



상수원 수질보전 특별대책지역

조현권 변호사 | 환경과에너지연구위원회
부위원장

1. 개 설

상수원의 수질보전을 위해서는 수도법의 규정에 의한 상수원보호구역으로 지정하여 강력히 규제하는 것이 이상적이기는 하다. 그러나 상수원보호구역에서는 토지이용제한 등 강력한 행위제한이 수반되므로 해당 지역주민들의 반발이 심하다. 따라서 상수원보호구역 지정은 현실적으로는 매우 어렵게 되어 있다.

그러나 현재 지정된 상수원보호구역만으로는 상수원수질보전에 충분하지 못한 경우가 많다. 특히 광역상수원들 중에서도 수도권지역 2천만 시민의 식수원이 되는 팔당댐과 충남·북 주요 도시 및 대전광역시의 식수원이 되는 대청댐의 경우 지정된 상수원보호구역만으로는 상수원의 수질을 보전하기에는 그 면적이 너무 적다. 따라서 맑은 물 공급을 위해서는 부득이 규제지역을 확대하지 않을 수 없다. 이 경우 규제지역주민의 반발을 다소 완화시키고 상수원수질보전도 하기 위해서는 강력한 행위제한이 수반되는 상수원보호구역지정보다는 행위제한이 다소 완화되는 제도 택하지 않을 수 없다. 이른바 상수원수질보전특

별대책제도가 그것이다.

상수원수질보전특별대책제도는 구 환경보전법에 반영되었다가 동법이 폐지된 후 환경정책기본법에 규정되었는데, 구 환경보전법은 「환경청장은 환경의 오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역을 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정하고, 관할 시·도지사에 대하여 당해지역 안의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 이를 시행할 것을 지시할 수 있다(법 제7조 제1항). 환경청장은 특별대책지역 내의 환경개선을 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 지역 내의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다(법 제8조)」고 규정하고 있었다. 이를 근거로 하여 팔당댐과 대청댐 상류지역 일원에 대하여 “상수원수질보전특별대책지역”으로 지정하였다. 현재 지정된 특별대책지역은 구 환경보전법에 의하여 1990. 7. 19. 지정된 것인데, 환경정책기본법 시행 당시 종전의 환경보전법에 의한 특별대책지역의 지정과 특별종합대책의 수립시행 및 그에 따른 토지이용과 시설설치의 제한은 환경정책기본법 제22조¹⁾에 의한 것으로 간주하도록

규정되어 있으므로(법 부칙 제4조), 구 환경보전법에 의한 팔당·대청호 수질보전 특별종합대책은 현행법 하에서도 그대로 유효하다.

상수원수질보전특별대책지역은 팔당지역의 경우 경기도 7개 시·군 중 47개 읍·면·동 2,102km²가 지정·고시되어 있으며, 이들은 다시 1 권역(1,223km²)과 2 권역(879km²)으로 나누어 지는데, 2 권역은 1 권역에 비해 상대적으로 규제가 완화되어 있다. 대청지역의 경우에도 충북지역 3개군의 11개 읍·면과 대전광역시 1개구 총 729km²(1권역 : 436km², 2권역 : 293km²)에 대하여 “수질보전특별대책지역”으로 지정·고시하고 있으며, 그 중 옥천군 일부 지역은 2 권역으로 지정되어 있다.

II. 특별대책지역에서의 행위제한

가.1. 환경정책기본법에 의한 제한

구 환경보전법은 「환경청장은 특별대책지역 내의 환경개선을 위하여 필요한 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 지역 내의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다」고 규정하고(구법 제8조), 이에 따라 구 환경보전법시행령에서는 「제8조의 규정에 의하여 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있는 경우는

다음과 같다」고 규정하고 있었다(구령 제5조 제1항).

1. 2. 대기 또는 수질오염을 총량으로 규제하게 된 때

3. 농산물의 재배를 제한하여야 할 정도로 특별대책지역 내의 토양 또는 수역이 특정유해물질에 의하여 심하게 오염된 경우

그리고 「환경청장은 위와 같은 사유로 특별대책지역 내의 토지이용과 시설설치를 제한하고자 할 때에는 그 제한의 대상·내용·기간·방법 등에 관하여 미리 주무장관과 협의하고 협의가 이루어진 경우에는 지체없이 이를 고시하여야 한다, 이를 변경한 때에도 또한 같다」고 규정하였었다(구령 5조 2항·3항).

