

최종보고서

한강수계 관리청별 주민지원사업비 배분기준에 관한 연구

2012. 9

제 출 문

환경부 장관 귀하,

본 보고서를 “한강수계 관리청별 주민지원사업비 배분기준에 관한 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2012. 9

연구기관: 한국환경정책·평가연구원

연구책임자:	부 연구 위원	홍용석
참여연구원:	선임연구원	문현주
	부 연구 위원	이 윤
	부 연구 위원	이정석
	연 구 원	조성철
	연 구 원	김선아

<차례>

I. 서론	1
1. 과업의 배경	1
2. 과업의 목적	3
3. 과업의 범위	3
4. 과업 수행의 추진도	6
II. 한강수계 주민지원사업비 배분기준 현황 검토	7
1. 한강수계 주민지원사업비의 배분기준	7
1) 일반지원비와 특별지원비의 배분	7
2) 상수원관리지역별 배분방식	8
3) 관리청별 배분방식	10
2. 주민지원사업 시행 방식의 변화 추이	11
1) 주민지원사업 수립지침의 연도별 개정 내용	11
2) 배분방식 변화의 주요 내용 및 정책 이슈	13
3. 주민지원사업비의 규모 결정 기준	15
1) 수계관리기금 운용규칙의 주민지원사업비 규모 결정 방식	15
2) 주민지원사업비 규모 및 비중의 변화 추이	16
III. 한강수계 주민지원사업비 배분기준의 적절성 검토	19
1. 현행 주민지원사업비 배분기준의 문제점	19
1) 상수원관리지역별 가중치 체계의 문제	19
2) 상수원관리지역별 사업비 배분방식의 문제점	22
3) 관리청별 사업비 배분방식의 문제점	25
2. 주민지원사업비 배분기준 개선의 대안별 검토	27
1) 주민지원사업비 배분기준 개선의 방향	27
2) 대안별 사업비 배분 결과의 비교	29
IV. 오염총량제 시행에 따른 정책 이슈 검토	36

1. 오염총량제 시행에 따른 규제 환경의 변화	36
1) 기존 상수원관리지역별 행위 규제의 법적 근거 및 내용	36
2) 오염총량제 시행에 따른 행위 규제 완화의 내용	40
2. 오염총량제 시행과 규제 완화의 의사결정 과정	42
1) 오염총량관리제 시행 조건에서의 규제 환경	42
2) 지방자치단체 개발계획을 고려한 규제 환경의 변화 전망	44
V. 오염총량제 시행에 따른 주민지원사업비 규모 산정 기준 검토	54
1. 주민지원사업비 규모 결정 적용(안)의 대안별 검토	54
1) 대안 설정의 배경 및 기준	54
2) 대안 1: 현행 방식의 유지	55
3) 대안 2: 행위규제 완화에 따른 주민지원사업비 규모 조정	57
2. 정책 대안별 비교검토 및 대안 선택	62
1) 정책 대안별 SWOT 분석 및 해석	62
2) 주민지원사업비 규모 결정 적용(안)의 방향	64
VI. 정책 개선의 방향 및 시행 과제	66
1. 정책 개선 방향의 요약	66
1) 주민지원사업비 배분 기준의 개선 방향	66
2) 오염총량제 시행에 따른 제도 개선 방향	68
2. 향후 제도 개선 과제	70
1) 제도 개선의 단계와 우선순위 구상	70
2) 단기적인 제도 개선 과제	73
3) 장기적인 제도 개선 과제	76
3. 제도 개선의 대안적인 방향	79
1) 지역권 개념에 근거한 주민지원사업 틀의 개편	79
2) 행정적 지원의 정당성 기준에 근거한 가중치 체계의 재검토	83

< 표 차례 >

[표 2.1] 상수원관리지역별 주민지원사업비 배분 가중치	9
[표 2.2] 상수원관리지역별 주민지원사업비의 배분방식	9
[표 2.3] 관리청별 주민지원사업비의 배분방식	11
[표 2.4] 주민지원사업 수립지침 개정안의 연도별 주요 내용	12
[표 2.5] 4대강 수계별 수계기금 대비 주민지원사업비 지출 현황	17
[표 3.1] 4대강 수계별 상수원관리지역별 주민지원사업비 배분 가중치의 비교	20
[표 3.2] 상수원관리지역별 주민지원사업비 배분 가중치	23
[표 3.3] 2012년도 한강수계 주민지원사업 배분기준 기초자료	30
[표 3.4] 현행 기준 및 대안별 상수원관리지역별 배분 가중치	31
[표 3.5] 현행 기준 및 각 대안별 기준에 따라 배분된 주민지원사업비 배분 구조	33
[표 4.1] 팔당 상수원 환경 규제 관련 법률의 주요 내용	36
[표 4.2] 상수원관리지역 유형별 행위 규제 내용	39
[표 4.3] 남양주시 총량관리대상지역 BOD 할당부하량	47
[표 4.4] 남양주시 연차별 할당부하량 활용계획	49
[표 4.5] 양평군 총량관리대상지역 BOD 할당부하량	51
[표 4.6] 양평군 연차별 할당부하량 활용계획	52
[표 5.1] 2012년도 주민지원사업비 규모 조정 시뮬레이션	60
[표 5.2] 주민지원사업비 규모 조정안의 대안별 SWOT 분석	63
[표 6.1] 한강수계 주민지원사업비 배분방식 개선 방향의 요약	66
[표 6.2] 오염총량제 시행에 따른 한강수계 주민지원사업 개선 방향 요약	68
[표 6.3] 가중치 적용방식 재검토 과업의 개요	75
[표 6.4] 오염총량관리제의 영향에 따른 가중치 체계 개편 과업의 개요	78
[표 6.5] 상수원관리지역별 가중치 체계의 검토 결과	87

<그림 차례>

[그림 1.1] 과업의 추진도	6
[그림 3.1] 주민지원사업비 배분기준 조정의 대안 구분	29
[그림 3.2] 현행 기준 및 각 대안별 기준에 따라 배분된 주민지원사업비 배분 구조	32
[그림 4.1] 오염총량관리계획에 따른 지역개발할당량의 산정	43
[그림 4.2] 남양주시 행정지도	46
[그림 4.3] 남양주시 목표연도 오염부하량 관리목표 산정 도식	47
[그림 4.4] 양평군 단위유역도	50
[그림 4.5] 양평군 목표연도 오염부하량 관리목표 산정 도식	52
[그림 5.1] 주민지원사업비 시뮬레이션 결과와 과거 추세	61
[그림 6.1] 한강수계 주민지원사업 제도개선 단계 및 우선순위 구상	72
[그림 6.2] 한강수계 주민지원사업 제도개선의 시간 프레임	73
[그림 6.3] 지역권 거래를 통한 주민지원사업의 개편 방안	82

I. 서론

1. 과업의 배경

- 주민지원사업은 한강수계관리기금의 주요사업으로서, 상수원의 수질 보전을 위해 행위 규제를 받고 있는 상류 지역에 대한 행정적 지원 사업임
 - 사업의 목적은 팔당수질종합대책 이후 상수원관리지역에 지속되고 있는 행위 규제의 부담을 상류와 하류가 유역 공동체적으로 분담하는 데에 있음. 이에 따라 주민지원사업은 사용자 부담원칙으로 운용됨
 - 한강수계에서 주민지원사업은 1999년 제정된 「한강수계상수원수질개선 및주민지원등에관한법률」(이하 한강법)에 의거하여 시행되고 있음
 - 한강법 시행령 별표 3 규정에 의하면, 사업 수단은 일반지원사업과 직접 지원사업으로 구분됨. 또한 일반지원사업 중에는 소득증대사업, 복지증진 사업, 육영사업, 오염정화사업 등의 세부 사업 수단이 구분되어 있어 규제를 받는 지역의 생활개선 및 역량강화를 위한 지원사업이 다양한 형태로 포함되어 있음

- 주민지원사업의 제도적인 개선을 위한 논의 중 최근까지 가장 많은 논의가 진행던 이슈는 ‘사업비 배분기준의 합리적 조정’에 대한 문제임
 - 그간 ‘상수원관리지역 주민지원사업 제도개선 방안에 관한 연구(환경부, 2009)’, ‘주민지원사업 중 일반지원사업의 아이템 개발 연구사업(팔당호수질정책협의회, 2010)’, ‘직접지원사업 집행방법 개선방안 마련 연구(한강유역환경청, 2010)’, 한강수계 주민지원사업의 제도개선을 위한 일반지원사업 지원방식 개선방안에 관한 연구조사(팔당호수질정책협의회, 2011)’ 등의 다양한 보고서를 통해 한강수계 주민지원사업의 배분방식 조정에 대

한 논의가 진행됨

- 이상의 보고서에서는 대안적인 배분방식의 가능성을 고찰하고 있으나 각 대안을 종합적으로 검토하고 제도적인 현실화 방안을 마련하는 데에는 여전히 한계가 있음
 - 특히 주민지원사업의 배분 산식에서 규제지역별 면적과 가중치, 인구 규모가 적절하게 반영되지 못하고 있음이 각 보고서마다 제시되고 있음에도 불구하고, 이 같은 가중치를 적절하게 보정하기 위한 대안이 제시되지 못하고 있음
 - 또한 그간 제시되었던 다양한 개선 방안 중 어떠한 대안이 가장 효율적이고 형평성을 확보할 수 있는 방안인지에 대한 종합적인 비교와 검토가 이뤄지지 못한 상태임

- 아울러 주민지원사업을 둘러싼 외부 정책환경이 오염총량관리제의 시행에 따라 새롭게 변화하고 있음에 따라, 이에 대응하는 배분 방식의 합리적 조정 방안의 검토가 필요함
 - 주민지원사업의 사업비 배분은 기본적으로 규제의 정도에 비례하고 있음을 고려할 때, 오염총량관리제의 시행에 따라 상수원관리지역의 행위 규제 수준이 줄어든다면 이에 대응하여 기존 배분 방식의 산식을 조정해야 할 필요가 있음
 - 실제로 오염총량관리제의 시행('2013. 6. 1.)에 따라 특별대책지역(수변구역 제외)의 행위제한이 완화되었기에(오수 및 가축분뇨 배출시설 행위제한 적용 배제), 이를 고려해 사업비의 규모 및 배분 구조의 조정 등의 검토가 필요함
 - 또 오염총량관리제는 상수원관리지역의 세부 지역에 따라 불균등한 규제

를 가하고 있기 때문에 오염총량관리제, 특별대책지역의 운영 지침, 개정하고자 하는 지침 등의 규제정도를 평가하여 지역 간 형평성의 확보를 위해서도 현행 배분 산식의 종합적인 검토가 필요함

2. 과업의 목적

- 이상 언급한 배경에서 본 보고서는 현행 한강수계 주민지원사업비 배분방법의 타당성을 검토하고, 외부 여건변화에 따른 합리적 주민지원사업의 조정방안을 검토하는 데에 목적이 있음
 - 그간의 여러 보고서에서 제시되었던 주민지원사업 배분방식의 문제점을 종합적으로 검토하고, 사업비 배분의 시뮬레이션 시행을 통해 배분방식 개선의 가능성 및 방향을 판단함
 - 오염총량관리제 시행에 따른 영향이 주민지원사업비 배분방식에 미치는 효과를 종합적으로 고찰하고, 이를 합리적으로 반영하는 배분방식의 조정대안들을 제시하여 향후의 장기적인 제도 개선의 방향을 진단함
 - 오염총량관리제의 시행이나 인구와 물가 상승률 등의 기타 변인을 고려하여 한강수계기금 대비 주민지원사업비의 규모 산정방안을 검토함
 - 마지막으로 제시된 개선방안이 현실화되기 위해서 필요한 실행 과제의 내용을 장기와 단기의 시점 및 정책적인 우선순위에 맞춰 제시함

3. 과업의 범위

- 본 과업에서는 한강수계 주민지원사업의 대상지역인 12개 관리청을 과업의 공간적인 범위로 설정함

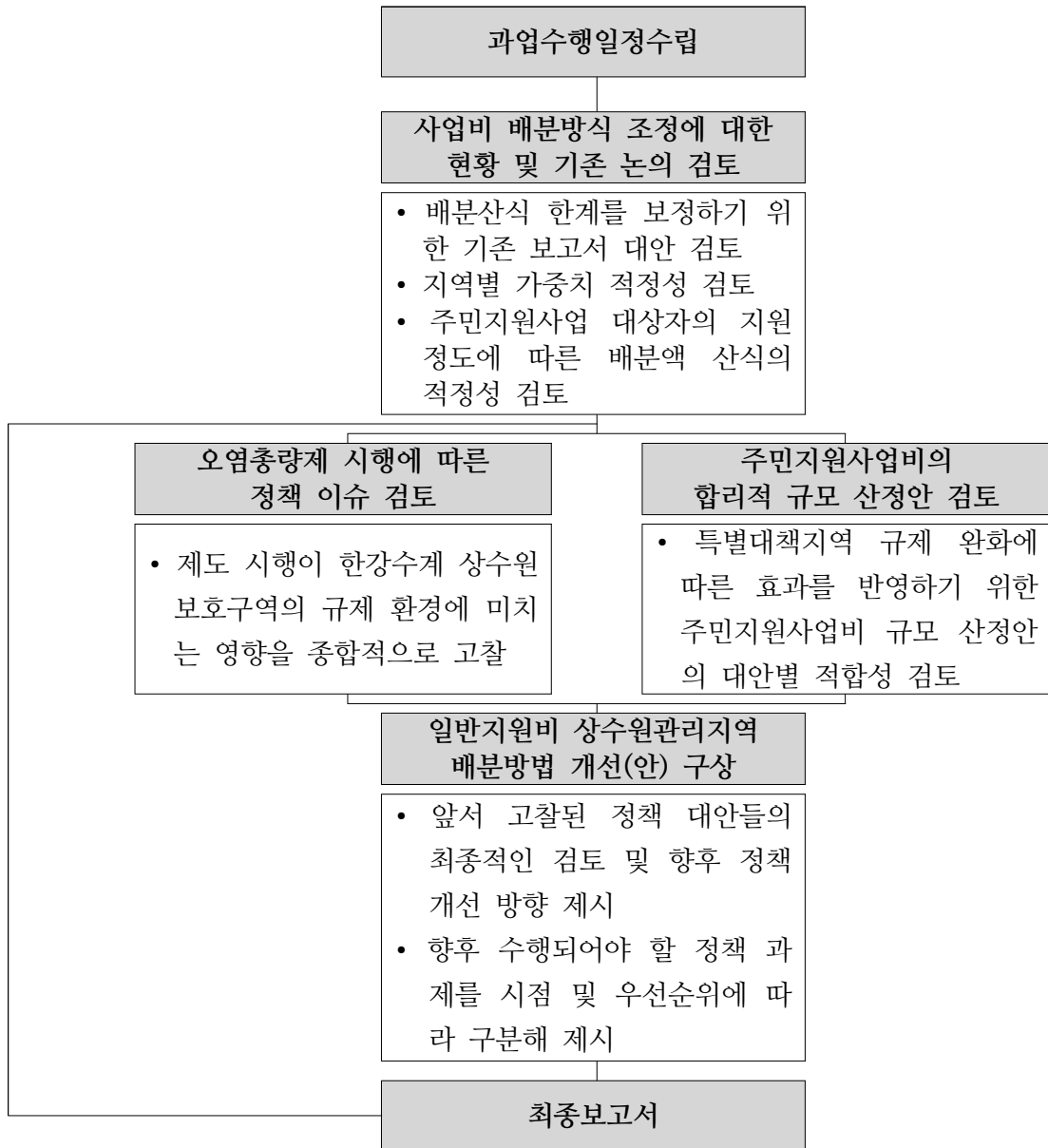
- 이에는 서울, 남양주, 용인, 이천, 하남, 여주, 광주, 가평, 양평, 춘천, 원주, 충주 등이 해당됨
 - 주민지원사업은 상수원관리지역 내에서 시행되는 사업이기에 12개 관리청 내의 상수원관리지역에 대해서 자료 집계가 이뤄짐
 - 아울러 분석의 주제에 따라 유역 단위와 관리청 단위, 읍면 단위의 분석을 병행하여 함의를 고찰함
- 본 과업의 시간적인 범위는 이용 가능한 최근 자료인 2012년을 주된 대상으로 설정하되, 필요에 따라 과거 자료 및 통계를 이용함
- 관리청별 배분방식의 변경사항 등에 대해서는 과거 자료를 이용하여 변화의 추이를 파악함
- 본 과업의 내용적인 범위는 아래와 같음
- 본 과업은 1) 현행 한강수계 배분방식 타당성 검토, 2) 오염총량제 시행에 따른 정책 이슈 검토, 3) 주민지원사업비의 합리적 규모 산정안 검토, 4) 상기 과제를 고려한 상수원관리지역별 배분방법 개선(안)의 방향 제시라는 네 가지 항목으로 크게 구분될 수 있음
 - 1) 현행 한강수계 배분방식 타당성 검토 항목에서는 기존 논의를 종합하여 주민지원사업 배분방식의 문제점을 고찰하고 합리적인 배분을 위해 고려해야 할 요소가 무엇인지를 제시함
 - 2) 오염총량제 시행에 따른 정책 이슈 검토 항목에서는 새로운 제도의 시행이 한강수계 상수원보호구역의 규제 환경에 미치는 영향을 종합적으로 고찰하여 규모 산정 및 배분방식 조정의 근거를 마련함
 - 3) 주민지원사업비의 합리적 규모 산정안 검토 항목에서는 특별대책지역

규제 완화에 따른 영향과 기타 요인을 반영하여 주민지원사업비의 규모를 조절하기 위한 대안별 검토를 시행함

- 4) 상기 과제를 고려한 상수원관리지역별 배분방법 개선(안)의 항목에서는 이상의 내용을 종합하여 제도 개선을 구체화하고 장기와 단기에 걸친 정책 과제의 내용을 제언함

4. 과업 수행의 추진도

□ 본 과제의 과업 수행 추진도를 도식화하면 다음의 [그림 1.1]과 같음



[그림 1.1] 과업의 추진도

II. 한강수계 주민지원사업비 배분기준 현황 검토

1. 한강수계 주민지원사업비의 배분기준

1) 일반지원비와 특별지원비의 배분

□ 한강법 시행령 제14조에 따라 주민지원사업에 제공되는 재원은 특별지원비와 일반지원비로 구분됨

○ 특별지원비는 주민지원사업비의 범위에서 한강수계위원회가 정하는 금액으로 구분하되, 주민편익시설이나 오염물질정화시설의 설치 정도를 고려해 지원 대상 지역과 지원금액을 배분하도록 하고 있음

○ 특별지원비의 배분액 상한은 법령 및 시행령의 개정을 통해 변화되어 왔으며, 현행은 2011년 5월 30일 개정된 한강법 시행령 제14조에 따라 주민지원사업비 전체의 20% 한도에서 결정하도록 하고 있음

○ 일반지원비는 특별지원비를 제외한 주민지원사업비로서 일반지원사업비와 직접지원사업비로 다시 구분됨

□ 특별지원비의 배분은 각 관리청의 사업 공모를 심사하여 우수 사업을 선정하는 방식으로 진행됨

○ 특별지원사업 본래의 취지를 살려 소득증대를 도모할 수 있는 생산적인 성격의 사업이나 복지증진 사업 등 기존의 주민지원사업과 차별화될 수 있고 주민지원사업 전반의 효과성을 향상시킬 수 있는 사업에 우선순위를 두어 심사하고 있음

○ 일례로 최근에는 태양열 에너지와 같은 대안적인 기술을 활용한 저탄소형

친환경마을 조성 사업이 특별지원사업으로 선정되는 등 특별지원사업을 통해 주민지원사업의 새로운 방향을 모색하는 시도가 이뤄지고 있음

- 또한 특정지역이나 주민에게 편중되지 않고 대다수 지역주민에게 지원 혜택을 줄 수 있는 중장기적이고 광역적인 사업계획의 수립을 적극적으로 유도하고 있음

2) 상수원관리지역별 배분방식

□ 특별지원비를 제외한 해당 연도의 주민지원사업 일반지원비는 먼저 상수원관리 지역별로 배분됨

- 주민지원사업비의 배분은 기본적으로 행위 규제의 특성에 대응하는 것이기에 상수원보호구역 및 특별대책지역, 수변구역의 규제 특성에 따라 가중치를 달리 하여 사업비를 배분하고 있음
- 한강수계 규제지역별 가중치는 [표 2.1]과 같음. 상수원보호구역의 가중치가 가장 높으며, 특별대책지역내 수변구역이 다음 등급의 가중치를 받았고, 특별대책지역 II권역이 가장 낮은 가중치를 부여받고 있음
- 규제지역별 가중치는 지역별 가중치와 인구별 가중치로 구분되는데, 양자는 규제지역에 따라 동일한 서열을 갖고 있으나 상대적인 비율에서는 차이가 나타나고 있음. 즉, 인구 가중치에 비해 지역 가중치가 규제지역에 따른 가중치의 변별력이 높게 나타나고 있음

[표 2.1] 상수원관리지역별 주민지원사업비 배분 가중치

그 룹	지 역	지역 가중치	인구 가중치
I	상수원보호구역	5	0.15
II	특별대책지역내 수변구역	4	0.13
III-1	특별대책지역외 수변구역	3	0.12
III-2	특별대책지역 I 권역		
IV	특별대책지역 II 권역	2	0.10

□ [표 2.1]의 가중치를 기준으로 [표 2.2]와 같이 상수원관리지역별 사업비의 배분이 이뤄지게 됨

- 기본적으로 주민지원사업비의 상수원관리지역별 배분은 면적을 기준으로 하는 배분과 인구를 기준으로 하는 배분액이 50:50의 비율을 갖도록 설정되어 있음
- 먼저 면적 기준 배분은 각 상수원관리지역의 가중치와 면적이 곱해진 상대적인 가중치에 기준하여 사업비가 배분되도록 산식이 설계되어 있음
- 반면에 인구 기준 배분은 각 상수원관리지역의 가중치만을 활용하여 사업비가 배분됨. 즉, 가중치의 산정에 인구 규모를 고려한 안배가 이뤄졌을 수 있으나 현재 각 상수원관리지역에 거주하고 있는 인구 규모는 반영되지 않고 있음

[표 2.2] 상수원관리지역별 주민지원사업비의 배분방식

구 분		배 분 방 법
상수원 관리 지역별	면적기준	토지면적 및 가중치에 따른 배분액 = 일반지원비총액의 $50/100 \times (\text{해당지역의 면적} \times \text{해당지역의 가중치}) \div (\text{I 지역의 면적} \times 5 + \text{II 지역의 면적} \times 4 + \text{III 지역의 면적} \times 3 + \text{IV 지역의 면적} \times 2)$
	인구기준	I 지역 : 일반지원비 총액에 0.15를 곱한 금액 II 지역 : 일반지원비 총액에 0.13를 곱한 금액 III 지역 : 일반지원비 총액에 0.12을 곱한 금액 IV 지역 : 일반지원비 총액에 0.10을 곱한 금액

3) 관리청별 배분방식

□ 주민지원사업비의 배분은 상수원관리지역별로 배분된 사업비가 다시금 관리청별로 배분되는 방식을 갖고 있는데, 이는 [표 2.3]과 같음

- 관리청별 배분 산식은 상수원관리지역별 배분과 마찬가지로 면적을 기준으로 하는 배분과 인구를 기준으로 하는 배분이 50:50의 비율로 설정되어 있음
- 먼저 면적 기준에 의한 배분은 해당 상수원관리지역의 일반지원비 배분액의 절반을 해당 상수원관리지역의 총 면적 대비 관리청 관할구역의 해당 상수원관리지역의 면적의 비중을 곱해 산정함
- 인구 기준에 의한 배분 역시 해당 상수원관리지역의 총 인구 중에서 관리청 관할구역에 포함된 인구 비중이 높을수록 사업비가 많이 배분되는 방식으로 산식이 구성되어 있음

[표 2.3] 관리청별 주민지원사업비의 배분방식

구 분	배 분 방 법
관리청별 배분방식	$F \times \{(MA \div TA \times 0.5) + (MP \div TP \times 0.5)\}$ <p>F : 해당 상수원관리지역의 일반지원비 배분 MA : 관리청의 관할구역인 상수원관리지역의 면적 TA : 해당 상수원관리지역의 총면적 MP : 관리청의 관할구역인 상수원관리지역의 주민지원사업대상 인구수 TP : 해당 상수원관리지역의 주민지원사업대상 총인구수</p>

비고 : F는 I 지역 내지 IV지역 중 해당 상수원관리지역의 일반지원비 배분액, MA는 관리청안의 해당 상수원관리지역의 면적, TA는 해당 상수원관리지역의 총면적, MP는 관리청안의 해당 상수원관리지역의 주민지원사업대상 인구수, TP는 해당 상수원관리지역의 주민지원사업대상 인구수를 말한다.

