

# 公用收用の 正當節次에 관한 法經濟學的 分析: 東江댐 事件을 中心으로\*

金一仲\*\* · 趙俊模\*\*\*

## 논문 초록

다수의 선진국들에서처럼 한국에서도 국가와 민간 사이의 재산권 배분원칙은 기본적으로 헌법 제 23 조에서 규정하고 있다. 본고는 시장경제체제에 관한 지식시장의 논쟁에 조그마한 그러나 구체적인 방향을 제시하려는 목적으로 공용수용조항의 중요한 조건인 정당보상, 특히 정당절차(due process)에 관해 집중적으로 분석한다. 이를 위해 최근 국내 초미의 관심사가 된 동강댐은 이상적 연구소재를 제공한다. 실제 탐문조사를 통해 확보한 사실들에 근거하여 지난 몇 년 동안 동강에서 수용과 관련해서 발생한 사건들을 철저히 고증한다. 언뜻 보기에 납득이 가지 않는 사건들이 '왜 그리고 어떻게?' 발생하였는가의 질문에 경제학적으로 답해 본다. 이어서 '예산재량권의 극대화'라는 매우 일반적인 정부유인으로부터 출발하여 동강댐 사건에서 관찰된 사실들을 하나씩 추가하는 이론화 작업을 시도한다. 이 작업을 통해 정당절차가 확보되지 못한 상황 또는 국가에서 보편적으로 발생할 수 있는 현상들을 정형화시킴으로써 기존 공용수용이론에 공헌코자 한다.

핵심주제어: 공용수용, 규제수용, 정당보상

경제학문헌연보 주제분류: K1, K2

\* 본 연구의 다양한 진행단계에서 특히 핵심 아이디어들을 세심히 비평·격려해 주신 Jason Johnston · Kenneth Koford · David Rasmussen · 김재홍 교수, 2000년 한국경제학회 정기학술대회에서 논평해 주신 이재우 교수, 법경제학연구회 발표 때 유익한 토론을 해주신 여러 연구회원들, 건설적 조언을 해주신 익명의 심사자, 매우 오랜 기간 자료수집, 탐문조사, 촬영 및 원고편집을 성실히 수행해준 박성규 · 양진석 · 이규영 조교, 그리고 어려운 상황에서 기꺼이 설문에 응해주신 동강유역의 주민들 및 단체 관계자 여러분들, 마지막으로 연구비용을 지원해 주신 학술진흥재단(99-C00212)에 감사드린다.

\*\* 숭실대학교 경제국제통상학부 교수, ijk@saint.soongsil.ac.kr

\*\*\* 숭실대학교 경제국제통상학부 교수, jmcho@saint.soongsil.ac.kr

“시카고시가 시청을 짓기 위해 내 토지 전부를 수용해 버린다면 내 개인적 손실비용은 100%이다. 반면 세금으로 그 부지를 구매한다면 납세자로서의 나의 부담비용은 백만 분의 일 정도가 될 것이다. 설사 새로 건립된 시청으로부터 다른 시민들처럼 나 역시 동일한 편익을 얻는다 하더라도 앞의 두 비율 사이에 괴리가 존재하는 한(disproportionate impact) 토지를 잃게 되는 나는 피해를 보게 된다. 따라서 보상의무를 명시해야 하는 것이다”(Epstein, 1985, p. 205).

“웨스타 지방에서 field survey를 하면 어떤 식으로든 실마리를 얻게 될 것이라고 막연히 기대는 했었다. 그럼에도 불구하고 특정 가설을 미리 정하고 출발하지는 않았다. 그런데 불과 몇 차례의 면담이 끝나지 않았을 때 나는 벌써…”(Ellickson, 1991, p. viii).

## I. 서론

다수의 선진국들에서처럼 한국에서도 국가와 민간 사이의 재산권 배분원칙은 기본적으로 헌법 제 23 조에서 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 특히 제 23 조의 제 3 항을 공법학자들은 公用收用(eminent domain 또는 takings)이라 부르며, 민간 재산권을 부분적으로만 제한하는 국가행위를 公用制限 또는 規制收用(regulatory takings)이라 일컫는다. 그런데 이 조항은 정부가 민간자산을 공용수용할 때에는 두 가지 요건이 선행되어야 한다고 명시하고 있다. 첫째는 公益(public interest)을 위한 수용이어야 하며, 둘째는 수용시 正當補償(just compensation)해야 한다는 조건이다.

헌법 제 23 조 제 3 항은 국가와 민간 사이의 재산권 거래에 관한 핵심 조항이다. 나아가 이는 다분히 추상적이고 때로는 자의적 이데올로기들과는 달리, 제 23 조의

1) 헌법 제 23 조는 “① 모든 국민의 재산권은 보장된다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한시 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급해야 한다”고 규정하고 있다. 제 23 조의 ①은 정부가 재산권의 설정·배분·관리를 늘 중시해야 하며, ②는 경제학에서 말하는 소위 외부효과(externality)를 끼쳤을 때 당사자로 하여금 책임지도록 해야 한다는 뜻이다. 마지막으로 제 23 조의 ③은 이 글의 주제인 공용수용(및 규제수용)에 관한 조항이다.

제 1·2 항과 함께 '시장경제체제'의 실체적인 밑그림을 그리는 중요한 규정이다. 따라서 작금의 여러 경제정책들에서도 쉽게 관찰되듯이 이 조항이 제대로 지켜지지 않는 이상 시장경제의 창달이라는 구호는 무색할 뿐이다. 그럼에도 불구하고 한국에서 이 조항은 아직까지 다분히 선언적 의미만을 갖고 있는 수준이다. 특히 법리가 제대로 정립되지 못하여 경제주체들이 적절한 유인체제를 형성하는 데 상당한 불확실성을 감수해야 했다.<sup>2)</sup> 특별히 수용당사자인 정부의 착오 및 심지어 도덕적 해이가 계속되었다고 판단된다.

본고는 순수히 자유주의적(libertarian) 입장에서, 시장경제체제에 관한 지식시장의 논쟁에 조그마한 그러나 구체적인 방향을 제시하려는 목적으로 시작되었다. 특별히 시장경제 구축의 초석이라고 믿고 있는 공용수용 조항을 정교히 분석함으로써 학계의 관심을 불러일으키며, 동시에 기존 논의에 한 층의 답을 더 쌓으려 한다.

구체적으로 본고에서는 공용수용조항의 둘째 조건인 정당보상에 관해 집중적으로 분석한다.<sup>3)</sup> 정당보상 조건에서는 물론 보상액의 규모가 가장 중요할 것이다. 그렇지만 이 분야에 다소라도 관심을 갖게 된 국내연구자는 '수용절차' 전체의 정당성 자체가 '보상규모' 못지 않게 중요하다는 사실을 깨닫게 된다. 요컨대 '정당절

2) 예컨대 1990년 대법원은 수용법리와 관련하여 큰 오류를 범하였다. 개발제한구역내 토지소유자의 행위제한과 관련하여 무보상을 명령한 이 판결문(대법 89부2)을 보면 그 오류를 쉽게 입증할 수 있다. 문제는 이렇게 대법원이 한 번 오류를 범할 때 그 파장이 매우 커진다는 사실에 있으며, 실제로 이후의 대법원 판결에 많은 영향을 미쳤다. 그러나 약 6년이 흐른 후 수용법리와 관련하여 한 고등법원(서울고법 96라51)에서 변혁이 발생했다. 필자들이 1997년 봄 이 판결을 처음 접하는 순간 공용수용분야에서의 '조용한 혁명'이라고 생각했던 이 사건에서는 인천시가 지하철 환기탑을 설치함으로써 영업활동이 심하게 제한받게 된 바로 앞 상점주인이 재산권의 부분적 침해를 이유로 제소하였으며, 재판부는 향후 지침이 될 만한 판결을 하였던 것이다. 그러나 혁명이라는 용어로부터도 짐작할 수 있듯이 이 판결이 다수론의 위치에 서기 위해서는 향후 많은 노력이 필요할 듯하다. 이들에 관한 자세한 내용은 이종구(1997), 김일중·양진석(1999)을 참조할 수 있다.

한편 보상문제와 관련하여 한국에서는 수용으로 인한 개인손실이 사회통념상 당연히 수인해야 할 한도를 넘어 '특별한 희생'을 입힌 경우에 한하여 보상해야 한다는 소위 '특별희생설'이 유력하다. 그러나 이에 관한 다양한 주장들(예: 이선영, 1995; 박운훈, 1995; 허영, 1995; 구병석, 1995; 권영성, 1996; 김철수, 1997 등)도 개별사건에의 적용이라는 현실문제에 봉착하여서는 경제학도에게 명쾌한 지침을 주지는 못하는 듯하다.

3) 그럼에도 불구하고 첫째 조건인 공익성에 관한 분석은 공용수용에서 매우 중요하다. 공익성의 구체적 의미 및 그 확보 정도에 관한 논의는 김일중·양진석(1999, pp. 258~260, 275~279)을 참조할 수 있다.

차'(due process)가 관건이라는 의미이다. 나아가 정당절차는 최종 보상액이 정당해지기 위한 필요조건이기도 하다.

법경제학에서 공용수용에 관한 연구는 1960년대 후반부터 본격적으로 시작되었다. 그런데 최근으로 올수록 선도학자들의 연구는 효율적이고 공정한 보상액의 규모를 정교하게 결정하려는 노력에 비중을 두고 있다. 물론 이는 국가와 민간의 계약거래에서 강박·착오·사기 등에 관한 권리구제의 절차상 정당성을 담보하는 제도인프라가 이미 잘 마련되어 왔다는 전제를 깔고 있다. 그리고 그러한 전제는 일반적으로 헌법에서 별도규정하고 있는 국가행위의 정당절차가 사법부에서 비교적 엄격집행된다는 믿음에서 비롯되는 듯하다.

이상과 같은 문제의식에서 최근 국내 초미의 관심사가 되어버린 동강댐 사건은 후술되는 대로 무척 이상적인 연구소재를 제공한다. 국민 대부분은 댐을 과연 지어야 할 것인가에만 관심을 쏟고 있는 것이 사실이다. 그러나 건설 여부가 매우 중요한 이슈임에도 불구하고, 실제로 수용절차가 어떻게 진행되어 왔는가를 검토하는 작업은 향후 수백 수천 건의 수용에서 절차상의 정당성을 확보하는 데 핵심이 될 것으로 판단된다.

제 II 절에서는 공용수용조항에서 전제한 정당보상의 의미에 관해 고찰한다. 우선 정당보상은 경제효율성의 개념과 직결되어 있다는 점이 강조된다. 또한 제 II 절은 지난 30여 년 간의 연구에서 공헌도가 크다고 판단되는 문헌들을 그야말로 농축시켜 소개한다는 의미도 갖고 있다. 이를 위해 단순히 물리적 열거방식보다는 필자들 나름대로의 분석틀을 세운 후 거기에서 도출되는 기준들에 따라 각 연구의 위치를 설정해보려고 시도할 것이다. 제 III 절에서는 동강댐을 본격적으로 조명한다. 실제 탐문조사를 통해 확보한 사실들에 근거하여 지난 몇 년 동안 동강에서 수용과 관련해서 발생한 사건들을 철저히 고증한다. 이어서 언뜻 보기에 납득이 가지 않는 사건들이 왜 발생하였는지 여러 각도로 추론한 후, 연구진에게 가장 설명력이 크다고 판단되는 가설을 세운다. 흥미롭게도 그 가설은 수용절차상 피수용자와의 계약에서 야기된 정부의 기회주의로 요약될 수 있는데, '왜 그리고 어떻게?'의 질문에 경제학적으로 답해 보려고 노력할 것이다.

제 IV 절은 제 II 절의 정당보상 논의를 염두에 두고 제 III 절에서 정립된 가설을 모형화한다. '예산재량권(discretionary budget)의 극대화'라는 공공선택이론이 정립한 매우 일반적인 정부유인으로부터 출발하여 동강댐 사건에서 관찰된 사실들을 하

나씩 추가한다. 이 작업은 그간 축적된 공용수용이론에도 학술적으로 매우 흥미로운 명제들을 추가할 것으로 예측된다. 여기서의 '흥미로움'은 단지 동강댐만의 특수성에 국한되지 않고, 정당절차가 확보되지 못한 상황 또는 국가에서 보편적으로 발생할 수 있는 현상이기 때문이다.<sup>4)</sup> 마지막으로 논의를 종합하며, 수용절차의 정당성을 제고시킬 수 있는 제도방향을 제시하면서 제 V 절을 맺는다.

## II. 경제효율성과 정당보상

### 1. 경제효율성 확보를 위한 무보상: 경제적 논의의 출발점

수용에 관한 경제적 논의의 초석을 제공한 연구는 Michelman의 1967년 논문이라 할 수 있다.<sup>5)</sup> 법학자이면서도 경제효율성의 개념을 상당히 도입하여 소위 '법과 경제의 접목'을 성공적으로 수행한 Michelman 이후, 본격적인 경제분석은 보상결정에 따른 피수용자의 도덕적 해이 측면에서 심화되었다. 이 문제에 관한 최초의 체계적 분석은 Blume, Rubinfeld, and Shapiro(1984, 이하 BRS)였다. 기본논지는 무조건 보상하게 되면 피수용자의 도덕적 해이<sup>6)</sup>로 인하여 비효율성이 야기될 수 있다는 것이었다. 즉 효율성 확보를 위해서는 보상결정을 보수적으로 해야 한다는 주장이다. 본고의 이하 내용에 대한 이해를 돕기 위해 다음과 같이 그들의 논리를 간

4) 예컨대 기존 모형에서 순수히 외생적으로 결정되며, 정부와 피수용자 쌍방에게 동시에 알려진다고 가정되는 수용확률이 다분히 정치적 지지 또는 저항의 함수가 될 수 있다는 명제이다. 그렇다면 수용확률은 사전적으로 내생변수가 된다. 또한 모든 수용절차가 철저히 법치에 근거하지 않는 상황에서는 수용자와 피수용자 간 구속력 없는 약속이 오갈 수 있다는 명제도 주목할 만하다. 말하자면 이제 '국가 대 민간 계약'이 아닌 '사적 계약'으로 변질됨으로써 여러 가지 부작용을 야기시키게 된다. 특히 이제까지 오로지 수용정도의 차이에 입각하여 다분히 공용수용의 대체수단으로서 학계에서 논의되었던 규제수용이 때로는 수용절차상 정부의 기회주의를 활성화시키는 일종의 전략(strategy)으로 사용될 수 있다는 명제가 강조될 것이다.

5) 참고로 Fischel(1995, p. 42)은 이 논문이 지난 30여 년 동안 미국내의 헌법학 관련 어느 연구보다 심대한 영향을 끼쳐왔다고 평가한다. Michelman(1967) 이론의 핵심 및 그에 대한 평가는 김일중·양진석(1999, pp. 261~266)을 참조할 수 있다.

6) 이하의 논의에서 확인할 수 있듯이 사건(contingency)을 수용으로 정의할 때, '도덕적 해이'보다는 '기회주의'가 더욱 정확한 표현이라고 판단된다. 그러나 기존 문헌에서 도덕적 해이라는 용어가 이미 사용되고 있을 뿐만 아니라, 수용자인 정부의 도덕적 해이에 관한 제 III 절의 논의와 대응하는 개념으로서 이하에서는 두 용어를 혼용한다.

략히 검토하자.

계곡에 토지를 소유하고 있는 甲은 숙박시설을 지으려고 한다. 편의상 두 가지 시설을 고려한다고 하자. 첫째, 야영장은 작은 규모의 자본이 필요하지만 그 자본의 감가상각은 매우 빠르다. 둘째, 호텔은 큰 규모의 자본이 필요하며 장시간 지속되고 더욱 많은 수입을 올릴 수 있다. 이 두 가지 숙박시설을 비교한 후 甲은 호텔의 수익성이 더욱 높다는 결론을 내렸다. 그런데 문제는 계곡 옆을 흐르는 강이 범람할 가능성이 있다는 것이다. 일단 범람하면 호텔의 경우 유실되는 자본이 훨씬 많을 것이다. 편의상 甲이 위험중립적이라 가정하고 다음의 몇 가지 상황들을 검토하자.

- (1) 여기서는 자연재해만을 고려한다. 甲은 범람할 확률이  $P$  이나, 자연재해이기 때문에 이를 예방할 방법이 달리 없다는 사실을 알게 되었다. 계산을 해본 결과 이 상황에서는 그냥 야영장을 설치하는 것이 우월하다는 결론을 내렸다. 이 결정은 사회후생 역시 극대화시킬 것이다.
- (2) 甲이 의사결정을 하기 전 국회에서 수해보상법을 제정했다. 고로 자연수해를 입었을 경우 손실된 재산의 시장가치를 보상해 준다. 물론 보상금은 납세자의 부담이다. 이 상황에서 甲은 당연히 호텔을 지을 것이다. 말하자면 甲이 직면하는 위험을 납세자가 전부 떠맡게 되는 격이다. 따라서 甲의 도덕적 해이로 인한 외부효과가 존재하므로 호텔 건축은 비효율적이다.
- (3) 자연재해가 아니라 수자원 부족 등과 같은 외생적 사건을 대비한 근처 정부의 댐공사 때문에 공용수용당할 가능성이 존재한다. 후술될 동강댐의 경우가 이에 해당한다. 정부와 甲은 이같은 댐의 수익성은 물론 수용발생 확률이  $P$  임도 알고 있다. 이 상황에서 정부쪽 도덕적 해이는 없다고 가정한 후, BRS (1984, Theorems 1·2, pp. 76~81)는 이때 투자자본에 대한 정부의 공정보상 약속은 비효율적임을 증명하였다.

이상의 세 가지 상황과 연계하여 경제효율성, 도덕적 해이 등의 문제를 간략히 검토하자. 공용수용이 발생했을 때 어떤 상황에서 정당보상해야 하는가의 문제는 결국 사전적(*ex ante*)으로 경제효율성에 어떤 효과를 미칠 것인가에 따라 결정된다. 돌이켜 보건대 특히 위 (3)에 대한 결론을 도출한 BRS의 논문은 이 분야의 선구작

이었다. 사실 이러한 분석 이후 피수용자들의 도덕적 해이에 대한 인식이 급속히 확산되면서 일군의 법경제학자들은 ‘효율적 투자수준을 달성하기 위해서는 정부가 (특히 규제수용으로 인한) 손실을 보상해서는 안된다’는 믿음까지 갖게 되었다.<sup>7)</sup>

저자들의 계산과정을 분석해 보면 비효율성의 원천은 甲이 자신의 토지에 투자한 자본 때문이다. 수용한 토지는 가정한 대로 더욱 효율적 용도에 사용되지만 이미 투자한 자본은 사회적 손실이 되기 때문이다. 즉 甲은 수용가능성을 무시한 최적규모를 건축했기 때문에 수용시 자본의 상당 부분이 매몰비용화된다는 의미이다. 도덕적 해이란 바로 이러한 맥락에서 사용되고 있다. 따라서 저자들의 분석은 수용시 복원불능(nonsalvageable) 자본에 대해서는 매우 보수적인 보상을 해야 한다고 강조한다. 반면 이동성이 완벽한 자본 또는 인력에 대해 완벽히 보상하는 것은 비효율성을 야기하지 않을 것이다.