위와 같은 내용의 구 환경보전법에 의하여 환경청장은 1990. 7. 19. 팔당·대청호 수질보전특별대책지역을 지정·고시하고 폐수배출시설, 오수배출시설, 축산폐수배출시설, 골프장, 내수면양식장 등 시설설치와 립지제한에 관한 소위 「팔당·대청호 상수원수질보전 특별종합대책」을 고시하였다(환경부고시 제 90-16호, 1990. 7. 19.). 그리고 동 “팔당·대청호 상수원수질보전 특별종합대책”은 환경정책기본법 부칙 제4조에 의해 환경정책기본법에 의한 「팔당·대청호 상수원수질보전 특별종합대책」으로 간주되었다.

그런데 특별대책지역에서의 행위제한은 몇 가지 문제점이 있다.

첫째, 특별대책지역은 상수원보호구역보다는 행위

1) 현행환경정책기본법은 「환경부장관은 환경의 오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역을 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정·고시할 수 있으며(法 제22조 제1항), 특별대책지역 내의 환경개선을 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지역 내의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다(제2항)」고 규정하고 있고, 대통령령에서는 「환경부장관은 ① 환경기준을 초과하게 되어 주민의 건강재산이나 생물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우 ② 자연생태계가 심하게 파괴될 우려가 있다고 인정되는 경우 ③ 토양 또는 수역이 특정유해물질에 의하여 심하게 오염된 경우에는 특별대책지역 내의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다」고 규정하면서(령 제5조 제1항), 위와 같은 사유로 「특별대책지역 내의 토지이용과 시설설치를 제한하고자 할 때에는 그 제한의 대상·내용·기간·방법 등을 정하여 고시하여야 한다. 이를 변경한 때에도 또한 같다(령 제2항)」고 규정하고 있다. 환경정책기본법 시행 후 지정·고시된 특별대책지역으로는 울산·미포국가공업단지, 온산국가공업단지 대기보전특별대책지역(1991. 9. 20. 지정)과 여천국가공업단지 및 확장단지 대기보전특별대책지역(1991. 9. 20. 지정)이 있다. 환경정책기본법시행후 지정된 수질보전특별대책지역은 아직 한 곳도 없다.

제한이 약한 지역이기는 하지만 아래 표에서 보여주듯이 행위제한이 너무 완화되어 상수원보호의 목적을 달성하기 어렵다는 점이다.

상수원보호구역에서 비교적 가까운 I 권역의 경우에는 일일 200톤 미만의 폐수배출시설, 자체오수처리시설을 갖춘 연면적 400㎡ 미만의 숙박·음식점, 소규모의 축산시설, 연면적 800㎡ 미만의 일반건축물의 경우 제한 없이 입지할 수 있고, 제한규모 이상의 숙박업소·음식점, 일반건축물일지라도 하수처리시설의 처리구역 내에서는 제한을 받지 않고 입지할 수 있다. II 권역의 경우에는 I 권역보다 더 완화되어 공장

의 경우 BOD 30ppm, 숙박·음식점, 일반 건축물의 경우 BOD 및 SS 각각 20ppm으로 처리할 경우와 하수처리시설로 유입처리할 경우에는 규모의 제한 없이 입지할 수 있다.

이와 같이 특별대책지역의 행위제한은 오염원의 입지중가 추세를 어느 정도 늦추는 데에는 기여하고 있으나 상수원 상류지역에 오염원의 입지 자체를 제한하는 데에는 한계가 있다.²⁾

따라서 환경부에서는 1995년도에 기존 고시상의 규제를 대폭 강화하는 방향으로의 개정을 추진하였으나, 해당지역주민 및 지방자치단체들의 강력한 저항에 부딪혀 개정안을 철회하고 1990. 7. 당초 고시한

