 일정한 지역이나 그 지역에 거주하는 주민에 대한 지원이다. 다만 그 지역을 포함하는 지방자치단체 관할구역 전체에 대해 종합적인 지역개발 차원에서 지원하는 경우도 있다.

2. 주민지원사업의 성격

주민지원사업은 공공필요에 의해 개별주민 또는 일정한 지역이 받는 불이익을 보전함으로써 주민불만을 해소하는 한편 행정목적의 원활한 달성을 기하려는 정책적 지원이다. 따라서 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 차원에서 행해지는 손실보상이나 위법한 공권력 행사에 따른 손해배상과는 배경 및 취지가 다르다.

현행 주민지원제도는 크게 토지이용규제에 따른 주민지원제도와 댐·발전소·폐기물처리시설 등의 건설에 따른 주민지원제도로 구분할 수 있다.

토지이용규제에 따른 주민지원제도는 규제로 인한 재산권 제한이 사회적 제약의 범위를 넘지 않는 경우에 다른 재산권자들과의 사회적 형평 차원에서 규제지역 또는 그 주민에게 주는 계획보상 성격의 정

책적 지원이다. 공공필요에 의해 사회적 제약의 범위 내에서 제한을 받는 자가 국가 등에 대하여 당연히 청구할 수 있는 권리가 아니라 국가 등이 그가 받는 사실상의 불이익을 보전해 주기 위한 정책적인 배려로 볼 수 있다.

담·발전소·폐기물처리시설 등의 건설에 따른 주민지원제도는 그러한 공공시설의 설치로 인해 지역주민 또는 당해 지역이 받는 부수적인 손해에 대한 간접보상의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

3. 주민지원제도의 현황

(1) 현행 주민지원제도의 개관

2006년 2월 현재 주민지원제도는 총 16개 법률에서 규정하고 있는데, 이 가운데 지역종합개발계획의 내용에 포함되어 있는 경우와 단순히 특정시설의 설치를 지원하는 경우를 제외하면, 12개의 주민지원제도가 있다.

접경지역지원법과 주한미군기지이전에따른평택시등에관한특별법에 의한 지원사업은 지역종합개발계획의 내용에 포함되는 것이고, 자연환경보전법과 야생동·식물보호에관한법률에 의한 주민지원은 오수·분뇨정화시설의 설치에 한정된다.

12개의 주민지원제도는 주민지원사업의 명칭·대상지역·지원성격 등을 서로 달리하고 있는데, 이를 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1 현행법제상의 주민지원사업>

근거 법률	대상 지역	지원성격
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정 중심복합도시 건설을 위한 특별법	주변지역	계획보상
개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	개발제한구역	

근거법률	대상지역	지원성격
수도법	상수원보호구역	계획보상
한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률	상수원관리지역	
금강수계물관리및주민지원등에관한법률	상수원관리지역	
낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률	상수원관리지역	
영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률	상수원관리지역	
백두대간보호에관한법률	백두대간보호지역	
자연공원법	자연공원구역	
	자연환경지구·자연마을지구	
발전소주변지역지원에관한법률	발전소주변지역	간접보상
폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률	주변영향지역	
댐건설및주변지역지원등에관한법률	댐주변지역	

(2) 수도법에 의한 상수원보호구역 주민지원제도

① 지원기관

상수원보호구역을 관리하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 주민지원사업계획을 수립·시행한다.

② 지원대상

환경부장관이 지정·고시한 상수원보호구역에 거주하거나 당해 구역 안에서 농림·수산업에 종사하는 자, 상수원보호구역의 지정으로 인한 행위금지 또는 제한으로 당해 구역 안에서 생업을 유지하기 곤란하다고 인정되는 자를 대상으로 한다.

③ 주민지원사업의 종류

사업구분	세부사업내용
소득증대사업	농기구수리시설·생산품공동저장소·농로·농업용수로·농업용양수장 및 농작물재배시설 등 농림수산업관련시설의 지원과 기타 환경부장관이 수질보전과 조화되도록 영농방법을 개선하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업
복지증진사업	<ol style="list-style-type: none"> 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 보조사업 4. 도서관·유치원·통학차 및 문화시설의 지원 5. 기타 환경부장관이 주민의 복지증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사업
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·전업에 대한 지원사업

(3) 4대강 상수원관리지역 주민지원제도

① 지원기관

관리청(상수원관리지역을 관리하는 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·구청장)이 지원사업계획을 수립·시행한다.

② 지원대상

상수원관리지역 및 수질보전을 위하여 새로이 규제되는 지역안의 주민을 대상으로 한다. 구체적으로는 상수원관리지역 지정 전부터 계속하여 그 지역의 관할 시·군·구에 주민등록이 되어 있고 실제 거주하여 온 자로서 계속하여 토지 또는 건축물 그 밖의 시설을 소유하고 있는 자(상속인 등 포함), 상수원보호구역 및 수변구역의 지정 전부터 어로행위 등으로 생업을 유지하여 온 자로서 당해 지역에서의 어로행위 등을 포기하는 자, 상수원보호구역 지정 전부터 계속하여 거주하여 온 자, 상수원보호구역 지정 전부터 계속하여 농림·수산업 등 수계관리위원회가 정하는 생업에 종사하는 자가 대상이다.

③ 주민지원사업의 종류

사업구분		세부사업내용
일반 지원 사업	소득 증대 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농기구수리시설, 생산품공동저장소, 농로, 농업용저수지, 농업용수로, 농업용 양수장·배수장, 농작물재배시설, 임산물재배시설 등 농림·수산업 관련시설 설치·운영 ◦ 분·뇨분리 구조로의 축사 개선, 톱밥 등 수분조절제 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"> ◦ 상수도시설, 중수도시설, 수세식화장실, 소규모도로 등 주민편익시설 설치·운영 ◦ 주민건강진단, 진료소·의료기구·구급차 등 의료관련시설 설치·구입·운영 ◦ 노인회관·마을회관·가로등·어린이놀이터·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 필요하다

사업구분		세부사업내용
		고 인정하는 사업
	오염물질정화사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 마을단위 오수처리시설, 개별농가 분뇨처리시설·생활오수처리시설, 내수면양식장의 수질오염방지시설, 축산폐수 정화처리·자원화 시설 등 오염물질 정화시설과 우·오수 분류식 하수관거 설치 ◦ 상수원관리지역의 지정으로 환경규제기준이 강화되어 다른 지역보다 오염물질의 정화비용이 추가로 소요되는 경우의 소요비용에 대한 지원사업 ◦ 조립 및 육립사업 등 산림사업 ◦ 위원회가 오염물질정화시설 설치·운영사업과 관련해 필요하다고 인정하는 사업
직접지원사업	-	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태양열이용시설·취사시설 설치자금의 지원 등 주거생활의 편의를 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·육립 등 수원함양증진을 위한 산림사업중 산주부담분 ◦ 그밖에 위원회가 인정하는 가구별 지원

(4) 댐주변지역 지원제도

① 지원기관

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

댐주변지역 지원사업의 종류별 시행자는, 지역지원사업의 경우 댐주변지역을 관할하는 시장·군수·구청장이고, 주민지원사업·기타 지원사업의 경우 댐관리청 또는 댐수탁관리자이며, 다만 댐주변지역 지원사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요한 경우로서 시행자가 서로 협의하여 따로 정한 경우에는 그에 의한다.