2. 주민지원사업 시행 방식의 변화 추이

1) 주민지원사업 수립지침의 연도별 개정 내용

- 주민지원사업비의 사업비 배분은 모두 주민지원사업계획 수립지침에 의거하고 있기에 수립지침의 변화를 살펴봄으로써 그간의 배분방식 변화 추이를 해석할 수 있음
 - 연도별 상수원관리지역 주민지원사업 수립지침 개정의 주요 내용을 정리하면 [표 2.4]와 같음

[표 2.4] 주민지원사업 수립지침 개정안의 연도별 주요 내용

개정 시점	개정 내용
2003년	<ul style="list-style-type: none"> • 복지증진사업에서 “수선비” 항목이 삭제됨 • 직접지원사업에서 “심야보일러 설치사업”, “이주 및 전업지원” 항목이 삭제됨 • 공공시설 및 마을공동시설의 범위가 지정됨 • 사업비 집행에 있어서 마을회 집행 항목이 추가됨
2004년	<ul style="list-style-type: none"> • 지원대상자 규정에 있어 상속 대상자 범위에 배우자가 포함됨 • 주민지원사업 중 일반지원사업으로 설치된 시설에 대해 운영비가 지원됨 • 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민의견 수렴 항목이 신설됨 • 육영사업의 장학기금 적립 및 운영 시 장학재단 설치 항목이 신설됨 • 공공시설 및 마을공동시설 집행 시 마을회 명의로 소유권을 확보할 수 있도록 추가됨 • 사업계획 변경에 관한 사항이 추가됨 • 운영시설 및 장비의 용도변경과 임대에 관한 규정이 추가됨
2005년	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기 계획의 개념이 도입됨 • 광역적인 중장기 사업계획 수립을 위해 필요 시 다른 상수원관리지역 주민지원사업비를 이용하여 부족분을 충당하게 함
2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 우수사업 지원에 대한 사항이 포함됨 • 중장기 사업의 시범사업 추진에 대한 사항이 추가됨
2007년	<ul style="list-style-type: none"> • 특별지원비 비율을 기존 주민지원사업비 5% 범위에서 10% 범위로 확대

2008년	<ul style="list-style-type: none"> • 상·하류 유역공동체 구축을 고려한 사업계획 수립의 개념을 도입함 • 주민지원사업비(직접지원사업비 제외)의 30% 이상을 광역적인 중장기 사업의 추진에 사용할 수 있게 함 • 장학기금의 적립 및 운영 시 장학회 구성으로 운영이 가능하게 함 • 가구별 형평성을 고려한 사업비 배분이 구상됨 • 필요에 따라 상수원관리지역 외의 지역에서 사업추진이 가능하도록 사업 적용 지역의 범위 확대함 • 마을회관, 노인회관 사업은 마을회에서 집행이 가능하도록 함. 소유권 및 담보제공 금지 등의 항목을 구체화함 • 우수 재활용제품, 환경마크 등 환경친화적 제품 우선 구매를 권장함
2009년	<ul style="list-style-type: none"> • 관리청에서 중장기 주민지원사업 기본계획을 수립한 후, 기본계획의 연차적 집행계획에 따라 사업을 시행하도록 함 • 주민지원사업 대상자의 재전입 제한 규정이 신설됨 • 직접지원사업에서 농업법인 투자를 위한 소득증대사업, 임금 보전을 위한 고용창출사업, 노인복지시설 입주 지원을 위한 복지사업이 추가됨 • 육영사업에서 장학금으로 적립된 예산의 변경 불가 조항 신설 및 집행 잔액 규정이 삭제됨
2010년	<ul style="list-style-type: none"> • 저탄소형 친환경 주민지원사업 활성화를 위한 조항이 추가됨 • 복지증진사업에 저에너지 친환경 건축물 관련 사업이 추가됨 • 직접지원사업에 저탄소형 주거환경 조성사업이 신설됨
2011년	<ul style="list-style-type: none"> • 관리청별 사업비 배분을 위한 기초자료 조사에 관한 조항이 추가됨 • 지자체 자체변경 범위 확대 및 의미 명확화 • 가구별 차등배분을 대상자별 차등배분으로 개정 • 기타 사업계획 수립 및 사업비 집행 관련 세부 내용 조정 • 특별지원사업비의 상한액이 기존의 10%에서 20%로 증가됨
2012년	<ul style="list-style-type: none"> • 주민지원사업 대상자 범위 해석 관련 개정 • 사업비 배분 기초자료의 4대강 수계 통합관리시스템 등록 • 운영비 지원 관련 내용 신설 및 개정 • 사업계획 변경에 대한 절차 및 기준 개정

2) 배분방식 변화의 주요 내용 및 정책 이슈

□ 수립지침의 변경 내용을 살펴보면 주민지원사업비의 배분과 관련해서는 시행 초기의 원칙이 어느 정도 일관되게 유지되어 왔다는 점을 알 수 있음

- 주요한 변화로는 특별지원사업의 비율이 5%에서 10%, 최근에는 20%까지 증가한 점을 언급할 수 있음
- 또한 중장기 계획의 개념이 도입되고, 일반지원사업비의 재원 중 30% 가량을 중장기 사업에 사용하도록 권고하고 있는 점도 사업비 배분의 중요한 변화라 할 수 있음
- 사업이 시행되었던 초기 시점의 기본적인 마을 단위 필요가 어느 정도 해소됨에 따라 생산적이고 중장기적인 성장 동력을 일구기 위한 사업 아이템의 개발이 요청되었던 배경에서 이 같은 변화가 유도된 것이라 해석할 수 있음

□ 기타 수립지침 변경 내역을 살펴보면 주민지원사업의 성격 및 목표가 지난 10년 이상의 사업 기간 동안 점진적으로 변화해왔음을 살펴볼 수 있음

- 사업의 효과성을 제고하기 위해 유역단위 중장기 계획에의 조응을 권고하는 내용이 추가되었음
- 아울러 사업의 지속적인 시행에 따른 행정적인 문제점을 해소하기 위해 설치된 사업들의 주민 자율적인 관리가 시행됨
- 저에너지 친환경 건축물 관련 사업이나 저탄소형 친환경 마을 만들기와 같은 친환경적인 사업 소재의 개발이 권고되는 등 주민지원사업의 경제적인 목표와 상수원보호구역의 생태적인 보전 기능을 조화시키기 위한 시도가 지속적으로 시도되고 있음

3. 주민지원사업비의 규모 결정 기준

1) 수계관리기금 운용규칙의 주민지원사업비 규모 결정 방식

□ 한강수계관리기금 운용규칙은 주민지원사업이 세부 사업으로 포함되어 있는 수계관리기금 전반의 재정 운용 및 관리에 대한 원칙들을 규정하고 있음

- 이 중에서 주민지원사업비의 규모 결정과 관련된 내용은 한강수계관리기금 운용규칙 제11조의2 조항임
- 이에 따르면 주민지원사업비는 기금의 규모, 전년도 주민지원사업비에 반영된 규제지역 면적 및 주민지원사업대상자 증감 등을 반영하여 위원회의 심의를 거쳐서 결정한다고 명시되어 있음
- 그러나 사업비의 규모나 수계기금 전체에서 차지해야 하는 비중을 산정하는 방식에 대해서는 명확한 기준이나 절차에 대한 언급이 나와 있지 않은 상태이기에, 이를 결정하는 데에는 수계관리위원회의 권한이 주요하게 작용한다고 볼 수 있음

□ 실제로 한강수계 주민지원사업 제도개선 T/F 회의 등에서는 주민지원사업비의 규모 산정에 대한 이슈가 지속적으로 논의되고 있음

- 특히 주민지원사업비의 규모의 문제는 상류와 하류 지역 간의 갈등을 야기하는 요인이 되고 있음
- 상류 지역 주민들은 물가가 상승된 비중에 대비해 주민지원사업비의 규모나 비중이 지속적으로 감소하는 있는 데에 대해서 불만을 토로하고 있으나, 이에 대한 명확한 근거를 제시할 수 있는 규모 산정의 기준이 제시되지 못하고 있는 상태임

2) 주민지원사업비 규모 및 비중의 변화 추이

□ [표 2.5]에는 4대강 수계의 수계기금 지출 총액 및 관리청별 주민지원사업비 지출액과 수계기금 대비 비중이 기록되어 있음

- 이를 살펴보면, 한강 수계에서는 주민지원사업비의 지출 규모가 2004년 이후 700억 내외의 규모에서 변화하다가 2010년부터는 650억 규모를 유지하는 것이 관찰됨
- 반면에 나머지 수계 중에서 영산강은 근 5년 간 130억 정도의 규모를 유지하고 있으며, 금강은 177억, 낙동강은 대략 260억 규모의 재원을 유지하고 있는 것이 나타남

□ 수계기금 전체에 대한 주민지원사업비 지출액의 비중에 있어서도 각 수계는 적지 않은 차이를 나타냄

- 우선 한강 수계는 시행 초기에는 25% 내외의 범위에서 주민지원사업비의 비중이 결정되었으나, 점차 비중이 낮아져서 2009년부터는 15% 내외의 범위에서 사업비 비중이 결정되고 있음
- 나머지 수계 역시 시행 초기에는 30%가 넘는 비중이 주민지원사업비에 투입되었으나, 최근에는 한강 수계와 마찬가지로 10% 대의 비중에서 사업비가 결정되는 추세임

[표 2.5] 4대강 수계별 수계기금 대비 주민지원사업비 지출 현황 (단위 : 백만 원)

연도	수계기금 지출 총액				관리청별 주민지원사업비 지출				수계기금 대비 비중			
	한강	영산강	금강	낙동강	한강	영산강	금강	낙동강	한강	영산강	금강	낙동강
2000	165,744	-	-	-	44,026	-	-	-	26.56%	-	-	-
2001	218,365	-	-	-	58,867	-	-	-	26.96%	-	-	-
2002	251,250	338	391	785	77,264	0	0	0	30.75%	0.00%	0.00%	0.00%
2003	290,779	13,704	26,615	87,147	80,455	0	3,869	615	27.67%	0.00%	14.54%	0.71%
2004	271,011	55,828	52,216	159,022	68,142	18,004	19,691	49,627	25.14%	32.25%	37.71%	31.21%
2005	324,198	51,097	63,810	173,915	72,106	15,620	18,334	37,449	22.24%	30.57%	28.73%	21.53%
2006	356,858	63,058	81,286	161,756	72,985	13,436	16,000	30,500	20.45%	21.31%	19.68%	18.86%
2007	303,604	63,258	83,027	166,687	65,009	13,501	16,000	27,000	21.41%	21.34%	19.27%	16.20%
2008	419,189	61,173	81,437	187,221	76,578	12,936	17,780	26,832	18.27%	21.15%	21.83%	14.33%
2009	471,973	67,666	87,011	195,556	74,854	12,801	17,780	26,645	15.86%	18.92%	20.43%	13.63%
2010	413,051	65,415	93,966	199,764	66,839	13,143	17,780	26,888	16.18%	20.09%	18.92%	13.46%
2011	439,219	78,309	107,247	216,772	65,470	13,307	17,780	26,629	14.91%	16.99%	16.58%	12.28%

□ 주민지원사업비의 전체 규모나 수계기금 전체 사업비에서 주민지원사업비가 차지하는 비중이 줄어들고 있는 데에는 수계기금의 용도와 기능이 다원화되고 있는 점이 주요한 원인으로 작용함

- 수계기금을 통해 설치된 환경기초시설의 용량이 증가함에 따라 이를 관리하기 위한 운용 비용 역시 함께 증가함
- 또한 토지매수 및 수변구역 관리 비용이 시행 초기에 비해 크게 증가했으며, 비점 오염물 저감 사업이나 오염총량관리와 같이 시행 초기에는 고려되지 않았던 사업 유형에 대한 지출 비중이 크게 증가하였음
- 그러나 주민지원사업비의 규모와 비중은 주민 집단의 이해관계에 민감하게 결합되어 있는 문제이기 때문에, 사업비의 규모와 비중이 명확한 기준 없이 크게 변화해왔다는 점은 지속적으로 갈등의 가능성을 남겨두는 요인이라 지적할 수 있음

Ⅲ. 한강수계 주민지원사업비 배분기준의 적절성 검토

1. 현행 주민지원사업비 배분기준의 문제점

1) 상수원관리지역별 가중치 체계의 문제

□ 현행 한강 수계의 상수원관리지역별 가중치는 두 가지 측면에서 정책적인 일관성에 대한 의문을 갖게 하고 있음

○ 첫 번째 문제는 4대강 타 수계의 상수원관리지역별 가중치와 비교할 때, 동일한 유형의 규제지역임에도 불구하고 가중치 설정의 차이가 발생하고 있다는 점임. 두 번째는 역시 동일한 규제 형태임에도 면적을 대상으로 한 가중치와 인구 수를 대상으로 하는 가중치의 서열 간 상대적인 규모가 다르게 설정되어 있다는 점임

○ 이상의 문제점들은 주민지원사업비 배분 기준의 일관성을 저해하고 사업비의 합리적인 배분을 막고 있다는 점에서 검토할 여지가 있음

□ 첫 번째 문제를 점검해보기 위해 한강 수계 상수원관리지역별 가중치를 4대강 기타 수계의 경우와 비교하면 [표 3.1]과 같음

○ 각 수계마다 지역 구분의 정의와 범위가 상이하지만, 비슷한 유형의 규제 지역에 대해서도 가중치 안배가 일관되지 못하게 이뤄져 있음이 나타남. 예를 들어, 모든 수계에서 I 지역을 상수원보호구역으로 정의하고 있음에도 불구하고, 상수원보호구역에 대한 가중치는 그 상대적인 규모가 상이하게 산정되어 있음

○ 이 같은 차이는 주민지원사업 배분의 객관성을 약화시키는 요인일 뿐 아니라, 4대강 수계의 통합적인 관리와 운용을 제약하는 요인이 되고 있음

[표 3.1] 4대강 수계별 상수원관리지역별 주민지원사업비 배분 가중치의 비교

구분	한강		낙동강		금강		영산강	
지역별 가중치	I 지역	5	I 지역	3	I 지역	5	I 지역	1.1
	II 지역	4	II 지역	2	II 지역	4	II 지역	1.0
	III 지역	3	III 지역	1	III 지역	3		
	IV 지역	2			IV 지역	2		
인구별 가중치	I 지역	0.15	I 지역	0.19	I 지역	0.20	별도의 가중치 없이 인구에 비례하여 50%만큼 배분	
	II 지역	0.13	II 지역	0.17	II 지역	0.12		
	III 지역	0.12	III 지역	0.14	III 지역	0.10		
	IV 지역	0.10			IV 지역	0.08		

- ※ [한강 지역구분] 『I 지역』 ; 상수원보호구역, 특별대책지역과 중복지정된 지역을 포함
 『II 지역』 ; 특별대책지역안의 수변구역
 『III 지역』 ; 특별대책지역외 수변구역 및 특별대책지역 I권역, 상수원보호구역 및 특별대책지역안의 수변구역, 특별대책지역 II권역을 제외
 『IV 지역』 ; 특별대책지역 II권역, 수변구역과 중복지정된 지역을 제외
- ※ [낙동강 지역구분] 『I 지역』 ; 상수원보호구역
 『II 지역』 ; 수변구역
 『III 지역』 ; 댐주변지역, I지역 및 II지역 제외
- ※ [금강 지역구분] 『I 지역』 ; 상수원보호구역
 『II 지역』 ; 특별대책지역안의 수변구역
 『III 지역』 ; 특별대책지역외의 수변구역 및 I지역, II지역, IV지역외의 특별대책지역
 『IV 지역』 ; 특별대책지역 중 환경부장관이 고시한 지역, 수변구역으로 지정된 지역을 제외
- ※ [영산강 지역구분] 『I 지역』 ; 상수원보호구역
 『II 지역』 ; 수변구역

- 두 번째 문제로서 현행 상수원관리지역별 배분 기준은 지역별 가중치와 인구별 가중치를 구분하고 있으나 그 용어의 개념이 모호할 뿐 아니라, 상수원관리지역별 가중치의 상대적인 규모가 상이해 혼선을 야기하고 있음
 - 현행 한강수계 상수원관리지역별 사업비 배분방식은 면적 가중치에 따른 사업비 배분과 인구에 따른 사업비 배분을 50:50의 비율로 동일하게 안배하고 있음
 - 주민지원사업은 우선적으로 행위 규제가 부과되는 ‘규제지역’에 대한 지원 사업이기 때문에 개념적으로는 규제 면적에 따른 지역별 가중치만을 고려하는 것이 합당할 수 있음
 - 사업비 배분에 있어 인구별 가중치를 함께 안배하는 데에는 상수원 규제가 시행되기 이전부터 거주했던 원주민의 규모를 고려되어야 한다는 등의 논리가 반영되는 것으로 해석됨
 - 그러나 면적에 따른 배분과 인구에 따른 배분의 가중치가 차별되고 있는 점에 대해서는 논리적인 근거가 없음

- 인구 가중치와 면적 가중치의 차이는 양 변수가 사업비 배분에 있어 균형 있게 반영되지 못하게 함
 - 면적 가중치에 비해 인구 가중치의 변별력이 적기 때문에, 실제로 지역간 사업비 배분 격차를 설명해내는 영향력에 있어서는 인구 가중치에 따른 배분보다 면적 가중치에 따른 배분이 더 중요하게 반영되고 있다고 이야기할 수 있음
 - 즉, 현행 배분 체계에서 면적과 인구에 따른 사업비 배분액은 50:50으로 안배되어 있지만, 실제적인 가중치에 있어서는 인구 가중치에 비해 면적 가중치의 영향력이 더 크다고 말할 수 있음

- 따라서 주민지원사업비 배분 기준의 일관성과 논리적인 설득력을 보완하기 위해서는 인구 가중치와 면적 가중치의 차이가 적절하게 설명되거나 혹은 제도의 보정이 이뤄질 필요가 있음
- 면적과 인구에 따른 가중치의 차이가 양 변수 간의 정책적인 우선순위를 반영하고 있는 것이라면 현행 가중치 체계를 유지하는 가운데 논리적 근거를 명확히 설명하고, 그렇지 않다면 두 변수의 가중치를 균형 있게 보정하는 것이 바람직함

2) 상수원관리지역별 사업비 배분방식의 문제점

- 상수원관리지역별 사업비 배분방식의 주요한 문제는 면적에 따른 사업비 배분과 인구에 따른 사업비 배분의 과정이 상이하다는 데에 있음
 - 현행 배분 기준에서 면적에 대한 가중치 산식은 상수원관리지역별 면적 규모에 대응한 상대적인 배분을 실행하고 있음
 - 반면에 인구에 따른 가중치 산식은 이미 설정되어 있는 고정된 가중치에 따라 상수원관리지역별 인구 규모와는 무관하게 사업비 배분이 이뤄짐
 - 결국 인구 가중치에 따른 배분은 지역별 인구 수에 대한 고려가 전혀 이뤄지지 않은 채 기계적인 방식으로 사업비 배분이 이뤄지고 있어 인구에 따른 배분이라는 개념을 무의미하게 하고 있음
- 배분을 위한 가중치를 고정된 가중치를 사용하는지, 면적이거나 인구에 따른 조정된 가중치를 사용하는지의 문제는 사업비 배분의 구조를 크게 변화시키는 문제이기 때문에 명확한 근거와 논리가 보완되어야 함
 - [표 3.2]에는 각 규제지역별로 면적 및 인구 가중치와 함께 2012년 자료에 기준한 면적과 인구 자료가 표시되어 있음. 아울러 가중치와 2012년