〈표〉특별대책지역 권역별 규제내역

구분	I 권역	II 권역
공 장	<ul style="list-style-type: none"> • 특정수질 유해물질 배출시설 입지 불허 • 200톤/일 이상 폐수배출시설 입지 불허 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정수질 유해물질 배출시설 입지 불허 • 기타 시설은 규모에 상관없이 BOD 30ppm 이하 처리 또는 하수처리장 유입처리시 입지 허용
숙박시설	<ul style="list-style-type: none"> • 연면적 400㎡ 이상 입지 불허 - 하수처리구역은 입지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 규모에 관계없이 BOD 및 SS 20ppm 이하 처리 또는 하수처리장 유입·처리시 입지 허용
음 식 점	<ul style="list-style-type: none"> • 연면적 400㎡ 이상 입지 불허 - 하수처리구역은 입지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 규모에 관계없이 입지하여 BOD 및 SS 20ppm 이하 처리 또는 하수처리장 유입·처리시 입지 허용
축산시설	<ul style="list-style-type: none"> • 허가대상 시설 입지 불허 (우사: 450㎡ 이상, 약 40마리, 돈사: 500㎡ 이상, 약 350마리) • 신고시설은 입지 가능 (우사: 100㎡ 이상, 돈사: 50㎡ 이상) 	
양 식 장	<ul style="list-style-type: none"> • 신규입지 및 면허기간 연장 불허 	<ul style="list-style-type: none"> • 신규입지 및 면허기간 연장 불허
일 반 건축물	<ul style="list-style-type: none"> • 연면적 800㎡ 이상 입지 불허 - 하수처리구역은 제한 없이 입지 가능 - 공공복리시설은 BOD 및 SS 20ppm 이하 처리시 입지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 규모에 관계없이 BOD 및 SS 20ppm 이하 처리 또는 하수처리장 유입·처리시 입지 허용
골 프 장	<ul style="list-style-type: none"> • 입지불허('95. 2. 9.부터) 문화관광부 고시 	<ul style="list-style-type: none"> • 입지불허('95. 2. 9.부터) 문화관광부 고시
집단묘지	<ul style="list-style-type: none"> • 공동묘지와 재단법인이 설치하는 사설묘지의 신규입지 불허 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동묘지와 재단법인이 설치하는 사설묘지의 신규입지 불허

내용을 큰 변화 없이 그대로 유지하여 오다가 2004. 5. 20. 개정하게 되었다.

그런데 이러한 상수원보호의 열악한 상황에서 1993년도에 그동안의 각종 토지이용규제에 따른 택지·공장용지 등의 부족난을 해소하고 경제난의 활성화를 위해 토지이용규제를 대폭 완화하여야 한다는 사회적 분위기의 확산에 따라 구 국토이용관리법에 의하여 종전에 전국을 ① 도시 ② 취락 ③ 공업 ④ 관광휴양 ⑤ 개발촉진 ⑥ 경지 ⑦ 산림보전 ⑧ 자연환경보전 ⑨ 수자원보전 ⑩ 유보지역 등 10개의 용도로 나누어 관리하던 것을 ① 도시 ② 준도시 ③ 농림 ④ 준농림 ⑤ 자연환경보전지역 등 5개의 용도지역으로 단순화시키면서 준농림지역³⁾ 등에 대한 규제를 상대적으로 완화시켰다.

그 결과 전국 준농림지역 난개발에 따른 농촌지역의 경관훼손은 물론 상수원 영향지역에의 음식점, 숙박업소, 단독주택, 공동주택들의 급증을 초래하였다. 이는 특별대책지역 또는 상수원 보호지역 지정에 의한 상수원수질보호를 더욱 어렵게 만드는 결과를 초래하였다.

이러한 문제점을 일부 보완하기 위하여 1995. 10. 에 구 국토이용관리법시행령을 개정하여 시·군의 조례로서 준농림지역에서의 음식점·숙박업소의 입지를 제한할 수 있는 근거를 마련하였으나, 지방자치화에 따른 지역개발 우선의 분위기 등에 의하여 이들 업소의 입지를 실질적으로 제한하는 조례를 제정한 자치단체는 거의 없는 실정이었다.