우리 사회에서도 보상을 겨냥하여 수용 직전 건물을 짓거나 작물을 심는 행위들이 자주 보도되고 있다. BRS의 이론은 이러한 주민들에 대해 보상해서는 안된다는 시사점을 주고 있다. 이 점에 관한 논의는 잠시 미루고, 어쨌든 무보상론이 ‘부의 이전’보다는 ‘경제효율성’의 고려로부터 주창되기 시작한 것은 그들의 공헌이라 할 수 있다(Miceli and Segerson, 1994, p. 753).

## 2. 보상수준과 경제효율성: 기존 문헌의 재구성 및 확장

공용수용시 보상액과 경제효율성, 그리고 공정성 간의 관계에 관하여 그간 축적되어온 기존 이론들을 설명한다. 사실 매우 정교한 모형들이 많이 개발되어 왔기 때문에 그들의 합의를 정리하는 작업은 결코 용이하지 않았다. 그러나 국내 학계의 활발한 연구를 유도한다는 취지에서 각각의 핵심 주장을 한눈에 들어오도록 정리하기 위해 아래의 분석틀을 사용해보고자 한다.

7) 다만 보상은 피수용자들이 특별히 위험회피적일 때에는 일종의 보험 역할을 한다는 측면에서 부분적으로 그들도 정당성을 인정하고 있다(Blume and Rubinfeld, 1984, p. 582; Rose-Ackerman, 1988, p. 1704 등). 즉 정부의 정책변화로 야기되는 위험을 보상금으로 제거할 수 있다는 의미이다. 물론 이 위험을 민간 또는 정부 보험으로도 원칙적으로 해결할 수 있으나, 각각 시장실패(도덕적 해이 및 역선택) 또는 정부실패(수용지 선택의 왜곡 및 행정비용) 때문에 불가능하거나 비효율적이라는 논리이다.

## (1) 분석틀

공용수용시 발생하는 사건들의 경로는 <그림 1>에 표시된 분석틀을 따른다. 참고로 기존 문헌에서는 단순히 “수용발생 확률  $P$ 가 민간 및 정부에 사전적으로 알려져 있다”는 가정을 사용하고 있다.<sup>8)</sup> 수용가능성에 직면한 피수용자의 인센티브, 특히 보상형태에 따른 피수용자의 투자결정 및 경제효율성의 주제를 다룬 이제까지 연구문헌의 모형은 다소 차이가 있지만 대체로 <그림 2>에 제시되는 간략한 최적화 문제로서 정리할 수 있다. 논의의 일반화를 위해 앞의 야영장과 호텔 예와 같은 이분법적 결정과는 달리 이제 투자수준이 연속적으로 결정된다고 상정하자.

<그림 2>에는 투자수준  $K$ 에 관련되어 각각 현재가치로 표시된 수입함수( $R$ ) 및 비용함수( $C$ )가 나타나 있다. 정부의 수용계획이 없다면 당연히 이윤이 극대화되는  $K_0$ 에서 투자를 결정할 것이다. 문제는 <그림 1>의  $\tau_0$  시점에서 수용확률  $P$ 가 발표되었다는 점이다. 따라서 피수용자가 인지하는 기대수입은  $(1-P)R$ 로 하락한다. 편의상 비용함수를  $C = cK$ 라 정의하고 투자는 모두 매물된다고 가정할 때, 사회적 경제효율성을 달성하는 최적 투자수준은  $K^*$ 로 줄어들어야 한다.

이제까지 공용수용에 관한 경제학계의 논의 중 가장 중요한 주제는 어떤 보상시스템을 사용해야지 최적투자수준을 유도할 수 있는가에 있었다. 다양한 논의를 정리하기 위해 피수용자의 최적화문제를 다음과 같이 간략히 표시하자.

$$\underset{(K)}{\text{Max}} \quad \Pi = (1-P)R(K) + P\Omega(\cdot) - cK. \quad (1)$$

여기서  $\Omega(\cdot)$ 는 수용시의 보상액 또는 보상시스템이다. 즉 그간 논의의 핵심을 재구성하면 다음과 같다. 이제까지의 경제학 문헌에서는 사적(private) 최적화문제 (1)의 1계조건이 식 (2)의 사회(social) 최적화문제의 1계조건과 같아지도록 하기 위한 정부의  $\Omega(\cdot)$  선택문제가 관건이었다.

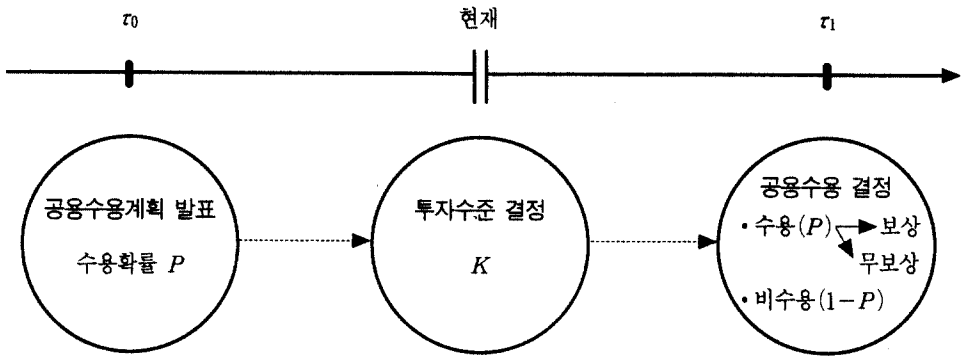
$$(1-P)R'(K) = c. \quad (2)$$

아래 정리되는 여러 주장들이 때론 서로 상당한 차이점을 보인다는 사실과 대조적으로 거의 모든 학자들이 동의하는 한 가지 결론을 우선 소개한다. 그것은 (1)의

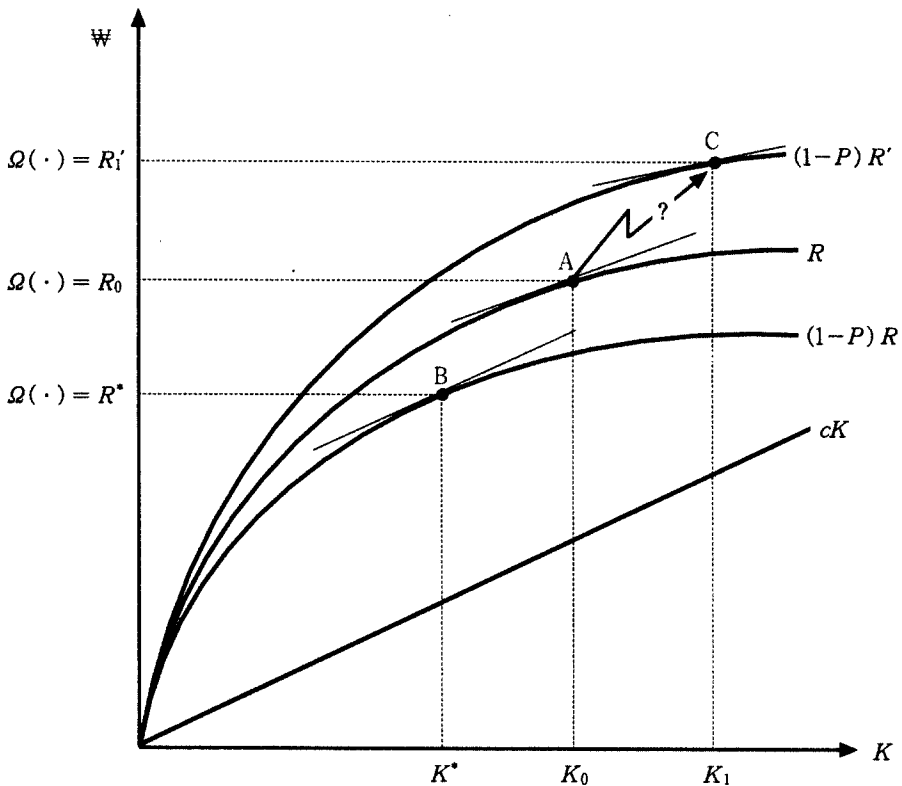
8) 예: BRS(1984, p. 75), Cooter(1985, p. 19), Burrows(1991, p. 50), Miceli and Segerson(1994, p. 758), Innes(1997, p. 411), Ghosh(1997, p. 161) 등.



〈그림 1〉 기존 문헌상에 나타나는 수용 관련 사건들의 시간경로



〈그림 2〉 공용수용에서의 투자수준과 보상수준



보상시스템  $\Omega(\cdot) = \Omega(K)$  일 때 경제효율성이 깨진다는 것이었다. 즉 (1)에서 쉽게 확인할 수 있듯이 보상액이 투자액과 함수관계를 갖게 되면 사회 최적화조건 (2)를 달성할 수 없다는 의미이다.<sup>9)</sup>

$\Omega(K)$ 의 두 가지 예만 소개하자. 첫째,  $\Omega(K) = \omega + \xi cK$  ( $\omega \geq 0$ ,  $0 < \xi \leq 1$ )로서 역시 BRS(1984, p. 80)가 최초로 소개한 보상형태이다.  $\omega$ 는  $K$ 와 관계없는 lump-sum 지급액을 나타내고,  $\xi$ 는 투자비용과의 비례정도를 나타내고 있다.<sup>10)</sup> 이러한  $\Omega(K)$ 는 식(2)를 만족시키지 못함을 쉽게 확인할 수 있다. 둘째, 수입흐름을 모두 보상해 주는  $\Omega(K) = R(K)$ 를 생각할 수 있다. 그러나  $R(K)$  역시 피수용자들로 하여금 <그림 2>의  $K_0$ 를 투자토록 유도함으로써 비효율적이다. 학계에서는 이들을 '보험료를 물지 않는 피보험자가 나타내는 기회주의적 행위'로서 규정해왔다.

이상의 분석틀로써 보상시스템이 경제효율성 및 공정성과 어떤 관계를 갖는지 검토하자. 각각의 주장들을 편의상 크게 세 가지로 구분한다.

## (2) 무보상체계

$\Omega(\cdot) = 0$ 으로 해야 한다는 주장으로서 식(1)에 대입하면 경제효율성이 달성된다. 이는 Pigouvian 정부를 가정한 BRS(1984, p. 78)에 의해 처음 제기되었다. 물론 저자들이 논문에서 모든 경우에 무보상을 주장한 것은 아니었으나, 이 결론이 이후 공용수용과 보상에 관한 본격적 논쟁의 불씨를 피우는 계기가 되었다. 우선 Blume and Rubinfeld(1984, p. 582)는 피수용자의 위험중립성을 가정하고 무보상의 효율성을 추인하였고, Miceli and Segerson(1994, pp. 761~762)이 제시한 소위 '사후판단규칙'(ex post rule)에서도 그 효율성을 증명하였다. 또한 최근 Ghosh(1997, p. 162)도 무보상이 특정 조건하에서 효율성을 담보한다는 사실을 밝혔다.<sup>11)</sup>

- 
- 9) 다만 수학적으로만 본다면  $\Omega(\cdot)$ 가 투자수준의 함수인  $\left\{ \frac{(1-P)R(K) - cK}{P} \right\} \cdot K$ 의 형태를 가질 때에도 최적화조건 (2)는 성립한다. 그러나 이 보상함수의 경제적 의미는 분명치 않다.
- 10) 특별히 그들은  $\omega$ 가 이윤흐름의 합과 같고,  $\xi=1$ 일 때 '완전보상'(full compensation)이라 명명하였다.
- 11) 나아가 일면 다른 각도에서 Farber(1992, pp. 129~130)는 보상받지 못하는 피수용자들이 단합하여 정치시장의 logrolling 과정 등을 거쳐 어떤 식으로든 보상받을 것이므로 무보상제도의 효율성을 부분적으로 옹호하고 있다.

전술한 대로 BRS의 이 주장은 그 자체로보다는 후학들의 논쟁 및 도전을 촉발시켰다는 데 정작 큰 공헌이 있었다. 먼저 비판의 주류로서 대표적으로 Cooter (1985, p. 22) 와 Posner (1992, pp. 56~61) 는 무보상이 과다수용을 유도할 것이므로 비효율적이라고 주장했다. 즉 (1)의 최적화문제에서 수용확률  $P$ 는 현재 외생적으로 주어져 있으나(따라서 식 (2)의 효율성이 달성되는 것처럼 보이나) 현실적으로 무보상제도하에서는 정부가 비효율적 수준으로  $P$ 를 증가시킬 것이라는 논지이다.<sup>12)</sup> 한편 이와는 반대로 Hermalin (1995, p. 70) 은 무보상제도하에서는 피수용자들이 정치시장에서 공용수용을 막는 데 주력할 것이므로 오히려 과소수용이 발생할 것이라 주장했다. 이 역시 효율성 측면에서 무보상을 비판했다는 사실을 주목할 필요가 있다.

### (3) 최소공정성을 확보하는 효율적 보상체계

$\Omega(\cdot) = 0$ 에 대한 현재까지의 가장 드러나는 비판은 아무래도 재정환상이론인 듯하다. 즉 보상책임이 없을 경우 정부는 정부프로젝트의 비용을 과소평가함으로써 과다수용, 과다규제, 또는 생산요소의 비효율적 결합을 초래하는 경향을 보인다는 논리이다. 더불어 이 논리는 민간부문에서는 자산에 과소투자하는 부작용이 발생한다는 함의를 포함하고 있는데, 이는 사적 최적화문제 (1)에서  $P$ 가 비효율적으로 커지면 <그림 2>의  $K^*$ 가 하락함을 의미한다. 결론적으로 정당보상은 국가의 과도한 공용수용을 제한하기 위함이라는 것이 가장 '경제적' 시각으로 자리잡는 계기가 되었다.

이러한 배경하에서 제시된 보상체계가 바로  $\Omega(\cdot) = R^*$ 이다. 이는 Fischel and Shapiro (1989, p. 115)가 강력히 주장하였고, 1990년대를 대표하는 두 연구라고 필자들이 판단하는 Burrows (1991, pp. 56~58)는 이 보상체계야말로 헌법의 정당보상규정이 의미하는 바로 해석하고 있으며, Miceli and Segerson (1994, pp. 760~761, 765~766)의 소위 '사전판단규칙' (*ex ante rule*)에서도 경제효율성을 달성하는 투자수준에서의 가치 ( $R^*$ )를 최적보상수준으로 제시하고 있다.

그런데 여기서 한 가지 흥미로운 사실은 이들의 정당보상옹호론 배경에는 재산권

12) 주지하듯 이를 '재정환상이론' (fiscal illusion theory)이라고도 부른다. 사실 이러한 주장은 이미 Michelman (1967), De Alessi (1969)에 의해 제기된 바 있으며, BRS의 1984년 논문 이후 그밖에도 Epstein (1985), Fischel and Shapiro (1988), Esposito (1996), Innes (1997) 등에 의해 끊임없이 지적되었다.

(property rights)을 보호해야 한다는 ‘공정성’(fairness) 개념이 스며들고 있다는 점이다. Ghosh(1997, p. 157)의 표현을 빌리자면 위 무보상체계는 공용수용권의 행사를 위해 재산권을 정부에 배분하는 것이며,  $\Omega(\cdot) = R^*$ 는 재산권을 피수용자에게 배분한다는 논리이므로 자연스럽게 정의 또는 공정성 개념이 부각되는 것이다. 환언하면 피수용자에 원천적으로 귀속되어(entitled) 있던 권리를 보호해야 한다는 믿음이다. 정확히 바로 이 맥락에서 Ellickson(1973, pp. 731~732)도  $\Omega(\cdot)$ 가 최소한  $R^*$ 가 되어야 한다고 주장할 것이다.

결론적으로,  $\Omega(\cdot) = R^*$ 를 정당화시키는 논리에는 현재까지 경제효율성 및 공정성 개념이 모두 사용되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 그러나 후술되는 대로  $R^*$ 는 단지 ‘최소한의’ 공정성을 확보하는 수준이다.<sup>13)</sup>

#### (4) 최대공정성을 확보하는 효율적 보상체계

##### ① 공용수용과 정치시장

이제 시장경제 전체의 동태적 효율성을 확보하기 위한 ‘사적재산권의 보호’라는 좀더 원천적인 제도를 전제했을 때<sup>14)</sup> 공용수용에서의 경제효율성과 공정성이 따로 나뉘어 논의될 수도 있다는 사실을 검토하자.

앞의  $\Omega(\cdot) = R^*$ 가 경제효율성을 확보한다고 말하는 것은 잠재적 피수용자들이 미래에 발생할지 모를 수용의 확률을 투자결정에 반영하기 때문이다. 대부분의 우리 경제학도들은 당연히 그래야 한다고 생각할지 모른다. 그러나 필자들이 여기서

13) 사실 한 단계 더 나아가 생각하면 이 두 개념은 마치 동전의 앞뒷면과 같다고 볼 수도 있다. 공정성 또는 ‘교정정의’(corrective justice)가 결국 동태적 경제효율성(dynamic efficiency)의 개념에 수렴한다는 Epstein(1979), Posner(1992), Buckley(1990)의 이론에 의하면[이에 관한 매우 자세한 논의는 김일중(1997a, 1997b) 참조],  $R^*$  수준의 재산권이 피수용자에게 분포되어 있다고 인정함으로써 동시에 재정환상에 의한 비효율성도 억제할 수 있기 때문이다. 따라서 ‘공정성 확보’의 목적이 ‘재정환상의 억제’라는 경제효율성 관련 목적과 상충관계에서 논의되는 상황은 오로지 보상수준이  $R^*$ 를 초과할 때일 것이다.

