



제 429회 국회 (정기회)  
제6차 기후에너지환경노동위원회

# 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 특별대책지역 내 수변구역에 행위제한시설의  
예외적 입지허용 〉

■ 김형동의원 대표발의(의안번호 제2211566호)

2025. 11.

기후에너지환경노동위원회  
수석전문위원 신항진

# 목 차

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| I. 제안경위 .....                            | 1  |
| II. 제안이유 및 주요내용 .....                    | 1  |
| III. 검토의견 .....                          | 3  |
| 1. 특별대책지역 내 수변구역의 행위제한시설의 예외적 입지허용 ..... | 3  |
| ※ 참고자료 .....                             | 9  |
| 1. 수변구역 제도 개요 .....                      | 9  |
| 2. 한강 수계 수변구역 현황도 .....                  | 10 |
| 3. 팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 .....          | 11 |

## I. 제안경위

2025년 7월 18일 김형동위원이 대표발의한 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 일부개정법률안은 2025년 7월 21일 우리 위원회에 회부되었음.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 한강, 북한강 및 경안천의 양안(兩岸) 중 한강수계의 수질보전을 위하여 필요한 지역에 대해 환경부장관이 수변구역으로 지정·고시하고 오염물 배출 시설의 설치를 제한하도록 하고 있으며, 수변구역의 범위는 특별대책지역에 대해서는 그 하천·호소로부터 1킬로미터 이내의 지역, 그 외의 지역에 대해서는 500미터 이내의 지역으로 정하도록 하고 있음.

그런데 수변구역의 특별대책지역 중 상수원 수질에 비교적 영향이 적고 보호가치가 낮은 구역에서도 오염물 배출 시설의 설치가 일괄적으로 규제됨에 따라 식품접객업 등 영업활동을 하려는 주민에게 영업의 자유가 제한되는 문제점이 있음.

이에 수변구역 중 특별대책지역으로서 그 하천·호소의 경계로부터 500미터 바깥에 있는 지역에서 환경부장관이 수질에 미치는 영향을 고려하여 별도로 지정·고시하는 권역에 대해서는 오염물 배출 시설 설치 규제를 완화하여 영업의 자유를 보장하고 지역경제 및 관광산업

의 활성화를 도모하고자 하는 것임(안 제5조제2항).

### Ⅲ. 검토의견

1. 특별대책지역 내 수변구역에 행위제한시설의 예외적 입지허용

개정안은 특별대책지역 내 수변구역 중 하천·호소의 경계로부터 500미터 바깥에 있는 지역으로서 환경부장관이 수질에 미치는 영향을 고려하여 별도로 지정·고시하는 권역에 대해서는 오염물 배출시설 등 행위제한시설의 예외적 설치를 허용하려는 것임(안 제5조제2항).

[ 개정안 조문대비표 ]

| 현행                                                                                                                                                                              | 개정안                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제5조(수변구역에서의 행위제한 등)                                                                                                                                                             | 제5조(수변구역에서의 행위제한 등)                                                                                                                                          |
| ① (생략)                                                                                                                                                                          | ① (현행과 같음)                                                                                                                                                   |
| ② 환경부장관은 제1항에도 불구하고 수변구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설로서 상수원의 수질 보전에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치허가를 할 수 있다. 다만, 제2호 및 제3호의 시설은 수변구역 중 <u>제4조제1항제2호의</u> 지역에만 설치허가를 할 수 있다. | ② -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----특<br><u>별대책지역으로서 그 하천·호소의 경계로부터 500미터 바깥에 있는 지역에서 환경부장관이 수질에 미치는 영향을 고려하여 별도로 지정·고시하는 권역 또는</u> |

|               |                                   |
|---------------|-----------------------------------|
|               | <u>제4조제1항제2호의</u> -----<br>-----. |
| 1. ~ 4. (생 략) | 1. ~ 4. (현행과 같음)                  |
| ③ · ④ (생 략)   | ③ · ④ (현행과 같음)                    |

기후에너지환경부장관은 현행법에 따라 상수원의 수질보호를 위해 팔당호, 남한강, 북한강 및 경안천<sup>1)</sup> 등 상수원에 미치는 영향이 크다고 인정되는 지역을 ‘수변구역’으로 지정<sup>2)</sup>하고, 그 경계로부터 일정 구역 이내에서는 폐수배출시설, 식품접객업, 공동주택, 공장 등 시설의 설치 및 용도변경을 엄격히 제한<sup>3)</sup>하고 있음.