기초 자료를 이용해 조정된 가중치를 표시하였음

- 아래 표에서 나타난 바와 같이, 인구에 따른 배분과 면적에 따른 배분 간 가중치 산정 방식의 차이는 사업비의 실제적인 배분에 있어 상당한 규모의 왜곡을 발생시키게 됨
- 예를 들어, 상수원보호구역(I 지역)의 경우 인구 가중치에 따르면 15%의 사업비가 배분되지만 인구 규모에 따라 조정된 가중치를 사용하는 경우 9.74%의 사업비가 배분됨
- III 지역이나 IV 지역의 경우에는 두 가지 배분 기준 사이의 사업비 배분 편차가 더 심하게 발생해 각각 세 배에서 네 배 가량의 주민지원사업비 배분액의 차이가 발생하게 됨

[표 3.2] 상수원관리지역별 주민지원사업비 배분 가중치

구 룩	면적에 따른 배분 기준			인구에 따른 배분 기준		
	면적 가중치	한강수계 면적(2012)	조정된 가중치	인구 가중치	한강수계 인구(2012)	조정된 가중치 ¹⁾
I	5	160.760km ²	14.12%	0.15	2,470명	9.74%
II	4	126.328km ²	8.88%	0.13	3,825명	13.07%
III-1	3	970.810km ²	51.17%	0.12	11,884명	37.48%
III-2						
IV	2	735.024km ²	25.83%	0.10	15,112명	39.72%

1) 조정된 가중치 산식 = (해당지역의 인구 × 해당지역의 가중치) ÷ (I지역의 인구 × 0.15 + II지역의 인구 × 0.13 + III지역의 인구 × 0.12 + IV지역의 인구 × 0.1)

- 인구 가중치에 따른 배분 방식의 문제를 보완하기 위해서는 우선적으로 주민지원사업비 배분 기준이 무엇이어서 하는지에 대한 검토가 이뤄져야 함
 - 이상 살펴본 바와 같이, 상수원관리지역별 배분에 있어 인구에 따른 배분 기준은 상수원보호구역별 인구 규모를 반영하지 않으며 가중치의 설정 기준 역시 모호해 실제적인 의미를 잃고 있음
 - 이에 따라 지역별 인구나 면적에 따른 가중치가 균형 있게 반영되지 못해 인구 규모의 차이가 큰 지역이라 하더라도 사업비의 배분이 그만큼 차이 나지 못하게 배분되는 등의 문제가 발생함
 - 이를 보정하기 위해서는 근본적으로 주민지원사업비 배분에 있어 면적과 인구의 기여가 어떠한 관계와 수준에서 설정되어야 하는지에 대한 검토와 함께 가중치와 산식의 재편이 이뤄져야 함

- 현행 주민지원사업비 배분 방식에서는 인구와 면적의 가중치가 50:50으로 설정되어 있으나, 향후 제도 개선의 단계에서는 면적에 대한 가중치를 좀 더 강조해야 할 필요가 있음
 - 현행 한강법 제11조1항을 비롯해 금강법 제21조1항, 낙동강법 제23조1항, 영산강법 제21조1항에서는 주민지원사업을 “해당하는 지역의 주민에 대한 사업”으로 규정하고 있으며, 이에 따라 사업의 명칭 역시 주민에 대한 지원 개념을 강조하고 있음
 - 그러나 기본적으로 상수원관리지역의 규제로 인하여 행위규제가 직접적으로 적용되는 대상은 주민이 아니라 토지라는 점을 고려할 때에는 주민 혹은 인구의 개념보다 토지 그리고 면적의 개념이 강조되어야 하는 것이 분명함. 이는 주민지원사업의 목적이 대상자 개개인에 대한 보상이 아니라 지역발전의 장기적인 구상에 따른 행정적인 지원에 있기 때문임

- 이 같은 논리에서 환경부(2009) 보고서에서는 인구가 아닌 면적을 기준으로 한 사업비 배분 방식의 시행을 권고한 바 있으며, 팔당호수질정착협의회(2011)에서는 주민지원사업의 명칭을 ‘지역발전 지원사업’으로 전환함으로써 인구나 면적에 대한 그간의 혼란의 근원적인 이유를 해소하고 사업의 방향을 재편할 것을 권고한 바 있음
- 따라서 향후 주민지원사업의 제도 개선이 이뤄진다면, 이 같은 이슈를 고려하여 사업비 배분과정에서의 면적 가중치 강조 혹은 면적 가중치 만을 이용한 사업비 배분의 시행 가능성을 검토할 필요가 있음

3) 관리청별 사업비 배분방식의 문제점

- 한강수계 주민지원사업비 배분 방식은 앞서 설명된 상수원관리지역별 사업비 배분이 이뤄진 후, 이를 각 관리청의 인구나 면적 규모에 대응해 배분하도록 하는 단계적 접근을 취하고 있음
 - 상수원관리지역별 배분과 마찬가지로 관리청별 배분 역시 인구에 따른 배분과 면적에 따른 배분이 50:50의 비중으로 안배됨
 - 각 상수원관리지역 유형에 배정된 사업비를 절반씩 나눈 후, 각 관리청이 해당 상수원관리지역 유형에서 차지하는 인구나 면적의 비중을 따라 사업비가 배분되도록 하는 구조임
 - 상수원관리지역별 배분과는 달리 이 경우는 인구나 면적이 50:50의 실제적인 가중치로 사업비 배분에 반영된다고 볼 수 있음
- 기존의 관련된 보고서에서 제시되었던 관리청별 사업비 배분의 문제점은 산식이나 가중치의 문제보다 사업 계획의 방향성 문제와 관련되어 있음
 - 이는 인구나 면적에 의한 기존 관리청별 배분 방식의 정태적인 사업비 배

분 구조가 각 관리청에게 사업 실적 개선이나 사업 수행 방식 변화의 유인(incentive)을 제공하지 못한다는 문제에 따른 것임

- 주민지원사업 전반의 효과성을 제고하기 위해서는 성과가 충분히 나타나고 있는 사업 유형에 더 많은 사업비를 배분하고, 성과가 미진하거나 수요가 종식된 사업 유형에는 더 적은 사업비를 배분하는 방식의 접근이 바람직할 수 있음
 - 이 같은 문제 의식에서 2010년 발간된 ‘주민지원사업 중 일반지원사업의 아이템 개발 연구사업(팔당호수질정책협의회)’에서는 상향식(bottom-up) 사업비 배분방식의 기본적인 개념을 제시하고 이를 지원하기 위한 기구로서 사회적기업의 활용을 주문한 바 있음
 - 2011년에 발간되었던 ‘한강수계 주민지원사업의 제도개선을 위한 일반지원사업 지원방식 개선방안에 관한 연구조사(팔당호수질정책협의회)’에서는 상향식 지원방식의 구체적인 제도화를 위한 사업계획 조정기구 및 민간기구 활용의 방안 등이 제시되었음
- 대안적인 사업 아이템의 창출과 사업 효과성 제고에 사업비 배분이 연계되어야 한다는 생각은 현재 주민지원사업 중 특별지원사업의 비중이 점진적으로 증가하고 있는 추세와 관련되어 있음
- 특별지원사업은 제도 초기의 5% 규모에서 현재는 지침 개정을 통해 20%까지 확장되었는데, 각 관리청의 사업 공모를 심사하여 사업을 선정하는 방식으로 진행되고 있음
 - 주민지원사업비는 규제를 받고 있는 지역에 대한 정부 차원의 지원 성격을 어느 정도 갖고 있기에 효과성이나 효율성의 기준이 최우선으로 고려될 수는 없음
 - 그러나 10년 이상의 사업 경과로 인해 사업 소재가 상당 부분 고갈되고

광역적인 사업 계획에 연동된 중장기 사업 계획 실행의 필요가 증가하고 있는 배경을 고려할 때, 사업의 고착과 비효율성을 막기 위한 상향식 사업 계획의 전략적인 활용은 앞으로도 중요하게 고려되어야 할 방법이라 판단됨

2. 주민지원사업비 배분기준 개선의 대안별 검토

1) 주민지원사업비 배분기준 개선의 방향

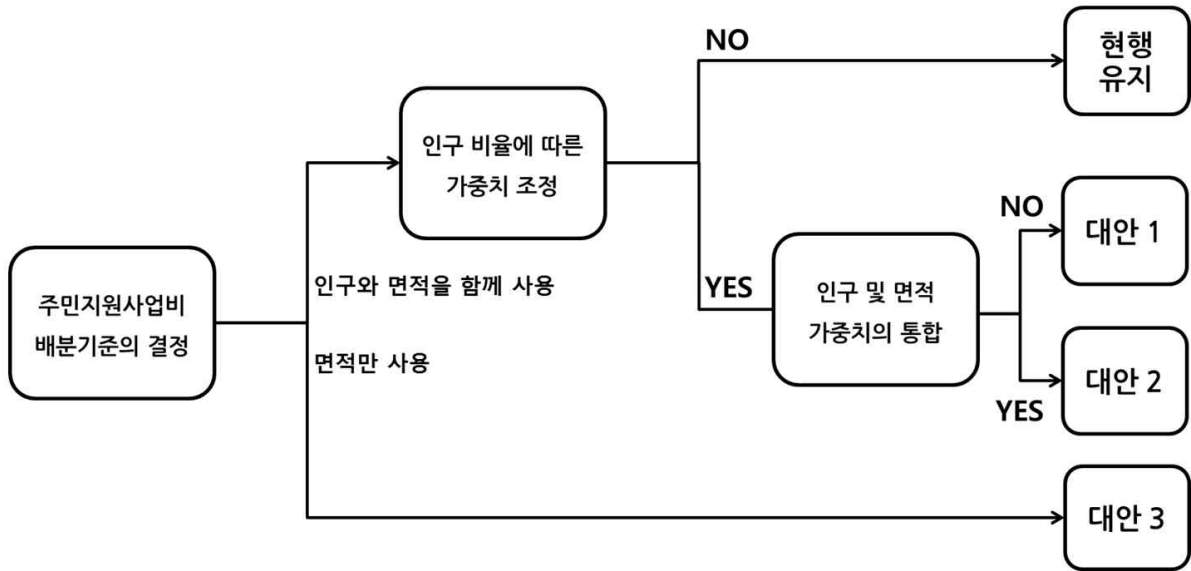
- 앞 소절에서 제시된 사업비 배분기준의 문제점 중에서 본 소절에서는 인구와 면적 가중치의 산정 방식의 개선에 집중해 논의를 진행함
 - 4대강 수계간 상수원관리지역별 가중치 편차의 문제나 관리청별 사업비 배분방식 문제에 대한 논의는 대상 지역이나 대상 주제의 측면에서 본 과업의 범위를 크게 벗어나 있음
 - 한강수계 상수원관리지역별 가중치의 합당성에 대해서는 5장과 6장에서 오염총량제 관련 이슈와 함께 본격적으로 논의함
- 현행 주민지원사업비 배분기준의 인구와 면적 가중치 산정 방식을 논의함에 있어 다음의 세 가지 정책 이슈를 고려할 수 있음
 - 첫 번째 이슈는 주민지원사업비 배분기준에 있어 인구와 면적 중 어떠한 기준을 이용하는 것이 합당한지의 문제임. 현재는 인구와 면적 가중치를 50:50의 비중으로 안배하고 있으나, 주민지원사업이 지역에 대한 행위 규제의 지원 사업이라는 측면에서 재고의 여지가 있음
 - 두 번째 이슈는 인구와 면적 가중치를 함께 사용할 때 상수원관리지역별 가중치를 서로 동일하게 통합할 것인지, 현재처럼 차등되게 설정할 것인지

지의 문제임. 이는 인구와 면적 기준이 주민지원사업비 배분에 영향을 미치는 실제적인 정도와 관련되어 있음

- 세 번째 이슈는 인구와 면적 가중치의 반영에 있어 지역별 기초자료에 비례한 상대적인 값을 사용할지, 고정된 비율을 사용할 것인지의 문제임. 현재는 면적의 경우 지역별 면적에 비례해 조정된 비율을 사용하고, 인구는 고정된 비율을 사용하고 있음

□ 이상의 세 가지 이슈를 기준으로 주민지원사업비 배분기준의 대안을 구분하면 [그림 3.1]과 같음

- 먼저 현행 기준을 유지하는 경우는 주민지원사업비의 배분기준으로 인구와 면적을 함께 사용하고, 현행 가중치와 산식을 그대로 유지하는 경우에 해당함
- 이를 조정하는 첫 번째 개선방안으로서 대안 1은 인구와 면적 가중치를 함께 사용하지만 인구 비율에 따라 조정된 가중치를 사용하고 있는 경우임. 그러나 인구 가중치의 구체적인 수치는 현행 기준을 그대로 사용하고 있음
- 반면에 대안 2는 인구와 면적에 따른 가중치를 현행 면적 가중치를 기준으로 통합하고 인구 가중치를 상수원관리지역별 인구 비율에 따른 조정된 값으로 사용하는 경우임
- 마지막 개선방안인 대안 3은 배분기준으로 면적만을 사용하는 경우로서, 인구 가중치에 따른 이슈가 해당하지 않음



[그림 3.1] 주민지원사업비 배분기준 조정의 대안 구분

2) 대안별 사업비 배분 결과의 비교

□ 각 조정안을 선택했을 때의 주민지원사업비 배분 구조가 현행 기준과 어떻게 달라지는지를 살펴보기 위해 2012년도 주민지원사업비 배분 기초자료를 이용한 사업비 배분 시뮬레이션을 시행함

- 시뮬레이션에 사용된 2012년도 한강수계 주민지원사업 배분기준 기초자료는 다음의 [표 3.3]과 같음
- 한강 수계 주민지원사업 대상 지역의 전체 면적인 1,992.92km² 중에서 약 8.07%의 비중을 I 지역이 차지하고 있으며, II 지역은 6.34%, III 지역은 48.71%, IV 지역은 36.88%를 차지하였음
- 전체 인구 중에서는 I 지역에 7.18%의 대상 인구가 포함되었고, II 지역에 11.12%, III 지역에 34.56%, IV 지역에 43.95%의 대상 인구가 각각 해당하고 있음

[표 3.3] 2012년도 한강수계 주민지원사업 배분기준 기초자료

(단위 : km², 명)

구 분	합 계		I 지역		II 지역		III 지역		IV 지역	
	면적	인구	면적	인구	면적	인구	면적	인구	면적	인구
합 계	1992.92	34,388	160.76	2,470	126.33	3,825	970.81	10,977	735.02	15,112
서 울	1.944	20	1.944	20	-	-	-	-	-	-
남양주	159.618	1,940	42.377	874	8.094	116	37.16	412	71.992	456
용 인	179.138	6,212	-	-	26.276	1,271	35.79	1,042	117.071	3,801
이 천	209.93	7,585	-	-	-	-	-	-	209.93	7,585
하 남	7.100	22	7.100	22	-	-	-	-	-	-
여 주	256.849	3,913	-	-	32.128	919	194.77	2,064	29.955	522
광 주	383.733	5,104	83.626	1,241	9.611	331	287.57	2,913	2.922	34
가 평	192.817	1,650	-	-	17.249	144	83.38	715	92.192	616
양 평	560.179	6,909	25.713	313	32.970	1,044	290.53	2,840	210.96	2,098
춘 천	15.712	210	-	-	-	-	15.71	194	-	-
원 주	5.344	212	-	-	-	-	5.34	207	-	-
충 주	20.558	611	-	-	-	-	20.56	590	-	-

□ 사업비 배분 시뮬레이션에 사용될 현행 기준 및 각 대안의 상수원관리지역별 배분 가중치를 정리하면 [표 3.4]와 같음

○ 현행 배분기준에서는 표에 제시된 바와 같이 전체 사업비의 50%를 지역 별 면적에 따라 조정된 가중치로 배분하며, 나머지 50%의 금액을 고정된 인구 가중치에 따라 배분함. 또한 면적 가중치와 인구 가중치는 차등된

수치로 제시되어 있음

- 대안 1과 2의 경우에는 면적과 인구 모두를 지역별 기초 자료에 따라 조정된 가중치로 사용하고 있음. 또한 대안 2의 경우에는 지역별 면적 가중치와 인구 가중치를 통일된 값으로 조정하였음
- 마지막으로 대안 3은 면적 가중치만을 사용하여 사업비를 배분함. 즉, 사업비 전체를 지역별 면적에 따라 조정된 가중치에 비례하여 배분하게 됨
- 상수원관리지역별로 배분된 사업비는 현행 기준과 대안 1, 그리고 대안 2의 경우 각 관리청이 상수원관리지역에서 차지하는 인구 및 면적의 비중에 따라 배분됨. 반면 대안 3의 경우에는 각 관리청이 상수원관리지역별로 차지하는 면적의 비중에 따라 배분됨

[표 3.4] 현행 기준 및 대안별 상수원관리지역별 배분 가중치

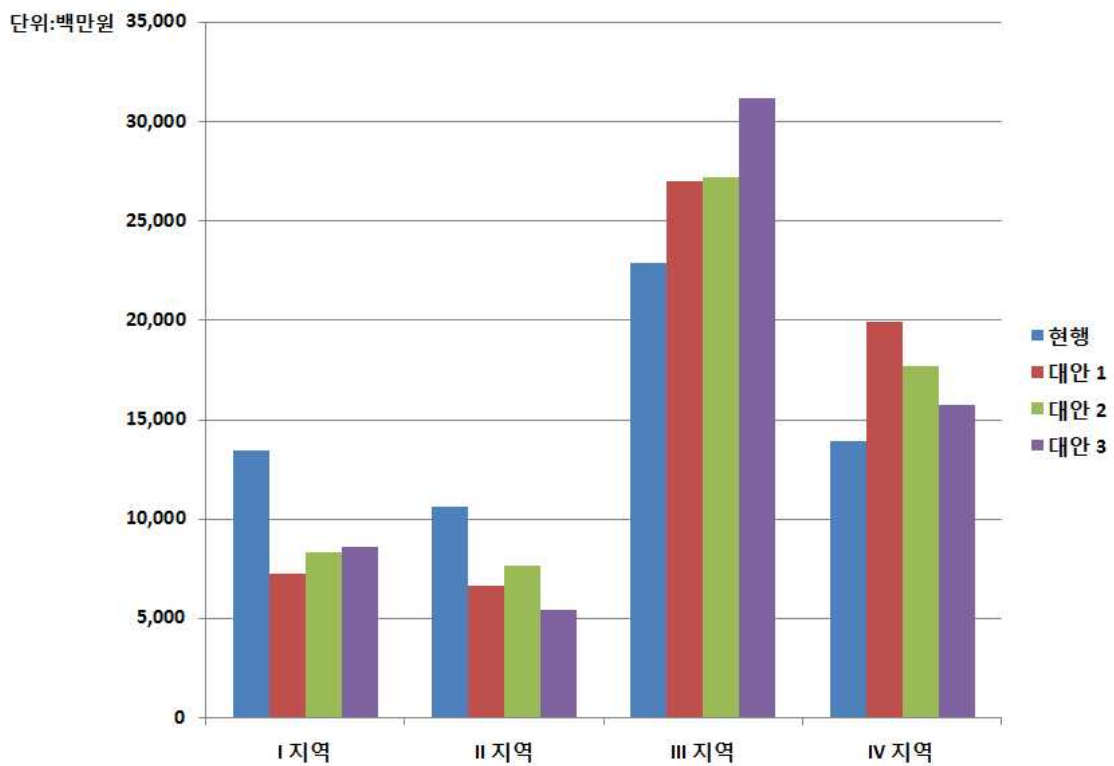
그룹	현행 배분기준			대안 1				대안 2				대안 3	
	면적		인구 가중치	면적		인구		면적		인구		면적	
	가중치	조정된 가중치		가중치	조정된 가중치	가중치	조정된 가중치	가중치	조정된 가중치	가중치	조정된 가중치	가중치	조정된 가중치
I	5	14.12%	15%	5	14.12%	0.15	9.74%	5	14.12%	5	13.20%	5	14.12%
II	4	8.88%	13%	4	8.88%	0.13	13.07%	4	8.88%	4	16.36%	4	8.88%
III	3	51.17%	12%	3	51.17%	0.12	37.48%	3	51.17%	3	38.12%	3	51.17%
IV	2	25.83%	10%	2	25.83%	0.1	39.72%	2	25.83%	2	32.32%	2	25.83%

2) 조정된 인구 가중치 산식 = (해당지역의 인구 × 해당지역의 가중치) ÷ (I지역의 인구 × 0.15 + II지역의 인구 × 0.13 + III지역의 인구 × 0.12 + IV지역의 인구 × 0.1)

3) 조정된 인구 가중치 산식 = (해당지역의 인구 × 해당지역의 가중치) ÷ (I지역의 인구 × 5 + II지역의 인구 × 4 + III지역의 인구 × 3 + IV지역의 인구 × 2)

□ 현행 기준 및 각 대안에 따라 배분된 한강수계 주민지원사업비의 배분 구조를 비교하여 나타내면 [그림 3.2] 및 [표 3.5]와 같음

- 이를 살펴보면 각 경우에 따라 상수원관리지역별 배분 구조에 상당한 차이가 발생함을 알 수 있음
- 각 관리청별 배분 구조 역시 모든 경우에서 기존 사업비의 10% 이상의 사업비 배분액이 달라지고 있으며 크기는 몇 배에 달하게 사업비의 배분액이 달라지고 있음



[그림 3.2] 현행 기준 및 각 대안별 기준에 따라 배분된 주민지원사업비 배분 구조

[표 3.5] 현행 기준 및 각 대안별 기준에 따라 배분된 주민지원사업비 배분 구조

(단위 : 백만 원)