14) 필자들은 바로 이러한 맥락에서(Bentham의 공리주의적 재산이론에 근거하여) Michelman(1967, pp. 1211~1212)이 ‘재산’을 현존하는 규칙들에 준거한 ‘기대들의 기초’(a basis of expectations)라 정의했다고 판단한다. 그는 나아가 예측 못하거나 변덕스럽게 부를 재분배하게 되면 생산적 노동이나 투자에 참여하려는 경제주체들의 유인을 분쇄시켜 궁극적으로 사회 후생을 감소시킬 것이라고 경고하였다.

반드시 짚고 넘어가야 할 사안은 일반국민들이 과연 그 확률을 ‘반영해야’ 하며, 또 그렇게 ‘반영할 수’ 있는가에 있다.

공용수용 또는 규제수용을 자연재해와 동일하게 취급하기 위해서는 그러한 정부의 결정도 똑같이 중립적이고 필수적이어야(random and indispensable) 할 것이다. 곧 모든 정보가 대칭적으로 분포되어 있는 Pigouvian 정부가 가정되어야 한다. 일찍이 Michelman(1967, p. 1214)은 그의 유명한 보상규칙을 만들면서 ‘반도덕비용’(demoralization cost)이라는 개념에 매우 큰 비중을 두었다.<sup>15)</sup> 그 이유는 아마도 수용이라는 위험이 갖는 특이성을 충분히 반영하기 위한 노력이 아니었나 싶다. 물론 여기서 특이성이란 다음의 인용에서 나타나는 바와 같이 공용수용이 단지 정치시장내 다수파의 착취(majoritarian exploitation)에 지나지 않을 수 있다는 인식을 뜻한다.

무작위로 발생하여 손해를 입히는 재난과 달리 다수의 힘은 스스로 결정되고 목적지향적(self-determining and purposive)이다. ... 사람들이 자가보험을 포함한 보험체계를 통해 무작위의 불확실성에는 비교적 잘 대응할 수 있지만 이렇게 전략적으로 강제되는 손실에 대해서는 속수무책일 수밖에 없다(Michelman, 1967, p. 1217).<sup>16)</sup>

이러한 상황에서는 과연 피수용자가 미래의 수용확률을 감안해야 하는지에 관해 논쟁의 여지를 충분히 남기게 된다. 즉 공용수용의 가능성을 배제한 채 투자결정을 한 후 만약 수용이 일어나면 투자비용을 모두 보상하는 것이 공정할 수도 있다는 의미이다. 전술한 식(1)의  $\Omega(\cdot) = R(K)$ 가 이에 해당할 것이다.

이는 정치시장에서의 지대추구행위가 심할 때, 즉 수용이 특수이익집단의 사적이익을 위한 것이었을 때에 주로 경제효율성과 공정성 간의 상충관계(trade-off)가 발생함을 의미한다(Hermalin, 1995, p. 78). 이하에서는 경제효율성을 거의 희생시키지 않으면서 공정성을 제고시킬 수 있는 보상체계를 검토한다.

15) 흥미롭게도 Michleman의 보상규칙을 세심히 분석하면 만약 반도덕비용을 0일 때에 그의 규칙은 앞에서의 무보상원칙, 즉  $\Omega(\cdot) = 0$ 과 동일해짐을 알 수 있다(김일중·양진석, 1999, p. 265).

16) 이와 흡사한 맥락에서 공용수용과 지대추구라는 주제를 다룬 문헌으로는 Epstein(1985), Fischel and Shapiro(1989), Levmore(1990, p. 285), Rowley(1992, p. 79), Fischel(1995, ch. 3), Esposto(1996, p. 279), Innes(1997, p. 405) 등이 있다.

## ② 경제효율적 관대보상

사적재산권을 보호한다는 상위개념을 유지하고, 정치시장에서의 위해가 존재한다는 가정하에 경제효율성과 공정성을 최대한 확보할 수 있는 방식은 예컨대 앞서 언급한 Miceli and Segerson의 사전규칙을 사용하면서 보상수준은 수용확률  $P=0$  이라고 가정했을 때의 수입으로 정하는 것이다. <그림 2>의 맥락에서 이를 정리하면  $K=K^*$ 를 만족시킨다는 조건하에  $\Omega(\cdot)=R_0$ 로 정하는 것이다.<sup>17)</sup> 소위 재산권의 최대유용(most beneficial use)에서 발생하는 수입을 보상하는 것이다. 이 보상 체계는 공용수용 과정에서 옵션방식을 제외했던 Cooter(1985, pp. 22~23)의 제의와도 충분히 양립할 수 있다.

순수한 경제문헌은 아니지만 Epstein의 1985년 저서는 사실상 수용 관련 법리에서 가장 큰 획을 그은 연구이다. Epstein은 기본적으로 국가와 민간의 거래에서 국가가 어떤 이유로든 우월한 입장에 설 수 없다는 John Locke식의 철학을 바탕으로 공법의 운용원리는 사법원리에 철저히 연계되어야 한다는 ‘公法-私法 類似論’(analogy of private and public laws)을 제기한 바 있다(Epstein, 1985, p. 36). 따라서 수용의 목적이 피수용자의 ‘불법방해’(nuisance)<sup>18)</sup>를 억지하기 위한 것이 아닌 이상 사적인 거래에서와 같은 완전한 보상을 해야 한다는 주장을 피력했다. 지면관계상 자세한 논의는 생략하되, 모두의 인용에 상징적으로 나타난 ‘암묵적 동종보상의 불비례적 영향’(disproportionate impact on implicit in-kind compensation) 이론 또는 그의 저서 제 I 장에 소개된 유명한 ‘사회파이’(social pie) 이론 등에 비추어 본다면 본고의  $\Omega(\cdot)=R_0$ 라는 체계는 Epstein이 수증하는 최소한의 보상수준이 될 것으로 판단된다.

종합하면, 최소한 기존 경제학 문헌의 동향으로 볼 때,  $\Omega(\cdot)=0$ 을 주창하거나 심지어  $\Omega(\cdot)=R^*$ 로 되어야 한다는 입장에서도  $\Omega(\cdot)=R_0$ 의 주장은 어느 정도 파격일 것이라는 인상을 받게 된다. 그러나 ‘보상의 효율성 이슈’와 ‘수용의 정

17) 이 조건하에서는 투자액이  $K^*$ 이므로, 더욱 정교히 표현하면  $\Omega(\cdot)=R_0-c(K_0-K^*)$ 로 될 것이다. 한편 이러한 보상스킴은 일반계약법리에 관한 Sykes(1990, p. 61)의 논의와 부합될 것이다.

18) Epstein 이론의 골자는 김일중·양진석(1999, pp. 270~274, 284~287)에 소개되어 있다. 그 이론의 핵심 개념 중 하나이며, 향후 한국의 갈등조정 과정에서 매우 중요한 위치를 갖게 될 불법방해의 경제적 의미, 분쟁조정 원칙 및 실증분석에 관해서는 김일중(1997a, 1999a, 1999b)을 참조할 수 있다.

치적 위해성 이슈'를 다분히 분리시켜 다룬 그간의 연구동향과는 달리 이 둘을 결합시킨다면 이 제의는 가장 이상적일 가능성이 크다. 한편 이러한 주장은 후술되는 대로 공용수용의 '집행절차'에서 발생할 수 있는 정부의 각종 기회주의를 고려한다면 더욱 정당화된다.<sup>19)</sup>

### Ⅲ. 동강댐 건설: 주민과다투자 대 정부기회주의

#### 1. 개 요

현재 강원도 동강의 끝자락에 댐(이하 동강댐)의 건설이 예정되어 있으며 댐 건설의 두 가지 주된 목적은 수자원 확보와 홍수예방에 있다.<sup>20)</sup> <그림 3>에 표시된 대로 동강댐 건설로 인한 수몰지역은 총면적이 22.72 km<sup>2</sup>이며, 3군 3읍 2면 17개리에 걸쳐 있다. 현재 수몰지역 내의 총거주인구와 세대수는 각각 1,820명(영월군 346; 정선군 1,105; 평창군 369)과 526세대(영월군 106; 정선군 312; 평창군 108)이다. 학교 건물 등 9채의 공공건물과 12군데의 문화재·유적지가 수몰예정이다.

용담댐, 밀양댐, 황성댐, 남강댐, 탐진댐 등이 현재에도 건설중에 있지만 동강댐이 여느 댐과는 달리 최근 일반국민들의 집중적인 관심을 끌게 된 것은 환경단체들 및 인근지역주민들의 반대운동과, 또 한편으로는 매우 흥미롭게도 수몰지역 주민들이 보상을 바라고 새로운 과수나 묘목들을 앞다투어 심었다는 언론보도가 붓물을

19) 예컨대 정보비대칭을 악용하여 수용확률  $P$ 를 과다하게 발표함으로써 효율성 기준을 매우 엄격하게 만들 수 있다. 또한 지역사정에 따라 과다투자보다는 Kanner(1973, p. 765) 류의 '收用枯死'(condemnation blight)가 발생할 것이라고 판단될 때에는 공식발표 전 수용소문을 비밀리에 퍼뜨려 주민의 저항도 줄이고 보상액도 낮출 수 있다. 이 용어를 사용하지는 않았지만, 일찍이 Michelman(1967, p. 1238)도 만약 '시장에서' 이미 수용이 예상된 지역에 대해서는 법원이 보상액을 적게 책정하는 원칙을 고수할 때, 정부는 미래의 수용의지를 '전략적으로'(strategically) 시장에 내보내 실제 수용할 때의 보상비용을 낮추려 할 것이라고 경고한 바 있다. 참고로 제IV절에서는 이제까지 암묵적으로 가정되었던 절차적 공정성이 부재하다면, 어떤 기준을 사용하는 사후적으로 법원이 부재의 정도에 비례하여 그 기준액을 초과시켜 보상함으로써 정부의 기회주의를 무력화시킬 수 있다는 사실이 증명될 것이다.

20) <http://www.kowacl.or.kr/youngwol> 및 강종수(1999)에 댐건설 필요성에 관한 건교부 및 수자원공사의 입장이 자세히 제시되어 있다.

이루면서부터이다.<sup>21)</sup>

〈그림 3〉의 수물예정지역 전체를 1999년 실사한<sup>22)</sup> 결과 특히 현재의 동강수로 인접지역에 심어져 있는 과수나 묘목들이 눈에 많이 띄었다. 비전문가로서 이들이 언론에서 지적한 과다투자인지 단정할 수는 없었지만 외관상 주위 전답과 조화를 이루지 못하는 경우가 많았고, 특히 그 중 상당수는 관리가 부실했거나 고사 직전의 묘목들도 꽤 관찰되었다. 즉 실제로 농가수입에 기여하면서 경작되고 있는 ‘선의로 투자된’(undertaken in good faith) (Novak, Blaesser, and Geselbracht, 1994, p. 244) 부분은 그리 크지 않다는 심증을 얻게 되었다.

이렇게 수물예정지역 주민들의 과다투자를 일단 전제하더라도<sup>23)</sup> 그들의 인센티브를 경제적으로 설명하는 작업은 그리 쉽지 않은 듯하다. 한국의 공용수용정책이 대체로 제 II 절에서 논의된 절차를 따른다고 가정할 때 “보상을 받기 위한 허위투자”는 아무래도 비합리적인 행위이기 때문이다. 〈그림 2〉에 비추어 현재상황을 가장 근접되게 묘사하는 투자수준은  $K_1$  일 것이다. 그 이유는 그 작물들로부터 얻는 수익이 현재 거의 없으면서 심어만 놓고 관리하지 않기 때문이라는 관찰 때문이다. 그렇다면 향후 수용이 결정되어 보상을 할 때 식(1)의  $\Omega(\cdot)$ 를 효율성기준에 맞추어  $R^*$ 로 하면 당연히 주민들은 (상대적으로) 손실을 입게 된다. 심지어 좀더 관대하게  $R_0$ 로 하더라도 과다투자주민들은 역시 손실을 보게 될 것이다. 그렇다면 왜 과다투자를 했을까? 주민들의 과다투자를 설명하기 위해 우선 제 II 절의 분석틀을 전제하고, 필자들이 경제학적 관점에서 오랫동안 숙고한 몇 가지의 주요 가설들을 간략히 요약하면 다음과 같다.

- 
- 21) 동강댐 건설에 대한 다양한 반대논리는 <http://www.kfem.or.kr/kfem/main/동강>, <http://donggang.kfem.or.kr>, <http://www.event.or.kr/present/Index.html> 등을, 그리고 보상을 위한 과다투자를 다룬 보도는 『중앙일보』(1998.4.25, p. 25), 『조선일보』(1999.1.13, p. 27) 등을 참조할 수 있다.
- 22) 총 62가구의 주민들과 각각 평균 30분 정도의 정식 설문조사를 했는데, 그 지역별 분포는 〈그림 3〉에 표시되어 있다. 참고로 이 중 41명이 수물지역 내 거주자들이었다. 그밖에 수물지역 주민대책위원회 위원장, 영월댐백지화3개군투쟁위원회 간부들, 및 영월군청 담당공무원들과 긴 면담을 가졌다.
- 23) 실제로 주민들과의 이번 설문조사에 의하면 이러한 투자를 하면서 주민들은 농협 등으로부터 2천만~5천만 원의 융자를 받아 왔다고 답변했다. 이를 증명하듯 수물민대책위 총무는 “우여곡절 끝에 1997년 댐 건설 지지 쪽으로 입장을 바꾼 가장 큰 이유는 가구당 5천여만 원에 이르는 부채를 해결할 길이 막막하기 때문”이라 밝힌 바 있다(『서울신문』, 1998.9.21, p. 23).



〈그림 3〉 동강댐과 예정수물지역



## 2. 주요 가설

### (1) 시장불완전 가설

전형적인 오지인 동강유역에는 워낙 부동산거래가 뜸하여 정상적인 시장이 형성되지 못했기 때문에 과다투자했을 것이라는 가설이다. 특별히 토지이용으로부터의 평상시 수익성에 관한 정보가 적고, 결국에는 저평가된 공시지가에 크게 의존할 수밖에 없으므로 주민들은 <그림 2>의  $R$  곡선 및 궁극적으로 지역내 평균 보상액이 과소계상될 것이라는 우려를 가졌을 것이라는 추측이다. 따라서 (실사 실제 조업률은  $K^*$ 에서 이루어지더라도)  $K_1$ 의 투자를 함으로써 가시적 효과를 통해 '전반적인' 토지가격을(즉  $R$  곡선을) 올려 보상액을  $R^*$  수준으로 복원시키려는 시도였다는 의미이다. 물론 보상액의 증가분 기대치가  $c(K_1 - K^*)$ 를 초과할 것이라는 믿음이 있었을 것이다. 이 가설이 맞다면 비효율적이기는 하지만 기회주의에서 비롯된 과다투자라고는 볼 수 없다.

설문조사 결과 이러한 투자에 대체로 20~30%의 수몰주민들이 참여한 것으로 나타났다.<sup>24)</sup> 그렇다면 전반적인 토지가격을 올린다는 기실 공공재적 목적을 위해 그들만이 몇 천만 원의 부채를 지면서 투자한다는 것은 경제적으로 설명하기 힘들다. 물론 혜택은 토지면적에 따라 비례할 것이지만, 비교적 넓은 토지를 소유하면서 도 전혀 투자를 하지 않은 주민들이 있었다는 사실을 주목해야 할 듯하다.<sup>25)</sup>

종합하면, 건물의 현존 여부에 관계없이 그 잠재적 최적용도에 근거하여 토지의 가치가 비교적 정확히 산정되는 예컨대 서울의 테헤란로와 같은 곳과는 달리, 부동산시장이 무척 불완전한 관계로 가시적인 투자를 통해 지가를 올려 정당보상을 받

24) 이 수치는 주민들의 주관적인 답변에 기초했으므로 실제치와 차이가 있을 수 있음을 밝힌다. 또한 서울 등 외지인 토지소유자들 일부의 투자행위에 대해서는 수몰지역 주민들도 거의 아는 바가 없다고 답변한 바로 미루어 이들의 투자행위까지 포함하면 본문의 수치는 다소 변할 수 있을 것이다.

25) 설문조사 결과 55.9%가 강원도 인근에 비하여 '상대적으로' 농지가격이 상승했다고 답했으며, 비농지에 대해서는 52.5%가 상승했다고 답했다. 그러나 그것이 새로운 경작물 때문은 아닌 듯하다. 여러 주민들이 지가는 1990년대 초반 이미 상승했다고 답변했기 때문이다. 반면 집중적인 투자는 몇 년이 지난 후에야 시작되었다는 사실은 주목할 만하다. 한편 주민들 중 여럿은 (비록 사용한 용어가 달랐지만 그 뜻을 경제용어로 표시하면) "투자를 했던 주민은 자발적으로 risk-taking한 것이므로 gain과 loss는 본인들이 내부화해야 한다"는 견해를 피력하기도 했다.

으려 했다는 이 가설이 동강댐의 경우에는 큰 설명력을 갖지 못하는 듯하다.

## (2) 최적사용구현 가설

이는 동강댐계획 발표 이후 해당 과수나 묘목에 대한 수요를 급증시키는 어떤 사건이 외생적으로 발생해서 그에 따른 토지의 최적사용이 구현됐다는 가설이다. <그림 2>의 맥락에서 설명하자면 기존 수입곡선  $R$ 이  $R'$ 로 상승했다는 뜻이다. 따라서 이제  $K_1$ 의 투자를 해도 최저 공정성을 확보하는 경제효율적 보상체제하에서는  $R_1'$ 의 보상을 기대했을 것이라는 가설이다. 그렇다면 주민들의 투자는 정당화된다.

과수나 묘목의 관련시장(relevant market)이 지역적으로 꽤 광범위하다고(예: 최소한 강원도) 일단 가정하자. 그러나 설문조사를 하면서 수물지역이 아닌 다른 인근 지역에서는 지난 몇 년 간 과수나 묘목에 대한 투자의 급증현상이 없었다는 사실을 확인할 수 있었다. 따라서 이 가설의 신빙성을 부정하게 만든다. 또한 전술한 대로 이러한 경작물이 상당부분 방치되어 있었다는 사실도 3~4년 전 수요의 급등으로 인한 최적사용이 구현되었다는 추측을 무력화한다.

