

2009 환경의 날 기념 토론회
“환경 규제완화 정책을 진단한다”

2009. 6. 3(수), 오후 3:00 - 6:00
성프란치스코 교육회관 2층

주최/주관 : 한국환경회의

사무국 : 서울 성북구 성북 2동 113-34
T: 02-747-8500(녹색연합)



2009 환경의 날 기념 토론회 “환경규제완화정책을 진단한다”

일 정 안 내

15:00 ~ 15:10	개회인사	김인호 (수원환경운동센터 대표)
	사회자	최승국 (한국환경회의 운영위원장)
15:10~15:40	기조발제	환경규제의 공공적 기능과 역사성 전재경 (대표이사, 자연환경국민신탁)
15:40~15:50	휴식	
15:50~16:30	1	국립공원이 흔들리고 있다 윤주옥 (국립공원을 지키는 시민의 모임 사무처장)
	분	2 토지이용규제 완화정책의 한계와 과제 변창흠 (세종대 행정학과 교수)
	야	
	발	3 4대강 정비사업 사례로 본 환경규제완화 박진섭 (생태지평연구소 부소장)
표		
	4	환경영향평가 제도의 규제완화정책 조공장 (한국환경정책평가연구원 책임연구원)
16:50~17:30	종합토론	
17:30~	정리	환경규제완화에 대한 한국환경회의 입장 발표

2009 환경의 날 기념 토론회
“환경규제완화정책”을 진단한다”

2009 06 03(수) | 성프란치스코 교육회관 2층

주최/주관 : 한국환경회의

목 차

토론회 안내

기조발제 1 환경규제의 공공적 기능과 역사성	1
분야발표 1 국립공원이 흔들리고 있다	9
분야발표 2 토지이용규제 완화정책의 한계와 과제	35
분야발표 3 4대강 정비사업 사례로 본 환경규제완화	62
분야발표 4 환경영향평가 제도의 규제완화정책	71

환경규제의 공공적 기능과 역사성

전재경 Ⅰ 대표이사, 자연환경국민신탁

I. 총 설

1. 환경법상의 규제

OECD국가들에서 규제개혁을 추진한 역사는 오래다. 한국의 경우, 규제개혁위원회와 환경부를 축으로 환경규제개혁이 활기차게 추진되었다. 우리 정부는 규제개혁을 추진하기 위하여 행정규제기본법(1997. 8. 22 법률 제5368호)을 제정하고 1998년 3월 1일자로 동법시행령을 공포하였다.

행정규제기본법(제23조)에 근거하여 설치된 규제개혁위원회는 규제개혁백서를 통하여 그리고 환경부는 환경백서를 통하여 장기적 규제개혁 목표를 정하고 거대한 규제개혁 프로그램들을 제시하였다.

규제는 피규제자의 권리의무 관계를 다루기 때문에 일반 규제개혁과 환경 규제개혁은 법학적 영역에서 중요 관심사로 대두된다.

전통적인 행정법학은 환경규제를 '행정규제'라는 관점에서 이해하고 규제의 투명성과 행정절차의 적정성에 비중을 두고자 한다. 이에 비하여 환경법학은 자연자원에 관한 분배적 정의의 달성 및 오염통제의 효율성 향상에 비중을 둔다. 환경 정의와 효율성의 문제를 고찰하기 위하여 환경법학에서는 윤리학, 경제학, 재정학, 법경제학, 생태학 등과 더불어 광범위한 학제적 접근을 선호한다.

2. 사회통념상의 오류

환경규제는 비록 환경정의(environmental justice)를 지향하지만 경제정의 또는 지

속가능한 경제발전에 이바지하여야 한다.

경제학 영역에서는 경제성장에 대한 법제와 규율(governance)의 중요성이 비교적 잘 인식되어 있다. 양자의 상관성은 이론적으로나 경험적으로 잘 논증되고 있다. 그러나 법학영역은 여전히 지속가능한 발전과 규제의 역학관계에 관하여 그들이 수행하여야 하는 성취정도에 비하여 천착하지 않는다.

환경 규제개혁을 성공적으로 완수하기 위하여서는 충돌소지가 큰 정책수단들 상호간의 접근방법상의 부조화를 극복하여야 한다.¹⁾ 그동안 환경규제를 둘러싸고 규제개혁을 규제완화로 이해하고 또 규제완화야말로 경제발전에 이바지한다는 잘못된 사회적 통념이 만연되었다.

그러나 개별 기업들의 발전[사익]과 전체 경제의 발전[공익]은 다른 차원의 과제이며 공익을 목적으로 한 적정한 규제는 오히려 경제발전의 동인으로 작용한다. 이하에서는 환경규제의 공공성과 역사성을 살핀다.

II. 환경규제의 공공적 기능

1. 환경규제가 경제발전에 미치는 영향

흔히 오해하는 바와는 달리, 정부규제는 환경규제를 포함하여 경제발전에 긍정적인 영향을 미친다.²⁾ 정부개입이 거래비용을 낮출 때 규제가 합리화된다.³⁾

예컨대, 은행에 대한 민간 감시의 장려는 은행의 이행을 증진시키고 불량채권을 감소시키며 은행의 안정성을 높였다. 反독점 기타 경쟁法은 경제발전에 이롭다. 환경법은 비용의 외부화를 막고 공공재를 보호하는 한 경

1) 환경규제 개혁에 관한 선행 연구결과로서는 전재경, 「환경규제개혁의 평가와 방향」(한국법제연구원 : 1999) : 문대훈, “환경규제의 특수성에 비추어 본 한국 환경규제개혁의 문제점과 개선방향” 「산업경영연구」 제9권제1호(2000), 109쪽 이하 ; 정희성, 「지속가능한 사회를 향한 환경규제정책의 발전방향」(한국환경정책평가연구원 : 2002) ; 김광임·최진석, “환경규제의 발전방향” (한국환경정책평가연구원 : 2004.11.22), 참조

2) Frank B. Cross, Law and Economic Growth (Texas Law Review Vol.80:1737), **Law and Economic Development** (2000), at 37

3) Joel P. Trachtman, The Applicability of Law and Economics to Law and Development: The Case of Financial Law, in Making Development Work, supra note 5, at 204

제적 혜택을 제공한다.⁴⁾ 모든 성공적인 세계 경제가 재산권과 계약이행을 인정하듯이 모든 성공적인 시장경제는 상품, 서비스, 노동, 자산, 및 금융시장들에서의 행동들을 규율하는 잘 갖춰진 한 별의 규제체계에 의하여 감시된다.⁵⁾ 경제 성장을 오로지 재산권의 功으로 돌리고 규제의 功으로 돌리지 않음은 닫힌 마음 (closed-minded)이다.⁶⁾

2. 재산권의 정립

환경규제는 오염방지에 대하여서는 명령과 통제를 기초로 유인과 억제를 주요 규제수단으로 삼는다. 그러나 자연자원의 관리에서는 환경규제는 정확한 재산권의 정의와 분배로 나타난다. 오염통제의 영역에서도 원인자부담의 원칙 또는 환경비용의 내부화와 같은 원리들은 재산권을 기초로 한다. 신제도주의 경제학자 Douglass North가 주창하는 제도주의적 경제학 이론은 간단하다 : 개인은 그들의 투자로부터 대가를 확보할 수 있을 때 경제적 성장을 위하여 투자한다.⁷⁾ 최적 (optimality)의 달성은 잘 정의되고 저렴하게 집행되는 재산권의 존재를 요건으로 한다.⁸⁾

오염통제와 자연자원관리에서 이해관계자들 사이의 재산권의 설정이 불분명하고 그 법적안정성이 동요하면, 갈등이 증폭되고 잠재화된다.

재산권과 계약이행에 관한 법적 보장이 없으면 경제정의를 후퇴하고 경제성장이 둔화된다. 빈곤국가들에는 공유지 무단 점유자들의 재산이 많다.⁹⁾ 그럼에도 정식 재산권원이 창설되지 않아서 투자목적 자원접근이 불가하다.¹⁰⁾ Hernando에 따르면, “경제성장을 촉진시키는 일은 주로 법적 도전이다”¹¹⁾. 재산권이 기대효과를

4) Cross, op.cit., at 38

5) Dani Rodrick, Institutions for High-quality Growth : What they are and How to Acquire Them 2 (Nat'l Bureau of Econ. Research, Working Paper, No.7540, 2000), at 7 ([http : // www.nber.org / papers / w7540](http://www.nber.org/papers/w7540))

6) Cross, op.cit., at 39

7) Douglass C. North, **Structure And Change In Economic Hestory 5** (1981)

8) Timothy Besley, Property Rights and Investment Incentives : Theory and Evidence from Ghana, 103 J. Pol Econ. 903, 903 (1995)

9) Hernando de Soto, **The Mystery of Capital** (2000). at 32

10) Id. at 44

거두기 위해서는 집행가능하고 신뢰할 수 있어야 한다.¹²⁾ 국토와 자원의 이용에 관한 환경규제는 재산권을 명확하게 정의하고 이해관계자들 사이에 적정분배를 실현할 때 공공성을 확립할 수 있다.

3. 규제의 민주화

환경규제로 인한 갈등을 줄이고 환경정의를 실현하기 위하여서는 해당 규제를 법 제화하거나 실행하기 이전에 그 규제로부터 이익을 얻는 주체와 그 규제로부터 손실을 입는 주체 즉 이해관계자들 사이에 각자의 재산권에 관한 논의와 합의가 선행되어야 한다. 정부라 할지라도 기본권 제한의 한계를 넘어 이해관계자들의 재산권을 침해할 수 없다. 재산권 제한의 과정에 있어 절차적 정당성이 보장되지 아니하면 '정당한 보상'과 같은 실체적 정당성만으로는 '필요 최소한의 제한'이라는 헌법적 요건이 충족되지 아니한다. 정부규제는 자유민주적 기본질서에 종속한다.

민주주의가 경제성장에 미치는 영향은 가장 의미 있는 실증적 조사의 주제이다. 민주주의에 관한 정량적 계측도구를 활용하는 프리덤 하우스(Freedom House)는 민주주의를 경제성장의 변수로 본다.¹³⁾ 민주주의와 경제성장에 관한 실증조사는 결과들이 다르다.¹⁴⁾ Minier의 연구에 따르면, 체제변화는 성장에 악영향을 미친다. 그러나 새로운 민주주의는 경제적으로 성공을 거두지는 못하였지만 예상되는 성장의 둔화를 꺾지는 않았다.¹⁵⁾ 통치의 민주화는 성장을 촉진시킨다.¹⁶⁾ 제도적 시장체제는 성장에 특히 중요하다.¹⁷⁾ 규제의 민주화가 요청된다.

11) Id., at 158

12) Cross, op.cit., at 11

13) Raymond D. Gastil, *Freedom in The World: Political Rights and Civil Liberties* 1978 (1978)

14) Adam Przeworski & Fernando Limongi, *Political Regimes and Economic Growth*. J. Econ. Persp., Summer 1993, at 51, 61

15) Jenny A. Minier, *Democracy and Growth: Alternative Approaches*, 3 J. Econ. Growth 241 (1998)

16) Christopher Clague et al., *Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies*, 1 J. Econ. Growth 243 (1996)

17) Martin Leschke, *Constitutional Choice and Prosperity : A Factor Analysis*, 11

Ⅲ. 환경규제의 역사성

1. 규제 주기의 고려

규제개혁은 정부실패의 국면에서 등장하는 조치임에도 불구하고, 규제개혁 당국은 개혁에 임하면서 「정부의 실패」를 인정하는데 소극적이었고 따라서 규제의 틀 자체를 바꾸는 일에 정부역량을 집중하지 못하였다.

국가와 시장 그리고 공동체 영역 상호간의 전환을 추진하기 위하여서는 과연 해당 영역에서 규제 원리 또는 기구의 실패가 발생하였는가를 판단하여야 한다.

규제를 개혁한다고 하여 「정부의 실패」가 없는 사무까지 시장의 영역으로 이관시킴은 잘못된 개혁이다. 이러한 시차는 경제규제와 사회규제에서 발견된다. 경제부문에서는 경제성장 단계에 비추어 일반적으로 정부의 실패가 초래되었거나 가까운 장래에 예상된다. 그러나 환경·안전·복지 등의 사회 부문에서는 정부규제의 틀이 충분히 정착되지 못하였기 때문에 정부의 실패를 논하기에 이른다. 규제부문간의 차별화(행정규제기본법 제5조제2항)가 확보되지 아니한 채 「개별규제에서 덩어리 규제로 나아간다」는 추진전략은 때로 무모하다. 경제규제와 사회규제의 시간차를 충분히 고려하면서 규제의 틀을 바꾸거나 규제대상을 선정하여야 할 것이다.

2. 보호법익의 변화

종래의 규제개혁은 그 보호법익이 한쪽으로 치우쳤다. 국민 전체의 기본권이 고려되기보다는 기업가의 재산권과 영업의 자유가 우대되었고 외국자본의 수익활동이 내국 자본의 그것보다 우대되는 방향으로 추진되었다. 사회규제 개혁에 경제규제 개혁의 논리와 척도가 적용되었다. 결과적으로 환경비용이 여전히 외부화되고 환경책임의 소재가 형해화됨으로서 기본권으로서의 환경권과 그 철학적 기초인 환경정의가 후퇴하였다.

이러한 차별을 바로잡기 위하여서는 보호법익간의 균형이 도모되어야 한다. 기업자의 재산권과 국민 일반의 환경권이 동등하게 고려되어야 한다. 환경규제 개혁의 영역에서는 환경오염 피해자 내지 미래세대의 환경권을 보장할 수 있도록 제

도를 강화시켜야 한다.¹⁸⁾ 이는 장식화된 환경권을 「살아 움직이는 권리」로 탈바꿈시킴을 뜻한다. 이해당사자들이 환경권을 실현시킬 수 있는 절차적 권리를 보장하고 보호법익을 확장시키는 과정이 필요하다. 특히 「잘못된 재산권」의 창설은 정의(justice)의 기초를 무너뜨린다.

3. 정성적 개혁의 추진

규제개혁은 규제의 건수를 줄이는데 치중하기보다 규제의 수준을 높이는데 주력하여야 한다. OECD는 규제설계 단계에서 규제순응을 극대화시킬 수 있는 규제수단을 채택할 것과 규제집행 단계에서 자발적 규제준수를 유도할 수 있는 방법을 모색할 것을 제안한다.¹⁹⁾

미국의 환경규제 개혁은 비용효과적인 프로그램의 개발과 적용을 중요시한다.²⁰⁾ 이러한 관점에서 기존 규제에 대한 재규제가 필요하면 추진되어야 한다. 규제 총량제(행정규제기본법 제6조)의 개념은 지양되어야 한다. 규제성과의 측정이 불확실한 사회규제에서 성과를 기초로 「규제 일몰제」(행정규제기본법 제8조)를 적용하는 혼동이 시정되어야 한다.

본래 의미의 개혁과 거리가 먼 「유사 규제개혁」이 없어져야 한다. 피규제자의 신분이나 법적 지위에 따라 적용되는 이중기준은 경제적 당위성에도 불구하고 법적으로 타당하지 아니하다. 헌법질서를 침해하면서 다른 행정기관의 권한을 유월하는 재량권의 남용이 자제되어야 한다. 아울러 막연한 개념과 조건을 원용하여 규제를 완화시키거나 근대법의 기본질서를 해치는 규제심사를 삼가야 할 것이다.

IV. 규제개혁의 방향

1. 규제개혁의 기반확립

종래 한국의 환경규제개혁은 실증적 접근이 미흡하였다. 특히 비용편익에 철저하지 못하였고 이행목표가 불확실하였다. 개혁의 방향을 제시하는 환경정의에 대한 배려가 미흡하였다. 환경이행 여부를 확인할 수 있는 시스템이 없었다. 일반규제

18) 정희성, 앞의 보고서, 146쪽

19) 문태훈, 앞의 논문, 127쪽

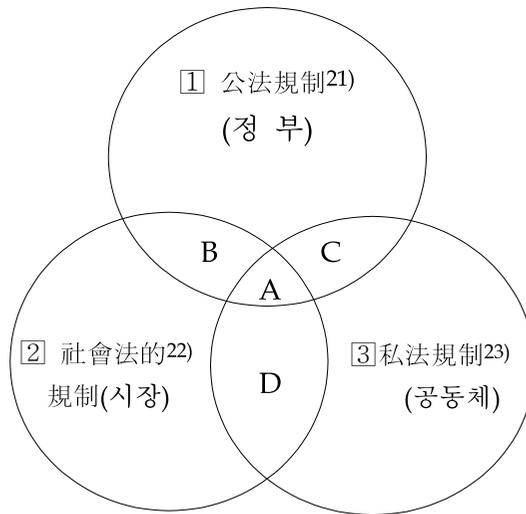
20) 문태훈, 같은 논문, 128쪽

개혁과 환경규제개혁의 차별화가 간과되고 있다.

개혁여건을 확립한다는 차원에서 몇 가지 선행적 접근이 필요하다. 규제와 규제 개혁에 관한 개념과 내용이 재정립되어야 한다. 다음에 지속가능발전을 고려하면서 개혁을 추진하여야 한다. 그 다음에 시장에 기초를 두더라도 가치계산방법에 생태경제학적 배려가 추가되어야 한다.

2. 규제 패러다임의 변화

규제개혁의 패러다임에 대한 새로운 인식이 필요하다. 예컨대, 산업계는 기후변화에 당면하여 온실가스(GH) 총량을 분배하고 배출권을 거래하는 체계(cap and trade)를 새로운 규제로 인식하고 이에 반대한다. 정부는 온실가스 감축목표를 법률에 의한 국가목표로 설정하기보다 행정계획에 의한 행정목표로 설정하려고 노력한다. 그러나 규제는 정부·시장·공동체의 각 영역에서 생성·운용·소멸된다. 각 영역이 중첩되는 부문에서는 공동의 규제[협치 governance]가 이루어진다. 규제개혁은 한 영역 안에서의 개혁을 의미하지 않고 다른 영역으로의 이관을 포함한다.



환경규제의 패러다임

21) 제1부문은 행정기관이 주체이다. 우월적 지위에서 명령하며 시장과 공동체의 균형을 도모한다.

22) 제2부문은 기업이 주체이다. 거래의 공정성과 효율성을 우선한다. 자원의 최적배분을 도모한다.

규제 틀의 전환은 규제개혁에서 불가결의 과정이다. 정부기구를 중심으로 하는 행정규제를 시장기구를 토대로 하는 경제규제로 전환시키는 조치들은 규제 틀의 전환에 해당한다. 시장원리의 적용이 가능한 법률은 경제규제의 수단들을 도입하여야 한다. 예컨대, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 비용편익(BC)분석 원리를 담아야 한다. 동법은 비용의 효과와 개발로 인한 편익만을 분석하고 있으나 환경계획의 기초로서 환경비용을 계산하여야 한다. 시장원리를 표방하면서도 경제학적 접근이 불분명한 영역의 법률들의 정비가 요망된다.

3. 투명성·효율성의 증진

환경규제개혁을 위한 구체적인 방안으로서는, 우선 규제개혁 실행지침의 고시, 심사기준의 사전공표, 규제영향분석의 확대, 환경정보의 공개등 규제의 투명성이 강화되어야 한다. 다음에 환경질의 향상을 위하여 환경기준이 보완되고 환경용량·비용효과등의 계량화방법이 개발되어야 한다. 아울러 개발계획과 환경계획을 통합하고 오염종합통제(IPC)를 강화하는 등 규제 시스템의 일원화가 요청된다. 한편 규제효율의 증진을 위한 환경감사(environmental auditing)제도의 도입이 확충되어야 한다. 또한 환경쟁송에 있어서 '소의 이익'과 당사자적격을 확대하는 등 공중참여의 길을 넓혀야 한다.

23) 제3부문은 사회경제적 공동체가 주체이다. 자율관리의 원리에 따른다. 때로 감시자로 기능한다.

국립공원이 흔들리고 있다 - 국립공원 구역조정과 자연공원법 규제완화

윤주옥 | 국립공원을 지키는 시민의 모임 사무처장

국립공원 구역조정, 케이블카 건설을 촉진하는 자연공원법 시행령·시행규칙 입법 예고, 제2의 북한산국립공원 관통도로 추진, 자연공원법에 생태관광사업 명문화... 국립공원이 흔들리고 있다. 1967년 지리산이 제1호 국립공원으로 지정된 이후 우리 사회는 ‘국립공원은 우리나라 생태계의 마지막 보루이다. 국립공원의 제1원칙은 보전이다. 우리나라 국립공원은 생태만이 아니라 역사문화를 담고 있어 더욱 큰 가치를 가진다.’는 대전제를 도출해냈고, 이는 국립공원 주무부서를 건설부에서 내무부로, 그리고 1998년 환경부로 바뀌는 과정을 통하여 발현되었다. 그러나 여전히 국립공원은 국립공원을 관광과 개발 대상으로 바라보는 세력으로 인해 위협받고 있다. 북한산국립공원 관통도로, 계룡산국립공원 관통도로 등은 공익으로 포장된 도로건설에 국립공원제도가 무너져버린 대표적 사례이며, 국립공원제도·사유지·역사문화지역을 담아낼 용도지구 등에 대한 정책 대안을 내놓지 못하는 한 국립공원은 그 내부로부터 시나브로 무너질 수밖에 없다.

이명박 정부가 들어서며 환경부가 추진한 첫 번째 일은 케이블카 관련 법령 손질이다. 환경부는 2004년 작성한 ‘자연공원내 삭도 건설 및 운영에 관한 지침’을 ‘자연공원 로프웨이 설치·운영 가이드라인’으로 바꾸어 2008년 말 각 지자체에 내려보냈다. 2004년과 2008년, 국립공원에 뭘 변화가 있었을까? 정부가 바뀐 것 말고는 국립공원엔 어떠한 변화도 없었다.

환경부는 차라리 없는 편이 좋을 종잇장 ‘가이드라인’을 내놓은데 이어 이제는 자연공원법 시행령, 시행규칙에 명문화된 케이블카 관련 조항을 개정하려 한다. 환경부는 자연공원법 개정을 통하여 지리산국립공원 천왕봉(계석봉)과 노고단, 설악산국립공원 대청봉 일원 등 생태적 민감도가 매우 높고, 훼손지 복원사업이 진행

중인 국립공원 자연보존지구에 더 길게, 더 높은 케이블카를 건설하려는 것이다. 우리는 국립공원을 '민족의 유산'이라 부른다. 국가(정부)는 우리 국토의 자연생태와 역사문화 유산을 보전하기 위해 꼭 필요한 핵심지역을 국립공원으로 지정하여 관리하고 있다. 그런데 이명박 정부는 과거와 현재, 미래를 잇는 민족의 유산에 손을 대려한다. 민족의 유산인 국립공원을 옥보이는 정부, 민족의 영산에 철타를 쫓으려는 정부, 그 끝이 무엇일까?

I. 우리나라 국립공원의 가치

우리나라는 1967년 지리산을 국립공원으로 지정한 이후 1988년에 지정된 변산반도국립공원까지 20개 국립공원을 지정하여 관리하고 있다. 20개 국립공원의 총면적은 6,579.850km²이며 육지면적만 본다면 3,898.948km²로 국토의 3.9%에 지나지 않는다. 이웃한 일본이 국토의 5.6%를, 대만이 국토의 9.6%를 국립공원(국가공원)으로 지정한 것에 비하면 턱없이 적은 면적이다.

국립공원은 우리나라 자연환경보전지역의 60%를 차지하고 있으며 멸종위기종을 포함한 야생동·식물의 마지막 피난처이다. 전 세계적으로 자연생태 보전이 핵심 의제로 대두되는 전 지구적인 상황에서, 우리 국토의 마지막 녹색지대인 국립공원을 지켜내는 일은 당연하고도 긴급한 일이다.

1. 국립공원 이념

- 1872년 미국이 세계 최초로 옐로우스톤을 국립공원으로 지정한 이후 전 세계적으로 약 1,200곳이 국립공원으로 지정되었다.
- 국립공원에 대한 미국인들의 자부심 '미국인이 생각해낸 아이디어 중 역사상 가장 훌륭한 것(best Idea)'이라는 표현에 잘 나타나있다.
- 국립공원의 초기이념은 1903년 완공된 루즈벨트탑의 문구 'This Park was created and is now administered for the benefit and enjoyment of the people...it is the property of Uncle Sam and therefore of us all.'(이 공원은 모든 국민의 즐거움과 복리를 위해 창조되었고 현재 관리되고 있습니다.... 그것은 미국(정부), 나아가 우리 모두의 자산입니다)를 보면 알 수 있는데, 국립공원 이념의 핵심적인 키워드는 - '즐거움과 이익(benefit and enjoyment)'이 아니라 '모든 국민(thepeople)' '사유(私有)'가 아닌 '공공(公共)의'공원에 있다.

2. 세계자연보전연맹(IUCN)의 국립공원 정의

- 국립공원은 비교적 넓은 면적이어야 하며, 이 구역은 인간의 개발과 점용에 의해 물리적으로 변화되지 않은 수 개의 생태계를 유지하고 있어야 하고, 이 지역의 동·식물과 지형학적 위치 및 서식지가 특별한 과학적, 교육적, 여가선용적 가치를 지니고 수려한 자연풍경을 구비해야 한다.
- 국가의 최고 관계당국이 전 지역에서 가능한 한 빨리 개발이나 점용을 방지하거나 제거하는 조치를 취할 수 있어야 하고, 지정당시의 생태적, 지형학적 또는 미학적 특성유지를 위한 조치를 효과적으로 시행할 수 있어야 한다.
- 영감적·교육적·문화적 그리고 여가선용을 위한 특별한 조건하에서만 탐방이 허용되어야 한다.

3. 우리나라 국립공원의 가치

가. 국토자연환경보전체계상 가치

- 국토보전 및 이용 체계상 국토는 도시, 농림, 관리, 자연환경보전지역으로 구분되며, 자연환경보전지역은 자연공원구역, 문화재보호구역(천연기념물보호구역), 생태 경관보전지역, 수산자원보전지구 등을 포함하는 지역인.
- 전국토의 6.5%를 차지하는 자연환경보전지역중에서도 국립공원 면적은 약 59.9%이며, 문화재보호법에 의하여 지정된 국보 41점, 보물 73점, 사적·명승 3 곳 등 우리나라 전체 문화재의 약 16%가 국립공원에 소재한다. 국립공원에 산재한 문화재를 '살아있는 박물관'이라고도 한다.

나. 생태적 가치

- 상록활엽수림, 침엽수림 등 귀중한 식물군락과 야생동물의 서식지이며, 한·온·난 대성 기후를 고루 갖는 우리나라 생태계 현황을 대표하는 지역이다.
- 한라산과 설악산 및 다도해해상국립공원의 일부지역은 천연보호구역으로 지정되어 있으며, 유네스코가 지정한 인간과생물권계획으로도 지정되어 있다.
- 우리나라 숲의 극상림과 고산초원을 포함한 녹지자연 9~10등급 지역 중 약 77%가 국립공원구역 안에 분포하며, 야생 포유류의 약 75%가 국립공원에 살고 있다.

다. 경제적 가치

- 18개 국립공원(경주, 한라산국립공원 제외)의 경제적 가치 평가 결과, 총자산가

치는 약 65조원으로 평가되어 우리나라 국민 1인당 135만원의 국립공원 재산을 보유하는 셈이다. 국립공원의 경제적 가치 중 보존 가치는 58조원으로, 탐방 이용가치 6조 6천억 원의 9배에 달하는 것으로 평가하여 국민들은 국립공원의 이용보다는 보존에 훨씬 높은 비중을 두고 있었다.

- 국립공원별 경제 가치 평가는 북한산국립공원이 6조 1천억 원, 설악산국립공원이 5조 5천억 원, 지리산국립공원이 5조 2천억 원이었다. 국립공원 관리에 소요되는 연간 1,300억 원의 비용을 감안하면 우리 국민들은 국립공원 지정·관리로 매년 공원관리비의 24배의 경제적 이득을 얻고 있다.
- 국립공원 개발은 현 세대 일부만의 이익을 반영한 것으로, 국립공원의 질이 제한되어 있는 상황에서 개발은 국립공원의 질은 저하시킨다. 국립공원의 경제적 가치를 떨어뜨리는 것이다. 이는 국민(미래세대를 포함하여) 모두의 재산에 손해를 끼치는 행위이다.