구 분	합 계				I 지역				II 지역				III 지역				IV 지역			
	현행	대안 1	대안 2	대안 3	현행	대안 1	대안 2	대안 3	현행	대안 1	대안 2	대안 3	현행	대안 1	대안 2	대안 3	현행	대안 1	대안 2	대안 3
합 계	60,889	60,889	60,889	60,889	13,433	7,264	8,320	8,599	10,619	6,681	7,683	5,406	22,885	26,989	27,184	31,157	13,952	19,955	17,702	15,727
서 울	136	73	84	87	136	73	84	87	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
남양주	6,409	4,859	5,095	5,007	4,147	2,243	2,569	2,662	501	315	363	255	867	1,023	1,030	1,083	894	1,278	1,134	1,007
용 인	7,242	7,682	7,503	6,573	0	0	0	0	2,869	1,805	2,076	1,460	1,508	1,778	1,791	1,882	2,866	4,099	3,636	3,230
이 천	5,494	7,857	6,970	6,193	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,494	7,857	6,970	6,193
하 남	356	193	221	229	356	193	221	229	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
여 주	7,598	7,648	7,849	7,482	0	0	0	0	2,626	1,652	1,900	1,337	4,447	5,245	5,283	5,553	525	751	666	592
광 주	14,201	11,898	12,567	12,897	6,868	3,714	4,254	4,384	863	543	625	440	6,426	7,578	7,633	8,024	43	62	55	49
가 평	3,812	4,278	4,193	3,935	0	0	0	0	925	582	669	471	1,728	2,038	2,053	2,157	1,159	1,658	1,471	1,307
양 평	14,116	14,603	14,597	14,000	1,925	1,041	1,192	1,236	2,835	1,784	2,051	1,443	6,385	7,530	7,584	7,973	2,971	4,249	3,769	3,348
춘 천	387	457	460	1,181	0	0	0	0	0	0	0	0	387	457	460	1,181	0	0	0	0
원 주	279	329	331	942	0	0	0	0	0	0	0	0	279	329	331	942	0	0	0	0
충 주	857	1,011	1,018	2,361	0	0	0	0	0	0	0	0	857	1,011	1,018	2,361	0	0	0	0

□ 먼저 대안 1을 현행 사업비 배분기준과 비교하면 I 지역과 II 지역의 사업비 배분액이 줄어든 반면에, III 지역과 IV 지역의 사업비 배분액이 증가하는 경향이 나타나고 있음

○ 대안 1은 각 지역의 인구 수에 비례한 조정된 가중치를 산식에 반영함으로써 배분 과정에서의 인구 변수의 역할이 강화된 경우라 할 수 있음

○ 따라서 I 지역이나 II 지역에 비해 대상 인구가 많이 분포하고 있는 III 지역과 IV 지역의 사업비 배분이 증가하였다고 해석할 수 있음

○ 상수원관리지역별 배분에 따른 관리청별 배분은 현행 기준과 대안 1의 방식이 동일하기 때문에 구조적인 차이가 발생하지 않음

□ 다음으로 대안 2를 대안 1과 비교해 살펴보면 대안 1과 대체로 비슷한 양상이 관찰되고 있음

○ 그러나 I 지역과 II 지역에는 대안 1에 비해 많은 사업비가 배분되는 반면, IV 지역에는 대안 1보다 적은 사업비가 배분되고 있음

○ 대안 2는 대안 1에 비해 인구 가중치의 규제지역별 변별력이 강화된 경우라고 할 수 있음. 즉, I 지역과 II 지역에 대한 가중치가 대안 1에 비해 상대적으로 높게 산정되어 있기에 배분의 차이가 발생하고 있음

□ 마지막으로 대안 3을 살펴보면 상수원관리지역별 배분 구조뿐 아니라 관리청별 배분 구조에 있어서도 현행 기준과의 차이가 발생하고 있음

○ 대안 3은 상수원관리지역별 배분이나 관리청별 사업비 배분의 경우 모두에서 인구 기준에 따른 배분을 지양하고 면적만을 기준으로 사업비를 배분하는 경우임

○ 따라서 적은 인구에 비해 많은 면적을 갖고 있었던 상수원관리지역이나

관리청의 사업비 배분이 증가하게 됨. 반대로 인구 규모가 많은 데에 비해 면적이 넓지 않은 지역의 경우에는 현행 기준에 비해 사업비 배분이 감소할 것임

- 이에 따라 대안 3에서는 인구에 비해 면적이 넓은 III 지역의 사업비 배분액이 가장 높은 비율로 상승했으며, 면적 대비 인구 규모가 가장 높은 II 지역의 사업비 배분액이 절반 가까이 하락하고 있음

□ 본 장에서 수행된 주민지원사업비 배분방식 개선 대안들에 대한 검토 의견을 정리하면 다음과 같음

- 기존의 유명무실한 인구 가중치를 상수원관리지역별 인구 수를 고려한 상대적인 지표로 조정하여 적용하는 것은 기존 산식의 큰 변화를 수반하거나 조사나 연구의 작업을 요구하지 않기 때문에 단기간에 이뤄질 수 있는 개선의 작업임. 따라서 향후 주민지원사업비의 배분방식을 개정하는 시점에서 우선적으로 다뤄져야 할 항목이라 판단됨
- 그러나 인구와 토지의 가중치를 조정하거나 반영 여부를 결정하는 것은 좀 더 주민지원사업에 대한 정책 철학과 비전에 연계된 문제라 할 수 있음. 즉, 주민지원사업의 목적을 행정적인 지원 성격에 제한할 것인지, 아니면 규제 지역에 대한 장기적인 지역 발전 지원 사업으로 규정할 것인지에 따라 인구와 토지에 대한 우선순위가 달라질 수 있음. 따라서 이 같은 이슈를 조정하는 데에는 주민지원사업의 장기적인 지향점에 대한 고민과 논의가 선행될 필요가 있음
- 아울러 향후 면적 가중치에 대한 강조가 본격적으로 이뤄지기 위해서는 주민지원사업 대상 토지의 지목별 가중치의 차등이 고려될 필요가 있음. 이를 위해서는 토지 지목별 및 지역별 규제 환경에 대한 연구와 조사가 요구됨

IV. 오염총량제 시행에 따른 정책 이슈 검토

1. 오염총량제 시행에 따른 규제 환경의 변화

1) 기존 상수원관리지역별 행위 규제의 법적 근거 및 내용

- 팔당 상수원의 행위 규제는 상수원관리지역의 유형에 따라 다양한 법령에 의해 복합적으로 지정되어 있음
 - 상수원보호구역에 대한 행위 규제의 법적 근거는 「수도법」에 기초하고 있으며, 특별대책지역의 지정 및 규제 시행은 「환경정책기본법」에 기준함. 아울러 수변구역의 지정과 관리에 대한 내용은 「한강법」에 명시되어 있는 상황임
 - 이외에도 배출시설설치제한지역에 대한 법적 규제가 「수질및수생태계보전에관한법률」에 의해 지정되어 있으며, 「수도권정비계획법」에 의해 자연보전권역에 대한 규제가 지정됨
 - 팔당 상수원의 환경 규제와 관련한 다양한 제도의 규제 내용을 정리하면 [표 4.1]과 같음

[표 4.1] 팔당 상수원 환경 규제 관련 법률의 주요 내용

구분	법률명	주요내용
팔당상수원 보전지역 근거법률	수도법	- 상수원 보호구역의 지정과 보호구역 내 행위제한 - 정수장 원수와 정수의 수질기준 및 수질검사 등
	환경정책기본법	- 환경보전 계획의 수립 - 특별대책지역 지정 및 특별종합대책 수립 - 행정계획 등의 사전환경성 검토 협의

	한강법	<ul style="list-style-type: none"> - 수변구역의 지정 및 관리 - 오염총량관리제의 실시 - 주민지원사업의 실시 - 환경기초시설 촉진을 위한 조치
수질관리 관련법률	수질및수생태계보전에 관한법률	<ul style="list-style-type: none"> - 폐수의 배출규제 - 공공지역의 수질 보전
	오수·분뇨및축산폐수 의처리에관한법률	<ul style="list-style-type: none"> - 분뇨처리업 등 분뇨의 처리 - 축산폐수처리시설의 설치 등 축산폐수의 처리
	하수도법	<ul style="list-style-type: none"> - 공공하수도의 설치 및 관리
	국토의계획및이용에 관한법률	<ul style="list-style-type: none"> - 개발행위의 허가와 그에 따른 기반시설의 설치

* 자료 참고 : '팔당호 상류지역 관리개선에 관한 연구'(한강유역환경청, 2010, p.156)의 내용을 기초로 재구성함

□ 따라서 입지 규제의 측면에서의 팔당 상수원 규제 환경은 상수원보호구역, 수변 구역, 특별대책지역, 배출시설설치제한지역, 자연보전권역의 유형에 따른 행위 규제로 구성되어 있음

○ 이들 규제 지역 간의 상호 관계를 이해하는 것이 중요한데, 우선 상수원 보호구역으로 지정된 지역에는 수변구역이 중복 지정되지 않으며, 상수원 보호구역 중 행위규제가 완화된 지역이 환경정비구역으로 지정됨. 따라서 수변구역과 상수원보호구역, 환경정비구역은 서로 중복된 범위에서 지정 될 수 없음

○ 반면에 배출시설설치제한지역은 취수시설이 있는 상수원보호구역이나 특별대책지역이 포함됨. 따라서 배출시설설치제한지역 안에는 상수원보호구역이나 환경정비구역 및 특별대책지역, 환경정비구역이 모두 포함될 수 있음

- 예를 들어, 남양주 시에는 자연보전권역을 포함해 배출시설설치제한지역, 상수원보호구역, 환경정비구역, 특별대책지역, 환경정비구역이 중복적으로 지정됨
- 본 과업의 주요 범위인 상수원관리지역의 유형별 행위규제 내용을 비교하면 다음의 [표 4.2]와 같음
- 한강수계 주민지원사업 배분기준 지역 구분에서 상수원보호구역은 I 지역, 수변구역은 II 지역(특별대책지역 내)과 III-1 지역(특별대책지역 외), 특별대책 I 권역은 III-2 지역, 특별대책지역 II 권역은 IV 지역에 각각 해당하고 있음

[표 4.2] 상수원관리지역 유형별 행위 규제 내용

구분	상수원 보호구역	수변구역	특별대책 I권역	특별대책 II권역
폐수 배출시설	신축·증축· 개축·재축· 이전·변경 또는 제거 의 원칙적 금지	신축 원칙적 금지	1일 폐수배출 200m ³ 이상 시설 금지, 특정수질유해물 질 배출시설 금지	구리와 그 화합물 등 19개 특정수질유해물질배출시설에 대한 원칙적 금지 (폐수무방 류 배출시설을 설치하는 경 우 등에 한해 제한적 허용)
오수 배출시설		-	연면적 400m ² 이상의 숙박 업·식품접객업 및 연면적 800m ² 이상 오수배출시설 금지 [하수종말처리시설에 오수전량 유입·처리 및 주민 공공복리시설로 BOD, 부유 물질 각각 20mg/L(수변구역 10mg/L)이하 처리 시 허용]	-
가축분뇨 배출시설		신축 원칙적 금지	원칙적 금지	-
폐기물 처리시설		-	폐기물매립시설, 폐기물처리 업, 폐기물재활용시설 금지 (제한적 예외 허용)	-
골프장/ 골프연습장		-	천연잔디 골프연습장 신규 입지 및 증설 금지	천연잔디 골프연습장 신규 입지 및 증설 조건부 허용
기타 건축물/ 시설물		식품접객업, 숙박업, 목 욕장업, 관 광숙박업, 공동주택의 신축 원칙 적 금지	양식업, 유도선사업, 수상레 저사업 금지	양식업, 유도선사업, 수상레 저사업 금지

2) 오염총량제 시행에 따른 행위 규제 완화의 내용

- 2013년 6월 1일부터 적용이 예정되어 있는 오염총량제 시행에 따른 행위 제한 완화의 법적 근거는 다음과 같음

한강법 시행령 제11조(행위제한의 적용 배제)

한강법 제9조에 따라 법 제8조의3에 따른 오염총량관리시행계획을 수립·시행하는 시·군의 관할구역(법 제4조제1항에 따른 수변구역은 제외한다)에서의 다음 각 호의 건축물이나 시설물의 설치에 대해서는 「환경정책기본법」 제22조 제2항에 따른 제한을 적용하지 아니한다.

1. 「하수도법」 제2조 제1호에 따른 하수를 배출하는 건축물이나 그 밖의 시설물 (농작물 경작을 제외한 오수 배출 시설을 의미함)
2. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 배출시설 (가축의 사육으로 인하여 가축분뇨가 발생하는 시설 및 장소 등으로서 축사·운동장 그 밖에 환경부령이 정하는 것을 의미함)

- 규제 완화의 직접적인 대상이 되는 「환경정책기본법」 제22조제2항은 앞서 [표 4.1]에서 살펴본 바와 같이 상수원관리지역 중 특별대책지역의 지정 및 시행과 관련되어 있음

- 「환경정책기본법」 시행령 제5조(특별대책지역 내의 토지이용 등의 제한)을 살펴보면, 환경기준을 초과하게 되어 주민의 건강·재산이나 생물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우나 자연생태계가 심하게 파괴될 우려가 있다고 인정되는 경우, 토양 또는 수역이 특정 유해물질에 의하여 심하게 오염된 경우에 대해 특별대책지역 내의 토지이용과 시설 설치를 제한할 수 있다고 규정하고 있음

- 이 같은 조항에 기초해 특별대책권역 I 권역에는 폐수배출시설, 오수배출시설, 가축분뇨배출시설, 폐기물처리시설, 골프장, 양식업 등의 기타 건축물 등에 대한 종합적인 행위 규제가 설정되었음
 - 특별대책권역 II 권역에는 골프장 및 양식업, 유·도선사업, 수상레저사업 등의 규제와 함께 폐수배출시설에 대한 규제가 이뤄지고 있으나 폐수배출시설에 대한 구체적인 내용은 특별대책 I 권역에 비해 강도가 훨씬 낮은 형태임. 또한 오수배출시설과 가축분뇨배출시설, 폐기물처리시설에 대해서는 행위 규제를 명시하지 않고 있음
- 오염총량관리제의 시행에 따른 행위 규제 완화는 특별대책권역의 행위 규제 내용 중 폐수배출시설 및 오수배출시설에 대한 행위 규제를 완화하는 것임
- 즉, 오염총량관리시행계획이 특별대책권역에 해당하는 읍면 지역에서 시행될 경우, 기존의 폐수배출시설 및 오수배출시설에 대한 행위 규제가 적용되지 않음
 - 이 같은 규제 완화의 혜택은 특별대책 II 권역에 비해 특별대책 I 권역에서 더 큰 효과로 미친다고 할 수 있음
 - II 권역은 기존 규제 틀에서도 오수배출시설에 대한 행위 규제가 없으며 폐수배출시설의 경우에도 구리와 그 화합물 등 19개 특정수질유해물질배출시설에 대해서만 제한적으로 규제를 시행하고 있기 때문임
- 따라서 오염총량제 시행에 따른 규제 완화의 효과는 상수원관리지역의 유형에 따라서 크게 차등된 형태로 나타남을 알 수 있음
- 특별대책권역에 해당하는 지역들이 기존 행위 규제가 완화될 수 있는 가능성을 갖는 데에 비해, 상수원보호구역이나 수변구역은 오염총량제 관련 규제 완화의 내용에 해당하지 않음

- 따라서 오염총량제의 시행에 따라 시행계획이 수립되는 지역들의 기존 규제 내용이 완화될 경우, 현행 상수원관리지역 유형 간 규제 내용의 상대적 수준과 서열이 변화할 것임을 예상할 수 있음
- 즉, 상수원보호구역과 수변구역에 비해 특별대책권역의 규제 수준이 상대적으로 완화될 것이며, 특별대책권역 내에서도 II 권역에 비해 I 권역의 규제 내용이 상대적으로 크게 완화될 것임을 알 수 있음

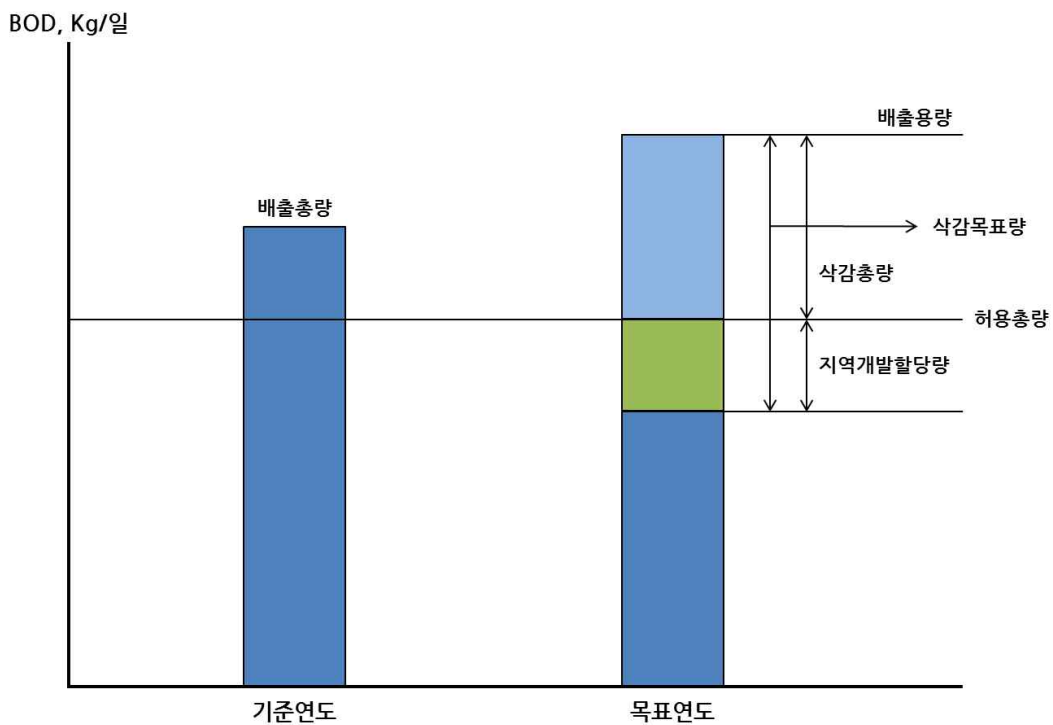
2. 오염총량제 시행과 규제 완화의 의사결정 과정

1) 오염총량관리제 시행 조건에서의 규제 환경

- 앞 소절에서 살펴본 바와 같이 오염총량제의 시행은 특별대책지역의 규제 완화를 유도할 가능성을 갖고 있으나, 규제가 실제로 얼마나 완화되는지의 여부에는 좀 더 복잡한 문제가 개입됨
 - 오염총량관리제 시행에 따른 규제 완화는 무차별적으로 적용되는 것이 아니며, 각 자치단체의 오염총량관리 시행계획의 수립 방향에 따라 세부 지역의 규제 환경 변화 여부가 결정됨
 - 오염총량관리제의 시행을 통해 기존 정책 틀에서의 행위 규제가 완화된다 고 하더라도, 배출권에 기초한 환경 규제가 새롭게 부과되기 때문에 이 같은 조건을 고려한 해석이 이뤄져야 함
- 오염총량관리제의 시행은 시·도지사에 의해 수립되는 오염총량관리기본계획과 각 지자체장에 의해 수립되는 오염총량관리시행계획에 의해 구성됨
 - 먼저 오염총량관리기본계획에서는 각 단위유역의 시작연도 배출총량과 과거 추세를 기준으로 예상되는 배출총량을 설정하고 이에 더해 목표 수질

량을 달성하기 위한 허용총량을 수질 모델링을 통해 설정함

- 여기에서 배출총량에서 허용총량을 감한 만큼의 부하량이 해당 단위구역에서 삭감되어야 할 오염부하량인 삭감총량이라 할 수 있음
- 그러나 삭감총량만큼만 오염부하량을 저감할 경우, 해당 지역에서의 추가적인 개발은 불가능하기에 각 지자체는 단위구역에서의 개발 필요성을 고려하여 삭감목표량을 설정하게 됨
- 삭감목표량의 수준에 따라 허용총량을 만족시키기 위한 총량보다 더 많은 규모의 오염부하량이 저감될 경우, 해당되는 만큼의 부하량은 지역 개발을 위한 여지로 활용될 수 있음. 이를 지역개발할당량이라 함
- 각 지자체는 오염총량관리시행계획에 따라 미시 단위에 오염부하량을 할당하고 삭감계획을 수립하게 됨



[그림 4.1] 오염총량관리계획에 따른 지역개발할당량의 산정

□ 따라서 특별대책지역의 규제 환경이 완화되는지의 여부는 각 지자체가 수립하는 오염총량관리시행계획에 영향을 받는 문제임

- 오염총량관리시행계획이 수립됨에 따라 해당 단위유역은 「하수도법」 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 의한 행위 규제에서 자유롭게 됨
- 따라서 지자체에서 적극적인 오염물질 삭감계획을 수립함으로써 충분한 지역개발할당량을 확보할 경우, 해당 지역에서는 기존의 행위 규제로 인해 수행할 수 없었던 개발 사업을 추진할 수 있게 됨
- 그러나 오염총량관리시행계획에서 지역개발할당량을 충분히 부여받지 못할 경우 추가적인 개발 사업의 수행이 제한되기 때문에, 행위 규제 완화에 따른 혜택을 누릴 수 없게 됨

2) 지방자치단체 개발계획을 고려한 규제 환경의 변화 전망

□ 오염총량관리제 시행에 따른 규제 환경의 향후 변화를 예상하기 위해 이미 오염총량관리제를 시행하고 있는 지자체의 전개된 상황을 살펴볼 필요가 있음

- 한강수계에서 가장 먼저 총량제를 도입한 지자체는 광주시임. 2004년 7월 광주시에서 1단계 총량관리계획이 승인된 이후, 지속적으로 제도 시행을 추진하여 2008년 12월에는 2단계 총량관리계획이 승인됨
- 그 뒤를 이어 용인시, 광주시, 양평군, 이천시, 가평군과 여주군 등 다양한 지자체에서 오염총량관리계획이 수립되거나 협의 단계에 있음
- 이 중에서도 적극적으로 총량관리계획이 도입된 시군인 동시에 주민지원 사업과 밀접하게 연관되어 있는 지역인 남양주시와 양평군의 사례를 집중하여 고찰함

□ 북한강 유역에 포함되어 있는 남양주시는 개발부하량의 할당을 통해 공동주택사업을 추진한다는 구체적인 개발 목표를 갖고 오염총량관리제를 도입한 지자체의 경우임