## (3) 투자비용의 분리산정기대 가설

이 세번째 가설은 피수용자의 입장에서 정부가  $R^*$ 를 정확히 산정하지 못할 것이라는 우려로부터 투자증가가 발생했다는 추론으로서 궁극적으로는 위 첫번째 가설과 연관되어 있다. 그러나 위 첫째 가설에서는 주민들이 토지의 시장가격을 제대로 높게 조성하여 정당보상을 받으려고 한 signaling인 데 반하여, 여기에서는 미래이윤 또는 투자액의 산정을 통해 가능한 한 많은 보상을 받으려는 의도였다는 차이점이 존재한다. 만약 이렇게 해서라도 단지 정당보상을 받으려고 했다면 공정성 측면에서 납득할 수 있는 일이다.<sup>26)</sup> 반면 정부의 산정능력이 미흡하다고 생각하여 과다 산정시키려는 의도가 있었다면 주민들의 전형적 기회주의가 된다.

이 가설은 보상액 결정을 시가에 기초한  $R$ 에 두지 않고, <그림 2>의 이윤( $\Pi$ )과

26) 참고로 설문조사에 의하면 “수용이 될 때 정부가 정당보상할 것으로 보십니까?”라는 질문에 23%가 긍정적, 16.4%가 중립적으로 답했으나, 60.7%가 부정적으로 답했다. 부정적으로 대답한 주민의 65.7%는 그 이유로서 “원래 정부의 보상에 대한 평가가 현실가치를 과소평가하므로”라고 지적했다. 기타 이유로서 “수물주민들을 속인다”, “수용결정 후 보상을 적게 한다”, “개별보상을 하지 않고 전체 지역보상 위주다”, “보상규정을 준수하지 않는다” 등으로 대답했다.

비용( $cK$ )의 추정을 통해 이루어질 것이라는 기대를 전제로 한다. 환언하면 제 II 절에서 소개된  $\Omega(K) = \omega + \xi cK$  ( $\omega \geq 0$ ,  $0 < \xi \leq 1$ )의 한 형태를 기대한 것이다.<sup>27)</sup> 실제로 수자원공사에서 발표한 보상내용(「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행규칙」에 근거)에는 토지부분에서 “현실적인 이용상황을 조사하여 평가한다”고 규정한 후, 실농보상 부분을 별도로 두어 “실제로 재배하고 있는 작물의 손실액을 지급한다”고 규정하여 최소한 주민들에게  $\Pi$ 와  $cK$ 가 별도로 산정된다는 믿음을 주었던 것으로 판단된다. 따라서 일단 ‘분리산정’할 것이라는 기대는 형성되었던 것으로 보인다.

다음 투자액 또는 미래이윤을 과다계상시키려는 의도 부분에 대해서는 그 판별이 쉽지 않다. 그러나 다음 몇 가지에 근거하여 과다계상시키려는 기대 및 의도는 존재했다고 추측된다. 첫째, 앞서 언급한 매우 높은 대출수준이다. 단순히 정당보상으로 복원시키기 위해 개인의 현재 총자산가치를 초과할 정도의 자금을 대출받으려 하지는 않았을 것으로 보인다. 둘째, 전라남도 용담댐 건설을 위해 1993년부터 시작한 수용과정에서 실농보상을 매우 관대하게 한 바 있다.<sup>28)</sup> 설문에 응한 주민들이 대부분 용담댐 사건을 인지하고 있었던 사실로 미루어 그 사건이 지역주민들에게 과다산정의 기대를 형성시켰을 가능성이 크다. 이에 연관된 셋째 근거로는 정확히 몇 명인지는 밝힐 수 없었으나 용담댐 사건 직후 수몰지역 주민들에게 ‘외지인’이라고 표현되는 외부사람들이 꽤 유입되어 땅을 빌려 초기 투자를 선도했다는 사실이다. 경제논리상 이들은 단지 정당보상을 받기 위한 행위였다는 해석이 부합되지 않는 부분이다. 결론적으로 이윤흐름과 투자액의 분리산정이라는 비효율적인 보상체계하에서 보상액을 과다산정받을 수 있을 것이라는 기대가 있었다는 이 가설이 상

27) 이 방식은 미대법원이 지난 70여 년 간 본격적으로 개발해 온 여러 보상규칙 중의 하나로서 1978년 Brennan 대법관이 명명한 ‘투자조건부기대’(investment-backed expectations) 보상규칙과 가장 흡사하다고 판단된다(Penn Central Transportation Co. v. City of New York, 438 U.S. 123, 1978). 참고로 투자조건부기대 보상규칙은 그 실제 적용상에서 발생하는 다양한 문제점들 때문에 Epstein(1993, p. 1370)에 의해 많은 비판을 받게 된다.

28) 1991년 12월 용담댐건설 예정고시(건설부 고시 제772호)와 이듬해 12월 승인고시(건설부 고시 제710호)를 낸 후 용지매수(3,980만  $m^2$ ) 및 손실보상에 들어갔다. 결국 1,800세대에 영농보상비만 900억 원이 지급되었다. 참고로 본문의 「특별법 시행규칙」의 제29조에서는 화훼, 약초, 버섯 등을 소득이 가장 높은 작물로 규정하고 있었다. 용담댐은 원래 벼농사지역이었는데 당시 수몰지역 주민들은 국화재배로 인한 실농보상을 많이 받았다는 사실은 시사하는 바가 크다(『중앙일보』, 1993.11.7, p. 5; 1997.10.2, p. 2; 1997.7.3, p. 19 등).

대적으로 가장 큰 설명력을 갖고 있는 듯하다.

### 3. 풀기 어려운 Puzzle

#### (1) 수물지역 주민들이 앞서서 건설을 촉구하는 동강댐?

필자들이 가장 의아하게 생각했던 부분은 동강댐건설 관련 여러 이해집단 중에서 댐건설을 가장 촉구하는 그룹이 다름아닌 수물지역 주민들이었다는 사실이다.<sup>29)</sup> 반면 백지화투쟁위원회, 환경단체, 영월군수 등이 반대하고 있으며, 1999년 3월경부터 텔레비전 3사 등 언론이 강한 반대의사를 표명하고, 4월에는 급기야 강원도지사도 반대의견을 발표했다.<sup>30)</sup> 정부는 전문가의 의견을 따르겠다는 한편으론 의연한 태도를 견지해 오다가 1999년 2월 건교부장관이 건설을 강행하겠다고 전격 발표했다. 그러나 이후 전술한 대로 언론이 반대성향의 보도를 하였고, 반면 대통령은 4월 7일 환경도 중요하지만 홍수방지가 더욱 긴요할 수 있다는 의사도 비추었다. 이렇게 혼선이 거듭되다가 급기야 건설교통부는 4월 29일 외국평가기관에 댐건설 사업 전체의 평가를 의뢰한 다음 내년에 최종결정을 내리겠다고 다시 번복했다(자세한 연혁은 <부록 A> 참조).<sup>31)</sup> 한편 설문조사 당시 방문한 영월읍의 중심가에서는 부근 찬성파와 반대파의 구호가 흰색과 노란색으로 나뉘어 곳곳마다 전시되어 있었다. 기실 시간이 흐를수록 양쪽의 행동은 과격한 집단행동으로 변하고 있다는 인상을 강하게 받았다.

29) 그 근거로는 1998년부터 수물지역 주민들의 연대날인으로 국회, 청와대 등에 보낸 조기건설 촉구 탄원서를 보면 쉽게 확인할 수 있다.

30) 동강댐 반대운동을 최초로 제의한 것은 댐건설 백지화투쟁위원회의 현 회장이 1996년 10월 동강댐 반대결성체의 조직을 제의하면서부터이다. 이후 정선지역 주민들이 중심이 되어 1997년 2월 동강댐 반대 진정서를 발송하였다. 환경단체들은 1997년 11월 댐건설 반대 집회를 주관하면서 큰 관심을 보이기 시작했으며, 1998년 2월 내린천 댐건설이 백지화됨으로써 환경단체들의 관심이 고조되었다. 이어 1998년 4월 5일 환경단체연합 주관으로 댐건설 반대 트래킹 행사를 가지려 했으나 수물지역 주민들의 저지로 무산되었다. 한편 4월 16일 백지화투쟁위원회가 정식으로 결성되어 체계적인 저지운동에 들어갔으며, 그때까지 독자적 견해를 갖고 있지 못하던 영월군청이 6월 지자체선거에서 김태수 현 군수가 처음으로 반대를 천명하였고, 당선 직후 군수가 본부장인 동강보존운동본부를 7월 발족시켰다. 현재에는 여러 단체들 중에서도 백지화투쟁위원회와 환경운동연합이 반대운동을 주도하는 듯하다.

31) 반면 대통령은 8월 6일 강원도 언론과의 회견에서 “사건을 전제로” 동강댐 백지화를 시사했다(『동아일보』, 1999. 8. 7, p. 1). 동강댐은 이제 완전히 정치게임으로 변질되고 있는 것이다.

수몰지역의 대표들은 주민들 거의 100%가 찬성한다고 공공연히 말하고 있었다. 이에 못 미치나 실제 설문조사 결과로도 수몰지역 주민들은 19.5%만이 반대하고 있었다.<sup>32)</sup> 그렇다면 1991년<sup>33)</sup> 댐건설 계획이 발표되면서 줄곧 댐건설에 반대를 해 오다가 왜 1997년 들어 찬성으로 돌아섰을까? 가장 쉽게 생각할 수 있는 것은 1995년경부터<sup>34)</sup> 새로운 경작물에 대한 투자를 시작했기 때문에 그 (과다)투자액에 대해 정부보상을 통해 회수하려는 의도였다는 해석일 것이다. 그런데 필자들이 여기에서 다시 직면한 딜레마는 실제 이러한 투자를 한 주민들은 전술한 대로 20~30% 수준인데 현재 압도적 비율의 수몰주민들이 댐건설을 강력히 추구하고 있다는 사실이었다. 설사 앞서 제기한 투자비용과 미래이윤의 분리산정과 과다보상기대 가설이 맞더라도 이는 납득하기 쉽지 않은 현상이다.

## (2) 과다투자의 정부기여 가설

### ① 정부라는 내생적 플레이어: 관련 부처의 인센티브

이제까지의 논의에서는 정부를 외생적으로 취급해 온 것이 사실이다. 기껏해야 시장가격을 제대로 평가 못한다든지(즉 첫째 가설), 아니면 이윤이나 투자비용을 과다산정할 수 있는 주체로 묘사되었다(즉 셋째 가설). 그러나 이미 지적한 대로 셋째 가설의 설명력이 일단 제일 높다고 전제한다면, 그와 같이 되는 데 정부의 내생적인 역할은 없었는가라는 질문을 해봄 직하다.

정부가 발표한 동강댐 건설의 명목취지를 받아들인다고 가정하자. 또한 제 II 절에서 논의한 대로 공용수용과 관련된 다양한 지대추구이론적 설명(예: 건설회사 등 다른 사적 이익집단의 이해 반영)도 배제한다고 가정하자. 설사 그렇다 하더라도 공공선택이론에서 축적된 일반적 결론의 맥락에서 사업당사자들로서는 성사시키고자

32) 반면 수몰지역 외 거주자 중 댐 건설에 찬성하는 자는 아무도 없었다.

33) 1984년 8월 영월지역에는 대홍수가 일어나 105명의 인명피해와 203억 원의 재산피해를 낸 바 있다. 그런데 1990년 9월 다시 남한강을 따라 경기 및 강원 일대에 발생하여 5,200억 원의 재산피해액을 야기시킨 대홍수 이후 수자원공사는 1990년 12월부터 홍수대책의 일환으로 동강댐 건설을 위한 타당성 조사에 들어갔으며, 1991년 건설부는 제 3 차 국토종합개발계획의 일환으로 동강댐 건설계획을 발표했다. 본문의 1991년은 바로 이 건설계획의 발표시점을 의미한다.

34) 본격적인 투자개시 시점을 수자원공사측에서는 1995년, 수몰지역 주민들은 1996년으로 잡고 있었다.

하는 욕구가 대단했을 것이라는 가설을 채택할 수 있을 듯하다.<sup>35)</sup> 물론 본고의 이하에서는 동강댐에 대한 정부 욕구의 형태나 정도를 분석하기보다는 단지 공사를 성사시키려 했다는 사실만을 전제한다. 그리고 나서 정부가 댐건설을 성사시키기 위해 어떻게 행동했는가에 분석초점을 맞추고, 이제까지 드러난 정황으로 보아 매우 가능성이 크다고 판단되는 정부전략에 관한 가설을 체계적으로 설명해본다.

## ② 정부의 기회주의

주지하듯이 1991년 발표 후 일부 상습홍수지역 주민들을 제외하고 수몰지역 주민과 댐 바로 밑 지역주민들은 모두 댐건설에 반대했다. Susskind and Field(1996, pp. 152~158)의 표현을 빌리자면 가치의 충돌로 정부와 민간 사이에 갈등이 가시

35) 이러한 가설의 근거는 대략 다음과 같다.

첫째, 예산재량권이라는 측면에서 동강댐은 현재 건설중인 다른 댐들에 비하여 상대적으로 매력적인 조건을 갖추고 있다. 예컨대 탐진댐의 공사기간이 6년, 소요예산은 2,200억 원이다. 밀양댐과 황성댐은 각각 7년과 6년의 공사기간, 1,380억 원과 1,673억 원의 예산을 갖고 있다. 한편 6억 9,800만 m<sup>3</sup>의 대규모 저수량을 갖게 될 동강댐은 1997년 기준 예산이 5,100억 원으로 책정되었지만 실제로는 이보다 훨씬 많이 소요될 것으로 보인다. 왜냐하면 동강댐과 저수량 규모가 비슷한 용담댐은 1998년에 1조 1천억 원의 예산을 잡았으나 1999년 재조정되어 발표된 수치는 1조 4천억 원으로서 1년 사이에 27%가 증가했기 때문이다. 따라서 동강댐이 제공할 예산재량권은 매우 클 것으로 추측된다.

둘째, 취업기회의 창출이라는 면도 고려해볼 수 있다. 특히 김일중·조준모(1999)에서 이론화시킨 규제부처 공무원의 퇴직시 관련 기관으로의 이동에 초점을 맞추고자 한다. 우선 1980년 초반 국·공영기업에서 관료들이 차지하는 비중은 평균 24.9%였는데, 건설부 산하기관의 임원 중 건설부 출신관료가 차지하는 비중은 76.9%로서 재무부와 함께 가장 높은 수준이었다(임도빈, 1984, p. 63). 더욱 놀라운 사실은 연구표본에 포함된 건설부 출신관료들은 퇴직시 61.5%가 건설 관련 국·공영기업으로 이동했다는 점으로서 역시 거의 제일 높은 비율이었다(임도빈, 1984, p. 59). 이는 공무원 인사적체가 심화된 1997년까지 다른 방식을 사용하여 수집한 자료에 근거한 김일중·조준모(1999)에서 건설교통부 출신관료의 퇴직시 관련 기관으로의 이동비율이 74%로 계산된 사실로 미루어 매우 신빙성이 있는 수치라 판단된다. 나아가 임도빈(1984, p. 84)은 관련 기관으로 이동하더라도 과연 자신의 과거 해당업무를 계속하는가라는 질문에 답하기 위하여 직능분야의 이동유형을 분석한 결과 재무부 및 체신부와 함께 건설부는 수위를 차지하고 있었다. 즉 건설부 출신관료는 실제로 건설에 관계된 직능에 집중적으로 종사하고 있었다는 의미이다. 요컨대 이상의 수치들은 수자원공사의 일반규모가 아닌 특정 건설업무의 확장을 뜻하는 동강댐이 관련 부처 공무원에게 상당 기간 취업기회를 제공할 것이라는 추측을 가능케 한다. 더불어 1999년 상반기까지 수자원공사는 공기업 구조조정의 일환으로 1본부·3처·1실·2소·12부를 감축하였고, 또한 1997년에 파견된 동강댐 영월사무소에는 아직 12명이 근무하고 있으나 이미 공사가 시작된 용담댐에는 1999년 여름 현재 61명이 근무하고 있다는 사실 등도 많은 함의를 준다.

화된 단계이다. 이 단계에서 정부가 공사로 인한 잉여의 기대치를 극대화시키려 했다고 가정해보자. 여기서의 잉여를 예산재량권(discretionary budget) ( $B - \Omega$ ), 즉 (공사예산 - 보상액 등 지출)로 정의해 보자.

이 상황에서 정부의 최적화문제는 궁극적으로 가능한 한  $\Omega$ 를 줄이고  $B$ 는 극대화하는 것이다. 이제 발표시점의 기대치를 반영하기 위해 댐건설 확률  $P$ 를 도입하자. 기존 경제학문헌에서의  $P$ 는 주로 자연재해와 같이 무작위로 그리고 중립적으로 정해진다. 수입대체를 위한 댐건설은 세계 원유가의 급등과 같은 외생적 사건의 발발확률에 의해 결정된다는 식이었다. 하지만 동강댐의 경우에도 이러한 외생적 사건(예: 환경영향 평가상 치명적인 위험요소 발견)의 발발을 전혀 무시할 수는 없으나, 그보다는 주민 및 환경단체의 반발정도에 의해  $P$ 가 결정되는 정치적 속성을 다분히 갖고 있었다는 데 주목할 필요가 있다. 따라서 공사계획을 발표하는 시점에서 무엇이든  $P$ 를 높이는 것이 초미의 관심사였을 것으로 판단된다.

1991년 동강댐건설에 관한 정부계획을 최초로 발표한 후 지역주민들의 저항이 커지자 뭔가 이를 상쇄시킬 수 있는 방패막이 필요했을 것으로 추측된다. 한 가지 생각할 수 있는 방법은 댐건설은 확정적이라고 밝히면서(즉 수몰주민들이 인지하는  $P$ 를 높이면서) 동시에 보상액을 관대하게 주겠다는 전략이다. 구체적으로 주민들이 인지하는 보상스킴을 제 II 절에서 언급한  $\Omega(K) = \omega + \xi cK$  ( $\omega \geq 0, 0 < \xi \leq 1$ )의 한 형태로 상정하면서, 실농부분에 대하여  $\omega$ 나  $\xi$ 를 높게 책정하겠다는 기대심리를 조성하는 방법이다.