② 지원대상

지원대상담은 저수면적이 200만m² 이상인 담, 총저수용량이 2,000만m³ 이상인 담이다.

담주변지역 지원사업구역은, 담의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우 상시만수위선)으로부터 5km 이내 지역(다만, 담저수사용료보조사업계획의 경우는 당해지역이 속하는 시·군·구 관할지역), 담의 발전소로부터 반경 2km 이내의 지역, 담주변지역 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 담주변지역지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 지역, 인공방수로를 통한 담의 홍수방류로 어업에 손실이 발생한 지역·수몰이주민의 이주정착지·그 밖에 담의 건설 및 운영과 직접적으로 관련된 지역으로서 지원이 필요한 지역 중 담관리청 또는 담수탁관리자가 필요하다고 인정하는 지역이다.

③ 지원사업의 종류

사업구분		세부사업내용
지역 지원 사업	소득 증대 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○공동영농시설·농기구수리시설·생산품공동저장시설·농로·농업용수로 및 농업용양수장 등 농림수산업 관련사업 ○톱밥 등 수분조절제의 공동구입 및 공동퇴비화시설 등축산업 관련사업 ○환경농업 기자재 및 유통시설 등 환경농업 관련사업 ○주민소득증대를 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 사업
	생활 기반 조성 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○의료기구 및 구급차량구입지원 등 의료환경조성사업 ○노인회관·마을회관·가로등·통학차·버스승차대기장 등 생활여건 개선사업 ○생활기반조성을 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 시설의 설치지원사업
주민 생활 지원	주민 생활 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○주민건강진단, 의료보험지원, 고립주민 교통비지원, 난방비지원, 통신비지원, 전기료 보조, 홍수조절지 친환경영농지원 등 주민 생활지원사업

사업구분		세부사업내용
원 사 업	사업	○댐주변지역 주민생활지원을 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 사업
	육영 사업	○교육기자체 · 도서의 구입, 학자금 · 장학금의 지급, 학교급식시설지원 및 아동급식지원 등 육영관련 사업 ○댐주변지역의 육영을 위하여 지원사업협의회가 필요하다고 인정하는 사업
기 타 지 원 사 업	댐저수 사용료 보조 사업	○댐주변지역 지원사업구역 관할 시장 · 군수 · 구청장이 당해 댐의 저수를 사용하고 댐사용권자 또는 댐사용권설정에정자에게 납부하는 댐저수사용료를 보조하는 사업
	홍보 및 부대 사업	○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

Ⅲ. 독일의 입법례

1. 독일 자갈채취결정에서의 손실보상이론

이미 알려진 바와 같이, 독일 연방헌법재판소는 1981년 자갈채취결정³⁾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 청구

3) BVerfGE 58, 300.

하였고, 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 경계이론을 폐기하고 분리이론을 채택하였다. 아울러 연방헌재는 기본법 제14조 제3항4)상의 수용개념을 엄격하게 해석하여 여기에서의 수용개념에 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 분리되었으므로, 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

4) Art. 14

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

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 재산권을 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 예외적으

로 재산권주체의 수인한도를 넘어서는 경우에는 ‘법률에 의한 보상의 무’가 요구된다는 이론이다. 다시 말해서 공권력행사과정이나 그 결과에 있어서 개인의 수인한도와 재산권의 내용과 한계를 규정하는 정도를 넘어서는 것이 예상된다면, 이에 대해서는 법률에 의한 손실보상 의무가 발생된다는 것이다. 예를 들어, 장기간에 걸친 도로공사로 인하여 발생하는 인근주민의 피해는 경우에 따라서는 수인한도를 넘을 것이라는 점을 어느 정도 예상할 수 있으므로, 이러한 경우에는, 불안정한 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. 독일의 주변지역지원 및 주민지원사업 관련 입법례

(1) 연방수자원관리법 및 바덴뷔르템베르크 주 수법상의 근거규정

연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz) 제19조는 공공의 필요에 따라 수자원보호구역(수역)을 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 바덴뷔르템베르그 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 바덴뷔르템베르그 주 수법 제24조 제1항의 규정에 의하여 명령을 하거나 또는 법규명령을 통하여 면제에 관한 규정을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 동법은 조정과 관련하여 제24조 제4항에서 규정하고 있는데, 이에 의하면 연방수자원관리법 제19조 제4항에 의한 조정은 주가 하도록 되어 있고, 최상위 수자원관리청은 주 농림부장관과 협의하여 조정금액, 기준, 기간, 관찰 관청 및 지급절차 등에 관하여 법규명령을 발할 수 있다고 규정하고 있다.

(2) 독일 바덴뷔르템베르그 주의 주민지원사업⁵⁾

독일은 지표면 가까이에 지하수가 잘 발달되어 있기 때문에 지표수 보다는 지하수를 대부분 이용하고 있다. 지하수의 이용은 정수비용이 적게 드는 장점도 있지만 지표 아래로 스며드는 질소를 막아야 하는 어려움을 안고 있다. 특히 독일의 바덴뷔르템베르그 주에서 공급되는 원수는 질소로부터 많은 위협을 받고 있다. 그래서 바덴뷔르템베르그 주는 2001년 3월에 그 당시 환경교통부령으로 수자원 및 상수원보호구역의 보호 및 보상령(Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung(SchALVO), 이하 ‘보호보상령’)⁶⁾을 발효시켰다. 이 보호보상령은, 위에서 살펴본

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

6) 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.

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 정수의 당위성에 대하여 논쟁을 벌이기도 했다.

1) 보호보상령(SchALVO)의 목적과 취지 및 내용

가. 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 주 수법이 정하는 수자원 및 상수원보호구역에서 지하수를 보호하는 데 적용되고, 정상적인 토지의 이용을 제한하는 경우 지표수와 용천수를 보호하는 데도 적용된다. 따라서 누수를 배출하지 않는 농산물

참고나 (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.