○ 그러나 지자체의 개발 목표가 환경부의 목표수질 강화 방침과 대립하여 사업 승인이 지연되었음

○ 2008년 6월, 정부 정책으로 추진된 국민임대주택(별내 택지개발지구) 사업을 실시하기 위해 별내지구내 소하천인 용암천 수계에 대한 총량제관리 계획이 승인되었음

○ 뒤를 이어서 북한강 유역에 대한 총량관리계획이 2009년 5월 28일에 승인되었음

□ 남양주시의 특별대책지역 역시 총량관리대상지역에 포함됨에 따라 기존 규제 환경의 변화가 야기됨

○ 아래의 [그림 4.2]에 표현되어 있는 남양주시의 행정 지도에서 특별대책 I 지역에 포함되는 지역은 화도읍(가곡리 제외)과 조안면임. 이어서 특별대책 II지역은 화도읍(가곡리)과 수동면에 해당함. 아울러 조안면 일부지역이 상수원보호구역으로 지정되어 있음. 이상의 규제 지역들은 모두 단위 유역 중에서 한강F 유역에 해당하고 있음

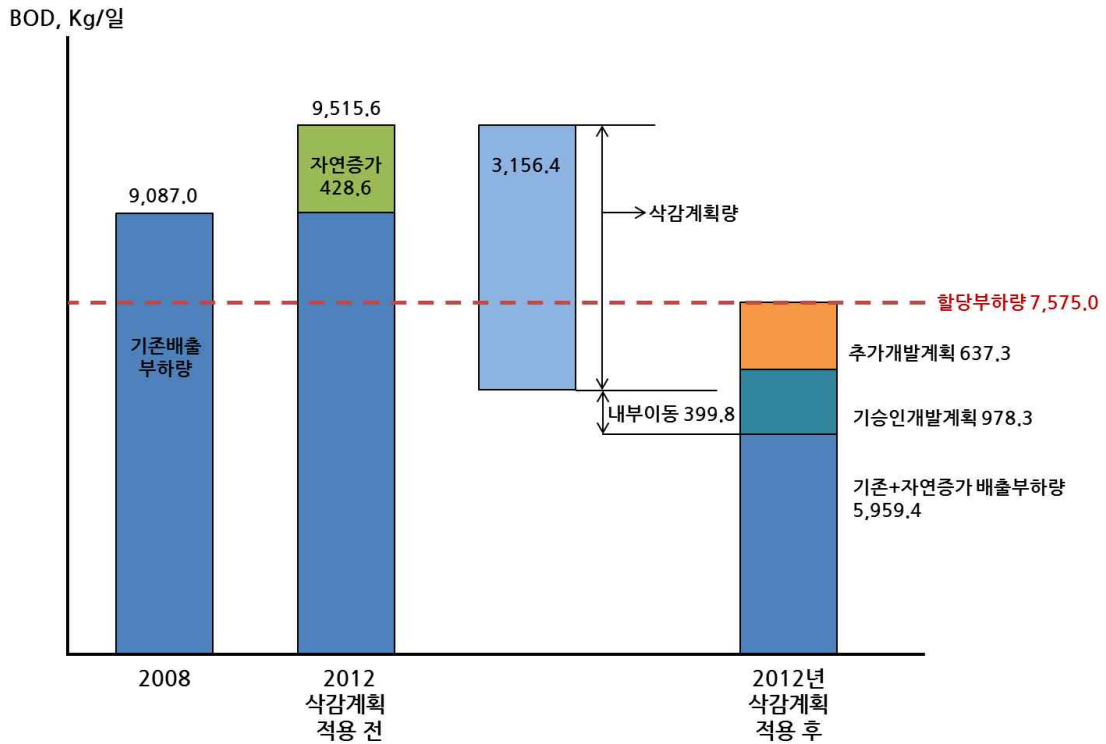
○ 특별대책지역에 해당했던 이들 지역이 오염총량관리시행계획의 관할 구역에 포함됨에 따라, 개발부하량이 할당될 경우 이전에 불가능했던 신규 개발이 허용될 여지를 얻게 됨



[그림 4.2] 남양주시 행정지도

□ 남양주시 수질오염총량관리계획에 포함되어 있는 총량관리대상지역의 오염부하량 관리목표가 다음의 [표 4.3]과 [그림 4.3]으로 표현됨

- 2008년에 기준한 배출부하량은 9,087.0(kg/일)로 산정되었으며, 이에 따라 2012년의 삭감계획 적용 전의 예상되는 배출부하량은 자연증가량 428.6(kg/일)을 포함한 9,515.6(kg/일)로 산정됨. 아울러 할당부하량은 7,575.0(kg/일)로 설정됨
- 남양주시는 오염총량관리계획을 통해 삭감계획량을 3,156.4(kg/일)로 설정하였기에 1615.6(kg/일)의 부하량이 2012년 지역 개발을 위해 활용됨



[그림 4.3] 남양주시 목표연도 오염부하량 관리목표 산정 도식

[표 4.3] 남양주시 총량관리대상지역 BOD 할당부하량

(단위 : kg/일)

단위유역	2008 기준 배출부하량 [A]	2012년 최종배출부하량					할당부하량 [G=B]
		계 [B=C+D]	기본증가 [C]	개발계획			
				소계 [D=E+F]	기승인 [E]	추가 [F]	
계	9,087.0	7,575.0	5,959.4	1,615.6	978.3	637.3	7,575.0
왕숙A	5,113.8	4,195.0	2,941.3	1,253.7	863.2	390.5	4,195.0
한강F	2,284.4	1,835.5	1,549.2	286.3	58.8	227.5	1,835.5
한강G	1,688.8	1,544.5	1,468.9	75.6	56.3	19.3	1,544.5

- 오염총량관리제의 시행으로 인한 남양주시 규제 환경의 변화를 고려한다면, 문제는 이렇게 확보된 개발부하량이 얼마나 기존의 특별대책지역에 배분되는가 하는 데에 있음
 - 남양주시 연차별 할당부하량 활용계획을 표시하고 있는 다음의 [표 4.4]를 살펴보면, 할당된 개발부하량의 총량인 3,346(kg/일) 중 약 80.04%에 해당하는 부하량이 왕숙A 단위유역에 집중되어 있다는 것을 알 수 있음
 - 이 지역은 수변구역으로부터 상대적으로 거리를 두고 있는 지역으로서 특별대책지역에 해당하지 않음
 - 반면에 특별대책지역과 수변구역, 상수원보호구역이 집중되어 있는 한강F 단위유역의 경우 전체 개발부하량의 14.77%인 494(kg/일)이 배정됨
 - 이는 기존 개발지역인 왕숙A 단위 유역에 비하면 상대적으로 적은 비중이지만, 규제로 인해 추가적인 개발이 크게 제한되었던 특별대책지역의 상황을 고려하면 지역 환경의 적지 않은 파급 효과를 야기했으리라 예상할 수 있음

[표 4.4] 남양주시 연차별 할당부하량 활용계획

(단위 : kg/일)

단위유역	구분	2009	2010	2011	2012	총계
계	총계	274.1	387.7	1,068.4	1,615.6	3,346
	기승인개발	274.1	324.7	978.3	978.3	2,555
	추가개발	0.0	63.0	90.1	637.3	790
왕숙A	총계	208.0	275.2	941.0	1253.7	2,678
	기승인개발	208.0	234.3	885.0	863.2	2,191
	추가개발	0.0	40.9	56.0	390.5	487
한강F	총계	47.7	72.6	87.5	286.3	494
	기승인개발	47.7	55.9	58.8	58.8	221
	추가개발	0.0	16.7	28.7	227.5	273
한강G	총계	18.4	39.9	39.9	75.6	174
	기승인개발	18.4	34.5	34.5	56.3	144
	추가개발	0.0	5.4	5.4	19.3	30

□ 이어서 양평군은 비교적 최근에 오염총량관리계획이 수립된 경우로서 남양주시와 마찬가지로 지역개발 사업 추진의 목적을 갖고 계획을 추진하고 있음

○ 2009년 11월에 오염총량관리계획이 승인되었으나, 승인된 계획을 이행하는 과정에서 변경된 하수도정비기본계획에 따른 삭감계획의 변경과 당초 예정되었던 지역개발 사업의 변경으로 인해 2011년 4월 관리계획 변경 승인 신청이 이뤄지게 됨

○ 2011년 8월, 관리계획 변경안이 승인되면서 본격적인 제도의 시행이 준비되고 있음



[그림 4.4] 양평군 단위유역도

□ 팔당호 직상류에 위치하고 있는 양평군은 수질보호 및 수도권 정비 관련 법안에 의해 다양한 환경 규제를 받고 있음

- 우선 양평군 전체에 해당하는 877.81km²의 면적이 자연보전권역에 해당해 수도권정비계획법에 의한 규제가 적용되고 있음
- 아울러 양서면, 서종면, 강하면의 경우 수도법에 의해 상수원보호구역으로 지정되어 있으며, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 의해 개발제한구역으로도 지정됨
- 주민지원사업 배분과 관련해 가장 중요하게는, 양평군 역시 특별대책구역을 포함하고 있다는 것임. 특별대책 I권역에는 양평읍, 강상면, 강하면, 양서면, 옥천면, 서종면, 개군면의 1읍 6면이 포함되어 있음. 특별대책 II권역에는 용문면, 청운면, 단월면, 지평면의 4면이 포함됨
- [그림 4.4]의 단위유역도와 비교하면 우선 한강F 지역의 경우 모든 면적

이 특별대책 I권역에 포함됨. 또한 홍천A, 흑천A, 한강E 지역의 대부분의 면적이 특별대책 II권역에 포함되며, 섬강B 지역만이 특별대책 지역에 전혀 포함되지 않고 있음

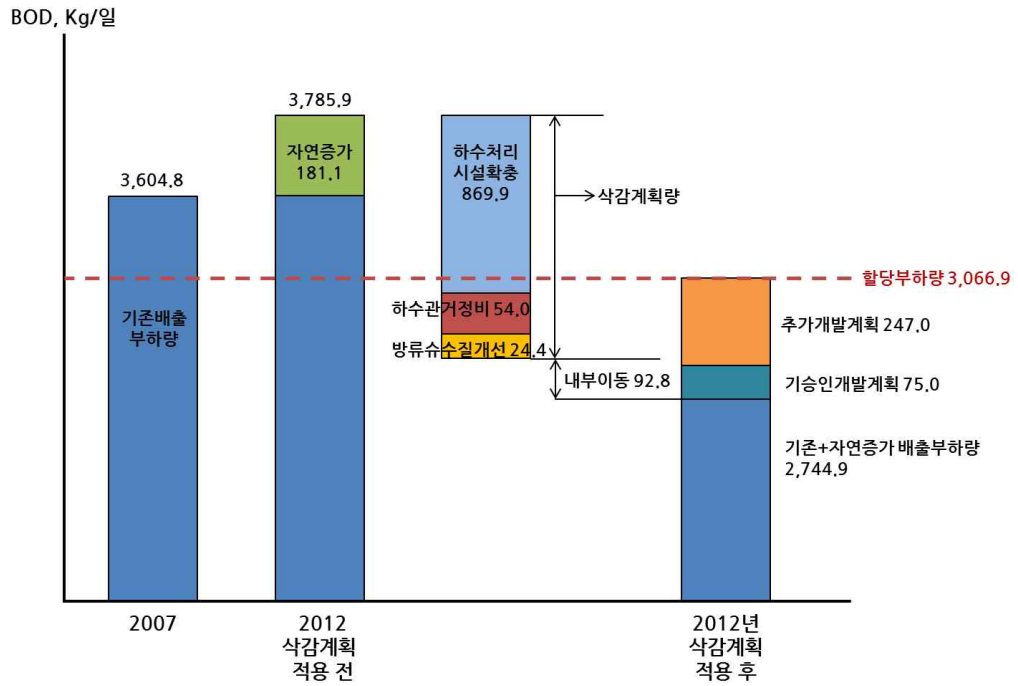
□ 양평군의 수질오염총량관리계획(2011.11 변경)에 포함되어 있는 총량관리대상지역 BOD 할당부하량은 [표 4.5]와 [그림 4.5]와 같이 표현됨

- 먼저 2007년에 기준한 배출부하량이 3,604.8(kg/일)로 산정되었으며, 이에 따라 2012년의 삭감계획 적용 전 예상 배출부하량은 자연증가량 181.1(kg/일)을 포함한 3,785.9(kg/일)로 산정됨. 이에 기초해 할당부하량은 3,066.9(kg/일)로 설정됨
- 양평군은 오염총량관리계획을 통해 삭감계획량을 948.3(kg/일)로 설정하였기에 322.0(kg/일)의 부하량이 2012년 지역 개발을 위해 활용됨

[표 4.5] 양평군 총량관리대상지역 BOD 할당부하량

(단위 : kg/일)

단위유역	2007 기준 배출부하량 [A]	2012년 최종배출부하량					할당부하량 [G=B]
		계 [B=C+D]	기본증가 [C]	개발계획			
				소계 [D=E+F]	기승인 [E]	추가 [F]	
계	3,604.8	3,066.9	2,744.9	322.0	75.0	247.0	3,066.9
흑천A	1,195.6	978.4	882.0	96.4	25.0	71.4	978.4
한강E	421.7	374.5	363.7	10.8	2.3	8.5	374.5
한강F	1,619.3	1,385.3	1,204.3	181.0	42.8	138.2	1,385.3
섬강B	321.8	280.1	248.0	32.1	4.3	27.8	280.1
홍천A	46.4	48.6	46.9	1.7	0.6	1.1	48.6



[그림 4.5] 양평군 목표연도 오염부하량 관리목표 산정 도식

[표 4.6] 양평군 연차별 할당부하량 활용계획

(단위 : kg/일)

단위 유역	구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	총계
계	총계	-	8.4	51.8	82.2	87.6	322	552
	기승인개발	-	8.4	31.0	61.4	66.8	75	242.6
	추가개발	-	-	20.8	20.8	20.8	247	309.4
흑천A	총계	-	7.6	21.1	25.2	28.9	96.4	179.2
	기승인개발	-	7.6	11.1	15.2	18.9	25	77.8
	추가개발	-	-	10.0	10	10	71.4	101.4
한강E	총계	-	-	1.8	2.4	2.3	10.8	17.3
	기승인개발	-	-	1.8	2.4	2.3	2.3	8.8
	추가개발	-	-	-	-	-	8.5	8.5
한강F	총계	-	0.8	24.6	49.7	51.5	181	307.6
	기승인개발	-	0.8	13.8	38.9	40.7	42.8	137
	추가개발	-	-	10.8	10.8	10.8	138.2	170.6
섬강B	총계	-	-	4.3	4.3	4.3	32.1	45
	기승인개발	-	-	4.3	4.3	4.3	4.3	17.2
	추가개발	-	-	-	-	-	27.8	27.8
홍천A	총계	-	-	-	0.6	0.6	1.7	2.9
	기승인개발	-	-	-	0.6	0.6	0.6	1.8
	추가개발	-	-	-	-	-	1.1	1.1

□ 보다 종합적인 검토를 위해서 연차별 할당부하량 활용계획을 단위유역별로 비교하면 위의 [표 4.6]과 같음

- 표에 제시된 바와 같이 2007년부터 2012년도까지의 개발할당부하량을 총합하면 552(kg/일)에 해당함
- 이 중에서 전체의 55.72%에 해당하는 307.6(kg/일)의 부하량이 한강F 단위유역에 배정되고 있음. 앞서 고찰된 바와 같이 이 단위유역은 전 지역이 특별대책 I권역에 해당됨
- 따라서 특별대책권역의 행위 규제로 인해 지역 개발이 제한되었던 한강F 지역은 관리청의 오염총량관리계획에 의해 이전에 불가능했던 지역개발 사업의 추진이 가능해졌다고 평가할 수 있음
- 지역개발을 위한 나머지 할당부하량의 대부분은 흑천A 단위유역에 집중되고 있음. 이 지역 역시 대부분의 면적이 특별대책 II권역에 해당하는 지역으로서, 오염총량관리가 시행됨에 따라 해제되는 행위규제 내용을 이용해 추가적인 지역개발을 추진하고 있는 사례임

□ 이상 남양주시와 양평군의 사례를 검토하였을 때, 확보된 개발부하량의 상당 부분이 규제가 완화된 특별대책지역 I권역 및 II권역에 할당되고 있는 것이 확인되었음

- 두 지방자치단체 모두에서 적극적인 삭감의 노력을 통해 개발부하량을 확보하고자 하는 경향이 나타나고 있음
- 그러나 아직 구체적인 개발 사업의 성과가 나타나기에는 이른 시점이기 때문에, 개발의 실익이 어떻게 분배되고 지역 발전에 어떻게 기여하는지를 평가하기 위해서는 보다 장기적인 관찰이 이뤄져야 함

V. 오염총량제 시행에 따른 주민지원사업비 규모 산정 기준 검토

1. 주민지원사업비 규모 결정 적용(안)의 대안별 검토

1) 대안 설정의 배경 및 기준

- 앞에서 고찰된 바와 같이 오염총량관리제의 시행은 한강수계 상수원보호구역의 규제 환경에 영향을 미침으로써, 이에 부속된 제도라 할 수 있는 주민지원사업비의 규모 결정에도 중요한 영향을 미치고 있음
 - 주민지원사업비의 재원은 행위 규제를 받고 있는 상수원보호구역에 대한 행정적인 지원의 성격으로 지급되어 왔음
 - 따라서 오염총량제의 시행으로 인해 기존 규제 환경의 변화가 야기된다면, 주민지원사업비 규모 산정에 대한 조정의 필요가 발생할 수 있음
 - 이를 논의하기 위해 가장 중요한 이슈는 오염총량제의 시행으로 인해 해당 지역에 대한 규제의 양과 질적인 수준이 실제로 얼마나 달라지는지에 대한 문제임
 - 이를 판단함에 있어 중요한 문제는 오염총량관리제 시행에 따른 한강수계 환경 규제의 ‘양적인 변화’와 ‘배분 구조의 변화’를 구분하는 것임. 전자는 상수원관리구역 전반의 규제 수준이 총량적인 규모의 측면에서 증가함을 의미한다면, 후자는 규제의 전체 규모를 논외로 한 상태에서 관리청 및 규제지역 간의 상대적인 규제 수준의 변화를 의미하는 것임
 - 본 장의 목적은 주민지원사업비의 총액 규모가 오염총량제 시행에 따라 어떻게 변화하는지를 논의하는 데에 있기에 전자의 문제와 연계해 논의를 진행해야 함

□ 본 연구는 앞서 제 3장 및 4장에서 고찰되었던 오염총량제 시행의 영향 요인에 기초하여 두 가지 대안을 검토하였음

- 첫 번째 경우는 오염총량제의 시행 이후에도 규제 환경에 의미 있는 변화가 이뤄지지 않는다고 판단되거나, 오염총량제가 본격적으로 시행되기 이전인 현 시점에서 오염총량제의 영향을 예상하는 것이 불가하기에 유보적인 입장이 필요하다고 판단하는 경우임. 이 같은 경우에는 현행 방식의 큰 변화를 주문할 필요가 없거나 유보하게 되는데, 이것이 본 소절에서 검토할 첫 번째 대안임
- 규제 환경에 의미 있는 변화가 발생한다고 가정될 경우에는, 사업비 조정안에 규제 변화의 정도를 반영하기 위해 어떠한 기준을 이용해야 하는지의 문제가 남게 됨. 가장 기본적인 방법은 오염총량제 시행에 따른 변화를 반영하여 상수원관리지역 규제지역별 사업비 배분 가중치를 조정하는 것인데, 이것이 본 소절에서 검토할 두 번째 대안임

2) 대안 1: 현행 방식의 유지

□ 오염총량제가 시행되더라도 주민지원사업비의 규모 결정이 현행 방침을 유지해야 한다는 논리는 다음과 같은 근거를 가질 수 있음

- 첫 번째 문제는 오염총량관리제의 목적이 기존의 환경정책기본법이나 수도법 등을 대체하는 데에 있는 것이 아니라 보완하는 데에 있다는 것임
- 오염총량관리제가 시행된 이후에도 기존 제도에 의해 부과되었던 규제 내용의 대부분은 유효함. 다만 오염총량관리제는 그간의 규제 틀에서 포착되기 어려웠던 배출권의 규제를 수행한다는 점에서 기존 제도의 기능을 보완하고 있음. 따라서 오염총량관리제가 시행된다고 해서 현행 주민지원사업의 큰 틀을 바꾸는 것은 근거가 약하다는 논리임

□ 둘째는 오염총량관리제를 통해 일부 지역의 행위 규제가 완화된다고 하더라도, 배출권 개념에 근거한 환경 규제가 부과되는 까닭에 규제 정도의 의미 있는 변화가 이뤄지지 않으리라는 논리가 제기될 수 있음

○ 예를 들어, 특별대책지역에 해당하는 지역에 오염총량관리계획이 시행되는 경우 폐수배출시설 및 오수배출시설 등에 대한 규제 완화가 이뤄질 수 있음. 그러나 실제적인 개발은 시군 전반의 오염총량 삭감 노력에 따른 인센티브로서 허용되기 때문에, 이를 규제의 양적인 '완화'라 판단하기에는 무리가 있음

○ 다시 말해, 한 지역에서 개발이 추진되기 위해서는 지역 전반에 걸친 오염총량 삭감의 노력이 수반되어야 함. 따라서 특정 지역에서는 시군 전반, 혹은 한강수계 전반의 차원에서 바라볼 때에는 규제의 양이 줄어들었다고 보기 어려우며 오히려 기존 행위 규제의 틀에 새로운 배출권 규제가 부가됨으로써 규제의 질적인 수준이 늘어난다는 평가가 가능함

○ 따라서 주민지원사업비 재원의 총 규모가 한강수계 전반의 규제 수준에 비례해야 한다고 단순히 가정한다면, 사업비의 조정이 필요하지 않다는 논리가 도출될 수 있음