4. 우리나라 국립공원의 특수성

- 우리나라 국립공원은 자연생태와 역사문화 등이 혼재해 있는 복합유산지역(複合遺産地域)이다. 그러므로 자연성, 역사성, 전통성, 문화성 등 복합유산적 특성을 고려해야 한다.
- 우리나라의 국립공원지역은 국립공원이면서도 사유지(私有地)의 비율(39.1%: 사찰경내지 8.8% 포함)이 매우 높다(전체 육상 국립공원 3,898.948km²(전국토의 3.9%)중 국유지 49.6%, 공유지 11.3%, 사유지 39.1%(사찰지 8.8%)임).
- 우리나라 국립공원의 지정 면적이 국토 면적대비 3.9%이나, 서식지파괴와 인간의 간섭 등으로 인해 생태적인 건전성을 확보하기에는 좁은 공간인 녹색섬(green island)으로 지속가능성(sustainability)이 매우 미약한 실정이다(국립공원 : 20개소 6,579.850km²(육지 : 3,898.948(3.9%), 해면 : 2,680.902(2.7%), 도립공원 : 23개소 783.818km²(전 국토의 0.79%), 군립공원 : 33개소 441.431km²(전 국토의 0.45%)).

II. 자연공원제도 개선 관련 자연공원기본계획 이행 점검

환경부가 2002년 말에 작성한 제1차 자연공원 기본계획(2003~2012)은 시기를 나눠 단계별 추진계획(제1단계(2003~2006) 공원관리제도 재정비, 제2단계(2007~2009) 전문공원관리체계 확립, 제3단계(2010~2012) 선진국 수준의 위상 정립)을 제시하

고 있다.

자연공원기본계획은 자연공원(국립·도립·군립공원)에 대한 정책방향과 추진계획을 제시한 것으로 환경부는 자연공원기본계획에 의하여 시기별, 세부과제별 중점 사업을 배치하고 이의 실현을 평가해야 한다. 그러나 계획상으로 본다면 2단계 세부추진계획이 마무리되어야 할 시기인 2009년, 환경부가 내놓은 자연공원법 개정안은 자연공원기본계획에서 제안된 제도개선 과제들을 전혀 담아내지 못하고 있다.

- 제1차 자연공원 기본계획에 제시된 단계별 추진계획은 아래 표와 같다. 그간 국립공원에서 나타난 여러 문제점을 평가하는 과정에서 국립공원의 문제는 공원 제도, 사유지, 국민인식 등이 핵심적으로 지적되었고 환경부는 제1단계(2003~2006)의 목표를 '공원관리제도 재정비'로 정하고 이를 위한 세부과제별 추진 방안도 계획하였다.

표1. 제1차 자연공원 기본계획 중 단계별 추진계획

단계	목표	내용
제1단계 (2003~ 2006)	공원관리 제도 재정비	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기반조성기로 법규 및 운영체계 개선 -국민의 자연보전의식을 고양하고 공원관리 기반구축을 위해 자연공원 탐방프로그램, 탐방편의시설 확충, 용도지구 재분류, 관리체계 개편, 토지매수청구제도 개선을 추진하고 -공원전문관리 인력확충, 공원관리 재원확보, 주민공동협의체 구성 등 공원관리체제 기반을 전반적으로 재정비
제2단계 (2007~ 2009)	전문공원 관리체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 구체적 실현기로 공원운영관리의 전문성을 확보하고 주민과의 관계개선을 통한 지역밀착형 관리체계를 확립 -공원자원조사 및 모니터링 등 자원관리기능은 지역의 대학과 연구소를 중심으로 전담토록 하고 -야생 동·식물 밀렵 및 불법채취 등에 대한 감시와 자연해설프로그램, 탐방가이드제, 공원별 용도지구 조정 등에 지역주민이 자율적으로 참여토록 지원
제3단계 (2010~ 2012)	선진국 수준의 위상 정립	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 체계적 완성기로 자연공원이 전 국민의 공공재(public goods)로서 위상을 정립하여 선진국수준의 공원관리 체계를 확립

- 제1차 자연공원 기본계획은 자연공원 기본계획기간(2003~2012)중 5개 분야, 26개 세부과제별 추진계획 명시하였는데 ‘관리기반구축’ 관련 세부과제별 추진 방안과 시기는 아래 표와 같다.

표2. 제1차 자연공원 기본계획중 세부과제별(관리기반구축 분야) 추진계획

사 업 명	추진 방안	추진시기		
		1단계	2단계	3단계
법규체계정비	공원관련 법규 체계 개선 방안 수립	•	•	
	자연공원 재분류 및 관리주체 일원화	•	•	
자연공원 재정립 및 체계개편	자연공원의 체계 개편	•	•	
	선진국 수준의 국립공원 확보		•	•
공원관리조직의 선진화	공원관리주체의 근무여건 및 처우개선	•	•	
	공원관리조직·기능 보강	•	•	
	자연생태 연구기능 확대	•	•	•
	수익성 사업의 위탁관리 확대			•
자연공원제도 개선	용도지구 기능 재분류	•	•	
	자연공원 토지의 국·공유화	•	•	•
	국립공원발전기금 신설 추진		•	•

- 2009년은 계획상으로 본다면 2단계 세부추진계획이 마무리되어야 할 시기이다. 그러나 공원관련 법규 체계 개선 방안 수립, 자연공원 재분류 및 관리주체 일원화, 자연공원의 체계 개편, 용도지구 기능 재분류 등에서 어떠한 진전도 없는 결로 평가된다.

Ⅲ. 국립공원 구역조정

지리산이 우리나라 최초의 국립공원으로 지정된 것은 1967년 3월 3일 제정된 공원법에 근거한다. 공원법은 1980년 자연공원법과 도시공원법으로 분리되었으며 국립공원 지정, 구역조정(구역변경), 폐지 등은 모두 자연공원법에 의한다. 1967년 공원법, 1980년 제정된 자연공원법에 명문화된 ‘국립공원 구역조정(구역변경)’은 자연공원법 개정에 따라 수차례 변화하였다.

표3. 제1차 자연공원 기본계획 중 관리기반구축 분야 이행 평가

사업명	추진 방안	추진시기			이행 점검
		1단계	2단계	3단계	
법규	공원관련 법규 체계 개선 방안 수립	•	•		▪ 미 이행
체계 정비	자연공원 재분류 및 관리주체 일원화	•	•		▪ 미 이행
자연공원 재정립 및 체계 개편	자연공원의 체계 개편	•	•		▪ 미 이행
	선진국 수준의 국립공원 확보		•	•	▪ 5개 국립공원(설악, 월악, 지리, 오대, 소백) IUCN 카테고리 ‘국립공원’ 등재 ▪ 그러나 핵심보전지역은 자연보존지구에서의 자원 채취와 시설 추가 건설 등을 허용
자연공원 제도 개선	용도지구 기능 재분류	•	•		▪ 미 이행
	자연공원 토지의 국·공유화	•	•	•	▪ 미미한 이행
	국립공원발전기금 신설 추진		•	•	▪ 미 이행

표4. 공원 구역변경조항 변천

시기 별	1967년 공원법 제정	1995년 자연공원법 일부개정	2001년 자연공원법 전부개정
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대통령령이 정하는 군사상 또는 공익상 불가피한 경우나 공원으로 사용할 수 없는 경우를 제외하고는 의의 폐지 또는 구역변경을 할 수 없다. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공원구역에 대한 타당성 여부 검토 결과 지정기준에 현저히 부합되지 아니하여 공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우 ▪ 공원구역에 대한 타당성 여부 검토 결과 공원의 지정기준에 부합되는 공원주변지역이 있는 경우에는 당해 지역을 공원구역에 편입<신설> ▪ 공원계획은 결정된 날로부터 10년마다 그 타당성 여부(공원구역에 대한 타당성 여부를 포함한다)를 검토하여야 하며 공원계획의 변경에 있어서 이를 반영하여야 한다.<개정> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가 기타 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성 여부(공원구역 및 공원보호구역의 타당성 여부를 포함한다)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다.

시기별	2007년 자연공원법 일부개정	2008년 자연공원법 일부개정(현재)
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가 기타 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성 여부(공원구역 및 공원보호구역의 타당성 여부를 포함한다)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다. ▪ 공원관리청은 공원계획을 변경하고자 하는 때에는 제17조의2의 규정에 따른 공원별 보전·관리계획 중 필요한 사항을 반영할 수 있다.<신설> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제8조(자연공원의 폐지 또는 구역 변경) ① 자연공원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 폐지하거나 그 구역을 축소할 수 없다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 군사상 또는 공익상 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 2. 천재지변이나 그 밖의 사유로 자연공원으로 사용할 수 없게 된 경우 3. 제15조제2항에 따라 공원구역의 타당성을 검토한 결과 제7조에 따른 자연공원의 지정기준에서 현저히 벗어나서 자연공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우 ▪ 제15조(공원계획의 변경 등) ① 공원계획의 변경에 관하여는 제12조부터 제14조까지의 규정을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제12조제2항, 제13조제2항 또는 제4조제2항에 따른 절차를 생략할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> ② 공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가, 그 밖의 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성 유무(공원구역의 타당성 유무를 포함한다)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다. ③ 공원계획의 타당성을 검토하기 위한 기준은 공원자원, 관리 여건, 환경영향 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. ④ 공원관리청은 공원계획을 변경하려는 경우에는 공원별 보전·관리계획 중 필요한 사항을 반영할 수 있다. <전문개정 2008.12.31>

가. 1997년 시작된 국립공원 타당성 조사 및 공원구역 제척사업의 배경

- 1996년 7월 국회의원 모임 '국립공원발전연구회'(회장 권익현, 당시 한나라당 국회의원, 경남 산청·함양)가 창립되면서, 20개 국립공원 타당성조사 및 공원구역 제척사업을 주도하였다. 국립공원발전연구회는 창립총회에서 회장으로 선출된 권익현 의원은 '국립공원의 위상을 재정립해 관광자원 기능을 제대로 수행할 수 있도록 관리체계 관련 법규를 제정하기 위해 모임을 발족했다.'고 설립배경을 설명하였고, 관광공사이사장을 역임한 신한국당 김동욱 의원은 '국립공원으로 묶어만 놓고 개발은 등한히 해 현재 국립공원 중 상당수가 관광지로서의 매력을 상실하고 있다. 더욱이 개발 제한구역이 많아 주민불편만 가중되는 등 대

책마련이 시급하다.’고 지적하였다.

- 국립공원발전연구소 소속 국회의원들은 국회에서 ‘국립공원 타당성조사 및 공원 구역 제척사업’을 위한 활동을 하였고, 1997년 3월 내무부(당시 국립공원 주무부서)는 ‘54억 원 예산을 투입, 20개 국립공원의 경계와 용도지구의 실태를 조사해 오는 1998년까지 재정비하는 내용의 ‘국립공원 재정비 기본계획’ 마련했다.’고 밝혔다. 내무부가 시작한 제1차 전면 공원재계획은 1998년 2월 환경부로 국립공원관리가 이관되면서 2001년 10월 8일 완결·고시되었다.
- 국립공원은 필요에 따라 구역이 일부 조정될 수도 있으며, 조정은 제척만이 아니라 편입까지 포함한 개념이다. 그러나 우리나라 국립공원재계획은 국립공원의 합리적 보전보다 관광개발, 주민불편 해소 차원에서 시작되었고, 현재 진행되는 제2차 국립공원재계획도 개발과 주민불편 해소의 벽을 넘지 못하고 있다.

나. ‘국립공원 구역조정’이 아니라 ‘공원재계획’

- ‘10년마다 진행되는 국립공원 구역조정’은 자연공원법 제15조에 근거한다.
- 법 제15조(공원계획의 변경 등)제2항은 ‘공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가, 그 밖의 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성 유무(공원구역의 타당성 유무를 포함한다)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다.’고 명문화. 공원계획은 법 제17조제1항에서 공원계획의 내용으로 나열한 (공원용도지구계획과 공원시설계획) 즉, 10년마다 국립공원 구역조정을 하라는 게 아니라 공원구역의 타당성 유무를 포함한 공원용도지구계획, 공원시설계획의 타당성 유무를 검토하라고 주문하고 있다.
- 국립공원관리제도의 핵심은 용도지구이며, 국립공원제도를 도입한 나라마다 토지소유, 이용행태, 공원유형 등이 다르다. 각 나라의 특성에 맞는 용도지구제도를 갖추는 것은 국립공원을 보전하는 첫 걸음으로 우리나라처럼 국립공원에 사유지가 많은 나라는 자원의 가치만이 아니라 토지개발 잠재력 등을 용도지구에 반영해야 한다.

다. 용도지구

- 최초 공원법에서는 용도지구에 대한 규정은 없이 금지행위와 행위제한을 단서조항으로 명문화하였으나, 자연공원법에서는 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 공원계획으로 용도지구를 결정하고, 용도지구별 허용행위 기준을 정하고 있다.

표 5. 자연공원 용도지구의 변천

시기별	1967년 공원법 제정	1980년 자연공원법 제정	1986년 자연공원법 개정	1995년 자연공원법 개정
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 규정없음 · 구역내 금지행위와 행위제한만 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 용도지구 지정 및 허용행위 기준 수립 · 자연보존지구, 자연환경지구, 농어촌지구, 집단시설지구 신설 	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌지구를 취락지구로 변경 · 자연보존지구안에서 허용되는 행위의 범위에 문화공보부장관의 추천이 있는 사찰의 복원과 불사를 위한 시설의 설치행위 등을 추가 · 공원보호구역에서의 행위기준 취락지구 수축화 	<ul style="list-style-type: none"> · 종교단체의 시설물중 공원지정이전에 건립된 기존 건축물에 대한 증축·개축·재축등 허용함 · 자연환경지구안에서 1차산업행위를 위한 일부 현황지목변경과 천재·지변등으로 불가피한 경우의 이축 허용 · 집단시설지구안의 기존 건축물의 개축·재축 및 수선 허용
시기별	2001년 자연공원법 전부개정	2005년 자연공원법 일부 개정	2008년 자연공원법(현재)	
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 취락지구를 취락의 밀집 정도 등에 따라 자연취락지구와 밀집취락지구 5개 용도로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연공원 용도지구 앞에 '공원' 삽입 · 취락지구를 마을지구로 명칭변경 	<p>· 제18조(용도지구) ① 공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 다음 각 호의 용도지구를 공원계획으로 결정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공원자연보존지구 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 곳으로서 특별히 보호할 필요가 있는 지역 가. 생물다양성이 특히 풍부한 곳 나. 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳 다. 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳 라. 경관이 특히 아름다운 곳 2. 공원자연환경지구: 공원자연보존지구의 완충공간(緩衝空間)으로 보전할 필요가 있는 지역 3. 공원자연마을지구: 취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민이 취락생활을 유지하는 데에 필요한 지역 4. 공원밀집마을지구: 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심 기능을 수행하는 지역으로서 주민이 일상생활을 유지하는 데에 필요한 지역 5. 공원집단시설지구: 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의 제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 공원시설을 모아 놓기에 알맞은 지역 	

- 환경부가 5월 1일 입법예고한 자연공원법 개정안(이하 입법예고안) 제18조에 의하면 자연공원의 5개 용도지구를 3개 지구로 개편하는 이유를 10년마다 실시하는 공원구역의 조정에 따라 자연공원의 용도지구를 개편할 필요가 있다고 배경 설명하고 있다.
- 환경부는 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원자연마을지구, 공원밀집마을지구 및 공원집단지설지구로 구분하던 것을 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원마을지구로 개편할 것이며, 이에 따라 자연공원을 친환경적으로 관리할 수 있을 것으로 기대된다고 하였다.
- 환경부는 용도지구를 자연공원제도개선(용도지구가 핵심)의 과정이 아니라 구역 조정을 하다 보니 밀집마을지구, 집단시설지구 등이 필요 없게 되어서 개편한다고 말하고 있다. 이는 본말이 전도된 것으로 입법예고안은 환경부가 스스로 작성한 자연공원기본계획 이행에는 관심이 없고, 자연공원법에서 명시하고 있는 공원재계획은 축소 해석하고 있음을 보여줄 뿐이다.

IV. 2009년 5월 1일 입법예고된 자연공원법 개정안을 통해본 국립 공원 규제완화 흐름

환경부는 5월 1일 자연공원법 개정안을 입법예고했다. 환경부는 자연공원법 개정안을 입법예고하며 누리집 '환경뉴스' (5월 4일 게시)에 이번 개정안은 '자연공원의 효율적인 관리와 무분별한 개발 방식을 위해 현행의 5개 용도지구를 3개의 용도지구로 조정하고 자연공원구역에서의 행위기준 조정, 공원지정 이전부터 거주해 온 주민들의 편의와 경제활동을 위해 주거, 보관시설 등의 건축물 규모를 두 배로 늘리며, 로프웨이 설치 규모, 노약자와 장애인의 이용 수요를 감안해 5km이하로 늘리고, 해안·섬지역 주민들의 생활의 편의를 더하는 내용'이며, 자연공원법 위반행위에 대한 과태료에 대해서는 자연환경보전법, 경범죄처벌법 등 다른 법률과 유사한 수준으로 조정하여 부과 수준 낮출 것이며, 법제처 심사와 국무회의 의결 절차를 거쳐 시행령 및 시행규칙은 오는 7월 중 시행하고, 법안은 국회에 8월중 제출할 계획이라고 밝혔다.

입법예고안은 자연공원법, 시행령, 시행규칙 일부 조항에 대한 개정사항으로 '국립공원 케이블카 설치를 위한 규제완화'가 그 핵심이라 할 수 있다. 입법예고안은 자연보존지구내 케이블카 거리규정을 2km에서 5km로 완화(시행령안 제14조의2),

케이블카 정류장 높이를 9m에서 15m로 완화(시행규칙안 제14조제2호) 등 우리나라를 대표하는 명산, 자연보존지구를 개발하는 내용을 담고 있다. 입법예고안대로 자연공원법이 개정된다면 자연보존지구 면적이 다른 국립공원에 비하여 상대적으로 넓은 지리산국립공원 천왕봉(제석봉), 설악산국립공원 대청봉 등에까지 케이블카가 건설될 가능성이 높다.

또한 입법예고안은 동물원, 식물원, 어린이놀이터 등 국립공원의 이미지에 맞지 않는 시설을 공원시설에서 정리하지 않은 상태로 생태관광사업 육성·지원(법안 제73조의3)을 신설하여 국립공원을 관광개발 대상지로 동일시하고 있다.

우리나라 자연공원은 도·군립공원의 관리부실, 황폐해지는 집단시설지구, 사적지·해상해안지역·사유지 등의 특성을 담아낼 수 있는 용도지구, 생물종다양성보호를 위해 주민·탐방객 출입을 제한하는 용도지구, 자연보존지구 등 생태적 가치가 뛰어난 지역의 사유지 매입 등 많은 문제들이 미해결상태로 방치되어 있다.

올해는 환경부가 자연공원 관리를 맡은 지 11년째 되는 해로, 그간 안일한 태도로 소극적 국립공원관리를 해온 환경부는 지난 10년 동안 국립공원제도 개선 등 공원기반구축사업은 뒷전으로 미뤄오더니 드디어는 지자체의 케이블카 건설, 관광과 개발에 앞장서고 있는 것이다.

환경부가 용도지구제도의 혁신과 현안과제들의 해결의지 없이 매 10년마다 공원구역 해제만을 능사로 하고 관광개발과 케이블카 등 시설개발에만 앞장선다면, 이는 공원관리청 스스로 국립공원제도를 무너뜨리는 것으로, 우리나라 자연환경보전지역의 핵심인 국립공원을 개발의 대상으로 보는 지자체나 일부 지역민들의 요구에 발맞춰 국립공원 자연보존지구에 더 많은 케이블카가 건설될 수 있도록 법 개정을 추진하는 것은 절대로 용납될 수 없는 일이다.

입법예고안은 지속적으로 요구되는 공원구역 해제, 행위기준 완화, 시설 설치 확대 등의 문제를 전혀 해소하지 못하고 오히려 국립공원제도의 붕괴를 초래할 것이다. 환경부는 자연공원법 개악 시도를 중단하고 1980년 이래 30년간 유지해 온 현 용도지구제도를 포함한 자연공원관리제도의 전면적 검토를 시작해야 할 것이다.

1. 용도지구 개정사항(자연공원법 입법예고안 제18조)

가. 주요 용도지구 내용 (입법예고 주요내용 옮김)

- 자연공원의 5개 용도지구를 3개 지구로 개편
- 10년마다 실시하는 공원구역의 조정에 따라 자연공원의 용도지구를 개편할 필요가 있다.
- 자연공원을 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원자연마을지구, 공원밀집마을지구 및 공원집단지설지구로 구분하던 것을 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원마을지구로 개편한다.
- 공원구역 조정에 따른 용도지구 개편에 따라 자연공원을 친환경적으로 관리할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 문제점

- 우리나라 국립공원은 38%나 되는 사유지를 포함하고 있어 미국, 캐나다 등 사유지가 거의 없는 외국 국립공원을 모델로 정책을 수립하기에는 무리가 있다. 폭압적 독재정치가 유지되었던 1980년대까지는 국립공원 내 토지소유주들의 재산권 행사와 주민들의 개발 요구를 억누를 수 있었으나, 1990년대 이후 분출하는 불교계와 주민들의 개발 욕구를 현 자연공원제도로 대응하기에 한계가 있다.
- 주민들의 사유지 해결 요구에 정부는 1998년부터 2003년에 걸쳐 국립공원구역 제척 위주의 제1차 국립공원구역 타당성 조사를 통하여 국립공원계획 조정을 하였다. 이 시기는 당시 국립공원 관리를 맡고 있던 내무부가 공원제도 개선방안을 마련하지 못한 채 공원제척 위주로 공원계획을 검토하는 가운데 환경부로 공원관리가 이관된 과도기였다.
- 주민 민원의 근본 원인은 과도한 사유지에 있고, 사유지 개발욕구를 탄력적으로 수용하는 용도지구제의 개선을 통해서만 민원을 해소할 수 있다. 그러나 환경부는 국립공원 관리기반구축의 토대가 되는 용도지구제도 혁신에 대한 적극적인 의지 없이 매 10년마다 공원구역 해제만을 능사로 하고 있다.
- 용도지구를 자연보존지구, 자연환경지구, 마을지구 3개 지구로 개편하는 입법예고안은 사유지 과다, 국립공원 이용행태 등에 대한 세심한 검토 없이 내놓은 안이한 안으로서 사유지, 사찰지 문제를 전혀 해결할 수 없다.
- 우리나라 자연공원은 역사적 용도 부재, 특이한 입지인 해안·해상의 용도관리, 생물다양성보호를 위해 주민·탐방객 출입을 제한하는 용도지구 신설, 사유지 주민들의 요구를 수용할 수 있는 다양한 용도지구 개발 등의 문제를 해결하는 용도지구 혁신안이 요구되고 있다.

- 환경부는 1980년 이래 30년간 유지해 온 현 용도지구제도를 포함한 '자연공원관리제도개선안'을 마련한 후 법 개정을 해야 한다.

2. 특별보호구역 등 이용제한(자연공원법 입법예고안 제28조제1항)

가. 주요내용(입법예고 주요내용 옮김)

- 자연공원 특별보호구역 및 예약탐방제 운영
- 자연공원 출입금지·제한 제도를 개선·발전시켜 자연공원의 생태계를 보호하고 복원사업 등을 추진할 수 있도록 개선할 필요가 있다.
- 현행 출입 제한·금지지역을 자연공원특별보호구역으로 지정하고 공원관리청이 예약탐방제를 운영하며 생태계복원을 위한 조치를 할 수 있도록 규정한다.
- 생태계 보전이 필요한 자연공원을 효율적으로 관리·복원에 따라 자연공원의 훼손을 최소화하고 훼손지 복원사업이 원활히 추진될 수 있을 것으로 기대된다.

나. 문제점

- 자연공원특별보호구역, 임시출입통제구역은 개념도 모호하고 그 실효성도 의문스럽다.
- 자연공원특별보호구역은 용도지구로 오해할 여지가 있으며, 자연공원특별보호구역 신설보다는 용도지구를 세분하여 엄정보존과 함께 자원유형별 토지이용체계 개선방안이 필요하다.

3. 생태관광사업 추진(자연공원법 입법예고안 제73조의3)

가. 주요내용(입법예고안 신·구조문 대비표 중 개정안 옮김)

- 공원관리청은 국민이 자연공원을 건전하게 이용할 수 있도록 자연생태환경을 해치지 않는 범위 내에서 자연자원을 조사·발굴하여 생태관광사업을 시행할 수 있다.
- 생태관광사업의 범위·종류 및 비용의 징수 등 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정한다.
- 생태관광사업을 시행하는 경우 그 사업내역을 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.

나. 문제점

- 입법예고안 제73조의3에 따른 시행령 조항도 없어 충분히 검토되지 않고 급조 되었다고 판단된다.
- 자연공원의 보전, 관리 또는 이용을 위한 공원시설에 마을지구 주민들의 생활편의시설을 포함하는 현 공원시설에 대한 근본적인 검토와 개선방안 없이 자연공원에서 생태관광지원사업을 추진하는 것은 자연환경보전지역의 국토이용관리체계에 대한 혼란을 일으킨다.
- 자연공원을 관광개발대상으로 정책기초를 바꾸는 내용이라 할 수 있다.

4. 공원시설 종류(자연공원법 시행령 입법예고안 제2조)

가. 주요내용 (입법예고안 신·구조문 대비표 옮김)

현 행	개 정 안
<p>제2조(공원시설) 「자연공원법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제10호의 규정에 의한 공원시설은 다음 각 호의 시설을 말한다.</p> <p>1. 공원관리사무소·탐방안내소·매표소·우체국·경찰관파출소·마을회관·도서관·환경기초시설 등의 공공시설</p> <p>2. 사방·호안·방화·방책·조경시설 등 공원자원을 보호하고, 탐방자의 안전을 도모하는 보호 및 안전시설</p> <p>3. 체육시설(골프장·골프연습장 및 스키장을 제외한다)과 유선장·어린이놀이터·광장·야영장·청소년수련시설·휴게소·전망대·대피소·공중화장실 등의 휴양 및 편익시설</p> <p>4. (생 략)</p> <p>5. 도로(탐방로를 포함한다)·주차장·교량·궤도·삭도 등의 교통·운수시설</p> <p>6. ~ 8. (생 략)</p>	<p>제 2 조 (공 원 시 설)</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1. 공원관리사무소·탐방안내소·매표소·우체국·경찰관파출소·마을회관·경로당·도서관·환경기초시설 -----</p> <p>2. 사방·호안·방화·방재·방책·조경시설</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>3. -----</p> <p>유선장·어린이놀이터·광장·야영장·청소년수련시설·휴게소·전망대·야생동물관찰대(해중관찰대를 포함한다)·자연생태관찰로·대피소·공중화장실·유어장·수상레저기구계류장 -----</p> <p>4. (현행과 같음)</p> <p>5. ----- 포함한다)·교량·궤도(무궤도열차를 포함한다)·로프웨이·주차장·경비행장 -----</p> <p>6. ~ 8. (현행과 같음)</p>

나. 현행 시행령 제2조(공원시설)

제2조(공원시설) 「자연공원법」(이하"법"이라한다)제2조제10호의 규정에 의한 공원시설은 다음 각호의 시설을 말한다. <개정2005.9.30>

1. 공원관리사무소·탐방안내소·매표소·우체국·경찰관파출소·마을회관·도서관·환경기초시설 등의 공공시설
2. 사방·호안·방화·방책·조경시설 등 공원자원을 보호하고, 탐방자의 안전을 도모하는 보호 및 안전시설
3. 체육시설(골프장·골프연습장 및 스키장을 제외한다)과 유선장·어린이놀이터·광장·야영장·청소년수련시설·휴게소·전망대·대피소·공중화장실 등의 휴양 및 편익시설
4. 식물원·동물원·수족관·박물관·전시장·공연장·자연학습장 등의 문화시설
5. 도로(탐방로를 포함한다)·주차장·교량·궤도·삭도 등의 교통·운수시설
6. 기념품판매점·약국·식품접객업소(유흥주점을 제외한다)·미용업소·목욕장·유기장 등의 상업시설
7. 호텔·여관 등의 숙박시설
8. 제1호 내지 제7호의 시설의 부대시설

다. 문제점

- 시행령 제2조는 공원시설을 7개 유형으로 구분하였으나, 국립공원 관리목표에 적합하지 않은 시설이 나열되어 있으므로 공원시설을 정비해야 한다.
- 용도지구별 설치 가능한 시설 축소가 요구된다(예: 자연보존지구내 군사시설 설치 삭제 등). 자연공원 지정 목적과 기능에 적합하지 않은 시설들(예: 체육시설, 청소년수련시설, 어린이놀이터, 광장, 수영장, 식물원, 동물원, 수족관, 자연학습원 등)을 공원시설에서 제외해야 한다. 미용실이나 마을회관과 같이 공원관리 주체가 직접 관리하지 않는 지역주민의 일상생활과 관련된 시설도 공원시설에서 제외할 필요가 있다.
- 밀집마을지구, 집단시설지구 등을 공원구역에서 해제하는 경우 경비행장과 같이 훼손 유발시설을 공원시설에 추가하는 것에 반대한다. 시행령 시설유형의 재분류와 함께 공원자원보호를 위한 시설(예: 생물이동통로, 식생복원시설, 생물보호시설 등)이 추가되어야 한다.