이상과 같은 기대심리하에서 1995년경부터 과다투자가 시작되었고, 설문 결과 1997년 봄 타지역 견학을 다녀오면서 비로소 수몰지역 주민들 중 상당수가 공개적으로 댐건설 찬성의 입장을 밝히기 시작했음을 알 수 있었다. 당시 견학은 수몰지역대책위원회의 현재 위원장이 주도하여 용담댐, 밀양댐, 영종도신공항, 대전택지개발지역 등을 방문한 것으로 알려져 있다.<sup>36)</sup>

어쨌든 1997년 중반기에 이르러 수몰지역 주민들의 반발은 꽤 누그러뜨릴 수 있었지 않았나 싶다. 이처럼 그해 9월 동강댐 예정지역 지정고시(건교부 고시 제 305호)를 낼 때까지만 해도 비교적 순조롭게 큰 갈등 없이 일이 진행되었다. 문제는 약 3주 후 10월 15일 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행규칙」이 개정

36) 물론 여기에는 적지 않은 비용이 소요되었을 것이나 본 연구진과 면담한 어떤 기관도 자신들이 예산지원을 하지는 않았다고 밝혔다.



되면서 발발하였다.<sup>37)</sup> 이전에는 최종 ‘승인고시’가 날 때까지의 경작물을 모두 보상했으나 이젠 ‘예정고시’ 시점인 9월 이전까지의 투자분에 대해서만 보상하겠다고 법을 바꾼 것이다. 초기에 주민들의 반발을 작게 만든 후 예정고시 및 보상규칙개정이라는 법적 이벤트를 통해 궁극적인  $\Omega$ 의 규모를 하향조정할 수 있게 된 것이다.

법개정에 대하여 당연히 수몰지역 주민들의 반대가 뒤따랐다. 수몰지역대책위원회가 발족하고, 11월 4일 이 대책위 중심으로 동강댐건설 반대집회를 가졌다. 이는 반대 자체를 위한 집회라기보다는 개정된 보상규정에 관한 반발을 나타낸 것이다. 곧바로 11월 5~6일 양일간 수자원공사 주관으로 수몰지역 주민들과 간담회를 갖게 되었다. 간담회 후 11월 12~15일 동안 주민대표와 영월군청 소속의 행정지원단이 용담댐, 탐진댐, 보령댐을 견학했다. 영월군청은 물론 수자원공사도 이 견학에 대한 예산지원을 부정했다. 그러나 이 시점에서 굳이 용담댐 등을 재견학했다는 사실과 그 이후 댐건설 찬성쪽으로 다시 선회했다는 사실은 모종의 관대보상 약속이 있었을 것이라는 추측을 가능케 한다.<sup>38)</sup> 이상이 사실이라면 Susskind and Field (1996, pp. 225~227)가 갈등해결의 전략으로 요약한 성실, 정직, 및 신뢰(integrity, honesty, trust) 대신 주민들의 기회주의를 방조 또는 유도한 정부의 전형적 기회주의가 될 것이다.

37) 이전까지 보상을 위한 물권조사 시점이 계획의 ‘확정’, 즉 승인고시 이후였으나 이 개정을 통해 예정지역 지정고시 시점으로 변경하였다. 1997년 10월에는 이미 동강댐 예정고시가 발표된 후였으므로 수자원공사는 언제든지 토지확보에 들어갈 수 있게 된 것이다. 이 개정이 주민들에게 매우 중요했던 이유는 이미 소개한 대로 “공공사업예정지역으로 고시된 때에 실제로 재배하고 있는 작물을 기준으로 영농손실액을 지급한다”는 실농보상규칙으로 인해 1997년 9월 이후의 경작물에 대해서는 보상받을 수 없게 된 것이다. 설문조사중 여러 주민들은 예정고시 직후 수자원공사가 경작지들을 비디오촬영을 해갔다고 밝혔다. 이를 막기 위해 주민들이 교대로 수자원공사 직원들의 행동을 감시하던 임시건물을 확인할 수 있었다.

38) 예컨대 “승인고시 전까지 빨리 심어 경작하고 있으면 이번에 한하여 관대히 보상하겠다”는 등의 약속이 있었지 않았나 싶다. 설문조사중 대책위 관계자들은 이후 수자원공사의 신입 보상담당 책임자가 이러한 류의 약속에 대해서는 전임자의 얘기였을 뿐이므로 자신은 책임이 없다는 식으로 무시했다고 본 연구진에게 밝힌 바 있다. 이 글의 본격적 집필에 들어가면서 1999년 5월 이 점을 다시 확인한 결과 수자원공사는 물론 이젠 대책위위원장까지도 관대보상 약속의 존재를 부인했으나, 암묵적으로라도 그러한 제의와 승낙이 없었다면 반대집회를 하고 감시기건물까지 만든 주민들이 구태여 재견학을 가고 불과 2주 만에 왜 갑자기 찬성쪽으로 선회했는지 납득하기 어렵다.

## ③ 수용전략으로서의 규제수용

규제수용(혹은 공용제한, regulatory taking)은 공식적으로 공용수용권을 발동하지는 않으나, 특정 규제에 의해 민간재산권이 '사실상 수용'(de facto taking)되는 결과를 낳을 때 발생한다(Miceli and Segerson, 1994, p. 749). 원래 댐건설에 관한 정부의 공식발표 이후 수물예정지역에서 사용되는 최소한의 규제 및 그로 인한 재산권 제한은 충분히 정당성을 가질 수 있다. 예컨대 제 II 절에서 설명한 대로 <그림 2>의  $K^*$ 라는 기준도 어차피 매몰비용으로 될 가능성이 큰 상황에서 사회적 효율성을 담보하기 위한 장치로 해석된다면 정당성을 갖게 된다.

그러나 동강댐의 경우 1997년 예정고시 직후 본격적으로 사용된 각종 규제수용은 그 종류나 강도 측면에서 단순히 효율성 확보를 위한 조치 이상의 의미를 갖는 듯하다.<sup>39)</sup> 요컨대 최소한 다음 두 가지 이유에 근거하여, 정부의 목적함수인  $P(B-\Omega)$ 의 극대화를 위해 취했던 또 다른 전략으로서의 가능성이 있다는 것이다.

첫째, 규제수용으로 높은  $P$ 를 계속 담보할 수 있다는 점이다. 현재 한국의 판례에는 규제수용의 보상 전례가 거의 없으므로<sup>40)</sup> 지정고시 이후 계속 불편을 겪는 수물지역 주민들은 조속히 최종 승인고시가 나기를 기다리게 된다. 따라서 이미 과다 보상 약속으로 높여놓은  $P$ 를 계속 유지할 수 있다. 물론 이 효과는 시간이 흐를수록, 즉 <그림 1>의  $\nabla r$ 가 길어질수록 체증할 것이다.

둘째,  $\nabla r$ 가 길어질수록 규제수용으로 인한 피해의 스톡이 커질 것이므로 「특례법 시행규칙」 개정 이후 이면계약되었을지 모를 관대보상의 약속을 설사 정부가 모두 지키지 않더라도 수물지역 주민들이 수궁할 수밖에 없다는 점이다. 정의상 이면

39) 규제수용의 범주는 실로 다양했다. 예컨대 도로(및 교량) 건설 및 보수의 완전 금지, 취락시설구조 등 농촌개량사업 지원 중단, 토지형질 변경 불가, 다년생수목 재배 금지, 주택 신축 금지 및 증축 제한 등이 대표적인 예이다. 특별히 무이자 또는 저리(5% 수준) 영농지원사업 대상에서 이미 1991년부터 제외되었고, 총 42조 원 규모의 농촌영농사업에서도 전혀 지원을 받지 못했다는 주장들도 주민들이 지원금리보다 훨씬 높은 수준에서 농협 등에 많은 부채를 지고 있다는 점으로부터 확인할 수 있었다. 한편 영업권에 대한 명시적 제한은 없었으나 주택의 신증축이 모두 금지되었으므로 예컨대 식당 또는 숙박업의 신규 진출도 실제로는 불가능했었다.

40) 참고로 수용에 관한 심층분석을 위해 이 연구와는 별도로 오랫동안 수집한 판례를 잠정분석한 결과 총 338건의 사건 중 규제수용은 38건을 차지하고 있었다. 이 중 20건이 원고승소하여 약 53%의 승소율을 보이고 있었다. 그러나 댐건설과 관련되어 발생한 규제수용에 대한 보상은 단 한 건도 없었다.

계약은 법적 구속력이 없는 것이므로 규제수용으로 인한 기회비용이 충분히 커진다면 주민들의 유보가격이 낮아져 원래 계약보다 낮은 수준의 보상수준을 받아들일 수 있기 때문이다.<sup>41)</sup> 요컨대 두번째 목적은 최종 지급되는  $\Omega$ 를 낮추려는 것이었다는 해석이 가능하다.

#### ④ Puzzle의 실마리와 정당보상의 방향

이상 정부전략에 관한 가설을 종합해 보자. 동강댐건설의 제 1 단계에서는 주민 반발을 줄이기 위해  $P$ 는 높게 인지시키면서 관대보상을 약속한 후, 예정고시 이후 법개정을 통해 보상액을 줄이려 했으나 주민들의 강력한 반발로 결국 원래의 관대보상을 재약속한 듯하다. 무엇보다도 비공식적으로 이루어진 이 약속이 후에 파기되더라도 약속자(정부)가 피약속자(주민)들의 소위 의존비용(reliance costs)에 대해 배상하지 않아도 되기 때문이다. 이러한 배경하에 제 2 단계에 접어들면서 높은  $P$ 도 유지하고 실제 보상액도 낮출 수 있는 일석이조의 전략수단으로 등장한 것이 규제수용이었을 가능성이 크다.

결국 (댐건설 정당성의 여부에 관계없이) 수몰지역내 과다투자자들은 물론 비투자자들까지도 건설을 촉구할 수밖에 없는 상황으로 물리게 된 것이다.<sup>42)</sup> 이는 제 II 절에서 소개한 의도적 收用枯死의 전형적 예라 할 수 있다. 더욱 정확히 표현하면 '효과적 수용전략으로서의 規制收用枯死'(regulatory takings blight as an effective taking strategy)를 사용한 것이다.<sup>43)</sup>

그렇다면 본고의 궁극적인 주제인 정당보상에 주는 함의는 매우 자명하다. 즉 이

41) 본 연구의 설문조사는 예정고시 후 약 1년 반이 지난 시점에서 수행되었는데 조사 결과 이제는 과다투자자들이 경작을 유지하는 것 자체가 어려워지고 있다는 점을 절실히 느낄 수 있었다. 수몰대책위원회의 탄원서에서도 나와 있듯이 과다투자자들은 농협 등에 진 부채의 탕감이 어려워 토지를 경매에 넘겨야 할 위치에 있는 듯하다.

42) 한편 이상의 설명은 앞 소절 셋째 가설(투자비용의 분리산정기대 가설)이 맞더라도 왜 비투자주민들까지 조기건설 촉구운동에 합세하고 있는가라는 풀지 못했던 의문에 대한 답을 제시한다. 즉 소수의 과다투자자들이 주민들 내부에 찬성표명을 해야 한다는 설사 집단압력을 행사했더라도 그렇게 90%가 넘는 대다수가 연대서명을 하기는 힘들었을 것이다. 그러나 광범위한 규제수용의 피해를 겪고 있지만 이에 대한 보상전례가 없기 때문에 비투자주민들도(설사 댐건설에 원천적으로 반대하더라도) 하루속히 착공되기를 촉구할 수밖에 없었다는 설명이 이제 가능하다.

43) Michelman(1967) 이후 축적되어 온 기존 문헌 중에서 수용을 위한 효과적 전략으로서의 규제수용을 다룬 연구는 아직 없다.

는 대표적인 '강박'(duress)에 해당하므로 수용의 취소 여부에 관계없이 규제수용으로 인한 피해에 대해서는 보상을 해야 한다.<sup>44)</sup> 관대보상 공약의 남용을 억제할 수 있는 제도적 장치도 필요하다.

#### IV. 공용수용의 정당절차 모형

##### 1. 모형설정의 배경

본 모형은 민간과 정부 사이의 주인-대리인 관계에서 발생하는 재량적 잉여(discretionary slack)에 초점을 맞춘 Crew and Twight(1990, p. 25)와 유사한 관점에서 출발한다. 공공부문에서의 재량적 잉여는 민간부문에서와 마찬가지로 제한적 합리성(bounded rationality)이 야기하는 정보비대칭으로부터 발생하고 이는 통상 대리인인 정부로 이전된다. 이러한 제한적 합리성을 이용한 대리인의 기회주의적 행위를 억제하는 비용이 매우 클 경우, 주인(국민)이 부담해야 하는 불확실성은 매우 클 것이다(Williamson, 1985, p. 59).

민간부문에서는 기회주의적 행위를 억제하기 위해, 선별기능의 강화, 계약조건의 재조정, 및 기회주의에 대한 페널티 부과 등 안전장치를 마련하여 사후적으로 발생할 수 있는 불확실성을 최대한으로 줄이고자 노력한다(Williamson, 1985, p. 65). 그러나 공용수용에 관하여서는 법이 보장하는 권한과 협상력이 대리인인 정부에 있어 사후적으로 기회주의적 행위의 가능성이 높다.

정부의 수용결정에 관한 모형을 발전시키기 위한 경제학적 함의는 예산재량권 극대화에 관한 연구들로부터 얻을 수 있다.<sup>45)</sup> 이에 관한 고전인 Niskanen(1975, p. 617)의 모형에서, 정부는 예산재량권에 따라 증가하는 정부의 효용을 극대화하기 위해 서비스 공급수준을 결정한다. 이를 연장하여 공용수용의 정치경제학 모형

44) '국가 대 민간' 계약을 논할 때 특히 강박은 매우 중요한 요소이다. 총 여섯 가지의 경제적 정의로써 강박의 의미 및 사례를 분석한 김일중(1997b)을 참조할 수 있다.

45) 예컨대 Migue and Belanger(1974, p. 270), Brennan and Buchanan(1980), Niskanen(1975, p. 617), Bendor, Taylor, and Gaalen(1985, p. 1041), Benson, Kim, and Rasmussen(1994, 1998), Esposito(1996, p. 267)에서 구할 수 있다.

을 명시적으로 발전시킨 Esposto(1996, p. 270)의 모형에서 정부는 예산재량권을 극대화하기 위해 수용량을 정하고 피수용자는 수용 및 보상의 부담함을 법원에 제소할 수 있다.<sup>46)</sup>

본 모형은 기존 모형들에 비하여 차이점을 갖는다. 가령 후자들에서는 수용확률과 보상액이 대체로 법과 제도에 의해 외생적으로 주어져 있다.<sup>47)</sup> 하지만 본 모형에서는 수용확률은 주민반발 정도에 의해 내생적으로 결정되며, 주민반발 또한 정부의 관대보상 약속과 규제수용의 함수로 나타난다. 따라서 주어진 보상체제에서 수용확률이 자동적으로 결정되는 것이 아니라 정부가 예산재량권을 극대화하기 위하여 관대보상 空約과 규제수용을 전략적으로 선택한다. 이러한 모형설정을 통하여, 동강댐에서 예산재량권 극대화를 위한 정부전략의 형태 및 효과를 분석한다.

## 2. 기본모형

### (1) 주민반발 정도에 의해 결정되는 수용확률

제 II 절 <그림 2>에서와 같이 수용계획이 없다면, 주민들의 수입은  $R_0$ 가 될 것이다. 효율적인 수용이 일어날 확률을  $\hat{P}$ 라고 정의하고, 이때 효율적인 보상수준은  $\hat{R}$ 라고 하자.<sup>48)</sup> 여기서는 수용의 사회적 편익이 사회적 비용보다 크고 극대화될 확률이 효율적 수용확률  $\hat{P}$ 로 정의된다(Miceli and Segerson, 1994, pp. 757~758).

수용발표시 정부는 보상액을  $\hat{R}$  이상으로 약속할 수 있는데 그 액수를  $R$ 이라 하면  $R = \hat{R} + L$ 이다.<sup>49)</sup> 여기서  $L(\geq 0)$ 은 관대보상 거짓말(lie)의 크기를 나타내는

46) Esposto는 만일 정부가 예산재량권 극대화 등 지대추구행위를 한다면 정당보상 요구만으로는 경제효율성을 달성할 수 없는 경우를 제시하였다. 따라서 예산편성시 적절한 제약을 주고, 불공정한 수용을 할 때에는 소송에서 패소할 수 있는 법적 위협을 마련할 때, 비로소 경제효율성이 개선될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

47) 다만 재정환상이론을 다루기 위해 수용확률이 외생적 보상액의 (-)함수로 설정되는 경우는 종종 있었다.

48) Munch(1976, p. 479)는 정부 소송예산이 제한되어 있을 경우  $R_0$ 가 증가할수록 민간이 소송을 제기할 확률은 증가하고 정부는 소송을 피하기 위해  $\hat{R}$ 를 과다보상하게 된다는 실증분석결과를 제시한다. Munch의 결과를 따르면  $\hat{R}$ 는  $R_0$ 에 의존한다. 그러나 본 모형의 초점은 정부의 예산재량권 극대화 전략에 관한 것이므로 분석 편의상  $\hat{R}$ 를 외생변수로 단순가정한다.

49) 제II절에서 설명된 바와 같이 Fischel and Shapiro(1989, p. 115), Burrows(1991, pp. 56~58), 및 Miceli and Segerson(1994, pp. 760~761, 765~766)에 의하면 경제효율성을 달성하는 최적보상  $\hat{R}$ 는  $R^*$ 이며 전술한 최대공정성을 확보하는 효율적 보상체제에 따를 때  $\hat{R}$ 는

정부의 선택변수이다.  $\phi L$ 은 수용이 실제로 일어날 경우 관대보상 약속에 대하여 정부가 책임져야 하는 크기이다. 정부는 수용이 일어날 경우에만 책임을 지게 되며 수용이 일어나지 않는다면 아무 책임도 지지 않게 된다. 여기서  $\phi$  ( $0 \leq \phi \leq 1$ )는 책무성(accountability)에 관한 제도파라미터로서,  $\phi = 1$  이라면 약속액대로 100% 정당보상해야 하고,  $\phi = 0$  이라면 아무 책임 없이  $\hat{R}$ 만을 보상할 수 있다.