□ 마지막으로 오염총량관리제가 도입 초기 단계에 있다는 사정을 감안한 유보의 차원에서 현행 틀의 유지를 고려할 수도 있음

○ 오염총량관리제 시행에 따른 규제 환경의 변화는 앞서 살펴본 바와 같이, 지방자치단체의 정책 방향과 의사결정에 따라 대단히 가변적인 속성을 갖고 있음

○ 따라서 주민지원사업비 규모의 조정은 향후 각 지방자치단체의 정책 시행 결과를 검토하는 가운데 점진적인 형태로 이뤄져야 한다는 논리가 제안될 수 있음

3) 대안 2: 행위규제 완화에 따른 주민지원사업비 규모 조정

□ 두 번째 대안은 특별대책지역에 대한 규제 완화를 반영하여 주민지원사업비의 총액을 조정해야 한다는 논리임

○ 오염총량관리제의 시행은 현행 규제지역 구분 중에서 특별대책권역의 행위 규제를 크게 완화시킬 수 있음. 즉, 오염총량관리계획이 시행되는 특별대책권역에서는 폐수배출시설 및 오수배출시설에 대한 기존의 행위 규제가 적용되지 않음

○ 이 같은 규제 완화는 특별대책 II권역에 비해 특별대책 I권역에서 상대적으로 더 크게 나타남. 즉, 기존 규제 틀에서도 II권역에는 오수배출시설에 대한 행위 규제가 주어지지 않으며 폐수배출시설의 경우에도 특정수질유해물질배출시설에 대해서만 제한적으로 규제를 시행하고 있기 때문임

○ 이 때문에 오염총량관리제의 시행은 사실상 특별대책 I권역의 규제 수준을 II권역의 수준으로 완화시킨다고 할 수 있음

○ 따라서 한강수계 상수원관리지역의 규제 수준이 일정 부분 완화된 만큼 주민지원사업비의 총액 역시 그에 비례해 조절해야 한다는 논리가 전개될 수 있음

□ 이 같은 논리를 보다 구체적인 산식으로 표현하기 위해서는 주민지원사업비의 규모에 영향을 미치는 제반 요인에 대한 고찰이 이뤄져야 함

○ 주민지원사업비의 규모를 결정함에는 한강수계 상수원관리지역에 대한 행위 규제의 수준 뿐 아니라 대상인구, 규제면적의 변화, 그리고 한강수계기금 전체의 규모 변화 및 물가상승율 등의 요인이 복합적으로 고려될 필요가 있음

- 오염총량제 시행에 따른 규제완화는 특별대책지역 I권역의 면적에 대한 행위 규제가 특별대책지역 II권역 수준의 행위 규제로 완화된 것을 의미한다고 단순하게 가정함
- 우선 기존의 전년도 사업비 배분액에 기준하여 특별대책지역 I권역에 배분된 사업비를 특별대책지역 II권역의 면적 가중치 수준으로 조정함 즉, 특별대책지역 I권역에 설정된 면적 가중치는 3점이며 특별대책지역 II권역에 설정된 면적 가중치는 2점이기 때문에, I권역의 가중치로 II권역의 가중치를 나눈 값(2/3)을 I권역 사업비 배분액에 곱하는 방식임. 이를 수식으로 표현하면 다음의 <식 1>과 같음

$$\begin{aligned} &\langle \text{식 1} \rangle \text{ 오염총량제 시행에 따른 특별대책지역 I권역 사업비 조정} \\ &= \text{전년도 특별대책 I 권역 사업비} \times \frac{(\text{특별대책 II 권역의 면적 가중치})}{(\text{특별대책 I 권역의 면적 가중치})} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} &\langle \text{식 2} \rangle \text{ 오염총량제 시행에 따른 규제 완화의 비중} \\ &= \frac{(\text{전년도 사업비 총액}) - [(\text{전년도 I 권역 사업비}) - (\text{조정된 I 권역 사업비})]}{(\text{전년도 사업비 총액})} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} &\langle \text{식 3} \rangle \text{ 오염총량제 시행에 따른 주민지원사업비 총액 조정 산식} \\ &= \text{전년도 사업비} \times \{1 + (\text{규제 완화의 비중}) + (\text{대상인구 증감율}) + \\ &\quad (\text{대상면적 증감율}) + (\text{한강수계기금 증감율})\} \end{aligned}$$

- 이렇게 조정된 I권역의 사업비를 총 주민지원사업비 배분액에서 감한 후 그 차액이 총 주민지원사업비 배분액에서 차지하는 비중으로 규제 완화의 비중을 산정할 수 있음. 이를 산식으로 표현하면 <식 2>와 같이 표현됨
- 이렇게 산정된 규제 완화의 비중과 함께 주민지원사업비 총액의 결정에 영향을 미치는 제반 요인을 반영하여 주민지원사업비 총액의 조정 산식을

표현하면 <식 3>과 같음. 대상인구와 대상면적, 그리고 한강수계기금의 증감율이 주민지원사업 규모 결정의 요인으로 포함되었음

- 이상의 요인에 더해 물가상승률의 반영을 고려할 수 있겠으나, 이는 한강수계기금의 증감율에 이미 반영되는 요인이기 때문에 중복될 수 있다고 판단하여 산식에 포함하지 않았음

□ 본 연구에서는 2011년과 2012년의 자료에 기준하여 2012년의 주민지원사업비 규모 조정을 시뮬레이션함으로써, 실제 배분된 2012년도 사업비의 총액과 조정된 총액을 비교 검토하고자 함

- 앞서 설명된 단순한 가정으로 오염총량제에 따른 규제 완화율을 정량화하였을 때, 2011년도에 비해 2012년도 사업비가 10.85% 가량 감소되어야 하는 것으로 추정되었음
- 2011년과 2012년도의 대상인구 및 대상면적 증가율은 각각 0.68%와 0.62%로 산정되었음. 또한 한강수계기금은 2011년도에 비해 2012년도에 1.58% 증가한 것으로 산정됨
- 이에 기준하여 규모 조정 비율을 산정하면 2011년도에 비해 2012년도의 사업비가 7.96% 감소해야 하는 것으로 나타났으며, 2012년도의 조정된 주민지원사업비 총액은 60,286백만 원으로 추정되었음

[표 5.1] 2012년도 주민지원사업비 규모 조정 시뮬레이션

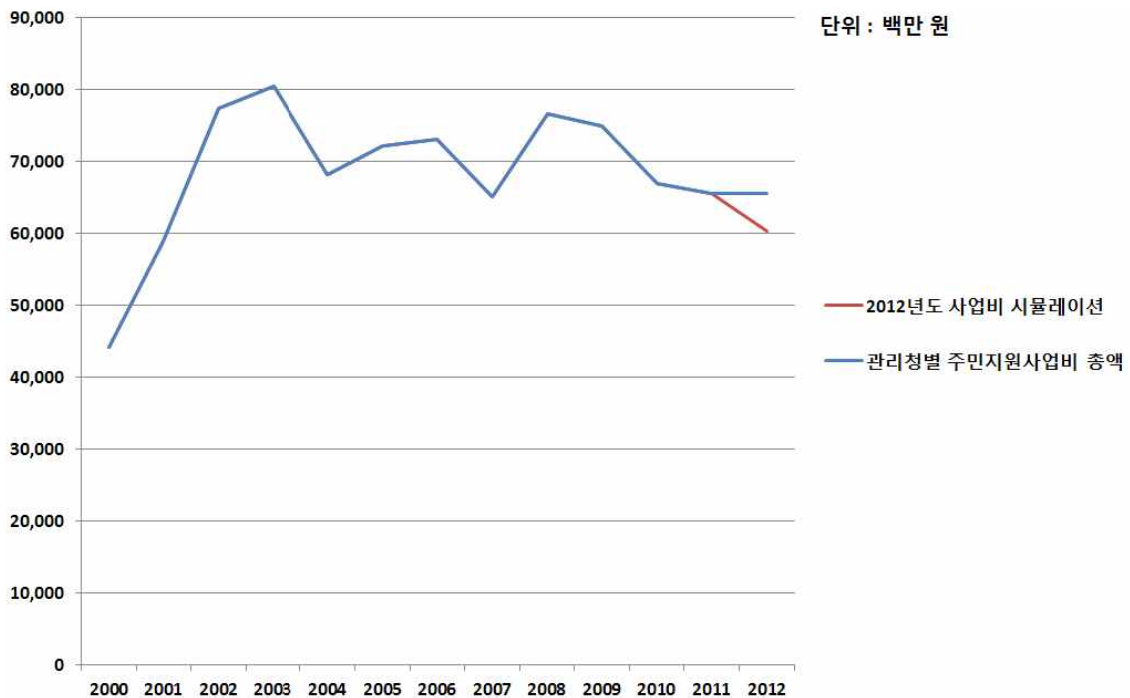
규모 조정 영향 요인	추정 과정	증감 비율
특별대책 I권역 사업비 조정	= 2011년도 특별대책 I권역 사업비 × (II권역 면적 가중치 ÷ I권역 면적 가중치) ≒ 21,325(백만 원) × (2/3) = 14,216(백만 원)	-
규제 완화 비중	= (조정된 I권역 사업비 - 2011년도 I권역 사업비) ÷ 2011년도 주민지원사업비 총액 ≒ - 7,108(백만 원) ÷ 65,502(백만 원)	-10.85%
대상면적 증감율	= (2012년도 면적 - 2011년도 면적) ÷ (2011 년도 면적)	0.68%
대상인구 증감율	= (2012년도 인구 - 2011년도 인구) ÷ (2011 년도 인구)	0.62%
한강수계기금 증감율	= (2012년도 사업비 - 2011년도 사업비) ÷ (2011년도 사업비)	1.58%
2012년도 주민지원사업비 총액 규모 조정 시뮬레이션		

$$\begin{aligned}
 &= 2011년도 사업비 총액 \times \{1 + (\text{규제 완화의 비중}) + (\text{대상인구 증감율}) + \\
 &\quad (\text{대상면적 증감율}) + (\text{한강수계기금 증감율})\} \\
 &= 65,470(\text{백만 원}) \times \{100\% - 10.85\% + 0.68\% + 0.62\% + 1.58\%\} \\
 &= 65,470(\text{백만 원}) \times (100\% - 7.96\%) \\
 &\approx 60,286(\text{백만 원})
 \end{aligned}$$

- 2012년도 한강수계 관리청별 주민지원사업비 계획 규모가 65,502백만 원이었다는 것을 고려할 때, [표 5.1]의 시뮬레이션 결과는 대략 8.00%의 감소된 규모를

나타내고 있음

- 그러나 이 같은 추정은 오염총량제의 시행을 통해 특별대책 I권역의 규제 환경이 특별대책 II권역의 수준으로 일률 조정된다는 가정에 기초하고 있기 때문에 실제 제도 시행 이후의 정책 환경과는 상당한 간극이 발생할 수 있음
- 또한 본 소절의 시뮬레이션 분석에서는 오염총량제 시행에 따른 규제 완화의 정량화 작업을 특별대책 I권역과 II권역 간의 면적 가중치 차이를 이용해 단순하게 산정하였는데, 실제로 대안 2의 적용이 이뤄지는 경우에는 좀 더 복잡한 고려가 필요함
- 2000년도 이후의 주민지원사업비 규모 추이와 본 소절에서 추정된 시뮬레이션 값을 비교해 나타내면 다음의 [그림 5.1]과 같음



[그림 5.1] 주민지원사업비 시뮬레이션 결과와 과거 추세

2. 정책 대안별 비교검토 및 대안 선택

1) 정책 대안별 SWOT 분석 및 해석

- 이상 제기된 각 대안의 장단점 및 예상되는 결과를 SWOT 분석을 통해 상호적으로 비교할 수 있음
 - SWOT 분석은 각 대안의 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위기(Threat) 요인을 구분하여 비교하는 정성적인 정책 평가의 기법임
 - 강점과 약점 요인에서는 대안 시나리오 자체에 내재된 제도적인 강점과 한계를 평가하고 있음. 이어서 기회와 위기 요인에서는 사업의 전개 과정에서의 외부 환경과의 상호작용을 통해 발생할 수 있는 결과를 평가하고 있음
 - 각 대안에 대한 이상의 분석을 수행한 결과가 다음의 [표 5.2]와 같이 정리될 수 있음

[표 5.2] 주민지원사업비 규모 조정안의 대안별 SWOT 분석

구분	대안 1 : 현행 방식의 유지	대안 2: 행위규제 완화에 따른 사업비 조정
강점 Strength	현행 사업의 틀을 유지함으로써 제도의 갑작스런 변화로 인한 이해관계자 간의 대립 등의 사회적 비용을 피할 수 있음	전년도 사업비 통계에 기초해 단순한 가정으로 사업비를 조정하기에 그 과정이 용이하며 예측 가능한 형태로 사업비의 규모를 조정할 수 있음
약점 Weakness	오염총량제 시행에 따라 기존 주민지원사업 제도와의 상충하는 부분을 근본적으로 다루고 있지 못함	오염총량관리제의 시행으로 인한 규제의 완화는 지방자치단체의 정책 결정에 따라 가변적인 속성을 갖기에, 특별대책 I권역의 사업비를 일괄적으로 삭감하는 것은 논리적인 약점이 있음
기회 Opportunity	현재는 현행 방식을 유지하더라도, 향후에는 오염총량관리제의 시행 방향 및 그 성과를 장기적으로 관찰하여 점진적인 제도의 변화를 시도할 수 있음	사업비 조정에 대해 주민 집단의 이해가 이뤄질 경우, 적은 비용과 시간을 소요해 제도 변화에 대응할 수 있게 됨
위기 Threat	오염총량제 시행에 따른 현행 주민지원사업 틀의 모순이 향후 부각될 경우, 이에 대한 정책적인 대응의 논리가 부재할 수 있음	향후 특별대책 I권역의 주민지원사업비가 삭감된 이후에, 해당 지역에 실제적인 개발 실익이 주어지지 않는 경우 주민들의 반발이나 제도 전반에 대한 불신이 심화될 수 있음

□ 대안들의 강점, 약점, 기회와 위기의 요인을 비교하였을 때 각 대안은 정책적인 우선순위에 따라 나름의 적합성을 갖고 있다고 판단됨

- 대안 1의 경우 가장 보수적인 접근이자 안정적인 접근이라 평가할 수 있음. 아직 오염총량관리제의 시행에 초기 단계이며 그 성과나 지역민에 대한 실익을 평가하기 어려운 상태라는 점을 강조할 때에 대안 1은 가장 선호할 수 있는 대안이 될 수 있음
- 또한 지난 10년 이상 지속되었던 사업비의 배분 구조를 변화시키는 것은 위험할 수 있다는 점을 강조한다면 대안 1의 적합성이 높게 평가될 수 있음. 그러나 제도에 내재해 있는 근본적인 문제를 다루지 못하고 있다는 점에서는 미봉책이라 할 수 있음
- 대안 2의 경우 현행 틀을 대부분 유지하는 가운데 손쉽고 예측 가능한 형태로 사업비의 규모를 조정하는 방안이라 할 수 있음. 오염총량제로 인한 변화를 특별대책 I권역의 규제 수준이 II권역의 수준으로 경감되는 것이라 단순하게 가정하고 전년도 사업비 수준에 기초해 사업비 규모를 소폭 조정하는 것임
- 이를 통해 제도 전체의 변화를 피하는 가운데 시급한 조정의 작업을 수행할 수 있음. 그러나 오염총량제의 시행이 대안 2의 가정처럼 일괄적인 형태로 규제 완화의 실익을 제공하지 않는다는 점에서 모순과 혼란의 여지가 있음

2) 주민지원사업비 규모 결정 적용(안)의 방향

□ 현 시점에서의 정책 효용을 기준으로 할 때, 본 연구에서는 앞서 비교 고찰된 대안들 중에서 현행 사업비 결정방식을 유지하는 대안 1의 적합성이 가장 높다고 평가함

- 대안 1의 적합성을 논의하기에 앞서, 나머지 선택지인 대안 2는 정책적인 위험 부담 요소가 대단히 높은 까닭에 정책적으로 수용될 가능성이 낮다고 평가됨
 - 먼저 대안 2의 경우 특별대책지역에 개발부하량이 할당되지 않는 경우 실제적인 규제 완화의 혜택이 주어지지 않음에도 기존의 주민지원사업비의 수준이 하락하게 되는 상당히 모순적인 상황을 야기할 수 있음. 이는 주민지원사업 전반에 대한 주민 집단의 신뢰를 약화시키고 갈등을 유발할 수 있는 위험 요인이라 판단됨
- 주민지원사업비 조정에 대한 정책적인 위험 부담이 높은 것은 현 시점이 오염총량관리제의 시행 초기이며 개발 방향의 구체적인 윤곽이 드러나지 않은 시점인 데에서 기인함
- 주민지원사업은 10년 이상의 시간 동안 상수원관리지역 지역사회에 지속적인 영향력을 끼쳐 왔던 사업이므로, 사업 방향의 조정에 있어 종합적이고 깊은 판단이 요구되지만 현 시점은 이 같은 작업을 수행하기에 적합하지 않은 시점이라 판단됨
 - 따라서 주민지원사업비의 조정은 오염총량관리제가 본격적으로 시행되는 2013년 이후로 유보하고, 차후 사업이 진행되는 과정에서 실제로 지역의 규제 환경이 어떻게 변화하는지를 종합적으로 판단하여 조정안을 설계하는 것이 바람직함

VI. 정책 개선의 방향 및 시행 과제

1. 정책 개선 방향의 요약

1) 주민지원사업비 배분 기준의 개선 방향

- 현행 한강 수계 주민지원사업비 배분 기준의 개선 방향은 다음의 [표 6.1]과 같이 요약될 수 있음

[표 6.1] 한강수계 주민지원사업비 배분방식 개선 방향의 요약

개선 항목	개선의 필요성	개선 방향
상수원관리지역별 가중치 점수의 재산정	<ul style="list-style-type: none"> - 상수원관리지역별 가중치 체계의 객관적인 산정 근거가 없는데다가, 규제의 강도가 크게 다른 III-1 지역과 III-2 지역간 가중치 점수가 같은 등의 모순을 갖고 있음 - 규제의 강도 뿐 아니라, 지역별 사업비 배분의 효과성을 함께 고려한 가중치 점수 재산정이 이뤄져야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 상수원관리지역별 규제비용의 산정을 통해 객관적인 근거를 갖춘 가중치 체계의 재편이 이뤄져야 함
가중치 적용 방식의 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 면적 가중치는 지역별 면적 값을 곱한 상대적인 적용이 이뤄지고 있는 반면, 인구 가중치는 지역별 가중치가 인구에 대한 고려 없이 정태적으로 적용되고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 면적과 인구 가중치를 모두 사업비 배분 과정에 사용한다면, 두 개의 기준 모두 지역별 배분 기초자료 값에 대응한 상대적인 적용이 이뤄지게 함으로써 실제적인 의미를 갖게 하는 것이 합당함

<p>면적과 인구 기준의 50:50 반영 재검토</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 배분 방식에서는 면적과 인구가 50:50의 동률로 반영되고 있으나, 가중치 점수 체계가 다르게 구성된 탓에 실제로는 면적이 더 중요하게 반영되고 있음 - 주민지원사업의 근거인 한강 수계의 행위 규제는 주민이 아닌 대상 토지에 대한 것임을 고려할 때, 면적에 대한 가중치가 좀 더 중요하게 고려되어야 할 필요가 있음 - 또한 면적 가중치의 보다 적절한 반영을 위해서는 지목별 가중치의 차등 작업이 고려되어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민지원사업의 기본 성격 및 배분기준에 대한 개념과 법제적 기준을 명확하게 함으로써, 장기적으로 면적 기준을 통한 사업비 배분을 지향하도록 함 - 한강 수계 지목별 면적 가중치 산정 작업을 수행함으로써 면적 가중치가 보다 실제적인 의미를 갖도록 조정해야 함
--------------------------------	---	--

□ 주민지원사업의 배분방식 기준의 개선을 위해서는 다음의 세 가지 관계가 단계적으로 조정되어야 함

- 첫 번째 과제는 상수원관리지역별 가중치 체계의 점수를 재산정하는 것으로서, 이를 위해서는 상수원관리지역별 규제 비용의 산정 작업을 수행하는 것이 근원적인 해법이라 할 수 있음
- 두 번째 과제는 가중치 적용 방식을 개선하는 것으로서, 현행 배분기준에서는 인구 가중치가 지역별 인구 기초자료의 고려 없이 고정된 수치를 기준으로 반영되고 있어 인구 가중치라는 명칭을 무색하게 하고 있음. 이는 정책적인 결정이 이뤄진다면, 상대적으로 단기간에 조정이 가능한 과제라고 판단됨
- 마지막 과제는 면적과 인구 기준의 50:50 반영 방식을 재검토하는 것임. 이는 기본적으로 주민지원사업의 취지와 성격에 관계된 문제일 수 있기

때문에 충분한 논의와 합의의 과정을 필요로 함

- 그러나 본 보고서에서는 장기적으로 면적 기준에 대한 가중치를 늘려가며, 주민지원사업을 대상 주민에 대한 지원 성격의 사업이 아니라 규제 지역의 장기적인 발전에 기여하는 사업으로 재편해나가는 것이 바람직하다고 권장함

2) 오염총량제 시행에 따른 제도 개선 방향

- 오염총량관리제의 시행에 따른 한강 수계 주민지원사업의 제도 개선안을 정리하면 다음의 [표 6.2]와 같음

[표 6.2] 오염총량제 시행에 따른 한강수계 주민지원사업 개선 방향 요약

개선 항목	개선의 필요성	개선 방향
오염총량제 시행에 따른 가중치 체계의 재편	<ul style="list-style-type: none"> - 오염총량관리제가 시행됨에 따라 특별대책 I 권역과 II 권역의 규제 환경에 변화가 발생할 수 있으므로 이를 반영한 현행 주민지원사업비 가중치 체계 재편이 논의될 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 2013년도 오염총량제의 본격적인 시행 이후부터 각 관리청의 규제 환경 변화를 조사하고 이를 정량화하기 위한 연구를 수행함
오염총량제 시행에 따른 주민지원사업비 규모 조정	<ul style="list-style-type: none"> - 위 과제에서 오염총량제 시행에 따른 규제 환경 변화 분석과 가중치 체계 재편이 이뤄진다고 하더라도, 주민지원사업비의 규모 조정은 또 다른 각도의 판단이 요구될 수 있음 - 제도 시행의 영향을 분석하여 현행 유지 혹은 점진적인 축소와 같은 대안들의 타당성이 검토되어야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 2013년도 오염총량제의 본격적인 시행 이후부터 이해관계자 및 주민 대표와의 대화 과정을 진행하며, 주민지원사업의 향후 규모 및 장기 방향을 재편해나가야 함