5. 공원위원회(자연공원법 시행령 입법예고안 제5조)

가. 주요내용(입법예고안 신·구조문 대비표 옮김)

현 행	개 정 안
<p>제5조(국립공원위원회의 구성) ① ~ ③ (생 략)</p> <p>④다음 각호의 자는 특별위원이 된다.</p> <p>1. 당해 공원구역을 관할하는 특별시·광역시 또는 도(이하 "시·도"라 한다)의 행정부시장 또는 행정부지사(이하 "부지사"라 한다)</p> <p>2. (생 략)</p> <p>⑤ ~ ⑨ (생 략)</p>	<p>제5조(국립공원위원회의 구성) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ ----- --.</p> <p>1. ----- 특 별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 ----- ----- -----</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>⑤ ~ ⑨ (현행과 같음)</p>

나. 현행 시행령 제5조(국립공원위원회의 구성)

<p>제5조(국립공원위원회의구성)①법제9조제1항의 규정에 의한 국립공원위원회(이하"위원회"라한다)는 위원장 및 부위원장 각1인을 포함한 20인 이내의 위원과 특별위원으로 구성한다.</p> <p>②위원장은 환경부차관이 되고, 부위원장은 위원중에서 호선한다.</p> <p>③위원은 다음 각호의 자가 된다.<개정2006.6.12,2007.4.12,2008.2.29></p> <p>1. 기획재정부·국방부·행정안전부·문화체육관광부·농림수산식품부·환경부·국토해양부 및 산림청의 고위공무원단에 속하는 공무원중에서 당해 기관의 장이 지명하는 자</p> <p>2. 국립공원관리공단(이하 "공단"이라 한다) 이사장</p> <p>3. 대한불교조계종 사회부장</p> <p>4. 국립공원 안에 거주하는 주민·사업자 등 이해관계인중 환경부장관이 위촉하는 자</p> <p>5. 자연공원에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 환경부장관이 위촉하는 자</p> <p>④다음 각호의 자는 특별위원이 된다.</p> <p>1. 당해 공원구역을 관할하는 특별시·광역시 또는 도(이하 "시·도"라 한다)의 행정부시장 또는 행정부지사(이하 "부지사"라 한다)</p> <p>2. 그 공원구역면적의 1천분의 1 이상의 토지를 기증한 자로서 환경부장관이 위촉하는 자</p> <p>⑤특별위원은 그 자연공원에 관한 안전을 심의할 경우에 한하여 위원이 된다. 이 경우 특별위원은 그 의 결에 참여하지 못한다. <개정2005.9.30></p>

- ⑥제3항제4호·제5호의 위원 및 제4항제2호의 특별위원의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다.<개정2005.9.30>
- ⑦위원장은 위원회의 회무를 총괄하며, 위원회의 의장이 된다.
- ⑧부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다.
- ⑨위원회의 사무를 처리하게 하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 환경부의 4급이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중에서 환경부장관이 지명하는 자가 된다.<개정2006.6.12>

다. 문제점

- 국립공원위원 20명 중 정부위원이 9명(위원장-환경부차관- 포함)이다. 국립공원관리공단 이사장도 민간위원이라 보긴 어렵기 때문에 정부위원은 10명이나 마찬가지이다. 정부위원들은 전문성을 담보한 개인적 소신보다는 부처의 입장을 대변한다.
- 국립공원위원회가 정부, 지자체의 추진사업을 제대로 심의하기에는 구성상 한계가 있다. 그간 쟁점이 되었던 현안(계룡산국립공원 관통도로, 설악산국립공원 장수대 자연학습장 설치 등) 심의 결과가 이를 반증한다.
- 국립공원위원회 구성은 문화재청 문화재위원회와 같이 100% 민간위원으로 하거나 민간위원의 수를 늘리고 분야별 전문가를 위원으로 위촉하도록 시행령이 개정되어야 한다.
- 국립공원위원회 운영규정에 일정 수의 국립공원위원이 요청하면 회의를 소집할 수 있도록 하고, 안전 심의 전 현장 방문을 원칙으로 하며, 현장 방문시 주민 및 단체 등의 의견을 들을 수 있도록 명시해야 한다.
- 국립공원위원회 운영규정에 불가피한 사정으로 참여하지 못하는(국립공원위원회 회의일정이 환경부차관 일정에 맞춰 일방적으로 결정되어 통보됨.) 위원이 제출한 서면의견서를 심의 참고자료로 공람하고, 회의 후 회의록을 회람하고 서명하도록 명시해야 한다.

6. 자연공원법 시행령 입법예고안 제7조

가. 주요내용(입법예고안 신·구조문 대비표 옮김)

현 행	개 정 안
제7조(도립공원위원회의 구성·운영기준) 법 제9조제1항의 규정에 의한 도립공원위	제7조(도립공원위원회의 구성·운영기준) -----

<p>원회의 구성·운영기준은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 위원장은 부지사가 되고, 위원은 다음 각목의 자중에서 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 지명 또는 위촉한다.</p> <p>가. ~ 다. (생략)</p> <p>3. ~ 6. (생략)</p>	<p>-----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. ----- 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사 (이하 -----.</p> <p>가. ~ 다. (현행과 같음)</p> <p>3. ~ 6. (현행과 같음)</p>
--	--

나. 현행 시행령 제7조(도립공원위원회의 구성·운영위원)

<p>제7조(도립공원위원회의구성·운영기준)법제9조제1항의 규정에 의한 도립공원위원회의 구성·운영기준은 다음 각호와 같다.<개정2005.9.30,2007.4.12></p> <p>1. 도립공원위원회의 구성은 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원과 특별위원으로 구성한다.</p> <p>2. 위원장은 부지사가 되고, 위원은 다음 각목의 자중에서 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 지명 또는 위촉한다.</p> <p>가. 관계행정기관의 공무원</p> <p>나. 도립공원 안에 거주하는 주민·사업자 등 이해관계인</p> <p>다. 자연공원에 관한 학식과 경험이 풍부한 자</p> <p>3. 특별위원은 다음 각 목의 자가 된다.</p> <p>가. 당해 공원구역을 관할하는 시·군 또는 자치구(이하 "군"이라 한다)의 부시장·부군수 또는 부구청장(이하 "부군수"라 한다)</p> <p>나. 당해 공원구역면적의 1천분의 1 이상의 토지를 기증한 자로서 시·도지사가 위촉하는 자</p> <p>다. 당해 공원구역 안에 있는 종교단체 시설물의 관리운영 책임자로서 시·도지사가 위촉하는 자</p> <p>4. 특별위원은 그 자연공원에 관한 안건을 심의할 경우에 한하여 위원이 된다. 이 경우 특별위원은 그 의결에 참여하지 못한다.</p> <p>5. 제2호나목·다목에 해당하는 위원 및 제3호나목·다목에 해당하는 특별위원의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다.</p> <p>6. 위원장·부위원장의 직무, 간사, 도립공원위원회의 운영 등에 관한 사항은 국립공원위원회에 준용한다.</p>
--

다. 문제점

- 2009년 1월 20일 열린 경상남도도립공원위원회에서 심의·의결한 가지산도립공원 계획 변경건-얼음골케이블카 건설사업을 위한-은 도립공원위원회 운영과 관련하여 심각한 문제를 야기하였다.
- 도립공원은 특별시·광역시 및 도의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서(자연공원법 제2조제3항), 해당 도립공원은 그 도립공원의 보전과 관리, 이용을 위한 공원계획과 공원별 보전·관리계획을 수립하여야(자연공원법 제2조제8항,제8의2항) 한다. 도립공원위원회는 자연공원의 지정 및 구역변경, 공원계획의 결정·변경, 자연공원의 환경에 중대한 영향을 미치는 사업 등을 심의하기 위하여(자연공원법 제10조), 시·도에 둔다(자연공원법 제9조).
- 자연공원이 법 정신에 충실하려면 하나의 자연공원에는 하나의 공원위원회가 구성되어 해당 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 조율, 협의, 심의해야 한다. 그런데 현재 우리나라 자연공원 중 2개 이상의 광역지자체에 걸쳐 있는 도립공원의 경우(팔공산도립공원, 가지산도립공원 등)는 2개의 도립공원위원회가 구성되어 광역지자체별로 운영되고 있다. 하나의 도립공원에 구성되어 있는 2개의 도립공원위원회는 각 광역지자체별 필요한 개발 사업을 심의하는 기구가 될 가능성이 높다.
- 한 도립공원에는 1개의 도립공원위원회가 구성되어 운영될 수 있도록 관련 시행령 개정이 필요하다.

7. 자연보존지구 내 케이블카 규제완화 - 자연공원법 시행령 입법예고안 제14조의2

가. 주요내용(입법예고 주요내용 옮김)

- 공원자연보존지구의 행위기준 조정
- 공원자연보존지구에서 허용되는 최소한의 공원시설의 종류·규모 중 일부 불합리한 부분을 조정할 필요가 있다.
- 공원자연보존지구에서 허용되는 최소한의 공원시설 중 로프웨이 설치허용규모를 노약자와 장애인의 이용 수요를 감안해 2킬로미터 이하에서 5킬로미터 이하로 조정하고, 도로 설치기준을 지상과 지하로 구분 적용토록 한다.
- 행위기준 조정에 따라 자연공원의 보전, 관리 및 이용에 적합한 공원시설이 설치될 수 있을 것으로 기대된다.

나. 문제점

- 법 제18조제①항제1호는 자연보존지구를 '생물다양성이 특히 풍부한 곳, 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳, 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동·식물이 살고 있는 곳, 경관이 특히 아름다운 곳'이라 정의하고 있다.
- 우리나라 자연공원 자연보존지구는 외국 국립공원 보존지구와는 달리 조정시설, 야영장, 도로 등을 설치할 수 있어 '보존'지구라는 이름값을 못하고 있다. 또한 우리나라는 자연공원 면적 대비 자연보존지구 비율이 외국 국립공원에 비해 현저히 낮다(미국 국립공원 95%, 캐나다 국립공원 89%, 대만 국립공원 58.1%, 우리나라 국립공원 21.8%-공원기본계획 수립을 위한 연구, 2002.12, 33쪽 인용). 그러므로 자연보존지구를 확대하고, 설치되는 시설을 대폭 축소하고, 이용 행태를 전환하기 위한 노력이 긴급히 요구되는 상황이다.
- 우리나라 자연공원 자연보존지구는 등고선을 중심으로 해발고가 높은 곳에 위치해 있어 자연보존지구 경계에서 정상까지 직선거리로 2킬로미터가 넘는 지역이 거의 없다. 현재 케이블카를 추진하려는 지역 중 자연보존지구 경계에서 정상까지 직선거리로 2킬로미터가 넘는 지역은 설악산국립공원 오색~대청봉 아래, 지리산국립공원 중산리~제석봉 등 일부 구간밖에 없다.
- 그런데 입법예고안은 자연보존지구내 케이블카 거리 규정 2킬로미터를 5킬로미터로 완화하여 IUCN 2등급(국립공원)인 지리산과 설악산국립공원 자연보존지구에 케이블카를 건설하려한다. 국립공원을 보전·관리하는 환경부가 자연보존지구를 훼손하는 시행령 개정예에 앞장선다는 것은 절대 있을 수 없는 일이다.
- 우리나라 자연공원에 케이블카를 운영하고 있는 곳은 내장산국립공원, 덕유산국립공원, 설악산국립공원, 대둔산도립공원, 팔공산도립공원, 금오산도립공원, 두륜산도립공원 등 7곳이다. 내장산국립공원은 케이블카로 상부정류장 주변 나지가 확대되고 있으며, 천연기념물 제91호 굴거리나무 군락지가 양분되었다. 덕유산국립공원은 무주리조트에서 편법 운영하는 관광케이블카에 의하여 향적봉 탐방객 수가 급증하고 있으며 이는 향적봉까지 관광지로 만들어버렸다. 설악산국립공원은 케이블카에 의해 권금성이 초토화되었다. 우리나라 자연공원에서 운영되는 케이블카는 케이블카가 우리나라 국립공원, 자연공원에 적합하지 않은 시설임을 말해준다.
- 케이블카는 팔공산도립공원, 가지산도립공원 등의 사례가 보여주듯이 안전을 이유로 로프 아래 지역의 나무를 베어내거나 지속적으로 가지치기하는 것을 용인하는 건설 행위이다. 케이블카는 공중에 떠다니지만 경우에 따라서는 도로 이상의 훼손을 동반하는 시설이다. 그러므로 케이블카는 이용압력이 높은 자연공

원 정상부, 자연공원 중 자연보존지구, 생태·경관보전지역 등 생태계예민지역에는 설치되어서는 안 된다.

- 입법예고안은 전국 모든 자연공원의 모든 봉우리에 케이블카 설치를 유도하는 것이며, 정상으로 올라간 케이블카는 능선부, 고산생태계 파괴를 초래할 것이다.
- 환경부가 자연보존지구안 케이블카 거리 규정을 2킬로미터에서 5킬로미터로 완화하는 입법예고안을 발표하며 마치 노약자와 장애인을 위한 것처럼 홍보하는 것은 사회적 약자를 개발 정책에 악용하는 형태이다. 환경부의 발표대로라면 국립공원 모든 탐방로에 에스컬레이터를 설치하고, 모든 봉우리마다 케이블카를 설치하며, 주요 지점까지 도로를 건설해야 할 것이다.

8. 자연환경지구(자연공원법 시행령 입법예고안 제14조의3)

가. 주요내용(입법예고 주요내용 옮김)

- 공원자연환경지구의 행위기준 조정
- 공원자연환경지구에 숙박시설의 입지를 금지함에 따라 해안 및 섬지역에 숙박시설을 설치할 수 없어 탐방객의 불편을 초래하고, 섬지역에서 허용되는 건축물의 규모를 제한하여 거주민의 경제활동에 지장을 초래하고 있다.
- 해안 및 섬지역의 공원자연환경지구에서 환경부장관이 정하는 바에 따라 입지 적정성 및 경관 평가를 거쳐 공원위원회의 심의를 받은 경우 숙박시설의 입지를 허용하고, 섬지역의 공원자연환경지구에서 허용되는 농산물·임산물 및 수산물 등의 보관시설 설치허용규모를 연면적 600제곱미터 이하에서 1,300제곱미터 이하로 하고, 공원지정 전의 기존 건축물의 개축 및 재축 규모를 100제곱미터 이하에서 200제곱미터 이하로 한다.
- 공원자연환경지구에서 허용되는 행위기준을 조정함에 따라 해안 및 섬지역 공원탐방객의 편의를 도모하고, 경제활동 및 주거생활에 적합한 건축물이 건축될 수 있어 자연공원 거주민의 생활향상에 기여할 것으로 기대된다.

나. 문제점과 의견

- 환경부는 제2차 공원재계획을 발표하며 대부분의 밀집마을지구, 집단시설지구를 공원구역에서 제척할 계획이며, 그렇게 되면 공원거주민의 수가 현재 57,000여명에서 10,000여명 이하로 줄 것이라 한다.
- 국립공원에 마을지구 면적을 줄고, 거주민 수가 적어진다면 관련 민원이 줄어들

게 되니, 국립공원은 보전 중심 정책을 펼 수 있을 것이다. 그럼에도 입법예고안은 섬과 해안에 한하여 심사를 거쳐 자연환경지구에 호텔 등 숙박시설을 허용하겠다고 한다.

- 자연환경 지구는 자연보존지구와 일반지역을 완충하는 곳으로 자연성이 유지되어야 한다. 섬과 해안선은 자연보존의 중요대상인데 이곳에 숙박시설을 허용하겠다는 것은 연안보호정책에도 역행하는 것이다.

9. 케이블카상부 탑 건설(자연공원법 시행규칙 입법예고안 제14조)

가. 주요내용 (입법예고 주요내용 옮김)

- 공원사업 시행기준 조정
- 자연공원에 설치하는 건축물의 높이를 바닥면에서 지붕끝단까지로 산정하도록 규정함에 따라 사업성 향상을 위해 대부분의 건축물이 평슬라브 형태로 시공되어 미관을 저해하는 문제점이 있고, 공원자연보존지구·공원자연환경지구·공원자연마을지구 및 공원밀집마을지구에 설치하는 건축물의 높이를 일률적으로 9미터로 제한함에 따라 로프웨이 시설물(정류장)을 설치할 수 없는 문제점이 있다.
- 자연공원에 설치하는 건축물의 높이를 바닥면에서 처마높이까지로 산정하도록 변경하고, 공원자연보존지구·공원자연환경지구·공원자연마을지구 및 공원밀집마을지구에 설치하는 건축물 중 로프웨이의 건축물(정류장)은 9미터에서 15미터로 변경한다.
- 자연공원에 설치하는 건축물의 높이산정 기준을 변경함에 따라 지역여건에 따라 건축물을 경사형, 돛형 등 친환경적인 형태로 시공할 수 있고, 로프웨이 시설물을 안전하게 설치할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 문제점과 의견

- 케이블카 상부정류장은 대부분 자연보존지구에 건설되는데 입법예고안은 케이블카 상·하부 정류장 높이를 9m에서 15m로 완화하려 한다.
- 입법예고안대로 시행규칙이 개정된다면 산꼭대기에 흉물스런 정류장을 더 높이지을 수 있게 된다. 이는 로프웨이협의체에서 논의된 바 있는 상부정류장의 면적 제한 필요성과도 정면 배치되는 것으로 개발업자의 이익을 위해 국립공원 자연보존지구를 내어주는 꼴이다.
- 더군다나 케이블카 상부정류장이 계획되고 있는 지리산국립공원 천왕봉(제석봉),

설악산국립공원 대청봉 일원은 환경부가 국민의 세금으로 생태복원사업을 하고 있는 곳으로 이런 곳에 케이블카 상부정류장을 올리고, 건축물의 규모를 확장 하도록 시행령, 시행규칙을 개정한다는 것은 환경부가 국립공원 관리 포기를 선언하는 것과 같다.

토지이용규제 완화정책의 한계와 대응과제¹⁾

변창흠 | 환경정의 토지정의센터장, 세종대 교수

1. 토지이용 규제완화를 추동하는 환경과 공간적 귀결

○ 규제완화를 촉진하는 국외 환경의 변화

- 세계적 경쟁 격화 : 세계화의 진전에 따라 국가간 지역간 경쟁 격화가 더 극심해지면서 기업투자 유치, 일자리 창출, 국가경쟁력 제고를 위해 규제완화와 기업친화적인 정책은 세계적으로 더욱 각광을 받고 있음
- 세계적인 경기침체의 영향 : 미국의 서브프라임 모기지 부실에서 비롯된 경제 위기로 각국에서는 투자 활성화와 일자리 창출을 위해 각종 지원조치를 경쟁적으로 발표 중. 그 중 기업환경 개선을 위해 규제완화 정책이 포함
- 신자유주의 패러다임의 등장 : 규제완화, 작은 정부, 조세감면, 민영화를 기치로 하는 신자유주의 패러다임은 1970년대 말 이후 본격화되어 세계화와 치열한 국제경쟁 속에서 대부분의 국가들이 수용하는 주된 정책 패러다임으로 발전. 세계 각국의 진보적인 정당들도 신자유주의 패러다임의 정책을 상당부분 수용하거나 제3의 길을 모색하기에 이룸

○ 규제완화를 촉진하는 국내 환경의 변화

- 보수당 정부의 출범 : 이명박 정부는 1993년에 출범한 문민정부 이래 새롭게 등장한 보수당 정부로 문민정부의 '신경제5개년 계획'이 추진해 왔던 세계화, 탈규제(de-regulation), 민영화(privatization) 정책을 계승하여 친기업 정책, 경제활성화 정책을 추진 중. 이 중 기업규제(출총제, 금산분리 등), 산업입지규제(수도권

1) 본 원고는 한겨레시민포럼 발제원고(2009.5.26), 기타 각종 세미나 원고를 참조하여 수정 보완한 글임

- 규제 포함), 토지이용규제 등은 핵심적인 과제로 등장
- 경제위기 : 세계경제위기는 고도의 개방경제 특성을 지닌 우리나라 경제에 심각한 위기를 초래하여 경제활성화를 위한 각종 지원 및 규제완화 조치들이 추진 중. 부동산, 건설 분야는 단기적으로 경제활성화와 일자리 창출에 가시적인 성과를 나타낼 수 있는 분야로 이 분야에 대한 규제완화가 집중될 것
 - 토목사업의 선호 : 참여정부 기간 동안 추진되어온 각종 특별법에 의한 사업(행복도시, 혁신도시, 기업도시, 국민임대주택, 경제자유구역 등)과 대선 과정에서 등장한 대규모 국책사업(경부운하 사업과 그 변형인 4대강 정비사업, 국제과학비즈니스 벨트조성사업, 광역경제권 구상 및 초광역개발권 등)은 정부 재정지원 확대와 더불어 규제완화를 수반

○ 토지이용 규제완화와 공간적 귀결

- 이명박 정부는 이념적으로 작은 정부와 민간부문 활성화를 위주로 하는 정책패러다임을 지향해 왔으나, 세계경제위기 이후 경제 살리기와 투자활성화를 목적으로 더욱 적극적으로 각종 규제완화 정책을 추진 중
- 도시 및 지역계획 분야에서는 다른 부문에 비해 규제가 집중된 부문으로 최우선적으로 규제완화의 대상이 되고 있음
 - ※ '06년 전경련 규제완화 건의 중 15%가 국토부 관련(1,664건 중 250건)(국토해양부 업무보고 자료, 2008)
- 수도권 규제는 처음부터 규제완화의 대상으로 제기되었으나, 경제활성화와 일자리 창출이라는 명분을 얻게 되면서 가장 적극적으로 규제완화 정책이 추진 중. 경제위기를 계기로 산업입지 규제, 공장총량제 규제, 개발에 대한 규제, 자연보전 권역에 대한 규제, 재건축 재개발에 대한 규제, 개발제한구역에 대한 규제 등이 해제
- 경제위기 극복을 위한 규제완화와 계획적 관리체제의 훼손은 일시적으로 투자활성화를 유도할 수 있지만 장기적으로는 사회적, 공간적 불균형 발전을 더욱 확대시켜 엄청난 사회적 비용을 초래하게 될 것임

2. 이명박 정부의 토지이용규제 정책의 개요

1) 토지이용규제 완화와 개발확대의 관성

- 토지이용규제의 완화를 통한 토지의 공급 확대는 정부의 성격과 무관하게 역대 정부에서 지속적으로 추진해 왔음
- 문민정부에서는 ‘신경제5개년 계획’의 일환으로 토지이용규제 완화 정책을 추진하여 준농림지역과 준도시지역 등 개발가능지를 2배 이상 확대
- 국민의 정부에서는 개발제한구역의 해제와 IMF 경제위기 극복의 일환으로 토지이용규제 완화를 추진
- 참여정부에서는 2004년 재경부가 주도하여 토지공급의 획기적인 공급 확대를 위해 토지구제 개혁방안을 마련하여 이명박정부의 토지이용 규제개혁 방안의 기초를 제공함. 한편으로는 국가균형발전과 각종 국책사업 추진을 위해 각종 특별법 제정하여 규제를 완화하고 국토계획 및 토지이용체계의 근본적인 혼란을 초래함
- 다만, 참여정부에서는 부동산 규제개혁의 일환으로 부동산 시장투명화 정책과 부동산 투기억제방안, 부동산 세제 정상화 방안을 마련하고, 토지이용에서 개발과 보전의 통합성 강화의 중요성을 인식하여 지속가능발전위원회를 중심으로 ‘개발과 보전의 통합적 국토관리체계 구축방안’을 마련하고자 하였으나, 실행에 옮기지 못함
- 토지이용규제의 완화를 통한 토지의 공급 확대는 가장 비용을 적게 들이면서도 정부의 정책을 유도할 수 있으며, 개발의 확대 또한 정부의 성과를 가시적으로 보여줄 수 있다는 점에서 역대정부에서부터 선호되어 온 수단이었음

2) 이명박 정부 출범 초기의 토지이용규제 완화 내용

(1) 인수위의 토지이용규제 관련 내용

- 192개 국정과제를 채택하면서 5대 전략으로 활기찬 시장경제하에 민간의 자율성과 창의에 기초한 시장중심의 투자여건 조성을 목표로 감세, 규제개혁 등 투자환경 개선을 통한 국내외 기업의 투자촉진 유도를 포함
- 63개 핵심과제 중의 하나로 전략적 규제개혁, 63개 중점과제 중 하나로 수도권 규제개혁을 포함하고 있음

(2) 토지이용규제 완화

- 국토해양부 업무보고자료(2008.3.)
- 국토해양부는 기업의 국제경쟁력 제고를 위해 국토공간구조 및 교통물류망 개선,

도시 및 토지이용 규제에 대한 필요성을 제기하고, 7대 중점과제 중 첫 번째로 기업관련 규제의 획기적 개선을 들고 있음

- 개발가능지의 확대 : 개발용지 확보, 개발절차 간소화를 통해 도시용지비율을 2020년까지 9.2%(’06년 6.2%)로 제고(3천km² 추가 확보)하고, 보전할 곳은 확실히 보전하되, 개발가능지는 쉽게 이용할 수 있도록 개선
 - * 도시 외곽지역은 농지·산지·환경·군사규제 완화 등을 통해 개발가능지 확대
 - * 도시 외곽의 주요 토지공급원인 관리지역(구 준농림지역)중에서 개발가능지역(계획관리지역)을 조속히 지정(’08년말)하여 체계적인 개발 추진
- 개발절차 간소화 : 도시기본계획에서 개발예정용지의 위치·용도를 미리 도면에 표시하도록 하는 제도를 폐지(’08.9)하여 각종 개발사업시 도시기본계획의 변경절차가 필요 없도록 하고, 도시계획 승인·결정권을 지자체에 대폭 이양하여 지방의 자율성을 제고
 - * 특별시, 광역시의 도시기본계획 승인권한을 해당 지자체로 이양(’08.12), 50만 이상 대도시의 도시관리계획 결정권한 이양(’08.3)
- 토지이용제도 개혁 추진 : 용도지역·지구내 행위제한 심사를 강화하고, 주기적으로 존폐 여부를 평가하고, 용도지역·지구내 기존 행위규제를 강화하는 경우에도 토지이용규제 심의를 의무화(’08.9)함
 - * 토지이용규제심의위원회 심의시 경제단체 참여 및 기업의견 청취(’08.7)
- 광역경제권 발전전략과 병행하여 경쟁력 향상과 수도권내 지역간 형평성 제고를 위해 규제를 개선(’08.12)

○ 기획재정부 업무보고 자료(2008.3.)