- 1) 경기도 용인시에서 발원하여 팔당호에 유입되는는 하천으로, 팔당호 유입 수량은 팔당호 전체의 1.6%에 불과하지만, 팔당호에 미치는 오염부하량이 16%에 달해 국가하천으로 지정·관리되고 있음.
- 2) **법 제4조(수변구역의 지정·해제 등)** ① 기후에너지환경부장관은 한강수계의 수질 보전을 위하여 팔당호, 한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간으로 한정한다), 북한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간으로 한정한다) 및 경안천(「하천법」에 따라 지정된 구간으로 한정한다)의 양안(兩岸) 중 다음 각 호에 해당하는 지역으로서 필요하다고 인정하는 지역을 수변구역으로 지정·고시한다.
  1. 특별대책지역은 그 하천(「하천법」 제2조제1호에 따른 하천을 말한다. 이하 같다)·호소(「물환경보전법」 제2조제14호에 따른 호소를 말한다. 이하 같다)의 경계로부터 1킬로미터 이내의 지역
  2. 특별대책지역 외의 지역은 그 하천·호소(湖沼)의 경계로부터 500미터 이내의 지역
- 3) **법 제5조(수변구역에서의 행위제한 등)** ① 누구든지 수변구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 새로 설치(용도변경을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여서는 아니 된다.
  1. 「물환경보전법」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설
  2. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출시설
  3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업(業)을 영위하는 시설
    - 가. 「식품위생법」 제36조제1항제3호에 따른 식품접객업
    - 나. 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호 및 제3호에 따른 숙박업·목욕장업
    - 다. 「관광진흥법」 제3조제1항제2호에 따른 관광숙박업
  4. 「건축법」 제2조제2항제1호에 따른 단독주택(다가구주택에 한정한다) 및 같은 항 제2호에 따른 공동주택
  5. 「건축법」 제2조제2항제6호에 따른 종교시설
  6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설
    - 가. 「노인복지법」 제32조제1항제1호에 따른 양로시설로서 기후에너지환경부령으로 정하는 입소정원 이상인 시설
    - 나. 「노인복지법」 제32조제1항제3호에 따른 노인복지주택
    - 다. 「노인복지법」 제34조제1항제1호에 따른 노인요양시설 중 기후에너지환경부령으로 정하는 입소정원 이상인 시설
  7. 「청소년활동 진흥법」 제10조제1호에 따른 청소년수련시설

또한 「환경정책기본법」에 따라 환경오염·환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역을 ‘특별대책지역’으로 지정<sup>4)</sup>하고, 고시에서 정하는 바에 따라 오수배출시설 등의 토지 이용과 시설 설치를 제한하고 있는데<sup>5)</sup>,

특별대책지역 내 수변구역의 경우 팔당호·대청호 등 대규모 상수원 수질에 영향을 미치는 지역임을 고려하여 수변구역을 다른 지역보다 확대 적용<sup>6)</sup>중이며, 상수원의 수질 보전에 지장이 없다고 인정되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치허가를 할 수 있다고 규정한 수변구역 행위제한시설의 예외조항(단서)도 적용할 수 없도록 하고 있음<sup>7)</sup>.