정부는 수용계획 발표 후 규제수용으로써 주민의 재산권을 제한할 수 있는데, 정부에 의해 선택된 규제수용의 정도는  $T$  ( $\geq 0$ )로 정의된다.  $\beta$  ( $0 \leq \beta \leq 1$ )는 규제수용으로 인한 피해 중 정당보상이 요구되는 비율을 나타내며, 수용 여부가 결정되면 정부는  $\beta T$ 만큼 주민들에게 보상해야 한다. 관대보상 공약에 대한 책무성은 수용이 일어날 경우에만 발생하는 반면 규제수용은 수용 여부와 관계없이 보상해 주어야 한다.  $\beta = 1$  이라면 정부는 모든 규제수용의 피해를 보상해 주어야 한다. 관대보상 공약과 달리 규제수용의 경우 집행비용이 드는데, 이를  $C(T)$ 로 정의하며  $C(0) = 0$ ,  $C'(T) > 0$  과  $C''(T) > 0$  을 가정한다.<sup>50)</sup>

효율적 수용확률은  $\hat{P}$ 인 반면에 실제 수용확률은  $P(\theta|\Gamma)$ 로서 정의된다.  $P(\theta|\Gamma)$ 는 주민들의 반발정도  $\theta$ 에 의해 결정되며  $\theta$ 가 증가함에 따라 수용확률  $P$ 는 감소하게 된다.  $\Gamma$ 는 수용확률에 영향을 미치는 기술조건 등 제반조건들을 나타낸다.<sup>51)</sup>

수용계획이 발표될 때, 주민이 인지하는 보상수준은 정부가 공약한  $R + \beta T$ 이다.<sup>52)</sup> 수용이 일어날 때 정부의 규제수용으로 인한 주민들의 피해는  $T$ 이다. 따라

$R_0$ 이다. 앞서 논의는 주로 외생적으로 주어진 수용확률하에 효율적 자본투자를 유도하는 보상체계에 관한 논의였다. 본 모형은 효율적 보상체계  $\hat{R}$ 가 사전적으로 주어져 있다고 가정하고, 정부의 수용전략으로서 내생변수인 관대보상 空約의 선택에 초점을 맞춘다.

50) 앞서 설명된 바와 같이 동강댐에서 다양한 규제수용들이 사용되었다. 이러한 규제수용의 효과적인 집행을 위하여 정부는 늘상 감시·감독해온 것으로 나타나며 이에 따른 집행비용도 적지 않을 것으로 판단된다.

51) 현 단계에서의 수용이 끝나면, 정부는 타지역 주민들과 또 다른 수용에 임하게 될 것이다. 만약 이들 주민간에 의견교환이 있다면 정부와 주민들은 무한반복 수용게임에 임하는 경기자들로 모형화될 수 있다. 한 심사자의 지적대로, 이 경우 평판효과에 의하여 사용자의 기회주의가 상당 부분 억제될 것이다. 또한 피수용자의 제한적 의사소통이나 제한적 합리성(bounded rationality)이 고려된다면 사용자의 기회주의가 불완전하게 억제되는 균형도 존재할 수 있을 것이다. 그러나 동강의 경우 정부의 기회주의가 평판효과에 의해 억제되는 상황이라기보다는 1990년대 이후 민주화운동과 지방자치제 정립으로 수용 여부가 주민반발 정도에 의해 결정되는 전환기적 상황이라는 점을 감안하여 일회모형을 단순설정하였다.

서 수용시 주민수입은  $\hat{R} + L - (1 - \beta)T + \varepsilon$ 로서  $\varepsilon$ 은 나머지 변수들을 확정동등치로 전환하기 위한 조정치, 기타 보상되지 않는 주민 피해부분 및 수용으로 인한 혜택(즉 Epstein의 암묵적 동종보상) 등을 나타내는 확률변수이다.  $f(\cdot)$ 와  $F(\cdot)$ 는 각각  $\varepsilon$ 의 확률밀도함수와 분포함수를 나타낸다. 반면 수용이 취소될 때 주민수입은  $R_0 - (\delta - \beta)T$ 이다. 여기서  $\delta T$  ( $\delta > 1$ )는 수용이 일어나지 않을 때 규제수용으로부터 발생할 피해로서, 수용시와 비교하여 그 피해는 더 큰 것으로 가정한다.<sup>53)</sup>

따라서 동일한 특성을 갖는 주민은 다음 조건하에서 수용에 반발하게 된다.

$$\hat{R} + L - (1 - \beta)T + \varepsilon \leq R_0 - (\delta - \beta)T. \quad (3)$$

식(3)을 정리하면 다음과 같다.

$$\varepsilon \leq R_0 - \hat{R} - (\delta - 1)T - L. \quad (3)'$$

여기서  $\theta = R_0 - \hat{R} - (\delta - 1)T - L$ 이라고 정의할 때, 반발확률은  $F(\theta)$ 로 정

52) <부록 B>에서는 더 이상 空約에 속지 않는 주민들의 보복(revenge)기간이 유한(finite)하다는 가정하에 본문의 1회게임을 무한반복게임으로 연장하여 다음과 같은 시사점들을 얻고 있다. 첫째, 정부의 시간 할인율이 낮을수록 정부는 관대보상의 공약을 사용할 유혹에 빠지기 쉽다. 즉 수용당국이 근시안적일수록, 혹은 정치적으로 불안하거나 정책책임자가 자주 바뀌어 미래를 생각할 여유가 없을수록 공약을 더 사용하게 된다. 둘째, 재량적 잉여가 큰 프로젝트일수록 정부는 공약 사용의 유혹에 빠지기 쉽다. 마지막으로 주민들의 보복기간이 짧을수록 정부는 공약을 쉽게 사용하게 된다.

53) 주민들은 현재의 수용에 대한 찬반의사 표현에 있어서 반대에 따른 이득과 손실을 저울질하여 의사결정하게 된다. 수용취소가 최종결정된 후에 존속하는 규제수용은 주민손실을 더욱 증가시킬 것이다. 물론 이러한 효과는 주민들의 시간할인율이 낮을수록, 혹은 주민들이 정부 규제수용 가능성이 매우 크다고 사전에 인지할수록 클 것이다. 따라서 정부 입장에서는 규제수용을 신속히 철회하지 않을 것이라는 사실을 주민들에게 주지시켜 사전적으로 위협하고 사후적으로 수용이 취소된 후에도 규제수용을 가능한 유지시켜 미래에 타지역 수용에서 발생할 수 있는 주민반발을 억제하기 위한 본보기로 활용할 수 있다. 가령 동강댐에서 사용된 것으로 확인된 주택의 신축증 금지, 다년생 수목 재배 금지, 토지형질의 변경 불가, 농촌개발사업 지원 중단 등 다양한 규제수용들은 수용이 취소되어도 상당 기간 잔존하여 주민들에게 피해를 줄 것으로 기대되어 동강댐은 물론 타지역에서도 억제기능을 수행할 것이다. 더욱이 동강댐의 경우 전술한 현재의 규제수용들 말고도, 수용이 취소되어도 환경단체들이 줄곧 주장해 온 대로 자연보호특구로 지정된다면 새로운 규제수용들이 이루어져 주민들의 피해는 증가할 수밖에 없다. 주민들이 바로 이러한 문제점을 심각하게 인식하고 있었다는 사실을 설문조사중 쉽게 확인할 수 있었다.

의된다. 그리고 분석편의상 수용확률  $P(\theta|\Gamma)$ (이하  $P(\theta)$ 로 표기)는 다음과 같이  $\theta$ 의 함수로 정의된다.

$$P(\theta) = 1 - F(\theta). \quad (4)$$

식(4)에서  $P'(\theta) < 0$ 를 만족하여 주민반발  $\theta$ 가 증가할수록 수용확률은 감소한다.  $P''(\theta) < 0$ 를 가정하면(즉  $f'(\theta) > 0$ ), 주민반발이 증가할수록 수용확률은 체증적으로 감소한다.  $\hat{\theta} = R_0 - \hat{R}$ 라 할 때( $T = L = 0$ ),  $\hat{P}$ 는  $\hat{P} = P(\hat{\theta}|\Gamma)$ 를 만족한다. 식(4)를 이용하여  $L$ 과  $T$ 가 변화할 때  $P(\theta)$ 의 변화를 살펴보면 다음과 같다.<sup>54)</sup>

$$\frac{\partial P(\theta)}{\partial L} = f(\theta) > 0. \quad (5)$$

$$\frac{\partial P(\theta)}{\partial T} = (\delta - 1)f(\theta) > 0. \quad (6)$$

식(5)에서  $\frac{\partial P(\theta)}{\partial L} > 0$ 는 정부가 관대보상 공약을 많이 할수록 주민반발은 작아져 수용확률이 증가함을 의미한다.  $\frac{\partial P(\theta)}{\partial T} > 0$ 는 규제수용이 주민수입을  $R_0$ 에서  $R_0 - (\delta - \beta)T$ 로 감소시켜 보상액에 대한 주민들의 유효가격이 낮아짐을 의미한다. 식(6)에서  $(\delta - 1)$ 이 클수록 규제수용이 수용확률을 증가시키는 데 더욱 효과적임을 알 수 있다. 결국  $L > 0$  혹은  $T > 0$ 이면,  $\theta < \hat{\theta}$  및  $P(\theta) > \hat{P}$ 로 됨을 확인할 수 있다.

## (2) 정부의 예산재량권 극대화 전략

수용예산  $B$ 가 외생적으로 주어졌다면, 정부 기대예산재량권  $DB$ 는 다음과 같다.

$$DB = P(\theta) \cdot (B - \hat{R} - \phi L - \beta T) - [1 - P(\theta)] \cdot \beta T - C(T). \quad (7)$$

식(7)에서 수용시 정부의 예산재량권은  $(B - \hat{R} - \phi L - \beta T)$ 로서 실제보상은  $\hat{R} + \phi L$ 이고 규제수용에 대하여  $\beta T$ 를 보상하기 때문이다. 편의상  $C(T)$  및 수용

54) 본 모형에서 정부는 기대예산재량권을 극대화하는 데 있어, 선택변수( $L$ ,  $T$ )에 상응하는 피수용자의 반발정도  $\theta$ 를 사전에 고려한다. 이는 정부가 선행 경기자(leader)이고 피수용자가 후행 경기자(follower)인 슈타켈버그(Stackelberg game) 게임의 구조이다.



계획이 취소되었을 때  $\beta T$ 를 정부가 부담한다고 가정한다. 고로 정부 최적화문제는 다음과 같다.

$$\text{Max } P(\theta) \cdot (B - \hat{R} - \phi L) - \beta T - C(T) \quad (8)$$

$$\{L, T\}$$

$$\text{s.t. } \theta = R_0 - \hat{R} - (\delta - 1)T - L.$$

식(8)의 內解(interior solution)를 위한 1계조건을 구하자.

$$L : (B - \hat{R} - \phi L) \cdot \frac{\partial P(\theta)}{\partial L} = P(\theta) \cdot \phi. \quad (9)$$

$$T : (B - \hat{R} - \phi L) \cdot \frac{\partial P(\theta)}{\partial T} = \beta + C'(T). \quad (10)$$

식(9)의 좌변은 기대예산재량권의 증가분으로서 한계편익이며, 우변은 관대보상 약속의 한계비용으로서 수용시에만 발생하고 있다. 이와 유사하게 정부가 규제수용  $T$ 를 증가시키면 수용확률은 증가하고, 식(10)의 좌변은 이에 따른 기대예산재량권의 증가분으로서 한계편익을 나타낸다. 우변은 규제수용에 따른 정부의 정당보상액의 증가와 규제집행의 한계비용의 합을 나타내며 식(9)와 달리 수용확률에 의존하지 않는다.

최적해를  $L^*$ 와  $T^*$ 로 정의하고  $\theta^* = R_0 - \hat{R} - (\delta - 1)T^* - L^*$ 라 하면 식(9)와 (10)을 만족하는 內解  $L^* > 0$ 과  $T^* > 0$ 가 얻어진다. 식(5)와 (6)을 각각 식(9)와 (10)에 대입하면 최적점에서의 수용확률은  $P(\theta^*) = \frac{\beta + C'(T^*)}{\phi(\delta - 1)}$ 이고,<sup>55)</sup>  $\hat{P} < P(\theta^*) \leq 1$ 를 만족한다.<sup>56)</sup>

식(9)의 우변을 좌변으로 이항한 후 관대보상 공약의 순한계편익  $H_L$ 을  $T$ 에 관하여 미분을 취하면  $H_{LT}$ 가 얻어지며, <부록 C>에서는 2계조건하에  $H_{LT} < 0$ 임을

55) 만일  $\beta + C'(T)\phi(\delta - 1)$ 라면  $L^* > 0$ 이고  $T^* = 0$ 인 모서리解(corner solution)가 얻어지며  $\theta^* = R_0 - \hat{R} - L^*$ 이 된다.

56)  $P(\theta^*)$ 를 외생변수  $\Gamma$ 에 관해 미분하면,  $\frac{\partial P(\theta^* | \Gamma)}{\partial \Gamma} = \frac{C'}{\phi(\delta - 1)} \cdot \frac{\partial T^*}{\partial \Gamma}$ 가 된다. 만약  $\frac{\partial P(\theta^* | \Gamma)}{\partial \Gamma} > 0$ 이라면  $\frac{\partial T^*}{\partial \Gamma} > 0$ 이 된다. 외생적 요인에 의하여 수용확률이 증가한다면 규제수용이 더 사용됨을 알 수 있다. 식(9)에서  $P(\theta^*)$ 가 증가함에 따라 관대보상 空約의 한계비용  $\phi P(\theta^*)$ 가 증가하여  $L^*$ 는 전보다 감소한다.  $L^*$ 가 감소하면, 식(10)에서 규제수용의 한계편익이 증가하여 결국  $T^*$ 는 증가한다.

보이고 있다. 이는  $T$  (혹은  $L$ )가 증가할 때 최적  $L$ 의 순한계편익(혹은  $T$ 의 순한계편익)은 감소함을 나타낸다. 따라서  $L$ 과  $T$ 의 사용에 상호대체성이 존재함을 알 수 있다.  $(L^*, T^*)$ 에 관한 비교정태분석 결과는 〈부록 C〉에 제시되어 있으며 요약하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial L^*}{\partial B} \geq 0, \quad \frac{\partial T^*}{\partial B} > 0, \quad \frac{\partial P(\theta^*)}{\partial B} > 0. \quad (11)$$

$$\frac{\partial L^*}{\partial \hat{R}} < 0, \quad \frac{\partial T^*}{\partial \hat{R}} < 0, \quad \frac{\partial P(\theta^*)}{\partial \hat{R}} < 0. \quad (12)$$

$$\frac{\partial L^*}{\partial R_0} > 0, \quad \frac{\partial T^*}{\partial R_0} < 0, \quad \frac{\partial P(\theta^*)}{\partial R_0} < 0. \quad (13)$$

$$\frac{\partial L^*}{\partial \beta} > 0, \quad \frac{\partial T^*}{\partial \beta} < 0, \quad \frac{\partial P(\theta^*)}{\partial \beta} < 0. \quad (14)$$

$$\frac{\partial L^*}{\partial \phi} \geq 0, \quad \frac{\partial T^*}{\partial \phi} \geq 0, \quad \frac{\partial P(\theta^*)}{\partial \phi} \geq 0. \quad (15)$$

식(11)과 (12)에서 예산재량권  $(B - \hat{R})$ 가 증가할수록 정부는 수용확률을 높이기 위해 노력하게 된다.  $(B - \hat{R})$ 가 증가할 때, 관대보상空約  $L$ 과 규제수용  $T$ 의 한계편익이 증가하고 이에 따라  $L$ 과  $T$ 는 동시에 증가할 수 있다. 그러나 전술한 대로  $L$ 과  $T$ 의 상호대체성이  $L$ 과  $T$ 가 동일한 방향으로 변화하는 것을 억제하여 순효과는 두 가지 효과의 상대적 크기에 의해 결정된다. 또한 식(11) 및 (12)에서는  $(B - \hat{R})$ 가 증가할 때 최적점에서 수용확률이 증가함을 보이고 있다.<sup>57)</sup>

식(13)에서 주민들 수입  $R_0$ 가 증가할수록 반발은 커져 수용확률은 작아진다. 고로 식(9)에서 관대보상空約의 한계비용은 감소하여  $L^*$ 는 증가하며  $T^*$ 는 상호대체성에 의하여 감소하게 된다.<sup>58)</sup> 식(14)에 의하면 규제수용의 정당보상비율  $\beta$

57) 식(12)의 결과는 보상액이 증가함에 따라 수용확률이 감소하는 재정환상이론의 함의와 일치한다. 그러나 정부 책정예산  $B$ 는  $\hat{R}$ 의 함수일 수 있다. 만약  $\hat{R}$ 의 증가가 예산재량권  $(B - \hat{R})$ 를 증가시킨다면,  $\hat{R}$ 의 증가에 따라 정부 수용확률을 오히려 증가시켜 재정환상이론에 부합되지 않을 가능성도 있다(가령  $B$ 는  $\hat{R}$ 의 함수라면  $\frac{dP}{d\hat{R}} = \frac{\partial P}{\partial B} \cdot \frac{\partial B}{\partial \hat{R}} + \frac{\partial P}{\partial \hat{R}}$  이고,  $-\frac{\partial P}{\partial \hat{R}} < \frac{\partial P}{\partial B} \cdot \frac{\partial B}{\partial \hat{R}}$  일 때  $\frac{dP}{d\hat{R}} > 0$ 가 된다). 이러한 차이가 발생하는 원인은 재정환상이론에서는 수용확률이 보상비용의 (-)의 함수인 반면 본 모형에서는 최적점에서의 수용확률이 예산재량권의 (+)의 함수로 결정되기 때문이다.

가 증가할수록 규제수용의 한계비용은 증가하여  $T^*$ 는 감소하게 되고, 상호대체성에 의해  $L^*$ 는 증가하게 된다.  $\beta$ 가 증가할수록, 규제수용에 따른 정부의 책무성은 증가하여 수용확률은 감소하게 된다.

### 3. 동강에서의 정부 기회주의

#### (1) 기회주의의 경로 및 영향

이상의 모형으로써 동강댐을 조명해 보자. 이에 앞서 두 가지 극단적인 경우를 고려해 본다. 첫번째는 정부가 보상 空約과 규제수용에 대한 책무성이 전혀 없는 경우로서  $\phi$ 와  $\beta$ 가 각각 0이다. 정부의 약속보상액은  $R = \hat{R} + L$ 인 반면에 실제보상액은  $\hat{R}$ 가 된다. 규제수용도 아무 의무 없이 사용할 수 있게 된다.  $L$ 과  $T$ 의 상한값을 각각  $\bar{L}$ 와  $\bar{T}$ 라 가정하면 주민들의 최소반발은  $\bar{\theta} = R_0 - \hat{R} - (\delta - 1)\bar{T} - \bar{L}$ 이 된다.