- 농지 및 산지 등 토지관련 규제를 완화하여 개발가능용지(산업용지 및 택지)의 공급을 확대하는 것을 목표로 설정하고 세부 실천방안으로 농지소유 규제완화, 농업진흥지역 관리제도 개선, 산지의 이용촉진 등을 제시
- 농지 소유규제 완화: 한계농지의 소유 및 거래제한을 완화하고, 한계농지의 전용을 현행 허가제에서 신고제로 간소화하며, 농업법인 대표이사의 농업인 조건 폐지, 비농업인에 대한 상속농지 소유한도 폐지(3ha)
- 농업진흥지역 관리제도 개선: 농업진흥지역 개발시 타 지역 대체지정 의무제를 폐지하고, 관계부처 협의를 거쳐 택지 및 산업단지 조성시, 농림부장관 승인없이 시·도지사의 농업진흥지역 해제를 허용함. 또한 계획관리지역의 농지전용 허가권한을 지자체에 위임하고 농업인이 골프장, 승마장 등 관광·레저형 산업 등에

- 농지를 출자하는 방식으로 참여할 경우 농지보전부담금을 감면
- 산지의 계획적 이용촉진 및 허가기준 탄력 적용: 분산된 준보전산지는 규모화하고, 개발대상지 주변 보전산지에 대한 이용 제한을 완화하며, 현행 확실적인 전용허가 기준을 탈피하여 지역여건 및 산지특성 등을 고려하여 탄력적 기준 적용으로 전환함. 또한 산지전용 절차 간소화하여 계획관리지역 산지전용 허가권한을 지자체에 위임하고, 토석채취허가에 대한 지자체 위임범위도 확대
- 토지이용 관련 용도지역·지구제 개선: 도시관리계획 및 지구단위계획 결정권한을 시장·군수에게 이양하고, 현행 토지이용관련 지역지구제를 단계적으로 통폐합

○ **환경부 업무보고 자료(2008.3.)**

- 환경부의 토지이용 관련 규제 완화는 환경영향평가제도의 간소화와 상수원 상류 공장입지규제 완화로 요약됨
- 환경영향평가제도의 합리화: 개발사업의 규모와 추진단계에 따라 사전환경성검토(환경정책기본법)와 환경영향평가(환경영향평가법) 제도를 병행 운영함에 따라 협의절차가 복잡하고, 평가기간 장기화 등으로 사업자의 부담요인으로 작용하는 점을 개선하여 산업단지 제도개선을 위한 후속조치를 마련하기 위하여 산업단지 평가지원단을 구성·운영하기로 하고, 개별공장에 대해서도 20일 이내 사전환경성검토를 완료하고, “환경영향평가법” 제정으로 근거법률을 단일화하여 평가·협의기간 100일 이상 단축(현재 평균 460일)하는 것을 목표로 설정
- 상수원 상류 공장입지규제 개선: 상수원보호구역 10km(지방상수원) ~ 20km(광역상수원), 취수장 15km 이내에는 모든 공장 입지를 금지(산업입지 및 개발에 관한 통합지침)하고 있는 문제점을 개선하기 위하여 폐수를 배출하지 않는 공장의 입지규제 이격거리를 취수장으로부터 7km 이내로 조정하고, 발생 하수를 공공하수처리장에 유입·처리하지 않는 공장에 대한 입지규제도도 재검토 예정
 - ※ 남양주시의 경우 규제지역이 종전 75% → 30%로 축소 가능

(3) 수도권 규제 완화

○ **국토해양부 업무보고 자료(2008.3.)**

- 단기적으로 광역경제권 발전전략과 병행하여 경쟁력 향상과 수도권내 지역간 형평성 제고를 위해 규제를 개선('08.12.부터 수도권정비계획법령 개정 추진)

- * 공공기관 이전부지 등에 규제가 완화되는 정비발전지구제도 도입. 경제자유구역·미군반환공여구역 등에 산업단지 물량규제 배제 등
- 중장기적으로 법령이 아니라 계획에 의해 수도권의 성장을 유연하게 관리하는 「계획적 관리체제」*로 전환추진('09~)하여, 중앙정부의 하향적 계획이 아니라 중앙·지방의 합의에 의한 계획 수립과 고착된 권역(3개) 구분을 정책목적에 따라 가변적으로 정책지구로 전환
- * 이를 위해 대체입법 등 단계적 전환 추진

○ 기획재정부 업무보고 자료(2008.3.)

- 광역경제권 개발과 병행하여 수도권과 지방이 서로 상생 발전할 수 있는 기반을 마련하고, 국가경쟁력 강화와 수도권내 상대적 낙후지역의 발전을 도모하기 위해 정비발전지구제 도입 등 규제 개선을 추진
- 세부 실천방안으로 국가경쟁력 강화 및 수도권 낙후지역 발전을 위한 규제완화를 위해 수도권정비계획법령 및 산업집적활성화법령 개정 추진
 - * 수도권의 계획적 관리를 위해 제도개선 로드맵을 마련하고, 수도권정비계획법 폐지 및 대체입법 추진('09~)

3) 국가균형발전위원회의 지역발전정책 발표

○ 국가균형발전특별법 개정과 광역경제권 구상(2009.4.22.)

- 이명박 정부는 참여정부에서 지역균형발전을 위해 제정한 국가균형발전특별법을 전면 개정하여 지역혁신체제에 기반한 지역균형발전의 기초를 광역경제권에 기반한 지역경쟁력 강화정책으로 변경
- 이에 따라 개정된 국가균형발전특별법에서는 법률의 명칭과 목적(제 1조)에만 '지역균형'이란 용어가 기술되어 있을 뿐, 용어정의, 국가와 지방자치단체의 의무, 계획 수립, 위원회 명칭, 특별회계 명칭 등에서 모두 '지역균형'이란 용어가 삭제되거나 '지역발전'이란 용어로 대체. 또한 '지역혁신'이란 표현은 완전히 삭제되고 '지역발전'이란 포괄적인 개념으로 대체되고 있음.
- '광역개발권' 구상을 입법화함으로써 수도권을 하나의 광역권으로 경쟁력 제고를 위해 육성해야 할 권역으로 명시
- 또한 광역경제권간 또는 광역경제권을 초월하는 지방자치단체간 산업, 문화·관광, 교통망 등의 연계·협력사업을 추진하는 권역으로 '초광역개발권'을 정의

하고, 동서남해안과 접경지역을 사례로 제시하여 연안지역과 접경지역에서 대 규모 개발사업을 초래 가능

4) 국가경쟁력강화위원회의 토지이용 규제완화 정책

(1) 토지이용 규제완화 정책의 주요 내용

- 국가경쟁력강화위원회(2008.10.30)는 2020년까지 국토 면적의 3%에 해당하는 약 3,000km²의 도시용지가 추가로 필요하다는 전제하에 대규모 토지이용에 대한 규제완화 조치를 밝힘
- 규제완화 조치로 크게 다섯 가지 방향을 설정
- 국토 이용계획 수립방식 개편(국토 이용계획의 「통합지침」 제도 도입, 지자체 도시기본계획의 유연한 운영, 지역실정에 맞는 토지이용계획의 수립·운영)
- 용도지역제도의 통합·단순화(유사목적의 지역·지구 지정제도 통합·간소화, 지역·지구 지정의 기준·절차·규제 일원화, 용도지역의 재분류를 통한 허가기준 차등화, 용도지역제도 운영의 신축성 제고)
- 토지개발·이용 규제의 합리화(농지이용 규제 개선, 산지이용 규제 개선, 환경영향평가 절차의 간소화)
- 수도권 규제의 합리적 개선(공장의 신설·증설·이전 규제 개선, 공장·산업단지 입지규제 개선, 환경보전을 전제로 자연보전권역 규제개선, 지역경제 활성화를 위해 불합리한 규제 개선, 수도권 규제완화에 따른 이익의 지방환원)
- 산업·도시용 토지공급 능력 확충(농업적 가치가 낮은 농지의 산업적 활용 촉진, 개발가능한 산지의 공급확대) 등
- 도시용지는 주택·공장용지 위주로 지속 증가('80년 3.1%→'07년 6.4%)
- 향후 5년간 제주도 면적(1,847km²)의 1.2배에 해당하는 2,232km²이상의 개발가능 토지를 공급하기 위해 농업진흥지역 조정(650km²), 보전산지를 준보전산지로 조정(1,000km²), 개발제한구역 조정지역(128km², 2020년까지 최대 308km²), 군사시설 보호구역 해제 및 완화(454km²) 등을 추진
- 해외 도시용지 비율을 기준으로 도시용지비율 확대를 주장하고 있으나, 국가별로 도시용도의 개념은 상이하여 평면적 비교 불가
- 도시용지 비율 : 한국 6.4%('07), 일본 8.3%('04), 영국 14.4%('05)
- 향후 11년간 30만년 동안 확충한 도시용도의 50%를 공급하겠다는 무용한 구상

(2) 수도권 규제완화 정책의 주요 내용

○ 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안(2008. 10.30.)

o 수도권 내 공장 신증설 확대 조치

- 산업단지내(과밀억제 권역·성장관리권역)에서는 규모·업종 제한 없이 공장의 신설·증설 및 이전 허용
- 성장관리권역 중 산업단지 외 지역의 공장 증설·이전 규제 개선
 - 모든 첨단업종 (96개 업종) 기존공장의 증설범위 확대
 - * 공업지역 내: 3천㎡ 이내 (14개 업종은 100% 이내) → 규모제한 폐지
 - * 공업지역 외: 14개 업종만 100% 이내 → 모든 첨단업종에 대해 200% 이내 증설
 - 첨단업종 외의 공장은 기존부지 내에서 증설 허용
 - 과밀억제권역·자연보전권역에서 성장관리권역내 공업지역으로 이전 가능한 업종을 확대 (8개 업종 → 모든 업종)
- 과밀억제권역 중 산업단지외 지역내 공장 증설범위 확대
 - 공업지역 내 : 첨단업종 (1천㎡ → 200%이내), 기존부지내 증설 (10개 업종 → 전체 업종)
 - 공업지역 외 : 첨단업종 (1천㎡ → 100%이내)
- 경제자유구역, 주한미군반환공여구역, 지원도시사업구역 등 국가 정책적으로 개발토록 확정된 지구내 산업단지는 총량규제 배제
- 서울은 도시형 첨단산업 기능 위주로 재편하기 위해 지식·문화·IT산업이 입주하는 소규모 (1만㎡이상) 도시첨단산업단지 개발 허용
- 「수정법」의 「공장총량제」 적용대상 (연면적 200㎡이상)을 「산집법」에 의한 500㎡이상 공장으로 상향조정
- 「산집법」에 의해 자연보전권역내의 공장 건축면적 산정시 오염배출시설이 아닌 창고·사무실 제외 (제조시설 확대효과 : 약 10만㎡)

⇒ 수도권에서 국내 대기업 공장의 신설이 제약 없이 허용될 수 있는 길이 열리게 되었음

- 지금까지 산업단지 내의 공장신증설 이전에 대해 권역별로 적용되던 면적별, 업종별 규제가 해제되어 산업단지 내에서 첨단산업 전업종에 대해 대기업공장의 신증설 및 이전을 전면 허용함에 따라 공장신증설 확대

- 산업단지 내에서는 공장총량제의 적용을 받지 않기 때문에 수도권정비계획을 통해 공업지역 면적을 늘린다면 대기업의 공장의 신설은 무한대로 확대될 수가 있게 됨

⇒ 기존 공장 면적 기준 시점 변경으로 인한 공장 증설 범위 확대

- 과밀억제권역 및 성장관리권역 내 기존 공장 증설의 기준은 구 공업배치법 시행령 개정일(1994~1997)을 기준으로 설정하였으나, 10.30 조치로 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령이 개정됨에 따라 기존공장의 증설 기준이 시행령 개정일인 2009년 1월 16일자로 변경
- 이에 따라 기존 공장의 증설의 기준이 이미 증설된 공장을 기준으로 설정함에 따라 과거에 비해 4배 이상 증설이 가능하게 됨
- ※ 구 시행령에 의한 기존공장 기준 시점
 - 기존공장: 1996년 7.19. 현재 기준
 - 기존공장의 건축면적: 1994.7.4. 현재 기준
 - 기존공장의 부지면적: 1997년 7.10 현재 기준
- ※ 새로운 시행령에 의한 기존 공장 기준
 - 기존공장, 기존공장의 건축면적, 기존공장의 부지면적: 대통령령 21267호 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령 개정령의 시행일 현재 기준(2009.1.16.)
 - 성장관리권역 내 증설 범위
 - . 산업단지: 공업지역 허용면적 범위내 무제한
 - . 공업지역: 모든 첨단업종 증설 범위 폐지
 - . 공업지역외: 과거 14개 업종 100% 증설에서 모든 첨단업종 200% 증설로 과거 공장기준면적 대비 최소한 400% 증설 가능

- 자연보전권역 수질오염 총량관리 실시지역에서 개발사업 허용 범위 확대

허용 대상	현재	2009.3월
◦ 도시 / 지역개발사업	6만㎡이내	도시지역 : <u>10만㎡이상</u> 비도시지역 : 10만~50만㎡
◦ 관광지조성사업	6만㎡이내	<u>상한 폐지</u>
◦ 대형건축물 : 판매용 15천㎡이상 업무용등 25천㎡ 이상	금지	<u>입지 허용</u>
◦ 폐수비발생 공장 신증설	금지	<u>입지 허용</u>

⇒ **자연보전권역의 규제 완화를 통해 본격적인 개발을 가능하게 허용함**

- 이번 대책을 통해 수질오염 총량관리 실시지역에서는 수질오염을 유발하지 않는 기능들은 제한없이 개발될 가능성이 열리게 됨
- 자연보전권역은 상수원인 한강수계를 보호하는 기능외에도 수도권외의 광역녹지축으로서 양호한 생태계를 보호하고, 나아가 개발유보지로서 수도권 전체 차원의 지속가능한 발전을 담보하는 기능을 하는 지역
- 자연환경보전권역은 수도권 전체 면적의 32.7%를 차지하고 있으나 인구는 4%에 불과한 지역이기 때문에 이번 조치로 개발이 본격적으로 이루어지게 된다면, 수도권 인구의 급증이 예상됨. 성장관리권역 인구밀도로만 증가하여도 700만명이 증가예상

○ 인천경제자유구역내 규제완화

- 외국인 투자유치를 위해 필요한 국내 앵커기업 유치에 가능하도록 경제자유구역내 과밀억제권역을 성장관리권역으로 전환

* 인천 경제자유구역 (209.3km²): 성장관리권역 (156km²), 과밀억제권역 (53.3km²)

⇒ 인천경제자유구역 등에 대한 규제완화를 통해 산업단지 개발의 무한한 확대가 가능

- 경제자유구역, 주한미군반환공여구역(경기도 면적의 51%), 지원도시사업구역 등 국가정책적으로 개발토록 확정된 지구내 산업단지는 총량배제
- 외국인 투자유치를 위해 지정된 인천경제자유구역 내에서 외국인 투자유치를 위해 필요한 국내 앵커기업의 유치가 가능하도록 인천경제자유구역의 과밀억제권역을 성장관리권역으로 전환함에 따라 입법 취지를 훼손

- 지방이전 대상에서 제외된 공공기관 사무소 신증축 허용
- 금융중심지내 금융업소와 산업단지내 R&D 시설에 대한 과밀부담금 면제
- 수도권 창업기업에 대한 취득등록세 중과제도(기본세율의 3배) 개선

5) 주택정책과 토지이용규제 완화 정책

○ 부동산 시장 팽창정책

- 이명박 정부의 주택공급정책의 특징은 주택공급 확대와 수요 팽창정책을 동시에 추진하고 있다는 점임. 주택공급 확대를 위해 신도시 건설뿐만 아니라 도시 외곽지역 개발과 기성 시가지의 재정비사업에 대한 규제완화 정책을 동시에 추진 중
- 공급 확대 정책은 1가구 다주택자나 고가주택 보유자의 주택보유 및 거래에 대한 규제완화와 세제감면을 통해 지원되고 있음. 6·11대책에서 발표한 지방 미분양 주택에 대한 취득등록세의 감면과 일시적 2주택 인정 기간 연장 조치, 9·11대책에서 양도소득세와 종합부동산세 완화, 10·21대책에서는 일시적 2주택자 인정 기간을 전국적으로 연장, 11·3대책에서는 지방 미분양 주택에 대한 양도소득세 완화와 1주택 비과세 거주 요건을 완화, 그 외 미분양 주택에 대한 양도소득세의 한시 면제와 미분양 주택 펀드에 대한 세제 지원 등을 정책방안으로 제

○ 주택공급 확대를 위한 규제완화와 개발의 촉진

- 이명박 정부는 주택공급의 확대를 위해 규제완화 정책과 재정비사업 절차 간소화 정책을 동시에 추진 중. 9·19대책을 통해 도시 근교인 개발제한구역, 산

지와 구릉지에서도 주택 공급 확대하겠다는 정책을 발표했으며, 8·21대책, 9·19 대책, 11·3대책 등을 통해서 재건축 재개발과 관련된 대부분의 규제를 완화함

- 재건축 재개발사업 절차를 간소화하고 재건축 사업에서 소형 주택 의무 비율과 임대주택 의무 비율 제도를 폐지했으며, 층수 제한과 같은 도시계획적인 규제 완화

6) 개발제한구역 해제와 광역도시계획

○ 수도권 광역도시계획의 개정과 개발제한구역의 해제(2009. 4.30.)

- 정부는 2008년 9월 30일 국무회의에서 심의·의결한 [개발제한구역 조정 및 관리계획]과 2008년 11월 3일 개정된 [광역도시계획 수립지침]에 따라 수도권 광역도시계획을 변경함
- 광역도시계획제도는 1991년 도시계획법 개정으로 도입되어 2002년에 제정된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 반영되었으나, 수도권 광역도시계획은 1997년 7월 김대중 정부가 발표한 [개발제한구역 제도개선 방안]에서 개발제한구역을 존치하기로 한 수도권 등 7개 대도시권의 경우 광역도시계획을 수립한 후 개발제한구역을 조정하는 방침을 결정하면서 수립되기 시작하였음
- 이에 따라 1999년 9월에 광역도시계획 수립지침이 발표되고 건설교통부가 중심이 되어 국토연구원과 수도권 3개 지방자치단체와 3개 지방자치단체 연구원이 중심이 되어 '2020 수도권 광역도시계획'을 수립하고 2007년 7월에 확정함. 지침마련 후 무려 8년이 소요되었음
- 그러나 이번 광역도시계획은 개발제한구역의 해제를 통한 보금자리 주택 건설과 경인운하사업의 추진, 산업단지의 조성 등을 위해 별도의 연구절차 없이 국토해양부가 독자적이고 전격적으로 광역도시계획을 변경하여 20년 장기계획의 위상을 훼손하였을 뿐만 아니라 졸속 계획의 가능성을 내포하고 있음
- 이 계획을 통해 개발제한구역을 고용창출, 지역경제활성화에 기여하는 산업단지 조성 및 서민주택 공급을 위하여 조정가능한 것으로 규정함으로써 개발제한구역의 본질을 훼손하고 개발제한구역에서 대규모 개발사업이 가능한 기반을 마련하였음

※ 변경된 계획기조

기존 수도권 광역도시계획	수정 수도권광역도시계획
<p>◦ 자연환경보전과 친환경적 관리체계 구축</p> <p>2.3.8 환경문제가 발생하는 원인지역과 그 영향지역이 공간적으로 불일치하여 환경오염 및 훼손에 광역적으로 대응하기 위한 광역적·종합적 차원의 환경관리정책이 마련되어 체계적으로 추진되어야 한다.</p>	<p>◦ 자연환경보전과 녹색성장 지원체계 구축</p> <p>2.3.8 저탄소 녹색성장을 지원하기 위해 IT, BT, ET 등의 차세대 성장산업 기반을 구축하고, 도시개발시에는 에너지절약형 공간구조, 그린홈 등의 방식이 적용된 녹색주거지 조성을 추진해야 한다.</p>

- 이에 따라 추가적으로 해제되는 개발제한구역은 서울 1.328km², 인천 2.099km², 경기도 31.269km², 국가계획으로 79.9km²(보급자리주택 부지 78.8km², 경인운하 1km²) 등으로 총 114.496km²(3,435만평)에 이르며, 향후 해제가능 총량도 141.016km²(4,230만평)에 이릅니다.

<표 1> 수도권광역도시계획에 의한 개발제한구역 해제가능총량

구분	계(km ²)	서울특별시	인천광역시	경기도	국가
기존 해제계획총량	124.507	13.280	6.997	104.230	(46.804)
해제 잔여면적	26.520	1.183	1.336	24.001	(0.796)
추가 해제가능총량	114.496	1.328	2.099	31.269	79.8
향후 해제가능총량	141.016	2.511	3.435	55.270	79.8

* 해제 잔여물량은 '09.3 기준

* 국가부문 ()는 기존 2020수도권광역도시계획에 국책사업으로 반영된 총량, 물량임
출처: 2020 수도권광역도시계획(2009.4.)

<표 2> 수도권 광역계획권내 지역현안사업

지역	사업명
서울	서울추모공원조성, 상봉터미널 이전사업, 구로천왕지구 도시개발사업, 국민임대주택단지조성
인천	실버타운조성
경기	미디어밸리, 복합문화관광단지, 역사유적공원, 부곡첨단산업단지, 행정타운 및 지식정보단지, 진건산업단지, 물류유통단지 조성, 공영차고지, 유통업무설비, 안양대 정보·통신 연구센터, 행정타운 및 역세권개발, 종합행정타운조성, 바

	이오사업, 공해공장 이전을 통한 첨단산업 및 주택지조성 사업, 물류및주택지 조성사업
--	--

주) 면적중 괄호안의 숫자는 우선해제집단취락의 면적을 제외한 순조정가능지역 면적임.

3. 토지이용규제 완화정책의 논리와 효과 평가

1) 토지이용규제 완화의 네 가지 추진 논리

(1) 도시적 용도 토지공급 부족론

○ 역대정부의 도시적 용지 부족 논리

- 개발가능지의 부족이 고지가와 투자활성화 부족의 원인이라는 인식은 1993년 김영삼 정부의 신경제 5개년계획에서부터 일관된 정책기조라 할 수 있음
- 김영삼 정부는 개발가능지를 확대하기 위해 종래 5개의 비도시지역 용도지역을 세분화하여 준농림지역과 준도시지역을 신설함으로써 개발가능지를 2.5배 이상 확대하는 토지이용규제 완화정책을 추진. 그 결과 준농림지역의 난개발로 사회적 문제를 유발함
- 가용토지 공급 확대를 통한 지가 안정과 산업입지 공급 확대 정책은 참여정부에서도 그대로 재현되어 10년이 경과된 2003년 토지규제개혁 방안을 추진하게 됨
- 가용토지의 만성적인 부족의 근거로는 SOC 공급 확대, 주택보급률 부족, 외국 대비 도시적 용도의 가용면적 부족 등을 들고 있음(재정경제부, 2004)
 - . SOC 공급부족: 차량 1대상 도로길이(m): 한국 7.4, 일본 16.3, 영국 15.0, 미국 30.8
 - . 주택보급률 부족: 전국 100.6%, 수도권 91.6%, 외국 110% 이상으로 매년 50만 호 이상의 주택을 공급해야 주택가격 안정 및 선진국 수준의 주택보급률 달성 가능
 - . 외국대비 도시적 용도토지 부족: 전국토의 5.6%(1인당 36평), 영국 13.0%(161평), 일본 7.0%(65평)
- 가용토지 부족량으로 매년 58km²의 공급 부족

<표 3> 도시적 용지의 소요전망

도시적 용지 현황과 전망			도시적 용지 공급 증가		
2000 (A)	2020 (B)	토지 수요 (B-A)	연 평균 (‘96-‘00)	적정 규모 (‘01-‘20)	공급부족 면적
5,498km ² (5.6%)	9,220km ² (9.3%)	3,722km ² (3.7%)	128km ² /년	186km ² /년	58km ² /년 (여의도 면적의 20배)

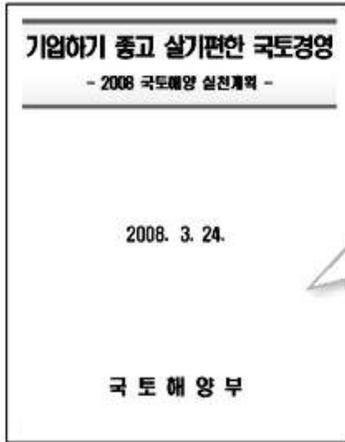
자료 : 국토연구원, ()는 전국토 대비

○ 이명박 정부의 도시적 용지 공급 확대 정책

- 국가경쟁력강화위원회(2008.10.30)는 2020년까지 국토 면적의 3%에 해당하는 약 3,000km²의 도시용지가 추가로 필요하다는 전제하에 대규모 토지이용에 대한 규제완화 조치를 밝힘
- 규제완화 조치로 국토 이용계획 수립방식 개편, 용도지역제도의 통합·단순화, 토지개발·이용 규제의 합리화, 수도권 규제의 합리적 개선, 산업·도시용 토지 공급 능력 확충 등을 추진
- 도시용지는 주택·공장용지 위주로 지속 증가(‘80년 3.1%→‘07년 6.4%)
- 향후 5년간 제주도 면적(1,847km²)의 1.2배에 해당하는 2,232km²이상의 개발가능 토지를 공급하기 위해 농업진흥지역 조정(650km²), 보전산지를 준보전산지로 조정(1,000km²), 개발제한구역 조정지역(128km², 2020년까지 최대 308km²), 군사시설 보호구역 해제 및 완화(454km²) 등을 추진
- 해외 도시용지 비율을 기준으로 도시용지비율 확대를 주장하고 있으나, 국가 별로 도시용도의 개념은 상이하어 평면적 비교 불가
 - 도시용지 비율 : 한국 6.4%(‘07), 일본 8.3%(‘04), 영국 14.4%(‘05)
 - 향후 11년간 30만년 동안 확충한 도시용도의 50%를 공급하겠다는 무용한 구상

○ 도시적 용도 토지 부족의 실상

- 서구에서는 도시적 용도를 urban use로 사용하여 built Area의 개념으로 사용
- 일본에서는 도시적 용도를 택지, 공업용지, 기타 도시적용지, 공공용지 등으로 규정
- 우리나라에서는 용어의 개념이 확정되지 못해 도시적 용지를 서로 다른 범위로 사용 중



II. 현 상황에 대한 인식

- 과도한 입지 및 토지이용 규제가 경제활동 위축 야기
 - 도시용지 비율 한국(세계 3위, 고밀국) 6.2% < 일본 7.1%, 영국 13%
- 주거비 부담 과도 및 지방 주택시장 침체
 - 소득 대비 집값 비율(IPR) : 서울 7.5배 > 동경 5.6배, 런던 4.7배
 - 각종 규제강화로 지방 미분양 적체('07. 98천호 > '98. 75천호)

<출처 : 한겨레신문 2008.5.14.>

- . 제 4차 국토종합계획 시안: 대지(주거용지, 상업용지), 공장용지, 공공용지(학교용지, 도로, 철도용지, 수도용지, 구거, 공원, 체육용지) 등 지목 중심
- . 국토업무 편람: 대지, 공장용지, 공공용지(학교용지, 도로, 철도용지)
- . 지적법의 개정(2002)으로 창고용지, 주차장, 주수요용지, 양어장 등 신설
그 외 종교용지, 잡종지, 유원지도 도시적 용도 포함 가능
- 정부는 2000-2020년까지 3,772 ~ 3,848km²의 토지수요가 있을 것으로 추정
- . 이 경우 도시적 용도는 최소 9.0% - 12.0%수준을 차지하게 됨

○ 토지소요량 추정의 문제

- 미래 토지수요를 추정하는 방법에는 함수모형 기본적으로 인구구조의 특성이거나 과거의 추세를 반영하는 미래의 추계이기 때문에 변수들의 구조적 속성변화를 반영하기 어렵고, 추계에 사용하는 자료와 변수에 따라 차이가 크다는 문제점이 있음. 그동안 과도한 토지활용을 전제로 한 성장위주의 발전전략을 향후에도 동일하게 반복하는 것을 전제로 토지수요를 추정함
- 기초 조사 및 설문조사를 통한 수요 추정방법은 기존 수요 중에 내재된 각종 투기수요의 요소들이 반영되어 과도한 수요량을 추정할 수밖에 없음. 또한 지역적으로는 기존의 수도권 집중으로 인한 초과 수요를 반영함에 따라 수도권의 지속적인 개발 및 확대를 불가피하게 함

- 그동안 택지수요의 근거로 제시한 주택보급률, SOC부족률 등은 주택의 산정 기준, 투기적 수요, 국토의 특성 등을 충분히 반영하지 못하여 과대 평가

(2) 토지이용공급 확대를 통한 토지가격 하락론

○ 수도권 규제완화로 토지가격 안정이 가능한가?