나. 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 2> 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 2> 보호지역에서의 행위 제한

구역의 분류	모든 지역(일반지역, 문제지역, 제거지역)
I (우물)	- 단지 초지에서 풀의 채취만 허용
II (협약의 보호구역)	- 액상의 비료나 퇴비(분뇨)의 사용금지 - 순수한 식물성 비료를 제외한 2차적인 비료사용의 금지

구역의 분류	모든 지역(일반지역, 문제지역, 제거지역)
	- 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 (협외 및 광외의 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 농립과에 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 보상은 우리나라 관련 법제에서 규정하고 있는 보상이 아닌 정책적 배려의 차원을 넘어 피해를 직접 보상해주는 행정상 손실보상제도로 여겨진다.⁷⁾

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).

7) 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.

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 3> 참조).

<표 3> 구역별 및 지역별 피해보상액

구역	일반지역	문제지역	제거지역
I	매우 외적인 경우에만 개별적 보상		
II	모든 지역 내의 제II구역은 일괄보상		
	<ul style="list-style-type: none"> • 분뇨의 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	<ul style="list-style-type: none"> • 일괄보상, 165Euro/ha 또는 • 개별보상 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

IV. 우리나라와의 비교 및 시사점

1. 우리나라 법제와의 비교

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 개념이 은 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.

2. 참고 : 외국의 댐 주변 지원제도

(1) 외국의 댐주변 지원제도⁸⁾(손진상, 108 이하)

현재 우리나라의 댐주변 지원에 대한 강화와 제도적 개선노력에도 불구하고 지역민의 평가는 현상유지의 소극적 지역대책에 머무르고 있으며 지원대책의 효과도 미미하다는 것이다. 또한 지원제도가 지역 활성화를 촉진할 수 있는 지역대책기능이 거의 없다고 하는데 불만이 커지고 있다. 댐주변지역 지원과 관련하여 주요 외국의 사례를 요약하면 다음과 같다.

1) 일 본

직접적인 지역차원의 대책을 보유하고 있는 대표적인 나라로는 일본을 들 수 있다. 일본은 수원지역대책특별조치법에 의해 지역정비사업을 추진하고 있으며 또한 수원지역대책기금, 댐 주변지역 정비사업 등을 통해 개인보상 외에 지역차원의 대책을 적극적으로 추진하고 있다. 현재 간접적인 대책으로 상류와 하류간 교류촉진, 댐주변지역홍보 등을 통해 지역활성화를 촉진하고 있다. 특히 자연환경, 레크리에이션 등에 대한 국민의 요구가 높아지면서 댐 저수지와 주변구역을 활동공간으로 활용하고자 하는 “지역에 열린 댐” 사업이 활발하게 진행되고 있다. 일본의 경우, 수원개발(댐건설)관련으로서는 적극적인 차원에서 수원지역대책을 실시하고 있으며, 종전의 댐사업자가 시행하는 주택, 밭, 산림 등에 대한 『일반보상』과 학교, 관공서, 도로 등에 대한 『공공보상』에 더하여 ‘수원지역정비계획에 의한 정비사업’ ‘국고보조사업의 보조율 인상’ ‘수익자에 의한 비용의 일부부담’ ‘지역의 활성화를

8) 손진상, 댐 주변지역 지원의 현황과, 개선방안, 환경법연구 제25권 제2호, 한국환경법학회, 2003. 12, 108면 이하.

위한 제세특례조치' 등의 「수특법에 의한 조치」와 「국가·지방공공단체·수원지역대책기금」에 의한 기타 조치를 실시 중에 있다.

2) 미 국

미국은 일본과 같은 직접적 지역대책 보다는 레크리에이션 시설 정비를 통한 댐의 활용가능성 제고에 주목적을 두고 있다. 미국은 높이 15m를 넘는 댐이 6,975개이다. 이들 댐의 주목적은 레크리에이션이 37%로 제일 많고, 용수공급(24%), 홍수조절(17%), 발전(3%) 순서이다. 미국의 홍수통제법이나 수자원개발법 등은 레크리에이션 시설의 설치를 댐 건설자의 주요 임무의 하나로 규정하고 있다. 댐 건설·관리자는 레크리에이션 기능을 댐의 주요 목적 중 하나로 간주하여 그 잠재력의 최대화를 위하여 노력하도록 하고 있다. 연방정부는 전체 국민의 여가기회의 확대라는 측면에서 댐 저수지의 레크리에이션 기능을 확충하고, 주정부나 기타 지방정부는 이를 활용하여 지역경제 활성화의 기초로 삼는 것이 미국에서 보편화된 댐 주변지역 대책이다.

3) 영 국

영국에서도 레크리에이션을 대규모 댐 저수지의 주요한 기능 중 하나로 간주되고 있으며 소규모 저수지는 대부분 레크리에이션 기능을 보유하고 있다. 또 제도적인 면에서 영국은 댐 건설자에게 레크리에이션 시설의 설치를 의무화하고 있으며, 이를 지역주민 지원의 하나로 간주하고 있다. 즉, 수자원법령(Water Resources Act 1991 or Water Industry Act 1991)은 저수지의 물 이용자나 관리청이 지역주민의 편익이 일차적 목적이 아닌 저수지를 개발 운영하고자 할 경우에는 그로 인해 항구적 영향을 받는 지역주민들을 지원하기 위하여 관련 지방자치단체나 지역사회 위원회와의 협의 하에 레크리에이션시설이나 레저 시설을 설치하도록 의무화하고 있다.

(2) 외국의 댐주변 지원제도의 시사점⁹⁾

댐 주변 지원제도는 수자원보호와는 다소간 거리가 있는 것이지만, 넓은 의미에서는 수자원개발과 관리에 관한 것이므로, 여기에서는 다만 참고자료로 활용하는 의미에서 소개하기로 한다. 이 문제는 지역적 특성이 다르므로 외국사례를 우리나라에 직접 적용할 수는 없으나, 댐 주변지역 지원 방향을 설정하는데 참고자료로 활용할 수는 있을 것이다.

1) 자원으로서의 댐 가치 활용

댐 저수지를 지역이나 국가가 지닌 새로운 자원으로 간주하는 경향이 증가하고 있다. 미국의 연방 저수지 관리기구들이 저수지의 일차적 목적으로 레크리에이션을 가장 많이 지적하였듯이 댐은 더 이상 치수나 이수 목적만을 위해 존재하지는 않는다. 일본 역시 1980년대 이후에는 댐이 지니는 자원으로서의 가치를 극대화하고 이를 통해 지역경제를 활성화하고자 하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 최근 일본 건설성이 수원지의 종합적 개발을 표방하고, 그 주요 사업의 하나로 수원지의 활성화를 제시한 것은 이와 무관하지 않다. 일본에서는 치역정비 측면뿐만 아니라 공공자원으로서 성격을 강조하고, 댐을 개방적으로 활용하고자 하는 경향이 증가하고 있다.