$\phi = 0$ 와  $\beta = 0$ 를 식(8)에 대입하여  $L$ 과  $T$ 에 관하여 미분을 취하고  $(\delta - 1)(B - \hat{R}) \cdot f(\bar{\theta}) > C'(\bar{T})$ 를 가정할 때, 공약과 규제수용의 한계편익이 한계비용을 초과하여  $L^* = \bar{L}$ 와  $T^* = \bar{T}$ 가 얻어지며<sup>59)</sup> 수용확률은 최대치  $P(\bar{\theta})$ 가 된다. 환언하면 규제수용과 공약에 대한 책무성을 요구하는 장치가 전혀 없다면, 空約과 규제수용을 남용하여 주민들의 반발을 최소화하고 수용확률을 극대화시킨다.

두번째 경우는  $L^* = 0$ 와  $T^* = 0$ 인 경우이다. 이를 위하여 우선 정당보상에 대한 최소한의 책무성  $\phi_c$ 와  $\beta_c$ 를 식(16) 및 (17) 같이 정의하자.

58) Pigouvian 정부를 가정한 Innes(1997, p. 407)의 모형에서 보상액이 미흡할 때 주민들은 수용을 피하기 위한 전략으로 미리 과다투자할 수 있다는 점이 강조된다. 모형에서 일단 수용 계획이 발표되면 정부는 추가투자를 규제하고 이를 어길 경우 원상복구를 명할 수 있다. 한편 Pigouvian 정부 입장에서는 비용상 미개발지역을 수용하려는 인센티브를 갖게 된다. 따라서 이러한 미개발지역에 준하는 낮은 보상액이 자신의 토지개발에서 얻게 될 이윤에 미치지 못할 것이라고 믿는 주민들은 서둘러 개발해버림으로써 결국 과다투자라는 사회비용이 야기된다. Innes는 개발지역과 미개발지역의 원래 상대가치의 차이를 인정하고 수용순서에 차이를 두지 않음으로써(즉, equal treatment) 과다투자를 억제하고 경제효율성을 개선할 수 있음을 보였다.

59)  $(\delta - 1)(B - \hat{R}) \cdot f(\bar{\theta}) < C'(\bar{T})$ 의 경우 정부가 책임져야 하는 보상액이 0이어도 공약과 규제수용이 사용되지 않는 비현실적인 경우에 해당된다.

$$\phi_c = \frac{(B - \hat{R}) \cdot f(\hat{\theta})}{P(\hat{\theta})}. \quad (16)$$

$$\beta_c = (\delta - 1)(B - \hat{R}) \cdot f(\hat{\theta}) - C'(0), \quad (\text{단, } \hat{\theta} = R_0 - \hat{R}). \quad (17)$$

만일  $\phi \geq \phi_c$  및  $\beta \geq \beta_c$  이고 <부록 C>에 설명된 2계조건이 만족될 때, 식(9)와 (10)의 우변이 좌변보다 늘 커서  $L^* = 0$  와  $T^* = 0$  의 모서리解가 얻어진다.<sup>60)</sup> 즉  $\phi$  와  $\beta$  가 충분히 크다면 정부가 관대보상 空約과 규제수용을 사용할 동기가 없어진다. 또한 식(16)과 (17)에서 예산재량권  $(B - \hat{R})$  이 증가할수록  $L$  과  $T$  를 사용할 유인은 더욱 커지며,  $\phi_c$  와  $\beta_c$  도 더욱 크게 요구됨을 알 수 있다.

동강댐은 앞서 두 가지 경우 가운데 첫번째에 더욱 부합된다. 1991년 동강댐 건설에 대한 정부계획이 최초로 발표된 후 지역주민들의 저항이 커지자 정부는 관대보상을 약속하게 된다. 그런데 흥미로운 사실은 당시만 해도 정부가 예측하는 수용확률은 낮은 편이었다. 이는 식(9)에서 관대보상 空約의 한계비용  $P(\theta)\phi$  가 낮을수록  $L^*$  가 큰 값을 갖게 된다는 모형의 함의와 일치한다. 이후 동강댐 건설의 가능성이 점차 높아지면서  $P(\theta)\phi$  가 커짐으로써 정부는 관대보상 공약 대신에 규제수용을 더욱 사용하게 된다. 이는 식(9)와 (10)에서 설명된 바와 같이  $L$  과  $T$  의 사용에 상호대체성이 존재함을 의미한다.

그러나 1997년 10월 15일 보상법 개정을 통하여 주민들은 정부의 관대보상 약속이 空約임을 인지하게 되고 크게 반발하게 된다. 즉 정부에 의한 보상이  $R = \hat{R} + L$  이 아니라  $\hat{R} + \phi L$  임을 인지한 주민들은 정부가 예상한 반발수준  $\theta^*$ 보다 높은 수준으로 반발하게 되고 수용 가능성은 다시 줄어들게 된다.<sup>61)</sup> 이에 정부는 당초의 관대보상을 이행하겠다고 재약속한 듯하다. 물론 이 약속을 실제로 이행하겠다고 생각했다면 이제  $\phi$  가 정부의 원래 예상치보다 커졌으며 예산재량권도 감소하게 되었음을 의미한다. 반면 이 약속을 다시 파기할 생각이라면 상대적으로 더욱 매력적인 도구가 된  $T$  의 사용을 계속적으로 증가시킬 것이다. 제 III 절에서 설명한 대로 동강상황은 이 후자를 잘 반영한다고 판단된다.

60)  $\phi_c > 1$  와  $\beta_c > 1$  경우에는 정부의 공약과 규제수용을 억제할 수 있는 정부보상제도가 존재하지 않는 극단적인 경우에 해당된다.

61) 과거에는 정부가 힘으로 밀어붙이면 계획한 대로 수용을 달성할 수 있었다. 그러나 1980년대 후반 이후, 특히 1998년 신정부가 들어서고는 민주화가 활발히 논의되면서 주민반발이 수용가능성에 미치는 영향이 전보다 더 커진 듯하다.

(2) 정부 기회주의하의 정당보상체계

이렇게 정당절차가 결여되어 있는 때, 주민들의 기대수입 수준의 차이를 '정부의 기회주의로 비롯된 불공정성'(UF: unfairness)으로 정의하면 식(18)과 같이 표현된다.<sup>62)</sup>

$$UF = [(1-\hat{P})R_0 + \hat{P}\hat{R}] - \{[1-P(\theta^*)][R_0 - (\delta - \beta)T^*] + P(\theta^*)[R - (1-\phi)L^* - (1-\beta)T^*]\}. \quad (18)$$

식(18)에서  $R$ 는  $(\hat{R} + L^*)$ 이며  $UF$ 는 다음과 같이  $UF_1$ 과  $UF_2$ 로 분리된다.

$$UF_1 = [P(\theta^*) - \hat{P}](R_0 - R),$$

$$UF_2 = [1 - P(\theta^*)](\delta - \beta)T^* + P(\theta^*)[(1 - \phi)L^* + (1 - \beta)T^*]. \quad (19)$$

식(19)의  $UF_1$ 은 '과다수용으로 발생된 불공정성'을 의미하며,  $P(\theta^*) = \hat{P}$ 일 때  $UF_1 = 0$ 이 된다.  $UF_2$ 는 '주민들에 대한 과소보상으로 인한 불공정성'을 의미한다.  $UF_2$ 의 첫번째 항은 수용이 일어나지 않을 경우 규제수용으로 인한 순피해를 나타내며, 둘째 항은 수용이 일어날 경우 규제수용과 관대보상 약속으로 인한 순피해를 나타낸다.

앞서 설명된 관대보상 空約과 규제수용의 책무성 유무에 따라  $UF$ 는 어떻게 나타나는지를 살펴보자. 먼저  $\phi \geq \phi_c$ 와  $\beta \geq \beta_c$ 의 경우에 만족되는  $L^* = 0$ ,  $T^* = 0$ 와  $P(\hat{\theta}) = \hat{P}$ 를  $UF_1$ 과  $UF_2$ 에 대입하면 각각 0이 되어  $UF$ 는 0이 된다. 따라서 空約과 규제수용에 대한 책무성을 충분히 크게 한다면 불공정성은 일차적으로 해소됨을 알 수 있다. 여기서 주목할 만한 점은  $\hat{R}$ 가 앞서의 최대공정성을 확보하는 보상체계  $R_0$  혹은 최소공정성을 확보하는  $R^*$ 인지의 여부와 상관없이 정부 기회주의의 부터 야기되는 불공정성은 해소된다는 점이다.

62) 여기서 정의된 불공정성은 제II절에서 설명된 공정성 개념과는 다소 상이하다. 즉 본문의 불공정성은 정부의 기회주의에서 비롯된 주민들의 피해에 관한 좀더 협의의 개념이다. 따라서 정부의 관대보상 空約과 규제수용에 대한 책무성이 충분히 크다면 정부 기회주의는 억제될 수 있으며, 나머지 공정성 이슈에는 제II절에서 논의된 바 있는 '사적재산권 보호' 차원에서의 규범적 논의(즉  $\hat{R}$ 가  $R_0$  혹은  $R^*$ 이어야 하는 논의)만이 남게 될 것이다.

그러나 空約과 규제수용의 책임을 전혀 물을 수 없다면( $\phi=\beta=0$ ), 수용확률은 최대치  $P(\bar{\theta})$ 가 되며  $UF_1 = [P(\bar{\theta}) - \hat{P}][R_0 - (\hat{R} + \bar{L})]$ 과  $UF_2 = [1 - P(\bar{\theta})]\delta\bar{T} + P(\bar{\theta})(\bar{L} + \bar{T})$ 가 되어 과다수용으로 인한 불공정성( $UF_1$ )과 과소보상으로 인한 불공정성( $UF_2$ )이 함께 야기된다. 책무성이 전혀 없는 경우  $UF=0$ 을 만들기 위해서는  $\hat{R}$ 가  $\hat{R} = R_0 + \frac{\{[1 - P(\bar{\theta})]\delta + P\}\bar{T} + \hat{P}\bar{L}}{P(\bar{\theta}) - \hat{P}}$ 를 만족해야 한다. 즉 정부 기회주의로 인한 불공정성을 완전히 해소하기 위해서는 최대공정성을 확보하는 보상수준  $R_0$ 로도 충분치 못하며 관대보상과 규제수용으로 인한 피해  $\frac{\{[1 - P(\bar{\theta})]\delta + P\}\bar{T} + \hat{P}\bar{L}}{P(\bar{\theta}) - \hat{P}} (> 0)$ 에 대한 보상이 포함되어야 한다.

## V. 결 론

예산재량권을 극대화하려는 정부는 수용확률을 높이기 위해 관대보상 공약과 규제수용을 사용할 수 있다. 규모가 큰 수용일수록 기회주의적 행위에 대해 정부가 받는 유혹은 커지게 된다. 동강댐에서 보듯 초기 수용가능성이 낮은 상황에서는 관대보상 空約을 주로 사용하다가 수용가능성이 어느 정도 커진 후 규제수용을 본격적으로 사용하는 것도 예산재량권을 극대화하고자 하는 정부의 전략적 노력으로 이해될 수 있다.

결국 예산재량권을 극대화하기 위해 사용되는 관대보상 空約과 규제수용에 대한 책무성이 충분히 담보되지 않는다면, 필연적으로 불공정성을 야기시킨다. 이런 상황에서 공용수용과 관련하여 헌법에서 규정한 '정당보상' 조건은 단지 공허한 구호로서 전략할 뿐이다.

본 연구 결과를 한마디로 요약하면 정부 기회주의를 억제하는 방안은 결국 정부 기회주의에 대한 제도적 책무성을 증가시키는 것으로 귀결된다. 말하자면 공용수용의 '정당절차'에 대해 학자 및 정책입안자가 심각하게 고민해야 할 시기가 도래했다. 이를 위하여 구체적으로 다음과 같은 개선책들이 검토될 수 있다.

첫째, 앞 절 이론분석에서 도출되는 함의로서, 예산재량권을 극대화하기 위해 사용되는 관대보상 空約과 규제수용에 대한 책무성이 충분히 담보되지 않는다면(즉  $\phi < \phi_c$ 와  $\beta < \beta_c$ ), 공약과 규제수용의 피해는 대부분 주민들에게 돌아간다. 더욱이  $(B - \hat{R})$ 가 클수록 기회주의의 유혹 및 주민피해는 더욱 커진다. 제 III 절에서 언급

한 대로 규모가 큰 정부프로젝트와 관련된 수용일수록 空約과 규제수용이 남용될 가능성이 크며 불공정성 해소를 위해서 보다 큰 책무성이 요구된다.<sup>63)</sup> 적절한 책무성이 아직 제도화되지 못했다면, 불공정성 해소를 위해서는 空約과 규제수용 피해에 대해 법원이 사후적으로 더욱 큰 보상을 요구해야 하며, 이는 최대공정성을 확보하는 보상수준을 상회할 것이다.

둘째, 모형에서 직접 도출되지는 않지만 공용수용 관련 정당절차(due process)의 기본을 정립한다는 차원에서 다음의 정책기준을 정립할 필요가 있다(김일중·양진석, 1999, pp. 280~282). 수용계획의 '공식발표'(예정고시) 이전에 이루어진 모든 투자는 최대한 보상하고, 발표 이후에 이루어진 투자는 효율성 기준으로 엄선해서 보상해야 한다. 또한 계획 발표 후 다양한 수용 우려로 인한 손실이 발생했을 때는 이를 보상액에 포함하고, '최종결정'(승인고시)시 수용을 취소할 때에도 이를 보상하도록 의무화해야 한다.<sup>64)</sup> 특히 동강댐의 경우에서 확인할 수 있듯이 규제수용은 피수용자의 반발을 무력화시켜 수용확률을 증가시키기 위한 도구로 활용될 수 있다. 따라서 수용계획 발표 후 사용되는 규제수용에 대하여 적정보상을 의무화함으로써 정부의 규제수용 남발을 억제해야 한다. 물론 정부가 수용프로젝트 정보를 발표하는 데 더욱 신중을 기하게 될 것이다. 이상의 제도적 장치를 통해 결국 피수용자와 정부 쌍방 모두의 기회주의적 행위가 억제될 것이다.

63) 흥미로운 사실은 정부기회주의를 억제함으로써 효율성도 제고시킬 수 있다는 것이다. 정부의 기회주의적 행위로 인한 비효율성은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\Delta R(P(\theta^*)) + \lambda DB^* + \{[1 - P(\theta^*)] \delta + P(\theta^*)\} T^* + C(T^*),$$

위에서  $\Delta R(\cdot)$ 는 정부가 과다수용함으로써 주민들의 비효율적 과소투자로 인하여 발생하는 수입감소분을 나타내며 이에 관하여는 제II절에서 설명된 바 있다.  $\Delta R(\cdot) > 0$ 이며, 효율적 수용하에서  $\Delta R(\hat{P}) = 0$ 이다. 또한  $DB^*$ 는 식(8)의 극대화된 정부예산재량권을 나타내며  $\lambda$ 는 예산재량권 지출의 비효율성을 나타낸다. 마지막으로  $\{[1 - P(\theta^*)] \delta + P(\theta^*)\} T^* + C(T^*)$ 는 정부가 수용확률을 높이기 위해 사용한 규제수용의 사회적 비용을 나타낸다. 이전의 연구에서는 정부의 과다수용으로 인한 비효율성, 즉  $\Delta R(\cdot)$ 에 초점을 맞추었다. 하지만 위 식에서는 정부예산재량권의 비효율적 지출과 과다수용의 도구로 사용된 규제수용의 비용이 사회비용에 포함되어 있는 점을 주목할 만하다.  $\phi \geq \phi_c$ 와  $\beta \geq \beta_c$ 의 경우 정부의 예산재량권  $DB^*$ 는  $DB^* = \hat{P} \cdot (B - \hat{R})$ 가 되고  $T^* = 0$ 와  $P(\theta) = \hat{P}$ 를 위의 식에 대입하면 비효율성은  $\lambda \hat{P}(B - \hat{R})$ 가 된다.  $\phi = \beta = 0$ 인 경우 비효율성은  $\Delta R[P(\bar{\theta})] + \lambda P(\bar{\theta})(B - \hat{R}) + \{[1 - P(\bar{\theta})] \delta + P(\bar{\theta})\} \bar{T} + C(\bar{T})$ 이 되어 관대보상 약속과 규제수용의 책무성이 마련되어 있는 경우에 비하여 크게 된다.

64) 그렇게 되면 정부 스스로 계획발표의 최적시점을 결정하게 될 것이다. 또한 최종결정이 늦어질수록(즉 <그림 1>의  $\tau_1 - \tau_0$ 가 커질수록) 보상액이 증가해야 한다.