- 우리나라의 높은 지가의 원인은 심한 토지이용규제로 인한 만성적 가용 토지 부족 때문이므로 토지이용규제의 완화를 통해서 토지공급을 확대하면 고지가의 문제를 해결할 수 있다는 논리가 문민정부 이후 일관된 주장임
- 일반적으로 토지이용규제 완화는 토지공급 확대의 효과가 있으므로 토지가격 안정을 도모할 수 있으나, 규제완화로 인해 토지에 대한 새로운 수요(투기수요)가 창출되는 경우 공급의 증가에도 불구하고 토지가격이 하락하지 않을 수 있음
 - . 규제완화를 통해 토지공급을 확대하면, 토지의 상품화 및 자본화의 촉진에 따라 토지가격이 하락하기보다는 인근 지역과 유사한 수준으로 상승하는 경향을 보이게 됨. 특히 토지의 수요가 가장 큰 수도권의 경우 이러한 경향은 더욱 크게 나타날 것으로 보임
 - . 근본적으로 토지는 위치적 고정성, 비대칭성 등의 특성으로 인해 국지적 토지시장을 형성하고 있기 때문에 동시다발적 대량의 토지공급은 지가상승문제에 대한 근본적인 해결수단이 될 수 없음. 택지부족은 전국적인 문제라기보다는 개발잠재력이 있는 토지에 국한된 문제이며, 특히 수도권에서 입지경쟁력이 있는 토지가 상시적으로 부족함(김용창, 2004)
 - . 현재와 같이 개발이익에 대한 환수장치가 부재한 상태에서 토지규제완화를 추진하는 경우 향후 토지가격 상승에 대한 기대이익 때문에 규제완화의 대상이 될 토지의 가격이 미리 상승하여 토지공급 확대를 통해 토지가격 하락을 기대한 효과가 나타나지 않게 됨
 - . 토지와 주택의 신규공급 확대정책은 수요가 집중되어 있는 수도권에서 과도한 개발을 유발하고 수도권의 집중과 환경 파괴를 초래. 또한 토지와 주택의 소유수요 조장정책은 부동산에 대한 과소비와 상품화를 통해 부동산 가격의 상승을 유발하게 됨
- 일반적으로 토지이용규제 완화는 토지공급 확대의 효과가 있으므로 토지가격 안정을 도모할 수 있으나, 규제완화로 인해 토지에 대한 새로운 수요(투기수

요)가 창출되는 경우 공급의 증가에도 불구하고 토지가격이 하락하지 않을 수 있음

. 1994년 도시용 토지공급의 확대를 위해 준농림지역·준도시지역제도를 도입하여 개발가능용지 공급을 확대하였음. 그 결과 가용토지의 공급확대에도 불구하고 토지가격은 안정되지 못하고 난개발문제와 부동산투기 문제를 유발함. 2001년 개발제한구역 재조정을 통해 개발가능용지를 확대하였으나 개발제한구역 내 토지가격만 상승시켰을 뿐 지가안정 효과는 나타나지 않고 있음

(3) 규제완화를 통한 도시경쟁력 강화론

○ 수도권 경쟁력은 제고될 수 있는가?

- 도시경쟁력에 대한 초기논의에서는 개별기업의 생산성에 초점이 맞추어져 있었으나, 1990년대 이후의 논의에서는 산업의 장소적 집적에서 생산성의 근원을 찾아내고 있음. 산업클러스터와 지역혁신체계 중시
- 최근 도시경쟁력은 생산성외에 투자유치능력, 삶의 질, 혁신, 창조성, 어메니티 등 다양한 요소로 구성된 것으로 이해
- 수도권에 대한 규제완화가 개별기업의 비용을 절감함으로써 생산성을 증대시킬 수 있다고 할지라도 사회적 비용을 유발함으로써 도시생산성은 떨어뜨릴 수 있음
- 또한 도시경쟁력의 주요 요소인 투자유치능력, 혁신, 창조성 등에 대해서는 수도권 규제가 거의 없었기 때문에(대학 규제 제외), 수도권 규제완화를 통해 이러한 요소의 경쟁력이 제고된다고 보기 어려움
- 오히려 수도권 규제완화를 통해 수도권 집중을 유발함으로써 삶의 질을 떨어뜨리고 규제완화와 개발과정에서 지가와 주택가격을 상승시켜 결과적으로 수도권의 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있음

(4) 지방분권화를 통한 균형발전론

○ 지방분권을 통한 균형발전 논리

- 지역불균형 발전의 원인은 권력의 중앙집중에 있기 때문에 중앙정부의 권한을 지방으로 분산하는 것이 실질적으로 균형발전을 이루는 길이라는 것이 지

방분권론의 기본 주장임. 또한 지방마다 사회경제적 여건에 차이가 있기 때문에 중앙정부의 획일적인 규제보다는 지역의 특성에 맞는 규제제도를 도입하는 것이 바람직하다는 것임

- 도시계획이나 토지이용 규제에 있어서도 중앙정부의 획일적인 규제방식보다는 지방의 자율과 분권을 중시하는 방향으로 제도개선이 필요하다는 것이 이러한 주장을 뒷받침하고 있음
- 성을 강조하는 틀방의 특성이 오히려차이러한 논리는 할 수 있음진정한 균형 구조에 있기권력의 중앙집약부현재와 같이 극단적인 수도권 집중과 지역불균형, 재정불균형 상황에서는 수도권 문제, 국가균형발전, 분권 문제를 종합적으로 고려하여 전략 수립 필요

○ 국가경쟁력 강화위원회의 토지이용계획의 지방화 방안(2008.10.30)

- 국가경쟁력강화위원회에서 발표한 도시계획 및 토지이용규제의 지방화 방안에는 도시기본계획의 유연한 운영과 지역실정에 맞는 토지이용계획의 수립 방안이 제시되어 있음
- 지자체 도시기본계획의 유연한 운영을 위해 도시기본계획을 도시발전방향 위주의 전략계획으로 개편하고, 토지이용수요에 탄력적 대응을 위해 토지용도 배분방식 개선하여 종래 5년 단위의 토지이용가능 면적을 20년 단위로 융통성 있게 활용하도록 개선함
- 지역실정에 맞는 토지이용계획의 수립·운영을 위해 지자체의 토지관리역량을 강화하고 개별법상 지역·지구 지정 및 전용허가 권한을 지방이양함

○ 도시계획 권한과 토지이용계획 권한 지방이양의 한계

- 지방자치단체의 성장주의, 개발주의적 성향이 강해 지자체에 도시계획 권한과 토지이용규제 권한을 이양하는 경우 팽창주의적 도시계획 수립과 토지이용규제의 무력화가 예상됨
- 수도권 지자체는 중앙정부가 주도하는 수도권 규제완화를 무력화하기 위한 수단으로 활용할 것이고, 지방에서는 수도권과 차별화된 규제완화를 요구하여 전국적으로 개발확대를 초래하게 될 것
- 실제 수도권정비계획에서는 2020년 전국대비 수도권의 목표인구 비중을 47.5%로 설정하고 시도별 도시기본계획 목표인구를 2,740만(서울 980만, 인천 310만, 경기 1,450만)으로 설정하고 있으나, 수도권 지자체가 수립한 도시기

본계획의 목표인구는 3,110만명에 이릅니다

- 2007년 5월, 통계청이 추계한 시도별 장래추정인구인 2,580만보다 약 530만 정도 과다설정

<표 4> 수도권 3개 시도의 2020년 추정인구와인구지표

시도	2005년 현재인구	2020년 추정인구	2020년 인구지표
서울시	10,001	9,896	9,800
인천시	2,578	2,783	3,500
경기도	10,612	13,107	17,800
합계	23,201	25,786	31,100

주 : 2020년 추정 인구는 통계청 시도별 장래인구추정자료, 2007년 5월
 자료 : 김제국(2007)

○ 분권과 분산정책의 선후 및 조화 필요

- 수도권 집중과 지역불균형, 재정불균형 상황에서는 수도권 문제, 국가균형발전, 분권 문제를 종합적으로 고려하여 전략 수립 필요
- 참여정부의 3분정책: 분권, 분업, 분산 중 분산 중시
- 이명박 정부의 방향: 선규제완화 + 선분권 - 후균형발전 정책
- 이명박 정부가 지향해야 할 방향: 선균형발전 - 작은 분권 - 후 수도권 규제 완화

2) 토지이용규제완화의 효과

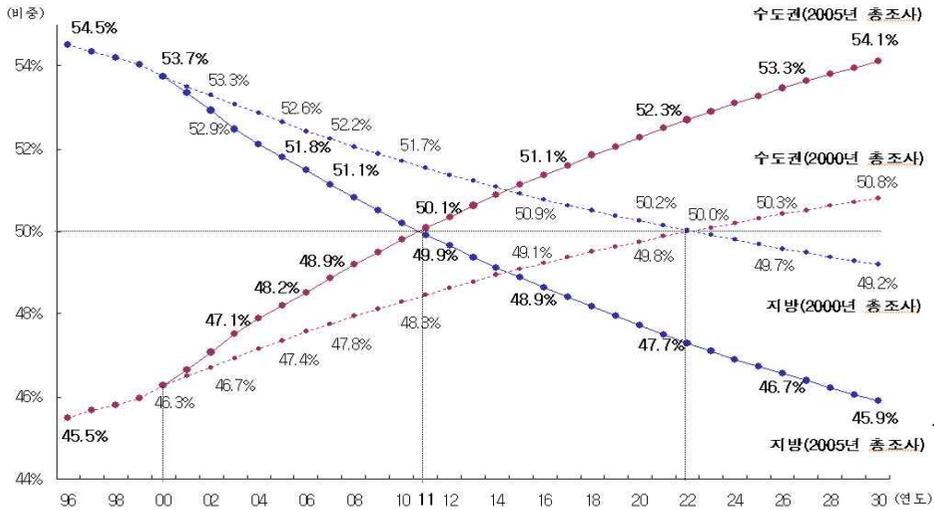
○ 수도권 인구집중 가속화

- 수도권 규제 하에서도 수도권 인구 집중 가속화되어 통계청이 2002년에 추계한 수도권의 장래 인구 비중은 2010년에 48.3%, 2020년에 49.8%, 2030년에 50.8%였으나, 2005년에 2010년의 추계인구를 이미 초과하였음
- 통계청이 2005년에 추계한 수도권의 장래인구 비중은 2020년에 52.3%, 2030년에는 53.9%로 종전의 추계보다 3.1% 포인트가 증가

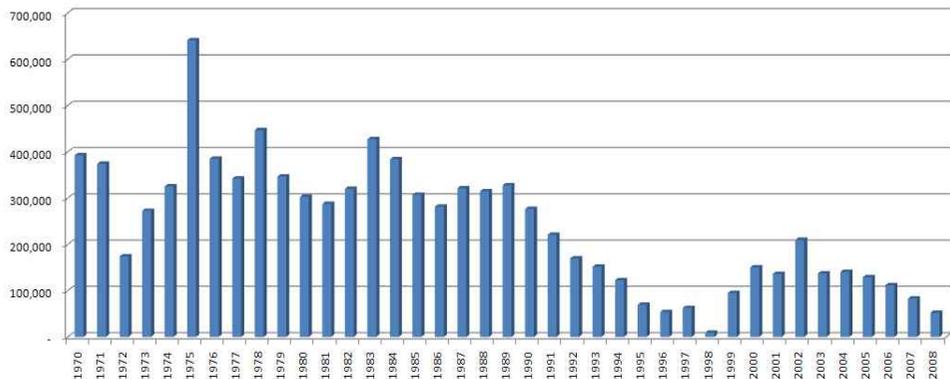
<표 5> 2002년 및 2005년의 시도별 장래인구 추계결과 비교

연도	2002년 추계결과(A)		2005년 추계결과(B)		격차(B-A)	
	인구수 (천명)	집중도 (%)	인구수 (천명)	집중도 (%)	인구수 (천명)	집중도 (%)
2010	23,953	48.3	24,572	49.9	619	1.6
2020	25,199	49.8	26,133	52.3	934	2.5
2030	25,546	50.8	26,602	53.9	1,056	3.1

* 자료 : 통계청, 시도별 장래인구 추계결과, 2002.9. 및 통계청, 시도별 장래인구 특별 추계결과, 2005.4., 이규방(2004)에서 재인용.



- 2004년 이후 수도권의 순유입 인구는 축소되고 있으나 '90년대 말 IMF 경제 위기를 거치면서 수도권 인구집중 가속화된 경험을 고려하면 수도권의 체계적 관리 방안 필요
 - 수도권 순유입 인구: 9천(1998) => 150천(2000) ==> 210천(2002)
- 세계적인 경제위기를 극복하는 과정에서 수도권에 대한 규제완화, 개발확대가 지속되는 경우 수도권 인구집중이 더욱 심각해질 것으로 예상됨



<그림> 수도권 연도별 순유입 인구변화 추이

○ 지역의 양극화 확대

- 전국적으로 규제가 완화되고 수도권 지역과 대도시권을 중심으로 개발이 확대되면 성장지역과 낙후지역간의 격차가 확대되어 국토공간의 양극화가 더욱 심화될 것

○ 지가상승과 투기 유발

- 부동산 투자를 억제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않는 상태에서 토지이용에 대한 규제가 완화되면 당해 지역과 인근 지역의 부동산 투기가 활성화되어 지가 상승이 예상된다
- 이 경우 토지이용규제 완화의 목적이 저렴한 토지공급 확대를 통한 투자 활성화이나 지가만 상승하고 투자는 위축되는 결과를 초래하게 될 것

○ 생태계와 공동체 파괴

- 정부의 연이은 규제완화 조치로 개발제한구역, 연안지역과 접경지역, 군사시설보호 구역 등에 대한 규제가 완화됨에 따라 양호한 생태계를 보전할 수 있는 제도가 사실상 무력화됨
- 광역도시계획에서 개발제한구역에서 산업단지 개발을 촉진하기로 함에 따라 개발제한구역이 저렴한 토지를 공급하는 원천으로 변질
- 초광역권 개발 구상에 따라 3대 연안지역과 접경지역이 새로운 개발축으로 등장함에 따라 이 지역을 중심으로 대규모 개발사업이 본격화될 예정임
- 4대강 정비사업의 추진에 따라 하천지역에 대규모의 개발사업이 전개되어 하

천생태계를 파괴하는 결과를 초래하게 될 것임.

3) 녹색성장과 토지이용규제 완화정책의 한계

(1) 녹색성장 정책과 토지이용규제 완화

- 정부는 녹색성장을 새로운 정책기조로 발표하고 6개 분야에서 22개 신성장동력을 제시하였음
- 녹색성장은 크게 세 가지 의미를 지니고 있음
 - 생태계를 보호하고 지속가능성을 확보하여 녹색생태계를 확대하기 위한 의식적인 노력
 - 녹색자원, 생물자원을 대상으로 하는 성장산업의 육성 및 녹색기술의 개발
 - 연안, 해안, 녹지대 등 녹색지역에서 개발이나 경제활동을 촉진하는 노력
- 이 중 정부가 추진 중인 녹색성장은 주로 녹색기술의 개발이나 녹색지역을 대상으로 하는 개발을 의미하기 때문에 결과적으로 녹색생태계를 파괴하는 결과를 초래하게 됨
- 정부는 기업투자 활성화, 경기활성화를 위해 각종 규제를 완화함으로써 녹색지역에 대한 개발을 촉진하고 있으며, 규제완화를 통해 녹색산업에 대한 수요를 위축시키면서도 녹색기술 개발과 녹색산업의 육성을 주장하고 있음
- 녹색산업의 육성을 위해서는 녹색산업에 대한 충분한 수요가 뒷받침되어야 하는데, 이를 위해서는 규제완화가 아니라 규제강화를 통해 재활용품이나 상수도의 재이용 등을 유도하거나 인센티브를 제공하여 녹색산업의 수요를 증진시켜야 함(이정전, 2009)

(2) 기후온난화와 토지이용규제 완화

- 서울시는 지난 달 21일 '제3차 시(C)40 세계도시 기후 정상회의'를 주최하고 온실가스 감축 의지를 담은 '서울선언문'을 채택하였음. 또한 마곡지구를 탄소 순배출량이 제로가 되는 친환경도시로 조성하겠다고 발표하였음
- 그러나 서울시의 이러한 녹색성장과 기후온난화에 대한 의지에도 불구하고 미리 대외적으로 발표한 약속조차 이행하지 않고 있으며 지속적으로 개발사업을 확대하고 있어서 대외적인 발표와 실제 정책 추진간에는 상당한 괴리가 있는 것으로 나타남
 - 서울시는 2007년 4월 2일 '서울친환경에너지 선언'을 통해 에너지 이용량을

2000년 기준으로 2020년까지 15%(2010년까지 12%) 줄이고, 신재생에너지 이용량을 2020년까지 10%(2010년까지 2%) 높이며, 온실가스 배출량을 1990년을 기준으로 2020년까지 25% 줄인다는 목표를 제시하였음. 그러나 서울시의 에너지 사용량은 2007년말 기준으로 2010년 목표치를 크게 상회하고 있으며 신재생에너지 생산량도 최종에너지소비량의 1.1%에 불과한 실정임. 또한 온실가스 배출량도 2000년 기준으로 4.2% 삭감된 데 불과하여 2010년 목표인 20% 감소는 불가능한 실정임(이유진, 2009)

- 기상청 산하 국립기상연구소는 지난 100년(1908~2007년)간 서울의 연평균 기온은 10.6도에서 13도로 2.4도 상승하여 비슷한 기간(1912~2008년) 한반도의 연평균 기온 상승폭(1.7도)의 1.41배, 전 세계 연평균 기온 상승폭(0.74도)의 3.24배에 이른 것으로 나타남. 100년간 2.0% 이상의 상승은 돌이킬 수 없을 정도의 기온상승 속도임을 고려하면 서울시는 이미 치유할 수 없는 수준의 기온상승 구조를 갖춘 것으로 판단됨
- 이에 따라 수도권과 서울의 집중은 지역균형발전의 차원을 넘어 환경보전과 기후온난화에 대응하기 위한 목적으로도 철저히 관리될 필요가 있음. 이러한 노력은 정책적인 슬로건 제시나 국제적인 행사의 개최, 달성불가능한 목표의 정립으로 이루어질 수 있는 것이 아니라 실제 개발의 억제와 효과적인 관리 방안이 제시되어야 달성될 수 있음

5. 토지이용 규제완화에 대응한 과제

1) 수도권의 계획적 관리 방안

○ 국토 균형발전의 방향

- 지역균형발전의 국토공간 모형으로 광역경제권에 기반한 다핵주의 구조 채택
 - 광역경제권 단위의 균형발전 모델은 수도권과 비수도권간의 이분법적인 균형발전모델을 극복할 수 있으며, 자립형 지방화의 공간단위로 설정 가능
 - 5+2 광역경제권을 기초로 하되, 자율적인 광역경제권 설정 유도
- 수도권을 포함한 광역경제권간의 균형발전을 위한 목표의 합의와 설정
 - 수도권과 비수도권 광역경제권간의 균형발전을 새로운 공간단위로 인식
 - 광역경제권을 경쟁력의 단위로만 인식할 것이 아니라 형평성, 분권의 단위로 설정

- 수도권과 광역경제권간의 목표는 중앙정부가 조정하여 객관적인 평가와 각 주체들의 참여를 통해 합의를 도출하고 협약으로 체결
- 매년 혹은 2-3년 단위로 균형발전 목표 평가와 환류
- 관리지표로는 수도권의 인구 및 고용의 총량과 연간 증가율, 수도권과 비수도권 광역경제권간의 인구비율, 경쟁력 지표, 연간 개발총량, 환경총량, 삶의 질, 고용기회, 교육, 문화예술행사 수혜율, 복지혜택 등
- 수도권 관리정책과 지역발전정책의 연계
 - 수도권 규제완화는 지방광역권 발전효과와 연계하여 조정
 - 규제완화의 결과 지방광역경제권과의 격차가 더욱 확대되는 경우 대응투자나 지방 이전, 재정지원 등의 조치가 연계
- 수도권 내에서는 지자체의 분권과 계획적 관리체제를 위한 기반을 구축
 - 수도권 내의 과도한 개발과 팽창을 제어하기 위해서는 수도권 자체 내에서 합의된 목표하에 자율적이고 계획적으로 수도권의 개발과 성장을 제어할 수 있는 성장관리계획과 성장관리기구의 설치가 필요

○ 수도권의 양적 팽창억제와 질적인 발전의 도모

- 수도권이 물리적 개발과 제조업 공장 중심의 발전을 추구하여 규제완화를 지속하는 경우 수도권으로의 집중이 가속화되어 부정적 효과 확대
- 양적인 팽창은 수도권의 경쟁력 저하와 지방의 공동화를 유발하여 국가경쟁력 저하로 귀결될 가능성
- 양적인 팽창을 촉진하는 개발이익 환수제도, 투기억제장치 마련 필요
- 수도권 규제완화로 인한 수도권 집중 정도, 산업시설의 확충 정도를 미리 예측하여 한도를 설정하여 관리 필요
 - 당분간 업종별 규제완화 방식이 아니라 사안별 허가제 방식 활용
- 수도권은 혁신주도형, 창조형 수도권 육성을 위한 전략 수립 필요
- 수도권과 지방의 유기적 분업 구조 구축 필요
 - 수도권은 R&D, 국제금융, 문화산업, 법률서비스, 정보통신 등 고부가가치 3차 산업 육성
 - 광역경제권 내 지방대도시에서는 유사한 고부가가치 3차 산업 육성
 - 일반 제조업, 이전가능한 첨단제조업은 과감하게 지방으로 이전을 유도하여 지역산업의 기반으로 활용
- 수도권의 역사, 문화, 문화를 상품화, 소프트웨어화하여 국제경쟁력 요소로 활

용하고, 국제적인 수준의 디자인과 삶의 질을 유지하여 고급 인력 유치

2) 환경보전을 위한 제도 토지이용 규제 제도 개선 방향

○ 근본적인 정책 방향

- 생태적 가치를 기반으로 하는 삶의 양식 및 지역개발 모델 개발
 - ↳ 생태적 가치를 중시하는 삶의 양식 도출
 - ↳ 성장지향적, 개발확대적 지역개발방식을 극복할 수 있는 대안모색
- 토지 및 주택 수요의 재추정
 - ↳ 개발이익의 환수를 전제로 한 이용 및 서비스 수요 추정
 - ↳ 토지 및 주택 시장변화를 고려한 추정
 - . 산업: 고밀 고집적의 도시형 신산업이 경쟁력의 원천
 - . 주택: 독신, 미혼, 이혼, 노령가구의 소규모 수요
- 토지 및 주택의 개발이익 환수
 - ↳ 투기과열지구 수준의 개발이익제도 정착
 - ↳ 개발-보유-거래 기간동안의 개발이익 환수
- 수도권 집중억제와 지역균형 발전
 - ↳ 수도권 과밀과 지방 인프라와 주택과잉의 문제 해소
 - ↳ 고지가, 고주택가로 인한 경쟁력 저하에 대비
- 토지의 공익적 활용 기조 구축
 - ↳ 토지의 소유권과 개발권의 분리 방안
 - ↳ 공적인 토지이용을 위한 공공지원 확대(장기임대형)

○ 국토계획 및 이용체계의 개편

- 국토종합계획, 도시기본계획과 관리계획에 입각한 지역·지구 지정, 개발계획 수립 유도
- 특별법 위주의 개발 및 정비사업 등을 개선하여 각종 개발사업을 지원할 목적으로 지정하던 개별 지역·지구는 도시(군)기본계획, 관리계획, 지구단위계획 등에 흡수하여 선계획 후개발체계 구축
- 현행 용도규제중심의 국토관리체계를 유럽의 계획중심 국토관리체계로 전환
- 도시지역과 비도시지역간의 유사, 중복 용도지역, 지구의 조정 필요

3) 지구온난화에 대응한 국가적인 목표 설정과 실천 방안 강구

- 지구온난화의 문제는 국가의 경쟁력으로 대체될 수 없는 국제적인 과제로 등장
- 지자체별 무분별한 개발이나 성장을 유도하기보다는 국가차원에서 지구온난화에 대응한 관리목표를 설정하고 지자체에 준수를 유도 필요
- 국토 차원에서 균형발전에 대한 목표 설정시에 지구온난화에 대응하기 위한 지자체의 노력을 동시에 고려 필요

4대강 정비사업 사례로 본 환경규제완화

박진섭 | 생태지평연구소 부소장

1. 4대강 정비사업 주요 추진배경 및 개요

1) 지구온난화로 홍수와 가뭄피해 빈발로 근본대책 필요

- 우리나라 홍수피해액 - 피해액 2.7조원, 예방투자 1.1조원, 복구비 4.2조원
- 2011년 약 8억 m^3 의 물부족 예상
- 문화 여가 필요 - 수상레저, 문화활동
- 글로벌 금융위기-실물경기 침체로 경기 부양책 필요

2) 4대강을 살리기를 통한 국토 재창조

물확보/홍수방어/수질개선생태복원/강중심지역발전/주민과 함께하는 복합공간창조

3) 용수공급 능력 12.5억톤 증대 목표

- 장래 예상 물부족(11년8억톤, 16년10억톤)과 이상가뭄에 대비
- 다기능보(16개) 설치와 하도준설-7.6억톤 물그릇 증대
-보는 지역 랜드마크로 조성, 어도 등 시설설치
- 중소규모 다목적댐(3개) 건설 - 2.5억톤 공급
- 금년중 댐건설장기계획을 변경하여 신규댐 추가 건설
- 농업용수저수지 증고(96개)-2.4억톤 추가 확보

4) 홍수대비 조절용량 8.9억톤 증대 목표

- 200년 빈도 이상 홍수에 대비
- 퇴적토 5.4억 m^3 준설 - 홍수소통공간 증대, 홍수위 저하

- 댐.조절지(2) 저류지(3). 농업용저수지 증고 - 홍수저류량 증대
- 노후제방 591km보강
- 하구둑 배수문 증설(낙동강.영산강) - 신속한 홍수배제
 - 낙동강 배수문 6개 증설, 영산강 부수문 8개 증설

5) 2012년 4대강 본류 평균 2급수 확보

- 하수처리시설 확충, 비점오염원 관리 → 수질개선
 - 중점관리구역 34개 설정, 이중 5개 핵심구역에 집중 투자
 - 하수도보급을 제고(07년 87%-12년 91%)
- 생태하천 조성(870km), 농경지(64백만㎡) 정리 - 생태복원
 - 습지 조성, 수질정화식물 식재 등 자연하천 복원
 - 비닐하우스 정리, 친환경 영농유도로 오염원 유입차단

6) 4대강에 직접 유입되는 지방하천 정비

7) 4대강 정비사업 추진을 위한 환경부의 절차 간소화

- 환경평가단축
 - 사전환경성 검토 : 30~45일 → 20일
 - 환경영향평가 : 45~60일 → 40일
- 사전환경성 검토, 환경영향 평가 동시진행 (약 30일 단축)
 - 스코핑제도 활용 - 사업특성을 고려한 중점 평가항목, 범위 사전 결정 (시간, 비용 절감)
 - 간이 환경평가 실시 - 초안 의견수렴과 본안 협의 동시 진행(약 3개월 단축)

8) 예산 및 사업기간 : 14조 원, 4년

2. 4대강 정비사업 주요 쟁점

구분	쟁점	정부	국민행동(환경단체)
추진 절차	국책사업절차	절차생략 및 간소화	유역종합치수계획 미 수립상태, 국책사업추진계획 무시

홍수 피해	국가하천정비	국가하천 추진 후, 지방하천 진행	국가하천 정비율은 이미97% 달성, 지방하천 우선관리 필요
	홍수피해 및 복구비	매년 7조 4천억	강원, 영남 내륙 등의 지방하천 피 해액
	제방보강	4대강의 536km 제 방보강 필요	4대강 미정비구간은 31.19km
	수자원장기중 합계획	제방보강	제방위주의 치수정책 회귀
	댐건설	홍수피해 저감	댐건설로 인한 홍수피해저감효과는 없음
	하도정비	하상저하를 통한 홍수피해 저감	골재채취로 인해 이미, 하상저하 심 각
수질 개선	수량방류	농업용 댐, 댐 등 을 건설하여 수량 방류를 통한 수질 개선 가능	수질개선효과 미비, 비점오염원에 대한 오염량 저감정책 추진필요
	하도정비	퇴적오염 제거	4대강의 퇴적오염도 양호, 생태피해 심각
	7대 선도사업 지구	강 살리기 표본	사업내용은 토목사업
일자리 창출	취업계수	인력수요창출	토목산업은 취업계수 현저히 낮은 사업
	일자리 창출효과	직접, 단기적 고용 가능	정부 스스로 단순노무자창출로 분류
	일자리 생산 수	27.6만	매년 평균 9,766개, 3만 9천개 불과

3. 4대강 정비사업과 관련된 주요 법과제도

1) 4대강 사업 진행절차와 관련한 주요 법률

○ 국가재정법

제13조(예비타당성조사) ①법 제38조제1항에서 "대통령령이 정하는 대규모

사업"이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다.