2) 중앙정부와 지방정부의 협력 강화

중앙정부 주도형 사업에서 지방정부의 참여를 점차 확대하는 방향으로 전환하는 경향이 대두되고 있다. 미국의 경우 레크리에이션 개발사업의 추진 초기부터 지방정부의 참여를 전제하여 추진하고 있다. 또 일본의 “지역에 열린 댐” 사업은 댐의 활용을 지방자치단체에서

9) 손진상, 상계논문, 109면 이하.

입안한 계획에 따라 중앙정부가 지원하는 방식을 취함으로써 과거 중앙정부 중심의 계획체계에서 벗어나는 경향을 보이고 있다. 이와 더불어 시설의 운영 관리는 물론 시설의 설치에 있어서도 민간자본을 유치하고자 하는 경향이 증가하고 있다. 미국의 경우 공병단에서도 최근에는 민간자본의 유치를 통해 댐 주변환경을 정비하고 레크리에이션 시설을 확충하고자 하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 또 일본 역시 자연공원이나 광장, 동식물 보호구역, 민속자료관 등의 경우 공공부문에서 사업을 추진하나, 스포츠시설과 레저시설 및 편의시설의 경우 민간부문이나 제3섹터를 활용하여 운영·관리하는 것이 보편화되고 있다.

3) 환경보전과 친환경적 댐 이용의 활성화

댐의 이용이 곧 댐에 대한 환경규제의 완화를 의미하는 것은 아니다. 미국의 경우 저수지의 사용에 대한 규제가 극히 탄력적이나 저수지를 활용한 모든 사업은 연방정부와 지방정부가 규정한 환경기준의 범위 내에서만 허용된다. 또 관리자 역시 환경보전을 위한 다양한 노력을 경주한다. 미육군공병단(U.S. Army Corps of Engineers)의 경우 레크리에이션 시설 개발시 법적으로는 10년간 개발예정 시설용지를 보유할 수 있으나 실질적으로는 댐 개발단계에서만 레크리에이션 시설을 개발함으로써 계획에 의한 개발을 지향하고 있다. 일본 역시 댐의 개방화 경향이 증대됨에 따라 댐 저수지의 이용에 대한 환경규제는 점차 엄격해지고 있다. 대단위 개발사업에 대한 환경영향평가제도가 일본에 본격적으로 도입·실시됨에 따라 댐의 개발은 계획단계에서부터 환경법규에 의해 규제된다. 또 저수지 수질보전사업에서 알 수 있듯이 배출단계에서부터 종합적으로 오수를 관리하고자 하는 경향 역시 점차 강화되고 있다. 댐주변환경정비사업의 주요목적 중 하나가 댐 저수지의 亂개발 및 무절제한 이용규제에 있었다는 점 및 지

역에 열린 댐 사업이 지방정부에 의한 댐 저수지 환경관리의 강화를 전제하고 있다는 사실은 댐의 지속적 개방에도 불구하고 저수지 수질에 대한 규제는 더욱더 강화되고 있음을 의미하는 것이다.

4) 지역특성을 살린 다양한 활성화 방안의 마련

선진국의 댐 주변지역 지원에서 관심을 끄는 것은 이들이 시행하는 지역지원사업이 매우 탄력적이고 다양하다는 사실이다. 가령 미국의 경우 연방정부에 의한 지원은 엄격히 규정되어 있으나 주정부 차원이거나 댐 관리주체 차원에서는 다양한 레크리에이션기능을 부여하고 있으며, 저수지 방류수량의 조절 등을 통해 지역을 지원하기도 한다. 또 주정부나 지방정부는 자신들이 구상한 지역발전에 부합되는 사업을 선정하여 지역의 활성화를 추진한다. 비교적 엄격한 지원규정을 보유한 일본도 '90년대 이후 시설중심의 지원대책에서 탈피, 수특법상의 지원사업 외에 다양한 신규 사업을 발굴하고 있다. 이에선 건설성 주도하의 이벤트 개최, 댐 개방 활용도 제고, 댐 주변지역 기업입지에 대한 우대 조치 등과 국가적 차원의 대책은 물론 작게는 댐 주변지역 고령자의 도시지역 의료기관 접근을 제고하기 위한 구급차의 운영 등을 포함하고 있다.

3. 우리나라 법제의 문제점 및 독일 입법례로부터의 시사점

먼저 주민지원사업은 공공필요에 의해 개별주민 또는 일정한 지역이 받는 불이익을 보전하는 정책적 지원으로서 손실보상과는 배경 및 취지가 다르다고 설명되고 있다. 구체적으로는 토지이용규제에 따른 주민지원제도는 규제로 인한 재산권 제한이 사회적 제약의 범위를 넘지 않는 경우에 다른 재산권자들과의 사회적 형평 차원에서 규제지역 또는 그 주민에게 주는 계획보상 성격의 정책적 지원으로서 공공필요

에 의해 사회적 제약의 범위 내에서 제한을 받는 자가 국가 등에 대하여 당연히 청구할 수 있는 권리가 아니라 국가 등이 그가 받는 사실상의 불이익을 보전해 주기 위한 정책적인 배려이고, 댐·발전소·폐기물처리시설 등의 건설에 따른 주민지원제도는 공공시설의 설치로 인해 지역주민 또는 당해 지역이 받는 부수적인 손해에 대한 간접보상의 성격을 가지는 것이라고 설명되고 있다.

이러한 지원사업은 결론적으로 행정편의적인 업무수행을 위해서 일종의 인센티브를 제공하는 것에 불과하고 생각한다. 그런데 재산권 제한이 사회적 제약의 범위를 넘지 않는 경우에도 지원사업의 이름으로 막대한 자금을 지출하는 것이 다른 재산권자들과의 사회적 형평을 도모하는 것인지 의문이다. 손실보상제도는 공공필요에 의한 재산권 침해행위에 대하여 전체적인 공평부담의 견지에서 행하여지는 조절적 보상을 의미한다. 따라서 사회적 형평이 문제될 정도의 사회적 제약이라면 이에 대해서는 손실보상에 의하여 권리구제를 하는 것이 원칙이다. 그런데 그렇지 않은 정도의 재산권제한행위에 대해서 법령의 규정에 의하여 막대한 지원을 하게 되면, 이는 오히려 사회적 공평부담의 원리에 반하는 것이다. 이러한 의미에서 결국 현행 법령이 규정하고 있는 다양한 주민지원사업은 행정사무수행에 대한 주민들의 반발을 의식해서 지원하는 성격이 강하다고 볼 수 있고, 이러한 점에서 전통적인 손실보상법리를 회피하여 문제를 해결하려고 한다는 점에서 법치국가원리에도 반한다고 생각된다. 결국 이와 같은 주민지원을 제공하는 경우와 보상규정을 둬으로써 보상하는 것과 무엇이 다른지 의문이다.