■ 參考文獻

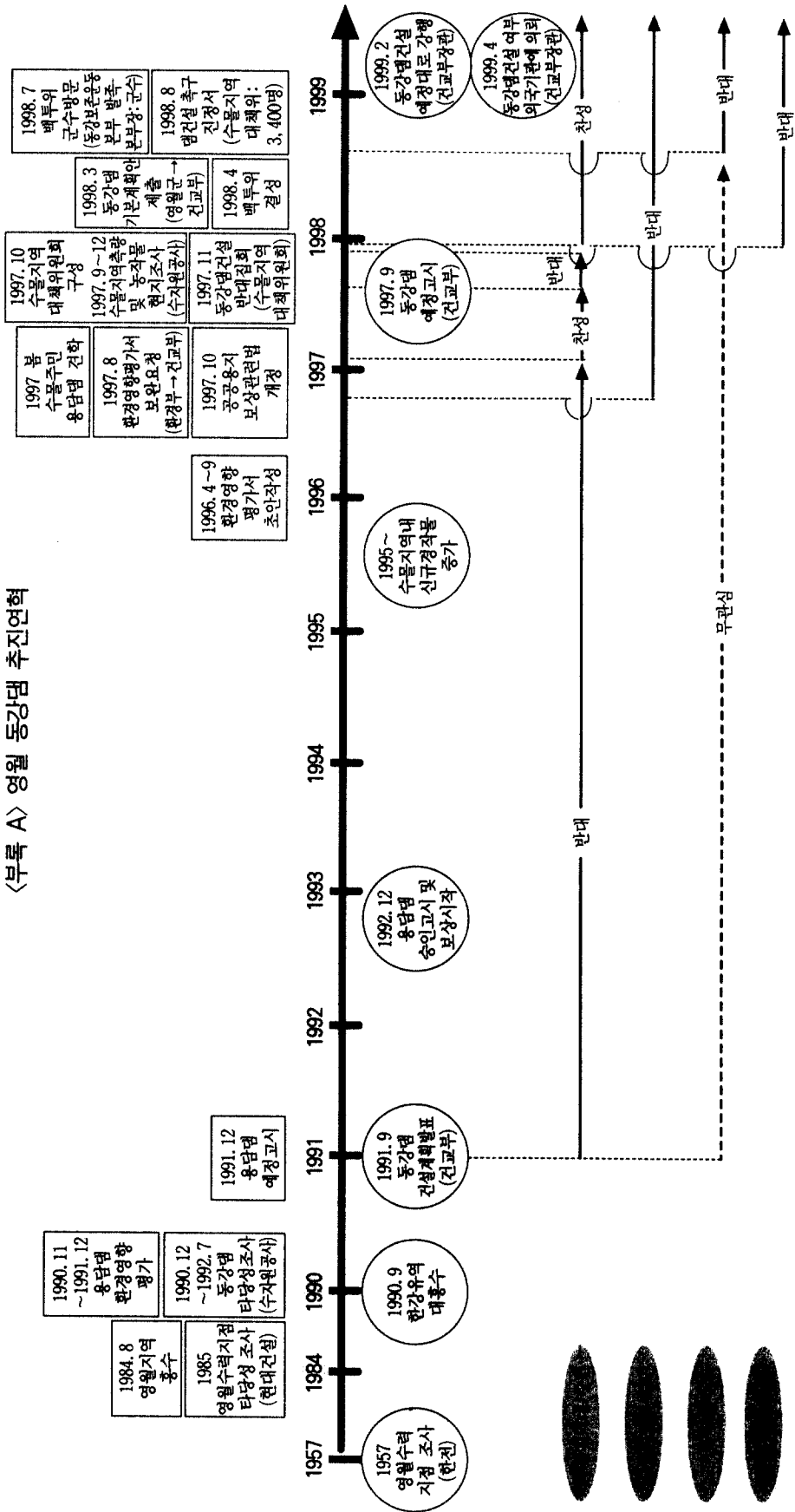
1. 강중수, “동강댐 건설해야 하는가?” 『경제정책 대토론회 발표자료집』, 한국경제학회, 1999.
2. 구병삭, 『헌법학원론』, 박영사, 1995.
3. 권영성, 『헌법학개론』, 법문사, 1996.
4. 김일중, “중소기업정책 이론: 법경제학적 접근,” 한국경제학회, 『경제학연구』, 제 45 집 제 2 호, 1997a, pp. 231~268.
5. ———, “갈등조정: 법경제학적 접근: 불법방해법을 중심으로,” 한국경제학회, 『경제학연구』, 제 45 집 제 3 호, 1997b, pp. 187~225.
6. ———, “불법방해원리: 갈등조정에서의 적극적 활용을 위한 법경제학적 접근,” 한국경제학회, 『경제학연구』, 제 47 집 제 1 호, 1999a, pp. 151~185.
7. ———, “한국의 불법방해 분쟁: 판례를 통한 계량분석,” 한국국제경제학회, 『국제경제연구』, 제 5 권 제 1 호, 1999b, pp. 119~149.
8. ——— · 양진석, “‘국가 대 민간’ 갈등: 공공수용의 헌법조항을 중심으로,” 한국공공경제학회, 『공공경제』, 제 4 권 제 1 호, 1999, pp. 254~305.
9. ——— · 조준모, “규제와 부정부패: 한국 관료의 전직패턴에 관한 이론 및 계량분석,” 한국경제학회, 『경제학연구』, 제 47 집 제 3 호, 1999, pp. 99~142.
10. 김철수, 『헌법개설』, 박영사, 1997.
11. 박윤훈, 『최신행정법강의(하)』, 국민서관, 1995.
12. 이선영, 『토지수용과 보상법론』, 법원사, 1995.
13. 이종구, “공용제한과 손실보상: 법경제학적 접근,” 『법조』, 제484호, 1997, pp. 69~104.
14. 임도빈, 『한국 행정관료의 퇴직후 이동성에 관한 연구』, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1984.
15. 허 영, 『한국헌법론』, 박영사, 1995.
16. Barro, R. and D. Gordon, “Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, 1983, pp. 101~121.
17. Bendor, J., S. Taylor, and R. Van Gaalen, “Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting,” *American Political Science Review*, Vol. 79, 1985, pp. 1041~1060.
18. Benson, B., Iljoong Kim, and D. Rasmussen, “Reallocation of Law Enforcement Resources and the Deterrence Hypothesis: A Public Choice Perspective,” *Southern Economic Journal*, Vol. 61, 1994, pp. 161~168.
19. ———, “Deterrence and Public Policy: Trade-Offs in the Allocation of Police Resources,” *International Review of Law and Economics*, Vol. 18, 1998, pp. 77~100.
20. Blume, L. and D. Rubinfeld, “Compensation for Takings: An Economic Analysis,” *California Law Review*, Vol. 72, 1984, pp. 569~628.
21. Blume, L., D. Rubinfeld, and P. Shapiro, “The Taking of Land: When Should Compensation Be Paid?” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, 1984, pp. 71~92.
22. Brennan, G. and J. M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.



23. Buchanan, J., *The Limits of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1975.
24. Buckley, F., "Three Theories of Substantive Fairness," *Hofstra Law Review*, Vol. 19, 1990, pp. 33~66.
25. Burrows, P., "Compensation for Compulsory Acquisition," *Land Economics*, Vol. 67, 1991, pp. 49~63.
26. Cooter, R., "Unity in Tort, Contract, and Property: The Model of Precaution," *California Law Review*, Vol. 73, 1985, pp. 1~51.
27. Crew, M. and C. Twight, "On the Efficiency of Law: A Public Choice Perspective," *Public Choice*, Vol. 66, 1990, pp. 15~36.
28. De Alessi, L., "Implications of Property Rights for Government Investment Choices," *American Economic Review*, Vol. 59, 1969, pp. 13~21.
29. Ellickson, R., "Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls," *University of Chicago Law Review*, Vol. 40, 1973, pp. 681~714.
30. Epstein, R., "Nuisance Law: Corrective Justice and Its Utilitarian Constraints," *Journal of Legal Studies*, Vol. 8, 1979, pp. 49~102.
31. ———, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge: Harvard University Press, 1985.
32. ———, "Lucas v. South Carolina Coastal Council: A Tangled Web of Expectations," *Stanford Law Review*, Vol. 45, 1993, pp. 1369~1392.
33. Esposto, F., "The Political Economy of Taking and Just Compensation," *Public Choice*, Vol. 89, 1996, pp. 267~282.
34. Farber, D., "Economic Analysis and Just Compensation," *International Review of Law and Economics*, Vol. 12, 1992, pp. 125~138.
35. Fischel, W., *Regulatory Takings: Law, Economics, and Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 1995.
36. ——— and P. Shapiro, "Takings, Insurance, and Michelman: Comments on Economic Interpretations on 'Just Compensation' Law," *Journal of Legal Studies*, Vol. 17, 1988, pp. 269~293.
37. ——— and P. Shapiro, "A Constitutional Choice Model of Compensation for Takings," *International Review of Law and Economics*, Vol. 9, 1989, pp. 115~128.
38. Fudenberg, D. and D. K. Levine, "Reputation and Equilibrium Selection in Games with a Patient Player," *Econometrica*, 1989, Vol. 57, pp. 759~778.
39. Ghosh, S., "Takings, The Exit Option and Just Compensation," *International Review of Law and Economics*, Vol. 17, 1997, pp. 157~176.
40. Hermlin, B., "An Economic Analysis of Takings," *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, 1995, pp. 64~86.
41. Innes, R., "Takings, Compensation, and Equal Treatment for Owners of Developed and Undeveloped Property," *Journal of Law and Economics*, Vol. 40, 1997, pp. 403~432.
42. Kanner, G., "Condemnation Blight: Just How Just Is Just Compensation?" *Notre Dame*

- Lawyer*, Vol. 48, 1973, pp. 765~810.
43. Levmore, S., "Just Compensation and Just Politics," *Connecticut Law Review*, Vol. 22, 1990, pp. 285~322.
44. Miceli, T. and K. Segerson, "Regulatory Takings: When Should Compensation Be Paid?" *Journal of Legal Studies*, Vol. 23, 1994, pp. 749~776.
45. Michelman, F., "Property, Utility, and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of 'Just Compensation' Law," *Harvard Law Review*, Vol. 80, 1967, pp. 1165~1258.
46. Migue, J.-L. and G. Belanger, "Toward a General Theory of Managerial Discretion," *Public Choice*, 1974, Vol. 17, pp. 27~43.
47. Munch, P., "An Economic Analysis of Eminent Domain," *Journal of Political Economy*, Vol. 84, 1976, pp. 473~497.
48. Niskanen, W., "Bureaucrats and Politicians," *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, 1975, pp. 617~643.
49. Novak, T., B. Blaesser, and T. Geselbracht, *Condemnation of Property: Practice and Strategies for Winning Just Compensation*, New York: John Wiley, 1994.
50. Posner, R., *Economic Analysis of Law*, 4th ed., Boston: Little, Brown and Co., 1992.
51. Rose-Ackerman, S., "Against Ad Hockery: A Comment on Michelman," *Columbia Law Review*, Vol. 88, 1988, pp. 1697~1711.
52. Rowley, C., "The Supreme Court and Takings Judgements: Constitutional Political Economy Versus Public Choice," in N. Mercuro(ed.), *Taking Property and Just Compensation: Law and Economics Perspective of the Takings Issue*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1992.
53. Susskind, L. and P. Field, *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*, New York: Free Press, 1996.
54. Sykes, A., "The Doctrine of Commercial Impracticability in a Second-Best World," *The Journal of Legal Studies*, Vol. 19, 1990, pp. 43~94.
55. Thomson, E., "Bureaucracy and Representative Government: Review," *Journal of Economic Literature*, Vol. 11, 1973, pp. 950~953.
56. Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism*, 1985, New York: Free Press.

〈부록 A〉 영월 동강댐 추진연혁



\* 수물지역 외 주민 중 상습침수지역 내 주민(영월읍 영흥리 지역 등)은 댐건설에 찬성하는 입장이나, 찬성을 위한 조직적인 활동은 미흡한 실정임.

## 〈부록 B〉 주민 근시안(myopia)과 관대보상 공약의 유효성

본문의 1회 게임은 무한반복게임으로 연장될 수 있다. 이를 위하여 식 (8)의 극대화된 예산재량권을  $V(\phi, \hat{\phi})$ 로 정의하자.  $\hat{\phi}$ 는 주민들의  $\phi$ 에 대한 기대치로서  $\hat{\phi}=1$ 이면 정부의 관대보상 약속에 대하여 주민들이 신뢰하는 경우이며,  $\hat{\phi}=\phi$ 이면 주민들은 정부 약속이 공약임에도 불구하고 사후적인 제도적 장치에 의하여  $\phi L$  만큼만 보상받을 수 있다고 생각하는 경우이다. 정부가 관대보상 약속에 대하여 책임보상을 이행하고 주민들도 이를 신뢰할 경우 정부의 극대화된 목적함수 값은  $V(1,1)$ 이다.

어느 특정시점  $t$ 에 정부가 취할 수 전략은 두 가지이다. 한 가지는 관대보상을空約化하여  $t$ 시점에 예산재량권을 조금 더 확보하는 전략으로 이때 정부의 예산재량권은  $V(\phi, 1)$ 이다. 또 다른 전략은 미래를 위하여 관대보상에 대한 약속을 이행하는 전략이고 이때 정부 예산재량권은  $V(1,1)$ 이다.  $t$ 시점에 관대보상을空約化할 경우  $t+1$ 시점부터 일정 기간 동안 주민들은 정부의 관대보상 약속에 대하여 신뢰하지 않게 되어 공약은 수용확률을 증가시키는 데 아무 도움을 주지 못한 채 정부에 추가적인 부담만을 주게 된다.

편의상 주민들이 이러한 보복조치를 1기 동안만 한다고 가정하고 보복기간 동안의 정부의 예산재량권은  $V(\phi, \phi)$ 로서  $V(\phi, 1) > V(1, 1) > V(\phi, \phi)$ 을 만족시킨다. 시간할인율을  $\alpha$ 로 정의할 때,  $t$ 시점에 정부가 관대보상을 공약화할 경우 정부의 평균할인예산재량권(average discounted discretionary budget)은  $(1-\alpha)[V(\phi, 1) + \alpha V(\phi, \phi) + (\alpha^2 + \alpha^3 + \alpha^4 + \dots)V(1,1)]$ 으로 표현되고 다음 조건이 만족될 때 정부는 공약을 사용할 것이다.

$$(1-\alpha)[V(\phi, 1) + \alpha V(\phi, \phi) + (\alpha^2 + \alpha^3 + \alpha^4 + \dots)V(1,1)] \geq V(1,1).$$

이를 정리하면 다음과 같다.

$$\alpha < \frac{V(\phi, 1) - V(1, 1)}{V(1, 1) - V(\phi, \phi)}.$$

위의 식의 분자는 관대보상을 공약화할 경우에 정부편익을 나타내고 분모는 정부비용을 나타낸다. 위의 식에서 좌변의 정부할인율  $\alpha$ 가 낮을수록, 우변의  $V(\phi, 1)$ 이 클수록 정부는 관대보상 공약 사용의 유혹에 빠지기 쉽게 된다. 따라서 주민들의 보복기간이 유한하여 근시안이 존재하는 이상 정부 기회주의 가능성도 상존한다. 물론 주민

들의 보복기간이 1기 이상으로 연장되면 현 시점에서의 공약사용 매력도는 줄어들 것임을 쉽게 추론할 수 있다. 이상은 Barro and Gordon(1983) 통화정책 모형에서 사용된 전반적 논리와 흡사한 맥락이다.

### 〈부록 C〉 비교정태분석 결과

식(9)와 (10)의 우변을 좌변으로 옮기면  $H_L$ 과  $H_T$ 가 각각 다음과 같이 정의된다.

$$H_L = (B - \hat{R} - \phi L) \cdot \frac{\partial P(\theta)}{\partial L} - P(\theta) \cdot \phi,$$

$$H_T = (B - \hat{R} - \phi L) \cdot \frac{\partial P(\theta)}{\partial T} - [\beta + C'(T)].$$

$K$ 를  $K(B - \hat{R} - \phi L) \cdot f'(\theta) (>0)$ 로 정의할 때,  $H_{LL}$ ,  $H_{TT}$ 와  $H_{LT}$ 는 다음과 같이 정리된다.

$$H_{LL} = -[K + 2f(\theta)\phi] (<0),$$

$$H_{TT} = -[K(\delta - 1)^2 + C''] (<0),$$

$$H_{LT} = -(\delta - 1)[K + f(\theta)\phi] (<0).$$

최적화문제 (8)을 위한 Hessian matrix와 determinant를 각각  $J$ 와  $|J|$ 로 정의한다. 한편 2계조건은  $H_{LL} < 0$ ,  $H_{TT} < 0$ ,  $|J| = H_{LL}H_{TT} - H_{LT}^2 > 0$ 이다. 따라서 Cramer's Rule을 이용하여 비교정태분석을 하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial L^*}{\partial B} = \frac{1}{|J|} \cdot [f(\theta^*)K(\delta - 1)^2 + f(\theta^*)C'' - K(\delta - 1)f(\theta^*) - f(\theta^*)^2\phi(\delta - 1)^2] ? 0,$$

$$\frac{\partial T}{\partial B^*} = \frac{1}{|J|} \cdot f(\theta^*)^2\phi(\delta - 1) > 0, \quad \frac{\partial P(\theta^*)}{\partial B} = \frac{1}{\phi(\delta - 1)} \cdot C'' \cdot \frac{\partial T^*}{\partial B} > 0,$$

$$\frac{\partial L^*}{\partial \hat{R}} = \frac{1}{|J|} \cdot [-C''K - C''f(\theta^*)\phi - C''f(\theta^*) + f(\theta^*)^2\phi(\delta - 1)^2] < 0,$$

$$\frac{\partial T^*}{\partial \hat{R}} = \frac{-1}{|J|} \cdot f(\theta^*)^2\phi(\delta - 1) < 0, \quad \frac{\partial P(\theta^*)}{\partial \hat{R}} = \frac{1}{\phi(\delta - 1)} \cdot C'' \cdot \frac{\partial T^*}{\partial \hat{R}} < 0,$$

$$\frac{\partial L^*}{\partial R_0} = \frac{1}{|J|} \cdot C'' \cdot [K + f(\theta^*)\phi] > 0, \quad \frac{\partial T^*}{\partial R_0} = \frac{-1}{|J|} \cdot f(\theta^*)^2\phi^2(\delta - 1) < 0,$$

$$\frac{\partial P(\theta^*)}{\partial R_0} = \frac{1}{\phi(\delta-1)} \cdot C'' \cdot \frac{\partial T^*}{\partial R_0} < 0,$$

$$\frac{\partial L^*}{\partial \beta} = \frac{-H_{LT}}{|J|} > 0, \quad \frac{\partial T^*}{\partial \beta} = \frac{H_{LL}}{|J|} < 0,$$

$$\frac{\partial P(\theta^*)}{\partial \beta} = \frac{-1}{|J|} \cdot f(\theta^*)^2 \phi^2 (\delta-1)^2 < 0,$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial L^*}{\partial \phi} &= \frac{1}{|J|} \cdot \{-Lf(\theta^*)C'' - [1-F(\theta^*)]K(\delta-1)^2 \\ &\quad - [1-F(\theta^*)]C'' + Lf(\theta^*)^2 \phi (\delta-1)^2\} ? 0, \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial T^*}{\partial \phi} &= \frac{1}{|J|} \cdot \{K[1-F(\theta^*)](\delta-1) + [1-F(\theta^*)]f(\theta^*)\phi(\delta-1) \\ &\quad - L^* f(\theta^*)^2 \phi (\delta-1)\} ? 0, \end{aligned}$$

$$\frac{\partial P(\theta^*)}{\partial \phi} = \frac{1}{\phi} (\delta-1) \cdot C'' \cdot \frac{\partial T^*}{\partial \phi} - \frac{1}{\phi^2 (\delta-1)^2} \cdot (\beta + C) ? 0.$$

참고로 2계조건  $|J| > 0$  으로부터  $-C''K - C''f(\theta)\phi - \phi[C'f(\theta) - f(\theta)^2\phi(\delta-1)^2]$   
 $< 0$ 이 얻어지고, 따라서  $\frac{\partial L^*}{\partial R}$ 의 분자부호는 (-)이므로 위  $\frac{\partial L^*}{\partial R} < 0$ 이 성립한다.  
 다른 부등식의 부호는 비교적 명쾌하다.