---

8. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장(농산물 가공업 등 대통령령으로 정하는 제조업을 하는 공장 중 「물환경보전법」 제2조제8호의 특정수질유해물질을 사용하지 아니하거나 발생시키지 아니하는 시설로서 기후에너지환경부령으로 정하는 일정 규모 이하의 시설은 제외한다)

- 4) **법 제38조(특별종합대책의 수립)** ① 기후에너지환경부장관은 환경오염·환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역과 환경기준을 자주 초과하는 지역을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정·고시하고, 해당 지역의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 관할 시·도지사에게 이를 시행하게 할 수 있다.  
② 기후에너지환경부장관은 제1항에 따른 특별대책지역의 환경개선을 위하여 특히 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지역에서 토지 이용과 시설 설치를 제한할 수 있다.
- 5) 「팔당·대청호 상수원 수질보전특별대책지역 지정 및 특별종합대책」(기후에너지환경부고시 제2025-165호)에서 특별대책지역 내 오수배출시설(제5조), 폐수배출시설(제6조), 가축분뇨배출시설(제7조), 폐기물처리시설(제8조)의 입지 및 용도변경을 제한하고 있음.
- 6) 특별대책지역내 수변구역은 하천 경계로부터 **1km**, 그 외 지역은 **0.5km** 이내로 지정  
**법 제4조(수변구역의 지정·해제 등)** ① 기후에너지환경부장관은 한강수계의 수질 보전을 위하여 팔당호, 한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간으로 한정한다), 북한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간으로 한정한다) 및 경안천(「하천법」에 따라 지정된 구간으로 한정한다)의 양안(兩岸) 중 다음 각 호에 해당되는 지역으로서 필요하다고 인정하는 지역을 수변구역으로 지정·고시한다.  
1. 특별대책지역은 그 하천(「하천법」 제2조제1호에 따른 하천을 말한다. 이하 같다)·호소의 경계로부터 1킬로미터 이내의 지역  
2. 특별대책지역 외의 지역은 그 하천·호소(湖沼)의 경계로부터 500미터 이내의 지역
- 7) 제5조(수변구역에서의 행위제한 등) ② 기후에너지환경부장관은 제1항에도 불구하고 수변구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설로서 상수원의 수질 보전에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치허가를 할 수 있다. 다만, 제2호 및 제3호의 시설은 수변구역 중 제4조제1항제2호의 지역에만 설치허가를 할 수 있다.

그런데 특별대책지역 내 수변구역 규제의 경우 수변구역 전체를 일률적으로 적용함으로써, 상수원에 미치는 영향이 상대적으로 적고 보호 가치가 낮은 지역에서도 동일한 수준의 입지규제가 이루어지고 있어,

지역주민과 일부 지자체에서는 수질에 미치는 영향이 제한적인 구역에 대해 합리적인 범위 내에서 규제를 완화할 필요가 있다는 의견이 있으며<sup>8)</sup>, 특히 하수처리시설이 확충된 지역이나 수질오염총량제 시행 지역의 경우 실질적 오염부하가 낮다는 점이 근거로 제시되고 있음.

이에 따라 개정안은 특별대책지역 내 수변구역 중 하천·호소의 경계로부터 500미터 바깥에 있는 지역 중 기후에너지환경부장관이 수질에 미치는 영향을 고려해 별도로 지정·고시하는 권역에 대해서는 행위제한 시설의 설치를 예외적으로 허용할 수 있도록 하려는 것으로,

수변구역 관리제도를 현실화하고, 지역 주민의 영업활동을 보장하며, 관광 및 지역경제 활성화를 도모한다는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 행위제한시설의 예외적 입지를 허용하기 위한 지정기준과 수질영향 판단 절차가 법률상 불명확하여, 제도의 객관성과 예측 가능성

---

8) 경기도는 개정안과 관련하여 규제 강도가 상대적으로 완화된 특별대책Ⅱ권역(참고자료: 한강수계 수변구역 현황도 참조)의 하수처리구역에 한하여 개정안을 적용할 필요가 있다는 의견을 제출함('25. 8. 5)

이 저하될 우려가 있어 보임.

현행법은 특별대책지역 외 수변구역의 경우 “상수원의 수질보전에 지장이 없다고 인정되는 경우”를 전제로 예외적 허가를 허용하고 있으며, 그 세부 절차는 대통령령에 위임되어 있음.