따라서 1997년 11월 구 국토이용관리법시행령을 재개정하여 식품위생법의 규정에 의한 식품접객업, 공중위생법의 규정에 의한 숙박업, 관광진흥법의 규

정에 의한 관광숙박업을 영위하기 위한 시설의 입지를「수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하여 시·군·구의 조례로써 정하는 시설로서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에 설치하는 시설」을 제외하고는 제한하도록 규정하였다(습 제14조 제1항 제4호). 그러나 자치단체가 이러한 단서조항을 악용할 우려가 있어서 1997. 12. 건설교통부에서는 조례지침을 시달하여 특별대책지역의 경우에는 이러한 시설의 입지를 금지하도록 하고 기타 지역도 가능한 한 제한하도록 하였다.

둘째, 특별대책지역에서는 일정한 규모 이상의 건축물만 제한하므로 규모 이내 건축물의 난립을 억제하기 어려운 점이 있고, 공공복지시설의 개념이 모호하여 해석에 의해 개인소유 건축물의 입지허가 등의 문제점이 심각하였다. 그리하여 환경부는 1997. 10. 1. 그동안 특별대책지역 내 건축물의 인·허가와 관련한 감사원 감사결과 및 환경부의 유권해석 등을 종합하여 경기도, 충청북도, 대전광역시 및 특별대책지역 내 자치단체에「특별대책지역 내 오수배출시설 설치관련 업무지침」을 시달하여 인·허가 업무시 일선 지방자치단체에서 이를 준수하도록 하였다. 그러나 이는 법적 근거가 없는 그야말로 행정규칙에 불과하였다.

그리하여 환경부는 이러한 법적 미비점을 보완하여 법적 근거를 마련하기 위해 1999. 7. 19. 종전의 고시를 개정하여 위 지침을 고시의 내용에 포함시켰다. 그리고 개정고시에는 지역주민의 반발로 입지제한을 더욱 강화하지는 못하였으나, 집단묘지의 신규입지를 못하도록 하는 규제를 신설하였다.

2) 오염원의 입지를 허용한다 할지라도 수상이나 수변으로부터의 일정거리 이내에는 상수원에 직접적인 영향을 미치므로 오염원의 입지를 제한하여야 한다. 그런데 팔당호주변에 있는 지방자치단체의 경우 호수변으로부터 불과 1~2미터 떨어진 곳에 음식점·숙박시설의 허가를 하거나 수상스키·유람선 등 유선업의 허가를 하여 수질오염을 야기하고 행락인파로 인한 간접오염까지 야기시키고 있다.

3) 참고로 팔당특별대책지역의 경우 총면적 2,102km² 중 서울특별시 전체면적의 1.2배에 달하는 747km²가 준농림지이다.

2. 다른 법령에 의한 제한

특별대책지역 내에서는 다른 법령에 의하여도 행위 제한이 되는 경우가 많다.

(가)가. 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법

(1) 오수처리 대책지역

시·도지사는 대통령령이 정하는 지역 중 수질보전을 위하여 오수의 처리가 특히 필요하다고 인정하는 지역을 관할 시장·군수·구청장과 협의하여 오수처리 대책지역으로 지정·공고하거나 변경할 수 있고(동법 제4조의 3 제1항), 환경부장관은 광역상수원의 수질보전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 시·도지사 와 협의하여 광역상수원에 영향을 미치는 지역을 오수처리대책지역으로 지정·공고하거나 변경할 수 있다(동조 제2항). 건물 등의 소유자는 오수처리 대책지역으로 지정·공고된 경우에는 그 날로부터 2년 이내에 오수처리시설을 설치 운영하여야 한다(동조 제3항). 그리고 오수처리대책지역 내에서는 엄격방류수수질기준을 정할 수 있다(동법 제5조 제2항, 동법시행령 제2조의 4·제2조의 2).

(2) 가축사육제한

오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률은 시장·군수·구청장이 지역주민의생활환경보전 또는 상수원수질보전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 지역을 지정하여 그 지역 안에서는 가축의 사육을 제한할 수 있고(동법 제34조 제1항), 가축의 사육으로 인하여 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원수질보전에 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 그 가축사육자에 대하여 축사의 이전 기타 위해의 제거 등 필요한 조치를 명할 수 있

으며(동조 제2항), 특별대책지역 등 상수원수질보전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역에서는 환경부령이 정하는 가축을 사육할 수 없도록 규정하였다(동조 제3항).