- 오염총량관리제 시행에 따른 정책 조정에서 가장 핵심에 놓여 있는 과제는 총량제 시행에 따른 규제 환경의 변화를 정량적으로 분석하는 데에 있음
 - 이미 정부 부처의 발표를 통해 오염총량관리제 시행에 따른 기존 규제 방식의 변화 내역이 제시된 바 있으나, 실제적인 규제 환경의 변화를 분석하기 위해서는 좀 더 복잡한 관찰이 수행되어야 함
 - 첫 번째는 2013년 이후 오염총량관리제가 시행되는 주민지원사업 대상 지역에서 실제로 규제가 완화되고 있는지의 여부가 관찰되어야 함. 완화되었다면 완화된 수준을 어떻게 정량화하여 주민지원사업의 배분방식에 반영할 것인지가 논의되어야 함
 - 두 번째는 오염총량관리제의 시행을 통해 주민지원사업 대상 지역에 새롭게 적용되는 규제의 양과 정도가 어떠한지가 관찰되어야 함. 즉, 기존의 행위 규제가 완화되었다고 하더라도 오염총량제의 틀 하에서 대상 주민들의 경제 활동에 실제로 어느 정도의 혜택이 주어지고 있는지가 분석되어야 함
 - 이상 두 가지 차원의 종합적인 고찰을 통해 오염총량관리제가 주민지원사업 대상지역에 미치는 실제적인 영향을 파악하고, 이를 정량화하여 주민지원사업 배분기준에 적용하는 것이 향후의 핵심적인 과제라 할 수 있음
- 오염총량관리제의 영향을 고려한 가중치 체계의 개편이 이뤄지면 이에 수반된 몇 가지 정책 이슈가 단계적으로 검토될 수 있는데, 그 중의 대표적인 것이 바로 주민지원사업의 규모 조정 문제임
 - 앞 단계에서의 고찰을 통해 오염총량관리제가 기존 주민지원사업 대상 지역의 규제 환경에 의미 있는 변화를 야기한다고 가정된다면, 이에 비례한 주민지원사업비 총액의 조정의 불가피할 수 있음

- 그러나 주민지원사업 총액의 조정은 대상 주민이나 한강 수계 상하류 이해관계자들에게 상당한 논란을 불러올 수 있는 주제이기 때문에, 충분한 공론화와 사회적인 합의를 거쳐 결정되는 것이 중요함

2. 향후 제도 개선 과제

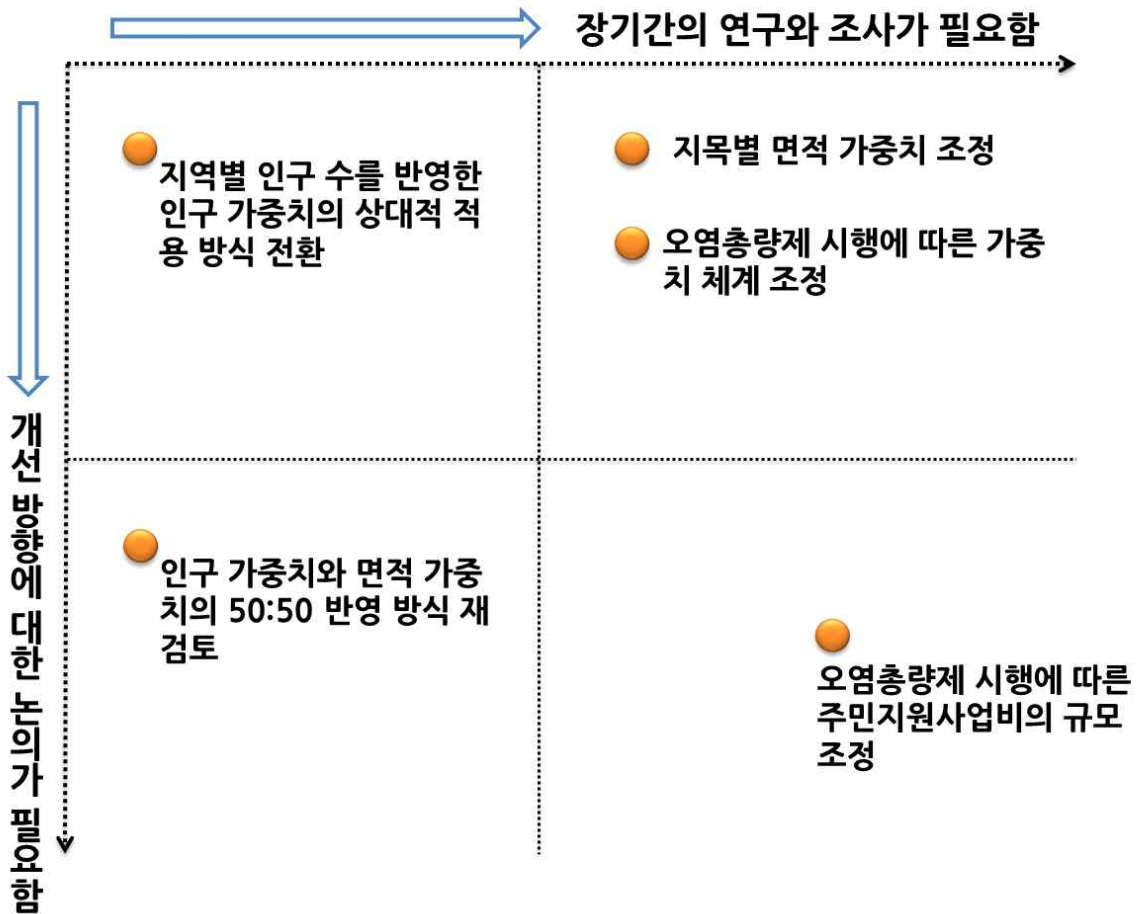
1) 제도 개선의 단계와 우선순위 구상

□ 앞 소절에서 제시한 정책 과제들의 단계와 우선순위를 구상하기 위해 다음의 [그림 6.1]과 같이 과제들의 시간 틀을 구성할 수 있음

- 가로축은 각 정책 과제가 설계되기 위해 얼마나 많은 시간의 연구와 조사가 필요한지를 대략적으로 표현한 것임
- 예를 들어, 오염총량제 시행에 따른 가중치 체계 조정을 위해서는 2013년도 이후 제도가 본격적으로 시행된 뒤에 적어도 3년 간의 단계적인 관찰과 연구 작업이 수반되어야 할 것으로 판단됨
- 또한 오염총량제 시행에 따른 주민지원사업비 규모 조정 과제는 나머지 과제들이 충분히 진척된 이후에 비로소 논의가 가능한 과제라 판단하였기 때문에 가장 먼 시점에서 논의되어야 한다고 판단하였음
- 반면에 인구 가중치의 적용 방식을 전환한다거나, 인구 및 면적 가중치의 50:50 반영 방식을 재검토하는 과제는 적어도 기술적인 측면에서는 길지 않은 시간에도 정책 전환이 가능함
- 이에 반해, [그림 6.1]의 세로 축은 정책 전환을 위해 얼마나 사회적인 합의와 이해관계자 간의 조정이 필요한지를 대략적으로 표현하고 있음
- 사실 본 과제에서 논의되고 있는 모든 유형의 과제가 상호 연결되어 주민

지원사업비의 실제적인 배분에 영향을 미치고 있기 때문에, 이 모두는 필연적으로 이해관계자 간의 논의와 의견 조율을 필요로 하는 과제라고 생각할 수 있음

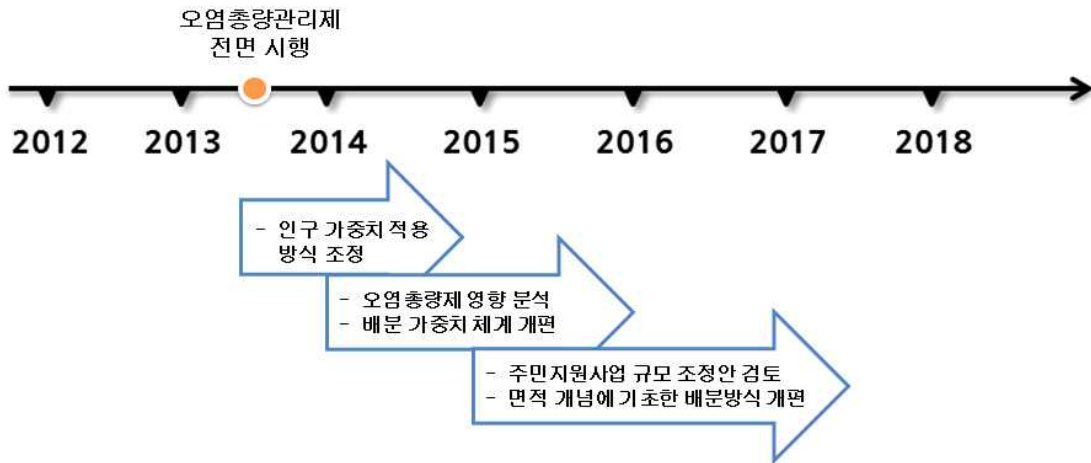
- 그러나 정책적인 개선 방향이 얼마나 명확한지에 따라서 수준을 차등하는 것은 가능하다고 판단됨. 예를 들어 현행 인구 가중치가 인구 수를 반영하지 않고 적용되고 있다는 점이나, 면적 가중치가 지목별 규제 비용을 반영하지 않고 적용되고 있다는 점은 문제가 있다는 데에 이견이 적은 항목임. 따라서 상대적으로 개선 방향에 대한 논의와 조정의 절차가 간소할 수 있음
- 반면에 주민지원사업비의 배분에 있어 인구 가중치와 면적 가중치를 어떻게 반영하는지에 대한 문제라든지, 오염총량제 규모에 대한 조정의 문제 등은 지역마다 나름의 이해관계와 논리를 갖고 오랜 기간 논쟁을 지속해왔던 문제라 할 수 있음
- 따라서 이들 과제를 수행하는 데에는 기술적인 문제뿐 아니라 사회적인 합의를 구성해내는 작업이 비중 있게 다뤄져야 할 것으로 판단됨



[그림 6.1] 한강수계 주민지원사업 제도개선 단계 및 우선순위 구상

□ 이상의 논의를 종합해 2013년도 오염총량관리제 전면 시행 시점을 전후로 하는 제도 개선안의 시간 프레임을 표현하면 [그림 6.2]와 같음

- 상수원관리지역별 인구 수를 반영하는 인구 가중치 적용 방식의 개선과 같은 과제는 정책 개선 방향이 명확하고, 사전적인 연구나 조사의 필요성이 상대적으로 적은 까닭에 단기에 시행될 수 있는 과제로 분류됨
- 그러나 오염총량제 시행에 따른 주민지원사업의 규모 조정이나 면적 개념에 기초한 배분방식 개편은 이에 앞서 오염총량제의 영향을 분석하고 정량화하는 작업이 선행되어야 하며 사회적인 합의와 조정의 절차가 요구되므로 장기 과제로 구분됨



[그림 6.2] 한강수계 주민지원사업 제도개선 시간 프레임

2) 단기적인 제도 개선 과제

□ 한강 수계 주민지원사업 배분기준 개선에 있어 단기적으로 조정할 수 있는 과제로는 우선 인구 가중치 적용방식의 문제가 있음

- 현행 배분방식에서 면적 가중치를 지역별 면적 값에 곱한 상대적인 가중치로 적용하고 있는 것처럼, 인구 가중치 역시 마찬가지로 적용하면 되기 때문에 별도의 산식을 개발할 필요 없이 제도 개선이 적용될 수 있음

- 또한 현행 방식의 문제점이 분명하고 개선의 방향이 명확하기 때문에 다른 이슈와 비교한다면 상대적으로 짧은 시점에 정책 전환이 가능하다고 할 수 있음

□ 그러나 앞서 본 보고서의 3장에서 시뮬레이션 분석이 시행된 바와 같이 인구 가중치 적용방식을 달리 하는 것은 지역별 사업비 배분액에 상당한 차이를 발생시키기 때문에 신중한 접근이 필요함

- 인구 가중치를 상대화한 방식으로 적용하게 될 경우, 대상 인구가 적게

분포하는 I 지역이나 II 지역에 비해 대상 인구가 많이 분포하고 있는 III 지역과 IV 지역의 사업비 배분이 증가하게 됨

- 이에 따라 지난 10년 이상 지급되었던 주민지원사업비의 분배 구조에 변화가 생기게 되므로, 이를 둘러싼 이해관계의 충돌이나 갈등이 발생할 소지가 있음
- 또한 향후 인구보다 면적을 기준으로 하는 주민지원사업 배분을 지향한다면, 장기적으로는 인구 가중치에 의한 배분을 없애거나 줄이는 방안이 검토되어야 하므로 이 같은 이슈와 연계해 인구 가중치 문제에 접근하는 것이 필요함

□ 이 같은 과업의 내용을 정리하면 다음의 [표 6.3]과 같이 표현될 수 있음

- 아래 표현된 바와 같이, 기술적인 측면에서는 제도 개선의 과정이 복잡하지 않고 단기간에 소화하는 것이 가능함
- 그러나 기술적인 제도 개편의 과정과 함께 충분한 사회적인 합의 도출이 병행될 필요가 있음

[제도개선 과제 1] 인구 가중치 적용방식의 재검토

▷ 제도개선안의 시행 배경

- 현행 한강수계 사업비 배분 과정에서 인구 가중치가 지역별 인구 수를 고려하지 않는 정률적인 방식으로 산정됨으로써, 인구 가중치의 실제적인 반영이 이뤄지지 않고 있다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔음(환경부, 2009; 팔당호수질 정책협의회, 2011)
- 또한 인구 가중치가 면적 가중치와 상이하게 설계되어 있는 탓에, 실제 배분 과정에서의 영향력에서도 차이가 발생한다는 점도 혼란을 야기하는 부분이라 지적될 수 있음
- 마지막으로 현행 법 및 시행령 체계에서는 인구 및 면적에 따른 배분이 50:50의 비중으로 이뤄질 것이 주문되고 있으나, 실제 사업비 배분 과정에서는 이 균형이 유지되지 않는다는 지적이 있음. 따라서 이 같은 혼선을 방지하고 인구 가중치의 실제적인 적용을 위한 제도 개선이 이뤄져야 함

▷ 제도개선 과업의 추진 요소

- 인구 가중치 반영 산식의 조정 : 현행 면적 가중치 산식과 마찬가지로 지역별 인구 수 기초자료를 활용한 인구 가중치의 상대적인 적용이 이뤄지도록 관련 지침을 개정함
- 인구 및 면적 기준의 실제적인 반영 비중 검토 : 사업비의 실제적인 배분 과정에서 인구와 면적 기준에 따른 배분이 지침대로 50:50의 비중으로 진행되는지의 여부를 검토하고, 불균등한 반영 비중을 야기하고 있는 배분 과정의 실제적인 문제점을 조정함
- 인구 및 면적 가중치 통합 검토 : 현재 다르게 구성되어 있는 인구 및 면적 가중치의 위계를 통합하여 배분 과정의 혼선을 방지하기 위한 재편의 방안을 모색함. 단, 이는 장기 과제로 수행할 가중치 체계 재산정의 과업에서 다룰 과제로 이양될 수도 있음

3) 장기적인 제도 개선 과제

□ 주민지원사업 배분방식의 장기적인 제도 개선을 위한 선행 과제는 오염총량제 영향 분석과 현행 가중치 체계의 재산정 작업으로 요약될 수 있음

- 첫 번째 과제는 2013년도 6월 이후부터의 오염총량관리제 수행 실적과 지역 공동체에 미치는 파급효과를 추적하여 그 영향을 해석하고, 각 상수원관리지역 및 관리청별 규제 환경의 변화를 판단하는 것임
- 두 번째 과제는 상수원관리지역별 규제 비용과 지원의 적절성 등의 변수를 종합적으로 고찰하고 그 수준을 정량화하여, 현행 가중치 체계를 객관적인 기준 하에 재구성하는 것임
- 이 두 개의 과제는 병행하여 추진될 필요가 있음. 한강수계 상수원관리지역별 가중치를 새롭게 산정하는 과정에서 오염총량제의 이슈를 하나의 변수로 대입시키는 통합적인 접근이 필요함
- 이상의 선행 과제가 해결되면, 이에 기초해 주민지원사업 총액의 조정이나 관리청별 사업비 배분방식의 개선 등을 논의할 수 있음

□ 보다 장기적인 관점에서 볼 때에는 배분방식의 문제점을 넘어서서, 주민지원사업의 장기적인 방향과 추진 방식에 대한 고민이 지속적으로 이뤄져야 함

- 사업비 배분방식의 문제는 궁극적으로 정책 철학의 문제와 연계되어 있음. 예를 들어 사업비 배분의 기준으로 인구 수를 사용해야 하는지, 토지면적을 사용해야 하는지의 문제는 산술적인 문제가 아니라 주민지원사업을 대상주민에 대한 행정적인 지원 사업으로 이해하는지, 대상 토지에 대한 장기적인 지역 발전 사업으로 이해하는지의 정책 철학에 따라 결정되어야 할 문제임
- 오염총량관리제의 시행을 통해 규제 환경에 다양한 변화가 미칠 향후 몇

년의 기간은 오히려 주민지원사업의 기존 틀을 개편하고 장기적인 방향을 새로운 각도에서 모색할 수 있는 기회가 될 수 있음

- 따라서 오염총량관리제에 대한 대응을 정책화하는 과정에서 주민지원사업의 장기적인 방향에 대한 고민을 병행함으로써, 주민지원사업이 보다 건설적이고 지속가능한 지향점을 갖도록 개편하는 노력이 수반되어야 함

□ 이 같은 내용을 종합적으로 정리하면 다음의 [표 6.4]와 같이 표현될 수 있음

- 아래의 표에 표현된 바와 같이 주민지원사업비 배분 가중치의 재편은 경제적인 가치 산정의 절차만이 아니라, 종합적인 정책 환경의 검토를 통해서 이뤄져야 할 과제임
- 상수원관리지역별 행위 규제의 경제적인 가치 산정 절차는 가장 기본이 되어야 할 과업임. 그러나 이에 더해 오염총량관리제 시행에 따른 영향이 정량적으로 반영되어야 함. 더 나아가서는 토지 지목별 가치 산정의 작업을 통해 면적 가중치를 좀 더 세분화된 형태로 설계하여 실제적인 의미를 갖게 하는 것이 필요함. 이 같은 과정을 종합함으로써 가중치 체계의 재산정 절차가 수행될 수 있음
- 아울러 주민지원사업의 장기 방향에 대한 정책적인 논의를 병행하는 한편, 인구 및 토지 배분 기준에 대한 명료한 철학을 확립하는 것이 요구됨. 이 같은 과정을 통해 사회적인 합의를 도출하기 위한 노력이 진행될 때에 주민지원사업 배분 구조의 틀을 개편하는 과업의 결과가 성공적으로 안착될 수 있으리라 판단됨

[제도개선 과제 2] 오염총량관리제의 영향에 따른 가중치 체계 개편

▶ 제도개선안의 시행 배경

- 현행 상수원관리지역별 가중치 체계는 산정의 기준이 대단히 모호하며 객관적인 규제 비용의 산정 절차를 거치지 않고 있어 사업비 배분을 둘러싼 지역 간 갈등 및 논쟁의 근본적인 원인을 제공하고 있음
- 또한 오염총량관리제의 전격적인 시행을 앞두고 있는 시점에서 상수원관리지역별 규제 환경의 질적인 변화가 이뤄질 것이 예상되고 있기 때문에 이 같은 영향을 종합하는 제도 개선안의 도출이 필요함

▶ 제도개선 과업의 추진 요소

- 상수원관리지역별 규제 비용 산정 : 경제학적, 제도적, 환경공학적 방안을 종합적으로 동원해 지역별 행위 규제의 비용을 산정하고, 지역간 상대적인 비교가 가능한 정량화의 방안을 도출함
 - 상수원관리지역별 오염총량관리제 영향 분석 : 제도의 본격적인 시행에 따라 지역별 규제 환경에 어떠한 변화가 진행되는지를 조사하고, 규제 환경의 변화를 정량화하기 위한 방안을 도출함
 - 사업비 배분 가중치 검토 : 주민지원사업 대상지역의 지목별 면적 가중치가 어떻게 달리 반영되어야 하는지에 대해 검토하고, 가치 산정을 통한 객관적인 기준을 마련함
 - 사업비 가중치 체계 개편 : 이상의 논의를 종합적으로 반영하여 현행 상수원관리지역별 가중치 체계를 개편함
 - 주민지원사업의 장기 방향에 대한 정책 철학 구상 : 토론회 및 주민 공청회 등의 절차를 통해 사업의 장기적인 방향에 대한 사회적인 합의를 구성해야 함
 - 인구 및 면적 가중치 기준의 개편 : 주민지원사업의 장기적인 정책 방향에 근거하여 사업 배분의 기준을 면적 중심의 방향으로 개편함
-

3. 제도 개선의 대안적인 방향

1) 지역권 개념에 근거한 주민지원사업 틀의 개편

- 오염총량관리제의 시행 시점을 전후해서 주민지원사업의 전반적인 틀의 변화가 이뤄진다면, 이전 보고서에서 논의된 바 있었던 대안적인 논의들의 수용 여부도 함께 고려될 필요가 있음
 - 본 소절에서는 두 가지의 대안적인 논의들을 제시함. 이들은 나름의 관점에서 기존에 전개되었던 주민지원사업의 방향과는 뚜렷하게 차별된 대안적인 방향을 제안하고 있음
 - 이 같은 논의들을 수용해야 하는지의 여부는 주민지원사업에 대한 정책 방향에 따라 결정되어야 함