그런데 개정안이 특별대책지역 내 수변구역에 대하여 ‘수질에 미치는 영향을 고려하여 환경부장관이 별도로 지정·고시’할 수 있도록 한 것은, 법률상 명시적 기준 없이 행정고시에 의해 규제 완화 지역을 정할 수 있게 하는 것으로, 수질 관리라는 본질적 규제 사안을 하위 행정규범에 과도하게 위임하는 결과를 유발할 수 있으므로, 법률유보 원칙과 위임입법의 한계 등을 고려하여 대략적인 지정기준 등을 법률에서 정하고, 구체적인 지정절차는 하위법령으로 위임하는 방법 등으로 보완할 필요가 있어 보임.

둘째, 개정안과 관련하여 기후에너지환경부는 특별대책지역 내 일부 수변구역에 행위제한시설의 입지를 허용할 경우 상수원 오염부하가 증가하여 수질 악화로 이어질 우려가 있다는 의견임.

현행법은 상수원 수질에 영향을 미칠 수 있는 시설의 신규 설치를 원칙적으로 금지하고, 수질보전에 지장이 없다고 인정되는 경우에 한해 예외적으로 허용하도록 규정하고 있어, 한강수계 수질관리를 ‘사전예방 원칙’에 따라 운영하고 있음.

그런데 개정안은 특별대책지역 중 하천·호소 경계로부터 500미터 밖

의 일부 구역을 별도로 지정하여 식품접객업·숙박업 등 일부 행위제한 시설의 입지를 허용하려는 것으로, 이는 현행 제도의 예방 중심 규제 원칙의 완화로 볼 수 있어 상수원 관리체계의 일관성을 저해할 우려가 있으며,

아울러, 팔당호 등 수도권 상수원은 개발 압력이 특히 높은 입지 특성상 생활하수·비점오염원 등 복합적인 오염요인이 지속되는 지역으로, 일부 구간이라도 규제를 완화할 경우 누적적 수질악화 가능성을 배제하기 어렵다는 의견<sup>9)</sup>을 제출하였으므로, 이를 고려한 심사가 필요할 것으로 보임.

|               |
|---------------|
| 문 의 처         |
| 02) 6788-5547 |

9) 서울특별시와 인천광역시에서도 유사한 취지의 의견을 제출하였음.

## 참고자료 1

## 수변구역 제도 개요<sup>10)</sup>

□ **(지정목적)** 수계법 제4조에 따라 상수원에 영향이 크다고 인정되는 지역을 수변구역으로 지정·관리, 각종 입지규제로 수질보전 도모

□ **(지정기준)** 4대강 수계별로 상이(한강 '99년~, 3대강 '02년~)

| 구 분     | 범 위                                                                           | 하천 및 호소의 경계로부터 거리(양안) |         |                |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------|----------------|
|         |                                                                               | 1km                   | 500m    | 300m           |
| 한 강     | ▶ 남한강(팔당댐~충주 조정지댐)<br>▶ 북한강(팔당댐~의암댐)<br>▶ 경안천                                 | 특대 중복 지역              | 특대 외 지역 | -              |
| 낙동강     | ▶ 상수원으로 이용되는 댐<br>- 임하댐, 남강댐 등 5개 댐<br>▶ 댐상류 일정 유하거리 이내<br>- 광역 20km, 지방 10km | -                     | ◎       | -              |
| 금 강     | ▶ 상수원으로 이용되는 댐 (대청댐, 용담댐) 및 그 상류지역                                            | 댐 및 특대 내 본류           | 특대 외 본류 | 본류에 직접 유입되는 하천 |
| 영산강·섬진강 | ▶ 주암호, 동북호, 상사호, 수어호 및 장흥댐, 댐(호소) 상류의 하천 본류 및 제1지류<br>(제1지류는 지역주민 동의 필요)      | -                     | ◎       | -              |