이러한 관점에서 제기할 수 있는 문제는 과연 우리나라와 같은 주민지원법제가 필요한가 하는 점이다. 이는 독일의 입법례의 관점에서 도 제기될 수 있는 문제이기도 하다. 다시 말해서 주민지원에 관한 내용의 상당 부분을 보상의 법리로 포섭하는 것이 필요하다고 생각되

는 것이다. 결국 보상이 필요한 정도의 재산권침해행위에 대해서는 보상규정을 둠으로써 권리구제에 충실하면 될 것이지, 그렇지 않은 경우까지 지원해줄 이유는 없는 것이기 때문이다.

이와 관련하여 우리나라 법제상의 주민지원사업을 보면, 예컨대 필요한 도로 등의 공공시설의 설치와 같이 지원사업으로서의 성격이 명확한 경우는 별도의 설명이 필요 없겠지만, 그렇지 않은 경우도 허다하다. 예컨대 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률시행령 제11조 제3호는 주민지원사업의 대상자로서 “상수원보호구역 및 수변구역의 지정전부터 상수원보호구역 및 수변구역에서 어로행위 등 생업을 유지하여 온 자로서 당해 지역에서의 어로행위 등을 포기하는 자”를 포함시키고 있다. 그런데 이러한 경우가 ‘특별한 희생에 해당되지 않는 재산권침해행위에 대한 정책적 지원’의 경우인지, 즉 재산권의 수인한도 내의 행위로서 국가 등의 보상의무가 없는 경우인지 의문이다. 또 다른 예로 “상수원관리지역의 지정전부터 계속하여 그 지역의 관할 시·군·구에 주민등록이 되어 있고 실제 거주하여 온 자로서 이 지역에 계속하여 토지 또는 건축물 그 밖의 시설을 소유하고 있는 자”의 경우는 보호구역의 지정으로 직접 재산권에 피해가 발생하는 것은 아니라는 점에서 보상의 대상이 아닌 정책적 지원의 대상은 될 수 있을 것이다. 다시 말해서 우리나라 법제상 주민지원사업의 대상으로 규정되어 있는 것 가운데에는 지원사업의 대상이 아니라, 보상규정을 둠으로써 권리구제를 해주는 이른바 손실보상에 해당되는 경우도 포함되어 있다는 것이다. 따라서 이러한 행위는 정당한 보상이 요구되는 경우로서 당연히 보상입법이 있어야 하는 것이지, 이를 정부의 시혜로 설명할 수는 없는 것이다. 앞으로는 특별한 희생의 관점에서 불이익의 내용을 보다 신중하게 판단하여 보상규정을 둠으로써 보다 확실하게 권리구제를 하는 것이 법치국가적 요청에 충실한 것이라 생각된다. 이것이 독일 연방헌재가 정립한 ‘조절과 보상을 요

하는 재산권의 내용 및 한계에 관한 규정'의 법리의 근본적인 취지라고 생각한다.

아울러 지적하고 싶은 것은, 지원사업의 종류가 지나치게 많다는 점이다. 심지어는 통학차의 구입·운영, 학자금·장학금의 지급, 장학기금의 적립·운영, 전기료, 의료비, 정보·통신비 등에 대한 지원 등도 포함되어 있어, 어느 누구라도 침해된 재산권에 대한 보상을 받는 것보다는 이러한 지원을 받는 것을 선호하게 될 것이어서, 결국은 이러한 지원사업으로 인하여 전통적인 손실보상제도의 인정 취지가 훼손되는 문제를 야기하게 될 것이다. 따라서 가능한 한 반드시 필요한 경우가 아닌 다음에는 이와 같은 지원사업은 손실보상제도에 대한 보완책으로, 즉 보충적인 수단으로 이용되는 것이 바람직할 것이다.

V. 맺음말

바덴뷔르템베르그 주 보호보상령에 규정되어 있는 수자원 및 상수원보호구역의 지정 및 이에 따르는 금지 및 제한에 의한 경제적 불이익에 대한 우리나라 법제상의 주민지원과는 다른 제도이다. 이는 공용침해행위인 토지이용제한으로 인한 재산권의 특별한 희생에 대하여 조절적으로 보상을 행하는 것이라는 점에서 행정상 손실보상제도의 하나인 것이다. 그 외에 독일의 경우 우리나라 법제상의 주민지원에 관한 규정을 두고 있는 입법례는 찾아보기 어렵다.

한편 우리나라의 주민지원사업은 주민들의 불만을 해소하는 한편 행정목적의 원활한 달성을 기하려는 정책적 지원이라고 설명되고 있다. 이러한 점에서 행정상 손실보상과는 배경이나 취지가 다르다고 한다. 그러나 법치국가원리나 사회국가원리에 비추어 보더라도, 이러한 취지에서 다양한 지원사업을 규정하는 것이 과연 바람직한 문제해결인지 의문이다. 오히려 전통적인 손실보상의 법리에 포함시킬 수

있는 것은 이에 포섭하는 것이 사회적 공평부담의 원리에 훨씬 적합한 것이 아닌가 생각된다.

물론 주민들에 대한 지원을 바람직하지 않다고 할 수 없다. 그러나 가능한 것은 보상의 법리로 끌어들여서 정당한 보상을 하는 것이 원칙이다. 경우에 따라서 법이 정한 보상만으로는 충분한 권리구제가 어려운 경우도 있을 것이다. 각종 지원행위는 이러한 범위 내에서만 이루어져야 공평한 것이다. 무분별한 지원은 다른 지역사람들과의 형평성을 고려하지 않은 것이고, 단지 행정편의적인 문제해결에 불과하다. 아울러 막대한 국고의 지출도 고려해야 할 것이다. 결국 이러한 지원행위는 더 많이 받고 싶은 보상심리를 자극하게 되어 더 큰 반발을 불러일으키는 등의 사회적인 갈등으로 오히려 행정사무의 수행에 더 큰 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 ‘공용침해에 대한 보상’과 ‘이와는 구별되는 주민지원사업’으로 이원적으로 문제를 해결하는 것 보다는 이를 보상으로 일원화하는 것이 더 바람직하다고 생각한다. 왜냐하면 우리나라 헌법 제23조 제3항이, 독일과는 달리, 보상이 필요한 공용침해행위를 수용·사용·제한으로 폭넓게 규정하고 있으므로, 얼마든지 보상입법을 통하여 보상을 하면 될 것이기 때문이다.