표 1 하천법

<p>수자원 장기종합계획 (「하천법」 제11조)</p>	<p>▶ 정의: 홍수 방지 등 수자원 전반에 대한 종합계획 - 심의 주체: 중앙하천관리위원회(수립 주기 10년)</p>
<p>유역종합 치수계획 (「하천법」 제11조의2)</p>	<p>▶ 정의: 유역 및 하천에서 분담할 목표홍수량을 지점별로 결정하고 이에 대한 홍수방어대책 등을 제시하는 장기계획 - 심의 주체: 중앙하천관리위원회(수립 주기 10년)</p>
<p>하천정비 기본계획 (「하천법」 제17조)</p>	<p>▶ 정의: 하천에서 계획홍수량을 처리할 수 있는 치수사업의 기준을 결정하는 계획 - 내용: 하천 구간별 계획홍수량, 계획홍수위 등 결정 - 심의 주체: 중앙(지방)하천관리위원회(수립 주기 10년)</p>

하천공사는 하천정비기본계획의 고시 내용에 따라 설계·시공됨

자료: 「하천법」 제11조 등 재구성

○ 문화재보호법

제90조 (건설공사시의 문화재 보호) ① 건설공사로 인하여 문화재가 훼손, 멸실 또는 수몰(수몰)될 우려가 있거나 그 밖에 문화재 주변의 경관 보호를 위하여 필요한 때에는 그 건설공사의 시행자는 문화재청장의 지시에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

제91조 (문화재 지표조사) ① 대통령령으로 정하는 건설공사의 시행자는 그 건설공사의 사업계획 수립 시 해당 공사 지역에 대한 유적의 매장과 분포 여부를 확인하기 위하여 문화재 지표조사(이하 "지표조사"라 한다)를 실시하여야 한다.

사업면적 3만㎡ 이상의 건설 공사

사업면적이 3만㎡ 미만인 건설공사인 경우에도

- 1) 문화유적이 분포되어 있거나 문화유적과 근접한 지역
- 2) 문헌에 근거하여 문화유적이 분포되어 있을 것으로 판단되는 지역
- 3) 과거 문화재가 출토된 지역
- 4) 경주·부여·공주 등 고도지역
- 5) 입지상 매장문화재의 포장가능성이 높은 지역
- 6) 문화재 관련 전문가 또는 행정기관 문화재 담당직원 현지조사 결과 매장문화재가 포장되어 있을 가능성이 높은 지역
- 7) 사업시행 중 계획변경 등으로 사업면적이 증가하여 사업 면적이 3만㎡ 이상이 될 경우

표2. 환경평가법

사전환경성검토대상 (환경정책기본법(제25조의2, 시행령 제7조, 별표 1))		환경영향평가대상 (환경영향평가법(제4조, 시행령 제3조, 별표 1))	
대상사업	실시시기	대상사업	실시시기
「건설기술관리법 시행령」 제38조의6에 따라 국가 또는 지방자치단체가 타당성조사를 실시하는 총공사비 500억 원 이상의 건설공사계획	발주청이 타당성조사의 적정성을 검토하는 때		가) 「하천법」 제8조에 따른 하천관리청이 시행하는 경우: 「하천법」 제27조에 따른 하천공사시행계획의 수립 전
「하천법」 제17조에 따른 하천정비기본계획	국토해양부장관 또는 관리청이 관계행정기관의 장과 협의하는 때		나) 「하천법」 제8조에 따른 하천관리청이 아닌 자가 시행하는 경우 (1) 국가 또는 지방자치단체인 경우: 「하천법」 제6조에 따른 협의 또는 승인 전. (2) 국가 또는 지방자치단체가 아닌 자의 경우: 「하천법」 제30조제2항에 따른 관계기관의 장과의 협의 전 다) 「하천법」 제87조에 따른 하천관리위원회의 심의를 받는 경우: 하천관리위원회의 심의 전
「하천법」 제2조제2호에 따른 하천구역 또는 같은 법 제12조에 따른 홍수관리구역에서 토석·암석·모래·자갈 또는 광물을 채취하는 사업으로서 그 채취면적이 다음의 어느 하나에 해당하는 사업. 1) 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역에서 채취하는 경우: 2만 제곱미터 이상 2) 상수원보호구역의 상류방향으로 유수거리 5킬로미터 이내인 지역에서 채취하는 경우: 5만 제곱미터 이상	가) 상수원보호구역에서 시행하는 경우: 「수도법」 제7조제4항에 따른 행위 허가 전 나) 골재를 채취하는 경우: 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 허가 전 다) 광물을 채광하는 경우: 「광업법」 제42조제1항에 따른 채광계획의 인가 전 라) 그 밖의 경우: 「하천법」 제33조제1항에 따른 하천점용 허가 전	「하천법」 제2조제5호에 따른 하천공사 중 그 공사구간이 하천중심길이로 10킬로미터 이상인 사업 1) 「하천법」 제2조제2호에 따른 하천구역 2) 「하천법」 제12조에 따른 홍수관리구역	

표 3. 건설기술관리법

기본구상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상위계획 및 관련계획 검토, 광역 및 지역종합계획의 수립
↓	
예비타당성조사 (기획예산처)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현황조사 ○ 시설의 장래수요 예측 및 개략공사비 추정 ○ 경제성 및 재무성 분석, 정책적 분석
↓	
타당성조사 (건설기술관리법시 행령 제38조의6)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현황조사 ○ 시설의 장래수요 예측 ○ 기술적 타당성 검토 및 예비설계 ○ 대안설정 및 대안별 경제성·재무성 분석 ○ 최적대안의 설정 ○ 주요 구조물의 형식 및 단면설정, 개략적인 건설방법 결정
↓	※ 국책사업의 사전환경성검토 추진(환경부)
건설공사 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사의 목표 및 기본방향 ○ 공사내용·공사기간·시행자 및 공사수행계획 ○ 공사비 및 재원조달계획 ○ 개별공사별 투자우선순위 ○ 환경보전계획 등
↓	
기본설계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조물·공구별 공사시행을 위한 설계 ○ 각종 조경 및 부대시설 배치계획 수립
↓	
실시설계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조물·공구별 공사시행을 위한 설계 ○ 각종 조경 및 부대시설 배치계획 수립
↓	※ 실시설계단계에서 환경영향평가(환경부)
사업시행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용지매수 및 보상 ○ 사업시행, 유지관리

2) 정부기관(KEI) 4대강 조사 범규 대상 지역

번호	평가항목	근거	한강	금강	낙동강	영산강
1	생태경관보전지역	자연 환경 보전법	○			
2	자연유보지역		○			
3	습지보호지역	습지 보전법	○			○
4	야생동식물보호구역	야생동식물보호법	○	○	○	○
5	자연공원(국립공원)	자연공원법	○		○	○
6	자연공원(군립공원)		○		○	
7	자연공원(도립공원)			○	○	
8	수변구역	4대강법	○		○	
10	광역상수도 상수원보호구역	수도법	○	○	○	○
11	지방상수도 상수원보호구역		○		○	○
12	녹지지역(보전녹지)	국토의 계획 및 이용에 관한법률		○		○
13	녹지지역(생산녹지)		○	○	○	○
14	녹지지역(자연녹지)		○	○	○	○
15	경관지구			○		○
16	개발제한구역	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	○	○	○	○
17	완충녹지	도시 공원 및 녹지 등에 관한법률	○	○	○	○
18	경관녹지		○	○	○	○
19	보전산지(임업용산지)	산지관리법	○	○	○	○
20	보전산지(공익용산지)			○	○	○
21	천연기념물지정지역		○	○	○	○
22	다양성(중다양성)	생태자연도(동식물등급)	○	○	○	○
23	풍부도(생태계변화관찰지역)	생태계변화관찰지역	○	○	○	○

표 4. (법규미지정지역을 3군에 포함시키지 않았을 때의 강별, 각 군별 면적. 2009.5.22 KEI 발표자료 중)

	낙동강		금강		영산강		한강 (남한강)		전체	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
1군	49.02	5.45%	178.47	25.13%	1.60	0.96%	147.79	17.96%	376.88	14.49%
2군	805.82	89.58%	459.98	64.78%	104.09	62.08%	648.50	78.80%	2,018.39	77.62%
3군 (법규미지정지역 미포함)	44.69	4.97%	71.63	10.09%	61.97	36.96%	26.65	3.24%	204.94	7.88%
법규지정지역 총면적	899.53	75.2%	710.08	81.6%	167.66	60.0%	822.94	73.2%	2,600.21	74.9%

참고) 등급분류

- 1군 : 환경관련성 높은 법규 중 법제적 항목 3개 이상 중첩
예) 생태경관보전지역, 야생동식물보호구역, 천연기념물지정지역 등
- 2군 : 환경관련성 높은 법규 중 법제적 항목 1~2개
- 3군 : 환경관련성 낮은 법규
예) 생활권공원, 일반경지정리 구역 등
- 법규미지정지역 : 관련법규 해당이 없는 지역(등급 미포함)

4. 4대강 정비사업의 법·제도 절차 문제점

○ 국가재정법 시행령의 개정(2009.03.17) 14조원의 4대강사업이 예비타당성 면탈

국가재정법 시행령 13조 2항은 6호에서 9호를 신설해 예비타당성조사를 대폭 면제하는 내용을 담고 있다. 9호는 면제 대상이 "지역 균형발전, 긴급

한 경제사회적 상황 대응 등을 위해 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업"이다. '국가 정책적으로 추진이 필요한 사업'은 법률구성요건이 없는 추상적인 용어로 예비타당성조사를 사실상 무력화하는 조항이다. '4대강 살리기'사업을 '재해 예방'사업으로 규정해 예비타당성조사 면제 사업으로 지정하였다. 국가재정법 제38조 제1항의 예비타당성 실시의무조항은 대규모 예산이 소요되는 사업에 있어 방만하고 비효율적인 지출을 효과적으로 제어하기 위해 2006년 10월 4일에 법률로써 그 법적 근거를 마련하고 시행을 강제화한 제도다. '국가 정책적으로 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업'에 대하여 예비타당성 조사의 시행을 면제한다면, 국민의 대표기관인 국회가 법률로써 그 시행을 강제한 제도를 행정기관인 기획재정부가 자의적이고 편의적인 판단으로 시행 여부 자체를 면탈할 수 있게 되었다.

○ 하천법상 상위계획 미수립 상태에서 하위사업진행

1999년 수해방지종합대책의 일환으로 유역종합치수계획 수립제안되고 2001년 하천법 11조의 2에 하천유역종합치수계획수립 관련 조항 신설, 법적근거 생성되었다. 2007년 감사원의 자연재해 국책감사를 통해 **상위계획인 유역종합치수계획과 일치하도록 하천정비기본계획을 조정**하라는 지적을 받았다. 현재 4대강 중 영산강을 제외한 3개 하천인 한강, 낙동강, 금강은 유역종합치수계획이 미 수립 상태에서 하위 하천정비사업인 4대강 정비사업이 추진되고 있다.

○ 부실한 문화재 지표조사 가능성

문화재청 발표에 의하면 4대강 유역 주변의 지정문화재 현황은 한강, 낙동강 유역 반경 500m 이내에 72곳이 있다. 4대강 유역 주변 매장문화재 현황은 한강, 낙동강 유역 반경 100m 이내에 177여 곳이 있다. 인류역사 문명이 하천을 중심으로 발달하였고 우리나라의 많은 문화재가 하천주변에서 발굴되었다. 이미 알려진 문화재 외에도 귀중한 문화재가 4대강 주변에 분포되어 있을 것으로 추정한다. 따라서 4대강은 문화재보호법에 따라 지표조사를 마땅히 수행해야 하는 이를 약식으로 간소화하거나 생략할

가능성이 높다.

○ 환경평가법을 무력화시키는 절차 졸속화

환경부는 환경평가 기간을 단축하겠다고 한다. 사전환경성 검토와 환경영향 평가 동시에 진행하여 약 30일을 단축하여 4대강 정비사업을 추진하려고 하고 있으며 간이 평가 등의 방법을 준비하고 있다. 각 종 보호구역이 있으며 국민의 주요 식수원인 4대강에 대한 환경평가를 졸속으로 처리하게 될 것이다. 다음과 같은 지역은 간이평가대상이 될 수 없다.

「자연환경보전법」 제34조에 따른 생태·자연도 1등급권역

- 나. 「습지보전법」 제8조에 따른 습지보호지역 및 습지주변관리지역
- 다. 「자연공원법」 제2조제1호에 따른 자연공원
- 마. 「문화재보호법」 제2조제3항에 따른 보호구역
- 바. 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변구역
- 사. 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변구역
- 아. 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변구역
- 자. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변구역

○ 법적 대상 지역 전 구간을 파괴

표 5. KEI 연구대상지역(본류 및 본류 양안 각각 1km 주변지역)

	총면적(km ²)	법규에 해당된 지역(km ²)	총면적에 대한 비율
낙동강	1,196.10	899.53	75.2%
금강	870.06	710.08	81.6%
영산강	279.29	167.66	60.0%
한강(남한강)	1,123.85	822.94	73.2%
전체	3,469.3	2600.21	74.9%

환경영향평가 제도의 규제완화정책 - 평가제도의 근원적인 문제점과 중장기 대응방안

조공장 | 한국환경정책평가연구원

1. 통합환경영향평가법¹⁾의 주요 내용

가. 통합환경영향평가법의 용어

통합환경영향평가법이 마련되면서 용어의 변경이 이루어진 주요사항을 살펴보면 다음과 같다.

표1. 환경영향평가 용어의 변경

현행	현행	통합환경영향평가법
근거법	환경정책기본법과 환경영향평가법으로 이원화	환경영향평가등에 관한 법률로 일원화
제도의 명칭	사전환경성검토	전략환경평가
	환경영향평가	환경영향평가
	간이평가	약식평가
	사전환경성검토(보전지역내 소규모개발사업)	소규모 환경영향평가
대상계획	행정계획	정책계획과 개발기본계획으로 이원화

○ 근거법

사전환경성검토제도는 환경정책기본법으로, 환경영향평가제도는 환경영향평가법으로 근거법이 이원화 되어있었으나, 환경영향평가등에 관한 법률로 근거법이 일원화

1) 정식명칭은 환경영향평가등에 관한 법률이나 여기서는 편의상 통합환경영향평가법이라 부르기로 한다.

되었다.

○ 제도의 명칭

사전환경성검토는 행정계획을 대상으로 하는 경우와 보전지역내 소규모 개발사업의 두 종류가 있었으나, 통합환경영향평가법에서는 행정계획은 전략환경평가로, 소규모 개발사업은 소규모 환경영향평가로 제도의 명칭을 구분하였다.

또한, 간이평가는 약식평가로 제도의 명칭이 변경되었다.

○ 대상계획

사전환경성검토제도에서는 상위행정계획과 하위행정계획의 구분이 없이 제도가 운영이 되었으나, 통합환경영향평가법에서는 상위행정계획은 정책계획으로, 하위행정계획은 개발기본계획으로 나누어서 운영하게 된다.

나. 통합환경영향평가법의 구성

통합환경영향평가는 총칙, 전략환경평가, 환경영향평가, 소규모 개발사업에 대한 환경영향평가, 환경영향평가등에 관한 특례, 환경영향평가의 대행, 환경영향평가사, 보칙, 벌칙 등 9개의 장으로 구성되어 있다.

제1장 총칙

제1조(목적)

제2조(정의)

제3조(국가 등의 책무)

제4조(환경영향평가등의 기본원칙)

제5조(환경보전목표의 설정 등)

제6조(환경영향평가분야 및 항목)

제7조(환경영향평가등 대상지역)

제2장 전략환경평가

제8조(전략환경평가의 대상)

제9조(제외대상)

제10조(전략환경평가서의 작성)

제11조(평가항목·범위 등의 결정)

- 제12조(의견수렴 등)
- 제13조(평가서초안의 제작성 및 의견제수렴)
- 제14조(환경영향평가협의회)
- 제15조(협의요청)
- 제16조(평가서의 검토 등)
- 제17조(협의내용의 통보 등)
- 제18조(협의내용의 이행)
- 제19조(재협의)
- 제20조(변경협의)
- 제3장 환경영향평가
 - 제1절 환경영향평가의 대상
 - 제2절 환경영향평가서의 작성 및 의견수렴 등
 - 제3절 평가서의 협의, 재협의, 변경협의 등
 - 제4절 협의내용의 이행 및 관리 등
 - 제5절 시·도의 조례에 따른 환경영향평가
- 제4장 소규모 개발사업에 대한 환경영향평가
- 제5장 환경영향평가등에 관한 특례
 - 제51조(개발기본계획과 사업계획의 통합 수립에 따른 특례)
 - 제52조(환경영향평가의 협의절차 등에 관한 특례)
 - 제53조(약식절차에 따른 환경영향평가의 의견수렴 및 협의요청 등)
 - 제54조(약식평가서의 작성·제출)
- 제6장 환경영향평가의 대행
- 제7장 환경영향평가사
- 제8장 보칙
- 제9장 벌칙

다. 통합환경영향평가법의 주요내용

1) 평가의 종류 및 구분

환경영향평가등을 전략환경평가, 환경영향평가, 소규모 개발사업에 대한 환경영향평가로 구분함(법제2조)

제2조 (정의)

1. “환경영향평가등”이라 함은 다음 각 목에 따른 전략환경평가, 환경영향평가와 소규모 개발사업에 대한 환경영향평가를 말한다.
 - 가. “전략환경평가”라 함은 환경에 영향을 미치는 각종 계획을 수립 또는 승인하려고 할 때에 환경보전계획과의 부합여부 및 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경적 측면에서 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 말한다.
 - 나. “환경영향평가”라 함은 개발에 관한 사업계획(개발기본계획의 하위계획인 실시계획 또는 시행계획 등을 말한다. 이하 같다) 또는 개발사업을 수립 또는 허가·인가·승인·면허·결정 등(이하 “승인등”이라 한다)을 하려고 할 때에 해당 사업계획 또는 개발사업이 환경에 미치는 영향(이하 “환경영향”이라 한다)을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 줄일 수 있는 방안(이하 “환경보전방안”이라 한다)을 강구하는 것을 말한다.
 - 다. “소규모 개발사업에 대한 환경영향평가”(이하 “소규모환경영향평가”라 한다)라 함은 보전이 필요한 지역 등 대통령령으로 정하는 지역 안에서 환경영향평가 미만의 개발사업(계획의 수립이 요구되지 아니하는 개발사업을 말한다. 이하 같다)을 시행하려고 하는 때에 입지의 타당성과 해당 개발사업이 환경에 미치는 환경영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 강구하는 것을 말한다.

2) 환경보전목표의 설정

제5조(환경보전목표의 설정 등)

- ① 환경영향평가등은 대상계획 및 개발사업의 성격, 토지이용상황, 환경현황과 영향정도, 환경영향평가등 당시의 과학적·기술적 수준 및 경제적 상황 등을 고려하여 환경보전목표를 설정한 후 이를 토대로 하여 실시되어야 한다.
- ② 환경보전목표는 제6조에서 정하고 있는 환경영향평가분야 및 항목별로 설정할 수 있다.
- ③ 관계행정기관의 장 또는 개발기본계획 수립기관의 장제1항 및 제2항에 따른 환경보전목표를 설정하는 경우 다음 각 호의 기준을 고려하여야 한다.
 1. 환경정책기본법 제10조에 따른 환경기준
 2. 자연환경보전법 제2조제14호에 따른 생태·자연도
 3. 지역별 오염총량기준

4. 그 밖에 관계 법률에서 환경보전을 위하여 설정한 기준

3) 전략환경평가의 구분

환경에 영향을 미치는 각종 계획을 전략환경평가의 대상으로 정하고 계획의 성격과 기간 등을 고려하여 정책계획과 개발기본계획으로 구분함

평가대상계획은 그 계획의 성격 및 기간 등을 고려하여 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 정책계획 : 국토의 전역 또는 일정지역을 대상으로 하여 개발 및 보전 등에 관한 정책 또는 기본방향 등을 제시하는 정책적·지침적 성격을 가지는 중·장기의 계획
2. 개발기본계획 : 특정지역을 대상으로 하여 개발대상구역을 지정하거나 실시계획 또는 시행계획의 근거 또는 기본이 되는 상위계획으로서 입지, 규모, 토지이용 및 기본설계 등 개발구상단계에서 이루어지는 계획

4) 환경영향평가 협의회

평가서 초안 작성시 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 대상지역, 대안, 평가항목·범위·방법 등을 결정함

제14조(환경영향평가협의회) ① 환경부장관, 관계행정기관의 장, 승인기관의 장, 승인등을 요하지 아니하는 사업자는 다음 각 호의 사항에 대한 심의를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경영향평가협의회의(이하 "협의회"라 한다)를 구성·운영하여야 한다.

1. 제8조제2항제1호에 따른 정책계획의 평가서 작성에 관한 사항
 2. 제11조 및 제24조에 따른 평가항목·범위 등의 결정에 관한 사항
 3. 제31조제2항에 따른 환경영향평가 협의내용의 조정에 관한 사항
 4. 제52조제1항에 따른 약식절차에 따른 환경영향평가 실시 여부에 관한 사항
 5. 제54조제2항에 따른 의견수렴 내용과 협의내용이 다른 경우 그 조정에 관한 사항
 6. 그 밖에 관계행정기관의 장이 평가서초안 및 평가서의 작성에 관하여 의견을 들을 것이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 환경영향평가협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5) 주민의견 수렴

관계행정기관의 장이 평가서 작성시 설명회 또는 공청회를 개최하여 대상지역 안의 주민의 의견을 수렴함

※ 전략환경평가 단계의 주민의견수렴 요건은 현재보다 강화하되, 환경영향평가 단계에서 주민의견 수렴 절차는 생략

6) 전략환경평가서의 주요내용

전략환경평가서의 주요 내용(제10조)

- ① 1. 평가대상계획의 목적, 추진배경, 추진절차 등 계획에 관한 내용
2. 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용현황(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 한한다)
3. 입지의 타당성(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 한한다)
4. 계획(토지이용구상 또는 토지이용계획안을 포함한다)의 적정성(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 한한다)
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 제1항에 따른 평가서의 내용 및 작성방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

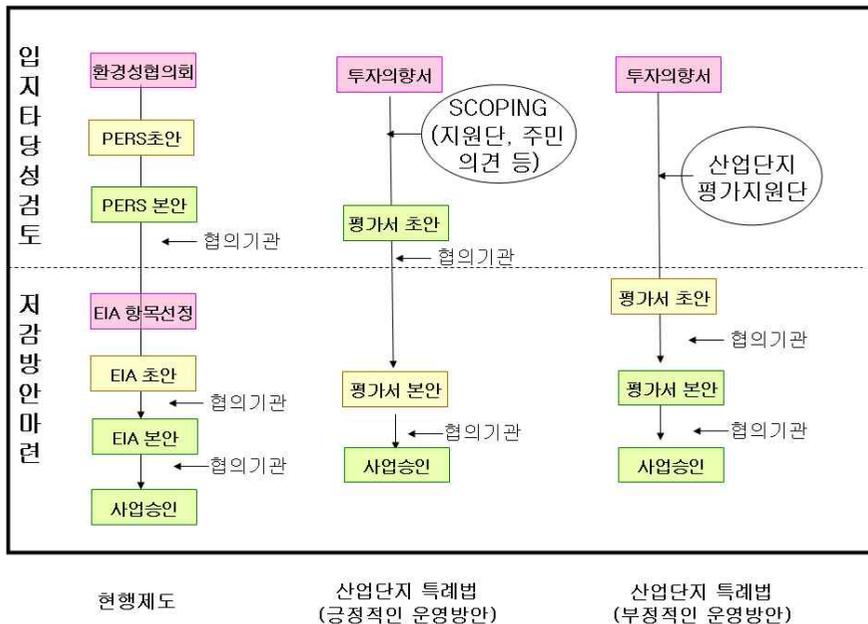
7) 환경영향평가등에 관한 특례

- 환경영향평가등의 절차를 간소화하기 위하여 개별법령에서 개발기본계획과 사업계획을 통합하는 경우 전략환경평가 또는 환경영향평가 중 하나의 협의만 실시하도록 함
- 환경영향이 적은 사업계획등으로 사업규모·특성·입지여건 등을 고려하여 환경영향평가협의회 심의를 거쳐 약식절차에 따른 환경영향평가평가 실시여부를 결정함
- 약식절차에 따른 환경영향평가는 의견수렴과 협의요청 절차를 함께 실시하고, 협의를 끝낸 사업자는 의견수렴 내용과 협의내용 등이 포함된 평가서를 작성함
- ※ 약식절차에 따른 환경영향평가평가시 주민의견수렴내용과 협의내용 등이 달라 조정이 필요한 경우에는 협의기관의 의견을 들어 평가서를 작성하도록 하여 변경협의 등 추가적인 절차이행 사전예방 가능
- 약식절차에 따른 환경영향평가평가의 협의절차, 협의내용 반영, 재협의, 변경협의, 협의내용의 이행관리, 재평가는 환경영향평가 절차를 준용함

2. 산업단지 특례법에 의한 절차의 통합 사례

최근 정부에 의해 도입된 '산업단지 인·허가 절차간소화를 위한 특례법(이하 산업단지 특례법)'은 우리나라에서 시행되어 온 환경평가제도의 새로운 통합방안이라고도 볼 수 있다. 그 동안 환경부는 입지타당성 검토에 중점을 두는 사전환경성검토제도와 저감방안에 중점을 두는 환경영향평가제도라는 두 절차를 운영해왔다.

이러한 두 제도는 환경보전이라는 측면에서는 일보전진의 의미도 있지만, 하나의 개발 사업에 대한 두 번의 협의절차가 필요하다는 점에서 과도한 규제라는 비판을 받아오기도 하였다. 환경부는 사전환경성검토제도와 환경영향평가법의 근거법을 통합하는 방안을 제안하나, 경제발전을 우선으로 하는 정책담당자에게는 두 제도의 존재는 규제완화의 좋은 구실이 되어 왔으며, 산업단지 특례법이 제정(법률 제9106호, 2008. 6. 5. 공포, 9. 6. 시행)되기에 이르렀다. 산업단지 특례법의 주요내용은 사전환경성검토나 환경영향평가 둘 중에 하나만 하라는 것이다.



<그림 1> 현행제도와 산업단지 특례법에 의한 환경영향평가 절차의 비교

구체적으로는 다음과 같다.

- 산업단지 예정부지의 면적이 15만㎡ 미만인 경우 사전환경성검토만 실시하고 환경영

향평가는 실시하지 아니한다.

- 산업단지 예정부지의 면적이 15만㎡ 이상인 경우 환경영향평가만 실시하고 사전환경성검토는 실시하지 아니한다.

산업단지 특례법에 의한 환경영향평가가 절차간소화 및 친환경개발이라는 두 목적을 달성하기 위해서는 다음의 2가지 사항에 유의하여야 한다.(편의상 예정부지의 면적이 15만㎡ 이상인 경우만을 대상으로 기술하기로 함)

1) 평가서 초안에 대한 오해

산업단지 특례법에 의한 절차는 미국의 환경영향평가제도(NEPA)와 매우 유사하다고 볼 수 있다. 현행 제도는 하나의 개발사업에 대하여 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 두 번의 협의절차를 거쳐야 한다. 이에 비해서 산업단지 특례법에 의한 절차는 산업단지 지원단의 자문을 받아서 평가를 진행하여 평가서 초안, 평가서 본안의 두 단계로 평가절차가 대폭 간소화 된다.

그렇다면 평가서 초안의 단계는 현행절차의 사전환경성검토서 단계로 보아야 하는가 아니면 환경영향평가서 초안 단계로 보아야 하는가의 문제가 발생한다. 평가서 초안이 입지 타당성에 대한 검토를 할 수 있다면 사전환경성검토서의 의미라고 볼 수 있으며, 평가서 초안이 입지 타당성에 대한 검토가 완료된 단계라고 본다면 환경영향평가서 초안 단계라고 볼 수 있다.

그런데 산업단지 지원단의 기능은 입지 타당성 등에 대한 검토와 환경영향평가의 방향 설정을 지원하는 기관이지 결정하는 기관은 아니다. 즉, NEPA에서 말하는 스코핑 미팅의 일종이며, 우리나라 현행제도로 말하자면 사전입지 상담제도와 환경성검토협의회 기능을 합친 기능을 가지고 있다.

따라서 산업단지 지원단의 기능이 입지 타당성에 대한 면죄부를 주는 것은 아니며, 입지 타당성에 대한 정보를 지원하는 것이기 때문에, 입지타당성에 대한 협의 및 주민 참여의 기회는 보장되어야 한다. 그런 이유에서 평가서 초안의 의미는 현행 사전환경성검토서와 유사하다고 보아야 할 것이다.

그렇다면 평가서 초안에 대한 검토/협의를 어떻게 하여야 하는가? 산업단지 지원단에서 입지 타당성을 충분히 검토하였다면 평가서 초안에서 입지에 대한 의견이 나갈 필요가 없겠지만, 산업단지 지원단에서의 입지타당성 검토가 불충분하거나 산업단지

지원단에서의 지원의견이 계획에 충분히 반영되지 않았다면 평가서 초안 단계에서 이에 대한 검토의견이 필요하다.