※ (제외지역) 상수원보호구역·개발제한구역·군사시설보호구역, 하수처리구역·도시지역·지구단위계획구역 등

□ **(지정현황)** 4대강 수계 총 1,191.5km<sup>2</sup> 지정

| 총계                      | 한강                    | 낙동강                   | 금강                    | 영산강·섬진강               |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1,191.5 km <sup>2</sup> | 181.2 km <sup>2</sup> | 338.3 km <sup>2</sup> | 372.6 km <sup>2</sup> | 299.4 km <sup>2</sup> |

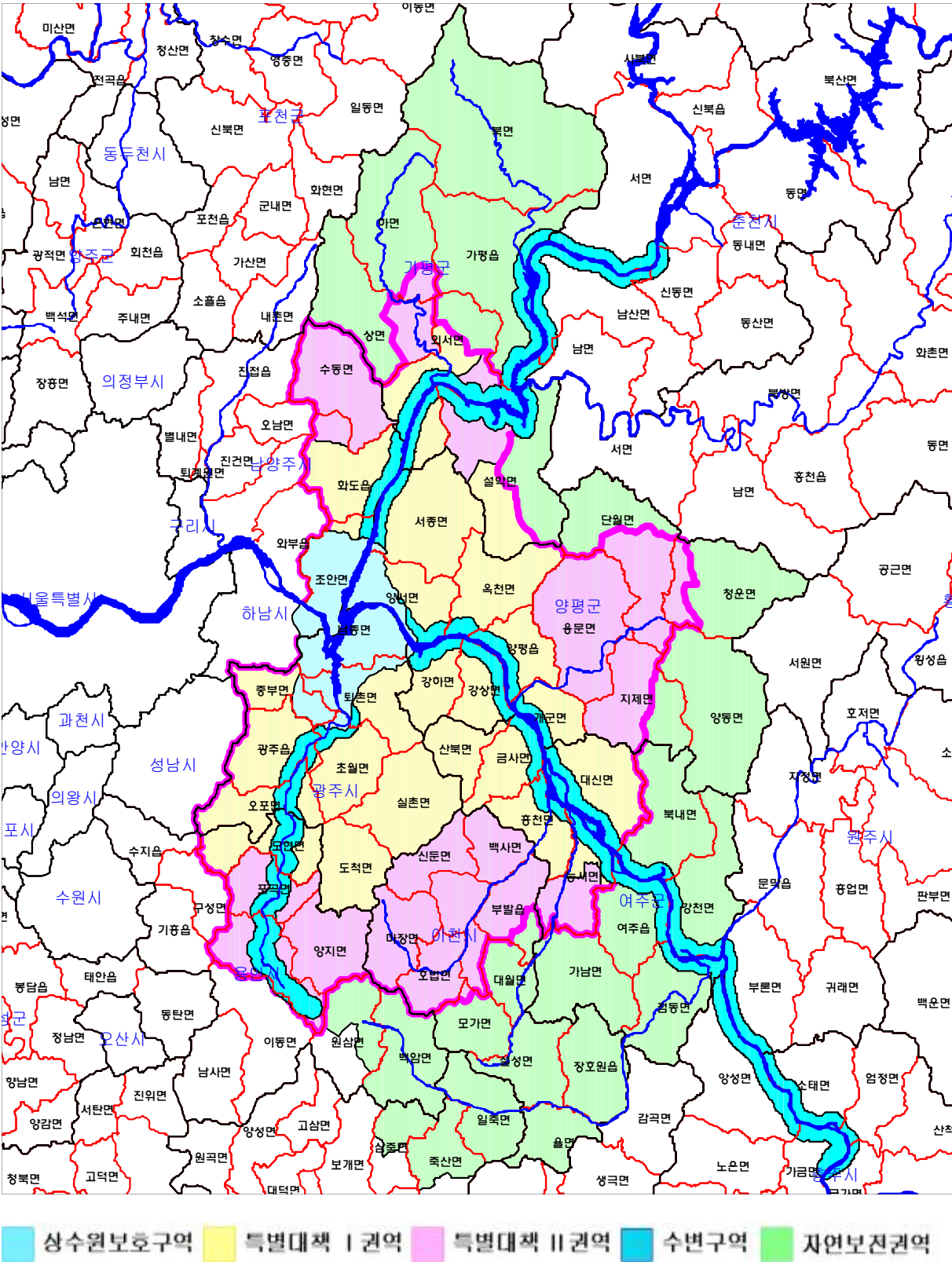
□ **(규제내용)** 폐수배출시설, 가축분뇨 배출시설(축사), 식품접객업·숙박업·목욕장업·관광숙박업, 공동주택, 공장 등 입지제한