제 2 주제

프랑스의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

발 표 자 : 유정주 사무관 (법제처)

토 론 자 : 전 훈 교수 (경상대학교 법과대학)

프랑스 간접피해에 대한 손해배상

유 정 주
(법제처 사무관)

우선 프랑스에서는 간접피해에 대한 손해배상을 직접 규정하는 법률규정은 없는 것으로 보인다. 공공시설의 설치로 인한 직접적인 손해배상은 물론 이러한 시설의 설치의 결과로 인한 간접적인 피해 (예를 들어, 배후지 소실로 인한 영업이익의 감소나, 댐 설치로 인한 강물의 수량감소로 인한 관광수입의 감소 등)에 대한 것은 국가나 지방자치단체 등 공공기관 또는 사업시행자를 당사자로 하여 공공시설의 설치로 인한 간접피해 또는 직접적인 피해에 대한 행정소송을 통하여 손해배상을 요구한다.

사실 간접피해라는 용어를 사용하기는 했지만 실제로 우리나라 개념의 간접피해라는 개념보다는 공공시설의 설치로 인하여 발생 가능성이 있었던 피해에 대한 보상이다. 프랑스 교과서에서도 간접피해라는 용어를 사용하는 것은 아니고 공공시설의 설치로 인한 계속적인 피해(*les dommages permanents de travaux publics*) 즉 설치당시에 예상 이 용이하였던 용이하지 않았던 공공시설의 존재 또는 그 기능으로 인하여 발생하는 피해를 보상하는 것을 말한다.

이러한 피해의 유형이나 이론적인 구성은 판례를 중심으로 발전해 왔다.

I. 일반적인 원칙

1. 개념 및 요건

간접피해의 가장 중요한 특징 중의 하나는 바로 공공시설의 결함이나 사람의 잘못으로 발생하는 직접적인 사고로부터 기인하지 않는다는 것이다.

예를 들어 고속도로의 설치로 인하여 주변 지역의 소음이 발생하여 주민의 삶의 질 저하 또는 부동산의 금전적인 가치의 하락 등과 같이 고속도로를 설치하면서 발생하는 사고 등으로 인한 직접적인 피해가 아니라 그 설치결과로서 발생하는 피해를 즉 비사고적인(non accidental)성격을 가진다.

이러한 간접피해는 특정한 사회의 구성원이 부담해야 하는 일종의 공공의 이익을 위한 무과실책임으로 분석할 수 있다. 그러나 이러한 무과실책임은 공공책무의 평등부담원칙(le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques)에 위배되는데, 일정한 요건을 충족하는 경우에는 이러한 원칙에 따라 간접피해에 대한 손해보상이 이루어진다.

일반적으로 간접피해는 인근 시설에서 발생하는 불편함에서 기인하는 비사고적인 피해(dommages non accidentels ayant caractère d'inconvénients de voisinage)라고 정의할 수 있다.

공공시설의 설치당시 또는 기능의 결함에서 기인하는 사고로 인한 직접피해를 보상받기 위해서는 그 피해가 실체적(réel)이며 확실(certain)해야만 피해를 인정하고 보상한다. 간접피해의 경우에는 이러한 두 가지 요건이외에 두 가지 특정한 요건을 충족해야하는데, 우선 피해자의 수적인 측면에서 특정 가능해야 한다. 피해를 당하는 자의 범위가 특정되지 않고 사회구성원 모두에게 미친다면 공공책무의 평등부담원칙에 위반하는 것이 아니다.

일반적으로 특정가능성의 요건은 쉽게 충족되는데 간접피해의 개념이 인근 또는 이웃에서 발생하는 피해를 상징하기 때문에 쉽게 범위의 특정이 가능하다. 더구나 법원도 피해자의 범위를 결정하는데 있어서 관대하며, 숫자를 특정하지 않고 단순히 거주자, 주민이라는 용어를 사용하기도 한다.

두 번째 요건으로는 비정상적(anormal)이어야 한다. 즉 피해가 심각해야(grave) 한다는 것이다. 사회의 구성원이 모두 사회생활을 하기 위해서는 일정부분 공적인 책임을 져야하는데, 이러한 일반적인 공적인 책무는 보편적으로 이웃으로써 부담해야하는 통상적인 의무의 정도를 벗어나야 말아야 한다. 즉 이러한 통상적인 의무의 정도를 벗어나는 경우에는 그 피해가 인정되고 보상의 대상이 된다. 이 두 번째 원칙은 첫 번째와는 달리 피해가 심각한지 비정상적인지에 대하여 각각의 사안별로 검토해야한다. 판례도 피해가 통상적인 이웃관계에서 발생하는 불편함을 초과된다고 인정되지 않으면 간접피해보상을 인정하지 않는다.

① 부담해야하는 의무를 넘는다고 판시한 예

CE du 22 mars 1991(참사원 1991년 3월 22일 판결) : 축구장관련

축구장과 이웃하는 가정집에 축구장에서 발생하는 소음발생과과 축구공 등이 담을 넘어옴으로써 발생하는 피해에 대하여 시에서 적절한 조치를 취하지 않아 관련 당사자가 공공시설 주변의 주민으로서 일반적으로 부담해야하는 의무의 정도를 넘어섰다는 취지의 판결

② 부담해야하는 의무를 넘지 않는다고 판시한 예

CE du 26 sept 1986(참사원 1986년 9월 26일 판결) : 도로건설관련

시에서 건설하는 도로로 인하여 도로공사지역에 있는 창고에 작은 차로만 물건적치가 가능하기 때문에 평소보다 더 자주 드나들거나 외

부에 창고를 빌릴 수밖에 없어 영업상 피해가 발생했다고 주장했으나, 이 정도의 피해는 도로를 사용하는 자가 부담해야하는 의무를 넘지 않는다고 판시함.