나. 수질환경보전법

수질환경보전법은 특별대책지역 안에 설치하는 배출시설에 대해서는 배출시설설치허가를 받도록 규정하고 있으며(동법시행령 제2조), 배출시설의 신설 또는 증설로 인하여 특별대책지역 안의 수질환경기준의 달성이 어렵다고 인정되는 경우에는 배출시설설치제한을 할 수 있도록 규정하고 있다(동법시행령 제3조).

다. 유해화학물질관리법

일반적으로 연간 240톤 이하의 유독물을 사용하는 자는 유독물 영업등록이 면제된다. 그러나 특별대책지역 내에서는 연간 60톤 이상의 유독물을 사용하는 영업은 등록을 하여야 하며, 취급제한유독물은 규모에 관계없이 허가를 받아야 한다(동법 제15조·제20조, 동법시행령 제12조 제4호·제13조 제1호).

라. 산업입지및개발에관한법률

이 법에 의한 산업입지개발지침 제22조는 특별대책지역 안에서는 개발공장의 입지를 제한하도록 규정하고 있다.

마. 기타 법령

그 외에도 체육시설의설치·이용에관한법률에 의하여 특별대책지역 내에서는 골프장설치가 금지되고(골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정, 1995. 2. 9. 문체부고시 제1995-3호), 이미 설치된

골프장 내에서도 숙박시설의 설치가 제한되는 등 다른 법령에 의하여 행위제한이 되는 경우가 많다.

III. 문제점

특별대책지역은 앞서 본 바와 같이 행위제한에 관한 문제점도 있지만, 특별대책지역 지정상의 문제점도 있다. 특별대책지역을 행정구역 위주로 지정하다 보니 한강 중류 경기도 지역만 지정하고, 강원도·충청북도 등 한강수계에 직접 영향을 미치는 지역을 제외함으로써 수질보전에 많은 문제점을 낳고 있다.

예를 들면 강원도·충청북도 등 한강 상류지역에서는 농공단지 조성 등 개발행위가 가능하고 이에 따라 한강물이 강원도와 충청북도에서 경기도에 진입할 때 이미 1급수 수준을 훨씬 넘고 있으며, 특별대책지역 내에서 미처리된 오·폐수보다 강원도와 충청북도에서 미처리된 오·폐수가 더 많은 실정이다.

또한 강원도를 제외하고 경기도 행정구역 위주로 지정하다 보니 참으로 우스운 현상이 벌어진 것이다.

북한강을 따라 북쪽에 있는 경기도 가평군 소재 자라섬(1,438,510m²)은 특별대책지역으로 지정되어 규제

를 받고, 남쪽에 있는 춘천시 소재 남이섬(457,495m²)은 특별대책지역으로 지정되어 있지 않아 관광지로 개발되고 있는 것이 그것이다.

또한 규제지역인 양평군에서 발원된 수질이 양호한 석곡천이 비규제지역인 원주시 섬강으로 흘러 들어가 유원지·농공단지 등을 지나면서 수질이 나빠진 후 다시 특별대책지역인 남한강으로 유입되는 사례도 있다. 같은 경기도 이천시 관내를 통과하여 남한강으로 유입되는 북하천과 청미천의 경우 북하천은 특별대책지역으로 지정되어 축산농가의 입지제한을 받는 반면, 청미천은 자연보전권역으로만 지정되어 축산시설에 대한 입지제한이 일반지역과 동일하여 북하천과 청미천의 개발정도가 달라 남한강의 수질보호가 제대로 되지 못하고 있다.

이러한 문제점이 있음에도 불구하고 주민반발 때문에 특별대책지역의 확대지정을 못하고 있는 실정이다. 다만, 특별대책지역지정의 문제점을 줄이기 위해 수변구역제도를 도입한 것은 그나마 다행이다.

-이 글은 2005년 1월에 대한변호사협회에서 발간한「환경·에너지문제연구총서」에 게재된 내용입니다. ◀