- 첫 번째 대안은 오염총량관리제가 행위 규제 중심의 기존 제도 틀을 상당 부분 ‘대체’한다고 가정하는 전제에서, 주민지원사업의 전반적인 틀을 전환해나가기 위한 방안임
 - 즉, 2013년도부터 한강 수계에서 시행되는 오염총량관리제를 기존 제도 틀의 전면적인 변화로 해석하는 경우, 행위 규제 중심의 틀에 기초해 설계되었던 주민지원사업의 틀도 전반적으로 조정해야 한다는 논리가 제기될 수 있음

- 대안적인 지원 방안의 모색을 위해서 ‘상수원관리지역 주민지원사업 제도개선 방안’에 관한 연구(환경부, 2009)’에서 검토되었던 개발권 이양 제도(TDR; transfers of development rights)나 보전지역권(conservation easement)의 개념을 논의할 수 있음

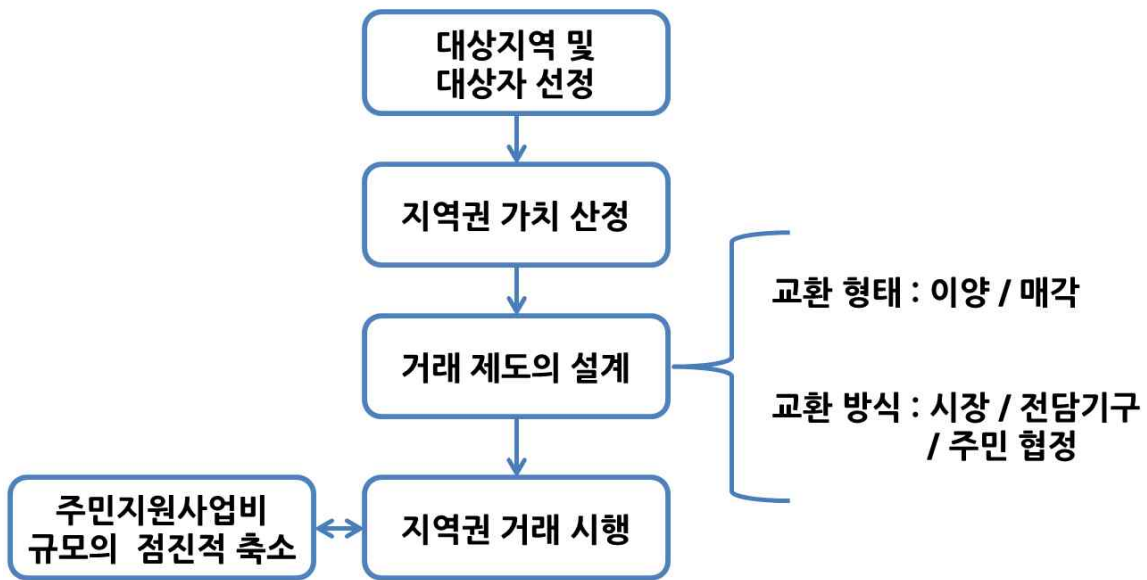
- 미국이나 일본 등 해외 선진국의 사례에서는 토지에 대한 소유권과 개발권을 구분하는 가운데, 토지를 개발할 수 있는 소유주의 권리를 다른 지역과 거래하게 하는 방식으로 개발권에 대한 사회적인 지원 체계를 설계하고 있음
 - 예를 들어, 미국의 Chesapeake Bay의 사례에서는 수변 민감지역의 이해관계자들과 협상해 개발권의 거래체계를 설계하는 방식으로 개발이 제한된 지역에 대한 지원을 부여한 바 있음
 - 미국의 Connecticut 주의 Long Island 지역에서도 수질총량관리제(TMDL, total maximum daily load)를 시행하는 과정에서 개발권 개념에 근거한 거래 체계가 성립된 바 있음(광주시, 2005)
 - Chesapeake Bay 지역에서는 상향식(bottom-up) 방식으로 이해관계자들의 합의와 자발적인 참여를 거래 제도를 설계하고 있는 반면, Long Island 지역의 사례에서는 좀 더 하향식의(top-down) 계획적인 방식으로 거래 제도의 틀이 마련되었다는 차이가 있음
 - 그러나 두 가지 사례 모두 수질 보전과 친환경적인 개발이라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 총량관리 제도를 설계하는 과정에서, 개발권 개념에 근거한 사회적인 지원 체계의 설계를 병행하고 있다는 점에서 정책적으로 시사하는 바가 있음
- 개발권과 보전지역권은 서로 개념적인 차이가 있는데, 우리나라 법제 체계의 맥락에서는 보전지역권의 개념이 더 적합성을 갖고 있음
- 개발권은 토지에 대한 소유권과 개발권을 분리하여, 개발권을 개발이 허용되는 타 지역의 개발권자가 수용하고 이에 대한 지원을 지급한다는 개념을 갖고 있음
 - 반면에 보전지역권은 소유권과 이용권이 모두 토지소유주에게 귀속되는

상태에서 행위 규제에 대한 지원 비용을 국가가 지원하는 형태라 할 수 있음

- 우리나라의 법제 체계에서 개발권은 사적소유권의 침해 논란을 야기할 수 있기 때문에, 본 소절에서는 보전지역권의 개념에 기초해 논의를 진행함

□ 보전지역권 개념에 근거한 주민지원사업비의 조정안은 지역권 거래 체계를 구축하고 거래의 활성화에 조응하는 형태로 기존 주민지원사업비의 재원을 점진적으로 삭감하는 것임

- 지역권의 산정은 토지면적을 기준으로 하는 방법과 토지가격을 기준으로 하는 방법이 있으며, 지역권의 거래는 시장 거래를 통한 방법과 토지신탁(land trust)와 같은 중개 기구를 이용하는 방법, 그리고 주민 집단과 관리청 간의 협의를 통해 상수원관리협정을 체결하는 방법이 고려될 수 있음(환경부, 2009)
- 또 거래 제도를 설계하는 단계에서 지역권을 ‘이양’하는 방법과 ‘매각’하는 방법 중 어느 편이 적절한지에 대한 판단이 필요함
- 지역의 사정에 맞게 이상의 방법론이 결정되면, 오염총량관리계획이 수립되는 지역에 대해 지역권의 산정 절차를 수행한 후, 지역권을 이양하거나 매각하는 소유주에 대해 보상을 수행함
- 이 같은 절차가 성공적으로 진행된 지역에 대해 주민지원사업의 시행을 점진적으로 종료하고, 오염총량관리에 의한 관리를 전면적으로 추진함. 이상의 방안을 도식화하면 다음의 [그림 6.3]과 같이 표현됨



[그림 6.3] 지역권 거래를 통한 주민주원사업의 개편 방안

□ 지역권 거래를 통한 개편 방안은 장점과 함께 정책적인 위험 부담의 요소를 갖고 있기에 제도 수용에 있어 신중한 정책 판단이 필요함

- 이 같은 접근은 오염총량관리제가 시행되는 시점에서 추진될 경우 기존 주민주원사업 틀의 교체를 이뤄낼 수 있는 논리를 제공하고 있으며, 기존 틀을 대체하기 위한 대안적인 보상의 절차로 지역권 거래의 개념을 제시하고 있음
- 이 같은 개념이 국내 사정에 적합한 형태로 조정되어 성공적으로 안착될 경우 향후 오염총량관리제의 시행이 일관된 형태로 추진될 수 있는 발판이 마련됨
- 그러나 정책적인 위험 부담은 다른 대안과 비교할 때 현격하게 높은 수준이라 평가할 수 있음. 일단 국내적인 법제 체계의 맥락에서 지역권이나 개발권의 개념이 안착되지 않은 상태라는 점과, 지역권의 보상 체계를 마련했다고 하더라도 실제적인 지역권의 수요가 충분히 발생하지 않을 수도 있다는 점이 정책적인 위험도를 증가시킴
- 따라서 이 같은 접근의 수용을 고려하게 되더라도, 외국에서 시행되었던

정책 모형을 비판 없이 수용하는 것이 아니라 국내적인 맥락을 고려한 신중한 접근을 설계할 필요가 있음

2) 행정적 지원의 정당성 기준에 근거한 가중치 체계의 재검토

- 상수원관리지역별 가중치 체계의 근본적인 문제는 지역별 가중치 수치가 객관적인 규제 비용 산정에 근거하여 설정되지 않았다는 데에 있음
 - 현행 가중치 수치는 상수원보호구역에서 수변구역에 이르기까지 5점에서 2점의 가중치를 등차적으로 부여하고 있으나, 이 같은 수치를 부여한 객관적인 근거가 부재함
 - 특히 주민지원사업의 배분기준을 설계하는 과정에서 규제 비용의 산정 절차가 이뤄지지 않았다는 점은 주민지원사업의 규모와 배분 구조에 대한 의문이 반복되게 하는 요인으로 작용하고 있음

- 주민지원사업비 가중치 체계의 적절성을 고려함에 있어, 규제 비용의 양적인 수준만큼이나 중요하게 고려되어야 하는 것은 해당 지역에 부과되는 규제의 질적인 성격임
 - 이는 정부가 부과하는 모든 형태의 규제에 대해 행정적인 지원이 지급되어야 하는 것이 아니기 때문임. 예를 들어, 경찰권 행사에 따른 행위의 규제는 정부의 고유한 권한에 해당하기 때문에 행정적인 지원의 대상이 될 수가 없을 것임
 - 따라서 상수원관리지역별 가중치를 정량화하기 위해서는 규제의 양적인 수준뿐 아니라 지역별 행위 규제의 특성과 유형을 함께 고려하여 가중치 산정에 반영되어야 할 규제의 유형과 그렇지 않은 유형이 무엇인지를 구분할 필요가 있음

□ 위와 같은 맥락에서, 김성배(2006)는 Dartmouth 대학의 저명한 규제 이론가인 William Fischel(1995)의 이론을 이용해 팔당상수원관리구역의 상수원관리지역 별 규제방식의 타당성을 검토한 바 있음

- Fischel(1995)의 논의에 따르면, 토지에 대한 행위 규제에 따른 정책 지원은 정부가 규제를 통해 ‘정상 수준 이상의’ 토지이용 행위를 강제할 경우에만 타당성을 얻게 됨
- 여기서 ‘정상 수준(normal behavior)’의 토지이용이라 함은 정부가 입법과정을 거쳐 정한 한계 내에서 해당 지역의 주민들이 일반적으로 용인하고 준수하는 토지이용 행위라 정의할 수 있음
- 예를 들어, 상수원 취수구 주변지역에서 오염원을 발생시키는 행위는 정상 수준 이하의 토지이용 행위라 판단할 수 있음. 이 같은 경우에 오염원 발생 행위를 법률적으로 규제하는 것은 정상 이하의 토지이용을 정상 수준으로 끌어올리는 것이기에 정책 지원이 주어질 필요가 없음
- 반면에, 행위 규제로 인해 해당 지역에서 수행될 수 있는 정상적인 수준의 경제 활동이 제한되는 경우는 ‘정상 수준 이상’의 토지이용을 규제를 통해 강제하는 경우이기 때문에 정책 지원이 주어져야 함
- 정상적 행위를 정책 지원의 기준으로 가정하는 Fischel의 이론은 정부 규제와 지원 원칙의 다양한 이론적 갈래 중에서 가장 널리 받아들여지고 있는 원칙임(김성배, 2006)

□ 이상의 논의를 응용하여 상수원관리지역 중 가장 높은 주민지원사업비 배분 가치를 부여받고 있는 상수원보호구역의 경우를 검토할 수 있음

- 규제의 양적인 측면을 고려할 때, 상수원보호구역은 팔당호 주변지역에서 행해지는 대부분의 오염유발시설의 신축·증축·개축·재축·이전·변경

또는 제거를 원칙적으로 금지하고 있음

- 이들 행위 규제의 대부분은 예외 조항이 없는 사전적 규제라는 점을 고려하면 규제 행위의 양적인 수준은 다른 상수원관리지역과 비교하여 단연 가장 높은 수준임을 확인할 수 있음. 현행 상수원보호구역의 높은 가중치는 이 같은 근거에 기준해 설정되었다고 판단됨
- 그러나 정상적 행위를 기준으로 지원 수준의 적절성을 검토하면 다른 해석이 가능함. 상수원보호구역은 팔당호 상수원에 가장 인접해 있어 수질에 민감한 영향을 미치는 지역이라는 점에서 정상적 수준의 토지이용 행위의 기준 역시 높아야 할 것이기 때문임
- 다시 말해, 이 같은 민감 지역에서는 오염유발시설의 신축 등의 행위가 정상 수준의 토지이용이라는 해석이 가능함. 이 같이 판단된 토지이용 행위는 지원을 위한 가중치 산정의 기준에서 제외되어야 할 수 있음

□ 위와 마찬가지로 기준에서 수변구역이나 특별대책지역 가중치 체계의 적절성을 검토할 수 있음

- 수변구역의 경우 폐수배출시설이나 가축분뇨배출시설 등의 신축이 원칙적으로 금지되며 식품접객업, 숙박업, 목욕장업, 관광숙박업, 공동주택의 신축이 원칙적으로 금지되어 있음
- 특별대책권역에 대한 행위 규제 내용은 I 권역과 II 권역의 차이가 큰데 먼저 I 권역의 경우 폐수 배출시설, 오수 배출시설, 가축분뇨 배출시설, 폐기물 처리시설 등에 대한 행위 규제가 권고됨. II 권역에서는 폐수 배출시설에 집중된 행위 규제가 권고되어 있음
- 수변구역과 특별대책권역의 규제 수준을 비교할 경우, 수변구역의 규제 수준이 좀 더 예외가 없는 사전적 규제방식이며 광범위한 오염물 배출 시설에 대한 행위 규제를 포함한다는 점에서 규제의 수준이 가장 높다고 볼 수 있음

- 또한 특별대책 II 권역에 비해 I 권역이 규제의 범위나 예외 조항 등에 있어 강력한 행위 규제를 부여하고 있음
 - 따라서 수변구역 및 특별대책권역 각 유형에 대한 현행 주민지원사업 가중치 체계는 규제의 양적 수준에 대한 이상의 근거에 근거하고 있다고 판단됨
- 그러나 역시 정상성의 기준에서 비교할 때에는 수변구역과 특별대책권역 각 유형에 대해 새로운 해석이 제시될 수 있음
- 특별대책권역에 대한 행위 규제는 전체 면적이 2,000km²를 상회하는 광범위한 지역에 대한 규제를 포함하고 있음. 이들 지역은 앞서 검토된 상수원보호구역 등의 경우와 비교한다면 상대적으로 수질에 미치는 영향이 덜 민감한 지역이라 할 수 있음
 - 따라서 특별대책 I 권역의 경우와 같이 지역 전체를 대상으로 일괄적이고 다양한 유형의 행위 규제를 부과하는 것은 ‘정상 수준의’ 토지이용이 아니라 ‘정상 수준 이상의’ 토지이용이라 판단될 수 있음. 이 같은 논리를 인정할 경우, 특별대책권역에 대한 행위 규제는 같은 수준이라면 상대적으로 높은 수준의 가중치를 받아야 함
 - 반면에 수변구역은 하천 경계로부터 1km(특별대책지역) 혹은 500m 이내 지역에 대한 행위 규제로서, 이들 지역은 수질에 직접적인 영향을 미치는 민감 지역이라 할 수 있음
 - 따라서 이들 지역에서의 오염물질 유발시설을 규제하는 것은 특별대책권역의 경우와 비교할 때 상대적으로 정상적인 토지이용에 가깝다고 해석할 수 있음
 - 정리하면, 행위 규제의 양적인 수준은 수변구역의 경우가 보다 높지만 정책 지원의 타당성을 비교할 때에는 특별대책권역이 더 높다는 해석이 가능하므로 양 축의 기준을 적절히 배합한 가중치 설정이 이뤄져야 함

[표 6.5] 상수원관리지역별 가중치 체계의 검토 결과

그 룹	규제의 강도	지원의 강도	현행 가중치
I	대부분의 오염물질 유발행위가 제한되고 예외가 없다는 점에서 <u>규제의 정도가 가장 높음</u>	상수원 인접 지역에서의 오염유발 행위는 정상 수준 이하의 토지이용이라는 점을 가정한다면 <u>지원의 강도가 낮아야 함</u>	5
II	폐수 및 분뇨배출 시설 등의 다양한 행위가 예외 규정 없이 원칙적으로 제한된다는 점에서 <u>규제의 정도가 높음</u>	수변구역에서의 오염유발 행위는 정상 수준 이하의 토지이용이라는 점을 가정한다면 <u>지원의 강도가 낮아야 함</u>	4
III-1			
III-2	광범위한 행위 규제가 권고되고 있으나 예외 규정이 존재한다는 점에서 <u>규제의 정도가 보통 수준임</u>	수질에의 영향이 상대적으로 덜 민감한 넓은 범위의 지역에 대한 규제라는 점에서, 정상 수준 이상의 토지이용을 강제한다고 해석할 수 있기에 <u>지원의 강도가 높아야 함</u>	3
IV	예외 규정이 폭넓게 존재하고 선별적인 규제라는 점에서 <u>규제의 정도가 낮은 수준임</u>		2

□ 이상의 검토 결과를 종합하면 위의 [표 6.5]와 같음

- 위의 표에 표현된 바와 같이, 각 상수원관리지역에 대한 주민지원사업비 배분의 가중치는 규제의 양적인 수준과 단위 규제량에 대한 지원의 적정 수준을 동시에 고려하여 산정되어야 함
- 본 소절에서의 논의는 객관적인 규제 비용의 산정에 근거한 자료가 아니기 때문에 현행 가중치 체계의 조정 방향을 권고하기에는 한계가 있으며,

향후 추가적인 작업이 요청되는 바임

- 그러나 5점에서 2점까지의 등차적인 가중치를 산정하고 있는 현행 가중치 체계는 그 객관적인 기준이 부재할 뿐 아니라, 규제의 양적 수준과 지원의 적절성을 종합적으로 고려한 지표가 아니라는 점에서 분명한 문제점을 갖고 있음

□ [표 6.5]의 검토 결과에서 가중치 설계의 모순이 가장 분명하게 나타나고 있는 지점은 III-1 지역과 III-2 지역의 가중치가 같게 설정되어 있는 점이라 할 수 있음

- 앞서 살펴본 바와 같이, III-1 지역과 III-2 지역 간에는 규제의 강도 측면에서 상당한 수준의 차이가 발생하고 있음
- 그러나 현행 가중치 체계에서는 두 개의 지역에 대해 동등한 주민지원사업비 배분 가중치를 배정하고 있는데, 이는 앞서 검토한 기준 중 어떠한 측면에서 살펴볼 때에도 논리적인 근거를 갖기 어려움
- 따라서 향후 주민지원사업비 가중치 설계를 개편하는 과정에서 III-1 지역과 III-2 지역 간의 규제 강도에 대한 본격적인 검토를 시행함으로써 양 지역의 사업비 배분을 차등하도록 하는 것이 바람직함

□ 이상으로 본 소절에서 검토해 본 두 가지 대안적인 정책 개선의 방향은 지금까지 전개되어 왔던 주민지원사업의 기본 방향과는 상이한 접근과 정책 철학을 주문하고 있음

- 우선 지역권이나 개발권 개념에 근거한 접근은 주민지원사업을 행위 규제에 대한 행정적인 보상 사업으로 이해하는 가운데, 합리적인 보상 체계의 수립을 통한 사업의 점진적인 종료를 목적으로 하고 있음

- 다음으로 살펴보았던 ‘정상 행위’에 기준한 주민지원사업의 정당성에 관한 논의는 이제까지 진행되어 왔던 상수원보호구역이나 수변구역에 대한 행정적인 지원이 과연 적절한 것이었는지에 대한 재고의 가능성을 제시하고 있음

- 이 같은 대안적인 논의들의 수용 여부는 주민지원사업에 대한 장기적인 방향성과 철학이 어디에 놓여 있는지와 연계된 문제임
 - 오염총량관리제의 시행으로 인해 주민지원사업 전반의 배분 구조가 재검토가 이뤄지게 될 향후 몇 년의 시점은 주민지원사업의 방향성에 대한 논의를 활성화하고 새로운 방향과 대안들을 접목할 수 있는 정책적인 기회가 될 수 있음

 - 따라서 정책 환경의 변화에 따른 정책 수단의 조정을 논의하는 것과 병행해, 정책의 철학과 정당성 등에 대한 논의를 함께 진행함으로써 주민지원사업 및 한강수계 상수원관리지역 규제 환경의 지속가능한 구도를 그려나가는 것이 중요하다고 판단됨

〈참고문헌〉

- 경기개발연구원. 2010. 『수질오염총량계획과 타 계획과의 연계방안 연구』
- 광주시. 2005. 『광주시 수질오염총량관리계획 이행을 위한 합리적 개발사업 할당량 배정기준 연구』
- 김성배. 2006. 『정부규제로 인한 손실에 대한 보상의 타당성 분석 : 팔당상수원관리구역의 경우를 중심으로』 규제연구 제15권 제2호
- 남양주시. 2012. 『남양주시 수질오염총량관리계획』
- 양평군. 2011. 『양평군 수질오염총량관리계획 변경』
- 충북개발연구원. 2009. 『한강수계관리기금 산정방식 개선 및 하천수질 연계방안: 주민지원사업비를 중심으로』
- 팔당호수질정책협의회. 2010. 『주민지원사업 중 일반지원사업의 아이템 개발 연구사업』
- 팔당호수질정책협의회. 2011. 『한강수계 주민지원사업의 제도개선을 위한 일반지원사업 지원방식 개선방안에 관한 연구조사』
- 한강유역환경청. 2010. 『2008-2009년도 한강수계 주민지원사업 평가』
- 한강유역환경청. 2010. 『팔당호 상류지역 관리개선에 관한 연구』

한국환경정책평가연구원. 2009. 『수질오염총량관리를 위한 배출권거래제 적용
방안 연구』

환경부. 2009. 『상수원관리지역 주민지원사업 제도개선 방안에 관한 연구』

Fishel, W. A. 1985. The Economics of Zoning Laws: A Property Rights
Approach to American Land Use Controls. Baltimore, MD: The Johns
Hopkins University Press.