CE du 10 mars 1978(참사원 1978년 3월 10일 판결) : 일조권 관련

공동주택의 건립으로 인하여 일조량이 줄었으나, 참사원은 이는 일반적으로 주거지역에 거주하는 자에게 미치는 영향을 초과하지 않고, 이러한 공동주택지 인근에 거주하는 자가 일반적인 위험에 불과하다고 판시한 예

2. 유형

① 상업적인 피해(préjudices commerciaux)

댐 건설로 인하여 강물의 수량이 감소하여 관광자원으로서 가치가 감소하고 그에 따라 고객 또한 감소하여 관광안내업의 총매출액의 감소하는 경우(참사원 1972년 6월 28일 판결)

기존 항구의 개선사업으로 인하여 바다가 뒤로 물러남에 따라 피서객이나 낚시꾼을 주 고객으로 하는 식당의 이익이 감소하는 경우(참사원 1968년 1월 31일 판결)

장기간의 도로공사로 인하여 호텔로의 접근이 매우 어렵거나 불가능하게 되어 호텔과 주변 상점이 일시적 또는 항구적으로 폐업하는 경우(참사원 1957년 11월 8일)

② 향유의 방해(troubles de jouissance)

철도의 연장으로 인한 소음의 발생(참사원 1960년 7월 11일 판결)

항구에 설치된 용광로에서 발생하는 악취와 먼지(참사원 1969년 7월 9일 판결)

폐수처리장 및 쓰레기 매립지에서 발생하는 악취 및 이러한 시설로 인하여 유기견, 파리 및 쥐 등으로 인한 공해발생(참사원 1974년 5월 17일 판결)

주거지역 바로 옆에 설치된 무선통신안테나에서 발생하는 사용수익의 방해(참사원 1969년 7월 10일 판결)

③ 부동산 가치의 하락

이러한 부동산 가치의 하락은 공공시설이 존재하는 것만으로도 발생할 수 있고, 공공시설의 작동에 의하여 발생할 수도 있다.

원자력발전소의 작동과 냉각시스템으로 인하여 주변의 부동산 가격이 하락한 것은 비정상적이며 특정이 가능한 손해라고 판시하였다(참사원 1991년 4월 5일).

이와는 반대로 원자력발전소 주변의 부동산 가치의 하락은 비정상적이며 특정이 가능한 손해가 아니라는 판결도 있다(참사원 1989년 1월 20일).

II. 특별한 원칙이 적용되는 경우

1. 경로의 연장

경로의 연장은 몇 가지 특징이 있다.

- ① 경로의 연장 즉 이동해야 하는 거리가 늘어나는 것은 앞에서 언급한 이웃하거나 인접한 성격을 가지는 간접보상과는 관련이 없다.

② 판례는 피해자가 공공시설의 직접적인 사용자(usager)인지 아니면 제3자(tiers)인지를 고려한다. 일반적으로 사용자에게 대하여는 경로연장으로 인한 보상을 인정하지 않고 제3자에게 대하여는 인정한다. 그러나 항상 사용자라고 하여 늘 보상에서 제외되는 것은 아니다. 따라서 경로의 연장에 의한 손해를 결정하는데 있어서 피해자의 자격을 고려하는 것이 의미가 있는지 생각해보아야 한다.

- 사용자에게 경로연장으로 인한 보상을 인정하지 않은 예

홍수로 인하여 다리가 끊겨 2년 동안 자신의 경작지를 돌아보기 위하여 4킬로미터를 더 돌아야 하는 경우에는 도로의 이용자로서 격어야 하는 단순한 불편함이지 배상의 대상이 되지 않는다고 판시하였다(참사원 1965년 4월 2일 판례).

- 사용자에게 경로연장으로 인한 보상을 인정한 예

고속도로의 설치로 인하여 두 공장이 분리되면서 두 공장사이를 다니기 위한 거리가 늘어난 경우 고속도로의 이용자인 공장에게 피해가 있음을 인정한 사례(참사원 1970년 10월 30일 판결)

- 제3자에게 경로연장으로 인한 보상을 인정한 예

군용항구의 설치로 인하여 생선보관소에서 선적장까지 가는 거리가 50미터에서 1킬로미터로 연장된 경우(참사원 1961년 1월 19일 판결)

공항의 확장공사로 인하여 말조련사와 조련장까지의 거리가 2.6킬로미터에서 7.5킬로미터로 연장된 경우(참사원 1962년 5월 11일 판결)

③ 이러한 경로의 연장에 의한 보상을 받기 위해서는 피해는 특정이 가능하고 비정상적이어야만 한다.

2. 접근권의 박탈

공공공사로 인하여 접근권의 박탈은 매우 특별한 경우이며 항상 보상의 대상이 된다. 판례는 항상 접근권의 박탈은 비정상적이며 특별하다고 판시한다.

3. 일반적인 교통흐름의 변화

이러한 변화는 도로의 방향이나 위치의 변경 또는 새로운 도로의 건설로 발생하는데, 피해가 아무리 비정상적이고 특별해도 보상의 대상이 되지 않는다. 그 이유는 아마도 공사비용의 증가나 지방자치단체의 사업을 방해하지 않기 위한 것으로 보인다.

제 3 주제

일본의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

발 표 자 : 정명운 부연구위원 (한국법제연구원)

토 론 자 : 김민호 교수 (성균관대학교 법과대학)

일본의 주변지역지원 및 주민지원사업 법제

정 명 운

(한국법제연구원 부연구위원)

I. 들어가며

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 보호해야할 책무가 있기 때문이다. 이러한 관계로 공공사업과 관련된 현행의 실정법에 있어서는 주변지역지원 및 주민지원을 위한 사업이 규정되어 있다.

그리고 이러한 규정은 우리나라뿐만 아니라 가까운 옆 나라인 일본의 법제에서도 찾아 볼 수 있다. 이것은 『주변지역지원 및 주민지원사업』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 하며 어떠한 사업과 대책이

강구되고 있는지, 그리고 우리에게 어떠한 시사점을 주는지 고찰하기로 하겠다.