평가서 초안만이 아니라 평가서 본안 단계에서라도 입지가 부적절하다면 그에 대한 의견은 개진되어야 한다. 평가제도의 각 절차가 단계별 면죄부를 주는 절차가 아닌, 향후 발생할 리스크의 개연성을 사전에 줄이기 위한 계획지원 절차이기 때문이다.

2) 산업단지 지원단의 기능

상기에서 언급하였듯이 산업단지 지원단은 평가지원을 위한 자문단이다. NEPA의 스코핑과 같이 다양한 전문가와 이해관계자의 의견을 들어서 평가의 방향과 대안의 범위를 줄여가는 과정이다. 우리나라의 현행제도에서는 사전입지 상담제도와 환경성검토 협의회가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 산업단지 지원단이 효율적으로 기능하기 위해서는 다음의 3가지 사항에 유의하여 운영되어야 한다.

첫째, 산업단지 지원단의 운영은 투명하고 공정하게 운영되어야 하며, 이를 위해서는 논의과정 및 결과를 기록하여야 한다. 또한 기록한 내용을 평가서초안에 수록함으로써 정보가 공개되어야 한다.

둘째, 산업단지 지원단은 행정기관 및 관변단체만이 아닌 민간 전문가도 포함하는 등 인선의 공정성에 유의하여야 한다. 산업단지 지원단의 판단이 개발의 면죄부라는 불신을 받지 않기 위해서는 지원단 구성결과가 사회로부터 신뢰를 받아야 하기 때문이다.

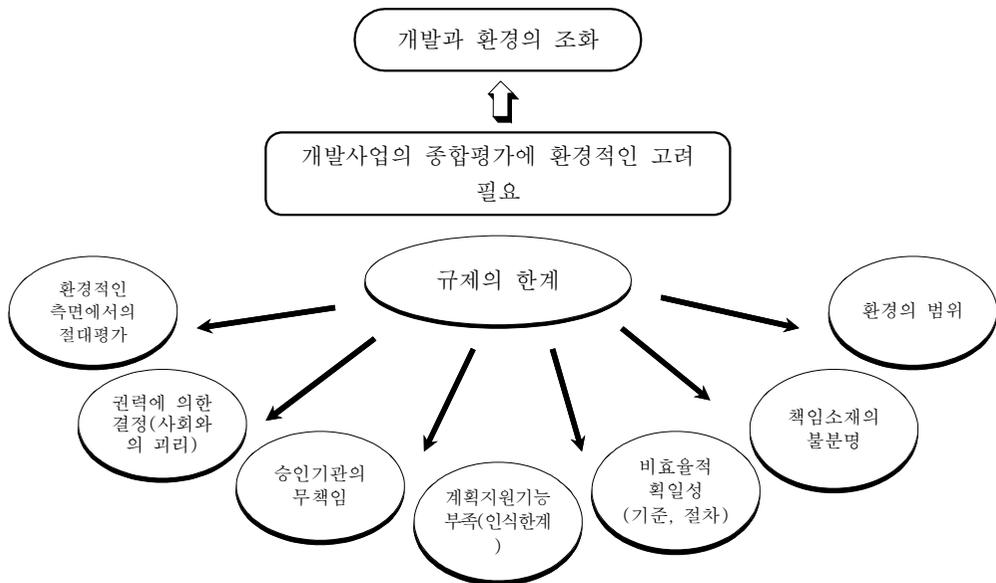
셋째, 산업단지 지원단은 부적절한 입지에 대해서는 사업 부동의 의견을 낼 수 있어야 한다. 입지 타당성에 대한 신속한 결정은 산업단지 특례법의 취지에 부합하는 것이며, 이는 긍정적인 판단만이 아닌 부정적인 판단도 포함해야 하기 때문이다. 산업단지 지원단이 입지 부적절에 대한 판단을 신속하고 정확하게 하느냐 못하느냐가 산업단지 특례법의 성공과 실패를 좌우한다고 해도 과언이 아니다.

산업단지 특례법에 의한 환경영향평가 절차에 대해서는 많은 우려와 기대가 동시에 수반된다. 환경적인 측면에서는 환경영향평가 기능의 약화를 우려하며 사업자 측면에서는 절차의 간소화를 기대하기 때문이다. 이는 제도의 문제만이 아니라 운영의 문제이기도 하며, 앞서 언급한대로 산업단지 지원단이 충분히 스코핑으로써의 기능을 완수하며 평가서 초안에서 입지대안 검토가 가능해진다면, 이는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합을 위한 좋은 모델로 제시될 수도 있을 것이다. 다만, 산업단지 지원단의 역할이 형식적인 절차에 머무른다면 규제완화보다도 개발의 면죄부라는 비판에서 벗어나기 어려울 것이다. 산업단지 특례법은 평가제도 환경평가 절차 통합의

시금석이다.

3. 평가제도의 근원적 문제²⁾

지금까지 통합환경영향평가법의 주요내용과 산업단지 특례법에 의한 규제완화 사례를 살펴보았다. 규제완화 내용을 고찰하기전에 우리나라 평가제도의 여러 문제점에 대하여 미리 정리하는 것이 중요하다. 따라서 여기서는 평가제도의 근원적인 문제를 지적해 보고자 한다.



<그림 2> 환경평가제도의 근원적 문제

가. 규제적 성격의 협의제도

1) 협의기관에 의한 인·허가로 인식

환경평가제도가 절차법으로서 사업자의 자율적인 환경친화적인 계획수립을 유도하기 보다는 협의기관에 의한 내용적인 규제에 치중되고 있다. 이에 따라 사업자는 협의기관의 의견에 의존하며 자율적이고 적극적인 노력이 부족해지며, 환경적인 측면에서의 목표를 설정하여 사업자가 자율적인 환경고려를 추구하도록 인센티브를 부여하기보다

2) 환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방향(한국환경정책평가연구원,2008년)의 일부를 발췌하여 일부 수정하여 정리한 내용임

는 규제기준에 따른 최소한의 부담만으로 해결하고자 하게 되었다.

2) 행정부 내 조정기능으로 인식

환경평가제도의 기능은 계획지원기능과 의사결정 지원기능의 두 가지가 있다. 그런데 협의기능이라는 것은 의사결정 지원기능에 더 무게가 실린다. 특히, 평가서 본안에 대한 협의기관의 협의는 사업자와의 협의가 아닌 승인기관과의 협의를 의미하며 결국 행정부처간의 조정이 된다. 그런데 행정부 내부에서 조정이 되었다고 하더라도 이를 사회에서 받아들이는가의 문제는 다른 문제이다. 실제로 여러 국책사업 등에서 사회적 인 갈등이 발생함에도 불구하고 환경부의 협의는 진행되는 경우가 많았다. 환경평가제도가 협의제도로 인식되기에 사업자는 주민과의 갈등관리보다도 환경부와의 협의에 노력을 집중하게 된다. 사회적 갈등관리에 유효한 수단으로 기능하도록 환경평가제도가 개선되어야 할 것이다.

3) 획일적인 운영으로 인한 비효율성

우리나라 평가제도는 환경적인 영향의 중대함에 상관없이 대상규모에 따라 사전환경성검토와 환경영향평가를 거쳐야 하도록 되어있다. 미국 및 World bank의 경우에는 스크리닝 제도가 있어서 환경적으로 중요한 사업은 Full assessment를, 아닌 경우에는 환경저감계획서를 제출하는 것으로 간소화 된 절차를 거치도록 차별화 되어있다. 특히, 우리나라는 대상사업의 규모가 매우 작은 것까지 포함되어 있어 과도한 규제라는 비판을 받는다. 따라서 대상사업에 규모보다도 환경적인 영향의 중대함에 따라 절차를 효율적으로 운영하도록 스크리닝의 도입을 검토할 필요가 있다.

또한 평가서의 작성을 위한 평가항목의 선정에 있어서도 중점적으로 평가해야할 항목이 미리 정해져 있어서, 지역특성이나 사업특성을 살리지 못하는 경우가 많다. 이는 평가서 작성규정이 평가서를 작성하기 위한 방법론보다도 내용에 대하여 규정하기 때문이다. NEPA와 같이 사업특성, 지역특성에 따른 주요 환경이슈를 정하고 이에따른 다양한 대안설정과 중점적으로 평가해야할 사항 및 간단히 해도 될 항목에 대한 우선순위의 설정을 하는 과정인 스코핑의 활성화가 시급하다.

4) 국책사업 협의시의 공정성문제

협의제도가 행정부 내부의 조정형태로 진행되기 때문에 대규모 국책사업과 같이 중앙정부차원에서 추진하는 사업에 대해서는 협의기관도 정치적으로 자유로울 수만은 없다. 실제로 사회적 갈등을 야기한 국책사업에 대해서 환경부가 환경평가과정에서 협의

를 안 한 사례는 찾아보기 어렵다. 왜냐하면 협의기관장의 임명권자인 대통령이 추진하는 사업에 대해서는 협의기관장도 거부하기 어려우며 이에 따라 협의기관의 담당자도 사업의 타당성을 객관적으로 검토하기 어렵게 된다. 이는 의사결정에 대한 역학 관계에서 협의기관이 약세에 있는 경우는 협의가 제대로 이루어지기 어려움을 나타내는 것이다.

협의제도는 사회적 합리성을 추구하기보다는 당사자간의 이해관계 및 역학관계에 의해서 결정되게 마련이다. 골프장사업과 같은 민간사업의 경우, 민간인인 사업자와 중앙정부의 기관인 협의기관과의 역학관계는 비교할 수 없을 정도로 협의기관의 권한이 세다고 할 수 있다. 이러한 경우에는 협의기관은 소신껏 협의의견을 제출할 수 있을 것이다. 오히려 환경에 치우친 과도한 의견이라는 비판을 받기도 한다. 반면에 국책사업의 경우를 살펴보자. 새만금사업, 기업도시, 혁신도시 등의 환경평가과정에서 협의기관이 제 목소리를 내지 못하였다고 많은 비판을 받기도 한다. 최근의 한반도 대운하사업에 대한 사회적 논의과정에서도 환경부의 입장에 대해서는 많은 비판이 있는 실정이다. 이렇듯이 협의의 대상자가 누구인가에 따라 협의의견의 공정성문제는 계속해서 제기되어 왔다.

한편, 사업자와 협의기관의 관계에 대해서 살펴보자. 국책사업의 경우 사업자는 중앙정부이며, 그러면 협의기관도 사업자의 일부에 속한다. 즉, 이는 사업자 내부의 조정일 뿐이며, 이를 견제하기 위해서는 제3자 외부기관의 객관적이고 공정한 의견제시가 필요하게 된다. 특히 사회적 갈등관리라는 차원에서도 사업자 및 승인기관으로부터 정치적 및 경제적 이해관계가 독립된 전문가 집단의 의견이 요구된다. 이를 위해서는 심의회 형식의 검토/자문 기구의 설치도 가능할 것이다. 물론 지금까지의 심의회와는 전혀 다른 운영이 되어야 할 것이다. 위원선정의 공정성, 운영과정의 투명성 확보, 논의 방법론의 개선 등 운영과정에 있어서 개선해야 할 사항은 많으나 심의회 형식의 검토/자문은 유효한 개선방안으로 고려해볼 만 하다.

나. 계획지원 기능의 미약

1) 형식적인 대안설정

사전환경성검토제도의 가장 큰 특징은 계획대안의 검토를 가능하게 하였다는 점이다. 환경성검토협의회에서 No Action안을 비롯한 여러 대안의 설정이 가능하게 되었다. 제도상으로는 매우 강력한 대안 검토기능을 가지게 되었다고 볼 수 있다. 그러나 아직

까지도 대안검토가 실질적으로는 어렵다는 비판이 많다. 이는 대안검토의 시기가 늦기 때문이다. 대안검토는 사업자가 사업계획을 구상하는 시기에 하여야 하나, 현 상태에서는 이미 상당부분 구상이 진행된 후에 환경성검토협의회가 개최되는 경우가 많다. 또 다른 이유 중의 하나는, 환경평가가 다양한 대안비교를 통한 최적대안의 선정이라는 상대평가의 개념이 아닌, 규제형 기준에 따른 기준 달성형 평가에 그치고 있다는 점이다. 따라서 상대평가의 개념이 도입되어, 사업자의 계획안보다도 더 좋은 안을 제3자가 제시하여 서로의 대안을 비교하는 방식의 채용이 필요하다. 그러기 위해서는 스코핑 단계에서 다양한 대안의 비교가 가능하도록 운영되어야 한다.

2) 검토/협의를 중점을 두는 제도

환경평가의 개념이 불분명한 상태로 도입된 것이 원인이다. 환경평가는 사업자가 수립한 계획안을 평가(evaluation)하는 기능으로 인식하는 사람들이 대부분이다. 따라서 평가협의제도와 같이 검토/협의/리뷰/심사 기능을 강조하는 경우도 많다. 그런 경우에는 주체는 사업자가 아닌 협의기관, 검토기관이 되어버린다.

이는 계획수립을 위한 정보수집기능으로써의 평가(assessment)와 행정기관에 의한 심의·협의를 구분하지 않기 때문에 발생하는 문제이다. 개별법에 어떠한 조항이 있는지 사업자가 모두 알 수 없으며, 따라서 사업자가 계획 수립 시에 유의해야 할 사항이 무엇인지를 조사하는 것이 평가(assessment)이다. 상기 감사결과와 같이 계획을 위한 정보수집으로써의 평가(assessment)와 심의·협의를 개념 차이를 극복하지 않는다면, 개별법에 준수해야 할 기준이 있는 항목은 모두 환경평가에서 제외시켜야 한다는 논리가 되어, 환경평가제도의 존립 이유가 없어지게 되는 것이다.

다. 주민참여와 갈등관리

1) 사회환경에 대한 대응부족

환경의 범위는 환경정책기본법에서는 자연환경과 생활환경으로, 환경영향평가법에서는 자연환경, 생활환경, 사회환경으로 분류되어 있다. 그러나 문제는 환경부의 고유 업무에 지역주민의 이주문제, 피해문제 등이 포함되느냐 하는 것이다. 예를 들어 택지 개발 사업에서의 주민이주문제나 보상문제 등은 현재의 제도에서는 거의 다루어지지 않고 있다. 특히 도시재개발사업에서의 세입자의 이주문제는 커다란 사회문제임에도 불구하고 평가과정에서는 무시되고 있는 현실이다.

국회 환경노동위원회는 국정감사에서 사회갈등 조정체계 개선을 위하여 사회영향평가

도입 등 제도개선 추진을 요구하였다. 새만금사업, 사패산터널, 경부고속전철 등 개발 사업이 환경문제만이 아니라 사회갈등의 요인으로 작용하고 있음을 지적하며, 이에 대한 대응방안을 마련하기 위한 사회영향평가제도 도입방안 연구를 별도로 추진할 것을 요구하였다. 사회영향이란 개별항목으로 접근하기보다는 지역사회에서의 갈등관리에 대한 대응방안으로 고려하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 계획의 초기단계에서부터 적극적인 정보공개와 주민참여를 통한 목적과 수단에 대한 합의의 축적이 필요하다.

2) 승인기관의 무책임

승인기관은 환경평가의 결과를 고려하여 인·허가에 반영하여야 함에도 불구하고, 환경부와 협의의 조건으로 환경적인 고려는 실제로 거의 안하고 있다. ROD(승인기관의 기록문서)와 같은 형태로 승인기관이 환경적인 면에서 계획을 검증하는 역할이 필요하다. 또한, 설계지침, 사업유형별 평가가이드라인의 제시는 승인기관이 스스로 하여야 한다.

3) 책임소재의 불분명

환경평가를 거쳤음에도 불구하고 만일 환경적인 피해가 발생하면 이는 누구의 책임일까? 이는 환경평가제도의 탄생과 관련된다. 미국의 경우는 환경소송이 빈번히 발생하여 재판에 대한 준비비용이 너무 많이 발생하기에, 환경평가 과정을 거치며 지역사회의 합의를 이끌어내는 것이 차라리 효율적이라는 인식하에 환경평가가 탄생하였다. 그러나 우리나라는 환경소송이 아직까지 많지 않으며, 특히 주민의 권리, 자연환경에 대한 피해책임 등에 대한 재판은 거의 없는 현실이다.

한편, 감사원의 감사결과를 보면 환경평가에 대한 인식이 더욱 명확히 나타난다. 감사원은 검토기관의 검토위원의 검토의견이 사실과 다르며 이로 인해 사업을 장기간 지연시키고 사업규모가 축소되게 하였다는 이유로 평가서 검토위원의 징계를 요구하였다. 그런데, 검토기관의 의견이 행정적인 집행력을 가지는 것도 아니고, 반대로 검토기관의 의견이 반영이 안 되는 경우도 있다. 사업자의 책임하에 계획을 수립하고 승인기관의 책임하에 사업의 승인여부를 결정하여야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 제도는 검토기관과 협의기관에 의한 행정지도로 받아들여지는 경향이 있다.

라. 정보공개와 의사결정의 투명성확보

마지막으로 정보공개에 대한 지적을 빼놓을 수 없다. 1980~1990년대에 비하면 평가제도에 있어서 정보공개는 많이 발전했다고 볼 수도 있다. 그러나 평가제도의 본질이 의사결정의 투명성 확보를 통한 사회적인 합리성의 추구라는 점에서 아직 우리 제도는 부족한 부분이 많다. 가장 크게 지적 될 부분은 심의회, 검토기관의 검토의견, 승인기관의 판단근거 등이 공개되지 않는다는 점이다. 협의기관의 협의의견이 타당한지를 판단하기 위해서는 검토기관 및 심의회에서의 전문가의 의견과의 비교가 가능하여야 한다. 또한 특정분야 전문가의 편향적인 판단에서 벗어나기 위해서는 역시 검토의견 및 심의회의 의견을 공개하고 사회적인 검증을 받게 하여야 할 것이다. 무엇보다도 사업의 인·허가를 담당하는 승인기관이 환경적인 측면에서의 판단기준을 명백히 함으로써 환경적인 측면에서의 승인기관의 인식을 명확히 하여야 할 것이다. ROD의 작성 및 공개가 중요한 이유가 바로 거기에 있다.

4. 환경평가제도의 나아갈 길³⁾

1) 평가제도의 기본방향의 재설정

앞에서 제기된 현행 환경평가제도의 근본적인 문제들을 해결하기 위해서는 개별 문제의 해결이 아닌, 전체 틀의 변화가 필요하다. 따라서 사업자가 작성한 계획안을 협의기관이 심사하는 것에 중점을 둔 검증형 또는 협의형 평가제도에서 벗어나, 계획안을 수립하기 위한 환경적 측면에서의 정보생산과 정보교류 기능이 강조되는 계획지원형의 평가제도로의 전환이 중요하다.

먼저, 평가라는 용어의 정의부터 다시 정리해보고자 한다.

평가라는 개념은 발생한 사안에 대한 가치판단이라는 사후적 개념의 평가(evaluation)와 앞으로 일어날 사안에 대한 예측의 개념의 평가(assessment)의 두 가지 개념이 존재한다. 전자의 평가는 조사, 예측, 평가와 같이 조사 예측한 결과에 대한 가치판단을 한다는 의미의 사후적 개념이다, 후자의 개념이 환경영향평가와 같은 사전적 개념에 해당되는데, 앞으로 일어날 영향을 예측하고 이에 대비하여 계획안을 수립하는 일련의 절차를 의미한다.

우리나라에서는 평가제도를 평가·협의 제도라고도 부르는 경우가 많으며, 사업자의 계획안을 검토/심사한다는 개념으로 인식되고 있다, 즉, 우리나라에서는 환경평가의

3) 환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방향(한국환경정책평가연구원,2008년)의 일부를 발췌하여 일부 수정하여 정리한 내용임

개념이 정보의 검증에 중점을 두고 있는 개념임을 알 수 있다. 이러한 인식이 평가제도를 협의제도로 인식하게 하는 주요원인 중의 하나라고 말할 수 있다.

<평가제도의 역할 재설정>

- (기존인식) 수립된 계획안에 대한 심사/협의를 중
⇒ (발전방향) 계획안을 수립하기 위한 환경정보 생산 및 교류 시스템

 - (기존인식) 행정부에 의한 규제제도
⇒ (발전방향) 행정부의 의사결정에 대한 사회적 감시제도
-

이에 비해 본래의 평가제도는 사업구상 및 사업계획을 추진하는 과정에서 환경적인 정보를 수집하여 합리적인 계획안을 만드는 절차로 규정되고 있다.

우리나라 제도에 대한 인식도 이와 같이 수립된 계획안에 대한 심사/협의라는 인식에서 벗어나, 계획안을 수립하기 위한 환경정보의 생산 및 교류 시스템이라는 인식의 전환이 필요하다.

초기의 환경평가는 전문가에 의한 과학적인 검증이 중요하다고 인식하는 경향이 많았으나, 최근 들어서는 다음과 같은 정보교류 및 합의형성 기능을 강조하게 되었다.

첫째, 정보지원기능이다. 환경평가는 환경에 영향을 미칠 가능성이 있는 계획 입안이나 사업 실시이전에 해당 사업의 실시로 인한 환경적 영향을 최소화 할 수 있도록 환경영향의 정도, 계획의 대안 및 영향저감방안 등 환경영향에 관한 정보를 사업자 및 정책결정권자에게 제공함으로써 계획수립이나 정책 결정시 반영하도록 하는 것이다. 우리나라에서는 협의기관의 역할이 강조되는 반면, 승인기관과 사업자의 역할이 상대적으로 부족하다. 또한, 지방자치단체 및 지역주민이 계획이나 사업에 대해 판단할 수 있도록 사업의 현황이나 환경영향 등에 관한 정보를 제공할 뿐만 아니라 환경평가 절차에 참여하는 행정기관, 주민으로부터 지역의 환경정보를 제공받기도 한다. 환경평가는 검토기관의 전문가나 행정기관에 의한 심사/검증 만이 아니라, 다양한 환경정보와 다양한 주체의 가치를 받아들여 계획의 합리성을 높이기 위한 정보지원 도구이다.

둘째, 합의형성 기능이다. 지역 주민에 대한 평가서 공개, 설명회·공청회 개최, 설명자료 배포 등을 통한 정보제공, 주민의견 수렴 등의 일련의 환경평가 절차를 통하여 지역

의 환경정보가 평가서에 반영되고, 쌍방향의 정보교류를 통해서 지역주민과의 관계를 긴밀히 함으로써 사업에 대한 이해·설득 내지는 합의형성을 촉진하는 것이 기대된다.

2) 환경평가 절차의 개선방안

가. 스크리닝

현행 평가제도는 환경적인 영향이 미미한 사업과 환경적 영향이 중대한 사업을 같은 절차로 진행시키고 있다. 따라서 사업의 규모에 의하여 일률적으로 분류하는 것이 아니라, 사업의 특성 및 지역의 특성을 고려하여 환경적 영향의 중대함에 따라 평가가 필요 없는 사업, 간단한 저감계획서로 대체가능한 사업, 그리고 제대로 된 환경영향평가가 필요한 사업으로 분류가 가능하다. 또한 환경영향평가 대상사업은 대규모 국책사업과 같이 전략환경평가가 필요한 사업과 일반사업으로 나눌 수 있다. 이렇듯 대상사업의 특징에 따라 절차를 차별화 할 수있으며, 이러한 절차를 스크리닝이라고 부른다. 스크리닝은 미국, 일본뿐만이 아니라, 월드뱅크 등 해외원조사업의 환경영향평가 시에도 도입되고 있다. 연간 5000건에 이르는 사전환경성검토서의 작성은 비효율적인 행정규제라고 할 수 있다. 스크리닝을 도입하면 상당수는 사전환경성검토서 작성절차를 간소화 할 수 있을 것이다.

환경평가 대상사업은 환경적인 영향의 중대함에 따라 다음과 같이 3종류로 분류할 수 있다.

첫째, 국책사업과 같이 사회적 논란이 예상되는 사업 (예를 들면 새만금 사업, 한반도대운하사업, 신도시 개발사업 등)

둘째, 일반적인 개발 사업(예를 들면 택지개발사업, 골프장, 지방도, 지방산업단지 등)

셋째, 환경적 영향이 정형화되어 있으며 중대한 영향이 없을 것으로 예상되는 사업

이렇게 분류한 3종류의 사업에 대하여 각각 다른 절차를 적용한다.

먼저 세 번째 분류인 환경적인 영향이 크지 않은 사업에 대해서는 저감계획서를 마련하는 것으로 절차를 완료한다. 저감계획서에 대해서는 관련부처의 협의는 필요하며, 주민의견수렴은 저감계획서에 대해서 한차례만 실시하고, 이에 따른 주민의견 반영 여부는 승인기관이 판단한다.

두 번째 분류군인 일반적인 개발사업에 대해서는 환경영향평가를 실시한다. 현행제도는 사전환경성검토와 환경영향평가를 실시하는 것으로 되어 있으나, 대안의 검토기능

은 스코핑 단계에서 실시하고 평가서 초안 및 본안의 절차를 실시하는 통합방안을 제시한다, 구체적인 통합방안은 다음 절에서 제안하도록 한다.

마지막으로 환경적인 영향이 클 것으로 예상되며 사회적인 논란이 예상되는 사업에 대해서는 전략환경평가와 환경영향평가를 실시한다. 여기서 전략환경평가란 사전환경성검토의 지구지정 단계와는 달리, 그보다 더 빠른 단계에서의 평가를 의미한다. 예를 들면 신도시 개발사업의 경우에는 정부가 신도시개발사업의 발표를 하기 이전의 단계, 또는 예비타당성조사 단계 등 사업의 추진여부를 판단하기 이전의 단계를 의미한다. 기존의 사전환경성검토단계는 사업의 추진이 정부 내에서 결정된 이후에 진행되기 때문에 사업의 백지화 또는 입지의 변경은 현실적으로 어려운 상황에서 진행된다. 따라서 개발사업의 환경영향평가는 스크리닝을 통하여 완전한 환경영향평가 절차를 거치는 경우와 간단한 저감계획서를 만드는 것으로 종료하는 절차로 나눌 수 있다. 이에 대한 판단은 예비조사 결과를 토대로 심의회나 검토기관의 자문을 받아서 결정할 수가 있다.

나. 환경평가 절차의 통합방안

1) 평가서초안과 평가서본안의 통합

환경평가의 절차가 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도로 이원화 되면서 생기는 문제가 절차의 중복이라는 비판이다. 하나의 개발사업을 추진하는데 협의기관의 의견을 듣는 단계가 환경성검토협의회, 사전환경성검토서, 환경영향평가서초안, 환경영향평가서 본안 등 최소한 4차례에 걸쳐서 협의기관의 의견을 들어야 한다. 협의기관의 입장에서는 평가서의 질이 낮아서 어쩔 수 없이 절차가 복잡해졌다고 주장하나, 사업자의 입장에서는 복잡한 절차로 인한 기간연장에 대한 불만이 크다.

간소화된 절차를 기본형으로하고, 평가서를 충실하게 작성한 사업은 간단한 절차 그대로 진행하고, 부실 작성된 평가서는 보완의 절차를 거치는 것이 타당할 것이다. 그래야만 사업자도 미리 환경적인 고려를 충분히 하는 것이 기간상, 비용상으로도 효율적이라고 생각하게 된다. 현재의 절차는 마치 부실작성을 염두에 둔 것과 같이 여러 번의 협의기관의 관여를 기본형으로 하는 절차이다, 따라서 사업자나 평가대행자는 평가서 초안단계에서는 소유하고 있는 정보도 모두 기재하지 않고, 일단 평가서 초안을 제출하고, 검토기관 및 협의기관이 지적한 사항을 중심으로 수정 보완하여 평가서 본안을 작성한다는 것이다. 이렇게 되면, 사업자의 자율 노력은 기대하기 어려워지며 결국 협의기관에 대한 의존도만 커지게 된다.

한편, 여기서 평가서 초안 본래의 의미를 살펴보기로 한다. 1990년에 개정된 환경정책 기본법에서는 ‘사업자는 당해 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다.’ 라고 주민의견수렴을 의무화하였으며, 1991년에 제정된 환경정책기본법 시행령에서는 ‘주민의견을 수렴하고자 할 때에는 환경영향평가서 초안(이하 "평가서초안"이라 한다)을 작성하여야 한다.’ 라고 평가서 초안이라는 용어를 처음으로 사용하였다. 1993년 환경영향평가법이 제정되면서 평가서 초안에 대한 규정은 ‘사업자는 제1항의 규정에 의하여 주민의 의견을 수렴하고자 할 때에는 미리 평가서초안을 작성하여야 한다.’ 라고 규정되어 있다.