※ (행위제한 예외) 도로·철도·<sup>한강</sup>전기설비 공사현장의 임시 폐수배출시설, 특대지역 외 지역에서 가축분뇨를 공공처리시설에서 처리하는 배출시설 및 BOD와 SS를 10mg/L로 처리하여 방류하는 음식점, 숙박업, 목욕장업, 관광숙박업, 공동주택 등

10) 자료: 기후에너지환경부

참고자료 2

한강 수계 수변구역 현황도<sup>11)</sup>



11) 자료: 기후에너지환경부

### 참고자료 3

### 팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역<sup>12)</sup>

□ (지정근거) 「환경정책기본법」 제38조

□ (지정일) '90.7.19.

□ 지정현황

| 구 분                  | 팔당호                                                           |         |       | 대청호                                                      |       |       |
|----------------------|---------------------------------------------------------------|---------|-------|----------------------------------------------------------|-------|-------|
|                      | 계                                                             | I 권역    | II 권역 | 계                                                        | I 권역  | II 권역 |
| 면적(km <sup>2</sup> ) | 2,096.5                                                       | 1,271.6 | 824.9 | 700.8                                                    | 386.4 | 314.4 |
| 행정구역                 | 경기도 7개 시·군 61개 읍·면·동<br>(남양주시·용인시·이천시·광주시·<br>여주시·가평군·양평군 일부) |         |       | 대전광역시 1구(동구)<br>충청북도 3개 시·군, 11개 읍·면<br>(청주시, 보은·옥천군 일부) |       |       |

※ I 권역 : 댐 만수구역 또는 댐 만수구역으로부터 자정능력이 1/2 미만인 지역

※ II 권역 : 자정능력이 1/2 이상 2/3 미만인 지역

□ 팔당·대청호 일반현황

| 구 분    | 팔 당 호                  | 대 청 호                  |
|--------|------------------------|------------------------|
| 축조년도   | '66 ~ '73년             | '75 ~ '81년             |
| 유역면적   | 23,800 km <sup>2</sup> | 3,204 km <sup>2</sup>  |
| 총저수용량  | 244백만 m <sup>3</sup>   | 1,490백만 m <sup>3</sup> |
| 유효저수용량 | 18백만 m <sup>3</sup>    | 790백만 m <sup>3</sup>   |
| 체류일수   | 5.4일                   | 196일                   |
| 지 천    | 남한강, 북한강, 경안천          | 금강, 소옥천, 초강천           |
| 댐 관리기관 | 한국수력원자력(주)             | 한국수자원공사                |

□ 주요 규제내용

| 구분                | 특대 I 권역                                                                                                                                                 | 특대 II 권역                                                                                                                                    |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 공장                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 특정수질유해물질 배출공장 입지제한</li> <li>▶ 일반폐수 200m<sup>3</sup>/일 이상 배출하는 공장 입지 제한</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 특정수질유해물질 배출공장 입지제한</li> <li>▶ 일반폐수 200m<sup>3</sup>/일 이상 배출하는 공장 입지 조건부 허용(공공처리시설 유입 등)</li> </ul> |
| 숙박업, 식품접객업, 일반건축물 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 연면적 400m<sup>2</sup> 이상(일반건축물은 800m<sup>2</sup>) 입지 불가</li> <li>▶ 단, 하수처리장 유입처리 또는 오염총량제 시행지역 입지 가능</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 입지가능</li> </ul>                                                                                    |

12) 자료: 기후에너지환경부