II. 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.

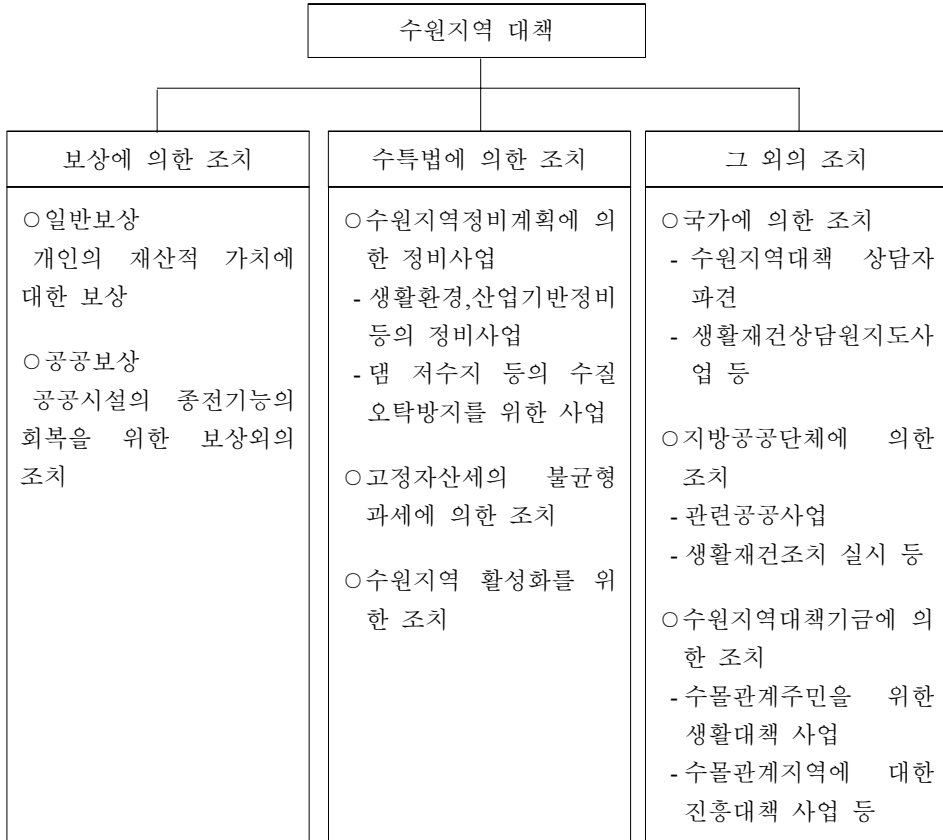
2. 수원지역 대책의 필요성

댐 건설 사업에 있어서 수원지역에 대책이 필요한 이유는 1) 댐 건설에 의한 수몰주변지역의 커뮤니티가 상실되며, 또한 수몰주변지역의 주민뿐만 아니라 잔존주민에 대해서도 영향을 미치며, 2) 대체지의 입수 및 취로확보의 곤란성 등에 의해 수몰관계 주민에게 불안감을 유발한다. 그리고 3) 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 필요하다.

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 종합

적으로 예시하면 다음과 같다.



Ⅲ. 구체적인 지원책

1. 수특법에 의한 조치

수특법에 의한 조치는 (1) 수원지역 정비계획에 의한 정비 사업, (2) 고정자산세의 불균일 과세에 의한 조치, (3) 수원지역의 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 토지개발, 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(별표1), 국가부담 및 보조비율의 특례가 설정되어 있다(별표2).

수원지역 정비계획에 의한 정비사업 종류(별표1)

사업목적	사업종류
수몰자의 택지·주거	택지조성, 공영주택
산업기반 정비	토지개발, 조림, 농림수산업 공동이용시설
생활환경 정비	자연공원, 간이수도, 하수도, 의무교육시설, 진료소, 공민관등, 스포츠·시설, 보육소, 노인복지시설, 지역복지센터, 유·무선방송, 소방시설, 축산오수처리시설, 분뇨처리시설, 쓰레기처리시설
관련 공공시설 정비	치산, 치수, 도로

국가부담 및 보조 비율 특례 (별표2)

① 지정댐의 건설을 위한 정비사업

사업구분	국가 배분 비율범위
토지개발법 제2조제2항에 규정하는 토지개발사업 중 농업용 도로의 신설 또는 변경 그 외의 정령으로 정하는 사업	10분의 5.5이내

제 3 주제 일본의 주변지역지원 및 주민지원사업법제

사업구분	국가 배분 비율범위
산림법 제41조제3항에 규정하는 보안시설사업(정령으로 정하는 것을 제외한다.)	10분의 6이내
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

사업구분	국가부담비율범위
토지개량법 제2조제2항에 규정하는 토지개량사업 중 농업용용 배수 시설의 신설 혹은 변경 또는 구획정리로 정령으로 정하는 것	2분의 1이내
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(県域)과 관련되는 것, 단일현역(県域)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 ① 지정댐 등을 이용해 하천의 유수를 수도, 공업용수도 또는 발전의 용도로 제공하는 것이 예정되어 있는 자, ② 수도법 제3조제2항에 규정하는 수도 사업의 용도로 제공하는 급수 구역, ③ 수도법 제3조제4항에 규정하는 수도 용수 공급 사업의 용도로 제공하는 급수 대상 사업

자가 설치하는 수도의 급수 구역, ④ 공업용 수도사업법 제2조제4항에 규정하는 공업용 수도사업의 용도로 제공하는 급수구역, ⑤ 하천의 유수를 한해(旱害)의 용도로 제공하는 토지구역, ⑥ 홍수 등에 의한 재해 발생이 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 실시하

고 있다.

(4) 생활재건 상담원에 대한 연수

국토 교통성은 생활재건 대책의 하나로서 생활재건 상담원을 대상으로 수몰 관계자와의 대응 노하우, 보상·세제 등의 기본적 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(별표3).

생활재건 대책 표(별표3)

대책구분	대책방안	대책내용		
수원 지역 대책	개인 대책	댐 사업시행자에 의한 대응	일반보상 대체지 알선 등	협의의 생활 재건 대책 광의의 생활 재건 대책 (협의도 포함)
		지방자치단체 및 수익관계자에 의한 대응	수원지역대책기금에 의한 지원 대체지, 직업알선 등 조세대책 등	
	지역 대책	댐 사업시행자에 의한 대응	공공보상 댐 주변환경정비	
		댐 관련 법제도에 의한 대응	수특법에 의한 정비사업 전원(電源)3법에 의한 정비사업	
	지방자치단체 및 수익관계자에 의한 대응	일반행정에 의한 사업 수원지역대책기금에 의한 사업		
	지방공공단체를 위한 재정적 대책	댐에 의한 고정자산(資産)세 등		

IV. 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 뒤떨어지고 있는 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

국토 교통성은 2003년도부터 도시·지방연계추진 사업을 활용하고, 상·하류 연계추진에 관한 시설의 정비 및 그 시설의 이익 활용을 축

진하기 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.

V. 소 결

이상에서는 일본의 주변지역지원 및 주민지원 사업에 관해 수원지역 대책 특별조치법을 중심으로 살펴보았다. 수물지역의 주변지역지원 등에 관해서는 우리도 『댐건설 및 주변지역지원 등에 관한법률』을 정하여 수물지역의 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 상술한 바와 같으나 여기서 주목할 것은 해당 수물지역을 관할하는 행정기관에 대해 조세 조치를 강구하고 있다는 것이다. 그리고 주민지원 대책으로써 생활개선 상담원제를 두고 있으며, 지역 활성화를 도모하기 위해 상·하류 지역 자치체를 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.