이렇듯 법 조항을 살펴보면 평가서 초안은 주민의견수렴을 위하여 만들어진 절차로 보인다.⁴⁾ 실제로 협의기관 담당자의 인터뷰를 통해서 평가서 초안은 주민의견수렴용이라는 설명을 듣기도 한다. 그러나 실은 여기서 두 가지 오해가 있다. 하나는 주민의견을 지역주민만으로 한정했다는 점이다. 미국과 같이 공중(public)이라는 개념이라면 지역주민만이 아니라 검토기관, 협의기관이 모두 포함되기 때문에 우리나라의 주민의견수렴용과는 의미가 다르다. 단순한 주민의견수렴용 자료라면 본안의 요약문을 만드는 방안도 있을 수 있기 때문이다.

둘째, 미국이나 일본의 경우에는 평가의 모든 절차에서 공개 및 주민참여가 이루어진다. 또한 평가의 목적이 협의기관의 협의를 받기 위해서라기보다도 사업자가 계획안을 수립하기 위하여 사업자 이외의 다양한 의견을 듣는 절차로 이해하고 있다. 따라서 초안만이 주민의견수렴용이라는 해석은 우리나라만의 인식일 뿐이다.

그렇다면, 초안의 목적과 본안의 목적은 어떻게 다른가? 사전환경성검토서 초안은 입지타당성 및 계획적정성에 대한 검토결과를 주민에게 보이는 것이고, 본안은 협의기관에 보이는 것이라면, 초안과 본안의 목적은 같다고 볼 수 있다. 다만 대상이 다를 뿐이다, 마찬가지로 환경영향평가서 초안과 본안의 목적도 대상만 다를 뿐 같아지게 된다. 평가서본안에서 주민의견 수렴을 실시한다면 초안과 본안의 차이는 없어지게 마련이다.

한편, 사전환경성검토제도가 도입되기 이전에는 평가서 초안과 본안의 의미는 명백히 달랐다고 할 수 있다. 평가서 초안은 환경평가의 중간보고서 역할을 하는 것이고, 따라서 환경평가가 완료된 후에 평가서 본안에서 비로소 정보공개가 된다하더라도, 본안에

4) 엄밀하게 말하면 평가서초안이 주민의견수렴용이라고 규정되어 있지는 않다. 주민의견수렴을 하기 전에 초안을 작성해야 한다는 작성시기에 대한 규정이라고 해석이 가능하나, 실제로 많은 관계자들은 초안의 목적은 주민의견수렴용이라고 이해하고 있다.

서 지적된 사항을 계획에 반영하기에는 시기가 너무 늦어지게 된다. 이를 방지하기 위하여 스코핑 단계와 평가서 초안단계에서 주민, 협의기관 등의 의견을 받아 두는 것이다. 그러나 사전환경성검토가 도입되어, 사전환경성검토서가 바람직한 평가서 초안의 구실을 하게 되니, 이제 사전환경성검토서 초안과 환경영향평가서 초안은 생략하는 것이 바람직하다.

2) 단일 개발사업의 환경평가제도 일원화

환경평가의 절차가 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도로 이원화되면서 생기는 문제가 절차의 중복이라는 비판이다. 현행제도에 의한 개발사업의 환경평가는 3가지 유형이 있음을 알 수 있다.

유형1은 사전환경성검토 대상사업이나 환경영향평가는 대상사업이 아닌 경우이다. 보전지역내 소규모 개발사업이 전형적인 예라고 볼 수 있다.

유형2는 가장 기본적인 형태로 사전환경성검토에서 입지 및 계획의 적절성을 검토하고 환경영향평가에서 저감대책을 검토하는 경우이다.

유형3은 사전환경성검토 대상이 아니며 환경영향평가 대상사업인 경우로, 산업단지 지원 특례법의 경우도 여기에 해당된다고 할 수 있다. 제도에 따른 분류를 기능에 따라 재분류 해보면 흥미로운 사실을 발견할 수 있다.

유형1의 경우 사전환경성검토 대상계획이지만 저감계획도 검토해야 한다는 사실이며, 유형3의 경우 환경영향평가 대상사업이지만 입지 및 계획적절성 등 대안의 타당성을 검토해야 한다는 것이다. 이 사실은 사전환경성검토도 저감대책을 강구해야 하며, 환경영향평가도 입지 및 계획적절성을 검토해야 한다는 것으로, 결국 개발사업의 경우 사전환경성검토와 환경영향평가의 분류가 명확하지 않다는 점이다.

제도상의 특성은 불명확해지지만, 기능상의 특성은 매우 명확해진다. 사전환경성검토만 하는 유형1이든, 사전환경성검토와 환경영향평가를 하는 유형2이든, 환경영향평가만 하는 유형3이든 제도의 명칭과는 상관없이 개발사업의 환경평가에서는 입지 및 계획적절성을 검토하는 대안검토단계와 저감대책을 검토하는 단계가 필요하다는 것이다. 사전환경성검토제도가 기존의 환경영향평가의 한계를 보완하기 위해서 생긴 제도이며 실질적으로 대안의 검토기능을 가지고 있다는 점에서는 외국의 환경영향평가에서 말하는 스코핑의 기능에 매우 유사함을 알 수 있다. 그렇다면 현행제도에서 사전환경성검토단계를 스코핑과 평가서초안단계로, 평가서 본안단계는 그대로 평가서 본안단계로 유지하며, 사전환경성검토서 초안 및 환경영향평가서 초안은 생략하는 방안으로 일원화 할 수 있게 된다. 물론 주민의견수렴은 스코핑, 평가서초안, 평가서본안의

3단계에서 실시하므로 오히려 강화된다고 볼 수 있다.

다. 스코핑의 활성화

우리나라 환경영향평가에서 스코핑은 환경영향평가 항목 및 범위 등을 확정하기 위한 심사로 인식되고 있다. 이는 환경영향평가가 항목별 평가라는 인식을 가지던 시절부터 내려오는 것으로 중점적으로 조사, 평가하여야 할 내용을 정하는 것이라고 받아들여졌다. 이에 비해서 외국의 스코핑 단계는 우리나라의 스코핑 단계와는 다르다. 외국의 스코핑은 개발사업의 대안을 설정과 주요 환경이슈를 발굴하기 위하여 전문가와 주민 등 제3자의 의견수렴을 위한 단계로 인식되어 있으며 환경영향 평가항목의 설정 이외에 대안의 설정 및 비교검토를 실시한다. 또한 스코핑의 주체는 사업자나 승인기관이며, 시기상으로 볼 때는 우리나라의 사전입지 상담제도 또는 환경성검토협의회 단계와 유사하다.

스코핑은 확일적으로 평가를 방지하기 위한 효율적인 운영을 위한 정보수집단계이다. 현행 우리나라 사전환경성검토 제도에서는 사업의 특성에 상관없이 환경성검토협의회를 개최하고 있으나 비효율적인 운영으로 최근에는 서면심의로 가는 경우도 많다고 한다. 심지어 협의회가 스코핑이라고 오해하고 평가항목을 결정한다고 생각하는 경우도 있다. 어디까지나 협의회는 일종의 자문기관에 불과하고 결정권은 사업자나 승인기관에 주는 것이 바람직하다. 그래야만 책임의 소재도 명확하기 때문이다.

한편, 스코핑은 비공식적인 자문회의를 비롯하여, 설명회, 공청회, 워크숍, 주민토론회, TV토론 등 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 사업자가 가능한 최대한의 노력을 하여 효율적으로 정보수집을 하는 절차이다. 따라서 환경적 영향이 크지 않은 사업은 환경성검토협의회를 개최하지 않고, 문헌조사 및 평가대행자가 유사사례에서 축적된 경험과 기술력을 살려서 평가를 진행하여도 된다. 이에 비해 환경적 영향이 큰 사업은 스코핑 자문회의만 10회 이상 개최할 수도 있다. 사회적 논란이 예상된다면 그만큼 초기단계에서 충분히 논의를 거듭하는 것이 나중에 분쟁을 발생시키는 것보다 상대적으로 효율적이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 평가의 대상이 되는 대상사업의 대안에 대한 논의만으로도 장시간이 걸릴 수도 있다. 중요한 것은 나중에 문제가 발생할 것 같은 사항을 사업계획의 빠른 단계에서 미리 알아내어 그 문제에 대한 대응방안을 미리 마련하자는 것이다.

이는 환경문제나 사회갈등을 미연에 방지하자는 의미에서 환경평가의 본래의 취지에 부합하는 것이다. 그러나 우리나라의 경우에는 사회갈등이나 환경문제보다도 협의기

관의 협의를 받는 데에 많은 노력을 기울였기에, 사업자가 자율적으로 스코핑을 하는 노력이 부족하였다. 스코핑은 정보수집기능, 대안설정기능 등 환경평가를 효율적으로 진행하기 위한 필수조건이다. 협의제도가 아닌 계획지원제도로 탈바꿈하기 위해서 스코핑이 제자리를 찾는 것이 중요하다. 스코핑에 대한 명확한 인식, 운영방안에 대한 연구를 통한 가이드라인 마련 등이 필요하다.

라. 계획단계와 승인단계의 분리

환경평가에 관여하는 주체에 따라 정해야 하는 사항이 다르다. 사업자는 사업계획을 수립하여야 하고, 승인기관은 계획의 승인을, 협의기관은 협의의견을 작성하여야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 각 주체의 절차를 평가제도에서는 명확히 구분해놓고 있다. 평가제도에서 절차의 성격은 크게 2단계로 나눌 수 있다. 사업자가 계획을 수립하기 위한 계획단계와 승인기관이 승인을 하기 위한 의사결정의 단계로 나눌 수 있다.

예를 들어 평가서 초안단계는 사업자가 의견을 듣기 위한 단계로서 협의기관은 사업자에게 의견을 준다. 그런데 평가서 본안에 대한 의견은 승인기관에 송부하도록 되어있다. 협의기관의 의견을 받아들이는 주체가 달라지기 때문이다. 그렇다면 협의기관의 협의라는 것은 계획수립단계가 아닌 승인을 위한 의사결정의 단계가 된다. 따라서 평가서 본안을 만들기 이전의 단계는 계획수립을 위한 단계가 되는 것을 의미한다. 이렇듯이 평가는 계획수립기간에 사업자가 하는 행위이며, 협의는 승인기관이 의사결정을 위하여 관계기관의 의견을 듣는 단계이다. 우리는 평가·협의제도라는 표현으로 협의기관의 의사결정만을 강조해왔다. 사업자, 승인기관, 협의기관의 역할과 절차에서의 위상에 대한 명확한 분리가 필요하다.

마. 사후관리와 사후평가의 분리

우리나라 평가제도에서는 협의사항의 이행여부를 담보하고 환경평가의 효율성을 검증하기 위한 수단으로 환경영향조사가 도입되었다. 환경영향조사는 사후관리, 모니터링 등으로도 표현되고 있다. 이러한 모니터링 활동의 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 평가과정에서 사업자가 약속한 저감방안을 실제로 이행하였는지 여부를 확인하기 위함이다. 이를 사후관리의 의미이며, 따라서 모든 사업에서 실시되어야 할 사항이며, 사업자의 예산으로 실시되고 승인기관 또는 협의기관이 관리하는 것이 바람직하

다.

다른 하나의 목적은 해당사업에 대한 처벌 및 규제를 목적으로 하는 것이 아니라, 평가 과정에서 제시된 대안, 저감기술, 예측기법 등이 얼마나 효율적인지를 검증하기 위함이다. 이는 사후평가의 의미이며, 앞으로 유사한 개발사업이 실시되는 경우의 평가과정에서 활용하기 위함이다. 이러한 사후평가는 모든 사업을 대상으로 할 필요는 없다고 판단된다. 일단은 전형적인 특징을 보이는 사업을 중심으로 실시할 필요가 있으며, 이 사후관리는 연구기관, 검토기관, 평가대행자 협회 등에서 실시하는 것이 바람직하다.

데이터의 수집이라는 측면에서는 유사한 활동이나 목적이 전혀 다르므로 여기서는 전자를 사후관리로, 후자는 사후평가로 부르는 것을 제안한다. 아직까지 사후평가는 제대로 이루어지고 있지 않으나, 사후평가의 축적을 통하여 환경평가의 효율화, 예측·평가 기법의 수준향상 등을 기대할 수 있다.

3) 주체별 역할의 개선방안

현행 제도에서는 검토기관과 협의기관, 승인기관의 역할이 애매모호한 부분이 적지 않다. 이상적으로는 검토기관은 환경적인 측면에서 평가서에 대한 기술적 검토나 평가서 내용에 대한 타당성 검토를 주로 하게 된다. 그리고 협의기관은 환경적 측면에서의 사업의 타당성을 판단하고 승인기관과 협의를 하여야 한다. 승인기관은 협의기관의 의견을 듣고 사업의 가부 자체를 판단하여야 한다. 즉, 승인기관은 환경적인 영향이 크더라도 그 사업이 정책적으로 필요하다면 사업 승인을 할 수도 있는 것이다. 다만, 그럴 경우 환경적인 영향이 어느 정도인지, 그리고 정책적인 필요성이 어느 정도인지 그 정도를 공개하고 왜 이러한 판단을 내렸는지에 대한 명확한 근거를 작성하고 공개하여야 하는 것이다.

그러나 현실적으로는 검토기관이 환경적 측면에서 사업의 타당성을 판단하고, 협의기관이 사업 자체에 대한 판단을 하는 경우도 많이 있었다. 다시 말하면 승인기관이 제 역할을 못하고 있기 때문에, 그 책임과 부담을 협의기관과 검토기관이 떠안고 있는 실정이다. 예를 들어 기업도시, 새만금 사업과 같은 국책사업의 경우 협의기관이 환경적인 측면만으로 독자적인 판단을 하기 어려우며, 정책적 필요성에 대한 정치적 부담도 가지고 협의를 하는 수밖에 없게 된다.

이러한 원인은 각 주체의 역할이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문이기도 하지만, 승인기관이 제 역할을 하지 않고 있음을 우선적으로 지적할 수밖에 없다. 사업승인의

근거를 기록하는 ROD(Record of Decision)와 같은 판단근거의 작성과 공개가 필요하다.

또한 의사결정과정의 투명성을 확보하기 위해서는 주민의견, 검토기관의견, 협의기관의견, 승인기관의견을 모두 공개하여 각 주체의 입장이 어떠하며, 이러한 의견들이 어떻게 반영되어 최종 의사결정이 이루어졌는지 사회적 감시가 가능하도록 하여야 한다.

가. 승인기관의 책임 강화

환경평가의 중요한 역할 중의 하나가 의사결정을 지원하기 위한 환경정보의 교류이다. 여기서 의사결정이란 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 사업자의 계획안 수립이며, 다른 하나는 승인기관의 인·허가를 의미한다. 이러한 과정에서 협의기관, 검토기관, 주민 등의 의견을 듣는 것은 계획 및 인·허가 행위에 대한 과학적 합리성과 사회적 합리성을 높이기 위함이다. 그런데 현행 제도에서 승인기관의 역할이 매우 미미한 것은 앞에서도 계속 지적되어 왔다. 여기서는 다음 3가지에 대하여 개선안을 제안한다.

첫째, 승인기관은 ROD와 같은 인·허가시 환경적 고려에 대한 판단근거를 문서로 작성하고 이를 공개하여야 한다.

둘째, 친환경설계지침이나 사업유형별 환경평가 가이드라인 등의 수립을 주도적으로 하여야 하며, 이를 위한 예산지원도 필요하다.

셋째, 승인기관의 환경관련 역량강화가 필요하다. 승인기관 내부에 환경전문가를 배치하고 환경평가에도 의견을 제시하는 등 환경적인 사안에 대한 대응을 협의기관에 떠넘기는 것이 아니라, 승인기관 내부에서 판단하고 대응할 수 있도록 역량을 강화하는 것이 필요하다.

나. 협의기관의 역할 효율화

협의기관의 역할이 우리나라 평가제도의 견인차 역할을 하였으나, 국책사업 등의 경우에는 환경부가 제 목소리를 내기 어려운 경우도 많았다. 중앙정부가 추진하는 국책사업의 경우에 승인기관은 국토해양부 등 담당부처이지만, 실제로는 중앙정부 차원의 추진 사업이며, 환경부 또한 중앙정부의 일원으로서 개발부처의 사업계획을 공개적으로 비판하기는 어려워진다. 환경부의 협의의견이 더욱 독립성과 공정성, 그리고 효율성을 유지하기 위해서 사업의 특성에 따른 협의기관의 역할 재설정안을 제시한다.

첫째, 환경영향이 정형적이고 예측가능하며 크지 않을 것으로 예상되는 사업에 대해서는 환경평가의 모든 절차를 수행하지 않고 간단한 절차로 대체하며, 이에 대한 협의는 관련 법규에 의한 담당부처에서 하는 것으로 완료하는 방안이다. 중장기적으로는 지자체로 이양하여 지자체 내의 환경부서에서 협의하는 방안도 가능하다. 이는 지자체 환경평가조례의 수립과 연계되어 고민되어야 할 사항이다.

둘째, 일반적인 환경평가사업에 대해서는 현행과 같은 협의기관으로써의 역할을 수행한다.

셋째, 국책사업과 같은 환경적인 이슈만이 아닌 사회적인 논란이 예상되는 사업에 대해서 외부 전문가로 구성된 환경평가 심의회를 구성하여 이를 통하여 심사를 하며 심사의 견을 공개한다. 환경부는 심의회를 일원으로 참여한다. 심의회 논의과정을 공개함으로써 환경부의 의견도 공개되어야 한다. 이는 환경부가 정치적인 부담에서 해방되기 위한 방안이며, 이러한 논의과정의 투명성을 확보함으로써 환경부 의견의 사회적 영향력은 더욱 커질 수 있다. 물론 환경부의 협의기능이 없어지는 것은 아니다, 협의는 환경평가 과정이 아닌 개별법에 의한 절차에 의하여 진행될 것이다.

협약과 별도로 환경평가과정에서 환경담당부처로써의 입장을 표명하고, 정보공개를 통하여 협의기관의 의견에 대해 사회적 지지를 얻을 수 있게 된다면 다른 부처와의 역할관계에서도 유리한 입장을 유지하게 될 것이다. 사회에 공개되지 않는 협의과정을 통해서 협의기관의 권한은 민간사업에는 강하고 국책사업에는 약하다는 비판에서 벗어나기 어려울 것이다. 철저한 정보공개가 필요한 이유이기도 하다.

다. 검토기관의 전문성과 중립성 확보

검토기관의 역할에 대한 논의는 전문검토기관을 유지할 것인가 아니면 심의회형식을 취할 것인가에 따라 개선방향이 달라질 수 있을 것이다. 또한 검토기관의 운영주체에 대해서 살펴보자면 크게 3가지 경우로 나눌 수 있다. 첫째, 지방환경청의 전문가 자문위원회와 같이 협의기관이 운영하는 경우, 둘째, 서울시 등 지방자치단체의 환경영향평가 심의회와 같이 승인기관이 운영하는 경우, 셋째, 의회 산하기관 또는 제3자 독립기관으로서 운영하는 경우를 들 수 있다. 시대적인 상황 또는 정치사회적인 문화의 차이에 따라 다양한 형태의 검토기관을 들 수 있을 것이다. 다만, 그러한 기구론 또는 조직론의 차이를 떠나서 검토기관의 운영방향에 대해서는 다음과 같은 원칙을 정할 수 있다. 첫째, 전문성의 확보이다. 여기서 전문성이란 자연과학으로서의 전문성만이 아니라 사회과학의 전문성, 사업계획에 대한 전문성을 포함한다. 검토기관이 모든 전문가를

확보하는 것은 현실적으로 어려우므로 외부전문가를 비롯한 인재 풀을 확보하는 것이 필요하다.

둘째, 철저한 정보공개이다. 검토기관의 의견은 사업자 및 행정기관의 의사결정을 지원하는 기능일 뿐, 그 자체가 법적 또는 행정적 권한을 가지는 것은 아니다. 따라서 검토기관의 의견과 이에 대한 행정기관의 견해를 공개하고 비교할 수 있어야 평가와 관련된 각 주체가 어떠한 근거로 판단을 하고 의사결정을 하는지 명확히 알 수 있을 것이다. KEI의 검토회의 및 검토의견의 공개, 협의회 및 심의회의 의사록 작성 및 공개가 필요하다. 현행 제도에서 검토의견은 공개가 되지 않고 있다.

셋째, 중립성 및 독립성의 확보이다. 이는 검토기관의 의견이 사회적 신뢰를 얻기 위한 필수사항이다. 검토기관이 특정 집단의 이익을 대변하게 되면 검토의견의 신뢰도는 떨어지며 검토기관의 존재의미 또한 사라지게 된다. 중립성 및 독립성이란 정치적, 경제적 사함을 포함한 모든 이해관계에 얽매이지 않는 것을 의미한다.

라. 평가대행자의 컨설팅 역할 강화

평가대행자의 역할이 평가항목의 조사, 예측 및 저감방안의 제시에 그쳐서는 안 된다. 계획의 초기단계에서 사업자의 대안설정에 유용한 환경정보를 제공하는 환경 컨설팅의 역할을 하여야 한다. 그래야만 환경평가가 개발의 면죄부라는 비판에서 벗어날 수 있다. 현행 사전입지 상담제도에서 사업자가 행정기관에 입지의 적절성에 대한 자문을 구하듯이, 계획의 초기단계에서 사업자 혹은 설계자들이 평가대행자 등 환경전문가에게 주요한 환경적 고려사항 및 지역의 환경적 특성에 대한 자문을 구하는 것이 유효하다. 환경평가의 대행이 항목에 대한 조사, 예측의 대행이 아닌 계획수립을 위한 환경정보 제공의 역할을 의미하는 환경컨설팅이 되어야 한다.

4) 의사결정의 투명성 및 합의형성

가. 정보공개 개선

환경평가의 모든 단계에서 주민참여와 정보공개는 환경평가의 필수조건이며, 미국, 일본 등 환경평가제도를 오랫동안 경험한 선진국에서는 당연한 절차로 받아들여지고 있다. 이에 비해 우리나라의 평가제도에서는 평가서 초안만이 주민의견 수렴용이라는 인식이 많다. 따라서 스코핑단계나 평가서 본안에서는 주민의견수렴이 없으며, 평가서 본안이나 검토의견 등은 공개되지 않고 있다. 이는 의사형성과정의 투명성 확보라는

의미에서 매우 중요한 사안이다. 환경에 대한 가치판단은 주체에 따라서 다르게 마련이며 의사결정에 있어서의 가치의 우선순위도 주체에 따라 다르게 마련이다. 따라서 의사결정의 과정에서 계획이 변화하는 내용과 그 사유를 기록하고 사회에 공개함으로써 의사결정에 관계되는 주체들의 역할과 책임을 명확히 하는 것은 환경평가의 근본적인 원칙이 된다.

따라서 우리나라의 평가제도에 있어서도 모든 단계에서 정보공개를 하는 것이 바람직하다. 스코핑단계, 평가서 초안, 평가서 본안 및 검토기관, 협의기관, 승인기관의 의견, 심의회에서의 논의사항이 모두 공개되는 방향으로 제도개선이 필요하다.

나. 주민참여 개선

정보공개와 마찬가지로 주민참여도 기회와 대상이 대폭 확대되어야 한다.

첫째, 참여 기회의 확대가 필요하다. 이를 논의하기 위해서는 먼저 주민참여의 목적을 명확히 하여야 한다. 주민참여의 주요 목적은 정보제공과 정보수집의 2가지이다, 정보제공이란 개발사업에 대한 지역사회의 수용성을 높이기 위해 의사결정 과정의 투명성을 확보한다는 점에서 중요하다. 이에 비해 정보수집은 사업계획의 합리성을 확보하기 위해 현지사정을 잘 아는 주민이나 사업이나 환경 분야의 전문가로부터 다양한 정보를 수집하는 것을 의미한다. 주민참여가 환경정보의 수집이라는 의미에서는 스코핑과 같이 대안설정 시에 참여가 중요하며, 일반주민의 경우에는 과학적·공학적인 전문용어가 나열되는 평가서 단계에서의 기술적 검토보다는 지역의 주요 환경이슈에 대한 의견제시나 대안에 대한 의견제시가 효율적일 것이다. 따라서 일반주민은 스코핑과 같이 계획의 초기단계에서의 참여기회를 보장하는 것이 필요하다. 또한 우리나라도 주민의 견수렴 절차를 평가서 초안단계로 국한하지 말고, 평가의 각 단계에서 정보공개 및 의견수렴을 하는 것이 필요하다. 단, 현행 제도는 절차가 너무 복잡하고 대상사업도 소규모까지 포함되어 있으므로, 절차와 대상사업의 정비를 포함한 제도개선과 동시에 진행되어야 한다.

둘째, 의견수렴의 대상범위를 철폐하는 것이다. 주민참여는 외국에서는 사업자 이외의 제3자의 참여를 의미하는 공중참여의 의미로 운영되고 있으며, 여기에는 주민만이 아니라 전문가, 행정기관이 모두 포함된다. 이는 의견수렴의 대상이나 대상지역을 규정하는 것이 아니라, 의견수렴의 내용을 규정하는 것을 의미한다. 즉, 대상지역에 있는 주민의 환경에 무관한 의견을 수렴하지는 것이 아니라, 대상지역이 아닌 곳에 있는 사람이더라도 환경적인 측면에서의 의견이라면 주민의견수렴의 대상으로 보자는 것이다. 따

라서 주민참여를 공중참여로 확대할 것을 제안한다. 공중참여방식에는 설명회, 공청회 외에도 워크숍, 전문가 기술토론회, 방송토론회 등 다양한 형태가 존재한다.

다. 사회영향평가의 도입

우리나라 환경의 대상범위는 관련법에 따라 다르다. 예를 들어 환경정책기본법에서는 환경을 자연환경과 생활환경으로 나누고 있으며, 환경영향평가법에서는 자연환경, 생활환경, 사회환경으로 분류하고 있다. 사회환경에 대한 부분은 제도상으로는 환경영향평가에 도입되어 있으나, 실제 운영실적은 매우 미비하다. 사업자, 평가대행자, 검토기관, 협의기관에 사회환경 전문가가 매우 부족하다. 또한 환경평가를 환경부와 사업부처와의 협의체로 인식하는 현실에서 주민이전이나 지역 상점가의 불이익, 주민보상문제 등의 사회환경에 관한 부분은 환경부의 고유영역이 아니라는 점에서 협의의견에 포함시키기가 부담스럽다.

예를 들어 택지개발사업이나 재개발사업의 경우 세입자들의 비자발적인 이전에 대한 영향평가는 거의 이루어지고 있지 않다. 재개발사업으로 인하여 저소득 세입자들은 도심에서 점점 먼 곳으로 이전할 수밖에 없는 상황에서도 경제논리를 중심으로 재개발 사업은 추진되고 있다. 환경의 가장 중요한 대상인 사람이 환경평가에서는 검토의 대상이 못되고 있는 것이다. 삶의 터전을 잃은 사람들에 대한 보상 문제, 이전 문제 등은 심각한 사회문제임에도 불구하고 이에 대한 대비책은 아직 미비하다. 이 부분이 앞으로 환경평가에서 조명해주어야 할 분야임에 틀림없다. 이 분야의 당면한 문제는 사회영향평가의 기법이 마련되어 있지 않다는 것보다도, 무엇이 사회영향인지에 대한 인식이 부족하며 왜 사회영향을 환경평가에서 다루어야 하는지 도입의 필요성 및 당위성에 대한 인식조차도 공유되고 있지 않다는 점이다.

정부간 원조사업(ODA)을 주도하는 세계은행이나 각 나라의 원조기관은 환경가이드라인에서 환경평가를 통하여 개발도상국의 주민들이 개발사업으로 인하여 강제적으로 삶을 빼앗기는 비자발적 주민이전 문제를 심각한 이슈로 다루고 있다. 경제성장을 우선으로 개발사업을 추진하는 개발도상국가에서는 상대적 약자인 주민의 희생을 일방적으로 강요하는 경우가 많기 때문에 환경평가과정에서 사회영향에 대해서 충분히 검토하도록 원조기관이 지도를 하고 있는 것이다.

앞으로 우리나라에서도 많은 재개발 사업이 예정되고 있으며 많은 비자발적 주민이전이 필연적으로 발생할 것이다. 갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하기위해서도 사회영향평가의 실시는 시급한 과제이며, 단순한 평가항목의 개발이 아닌 개발이익의 공정

한 분배, 사업의 필요성에 대한 사회적 합의 등 사회과학적인 접근이 필요한 분야이다.
앞으로 이에 대한 연구 및 대응방안 마련이 시급하다.